

## به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح تبصره (۳) بند «الف» ماده (۳) قانون اصلاح موادی از قانون  
برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران  
و اجراء سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»

## مقدمه

طبق سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری درباره اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن، دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها گروه یک ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی است، حق فعالیت ندارد و باید تا پایان قانون برنامه چهارم تمام این فعالیت‌ها را به بخش‌های غیردولتی واگذار نماید. اما در تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) برای اینکه اختلالی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته و گسترش فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر پیش نیاید دولت مجاز شده است تا از طریق سازمان‌های توسعه‌ای در این مناطق و تا سقف ۴۹ درصد با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند. در این موارد دولت مکلف است سهام دولتی را در بنگاه جدید حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری به بخش غیردولتی واگذار کند.

حال تعدادی از نمایندگان محترم مجلس با هدف توسعه مناطق محروم و گسترش اختیارات دولت طرحی ارائه داده‌اند تا دولت بتواند در مناطق مذکور، در فعالیت‌های موضوع گروه یک، بدون مشارکت بخش غیردولتی سرمایه‌گذاری کند. وجه ممیزه طرح حاضر نسبت به تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون شامل موارد ذیل است:

۱. طبق این طرح در مناطق کمتر توسعه‌یافته و محروم دولت می‌تواند برای فعالیت‌های گروه یک بدون مشارکت یا با مشارکت بخش‌های غیردولتی سرمایه‌گذاری کند. درحالی که در قانون، مشارکت با بخش غیردولتی الزامی است و سهم دولت در این سرمایه‌گذاری‌ها نمی‌تواند از ۴۹ درصد فراتر رود.

۲. طبق این طرح دولت مکلف شده است که سهم خود را حداکثر بعد از پنج سال پس از بهره‌برداری واگذار نماید. این زمان در قانون سه سال است.

۳. طبق طرح ارائه شده ملاک تشخیص مناطق کمتر توسعه‌یافته بالا بودن نرخ بیکاری از متوسط نرخ بیکاری کشور است. اگرچه در قانون ملاکی برای این موضوع ارائه نشده، لکن سازوکار مشخصی برای تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته وجود دارد.

۴. طبق طرح حاضر، دولت می‌تواند در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر از طریق سازمان‌های توسعه‌ای (مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) تا سقف ۴۹ درصد با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند و می‌تواند بعد از بهره‌برداری سهام خود را واگذار نماید ولی الزامی برای این منظور وجود ندارد.

۵. طبق طرح حاضر فعالیت سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و شرکت‌های تابعه استانی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته و محروم مرزی و مستعد ادامه می‌یابد. این درحالی است که در راستای اجرای قانون طبق تصویبنامه شماره ۱۰۴۶۰/ت/۴۳۰۸۱ک، مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴، سازمان‌های توسعه‌ای شامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی تعیین شده‌اند و فقط همین دستگاه‌ها مجاز به سرمایه‌گذاری مشترک در مناطق کمتر توسعه‌یافته و در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر هستند.

## اظهار نظر کارشناسی

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، اشکالات زیر را روشن می‌کند:

۱. جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «وجوه حاصل از سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به‌ترتیب زیر مصرف می‌شود: ۵-۲ مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۹ درصد به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته».

لذا نظر به اینکه حکم مندرج در تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون برگرفته از سیاست‌های کلی نظام بوده و به‌عبارت دیگر سقف ۹ درصد سرمایه‌گذاری بخش دولتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته به‌موجب سیاست‌های کلی نظام مقرر گشته است، طرح پیشنهادی مغایر این بخش از سیاست‌های کلی نظام بوده و به‌تبع آن مغایر بند «۱» اصل یکصد و سه قانون اساسی است. لذا متن تبصره «۳» پیشنهادی مغایر سیاست‌های کلی و مغایر قانون اساسی است و باید حذف گردد. با حذف متن تبصره «۳» بندهای «۱» و «۲» نیز منتفی خواهند شد.

علاوه بر ایراد قانونی فوق‌الذکر می‌توان اشکالات زیر را نیز به این طرح وارد دانست.

