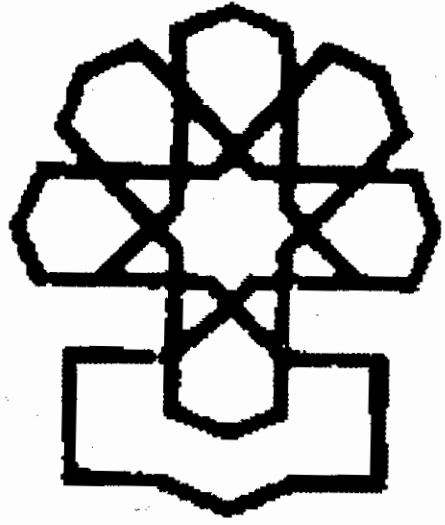


۶۲۰۳
X



ارزیابی عملکرد فصل دوم قانون برنامه سوم توسعه (ساماندهی شرکت‌های دولتی)



کد موضوعی: ۵۴۰

شماره مسلسل: ۶۲۰۳

معاونت پژوهشی
مهر ۱۳۸۰

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

طبق ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه، دولت موظف است شرکت‌های مادر تخصصی را تشکیل دهد که با گذشت یک سال و چند ماه از تصویب قانون سرانجام هیأت وزیران اقدام به تصویب ۵۳ شرکت مادر تخصصی از ۷۵ شرکت پیشنهاد شده از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور کرد و تا چند هفته آینده در خصوص ۲۲ شرکت باقیمانده نیز تصمیم‌گیری خواهد شد.

شرکت‌های فوق باید اساسنامه خود را در قالب اساسنامه مصوب هیأت وزیران تنظیم کنند و طی سه ماه از تاریخ تشکیل، نام شرکت، میزان سرمایه و درصد سهامشان از شرکت‌های مختلف را به اطلاع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان خصوصی‌سازی برسانند.

از آن جا که تشکیل شرکت‌های فوق دارای مزایای بسیار برای اقتصاد کشور است پیشنهاد می‌گردد نمایندگان محترم مجلس برای تسریع در امر تصویب ۲۲ شرکت باقیمانده و تعیین اعضای مجامع عمومی شرکت‌های فوق (۶۵ شرکت اعضای مجامعشان تصویب نشده است) و تصویب اساسنامه شرکت‌های مزبور به نحو شایسته، موضوع را پیگیری کنند.

ارزیابی عملکرد فصل دوم قانون برنامه سوم توسعه (ساماندهی شرکت‌های دولتی)

کد موضوعی: ۵۴۰

شماره مسلسل: ۶۲۰۳

مقدمه

به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی، ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به دولت اجازه داده که با رعایت برخی موارد نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی اقدام کند. از جمله موارد فوق این که شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی سازماندهی و زیر نظر وزارتخانه ذی ربط در چارچوب اساسنامه مربوط اداره شوند.

هدف از تهیه این گزارش، ارزیابی اجرای فصل دوم قانون برنامه سوم و ارائه پیشنهادهایی برای رفع موانع موجود بر سر تحقق اهداف ساماندهی شرکت‌های دولتی است. بدین منظور جریان ساماندهی شرکت‌های دولتی را از ابتدای برنامه تا زمان تهیه گزارش ارزیابی کرده، مشکلات موجود در راه خصوصی سازی را مورد دقت بیش تر قرار می دهیم.

ساماندهی شرکت‌های دولتی طبق قانون برنامه سوم

فصل دوم از قانون برنامه سوم که درخصوص ساماندهی شرکت‌های دولتی بحث می کند شامل ماده (ماده ۴ تا ۸) است.

ماده چهارم از قانون برنامه سوم به دولت اجازه می دهد نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها و غیره با رعایت مواردی که اهم آن در ذیل می آید اقدام کند.

شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی سازماندهی زیر نظر وزارتخانه ذی ربط در چارچوب اساسنامه مربوط اداره شوند.

مجاز نبودن تشکیل شرکت‌های دولتی، مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، موظف بودن دولت به انحلال کلیه دفاتر و شعبات شرکت‌های دولتی مستقر در خارج، معاف بودن نقل و انتقال سهام در ارتباط با اجرای این ماده از مالیات از جمله مواردی هستند که در ذیل ماده ۴ مطرح شدند.

مجاز نبودن شرکت‌های دولتی به افزایش بیش از ۱۰ درصد قیمت کالاهای تولیدی، نحوه اصلاح و تغییر اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، و اعضای مجامع عمومی شرکت‌های دولتی از عمده‌ترین نکات مطرح شده در سایر مواد این فصل از برنامه سوم توسعه است.

