

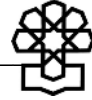
# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۴۴. اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. وضعیت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۱
۵	۲. وضعیت منابع و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی
۸	۳. احکام ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲
۱۳	جمع‌بندی و پیشنهادات
۲۰	منابع و مأخذ



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۴۴. اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل و نقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟

- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که در صدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.<sup>۱</sup>

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۲۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

### چکیده

هدف از این گزارش، اولاً ارزیابی منابع و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، ثانیاً بررسی احکام ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ است و معیار اصلی این ارزیابی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی می‌باشد. نتایج مطالعه حاکی از آن است که:

- درآمد حاصل از واگذاری در سال ۱۳۹۱، ۴۵،۵۷۵ میلیارد ریال است که تنها ۲،۸۵۰ میلیارد ریال (۶ درصد) آن از محل فروش نقدی بوده و مابقی آن از محل واریز اقساط فروش سنوات قبل (۴۷ درصد) و واریز اقساط انباشته سهام عدالت (۴۷ درصد) بوده است. لذا، پیش‌بینی درآمدی معادل ۶۲،۰۰۰ میلیارد ریال از محل واگذاری‌ها واقع‌بینانه نیست.

- در احکام ماده واحده «اجازه فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال و... دولت تا سقف ۳۰۰ هزار میلیارد ریال»، «اجازه واگذاری طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و... تا مبلغ ۱۰۰ هزار میلیارد ریال» و «اجازه تأمین مالی بازنشستگی پیش از موعد ... [بدون ذکر رقم]» داده شده است، اولاً این ارقام در سرجمع منابع حاصل از واگذاری درج نگردیده است، ثانیاً برخی از این منابع سقف مشخصی ندارد، ثالثاً برای مصرف در ردیف‌هایی خارج از چارچوب ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی پیش‌بینی شده است. این موارد هم مصادیق بی‌انضباطی مالی و هم مصادیق بی‌انضباطی حقوقی هستند.

- عملکرد اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی روشن نیست و تحقق ارقام تخصیص یافته به این مصارف در سال ۱۳۹۲ محل تردید جدی است. به همین دلیل، برای مثال خود دولت پیش‌بینی کرده است که از محل اعتبارات صندوق توسعه ملی منابعی را به سازمان‌های توسعه‌ای (دولتی) جهت مشارکت با بخش‌های غیردولتی به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند «۵» ماده (۲۹) قانون اصل چهارم قانون اساسی) تخصیص دهد، درحالی که صندوق توسعه ملی مجاز به اعطای تسهیلات به بخش دولتی نیست. در چنین شرایطی یک بی‌انضباطی با یک بی‌انضباطی دیگر پوشش داده شده است.

- در پی بدعتی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ گذاشته شد، در لایحه سال ۱۳۹۲ نیز پیش‌بینی شده است که علاوه بر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و حقوق مالکانه دولت (در چارچوب قوانین حاکم)، اموال و داری‌های دولت و شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها نیز به فروش برسد.

- با تأسی از لایحه سال قبل، دولت در لایحه پیشنهادی به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده است عملیات واگذاری را رأساً انجام دهند و از کانال مسئول قانونی این مهم، سازمان خصوصی‌سازی، عمل ننمایند.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ فضای زیادی برای واگذاری از طریق رد دیون باز شد و هنگامی که مجری با این انتقاد مواجه شد که چرا رد دیون وزنی به مراتب بالاتر از واگذاری دارد، این عملکرد را در راستای عمل به وظیفه قانونی خود در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ توصیف نمود. برای جلوگیری از تداوم این روند توصیه می‌شود واگذاری شرکت‌های دولتی بابت رد دیون دولت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، ممنوع گردد.



تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مستلزم رعایت احکام آنها در برنامه‌های کوتاه‌مدت سالیانه است. از این رو لحاظ احکام مغایر با سیاست‌های مذکور باعث ایجاد انحراف در رویکردها و مسیر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی می‌گردد و تحقق اهداف آن را غیرممکن می‌سازد. در سال‌های گذشته متأسفانه در قوانین بودجه سنواتی، احکامی مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی لحاظ گردیده که باعث شده مسیر اجرایی این سیاست‌ها منحرف گردد و اهداف آن محقق نگردد. عدم توانمندسازی بخش خصوصی، واگذاری سهام به شبه‌دولتی‌ها، عدم تحقق منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، عدم ایجاد فضای رقابتی در فعالیتهای اقتصادی و ... از تبعات احکامی است که در سال‌های گذشته در قوانین بودجه تصویب شده است. حال در این پژوهش به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ پرداخته و سعی شده است تا مغایرت‌ها و انحراف‌های احکام بودجه‌ای با سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی شناسایی و رفع گردد. به همین منظور در بخش اول گزارش وضعیت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۱ بررسی شده است. در بخش دوم گزارش منابع و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی بررسی شده است. در بخش سوم، احکام ماده واحده لایحه بودجه در محورهای کلی از جمله: تأمین مالی خصوصی‌سازی، واگذاری سهام، رد دیون و تهاتر نظارت بر خصوصی‌سازی، واگذاری سهام عدالت و سایر احکام مورد بررسی قرار گرفته است.

## ۱. وضعیت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۱

عملیات واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و اموال و دارایی‌ها در سال ۱۳۹۱ براساس احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور انجام می‌گیرد.

در این خصوص، براساس جدول ۱ آمار و اطلاعات واگذاری سهام شرکت‌های دولتی حاکی از آن است که در سال ۱۳۹۱ به ارزش ۱۸۰,۴۷۸ میلیارد ریال سهام شرکت‌های دولتی شرکت‌های دولتی واگذار شده است.

