

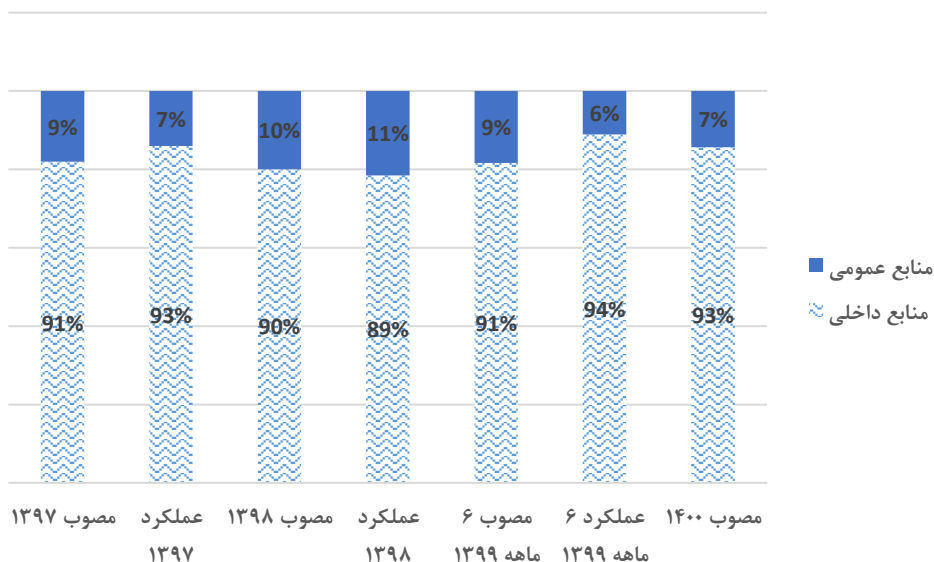
اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»



تعریف و پیشینه مسئله

در یک طبقه‌بندی کلی، هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی از دو محل تأمین می‌شود، یکی از محل منابع عمومی دولت و دیگری از محل منابع داخلی شرکت‌ها. نمودار ۱، ترکیب هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی را به تصویر کشیده است؛ همان‌طور که از نمودار مشخص است، بخش عمده هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی است. نکته مهم اینکه علی‌رغم قابل توجه بودن سهم این بخش از سرمایه‌گذاری‌ها، امکان نظارت کمتری روی آنها وجود دارد؛ به همین دلیل، ارتقای نظارت بر این بخش از سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی، مورد توجه سیاستگذاران بوده است.

نمودار ۱. ترکیب هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۵۳۶

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات بخش
عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۷۷۸۴

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۷/۱۲



اولین تلاش جهت پوشش دغدغه فوق، ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱) بوده است؛ در این ماده آمده است: «به منظور تلفیق و هماهنگ نمودن سرمایه‌گذاری در بخش دولتی شرکت‌های دولتی که از محل منابع داخلی خود اقدام به سرمایه‌گذاری جهت احداث ساختمان یا ایجاد تأسیسات و تجهیزات جدید و یا توسعه می‌نمایند و کل مبلغ سرمایه‌گذاری سالیانه آنها از محل منابع مالی داخلی خود مجموعاً از پنجاه میلیون ریال تجاوز می‌کند مکلفند هر سال در موقع تنظیم بودجه کل کشور برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود را جهت تلفیق و هماهنگ نمودن با سایر عملیات عمرانی دولت به سازمان ارسال نمایند. برنامه پیشنهادی شرکت را سازمان بررسی و نظر خود را جهت تأیید در شورای اقتصاد مطرح خواهد نمود. وزرا و سایر مقامات که از طرف دولت به سمت نماینده صاحبان سهام یا به‌عنوان دیگر در مجامع عمومی و یا شوراهای شرکت‌ها عضویت دارند موظفند نظر شورای اقتصاد را در تصویب بودجه دستگاه رعایت نمایند». نکته قابل توجه اینکه شرکت‌های دولتی در عمل همکاری مناسبی در اجرای ماده فوق نداشتند و حکم پیش‌گفته تا حد زیادی اجرایی نگردید.

