

شماره چاپ: ۵۶۶

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۲۸۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۳/۱۱

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاستهای کلی

اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»

۲. درباره مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱-۱۳۲۶۴

آذرماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. جایگاه سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیتهای اقتصادی
۶	۲. مبنای حقوقی فعالیتهای اقتصادی سازمان‌های توسعه‌ای
۹	۳. دامنه سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای
۱۰	۴. ارزیابی مواد طرح پیشنهادی درباره مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای
۱۰	۴-۱. مجوز سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای
۱۰	۴-۲. در اختیار داشتن حقوق مالکانه سهام شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه‌ای تا قبل از
۱۲	واگذاری
۱۲	۴-۳. واریز منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای به خود
۱۷	سازمان‌ها
۲۰	جمع‌بندی
۲۴	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاستهای کلی اصل
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»
۲. درباره مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای

چکیده

این گزارش با هدف بررسی سه ماده پیشنهادی (مواد (۸)، (۹) و (۱۰)) در طرح اصلاح موادی از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی برای حل مشکل سازمان‌های توسعه‌ای (ایدرو و ایمیدرو) طراحی شده است. حذف بروکراسی اداری در اخذ مجوز از دولت برای سرمایه‌گذاری این سازمان‌ها در فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، «مدیریت شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان‌ها توسط خودشان تا قبل واگذاری» و «بازگشت بخشی از منابع حاصل از فروش شرکت‌ها به این سازمان‌ها برای سرمایه‌گذاری جدید»، اهداف طراحی شده در سه ماده پیشنهادی طرح است.

آنچه در پاسخگویی به این پیشنهادها مؤثر است، پاسخ به این سؤال است که آیا با توجه به کارکردهای مشخص سازمان‌های توسعه‌ای در اقتصاد، دو سازمان ایدرو و ایمیدرو در مسیر کارکرد اصلی‌شان حرکت می‌کنند یا بیشتر به سمت بنگاهداری دولتی متمایل شده‌اند. به نظر می‌رسد اقتضائات گسترش و نوسازی صنعتی مواردی غیر از پیشنهادات مطرح شده باشد. به هر حال اگر در استراتژی توسعه کشور لزوم فعالیت این سازمان‌ها با گسترش بنگاهداری دولتی وجود دارد لازم است در جهت حل مشکلات این سازمان‌ها در فرآیندهای اخذ مجوز، مدیریت بنگاه‌ها و تأمین مالی‌شان تسهیل گردد.

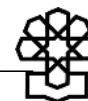
هدف ماده (۸) طرح حذف بروکراسی دولت در فرآیند اخذ مجوز سرمایه‌گذاری برای سازمان‌های توسعه‌ای است. با توجه به آنکه حکم فعالیت اقتصادی دولت در فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی (گروه دو ماده (۲) قانون)، در تبصره «۱» ذیل بند «ب» ماده (۳) قانون مشخص شده است مشکل این سازمان‌ها اخذ مجوز از دولت است و منع قانونی برای این منظور وجود ندارد. بنابراین نیازی به قانونگذاری نیست و توصیه نمی‌شود مجلس محترم شورای اسلامی در حیطه اجرا ورود نماید.

ماده (۹) طرح پیشنهاد مالکیت شرکت‌های زیرمجموعه دو سازمان ایدرو و ایمیدرو را تا قبل از واگذاری به آنها داده است. توجیه پیشنهاد مذکور این است که از طرفی وزارت امور اقتصادی و دارایی توان مدیریت تخصصی آنها را ندارد و از طرف دیگر در قوانین بودجه، ساختار مجمع عمومی برای شرکت‌های دولتی ترکیبی از چند وزیر مقرر گردیده است که تشکیل آن زمان‌بر است و به‌علت طولانی شدن فرآیند اجرایی واگذاری، مشکلاتی برای مدیریت شرکت‌ها به‌وجود می‌آید. راهکار در حل چنین مشکلاتی که می‌تواند برای سایر شرکت‌های مادر تخصصی نیز مطرح باشد در این است که هر ساله براساس پیش‌بینی صحیح، تنها نام شرکت‌هایی در لیست واگذاری قرار گیرد که اطمینان به فروش آنها در آن سال وجود دارد. از آنجا که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۷ و چهارم قانون اساسی مواد (۱۷)، (۲۱) و (۴۰) همین هدف را قانونگذار دنبال کرده است بنابراین با توجه به تهیه فهرست بهینه واگذاری شرکت‌ها هر ساله و اصلاح سقف‌های زمانی مقرر در واگذاری‌ها، راهکار اصلی برای مشکلات به‌وجود آمده است. از طرفی بررسی ماده پیشنهادی تداعی‌کننده لغو بند «۱» ماده (۱۸) قانون اصل ۴۷ و چهارم قانون اساسی است که حقوق مالکانه را به وزارت امور اقتصاد و دارایی داده است که رویکرد صحیحی نیست زیرا به‌علت چسبندگی شرکت‌ها به شرکت‌های مادر تخصصی باعث عدم تسهیل در واگذاری می‌گردد. بنابراین برای رفع مشکل پیشنهاد می‌شود سقف‌های مقرر در واگذاری شرکت‌ها در قانون مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد.

در ماده (۱۰) طرح پیشنهاد بازگشت بخشی از منابع فروش شرکت‌های زیرمجموعه دو سازمان ایدرو و ایمیدرو مطرح شده است. دلیل اصلی این پیشنهاد بی‌انضباطی مالی دولت در نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری است. از آنجا که قانونگذار برای سازمان‌های توسعه‌ای تکالیفی را در قانون مشخص کرده است، پیشنهاد می‌شود واریز بخشی از منابع (۵۰ درصد از وجوه) حاصل از واگذاری‌ها به این سازمان‌ها داده شود. اما لازم است قانونگذار در سطحی بالاتر جایگاه و نقش این سازمان‌ها را مورد بازتعریف قرار داده، چرا که رفتار سازمان‌های توسعه‌ای در ادبیات اقتصادی متفاوت رفتار این سازمان‌ها در کشورمان است.

مقدمه

براساس اهداف قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۷ و چهارم قانون اساسی مقرر بود تا سهم بخش خصوصی در اقتصاد کشور بزرگ شده و در مقابل سهم بخش دولتی در بنگاهداری کاهش یابد و به سمت نظارت و پشتیبانی بخش خصوصی سوق داده شود. بررسی روند اصلاح قانون اصل



چهل و چهارم قانون اساسی نشان می‌دهد بیشترین اصلاح قانون بر روی قلمرو فعالیت اقتصادی دولت (ماده (۳)) صورت گرفته است به نحوی که گویی بیشترین مشکلات در توسعه کشور کمبود سرمایه‌گذاری دولتی است و سایر مواد قانونی کاربرد مؤثری ندارند!

در این گزارش به بررسی سه ماده پیشنهادی در ارتباط با سازمان‌های توسعه‌ای^۱ پرداخته می‌شود. هدف این مواد کاهش بروکراسی در دولت برای اخذ مجوز فعالیت اقتصادی این سازمان‌ها در فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مدیریت شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان‌ها تا قبل از واگذاری و بازگرداندن بخشی از وجوه حاصل از فروش شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان‌ها به خود آنهاست تا صرف فعالیت اقتصادی‌شان گردد.^۲

با هدف بررسی مواد مذکور گزارش حاضر به این ترتیب سازماندهی شده است. پس از مقدمه جایگاه سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیت‌های اقتصادی و کارکردهای اصلی آنها تشریح شده است. سؤال اصلی آن است که آیا کارکردهای دو سازمان ایدرو و ایمیدرو منطبق بر استراتژی‌های توسعه صنعتی در اقتصاد است یا صرفاً بنگاهداری دولتی است؟ پاسخ صریح به این که آیا سازمان‌های توسعه‌ای در جهت تسهیل فعالیت‌های بخش خصوصی فعالیت می‌کنند و مواد پیشنهادی در جهت حل مشکلات این سازمان‌ها برای بهبود فعالیت‌های بخش خصوصی است یا اینکه مواد پیشنهادی صرفاً در جهت تسهیل بنگاهداری دولتی است، می‌تواند راهبرد اصلی در بررسی موارد پیشنهادی باشد. در بخش دوم مبنای حقوقی فعالیت اقتصادی این سازمان‌ها مرور شده، دامنه فعالیت اقتصادی آنها براساس قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی بیان گردیده است. در بخش چهارم مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای (مشکلات در اخذ مجوز در فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، نحوه مدیریت شرکت‌ها و دریافت بخشی از وجوه حاصل از فروش شرکت‌ها) مورد ارزیابی قرار گرفته است. در بخش آخر جمع‌بندی گزارش ارائه شده است.

