

## نقدی بر برخی موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی موردکاوی شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران

نادر میرزاده کوهشاهی\*  
محمد رحمان گایینی\*\*

### چکیده

در این مقاله، در ارتباط با برخی موانع و چالش‌های اجرایی شدن قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران به تحلیل رئوس این ابهامات، تشتت‌ها و چالش‌ها پرداخته می‌شود. در بررسی تحلیلی این موضوع، چند مقوله بیش از سایرین به ذهن متبادر می‌گردد که از این قرار است: ابهام در مبانی و اصول و قواعد، چالش در خدمت عمومی، تضاد واگذاری‌ها با نوع دولت مفروض قانون اساسی، سردرگمی در نهاد مالکیت شرکت‌های واگذار شده، ابهام در خصوص کارمندان شاغل در شرکت‌های واگذار شده، چالش در وضعیت بازنشستگی و ابهام در میزان امتیازات و قواعد حاکمیتی شرکت‌ها. هر کدام از این موضوعات را جداگانه به بحث تحلیلی گذاشته و در حد گنجایش تحقیق به ذکر نمونه‌ها، آثار و عواقب و نحوه عملکرد نهادهای مربوطه در راستای حل و رفع آن‌ها به استناد مستندات و مصوبات پرداخته می‌شود.

**کلیدواژه‌ها:** اصل ۴۴ قانون اساسی، شرکت ملی پالایش، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی‌سازی.

### ۱. مقدمه

مطابق فهم رومی-ژرمنی از نظام حقوقی، حقوق به دو رشته کلی: حقوق عمومی و حقوق خصوصی تقسیم شده است. چنین تقسیمی محدود به عنوان نبوده بلکه حوزه-

---

\* استادیار حقوق عمومی دانشگاه تهران. (نویسنده مسؤل) Mirzadeh@ut.ac.ir

\*\* استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد. mohamadrahman1985@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۵/۳

های مبانی، اصول و قواعد را نیز در می‌نوردد. حاصل چنین تقسیمی در شکل‌گیری اصول و قواعدی است که هر کدام از آنها در رشته‌های مختلف و در جای خود قابلیت کاربرد دارند.

ناگفته پیداست قسمت اعظم مقوله خصوصی سازی در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را باید در فضای حقوق عمومی اندیشد. حاصل این وضعیت این است که اصول، قواعد و احکام ناظر بر واگذاری‌های صورت گرفته در مورد شرکت‌های زیر مجموعه شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی در چارچوب سند مذکور را باید در ساحت حقوق عمومی تعریف، تفسیر نمود. اما به نظر می‌رسد این مهم به شکل مطلوبی صورت نگرفته است. مدعای چنین دلیلی را می‌توان از توضیحات زیر فهمید.

## ۲. ابهام در مبانی، اصول و قواعد

### ۲-۱. ابهام در گستره شمول قوانین مربوطه

در ارتباط با شرکت‌های مشمول واگذاری به بخش غیر دولتی قوانین عام و خاص زیادی وجود دارد. وجود چنین حجمی از قوانین، نمی‌تواند به معنای جامعیت و مانعیت این قوانین فرض گردد. شاید به یک اعتبار، چنین فرضی درست باشد آنچنان که افرادی همچون کارل اشمیت و لئواشترانس از منظری سنت گرایانه بر این نظرند قوانین نمی‌توانند تمام پیشامدهای آینده را پیش‌بینی کرده و از قبل، قواعد و اصول و ضوابطی را برای آنها تعریف کنند. اگر چنین باشد، در این صورت باید گفت که قوانین مربوط به واگذاری‌ها نیز مشمول چنین حکمی هستند و در مقام عمل، مشکلات و ابهاماتی را در پی دارند.

از جمله مهمترین چنین ابهامی، می‌توان به قوانین ناظر به برگزاری جلسات مجامع شرکت‌ها اشاره داشت. اینکه قوانین مربوطه در خصوص برگزاری جلسات مجامع عمومی عادی و فوق‌العاده چیست؟ در این خصوص باید گفت تا قبل از ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری، اعم از عمومی عادی و عمومی فوق‌العاده، با ترکیب پیش‌بینی شده در اساسنامه شرکت‌های مزبور برگزار می‌گردید. لیکن طی جزء (ح) بند (۸) ماده واحده قانون مزبور، "در اجرای ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارائی مکلف گردید از زمان تصویب عنوان هر بنگاه در فهرست بنگاه‌های

قابل واگذاری توسط هیأت واگذاری، حداکثر ظرف مدت سه ماه نسبت به تشکیل مجمع عمومی فوق‌العاده آن بنگاه متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به عنوان رئیس مجمع)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر ذیربط، رئیس سازمان خصوصی‌سازی و نماینده هیأت واگذاری (رئیس اتاق بازرگانی و صنایع معادن ایران) اقدام نماید. مجمع با رعایت قوانین و مقررات مربوط، عهده‌دار انتخاب هیأت - مدیره و بقیه وظایف خواهد بود." در این راستا وزیر امور اقتصادی و دارایی طی بخشنامه شماره ۲۱۵۵۸ مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۹، به استناد بند قانونی فوق‌الذکر، بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۶۶۰/ت/۴۳۰۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، نحوه برگزاری مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری، اعم از عادی و فوق‌العاده، را ابلاغ نمود. متعاقباً نیز نامه شماره ۶۱/۱/۲۷۳۸۳ مورخ ۱۳۸۹/۲/۲۸ معاون امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدیر عامل شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در خصوص موضوع فوق ارسال گردید.

علیرغم موارد فوق‌الذکر، به استناد استدلال‌های ارائه شده در زیر، از سوی رؤسای امور مجامع شرکت‌های تابعه وزارت نفت، این وزارتخانه از تمکین به چنین مصوبه‌ای سر باز زد. اولاً نمی‌توان اجرای بند قانونی مزبور را بدون در نظر گرفتن لزوم انتقال مالکیت و مدیریت و تغییر اساسنامه و... موضوع ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دانست. ثانیاً به دلیل تصریح مجمع عمومی فوق‌العاده در متن بند قانونی موصوف و ذکر شرح وظایف مجمع مزبور در اصلاح اساسنامه و ترکیب اعضای مجمع و...، تکلیف بند قانونی مذکور به مجامع عمومی عادی تسری ندارد. ثالثاً برگزاری جلسات مجمع عمومی عادی به دلیل لزوم تلفیق عملکرد مالی شرکت‌ها در حساب‌های شرکت اصلی و پاسخ‌گویی هیأت مدیره شرکت‌های اصلی و انجام تکالیف، بر عهده هیأت مدیره شرکت‌های اصلی به عنوان مجمع عمومی شرکت - های فرعی است. رابعاً با توجه به ابهامات مکاتبات انجام شده و جلوگیری از اتلاف وقت و بروز خسارت به بیت‌المال، جلسات مجامع عمومی عادی همچون روال سابق برگزار شود و در صورت اصرار وزارت امور اقتصادی و دارایی بر تسری بند قانونی مزبور بر مجامع عمومی عادی، با توجه به تأکید بر حضور وزیر امور اقتصادی و دارایی

به عنوان رئیس مجمع، تکلیف تشکیل جلسات از شرکت‌های اصلی وزارت نفت سلب و عواقب آن بر عهده آن وزارت خواهد بود.

به استناد موارد بالا، طی ابلاغیه شماره ۸۶۶۶۸-۱۰/۱ مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۷ مشاور وزیر و مدیر کل دفتر وزارتی و موافقت وزیر نفت با مفاد صورتجلسه ابلاغ و مجامع عمومی عادی شرکت‌های فرعی، مقرر شد مجامع عادی شرکت‌ها همچون روال سال‌های قبل و بر اساس اساسنامه برگزار گردد. در همین راستا، هیأت مدیره شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران نیز مصوبه شماره ۱۲۴۹۸-۸۶۱/۵۰۸ مورخ ۱۳۹۰/۲/۵ دال بر برگزاری مجامع عادی شرکت به روال سابق را به شرکت‌های تابعه ابلاغ کرد. لیکن وزارت امور اقتصادی و دارایی طی نامه‌ای به قوه قضائیه و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با اشاره به عدم تطبیق ترکیب اعضای مجمع عمومی شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران با مفاد قانون مزبور، فقدان اعتبار تصمیمات متخذه در مجامع مربوطه را اعلام و موجب امتناع دستگاه‌های مزبور از ثبت صورتجلسات موصوف گردید. با توجه به رعایت اصل تقدم و تأخر زمانی در ثبت صورتجلسات، به دلیل عدم ثبت صورتجلسات مجامع عمومی عادی سالیانه مربوط به تصویب صورت‌های مالی سال ۱۳۸۸ شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، ثبت صورتجلسات بعدی شرکت‌های مزبور نیز اعم از صورتجلسات مجامع عمومی و یا هیأت مدیره نیز متوقف گردید. این امر مشکلاتی از قبیل موارد ذیل را برای شرکت‌های مزبور ایجاد نمود:

- عدم ثبت قانونی تغییرات مدیریتی شرکت‌ها (مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره).  
- طرح ایراد دستگاه‌های نظارتی و سایر اشخاص به مصوبات هیأت مدیره شرکت‌ها به دلیل عدم ثبت مشخصات اعضای مذکور در مرجع ثبت شرکت‌ها.  
- عدم امکان اخذ دفاتر قانونی پلمپ شده و نهایتاً تشخیص علی‌الرأس مالیات عملکرد شرکت‌ها.

- عدم امکان ترخیص کالاهای طرح‌های توسعه از گمرک برغم حیاتی بودن آن‌ها.  
- عدم پذیرش دادخواست‌ها و لوایح شرکت در محاکم قضایی.  
- عدم امکان تمدید کارت بازرگانی.  
- عدم امکان تغییر نمونه امضاها و مجاز شرکت‌ها در بانک‌ها و سایر اسناد تعهدآور.  
- عدم امکان تصویب انتشار اوراق مشارکت جهت تأمین منابع مالی طرح‌های بنزین-سازی و توسعه شرکت‌های پالایش نفت

نهایتاً به استناد گزارش شماره ۶۱/۸۰۷۸۰ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۲ معاون امور بانکی، بیمه و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وزارت امور اقتصادی و دارائی به وزیر امور اقتصادی و دارائی، طی جلسه مشترک مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ با مدیران شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران درباره رفع اختلاف نظرها پیرامون جزء (ح) بند (۸) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور و و جزء (پ) بند (۴۰) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مقرر گردید برای شرکت‌های فرعی زیرمجموعه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران نیز همانند سایر شرکت‌های دولتی در فهرست مصوب هیأت واگذاری عمل شود، به گونه‌ای که پیش‌نویس صورتجلسات مجامع عمومی در قالب صورتجلسه نمونه تهیه و به همراه مدارک لازم به وزارت امور اقتصادی و دارائی ارائه شود تا اقدامات لازم صورت پذیرد.

در این راستا، طی نامه شماره ۶۸۲۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ رئیس امور مجامع شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران به مدیرکل امور بنگاه‌ها و مجامع وزارت امور اقتصادی و دارائی، فهرست و اصل ۳۲ صورتجلسه ثبت نشده شرکت‌های فرعی تا آن زمان (اعم از صورتجلسات مجامع عمومی عادی و فوق‌العاده و هیأت‌مدیره) به آن وزارت ارسال گردید.

