

**بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۲):
موضوعات راهبردی بخش عمومی
(شرکت‌های دولتی)**

سیدمحمدحسین فاطمی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۹۱۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۹۰۵۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۴/۵



دفتر مطالعات بخش عمومی



مقدمه

کلیدی‌ترین مسئله شرکت‌های دولتی از زاویه برنامه هفتم توسعه، عدم رشد حقیقی هزینه‌های سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر و ناتوانی شرکت‌ها از سرمایه‌گذاری کافی است. نگاه به شرکت دولتی در کشور ما، نگاه پیشران سرمایه‌گذاری نبوده و دریافت سود سهام و مالیات هرچه بیشتر از شرکت‌های دولتی به عنوان یک رویکرد مطلوب ارزیابی می‌شود. این در حالی است که نقش شرکت‌های دولتی در سرمایه‌گذاری در بسیاری از کشورها کاملاً قابل توجه است. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری، کارکرد اساسی عمده شرکت‌های دولتی است. به عنوان یک مثال، در سال ۲۰۱۷، حدود ۸۳ درصد سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی در کشورهای توسعه‌یافته و اقتصادهای نوظهور توسط بخش عمومی انجام شده که از این میان، ۶۶ درصد مربوط به شرکت‌های دولتی (مجموعاً ۵۵ درصد) و ۳۴ درصد مربوط به دولت‌ها (مجموعاً ۲۸ درصد) بوده است. (گزارش بانک جهانی؛ ۲۰۱۷)^۱

نکته مهم عبارت است از آنکه برای تحقق رشد سرمایه‌گذاری توسط شرکت‌های دولتی و متعاقب آن دستیابی به رشد مورد انتظار، عملاً نیاز به پیش‌بینی سازوکار ویژه‌ای در برنامه هفتم وجود دارد. شایان ذکر است که طی سال‌های اخیر همواره عملکرد هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی پایین‌تر از ارقام مصوب بوده^۲ و در صورت عدم طراحی سازوکار متفاوتی برای تحقق این رقم در طول برنامه هفتم، عملاً بخشی از عدد پیش‌بینی شده تحقق نخواهد یافت.

بدیهی است که بخش مهمی از کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی متوجه ناکارایی درونی این شرکت‌ها بوده که البته سهم این بخش از عوامل، با توجه به عدم تفکیک بار مالی وظایف حاکمیتی از وظایف تجاری در صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی، قابل محاسبه نیست. اما بخش بسیار مهم دیگری از تضعیف توان سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، به عوامل بیرونی و به ویژه سیاست‌گذاری‌های مخرب انجام شده طی سال‌های اخیر مرتبط است. به‌عنوان بارزترین نمونه، می‌توان به اخذ دو درصد از هزینه شرکت‌های دولتی به موجب قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های اخیر اشاره کرد (که در بودجه سال ۱۴۰۲ نیز تکرار شده است). این مسئله تأثیر قابل توجهی بر توان مالی شرکت‌های دولتی بر جای گذاشته و با منطق کارشناسی قابل توجیه نیست. به‌علاوه به‌نظر نمی‌رسد شرکت‌ها تحت تأثیر چنین احکامی در هزینه‌های خود صرفه‌جویی کنند.

ناظر علمی (سیدعباس پرهیزکاری).

1. World Bank & Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). 2017. Sponsors Infrastructure Projects: Disentangling public and private contributions.

۲. برای مشاهده اعداد و ارقام در این زمینه رجوع کنید به گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲): بودجه شرکت‌های دولتی» شماره مسلسل ۱۸۷۸۴.

از دیگر موارد قابل ذکر در این زمینه، خروج همیشگی ۷۵ درصد از سود شرکت‌های دولتی آن هم به صورت علی‌الحساب و پیش از تحقق سود از شرکت است. گفتنی است این میزان از خروج سود (آن هم با مکانیزم غیرمنطقی پرداخت علی‌الحساب)، برای هر شرکتی سنگین بوده و توان سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی را با کاهش جدی مواجه کرده است. این در شرایطی است که سهم دولت از سود شرکت‌های دولتی، پیش از کسر مالیات محاسبه می‌شود.

از دیگر دلایل تضعیف شرکت‌های دولتی می‌توان به وجود تعرفه‌های تکلیفی برای کالاها یا خدمات برخی از شرکت‌ها و همچنین الزام به ایفای برخی وظایف حاکمیتی (در معنای گسترده آن از تحمیل نیروی انسانی مازاد تا الزام به ایفای وظایف کاملاً غیرتجاری) توسط این شرکت‌ها (برخلاف ماهیت فعالیت شرکتی) اشاره داشت.

