

نقدی بر برخی موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

مورد کاوی شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران

نادر میرزاده کوهشاهی*

محمد رحمان گایینی**

چکیده

در این مقاله، برخی موانع و چالش‌های اجرایی شدن قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و رئوس این ابهامات، تشتت‌ها، و چالش‌ها تحلیل می‌شود. در بررسی تحلیلی این موضوع، چند مقوله بیش از سایرین به ذهن متبادر می‌شود 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 مورد کارمندان شاغل در شرکت‌های واگذار شده، چالش در وضعیت بازنشستگی، و ابهام در میزان امتیازات و قواعد حاکمیتی شرکت‌ها. هریک از این موضوعات را جداگانه به بحث تحلیلی گذاشته شده و در حد گنجایش تحقیق به ذکر نمونه‌ها، آثار و عواقب، و نحوه عملکرد نهادهای مربوطه در راستای حل آن‌ها با توجه به مستندات و مصوبات پرداخته می‌شود.

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

* استادیار حقوق عمومی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)، Mirzadeh@ut.ac.ir

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

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۱/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۵/۰۳

۱. مقدمه

برطبق فهم رومی - ژرمنی از نظام حقوقی، حقوق به دو رشته کلی حقوق عمومی و حقوق خصوصی تقسیم شده است. چنین تقسیمی محدود به عنوان نیست، بلکه حوزه‌های مبانی، اصول، و قواعد را نیز در بر می‌گیرد. حاصل چنین تقسیمی در شکل‌گیری اصول و قواعدی است که هر یک از آنها در رشته‌های گوناگون و در جای خود قابلیت کاربرد دارند.

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

۲. ابهام در مبانی، اصول، و قواعد

۱.۲ ابهام در گستره شمول قوانین

در ارتباط با شرکت‌های مشمول واگذاری به بخش غیردولتی قوانین عام و خاص زیادی تصویب شده است. چنین حجمی از قوانین نمی‌تواند به معنای جامعیت و مانعیت این قوانین فرض شود. شاید به اعتباری چنین فرضی درست باشد، چنان‌که کسانی هم چون کارل اشمیت و لئو اشتراوس از منظری سنت‌گرایانه بر این نظرند که قوانین نمی‌توانند تمام پیش‌آمدهای 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 حکمی‌اند و در مقام عمل، مشکلات و ابهاماتی را در پی دارند.

از مهم‌ترین چنین ابهاماتی، می‌توان به قوانین ناظر به برگزاری جلسات مجامع شرکت‌ها اشاره کرد. این‌که قوانین درباره برگزاری جلسات مجامع عمومی عادی و فوق‌العاده چیست؟ در این باره، 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 می‌شد. طی جزء (ح) بند (۸) ماده واحده قانون مزبور آمده است:

در اجرای ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف گردید از زمان تصویب عنوان هر بنگاه در فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری توسط هیئت واگذاری حداکثر ظرف مدت سه ماه نسبت به تشکیل مجمع عمومی فوق‌العاده آن بنگاه متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان رئیس مجمع)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راه‌بردی رئیس‌جمهور، وزیر ذی‌ربط، رئیس سازمان خصوصی‌سازی و نماینده هیئت واگذاری (رئیس اتاق بازرگانی و صنایع معادن ایران) اقدام نماید. مجمع، با رعایت قوانین و مقررات مربوط، عهده‌دار انتخاب هیئت 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 یادشده، بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۴۶۰/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 کرد. 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 درمورد موضوع فوق ارسال شد.

به‌رغم این موارد از قانون، به استناد استدلال‌های ارائه شده در ذیل، ازسوی رؤسای امور مجامع شرکت‌های تابعه وزارت نفت در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۲ در اداره کل حسابرسی و امور مجامع وزارت نفت، این وزات‌خانه از تمکین به چنین مصوبه‌ای سر باز زد. نخست، نمی‌توان اجرای بند قانونی مزبور را بدون در نظر گرفتن لزوم انتقال مالکیت و مدیریت و تغییر اساس‌نامه موضوع ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دانست. دوم، 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. سوم، برگزاری جلسات مجمع عمومی عادی به دلیل لزوم تلفیق عملکرد مالی شرکت‌ها در حساب‌های شرکت اصلی و پاسخ‌گویی هیئت مدیره شرکت‌های اصلی و اجرای تکالیف، بر عهده هیئت مدیره شرکت‌های اصلی به‌منزله مجمع عمومی شرکت‌های فرعی است. چهارم، با توجه به ابهامات مکاتبات انجام‌شده و جلوگیری از اتلاف وقت و بروز خسارت به بیت‌المال، جلسات مجامع عمومی عادی هم‌چون روال سابق برگزار نشود 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 منزله 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 صورت جلسه ابلاغ و مجامع عمومی عادی شرکت‌های فرعی، مقرر شد که مجامع عادی شرکت‌ها هم‌چون روال سال‌های قبل و بر اساس اساس نامه برگزار شود. در همین راستا، هیئت 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.

اما وزارت امور اقتصادی و دارایی طی نامه‌ای به قوه قضاییه و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، با اشاره به تطبیق نداشتن ترکیب اعضای مجمع عمومی شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران با مفاد قانون مزبور، اعتبار نداشتن تصمیمات گرفته شده در مجامع مربوط را اعلام کرد و موجب امتناع دستگاه‌های مزبور از ثبت صورت جلسات موصوف شد. با توجه به رعایت اصل تقدم و تأخر زمانی در ثبت صورت جلسات، به دلیل عدم ثبت صورت جلسات مجامع عمومی عادی سالیانه مربوط به تصویب صورت‌های مالی سال ۱۳۸۸ شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، ثبت صورت جلسات بعدی شرکت‌های مزبور نیز اعم از صورت جلسات مجامع عمومی یا هیئت مدیره نیز متوقف شد. این امر مشکلاتی از قبیل موارد ذیل را برای شرکت‌های مزبور در پی داشت:

- ثبت نشدن قانونی تغییرات مدیریتی شرکت‌ها (مدیر عامل و اعضای هیئت مدیره)؛
- طرح ایراد دستگاه‌های نظارتی و سایر اشخاص به مصوبات هیئت مدیره شرکت‌ها به دلیل ثبت نشدن مشخصات اعضای مذکور در مرجع ثبت شرکت‌ها؛
- ممکن نبودن اخذ دفاتر قانونی پلمپ شده و در نهایت تشخیص علی‌الرأس مالیات عملکرد شرکت‌ها؛
- ممکن نبودن ترخیص کالاهای طرح‌های توسعه از گمرک به رغم ضروری بودن آن‌ها؛
- پذیرش نشدن دادخواست‌ها و لوایح شرکت در محاکم قضایی؛

- ممکن نبودن تمدید کارت بازرگانی؛
- ممکن نبودن تغییر نمونه امضاها و مجاز شرکت‌ها در بانک‌ها و سایر اسناد تعهدآور؛
- ممکن نبودن تصویب انتشار اوراق مشارکت به منظور تأمین منابع مالی طرح‌های بنزین‌سازی و توسعه شرکت‌های پالایش نفت.

در نهایت، به استناد گزارش شماره ۶۱/۸۰۷۸۰ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۲، معاون امور بانکی و بیمه و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وزارت امور اقتصادی و دارایی به وزیر امور اقتصادی و دارایی طی جلسه مشترک مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ با مدیران شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران درباره رفع اختلاف نظرها درباره جزء (ح) بند (۸) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور و جزء (پ) بند (۴۰) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مقرر شد که برای شرکت‌های فرعی زیرمجموعه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران نیز همانند سایر شرکت‌های دولتی در فهرست مصوب هیئت 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 دارایی ارائه شود تا اقدامات لازم اجرا شود.

در این راستا، طی نامه شماره ۶۸۲۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ رئیس امور مجامع شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران به مدیر کل امور بنگاه‌ها و مجامع وزارت امور اقتصادی و دارایی، فهرست و اصل ۳۲ صورت‌جلسه ثبت‌نشده شرکت‌های فرعی تا آن زمان (اعم از صورت‌جلسات مجامع عمومی عادی و فوق‌العاده و هیئت‌مدیره) به آن وزارت ارسال شد.

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 شد. هم‌چنین، موضوع اعتبارنداشتن و ثبت‌نشدن صورت‌جلسات مجامع عمومی و هیئت‌مدیره خارج از ضوابط موصوف از سوی مراجع ثبت نیز در بندهای قانونی مذکور تصریح شد.