شایان ذکر است به منظور رفع ابهام موصوف، در قوانین بودجه سنواتی بعدی، از جمله جزء (پ) بند (۴۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، جزء (۱۵) بند (۲۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و جزء (۹) بند (۲۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، عبارت "مجامع عمومی" درج گردید. همچنین موضوع فقدان اعتبار و عدم ثبت صورتجلسات مجامع عمومی و هیأت‌مدیره خارج از ضوابط موصوف از سوی مراجع ثبت نیز در بندهای قانونی مذکور تصریح شد.

ملاحظه می‌گردد که به لحاظ ابهام در گستره شمول مواد قانونی، چند سال دو وزارتخانه نفت و اقتصاد و دارائی اختلاف نظر داشتند که حاصل آن بروز معضلات عملی در مراحل واگذاری شرکت‌های مشمول خصوص سازی بوده است.

## ۲-۲. ابهام در فرآیندهای قانونی

از شایعترین ابهامات در مراحل واگذاری شرکت‌های پالایش و پخش، ابهام فرآیندی بوده است. بدین معنا که دقیقاً چه فرآیندی در مراحل واگذاری باید طی نمود. در مقام تفسیر و اجرا، گاهی مسئولان دستگاههای اجرایی برداشت‌های متفاوتی داشته‌اند که

نتیجه آن، رویه‌های مختلف در واگذاری بوده است. از مهمترین موارد این چنینی، منوط نمودن سیر مراحل تهیه صورتجلسات مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری به تحویل اوراق سهام آن‌ها به سازمان خصوصی‌سازی بود. در این خصوص، مدیر کل امور بنگاه‌ها و مجامع وزارت امور اقتصادی و دارایی طی نامه‌های شماره ۹۰/۲/۸۵۸۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۷ و ۹۰/۲/۹۳۶۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۲ به رئیس امور مجامع شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، سیر مراحل تهیه صورتجلسات مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری را مشروط به تحویل اوراق سهام شرکت‌های دولتی به سازمان خصوصی‌سازی اعلام نمود. لیکن به دلیل در جریان بودن مذاکرات مربوط به خروج برخی از شرکت‌ها از گروه دو به گروه سه از جمله شرکت خطوط - لوله و مخابرات نفت ایران، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران، تحویل اوراق سهام آن‌ها مقدور نبود. به عنوان مثال، شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت ایران که طی سال ۱۳۸۹ در فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قرار داشت، در سال‌های بعد از فهرست مزبور خارج گردیده بود. شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران نیز طی سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ در فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قرار داشت در حالی که در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری خارج گردیده بود.

### ۳-۱. تشتت در شرایط و قوانین واگذاری‌ها

از دیگر آسیب‌های واگذاری شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، بی‌ثباتی در شرایط واجدان شرایط قانونی و تغییرات مکرر قانون بوده است. از مهمترین پیامدهای چنین تشتتی، باورناپذیری بازار به سیاست‌های خصوصی‌سازی است که در نتیجه آن، بازار سرمایه نه تنها به عملکرد مجریان بدبین می‌شوند بلکه نسبت به قانون نیز بی‌اعتماد می‌گردند. چنین وضعیتی بی‌تردید امنیت بازار را به هم ریخته و فضا را برای سؤاستفاده از قوانین فراهم می‌کند. (مولائی، ۱۳۹۴، ۱۲) در این خصوص موارد زیادی را می‌توان ذکر کرد که در ادامه به مهمترین آنها اشاره می‌شود:

### ۳. اصلاحات پی‌درپی در آیین‌نامه سهام ترجیحی

در ارتباط با شرکت‌های تجاری، سهام ترجیحی بر حق ترجیحی برخی اشخاص اشاره دارد که بدین وسیله بر دیگر مشتریان از اولویت خرید سهام برخوردار می‌شوند. با

نگاهی به قوانین مربوط به واگذاری‌ها مشاهده می‌گردد که رویه ثابتی در این خصوص وجود نداشته است. با استنباط از تبصره ماده (۱۶) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مواد (۱) و (۳) و تبصره (۱) ماده (۴) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۲۱۹۵/ت/۳۶۵۸۶ هـ مورخ ۱۳۸۶/۲/۱ هیأت وزیران که در اجرای آن اسناد ابلاغ گردید، ضمن تأکید بر اولویت شاغلین شرکت مشمول واگذاری، تعلق سهام ترجیحی به ایثارگران و سایر شاغلین دولت از جمله کارکنان شرکت ملی نفت ایران و مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد، واگذاری چنین سهامی مجاز شمرده شده بود. در این راستا سهام ترجیحی شرکت پالایش نفت اصفهان به کارکنان شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران نیز تخصیص داده شد.

در سال ۱۳۸۷، به استناد ماده (۱)، تبصره ماده (۲) و مواد (۵) و (۸) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۳۲/۱۹۸۸۹۸/۲۱۰۶۸۰ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ هیأت واگذاری که در اجرای تبصره (۳) ماده (۲۰) و جزء (۸) بند (الف) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب گردید و نیز به استناد ماده (۲۴) قانون اخیرالذکر، ضمن تأکید بر اولویت شاغلین و سپس بازنشستگان شرکت مشمول واگذاری، منحصراً تعلق سهام ترجیحی به مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد خارج از وزارت نفت مجاز شمرده شد و بقیه اشخاص ذکر شده در قانون سال‌های قبل از چنین حقی محروم گردیدند، بدون این که توجهی در این خصوص وجود داشته باشد. لذا علیرغم مکاتبات متعدد و متنوع از سوی وزارت نفت در خصوص تخصیص سهام ترجیحی شرکت‌های پالایشی حسب مورد به کلیه کارکنان و متعاقباً منحصراً مدیران منسوب به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و سایر شرکت‌های دولتی زیرمجموعه آن وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان خصوصی‌سازی از تخصیص سهام ترجیحی به افراد مزبور به استناد مفاد قانونی فوق‌الذکر امتناع می‌نمود. از جمله مکاتبات مزبور می‌توان به نامه‌های شماره ۱۹۵۹۶۵-۳۰/۴ مورخ ۱۳۹۰/۶/۸، ۲۲۳۸۲۱-۳۰/۴ مورخ ۱۳۹۰/۷/۳ و ۳۳۸۰۲-۳۰/۴ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲ و زیر نفت به وزیر امور اقتصادی و دارایی و نامه شماره ۲۳۲۵۴۷-۱۲/۲ مورخ ۱۳۹۰/۷/۹ و وزیر نفت به رئیس‌جمهور و پاسخ شماره ۹۰/۲/۶۶۶۰ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۰ سازمان

خصوصی‌سازی به وزارت امور اقتصادی و دارایی اشاره می‌شود. البته با وجود قانون مصوب، منطقی‌تر نمی‌توان چنین انتظاری را از مسئولین اجرایی داشت.

همچنین برخی از کارکنان شاغل و بازنشستگان شرکت‌های پالایشی واگذار شده به دلایل گوناگون از جمله عدم اطلاع‌رسانی مناسب و همچنین انتقال به سایر شرکت‌های تابعه صنعت نفت قبل از شروع ثبت‌نام متقاضیان سهام ترجیحی، موفق به تهیه درخواست کتبی و ثبت‌نام به صورت جمعی و در مهلت تعیین شده نگردیده بودند و به همین لحاظ سهام ترجیحی به ایشان تخصیص نیافته بود. از آنجایی که سهام ترجیحی در پالایشگاه‌های واگذار شده، کاملاً جذب نشده بود، درخواست تخصیص سهام ترجیحی به اینگونه افراد، از محل سهام ترجیحی سایر شرکت‌های پالایشی که مراحل واگذاری سهام آن‌ها به پایان نرسیده است طی نامه‌های شماره ۱۶۲۹۰۰-۳۰/۴ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۳ و ۵۵۳۰۶۸-۳۰/۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۳ وزارت نفت به وزارت امور اقتصادی و دارایی مطرح گردید. در این راستا، تصویب‌نامه شماره ۲۰۶۱۶۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۷ هیأت واگذاری مبنی بر پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه اجرایی سهام ترجیحی به شورای عالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب گردید و متعاقباً شورای مذکور طی بند (۳) تصویب‌نامه شماره ۶۳/۱۹۴۷۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵، بند ذیل را به عنوان ماده (۶) مکرر به آیین‌نامه مزبور اضافه نمود:

«ماده (۶) مکرر: واگذاری سهام ترجیحی به کلیه کارکنان شاغل و بازنشسته که در زمان فروش سهام بنگاه مشمول واگذاری واجد شرایط دریافت سهام بوده‌اند ولی از مزایای آن در مقطع مذکور برخوردار نشده‌اند، از محل مانده سهام ترجیحی جذب نشده بنگاه مورد واگذاری با رعایت سقف حداکثر (۵) درصد و با رعایت سایر مفاد این آیین‌نامه مجاز است.»

بر این اساس، تخصیص سهام ترجیحی به کارکنان و بازنشستگان موصوف میسر گردید و سهام مزبور با رعایت مفاد ماده (۶) مکرر، طی سال ۱۳۹۴ به آن‌ها تخصیص یافت. اما نکته قابل تأمل این بود که چنین بی‌ثباتی در رویه‌های قانونگذاری را با چه توجیهات منطقی و عادلانه‌ای می‌توان توضیح داد؟ پاسخ ساده این است که به نظر می‌رسد هیچ‌گونه توضیحی در این خصوص از طرف قانونگذاری یا دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد و ظاهراً «لابی‌گری‌های صنفی یا گروهی» (Guild Lobbying) در این خصوص بسیار تأثیرگذار بوده است.



در چنین وضعیتی باید گفت که نیازمند قوانین جامع مربوط به خصوصی سازی هستیم که در بردارنده یک سیستم مناسب جهت قیمت گذاری واحدهای قابل واگذاری باشد. (طباطبایی ۱۳۸۶، ۲۷۴)

#### ۴. ابهام در شیوه تشکیل مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری

به استناد تبصره (۳) بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، امکان سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای تا سقف ۴۹ درصد با بخش غیردولتی در فعالیتهای گروه (۱) در مناطق کمتر توسعه یافته و یا در زمینه فن‌آوری‌های نوین و صنایع پرخطر پیش‌بینی شده است. سپس تبصره (۳) مذکور طی قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاح و سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در مناطق کمتر توسعه یافته به هر میزان، در صورت احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت، به شرط واگذاری حداکثر سه سال پس از بهره‌برداری مجاز گردید. متعاقباً طبق تبصره (۷) قانون اصلاح تبصره (۵) بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مشارکت و سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیت موضوع گروه (۲) ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با رعایت سقف تعیین شده در مورد سهم بازار موضوع تبصره (۱) بند (ب) ماده (۳) مجاز گردید مشروط به اینکه موارد مشارکت و سرمایه‌گذاری در گروه (۲) باشد و مازاد بر سقف تعیین شده برای فعالیتهای این گروه حداکثر ظرف سه سال از شروع بهره‌برداری واگذار شود. همچنین سهام، سهم‌الشرکه و حق تقدم سازمان‌ها در بنگاه‌های موضوع گروه‌های (۱) و (۲) تا هنگامی که واگذار نشده است توسط سازمان توسعه‌ای ذیربط اداره می‌شود و نیز ۷۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های مذکور برای مشارکت با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فن‌آوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف می‌شود.