به عنوان مورد دیگر، سازمان‌های توسعه‌ای که اساساً برای سرمایه‌گذاری ایجاد شده‌اند، در سال‌های اخیر به دلیل عدم پرداخت سهم آنها از وجوه حاصل از واگذاری‌ها از سوی دولت^۱، کاملاً تضعیف شده و عملاً وجوهی برای سرمایه‌گذاری مجدد در اختیار ندارند. این در حالی است که روند تبدیل شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای (جهت خروج از شمول واگذاری) طی سال‌های گذشته روند نامنظم و بدون ضابطه‌ای داشته است.

بر اساس آنچه عنوان شد به نظر می‌رسد تمرکز اصلی در حوزه شرکت‌های دولتی می‌بایست بر تقویت توان سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها و در عین حال، انتظام‌بخشی به فعالیت آنها باشد. در ادامه، احکام مندرج در لایحه مورد بررسی قرار گرفته و احکام پیشنهادی با تمرکز بر پرداختن به چالش‌های پیش‌گفته ارائه خواهد شد.

بررسی احکام لایحه برنامه هفتم در حوزه شرکت‌های دولتی

در لایحه برنامه هفتم، احکام حوزه شرکت‌های دولتی ذیل ماده ۲۵ تجمیع شده است. در ادامه، اظهارنظر در خصوص بندهای ماده فوق ارائه می‌شود.

در خصوص بند الف: یکی از مهمترین موارد قابل ذکر در زمینه سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، کمبود منابع داخلی است که بخشی از این چالش در نتیجه سیاست‌گذاری‌های آسیب‌زا اتفاق افتاده است. یکی از عناوین قابل ذکر در این زمینه، تصویب تکالیف بعضاً غیر قابل اجرا از محل منابع داخلی شرکت‌ها در نتیجه قوانین سنواتی بودجه به منظور ایجاد منابع برای پوشش مصارف اضافی است. مثال بارز چنین تکالیفی، اخذ دو درصد از هزینه شرکت‌های دولتی به موجب قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های اخیر اشاره کرد (که در بودجه سال ۱۴۰۲ نیز تکرار شده است). این مسئله تأثیر قابل توجهی بر توان مالی شرکت‌های دولتی بر جای گذاشته و با منطق کارشناسی قابل توجیه نیست. گفتنی است در بودجه ۱۴۰۲ الزام به صرف یک درصد اعتبارات هزینه‌ای (به استثنای برخی فصول) در امور فرهنگی^۲ نیز بر دو درصد پیشین اضافه شده که منابع داخلی شرکت‌ها را باز هم بیشتر با کاهش مواجه می‌کند. حکم پیشنهادی اول بند الف به دنبال مدیریت این موضوع بوده و کاملاً مفید است.

در خصوص بند ب: یکی از محورهای انتظام‌بخشی به فعالیت شرکت‌های دولتی و همچنین یکی از پیش‌نیازهای تحقق رشد سرمایه‌گذاری، مدیریت زیان انباشته در خصوص شرکت‌هایی است که طی سال‌های گذشته با مشکل مزمن زیاندهی روبرو بوده‌اند. یکی از راه‌های پرداختن به این موضوع، تجدید ارزیابی دارایی‌های شرکت‌ها است که حکم این بند به آن می‌پردازد. اما نکته بسیار مهم آن است که در عین مفید بودن این حکم، باید توجه داشت که تجدید ارزیابی دارایی‌ها یک مسکن موقتی برای تخفیف

۱. سهم ۷۰ درصدی که به موجب تبصره «۷» بند «الف» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌بایست به این سازمان‌ها پرداخت شود.
۲. بند «و» تبصره «۹»

مشکل انباشت زیان در شرکت‌ها است و تا زمانی که موتور تولید زیان روشن باشد (به عنوان مثال تداوم سیاست قیمتگذاری تکلیفی در برخی حوزه‌ها)، انباشت زیان ادامه خواهد داشت و درمان نخواهد شد.

در خصوص بند پ: بخش عمده هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی است. نکته مهم اینکه علی‌رغم قابل توجه بودن سهم این بخش از سرمایه‌گذاری‌ها، امکان نظارت کمتری روی آنها وجود دارد؛ به همین دلیل، ارتقای نظارت بر این بخش از سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی، مورد توجه سیاستگذاران بوده است. اولین تلاش جهت پوشش دغدغه فوق، ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱) بوده که مطابق آن، بخشی از شرکت‌های دولتی (که نصاب سرمایه‌گذاری سالانه آنها از ۵۰ میلیون ریال بالاتر باشد) مکلف شده بودند برنامه سرمایه‌گذاری‌های خود را هر ساله در زمان تنظیم بودجه به سازمان برنامه و بودجه ارسال کرده و در نهایت به تصویب شورای اقتصاد برسانند. دومین حکمی که به موضوع پیش گفته پرداخته، ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) است. ماده مذکور حد نصاب ۵۰ میلیون ریال مقرر در ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه را به ۸ میلیارد ریال افزایش داده است، همچنین در متن این ماده اشاره‌ای به لزوم اعلام برنامه سرمایه‌گذاری به سازمان برنامه و بودجه نشده و الزام به تأیید شورای اقتصاد، تنها برای یک بار برای هر طرح یا پروژه پیش‌بینی شده است.