دومین حکمی که به موضوع پیش‌گفته پرداخته، ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) است. ماده مذکور حد نصاب ۵۰ میلیون ریال مقرر در ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه را به ۸ میلیارد ریال افزایش داده است، همچنین در متن این ماده اشاره‌ای به لزوم اعلام برنامه سرمایه‌گذاری به سازمان برنامه و بودجه نشده و الزام به تأیید شورای اقتصاد، تنها برای یک بار برای هر طرح یا پروژه پیش‌بینی شده است؛ متن این ماده به شرح ذیل است: «شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند که تمام طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی بیش از هشت میلیارد (۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال خود را، برای یک بار به تأیید شورای اقتصاد برسانند».

البته بعضاً در قوانین بودجه سنواتی نیز به موضوع فوق پرداخته شده است؛ برای مثال در بند «۲۸» ذیل سرفصل «واگذاری» در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ حکمی به شرح ذیل پیش‌بینی شده بود که در آن، مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه برای طرح‌های مورد نظر تکلیف شده بود: «کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظفند با رعایت ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور برای هر یک از طرح‌های منابع داخلی مصوب مجمع عمومی خود، اعم از مشارکت با بخش خصوصی و یا سرمایه‌گذاری به‌طور مستقل، برای یک بار با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موافقتنامه مبادله نمایند. چنانچه حجم سرمایه‌گذاری از ۲۵ درصد سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده فراتر رود شرکت‌ها موظف به اصلاح موافقتنامه می‌باشند».

اظهار نظر کارشناسی

مهم‌ترین اشکال ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه و ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، درج یک مبلغ ثابت برای حد نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری است. به این معنا که متن حکم به‌گونه‌ای نگارش نشده که مبلغ در نظر گرفته شده متناسب با شرایط تورمی به‌صورت خودکار افزایش پیدا کند. این در حالی است که اکنون رقم هشت میلیارد ریال در نظر گرفته در ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، بسیار اندک بوده و پروژه‌های عمرانی بسیار کوچک را نیز شامل می‌گردد. این امر موجب کندی روند اجرای طرح‌های عمرانی شرکت‌های دولتی به دلیل نیاز به تصویب حجم زیادی از طرح‌ها در شورای اقتصاد می‌شود.

شایان ذکر است که در بند «و» تبصره «۲۰» قانون بودجه ۱۳۹۸ به منظور رفع نقیصه پیش‌گفته حکمی به شرح ذیل پیش‌بینی شده بود، لیکن در سال‌های بعدی تکرار نشد: «عبارت هشت میلیارد ریال مندرج در ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی

دولت مصوب ۱۳۸۰ به عبارت «پنجاه برابر سقف نصاب معاملات متوسط» تغییر می‌یابد».

لایحه پیش رو، به منظور رفع ایراد مذکور، حد نصاب طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری نیازمند تأیید را از هشت میلیارد ریال به ۵۰ برابر سقف نصاب معاملات متوسط افزایش داده است. متن لایحه به شرح ذیل است: «ماده واحده - ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

ماده (۸۷) - شرکت‌های دولتی مکلفند تمام طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی خود را که بیش از ۵۰ برابر سقف نصاب معاملات متوسط (موضوع ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات) است، قبل از اجرا برای یک بار به تأیید شورای اقتصاد برسانند. این نصاب برای شرکت‌های مادر تخصصی ۱۰۰ برابر تعیین می‌شود».

در لایحه، اولاً با اتصال نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری به نصاب معاملات در قانون برگزاری مناقصات، مشکل عدم به‌روزرسانی خودکار نصاب حل شده است (نصاب‌های معاملات موضوع قانون برگزاری مناقصات به‌صورت سالیانه توسط مصوبات هیئت وزیران به‌روزرسانی می‌شوند؛ البته شایان ذکر است که تعیین نصاب قانونی توسط هیئت وزیران، شائبه مغایرت با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی خواهد داشت). ثانیاً تصریح شده که تأیید شورای اقتصاد می‌بایست پیش از اجرای طرح اخذ شود که منطقی به نظر می‌رسد. ثالثاً حد نصاب برای شرکت‌های مادر تخصصی بالاتر از شرکت‌های فرعی در نظر گرفته شده است.

