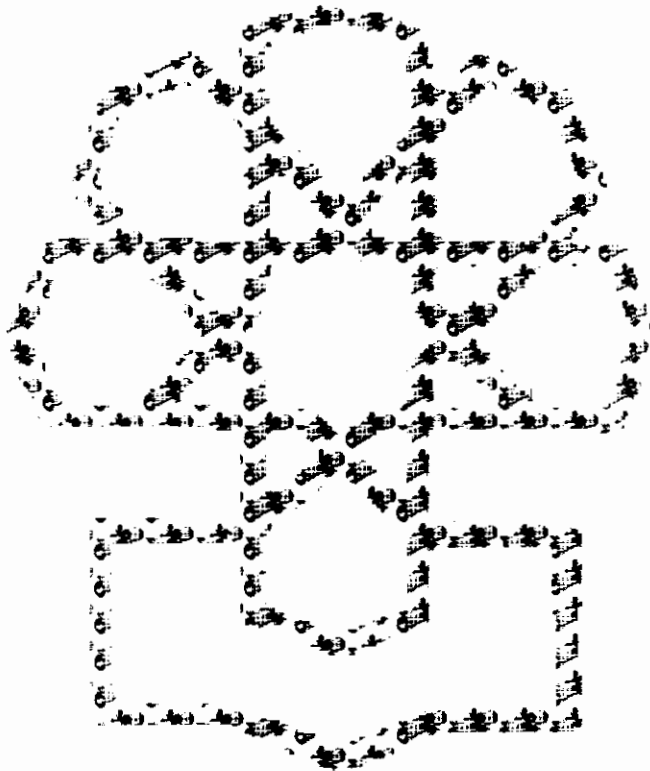


۳۰
۴
۴

شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کشور

درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۲)



معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۷

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
تهران
شماره: ۱۳۷۷
تاریخ: ۱۳۷۷

کد گزارش: ۱۶۰۴۰۶۰

بسمه تعالی

شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کشور
درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۲)

کد گزارش: ۱۶۰۴۰۶۰

فهرست مطالب

- نکات برجسته ۲
- ۱- بررسی تطبیقی صورت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از قانون سال ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸ ۴
- ۱-۱- قسمت دریافت‌های بودجه شرکت‌های دولتی (منابع) ۴
- ۲-۱- قسمت پرداخت‌های بودجه شرکت‌های دولتی (مصارف) ۶
- ۲- تغییرات برخی شاخص‌های اصلی بودجه شرکت‌های دولتی از قانون ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸ ۷
- ۳- بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور ۸
- ۴- تبصره‌های مرتبط با شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور ۱۲
- ۵- خصوصی‌سازی و لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور ۱۴
- ۶- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی ۱۵
- پیوست - پیش‌نویس قانون تشکیل شورای مدیریت و نظارت بر امر واگذاری ۱۶

* موضوع مورد بررسی در این گزارش بحث شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه ۱۳۷۸ کل کشور است. در این ارتباط ابتدا به بررسی مقایسه‌ای صورت بودجه شرکت‌های دولتی از قانون بودجه ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸ پرداخته شده و ضمن آن سرفصل‌های مربوط به منابع و مصارف شرکت‌های دولتی مورد تحلیل مقایسه‌ای قرار گرفته است.

* می‌توان ملاحظه نمود که حجم کل منابع و دریافت‌های شرکت‌های دولتی طبق پیش‌بینی لایحه ۱۳۷۸ دولت نسبت به سال قبل حدوداً ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت که بیش از ۵۰ درصد آن مربوط به افزایش درآمدهای عملیاتی شرکت‌های دولتی می‌باشد. در قسمت مصارف اکثر اقلام پرداخت‌های شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۸ افزایش خواهد یافت به گونه‌ای که به عنوان مثال سرفصل‌های بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی به ترتیب ۲/۷ درصد و ۸۶ درصد نسبت به سال ۱۳۷۷ افزایش و هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی حدوداً ۱۳ درصد افزایش نشان می‌دهد (جدول شماره ۱ و ۲).

* در گزارش حاضر برخی شاخص‌های مهم شرکت‌های دولتی نظیر شاخص درآمد و هزینه، شاخص نسبت هزینه‌های جاری عملیاتی، خالص وام از تسهیلات بانکی و سهم استفاده از دارایی‌های جاری مورد ارزیابی قرار گرفته است؛ به عنوان مثال شاخص خالص وام شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه ۱۳۷۸ نسبت به قانون ۱۳۷۷ افزایش قابل توجهی به میزان بیش از ۱۹۶ درصد خواهد یافت به گونه‌ای که از رقم ۳۷۷۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷ به رقم ۱۱۲۰۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ خواهد رسید. تغییرات شاخص مزبور بیانگر افزایش چشمگیر میزان بدهی شرکت‌های دولتی بابت وام است (جدول شماره ۳).

* در اینجا ما به وضعیت بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه ۱۳۷۸ با ذکر جزئیات اشاره کرده و ضمن آن تصویری از وضعیت سرمایه‌گذاری (جدول شماره ۶)، صورت تفصیلی هزینه‌های جاری (جدول شماره ۷) و جوه پرداختی دولت بابت کمک زیان و ردیف‌های یارانه‌ای (جدول شماره ۸) و بالاخره صورت دریافت و پرداخت جوه عمومی توسط شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ارائه گردیده است. همچنین تبصره (۲) لایحه ۱۳۷۸ مرتبط با شرکت‌های دولتی مورد ارزیابی قرار گرفته و ضمن مقایسه تطبیقی آن با قانون ۱۳۷۷ هر یک از بندهای ذیل این تبصره بررسی و در هر مورد به نکاتی اشاره شده

است.

* به بحث خصوصی سازی و واگذاری شرکت های دولتی در لایحه ۱۳۷۸ نیز پرداخته ایم و در این ارتباط تبصره ۳۵ مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. از این تبصره استنباط می گردد که هیچ گونه تغییری در این تبصره نسبت به قانون ۱۳۷۷ به عمل نیامده است. در واقع غیر قابل اجرا بودن این تبصره آن هم در مدت یک سال هم چنانکه در سال ۱۳۷۷ نیز ملاحظه گردید، امری بدیهی است. به بیانی دیگر اجرای سیاست واگذاری مستلزم وجود چارچوب قانونمند و نظارتی بر روند اجرای سیاست است که در قالب یک مأموریت یک ساله که بر دولت تکلیف گردیده نمی گنجد و عملاً میسر نیست. از این رو پیشنهاد می گردد تبصره ۳۵ به طور کامل تغییر داده شود و در آن اقدامات و تکالیف ذیل درج گردد:^۱

- ۱- تکلیف دولت در خصوص تقدیم لایحه مناسب برای اصلاح قوانین و مقررات مانع خصوصی سازی طی ۶ ماه پس از تصویب قانون.
- ۲- تدوین قانون مناسب برای خصوصی سازی و سرمایه گذاری بخش های غیردولتی قابل واگذاری (به صورتی که بستر مناسب و دائمی برای انجام خصوصی سازی فراهم شود).

۱. در این ارتباط متن پیشنهادی «پیش نویس قانون تشکیل شورای نظارت بر امر واگذاری» به منظور قانونمند نمودن اجرای سیاست خصوصی سازی به پیوست تقدیم گردیده است.

۱- بررسی تطبیقی صورت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از قانون سال ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸

بر اساس مندرجات قسمت ششم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ و قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی طی دو سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ به شرح جداول شماره ۱ و ۲ می‌باشد.

۱-۱- قسمت دریافت‌های بودجه شرکت‌های دولتی (منابع)

جدول ۱- مقایسه اقلام منابع بودجه شرکت‌های دولتی

از قانون ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸

(ارقام: میلیارد ریال)

تغییرات		بودجه سال ۱۳۷۷		لیست منابع
درصد	مقدار	لایحه سال ۱۳۷۸	بودجه سال ۱۳۷۷	
۱۸	۱۷,۴۲۵	۱۱۵,۵۸۵	۹۸,۱۶۰	۱- درآمدهای عملیاتی
-۱۵	-۴۱۵	۲,۳۳۷	۲,۷۵۲	۲- از محل اعتبارات جاری
۱۱	۱,۲۱۵	۱۲,۳۶۶	۱۱,۱۵۱	۳- از محل اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت
۳۷	۷,۹۱۴	۲۹,۴۸۱	۲۱,۵۶۷	۴- تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۱۸۳	۳,۹۵۸	۶,۱۱۹	۲,۱۶۱	۵- وام‌های خارجی
۱۳۵	۱,۹۰۱	۳,۳۱۰	۱,۴۰۹	۶- استفاده از دارایی‌های جاری
-۱۰	-۱,۶۱۱	۱۵,۱۷۶	۱۶,۷۸۷	۷- سایر دریافتی‌ها
۲۰	۳۰,۳۸۷	۱۸۴,۳۷۳	۱۵۳,۹۸۶	جمع کل منابع

درآمدهای عملیاتی شرکت‌های دولتی به وجوهی که از محل فروش و عرضه کالاها و خدمات تولیدی شرکت کسب می‌شود، اطلاق می‌گردد. درآمدهای عملیاتی شرکت‌های دولتی متأثر از مقدار تولید کالا (خدمت) و بهای آن است که هر یک می‌توانند مؤثر بر یا متأثر از دیگر متغیرهای اقتصادی کشور باشند. پرداخت‌های دولت از محل اعتبارات جاری یکی دیگر از اقلام منابع شرکت‌های دولتی است. هر ساله در اجرای وظایف دولت و تحقق اهداف آن و با توجه به میزان درآمدهای کشور، وجوهی در قالب بودجه عمومی دولت و برای انجام هزینه‌های جاری به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌شود که تحت این سرفصل در بودجه شرکت‌های دولتی طبقه‌بندی می‌شود. به بیانی دیگر، چون بر اثر اجرای برخی سیاست‌های دولت تعدادی از شرکت‌ها با زیاندهی در عملکرد مواجه می‌شوند و به منظور حفظ و تثبیت عمومی قیمت کالاها و خدمات تولیدی شرکت، دولت زیان شرکت‌ها را جبران می‌نماید یا برای پرداخت کمک هزینه (یارانه) برای موارد و کالاهایی خاص، دولت اعتباراتی را در نظر گرفته و تخصیص می‌دهد که این‌گونه ارقام در سرفصل از «محل اعتبارات جاری» در قسمت منابع (دریافت‌های) بودجه شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد. همچنین دولت در قالب برنامه‌های میان‌مدت اقتصادی، اجتماعی و وجوهی را از محل درآمدهای عمومی تحت عنوان پرداخت‌های دولت از محل اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت، جهت انجام سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی به شرکت‌های دولتی اختصاص می‌دهد. دریافت وام از سیستم بانکی شامل

وجوهی است که شرکت از سیستم بانکی (تسهیلات بانکی) به صورت وام دریافت می‌کند و در صورت دریافت وجه از منابع غیر از تسهیلات بانکی، رقم مربوط در سرفصل سایر وام‌های داخلی قرار می‌گیرد. علاوه بر استفاده از منابع داخلی وام، شرکت به روش‌های مختلف امکان کسب وام خارجی را نیز دارد که در صورت دریافت وجوه مزبور رقم آن ذیل سرفصل وام‌های خارجی قرار می‌گیرد.

نقدینگی، موجودی انبار و... حساب‌های دارایی جاری شرکت‌های دولتی هستند که در صورت استفاده از منابع آنها یا تغییر در آنها، رقم مربوط ذیل سرفصل استفاده از دارایی‌های جاری قرار می‌گیرد. علاوه بر سرفصل‌های فوق‌الذکر، طبق مفاد قانون یا ملاحظات و استراتژی‌های داخلی مدیریت، شرکت امکان کسب وجوه از منابع خارج شرکت را نیز خواهد داشت. پیش دریافت از مشتریان، دریافت بابت حق اشتراک و انشعاب ذیل این سرفصل قرار می‌گیرد.

طبق ارقام جدول شماره (۱)، اکثر اقلام تشکیل دهنده منابع بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (دریافت‌های شرکت‌های دولتی) طبق پیش‌بینی‌های سال ۱۳۷۸ نسبت به سال گذشته از افزایش برخوردار گردیده است. به گونه‌ای که حجم درآمدهای عملیاتی ۱۸ درصد، اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت ۱۱ درصد، میزان وام‌های خارجی و رقم مربوط به استفاده از دارایی‌های جاری شرکت‌های دولتی در حدود ۳ برابر سال قبل افزایش یافته است و تسهیلات سیستم بانکی و سایر وام‌های داخلی دریافتی توسط شرکت‌های دولتی براساس پیش‌بینی لایحه ۱۳۷۸ به میزان ۳۷ درصد نسبت به سال ۱۳۷۷ افزایش نشان می‌دهد. البته در این میان میزان دریافتی‌های شرکت‌های دولتی از محل اعتبارات جاری به میزان ۱۵ درصد و رقم مربوط به سایر دریافتی‌های شرکت‌های دولتی منعکس شده در لایحه ۱۳۷۸ نسبت به سال قبل ۱۰ درصد کاهش نشان می‌دهد. در مجموع حجم کل منابع و دریافتی‌های شرکت‌های دولتی طبق پیش‌بینی‌های به عمل آمده در لایحه سال ۱۳۷۸ نسبت به قانون سال ۱۳۷۷ حدوداً ۲۰ درصد افزایش را نشان می‌دهد. در واقع رقم دریافت‌ها در بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور، نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۷۷، بیش از ۳۰ هزار میلیارد ریال افزایش می‌یابد که بیش از ۵۰ درصد آن مربوط به افزایش درآمدهای عملیاتی شرکت‌های دولتی بوده و رقم مربوط به استفاده از تسهیلات بانکی، سایر وام‌ها و وام‌های خارجی به ترتیب در این افزایش در مراتب بعدی اهمیت قرار دارند.

