

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تشکیل سازمان صنایع دریایی نیروهای مسلح»

مقدمه

سازمان صنایع دریایی نیروهای مسلح براساس مجوز اخذ شده از مقام معظم رهبری از سال ۱۳۸۷ فعالیت خود را در وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح آغاز کرده است. براساس مجوز اخذ شده از فرماندهی کل قوا، مقرر بوده است تا اقدامات قانونی لازم برای تشکیل این سازمان به انجام برسد. از این رو لایحه «تشکیل سازمان صنایع دریایی نیروهای مسلح» البته با تأخیری ۶ ساله تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. بنا به ملاحظاتی که بیان شد موضوع تشکیل سازمان مورد تأیید است، اما مفاد لایحه ابهامات و اشکالات متعددی دارد که در ادامه مورد اشاره قرار خواهد گرفت. این اشکالات در گزارش شور دوم کمیسیون اصلی نه تنها برطرف نشده، بلکه بر شمار آنها افزوده شده است؛ لذا نسبت به بررسی گزارش شور دوم کمیسیون نیز اقدام شده است.

اهم اشکالات و پیشنهادهای اصلاحی

اشکالات لایحه و گزارش کمیسیون اصلی رسیدگی کننده به آن عبارتند از:

۱. نامشخص بودن ابعاد سازمان: تجمیع اهداف متنوع از یک سو و تصریح به ادغام و انتقال شرکتها و واحدهای حوزه صنایع دریایی بی آنکه مشخص شود دقیقاً این شرکتها و واحدها کدامند و چه داراییها، تعهدات و وظایفی برعهده دارند، موجب شده است مجلس با لایحه تشکیل سازمانی مواجه باشد که دقیقاً مشخص نیست، چیست و چه ابعادی دارد. برشمردن انواع وظایف کلی برای سازمان بدون آنکه مشخص شود از میان آنها کدامیک مأموریت اصلی سازمان است، ساکت بودن لایحه درباره معیارهای ادغام و یا تجمیع واحدها و شرکتهای زیرمجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در سازمان، عدم احصای قوانین و مقررات «مربوط» برای ادغام و یا تجمیع واحدها و شرکتهای فوق، عدم پیشبینی کمیسیونی با اختیاراتی مشخص برای حل و فصل مسائل مربوط به ادغام و یا تجمیع واحدها و شرکتهای فوق، همگی مواردی است که در صورت تصویب لایحه به همین شکل منجر به مشکلات متعدد خواهد شد. **احاله این مسائل به تدوین اساسنامه، به معنای واگذاری حق قانونگذاری است؛** زیرا قبل از تصویب اساسنامه، باید موضوعات مهمی از قبیل شرح وظایف، ترکیب مجمع عمومی، تکلیف سرمایه و چگونگی تعیین میزان آن و تعداد افراد هیئت مدیره در قانون مشخص شود که این امر در لایحه و گزارش کمیسیون مغفول مانده است.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۸۹

شماره چاپ:

۷۱۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۸/۱۶

معاونت

پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصاد بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۲۰۱۵۴۴۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۱/۲

پیشنهاد: موارد مذکور جهت تعیین تکلیف و افزوده شدن احکام مورد نیاز به کمیسیون ارجاع داده شوند.

۲. **کنار نهادن قواعد موجد انضباط و شفافیت در دولت:** در ماده (۲) لایحه، سازمان از شمول قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا شده و برای آن آیین‌نامه‌های اداری، مالی، معاملاتی و استخدامی خاص که به تصویب هیئت وزیران برسد در نظر گرفته شده است. در گزارش شور دوم کمیسیون، نه تنها استثنا شدن از قانون محاسبات عمومی کشور بجز ماده (۳۱) آن و برخورداری از آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و استخدامی خاص به قوت خود باقی است، بلکه مرجع تصویب آیین‌نامه‌های فوق به مجمع عمومی سازمان تغییر کرده است. این در حالی است که اولاً قانون محاسبات عمومی و عدم تبعیت از آن برای داشتن آیین‌نامه مالی و معاملاتی خاص کفایت نمی‌کند؛ بلکه مستثنا شدن از قوانین و مقررات عمومی دولت موجب می‌شود که سازمان آیین‌نامه خاص مالی و معاملاتی داشته باشد. لذا ماده (۲) اگر به قصد مستثنا کردن نوشته شده ناقص است. علاوه بر این، باید توجه داشت استثنا شدن از قانون محاسبات عمومی کشور می‌تواند زمینه‌ای برای ایجاد فساد باشد، لذا مغایر با بند «۲۴» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر ارتقای سلامت نظام اداری و همچنین بند «۳۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد است. ضمن اینکه بررسی آیین‌نامه‌های خاص از جمله آیین‌نامه‌های خاص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نشان‌دهنده ضعف و ابهام بیشتر آنها نسبت به قوانین و مقررات عمومی است؛ از این رو، تجویز آنها نمی‌تواند مورد تأیید باشد. ثالثاً مطابق اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، صلاحیت وضع آیین‌نامه با هیئت وزیران می‌باشد؛ لذا تصویب آن توسط مجمع عمومی سازمان خلاف قانون اساسی است. ضمن اینکه موجب می‌شود سازوکار الزام‌آوری جهت اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی از محتوای آیین‌نامه‌های مذکور و الزام دولت به برطرف کردن موارد مغایر احتمالی با قوانین وجود نداشته باشد.

