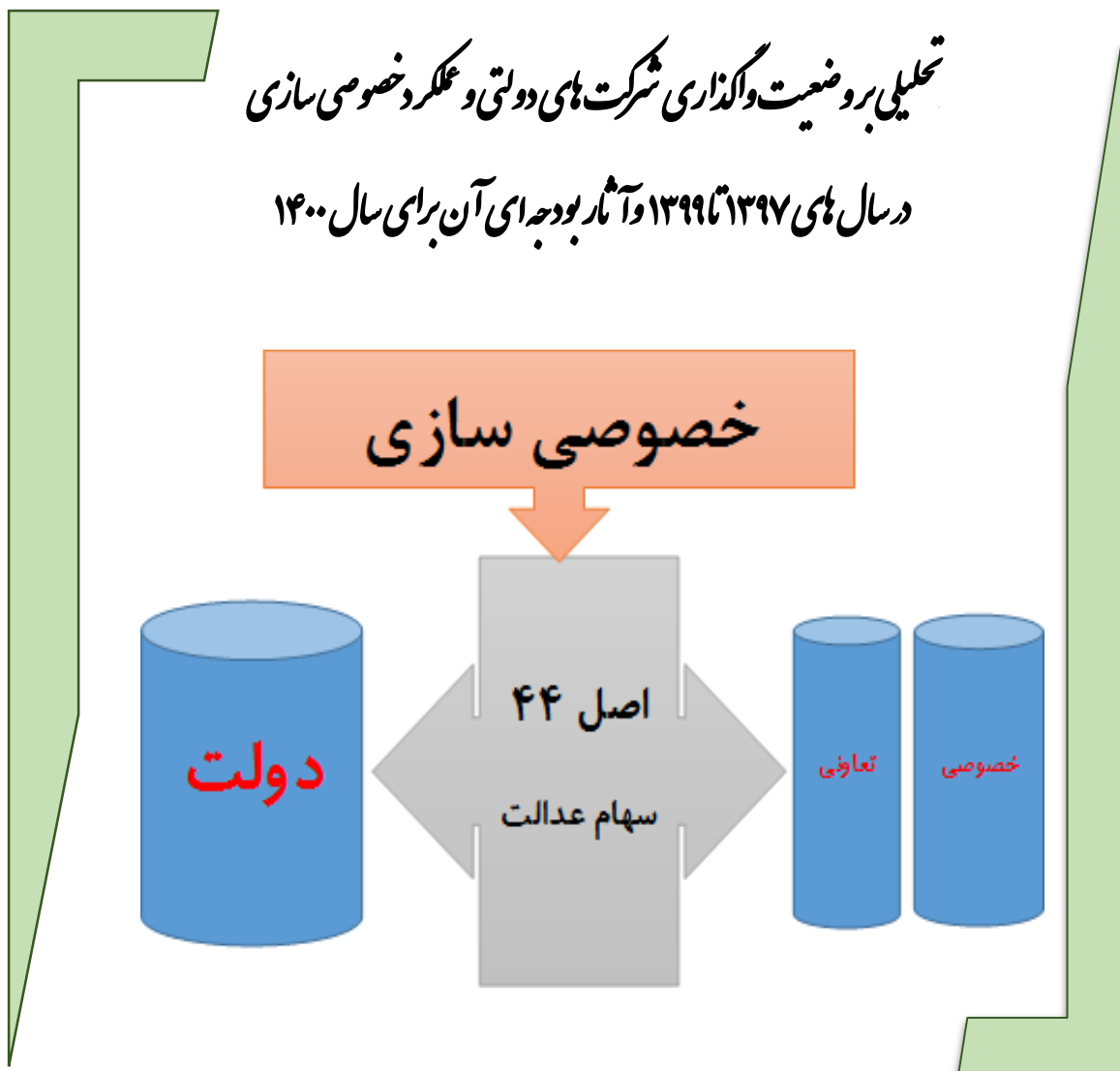


تحلیلی بر وضعیت واگذاری شرکت‌های دولتی و عملکرد خصوصی سازی در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ و آثار بودجه‌ای آن برای سال ۱۴۰۰



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۱۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	تحلیلی بر وضعیت واگذاری شرکت‌های دولتی و عملکرد خصوصی‌سازی در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ و آثار بودجه‌ای آن برای سال ۱۴۰۰
کد شناسه	۹۹-۹-۱۰۲۶۱
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	علی جهانگیری
همکاران	شهلا حیدر بیگی، سپیده وفایی
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
طراح جلد	پدرام حاجی اسمعیلی
تاریخ انتشار	دی ماه ۱۳۹۹
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند شرقی - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه
۳	۱- بررسی و تحلیل جنبه‌های سیاستی و ساختاری خصوصی‌سازی.....
۳	۱-۱- سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی
۷	۱-۲- مواد و بندهایی تأکیدی قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
۱۰	۱-۳- اصلاحات ساختاری در بودجه ۱۳۹۹ و ادامه آن در سال ۱۴۰۰.....
۱۱	۲- برنامه‌های خصوصی‌سازی در آینده بودجه.....
۱۱	۲-۱- تبیین برنامه‌های واگذاری در بودجه سال ۱۳۹۷.....
۱۱	۲-۱-۱- احکام و ماده واحدهای بودجه سال ۱۳۹۷.....
۱۲	۲-۱-۲- عملکرد ماده واحدهای بودجه سال ۱۳۹۷.....
۱۵	۲-۲- تبیین برنامه‌های واگذاری در بودجه سال ۱۳۹۸.....
۱۵	۲-۲-۱- احکام و ماده واحدهای بودجه ۱۳۹۸.....
۱۷	۲-۲-۲- عملکرد ماده واحدهای بودجه ۱۳۹۸.....
۱۸	۲-۳- تبیین برنامه‌های واگذاری در بودجه سال ۱۳۹۹.....
۱۸	۲-۳-۱- احکام و ماده واحدهای بودجه سال ۱۳۹۹.....
۲۲	۲-۳-۲- عملکرد ماده واحدهای بودجه ۱۳۹۹.....
۲۳	۲-۴- تبیین برنامه‌های واگذاری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.....
۲۳	۲-۴-۱- احکام و ماده واحدهای لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.....
۲۶	۲-۴-۲- پیش‌بینی و تحلیل منابع حاصل از واگذاری در بودجه ۱۴۰۰.....
۲۹	۳- عملکرد تفصیلی سازمان خصوصی‌سازی در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹.....
۲۹	۳-۱- تبیین برنامه‌های واگذاری در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹.....
	۳-۲- واگذاری‌های انجام گرفته به تفکیک نوع واگذاری، بازار عرضه، حجم واگذاری و طبقه‌بندی «اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی» در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹.....
۳۰	۳-۲-۱- واگذاری بر مبنای نوع واگذاری
۳۱	۳-۲-۲- واگذاری بر مبنای بازار عرضه.....

- ۳-۲-۳- واگذاری‌ها به تفکیک حجم واگذاری..... ۳۲
- ۳-۲-۴- واگذاری‌ها به تفکیک طبقه‌بندی قانون «اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی»..... ۳۳
- ۳-۳- تحلیلی بر بودجه شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ با رویکرد خصوصی‌سازی..... ۳۵
- ۴- بررسی و تحلیل سیاست‌های اتخاذ شده در راستای خصوصی‌سازی..... ۳۷
- ۴-۱- مروری بر برنامه‌های توسعه کشور در خصوص عملکرد خصوصی‌سازی..... ۳۷
- ۴-۱-۱- سهام عدالت..... ۴۰
- ۴-۱-۲- طرح سهام عدالت و سامان‌دهی آن..... ۴۰
- ۴-۱-۳- واگذاری سهام دولت و شرکت‌های دولتی از طریق سازوکار صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF)..... ۴۵
- ۵- راهکارها و اقدامات اصلاحی برای سرعت‌بخشی و هدفمندسازی خصوصی‌سازی..... ۴۸
- منابع..... ۵۱

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۱۳	جدول ۱: اعتبارات موضوع ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴
۱۴	جدول ۲: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم شرکت دولتی
۱۶	جدول ۳: اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ۱۳۹۸
۱۷	جدول ۴: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم شرکت دولتی
۲۰	جدول ۵: اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی سال ۱۳۹۹
۲۱	جدول ۶: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم شرکت دولتی سال ۱۳۹۹
۲۲	جدول ۷: آمارهای تحقق اهداف بودجه‌ای واگذاری سهام بنگاه‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹/۰۷/۳۰
۲۶	جدول ۸: درآمد و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی سال ۱۴۰۰
۲۷	جدول ۹: اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سال ۱۴۰۰
۲۸	جدول ۱۰: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم شرکت دولتی سال ۱۴۰۰
۳۰	جدول ۱۱: وضعیت موارد مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۷-۱۳۹۸ بر مبنای تعداد بنگاه
۳۱	جدول ۱۲: آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری برای سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر
۳۲	جدول ۱۳: آمار واگذاری به تفکیک بازار عرضه و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر
۳۳	جدول ۱۴: آمار واگذاری به تفکیک حجم واگذاری و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر
۳۴	جدول ۱۵: آمار واگذاری به تفکیک طبقه‌بندی قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر
۳۶	جدول ۱۶: داده‌های استخراج شده از قوانین بودجه شرکت‌های دولتی سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰
۳۶	جدول ۱۷: داده‌های استخراج شده از جداول قوانین بودجه شرکت‌های دولتی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰
۳۷	جدول ۱۸: مقایسه شرکت‌ها، مؤسسات انتفاعی و بانک‌های وابسته به دولت
۴۱	جدول ۱۹: تعداد کل مشمولین سهام عدالت در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹
۴۱	جدول ۲۰: تعداد مشمولین در قید حیات سهام عدالت در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹
۴۲	جدول ۲۱: فهرست شرکت‌های سرمایه‌پذیر قطعی واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت

خلاصه مدیریتی

تشکیل شرکت‌های دولتی در ایران عمدتاً با هدف کنترل تجارت عمومی و حمایت از صنایع داخلی بوده است. اما با توجه به ماهیت این شرکت‌ها و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی دولت، دامنه فعالیت آنها گسترده شده است و عمده‌ترین هدف آنها، ایجاد منابع جدید درآمد برای دولت و تولید و توزیع واردات برخی از کالاها توسط دولت، تأمین و تولید و ذخیره مایحتاج اولیه جامعه (کالاها و خدمات مورد نیاز عامه مردم)، ناتوانی مالی یا نبود انگیزه در بخش خصوصی برای انجام فعالیت‌های خاص، ایجاد زمینه حمایتی زیربنایی از صنایع داخلی، امکان صدور کالا و خدمات به خارج از کشور، کسب درآمد ارزی برای دولت و کمک به تثبیت قیمت‌ها و حمایت از مصرف‌کنندگان کالا و خدمات و درنهایت، حفظ امنیت اقتصادی کشور است. اهداف اولیه تشکیل این شرکت‌ها برای حمایت از تولید و مصرف بوده است. با مطرح شدن واگذاری در برنامه اول توسعه کشور، باب خصوصی‌سازی در ایران گشوده شد. بعد از آن، طی برنامه دوم توجه چندانی به این امر نشد تا اینکه در خلال برنامه سوم توسعه، برای آنکه خصوصی‌سازی به یک امر مستمر تبدیل و از حالت سالانه خارج شود یک فصل جداگانه به آن اختصاص داده و سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۰ برای تصدی واگذاری و وحدت رویه در این امر به وجود آمد و به عنوان متولی سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی در نظر گرفته شد. بعد از تشکیل این سازمان، واگذاری‌ها با حجم و سرعت بیشتری انجام گرفت تا اینکه با شروع برنامه چهارم و پنجم توسعه همت متصدیان امر خصوصی‌سازی برای پیگیری، جدی‌تر و مصمم‌تر گردید و فعالیت‌های خصوصی‌سازی به طور جدی با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ و قانون اجرای سیاست‌های مذکور از سال ۱۳۸۶ آغاز و در سال ۱۳۸۷ پیگیری شد و هم‌اکنون نیز فرایند خصوصی‌سازی در چارچوب این قانون در جریان است. یکی از مباحث مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی برای تقویت اقتصاد ملی، خصوصی‌سازی واحدهای تحت تصدی دولت است.

خط‌مشی خصوصی‌سازی، یکی از خط‌مشی‌های اساسی است که در دو دهه گذشته مورد بحث و جدل گروه‌های مختلف و بازیگران خط‌مشی بوده و به‌عنوان راهکار اساسی برای کاهش هزینه‌های دولت و جایگزین مناسب بوروکراسی اداری دولت در اداره شرکت‌ها با راندمان ضعیف بوده است. اگرچه بُعد مالی خصوصی‌سازی تنها بُعد آن نیست و خصوصی‌سازی خود راهی است برای مدیریت کشور و کشورداری بر اساس اصول محکم اقتصادی که نیازمند پشتیبانی مستمر دولت و سیاست‌های اتخاذ شده است. برای رسیدن به این نقطه راه طول و درازی در پیش است. با واگذار کردن بخشی از شرکت‌ها در طی دو دهه گذشته، سهم بخش خصوصی تا پایان سال ۱۳۹۳ طبق گزارش وزارت اقتصاد، ۱۷ درصد کل واگذاری‌هاست. (جبرائیلی، ۱۳۹۹)؛ لذا با ادامه این روند، رشد قابل توجهی به دست نخواهد آمد. بنابراین، اندیشه بسیار نیاز است تا بدانیم چه باید کرد که

محورهای اقتصادی کشور روان به سوی توسعه رود و مردم در سایه این اندیشه چنان از کیفیت زندگی برخوردار شوند که نه تنها دغدغه معیشت روز و آینده نزدیک را نداشته باشند، بلکه از اندوخته کشور برای آیندگان دور نیز خیال راحتی داشته باشند. برای تحقق این هدف باید جایگاه بخش خصوص چنان تقویت شود که بار سنگین این مسئولیت را به دوش کشد.

خصوصی‌سازی با نگاه این گزارش در مقایسه مختصر برنامه‌های توسعه گذشته و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ از عملکرد قابل دفاعی برخوردار نیست، اگرچه در بررسی عملکرد با بعضی از برنامه‌های مصوب انحراف‌های زیادی وجود ندارد، اما چالش‌ها و راه‌درازی برای رسیدن به مطلوب وجود دارد. برای مثال، از نظر اعداد و ارقام اگرچه برای لایحه سال ۱۴۰۰ از نظر ارزشی، ده برابر مبلغ واگذاری سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ در نظر گرفته شده است؛ اما با مقایسه مبلغ آن با زیان‌ها و بودجه شرکت‌های دولتی مشاهده می‌شود که عملاً واگذاری به شکل و شیوه جاری معنی و مفهوم خصوصی‌سازی از آن برداشت نمی‌شود. از طرف دیگر، عمده سیاست‌های مادر در نظر گرفته شده (سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی) در این حوزه بر زمین مانده و محقق نشده است.

در این گزارش سعی شده است با ذکر سیاست‌های بالادستی از قبیل سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های اصلاح ساختار بودجه دولتی و مفاد مندرج در سند برنامه توسعه ششم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که راهنمای خوبی برای اجرا و عمل هستند، ابتدا به‌عنوان دستور کار راهنمای عمل تبیین و تحلیل و تبصره‌ها و مواد قانونی بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ بررسی و عملکرد دولت و دستگاه دولتی (سازمان خصوصی‌سازی) با موارد مصوب مقایسه و ارزیابی شوند. ارزشیابی خط‌مشی یکی از اقدامات مهم برای فهم چگونگی حرکت در ایجاد خط‌مشی‌های جدید به حساب می‌آید، لذا برای داشتن تصویر مناسب از گذشته اگرچه ارزشیابی همه‌جانبه ضروری است؛ اما در این گزارش سعی شده است به اتکای مستندات گذشته این ارزشیابی صورت گرفته تا بتوان راهکارهای لازم را برای خط‌مشی خصوصی‌سازی ارائه کرد. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که اقدامات گذشته در مورد خصوصی‌سازی با چالش‌های زیادی روبه‌رو است از جمله عدم پوشش سیاست‌های بالادستی، حرکت شکلی در خصوصی‌سازی با ضعف کردن برنامه‌ها و فقدان دوراندیشی در واگذاری‌ها و اکتفا کردن به دو تا سه درصد واگذاری از کل اقتصاد کشور به بخش خصوصی و تعاونی، عدم داشتن برنامه در واگذاری اقتصاد به بخش خصوصی، نداشتن برنامه برای توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی، فقدان برنامه‌های تشویقی مناسب برای مشارکت مردم، بخش خصوصی و تعاونی، فقدان شاخص‌های کمی برای پیگیری سیاست‌های بالادستی و... به نظر می‌رسد که برای رفع چالش‌های مذکور در این گزارش صرفاً همه راه‌کارها را نمی‌توان در یک برنامه بودجه مد نظر قرار داده و عمده آنها نیازمند برنامه دقیق‌تر تبیین و پیگیری در برنامه‌های هفتم و هشتم توسعه است. از جمله راهکارها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تعیین وضعیت شرکت‌های مغفول مانده در سال‌های برنامه ششم در سال ۱۴۰۰ مانند شرکت‌های فرهنگی و ورزشی.
- برنامه‌ریزی جهت واگذاری شرکت‌های دولتی باقی‌مانده با توجه به سال آخر قانون برنامه ششم توسعه.
- تعیین تکلیف سریع شرکت‌های فاقد گروه‌بندی و خارج شده از فهرست واگذاری‌ها.
- بررسی و بازبینی مجدد شرکت‌های انتقال یافته از گروه یک 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.
- تهیه برنامه عملیاتی سالیانه برای سهام عدالت و رد دیون.
- تنظیم برنامه‌های تشویقی برای واگذاری شرکت‌های زیانده و تعیین زمان‌بندی برای بسته شدن پرونده این شرکت‌ها طی زمان تعیین شده.
- عملیاتی کردن شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴.
- تعیین انگیزاننده‌ها و مشوق‌های مالی و مدیریتی برای بخش خصوصی و تعاونی‌ها جهت به اختیار گرفتن مدیریت شرکت‌ها علی‌الخصوص شرکت‌های دولتی زیان‌ده.
- تدوین نظام‌نامه برای حمایت‌های بعد از واگذاری به همراه نظارت‌های هدفمند پس از واگذاری.
- تعیین تکلیف سهام باقی‌مانده دولت در شرکت‌های گروه یک که در گذشته طی چند نوبت مشمول واگذاری قرار گرفته‌اند مانند شرکت‌های خودروسازی سایپا و ایران‌خودرو.
- بررسی و شیوه‌ها و روش‌های مناسب جهت واگذاری شرکت‌های زیانده باقی‌مانده.
- تعیین زمان‌بندی تکلیف واگذاری مدیریتی صندوق‌های قابل معامله.
- واگذاری مابقی سهام عدالت به شهروندان بدون سهام.
- تعیین تکلیف سهام مانده عدالت در شرکت‌های دولتی.
- تهیه یک برنامه عملیاتی مکمل سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی در کنار برنامه هفتم.
- طراحی و تبیین برنامه‌های جبرانی برای انحرافات برنامه‌های گذشته خصوصی‌سازی در سال‌های برنامه و بودجه.
- تهیه برنامه عملیاتی برای توانمندسازی تعاونی‌ها و بخش خصوصی.
- تهیه برنامه مشخص و انگیزاننده‌های لازم برای واگذاری به سرمایه‌گذاران خارجی.

