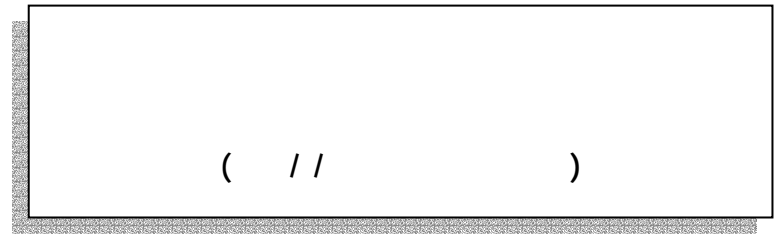


( // )

:

:



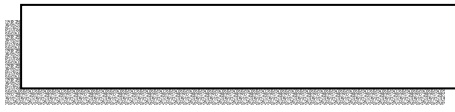
( // )



آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی در واقع آیین‌نامه‌ای است در راستای واگذاری سهام قابل واگذاری شرکت‌های دولتی که براساس قانون برنامه پنجساله سوم و تأیید برنامه پنجساله چهارم می‌بایست صورت گیرد. اما مشخص نیست؛ چرا آیین‌نامه نقطه اتکای خود را تحقق بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه سوم توسعه و توزیع عادلانه ثروت کشور و ... بیان نموده است.

البته بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه سوم توسعه صراحتاً یا به طور ضمنی تدوین آیین‌نامه اجرایی را پیش‌بینی ننموده، بلکه این بند، یکی از اصول حاکم بر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی قابل واگذاری بیان گردیده که عبارت است از: «توسعه مشارکت عمومی» لذا اتکای این آیین‌نامه به بند فوق از نظر حقوقی قابل تأمل می‌باشد. از طرف دیگر آیین‌نامه فاقد انسجام و نظم و ترتیب منطقی مناسب است و در آن وظایف هیأت عالی نظارت به دقت و روشنی و به تفکیک معین نگردیده است.

همچنین برخی از مقررات برنامه پنجساله سوم که باید در آیین‌نامه در نظر گرفته شود مغفول واقع شده است؛ به عنوان مثال رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات مربوط به واگذاری، که در ماده (۲۰) قانون برنامه پنجساله سوم پیش‌بینی شده ولی در آیین‌نامه اشاره‌ای به آن نشده است.



( )

به جای «یکی از معاونان وزیر امور اقتصادی و دارایی»، «معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی» گزارش شود چون در مورد مسأله «توسعه مالکیت»، این معاونت نسبت به دیگر معاونت‌ها به موضوع مورد بحث نزدیک‌تر است. در همین ماده برای تشکیل دبیرخانه می‌توان فرصت زمانی تعیین نمود؛ برای مثال «ظرف مدت ۲ ماه پس از تصویب این آیین‌نامه» ولی از آنجایی که در ماده (۴) برای تهیه بانک اطلاعاتی جامع، به دبیرخانه ۶ ماه پس از تصویب این آیین‌نامه فرصت داده شده است، خود به خود تکلیف تشکیل دبیرخانه در کوتاه‌ترین زمان ممکن، روشن می‌گردد.

( )

در ادامه این ماده باید ذکر شود در ارزشگذاری دارایی‌های دولت و تمامی مواردی که نیاز به حسابرسی دارد، دو سازمان، انجمن یا شرکت غیردولتی که تخصص لازم را در زمینه حسابرسی خیره دارند و خوش سابقه باشند، باید صحیح بودن موارد ذکر شده توسط دبیرخانه را تأیید نمایند. اسامی سازمان‌ها، شرکت‌ها و انجمن‌های غیردولتی ذکر شده باید به تأیید هیأت عالی واگذاری (ماده (۱۳) قانون برنامه پنجساله سوم) برسد.

( )

تعریف و تعیین سبدهای متوازن و همگانی از جنبه ریسک و بازده مورد انتظار از سهام و دارایی‌ها بسیار مشکل است و تا زمانی که بانک اطلاعاتی مذکور در ماده (۴)



به دقت و جامع تهیه نگردد، دستیابی به هدف مندرج در ماده (۵) از نظر اجرایی بسیار مشکل است. بهتر است سقف زمانی ماده (۵) حداقل ۴ ماه پس از اجرای ماده (۴) تعیین گردد.