مهم‌ترین اشکال ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه و ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، درج یک مبلغ ثابت برای حد نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری است. به این معنا که متن حکم به‌گونه‌ای نگارش نشده که مبلغ در نظر گرفته شده متناسب با شرایط تورمی به‌صورت خودکار افزایش پیدا کند. این در حالی است که اکنون رقم هشت میلیارد ریال در نظر گرفته در ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، بسیار اندک بوده و پروژه‌های عمرانی بسیار کوچک را نیز شامل می‌گردد. این امر موجب کُندی روند اجرای طرح‌های عمرانی شرکت‌های دولتی به‌دلیل نیاز به تصویب حجم زیادی از طرح‌ها در شورای اقتصاد می‌شود.

در همین راستا، لایحه‌ای در دولت به منظور اصلاح نصاب مندرج در ماده ۸۷ قانون تنظیم تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارسال شده که همچنان در دستور قرار نگرفته است. با توجه به اینکه مشخص نیست لایحه مذکور در چه زمانی در صف بررسی صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار خواهد گرفت و نیاز فوری به تسریع روند تصویب طرح‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌ها در شورای اقتصاد، پیشنهاد شده نصاب مذکور ضمن قانون برنامه هفتم توسعه اصلاح گردد. در حکم پیشنهادی، اولاً، با اتصال نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری به نصاب معاملات در قانون برگزاری مناقصات، مشکل عدم به‌روزرسانی خودکار نصاب حل شده است. ثانیاً، تصریح شده که تأیید شورای اقتصاد می‌بایست پیش از اجرای طرح اخذ شود که کارکرد هدایتگری دولت برای اینگونه طرح‌ها حفظ شود.

نکته قابل ذکر اینکه بهتر بود حد نصاب برای شرکت‌های مادر تخصصی (که به طور طبیعی طرح‌های بزرگ‌تری خواهند داشت) بالاتر از شرکت‌های فرعی در نظر گرفته شود که از این مهم در حکم پیشنهادی غفلت شده است.

در خصوص بند ت: پیش از این در ماده ۷ قانون برنامه سوم ۱ نیز به موضوع ترکیب مجامع شرکت‌های دولتی ورود وجود داشته است. به نظر می‌رسد یکی از اهداف این حکم، افزایش چابکی و قدرت اتخاذ تصمیم مجامع، با حذف برخی وزرا از مجامع برخی شرکت‌ها است، به نحوی که ترکیب سه نفر وزیر تخصصی، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه به عنوان ترکیب پیش‌فرض در نظر گرفته شده و در خصوص تداوم عضویت سایر اعضا بررسی مجدد صورت گیرد. به عنوان جمع‌بندی این

۱. ماده ۷ قانون برنامه سوم- نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی با رعایت فرد بودن مجموع تعداد اعضای مجمع به عهده وزیر مسؤؤل، وزیر امور اقتصادی و دارائی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو یا چند وزیر دیگر که با تصویب هیات وزیران تعیین می‌شوند یا نمایندگان آنان خواهد بود.

حکم مورد توصیه و مفید است.

در خصوص بند ث: حکم این بند مفید نبوده و حفظ آن توصیه نمی‌شود. توضیح آنکه فرآیند ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، فرآیندی منسجم و ساختار یافته بوده و نمی‌توان اقدامات جزیره‌ای در این زمینه را مفید ارزیابی کرد. در سال‌های اخیر سازمان ملی بهره‌وری تلاش کرده تا با سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی، نوعی ارزیابی عملکرد از این شرکت‌ها ارائه کند، لیکن نکته کلیدی قابل ذکر در خصوص این اقدام (فارغ از برخی نقدهای مثبت یا منفی دیگر) آن است که اقدام مذکور جزئی از یک نظام منسجم ارزیابی عملکرد شرکت‌ها نبوده و به همین دلیل اثربخشی آن محل تأمل جدی است.

