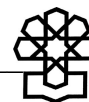


درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۰)  
بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و  
مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. مبانی قانونی تصویب بودجه شرکت‌های دولتی	۲
۲. تصویری از شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷	۳
۱-۲. ابعاد غیراعتباری (قانونی)	۳
۲-۲. ابعاد اعتباری	۵
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	۱۳
۱-۳. واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۳
۲-۳. تأسیس شرکت‌های دولتی	۱۶
۲-۳. تعاونی فراگیر ملی و چگونگی تخصیص وجوه حاصل از واگذاری	۱۶
۴-۳. افزایش سرمایه دولت در شرکت‌ها و مؤسسات	۱۶
جمع‌بندی و پیشنهادها	۱۷
جداول ضمیمه	۲۰



## درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۰) بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

### چکیده

بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور از لحاظ نحوه ارائه چند تغییر مهم داشته است که با قانون اساسی و قوانین موضوعه هم‌خوانی ندارد: پیوست (۲) لایحه بودجه کل کشور که در سال‌های گذشته حاوی اطلاعات شرکت‌ها بود حذف شده و به مجلس تقدیم نشده؛ بلکه به صورت اطلاعات پشتیبان و غیررسمی در دسترس است. همچنین با حذف تبصره‌های مرتبط با شرکت‌های دولتی، عناوین ردیف‌های مرتبط به‌گونه‌ای اصلاح شده است که ماهیت تبصره‌های سال‌های قبل را نشان دهد.

عملکرد برخی از منابعی که شرکت‌های دولتی به بودجه عمومی دولت پرداخت می‌کنند، مانند وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و بازپرداخت وام ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه، نشان می‌دهد که این منابع در بودجه عمومی بیش از حد پیش‌بینی شده است و در عمل کسری بودجه دولت را در پی خواهد داشت.

رشد ۲۳/۴ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی، رشد ۳۰ درصدی هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، اضافه شدن چند شرکت دولتی جدید، کندی در واگذاری شرکت‌های خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، افزایش سرمایه دولت در شرکت‌ها و مؤسسات از عواملی است که نشان می‌دهد دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ چندان به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توجه نداشته است.

### مقدمه

در این گزارش مشخصاً به سؤالات زیر پاسخ داده می‌شود:

۱. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین موضوعه کشور، مرجع تصویب بودجه شرکت‌های دولتی<sup>۱</sup> چه مراجعی هستند؟ از لحاظ قانونی محتوا و شکل این تصویب چگونه

۱. در این گزارش، لفظ «شرکت‌های دولتی» به جای «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» به‌کار رفته است؛ مگر اینکه صریحاً اعلام شود.



باید باشد؟ (قسمت اول گزارش)

۲. وضعیت منابع و مصارف شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه کل کشور نسبت به سال‌های گذشته چه تغییری کرده است؟ (قسمت دوم گزارش)

۳. لایحه بودجه ۱۳۸۷ شرکت‌های دولتی تا چه اندازه در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تنظیم شده است؟ (قسمت سوم گزارش)

### ۱. مبانی قانونی تصویب بودجه شرکت‌های دولتی

اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۵۸ مقرر می‌دارد: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت «تهیه» و برای «رسیدگی» و «تصویب» به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه «تغییر» در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ نیز بودجه شرکت‌های دولتی را جزئی از بودجه کل کشور معرفی می‌کند.

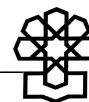
بنابراین طبق شرایط قانونی فوق اختیار تصویب نهایی بودجه شرکت‌های دولتی با مجلس شورای اسلامی است. اما، به دلیل اینکه شرکت‌های دولتی برای ایجاد استقلال نسبی از دولت به وجود آمده‌اند در اساسنامه بسیاری از آن‌ها مرجع تصویب بودجه، مراجع ذی‌صلاح یعنی مجمع عمومی یا شورای عالی معرفی شده است. در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی اجازه داده شده است با «کسب نظر» از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه را «تغییر» دهند، مشروط به این که این تغییر:

اولاً) موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی نشود.