( )

در این ماده افراد دارای حداقل ۱۵ سال سن از مبدأ ۱۳۸۴/۱/۱ مشمول دریافت سهام و دارایی‌های قابل واگذاری گردیده‌اند. ملاک تعیین ۱۵ سال مشخص نیست. به علاوه براساس ماده (۲۵)، فروش سهام واگذار شده تا ۱۸ سالگی ممنوع شده است.

( )

نحوه شناسایی افراد مشمول که در این ماده پیش‌بینی گردیده روشی مطمئن و مناسب (بالاخص افراد بی‌سواد که جمعیت کمی نیز نیستند) نمی‌باشد.

( )

در این ماده از تخصیص سهام بیش از یک بار به افراد مشمول جلوگیری شده است. در صورتی که براساس ماده (۱۲) برای هر فرد مشمول سقف ریالی (معادل بیست میلیون ریال) تعیین گردیده است؛ (این سقف در فواصل زمانی مشخص با تورم تعدیل می‌گردد). بنابراین چه دلیلی دارد که افراد نتوانند به فرض در ۲ یا ۳ نوبت به طوری که از سقف مورد نظر تجاوز نکند؛ اقدام به این امر نمایند. در دنیای کنونی با وجود سیستم‌های رایانه‌ای کارآمد، انجام این کار بسیار ساده می‌باشد. شاید افراد در ابتدا اطمینانی به این فرایند نداشته باشند و تمایل به تعداد محدودی سهام داشته باشند یا حتی بودجه لازم را در اختیار نداشته باشند. زیرا در ماده (۷) ۴۰ درصد پیش دریافت در نظر گرفته شده است.

( )

فهرست اولویت‌بندی شده افراد مشمول باید دوباره بررسی گردد؛ زیرا این اولویت‌بندی برای واگذاری سهام یا اعطای امتیازات ویژه با هدف اصلی طرح، یعنی برقراری عدالت اجتماعی و کاهش شکاف طبقاتی، همخوانی ندارد. قرار دادن روستاییان (که از آسیب‌پذیرترین و کم‌درآمدترین افراد جامعه می‌باشند) در اولویت ششم، جای سؤال دارد. قرار گرفتن کارگران و کارمندان بخش خصوصی - که بخش وسیعی از اقبال آسب‌پذیر جامعه می‌باشند و از حمایت‌های بیمه‌ای برخوردار نیستند - پایین‌تر از کارمندان دولت - که به نسبت از حمایت‌های دولت و پوشش‌های بیمه‌ای برخوردارند - جای سؤال دارد. همچنین بسیاری از افراد فقیر تحت پوشش بهزیستی و کمیته امداد و نهادهای مشابه نیستند - چون این نهادها امکانات محدودی برای تحت پوشش قرار دادن افراد دارند - و به این ترتیب در اولویت آخر قرار خواهند گرفت (اساساً بانک اطلاعاتی ما در این زمینه بسیار ناقص است).

اولویت‌بندی افراد مشمول در ماده (۱۱) آیین‌نامه با اولویت‌بندی ماده (۱۶) و بند «د» ماده (۱۸) قانون برنامه پنجساله سوم (که به موجب ماده (۹) قانون برنامه چهارم تنفیذ شده است) منطبق نیست؛ یعنی از یک طرف اولویت‌های جدیدی ایجاد کرده و از طرف دیگر اولویت‌های برنامه سوم مورد توجه قرار نگرفته است.

( )

ملاک تعیین سقف معادل بیست میلیون ریال در واگذاری سهام چه می‌باشد؟ با توجه به این‌که تمام دارایی‌های دولت قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را ندارد و از طرف دیگر ارزش دارایی‌های شرکت‌های دولتی به دقت مشخص نشده‌اند و مبالغ متفاوتی در این رابطه ذکر می‌نمایند، بنابراین تعیین ارزش این دارایی‌ها باید پس از تشکیل دبیرخانه و عملی شدن مواد (۴)، (۵) و (۶) موکول گردد.



( )

با توجه به ماده (۷)، ماده (۱۳) باید به این صورت اصلاح گردد: «واگذاری سهام به افراد مشمول و پس از دریافت پیش‌دریافت، به صورت اقساط ... از محل سود سهام تأدیه می‌شود».

( )

نحوه تعامل دبیرخانه پیش‌بینی شده در آیین‌نامه با وزارتخانه‌های مختلف روشن نیست حال آن‌که در بند «الف» ماده (۱۴) وظیفه اعلام اسامی شرکت‌های مزبور به هیأت وزیران به وزارتخانه محول شده است.

