|  |
| --- |
| دوره دهم ـ سال چهارم |
| تاريخ چاپ: 03/02/1399 |

|  |
| --- |
| شماره گزارش: 365 |
| رديف: 6 |



**گزارش كميسيون ويژه حمايت از توليد ملي و نظارت بر اجراي اصل (44) قانون‌اساسي**

**در خصوص « عملكرد نظارتي مجلس شوراي اسلامي در حوزه**

**اجراي سياست‌هاي كلي اصل چهل و چهارم قانون اساسي »**

در اجراي ماده (40) آيين‌نامه داخلي مجلس شوراي اسلامي

**معاونت نظارت**

**اداره كل امور كارشناسي نظارت**

بسمه تعالي

شماره : 92521/82/د

تاريخ : 04/12/1398

**هيئت‌رئيسه محترم مجلس شوراي اسلامي**

سلام عليكم

احتراماً، به پيوست گزارش نظارتي كميسيون ويژه حمايت از توليد ملي و نظارت بر اجراي اصل 44 قانون اساسي با موضوع **"عملكرد نظارتي مجلس شوراي اسلامي در حوزه اجراي سياست‌هاي كلي اصل چهل و چهارم قانون اساسي"** حضورتان ارسال مي‌گردد. خواهشمند است دستور فرماييد هماهنگي لازم جهت چاپ و قرائت گزارش در صحن علني مجلس صورت پذيرد.

**حميدرضا فولادگر**

**رئيس كميسيون ويژه**

**عملكرد نظارتي مجلس شوراي اسلامي در حوزه**

**اجراي سياست‌هاي كلي اصل چهل و چهارم قانون اساسي**

**بسمه تعالي**

فهرست مطالب

[**مقدمه** 1](#_Toc30948932)

[**بخش اول: اهم مطالب ذكر شده مجلس شوراي اسلامي در گزارش‌هاي نظارتي پيرامون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌و‌چهارم قانون اساسی و اهم نتایج آنها** 3](#_Toc30948933)

[**الف) اهم مطالب گزارش نظارتي اول (1388)** 4](#_Toc30948934)

[1- اهم مشكلات و چالشهاي فراروي اجراي سياست‌هاي اصل (44) 4](#_Toc30948935)

[2- بررسي نحوه اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون‌اساسي در وزارت نفت 5](#_Toc30948936)

[3- بررسي نحوه اجراء سياست‌هاي اصل (44) قانون اساسي در وزارت نيرو 8](#_Toc30948937)

[4- بررسي نحوه اجراء سياست‌هاي اصل (44) قانون ‌اساسي در وزارت صنايع و معادن 9](#_Toc30948938)

[5- بررسي اقدامات صورت پذيرفته در وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات جهت اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44)….. 10](#_Toc30948939)

[6- بررسي نحوه واگذاري سهام شركت مخابرات 10](#_Toc30948940)

[7- جمع‌بندی گزارش نظارتي اول 11](#_Toc30948941)

[**ب) اهم مطالب گزارش نظارتي دوم (مهرماه 1389)** 12](#_Toc30948942)

[1- ارزيابي وضعيت اجراي طرح سهام عدالت 12](#_Toc30948943)

[1-1- مشكلات فراروي طرح سهام عدالت 12](#_Toc30948944)

[2-1- برخي از اشكالات قابل ذكر در واگذاري سهام عدالت 14](#_Toc30948945)

[2- جمع‌‌بندي گزارش نظارتي دوم 15](#_Toc30948946)

[**ج) اهم مطالب گزارش نظارتي سوم (دي‌ماه 1389)** 15](#_Toc30948947)

[**1**- بررسي مشكلات و چالش‌‌هاي فراروي اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) 16](#_Toc30948948)

[1-1- چالش‌هاي حوزه واگذاري‌ها 16](#_Toc30948949)

[2-1- چالش‌هاي حوزه سرمايه‌گذاري‌ها 17](#_Toc30948950)

[3-1- احصاي اقدامات مغاير با سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي 18](#_Toc30948951)

[1-4- راه‌‌حل‌‌ها 19](#_Toc30948952)

[**2**- جمع‌بندی گزارش نظارتي سوم 21](#_Toc30948953)

[**د) اهم مطالب گزارش نظارتي چهارم (1390)** 22](#_Toc30948954)

[1- ارائه تصويري از واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي قبل و پس از ابلاغ سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي 22](#_Toc30948955)

[2- بررسي و آسيب‌شناسي واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي در سال 1389 و سه ماهه اول 1390 23](#_Toc30948956)

[3- بررسی وضعيت اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 در وزارت‌خانه‌هاي مختلف 24](#_Toc30948957)

[1-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت نيرو 24](#_Toc30948958)

[2-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت بازرگاني 25](#_Toc30948959)

[3-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت جهادكشاورزي 25](#_Toc30948960)

[4-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت راه و ترابري 26](#_Toc30948961)

[5-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت صنايع و معادن 27](#_Toc30948962)

[6-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت نفت 27](#_Toc30948963)

[7-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت تعاون 28](#_Toc30948964)

[8-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات 28](#_Toc30948965)

[4- جمع‌بندی گزارش نظارتي چهارم 29](#_Toc30948966)

[**هـ) اهم مطالب گزارش نظارتي پنجم (1393)** 29](#_Toc30948967)

[1- بررسي ميزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی 30](#_Toc30948968)

[1-1- شتاب بخشيدن به رشد اقتصاد ملي 30](#_Toc30948969)

[2-1- گسترش مالكيت در سطح عموم مردم به‏ منظور تأمين عدالت اجتماعي 30](#_Toc30948970)

[3-1- ارتقاء كارآيي بنگاه‌هاي اقتصادي و بهره‏وري منابع مادي و انساني و فناوري 31](#_Toc30948971)

[4-1- افزايش رقابت‏پذيري در اقتصاد ملي 32](#_Toc30948972)

[5-1- افزايش سهم بخش‌‌هاي خصوصي و تعاوني در اقتصاد ملي 33](#_Toc30948973)

[6-1- كاستن از بار مالي و مديريتي دولت در تصدي فعاليت‌‌هاي اقتصادي 35](#_Toc30948974)

[7-1- افزايش سطح عمومي اشتغال 36](#_Toc30948975)

[8-1- تشويق اقشار مردم به پس انداز و سرمايه‏گذاري و بهبود درآمد خانوارها 36](#_Toc30948976)

[2- احصاي برخی تکالیف اجرا نشده قانون 36](#_Toc30948977)

[3- جمع‌بندی گزارش نظارتي پنجم 37](#_Toc30948978)

[**و) اهم مطالب گزارش نظارتي ششم (1394**) 38](#_Toc30948979)

[1- بررسي ابعاد مختلف واگذاري‌ها 39](#_Toc30948980)

[1-1- روش واگذاري 39](#_Toc30948981)

[2-1- ماهيت خريداران 39](#_Toc30948982)

[3-1- تعديل نيروي انساني و بازسازي ساختاري (عملكرد ماده 16) 39](#_Toc30948983)

[4-1- اقدامات پيش از واگذاري 39](#_Toc30948984)

[5-1- تخصيص منابع حاصل از واگذاري (عملكرد ماده 29) 40](#_Toc30948985)

[6-1- سهام عدالت 40](#_Toc30948986)

[7-1- اختيارات هيئت واگذاري در اعطاي تخفيف يا مشوق‌هاي مالي (عملكرد ماده 25) 40](#_Toc30948987)

[2- بررسي توسعه بخش تعاون 40](#_Toc30948988)

[3- بررسي و آسيب‌شناسي اقدامات انجام شده در حوزه تسهيل رقابت و منع انحصار 40](#_Toc30948989)

[4- بررسي ميزان دستيابي به هدف كاهش بار مالي و مديريتي دولت 41](#_Toc30948990)

[5- بررسي عملكرد دولت و مجلس در تصويب قوانين مرتبط با قانون اجراي سياست‌ها 42](#_Toc30948991)

[1-5- طرح‌ها و لوايح مرتبط با قانون اجراي سياست‌ها 42](#_Toc30948992)

[2-5- قوانين بودجه سنواتي 42](#_Toc30948993)

[6- جمع‌بندی گزارش نظارتي ششم 42](#_Toc30948994)

[**ز) اهم مطالب گزارش نظارتي هفتم (1396)** 43](#_Toc30948995)

[1- بررسي برخي محورهاي حائز اهميت در قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي 44](#_Toc30948996)

[1-1- بررسي تغييرات در گروه‌‌بندي فعاليت‌‌هاي اقتصادي شركت‌‌هاي دولتي: 44](#_Toc30948997)

[2-1- بررسي عملكرد سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي: 46](#_Toc30948998)

[3-1- بررسي عملكرد ماده 5 قانون در رابطه با رعايت سقف سهامداري بانك‌‌هاي غير دولتي و موسسات مالي و اعتباري و سقف تملک سهام آنها 47](#_Toc30948999)

[4-1- بررسي عملكرد ماده 6 قانون در رابطه با سقف سهامداري و ميزان مجاز سهام در موسسات و نهادهاي عمومي غيردولتي 48](#_Toc30949000)

[5-1- بررسي بخش تعاون 49](#_Toc30949001)

[6-1- بررسي سهام عدالت 50](#_Toc30949002)

[7-1- بررسي سازماندهي فعاليت‌‌هاي فرهنگي- تبليغاتي و شاخص‌‌هاي اجرايي موضوع بندهاي (3) و (5) ماده (42) قانون 52](#_Toc30949003)

[8-1- بررسي ارتقاء كارايي و افزايش بهره‌‌وري 53](#_Toc30949004)

[2- بررسي واگذاري‌‌هاي انجام شده 53](#_Toc30949005)

[2-1- چالش‌‌ها 54](#_Toc30949006)

[2-2- راهكارها 55](#_Toc30949007)

[3- احصاي تكاليف باقي‌‌مانده از قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل چهل و چهارم قانون اساسي 56](#_Toc30949008)

[4- ارزيابي گزارش‌‌های نظارتی ساير نهادها در خصوص قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي 57](#_Toc30949009)

[1-4- گزارش‌‌هاي شش‌‌ماهه دوم سال 1394 و شش‌‌ماهه اول سال 1395 وزارت امور اقتصادی و دارایی 57](#_Toc30949010)

[2-4- گزارش دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام: 57](#_Toc30949011)

[3-4- گزارش سازمان بازرسی کل کشور: 58](#_Toc30949012)

[4-4- گزارش ديوان محاسبات محاسبات کشور: 58](#_Toc30949013)

[5- جمع‌‌بندي گزارش نظارتي هفتم 59](#_Toc30949014)

[**ح) اهم اقدامات صورت گرفته در پي ارائه گزارش‌هاي نظارتي مجلس شوراي اسلامي** 60](#_Toc30949015)

[بخش دوم: آسيب‌شناسي برخي واگذاري‌هاي انجام شده طي سال‌هاي اخير 64](#_Toc30949016)

[مقدمه 65](#_Toc30949017)

[الف- شركت آلومينيوم المهدي و مجتمع هرمزال 66](#_Toc30949018)

[1- روند واگذاري شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال 66](#_Toc30949019)

[2- نحوه ايفاي تعهدات خريدار در مرحله پس از واگذاري 71](#_Toc30949020)

[1-2- وضعيت پرداخت اقساط قرارداد خريد شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال 71](#_Toc30949021)

[2-2- بررسي اجراي مفاد دستورالعمل نظارت پس از واگذاري در ساير موارد 72](#_Toc30949022)

[4- جمع‌بندي 78](#_Toc30949023)

[**ب- پالايشگاه كرمانشاه** 79](#_Toc30949024)

[1- نگاهي به روند واگذاري پالايشگاه كرمانشاه 79](#_Toc30949025)

[2- بررسي محورهاي بررسي نحوه واگذاري پالايشگاه كرمانشاه 82](#_Toc30949026)

[1-2- عدم اجراي قوانين و مقررات در خصوص اهليت خريدار 82](#_Toc30949027)

[2-2- قيمتگذاري غير واقعي سهام شركت پالايشگاه كرمانشاه 83](#_Toc30949028)

[3-2- نحوه قيمتگذاري عرصه و زمينهاي شركت پالايش نفت كرمانشاه 85](#_Toc30949029)

[3- وجود تخلفات مديريتي در حين واگذاري 86](#_Toc30949030)

[**ت. شركت ماشينسازي تبريز، شركت ريختهگري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي** 87](#_Toc30949031)

[**ث- شركت توسعه گردشگري** 89](#_Toc30949032)

[**ج- شركت هپكو** 90](#_Toc30949033)

[1- خلاصه‌ای از فرایند واگذاری 90](#_Toc30949034)

[2- اهم نكات مطرح شده توسط دیوان محاسبات كشور در خصوص واگذاري هپكو 92](#_Toc30949035)

# مقدمه

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی در سال‌های 1384 و 1385 توسط مقام معظم رهبری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در سال 1387 به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، لکن عدم اجرای کامل و هماهنگ این سیاست‌ها و نیز تعلل و استنکاف برخی دستگاه‌های اجرایی باعث شد مقام معظم رهبری در چند نوبت ضرورت تحقق این سیاست‌ها را متذکر گردیده و روح کلی حاکم بر سیاست‌ها را در دو عبارت «کاهش تصدی‌گری دولت در موارد غیر ضروری اقتصادی» و «ایجاد زمینه حضور حقیقی بخش خصوصی در اقتصاد کشور» تعریف کنند. بدین منظور مجلس هشتم در راستای تحقق اهداف رهبر معظم انقلاب و با استفاده بیشتر از ظرفیت آیین‌نامه داخلی مجلس در بُعد نظارتی، اقدام به تشکیل کمیسیون ویژه «نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل 44» نمود و کمیسیون در اردیبهشت‌ماه 1388 کار خود را آغاز کرد. یکی از اقدامات انجام شده در این کمیسیون از بدو تأسیس، ارائه گزارش‌های نظارتی پیرامون میزان و نحوه اجرایی شدن احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ميزان تحقق سياست‌‌هاي كلي بوده است. بخش اول این گزارش با هدف ارائه تصویری کلی از گزارش‌های نظارتی مذکور و تبیین نتايج و نحوه اثرگذاري آنها تهیه شده است. به همین منظور ابتدا خلاصه‌ای از گزارش‌های نظارتی تهیه شده از سال 1388 تا 1396 به تفکیک هر گزارش‌ ارائه شده و در ادامه، محورهاي مهم هر گزارش و نتيجه آن (اصلاح قانون، تهيه گزارش براي قوه قضائيه و تدوين گزارش‌‌هاي تحقيق و تفحص) در قالب يك جدول تبیین شده است.

لازم به ذکر است که گزارش‌های نظارتی ارائه شده در سال‌های متفاوت دارای چهارچوب واحدی نبوده و متناسب با موضوعات مورد بررسی، چهارچوب‌های متفاوتی انتخاب شده است. به عنوان نمونه، گزارش‌ نظارتی سال 1393 بر ارزیابی میزان تحقق اهداف هشت‌گانه یاد شده در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی متمرکز بوده اما گزارش‌ نظارتی سال 1396 با رویکرد بررسی میزان و نحوه تحقق احکام قانون و تبیین تکالیف باقی‌مانده آن نگاشته شده است. به همین دلیل خلاصه گزارش‌های ارائه شده در ذیل نیز با حفظ چهارچوب‌های هر گزارش ارائه شده است. تلاش شده در ابتدای هر گزارش ، چهارچوب و موضوعات کلی گزارش مذکور تبیین و در انتهای آن نیز جمع‌بندی مختصری از مباحث مطرح شده ارائه گردد.

بخش ديگري از عملكرد نظارتي مجلس در اين زمينه، نظارت موردي بر واگذاري‌هاي انجام شده بوده است. در همين راستا طي سال‌هاي گذشته، تعدادي از موارد تحقيق و تفحص‌ مجلس شوراي اسلامي به موضوع بررسي برخي واگذاري‌ها اختصاص يافته است. از اين موارد مي‌توان به بررسي روند واگذاري پالايشگاه كرمانشاه و نيز شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال اشاره كرد. لذا در بخش دوم اين گزارش، تلاش شده است ضمن بررسي چند مورد از واگذاري‌هاي انجام شده طي سال‌هاي اخير، فرآيند واگذاري‌ها آسيب‌شناسي شده و موارد حساس و نيازمند اصلاح در اين فرآيند مشخص گردد.

# بخش اول: اهم مطالب ذكر شده مجلس شوراي اسلامي در گزارش‌هاي نظارتي پيرامون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌و‌چهارم قانون اساسی و اهم نتایج آنها

# الف) اهم مطالب گزارش نظارتي اول (1388)

# گزارش نظارتی پيش‌‌رو اولين گزارش نظارتی تهیه شده توسط کمیسیون است كه محورهای اصلی آن شامل «اهم چالش‌ها و مشكلات فرا روي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44»، بررسي نحوه اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارتخانه‌هاي «نيرو»، «ارتباطات و فناوري اطلاعات»، «صنايع و معادن» و «نفت» و همچنين بررسی نحوه واگذاری سهام شرکت مخابرات است. گزارش مذكور در تاريخ 25/5/1388 در صحن علني مجلس قرائت شد.

## 1- اهم مشكلات و چالشهاي فراروي اجراي سياست‌هاي اصل (44)

* براساس آخرين گزارش وزارت امور اقتصادي و دارايي (مورخ مهرماه 88) و نيز گزارشهاي وزارتخانه‌هاي مشمول قانون اصل (44)، عمده‌ترين تلاش دولت كه در جاي خود قابل تقدير است، حول محور واگذاري و نيز تدوين آيين‌نامه‌هاي مورد نياز و تشكيل ساختارهاي مربوطه، متمركز گرديده و در بقيه بخشهاي سياستهاي اجرايي اصل (44) خصوصاً در موضوعات مقررات‌زدايي، توانمندسازي بخش خصوصي و ايجاد فضاي كسب و كار و رفع موانع سرمايه‌گذاري و توليد (تكاليف مواد 7 و 28 و 91 قانون) اقدامات قابل توجهي صورت نپذيرفته است.
* در خصوص واگذاري‌هاي انجام شده، عمدتاً به صورت واگذاري سهام و مالكيت بوده و واگذاري مديريت‌‌ها، كمتر انجام گرفته تا جايي كه بنگاه‌هايي از گروه يك (نظير شركت‌هاي‌خودروسازي) و برخي بنگاه‌هاي بزرگ گروه دو (نظير شركت‌هاي فولاد و مس و آلومينيوم) هنوز تحت مديريت دولت هستند.
* ظهور بخش جديدي در اقتصاد كشور كه امروزه به شركت‌هاي شبه دولتي شهرت يافته است از چالش‌هاي جدي اجراي سياست‌هاي اصل (44) است. در اين خصوص نكات ذيل قابل توجه‌اند:

- حدود (70) هزار ميليارد ريال از واگذاري‌هاي سهام به صورت رد ديون به اين مؤسسات صورت گرفته است.

- بخش زيادي از حدود (180) هزار ميليارد ريال سهام خريداري شده توسط بخش خصوصي را مؤسسات سرمايه‌گذاري و شركت‌هاي وابسته به مؤسسات مذكور خريداري كرده و بخش عمده ديگر آن توسط شركت‌هايي خريداري شده كه درقالب بخش خصوصي عمل كرده‌اند، ولي در واقع شبه دولتي هستند و به نهادهاي حكومتي وابستگي دارند و لذا خريداران بخش خصوصي حقيقي كمترين سهم را از واگذاري‌‌ها دارند.

- شركت‌‌هاي مذكور نه دولتي هستند كه نظارت‌پذيري مجلس و ديگر نهادهاي نظارتي را پذيرا باشند و نه خصوصي كه قواعد رقابت‌پذيري را رعايت كنند.

* در خصوص سهام عدالت، در شرايط كنوني و با وكالت نامه‌اي كه سازمان خصوصي‌سازي جهت سهامداران عدالت تنظيم و اعمال مي‌نمايد، نمي‌توان سهام عدالت را جزو بخش خصوصي و غيردولتي بحساب آورد.
* ازجمله اقدامات مغاير با سياست‌هاي كلي اصل (44)، مصوبه هيأت دولت است (تصويب نامه شماره 77961/ت4006ه‍ مورخ 17/5/87) كه‌ در آن، دستگاه‌هاي دولتي و شركت‌هاي وابسته موظف شده‌اند نسبت به انعقاد قرارداد مستقيم با نيروهاي شركتي اقدام نمايند و حتي قراردادهاي منعقده با پيمانكاران را لغو نموده و خود مستقيماً به انعقاد قرارداد اقدام كنند. هر چند اين مصوبه در هيأت تطبيق مصوبات مجلس ابطال شد، لكن هنوز اين مصوبه با پيگيري برخي از وزراء حتي در شركت‌هاي واگذار شده اجراء مي‌گردد.
* تكاليف قانوني انجام نشده دولت از مواردي است كه اجراي سياست‌هاي اصل (44) را با مشكلات جدي و عدم هماهنگي مواجه ساخته است كه برخي از مهمترين آنها عبارتند از: عدم اجراي بند «الف» سياستهاي ابلاغي به صورت كامل و هماهنگ و عدم انجام تكليف قانوني در واگذاري شركتهاي گروه يك و تداوم تصدي‌گري در اين گروه، عدم اجراي بندهاي جزء (1) و (3) بند «الف» تبصره (4) قانون بودجه سال 86 و نيز بندهاي (37) و (38) قانون بودجه سال 87 درخصوص واگذاري‌‌ها طبق نظر سازمان بازرسي كل كشور و ديوان محاسبات كشور، عدم رعايت تبصره‌هاي (2) و (3) ماده (6) آيين‌نامه اجرايي توزيع سهام عدالت و پرداخت سود آن در سالهاي 85، 86 و 87، عدم اجراي ماده (7)، ماده (8)، ماده (28) و ماده (91) قانون اصل (44) درخصوص تقديم لوايح مقررات‌زدايي،‌ لغو امتيازات دولتي،‌ توانمندسازي بخش خصوصي،‌ ايجاد فضاي كسب و كار و عدم واگذاري طرح‌هايي كه به شركت تبديل شده‌اند.
* هيأت داوري، موضوع مواد (20) تا (23) قانون برنامه سوم توسعه، تنفيذ شده در ماده (9) قانون برنامه چهارم و ماده (30) قانون اصل (44)، تاكنون (61) مورد شكايت در مورد واگذاري‌ها را بررسي كرده كه (30) شكايت از ناحيه خريداران و (31) فقره از ناحيه سازمان خصوصي‌سازي بوده كه عمدتاً مربوط به عدم پرداخت اقساط توسط خريداران است.

## 2- بررسي نحوه اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون‌اساسي در وزارت نفت

الف) شركت ملي نفت ايران: شركت ملي نفت ايران داراي 13 شركت در گروه يك و 5 شركت در گروه دو مي‌‌باشد كه بجز چهار شركت از شركت‌هاي گروه يك ، براي بقيه شركت‌ها كار خاصي در جهت اجراي سياست‌هاي اصل (44) صورت نپذيرفته است. مهمترين علت اين مشكل عبارت است از عدم تفكيك وظايف حاكميتي و تصدي‌گري كه نه تنها در شركت ملي نفت ايران بلكه در وزارت نفت نيز وجود دارد. به دليل نگراني در مورد حساسيت‌هاي عملياتي در توليد نفت و گاز، حجم سنگين سرمايه و انحصاري بودن فعاليت و ماهيت حاكميتي برخي ديگر از شركت‌ها و عدم اعتقاد جدي به خصوصي‌سازي مسئولين شركت‌هاي زيرمجموعه، اين موضوع در شركت ملي نفت به كندي صورت مي‌پذيرد.

ب) شركت ملي گاز ايران: از 36 شركت زير مجموعه شركت ملي گاز ايران كه در گروه 2 هستند، تنها (49) درصد سهام شركت گاز استان همدان و (41) درصد سهام شركت پالايش بيدبلند (1) بابت رد ديون واگذار شده و براي مابقي شركت‌ها هيچگونه اقدامي در جهت اجراي اصل 44 صورت نپذيرفته است. شركتهاي پالايش گاز بيدبلند (2)، (قير اصفهان) و گازخودرو ايران جزو گروه يك بوده كه در مورد آنها نيز كار خاصي صورت نپذيرفته است.

با عنايت به تصويب لايحه هدفمند كردن يارانه‌ها و واقعي شدن قيمت گاز، زيان‌دهي شركت‌هاي گاز استاني خودبخود برطرف خواهد گرديد. لذا پيشنهاد شد شركت‌هاي گاز استاني درقالب شركت مادرتخصصي گاز (همانند شركت مخابرات) تبديل به شركت سهامي عام گرديده و نسبت به واگذاري سهام آن اقدام گردد و يا بصورت شركت‌هاي تعاوني سهامي عام استاني به ساكنان همان استان واگذار گردد.

ج) شركت ملي پالايش و پخش فرآورده‌هاي نفتي ايران: شركتهاي پالايش نفت اصفهان، آبادان، اراك، بندرعباس، تبريز، تهران، شيراز، كرمانشاه، لاوان و شركتهاي فرآورده‌هاي نفتي ايران، ملي مهندسي و ساختمان نفت ايران، خطوط لوله و مخابرات نفت ايران، توسعه صنايع پالايش نفت جزو شركتهاي گروه دو مي‌باشند كه بجز در مورد شركت پالايش نفت اصفهان كه (30) درصد آن بابت سهام عدالت و (35) درصد بابت رد ديون و حدود (6) درصد آن بابت سهام ترجيحي و در بورس (جمعاً حدود 71 درصد ) واگذار گرديده براي مابقي شركتهاي مجموعه هيچگونه كاري صورت نپذيرفته است لازم به ذكر است كه (30) درصد از سهام شركتهاي پالايش نفت آبادان، اراك، بندرعباس، تبريز، تهران، شيراز، كرمانشاه و لاوان به سهام عدالت واگذار شده است.

بر اساس ادعاي مسئولين محترم شركت ملي پالايش و پخش فرآورده‌هاي نفتي علت عدم انجام اجراي سياست‌هاي اصل (44)، نقش پالايشگاه‌هاي كشور در تأمين سوخت، وجود طرح‌هاي توسعه براي افزايش توليد فرآورده‌‌هاي سبك (بنزين و نفت گاز) حجم بالاي سرمايه‌گذاري مورد نياز براي طرح‌هاي توسعه‌اي از عوامل مهم ايجاد نگراني در واگذاري و احتمال بروز آسيب در انجام تعهدات حاكميتي براي تأمين سوخت بوده است. همچنين پيشنهاد شده كه سهام شركتهاي پالايش به سهام عدالت و رد ديون تعلق نگرفته و در صورت اصرار بر اين موضوع، (40) درصد از ارزش بازار درقالب (3) يا (4) شركت صورت پذيرد. پيشنهاد ديگر اين است كه كليه شركت‌هاي پالايش نفت، داراي ساختار شركت‌هاي سهامي عام گرديده و از طريق بورس نسبت به واگذاري آن‌ها اقدام شود.

د) شركت ملي صنايع پتروشيمي: 38 شركت گروه يك در زير مجموعه شركت ملي صنايع پتروشيمي قرار مي‌‌گيرند كه تنها سهام چند شركت واگذار شده است. اگر چه شركت ملي صنايع پتروشيمي نسبت به ساير شركت‌‌هاي وزارت نفت در اجراي سياست‌‌هاي اصل (44) قانون اساسي پيشرو بوده است، اما با توجه به اينكه همه شركت‌‌هاي زير مجموعه پتروشيمي گروه يك محسوب گرديده و سرمايه‌گذاري براي اينگونه شركت‌‌ها در بخش خصوصي نيز جذابيت لازم را پيدا نموده است، انتظار كار جدي‌‌تري از شركت مذكور در حوزه اصل 44 وجود دارد. بر اين اساس، پيشنهاد مي‌گردد هرچه سريعتر سهام شركت‌هاي مذكور به صورت شركت‌هاي سهامي عام در بورس اوراق بهادار عرضه گردد، البته مي‌توان سهام شركت هلدينگي را كه داراي حداقل (10) شركت پتروشيمي باشد (سهامدار شركت‌هاي مذكور باشد)، بصورت سهامي عام در بورس اوراق بهادار عرضه نمود.

**1-2- جمع‌‌بندي موانع واگذاري‌ها در وزارت نفت و پيشنهادات**

1 ـ عدم وجود ساختار مناسب و موظف در شركت‌هاي مادرتخصصي.

2 ـ طولاني بودن فرآيند واگذاري از زمان تصويب تا فروش سهام خصوصاً در روش واگذاري از طريق بورس.

3 ـ عدم توجه به برنامه‌ريزي كوتاه مدت متناسب با تعداد شركت‌ها در سازمان خصوصي‌سازي.

4 ـ تفصيل و تعدد آيين‌نامه‌هاي تنظيمي كه موجب تأخير در انجام هر مرحله از فرآيند مي‌باشد.

5 ـ وجود بحران‌هاي مالي خصوصاً در بازار سرمايه.

6 ـ عدم اعتماد سرمايه‌گذاران بزرگ به بازار سرمايه براي خريد سهام‌‌هاي شركت‌هاي بزرگ.

7 ـ دولت در موارد متعدد بخشي از سهام چند شركت پالايشي و پتروشيمي را به منظور رد ديون و يا اختصاص سهام عدالت واگذار نموده كه منجر به عدم تمايل بخش خصوصي براي خريد سهام بلوكي باقيمانده اين شركت‌ها و ايجاد تفرق در مديريت آن‌ها و همچنين موجب عدم امكان توسعه سرمايه‌گذاري در اين شركت‌ها شده است. لذا مي‌توان بجاي واگذاري‌هاي فوق، سهام چند شركت معدود را به سهام عدالت و رد ديون اختصاص داد و مانع چندپارگي مالكيت شركت‌هاي مذكور گرديد.

براساس بررسي‌هاي صورت پذيرفته در وزارت نفت، مشخص مي‌گردد كه ساير مفاد سياست‌هاي كلي اصل (44) مانند تسهيل در شرايط سرمايه‌گذاري، بهبود فضاي كسب و كار و توانمندسازي بخش خصوصي و تعاوني نيز مورد توجه جدي قرار نگرفته است. به منظور حفظ زنجيره ارزش توليد در صنعت نفت پيشنهاد مي‌گردد فرآيند واگذاري شركت‌ها در وزارت نفت حتي‌الامكان از شركت‌هايي آغاز شود كه كمترين تأثير را بر توسعه و اجراي طرح‌هاي بالادستي دارند.

بعد از ابلاغ اصل (44) سرمايه‌گذاري‌هاي متعددي توسط شركت‌هاي تابعه وزارت نفت (كه مشمول گروه يك هستند) صورت پذيرفته كه تخلف از بند «الف» ماده (3) قانون مذكور محسوب مي‌شود. لذا پيشنهاد مي‌گردد وزارت نفت ضمن توقف سرمايه‌گذاري‌هاي ياد شده، اقدام به بسترسازي جهت حضور بخش غيردولتي بنمايد. بعنوان نمونه مي‌توان به سرمايه‌گذاري شركت پايانه‌‌هاي نفتي ايران در ساخت مخازن و اسكله‌‌هاي صادراتي اشاره نمود.

## 3- بررسي نحوه اجراء سياست‌هاي اصل (44) قانون اساسي در وزارت نيرو

الف) شركت مديريت منابع آب ايران: شركتهاي مشمول گروه دو شركت مذكور، شامل شركت‌‌هاي آب منطقه‌اي مي‌باشند كه فعلاً جهت واگذاري درصدي از سهام آنها نيز هيچگونه كاري صورت نپذيرفته است. در رابطه با شركت‌‌هاي مشمول گروه يك، جز تعداد معدودي از شركتهاي مذكور مابقي واگذار نگرديده است.

ب) شركت توانير: در زمينه شركت‌‌هاي گروه دو زير مجموعه شركت توانير، مانند شركت‌‌هاي برق منطقه‌اي، هيچگونه تمهيداتي براي واگذاري سهام آنها صورت نپذيرفته است. در خصوص واگذاري شركت‌‌هاي گروه يك نيز اقدامات جدي صورت نگرفته است.

ج) شركت مهندسي آب و فاضلاب كشور: شركت مهندسي آب و فاضلاب كشور داراي دو مجموعه شركتهاي آب و فاضلاب شهري و آبفاي روستايي است كه در گروه دو هستند و در رابطه با واگذاري اين شركتها كار جدي صورت نپذيرفته است. پيشنهاد مي‌گردد جهت هماهنگي بهتر ارائه خدمات شهري برخي از اين شركتها به شهرداريهاي (داراي سهام حدود 49 درصد اين شركتها) شهرهاي بزرگ واگذار گردد.

د) شركت ساتكاپ: تمام شركت‌‌هاي وابسته به ساتكاپ به جز شركت مهاب قدس، جزء گروه يك هستند و اقدامات جدي براي واگذاري آنها صورت نگرفته است.

**1-3- پيشنهادات زير براي واگذاري شركت‌‌هاي زير مجموعه وزارت نيرو ارائه مي‌‌گردد:**

1 ـ مشكلات شركت‌هاي بهره‌برداري از شبكه‌‌هاي آبياري و زهكشي (مالي و پرسنلي) سريعاً بررسي و برطرف گرديده و نسبت به واگذاري سهام آن‌ها اقدام گردد.

2 ـ مشكلات شركت‌هاي بهره‌برداري از سد‌ها و نيروگاه‌ها نيز مانند بند فوق بررسي و سريعاً نسبت به واگذاري سهام آن‌ها اقدام گردد.

3 ـ تشكيل شركت‌هاي توليد برق با واگذاري مالكيت نيروگاه‌ها به آن شركت‌ها، تسريع و نسبت به واگذاري سهام آن‌ها اقدام جدي بعمل آيد.

4 ـ شركت‌هاي توزيع برق سريعاً بر اساس قانون استقلال شركت‌هاي توزيع به شكل واقعي خصوصي شده و سهام توانير در آن‌ها به (20) درصد تقليل يافته و در صورتيكه قرار است اين شركت‌ها از طريق افزايش سرمايه سهامداران فعلي به شكل خصوصي ايجاد شوند لازم است حتماً نسبت به واگذاري سهام صبا اقدام جدي بعمل آيد (سهامداران فعلي 60 درصد صبا و 40 درصد توانير).

5 ـ نسبت به واگذاري برخي از سهام شركت مهندسي آب و فاضلاب كشور در شركت‌هاي آب و فاضلاب شهري به شهرداري‌هاي شهر‌هاي بزرگ مثل تهران، شيراز، اصفهان، مشهد و... اقدام گردد.

6 ـ اقدام به فروش سهام صبا از طريق بورس اوراق بهادار گردد (در اين فروش سهام متعلق به مهاب قدس نيز منظور گردد).

7 ـ نسبت به فروش سهام شركت مهاب قدس نيز اقدام لازم بعمل آيد.

## 4- بررسي نحوه اجراء سياست‌هاي اصل (44) قانون ‌اساسي در وزارت صنايع و معادن

الف) سازمان گسترش و نوسازي صنايع ايران (ایدرو): سازمان مذكور داراي (104) شركت گروه يك و (4) شركت گروه دو مي‌باشد. در سال 1387، بخشي از سهام 10 شركت زير مجموعه ايدرو به سهام عدالت اختصاص پيدا كرده و 3 شركت ديگر از طريق مزايده و مذاكره به فروش رسيده است. در سال 1388 نيز تنها 5 شركت فروخته شده است. بر اين اساس، در سازمان گسترش و نوسازي صنايع ايران كار جدي در جهت اجراء سياست‌هاي اصل (44) صورت نپذيرفته و اين در حالي است كه به دليل داشتن شركت‌هاي متنوع توليدي، بازرگاني، خدماتي مي‌تواند بهترين شرايط را براي اجراء اصل مذكور داشته باشد. ظاهراً از طرف مسؤولين محترم وزارتخانه و سازمان مذكور و دست اندر كاران، عزم جدي براي اجراء واقعي اصل (44) در سازمان گسترش ديده نمي‌شود. پيشنهاد مي‌شود در سازمان خصوصي‌سازي بخش خاصي صرفاً واگذاري شركت‌هاي سازمان گسترش را پيگيري و واگذاري آن‌ها را در اولويت قرار دهد. همچنين در سازمان گسترش نيز مسؤوليت واگذاري شركت‌‌ها، به‌‌عهده مدير سرمايه‌گذاري و سهام مي‌باشد كه بايد مديريت خاص و مجزايي براي اين امر تجهيز گردد.

ب) سازمان توسعه و نوسازي معادن و صنايع معدني ايران (ايميدرو): اين شركت داراي (46) شركت گروه يك و (8) شركت گروه دو است. عملكرد سازمان مذكور با واگذاري ده شركت بزرگ خود و 42 معدن يا حوزه اكتشافي، نسبت به سازمان گسترش بهتر است.

ج) سازمان صنايع كوچك و شهرك‌هاي صنعتي ايران: اين سازمان داراي (59) شركت در گروه يك است. گزارش خاصي مبني بر عملكرد سازمان صنايع كوچك و شهرك‌هاي صنعتي در رابطه با اجراي سياست‌هاي اصل (44) در دست نمي‌باشد و براساس مستندات هيچگونه عملكردي در اين رابطه نداشته است. ضمناً اين سازمان درخواست خارج شدن نام سازمان صنايع كوچك از فهرست شركت‌هاي قابل واگذاري را مطرح نموده كه تاكنون جواب مثبتي دريافت نكرده است.

د) شركت دخانيات ايران، صندوق سرمايه‌گذاري صنايع كوچك و صندوق حمايت از تحقيقات و توسعه صنايع الكترونيك ايران: شركت دخانيات ايران به دليل قانون انحصار دخانيات هنوز واگذار نگرديده است در حالي كه اولاً بنا بر ماده (92) قانون اجرايي كردن سياست‌هاي كل اصل (44)، كليه قوانين مغاير با اين قانون ملغي‌ شده است و ثانياً شركت دخانيات نيز قطعاً گروه سه محسوب نمي‌گردد كه در انحصار دولت باقي بماند. در رابطه با دو صندوق فوق‌الذكر نيز اطلاعاتي مبني بر عملكرد وزارت صنايع و معادن دريافت نگرديده است.

**1-4- جمع‌‌بندي و ارائه پيشنهاد در خصوص واگذاري شركت‌‌هاي زير مجموعه وزارت صنايع و معادن:**

وزارت صنايع به دليل تحت پوشش داشتن بزرگترين شركت‌هاي واگذار شده، مدعي هستند كه بالاترين عملكرد را در زمينه واگذاري سهام و اجراي سياست‌هاي اصل (44) داشته‌اند. ليكن آنچه بايد مورد عنايت قرار گيرد اجراي هماهنگ سياست‌هاي اصل (44)‌ در همه ابعاد است كه بايد در اين وزارتخانه‌ها بيش از ساير وزارتخانه‌‌ها به آن پرداخته شود؛خصوصاً در زمينه كاهش تصدي‌گري، واگذاري مديريت‌‌ها و توانمندسازي بخش خصوصي و ايجاد فضاي كسب و كار و رفع موانع توليد و سرمايه‌گذاري كه متأسفانه در وزارتخانه مذكور در اين زمينه اقدامات جدي كمتر صورت گرفته است. پيشنهاد مي‌گردد وزير محترم صنايع دستور جدي براي واگذاري شركت‌هاي زيرمجموعه سه سازمان مادرتخصصي خود صادر نمايند و بخش ويژه‌اي را جهت پيگيري اين امر تعيين كنند و سازمان خصوصي‌سازي نيز بخش خاصي را به منظور واگذاري سهام شركت‌هاي وزارت صنايع و معادن (علي‌الخصوص شركت‌هاي گروه يك) راه‌اندازي و تجهيز نمايد.

## 5- بررسي اقدامات صورت پذيرفته در وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات جهت اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44)

وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات در راستاي اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي نسبت به شناسايي و احصاء كليه امور حاكميتي و تصدي‌گري اقدام نموده است و براساس آن مصوبه 24/4/82 شوراي عالي اداري كشور مبني بر تفكيك وظايف حاكميتي و تصدي‌گري شركت مخابرات ايران به شرح ذيل تنظيم و اجراء گرديده است:

1 ـ شركت‌هاي ارتباطات داده‌‌ها و ارتباطات سيار تشكيل و عهده‌دار مسئوليت‌هاي غيرحاكميتي بعنوان شركت زيرمجموعه مخابرات تعيين گرديد.