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

۲.۲ ابهام در فرایندهای قانونی

از شایع‌ترین ابهامات در مراحل واگذاری شرکت‌های پالایش و پخش، ابهام فرایندی بوده است. بدین معنا که دقیقاً چه فرایندی در مراحل واگذاری باید طی کرد. در مقام تفسیر و اجرا، گاهی مسئولان دستگاه‌های اجرایی برداشت‌های متفاوتی داشته‌اند که نتیجه آن رویه‌های مختلف در واگذاری بوده است. از مهم‌ترین موارد این‌چنینی، منوط کردن سیر مراحل تهیه صورت‌جلسات مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری به تحویل اوراق سهام آن‌ها به سازمان خصوصی‌سازی بود. در این باره، 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 کرد. اما 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. برای 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 شده 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، ۱۳۹۴ از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری خارج شده بود.

۳.۲ 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 پی‌آمدهای 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 می‌شوند. چنین وضعیتی بی‌تردید امنیت بازار را به هم ریخته و فضا را برای سوءاستفاده از قوانین فراهم می‌کند (مولایی ۱۳۹۴: ۱۲). در این باره، 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 می‌شود که رویه ثابتی در این باره 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 هیئت وزیران که در اجرای آن اسناد ابلاغ شد، ضمن تأکید بر اولویت شاغلان شرکت مشمول واگذاری، تعلق سهام ترجیحی به ایثارگران و سایر شاغلان دولت از جمله کارکنان شرکت ملی نفت ایران و مدیران باتجربه، 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 ۶۳۰۶۸۰/ت ۱۹۸۸۹۸/۲۱۰ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ هیئت واگذاری که در اجرای تبصره (۳) ماده (۲۰) و جزء (۸) بند (الف) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب شد و نیز به استناد ماده (۲۴) قانون اخیرالذکر، ضمن تأکید بر اولویت شاغلان 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 شدند، بدون این که توجهی در این مورد باشد. بنابراین، به رغم مکاتبات متعدد و متنوع از سوی وزارت نفت درباره تخصیص سهام ترجیحی شرکت‌های پالایشی حسب مورد به همه 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 یادشده امتناع می‌کرد. 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 وزیر نفت به وزیر امور اقتصادی و دارایی و نامه شماره ۲۳۲۵۴۷-۱۲/۲ مورخ

وزیر نفت به رئیس‌جمهور و پاسخ شماره ۹۰/۲/۶۶۶۰ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۰ سازمان خصوصی‌سازی به وزارت امور اقتصادی و دارایی اشاره کرد. البته، با وجود قانون مصوب، منطقی‌تر می‌توان چنین انتظاری را از مسئولان 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 تعیین‌شده نشده بودند و به همین علت، 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 ۳۰/۴-۵۵۳۰۶۸- مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۳ وزارت نفت به وزارت امور اقتصادی و دارایی مطرح شد. در این راستا، تصویب‌نامه شماره ۲۰۶۱۶۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۷ هیئت واگذاری مبنی بر پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه اجرایی سهام ترجیحی به شورای عالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب شد و متعاقباً شورای مذکور طی بند (۳) تصویب‌نامه شماره ۶۳/۱۹۴۷۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵، بند ذیل را به‌منزله ماده (۶) مکرر به آیین‌نامه مزبور افزود:

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 شد و سهام مزبور با رعایت مفاد ماده (۶) مکرر طی سال ۱۳۹۴ به آن‌ها تخصیص یافت، اما نکته درخور تأمل این بود که چنین بی‌ثباتی در رویه‌های قانون‌گذاری را با چه توجیحات منطقی و عادلانه‌ای می‌توان توضیح داد. پاسخ ساده این که به نظر می‌رسد هیچ‌گونه توضیحی در این باره از طرف قانون‌گذاری یا دستگاه‌های اجرایی ارائه نشده است و ظاهراً «لابی‌گری‌های صنفی یا گروهی» (guild lobbying) در این مورد بسیار اثرگذار بوده است.

در چنین وضعیتی باید گفت که به قوانین جامع مربوط به خصوصی‌سازی نیاز داریم که دربردارنده نظامی مناسب برای قیمت‌گذاری واحدهای قابل‌واگذاری باشد (طباطبایی ۱۳۸۶: ۲۷۴).

۴. ابهام در شیوه تشکیل مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری

به‌استناد 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 توسعه‌یافته یا در زمینه فناوری‌های 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 توسعه‌یافته به هر میزان، در صورت احراز تمایل نداشتن بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت، به شرط واگذاری حداکثر سه سال پس از بهره‌برداری مجاز شد. 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 تعیین‌شده در مورد سهم بازار موضوع تبصره (۱) بند (ب) ماده (۳) مجاز شد، مشروط به این‌که موارد مشارکت و سرمایه‌گذاری در گروه (۲) باشد و مازاد بر سقف تعیین‌شده 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) تاهنگامی 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 توسعه‌یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف می‌شود.

گفتنی است که طی بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۶۶۰/ت ۴۳۰۸۱ ک، مورخ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی درزمره سازمان‌های توسعه‌ای اعلام شد. هم‌چنین، طی بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۱۸۳۲۰/ت ۴۹۵۱۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۱ هیئت وزیران مقرر شد:

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.

باتوجه به این که از یک سو شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، طبق مواد (۱) و (۴) اساس‌نامه، جزو شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت ایران است و تمامی سهام آن متعلق به آن شرکت است و از سوی دیگر، برطبق 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 پیش آمد که آیا به استناد بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۱۸۳۲۰/ت ۴۹۵۱۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۱ هیئت وزیران و باتوجه به این که حسب ماده (۹) اساس‌نامه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران مبنی بر این که مجمع عمومی این شرکت با هیئت مدیره شرکت ملی نفت ایران است، می‌توان چنین استنباط کرد 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 گروه‌های (۱) و (۲) تاهنگامی که واگذار نشده است، توسط سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط اداره می‌شود»، هم‌چون اساس‌نامه آن‌ها متشکل از هیئت مدیره شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران بوده و شامل بخش‌نامه‌های وزیر امور اقتصادی و دارایی درباره نحوه برگزاری مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری نشود؟

این موضوع طی نامه شماره ح ک ا م / ۱۵۹۱۹۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۱ حساب‌رسی کل و امور مجامع وزارت نفت با دفتر امور بنگاه‌ها و مجامع وزارت امور اقتصادی و دارایی مطرح شد و طبق 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 است و شرکت اخیرالذکر خود از شرکت‌های توسعه‌ای محسوب نمی‌شود، اعلام کرد که بخش‌نامه وزیر امور اقتصادی و دارایی، درباره نحوه برگزاری مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری، شامل شرکت‌های مزبور می‌شود.

۵. بی‌ثباتی مجامع شرکت‌ها در قوانین بودجه‌ای و تصمیمات اجرایی

قوانین بودجه سالانه کل کشور، چنان‌که از عنوانش پیداست، برای یک سال مالی به تصویب مجلس می‌رسد و دربردارنده احکام و اوامری در حوزه دخل و خرج دولت است، اما از نظر منطق حقوقی حداقل انتظار آن است که این قوانین از یک نظم و هم‌سانی حقوقی برخوردار باشند و بی‌دلیل تغییراتی را دربر نداشته باشند. به‌رغم چنین منطق کلی در قانون‌نویسی، ملاحظه می‌شود که در حوزه اعضای مجامع شرکت‌های موضوع پالایش و پخش نفت، در سال‌های اخیر، چنین ثباتی مشاهده نمی‌شود. این بی‌ثباتی نه تنها موجب سردرگمی مسئولان سیاسی حوزه خصوصی سازی شرکت‌ها می‌شود، 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 تشریحی را آشکار می‌سازد:

۱. در جزء (ح) بند (۸) ماده واحد 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 (در مقام رئیس مجمع)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر ذی‌ربط، رئیس سازمان خصوصی‌سازی، و نماینده هیئت واگذاری (رئیس اتاق بازرگانی و صنایع معادن ایران) تعیین شده بود؛

۲. در جزء (پ) بند (۴۰) ماده واحد 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 ذی‌ربط و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیئت واگذاری و نماینده اتاق بازرگانی تعیین شده بود؛

۳. در جزء (۱۵) بند (۲۴) ماده واحد 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 (در مقام رئیس مجمع)، وزیر دادگستری، و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیئت واگذاری، و نماینده اتاق بازرگانی تعیین شده بود؛

۴. در جزء (۹) بند (۲۷) ماده واحد 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 (در مقام رئیس مجمع)، وزیر دادگستری، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط یا نماینده تام‌الاختیار آن‌ها، و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیئت‌واگذاری، و نماینده اتاق بازرگانی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تعیین شده بود؛

۵. در نامه شماره ۶۱/۴۹۰۹۰ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت، درباره 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 شده بود؛

۶. نامه شماره ۶۱/۶۳۲۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۴ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت درباره 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 شده بود؛

۷. نامه شماره ۶۱/۵۷۸۳۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۶ وزیر امور اقتصادی و دارایی به وزیر نفت درباره 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 شده بود؛

۸. مسئولیت برگزاری مجمع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری با سهام‌کم‌تر از ۵۰ درصد متعلق به دولت در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۵ 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 یا اعضای هیئت‌مدیره بنگاه‌های مادر تخصصی یا نماینده آن‌ها در سطح مدیران به وزیر نفت واگذار شد.