( )

این ماده برخلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا به موجب این اصل تصویب اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در اختیار مجلس است که می‌تواند اختیار تصویب آن را به کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا اجازه تصویب آن را به دولت دهد.

( )

باید ترتیباتی اتخاذ شود که امکان فروش سهام واگذار شده قبل از تأدیه بدهی فراهم گردد؛ زیرا این مسأله برای خانوارهای فقیر جامعه حائز اهمیت زیادی است. و از آنجایی که اقساط از محل سود سهام تأدیه می‌شود، با تغییر مالکیت مشکلی ایجاد نخواهد شد. حداقل می‌توان تعداد نوبت‌های ذکر شده را از ۴ به ۸ افزایش داد تا در فواصل زمانی کوتاه‌تری دارندگان سهام مجاز به فروش سهام رهن شده خود باشند.



( )

پیش‌بینی واگذاری یک میلیارد ریال از سهام قابل واگذاری به هر یک از مدیران (ماده (۲۲) آیین‌نامه) در مقایسه با سهام قابل واگذاری به سایر شهروندان (حداکثر بیست میلیون ریال) ناقض هدف آیین‌نامه و مهم‌تر از آن برابری شهروندان می‌باشد.

از آنجایی که ارزش شرکت‌های دولتی قابل واگذاری متفاوت می‌باشد، به نظر می‌رسد در نظر گرفتن حداکثر یک میلیارد ریال از سهام قابل واگذاری با ۴۰ درصد پیش دریافت به هر یک از مدیران شرکت‌های واسطه، برای تمامی شرکت‌ها، درست نباشد. بنابراین می‌توان به جای در نظر گرفتن سقف ریالی، حداکثر درصدی (مثل ۱۰ درصد) از سهام کل قابل واگذاری در نظر گرفته شود. همچنین ارتباط نحوه واگذاری سهام به مدیران شرکت‌های واسطه و ارتباط آن با دوره مدیریت آنها نیاز به کارشناسی بیشتر دارد. احتمال فوت مدیر در این دوران و چگونگی برخورد با این موضوع در نظر گرفته نشده است؛ همچنین دلایل استعفا نیز می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد تا برخورد منصفانه‌تری در این رابطه صورت پذیرد.

( )

مشخص نشود هر شرکت واسطه چه مدت زمانی را فرصت دارد تا این ۵۰,۰۰۰ نفر را تحت پوشش قرار دهد و در صورت عدم توانایی در این مورد، نحوه برخورد با آن چگونه خواهد بود.

( )

ثروت‌های ملی از جمله، شرکت‌های دولتی متعلق به یک نسل یا افراد با سن خاص نیست که بتوان به آن‌ها واگذار کرد بلکه متعلق به همه نسل‌های حال و آینده است. در این راستا ماده (۲۸) آیین‌نامه تشکیل صندوق حمایت نسل فردا را در نظر گرفته که



ابتکاری جدید و خارج از برنامه‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه می‌باشد. تشکیل چنین صندوقی نیاز به قانون و آیین‌نامه جداگانه‌ای دارد.

این ماده علی‌رغم این که هدف خوبی را دنبال می‌کند اما ایراد مفهومی و ساختاری فراوانی دارد. از جمله این‌که، منابع مالی این صندوق قرار است از محل سود سرمایه‌گذاری‌های دولت و از سال ۱۳۸۵ به بعد تأمین شود. حال سؤال این است که سود کدام سرمایه‌گذاری‌های دولت می‌باید این منابع را تأمین کند. اگر مالکیت شرکت‌های دولتی قرار است طبق این طرح به مردم واگذار شود و جایگاه دولت از تصدی‌گری به جایگاه نظارت ارتقا یابد، صحبت از سرمایه‌گذاری‌های دولت کاملاً بی‌معنا خواهد بود. زیرا در صورت محقق شدن این هدف دولت تنها در طرح‌های زیربنایی و طرح‌هایی که دارای توجیه برای بخش خصوصی نیست سرمایه‌گذاری خواهد کرد که این گونه طرح‌ها نیز سودی دربر ندارد. لذا عملاً منبعی برای تأمین هزینه‌های این صندوق وجود نخواهد داشت مگر این‌که دولت مجدداً اقدام به انجام سرمایه‌گذاری‌های تولیدی نماید که دیگر اجرای این طرح ضرورتی نخواهد داشت. در این طرح برای تأمین آتیه نسل فردا (افرادى که مشمول این طرح نبوده و سهام دریافت نمی‌کنند) تنها به تأمین هزینه‌های آموزش و مسکن توجه شده است و به هزینه‌های دیگر مثل هزینه‌های بهداشتی توجه‌ای نشده است.