۲-۱- قسمت پرداخت‌های بودجه شرکت‌های دولتی (مصارف)

جدول ۲- مقایسه میان اقلام مصارف بودجه شرکت‌های دولتی از قانون ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸

تغییرات		بودجه سال ۱۳۷۷		لیست مصارف
درصد	مقدار	لایحه سال ۱۳۷۸		
۱۷/۸	۱۶,۸۷۲	۱۱۱,۶۷۶	۹۴,۸۰۴	۱- هزینه‌های جاری
(-)	(-)	-	۱۰۰	۲- سهم دولت از سود مؤسسات انتفاعی (انتقال به درآمدهای عمومی)
-۴/۱	-۱۱۸	۲,۷۷۹	۲,۸۹۷	۳- مالیات شرکت‌های دولتی
۲۰/۷	۱۸۳	۱,۰۶۵	۸۸۲	۴- سود سهام شرکت‌های دولتی
۲/۷	۴۸۵	۱۸,۲۷۸	۱۷,۷۹۳	۵- بازپرداخت وام‌های داخلی
۸۶/۴	۹۶۲	۲,۰۷۵	۱,۱۱۳	۶- بازپرداخت وام‌های خارجی
(+)	(+)	۵,۸۲۷	-	۷- بازپرداخت ودیعه دیون و سایر پرداخت‌ها
-۵۱/۴	-۳۶	۳۴	۷۰	۸- سایر حساب‌های تقسیم‌سود به استثنای اندوخته‌ها
۱۲/۸	۵,۱۸۴	۴۵,۷۵۹	۴۰,۵۷۵	۹- هزینه‌های سرمایه‌ای
۱۳۴/۵	۲,۴۷۹	۴,۳۲۲	۱,۸۴۳	۱۰- افزایش دارایی‌های جاری
		۱۹۱,۸۱۶	۱۶۰,۰۷۸	جمع کل
		(۷۴۴۳)	(۶۰۹۲)	استهلاک
۱۹/۷	۳۰,۳۸۷	۱۸۴,۳۷۳	۱۵۳,۹۸۶	جمع کل مصارف

شرکت‌های دولتی از محل درآمدهای ایجاد شده، هزینه‌های جاری خود را تأمین نموده و مازاد درآمدهای حاصله را پس از پرداخت مالیات و سود سهام از طریق حساب‌های اندوخته به سرمایه‌گذاری‌ها یا افزایش دارایی‌های جاری اختصاص می‌دهند. به این ترتیب پرداخت‌های بودجه شرکت‌های دولتی متأثر است از سرفصل‌های مربوط به اقلام دریافت‌های بودجه که هر یک از آنها نیز به نحوی با دیگر متغیرهای اقتصادی در ارتباط می‌باشند. در قسمت پرداخت‌های بودجه شرکت‌های دولتی اولین سرفصل هزینه عملیات جاری است، هزینه‌های جاری عبارت از مجموع هزینه‌های تولید کالا و خدمت، هزینه‌های توزیع و فروش و هزینه‌های اداری است. هزینه‌های سرمایه‌ای از دیگر اقلام مصارف بودجه شرکت‌های دولتی است که از محل درآمد عمومی و منابع داخلی شرکت‌های دولتی تأمین مالی می‌شود. بر این اساس مجموع سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی یا از محل بودجه عمومی دولت و به سفارش دولت یا از محل منابع داخلی شرکت جهت تقویت و گسترش امکانات تولیدی شرکت صورت می‌پذیرد که از نظر ماهوی و مالی میان این دو نوع سرمایه‌گذاری تفاوت‌هایی وجود دارد.

طبق ارقام جدول شماره ۲، در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور در میان اقلام پرداخت‌های شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت عنوان بازپرداخت ودیعه و دیون و سایر پرداخت‌ها به میزان ۵۸۲۷ میلیارد ریال منظور شده است که در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ این رقم در سرفصل هزینه‌های سرمایه‌ای منظور شده است. در ارتباط با سایر اقلام مصارف، هزینه‌های جاری در لایحه ۱۳۷۸ بیش از ۱۷ درصد افزایش نسبت به سال ۱۳۷۷ داشته است، مالیات شرکت‌های دولتی ۴ درصد کاهش یافته، در حالی که پیش‌بینی سود سهام پرداختی توسط شرکت‌های دولتی نسبت به سال قبل حدود ۲۱ درصد افزایش یافته

است. همچنین در لایحه ۱۳۷۸ سرفصل‌های بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی به ترتیب ۲/۷ درصد و ۸۶/۴ درصد افزایش نسبت به سال قبل داشته است. در عین حال هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۸ حدوداً ۱۳ درصد نسبت به سال قبل افزایش خواهد داشت.

۲- تغییرات برخی شاخص‌های اصلی بودجه شرکت‌های دولتی از قانون ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸

- به وسیله چند شاخص می‌توان مقایسه تحلیلی بین بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون سال ۱۳۷۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به عمل آورد، این شاخص‌ها عبارتند از:
- ۱- خالص درآمد هزینه: این شاخص مابه‌التفاوت درآمدهای عملیاتی و هزینه‌های عملیات جاری مندرج در قسمت منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی می‌باشد.
 - ۲- نسبت هزینه جاری عملیاتی به هزینه سرمایه‌ای: این شاخص حاصل تقسیم ارقام مربوط به هزینه جاری عملیاتی و سرمایه‌ای مربوط به شرکت‌های دولتی می‌باشد.
 - ۳- خالص وام از تسهیلات بانکی: از مابه‌التفاوت دو سرفصل تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی و بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی که به ترتیب در قسمت دریافت‌های بودجه شرکت‌های دولتی مندرج است، شاخص خالص وام از تسهیلات بانکی حاصل می‌گردد.
 - ۴- سهم استفاده از دارایی‌های جاری: از حاصل تقسیم رقم مربوط به استفاده از دارایی‌های جاری شرکت‌های دولتی (مندرج در لیست منابع) بر کل منابع و دریافت‌های شرکت‌های دولتی این شاخص محاسبه می‌گردد.

جدول ۳- تغییرات برخی شاخص‌های اصلی بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (از قانون ۱۳۷۷ تا لایحه ۱۳۷۸) (ارقام: میلیارد ریال)

شاخص	قانون ۱۳۷۷	لایحه ۱۳۷۸
۱- خالص درآمد هزینه	۳۳۵۷	۳۹۰۸
۲- نسبت هزینه‌های جاری به سرمایه‌ای	۲/۳۴	۲/۴۴
۳- خالص وام از تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۳۷۷۳	۱۱۲۰۲
۴- سهم استفاده از دارایی‌های جاری (درصد)	۰/۹۲	۱/۸

طبق ارقام جدول شماره ۳، خالص وام، هزینه بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از رقم ۳۳۵۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷ به رقم ۳،۹۰۸ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ افزایش خواهد یافت (رقم هزینه‌ها ارقام مربوط به ردیف‌های هزینه‌ای را نیز شامل می‌شود). به عبارت دیگر بیش از ۱۶ درصد تفاوت درآمد، هزینه شرکت‌های دولتی طی دو سال مزبور افزایش می‌یابد. از سوی دیگر نسبت هزینه‌های جاری به هزینه‌های سرمایه‌گذاری (به عبارتی هزینه نگاه‌داشت سطح موجود به هزینه توسعه، در حالی که در سال ۱۳۷۷، معادل ۲/۳۴ بوده است در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به رقم ۲/۴۴ خواهد رسید. در حقیقت گرایش به سرمایه‌گذاری در بودجه سال ۱۳۷۸ نسبت به لایحه ۱۳۷۷ به

میزان اندکی بیشتر شده است.

