

دوره نهم - سال چهارم

شماره چاپ: ۱۴۴۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۴/۳/۱۰

شماره ثبت: ۵۷۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»

کد موضوعی ۲۳۰

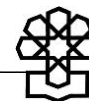
شماره مسلسل: ۱۴۳۷۹

مردادماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	بررسی طرح
۱۰.....	جمع بندی
۱۵.....	پیوست
۱۸.....	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح اصلاح ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی  
اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»

چکیده

هدف اصلی طرح اصلاح تبصره‌های «۳» و «۴» بند «الف» ماده (۳)، تسهیل در سرمایه‌گذاری دولت در گروه یک ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در مناطق محروم و حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته است. هر چند کاهش بوروکراسی غیرضرور در فرآیند سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در گروه یک ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم لازم است، اما اصلاحیه مذکور نباید هدف اولیه ابلاغ سیاست‌ها و تدوین این قانون یعنی جلوگیری از گسترش سرمایه‌گذاری دولت بدون کنترل و نظارت‌های لازم را نادیده بگیرد.

لازم است که قبل از ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی گروه ۱، عدم تمایل به بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری مشترک محرز گردد و به همین دلیل است که وجود فراخوان برای هر دو در صورت مشارکت ضروری می‌شود. اگرچه وجود فراخوان ممکن است روند سرمایه‌گذاری دولتی را کند نماید. اما به شفافیت اطلاعات، بهبود فضای رقابتی میان بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از رانت و فساد اقتصادی کمک می‌نماید. در واقع یک بده-بستانی بین فراخوان عمومی و کند شدن فرآیند سرمایه‌گذاری و از طرفی افزایش رقابت و کاهش فساد در اقتصاد وجود دارد. در طرح مذکور الزام به تصویب طرح‌های سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در هیئت وزیران حذف شده است که این موضوع مغایر با بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است و از این منظر مفاد طرح را با قانون اساسی مغایر می‌کند. باید توجه داشت تصویب طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای توسط دولت سبب می‌شود دولت کنترل لازم را بر روی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در گروه یک داشته باشد.

مشکل اصلی عدم سرمایه‌گذاری مناسب در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور، نبود زیرساخت‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های تولیدی در این مناطق است. لازم است اولویت دولت در این مناطق، ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، توسعه و دسترسی به بازارها، کاهش و پوشش ریسک سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین به‌عنوان یک بسته سیاستی مورد توجه قرار گیرد تا برای بنگاه‌های اقتصادی صرفه اقتصادی داشته باشد که در این مناطق حضور یابند و زمانی که بنگاه‌های اقتصادی عمومی شروع‌کننده یک فرآیند اقتصادی هستند، آنها نیز تکمیل‌کننده باشند.

## مقدمه

در مقدمه توجیهی طرح اصلاح ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی هدف طراحان برای اصلاح تبصره‌های «۳» و «۴» این ماده به‌طور شفاف عنوان نشده است؛ اما با مرور مفاد طرح پیشنهادی، به‌نظر می‌رسد که هدف اصلی طراحان، کاهش فرآیند بوروکراسی موجود بر سر راه سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای باشد. براساس آنچه که سازمان‌های توسعه‌ای عنوان می‌کنند این سازمان‌ها، برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته باید یک فرآیند طولانی را در مرحله اجرا طی کنند. علت طولانی بودن این فرآیند، روندی است که در تبصره «۳» اصلاحی بند «الف» ماده «۳» قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی آمده است که براساس آن، از زمان فراخوان و احراز عدم تمایل بخش خصوصی تا مشارکت با بخش خصوصی و مذاکرات در این زمینه بر روی طرح سرمایه‌گذاری و تصویب طرح در هیئت وزیران، حدود بیش از یک سال به طول می‌انجامد. از طرفی در تبصره «۴» اصلاحی مقرر شده است تا سرمایه‌گذاری در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در هر مورد قبل از اجرا به تصویب هیئت وزیران برسد. بنابراین این فرآیند طولانی موجب ناکارآمدی سرمایه‌گذاری این سازمان‌ها در بخش‌های مد نظر شده است.<sup>۱</sup> طرح پیشنهادی با حذف تصویب هیئت وزیران در سرمایه‌گذاری در حوزه‌های نوین و پیشرفته و همچنین عدم لزوم به فراخوان و تصویب هیئت وزیران در سرمایه‌گذاری‌های تا سقف ۴۹ درصدی سهام دولت در سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته، درصدد کاهش بوروکراسی در این فرآیند است. بر این اساس، این گزارش با هدف بررسی و ارزیابی مفاد طرح پیشنهادی درصدد است ضمن توجه به دغدغه اصلی طراحان مبنی بر طولانی بودن فرآیند و در نهایت ناکارآمد شدن سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته توسط سازمان‌های توسعه‌ای، راهکاری ارائه کند تا علاوه بر رفع دغدغه یاد شده، اصول مسلم و قابل قبول مندرج در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نیز زایل نشود.

## بررسی طرح

برای آنکه تصویر روشن‌تری از طرح وجود داشته باشد لازم است ابتدا تغییراتی مورد مقایسه قرار گیرد که طرح پیشنهادی با قانون فعلی ایجاد خواهد کرد. مقایسه میان طرح پیشنهادی و متن قانون نشان می‌دهد که با این طرح دو تغییر در قانون فعلی صورت می‌گیرد.

۱. براساس صورتجلسه کارشناسی طرح بررسی موضوع طرح مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۷.



۱. مهمترین تفاوت میان تبصره «۳» طرح پیشنهادی با متن قانون در این است که با تصویب این طرح دیگر نیازی به ارائه پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه ذیربط و تصویب در هیئت وزیران در خصوص سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای تا سقف ۴۹ درصد در طرح‌های سرمایه‌گذاری مد نظر نخواهد بود. اما در خصوص سرمایه‌گذاری‌هایی با مشارکت بیش از ۵۰ درصدی سهم سازمان‌های توسعه‌ای براساس همان روندی که در قانون فعلی وجود دارد، همچنان تصویب هیئت وزیران مناط اعتبار خواهد بود.

۲. در تبصره «۴» طرح پیشنهادی نیز مهمترین تغییر نسبت به قانون فعلی، حذف تصویب طرح‌های اقتصادی توسط دولت قبل از اجراست.