نکته دیگر آنکه در ادبیات سنجش عملکرد شرکت‌های دولتی، بهره‌وری صرفاً یک شاخص در میان سایر شاخص‌های ارزیابی عملکرد است. اینکه تمام ارزیابی صرفاً محدود به یک شاخص شده و سایر شاخص‌ها کنار گذاشته شود به هیچ عنوان پدیده مطلوبی نیست. اتصال پاداش به چنین ارزیابی ناقصی هم به طریق اولی مفید نخواهد بود.

پیشنهادات الحاقی

همانطور که عنوان شد، برای تحقق رشد سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی الزاماً رویه متفاوتی از سال‌های گذشته موردنیاز خواهد بود. در ادامه، برخی از اقدامات قابل گنجاندن ذیل برنامه هفتم توسعه در همین راستا تشریح خواهد شد.

• کمک به افزایش منابع داخلی جهت سرمایه‌گذاری

مهمترین منبع برای سرمایه‌گذاری شرکت‌ها، منابع داخلی است؛ این در حالی است که طی سال‌های گذشته، منابع داخلی شرکت‌های دولتی با صدمات قابل توجهی رو به رو بوده است. یکی از این صدمات، خروج قابل توجه سود از شرکت‌های دولتی است. توضیح اینکه شرکت‌های دولتی با خروج همیشگی ۷۵ درصد سود از شرکت آن هم به صورت علی‌الحساب و پیش از تحقق سود مواجه هستند. گفتنی است این میزان از خروج سود (آن هم با مکانیزم غیرمنطقی پرداخت علی‌الحساب)، برای هر شرکتی سنگین بوده و توان سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی را با کاهش جدی مواجه کرده است. این در شرایطی است که سهم دولت از سود شرکت‌های دولتی، پیش از کسر مالیات محاسبه می‌شود. بر این اساس، سه مشکل در این زمینه وجود دارد: اول، بالا بودن میزان خروج سود، دوم، رویه معیوب دریافت علی‌الحساب سود و سوم، مأخذ محاسبه اشتباه جهت محاسبه سهم دولت. از سوی دیگر، بدیهی است که منابع عمومی دولت با کمبود مواجه است. از این رو، تنها اصلاح مأخذ محاسبه سود سهام دولت در حکم پیشنهادی مورد توجه قرار گرفته است. نکته دیگر در این زمینه، لزوم عدم اخذ سود از شرکت‌های دارای زیان انباشته است مادامی که زیان انباشته آنها پوشش داده نشده باشد.

پیشنهاد: از سال اول اجرای برنامه هفتم توسعه، تمامی شرکت‌های دولتی علاوه بر پرداخت مالیات علی‌الحساب، مکلفند حداقل ۵۰٪ از سود سهام سالانه خود را به‌طور علی‌الحساب ماهانه به حساب درآمد عمومی واریز نمایند. مأخذ محاسبه سود سهام، سود خالص پس از کسر مالیات خواهد بود. در شرکت‌های دولتی سودده دارای زیان انباشته، سود خالص پس از کسر مالیات باید صرف پوشش زیان انباشته شده و مادام که زیان انباشته به صفر نرسیده است، این قبیل شرکت‌ها از پرداخت سود سهام معافند. مجامع عمومی شرکت‌های دولتی پس از تصویب صورتهای مالی حسابرسی شده، با رعایت این ماده نسبت به تقسیم سود اقدام نمایند. تسویه حساب قطعی دولت بر مبنای صورتهای مالی مصوب مجمع انجام خواهد شد. این حکم جایگزین احکام مندرج در ماده ۴ و بند (ج) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) خواهد شد.

• جهت‌دهی سرمایه‌گذاری‌های نهادهای شبه دولتی

مسئله دیگر در حوزه سرمایه‌گذاری، توجه به نقش شرکت‌های شبه‌دولتی در تحقق این امر و متعاقب آن، دستیابی به رشد است. نیاز به توضیح نیست که بخش اعظمی از بزرگ‌ترین شرکت‌های تجاری کشور، شرکت‌های شبه دولتی هستند، این در حالی است که افکار عمومی، در بسیاری از موارد آنها را به عنوان شرکت دولتی می‌شناسند؛ لیکن سهامداری قابل توجه نهادهای عمومی غیردولتی در این دسته از شرکت‌ها، غیردولتی بودن آنها را غیرقابل انکار می‌نماید. در عین حال، بدیهی است که با توجه به حجم گردش مالی بالا و اهمیت شرکت‌های پیش‌گفته در اقتصاد و نیز وابسته بودن آنها به بخش عمومی، نحوه جهت‌دهی به فعالیت این دسته از شرکت‌ها برای حاکمیت حائز اهمیت خواهد بود.

