

بررسی مصوبات هیئت وزیران در خصوص واگذاری سهام دولتی و تسهیلات بانکی به صندوق تأمین اجتماعی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۱۲۳۷۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۱۷

هیئت وزیران پس از انتصاب مدیرعامل صندوق^۱ تأمین اجتماعی در مورخه ۱۳۹۰/۱۲/۲۷ در فاصله ۱۷ روز دو مصوبه درباره واگذاری سهام و پرداخت تسهیلات به این صندوق تصویب کرد. در این گزارش، نخست مفاد این دو مصوبه آمده و سپس مبانی قانونی و امکان اجرایی این مصوبات بررسی شده است.

۱. مفاد دو مصوبه هیئت وزیران

الف) مصوبه واگذاری ۳۵۰ هزار میلیارد ریال سهام به صندوق تأمین اجتماعی

طبق مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران به شماره ۲۵۸۴۴۳ در اجرای بندهای «۳۳» و «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مقرر شده است:

- مطالبات صندوق تأمین اجتماعی از دولت تا سقف ۳۵۰ هزار میلیارد ریال با تأیید سازمان حسابرسی در قبال واگذاری اموال و سهام (یا منابع حاصل از فروش سهام) ۲۲ شرکت دولتی مندرج در پیوست مصوبه، تسویه و تهاتر شود و بدین وسیله کلیه تضمین‌ها و تعهدات دولت به صندوق یاد شده، تسویه شده تلقی و دولت هیچ‌گونه بدهی و تعهدی به صندوق یاد شده ندارد.

- سازمان خصوصی‌سازی موظف شده است مستقیماً نسبت به انتقال سهام با قیمتی که به تصویب هیئت واگذاری رسیده و یا پرداخت وجوه حاصل از فروش آنها با رعایت مقررات مربوط به صندوق تأمین اجتماعی اقدام کند.

ب) مصوبه اعطای تسهیلات ده هزار میلیارد ریالی به صندوق تأمین اجتماعی

طبق مصوبه شماره ۶۰۴۹ هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۶ مقرر شده است:

- بانک مرکزی و بانک‌های عامل موظفند مبلغ ده هزار میلیارد ریال تسهیلات به‌منظور پرداخت مطالبات پزشکان، داروخانه‌ها و مراکز درمانی و سایر موارد ضروری با قید فوریت در اختیار صندوق تأمین اجتماعی قرار دهند. بازپرداخت اصل و سود آن به‌عهده دولت است.

- این مصوبه به منزله تضمین دولت محسوب می‌شود و نیازی به هیچ تضمین دیگری از سوی صندوق یاد شده یا هر دستگاه و مرجع و مقامی نمی‌باشد.

- در صورت پرداخت هر مبلغ از اصل و یا سود موضوع این مصوبه توسط دولت، مبلغ پرداختی در تسویه دیون قطعی دولت - مورد تأیید سازمان حسابرسی - به صندوق مذکور محاسبه می‌شود.

۱. در مصوبه هیئت وزیران به «صندوق تأمین اجتماعی» اشاره شده است در حالی که به استناد تبصره «۱» ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ مجلس شورای اسلامی و مصوبه ۱۳۵۸/۴/۲۸ شورای انقلاب «صندوق تأمین اجتماعی» در سازمان تأمین اجتماعی ادغام شد. بنابراین تا سال ۱۳۸۶ در قوانین و مقررات از عبارت «سازمان تأمین اجتماعی» استفاده می‌شد از جمله در ماده واحده قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۳۷۳ به استناد تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (تبصره «۲» - با توجه به ماهیت امور بیمه‌ای کلیه عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام خواهند یافت) از سال ۱۳۸۶ به بعد دولت در مصوبات خود از لفظ «صندوق تأمین اجتماعی» استفاده می‌کند به‌ویژه به‌موجب ماده (۱) اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۰ هیئت وزیران، «سازمان تأمین اجتماعی» به «صندوق تأمین اجتماعی» تغییر نام یافته است. همچنین عقیده بر این است که «سازمان تأمین اجتماعی» مورد نظر ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری هنوز تشکیل نشده است.

