

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاستهای کلی

اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۸۸

شماره چاپ:

۵۶۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۳/۱۱

نام دفتر:

مطالعات برنامه و بودجه

مقدمه

در طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم قانون اساسی به شماره ثبت ۲۸۸، سه ماده (۱)، (۶) و (۷) قانون مورد اصلاح قرار گرفته است. این گزارش به طور خاص در مورد اصلاح ماده (۶) قانون ارائه شده است. ماده (۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم قانون اساسی در مورد نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی است. در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم قانون اساسی مقرر شده است که نهادهای عمومی غیردولتی می‌توانند در هر بازار کالا و خدمات تا ۴۰ درصد سهم داشته باشند.

طرح اصلاح ماده مذکور با هدف جلوگیری از مالکیت نهادهای عمومی غیردولتی بر شرکتها و بنگاههای اقتصادی به دلیل نفوذ ساختار دولتی در این نهادها، عدم کارآیی و بهره‌وری در بنگاهداری، عدم نظارت‌پذیری در شرکت‌های زیرمجموعه و ایجاد انحصار در بازار برای این نهادها ارائه شد. با این اهداف کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم قانون اساسی در گزارش طرح مذکور در بند «۳» اصلاح ماده (۶)، مجموع مالکیت مستقیم و غیرمستقیم سهام و کرسی مدیریتی در هر بنگاه اقتصادی را تا سقف ۴۰ درصد برای هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی مجاز دانسته است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بنابر دلایلی که در ادامه ذکر می‌شود تصویب چنین بندی را توصیه نمی‌کند.

بررسی کارشناسی

در بررسی فعالیت اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی باید چند نکته را مدنظر قرار داد:

۱. بدون شک شفاف‌سازی حوزه فعالیت اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی (۵) قانون محاسبات عمومی، صندوق‌های بازنشستگی، نهادهای انقلاب اسلامی، فعالیت‌های مرتبط به امور خیریه و آستان‌های قدس و فعالیت‌های واحدهای وابسته به نهادهای نظامی و انتظامی (از قبیل بنیاد تعاون ارتش، سپاه و بسیج) ضروری است و در سال‌های اخیر اقدامات قابل توجهی در این زمینه انجام شده است، از جمله اینکه شرکت‌های تابعه و وابسته به ایشان مالیات عملکرد و مالیات بر ارزش‌افزوده پرداخت می‌کنند و براساس قانون تجارت اقدام به فعالیت اقتصادی می‌کنند.

۲. عنوان «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» طیف وسیعی از مؤسسات و نهادها را دربر می‌گیرد که این نهادها و مؤسسات براساس قانون تأسیس و اساسنامه‌های قانونی خود فعالیت می‌کنند و چارچوب فعالیت آنها بسیار متفاوت از یکدیگر است. شهرداری‌ها اقتضائات و کارکردهایی دارند که فدراسیون‌های ورزشی ندارند و بنیادها نقشی را در اقتصاد کشور ایفا می‌کنند که کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی ایفا نمی‌کند و اساساً برای ایفای این نقش تأسیس نشده است. بنابراین، اولاً نمی‌توان با یک حکم راجع به همه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قضاوت کرد و ثانیاً اگر لازم است فعالیت اقتصادی برخی از آنها محدود شود باید نسبت به اصلاح اساسنامه یا قانون تأسیس آنها، بسته به مورد، اقدام نمود. به هر حال، باید توجه داشت که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارای وظایف و کارکردهای بسیار متفاوتی هستند و به صرف قرار گرفتن در ذیل عنوان کلی فوق نمی‌توان یک حکم کلی در مورد سرمایه‌گذاری آنها مقرر کرد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۱۳۲۶۴-۲۳۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۱/۲۰

۳. اگر استدلال می‌شود که این نهادها موجب انحصار در بازار شده‌اند باید توجه داشت که شورای رقابت براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مرجع رسیدگی به امور انحصار و اخلال در رقابت است. اگر برای قانونگذار این نهادها حساسیت‌های خاصی دارند، بهتر است شورای رقابت تقویت شده، تکالیف خاصی برای شورای رقابت جهت نظارت بیشتر بر این نهادها در نظر گرفته شود.

۴. باید این نکته را مورد توجه قرار داد که تعیین سهم در مالکیت بنگاه در قوانین دائمی توجیه‌پذیر نیست. خرید و فروش و سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها یک موضوع اقتصادی است و از منطق اقتصادی پیروی می‌کند. در مقاطعی از زمان مالکیت کامل بنگاه مقرون به صرفه است و در مقاطعی از زمان سهامداری منفعل دارای صرفه اقتصادی است. از این رو، موضوعی که نیاز به انعطاف در تصمیم دارد نباید در قانون دائمی کشور تثبیت شود.

۵. تعیین سهم نه سبب ایجاد رقابت می‌شود و نه مانع انحصار است. چه بسا بنگاهی با داشتن سهم بالایی از یک بازار، انحصار ایجاد نکند و بنگاهی با داشتن سهم محدود از بازار ایجاد انحصار کند. در هر صورت مرجع تشخیص فعالیت‌های رقابتی و جلوگیری از اخلال در رقابت، شورای رقابت است و نباید به دلیل ترس از ایجاد انحصار جلوی فعالیت اقتصادی نهادها و مؤسسات و نهادهایی را گرفت که براساس اساسنامه‌های قانونی مجوز فعالیت اقتصادی دارند. اگر براساس اساسنامه‌های قانونی فعالیت‌های اقتصادی برای این نهادها لازم است و در قبال فعالیت اقتصادی این نهادها تعهداتی قانونگذار برای این نوع نهادها وضع نموده است، نباید مانعی در سرمایه‌گذاری‌ها ایجاد شود مگر آنکه موجب اخلال در رقابت شود که مرجع آن نیز مشخص است.