پیشنهاد: ماده (۲) از «امور مالی، معاملاتی» به بعد حذف شود.

۳. **توسعه بنگاه‌داری در دولت:** در گزارش شور دوم کمیسیون به سازمان اجازه داده شده نسبت به ایجاد شرکت‌های موقت وابسته به خود و با تعیین مدت فعالیت و یا مشارکت طرف‌های داخلی یا خارجی به پیشنهاد وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح با اخذ مجوز فرماندهی معظم کل قوا اقدام کند. باید توجه داشت، اولاً اجازه تأسیس شرکت در لایحه دولت دیده نمی‌شود؛ زیرا تجربه اجازه تأسیس شرکت‌های دیگر به وزارخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد چنین مجوزی در عمل منجر به بروز مشکلات متعدد برای دولت می‌شود. لذا در ماده (۱۲۳) قانون «مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۶، کلیه اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی، شوراها، مجامع و عناوین مشابه برای ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی لغو شد و همان‌طور که مشاهده می‌شود در لایحه دولت نیز چنین مجوزی پیش‌بینی نشده است. ثانیاً در قانون تجارت شرکت دولتی موقت وجود ندارد. بنابراین، استفاده از این عبارت غلط است، البته محدودیت زمان فعالیت شرکت، امری متداول است به شرطی که مدت فعالیت آن در قانون تعیین شود؛ در غیر این صورت، آن چنان که تجربه نشان می‌دهد امکان دارد در عمل به دائمی شدن شرکت بینجامد. تعیین مدت زمان فعالیت شرکت نیز به نوع و مشخصات شرکت و نیاز موجود برمی‌گردد؛ لذا نباید بدون این اطلاعات، حکمی کلی برای آن وضع کرد. ضمن اینکه تصریح به رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و منحصر بودن خرید اقلام مورد نیاز به زمینه صنایع دریایی نیز ضرورت دارد.

پیشنهاد: در ماده (۳)، از «سازمان می‌تواند در شرایط ضروری» در سطر پنجم تا انتهای ماده حذف شود.

۴. گسترش معافیت مالیاتی: ماده (۴) لایحه در خصوص معافیت مالیاتی سازمان گرچه مبهم نوشته شده، اما در واقع تکرار بند «۱۴» ماده (۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ بوده و بیان آن زائد است. در گزارش شور دوم کمیسیون، گفته شده امور مالیاتی سازمان براساس بند «۱۴» ماده (۹۱) و سازوکار بند «۴» ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی آن تعیین می‌شود. در واقع، کمیسیون برای برخوردار کردن سازمان از معافیت مالیاتی، آن را مشمول موادی از قانون مالیات‌های مستقیم کرده است که اصلاً ارتباطی به آن ندارد. بند «۱۴» ماده (۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم درباره معافیت مالیاتی درآمد حقوق پرسنل نیروهای مسلح است؛ لذا نمی‌تواند به کل پرسنل سازمان یا فراتر از آن درآمد سازمان تعمیم داده شود. بند «۴» ماده (۲) این قانون نیز بر معافیت مالیاتی بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی دارای مجوز معافیت از طرف حضرت امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری دلالت دارد. بدیهی است سازمان، نه بنیاد است و نه نهاد انقلاب اسلامی؛ بنابراین، نمی‌تواند مشمول این معافیت قرار گیرد. از این گذشته، وضع معافیت مالیاتی جدید به معنای محروم کردن دولت از بخشی از درآمدهای عمومی است و متعاقباً دامنه تصمیم‌گیری دولت و مجلس برای تهیه و تصویب بودجه را محدود می‌کند. از آنجا که در لایحه دولت چنین حکمی پیش‌بینی نشده است؛ این پیشنهاد به دلیل آنکه به تقلیل درآمد عمومی می‌انجامد با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز مغایرت دارد. قائل شدن معافیت مالیاتی برای سازمان با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر ممنوعیت هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه نیز مغایرت داشته و برای تصویب در مجلس، نیاز به تصویب دوسوم آرای نمایندگان دارد.

پیشنهاد: در ماده (۴)، بازگشت به لایحه دولت و حذف تغییرات صورت گرفته در کمیسیون توصیه می‌شود.

۵. بیان احکام زائد: با توجه به قوانین موجود، ذکر برخورداری سازمان از کمک دولت زائد می‌باشد. علاوه بر این، لایحه دولت بر امکان برخورداری از کمک‌های دولت در چارچوب قوانین بودجه‌های سنواتی دلالت دارد؛ حال آنکه کمیسیون نه تنها آن را به نوعی الزام‌آور کرده است، بلکه با افزودن عبارت «سایر کمک‌ها و تسهیلات» دامنه این الزام ضمنی را گسترش داده است.

پیشنهاد: ماده (۵) حذف شود.

جمع‌بندی

لایحه «تشکیل سازمان صنایع دریایی نیروهای مسلح» مصوب هیئت وزیران، از این نظر که موضوعات مهمی در آن تعیین تکلیف نشده و از برخی قواعد انضباطی بخش عمومی عدول کرده مورد اشکال است. ابهامات و اشکالات مذکور در فرآیند رسیدگی در کمیسیون، چه در شور اول و چه در شور دوم، برطرف نشده و تغییراتی با آثار منفی نیز به آن اضافه شده است. از این رو، موکداً توصیه می‌شود نسبت به تکمیل لایحه و حذف تغییرات نامناسب صورت گرفته در آن، اهتمام شود.