جدول ۱. وضعیت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (میلیارد ریال)

عنوان	نوع واگذاری	سال ۱۳۹۱	سهام از کل واگذاری (درصد)	
ارزش موارد واگذاری	واگذاری به بخش غیردولتی	افراد حقیقی و حقوقی خصوصی	۳۱	
		پیمانکاران، مشاوران و ...، بابت رد دیون دولت	۱۷۱**	
		بانک‌ها، بابت رد دیون دولت	۱۱,۳۶۳	
	واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی، بابت رد دیون دولت	جمع واگذاری به بخش غیردولتی	۶۸,۱۵۸	۳۸
		واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی، بابت رد دیون دولت	۱۱۲,۳۲۰	۶۲
		واگذاری بابت سهام عدالت	-	-
		جمع کل	۱۸۰,۴۷۸	۱۰۰

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی‌سازی، اسفندماه ۱۳۹۱.

\* علاوه بر این مبلغ، ارزشی معادل ۴,۲۴۲ میلیارد ریال به وکالت از بانک‌ها، نهادها و پیمانکاران، بابت رد دیون واگذار شده در سال‌های گذشته، به افراد حقیقی و حقوقی خصوصی فروخته شده است.

\*\* ارزش مذکور به وکالت از پیمانکاران وزارت نیرو، بابت رد دیون سال ۱۳۹۱، به افراد حقیقی و حقوقی خصوصی فروخته شده است.

همان‌گونه که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، از مجموع ۱۸۰,۴۷۸ میلیارد ریال واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، صرفاً معادل ۵۶,۶۲۴ یعنی در حدود ۳۱ درصد به بخش خصوصی واگذار شده است<sup>۱</sup> و مابقی یعنی حدود ۶۹ درصد از واگذاری‌های انجام شده بابت رد دیون دولت بوده است که این موضوع در واقع به معنای خصوصی‌سازی نبوده و مغایر سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است.

متأسفانه در راستای احکام سال‌های گذشته این روند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نیز تکرار شده است و در احکام ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، اجازه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و اموال و دارایی‌ها به دولت برای تسویه رد دیون داده شده است. احکام بندهای «۳-۲۴»، «۱-۳-۲۴» و «۵-۳-۲۴» در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در رابطه با واگذاری بابت رد دیون دولت و دستگاه‌های اجرایی آمده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نیز عیناً این احکام در بندهای «۳-۱۳»، «۱-۳-۱۳» و «۴-۳-۱۳» تکرار شده است.

۱. خاطر نشان می‌سازد آمار فوق نیز نشان‌دهنده واگذاری سهام به بخش خصوصی واقعی نیست، زیرا در بین این شرکت‌ها بعضاً به‌طور غیرمستقیم از سوی شرکت‌های موسوم به شبه‌دولتی، سهام خریداری شده است. لذا روشن شدن بیشتر این موضوع نیاز به بررسی ماهیت خریداران دارد که در این گزارش نمی‌گنجد.



## ۲. وضعیت منابع و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

بر اساس سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت موظف به واگذاری سهام خود در برخی شرکت‌های دولتی شده است. بر اساس قانون اجرای این سیاست‌ها، واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۸۷ به اجرا گذارده شد و درآمدهای حاصل از آن نیز مطابق سیاست‌های مذکور باید در موارد مشخصی مصرف گردد. این فرآیند هر ساله در قانون بودجه سالیانه مشخص می‌شود. به عبارت دیگر، هر ساله در قوانین بودجه، میزان منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مصوب و مشخص می‌گردد و محل‌های مصرف آن نیز تعیین می‌گردد. در این بخش به بررسی عملکرد میزان تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و همچنین چگونگی مصرف آنها در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ می‌پردازیم.

همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، معادل ۶۵,۰۰۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به عنوان منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در نظر گرفته شده بود که تا نیمه اسفندماه ۱۳۹۱ معادل ۴۵,۵۷۵ میلیارد ریال محقق شده است. به عبارت دیگر معادل ۷۰ درصد درآمدهای حاصل از واگذاری در سال ۱۳۹۱ محقق شده است. در حال حاضر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ رقم منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی ۶۲,۰۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

جدول ۲. وضعیت درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (میلیارد ریال)

لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۱			عنوان
	تحقق (درصد)	عملکرد	مصوب	
۶۲,۰۰۰	۷۰	۴۵,۵۷۵	۶۵,۰۰۰	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی‌سازی، اسفندماه ۱۳۹۱.

قابل توجه اینکه در سال ۱۳۹۱ از رقم ۴۵,۵۷۵ میلیارد ریال عملکرد منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، صرفاً معادل ۲,۸۵۰ میلیارد ریال آن مربوط به واریزی از محل دریافتی‌های نقدی سال جاری است و مابقی یعنی حدود ۹۴ درصد مربوط به وصولی از محل واگذاری‌های سال‌های قبل و واریزی اقساط سهام عدالت<sup>۱</sup> می‌باشد. وضعیت این عملکرد در جدول ۲ آمده است.

۱. البته هرچند در سال اخیر اقساط سهام عدالت با تأخیر پرداخت و به خزانه واریز شده است، لذا بخش عمده‌ای از مبلغ مذکور مربوط به انباشت اقساط سهام عدالت از سال‌های گذشته است.