۱. منظور از سازمان‌های توسعه‌ای در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:

۱. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)،

۲. سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)،

۳. شرکت ملی صنایع پتروشیمی،

۴. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران.

۲. لازم به توضیح است درحالی که این طرح در کمیسیون اصلی درحال بررسی بود بخش‌هایی از این طرح در قالب طرح جداگانه‌ای درباره سازمان‌های توسعه‌ای در صحن علنی مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۸ به تصویب رسید.

۱. جایگاه سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیتهای اقتصادی

نهاد‌های توسعه‌ای به‌عنوان سازمان‌هایی تعریف می‌شود که به ارائه خدمات گسترش و نوسازی صنعتی براساس چارچوب کارکردهای گسترش و نوسازی صنعتی می‌پردازند. هدف از ارائه خدمات گسترش و نوسازی صنعتی برای جبران کاستی‌های بازار در ارائه خدمات پشتیبان مورد نیاز شرکت‌ها و تکمیل بالندگی فضای کسب‌وکار صنعتی در کوتاه‌مدت ضروری است. کارکردهای گسترش و نوسازی صنعتی شامل:

۱. کارکرد توسعه و گسترش فناوری،
۲. توسعه مدیریت و عملیات بنگاه‌ها،
۳. گسترش تجاری و توسعه صادرات،
۴. شبکه گسترش و به‌هم‌رسانی کسب‌وکارها،
۵. گسترش سرمایه‌گذاری و مالیه توسعه‌ای،
۶. جذب سرمایه‌گذاری خارجی است.

بیشتر این سازمان‌ها نهادهایی عمومی یا عمومی - خصوصی‌اند. این سازمان‌ها با در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های صنعت و فضای طراحی آنها با ترکیب کارکردهای آن به طراحی خدمتی می‌پردازند که با توجه به شرایط صنعت و نیازمندی‌های آنها، جهت‌گیری‌های راهبردی سیاست‌های صنعتی کشور و بود یا نبود سایر سازمان‌های مشابه ویژه‌سازی شده است. دلایل زیادی وجود دارد که لزوم ارائه خدمات گسترش را توجیه می‌کند. به طریق اولی ارائه این خدمات به نهادهایی نیاز دارد که برای ایجاد و ارائه این کارکردها تخصصی شده باشند. در بسیاری از موارد در کشورهای درحال توسعه مسئله این نیست که نهادها یا سازمان‌هایی برای چنین وظایفی وجود ندارد، بلکه سازمان‌هایی با کارکرد مشابه در اغلب موارد از وظایف اصلی خود فاصله گرفته و به علت‌های مختلفی اینک به کارکردهای دیگری می‌پردازند. یکی از علل اصلی انحراف این نهادها آن است که آنها برای شرایط گذار و موقتی طراحی می‌شوند که به علت تعلق خاطر ذینفعان پس از دوره گذار، همچنان در کارکرد پیشین خود پافشاری می‌کنند یا آنکه به دلیل ناکارآمدی سازمانی، زمانی به توانایی ارائه کارکرد طراحی شده می‌رسند که شرایط موقت دوره طراحی شده آنها به سر آمده و نیاز به کارکردی دیگر وجود دارد و این سازمان‌ها از تحول سریع و یادگیری نقش جدید ناتوانند (نیلی، ۱۳۹۱: ۱۲۱).

مطالعات نشان داده است که استفاده از زیرساخت‌های کنونی به‌جای ایجاد سازمان‌های جدید رویکرد مطلوب‌تری است. بنابراین برای ایجاد زیرساخت ارائه خدمات گسترش و نوسازی صنعتی



باید سازمان‌های موجود را مورد بررسی قرار داد و با بازاندیشی در مأموریت‌های آنها، نظام نهادی پشتیبانی از کسب‌وکارهای صنعتی را ترمیم کرد. ایجاد یک سازمان جدید باید پس از نگریستن به این نکات مورد توجه قرار گیرد. نهادهای توسعه‌ای در اغلب موارد ماهیتی واسطه‌ای دارند که میان دارندگان منابع یا ارائه‌دهندگان خدمات و متقاضیان آنها در صنعت پل می‌زنند.

یکی از کارکردهای پایه گسترش و نوسازی، گسترش سرمایه‌گذاری و مالیه توسعه‌ای است. اهمیت این کارکرد به دشواری تأمین مالی برای بنگاه‌های درحال رشد به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه ناشی از شکست بازار تأمین مالی است. سرمایه‌گذاری بنگاه‌های کوچک و متوسط به‌ویژه در آغاز دوره رشد با ریسک نسبتاً زیاد سرمایه‌گذاری و دوره طولانی بازگشت سرمایه روبرو هستند. این خصوصیت‌ها آنها را در تأمین مالی سرمایه‌گذاری خود از بازار مالی ناتوان می‌سازد. حال آنکه در اغلب کشورهای درحال توسعه خود بازارهای مالی معمولاً توسعه‌یافته نیستند و فاقد منابع لازم و نیز رویه‌های سنجش ریسک و اعتبار ناکارآمدند. طبیعت محافظه‌کاری بازار نوپای مالی، هزینه مالی سنگینی را برای پوشش ریسک‌های بیش برآوردکننده مطالبه می‌کند و این یکی از موانع رشد بنگاه‌هاست. در چنین شرایطی و تا زمان ارتقای قابلیت‌های بنگاه‌ها، اعتمادسازی در بازار مالی و تجهیز منابع مالی لازم برای توسعه، نهادهای توسعه‌ای، بخش‌هایی از موارد و مصادیق شکست بازار را از میان می‌برند. انواع خدمات این نهادها براساس مدت‌زمان بازگشت سرمایه اولیه و سود حاصل از آن عبارتند از: سرمایه‌گذاری خطرپذیر^۱، بانکداری توسعه‌ای^۲، ترویج سرمایه‌گذاری^۳ و تأمین مالی توسعه‌ای^۴. همچنین نهادهای مالیه توسعه‌ای در برابر شرکت‌های بزرگ دولتی با هدف انتقال موفق آنها به شرایط رقابتی و مالکیت خصوصی، کارکردهای تجدید ساختار و خصوصی‌سازی را ارائه می‌کنند (همان: ۲۸۶).

در اینجا لازم است به دو سؤال اساسی پاسخ داده شود، که پاسخ به آنها در نحوه حل مشکل سازمان‌های توسعه‌ای که در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد، مؤثر است.

۱. آیا سازمان‌هایی مانند ایدرو و ایمیدرو به‌طور واقعی دارای کارکردهای توسعه‌ای هستند یا مسیر توسعه آنها بیشتر به سمت بنگاهداری دولتی است؟ آنچه به‌نظر می‌رسد اقتضائات کارکردهای گسترش و نوسازی صنعتی سازمان‌های توسعه‌ای غیر از مواردی است که در ادامه برای اصلاح آنها پیشنهاد شده است و مواد طرح در جهت توسعه بنگاهداری این سازمان‌هاست.

۲. اگر راهبرد توسعه کشور حرکت در مسیر تقویت شرکت‌داری سازمان‌های توسعه‌ای است،

1. Venture Capital Investment
2. Developmental Banking
3. Investment Promotion
4. Development Financing

بهتر است سرمایه‌گذاری این سازمان‌ها، مدیریت شرکت‌های مشمول واگذاری و دریافت وجوه و ارزیابی حاصل از فروش شرکت‌ها به این سازمان‌ها تسهیل گردد.

