به نام خدا

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح الحاق یک ماده به قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»

مشخصات طرح

دوره یازدهم ـ سال اول

شماره ثبت:
۲۲۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت‌های پژوهش‌های اقتصادی و مدیریت و پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی

دفاتر: مطالعات اقتصادی، مطالعات آموزش و فرهنگ و مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۷۴۳۵

تاریخ انتشار:
۱۳۹۹/۱۲/۲۴

مقدمه

طرح الحاق یک ماده به قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به شماره ثبت ۲۲۳ و با امضای ۲۷ نفر از نمایندگان جهت بررسی و اظهارنظر ارائه شده است.

آنچه در مقدمه این طرح بیان شده، حکایت از آن دارد که طراحان طرح به‌دنبال رفع کمبودهای مالی وزارت آموزش و پرورش و تأمین مالی آن هستند؛ هرچند تأمین نیازهای ضروری این وزارتخانه واجب و برعهده بودجه عمومی کشور است، اما روش‌های تأمین آن نیز لازم است از وجاهت قانونی کافی برخوردار باشد. در طرح پیشنهادی بیان شده است که بخشی از درآمدهای بخش خصوصی به‌دلیل برخورداری این بنگاه‌ها از نیروی انسانی آموزش‌دیده در آموزش و پرورش، به وزارت آموزش و پرورش تعلق گیرد.

در این گزارش ضمن اذعان به ضرورت تأمین منابع مالی مورد نیاز آموزش و پرورش و پرهیز از نگاه هزینه‌زایی به آموزش و پرورش، بیان خواهد شد که طرح مورد بحث حاوی ایرادهای عمده‌ای ازجمله ابهام در متن، اهداف و پیشنهاد طرح، نبود دلایل توجیهی متقن، ضعف در نگارش، عدم تعریف دقیق بخش خصوصی در ماده‌واحده، مشخص نبودن حقوق واریزی در متن ماده‌واحده، عدم شفافیت هزینه‌کرد درآمدهای اختصاصی و عدم تعریف گستره شمول «توسعه عدالت آموزشی»، است. ضمن آنکه این طرح اصلاح قانون برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود (طبق ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم) و نیاز به دوسوم آرا دارد.

مفاد طرح

ماده‌واحد: متن ذیل به‌عنوان یک ماده به قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲) الحاق شود.

تمامی بخش خصوصی اعم از اداری، تولیدی، خدماتی، صنعتی، زیربنایی و ... مکلف هستند که معادل یک درصد از حقوق واریزی به حساب نیروهای حقوق‌بگیر خود را به حسابی که به این منظور نزد خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز نمایند. منابع حاصله جزء درآمدهای اختصاصی وزارت آموزش و پرورش بوده و صرف توسعه عدالت آموزشی در مناطق محروم، کم‌برخوردار، روستایی، عشایری و حاشیه کلان‌شهرها خواهد شد.

اظهارنظر کارشناسی در رابطه با کلیات طرح

الف) مغایرت با صراحت قانون اساسی در ارتباط با آموزش رایگان

طبق اصول سوم (۳)، سی‌ام (۳۰) و چهل‌وسوم (۴۳)، وظیفه حکومت اسلامی شناخت آموزش به‌عنوان یک نیاز اساسی و رایگان برای همه آحاد جامعه است لذا دریافت هرگونه وجهی در زمان اشتغال انسان‌ها به بهانه استفاده از آموزش مغایر اصول مختلف قانون اساسی است. لذا مطلب بیان شده در مقدمه طرح ،قابل قبول نیست ،به‌خصوص اینکه بسیاری از مردم شهریه و هزینه تحصیل خود را در نظام آموزشی در قالب مدارس غیرانتفاعی، مدارس هیئت امنایی، تحصیل انفرادی و ... پرداخته‌اند (که هر کدام متناسب با دستورالعمل‌های مشخص در آموزش و پرورش اقدام به پرداخت هزینه تحصیلی کرده‌اند) و این حکم به‌معنای دریافت هزینه مضاعف است.