مقدمه

تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی تبیین و تصویب بودجه، یکی از مهم‌ترین و دشوارترین مراحل خطمشی‌گذاری است که باید بازیگران خطمشی اتخاذ کنند. آنچه دولت قصد انجامش را در دوره زمانی مشخصی دارد و نحوه تأمین مالی این فعالیت‌ها را مشخص می‌کند، بودجه دولت است. در واقع بودجه دولت، مرکز ثقل خطمشی عمومی و نشان‌دهنده دورنمای توسعه هر کشور است. طبق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور: «بودجه کل کشور، برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود». بودجه از سه قسمت: (۱) بودجه عمومی دولت؛ (۲) بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها؛ و (۳) بودجه مؤسساتی که با عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود، تشکیل گردیده است. اما سهم قابل توجهی از بودجه کشور به شرکت‌های دولتی اختصاص دارد. میانگین نسبت چند سال اخیر بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور حدود ۷۰ درصد بوده است (قانون بودجه سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷). از قانون سوم توسعه به بعد (در قوانین برنامه) و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر واگذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی در اولویت قرار گرفته است. بر همین اساس، در بند «ج» این سیاست‌ها مقرر شده است که بنگاه‌های دولتی - به استثنای برخی از آنها - به بخش خصوصی، عمومی و غیردولتی و تعاونی واگذار شود. هدف بخش خصوصی حداکثرسازی سود است، در حالی که ممکن است واحدهای دولتی دارای هدف‌های چندگانه سیاسی، اجتماعی، اقتصادی باشند که گاه نیز با هدف به حداکثر رسانیدن سود در تضاد است. از طرفی، دولت‌ها برای کاهش بار مالی بخش عمومی به دنبال سیاست‌ها و تدابیر هستند. یکی از این تدابیر برای کاهش بار مالی بخش عمومی، خصوصی‌سازی است.

مهم‌ترین انگیزه واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی در ایران جنبه مالی آن است. تأکید کارگزاران نشان می‌دهد که منظور آنها از خصوصی‌سازی این است که در شرکت‌های دولتی هزینه‌ها به شدت افزایش یافته‌اند، لذا تنها راه کاهش هزینه‌ها و افزایش راندمان، خصوصی‌سازی است. این مسئله دو دلیل دارد. نخست اینکه، تعداد آنها افزایش یافته است و دوم اینکه، شرکت‌های مزبور به صورت ابزاری برای اعمال سیاست‌های اجتماعی و توزیعی دولت درآمده‌اند. واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی و کناره‌گیری دولت از فعالیت‌های اقتصادی یکی از راه‌های حل بحران اقتصادی و افزایش نرخ رشد در کشور، شناخته شده است. تصور می‌شود که بازگرداندن فعالیت‌های دولتی شده به بخش خصوصی می‌تواند تحولات بنیادی در نحوه ماهیت حرکت‌های

اقتصادی به وجود آورد. اگرچه بعد مالی و ارزشیابی واحدهای مشمول واگذاری اهمیت بسیار دارد؛ اما خصوصی‌سازی، یعنی تفکر خصوصی‌سازی و کشورداری بر اساس توانمندی بخش خصوصی است. در این گزارش سعی شده است که ابتدا سیاست‌های بالادستی از قبیل سیاست‌های کلی اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، سیاست اصلاح ساختار و سند برنامه ششم از حیث ارتباط موضوعی تحلیل شده و سپس وضعیت عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از نظر بودجه و کارکرد دولت و نهادهای وابسته بررسی و در نهایت لایحه بودجه ۱۴۰۰ به همراه ماده واحده تجزیه و تحلیل و ابزارهای به کار گرفته شده برای خصوصی‌سازی از قبیل سهام عدالت، نحوه واگذاری‌ها و چالش‌های مربوطه بیان و در خاتمه راهکارهای بودجه‌ای مربوطه داده شده است.

۱- بررسی و تحلیل جنبه‌های سیاستی و ساختاری خصوصی سازی

۱-۱- سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

بندهای «الف»، «ب» و «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی خط‌مشی‌های اساسی در این حوزه به شرح زیر ابلاغ شده است:

الف- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

۱- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است. اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

۲- سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

۱-۲- صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به‌استثنای نفت و گاز).

۲-۲- فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور.

۳-۲- بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هریک از سهامداران با تصویب قانون.

۴-۲- بیمه.

۵-۲- تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات.

۶-۲- کلیه امور پست و مخابرات به‌استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.

۷-۲- راه و راه‌آهن.

۸-۲- هواپیمایی (حمل و نقل هوایی) و کشتیرانی (حمل و نقل دریایی).

سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

ب- سیاست‌های کلی بخش تعاونی

- ۱- افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم.
 - ۲- اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد.
 - ۳- حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به‌وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی.
 - ۴- رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه.
 - ۵- تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقاء سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.
 - ۶- حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش.
 - ۷- اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها.
 - ۸- توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمندسازی تعاونی‌ها.
 - ۹- انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به نحوی که علاوه بر تعاونی‌های متعارف امکان تأسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهامداران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می‌کند، فراهم شود.
 - ۱۰- حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا.
 - ۱۱- تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به‌منظور فقرزدایی.
- ج- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی با توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در چارچوب چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور؛
- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت؛

توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین المللی؛

آماده سازی بنگاه های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند؛

توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص؛

توسعه و ارتقاء استانداردهای ملی و انطباق نظام های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین المللی؛

جهت گیری خصوصی سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت پذیری و گسترش مالکیت عمومی. واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش های خصوصی شرکت های تعاونی سهامی عام و بنگاه های عمومی غیردولتی به شرح زیر مجاز است:

۱- بنگاه های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) فعال هستند، به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت های استخراج و تولید نفت خام و گاز.

۲- بانک های دولتی به استثنای بانک مرکزی ج.ا.ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات.

۳- شرکت های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران.

۴- شرکت های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی.

۵- بنگاه های تأمین نیرو به استثنای شبکه های اصلی انتقال برق.

۶- بنگاه های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.

۷- صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.

د - سیاست های کلی واگذاری

۱- الزامات واگذاری

۱-۱- توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت های گسترده و اداره بنگاه های اقتصادی بزرگ.

۲-۱- نظارت و پشتیبانی مراجع ذی ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری.

۳-۱- استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به‌منظور دستیابی به قیمت پایه سهام.

۴-۱- ذینفع نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها.

۵-۱- رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها.

۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری

وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۱-۲- ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.

۲-۲- اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

۳-۲- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته.

۴-۲- 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.

۵-۲- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته.

۶-۲- تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند الف این سیاست‌ها.

۵ - سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

۱- تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین، مقررات و نظارت؛ به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی.

۲- جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی.

۳- جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶).

۱-۲- مواد و بندهایی تأکیدی قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

در برنامه ششم توسعه ضمن تأکید در بندهای مختلف برای رعایت سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مواد و بندهای مشخصی به موضوع واگذاری اشاره گردیده و مفادی از آن نیز به صورت استنباطی دقیق با هدف خصوصی سازی نوشته شده است.

ماده (۴) تبصره بند «ب»: محترم شمردن و حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت و نگاه ارزشی به کار و ثروت آفرینی از راه‌های قانونی، مشروع و عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام بنگاهداری نوین در بخش دولتی با ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیتهایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن است، به نحوی که در پایان سال اول اجرای قانون برنامه، اقدامات لازم برای اجرای این حکم توسط دولت تصویب و ابلاغ شود.

ماده (۱۲) تبصره «پ»: حداکثر طی مدت سه سال، کلیه تعهدات حال و آتی صندوق به میزانی که بر اساس مطالعات محاسبه بیمه‌ای برای تعیین ارزش فعلی تعهدات آتی (آکچوئری)^۱ که حداکثر ظرف مدت سه ماه به تأیید سازمان حسابرسی کشور می‌رسد و مورد تأیید سازمان قرار می‌گیرد با منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم شرکتها، اموال شرکتها، امتیازات، حقوق بهره‌برداری از معادن و حقوق مالی دولت و سایر منابع دولت حسب مورد از طریق سازمان خصوصی سازی و خزانه‌داری کل کشور پرداخت خواهد شد. میزان واگذاری‌ها هر ساله در بودجه‌های سالانه پادار خواهد بود.

ماده (۸): تحقق بند ۱۲ سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی مبنی بر تحول اساسی در ساختارها و اصلاح نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت.

ماده (۲۱): دولت موظف است در جهت توسعه فعالیت‌های صنعت بیمه و بهبود محیط کسب و کار و گسترش بخش غیردولتی:

الف- بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی، سهام دولت در شرکت‌های بیمه به استثنای بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شرکت سهامی بیمه ایران را در دو سال اول اجرای قانون برنامه از طریق عرضه سهام در بازار سرمایه و سازمان خصوصی سازی به بخش غیردولتی واگذار کند.

ب- به منظور مردمی شدن اقتصاد و کاهش نقش تصدی‌گری دولت در صنعت بیمه و بر اساس اصلاح نظام نظارت تعرفه‌ای، بیمه مرکزی مکلف است نسبت به کاهش تدریجی نقش تصدی‌گری خود و کاهش بیمه اتکایی اجباری در صنعت بیمه اقدام نماید.

ماده (۲۵)- ب: به منظور نظارت بیشتر بر بنگاه‌های در حال واگذاری و همچنین بنگاه‌های واگذار شده به صورت کنترلی، در چارچوب مصوبات هیئت واگذاری، اسامی این بنگاه‌ها از سوی سازمان خصوصی‌سازی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و بانک مرکزی اعلام می‌شود. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است ثبت صورت جلسات مجامع عمومی و هیئت مدیره و همچنین نقل و انتقال اموال و املاک بنگاه‌های مزبور را پس از اخذ مجوز کتبی از سازمان خصوصی‌سازی انجام دهد. بانک مرکزی موظف است طی دستورالعمل اعلامی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی و دولتی، اعطای هرگونه تسهیلات و یا ایجاد تعهدات به بنگاه‌های مذکور را مشروط به اخذ مجوز از سازمان خصوصی‌سازی نماید.

ماده (۳۷): دولت مکلف است تمهیدات لازم را با استفاده از انواع روش‌ها از جمله سازوکارهای ذیل تا پایان اجرای قانون برنامه، علاوه بر وضع موجود جهت افزایش حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) پوشش شبکه فاضلاب شهری را فراهم نماید.

الف: استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و خارجی و سازمان‌های بین‌المللی در ازای واگذاری پساب استحصالی.

ماده (۴۸)- ج- ۱- وزارت نفت موظف است تمهیدات لازم را برای استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف، تولید و بهره‌برداری (نه مالکیت) میادین نفت و گاز، به‌ویژه میادین مشترک در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به عمل آورد.

ماده (۵۱): با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در راستای مردمی شدن اقتصاد و گسترش زیرساخت‌های مورد نیاز برای خدمات تجاری خارجی و افزایش عبور (ترانزیت) و حل مشکلات حمل‌ونقل:

الف- به سازمان بنادر و دریانوردی و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران اجازه داده می‌شود با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و الحاقات بعدی آن نسبت به مشارکت با شرکت‌های معتبر بین‌المللی (داخلی و خارجی)، برای تشکیل شرکت‌هایی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی با کارکرد بین‌المللی و

فرودگاهی به استثنای خدمات کمک ناوبری و نشست و برخاست هواپیما اقدام نماید. سهم شرکت فرودگاهها و ناوبری هوایی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و بخش خصوصی داخلی حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) خواهد بود.

ماده (۵۳) بند «پ»: ۳- سیاستگذاری و لحاظ کردن تدابیر لازم جهت مشارکت صنایع هوایی داخلی با اولویت بخش خصوصی در ساخت و تولید انواع هواپیما و بالگردهایی که تأمین و خرید آنها از خارج کشور صورت می پذیرد.

ماده (۵۷) - الف - دولت مکلف است به منظور تکمیل و اجرای طرحهای (پروژههای) حمل و نقل ریلی، دوخطه کردن مسیرها و احداث خطوط برقی و سریع السیر، علاوه بر مشارکت های دولتی - خصوصی و افزایش اعتبارات این حوزه در بودجه سالانه، یک درصد (۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت را در قالب بودجه سالانه به وزارت راه و شهرسازی اختصاص دهد تا طرحهای حمل و نقل ریلی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته اجرا گردد.

ماده (۷۴) تبصره (۲): پ- دولت موظف است از بخشهای خصوصی و تعاونی برای ایجاد شهرکهای دانش سلامت، حمایت به عمل آورد. آیین نامه اجرائی این بند در چهارچوب قوانین و بودجه سنواتی طی سال اول اجرای قانون برنامه تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد.

ماده (۹۲) - ب - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما و سایر دستگاههای ذی ربط مکلفند با رعایت سیاستهای کلی و قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، فهرست مجوزها و تصدی گری فرهنگی و هنری با رعایت موازین شرعی قابل واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی و سازمان های مردم نهاد را که تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه تعیین می شود در طول سال های اجرای قانون برنامه واگذار نمایند.

تبصره- آیین نامه این بند شامل شیوه تعیین فهرست مذکور و نحوه واگذاری و فروش با پیشنهاد سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور و همکاری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیما به تصویب هیئت وزیران می رسد.

ماده ۱۰۰- الف - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چهارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید. دولت موظف است تمهیدات زیر را به عمل آورد:

در بند سه این قانون دولت موظف است:

۳- ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، واگذاری تسهیلات ارزان‌قیمت و سایر اقدامات حمایتی در قالب بودجه سنواتی.

موارد تأکیدی برنامه ششم شامل فراهم کردن زمینه حضور بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بنادر، راه‌ها، کمک ناوبری، حمل و نقل ریلی، درون و برون‌شهری، مشارکت در صنایع هوایی، صنایع نوین کشاورزی افزایش ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی، بخش معدن، صنایع نوپا، بهره‌برداری از میادین نفت و گاز و میادین مشترک با رعایت چهارچوب سیاست‌های اصل چهل و چهارم، قیمت‌گذاری برق در بازار بورس برای تقویت انگیزه بخش خصوصی و

۱-۳- اصلاحات ساختاری در بودجه ۱۳۹۹ و ادامه آن در سال ۱۴۰۰

چهار اصل اصلاحات ساختاری بودجه عبارت است از: پایدارسازی درآمدها و ثبات بودجه‌ای، هزینه کرد کارا، ارتقای ثبات، توسعه عدالت و اصلاحات نهادی بودجه.

در راستای اصول چهارگانه ذکر شده، سیاست‌های زیر بر قوانین بودجه از سال ۱۳۹۹ حاکم بوده و رعایت آن الزامی است که موارد مرتبط قید شده است.

- اصلاح نظام بودجه‌ریزی؛
- اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی؛
- اصلاح ساختار تعهدات و بدهی دولت؛
- اصلاح نحوه مدیریت بر دارایی دولت؛
- شرایط برای حضور سرمایه‌گذاری خصوصی برای مدیریت بنگاه‌های دولتی فراهم شود؛
- انتقال مالکیت پس از اصلاح مدیریت بنگاه‌ها؛
- تشکیل شرکت مادر تخصصی (هولدینگ) و واگذاری آنها؛
- خروج دولت از شرکت‌های سهام عدالت؛
- تشکیل کمیته نظارت و ساماندهی شرکت‌های دولتی با همکاری وزارت اقتصاد و سازمان؛
- خروج حاکمیت از بنگاه‌ها؛

- برای ساماندهی شرکت های دولتی - فهرست شرکت ها بازنگری شود؛
- بنگاه های تحت مدیریت صندوق های بازنشستگی و تأمین اجتماعی واگذار شوند؛
- دولت از بنگاه های مرتبط با سهام عدالت خارج و ساختار حاکمیتی شرکتی سهام عدالت اصلاح شود؛
- تجدید نظر ساختار بنگاه های ضعیف دولتی، اصلاح مدیریت، قیمت گذاری نهادها و محصولات و انتخاب مدیران؛
- منابع حاصل از واگذاری در سند بودجه مشخص شود؛
- تشکیل هولدینگ و واگذاری (مجموعه فعالیت شرکت های هم سنخ)؛
- فعالیت بنگاه داری نهادهای عمومی غیردولتی به چهارچوب و مأموریت ها محدود شود.

۲- برنامه های خصوصی سازی در آینده بودجه

برای پاسخ به این پرسش که آیا سیاست های بالادستی مرتبط با واگذاری و خصوصی سازی توسط مجری (دولت) به صورت عملیاتی مورد توجه قرار گرفته و راهبردهای قید شده سرلوحه کارهای دولت بوده است باید به تطابق بودجه با سیاست ها توجه کرده و بودجه های سال های برنامه را مورد تحلیل قرار داد. در این گزارش بودجه ها از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ بررسی و تحلیل شده است.

۲-۱- تبیین برنامه های واگذاری در بودجه سال ۱۳۹۷

۲-۱-۱- احکام و ماده واحدهای بودجه سال ۱۳۹۷

جزء الف تبصره (۲): به دولت اجازه داده می شود در سال ۱۳۹۷ مصارف مربوط به واگذاری بنگاه های دولتی موضوع جزء (۲) بند (د) سیاست های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی از طریق جدول اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون مذکور پرداخت نماید. ضمناً بدهی دولت نیز به بخش خصوصی و تعاونی ها از طریق جدول ۱۸ توزیع اعتبارات (جدول ۲ این گزارش) بودجه پرداخت نماید.

