



اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت»

مقدمه

طرح الحاق شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت به شماره ثبت (۱۴۶) در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۱۹ توسط مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. در مقدمه توجیهی این طرح عنوان شده است که سلب برخی وظایف و امتیازات نظیر حق بهره‌برداری و اعطای مجوزهای واردات و تولید سیگار، همزمان با واگذاری شرکت دخانیات به صندوق بازنشستگی فولاد باعث شد که این شرکت برای صندوق بازنشستگی فولاد، هزینه‌بر باشد. لذا طرح مذکور بدین دلیل ارائه شده که شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت برگردانده شود و معادل ارزش ریالی تعیین شده آن به صندوق بازنشستگی فولاد عودت داده و یا شرکتی سودده جایگزین این واگذاری گردد. در ادامه به بررسی این طرح پرداخته شده است.^۱

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۴۶

شماره چاپ:

۱۶۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۵/۱۹

مفاد طرح

ماده واحده - از این تاریخ، شرکت دخانیات ایران با کلیه امکانات واگذار شده به صندوق بازنشستگی فولاد، به وزارت صنعت، معدن و تجارت بازگردانده می‌شود تا پس از بازسازی و واسپاری اختیارات و وظایف سابق این شرکت اعم از: کنترل بازار مصرف، صدور مجوز بهره‌برداری و نظایر آن و ایجاد زیرساخت‌های مناسب، برای واگذاری مجدد در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار گیرد.

تبصره - سازمان خصوصی‌سازی موظف است معادل ریالی منظور شده به‌عنوان قیمت این شرکت را نقداً به صندوق بازنشستگی فولاد پرداخت یا بخشی را نقدی و مابقی را از طریق واگذاری واحدهای مناسب تأمین نماید.

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفاتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مطالعات بخش عمومی

مطالعات حقوقی

اظهاری نظر کارشناسی

قبل از اظهار نظر در خصوص احکام این طرح، لازم است اشاره شود صندوق بازنشستگی فولاد از ابتدای تأسیس (سال ۱۳۷۶) تاکنون دارای مشکلات فراوان در تأمین منابع مالی برای پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان فولاد بوده است. در سال‌های اولیه تأسیس این صندوق، کمبود منابع مالی مورد نیاز برای پرداخت حقوق بازنشستگی کارکنان از محل درآمد واحدهای اصلی فعال در حوزه فولاد و معدن تأمین می‌گردید. اما بعد از واگذاری واحدهای اصلی فعال در حوزه فولاد در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، منابع تأمین مالی مورد نیاز صندوق با مشکل مواجه شد. در راستای حل این معضل، قانونگذار منابعی در قوانین بودجه سالیانه برای حمایت از صندوق در نظر گرفت اما در هر حال این منابع نتوانست مشکل پرداخت حقوق بازنشستگان فولاد را به‌طور ریشه‌ای حل نماید و در واقع این حمایت‌ها به‌گونه‌ای دوره‌ای و موقت بود.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۰۱۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۶/۳۱

۱. لازم به ذکر است که در راستای بررسی این طرح، جلسه‌ای در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۷ در محل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با حضور معاونان شرکت دخانیات ایران، رئیس مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور، معاون صندوق بازنشستگی فولاد، معاون سازمان خصوصی‌سازی و کارشناسان دفتر مطالعات حقوقی، برنامه و بودجه و صنعت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگزار شد که نتایج این جلسه در گزارش مذکور منعکس گردیده است.

با این ترتیب، کمبود منابع مالی صندوق و انباشت بدهی‌های دولت به این صندوق بابت پرداخت حق بیمه بازنشستگان فولاد، موجب ایجاد بحران برای صندوق بازنشستگی فولاد گردید. در راستای تسویه بدهی‌های دولت به این صندوق، شرکت دخانیات ایران در سال ۱۳۹۲ در قالب رد دیون به صندوق بازنشستگی فولاد واگذار شد.