در بخش بعد، عمده‌ترین اقدامات عملی انجام شده در این خصوص بررسی می‌شود.

ساماندهی شرکت‌های دولتی در عمل

پس از گذشت یک سال و اندی از شروع برنامه سوم، هیأت وزیران (دوره اول ریاست جمهوری جناب آقای خاتمی) در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۵/۷ بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه ۵۳ شرکت از ۷۵ شرکت مادر تخصصی پیشنهاد شده از طرف این سازمان را تصویب کرد و قرار است طی چند هفته آینده ۲۲ شرکت دیگر مادر تخصصی به تصویب هیأت وزیران برسد. لازم به ذکر است که ۵۰۵ شرکت موجود در لایحه بودجه در قالب ۷۵ شرکت مادر تخصصی قرار گرفته‌اند. تعدادی از شرکت‌های مادر تخصصی به تصویب رسیده به این شرحند:

۱. شرکت مادر تخصصی سازمان مدیریت منابع آب ایران، شامل زیر مجموعه‌ای مشتمل بر ۱۴ شرکت سهامی سازمان آب از مناطق مختلف کشور (وزارتخانه ذی ربط: نیرو).
۲. شرکت مادر تخصصی ملی گاز ایران، شامل زیر مجموعه‌ای مشتمل بر ۴۳ شرکت گاز استان‌های مختلف و شرکت‌های مختلف پالایش گاز (وزارتخانه ذی ربط: نفت).
۳. شرکت مادر تخصصی ملی صنایع پتروشیمی، شامل زیر مجموعه‌ای از ۱۴ شرکت سهامی پتروشیمی و شرکت‌هایی در زمینه حمل و نقل و طراحی و مهندسی (وزارتخانه ذی ربط: نفت).
۴. شرکت مادر تخصصی گسترش و نوسازی صنایع ایران، شامل ۱۳۰ شرکت (وزارتخانه

ذی‌ربط: صنایع و معادن).

۵. شرکت مادر تخصصی شهرک‌های صنعتی ایران، مشتمل بر ۲۸ شرکت سهامی شهرک‌های صنعتی استان‌های مختلف کشور (وزارتخانه ذی‌ربط: صنایع و معادن).

۶. شرکت مادر تخصصی مخابرات ایران، مشتمل بر ۳۱ شرکت سهامی مخابرات استان‌های مختلف کشور (وزارتخانه ذی‌ربط: پست و تلگراف و تلفن).

تعدادی از شرکت‌های مادر تخصصی نیز منفرد بوده، دارای زیر مجموعه نیستند همچون:

۷. شرکت مادر تخصصی دارویی کشور (وزارتخانه ذی‌ربط: بهداشت و درمان و آموزش

پزشکی).

۸. شرکت مادر تخصصی سازمان خصوصی سازی (وزارتخانه ذی‌ربط: امور اقتصادی و

دارایی).

۹. شرکت مادر تخصصی سازمان حسابرسی (وزارتخانه ذی‌ربط: امور اقتصادی و دارایی).

۱۰. شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور (وزارتخانه ذی‌ربط: راه و ترابری).

طبق تصویب هیأت وزیران، تمام شرکت‌های مادر تخصصی مکلفند اساسنامه خود را در قالب اساسنامه مصوب هیأت وزیران تنظیم کنند و ظرف مدت ۳ ماه از تاریخ تشکیل، میزان قطعی سرمایه خود و موضوع دقیق فعالیت شرکت - متناسب با نام انتخاب شده و وظایف شرکت‌های زیر مجموعه - را ضمن هماهنگی با وزارتخانه ذی‌ربط، مشخص و مراتب را به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند.

از طرفی، شرکت‌های فوق طی مدت تعیین شده باید شرکت‌های زیر مجموعه خود را قطعی کنند و ضمن ثبت در دفاتر خود، مراتب را با اعلام نام شرکت، میزان سرمایه و درصد سهام به اطلاع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان خصوصی سازی برسانند. موارد اختلاف از طریق وزیران ذی‌ربط مطرح و با حکمیت معاون اول رئیس جمهور حل و فصل خواهد گردید.

در ضمن، طبق تصویب‌نامه مذکور و در اجرای ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۷۹) و تبصره زیر آن و بند «الف» ماده ۴ قانون برنامه سوم، سازمان صنایع دفاع و سازمان صنایع ملی ایران که قبلاً مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بودند به ترتیب تحت عنوان «شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع دفاع» شامل ۵ شرکت (وزارتخانه ذی‌ربط: دفاع) و «شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع ملی ایران» شامل ۱۴۴ شرکت، (وزارتخانه ذی‌ربط: صنایع و معادن)

به شرکت دولتی تبدیل گردیده‌اند.