جدول ۳. تحقق اهداف درآمدی واگذاری‌ها (میلیارد ریال)

عنوان	سال ۱۳۹۱	سهم از کل (درصد)
ارزش مبالغ واریز شده به خزانه		
واریز ثمن نقدی فروش سال جاری	۲,۸۵۰	۶
واریز اقساط فروش سال جاری	۰	۰
واریز اقساط فروش سنوات قبل در سال جاری	۲۱,۲۷۵	۴۷
واریز اقساط سهام عدالت در سال جاری	۲۱,۴۵۰	۴۷
جمع کل	۴۵,۵۷۵	۱۰۰

مأخذ: همان.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ معادل ۶۲۰۰ میلیارد ریال منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی برای سال ۱۳۹۲ در نظر گرفته شده است که این منابع باید در موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مندرج در جدول ۱۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ مصرف گردد. این درحالی است که عملکرد منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در سال‌های گذشته حاکی از عدم تحقق کامل این درآمدهاست. بنابراین برای برآورد این درآمدها، لازم است برای سال ۱۳۹۲ میزان درآمدهای حاصل از فروش نقدی، درآمدهای حاصل از واریز اقساط سال‌های گذشته، درآمدهای حاصل از بدهی‌های معوق شرکت‌های سرمایه‌پذیر بابت سهام عدالت به سازمان خصوصی‌سازی مشخص باشد تا حداقل بیش‌برآوردی از درآمدها صورت نگیرد.<sup>۱</sup> زیرا در صورتی که میزان منابع درآمدهای (۶,۲۰۰ میلیارد ریال) در سال ۱۳۹۲ محقق نگردد، تأمین منابع ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهارم و چهارم نیز امکانپذیر نخواهد بود.

درواقع عملکرد منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی حاکی از آن است که برنامه‌ریزی و اهداف تعیین شده باید براساس میزان تحقق درآمدها و پیش‌بینی دقیق عملکرد آنها انجام شود. زیرا با وجودی که میزان درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی با توجه به ظرفیت اجرایی کشور و توانایی مالی سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی مقدور نیست، به تبع آن دستیابی به اهداف تعیین شده در برنامه‌ها نیز امکانپذیر نخواهد بود. لذا با این ترتیب هر ساله لازم است در قوانین بودجه سنواتی براساس ظرفیت‌های موجود برنامه‌ریزی صورت گیرد. زیرا در صورت عدم تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، به تبع آن منابع درآمدی لازم برای موارد مصرف محقق نخواهد شد و لذا طرح‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را به چالش خواهد کشید. به‌طور واضح‌تر در صورت تداوم این وضعیت، تأمین منابع برای موارد مصرف در موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهارم و چهارم قانون اساسی که در جدول ۱۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ مشخص گردیده، امکانپذیر نخواهد بود.

۱. متأسفانه به دلیل در اختیار نبودن آمار و اطلاعات مذکور این پیش‌بینی غیرممکن خواهد بود.





## جدول ۴. اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی

(میلیارد ریال)

ردیف	شرح	قانون بودجه ۱۳۹۱	عملکرد*	لایحه بودجه ۱۳۹۲	نرخ رشد مصوب بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به بودجه سال ۱۳۹۲ (درصد)
۱	ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی ( بند «۱» ماده (۲۹))	۴۰,۳۰۰	-	۴۹,۰۰۰	۲۲
۲	اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی و ارائه تسهیلات برای تقویت تعاونی‌ها ( بند «۲» ماده (۲۹))	۱۲,۹۲۰	-	۵,۰۰۰	-۵۷
۳	اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون (بند «۴» ماده (۲۹))		-	۵۰۰	
۴	ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (بند «۳» ماده (۲۹))	۲,۷۳۱	-	۲,۰۰۰	-۲۷
۵	مشارکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (بند «۵» ماده (۲۹))	۳,۰۰۰	-	۱,۵۰۰	-۵۰
۶	تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی (بند «۶» ماده (۲۹))	۲,۵۰۰	-	۲,۵۰۰	۰
۷	ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر (بند «۷» ماده (۲۹))	۳,۰۴۹	-	۱,۰۰۰	-۶۷
۸	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری (بند «۸» ماده (۲۹))	۵۰۰	-	۵۰۰	۰
	مجموع	۶۵,۰۰۰	-	۶۲,۰۰۰	-۵

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

\* در گزارش‌های عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی که از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌گردد تاکنون گزارشی درخصوص میزان تخصیص درآمدهای حاصل از واگذاری ارائه نشده است.

همان‌گونه که جدول ۴ نشان می‌دهد، میزان منابع قابل تخصیص به موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ معادل ۶۵،۰۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است و این رقم برای سال ۱۳۹۲ حدود ۵ درصد کاهش یافته و به ۶۲،۰۰۰ میلیارد ریال رسیده است. از اعتبارات مورد نظر برای موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، صرفاً اعتبار موضوع بند «۱» ماده (۲۹) (ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به مصوب سال قبل افزایش یافته است و سایر موارد با کاهش اعتبار مواجهند. یکی از موارد مهمی که در ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی باید مد نظر قرار گیرد «ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر» و «مشارکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته» می‌باشد که علیرغم این اهمیت، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، اعتبار تخصیصی به آنها به ترتیب معادل ۶۷ درصد و ۵۰ درصد نسبت به مصوب سال قبل کاهش یافته است.

نکته بسیار حائز اهمیت در خصوص اعتبارات ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی این است که با گذشت بیش از ۴ سال از اجرای این سیاست‌ها تاکنون گزارش عملکرد شفاف‌تری از وضعیت تخصیص اعتبارات مذکور ارائه نشده است. این مسئله ارزیابی عملکرد و تحقق اهداف و پیگیری آنها را با چالش مواجه خواهد کرد.

### ۳. احکام ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

در لوایح بودجه سنواتی احکام مهمی برای برنامه‌ریزی فعالیت‌های کشور در دوره یک‌ساله ارائه می‌شود. در واقع در احکام بودجه سنواتی برنامه‌های کوتاه‌مدت یک‌ساله و اعتبارات قابل تخصیص و همچنین منابع اعتباری قابل تحقق تعیین و تدوین می‌گردد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به تبع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی بخشی از این احکام به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مربوط است.