تبصره (۵) جزء (و): مبنی بر تسویه اوراق خزانه یا بدهی اشخاص حقیقی، خصوصی تبصره (۷) جزء (ه) مطالبات ایدرو و ایمیدرو قبل از سال ۱۳۹۷ از طریق تهاتر با گردش خزانه، تبصره (۱۰) جزء (ج) تسویه بخشی از بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد جزء تبصره ها و احکام بودجه سال ۱۳۹۷ بوده است که بخشی از پرداخت های سازمان خصوصی سازی در قالب تهاتر و واریز به خزانه از بابت این تبصره ها بوده است.

تبصره (۱۵) بند (ب): وزارت امور اقتصاد و دارایی در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، سهام مازاد شرکت توانیر را در این شرکت تا سقف دو بیست و پنج هزار میلیارد ریال به بخش غیردولتی با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی و قوانین و مقررات نحوه واگذاری سهام، واگذار نماید.

۲-۱-۲- عملکرد ماده واحدهای بودجه سال ۱۳۹۷

از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷، انتقال وجوه حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی بر اساس مقررات قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه (ماده ۱۹ فصل سوم قانون برنامه سوم و ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه)، صورت می‌گرفته است و بر اساس آن درصدی از وجوه حاصل از فروش به حساب خزانه و درصدی به حساب شرکت مادر تخصصی مربوط واریز می‌شده است. اما با توجه به تصویب آیین‌نامه اجرایی «نحوه هزینه کرد وجوه حاصل از واگذاری» موضوع تبصره (۲) ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل «۴۴» قانون اساسی در سال ۱۳۸۸، تمام درآمد حاصل از واگذاری باید به حساب خزانه واریز شده و در چهارچوب احکام مندرج در قوانین بودجه سنواتی، هزینه شود (داده‌های مربوط به عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از جدول ۷ استخراج شده است).

طبق جدول بودجه سال ۱۳۹۷ بخش واگذاری دارایی‌های مالی دولت، مقرر شده بود که مبلغ ۷۱,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال از محل واگذاری شرکت‌ها به حساب دولت جهت مصارف خاص واریز شود. از مبالغ مذکور مقرر بود که ۴۸,۸۰۰,۰۰۰ میلیون ریال از محل واگذاری به حساب درآمد عمومی واریز شود که طبق جدول اعتبارات موضوع ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به شماره جدول ۱ در برنامه‌های خوداتکایی مستضعفان، فقرزدایی و اهداف مشخص شده طبق جدول هزینه شود. از این مبلغ سازمان خصوصی‌سازی توانست ۴۷,۴۳۵,۰۰۰ میلیون ریال حدود ۹۷ درصد مبلغ مذکور را محقق نماید.

از محل واگذاری سهام شرکت‌های وزارت نیرو (نیروگاه‌ها) مقرر شده بود که مبلغ ۱۸,۲۰۰,۰۰۰ ریال واگذار گردد که طبق اعلام سازمان خصوصی‌سازی از این مبلغ حدود ۶۶۶,۰۰۰ میلیون ریال یعنی ۴ درصد محقق شد. طبق جدول توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت در بودجه ۱۳۹۷ مقرر بود که این مبلغ پس از وصول به حساب خاص خزانه جهت مصارف قید شده از جمله مصارف رد دیون دولت به اشخاص در جدول شماره ۲ خرج گردد.

بودجه پیش بینی شده در خصوص منابع حاصل از واگذاری باقی مانده سهام بانک ها و بیمه ها به ارزش ۳,۵۰۰,۰۰۰ میلیون ریال حدود ۱۰ درصد به ارزش ۳۴۴,۰۰۰ میلیون ریال محقق شد. ضمناً تکلیف عملکرد واگذاری شرکت های زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی به ارزش ۵۰۰,۰۰۰ میلیون ریال عملاً نه تنها این مبلغ محقق گردیده بلکه ۳۵۹ درصد این ردیف به ارزش ۱,۷۹۷,۰۰۰ میلیون ریال محقق شده است.

از بابت تکلیف واریز مبالغ حاصل از واگذاری (مثل دریافت اقساط و ...) مبلغ ۱,۳۲۴,۰۰۰ میلیون ریال به حساب تسویه بدهی کارکنان صندوق بازنشستگی فولاد (چهار برابر سال قبل) و مبلغ ۶۸,۰۰۰ میلیون ریال به حساب خزانه و مبلغ ۷,۰۲۱,۰۰۰ میلیون ریال به صورت تهاتر با بدهی دولت به اشخاص واریز شده است. از کل بودجه پیش بینی شده برای واگذاری و تهاتر ۵۸۶۵۶۰۰۰ میلیون ریال محقق شده است که نسبت به بودجه پیش بینی شده به مبلغ ۷۱,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال، ۸۳ درصد از اهداف بودجه پوشش داده شده است.

جدول ۱: اعتبارات موضوع ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴

ردیف	شرح	هزینه‌های	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع	محل تأمین
۱	ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی (موضوع بند ۱ ماده ۲۹)	۳۶۶۴۸۰۰۰	۰	۳۶۶۴۸۰۰۰	اعتبارات هزینه‌ای جزء ۴ ردیف ۱۵۴۰۰۰ و اعتبارات ردیف‌های ۱۲۹۶۰ و ۱۳۱۵۰۰ و جزء ۶ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۲	اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی و ارائه تسهیلات برای تقویت تعاونی‌ها (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۳۲۵۰۰۰۰	۰	۳۲۵۰۰۰۰	اعتبارات هزینه‌ای جزء ۶ ردیف ۱۵۴۰۰۰ جدول شماره ۷ و اعتبارات اجزاء ۱ و ۳ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
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 تعاون (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۶۹۲۰۰۰	۰	۶۹۲۰۰۰	اعتبارات جزء ۲ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸ و برنامه ۱۳۰۹۰۰۱۰۰۰ ذیل جزء ۱ ردیف ۱۵۴۰۰۰ جدول شماره ۷
۴	ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۳ ماده ۲۹)	۷۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۷۰۰۰۰۰	اعتبارات جزء ۷ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸ و جزء ۱ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۵	مشارکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۵ ماده ۲۹)	۳۰۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰	۸۰۰۰۰۰	اعتبارات جزء ۴ ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول شماره ۹

۶	تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی (موضوع بند ۶ ماده ۲۹)	۵۰۰۰۰۰۰	۰	۵۰۰۰۰۰۰
۷	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر (موضوع بند ۷ ماده ۲۹)	۳۵۰۰۰۰۰	۰	۳۵۰۰۰۰۰
۸	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری (موضوع بند ۸ ماده ۲۹)	۳۶۰۰۰۰۰	۰	۳۶۰۰۰۰۰
جمع کل		۴۸,۸۰۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۴۷,۳۰۰,۰۰۰

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۷

جدول ۲: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت (ارقام به میلیون ریال)

ردیف	عنوان	سال ۱۳۹۷
۱	مطالبات خانواده معظم شهدا، پاداش پایان خدمت و سایر مطالبات و دیون	۱۱۷۰۰۰۰
۲	قانون خدمات‌رسانی ایثارگران و بیمه عمر و شهدای منا	۱۱۷۰۰۰۰
۳	موضوع تبصره ماده (۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران	۱۸۰۰۰۰
۴	رزمندگان معسر (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح)	۸۹۱۰۰
۵	هزینه تحصیلی و آموزشی مصادیق ایثارگری	۹۰۰۰۰
۶	هزینه‌های درمانی مصادیق ایثارگری	۱۳۵۰۰۰
۷	مطالبات آستان قدس رضوی، حرم حضرت معصومه (س)، آستان مقدس احمدی و محمدی (ع) و جمکران	۹۰۰۰۰۰
۸	مطالبات تأمین اجتماعی برای پرداخت به بازنشستگان	۹۰۰۰۰۰
۹	پرداخت مطالبات صندوق ذخیره فرهنگیان	۶۳۰۰۰۰
۱۰	افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی	۲۸۸۰۰۰
۱۱	اعتبار موضوع اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم (موضوع جدول ۱۹)	۱۲۶۰۰۰۰
۱۲	تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آب‌رسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار و احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی	۹۰۰۰۰۰
۱۳	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بیمه قالیبافان	۳۲۴۰۰
۱۴	رد دیون صندوق‌های حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز	۴۰۵۰۰
۱۵	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات	۷۲۰۰۰۰
۱۶	احداث حوزه‌های مقاومت بسیج و سالن‌های ورزشی صالحین	۳۱۵۰۰۰
۱۷	پرداخت بدهی دولت به ستاد اجرایی فرمان امام خمینی (ره) جهت اجرای طرح‌های محرومیت‌زدایی از کشور	۹۰۰۰۰۰
۱۸	پرداخت دیون دولت به کمیته امداد امام خمینی (ره)	۳۶۰۰۰۰
۱۹	اجرای ماده (۲) قانون حمایت از صنعت برق	۴۵۰۰۰۰
۲۰	تعهدات موضوع بند (پ) ماده (۵) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی	۴۵۰۰۰۰
۲۱	دیون مربوط به پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق بازنشستگی فولاد	۶۰۰۰۰۰۰
۲۲	تأدیه بدهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۲۲۰۰۰۰
جمع کل		۱۸,۲۰۰,۰۰۰

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۷

۲-۲- تبیین برنامه های واگذاری در بودجه سال ۱۳۹۸

۲-۲-۱- احکام و ماده واحدهای بودجه ۱۳۹۸

بند (الف) تبصره ۲: به دولت اجازه داده می شود در سال ۱۳۹۸ از محل واگذاری سهام دولت (سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی) مصارف مربوط به جدول ۱۳ بودجه (جدول ۳ این گزارش) موضوع ۲۹ قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی را تأمین نماید.

ضمناً از محل واگذاری بدهی دولت به بخش خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی طبق جدول ۱۸ قانون بودجه (جدول ۴ این گزارش) پرداخت کند.

بند (ج) تبصره ۲: دولت مکلف است سود سهام خود را در شرکت هایی که سهم دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد است وصول و به حساب خزانه واریز نماید.

بند (د) تبصره ۲: دولت مکلف است باقی مانده سهام خود در شرکت بیمه البرز را تا پایان سال ۹۸ واگذار نماید و منابع حاصل آن را به حساب خزانه داری کل واریز نماید و تا سقف ۷۵۶ میلیارد ریال از محل بند (۳) ردیف ۱۰۱۰۰۰ این قانون صرف افزایش سرمایه شرکت سهامی بیمه ایران کند.

بند (ه) تبصره ۲: وزارت ورزش و جوانان مکلف است با همکاری سازمان بورس و اوراق بهادار و سازمان خصوصی سازی حداکثر تا پایان شهریور ۱۳۹۸ شرایط پذیرش دو شرکت فرهنگی ورزشی پرسپولیس و استقلال را در بازار پایه فرابورس فراهم کند.

پس از پذیرش در بازار پایه فرابورس و عرضه ۵ درصد سهام هریک جهت کشف قیمت، پنجاهویک درصد سهام آنها به صورت بلوکی و باقی سهام به صورت خرد عرضه می شود.

بند (ح) تبصره ۲: به دولت اجازه داده می شود مبلغ ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال از بدهی ناشی از عدم اجرای بند (۲) ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را از طریق فروش سهام و دارایی های مالی تأمین کند و در قالب افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون هزینه کند.

بند (و) تبصره ۵: از بابت تسویه بدهی با اسناد تسویه خزانه تا سقف ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال جهت تسویه اشخاص حقیقی و حقوقی به بانکها و بدهی بانکها به دولت اقدام نماید.

جدول ۳: اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ۱۳۹۸ (مبالغ به میلیون ریال)

ردیف	شرح	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع	محل تأمین
۱	ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی (موضوع بند ۱ ماده ۲۹)	۲۰۰۰۰۰۰	۰	۲۰۰۰۰۰۰	اعتبارات هزینه‌ای ردیف ۱۵۲۰۰۳ و برنامه‌های ۱۹۰۲۰۰۶۰۰۰، ۱۹۰۳۰۳۴۰۰۰، ۱۹۰۲۰۱۲۰۰۰، ۱۹۰۲۰۰۵۰۰۰، ۱۹۰۲۰۲۲۰۰۰ و ۱۹۰۳۰۳۴۰۰۰ ذیل ردیف ۱۳۱۵۰۰ جدول شماره ۷ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۲	اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی و ارائه تسهیلات برای تقویت تعاونی‌ها (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۲۰۰۰۰۰	۰	۲۰۰۰۰۰	اعتبارات هزینه‌ای ردیف ۱۵۴۰۰۲ جدول شماره ۷ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
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 تعاون (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۵۰۰۰۰۰	۵۱۰۰۰۰۰	۵۶۰۰۰۰۰	اعتبار هزینه‌ای برنامه ۱۳۰۹۰۰۱۰۰۰ ذیل ردیف ۱۵۴۰۰۰ جدول شماره ۷، بخشی از اعتبارات سرمایه‌ای جزء ۲۸ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۴	ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۳ ماده ۲۹)	۲۰۰۰۰۰	۲۷۰۰۰۰۰	۲۹۰۰۰۰۰	اعتبارات اجزاء ۱ و ۱۲ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۵	مشارکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۵ ماده ۲۹)	۰	۳۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۶	تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی (موضوع بند ۶ ماده ۲۹)	۰	۳۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۷	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر (موضوع بند ۷ ماده ۲۹)	۰	۶۵۰۰۰۰۰	۶۵۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸

۸	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده سازی بنگاه ها برای واگذاری (موضوع بند ۸ ماده ۲۹)	۶۵۰۰۰۰	۰	۶۵۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
	جمع کل	۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۱۴,۴۵۰,۰۰۰	۲۱,۵۵۰,۰۰۰	

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۸

جدول ۴: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم شرکت دولتی (مبالغ به میلیون ریال)

ردیف	عنوان	سال ۱۳۹۸
۱	مطالبات خانواده معظم شهدا، پاداش پایان خدمت و سایر مطالبات و دیون	۵۰۰۰۰
۲	قانون خدمات رسانی ایثارگران و بیمه عمر و شهدا منا	۵۰۰۰۰
۳	موضوع تبصره ماده (۳۸) قانون جامع خدمات رسانی ایثارگران	۱۰۰۰۰
۴	رزمندگان معسر (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح)	۵۰۰۰۰
۵	هزینه تحصیلی و آموزشی مصادیق ایثارگری	۵۰۰۰۰
۶	هزینه های درمانی مصادیق ایثارگری	۱۰۰۰۰۰
۷	پرداخت مطالبات صندوق ذخیره فرهنگیان	۵۰۰۰۰۰
۸	اعتبار موضوع اجرای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم (موضوع جدول ۱۹)	۵۰۰۰۰۰
۹	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات	۴۰۰۰۰۰
۱۰	پرداخت دیون دولت به کمیته امداد امام خمینی (ره)	۳۰۰۰۰۰
۱۱	اجرای ماده (۲) قانون حمایت از صنعت برق	۳۵۰۰۰۰
۱۲	تعهدات موضوع بند (پ) ماده (۵) قانون توسعه و بهینه سازی آب شرب شهری و روستایی	۳۵۰۰۰۰
۱۳	دیون صندوق بازنشستگی فولاد	۱۰۰۰۰۰۰
۱۴	تأدیه بدهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۲۵۰۰۰۰
	جمع کل	۵,۹۵۰,۰۰۰

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۸

۲-۲-۲- عملکرد ماده واحدهای بودجه ۱۳۹۸

طبق جداول بودجه مقرر شده بود که مبلغ ۳۴,۸۰۰,۰۰۰ میلیون ریال از محل واگذاری شرکت های دولتی به حساب درآمد عمومی دولت منتقل شود که از این بابت مبلغ ۴۲,۹۲۵,۰۰۰ میلیون ریال حدود ۲۳ درصد بیش از بودجه مصوب واریز شده است (جدول ۷).

از بابت تکلیف بودجه‌ای مبنی بر واگذاری سهام و سهم‌الشرکه نیروگاه‌های متعلق به دولت مبلغ ۶,۹۵۰,۰۰۰ میلیون ریال به حساب خاص خزانه واریز شود که از این محل به ارزش ۱۶,۴۵۹,۰۰۰ میلیون ریال، یعنی ۱۳۷ درصد بیش از بودجه مصوب منابع حاصل از واگذاری به حساب خزانه واریز شده است.

تکلیف بودجه و واگذاری الباقی سهام بانک‌ها و بیمه‌ها به ارزش ۴,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال به دلیل عدم واگذاری تنها ۶۴۸,۰۰۰ میلیون ریال (۱۶ درصد) محقق شده است.

تکلیف بودجه‌ای در راستای واگذاری سهام متعلق به شرکت‌های وابسته به وزارت جهاد کشاورزی به ارزش ۵,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال حدود ۱۰ درصد به ارزش ۵۹۳,۰۰۰ میلیون ریال محقق شده است.

از بابت سایر تبصره‌ها جهت پرداخت دیون دولت و تسویه بدهی کارکنان صندوق بازنشستگی تهاتر مبلغ ۷,۹۲۹,۰۰۰ میلیون ریال وصول و به حساب خاص خزانه دولت واریز شده است. این مبلغ تقریباً معادل بدهی است که سال گذشته بایست به حساب خزانه واریز می‌گردید.

به طور کلی از بودجه در نظر گرفته شده برای این بخش به ارزش ۵,۰۷۵۰,۰۰۰ میلیون ریال حاصل از واگذاری ۶۸,۵۵۳,۰۰۰ میلیون ریال به دست آمده که نشانگر ۳۵ درصد بیش از مصوب بودجه است. اگرچه در کل عملکرد بهتری بوده است؛ اما در دو بخش تکلیف واگذاری شرکت‌های جهاد کشاورزی و الباقی و سهام بانک و بیمه سازمان خصوصی‌سازی اصلاً موفق نبوده است.

۲-۳- تبیین برنامه‌های واگذاری در بودجه سال ۱۳۹۹

۲-۳-۱- احکام و ماده واحدهای بودجه سال ۱۳۹۹

بند (الف) تبصره ۲: به دولت اجازه داده می‌شود واگذاری بنگاه‌های دولتی موضوع جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را انجام و منابع حاصل از واگذاری بر اساس جدول ۱۳ این قانون (جدول ۵ گزارش) با تأکید بر تقویت تعاونی‌ها پرداخت کند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است تمام یا بخشی از سهام و دارایی‌های دولتی دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه و باقی‌مانده سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در بنگاه‌های مشمول واگذاری را مطابق روش‌های مندرج در قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) واگذار نماید و منابع حاصله را به حساب خزانه‌داری دولت واریز نماید. علاوه بر روش‌های فوق، واگذاری سهام در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF)

مشروط بر اینکه تشکیل این صندوق ها با مدیریت دولتی برای بلندمدت نباشد و یا عرضه سهام به روش ثبت سفارش با شرایط زیر مجاز است.

- وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است سهام شرکت های تابعه در بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس ایران را که در مالکیت دستگاه های اجرایی یا شرکت های تابعه آنها قرار دارند در چهارچوب روش های مندرج در این جزء واگذار نماید. در صورت واگذاری در قالب صندوق های سرمایه گذاری قابل معامله در بورس پس از ایجاد صندوق های سرمایه گذاری، انتقال سهام مذکور در قالب معاملات خارج از جلسه رسمی معاملات بین صندوق ها و عرضه واحدها و صندوق های یاد شده به عموم امکان پذیر است. عرضه سهام شرکت ها به روش ثبت سفارش یا در قالب صندوق های سرمایه گذاری تا سقف ۳۰ درصد مشمول تخفیف است (میزان تخفیف توسط هیئت وزیران تعیین می شود).

- وزارت خانه ها، سازمان ها و شرکت های دولتی مجازند نسبت به تأسیس صندوق ها با حداقل سرمایه ۱۰ میلیارد ریال به صورت نقد یا غیرنقد (در قالب انتقال سهام دولت از شرکت های فهرست شده در بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس) اقدام کنند.

- بانک های دولتی مکلف اند همکاری لازم در اخذ سفارش های خرید و فروش واحدهای سرمایه گذاری صندوق و یا سهام موضوع این مصوبه را از طریق شعب خود انجام دهند.

- شورای عالی بورس مکلف است سازوکار نحوه اجرای این جزء و اساسنامه صندوق های مذکور را برای تصویب در هیئت وزیران به گونه ای پیشنهاد نماید که وزیر تخصصی مربوطه یا نماینده معرفی شده توسط وی از طرف دولت به عنوان دارنده واحدهای سرمایه گذاری ممتاز صندوق، مسئولیت اعمال مدیریت و حقوق مالکانه واحدهای سرمایه گذاری را بر عهده داشته باشد.

بدهی دولت به بخش های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی از محل واگذاری اموال و دارائی های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت های وابسته به استثنای مصادیق مندرج در اصل (۸۳) قانون اساسی مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ از طریق جدول ۱۸ قانون بودجه (جدول ۶ این گزارش) قابل پرداخت است.

جدول ۵: اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی سال ۱۳۹۹ (مبالغ به میلیون ریال)

ردیف	شرح	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع	محل تأمین
۱	ایجاد خوداتکالی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی (موضوع بند ۱ ماده ۲۹)	۵۰۰۰۰۰	۰	۵۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبار هزینه‌ای برنامه ۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰ ذیل ردیف ۱۲۹۶۰۰ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۲	اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی (موضوع بند ۲ ماده ۲۹)	۸۰۰۰۰۰۰	۰	۸۰۰۰۰۰۰	اعتبار هزینه‌ای برنامه ۱۳۰۹۰۰۱۰۰۰ ذیل ردیف ۱۵۴۰۰۰ جدول شماره ۷، اعتبارات هزینه‌ای ردیف ۱۵۴۰۰۲ جدول شماره ۷ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۳	اعطای تسهیلات (وجه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۱۰۰۰۰۰۰	۲۵۰۰۰۰۰	۳۵۰۰۰۰۰	اعتبار تملك دارایی‌های سرمایه‌ای جزء ۸۶ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ و بخشی از اعتبارات جزء ۳ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۴	ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۳ ماده ۲۹)	۱۶۰۰۰۰	۳۶۴۰۰۰۰	۳۸۰۰۰۰۰	اعتبارات جزء ۱ و بخشی از اعتبارات جزء ۱۲ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۵	مشارکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۵ ماده ۲۹)	۰	۲۴۶۷۱۲۵۶	۲۴۶۷۱۲۵۶	اعتبارات جزء ۱ تبصره ۱۹ موضوع تکمیل طرح‌ها با مشارکت بخش‌های عمومی و غیردولتی
۶	تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی (موضوع بند ۶ ماده ۲۹)	۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۷	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر (موضوع بند ۷ ماده ۲۹)	۰	۲۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۸	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری (موضوع بند ۸ ماده ۲۹)	۲۰۰۰۰۰۰	۰	۲۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
جمع کل		۹,۸۶۰,۰۰۰	۳۲,۰۱۱,۲۵۶	۴۱,۸۷۱,۲۵۶	

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۹

جدول ۶: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم شرکت دولتی سال ۱۳۹۹ (مبلغ به میلیون ریال)

ردیف	عنوان	مبالغ
۱	مطالبات خانواده معظم شهدا، پاداش پایان خدمت و سایر مطالبات و دیون	۵۰۰۰۰۰
۲	قانون خدمات رسانی ایثارگران و بیمه عمر و شهدا منا	۵۰۰۰۰۰
۳	رزمندگان معسر (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح)	۵۰۰۰۰
۴	هزینه تحصیلی و آموزشی مصادیق ایثارگری	۵۰۰۰۰
۵	پرداخت مطالبات صندوق ذخیره فرهنگیان	۵۰۰۰۰۰
۶	اعتبار موضوع اجرای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم (موضوع جدول ۱۹)	۵۰۰۰۰۰
۷	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات	۴۰۰۰۰۰
۸	پرداخت دیون دولت به کمیته امداد امام خمینی (ره)	۳۰۰۰۰۰
۹	اجرای ماده (۲) قانون حمایت از صنعت برق	۳۵۰۰۰۰
۱۰	تعهدات موضوع بند (پ) ماده (۵) قانون توسعه و بهینه سازی آب شرب شهری و روستایی	۳۵۰۰۰۰
۱۱	دیون صندوق بازنشستگی فولاد	۱۰۰۰۰۰۰
۱۲	تأدیه بدهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۲۵۰۰۰۰
	جمع کل	۵,۷۵۰,۰۰۰

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۹

بند (ج) تبصره ۲: ارسال فهرست شرکت های زیرمجموعه دولتی کمتر از ۵۰ درصد و صورت جلسات مجامع قانونی توسط وزرا و رؤسای دستگاه ها موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به وزارت امور اقتصادی و دارایی، واریز سود سهام شرکت های مذکور به حساب خزانه داری و انعکاس در لایحه بودجه ۱۴۰۰.

بند (و) تبصره ۲: تأدیه بدهی های سازمان ها مانند سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی لشکری به طرق مختلف واگذاری ها مالی و دارایی.

بند (و) تبصره ۵: تسویه از طریق اسناد خزانه، بدهی های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی و نهادهای عمومی غیردولتی و یا تسویه تعاملی طلبکاران از دولت یا بدهکاران به بانک ها.

بند (د) تبصره ۱۲: مربوط به موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه جهت تکمیل بانک اطلاعاتی کلیه اموال بخش های دولتی در سامانه سادا.

۲-۳-۲- عملکرد ماده واحدهای بودجه ۱۳۹۹

طبق جداول قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مبلغ حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به ارزش ۴۱,۸۷۱,۰۰۰ میلیون ریال تا تاریخ ۹۹/۷/۳۰ حدود ۴۷ درصد به ارزش ۱۹,۶۶۶,۰۰۰ میلیون ریال محقق شده است (پیش‌بینی این است که بقیه نیز تا پایان سال محقق شود).

تکلیف تعیین شده برای واگذاری بخشی از نیروگاه‌های متعلق به دولت به ارزش ۶۷,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال با ۵۰۰ درصد افزایش با مبلغ ۲۳۹,۶۷۲,۰۰۰ میلیون ریال واگذاری انجام شده و مبلغ مذکور به حساب خاص خزانه جهت مصرف در موارد خاص واریز شده است.

بودجه در نظر گرفته شده برای واگذاری باقی‌مانده سهام بیمه‌ها و بانک‌ها به ارزش ۴,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال به‌طور کامل محقق شده و مبلغ واگذار شده در هفت ماهه اول سال به ۸۵,۸۹۹,۰۰۰ میلیون ریال رسیده است. تکلیف تعیین شده در خصوص واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی به ارزش ۲,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال در هفت ماهه اول سال ۱۳۹۹ حدود ۸۹۱,۰۰۰ میلیون ریال، حدود ۴۵ درصد محقق شده است. در خصوص تکلیف منابع حاصل از فروش سهام و دارایی‌های مالی موضوع بند (د) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۹۹ به ارزش ۵,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال در هفت ماهه اول سال اقدامی صورت نگرفته است.

از محل تهاتر و منابع متفرقه سازمان برای پرداخت بدهی‌های دولت به اشخاص، وصول مبلغ ۴,۳۶۴,۰۰۰ میلیون ریال محقق شده است که نسبت به سال گذشته ۴۰ درصد کاهش داشته است.

به‌طور کلی از مجموع تکلیف در نظر گرفته شده برای سال ۱۳۹۹ جهت واگذاری به ارزش ۱۱۹,۸۷۱,۲۵۸ میلیون ریال مبلغ ۳۵۰,۴۹۲,۰۰۰ میلیون ریال محقق شده است. شاید یکی از دلایل رشد مبالغ حاصل از واگذاری تغییر سیستم واگذاری از روش‌های قبلی به روش صندوق‌های سرمایه‌گذاری بوده است (البته این نوع واگذاری از حیث مفهومی به معنای واقعی واگذاری مدیریت به حساب نمی‌آید).

جدول ۷: آمارهای تحقق اهداف بودجه‌ای واگذاری سهام بنگاه‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹/۰۷/۳۰

عنوان	شرح	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹/۷/۳۰	جمع کل از سال ۱۳۸۰-۱۳۹۹/۰۷/۳۰
تحقق اهداف بودجه‌ای حاصل از واگذاری (میلیارد ریال)	تکلیف واریز به حساب درآمد عمومی به موجب قانون بودجه سالانه کل کشور	۴۸,۸۰۰	۳۴,۸۰۰	۴۱,۸۷۱	۸۸۸,۱۷۱
	عملکرد در راستای واریز به حساب درآمد عمومی	۴۷,۴۳۵	۴۲,۹۲۵	۱۹,۶۶۶	۷۰۸,۷۰۵
	درصد تحقق هدف حساب درآمد عمومی	۹۷	۱۲۳	۸۱	۸۰

۵۴۳,۱۵۰	۶۷,۰۰۰	۶,۹۵۰	۱۸,۲۰۰	تکلیف واریز به حساب خاص خزانه به موجب قانون بودجه سالانه کل کشور جهت مصرف در موارد خاص
۳۰۳,۸۴۰	۲۳۹,۶۷۲	۱۶,۴۵۶	۶۶۶	عملکرد در راستای واریز به حساب خاص خزانه
-	۶۱۳	۲۳۷	۴	درصد تحقق هدف حساب خاص
۲۵,۰۰۰	۴,۰۰۰	۴,۰۰۰	۳,۵۰۰	تکلیف در راستای ردیف درآمد ۳۱۰۸۰۱ موضوع واگذاری باقیمانده سهام بانکها و بیمهها
۹۱,۹۴۴	۸۵,۸۹۹	۳۴۸	۳۴۴	عملکرد در راستای ردیف درآمدی ۳۱۰۸۰۱
-	۳۶۸۱	۱۶	۱۰	درصد تحقق هدف ردیف درآمدی ۳۱۰۸۰۱
۹۵۰۰	۲,۰۰۰	۵,۰۰۰	۵۰۰	تکلیف در راستای ردیف درآمدی ۳۱۰۵۱۵ موضوع واگذاری سهام متعلق به وزارت جهاد کشاورزی
۳۷۱۲	۸۹۱	۵۹۳	۱,۷۹۷	عملکرد در راستای ردیف درآمدی ۳۱۰۵۱۵
-	۷۶	۱۰	۳۵۹	درصد تحقق هدف ردیف درآمدی ۳۱۰۵۱۵
۳,۱۶۴		۲۶۷	۱,۳۲۴	عملکرد در راستای واریز به حساب ۱۰۸ موضوع تسویه بدهی کارکنان صندوق بازنشستگی فولاد**
۴۷,۵۴۶			۶۸	واریز به سایر حسابهای خاص خزانه در راستای بندهای قانون بودجه سالانه کل کشور
	۵۰۰۰			تکلیف منابع حاصل از فروش سهام و داراییهای مالی موضوع بند (د) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۹۹
				عملکرد در راستای ردیف درآمدی ۳۱۰۵۱۶
۱۸۴,۱۲۱	۴,۳۶۴	۷,۶۶۲	۷,۰۲۱	تهاتر منابع حاصل از واگذاری با بدهی دولت به اشخاص
۱,۳۴۳,۰۳۲	۳۵۰,۴۹۲	۶۸,۵۵۳	۵۸,۶۵۶	جمع کل وجوه واریزی به خزانه به علاوه تهاتر

منبع: سازمان خصوصی سازی

۲-۴- تبیین برنامه های واگذاری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

۲-۴-۱- احکام و ماده واحدهای لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

- تبصره ۲ بند (الف): به دولت اجازه داده می شود بنگاه های دولتی را پس از احراز صلاحیت حرفه ای و اهلیت متقاضی واگذار نماید و منابع حاصل از واگذاری را جهت مصارف قید شده در راستای تقویت تعاونی ها در جدول شماره ۱۳ قانون بودجه (جدول ۹ این گزارش) سال ۱۴۰۰ به خزانه دولت واریز کند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است سهام شرکت های تابعه در بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس

ایران را که در مالکیت دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های تابعه آن‌ها و یا بانک‌های دولتی قرار دارند در چهارچوب روش‌های مندرج در این جزء واگذار کند. در صورت واگذاری در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس، پس از ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری انتقال سهام مذکور در قالب معاملات خارج از جلسه رسمی معاملات بین صندوق‌ها و عرضه واحدها و صندوق‌های یاد شده به عموم امکان‌پذیر است. عرضه سهام شرکت‌ها به روش ثبت سفارش یا در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری تا سقف ۳۰ درصد مشمول تخفیف است. میزان تخفیف توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود.

- وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مجازند با هماهنگی وزارت امور اقتصاد و دارایی نسبت به تأسیس صندوق‌ها با حداقل سرمایه ۱۰ میلیارد ریال به صورت نقد یا غیرنقد (در قالب انتقال سهام دولت از شرکت‌های فهرست شده در بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس ایران) اقدام کند.

- بانک‌های دولتی مکلفند همکاری‌های لازم در اخذ سفارش‌های خرید و فروش واحدهای سرمایه‌گذاری صندوق و یا سهام موضوع این مصوبه را از طریق شعب خود انجام دهند.

- شورای عالی بورس مکلف است سازوکار نحوه اجرای این جزء و اساسنامه صندوق‌های مذکور را برای تصویب در هیئت وزیران به‌گونه‌ای پیشنهاد نماید که وزیر تخصصی مربوطه یا نماینده معرفی شده توسط وی، از طرف دولت به عنوان دارنده واحدهای سرمایه‌گذاری ممتاز صندوق، مسئولیت اعمال مدیریت و حقوق مالکانه واحدهای سرمایه‌گذاری را بر عهده داشته باشد. درصدی از مبلغ پذیرهنویسی به تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی به بازگردانی واحدهای صندوق‌های مذکور اختصاص می‌یابد.

- بدهی دولت به بخش‌های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی از محل واگذاری اموال و دارائی‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به استثنای مصادیق مندرج در اصل (۸۳) قانون اساسی مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از طریق جدول ۱۸ قانون بودجه (جدول ۱۰ این گزارش) قابل پرداخت است.

بند (ج) تبصره ۴: وزرا و رؤسای دستگاه‌ها تا پایان خردادماه سال ۱۴۰۰ موظفند فهرست شرکت‌های زیرمجموعه خود که مجموع سهام دولت و شرکت‌های دولتی در آن‌ها کمتر از ۵۰ درصد است را به همراه میزان سهام تحت تملک دولت در هر شرکت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه بودجه کشور ارسال نمایند. وزارت مذکور موظف است پرداخت سود سهام دولت در شرکت‌های فوق‌الذکر را از طریق شرکت‌های مادر در چهارچوب قوانین و در مواعد مقرر قانونی به صورت مؤثر پیگیری کند. دولت مکلف است سود و زیان، سود

دریافتی و میزان سهام دولت در این شرکت ها را به تفکیک هر شرکت در گزارش های عملکرد مالی منعکس و به روزرسانی نماید.

- به دولت اجازه داده می شود مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال از بدهی ناشی از عدم اجرای بند (۲) ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) از سال ۱۳۸۷ تاکنون را از طریق فروش سهام و دارایی های مالی تأمین کند و به منظور حمایت از نوسازی و بهسازی بنگاه های تعاونی و ایجاد اشتغال و کارآفرینی در بخش تعاون در قالب افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون در ردیف بودجه مربوطه هزینه کند.

- کلیه شرکت های دولتی و بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شهرداری با جمعیت بالای ۱ میلیون نفر و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند در طول سال ۱۴۰۰ هر سه ماه یکبار اطلاعات خود را به روز کنند.

- شرکت های دولتی مکلفند گزارش تطبیق بودجه مصوب و عملکرد خود را بر اساس بودجه تفصیلی تهیه و برای بررسی به حسابرس و بازرس قانونی شرکت جهت انعکاس در صورت های مالی سال ۱۳۹۹ ارائه نمایند.

بند (و) تبصره ۲: به دولت اجازه داده می شود تا سقف نه صد هزار میلیارد (۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ارائه حق الامتیاز، واگذاری سهام و حقوق مالکانه، واگذاری طرح های تملک دارایی سرمایه ای و طرح های سرمایه گذاری جهت پرداخت ناشی از متناسب سازی حقوق مستمری بگیران و بازنشستگان از بابت رد بخشی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و سایر، تأمین نماید.

بند (ه) تبصره ۷: به دولت اجازه داده می شود مطالبات قبل از سال ۱۳۹۷ ایدرو و ایمیدرو بابت مشارکت در تأمین سرمایه بانک صنعت و معدن و همچنین مطالبات سازمان های مذکور از وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه بابت سهم متعلق به آنها از واگذاری سهام مطابق قوانین مربوط مشروط به انجام تکالیف موضوع قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی را با بدهی آنها به دولت بابت مالیات و سود سهام تا سقف ۱۰ هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه تهاتر کند.