لازم به ذکر است طی بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۴۶۰/ت/۴۳۰۸۱ک مورخ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی در زمره سازمان‌های توسعه‌ای اعلام شد. همچنین طی بند (۶) تصویب‌نامه شماره

۱۱۸۳۲۰/ت ۴۹۵۱۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۱ هیأت وزیران این گونه مقرر گردید «شرکت ملی نفت ایران مجاز است نسبت به مشارکت حداکثر ۴۰ درصدی در صندوق حمایت از سازندگان و پیمانکاران که به صورت غیردولتی و با مشارکت انجمن‌های صنفی تخصصی سازندگان تجهیزات نفت و گاز پتروشیمی و پیمانکاران تشکیل می‌شود متناسباً اقدام نماید. به همین منظور نام شرکت‌های مذکور به فهرست شرکت‌های توسعه‌ای افزوده شد.»

با توجه به اینکه از یک سو شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران طبق مواد (۱) و (۴) اساسنامه، جزو شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت ایران بوده و تمامی سهام آن متعلق به آن شرکت می‌باشد و از سوی دیگر حسب بند (۱۸) ماده (۱) قانون اصلاح قانون نفت، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران از زیرمجموعه شرکت ملی نفت ایران خارج و همتراز با شرکت ملی نفت ایران در زمره شرکت‌های تابعه وزارت نفت قرار داده شد، این ابهام به وجود آمد که آیا به استناد بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۱۸۳۲۰/ت ۴۹۵۱۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۱ هیأت وزیران و با توجه به اینکه حسب ماده (۹) اساسنامه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران مبنی بر اینکه مجمع عمومی این شرکت با هیأت مدیره شرکت ملی نفت ایران است، می‌توان چنین استنباط نمود که مجمع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری شامل شرکت‌های ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران و توسعه صنایع پالایش نفت ایران نیز به استناد تبصره (۷) قانون اصلاح تبصره (۵) بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر این که "سهام، سهم‌الشرکه و حق تقدم سازمان‌ها در بنگاه‌های موضوع گروه-های (۱) و (۲) تا هنگامی که واگذار نشده است توسط سازمان توسعه‌ای ذیربط اداره می‌شود" همچون اساسنامه آن‌ها متشکل از هیأت مدیره شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران بوده و شامل بخشنامه‌های وزیر امور اقتصادی و دارایی در خصوص نحوه برگزاری مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری نگردد؟ این موضوع طی نامه شماره ح/ام/۱۵۹۱۹۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۱ حسابرسی کل و امور مجامع وزارت نفت با دفتر امور بنگاه‌ها و مجامع وزارت امور اقتصادی و دارایی مطرح و حسب پاسخ شماره ۶۱/۷۲۷۳۸ مورخ ۱۳۹۳/۵/۴ دفتر مزبور، با این ادله که چون سهام شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری موصوف متعلق به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران بوده و شرکت اخیرالذکر خود از شرکت‌های توسعه‌ای

محسوب نمی‌شود، اعلام نمود که بخشنامه وزیر امور اقتصادی و دارایی در خصوص نحوه برگزاری مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری، شامل شرکت‌های مزبور می‌گردد.

### ۵. بی‌ثباتی مجامع شرکت‌ها در قوانین بودجه‌ای و تصمیمات اجرایی

قوانین بودجه سالانه کل کشور آنچنان که از عنوانش پیداست برای یک سال مالی به تصویب مجلس می‌رسد و در بردارنده احکام و اوامری در حوزه دخل و خرج دولت است. اما از نظر منطق حقوقی، حداقل انتظار آن است این قوانین از یک نظم و همسانی حقوقی برخوردار باشند و بی‌دلیل تغییراتی را دربر نداشته باشند. علی‌رغم چنین منطق کلی در قانون‌نویسی، ملاحظه می‌گردد که در حوزه اعضای مجامع شرکت‌های موضوع پالایش و پخش نفت، در سال‌های اخیر چنین ثباتی مشاهده نمی‌شود. این بی‌ثباتی نه تنها موجب سردرگمی مسولان سیاسی حوزه خصوصی سازی شرکت‌ها می‌گردد بلکه کارکنان اداری را نیز با سردرگمی مواجه می‌کند. چنین وضعیتی بی‌تردید ضریب خطای سازمانی را نیز افزایش خواهد داد. نگاهی به قوانین بودجه‌ای سالهای گذشته چنین تشتی را آشکار می‌سازد:

۱) در جزء (ح) بند (۸) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور و نامه شماره ۲۱۵۵۸ مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۹ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت، اعضای مجمع، متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به عنوان رئیس مجمع)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر ذریبط، رئیس سازمان خصوصی‌سازی و نماینده هیأت واگذاری (رئیس اتاق بازرگانی و صنایع معادن ایران) تعیین گردیده بود.

۲) در جزء (پ) بند (۴۰) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور و نامه شماره ۶۱/۵۳۴۰۸

مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۴ وزیر امور اقتصادی و دارایی به سرپرست نفت، اعضای مجمع متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به عنوان رئیس مجمع)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر ذریبط و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیأت واگذاری و نماینده اتاق بازرگانی تعیین گردیده بود.

۳) در جزء (۱۵) بند (۲۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و نامه شماره ۶۱/۸۴۱۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۵/۸ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت، اعضای مجمع متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به عنوان رئیس مجمع)، وزیر دادگستری و

بالاترین مقام دستگاه اجرائی ذیربط و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیأت واگذاری و نماینده اتاق بازرگانی تعیین گردیده بود.

۴) در جزء (۹) بند (۲۷) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور و نامه شماره ۷۴۳۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۵/۹ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت، اعضای مجمع متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به عنوان رئیس مجمع)، وزیر دادگستری، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و بالاترین مقام دستگاه اجرائی ذیربط و یا نماینده تام‌الاختیار آنها و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیأت‌واگذاری و نماینده اتاق بازرگانی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تعیین گردیده بود.

۵) در نامه شماره ۶۱/۴۹۰۹۰ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت درخصوص نحوه برگزاری مجمع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۳، اعضای مجمع، متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نفت و وزیر دادگستری تعیین گردیده بود.

۶) نامه شماره ۶۱/۶۳۲۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۴ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت درخصوص نحوه برگزاری مجمع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۴، اعضای مجمع متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نفت و وزیر دادگستری تعیین گردیده بود.

۷) نامه شماره ۶۱/۵۷۸۳۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۶ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت درخصوص نحوه برگزاری مجمع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۵، اعضای مجمع متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نفت و وزیر دادگستری تعیین گردیده بود.

۸) مسئولیت برگزاری مجمع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری با سهام کمتر از ۵۰ درصد متعلق به دولت در سال‌های ۹۵-۱۳۸۹ نیز طی نامه‌های مکاتبات سالیانه وزیر امور اقتصادی و دارایی در اجرای ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، با حق توکیل به معاونین و یا اعضای هیأت‌مدیره بنگاه‌های مادر تخصصی و یا نماینده آن‌ها در سطح مدیران، به وزیر نفت واگذار گردید.

چنین تشریحی در رویه قانونگذاری و تصمیم‌گیری بی‌تردید نمی‌تواند نقطه قوتی برای نظام حقوقی ما در ارتباط با امر خصوصی‌سازی باشد. لذا دست‌کم در ارتباط با اعمال حوزه اجرایی نمی‌تواند فضای اعتمادزا و شکل‌گیری «اصل انتظار مشروع» گردد.

## ۶. ابهام در چگونگی امضای اعضای مجمع عمومی

از نقطه نظر حقوقی امضا، از مراحل اساسی رسمیت بخشی به اسناد قانونی است. این موضوع با در نظر گرفتن مسایل اداری، اهمیت دو چندانی پیدا می‌کند. با وجود چنین اهمیتی، در عمل تعداد امضا برای رسمیت بخشی به اسناد حوزه واگذاری به بخش غیر دولتی از شفافیت لازم برخوردار نبوده است. نگاهی به برخی از اسناد به قرار زیر چنین بحرانی را در این خصوص نشان می‌دهد.

- گاهی بحران امضا، ناشی از ابهام در تقدم و تأخر زمانی امضاها بوده است و این امر موجب تطویل در نهایی شدن صورتجلسات می‌شد. از جمله این که برخی از اعضا و حاضران مصرح در قوانین بودجه‌های سنواتی به ادعای عدم آشنایی کافی با امور مالی و قوانین حاکم بر شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت، از امضای صورتجلسات استنکاف می‌ورزیدند. یا این که گاهی برخی از اعضای مجمع عمومی، جهت اطمینان خاطر، امضاء صورتجلسات را منوط به اخذ امضای صورتجلسات توسط سایر اعضا می‌نمودند.

- گاهی بحران ناشی از حداکثر یا حداقل تعداد امضای صورتجلسات بوده است و مشخص نبود که آیا همه اعضای حاضر باید صورتجلسه را امضا کنند یا امضای اکثریت کفایت؟ یا این که آیا همه اعضای مجامع باید آن را امضا کنند؟

## ۶-۱. ابهام در مقام اجرا

اجرای سیاست بخشی از «منظومه قانون مطلوب» است. لذا به میزانی که اجرای قانون در مقام اجرا، مطلوب و بهینه باشد به همان میزان می‌توان گفت که عملیات قانونگذاری، عملی معقول و منطقی بوده است. (مولائی ۱۳۹۱، ۲۴) در جریان واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه شرکت نفت به بخش غیر دولتی حوادثی به وقوع پیوست که گویای مشکلاتی در مقام اجرای قوانین خصوصی سازی بوده است. از مهمترین نمونه‌های چنین معضلاتی را می‌توان به قرار زیر اشاره داشت:

## ۷. ابهام در اختیارات شرکت پالایش نفت تهران نسبت به تغییر نام به شرکت

در چارچوب اساسنامه شرکت، هیأت مدیره شرکت پالایش نفت تهران در دهمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۸/۸ مصوب نمود که نام آن شرکت به "شرکت پالایش نفت شهید

تندگویان" تغییر نماید. لذا در اجرای بند (۲) ماده (۱۸) اساسنامه آن شرکت، موضوع به مجمع عمومی فوق‌العاده ارسال گردید. از آنجا که شرکت مزبور در فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قرار داشت، در اجرای ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موضوع طی نامه شماره م‌ا‌ک‌ح/۸۸۶۱۵ مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۷ حسابرسی کل و امور مجامع وزارت نفت به هیأت واگذاری منعکس گردید. در آغاز، مصوبه بالا، مورد موافقت هیأت واگذاری قرار نگرفت و طی تصویب‌نامه شماره ۹۰/۲/۱۰۶/۹۷۳۶۵ هـ مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۵ با تغییر نام شرکت مزبور مخالفت شد. شرکت مزبور بر این نظر بود که در چارچوب مجوزها و اختیارات قانونی عمل نموده است اما در مقابل، هیأت بر این نظر بود که شرکت مزبور مقررات مربوطه را رعایت نکرده است. لیکن در مکاتبات آن شرکت و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، از شرکت موصوف با عنوان "شرکت پالایش نفت شهید تندگویان" یاد می‌شد. ناگفته پیداست چنین ناهماهنگی در بین دستگاه‌های اجرایی مسئول، می‌تواند زمینه بحرانهای اجرایی گردد که این موضوع در جای خود موجب آسیب به منافع عمومی خواهد شد.