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

۶. ابهام در چگونگی امضای اعضای مجمع عمومی

از نظر حقوقی، امضا از مراحل اساسی رسمیت‌بخشی به اسناد قانونی است. این موضوع با در نظر گرفتن مسائل اداری، اهمیت دوچندانی پیدا می‌کند. با وجود چنین اهمیتی،

در عمل تعداد امضا برای رسمیت بخشی به اسناد حوزه واگذاری به بخش غیردولتی شفافیت لازم را نداشته است. نگاهی به برخی از اسناد چنین بحرانی را نشان می‌دهد که بدین قرارند:

- گاهی بحران امضا، ناشی از ابهام در تقدم و تأخر زمانی امضاها بوده است و این امر موجب تطویل در نهایی شدن صورت جلسات می‌شد. از جمله این که برخی از اعضا و حاضران مصرح در قوانین بودجه‌های سنواتی، به ادعای آشنایی کافی نداشتن به امور مالی و قوانین حاکم بر شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت، از امضای صورت جلسات استنکاف می‌ورزیدند یا این که گاهی برخی از اعضای مجمع عمومی، به منظور اطمینان خاطر، امضای صورت جلسات را منوط به اخذ امضای صورت جلسات توسط سایر اعضا می‌کردند؛
- گاهی بحران ناشی از حداکثر یا حداقل تعداد امضای صورت جلسات بوده است و مشخص نبود که آیا همه اعضای حاضر باید صورت جلسه را امضا کنند یا امضای اکثریت کافی است؟ یا این که آیا همه اعضای مجامع باید آن را امضا کنند؟

۱.۶ ابهام در مقام اجرا

اجرای سیاست بخشی از «منظومه قانون مطلوب» است. بنابراین، به میزانی که اجرای قانون در مقام اجرا، مطلوب و بهینه باشد به همان میزان می‌توان گفت که عملیات قانون گذاری عملی معقول و منطقی بوده است (مولایی ۱۳۹۱: ۲۴). طی واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه شرکت نفت به بخش غیردولتی حوادثی به وقوع پیوست که گویای مشکلاتی در مقام اجرای قوانین خصوصی سازی بوده است. از مهم ترین نمونه‌های چنین معضلاتی می‌توان به قرار ذیل اشاره کرد:

۱.۷ ابهام در اختیارات شرکت پالایش نفت تهران در قبال تغییر نام به شرکت

در چهارچوب اساس نامه شرکت، هیئت مدیره شرکت پالایش نفت تهران در دهمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۸/۸ مصوب کرد که نام آن شرکت به «شرکت پالایش نفت شهید تندگویان» تغییر کند. از این رو، در اجرای بند (۲) ماده (۱۸) اساس نامه آن شرکت، موضوع به مجمع عمومی فوق العاده ارسال شد. از آن جاکه 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 م. ا. ک. ح ۸۸۶۱۵/ مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۷ حساب‌رسی کل و امور مجامع وزارت نفت به هیئت واگذاری اطلاع داده شد. در آغاز، مصوبه بالا، موافقت هیئت واگذاری را جلب نشد و طی تصویب‌نامه شماره ۱۳۹۰/۵/۱۵ هـ مورخ ۹۰/۲/۱۰۶/۹۷۳۶۵ با تغییر نام شرکت مزبور مخالفت شد. شرکت مزبور بر این نظر بود که در چهارچوب مجوزها و اختیارات قانونی عمل کرده است، اما در مقابل، هیئت بر این نظر بود که شرکت مزبور مقررات مربوط را رعایت نکرده است. اما در مکاتبات آن شرکت و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، از شرکت موصوف باعنوان «شرکت پالایش نفت شهید تندگویان» یاد می‌شد. پیداست که چنین ناهماهنگی در بین دستگاه‌های اجرایی مسئول می‌تواند زمینه بحران‌های اجرایی شود که این موضوع در جای خود باعث آسیب به منافع عمومی خواهد شد.

۸. چالش اجرایی در امکان اتمام واگذاری‌ها طی یک سال مالی

طبق اصول و قواعد مربوط به قوانین بودجه، بازه زمانی حاکمیت این‌گونه قوانین یک سال مالی است. چنان‌که ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه کل کشور برای یک سال مالی تعریف کرده است و در آثار حقوق‌دانان به این موضوع به‌عنوان اصول سیاسی بودجه تصریح شده است (رستمی ۱۳۹۲: ۲۰۵-۲۰۸). 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 هیئت وزیران برای تصویب از اختیارات هیئت واگذاری است. متعاقباً هیئت وزیران، طی تصویب‌نامه شماره ۱۰۳۳۶۴۴/ت ۳۸۲۴۴ هـ مورخ ۱۳۸۶/۶/۲۸، اختیارات آن هیئت در مورد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را، به هیئت عالی واگذاری، واگذار کرد.

در مقام عمل، اجرای امور واگذاری برخی از شرکت‌ها در سال‌های مورد مصوب اتمام نمی‌یابد و در بعضی موارد، در سال یا سال‌های بعد نیز ادامه می‌یابد. در این راستا، مصوبات هیئت وزیران در سال‌های بعد با مضمون موافقت با ادامه امور مربوط به واگذاری‌های مزبور در سال‌های آتی صادر می‌شد. از جمله این مصوبات می‌توان به تصویب‌نامه شماره

۸۲۴۸۳/ت ۳۴۶۴۵ هـ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۸ هیئت وزیران درباره تمدید واگذاری‌های سال ۱۳۸۴ در سال ۱۳۸۵، تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۶۰۱/ت ۳۶۵۸۶ هـ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۵ هیئت وزیران در مورد تمدید واگذاری‌های سال ۱۳۸۵ در سال ۱۳۸۶، و تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۲/ت ۳۹۲۱۸ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ کمیسیون موضوع ماده ۱۳۸ قانون اساسی، در مورد تمدید واگذاری‌های سال ۱۳۸۶ در سال ۱۳۸۷، اشاره کرد.

با این حال، برای پیش‌گیری از «بحران مجوز قانونی»، در قوانین بودجه‌ای به این مسئله تصریح شد و اجرای اقدامات لازم برای 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 شد.

طی بند (۱۱) تصویب‌نامه شماره ۸۹۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۱/۳۰ هیئت واگذاری چنین مقرر شد که به دلیل تصریح‌نشدن 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 نشده، در سال ۱۳۹۳ اجراشدنی نیستند.

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

در حوزه اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، دو وزارتخانه نفت و اقتصاد و دارایی اختلاف نظرهای زیادی داشته‌اند؛ شایع‌ترین آن‌ها اختلاف نظرهای مربوط به چگونگی دعوت و برگزاری جلسات مجامع عمومی بوده است. در این باره، 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 ۱۳۸۹-۱۳۹۵، 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 اعضا و حاضران مصرح در قوانین بودجه سنواتی و سایر سهام‌داران در صورت وجود، پس از هماهنگی لازم برای زمان‌بندی

تشکیل جلسات، در مهلت مقرر قانونی با وزارت امور اقتصادی و دارایی، به هیئت‌مدیره شرکت‌ها واگذار شد.