۲. مبنای حقوقی فعالیت‌های اقتصادی سازمان‌های توسعه‌ای

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی موضوع سازمان‌های توسعه‌ای در تبصره «۳» ذیل بند «الف» ماده (۳) قانون مطرح شد. در این تبصره مقرر شده بود در مناطق کمتر توسعه‌یافته یا در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر، دولت می‌تواند برای فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) از طریق سازمان‌های توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تا سقف چهل‌ونه درصد (۴۹ درصد) با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند. همچنین دولت مکلف شده بود که سهام دولتی را در بنگاه جدید حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری به بخش غیردولتی واگذار کند، اما این تبصره دو سال بعد یعنی مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ اصلاح شد تا به دلیل عدم رغبت بخش خصوصی، مشکل قانونی دولت برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته برطرف شود.

هرچند در اصلاح این تبصره لازم بود این ملاحظه مد نظر قرار گیرد که شناخت دقیق مناطق کمتر توسعه‌یافته و حوزه فناوری‌های پرخطر با دولت است و این اصلاح می‌تواند دست دولت را برای سرمایه‌گذاری‌های بی‌قید و شرط باز گذارد. به هر حال تبصره «۳» ذیل ماده (۳) مورد اصلاح قرار گرفت و دو تبصره دیگر نیز به آن اضافه شد. در تبصره «۳» اصلاحی محدودیت مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای در سرمایه‌گذاری برداشته شد، این سازمان‌ها مکلف شدند پس از اطمینان از عدم تمایل بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، طرح‌های خود را برای اجرا به تصویب هیئت وزیران رسانده سپس به صورت جداگانه فهرست و مشخصات این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را همه‌ساله به صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی اعلام نمایند. همچنین موظف شدند سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع مشارکت را ظرف حداکثر سه سال پس از بهره‌برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار نمایند.

در تبصره «۴» سازمان‌های توسعه‌ای مجاز شدند منابع داخلی خود را با اولویت به صورت وجوه اداره شده نزد بانک‌های توسعه‌ای دولتی^۱ برای اعطای تسهیلات یا کمک به طرح‌های مصوب در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته به بخش‌های غیردولتی اختصاص دهند. همچنین این

۱. بانک‌های توسعه‌ای شامل بانک توسعه صادرات ایران، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن، بانک توسعه تعاون است (براساس بند «۲» آیین‌نامه اجرایی شفاف‌سازی، مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴).



سازمان‌ها مجاز شدند تا سقف ۴۹ درصد با بخش‌های غیردولتی به صورت مشترک در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته سرمایه‌گذاری نمایند و در این صورت موظفند حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری، سهام یا قدرالسهم خود را مطابق قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی واگذار نمایند. در تبصره «۵» سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین شد و کلیه شرکت‌های استانی تابعه آن مطابق مقررات این قانون مشمول واگذاری گردیدند.^۱

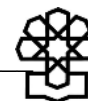
در مصوبه وزیران عضو کارگروه حمایت از تولید مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۴ موضوع سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) از طریق سازمان‌های توسعه‌ای در فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر، ماهیت، ویژگی‌های اصلی و مصادیق این صنایع اشاره شده است که در جدول ۱ بیان شده است.

۱. البته این تبصره در صحن علنی روز یکشنبه ۱۳۹۲/۷/۲۸ مورد اصلاح قرار گرفت. بدین صورت که سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی آن، به عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین شد.

جدول ۱. ماهیت، ویژگی‌های اصلی و مصادیق صنایع پیشرفته

<p>رویکرد نوینی از صنایع هستند که از فناوری برتر و بالایی برخوردار بوده و دانش فنی، نوآوری و خلاقیت، سهم قابل توجهی در تعریف و تکوین آن دارد. مشخصه اصلی این صنایع، ایجاد ارزش افزوده بالا، اتکا به نیروی انسانی متخصص و تحت تأثیر قرار دادن سایر بخش‌های تولیدی و خدماتی از طریق افزایش بهره‌وری می‌باشد.</p> <p>این صنایع به دلیل نوپایی و نیز ریسک نسبتاً بالای آنها، بخش خصوصی به تنهایی توانایی توسعه آن را در کشور نداشته و بدون حضور دولت و فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم، امکان رشد صنایع پیشرفته میسر نمی‌باشد.</p>	<p>ماهیت</p>
<p>۱. حداقل در یکی از سه بستر (فرآیند، ماشین‌آلات و تجهیزات) دارای سطح بالای فناوری جهانی هستند.</p> <p>۲. محصولات و خروجی‌های این صنایع، تجهیزات و خدمات با فناوری بالاست.</p> <p>۳. حداکثر بهره‌گیری از روش‌های تولید خودکار را دارا می‌باشند.</p> <p>۴. هزینه‌های تحقیق و توسعه در این صنایع در سطح بالایی قرار دارد (حداقل دو برابر میانگین آن در سایر صنایع).</p> <p>۵. فناوری این صنایع نسبت به فناوری سایر صنایع، با نرخ سریع‌تری تغییر می‌کند.</p> <p>۶. دارای پتانسیل (ظرفیت) و توان کاربرد فناوری جهت رشد سریع را دارا می‌باشند.</p> <p>۷. نسبت نیروی انسانی دانشور، متخصص و تحصیلکرده در این صنایع حداقل ۲۰ درصد از کل کارکنان است.</p>	<p>ویژگی‌های اصلی</p>
<p>۱. <u>صنایع الکترونیک (طراحی و ساخت):</u> کامپیوتر و ملحقات آن بجز فرآیندهای مونتاژ (S.K.D)، مدارهای مجتمع، تولید تجهیزات الکترونیکی و ارتباطی پیشرفته.</p> <p>۲. <u>صنایع تولید مواد نو:</u> سرامیک‌های پیشرفته، کامپوزیت‌ها، پلیمرهای پیشرفته، مواد ابر رسانا.</p> <p>۳. <u>صنایع بیو فناوری:</u> انواع محصولات دارویی پیشرفته و کیت‌های تشخیص، مکمل‌های غذایی، بیوپلیمرها، رآکتورهای زیستی، تراشه‌های بیو فناوری، تولید انواع کودهای بیولوژیک و آنزیم‌ها.</p> <p>۴. <u>اپتیک و لیزر:</u> انواع لنز، تجهیزات کاربرد لیزر، فیبر نوری، کریستال‌ها و لایه‌های نازک اپتیکی، اپتومکانیک.</p> <p>۵. <u>اتوماسیون صنعتی و سیستم‌های هوشمند:</u> سیستم‌ها و تجهیزات کنترل فرآیند، ابزار دقیق، کنترل گرما، سنسورها، روبات‌ها.</p> <p>۶. <u>نانو فناوری:</u> کاربرد آن در زمینه‌های مختلف از قبیل برق و رایانه، پزشکی، محیط زیست، انرژی و نظایر آن.</p> <p>۷. <u>صنایع مرتبط با فناوری اطلاعات (IT):</u> طراحی و تولید بسته‌های نرم‌افزاری انتقال اطلاعات و خدمات شبکه‌های اطلاع‌رسانی، سامانه‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی.</p> <p>۸. <u>صنایع هوا و فضا:</u> تجهیزات ناوبری هوایی، سیستم‌های آیرودینامیک و مکانیک پروازی ساخت هواپیماهای غیرنظامی، فناوری‌های ماهواره‌ای.</p> <p>۹. <u>انرژی‌های نو:</u> پیل سوختی و مبدل‌های خورشیدی.</p>	<p>مصادیق</p>

مأخذ: مصوب شماره ۴۲۴/۴۰۰۸، مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۴، کمیسیون اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی.



۳. دامنه سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای

براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی فعالیت‌های اقتصادی کشور به سه دسته تقسیم شده، گروه اول فعالیت‌های اقتصادی ذیل صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، گروه دوم فعالیت‌های اقتصادی صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و گروه سوم فعالیت‌های اقتصادی که به‌طور انحصاری در دست دولت است. در فهرست تعیین بنگاه‌های اقتصادی در گروه‌های سه‌گانه سازمان‌های توسعه‌ای جزء گروه سه قرار دارند.^۱

در گروه یک ماده (۲) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها در این گروه است به هر نحو ممنوع شد و لازم بود دولت بنگاه‌های اقتصادی خود را تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.^۲ از طرفی فعالیت اقتصادی در این گروه در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز شد. اما سازمان‌های توسعه‌ای از این موضوع مستثنا شده، محدودیتی در سرمایه‌گذاری ندارند اما لازم است حداکثر سه سال پس از بهره‌برداری سهم خود را واگذار نمایند.