### ۸. چالش اجرایی در امکان اتمام واگذاری‌ها در طول یک سال مالی

مطابق اصول و قواعد مربوط به قوانین بودجه، بازه زمانی حاکمیت این گونه قوانین، یک سال مالی است. آنچنان که ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه کل کشور برای یک سال مالی تعریف نموده است و در آثار حقوقدانان به این موضوع بعنوان اصول سیاسی بودجه تصریح شده است. (رستمی ۱۳۹۲، ۲۰۸-۲۰۵) بندهای (الف) و (ب) ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه و جزء (۲) بند (ب) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تصویب فهرست اسامی و برنامه سالانه فروش، انحلال و ادغام شرکت‌های مشمول واگذاری و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب از اختیارات هیأت واگذاری است. متعاقباً هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۱۰۳۶۴۴/ت/۳۸۲۴۴ هـ مورخ ۱۳۸۶/۶/۲۸، اختیارات آن هیأت در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را به هیأت عالی واگذاری، واگذار نمود. در مقام عمل، انجام امور واگذاری برخی از شرکت‌ها در سال‌های مورد مصوب اتمام نمی‌یابد و بعضاً در سال و یا سال‌های بعد نیز ادامه می‌یابد. در این راستا، مصوبات

هیأت وزیران در سال‌های بعد با مضمون موافقت با ادامه امور مربوط به واگذاری‌های مزبور در سال‌های آتی صادر می‌گردید. از جمله این مصوبات می‌توان به تصویب‌نامه شماره ۸۲۴۸۳/ت/۳۴۶۴۵-هـ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۸ هیأت وزیران در خصوص تمدید واگذاری‌های سال ۱۳۸۴ در سال ۱۳۸۵، تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۶۰۱/ت/۳۶۵۸۶-هـ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۵ هیأت وزیران در خصوص تمدید واگذاری‌های سال ۱۳۸۵ در سال ۱۳۸۶ و نیز تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۲/ت/۳۹۲۱۸-ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ کمیسیون موضوع ماده ۱۳۸ قانون اساسی در خصوص تمدید واگذاری‌های سال ۱۳۸۶ در سال ۱۳۸۷ اشاره کرد.

با این حال، برای پیشگیری از «بحران مجوز قانونی»، در قوانین بودجه‌ای به این مسأله تصریح گردید و انجام اقدامات لازم جهت تکمیل عملیات اجرایی واگذاری سال‌های قبل در جزء (الف) بند (۴۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، بند (۴-۲۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و بند (۴-۲۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، تصریح گردید.

شایان ذکر است طی بند (۱۱) تصویب‌نامه شماره ۸۹۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۱/۳۰ هیأت واگذاری چنین مقرر شد که به دلیل عدم تصریح اجازه ادامه عملیات اجرایی احکام مرتبط با واگذاری‌های مربوط به قوانین بودجه سنوات پیشین در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، واگذاری‌های سال‌های قبل که تا سال ۱۳۹۲ قرارداد قطعی آنان منعقد نگردیده، در سال ۱۳۹۳ قابل اجرا نمی‌باشند.

## ۹. اختلاف نظر در شیوه دعوت و برگزاری جلسات مجامع عمومی

در حوزه اجرای سیاست‌های خصوصی سازی، اختلاف نظرهای زیادی بین دو وزارتخانه نفت و اقتصاد و دارایی وجود داشته است از جمله شایعترین آنها، اختلاف نظرهای مربوط به چگونگی دعوت و برگزاری جلسات مجامع عمومی بوده است. در این خصوص، طی نامه‌های شماره ۲۱۵۵۸ مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۹، ۶۱/۵۳۴۰۸ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۴، ۶۱/۸۴۱۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۵/۸، ۷۴۳۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۵/۹، ۶۱/۴۹۰۹۰ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲، ۶۱/۶۳۲۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۴ و ۶۱/۵۷۸۳۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۶ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزارت نفت، به ترتیب در سال‌های ۹۵-۱۳۸۹، در اجرای ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۴۶۰/ت/۴۳۰۸۱-ک مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴ کمیسیون موضوع اصل

۱۳۸ قانون اساسی، مسئولیت تشکیل مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و دعوت از اعضاء و حاضرین مصرح در قوانین بودجه سنواتی و سایر سهامداران در صورت وجود، پس از هماهنگی لازم جهت زمان‌بندی تشکیل جلسات در مهلت مقرر قانونی با وزارت امور اقتصادی و دارایی، به هیأت‌مدیره شرکت‌ها واگذار گردید.

وزارت نفت در سال ۱۳۸۹ به استناد تصمیمات متخذه در جلسه مورخ ۱۳۸/۳/۱۲ از جمله این‌که "در صورت اصرار وزارت امور اقتصادی و دارایی بر تسری بند قانونی مزبور بر مجامع عمومی عادی، با توجه به تأکید بر حضور وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رئیس مجمع، تکلیف تشکیل جلسات از شرکت‌های اصلی وزارت نفت سلب و عواقب آن بر عهده آن وزارت خواهد بود" در دعوت از اعضای مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و ارسال مدارک و اسناد مربوطه حسب روال سابق و بر اساس زمان‌بندی مورد نظر شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران اقدام نمود و این روند را در سال‌های بعد نیز همچنان ادامه می‌دهد که این امر سبب اعتراض وزارت امور اقتصادی و لغو مکرر و برگزاری مجدد جلسات می‌گردد. در این راستا می‌توان به نامه‌های شماره ۶۱/۱/۷۸۰۸۷ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۷، ۶۱/۱۰۰۰۷۲ مورخ ۶۱/۹۸۰۶۸ و ۱۳۹۳/۴/۳۱ مورخ ۶۱/۷۰۸۷۲، ۶۱/۷۰۸۷۱، ۶۱/۷۰۸۶۶، ۱۳۹۲/۶/۲۳ مورخ ۱۳۹۴/۵/۳۱ وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدیرعامل شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در خصوص اعلام تنفس مجامع عمومی عادی سالیانه شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری (حسب مورد شامل شرکت‌های توسعه صنایع پالایش نفت، ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران و ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران) به دلیل عدم هماهنگی برگزاری زمان برگزاری جلسات و نیز عدم دریافت مدارک و مستندات مربوط در مهلت قانونی، از جمله گزارش حسابرس اشاره نمود.

در واقع، وضعیت بالا، گویای عدم تعامل وزارتخانه‌های مربوطه در برداشت از قوانین و چگونگی اجرایی ساختن آن است. لذا اختلاف‌نظرهای بین شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران با وزارت امور اقتصادی و دارایی باعث رکود در اجرای بهینه سیاست‌های خصوصی سازی می‌گردید. عدم درک متقابل شرایط جاری و جایگاه قانونی دستگاه‌های مذکور، باعث شده از یک طرف، شرکت مزبور به جایگاه تعیین‌کننده خود به عنوان مجمع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری اصرار ورزد و از سوی دیگر، وزارت اقتصاد و دارایی بر جایگاه قانونی خود به استناد قانون اجرای



سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اصرار و تأکید بورزد. حاصل چنین اصرارهایی، بحران در مقام اجرای قوانین مربوطه و خط‌مشی‌های خصوصی سازی بوده است.

### ۱۰. سردرگمی در نهاد مالکیت شرکت‌های موضوع واگذاری

پیوند بین دو نهاد «مالکیت» و «حاکمیت» از پیوندهای پیچیده و پایدار در علوم سیاسی، علوم اقتصادی، جامعه‌شناسی، فلسفه سیاسی و حقوق عمومی بوده است. از نقطه‌نظر حقوق عمومی، محو مالکیت توسط حاکمیت، موجب شکل‌گیری حکومت تمامیت-خواه می‌شود و نقض حاکمیت توسط مالکیت، زمینه‌ساز بحران مشروعیت حاکمیت است. با این تفسیر، لازم است پیوندی معقول و مشروع بین این دو برقرار باشد. (مولائی ۱۳۹۴، ۸) در جریان واگذاری شرکت‌های موضوع پالایش و پخش فرآورده-های نفتی، مصداق اصلی واگذاری‌ها را مالکیت تشکیل می‌دهد که در شکل «سهام» نمود حقوقی پیدا کرده است. به نظر می‌رسد در این اثنا، نهاد مالکیت در جریان خصوصی سازی شرکت‌ها، آنچنان که بایسته و شایسته است از منظر حقوق عمومی مورد توجه قرار نگرفته است. حاصل این مسأله سردرگمی در نهاد مالکیت این شرکت‌ها بوده است. در ادامه به ذکر مهمترین مورد از ابهامات بروز یافته اشاره می‌شود.

### ۱۰-۱. امکان عمومی سازی خصوصی سازی

در جریان واگذاری سهام شرکت‌های پالایشی به سهام عدالت و تخصیص وجه حاصل از آنها به رد دیون دولت، بخش عظیمی از مالکیت شرکت‌های حوزه پالایش و پخش (در حدود ۳۰ الی ۴۰ درصد سهام عموم شرکت‌ها) به صاحبان سهام عدالت اختصاص پیدا کرد. چنین وضعیتی گویای آن است که حاکمیت در صدد واگذاری مالکیت «شرکت‌های دولتی» به بخش عظیمی از جامعه (مالکیت خصوصی) است؛ بخشی که در واقع از اقشار آسیب‌پذیر جامعه بوده و مشمول کمک‌ها و حمایت‌های ارگان‌هایی، همچون کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و وزارت رفاه، تعاون، کار و امور اجتماعی هستند. بر مبنای دیدگاه بالا قوانینی به تصویب رسیده است تا اقدامات عملی صورت گیرد. اما بنظر می‌رسد اولویت‌گذاری اشتباه دولت، در ادامه باعث خواهد شد که نه تنها اهداف بالا محقق نشود بلکه خود این شرکت‌های واگذار شده به بخش سهام عدالت در آینده با مشکلاتی مواجه خواهند شد. در واقع، چنین وضعیتی،

گویای مراحل تولد «نارس» نهاد مالکیتی است که ظاهراً همگان مالک آن بوده اما هیچ کس از چنین مالکیتی انتفاعی نبرده و به نظر می‌رسد توقف نفع در مالکیت فرقی با ضرر از قبیل چنین مالکیتی ندارد. (مولائی ۱۳۹۴، ۲۰) مدعای دلیل در ادامه می‌آید:

با نگاهی به قوانین مربوطه ملاحظه می‌شود در راستای تکالیف موضوعه در تبصره (۱۱) قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ و نیل به اهداف کمی و کیفی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به منظور کاهش تولید فرآورده‌های سنگین (نفت کوره) و تبدیل آن به محصولات سبک به ویژه بنزین و سایر فرآورده‌ها و به موازات آن، ارتقاء کیفیت کلیه فرآورده‌ها مطابق استانداردهای بین‌المللی و رفع تنگناهای موجود در واحدهای عملیاتی، طرح‌های توسعه، تثبیت ظرفیت و بهینه‌سازی در پالایشگاه‌های موجود اجرا گردید. تا زمان شروع واگذاری سهام شرکت‌های پالایشی، بخشی از طرح‌های مزبور انجام شده بود و برای ادامه طرح‌ها طی سال‌های آتی نیز تأمین مالی قابل توجهی مورد نیاز بود. لذا برای ادامه طرح و جلوگیری از توقف کار باید تأمین منابع لازم جهت اجرای طرح توسط سهامداران جدید صورت می‌پذیرفت.

علی‌رغم نیاز مالی و نیاز به سرمایه‌گذاری در این شرکت‌ها، مسیر اجرایی واگذاری این شرکت‌ها صحیح صورت نگرفت. چرا که در چارچوب برنامه مدون مقرر شد: حدوداً طی ۵ سال، حداقل ۴۰ درصد از سود قابل تقسیم شرکت‌های پالایشی که ۴۰ درصد سهام آنها به سهام عدالت اختصاص یافته به مصرف بازپرداخت اقساط و ترمیم عایدات شش دهک پایین کم‌درآمد و آسیب‌پذیر جامعه می‌یافت. از طرف دیگر با تخصیص درصدی از سهام این شرکت‌ها به رد دیون دولت، با در نظر گرفتن ذخایر قانونی و سایر بازپرداخت‌ها و اقساط بدهی، منابع سرمایه‌ای قابل تخصیص به طرح‌های توسعه-ای همان شرکت‌ها را که از گروه دو فعالیت‌های مندرج در قانون می‌باشند، محدود به ۲۰ درصد سهم دولت از سود قابل تقسیم نمود. بنابراین از یک سو، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، قانوناً از تأمین منابع لازم جهت اجرای طرح در پالایشگاه‌هایی که متعلق به این شرکت نیستند منع گردیده بود و از طرف دیگر سهامداران جدید، فاقد آمادگی و توانایی لازم در تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح‌ها بودند.

در چنین وضعیتی بود که موضوع عدم واگذاری سهام شرکت‌های پالایشی به سهام عدالت و رد دیون دولت طی نامه‌های شماره ۲۲۵۴۶۷-۱۲/۲ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۸ و ۲۷۶۸۴۶-۱۲/۲ مورخ ۸۷/۱۰/۱ وزیر نفت به رئیس جمهور اعلام گردید. وزارت امور

اقتصادی و دارایی نیز طی نامه‌های شماره ۱۵۲۴۹۰ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ و ۱۶۵۶۰۲ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۴ وزیر امور اقتصادی و دارایی به معاون اول رئیس‌جمهور اعلام نمود که قراردادهای واگذاری مربوط به سهام عدالت به امضاء طرفین رسیده و امکان فسخ آن و جایگزینی دیگر شرکت‌ها و نیز پرداخت مستقیم مبالغ ناشی از واگذاری سهام شرکت‌ها به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران از لحاظ قانونی وجود ندارد. در این راستا، هیأت‌واگذاری طی بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۶۸۲ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۸، پیشنهاد وزارت نفت درخصوص مستثنی شدن شرکت‌های پالایش نفت از واگذاری به صورت سهام عدالت و رد دیون دولت را رد و از دستور کار خارج نمود.

بنابراین وزارت نفت مجدداً طی نامه شماره ۳۳۸۵۰۰-۱۲/۲ مورخ ۸۷/۱۱/۲۳ وزیر نفت به رییس‌جمهور، پیشنهاد مستثنی گردیدن سهام شرکت‌های پالایش نفت از شمول مصوبات رد دیون و سهام عدالت و نیز واریز وجوه حاصل از فروش تدریجی و ترجیحی سهام آن شرکت‌ها به حساب شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران جهت اجرای طرح‌های تکمیل، به‌سازی و بهینه‌سازی پالایشگاه‌های مربوطه را مطرح نمود. با توجه به متمر ثمر واقع نشدن پیشنهاد مزبور، متعاقباً آن وزارت طی نامه شماره ۱۷۴۹۹۷-۲۲/۲ مورخ ۸۸/۶/۲ وزیر نفت به رییس‌جمهور، چنین پیشنهاد نمود که واگذاری سهام شرکت‌های پالایش نفت به چند شرکت که طرح‌های فوق‌الذکر را در برنامه‌های بلندمدت خود ندارند محدود نمایند تا با مشارکت بخش خصوصی و تأمین منابع از محل سهمیه‌های تعیین شده حساب ذخیره ارزی برای بخش غیردولتی و صندوق توسعه ملی هر چه سریعتر طرح‌های بهبود فرآیند و افزایش تولید فرآورده‌های سبک را به سرانجام رسانند.

علیرغم تأکیدات مذکور در بند بالا و بخصوص نیاز شرکت‌های پالایشی به سرمایه‌گذاری و طرح‌های بهینه‌سازی، به عنوان یکی از طرح‌های مورد نیاز تأمین مالی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت بر منابع هیدروکربوری وزارت نفت طی نامه شماره ب ۱۹۳۹۶۴ مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۳ به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در خصوص رویکرد ستاد مرکزی اجرای اصل ۴۴ وزارت نفت چنین اعلام می‌دارد که از آنجا که عرضه ۳۰ درصدی سهام پالایشگاه‌ها به سهام عدالت، موجب توقف طرح‌های توسعه‌ای و سرمایه‌ای پالایشگاه‌ها گردیده، واگذاری‌ها متوقف و صد درصد سهام شرکت‌های پالایش نفت اصفهان، تبریز، شیراز، کرمانشاه و لاوان به سهام عدالت و رد

دیون اختصاص یابد. این در حالی است که طی بندهای (۲) و (۳) توافق‌نامه مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۷ فی مابین شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و سازمان خصوصی‌سازی و تصویب‌نامه شماره تصویب‌نامه شماره ۱۲۷۹۹۹/۱۹۳/۲/۸۹/هـ مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۳ هیأت واگذاری مقرر گردید که با توجه به اینکه (۴) شرکت پالایش نفت آبادان، امام خمینی(ره) شازند، تهران و بندرعباس دارای طرح‌های عمده توسعه‌ای در دست اجرا می‌باشند، لذا با توجه به این‌که عملیات اجرائی طرح‌های شرکت‌های پالایش نفت آبادان و بندرعباس در مراحل مقدماتی بوده، صد درصد سهام آن‌ها در تملک شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران باقی مانده و صد درصد سهام ۷ شرکت پالایش نفت دیگر در قالب سهام عدالت و رد دیون و واگذاری به بخش خصوص و سایر موارد واگذار شود. سپس طی بند (۱) توافق‌نامه مورخ ۱۳۹۰/۲/۶ فی مابین شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و سازمان خصوصی‌سازی و تصویب‌نامه شماره ۲۹۸۶۴/۱۷/۲/۹۰/هـ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۰ هیأت واگذاری مقرر گردید صد در صد سهام شرکت‌های پالایش نفت آبادان و امام خمینی(ره) شازند در اختیار دولت باقی بماند. این در حالی است که طی تصویب‌نامه شماره ۱۶۰۰۲۷/ت/۵۱۰۳۲-هـ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ هیأت وزیران، با توجه به خروج شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران و عودت ۴۰ درصد سهام تعلق یافته آن شرکت به سهام عدالت، به ترتیب ۴۰ و ۳۰ درصد از سهام دو شرکت آبادان و امام خمینی(ره) شازند به سهام عدالت اختصاص یابد. علیرغم واگذاری بخش وسیعی از سهام شرکت‌های پالایش نفت بابت سهام عدالت و رد دیون، موضوع مشکلات مربوط به تخصیص سهام شرکت‌های پالایش نفت به موارد موصوف همچنان مطرح است؛ به گونه‌ای که شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ طی تصویب‌نامه شماره ۱۳۸۹۳۷ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ مقرر نمود:

«به منظور ساماندهی سهام عدالت از طریق اصلاح قانون و یا روش‌های اجرایی موجود با هدف کارآمد نمودن طرح توزیع سهام عدالت و تحقق مناسب اهداف، نظر اعضای شورا درخصوص لایحه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی اخذ و برای لحاظ در لایحه مورد نظر به دفتر هیأت دولت ارسال شود.

- مصوبات قبلی هیأت وزیران درخصوص واگذاری‌های مربوط به رد دیون دولت که فاقد هرگونه عملیات اجرایی بوده‌اند، از طریق مصوبه‌های مورد نیاز توسط هیأت وزیران، تعیین تکلیف شوند.

- وزارت امور اقتصادی و دارایی آن دسته از بنگاه‌هایی را که بنا به دلایلی از فهرست واگذاری خارج شده‌اند، بر اساس مصادیق مورد نظر در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از حیث واگذاری و یا ابقاء در بخش دولتی، مورد بازنگری قرارداد و نتایج را برای تصمیم‌گیری به هیأت وزیران ارائه نماید. وضعیت بالا گویای تصمیم‌گیری‌های «سیاسی و مصلحتی» برای یک موضوع حقوق عمومی است. و از مضمون نامه اخیر چنین برمی‌آید که ظاهراً اصلاح فرآیندی هم در این خصوص صورت نمی‌پذیرد.

### ۱۰-۲. پارادوکس خصوصی‌سازی و دولتی‌سازی

فلسفه نخستین و اصلی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را باید در خصلت «کوچک سازی دولت» جستجو کرد. بر این مبنا، «کاهش مالکیت دولت» از ابزارهای اصلی چنین سازکاری است. (مولائی، ۱۳۹۴، ۲۳) جالب این است که قانون مذکور هر گونه افزایش مالکیت دولت در حوزه فعالیت‌های گروه یک ماده دو را ممنوع کرده است. چنین وضعیتی نوید دهنده گسترش خصوصی‌سازی بود. هر چند که در موارد خاصی برای بخش‌های دولتی مجوز مشارکت در این گونه فعالیت‌ها و افزایش سهم دولت را داده است. در مقام اجرا، ممکن است شیوه اجرایی شدن این موضوع با چالشهایی مواجه گردد و موجب افزایش سرمایه شرکت‌های مشمول واگذاری گروه یک شود.

با توجه به مشارکت شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت توسعه صنایع پالایش نفت در شرکت‌های پالایشی خصوصی، که در فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری گروه یک نیز قرار دارند، و لزوم افزایش سرمایه شرکت‌های مزبور با هدف تأمین منابع مالی مورد نیاز، با توجه به تنوع روش‌های تأمین مالی و افزایش سرمایه، بسته به موارد مطروحه، ابهاماتی در خصوص امکان مشارکت شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت توسعه صنایع پالایش نفت در افزایش سرمایه شرکت‌های گروه یک مطرح می‌گردید.

مطابق نامه شماره ۸۸/۲/۱۶۵۶ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۲ عضو هیأت عامل و معاون آماده - سازی و امور سهام شرکت‌های سازمان خصوصی‌سازی به معاونت نظارت بر بورس‌ها و ناشران، علیرغم آن که به موجب بند (الف) ماده (۳) و تبصره (۲) آن و نیز تبصره (۱) بند (ب) ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هر گونه

مشارکت و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های مشمول واگذاری گروه یک به هر نحو و به هر میزان ممنوع است اما مشارکت و افزایش سرمایه از محل اندوخته‌های طرح و توسعه از آنجا که جزئی از حقوق دولت است به منظور جلوگیری از تضييع حقوق سهامداران دولتی، محل ایراد نیست.

طبق نامه شماره ۸۸/۲/۱۷۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۶ عضو هیأت عامل و معاون واگذاری و امور حقوقی سازمان خصوصی‌سازی به معاونت نظارت بر بورس‌ها و ناشران سازمان بورس اوراق بهادار نیز به استناد بند (د) ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مبنی بر ممنوعیت مشارکت و سرمایه‌گذاری جدید شرکت‌های دولتی در سایر شرکت‌ها و سازمان‌ها و تفکیک و تکثیر آن‌ها در قالب شرکت‌های نسل دوم و نظایر آن و نیز بر اساس بند (الف) ماده (۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر اینکه سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های گروه یک منحصراً در اختیار بخش غیردولتی است، شرکت‌های مادر تخصصی از مشارکت در افزایش سرمایه بنگاه‌های گروه یک منع گردیده لیکن امکان افزایش سرمایه بنگاه‌های موصوف (بدون مشارکت شرکت‌های دولتی) از طریق سلب حق تقدم و مشارکت سایر سهامداران بلا ایراد اعلام گردید. (دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۳۹۰، ۸۳).