۲-۴-۲- پیش‌بینی و تحلیل منابع حاصل از واگذاری در بودجه ۱۴۰۰

جدول درآمد و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به شرح زیر است:

جدول ۸: درآمد و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی سال ۱۴۰۰ (مبالغ میلیون ریال)

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان	جمع
۱	۳۱۰۵۰۰	بند پنجم: منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۹۵۰۰۰۰۰۰
۲	۳۱۰۵۰۱	منابع حاصل از شرکت‌های دولتی	۴۷۰۰۰۰۰۰
۳	۳۱۰۵۰۲	منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارائی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته و تابعه	۹۰۰۰۰۰۰۰
۴	۳۱۰۵۱۵	منابع حاصل از فروش سهام و سهم‌الشرکه شرکت‌های دولتی وابسته به جهاد کشاورزی	۲۰۰۰۰۰۰۰
۵	۳۱۰۵۱۶	منابع حاصل از فروش سهام و دارائی‌های مالی موضوع بند (د) تبصره ۲	۱۰۰۰۰۰۰۰
۶	۳۱۰۸۰۰	بند هشتم: منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها	۱۰۰۰۰۰۰۰
۷	۳۱۰۸۰۱	واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها	۱۰۰۰۰۰۰۰
۸	جمع کل	جمع ردیف یک و شش	۹۵۱,۰۰۰,۰۰۰

همان‌طور که جدول ۸، بودجه درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌ها را نشان می‌دهد بودجه درآمدی سال ۱۴۰۰ جهت واگذاری شرکت‌ها و تأمین مالی مصارف بودجه از محل مذکور نسبت به سال‌های گذشته و سال ۱۳۹۹ نزدیک به ۹ برابر شده است؛ یعنی به اندازه ۳ برابر منابع حاصل از واگذاری سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۹ است. اگرچه در سال گذشته رشد عملکرد این ردیف نسبت به بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۲۵۰ درصد بوده است، اما شاید یکی از دلایل تغییر روش واگذاری به روش صندوق‌های سرمایه‌گذاری بوده است. در صورت تحقق عدد مذکور، گامی چشم‌گیر در راستای تحقق اهداف قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم (۴۴) برنامه ششم برداشته خواهد شد.

البته مبالغ در نظر گرفته شده برای توزیع اعتبارات موضوع ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (جدول ۹ این گزارش) و همچنین منابع در نظر گرفته شده برای توزیع اعتبارات از بابت رد دیون و پرداخت بدهی‌ها نسبت به سال گذشته افزایش قابل توجهی نداشته است. در خصوص رد دیون و مطالبات مؤسسات و شرکت‌ها نیز نسبت به گذشته افزایش نداشته که البته معطوف به تغییر شرایط اقتصادی دولت و افزایش تحریم و عدم فروش نفت بوده است و لذا دولت بالاچاره بخش خیلی زیادی از منابع مذکور را برای تخصیص به سایر مصارف اختصاص داده است.

جدول ۹: اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی سال ۱۴۰۰ (مبالغ به میلیون ریال)

ردیف	شرح	هزینه ای	تملك دارایی های سرمایه ای	جمع	محل تأمین
۱	ایجاد خودتکایی برای خانواده های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی (موضوع بند ۱ ماده ۲۹)	۲۲۶۰۰۰۰۰	۰	۲۲۶۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات هزینه عمومی برنامه های ۱۹۰۲۰۰۱۰۰۰ و ۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰ ذیل ردیف ۱۲۹۶۰۰ و برنامه های ۱۹۰۳۰۵۵۰۰۰، ۱۹۰۳۰۵۶۰۰۰ و ۱۹۰۳۰۵۷۰۰۰ ذیل ردیف ۱۳۱۵۰۰ جدول شماره ۷
۲	اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی (موضوع بند ۲ ماده ۲۹)	۶۰۰۰۰۰۰	۰	۶۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۳	ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۳ ماده ۲۹)	۲۰۰۰۰۰	۶۸۰۰۰۰۰	۷۰۰۰۰۰۰	اعتبارات جزء ۱ و ۱۲ سرفصل ۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۴	اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی ها و نوسازی و بهسازی بنگاه های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه های واگذار شده و نیز برای سرمایه گذاری بخش های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۷۰۰۰۰۰۰	۰	۷۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۵	مشارکت های دولتی با بخش های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۵ ماده ۲۹)	۰	۳۵۰۰۰۰۰	۳۵۰۰۰۰۰	اعتبارات اجزاء ۲۸ و ۲۶ سرفصل ۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۶	تکمیل طرح های نیمه تمام شرکت های دولتی (موضوع بند ۶ ماده ۲۹)	۰	۵۰۰۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۷	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر (موضوع بند ۷ ماده ۲۹)	۲۰۰۰۰۰۰	۰	۲۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۸	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده سازی بنگاه ها برای واگذاری (موضوع بند ۸ ماده ۲۹)	۲۰۰۰۰۰۰	۰	۲۰۰۰۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
	جمع کل	۳۶,۲۰۰,۰۰۰	۱۰,۸۰۰,۰۰۰	۴۷,۰۰۰,۰۰۰	

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۰

جدول ۱۰: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم شرکت دولتی سال ۱۴۰۰ (مبالغ به میلیون ریال)

ردیف	عنوان	سال ۱۴۰۰
۱	مطالبات خانواده معظم شهدا، پاداش پایان خدمت و سایر مطالبات و دیون	۵۰۰۰۰۰
۲	قانون خدمات‌رسانی ایثارگران و بیمه عمر و شهدا منا	۵۰۰۰۰۰
۳	رزمندگان معسر (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح)	۵۰۰۰۰
۴	هزینه تحصیلی و آموزشی مصادیق ایثارگری	۵۰۰۰۰
۵	پرداخت مطالبات صندوق ذخیره فرهنگیان	۱۰۰۰۰۰۰
۶	اعتبار موضوع اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم (موضوع جدول ۱۹)	۵۰۰۰۰۰
۷	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات	۴۰۰۰۰۰
۸	پرداخت دیون دولت به کمیته امداد امام خمینی (ره)	۳۰۰۰۰۰
۹	اجرای ماده (۲) قانون حمایت از صنعت برق	۳۵۰۰۰۰
۱۰	تعهدات موضوع بند (پ) ماده (۵) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی	۳۵۰۰۰۰
۱۱	دیون صندوق بازنشستگی فولاد	۱۰۰۰۰۰۰
۱۲	تأدیه بدهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۲۵۰۰۰۰
۱۳	مطالبات صندوق ضمانت توسعه صادرات ایران بابت قرارداد انتقال دانش فنی واکسن	۵۰۰,۰۰۰
	جمع کل	۶,۷۵۰,۰۰۰

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۰

۳- عملکرد تفصیلی سازمان خصوصی سازی در سال های ۱۳۹۹-۱۳۹۷

۳-۱- تبیین برنامه های واگذاری در سال های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹

با توجه به فرایندهای مرتبط بر قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و مقررات مربوط به آن، تبیین برنامه واگذاری ها شامل تعیین فهرست بنگاه های مشمول واگذاری و تصویب آن توسط هیئت واگذاری موضوع ماده (۳۹) این قانون، نخستین گام جهت شروع فرایند خصوصی سازی است.

با توجه به این امر، فهرست موارد مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ به شرح زیر است:

فهرست موارد مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۷ در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۱۵ و فهرست موارد مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۸ در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۶ هیئت واگذاری و بررسی و به تصویب رسید. وضعیت موارد و نگهداری در پایان سال هرکدام به شرح زیر است:

در سال ۱۳۹۷ تعداد کل شرکت های قابل واگذاری، ۶۴۳ بنگاه بود که از این تعداد ۳۰ بنگاه واگذار شد، تعداد ۱۴ بنگاه منحل، تعداد بنگاه های خارج شده از فرایند واگذاری ۵ بنگاه است. همچنین ۱۶ بنگاه قیمت گذاری شدند، اما فروش نرفته اند. علاوه بر این، تعداد ۲۰ بنگاه نیز خارج از فهرست بنگاه های مشمول واگذاری سال ۱۳۹۷ واگذار شده است.

*** در سال ۱۳۹۷ در جریان بررسی مجدد مصوبه انحلال ۱۲ شرکت غله و خدمات بازرگانی و همچنین شرکت خدماتی حمایتی کشاورزی، به دلیل نوع مصوبه و همچنین درخواست دستگاه های تخصصی ذی ربط در دستور کار هیئت واگذاری قرار گرفته است.

در سال ۱۳۹۸ نیز هیئت واگذاری به دنبال اصلاحات موردی، برخی از بنگاه ها جدید شناسایی شده، فهرست موارد مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۸ به ۶۳۰ بنگاه شامل ۳۲۹ شرکت و ۳۰۱ مورد اموال و دارایی رسید. وضعیت موارد مشمول واگذاری در پایان سال ۱۳۹۸ به شرح زیر است.

تعداد کل شرکت های قابل واگذاری، ۶۳۰ بنگاه بوده که از این تعداد ۲ بنگاه به صورت کامل واگذار شده، تعداد ۱۲ بنگاه منحل و تعداد ۲۲۱ بنگاه از فرایند واگذاری خارج شد و در نهایت تعداد بنگاه های باقی مانده ۳۹۵ مورد است (جدول ۱۰).

اما جریان خصوصی سازی در سال ۱۳۹۹ روند متفاوتی به خود گرفته است. در حالی که در حدود ۱۷ سال اخیر با استفاده از روش هایی مانند مزایده، مذاکره و رد دیون برای واگذاری شرکت های دولتی استفاده شده است، احکامی که در قالب قانون بودجه سال جاری به تصویب رسیده است، مسیر خصوصی سازی را تغییر داده

تا با استفاده از این احکام که عمده آن متکی بر ظرفیت‌های بازار سرمایه است، تعداد بیشتری از شرکت‌های دولتی و سهام در اختیار دولت واگذار شود.

بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۹ تعداد کل شرکت‌های دولتی به ۳۸۲ مورد می‌رسد که از این تعداد ۱۷۵ شرکت در گروه سوم سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ۱۰۰ درصد دولتی است. همچنین ۱۲ شرکت مادر تخصصی در میان شرکت‌های دولتی قرار دارد که طبق حکم بودجه، دولت باید در خصوص نحوه واگذاری آن‌ها تصمیم‌گیری کند. همچنین ۱۰۶ شرکت مشمول گروه دوم اصل ۴۴ هستند که حداکثر سهام در اختیار دولت در آن‌ها باید ۲۰ درصد باشد؛ اما همچنان ۲۵ شرکت در گروه یک اصل ۴۴ که باید به صورت کامل به بخش خصوصی واگذار شود، باقی مانده است. با این حال، طبق بودجه امسال ۶۴ شرکت نیز در طول سال‌های گذشته به دلایل مختلفی از گروه‌های یک و دو خارج شده و هنوز تعیین تکلیف نشده‌اند. در همین راستا، ۵۸ شرکت دولتی در بودجه سال ۱۳۹۹ مشمول واگذاری هستند.

وضعیت موارد مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۷-۱۳۹۸ بر مبنای تعداد بنگاه به شرح جدول ۱۱ است:

جدول ۱۱: وضعیت موارد مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۷-۱۳۹۸ بر مبنای تعداد بنگاه

سال	کل موارد مشمول واگذاری	واگذار شده (به صورت کامل)	منحل شده	خارج شده از فرایند واگذاری	باقیمانده
۱۳۹۷	۶۴۳	۳۰*	۱۴**	۵	۵۷۸
۱۳۹۸	۶۳۰	۲*	۱۲**	۲۲۱	۳۹۵

منبع: سازمان خصوصی‌سازی

** در مورد واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۹ طبق موارد خواسته جدول بالا اطلاعاتی در دست نبود، ولی در جداول بعدی واگذاری‌های سال ۱۳۹۹ قید شده است.

۳-۲- واگذاری‌های انجام گرفته به تفکیک نوع واگذاری، بازار عرضه، حجم واگذاری و

طبقه‌بندی «اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی» در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹

۳-۲-۱- واگذاری بر مبنای نوع واگذاری

ارزش حاصل از واگذاری‌ها برحسب نوع واگذاری در بین سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ به شرح زیر است. بنگاه‌ها به ارزش ۳۸,۸۸۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷، ۳۲,۲۲۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ و ۳۲۶,۷۷۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ به صورت رقابتی به عموم متقاضیان عرضه شد و منابع حاصل از آن به حساب درآمد عمومی کشور واریز شده است؛ که درصد تحقق یافته حاصل از این واگذاری‌ها نسبت به کل واگذاری‌ها

(از سال ۱۳۸۰-۱۳۹۹) برای سال های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ به ترتیب ۲، ۱/۷ و ۱۷/۱ درصد بوده است. همان طور که مشاهده می شود ارزش واگذاری ها در سال ۱۳۹۸ پایین تر از سال ماقبل خود است، اما در سال ۱۳۹۹ ارزش این واگذاری ها نسبت به کل واگذاری های انجام شده طی بیست سال به میزان ۱۷/۱ درصد بوده که نشان دهنده افزایش چشم گیری آن نسبت به سال های قبل است (جدول ۱۱). واگذاری به طلبکاران بابت سهام عدالت در سال های ۹۷۱۳ و ۱۳۹۸ صفر بوده اما در سال ۱۳۹۹ حدود دو درصد از بابت طلبکاران دولت واگذار شده است.

جدول ۱۲: آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری برای سال های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر (ارزش به میلیارد ریال)

نوع واگذاری	شاخص	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	جمع کل از سال ۱۳۸۰-۱۳۹۹/۰۷/۳۰
فروش سهام یا دارایی به عموم	ارزش فروش درصد از کل واگذاری ها	۳۸,۸۸۱ ۲	۳۲,۲۲۰ ۱/۷	۳۲۶,۷۷۵ ۱۷/۱	۱,۲۶۸,۷۶۰ ۶۶/۵
واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم (طلبکاران از دولت)	ارزش فروش درصد از کل واگذاری ها			۶۱,۶۹۲ ۲/۳	۳۷۱,۰۹۷ ۱۹/۵
انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت	ارزش فروش درصد از کل واگذاری ها				۲۶۶,۳۶۳ ۱۴/۰
واگذاری ها کل جمع		۳۸,۸۸۱	۳۲,۲۲۰	۳۸۸,۴۶۷	۱,۹۰۶,۲۱۹
واگذاری ها کل از درصد		۲	۱/۷	۲۰/۴	۱۰۰

منبع: سازمان خصوصی سازی

۳-۲-۲- واگذاری بر مبنای بازار عرضه

با توجه به جدول ۱۳، ارزش واگذاری ها برحسب بازار عرضه (از طریق بورس، فرابورس، مذاکره و مزایده) طی سال های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ به ترتیب ۳۸,۸۸۱، ۳۲,۲۲۰ و ۳۸۸,۴۶۷ میلیارد ریال است که درصد حاصل از مقایسه این مبالغ با کل ارزش حاصله واگذاری ها از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹/۰۷/۳۰ به ترتیب ۲، ۱/۷، ۲۰/۴ است؛ که در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل نزولی بوده و در سال ۱۳۹۹ شاهد رشد قابل توجهی نسبت به سال های قبل بوده است، اما نسبت به کل افزایش محسوسی نداشته است.

جدول ۱۳: آمار واگذاری به تفکیک بازار عرضه و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر (ارزش به میلیارد ریال)

واگذاری بر اساس بازار عرضه سهام	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	جمع کل از سال ۱۳۸۰- ۱۳۹۹/۰۷/۳۰
بورس	۱۴۴ درصد از کل واگذاری‌ها ۰/۰	۲,۲۸۸ ۰/۱	۳۸۷,۳۹۳ ۲۰/۳	۱,۱۸۱,۷۰۶ ۶۲/۰
فرا بورس	۱۵۳ درصد از کل واگذاری‌ها ۰/۰	۲۹,۹۳۲ ۱/۶	۱۰,۷۴ ۰/۱	۲۱۲,۹۱۹ ۱۱/۲
مذاکره	۲۱۷ درصد از کل واگذاری‌ها ۰/۰			۳,۲۴۵ ۰/۲
مزایده	۳۸,۳۶۷ درصد از کل واگذاری‌ها ۲/۰			۵۰۸,۳۴۹ ۲۶/۷
جمع کل واگذاری‌ها	۳۸,۸۸۱	۳۲,۲۲۰	۳۸۸,۴۶۷	۱,۹۰۶,۲۱۹
درصد از کل واگذاری‌ها	۲/۰	۱/۷	۲۰/۴	۱۰۰

منبع: سازمان خصوصی‌سازی

۳-۲-۳- واگذاری‌ها به تفکیک حجم واگذاری

در سال ۱۳۹۷ تعداد ۳۲ بنگاه به ارزش ۳۸,۴۵۷ میلیارد ریال به صورت بلوکی و تعداد ۱۶ بنگاه به ارزش ۲۹۷ میلیارد ریال به روش تدریجی و تعداد ۱۲۷ میلیارد به صورت سهام ترجیحی واگذار شده است. آمار این واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۸ کاهش پیدا کرده است، به طوری که تعداد ۲ بنگاه به ارزش ۲۸,۹۳۱ میلیارد ریال به صورت بلوکی و تعداد ۹ بنگاه به ارزش ۳,۲۸۹ میلیارد ریال به روش تدریجی بوده و در این سال واگذاری به صورت سهام ترجیحی صورت نپذیرفته است.

