

نگاهی به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون اصل

از بخش‌های خصوصی و تعاونی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی با حکم رییس جمهور خواهد بود. از جمله مهمترین وظایف و اختیارات این شورا عبارتند از:

□ نظارت بر فرآیند اجرای سیاست کلی اصل ۴۴، تصویب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، نظام‌نامه‌ها و ضوابطی که در این قانون مرجع تصویب آن شورا است. □ فراخوان و تشویق عموم به سرمایه‌گذاری، کارآفرینی و بهبود فضای کسب و کار.

● شورای رقابت

در ماده ۵۴ برای نیل به اهداف این قانون، شورایی تحت عنوان «شورای رقابت» تشکیل خواهد شد که ریاست آن، برعهده یکی از اقتصاددانان عضو شورا بوده و وظایف زیر را برعهده دارد:

□ تشخیص مصداق رویه‌های ضد رقابتی و معافیت‌های موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیت‌ها □ ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد ۴۵ تا ۴۹

□ تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجرای این فصل و دستورالعمل‌های داخلی شورا

□ ارائه نظرات مشورتی به هیأت وزیران برای تنظیم لوایح مورد نیاز

□ تصویب ضوابط تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد

چالش‌های پیش روی اجرای قانون

اگر چه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تصویب قانون اجرای این سیاست‌ها فرصت بزرگی برای تحرک فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود، ولی اجرای آن، به دلیل وجود برخی تناقض‌ها، در عمل با مشکلات زیر مواجه خواهد شد که در این بخش به برخی از این مشکلات اشاره می‌شود:

۱) سیاست کلی اصل ۴۴ و به تبع آن، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی، همزمان دو هدف «ارتقای بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی» و «گسترش مالکیت عمومی و تأمین عدالت اجتماعی» را دنبال می‌کند. این موضوع، به لحاظ تئوریک با تناقضاتی روبه‌رواست.

۲) اگرچه در صدر بند «الف» ماده ۳، مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت دولت برای بنگاه‌های مشمول به هر شکل ممکن ممنوع اعلام شده است، ولی تبصره ۲ همان ماده، شروع فعالیت دولت در حوزه فعالیت بنگاه‌های مزبور را با تصویب مجلس برای مدت معینی بلامانع دانسته است.

۳) در حالی که در ماده ۳۰، موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع قانون، ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های محروم و مستضعف، اختصاص به تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی، اعطای تسهیلات بخش غیردولتی جهت تقویت آنها، توسعه اقتصادی

قانون جدید اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابهاماتی را در بر دارد که ارجح است در عمل، به نفع بخش خصوصی مرتفع شود.

کتمان وقایع مالی یا انتشار گزارش‌های مالی غیرواقع، جهت پنهان نمودن وضعیت واقعی بنگاه نمایند، متخلف محسوب می‌نماید که برای آن، مجازات‌هایی مقرر در مواد ۷۳ و ۷۶ قانون مزبور، پیش‌بینی شده است. در تبصره ۳، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است، خسارات ناشی از کتمان وقایع مالی یا انتشار گزارش‌های مالی غیرواقع را با رأی مراجع ذیربط به خریداران خسارت دیده پرداخت نماید.

نهادهای موجود در قانون

اجرای سیاست کلی اصل ۴۴ نیاز به تغییر و تحولات بنیادین در فرآیندهای مدیریتی و نظارتی نظام بوروکراسی کشور دارد. بر این اساس، در قانون اجرای این سیاست‌ها نهادها و مراجعی با ویژگی‌های خاص جهت تسهیل فرآیند اجرا و نظارت به شرح زیر، پیش‌بینی شده‌اند.