### ۱۰-۳. تأسیس مالکیت صوری: تضاد منافع عمومی با منافع خصوصی

از جمله دلایل وجودی واگذاری‌های معروف به سهام عدالت برای آن بوده است که دولت اداره امور بازرگانی و تجاری شرکت‌ها (عمل تصدی) را به بخش خصوصی بسپارد اما در عمل و حداقل تا به امروز چنین برون سپاری رخ نداده است و دولت خود بنماینده‌گی از صاحبان سهام عدالت، دست‌کم تا زمان آزادسازی سهام، چنین مسئولیتی را برعهده دارد. در نتیجه سوال این است که حضور دولت در مجامع این گونه شرکت‌ها بجای سهامداران آن، برای پاسداشت منافع عمومی است یا منافع خصوصی؟ مگر نه این است که از جمله فلسفه‌های وجودی نهاد مالکیت، نفع رسانی به دارندگان و مالکان آن است؟ به دلایل زیر، پاسخ به سوال با چالش جدی مواجه است.

در چارچوب بند (و) ماده (۱۴) برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تفییدی در ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، آیین‌نامه

اجرائی افزایش ثروت خانواده‌های ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت طی تصویب‌نامه شماره ۳۶۲۵۴-هـ/۱۰۴۱۵۹-ت مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۸ هیأت وزیران مصوب گردید. به استناد آیین‌نامه مزبور، ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت تشکیل گردید. طبق مصوبه شماره ۱۳۹ مورخ ۱۳۸۷/۴/۲۳ ستاد مزبور نیز تمامی حقوق مالکانه سهام از جمله سود سهام متعلق به کلیه شرکت‌هایی که فهرست آن‌ها در ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت جهت انعقاد قرارداد واگذاری مورد تصویب قرار می‌گیرند، به واسطه تصویب، به شرکت کارگزاری سهام عدالت به عنوان طرف قرارداد دولت تفویض گردید.

متعاقباً به استناد مفاد مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، آیین‌نامه اجرایی "توزیع سهام عدالت" طی تصویب‌نامه شماره ۶۳/۲۲۶۰۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۹ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب گردید. به استناد ماده (۸) آیین‌نامه مذکور، کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت به منظور مدیریت سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی جهت اعمال امور مربوط به حقوق سهامداری آن‌ها در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده تأسیس گردید و طبق تبصره ماده (۷) اساسنامه کانون موصوف، حق تعیین نماینده شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده به آن کانون واگذار گردید. مضاف آن که حسب ماده (۹) آیین‌نامه اخیرالذکر، به تبع مفاد ماده (۳۸) قانون مزبور، صراحتاً تبیین گردید که دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نسبت به آن میزان از سهام واگذار شده، مجاز به هیچ نوع اقدام منجر به افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مورد واگذاری نبوده و این دستگاه‌ها اجازه اخذ وکالت از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به منظور انتخاب مدیران شرکت‌های واگذار شده و نیز برای انتخاب مدیران شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی را نخواهند داشت. همچنین پذیرش هرگونه سمت مدیریتی حتی به صورت غیرموظف در شرکت‌های واگذار شده، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت توسط شاغلان دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر ممنوع است. بر این اساس، نماینده حقیقی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در مجامع عمومی و هیأت مدیره شرکت‌های واگذار شده، توسط کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت معرفی می‌گردید.

این در حالی بود که به استناد مواد (۳) و (۶) آیین‌نامه مذکور، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است از طریق انعقاد قرارداد با شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نسبت به فروش سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی به آن‌ها اقدام کند و سهام مزبور در توثیق سازمان خصوصی‌سازی بوده و متناسب با کسر اقساط پرداختی از محل سود سالانه شرکت‌های واگذار شده، تسویه و از توثیق خارج گردد. بر این اساس، در خصوص مالکیت و نهاد اعمال‌کننده حقوق مالکانه سهام مزبور ابهام ایجاد گردید. لذا علیرغم مفاد ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۴۳۶۵۴/۱۶۹۲۱۳ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ مقرر نمود در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی تا زمانی که تعاونی‌های سهام عدالت در استان‌ها فعال نشده‌اند، مسئول دستگاه اجرایی مربوط به عنوان نماینده دولت در خصوص چهل درصد سهام عدالت تعیین شود. متعاقباً هیأت‌وزیران تصویب‌نامه اخیرالذکر را، به استناد نامه شماره ۸۱۴/۶۲۱۶۳-ب مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۳ رئیس مجلس شورای اسلامی، طی تصویب‌نامه شماره ۴۴۶۱۹/۱۸۷۴۳۶-ه مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ لغو و مقرر نمود دستگاه‌های اجرایی متناسب با اقساط پرداختی، سهام عدالت در وثیقه سازمان خصوصی‌سازی را آزاد نمایند و دستگاه‌های اجرایی مربوطه که تا قبل از واگذاری مسئولیت اعمال مالکیت و مدیریت را بر عهده داشته‌اند صرفاً تا زمان آزادسازی سهام موضوعه به عنوان نماینده دولت تعیین می‌شوند.

علیرغم مصوبه اخیرالذکر هیأت وزیران، در شرکت‌های پالایشی در خصوص نحوه اعمال حقوق مالکانه سهام شرکت‌های واگذار شده به سهام عدالت، همچنان به رویه مندرج در ماده (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مواد (۸) و (۹) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، عمل می‌شد. با تغییر دولت، از زمان ابلاغ بخشنامه شماره ۲۶۰۰۹۷-۲۸/۱ مورخ ۱۳۹۳/۶/۵ وزیر نفت، همچون رویه مندرج در تصویب‌نامه شماره ۴۳۶۵۴/۱۶۹۲۱۳ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ هیأت وزیران عمل گردید.

متعاقباً به منظور وحدت رویه بین آیین‌نامه و مصوبات هیأت وزیران، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ طی بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۶۳/۱۹۴۷۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵، متن ذیل را جایگزین مواد (۸) و (۹) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت نمود:

«ماده ۸- در اجرای ماده (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دستگاه‌های اجرایی که تا قبل از واگذاری سهام دولت، مسئولیت اعمال مالکیت و



مدیریت سهام مزبور را بر عهده داشته‌اند، صرفاً تا زمان آزادسازی سهام به عنوان نماینده دولت تعیین می‌شوند.»

مجدداً طبق بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۱۳۸۹۳۷ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقرر گردید به منظور ساماندهی سهام عدالت از طریق اصلاح قانون و یا روش‌های اجرایی موجود با هدف کارآمد نمودن طرح توریع سهام عدالت و تحقق مناسب اهداف، نظر اعضای شورا در خصوص لایحه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی دریافت و برای لحاظ در لایحه مورد نظر به دفتر هیأت دولت ارسال شود.

در واقع ملاحظه می‌شود با قانون مصوب مجلس، نوعی از نهاد مالکیت در حال تولد است که می‌توان آن را «مالکیت صوری» نامید که این از موارد نقض خصوصی سازی بحساب می‌آید. مقوله سهام عدالت در لایحه دولت پیش‌بینی نشده بود ولی توسط مجلس اضافه شد. ماده ۳۴ قانون به دولت اجازه داد که دولت می‌تواند تا ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری را به اتباع ایرانی مقیم کشور تحت عنوان سهام عدالت واگذار کند. آنچه از ماده ۳۴ بر می‌آید این است که سهامی که به عنوان عدالت به افراد در سراسر کشور داده می‌شود، سهام هیچ یک از شرکت‌های دولتی نیست بلکه مجموع ۴۰ درصد سهام کلیه شرکت‌های قابل واگذاری است، در حالی که سهامی که به هر فرد داده می‌شود معلوم نیست به کدام شرکت دولتی است و صاحب سهام این قدرت را به بالقوه ندارد که در اداره امور دخالت کند. لذا به نظر می‌رسد اقدامات بالا با اصول نظام بازار منافات داشته و با اهداف سهامداران عدالت پارادوکس داشته باشد؛ چرا که هدف نخستین و اصلی دولت در حضور و مالکیت اینگونه شرکتها، انجام خدمت عمومی و برآورده ساختن منافع عمومی است اما هدف اصلی صاحبان سهام عدالت، پاسداری از منافع خصوصی صاحبان سهم است. در این صورت چگونه دولت می‌تواند خود را جایگزین صاحبان سهم گذاشته و هدف خود را با هدف شروندان مالک چنین سهمی جابجا نماید یا به عمد هدف خود را جایگزین اهداف صاحبان سهم ننماید؟ فلذا می‌توان گفت چون هیچ گونه سازکار قانونی و کنترلی در این خصوص وجود ندارد و در عمل نیز منافی عایدی صاحبان این گونه سهام نگردیده است بنظر می‌رسد واگذاری مالکیت این گونه سهام تا به امروز بصورت صوری بوده است. (بنگرید به: مولائی ۱۳۹۵، ۹)

#### ۱۰-۴. ابهام در وضعیت مالکیت شرکت‌های مشمول در بازه زمانی واگذاری

در خصوص منظور از عبارت "هرگونه نقل و انتقال اموال و دارائی‌های ثابت" در بند (۲) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و شمول و عدم شمول آن به خرید و فروش دارائی‌های مذکور در چارچوب ضوابط و مقررات داخلی و اساسنامه شرکت‌ها طی نامه شماره ۶۹۷۲۷-۸۸/۳-دپ پ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران از سازمان خصوصی‌سازی استفسار گردید. در پاسخ به این استعلام، در نامه شماره ۸۸/۲/۳۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ چنین تبیین گردید که شرکت‌های مشمول واگذاری مکلف‌اند هرگونه نقل و انتقال اموال و دارائی‌های ثابت شامل زمین، ساختمان و ماشین‌آلات اساسی را که با هدف انتقال و یا فروش، حتی به یک واحد زیرمجموعه یا شرکت مادر تخصصی مربوطه صورت می‌پذیرد را با کسب اجازه از سازمان خصوصی‌سازی، انجام دهند.

همچنین در فصل پنجم قانون محاسبات عمومی کشور، تحت عنوان "اموال دولتی"، نسبت به درج مواد مجزا در رابطه با فرآیند فروش اموال منقول و غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی در دو بخش "وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی" و "شرکت‌های دولتی" با توجه به تفاوت جایگاه بودجه‌ای این دو بخش در بودجه کل کشور (یکی از محل بودجه عمومی و دیگری از محل بودجه شرکت‌ها) و تفاوت منشاء ایجاد (خرید، احداث و...) اموال منقول و غیرمنقول (دارائی‌های ثابت) و نیز تفاوت ماهوی ثبت اینگونه دارائی‌ها، در حسابداری دولتی (به عنوان "اموال دولت" و برخوردار از جنبه تماماً "هزینه‌ای") و در حسابداری شرکتی (به عنوان "بخشی از دارائی شرکت‌ها" (در مقابل بدهی و حقوق صاحبان سهام) تحت عنوان "منبع و مصارف سرمایه‌ای") مبادرت گردیده که از جمله مصادیق آن می‌توان به تبصره (۲) ماده (۱۱۵) قانون مذکور اشاره داشت که تصریح می‌نماید «فروش اموال غیرمنقول شرکت‌های دولتی بجز اموال مستثنی شده در این ماده با تصویب مجمع عمومی آن‌ها مجاز است.» (بنگرید به: فرج‌مند ۱۳۸۲، ۱۲۰-۱۱۲)

این در حالی است که طی قوانین بودجه سنواتی بدون در نظر داشتن وجه افتراق و نحوه فروش دارائی‌های ثابت اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که وجوه حاصله به عنوان درآمد دولت تلقی و می‌بایست به حساب درآمد عمومی کشور واریز شود، عملاً ساز و کار فروش اموال منقول و غیرمنقول شرکت‌های دولتی (از جمله شرکت‌های مشمول واگذاری) را با تصویب مجمع عمومی و واریز و استفاده از منابع مربوطه در مصارف سرمایه‌ای (مورد تصویب در بودجه شرکت‌ها) را یکسان