2 ـ شركت ارتباطات زيرساخت و شركت فناوري اطلاعات با اساسنامه‌‌هاي جديد تشكيل و عهده‌دار ايفاي وظايف حاكميتي در حوزه ارتباطات بين‌شهري و بين‌الملل شد.

3 ـ (30) شركت استاني مطابق مصوبه بهمن ماه 1374 مجلس شوراي اسلامي بعنوان زيرمجموعه شركت مخابرات ايران عهده‌دار ايفاي وظايف غيرحاكميتي در حوزه تلفن ثابت، تلفن همراه (بجز استان تهران) و ارتباطات داده‌‌ها مي‌باشند.

با عنايت به اينكه وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات، جدا از مسائل واگذاري شركت مخابرات (در بخش بعدي به آن پرداخته شده است)، عملكرد مطلوبي در رابطه با اجراي سياستهاي كلي اصل (44) و تعيين وظايف حاكميتي و تصدي‌گري داشته، لذا انتظار مي‌رود وزارت مذكور نسبت به واگذاري سهام دو شركت پست بانك و خدمات پست ايران در بورس اوراق بهادار از طريق سازمان خصوصي‌سازي تسريع نمايد.

## 6- بررسي نحوه واگذاري سهام شركت مخابرات

در رابطه با سهام شركت مخابرات، در ابتداي عرضه چالش‌هايي همچون ودايع مشتركان، وضعيت پروانه اپراتور و سرمايه شركت مطرح بوده كه با دستور مستقيم رياست محترم جمهوري موانع برطرف گرديد و عرضه (2/2) ميليارد سهام مخابرات در تاريخ 19 مرداد ماه 1387 به قيمت هر سهم (1500) ريال، در واقع آغاز خصوصي‌سازي شركت مخابرات ايران بوده است.

به استناد نامه شماره 4164/2/88 مورخ 16/6/88 سازمان خصوصي‌سازي، دو كنسرسيوم توسعه اعتماد مبين و كنسرسيوم شركت تعاوني پيشگامان كوير يزد تأييديه صلاحيت جهت خريد سهام مذكور را داشته‌اند. در تاريخ 4/7/88، سازمان خصوصي‌سازي اهليت امنيتي شركت تعاوني پيشگامان كوير يزد را منتفي نموده و در همان تاريخ كنسرسيوم سرمايه‌گذاري مهر اقتصاد ايرانيان (عمدتاً متعلق به بسيج سپاه پاسداران) را بعنوان خريدار جديد (بصورت رقيب صوري) معرفي مي‌نمايد. كنسرسيوم اعتماد مبين متشكل از شركت‌هاي توسعه اعتماد (سهامي عام- 46 درصد)، ‌شهريار مهستان (سهامي عام- 8 درصد)، گسترش الكترونيك مبين ايران ( 46 درصد) برنده مزايده اعلامي است كه وضعيت آن‌ها به شرح زير مي‌باشد:

شركت توسعه اعتماد در سال 83 ثبت شده و سرمايه اوليه آن (40) ميليارد ريال و به شكل سهامي عام و داراي (1500) سهامدار مي‌باشد. شركت شهريار مهستان در سال 85 و به شكل سهامي عام ثبت شده و سهامدار اصلي هر دو شركت توسعه اعتماد و مهستان بنياد تعاون سپاه مي‌باشد. شركت گسترش الكترونيك مبين ايران در سال 86 ثبت شده و سرمايه ثبتي آن (10) ميليارد ريال و متعلق به گروه توسعه اقتصادي تدبير و در نهايت متعلق به ستاد اجرايي فرمان امام مي‌باشد.

شركت تعاوني پيشگامان كوير يزد يك شركت غيردولتي بوده است كه در عين وجود صلاحيت فني و مالي رد صلاحيت امنيتي گرديده است، براي رد صلاحيت امنيتي هيچگونه مدرك مستندي ديده نشده است.

با توجه به آنچه در مسير طي شده در اين واگذاري و نيز موارد قبلي در اپراتور‌هاي دوم و سوم اتفاق افتاد كه تأثير منفي در بازار سرمايه و جلب سرمايه‌گذاران داخلي و خارجي خواهد داشت، پيشنهاد مي‌شود در شوراي‌عالي سياست‌هاي اصل (44) آيين‌نامه تعيين اهليت متقاضيان خريد سهام، با درنظر گرفتن ملاحظات امنيتي تصويب گردد كه چنانچه موردي پيش آمد در آستانه برگزاري مزايده نباشد كه ضرر و زيان به افراد متحمل گردد و از سويي هرگونه واگذاري با ملاحظات امنيتي متوقف نگردد.

## 7- جمع‌بندی گزارش نظارتي اول

در این گزارش، اهم مشکلات مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی در سال 1388مطرح شده و سپس نحوه اجرای قانون و چالش‌های آن در وزارت‌خانه‌های نفت، نیرو، صنایع و معادن و ارتباطات و همچنین واگذاری شرکت مخابرات به شکل خاص مورد بررسی قرار گرفته است. با توجه به اهم مشکلات قید شده در اجرای قانون در وزارت‌خانه‌های مذکور از جمله عدم واگذاري مديريت‌‌ شرکت‌ها به موازات واگذاری مالکیت آن‌ها، ورود شبه‌دولتي‌ها به واگذاری‌ها، مشکلات سهام عدالت، اقدامات مغایر با قانون در استمرار حضور دولت در گروه‌های یک و دو و تكاليف قانوني انجام نشده دولت، بر این مسأله تأکید شده است که مراجع پیش‌بینی شده در قانون از جمله شورای رقابت باید ورود جدی‌تری به نظارت بر اجرای قانون داشته باشند. همچنین با توجه به مورد واگذاری مخابرات، پیش‌بینی‌های مورد نیاز در خصوص اهلیت خریداران در آیین‌نامه مرتبط صورت گیرد تا در موارد مشابه افراد متحمل ضرر و زیان نشوند و از تأثیرات منفی بر بازار سرمايه در جلب سرمايه‌گذاران داخلي و خارجي جلوگیری شود.

# ب) اهم مطالب گزارش نظارتي دوم (مهرماه 1389)

دومين گزارش كميسيون ويژه نظارت و پيگيري اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي كه در تاريخ 6/7/1389 در صحن علني مجلس قرائت شده است، به بررسي موضوع سهام عدالت پرداخته و علاوه بر ارائه تصويري از وضعيت سهام عدالت، مشكلات فراروي آن و اشكالات موجود در واگذاري سهام عدالت را تشريح كرده است.

## 1- ارزيابي وضعيت اجراي طرح سهام عدالت

در بخش ابتدایی گزارش، تاريخچه نحوه شكل‌‌گيري و واگذاري سهام عدالت، اهداف آن و روش اجراي طرح سهام عدالت آمده است كه به دليل قيد اختصار، از بيان آنها در اين گزارش خودداري مي‌‌شود. در ادامه، مهمترين مشكلات پيش روي سهام عدالت مورد بررسي قرار گرفته كه در زير به خلاصه‌‌اي از آن اشاره شده است:

### 1-1- مشكلات فراروي طرح سهام عدالت

1- استيلاي تاريخي دولت بر ساختار اقتصادي ايران موجب به وجود آمدن برخي مقاومت‌‌ها در ساختار و بدنه دولت شده كه مي‌توان يكي از اين موانع را برخي مديران دولتي بر شمرد.

2- منظور از خصوصي‌سازي ایجاد ضوابطي برای شکل‌گیری رقابت است و بدون بسترسازي مطمئن، فرآيند خصوصي‌سازي به نحو صحيح تحقق نخواهد یافت. بسترسازي مطمئن نياز به تقويت بخش خصوصي، اهميت دادن به بورس و استفاده از سرمايه براي توليد ثروت دارد. لذا دارندگان سهام عدالت و در واقع سهامداران اصلي شركت‌هاي سرمايه‌گذاري استاني بايد اطلاع كافي از قيمت واقعي سهامي كه در اختيار دارند داشته باشند، همچنين زمينه براي خريد و فروش سهام واگذار شده به قيمت واقعي ايجاد گردد.

3- لازم است براي مديران شركت‌هاي سرمايه گذاري استاني حداقل شرايطي قائل گرديد تا مديريت آن‌ها موجب افزايش ثروت سهامداران گردد. ضمناً هم زمان بايد ضعف اطلاع رساني و فرهنگ سازي بين مشمولان سهام عدالت را جبران نمود. به دلیل نبود فرهنگ سهامداري در ديدگاه فرهنگي مردم، به لحاظ سنتي دارايي واقعي را به دارايي‌‌‌هاي مالي (مجازي، سهام) ترجيح مي‌دهند.

4- تصور شركت‌هاي سرمايه‌گذاري بورس از سهام عدالت اين است كه سهام عدالت عامل بازدارنده افزايش سرمايه نقدي و رشد و توسعه و سرمايه‌گذاري در اين شركت‌ها است. لذا پيشنهاد مي‌گردد سهام شركت‌هاي بزرگ مانند شركت‌هاي پتروشيمي و پالايشگاهي و... كه در آن طرح توسعه‌ای در حال انجام است به سهام عدالت تخصيص نيابد. همچنين كل سهام چند شركت اصلي كه داراي سود مناسب و بازدهي لازم مي باشد به سهام عدالت تخصيص يافته و بقيه شركت‌ها از طريق واگذاري‌هاي قيد شده در قانون و بر اساس ضوابط به بخش خصوص واگذار گردد.

5 ـ دنبال نمودن چندين هدف متضاد در واگذاري سهام عدالت از جمله افزايش سهم بخش تعاون در اقتصاد كشور.

6 ـ فقدان ساز و كار مناسب براي نظارت بر شركت‌هاي تعاوني شهرستاني و شركت‌هاي سرمايه‌گذاري استاني كه مي تواند بعضاً موجب حيف و ميل سهم سود شركت‌هاي سرمايه‌پذير گردد.

7ـ عدم حاكميت شركتي و نهايتاً تضييع حقوق سهامداران اقليت.

8 ـ فقدان تعهد حرفه اي حسابرسان در ايران و مشكلات عدم مسئوليت حرفه اي در قبال ضرر و زيان احتمالي سهامداران ناشي از اهمال و قصور حسابرسان.

9- پيشنهاد می‌شود بررسي مجدد صورت گیرد که چنانچه سهام عدالت در قالب يك سبد مناسب مستقيماً به افراد مشمول و بنام آنان واگذار گردد و از تشكيل شركت‌هاي تعاوني و شركت‌هاي سرمايه‌گذاري استاني جلوگيري شود، منافع بهتري را عايد سهامدار خواهد نمود تا از طريق تشكيل شركت‌هاي تعاوني و سرمايه گذاري استاني، این روش جایگزین گردد.

10 ـ چنانچه رعايت عدالت و ايجاد هم‌نواختي در ارزش پرتفوي سهام مدنظر باشد ناگزير سهام واگذار شده بايد در قالب سهام عدالت و از طريق كارگزاري مربوطه و شركت‌هاي تعاوني و شركت‌هاي سرمايه گذاري استاني صورت پذيرد كه اين امر شركت ياد شده را به يك دولت متمركز تبديل خواهد كرد.

11ـ واگذاري سهام عدالت به شركت‌هاي سرمايه گذاري استاني، باعث شكسته شدن بلوك‌هاي با ارزش سهام شده و مكانيزم مسئوليت‌پذيري و ايجاد رشد و انگيزه از طريق ايجاد سهامداران عمده در شركت‌ها از بين خواهد رفت.

12ـ ايجاد (387) شركت تعاوني شهرستاني و (30) شركت سرمايه‌گذاري استاني باعث ايجاد بوروكراسي و تحميل هزينه ‌هاي اضافي و غير ضرور بر اقتصاد سهامداران عدالت مي شود.

13ـ زمانبر بودن و حجم قابل ملاحظه تعداد مشمولين براي شناسايي نهايي در مراحل مختلف اجرايي طرح.

14- پافشاري شركت‌هاي مادر تخصصي براي دريافت مطالبات خود از شركت‌هاي مورد واگذاري در ابتداي فروش.

15 ـ با توجه به مواد قانوني و آيين‌نامه ‌هاي مربوط به سهام عدالت تا عدم واريز كليه وجوه، سهام متعلق به دولت بوده و در صورتيكه كليه وجوه واريز نگردد امكان فروش آن براي دولت خواهد بود. ضمناً چون بابت واگذاري اين سهام از طرف واگذار‌كننده، وثيقه‌اي بابت بازپرداخت مبلغ سهام گرفته نمي‌شود، لذا اين موضوع بايد مورد بررسي قرار گيرد.

16ـ لازم است بررسي شود سود سهام عدالت كه به شركت‌هاي سرمايه‌گذاري استاني پرداخت مي‌گردد، چگونه و به چه شكلي به سهام‌داران پرداخت مي شود.

17ـ چنانچه شركت‌هاي سرمايه گذاري استاني موجبات فراهم آوردن توليد ثروت ملي گردند و از سرمايه‌‌هاي خرد سهامداران، ايجاد سرمايه ‌هاي بزرگ ملي فراهم گردد مي‌توان كليه معايب فوق را در قبال مزاياي اصلي آن در نظر نگرفت. لذا بررسي شركت‌هاي مزبور و جهت دهي آن‌ها در اين زمينه ضروري مي باشد.

### 2-1- برخي از اشكالات قابل ذكر در واگذاري سهام عدالت

1 ـ قبل از تصويب قانون اصلاح موادي از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي جمهوري اسلامي ايران و اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي اقدام دولت در سنوات 85 و 86 درخصوص اختصاص درصدي از سهام شركت‌هاي غير صدري به طرح سهام عدالت فاقد وجاهت قانوني و مباني حقوقي بوده است زيرا وفق موادي از قانون برنامه سوم توسعه تنفيذي در ماده (9) قانون برنامه چهارم توسعه در واگذاري سهام دولتي مشمول مقررات و ضوابطي مي‌باشند كه در فرآيند توزيع سهام‌عدالت ملحوظ نمي‌باشد.

2 ـ دهك‌‌هاي جمعيتي كشور جايگزين دهك درآمدي شده‌اند.

3 ـ ساز و كار‌هاي علمي و دقيق شناسايي و تفكيك دو دهك پايين درآمدي كه مشمول (50) درصد تخفيف در بهاي سهام واگذار شده مي شوند از چهار دهك بعدي تاكنون فراهم نگرديده است.

4 ـ نظر به تامين بازپرداخت بهاي سهام واگذار شده از محل سود اختصاص يافته، مستفاد مي‌گردد شركت‌هايي كه به طرح توزيع سهام عدالت منظور مي‌شوند بايستي سودآور باشند، در حاليكه تعدادي از شركت‌هاي واگذار شده در قوانين بودجه سالانه بعنوان شركت‌هاي زيان‌ده درج شده و يا در صورتهاي مالي حاكي از زيان عملياتي مي‌باشند.

5 ـ چنانچه سود دريافتي در هر سال تكافوي ميزان اقساط همان سال را نكند، بدهي خريداران سهام (دارندگان سهام عدالت) از سود متعلقه سنوات بعد قابل تسويه خواهد بود. بديهي است روش اجرايي فعلي پرداخت بخش عمده اقساط را به سالهاي آتي و بر عهده دولت هاي بعدي محول مي نمايد. بطوري كه در پايان دوره تقسيط، دارندگان سهام مكلفند راساً نسبت به پرداخت بدهي و تسويه حساب اقدام نمايند. در غير اينصورت سهام عدالت به ميزان بدهي تسويه نشده، از وثيقه سازمان خصوصي سازي آزاد و طبق مقررات فروخته خواهد شد.

6 ـ تاكنون به حدود (21) ميليون نفر از مشمولين مرحله اول، دوم و سوم سود سهام تخصيص داده شده كه اقساط متعلقه آن‌ها حدود (14) هزار ميليارد ريال مي‌شود؛ در حاليكه جمعاً تا پايان بهمن ماه 1388 مبلغ (3) هزار ميليارد ريال به حساب خزانه واريز گرديده است.

7- هيات مديره شركتهاي واگذار شده مكلفند پس از تصويب صورتهاي مالي در مجامع عمومي و تعيين ميزان سود قابل تقسيم بين صاحبان سهام، با رعايت ماده (240) اصلاحي قانون تجارت سهم سود سهام عدالت را پرداخت نمايند. بابت عملكرد (3) سال گذشته (پايان سال مالي منتهي به تيرماه 1388) حدود (54) درصد از سهم سود شناسايي شده «بالغ بر 21150 ميليارد ريال» در تعهد شركتهاي مشمول طرح توزيع سهام عدالت مي باشد. به همين جهت بخشي از سودهاي توزيع شده بين مشمولين برخوردار از سهام عدالت بابت عملكرد سال مالي 86 شركتهاي سرمايه پذير از محل سود سهام وصولي عملكرد سال مالي 87 تامين شده است.

8 ـ به تناسب واگذاري سهام عدالت، مديريت دولت در شركت‌هاي مشمول واگذاري منتقل نگرديده است و بخشنامه مورخ 25/8/89 دولت، عليرغم لغو آن توسط هيأت تطبيق مصوبات و نامه رياست محترم مجلس مورخ 3/12/88 هنوز اصلاح نگرديده و احكام مديران لغو نشده است.

## 2- جمع‌‌بندي گزارش نظارتي دوم

در این گزارش سهام عدالت و مشکلات و چالش‌های پيش‌‌روي آن مورد توجه قرار گرفته است. ناظر به مسائل یاد شده، پیشنهاد شده است که هر چه سريعتر شركت‌هاي سرمايه‌گذاري استاني ساماندهي شده و با ورود آن‌ها به بورس در قالب شركت‌هاي سهامي عام‌ و فعال شدن كانون سهام عدالت امكان مالكيت كامل و مديريت مردم در سهام عدالت فراهم گردد. همچنین احكام صادره مربوط به تصدي نمايندگي سهام عدالت در شركت‌هاي واگذار شده توسط دستگاه‌هاي اجرايي، لغو و نمايندگان سهام عدالت توسط كانون شركت‌هاي استاني تعيين گردند. همچنین جامعه هدف (واجدين شرايط) سهام عدالت تكميل گرديده و خصوصاً اقشار محروم‌تر در جوامع كارگري و روستاييان و عشاير شناسايي و مشمول طرح قرار گيرند. دولت نیز باید نسبت به دريافت مانده سود سهام عدالت از شركت‌هاي سرمايه‌پذير از يك طرف و پرداخت اقساط باقيمانده سهام به خزانه دولت از سوي ديگر، اقدام لازم معمول دارد.

# ج) اهم مطالب گزارش نظارتي سوم (دي‌ماه 1389)

سومين گزارش نظارتي كميسيون با عنوان گزارش كميسيون ويژه نظارت و پيگيري اجراي اصل (44) قانون اساسي، پيرامون مشكلات و چالشهاي فرا روي اجراي سياستهاي كلي اصل (44) در تاريخ 5/10/1389 در صحن علني مجلس ارائه گرديد. با توجه به آنكه اولين گزارش نظارتي كميسيون كه در تاريخ 25/5/1388 با همين عنوان در صحن علني قرائت شد، مورد توجه بسياري صاحب نظران اقتصادي، دستگاههاي اجرايي و نظارتي قرار گرفت و با عكس‌العملهاي متفاوتي روبرو گرديد، كميسيون تصميم گرفت سومين گزارش نظارتي خود را نيز به بررسي چالش‌‌هاي فراروي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي اختصاص دهد و در واقع گزارش مذكور، در ادامه و تكميل كننده گزارش اول كميسيون است. در اين گزارش، مشكلات فراروي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 در سه بخش واگذاري‌‌ها، سرمايه‌‌گذاري‌‌ها و اقدامات مغاير با سياست‌‌هاي كلي ارائه شده و در نهايت مواردي به عنوان راه حل براي رفع چالش‌‌هاي مذكور ذكر شده است.

## 1- بررسي مشكلات و چالش‌‌هاي فراروي اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44)

مشكلات و چالش‌هاي فراروي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 در سه حوزه واگذاري‌‌ها، سرمايه‌‌گذاري و اقدامات مغاير با سياست‌‌هاي كلي به شرح زير است:

### 1-1- چالش‌هاي حوزه واگذاري‌ها

1- حضور كمرنگ بخش خصوصي حقيقي با عنايت به آخرين آمار واگذاري‌‌ها و نيز آخرين تركيب سهامداران بورس: طبق گزارش مورخ 15/5/89 سازمان خصوصي‌سازي، با واگذاري سهام حدود (300) شركت از ابتداي سال 1384 تاكنون به ميزان (699542)‌ ميليارد ريال حاصل شده كه مبلغ (342108) ميليارد ريال آن بابت سهام عدالت، (118.642) ميليارد ريال بابت رد ديون به مؤسسات عمومي غير دولتي و (238.792) ميليارد ريال يعني حدود (34) درصد نيز از طريق بورس و مزايده واگذار گرديده است. حدود (90) درصد اين مبلغ از طريق بورس و حدود (10) درصد از طريق مزايده بوده و از مجموع اين مبلغ حدود (75) درصد آن از طريق فروش بلوكي صورت گرفته كه از اين ميزان نيز (76)درصد آن به مؤسسات عمومي غير دولتي و شبه دولتي واگذار شده است. شايان ذكر است كه نيمي از اين مبلغ، مربوط به شركت مخابرات است و با اين حساب (34×76×75%= 5/19%) حدود (5/19) درصد كل واگذاري‌‌ها به صورت بلوكي و حدود (5/17) درصد به صورت رد ديون و حدود (49) درصد به صورت سهام عدالت بوده و از آنجا كه برخي از همين ميزان سهام نيز توسط شركت‌هاي وابسته به نهاد‌ها و مؤسسات عمومي غير دولتي و نيز شركت‌هاي موسوم به «شبه دولتي» از طريق بورس خريداري گرديده است، لذا سهم بخش خصوصي حقيقي حداكثر (5/13) درصد از كل واگذاري‌‌ها مي‌باشد.

2 ـ عدم كاهش تصدي دولت در مديريت شركت‌هاي واگذار شده به‌ويژه در گروه 2: با توجه به تركيب سهامداران جديد شركت‌هاي واگذار شده و با عنايت به اينكه طبق اساسنامه‌هاي فعلي، اكثر مؤسسات عمومي غير دولتي توسط سازمان‌هاي دولتي مديريت شده و نيز نمايندگي سهام عدالت را در اكثر شركت‌ها، دستگاه‌هاي دولتي عهده دار گرديده‌اند، تصدي دولت در اداره بنگاه‌‌ها همچنان ادامه دارد. در شركت‌هاي گروه (2) كه فقط (20) درصد سهام دارند،‌ دولت همچنان به بنگاهداري مشغول است. در تأييد اين روند به‌عنوان مثال مي‌توان شركت‌هاي فولاد و مس در بخش صنعت و يا شركت تايدواتر در بخش راه و ترابري را ذكر نمود.

3 ـ ادامه حضور نهاد‌ها و مؤسسات عمومي غير دولتي: ادامه حضور اين مؤسسات كه عمدتاً بر اساس قانون و از طريق رد ديون و يا خريد سهام از طريق شركت‌هاي دولتي زيرمجموعه آن‌ها صورت مي‌گيرد، از دو جنبه قابل بررسي است: يكي از بعد جذب نقدينگي آن‌ها و فعال كردن بازار بورس كه نسبت به فعاليت‌هاي اقتصادي مخرب و يا غير مولد كه بعضاً در گذشته صورت مي‌گرفت ارجحيت دارد و موجب فعال شدن بازار سرمايه مي‌گردد و ديگري از جنبه حضور اين مؤسسات در مالكيت و مديريت شركت‌هاي واگذار شده است كه بدليل اشكالات اساسنامه‌اي اكثراً باعث تداوم حضور دولت در تصدي اين بنگاه‌ها گرديده‌اند و درنتيجه ميدان رقابت را براي حضور بخش خصوصي تنگ كرده‌اند.

4 ـ شركت‌هاي موسوم به «شبه دولتي»: اين شركت‌ها در قالب شركت خصوصي وارد بازار سرمايه و خريد سهام از بورس مي‌گردند ولي ماهيت دولتي و يا وابسته به نهادهاي حكومتي دارند و باعث عدم حضور بخش خصوصي حقيقي مي‌شوند. اين نوع شركت‌ها نه تحت حاكميت و نظارت دولت و مجلس و دستگاه‌هاي نظارتي قرار دارند و نه قواعد رقابت‌پذيري بخش خصوصي را رعايت مي‌كنند.

5 ـ اولويت واگذاري‌ها: قانونگذار اولويت واگذاري‌ها را با اولويت گروه (1) و سپس گروه (2) مقرر كرده است اما در عمل شركت‌هاي گروه (2) در واگذاري‌ها اولويت پيدا كردند و اين در حالي است كه صد‌ها شركت گروه (1) هنوز واگذار نشده‌‌اند.

6 ـ توسعه شركت‌ها: يكي ديگر از مشكلات ايجاد شده در شركت‌هاي واگذار شده خصوصاً شركت‌هاي گروه (2) اختلاف نظر در مسير توسعه اين شركت‌ها و طرح‌هاي افزايش توليد آن‌ها است. برخي سهامداران جديد خصوصاً سهام عدالت، اغلب تمايل به دريافت سود دارند تا سرمايه‌گذاري در طرح‌هاي توسعه‌ای و لذا تأخير و يا عدم اجراء طرح‌هاي توسعه‌ای در اين شركت‌ها، آينده فعاليت و اقتصادي بودن آن‌ها را زير سؤال برده است. اين موضوع خصوصاً در شركت‌هاي زير مجموعه نفت و پتروشيمي مشهودتر است.

7 ـ مشكلات پس از واگذاري: فقدان اهليت لازم برخی از خریداران که هدف آن‌‌ها بيشتر استفاده از زمين و امكانات شرکت‌ها بوده است. البته اكثر این موارد مربوط به سال‌هاي قبل از اجراء سياست‌هاي كلي اصل (44) و قانون مربوطه است.

8 ـ شوراي رقابت: تشكيل ديرهنگام اين شورا و عدم استفاده از فرصت قانوني آن براي اعمال نظر در موارد مهمی مانند شركت مخابرات و برخي ابهامات در قانون تشكيل اين شورا، تاثيرگذاري آن را با چالش جدي مواجه ساخته است.

### 2-1- چالش‌هاي حوزه سرمايه‌گذاري‌ها

1 ـ آخرين گزارش وزارت امور اقتصادي و دارايي مربوط به سال (2009) ميلادي حاكي از رتبه يكصد و سي و هفتم ايران در فضاي كسب و كار و جايگاه يكصد و سي و سوم در شاخص عملكرد FDI در جلب مشاركت و سرمايه‌گذاري خارجي در جهان است و اين در حالي است كه به لحاظ توانمندي‌ها و استعداد جذب سرمايه، ايران در رتبه شصتم قرار دارد.

2 ـ اگر چه در سال‌هاي اخير و توسط دولت‌هاي گذشته و حال، اقداماتي درخصوص جذب سرمايه در بخش خصوصي خارجي و داخلي انجام شده است لكن هنوز به جايگاه شايسته خويش براي تحقق اهداف چشم‌انداز در حالي كه (5) سال اول آن نيز طي شده است دست نيافته‌ايم.

3 ـ عملكرد تكليف ماده (7) قانون‌ اصل (44) درخصوص مقررات‌زدايي: بنابر گزارش وزارت امور اقتصادي و دارايي، هيأت نظارت بر مقررات‌زدايي تشكيل گرديده و تاكنون جلساتي نيز داشته است؛ لكن نتيجه اين جلسات هنوز به صورت اجرايي،‌ اعلام نگرديده است. با اين حال كتاب‌هاي راهنماي سرمايه‌گذاري منتشر گرديده و ستادهاي سرمايه‌گذاري استاني نيز تشكيل شده است.

4 ـ عملكرد تكليف ماده (8) قانون اصل (44) درخصوص رفع تبعيض بين شركت‌هاي دولتي و غير دولتي: در اين جهت به‌استثناء يك يا دو مورد مصوبه در طول بررسي بودجه 1389 و اخيراً در مراحل بررسي برنامه پنجم هنوز اقدام قابل توجهي صورت نگرفته است.

5 ـ تكليف ماده (91) درخصوص تنظيم لايحه ايجاد فضاي كسب‌ و كار: اخيراً پيش‌نويس اين لايحه توسط اتاق بازرگاني و صنايع و معادن و اتاق تعاون، تهيه گرديده و به دولت و مجلس ارائه شده است. شايان ذكر است بررسي فضاي كسب و كار در كشور نيازمند نظارت مستمر و پايش و پيگيري مي‌باشد و صرفاً با اصلاح قوانين، فضاي كسب و كار بهبود نمي‌يابد.

6 ـ تكليف مواد (9) و (29) قانون ‌اصل (44) درخصوص‌ تقويت‌ بخش‌ تعاوني: در سال 1388هيچ رقمي از محل (30) درصد درآمد حاصل از واگذاري‌‌ها (تكليف جزء 2 ماده 29) تخصيص نيافته و تسهيلاتي بابت وجوه اداره شده براي تقويت تعاوني‌‌ها و تقويت منابع بانك توسعه تعاون، موضوع تكليف جزء(4) ماده (29) اختصاص نيافته است.

7 ـ تكليف ماده (28) قانون اصل (44) درخصوص توانمندسازي بخش خصوصي: درخصوص تكليف بند (2) ماده فوق يعني اختصاص (40) درصد از مانده حساب ذخيره ارزي سال گذشته به بخش غير دولتي، متاسفانه گزارشي از ميزان جذب آن دريافت نگرديده است. در اجراء تكليف بند (3) يعني مجوز سپرده‌گذاري در بانك‌هاي عامل به عنوان خط اعتباري ارزي از محل ارزهاي حساب ذخيره ارزي و يا بانك مركزي نيز، دستورالعمل سه ميليارد دلاري بانك مركزي تهيه شده ولي از تصويب آن در هيأت دولت، گزارشي دريافت نشده است.

### 3-1- احصاي اقدامات مغاير با سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي

1 ـ علي‌رغم ضرورت اعتقاد كلي دولت و مجموعه دستگاه‌هاي اجرايي به سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي، برخي اقدامات تجميع‌گرايانه كه در برخي لوايح ارسالي به مجلس و يا برخي مصوبات هيأت وزيران خود را نشان مي‌دهد، حاكي از روحيه دولت‌گرايي و افزايش تصدي‌‌‌ها است.

2 ـ بخشنامه شماره (169213/43654) مورخ 25/8/88 هيأت وزيران به دستگاه‌هاي اجرايي، اجازه داده بود كه نمايندگي سهام عدالت در شركت‌هاي واگذار شده را عهده دار گردند كه اين امر مغاير ماده (38) قانون اصل (44) است و به همين دليل اين مصوبه توسط هيأت «تطبيق مصوبات دولت با قوانين» لغو گرديدكه متأسفانه هنوز احكام صادره براي اعضاي هيأت مديره شركت‌هاي بزرگ واگذار شده توسط دستگاه‌هاي اجرايي، لغو نگرديده است.

3 ـ الزام به استخدام نيروهاي قرارداد معين و شركتي خلاف قوانين اصل (44) و برنامه چهارم و مديريت خدمات كشوري است كه متاسفانه علي‌رغم لغو بخشنامه شماره (77961/ت4006ه‍) مورخ 17/5/87 دولت توسط هيأت تطبيق مصوبات، اين اقدام در شركت‌هاي دولتي و حتي غير دولتي (واگذار شده) با پيگيري مستقيم وزيران مربوطه ادامه دارد.

### 1-4- راه‌‌حل‌‌ها

* به منظور تبيين اهميت مشاركت عموم مردم در عرصه‌هاي اقتصادي و واگذاري وظايف تصدي گري دولت به مردم، حمايت از سرمايه‌گذاريهاي مشروع و مولد و بهبود فضاي كسب و كار در كشور، تدوين سند فرهنگي آموزشي اجراء سياستهاي كلي اصل (44) قانون اساسي متناسب با گروههاي مختلف مردم ضرورت دارد.
* سياست‌هاي كلي نظام كه از سوي رهبر معظم انقلاب، ابلاغ مي‌گردد همواره فراتر از سلايق سياسي و علايق گروهي به عنوان اسناد بالادستي بايد مبناي تصميمات اجرايي و مصوبات قانوني باشد.
* در طول بررسي‌هاي كميسيون ويژه، درخصوص نحوه عملكرد دولت و نهادهاي ذيربط در اجراء سياستهاي كلي اصل (44)، به اين نتيجه رسيده‌ايم كه برخي اقدامات مغاير و عوامل عدم تحقق سياستها و يا بعضي از انحرافات اجرايي ناشي از عوامل ذيل است:

الف) برخي مصوبات و آيين‌نامه‌هاي اجرايي و اعمال سلايق مديران دستگاههاي اجرايي

ب) برخي اشكالات موجود در قانون اجراء سياستهاي كلي اصل (44)

ج) همسو نبودن برخي قوانين با سياستهاي كلي اصل (44) قانون اساسي

**نكته: پس از قرائت سومين گزارش نظارتي كميسيون در تاريخ 5/10/1389، مقرر گرديد پيشنهادهاي مندرج در گزارش مذكور و نيز پيشنهادهاي واصله از سوي نمايندگان محترم طي چند جلسه با حضور كارشناسان و نمايندگان دستگاههاي اجرايي ذي‌ربط مورد بررسي قرارگرفته و در نتيجه چندين بند به عنوان راه‌‌حل‌‌هاي كاهش مشكلات فراروي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44، در قالب گزارش نهايي كميسيون در صحن قرائت شده و مورد راي گيري قرار گيرد. بر اين اساس، كميسيون گزارش خود را در قالب 12 راه‌‌حل در تاريخ 8/12/1389 در صحن علني مجلس قرائت نمود كه خلاصه راه‌‌حل‌‌هاي مذكور به شرح زير است:**

1ـ برخي از عوامل عدم تحقق سياست‌ها و يا بعضي از انحرافات اجرايي، ناشي از وجود اشكالاتي در قانون سياست‌هاي كلي اصل (44) و همسو نبودن برخي قوانين موجود با اين سياست‌ها بوده است. كميسيون ويژه از ابتدای سال جاري اقدام به تشكيل كارگروهي متشكل از برخي اعضاء كميسيون و نمايندگان دستگاه‌هاي اجرايي و نظارتي و مركز پژوهشهاي مجلس نموده كه وظيفه بررسي مواد قابل اصلاح در قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) از جمله مباحث مربوط به مؤسسات عمومي غيردولتي و شركت‌هاي موسوم به شبه‌دولتي، سهام عدالت، شوراي رقابت، هيأت داوري و نحوة سرمايه‌گذاري دولت و سازمانهاي توسعه‌اي در مناطق محروم و مشابه آن را بر عهده دارد.

2 ـ در جهت اجراي حكم ماده (91) قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) و با توجه به تصويب فوريت طرح «ايجاد فضاي مساعد كار آفريني و رفع موانع كسب و كار» در جلسه علني مورخ 4/11/1389، بررسي اين طرح با همكاري دستگاه‌هاي اجرايي وكميسيون‌هاي مرتبط مجلس شوراي اسلامي با اولويت در دستور قرار گيرد.

3 ـ تكاليف باقيمانده در قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) به‌ويژه در بعد رفع موانع سرمايه‌گذاري و مقررات‌زدايي و رفع تبعيض بين بخش‌هاي دولتي و غيردولتي و توانمندسازي بخش‌هاي تعاوني و خصوصي و نيز ارسال لوايحي در خصوص نحوه اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) در بخش‌هاي فرهنگ و آموزش و تحقيقات و بهداشت و درمان در اولويت دستگاه‌هاي اجرايي قرار گيرد.

4 ـ انتقال هرچه سريعتر مديريت شركت‌هاي واگذار شده به بخش‌هاي غيردولتي و نيز انتقال مالكيت و مديريت سهام عدالت به مردم امري ضروري است.

5 ـ مطابق با تكليف قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44)، واگذاري شركت‌ها براساس اولويت اعلام شده در ماده (20) قانون مزبور ابتدا بايد از طريق فروش بنگاه از طريق عرضه عمومي سهام در بورس‌هاي داخل و خارج و سپس فروش بلوكي سهام از طريق مزايده عمومي و آنگاه از طريق مذاكره صورت گيرد و لذا ضرورت دارد اين اولويت رعايت شده و حتي‌المقدور عرضه‌هاي بلوكي سهام محدود گردد و نيز در جايي كه فروش اوراق مشاركت مانع اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) و قانون مربوطه باشد، انتشار اوراق مشاركت در طرح‌‌ها و پروژه‌‌ها متوقف گردد و واگذاري سهام اولويت يابد.

6 ـ‌ توانمندسازي بخش خصوصي و همچنين تقويت بخش‌هاي خصوصي و تعاوني براي ورود فعال‌تر در واگذاري‌‌ها و نيز سرمايه‌گذاري‌هاي جديد بايد در اولويت اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قرار گيرد. علاوه بر آن تقدم واگذاري شركت‌هاي گروه (1) نسبت به گروه (2) رعايت گردد به‌نحوي كه امكان حضور بخش‌هاي خصوصي و تعاوني در خريد سهام شركت‌هاي بزرگ و صدر اصل (44) تا پايان سال 1393 فراهم شود.

7 ـ‌ ميزان سهم بخش‌هاي خصوصي و تعاوني در عرصه اقتصاد كشور در سرمايه‌گذاري‌هاي جديد و پروژه‌هاي بزرگ، شاخص مهمی است كه حضور كمرنگ اين دو بخش را نمايان مي‌سازد. برخي لوايح ارسالي دولت و تصميمات اجرايي اتخاذ شده و نيز افزايش بودجه دستگاه‌ها و شركت‌هاي دولتي، متأسفانه حاكي از افزايش حجم دولت و اختيارات تصدي‌گرايانه دستگاه‌هاي اجرايي است.

8 ـ‌ استخدام نيروهاي شركتي و قرارداد معين به‌صورت مستقيم اعم از رسمي يا قراردادي چنانچه طي يك برنامه توسعة ظرفيت بنگاه‌ها و افزايش توان توليدي و خدماتي آن‌ها باشد، بدون اشكال است ليكن تغيير وضعيت نيرو‌ها و افزايش حجم نيروي انساني دستگاه‌هاي دولتي، برخلاف سياست‌هاي برنامه‌هاي چهارم و پنجم، اصل (44) قانون اساسي و نيز قانون مديريت خدمات كشوري است که همچنان به‌صورت غيرقانوني، هم در شركت‌هاي دولتي و هم در شركت‌هاي واگذارشده با پيگيري برخي وزراء اجراي مي‌گردد.

9 ـ‌ در مراحل بررسي و تصويب لايحه بودجه سال 1390 و در سالهاي آتي‌، پيش‌بيني درآمد ناشي از واگذاري‌ها اعم از فروش بنگاه‌ها و يا ردّ ديون بايد متناسب با ظرفيت اجرايي دستگاه‌ها و با توجه به عملكرد قبلي باشد و از درج ارقام درآمدي كه امكان آماده‌سازي بنگاه‌‌ها و اصلاح ساختار آن‌ها مدنظر قرار نگرفته، اجتناب شود. همچنين مصارف ناشي از واگذاري‌ها بايد براساس سياست‌هاي كلي اصل (44)‌ قانون اساسي و ماده (29) قانون مربوطه و متناظر با تحقق درآمدهاي پيش‌بيني شده منظور شود.

10 ـ اجراي قانون هدفمندكردن يارانه‌‌ها و بقيه اجزاي طرح تحول اقتصادي دولت بايد در بستر سياست‌هاي كلي اصل (44) ‌قانون اساسي و به عنوان الزامات اجرايي اين سياست‌ها در جهت افزايش رونق اقتصادي كشور و جلوگيري از ركود اقتصادي و انحصاري غيرضروري صورت گيرد و لذا ميزان دخالت و نقش دولت در حيطه فعاليتهاي بخشهاي غيردولتي و خصوصي و تعاوني كاهش يافته و قوانين اصل (44) و برنامه پنجساله پنجم رعايت گردد.

11- دستگاههاي اجرايي اعم از وزارتخانه‌هاي ذي‌ربط پيرو مذاكرات، مكاتبات و درخواست‌هاي قبلي موظف هستند آخرين گزارش به روز شده خويش در زمينه اجراي تكاليف مربوط به سياست‌هاي كلي اصل (44) و قانون مربوطه به انضمام فعاليت‌هاي حوزه اجرايي در زمينه واگذاري‌ها را تا پايان سال جاري به كميسيون ويژه ارسال نمايند تا در گزارش آتي اين كميسيون به صحن علني لحاظ گردد.