( )

ماده (۱۸) و (۲۹) آیین‌نامه با یکدیگر تعارض دارند. زیرا در ماده (۱۸) شرکت‌های پذیرفته شده در بورس را به‌عنوان شرکت تشکیل دهنده واسطه دارای اولویت دانسته در حالی که در ماده (۲۹) عکس این مطالب بیان شده است.



در کل پیش‌نویس این آیین‌نامه با دو اشکال اساسی مواجه است. اشکال اول مربوط به درآمدهای ایجاد شده از ناحیه اجرای این طرح برای دولت و برنامه‌ریزی برای آن و اشکال دوم مربوط به آینده شرکت‌های واگذار شده است. در این پیش‌نویس گرچه عنوان شده است که دارایی‌های دولت از طریق این طرح به مردم واگذار می‌شود اما هیچ پیش‌بینی برای درآمد ناشی از آن صورت نگرفته است. با توجه به این‌که این دارایی‌ها در حقیقت ثروت ملت ایران بوده و متعلق به یک عده و نسل خاصی نیست و منابع آن می‌باید به تمامی نسل‌های ایران تعلق گیرد، می‌باید در هزینه کردن درآمدهای این طرح دقت فوق‌العاده‌ای صورت گیرد. درآمدهای این طرح نمی‌تواند به عنوان درآمدهای دولت در بودجه کشور و برای تأمین هزینه‌های جاری طرح در نظر گرفته شود؛ یا حتی به سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت تعلق گیرد بلکه باید درآمدهای این طرح، به سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و زیربنایی که تا حد ممکن جنبه ملی داشته باشند تعلق گیرد. به طور کلی نحوه هزینه نمودن درآمدهای ناشی از اجرای این پیش‌نویس و عدم برنامه‌ریزی برای آن بزرگ‌ترین اشکال این طرح است.

از سوی دیگر در این پیش‌نویس به آینده شرکت‌های واگذار شده به مردم و سرنوشت این شرکت‌ها هیچ اشاره‌ای نشده است. با توجه به این‌که خصوصی‌سازی یک هدف نبوده و فقط وسیله‌ای برای افزایش کارایی، عدالت و رفاه می‌باشد، لذا در این پیش‌نویس می‌باید به نظارت بر شرکت‌های واگذار شده پس از اتمام طرح حداقل در یک دوره میان‌مدت نیز اشاره شود. در غیر این صورت احتمال دارد بسیاری از کارخانه‌ها و صنایع به سمت تعطیلی رفته و کارگران آن‌ها بیکار شوند. بنابراین می‌باید در این پیش‌نویس راهکارهایی در نظر بگیرند که براساس آن مدیریت



شرکت‌ها به مدیران کارآفرین و کارآمد واگذار شود و پس از اتمام طرح حداقل به یک دوره میان‌مدت نیز اشاره شود. در غیر این صورت احتمال دارد بسیاری از کارخانه‌ها و صنایع به سمت تعطیلی بروند و کارگران آن‌ها بیکار شوند. بنابراین می‌باید در این پیش‌نویس راهکارهایی در نظر گرفته شود که براساس آن مدیریت شرکت‌ها به مدیران کارآفرین و کارآمد واگذار شود و بر نتیجه کار این مدیران نیز حداقل در یک دوره میان‌مدت نظارت شود.

با توجه به ایرادات مهم و جدی که نسبت به این آیین‌نامه وجود دارد پیشنهاد می‌شود که آیین‌نامه از نو و با در نظر گرفتن مواد مرتبط قانون برنامه پنجساله سوم و چهارم نوشته شود. در عین حال برای محقق ساختن عنوان آیین‌نامه نیاز به کار پژوهشی بیشتری می‌باشد که بتوان با راهکاری علمی‌تر به هدف ذکر شده در عنوان آیین‌نامه دست یافت. لذا می‌توان گفت که آیین‌نامه به ساختار و مواد فعلی قابلیت دستیابی به هدف موردنظر را نداشته و



:

: نقدی بر پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت  
خانوارهای ایرانی (ویرایش دوم مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۶)

: معاونت پژوهشی

: رویا طباطبایی یزدی

: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

—:

—: