



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تعویق واگذاری شرکت‌های دولتی دارای طرح‌های تثبیت و توسعه»

مقدمه

در طرح «تعویق واگذاری شرکت‌های دولتی دارای طرح‌های تثبیت و توسعه» مقرر شده است با الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، واگذاری شرکت‌های دولتی که طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت آنها فعال است، در صورت تأمین مالی خارجی با ضمانت دولت تا پایان اجرای طرح‌ها ممنوع شود. در مقدمه توجیهی این طرح، اشاره شده است که واگذاری شرکت‌های دولتی دارای طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت زیرمجموعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو، باعث اخلال در بازدهی مناسب و زمانبندی رسیدن به اهداف طرح‌های مذکور شده و لازم است حمایت‌های قانونی لازم از این طرح‌ها صورت گرفته تا ارزش شرکت‌های فعال در بورس (معلوم نیست به کدام یک از انواع شرکت‌ها اشاره شده) حفظ شده و سطح اشتغال در آنها کاهش نیابد. به همین دلیل واگذاری شرکت‌های دولتی مذکور تا زمان طی مراحل توسعه و تثبیت ممنوع شده و پس از گذشت مراحل مذکور، واگذاری شرکت‌ها مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی در دستور کار قرار گیرد.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۴۳

شماره چاپ:

۱۳۹۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۱/۲۷

اظهار نظر کارشناسی درباره مفاد طرح

در خصوص این طرح، به لحاظ شکلی و محتوایی نکاتی وجود دارد که در ادامه به آنها اشاره شده است:

۱. کلیت طرح با بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی با عنوان «سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» تطابق ندارد؛ زیرا استثنائات حکم بند مزبور مشخص است و نمی‌توان به ترتیبی که در این طرح آمده است، به این استثنائات افزود. بر این اساس این طرح مغایر با اصول پنجاه و هفتم (۵۷) و صد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی است.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات مالیه

عمومی و توسعه

مدیریت

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

۲. ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی (که این طرح درصدد اضافه کردن یک تبصره به آن است) در خصوص گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی است و ارتباطی به واگذاری شرکت‌های دولتی ندارد. در ماده (۳) قانون مذکور قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت تعیین شده و بر اساس آن، دولت ملزم به واگذاری صد درصد (۱۰۰٪) سهم، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری و مدیریت خود در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی موضوع گروه یک و حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) موضوع گروه دو فعالیت‌های اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون مذکور تا پایان برنامه چهارم توسعه بوده است که مهلت مذکور هر ساله در قوانین بودجه سنواتی تمدید می‌شود. بر اساس این توضیحات، مشخص می‌شود که موضوعات مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی باید در ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی لحاظ شده و موضوع طرح مورد نظر بی‌ارتباط به ماده (۲) قانون مذکور است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۶۴۱۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۲/۸

۳. در خصوص عبارت «طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت» که در عنوان طرح و مفاد آن آمده است، ابهام وجود دارد. طرح‌های توسعه‌ای و طرح‌های تثبیت در قانون تعریف نشده‌اند و معلوم نیست عبارت مذکور، کدام طرح‌ها را شامل می‌شود. به علاوه اگر منظور از طرح‌های توسعه‌ای، طرح‌هایی است که سازمان‌های توسعه‌ای بر اساس ترتیبات پیش‌بینی شده در تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی می‌توانند اجرا کنند، این سؤال ایجاد می‌شود که آیا در این طرح، سازمان‌های توسعه‌ای زیرمجموعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو (که در مقدمه توجیهی طرح به آنها اشاره شده است) مد نظر هستند؟ در این صورت، طرح مورد نظر تنها شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران را که زیرمجموعه وزارت نفت است، شامل می‌شود که بر اساس اصلاحیه ماده (۳) مذکور،^۱ ترتیبات قانونی به صورت شفاف در خصوص نحوه اجرا و واگذاری طرح‌های توسعه‌ای عنوان شده و واگذاری طرح‌های مذکور ۳ سال پس از اخذ پروانه بهره‌برداری، مورد تأکید قرار گرفته و زمانبندی مناسبی برای رسیدن به اهداف طرح‌های توسعه‌ای و بازدهی آنها در ماده مذکور پیش‌بینی شده و نیازی به اصلاح ندارد. بر این اساس، منظور از اخلاف در بازدهی مناسب و زمانبندی رسیدن به اهداف طرح‌های توسعه‌ای که در مقدمه توجیهی طرح مورد نظر آمده است، مشخص نیست.