12- كميسيون ويژه درخواست دارد چنانچه در شش ماه آينده گزارش‌هاي مبني بر اصلاح روشهاي اجرايي فوق در تطابق با قانون دريافت ننمايد، مراتب از طريق هيأت رئيسه مطابق ماده (233) آيين‌نامه داخلي مجلس به قوه قضاييه و ديگر مراجع ذي‌ربط ارسال مي‌گردد.

## 2- جمع‌بندی گزارش نظارتي سوم

در سومين گزارش نظارتي كميسيون كه در ادامه گزارش اول كميسيون تهيه و ارائه شده، مشكلات و چالش‌‌هاي فراروي اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) در سه حوزه واگذاري‌‌ها، سرمايه‌‌گذاري‌‌ها و اقدامات مغاير با سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي ارائه شده است. مواردي همچون لزوم تدوين سند فرهنگي آموزشي اجراء سياستهاي كلي اصل (44) قانون اساسي متناسب با گروه‌‌هاي مختلف مردم، توجه به سياست‌هاي كلي نظام به عنوان اسناد بالادستي در تصميمات اجرايي و مصوبات قانوني و پرهيز از اقدامات مغاير با سياست‌‌هاي كلي اصل 44 به عنوان برخي راهكارهاي كاهش چالش‌‌هاي فراروي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 نيز در گزارش ارائه شده است. شايان ذكر است كه پس از قرائت گزارش مذكور، مقرر گرديد كميسيون گزارش نهايي خود را كه شامل راه‌‌حل‌‌هاي اجرايي و قانوني رفع چالش‌‌هاي پيش روي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 است، پس از برگزاري جلسات كارشناسي و جمع‌‌بندي آن، در صحن علني مجلس قرائت كرده و به راي گذاشته شود. كميسيون گزارش خود را در 12 بند در تاريخ 8/12/1389 ارائه نمود كه مورد راي گيري قرار گرفت.

# د) اهم مطالب گزارش نظارتي چهارم (1390)

چهارمين گزارش نظارتي كميسيون با عنوان "بررسي عملكرد اجراي سياستهاي كلي اصل (44) قانون اساسي در سال 1389 و سه‌ماهه اول سال 1390" در تاريخ 7/10/1390 در صحن علني مجلس قرائت شد. هدف اصلی گزارش مذكور، ارائه تصويري از عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در زمینه واگذاری شرکت‌های دولتی و مسائل مرتبط با این حوزه است. بر همين اساس، در ابتدا گزارشی از کلیت واگذاری‌ها به همراه اعداد و ارقام مربوط به آن از سال 1370 تا ابتداي سال 1390 ارائه شده است. در بخش بعدی، خلاصه‌ای از وضعیت واگذاری‌ شركت‌‌هاي دولتي در سال 89 و سه ماهه اول سال 90 آمده است. همچنين در بخش پاياني گزارش، وضعیت اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 و واگذاري شركت‌‌هاي دولتي در وزارت‌خانه‌های نيرو، بازرگاني، جهادكشاورزي، راه و ترابري، صنايع و معادن، نفت، تعاون و وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات و در شرکت‌های مادرتخصصی زیرمجموعه آنان به شکل جزئی و تفصیلی مورد بررسی قرار گرفته است که خلاصه‌‌اي از آنها در اين گزارش ذكر شده است.

## 1- ارائه تصويري از واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي قبل و پس از ابلاغ سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي

تا قبل از ابلاغ سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي، يعني از سال 1370 الي 1384، مجموعاً معادل 27 هزار و 155 ميليارد ريال از سهام شركت‌هاي دولتي به بخش خصوصي واگذار شده كه حدود (3) درصد از واگذاري انجام شده در طي دوره (90 ـ 1370) را شامل مي‌شود. در واقع حدود (97) درصد واگذاري‌هاي انجام شده، طي سال‌‌هاي پس از ابلاغ سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي بوده است. در مجموع طي سالهاي 1370 الي 1390 معادل (879) هزار و (90) ميليارد ريال از سهام دولت واگذار شده است كه (39) درصد آن در قالب طرح توزيع سهام عدالت، (5/24) درصد بابت رد ديون دولت و (5/36) درصد درقالب واگذاري به بخش خصوصي بوده است.

اين نكته شايان ذكر است كه از كل واگذاري‌‌هاي انجام شده از ابتداي سال 1370 تا ابتداي سال 1390، معادل (93) درصد از سهام واگذار شده شركت‌هاي دولتي از طريق بلوكي بوده و طبق بررسی‌هاي انجام شده، صرفاً حدود (6) درصد از سهام، به بخش خصوصي حقيقي واگذارشده ، زيرا عمده واگذاري‌‌هاي بلوكي به بخش خصوصي غيرحقيقي يا شركت‌هاي موسوم به شبه‌دولتي و نهاد‌ها و مؤسسات عمومي غيردولتي انجام شده است. خاطر نشان مي‌سازد در طي دوره 1384 تا 1390 بيش از (95) درصد از سهام واگذارشده شركت‌هاي دولتي به صورت بلوكي بوده و طبق بررسي‌هاي انجام شده سهم بخش خصوصي حقيقي تنها 6 درصد بوده است.

## 2- بررسي و آسيب‌شناسي واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي در سال 1389 و سه ماهه اول 1390

در سال 1389 معادل 55 هزار و 436 ميليارد ريال از سهام دولت در شركت‌ها و بنگاه‌‌ها، به بخش غيردولتي واگذار شده است كه اين رقم در سه ماهه اول سال 1390 معادل 24 هزار و 807 ميليارد ريال بوده است. همچنین بخشي از سهام دولت در شركت‌ها و بنگاه‌ها نيز طبق احكام قانون بودجه سال 1389، آماده واگذاري بابت رد ديون دولت بوده كه به دليل آماده نبودن مجوز‌هاي لازم براي واگذاري، هنوز در رابطه با واگذاري آن‌ها اقدامي صورت نگرفته است.

همچنين در سال 1389 از مبلغ (45) هزار ميليارد ريال درآمد حاصل از واگذاري پيش‌بيني شده در قانون بودجه سال 1389، مبلغ (38) هزار و (95) ميليارد ريال آن به خزانه واريز شده است كه بيانگر تحقق (85) درصد درآمد فوق است. اين رقم براي سه ماهه اول سال 1390 معادل (39) درصد است.

بررسي‌ها نشان مي‌دهد نه تنها در قانون بودجه سال 1389، اهداف هشتگانه موضوع ماده (29) قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) منظور نشده و در تدوين آن دقت لازم به عمل نيامده، بلكه فرآيند جذب، تخصيص و مصرف اين وجوه نيز انحراف داشته و يا در مواردي تحقق نيافته است.

در رابطه با بند (1) ماده (29) موضوع ايجاد خوداتكائي براي خانواده‌هاي محروم و مستضعف و تقويت تأمين اجتماعي، در سال 1389 هيچ اعتباري از طرف وزارت رفاه و تأمين اجتماعي در اختيار دستگاه‌هاي ذي‌ربط شامل كميته امداد امام خميني (رحمه‌الله عليه)، سازمان بهزيستي و سازمان آموزش فني و حرفه‌اي كشور قرار نگرفته است. همچنين در رابطه با بند (4) ماده (29) موضوع اعطاء تسهيلات (وجوه اداره شده) براي تقويت تعاوني‌ها و نوسازي و به‌سازي بنگاه‌هاي اقتصادي غيردولتي با اولويت بنگاه‌هاي واگذار شده و نيز براي سرمايه‌گذاري بخش‌هاي غيردولتي در توسعه مناطق كمتر توسعه‌يافته و تقويت منابع بانك توسعه تعاون، در سال 1389 اعتباري در اختيار وزارت تعاون قرار نگرفته و با توجه به واگذار نشدن اعتبارات به بخش تعاون، اهداف بند‌هاي «ب» و«ج» سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي، از محل اعتبارات مذكور تاكنون محقق نشده است. در راستاي اجراي بند (3) ماده (29) موضوع ايجاد زيربنا‌هاي اقتصادي با اولويت مناطق كمتر توسعه‌يافته نيز، جدول توزيع اعتبارات مربوط به اين بند در سال 1389 هنوز تهيه نشده است تا درنتيجه به تصويب هيأت وزيران برسد و در اختيار شوراي برنامه‌ريزي و توسعه استان‌ها قرار گيرد.

در رابطه با واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي نيز بر اساس جزء «د» بند (8) قانون بودجه سال 1389 كل كشور، دولت مكلف است، تا كليه سهام و مديريت تمامي شركت‌هاي دولتي اصلي و عملياتي مشمول گروه (يك) را كه تا پايان سال 1388 واگذار نگرديده و همچنين شركت‌هاي دولتي مشمول گروه (دو) ماده (2) قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي را، به بخش‌هاي خصوصي، تعاوني و عمومي غيردولتي واگذار نمايد. از اينرو سازمان خصوصي‌سازي بايد بر اساس مصوبه هيأت واگذاري، سهام تعداد (489) شركت غيرصدر اصل (44) (گروه يك) و سهام (35) شركت مشمول صدر اصل (44) (گروه دو)، جمعاً (524) شركت را در سال 1389 به بخش‌هاي خصوصي، تعاوني و عمومي غيردولتي واگذار نمايد.

طبق عملكرد سازمان خصوصي‌سازي طي سال 1389، مجموعاً بالغ بر (55) هزار و (357) ميليارد ريال از سهام شركت‌هاي دولتي و متعلق به دولت به روش‌هاي تدريجي، ترجيحي و بلوكي به بخش غيردولتي واگذار شده است. در اين رابطه آمار و اطلاعات حاكي از آن است كه (93) درصد واگذاري‌هاي شركت‌هاي دولتي به روش بلوكي بوده است و فقط حدود (7) درصد از طريق روش تدريجي و ترجيحي واگذار شده است. همچنین آمار و اطلاعات حاكي از آن است كه واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي حدود (47) درصد از طريق مزايده و (34) درصد از طريق بورس و (18) درصد از طريق فرابورس بوده است. در اين سال، هيچ سهامي از طريق مذاكره واگذار نشده است.

## 3- بررسی وضعيت اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 در وزارت‌خانه‌هاي مختلف

### 1-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت نيرو

وزارت نيرو داراي 4 شركت مادرتخصصي مديريت ساخت و تهيه كالاي آب و برق (ساتكاب)، شركت مديريت توليد، انتقال و توزيع نيروي برق ايران (توانير)، شركت مديريت منابع آب ايران و شركت مهندسي آب و فاضلاب كشور (آبفا) است.

در خصوص واگذاري 4 شركت زيرمجموعه ساتكاب، شركت‌هاي خدمات مهندسي برق (مشانير)، آب و برق كيش و توليد كانال پيش‌ساخته و قطعات بتني گيلان در سال 1389 به بخش غيردولتي واگذار شده اما شركت‌هاي صبا و مهندسين مشاور مهاب قدس واگذار نشده است. در خصوص واگذاري تعداد 77 شركت و بنگاه زيرمجموعه توانير كه تمامي آن‌ها مشمول فعاليت‌هاي گروه يك هستند، صرفاً تعداد 9 شركت زيرمجموعه در طي سال 1389 واگذار شده است. از تعداد 22 شركت و بنگاه زيرمجموعه شركت مديريت منابع آب ايران در برنامه واگذاري در سال 1389، صرفاً تعداد دوازده شركت به بخش غیردولتی واگذار شده است. با توجه به اينكه شركت‌هاي زيرمجموعه شركت مادرتخصصي آبفا، مشمول فعاليتهاي گروه دو هستند و واگذاري شركت‌هاي گروه دو تا پايان سال 1393 فرصت دارد، عملكردي درخصوص واگذاري سهام اين شركت‌ها از سوي وزارت نيرو ارائه نشده است.

### 2-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت بازرگاني

وزارت بازرگاني داراي 3 شركت زيرمجموعه شامل، صندوق ضمانت صادرات ايران، شركت فرش ايران و شركت سهامي نمايشگاههاي بين‌المللي ج.ا.ا مي‌باشد كه از اين بين، صندوق ضمانت صادرات ايران مشمول فعاليتهاي گروه دو و 2 شركت ديگر مشمول فعاليتهاي گروه يك هستند. همچنين اين وزارت به‌صورت غيرمستقيم و از طريق شركت مادرتخصصی بازرگاني دولتي ايران 14 شركت زيرمجموعه «غله و بازرگاني» (گروه دو) و 8 شركت زيرمجموعه ديگر (گروه يك) است.

در شركت مادرتخصصي بازرگانی دولتی ایران، صرفاً تعداد سهام 4 شركت طي سال 1389 به بخش غیردولتی واگذار شده است. در مورد شركت سهامي فرش ايران، طبق مصوبه هيأت واگذاری مقرر شد سهام اين شرکت در سال 1390 از طریق فرابورس واگذار گردد. همچنين در مورد شرکت سهامی نمایشگاههای بین‌المللی جمهوري اسلامي ايران، طبق برنامه واگذاري سال 1389، بايد صددرصد سهام اين شركت به بخش غيردولتي واگذار مي‌گرديد كه در نهایت طبق نظر دفتر رئیس جمهور مقرر گردید که 49 درصد سهام این شرکت به بخش خصوصی واگذار گردد و 51 درصد آن در مالکیت وزارت صنعت، معدن و تجارت باقی بماند.

واگذاري سهام صندوق ضمانت صادرات ايران نيز به علت اينكه اين شركت مشمول فعاليتهاي گروه دو است، تا پايان سال 1393 به تعويق افتاده است. در نهایت درخواست خروج این شرکت از فهرست شركت‌های درحال واگذاری به دفتر مقام معظم رهبری ارسال شده است.

### 3-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت جهادكشاورزي

وزارت جهادكشاورزي داراي 3 شركت مادرتخصصي زيرمجموعه است: شركت مادرتخصصي خدمات كشاورزي (تماماً گروه يك) شركت مادرتخصصي توليد كشاورزي، دامي و منابع طبيعي (تماماً گروه يك) و شركت مادرتخصصي صندوق حمايت از توسعه سرمايه‌گذاري بخش كشاورزي (تماماً گروه دو). علاوه‌بر شركت‌هاي فوق‌الذكر، وزارت جهادكشاورزي داراي تعدادي شركت زيرمجموعه است كه مستقيماً تحت نظارت وزارت جهادكشاورزي است. اين شركت‌ها عبارتند از: صندوق بيمه محصولات كشاورزي، سازمان مركزي تعاون روستايي ايران و شركت توسعه نيشكر و صنايع جانبي.

شركت مادرتخصصي خدمات کشاورزی با توجه به قانون بودجه سال 1389، واگذاري 4 شركت زيرمجموعه خود را در برنامه داشته است كه هیچ یک از شركت‌های فوق به‌صورت قطعی به بخش غیردولتی واگذار نشده است. شركت مادر تخصصي توليد محصولات كشاورزي و دامي با توجه به قانون بودجه سال 1389، واگذاري تعداد 9 شركت زيرمجموعه خود را در برنامه داشته است كه صرفاً صددرصد سهام دو شرکت به بخش غیردولتی واگذار شده است. همچنين گزارش عملکرد موجود حاکی از عدم واگذاری شركت توسعه نيشكر و صنايع جانبي از سوي وزارت جهادکشاورزی است.

صندوق بیمه محصولات کشاورزی نیز به دلیل نوع فعالیت آن که بیشتر در تعامل با بانک کشاورزی بوده و مدیر عامل بانک کشاورزی مدیر عامل صندوق بیمه محصولات کشاورزی نیز می‌باشد، به هيأت بانک‌ها منتقل شده است. این صندوق تا قبل از انتقال، اقدامی جهت واگذاری انجام نداده بود و وظایف خود را حاکمیتی قلمداد می‌نمود که با توجه به مصوبات مربوط، حاکمیتی بودن وظایف آن مورد تأیید قرار نگرفت و قرار است به بخش غیردولتی واگذار گردد.

### 4-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت راه و ترابري

وزارت راه و ترابري داراي بنگاه‌ها و شركت‌هاي فعال در چهار بخش: حمل و نقل جاده‌ای، حمل و نقل ریلی، حمل و نقل دريايي و حمل و نقل هوايي است.

شرکت ‌مادرتخصصی راهداری و حمل و نقل جاده‌ای با توجه به قانون بودجه سال 1389، واگذاري 50 درصد سهام شركت سهامي خاص مختلط امور حمل و نقل ايران و روسيه (ايرسوتو) را در برنامه داشته است كه در حال حاضر صورتهاي مالي اين شركت جهت ارزيابي سهام توسط كارشناسان، به سازمان خصوصي‌سازي ارائه شده است. شرکت مادرتخصصی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران با توجه به قانون بودجه سال 1389، واگذاري تعداد چهارده شركت زيرمجموعه را در برنامه داشته است كه صرفاً سهام هشت شرکت به بخش غیردولتی واگذار شده است.

شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما) با توجه به قانون بودجه سال 1389، واگذاري 2 شركت زيرمجموعه خود را در برنامه داشته است كه صرفاً سهام يك شرکت هواپیمایی ایران ایرتور به بخش غیردولتی واگذار شده است. همچنين در خصوص واگذاري خود اين شركت، مسؤولين هما در تلاشند در صورت عدم وجود خريدار، سهام آن را بابت رد ديون دولت به شركت سرمايه‌گذاري حمل و نقل تأمين وابسته به سازمان تأمين اجتماعي واگذار مي‌نمايند.

همچنين شركت‌ها و سازمان‌هاي زيرمجموعه اين وزارتخانه كه براساس قانون داراي وظايف حاكميتي و يا تصدي‌هاي غيرقابل واگذاري است، عبارت‌اند از: سازمان بنادر و دريانوردي، سازمان هواپيمايي كشوري، سازمان هواشناسي، سازمان راهداري و حمل و نقل جاده‌اي، شركت ساخت و توسعه زيربناهاي حمل و نقل، راه‌آهن جمهوري اسلامي ايران، شركت فرودگاه‌هاي كشور.

### 5-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت صنايع و معادن

وزارت صنايع و معادن داراي 4 شركت مادرتخصصي سازمان گسترش و نوسازي صنايع ايران، سازمان توسعه و نوسازي معادن و صنايع معدني ايران، سازمان صنايع كوچك و شهرك‌هاي صنعتي و سازمان زمين‌شناسي و اكتشافات معدني است.

عملكرد واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي زيرمجموعه شركت مادرتخصصي سازمان گسترش و نوسازي صنايع ايران نشان مي‌دهد كه از تعداد 129 شركت زيرمجموعه، صرفاً 26 شركت (گروه يك) واگذار شده است. يكي از واگذاري‌هاي مهم اين بخش، واگذاري شركت‌هاي خودروسازي است كه اقدام به خرید سهام خود از طریق شركت‌های اقماری زیرمجموعه خود کرده‌اند. مثلاً از 17 درصد سهام واگذار شده سايپا از سوي سازمان خصوصي‌سازي، حدود 11درصد آن توسط شركت‌های زیرمجموعه خودروسازی سایپا خریداری شده و 25/23% درصد سهام عرضه شده این شرکت در بورس نیز، تماماً توسط شركت‌های زیرمجموعه خودروسازی سایپا خریداری شده است.

در خصوص شركت مادرتخصصي سازمان توسعه و نوسازي معادن و صنايع معدني ايران، عملكرد واگذاري حاكي از آن است كه از 45 شركت گروه يك زيرمجموعه اين سازمان، صرفاً 17 شركت واگذار شده است و 28 شركت هنوز واگذار نشده‌اند.

در خصوص شركت مادرتخصصي سازمان صنايع كوچك و شهرك‌هاي صنعتي ايران، از 29 شركت زيرمجموعه اين سازمان (همگي گروه يك)، هيچكدام واگذار نشده‌اند. شركت مادرتخصصي سازمان زمين‌شناسي و اكتشافات معدني كشور نيز واگذاري شركت زيرمجموعه خود (شركت توسعه علوم زمين) را در برنامه داشته است (گروه يك) كه اين شركت نيز واگذار نشده‌است.

### 6-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت نفت

وزارت نفت داراي 4 شركت مادرتخصصي زيرمجموعه: شركت ملي نفت ايران، شركت ملي صنايع پتروشيمي، شركت ملي پالايش و پخش فرآورده‌هاي نفتي ايران و شركت ملي گاز ايران است.

شركت مادرتخصصي ملي نفت ايران واگذاري تعداد 26 شركت زيرمجموعه خود را در برنامه داشته است (20 شركت گروه يك و 6 شركت گروه دو) كه از اين تعداد، فقط 2 شركت گروه يك واگذار شده است.

شركت مادرتخصصي ملي صنايع پتروشيمي، واگذاري 33 شركت خود را در برنامه داشته است (32 شركت گروه يك و 1 شركت گروه دو ) كه صرفاً 13 شركت گروه يك واگذار شده است.

شركت مادرتخصصي ملي پالايش و پخش فرآورده‌هاي نفتي ايران، واگذاري 12 شركت زيرمجموعه خود را در برنامه داشته است (همگي گروه دو ) كه صرفاً سهام شركت پالايش نفت تبريز به بخش غيردولتي واگذار شده است.

شركت مادرتخصصي ملي گاز ايران، واگذاري شركت زيرمجموعه خود (هلدينگ گاز) (گروه دو) را در برنامه داشته است كه اين شركت به بخش غيردولتي واگذار نشده است.

### 7-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت تعاون

اقدامات حمايتي در جهت توانمندسازي و توسعه سرمايه‌گذاري بخش تعاوني:

* كمك بلاعوض و پرداخت تسهيلات قرض‌الحسنه و كمك بلاعوض براي تأمين تمام يا بخشي از آورده شركت‌هاي تعاوني،
* پرداخت يارانه سود تسهيلات بانكي و ساير هزينه‌هاي سرمايه‌گذاري اوليه براي راه‌اندازي شركت‌هاي تعاوني،
* راه‌اندازي سامانه ثبت تعاونيها به‌صورت اينترنتي و بانك اطلاعاتي تعاونيها
* كمك به تهيه طرحهاي اشتغال‌زا و خوشه‌هاي كسب و كار از طريق بنيادهاي توسعه كارآفريني،
* آماده كردن اساسنامه تيپ شركت‌هاي تعاوني سهامي عام و فراهم كردن امكان تأسيس اين شركت‌ها
* اختصاص مبلغ 5 ميليارد ريال اعتبار برای توانمندسازی اتاق‌های تعاون، در قانون بودجه سال 1389.
* گنجانده شدن رديف مستقلي تحت عنوان «شكل‌گيري و توانمندسازي تعاونيها» در قوانین بودجه سالهای 1388 و 1389 و 1390 و اختصاص تاكنون جمعاً 748 ميليارد ريال در اين رديف به بخش تعاون.
* تأسيس بانك توسعه تعاون با اصلاح اساسنامه صندوق تعاون.

### 8-3- بررسي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات

اقدامات حمايتي در جهت توانمندسازي و توسعه سرمايه‌گذاري بخش خصوصي و تعاوني از جمله:

* پرداخت وام با تسهيلات مناسب از محل وجوه اداره شده.
* همكاري سازمان تنظيم مقررات و ارتباطات راديويي با هيأت نظارت بر مقررات‌زدائي درباره مطالعات مربوط به بحث مقررات‌زدايي از طريق بازنگري و اصلاح در فرآيند صدور مجوز و نهايتاً ارائه پيشنهادهاي لازم به منظور تقليل هزينه‌ها.
* همكاري و ارائه اطلاعات مورد نياز سازمان سرمايه‌گذاري و كمك‌هاي اقتصادي و فني درباره شركت‌هاي خارجي ذي‌مدخل در IT.
* ايجاد زمينه‌هاي مورد نياز بخش صنفي رايانه و اتحاديه دفاتر خدمات ارتباطي و ارائه نقطه نظرات مشورتي به آنان.
* تشكيل تعاوني حوزه فناوري اطلاعات توسط بازنشستگان متخصص وزارت متبوع، سازمان‌ها و شركت‌هاي تابعه.
* ارسال لایحه تشکیل سازمان دولتی پست ایران (برای امور حاکمیتی پست) و ایجاد زمینه واگذاری امور غیرحاکمیتی پست به بخشهای غیردولتی.
* درخصوص واگذاری شرکت پست بانک نیز مقرر گردید همکاری‌های لازم در واگذاری تدریجی این شرکت تا پایان سال 1393 به‌عمل آید.

## 4- جمع‌بندی گزارش نظارتي چهارم

در این گزارش ضمن ارائه آماری کلی واگذاری‌ها از ابتداي سال 1370 تا پايان سال 1390، وضعیت واگذاری‌ها در سال 1389 و سه ماهه اول سال 1390 مورد بررسی قرار گرفته است. همانطور كه در گزارش مورد توجه قرار گرفته است، به دليل سهم بالاي واگذاري بلوكي، سهم بخش خصوصي حقيقي از واگذاري‌‌ها بسيار اندك بوده و عمده واگذاري‌‌ها به بخش خصوصي غيرحقيقي يا شركت‌هاي موسوم به شبه‌دولتي و نهاد‌ها و مؤسسات عمومي غيردولتي انجام شده است. همچنین تصويري از وضعیت شرکت‌های مادرتخصصی و واگذاری‌ شركت‌‌هاي زير مجموعه آنها در چندين وزارت‌خانه ارائه شده است.

# هـ) اهم مطالب گزارش نظارتي پنجم (1393)

پنجمين گزارش نظارتي كميسيون كه به بررسي ميزان تحقق اهداف هشت‌گانه ياد شده در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی پرداخته، در تاريخ 19/1/1393 در صحن علني مجلس قرائت شد. در خصوص این گزارش‌‌ بايد اين نكته را خاطر نشان كرد كه نمي‌‌توان بر اساس دستيابي يا عدم دستيابي به اهداف 8 گانه ذكر شده در سياست‌‌هاي كلي اصل 44، در خصوص اجرا يا عدم اجراي قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي اظهار نظر كرد. در واقع در بندهاي 8 گانه مذكور اهدافي مانند شتاب بخشيدن به رشد اقتصاد ملي و افزايش سطح عمومي اشتغال ذكر شده كه تابعي از متغيرهاي مهم ديگري در اقتصاد هستند و نقش قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در آنها بسيار كمرنگ است. با این وجود، برخی اهداف دیگر مانند گسترش مالكيت در سطح عموم مردميا افزايش رقابت‌‌پذيري در اقتصاد ملي مي‌‌تواند تابعي از ميزان اجراي قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي باشد (البته اظهار نظر قطعي در اين خصوص، نياز به بررسي دقيق‌‌تري دارد). بنابراين به طور کلی ميزان تحقق يا عدم تحقق اهداف، در ارتباط مستقيم با اجرا يا عدم اجراي قانون مذكور نبوده و این گزارش‌‌ ميزان دستيابي به اهداف سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي را مستقل از اين موضوع بررسی خواهد کرد. به هر صورت، برای سنجش تحقق هر یک از اهداف شاخص‌هایی در نظر گرفته شده که ذیل هریک از اهداف مورد اشاره قرار گرفته است. در ذيل خلاصه‌اي از مهمترين نكات اين گزارش به تفكيك هر يك از‌ اهداف (و شاخص‌های زیرمجموعه آن) ارائه مي‌گردد.

## 1- بررسي ميزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

### 1-1- شتاب بخشيدن به رشد اقتصاد ملي

ميزان رشد توليد خالص داخلي (با نفت) در سال 1384 معادل 9/6 درصد بود كه اين نرخ با يك روند نوساني در سال 1393 به 3 درصد رسيده است. همچنين نرخ رشد توليد ناخالص داخلي (بدون نفت) در سال 1384 معادل 8/7 درصد بود كه با همان روند نوساني، در سال 1393به 8/2 درصد رسيد. بنابراين از ابتداي ابلاغ سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي تا پايان سال 1393 كه گزارش نظارتي مذكور تدوين شده است، رشد اقتصاد ملي كاهشي بوده است.

### 2-1- گسترش مالكيت در سطح عموم مردم به‏ منظور تأمين عدالت اجتماعي

**- سهام عدالت به عنوان نوعي از گسترش مالكيت عمومي:** 22 درصد ارزش واگذاري‌‌ها در قالب سهام عدالت بوده است اما با توجه به آنكه حقوق مالكانه سهام عدالت از جمله دريافت سود و امكان خريد و فروش آن، براي دارندگان سهام فراهم نشده است، نمی‌توان واگذاری سهام عدالت را كاملاً مطابق با گسترش مالكيت عمومي دانست.

**- روش واگذاري و تاثير آن بر گسترش مالكيت عمومي:** واگذاري سهام شركت‌‌هاي دولتي به صورت سهام و از طريق بورس، نسبت به روش مزايده و مذاكره، احتمال بيشتري براي گسترش مالكيت در سطح عموم را داراست. عليرغم اينكه 60 درصد واگذاري‌ها از طريق بورس و فرابورس صورت گرفته است اما اين روش واگذاري منجر به گسترش مالكيت عمومي نشده زيرا بر اساس آمار، روش واگذاري به صورت بلوكي سهم حدود 95 درصدي از واگذاري‌ها را داراست.[[1]](#footnote-1) اين موضوع نشان مي‌دهد كه دولت در انتخاب روش‌هاي واگذاري، حد بهينه‌اي را براي روش‌ بلوكي مدنظر قرار نداده است.

**- گسترش بازار سرمايه و تاثير آن بر گسترش مالكيت عمومي:** ارزش جاري بازار سهام از ابتداي سال 1387 تا سال 1393، با يك روند افزايشي بيش از 6 برابر شده است.

### 3-1- ارتقاء كارآيي بنگاه‌هاي اقتصادي و بهره‏وري منابع مادي و انساني و فناوري

**- وجود نظام قيمت‌گذاري در توليدات بنگاه‌هاي واگذار شده:** ماده (90) قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44، در خصوص اين بند است كه تا كنون هيچ عملكردي براي آن وجود نداشته است. وجود نظام قيمتي براي محصولات بنگاه‌هاي واگذار شده توسط دولت و عدم توجه به بازپرداخت بدهي‌هاي ناشي از اين سياست، سبب شده است بدهي دولت به بخش‌هاي غيردولتي به خصوص در حوزه توليد از جمله توليد برق افزايش يابد.

**- بررسي بهره‌وري در بنگاه‌هاي اقتصادي طي سا‌ل‌هاي پس از ابلاغ سياست‌هاي كلي:** كاهش بهره‌وري سرمايه طي سال‌هاي 1385 تا 1392سبب شده است كه با وجود رشد بهره‌ور‌ي نيروي كار، بهره‌وري كل عوامل توليد با كاهش 5 درصدي همراه باشد. همچنين بررسي بهره‌وري انرژي طي سال‌هاي مذكور حاكي از نزول اين شاخص است.

**- تاثير بازسازي ساختاري بر افزايش بهره‌وري شركت‌ها:** علي‌رغم مفاد تبصره (2) ماده (1)[[2]](#footnote-2) «ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» مصوب مورخ: 3/3/1388 شوراي عالي اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي كه انجام مطالعه در خصوص اصلاح ساختار بنگاه‌ها را بر عهده سازمان خصوصي‌سازي قرار داد، روال مرسوم در سازمان خصوصي‌سازي اين است كه در صورت نياز به انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ مشمول واگذاري، بايد درخواست از جانب شركت مادر تخصصي يا بنگاه مشمول به سازمان خصوصي‌سازي ارسال شود. بنابراين سازمان خصوصي‌سازي منتظر طرح درخواست از طرف شركت مشمول واگذاري است و راساً برنامه‌اي براي بررسي و اصلاح ساختار شركت‌ها ندارد. از سوي ديگر هيئت واگذاري عمده اصلاحات ساختاري خود را به نيروي انساني در بنگاه‌ها محدود كرده است و از بعد تجهيزات و تكنولوژي كار خاصي در واگذاري بنگاه‌ها صورت نمي‌گيرد.

**- روش واگذاري بنگاه‌هاي دولتي:** تاكنون هيچ كدام از شركت‌هاي مشمول واگذاري از روش پيمان مديريت واگذار نشده است؛ اين موضوع نشان‌دهنده نگاه درآمدي به خصوصي‌سازي بوده است. همچنين بررسي‌ گزارش‌‌ها نشان مي‌‌دهد از زمان ابلاغ قانون تاكنون، عملكردي در خصوص اجرايي شدن ماده 25 قانون وجود نداشته است.

**- تاثير نظارت پس از واگذاري شركت‌ بر افزايش بهره‌وري:** به دليل تعدد قراردادهاي فروش و فقدان يك سامانه رايانه‌اي جامع و يك پارچه نظارتي كارآمد، نظام فعلي «نظارت پس از واگذاري» سازمان خصوصي‌سازي از كارايي لازم برخوردار نيست. نظامي كه به استناد ماده (10) دستورالعمل «نحوه تنظيم قراردادهاي واگذاري...» و در چارچوب دستور العمل «نحوه نظارت پس از واگذاري» به منظور حصول اطمينان از اجراي كامل تعهدات خريدار يا خريداران، مي‌بايست توسط سازمان مذكور ايجاد شود.

**- نفوذ دولت در بنگاه‌هاي واگذار شده:** نفوذ مدیران دولتی به طور غیر مستقیم بر اعضای هیئت مدیره و مدیران بنگاه‌های اقتصادی، ریسک سیاسی مدیران در شرکت‌ها را بالا برده و این موضوع بر عملکرد شرکت‌ها تاثير گذار بوده است. برای نمونه، در حالی كه نزدیک به 82 درصد سهام شرکت ایران خودرو و 63 درصد سهام شرکت سایپا در تملک بخش خصوصی است، اما تركيب سهامداري در شرکت‌های خودروساز به گونه‌ای است که نفوذ و ساختار مدیریت دولتی هنوز پابرجاست.

**- عدم تنظيم روابط شفاف ميان دولت و بخش خصوصي در بنگاه‌هاي اقتصادي:** یکی از مشکلات شرکت‌های واگذار شده، عدم شفافیت روابط آنان با صنایع بالادستی‌شان، خصوصاً در شرکت‌های پتروشیمی، پالایشگاه‌ها و زیر مجموعه‌های وزارت نفت و ایمیدرو است.

### 4-1- افزايش رقابت‏پذيري در اقتصاد ملي

**- روند شاخص رقابت‌پذيري اقتصاد ايران:** اين شاخص كه عددي بين 1 تا 7 است، براي ايران از 14/4 در سال 1389 به 8/3 در سال 1393 كاهش يافته است. به همين ترتيب رتبه كشورمان در بين 139 كشور در سال 1389، 69 بوده است كه اين رتبه در سال 1393 به عدد 86 در ميان 144 كشور رسيده است.

**- روند شاخص سهولت كسب و كار در اقتصاد ايران:** از سال 1384 تا 1394 رتبه ايران از 113 با 17 پله نزول به 130 رسيده است.

**- مولفه‌هاي ملی موثر بر محيط اقتصادي:** بررسي ميانگين مولفه‌هاي منتخب به صورت فصلی، نشان مي‌دهد كه بر اساس ارزيابي تشكل‌هاي اقتصادي، روند رو به بهبود در محيط كسب و كار شكل از بهار 1390 تا پاییز 1393 بسیار کند شکل گرفته است.

**- شوراي رقابت و عملكرد آن در حوزه افزايش رقابت اقتصادي:** لازم است چند نکته در رابطه با عملكرد شوراي رقابت مورد دقت قرار گیرد:

* مركز ملي رقابت موظف بوده كه دو شاخص درجه تمركز بازار و شاخص شدت موانع ورود ماده 2 قانون را محاسبه و به صورت دوره‌‌اي اعلام نمايد. اين مركز تلاش‌‌هايي در جهت محاسبه شاخص‌‌ها مورد نظر داشته است اما نحوه محاسبه با مباني محاسبه و تعريف شاخص‌‌ها در دبيرخانه شوراي عالي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 مغايرت داشته و هدف را تامين نكرده است.
* عملكرد این شورا نشان داده است که تاكنون اين شورا نتوانسته است در زمان‌های مقتضی برای حل مسائل ورود داشته و تصمیم‌گیری نماید.
* بحث‌های متعددی میان شورای رقابت و هیئت تجدید نظر در مورد آرای شورای رقابت بوجود آمد كه آيا همه تصميمات شوراي رقابت در هيات تجديد نظر قابل بررسي هستند يا نه؟
* عملکرد شورای رقابت به دليل نحوه برداشت نادرست از بند 5 ماده (58) قانون، موجب شد تا اين شورا به حوزه قیمت‌گذاری (برای مثال در خودرو) کالاهاي انحصاری ورود پيدا كند؛ در صورتی که بر اساس این بند تنها تصويب «دستورالعمل تنظيم قیمت» در اختيار شورا قرار دارد.
* علي‌رغم تاكيد قانون‌گذار در ماده (59) قانون اصل 44 مبني بر پيشنهاد نهاد تنظیم‌کننده بخشی برای بازارهای انحصار طبیعی توسط شورا، تلاشي در اين زمينه از سوي اين نهاد صورت نگرفته است.
* لازم است دستورالعمل‌ها و راهنمایي‌های مورد نياز براي اجراي فصل تسهیل رقابت و منع انحصار (موضوع بند 3 ماده 58) توسط شورا تدوين و ابلاغ شود تا بازیگران اقتصادی دید روشنتری نسبت به نحوی فعالیت در عرصه اقتصادی داشته‌ باشند. تاکنون عملکرد روشنی در این خصوص از طرف شواري ملي رقابت ارائه نشده است.

### 5-1- افزايش سهم بخش‌‌هاي خصوصي و تعاوني در اقتصاد ملي

**- سهم بخش تعاون در اقتصاد ملي:** بر اساس بررسي‌هاي مركز آمار ايران، سهم بخش تعاون در توليد ناخالص داخلي كمتر از 5 درصد بوده است.

**- عملكرد ماده 12 قانون اجراي سياست‌‌ها (تعاوني‌‌هاي سهامي عام):** تاكنون در مجموع 14 تعاوني سهامي عام در شش استان كشور تشكيل شده و مشغول به فعاليت هستند. اين تعاوني‌‌ها از ابتداي تشكيل، با مشكلاتي در بخش اجرا مواجه بوده‌‌اند كه برخي از آنها عبارتند از پايين بودن سقف تملك سهام براي سهامداران حقيقي و الزام به برگزاري بلوك‌‌بندي مجامع عمومي در شركت‌‌هاي تعاوني سهامي عام.

**- بررسي سهم بخش تعاوني از واگذاري شركت‌هاي دولتي:** سهم بخش تعاوني در تملك سهام شركت‌هاي دولتي بسيار ناچيز بوده است و تعاوني‌هاي سهام عدالت در شهرستان‌ها نیز تاكنون فعاليت خاص اقتصادي چنداني نداشته‌اند و با مشكلات عديده‌اي در تامين هزينه‌هاي اداري مواجه هستند.

**- ميزان اعتبارات پيش‌بيني شده در قانون براي رشد بخش تعاوني:** ميزان تخصيص‌ اعتبارات بودجه از سال 1388 الي 1393براي اين موضوع بسيار ناچيز بوده است.

**- سهم بخش خصوصي از واگذاري شركت‌هاي دولتي:** بر اساس قراردادهاي فروش شركت‌ها، سهم بخش خصوصي در حدود 17 درصد از كل واگذاري‌ها است. بخش خصوصي در مقابل واگذاري به ساير خريداران و واگذاري در قالب سهام عدالت، كمترين سهم را دارد.بنابراين در فرآيند واگذاري شركت‌‌هاي دولتي و مالكيت سهام، سهم بخش خصوصي در اقتصاد رشد چنداني نداشته است.

**- عوامل موثر بر رشد سهم نهادهاي عمومي غيردولتي در واگذاري شركت‌ها:** يكي از دلايل رشد سهم بخش‌هاي عمومي از واگذاري‌ها به جز موضوع انتقال سهام به منظور «رد ديون دولت» (سهم 21 درصدی از کل واگذاری‌‌ها)، توان مالي اين نهادها است. گفتني است بخش عمده‌اي از واگذاري‌ها به صورت بلوكي بوده است (معادل 95.7 درصد) و طبعاً نهادهای عمومی توان مالی بالاتری در رقابت با بخش خصوصی در خریدهای بلوکی سهام شرکت‌ها داشته‌اند.