احکام مرتبط با سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

به‌طور عمده در پنج حوزه زیر قابل تقسیم‌بندی است:

- تأمین مالی خصوصی‌سازی،
- واگذاری سهام، تهاتر و ردیون،
- پرداخت سود سهام عدالت،



- نظارت بر خصوصی‌سازی،

- سایر احکام.

در ادامه این بخش، احکام هریک از حوزه‌ها بررسی می‌گردد.

### ۳-۱. تأمین مالی خصوصی‌سازی

در احکام ماده واحده در حوزه مربوط به صندوق توسعه ملی، اعتباراتی از محل منابع صندوق توسعه ملی برای حمایت از سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شده است. احکام بندهای «۱-۵»، «۲-۵»، «۳-۵»، «۴-۵» و «۶» در رابطه با حمایت از طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی است. علاوه بر این احکام بندهای «۱-۱۳-۱» و «۲-۱۳-۱» در حوزه واگذاری‌ها مربوط به حمایت و تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی می‌باشد.

از این لحاظ که احکام مذکور در راستای توانمندسازی و حمایت از سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی در کشور می‌باشد مثبت ارزیابی می‌گردد. اما در رابطه با احکام مذکور نکته مهمی که قابل ذکر است این است که در گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تاکنون پس از گذشت بیش از ۴ سال از اجرای این سیاست‌ها عملکردی از اعطای تسهیلات ارزی و ایجاد خط اعتباری برای تأمین مالی بخش غیردولتی ارائه نشده است.

با توجه به اینکه تاکنون تسهیلاتی از محل مذکور به سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی اعطا نشده است، بنابراین لحاظ احکام مذکور در قوانین بودجه سنواتی بی‌تأثیر است. ضمن آنکه این وضعیت در شرایط چند سال اخیر وجود داشته است. اما در حال حاضر که وضعیت تحریم‌های بین‌المللی تشدید گردیده و منابع ارزی کشور نیز رو به کاهش نهاده، احتمال بسیار می‌رود که تأمین منابع مذکور غیرممکن باشد. لذا برنامه‌ریزی براساس اعتباراتی که امیدی به تحقق آنها نیست، قطعاً روند سرمایه‌گذاری‌ها را با چالش مواجه خواهد کرد.

صرفنظر از اینکه منابع مورد نیاز این احکام قابل تحقق است یا خیر، نکته مهمی دیگری که قابل

ذکر است، این است که برخی از احکام مذکور دارای ایراد است:

در بند «۳-۵» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ باید شفاف ذکر گردد که این منابع صرفاً قابل پرداخت به بخش غیردولتی است. همچنین اعطای تسهیلات براساس حکم بند «۶» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به سازمان‌های توسعه‌ای مغایر ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه است، زیرا اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی صرفاً برای بخش غیردولتی مجاز است. البته در ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، اعتباراتی برای کمک به سازمان‌های توسعه‌ای جهت سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته در نظر گرفته

شده است که در این خصوص به‌عنوان نمونه گزارش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران حاکی از آن است که در سال‌های بعد از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، رقمی بالغ بر ۱,۶۰۰ میلیارد تومان از سهام شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان گسترش واگذار شده است و در مقابل صرفاً کمتر از ۲۰۰ میلیارد تومان یعنی حدود ۱۲/۵ درصد آن در اختیار سازمان قرار گرفته است. لذا در جهت رفع مشکلات مالی سازمان‌های توسعه‌ای باید از محل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی اعتبارات لازم تخصیص یابد.

### ۳-۲. واگذاری سهام، رد دیون، تهاتر

در بندهای «۱۳-۲»، «۱۳-۳»، «۱۳-۱»، «۱۳-۳-۱»، «۱۳-۳-۲»، «۱۳-۳-۳»، «۱۳-۳-۴»، «۱۳-۶»، «۱۳-۷»، «۱۳-۸»، «۱۶» و «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، واگذاری اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نیمه‌تمام، واگذاری واحدهای خدماتی، درمانی، ورزشی و ... احکام مهمی لحاظ شده است.

هرچند احکام مذکور در خصوص واگذاری است، اما با رویکردهای و سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در تناقض آشکار است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، حکم به واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت دولت در شرکت‌های خارج صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و برخی شرکت‌های صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی داده شده است. ضمن آنکه این واگذاری باید براساس ضوابط و دستورالعمل‌های خاصی صورت گیرد و فرآیند قانونی را طی کند. همچنین عملیات واگذاری باید توسط سازمان خصوصی‌سازی صورت گیرد. علاوه‌بر این درآمدهای حاصله از محل واگذاری سهام دولت نیز باید در محل‌های مشخص شده واریز و مصرف گردد.

علیرغم این ضوابط، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ احکامی مغایر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در خصوص واگذاری آمده است. عمده ایرادات مذکور عبارتند از:

- علاوه‌بر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و حقوق مالکانه دولت، حکم به واگذاری اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها داده شده است.

- متولی اجرای عملیات واگذاری بر عهده سازمان خصوصی‌سازی است، درحالی که در احکام این لایحه، دستگاه‌های اجرایی مسئول اجرای عملیات واگذاری شده‌اند.

- حکم داده شده است که منابع حاصل از واگذاری‌ها در مواردی خارج از ذیل ماده (۲۹) قانون



اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و در محل‌های مختلف دیگری از جمله رد دیون دولت و دستگاه‌های اجرایی، مطالبات پیمانکاران، بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت، صندوق‌ها، بیمه‌ها، تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام دولتی و ... صرف گردد.