۲. بررسی مصوبه واگذاری سهام

الف) مغایرت با بندهای قانون بودجه سال ۱۳۹۰

- سقف بند «۳۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور^۱ صرفاً ۸۰ هزار میلیارد ریال است که تا قبل از مصوبه فوق معادل ۵۰ هزار میلیارد ریال آن به موجب مصوبات دولت (برای صندوق بازنشستگی و برخی دستگاه‌های دیگر)، تعیین تکلیف بود. بنابراین از این بند تنها تا سقف ۳۰ هزار میلیارد می‌توان برای رد دیون صندوق تأمین اجتماعی استفاده کرد.

- بند «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور^۲ صرفاً در مورد تهاثر بدهی دولت به دستگاه‌ها در قبال بدهی دستگاه‌ها به دولت (آن هم بابت خرید سهام دولتی) مطرح است. لذا اولاً باید مشخص شود که بدهی صندوق تأمین اجتماعی به دولت و مطالبات دولت از صندوق مزبور به چه میزان است و بابت چیست؟ سپس نسبت به تسویه و تهاثر باقیمانده آن (اگر مربوط به اقساط سهام خریداری شده از سازمان خصوصی‌سازی (دولت) باشد) اقدام نمود. ثانیاً میزان قابل تسویه یا تهاثر به اندازه مانده بدهی تهاثر نشده دولت (مابه‌التفاوت تفاوت بدهی‌ها از مطالبات) بستگی دارد که به ترتیب فوق محقق می‌شود. ثالثاً حسب اعلام (شفاهی) سازمان خصوصی‌سازی، صندوق تأمین اجتماعی بابت اقساط سهام یا اموال خریداری شده به دولت بدهی ندارد. در نتیجه، استناد به این بند موضوعیت پیدا نمی‌کند.

- به موجب جزء «پ» بند «۳۵» قانون بودجه ۱۳۹۰ کل کشور^۳ به دولت اجازه داده شده نسبت به واگذاری شرکت هتل‌های هما اقدام و تا مبلغ ۵ هزار میلیارد ریال آن را فقط برای بازسازی و نوسازی ناوگان هوایی شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران هزینه نماید. در صورتی که در ردیف ۲۲ جدول منضم به مصوبه، شرکت یاد شده جهت واگذاری به صندوق تأمین اجتماعی درج شده که با مفاد جزء یاد شده تعارض دارد.

ب) مغایرت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

- درباره جدول پیوست مصوبه موارد زیر قابل ذکر است: اولاً طبق بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی^۴، دولت فقط می‌تواند تا ۸۰ درصد از بنگاه‌های گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی را واگذار کند. در حالی که در بنگاه‌های پیوست مصوبه هیئت‌وزیران، چندین بنگاه در گروه دو وجود دارد از جمله بانک‌ها، فولادی‌ها، سنگ آهن، نیروگاه‌ها و پالایشگاه‌ها که دولت طبق مصوبه اجازه یافته است کل باقیمانده سهام خود را واگذار کند، ثانیاً با توجه به اینکه درصد سهام و ارزش سهام ۲۲ شرکت پیوست مصوبه مشخص نشده، تسویه بدهی و مطالبه وضعیت نامعلومی خواهد داشت. به عبارت دیگر تا سهام توسط هیئت واگذاری قیمتگذاری نشود و بدهی‌ها و مطالبات توسط سازمان حسابرسی تأیید نشود، تسویه تلقی شدن کلیه تضمین‌ها و تعهدات دولت به صندوق تأمین اجتماعی که در ذیل بند «۱» مصوبه آمده، صحیح نیست.