**- تاثير نگاه درآمدي دولت از خصوصي‌سازي بر كاهش سهم بخش‌هاي خصوصي از واگذاري سهام شركت‌ها:** مقايسه ميان جمع كل واگذاري‌ها (1370 هزار ميليارد ريال) و ارزش كل مصوبات براي تاديه ديون حاكي از آن است كه ارزش كل مصوبات واگذاري سهام شركت‌ها براي رد ديون دولتي بيش از ارزش كل سهام شركت‌ها بوده است. همچنين بررسي عملكرد بندهاي ماده (29) قانون، نشان مي‌دهد كه عمده وجوه حاصل از واگذاري سهام شركت‌ها، به اهداف موضوع اين ماده اختصاص نيافته است.

**- تاثير فروش سهام شركت‌هاي دولتي در قانون بودجه بر كاهش سهم بخش‌هاي خصوصي و تعاوني از واگذاري‌ها:** بررسي لايحه و قوانين بودجه سنواتي نشان مي‌دهد علاوه بر عدم شفافيت در ميزان واگذاري‌ها و بدون توجه به مصارف حاصل از واگذاري كه در سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي به آن اشاره شد، در برخي احكام قوانين بودجه سنواتي، حكم‌هايي براي واگذاري شركت‌ها مصوب شد كه ميزان مصوب واگذاري‌ در آن سال را غير‌شفاف‌تر نمود.

**- سرمايه‌گذاري بخش خصوصي در اقتصاد ملي:** متوسط رشد سالانه موجودي سرمايه در بیشتر بخش‌هاي اقتصادي کاهش پیدا کرده است به طوري كه در حوزه نفت و گاز و ارتباطات در چهار ساله برنامه پنجم توسعه متوسط رشد سالانه موجودي سرمايه منفي شده و در ساير بخش‌ها عملكرد چهار ساله برنامه پنجم توسعه كمتر از برنامه چهارم توسعه بوده است.

**- تركيب سرمايه‌گذاري بخش خصوصي:** طي سال‌هاي 1383 تا 1393 سرمايه گذاري بخش خصوصي از بخش ماشين آلات به بخش ساختمان تغيير يافته است. به صورتي كه سهم سرمايه گذاري بخش خصوصي در ماشين آلات از كل سرمايه‌گذاري در سال 1383، 54 درصد بوده است كه اين سهم همراه با كاهش در سال 1392 به 29 درصد رسيده است. از طرفي سهم سرمايه‌گذاري بخش خصوصي در ساختمان از كل سرمايه‌گذاري در سال 1383، 17 درصد بوده است كه اين سهم رشد نموده و در سال 1392 به 46 درصد رسيده است.

**- عدم تسهيل در توسعه و توانمندسازي بخش‌هاي خصوصي:** در بند (1) ماده (4) اساسنامه سازمان خصوصي‌سازي يكي از وظايف سازمان تهيه راهكارهاي تسهيل دستيابي به توسعه مشاركت عمومي و توسعه توانمندي‌هاي بخش خصوصي و تعاوني و ارائه آن به هيات وزيران براي تصويب پيش‌بيني و لحاظ شده است اما طبق بررسي‌هاي انجام شده تاكنون در اين مورد اقدامي توسط سازمان مزبور انجام نگرفته است.همچنين در بند 2 ماده 28 قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 دولت مكلف شد 40 درصد از مانده حساب ذخيره ارزي سال قبل را به بخش خصوصي اختصاص دهد. اما عملكرد اين شاخص نشان مي‌دهد ميزان اعتبارات اختصاص يافته به بخش خصوصي كم بوده است.

### 6-1- كاستن از بار مالي و مديريتي دولت در تصدي فعاليت‌‌هاي اقتصادي

**- روند نسبت بودجه تصدي‌گري به توليد ناخالص داخلي:** اين نسبت در طي سال‌‌هاي 1385 الي 1393 روندي افزايشی داشته است. از طرفی همواره عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی اختلاف زیادی با ميزان مصوب آن داشته است. زيرا افزايش عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی به‌خصوص شرکت ملی نفت به‌عنوان عمده‌ترین شرکت دولتی، وابسته به درآمدهای حاصل از نفت خام است.

**- ميزان سرمايه‌گذاري دولت در گروه‌هاي سه گانه قانون:** دولت هنوز بنگاه‌هاي اقتصادي در گروه 1 را به طور كامل به فروش نرسانده است (73 شرکت در ابتداي سال 1394). عملكرد دولت در بنگاه‌‌هاي اقتصادي گروه 2 مشخص نيست و گروه 3 كاملا در اختيار دولت است.

**- بررسي بار مديريتي دولت در فرايند واگذاري شركت‌ها:** در اجراي بند (1) ماده (18) قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي، نحوه اداره بنگاه‌هاي زيادي از گروه 1 و 2 كه در فهرست واگذاري قرار مي‌گرفتند با مشكلاتي همراه مي‌شد. در صورتي كه اگر هيات واگذاري بر اساس جزء 2 بند «ب» ماده (40) قانون تنها نام شركت‌هايي را در فهرست واگذاري آن سال قرار مي‌داد كه امكان فروش آن وجود داشت، مشكلات مديريتي براي اداره بنگاه‌ها به وجود نمي‌آمد. عدم توجه به اين موضوع و عدم اصلاح آن در قوانين بودجه سنواتي سبب شد بار مديريتي دولت در اين حوزه افزايش پيدا كند.

**- عدم تكميل زنجيره مديريتي سهام عدالت و افزايش نقش مديريتي دولت:** عدم تكميل در زنجيره مديريتي بنگاه‌هاي واگذار شده براي سهام عدالت سبب شد عملاً مديريت بخشي از سهام اين شركت‌ها به طور مستقيم توسط دولت تعيين شود كه اين موضوع بار مديريتي دولت را در اين گروه از شركت‌هاي واگذار شده را افزايش داده است.

**- نفوذ مديريتي دولت به صورت غيرمستقيم بر شركت‌هاي واگذار شده و افزايش نقش مديريتي دولت:** تسويه بدهي‌هاي دولت به بانك‌ها و موسسات عمومي غيردولتي از محل واگذاري سهام شركت‌هاي دولتي و خرید سهام توسط برخی نهادها عمومی سبب شد دولت از طريق برخي نهادهاي عمومي و بانك‌هاي دولتي كه در آن نفوذ مديريتي دارد، عملاً مديريت شركت‌هاي واگذار شده را همچنان بر عهده داشته باشد. عمده اين پيامد بدليل مجوزهاي قانوني مربوط به رد ديون دولت از محل واگذاري سهام شركت‌ها بود. بنابراين از اين بُعد بار مديريتي دولت در قبال واگذاری شرکت‌ها كاهش نيافت. از طرف ديگر اگرچه در ماده (6) قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي قبل از اصلاحيه (1/4/1393)، سهم 40 درصدي براي اين نهادها در بازار تعريف شد اما عملاً امكان رصد اين سهم و نظارت برآن فراهم نشد. مجلس شوراي اسلامي به منظور افزايش شفافيت در فعاليت‌هاي اقتصادي نهادهاي عمومي غيردولتي ماده (6) قانون را اصلاح كرد اما باوجود گذشت يك سال از تصويب آن اصلاحيه، عملكرد شفافي در اين زمينه گزارش نشده است.

**- وجود شركت‌هاي داراي مصوبه انحلال و عدم تسريع در فرايند آن:** از 102 شركت كه مشمول فرايند انحلال از سال 1385 تا 1392 قرار گرفته‌اند، تنها 10 شركت انحلال آن به اتمام رسيده است و 92 شركت در فرايند انحلال قرار دارند. از جمله مشكلات در اين زمينه عبارتند از: 1- عدم تفكيك وظايف حاكميتي 2- عدم تشكيل مجمع انحلال توسط سهامداران خصوصي و عدم ادامه فرايند انحلال 3- عدم فروش برخي از اموال شركت‌ها 4- عدم دريافت مطالبات شركت از سايرين 5- لزوم وجود اعتبارات به منظور انجام امور تصفيه شركت. بنابراين وجود اين تعداد شركت‌هاي داراي مصوبه انحلال بدون درج در بودجه شركت‌هاي دولتي و عدم تعيين تكليف به موقع آن‌ها، بار مديريتي دولت را در حوزه شركت‌هاي داراي مصوبه انحلال افزايش داده است.

### 7-1- افزايش سطح عمومي اشتغال

**- روند نرخ بيكاري:** ابلاغ سياست‌هاي كلي اصل 44، تأثير چنداني روي روند نرخ بيكاري كشور نداشته است.

**- عملكرد ماده 16 قانون:** عملكرد بندهاي مرتبط با حوزه اشتغال نشان مي‌دهد شركت‌هاي واگذار شده در حوزه اشتغال عملكرد مناسبي نداشته‌اند. همچنين اعمال مشوق‌‌هاي مالي و غير مالي بنا به درخواست خريداران صورت مي‌‌پذيرد و به دليل عدم احراز شرايط دريافت مشوق‌‌هاي ياد شده براي درخواست‌‌هايي كه توسط برخي خريداران طي سال‌‌هاي 1394-1390 ارائه شده بود، عملكرد خاصي در اين زمينه در دوره مذكور وجود ندارد.

### 8-1- تشويق اقشار مردم به پس انداز و سرمايه‏گذاري و بهبود درآمد خانوارها

**- روند پس انداز ملي و درآمد سرانه:** نسبت پس انداز خالص ملي به درآمد ملي، از سال 1388 به بعد، روند كاهشي داشته است. درآمد سرانه از 15.15 در سال 1380 به 21.72 در سال 1384 و 21.69 ميليون ريال در سال 1391رسيده است.

**- متوسط درآمد خانوار روستايي و شهري:** متوسط درآمد واقعي يك خانوار نمونه روستايي و شهري از سال 1386 روندي نزولي داشته است.

**- منابع حاصل از واگذاري و بهبود درآمد خانوارها:** به دليل سهم 21 درصدي رد ديون از واگذاري‌ها، طبيعي است كه منابع اختصاص داده شده براي تقويت بنيه اقتصادي خانوارهاي با درآمد كم و محروم از محل اجراي اين قانون كمتر شود.

## 2- احصاي برخی تکالیف اجرا نشده قانون

در این گزارش نسبت به عدم اجرای برخی تکالیف قانونی و رویه‌ها هشدار داده شده است که این نکات عبارتند از:

- **ارائه فهرست و مشخصات طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌های سازمان‌های توسعه‌ای:** در تبصره 3 بند الف ماده 3 اصلاحی مصوب مورخ 11/12/1389 مجلس شورای اسلامی، دولت مکلف شد هر ساله فهرست و مشخصات طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی را که سازمان‌های توسعه‌ای انجام می‌دهند به صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند اما از زمان تصویب این اصلاحیه 4 سال گذشته است و حكم این بخش از قانون هنوز عملياتي نمی‌شود.

**- وجوه حاصل از واگذاري شركت‌‌هاي وابسته به سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي:** بر اساس گزارش‌‌هاي عملكرد دو سازمان گسترش و نوسازي صنايع ايران (ايدرو) و توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ايميدرو)، عليرغم تصويب قانون اصلاح تبصره (5) بند (الف) ماده (3) قانون و قسمت آخر تبصره (7) بند مذكور مبني بر واريز 70 درصد وجوه حاصل از واگذاري شركت‌‌هاي وابسته به سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي، تاكنون وجوه مذكور به حساب اين سازمان‌‌ها واريز نشده است.

**- تعیین تکلیف واگذاري فعاليتهاي حوزه‌هاي سلامت، آموزش و تحقيقات و فرهنگ:** مقرر شده است كه دولت لايحه‌اي در خصوص واگذاري فعاليتهاي حوزه‌هاي سلامت، آموزش و تحقيقات و فرهنگ و توسعه اين بخش‌ها توسط بخشهاي دولتي و غيردولتي ظرف مدت يك سال پس از ابلاغ قانون تدوين و به تصويب مجلس شوراي اسلامي برساند. اين مهم تاكنون محقق نشده و لازم است دولت هرچه سريعتر وضعيت اين حوزه‌ها را مشخص كرده، و از تصويب احكام قانوني ضمن قوانين بودجه در اين حوزه‌ها پرهيز نمايد.

**- صندوق‌های بازنشستگی:** به استناد سياست‌هاي كلي اصل 44 كه مقرر است دولت نقش نظارت و هدايت را داشته باشد لازم است ساختارهاي نهادهاي عمومي به خصوص صندوق‌هاي بازنشستگي به گونه‌اي اصلاح شود كه نفوذ دولت در ساختار اين نهادها كاهش يابد.

## 3- جمع‌بندی گزارش نظارتي پنجم

اين گزارش با هدف بررسي ميزان تحقق اهداف هشت‌گانه ياد شده در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تدوين شده است اما بايد خاطر نشان كرد كه به دلیل عدم ارتباط کامل و مستقیم اهداف مذکور و احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 44، نمي‌‌توان بر اساس دستيابي يا عدم دستيابي به اهداف 8 گانه، در خصوص اجرا يا عدم اجراي قانون فوق اظهار نظر كرد و به همین دلیل این گزارش‌‌ ميزان دستيابي به اهداف سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي را مستقل از اين موضوع بررسی کرده است.

از جمله اهداف اصلي اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي شتاب بخشيدن به رشد اقتصاد ملي بوده اما از ابتداي ابلاغ سياست‌‌هاي كلي اصل 44 تا پايان سال 1393، رشد اقتصاد ملي كاهشي بوده است. گسترش مالكيت در سطح عموم مردم به عنوان هدف ديگر سياست‌هاي كلي اصل 44 بود. در اين گزارش هدف ياد شده از طريق بررسي سهم سهام عدالت از كل واگذاري‌ها مورد ارزیابی قرار گرفته است. در این رابطه باید گفت كه از كل واگذاري‌هاي انجام شده در دوره 1384 تا 1392 حدود 22 درصد مربوط به سهام عدالت بوده است. ارتقاء كارآيي بنگاه‌هاي اقتصادي و بهره‏وري منابع مادي و انساني و فناوري يكي ديگر از اهداف مد‌نظر در سياست‌هاي كلي اصل 44 است. بررسي روند این متغیر حاکی از آن است که علي‌رغم افزايش بهره‌وري نيروي كار در سال هاي 1385 تا 1392، كاهش بهره‌وري سرمايه سبب شده است بهره‌وري كل عوامل توليد كاهش 5 درصدي را در اين سال‌ها تجربه كند. براي بررسي افزايش رقابت‏پذيري در اقتصاد ملي به عنوان يكي ديگر از اهداف، مي‌توان به شاخص‌هاي بين المللي ارائه شده مراجعه كرد. در بازه زماني 1392-1384 در تمام سال‌ها به جز سال 1388، كشورمان از نظر محيط كسب و كار سير نزولي داشته است اما از سال 1392 به بعد، محيط كسب و كار در ايران بهبود يافته و شاخص سهولت كسب و كار ارتقا پيدا كرده است. يكي ديگر از اهداف هشت گانه، افزايش سهم بخش‌هاي خصوصي و تعاوني در اقتصاد ملي است. بررسي‌ها نشان مي‌دهد سهم فعاليت اقتصادي تعاوني‌ها از اقتصاد ملي كمتر از 5 درصد است. همچنین بررسي قراردادهاي فروش شركت‌ها نشان مي‌دهد كه سهم بخش خصوصي حدود 17 درصد ازكل واگذاري‌ها است. كاستن از بار مالي و مديريتي دولت در تصدي فعاليت‌هاي اقتصادي از دیگر اهداف سياست‌هاي كلي اصل 44 بوده است اما با وجود واگذاري بسياري از شركت‌هاي دولتي، به دلايلي مانند بزرگ بودن سهم شركت‌هاي دولتي در گروه 3 و واگذاري برخي شركت‌هاي دولتي به صندوق‌هاي بازنشستگي و نهادهاي عمومي غيردولتي و بانك‌ها، عملاً بار مديريتي دولت كاهش نيافته است. افزايش اشتغال نيز به عنوان یکی دیگر از اهداف مطرح بوده که بررسی آمار حاکی از آن است که نرخ بيكاري از 5/11 درصد در سال 1384 به 6/10 درصد در سال 1393 رسيده است. آخرين هدف سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي عبارت است از تشويق اقشار مردم به پس انداز و سرمايه‏گذاري و بهبود درآمد خانوارها. در این رابطه بررسي نسبت پس انداز ملي به درآمد ملي نشان مي‌دهد پس انداز ملي طي اين سال‌ها بهبود نيافته است.

# و) اهم مطالب گزارش نظارتي ششم (1394)

هدف اين گزارش علاوه بر بررسي ميزان تحقق اهداف، ارائه تصويري از عملكرد نهادهايي همچون شوراي رقابت، سازمان خصوصي سازي و وزارت اقتصاد از يك سو و شفاف كردن موانع و چالش هاي اجرايي در قانون و بيان راهكارهاي مناسب براي حل برخي مشكلات، از سوي ديگر است. اين گزارش در سال 1394 به مجلس شوراي اسلامي ارائه گرديد.

## 1- بررسي ابعاد مختلف واگذاري‌ها

### 1-1- روش واگذاري

بيشترين واگذاري‌ها از حيث ارزش (در حدود 33 درصد از كل ارزش واگذاري‌ها(، در سال 1392 اتفاق افتاده است. اما نكات قابل توجهي در رابطه با رشد ارزش واگذاري‌ها در اين سال وجود دارد:

* 31 درصد از ارزش كل واگذاريها در سال 1392 ، مربوط به رد ديون بوده است. ميزان رد ديون در اين سال، از كل ارزش واگذاري‌ها از اكثر سال‌هاي دوره 9 ساله، بيشتر بوده است.
* سهم 54 درصدي بورس از ارزش واگذاري‌ها در اين سال، عمدتا مربوط به واگذاري هلدينگ خليج فارس )سهم 70 درصدي از بورس (بوده است.

### 2-1- ماهيت خريداران

* بررسي ماهيت خريداران در بازه 1385- 1393 نشان مي‌دهد كه بيش از نيمي از ارزش واگذاري‌ها در اختيار موسسات عمومي غير دولتي است و سهم بخش تعاوني از ارزش واگذاري ها بسيار ناچيز است.
* با وجود اصلاح و تصويب ماده (6) قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي در جهت افزايش شفافيت فعاليت‌هاي اقتصادي زيرمجموعه نهادهاي عمومي غيردولتي و به رغم پيگيري‌هاي كميسيون ويژه اصل 44، متأسفانه تاكنون قانون مذكور توسط سازمان‌هاي مشمول عمل نشده است.

### 3-1- تعديل نيروي انساني و بازسازي ساختاري (عملكرد ماده 16)

بررسي عملكرد ماده 16 قانون حاكي از آن است كه بودجه بازسازي ساختاري تنها معطوف به تعديل نيروي انساني در شركتهاي مشمول واگذاري بوده است.

### 4-1- اقدامات پيش از واگذاري

* **عملكرد مواد 18 و 19 قانون:** از سال 1377 تا پايان سال 1392 ، بر اساس مصوبات هيئت وزيران انحلال 102 شركت مصوب شده است در حالي كه تنها انحلال 10 شركت به پايان رسيده و 92 شركت ديگر، طي سنوات1385- 1393 درگير فرآيند انحلال بوده و تعيين تكليف نشده اند.
* **بهبود فضاي كسب و كار:** رتبه ايران در حوزه فضاي كسب و كار در ابتداي سال 2014 به 152 و با اصلاح رتبه در همان سال به 130 و سرانجام در سال 2015 اين رتبه به 118 رسيد. بخش عمده‌اي از اين ارتقا مربوط به ارائه اطلاعات كافي و مدون و اصلاح داده هاي ارائه شده به نهادهاي بين المللي براي محاسبه شاخص‌هاي موردنظر بوده است.

### 5-1- تخصيص منابع حاصل از واگذاري (عملكرد ماده 29)

بررسي عملكرد ماده 29 حاكي از آن است كه عمده منابع حاصل از واگذاري صرف ايجاد خود اتكايي براي خانواده‌هاي مستضعف شده است و درصد تحقق اين مصوبات نيز بالاست اما با توجه به شاخص‌هاي موجود، درآمد خانوارها بهبود نيافته است.

### 6-1- سهام عدالت

توزيع سهام عدالت با داشتن سهمي بيش از 22 درصد از كل ارزش واگذاري‌ها، به دليل عدم واگذاري مديريت اين سهام و عدم ايجاد حقوق مالكانه سهام، منجر به گسترش مالكيت عمومي و افزايش كارايي بنگاه‌ها نشده است.

### 7-1- اختيارات هيئت واگذاري در اعطاي تخفيف يا مشوق‌هاي مالي (عملكرد ماده 25)

با توجه به عدم احراز شرايط دريافت مشوق‌هاي ياد شده براي درخواست‌هايي كه توسط برخي خريداران طي سال‌هاي 1390 لغايت پايان آذرماه 1394 ارائه شده بود، عملكرد خاصي براي دوره مذكور در خصوص اين ماده وجود نداشته است.

## 2- بررسي توسعه بخش تعاون

* بررسي عملكرد ماده 9 قانون حاكي از آن است كه توسعه بخش تعاون مورد توجه جدي قرار نگرفته و از ميزان اعتبارات مصوب براي توسعه اين بخش در بازه زماني 1387- 1394 تاكنون مبلغي به تعاوني‌ها تخصيص نيافته است.
* بررسي آمارها نشان مي‌دهد كه سهم بخش تعاوني از تسهيلات پرداختي بانكها بسيار ناچيز است هر چند اين سهم از سال 1391 تا سال 1393، رو به افزايش بوده است.
* مشكلات عمده تعاوني‌هاي سهامي عام، پايين بودن سقف تملك سهام براي سهامداران حقيقي و الزام به برگزاري بلوك‌بندي مجامع عمومي در اين تعاوني‌هاست كه پيشنهاد اصلاح موارد مذكور در قانون از سوي نهادهاي مربوطه، ارائه شده است.

## 3- بررسي و آسيب‌شناسي اقدامات انجام شده در حوزه تسهيل رقابت و منع انحصار

* بيش از نيمي از تصميم‌گيري‌هاي شوراي رقابت در دوره اول شش ساله فعاليتش در مورد سه بازار مخابرات، خودرو و پتروشيمي بوده است.
* حدود نيمي از تصميمات شورا در اين دوره در حوزه قيمتگذاري بوده است و متاسفانه شوراي رقابت از پرداختن به ساير وظايف خود غفلت كرده است. تدوين آيين‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هاي لازم براي اجراي فصل نهم قانون، مي‌تواند مهمترين وظيفه شورا تلقي گردد و اين چيزي است كه نهادهاي مشابه شورا در ساير كشورها بسيار به آن پرداخته‌اند.
* مركز ملي رقابت موظف بوده كه دو شاخص درجه تمركز بازار و شاخص شدت موانع ورود ماده 42 قانون را محاسبه و به صورت دوره اي اعلام نمايد اين مركز تلاشهايي در جهت محاسبه شاخص‌هاي مورد نظر داشته است اما نحوه محاسبه با مباني محاسبه و تعريف شاخص‌ها در دبيرخانه شوراي عالي اجراي سياستهاي كلي اصل 44 مغايرت داشته و هدف را تامين نكرده است.
* اصلاح برخي از مواد قانوني فصل نهم شامل افزايش شمول قانون (ماده43)، كاهش محدوديت‌هاي امتيازات و حقوق انحصاري ناشي از مالكيت فكري )ماده 51)، تجديد نظر در وظايف و اختيارات شوراي رقابت )ماده 58)، الزام شورا به تشكيل نهادهاي تنظيم كننده بخشي در حوزه بازار كالا و خدمات انحصار طبيعي (ماده 59) و ... ميتواند به عنوان راهكاري براي حل برخي از موضوعات در حوزه رقابت مطرح گردد.
* شوراي رقابت با چالشهاي مختلفي از جمله چالش و محدوديت بودجه‌اي در بكارگيري نيروهاي متخصص به صورت تمام وقت مواجه است كه لازم است اقدامات لازم در خصوص رفع اين محدوديت‌ها صورت گيرد.

## 4- بررسي ميزان دستيابي به هدف كاهش بار مالي و مديريتي دولت

كاستن از بار مالي و مديريتي دولت از اهداف مهم سياستهاي كلي اصل 44 است كه متاسفانه اين هدف، به ويژه در بخش كاستن از بار مديريتي دولت در واگذاريها شركتهاي دولتي مورد توجه قرار نگرفته است. به عنوان مثال:

* عدم تكميل زنجيره مديريتي بنگاههاي واگذار شده به طرح سهام عدالت، سبب شده است كه عملا مديريت بخشي از سهام اين شركتها به طور مستقيم توسط دولت تعيين شود كه اين موضوع، باعث افزايش بار مديريتي دولت در اين گروه از شركتهاي واگذار شده است.
* تسويه بدهي‌هاي دولت به بانكها و موسسات عمومي غير دولتي و خريد سهام شركتهاي دولتي توسط برخي نهادهاي عمومي غير دولتي، موجب شده است تا دولت بتواند از طريق برخي نهادهاي عمومي و بانك هاي دولتي كه در آنها نفوذ مديريتي دارد، عملا مديريت شركتهاي واگذار شده را همچنان بر عهده داشته باشد و اين شركتها، به دليل وابستگي به بدنه دولت، تحت تاثير تصميمات و جهت‌گيري‌هاي سياسي قرار گيرند. بنابراين پيشنهاد مي شود در مجموعه هاي وابسته به ساختار حاكميت كشور، اولاً شخصيصت حقوقي آن ها متناسب با كاركردهاي آنها و سياست هاي كلي اصل 44 قانون اساسي اصلاح شود. دوماً آن دسته از شخصيت‌هاي حقوقي كه به واقع بايد در حوزه بخش عمومي قرار گيرند و لازم است در حوزه نفوذ دولت قرار نگيرند، ساختارهاي نهادي و مديريتي شان اصلاح شود.

## 5- بررسي عملكرد دولت و مجلس در تصويب قوانين مرتبط با قانون اجراي سياست‌ها

### 1-5- طرح‌ها و لوايح مرتبط با قانون اجراي سياست‌ها

در دوره نهم قانونگذاري مجلس شوراي اسلامي 6 طرح و 3 لايحه در ارتباط با قانون اجراي سياست‌ها بررسي شده است.

### 2-5- قوانين بودجه سنواتي

آنچه در بررسي لوايح و قوانين بودجه سنواتي در رابطه با قانون اجراي سياستها بيش از هر چيز خود را نمايان مي سازد، عدم شفافيت ميزان واگذاري سهام شركت ها در احكام ذيل ماده واحده است. براي مثال در سال هاي 88 تا90 ارقام مربوط به حكم هاي واگذاري به طور كامل در جداول بودجه منعكس نشده است. همچنين عدم رعايت ماده 29 قانون،‌ در قوانين بودجه طي اين سالها به صورت صريح قابل مشاهده است. از سوي ديگر عناوين تعريف شده براي پرداخت منابع حاصل از واگذاري نيز به تناسب واريز آن در سال هاي مختلف متفاوت بوده است.

علاوه بر موارد فوق، بعضاً احكامي براي واگذاري شركت‌ها در برخي از قوانين بودجه سنواتي مصوب شد كه ميزان مصوب واگذاري در آن سال را غيرشفاف‌تر نمود به عنوان مثال بند 4-27 قانون بودجه 1392 و بند ف تبصره 3 قانون بودجه 1394.

## 6- جمع‌بندی گزارش نظارتي ششم

این گزارش بررسی میزان و نحوه‌ی اجرایی شدن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی را در پنج محور واگذاری‌ها، توسعه بخش تعاون، تسهیل رقابت و منع انحصار، کاستن از بار مدیریتی دولت و عملکرد دولت و مجلس در تهیه و تصویب قوانین مرتبط مورد بررسی قرار داده است. در بحث واگذاری‌ها باید گفت که31 درصد از ارزش كل واگذاريها در سال1392 ، مربوط به رد ديون بوده است. همچنین بررسي ماهيت خريداران در بازه 1385- 1393 نشان مي‌دهد كه بيش از نيمي از ارزش واگذاري‌ها در اختيار موسسات عمومي غير دولتي است و سهم بخش تعاوني از ارزش واگذاري‌ها بسيار ناچيز است. در همین زمینه، اقدامات پیش از واگذاری و بازسازی ساختاری بنگاه‌ها عملکرد قبل قبولی نداشته‌اند. از سوی دیگر توزيع سهام عدالت با داشتن سهمي بيش از 22 درصد از كل ارزش واگذاري‌ها، به دليل عدم واگذاري مديريت اين سهام و عدم ايجاد حقوق مالكانه سهام، منجر به گسترش مالكيت عمومي و افزايش كارايي بنگاه‌ها نشده است. در خصوص محور دوم باید گفت که توسعه بخش تعاون مورد توجه جدي قرار نگرفته و از ميزان اعتبارات مصوب براي توسعه اين بخش در بازه زماني 1387- 1394 تاكنون مبلغي به تعاوني‌ها تخصيص نيافته است. همچنین بررسي آمارها نشان مي‌دهد كه سهم بخش تعاوني از تسهيلات پرداختي بانكها بسيار ناچيز است. موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار عمدتاً معطوف به بررسی عملکرد شورای رقابت است؛ در این زمینه می‌توان گفت که متاسفانه شوراي رقابت از پرداختن به برخی وظايف مهم خود غفلت كرده است. تدوين آيين‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هاي لازم براي اجراي فصل نهم قانون، مي‌تواند مهمترين وظيفه شورا تلقي گردد؛ این در حالی است که حدود نيمي از تصميمات شورا در دوره اول شش ساله فعاليتش در حوزه قيمت‌گذاري بوده است. كاستن از بار مالي و مديريتي دولت از دیگر اهداف مهم سياستهاي كلي اصل 44 است كه متاسفانه اين هدف، به ويژه در بخش كاستن از بار مديريتي دولت در واگذاريها شركتهاي دولتي مورد توجه قرار نگرفته است به عنوان مثال عدم تكميل زنجيره مديريتي بنگاههاي واگذار شده به طرح سهام عدالت، سبب شده است كه عملا مديريت بخشي از سهام اين شركتها به طور مستقيم توسط دولت تعيين شود. در خصوص محور پنجم یعنی تدوین قوانین مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی نیز می‌توان به بررسی 6 طرح و 3 لايحه در ارتباط با قانون اجراي سياست‌ها در دوره نهم قانونگذاري مجلس شوراي اسلامي اشاره کرد. از سوی دیگر، عدم شفافيت ميزان واگذاري سهام شركت ها در احكام ذيل بودجه‌های سنواتی یکی از مهمترین موارد قابل ذکر در همین رابطه است.

# ز) اهم مطالب گزارش نظارتي هفتم (1396)

قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي علاوه بر خصوصي‌‌سازي شركت‌‌هاي دولتي به مسائل مهمتري از جمله گروه‌‌بندي فعاليت‌‌هاي اقتصادي براي مشخص كردن محدوده ورود دولت در زمينه مالكيت، سرمايه‌‌گذاري و مديريت در هر يك از گروه‌‌ها، رصد سرمايه‌گذاري‌‌هاي دولت از طريق سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي، رعايت سقف سهامداري توسط نهادهاي عمومي غير دولتي، توانمندسازي بخش خصوصي و توسعه بخش تعاوني، افزايش عدالت اجتماعي از طريق توزيع سهام عدالت، ارتقا كارايي و افزايش بهره‌‌وري در اقتصاد و تعريف شاخص‌‌هايي براي سنجش ميزان تحقق اهداف سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي و مفاد قانون پرداخته است. بر همين اساس، در فصل اول اين گزارش، محورهاي مهم ذكر شده از قانون مورد ارزيابي قرار گرفته‌‌ و در فصل دوم، موضوع واگذاري‌‌ها بررسي شده است. فصل سوم گزارش به بيان تكاليف باقي‌‌مانده از قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل چهل و چهارم قانون اساسي اختصاص پيدا كرده است. در فصل چهارم، خلاصه‌‌اي از ساير گزارش‌‌هاي حوزه اصل چهل و چهارم ارائه شده و در نهايت، جمع‌‌بندي گزارش آمده است. اين گزارش در سال 1396 به مجلس شوراي اسلامي ارائه شده است.

## 1- بررسي برخي محورهاي حائز اهميت در قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي

1-1- بررسي تغييرات در گروه‌‌بندي فعاليت‌‌هاي اقتصادي شركت‌‌هاي دولتي:

تغییرات ناشی از این مصوبات شامل انتقال 71 شرکت از گروه دو به گروه سه، 37 شرکت از گروه يك به گروه سه و 8 شرکت از گروه يك به گروه دو می‌‌باشد كه بسیاری از آنها در جهت افزایش فعالیت‌‌های تصدی‌‌گرانه دولت بوده است. همچنين در دولت‌‌های دهم و یازدهم تعداد 42 و 52 شرکت که در پیوست‌‌های اولیه آیین‌‌نامه مربوط به ترتیب در گروه‌‌های يك و دو طبقه بندی شده بودند، تحت عنوان «خروج از فهرست» فاقد گروه‌‌بندی شده‌‌اند. به عبارت دیگر در کنار گروه‌‌های سه‌‌گانه تعریف شده در قانون، تعداد 94 بنگاه‌‌ اقتصادی در گروه چهارمی (خارج از گروه بندی قانون) طبقه‌‌بندی شده‌‌اند که در وضعیت بلاتکلیفی به سر می برند. به عنوان مثال می‌‌توان به 30 شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان مجری ساختمان‌‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت‌‌های توزیع نیروی برق، شرکت عمران شهر جدید پردیس، شرکت عمران شهر جدید پرند و .... اشاره کرد.

جدول 1: اطلاعات مرتبط با تغییرات گروه بندی بنگاه‌‌های اقتصادی

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **گروه اقتصادی** | **تعداد شرکت اولیه** | **تعداد شرکت تا تاریخ تنظیم گزارش** | **توضیحات** |
| گروه يك | 402 | 315 | به ترتیب 8 و 37 شرکت به گروه‌‌هاي دو و سه انتقال یافتند و همچنین 42 شرکت از فهرست واگذاری خارج شده‌‌اند. |
| گروه دو | 313 | 130 | به ترتیب انتقال 71 و 120 شرکت به گروه سه و خروج از فهرست واگذاری و همچنین الحاق 8 شرکت به گروه دو از گروه يك |
| گروه سه | 51 | 159 | به ترتیب 37 و 71 شرکت از گروه يك و 2 به این گروه انتقال یافته اند . |

به طور کلی سه عامل عمده باعث ایجاد تغییرات فراوان در گروه بندی بنگاه‌‌ها و شرکت‌‌های دولتی شده است:

1. مصوبات هیئت وزیران
2. الحاق سازمان‌‌ها و شرکت‌‌های دولتی به فهرست سازمان‌‌های توسعه‌‌ای
3. اذن رهبری

بر اساس آخرين اطلاع دريافت شده كه در گروه‌‌بندي‌‌هاي ياد شده منعكس نمي‌‌باشد، باشگاه‌‌هاي فرهنگی ورزشی پیروزي و استقلال مشمول تبصره (2) بند (ج) ماده (3) قانون شناخته شده و اسامي آنها از فهرست گروه‌‌بندي‌‌ها خارج و تعيين تكليف آنها موكول به تصويب لايحه موضوع تبصره مذكور گرديده است. از آن‌‌جايي كه شرط ورود اين باشگاه‌‌ها به ليگ حرفه‌‌اي آسيا، اصلاح اساسنامه و خصوصي‌‌شدن آنها بوده است، لذا طي سنوات اخير باشگاه‌‌هاي مزبور با تغيير اساسنامه، به شركت سهامي خاص با تعلق صد در صد سهام به دولت تبديل و نام آنها در پيوست شماره 3 قوانين بودجه سنواتي از جمله قانون بودجه سال 1396 به عنوان شركت دولتي مشمول واگذاري با درج ستاره آمده است. لذا تصميم هيئت دولت مبني بر خروج اين باشگاه‌‌ها از ليست واگذاري و بلاتكليف گذاشتن آنها، در تضاد با هدف فوق‌‌الاشاره است. بعلاوه طي قوانين برنامه پنجم (تبصره بند ب ماده 13) و برنامه ششم (تبصره ماده 94) توسعه، پرداخت هر گونه وجه از محل بودجه كل كشور به هر شكل به ورزش حرفه‌‌اي ممنوع بوده، درحالي‌‌كه به قرار اطلاع واصله، علي‌‌رغم احكام ياد شده، وزارت ورزش و جوانان طي قانون برنامه پنجم توسعه از طريق كمك به فدراسيون و سازمان ليگ برتر، به صورت غير مستقيم مبادرت به پرداخت وجه به اين باشگاه‌‌ها نموده است.

نکات ذیل می‌‌تواند از اشکالات و آسیب‌‌های سیاست تغییرات در گروه‌‌بندی شرکت‌‌های دولتی و فهرست واگذاری‌‌ها تلقی شود:

* عدم وجود ضابطه مشخص در جهت تغییر گروه‌‌بندی شرکت‌‌های دولتی
* وجود مصوبات متعدد و پراکنده که امکان دسترسی کامل به آنها میسر نیست و به همین علت اطلاع از آخرین وضعیت شرکت‌‌های دولتی به سختی ممکن است.
* افزایش مجدد سهم دولت از تصدی‌‌گری در فعالیت‌‌های اقتصادی و کاهش سطح رقابت در محیط کسب و کار
* بلاتکلیفی طیف وسیعی از شرکت‌‌های دولتی که در گروه بندی اولیه مشمول واگذاری بوده‌‌اند.

در همين رابطه راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌‌گردد:

* تعیین تکلیف سریع شرکت‌‌های فاقد گروه بندی و خروج یافته از فهرست واگذاری‌‌ها
* بررسی و بازبینی مجدد شرکت‌‌های انتقال یافته از گروه يك و دو به گروه سه و انتقال شرکت‌‌های الحاقی و ابقایی در گروه سه به سایر گروه‌‌های مصرح در قانون که فعالیت تصدی‌‌گرانه مشابه با بخش خصوصی دارند. (از جمله باشگاه‌‌هاي ورزشي پيروزي و استقلال)
* برنامه‌‌ریزی جهت واگذاری شرکت‌‌های دولتی باقی مانده
* تعیین تکلیف سهام باقی مانده دولت در شرکت‌‌های گروه یک که در گذشته طی چند نوبت مشمول واگذاری قرار گرفته اند. مانند شرکت‌‌های خودرو سازی سایپا و ایران خودرو
* بررسی شیوه‌‌ها و روش‌‌های مناسب جهت واگذاری شرکت‌‌های دولتی زیان‌‌ده باقی مانده
* تعیین تکلیف شرکت‌‌های تأسیس شده توسط سازمان‌‌های توسعه‌‌ای جهت واگذاری

2-1- بررسي عملكرد سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي: متأسفانه هيچ يك از سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي اطلاعات درخواستي **مطابق ماده (3) قانون و اصلاحات بعدي آن** را ارائه نكرده و در واقع اطلاعات شفافي در خصوص ميزان سرمايه‌‌گذاري اين سازمان‌‌ها در فعاليت‌‌هاي گروه يك و دو قانون وجود ندارد. به عنوان مثال، از 42 طرح گزارش شده توسط سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) طی سنوات 1381- 1395، ارتباط 9 فقره از طرح‌ها به ماده 3 قانون از حیث زمینه فعالیت (فناوری نوین، مناطق کمتر توسعه یافته یا فناوری‌های پرخطر) نامشخص است. ضمن آنكه 24 فقره از طرح‌های مذکور مربوط به سال‌هاي 1381 تا 1386 يعني قبل از تصويب قانون است. به عنوان مثالی دیگر، گزارش عملكرد طرح‌‌هاي سرمايه‌‌گذاري سازمان توسعه صنعتي و معدني كشور (ايميدرو) شامل 22 طرح است كه در 10 طرح آن سهم دستگاه اجرايي (ايميدرو)، 100 درصد است. در این میان براي 9 طرح حوزه يا محل اجرا اعلام نشده است و همچنین 13 طرح،‌ طرح‌هايي از سال‌هاي 81 تا 86 يعني مربوط به قبل از زمان تصويب قانون هستند. به علاوه سرمايه‌گذاري انجام شده تفكيك سنواتي نداشته و مشخص نيست كه در مورد 6 طرح مرتبط با قانون مزبور با سال شروع 1388 تا 1395، به‌طور سنواتي چه ميزان سرمايه‌گذاري شده است. از سوی دیگر شركت ملي صنايع پتروشيمي بدون ارسال فهرست سرمايه‌گذاري‌هاي انجام شده به‌عنوان يك سازمان توسعه‌اي، صرفاً اعلام داشته كه با ابلاغ و اجراي قانون، ظرفيت توليد در انتهاي برنامه پنجم توسعه به عددي نزديك 62 ميليون تن در سال رسيده و متذكر گرديده كه عمده رشد به‌دست آمده در طي دوره مذكور حاصل طرح‌هاي پايه‌گذاري شده توسط دولت بوده است. شركت شهرك‌هاي صنعتي ايران نیز با عدم ارائه اطلاعات به دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای‌‌ عالی اجرای سیاست های کلی اصل (44) قانون اساسی، عنوان نموده است كه همه اقداماتي كه انجام مي‌‌دهد جنبه حاكميتي داشته و طرح سرمايه‌‌گذاري براي گزارش‌‌دهي در اين رابطه ندارد. به نظر مي‌‌رسد اين شركت صرفا براي ابقای خود و شركت‌‌هاي زير مجموعه به فهرست سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي پيوسته است بالاخص كه برابر اطلاعات دريافت شده، عملاً رقيب بخش خصوصي بوده و خود به مانعي براي سرمايه‌‌گذاري بخش خصوصي در امر شهرك صنعتي‌‌سازي تبديل شده است. مورد ساوجبلاغ كه حتي از سوي بخش خصوصي به دادگاه نيز كشیده شده، شاهد اين مدعي است.