ثانیاً) میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد.

ثالثاً) میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد.

بنابراین طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، تصویب بودجه شرکت‌های دولتی مبتنی بر مصوبات مجمع عمومی (به‌عنوان بالاترین مرجع آن‌ها) به مجلس شورای اسلامی سپرده شده است. اما، در قوانین موجود، مرز بین استقلال مجامع عمومی شرکت‌های دولتی و قانون‌گذار در تصویب بودجه به روشنی مشخص نشده است. به‌گونه‌ای



که در سالیان اخیر بخش مهمی از آنچه تحت عنوان پیوست بودجه شرکت‌های دولتی به تصویب قوه مقننه می‌رسید بلافاصله قابل تغییر بوده است.

## ۲. تصویب از شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

### ۲-۱. ابعاد غیراعتباری (قانونی)

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، در مورد بودجه شرکت‌های دولتی چند نکته قانونی مهم وجود دارد:

**اول**، در لایحه بودجه ۱۳۸۷، بودجه شرکت‌های دولتی به صورت پیوست ۲ ارائه نشده؛ بلکه به صورت غیررسمی در قالب اطلاعات پشتیبان ارائه شده است. این امر به معنای آن است که دولت، هیچ حقی در تصویب بودجه شرکت‌های دولتی برای مجلس شورای اسلامی قائل نیست. این امر خلاف قوانین ذکر شده در فوق است.

**دوم**، در سال‌های گذشته احکام متعددی در تبصره‌های بودجه برای شرکت‌های دولتی وجود داشت که ردیف‌های خاصی را برای برقراری رابطه مالی (دریافت‌ها و پرداخت‌ها) میان دولت و شرکت‌های دولتی در بودجه عمومی معرفی می‌کرد. اما در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ این احکام با حذف تبصره‌ها حذف شده است. برای جبران بخشی از این خلأ قانونی، برخی از احکامی که هر ساله در تبصره‌ها ذکر می‌شد در عناوین ردیف‌های جداول بودجه عمومی آورده شده است. مانند مالیات علی‌الحساب شرکت‌های دولتی و ۴۰ درصد سود سهم دولت از شرکت‌های دولتی که سال‌های گذشته در احکام تبصره‌های «۴» و «۱۱» وجود داشت. این امر برخلاف ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی است<sup>۱</sup> و چنین رویه‌ای مبنای قانونی برای دریافت از شرکت‌های دولتی نیست و غیرقانونی است. مثلاً در مورد مالیات علی‌الحساب خلاف ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم است.

**سوم**، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در قسمت بودجه عمومی، از یک طرف نام شرکت‌هایی که باید سود سهام و مالیات بپردازند از جدول درآمدها حذف شده است و از طرف دیگر پیوست (۲) نیز جهت تصویب به مجلس ارائه نشده است. بنابراین نظارت بر اجرای ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت غیرممکن می‌شود. به عبارتی اگر مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، مالیات و

۱. ماده (۳۷) - پیش‌بینی درآمد یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد. مسئولیت حصول صحیح به موقع درآمدها به عهده رؤسای دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌باشد.



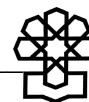
سود سهام سهم دولت را نیز در اصلاح بودجه شرکت‌ها کاهش دهند از سوی مجلس و دیوان محاسبات قابل پیگیری و نظارت نیست.

**چهارم،** در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، در قسمت بودجه عمومی، ردیف‌هایی در نظر گرفته شده است که هیچ مبنای قانونی ندارد. مثلاً ذیل ردیف ۵۵۰۰۰ بند «۲۵» چنین درج شده است: «پرداخت بهای سهام واگذار شده شرکت‌های وابسته به وزارت اطلاعات». در حالی که طبق ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه، مصارف وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مشخص است و هیچ وزارتخانه‌ای در این وجوه سهم ندارد. یا مورد دیگری با عنوان «وجه‌الضمان و کارمزدهای متعلقه ضمانت‌های ارزی بانک توسعه صادرات»، مبنای قانونی ندارد. اکثر ردیف‌های متفرقه مربوط به شرکت‌های دولتی نیاز به حکم قانونی دارد و با حذف تبصره‌ها غیرقانونی محسوب می‌شود.

**پنجم،** موارد فوق در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور باعث می‌شود که نظارت دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان حسابرسی و حتی دیوان عدالت اداری مخدوش و منتفی شود. به علاوه مبادله موافقت‌نامه بین شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌های متبوع از بابت کمک‌زیان، یارانه و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اجرای ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی را منتفی می‌کند.

**ششم،** مواردی در لایحه بودجه عمومی سال ۱۳۸۷ وجود دارد که برخی رویه‌های نامناسب قدیمی را در مورد برخی شرکت‌های مرتبط با دولت احیا می‌کند. در جدول ۱-۲ (دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه) «سازمان منطقه تجاری قشم» در ذیل ردیف «نهاد ریاست جمهوری - معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور» درج شده است. این سازمان طبق ماده (۵) قانون مناطق آزاد تجاری مصوب ۱۳۷۲ یک شرکت با سرمایه دولت، اما غیردولتی محسوب می‌شود که در سال‌های گذشته نام چنین سازمان‌هایی در پیوست شرکت‌های دولتی درج نشده است. در سال ۱۳۸۷ نیز نام این سازمان منطقه آزاد و سایر مناطق آزاد در سند پشتیبان شرکت‌های دولتی درج نشده است. بنابراین، اگر این سازمان‌ها غیردولتی محسوب می‌شوند (طبق رویه‌ای ناصواب در قانون مناطق آزاد تجاری مصوب ۱۳۷۲) نباید به‌عنوان دستگاه زیرمجموعه یک دستگاه اصلی دولتی ذکر شوند و اگر دولتی محسوب می‌شوند باید همه سازمان‌های مناطق آزاد در پیوست شرکت‌های دولتی درج شوند. برای صندوق مهر امام رضا (ع) نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ افزایش سرمایه قابل توجهی در نظر گرفته شده است، این صندوق نیز دارای شرایط مشابهی با سازمان‌های مناطق آزاد است با این تفاوت که قانون تأسیس هم ندارد.

**هفتم،** در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، در ذیل برخی وزارتخانه‌ها به‌عنوان دستگاه‌های زیرمجموعه، شرکت‌هایی درج شده هستند که غیردولتی هستند مانند وزارت نیرو که نام شرکت‌های آب و فاضلاب استانی ذیل آن درج شده که دستگاه دولتی محسوب نمی‌شوند.



## ۲-۲. ابعاد اعتباری

رشد کل منابع و مصارف: بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از نظر درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار (منابع) و از نظر هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها (مصارف) بالغ بر ۲,۰۶۸,۸۰۳ میلیارد ریال است که نسبت به سال قبل ۲۳/۴ درصد رشد داشته است<sup>۱</sup> (جدول ۱ ضمیمه این گزارش، رشد و سهم منابع و مصارف را نشان می‌دهد).

سهم از بودجه کل کشور: در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ۷۴/۰۹ درصد بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد (جدول ۳ ضمیمه). این سهم در سال‌های اخیر رو به افزایش بوده است.

سهم هر گروه، از کل بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت: در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، سهم شرکت‌های دولتی ۸۹/۱ درصد، سهم بانک‌ها ۹/۵ درصد و سهم مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ۱/۴ درصد است. سهم شرکت‌های سودده ۹۰/۲ و شرکت‌های زیان‌ده ۹/۸ درصد است.

