

گزارش مجلس و واکنش دولت

تاریک و روشن خصوصی سازی در ایران

♦ مسعود صفا

گزارش کمیسیون نظارتی مجلس از نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و واکنش اولیه وزارت اقتصاد به نمایندگی از دولت نشان داد ترافیک ابهام‌ها در کوچه خصوصی‌سازی زیاد است. انتشار گزارش کمیسیون نظارتی مجلس البته هشدار دهنده است اما وزارت اقتصاد هم به این گزارش واکنش نشان داده تا بلکه نیمه پر لیوان هم دیده شود. گزارش خبری این شماره بازار بین‌الملل به کندوکاو درباره نخستین گزارش کمیسیون نظارتی مجلس و پاسخ وزارت اقتصاد می‌پردازد.

سایه تعلیق بر سر مخابرات

فراز نخست گزارش کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری، بزرگ‌ترین معامله تاریخ بورس ایران را نشانه می‌رود و تأکید دارد که سازمان خصوصی‌سازی به استناد مصوبه هیئت واگذاری اعلام می‌کند که ۵۰ درصد به علاوه یک سهم شرکت مخابرات ایران را از طریق بورس به صورت بلوکی و با قیمت پایه ۳۴۰۰ ریال با شرایط واگذاری ۲۰ درصد نقد و مابقی اقساط ۸ ساله طی ۱۶ قسط ۶ ماهه پس از تأیید صلاحیت و اهلیت خریداران واگذار می‌کند اما در کمتر از ۱۲ ساعت مانده به عرضه سهام در ۲۵ اردیبهشت ماه با دستور وزیر اقتصاد، به منظور بررسی بیشتر اهلیت خریداران عرضه سهام کان لم یکن اعلام می‌شود. این گزارش اشاره می‌کند که در ابتدای عرضه سهام مخابرات، چالش‌هایی همچون ودیعه‌های (در حدود ۴,۵ تا شش هزار میلیارد تومان) مشترکان، وضعیت پروانه اپراتور و سرمایه شرکت مطرح است که با دستور مستقیم ریاست جمهوری موانع برطرف می‌شود و مقرر می‌شود بعد از حفظ ودایع نسبت به صدور پروانه بهره‌برداری ۲۰ ساله و افزایش سرمایه از ۲,۷ به ۴,۵ هزار میلیارد تومان اقدام به واگذاری شود. کمیسیون نظارتی مجلس گزارش می‌دهد عرضه ۲,۲ میلیارد سهام مخابرات در تاریخ ۱۹ مرداد ماه ۱۳۷۸ به قیمت هر سهم ۱۵۰۰ ریال، آغاز خصوصی‌سازی شرکت مخابرات ایران بوده که سازمان خصوصی‌سازی برای تعیین قیمت سهام بلوکی با شرکت تأمین سرمایه قرارداد امضا می‌کند قیمت هر سهم ۳۴۰۰ ریال تعیین می‌شود. بر اساس این گزارش، کنسرسیوم پیشگامان کویر یزد تأییدیه صلاحیت جهت خرید سهام مذکور را در ابتدا داشته است و اگر واگذاری سهام در ۱۸ یا ۲۵ شهریور صورت

می‌گرفت، خریدار دیگری پیدا نمی‌شد تا اینکه ۴ مهرماه سازمان خصوصی‌سازی اهلیت امنیتی شرکت یادشده را رد کرد و در همان تاریخ کنسرسیوم سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان را به عنوان خریدار جدید معرفی کرد و رقابت در ساعت ۱۱:۰۶ دقیقه با قیمت پایه ۳۴۰۰ کارگزاری بهمین، نماینده کنسرسیوم توسعه اعتماد مبین آغاز می‌شود و در ساعت ۱۱:۲۶ با قیمت ۳۴۰۹ ریال به پایان می‌رسد.