لازم به ذکر است که سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي مصوب دولت، 48 عدد (با احتساب 31 شركت شهرك صنعتي استاني) هستند كه به اين ترتيب، ساير سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي مبادرت به ارائه گزارش ننموده‌‌اند.

بنابراین به دليل عدم رعايت قانون اصل (44) و ترتيبات آن، حصول اطمينان از منطبق بودن طرح‌هاي سازمان‌هاي مذكور بر اهداف مورد انتظار، محل ترديد است و مي‌‌بايد تمهيداتي انديشيده شود تا سازمان‌‌هاي مذكور صرفاً عنوان سازمان توسعه‌‌اي را يدك نكشيده و به واقع در زمينه توسعه مورد انتظار ايفاي نقش نمايند و به‌‌علاوه اتلاق سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي به آنها دست آويزي براي گريز از واگذاري به شمار نيايد. لازم است دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای‌‌عالی اجرای سیاست های کلی اصل (44) قانون اساسی وزارت امور اقتصادي و دارايي، با طراحي فرم‌‌هاي واحد و منطبق بر خواسته‌‌هاي مواد قانوني مرتبط، امر گزارش‌‌دهي سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي را تسهيل و تسريع نمايند.

3-1- بررسي عملكرد ماده 5 قانون در رابطه با رعايت سقف سهامداري بانك‌‌هاي غير دولتي و موسسات مالي و اعتباري و سقف تملک سهام آنها**:**

بانک مرکزی اقدام به ارائه گزارشي نموده كه در آن، ترکیب سهامداران عمده بانک‌‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری در پایان سال 1393 شناسایی شده است. نتایج اين گزارش به شرح ذیل است:

* 14 بانک و موسسه مالی و اعتباری از 24 بانک مورد بررسی مفاد ماده (5) قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل (44) قانون اساسی را رعایت ننموده‌‌اند.
* براساس اطلاعات منتشر شده در گزارش حداقل 16 شخص حقوقی و 2 شخص حقیقی مفاد ماده مذکور را نقض نموده‌‌ و بیش از سقف مجاز قانونی تملک سهام داشته‌‌اند.

علی رغم آنکه در گزارش فوق، بانک مرکزی بر عدم رعایت قانون توسط 18 شخص حقیقی و حقوقی در 14 بانک و مؤسسه مالی و اعتباری اذعان کرده است ولی هیچ گونه اقدام اجرایی جهت اِعمال سقف قانونی تملک سهام توسط اشخاص مذکور و کاهش سهم مالکیتی آنها انجام نداده است. برای رعایت مفاد "قانون" موارد ذیل پیشنهاد می‌‌گردد:

* به دلیل آنکه بسیاری از بانک‌‌های کشور در بورس اوراق بهادار تهران فعالیت دارند، ضروریست که میان قوانین بازار سرمایه و بازار پول تطابق و همراهی بوجود آید.
* به منظور نظارت دقیق بر میزان مالکیت سهامداران عمده ضروریست که بانک مرکزی به صورت حداقل فصلی اقدام به تهیه گزارش و کسب اطلاعات از سهامداران بانک‌‌ها نماید.
* برای محاسبه میزان دقیق مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در بانک‌‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری می بایست مالکیت مستقیم و غیر مستقیم آنها را برآورد کرد و به شرکت‌‌های نسل دوم و نسل سوم نهادهای عمومی غیر دولتی در تملک سهام سایر بنگاه‌‌ها و به ویژه بانک‌‌ها توجه نمود.
* برای اجرای این بند از قانون می بایست همکاری دقیق و کاملی میان بانک مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار و اداره ثبت شرکت‌‌ها به منظور شبکه‌ای کردن اطلاعات و داده‌‌ها ایجاد شود.
* بانک مرکزی باید اختیارات قانونی جهت باطل کردن و ملغی‌‌الاثر کردن معاملات بالاتر از سقف قانونی و مجاز تملک سهام را که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی صورت گرفته است داشته باشد.
* ضروریست با توجه به ساختار اقتصاد ایران اصلاحاتی در قانون به منظور افزایش سقف‌‌های تملک سهام توسط اشخاص حقوقی و حقیقی اِعمال شود. شايان ذكر است كه این امر در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران که در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است، لحاظ گردیده است.

4-1- بررسي عملكرد ماده 6 قانون در رابطه با سقف سهامداري و ميزان مجاز سهام در موسسات و نهادهاي عمومي غيردولتي**:**

شورای رقابت با انجام مکاتبات متعدد، اقدام به دریافت چهار نوبت گزارش شش ماهه از 63 شخص حقوقی مشمول بند (1) ماده (6) کرده است. 30 نهاد و سازمان که از نظر مرکز ملی رقابت مشمول ارائه اطلاعات بوده‌‌اند، از ارسال گزارشات مذکور خودداری کرده‌‌اند که شامل کلیه بنیادهای تعاون نیروهای نظامی و انتظامی و صندوق‌‌های بازنشستگی متعلق به آنها، برخی از شهرداری‌‌ها، کمیته امداد امام خمینی(ره)، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد شهید و امور ایثارگران و برخي نهادهاي ديگر می‌‌باشد.

براساس پیوست شماره 1 نامه مذكور مرکز ملی رقابت، وزارت امور اقتصادی و دارایی طی چندین مرحله نامه نگاری با دفتر مقام معظم رهبری، فهرست نهادهایی را که تحت نظر معظم له فعالیت می‌‌کنند، استعلام نموده اند. به همین دلیل نهادهای بنیاد مستضعفان، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد 15 خرداد، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان امام، سازمان تبلیغات اسلامی و آستان‌‌های مقدسه با اذن ایشان از اجرای این ماده معاف شده‌‌اند. همچنین پیرو مکاتبات متعدد و جلسه حضوری با نماینده ستاد کل نیروهای مسلح در جلسه 293 شورای رقابت مقرر گردید که ستاد کل نیروهای مسلح طی یک فرصت یک ماهه فهرست کامل سهام مدیریتی و مالکیتی شرکت‌‌های تابعه و وابسته به زیر مجموعه ستاد را به شورای رقابت اعلام نماید که علیرغم سپری شدن مهلت مذکور، این امر میسر نگردیده است.

نكات ذيل در خصوص گزارش‌‌هاي ارسال شده توسط شوراي رقابت در اين خصوص قابل ذكر است:

* شوراي رقابت متولي تعيين سهم بهينه بازار مي‌‌باشد كه گزارشي در اين خصوص جهت تعيين سهم قانوني اشخاص حقوقي اين بند ارائه ننموده است، اگرچه شاخص كمي دقيقي نيز براي سنجش اين بند از قانون وجود ندارد.
* عليرغم عدم ارائه اطلاعات توسط بسياري از اشخاص حقوقي موضوع بند يك ماده (6)، شوراي رقابت تا كنون گزارشي مبني بر اعمال حكم موضوع ماده (72) در جهت برخورد با متخلفين ارائه ننموده است.
* در گزارش‌‌هاي ارسال شده توسط اشخاص حقوقي مشمول بند (1) ماده (6) قانون، عمدتاً شركت هاي نسل اول و يا نهايتاً نسل دوم مورد توجه قرار داده شده‌‌اند. در حالي‌‌كه براساس بررسي‌‌هاي انجام شده، برخي از اشخاص مزبور تا چهار نسل به تأسيس شركت مبادرت نموده‌‌اند.

به نظر مي‌‌رسد برای محقق شدن این ماده از قانون، ضرورت دارد که موارد ذیل رعایت گردد:

* تعیین و اصلاح مصادیق دقیق موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
* تشکیل شبکه‌‌ای از همکاری‌‌ها میان متولیان امر نظير مركز ملي رقابت، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان ثبت اسناد و املاك كشور (اداره ثبت شركت‌‌ها) و بانك مركزي جمهوري اسلامي ايران
* تفکیک میان موضوع شفافیت اطلاعات و کاهش میزان مالکیت. به نظر می رسد که در شرایط فعلی اصلح است شفافیت اطلاعات در فضای اقتصادی در اولويت قرار گيرد. [[3]](#footnote-3)
* در نظر گرفتن ابزارهای قانونی برای ضمانت اجرايي بخشيدن به ماده مذكور
* تعیین دقیق و دوره‌‌ای مصادیق انحصار
* اصلاح اساسنامه نهادهای مشمول بند (1) ماده (6) به منظور سامان‌‌دهی فعالیت های اقتصادی آنها
* تقسیم کار تخصصی و ملی میان نهادهای بخش عمومی غیر دولتی
* تفکیک میان فعالیت‌‌های اقتصادی نهادهای بخش عمومی غیر دولتی که در راستای وظایف خدماتی و اجتماعی آنها انجام می‌‌شود و بخش خصوصی تمایلی به انجام آنها ندارد با فعالیت‌‌های اقتصادی مشابه با بخش خصوصی.
* تعیین دقیق و صریح متولی اصلي پيگيري مفاد ماده (6) قانون و نظارت بر حسن اجراي آن.

لازم به يادآوري است كه در اصلاحيه بند (3) ماده (6) قانون، بدون توجه به تغيير اعمال شده در مصاديق موسسات و نهادهاي عمومي غير دولتي موضوع بند (1) ماده مذكور، صرفا به ذكر موسسات و نهادهاي عمومي غير دولتي موضوع ماده (5) قانون محاسبات عمومي بسنده شده كه خود به مانعي براي اخذ اطلاعات مربوط به سقف مالكيت در نهادهای نظامی و انتظامی کشور، سازمان‌‌ها و مؤسسات خیریه کشور، نهادها و سازمان‌‌های وقفی و بقاع متبرکه، کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری، نظیر صندوق‌‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌‌های اجرایی و وابسته به دستگاه‌‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و نهادهای انقلاب اسلامی تبديل شده است.

5-1- بررسي بخش تعاون**:**

سند توسعه بخش تعاون موضوع بند (الف) ماده (9) قانون، هنوز اجرايي نشده و كماكان درخصوص سهم بخش تعاون از اقتصاد ايران، آمار و اطلاعات دقيقي در دسترس نيست. سهم واقعي GDP بخش تعاون در اقتصاد كشور بر اساس آخرين مطالعات مركز آمار در سال 1395، 3.8 درصد اعلام شده است.

6-1- بررسي سهام عدالت**:** علي‌‌رغم اقدامات بعمل آمده توسط دولت يازدهم در جهت ساماندهي طرح توزيع سهام عدالت، كماكان اين طرح در مسائل مهمی با ابهام روبرو است که ذیل چهار حوزه تشریح می‌گردد:

#### 1-6-1- حوزه مشمولين

* شناسايي دهك‌‌هاي جمعيتي به جاي شناسايي دهك‌‌هاي پايين درآمدي و احتمال عدم ورود برخي افراد به طرح توزيع سهام عدالت كه جزء دهك‌‌هاي پايين درآمدي هستند.
* ابهام قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل چهل‌‌وچهارم قانون اساسي در مورد مشمولين.
* ابهام در تعيين دوره تقسيط و تعلق سهام به مشمولين به ميزان مبلغ بدهي تسويه شده توسط شوراي‌عالي اجراي سياست‌‌ها در مصوبه مورخ 15/9/95 به جاي وزارت امور اقتصادي و دارايي و عدم رعايت حق دوره ده ساله پرداخت اقساط براي همه مشمولين.
* مسكوت بودن قانون درخصوص ارزش سهام قابل واگذاري به هر مشمول و روش وصول اقساط سهام واگذار شده.
* وجود شكاف يك ميليون و هشتصد هزار نفري بين مشمولين شناسايي شده و مشمولين نهايي سامانه سهام عدالت كه تصميم مشخصي براي تعيين تكليف درخصوص اين مشمولين ارائه نشده است.
* ابهام در عملكرد سازمان خصوصي‌‌سازي در فرآيند نهايي كردن مشمولين سهام عدالت، در رابطه با وضعيت مالكيت سهام توسط ورثه متوفياني كه سهام عدالت داشته‌‌اند.
* نبود برنامه‌‌اي براي متولدان جديد سهام عدالت زيرا متولدان جديد از هر طبقه‌‌اي كه باشند مشمول دريافت سهام عدالت نخواهند بود.
* تغيير مداوم پورتفوي سهام عدالت از سوي دولت
* بلاتكليفي نحوه انتقال سهام عدالت به مشمولين و روشن نبودن نحوه پرداخت سود به آنها.
* نامشخص بودن نحوه برخورد با مشمولین انصرافی

#### 2-6-1- پورتفوي سهام عدالت:

* تكليف قانونگذار درخصوص واگذاري شركت‌‌هاي گروه دو ماده (2) قانون به سهام عدالت رعايت نشده است و سهام برخي از شركت‌‌هاي گروه يك نيز در پرتفوي سهام عدالت وجود دارد.
* قيمت‌گذاري نشدن برخي شركت‌ها در پرتفوي سهام عدالت و قيمت‌گذاري برخي شركت‌ها توسط هيأت واگذاري بدون توجه به تبصره «1» ماده (34) قانون.
* تدريجي بودن فرآيند واگذاري شركت‌‌هاي دولتي در طرح مذكور و عدم تسويه كامل مطالبات دولت تاكنون.
* اعمال مالكيت و مديريت سهام عدالت توسط دستگاه‌‌هاي اجرايي ذيربط (وزارتخانه يا شركت مادر تخصصي) تا زمان آزاد سازي سهام مذكور و عدم امكان اعمال حق رأي توسط مشمولين سهام عدالت.

#### 3-6-1- شركت‌‌هاي سرمايه‌‌گذاري استاني و تعاوني عدالت شهرستاني:

* تعداد زياد اين تعاوني‌ها و ايجاد هزينه‌هاي اجرايي بالا، موجب شده تا دولت اعتباراتي را (به خصوص در سال‌هاي ابتدايي اجراي طرح) به اين تعاوني‌ها تخصيص دهد،
* عدم كارايي تعاوني‌ها و شركت‌هاي سرمايه‌گذاري استاني در اعمال مديريت در شركت‌ها به دليل فقدان اطلاعات و تخصص کافي در فعاليت‌هاي توليدي و فني،
* عدم شفافيت قانون درخصوص نحوه كاركرد شركت‌هاي سرمايه‌گذاري و تعاوني‌هاي شهرستاني،
* ایجاد مشکلات مدیریتی برای شرکت‌‌های سرمایه‌‌پذیر

#### 4-6-1- لايحه پيشنهادي "ساماندهي طرح توزيع سهام عدالت"

* امكان شكل‌‌گيري انحصار در حوزه‌‌هاي مشخص
* امكان عرضه سريع سهام توسط مشمولين و از بين رفتن اهداف سهام عدالت
* محدوديت در امكانات و ظرفيت بورس
* شفافيت پايين پيش‌‌نويس لايحه در خصوص نوع صندوق، ويژگي‌‌هاي آن، اساسنامه، مجامع صندوق، سهام ممتازه و ....
* عدم شفافيت نحوه واگذاري صندوق از دولت به بخش خصوصي
* احتمال ورود نهادهاي عمومي غير دولتي در طرح سهام عدالت و افزايش سهم اين نهادها در بازار.

#### 1-6-5- راهكارها

* تعريف دقيق دايره مشمولين و نحوه ورود به اين دايره و خروج از آن در قانون.
* تصويب نحوه محاسبه دوره تقسيط ده ساله كه در زمره شرايط واگذاري سهام به مشمولين است.
* اصلاح قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل چهل‌‌وچهارم در جهت تصريح اين قانون درخصوص ارزش سهام قابل واگذاري به هر مشمول و تعيين روش وصول اقساط سهام واگذار شده بجز از طريق سود
* تصويب قانون در مورد چگونگي برخورد با عدم تسويه كامل اقساط واگذاري‌‌ها از سوي مشمولين
* عدم تغيير پورتفوي سهام عدالت توسط دولت
* ارائه سازوكار پرداخت سود به مشمولين
* نهايي كردن پورتفوي سهام عدالت، قيمت‌‌گذاري كردن همه شركت‌‌ها و فراهم كردن زمينه ورود همه شركت‌‌هاي پورتفو به بورس.
* تعيين تكليف شركت‌‌هاي سرمايه‌‌گذاري استاني و تعاوني عدالت شهرستاني. در لايحه پيشنهادي ساماندهي "طرح توزيع سهام عدالت"نقش اين تعاوني‌‌ها و شركت‌‌ها، پس از آزاد سازي سهام عدالت نامشخص است.
* افزايششفافيت لايحه پيشنهادي در بخش آزادسازي سهام عدالت مواردي مانند نوع صندوق، ويژگي‌‌هاي آن، اساسنامه، مجامع صندوق، سهام ممتازه و ...
* ايجاد زير ساخت‌‌هاي مورد نياز آزادسازي سهام عدالت در بورس و بازار سرمايه
* در نظر گرفتن روش‌‌هايي براي جلوگيري از عرضه يكباره سهام عدالت توسط مشمولين بعد از آزاد سازي در لايحه پيشنهادي.

به طور خلاصه مي‌‌توان گفت كه اگر قرار است دولت لايحه‌‌اي را براي ساماندهي سهام عدالت (اصلاح مواد (34) تا (38) قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل چهل‌‌وچهارم) تقديم مجلس كند، لازم است كه در اين لايحه درخصوص مواردي مشتمل بر دايره شمول واگذاري سهام به طور صريح، ميزان سهام قابل واگذاري به هر مشمول، نحوه محاسبه دوره تقسيط ده ساله براي مشمولين، شفافيت در روش آزادسازي سهام عدالت و پيش‌‌نيازهاي آن، سازوكاري براي جلوگيري از عرضه سريع سهام توسط مشمولين، كاركرد شركت‌‌هاي سرمايه‌‌گذاري و تعاوني عدالت شهرستاني پس از آزاد سازي و ساير موارد ذكر شده تصميم‌‌گيري نمايد.

7-1- بررسي سازماندهي فعاليت‌‌هاي فرهنگي- تبليغاتي و شاخص‌‌هاي اجرايي موضوع بندهاي (3) و (5) ماده (42) قانون**:** متأسفانه از زمان تصويب قانون تاكنون، مصوبه سازماندهي فعاليت‌‌هاي فرهنگي – تبليغاتي براي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي مورد توجه قرار نگرفته است و اطلاعاتي از نحوه اجراي آن منتشر نشده است. از بين دستگاه‌‌هاي متولي براي محاسبه شاخص‌‌هاي موضوع بند (5) ماده (42) قانون مذكور نيز، تنها سازمان خصوصي‌‌سازي و بانك مركزي مبادرت به ارائه گزارش لازم در سال 1395 نموده‌‌اند و ساير دستگاه‌‌ها گزارشي ارائه نكرده‌‌اند.

1-7-1- چالش‌ها و راهکارها**:** نكته اساسي اين است كههدف از تصويب شاخص‌‌هاي اجرايي در بند (5) ماده (42)، ارائه سنجه‌‌هايي براي محاسبه ميزان تحقق اهداف سیاست های کلی اصل(44) قانون اساسی بوده است كه متاسفانه مورد توجه چنداني از سوي دستگاه‌‌هاي متولي قرار نگرفته است. بر اساس بررسي‌‌هاي اوليه دفتر پايش و بهبود محيط كسب و كار و دبيرخانه شوراي‌عالي اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل (44)، تمامي شاخص‌‌هاي تعريف شده قابليت محاسبه دارند، اگرچه برخي از شاخص‌‌ها واجد پيچيدگي‌‌هاي محاسباتي مي‌‌باشد. لذا به نظر مي‌‌رسد شوراي‌عالي اصل (44)، مي‌‌بايد طي برگزاري جلسه‌‌اي به استماع دلايل عدم محاسبه شاخص‌‌ها توسط برخي دستگاه‌‌هاي متولي و عدم ارائه آن پرداخته و نسبت به ارائه راهكارهاي لازم به منظور محاسبه شاخص‌‌هاي مزبور يا اصلاح و تكميل آنها كه مقرر است به سنجش ميزان تحقق اهداف سياست‌‌هاي مذكور بپردازد،‌ مبادرت ورزد.

8-1- بررسي ارتقاء كارايي و افزايش بهره‌‌وري**:** سازمان خصوصي‌‌سازي در سال1393، طي گزارشي عملكرد 54 شركت كه حداقل 3 سال از زمان واگذاري آنها به بخش خصوصي سپري شده و واگذاري آنها به صورت سهام كنترلي بوده را مورد بررسي قرار داده است كه نتيجه اين بررسي، افزايش بهره‌‌وري را در اكثر اين 54 شركت نشان مي‌‌دهد. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در نقد اين گزارش سازمان خصوصي‌‌سازي، اعلام كرده است كه انتخاب بنگاه‌‌هاي مورد مطالعه توسط سازمان خصوصي‌‌سازي كه ذي‌‌نفع است، درست نبوده و اين قبيل تحقيقات بايد توسط نهادهاي مستقل (به طور مثال دانشگاه‌‌ها) انجام شود.

## 2- بررسي واگذاري‌‌هاي انجام شده

بر اساس مصوبات هيأت واگذاري طي سال‌‌هاي 1392 لغايت 1395، جمعاً معادل 887 بنگاه دولتي توسط هيأت مذكور در فهرست واگذاري‌‌ها قرار گرفت ولي لزوماً همه آنها واگذار نشده است. طي دوره مورد اشاره شركت‌‌هاي مشمول واگذاري به ترتيب 3/48، 4/11 و 3/40 درصد در بازارهاي بورس، فرابورس و به صورت مزايده واگذار شده‌‌اند. همچنين 95 درصد از واگذاري‌‌ها به صورت بلوكي بوده و حجم واگذاري‌‌هاي تدريجي و ترجيحي كمتر از 5 درصد گزارش شده است. ضمناً واگذاري‌‌هاي متعلق به گروه يك و گروه دو ماده 2 قانون، به ترتيب برابر 8/34 درصد و 2/65 درصد مي‌‌باشد.

جدول 2: وضعيت بنگاه‌‌هاي دولتي واگذار شده، تعيين تكليف شده و قابل واگذاري،

منتهي به تاريخ 6/10/1395

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **عنوان** | **تعيين تكليف شده و خروج كامل** | | | | **پيشنهاد انتقال به گروه سه و يا خروج از ليست** | **بنگاه‌‌هاي قابل واگذاري** | **جمع كل** |
| فروخته شده | ادغام، انحلال و ورشكسته | انتقال به گروه سه و خروج از ليست | جمع | گروه يك | گروه دو |
| تعداد بنگاه | 806[[4]](#footnote-4) | 174 | 140[[5]](#footnote-5) | 1120 | 200[[6]](#footnote-6) | 381[[7]](#footnote-7) | 1701 |
| درصد از كل | 47% | 10% | 8% | 66% | 12% | 22% | 100% |

ضمناً در بازه زمانی **پانزده ساله** منتهی به 15/11/1395 معادل 21 درصد از ارزش واگذاری‌‌های انجام شده مستقیماً به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت، بابت رد دیون دولت انتقال یافته است. از سوی دیگر در بازه زماني پانزده ساله منتهي به 15/11/1395، معادل 21 درصد از ارزش كل واگذاري‌‌ها، به سهام عدالت اختصاص يافته است اما صاحبان سهام عدالت كه در حال حاضر قريب به 50 ميليون نفر هستند كنترلي بر سهام خود نداشته و در نتيجه اين نوع خصوصي‌‌سازي با ابهاماتي مواجه است. بنابراين، استنتاج مي‌‌گردد كه اين 21 درصد به همراه 21 درصد رد ديون، در مجموع 42 درصد از واگذاري‌‌ها عملاً ماهيت خصوصي‌‌سازي نداشته و براي خصوصي‌‌سازي كشور يك آسيب جدي محسوب مي‌‌شود.

### 2-1- چالش‌‌ها

* ساختار نامناسب اغلب شركت‌هاي باقيمانده دولت براي عرضه و واگذاري
* عدم همكاري لازم دستگاه‌‌هاي اجرايي و مقاومت در برابر فرآيند خصوصي‌سازي
* چالش‌‌های قيمت‌‌گذاري سهام
* تفويض اختيار اداره بنگاه‌‌هاي مشمول واگذاري به دستگاه تخصصي ذيربط
* فراهم نبودن فضاي كسب و كار مناسب در كشور براي واگذاري‌‌ها
* وجود نگاه درآمدي به خصوصي‌‌سازي
* عدم مشاركت سرمايه‌‌گذاران خارجي در برنامه خصوصی‌‌سازی کشور
* چالش‌هاي واگذاري سهام در قالب طرح توزيع سهام عدالت

### 2-2- راهكارها

* ضروری است در کنار پرداختن به اهداف کمی در نظر گرفته شده در برنامه خصوصي‌‌سازي، به مقوله اصلاح ساختار شرکت‌‌ها و آماده‌‌سازی آنها قبل از واگذاری توجه بیشتری گردد. اين امر مستلزم تخصيص مناسب منابع براي اصلاح ساختار و همچنين كاهش تعداد شركت‌‌هاي قابل واگذاري در هر سال است.
* ضروري است تا سياستگذاران و دست‌اندركاران اجراي قانون اصل (44)، تدابير لازم وداراي ضمانت اجرايي را به منظور هماهنگي و همراهي دستگاه‌‌ها و شركت‌‌هاي مادر تخصصي ذي‌ربط اتخاذ نمايند.
* به منظور تسریع در عملیات واگذاری بنگاه ها و افزایش میزان موفقیت در برگزاری مزایده‌‌ها، شكل‌‌گيري يك نگاه واقع ‌‌بينانه و عادلانه به مسئله تعيين قيمت پايه و همچنين استفاده از همه روش‌‌های مندرج در آیین‌‌نامه اجرایی شیوه‌‌های قیمت‌‌گذاری بنگاه‌‌ها و نحوه اعمال شیوه‌‌های مزبور در همین چارچوب، مورد پيشنهاد است.
* تعيين اعضاء هيأت مديره در شركت‌‌هاي دولتي مشمول واگذاري (سهام بالاي 50%) با پيشنهاد وزير يا بالاترين مقام دستگاه تخصصي ذيربط و تأييد و تصويب وزير محترم امور اقتصادي و دارايي انجام پذيرد؛ ضمناً امكان و اختيار عزل آنها نيز با وزارت متبوع باشد.
* با عنايت به اينكه بهبود فضاي كسب و كار، وظيفه يك دستگاه و يا نهاد خاص نمي‌باشد، همت و تلاشي همه جانبه را هم در مقام سياستگذاري توسط سياستگذاران و هم در مقام اجرا توسط دستگاه‌‌هاي اجرايي مي‌طلبد. بنابراين بررسي و تصميم‌گيري در اين زمينه به عنوان يكي از اولويت‌هاي اصلي دولت، مورد پيشنهاد است.
* مقتضي است از تمركز صرف بر مقوله درآمدزايي برنامه خصوصي‌‌سازي در قوانين بودجه سنواتي اجتناب و بر اهداف اصلي مترتب بر برنامه مذكور تمركز صورت پذيرد.
* ضروري است قبل از هر چيز مسئولان بپذيرند كه با برنامه ريزي مناسب، حضور سرمايه‌گذار خارجي مفيد و لازم است. از نظر بين‌المللي هم بايد اقداماتي انجام شود تا بورس تهران جذاب‌تر شود. مديريت نرخ ارز نيز عامل مهمي براي تشويق سرمايه‌گذاران خارجي به سرمايه‌گذاري در بورس ايران است؛ به طوري كه بازاري براي ارز و مرجع رسمي اعلام نرخ ارز وجود داشته باشد كه ديگر نگراني از اين بابت مشاهده نشود. همچنين طراحي ابزارهاي ارزي از قبيل قرارداد آتي نرخ ارز، آپشن ارز و اختيار معامله نرخ ارز مي‌تواند باعث جلب بيشتر سرمايه‌گذاران خارجي شود.

## 3- احصاي تكاليف باقي‌‌مانده از قانون اجراي سياست‌‌هاي كلي اصل چهل و چهارم قانون اساسي

مفاد مواد، بندها و تبصره‌‌هاي ذيل يا ناقص اجرا شده‌‌اند يا به طور كلي اجرا نشده‌‌اند:

* **تبصره (2) بند (ج) ماده (3) قانون:** لایحه مربوط به تعیین تکلیف حوزه‌های سلامت، آموزش، تحقيقات و فرهنگ تاكنون تدوين و تصويب نشده و بخش قابل توجهي از فعاليت دولت در اين حوزه‌‌ها بلاتكليف مانده است؛
* **ماده (5) قانون:** عدم رعايت سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط بانک‌‌های غیر دولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌‌های واسطه پولی؛
* **ماده (6) قانون:** اشخاص حقوقی مشمول این بند، تکالیف قانونی خود را مبنی بر رعایت سقف تملک سهام در شرکت‌‌ها و بنگاه‌‌های وابسته به خود به میزان40% و همچنین انتشار صورت‌‌های مالی آنها انجام نداده‌‌اند؛
* **ماده (9) قانون:** عدم اجرايي شدن سند توسعه بخش تعاون؛
* **تبصره (3) بند ب ماده (13) قانون:** عدم توجه به ضرورت تصويب هيأت وزيران در خصوص افتتاح و تداوم فعالیت دفاتر و شعب خارج از کشور شرکت‌‌های دولتی و بلاتصميم ماندن آن پس از حدود 9 سال؛
* بند (5) ماده (18): عدم اجراي مفاد اين بند در خصوص واگذاري طرح‌‌ها و تصـدی‌‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌‌شون؛
* **بند (ب) ماده (19) قانون:** عدم اجراي كامل مفاد اين بند در خصوص بازسازي ساختاري بنگاه قابل واگذاري در مواردي كه مقدمات واگذاري آن فراهم نباشد. در ضمن، هيچ‌‌كدام از موارد اصلاح ساختار در راستاي افزايش بهره‌‌وري و يا اصلاح ساختار مديريتي و سازماني شركت‌‌ها نبوده است. همچنین عدم اعطاي مجوز قرارداد اجاره و پيمان مديريت بنگاه قابل واگذاري به بخش‌‌هاي غير دولتي موضوع پاراگراف دوم بند مذكور؛
* **بند (ح) ماده (19) قانون:** عدم اجراي مفاد اين بند در خصوص نحوه واگذاری طرح‌‌های نیمه‌تمام شرکت‌‌های قابل واگذاری مشمول ماده (3) قانون؛
* **ماده (21) قانون:** عدم رعايت قیمت‌گذاری و زمان‌بندی مناسب واگذاری بنگاه‌‌های دولتی متناسب با روش و گستره هر بازار؛
* **ماده (28) قانون:** عدم تحقق منابع مالی و شرایط تأمین مالی مورد نیاز برای اجراي سیاست‌‌های کلی؛
* **بند (4) ماده (29) قانون:** عدم اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای موارد مصرح در این بند؛
* **تبصره ماده (32) قانون:** عدم تصويب لایحه رسیدگی به تخلفات و جرائم موضوع قانون مذكور؛
* **مواد (34) الي (38) قانون:** بلاتكليفي نحوه انتقال سهام به مشمولين و اعطای حق رأي و اداره سهام به آنها؛
* **جزء (4) بند (الف) ماده (40) قانون:** عدم تهیه نظام تأمین مالی، حمایت و تشویق خریداران به همراه تعیین چهارچوب تعهدات خریداران و فروشنده توسط هيأت واگذاري؛
* **بند (1) ماده (42) قانون:** عدم تبیین سیاست‌‌ها و خط‌مشی‌های اجرايی سالانه؛
* **بندهاي (3) و (5) ماده (42) قانون:** عدم اجرای تکالیف هر دو بند؛
* **ماده (59) قانون:** در هیچ یک از حوزه‌‌ها نهاد تنظیم‌‌کننده بخشی شکل نگرفته است.

## 4- ارزيابي گزارش‌‌های نظارتی ساير نهادها در خصوص قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل (44) قانون اساسي

### 1-4- گزارش‌‌هاي شش‌‌ماهه دوم سال 1394 و شش‌‌ماهه اول سال 1395 وزارت امور اقتصادی و دارایی

* تشابه بسیار زیاد عملکردهای ارائه شده از سوی دستگاه‌‌های اجرایی در بازه‌‌های زمانی متفاوت، شائبه عدم فعالیت مجدانه در راستای اجرای قانون و برخورد صرف اداری برای تهیه این گزارش‌‌ها را به ذهن متبادر می‌‌سازد. لذا ضروري است نحوه گزارش‌‌دهي دستگاه‌‌هاي اجرايي اصلاح شود. به عنوان مثال 8/70 درصد از عملكرد‌هاي ارايه شده از سوي دستگاه‌‌هاي اجرايي در قالب مواد، تبصره‌‌ها، بندها و اجزاء برای شش‌‌ماهه دوم سال 1394 و شش‌‌ماهه اول سال 1395 مشابه یکدیگر بوده‌‌اند.درحاليكه انتظار مي‌‌رود فعاليت‌‌هاي به عمل آمده در 2 بازه زماني مورد اشاره يا در تداوم فعاليت‌‌هاي قبلي و يا متفاوت از آن باشند.

در موارد متعدد ديگري نيز در گزارش‌‌هاي عملكرد تنها به ذكر عبارت «عدم ارايه گزارش» بسنده شده است كه اين عبارت مي‌‌تواند هم به منزله عدم ارايه اطلاعات از سوي دستگاه‌‌هاي اجرايي به وزارت امور اقتصادي و دارايي تلقي شود و هم به عدم وجود موردي جهت گزارش تعبير شود. لذا شفاف‌‌سازي در اين زمينه به منظور تسهيل امر ارزيابي، ضرورت دارد.

### 2-4- گزارش دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام:

* طي اين گزارش اعلام شده است كه تصویر جامعی از عملکرد دستگاه‌‌های متولی و ارزیابی دقیق از میزان تحقق اهداف سیاست‌‌های کلی اصل (44) در دست نیست و باید تدبیری در این خصوص اندیشیده شود و این موضوع با جدیت در دستور کار دستگاه‌‌هاي متولی و نظارتی کشور قرار گیرد.
* کماکان سرمایه‌‌گذاری‌‌های دولت در خارج از صدر اصل (44) بعد از ابلاغ سیاست‌‌های کلی تداوم یافته است و هیچ‌‌گونه ابزاری برای تعیین سهم‌‌ بخش‌‌های مختلف اقتصاد و سهم بازار وجود نداشته و تشخیص حجم هر بازار و سهم هر فعالیت در هر بازار امکان‌‌پذیر نیست. به علاوه در تشخیص انطباق و طبقه‌‌بندی فعالیت‌‌ها و بنگاه‌‌های اقتصادی نگرش به سمت بنگاه محوری بوده و از نگرش فعالیت محور فاصله گرفته است.

### 3-4- گزارش سازمان بازرسی کل کشور:

در اين گزارش ضمن ارائه و تحليل عملكرد چهار ساله اخير سازمان خصوصي‌‌سازي 2 توصيه اساسي نيز ارائه شده است:

* وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کل کشور در هنگام تدوین لوایح بودجه سنواتی، از نگاه درآمدزایی به امر خصوصی‌‌سازی پرهیز نمایند.
* وزارت امور اقتصادی و دارایی در هنگام تدوین اصلاحیه برای قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل (44) قانون اساسی به موضوع فقدان حکم قانونی برای نظارت پس از واگذاری شرکت‌‌های دولتی (مندرج در ردیف 2-1 جزء 1 بند "د" سیاست‌‌های کلی) توجه نموده و قانون موصوف را در راستای تحقق اهداف واگذاری (مندرج در بند "ج" سیاست‌‌های مذکور) اصلاح نماید.

### 4-4- گزارش ديوان محاسبات محاسبات کشور:

* در این گزارش ضمن ارائه تعریف، اهداف و تاریخچه خصوصی‌‌سازی در ایران، به عملکرد سازمان خصوصی سازی طی سال‌‌های 1380 لغایت 1395 در رابطه با واگذاری‌‌ها پرداخته شده و سپس ضمن اشاره به دعاوی حقوقی در جریان رسیدگی سازمان خصوصی‌‌سازی، مطالبات معوق و عملکرد سازمان مزبور در اجرای طرح توزیع سهام عدالت به تفصیل مورد اشاره واقع شده است.
* علاوه بر مطالب فوق در گزارش دیوان محاسبات کشور اعلام شده که از 102 شرکت دارای مصوبه انحلال، صرفاً انحلال 10 شرکت به اتمام رسیده است و بر ضرورت تسری دستورالعمل نظارت پس از واگذاری به این قبیل شرکت‌‌ها به دلیل وجود ظرفیت بالقوه تضییع بیت‌‌المال و تالی فاسد آن تأکید شده است (حتی با اصلاح قانون). مهم‌ترين دلايل مغفول ماندن انحلال شركت‌هاي مذكور عدم تفكيك وظايف حاكميتي، عدم تشكيل مجمع انحلال توسط سرمايه‌داران خصوصي و عدم ادامه فرايند انحلال، اعلام شده است. در نهایت با تأکید بر ضرورت اصلاح ساختار شرکت‌‌های مشمول واگذاری جهت تسریع در واگذاری آنها، پیشنهاداتی در زمینه ساماندهی سهام عدالت و پروژه تکمیل فرآیند واگذاری ارائه شده است.

## 5- جمع‌‌بندي گزارش نظارتي هفتم

از يكسو دولت به عدم ورود به عرصه فعاليت‌‌هاي گروه يك و دو برابر ترتيبات مقرر در قانون پايبند نبوده و از سوي ديگر، از طريق سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي وَلو با مجوز قانون‌‌گذار، مبادرت به ورود بي‌‌برنامه به اين عرصه‌‌ها نموده است. عدم اختصاص منابع كافي به بازسازي بنگاه‌‌ها قبل از واگذاري، عدم پايبندي برخي دستگاه‌هاي اجرايي به انجام تكاليف قانوني بالاخص در زمينه گزارش‌‌دهي با كيفيت و عدم اقدام به موقع جهت ارائه لوايح مصرح در قانون مذكور، ابهام مواد قانوني در زمينه اخذ اطلاعات سهامداري موسسات و نهادهاي عمومي غير دولتي، بانك‌‌هاي غير دولتي و موسسات اعتباري و نظارت بر سقف ميزان سهامداري آنها، نگاه درآمدي دولت به واگذاري‌‌ها، رد ديون دولت از طريق واگذاري سهام، عدم اجراي برخي مواد قانوني و تكاليف به جا مانده (به طور نمونه عدم تشكيل نهادهاي تنظيم‌‌گري)، نبود نظارت پس از واگذاري به علت كاستي‌‌هاي قانون و بلاتكليفي سهامداري مشمولين سهام عدالت و اعمال مديريت دولتي بر شركت‌‌هاي سرمايه‌پذير اختصاص داده شده به سهام عدالت و نبود امكان آزاد سازي سهام مزبور و عدم اعطاي حق رأي به مشمولين و پاره‌‌اي از ديگر مشكلات كه به تفصيل در قسمت‌‌های مربوط ارائه شده، از جمله مسائلي است كه اجراي قانون مذكور را با مشكل مواجه ساخته و موجب عدم اجراي موفقيت آميز آن شده است. اميد است با عنايت بيشتر به چالش‌‌ها و راهكارهاي مندرج در گزارش، ادامه روند موجود تصحيح گردد.