● هیأت واگذاری

هیأت واگذاری از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر دادگستری، رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (معاون راهبردی فعلی رییس جمهور)، وزیر وزارتخانه ذیربط به عنوان ناظر بدون حق رأی و دو نفر از نمایندگان به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی که دبیرخانه آن در سازمان خصوصی‌سازی خواهد بود، تشکیل خواهد شد. از جمله وظایف این هیأت عبارتند از:

□ اجرای برنامه‌ها و خط مشی‌های کلی واگذاری و تعیین تکلیف بنگاه‌های مشمول واگذاری □ تهیه آیین‌نامه نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری

□ تهیه آیین‌نامه شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چارچوب □ تهیه پیشنهاد واگذاری بلوکی بنگاه‌های مشمول واگذاری در بورس‌های خارجی

● شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

در ماده ۴۲ آمده است: به منظور هماهنگی، نظارت و کنترل اجرای سیاست‌های کلی، شورای عالی سیاست‌گذاری به ریاست رییس جمهور و یا معاون اول وی تشکیل می‌شود که از جمله اعضای آن، رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و سه نفر خبره اقتصادی

گسترش بی‌رویه حضور دولت در عرصه‌های مختلف اقتصادی، ناکارآمدی بخش عمومی و افزایش بی‌رویه هزینه‌های عمومی کشور، تصمیم‌گیران را بر آن داشت تا محدوده حوزه فعالیت‌های اقتصادی مقید در اصل ۴۴ قانون اساسی را مورد تجدیدنظر قرار دهند.

سیاست‌های کلی این اصل مهم توسط مقام معظم رهبری در خردادماه ۸۴ ابلاغ شد و پس از طی مراحل مختلف، در سال ۸۵ دولت و مجلس همزمان، هر کدام طرح و لایحه‌ای را در این خصوص تهیه کردند که با اعلام وصول لایحه دولت، طرح مجلس کنار گذاشته شد؛ گرچه در حین بررسی، بخش اعظمی از محتوای آن در لایحه

گنجانده شد. لایحه مزبور پس از بررسی در کمیسیون ویژه، به صورت تلفیقی از محتویات طرح ارائه شده توسط مجلس و لایحه دولت در مهر ماه ۸۶ در صحن علنی مجلس به تصویب رسید که مشتمل بر ۱۰ فصل و ۹۵ ماده و برخی مواد الحاقی است و متعاقباً، ایرادات شورای نگهبان نیز برطرف شد.

نظارت بر فرآیند واگذاری شرکت‌ها

بر اساس ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است: الف) اطلاعات و مدارک و صورت‌های مالی مربوط به بنگاه‌های قابل واگذاری را دریافت و توسط حسابرسان خبره، بررسی و تأیید نماید. ب) در صورت تقاضای خریدار، اطلاعات، مدارک و صورت‌های مالی تأیید شده را در اختیار آنها قرار دهد.

از سوی دیگر، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است با رعایت مفاد این ماده برای فروش بنگاه‌های مشمول واگذاری، بازاریابی نموده و فرآیند واگذاری را پس از طی مراحل مذکور در این قانون، با زمان‌بندی مشخص دو ماهه انجام دهد.

در تبصره ۱ ماده ۱۷ آمده است که تخلف از احکام این ماده یا ارائه اطلاعات ناقص یا نادرست یا کتمان اطلاعات، مشمول حکم ماده ۸۶ این قانون است. همچنین، بر اساس تبصره ۲، اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و سایر مدیران، بنگاه‌هایی را که اقدام به



مناطق کمتر توسعه یافته توسط مشارکت بخش های غیردولتی، تکمیل طرح های نیمه تمام شرکت های دولتی، ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه های نوین و پرخطر، بازسازی ساختاری بنگاه ها جهت واگذاری اعلام شده است. در ماده الحاقی، دولت صرف درآمد واگذاری موضوع جهت پرداخت افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت ناشی از اجرای قانون مدیریت، خدمات کشوری را مجاز شمرده است.

(۴) در ماده ۶، مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع

ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکت های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم در مجموع تا ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا یا خدمت را دارند. این ماده در واقع، در مورد میزان و سهم حضور مؤسسات عمومی غیردولتی در بازار کالا و خدمات را مشخص کرده است. دستگاه های مزبور می توانند با تغییراتی جزئی در اساسنامه یا قانون تشکیل خود، وارد فعالیت های اقتصادی شده و فعالیت بخش خصوصی را تحت الشعاع قرار دهند. ■

تأمین اجتماعی و مسایل رویاروی کارگران و کارفرمایان

رابطه شکننده

تأمین اجتماعی، در قانون و در اجرا نیازمند پاره ای از اصلاحات جهت ترمیم رابطه کارفرما و کارمند/کارگر است.