گفتنی است، تقسیم شرکت‌های دولتی به «مادر تخصصی یا اصلی» و «عملیاتی یا فرعی» در بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی^۱ انجام شده است؛ نکته قابل ذکر اینکه با توجه به وجود عبارت «مادر تخصصی یا اصلی» در بند مذکور، بهتر است در متن لایحه نیز عبارت «یا اصلی» پس از «شرکت‌های مادر تخصصی» اضافه شود (اگرچه به تقسیم‌بندی انجام شده در بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) نقدهایی وارد است، لیکن بیان آنها موضوع این گزارش نبوده و صرفاً به لزوم هماهنگ شدن متن لایحه با طبقه‌بندی موجود اشاره شده است).

نکته دیگر اینکه به کار بردن واژه «پروژه» به دلیل غیرفارسی بودن، مغایر اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی است. از سوی دیگر، جایگزینی این واژه به دلیل کاربرد بسیار گسترده در متون حوزه طرح‌های عمرانی، نیازمند تأمل جدی‌تری است و نمی‌توان مانند یک واژه ساده آن را با واژه دیگری جایگزین نمود. مضاف بر اینکه جایگزین کردن این کلمه در یک لایحه مانند لایحه پیش رو و عدم جایگزینی در سایر متون، به اختلال در مسیر اجرای لایحه منجر خواهد شد. لذا جایگزینی این واژه می‌بایست ضمن یک طرح یا لایحه متناسب با موضوع و به صورت کلی انجام پذیرد و نمی‌توان آن را ذیل این لایحه دنبال نمود.

نکته پایانی قابل ذکر در خصوص لایحه اینکه با توجه به ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، بخشی از قانون برنامه بوده و طبق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب این لایحه به دلیل اصلاح قانون برنامه، نیازمند دوسوم رأی نمایندگان خواهد بود.

۱. ب) شرکت‌هایی که دولتی باقی می‌مانند و یا براساس این قانون دولتی تشکیل می‌شوند به استثنای بانک‌ها و بیمه‌ها صرفاً در دو قالب فعالیت خواهند کرد:
۱. شرکت مادر تخصصی یا اصلی که سهامدار آن مستقیماً دولت و یا رئیس مجمع عمومی آن رئیس‌جمهور است.
۲. شرکت‌های عملیاتی یا فرعی که سهامداران آنها شرکت‌های مادر تخصصی یا اصلی هستند.

جمع‌بندی

ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، به منظور اعمال نظارت بر طرح‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی پیش‌بینی شده است، لیکن ایراد اساسی این ماده، در نظر گرفتن یک مبلغ ثابت برای حد نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری است، به این معنا که متن حکم به گونه‌ای نگارش نشده که مبلغ در نظر گرفته شده متناسب با شرایط تورمی به صورت خودکار افزایش پیدا کند. در لایحه ارائه شده توسط دولت، با اتصال نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری به نصاب معاملات در قانون برگزاری مناقصات، مشکل عدم به‌روزرسانی خودکار نصاب حل شده است. همچنین در متن لایحه تصریح شده که تأیید شورای اقتصاد می‌بایست پیش از اجرای طرح‌ها اخذ شود که منطقی به نظر می‌رسد. تنها نکته نیازمند اصلاح، لزوم اضافه شدن عبارت «یا اصلی» پس از «شرکت‌های مادر تخصصی» در متن حکم، به منظور هماهنگی با متن بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی است. بنابر آنچه عنوان شد، تصویب کلیات و جزئیات لایحه با لحاظ نمودن اصلاح جزئی پیش‌گفته پیشنهاد می‌شود.

نکته دیگر اینکه با توجه به ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، بخشی از قانون برنامه بوده و طبق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب این لایحه به دلیل اصلاح قانون برنامه، نیازمند دوسوم رأی نمایندگان خواهد بود.