در گروه دوم ماده (۲) قانون، دولت مجاز شد به‌منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم آن از بیست درصد (۲۰ درصد) ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر نباشد. بنابراین در این گروه نیز علاوه‌بر اجازه سرمایه‌گذاری سایر شرکت‌های دولتی، سازمان‌های توسعه‌ای نیز می‌توانند فعالیت اقتصادی انجام دهند. جدول ۲ حدود فعالیت سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای را نشان می‌دهد.

۱. مراجعه شود به آیین‌نامه اجرایی «تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با هریک از سه گروه مصرح در ماده (۲)» تصویب‌نامه شماره ۴۳۱۸۱/۱۱۵۳۲۰ - ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ کمیسیون موضوع اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی.

۲. عملکرد ماده نشان می‌دهد هنوز این واگذاری‌ها به‌طور کامل انجام نشده است.

جدول ۲. حدود فعالیت سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای مصوب

ملاحظات*	سهام مشارکت اقتصادی	حدود فعالیت اقتصادی	سازمان‌های توسعه‌ای
۱. فراخوان عمومی و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی ۲. واگذاری حداکثر ظرف سه سال	می‌توانند تا سقف ۱۰۰ درصد بدون حضور بخش‌های خصوصی	مناطق کمتر توسعه‌یافته	گروه یک ماده (۲) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی
واگذاری حداکثر ظرف سه سال	تا سقف ۴۹ درصد	حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته	گروه دو ماده (۲) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی
۱. سهم دولت از بیست درصد (۲۰) درصد) ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر نباشد ۲. لزوم اخذ مجوز از دولت	عدم محدودیت	عدم محدودیت	گروه سه ماده (۲) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی
عدم محدودیت	عدم محدودیت	عدم محدودیت	گروه سه ماده (۲) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی

مأخذ: قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.

* در هر سه گروه، سازمان‌های توسعه‌ای نیازمند اخذ مجوز از دولت هستند با این تفاوت که فعالیت اقتصادی این سازمان‌ها در گروه یک تصریح قانونی دارد.

۴. ارزیابی مواد طرح پیشنهادی درباره مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای

در طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی سه ماده (مواد (۸)، (۹) و (۱۰)) در ارتباط با سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران است تا مشکلات آنها برطرف گردد.

۱. در ماده (۸) طرح، اجازه سرمایه‌گذاری و مشارکت این دو سازمان را در فعالیت‌های گروه صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (گروه دو ماده (۲) قانون) پیشنهاد شده است.

۲. در ماده (۹) طرح پیشنهاد شده است تا حقوق مالکانه سهام این سازمان‌ها در بنگاه‌های اقتصادی تا هنگامی که واگذاری انجام نشده، در اختیار این سازمان‌ها باشد.

۳. در ماده (۱۰) طرح پیشنهاد واریز بخشی از وجوه حاصل از واگذاری‌های مربوط به شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان‌ها به خود آنها مقرر شده است.

در ادامه هریک موارد بررسی می‌گردد:

۴-۱. مجوز سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای

هدف از ارائه این ماده، دادن مجوز سرمایه‌گذاری و مشارکت سازمان گسترش و نوسازی صنایع



ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران در فعالیتهای موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون است. براساس تبصره «۱» ذیل بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت می‌تواند در این گروه تا سقف ۲۰ درصد ارزش آن فعالیتها در بازار سرمایه‌گذاری کند.^۱

در آیین‌نامه اجرایی «شفاف‌سازی» کمیسیون موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی^۲ در اجرایی کردن تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) قانون، بند «۳» آن مقرر شد دستگاههای اجرایی اعطاکننده مجوز مکلفند هر ساله ارزش هر فعالیت در بازار را به تفکیک بخشهای دولتی و غیردولتی تعیین و اعلام نمایند. در این راستا به منظور اطمینان از رعایت سقف حداکثر بیست درصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی گروه دو ماده (۲) قانون، انجام هرگونه سرمایه‌گذاری در فعالیتهای مورد نظر توسط دستگاههای اجرایی، مشروط بر آن است که ارزش فعالیتهای یاد شده در بازار با لحاظ مبلغ سرمایه‌گذاری جدید محاسبه و در گزارش توجیهی طرح سرمایه‌گذاری درج و به تصویب مراجع ذیربط رسیده باشد.

براساس اظهارات نمایندگان سازمان گسترش صنایع و نوسازی ایران، مهمترین مشکل این سازمان به‌عنوان سازمان توسعه‌ای، اخذ مجوز از دولت است. زیرا طبق قانون، اجازه سرمایه‌گذاری در گروه دو ماده (۲) به دولت داده شده است و این سازمان برای فعالیت در این حوزه لازم است مجوز سرمایه‌گذاری را از دولت اخذ کند. فرآیند طولانی اخذ مجوز سازمان از دولت برای سرمایه‌گذاری و از طرفی اشکال تراشیهای متعددی که سایر دستگاههای اجرایی در فرآیند اخذ مجوز برای این سازمان ایجاد می‌کنند، سبب شده است، این سازمان موافق پیشنهاد تصویب این ماده باشد. بنابراین هدف از الحاق این ماده پیشنهادی، در واقع حل مشکل اجرایی سازمانها در دولت است.

در ارتباط با این پیشنهاد لازم است این نکته مورد توجه قرار گیرد همان‌طور که در تبیین موضوع بیان شد، مشکل عدم دریافت یا طولانی بودن دریافت مجوز از دولت، ناشی از فرآیند اجرایی در دولت است و نیاز به تغییر قانون و مصوبه مجلس ندارد. از طرفی قانع کردن دولت در خصوص سرمایه‌گذاری در طرحها، توسط سازمانهای توسعه‌ای امری معقول و همسو در روند اداری کشور است و تصویب ماده پیشنهادی می‌تواند سبب اختلال در کار دولت گردد. از طرفی در تبصره «۱» ذیل

۱. تبصره «۱» ذیل بند «ب» ماده (۳) - دولت مجاز است به‌منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیتهای گروه دو ماده (۲) این قانون با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از بیست درصد (۲۰٪) ارزش این فعالیتها در بازار بیشتر نباشد.

۲. تصویب‌نامه شماره: ۱۰۴۶۰/ت/۳۰۸۱ک مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴.

بند «ب» ماده (۱۳) قانون اصل چهل و چهارم، مقرر می‌دارد مشارکت و سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی در سایر شرکت‌های دولتی فقط در صورتی مجاز است که موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌پذیر با فعالیت شرکت سرمایه‌گذار مرتبط باشد و دولت جواز آن را صادر کند.

باید این نکته را در نظر گرفت که فرآیندی مشخص در قانون ایجاد گردد تا سهم دولت در بازار در گروه دو ماده (۲) قانون و مسئول کنترل آن روشن گردد. بنابراین پیشنهاد می‌شود:

اول ضرورتی بر قانونگذاری وجود ندارد یا حداقل یک آیین‌نامه ذیل تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) الحاق گردد تا نقش سازمان‌های توسعه‌ای در آن لحاظ شود.

دوم اگر بررسی نمایندگان مجلس نشان می‌دهد که لازم است ماده‌ای الحاق گردد و می‌خواهند با قانونگذاری فرآیند اخذ مجوز از دولت را کوتاه کنند لازم است سایر سازمان‌های توسعه‌ای نیز در ماده پیشنهادی مد نظر قرار گیرد و در حکم ماده تبعیض به وجود نیاید.

۲-۴. در اختیار داشتن حقوق مالکانه سهام شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه‌ای تا

قبل از واگذاری

براساس بند «۱» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، جهت تسهیل در امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری از زمان تصویب فهرست آنها توسط هیئت واگذاری، کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شده است.^۱ اما مشکل اصلی در فرآیند واگذاری، شرکت‌هایی است که در لیست واگذاری قرار می‌گیرند. اما این فرآیند گاه تا چند سال طول می‌کشد. با توجه به آنکه این شرکت‌ها فعالیت اقتصادی انجام می‌دهند، نباید در امور این شرکت‌ها تا زمان واگذاری اختلال شود. از مشکلاتی که این شرکت‌ها با آن روبرو هستند زمان‌بر بودن برگزاری مجامع عمومی این شرکت‌هاست که به مدیریت این شرکت‌ها آسیب می‌رساند.