با گذشت ۳۳ سال از اجرای قانون تأمین اجتماعی، هرچند تغییرات و اصلاحات جزئی در قانون و همچنین ساختار سازمان مربوط به عمل آمده، ولی با توجه به تغییرات و دگرگونی هایی که از لحاظ اقتصادی- اجتماعی در کشور رخ داده و گروه های زیادی از نیروی انسانی از بخش کشاورزی به سوی صنعت و خدمات روی آورده اند، معذک این قانون دستخوش تغییرات و اصلاحات مورد نیاز نگردیده و ساختار سازمان نیز به همان شکل باقی مانده است. در این بخش، مشکلات و موانع موجود، مورد بررسی قرار می گیرد.

مواد مورد اعتراض کارفرمایان

● ماده ۲۸ قانون در مورد میزان بیمه کارفرمایان است. اکثر کارفرمایان، از میزان درصد بالای حق بیمه کارفرمایان به میزان ۲۳ درصد مزد کارگر ناراضی هستند.

● ماده ۳۷ شامل دو مورد است:

(۱) نقل و انتقال عین یا منافع مؤسسات و کارگاه های مشمول قانون

(۲) صدور یا تجدید پروانه کسب و کار یا همه نوع فعالیت دیگر. در هر دو مورد فوق، متقاضی باید مفاصاحساب پرداخت حق بیمه را ارائه دهد و این خود، مشکلات بسیاری برای کارفرمایان ایجاد می کند.

● ماده ۳۸ مربوط به سپردن کار به پیمانکار می باشد. در این ماده، وظایفی برای کارفرما پیش بینی گردیده است.

● ماده ۴۳ مربوط به اعضای هیأت بدوی تشخیص و ماده ۴۴ مربوط به هیأت تجدید نظر می باشد که نسبت اعضای هیأت های مذکور نامتناسب بوده و بیشتر نمایندگان سازمان یا شورای عالی سازمان در آن عضویت دارند، به عنوان نمونه، در هیأت تجدید نظر، نماینده کارگر وجود ندارد.

● مواد ۴۹ و ۵۰ قانون در مورد وصول مطالبات سازمان می باشد که کارفرمایان را با مشکلات فراوانی مواجه می سازد.

● ماده ۴۹ مقرر می دارد، مطالبات سازمان جزئی از مطالبات ممتاز می باشد و باید قبل از سایر مطالبات

همچنین، دفاتر و مدارک لازم را در موقع مراجعه بازرس سازمان در اختیار او بگذارند. بازرسان سازمان می توانند از تمام یا قسمتی از دفاتر و مدارک مذکور، رونوشت یا عکس تهیه و برای کسب اطلاعات لازم، به هر یک از رؤسا و کارمندان و کارگران و مراجع ذیربط مراجعه کنند.

ضرورت بازنگری در شیوه های اجرایی

با وجود مذاکراتی که بین نمایندگان تشکلهای کارفرمایی و مدیران سازمان در مورد قانون تأمین اجتماعی و سایر مقررات مربوط و چگونگی اجرای آن از سوی مجریان در تهران و شعب سازمان در استان ها انجام یافته و در اثر تعامل صورت گرفته، برخی آیین نامه ها و بخشنامه ها اصلاح شده و چگونگی اجرای آن نیز دستخوش بهبود گردیده است. ولی این دگرگونی ها در همان سطح بالا باقی مانده و به بدنه سازمان منتقل نشده است. در واقع، مجریان قانون توجهی به تعاملات به دست آمده ندارند و غالباً بخشنامه ها و آیین نامه ها را با توجه به نظرات و اندیشه های خود اجرا می کنند و در نتیجه، عوارضی در ارتباط بین سازمان، کارفرمایان و کارگران به شرح زیر رخ می نماید.