شورای رقابت تصمیم بگیرد

کمیسیون نظارتی مجلس سرانجام این گونه نتیجه‌گیری می‌کند که کنسرسیوم اعتماد مبین متشکل از شرکت‌های توسعه اعتماد (سهامی عام) با ۴۶ درصد، شهریار مهستان (سهامی عام) با ۸ درصد و گسترش الکترونیک مبین ایران با ۴۶ درصد، برنده می‌شوند اما اشکال اینجاست که شرکت توسعه اعتماد در سال ۸۳ ثبت شده و سرمایه اولیه آن ۴۰ میلیارد ریال و به شکل سهامی عام و دارای ۱۵۰۰ سهامدار است و شرکت شهریار مهستان در سال ۸۵، به شکل سهامی عام ثبت شده و سهامدار اصلی هر دو شرکت توسعه اعتماد و مهستان بنیاد تعاون سپاه است و تنها شرکت گسترش الکترونیک مبین ایران در سال ۸۶ ثبت شده و سرمایه ثبتی آن ۱۰ میلیارد ریال و متعلق به گروه توسعه اقتصادی تدبیر است، پس باید توجه داشت که مدیران شرکت‌های مذکور عمدتاً توسط سهامداران خصوصی واقعی تعیین نمی‌شوند و از بعد مدیریت و نظارت به نوعی شبه دولتی محسوب می‌شوند.

ایراد دیگری که بازوی نظارتی مجلس وارد می‌داند این است که شرکت تعاونی پیشگامان یک شرکت غیر دولتی است که در عین وجود صلاحیت فنی و مالی

رد صلاحیت امنیتی شده اما برای رد صلاحیت امنیتی هیچ گونه مدرک مستندی ارائه نشده است. از سوی دیگر باید در رابطه با ورود شرکت مهر اقتصاد ایرانیان به مزایده مخابرات به این سؤال پاسخ داده شود که چرا با وجود یک ماه فرصت برای حضور تا تاریخ اعلامی برای شرکت در مزایده، اعلام حضور نکرده و همزمان با حذف شرکت پیشگامان کویر برای شرکت در مزایده مطرح شده است، حال آنکه برخی از نظریات نشان می‌دهد، شرکت مذکور خود جزء شرکت‌های کنسرسیوم اعتماد مبین است. همچنین باید دید سازمان خصوصی سازی چگونه خسارت مادی و معنوی وارده به شرکت پیشگامان کویر یزد را جبران می‌کند.

گزارش کمیسیون نظارتی مجلس سرانجام پیشنهاد می‌کند پرونده به شورای رقابت ارسال شود و منتظر نظر شورا بماند. همچنین شورای عالی سیاست‌های اصل ۴۴، آیین‌نامه تعیین اهلیت متقاضیان خرید سهام را با در نظر گرفتن ملاحظات امنیتی تصویب کند تا پس از این و در آستانه برگزاری مزایده ابهامی مطرح نشود و ضرر و زیان به افراد تحمیل نشود و یا اینکه هر گونه واگذاری را با ملاحظات امنیتی متوقف نکنند. این گزارش به گونه‌ای ابطال معامله مخابرات را محتمل می‌داند چرا که پیشنهاد می‌کند کنسرسیوم خریدار ملزم شود تمام پیوست‌های امنیتی موجود و آتی را بپذیرد و از این دستورالعمل‌ها تبعیت کند تا در صورت واگذاری مخابرات به یک شرکت خصوصی واقعی، امکان اعمال تدابیر امنیتی از طریق مراجع ذیربط وجود داشته باشد. شایسته این گزارش این است که تأکید دارد: آنچه در مسیر طی شده در این واگذاری و نیز موارد قبلی در اپراتورهای دوم و سوم اتفاق افتاد، تأثیر منفی در بازار سرمایه و جلب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی خواهد داشت.

شبه دولتی‌ها؛ چالش جدی

گزارش یاد شده، هر چند تلاش و تمرکز دولت، حول محور واگذاری و نیز تدوین آیین‌نامه‌ها و تشکیل ساختارها را در جای خود قابل تقدیر می‌داند اما تصریح می‌کند: در بقیه بخش‌ها و به طور خاص در مسائلی چون مقررات‌زایی، توانمندسازی بخش خصوصی و ایجاد فضای کسب و کار و رفع موانع سرمایه‌گذاری و تولید دولت برای اجرای تکالیف مواد ۷ و ۲۸ و ۹۱ قانون اقدامات قابل توجهی صورت داده است. چالش دوم این است که واگذاری‌ها عمدتاً به صورت واگذاری سهام

و مالکیت بوده و واگذاری مدیریت‌ها، کمتر انجام گرفته است تا جایی که هنوز مدیریت بنگاه‌هایی که بایستی صد در صد سهام و مدیریت آن واگذار شود، نظیر شرکت‌های خودروسازی و برخی بنگاه‌های بزرگ که سهام برخی از آنها تا ۸۰ درصد واگذار شده نظیر شرکت‌های فولاد و مس و... و برخی شرکت‌های نفت و پتروشیمی و... در کنترل دولت قرار دارد که این مسئله باعث می‌شود تصدی‌گری دولت کاهش نیابد و وزارتخانه‌های مربوطه به جای سیاست‌گذاری، هدایت، نظارت و انجام امور حاکمیتی، به رتق و فتق امور جاری این شرکت‌ها بپردازند و یا آنها را به عنوان ابزار اعمال قدرت تلقی کنند.