در بررسی اولین تغییر متن طرح پیشنهادی با متن قانون لازم است این سؤال جواب داده شود که آیا حذف ارائه پیشنهاد مشترک وزارتخانه ذیربط، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبری رئیس‌جمهور و تصویب هیئت وزیران به حل مشکل سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای کمک می‌کند؟ در پاسخ به این سؤال باید عنوان کرد که در مصوبه اولیه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم به دولت اجازه داده شده بود تا در مناطق کمتر توسعه‌یافته در گروه ۱ ماده (۲) قانون، از طریق سازمان‌های توسعه‌ای تا سقف ۴۹ درصد با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند. بررسی عملکرد اجرای این ماده قانونی در آن زمان می‌تواند راهگشای خوبی در بررسی کارایی یا عدم کارایی اصلاحیه اخیر باشد. در این خصوص، بررسی گزارش‌های نظارتی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۹ نشان‌دهنده عدم شفافیت لازم در خصوص میزان و تعداد شرکت‌های ایجاد شده توسط سازمان‌های توسعه‌ای است.

نبود سرمایه‌گذار در سقف تعیین شده برای مشارکت با سازمان‌های توسعه‌ای در مناطق کمتر توسعه‌یافته و در نتیجه عدم اجرای طرح‌ها در مناطق محروم، سبب شد تا این تبصره در سال ۱۳۸۹ اصلاح شود.<sup>۱</sup> همان‌طور که می‌دانیم تمامی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری و مشارکت اقتصادی در مناطق کمتر توسعه‌یافته پایین است. در واقع مشکل اصلی مناطق کمتر توسعه‌یافته در عدم جذب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، فقدان برخی زیرساخت‌های اقتصادی در آن مناطق است. تا زمانی که زیرساخت‌های اقتصادی در جهت توسعه بنگاه‌های اقتصادی در این مناطق ایجاد نشود، بخش‌های خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در این مناطق نخواهد داشت. بنابراین در شرایط موجود اگر قوانین و مقررات دست سازمان‌های توسعه‌ای را برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم باز بگذارد که بتوانند به سادگی سرمایه‌گذاری کنند، ممکن است خریداران بخش خصوصی پس از سه سال از بهره‌برداری بنگاه‌ها، حاضر نباشند که آنها را خریداری کنند. بنابراین این احتمال

۱. براساس گزارش نظارتی پنجم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (گزارش ۶ ماهه دوم سال ۱۳۸۹).

وجود دارد که شرکت‌ها دست دولت باقی مانده و حجم دولت افزایش یابد. بنابراین به نظر می‌رسد آنچه که باید پیش از سرمایه‌گذاری در گروه یک درمناطق کم‌تر توسعه یافته توسط سازمان‌های توسعه‌ای مدنظر قرار گیرد، گسترش زیرساخت‌های مناسب برای فعالیت‌های تولیدی توسط دولت در این مناطق است و این امر نیز نیازی به اصلاح قانون ندارد.

از دیگر دلایل برداشته شدن سقف سرمایه‌گذاری برای سازمان‌های توسعه‌ای براساس مصوبه ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ این بود که به علت پایین بودن سهم دولت و نداشتن کنترل بر روی شرکت‌های تازه تأسیس، دولت (سازمان‌های توسعه‌ای) نمی‌توانست سرمایه‌گذاری انجام شده را به پایان برساند.<sup>۱</sup> در واقع این نوع ترکیب مالکیتی سبب می‌شد دولت کنترل لازم را بر روی شرکت جدید نداشته باشد و این موضوع، زمینه سوءاستفاده برخی مشارکت‌کنندگان در شرکت‌های جدید را فراهم می‌کرد.<sup>۲</sup> از منظر واگذاری سهام دولت در شرکت‌های جدید نیز قانونگذار تکلیف کرده بود سه سال پس از بهره‌برداری، سهام دولت در شرکت‌ها به بخش‌های غیردولتی واگذار شوند که این امر با توجه به ترکیب ۵۱ به ۴۹ سهم بخش خصوصی در مقابل بخش دولتی مشکلات و چالش‌هایی را در واگذاری سهم ۴۹ درصدی دولت به بخش خصوصی دیگر، ایجاد می‌کرد. این مشکل زمانی حادتر می‌شد که مالک سهم ۵۱ درصدی بخش خصوصی یک شخص (اعم از حقیقی یا حقوقی) بود، زیرا در این شرایط در شرکت ایجاد شده وی سهام‌دار عمده شرکت بوده و لذا یک بخش غیردولتی است و سایر سرمایه‌گذاران غیردولتی تمایلی به خرید سهام دولت (۴۹ درصد باقی مانده) در این شرکت را نخواهند داشت چون عملاً کنترل مسائل اصلی شرکت در اختیار شخص با مالکیت ۵۱ درصد است. بنابراین بخشی از سهام دولت در شرکت‌های بهره‌برداری رسیده، در فرآیند واگذاری با مشکل مواجه می‌شود.<sup>۳</sup>

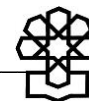
دلیل دیگری که می‌تواند تأییدکننده عدم کارآیی در ترکیب مشارکت اقتصادی میان سازمان‌های توسعه‌ای تا سقف ۴۹ درصد و بخش‌های غیردولتی تا سقف ۵۱ درصد باشد این است که در قلمرو فعالیت برخی از سازمان‌های توسعه‌ای مانند شرکت ملی صنایع پتروشیمی، طرح‌ها نیازمند سرمایه بالایی هستند که معمولاً بخش‌های خصوصی امکان تأمین این سرمایه را ندارد و معمولاً سهم آن در درصدهای پایین‌تری مشارکت می‌نمایند.<sup>۴</sup>

۱. استدلال ارائه شده توسط سخنگوی کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل چهارم قانون اساسی، مشروح مذاکرات مجلس جلسه (۳۵۵) مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۰.

۲. براساس اظهارنظر کارشناسی در بررسی موضوع طرح مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۷.

۳. البته اگر تمام ۵۱ درصد سهام شرکت ایجاد شده، در دست یک بخش خصوصی وجود نداشته باشد و مشارکت ۴۹ درصدی دولت با چند بخش خصوصی صورت پذیرد، مشکل واگذاری سهام دولت کاهش می‌یابد.

۴. استدلال ارائه شده توسط نماینده شرکت ملی پتروشیمی در جلسه بررسی طرح مذکور مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۴.