# ح) اهم اقدامات صورت گرفته در پي ارائه گزارش‌هاي نظارتي مجلس شوراي اسلامي

| **ردیف** | **محورهای مهم** | **گزارش مرتبط** | **نتایج** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | تغييرات مکرر در گروه‌‌بندي فعاليت‌‌هاي اقتصادي شركت‌‌هاي دولتي و تذکر در خصوص بلاتکلیفی واگذاری دو باشگاه فرهنگی-ورزشی استقلال و پرسپولیس | گزارش نظارتی هفتم (1396) | ارائه پیشنهاد واگذاری دو باشگاه پرسپولیس و استقلال از طریق بازار فرابورس از سوی کمیسیون و تصویب پیشنهاد مذکور در بند هـ تبصره 2 قانون بودجه سال 1398 |
| 2 | عدم رعایت سقف سهامداري بانك‌‌هاي غير دولتي و موسسات مالي و اعتباري و سقف تملک سهام آنها موضوع ماده 5 قانون | گزارش نظارتی هفتم (1396) | اصلاح ماده 5 به موجب قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی ابلاغی 25/4/1397  بررسي طرح استفساریه ماده (5) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (اعلام وصول: 19/3/1398) |
| 3 | بررسی سقف سهامداري و ميزان مجاز سهام در موسسات و نهادهاي عمومي غيردولتي موضوع ماده 6 قانون، تذکر در خصوص سهم بالای نهادهای مذکور از واگذاری ها و شکل گیری شرکت‌‌های شبه دولتی، حضور کمرنگ بخش خصوصی واقعی در واگذاری ها | گزارش‌های نظارتی اول، سوم، پنجم، ششم و هفتم‌‌ (1388، 1389 ،1393، 1394 و 1396) | اصلاح ماده 6 به موجب قانون اصلاح مواد 1، 6 و 7 قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی ابلاغی 16/4/1393، قانون اصلاح مواد 3، 6 و 24 قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل قانون اساسی ابلاغی 28/6/1395و قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل قانون اساسی ابلاغی 25/4/1397.  طرح الحاق بند (ز) به بند (5) ماده (6) قانون اصلاح موادی به قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (44) قانون اساسی (اعلام وصول: 30/3/1397) |
| 4 | بررسي سازماندهي فعاليت‌‌هاي فرهنگي- تبليغاتي و شاخص‌‌هاي اجرايي موضوع (5) ماده (42) قانون و تذکر در خصوص بررسی علل عدم محاسبه شاخص‌‌ها و اصلاح و تکمیل آنها در شورای عالی اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی | گزارش نظارتی هفتم (1396) | برگزاری جلسات شورای عالی اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی با موضوع اصلاح و تکمیل شاخص‌‌های اجرایی مذکور و ارائه شاخص‌‌های اصلاح شده از سوی معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی |
| 5 | **بررسی تکالیف باقی مانده قانون:** اعمال تغييرات مكرر در گروه‌‌بندي موضوع ماده (2) قانون و عدم تعيين تكليف تعداد زيادي از شركت‌‌ها كه تحت عنوان خروج از فهرست از طبقه‌‌بندي‌‌هاي موضوع ماده مذكور خارج شده‌‌اند. | گزارش نظارتی هفتم (1396) | تهيه گزارش از سوي كميسيون ويژه حمايت از توليد ملي و نظارت بر اجراي اصل (44) قانون‌اساسي  درخصوص «نحوه اجراي قانون اجراي سياست‌هاي كلي  اصل چهل و چهارم قانون اساسي»  در اجراي ماده (234) آيين‌نامه داخلي مجلس شوراي اسلامي در سال 1397 |
| 6 | **بررسي تكاليف باقي مانده قانون:** عدم ارائه اطلاعات كافي و مورد نياز ماده (3) قانون و اصلاحيه‌‌هاي بعدي آن توسط سازمان‌‌هاي توسعه‌‌اي | گزارش نظارتی هفتم (1396) |
| 7 | **بررسی تکالیف باقی مانده قانون:** تبصره (2) بند (ج) ماده (3) قانون با موضوع عدم ارائه لایحه مربوط به تعیین تکلیف هر گونه توسعه یا واگذاری حوزه‌های سلامت، آموزش، تحقيقات و فرهنگ از سوی دولت | گزارش نظارتی هفتم (1396) |
| 8 | **تكاليق باقي مانده قانون:** عدم اجراي مفاد تبصره (3) بند (5) ماده (6 ) قانون توسط سازمان ثبت اسناد و املاك كشور (اداره ثبت شركت‌ها) | گزارش نظارتی هفتم (1396) |
| 9 | **بررسی تکالیف باقی مانده قانون:** ماده 9 قانون با موضوع عدم اجرايي شدن سند توسعه بخش تعاون | گزارش‌‌های نظارتی ششم و هفتم‌‌ (1394و 1396) |
| 10 | **بررسی تکالیف باقی مانده قانون:** ماده (28) قانون با موضوع عدم تحقق منابع مالی و شرایط تأمین مالی مورد نیاز برای اجراي سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی | گزارش‌‌های نظارتی سوم و هفتم‌‌ (1389و 1396) |
| 11 | **بررسی تکالیف باقی مانده قانون:** بند (4) ماده (29) قانون با موضوع عدم اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای موارد مصرح در بند مذکور | گزارش‌‌های نظارتی سوم، چهارم، ششم و هفتم‌‌ (1389، 1390، 1394و 1396) |
| 12 | **بررسی تکالیف باقی مانده قانون:** مواد (34) الي (38) قانون با موضوع بلاتكليفي نحوه انتقال سهام عدالت به مشمولين، اعطای حق رأي و اختیار اداره سهام به آنها، تذکر در خصوص سایر اشكالات واگذاري سهام عدالت | گزارش‌های نظارتی اوم، دوم، پنجم، ششم و هفتم (1388، 1389، 1393، 1394 و 1396) |
| 13 | تذکر در خصوص عدم تشکیل نهادهای تنظیم‌‌گر بخشی موضوع ماده 59 قانون | گزارش‌‌های نظارتی ششم و هفتم‌‌ (1394و 1396) | اصلاح ماده 59 به موجب قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل قانون اساسی ابلاغی 25/4/1397 |
| 14 | بررسی گزارش‌‌های عملکرد قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی موضوع ماده 88 قانون مذکور و پرداختن به برخی از کاستی‌‌های گزارش مانند تکرای بودن عملکردهای ارائه شده | گزارش نظارتی هفتم (1396) | تغییرات ایجاد شده در نحوه گزارش دهی وزارت امور اقتصادی و دارایی در گزارش بیستم مربوط عملكرد مواد در شش ماهه اول سال 1397 |
| 15 | تذکر در خصوص سهم بالای رد دیون از واگذاری ها به خصوص سهم 31 درصدی آن در سال 1392 | گزارش‌‌های نظارتی اول، سوم، چهارم و پنجم‌‌ (1388، 1389، 1390و 1393) | قانون اصلاح مواد 3، 6 و 24 قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی ابلاغی 16/4/1393و قانون اصلاح مواد 1، 6 و 7 قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی ابلاغی 28/6/1395 |
| 16 | بررسی مشكلات پس از واگذاري با محوریت فقدان اهليت لازم برخی از خریداران | گزارش نظارتی سوم (1389) | ورود محتوایی به نحوه واگذاری برخی از شرکت ها مانند آلمینیوم المهدی و طرح هرمزال و تهیه گزارشی در راستای اجرای ماده 234 آیین نامه داخلی مجلس  اظهار نظر درخصوص گزارش تفریغ دیوان محاسبات در سال 1396 با موضوع بررسی نحوه واگذاری برخی از شرکت های دولتی مانند شركت ماشين‌‌سازي تبريز، شركت ريخته‌‌گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي ، شرکت توسعه گردشگری، پالایشگاه کرمانشاه، شركت كشت و صنعت و دامپروي مغان و چند شرکت دیگر |
| 17 | عدم كاهش تصدي دولت در مديريت شركت‌هاي واگذار شده به‌ويژه در گروه 2 | گزارش نظارتی سوم (1389) | الحاق یک تبصره به بند الف ماده 3 قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی ابلاغی 12/12/1392 |
| 18 | اشاره به برخی از مشکلات تعاوني‌هاي سهامي عام مانند پايين بودن سقف تملك سهام براي سهامداران حقيقي و الزام به برگزاري بلوك‌بندي مجامع عمومي در تعاوني‌های مذکور موضوع ماده 12 قانون | گزارش نظارتی ششم (1394) | اصلاحی به موجب قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌‌های کلی اصل 44 قانون اساسی ابلاغی 25/4/1397 |

# 

# بخش دوم: آسيب‌شناسي برخي واگذاري‌هاي انجام شده طي سال‌هاي اخير

# مقدمه

در اين بخش از گزارش، در خصوص واگذاري پنج شركت پالايش نفت كرمانشاه، شركت كشت و صنعت و دامپروري مغان، شركت ماشين سازي تبريز (ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي)، شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال و شركت توسعه گردشگري اطلاعاتي ارائه شده است. در خصوص دو شرکت پالایشگاه نفت کرمانشاه و آلومینیوم المهدی به دلیل ورود محتوایی به موضوع در نتیجه تحقیق و تفحص از دو شرکت مذکور در مجلس شوراي اسلامي، نکات تفصيلي به همراه اظهارنظر مركز پژوهش‌‌هاي مجلس و متعاقب آن آسيب‌شناسي روند واگذاري ارائه شده است. اما در خصوص سه واگذاري ديگر (شركت كشت و صنعت و دامپروري مغان، شركت ماشين سازي تبريز (ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي)، و شركت توسعه گردشگري)، تنها به اطلاعات مندرج در گزارش ديوان محاسبات و نامه خصوصي­سازي استناد شده و موارد مرتبط ارائه شده است. شايان ذكر است كه واگذاري‌هاي سه شركت­ مذكور مربوط به سال­هاي 1393 الي 1397 است ولي در گزارش تفريغ سال 1396 ديوان محاسبات مورد توجه قرار گرفته است. همچنين سازمان خصوصي­سازي نيز نسبت به ادعاهاي مطرح شده در گزارش ديوان محاسبات، نامه­اي را به شماره 31182 در تاريخ 17/11/1397، به رئيس ديوان محاسبات كشور ارسال نموده و دفاعيات خود را ارائه داده است.

# الف- شركت آلومينيوم المهدي و مجتمع هرمزال

شركت آلومينيوم المهدي در تاريخ 22 فروردين ماه 1369 به صورت شركت سهامي خاص به ثبت رسيده است. سپس بر اساس مصوبه مجمع عمومي فوق­العاده مورخ 14/5/1376 نوع شركت از سهامي خاص به سهامي عام تبديل شده است. مجتمع هرمزال نيز با ظرفيت اسمي 143.000 تن توليد شمش آلومينيوم در منطقه ويژه صنايع معدني و فلزي خليج فارس احداث شده و از سال 1389 به تناوب تامين برق توسط شركت برق منطقه­اي هرمزگان، بهره­برداري از ديگ­هاي آن آغاز شده است. مجتمع هرمزال داراي شخصيت حقوقي مستقل نبوده و يكي از طرح­هاي به بهره­برداري رسيده سازمان توسعه و نوسازي معادن و صنايع معدني ايران (ايميدرو) مي­باشد. لازم به ذكر است كه در تاريخ 6/12/1391، مالكيت سهام متعلق به ايميدرو در شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال، طبق قرارداد جمعي واگذاري شماره 40/29819 سازمان خصوصي­سازي در راستاي اجراي مصوبات هيئت وزيران و بندهاي 1-3-24 و 2-3-24 و بند 59 ماده واحده قانون بودجه سال 1391 كل كشور، به سازمان تامين اجتماعي واگذار شد؛ اما بر اساس بند 4 تصويبنامه شماره 131073/ت49558/هـ مورخ 28/7/1392 هيئت وزيران، واگذاري سهام به سازمان تامين اجتماعي اقاله و اداره شركت و طرح مذكور مجددا به ايميدرو منتقل گرديد و شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال در ليست واگذاري قرار گرفتند.

با برگزاري مزايده در سال 1393، شركت «فروآلياژ گنو» به عنوان برنده مزايده اعلام گرديد و در سال 1394 طي قرارداد شماره 11310، 36/73 درصد از سهام شركت آلومينيوم المهدي و نيز طي قرارداد شماره 11309، 100 درصد ارزش طرح هرمزال به شركت فروآلياژ گنو واگذار گرديد. روند واگذاري شركت و طرح مذكور با اعتراضات فراواني رو به رو بوده و اين موضوع بارها مورد بررسي قرار گرفته است؛

در اين گزارش، تنها نحوه ايفاي تعهدات خريدار در مرحله «پس از واگذاري» بررسي شده كه مورد توجه شركت مادرتخصصي ايميدرو و نمايندگان محترم مجلس شوراي اسلامي بوده است. بر اين اساس، گزارش در 3 بخش كلي تدوين شده است: در بخش اول، خلاصه­اي از روند واگذاري شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال ارائه و به برخي از اشكالات در روند واگذاري اشاره شده است. در بخش دوم نحوه ايفاي تعهدات خريدار و نقش نظارتي سازمان خصوصي‌سازي در موارد مختلف پس از واگذاري مورد بررسي و نقد قرار گرفته و در بخش سوم نيز تصويري از وضعيت شركت قبل و بعد از واگذاري ارائه شده است. در نهايت، نتيجه گزارش در يك پاراگراف ارائه شده است.

## 1- روند واگذاري شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال

در دويست و هفتاد و پنجمين جلسه هيئت واگذاري در تاريخ 19/11/1392، قیمت پايه و شرایط واگذاری 22/77 درصد سهام شركت «آلومينيوم المهدي» و 100 درصد ارزش «طرح هرمزال» زيرمجموعه شركت مادرتخصصي سازمان توسعه و نوسازي معادن و صنايع معدني ايران جهت واگذاري توأمان از طریق مزايده مطـرح شـد و پس از بحـث و بـررسي، مقرر گردید ظرف مدت 2 هفته ضمن بررسی مجدد قیمت طرح هرمزال با در نظر گرفتن دارایی‏ها و بدهی‏هاي آن بر مبناي ارزش بازاري ارز در دستور کار هیئت واگذاری قرار گیرد. همچنين طلب ارزي ايميدرو بر اساس ارزش روز در قيمت‌گذاري منظور شود.

در دويست و هشتاد و دومين جلسه هيئت واگذاري در تاريخ 27/2/1393، قيمت پايه هـر سهم شركت «مجتمع آلومينيوم المهدي» بـه مبلغ 1,951 ريـال جمعاً معادل مبلـغ 2,442,950,910,750 ريال براساس ارزش روز خالص دارايي‏ها و قیمت پایه واگذاری 100 درصد ارزش دارائی‏های «طرح هرمزال» به مبلغ کل 14.115.000.000.000 (چهارده هزار و صد و پانزده ميليارد) ریال بصورت نقد و اقساط شامل 15 درصد نقد با مهلت پرداخت 20 روز كاري و مابقي بصورت اقساط 7 ساله و طي 14 قسـط مساوي بـا فـواصل زماني 6 ماه از يكديگر جهت واگذاري از طريق مزايده مورد تصويب قرار گرفت. در ضمن مقرر شد در صورتي كه قبل از عرضه، وزارت صنعت، معدن و تجارت مصوبه هيئت وزيران درخصوص انتقال «طرح هرمزال» از گروه (1) به گروه (2) ماده (2) قانون اجرای سیاست‏های کلی اصل (44) قـانون اسـاسي را بـه سازمـان خصوصي سازي ارائـه نمـاید، آگهي عـرضه اصلاح و 80 درصـد طـرح مذكور بـا ارزش پـايـه کل 11.292.000.000.000 (يازده هزار و دويست و نود و دو ميليارد) ریال با شرايط مصوب مذكور واگذار شود .

همچنين مقـرر شد در آگهی عرضه و قـرارداد واگـذاری درج شود تـا زمـاني كه تضـامين شركت جابجا نشده­اند، پرداخت هزینه‏ تمديد سالانه با اعـلام شركت مادر تخصصي بر عهده خریـدار خواهد بـود. علاوه براینکه مقرر شد در صورتي كه شركت مادر تخصصي شرايط و تعهـداتي بـراي خـريدار مدنظر دارد، بصورت مکتوب به سازمان خصوصی‏سازی جهت درج در آگهی عرضه و قرارداد واگذاری ارائـه نماید. در مزايده مرحله اول در تاريخ 9/4/1393، 22/77 درصد از سهام شركت آلومينيوم المهدي به ارزش 2.442.950 ميليون ريال و 100 درصد ارزش طرح هرمزال با قيمت پايه 14.115.000 ميليون ريال عرضه شد كه هيچگونه پيشنهاد قيمتي واصل نگرديد.

مجددا هيئت واگذاري در دويست و نود و سومين جلسه خود در تاريخ 4/11/1393، قيمت پايه هـر سهم شركت «مجتمع آلومينيوم المهدي» بـه مبلغ 2,322 ريـال جمعا مبلـغ 2,907,499,751,298 ريال براساس ارزش روز خالص دارايي‏ها و قیمت پایه واگذاری 100 درصد ارزش دارائی‏های «طرح هرمزال» به مبلغ کل 5,935,474,000,000 ریال به‏صورت نقد و اقساط شامل 15 درصد نقد و مابقي به‏صورت اقساط 7 ساله طي 14 قسـط مساوي بـا فـواصل زمـاني 6 ماه از يكديگر جهت واگـذاري بـه صـورت همـزمان از طريـق مزايده به طوريكه بالاترين مجموع ارزش هر دو قيمت مبناي برنده مزايده قرار گيرد، مورد تصويب قرار داد. همچنين به منظور پرداخت اقساط فايناس طرح هرمزال توسط شركت مادرتخصصي سازمان توسعه و نوسازي معادن و صنايع معدني ايران، خريدار بنگاه مكلف شد هر ماه به ميزان دو هزار تن شمش آلومينيوم به مدت 7 سال به شركت ايميدرو و يا اشخاصي كه از سوي شركت مادرتخصصي ياد شده معرفي مي شوند، تحويل نمايد.

بر اساس مصوبه فوق هيئت واگذاري، مزايده مرحله دوم در تاريخ 18/12/1393 برگزار گرديد و تنها متقاضي خريد، شركت فرو آلياژ گنو، با پيشنهاد قيمت 3.055.782 ميليون ريال جهت خريد آلومينيوم المهدي و قيمت پيشنهادي 6.238.183 ميليون ريال بابت طرح هرمزال، برنده مزايده شناخته شد. لازم به توضيح است كه در عرضه دوم طرح هرمزال، مبلغ 8.792.526 ميليون ريال بابت بدهي­هاي طرح مذكور به سازمان توسعه و نوسازي معادن و صنايع معدني ايران، بر اساس گزارش سازمان حسابرسي، از مجموع دارايي­هاي طرح كسر گرديد. بنابراين قراردادهاي فروش شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال به شماره­هاي 11310 و 11309 در تاريخ 11/6/1394 به امضاي طرفين رسيد.

با توجه به ابهامات جدي كه در زمينه واگذاري و عدم ارزش­گذاري صحيح ماشين آلات، زمين، تاسيسات، ضايعات و ساير موارد مطرح بود، سازمان بازرسي كل كشور طي نامه شماره 232732 مورخ 5/12/1393 مراتب را به وزير امور اقتصادي و دارايي منعكس كرده تا دستور توقف عمليات واگذاري را تا رفع ابهامات موجود صادر نمايد (13روز قبل از برگزاري مزايده مرحله دوم و باز كردن پاكت­ها). با اين حال سازمان خصوصي­سازي جلسه مزايده را با حضور تنها يك خريدار در تاريخ 18/12/1393 برگزار كرده و حصه نقدي معامله را دريافت نمود. با پيگيري­هاي بعمل آمده و ايرادات جدي كه در روند مزايده وجود داشت، ابتدا روند واگذاري متوقف گرديد و راستي آزمايي و ارزيابي مجدد برخي از دارايي­هاي مورد واگذاري شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال در دستور كار سازمان خصوصي‌سازي قرار گرفت.

در جريان رسيدگي ديوان محاسبات استان هرمزگان تا تاريخ 11/6/1394 (تاريخ تحويل شركت به خريدار) مواردي كه در كليه ارزيابي­ها لحاظ نگرديده است، به شرح زير عنوان گرديد[[8]](#footnote-8):

1- ميزان 32.308.941 كيلوگرم شمش آلومينيوم در طرح هرمزال وجود داشته كه بر اساس ارزش ريالي هر كيلوگرم 60.302 ريال، در مجموع ارزشي به مبلغ 1.948.293 ميليون ريال بوده كه در انبار بابت توليد طرح هرمزال موجود بوده و در ارزيابي­ها لحاظ نشده است.

2- در آگهي­هاي مزايده اول و دوم مقرر گرديد كه 22/77 درصد سهام شركت آلومينيوم المهدي به صورت مزايده واگذار شود، اما در قرارداد واگذاري 36/73 درصد سهام شركت واگذار گرديد. با توجه به قيمت هر سهم، مي­توان اظهار داشت مبلغ 420.294 ميليون ريال از قرارداد واگذاري كمتر محاسبه گرديده است.

3- از اراضي تحت مالكيت شركت، مقدار 110799 متر مربع در اختيار و تصرف شركت توليد روي بندرعباس و حدود 79078 متر مربع در اختيار و تصرف منطقه ويژه اقتصادي است كه براي تصرفات فوق هيچگونه سند و مدرك مشخصي وجود ندارد. لازم به ذكر است اين املاك، در ارزيابي­هاي مربوط به واگذاري، لحاظ نگرديده است، لذا با عنايت به قيمت­گذاري مورخ 18/5/1394 كارشناس رسمي دادگستري، ارزش اراضي موصوف معادل 57.015 ميليون ريال است.

4- مقدار 149.000 تن باتس (مصرفي) كه در محوطه شركت پيدا شده بود و در كليه ارزيابي­ها لحاظ نگرديده است كه با لحاظ مبلغ هر كيلويي تقريبي 7.000 ريال داراي ارزشي جمعاً به مبلغ 1.043.000 ميليون ريال است.

5- ارزيابي صورت­هاي مالي و تغييرات تا تاريخ 11/6/1394 با لحاظ كليه بدهي­ها و دارايي­هاي لحاظ نشده علاوه بر موارد فوق، نشانگر مبلغ 857.707 ميليون ريال كاهش در ارزش شركت مي­باشد.

در نتيجه با توجه به موارد فوق و مغايرت­هاي موجود در قيمت پايه مصوبه هيئت واگذاري، دادستان محترم ديوان محاسبات طي نامه شماره 23/577/720/م مورخ 29/2/1394، درخواست ارزيابي مجدد قيمت زمين­ها، املاك، ماشين آلات و تاسيسات شركت و طرح مذكور را به هيئت واگذاري صادر مي‌نمايد. هيئت واگذاري در سيصدمين جلسه خود مورخ 9/3/1394 ارجاع ارزيابي مجدد به كارشناسي را مورد تصويب قرار مي­دهد. در نهايت هيئت واگذاري در سيصد و سومين جلسه خود مورخ 31/5/1394، نتيجه بررسي­هاي هيئت كارشناسي را به شرح زير اعلام داشت:

1- سازمان خصوصي­سازي ضمن توافق با خريدار مبلغ قرارداد واگذاري را به ميزان 3.460 ميليارد ريال افزايش دهد. (افزايش حدود 13 درصدي قيمت پايه واگذاري سهام شركت آلومينيوم المهدي)

2- ضايعات آند سوخته مازاد بر 3.500 تن كه در گزارش ارزيابي كارشناسي مبناي واگذاري درج گرديده بود، به سهامداران وقت شركت آلومينيوم المهدي تعلق خواهد داشت.

3- به دلیل طولانی شدن فرآیندی که به اتخاذ تصمیم بند (1) فوق منجر شد، هيئت واگذاري بنا به درخواست خریدار و به استناد ساز و كار پيش‌بيني شده در تبصره ماده (4) آئين‌نامه نظام اقساطي واگذاری، با يك سال تنفس در پرداخت بدون احتساب سود فروش اقساطي موافقت نمود.

در نهايت قرارداد الحاقي به شماره 11313در تاريخ 11/6/1394 ابلاغ شد كه در آن مبلغ 3.460 ميليارد ريال به ثمن معامله و يك سال تنفس در پرداخت بدون احتساب سود فروش اقساطي اضافه شد. همچنين بند 3 به شرح زير نيز در قرارداد الحاقي آمده است:

از تاريخ اين الحاقيه لغايت 11/12/1394، در صورت ارائه مدارك و مستندات از سوي خريدار و اثبات موارد ادعايي ذيل­الذكر، مبلغ ريالي متناسب، پس از تصويب هيئت واگذاري حداكثر تا سقف مبلغ 3.460 ميليارد ريال از مبلغ مندرج در بند 1 (اضافه شدن مبلغ 3.460 ميليارد ريال به ثمن معامله) اين ماده كسر مي­گردد و نسبت بر ادعاي مازاد بر مبلغ فوق، احكارم مندرج در قراردادهاي صدرالذكر جاري مي­گردد.

1- بدهي شركت آلومنيوم المهدي بابت ديماند برق 401 مگاواتي

2- بدهي به شركت­هاي سانيستون و آلتون

3- خسارات ناشي از تاخير تحويل مورد معامله

4- مغايرت مشخصات دارايي­هاي مندرج در گزارش ارزيابي كارشناسان رسمي دادگستري با وضعيت دارايي­هاي مورد واگذاري از جمله مشخصات ديگ­هاي واقع در طرح هرمزال

اين نكته شايان ذكر است كه در گزارش ديوان محاسبات استان هرمزگان آمده است كه مطابق با بررسي­هاي بعمل آمده و مستندات موجود، 4 مورد فوق در ارزيابي­ مورخ 11/6/1394 توسط ديوان محاسبات لحاظ شده است؛ بنابراين خريدار نمي­تواند با عنايت به مفاد بند 3 قرارداد الحاقيه واگذاري با شماره 11313 مورخ 11/6/1394، مبلغ ريالي موارد زير را از مبلغ كل قرارداد الحاقيه كسر نمايد. در گزارش ديوان محاسبات كل كشور، جدولي در خصوص ارزش­هاي تعيين شده در دو مقطع زماني براي دارايي­هاي شركت آلومنيوم المهدي و طرح هرمزال ارائه شده است كه به درستي ايراد در قيمت­گذاري اوليه شركت و طرح مذكور را در خصوص ارزش­گذاري پايين­تر به مبلغ 3.460 ميليارد ريال نشان مي‌دهد:

**جدول 2: جدول مقايسه­اي ارزش­هاي تعيين شده توسط كارشناسان رسمي دادگستري در دو مقطع زماني 4/11/1393 و 9/3/1394**

**ميليون ريال**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| شرح | قيمت منظور شده در مصوبه 4/11/1393 | ارزش تعيين شده توسط هيئت كارشناسي موضوع جلسه 9/3/1394 | تفاوت در ارزش ارزيابي­هاي صورت گرفته | درصد تغييرات نسبت به ارزش قبلي |
| ارزش ماشين آلات و تاسيسات | 19.585.876 | 22.023.000 | 2.437.124 | 44/12 |
| ارزش زمين و ساختمان | 3.369.243 | 5.458.812 | 2.116.569 | 8/62 |
| حق الامتيازات | 250.000 | 1.471.000 | 1.221.000 | 4/488 |
| **جمع ارزش دارايي­ها** | **22.205.119** | **28.979.812** | **6.774.693** | **5/30** |
| حصه واگذار شده (100 درصد طرح هرمزال و 22/77 درصد المهدي) | 21.274.031 | 25.375.148 | 4.101.116 | 19 |
| مازاد بهاي فروش نسبت به قيمت پايه | - | - | 451.000- | - |
| مازاد سود برآوردي ميان دوره | - | - | 188.961- | - |
| خالص افزايش ارزيابي هيئت كارشناسي نسبت به كارشناسي اوليه | 21.274.031 | - | 3.461.155 | 27/16 |

**ماخذ: نامه شماره 41785/976/م/2 مورخ 26/6/1397 ديوان محاسبات كشور**

در جدول شماره 2، اطلاعات مربوط به قراردادهاي واگذاري شركت آلومينيوم المهدي، طرح هرمزال و قرارداد الحاقي به شرح جدول زير نشان داده شده است:

**جدول 3: اطلاعات قراردادهاي واگذاري آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال ميليارد ريال**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | آلومينيوم المهدي | طرح هرمزال | الحاقيه |
| كل ثمن معامله (مجموع نقد و اقساط و سود فروش اقساطي) | 4.504 | 9.680 | 3.460 |
| ثمن نقدي معامله | 435 | 936 | - |
| ثمن غير نقدي | 2.467 | 5.302 | - |
| سود فروش اقساطي | 1.602 | 3.442 | - |
| تعداد اقساط | 14 | 14 | - |
| مبلغ قسط | 291 | 625 | - |
| تاريخ اولين قسط | 30/7/1394[[9]](#footnote-9) | 30/7/1394[[10]](#footnote-10) | - |
| تاريخ آخرين قسط | 30/1/1401 | 30/1/1401 | - |

**ماخذ: قراردادهاي واگذاري، سازمان خصوصي­سازي**

با وجود ابلاغ قرارداد الحاقي و اضافه كردن مبلغ 3.460 ميليارد ريال به قراردادهاي واگذاري، اعتراضات به واگذاري صورت گرفته همچنان ادامه داشت. آقاي احمد توكلي به همراه تعداد ديگري از نمايندگان مجلس شوراي اسلامي در سال 1394، مبادرت به طرح دعوي با خواسته ابطال واگذاري نزد هيئت داوري (موضوع ماده 30 قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي) كردند كه هيئت مذكور پس از استماع اظهارات طرفين و ملاحظه و بررسي مدارك ارائه شده در چندين جلسه، در تاريخ 29/1/1395 طي دادنامه شماره 10 دعوي مطرح شده را مردود اعلام كرد. در مرحله تجديد نظر نيز آقاي توكلي مبادرت به تقديم دادخواست اعتراض براي ابطال راي داوري نموده كه اين اعتراض از سوي شعبه 21 دادگاه عمومي حقوقي تهران به عنوان مرجع تجديدنظر به موجب دادنامه شماره 9509970228101209 مورخ 9/11/1395 به نحو قطعي رد شد[[11]](#footnote-11) و در خصوص پيگيري­هاي بعدي نمايندگان محترم، اطلاعات جديدي در دسترس نيست.

## 2- نحوه ايفاي تعهدات خريدار در مرحله پس از واگذاري

بر اساس آنچه در قسمت قبل شرح داده شد، واگذاري شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال با اعتراضات مختلفي در زمان «پيش» و «حين» واگذاري رو به رو بوده و دعاوي مختلفي در اين زمينه مطرح شده است ولي آنچه كه در اين مقطع و در اين گزارش به دستور هيئت رئيسه محترم مجلس شوراي اسلامي مورد بررسي قرار گرفته، نحوه ايفاي تعهدات خريدار در مرحله «پس از واگذاري» است كه مورد توجه شركت مادرتخصصي ايميدرو و نمايندگان محترم مجلس شوراي اسلامي بوده است. در ادامه به بررسي نحوه ايفاي تعهدات خريدار و نظارت سازمان خصوصي­سازي در 2 بخش وضعيت پرداخت اقساط قرارداد شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال و بررسي اجراي مفاد دستورالعمل نظارت پس از واگذاري پرداخته شده است. در بررسي مفاد دستورالعمل نظارت پس از واگذاري و تبيين نقش سازمان خصوصي­سازي در پيگيري و نظارت بر ايفاي تعهدات خريدار، بدهي خريدار بابت طرح هرمزال، شركت آلومينيوم المهدي و ساير بدهي­هاي خريدار مورد توجه قرار گرفته است.

### 1-2- وضعيت پرداخت اقساط قرارداد خريد شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال[[12]](#footnote-12)

* تعداد اقساط فروش مجتمع آلومينيوم هرمزال (قرارداد شماره 11309)، 14 قسط (هر قسط به مبلغ 624.615.346.723 ريال) بوده كه خريدار تا لحظه تنظيم گزارش (1/5/1397)، نسبت به بازپرداخت كليه اقساط سررسيد شده به جز قسط سررسيد شده مورخ 30/1/1397 اقدام نموده است.
* اقساط فروش سهام شركت آلومينيوم المهدي (قرارداد شماره 11310)، 14 (هر قسط به مبلغ 290.670.217.348 ريال) قسط بوده كه خريدار تا لحظه تنظيم گزارش (1/5/1397)، نسبت به بازپرداخت كليه اقساط سررسيد شده اقدام نموده است.
* از اقساط سررسيد شده مربوط به قرارداد الحاقيه (قرارداد شماره 11313) 5/66 درصد از قسط سررسيد شده مورخ 30/1/1397 تا لحظه تنظيم گزارش (1/5/1397)، باز پرداخت نشده است. (هر قسط به مبلغ 346.442.071.254 ريال)

بنابراين تا لحظه تنظيم گزارش (1/5/1397)، خريدار مبلغ 854.840.909.307 ريال بالغ بر 85 ميليارد تومان (5/62 ميليارد تومان بابت قسط هرمزال و 5/22 ميليارد تومان بابت قسط قرارداد الحاقي) بابت اقساط به دولت بدهكار است.

در جزء "4" بند "ب" ماده 40 قانون اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 قانون اساسي، يكي از وظايف هيئت واگذاري، تصويب دستورالعمل­ها نحوه تنظيم قراردادهاي واگذاري مشتمل بر تعيين اختيارات تعهدات طرفين قراردادها، وثايق و تضمين­ها، شرايط فسخ و اقاله، نحوه اعمال تخفيفات و جرايم در چارچوب ضوابط و مقررات قانوني، عنوان شده است. بر همين اساس، هيئت واگذاري در تصويبنامه شماره 143/2/89/هـ مورخ 17/5/1389، "دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاري" را به تصويب رسانده است. در بند "الف" ماده (4) تصويبنامه مذكور، 20 مورد نظارتي به منظور جلوگيري از نقض تعهدات خريداران به عهده سازمان خصوصي­سازي گذاشته شده است كه عبارتند از: (1) تغيير تركيب سهامداران، (2) تغييرات اعضاي هيئت مديره، (3) تغييرات اساسنامه، (4) تغييرات سرمايه، (5) فعاليت شركت در چارچوب اساسنامه، (6) خريد و فروش دارايي‌‌هاي ثابت، (7) اجاره يا واگذاري حق انتفاع اموال شركت، (8) انتخاب حسابرس و بازرس قانوني شركت، (9) صورت‌‌هاي مالي و گزارش‌هاي حسابرس و بازرس قانوني، (10) صورتجلسات هيئت مديره و مجمع عمومي و همچنين گزارش‌هاي هيئت مديره به مجمع عمومي، (11) حضور در مجامع عمومي شركت‌‌ها به عنوان ناظر بدون حق راي جهت نظارت بر مشروح مذاكرات، (12) پرداخت به موقع حقوق و دستمزد پرسنل، (13) نحوه پرداخت بدهي‌‌هاي شركت به بانك‌‌ها، سازمان امور مالياتي، سازمان تامين اجتماعي و ... ، (14) اخذ تسهيلات مالي يا ترهين و توثيق اموال جهت تسهيلات مالي يا هر عمل مشابه ديگر، (15) تضامين و تعهدات شركت، (16) دعاوي حقوقي له و عليه شركت، (17) نظارت بر تحقق بودجه مصوب شركت (در صورت وجود) و بررسي علل انحراف آن (در صورت وجود)، (18) معاملات با اشخاص وابسته، (19) معاملات غير متعارف و (20) ساير موارد به تشخيص سازمان خصوصي‌‌سازي.

همانطور كه مشخص است در بند (15) تصويبنامه مذكور، نظارت بر نحوه ايفاي تعهدات خريدار به عهده سازمان خصوصي سازي است. البته نكته مهمي كه بايد مورد توجه قرار گيرد اين است كه دستورالعمل مذكور در تاريخ 23/11/1396 مورد اصلاح قرار گرفته و برخي از تكاليف سازمان خصوصي­سازي در نظارت‌هاي پس از واگذاري در تصويبنامه جديد حذف شده است. با توجه به آنكه شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال در سال 1394 واگذار شده­اند، در حكم تصويبنامه اوليه بوده و تصويبنامه جديد (شماره 264373 مورخ 23/11/1396) عطف به ما سبق نمي­شود.

### 2-2- بررسي اجراي مفاد دستورالعمل نظارت پس از واگذاري در ساير موارد

در بيست شاخص نظارتي بند الف ماده 4 تصويبنامه نحوه نظارت پس از واگذاري، شاخص‌‌هاي شماره (13) و (15) كه به ترتيب نحوه پرداخت بدهي‌‌هاي شركت به بانك‌‌ها، سازمان امور مالياتي، سازمان تامين اجتماعي و تضامين و تعهدات شركت را شامل مي‌‌شوند، اهميت بيشتري نسبت به ساير شاخص‌‌ها دارند؛ زيرا شكايات صورت گرفته از خريدار شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال بر اين موارد تمركز داشته است. ضمن آنكه بررسي اسناد و مستندات نشان مي‌‌دهد در ساير شاخص‌‌هاي (18) گانه بالا، انحراف معني‌‌داري كه مؤيد نقض تعهدات خريدار باشد، صورت نگرفته است. بر اين اساس شاخص‌‌هاي شماره (13) و (15) به صورت جزئي‌‌تر و دقيق‌‌تر در مورد شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال مورد بررسي قرار مي‌‌گيرد.

#### 1-2-2- بدهي خريدار بابت طرح هرمزال

##### الف. تسهيلات ارزي اخذ شده با ضمانت بيمه ساچه

در بند 18 قرارداد واگذاري طرح هرمزال به شماره 11309، خريدار متعهد شده است كه تسهيلات مالي اخذ شده بابت تكميل طرح مذكور به مبلغ 270 ميليون يورو را كه توسط سازمان ايميدرو از كنسرسيوم يوني كرديت[[13]](#footnote-13) با ضمانت بيمه ساچه ايتاليا دريافت شده است، از طريق تحويل هر ماه 2.000 تن شمش آلومينيوم به ايميدرو يا اشخاص معرفي شده از طرف آن سازمان بازپرداخت و تسويه نمايد. ليكن به دليل عدم ايفاي تعهدات مذكور از سوي خريدار و به خطر افتادن درجه اعتباري ريسك كشور، با مساعدت بانك مركزي جهت تسويه بدهي 270 ميليون يورويي، تفاهمنامه­اي بين ايميدرو و طرف خارجي منعقد گرديد و مقرر شد بدهي مربوطه طي مدت 5/2 سال و طي ده قسط از طريق بانك صنعت و معدن به بيمه ساچه پرداخت نمايد. همزمان با اين قرارداد، قرارداد جعاله­اي بين بانك صنعت و معدن و ايميدرو به شماره 4118 مورخ 29/1/1396 (بالغ بر 256.559.388 يورو) با ضمانت سازمان خصوصي­سازي (شماره 1335/10 مورخ 29/1/1396) طي مدت 5 سال منعقد گرديد.

بر اين اساس يك قرارداد الحاقي بين سازمان خصوصي­سازي و خريدار طرح هرمزال در تاريخ 2/3/1396 به شماره 4503 منعقد گرديد كه در بند 1 ماده 2 قرارداد الحاقي، خريدار متعهد شده است تسهيلات ارزي دريافتي سازمان ايميدرو از بانك صنعت و معدن براي تسويه تسهيلات مالي طرح هرمزال را با رعايت كليه شرايط و در سررسيدهاي تعيين شده در قرارداد شماره 4118 (قرارداد جعاله مذكور) به بانك صنعت و معدن پرداخت نمايد. در بند 2 ماده 2 قرارداد، خريدار به منظور تضمين ايفاي تعهدات خود، به سازمان خصوصي­سازي اختيار تام و مطلق داده است تا در صورت عدم بازپرداخت تسهيلات دريافتي ايميدرو از بانك صنعت و معدن، سازمان مذكور بتواند راساً بدون هيچگونه قيد و شرطي و بدون مراجعه به هيئت داوري و غيره، علاوه بر وصول اقساط قراردادهاي واگذاري آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال، نسبت به وصول و بازپرداخت تسهيلات ياد شده و خسارات وارده از محل كليه وثايق و تضامين قراردادهاي مذكور اقدام نمايد.