این ارزش‌گذاری در سال ۱۳۹۹ برای بنگاه‌هایی که به صورت بلوکی واگذار شده‌اند، مبلغ ۲۴۳,۳۸۱ میلیارد ریال، برای بنگاه‌های که به صورت تدریجی واگذار شده‌اند ۱۵۴,۰۸۶ میلیارد ریال و در این سال سازمان خصوصی‌سازی فروش ترجیحی نداشته است (جدول ۱۳). همان‌طور که مشاهده می‌کنید عرضه بلوکی طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ بیشترین مقدار ارزشی را نسبت به انواع دیگر واگذاری‌ها به خود اختصاص و دولت گرایش بیشتری نسبت به این نوع واگذاری نشان داده است. لذا با توجه به اینکه دولت در نظر دارد باقیمانده سهام خود و شرکت‌های دولتی در برخی شرکت‌های بورسی را در قالب سه صندوق سرمایه‌گذاری واسطه‌گری‌های مالی، خودروسازی و صنایع فلزی و صنایع پالایش نفت و پتروشیمی واگذار کند؛ به نظر

می‌رسد که راهکارهای واگذاری بلوکی سهام این شرکت‌ها (واگذاری در قالب بلوک‌های ۵ درصدی و حتی کوچک‌تر) و حتی واگذاری سهام خرد البته به صورت مدیریت شده که اختلالی در سازوکار بازار بورس ایجاد نکند، بهتر باشد. در واقع در این روش‌ها، علاوه بر آنکه درآمد بیشتری از واگذاری‌ها عاید دولت خواهد شد، در بلندمدت نیز مشکلات مدیریتی برای شرکت‌های واگذار شده ایجاد نمی‌شود. برای تسهیل فروش بلوکی سهام و کمک به تأمین نقدینگی خریداران بلوکی، می‌توان بخشی از وجوه را با وثیقه‌گذاری سهام و انتشار صکوک توسط خریدار تأمین کرد (معاونت پژوهش‌های اقتصادی: دفتر مالیه عمومی و توسعه مدیریت، ۱۳۹۹).^۱

جدول ۱۴: آمار واگذاری به تفکیک حجم واگذاری و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر (ارزش به میلیارد ریال)

واگذاری به تفکیک حجم واگذاری سهام	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	جمع کل از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹/۰۷/۳۰
بلوکی	۳۸،۴۵۷ ۲ ارزش فروش درصد از کل واگذاری‌ها	۲۸،۹۳۱ ۱/۵	۲۴۳،۳۸۱ ۱۲/۸	۱،۶۹۰،۹۸۱ ۸۸/۷
تدریجی	۲۹۷ ۰/۰	۳،۲۸۹ ۰/۲	۱۴۵،۰۸۶ ۷/۶	۱۹۸،۸۵۲ ۱۰/۴
ترجیحی	۱۲۷ ۰/۰			۱۶،۳۸۷ ۰/۹
جمع کل واگذاری‌ها	۳۸،۸۸۱	۳۲،۲۲۰	۳۸۸،۴۶۷	۱،۹۰۶،۲۱۹
درصد از کل واگذاری‌ها	۲	۱/۷	۲۰/۴	۱۰۰

منبع: سازمان خصوصی سازی

۳-۲-۴- واگذاری‌ها به تفکیک طبقه‌بندی قانون «اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی»

ابلاغ بند (ج) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در نیمه نخست سال ۱۳۸۵، نقطه عطفی در فرایند خصوصی سازی است. بر اساس این ابلاغیه، ۸۰ درصد ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی از هر فعالیت مشمول مفاد صدر اصل (۴۴) قانون اساسی که تا آن تاریخ صد در صد دولتی بوده است و قابلیت واگذاری را نداشته‌اند (با رعایت برخی از استثناءها)، به عنوان گروه (۲) فعالیت‌های اقتصادی بوده و قابلیت واگذاری یافتند؛

۱. منظور از واگذاری‌های بلوکی واگذاری‌هایی است که در آن بخشی از سهام یا دارایی بنگاه قابل واگذاری به صورت بلوک یکجا عرضه و به فروش می‌رسد. واگذاری‌های تدریجی به صورت خرد و روزانه در بازار سرمایه عرضه و به فروش می‌رسد و واگذاری‌های ترجیحی، بخشی از سهام است که به کارکنان و مدیران شرکت واگذار شده تعلق می‌گیرد.

شرکت‌های بزرگی از جمله: صنایع پالایش، مخابرات، هلدینگ خلیج فارس و صنایع مادر. شایان ذکر است قبل از ابلاغ بند (ج) سیاست‌های مذکور، صرفاً فعالیت‌های خارج از صدر اصل (۴۴) قانون اساسی، یعنی فعالیت‌های گروه یک قابلیت واگذاری داشتند.

بر اساس این تفکیک در سال ۱۳۹۷، تعداد ۴۰ بنگاه به ارزش ۳۸,۷۶۹ میلیارد ریال مربوط به واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های متعلق به گروه (۱) ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و ۱۰ بنگاه به ارزش ۶۱ میلیارد ریال مربوط به واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های متعلق به گروه (۲) ماده (۲) قانون بوده است (جدول ۱۵).

همچنین بر اساس تفکیک این مواد در سال ۱۳۹۸، تعداد ۱ بنگاه به ارزش ۱۳ میلیارد ریال مربوط به واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های متعلق گروه (۱) ماده (۲) قانون و ۱۰ بنگاه به ارزش ۳۲,۲۰۷ میلیارد ریال مربوط به واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های متعلق به گروه (۲) ماده (۲) قانون بودجه است.

همچنین در سال ۱۳۹۹ بنگاه‌هایی به ارزش ۴,۸۳۵ میلیارد ریال مربوط به واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های متعلق به گروه (۱) ماده (۲) قانون و بنگاه‌های به ارزش ۳۸۳,۴۶۷ میلیارد ریال مربوط به واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های متعلق به گروه (۲) ماده (۲) قانون بوده است؛ که مجموع واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۹ مبلغ ۳۸۸,۴۶۷ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است که این رقم بیشترین مقدار را نسبت به سال‌های قبل دارا است که قابل توجه می‌باشد (جدول ۱۵).

جدول ۱۵: آمار واگذاری به تفکیک طبقه‌بندی قانون سیاست‌های اصل ۴۴ و مقایسه آنها بر مبنای ۲۰ سال اخیر (ارزش به میلیارد ریال)

اصل ۴۴ شمول	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	جمع کل از سال -۱۳۸۰ ۱۳۹۹/۰۷/۳۰
گروه ۱ از ماده ۲ فروش ارزش واگذاری‌ها کل از درصد	۳۸,۸۰۵ ۲	۱۳ ۰/۰	۴,۸۳۵ ۰/۳	۹۸۲/۵۳۱ ۲۷/۹
گروه ۲ از ماده ۲ فروش ارزش واگذاری‌ها کل از درصد	۷۵ ۰/۰	۳۲,۲۰۷ ۱/۷	۳۸۳,۴۳۳ ۲۰/۱	۱,۳۷۴,۰۳۶ ۷۲/۱
واگذاری‌ها کل جمع	۳۸,۸۸۱	۳۲,۲۲۰	۳۸۸,۴۶۷	۱,۹۰۶,۲۱۹
واگذاری‌ها کل از درصد	۲	۱/۷	۲۰/۴	۱۰۰

منبع: سازمان خصوصی‌سازی

سازمان خصوصی سازی از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹/۵/۱۲، ارزشی معادل ۱,۷۵۱,۵۸۰ میلیارد ریال از سهام و دارایی های متعلق به دولت و شرکت های دولتی را به بخش غیردولتی واگذار کرده است. آمار مقایسه ای ارزش کل واگذاری ها در دولت های یازدهم و دوازدهم (۱۳۹۲/۵/۱۶ تا ۱۳۹۹/۵/۱۲) نسبت به دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲/۵/۱۲ (دولت های پیشین)، به شرح زیر نشان می دهد، طی دوره فعالیت های دولت های یازدهم و دوازدهم ارزشی معادل ۷۵۲,۳۵۴ میلیارد ریال از سهام و دارایی های متعلق به دولت و شرکت های دولتی واگذار شده است که این میزان واگذاری معادل ۴۳ درصد ارزش کل واگذاری های انجام یافته می باشد «در مجموع تحقق ۴۳ درصد از واگذاری ها طی دوره ۷ ساله فعالیت دولت های یازدهم و دوازدهم بوده است».

۳-۳- تحلیل بر بودجه شرکت های دولتی طی سال های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ با رویکرد

خصوصی سازی

با وجود اینکه در طی سال های برنامه ششم توسعه، مجموعاً به مبلغ ۱,۲۹۷,۶۲۱ میلیارد ریال در قوانین بودجه برای واگذاری پیش بینی شده و مبلغ ۱,۴۹۸,۰۱۲ میلیارد ریال (با فرض تحقق بودجه سال ۱۴۰۰) از محل واگذاری تجمعی دریافت شده است و به طور مستقیم از فروش شرکت ها جمعاً طی سال های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ به مبلغ ۴۵۹,۵۶۸ میلیارد ریال به دست آمده که نسبت به بودجه شرکت های دولتی در سال ۱۴۰۰ به ارزش ۱۳,۲۲۸,۶۵۵ میلیارد ریال حدود ۳,۵ درصد ارزش کل بودجه شرکت های دولتی طی ۳ سال برنامه ششم واگذار شده است، رشد بودجه ای شرکت های دولتی به طور متوسط ۱۸ درصد بوده است و این رشد عملاً در مقایسه با مبلغ واگذاری بیشتر بوده (اگرچه استثناء رشد سال ۱۴۰۰ حدود ده برابر سال قبل پیش بینی شده است) و می توان این گونه استدلال کرد که عملاً هیچ واگذاری صورت نگرفته است.

همان طور که جدول ۱۶ نشان می دهد بودجه شرکت های دولتی در طی سال های برنامه افزایش یافته و علی رغم میزان واگذاری در سال های گذشته، بخش زیادی از بودجه دولت به شرکت های دولتی تعلق می گیرد، نه تنها رشد بودجه سالانه شرکت ها قابل ملاحظه است بلکه اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی سرمایه ای اختصاص یافته به شرکت ها نیز طی ۵ سال برنامه ششم به استثنای سال ۱۳۹۷ ضریب رشد حدود ۲۰ درصدی را نشان می دهد. تقریباً به همان اندازه که در طی سال مبلغی از واگذاری نصیب دولت شده است، به همان اندازه نیز اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی سرمایه ای به آن ها اختصاص یافته است.

جدول ۱۶: داده‌های استخراج شده از قوانین بودجه شرکت‌های دولتی سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ (مبالغ به میلیون ریال)

سال	مصارف (جمع هزینه‌ها)	درصد افزایش نسبت به سال قبل
۱۳۹۶	۷,۱۴۷,۷۷۹,۹۹۹	۱۸/۸۱
۱۳۹۷	۷,۲۷۱,۶۴۳,۴۳۸	۱/۷۳
۱۳۹۸	۱۱,۶۰۲,۰۳۲,۶۳۴	۵۹/۵۵
۱۳۹۹	۱۳,۰۷۰,۴۰۵,۳۷۴	۱۲/۶۶
۱۴۰۰	۱۳,۲۲۸,۶۵۵,۹۲۸	۱/۲۱

منبع: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

جدول ۱۷: داده‌های استخراج شده از جداول قوانین بودجه شرکت‌های دولتی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای

سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ (ارقام به میلیون ریال)

سال	مبلغ	درصد افزایش نسبت به سال قبل
۱۳۹۶	۱۸۳,۱۴۱,۹۷۱	۲۶/۱
۱۳۹۷	۱۵۳,۷۰۷,۲۴۲	۱۹/۱
۱۳۹۸	۱۹۴,۲۵۱,۰۶۰	۲۶/۴
۱۳۹۹	۲۲۷,۴۴۵,۶۹۵	۱۷/۱
۱۴۰۰	۲۷۵,۲۳۰,۴۲۰	۲۱

منبع: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

همان‌طور که جدول ۱۸ بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات و بانک‌ها نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۷ از مجموع بودجه مؤسسات و شرکت‌های مذکور مبلغ ۸,۳۹۱,۲۴۷ میلیارد ریال حدود ۸۸,۵۵۰ میلیارد ریال (۱/۰۵ درصد) مربوط به شرکت‌های زیان‌ده بوده و الباقی متعلق به شرکت‌ها و مؤسسات سودده و یا سربه‌سر است. به همین ترتیب از مجموع بودجه شرکت‌ها و مؤسسات و بانک‌ها در سال ۱۳۹۸ به ارزش ۱۲,۷۷۱,۴۳۳ میلیارد ریال، حدود ۲۳۱,۳۳۴ میلیارد ریال مربوط به شرکت‌های زیان‌ده (حدود ۱/۸ درصد) است. ضمناً میزان زیان‌دهی شرکت‌ها در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ رقم قابل توجهی حدود ۱۶۱ درصد افزایش یافته است. البته بخشی از این تغییر مربوط به افزایش کل بودجه شرکت‌ها بوده که در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ حدود ۵۲ درصد بوده است، ولی نسبت افزایش زیان‌دهی شرکت‌ها بیشتر بوده است. بودجه سال ۱۳۹۹ شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی و بانک‌ها به ارزش ۱۴,۳۶۳,۲۶۵ میلیارد ریال و بودجه شرکت‌های زیان‌ده در همین سال ۶۹۵,۲۷۱ میلیارد ریال بوده که نسبت به بودجه کل شرکت‌ها، مؤسسات و

بانکها، ۴/۸۴ درصد بوده است. شرکت های زیان ده در سال ۱۴۰۰ با افزایش زیادی روبه رو خواهند بود و از مبلغ ۶۹۵،۲۷۱ میلیارد ریال به ۳،۰۵۴،۳۱۱ میلیارد ریال رسیده است. نسبت بودجه شرکتها، مؤسسات و بانک های زیان ده به کل بودجه به ارزش ۱۵،۶۱۹،۵۷۰ میلیارد ریال، ۱۹/۶ درصد شده است. این اعداد علامت خطر را به صدا درآورده است که میزان زیان دهی شرکتها روزبه روز رو به فزونی بوده و در صورت عدم سرعت دهی به واگذاری شرکتها به بخش خصوصی عملاً تمامی منابع به دست آمده باید صرف زیان شرکت های دولتی گردد و از این محل، سودی عاید اقتصاد نخواهد شد.

جدول ۱۸: مقایسه شرکتها، مؤسسات انتفاعی و بانک های وابسته به دولت (ارقام به میلیارد ریال)

سال	بودجه شرکتها و مؤسسات زیانده	بودجه شرکتها و مؤسسات سوده و سر به سر	جمع بودجه	درصد زیان دهی شرکتها نسبت به کل
۱۳۹۷	۸۸،۵۵۰	۸،۳۰۲،۶۹۶	۸،۳۹۱،۲۴۶	۱/۰۵
۱۳۹۸	۲۳۱،۳۳۴	۱۲،۵۴۰،۰۹۹	۱۲،۷۷۱،۴۳۳	۱/۸۱
۱۳۹۹	۶۹۵،۲۷۱	۱۳،۶۶۷،۱۶۲	۱۴،۳۶۲،۴۳۳	۴/۸۴
۱۴۰۰	۳،۰۵۴،۳۱۱	۱۲،۵۶۵،۲۵۹	۱۵،۶۱۹،۵۷۰	۱۹/۵۵

منبع: قوانین بودجه سال های ۱۳۹۶-۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

۴- بررسی و تحلیل سیاست های اتخاذ شده در راستای خصوصی سازی

۴-۱- مروری بر برنامه های توسعه کشور در خصوص عملکرد خصوصی سازی

نخستین برنامه خصوصی سازی پس از جنگ تحمیلی مقارن با برنامه اول آغاز شد. شواهد نشان می دهد که در برنامه اول توسعه، سیاست خصوصی سازی به دلیل ضعف ساختارها و نهادهای قانونی و نبود مقررات کافی برای این امر چندان توفیقی نیافته است. در برنامه دوم توسعه نیز، به سبب بروز پاره های از مشکلات، نقش بخش خصوصی سازی به عنوان خریدار به تدریج کم رنگ شد و جای خود را به سازمان های دولتی و بانکها واگذار کرد. برنامه سوم نقطه عطفی در خصوصی سازی کشور بود. با مقایسه آماری مربوط به واگذاری های انجام شده طی این دوره ملاحظه می شود که ارزش سهام واگذار شده طی این دوره نسبت به برنامه قبلی توسعه به طور محسوسی بیشتر بوده است. ابلاغ سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ و متعاقب آن در

سال ۱۳۸۶ شرایط را برای سرعت بخشیدن به خصوصی‌سازی فراهم کرد. در مجموع عملکرد برنامه چهارم نشان می‌دهد گرایش چندانی به سمت واگذاری به بخش خصوصی واقعی و توسعه جدی بخش خصوصی وجود نداشت و عمدتاً خصوصی‌سازی در قالب توسعه مؤسسات عمومی غیردولتی و توزیع سهام عدالت دنبال شد. در برنامه پنجم توسعه نیز دستاورد چشمگیری در جلب و توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ایجاد نشد (شقایق شهری، ۱۳۹۶).

بررسی آماری نشان می‌دهد در طول ۱۷ سال فعالیت سازمان خصوصی‌سازی، ۱۹۹۲ بنگاه در لیست واگذاری این سازمان قرار داشتند که از این میزان فقط ۸۸۹ شرکت (۴۵ درصد از کل) واگذار شدند، ۴۷۶ شرکت (۲۴ درصد از کل) به دلایل ورشکستگی، انحلال و... از روند واگذاری خارج شده‌اند و تا سال ۱۳۹۷ تعداد ۶۲۷ شرکت دولتی قابل واگذاری باقی‌مانده است. بررسی گزارش‌های مراکز تحقیقاتی کشور از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد تا سال ۱۳۹۴، تنها ۱۶٫۷ درصد از واگذاری‌ها به بخش خصوصی و مردمی صورت گرفته است. بر این اساس، ۲۳ درصد از واگذاری‌ها به سهام عدالت اختصاص یافته که عملاً متولی آن دولت است و ۶۱٫۲ درصد از واگذاری‌ها نیز به نهادهای عمومی-دولتی و شبه‌دولتی (غیردولتی‌ها) واگذار شده است که این نهادها نیز مانند سازمان بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی همگی زیر نظر دولت هستند. در سال ۱۳۹۶ میزان خصوصی‌سازی به کمترین رقم ثبت شده در ۱۲ سال اخیر رسیده است.^۱

بهبود فضای کسب‌وکار: بهبود فضای کسب و کار در دو برنامه چهارم و پنج توسعه مورد توجه قرار گرفت. با این تفاوت که در برنامه چهارم، بهبود فضای کسب‌وکار از طریق کنترل شدید نرخ ارز در تداوم سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز به صورت نرخ شناور مدیریت شده، تنظیم تعرفه‌های واردات نهادهای کالایی تولید مبتنی بر حمایت منطقی و منطبق با مزیت‌های رقابت، برنامه‌ریزی و توسعه زیربناها با هدف کاهش هزینه‌های تولید، بازرنگری قانون و مقررات مربوط به نیروی کار، تهیه لایحه جامع تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات، گسترش و تعمیق بازار سرمایه پیش‌بینی شده است؛ اما در برنامه پنجم، ضمن تشریح موارد یاد شده در جایگاه ویژه خود، بهبود فضای کسب‌وکار از طریق برقراری مقررات و سازوکارهای تشویقی کار برای تولید، عرضه، صادرات و واردات کالاها و خدمات با استفاده از نام و نشان تجاری در بازار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی مورد توجه قرار گرفته است.