۱. شناخت و تعیین مصادیق مناطق توسعه‌نیافته، فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر با دولت است. بنابراین وقتی با اصلاح بند «الف» تبصره «۳» قانون دست دولت برای سرمایه‌گذاری بدون قید و شرط در فعالیت‌های گروه یک باز گذاشته شود، قدرت تشخیص بیش از حدی به مجری اعطا می‌کند که بی‌شک به توسعه بیش از اندازه، بی‌قاعده و غیرضرور دولت منتهی می‌گردد و عملاً قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بی‌اثر می‌شود.

۲. طبق اطلاعات دریافتی از سازمان‌های توسعه‌ای طرح‌های محدودی در سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ شروع شده است که این طرح‌ها عمدتاً در قالب صنایع نوین و برخی از آنها با مشارکت ۱۰۰ درصدی دولت در حال انجام است. در مورد طرح‌های پتروشیمی هنوز توافق کاملی از نوین و پرخطر بودن صنایع وجود ندارد و بنابراین این طرح‌ها با مشارکت حداکثر ۲۰ درصدی دولت شروع شده است. در مجموع به‌نظر می‌رسد بند «الف» تبصره «۳» ماده (۳) مانعی برای توسعه مناطق محروم نبوده و این مناطق نیازمند ایجاد زیرساخت‌ها و حمایت‌های مالی از بخش خصوصی است.

۳. نحوه تأمین منابع مالی اجرای این طرح‌ها از دیگر چالش‌های این سرمایه‌گذاری‌هاست. یعنی روشن نیست که دولت با کدام منابع مالی اجازه دارد و می‌تواند سهم خود از سرمایه‌گذاری‌ها را تأمین نماید و آیا گسترش اختیارات دولت در سرمایه‌گذاری با توان مالی آن سازگاری دارد یا خیر؟

۴. ابهام در تشخیص مناطق درحال توسعه و محروم در این پیشنهاد به قوت خود باقی است و حتی به نحوی تشدید نیز می‌گردد. چرا که ملاک تشخیص این مناطق بیشتر بودن نرخ بیکاری منطقه از متوسط نرخ بیکاری کشور است. چنین ملاکی علاوه بر اینکه منجر به آن می‌شود که نیمی از مناطق کشور توسعه‌نیافته قلمداد کردند بلکه ممکن است در برهه‌هایی از زمان شهرهایی نظیر شیراز و اصفهان نیز توسعه‌نیافته قلمداد کردند. برای نمونه، طبق نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در سال ۱۳۸۸ درحالی که نرخ بیکاری در استان‌های خراسان جنوبی و هرمزگان به‌ترتیب ۷ و ۶/۹ درصد است در استان‌های فارس و اصفهان نرخ بیکاری به‌ترتیب ۱۴/۴ و ۱۲ درصد است. در این سال مرکز آمار ایران متوسط نرخ بیکاری کشور را ۱۱/۹ اعلام کرده است.<sup>۱</sup>

بنابراین، قرار دادن نرخ بیکاری به‌عنوان ملاکی برای تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته به هیچ وجه قابل دفاع نبوده و شاخص‌های به‌مراتب مستدل‌تری مانند درآمد سرانه و شاخص‌های فرهنگی و... باید ملاک تشخیص این مناطق قرار گیرد. ضمناً این تعریف از مناطق کمتر توسعه‌یافته اجرای قوانین مرتبط دیگر را مختل می‌کند.

۵. طبق تصویب‌نامه شماره ۷۶۲۵۴/ت ۳۶۰۹۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیئت محترم وزیران، مناطق کمتر توسعه‌یافته و محروم مشخص شده است. در این مصوبه بعضاً بخشی از یک شهرستان به‌عنوان منطقه محروم معین شده و بنا به تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) سرمایه‌گذاری و مشارکت دولت تا سقف ۹ درصد در این مناطق مجاز است. حتی در این موارد نیز چون حریمی برای سایر سرمایه‌گذاری‌ها به غیر از حوزه جغرافیایی تعیین نمی‌شود، لذا این قانون می‌تواند سرمایه‌گذاری‌های متعدد دولتی را در منطقه‌ای از یک شهرستان یا حوزه جغرافیایی و در جوار مناطق توسعه‌یافته رقم بزند.

۶. حضور دولت اگرچه به برخی سرمایه‌گذاری‌ها می‌انجامد ولی در عین حال به‌عنوان رقیب بخش خصوصی مطرح می‌شود که خود از موجبات توقف فرآیند توسعه است. بنابراین، آنچنان که در قانون نیز به‌درستی اشاره شده است مشارکت دولت فقط باید در شکل مشارکت تا سقف ۹ درصد و بدون ایجاد شرکت‌های جدید دولتی حاصل شود.

۱. مرکز آمار ایران، ۱۳۸۸.

۷. نظر به اینکه توسعه زیربناهای فیزیکی، مالی و حقوقی بیش از فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) مورد نیاز مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته است و دولت نیز مسئولیت مشخصی در تدارک این زیربناها دارد، بنابراین باید مصادیق و محورهای مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری دولتی با دقت بیشتری تعریف شود و یا سازوکاری برای تعریف اولویت‌های سرمایه‌گذاری تعبیه گردد.

۸. طبق آخرین بررسی‌ها، میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های خاتمه‌یافته ۱۰/۷ سال و مدت زمان پیش‌بینی شده برای پروژه‌های جدید، ۲/۶ سال است. بنابراین حدود ۸ سال در بهره‌برداری و برنامه‌ریزی زمانی پروژه‌ها وقفه وجود دارد.<sup>۱</sup> که این مدت علاوه بر زمان پنج ساله‌ای است که دولت فرصت دارد سهم خود را از سرمایه‌گذاری‌ها واگذار نماید. این فرآیند موجب گسترش دولت و ایجاد هزینه‌های قابل توجهی خواهد بود که درخصوص محل تأمین منابع آن نگرانی‌های عدیده‌ای وجود دارد. ضمن اینکه بعد از اتمام واگذاری‌ها تا چند سال آینده نمی‌توان به منابع حاصل از واگذاری در تأمین مالی این سرمایه‌گذاری‌ها اتکا کرد.

۹. تجربه خصوصی‌سازی در ایران نشان داده است که عملاً واگذاری با کندی پیش می‌رود، در عمل به بخش خصوصی واقعی واگذار نمی‌شود و سهم بخش عمومی غیردولتی و زیرمجموعه‌های دولتی از واگذاری‌ها بسیار زیاد است.<sup>۲</sup> لذا امید به اینکه در بازه‌های ۳ یا ۵ ساله سهام دولت واگذار گردد چندان واقع‌بینانه نیست. چرا که فرآیند واگذاری طرح‌های سرمایه‌گذاری دولتی در این طرح و حتی قانون بسیار خوشبینانه دیده شده است و چه بسا در عمل شناسایی سرمایه‌گذاری‌های جدید که در قالب ایجاد شرکت‌های جدید دولتی رخ می‌دهد و واگذاری آنها پس از بهره‌برداری به سختی ممکن شود.

### نتیجه‌گیری

با عنایت به مباحث فوق، این طرح با بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مغایرت دارد و پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم این طرح را رد نمایند. علاوه بر این، در صورت تصویب این طرح انتظار می‌رود سرعت بزرگ شدن دولت بیش از سرعت کوچک شدن آن شود. طولانی بودن زمان اجرای پروژه‌ها، ابهام در نحوه تأمین منابع مالی، تأکید بر طرح‌های سرمایه‌گذاری به جای پرداختن به زیرساخت‌های توسعه، نادیده گرفتن فرآیند متعارف و جاافتاده شناسایی مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته با در نظر گرفتن تنها نرخ بیکاری، از استدلالاتی است که طرح ارائه شده را غیرقابل دفاع ساخته است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۷): فصل نهم - بودجه و نظارت، مسلسل ۱۰۲۶۴، ۱۳۸۹، ص ۳.

۲. دیوان محاسبات کشور، «بررسی روند خصوصی‌سازی در ایران»، معاونت فنی و امور حسابرسی کشورها، خردادماه، ۱۳۸۹.