

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل کارگروه جذب سرمایه‌های داخلی و صدور
مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۵۴۶

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر مطالعات اقتصادی
سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۷۸۴۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۸/۱۸



مقدمه

«طرح تشکیل کارگروه جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی» (به شماره ثبت ۵۴۶)، «به‌منظور تصمیم‌گیری در حوزه سرمایه‌گذاری داخلی برای حمایت، نظارت و تسهیل در امور رونق تولید و اشتغال...» ارائه شده است (ماده (۱) طرح). مهم‌ترین بخش این طرح، پیشنهاد تشکیل کارگروهی استانی «برای تسهیل و تسریع صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری» است. در گزارش پیش‌رو، به اختصار سوابق طرح پیشنهادی و ایرادهای آن مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. سوابق طرح

طرح مورد بررسی، پیش‌تر با عنوان «طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی» با شماره ثبت ۵۰۰ در مورخ ۱۳۹۷/۹/۶ در قالب ماده‌واحدی، در دوره دهم اعلام وصول شده بود. به‌رغم مخالفت مرکز پژوهش‌های مجلس با مفاد آن، طرح پیش‌گفته در کمیسیون اجتماعی با اصلاحاتی جزئی به تصویب رسید، لکن به‌دلیل عدم فرصت رسیدگی به آن در مجلس دهم، طبق مفاد ۱۳۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، با شماره ثبت ۶۸ در دستور کار مجلس یازدهم قرار گرفت و گزارش این مرکز در این خصوص منتشر شد.^۱ این بار کلیات طرح مذکور با عنوان «طرح تشکیل کمیته (ستاد) جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی» در کمیسیون اجتماعی رد شد (گزارش رد در کمیسیون، مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۲). برای بار سوم طرح مذکور با ویرایشی جزئی، در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۱۱، اعلام وصول شده است. از آنجا که مفاد طرح جدید کاملاً مشابه با طرح‌های پیشین است، در ادامه با توجه به نکات مطرح شده در گزارش‌های پیشین، به نقد و ارزیابی مختصر طرح پرداخته شده است.

۲. تحلیل

۲-۱. بی‌توجهی به سوابق قانونی صدور مجوزهای تولید و سرمایه‌گذاری (کسب‌وکار)

در صدر ماده (۲) طرح مورد بررسی پیش‌بینی شده است: «پس از دریافت و ثبت درخواست‌های سرمایه‌گذاری برای اشتغال یا تولید در دبیرخانه کارگروه به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارجاع می‌شود و حداکثر ظرف مدت سه هفته از تاریخ ارجاع، جلسه با حضور سرمایه‌گذار و دستگاه ارجاع‌شونده، حسب مورد ابتدا در فرمانداری‌ها و سپس در استانداری تشکیل می‌شود. در این جلسه... در صورتی که متقاضی واجد شرایط لازم برای اخذ مجوز باشد، در همان جلسه مجوز لازم صادر و الزامات بعدی اجرایی و عملیاتی می‌شود».

۱. ر.ک.: احمد مرکزالمیری، اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح تشکیل کمیته (ستاد) جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز واحدهای تولیدی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۵۹، شهریور ۱۳۹۹. گزارش منتشر شده درخصوص این طرح در دوره دهم، نیز با شماره مسلسل ۱۶۳۷۶ در اسفندماه ۱۳۹۷ منتشر شده است.

ایده صدور مجوز در یک کارگروه استانی و ظرف سه هفته، ایده‌ای دور از امکان عملی و ناشدنی و البته مغایر با بسیاری از قوانین و مقررات مربوط به نظام مجوزدهی و صلاحیت‌های نهادها و دستگاه‌های صادرکننده مجوزهای کسب‌وکار در کشور است. در واقع، طرح مورد بررسی، بدون توجه به مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار در کشور و قوانین متعدد در این خصوص تدوین شده است. به ویژه در «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، مفاد متعددی درباره مراجع و رویه‌های صدور مجوزها، با محوریت «درگاه ملی مجوزهای کشور» به تصویب رسیده است. هرگونه مقرراتگذاری راجع به مجوزها، باید در چارچوب قانون مذکور صورت گیرد.