● وجود فرهنگ ضد کارفرمایی و سرمایه ستیزی در میان برخی از مجریان قانون موجب گردیده است که برخورد آنان با کارفرمایان و بیمه شدگان مناسب نبوده و گاه به تندی گراید و این امر سبب می شود که مجریان، هنگام تصمیم گیری، عادلانه و منطقی عمل ننمایند.

● رفتار مجریان با بیمه شدگان به روایی که بیان شد غالباً موجب شکایت و اعتراض بیمه شدگان به کارفرمایان گردیده و این وضع، غالباً بر روند تولید اثر گذاشته و کیفیت و کمیت تولید را تحت تاثیر قرار می دهد.

● عدم پذیرش روزه های کارکرد بیمه شدگان مندرج در صورت مزد و حقوق ارسالی کارفرما و اصرار به نوشتن ۳۰ تا ۳۱ روز کارکرد در صورت مزد و حقوق.

● مغایرت مفاد گزارش های بازرسی با اطلاعات موجود در سیستم رایانه ای ثبت شده که ملاک عمل قرار می گیرد.

● عدم دریافت صورت مزد و حقوق و حق بیمه کارکنان کارگاه هایی که طبق گزارش تعطیل و فاقد فعالیت و یا کارگر اعلام شده اند؛ بدون این که در مورد فعالیت مجدد و وجود کارگر در آن تحقیق و بررسی شود.

● عدم ثبت ترک کار اعلام شده در لیست کارفرما در سیستم رایانه ای یا ثبت نادرست اطلاعات.

● تنوع و تعدد مقررات؛ بخشنامه ها، آیین نامه ها و دستورالعمل ها که در موارد بسیار، نه تنها کارفرمایان، بلکه مجریان نیز از آن بی اطلاع می باشند.

● لزوم رعایت اصل براءت در مورد کارفرمایان و بیمه شدگان از سوی مجریان قانون تا همواره هر دو گروه در معرض اتهام قرار نگیرند.

بدین ترتیب، برای رفع مشکلات و مسایل رویاری کارفرمایان و کارگران در زمینه قانون و مقررات تأمین اجتماعی و شیوه های اجرایی آن باید گام های اساسی برداشته شود. ■



پرداخت شوند، حال آن که، در مورد مزد و مالیات نیز چنین مقرراتی وجود دارد. ماده ۵۰ مقرر می دارد مطالبات سازمان در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی، به وسیله مأمورین اجرای سازمان، قابل وصول می باشد. دو ماده مذکور و آیین نامه اجرایی آن که مبتنی بر صدور اجراییه و بازداشت اموال منقول و غیر منقول و تعطیل کارگاه است، غالباً کارفرمایان را دچار عسر و حرج می سازد.

● ماده ۶۶ مقرر می دارد، هرگاه وقوع حادثه و بیماری مستقیماً ناشی از عدم رعایت مقررات حفاظتی یا بهداشتی از سوی کارفرما باشد، سازمان هزینه های مربوط به معالجه، غرامات، مستمری ها و غیره را پرداخته و از کارفرما وصول خواهد کرد.

مشکل مهم این ماده برای کارفرما، تشخیص درست بازرس سازمان می باشد که بر اساس آن، سازمان اقدام خواهد کرد و بازرس نیز بعضاً به نفع سازمان نظر می دهند.

● ماده ۳۵ قانون مقرر می دارد سازمان می تواند در موارد لزوم با تصویب شورای عالی سازمان مزد یا حقوق بیمه شدگان بعضی از فعالیت ها را طبقه بندی نماید و حق بیمه را به مأخذ درآمد مقطوع وصول و کمک های نقدی را بر همان اساس، محاسبه و پرداخت نماید. در این ماده، ضابطه و معیاری برای تعیین مزد ثابت معین نگردیده و لذا، همواره مورد اعتراض کارفرمایان و کارگران قرار گرفته است.

● ماده ۴۷ قانون مقرر می دارد کارفرمایان مکلف هستند صورت مزد و حقوق و مزایای بیمه شدگان و