1. <http://farhikhtegandaily.com/news/20937>

بازار سرمایه: برنامه پنجم به موضوع سرمایه گذاری و بورس در رونق اقتصادی کشور توجه ویژه ای داشته است. موظف کردن سازمان بورس به ایجاد پایگاه اطلاعاتی مدیران بازار سرمایه کشور و اتخاذ تدابیری برای تضمین صلاحیت مدیران، ایجاد پایگاه اطلاعاتی داده ها، اسناد و حمایت از مالکان اوراق بهادار از جمله موارد پیش بینی شده در برنامه پنجم است.

این در حالی است که در برنامه چهارم تنها ماده ۱۵ به بورس اختصاص دارد که عمده توجه آن به سمت گسترش جغرافیایی بورس، طراحی و راه اندازی شبکه ملی داد و ستد الکترونیک اوراق بهادار و بین المللی کردن بورس است.

کاهش وابستگی به نفت: برنامه چهارم برای کاهش وابستگی اعتبارات هزینه ای به نفت، دولت را مکلف به تأمین کامل اعتبارات یاد شده از محل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی کرده بود. برنامه پنجم نیز با هدف قطع کامل این وابستگی سه هدف گذاری کمی داشت که یکی از این هدف گذاری ها در برنامه پنجم، دولت را مجاز به واگذاری طرح های تملک دارایی سرمایه ای خود (اعم از جدید، تکمیل شده و آماده بهره برداری) کرده است.

توسعه تعاون: توسعه بخش تعاون در هر دو برنامه مورد توجه بوده است. برنامه چهارم با مکلف کردن دولت به تهیه برنامه توسعه بخش تعاونی و توجه به گسترش تعاونی ها در موضوع های مختلف برنامه مانند مسکن، حمل و نقل و... سعی در توسعه این بخش کرده است، اما در برنامه پنجم با توجه به تصویب قانون اصل ۴۴، تنها به احکامی مانند افزایش سهم تعاونی ها به ۲۵ درصد در بازار پولی کشور، افزایش سالانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه گذاری تعاون و اولویت دادن به بخش تعاونی در موارد قابل مشارکت با بخش های غیردولتی، اکتفا کرده است.

در برنامه ششم توسعه اگرچه از نظر میزان واگذاری نسبت به برنامه های قبلی بیشتر بوده به خصوص با تغییر روش واگذاری عملاً منابع بیشتری عاید دولت شده است؛ اما از حیث سیاست های بالادست شواهدی با شاخص های مشخص مثل درصد توسعه تعاونی ها و سهم بخش خصوصی و تعاونی از تولید ناخالص داخلی و زمینه سازی برای تحقق سایر اهداف سیاست های اصل ۴۴ و بندها و مواد قید شده در برنامه وجود ندارد. در زمان تهیه این گزارش آمار دقیقی در خصوص عملکرد نهادها و دستگاه ها مرتبط، برای ارزیابی در دست نبوده است.

۴-۱-۱- سهام عدالت

مأموریت اصلی سازمان خصوصی‌سازی، واگذاری سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولت به بخش خصوصی است. در این راستا، طرح توزیع سهام عدالت نیز یکی دیگر از مسئولیت‌های این سازمان بوده که ذیل اهداف خصوصی‌سازی است.

طرح سهام عدالت در بهمن ماه ۱۳۸۴ در دستور کار دولت نهم قرار گرفت. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۰۸/۲۱ بنا بر پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۹) برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت را تصویب کرد. بر اساس این آیین‌نامه، وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول اجرای بند «ز» ماده (۷) قانون برنامه چهارم گردید و اعمال حق حاکمیت دولت در شرکت‌های مادر تخصصی به استثنای شرکت‌هایی که ریاست مجمع عمومی آن با رئیس جمهور است از طریق وزارتخانه یاد شده اعمال شد. همچنین، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد با رعایت قوانین و مقررات مربوط و سیاست‌های کلی مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی و پس از تشکیل شرکت واسط نسبت به واگذاری سهام قابل واگذاری دولتی به شرکت اقدام نمایند. توزیع درآمد و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و تأمین درآمدهای پایدار برای آنان، گسترش خصوصی‌سازی و کوچک شدن حجم دولت، افزایش ثروت از آثار اجرای طرح سهام عدالت است. اما یکی از آثار حائز اهمیت طرح، گسترش فرهنگ سهامداری و ارتقای آگاهی‌های عمومی در جهت سرمایه‌گذاری در بازارهای مولد به جای سفته‌بازی در بازارهای موازی است.

۴-۱-۲- طرح سهام عدالت و سامان‌دهی آن

طرح توزیع سهام عدالت با حدود ۵۰ میلیون نفر مخاطب به عنوان یکی از بزرگ‌ترین طرح‌های دولت جمهوری اسلامی ایران بوده که دارای دغدغه تحقق عدالت اجتماعی و گذر از یک اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و کاهش حجم دولت است. ساماندهی طرح مذکور و فراهم کردن بستر لازم جهت بهره‌مندی مشمولین این طرح از اهم سیاست‌ها و برنامه‌های سازمان خصوصی‌سازی طی فعالیت دولت‌های یازدهم و دوازدهم بوده است. در راستای ساماندهی طرح موصوف، موضوعات مهمی از جمله: «تعیین تعداد و گروه‌های نهایی مشمولین سهام عدالت»، «تعیین پرتفوی قطعی و نهایی شرکت‌های سرمایه‌پذیر سهام عدالت»، «تعیین تکلیف سود سهام

عدالت»، «تعیین تکلیف متوفیان سهام عدالت» و همچنین «آزادسازی سهام عدالت» تعیین تکلیف شده است. خلاصه نتایج اقدامات صورت گرفته در این خصوص طی دوره فعالیت دولت های یازدهم و دوازدهم به شرح زیر است:

تعداد کل مشمولین سهام عدالت در بین سال های ۱۳۹۹-۱۳۹۷

بر مبنای گزارش های کارشناسی سازمان خصوصی سازی؛ و با توجه به مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۵/۰۸ شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، ۴۹,۱۵۲,۷۴۱ نفر به عنوان مشمولین نهایی طرح توزیع سهام عدالت به تفکیک اقشار دریافت کننده سهام تعیین شدند. تعداد مشمولین سهام عدالت به تفکیک اقشار دریافت کننده به شرح جدول ۱۹ است.

جدول ۱۹: تعداد کل مشمولین سهام عدالت در سال های ۱۳۹۷-۱۳۹۹

گروه	عنوان	تعداد کل در گروه		
		تا تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۳۰	۱۳۹۸	۱۳۹۷
۱				
۲	مشمولین تخفیف دار	۵,۹۵۶,۶۰۶	۵,۹۵۷,۴۶۳	۵,۹۶۰,۵۷۱
۳	روستائیان و عشایر	۱۵,۱۴۶,۷۴۹	۱۵,۱۴۷,۵۵۵	۱۵,۱۵۰,۴۴۳
۴	کارکنان دستگاه های اجرایی و بازنشستگاه	۱۳,۳۶۹,۷۷۲	۱۳,۳۷۱,۸۵۱	۱۳,۳۸۲,۰۹۲
۵	کارکنان فصلی و ساختمانی	۶,۱۰۵,۴۲۰	۶,۱۰۵,۷۳۰	۶,۱۰۶,۷۰۵
۶	سایر اقشار	۸,۵۷۰,۲۲۸	۸,۵۷۰,۱۳۴	۸,۵۶۷,۲۷۹
	جمع کل	۴۹,۱۴۸,۷۷۵	۴۹,۱۵۲,۷۴۱	۴۹,۱۶۷,۰۳۴

تعداد مشمولین سهام عدالت در قید حیات در بین سال های ۱۳۹۹-۱۳۹۷

تعداد مشمولین در قید حیات سهام عدالت در بین سال های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ به شرح جدول ۲۰ است.

جدول ۲۰: تعداد مشمولین در قید حیات سهام عدالت در سال های ۱۳۹۷-۱۳۹۹

گروه	عنوان	تعداد مشمولین در قید حیات		
		تا تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۳۰	۱۳۹۸	۱۳۹۷
۱				
۲	مشمولین تخفیف دار	۵,۷۱۴,۹۱۵	۵,۷۱۴,۹۱۰	۵,۷۷۸,۶۴۸
۳	روستائیان و عشایر	۱۴,۶۳۰,۷۲۹	۱۴,۶۳۰,۷۱۸	۱۴,۶۶۴,۸۲۴
۴	کارکنان دستگاه های اجرایی و بازنشستگاه	۱۲,۵۴۲,۸۲۹	۱۲,۵۴۲,۸۶۶	۱۲,۶۰۶,۳۷۴
۵	کارکنان فصلی و ساختمانی	۶,۰۲۸,۰۴۰	۶,۰۲۸,۰۳۵	۶,۰۳۹,۴۷۵
۶	سایر اقشار	۷,۶۵۰,۹۰۷	۷,۶۵۰,۸۵۴	۷,۶۶۵,۶۱۱
	جمع کل	۴۶,۵۶۹,۴۸۳	۴۶,۵۶۷,۳۸۳	۴۹,۱۶۷,۰۳۴

مأخذ سازمان خصوصی سازی و سهام عدالت

پرتفوی طرح سهام عدالت و ارزش سهام عدالت ناکنون

به موجب مصوبه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۰۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، سهام قطعی تخصیص یافته به طرح توزیع سهام عدالت در ۴۹ شرکت سرمایه‌پذیر (۳۶ شرکت بورسی، ۱۳ شرکت غیر بورسی) به ارزش ۲۶۶,۳۶۳ میلیارد ریال، به شرح جدول ۲۱ به مشمولین طرح تعلق گرفت. لازم به ذکر است ارزش این پرتفو در زمان جاری بر اساس قیمت جاری حساب می‌شود و این ارزش در حال حاضر بیش از دو برابر شده است.

جدول ۲۱: فهرست شرکت‌های سرمایه‌پذیر قطعی واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت به همراه درصد و ارزش واگذاری

ردیف	نام شرکت	درصد تخصیص یافته	ارزش قطعی سهام به ریال
۱	صنایع پتروشیمی خلیج فارس (هلدینگ)	۴۰٪	۹۸,۰۲۴,۰۹۴,۹۶۴,۳۳۶
۲	پالایش نفت تهران	۷۰٪	۲۹,۱۵۴,۰۰۴,۷۴۰,۰۰۰
۳	پتروشیمی بندر امام	۳۰٪	۱۷,۸۷۷,۷۳۳,۲۰۰,۰۰۰
۴	مخابرات ایران	۲۰٪	۱۴,۸۳۵,۵۴۰,۲۳۷,۲۱۰
۵	ملی صنایع مس ایران	۳۷٪	۱۳,۳۱۷,۲۴۹,۹۷۱,۷۱۷
۶	فولاد مبارکه	۳۰٪	۹,۰۶۳,۵۱۸,۸۲۷,۳۰۰
۷	پالایش نفت لاوان	۲۰٪	۷,۶۳۳,۴۸۲,۶۰۱,۶۰۰
۸	پتروشیمی مارون	۳۰٪	۷,۲۵۰,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۹	بانک صادرات ایران	۴۰٪	۶,۸۸۲,۵۰۸,۸۰۰,۰۰۰
۱۰	پالایش نفت بندر عباس	۲۰٪	۶,۰۱۶,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۱	بانک تجارت	۴۰٪	۵,۵۳۱,۸۱۳,۵۲۰,۰۰۰
۱۲	پالایش نفت ایران	۲۰٪	۴,۷۶۲,۰۳۹,۴۹۲,۲۱۰
۱۳	بانک ملت	۳۰٪	۴,۴۵۶,۲۲۷,۰۰۰,۰۰۰
۱۴	پتروشیمی جم	۱۵٪	۳,۶۸۷,۸۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۵	کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۲۴٪	۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۶	مدیریت پروژه‌های نیروگاه‌های ایران مپنا	۲۶٪	۲,۶۷۴,۱۷۳,۹۱۴,۳۳۶
۱۷	پتروشیمی شهید تندگویان	۱۰٪	۲,۵۷۳,۰۵۳,۳۲۸,۴۰۰
۱۸	چادرملو	۲۱٪	۲,۵۳۱,۵۰۴,۰۰۰,۰۰۰
۱۹	فولاد خوزستان	۳۰٪	۲,۲۰۲,۹۶۰,۰۰۰,۰۰۰
۲۰	پتروشیمی تبریز	۱۰٪	۱,۷۳۲,۷۳۹,۶۰۰,۰۰۰
۲۱	پتروشیمی فجر	۳۰٪	۱,۶۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۲۲	پتروشیمی بوعلی سینا	۳۰٪	۱,۲۵۸,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۲۳	گل‌گهر	۱۱٪	۱,۰۷۶,۴۶۲,۲۰۰,۰۰۰
۲۴	پالایش نفت شیراز	۲۰٪	۸۸۳,۹۸۷,۳۰۵,۷۲۰

۸۲۲,۳۹۱,۱۶۴,۴۶۰	۵۵٪	بیمه دانا	۲۵
۷۱۹,۲۸۵,۷۳۷,۰۰۰	۷٪	مگاموتور	۲۶
۵۴۴,۸۴۶,۵۰۰,۰۰۰	۳۰٪	آلومینیوم ایران- ایرالکو	۲۷
۵۴۴,۵۶۶,۳۸۲,۲۰۰	۲۰٪	پالایش نفت تبریز	۲۸
۴۴۶,۷۹۴,۷۴۰,۰۰۰	۵۰٪	سیمان داراب	۲۹
۳۳۲,۰۰۹,۹۳۴,۹۰۰	۳۴٪	سیمان دشتستان	۳۰
۳۲۲,۷۹۷,۵۱۰,۷۵۰	۲۵٪	پست بانک	۳۱
۲۹۹,۸۶۶,۴۰۵,۰۰۰	۳۹٪	فولاد آلیازی ایران	۳۲
۱۸۶,۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰٪	پتروشیمی بیستون	۳۳
۱۸۵,۹۹۵,۹۵۰,۰۰۰	۳۵٪	کارخانه مخابراتی ایران	۳۴
۱۴۳,۴۵۸,۴۴۰,۰۰۰	۱٪	سایپا	۳۵
۱۲۲,۳۵۶,۰۸۰,۰۰۰	۴۲٪	مشانیر	۳۶
۱۲۰,۱۰۷,۲۴۸,۷۷۰	۴۹٪	ساختمان سد و تأسیسات آبیاری سایبر	۳۷
۱۱۶,۵۷۲,۵۸۴,۳۷۹	۴۶٪	پارس سویچ	۳۸
۱۰۷,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱٪	ایران خودرو	۳۹
۱۰۱,۸۰۸,۰۰۰,۰۰۰	۵٪	سرمایه گذاری رنا	۴۰
۸۷,۸۲۷,۴۷۱,۷۳۰	۲۳٪	سرمایه گذاری توسعه صنعتی ایران	۴۱
۸۱۷۷۰۹۸۵۰۰۰	۳۱٪	نیرو ترانس	۴۲
۵۹,۸۰۲,۶۰۰,۰۰۰	۳۰٪	پتروشیمی ارومیه	۴۳
۵۲,۹۷۴,۸۸۰,۰۰۰	۲۹٪	حمل و نقل پتروشیمی	۴۴
۲۹,۷۲۰,۶۵۵,۰۰۰	۲۱٪	شهر صنعتی کاوه	۴۵
۲۶,۵۷۵,۳۴۶,۲۶۱	۲۳٪	شهر صنعتی البرز	۴۶
۱۸,۰۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۳۰٪	پتروشیمی خوزستان	۴۷
۱۷,۲۵۱,۲۲۱,۰۰۰	۲۹٪	شهر صنعتی رشت	۴۸
۱۳,۷۹۶,۰۳۹,۳۴۰,۳۳۱	۲۷,۵۹٪	دخانیات ایران	۴۹
۲۶۶,۳۶۲,۹۴۸,۷۸۹,۶۱۰		مجموع	

توزیع سود میان مشمولین سهام عدالت

با توجه به محول شدن مسئولیت اخذ و توزیع سود میان مشمولین سهام عدالت به سازمان خصوصی سازی تا زمان آزادسازی سهام عدالت این فرایند به بهترین شکل ممکن و بدون بروز کوچک ترین خطایی انجام پذیرفته است. ویژگی مهم این کار که آن را از تمام کارهای بزرگ دیگر انجام شده در کشور متمایز می کند: (۱) سود تخصیصی از محل یک ثروت با درآمد دائمی و نه از محل درآمد بیت المال میان اقشار آسیب پذیر است؛ بنابراین، آثار مبتلابه افزایش نقدینگی را به دنبال نداشته است. (۲) سود تخصیصی به حساب تک تک افراد مشمول و نه به حساب سرپرست خانوار واریز شد. (۳) بخش اعظم این سود به حساب افراد نیازمند واریز شد

و نه به حساب تک تک افراد جامعه. (۴) با وجود دامنه بسیار گسترده افراد درگیر در این طرح، هیچ‌گونه اشتباهی در فرایند توزیع سود به وجود نیامده است.

آزادسازی سهام عدالت

آزادسازی سهام عدالت پس از ابلاغیه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۰۹ مقام معظم رهبری، در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفت. با توجه به این ابلاغیه، آزادسازی سهام عدالت به دو روش «انتقال مستقیم سهام به مشمولین» و «آزادسازی به شیوه غیرمستقیم» و به ترتیب زیر پیگیری شد: حدود ۱۹ میلیون نفر از مشمولین (کل مشمولین حدود ۴۹ میلیون نفر هستند) نسبت به انتخاب روش مستقیم و پرتفوی سهام و حدود ۳۰ میلیون نفر از مشمولین به صورت غیرمستقیم اقدام کرده‌اند. مشمولینی که روش غیرمستقیم را انتخاب نموده‌اند، فعلاً از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و کانون متشکل از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، اداره می‌شوند.