کمیسیون نظارتی مجلس هم از ظهور شرکت‌های شبه دولتی انتقاد می‌کند و از آن به عنوان چالش جدی یاد می‌کند که هر چند قانون اجازه داده تا سقف ۴۰ درصد سهم بازار را مؤسسات عمومی غیر دولتی در اختیار بگیرند، اما مسئله اینجاست که تا نیمه آبان‌ماه امسال مبلغ ۸۱ هزار و ۵۴۱ میلیون ریال از واگذاری‌های سهام به صورت رد دیون بوده و بخش زیادی از مبلغ یک میلیون و ۹۰۱ هزار و ۱۱۴ میلیارد ریال از سهام خریداری شده توسط بخش خصوصی را شبه دولتی‌ها خریداری کرده به نهادهای حکومتی وابستگی دارند و لذا خریداران بخش خصوصی حقیقی کمترین سهم را دارند. نتیجه این می‌شود که شبه دولتی‌ها، نه دولتی هستند که حاکمیت دولت و نظارت‌پذیری مجلس و دیگر نهادهای نظارتی را بپذیرا باشند و نه خصوصی که قواعد رقابت‌پذیری را رعایت کنند. افزون بر این گزارش سازمان بورس نشانه دیگری است مبنی بر اینکه سهم شرکت‌های سرمایه‌گذاری، صندوق‌های باننشستگی و تأمین اجتماعی، ۴۱،۱ درصد مالکیت سهام بورس و سهم اشخاص حقیقی ۲۱ درصد، سهام عدالت ۱۶ درصد و نهادهای دولتی ۱۶،۵ درصد، بانک‌های دولتی و غیر دولتی ۴،۲ و تعاونی‌ها ۱،۲ شده است.

سهام عدالت خصوصی‌سازی نیست

بازوی نظارتی مجلس درباره فرایند واگذاری و آینده سهام عدالت هم انتقاد دارد و تصریح می‌کند، تا نیمه آبان‌ماه بالغ بر ۳۴۲ هزار و ۱۰۷ میلیارد ریال سهام به واجدین شرایط واگذار شده و قرار است این واگذاری‌ها تا سقف حدوداً ۴۰ میلیون نفر ادامه یابد اما یک ایراد این است که پرداخت سود اگر چه بر اساس تصمیم مجامع عمومی شرکت‌ها صورت گرفته، به تناسب پرداخت اقساط نبوده است. از سوی دیگر، پرداخت سود به سهامداران دیگر به تناسب سود سهامداران سهام عدالت نیست و وصول اقساط و واریز به خزانه هم صورت نگرفته است. ابهام اصلی کمیسیون نظارتی مجلس درباره سهام عدالت از آنجا نشأت می‌گیرد که بر اساس قانون واگذاری سهام عدالت به گونه‌ای باید باشد که موجب افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت و شرکت‌های وابسته در واگذاری‌ها را فراهم نکند. اما بررسی‌های کمیسیون مجلس نشان می‌دهد هر چند انحلال سازمان کارگزاری سهام عدالت و انتقال تصمیم‌گیری‌ها به شرکت‌های تعاونی شهرستانی و سرمایه‌گذاری استانی قابل توجه است، در شرایط کنونی و با کالت‌نامه‌ای که سازمان خصوصی‌سازی جهت سهامداران عدالت تنظیم و اعمال می‌کند، نمی‌توان سهام عدالت را جزو بخش خصوصی و غیر دولتی به حساب آورد.