به نظر می‌رسد مشکل اساسی قرار گرفتن نام تعداد زیادی از بنگاه‌ها در فهرست واگذاری است که سبب می‌شود حقوق مالکانه از شرکت‌های مادر تخصصی به وزارت امور اقتصادی انتقال یابد. در صورتی که اگر هر سال براساس عملکرد و پیش‌بینی صحیح بررسی شود که به‌طور واقعی چه

۱. ماده (۱۸) - جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری اقدامات زیر انجام می‌شود:

۱. کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.

۲. از زمان تصویب واگذاری، هرگونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی

در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب و قابل پیگرد قانونی است.



تعداد شرکت امکان واگذار وجود دارد و فهرست بهینه‌ای هر ساله برای شرکت‌های درحال واگذاری تهیه شود، دیگر مشکلات ناشی از اعمال حقوق مالکانه و مدیریت شرکت‌ها به وجود نمی‌آید.

هدف اصلی قانونگذار در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز همین موضوع بوده است که فهرست شرکت‌هایی که براساس وضعیت بنگاه و بازار آمادگی کامل برای واگذاری دارند در فهرست هر ساله هیئت واگذاری قرار گیرند. در ماده (۱۷) قانون مقرر شد که کلیه دستگاه‌های دولتی مکلفند بنگاه‌های دولتی مشمول را در هر بازار براساس اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت طبقه‌بندی نموده پیشنهاد واگذاری آنها را به همراه تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول و کلیه اطلاعات و مدارک لازم را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه نمایند.^۱ در آیین‌نامه اجرایی این ماده براساس عوامل طبقه‌بندی، شاخص‌هایی مقرر شد تا بنگاه‌هایی که جمع امتیاز بیشتری کسب کردند، در اولویت واگذاری قرار گیرند.

۱. ماده (۱۷) - کلیه دستگاه‌های دولتی موضوع ماده (۸۶) این قانون مکلفند ظرف ۶ ماه از تصویب این قانون کلیه بنگاه‌های دولتی مشمول گروه‌های ۱ و ۲ ماده (۲) این قانون را در هر بازار بر اساس عواملی از جمله اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت طبقه‌بندی نموده و فهرست شرکت‌ها و حقوق و دارایی‌های مصرح در تبصره «۱» ماده (۳) این قانون، پیشنهاد واگذاری آنها را به همراه تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول، کلیه اطلاعات و مدارک لازم و آخرین صورتهای مالی حسابرسی شده را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه نمایند.

الف) وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اطلاعات و مدارک و صورتهای مالی مربوط به بنگاه‌های قابل واگذاری را دریافت و توسط سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی بررسی و تأیید نماید.

ب) وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در صورت تقاضای خریدار، اطلاعات، مدارک و صورتهای مالی تأیید شده را در اختیار آنها قرار دهد.

ج) 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.

آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورتهای مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر ظرف مدت سه ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

جدول ۳. اولویت‌بندی بنگاه‌ها برای واگذاری براساس عوامل طبقه‌بندی موضوع ماده (۱۷) قانون

ردیف	عامل طبقه‌بندی	شاخص طبقه‌بندی	سطح شاخص	امتیاز
۱	اندازه بنگاه	تعداد کارکنان فعال در بنگاه	کمتر از ۱۰۰ نفر	۲۰
			۱۰۰ تا ۳۰۰ نفر	۱۵
			۳۰۰ تا ۵۰۰ نفر	۱۰
			۵۰۰ تا ۲۵۰۰ نفر	۵
			۲۵۰۰ نفر و بیشتر	۰
۲	فناوری روز	سطح فناوری محصولات	تولید محصول با فناوری متوسط یا بالا	۱۰
			تولید محصول با فناوری پایین	۵
۳	وضعیت مالی	نسبت سود عملیاتی به مجموع دارایی‌ها (سه سال آخر)	ده درصد بیشتر	۱۰
			کمتر از ده درصد	۵
		سود یا زیان خالص	سوددهی در سه سال مالی قبل از واگذاری	۱۰
			زیان‌دهی در سه سال مالی قبل از واگذاری	۰
۴	روابط صنعتی	وضعیت بازار داده یا ستانده	بازار داده و ستانده رقابتی است	۳۰
			حداقل یکی از بازار داده یا ستانده رقابتی است	۲۰
			بازار داده و ستانده انحصاری است	۱۰
۵	میزان حساسیت مصرف‌کننده	قیمت‌گذاری مواد اولیه یا محصولات	قیمت‌گذاری مواد اولیه و محصولات توسط دولت انجام نمی‌شود	۱۰
			حداقل قیمت‌گذاری مواد اولیه یا محصولات توسط دولت انجام نمی‌شود	۵
			قیمت‌گذاری مواد اولیه و محصولات توسط دولت انجام می‌شود	۰
۶	روابط مالی با دولت	استفاده از منابع عمومی برای سرمایه‌گذاری‌های جدید یا فعالیت‌های جاری	از منابع عمومی استفاده نمی‌کند	۱۰
			از منابع عمومی استفاده می‌کند	۰

مأخذ: ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی «نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری» موضوع ماده (۱۷) تصویب‌نامه شماره: ۹۹۵۹۸/ت/۴۱۵۸۶ ک مورخ: ۱۳۸۸/۵/۱۷ کمیسیون موضوع اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی.

در ماده (۲۱) قانون برای واگذاری بنگاه‌های دولتی ضابطه متناسب با «روش و گستره هر بازار» مقرر شد. در بند «ب» جزء «۲» ماده (۴۰) قانون اصل چهارم از وظایف هیئت واگذاری تصویب فهرست هر یک از موارد قابل فروش، انحلال، ادغام، تجزیه، اجاره و پیمان مدیریت و زمانبندی لازم به همراه میزان و روش واگذاری آنها در هر سال مقرر شد. در این فهرست لازم است برنامه زمانبندی اقدام، روش، میزان و سایر شرایط واگذاری با توجه به وضعیت هر بازار مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه ذیربط تهیه شود. اما اشتباه برداشت



هیئت واگذاری از «فهرست بنگاه‌های مشمول واگذاری» سبب شد هر ساله تمام بنگاه‌های گروه یک و اکثر بنگاه‌های گروه دو در فهرست واگذاری قرار گیرند.

البته نباید همه اشکال در تهیه فهرست صحیح واگذاری را برداشت ناصحیح مجری از قانون دانست. چرا که در تبصره «۲» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مقرر شده بود دولت تمام بنگاه‌های گروه یک را تا پایان برنامه چهارم توسعه واگذار نماید و در صورت اتمام زمان مذکور برای ادامه کار از مجلس مجوز قانونی بگیرد.^۱ همچنین در ماده (۱۴) قانون مقرر شده بود کلیه عملیات واگذاری بنگاه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳ تمام شود.^۲ همین محدودیت‌های زمانی در قانون سبب شد تا قانونگذار در جداولی فهرست همه بنگاه‌های مشمول واگذاری را در قوانین بودجه سنواتی هر ساله طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ مشخص نماید. از طرفی در بندهای بودجه به مجری تکلیف می‌گردید تا این شرکت‌ها را واگذار نماید اما لازمه واگذاری شرکت‌ها وجود شرایط مقرر در قانون اصل چهل و چهارم است و نمی‌توان تعداد زیادی شرکت را در فهرست واگذاری قرار داد و انتظار فروش آن را داشت.