- حکم به واگذاری واحدهای خدماتی، ورزشی، فرهنگی، آموزشی، رفاهی، درمانی داده شده است، درحالی که چگونگی واگذاری این واحدها منوط به تصویب قوانین و مقررات جداگانه در خصوص واگذاری فعالیت‌های حوزه سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ است که در این خصوص در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بر آن تأکید شده است.

### ۳-۳. پرداخت سود سهام عدالت

بند «۱۰-۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در خصوص پرداخت سود سهام عدالت و تسویه حساب سود متعلقه سهام عدالت توسط شرکت‌های سرمایه‌پذیر حکم داده است.

نکته‌ای که در تکمیل این حکم باید ذکر شود این است که علاوه بر سود پرداخت نشده سهام عدالت توسط شرکت‌های سرمایه‌پذیر، بخشی از سود متعلقه به سهام عدالت در حساب شرکت کارگزاری سهام عدالت مسدود است که در حین عملیات تسویه با شرکت‌های سرمایه‌پذیر لازم است، سود سهام عدالت مسدود شده در حساب شرکت کارگزاری سهام عدالت نیز به حساب سازمان خصوصی‌سازی عودت گردد.

ضمناً مکانیسمی تعریف شود که براساس آن شرکت‌های سرمایه‌پذیر موظف به پرداخت سود متعلق سهام عدالت در موعد مقرر گردند.

### ۳-۴. نظارت و کنترل فرآیند خصوصی‌سازی و عملیات واگذاری

در بندهای «۴-۱۳»، «۹-۱۳»، «۱۱-۱۳»، «۱۹»، «۲۲» و تبصره ذیل بند «۲-۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در خصوص چگونگی نظارت بر فروش اموال و دارایی‌های بنگاه‌های مشمول واگذاری، ثبت عملیات واگذاری در دفاتر سازمان خصوصی‌سازی، چگونگی مدیریت شرکت‌ها در طول دوره واگذاری و همچنین چگونگی تحویل به موقع اوراق سهام و اسناد مالکیتی بنگاه‌های در حال واگذاری حکم داده است.

- یکی از مسائل مهم در فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی، این است که ممکن است در طول دوره واگذاری به دلیل انتقال اموال و دارایی‌های شرکت‌ها، ارزش دارایی‌های آنها کاهش یابد و این موضوع باعث تضییع حقوق بیت‌المال و اخلال در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی گردد. لذا نظارت بر هرگونه نقل و انتقال دارایی شرکت ضروری است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون

اساسی و همچنین در قوانین بودجه سنواتی این مهم بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار داده شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نیز جهت تکمیل این امر نظارتی، اداره ثبت اسناد و املاک کشور مشارکت داده شده است. البته این موضوع در خصوص شرکت‌های واگذار شده نیز وجود دارد، زیرا عمده سهام شرکت‌های دولتی به صورت نقد و اقساط واگذار می‌شوند. بنابراین در صورتی که قبل از اتمام اقساط پرداختی چنانچه به هر دلیل از جمله تخلیه اموال و دارایی‌های شرکت واگذار شده، شرکت مذکور اعلام ورشکستگی نماید و وصول اقساط به تعویق بیافتد، عواقب این موضوع منجر به عدم پرداخت اقساط به سازمان خصوصی‌سازی خواهد شد. لذا امر نظارت بر نقل و انتقال اموال و دارایی‌های شرکت‌های واگذار شده و در حال واگذاری ضروری است.

- همچنین نظارت بر دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های واگذار شده و در حال واگذاری نیز شرایط مذکور را خواهد داشت. لذا این‌گونه نظارت نیز ضروری است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ این مهم منوط به کسب اجازه بانک مرکزی از سازمان خصوصی‌سازی است.

- گاهاً در فرآیند واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، برخی دستگاه‌های اجرایی از تحویل اسناد و مدارک مالکیتی شرکت‌های زیرمجموعه به سازمان خصوصی‌سازی در زمان مقرر امتناع می‌ورزند. لذا تکلیف به تحویل به موقع این اسناد برای دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های مادر تخصصی از ضروریات است. این حکم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ آمده است که در صورت عدم تمکین دستگاه‌های اجرایی، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مجاز به انتشار اوراق جدید جایگزین کرده است.

### ۳-۵. سایر احکام

در بند «۱۲-۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، شرکت‌های مشمول واگذاری، در حال واگذاری و واگذار شده را مشمول تبعیت از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران کرده است. با توجه به اینکه شرکت‌های واگذار شده از نظر قانون تجارت غیردولتی محسوب شده و از بودجه و اعتبارات دولتی استفاده نمی‌کنند، لذا تکلیف کردن آنها به اجرای قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران قانونی نیست، مگر اینکه امتیازات و یا سیاست‌های تشویقی برای تبعیت از این احکام برای آنها در نظر گرفته شود. البته این تکلیف برای شرکت‌هایی که هنوز واگذار نشده‌اند و یا اکثریت سهام آنها متعلق به دولت می‌باشد قابل اجراست.



## جمع‌بندی و پیشنهادات

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور از منظر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی حاکی از آن است که این لایحه همانند لوایح سنوات گذشته مغایرت‌هایی با سیاست‌های مذکور دارد که قطعاً وجود این احکام مغایر، باعث تغییر در روند اجرا و ایجاد انحراف در مسیر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و در نهایت عدم تحقق اهداف آن خواهد شد.

نتایج بررسی لایحه مذکور نشان می‌دهد دولت در بخش تأمین مالی و اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی بر روی منابعی حساب باز نموده که در سال‌های گذشته نیز در این خصوص عملکردی گزارش نشده است.

همچنین احکام لایحه نشان می‌دهد که روند حرکت از مسیر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و توسعه بخش غیردولتی و توانمندسازی آنها منحرف شده و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی عمدتاً در راستای تهاثر و رد دیون دولت و دستگاه‌های اجرایی و سایر تعهدات مالی دولت صرف می‌گردد. که با وجود این تسویه حساب‌ها، توسعه بخش خصوصی واقعی امکانپذیر نخواهد بود و باعث بزرگ شدن بخش موسوم به شبه‌دولتی شده است.