استخدام نیروی انسانی و زیاد شدن عائله دولت

ایراد پنجم در گزارش کمیسیون مجلس به برخی اقدامات مغایر با سیاست‌های اصل ۴۴ اشاره دارد که از آن به عنوان یکی از چالش‌های مهم یاد شده که مصداق عینی آن مصوبه ۱۷ مرداد ۱۳۸۷ هیئت وزیران است که مقرر می‌دارد: دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های وابسته موظفند نسبت به انعقاد قرارداد مستقیم با نیروهای شرکتی اقدام کنند و حتی قراردادهای منعقد شده با پیمانکاران را لغو کنند و خود مستقیماً به انعقاد قرارداد اقدام کنند. دوم خرداد امسال هیئت تطبیق مصوبات مجلس در نامه‌ای به ریاست جمهوری این مصوبه را باطل می‌کند، اما معاونت نیروی انسانی ریاست جمهوری اجرای مصوبه یاد شده را بر اساس ماده ۳۱ قانون خدمات کشوری منحصر به سازمان‌های دولتی تا سقف ۱۰ درصد قلمداد می‌کند که به طور طبیعی شامل شرکت‌های واگذار شده نمی‌شود. کمیسیون نظارتی مجلس با ابراز تأسف از این اقدام تأکید می‌کند که هنوز این مصوبه با پیگیری برخی از وزیران حتی در شرکت‌های واگذار شده اجرا می‌شود و هر چند اجرای قانون کار و پرداخت عادلانه حقوق و مزایا و جلوگیری از بهره‌کشی از نیروهای شرکتی وظیفه‌ای جداگانه است که بایستی انجام شود، استخدام مستقیم و افزایش عائله‌مندی دولت، با سیاست‌های اصل ۴۴ و قوانین برنامه چهارم و مدیریت خدمات کشوری مغایرت دارد.

نادیده گرفتن تکالیف قانونی و بروز ناهماهنگی

فراز ششم گزارش این کمیسیون اشاره دارد به اینکه تکالیف قانونی انجام نشده توسط دولت، اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ را با مشکلات جدی و ناهماهنگی مواجه کرده است که از جمله این نادیده گرفتن قانون این است که نسبت وصولی‌های خزانه از محل واگذاری‌ها به درآمد پیش‌بینی شده ۵۲،۲ درصد بوده و ۴۷،۸ انحراف عملکرد را نشان می‌دهد و حتی هیچ وجهی بابت واگذاری معادن در بودجه ۸۷، به خزانه واریز نشده است. تأخیر در تشکیل شورای رقابت و اختصاص ندادن مکان مناسب برای استقرار این شورا و مرکز ملی رقابت، ارائه نشدن لوایح قانونی نظیر مقررات‌زایی، لغو امتیازات دولتی، توانمندسازی بخش خصوصی و ایجاد فضای کسب و کار، تشکیل نشدن و فقدان تقویت نهادهای مالی مرتبط با بورس و نیز برون‌سپاری نشدن برخی فعالیت‌ها از جمله مواردی است که مورد غفلت دولت قرار گرفته است. این گزارش همچنین به ۶۱ مورد شکایت نزد هیئت داوری اشاره می‌کند که ۳۰ شکایت از ناحیه خریداران و ۳۱ شکایت از ناحیه سازمان خصوصی‌سازی صورت گرفته است که سازمان خصوصی‌سازی بر سر پرداخت نشدن اقساط از سوی خریداران شکایت دارد و خریداران نسبت به شفاف نبودن اطلاعات شرکت‌ها، ارزیابی نادرست اموال و مشکلات حقوقی شرکت‌ها، قیمت‌گذاری‌ها، در وثیقه بودن برخی سهام‌های واگذار شده و یک‌طرفه بودن قراردادهای شکایت دارند که تا کنون برای ۵۰ شکایت رأی صادر شده است.



شاه‌بیت گزارش کمیسیون نظارتی و

**پیگیری مجلس شورای اسلامی این است:
آنچه در مسیر طی شده در این واگذاری
و نیز موارد قبلی در اپراتورهای دوم و
سوم اتفاق افتاد، تأثیر منفی در بازار
سرمایه و جلب سرمایه‌گذاران داخلی و
خارجی خواهد داشت.**

بزرگراه دولتی

شاهراه شبه دولتی

جاده تعاون

خیابان خصوصی

هشدار و توصیه به مجلس و دولت

بازوی نظارتی مجلس سرانجام نتیجه می‌گیرد اگر هدف کلی ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ که ایجاد رونق اقتصادی و نیل به اهداف چشم‌انداز است، در سرلوحه فعالیت‌های سه قوه قرار نگیرد، طرح‌های مهمی چون تحول اقتصادی و هدفمند کردن یارانه‌ها به شکست می‌انجامد، زیرا اعتقاد نداشتن به سیاست‌ها و با همکاری نکردن برخی مدیران دولتی قابل دیدن است اما سخن آخر اینکه بیان مشکلات یادشده نباید باعث شود تلاش‌های مثبت دولت نادیده گرفته شود.

نیمه پر لیوان را هم ببینید!