۲-۲. نهادهای موجود و مسئول رفع موانع تولید و جذب سرمایه‌گذاری

با توجه به ضرورت رفع موانع تولید، نهادهای متعددی با در نظر گرفتن این تکلیف به موجب قوانین و مقررات مختلف تأسیس شده‌اند که برخی از آنها عبارتند از:

اول) شورای برنامه‌ریزی استانی (براساس صدر ماده (۳۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) به ریاست استانداران.

دوم) ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (طبق ماده‌واحد «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۱) به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت.

سوم) هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار (طبق ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی.

چهارم) شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی (به موجب ماده (۱۱) «قانون بهبود و مستمر محیط کسب‌وکار»، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی.

پنجم) کمیته موضوع بند «ب» ماده (۱۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (کمیته حمایت از کسب‌وکار) (به موجب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور») به ریاست یکی از نمایندگان رؤسای قوای سه‌گانه به نحو گردش. به فهرست بالا، باید نهادهای فراقوه‌ای دیگری از جمله شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه (شورای سران)، کارگروه رفع موانع جهش تولید، ستاد راهبردی و مدیریت اقتصاد مقاومتی و ستاد هماهنگی اقتصادی دولت را نیز اضافه کرد.

با وجود نهادهای مسئول ملی و استانی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در حوزه مجوزها به تصمیم‌گیری و مقرراتگذاری اشتغال دارند، تأسیس ستاد یا کارگروهی جدید با هر عنوان و هر ترکیب و در هر سطح، صرفاً به موازی‌کاری بیشتر و هم‌پوشانی صلاحیتی گسترده‌تر می‌انجامد. در واقع، ساماندهی و تسهیل مجوزهای کسب‌وکار، نیازمند اجرای قوانین موجود توسط نهادهای مسئول و البته نظارت دقیق‌تر و مؤثرتر قوه مقننه است.

گرچه در انتهای ماده (۳) طرح مورد بررسی تصریح شده است: «... با تشکیل کارگروه‌های مذکور، کلیه تشکیلات مشابه فاقد اثر می‌شود»، اما بدیهی است که حکم پیش‌گفته، بسیار کلی و مبهم است. زیرا اولاً «تشکیلات مشابه» به طور مشخص تعیین نشده است و ثانیاً «تشکیلات مشابه» بر مبنای قوانین و مقرراتی تأسیس شده‌اند که نسخ یا لغو آنها، نیازمند نسخ صریح و اصلاح قوانین و مقررات مربوط است. گرچه در مواردی نیز برخی نهادهای مؤثر و قدرتمند در این حوزه، به اسناد و دستوراتی غیر از قوانین و مقررات متکی هستند.

۳-۲. برخی از ایرادها شکلی و ماهوی مواد طرح^۱

صدر ماده (۱)

۱. اطلاق واژه «تصمیم‌گیری» با توجه به اینکه حدود و دامنه آن به‌درستی مشخص نشده است، با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی مغایرت دارد؛ زیرا ممکن است شامل مواردی با ماهیتی تقنینی نیز باشد. این ایراد نسبت به عبارت «اتخاذ تصمیمات لازم در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، قوانین و مقررات» نیز قابل طرح است. از آنجا که عبارات مذکور دارای ابهام هستند، لذا مغایر بند «۹» «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» نیز هستند.

۲. واژه‌های «حمایت»، «نظارت» و «تسهیل» از حیث قلمرو این عناوین و میزان اختیار کارگروه در این زمینه دارای ابهام بوده و منظور از این واژه‌ها به‌درستی تبیین نشده است. علاوه بر این، ارتباط این کارگروه در این خصوص با موارد مشابه در قوانین دیگر، همانند ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی» که در خصوص تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران است، یا ماده (۶۱) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مبنی بر ایجاد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، مشخص نشده است.