۶. مشکل اصلی صندوق‌های بازنشستگی (چه صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و چه صندوق تأمین اجتماعی) دخالت مقامات دولتی در مدیریت این صندوق‌هاست. به همین دلیل لازم است ساختار حکمرانی صندوق‌ها با رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی به نحوی اصلاح شود که وزن نماینده کارفرمایان و کارگران در اداره صندوق‌ها افزایش یابد. همان‌طور که روشن است مالکیت منابع صندوق تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی متعلق به بیمه‌گذاران است و از این حیث خصوصی (غیردولتی) است و نباید با توجیه مداخله مدیریتی دولت، آنها را دولتی تلقی کرد و با آنها بسان شرکت‌های دولتی رفتار نمود. صندوق‌های بازنشستگی گریزی از سرمایه‌گذاری و مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی ندارند، چه در غیر این صورت از عهده تعهدات خود بر نمی‌آیند و بیمه‌گذاران را دچار مشکل خواهند نمود.

۷. نباید به دلیل آنکه مؤسسات و نهادها عمومی غیردولتی منابع مالی فراوانی دارند، آنها را محدود کرد. این نهادها می‌توانند بنگاه‌های بزرگ اقتصادی را ایجاد کنند. شرکت‌های وابسته به این نهادها تا زمانی که مالیات و حقوق عمومی را می‌پردازند و بدون استفاده از رانت‌های اطلاعاتی و... در چارچوب قانون تجارت فعالیت می‌کنند، نباید محدود شوند. از طرفی وجود بنگاه‌های بزرگ اقتصادی در کشور سبب رشد تحقیق و توسعه، انتقال تکنولوژی و بهبود نیروی انسانی می‌شود. وجود بنگاه‌های بزرگ در کنار بنگاه‌های کوچک و متوسط لازم و ملزوم یکدیگر در اقتصاد هستند و لازم است ارتباط شبکه‌ای میان آنها بهبود یابد.

۸. برای آنکه بنگاه‌های بزرگ اقتصادی مانع رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد نشوند، می‌توان آنها را به صورت هوشمندانه به سمت فعالیت‌های بزرگ اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های عظیم سوق داد و آنها را از سرمایه‌گذاری در حوزه‌هایی که بخش‌های خصوصی با توان مالی کمتر می‌توانند فعالیت کنند پرهیز داد.

۹. در سال‌های اخیر رد دیون دولت از طریق فروش سهام شرکت‌های دولتی به دلیل بی‌انضباطی مالی دولت حساسیت بر روی بنگاه‌داری این نهادها را افزایش داده است، بنابراین یکی از مشکلات اصلی رد دیون دولت است که بهتر است جلوی آن گرفته شود، نه جلوی فعالیت اقتصادی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی.

۱۰. در صورتی که این قانون تصویب شود آنگاه این پرسش مطرح می‌شود که این مؤسسات و نهادها با منابع مالی خود چه کنند. آیا همه آن را باید وارد بازار ثانویه بورس اوراق بهادار کنند و از طریق داد و ستد سهام شرکت‌ها سود خود را تأمین کنند؟ آیا این علامت‌دهی به نفع اقتصاد کشور است؟ به نظر می‌رسد که چنین نباشد. اگر منابع مالی مذکور در بخش

حقیقی اقتصاد سرمایه‌گذاری شود ثبات بیشتری در اقتصاد ایجاد می‌شود و منابع مالی مؤسسات و نهادهای مذکور در خدمت تولید قرار می‌گیرد تا در مسیر سفته‌بازی سهام، مالکیت شرکت‌ها باعث می‌شود مالکان سهام تمایل به ثبات بازار داشته باشند و به جای دل بستن به نوسانات بازار، توسعه بلندمدت شرکت‌ها را مطمح‌نظر قرار دهند.

جمع‌بندی

حضور چشمگیر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در عرصه اقتصادی و تنگ کردن عرصه بر فعالان خصوصی دغدغه اصلی طراحان این طرح است. به نظر می‌رسد اصلاح مورد نظر در بند «۳» نمی‌تواند به‌طور کامل رافع دغدغه فوق بوده و باید ملاحظات زیر در این خصوص مدنظر قرار گیرد:

الف) توجه به تمایز دقیق‌تر موجود میان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و عدم تجویز یک نسخه واحد برای شهرداری‌ها، صندوق تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی، بنیاد مستضعفان، مؤسسات جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه و کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی و... .

ب) تأکید بر ماهیت خصوصی یا لااقل «غیردولتی» فعالیت‌های اقتصادی مؤسسات و نهادهای عمومی، غیردولتی.
ج) معطوف نمودن توجه به منطق فعالیت اقتصادی مؤسسات و نهادهای عمومی «غیردولتی» که براساس اساسنامه مجوز فعالیت اقتصادی دارند.

د) رفع نگرانی نسبت به فعالیت‌های مخل رقابت از طریق تقویت شورای رقابت و فصل‌الخطاب قرار دادن احکام این نهاد قانونی مهم.

هـ) سوق دادن هوشمندانه فعالیت اقتصادی مؤسسات و نهادهای عمومی «غیردولتی» به سمت فعالیت‌های بزرگ مقیاس مشمول صدر اصل چهارم و چهارم قانون اساسی که عملاً برای فعالان بخش خصوصی اثر ازدحامی نداشته باشد.
بنابراین از آنجا که در بند «۳» اصلاح ماده (۶) گزارش کمیسیون، موارد مذکور مورد توجه قرار نگرفته است، تصویب چنین بندی توصیه نمی‌شود.^۱



۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با سایر بندهای این ماده که موجب شفافیت در سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی نهادهای عمومی است موافق می‌باشد.