خالص وام شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به میزان قابل توجهی نسبت به سال ۱۳۷۷ افزایش یافته است (بیش از ۱۹۶ درصد) و از رقم ۳۷۷۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷ به رقم ۱۱۲۰۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ خواهد رسید. تغییرات شاخص مزبور بیانگر افزایش چشمگیر میزان بدهی شرکت‌های دولتی بابت وام است. (در بودجه بانک‌ها دریافت و بازپرداخت وام فاقد رقم است و در بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت فقط بازپرداخت وام درج گردیده است). استفاده از نقدینگی و دارایی جاری در صورت بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها در سال ۱۳۷۷ به میزان ۰/۹۲ درصد بوده است که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ این سهم برابر با ۱/۸ درصد خواهد شد. (در بخشنامه بودجه سال ۱۳۷۷ استفاده از دارایی جاری در منابع سرمایه‌ای ممنوع اعلام شده بود که این محدودیت در بخشنامه بودجه سال ۱۳۷۸ حذف شده است).

۳- بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور

بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت با رقم ۱۸۴,۳۷۳ میلیارد ریال بیش از ۶۷ درصد بودجه کل کشور را در لایحه سال ۱۳۷۸ به خود اختصاص داده است. مقدار سهم بودجه شرکت‌های دولتی بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به شرح جدول شماره (۴) می‌باشد.

جدول ۴- مقدار و سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی

وابسته به دولت در لایحه ۱۳۷۸

عنوان	مقدار (میلیارد ریال)	سهم در بودجه کل کشور (درصد)
شرکت‌های دولتی	۱۶۴,۳۱۸	۵۹/۷
بانک‌ها	۱۶,۹۹۲	۶/۲
مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۳,۰۶۲	۱/۱
جمع	۱۸۴,۳۷۳*	۶۷

* اختلاف ناشی از گرد کردن ارقام است.

از نظر تعداد ردیف‌ها و شرکت‌هایی که در قسمت ششم لایحه بودجه آنها درج گردیده، ۳ مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت، ۱۲ بانک و بقیه شرکت دولتی هستند که مجموع آنها بیش از ۵۶۰ شرکت می‌باشد. افزایش تعداد شرکت‌ها ناشی از ایجاد شرکت‌های جدید و منطقه‌ای در بخش گاز و نفت و پست و مخابرات و دیگر شرکت‌هایی است که در اجرای تبصره (۳) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به قسمت ششم اضافه شده‌اند.

در سال ۱۳۷۸ شرکت‌های دولتی و بانک‌ها از محل درآمدهای ناشی از فعالیت‌های جاری، منابع عمومی، منابع داخلی بیش از ۱۴۵,۷۱۰ میلیارد ریال منابع مالی خواهند داشت که صرف عملیات جاری،

هزینه‌های سرمایه‌ای، افزایش نقدینگی و پرداخت حقوق صاحبان سهام و دولت خواهد شد. جدول شماره (۵) دریافت و پرداخت مزبور را در بخش شرکت‌های دولتی لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ نشان می‌دهد.

جدول ۵- صورت دریافت و پرداخت‌های شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۷۸

دریافت‌ها	مبلغ (میلیارد ریال)	پرداخت‌ها	مبلغ (میلیارد ریال)
درآمدهای عملیاتی	۱۱۲,۷۸۶/۵	هزینه‌های عملیاتی	۱۰۹,۱۹۷/۷
از محل اعتبارات عمومی	۱۴۷,۰۳/۶	سرمایه‌گذاری	۴۵,۲۱۱
منابع داخلی (دارایی‌های جاری و سایر)	۲۵۴۴۵/۱	افزایش نقدینگی	۴۱۷۰/۱
		پرداخت‌های مالیات و حقوق صاحبان سهام	۳۸۷۸/۱
خالص دریافت و پرداخت داخلی و خارجی	۱۵۲۶۱	سایر پرداخت‌ها	۵۷۳۵/۸
جمع	۱۶۸,۱۹۳	جمع	۱۶۸,۱۹۳

بر اساس ارقام جدول شماره (۶)، ارقام درآمد و هزینه جاری بخش شرکت‌های دولتی، حاکی از سودآور بودن مجموعه کلی فعالیت این گونه شرکت‌هاست. در سال ۱۳۷۸ بخش شرکت‌های دولتی در مقابل ۱۱۲۷۸۶/۵ میلیارد ریال درآمد، ۱۰۹۱۹۷/۷ میلیارد ریال هزینه خواهد داشت که حاصل آن ۳۵۸۸/۸ میلیارد ریال مازاد درآمد می‌باشد.

خاطر نشان می‌شود رقم هزینه‌های جاری شامل هزینه عملیات جاری شرکت‌ها و بانک‌ها و ارقام مربوط به یارانه پرداختی توسط دولت در موارد مختلف می‌باشد که در ادامه گزارش تصویر آن ارائه خواهد شد. در سال ۱۳۷۸، پیش‌بینی ۴۵,۲۱۱ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری در بخش شرکت‌های دولتی و بانک‌ها به عمل آمده است. از رقم ۴۵,۲۱۱ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری، ۱۲,۳۶۶/۱ میلیارد ریال در قالب اعتبارات عمرانی از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود و ۳۲,۸۴۴/۹ میلیارد ریال نیز از محل منابع داخلی انباشت سود وام از سیستم بانکی و غیره نقدینگی و سایر دریافت‌ها) سرمایه‌گذاری خواهد شد. وضعیت پیش‌بینی شده سرمایه‌گذاری در بخش شرکت‌های دولتی و بانک‌ها در سال ۱۳۷۸ به شرح جدول شماره ۶ می‌باشد:

جدول ۶- وضعیت سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و بانک‌ها در بودجه سال ۱۳۷۸

(ارقام: میلیارد ریال)

۴۵۲۱۱	□ مجموع سرمایه‌گذاری
۲۵,۳۲۴/۶	* سرمایه‌گذاری در قالب طرح‌های عمرانی
(۱۲,۳۶۳/۷)	سرمایه‌گذاری در قالب طرح‌های عمرانی (از محل درآمد عمومی)
(۱۲,۹۶۰/۹)	سرمایه‌گذاری در قالب طرح‌های عمرانی (از محل منابع داخلی)
۱۹,۸۸۶/۵	* سایر سرمایه‌گذاری‌ها
(۶,۲۲۱/۴)	سرمایه‌گذاری‌ها از محل استهلاک
(۳,۵۰۰/۸)	سرمایه‌گذاری‌ها از محل انباشت سود و اندوخته‌ها
(۲,۸۵۶/۷)	سرمایه‌گذاری‌ها از محل کاهش دارایی جاری
(۷,۳۰۷/۶)	سرمایه‌گذاری‌ها از محل وام و سایر دریافت‌ها

طبق ارقام جدول شماره (۶)، از رقم ۴۵,۲۱۱ میلیارد ریال هزینه سرمایه گذاری، ۲,۵۳۲/۶ میلیارد ریال، یا ۵۶ درصد مربوط به سرمایه گذاری بخش شرکت‌های دولتی در طرح‌های عمرانی است که ۴۹ درصد آن توسط دولت تأمین مالی خواهد شد. از سوی دیگر سرمایه گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی (کلیه منابع به غیر از وجوه عمومی دولت) بالغ بر ۳۲,۸۴۷/۴ میلیارد ریال است که ۳۹/۵ درصد آن به صورت طرح عمرانی و بقیه سرمایه گذاری در سایر اقلام می‌باشد (تأسیسات، ماشین آلات، ساختمان و...).