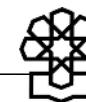
در امر نظارت بر فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و همچنین کنترل امور مالی و مدیریتی شرکت‌ها در طی دوره قبل، حین و بعد از واگذاری کنترل‌هایی از جمله نظارت بر نقل و انتقال اموال و دارایی شرکت‌ها، دریافت تسهیلات بانکی صورت گرفته که مثبت ارزیابی می‌گردد. اما لازم است از تداخل وظایف متولیان امر کنترل که گاهاً بر عهده سازمان خصوصی‌سازی، سازمان بورس و اوراق بهادار، مجمع عمومی شرکت و ... گذارده شده است جلوگیری به عمل آید.

با توجه به بررسی به عمل آمده و احراز نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، در جدول پیوست پیشنهادهایی برای تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف این لایحه ارائه می‌شود.

## جدول ۵. خلاصه احکام، ایرادات و پیشنهادات ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

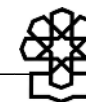
موضوع حکم	خلاصه حکم	ایرادات	پیشنهادات
تأمین مالی خصوصی‌سازی	بند «۳-۵» - تخصیص ۱۰ درصد اعتبار از منابع صندوق توسعه ملی برای بخش‌های حمل‌ونقل، ارتباطات و فناوری اطلاعات، گردشگری، محیط زیست، دفاع و خدمات	- تخصیص اعتبار از صندوق توسعه ملی طبق تبصره «۲» جزء «۴» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، به بخش دولتی مجاز نیست - مشخص نیست بخش دریافت‌کننده این اعتبارات، دولتی است یا غیردولتی	- عبارت «بخش غیردولتی» قبل از عبارت «قابل تخصیص» لحاظ گردد
	بند «۶» - استفاده سازمان‌های توسعه‌ای از تسهیلات ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی جهت سرمایه‌گذاری در مناطق محروم	- مدیریت سازمان‌های توسعه‌ای از سوی دولت منتخب می‌گردد. - تخصیص اعتبار از صندوق توسعه ملی طبق ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، به بخش دولتی امکانپذیر نیست	- حکم این بند حذف گردد - جهت تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای از محل اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تخصیص داده شود
	بند «۱-۱-۱۳» - سپرده‌گذاری ارزی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در بانک‌های عامل جهت افزایش سهم تسهیلات به بخش غیردولتی	- در گزارش‌های عملکرد اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی منتشره توسط وزارت اقتصاد و دارایی، تاکنون در این خصوص عملکردی ارائه نشده است - در شرایط حاضر تحریم‌های بین‌المللی وضعیت را حادثر از قبل نموده است و بر منابع ارزی کشور اثر سوء و کاهشی داشته است - تأمین منابع ارزی برای اعطای این تسهیلات مشکل است - برنامه‌ریزی بر روی منابعی که عدم امکان وصول و تحقق آنها وجود ندارد، باعث ایجاد چالش در فعالیت بنگاه‌های اقتصادی می‌گردد	- هرچند وضعیت تحریم‌های بین‌المللی عملیاتی شدن این حکم را با مشکل مواجه می‌کند، اما لازم است میزان این سپرده‌گذاری مشخص گردد





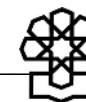
موضوع حکم	خلاصه حکم	ایرادات	پیشنهادها
	<p><b>بند «۲-۱-۱۳»</b> - فراهم آوردن خط اعتباری تا سقف ۱۰ میلیارد دلار جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی توسط وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران</p>	<p>- این وظیفه در بند «۱» ماده (۲۸) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی به بانک مرکزی و وزارت اقتصاد و دارایی تکلیف شده بود. در حالی که در این حکم بانک مرکزی و وزارت اقتصاد و دارایی مجاز به انجام این عملیات شده‌اند</p> <p>- در گزارش‌های عملکرد اصل چهل و چهارم قانون اساسی منتشره توسط وزارت اقتصاد و دارایی، تاکنون در این خصوص عملکردی ارائه نشده است</p> <p>- در شرایط حاضر تحریم‌های بین‌المللی وضعیت را حادتر از قبل نموده است و بر منابع ارزی کشور اثر سوء و کاهشی داشته است</p> <p>- برنامه‌ریزی بر روی منابعی که عدم امکان وصول و تحقق آنها وجود ندارد، باعث ایجاد چالش در فعالیت بنگاه‌های اقتصادی می‌گردد</p>	
	<p><b>بند «۲-۱۳»</b> - واگذاری سهام، حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری بنگاه‌های مشمول گروه (۱) و (۲) و معادن به بخش غیردولتی و واریز درآمد آن به حساب خزانه جهت مصرف در موارد ذیل جدول (۱۳) موضوع ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی</p>	<p>- در بند «۵» ماده (۱۸) و بند «ح» ماده (۱۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی حکم به واگذاری طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی و همچنین طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری موضوع بند «۵» ماده (۱۸) و بند «ح» ماده (۱۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی به حکم بند «۲-۱۳» اضافه گردد</p>	<p>- واگذاری طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی و همچنین طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری موضوع بند «۵» ماده (۱۸) و بند «ح» ماده (۱۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی به حکم بند «۲-۱۳» اضافه گردد</p>
	<p><b>بند «۳-۱۳»</b> - فروش سهام، دارایی‌ها، حقوق مالی شرکت‌ها و نیروگاه‌های متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی توسط دولت و</p>	<p>- عملیات فروش و واگذاری باید توسط سازمان خصوصی‌سازی انجام گیرد. در حالی که در این بند، عملیات</p>	<p>- حکم این بند با اصلاحاتی به بند «۲-۱۳» الحاق گردد</p>