۳. عبارت «ارائه پیشنهاد» ابهام دارد؛ زیرا مشخص نیست، پیشنهادها در خصوص چه موارد و موضوعاتی خواهد بود و همچنین این پیشنهادها به چه مرجع و نهادی ارائه می‌شود.

۴. این ماده وظایف مختلفی برعهده کارگروه گذاشته است، اما بجز وظیفه صدور مجوز (که در ماده (۲) این طرح بدان پرداخته شده است) در سایر موارد حکمی، در خصوص نحوه و چگونگی اجرای آن وظایف، وجود ندارد. عدم تعیین صلاحیت کارگروه مذکور، باعث بروز ابهاماتی نسبت به نقض استقلال قوا (موضوع اصل پنجاه‌وهفتم (۵۷) قانون اساسی) می‌شود.

۵. عبارت «عضویت نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مربوط» از دو جنبه دارای ابهام است. اول اینکه منظور از «نمایندگان» در این عبارت به جهت نوع ارتباط با دستگاه و... تعیین نشده است. علاوه بر این، عبارت «دستگاه‌های اجرایی مربوط»، مفهومی کلی و فاقد معیار بوده و به‌درستی دستگاه‌های دارای صلاحیت حضور در جلسات کارگروه را مشخص نمی‌کند و لازم است دستگاه‌های متولی در این زمینه مشخصاً احصا شوند.

۶. با توجه به اینکه در این ماده دو کارگروه استانی و شهرستانی تشکیل شده است، حدود و قلمرو صلاحیت و نحوه ارتباط این دو کارگروه به‌درستی مشخص نشده است. عبارت «کارگروه جذب سرمایه‌های داخلی» بهتر است از لحاظ نگارشی در ابتدای ماده (۱) قرار گیرد.

تبصره «۱» ماده (۱)

۱. طبق این تبصره، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، به انتخاب مجمع نمایندگان استان در کارگروه استانی به‌عنوان ناظر حضور خواهند یافت. براساس اصل پنجاه‌وهشتم (۵۸) قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌پذیرد و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند این اختیار را به دیگری واگذار کند. یکی از موارد اعمال قوه مقننه، انتخاب نمایندگان ناظر است. بنابراین مجلس نمی‌تواند انتخاب نمایندگان ناظر را به دیگری واگذار کند. این تبصره به‌دلیل اعطای اختیار انتخاب نمایندگان ناظر،

۱. این بخش از گزارش، توسط دفتر مطالعات حقوقی تهیه شده است.

به مجمع نمایندگان استان، مغایر با اصل مذکور به نظر می‌رسد. این نظر در بند «۸» نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۸۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۰۱ شورای نگهبان نیز مطرح شده است.

۲. براساس جزء «۳» بند «ز» ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نصاب انتخاب نمایندگان جهت نظارت در مجامع، شوراها و سازمان‌ها، اکثریت نسبی است. این طرح به دلیل تغییر در نحوه انتخاب نمایندگان عضو شوراها، سازمان‌ها و ... به نوعی تغییر در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شمار می‌رود و براساس جزء «۱» بند «د» ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر است.

تبصره «۳» ماده (۱)

عبارت «ضرورت» در این ماده دارای ابهام بوده و موارد و محدوده آن مشخص نیست. ضمن اینکه در خصوص نحوه رأی‌گیری در موارد غیرضروری، تبصره حکمی ندارد.

تبصره «۵» ماده (۱)

۱. این تبصره مقرر می‌دارد مصوبات کارگروه‌های استانی و شهرستانی، در مواردی که «برای اجرایی شدن نیاز به تصویب هیئت وزیران داشته باشد» به هیئت وزیران ارسال می‌شود. به نظر می‌رسد ضابطه مذکور در این تبصره کلی و فاقد معیار بوده و با این ضابطه حجم زیادی از مصوبات به هیئت وزیران سرازیر می‌شود که با توجه به مهلت سی روزه برای رسیدگی در هیئت وزیران این امر باعث بروز مشکلاتی در روند کار هیئت مذکور می‌شود.