حذف نام بنگاه جزء گروه یک از فهرست مصوب هیئت واگذاری امکان نداشت اما در بنگاه‌های گروه دو هیئت واگذاری این اختیار را داشت که اگر شرکت خاصی به عنوان مثال آمادگی لازم را در سال ۱۳۹۰ برای واگذاری ندارد نام آن را از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۰ حذف کرده، برای سال بعد نام آن را در فهرست درج کند.^۳

بنابراین از کنار هم قرار دادن مواد (۱۷)، (۲۱) و (۴۰) قانون این موضوع مشخص می‌شود که در هر سال لازم است فهرست بهینه‌ای از واگذاری‌ها که امکان فروش دارند تهیه شود و از درج نام بنگاه‌هایی که تا چندین سال امکان واگذاری ندارند پرهیز شود. از طرفی محدودیت‌های زمانی مشخص در قانون برای واگذاری با توجه به منقضی شدن مهلت‌ها اصلاح شود تا مجری در تهیه «فهرست واگذاری» دچار مشکل نگردد.

با توجه به توضیحاتی که ذکر گردید شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری موضوع ماده (۱۸) قانون به دو دسته تقسیم می‌شود:

۱. شرکت‌ها و بنگاه‌هایی که سهم دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد است. در مورد این بنگاه‌ها براساس بند «۶» آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴ هیئت وزیران اجرا می‌شود. این آیین‌نامه مقرر

۱. تبصره «۲» ماده (۳) - تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضای قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است.

۲. ماده (۱۴) - عملیات واگذاری توسط دولت باید به نحوی انجام گیرد که حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ کلیه واگذاری‌ها خاتمه یابد.

۳. البته با توجه به محدودیت زمانی تا پایان سال ۱۳۹۳، اختیار بنگاه‌ها در گروه دوم برای جابجایی کم شده است.

می‌دارد: «در اجرای بند «۱» ماده (۱۸) قانون، نمایندگی تمامی سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در سایر بنگاه‌های مشمول واگذاری از زمان تصویب نام بنگاه توسط هیئت واگذاری تا اتمام عملیات واگذاری سهام بنگاه، به وزارت امور اقتصادی و دارایی محول می‌شود. وزارت یاد شده دارای تمامی اختیاراتی است که در قانون تجارت برای سهامدار تعیین شده است و می‌تواند این مسئولیت را از طریق معرفی یک یا چند نماینده حسب مورد اعمال نمایند».

۲. شرکت‌هایی که سهم دولت بالای ۵۰ درصد است، اما مشکل اصلی تعیین مجامع عمومی آنها براساس قوانین بودجه است. مثلاً در بند «۹-۲۷» قانون بودجه ۱۳۹۲ مجمع این بنگاه‌ها متشکل از وزرای امور اقتصادی و دارایی، دادگستری، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیئت واگذاری و نماینده اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تعیین شده است.^۱ براساس اظهارات نمایندگان سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تشکیل این مجمع برای کارهای ضروری این شرکت‌ها آنقدر طول می‌کشد که می‌تواند این موضوع به خود بنگاه‌ها نیز آسیب برساند. از طرفی وزارت امور اقتصادی و دارایی امکان مدیریت تخصصی بر همه شرکت‌ها را ندارد.

اما بررسی ماده پیشنهادی تداعی‌کننده لغو بند «۱» ماده (۱۸) است که رویکرد صحیحی نیست که لازم است نکات زیر مورد توجه قرار گیرد:

- طبق جزء «ه» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، یکی از الزامات واگذاری «جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد» به منظور «اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور» است، اما باید توجه داشت که فلسفه اصلی وضع این ماده همانطور که در صدر ماده (۱۸) آمده است، «تسهیل امر واگذاری» است که با اصلاحات مذکور در این ماده منافات دارد.

- تصویب این موضوع سبب می‌شود سایر شرکت‌های مادر تخصصی نیز تمایل برای بازگشت حقوق مالکانه را داشته باشند و چسبندگی که شرکت‌ها به شرکت مادر تخصصی داشته‌اند شکل گیرد. فلسفه واگذاری و اعمال حقوق مالکانه به وزارت امور اقتصادی و دارایی، سلب مالکیت و انفکاک از شرکت‌های مادر تخصصی و دستگاه‌های تخصصی بوده است. هدف نیز قطع علقه و منافع این دو با هم بوده است. بنابراین با برگرداندن حقوق مالکانه و مدیریتی شرکت‌های مشمول

۱. مجمع عمومی شرکت‌های فوق‌الذکر موظف به انتقال سهام فروخته شده به خریداران اعم از نقدی، قسطی و یا رد دیون حداکثر ظرف یک ماه می‌باشد و در جایگزینی نمایندگان سهام مدیریتی و کنترلی فروخته شده در هیئت‌مدیره به‌جای اعضای قبلی اقدام می‌نماید (بند «۹-۲۷» قانون بودجه ۱۳۹۲).



واگذاری به شرکت‌های مادر تخصصی و دستگاه‌های مربوط برعکس نیت طراحان ماده فرآیند واگذاری می‌تواند در چند سال آینده طولانی‌تر شده و بنا به علائق و ارتباطات موجود (بین شرکت‌های مشمول واگذاری و دستگاه‌های تخصصی) منافع دولت نیز به خطر افتد.

- در بسیاری از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از جمله مواد (۱۷)، (۱۸) و (۱۹) وزارت امور اقتصادی و دارایی عهده‌دار وظایفی است که تصویب طرح فوق می‌تواند آن وظایف را دچار اختلال کند یا باعث پیچیده و طولانی شدن فرآیند واگذاری شود. بنابراین با توجه به آنکه تهیه فهرست بهینه هرساله و اصلاح سقف زمانی واگذاری مقرر در قانون اصل چهل و چهارم، راهکار اصلی برای اصلاح مشکلات به وجود آمده است، تصویب چنین بندی توصیه نمی‌شود. لازم است سقف‌های مقرر در واگذاری‌های بنگاه‌های گروه یک و دو با توجه به ظرفیت واقعی بخش خصوصی، راهکارهای اصلی دولت در اصلاح ساختار بنگاه‌ها و توسعه بازار سرمایه کشور مورد توجه قرار گیرد.

۳-۴. واریز منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای به

خود سازمان‌ها

طبق جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به مصرف ۶ بند در سیاست‌ها می‌رسد. مصارفی که در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی برای این وجوه در نظر گرفته شده با مصارفی که در ماده پیشنهادی برای در اختیار قرار دادن ۵۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری‌های مربوط به شرکت‌های زیرمجموعه دو سازمان ایدرو و ایمیدرو به آن سازمان‌ها مطرح شده، منافات دارد. لذا این ماده علاوه بر تبعیض ناروا (مغایرت با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی)، با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز مغایرت دارد.

بررسی میزان ارزش واگذاری سهام توسط این دو سازمان طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲/۷/۱۵ نشان می‌دهد به‌طور متوسط ۳۴ درصد از کل واگذاری‌ها برای این دو سازمان بوده است. جدول ۴ میزان ارزش سهام واگذاری را نشان می‌دهد.

جدول ۴. میزان ارزش واگذاری سهام دو سازمان ایدرو و ایمیدرو طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲/۷/۱۵

(میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
ایمیدرو	۲۱۲	۲۷,۰۲۸	۴۱,۱۹۵	۱۷,۲۴۸	۷,۱۴۸	۵,۵۲۸	۷,۲۰۵	۱۱۵,۸۵۳	۴۶,۷۳۲
ایدرو	۲۴۷	۱,۰۰۳	۱,۶۶۰	۳,۰۹۱	۳,۶۲۹	۷,۹۸۳	۷,۸۵۱	۲۹,۷۶۶	۷
جمع	۴۵۹	۲۸,۰۳۱	۴۲,۸۵۵	۲۰,۳۳۹	۱۰,۷۷۷	۱۳,۵۱۱	۱۵,۰۵۶	۱۴۵,۶۱۹	۴۶,۷۳۹
درصد از کل واگذاری‌ها	۶۰	۸۹	۲۳	۲۶	۴	۲۴	۵	۴۰	۳۲

مأخذ: آمار واگذاری سهام توسط سازمان خصوصی‌سازی.