از مجموع استدلال‌های ارائه شده نتیجه می‌شود که ترکیب مشارکت اقتصادی میان سازمان‌های توسعه‌ای تا سقف ۴۹ درصد و بخش‌های غیردولتی تا سقف ۵۱ درصد، کارآیی کمتری را در جهت اهداف تعیین شده قانونگذار از جمله رشد سرمایه‌گذاری در مناطق محروم را خواهد داشت و در شرایطی نیز واگذاری این شرکت‌ها سه سال پس از بهره‌برداری سخت خواهد شد. همچنین احتمال وجود دارد که این نوع ترکیب سهام‌داری، بدون وجود فراخوان از بخش‌های غیردولتی سبب گسترش سرمایه‌گذاری غیرکارآی دولت در مناطق محروم شود که با اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در تعارض است. بنابراین در طرح مذکور نباید سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای را صرفاً به این نوع ترکیب مشارکت اقتصادی سوق داد.

نکته دیگری که در طرح مذکور اشاره شده است، حذف فراخوان و عدم تمایل بخش غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در مشارکت‌های اقتصادی زیر ۴۹ درصد سازمان‌های توسعه‌ای است. دلیلی که برای لزوم فراخوان عمومی وجود دارد این است که اگر سرمایه‌گذاری دولت (سازمان‌های توسعه‌ای) بدون فراخوان انجام شود، در واقع نقش بخش خصوصی نادیده گرفته شده و این احتمال وجود دارد که در برخی مناطق، سرمایه‌گذارانی از بخش غیردولتی حاضر به مشارکت باشند، اما به دلیل نبود فراخوان اطلاعاتی از سرمایه‌گذاری پیدا نمی‌کنند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که گاهی ممکن است اصلاً لزومی برای ورود سازمان‌های توسعه‌ای وجود نداشته باشد یا اینکه سهم این سازمان‌ها در سرمایه‌گذاری کاهش یابد. بر این اساس وجود فراخوان برای مشارکت‌های اقتصادی از منظر افزایش شفافیت و ارائه اطلاعات سرمایه‌گذاری که در اختیار همگان قرار گیرد، برای اقتصاد کشور مفید خواهد بود. اما مخالفان وجود فراخوان در طرح‌های سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای زیر ۴۹ درصد عنوان می‌کنند که وجود فراخوان سبب می‌شود تا فرآیند مشارکت سرمایه‌گذار بخش غیردولتی با این سازمان‌ها کند و طولانی گردد و سرمایه‌گذار بخش خصوصی را برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا به علت بوروکراسی زیاد منصرف کند. نکته اصلی در تعارض میان منافع حاصل از تسریع در سرمایه‌گذاری در کنار افزایش هزینه‌های فساد، رانت اطلاعاتی بدون رقابت منصفانه بخش‌های غیردولتی دانست. اگر قائل باشیم که هزینه‌های فساد، رانت اطلاعاتی و نبود رقابت اقتصادی میان بخش‌های غیردولتی بیشتر از تسریع در فرآیند ایجاد سرمایه‌گذاری این سازمان‌هاست، لازم است فراخوان عمومی وجود داشته باشد.

همچنین وجود فراخوان در طرح‌های مشارکتی سازمان‌های توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی بیش از ۴۹ درصد، ضروری است. زیرا براساس سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌ها، اصل بر این است که دولت در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) قانون سرمایه‌گذاری نکند و حتی کلیه سرمایه‌گذاری‌های قبلی خود را نیز واگذار نماید. با این توضیحات، اگر قرار است که

دولت در گروه یک ماده (۲) در مناطق محروم سرمایه‌گذاری نماید لازم است به وسیله فراخوان، عدم تمایل بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته محرز شود.

در بند «الف» ماده (۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت دولت در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) قانون منحصرأ در اختیار بخش غیردولتی قرار گرفته است. بنابراین هنگامی که قرار است دولت اجازه ورود به سرمایه‌گذاری‌ها را در قالب ایجاد شرکت دولتی داشته باشد، لازم است عدم تمایل بخش‌های خصوصی به هر میزان، محرز گردد. بنابراین می‌توان به منظور افزایش شفافیت و تسهیل در فرآیندهای فراخوان عمومی، یک پایگاه اطلاع‌رسانی پیش‌بینی کرد تا نحوه انجام این کار بهتر و شفاف‌تر صورت گیرد و زمینه رقابت اقتصادی بخش‌های غیردولتی را در انجام طرح‌ها فراهم کند.

در تبصره‌های «۳» و «۴» طرح پیشنهادی، در خصوص سرمایه‌گذاری تا سقف ۴۹ درصدی سازمان‌های توسعه‌ای، تصویب هیئت وزیران حذف شده است. در این رابطه لازم است این نکته مد نظر قرار گیرد که در بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مقرر شد تا با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز شود. بنابراین براساس سیاست‌های کلی، برای آنکه تداوم و شروع فعالیت‌های ضروری خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم توسط دولت شناخته شود، لازم است دو مرجع یعنی هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی آن را تأیید کنند. بنابراین وجود تصویب هیئت وزیران در طرح‌های مشارکتی و غیرمشارکتی سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) ضروری است.

از طرف دیگر در صدر ماده (۳) قانون، قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت تعیین شده است. بنابراین لازم است در ذیل ماده و تبصره‌های آن<sup>۱</sup> نظارت عالی دولت بر سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای وجود داشته باشد تا این موضوع سبب شود که مشارکت‌های اقتصادی در مجموعه دولت کنترل شوند و دولت در فعالیت‌های گروه یک بزرگ نشود. برای شفاف شدن این نکته، مثالی ارائه می‌شود. براساس قانون فعلی، سازمان‌های توسعه‌ای در حال حاضر برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و حوزه‌های نوین نیازمند اخذ مجوز از دولت هستند. از طرفی در قانون مقرر شده است تا سرمایه‌گذاری‌های دولت سه سال پس از بهره‌برداری واگذار شود، اما سازمان خصوصی‌سازی با بیان اینکه اطلاع دقیقی در مورد سرمایه‌گذاری این سازمان‌ها ندارد، خواستار شفاف شدن رابطه خود با

۱. در تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) قانون مقرر شده است «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». بنابراین لازم است تصویب هیئت وزیران وجود داشته باشد.



طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای شد.<sup>۱</sup> بنابراین روشن می‌شود که در ارتباط با سرمایه‌گذاری این نوع سازمان‌ها، حتی در میان مجموعه دولت نیز اطلاعات شفافی وجود ندارد. حال اگر همین نظارت عالی دولت نیز کنار گذاشته شود، در این شرایط جریان اطلاعات در دولت کاهش یافته و لذا عدم شفافیت حوزه فعالیت دولت برای سازمان‌هایی همچون سازمان خصوصی‌سازی، عمیق‌تر خواهد شد.