چالش در دستیابی به افزایش کارایی، حفظ سودآوری و جذب سرمایه‌های جدید در شرکت‌های واگذار شده

با گذشت زمانی کوتاه، بسیاری از شرکت‌های واگذار شده به دلیل عدم توانایی سهامداران در تأمین سرمایه مورد نیاز شرکت‌ها و عدم تمایل برخی سهام‌داران به نقل و انتقال سهام در بازار و ریسک سرمایه‌گذاری و خرد بودن مالکیت، با مشکلات جدی در توسعه فعالیت‌های خود مواجه هستند. این امر می‌تواند موجب کاهش تولیدات شرکت‌ها و تاثیر بر اقتصاد گردد (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶). چالش‌های عمده در این خصوص به شرح زیر است:

- ۱- اصلاحات لازم در خصوص بازار و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت، از الزامات مهم مندرج در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است، لذا آزادسازی اقتصاد و تأمین امنیت برای فضای کسب و کار با فضای رقابتی از پیش‌شرط‌های لازم جهت اصلاح نظام بازار سرمایه و مدیریت آن و تحقق خصوصی‌سازی واقعی و دستیابی به پیشرفت‌های کلان اقتصادی است.
- ۲- عدم توجه جدی به اصلی‌ترین اولویت این قشر که کسب درآمد است و در نظر گرفتن هدف دیگری به عنوان اولویت که افزایش ثروت است سبب ایجاد تعارض در اهداف مجری و طرح دولت و منتفع شدن ذی‌نفعان (مشمولان) طرح خواهد شد؛ که می‌تواند موجب تضعیف جایگاه دولت در ذهنیت این افراد شود (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶).
- ۳- تحقیقات انجام شده در مورد شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که شرکت‌های تجاری بی‌شماری بر مبنای ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ با سرمایه‌گذاری بیش از ۵۰ درصد توسط

شرکت های وابسته به دولت تشکیل شده اند، لذا شرکت دولتی تلقی می شوند و از بودجه دولتی استفاده می کنند با این حال تأمین کننده بودجه آنها کمترین کنترل را بر این شرکت های تجارتي دارد و وظایف و اختیارات اداره کنندگان شرکت های مذکور بسیار گسترده است. بدون اینکه مسئولیتی متوجه آنان باشد در ضمن مقررات ماده (۴) قانون محاسبات عمومی و تبصره آن عملاً نوعی مشارکت بین بخش خصوصی و دولت و نهادهای عمومی به وجود آورده است و از این راه شرکت ها یا مؤسساتی ایجاد می شود که واقعاً دولتی است، ولی عملاً از نظارت دولت خارج است. این آشفتگی علاوه بر این که مخالف اصل (۴۴) قانون اساسی و دخالت دولت در فعالیت هایی است که به موجب این اصل به بخش خصوصی واگذار شده است. به لحاظ ممنوعیت های قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی و سایر مقررات مربوطه عقد قرارداد، ارجاع کار از قبیل شرکت های ظاهراً خصوصی را با مانع قانونی مواجه می سازد (نصیری، ۱۳۸۲: ۶۳-۶۴).

۴-۱-۳- واگذاری سهام دولت و شرکت های دولتی از طریق سازوکار صندوق های سرمایه گذاری

قابل معامله (ETF)

تجربه خصوصی سازی در سال های پس از تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی با موارد چالش برانگیزی همراه بوده است که این چالش ها عموماً به نقایصی در روش های واگذاری، قیمت گذاری و اهلیت خریداران باز می گردد. مدیران اجرایی به منظور اجتناب از بروز چالش های بالقوه در برخی ابعاد واگذاری ها مانند اهلیت خریدار (و البته دلایل دیگر)، به راهکارهایی مانند واگذاری از طریق صندوق های سرمایه گذاری قابل معامله در بورس (ETF) روی آوردند. مجوز این نوع واگذاری به میزان ۶۷۰۰ میلیارد تومان در بند الف تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به دولت داده شده است. در گزارش شماره ۱۶۸۶۳ مرکز پژوهش های مجلس که در زمان بررسی لایحه بودجه در کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی منتشر شد، این موضوع در سقف تعیین شده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در ادامه، مشکلات استفاده از این سازوکار برای واگذاری تشریح خواهد شد.

چالش های موجود در اساسنامه صندوق های ETF

اساسنامه صندوق های مذکور که در تاریخ ۳۱ فروردین به تصویب هیئت وزیران رسیده است دارای ملاحظات جدی بوده که چشم انداز فعالیت این صندوق ها را بسیار مبهم می سازد. در تبصره ماده (۳) اساسنامه آمده است: «پس از گذشت سه سال از فعالیت صندوق و بنا به درخواست اکثریت دارندگان دارای حق رأی در

مجمع صندوق، درخواست تغییر نوع صندوق به سایر انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار پس از ارائه تأییدیه هیئت واگذاری به سازمان، قابل انجام خواهد بود». باید توجه داشت که این تغییر ماهیت صندوق می‌تواند تبعات بسیار زیادی برای بنگاه‌های تحت تملک صندوق ETF داشته باشد. شایان ذکر است که اساسنامه این صندوق‌ها به شکل صندوق با مدیریت غیرفعال طراحی شده (به این معنا که پرتفوی صندوق سبد مشخصی از سهام بوده و مدیر صندوق امکان فروش آن‌ها را در طول فعالیت صندوق نخواهد داشت)، اما با استناد به این بند اساسنامه، امکان تبدیل به صندوق با مدیریت فعال (سایر انواع صندوق‌ها) وجود دارد که در آن صورت، امکان فروش سهام تحت تملک صندوق در بازار به هر شکل فراهم می‌شود.

در بند (۱) ماده (۷) اساسنامه آمده است: «واحدهای سرمایه‌گذاری ممتاز که تعداد آن‌ها ... واحد سرمایه‌گذاری است، در زمان تأسیس صندوق، به صورت نقدی کلاً توسط مؤسسان صندوق تأمین می‌شود. دارنده واحدهای سرمایه‌گذاری ممتاز دارای حق حضور و حق رأی در مجامع صندوق است. این نوع واحدها غیر قابل ابطال و انتقال آن‌ها نیازمند طرح در هیئت وزیران است». همچنین در تبصره (۱) ماده (۷) اساسنامه آمده است: «سرمایه‌گذاران واحدهای سرمایه‌گذاری عادی پس از پایان قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در صورت تملک حداقل یک دهم درصد از واحدهای فوق، حق حضور و اعمال رأی در مجمع را خواهند یافت. به ازای تملک هر یک دهم درصد از واحدهای سرمایه‌گذاری عادی، معادل یک دهم درصد از کل حق رأی از آرای دارندگان واحدهای ممتاز به نسبت تملک هر یک کسر شده و دارندگان واحدهای سرمایه‌گذاری ممتاز نسبت به اعمال باقیمانده آرا اقدام خواهند کرد. نسبت یک دهم درصد مذکور، در زمان توقف نماد معاملاتی صندوق برای هر مجمع و بر اساس اطلاعات پایگاه داده‌های شرکت سپرده‌گذاری مرکزی محاسبه خواهد شد».

از کنار هم قرار دادن مفاد ماده (۷) این اساسنامه نکات قابل توجهی قابل درک است: (۱) مطابق اساسنامه مصوب، مدیریت این صندوق‌ها تا انتهای برنامه ششم توسعه کاملاً دولتی خواهد بود و به همین دلیل انتقال تدریجی مدیریت تنها پس از برنامه ششم توسعه امکان‌پذیر شده است. (۲) مطابق مفاد این اساسنامه، بدون تصویب هیئت وزیران، حضور دولت در مجمع صندوق منتفی نمی‌گردد و تنها حق رأی آن سلب می‌شود (زیرا واحدهای ممتاز غیر قابل ابطال هستند).

ابهام قانونی و عدم رعایت سقف مصرح در قانون بودجه ۱۳۹۹

در جزء (۲) بند (الف) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ که زیربنای قانونی استفاده از سازوکار صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله برای واگذاری بنگاه‌ها محسوب می‌شود، آمده است: «وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است تمام یا بخشی از سهام و دارایی‌های دولتی دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه و باقیمانده

سهام متعلق به دولت و شرکت های دولتی در بنگاه های مشمول واگذاری را مطابق روش های مندرج در قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی واگذار نماید و منابع حاصله را به ردیف ۳۱۰۵۰۲ واریز کند. علاوه بر روش های فوق، واگذاری سهام در قالب صندوق های سرمایه گذاری قابل معامله در بورس (ETF) مشروط به اینکه تشکیل این صندوق ها با مدیریت دولتی برای بلندمدت نباشد و یا عرضه سهام به روش ثبت سفارش با شرایط زیر مجاز است.»

مطابق متن این جزء، منابع حاصل واگذاری از طریق این صندوق ها باید به ردیف ۳۱۰۵۰۲ واریز شود که سقف این ردیف در جدول ۵ قانون بودجه، ۶۷۰۰ میلیارد تومان است، در حالی که فقط ارزش واگذاری سهام دولت در شرکت های بانکی و بیمه ای بیش از ۱۶ هزار میلیارد تومان خواهد بود که فراتر از سقف بیان شده در قانون بودجه است.

از سوی دیگر، ابهام مهمی که باید مورد توجه قرار گیرد این است که آیا اجازه قانونگذار برای اعطای تخفیف در فرایند فروش واحدهای این صندوق ها، صرفاً در سقف تعیین شده برای ردیف مربوطه قابل استفاده است یا اجازه اعطای تخفیف برای واگذاری در حجم بالاتر از ۶۷۰۰ میلیارد تومان منعکس شده در قانون بودجه نیز از مجرای اختیارات هیئت واگذاری قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی امکان پذیر خواهد بود.

از سوی دیگر، مطابق ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، کلیه منابع حاصل از واگذاری، باید در موارد هشت گانه مصرح در ماده مذکور صرف شود. لذا صرف منابع حاصل از واگذاری، در مواردی غیر از ۸ مورد مذکور (به عنوان مثال پوشش کسری بودجه)، دارای تعارض با این قانون خواهد بود.

مغایرت با سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

در بند (ج) سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به صراحت ذکر شده است که «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست گذاری و هدایت و نظارت» در واگذاری ها باید مورد توجه قرار گیرد. با توضیحاتی که بیان شد، روش مصوب هیئت وزیران برای واگذاری سهام مذکور، کاملاً خلاف این بند است (معاونت پژوهش های اقتصادی دفتر: دفتر مالیه عمومی و توسعه مدیریت، ۱۳۹۹). عملاً در این روش، واگذاری صورت گرفته ولی مدیریت هنوز دولتی باقی مانده است و سهامداران خرد قوی وجود ندارند تا اعمال مدیریت نمایند.

۵- راهکارها و اقدامات اصلاحی برای سرعت بخشی و هدفمندسازی خصوصی سازی

به طور کلی برای سرعت بخشیدن به خصوصی سازی و واگذاری‌ها، راهکارهای زیر در دو بخش ارائه می‌شود:
الف) راهکارهای کوتاه‌مدت برای قانون بودجه سال ۱۴۰۰.

ب) راهکارهای میان‌مدت و بلندمدت برای برنامه‌های توسعه آتی (هفتم و هشتم).

هرکدام از راهکارهای پیشنهادی ذیل قابلیت برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و بلندمدت را دارد:

- تعیین وضعیت شرکت‌های بلا تکلیف مانده در برنامه ششم در سال ۱۴۰۰ مثل شرکت‌های فرهنگی و ورزشی.

- برنامه‌ریزی جهت واگذاری شرکت‌های دولتی باقی مانده با توجه به سال آخر قانون برنامه ششم توسعه.

- فرهنگ سازی و پذیرش حضور بخش خصوصی داخلی یا خارجی با انگیزه‌های کاسب کارانه و مجاز برای بهره‌مندی از مزیت‌های داخلی و خارجی موجود در فضای کسب و کار.

- اصالت دادن به بخش خصوصی واقعی، حذف بخش‌های بی‌هویت شبه‌دولتی و اصلاح قوانین و مقررات در راستای جلب و توسعه مشارکت بخش خصوصی.

- تعیین تکلیف سریع شرکت‌های فاقد گروه‌بندی و خارج شده از فهرست واگذاری‌ها.

- بررسی و بازبینی مجدد شرکت‌های انتقال یافته از گروه یک 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.

- تهیه برنامه عملیاتی سالیانه برای سهام عدالت و رد دیون.

- تنظیم برنامه‌های تشویقی برای واگذاری شرکت‌های زیان‌ده و تعیین زمان‌بندی برای بسته شدن پرونده این شرکت‌ها طی زمان تعیین شده.

- عملیاتی کردن شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

- تعیین انگیزاننده ها و مشوق های مالی و مدیریتی برای بخش خصوصی و تعاونی ها جهت به اختیار گرفتن مدیریت شرکت ها علی الخصوص شرکت های دولتی زیان ده.
- در نظر گرفتن پاداش های مناسب برای مدیران و کارکنان فعلی بنگاه ها در صورت سرعت بخشی به واگذاری.
- در نظر گرفتن یک بخش مستقل برای شرکت های دولتی در برنامه های توسعه و بودجه ها و کمی کردن و کاهش کردن حمایت های دولتی از شرکت های زیان ده و افزایشی کردن درصد واگذاری.
- کمی کردن اهداف و الزام آور کردن دستگاه ها و در نظر گرفتن بخشی از بودجه واگذاری ها به آنها برای تسریع واگذاری ها.
- عام کردن واگذاری ها به جای نام بردن از آنها (اسم شرکت ها در صورت مشکل در واگذاری بهانه ای برای عدم اجرا نباشد).
- تدوین نظام نامه برای حمایت های بعد از واگذاری به همراه نظارت های هدفمند پس از واگذاری.
- تعیین اهداف کمی برای تک تک اجزای سیاست های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری.
- تعیین تکلیف سهام باقی مانده دولت در شرکت های گروه یک که در گذشته طی چند نوبت مشمول واگذاری قرار گرفته اند مانند شرکت های خودروسازی سایپا و ایران خودرو.
- بررسی و شیوه ها و روش های مناسب جهت واگذاری شرکت های زیان ده باقی مانده.
- تعیین تکلیف سریع شرکت های فاقد گروه بندی و خروج یافته از فهرست واگذاری ها.
- برنامه ریزی جهت واگذاری شرکت های دولتی باقی مانده در برنامه های بعدی.
- تعیین تکلیف سهام باقی مانده دولت در شرکت های گروه یک که در سال های گذشته مشمول واگذاری بودند.
- به کارگیری راهکارهای جدید واگذاری برای مشارکت گسترده مردم.
- تعیین و تکلیف مجدد شرکت های گروه ۱،۲،۳ سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی.
- تعیین زمان بندی تکلیف واگذاری مدیریتی صندوق های قابل معامله.

- واگذاری مابقی سهام عدالت به شهروندان بدون سهام.
- تعیین تکلیف سهام مانده عدالت در شرکت‌های دولتی.
- تهیه یک برنامه عملیاتی مکمل سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی در کنار برنامه هفتم.
- طراحی و تبیین برنامه‌های جبرانی برای انحرافات برنامه‌های گذشته خصوصی‌سازی در سال‌های برنامه و بودجه.
- تهیه برنامه عملیاتی برای توانمندسازی تعاونی‌ها و بخش خصوصی.
- تهیه برنامه مشخص و انگیزاننده‌های لازم برای واگذاری به سرمایه‌گذاران خارجی.

منابع

- ابراهیمی، علی؛ مرادی، محمد؛ جعفری، همت (۱۳۹۹). چارچوب بهبود پاسخگویی شرکت های دولتی ایران. مدیریت دولتی، سال دوازدهم، شماره ۱، ۴۲-۶۳.
- اظهاری نظر کارشناسی درباره: واگذاری سهام دولت و شرکت های دولتی از طریق سازوکار صندوق های سرمایه گذاری قابل معامله (ETF) (۱۳۹۹). معاونت پژوهش های اقتصادی: دفتر مالیه عمومی و توسعه مدیریت، شماره مسلسل ۱۷۰۱۷۰۲۳۰. آذر، عادل؛ امیرخانی، طیبه (۱۳۹۵). سیاه چاله های بودجه در نظام بودجه ریزی ایران. مدیریت دولتی. سال هشتم، شماره ۴. ۵۷۱-۵۹۰.
- تقوی، مهدی (۱۳۷۳). «خصوصی سازی در برنامه اول توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران». تحقیقات مالی، سال اول، شماره ۴. ۳۵-۷۱.
- خوشپور، حسن (۱۳۹۹). «موفقیت بخش خصوصی چگونه ممکن می شود؟» (اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی خراسان رضوی).
- جبرائیلی، سید یاسر (۱۳۹۹). دولت فرایند خصوصی سازی را رها کرده است، خبرگزاری تسنیم، پانزده تیرماه. سازمان خصوصی سازی. گزارش دستاوردهای مهم سازمان خصوصی سازی در دولت های یازدهم و دوازدهم. سازمان خصوصی سازی.
- قهوه چیان، حمید؛ سامانی، سید سلمان (۱۳۹۴). بایسته های حقوقی بودجه نهادگرا. مدیریت شهری. شماره ۳۹. ۲۲۱-۲۳۴.
- مرکز پژوهش ها (۱۳۹۳). آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران. لزوم پایبندی به سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
- مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۸۶). بررسی مقایسه ای لایحه قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت ها و بنگاه های دولتی بخش غیردولتی: و طرح قانونی نحوه اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه (ویرایش اول).
- مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۸۶). بررسی مقایسه ای لایحه قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت ها و بنگاه های دولتی بخش غیردولتی: و طرح قانونی نحوه اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه (ویرایش اول).
- مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۸۶). بررسی مقایسه ای لایحه قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت ها و بنگاه های دولتی بخش غیردولتی: و طرح قانونی نحوه اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه (ویرایش اول).
- مصطفوی سید محمد حسن. ۱۳۹۵. مروری بر برنامه های توسعه کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آنها با معیار برخی شاخص های مرتبط با اقتصاد اسلامی. همایش برنامه ششم توسعه از دیدگاه اقتصاد اسلامی.
- معاونت پژوهش های اقتصادی دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (۱۳۹۶). گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و لایحه برنامه ششم.
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۵). «دولت سند توسعه را پس بگیرد»، روزنامه شرق، شماره ۲۵۰۲.
- سند برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹.
لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

پایگاه اطلاع‌رسانی دولت قابل دسترسی در: <http://dolat.ir/style/site/1/browser.html>

<http://donya-e-eqtasad.com/news/1394/11/08>

گزارش مرکز پژوهش‌ها به نقل از

<http://www.ires.ir/Contents/ContentDetails.aspx?CID=15tvahn>

<https://www.mccima.com/?id=65314>