۲. لازم است به منظور تمایز میان کارگروه استانی و شهرستانی، شرایطی برای ارسال مصوبات کارگروه شهرستان به هیئت وزیران، از جمله «پس از تأیید کارگروه استان» در نظر گرفته شود.

ماده (۲)

۱. در این ماده، فرایند خاص و ویژه‌ای برای صدور مجوز پیش‌بینی شده است. این فرایند به گونه‌ای است که به نوعی رویه و فرایندهای قانونی فعلی مجوزدهی را دچار تغییرات اساسی می‌نماید. لذا ضروری است نسبت این ماده، با قوانین و مقررات موجود مجوزدهی به درستی تبیین شود، تا از بروز مشکلات و ابهامات جدید جلوگیری شود. هرچند در انتهای ماده (۳) طرح حاضر، به فاقد اثر شدن «تشکیلات مشابه» اشاره شده، اما به دلیل ابهام موجود در این عبارت، اشکال مطروحه به قوت خود باقی است. این ابهام زمانی جدی‌تر می‌شود که در تبصره «۳» ماده (۲) در موارد اختلافی بر تصمیم‌گیری طبق روند موجود تأکید دارد.

۲. لازم به یادآوری است، قانونگذاری غیرشفاف، ضمن اینکه مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است، زمینه بروز مشکلات بیشتری در نظام مجوزدهی فراهم می‌کند که نه تنها باعث بهبود و رفع موانع مجوزدهی نمی‌شود، بلکه تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی را دچار سردرگمی می‌نماید.

۳. به صورت کلی ماهیت و اعضای دستگاه‌های عضو این کارگروه مبهم است؛ به طوری که در ماده (۱) بیان شده است، اعضای کارگروه «دستگاه‌های مربوط» هستند، اما طبق ماده (۲)، جلسه صرفاً با حضور سرمایه‌گذار و دستگاه‌های ارجاع‌شونده برگزار می‌شود. این

درحالی است که صدور مجوز، در صلاحیت کارگروه‌های مذکور در مواد (۱) و (۲) این طرح، قرار دارد و مشخص نیست کارگروه‌های مذکور چه ارتباطی با یکدیگر دارند. برای حل این مسئله باید رابطه عبارت «دستگاه‌های مربوط» در ماده (۱) و عبارت «دستگاه‌های ارجاع‌شونده» در ماده (۲) به‌درستی تبیین شود.

۴. عبارت «دستگاه‌های ذی‌ربط» دارای ابهام است و وجه و دلیل ارتباط این دستگاه‌ها مشخص نشده است. به‌عبارت بهتر مشخص نیست درخواست‌های سرمایه‌گذاری به کدام دستگاه و از چه جهت ارسال می‌شود.

۵. در این ماده بیان شده است، جلسات مذکور، «حسب مورد ابتدا در فرمانداری‌ها و سپس در استانداری تشکیل می‌شود». واژه «ابتدا» در این عبارت، این گمان را به ذهن متبادر می‌کند که درخواست‌های سرمایه‌گذاری ابتدا باید در کارگروه شهرستان رسیدگی و پس از آن، کارگروه استانی رسیدگی کند. به نوعی ظاهر این عبارت دومرحله‌ای بودن، رسیدگی به درخواست‌های سرمایه‌گذاری را نشان می‌دهد. از طرف دیگر، عبارت «حسب مورد» این ابهام را ایجاد می‌کند که هر درخواست حسب مورد باید در کارگروه شهرستان و یا استان مطرح شود. بنابراین عبارت‌پردازی دارای اشکال بوده و نیاز به اصلاح دارد.