۴. واژه «فعال» به کار برده شده در طرح پیشنهادی، مبهم است و معلوم نیست به کدام مرحله از طرح سرمایه‌گذاری اطلاق می‌شود. همچنین در طرح پیشنهادی عدم واگذاری شرکت‌ها مدنظر قرار گرفته، ولی در خصوص زمان واگذاری آنها پس از اتمام طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت مندرج در طرح، سخنی به میان نیامده است و معلوم نیست این طرح‌ها در چه زمانی واگذار خواهند شد. اگرچه در مقدمه توجیهی طرح عنوان شده است که هدف طراحان برای عدم واگذاری شرکت‌های دولتی تنها معطوف به مراحل توسعه و تثبیت بوده و پس از اتمام مراحل مذکور، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی بر این شرکت‌ها حاکم بوده و قابل واگذاری به بخش خصوصی هستند، اما اولاً در متن طرح ارائه شده این موضوع مورد تأکید قرار نگرفته است و ثانیاً به دلیل وجود ابهام در تعریف طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت و مراحل مربوط به این طرح‌ها، کماکان ابهام در زمان واگذاری طرح‌های مذکور جدی‌ترین تهدید طرح ارائه شده محسوب می‌شود.

۵. در خصوص اصطلاح «شرکت‌های دولتی» نیز ابهام وجود دارد. «شرکت‌های دولتی» تعاریف قانونی متفاوتی دارد که برای مثال می‌توان به ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور^۲ و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ اشاره کرد. باید مشخص شود که کدام تعریف برای شرکت‌های دولتی در این طرح لحاظ شده است.

به طور کلی در خصوص ابهامات موجود در طرح که در موارد ۳، ۴ و ۵ فوق به آن پرداخته شده است، ذکر این نکته ضروری است که بر اساس سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری، «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند». همچنین ایشان در بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۱۴، به «شفافیت در تنظیم قوانین» و در بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰، به «شفاف‌سازی اقتصاد» به عنوان مهم‌ترین سیاست کلی در دوران پسابرجام حکم کرده‌اند که لازم است در تصویب قوانین مورد توجه

۱. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی.

۲. ماده (۴) - شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

۳. ماده (۴) - شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

قرار گیرد. همچنین عدم شفافیت در قوانین و در نتیجه ابهام مندرج در آن، موجب تفاسیر متعدد و بعضاً متناقض مجریان از قانون می‌شود که این امر از عوامل تضعیف امنیت قضایی مردم (موضوع بند «۱۴» اصل سوم (۳) قانون اساسی) و عدم ثبات در نظام اقتصادی کشور است.

۶. در مقدمه توجیهی طرح مورد نظر، یکی از دلایل عدم واگذاری شرکت‌های دولتی دارای طرح‌های توسعه و تثبیت، «حفظ ارزش شرکت‌های فعال» در بورس عنوان شده است. پست بانک^۱ تنها شرکت دولتی پذیرفته شده در بورس و چندین شرکت دیگر مانند شرکت گسترش صنایع بلوچ، شرکت ماشین‌سازی تبریز، شرکت تولید نیروی برق سهند و مواردی دیگر پذیرفته شده در بازار سوم فرابورس^۲ هستند و شرکت دولتی دیگری در بازار بورس وجود ندارد.^۳ با توجه به این توضیحات، منظور از عبارت «حفظ ارزش شرکت‌های فعال در بورس» مشخص نیست.

۷. به طور کلی موارد عنوان شده در مقدمه توجیهی طرح، انطباق چندانی با مفاد طرح ندارد. در مقدمه توجیهی طرح، به عدم بازدهی مناسب طرح‌های توسعه و تثبیت شرکت‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو به دلیل خصوصی‌سازی اشاره شده، اما در مفاد طرح، واگذاری شرکت‌های دولتی که طرح‌های توسعه و تثبیت آنها فعال است، مشروط به آنکه تأمین مالی خارجی طرح‌ها با ضمانت دولت باشد، ممنوع شده است. بر اساس مفاد طرح به نظر می‌رسد دولت در زمینه ضمانت‌های صورت گرفته برای تأمین مالی خارجی طرح‌های توسعه و تثبیت با مشکلاتی مواجه شده و طرح حاضر در جهت رفع این مشکلات ارائه شده است.