در مورد ضرورت صدور مجوز دولت برای سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای لازم است توجه شود که هر چند سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی (از جمله سازمان‌های توسعه‌ای)، براساس ارکان شرکت به تصویب مجمع آن شرکت می‌رسد و در این مجمع وزرا به عنوان نماینده دولت حضور دارند، اما نمی‌توان تصمیم‌گیری در مورد سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در گروه یک ماده (۲) قانون را به عهده این مجامع قرار داد. در واقع هدف قانونگذار از قرار دادن اجازه دولت برای ورود به فعالیت‌های گروه ۱، نشان دادن تفاوت سرمایه‌گذاری در این گروه با سایر سرمایه‌گذاری‌هاست. بدین ترتیب این مجوز دولت است که می‌تواند پس از عدم تمایل سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در یک فعالیت خاص، سازمان‌های توسعه‌ای را مخیر به سرمایه‌گذاری کند.<sup>۲</sup>

اعمال فشار به سازمان‌های توسعه‌ای برای سرمایه‌گذاری در برخی مناطق، گاه سبب شده است که برخی طرح‌های بدون توجیه اقتصادی به وجود آید. بنابراین تصویب هیئت وزیران می‌تواند تا حدودی سبب جلوگیری از اعمال فشار به سازمان‌های توسعه‌ای برای تصویب طرح‌های غیرکارشناسانه گردد. همچنین موضوع دیگری که باید مد نظر قرار گیرد، توجه به هماهنگی میان سرمایه‌گذاری طرح‌های عمرانی در دولت و سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای است. وجود هماهنگی سبب می‌شود هم‌افزایی و کارایی بیشتری در اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های اقتصادی سازمان‌های توسعه‌ای ایجاد شود. این موضوع در ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه به عنوان یکی از وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اشاره شده است. بنابراین از این جهت نیز تصویب هیئت وزیران برای پذیرش طرح‌ها توصیه می‌شود.

نکته دیگری که برای لزوم تصویب طرح‌ها توسط هیئت وزیران باید مورد توجه قرار گیرد این است که برخی از مشارکت‌ها بین سازمان‌های توسعه‌ای با بخش‌های غیردولتی، ممکن است منجر به ایجاد یک شرکت دولتی گردد (در صورتی که سهم سازمان‌های توسعه‌ای بیش از ۵۰ درصد سرمایه

۱. براساس صورتجلسه بررسی طرح مذکور در کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸.

۲. براساس مشروح مذاکرات جلسه بررسی طرح مذکور مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۰، برخی پیشنهادات مبنی بر صرفاً تصویب سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در گروه یک ماده (۲) در مجمع عمومی عنوان شد.

باشد). ایجاد یک شرکت دولتی نسل دوم توسط خود سازمان‌های توسعه‌ای، خطر گسترش دخالت دولت در اقتصاد را بدون هیچ نظارتی از جانب خود دولت به وجود می‌آورد.<sup>۱</sup>

با جمع‌بندی مطالب فوق، می‌توان به این نتیجه رسید که مشکل اصلی عدم سرمایه‌گذاری مناسب در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور در واقع نبود زیرساخت‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های تولیدی در این مناطق است. این مشکل هم برای فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در این مناطق و هم برای فعالان اقتصادی بخش غیردولتی که هم اکنون و یا در آینده تمایل به سرمایه‌گذاری در این مناطق را خواهند داشت، وجود دارد. بنابراین لازم است اولویت دولت در این مناطق، ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، توسعه و دسترسی به بازارها مد نظر قرار گیرد. این موضوع در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت. در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری مقرر شد تا ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته و مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته انجام گردد، اما عملکرد این بندها نشان می‌دهد اعتبارات خاصی در این حوزه‌ها توسط دولت صرف نگردید. همچنین در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در بخش الزامات واگذاری، دولت مکلف است نقش جدید خود را در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی تدوین و اجرا نماید.

اما مشکل ناظر بر قانون فعلی فرآیندی است که برای هر مورد سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته مترتب است و آن هم ضرورت تهیه پیشنهاد مشترک میان وزارتخانه ذیربط، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور می‌باشد که باید به تصویب هیئت وزیران برسد. در واقع اجرای هر مورد سرمایه‌گذاری با این فرآیند، بدون آنکه محدودیت زمانی خاصی برای رسیدگی به این طرح‌ها در نظر گرفته شده باشد، از منظر بهبود فضای کسب و کار، به سرمایه‌گذارانی که حاضر به مشارکت با سازمان‌های توسعه‌ای در مناطق محروم هستند، صدمه خواهد زد و از طرفی گاه توجیه اقتصادی برخی از طرح‌ها را دچار مشکل می‌سازد. بنابراین در عین حال که ضروری است نظارت و تصویب هیئت وزیران مد نظر قرار گیرد، همچنین لازم است فرآیند اجرا به‌گونه‌ای سامان یابد که در بازه زمانی محدود و

۱. طول زمان لازم برای ایجاد سرمایه‌گذاری مشترک در طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای تا بهره‌برداری از آن (باتوجه به آنکه متغیرهای کلان اقتصادی تغییر خاصی نداشته باشند) در حدود ۴ سال طول می‌کشد و ۳ سال پس از بهره‌برداری، یعنی در حدود ۷ سال زمان برای واگذاری یک شرکت ایجاد شده به طول می‌انجامد. اما برخی از سازمان‌های توسعه‌ای طرح‌هایی دارند که زمان زیادی از شروع اجرا آنها گذشته است، اما به علت نبود منابع هنوز به بهره‌برداری نرسیده‌اند (براساس صورتجلسه کارشناسی طرح مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۴).



مشخص، طرح‌های سرمایه‌گذاری و مشارکتی سازمان‌های توسعه‌ای تعیین تکلیف شود. توجه به این نکته ضروری است که راهکار برای برطرف کردن چالش ناشی از طولانی شدن فرآیند مذکور، حذف صورت مسئله (نظارت هیئت دولت و تصویب سرمایه‌گذاری‌های سازمان‌های توسعه‌ای در هیئت دولت) نیست، بلکه برای رفع مشکل طولانی شدن بررسی و تصویب طرح‌ها در هیئت دولت، می‌توان یک محدوده زمانی منطقی را برای انجام گرفتن این فرآیند در قانون تصریح کرد.