بر اساس نامه سازمان خصوصي­سازي به شماره 21270 مورخ 13/8/1397، از اقساط قرارداد جعاله شماره 4118، تاكنون 18 قسط به مبلغ 48 ميليون يورو سررسيد شده كه حسب اعلام بانك صنعت و معدن تعداد 11 قسط و بخشي از قسط 12 مجموعاً به مبلغ 28 ميليون يورو از محل واريزي­هاي ارزي و ريالي شركت فروآلياژ گنو (خريدار) پرداخت شده است. حسب اعلام بانك صنعت و معدن در نامه­اي به رئيس هيئت عامل ايميدرو به شماره 56809 مورخ 30/7/1397، رقم مانده بدهي به بيمه صادراتي ساچه تا پايان مهر ماه 1397 با احتساب سود و جرائم بالغ بر 24 ميليون يورو ذكر شده است. در نامه سازمان خصوصي­سازي ذكر شده است كه براي حل اين مسئله، جلسه­اي در تاريخ 17/7/1397 برگزار شده است كه در نتيجه آن، شركت فرو آلياژ گنو طي نامه شماره 875/5519 مورخ 19/7/1397، تعهد نموده است كه تا تاريخ 25/8/1397 معادل ريالي اقساط را به حساب بانك صنعت و معدن واريز كند تا از طريق سامانه نيما ارز مورد نظر خريداري و بدهي مذكور تسويه گردد.

شايان ذكر است كه بنابر آخرين اعلاميه بيمه ساچه قسط مرحله ششم تفاهمنامه مورخ 10/7/2018 به اين بانك پرداخت نشده است و اخيراً مدير كل اروپاي وزارت خارجه در نامه شماره 4948231/162/375 مورخ 14/7/1397، به استناد گزارش سفير جمهوري اسلامي ايران در ايتاليا، در خصوص پيامدهاي منفي پايين آمدن درجه اعتباري ريسك كشور در OECD و همچنين اقدامات قانوني بيمه ساچه عليه ايميدرو هشدار داده كه مراتب جهت اقدام فوري و پيشگيري و پيش‌بيني­هاي لازم به وزارت امور اقتصادي و دارايي و سازمان خصوصي­سازي ارجاع شده است.

در گزارش­هاي نظارتي در اين خصوص، دليل عدم پرداخت به موقع اقساط به بيمه ساچه، عدم ايفاي تعهدات شركت فرو آلياژ گنو (خريدار شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال) به بانك صنعت و معدن مي­باشد. همچنين به دليل نوسانات ارزي در كشور طي چند ماه گذشته، بانك مركزي اعلام كرده است كه با توجه به صادراتي بودن محصولات شركت مذكور، بدهي‌‌هاي ارزي كشور بايد از محل ارز حاصل از صادرات آن بازپرداخت گردد و از اين رو به شركت ارز تخصيص داده نخواهد شد. به همين دليل بانك صنعت و معدن نتوانست 346 ميليارد ريال از واريزي‌‌هاي ريالي شركت را به صورت ارزي به طرف اروپايي پرداخت نمايد و در ادامه كار نيز با سياست جديد ارزي بانك مركزي، بانك مذكور قادر به انجام تعهد خود نخواهد بود. لذا چاره انديشي مجدد جهت حل مساله بازپرداخت اقساط بيمه ساچه مورد نياز است. شايان ذكر است كه پرداخت‌‌هاي اقساط از سوي خريدار به بانك صنعت و معدن با تاخيرهاي مكرر همراه بوده است.

##### ب. تحويل 5/29.894 تن شمش آلومينيوم به ايميدرو

مطالبات ايميدرو بابت دارايي­هاي شمش آلومينيوم با گريد صادراتي كه طبق قراداد شماره 11309 طرح هرمزال به تاريخ 11/6/1394 در زمره دارايي­هاي خريداري شده توسط شركت فرو آلياژ گنو نبوده است، مقدار 34.894 تن بوده كه 5000 تن آن در سال 1396 تحويل شده است. در خصوص تعيين تكليف 29.894 تن شمش آلومينيوم باقي­مانده، مكاتبات متعددي از جمله نامه‌‌هاي شماره 31861 مورخ 28/11/1396 و شماره 7127 مورخ 21/3/1396 در گزارش ايميدرو ذكر شده است. در نهايت، طي جلسه مورخ 17/2/1397 كه به امضاي خريدار، نماينده سازمان خصوصي‌‌سازي و نماينده ايميدرو در محل سازمان خصوصي‌‌سازي رسيده، خريدار متعهد شده تا به منظور تسويه حدود 19 هزار تن شمش مورد توافق طرفين، از تاريخ 1/3/1397 طي مدت 8 ماه، ماهانه به ميزان 2500 تن شمش آلومينيوم و در صورت عدم تحويل به موقع شمش‌‌ها در موعدهاي مقرر، 2 درصد شمش موضوع مورد تحويل ماهانه را به عنوان جريمه ديركرد به ايميدرو تحويل نمايد و در خصوص الباقي شمش­هاي مورد اختلاف نيز (10.894 تن) حداكثر ظرف مدت 3 ماه تعيين تكليف انجام شود.

بر اساس گزارش مورخ 7/8/1397 سازمان ايميدرو در نامه شماره 22793، از ابتداي زمان مورد توافق يعني 1/3/1397براي تحويل ماهانه 2500 تن شمش به ايميدرو، تنها 5.000 تن شمش تحويل شده و خريدار در انجام تعهدات خود به ميزان 10.000 تن شمش كوتاهي كرده است. همچنين براي تعيين تكليف در خصوص الباقي شمش­هاي مورد اختلاف نيز اقدامي از سوي خريدار و سازمان خصوصي‌سازي صورت نگرفته است. در اين مورد نيز بارها از خريدار و سازمان خصوصي­سازي پيگيري به عمل آمده است، اما خريدار در اجراي كامل توافق تاخير نموده و همچنين جريمه عدم تحويل به موقع شمش­ها را نيز پرداخت نكرده است.

##### ج. ساير مطالبات ايميدرو از مجتمع آلومينيوم هرمزال

بر اساس نامه 106228 مورخ 15/5/1397سازمان بازرسي كل كشور، در خصوص ساير مطالبات ايميدرو بر اساس ترازنامه مورخ 16/6/1394، دارايي‌‌هاي جاري مطابق با صورت‌‌هاي مالي منتهي به تاريخ مذكور، متعلق به ايميدرو بوده و اقلام مندرج در سرفصل دارايي‌‌هاي نامشهود و ثابت مشهود به استثناي وسائط نقليه، اثاثيه و منصوبات و ابزارآلات و لوازم فني متعلق به خريدار مي‌‌باشد. در خصوص بدهي‌‌هاي جاري و غير جاري به مبلغ 8.830.150 ميليون ريال در ترازنامه مورخ 16/6/1394، مبلغ 8.792.526 ميليون ريال به عهده خريدار و مابقي به مبلغ 37.624 ميليون ريال به عهده ايميدرو است. همچنين هر گونه دارايي يا بدهي درج نشده در صورت‌‌هاي مالي مذكور، متعلق به ايميدرو مي‌‌باشد.

در نامه شماره 22793 مورخ 7/8/1397 ايميدرو، مطالبات نقدي (شامل وجوه نقد و بانك، اسناد دريافتني، مواد اوليه و مذاب در جريان ساخت و ساير دارايي­ها) ايميدرو بابت دارايي­هاي متعلق به اين سازمان نزد طرح هرمزال مجموعاً به مبلغ 1.342.802 ميليون ريال به شرح جدول 3 ذكر شده است:

**جدول 4: مطالبات نقدي ايميدرو از مجتمع هرمزال تا تاريخ 16/6/1394**

|  |  |
| --- | --- |
| شرح | مبلغ- ميليون ريال |
| موجودي نقد | 52.861 |
| اسناد و حساب­هاي دريافتني تجاري | 143.872 |
| ساير حساب­هاي دريافتني | 638.862 |
| پيش پرداخت­ها | 38.587 |
| دارايي­هاي نامشهود | 116.260 |
| كالاي در جريان ساخت | 247.579 |
| مواد اوليه | 29.561 |
| قطعات و لوازم يدكي | 100.690 |
| اثاثيه نزد انبار | 119 |
| ابزار آلات و اثاثيه | 12.034 |
| جمع | 1.380.425 |
| كسر مي­شود: بدهي­هاي ايميدرو | (37.623) |
| خالص مطالبات نقدي ايميدرو تا تاريخ 16/6/1394 | 1.342.802 |

**ماخذ: نامه شماره 22793 مورخ 7/8/1397 ايميدرو**

همچنين در اين نامه آمده است كه با توجه به پيگيري­هاي مجدد ايميدرو از سازمان خصوصي­سازي، صرفاً مبلغ 19 ميليارد ريال از مانده بانك مجتمع هرمزال نزد بانك سپه بندر عباس دريافت گرديده و علي­رغم شفافيت مالكيت ايميدرو بر دارايي­هاي مذكور و تاييد سازمان خصوصي­سازي، شركت فرو آلياژ گنو از تسويه اين مطالبات خودداري مي­كند.

#### 2-2-2- بدهي‌‌هاي خريدار بابت شركت آلومينيوم المهدي

##### الف. تسهيلات مربوط به بانك اقتصاد نوين[[14]](#footnote-14)

در خصوص عدم پرداخت اقساط بانك اقتصاد نوين توسط خريدار (تسهيلات دريافت شده توسط شركت آلومينيوم المهدي با ضمانت ايميدرو در سال 1388 پيش از واگذاري)، در نامه شماره 21270 مورخ 13/8/1397 سازمان خصوصي­سازي به جلسه مورخ 25/10/1396 در محل سازمان ايميدرو با حضور نمايندگان سازمان مذكور، بانك اقتصاد نوين و شركت فروآلياژ گنو اشاره شده است كه بر اساس اين جلسه مقرر گرديده:

اولاً ايميدرو طي نامه كتبي، مبلغ تعين شده در گزارش كارشناسي مبناي واگذاري به عنوان بدهي شركت آلومينيوم را به خريدار اعلام نمايد.

ثانياً خريدار شركت آلومينيوم المهدي تا تاريخ 2/11/1396 طي جلسه في ما بين با بانك اقتصاد نوين، نسبت به تعيين تكليف و پرداخت بدهي خود اقدام نمايد.

در ادامه نامه سازمان خصوصي­سازي آمده است كه نحوه ايفاي تعهدات بانكي جزء تعهدات قراردادي خريداران نمي­باشد و بر اساس متن قرارداد واگذاري، سازمان خصوصي‌‌سازي مكلف به عدم آزادسازي سهام و اموال مورد توثيق با تعيين تكليف مطالبات شركت مادرتخصصي مي‌‌باشد. اين در حالي است كه آزادسازي سهام موكول به اتمام پرداخت اقساط خريد بنگاه بوده و تا سال 1401 به طول خواهد انجاميد. در اين صورت، خريدار مي‌‌تواند به راحتي پرداخت اقساط تسهيلات مذكور را به تعويق بياندازد كه از محل آن، دولت متضرر خواهد شد.

##### ب. مطالبات ايميدرو از شركت آلومينيوم المهدي

ميزان طلب ايميدرو از شركت آلومينيوم المهدي بابت تسهيلات دريافتي اين شركت از سازمان، بانك‌ها و ساير حساب­هاي في­مابين در نامه شماره 22793 مورخ 7/8/1397 ايميدرو، مجموعاً مبلغ 5.783.439 ميليون ريال به شرح جدول شماره 4 ذكر شده است:

جدول 5: ميزان مطالبات ايميدرو از شركت آلومينيوم المهدي

|  |  |
| --- | --- |
| **شرح** | **مبلغ- ميليون ريال** |
| حساب­ها و اسناد دريافتني | 72.628 |
| برداشت­هاي بانكي از حساب سازمان بابت ضمانت شركت و تتمه قرارداد جعاله بانك صنعت و معدن بابت بدهي به BHF | 488.098 |
| اصل تسهيلات اعطايي به شركت | 1.262.112 |
| جريمه تسهيلات اعطايي (به روز شده تا پايان شهريور ماه 1397) | 1.825.410 |
| تسهيلات ارزي بانك صنعت و معدن با ضمانت سازمان- بدون احتساب جرائم و تسعير ارز | 2.135.191 |
| جمع | 5.783.439 |

**ماخذ: نامه شماره 22793 مورخ 7/8/1397 ايميدرو**

همچنين مقدار آند باتس كه مورد ارزيابي قرار نگرفته، طبق توافقات به عمل آمده 104.000 تن بوده كه تا كنون مقدار 60.000 تن از محل دپوي معرفي شده بارگيري و در محوطه منطقه ويژه اقتصادي صنايع معدني و فلزي خليج فارس جهت تفكيك مواد زائد (خاك، بلوك سيماني، قطعات فلزي، پلاستيك و ...) تخليه شده است كه با توجه به روند جداسازي مواد زائد، مقدار باتس تفكيك شده حدود 40.000 تن برآورد مي­شود. با عنايت به پيگيري­هاي مكرر ايميدرو از خريدار براي معرفي دپوي جديد براي ادامه بارگيري باتسها تا تكميل سهم متعلق به ايميدرو،‌ خريدار از تحويل باقيمانده باتس­ها خودداري مي­كند.

#### 3-2-2- ساير بدهي‌‌هاي خريدار

##### الف. بدهي به سازمان تامين اجتماعي

بر اساس گزارش‌‌هاي موجود، ميزان بدهي شركت آلومينيوم المهدي و مجتمع هرمزال به سازمان تامين اجتماعي از سال 1393 تا تيرماه سال 1397، مبلغ 239.470.360.551 ريال (حدود 9/23 ميليارد تومان) مي‌‌باشد.

##### ب. بدهي به برق منطقه‌‌اي هرمزگان

ميزان بدهي به برق منطقه‌‌اي هرمزگان تا تير ماه سال 1397 با احتساب تهاتر صورت گرفته با مطالبات، مبلغ 103.647.916.540 ريال (حدود 10 ميليارد تومان) است.

##### ج. بدهي به سازمان امور مالياتي

ميزان بدهي مالياتي «تشخيصي» شركت آلومينيوم المهدي طي سال‌‌هاي 1393 تا دوره دوم سال 1396، بالغ بر 8/13 ميليارد تومان است.

##### 3- تجزيه و تحليل وضعيت شركت بعد از واگذاري

در خصوص وضعيت شركت آلومينيوم المهدي پس از واگذاري (برگزاري مزايده در اسفند 1393 و امضاي قرارداد واگذاري در شهريور 1394)، سوالات و انتقادات بسياري از سوي نمايندگان محترم مجلس، نهادهاي نظارتي و كاركنان شركت مذكور مطرح شده است. در جدول شماره 5، اطلاعات مربوط به زيان انباشته شركت، سود (زيان) خالص، مقدار فروش و وضعيت اشتغال به تفكيك براي سال­هاي 1390 تا 1396 ارائه شده است. بر اين اساس، زيان انباشته شركت در سال­هاي 1391 و 92 روند كاهش و طي سال­هاي 1393 الي 1395 روند افزايشي و مجددا در سال 1396 كاهش يافته است**. با توجه به آنكه سرمايه ثبت شده شركت مذكور1.621.513 ميليون ريال است، زيان انباشته شركت در پايان سال 1396، 3/3 برابر سرمايه ثبت شده آن است.**

جدول 6: اطلاعات مربوط به وضعيت شركت آلومينيوم المهدي طي سال­هاي 96-1390

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **زيان انباشته (ميليون ريال)** | **سود (زيان) خالص (ميليون ريال)** | **فروش (تن)** | | | **اشتغال (نفر)** | | |
| **صادراتي** | **داخلي** | **مجموع** | **دائم** | **موقت** | **مجموع** |
| 1390 | 5.205.564 | (1.090.913) | 89.812 | 26.704 | 116.516 | 74 | 1253 | 1327 |
| 1391 | 4.680.791 | 525.743 | 78.945 | 30.909 | 109.854 | 73 | 1302 | 1375 |
| 1392 | 4.549.000 | 131.791 | 106.039 | 10.375 | 116.414 | 72 | 1295 | 1367 |
| 1393 | 4/503.672 | 45.328 | 85.829 | 32.511 | 118.340 | 76 | 1300 | 1376 |
| 1394 | 5.547.031 | (1.043.386) | 58.298 | 32.897 | 91.825 | 76 | 1244 | 1320 |
| 1395 | 5.917.094 | (370.063) | 41.060 | 107.234 | 148.294 | 53 | 2152 | 2205 |
| 1396 | 5.389.425 | 858.485 | -[[15]](#footnote-15) | - |  | - | - | 2189 |

**ماخذ: صورت­هاي مالي شركت آلومينيوم المهدي**

شركت در سال 1390 زيانده بوده و پس از آن طي سال­هاي 1391 الي 1393 وارد كانال سوددهي شده و در سال­هاي 1394 و 1395 مجددا زيانده شده است. فروش شركت (مجموع فروش داخلي و صادراتي) نيز طي سال­هاي 1390 الي 1396 با نوساناتي همراه بوده است ولي متاسفانه در سال 1394، مقدار فروش به زير 100 هزار تن رسيده است. نكته قابل توجه ديگر در خصوص فروش، كاهش چشمگير فروش صادراتي طي سال­هاي اخير بوده است. با توجه به اطلاعات فوق مشخص مي‌گردد كه شركت آلومينيوم المهدي در سال­هاي 1394 و 1395 (سال واگذاري و يكسال پس از واگذاري)، با زيان شديد و كاهش فروش مواجه بوده است.

بر اساس گزارش سازمان بازرسي كل كشور، تعداد كاركنان شركت آلومينيوم المهدي بر اساس بند 11 ماده 8 قرارداد واگذاري، 1376 نفر و تعداد كاركنان شاغل در طرح هرمزال 493 نفر (در مجموع 1860) بوده است. حسب بررسي­هاي به عمل آمده بر اساس گزارش يافته­هاي عيني بازرسي­هاي انجام شده توسط سازمان خصوصي­سازي، تعداد كاركنان دو مجموعه طي سال­هاي پس از واگذاري به شرح رديف اول جدول شماره 6 بوده است. با توجه به اين جدول، تغييرات سطح اشتغال در شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال نسبت به زمان واگذاري، انحراف معني­داري كه مويد نقض تعهدات خريدار باشد، نداشته است.

**جدول 7: تعداد كاركنان شاغل در شركت آلومينيوم المهدي و طرح هرمزال بعد از واگذاري**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| رديف | شرح | نيمه دوم سال 1394 | نيمه اول سال 1395 | نيمه دوم سال 1395 | نيمه اول سال 1396 |
| 1 | تعداد كاركنان بر اساس گزارش بازرسي ويژه | 1796 | 1726 | 1358 | 2202 |
| 2 | تعداد كاركنان بر اساس استعلام سوابق بيمه | 1785 | - | 2057 | 2226 |

**ماخذ: نامه 106228 مورخ 15/5/1397 سازمان بازرسي كل كشور**

با توجه به گزارش سازمان بازرسي كل كشور، تجزيه و تحليل وضعيت شركت در سال‌‌هاي 94 و 95 نشان مي‌‌دهد كه:

(1) سرمايه در گردش شركت همواره منفي بوده، به اين معنا كه بدهي‌‌هاي جاري شركت از دارايي‌‌هاي جاري آن بيشتر است.

(2) نسبت آني شركت بسيار پايين بوده و بيانگر آن است كه اگر در لحظه تصميم به پرداخت تمام بدهي‌‌ها گرفته شود، منابع شركت كفايت لازم براي اين موضوع را ندارد.

(3) نسبت بدهي تغيير مشهودي نداشته ليكن همواره مقدار آن از يك بزرگتر بوده كه بيانگر پيشي گرفتن مجموع بدهي‌‌هاي شركت از دارايي‌‌هاي آن است.

(4) فعاليت عملياتي شركت با زيان همراه بوده است كه بيانگر بهاي تمام شده بالاي محصولات توليدي شركت است.

(5) بازده فروش شركت منفي بوده و نشان مي‌‌دهد كه نه تنها سودي از فروش محصولات حاصل نشده بلكه به شركت زيان نيز وارد شده است.

(6) مقدار منفي نسبت بازده دارايي شركت نشان دهنده وضعيت نامطلوب به كارگيري دارايي‌‌هاي شركت است.

## 4- جمع‌بندي

خريدار تلاش خود را صرفاً بر اجراي تعهدات قراردادي متمركز نموده است و در خصوص ساير تعهدات غير قراردادي (مانند تسهيلات دريافتي توسط شركت المهدي با ضمانت ايميدرو قبل از واگذاري، تحويل 19 هزار تن شمش آلومينيوم به ايميدرو و ...)، خريدار دغدغه‌‌اي براي ايفاي تعهدات خود ندارد. چرا كه اولاً در نتيجه عدم ايفاي اين تعهدات ضرر و زيان چنداني متوجه خريدار نمي‌‌شود و ثانياً ضمانت اجرايي خاصي نيز براي اين دسته از تعهدات از سوي سازمان خصوصي‌‌سازي در نظر گرفته نشده است.

بر اساس گزارش ديوان محاسبات كشور، سازمان خصوصي­سازي با توجه به راي هيئت داوري مي‌بايست به تكاليف قانوني خود از جمله بند 7 ماده 12 و ماده 11 قرارداد 11309 موضوع واگذاري طرح هرمزال و همچنين بند 8 ماده 12 قرارداد 11310 موضوع واگذاري شركت آلومينيوم المهدي مبني بر دريافت مطالبات از طريق راهكار مذكور در ماده 48 قانون محاسبات عمومي و يا اعمال ماده 11 قرارداد مذكور مبني بر فسخ و اقاله قرارداد عمل نمايد كه تاكنون اين امر محقق نگرديده است.

بنابراين عملكرد سازمان خصوصي‌‌سازي در خصوص عدم نظارت بر وصول اقساط بيمه ساچه، عدم در نظر گرفتن ضمانت اجرايي لازم براي ساير تعهدات خريدار كه در گزارش به آن اشاره شد، عدم لحاظ ضمانت اجرايي لازم براي تعهدات خريدار در قرارداد واگذاري و همچنين عدم نظارت بر پرداخت بدهي به سازمان تامين اجتماعي، سازمان امور مالياتي و برق منطقه‌‌اي هرمزگان و عدم اجراي مفاد جزءهاي 13 و 15 بند الف ماده 4 "دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاري" (مصوب 17/5/1389)، مورد سؤال است.

# ب- پالايشگاه كرمانشاه

واگذاري شركت پالايش نفت كرمانشاه در اواخر سال 1395 صورت پذيرفت كه از همان ابتداي واگذاري، با ابهامات و اعتراضات فراواني رو به رو بوده و نمايندگان مجلس شوراي اسلامي در بخش­هاي مختلف فرآيند واگذاري، نقدهايي را وارد كرده­اند كه در نتيجه اين اعتراضات، موضوع "تحقيق و تفحص از نحوه واگذاري پالايشگاه كرمانشاه به بخش خصوصي" در دستور كار مجلس شوراي اسلامي قرار گرفت.

## 1- نگاهي به روند واگذاري پالايشگاه كرمانشاه

پس از تصويب قانون اجراي سياست­هاي كلي اصل (44) قانون اساسي و با تصويب آيين­نامه اجرايي "تشخيص، انطباق و طبقه­بندي فعاليت­ها و بنگاه­هاي اقتصادي" مصوب 7/6/1388، شركت پالايش نفت كرمانشاه در فهرست بنگاه­هاي قابل واگذاري گروه (2) ماده 2 قانون مذكور قرار گرفت و بر اين اساس، مي­بايست حداقل 80 درصد سهام اين شركت به بخش غير دولتي واگذار گردد. 40 درصد سهام شركت مذكور بر اساس تصويب­نامه شماره 128 مورخ 12/11/1386 ستاد مركزي سهام عدالت و تصويب­نامه شماره 93237 مورخ 6/5/1388 هيئت وزيران، به طرح توزيع سهام عدالت اختصاص يافت. شايان ذكر است كه بر اساس مصوبه 115660 مورخ 27/11/1395 هيأت وزيران، بيست درصد از سهام شركت‏ پالايش نفت كرمانشاه از فهرست شركت‌هاي واگذارشده به طرح توزيع سهام عدالت خارج شد تا در اجراي بند (ب) ماده (۳) قانون اجراي سياست هاي كلي اصل (۴۴) قانون اساسي به عنوان سهم بيست درصد (۲۰ %) دولت از ارزش فعاليت‏­هاي پالايش نفت توسط شركت ملي پالايش و پخش فرآورده‏ هاي نفتي ايران اداره شود.

بر اساس مصوبات شماره­هاي 258320 الي 258328 مورخ 28/12/1390 هيأت وزيران نيز، 55 درصد از سهام شركت مذكور در اجراي بندهاي 18 و 31 قانون بودجه سال 1390 كل كشور، بابت ردديون دولت به بانك­هاي عامل (پست بانك، تجارت، مسكن، صادرات، ملت، سپه، توسعه صادارت، ملي ايران و رفاه كارگران) منتقل گرديد اما سازمان خصوصي­سازي طي نامه به شماره 6835 مورخ 25/3/1393، موضوع مذكور را غير قطعي اعلام نموده و بر اين اساس، 60 درصد از سهام شركت مذكور را مجدداً در سال 1393 در ليست واگذاري قرار داد. اين در حالي است كه مصوبه­هاي هيئت وزيران به شماره­هاي 258320 الي 258328 در خصوص واگذاري حقوق مالكانه پالايشگاه، بر اساس مصوبه شماره 155808/ت52304 مورخ 26/11/1394 هيئت وزيران لغو گرديد و سازمان خصوصي­سازي قبل از لغو مصوبات مربوط به واگذاري پالايشگاه كرمانشاه بابت ردديون، اقدام به عرضه آن در سال 1393 كرده است.

بر اساس تصويبنامه شماره 178143 مورخ 29/10/1393 هيأت واگذاري، عرضه 60 درصد از سهام پالايشگاه كرمانشاه به قيمت پايه هر سهم 76.235 ريال (مجموعاً به ارزشي بالغ بر 6.169.483 ميليون ريال) بر اساس ارزش روز خالص دارايي­ها به صورت نقد و اقساط (شامل 25 درصد نقد و مابقي در اقساط 5 ساله طي 10 قسط) از طريق فرابورس مورد تصويب قرار گرفت. اما عرضه مذكور موفقيت آميز نبوده و سهام 60 درصدي پالايشگاه كرمانشاه در تاريخ 19/11/1393 فروخته نشد.

هيأت واگذاري مجدداً در تصويبنامه شماره 33403 مورخ 25/11/1394، عرضه 60 درصدي سهام پالايشگاه كرمانشاه را به قيمت پايه هر سهم 42.042 ريال (مجموعاً به ارزشي بالغ بر3.402.421 ميليون ريال) بر اساس ميانگين ارزش روز خالص دارايي­ها و ارزش ويژه دفتري به صورت نقد و اقساط (شامل 10 درصد نقد و مابقي اقساط 8 ساله طي 16 قسط و با يكسال تنفس) از طريق فرابورس مورد تصويب قرار دادند اما عرضه مذكور مجدداً موفقيت­آميز نبوده و سهام پالايشگاه كرمانشاه در تاريخ 16/1/1395 فروخته نشد.

در نهايت هيأت واگذاري طي مصوبه شماره 161733 مورخ 1/9/1395، واگذاري 60 درصد از سهام پالايشگاه كرمانشاه (به تعداد 80.927.160 سهم) را با قيمت پايه هر سهم به مبلغ 22.183 ريال (در مجموع به ارزشي بالغ بر 1.795.207 ميليون ريال) بر اساس ميانگين ارزش روز خالص دارايي­ها و ارزش بازدهي به صورت نقد و اقساط (شامل 10 درصد نقد و مابقي در اقساط 8 ساله طي 16 قسط و تنفس يكساله بدون احتساب سود فروش اقساطي) از طريق فرابورس يا مزايده مورد تصويب قرار داد. با برگزاري مزايده مورخ 20/10/1395 توسط سازمان خصوصي­سازي، "شركت پخش تجارت گستر بيستون" با پيشنهاد مبلغي بالغ بر 210 ميليارد تومان به عنوان برنده مزايده اعلام شد و قرارداد واگذاري طي نامه شماره 24811/40 مورخ 11/11/1395 به خريدار ابلاغ شد. بر اساس اين قرارداد 57 درصد سهام پالايشگاه كرمانشاه (با كسر 3 درصد سهام ترجيحي) به تعداد 76.880.802 سهم، در مجموع به ارزش 3.204.425 ميليون ريال با شرايط زير به خريدار واگذار گرديد:

* 10 درصد ثمن معامله به صورت نقدي (معادل 199.500 ميليون ريال)
* 90 درصد ثمن معامله غير نقدي (معادل 1.795.500 ميليون ريال)، ده ساله (20 قسط به فاصله هر 6 ماه) با نرخ 11 درصد فروش اقساطي (سود فروش اقساطي معادل 1.209.425 ميليون ريال)

**جدول 8: روند قيمت­گذاري شركت پالايشگاه نفت كرمانشاه توسط كارشناسان رسمي و هيأت واگذاري**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| نوبت و تاريخ عرضه | روش | ارزش پايه هر سهم بر اساس گزارش كارشناسان رسمي- ريال | | | | قيمت پايه مصوب هيئت واگذاري | | | نتيجه عرضه |
| ارزش اسمي | ارزش ويژه دفتري | ارزش بازدهي | ارزش روز خالص دارايي­ها | مبناي تصويب | ارزش پايه هر سهم (ريال) | ارزش پايه كل (ميليون ريال) |
| اول  19/11/93 | فرابورس | 1.000 | 19.177 | 43.418 | 76.235 | ارزش روز خالص دارايي­ها | 76.235 | 6.169.483 | عدم متقاضي |
| دوم  16/1/95 | فرابورس | 1.000 | 13.738 | 8.942 | 70.347 | ميانگين ارزش روز خالص دارايي­ها و ويژه دفتري | 42.043  \*(23/47-درصد) | 3.402.421 | عدم متقاضي |
| سوم  1/9/95 | فرابورس | 1.000 | 10.479- | - | 44.366 | ميانگين ارزش روز خالص دارايي­ها و بازدهي | 22.183  \*(1/70- درصد) | 1.795.207 | عدم متقاضي |
| چهارم  20/10/95 | مزايده | 1.000 | 10.479- | - | 44.366 | ميانگين ارزش روز خالص دارايي­ها و بازدهي | 22.183  (1/70- درصد) | 1.795.207 | فروش |

\*: اعداد داخل پرانتز، درصد كاهش قيمت پايه هر سهم را نسبت به قيمت­گذاري قبلي نشان مي­دهد.

ماخذ: گزارش بررسي فرآيند و نحوه واگذاري شركت پالايشگاه نفت كرمانشاه، ديوان محاسبات كشور، پيوست نامه 39714 مورخ 31/2/1397

لازم به ذكر است موعد پرداخت اقساط بخش غير نقد به همراه سود فروش اقساطي در مجموع به مبلغ 3.004.925 ميليون ريال طي 20 قسط به فاصله هر 6 ماه (اولين قسط در تاريخ 24/11/1396 و بيستمين قسط در تاريخ 24/5/1406)، تعيين شده است. همچنين علاوه بر توثيق اصل سهام نزد سازمان خصوصي­سازي، برخي تعهدات ديگر نيز به عهده خريدار گذاشته شده كه در گزارش ديوان محاسبات كشور به تفصيل ارائه شده است.

همانطور كه در ابتداي اين بخش بيان شد، 40 درصد از سهام پالايشگاه كرمانشاه به طرح توزيع سهام عدالت اختصاص پيدا كرده بود كه 20 درصد آن بر اساس تصويبنامه هيئت وزيران در اسفند ماه سال 1395 و 20 درصد ديگر آن بر اساس تصویب نامه شماره 188710 مورخ 1/9/1396 شوراي عالي اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 قانون اساسي از پورتفوي سهام عدالت خارج شد. نكته مهمي كه بايد به آن توجه كرد اين است كه 20 درصد سهام خارج شده شركت پالايش نفت كرمانشاه از سبد سهام عدالت بر اساس مصوبه شوراي عالي اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 نيز طي يك قرارداد الحاقي 2 به تاريخ 27/12/1396 به شركت پخش تجارت گستر بيستون واگذار گرديده است، بدون آنكه براي واگذاري 20 درصدي سهام مزايده­اي برگزار شود.

## 2- بررسي محورهاي بررسي نحوه واگذاري پالايشگاه كرمانشاه

### 1-2- عدم اجراي قوانين و مقررات در خصوص اهليت خريدار

**نظر ديوان محاسبات و سازمان بازرسي كل كشور**

به استناد دستورالعمل اجرايي "روش انتخاب مشتريان استراتژيك و احراز و پايش اهليت مديريتي" مصوب 4/5/1393، بنگاه­هايي كه داراي يك يا برخي از ويژگي­هاي مندرج در بندهاي ذيل ماده (1) دستورالعمل مذكور باشند، استراتژيك محسوب شده و سازمان خصوصي­سازي **مي­تواند** قبل از واگذاري بلوك كنترلي و مديريتي بنگاه­هاي استراتژيك، انتخاب و تعيين مشتريان استراتژيك را به هيأت واگذاري پيشنهاد نمايد تا در صورت تصويب هيأت واگذاري، انتخاب خريدار (مشتريان استراتژيك و هيأت مديره و مديران منصوب آنان) بر طبق شرايط مقرر در ماده 3 دستورالعمل مذكور مورد عمل قرار گيرد. بر اين اساس، ملاحظه مي­شود كه در دستورالعمل انتخاب مشتريان استراتژيك، تكليفي براي سازمان خصوصي­سازي تعيين نشده و سازمان مذكور **مي­تواند** موضوع انتخاب مشتريان استراتژيك را به هيأت واگذاري پيشنهاد نمايد، اين در حالي است كه چنانچه بنگاهي ويژگي استراتژيك را داشته باشد، با عدم پيشنهاد آن به هيأت مذكور عملاً بررسي صلاحيت خريدار در بنگاهي كه توليد كننده محصولات مورد مصرف همگان و داراي فن آوري خاص، پيچيدگي و حساسيت فعاليت خاص است، ناديده گرفته مي­شود.

لازم به ذكر است كه مطابق ماده (3) دستورالعمل "روش انتخاب مشتريان استراتژيك و احراز و پايش اهليت مديريتي"، در صورت تصويب هيأت واگذاري در خصوص ويژگي­هاي خاص بنگاه مورد واگذاري و خريدار آن، مشتريان استراتژيك و هيأت مديره و مدير عامل منصوب آنان بنا به تشخيص كارگروه فني موضوع دستورالعمل مذكور، بايد حداقل شرايط زير را داشته باشد: 1- داشتن برنامه حداقل 5 ساله براي مديريت و توسعه بنگاه، 2- **داشتن حداقل 5 سال سابقه فعاليت در زمينه بنگاه مورد واگذاري**، 3- داشتن تخصص و توان مالي، اقتصادي، فني يا حرفه­اي متناسب با فعاليت بنگاه، 4- عدم سوء پيشينه و محكوميت­هاي كيفري موضوع ماده (62) مكرر قانون مجازات اسلامي شامل محكوميت قطعي به ورشكستگي به تقصير يا تقلب.

بنابراين در مورد نحوه واگذاري پالايشگاه كرمانشاه به دليل عدم پيشنهاد از سوي سازمان خصوصي­سازي در تعيين مشتريان استراتژيك به هيأت واگذاري، عملاً اين موضوع ناديده گرفته شده و در نهايت "شركت پخش تجارت گستر بيستون" به عنوان برنده مزايده اعلام شد. شركت مذكور در تاريخ 29/6/1394 با شماره ثبت 483072، به شناسه ملي 14005236395، به صورت سهامي خاص و با سرمايه 500 ميليون ريال با واريز نقدي 35% از سرمايه ثبت شده از سوي سهامداران حقيقي در كرمانشاه تاسيس گرديده است. در اساسنامه شركت مزبور، هدف از تاسيس آن تهيه و توليد فرآورده­هاي لبني، گوشتي، حبوبات و ... آمده است. سوالي كه مطرح مي­شود اين است كه كه خريدار يعني "شركت پخش تجارت گستر بيستون" چگونه قادر به تملك و مديريت شركت فوق تخصصي پالايشگاه كرمانشاه خواهد بود در صورتي كه هيچ سابقه فعاليتي در زمينه بنگاه موضوع واگذاري را نداشته است**؟**

بنابراين با توجه به اينكه دستورالعمل اجرايي "روش انتخاب مشتريان استراتژيك و احراز و پايش اهليت مديريتي" سازمان خصوصي­سازي را **مكلف** به ارائه پيشنهاد انتخاب و تعيين مشتريان استراتژيك در بنگاه­هاي استراتژيك نكرده است، عملاً مغايرتي با قانون در خصوص اين موضوع احصا نگرديده و مشكل اصلي خلأ قانوني در مكلف نمودن سازمان خصوصي­سازي و هيأت واگذاري در تعيين مشتريان استراتژيك است. اگر چه به موجب تبصره­هاي (1) و (2) ذيل بند «الف» ماده (40) قانون اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 قانون اساسي، بايد مصوبات شوراي عالي اجراي سياست­ها در اجراي اصول (85) و (138) ‌قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران براي رياست مجلس شوراي اسلامي ارسال گردد و در صورت اعلام مغايرت از سوي رئيس مجلس شوراي اسلامي، شوراي مذكور موظف به اصلاح يا لغو مصوبات خود است، اما عملاً مغايرتي با قانون از سوي مجلس شوراي اسلامي اعلام نشده است.

پيشنهاد ارائه شده در گزارش­ ديوان محاسبات كل كشور براي جلوگيري از بروز مواردي مانند مسائل ايجاد شده در واگذاري پالايشگاه كرمانشاه، بازنگري و اصلاح مصوبات مرتبط با موضوعات "تعديل قيمت پايه شركت­هاي در حال واگذاري" و "روش انتخاب مشتريان استراتژيك و احراز و پايش اهليت مديريتي" است. همچنين قانونگذار در مباحث مختلف خصوصي‌سازي، اختيارات ويژه و گسترده­اي (براي مثال مواد (40) و (42) قانون اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 قانون اساسي) را به هيأت واگذاري و شوراي عالي اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 قانون اساسي واگذار نموده است كه نيازمند بازنگري از سوي مجلس شوراي اسلامي است.

### 2-2- قيمت­گذاري غير واقعي سهام شركت پالايشگاه كرمانشاه

**نظر ديوان محاسبات**

به استناد ماده 2 آيين­نامه اجرايي "شيوه­هاي قيمت­گذاري بنگاه­ها و نحوه اعمال شيوه­هاي مذكور در همين چارچوب" مصوب 20/12/1387 شوراي عالي اجراي سياست­هاي كلي اصل چهل­وچهارم قانون اساسي، آن گروه سهام قابل واگذاري كه داراي بازار فعال است طبق روش اول (روش بازار) و بقيه سهام قابل واگذاري طبق ساير روش­هاي مندرج در ماده مذكور قيمت­گذاري مي­شوند. در اين ماده در مجموع 4 روش­ براي قيمت­گذاري نام برده شده كه عبارتند از: 1- روش بازار (استفاده از قيمت­هاي بورس اوراق بهادار)، 2- روش سودآوري (بازدهي)، روش ارزش خالص دارايي­هاي شركت و 4- روش ارزش اسمي يا ارزش خالص دفتري دارايي­ها (ارزش ويژه) يا هر روش مناسب ديگر به شرط **جزيي بودن ميزان يا ارزش سهام.** از طرفي در بند الف ماده 3 آيين­نامه مذكور، در خصوص صلاحيت هيأت واگذاري جهت تعديل قيمت پايه، آمده است كه چنانچه براي سهام عرضه شده خريداري به قيمت پايه سهام وجود نداشته باشد، هيأت واگذاري براي مزايده­هاي بعدي، قيمت­هاي پايين­تري را انتخاب و اعلام مي­كند؛ اما در ماده مذكور، **هيأت واگذاري در تعديل قيمت پايه مكلف به رعايت حداكثر دامنه كاهش قيمت نشده است**. به بيان ديگر هيأت واگذاري مي­تواند تا قيمتي كه مشتري حاضر به خريد شركت در حال واگذاري باشد، اقدام به كاهش قيمت پايه نمايد. بنابراين از اين حيث تخلفي از سوي سازمان خصوصي­سازي صورت نگرفته است.