در این میان، سیاست‌های سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به بیان دقیق‌تر، به دلیل وابستگی این شرکت‌ها به بخش عمومی، ریل‌گذاری سرمایه‌گذاری‌های آنها نیز می‌بایست توسط سیاستگذاران بخش عمومی تعیین گردد. از این رو، سهم این دسته از شرکت‌ها و نقش آنها در تحقق رشد می‌بایست تعیین شده و به این منظور، فعالیت‌های سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها جهت‌دهی شود. برای این منظور می‌توان ترتیبی پیش‌بینی کرد که طرح‌های سرمایه‌گذاری نهادهای فوق که فراتر از حد مشخصی بزرگ باشند، به منظور هدایت و هماهنگی با طرح‌های سرمایه‌گذاری دولت، مانند طرح‌های شرکت‌های دولتی به تصویب شورای اقتصاد برسد. البته بدیهی است که نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری این نهادها می‌بایست بزرگتر از نصاب شرکت‌های دولتی (به عنوان مثال ۴۰۰ برابر نصاب معاملات متوسط موضوع قانون برگزاری مناقصات) تعیین شود. حکم پیشنهادی به شرح ذیل است:

پیشنهاد: به منظور ارتقای کارایی و هدایت متمرکز کلیه نهادهای عمومی در فرآیند رشد و توسعه کشور و پرهیز از رقابت نهادهای عمومی با بخش خصوصی، کلیه طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات عمومی، کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری نظیر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و وابسته به دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، نهادهای نظامی و انتظامی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند، ستاد اجرائی فرمان حضرت امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی و کلیه اشخاص حقوقی تابعه و تحت کنترل آنها (اشخاص حقوقی که نهادهای فوق منفرداً یا مشترکاً در آنها دارای سهام کنترلی- موضوع بند ۷ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی- هستند) پیش از اجرا مشمول ماده ۸۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) خواهند بود. نصاب طرح‌های سرمایه‌گذاری برای اشخاص موضوع این حکم، ۴۰۰ برابر حد نصاب معاملات متوسط (موضوع قانون برگزاری مناقصات) تعیین می‌شود. عدم اجرای این حکم در خصوص طرح‌های نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری منوط به اذن ایشان در خصوص طرح‌ها خواهد بود.

• اصلاحات در حوزه سازمان‌های توسعه‌ای

یک نکته مهم در خصوص سازمان‌های توسعه‌ای، روند بی‌ضابطه اضافه شدن برخی نهادها به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای است. به بیان دقیق‌تر، تاکنون معیار مشخصی برای سازمان‌های توسعه‌ای مشخص نشده و تنها برخی مصادیق آنها در قانون بیان شده است. از این رو، یکی از مسائل مهم در این حوزه، تعیین تکلیف تصمیماتی است که طی سال‌های گذشته اتخاذ شده؛ به عبارت دیگر، باید همه تصمیمات اخذ شده جهت تبدیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای طی سال‌های گذشته، با کارکردهای بیان شده برای سازمان‌های توسعه‌ای در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تطبیق داده شود تا یک غربالگری

اصولی در میان این سازمان‌ها انجام گیرد و متعاقب آن، سازمان‌هایی که مشمول معیارهای لازم نیستند به سازمان عادی تبدیل شده و مشمول واگذاری قرار گیرند. در کنار این موضوع، برای تبدیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای پس از اصلاح قانون نیز باید ضوابط سخت‌گیرانه‌ای پیش‌بینی شود.

نکته دیگر، تقویت توان سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای (از آن جهت که هدف اصلی این دسته از شرکت‌ها سرمایه‌گذاری است) از طریق التزام به بازگشت بخشی از منابع حاصل از واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه این سازمان‌ها به خود آنها به‌منظور سرمایه‌گذاری مجدد؛ موضوعی که سال‌ها در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تکلیف بوده اما اجرایی نشده است. از سوی دیگر، خروج سود از شرکت‌هایی که اساساً به‌منظور سرمایه‌گذاری تأسیس شده‌اند در شرایطی که در طول برنامه هفتم نیاز شدید به سرمایه‌گذاری وجود دارد منطقی نیست. با پیوند این دو موضوع می‌توان ضمانت اجرایی لازم جهت بازگشت وجوه حاصل از واگذاری‌ها به سازمان‌های توسعه‌ای را طراحی کرد. برای پوشش دو دغدغه فوق، حکم ذیل پیشنهاد می‌شود:

پیشنهاد: از تاریخ ابلاغ این قانون، تأسیس سازمان توسعه‌ای یا تبدیل شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای صرفاً با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر خواهد بود. هیئت وزیران مکلف است ظرف مدت یک سال، کلیه سازمان‌هایی که تا پیش از ابلاغ این قانون، به موجب قانون و یا مصوبات هیات وزیران به عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین شده‌اند را از جهت انطباق با فعالیت‌های توسعه‌ای موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تعیین تکلیف نموده و فهرست اصلاحی سازمان‌های توسعه‌ای را با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی، به تصویب رسانند. سازمان‌هایی که در فهرست مذکور قرار نداشته باشند مشمول احکام سازمان‌های توسعه‌ای در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سایر قوانین مربوط نخواهند بود و هیئت وزیران مکلف است اصلاحات لازم در اساسنامه سازمان‌های مذکور به‌منظور تبدیل به سازمان عادی را انجام دهد.