در تبصره «۴» طرح پیشنهادی، نظارت هیئت وزیران حذف شده است. آن استدلال‌هایی که در مورد لزوم نظارت هیئت وزیران در مورد تبصره «۳» طرح بیان شد، در اینجا نیز وجود دارد. بنابراین نباید نظارت هیئت وزیران در طرح‌های گروه ۱ ماده (۲) حذف شود. از طرفی می‌توان در حوزه سرمایه‌گذاری‌های نوین و صنایع خطرپذیر به منظور کاهش ریسک سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی، سقف مشارکت بخش‌های دولتی را حذف کرد، مشروط به اینکه مشخص شود بخش‌های خصوصی در فراخوان عمومی تمایلی به سرمایه‌گذاری مستقل از دولت ندارند. در مرحله بعدی اگر سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در این حوزه‌ها مستقل از دولت انجام نگردید، سازمان‌های توسعه‌ای به هر میزان بتوانند با بخش‌های خصوصی مشارکت اقتصادی نمایند و در مرحله آخر اگر بخش‌های خصوصی حاضر به سرمایه‌گذاری مشارکتی با سازمان‌های توسعه‌ای نیز نباشند، دولت در صورت نیاز می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای در این حوزه‌ها سرمایه‌گذاری نماید.

در طرح پیشنهادی، پاراگرافی به پایان تبصره «۵» قانون فعلی الحاق شده است که به نظر می‌رسد این الحاق ضرورتی ندارد، زیرا در تبصره «۵» اصلاحی ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۳۰) مقرر شده است که واحدهای تابعه استانی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی متقاضی احداث شهرک یا ناحیه صنعتی در زمین شخصی یا دولتی واقع در حریم یا خارج از حریم شهرها با رعایت قوانین و مقررات ذیربط پروانه صادر کرده و ضمن اعمال نظارت، حمایت لازم را به عمل آورند. بنابراین با توجه به حکم مذکور نیازی به پاراگراف الحاقی به تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) نخواهد بود و لازم است حذف شود. همچنین از منظر حقوقی در عبارت مذکور اولاً، عبارت «دستگاه‌های ذیربط» واجد ابهام است. ثانیاً، براساس ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید ... دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد». با توجه به اینکه موضوع پاراگراف الحاقی تناسبی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ندارد، این پاراگراف الحاقی، به دلیل مغایرت با آیین‌نامه داخلی مجلس جهت تصویب، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

## جمع‌بندی

هدف اصلی طرح اصلاح تبصره‌های «۳» و «۴» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تسهیل در سرمایه‌گذاری دولت در گروه یک در مناطق محروم و صنایع پیشرفته با فناوری بالاست. توجه به این هدف اصلی می‌تواند راهگشا در حل موضوع در طرح مذکور باشد. در حالی که هم اکنون دولت می‌تواند در گروه‌های ۳ و ۲ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، سرمایه‌گذاری نماید، سؤال اصلی این است: آیا قرار است با این اصلاحیه، سرمایه‌گذاری دولت در گروه یک ماده (۲) نیز تسریع گردد؟!

آنچه می‌تواند راهگشا باشد این موضوع است که نباید هدف اولیه ابلاغ سیاست‌ها و تدوین این قانون یعنی جلوگیری از گسترش سرمایه‌گذاری دولت بدون کنترل و نظارت‌های لازم، نادیده گرفته شود. در واقع بخش دولتی نباید توانایی این را داشته باشد که به فعالیت‌های اقتصادی گروه ۱ ماده (۲) قانون که در انحصار بخش خصوصی است، بدون هیچ کنترل و محدودیتی وارد گردد. بنابراین اگر این نکته را بپذیریم، لازم است که قبل از ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی گروه ۱، عدم تمایل بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری مشترک محرز گردد و این، دلیل وجود فراخوان را برای هر میزان از مشارکت ضروری می‌کند. از طرفی باید این نکته را مد نظر قرار داد که اگرچه وجود فراخوان برای مشارکت‌های تا سقف ۴۹ درصدی سازمان‌های توسعه‌ای، ممکن است روند سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای را اندکی کند نماید، اما به شفافیت اطلاعات، بهبود فضای رقابتی میان بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از رانت و فساد اقتصادی کمک می‌نماید. در واقع یک بده-بستانی بین فراخوان عمومی و کند شدن فرآیند سرمایه‌گذاری و از طرفی افزایش رقابت و کاهش فساد در اقتصاد وجود دارد.

وجود تصویب هیئت وزیران برای طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای نیز فیلتر دیگری است که می‌تواند تا حدودی کارآیی طرح‌ها و توجیه اقتصادی آنها را فراهم سازد. باید توجه داشت که حذف الزام تصویب هیئت وزیران برای طرح‌ها، مغایر با بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است. همچنین تصویب طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای توسط دولت سبب می‌گردد دولت کنترل لازم را بر روی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی زیرمجموعه خود در گروه یک داشته باشد.

مشکل اصلی عدم سرمایه‌گذاری مناسب در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور در واقع نبود زیرساخت‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های تولیدی در این مناطق است. این مشکل هم برای فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در این مناطق و هم برای فعالان



اقتصادی بخش غیر دولتی که هم اکنون و یا در آینده تمایل به سرمایه‌گذاری در این مناطق را خواهند داشت، وجود دارد. بنابراین لازم است اولویت دولت در این مناطق ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، توسعه و دسترسی به بازارها، کاهش و پوشش ریسک سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین باشد.

در حال حاضر سازمان‌های توسعه‌ای با محدودیت منابع مواجه هستند، اما اگر این محدودیت برداشته شود و فرآیند سرمایه‌گذاری این سازمان‌ها بدون کنترل، تسهیل گردد، می‌توان انتظار داشت که دامنه سرمایه‌گذاری دولت، در فعالیت‌های اقتصادی گروه ۱ گسترش بیشتری پیدا خواهد کرد. بنابراین وجود فراخوان عمومی برای هر درصد مشارکت و تصویب هیئت وزیران ضروری است و ورود دولت به فعالیت‌های گروه ۱ ماده (۲) قانون، باید همراه با کنترل و نظارت باشد. از مجموع نکات ارائه شده، متن پیشنهادی در جدول گزارش به‌عنوان جایگزین متن طرح پیشنهادی توصیه می‌شود.