وزارت نفت در سال ۱۳۸۹، به استناد تصمیمات گرفته‌شده در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۲ از جمله این‌که «در صورت اصرار وزارت امور اقتصادی و دارایی بر تسری بند قانونی مزبور بر مجامع عمومی عادی، باتوجه به تأکید بر حضور وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس مجمع، تکلیف تشکیل جلسات از شرکت‌های اصلی وزارت نفت سلب و عواقب آن برعهده آن وزارت خواهد بود»، در دعوت از اعضای مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و ارسال مدارک و اسناد مربوط برطبق روال سابق و براساس زمان‌بندی موردنظر شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران اقدام کرد 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 می‌شود. در این راستا، می‌توان به نامه‌های شماره ۶۱/۱/۷۸۰۸۷ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۷، ۶۱/۱۰۰۰۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۳، ۶۱/۷۰۸۶۶، ۶۱/۷۰۸۷۱، ۶۱/۷۰۸۷۲ مورخ ۱۳۹۳/۴/۳۱، و ۶۱/۹۸۰۶۸ مورخ ۱۳۹۴/۵/۳۱ وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدیرعامل شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران درباره اعلام تنفس مجامع عمومی عادی سالیانه شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری (برحسب مورد، شامل شرکت‌های توسعه صنایع پالایش نفت، ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، ملی مهندسی، و ساختمان نفت ایران) به دلیل ناهماهنگی برگزاری زمان برگزاری جلسات و نیز دریافت نکردن مدارک و مستندات مربوط در مهلت قانونی از جمله گزارش حساب‌رس اشاره کرد.

درواقع، وضعیت بالا، گویای تعامل نداشتن وزارت‌خانه‌های مربوط در برداشت از قوانین و چگونگی اجرایی کردن آن است. از این رو، اختلاف‌نظرهای بین شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران با وزارت امور اقتصادی و دارایی باعث رکود در اجرای بهینه سیاست‌های خصوصی‌سازی می‌شد. درک نکردن متقابل شرایط حاکم و جایگاه قانونی دستگاه‌های مذکور باعث شده بود که از سویی، شرکت مزبور به جایگاه تعیین‌کننده خود، در مقام مجمع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری، اصرار ورزد و از سویی دیگر، وزارت اقتصاد و دارایی بر جایگاه قانونی خود، به استناد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اصرار و تأکید ورزد. حاصل چنین اصرارهایی بحران در مقام اجرای قوانین مربوط و خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی بوده است.

۱۰. سردرگمی در نهاد مالکیت شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی برای 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 نظر حقوق عمومی، محو مالکیت توسط حاکمیت موجب شکل‌گیری حکومت تمامیت‌خواه می‌شود و نقض حاکمیت توسط مالکیت زمینه‌ساز بحران مشروعیت حاکمیت است. با این تفسیر، لازم است که پیوندی معقول و مشروع بین این دو برقرار باشد (مولایی ۱۳۹۴: ۸). طی واگذاری شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، مصداق اصلی واگذاری‌ها را مالکیت تشکیل می‌دهد که در شکل «سهام» عملکرد حقوقی پیدا کرده است. به نظر می‌رسد که در این اثنا، نهاد مالکیت طی خصوصی‌سازی شرکت‌ها، چنان‌که شایسته است از منظر حقوق عمومی مورد توجه قرار نگرفته است. حاصل این مسئله سردرگمی در نهاد مالکیت این شرکت‌ها بوده است. در ادامه، به ذکر مهم‌ترین مورد از ابهامات برزیافته اشاره می‌شود.

۱.۱۰ امکان عمومی‌سازی خصوصی‌سازی

طی 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 تا ۴۰ درصد سهام عموم شرکت‌ها) به صاحبان سهام عدالت اختصاص یافت. چنین وضعی گویای آن است که حاکمیت درصدد واگذاری مالکیت «شرکت‌های دولتی» به بخش عظیمی از جامعه (مالکیت خصوصی) است؛ بخشی که در واقع از اقبال آسیب‌پذیر جامعه بودند و کمک‌ها و حمایت‌های ارگان‌هایی هم‌چون کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و وزارت رفاه، تعاون، کار، و امور اجتماعی را دریافت می‌کردند. بر مبنای دیدگاه بالا، قوانینی به تصویب رسیده است تا اقدامات عملی صورت گیرد، اما به نظر می‌رسد که 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 وضعی گویای مراحل تولد «نارس» نهاد مالکیتی است که ظاهراً همگان مالک آن بوده‌اند، اما هیچ‌کس از چنین مالکیتی انتفاعی نبرده است و به نظر می‌رسد توقف نفع در مالکیت فرقی با ضرر از قبل چنین مالکیتی ندارد (همان: ۲۰). مدعای دلیل در ادامه آورده می‌شود.

با نگاهی به قوانین مربوط ملاحظه می‌شود که در جهت 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، به‌ویژه بنزین، و به موازات آن ارتقای کیفیت همه فرآورده‌ها طبق استانداردهای بین‌المللی و رفع تنگناهای حاکم در واحدهای عملیاتی، طرح‌های توسعه، تثبیت ظرفیت، و بهینه‌سازی در پالایشگاه‌ها اجرا شد. تا زمان شروع واگذاری سهام شرکت‌های پالایشی، بخشی از طرح‌های مزبور انجام گرفته بود و برای ادامه طرح‌ها طی سال‌های آتی نیز تأمین مالی قابل توجهی ضروری بود. از این رو، برای ادامه طرح و جلوگیری از توقف کار، باید منابع لازم برای اجرای طرح توسط سهام‌داران جدید تأمین می‌شد.

با وجود نیاز مالی و نیاز به سرمایه‌گذاری در این شرکت‌ها، مسیر اجرایی و واگذاری این شرکت‌ها به درستی صورت نگرفت، زیرا در چهارچوب برنامه مدون مقرر شد که طی حدود پنج سال، دست کم ۴۰ درصد از سود قابل تقسیم شرکت‌های پالایشی، که ۴۰ درصد سهام آن‌ها به سهام عدالت اختصاص یافته بود، به مصرف بازپرداخت اقساط و ترمیم عایدات شش دهک پایین کم‌درآمد و آسیب‌پذیر جامعه اختصاص می‌یافت. از سویی، 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 توسعه‌ای همان شرکت‌ها را، که از گروه دو فعالیت‌های مندرج در قانون به‌شمار می‌روند، به ۲۰ درصد سهم دولت از سود قابل تقسیم محدود کرد. بنابراین، از سویی، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران از تأمین منابع لازم برای اجرای طرح در پالایشگاه‌هایی که متعلق به این شرکت نیستند منع قانونی شده بود و از سوی دیگر، سهام‌داران جدید فاقد آمادگی و توانایی لازم در تأمین منابع مالی طرح‌ها بودند.

در چنین وضعی 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 رئیس‌جمهور اعلام شد. 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 کرد که قراردادها و واگذاری مربوط به سهام عدالت به امضای طرفین رسیده است و 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 ممکن نیست. از این رو، هیئت واگذاری، طی بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۶۸۲ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۸، پیش‌نهاد وزارت نفت در مورد مستثناسدن شرکت‌های پالایش نفت از واگذاری به صورت سهام عدالت و رد دیون دولت را رد و از دستور کار خارج کرد.

بنابراین، وزارت نفت مجدداً طی نامه شماره ۳۳۸۵۰۰-۱۲/۲ مورخ ۸۷/۱۱/۲۳ وزیر نفت به رئیس‌جمهور، مستثناسدن 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 برای اجرای طرح‌های تکمیل، به‌سازی و بهینه‌سازی پالایشگاه‌های مربوط را پیش‌نهاد کرد. با توجه به نتیجه‌نگرفتن از پیش‌نهاد مزبور، متعاقباً آن وزارت طی نامه شماره ۱۷۴۹۹۷-۲۲/۲ مورخ ۸۷/۶/۲ وزیر نفت به رئیس‌جمهور پیش‌نهاد کرد که واگذاری سهام شرکت‌های پالایش نفت به چند شرکت که طرح‌های مذکور را در برنامه‌های بلندمدت خود ندارند محدود کنند تا با مشارکت بخش خصوصی و تأمین منابع از محل سهمیه‌های تعیین شده حساب ذخیره ارزی برای بخش غیردولتی و صندوق توسعه ملی هرچه سریع‌تر طرح‌های بهبود فرایند و افزایش تولید فرآورده‌های سبک را به سرانجام رسانند.