براساس بندهای «۵»، «۶» و «۷» ماده (۲۹) قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، قانونگذار سه حکم مرتبط با اجرای وظایف سازمان‌های توسعه‌ای در نظر گرفته است.^۱ بررسی عملکرد اعتبارات ماده (۲۹) براساس گزارش نهم عملکرد قانون نشان می‌دهد برخی اعتبارات منظور شده در جدول ماده (۲۹) با اعتبارات درج شده در ردیف‌های قانون بودجه، متفاوت است.^۲ و از طرفی دقیقاً مشخص نیست چه مقدار اعتبار به سازمان‌های توسعه‌ای داده شده است. این موضوع منعکس‌کننده بی‌انضباطی مالی دولت در بودجه‌های سالیانه است که خود مشکلات فراوانی را برای توسعه کشور ایجاد می‌کند. جدول ۵ میزان مصوب و عملکرد سه بند ماده (۲۹) قانون اصل چهارم و چهارم قانون اساسی را نشان می‌دهد.

جدول ۵. میزان مصوب و عملکرد سه بند ماده (۲۹) قانون اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

(میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته	۹۰۷ (۵۸/۸۲)*	۳,۶۰۹ (۶)	۳,۳۱۷ (۳۰)	۲,۹۱۹ (۱۳/۶۸)
تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی	۳,۵۰۰ (۵۰)	۳,۲۰۰ (۵۳)	۴,۰۰۰ (۶۵)	۲,۴۵۰ (۰)
ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری	۲۱۶ (۵۵/۳)	۳۵۰ (۰)	۱,۴۳۴ (۸۰)	۲,۶۵۰ (۲۰/۲۸)

مأخذ: گزارش نهمین عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی.

* اعداد داخل پرانتز درصد تخصیص اعتبارات نسبت به مصوب را نشان می‌دهد.

- ماده (۲۹) - با توجه به بند «د» سیاست‌های کلی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود:
 - مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل‌ونهم درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته،
 - تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون،
 - ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر،
- نهمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، صص ۲۲-۳۵.



از زمان ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تاکنون بالغ بر ۵,۹۲۹ میلیارد تومان از سهام شرکت‌های تحت پوشش سازمان‌های توسعه‌ای وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت به بخش غیردولتی واگذار شده است، اما در مجموع در طول این دوره جمعاً مبلغ ۳۶۲/۷ میلیارد تومان (معادل ۶ درصد سهام واگذار شده) از مکانیسم پیش‌بینی شده در قانون (ماده ۲۹) در اختیار این سازمان‌ها قرار گرفته است.^۱ در سال ۱۳۹۱، میزان پرداخت از محل ماده (۲۹) به سازمان‌های توسعه‌ای زیر نظر وزارت صنعت، معدن و تجارت صفر بوده است.^۲

عدم تخصیص یا تخصیص دیرهنگام اعتبارات، عدم کفایت اعتبارات تخصیص‌یافته برای انجام وظایف محوله در قانون که به دنبال آن عدم اجرای کامل وظایف سازمان‌های توسعه‌ای، سبب شده است پیشنهاد بازگشت بخشی از منابع فروش شرکت‌های زیرمجموعه دو سازمان ایدرو و ایمیدرو، توسط طراحان ماده مطرح شده است. بنابراین می‌توان پیشنهاد بازگشت بخشی از منابع حاصل از فروش شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای را تجویز نمود.^۳

چرا که قانونگذار این سازمان‌ها را مکلف به ارائه خدماتی کرده است که لازمه انجام آن داشتن منابع درآمدی است.^۴ بنابراین مکانیسم تخصیص اعتبارات به سازمان‌های توسعه‌ای باید شفاف باشد. اما در سطحی بالاتر، لازم است قانونگذار جایگاه و نقش این سازمان‌ها را در اقتصاد بازتعریف کند، زیرا رفتار این سازمان‌ها متفاوت از رفتار واقعی سازمان‌های توسعه‌ای در ادبیات اقتصادی است. هر چند در ماده (۱۵۲) قانون برنامه پنجم توسعه اصلاح اساسنامه این سازمان‌ها مد نظر قرار گرفت^۵ اما دولت اقدام عملی را انجام نداده است.

۱. منابع اختصاص‌یافته در سال ۱۳۹۰، برای سازمان‌های توسعه‌ای تابعه وزارت صنعت، معدن و تجارت به شرح زیر بوده است:

- صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ۱۵ میلیارد تومان،

- ایدرو ۶۰ میلیارد تومان،

- ایمیدرو ۶۰ میلیارد تومان.

۲. براساس اظهارات نماینده سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.

۳. بررسی نظام تأمین مالی نهادهای توسعه‌ای در سایر کشورها نشان می‌دهد که این نهادها به بودجه عمومی دولت وابسته هستند. البته دو منبع مالی دیگر نیز در اختیار دارند، یکی حمایت‌های مالی بخش صنعت مثل بنگاه‌های بزرگ و دومی درآمد حاصل از فروش برخی از خدمات به صنایع کوچک و متوسط (نیلی، ۱۳۹۱: ۲۰۷).

۴. در ماده (۲۰) قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۲/۵/۱) مقرر شد «دولت موظف است به منظور حمایت از سازمان‌های توسعه‌ای ضمن پیش‌بینی منابع مالی لازم در بودجه سنواتی آنها، سود شرکت‌های تابعه را مطابق آنچه در بودجه سالانه مشخص می‌شود پس از کسر سهم دولت با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به همراه منابع حاصله از فروش اموال و دارایی‌های آنها با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در اختیار سازمان‌های مذکور قرار دهد».

۵. ماده (۱۵۲) قانون برنامه پنجم توسعه: به دولت اجازه داده می‌شود در جهت تقویت سازمان‌های توسعه‌ای از طریق اعمال اصلاحات لازم در اساسنامه و مقررات ناظر بر آنها و حذف موانع سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی با رویکرد تحرک، کارآیی، خودتکایی و خطرپذیری (ریسک) براساس مصوبات هیئت وزیران و با رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی اقدام قانونی به عمل آورد.

البته لازم است سازمان‌های توسعه‌ای در نحوه مصرف وجوه پیشنهاد شده به تبصره‌های «۳»، «۴» و «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی توجه داشته باشند. بنابراین پیشنهاد می‌شود به جای ماده (۱۰)، پیشنهادی به صورت تبصره ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مقرر شود.

«تبصره - معادل ۵۰ درصد از وجوه واریزی به درآمد عمومی کشور بابت واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای در اختیار سازمان‌های توسعه‌ای قرار می‌گیرد تا با رعایت قوانین به مصرف اهداف پیش‌بینی شده در قانون برسد».

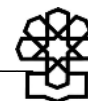
جمع‌بندی

از اهداف قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی گسترش بخش خصوصی و افزایش نظارت و پشتیبانی بخش دولتی است. به تصریح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی سازمان‌های توسعه‌ای اجازه سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های ذیل اصل چهل و چهارم (گروه ۱) را در دو حوزه مناطق کمتر توسعه‌یافته و توسعه فناوری‌های پیشرفته دارند. این گزارش در جهت بررسی موادی است که برای حل مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای (دریافت مجوز از دولت برای سرمایه‌گذاری در گروه دو، اعمال حقوق مالکانه شرکت‌ها توسط این سازمان‌ها تا قبل از واگذاری و دریافت بخشی از وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌ها برای سرمایه‌گذاری جدید) پیشنهاد شده است.

اگر هدف اصلی طراحان بهبود فرآیندهای سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در کشور است لازم است این نکته مورد توجه قرار گیرد که نباید سازمان‌های توسعه‌ای از کارکردهای اصلی‌شان که بهبود فرآیندهای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است دور شوند و به سمت صرفاً بنگاهداری دولتی تمایل پیدا کنند. از طرفی لازم است تعداد و نام سازمان‌های توسعه‌ای در قانون کاملاً مشخص شود. زیرا عدم تصریح نام آنها سبب انحراف از اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در حوزه سرمایه‌گذاری دولت می‌شود.

جمع‌بندی مواد طرح پیشنهادی به صورت ذیل است:

۱. هدف ماده (۸) طرح حذف بروکراسی اخذ مجوز از دولت برای سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. با توجه به آنکه در تبصره «۱» ذیل بند «ب» ماده (۳) به دولت اجازه فعالیت اقتصادی در گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی داده شده است، مشکل این سازمان‌ها اخذ مجوز



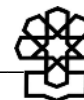
از دولت است. بنابراین نیازی به قانونگذاری وجود ندارد و تصویب این ماده توصیه نمی‌شود.