اما چند روز بعد وزارت اقتصاد به نمایندگی از دولت به گزارش کمیسیون نظارت و پیگیری مجلس پاسخ می‌دهد و بدون اشاره به مصداق‌ها تلاش دارد تا نیمه پر لیوان را هم نشان دهد و اشاره می‌کند: سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و متعاقب آن، قانون مربوط به این سیاست‌ها، یک بسته جامع و یک پروژه بزرگ در تحول اقتصادی کشور محسوب می‌شود که نیازمند بررسی و قضاوت جامع و یکپارچه است، بنابراین مرور عملکرد تک تک دستگاه‌های اجرایی فارغ از بررسی اهداف و رویکردهای کلان این سیاست کل، نشانگر مناسی نخواهد بود و نتیجه‌ای جز دستیابی به برخی یافته‌ها در سطح همان دستگاه اجرایی نخواهد داشت.

وزارت اقتصاد تصریح می‌کند: از زمان ابلاغ قانون، دولت نهم و در ادامه دولت دهم، مطالعات، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و اقدامات گسترده‌ای را برای پیشبرد ریشه‌ای و عمیق اهداف سیاست‌های اصل ۴۴ انجام داده است اما از تکالیف مواد قانونی نیز غافل نمانده و تمامی همت خود را به کار بسته است که در ابعاد ریشه‌یابی مشکلات اقتصادی و شرایط حاکم، طرح تحول اقتصادی مورد هدف قرار گرفت. البته نباید از تهیه، تصویب و ابلاغ بیش از ۳۰ مورد آیین‌نامه، دستورالعمل، اساسنامه، نظام‌نامه و سایر مقررات اجرایی آن هم در مدت یک سال پس از ابلاغ قانون و راه‌اندازی نهادهای تقویت‌کننده و توسعه‌بخش تعاون، نظیر بانک توسعه تعاون، شرکت‌های تعاونی سهام عدالت و بسیاری نهادهای جدید غافل بود. وزارت اقتصاد با اشاره به شتاب بخشیدن به روند واگذاری بنگاه‌ها و ورود به عرصه‌های جدید واگذاری، نظیر بانک‌ها، بیمه‌ها، پالایشگاه‌ها، مخابرات، و پتروشیمی و آماده‌سازی و اصلاح ساختار تعداد زیادی از شرکت‌های مضمول واگذاری را مثال می‌آورد و می‌افزاید: بنا به تصریح گزارش، حجم ارزش عملیات واگذاری آنها در چند ساله اخیر به هیچ وجه با سنوات قبل از آن قابل مقایسه نیست و توجه به بازار سرمایه و تقویت و تعمیق آن از جمله موارد حداقلی است که به هیچ نحو مورد توجه خاص در گزارش خوانده شده در مجلس قرار نگرفته است. گزارش نماینده رسمی دولت به حجم واگذاری‌های انجام شده از سال ۱۳۸۴ تا تیرماه ۱۳۸۸ هم اشاره می‌کند که بالغ بر ۳۸ هزار میلیارد تومان و حدود ۴ برابر کل واگذاری‌های انجام شده از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۴ است، بویژه اینکه در دولت نهم، تعداد شرکت‌های واگذار شده ۳۳۹ شرکت بوده است که از این میان تعداد ۲۴۴ شرکت توسط بخش خصوصی خریداری شده و تنها ۳۸ شرکت بابت رد دیون واگذار شده است که در مقابل، واگذاری برخی شرکت‌ها نظیر فولادسازی‌ها، صنایع مس ایران، آلومینیوم ایران، مپنا، کشتیرانی، مخابرات، بانک ملت و شرکت‌های پتروشیمی و نفتی، نیروگاه‌ها، شرکت‌های هواپیمایی، شرکت پست و برخی بانک‌ها را شاهد بوده‌ایم و ۸۲ درصد واگذاری‌ها در بورس صورت گرفته است.

سرانجام اینکه وزارت اقتصاد نتیجه می‌گیرد شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شاخص‌های کلی پالایش و نظارت را تصویب کرده است که با ابلاغ این شاخص‌های اجرایی و اندازه‌گیری آنها، در آینده‌های نزدیک، به طور دقیق و علمی می‌توان از میزان تحقق اهداف و اجزای قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی گزارش‌های دقیق و کارشناسی با ارقام و اعداد مشخص ارائه کرد؛ به این ترتیب همه مراجع ذی ربط نظیر مجلس شورای اسلامی امکان مناسب برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ را خواهند داشت و در نتیجه از ارائه هر گونه نظری که در آن شائبه شتاب‌زدگی و قضاوت غیرعادلانه وجود دارد، اجتناب خواهد شد. ■