با وجود تأکیدهای بند بالا و به‌ویژه نیاز شرکت‌های پالایشی به سرمایه‌گذاری و طرح‌های بهینه‌سازی، به‌منزله یکی از طرح‌های ضروری 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 مورد رویکرد ستاد مرکزی اجرای اصل ۴۴ وزارت نفت چنین اعلام می‌کند که از آن‌جا که عرضه ۳۰ درصدی سهام پالایشگاه‌ها به سهام عدالت موجب توقف طرح‌های توسعه‌ای و سرمایه‌ای پالایشگاه‌ها شده است، واگذاری‌ها متوقف شود و صد درصد سهام شرکت‌های پالایش نفت اصفهان، تبریز، شیراز، کرمانشاه، و لاوان به سهام عدالت و رد دیون اختصاص یابد. در حالی که طی بندهای (۲) و (۳) توافق‌نامه مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۷ بین شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و سازمان خصوصی‌سازی و تصویب‌نامه شماره ۱۲۷۹۹۹/۸۹/۲/۱۹۳/۱۳ مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۳ هیئت واگذاری مقرر شد که با توجه به این که (۴) شرکت پالایش نفت آبادان، امام خمینی (ره) شازند، تهران، و بندرعباس طرح‌های عمده توسعه‌ای در دست اجرا دارند، بنابراین با توجه به این که عملیات اجرایی طرح‌های شرکت‌های پالایش نفت آبادان و بندرعباس در مراحل مقدماتی به سر می‌برند، صد درصد

سهام آن‌ها در تملک شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران باقی مانده و صددرصد سهام هفت شرکت پالایش نفت دیگر در قالب سهام عدالت و رد دیون و واگذاری به بخش خصوصی و سایر موارد واگذار شود. سپس طی بند (۱) توافق‌نامه مورخ ۱۳۹۰/۲/۶ بین شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و سازمان خصوصی‌سازی و تصویب‌نامه شماره ۱۳۹۰/۲/۲۰ هـ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۰ هیئت واگذاری مقرر شد که صددرصد سهام شرکت‌های پالایش نفت آبادان و امام خمینی (ره) شازند در اختیار دولت باقی بماند. درحالی‌که طی تصویب‌نامه شماره ۱۳۹۰/۲/۲۷ ت ۵۱۰۳۲ هـ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ هیئت‌وزیران، با توجه به خروج شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران و عودت ۴۰ درصد سهام تعلق‌یافته آن شرکت به سهام عدالت، به ترتیب ۴۰ و ۳۰ درصد از سهام دو شرکت آبادان و امام خمینی (ره) شازند به سهام عدالت می‌بایست اختصاص یابد. به‌رغم 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؛ به‌گونه‌ای که شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ طی تصویب‌نامه شماره ۱۳۸۹۳۷ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ مقرر کرد:

به‌منظور سامان‌دهی سهام عدالت از طریق اصلاح قانون و یا روش‌های اجرایی موجود با هدف کارآمدن‌مودن طرح توزیع سهام عدالت و تحقق مناسب اهداف، نظر اعضای شورا در خصوص لایحه پیش‌نهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی اخذ و برای لحاظ در لایحه موردنظر به دفتر هیئت دولت ارسال شود.

مصوبات قبلی هیئت وزیران در خصوص واگذاری‌های مربوط به رد دیون دولت، که فاقد هرگونه عملیات اجرایی بوده‌اند، از طریق مصوبه‌های موردنیاز توسط هیئت وزیران تعیین تکلیف شوند.

وزارت امور اقتصادی و دارایی آن دسته از بنگاه‌هایی را که بنابه دلایلی از فهرست واگذاری خارج شده‌اند، براساس مصادیق موردنظر در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از حیث واگذاری یا ابقا در بخش دولتی، موردبازنگری قرار داده و نتایج را برای تصمیم‌گیری به هیئت وزیران ارائه نماید.

وضع بالا گویای تصمیم‌گیری‌های «سیاسی و مصلحتی» برای یک موضوع حقوق عمومی است و از مضمون نامه اخیر چنین برمی‌آید که ظاهراً اصلاحی فرایندی در این‌باره صورت نمی‌پذیرد.

۲.۱۰ پارادوکس خصوصی‌سازی و دولتی‌سازی

فلسفه نخستین و اصلی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را باید در خصلت «کوچک‌سازی دولت» جست. بر این مبنا، «کاهش مالکیت دولت» از ابزارهای اصلی چنین سازوکاری است (همان: ۲۳) جالب این‌که قانون مذکور هرگونه افزایش مالکیت دولت در حوزه فعالیت‌های گروه یک ماده دو را ممنوع کرده است. چنین وضعی نویددهنده گسترش خصوصی‌سازی بود. هرچند در موارد خاصی برای بخش‌های دولتی مجوز مشارکت در این‌گونه فعالیت‌ها و افزایش سهم دولت را داده است، در مقام اجرا، ممکن است شیوه اجرایی شدن این موضوع با چالش‌هایی مواجه شود و موجب افزایش سرمایه شرکت‌های مشمول واگذاری گروه یک شود.

باتوجه 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، باتوجه به تنوع روش‌های تأمین مالی و افزایش سرمایه، بسته به موارد مطرح شده، ابهاماتی درباره امکان مشارکت شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت توسعه صنایع پالایش نفت در افزایش سرمایه شرکت‌های گروه یک مطرح می‌شد.

مطابق نامه شماره ۸۸/۲/۱۶۵۶ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۲ عضو هیئت عامل و معاون آماده‌سازی و امور سهام شرکت‌های سازمان خصوصی‌سازی به معاونت نظارت بر بورس‌ها و ناشران، به‌رغم آن‌که 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 هرگونه 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 آن‌جاکه جزئی از حقوق دولت است، به‌منظور جلوگیری از تضییع حقوق سهام‌داران دولتی، محل ایراد نیست.

طبق نامه شماره ۸۸/۲/۱۷۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۶ عضو هیئت عامل و معاون واگذاری و امور حقوقی سازمان خصوصی‌سازی به معاونت نظارت بر بورس‌ها و ناشران سازمان بورس اوراق بهادار نیز به‌استناد 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 براساس 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 شدند، اما امکان افزایش سرمایه بنگاه‌های موصوف (بدون مشارکت شرکت‌های دولتی) از طریق سلب حق تقدم و مشارکت سایر سهام‌داران بدون ایراد اعلام شد (دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۳۹۰: ۸۳).

۳.۱۰ 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 برون‌سپاری رخ نداده است و دولت، به‌نماینده‌گی از صاحبان سهام عدالت، دست‌کم تا زمان آزادسازی سهام، چنین مسئولیتی را برعهده دارد. در نتیجه، سؤال این است که حضور دولت در مجامع این‌گونه شرکت‌ها به‌جای سهام‌داران آن برای پاس‌داشت منافع عمومی است یا منافع خصوصی. مگر نه این است که از جمله فلسفه‌های وجودی نهاد مالکیت نفع‌رسانی به دارندگان و مالکان آن است؟ به دلایل زیر، پاسخ به سؤال با چالش جدی مواجه است.

در چهارچوب بند (و) ماده (۱۴) برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی تنفیذی در ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی، آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانواده‌های ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت طی تصویب‌نامه شماره ۳۶۲۵۴ هـ ۱۰۴۱۵۹/ت مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۸ هیئت وزیران مصوب شد. به‌استناد آیین‌نامه مزبور، ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت تشکیل شد. طبق مصوبه شماره ۱۳۹ مورخ ۱۳۸۷/۴/۲۳ ستاد مزبور نیز تمامی حقوق مالکانه سهام، از جمله سود سهام متعلق به همه شرکت‌هایی که فهرست آن‌ها در ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت برای انعقاد قرارداد واگذاری مورد تصویب قرار می‌گیرند، به‌واسطه تصویب، به شرکت کارگزاری سهام عدالت، به‌منزله طرف قرارداد دولت، تفویض شد.

در پی آن، به‌استناد 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 شد. به استناد ماده (۸) آیین‌نامه مذکور، قانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت به منظور مدیریت سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برای اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داری آن‌ها در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده تأسیس شد و طبق تبصره ماده (۷) اساس‌نامه قانون موصوف، حق تعیین نماینده شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده به آن قانون واگذار شد. علاوه بر آن، طبق ماده (۹) آیین‌نامه مذکور، به تبع مفاد ماده (۳۸) قانون مزبور، به صراحت تبیین شد که دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در قبال آن میزان از سهام واگذار شده، به هیچ نوع اقدام منجر به افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مورد واگذاری مجاز نیستند 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 قانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت توسط شاغلان دستگاه‌های اجرایی مذکور ممنوع است. بر این اساس، نماینده حقیقی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در مجامع عمومی و هیئت مدیره شرکت‌های واگذار شده، توسط قانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت معرفی می‌شد.