موضوع واگذاری سهام شرکت دخانیات به صندوق بازنشستگی فولاد برای اولین بار در بند «۵۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ مطرح شد که براساس این بند، دولت مکلف گردید که بدهی‌های خود به صندوق مذکور را از اموال و حقوق مالی شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و تابعه وزارت صنعت، معدن و تجارت بازپرداخت کند. براساس مصوبه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۵، شرکت دخانیات ایران به همراه چندین شرکت دیگر از زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت برای واگذاری به صندوق بازنشستگی فولاد قیمت‌گذاری شد، اما واگذاری در آن سال صورت نگرفت. در جزء «۱۵-۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۲، حکم قانونگذار در بند «۵۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تکرار شد و دولت مجدداً مکلف شد بدهی خود به صندوق بازنشستگی فولاد را از اموال و دارایی‌های خود تأمین نماید. براساس مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۸ هیئت وزیران، هیئت واگذاری در ۲۴ اسفندماه ۱۳۹۲، واگذاری ۵۵ درصد سهام شرکت دخانیات ایران را به صورت مستقیم بابت رد دیون دولت به صندوق بازنشستگی فولاد تصویب کرد و قرارداد قطعی آن در سال ۱۳۹۳ به امضای سازمان خصوصی‌سازی به نمایندگی از سوی دولت و صندوق بازنشستگی فولاد رسید. طبق ارزیابی‌های کارشناسی صورت گرفته توسط سازمان خصوصی‌سازی، قیمت تعیین شده در قرارداد واگذاری ۱۰۰ درصد سهام شرکت دخانیات براساس ارزش دارایی شرکت دخانیات به مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال بوده است که ۵۵ درصد سهام این شرکت بابت رد دیون دولت به صندوق بازنشستگی فولاد واگذار شده است. درخصوص وضعیت فعلی شرکت دخانیات ایران، باید اظهار داشت که:

اولاً مصرف سیگار در کشور سالیانه حدود ۶۰ میلیارد نخ است که طبق آمار اعلام شده توسط مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور، تا قبل از سال ۱۳۹۳ و واگذاری شرکت دخانیات، حدود ۲۰ میلیارد نخ آن توسط شرکت دخانیات ایران تولید می‌شد و بیش از ۲۰ میلیارد نخ از طریق قاچاق و ۲۰ میلیارد نخ نیز از طریق قانونی وارد کشور می‌گردید. در حالی که در سال ۱۳۹۳ تولید شرکت دخانیات ایران حدود ۹ میلیارد نخ بوده است^۱ و مابقی مصرف داخلی از طریق تولید سیگار خارجی معتبر با نشان تجاری اصلی در داخل کشور^۲ و یا واردات قانونی و یا قاچاق تأمین گردیده است.^۳ مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور، به استناد حکم تبصره «۳» ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنجم توسعه و به دنبال اجرای سیاست‌های برنامه‌های توسعه‌ای، نسبت به صدور مجوز تولید سیگار خارجی معتبر با نشان تجاری اصلی در داخل کشور مشروط بر تعهد شرکت مذکور به عدم واردات اقدام نموده و در حال حاضر تعداد ۷ شرکت با این مجوز در زمینه تولید سیگار در کشور فعالند و موازی با شرکت دخانیات ایران، سیگار تولید می‌کنند که تعداد آنها به ۱۵ کارخانه در حال افزایش است و از ابتدای سال ۱۳۹۵ واردات قانونی دخانیات ممنوع گردیده و تولید برند تجاری اصلی خارجی صرفاً در داخل صورت می‌گیرد.^۴

ثانیاً شرکت دخانیات ایران دارای مشکلات داخلی از جمله، مزاد نیروی انسانی، بالا بودن هزینه‌های شرکت، فرسودگی ماشین‌آلات خط تولید، بالا بودن هزینه تمام شده محصولات تولید است که این مشکلات حتی قبل از واگذاری شرکت دخانیات

۱. تولیدات شرکت دخانیات در سال ۱۳۹۳ به حدود ۹ میلیارد نخ در سال رسید. در واقع در سال ۱۳۹۳ تولیدات این شرکت نسبت به سال قبل حدود ۶۰ درصد کاهش یافت.

۲. تبصره «۳» ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنجم توسعه: قانون ممنوعیت ورود کالاهای غیرضرور در طی برنامه پنجم برای سیگار لازم‌الاجرا نیست. دولت مکلف است اقدامات لازم را مشتمل بر کاهش مصرف، تولید سیگار خارجی معتبر با نشان تجاری اصلی در داخل کشور مشروط بر تعهد شرکت مذکور به عدم واردات را به عمل آورد به نحوی که تا پایان برنامه، توازن تولید در داخل با مصرف برقرار گردد.

۳. نکته قابل توجه اینکه طبق نظر رئیس مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور و مدیر اسبق شرکت دخانیات ایران، مصرف سیگار کاملاً ذائقه‌ای می‌باشد و لذا کاهش سهم شرکت دخانیات از مجموع تأمین‌کنندگان مصرف داخلی در سال ۱۳۹۳ ناشی از افزایش واردات قاچاق و کاهش تقاضا برای محصولات داخلی نیست، بلکه این کاهش سهم، ناشی از کاهش تولید محصولات شرکت دخانیات ایران می‌باشد.