۱. بند «۳۲» قانون بودجه ۱۳۹۰ - به دولت اجازه داده می‌شود تا مبلغ هشتاد هزار میلیارد ریال از سهام قابل واگذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی یا منابع حاصل از آن و یا سایر اموال و دارایی‌ها را به‌طور مستقیم بابت تأدیه مطالبات و تعهدات به صندوق‌های بازنشستگی نظیر صندوق بازنشستگی فولاد، شرکت‌های سازنده، مشاور و پیمانکار مجری طرح‌های دولتی و شرکت‌های دولتی از جمله طرح‌های افزایش راندمان تولید و کاهش تلفات برق با توافق طرف‌های قرارداد واگذار نماید.

اموال و سهام فوق‌الذکر بر اساس صورت‌وضعیت مورد تأیید بالاترین مقام و نسیب دستگاه اجرایی و دستورالعملی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور ظرف سه ماه ابلاغ می‌گردد، منتقل می‌شود.

۲. بند «۳۶» قانون بودجه ۱۳۹۰ - به دولت اجازه داده می‌شود بدهی قطعی خود به دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقیقی و حقوقی را با مطالبات خود از آنها از محل واگذاری و یا فروش اموال حسب مورد تسویه یا تهاثر نماید.

۳. جزء «پ» بند «۳۵» قانون بودجه ۱۳۹۰ - به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری شرکت هتل‌های هما به اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله بانک‌های دولتی اقدام و وجوه حاصله را به خزانه واریز نماید از وجوه حاصله تا مبلغ ۵ هزار میلیارد ریال به شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران پرداخت می‌گردد تا فقط برای بازسازی و نوسازی ناوگان هوایی شرکت هزینه شود.

۴. ماده (۳) بند «ب» - دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به‌استثنای راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

- ردیف ۱۳ فهرست شرکت‌ها، شرکت حفاری شمال ذکر شده است که طبق اطلاع قبلاً فروخته شده و منابع آن به خزانه واریز شده، لذا درج آن در این جدول و مصوبه، فاقد موضوعیت است.

ج) امکان اجرایی شدن مصوبه

- با توجه به سپری شدن مهلت اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، علاوه بر اینکه سازمان خصوصی‌سازی قادر به انجام امور اجرایی مصوبه یاد شده نخواهد بود، به یقین سازمان حسابرسی نیز زمان لازم برای انجام تکلیف خود برای انجام این امر را ندارد (بالاخص که مصوبه ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ صادر شده و تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۹ نیز تعطیل رسمی است).

جمع‌بندی

با توجه به عملکرد بند «۳۳» قانون بودجه ۱۳۹۰، تنها برای ۳۰ هزار میلیارد ریال مصوبه مورخه ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت‌وزیران، مجوز واگذاری سهام دولتی به تأمین اجتماعی وجود داشته است و نیز ماهیت بند «۳۶» قانون بودجه ۱۳۹۰ برای تأمین اجتماعی موضوعیت ندارد. همچنین با توجه به زمان تصویب این مصوبه، امکان رعایت قوانین و مقررات مربوطه و انجام امور حسابرسی توسط سازمان حسابرسی وجود ندارد. ضمن آنکه برخی از شرکت‌های موجود در فهرست قبلاً واگذار شده یا حکم قانونی دیگری به‌ویژه حکم بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی درخصوص آنها وجود دارد. در نتیجه مصوبه مزبور از حیث اجرای بندهای «۳۳» و «۳۶» قانون بودجه ۱۳۹۰ غیرقانونی بوده و با توجه به زمان تصویب آن اجرای چنین تصمیمی با رعایت قوانین و مقررات و ضوابط مصوبه (تأیید سازمان حسابرسی، اخذ مجوز هیئت واگذاری و قیمتگذاری و...) ناممکن است. در ضمن تسویه تلقی شدن کلیه تضمین‌ها و تعهدات دولت به صندوق تأمین اجتماعی طبق این مصوبه در زمان صدور مصوبه فاقد موضوعیت است، همان‌طور که هیئت وزیران طبق مصوبه شماره ۶۰۴۹ خود در مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۶ این تسویه بودن را نقض و ده هزار میلیارد ریال تسهیلات با تضمین خود به صندوق تأمین اجتماعی پرداخت کرده است.