در حالی که به استناد مواد (۳) و (۶) آیین‌نامه مذکور، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است تا از طریق انعقاد قرارداد با شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به فروش سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی به آن‌ها اقدام کند و سهام مزبور در توثیق سازمان خصوصی‌سازی است و متناسب با کسر اقساط پرداختی از محل سود سالانه شرکت‌های واگذار شده تسویه و از توثیق خارج شود. بر این اساس، در مورد مالکیت و نهاد اعمال‌کننده حقوق مالکانه سهام مزبور ابهام ایجاد شد. از این رو، به رغم مفاد ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، هیئت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۴۳۶۵۴/۱۶۹۲۱۳ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵، مقرر کرد که در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی تازمانی که تعاونی‌های سهام عدالت در استان‌ها فعال نشده‌اند، مسئول دستگاه اجرایی مربوط به منزله نماینده دولت دربارهٔ چهل درصد سهام عدالت تعیین شود. در پی آن، هیئت‌وزیران تصویب‌نامه مذکور را،

به استناد نامه شماره ۸۱۴/۶۲۱۶۳ ه/ب مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۳ رئیس مجلس شورای اسلامی، طی تصویب‌نامه شماره ۴۴۶۱۹/۱۸۷۴۳۶ هـ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹، لغو و مقرر کرد که دستگاه‌های اجرایی، متناسب با اقساط پرداختی، سهام عدالت در وثیقه سازمان خصوصی‌سازی را آزاد کنند و دستگاه‌های اجرایی مربوط، که تا قبل از واگذاری مسئولیت اعمال مالکیت و مدیریت را برعهده داشته‌اند، فقط تا زمان آزادسازی سهام موضوعه به منزله نماینده دولت تعیین می‌شوند.

به‌رغم این مصوبه هیئت وزیران، در شرکت‌های پالایشی درمورد نحوه اعمال حقوق مالکانه سهام شرکت‌های واگذارشده به سهام عدالت، هم‌چنان به‌رویه 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 هیئت وزیران عمل شد.

به‌منظور وحدت رویه بین آیین‌نامه و مصوبات هیئت 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 کرد:

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 برعهده داشته‌اند، صرفاً تا زمان آزادسازی سهام به‌عنوان نماینده دولت تعیین می‌شوند.

مجدداً طبق بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۱۳۸۹۳۷ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقرر شد که به‌منظور سامان‌دهی سهام عدالت از طریق اصلاح قانون یا روش‌های اجرایی با هدف کارآمدکردن طرح توزیع سهام عدالت و تحقق مناسب اهداف، نظر اعضای شورا درباره لایحه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی دریافت شود و برای لحاظ در لایحه موردنظر به دفتر هیئت دولت ارسال شود.

درواقع، ملاحظه می‌شود که با قانون مصوب مجلس، نوعی از نهاد مالکیت در حال تولد است که می‌توان آن را «مالکیت صوری» نامید که این از موارد نقض خصوصی‌سازی است. مقوله سهام عدالت در لایحه دولت پیش‌بینی نشده بود، ولی توسط مجلس افزوده شد. ماده

۳۴ قانون به دولت اجازه داد که دولت می‌تواند تا ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل‌واگذاری را به اتباع ایرانی مقیم کشور با عنوان «سهام عدالت» واگذار کند. آنچه از ماده ۳۴ برمی‌آید این که سهامی که به‌منزله عدالت به افراد در سراسر کشور داده می‌شود، سهام هیچ‌یک از شرکت‌های دولتی نیست، بلکه مجموع ۴۰ درصد سهام همه شرکت‌های قابل‌واگذاری است، درحالی‌که سهامی که به هر فرد داده می‌شود، معلوم نیست به کدام شرکت دولتی تعلق دارد و صاحب سهام این قدرت را بالقوه ندارد که در اداره امور دخالت کند. از این رو، به‌نظر می‌رسد که اقدامات بالا با اصول نظام بازار منافات داشته و با اهداف سهام‌داران عدالت تضاد داشته باشد، زیرا هدف نخستین و اصلی دولت در حضور و مالکیت این‌گونه شرکت‌ها انجام‌گرفتن خدمت عمومی و برآورده‌ساختن 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 کند و هدف خود را با هدف شهروندان مالک چنین سهمی جابه‌جا نکند یا به‌عمد هدف خود را جای‌گزین اهداف صاحبان سهم نکند؟ می‌توان گفت که چون هیچ‌گونه سازوکار قانونی و نظارتی در این مورد نیست و در عمل، منافی عایدی صاحبان این‌گونه سهام نشده است، به‌نظر می‌رسد واگذاری مالکیت این‌گونه سهام تا به امروز به‌صورت صوری بوده است (در این باره، بنگرید به مولایی ۱۳۹۵: ۹).

۴.۱۰ ابهام در وضعیت مالکیت شرکت‌های مشمول در بازه زمانی واگذاری

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

هم‌چنین، در فصل پنجم قانون محاسبات عمومی کشور، با عنوان «اموال دولتی»، به درج مواد مجزا در مورد فرایند 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 منشأ ایجاد (خرید، احداث، و...) اموال منقول و غیرمنقول (دارایی‌های ثابت) و تفاوت ماهوی ثبت این‌گونه دارایی‌ها، در حساب‌داری دولتی (به‌منزله «اموال دولت» و برخوردار از جنبه تماماً «هزینه‌ای») و در حساب‌داری شرکتی (به‌منزله «بخشی از دارایی شرکت‌ها» (درمقابل بدهی و حقوق صاحبان سهام) با عنوان «منبع و مصارف سرمایه‌ای») مبادرت شده است که از جمله مصادیق آن می‌توان به تبصره (۲) ماده (۱۱۵) قانون مذکور اشاره کرد که تصریح می‌کند: «فروش اموال غیرمنقول شرکت‌های دولتی به‌جز اموال مستثنای در این ماده با تصویب مجمع عمومی آن‌ها مجاز است» (بنگرید به فرج‌مند ۱۳۸۲: ۱۱۲-۱۲۰).

در حالی که طی قوانین بودجه سنواتی بدون در نظر داشتن وجه افتراق و نحوه فروش دارایی‌های ثابت اموال منقول و غیرمنقول وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی، که وجوه حاصل به‌منزله درآمد دولت تلقی می‌شد و می‌بایست به حساب درآمد عمومی کشور واریز شود، در عمل سازوکار فروش اموال منقول و غیرمنقول شرکت‌های دولتی (از جمله شرکت‌های مشمول واگذاری) را با تصویب مجمع عمومی و واریز و استفاده از منابع مربوط در مصارف سرمایه‌ای (تصویب‌شده در بودجه شرکت‌ها) را یک‌سان فرض کرد و دچار ابهام کرد، به نحوی که 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 است. علاوه بر آن، در برخی از مواد قوانین بودجه سنواتی، برای مصارف منابع، مصادیقی است که با اختیار مجمع عمومی شرکت‌ها در تصویب بودجه شرکت‌ها با عنوان «منابع و مصارف» در تضاد است. از این رو، ابهامات مذکور طی نامه شماره ۴۲۰۸۴۴-۱۲/۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۸ وزیر نفت از معاونت حقوقی رئیس‌جمهور استفسار شد و ابهامات طی نامه شماره ۵۱/۲۱۰۴۷/۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱/۸ معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل سازمان خصوصی‌سازی به وزیر نفت با ارائه توضیحات ذیل تبیین شد:

- 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 هیئت وزیران است. بدیهی است در صورت فروش این اموال با مصوبه هیئت وزیران، وجوه حاصل به حساب درآمد عمومی کشور واریز خواهد شد؛

- فروش آن بخش از اموال غیر منقول و اموال منقول شرکت‌های دولتی که توسط شرکت‌های مذکور برابر مقررات تملک شده یا از محل منابع و اعتبارات شرکت‌های دولتی خریداری می‌شوند، تابع مقررات حاکم بر شرکت‌ها (از جمله اساسنامه) است و با تصویب مجمع عمومی شرکت مربوط امکان‌پذیر است. در این باره، 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 می‌شود و صددرصد آن در اختیار شرکت‌های مربوط قرار می‌گیرد؛
- در مورد شرکت‌های مشمول واگذاری از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری، به استناد ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، همه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت این شرکت‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود و هرگونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت شرکت‌های یادشده فقط با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی امکان‌پذیر است.

از این رو، 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. باین حال، به نظر می‌رسد که 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.

۱۱. ابهام در جایگاه کارمندان شرکت‌های مشمول واگذاری

کارمندان یک سازمان از مهم‌ترین عناصر تشکیل‌دهنده یک نظام به‌شمار می‌روند. به نحوی که می‌توان گفت این عنصر در عرض سایر عناصر تشکیل‌دهنده یک نظام قرار دارند و بحران این‌ها می‌تواند بحران در سامانه نظام اداری سازمان را در پی داشته باشد. به این اعتبار، عنصر انسانی سازمان تقلیل‌دانی به سایر عناصر نیست و نمی‌توان بحران در

حوزه انسانی سازمان را با سایر عناصر سازمانی جبران کرد (مولایی ۱۳۹۱: ۲۹-۳۱). در چهارچوب شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، بی‌تردید به وضعیت عنصر انسانی، به‌ویژه نیروهای متخصص این سازمان، نمی‌توان بی‌توجه بود.