۴. طبق اظهارات رئیس مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور در جلسه کارشناسی مربوطه در مرکز پژوهش‌های مجلس.

نیز وجود داشته است. زیرا شرکت دخانیات قبل از واگذاری، دارای درآمدهایی از محل وظایف حاکمیتی از جمله؛ صدور مجوز تولید و بازرگانی و تولید دخانیات، دریافت حق انحصار از تولید و واردات دخانیات، حق برچسب هالوگرام و غیره بوده است که بعد از واگذاری، این وظایف طبق بند «الف» ماده (۱۳)^۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شده و به تبع آن درآمدهای مذکور نیز به وزارتخانه مذکور واریز می‌شود. در واقع درآمدهای مذکور، هزینه‌های مورد اشاره ناشی از مزاد نیروی انسانی و فرسودگی ماشین‌آلات تولید و سایر هزینه‌های ناکارآمدی را برای شرکت دخانیات پوشش می‌داد و لذا مشکلات این شرکت تا قبل از واگذاری چندان محسوس نبوده است.

ثالثاً طبق اظهارات مطرح شده در جلسه بررسی طرح مذکور، در رابطه با مشکلات داخلی شرکت دخانیات ایران، علاوه بر مزاد نیروی انسانی، فرسودگی ماشین‌آلات، افزایش هزینه‌ها و غیره، یکی از دلایل افت حدود ۶۰ درصدی میزان تولیدات این شرکت در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۲ احتمالاً ناشی از مدیریت نامناسب این شرکت توسط مدیران ناکارآمد تعیین شده از سوی صندوق بازنشستگی فولاد اعلام شده است.

یافته این مطالعه در خصوص طرح ارائه شده مبنی بر بازگشت شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت به شرح زیر است:

۱. بر اساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی قبل از واگذاری، کلیه وظایف حاکمیتی شرکت‌های مشمول واگذاری منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذیربط محول می‌گردد. لذا در واگذاری شرکت دخانیات ایران، کلیه وظایف حاکمیتی از شرکت دخانیات منفک و به وزارت صنعت، معدن و تجارت محول گردیده است.

۲. واگذاری و قیمتگذاری شرکت دخانیات ایران با تأیید هیئت واگذاری بوده و عقد قرارداد آن بین سازمان خصوصی‌سازی به نمایندگی از طرف دولت و صندوق بازنشستگی فولاد ایران بابت رد دیون دولت صورت پذیرفته و در واقع در این واگذاری، معامله قطعی اتفاق افتاده و شرکت دخانیات ایران، به بخش غیردولتی انتقال یافته است.

۳. مسئله اساسی در رابطه با واگذاری ۵۵ درصد سهام شرکت دخانیات ایران به صندوق بازنشستگی فولاد این است که در این واگذاری، معامله قطعی اتفاق افتاده و در واقع این شرکت، به بخش غیردولتی انتقال یافته است. بنابراین اگر صندوق بازنشستگی فولاد تمایلی به این نقل و انتقال دارد، برگشت شرکت دخانیات ایران از صندوق بازنشستگی به وزارت صنعت، معدن و تجارت، از طریق اقاله^۲ انجام‌پذیر است و نیازی به قانونگذاری مجدد در این زمینه نیست.

۴. با توجه به اینکه هدف اصلی طرح از الحاق شرکت دخانیات به وزارت صنعت، معدن و تجارت، بازسازی ساختاری عنوان شده است و مقرر گردیده پس از ایجاد زیرساخت‌های مناسب، برای واگذاری مجدد در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار گیرد، در این رابطه باید اظهار داشت که به استناد حکم بند «ب» ماده (۱۹) قانون اصل چهل و چهارم، وظیفه بازسازی ساختاری بنگاه‌های در حال واگذاری، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است و نه وزارتخانه ذیربط، که این موضوع نیز باید قبل از واگذاری صورت می‌گرفت. از طرفی لازم است روشن شود منابع لازم برای بازسازی ساختاری شرکت دخانیات از کجا تأمین می‌شود؟

۵. در تبصره این طرح، سازمان خصوصی‌سازی موظف شده است تا معادل ریالی منظور شده به عنوان قیمت شرکت را نقداً به صندوق بازگرداند. نکته اساسی که در این رابطه وجود دارد این است که اولاً مطالبات صندوق بازنشستگی از وزارت صنعت،

۱. بند «الف» ماده (۱۳) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی: به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌مانند، کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذیربط محول می‌گردد.