در سال ۱۳۷۸، استهلاک پیش بینی شده در بودجه شرکت‌های دولتی بانک‌ها بالغ بر ۷,۲۲۲ میلیارد ریال است که بیش از ۱۰۰۰ میلیارد از آن برای جبران زیان‌های عملیاتی که شرکت‌ها و ۶,۲۲۱/۴ میلیارد ریال از وجوه مربوط به هزینه استهلاک برای انجام هزینه‌های سرمایه گذاری مصرف خواهد شد.

در سال ۱۳۷۸ خالص بدهی شرکت‌های دولتی بابت وام از سیستم بانکی و سایر وام‌ها به میزان ۱۵,۲۶۱ میلیارد ریال افزایش می‌یابد. وجوه مربوط به بدهی مزبور برای سرمایه گذاری و دیگر پرداخت‌های مربوط به مصارف سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی مصرف خواهد شد. به علاوه در این سال پیش‌بینی شده است تا بابت بدهی شرکت‌های دولتی بابت وام موضوع ۳۲ قانون برنامه و بودجه تا میزان ۲۷۰/۵ میلیارد ریال بازپرداخت شود.

همان‌گونه که خاطر نشان شد هزینه‌های جاری بخش شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت شامل هزینه‌های عملیاتی شرکت‌ها و یارانه‌های پرداختی برای اهداف مختلف دولت می‌باشد. جدول شماره (۷) اطلاعات تفصیلی هزینه‌های جاری شرکت‌ها را نشان می‌دهد:

جدول ۷- صورت تفصیلی هزینه‌های جاری قسمت ششم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور

(ارقام به میلیارد ریال)

۱,۱۱۱/۲	یارانه فراورده نفتی مورد نیاز کشور و کالاها و خدمات صنعتی	۱
۲۶۲/۵	یارانه گاز مصرفی مورد نیاز کشور	۲
۳۰	پرداخت دولت به صدا و سیما بابت فعالیت‌های مقابله با تهاجم فرهنگی	۳
۲۱	پرداخت دولت به صدا و سیما بابت ایجاد پوشش شبکه‌های سیمای استان	۴
۲۳۳	پرداخت دولت به صدا و سیما بابت تولید و خرید فیلم	۵
۸	پرداخت دولت به صدا و سیما بابت هزینه برق مصرفی	۶
۳	پرداخت به کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان. مقابله با تهاجم فرهنگی	۷
۱۶۶۸/۷	جمع	
۱۰۷۵۲۹	هزینه‌های عملیات شرکت‌ها*	۸
۱۰۹,۱۹۷/۷	جمع کل	

* بخشی از یارانه‌های پرداختی دولت نیز در سرجمع هزینه‌های عملیاتی شرکت‌ها قرار دارد نظیر هزینه‌های شرکت غله، سازمان حمایت و...

در سال ۱۳۷۸، وجوه پرداختی دولت به شرکت‌های دولتی بابت کمک زیان و ردیف‌های یارانه‌ای به شرح جدول شماره ۸، است.

جدول ۸- پرداخت دولت بابت کمک زیان وردیف‌های جاری در سال ۱۳۷۸ (ارقام: میلیارد ریال)

۱۷	پرداخت کمک زیان به سازمان مرکزی تعاون روستایی	۱
۲۳/۲	پرداخت کمک زیان به برخی سازمان‌های آب منطقه‌ای	۲
۴۵	پرداخت کمک زیان به شرکت سهامی غله	۳
۲۰	پرداخت کمک زیان به شرکت سهامی چای (جبران زیان‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴)	۴
۵/۶	پرداخت کمک زیان به سازمان صنایع دستی	۵
۳/۱	پرداخت کمک زیان به سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان	۶
۲۸	پرداخت کمک زیان به سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران	۷
۴۴۹	پرداخت کمک زیان به صدا و سیما جمهوری اسلامی	۸
۲۶	پرداخت کمک زیان به کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	۹
۳۰	پرداخت کمک زیان به سازمان ایرانگردی و جهانگردی	۱۰
۱/۵	پرداخت کمک زیان به شرکت سنجش از دور ایران	۱۱
۱/۵	پرداخت کمک زیان به تجهیز و نگهداری تأسیسات ساختمان‌های ورزشی	۱۲
۳۶/۳	پرداخت کمک زیان به شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استان‌ها	۱۳
۱,۱۱۱/۲	پرداخت یارانه فراورده نفتی مورد نیاز کشور و کالاها و خدمات صنعتی	۱۴
۲۶۲/۵	پرداخت یارانه گاز مورد نیاز کشور	۱۵
۰/۳	پرداخت یارانه به شرکت سهامی کل معادن ایران - آموزش	۱۶
۱/۵	پرداخت یارانه به شرکت سهامی سازمان صنایع دستی ایران - آموزش	۱۷
۲۹۲	پرداخت یارانه به سازمان صدا و سیما	۱۸
۳	پرداخت یارانه به کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	۱۹
۲,۳۵۶/۹	جمع	

از رقم ۲,۳۵۶/۹ میلیارد ریال پرداختی دولت از محل اعتبارات جاری، مبلغ ۱,۶۷۰/۵ میلیارد ریال (یا ۷۱ درصد) مربوط به اقلامی است که طی ردیف‌هایی خاص بابت یارانه‌های مختلف پرداخت می‌شود و بقیه کمک زیان‌هایی است که بابت زیان‌های عملیاتی تعدادی از شرکت‌های دولتی به آنها پرداخت می‌شود. پرداختی دولتی از محل اعتبارات جاری به شرکت‌های دولتی در حقیقت جبران کسری بودجه این گونه شرکت‌هاست که به دلایل مختلف (نظیر سودآور نبودن ماهیت فعالیت یا عملیات فعلی شرکت و کنترل و تثبیت قیمت‌های فروش کالاها و خدمات) ایجاد می‌شود.

در مقابل پرداخت وجوه از محل درآمد عمومی (اعتبارات جاری - اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت)، در سال ۱۳۷۸، دولت وجوهی را تحت عنوان سود سهام و مالیات از شرکت‌های دولتی دریافت خواهد داشت (مالیات قسمت ششم در سال ۱۳۷۹ وصول می‌شود) در سال ۱۳۷۸ صورت دریافت و پرداخت وجوه عمومی به شرح جدول شماره ۹ است. مالیات عملکرد شرکت‌ها در سال ۱۳۷۹ به خزانه واریز می‌شود:

جدول ۹- صورت دریافت و پرداخت وجوه عمومی توسط شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
(ارقام به میلیارد ریال)

۱۴,۷۰۳	دریافت از محل وجوه عمومی (اعتبارات جاری - اعتبارات سرمایه‌گذاری)	۱
۳۲۷۷	پرداخت بابت مالیات و سود سهام و بازپرداخت ماده ۳۲	۲
۱۱۴۲۶	مازاد دریافتی شرکت‌های دولتی	۳

۴- تبصره‌های مرتبط با شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور

تبصره ۲

مهم‌ترین تبصره مربوط به شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ همچون بودجه سنوات قبل، تبصره ۲ لایحه است.