فرض و دچار ابهام نمود به نحوی که عملاً روند مراحل فروش اینگونه اموال در شرکت‌ها و واریز وجوه آن به حساب درآمد عمومی کشور و ردیف آن و سپس اخذ و استرداد آن از محل اعتبار آن با ابهام مواجه می‌باشد. مضاف اینکه در برخی از مواد قوانین بودجه سنواتی، برای مصارف منابع نیز مصادیقی عنوان که با اختیار مجمع عمومی شرکت‌ها در تصویب بودجه شرکت‌ها تحت عنوان "منابع و مصارف" در تضاد است. لذا ابهامات فوق طی نامه شماره ۴۲۰۸۴۴-۱۲/۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۸ و وزیر نفت از معاونت حقوقی رئیس‌جمهور استفسار گردید و ابهامات طی نامه شماره ۵۱/۲۱۰۴۷/۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱/۸ معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس‌کل سازمان خصوصی‌سازی به وزیر نفت با ارائه توضیحات ذیل تبیین گردید:

- فروش یا واگذاری اراضی و املاکی که دولت حق استفاده از آنها را در اختیار شرکت‌های دولتی قرار داده است به لحاظ تعلق مالکیت آنها به دولت جمهوری اسلامی ایران به استناد تبصره (۲) ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت موقوف به تصویب هیأت‌وزیران می‌باشد. بدیهی است در صورت فروش این اموال با مصوبه هیأت‌وزیران، وجوه حاصل به حساب درآمد عمومی کشور واریز خواهد شد.
- فروش آن بخش از اموال غیرمنقول و اموال منقول شرکت‌های دولتی که توسط شرکت‌های مذکور برابر مقررات تملک گردیده و یا از محل منابع و اعتبارات شرکت‌های دولتی خریداری می‌شوند، تابع مقررات حاکم بر شرکت‌ها (از جمله اساسنامه و...) بوده و با تصویب مجمع عمومی شرکت مربوطه امکان‌پذیر است. در این خصوص به استناد مواد (۱۵) و (۳۹) قانون محاسبات عمومی کشور و بند (ج) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون یادشده به حساب تمرکز وجوه شرکت‌های دولتی نزد خزانه واریز و صد درصد آن در اختیار شرکت‌های مربوطه قرار می‌گیرد.
- درخصوص شرکت‌های مشمول واگذاری از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیأت واگذاری به استناد ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت این شرکت‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و هر گونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت شرکت‌های یادشده صرفاً با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی امکان‌پذیر است.

لذا عبارت بنگاه، در ماده ۱۸ قانون مذکور، و عبارت دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی شامل: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (از جمله شرکت‌های مشمول واگذاری) است. با این حال بنظر می‌رسد عمل قانونگذار عادی در تصویب بودجه‌های سنواتی نیز عاری از ایراد نیست و می‌توان گفت در قوانین بودجه مرز مالکیت شرکت‌های دولتی با سایر اشخاص عمومی دقیقاً رعایت نشده است و این موضوع از دلایل اصلی وقوع چنین ابهاماتی است.

### ۱.۱. ابهام در جایگاه کارمندان شرکت‌های مشمول واگذاری

کارمندان یک سازمان از مهمترین عناصر متشکله دستگاه را می‌باشند. به نحوی که می‌توان گفت این عنصر در عرض سایر عناصر تشکیل دهنده یک نظام را تشکیل می‌دهند و بحران در خصوص اینها، می‌تواند بحران در سامانه نظام اداری سازمان را در پی داشته باشد. به این اعتبار، عنصر انسانی سازمان قابل تقلیل به سایر عناصر نبوده و نمی‌توان بحران در حوزه انسانی سازمان را با سایر عناصر سازمانی جبران نمود. (مولائی ۱۳۹۱، ۳۱-۲۹) در چارچوب شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی نیز بی‌تردید، عنصر انسانی، بخصوص در ارتباط با نیروهای متخصص سازمان، نمی‌توان به وضعیت این عناصر بی‌توجه بود.

### ۱-۱۱. چالش در شمول قوانین حاکم بر کارمندان شرکت‌های واگذار شده

در ارتباط با پیامدهای خصوصی سازی بر کارمندان شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، معضل اصلی این در این است که قوانین حاکم بر کارمندان شرکت‌های پالایش و پخش دیگر مثل گذشته یکدست نیست بلکه قوانین مختلف گاه‌گاهاً مبهمی بر کارمندان این شرکتها حکمفرماست. بنحوی که ممکن است در طول یک سال کارمندان یک شرکت از شمول یک قانون خارج و مشمول قوانین دیگر شوند. رؤوس موارد قابل ذکر از قرار آتی است:

الف - کارمندان شرکت‌های غیر دولتی: در ارتباط با این شرکتها باید گفت که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها به بخش غیر دولتی واگذار شده است. این شرکتها خود به دو دسته شرکت‌های خصوصی و شرکت‌های واگذار شده به مؤسسات عمومی غیر دولتی تقسیم می‌شوند.

۱) کارگران شرکتهای خصوصی: نه تنها اکثریت سهام این گونه شرکتهای به بخش غیر دولتی واگذار شده است بلکه صاحبان بیش از ۵۰ درصد این گونه شرکتهای را «اشخاص خصوصی: اعم از اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی خصوصی، تشکیل می‌دهند.

در فرض مذکور، از آنجایی که این گونه شرکتهای، در دسته شرکتهای خصوصی قرار داشته و مشمول قوانین و مقررات قانون تجارت، قانون کار و قانون تأمین اجتماعی قرار دارند. لذا قوانین ناظر بر کارمندان این گونه شرکتهای، از مقررات حقوق خصوصی و اشخاص خصوصی تبعیت خواهند کرد. در نتیجه مدیران و صاحبان سهام این گونه شرکتهای به مثابه کارفرمایان کارمندان این شرکتهای تلقی گردیده و مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی خواهند بود. کارمندان این گونه شرکتهای را باید در دسته «کارگران» تلقی کرد لذا اطلاق کارمند به این دسته از نیروهای انسانی شرکتهای واگذار شده به معنای حقوقی کلمه درست نیست و بهتر است از عبارت «کارگر» استفاده شود. ۲) کارمندان شرکتهای واگذار شده به موسسات عمومی غیر دولتی؛ در خصوص این شرکتهای که در چارچوب ماده سه قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارند، باید گفت فرض بر این است که قوانین حاکم بر این گونه شرکتهای همانند اشخاص بالا (اشخاص خصوصی) مشمول قوانین تجارت است. اما از آنجایی که برای این گونه اشخاص قوانین خاصی نیز در خصوص مسائل استخدامی وجود دارد لذا در عمل قوانین خاص استخدامی بر این گونه اشخاص، در مورد کارمندی که در شرکتهای تحت مالکیت آنها، کار می‌کنند باید گفت اینها همانند سایر کارمندان این موسسات در دسته کارمندان اشخاص عمومی غیر دولتی به حساب می‌آیند. در واقع این دسته کارمندان حتی بعد از واگذاری به موسسات عمومی غیر دولتی، همچنان از نقطه نظر حقوق اداری «کارمند» به حساب می‌آیند.

ب - کارمندان شرکتهای دولتی: شرکتهایی که کمتر از ۵۰ درصد سهام آنها به بخش غیر دولتی واگذار می‌شود؛ این گونه شرکتهای به استناد ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، در دسته شرکتهای دولتی باقی می‌مانند و مشمول قوانین مربوط به شرکتهای دولتی هستند. لذا قوانین حاکم بر کارمندان این گونه شرکتهای در چارچوب قوانین و مقررات عام و خاص حاکم بر شرکتهای دولتی قابل توضیح و تحلیل است و نیروهای انسانی این گونه شرکتهای از منظر حقوق اداری، همچنان عنوان «کارمند» را دارند. (مولائی ۱۳۹۱، ۳۱-۲۷)

با توصیف بالا، بسته به این که نیروی انسانی شرکت‌های مشمول واگذاری را «کارمند» یا «کارگر» تلقی کنیم قواعد متفاوتی بر آنها تحمیل خواهد شد. (بنگرید به: رستمی و اصغری، ۱۳۹۴) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی در خصوص کارمندان شرکتهای واگذار شده داشته است اما با نگاهی به آرای این هیأت ملاحظه می‌شود رأیی در خصوص شرکت‌های بیست و چهارگانه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی صادر نشده است. با این حال با وحدت ملاک قرار دادن آرای صادره در مورد سایر شرکتهای واگذار شده به بخش خصوصی، می‌توان تا حدودی موضع این مرجع را متوجه شد.

در خصوص آثار خصوصی سازی بر مسائل استخدامی دیوان عدالت اداری در چند رای تصمیم‌گیری‌هایی نموده است که به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری در این خصوص موضع‌گیری دقیقی ندارد که در ذیل به برخی از مهمترین تصمیمات دیوان در این خصوص اشاره می‌شود. در رأی شماره ۲۵۰-۱۳۸۸/۳/۲۴ خصوص واگذاری ۶۶ درصد سهام شرکت دولتی ملی نفتکش ایران به دو سازمان بازنشستگی کشور و تامین اجتماعی که در عداد سازمانهای دولتی بوده، دیوان اعلام کرده است که «این واگذاری مغایر ماهیت حقوق شرکت و تبدیل آن شرکت به بخش خصوصی نیست و شرکت مذکور همچنان وابسته به سازمانهای دولتی بوده و شعب دیوان در دعاوی مردم علیه آن شرکت صالح به رسیدگی خواهند بود.» با این حال دیوان در دادنامه شماره ۳۴۵ مورخ ۱۹ مرداد ۱۳۹۵ در خصوص شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان که ۵۶ درصد سهام آن به سازمان تامین اجتماعی واگذار گردیده دیوان دعاوی کارمندان ذوب آهن را به دلیل خصوصی شدن نپذیرفت. به نظر می‌رسد که شرکتهایی که به نهادهای شبه دولتی و موسسات عمومی غیر دولتی مانند تامین اجتماعی واگذار می‌شوند همچنان در صلاحیت دیوان عدالت اداری باشند و نمی‌توان به استناد خصوصی سازی که با اهداف خصوصی سازی در تناقض کامل است آنها را از صلاحیت دیوان خارج دانست.

با این حال در خصوص شرکتهایی که به بخش غیر دولتی واگذار شده اند دیوان به گونه ای دیگر تصمیم گرفته است. در دادنامه ۱۰۵۰ مورخ ۳۱ شهریور ۱۳۹۳ در خصوص دعاوی کارمندان بانک ملت دیوان چنین تصمیم‌گیری نمود که " نظر به این که بیش از ۵۰ درصد سهام بانک ملت در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۱۷ به بخش غیر دولتی واگذار

شده و به این ترتیب ماهیت شرکت دولتی آن از تاریخ مذکور زایل شده است " و به همین ترتیب دیوان دعوای بانک ملت علیه شهرداری را پس از واگذاری پذیرفت. در مورد دیگری در خصوص آرای صادره از کمیته های انضباطی بانکهای صادرات و ملت علیه کارکنان این بانک ها به علت تخلفات اداری و محکومیت آن کارمندان که به اعتراض کارمندان مذکور به رای مربوطه در دیوان عدالت اداری منجر شد هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه ۱۵۱ و ۱۵۲ مورخ ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۳ چنین تصمیم گرفت که " نظر به این که در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ که صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری را ذکر کرده است، رسیدگی به شکایات به خواسته نقض تصمیمات واحدهای خصوصی به عنوان صلاحیت دیوان عدالت اداری پیش بینی نشده است و بیش از ۵۰ درصد سهام بانکهای صادرات و ملت در سالهای ۱۳۸۸ و ۱۳۸۷ به بخش خصوصی واگذار شده است، بنابراین در رسیدگی به شکایات اشخاص به خواسته نقض آراء کمیته های انضباطی بانکهای مذکور شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت ندارند " این در حالی بود که کمیته های انضباطی در مورد این کارکنان به استناد قانون رسیدگی به تخلفات اداری رای داده بودند.