## جدول مقایسه ماده قانونی با متن طرح و پیشنهاد مرکز در هر مورد به همراه دلایل توجیهی

متن پیشنهادی	متن طرح پیشنهادی	متن قانون (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱)
<p><b>تبصره «۳»-</b> دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذیربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه ۱ ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی نماید. در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را ندارند، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح موردنظر تا ۱۰۰ درصد اقدام نمایند. مشخصات طرح‌های موضوع این تبصره به پیشنهاد وزارتخانه ذیربط با رعایت آمایش سرزمینی قبل از اجرا باید حداکثر ظرف ۴۵ روز از زمان ارائه پیشنهاد به تصویب هیئت وزیران برسد.</p> <p>دولت مکلف است به‌منظور فراخوان عمومی طرح‌های موضوع این تبصره، پایگاه اطلاع‌رسانی ایجاد نماید و در آن نام سازمان توسعه‌ای مربوطه، موضوع طرح، محل اجرای طرح به تفکیک شهرستان، استان و مراحل پیشرفت طرح به اطلاع عموم برساند.</p> <p>سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع سرمایه‌گذاری باید در قالب بنگاه جدید ظرف حداکثر ۳ سال پس از اخذ پروانه بهره‌برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار شود.</p>	<p><b>تبصره «۳»-</b> سازمان‌های توسعه‌ای مصوب دولت می‌توانند تا سقف <u>چهل و نه درصد (۴۹٪)</u> در احداث واحدهای تولیدی گروه ۱ ماده (۲)، در مناطق کمتر توسعه‌یافته، با بخش‌های غیردولتی مشارکت نمایند. در صورتی که برای مشارکت تا این سقف در این مناطق، <u>متقاضی وجود نداشته باشد یا نیاز به مشارکتی بالاتر از این سقف وجود داشته باشد</u>، پس از فراخوان عمومی و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری با مشارکت زیر چهل و نه درصدی (۴۹٪) دولت و یا نیاز به افزایش سهم دولت مازاد بر چهل و نه درصد (۴۹٪)، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند به هر میزان اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی نمایند. سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع مشارکت که قبلاً انجام شده و یا در آینده انجام می‌شود باید حداکثر ظرف مدت سه سال پس از بهره‌برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار شود.</p> <p>در صورتی که نیاز به مشارکت بالای چهل و نه درصدی (۴۹٪) دولت باشد، نوع طرح‌های اقتصادی، نحوه فراخوان و حد مجاز سرمایه‌گذاری دولت در هر مورد باید توسط وزارتخانه ذیربط، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به‌طور مشترک تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p><b>تبصره «۳»-</b> سازمان‌های توسعه‌ای مصوب دولت پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذیربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه ۱ ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته می‌توانند به هر میزان اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی نمایند. سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع مشارکت باید ظرف حداکثر سه سال پس از بهره‌برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار شود.</p> <p>نوع طرح‌های اقتصادی، نحوه فراخوان و حد مجاز سرمایه‌گذاری دولت در هر مورد باید توسط وزارتخانه ذیربط، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به‌طور مشترک تهیه شود و به تصویب هیئت وزیران برسد.</p>

متن پیشنهادی	متن طرح پیشنهادی	متن قانون (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱)
<p>دولت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) موظف است فهرست و مشخصات این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را همه‌ساله به‌صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.</p> <p>حکم این تبصره تا پایان سال ۱۳۹۹ اعتبار دارد.</p>	<p>دولت موظف است فهرست و مشخصات این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را همه‌ساله به‌صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی اعلام نماید.</p>	<p>دولت موظف است فهرست و مشخصات این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را همه‌ساله به‌صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی اعلام نماید.</p> <p>حکم این تبصره تا پایان قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اعتبار دارد.</p>
<p><b>تبصره «۴»</b> - سازمان‌های توسعه‌ای مجازند منابع داخلی خود را با اولویت به‌صورت وجوه اداره شده نزد بانک‌های توسعه‌ای دولتی برای اعطای تسهیلات یا کمک به طرح‌های مصوب در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و یا صنایع پرخطر و دارای ریسک بالا به بخش‌های غیردولتی اختصاص دهند.</p> <p><b>توضیح:</b></p> <p>با متن پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها در واقع عبارت «همچنین این سازمان‌ها می‌توانند تا سقف چهل‌ونه درصد (۴۹٪) با بخش‌های غیردولتی به‌صورت 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 مقررات این قانون واگذار نمایند. نام سازمان‌های توسعه‌ای ذیربط و سرمایه‌گذاری‌های موضوع این بند در هر مورد قبل از اجرا باید به تصویب هیئت وزیران برسد و فهرست آنها همه‌ساله به‌صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی اعلام شود» از متن طرح پیشنهادی حذف شده است دلیل توجیهی آن است که موضوع سرمایه‌گذاری در</p>	<p><b>تبصره «۴»</b> - سازمان‌های توسعه‌ای مجازند منابع داخلی خود را با اولویت به صورت وجوه اداره شده نزد بانک‌های توسعه‌ای دولتی برای اعطای تسهیلات یا کمک به طرح‌های مصوب در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و یا صنایع پرخطر و دارای ریسک بالا به بخش‌های غیردولتی اختصاص دهند. همچنین این سازمان‌ها می‌توانند تا سقف چهل‌ونه درصد (۴۹٪) با بخش‌های غیردولتی به صورت مشترک در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و یا صنایع پرخطر و دارای ریسک بالا سرمایه‌گذاری نمایند.</p> <p>در این صورت برای سرمایه‌گذاری‌های قبلی و سرمایه‌گذاری‌های جدید موظفند حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری، سهام یا قدرالسهم خود را مطابق مقررات این قانون واگذار نمایند.</p> <p>لیست طرح‌های مشمول این بند باید همه‌ساله به‌صورت جداگانه و در پیوست لوایح بودجه سالانه به مجلس شورای اسلامی اعلام شود.</p>	<p><b>تبصره «۴»</b> - سازمان‌های توسعه‌ای مجازند منابع داخلی خود را با اولویت به‌صورت وجوه اداره شده نزد بانک‌های توسعه‌ای دولتی برای اعطای تسهیلات یا کمک به طرح‌های مصوب در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته به بخش‌های غیردولتی اختصاص دهند. همچنین این سازمان‌ها می‌توانند تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) با بخش‌های غیردولتی به‌صورت مشترک در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته سرمایه‌گذاری نمایند.</p> <p>و در این صورت موظفند حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری، سهام یا قدرالسهم خود را مطابق مقررات این قانون واگذار نمایند.</p> <p>نام سازمان‌های توسعه‌ای ذیربط و سرمایه‌گذاری‌های موضوع این بند در هر مورد قبل از اجرا باید به تصویب هیئت وزیران برسد و فهرست آنها همه‌ساله به‌صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سالانه به مجلس شورای اسلامی اعلام شود.</p>