موضوع حکم	خلاصه حکم	ایرادات	پیشنهادها
واگذاری سهام، ردیون، تهاتر	دستگاه‌های اجرایی و واریز منابع حاصله به خزانه و یا تهاتر آنها	واگذاری و فروش بر عهده دولت و دستگاه‌های اجرایی گذارده شده است - واگذاری دارایی‌های شرکت‌ها مستثنا از فرآیند واگذاری شرکت، باعث کاهش ارزش دارایی و در نهایت ارزش سهام آن شرکت می‌گردد. لذا ضروری است که دارایی‌های شرکت‌ها به صورت یکجا با آن شرکت‌ها واگذار گردد. - طبق قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و یا منابع حاصل از آن بابت تهاتر بدهی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی مجاز نیست	- فروش دارایی شرکت‌ها، حذف گردد - عملیات واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی صورت گیرد - واگذاری سهام و یا منابع حاصل از واگذاری آن صرف تهاتر بدهی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی نگردد - منافع حاصل از واگذاری پس از واریز به خزانه صرف موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی گردد
	<b>بند «۱-۳-۱۳»</b> - واگذاری سهام موضوع بند فوق و یا منابع حاصل از آن بابت مطالبات و دیون ناشی از رأی دیوان عدالت اداری و ... بابت ایفای تعهدات دستگاه‌های اجرایی و مطالبات ناشی از قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، بابت تعهدات به اشخاص حقیقی و حقوقی، خصوصی، عمومی غیردولتی، پیمانکاران، مشاوران، سازندگان طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت، صندوق‌ها، بیمه‌ها و ایشارگران، جانبازان و آزادگان و خانواده شهدا و...	- طبق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن، منابع حاصل از واگذاری باید در موارد مشخصی که در ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی تعیین شده صرف گردد. لذا واگذاری سهام و یا صرف منابع حاصل از آن بابت مواردی که در این بند مدنظر قرار گرفته مجاز نیست	- واگذاری سهام و یا منابع حاصل از واگذاری آن صرف تهاتر بدهی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی و ... نگردد - منافع حاصل از واگذاری پس از واریز به خزانه صرف موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی گردد - حکم این بند حذف گردد
	<b>بند «۲-۳-۱۳»</b> - موقوف‌الاجرا نمودن حکم ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و منابع حاصل از آن جهت تهاتر تعهدات دولت و دستگاه‌های اجرایی	- در تضاد آشکار با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن است	- حکم این بند حذف گردد



موضوع حکم	خلاصه حکم	ایرادات	پیشنهادهای
	<b>بند «۳-۳-۱۳»</b> - واگذاری و یا منافع حاصل از واگذاری جهت تأمین مالی برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	<p>- طبق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن، منابع حاصل از واگذاری باید در موارد مشخصی که در ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی تعیین شده صرف گردد. لذا واگذاری سهام و یا صرف منابع حاصل از آن بابت مواردی که در این بند مد نظر قرار گرفته مجاز نیست</p> <p>- ضمناً طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جزء سرمایه‌گذاری‌های دولتی محسوب می‌گردد</p>	<p>- حکم این بند حذف گردد</p>
	<b>تبصره ذیل بند «۳-۳-۱۳»</b> - دادن مهلت زمان قانونی ده روزه به دستگاه‌های اجرایی جهت ارائه اوراق سهام و اسناد مالکیتی شرکت‌های زیرمجموعه‌شان به سازمان خصوصی‌سازی	<p>- با توجه به اینکه برخی دستگاه‌های اجرایی در موعد واگذاری شرکت‌های دولتی، از ارائه اسناد و مدارک مالکیتی شرکت در حال واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی، بعضاً امتناع می‌ورزند، لذا وجود حکم قانونی برای تمکین دستگاه‌های اجرایی در تحویل اوراق سهام لازم و ضروریست. البته با اجازه انتشار اوراق جدید به سازمان خصوصی‌سازی حکم مذکور را تکمیل می‌نماید</p>	<p>- لحاظ این حکم در لایحه بودجه لازم و ضروری است</p>
<b>نظارت بر خصوصی‌سازی</b>	<b>بند «۳-۳-۱۳»</b> - نظارت بر فروش اموال و دارایی‌ها بنگاه‌های واگذار شده و در حال واگذاری از طریق اداره ثبت اسناد و املاک و سازمان خصوصی‌سازی.	<p>- این حکم در جهت حفظ اموال و دارایی‌های دولت و جلوگیری از تصرف در اموال شرکت‌های دولتی مثبت ارزیابی می‌شود</p> <p>- تسری دادن این حکم به شرکت‌هایی که واگذار شده و اقساط آنها به‌طور کامل پرداخت شده، مناسب نیست. البته در خصوص تغییر کاربری شرکت‌ها پس از واگذاری و تسویه کامل اقساط باید براساس قرارداد منعقد شده بین خریدار و</p>	<p>- در حکم این بند، نظارت بر بنگاه‌های واگذار شده صرفاً تا زمان تسویه کامل اقساط آنها صورت پذیرد و برای بنگاه‌های واگذار شده که اقساط آنها تسویه کامل شده، این نظارت اعمال نشود</p> <p>- لازم است پیگیری مجدد سازمان</p>