در یک جمع بندی از تصمیم گیری دیوان در خصوص شرکتهای واگذار شده باید گفت که اولاً شعب دیوان دعوای مردم علیه تصمیمات و اقدامات این واحدها را نمی پذیرد و آنها را از شمول بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان خارج می داند. همچنین شعب دیوان عدالت اداری اعتراض به تصمیمات مراجع انضباطی این موسسات و شرکتهای را قابل طرح ندانسته و کمیته های انضباطی این نهادها را از بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت خارج می داند. در خصوص دعوای استخدامی کارمندان این شرکتهای نیز شعب دیوان عدالت اداری دعوای کارمندان این شرکتهای را قابل استماع نمی دانند و بر این باورند که مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما صالح به رسیدگی به اختلافات کارکنان و شرکتهای می باشند. چنانکه دیدیم دیوان تنها در صورتی که حق مکتسبی برای کارمندان این شرکتهای به وجود آمده باشد دعوای آنها را می پذیرد.

این رویه شعب دیوان در رد کردن هر سه نوع دعوای مطرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل نقد به نظر می رسد. زیرا اگرچه این شرکتهای و موسسات خصوصی شده اند اما همچنان متکفل خدمات عمومی بوده و

اعمالی را انجام می دهند که جزو وظایف دولت بوده است و تنها مقام انجام دهنده آنها تغییر یافته است و به نظر نمی رسد که تنها به علت خصوصی شدن نظارت دادرسی اداری را از روی آنها برداشت. کما اینکه در برخی کشورها مانند فرانسه نیز اگرچه این شرکتها خصوصی شده اند. اما همچنان شورای دولتی بر آنها نظارت دارد. علاوه بر نکته فوق نباید فراموش کرد که بسیاری از این شرکتها در حقیقت خصوصی نشده اند و به نهادهای شبه دولتی یا موسسات عمومی غیر دولتی یا نهادهای وابسته به حاکمیت و نیروهای نظامی واگذار شده اند از این رو نمی توان به بهانه خصوصی شدن شدن این نهادها و شرکتها آنها را از شمول قوانین و مقررات خارج دانست. نکته سوم این است که بسیاری از کارکنان که به استخدام این موسسات درآمده اند و سالها در آنجا خدمت کرده اند به استناد یک قانون و خصوصی سازی یک شبه به طور ناگهانی بسیاری از حقوق خود را از دست داده و زندگی آنها با مشکلات متعددی روبرو شده است. بهتر آن بود که در قانون برای این افراد و وضعیت استخدامی و حقوق استخدامی آنها سازوکاری تعبیه می گردید. حال که در قانون هیچ تصمیمی گرفته نشده است، انتظار می رفت دیوان عدالت اداری با استناد به برخی از اصول حقوق اداری مانند اصل انتظارات مشروع به حقوق کارکنان این شرکتها رسیدگی می کرد و همچنین سازوکاری تعبیه می شد که به تصمیمات و اقدامات این واحدها و ماموران آنها رسیدگی شود.

هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز دعای علیه تصمیمات عام الشمول و ابطال آنها را پس از خصوصی شدن نمی پذیرد و در عوض شکایت این شرکتها در خصوص ابطال مصوبات موسسات دولتی را قابل استماع می داند. یعنی دیوان هیچ تفاوتی بین شرکت سهامی خاصی با چند نفر عضو و شرکت مخابرات ایران نمی داند. در این خصوص نیز بهتر بود که دیوان عدالت اداری به مانند شورای دولتی چتر صلاحیت های خود را شامل این شرکتها نیز می دانست. زیرا با این رویه دیوان عدالت اداری از این به بعد تمامی دعای ماده ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت در خصوص این شرکتها در صلاحیت دادگاههای عمومی است که هیچ گونه تخصصی در این دعای دشوار ندارند.

پایان سخن این که از جمله چالشهای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مقوله کارمندان این شرکتها است. گفته می شود بین اهداف خصوصی سازی با مقوله کارمندان شرکتهای مشمول واگذاری تناسب و هماهنگی وجود ندارد. در واقع به خاطر وجود قوانین حمایتی زیاد از کارمندان این بخشها، سرمایه گذاران تمایلی به



سرمایه‌گذاری در حوزه شرکت‌های واگذار شده نداشته‌اند. لذا قوانین استخدامی خود مانعی در خصوص سازی شرکتهای پالایش و پخش بوده است.

### ۱۱-۲. ابهام در خصوص قوانین و مقررات استخدامی ایثارگران

قوانین و مقررات استخدامی را باید در دسته قوانین و مقررات خاص تلقی کنیم که برای قشری از افراد جامعه به دلایل گوناگونی وضع گردیده است. در ارتباط با این قشر از جامعه، مهمترین سند فعلی، «قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران» مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲ وجود دارد که در بردارنده امتیازاتی برای آنها در جایگاه‌های مختلف، از جمله در حوزه استخدامی است. ابهامی که وجود دارد مربوط به نسبت این گونه اسناد با قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر عدم شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی بر شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری طی مدت تعیین شده برای واگذاری و الزام به اداره آنها در چارچوب قانون تجارت و نیز با توجه به ابهام و عدم اشاره به قوانین مرتبط با استخدام ایثارگران در بخشنامه شماره ۱۰۷۸۳۴-۲۸/۱-۱ مورخ ۱۳۸۷/۴/۲۵ وزیر نفت و نیز ابلاغ قانون جامع خدمت رسانی به ایثارگران، بمنظور رفع ابهام تسری و یا عدم تسری قوانین و مقررات مربوط به استخدام ایثارگران به شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و بعدها ابهام در تسری و یا عدم تسری قانون مزبور به ایثارگران شاغل بعد از واگذاری، به ترتیب طی بند (۱۲۳)، جزء (۱۶) بند (۲۴)، جزء (۱۰) بند (۲۷) و بند (ف) تبصره (۳) قوانین بودجه‌های سالیانه ۹۳-۱۳۹۰ مقرر گردید شرکت‌های مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی که در حال واگذاری هستند یا در فهرست واگذاری قرار دارند، موظفند برای ایثارگران شاغل قبل و بعد از واگذاری، از قوانین و مقررات مربوط به استخدام ایثارگران تبعیت نمایند. متعاقباً به منظور خودداری از تکرار بند قانونی مزبور در قوانین بودجه سالیانه، بند قانونی مزبور در ماده (۶۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تصریح گردید.

در این صورت، ابهامی که باقیست این است قلمروی قانون جامع خدمت رسانی به ایثارگران تا کجاست؟ آیا این قانون در ارتباط با شرکت‌های واگذار شده نیز باید مورد رعایت قرار گیرد؟ اگر پاسخ مثبت باشد، که ظاهراً با توجه به مستندات بالا مثبت است، در چنین وضعیتی، آیا این قانون بر شرکت‌های خصوصی نیز قابل تسری است یا

نه؟ پاسخ مثبت یا منفی در هر حال مشکل را دوچندان می‌کند. اگر پاسخ مثبت باشد در نتیجه عملاً باعث خواهد شد که کارفرماهای بخش خصوصی تا آنجا که ممکن است از استخدام ایثارگران دوری کنند و این وضعیت با فلسفه وجودی این سند خاص مغایرت دارد و اگر پاسخ منفی باشد در این صورت در عمل نابرابری در بین ایثارگران شاغل در بخش خصوصی بوجود خواهد آمد. دلیلی ندارد دو ایثارگر هر دو در شرکتی خصوصی شاغل باشند اما قانون مجزایی بر هر دو حاکم باشد.

## ۱۲. نتیجه‌گیری

با توجه به ضرورت ایجاد وحدت رویه در چهار شرکت اصلی زیرمجموعه وزارت نفت (شامل شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پتروشیمی ایران و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران) در خصوص سیاستها، انجام تحقیق حاضر در خصوص دیگر شرکت‌های اصلی زیرمجموعه وزارت نفت و مقایسه نتایج آن‌ها با نتایج این تحقیق می‌تواند موضوع مثمرتری در امر ریشه‌یابی مشکلات اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در وزارت نفت باشد. به بیان ساده‌تر:

- ۱- نتایج این تحقیق تا حدود زیادی در سایر حوزه‌های وزارت نفت نیز قابلیت کاربرد می‌تواند داشته باشد.
- ۲- بنظر می‌رسد جنس آسیب‌های مترتب بر حوزه پالایش و پخش با دیگر حوزه‌های وزارت نفت همپوشانی زیادی داشته و برای رسیدن به مرحله نهایی در ارائه راهکار کلی برای این وزارتخانه حیاتی، انجام تحقیقات در سه حوزه دیگر این وزارتخانه ضروری می‌نماید.

## کتاب‌نامه

- ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی  
آیین‌نامه نظام‌های اداری و استخدامی کارکنان صنعت نفت، ابلاغی طی نامه شماره ۹۲۲۹۲ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱ ریاست جمهوری.
- تصویب‌نامه شماره ۶۳/۲/۱۱۷۱۰۴ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۴ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.  
راسخ، محمد (۱۳۸۸) *تقریرات درس حقوق اقتصاد عمومی*، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق واحد علوم و تحقیقات تهران.
- رستمی، ولی و اصغری، سمیرا. پاییز ۱۳۹۴، «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راهکارها)»، *مجله پژوهش حقوق عمومی*، شماره ۴۸، صص ۶۶-۲۷.

نقدی بر برخی موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی... ۲۵۱

رستمی، ولی و رنجبر، احمد. (۱۳۹۴). «ابعاد حقوقی مالیات بر نفت و گاز، مطالعات حقوق انرژی»، دوره ۱، شماره ۱، صص ۶۰-۳۷.

رستمی، ولی و کمرخانی، ایام. پاییز ۱۳۹۴، اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت، مجله حقوق دوره چهل و پنج، شماره ۳، صص ۴۵۲-۴۳۱.

رستمی، ولی. (۱۳۹۲). *مالیه عمومی*، تهران: بنیاد حقوقی میزان.

رستمی، ولی. (۱۳۹۴). «تعدیل در قراردادهای اداری»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۲، صص ۲۳۶-۲۱۵.

رستمی، ولی، حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی. بهار ۱۳۹۲. نظارت قضایی بر موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، دانش حقوق عمومی، سال ۲، شماره ۳، صص ۵۰-۲۷.

رضایی زاده، محمد جواد، داوود رضایی. زمستان ۱۳۹۱. «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی»، فقه و حقوق اسلامی سال سوم شماره پنجم

زارعی، محمدحسین. (۱۳۹۴). *گفتارهایی در حقوق عمومی*، تهران: انتشارات خرسندی.

قانون اصلاح قانون نفت

کمپجانی، اکبر، (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد و سیاست خصوصی سازی در ایران، معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد.

مولائی آیت (۱۳۹۳) *قراردادهای اداری*، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.

وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۵)، «طرح توزیع سهام عدالت»، تهران:

سازمان خصوصی سازی، مدیریت مطالعات و برنامه ریزی، چاپ اول، صص ۱۷۱-۱۸۳.