۲. ماده (۹) طرح پیشنهاد مالکیت شرکت‌های زیرمجموعه دو سازمان ایدرو و ایمیدرو را تا قبل از واگذاری به آنها داده است. توجیه پیشنهاد آن است که از طرفی وزارت امور اقتصادی و دارایی توان مدیریت تخصصی آنها را ندارد و از طرف دیگر در قوانین بودجه، ساختار مجمع عمومی برای شرکت‌های دولتی ترکیبی از چند وزیر مقرر می‌شود که تشکیل آن زمان‌بر است و به‌علت طولانی شدن فرآیند اجرایی واگذاری، مشکلاتی را برای مدیریت شرکت‌ها به‌وجود می‌آورد. راهکار در حل چنین مشکلاتی ایجاد فهرست بهینه واگذاری است بدین صورت که تنها نام شرکت‌هایی که پیش‌بینی می‌شود در آن سال واگذار می‌گردند در فهرست، قرار گیرد و از درج نام شرکت‌هایی که ممکن است حتی تا چندین سال واگذار نگردند، پرهیز شود. از آنجا که از کنار هم قرار دادن مواد (۱۷)، (۲۱) و (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، چنین برداشت می‌شود که حیث واگذاری لازم است تنها نام شرکت‌هایی را در فهرست واگذاری هر ساله قرار دهد که امکان فروش آن وجود دارد. بنابراین مشکل اصلی سقف‌های مقرر در واگذاری شرکت‌ها در قانون اصل چهارم است که سبب شده فهرست تمام شرکت‌های گروه یک و بیشتر شرکت‌های گروه دو در جدول پیوست بودجه برای واگذاری قرار گیرند.

بررسی ماده پیشنهادی تداعی‌کننده لغو بند «۱» ماده (۱۸) است که رویکرد صحیحی نیست زیرا به‌علت چسبندگی شرکت‌ها به شرکت‌های مادر تخصصی باعث عدم تسهیل در واگذاری گردد. بنابراین پیشنهاد می‌شود سقف واگذاری‌های شرکت‌ها در قانون اصل چهارم مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد.

۳. در ماده (۱۰) طرح پیشنهاد بازگشت بخشی از منابع حاصل از فروش شرکت‌های زیرمجموعه دو سازمان ایدرو و ایمیدرو به این سازمان‌ها مطرح شده است. دلیل اصلی این پیشنهاد بی‌انضباطی مالی دولت در نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری است. بنابراین در ماده پیشنهادی مقرر شده است ۵۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه همه سازمان‌های توسعه‌ای در اختیار این سازمان‌ها قرار گیرد تا مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به مصرف برسد. البته لازم است در سطح بالاتر، ساختار و اساسنامه این سازمان‌ها مورد بازبینی قرار گیرد تا نقش آنها به‌عنوان سازمان‌های توسعه‌ای به‌صورت واقعی نه به‌عنوان بنگاهداری دولتی بازتعریف شود.

ماده قانونی	ماده طرح پیشنهادی	ملاحظات	پیشنهاد مرکز
الحاقی به ذیل تبصره «۲» بند «ب» ماده (۳) قانون	ماده (۸) - عبارت زیر به ذیل تبصره «۲» بند «ب» ماده (۳) قانون الحاق می‌شود. سرمایه‌گذاری و مشارکت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران در فعالیت‌های موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون و در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و همچنین قانون تأسیس و اساسنامه آن سازمان‌ها با رعایت سقف تعیین شده در مورد سهم بازار موضوع تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) مجاز است.	۱. مشکل عدم دریافت یا طولانی بودن دریافت مجوز از دولت، ناشی از فرآیند اجرایی در دولت است و نیاز به تغییر قانون و مصوبه مجلس ندارد. از طرفی قانع کردن دولت توسط سازمان‌های توسعه‌ای امری معقول و همسو در روند اداری کشور است و اصلاح آن می‌تواند سبب اختلال در کار دولت گردد. ۲. در تبصره «۱» ماده (۳) به صراحت وظیفه دولت برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) را حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی دانسته است و ارتباط این موضوعات با سازمان‌های سرمایه‌گذاری محل ایراد است. ۳. مسئول کنترل سهم دولت در بازار براساس قانون باید در نظر گرفته شود.	پیشنهاد اول: ضرورتی بر قانونگذاری وجود ندارد و می‌توان برای این تبصره پیشنهاد ایجاد یک آیین‌نامه را داد که در آن فرآیند اخذ مجوز سازمان‌های توسعه‌ای از دولت مورد توجه قرار گیرد. پیشنهاد دوم: اگر اعضای کمیسیون الحاق ماده پیشنهادی را ضروری می‌دانند و می‌خواهند با قانونگذاری فرآیند اخذ مجوز از دولت را کوتاه کنند لازم است سایر سازمان‌های توسعه‌ای نیز در ماده پیشنهادی مدنظر قرار گیرد و در حکم ماده تبعیض به‌وجود نیاید.
الحاقی به ذیل بند «۱» ماده (۱۸) قانون	ماده (۹) - عبارت زیر به ذیل بند «۱» ماده (۱۸) قانون الحاق می‌شود: سهم و سهم‌الشرکه و حق تقدم سهام سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران در بنگاه‌های موضوع گروه‌های یک و دو تا هنگامی که واگذاری نشده توسط آن سازمان‌ها اداره می‌شود.	۱. مشکل اصلی در فرآیند واگذاری شرکت‌هایی است که در لیست واگذاری قرار می‌گیرند. اما این فرآیند گاه تا چند سال طول می‌کشد. ۲. ایجاد فهرست بهینه واگذاری بنگاه‌ها در هر سال توسط هیئت واگذاری ۳. بررسی ماده پیشنهادی تداعی‌کننده لغو بند «۱» ماده (۱۸) است که رویکرد صحیحی نیست.	لازم است سقف‌های مقرر در قانون اصل چهارم قانون اساسی برای واگذاری اصلاح شود.
الحاقی به ذیل ماده (۲۹) قانون	ماده (۱۰) - عبارت زیر به ذیل ماده (۲۹) قانون الحاق می‌شود: وجوه حاصل از واگذاری‌های مربوط به شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	۱. در بندهای ماده (۲۹) قانون اصل چهارم سه حکم در راستای اجرای وظایف سازمان‌های توسعه‌ای در نظر گرفته شد. ۲. تخصیص دیر هنگام اعتبارات، عدم کفاف اعتبارات تخصیص‌یافته برای انجام وظایف محوله	پیشنهاد می‌شود به‌جای ماده (۱۰)، پیشنهادی به‌صورت تبصره ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مقرر شود. تبصره - معادل پنجاه درصد از وجوه واریزی به درآمد عمومی کشور بابت واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای



پیشنهاد مرکز	ملاحظات	ماده طرح پیشنهادی	ماده قانونی
<p>در اختیار سازمان‌های توسعه‌ای قرار می‌گیرد تا با رعایت قوانین به مصرف اهداف پیش‌بینی شده در قانون برسد.</p>	<p>در قانون که به دنبال آن عدم اجرای کامل وظایف سازمان‌های توسعه‌ای را سبب شده است پیشنهاد بازگشت بخشی از منابع فروش شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه‌ای، توسط طراحان ماده مطرح شده است.</p>	<p>با رعایت مفاد بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به خزانه واریز و سپس پنجاه درصد (۵۰ درصد) آن در اختیار آن سازمان‌ها قرار می‌گیرد تا در جهت مشارکت با بخش‌های غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته، بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف شود.</p>	

منابع و مأخذ

۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی ناظر بر آن.
۲. گزارش نهمین عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی ناظر بر آن، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۳. نیلی، مسعود و رضا علایی کلجاهی. نظام گسترش و نوسازی صنعتی (مبانی نظری نهادهای توسعه‌ای). سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۳۲۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» ۲. درباره مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: احسان آقاجانی معمار

ناظر علمی: علی نصیری اقدم

مقتضای: کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

(۴۴) قانون اساسی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان‌های توسعه‌ای

۲. اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۳. سرمایه‌گذاری دولتی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۳/۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۹/۱۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۱۲