۱.۱۱ چالش در شمول قوانین حاکم بر کارمندان شرکت‌های واگذارشده

درمورد پی‌آمدهای خصوصی‌سازی بر کارمندان شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، معضل اصلی این‌که قوانین حاکم بر کارمندان شرکت‌های پالایش و پخش دیگر مثل گذشته یک‌دست نیست، بلکه قوانین مختلف و گاهی مبهم بر کارمندان این شرکت‌ها حکم فرماست. به‌نحوی که ممکن است طی یک سال کارمندان شرکتی از شمول یک قانون خارج و مشمول قوانین دیگر شوند. رئوس این موارد از این قرار است:

الف) کارمندان شرکت‌های غیردولتی: بیش از ۵۰ درصد سهام آن‌ها به بخش غیردولتی واگذار شده است. این شرکت‌ها به دو دسته شرکت‌های خصوصی و شرکت‌های واگذارشده به مؤسسات عمومی غیردولتی تقسیم می‌شوند.

۱. کارگران شرکت‌های خصوصی: نه‌تنها اکثریت سهام این‌گونه شرکت‌ها به بخش غیردولتی واگذار شده است، بلکه صاحبان بیش از ۵۰ درصد این‌گونه شرکت‌ها را اشخاص خصوصی، اعم از اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی و حقوق خصوصی، تشکیل می‌دهند.

در فرض مذکور، از آنجایی که این شرکت‌ها، در دسته شرکت‌های خصوصی قرار دارند و مشمول قوانین و مقررات قانون تجارت، قانون کار، و قانون تأمین اجتماعی قرار دارند، از این‌رو، قوانین ناظر بر کارمندان این شرکت‌ها از مقررات حقوق خصوصی و اشخاص خصوصی تبعیت خواهند کرد. در نتیجه، مدیران و صاحبان سهام این‌گونه شرکت‌ها به‌مثابه کارفرمایان کارمندان این شرکت‌ها تلقی می‌شوند و قانون کار و قانون تأمین اجتماعی مشمول آن‌ها خواهد شد. کارمندان این شرکت‌ها را باید از دسته «کارگران» دانست و اطلاق کارمند به این دسته از نیروهای انسانی شرکت‌های واگذارشده، به‌معنای حقوقی کلمه، درست نیست و بهتر است از واژه «کارگر» استفاده شود؛

۲. کارمندان شرکت‌های واگذارشده به مؤسسات عمومی غیردولتی؛ این شرکت‌ها در چهارچوب ماده سه قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارند. فرض بر این است که قوانین حاکم بر این شرکت‌ها همانند اشخاص مورد قبل (اشخاص خصوصی) مشمول

قوانین تجارت است، اما برای این اشخاص هم قوانین خاصی در مسائل استخدامی وضع شده است. در عمل، قوانین خاص استخدامی برای کارمندانی که در شرکت‌های تحت مالکیت آن‌ها کار می‌کنند، بدین صورت است که همانند سایر کارمندان این مؤسسات در دسته کارمندان اشخاص عمومی غیردولتی به‌شمار می‌روند. در واقع، این دسته کارمندان حتی بعد از واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی هم چنان، از نظر حقوق اداری، «کارمند» تلقی می‌شوند؛

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

با این وصف، بسته به این‌که نیروی انسانی شرکت‌های مشمول واگذاری را «کارمند» یا «کارگر» تلقی کنیم، قواعد متفاوتی بر آن‌ها تحمیل خواهد شد (بنگرید به رستمی و اصغری ۱۳۹۴). هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آرای متعددی در مورد کارمندان شرکت‌های واگذار شده داشته است، اما با نگاهی به این آرا دریافت می‌شود که رأی در مورد 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 تاحدی موضع این مرجع را متوجه شد.

دیوان عدالت اداری درباره آثار خصوصی‌سازی بر مسائل استخدامی در چند رأی تصمیم‌گیری‌هایی کرده است که به نظر می‌رسد در این باره موضع‌گیری دقیقی ندارد و در ذیل به برخی از مهم‌ترین تصمیمات این دیوان اشاره می‌شود. در رأی شماره ۲۵۰-۱۳۸۸/۳/۲۴ در مورد واگذاری ۶۶ درصد سهام شرکت دولتی ملی نفت‌کش ایران به دو سازمان بازنشستگی کشور و تأمین اجتماعی، که از سازمان‌های دولتی به‌شمار می‌روند، اعلام کرده است که «این واگذاری مغایر ماهیت حقوق شرکت و تبدیل آن شرکت به بخش خصوصی نیست و شرکت مذکور هم چنان 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 مورد شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان که ۵۶ درصد سهام آن به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده، دعاوی کارمندان ذوب آهن را به دلیل

خصوصی شدن نپذیرفت. به نظر می‌رسد که شرکت‌هایی که به نهادهای شبه‌دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی، مانند تأمین اجتماعی، واگذار می‌شوند هم‌چنان در صلاحیت دیوان عدالت اداری باشند و نمی‌توان به استناد خصوصی‌سازی، که با اهداف خصوصی‌سازی در تناقض کامل است، آن‌ها را از صلاحیت دیوان خارج دانست.

باین حال، در مورد شرکت‌هایی که به بخش غیردولتی واگذار شده‌اند، دیوان به گونه‌ای دیگر تصمیم گرفته است. در دادنامه ۱۰۵۰ مورخ ۳۱ شهریور ۱۳۹۳، درباره دعوی کارمندان بانک ملت، دیوان چنین تصمیم‌گیری کرد که «نظر به این که بیش از ۵۰ درصد سهام بانک ملت در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۱۷ به بخش غیردولتی واگذار شده و به این ترتیب ماهیت شرکت دولتی آن از تاریخ مذکور زایل شده است» و به همین ترتیب، دیوان دعوی بانک ملت علیه شهرداری را پس از واگذاری پذیرفت.

در مورد دیگری، درباره آرای صادره از کمیته‌های انضباطی بانک‌های صادرات و ملت علیه کارکنان این بانک‌ها، به علت تخلفات اداری و محکومیت آن کارمندان که به اعتراض کارمندان مذکور به رأی مربوطه در دیوان عدالت اداری منجر شد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه ۱۵۱ و ۱۵۲ مورخ ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۳ چنین تصمیم گرفت:

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 مثابه صلاحیت دیوان عدالت اداری پیش‌بینی 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 آرای کمیته‌های انضباطی بانک‌های مذکور شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت ندارند.

کمیته‌های انضباطی در مورد این کارکنان، به استناد قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رأی داده بودند.

در جمع‌بندی تصمیم‌گیری دیوان در مورد شرکت‌های واگذار شده باید گفت که نخست شعب دیوان دعوی مردم علیه تصمیمات و اقدامات این واحدها را نمی‌پذیرد و آن‌ها را از شمول بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان خارج می‌داند. هم‌چنین، شعب دیوان عدالت اداری اعتراض به تصمیمات مراجع انضباطی این مؤسسات و شرکت‌ها را قابل طرح ندانسته و کمیته‌های انضباطی این نهادها را از بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و

آیین دادرسی دیوان عدالت خارج می‌داند. در مورد دعاوی استخدامی کارمندان این شرکت‌ها نیز شعب دیوان عدالت اداری دعاوی کارمندان این شرکت‌ها را قابل استماع نمی‌داند و بر این باورند که مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما برای رسیدگی به اختلافات کارکنان و شرکت‌ها صالح‌اند. چنان‌که دیدیم، دیوان فقط در صورتی که حق مکتسبی برای کارمندان این شرکت‌ها به وجود آمده باشد، دعاوی آن‌ها را می‌پذیرد.