تبصره ۲ در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، حاوی ۲۰ بند به شرح ذیل است:

بند (الف): در این بند الزامات و محدودیت‌ها و مجوزهای اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مشخص شده است در مفاد این بند هیچ تغییری نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۷۷، داده نشده است.

بند (ب): لزوم مبادله موافقت‌نامه در پرداخت کمک زیان به شرکت‌های دولتی، متن این بند است که هیچ تغییری نسبت به قانون بودجه ۱۳۷۷ در آن داده نشده است.

بند (ج): در این بند ضوابط اعطای وام از منابع سیستم بانکی به شرکت‌های دولتی مشخص شده است. شرکت‌های دولتی حداکثر تا ارقام تعیین شده در قسمت ششم مجاز به دریافت وام می‌باشند. سقف تسهیلات دریافتی باید به تصویب هیئت وزیران برسد. خاطر نشان می‌شود دریافت وام برای سرمایه در گردش از سقف‌های تعیین شده مستثنی می‌باشند و رعایت بندهای (ب) و (ج) تبصره ۳ لایحه در اعطای وام الزامی است. در مفاد بند (ب) تبصره ۳ لایحه بانک مرکزی موظف شده است تا در اعطای وام کنترل تورم و تسهیل رشد اقتصادی را مدنظر قرار دهد و نحوه توزیع اعتبارات به بخش‌های مختلف باید براساس پیشنهاد شورای پول و اعتبار تا پایان فروردین ۱۳۷۸ به تصویب هیئت وزیران برسد. بانک‌ها موظف‌اند سهم اعلام شده را حداکثر تا دی ماه ۱۳۷۸ به‌طور کامل به طرح‌های مصوب اختصاص دهند.

در مفاد بند (ج) تبصره ۳ افزایش سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها ۶۰۰۰ میلیارد ریال افزایش خواهد یافت که ۳۵ درصد از افزایش متعلق به بخش دولتی و ۶۵ درصد متعلق به بخش‌های خصوصی و تعاونی می‌باشد. در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ سهم بخش خصوصی و تعاونی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۷۷ افزایش یافته است.

بند (د): تضمین رقم سود سهام سهم دولت و مالیات عملکرد انگیزه اصلی تدوین بند (د) تبصره است. در جزء ۱ از بند (د) شرکت‌های موضوع تبصره ۶ ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم در صورتی می‌توانند سود خود را برای سرمایه‌گذاری ذخیره کنند که ارقام مندرج بابت سود سهم دولت و مالیات مندرج در قسمت سوم لایحه بودجه ۱۳۷۸ را تأمین و پرداخت نموده باشند. در جزء ۳ نیز کلیه اشخاص حقوقی و غیردولتی مجاز به ذخیره سود موضوع ماده ۱۳۸ به میزان بیش از ۵۰ درصد نمی‌باشند.

بند (ه): در این بند ایجاد شرکت و دفاتر برای صادرات و حمل و نقل در خارج کشور به شرطی به وزارتخانه‌ها و شرکت‌های وابسته و تابعه داده شده است که عملیات آنها انتفاعی و سودآور باشد. در غیر این صورت ایجاد دفتر یا نمایندگی و شرکت ممنوع است. سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور خارجه پس از تصویب هیئت وزیران و بانک و شرکت‌های بیمه ایران، آسیا، البرز و دانا مجاز به ایجاد شرکت یا نمایندگی بدون وجود وضعیت سودآور می‌باشند. طی قوانین سال‌های قبل ایجاد شرکت یا نمایندگی در صورتی مجاز بوده است که دارای هیچ هزینه‌ای نباشد. لکن در لایحه سال ۱۳۷۸، سودآوری شرط ایجاد شرکت یا نمایندگی تعیین شده است. به دلیل آن که شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها و شرکت‌های بیمه، ماهیتاً باید سودآور بوده و دولتی تلقی نمی‌شوند، ازاله الزامات این بند از تبصره مستثنی شده‌اند.

بند (و): شمول لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به کلیه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در این بند تصریح شده است.

بند (ز): در این بند واگذاری سرمایه و سهام اشخاص حقوقی که به صورت هبه، صلح غیر معوض یا به هر صورت دیگر به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی متعلق شده است، به اشخاص غیر دولتی مورد تأکید و تکلیف قرار گرفته است و اداره سهام مزبور توسط وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی مجاز نیست. مجاز نبودن مدیریت سهام توسط دستگاه‌های اجرایی مزبور، به دلیل مشکلات موجود در واگذاری سهام غیر منطقی به نظر می‌رسد. در این بند بهتر است صرفاً واگذاری سهام مورد تأکید قرار گیرد.

بند (ح) تا بند (م): تغییری نسبت به سال گذشته (قانون بودجه سال ۱۳۷۷) ندارد.

بند (ن): ممنوعیت تأسیس شرکت‌های جدید یا توسعه تشکیلات در سال‌های قبل در یکی از بندهای تبصره ۲ درج می‌شده است. در قانون بودجه سال ۱۳۷۷، به شرکت‌های ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز، پالایش و پخش و پتروشیمی و... اجازه ایجاد شرکت‌های منطقه‌ای داده شده است که در راستای مجوز مزبور، شرکت‌های گاز منطقه‌ای پالایشگاه‌های مختلف و برخی از شرکت‌های نفت و شرکت‌های مخابرات تأسیس و بودجه آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ درج شده است.

در مفاد بند (ن) لایحه ۱۳۷۸، صدور مجوز ایجاد شرکت به شرکت عمران شهرهای جدید نیز تسری داده شده است و شرکت‌های نفت و گاز و... هم اجازه ایجاد شرکت را همانند قانون سال ۱۳۷۷ دارند. مفاد این بند مغایر با سیاست واگذاری و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و کوچک شدن بخش شرکت‌های دولتی است. در صورت وجود چنین مجوزی، طی سال‌های بعد نیز در مفاد لوایح یا قوانین بودجه ایجاد شرکت‌های جدید توسط دیگر شرکت‌های دولتی نیز مطرح خواهد شد و موجب افزایش شرکت‌های دولتی و توسعه تشکیلات آنها می‌شود.

بند (س): این بند همانند متن قانون بودجه سال ۱۳۷۷ است با این تفاوت که کلمه «یک بار» در تأیید طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری توسط شورای اقتصاد آمده است. حذف عبارت «یک بار» مشکلی را ایجاد نخواهد کرد.

بند (ع) تا بند (ق): متن بندهای (ع) تا (ق) کاملاً مشابه با متن قانون بودجه سال ۱۳۷۷ می‌باشد.

