



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

در خصوص:

طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف»
ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو
تبصره به آن

کد گزارش: ۹۲۱۲۰۴۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۲/۰۶

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی در خصوص

طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳)

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)

قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۱۲۰۴۱

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۱۲/۰۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن

مقدمه

«طرح اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن» که به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۱۹ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون ویژه «حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» ارجاع شد. طرح مذکور در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۸ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید. لیکن شورای نگهبان در سه مرحله نسبت به مصوبه مزبور ابهام وارد نمود. مجلس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ جهت رفع ابهام اخیر شورای نگهبان، مصوبه را مورد اصلاح قرار داد. در اینجا ابتدائاً به تبیین موضوع پرداخته و پس از بررسی مصوبه مجلس در خصوص ابهام شورای نگهبان به بیان نظرات مشورتی در خصوص مصوبه اصلاحی مجلس خواهیم پرداخت.

تبیین موضوع

مصوبه فوق‌الذکر به منظور خارج نمودن واحدهای تابعه استانی «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» از شمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی نظام مطرح و به تصویب رسیده است. لازم به ذکر است که تا سال ۱۳۸۹ «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» نیز مشمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی بود که پس از اصلاح قانون مزبور از شمول واگذاری استثناء شد، لیکن واحدهای تابعه استانی آن همچنان مشمول واگذاری بودند. اما بر اساس مصوبه اخیر واحدهای تابعه استانی این سازمان نیز از شمول واگذاری‌ها خارج می‌گردند.

در این خصوص مسأله حائز اهمیتی که وجود دارد این است که موضوع فعالیت واحدهای تابعه استانی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران ذاتاً خارج از موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌باشد و بر اساس جزء «الف» از بند «۱» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، اصولاً دولت حق ندارد خارج از موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی فعالیت اقتصادی اعم از شروع و یا تداوم فعالیت‌های سابق داشته باشد و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی این واحدها و خروج وظایف حاکمیتی از شمول واگذاری نیز رافع این ایراد نخواهد بود، چراکه موضوع فعالیت این واحدها اساساً خارج از موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌باشد و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی باعث تغییر موضوع نخواهد شد.

همچنین باتوجه به اینکه این قسمت اخیر تبصره «۵» به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی مربوطه، وظیفه ایجاد، خدمت‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها در مناطق غیر برخوردار و کمتر توسعه یافته که شهرک‌ها و نواحی صنعتی واگذار نگردیده است و یا در مناطقی که متقاضی غیردولتی برای احداث شهرک یا نواحی صنعتی وجود ندارد را، بدون رعایت مفاد جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) مبنی بر «پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین» داده است، از این حیث مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌باشد.

حال به بررسی مصوبه مجلس جهت رفع ابهام اخیر شورای نگهبان می‌پردازیم.

بررسی مصوبه مجلس جهت رفع ابهام شورا

بر اساس نظر اخیر شورای نگهبان، تبصره «۷» الحاقی، با توجه به اینکه در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، محل‌های مصرف متعددی بجز (۳۰٪) بند (۲-۲) این سیاست‌ها در نظر گرفته شده و ظاهراً "مصرفی که در این تبصره آمده است برخی از موارد مذکور در بند «د» را شامل نمی‌شود، از این حیث که مشخص نیست آیا از وجوه دریافتی از محل این واگذاری باید برای بقیه مصارف نیز استفاده شود یا خیر؟ ابهام دارد.

مجلس جهت رفع ابهام مزبور، پاراگراف آخر تبصره «۷» را بدین صورت اصلاح نمود: «سهام، سهم‌الشرکه و حق تقدم سازمان‌ها در بنگاه‌های موضوع گروه‌های (۱) و (۲) تا هنگامی که واگذار نشده است توسط سازمان اداره می‌شود».

وجوه حاصل از واگذاری‌ها جهت اجرای مفاد بند (د) سیاست کلی اصل
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های
کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به خزانه واریز می‌شود.

هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به
سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های فوق‌الذکر برای مشارکت
با بخش غیر دولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته،
تکمیل طرح‌های نیمه تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری
پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف می‌شود.

برای انجام بقیه تکالیف مذکور در بند (د) سیاست‌ها و ماده (۲۹) قانون
اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از محل
وجوه حاصل از واگذاری سایر شرکتها عمل می‌شود.»

همانگونه که مشاهده می‌شود به موجب مصوبه اصلاحی وجوه حاصل از
واگذاری‌ها هرچند تحت عنوان «جهت اجرای مفاد بند (د) سیاست کلی اصل
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های
کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به خزانه واریز می‌شود.» ولیکن
مطابق ذیل همین ماده مقرر شده (۷۰٪) این وجوه در اختیار سازمان‌های فوق
الذکر برای مشارکت با بخش غیر دولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر
توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های
نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف
می‌شود.

این در حالیست که مطابق جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی علاوه بر تصریح به واریز وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه داری کل کشور؛ ترتیب مصرف این وجوه نیز مشخص شده است. بر این اساس وجوه مزبور به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۲-۱ ایجاد خوداتکایی برای خانواده مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.
۲-۲ اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

۲-۳ ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته.

۲-۴ اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذاری شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته.