پیشنهادهای	ایرادات	خلاصه حکم	موضوع حکم
<p>خصوصی‌سازی برای اطمینان از تمکین به این حکم پس از صدور مجوز نیز صورت گیرد</p>	<p>سازمان خصوصی‌سازی عمل شود          - لازم است سازمان خصوصی‌سازی، علاوه بر ارائه مجوز، بر عملیات انجام شده نیز نظارت داشته باشد          - نظارت بر اخذ تسهیلات بانکی جهت جلوگیری از سوءاستفاده از رهن گذاشتن اموال متعلق به دولت لازم است</p>		
<p>- حکم این بند حذف گردد</p>	<p>- در صورتی که قرار است عملیات واگذاری سهام و اموال و دارایی‌های شرکت‌ها براساس ترتیبات مقرر در قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی و از طریق سازمان خصوصی‌سازی انجام گیرد، نیازی به ارائه گزارش توسط دستگاه‌های اجرایی به سازمان خصوصی‌سازی نمی‌باشد</p>	<p>بند «۹-۱۳» - اعلام گزارش واگذاری سهام و سهم‌الشرکه و اموال و دارایی‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی به سازمان خصوصی‌سازی و خزانه‌داری کل کشور</p>	
<p>- صرفاً بر موضوع تشکیل مجمع عمومی برای شرکت‌ها در طول دوره واگذاری تأکید گردد          - موضوع تغییر اعضای هیئت مدیره شرکت‌ها توسط مجمع بعد از واگذاری انجام شود          - نظارت بر سهام‌داری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با تعیین یک متولی و ایجاد یک پایگاه اطلاعات پایه‌ای در حکمی جداگانه لحاظ گردد</p>	<p>- این حکم در ماده (۱۸) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی آمده است          - موضوع نظارت بر نقل و انتقال اموال و دارایی و اخذ تسهیلات توسط بنگاه‌ها در بندهای قبلی لایحه آمده است لذا در اینجا نیازی به آن نیست</p>	<p>بند «۱۱-۱۳» - تشکیل مجمع عمومی برای شرکت‌های در حال واگذاری و نظارت بر نقل و انتقال اموال و دارایی و اخذ تسهیلات توسط آنها و همچنین نظارت بر سهام‌داری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی</p>	



موضوع حکم	خلاصه حکم	ایرادات	پیشنهادات
	<b>بند «۱۹»</b> - تشکیل مجمع عمومی برای شرکت‌های موضوع جدول (۱۷) در طول دوره واگذاری و نظارت و نقل و انتقال اموال آنها و اخذ تسهیلات بانکی و ...	- تشکیل مجمع عمومی برای شرکت‌های در حال واگذاری در بندهای قبلی لایحه پیش‌بینی شده است - نظارت بر نقل و انتقال اموال و دارایی و اخذ تسهیلات بانکی در بندهای قبلی پیش‌بینی شده است	- صرفاً موضوع پرداخت بودجه شرکت و واریز مالیات و سود علی‌الحساب آن تعیین وضعیت گردد
	<b>بند «۲۲»</b> - هماهنگی شرکت‌های تابعه وزارت نفت و صندوق توسعه ملی و تمامی شرکت‌هایی که دولت در آنها سهام دارد در خصوص مبادلات و استفاده از منابع ارزی با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی و وزارت صنعت معدن و تجارت	- دولت در شرکت‌های بسیاری سهام دارد و این سهام‌داری ممکن است زیر ۵۰ درصد باشد یا بالای ۵۰ درصد. لذا چنانچه دولت در شرکتی کمتر از ۵۰ درصد سهام داشته باشد، آن شرکت خصوصی محسوب شده و مشمول مقررات دولتی نیست	- صرفاً برای شرکت‌هایی تأکید شود که سهام دولت در آنها بیش از ۵۰ درصد است
	<b>تبصره ذیل بند «۳-۱۳»</b> - حکم به تحویل اوراق سهام و اسناد مالکیت شرکت‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی به سازمان خصوصی‌سازی و اجازه انتشار اوراق سهام به سازمان خصوصی‌سازی در صورت عدم تمکین دستگاه‌های اجرایی به عودت اوراق سهام	- این حکم ایرادی ندارد و مثبت ارزیابی می‌شود	- این حکم بدون تغییرات باقی بماند
<b>پرداخت سود سهام عدالت</b>	<b>بند «۱۰-۱۳»</b> - تکلیف به شرکت‌های سرمایه‌پذیر برای پرداخت بدهی‌های خود به سازمان خصوصی‌سازی بابت سهام عدالت	- با توجه به تعویق پرداخت بدهی‌های شرکت‌های سرمایه‌پذیر به سهام عدالت، این حکم مثبت ارزیابی می‌شود - با توجه به عدم ارائه گزارش در خصوص تسویه شرکت کارگزاری سهام عدالت، لازم است تکلیف قانونی برای این شرکت داده شود که کلیه مطالبات سهام عدالت را پرداخت نماید	- حکم بند به قوت خود باقی بماند - موضوع تسویه بدهی‌های شرکت کارگزاری سهام عدالت به سازمان خصوصی‌سازی نیز اضافه گردد
<b>سایر احکام</b>	<b>بند «۱۲-۱۳»</b> - شرکت‌های در حال واگذاری و واگذار شده در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مشمول تبعیت از مقررات مربوط به ایثارگران شده‌اند	- با توجه به اینکه شرکت‌های واگذار شده خصوصی هستند و مشمول مقررات دولتی نمی‌باشند، نمی‌توان مقررات دولتی را به آنها تسری داد	- این حکم برای شرکت‌های واگذار شده حذف گردد

### منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (مصوب ۱۳۹۰).
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۳. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.
۵. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی، اسفندماه ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۰۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۴۴. اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)  
تهیه و تدوین کنندگان: امید عطائی، زهره عالی‌پور  
ناظر علمی: علی نصیری‌اقدم  
متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات  
ویراستار تخصصی: —  
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه
۲. واگذاری
۳. اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۴. خصوصی‌سازی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۷