متن پیشنهادی	متن طرح پیشنهادی	متن قانون (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱)
<p>فناوری‌های نوین با فناوری بالا و صنایع خطرپذیر در تبصره «۳» پیشنهادی جمع شده است، لذا در اینجا لازم است حکم مذکور حذف شود.</p>		
<p><b>پیشنهاد:</b> حذف بند پاراگراف الحاقی به پایان تبصره «۵» <b>دلایل توجیهی:</b> با توجه به تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اصلاحی (۱۳۹۲/۱۱/۳۰)، لزومی به تصویب چنین بندی نیست و پیشنهاد می‌شود حذف گردد. همچنین از منظر حقوقی در عبارت مذکور اولاً، عبارت «دستگاه‌های ذیربط» واجد ابهام است. ثانیاً، بر اساس ماده (۱۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید ... دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد» با توجه به اینکه موضوع پاراگراف الحاقی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ندارد، این پاراگراف الحاقی، به دلیل مغایرت با آیین‌نامه داخلی مجلس جهت تصویب، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.</p>	<p>پاراگراف الحاقی به پایان تبصره «۵»- تبدیل مجموعه‌های کارگاهی واقع در محدوده شهرها و روستاها به شهرک صنعتی غیردولتی با تعیین نوع واحدهای مجاز برای تداوم فعالیت با تأمین نظر دستگاه‌های ذیربط بلامانع است. در صورتی که هزینه‌های تغییر کاربری، تفکیک و صدور پروانه ساخت توسط مالکان این واحدها به شهرداری و یا دهیاری پرداخت شده باشد، دستگاه‌های ذکر شده حسب مورد مکلف به ارائه خدمات به واحدهای مستقر در این شهرک‌ها شبیه به سایر واحدهای دارای پروانه خارج از شهرک می‌باشند.</p>	



## عملکرد سازمان‌های توسعه‌ای

براساس مصوبات مجلس شورای اسلامی و مصوبات هیئت وزیران تعداد سازمان‌های توسعه‌ای در حال حاضر در حدود ۴۰ مورد می‌باشد که عبارتند از:

۱. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)
۲. سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)
۳. صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی
۴. شرکت ملی صنایع پتروشیمی (NPC)<sup>۱</sup>
۵. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی (ایزیپو) و ۳۰ شرکت شهرک‌های صنعتی استانی<sup>۲</sup>
۶. شرکت پژوهش و فناوری پتروشیمی<sup>۳</sup>
۷. شرکت مادر تخصصی «حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی»
۸. شرکت مادر تخصصی «مدیریت منابع آب ایران»<sup>۴</sup>
۹. شرکت شهرک‌های کشاورزی<sup>۵</sup>
۱۰. سازمان فناوری اطلاعات ایران.<sup>۶</sup>

۱. به استناد آیین‌نامه اجرایی شفاف‌سازی شفاف‌سازی موضوعات تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳)، تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳)، تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳)، ماده (۸)، بند «۱» ماده (۱۸) و بند «الف» ماده (۱۳) تصویب‌نامه شماره: ۱۰۴۴۶۰/ت/۱۰۴۳۰۸۱ مورخ: ۱۳۸۸/۵/۲۴ هیئت وزیران. البته در بند «۲» این آیین‌نامه بانک‌های توسعه صادرات ایران، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و توسعه تعاون نیز به‌عنوان سازمان‌های توسعه‌ای مقرر شده‌اند.

۲. به استناد تبصره «۵» اصلاحی مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۳۰.

۳. به استناد تبصره «۶» اصلاحی مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۳۰.

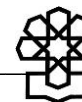
۴. به استناد بند «م» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه (م صوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵): «م - سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و از طریق شرکت مادر تخصصی «حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» و شرکت مادر تخصصی «مدیریت منابع آب ایران»، در زمینه توسعه کشاورزی با فناوری نوین، اقتصادی و بهره‌ور و طرح‌های زیربنایی و نوپدید در بخش‌های کشاورزی و منابع آب و توسعه مناطق روستایی و جوان‌سازی بافت جمعیتی مناطق روستایی و عشایری.

تبصره - دولت مکلف است سهام دولتی در بنگاه جدید را حداکثر ده سال پس از بهره‌برداری به بخش‌های غیردولتی واگذار نماید. بررسی عملکرد این بند نشان می‌دهد عملکرد خاصی در این زمینه انجام نشده است. عمده‌ترین دلیل برای نبود عمل‌کرد در این زمینه، نبود منابع کافی و نیز نبود ساختار نهادی و سازمانی مناسب است. برای کسب اطلاعات بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «تحلیل وضعیت تأمین مالی بخش کشاورزی ایران؛ چالش‌ها و راهکارها» به شماره مسلسل ۱۳۹۲۵ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۹ مراجعه شود.

۵. به استناد بند «ل» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه (م صوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵): «ل - اقدام قانونی در جهت ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی با اصلاح اساسنامه یکی از شرکت‌های مادر تخصصی موجود در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی به‌منظور هدایت، راهبری و احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی».

۶. به استناد مصوبه هیئت وزیران با عنوان «تصویب‌نامه در خصوص الحاق سازمان فناوری اطلاعات ایران به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای» به شماره ۱۴۶۶۱۴/ت/۴۹۷۴۹ هـ مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۰.

در ادامه عملکرد ۴ سازمان توسعه‌ای براساس تبصره‌های «۳» و «۴» ماده (۳) اصلاحی قانون، در جدول نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در دو سازمان ایدرو و ایمیدرو از زمان اصلاح دو تبصره «۳» و «۴» بند «الف» ماده (۳) قانون تاکنون، طرح‌هایی به بهره‌برداری نرسیده تا به بخش‌های خصوصی واگذار شود. همچنین تکالیف مقرر در صدر تبصره «۴» بند «الف» ماده (۳) قانون مانند اعطای تسهیلات یا کمک به طرح‌های مصوب در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و یا صنایع پرخطر و دارای ریسک بالا به بخش‌های غیردولتی نیز، عملکردی توسط چهار سازمان توسعه‌ای مذکور نداشته است.