لازم به ذکر است که هیأت وزیران در زمان تصویب شرکت‌های مادر تخصصی فوق‌الذکر در خصوص اجرای ماده ۷ قانون برنامه سوم توسعه، اعضای مجامع عمومی ۱۰ شرکت مادر تخصصی را نیز تصویب کرده که طبق تصریح ماده مزبور، وزیر وزارتخانه ذی ربط، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی افراد ثابت در تمام مجامعند و متناسب با نوع فعالیت شرکت، وزرای دیگر نیز برای شرکت در مجمع معین شده‌اند.

بسیاری از شرکت‌های دولتی که در لایحه بودجه دولت دارای ردیف بودجه‌ای بوده‌اند در حقیقت ادارات کل وزارتخانه‌های ذی ربط بوده و هستند که هر یک را به شرکت تبدیل کرده‌اند، یعنی در واقع شرکت به آن معنایی که در ذهن افراد متبادر می‌شود نیستند. برای مثال، شرکت‌های سهامی سازمان آب منطقه‌ای تهران، فارس، اصفهان، خراسان، غرب و غیره که جمعاً ۱۴ شرکت را تشکیل می‌دهند و به‌طور مجزا عمل می‌کنند، حال‌زیر مجموعه شرکت مادر تخصصی سازمان مدیریت منابع آب ایران هستند که قرار است راهبری آن‌ها را به عهده گیرد. مثال دیگر ۱۷ شرکت سهامی برق منطقه‌ای تهران، فارس، اصفهان و...، شرکت گاز مناطق و استان‌های مختلف و ۲۸ شرکت شهرک‌های صنعتی از استان‌های مختلف است که هر گروه زیر نظر یک شرکت مادر تخصصی قرار گرفته‌اند.

در خصوص برخی شرکت‌های دولتی موجود در لایحه بودجه که در کنار هم قرار گرفته و تحت حمایت یک شرکت مادر تخصصی خاصند هم عملاً کار خاصی صورت نگرفته است. برای مثال، شرکت مادر تخصصی ملی صنایع پتروشیمی که شامل ۱۴ شرکت پتروشیمی، حمل و نقل مواد پتروشیمی و طراحی و مهندسی صنایع پتروشیمی است، عملاً همان شرکت ملی صنایع پتروشیمی سابق است که مالک و صاحب امتیاز تمامی این شرکت‌ها بوده است. حتی قبلاً نیز که سهام شرکت‌هایی مثل پتروشیمی اصفهان و اراک در بورس اوراق بهادار به فروش رسید در حقیقت شرکت ملی صنایع پتروشیمی سهامشان را در اختیار بخش خصوصی قرار داده که با تشکیل شرکت مادر تخصصی باز همان کار را انجام خواهد داد، چون ماهیت قضیه هیچ تغییر نکرده است.

در خصوص شرکت‌های دیگری همچون چرخشگر، هپکو، ماشین‌سازی اراک، ماشین‌سازی تبریز، کشتی‌سازی اروندان، آهنگری تراکتورسازی ایران، صنایع دریایی آزاده

چابهار، بازرگانی ایدرو، ماشین سازی نیروی محرکه، واگن پارس و غیره که جمعاً ۱۳۰ شرکتند و زیر مجموعه شرکت مادر تخصصی گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفته‌اند باید گفت که این شرکت‌ها در گذشته نیز متعلق به سازمان گسترش و نوسازی ایران بودند و هیچ تغییر ماهوی در آن‌ها صورت نگرفته است. این مسأله درخصوص شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع ملی ایران که ۱۴۴ شرکت دارد نیز صادق است.

برخی شرکت‌های دیگر نیز فقط تغییر اسم داده و هیچ تغییری نداشته‌اند. برای مثال، شرکت دخانیات ایران به شرکت مادر تخصصی دخانیات ایران (بدون زیر مجموعه) تبدیل شده یا بانک مسکن به شرکت مادر تخصصی بانک مسکن یا شرکت بیمه البرز به شرکت مادر تخصصی بیمه البرز تبدیل شده است که همگی فاقد زیر مجموعه‌اند. از ۵۳ شرکت مادر تخصصی که فعلاً تصویب شده ۲۹ مورد این چنین است، یعنی همان شرکت سابقند که فقط تغییر نام داده‌اند و هیچ زیر مجموعه‌ای را در بر ندارند.