تبصره - سهم دولت از سود سهام سازمان‌های توسعه‌ای مذکور در فهرست موضوع این ماده برای سال‌های مالی طول برنامه هفتم توسعه (موضوع بند «ج» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)) ۵ درصد، خواهد بود. دولت مکلف است سود سهام و مالیات سازمان‌های مزبور را با مطالبات آنها از محل واگذاری بنگاه‌های دولتی (موضوع تبصره ۷ بند الف ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) به صورت جمعی خرجی با گردش خزانه تسویه نماید.

• تفکیک و افشای بار مالی وظایف حاکمیتی

شرکت‌های دولتی به دلیل انتساب آنها به دولت، بعضاً مجبور به انجام اموری می‌شوند که با ماهیت فعالیت تجاری شرکت سازگاری نداشته و لزوماً با معیارهای سودآوری قابل توجیه نیست. این مسئله مختص به ایران نبوده و شرکت‌های دولتی در تمام نقاط دنیا در معرض چنین موضوعاتی هستند اما دو مورد باعث ایجاد تفاوت میان کشورها در این زمینه می‌شود، اول افشای بار مالی چنین وظایفی و دوم، جبران بار مالی آن توسط مقام درخواست‌کننده (دولت). به عبارت دیگر، انجام وظایف غیرتجاری توسط شرکت‌های دولتی به خودی خود پدیده‌ی مذمومی نبوده و در بسیار از کشورها نیز دیده می‌شود؛ آنچه مذموم است، عدم افشا و تفکیک بار مالی این وظایف و عدم اختصاص مبالغی برای انجام وظایف مذکور توسط شرکت‌ها از سوی دولت است. چنین وضعیتی، موجب مخدوش و مختل شدن نظام سنجش عملکرد شرکت‌ها و مدیران آنها می‌شود زیرا در غیاب تفکیک بار مالی وظایف تجاری از

۱. به موجب تبصره ۷ بند «الف» ماده ۳ قانون مذکور

غیرتجاری، عملاً مشخص نیست چه سهمی از عملکرد شرکت مربوط به عملکرد مدیران و چه سهمی مربوط به وظایف غیرتجاری است. تحت چنین شرایطی، مدیران نیز به راحتی می‌توانند عملکرد خود را پشت این مسائل پنهان کرده و نتایج ضعیف شرکت را به وظایف غیرتجاری نسبت دهند.

بر مبنای آنچه عنوان شد، تفکیک بار مالی وظایف تجاری از غیرتجاری گام اول در سنجش عملکرد شرکت‌ها است. این مسئله برای نخستین بار در جزء «۸» بند «ی» تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰ درج و در جزء «۵» بند «ل» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۴۰۱ تکرار شد اما به دلیل اینکه مرجع محاسبه مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی دارای ابهام بود، در اجرا با چالش مواجه گردید. در متن پیشنهادی ابهام مذکور مرتفع شده است. البته شایان ذکر است که وظایف غیرتجاری منحصر در قیمت‌های تکلیفی نیست اما به دلیل اینکه محاسبه بار مالی این موارد ساده و ملموس‌تر از سایر موارد بوده، برای شروع این نقطه انتخاب شده است. موضوع مهم دیگری که ذیل همین سرفصل قابل تبیین است، تحمیل نیروی انسانی به شرکت‌ها است که تبعات آن همانند وظایف غیرتجاری است که به آن اشاره شد و از تکرار آن صرف‌نظر می‌کنیم. بر این اساس، یک گام رو به جلو در برنامه هفتم توسعه نسبت به قوانین گذشته، می‌تواند شفاف‌سازی بار مالی ناشی از تحمیل نیروی انسانی به شرکت‌های دولتی در نتیجه قوانین موقت یا دائمی (طبیعتاً فقط مواردی که از سال ۱۴۰۳ لازم‌الاجرا می‌شوند نه تمام قوانین قبلی) است. شایان ذکر است که محاسبه بار مالی این موارد با استفاده از بررسی وضعیت استخدام و تبدیل وضعیت نیروی انسانی شرکت‌ها در یک سال مالی قابل انجام خواهد بود و حتی در صورت وجود پیچیدگی در برخی موارد، پیشنهاد می‌شود حداقل مواردی که کاملاً شفاف و مسجل است (به عنوان مثال تعداد و بار مالی تبدیل وضعیت یا استخدام نیروی انسانی مستند به یک بند خاص از قانون بودجه)، ذیل یادداشت‌های توضیحی صورت‌های مالی افشا شود. چنین امری هم به عموم مردم و هم به سیاستگذاران کمک خواهد نمود تصویر دقیق‌تری از عملکرد شرکت و مدیران آنها در اختیار داشته باشند.