این رویه شعب دیوان در رد کردن هر سه نوع دعاوی مطرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نقدپذیر به نظر می‌رسد، زیرا اگرچه این شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی شده‌اند، هم‌چنان متکفل خدمات عمومی به‌شمار می‌روند و اعمالی را انجام می‌دهند که جزو وظایف دولت بوده است و فقط مقام انجام‌دهنده آن‌ها تغییر یافته است و به نظر نمی‌رسد که فقط به علت خصوصی شدن نظارت دادرسی اداری را از روی آن‌ها برداشت. چنان‌که در برخی کشورها، مانند فرانسه، این شرکت‌ها خصوصی شده‌اند، اما شورای دولتی بر آن‌ها نظارت دارد. علاوه بر نکته یادشده، نباید فراموش کرد که بسیاری از این شرکت‌ها در واقع خصوصی نشده‌اند و به نهادهای شبه‌دولتی یا مؤسسات عمومی غیردولتی یا نهادهای وابسته به حاکمیت و نیروهای نظامی واگذار شده‌اند. از این رو، نمی‌توان به بهانه خصوصی شدن این نهادها و شرکت‌ها آن‌ها را از شمول قوانین و مقررات خارج دانست. سوم این که بسیاری از کارکنان که به استخدام این مؤسسات درآمده‌اند و سال‌ها در آنجا خدمت کرده‌اند، به استناد یک قانون و خصوصی‌سازی یک شبه به‌طور ناگهانی بسیاری از حقوق خود را از دست داده‌اند و زندگی آن‌ها با مشکلات متعددی روبه‌رو شده است. بهتر آن بود که در قانون برای این افراد و وضعیت استخدامی و حقوق استخدامی آن‌ها سازوکاری تدبیر می‌شد. اکنون که در قانون هیچ تصمیمی گرفته نشده است، انتظار می‌رفت دیوان عدالت اداری با استناد به برخی از اصول حقوق اداری، مانند اصل انتظارات مشروع، به حقوق کارکنان این شرکت‌ها رسیدگی می‌کرد و هم‌چنین، سازوکاری در نظر گرفته می‌شد که به تصمیمات و اقدامات این واحدها و مأموران آن‌ها رسیدگی شود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز دعاوی علیه تصمیمات عام‌الشمول و ابطال آن‌ها را پس از خصوصی شدن نمی‌پذیرد و در عوض، شکایت این شرکت‌ها در مورد ابطال مصوبات مؤسسات دولتی را قابل استماع می‌داند؛ یعنی دیوان هیچ تفاوتی بین شرکت سهامی خاصی با چند نفر عضو و شرکت مخابرات ایران نمی‌داند. بهتر بود که دیوان

عدالت اداری، به‌مانند شورای دولتی، چتر صلاحیت‌های خود را شامل این شرکت‌ها نیز می‌دانست، زیرا با این رویه دیوان عدالت اداری، از این‌پس تمامی دعاوی ماده ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت درمورد این شرکت‌ها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است که هیچ‌گونه تخصصی در این دعاوی دشوار ندارند. پایان سخن این‌که از جمله چالش‌های سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مقوله کارمندان این شرکت‌هاست. گفته می‌شود که بین اهداف خصوصی‌سازی با مقوله کارمندان شرکت‌های مشمول واگذاری تناسب و هماهنگی برقرار نیست. در واقع، به‌علت قوانین حمایتی زیاد از کارمندان این بخش‌ها، سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در حوزه شرکت‌های واگذار شده تمایلی نداشته‌اند. از این‌رو، قوانین استخدامی مانعی در خصوصی‌سازی شرکت‌های پالایش و پخش بوده است.

۲.۱۱ ابهام در 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 گوناگون وضع شده است. درباره ایثارگران، مهم‌ترین سند فعلی «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲ است که امتیازاتی را برای آن‌ها در جایگاه‌های مختلف، از جمله در حوزه استخدامی، در بر دارد است. ابهامی که پیش آمده است مربوط به نسبت این‌گونه اسناد با قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

در چهارچوب 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 چهارچوب قانون تجارت و نیز باتوجه‌به ابهام و عدم اشاره به قوانین مرتبط با استخدام ایثارگران در بخش‌نامه شماره ۱۰۷۸۳۴-۲۸/۱- مورخ ۱۳۸۷/۴/۲۵ وزیر نفت و نیز ابلاغ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، به‌منظور رفع ابهام تسری یا عدم تسری قوانین و مقررات مربوط به استخدام ایثارگران به شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و بعدها ابهام در تسری یا عدم تسری قانون مزبور به ایثارگران شاغل بعد از واگذاری، به‌ترتیب طی بند (۱۲۳) جزء (۱۶)، بند (۲۴)، جزء (۱۰)، بند (۲۷) و بند (ف) تبصره (۳) قوانین بودجه‌های سالیانه ۱۳۹۰-۱۳۹۳ مقرر شد که شرکت‌های مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی که در حال واگذاری‌اند یا در فهرست واگذاری قرار دارند،

موظف‌اند که درقبال ایثارگران شاغل قبل و بعد از واگذاری، از قوانین و مقررات مربوط به استخدام ایثارگران تبعیت کنند. در پی آن، به‌منظور خودداری از تکرار بند قانونی مزبور در قوانین بودجه سالانه، بند قانونی مزبور در ماده (۶۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تصریح شد.

ابهامی که باقی است این‌که قلمرو قانون جامع خدمت‌رسانی به ایثارگران تا کجاست. آیا این قانون درمورد شرکت‌های واگذارشده نیز باید اجرا شود؟ اگر پاسخ مثبت باشد که ظاهراً باتوجه به مستندات بالا مثبت است. در چنین وضعی، آیا این قانون بر شرکت‌های خصوصی نیز قابل تسری است یا نه؟ پاسخ مثبت یا منفی درهرحال مشکل را دوچندان می‌کند. اگر پاسخ مثبت باشد، در نتیجه درعمل باعث خواهد شد که کارفرمایان 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 درعمل نابرابری در بین ایثارگران شاغل در بخش خصوصی به‌وجود خواهد آمد. دلیلی ندارد دو ایثارگر هر دو در شرکتی خصوصی شاغل باشند، اما قانون مجزایی بر هر دو حاکم باشد.

۱۲. نتیجه‌گیری

باتوجه 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)، تحقیق حاضر درمورد دیگر شرکت‌های اصلی زیرمجموعه وزارت نفت و سیاست‌های اتخاذشده و مقایسه نتایج عملکرد آن‌ها با نتایج این تحقیق می‌تواند موضوع متمرثی در امر ریشه‌یابی مشکلات اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در وزارت نفت باشد که به‌بیان ساده‌تر آورده می‌شود:

۱. نتایج این تحقیق تا حد زیادی در سایر حوزه‌های وزارت نفت نیز قابلیت کاربرد می‌تواند داشته باشد؛

۲. به‌نظر می‌رسد جنس آسیب‌های مترتب بر حوزه پالایش و پخش با دیگر حوزه‌های وزارت نفت هم‌پوشانی زیادی داشته باشد و برای رسیدن به مرحله نهایی در ارائه راه‌کار کلی برای این وزارتخانه مهم، انجام گرفتن تحقیقات در سه حوزه دیگر این وزارتخانه ضروری می‌نماید.

کتاب‌نامه

- آیین‌نامه نظام‌های اداری و استخدامی کارکنان صنعت نفت (۱/۱۳۹۳)، ابلاغی طی نامه شماره ۹۲۲۹۲، ریاست‌جمهوری.
- تصویب‌نامه شماره ۶۳/۲/۱۱۷۱۰۴، مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۴، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، *تقریرات درس حقوق اقتصاد عمومی*، پایان‌نامه دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق واحد علوم و تحقیقات، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی.
- رستمی، ولی (۱۳۹۲)، *مالیه عمومی*، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- رستمی، ولی (۱۳۹۴)، «تعدیل در قراردادهای اداری»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، ش ۲.
- رستمی، ولی و احمد رنجبر (۱۳۹۴)، «ابعاد حقوقی مالیات بر نفت و گاز»، *مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۱، ش ۱.
- رستمی، ولی و ایام کمرخانی (۱۳۹۴)، «اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت»، *مجله حقوق*، دوره ۴۵، ش ۳.
- رستمی، ولی و سمیرا اصغری (۱۳۹۴)، «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راه‌کارها)»، *مجله پژوهش حقوق عمومی*، ش ۴۸.
- رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی (۱۳۹۲)، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، *دانش حقوق عمومی*، س ۲، ش ۳.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و داوود رضایی (۱۳۹۱)، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی»، *فقه و حقوق اسلامی*، س ۳، ش ۵.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴)، *گفتارهایی در حقوق عمومی*، تهران: خرسندی.
- قانون اصلاح قانون نفت (۱۳۹۰).
- کمپجانی، اکبر (۱۳۸۲)، *ارزیابی عملکرد و سیاست خصوصی‌سازی در ایران*، معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد.
- مقام معظم رهبری، سیدعلی خامنه‌ای (۲۹ بهمن ۱۳۹۲)، ابلاغیه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
- مولایی، آیت (۱۳۹۳)، *قراردادهای اداری*، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۵)، *طرح توزیع سهام عدالت*، تهران: سازمان خصوصی‌سازی، مدیریت مطالعات، و برنامه‌ریزی.