بند (ر): مفاد این بند با اندکی تغییر مشابه مفاد تبصره ۶ قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور می‌باشد. تغییرات موجود در بند (ر) تبصره ۲ لایحه بودجه با تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ به شرح جدول ذیل است:

تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸	قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۷	
... مکلفند تا ۵ درصد...	... مکلفند معادل ۲ درصد تا ۵ درصد...	جزء ۱ از بند (ر)
... مکلفند تا ۷ درصد...	... مکلفند معادل ۳ درصد تا ۷ درصد...	جزء ۲ از بند (ر)
درصدهای مندرج در ردیف او ۲ این بند...	... مازاد بر ۲ درصد و ۳ درصد در مورد...	جزء ۳ از بند (ر)

در بند (ر) تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ برای تعیین درصدهای کسر هزینه انعطاف پذیری بیشتری به سازمان برنامه و بودجه داده شده است، لکن به طور کل وجود این تبصره از نظر اصول بودجه ریزی و پیش بینی ارقام درآمد و هزینه دارای اشکالات زیادی است.

اولاً، تحقق درآمدهای پیش بینی شده منوط به انجام هزینه‌هایی است که در لایحه پیش بینی شده است. طبق اختیاری که قانون‌گذار به مجمع عمومی شرکت دولتی یا دولت اعطا نموده است، ارقام هزینه شرکت تعیین و به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده و در نهایت به تصویب مجلس شورای اسلامی نیز خواهد رسید.

ثانیاً، در برآورد انجام هزینه‌ها، هر یک از ارقام هزینه بابت فعالیت، عامل تولید یا موردی خاص است که باتوجه به مقادیر مورد استفاده در فرایند فعالیت و تولید شرکت محاسبه و در سرجمع هزینه‌ها درج می‌گردد.

ثالثاً، به پیروی از سیاست‌های فعلی و لزوم صرفه‌جویی تعیین هزینه‌های شرکت‌ها با رعایت اصل صرفه‌جویی، تقلیل هزینه‌ها و کاملاً با واقع‌گرایی صورت گرفته است.

لذا تعیین درصدی ثابت و یکسان برای تمامی شرکت‌ها در کلیه بخش‌های اقتصادی (که در قسمت ششم نام آنها درج گردیده است)، اولاً، موجب تلقی بی‌اعتباری و غیرقابل اتکا بودن ارقام پیش‌بینی و تصویب شده در مجامع ذی‌ربط است، ثانیاً قطعاً موجب اختلال در فرایند تولید می‌شود و شرکت‌ها را ترغیب به بهره‌گیری از روش «برآورد بالاتر» می‌نماید که قطعاً مورد نظر هیچ‌یک از مراجع اجرایی و قانونگذار نیست. پیشنهاد می‌شود: برای تحقق هدف مورد نظر در بند (ر) تبصره ۲، درصدی مشخص تعیین گردد تا از درآمدهای عملیاتی شرکت‌ها کسر و به خزانه واریز شود و احکام جزءهای ۴ و ۵ مطابق مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به اجرا در آید.

۵- خصوصی سازی و لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور

نحوه برخورد لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور با خصوصی سازی شرکت‌های دولتی، در مفاد تبصره ۳۵ لایحه مشخص می‌باشد. تبصره ۳۵ در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ هم وجود داشته است لکن به دلیل اشکال اساسی و عمده‌ای که در تدوین آن وجود دارد، عملکرد موفقیت‌آمیزی در اجرای قانون بودجه سال ۱۳۷۷ تاکنون (آذرماه) نداشته و به نظر نمی‌رسد که تا پایان سال هم عملکرد قابل توجهی داشته باشد.

در تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، همانند سال قبل دولت مکلف شده است تا قبل از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکت‌های بخش دولتی، از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام کند. در حقیقت دولت مکلف است تا قبل از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ فهرستی از نام کلیه شرکت‌های دولتی تهیه کند که در آن وضعیت تصمیم‌گیری در مورد

شرکت‌های مزبور از باب ادامه فعالیت در بخش دولتی، واگذاری (به تعکیک روش) یا انحلال مشخص شود. مسلماً این تبصره غیر قابل اجراست. به همان دلیل که تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ نیز غیر قابل اجرا می‌باشد. دامنه خصوصی سازی و واگذاری، تمام شرکت‌های دولتی، به غیر از آن گروه که از نقطه نظر قانونی (اصول قانون اساسی) یا اقتصادی (انحصارات طبیعی و...) امکان واگذاری آنها نیست را در بر می‌گیرد لکن تهیه فهرستی که به طور مشخص نام شرکت‌ها را به گونه‌ای اعلام کند که در آن شرکت‌های قابل واگذاری، شرکت‌های قابل انحلال، زمان واگذاری آنها (یا زمان انحلال آنها) ... مشخص باشد، اصولاً امکان پذیر نیست.

به همان دلیل که خصوصی سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی رویکرد مجددی به نظام بازار و بهره‌گیری از مشارکت‌های بخش‌های خصوصی تعاونی و غیردولتی است، اجرای سیاست خصوصی سازی هم متأثر از تحولات و فضای اقتصادی جامعه که وجود یا عدم وجود تقاضا برای شرکت یا وجود و عدم صرفه و صلاح عرضه شرکت در بازار را مشخص می‌کند، قابل اجراست و اتخاذ و اجرای سیاست‌های دستوری و صرفاً اداری، خصوصی سازی را تحقق نخواهد بخشید.

مسلماً تدوین کنندگان تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، تنها تهیه فهرست از نام شرکت‌های دولتی و زمان بندی صوری واگذاری این گونه شرکت‌ها را مدنظر داشته‌اند، در غیر این صورت در متن تبصره ۳۵، اجرای اقدامات (قانونی) اصلاحی و تکمیلی را پیشنهاد می‌نمودند که از طریق آنها موانع و مشکلات خصوصی سازی که از ابتدای اتخاذ و اجرای این سیاست به عنوان عوامل متوقف کننده مشارکت بخش‌های غیردولتی و تعاونی و مردم در خرید سهام شرکت‌های قابل واگذاری یا حتی سرمایه گذاری وجود داشته و دارد، رفع گردد.

در تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، روش‌های تصمیم‌گیری (تعیین قیمت پایه، روش واگذاری، زمان بندی و...) قبلی مجدداً تکرار شده است. در مفاد تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ هم دقیقاً روش‌های تصمیم‌گیری مورد اشاره در تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ وجود داشته است. لذا تکرار آنها مجدداً به صورتی که در تبصره ۳۵ درج گردیده لزومی ندارد. در صورت عدم تهیه فهرست شرکت‌ها، تکلیف مناسب قابل طرح در لایحه سال ۱۳۷۸ می‌باشد. اما تکرار متن قبلی به معنای عدم تعیین سیاست‌ها و دستورالعمل‌های نحوه تعیین نرخ پایه، عدم تهیه روش و چارچوب مناسب برای روش عرضه سهام، عدم تشکیل گروه‌های پیگیری و نظارت برای تحقق کامل مفاد تبصره و... می‌باشد.

پیشنهاد می‌شود متن تبصره ۳۵ به طور کامل تغییر داده شود و در آن اقدامات و تکالیف ذیل درج گردد:
الف- تکلیف دولت در خصوص تقدیم لایحه مناسب برای اصلاح قوانین و مقررات مانع خصوصی سازی طی ۶ ماه پس از تصویب قانون؛

ب- تدوین قانون مناسب برای خصوصی سازی و سرمایه گذاری بخش‌های غیردولتی در خرید شرکت‌های قابل واگذاری (به صورتی که بستر مناسب و دائمی برای انجام خصوصی سازی فراهم شود).