ب) تعارض با اصل برابری افراد

اختصاص کسر از حقوق موضوع این طرح به بخش خصوصی، تبعیض ناروا (نابرابری بلاوجه) بوده و دلیلی ندارد؛ لذا با بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد. بر این اساس، با توجه به قانون مالیات‌های مستقیم و وجود مالیات بر درآمد در آن قانون، اگر بنا بر افزایش نرخ مالیاتی است، باید این نرخ بر تمامی درآمدها إعمال شده و صرفاً محدود به بخش خصوصی نباشد.

ج) انتقال پیام نامناسب به مردم

پیامی که با تصویب چنین طرحی به مردم منتقل می‌شود آن است که علی‌رغم وجود منابع مختلف در کشور و عدم هزینه‌کرد کارای آنها، تدبیر مجلس برای توسعه عدالت آموزشی تحمیل بار هزینه‌ای جدید بر دوش بخش قابل توجهی از جامعه و دریافت «یک درصد از حقوق نیروهای حقوق‌بگیر» است. به‌نظر می‌رسد این‌گونه طرح‌ها کتمان ناکارامدی‌های مدیریتی در کشور و جبران هزینه‌های آنها از جیب مردم است.

د) اصلاح قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

با توجه به اینکه قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲) بخشی از برنامه ششم (ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه) است و مطابق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، هرگونه اصلاح در قانون مذکور، ماهیتاً اصلاح قانون برنامه ششم توسعه تلقی می‌شود و با رأی دوسوم نمایندگان معتبر خواهد بود. نظر به اینکه هدف از مفاد قوانین پنج‌ساله توسعه ثبات قوانین برای آحاد مردم و خصوصاً بخش خصوصی است تا هرساله با تغییرات قوانین، ثبات کسب‌وکارها و روند کارها دچار تغییر و تزلزل نشود و بخش‌های مختلف اقتصاد با خیال راحت از تغییر مداوم قوانین بتوانند برای فعالیت‌های خویش برنامه‌ریزی مناسب را داشته باشند؛ لذا این‌گونه تغییرات به ماهیت قوانین توسعه و اصل ثبات قوانین و برنامه‌ریزی آسیب می‌زند.

اظهارنظر کارشناسی در رابطه با جزئیات طرح

الف) عدم شاملیت جامعه هدف و عدم تعریف دقیق بخش خصوصی

اولاً با توجه به مقدمه توجیهی و رویکردی که طرح دنبال می‌کند مشخص نیست چرا فقط بخش خصوصی هدفگذاری شده است و چرا بخش عمومی از این حکم مستثنا شده‌اند؟

ثانیاً از جهت ادبیات قانونی نیازی به‌ذکر عبارت «تمامی» وجود ندارد و اضافه شدن آن تغییری در محتوای حکم ایجاد نمی‌کند.

ثالثاً عنوان «تمامی بخش خصوصی» در این ماده‌واحده دارای ابهام است. بخش خصوصی تعریف مشخصی در این ماده‌واحده و سایر قوانین ندارد، لذا باید در این ماده‌واحده به‌طور مشخص و دقیق، منظور از بخش خصوصی مشخص شود و معلوم نیست که بخش خصوصی شامل مؤسسات عمومی غیردولتی نیز می‌شود یا خیر. از این جهت، این طرح ابهام دارد و این ابهام به جهت مغایرت با بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری، با اصول پنجاه‌وهفتم(۵۷) و یکصودهم(۱۱۰) قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد.

طبق تعاریف قانونی ازجمله ماده (۲۹) قانون برنامه ششم مراد قانونگذار از بخش‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی بیان شده است. در «قانون محاسبات عمومی» و «قانون فهرست مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی» تعریفی که از بخش عمومی و خصوصی قابل استخراج است، ناظر به امور مالی و محاسباتی، نحوه حسابرسی بخش عمومی و تعیین حدود اعمال مقررات بخش خصوصی بر فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های دولتی و عمومی است. در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم(۴۴) قانون اساسی نیز چنین تعریفی ارائه نشده است.