پیشنهاد: شرکت‌های دولتی مکلف‌اند در طول سال‌های برنامه، بار مالی ناشی از ارائه کالاها و خدمات به قیمت تکلیفی (مابه‌التفاوت با قیمت تمام شده) را مطابق استانداردهای ابلاغی سازمان حسابرسی محاسبه و جزییات آن را ذیل یادداشت‌های توضیحی صورت‌های مالی، افشاء نمایند. حسابرس شرکت مکلف است در خصوص این بند جداگانه اظهار نظر نماید.

شرکت‌های مذکور همچنین مکلف‌اند بار مالی ناشی از الزام به تبدیل وضعیت یا بکارگیری نیروی انسانی به شرکت‌های مذکور در نتیجه قوانین دائمی یا موقت را مطابق استانداردهای ابلاغی سازمان حسابرسی محاسبه و جزییات آن را در یادداشت‌های توضیحی صورت‌های مالی، افشاء نمایند. حسابرس شرکت مکلف است در خصوص این بند جداگانه اظهار نظر نماید. در صورت تصویب صورت‌های مالی توسط مجمع عمومی، بار مالی موارد مذکور به عنوان مطالبات قطعی شرکت‌های مربوط از دولت تلقی شده و قابل تهاتر با مالیات و سود سهام سهم دولت خواهد بود.

• برقراری ارتباط میان عملکرد مدیران شرکت‌ها و پاداش (نظام انگیزشی)

یکی از موارد مهم شایسته توجه در خصوص شرکت‌های دولتی، لزوم برقراری ارتباط میان عملکرد مدیران و پاداش آنهاست. البته تلاش شده این مسئله در برخی از احکام قوانین بودجه دیده شود و مواردی نظیر پرداخت پاداش بر اساس بهره‌وری پیش‌بینی شده است لیکن مفاهیمی مانند بهره‌وری تا حدی قابل انعطاف بوده و سنجش آن نیز در حال حاضر با مشکلات بسیار جدی روبرو است از جمله اینکه تفکیک سهم عوامل مدیریتی (یا به طور کلی درونی) و عوامل بیرونی (مواردی که به سیاستگذاری بیرونی برای شرکت‌های دولتی مربوط است) در نتیجه عملکرد شرکت بسیار دشوار است و حتی تلاش برای ثابت نگه داشتن عوامل

خارجی در بررسی روندها نیز خالی از اشتباه نخواهد بود.

برخی از ویژگی‌های شاخص مناسب جهت اتصال به پاداش به این شرح قابل ذکر است: اولاً، کاملاً ملموس و به سادگی قابل سنجش باشد؛ ثانیاً نمایانگر نتیجه عملیات اصلی شرکت باشد، به عبارت دیگر، اگر شرکت از مواردی مانند خرید و فروش ارز (که به فعالیت اصلی مربوط نیست) کسب سود کند تأثیری در شاخص موردنظر نداشته باشد و ثالثاً شرکت‌های زیانده را نیز در بر گیرد (اینطور تلقی نشود که بحث پاداش در خصوص شرکت‌های زیانده اساساً موضوعیت ندارد زیرا چه بسا کاهش زیان عملیاتی یک شرکت زیانده بعضاً بسیار مشکل‌تر از ارتقای سودآوری در یک شرکت سودده بوده و این کار مستلزم افرادی توانمند با تخصص بسیار بالا باشد) زیرا هدف نهایی، خروج شرکت‌های مذکور از زیاندهی است و نه تعمیق زیان انباشته.

به نظر می‌رسد استفاده از سنج «افزایش سود عملیاتی» یا «کاهش زیان عملیاتی» در برگیرنده ویژگی‌های فوق خواهد بود و می‌توان آن را به پاداش به سادگی متصل کرد. البته ادعا نمی‌شود چنین شاخصی کامل است اما در غیاب نظام منسجم سنجش عملکرد و عدم تفکیک کامل بار مالی وظایف تجاری و غیرتجاری شرکت‌ها، استفاده از چنین شاخصی به طور موقت می‌تواند مفید باشد. شایان ذکر است که در حال حاضر، محدوده تعیین پاداش مطابق ماده ۸۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مشخص می‌شود.