۲. اقاله به معنی فسخ عقد از طرف معامله‌کنندگان بعد از پشیمانی یکی از دو طرف معامله و درخواست فسخ از جانب او و قبول این درخواست از طرف دیگر می‌باشد. به این کار، تقابیل نیز گفته می‌شود.

معدن و تجارت ارتباطی با سازمان خصوصی‌سازی ندارد و در رابطه با رد دیون دولت به صندوق بازنشستگی، سازمان خصوصی‌سازی قادر به پرداخت این وجه نمی‌باشد، زیرا براساس حکم ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. بنابراین حکم این تبصره مغایر با قانون مذکور بوده و خارج از حیطه توان و اختیارات سازمان خصوصی‌سازی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج بررسی به عمل آمده حاکی از آن است که اولاً صندوق بازنشستگی فولاد دارای مشکلات فراوان در تأمین منابع مالی خود برای پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان فولاد می‌باشد و این معضل سال‌هاست که گریبانگیر این صندوق است. در عین حال دولت جهت بازپرداخت بدهی‌های انباشته خود به این صندوق، ۵۵ درصد سهام شرکت دخانیات را به این صندوق واگذار کرده است. از آنجا که شرکت دخانیات ایران خود دارای معضل مزاد نیروی انسانی بوده و با کمبود منابع مالی برای تأمین نقدینگی لازم برای تولید و تجهیز ماشین‌آلات و نیز پرداخت حقوق کارکنان مواجه است، این واگذاری به نوعی بر مشکلات صندوق بازنشستگی فولاد افزوده است.

ازسوی دیگر، مشکل اصلی شرکت دخانیات ایران، محدودیت منابع مالی، مزاد نیروی انسانی، مدیریت نامناسب و غیره است و این مسئله با دولتی شدن مجدد این شرکت، قابل حل نبوده و دولتی شدن دخانیات براساس این طرح، نمی‌تواند روش مناسبی برای برون‌رفت این شرکت از مشکلات باشد. درخصوص واگذاری شرکت دخانیات ایران به صندوق بازنشستگی فولاد، قرارداد قطعی واگذاری به امضا رسیده و این برگشت‌پذیری قانوناً امکان‌پذیر نیست. البته هرچند سلب وظایف حاکمیت پیشین از شرکت دخانیات بعد از واگذاری و به تبع آن کاهش درآمدهای ناشی از این وظایف، در تشدید مشکلات این شرکت مؤثر بوده اما مشکل اصلی این شرکت ناشی از بهره‌وری پایین آن به دلیل مزاد نیروی انسانی، مدیریت نامناسب و فرسودگی ماشین‌آلات است که باید در این خصوص تدابیر لازم اندیشیده شود.

بنابراین، بازگرداندن شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت از طریق اقاله بین صندوق بازنشستگی و وزارت صنعت، معدن و تجارت امکان‌پذیر است. البته جهت بازگرداندن این شرکت به وزارت صنعت، معدن و تجارت در صورتی که دولت مکلف به پرداخت هزینه‌ها شود، این امر متضمن افزایش هزینه‌های دولت شده و از آنجا که در طرح فوق، روش تأمین مالی پیش‌بینی نشده است، با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز مغایرت دارد.^۱

در پایان باید اظهار داشت که دولت باید اولاً ضمن چاره‌اندیشی برای رفع معضلات مربوط به تأمین منابع مالی صندوق بازنشستگی فولاد جهت پرداخت حقوق بازنشستگان، از واگذاری سهام شرکت‌های زیانده بابت رد دیون خود به این صندوق خودداری نماید و در این خصوص تدابیر لازم اندیشیده شود و ثانیاً ملک فعلی باید نسبت به بازسازی ساختاری و یا تعدیل نیروی انسانی شرکت دخانیات ایران، تصمیمات لازم اخذ کند، زیرا در حال حاضر مسئله تأمین مالی صندوق بازنشستگی فولاد و نیز شرکت دخانیات ایران در وضعیت حادی قرار دارد.

در مجموع می‌توان نتیجه گرفت که کلیات طرح مذکور با این احکام قابل دفاع نبوده و برای رفع مشکلات مطرح شده، قانونگذاری و دولتی شدن مجدد شرکت دخانیات ایران راه‌حل مناسبی نیست بلکه باید در چارچوب قوانین و مقررات موجود، حمایت‌های لازم از صندوق بازنشستگی فولاد و شرکت دخانیات ایران صورت گیرد و یا در قوانین بودجه سنواتی حمایت‌های مالی برای حل مشکلات آنها مدنظر قرار گیرد.

۱. اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.