حال ممکن است این سؤال پیش آید که در صورت عدم تغییر اساسی و ماهوی نسبت به گذشته

چرا این تغییر صورت گرفته و این اقدام چه لزومی داشته است؟

جواب سؤال این است که جدا از تمام مزایایی که برای تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی در زمان تصویب قانون برنامه سوم توسعه مطرح شده - که نمایندگان محترم مجلس براساس آن‌ها اقدام به تصویب این قانون کرده‌اند - ذکر سه نکته (یا فایده) مهم به نظر می‌رسد:

۱. چون شرکت‌های مادر تخصصی مذکور، شرکت در شرف تأسیس محسوب می‌شوند و طبق

بند ۲ مصوبه دولت باید اساسنامه خود را در قالب اساسنامه مصوب هیأت وزیران تنظیم کنند، فرصت مناسبی برای همگرایی اساسنامه شرکت‌های مختلف ایجاد می‌شود که خود دارای مزایای بسیار مهم همچون شناخت و شناسایی سهل تر اعمال و رفتار شرکت و ردیابی آسان تر مسائل در آن‌ها است.

۲. یک لایه تخصصی بین وزارتخانه ذی ربط و شرکت‌ها به نام شرکت مادر تخصصی به وجود

می‌آید که وظیفه تعیین اهداف و استراتژی‌ها و راهبری آن‌ها را به عهده دارد.

۳. وضعیت مالکیت بسیاری از شرکت‌های دولتی حاضر که از چشم دولت (سازمان مدیریت و

برنامه ریزی کشور) دور بوده اند روشن می‌شود؛ چرا که طبق بند ۳ مصوبه هیأت وزیران، شرکت‌های

مادر تخصصی موظفند نام شرکت، میزان سرمایه و درصد سهامشان از شرکت‌های مختلفی را که مالک

آن‌ها هستند را به اطلاع سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و سازمان خصوصی سازی برسانند.

به نظر می‌رسد موارد مطروح، میزان اهمیت تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی را روشن کرده و همین امر خود موجب تأکید برای پیگیری تشکیل هرچه سریع‌تر آن‌ها است.

مشکلات و موانع موجود در اجرای برنامه

تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی با مشکلات مهم و عدیده‌ای از جمله مقاومت وزرا روبه‌رو شد. حوزه نفوذ وزرا که قبلاً در ده‌ها مجمع عمومی حضور داشتند و به نوعی در امور شرکت‌های مختلف دخالت می‌کردند با تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی که شامل چندین زیرمجموعه‌اند کاهش پیدا می‌کند و در حقیقت یک لایه تخصصی بین وزرا و شرکت‌های زیرمجموعه به وجود می‌آید و از این پس، شرکت مادر وظیفه هماهنگی بین شرکت‌های زیرمجموعه، تعیین اهداف و استراتژی آن‌ها را برعهده دارد.

به ظاهر این مقاومت پایان پذیرفته، چون با تصویب ۵۳ شرکت مادر تخصصی مزبور در حقیقت وزرا قبول مسأله را اعلام کرده‌اند. این مقاومت و رویارویی می‌تواند در اجرای بند دوم تصویب‌نامه هیأت وزیران، مبنی بر تهیه اساسنامه تپ و سپس تهیه اساسنامه هریک از شرکت‌های مادر تخصصی در قالب اساسنامه مصوب مذکور روی دهد که البته اگر چنین شود معضل بزرگی در جریان خصوصی سازی رخ می‌دهد، چون حالت یک بام و دو هوا برای شرکت‌های دولتی ایجاد می‌شود؛ بدین توضیح که از یک طرف، چون اساسنامه شرکت مادر تخصصی تصویب نشده، «شرکت در شرف تأسیس» به حساب می‌آید و اساساً فاقد ماهیت حقیقی محسوب می‌شود و در نتیجه، شرکت‌هایی که قرار بوده زیر مجموعه شرکت مادر مزبور قرار گیرند عملاً مثل گذشته تحت اختیار وزارتخانه‌های ذی ربط سابقشان خواهند بود و از طرف دیگر، وقتی موضوع خصوصی شدن و فروش آن‌ها مطرح می‌شود، وزارتخانه مربوط می‌تواند این مسأله را مطرح کند که شرکت فوق عملاً تحت اختیار ما نیست و تحت کنترل شرکت مادر تخصصی است.

به همین دلیل پیشنهاد می‌گردد برای تسریع در امور ساماندهی شرکت‌های دولتی و جلوگیری از مشکل مزبور، کمیسیون‌های محترم مجلس تصویب ۲۲ شرکت مادر تخصصی باقیمانده، تعیین اعضای مجامع ۶۵ شرکت مادر تخصصی و همچنین تهیه هرچه سریع‌تر اساسنامه آن‌ها و تصویب نهایی هیأت وزیران را از طریق مکلف کردن دولت به اجرای هر چه سریع‌تر آن پیگیری کنند.