در این خصوص باید اذعان داشت که در حال حاضر واگذاری تعدادی از شرکت‌های دولتی به همین شکل صورت گرفته است و ایفای تعهدات در قبال بانک‌ها و منابع خارجی، به عهده خریدار بخش خصوصی گذاشته شده و ملاحظات قانونی لازم برای عدم ایفای تعهدات از سوی خریدار شرکت‌های دولتی، در قراردادهای واگذاری به طور کامل دیده شده است. ثانیاً عدم واگذاری شرکت‌های دولتی دارای طرح‌های توسعه‌ای نمی‌تواند به حل این مسئله کمک کند. بازپرداخت برخی از وام‌های خارجی ممکن است تا چندین سال پس از بهره‌برداری از طرح‌های مذکور ادامه داشته باشد و حتی در صورت واگذاری طرح‌ها بعد از بهره‌برداری نیز مشکل بازپرداخت دیون از سوی خریداران وجود داشته باشد. پیشنهاد این است که برای طرح‌های توسعه‌ای یا تثبیت مورد نظر، معادل ارزش ریالی تسهیلات اخذ شده خارجی، منابعی از سوی خریدار به عنوان ضمانت بازپرداخت اقساط در اختیار دولت قرار گیرد تا در صورت عدم ایفای تعهدات خریدار برای بازپرداخت دیون خارجی، از آن محل پرداخت شود. همچنین میزان تأمین مالی خارجی در طرح مشخص نیست و در خصوص اینکه تأمین مالی خارجی شامل تمامی طرح یا بخشی از آن است، ابهام وجود دارد. ضروری است ابهامات مذکور مرتفع شده تا در طرح مورد نظر در اجرا، با رویه‌های متفاوت و گاه متناقض روبه‌رو نشود.

مضاف بر اینکه اگر دولت در زمینه واگذاری شرکت‌های دارای طرح‌های توسعه و تثبیتی که با ضمانت دولت تأمین مالی خارجی شده‌اند، مشکلی دارد بهتر است این مسئله از سوی دولت مورد بررسی قرار گرفته و قوانین مربوط به واگذاری و آیین‌نامه‌های اجرایی آن که عموماً مصوب هیئت وزیران است مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد. همچنین این مسائل می‌تواند در سازمان خصوصی‌سازی که متولی امر واگذاری‌هاست، مورد بررسی قرار گرفته و تمهیدات لازم در قراردادهای واگذاری پیش‌بینی شود.

۱. شایان ذکر است که پست بانک جزء بانک‌های مشمول واگذاری بوده و واگذاری بیش از ۴۹ درصد سهام آن تا تحقق کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک در مناطق روستایی و کمتر توسعه‌یافته، متوقف شده است.

۲. شایان ذکر است که در سایت شرکت مدیریت فناوری بورس تهران، برای سهام هر دو شرکت ماشین‌سازی تبریز و تولید نیروی برق سهند قیمت اسمی سهم درج شده است و سهام هیچ یک از شرکت‌های مذکور معامله نمی‌شود.

۳. شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها و بیمه‌های دولتی بر اساس تبصره ذیل ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.

همچنین در این طرح میزان تأمین مالی خارجی مشخص نیست و در خصوص اینکه تأمین مالی شامل تمامی منابع طرح یا بخشی از منابع طرح باشد، ابهام وجود دارد. رفع ابهام مذکور در طرح مورد بررسی می‌تواند از ایجاد رویه‌های متفاوت و متناقض در اجرا ممانعت کند. ۸. این طرح به دلیل محدودیت و تأخیر در واگذاری شرکت‌های دولتی و کاهش منابع دولت از محل واگذاری‌ها، مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

طرح ممنوعیت واگذاری شرکت‌های دولتی دارای طرح‌های توسعه‌ای و تثبیتی که دارای تأمین مالی خارجی با ضمانتنامه‌های دولتی بوده، دارای ابهامات و اشکالات فراوانی است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصل شفافیت، عدم تعریف «طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت»، واژه «فعال» و اصطلاح «شرکت‌های دولتی»، جایابی نامناسب برای الحاق تبصره پیشنهادی، ابهام در خصوص وجود شرکت‌های دولتی بوسیله‌ای که دارای طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت هستند و مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی به دلیل ایجاد محدودیت در منابع دولت. با توجه به موارد عنوان شده، پیشنهاد می‌شود کلیات این طرح توسط نمایندگان محترم رد شود. اگر دولت در زمینه ضمانتنامه‌های ارائه شده برای تأمین مالی خارجی طرح‌های مذکور پس از واگذاری، دچار مشکل شده است می‌تواند با اصلاح قوانین و تغییر رویه واگذاری‌ها در سازمان خصوصی‌سازی، مشکلات ایجاد شده را مرتفع کند. در صورت اصرار نمایندگان محترم بر تصویب این طرح، پیشنهاد می‌شود در ابتدا نام شرکت‌های دارای طرح‌های توسعه‌ای و تثبیت که زیرمجموعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو هستند، احصا شده و سپس در خصوص هر یک از شرکت‌های مذکور، تصمیم مقتضی اخذ گردد.