جدول بررسی عملکرد چهار سازمان توسعه‌ای در اجرای تبصره‌های «۳» و «۴» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

نام سازمان	عملکرد تبصره «۳»		توضیحات
	قبل از اصلاحیه سال ۱۳۸۹ (۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹)	بعد از اصلاحیه سال ۱۳۸۹ (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳)	
سازمان گسترش و نو سازی صنایع ایران (ایدرو)	۲۳ طرح- مشارکت تا سقف ۴۹ درصد* متوسط پیشرفت طرح‌ها در حدود ۵۹ درصد گزارش شده است	۷ طرح- مشارکت از ۱۶ درصد تا ۱۰۰ درصد متوسط پیشرفت طرح‌ها در حدود ۱۰ درصد گزارش شده است	۱۲ طرح- مشارکت تا سقف ۴۹ درصد متوسط پیشرفت طرح‌ها در حدود ۳۹ درصد گزارش شده است مشکل عمده در تبصره «۳» عدم اهلیت بخش خصوصی مشکل عمده در تبصره «۴» محدودیت مالی بخش خصوصی
سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) <sup>۱</sup>	۲ طرح- مشارکت ۳۵ درصد هر دو طرح در وضعیت گشایش اعتبار هستند <sup>۲</sup>	۴ طرح- مشارکت تا سقف ۴۹ درصد** دو طرح در مرحله عملیات فعال اجرا بی و ۲ طرح در فرآیند تشریفات مناقصه است <sup>۳</sup>	طرح‌های هفت‌گانه فولاد استانی که قبلاً خود سازمان اقدام به اجرای آنها می‌نمود در سال ۱۳۹۳ برای ادامه فعالیت آنها با بخش خصوصی سرمایه‌گذاری شده است. همچنین مشارکت با بخش غیردولتی در طرح فولاد مکران منطقه چابهار <sup>۴</sup>
سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران (ایزیو)	-	-	عملکرد این سازمان براساس تبصره «۵» <sup>۱</sup> صلاحی (۱۳۸۹/۱۲/۱۱ و ۱۳۹۰/۱۱/۳۰) می‌باشد
شرکت ملی صنایع پترو شیمی (NPC)	-	-	سرمایه‌گذاری با بخش غیردولتی داشته است، اما در چارچوب تبصره‌های «۳» و «۴» عمل نشده است. <sup>۵</sup>

مأخذ: گزارش‌های عملکرد ارائه شده توسط سازمان‌های توسعه‌ای در جلسه ۱۳۹۴/۴/۱۶ بررسی طرح.

\* تاریخ و شماره مصوبات هیئت وزیران در گزارش عملکرد ارائه شده ذکر نشده است.

\*\* در گزارش ارائه شده اطلاعاتی در خصوص مجوز هیئت وزیران و نحوه فراخوان ذکر نشده است.

- براساس گزارش عملکرد ارائه شده توسط سازمان، این سازمان دارای ۱۹ طرح طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ می‌باشد.
- طرح «تجهیز معادن زغال‌سنگ پرورده ۴» و «ککسازای سواد کوه» به ترتیب با ۱۱۵ و ۱۲۹ میلیون دلار سرمایه‌گذاری می‌باشد.
- شامل طرح‌های «کنسانتره سنگان فاز ۲»، «گندله‌سازی سنگان»، «احداث واحد پایلوت تیانوم کهنوج»، «تجهیز معادن زغال‌سنگ کردآباد» و «زغال شویی سواد کوه» است.
- براساس گزارش دیوان محاسبات کشور در مورد سرمایه‌گذاری سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) براساس تبصره‌های «۳» و «۴» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، پیوست نامه به شماره ۵۰۰۰/۸۸ مورخ ۱۳۹۴/۵/۵، معاون فنی و حسابرسی امور اقتصادی و زیربنایی.
- براساس گزارش دیوان محاسبات کشور در مورد سرمایه‌گذاری شرکت ملی صنایع پتروشیمی طی فاصله زمانی ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳ ۲۰ طرح عنوان شده است که دو طرح با عنوان پتروشیمی دهلران و پتروشیمی باختر طی فاصله ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ شروع گردیده است. اما براساس گزارش عملکرد شرکت ملی صنایع پتروشیمی، ۱۴ طرح در بازه زمانی ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴ ارائه شده است.



همچنین تکلیف قانونگذار مبنی بر ارا نه فهرست و مشخصات سالیانه طرح ها و سرمایه گذاری های موضوع تبصره های «۳» و «۴»؛ بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی همه ساله به صورت جداگانه و پیوسته لویح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی از زمان تصویب قانون تاکنون اجرا نشده است که این امر خود عدم شفافیت و نظارت نا پذیري فعالیت ها و سرمایه گذاری های سازمان های توسعه ای را بیشتر کرده است.

### منابع و مأخذ

۱. قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن.
۲. صورتجلسات کارشناسی «بررسی طرح اصلاح ماده (۳) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» در مرکز پژوهش ها، مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۷، ۱۳۹۴/۴/۱۴، ۱۳۹۴/۴/۱۶ و ۱۳۹۴/۴/۲۰.
۳. گزارش سرمایه گذاری سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران براساس تبصره های «۳» و «۴» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، پیوست نامه به شماره ۹۴/۸۷۳۳ مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۲، معاون برنامه ریزی و توسعه.
۴. گزارش عملکرد سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، پیوست نامه به شماره ۱۰۲۴۶ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۶، معاون برنامه ریزی و توانمندسازی سازمان.
۵. گزارش دیوان محاسبات کشور در مورد سرمایه گذاری سازمان های توسعه ای شامل ایدرو، ایزیو، ایمیدرو و شرکت ملی صنایع پتروشیمی براساس تبصره های «۳» و «۴» اصلاحی بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، پیوست نامه به شماره ۵۰۰۰/۸۸ مورخ ۱۳۹۴/۵/۵، معاون فنی و حسابرسی امور اقتصادی و زیربنایی.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۳۷۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مالیه عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: احسان آقاجانی معمار، مهتاب قراخانو

مدیر مطالعه: احسان آقاجانی معمار

ناظر علمی: سعید توتونچی ملکی

متقاضی: کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

همکاران: محمدبرزگر خسروی، فرید دهقانی، امید عطایی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: ناهید حکیم شوشتری، مهدی فلاح‌دوست، داود خانی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان‌های توسعه‌ای

۲. سرمایه‌گذاری بخش عمومی

۳. اصل چهارم و چهارم قانون اساسی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۴/۳/۱۹

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۴/۵/۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۱۳