ب) مشخص نبودن حقوق واریزی و شناسایی افراد مشمول

در ماده‌واحده مشخص نیست که منظور از «حقوق واریزی» چیست؟ آیا منظور از حقوق واریزی، حقوق پایه به همراه ملحقات اعم از مزایا و کارانه است یا فقط حقوق پایه؟ ابهام بعدی مربوط به ملاک تشخیص است؛ آیا حقوق واریزی یعنی آن مبلغی که به ادارات بیمه اعلام می‌شود؟ درحال حاضر در ارتباط با بخش قابل‌توجهی از شاغلان، اطلاعات حقوق در گزارش به بیمه کم‌اظهاری می‌شود و این امر به‌دلیل آن است تا کارفرما کمترین حق بیمه را پرداخت کند. این حکم قانونی نیز مزید بر علت شده و انگیزه بیشتری برای کم‌اظهاری فراهم خواهد کرد. در عین حال بسیاری از افرادی که در بخش‌های دولتی و عمومی شاغل نیستند، اصلاً بیمه نیستند که بتوان از طریق نظامات بیمه‌ای آنها را ردیابی کرد.

ابهام دیگر آن است که مشخص نیست که ۱ درصد از حقوق را کارفرما باید پرداخت کند یا از محل حقوق افراد باید پرداخت شود؟ همچنین مشخص نیست که این ۱ درصد علاوه‌بر سایر کسورات قانونی فعلی مانند مالیات است یا جزئی از آنها است و صرفاً محل تخصیص تعیین شده است؟ به‌عبارتی ۱ درصد از حقوق واریزی پس از کسر کسورات قانونی، باید اخذ شود یا پیش از آن.

ج) عدم شفافیت هزینه‌کرد درآمدهای اختصاصی

براساس این طرح منابع حاصله جزء درآمدهای اختصاصی وزارت آموزش و پرورش خواهد بود. درآمدهای اختصاصی از آن جهت که مخالف یا مغایر اصول بودجه‌ریزی است و مجلس هیچ نظارتی بر نحوه مصرف آن ندارد، می‌تواند محل انحراف باشد و لازم است از آن جلوگیری شود. در گذشته هم انحرافات قابل توجهی در درآمدهای اختصاصی رخ داده است.

د) عدم تعریف گستره شمول «توسعه عدالت آموزشی»

در انتهای ماده‌واحده با گزاره‌ای مواجه هستیم: «صرف توسعه عدالت آموزشی در مناطق محروم، کم برخوردار، روستایی، عشایری و حاشیه کلان‌شهرها خواهد شد». مشخص نیست که مراد ماده‌واحده از توسعه عدالت آموزشی چیست؟ آیا منظور، مدرسه‌سازی، تهیه اقلام آموزشی برای مناطق محروم و ... است؟ در عین حال لازم است تا آیین‌نامه‌ای ذیل این ماده‌واحده پیش‌بینی شود و ابهام‌های مطروحه را برطرف سازد.

از طرفی دیگر درخصوص محل مصرف منابع این طرح، **اولاً** اصطلاح «مناطق محروم و کم‌برخوردار» فاقد تعریف و معیار قانونی است. فهرست مناطق محروم و کمترتوسعه‌یافته موضوع تصویبنامه شماره ۷۶۲۵۴/ت۳۶۰۹۵هـ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران نیز تا پایان دوره برنامه پنجم تمدید شده بود. تفویض تعریف این امور به وزارت آموزش و پرورش، با اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد. **ثانیاً** تحدید محل مصرف به «توسعه عدالت آموزشی حاشیه کلان‌شهرها» و عدم اختصاص به حاشیه کلیه شهرها، از مصادیق تبعیض ناروا بوده؛ لذا با بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد.

جمع‌بندی

این طرح به صراحت مغایر اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل سوم (۳) است، ضمن اینکه محتوای طرح حامل پیام نامناسبی به مردم است؛ لذا کلیات آن قابل تأیید نیست. همچنین از آنجایی که «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲)» در حکم قانون برنامه ششم است، اصلاح آن نیازمند رأی دوسوم است. مضاف بر آن هم در محتوا و هم در متن در ابعاد مختلف واجد ابهام است که برخی از آنها عبارتند از: عدم شاملیت جامعه هدف، عدم تعریف دقیق بخش خصوصی، ابهام در مصداق حقوق واریزی و نحوه تشخیص آن، عدم تعریف گستره شمول «توسعه عدالت آموزشی». لذا این طرح هم در بُعد منابع و هم در بُعد مصارف اشکالات جدی دارد و در عمل هدف سیاستگذار از طرح آن را محقق نمی‌کند. **بنابر همه موارد فوق، پیشنهاد می‌شود که کلیات طرح رد شود و این طرح از دستور خارج شود.**