۶. عبارت «پاسخ‌های واصله» دارای ابهام است و مشخص نشده است پاسخ‌های واصله از چه شخص یا اشخاصی و درخصوص چه موضوعاتی خواهد بود.

۷. با توجه به اینکه اعضای کارگروه از دستگاه‌های اجرایی مختلف هستند، در صورت رد درخواست متقاضی، سازوکاری جهت اعلام دقیق دلایل رد درخواست پیش‌بینی نشده است، تا متقاضی با استناد به آن دلایل، از تصمیم کارگروه در دادگاه صالح شکایت به‌عمل آورد. لذا به‌دلیل نبود شفافیت در این ماده، ممکن است حقوق افراد تضییع شود.

تبصره «۲» ماده (۲)

ارتباط فرایند موضوع این تبصره درخصوص طرح مباحث در هیئت وزیران، با فرایند مطروحه در تبصره «۵» ماده (۱) مشخص نیست. علاوه‌بر این عبارت «تصمیم‌گیری در سطح ملی» ابهام دارد.

ماده (۳)

عبارت «تشکیلات مشابه» دارای ابهام است؛ لذا مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به‌نظر می‌رسد.

۳. دلایل کمیسیون اجتماعی مجلس یازدهم در رد کلیات «طرح تشکیل کمیته (ستاد) جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»

با توجه به مشابهت کامل طرح ارائه شده با طرح پیشین به شماره ثبت ۶۸ - که کلیات آن در کمیسیون اجتماعی رد شده است - دلایل رد می‌توان برای این طرح نیز مطرح شود. دلایل رد طرح به‌شرح زیر است:

۱. مغایرت طرح با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری به‌دلیل ابهام و مشخص نبودن اعضای کمیته مصرح در تبصره «۱» ماده (۱)،

۲. تبصره «۲» ماده (۲) طرح، معیاری برای احراز درخواست‌های سطح ملی و محلی ارائه ننموده و از این حیث واجد ابهام است،

۳. مغایرت طرح با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی: (در ماده (۲) اختیار صدور مجوز برای متقاضی واجد شرایط لازم برای

کمیته (ستاد) در نظر گرفته شده که به دلیل اینکه فرایند استعلام مستلزم طی روند قانونی و اداری است که در مقررات قبلی الزامی شده از این حیث مغایر ایجاد نظام اداری صحیح بوده و مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است،
۴. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۷ به پیشنهاد کارگروه رفع موانع جهش تولید (۷) ماده تصویب و ضرورت تصویب برخی مواد پیشنهادی مرتفع شده است.

جمع بندی و نتیجه گیری

مهم ترین ایراد «طرح تشکیل کارگروه جذب سرمایه های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»، پیشنهاد افزودن نهادهایی به نهادهای موجود با وظایفی مشابه است. درحالی که به نظر می رسد تعدد و تکثر چنین نهادهایی، نه تنها به دستیابی به هدف قابل تقدیر حمایت از سرمایه گذاری و تولید کمکی نکرده است، بلکه در موارد زیادی به همپوشانی ها و اختلافات صلاحیتی، موازی کاری ها و اختلال های نهادی انجامیده است. با توجه به نهادها و ستادهای موجود در کشور که وظایف و اختیارات آنها به نحوی به موضوع حمایت از تولید و سرمایه گذاری مربوط است، به نظر می رسد در جهت خلاف طرح پیشنهادی، باید به سمت ادغام و کاهش نهادهای موازی و هم عرض گام برداشت و بدین وسیله، کارایی و اثربخشی سیاست ها و قوانین مربوط را افزایش داد. به عبارت دیگر، برای رفع موازی کاری ها و در جهت افزایش کارآمدی، مسئولیت پذیری و پاسخگویی نهادهای ذی ربط، باید از ایجاد نهادهایی با عناوین مختلف برای انجام کارویژه های واحد و یکسان پرهیز کرد.

براساس توضیحات مطرح شده، رد کلیات طرح مورد بررسی پیشنهاد می شود.