۶- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

پیشنهاد می‌گردد متن «پیش‌نویس قانون تشکیل شورای نظارت بر امر واگذاری» که در ادامه گزارش آمده است، به جای تبصره ۳۵ لایحه ۱۳۷۸ مورد بررسی و توجه قرار گیرد. در این صورت اجرای سیاست واگذاری و خصوصی‌سازی در کشور که به صورت یک مأموریت یکساله برای دولت تکلیف‌گردیده است به یک برنامه میان مدت با قابلیت اجرایی بیشتر و از طریق قانونمند نمودن روند اجرای سیاست خصوصی‌سازی مبدل خواهد گشت.

پیوست - پیش‌نویس قانون تشکیل شورای مدیریت و نظارت بر امر واگذاری

ماده ۱- به منظور مدیریت و نظارت عالی و متمرکز بر امر واگذاری سهام متعلق به دولت در شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و کارگران، کارمندان و کارکنان دولت، شورای مدیریت و نظارت بر امر واگذاری با وظایف و اختیارات مندرج در این قانون تشکیل می‌گردد.

ماده ۲- اعضای شورا عبارتند از:

۱- ریاست جمهوری به عنوان رئیس شورا یا نماینده وی؛

۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان دبیر شورا؛

۳- وزیر صنایع؛

۴- وزیر کار و امور اجتماعی؛

۵- رئیس سازمان برنامه و بودجه؛

۶- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛

۷- دو نفر نماینده مجلس به انتخاب نمایندگان به عنوان ناظر؛

۸- دادستان کل کشور به عنوان ناظر؛

۹- دبیر کل بورس اوراق بهاردار تهران به عنوان ناظر.

تبصره ۱- حسب مورد سایر وزرای ذی ربط نیز جهت شرکت در جلسات شورا با حق رأی دعوت خواهند شد.

تبصره ۲- شورا می‌تواند بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های واگذارنده را جهت رسیدگی به موضوع واگذاری

آن، برای شرکت در جلسات شورا به منظور ادای توضیحات لازم دعوت نماید.

ماده ۳- وظایف شورا عبارت است از:

۱- تصویب فهرست و طرح زمانبندی واگذاری شرکت‌های دولتی و اولویت‌بندی آنها؛

۲- تصویب قیمت‌گذاری سهام و اموال شرکت‌های دولتی قابل واگذاری که توسط کمیته تخصصی انجام شده است؛

۳- انتخاب شیوه‌های واگذاری؛

۴- صدور مجوز برای فروش سهام دولت در شرکت‌های دولتی؛

۵- نظارت بر فعالیت‌های تولیدی، اشتغال و سرمایه‌گذاری دستگاه‌های واگذار شده؛

۶- بررسی و رفع مشکلات اجرایی سیاست خصوصی‌سازی؛

۷- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های دولتی برای تداوم روند خصوصی‌سازی و رفع مشکلات آن؛

۸- پیشنهاد لوایح جدید مورد نیاز برای سیاست خصوصی‌سازی و تجدید نظر و اصلاح قوانین موجود؛

- ۹- تصویب دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی.
- تبصره ۱- شورا می‌تواند انجام قسمتی از وظایف خود را به دبیرخانه محول نماید.
- تبصره ۲- شورا جهت تسریع در تداوم سیاست خصوصی‌سازی و رفع مشکلات مکلف است با تصویب آیین‌نامه داخلی به طور متوالی و منظم (حداقل ماهیانه دو جلسه) مبادرت به تشکیل جلسه نماید.
- ماده ۴- دبیرخانه شورا به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی در نهاد ریاست جمهوری تشکیل و اختیارات و وظایف زیر را دارد که در هر مورد پس از تصویب شورا به مرحله اجرا درمی‌آید:
- ۱- شناسایی و تهیه فهرست کلیه شرکت‌های دولتی و ارزیابی حجم دارایی آنها؛
 - ۲- ایجاد بانک اطلاعاتی و جمع آوری آمار و اطلاعات مالی - عملیاتی شرکت‌های قابل واگذاری، روش‌های واگذاری، ترکیب خریداران، تعداد شرکت‌های واگذار شده، درآمدهای حاصل از واگذاری و چگونگی هزینه‌ها، سطح اشتغال، سرمایه‌گذاری و تولید و انتشار آنها از طریق رسانه‌های عمومی، مجله تخصصی و بولتن‌های لازم جهت استفاده عموم؛
 - ۳- ارائه خدمات فنی و مشاوره‌ای به خریداران سهام و دستگاه‌های واگذارنده؛
 - ۴- انجام مطالعات تطبیقی درباره خصوصی‌سازی و انتشار آنها؛
 - ۵- تدارک برنامه‌های آموزشی - فرهنگی - تبلیغی لازم جهت فراهم نمودن زمینه‌های مناسب اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برای اجرای موفق سیاست‌های خصوصی‌سازی؛
- تبصره - وزیر امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش مربوط به فعالیت‌های شورا و اجرای این قانون را هر چهار ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه، امور اقتصادی و دارایی و تعاون، صنایع و معادن، دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.
- ماده ۵- شورا می‌تواند کمیته‌های تخصصی را جهت رفع نیازهای تخصصی و کارشناسی خود تشکیل دهد.
- ماده ۶- بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های شورا پس از تأیید رئیس جمهور به منزله مصوبات هیئت وزیران بوده و برای کلیه دستگاه‌های دولتی الزام‌آور است.
- ماده ۷- شورا می‌تواند جهت رعایت مصالح عمومی در اجرای سیاست خصوصی‌سازی و حفظ نظارت دولت بر نحوه فعالیت، روند تولید، اشتغال و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های واگذار شده به گونه‌ای عمل نماید که در هر مورد حداکثر ۵۰ درصد از سهام شرکت‌های واگذار شده به صورت سهام ممتاز در اختیار دولت باشد.
- تبصره ۱- با در اختیار داشتن این سهام ممتاز دولت در فعالیت شرکت و خط مشی آن نظارت خود را اعمال می‌کند.
- تبصره ۲- این سهام پس از ۲ سال و با تأیید نحوه عملکرد این شرکت‌ها می‌تواند کلاً به بخش خصوصی واگذار شود.
- ماده ۸- با تصویب این قانون وظیفه کلیه دستگاه‌هایی که به موجب قانون دارای شرح وظایفی مشابه شورا می‌باشند به این شورا واگذار و این دستگاه‌ها مکلفند ظرف مدت ۲ ماه پس از آغاز فعالیت شورا کلیه اطلاعات، اسناد و امکانات مرتبط با واگذاری را در اختیار شورا قرار دهند.
- ماده ۹- بودجه سالیانه شورا همه ساله در ردیف بودجه نهاد ریاست جمهوری در قانون بودجه تأمین خواهد شد.
- ماده ۱۰- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت دو ماه توسط دبیرخانه تهیه و به تصویب شورا خواهد رسید.
- ماده ۱۱- کلیه قوانین و مقررات مغایر این قانون لغو می‌شود.