یک ملاحظه نیز در این خصوص وجود دارد و آن اینکه ممکن است به دلایلی استفاده از این شاخص امکان‌پذیر نباشد، به عنوان مثال اگر فاصله سود عملیاتی دو سال پیاپی بسیار کوچک باشد امکان استفاده از این شاخص وجود ندارد؛ دلایل دیگری نیز قابل تصور خواهد بود. بر این اساس، باید امکان استفاده از چهارچوب فعلی برای تعیین پاداش (یعنی ماده ۸۴ الحاق ۲) کماکان وجود داشته باشد. در این شرایط وجود یک مکانیزم انگیزشی برای استفاده از چهارچوب جدید تعیین پاداش ضروری است و آن، افزایش اندک سقف تعیین شده برای پاداش در ماده ۸۴ قانون الحاق ۲ در صورت استفاده از چهارچوب جدید است. لذا سقف ۱۵ برابری در متن پیشنهادی از این جهت ارائه شده است.

متن پیشنهادی: مجامع عمومی شرکت‌های دولتی می‌توانند پاداش عملکرد اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های مذکور را به صورت درصدی از افزایش سود عملیاتی یا کاهش زیان عملیاتی (نسبت به سال قبل و تعدیل شده با تورم) به نحوی که از ۱۵ برابر حداقل حقوق مصوب شورای عالی کار تجاوز نکند، با رعایت سایر قوانین و مقررات مرتبط، بر مبنای ارزیابی مجمع عمومی از عملکرد سالانه تعیین کنند. در صورت تعیین پاداش از سایر روش‌ها، ماده ۸۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ملاک عمل خواهد بود.

تبصره - سقف مقرر در این ماده برای شرکت‌هایی که طی سه سال متوالی سود عملیاتی آنها به صورت حقیقی (تعدیل شده با تورم) صعودی باشند، تا ۲۵ برابر قابل افزایش خواهد بود.

• طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی بر حسب اهداف

یکی از مهمترین و کاربردی‌ترین انواع طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی، طبقه‌بندی شرکت‌ها بر حسب اهداف است. در این نوع از طبقه‌بندی، شرکت‌های دولتی بر حسب هدفی که دولت به عنوان مالک برای آنها تعیین می‌کند دسته‌بندی می‌شوند. این هدف‌ها عبارتند از کسب حداکثر درآمد یا سود، دنبال نمودن یک هدف سیاستی خاص مانند تنظیم بازار، ارائه خدمات عمومی با کیفیت مورد انتظار (حتی به قیمت زیاندهی) و سایر اهدافی که برای یک شرکت قابل تصور خواهد بود. شفاف نبودن این اهداف، اختلال عمده‌ای را هم برای سنجش عملکرد شرکت از سوی عموم مردم و هم برای خود دولت به عنوان مالک و هم برای پاسخگویی مدیران

شرکت‌ها ایجاد می‌کند. به عنوان مثال، تا وقتی که مشخص نباشد دولت از یک شرکت انتظار کسب حداکثر سود دارد یا هدف دیگری را دنبال می‌کند، سنجش عملکرد شرکت با هر معیاری بی‌معنی خواهد بود.

شفاف نمودن اهداف دولت در خصوص هر یک از شرکت‌ها، به نوعی پیش‌نیاز تحقق اهداف موردنظر است. به عنوان مثال، هنگامی که دولت از یک شرکت، انتظار سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به‌منظور تأمین خدمات عمومی را داشته باشد، باید شرایطی را فراهم کند که توان مالی سرمایه‌گذاری شرکت مذکور برای سرمایه‌گذاری در سطح مطلوب حفظ شود؛ یکی از راه‌های پیاده‌سازی چنین راهبردی، احتمالاً حفظ سود سهام در داخل شرکت به‌منظور سرمایه‌گذاری است. طبیعتاً این اقدام از رهگذر تمایز قائل شدن میان ضوابط پرداخت سود این شرکت از سایر شرکت‌هایی است که با هدف کسب درآمد برای دولت ایجاد شده‌اند. این در حالی است که دریافت درصد یکسانی از سود سهام از هر دو گروه شرکت‌ها عملاً در مسیر تحقق سرمایه‌گذاری شرکت اول اختلال ایجاد می‌کند. پیشنهاد: دولت مکلف است نظام طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی بر حسب اهداف را در طول دوره برنامه تهیه نموده و اهداف تعیین شده خاص هر شرکت را به‌منظور استقرار نظام سنجش عملکرد به شرکت‌های مذکور ابلاغ نماید.