**نظر سازمان بازرسي كل كشور**

**ارزيابي كارشناسان رسمي دادگستري مورخ 30/8/1393:** سازمان خصوصي­سازي جهت تعيين قيمت پايه سهام شركت پالايش نفت كرمانشاه، نسبت به ارزيابي دارايي­هاي شركت از طريق كارشناسان رسمي دادگستري در رشته­هاي برق، ماشين آلات و تجهيزات، وسائط نقليه، راه و ساختمان و همچنين حسابداري و حسابرسي منتهي به تايخ 30/8/1393 اقدام نمود. در اين گزارش آمده است: «ارزش 60 درصد سهام پالايشگاه كرمانشاه بر اساس روش ارزش روز خالص دارايي­ها، حدود 600 ميليارد تومان است».

**ارزيابي كارشناسان رسمي دادگستري مورخ 31/5/1395:** با توجه به عدم موفقيت سازمان خصوصي­سازي در واگذاري­هاي مورخ 19/11/1393 و 16/1/1395، اين سازمان جهت تعيين مجدد قيمت پايه سهام پالايشگاه كرمانشاه، نسبت به ارزيابي دارايي­هاي شركت از طريق كارشناسان رسمي دادگستري در رشته­هاي برق، ماشين آلات و تجهيزات، وسائط نقليه، راه و ساختمان و همچنين حسابداري و حسابرسي منتهي به تايخ 31/5/1395 اقدام نمود. اهم نكات گزارش به شرح زير است: «ارزش 60 درصد سهام پالايشگاه كرمانشاه بر اساس روش ارزش روز خالص دارايي­ها، حدود 359 ميليارد تومان است». اين در حالي است كه قيمت عرضه پالايشگاه در تاريخ 1/9/95 و از طريق فرابورس، 179 ميليارد تومان بوده است.

**فرمول پيشنهادي سازمان خصوصي­سازي در قيمت­گذاري:** همانطور كه در قسمت قبل نيز اشاره شد، هيأت واگذاري در 3 نوبت عرضه سهام پالايشگاه كرمانشاه از روش­هاي مختلفي براي قيمت­گذاري سهام مذكور استفاده كرده است. در اين خصوص از سازمان خصوصي­سازي سوال شد و معاون واگذاري سهام و بنگاه­هاي سازمان مذكور پاسخي به شرح زير ارائه كرد: **«**بررسي صورت­هاي مالي شركت و گزارشات كارشناسي، به خوبي نشان­دهنده وضعيت بحراني شركت پالايشگاه نفت كرمانشاه مي­باشد. شركت مذكور از سال 1393، به شدت وارد زياندهي شده است. (در خصوص بدهي­هاي شركت نيز اوضاع وخيم­تر بوده) بعبارتي اگر بخواهيم از مباني علمي و تحليلي به قيمت­گذاري اين سهام بپردازيم با لحاظ زياندهي مداوم عمليات شركت در هر 5 فرآورده اصلي و با لحاظ بدهي 659 ميليارد توماني و با نيروي كار 733 نفري (انباشت نيروي انساني)، شركت مي­بايست به ارزش يك ريال مورد عرضه قرار مي‌گرفت. با اين وصف، كارشناسان محترم ارزيابي سهام، ارزش روز دارايي­هاي فرسوده را 1325 ميليارد تومان و ارزش روز بدهي­ها را 659 ميليارد تومان ارزيابي نموده­اند كه خالص ارزش روز شركت براي 100 درصد سهام مورد عرضه 598 ميليارد تومان ارزيابي گرديد. با توجه به واگذاري ميزان 60 درصد از سهام، ارزش سهام مورد عرضه 398 ميليارد تومان بوده است.[[16]](#footnote-16) معهذا با توجه به عرضه­هاي ناموفق طي 2 سال اخير و با توجه به اختيارات قانوني تصريح شده در بند الف ماده 3 آيين­نامه اجرايي قيمت­گذاري بنگاه­ها، هيأت محترم در جلسه مورخ 1/8/1395 با عرضه سهام مذكور به قيمت ميانگين ارزش روز خالص درايي­ها و ارزش بازدهي اتخاذ تصميم نموده است. از ديدگاه علم سرمايه­گذاري نيز ارزش­گذاري شركتي كه ارزش بازدهي ندارد، ارزش­گذاري مناسب، ميانگين ارزش روز و ارزش بازدهي مي­باشد...

**اظهارنظر هيأت بازرسي:** روش پيشنهادي تعيين قيمت پايه سهام پالايشگاه كرمانشاه از سوي سازمان خصوصي­سازي و تصويب آن توسط هيئت واگذاري، بنا به دلايل زير با ضعف و كاستي همراه بوده است:

1. از بند الف ماده 3 آيين­نامه قيمت­گذاري بنگاه­ها اين مهم حاصل مي­شود كه هيأت واگذاري در صورتي مي­تواند نسبت به تعديل قيمت پايه اقدام نمايد كه سهام شركت مذكور، از طريق مزايده عمومي عرضه مي­شد؛ حال آنكه عرضه­هاي قبلي پالايشگاه كرمانشاه از طريق فرابورس انجام شده و بر اين اساس، تعديل قيمت پايه از جهت مزايده مورخ 20/101/1395 كه منجر به واگذاري پالايشگاه كرمانشاه شده، وفق آيين­نامه مذكور نبوده است.
2. شركت پالايشگاه نفت كرمانشاه تا سال 1392 سودده بوده و پس از سال­ها، زيان­ده شده است. بنابراين صرف دو سال زياندهي نمي­تواند مبنايي براي ناديده گرفتن ظرفيت­ها و پتانسيل شركت در قيمت­گذاري باشد.
3. سازمان خصوصي­سازي به موضوع انباشت نيروي انساني در شركت اشاره كرده است، در حالي كه در گزارش­هاي كارشناس رسمي دادگستري در ارزيابي­هاي سال­هاي 1393 و 1395 كه توسط سازمان خصوصي­سازي انجام گرفت، تصريح شده كه شركت فاقد نيروي مازاد است.
4. سازمان خصوصي­سازي از دارايي­هاي شركت با صفت "فرسوده" ياد كرده است، اين در حالي است كه ميزان استهلاك ماشين­آلات و تاسيسات در ارزيابي رسمي دادگستري و در برآورد قيمت، اعمال مي­شود. بنابراين ارزش روز خالص دارايي­هاي گزارش شده توسط كارشناس رسمي، پس از كسر استهلاك بوده است.
5. اگرچه بر اساس بند الف تصويبنامه شوراي عالي اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 قانون اساسي شماره 245305 مورخ 18/12/1395، هيأت واگذاري مي­تواند از همه روش­هاي مندرج در آيين­نامه قيمت­گذاري بنگاه­ها از جمله احتساب ميانگين ارزش روز خالص دارايي­ها يا ساير روش­هاي محاسبه شده توسط كارشناسان رسمي دادگستري استفاده نمايد اما اين تصويبنامه 3 ماه پس از قيمت­گذاري شركت پالايش نفت كرمانشاه به تصويب رسيده است و عملاً عطف به ماسبق نمي­شود.

بنابراين اولا هيئت واگذاري در انتخاب روش تعيين قيمت پايه سهام پالايشگاه كرمانشاه (كه از سوي سازمان خصوصي‌سازي پيشنهاد مي­شود) تخلف كرده و ثانياً در همه مقاطع زماني، قيمت­گذاري كارشناسان رسمي دادگستري كه از سوي سازمان بازرسي كل كشور مامور به انجام اين كار بوده­اند، بيش از قيمت اعلامي از سوي كارشناسان سازمان خصوصي‌سازي است.

### 3-2- نحوه قيمت­گذاري عرصه و زمين­هاي شركت پالايش نفت كرمانشاه

بر اساس بررسي­هاي بعمل آمده، گزارش سازمان بازرسي كل كشور و گزارش سازمان خصوصي­سازي، مشخص گرديد در مجموع 5/122 هكتار زمين در تصرف 3 شركت پالايشگاه كرمانشاه، شركت پخش فرآورده­هاي نفتي منطقه كرمانشاه و شركت خط لوله و مخابرات بوده كه سهم هر يك از آنها به ترتيب 5/87، 22 و 13 هكتار (در مجموع 5/122 هكتار) است كه متاسفانه اسناد مربوط به زمين­هاي پالايشگاه كرمانشاه قبل از واگذاري تفكيك نشده است. از حدود 87 هكتار زميني كه در تصرف شركت پالايش نفت كرمانشاه است، 74 هكتار موقوفي بوده و تنها حدود 13 هكتار آن متعلق به خود شركت است.

**نظر سازمان بازرسي كل كشور**

مبناي قيمت­گذاري در هر دو گزارش كارشناسي (گزارش كارشناسان رسمي دادگستري اعزامي از سوي سازمان بازرسي كل كشور و گزارش كارشناسان رسمي دادگستري اعزامي از سوي سازمان خصوصي­سازي)، مدارك و مستندات موجود در شركت پالايش نفت كرمانشاه بوده اما اسناد در اختيار اداره اوقاف، قديمي­تر بوده است. به دلايلي چون: 1- عدم افراز سند مالكيت كه علاوه بر شركت پالايش نفت كرمانشاه، شركت­هاي توزيع خط لوله نيز ذر زمين­هاي مذكور مستقر بوده و فعاليت مي­كنند و 2- نامشخص بودن وضعيت اسناد مالكيت زمين (اختلاف بين اداره اوقاف و شركت پالايش نفت كرمانشاه)، برآورد قيمت زمين مورد بحث، ميسر نبوده و **تا زماني كه وضعيت مالكيت زمين مشخص نگردد، هيچ يك از قيمت‌هاي كارشناسي قابل اتكا نيست** و با توجه به اينكه بخش قابل توجهي از زمين­هاي پالايشگاه، وقفي است ولي قيمت‌گذاري آنها از سوي كارشناسان رسمي به صورت ملكي صورت گرفته است، در مجموع ارزش برآورد شده عرصه، كاهش خواهد يافت.همچنين مطابق ماده (10) قانون اوقاف، ماده (10) قانون تشكيلات و اختيارات سازمان حج و اوقاف و امور خيريه و ماده (2) آيين­نامه نحوه ترتيب و وصول پذيره، هر گونه نقل و انتقال و واگذاري ثبتي عرصه­هاي وقفي، بايد با موافقت اداره كل اوقاف به عنوان متولي و با رعايت مصلحت و غبطه موقوفه و پس از طي تشريفات قانوني صورت گيرد كهاين مهم در خصوص واگذاري پالايشگاه كرمانشاه صورت نگرفته است.

در نتيجه اولاً قيمت­هاي كارشناسي پالايشگاه كرمانشاه قابل اتكا نيست زيرا وضعيت زمين­هاي آن به درستي بررسي و لحاظ نشده است، ثانياً سازمان خصوصي­سازي قبل از واگذاري پالايشگاه وضعيت زمين­هاي آن را تعيين تكليف نكرده و جلب موافقت اداره اوقاف و تشريفات قانوني لازم طي نشده است و از اين جهت سازمان مذكور در انجام صحيح وظايف خود قصور كرده است.

## 3- وجود تخلفات مديريتي در حين واگذاري

اظهار نظر هيئت بازرسي در خصوص نحوه بازاريابي سازمان خصوصي­سازي براي واگذاري پالايشگاه كرمانشاه و نحوه عقد تفاهم­نامه با متقاضي خريد شركت به شرح زير است: 1- اصلي­ترين اقدامات سازمان خصوصي­سازي در راستاي بازاريابي پالايشگاه كرمانشاه (مكاتبه با دستگاه­ها و شركت‌هاي سرمايه­گذاري معرفي شركت پالايش نفت كرمانشاه در كتاب سازمان خصوصي­سازي)، چندان اطلاق بازاريابي علمي نداشته و ناكافي ارزيابي مي­شود. 2- سازمان خصوصي­سازي جهت متعهد نمودن دولت مبني بر تامين 25 هزار بشكه نفت خام به عنوان خوراك شركت پالايش نفت كرمانشاه طي 8 سال به متقاضي خريد (مندرج در بند 10 ماده 12 قرارداد واگذاري)، از اختيار قانوني لازم برخوردار نبوده است و اين مهم از وظليف هيأت واگذاري بوده و در حدود صلاحيت اين هيأت است نه سازمان خصوصي­سازي.

به عنوان يك جمع‌بندي در اين بخش مي‌توان به دو مورد عمده اشاره داشت؛ همانطور كه در بخش اول گزارش (نگاهي به روند واگذاري پالايشگاه كرمانشاه) بيان شد، 55 درصد از سهام شركت پالايش نفت كرمانشاه بر اساس مصوبات شماره­هاي 258320 الي 258328 مورخ 28/12/1390 هيأت وزيران در اجراي بندهاي 18 و 31 قانون بودجه سال 1390 كل كشور، بابت رد ديون دولت به بانك­هاي عامل (پست بانك، تجارت، مسكن، صادرات، ملت، سپه، توسعه صادارت، ملي ايران و رفاه كارگران) منتقل گرديد. سازمان خصوصي‌سازي طي نامه به شماره 6835 مورخ 25/3/1393، موضوع مذكور را غير قطعي اعلام نموده و بر اين اساس، 60 درصد از سهام شركت مذكور را مجدداً در سال 1393 در ليست واگذاري قرار داد. اين در حالي است كه مصوبه­هاي هيئت وزيران به شماره­هاي 258320 الي 258328 در خصوص واگذاري حقوق مالكانه پالايشگاه، بر اساس مصوب شماره 155808/ت52304 مورخ 26/11/1394 هيئت وزيران لغو گرديد و سازمان خصوصي­سازي قبل از لغو مصوبات مربوط به واگذاري پالايشگاه كرمانشاه بابت ردديون، اقدام به عرضه شركت مذكور در سال 1393 كرده است كه خلاف قانون است هر چند شركت مذكور در عرضه سال 1393 فروش نرفته باشد.

دومين تخلف سازمان خصوصي­سازي واگذاري 20 درصد ديگر از سهام پالايشگاه كرمانشاه (علاوه بر 57 درصد واگذار شده در سال 1395) به همان خريدار قبلي و بدون برگزاري تشريفات قانوني و فرآيند مزايده است. بر اين اساس، سازمان خصوصي‌سازي 20 درصد سهام خارج شده شركت پالايش نفت كرمانشاه از سبد سهام عدالت بر اساس مصوبه شوراي عالي اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 را طي يك قرارداد الحاقي 2 به تاريخ 27/12/1396 به شركت پخش تجارت گستر بيستون (خريدار 57 درصد سهام) واگذار كرده است، بدون آنكه براي واگذاري 20 درصدي سهام مزايده­اي برگزار شود.

# ت. شركت ماشين­سازي تبريز، شركت ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي

در گزارش تفريغ سال 1396 ديوان محاسبات آمده است كه سازمان خصوصي­سازي در سال 1397 اقدام به واگذاري شركت­هاي ماشين­سازي تبريز و ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي بر اساس قيمت كارشناسي سال 1394 مجموعاً به ارزش 611 ميليارد تومان كرده است كه اين اقدام سازمان خصوصي­سازي مغاير با قانون ومقررات موجود بوده و موجب ضرر به بيت­المال گرديده است. در خصوص موراد مطرح شده در گزارش تفريغ ديوان محاسبات، نكاتي بر اساس گزارش تفصيلي ديوان محاسبات و نامه سازمان خصوصي­سازي، ارائه مي­گردد:

1- خلاصه روند واگذاري شركت­هاي ماشين­سازي تبريز و ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي به شرح زير است:

بر اساس نامه سازمان خصوصي­سازي، شركت­هاي ماشين­سازي تبريز و ريخته­گري ماشين سازي تبريز طي سال­هاي 1389 الي 1394 هر كدام به ترتيب 6 و 8 بار قيمت­گذاري شده و مصوبه هيئت واگذاري در خصوص قيمت را دريافت نموده­اند. ضمناً شركت ماشين­سازي تبريز از ابتدا مجموعاً 11 بار به مزايده گذاشته شد كه به دليل زيانده بودن شركت (580 ميليارد ريال زيان انباشته)، كسي متقاضي خريد نبود. در اواخر دولت دهم، واگذاري شركت ماشين­سازي تبريز به بانك صادارت بابت ردديون دولت مورد تصويب قرار گرفت كه با توجه به تعيين قيمت 1.287 ميليارد ريال، بانك صادرات از قبول شركت استنكاف كرد. در نهايت، هيئت وزيران به استناد بند (ف) تبرصه 3 قانون بودجه سال 1394 كل كشور، در تصويبنامه شماره 160539/ت 52481هـ مورخ 5/12/1394، سهام شركت­هاي ماشين­سازي تبريز و ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي با قيمت مصوب هيئت واگذاري يا منابع حاصل از فروش آنها به صندوق بازنشستگي فولاد واگذار شود. بر اساس مصوبه شماره 14653 موضوع جلسه مورخ 15/12/1394 هيئت واگذاري، مقرر گرديد منابع حاصل از فروش سهام شركت­ها و اموال مذكور در اجرای تصویب‏نـامه فـوق صرف تسويه بدهی تنخواه‏ دريافت شده صندوق بازنشستگي فولاد از خزانه‏ كل گردد.

در اين قسمت دو بحث متفاوت از سوي ديوان محاسبات و سازمان خصوصي­سازي مطرح مي­گردد. ديوان محاسبات عنوان مي­كند كه به موجب توافقنامه شماره 26618 مورخ 24/12/1394 فيمابين سازمان خصوصي­سازي و صندوق بازنشستگي فولاد، سهام دولت در شركت­ها و املاك مذكور به صندوق بازنشستگي فولاد منتقل نشده و مقرر شده است كه سازمان خصوصي­سازي از محل واگذاري سهام مذكور، تنخواه دريافتي صندوق مذكور از خزانه را تسويه نمايد. بر اين اساس، شركت­ ماشين­سازي تبريز و املاك ائل گلي كماكان متعلق به دولت (سازمان گسترش و نوسازي صنايع ايران) بوده است. اين در حالي است كه سازمان خصوصي­سازي در نامه خود مدعي است كه صندوق بازنشستگي فولاد از همان ابتدا به دليل زيانده بودن شركت و ضرورت تزريق نقدينگي براي استمرار فعاليت آن، از قبول آن امتناع داشت ولي به دليل ناچاري و اجبار با اين شرط كه سازمان خصوصي­سازي وكالت آن صندوق را براي فروش شركت­ها و اموال مذكور بپذيرد به نحوي كه صندوق متضرر نشود، مجبور به پذيراي شركت­ها و اموال مذكور شد.

با اين دو تفسير متفاوت ديوان محاسبات و سازمان خصوصي­سازي از روند واگذاري، يك ابهام جدي مطرح مي­شود: آيا سازمان خصوصي­سازي به وكالت از صندوق بازنشستگي فولاد اقدام به واگذاري شركت­هاي ماشين­سازي تبريز و ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي در سال 1397 كرده است يا اينكه بر اساس استدلال ديوان محاسبات، شركت­هاي مذكور كماكان دولتي بوده و سازمان خصوصي­سازي در واقع اقدام به واگذاري سهام دولتي نموده است؟ اگر بپذيريم كه سازمان خصوصي­سازي در واقع وكيل صندوق بازنشستگي فولاد در عرضه سهام متعلق به آنها بوده است، اين سازمان موظف به عمل بر اساس قيمت­گذاري مجدد هيئت واگذاري نبوده و مي­تواند بر اساس هر قيمتي كه مورد توافق سازمان مذكور و صندوق فولاد است (حتي قيمت­هاي مصوب واگذاري در سال 1394)، شركتها و اموال مذكور را واگذار نمايد. اما اگر بر اساس ادعاي ديوان محاسبات كه به توافقنامه شماره 26618 استناد كرده است، شركت­ها و اموال مذكور متعلق به دولت بوده و مقرر شده از محل فروش سهام آنها، تنخواه دريافتي صندوق فولاد از خزانه كل تسويه شود، بايد قيمت­گذاري مجدد اين شركت­ها و اموال در هيئت واگذاري در سال 1397 صورت مي­گرفته و بعد از آن، سازمان خصوصي­سازي اقدام به واگذاري سهام مي­كرده است.

با توجه به اينكه بر اساس مصوبه شماره 14653 موضوع جلسه مورخ 15/12/1394 هيئت واگذاري، مقرر گرديد منابع حاصل از فروش سهام شركت­ها و اموال مذكور صرف تسويه بدهی تنخواه‏ دريافت شده صندوق بازنشستگي فولاد از خزانه‏ كل گردد و واگذاري سهام از سال 1394 تا سال 1397 صورت نپذيرفته، سازمان خصوصي­سازي موظف بوده است بعد از قيمت­گذاري سهام توسط هيئت واگذاري اقدام به واگذاري آن نمايد تا صرفه و صلاح دولت در اين زمينه حفظ شود، حتي اگر قرار است سهام مورد واگذاري صرف پرداخت ديون دولت به صندوق بازنشستگي فولاد شود.

در نهايت سازمان خصوصي­سازي به **وكالت** از صندوق بازنشستگي فولاد، 28/98 درصد سهام شركت ماشين­سازي تبريز به مبلغ 3.280 ميليارد ريال، 100 درصد سهام شركت ريخته­گري ماشين­سازي تبريز به مبلغ 300 ميليارد ريال و املاك ائل گلي به مبلغ 3.300 ميليارد ريال مجموعاً به مبلغ 6.880 ميليارد ريال (اين در حالي است كه قيمت واگذاري در سال 1394، مبلغ 6.110 ميليارد ريال تعيين شده بود و ارزيابي مجددي براي قيمت­گذاري صورت نگرفت) را به صورت نقد و اقساط شامل مبلغ 400 ميليارد ريال به صورت نقد و مابقي طي 9 قسط از طريق مذاكره به آقاي قربانعلي فرخ زاد واگذار كرد و قرارداد واگذاري در تاريخ 25/2/1397 به خريدار ابلاغ گرديد.

2- عدم اهليت خريدار از ديگر مواردي است كه ديوان محاسبات در واگذاري شركت­هاي ماشين­سازي تبريز و ريخته­گري ماشين سازي تبريز و املاك ائل گلي به آن اشاره كرده است. خريدار شركت­ها و اموال مذكور يعني آقاي قربانعلي فرخ زاد به دليل مسائل ارزي در بازداشت به سر مي­برد و در آبان ماه سال 1397، دومين چك ايشان به دليل انسداد حساب برگشت خورده است.

# ث- شركت توسعه گردشگري

در گزارش تفريغ ديوان محاسبات اشاره شده است شركت توسعه گردشگري با 29 شركت استاني، 4 واحد هتل، مجتمع آب درماني سرعين، كاروانسراي شاه عباسي كرمانشاه و غار قوري قلعه، در سال 1390 به مبلغ يكصد و دو ميليارد تومان (102.000.000.000) قيمت­گذاري شد. با پيگير ديوان محاسبات، واگذاري توسط هيئت داوري ابطال و شركت مذكور مجدداً در سال 1396 به مبلغ سيصد و هشتاد و سه ميليارد تومان (383.000.000.000) ارزش­گذاري شد. علي­رغم افزايش بيش از سه برابري ارزش شركت توسعه گردشگري در سال 1396، يك قطعه زمين بيست و دو هزار متر مربعي متعلق به شركت در استان اصفهان كه حدود سيصد ميليارد تومان (300.000.000.000) ارزش داشته به مبلغ بيست و شش ميليارد و پانصد ميليون تومان (26.500.000.000) ارزش­گذاري شده است. همچنين حداقل 13 قلم از اموال و دارايي­هاي شركت در قيمت­گذاري سال 1396 لحاظ نشده و با اعتراض ديوان محاسبات، واگذاري شركت مذكور متوقف گرديد.

در خصوص موارد عنوان شده در گزارش تفريغ ديوان محاسبات، نكاتي بر اساس گزارش تفصيلي ديوان محاسبات و نامه سازمان خصوصي­سازي، به شرح زير ارائه مي­گردد:

1- آنچه بين سازمان خصوصي­سازي و ديوان محاسبات مورد توافق است، قصور و تخلف اعضاي هيئت مديره شركت توسعه گردشگري در عدم ارائه اطلاعات كافي و صحيح براي قيمت­گذاري شركت است. بر اساس "آيين­نامه شيوه قيمت­گذاري بنگاه­ها"، ارزش­گذاري سهام بر اساس اطلاعات مندرج در صورت­هاي مالي تلفيقي حسابرسي شده و مصوب مجامع عمومي و ساير مدارك كه در اجراي ماده 17 قانون اجراي سياست­هاي كلي اصل 44 قانون اساسي به كارشناسان رسمي ارائه مي­گردد، تهيه و به سازمان خصوصي­سازي ارسال مي­شود. مسئوليت تهيه صورت­هاي مالي بر عهده هيئت مديره شركت­هاست و اگر 13 قلم دارايي در صورت­هاي مالي قيد نشده باشد، قصور و كوتاهي متوجه هيئت مديره شركت خواهد بود. اين در حالي است كه سازمان خصوصي­سازي طي مكاتبا متعددي با شركت توسعه گردشگري، درخواست اعلام كليه اموال و دارايي­هاي ثبت نشده در دفاتر شركت را جهت بررسي و ارزش­گذاري نموده است.

بر اين اساس، قيمت سهام شركت با كليه دارايي­ها و بدهي­هاي اعلام شده بر اساس صورت­هاي مالي منتهي به 30/12/1395 معادل 742 ميليارد تومان قيمت­گذاري شده است اما به دليل عدم ثبت برخي از اموال و دارايي­ها در فهرست ارزيابي، ديوان محاسبات طي نامه 100/51700 مورخ 14/12/1396 درخواست توقف واگذاري تا تعيين تكليف و ارائه صورت­هاي مالي دقيق توسط سازمان ميراث فرهنگي، صنايع دستي و گردشگري صادر شده است. طبق اطلاعات واصله توسط ديوان محاسبات و سازمان خصوصي­سازي، مديران شركت به دليل عدم برگزاري مجمع عمومي براي تصويب صورت­هاي مالي منتهي به 29/12/1396 مدرك نهايي را براي ارائه قيمت كارشناسي شده به هيئت واگذاري ارائه نمي­كنند و جا دارد عدم همراهي و كارشكني مسئولين مربوطه در شركت مذكور مورد سوال قرار گيرند.

# ج- شركت هپكو

## 1- خلاصه‌ای از فرایند واگذاری

در تاریخ 27/08/ 1385 معادل 72/60 درصد از سهام شرکت هپکو با قیمت پایه 1,603 ریال برای هر سهم انتشار یافت و نهایتاً شرکت **واگن‌سازی کوثر** در تاریخ 28/11/1385 هر سهم را به مبلغ 3,500 ریال و ارزش کل 704 میلیارد ریال (176 میلیارد ریال نقدی و الباقی در اقساط 18 ماهه) خریداری کرد. به دنبال تعويق در پرداخت سه قسط از اقساط قرارداد، اقدام حقوقي از سوي سازمان خصوصي‌سازي عليه خريدار با طرح در هيأت داوري در تاريخ 27/03/1387 آغاز و فروش سهام در وثيقه خريدار در دستور كار سازمان خصوصي‌سازي قرار مي‌گيرد. خریدار استمهال و تنفس سه ساله درپرداخت اقساط را درخواست مي‌نمايد که هیئت واگذاری پس از تهيه گزارش توسط كارشناس مستقل، با توجه به مشكلات نقدينگي و عدم توانايي خريدار در پردخت اقساط معوقه با احتساب سود فروش اقساطي به نحویکه کلیه اقساط معوقه حداکثر تا تاریخ 28/11/1388 پرداخت شود با اين درخواست موافقت مي‌نمايد. به دنبال عدم تسویه مجدد اقساط از سوی خریدار، سازمان خصوصی‌سازی اقدام به اقامه دعوی نموده و هیئت داوري در تاریخ 17/06/1389 رأی به محکومیت خریدار و پرداخت 748,688,390,444 ریال شامل اصل و خسارت تأخیر در تأدیه داد.

لازم به ذكر است كه سازمان خصوصي‌سازي به استفاده از وكالتنامه در اختيار، طي سه نوبت در تاريخ‌هاي 05/06/1390 و 21/09/1390 و 23/11/1390، سهام در وثيقه را عرضه نموده كه متقاضي نداشته است. با توجه به انقضاي مهلت وكالت‌نامه ارائه شده از سوي خريدار در تاريخ 05/12/1391، امكان استفاده از وكالت‌نامه در حال حاضر وجود ندارد.

هیأت وزیران در تاریخ 28/12/1391، 72/60 درصد از سهام این شرکت را به وكالت از خريدار و بواسطه عدم ايفاي تعهدات قراردادي، بابت رد دیون به وزارت دفاع و پشتيباني نيروهاي مسلح واگذار نمود که با اعلام مغایرت از سوی مجلس شواري اسلامي در تاريخ 25/10/1392، اين مصوبه به موجب تصويب‌نامه هيئت وزيران در تاريخ 26/11/1394 لغو گردید.

همچنين درخواست خريدار در قالب دو نامه در تاريخ‌هاي 29/11/1392 و 05/12/1392 مبني بر پرداخت بدهي در قالب اقساط به مدت 5 سال به صورت پلكاني و اعمال بخشودگي سود و جرائم متعلقه از سوي هيأت عامل سازمان خصوصي سازي مورد موافقت قرار نگرفت.

سازمان خصوصي‌سازي به منظور پيگيري وصول مطالبات دولت نسبت به اعمال ماده 48 قانون محاسبات عمومي كشور، در تاريخ 10/06/1393، از طريق اداره وصول و اجراي احكام مالياتي شهر اصفهان (محل ثبت شركت واگن‌سازي كوثر) اقدام نمود كه تاكنون نتيجه‌اي در اين خصوص به دست نيامده است (شركت واگن‌سازي كوثر علاوه بر بدهي مذكور، بابت ماليات سنوات 86 لغايت91، مبلغ 7,450 ميليون ريال نيز بدهي مالياتي داشته است).

خریدار در تاریخ 09/12/1393 با عنوان نمودن مشكلاتي از جمله شروع تحريم‌هاي سنگين اقتصادي، كمبود اعتبارات عمراني،‌ صدور مجوز واردات ماشين‌آلات توسط هيئت دولت و همچنين افزايش زيان انباشته شركت هپكو، درخواست اقاله قرارداد را مطرح می‌کند که شرایط مطرح شده از سوی سازمان در این مورد را نمی‌پذیرد. اي شرايط عبارت بودند از:

* انصراف خريدار از مطالبه پرداختي‌هاي صورت پذيرفته بابت حصه نقدي و اقساط قراردادي.
* استرداد كليه سودهاي سهام دريافتي از شركت توسط خريدار با احتساب نرخ سود فروش اقساطي قرارداد به سازمان خصوصي‌سازي
* پس از اقاله قرارداد، سهام شركت مذكور به دولت عودت مي‌شود و سازمان خصوصي‌سازي نسبت به حسابرسي ويژه جهت تعيين ضرر و زيان احتمالي وارده از سوي خريدار به شركت اقدام خواهد نمود.

در ادامه گروه اقتصادی ان‌بی‌پی (بصیر) در تاریخ 11/12/1394 درخواست خرید سهام شرکت با استفاده از منابع خارجی را مطرح می‌کند که نهایتاً بی‌نتیجه می‌ماند. در تاريخ 13/11/1395، هيأت عامل سازمان خصوصي‌سازي مقرر مي‌دارد كه سهام شركت مزبور به قيمت پايه 2,159 ميليارد ريال (5 درصد نقد و مابقي اقساط 6 ساله) باشرايط ذيل عرضه گردد:

* اعطاي دو سال تنفس در شروع پرداخت اقساط بدون احتساب سود فروش اقساطي.
* اعطاي دو سال استمهال با احتساب سود فروش اقساطي به درخواست خريدار.
* كاهش سود فروش اقساطي به ميزان 3 درصد براي بخش خصوصي واقعي (نرخ 11 درصد).
* خريدار متعهد مي‌شود علاوه بر پرداخت به موقع حقوق بهمن و اسفند 95 كاكنان، مطالبات معوق نابردگان را حداكثر تا خرداد سال 1396 به طور كامل پرداخت كند.
* خريدار متعهد به حفظ سطح اشتغال باشد.

در تاریخ 27/11/1395، تصمیم به واگذاری سهام در وثیقه از طریق **مذاکره** با متقاضیان گرفته می‌شود که از بین سه متقاضی، 72/60 درصد سهام به شرکت کارخانجات **هیدرواطلس** به مبلغ 3,007 میلیارد ریال (100 میلیون ریال نقدی و 12 قسط با فاصله 6 ماهه) واگذار شد. در ادامه به دلیل ناتوانی خریدار در اداره شرکت هپکو، در جلسات متعدد کارگروه رفع موانع تولید در سال 1397 تصمیماتی گرفته می‌شود که عموم مصوبات و تعهدات دستگاه‌های اجرایی (به جز قسمتی از تسهیلات بانک ملی به مبلغ 300 میلیارد ریال و انتخاب اعضاء هیئت مدیره توسط سازمان خصوصی‌سازی ) محقق نمی‌شوند و لذا خریدار در تاریخ 1/4/1398، انصراف و عجز خود از سهام‌داری را اعلام و خروج از سهام‌داری را درخواست نمود. لذا در پی توافق خریدار با سازمان خصوصی‌سازی در تاریخ 8/7/1398، سهام شرکت هپکو مجدداً به دولت منتقل شد.

بر اين اساس حسابرسي ويژه از عملكرد خريدار سهام شركت و مديران منصوب در شركت هپكو در دوره واگذاري صورت خواهد پذيرفت. چك‌هاي مأخوذه بابت قرارداد به خريدار مسترد مي گردد و ليكن تضامين تا پايان حسابرسي ويژه نزد سازمان خصوصي‌سازي باقي خواهد ماند. شركت هپكو مشمول گروه 2 ماده 2 قانون اجراي سياست‌هاي كلي اصل 44 قانون اساسي بوده و بايد مجدداً توسط سازمان خصوصي‌سازي در فهرست واگذاري درج شود.

## 2- اهم نكات مطرح شده توسط دیوان محاسبات كشور در خصوص واگذاري هپكو

1. یکی از دلایل عمده وضعیت کنونی شرکت هپکو، تأسیس شرکت‌های اقماری وابسته به این شرکت است که عامل اصلی انحراف شرکت مادر از فعالیت‌های اصلی بوده و علی‌رغم تعطیلی بعضی از این شرکت‌ها، اعلام انحلال آن‌ها صورت نگرفته و مدیران آن‌ها همچنان از شرکت هپکو حقوق و مزایا دریافت می‌کنند.
2. عدم حمایت و تصمیم نادرست دولت در حذف تعرفه واردات ماشین‌آلات سنگین به همراه شرایط تحریمی، روند تولیدات شرکت را با مشکل مواجه نموده است.
3. تصمیمات نادرست مدیریتی همچون عدم اتخاذ سیاست‌های انقباضی، هزینه‌کرد درآمدها در هزینه‌های جاری، پرداخت حقوق ومزایا و پاداش نامتعارف به مدیران شرکت مادر و شرکت‌های وابسته، ورود به پروژه‌های غیرمرتبط (همچون مس طارم، هپکو شانگهای، شرکت پورنام، هپکو جرمنی و ...)
4. تصمیم نادرست سازمان خصوصی‌سازی و هیأت واگذاری در تصویب استمهال 3 ساله اقساط معوق که منجر به وقوع ضرر و زیان و عدم وصول بموقع مطالبات شد.
5. تأخیر در صدور اجرائیه‌ها که موجبات ضرر و زیان را فراهم نموده است.
6. عدم توجه به دستورالعمل روش انتخاب مشتریان استراتژیک با توجه به ویژگی‌های استراتژیک شرکت هپکو و عدم ارائه پیشنهاد احراز اهلیت خریدار و اخذ برنامه 5 ساله جهت مدیریت و توسعه شرکت هپکو از سوی سازمان خصوصی‌سازی (در واگذاری به شرکت کارخانجات هیدرواطلس).
7. عدم قیمت‌گذاری مجدد و دریافت صرفاً 100 میلیون ریال (10 میلیون تومان) بابت حصه نقدی و عدم انجام حسابرسی ویژه جهت مشخص شدن ابعاد موضوع.

1. البته يكي از دلايل بالابودن سهم واگذاري به صورت بلوكي، محاسبه اين نوع روش واگذاري در آمار واگذاري طرح سهام عدالت است. [↑](#footnote-ref-1)
2. تبصره 2- سازمان خصوصي سازي مكلف است مستقيماً يا با استفاده از خدمات اشخاص حقيقي و حقوقي، دلايل و نوع بازسازي ساختاري (مالي، نيروي انساني، فني، حقوقي، عملياتي و مديريتي) بنگاه مشمول را مورد مطالعه قرارداده و نتيجه آن را همراه با صورت هاي مالي و ساير مدارك و مستندات لازم براي اخذ مجوز به هيأت واگذاري تسليم نمايد. مطالعه مزبور بايد در برگيرنده راه هاي بهينه كردن فعاليت بنگاه و نتايج مورد انتظار، پيشنهاد تجزيه، ادغام يا تحصيل، برنامه زمان بندي و برآورد بار مالي بازسازي ساختاري باشد. [↑](#footnote-ref-2)
3. به طور كلي اين نكته محل ترديد است كه آيا در صورت ملزم نمودن اشخاص حقوقي مشمول "قانون" به كاهش ميزان مالكيت در شركت‌‌هاي وابسته و تابعه خود، بخش خصوصي واقعي انگيزه و توان مالي جهت خريد سهام شركت‌‌هاي مذكور را دارد يا خير؟ همچنين شواهد دقيقي نيز در جهت تأييد بالاتر بودن كارايي بخش خصوصي در مقابل بخش عمومي غير دولتي وجود ندارد. [↑](#footnote-ref-3)
4. بر اساس اطلاعات سازمان خصوصي‌‌سازي، تعداد بنگاه فروخته شده 835 گزارش شده است كه 636 بنگاه قبل از دولت يازدهم و 199 بنگاه در دولت يازدهم به فروش رسيده است. [↑](#footnote-ref-4)
5. بر اساس اطلاعات سازمان خصوصي‌‌سازي، تعداد انتقال به گروه 3 و خروج از ليست 274 گزارش شده است. [↑](#footnote-ref-5)
6. بر اساس اطلاعات سازمان خصوصي‌‌سازي، تعداد انتقال به گروه 3 و خروج از ليست 153 گزارش شده است. [↑](#footnote-ref-6)
7. بر اساس اطلاعات سازمان خصوصي‌‌سازي تعداد بنگاه‌‌هاي قابل واگذاري 325 گزارش شده است. [↑](#footnote-ref-7)
8. نامه شماره 41785/976/م/2 مورخ 26/6/1397 ديوان محاسبات كشور [↑](#footnote-ref-8)
9. در قرارداد واگذاري تاريخ اولين قسط، 30/7/1394 درج گرديده است اما به موجب قرارداد الحاقي، يكسال تنفس در پرداخت اقساط بدون احتساب سود فروش اقساطي لحاظ گرديد. بنابراين تاريخ اولين قسط، 30/7/1395 خواهد بود. [↑](#footnote-ref-9)
10. همان [↑](#footnote-ref-10)
11. نامه شماره 11279/10 مورخ 21/5/1396 سازمان خصوصي­سازي [↑](#footnote-ref-11)
12. نامه شماره 106228 مورخ 15/5/1397 سازمان بازرسي كل كشور [↑](#footnote-ref-12)
13. گروه بانكداري بين­المللي و شركت خدمات مالي ايتاليايي [↑](#footnote-ref-13)
14. متاسفانه علي­رغم پيگيري­هاي متعدد از سازمان خصوصي­سازي، ايميدرو و بانك اقتصاد نوين در خصوص تسهيلات دريافت شده از بانك مذكور و نحوه بازپرداخت اقساط توسط خريدار، اطلاعاتي دريافت نشد. [↑](#footnote-ref-14)
15. به دليل عدم ارائه صورت­هاي مالي تفصيلي شركت آلومينيوم المهدي در سال 1396 توسط سازمان خصوصي­سازي، امكان دستيابي به اطلاعات مورد نظر وجود نداشت. [↑](#footnote-ref-15)
16. اعداد ارائه شده بر اساس اظهارات نماينده سازمان خصوصي­سازي در گزارش سازمان بازرسي كل كشور، با يكديگر همخواني ندارند. اگر ارزش روز دارايي­ها 1325 ميليارد تومان و ارزش روز بدهي­هاي پالايشگاه كرمانشاه، 659 ميليارد تومان ارزيابي شده باشد، ارزش خالص روز شركت 666 ميليارد تومان مي­شود نه 598 ميليارد تومان و در نتيجه 60 درصد ارزش آن حدود 400 ميليارد تومان خواهد شد. [↑](#footnote-ref-16)