۲-۵ مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته.

۲-۶ تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها.

لذا همانگونه که مشاهده می‌شود برخلاف روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی که ناظر بر این بوده که مجموع درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها در حساب خاصی متمرکز شود و از این محل به نسبت برای مصارف مذکور استفاده شود، به موجب مصوبه مجلس هفتاد درصد (۷۰٪) این مبالغ به سازمانهای توسعه ای اختصاص می‌یابد تا صرفاً برای

دو مورد از این موارد که همان «مشارکت با بخش غیر دولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته» و «تکمیل طرحهای نیمه تمام» است مصرف شود و سایر مصارف مذکور نیز خارج از موارد مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است. بنابراین صدر این تبصره مبنی بر اینکه وجوه حاصل از واگذاری‌ها جهت اجرای مفاد بند (د) سیاست کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به خزانه واریز می‌شود و ذیل این تبصره که موارد مصرف را مشخص نموده تعارض دارد و صرف تصریح به واریز این وجوه به خزانه جهت اجرای مفاد بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و تعیین مصارفی به جز موارد مذکور در بند «د» سیاست‌های مزبور نمی‌تواند رافع عدم تطابق این تبصره با بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی باشد.

ذیل این تبصره نیز که مقرر داشته «برای انجام بقیه تکالیف مذکور در بند (د) سیاست‌ها و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از محل وجوه حاصل از واگذاری سایر شرکتها عمل می‌شود» مؤید همین نظر است که از وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این تبصره صرفاً برای موارد مذکور در این تبصره، استفاده خواهد شد و نه سایر موارد.

از سوی دیگر اطلاق «مشارکت با بخش غیر دولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته» و «تکمیل طرحهای نیمه تمام» در این تبصره به عنوان موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها بدون ذکر قیود مذکور در جزء «۲»

بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی یعنی «تعیین سقف ۴۹٪ درصد برای مشاقت با بخش غیردولتی» (بند ۲-۵) و «تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها» (بند ۲-۶) مغایر این سیاست‌ها محسوب شده و در نتیجه مغایر بند «ا» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

همچنین مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها برای «ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری» به عنوان یکی دیگر از موارد مذکور در مصوبه اصلاحی مجلس، خارج از موارد مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است که از این حیث نیز مغایر سیاست‌های کلی مزبور خواهد بود.

نظر مشورتی

لذا با عنایت به مراتب مذکور به نظر می‌رسد مصوبه اخیر مجلس هرچند در مقام رفع ابهام شورای نگهبان بوده است، ولیکن رفع ابهام صورت گرفته در مصوبه مجلس از جهات ذیل مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در نتیجه بند «ا» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است:

۱. محدود نمودن مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها صرفاً به برخی از موارد مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مغایر این قسمت از سیاست‌های کلی است. چرا که آنچه از جزء «۲» بند «د» سیاست‌های مزبور مستفاد می‌شود آنست که این وجوه پس از

واریز به حسابی خاص نزد خزانه داری کل کشور باید به تناسب در این موارد مصرف گردد. مستند آنکه به موجب بند (۲-۲) جزء مزبور، ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری باید به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی اختصاص یابد. لذا نمی‌توان گفت سایر موارد مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از وجوه حاصل از سایر واگذاری‌ها تأمین شود.

۲. برخی از مصارف مذکور در این تبصره جهت وجوه حاصل از واگذاری‌ها (ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری) خارج از موارد مذکور در بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است و لذا از این جهت مغایر این سیاست‌ها محسوب می‌شود.

۳. «مشارکت با بخش غیر دولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته» و «تکمیل طرح‌های نیمه تمام» در این تبصره به عنوان موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها بدون ذکر قیود مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی یعنی تعیین سقف ۴۹٪ درصد برای مشارکت با بخش غیردولتی (بند ۲-۵) و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها (بند ۲-۶) مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است.

۴. موضوع فعالیت واحدهای تابعه استانی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران ذاتاً خارج از موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌باشد و بر اساس جزء «الف» از بند «۱» سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، اصولاً دولت حق ندارد خارج از موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی فعالیت اقتصادی اعم از شروع و یا تداوم فعالیت‌های سابق داشته باشد و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی این واحدها و خروج وظایف حاکمیتی از شمول واگذاری نیز رافع این ایراد نخواهد بود، چراکه موضوع فعالیت این واحدها اساساً خارج از موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌باشد و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی باعث تغییر موضوع نخواهد شد.

۵. به موجب قسمت اخیر تبصره «۵» به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی مربوطه، وظیفه ایجاد، خدمت‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها در مناطق غیر برخوردار و کمتر توسعه یافته که شهرک‌ها و نواحی صنعتی واگذار نگردیده است و یا در مناطقی که متقاضی غیردولتی برای احداث شهرک یا نواحی صنعتی وجود ندارد واگذار شده است، که این موارد خارج از عناوین مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی است. درحالی‌که مطابق ذیل جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی «تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.» لذا ذیل تبصره «۵» نیز به دلیل اینکه ترتیب مقرر در سیاست‌های کلی «یعنی پیشنهاد هیأت وزیران و مدت معین» رعایت نگردیده است، مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌باشد.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نخبگان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود رایا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir