

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 توسعه یافته 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. با توجه به محدودیت‌هایی که تبصره یاد شده برای سرمایه‌گذاری دولت در مناطق توسعه نیافته پدید آورده بود تعدادی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با دغدغه توجه به مناطق توسعه نیافته و توسعه همه‌جانبه کشور طرحی را با عنوان «طرح اصلاح تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» و با قید یک فوریت ارائه دادند که یک فوریت این طرح در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ ۱۳۸۹/۶/۸ به تصویب نرسید. این طرح پس از بررسی‌های کارشناسی در کمیسیون‌های ذیربط به‌ویژه کمیسیون صنایع و معادن و کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل چهارم و چهارم با تغییراتی در متن و عنوان مواجه شد و به «طرح اصلاح قانون موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» تغییر نام داد. ماده واحده طرح پیشنهادی مقرر می‌دارد که عنوان قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» تغییر یافته و تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) آن اصلاح و دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۴» و «۵» به آن الحاق شده است.

سایر مفاد مهم طرح نهایی پیشنهادی در مقایسه با تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) به شرح زیر است:

- سقف ۴۹ درصدی مشارکت دولت در طرح‌های مرتبط با فعالیت‌های گروه یک در مناطق توسعه نیافته برداشته شده است.

- سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین شده است.

اظهار نظر کارشناسی

اگرچه نسبت به طرح اولیه ایرادات طرح تا حدودی رفع شده است^۱ منتهی کماکان با اشکالاتی مواجه است که اهم آن به شرح زیر است:

۱. برای اطلاعات بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۲۲۰۱۰۴۴۸ مراجعه شود.

۱. نگرانی که تصویب طرح پیشنهادی می‌تواند پدید آورد گسترش سرمایه‌گذاری دولت به رغم الزام دولت به پایان دادن به سرمایه‌گذاری در فعالیتهای گروه یک است، زیرا 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^۱ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، ص ۳) این مدت علاوه بر زمان سه‌ساله‌ای است که دولت فرصت دارد سهم خود را از سرمایه‌گذاری‌ها واگذار نماید. لذا این فرآیند موجب گسترش دولت و ایجاد هزینه‌های قابل توجه خواهد شد و چه بسا رشد سرمایه‌گذاری دولت بیشتر از کاهش آن باشد. البته ارائه فهرست طرح‌ها به مجلس و معتبر بودن حکم تا پایان برنامه پنجم تا حدودی این نگرانی را کاهش می‌دهد.

۲. اگر تعریف توسعه‌نیافتگی مطابق با روال عمومی که در قوانین دیگر پذیرفته شده و مبنای عمل دولت است، را بپذیریم طرح یاد شده می‌تواند به‌منزله تهدیدی برای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم در بیاید، زیرا طبق تصویب‌نامه شماره ۷۶۲۵۴/ت ۳۶۰۹۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران، که مناطق کمتر توسعه‌یافته و محروم مشخص شده است، 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 ۴۹ 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. بنابراین آنچه باید مورد توجه قرار گیرد این است که چون شناخت و تعیین مصدایق مناطق توسعه‌نیافته، فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر با دولت است، دست دولت برای سرمایه‌گذاری بدون قید و شرط در فعالیتهای گروه یک باز است و عملاً دولت «قدرت تشخیص» بیش از حدی پیدا می‌کند که به توسعه بی‌قاعده آن منتهی می‌گردد. ازسویی این دسته از تولیدات دولت مجدداً در بازارها رقیب تولیدات بخش خصوصی شده و بخش خصوصی را تهدید می‌کند.

۳. در شرایط فعلی و بر مبنای عملکرد تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) و با وجود اینکه در مواردی سقف ۴۹ درصد مشارکت دولت نیز به ۱۰۰ درصد رسیده است، چون سرمایه‌گذاری‌ها اساساً خاص بوده و در شهرک‌های صنعتی متمرکز شده بنابراین به توسعه‌نیافتگی منجر نشده شد. ضمن اینکه تأکید سرمایه‌گذاری در مناطق محروم عمدتاً بر روی واحدهای پتروشیمی بوده که جزء صنایع آلاینده طبقه‌بندی می‌شوند و از این جهت برخی از مزیت‌های بالقوه مناطق توسعه‌نیافته را نیز از بین می‌برند. در کل پیش از سرمایه‌گذاری دولت در فعالیتهای گروه یک باید به تقویت زیربنای مناطق محروم که دولت مسئولیت مشخصی در قبال آنها دارد پرداخت و حمایت‌های روشمندی را از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این مناطق سامان داد.

۴. در حال حاضر و طبق تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۴۶۰/ت ۴۳۰۸۱ ک، 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. بر این مبنای به نظر می‌رسد سازمان‌های یاد شده به اندازه کافی از اختیارات و توانایی برای اجرای سیاست‌های دولت در فعالیتهای صنعتی برخوردارند و فعالیتهای حاکمیتی مرتبط با سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران نیز می‌تواند به سازمان‌های یاد شده به‌ویژه سازمان گسترش منتقل شود.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مباحث فوق، اگرچه تصویب طرح پیشنهادی به افزایش سرمایه‌گذاری دولت در مناطق توسعه‌نیافته منجر می‌شود منتهی باید به این نکته عنایت داشت که:

۱. سرمایه‌گذاری دولت فقط محدود به فعالیتهای گروه یک نیست و دولت می‌تواند با اولویت مناطق توسعه‌نیافته فعالیتهای گروه دو و سه را در مناطق کمتر توسعه‌نیافته سازماندهی کند،

۲. پیش از سرمایه‌گذاری دولت در فعالیتهای گروه یک این زیربنای مناطق توسعه‌نیافته است که باید مورد توجه قرار گیرد،

۳. در هر حال باید فعالیت بخش خصوصی را در مناطق توسعه‌نیافته مشمول حمایت‌های روشمندی قرار داد و موانع فعالیت آن را برداشت،

۴. تجربه سرمایه‌گذاری دولت و عملکرد تبصره «۳» بند «الف» نشان می‌دهد که توسعه‌نیافتگی فراتر از ایجاد چند شرکت تولیدی و گاه

آلاینده است که مزیت‌های بالقوه مناطق کمتر توسعه‌نیافته را نیز به قهقرا می‌برد،

۵. به سرمایه‌گذاری و اتمام طرح‌های نیمه‌تمام واقع در مناطق توسعه‌نیافته اولویت بیشتری در مقایسه با تعریف طرح‌های جدید داده

شود. بنابراین ضمن پیشنهاد به پذیرش طرح پیشنهادی کمیسیون ویژه اصل چهارم توصیه می‌شود در چارچوب وسیع‌تری

محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق محروم مورد توجه واقع شود تا این قانون به سرنوشت «قانون الزام دولت برای جبران عقب‌ماندگی‌های

استان‌ها و مناطقی که شاخص‌های توسعه آنها زیر شاخص میانگین کشور است» (مصوب سال ۱۳۸۱) دچار نشود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۷): فصل نهم، بودجه و نظارت، دفاتر مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات حقوقی، شماره