۳. بررسی مصوبه اعطای تسهیلات

الف) مغایرت با قانون اساسی

- این مصوبه با اصل هشتم قانون اساسی مغایرت دارد. این اصل مقرر می‌دارد: «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد». عملاً با تضمین اصل و سود تسهیلات توسط دولت، این تسهیلات اگرچه ظاهراً به نام صندوق تأمین اجتماعی است ولی در اصل بدون تصویب مجلس شورای اسلامی از طرف دولت اخذ شده است.

- به استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی مصوبات هیئت‌وزیران باید مستند به قانون باشد، اما در متن مصوبه به قانون خاصی اشاره نشده است.

- در ابتدای بند «۱» تصویب‌نامه هیئت‌وزیران صحبت از تسهیلات شده و در انتهای بند بازپرداخت اصل و سود آن به‌عهد دولت نهاده شده است. اولاً اگر تسهیلات باشد اصل و سود آن برعهده خود صندوق است، ثانیاً در صورتی که اصل و سود برعهده دولت باشد باید در بودجه سنواتی درج و در مجلس تصویب شود. از این رو مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی نیز هست.

- طبق تبصره «۲» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی دولت مکلف است؛ حق بیمه سهم فرد را به‌طور یکجا در بودجه سالیانه کل کشور منظور و به صندوق پرداخت کند. بنابراین چنانچه مبلغ ده هزار میلیارد ریال بابت بدهی دولت به صندوق تأمین اجتماعی باشد باید در لوایح بودجه منظور و پس از تصویب مجلس پرداخت شود.

ب) مغایرت با احکام قانون برنامه پنجم توسعه

- طبق تبصره ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه «تأمین کسری بودجه دولت از محل استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع است». بنابراین، این مصوبه هیئت وزیران که بانک مرکزی و بانک‌های عامل را ملزم به پرداخت تسهیلات با تضمین بازپرداخت آن توسط دولت می‌کند مغایر با این حکم برنامه پنجم است.

- طبق تبصره ماده (۹۱) قانون برنامه پنجم توسعه «مدیران عامل و هیئت‌مدیره بانک‌ها فقط مجاز به پرداخت تسهیلات به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی می‌باشند». بنابراین طبق این تبصره بانک‌ها نمی‌توانند به صندوق تأمین اجتماعی بدون توجیه فنی، اقتصادی و مالی تسهیلاتی بدهند.

ج) مغایرت با قوانین پولی و بانکی و اساسنامه صندوق

- عدم اخذ تضمین بابت واگذاری تسهیلات باید به موجب قانون باشد، بنابراین بند «۲» این مصوبه مغایرت با قوانین پولی و بانکی و قانون بانکی بدون رباست.

- مطابق بند «ث» ماده (۱۹) اساسنامه صندوق مصوب ۱۳۸۷ یکی از منابع و درآمدهای صندوق عبارت است از: «بدهی‌ها، کمک‌ها و تعهدات قانونی دولت به صندوق» طبق توضیحات باید در قالب قوانین بودجه سنواتی تأمین شود.

- در قانون تأمین اجتماعی و قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات مالی نیز در مورد اخذ تسهیلات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی حکم قانون وجود ندارد. لذا چنانچه صندوق مزبور به‌عنوان مؤسسه غیردولتی بخواهد اقدام کند باید مطابق مقررات مربوط به خود عمل کند.

جمع‌بندی

مصوبه شماره ۶۰۴۹ هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۶ در خصوص اعطای تسهیلات ده هزار میلیارد ریالی به صندوق تأمین اجتماعی توسط بانک مرکزی و بانک‌های عامل با اصول یکصدوسی‌وهشتم، پنجاه‌وسوم و هشتادم قانون اساسی و تبصره مواد (۹۱) و (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه مغایرت دارد.