### ۲-۲-۱. تغییرات منابع شرکت‌های دولتی

تغییرات سهم منابع و مصارف و رشد آن‌ها در سال ۱۳۸۷ به همراه برخی اطلاعات و نسبت‌های دارای اهمیت در جداول ۱ تا ۲ ضمیمه این گزارش آورده شده است.

#### درآمدها

سهم درآمدها از کل منابع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ حدود ۶۹/۲ درصد است ولی به علت رشد ۱۶ درصدی که کمتر از رشد سایر منابع این شرکت‌هاست سهم درآمد آن‌ها از کل منابع رو به کاهش است.

#### اعتبارات هزینه‌ای (کمک‌زبان)

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، دولت حدود ۶,۷۱۵ میلیارد ریال کمک‌زبان به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌کند که نسبت به سال گذشته حدود ۱۳ درصد رشد داشته است (جدول ۱). همانند سال‌های اخیر، سازمان صداوسیما به عنوان یک شرکت دولتی<sup>۲</sup> حدود ۵۸ درصد از این اعتبارات را دریافت می‌کند. سایر شرکت‌های فرهنگی مانند کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و سازمان

---

۱. حسب بند «ه» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه، مقرر شده که اهداف کمی برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و سقف اعتبارات آن‌ها در قوانین بودجه سالانه به نحوی تعیین شود که نسبت اعتبارات شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی هر سال حداقل ۲ درصد کاهش یابد. نسبت یاد شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ معادل ۶۵/۶ درصد بود و برای سال ۱۳۸۷، معادل ۶۴/۱ درصد پیش‌بینی شده است که مؤید عدم رعایت مفاد بند «ه» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه است (جدول ۳ ضمیمه).

۲. البته در شرکت بودن سازمان صداوسیما شبهه وجود دارد، زیرا نه سرمایه مشخص دارد، نه مجمع عمومی، بازرس، هیئت مدیره و مدیرعامل. به عبارتی هیچ‌کدام از ویژگی‌های شرکت بودن را طبق قانون تجارت ندارد.



خبرگزاری جمهوری اسلامی<sup>۱</sup> نیز سهم تقریباً ثابتی از کمک‌زیان پرداختی دولت به شرکت‌های دولتی را در اختیار دارند.

جدول ۱. میزان اعتبارات هزینه‌ای (کمک‌زیان) دولت به شرکت‌های دولتی

لایحه بودجه سال ۱۳۸۷			قانون بودجه سال ۱۳۸۶		
رشد (درصد)	سهم (درصد)	میلیارد ریال	سهم (درصد)	میلیارد ریال	عنوان
۱۳/۸	۱۰۰	۶,۷۱۵	۱۰۰	۵,۹۰۲	جمع
۱۳/۱	۵۸/۳	۳,۹۱۵	۵۸/۷	۳,۴۶۲	سازمان صدا و سیما
۱۷/۹	۳	۲۰۵	۲/۹	۱۷۴	کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان
۲۲	۲/۳	۱۵۷	۲	۱۱۹	سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران
۱۳/۵	۳۶/۳	۲,۴۳۸	۳۶/۴	۲,۱۴۷	سایر شرکت‌ها (عمدتاً بخش آب و کشاورزی)

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

#### اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

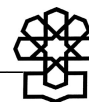
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) به دو صورت انتفاعی و غیرانتفاعی است. طبق ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه، شرکت‌های دولتی باید اصل و فرع اعتبارات انتفاعی را به خزانه بازپرداخت کنند. در بودجه سال ۱۳۸۷ حدود ۶۲,۷۰۰ میلیارد ریال به شرکت‌های دولتی، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت می‌شود که در بودجه مشخص نشده است که چه مقدار آن انتفاعی است. این اعتبارات دارای رشد ۳۵/۹ درصدی است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از کل هزینه‌های سرمایه‌ای رو به کاهش است. همانند سال‌های گذشته، شرکت‌های مربوط به آب و فاضلاب، حمل‌ونقل و برق سهم برجسته‌تری در این اعتبارات دارند.

#### تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی

دریافت این تسهیلات به میزان ۶۰/۹ درصد رشد داشته است. در حالی که رشد بازپرداخت این تسهیلات ۲۷/۱ درصد بوده است. در نتیجه همانند سال‌های اخیر خالص این اعتبارات نقش برجسته‌تری در تأمین مالی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی خواهد داشت.

یکی از وام‌هایی که شرکت‌های دولتی از دولت دریافت می‌کنند وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه برای طرح‌های انتفاعی است. طبق همین ماده قانونی، شرکت‌های دولتی باید این وام‌ها را به دولت بازپرداخت کنند. اما، طبق جداول قانون بودجه سال ۱۳۸۶ شرکت‌های دولتی، وام‌های دیگری

۱. به نظر می‌رسد چنین مؤسسه‌ای را نباید به عنوان «شرکت» محسوب کرد و هر سال به آن‌ها کمک‌زیان پرداخت کرد، بلکه باید به عنوان «مؤسسه غیرانتفاعی دولتی» باشند و از دولت اعتبار کمکی دریافت کنند (کاری که باید در مورد برخی مؤسسات دولتی دیگر مانند دانشگاه‌ها نیز انجام شود).



نیز به دولت بازپرداخت کرده‌اند که مبتنی بر تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های قبل بوده است و ماهیت مشخصی نداشته‌اند. شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۷ فقط وام موضوع ماده (۳۲) را بازپرداخت خواهند کرد که مبلغ آن رشدی ۸۰۵ درصدی حدود ۲,۷۶۲ میلیارد ریال است. عملکرد ریف بازپرداخت کلیه وام‌های دولتی در ۸ ماهه سال ۱۳۸۶ حدود ۲۱ درصد بوده است.

### وام‌های خارجی

دریافت وام‌های خارجی به میزان ۳۴/۳ درصد افزایش یافته است در حالی که دریافت این وام‌ها در سال گذشته ۸/۵ درصد کاهش یافته بود. اما، در سال ۱۳۸۷ بازپرداخت این وام‌ها ۴/۵ درصد کاهش داشته است. در نتیجه خالص این اعتبارات نقش بیشتری در تأمین مالی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی خواهد داشت.

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، دولت در نظر دارد که سود سهم قابل توجهی را از شرکت‌های دولتی دریافت کند و این امر، شرکت‌ها را با کمبود نقدینگی مواجه کرده در نتیجه استقراض قابل توجهی به صورت وام داخلی و خارجی برای آن‌ها در نظر گرفته شده است.

### دارایی‌های جاری

کاهش این دارایی‌ها منبع تأمین منابع بخشی از سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های سودده و منبع جبران زیان شرکت‌های زیان‌ده یا منبع بخشی از سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های زیان‌ده است. در بودجه سال ۱۳۸۷، این نقش به‌طور قابل ملاحظه‌ای (حدود ۱۶۸ درصد) افزایش یافته است.

### سایر دریافت‌ها

این رقم نسبت به سال قبل ۳۳ درصد افزایش خواهد داشت.

## ۲-۲-۲. تغییرات مصارف شرکت‌های دولتی

### هزینه‌ها

سهم هزینه‌ها از کل مصارف ۵۷/۸ درصد است که این سهم در سال‌های اخیر رو به کاهش بوده است. رشد هزینه‌های شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۷ حدود ۱۴/۵ درصد خواهد بود.

### مالیات

پرداخت مالیات شرکت‌های دولتی باید طبق ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم و با نرخ ۲۵ درصد بر مبنای عملکرد سال قبل آن‌ها اخذ شود. ولی طبق تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های اخیر، مالیات از شرکت‌های دولتی به صورت علی‌الحساب اخذ شده است، به این معنا که به جای اخذ مالیات از عملکرد سال گذشته شرکت، هر ماه معادل  $\frac{1}{12}$  مالیات پیش‌بینی شده در همان سال به صورت علی‌الحساب اخذ شده است. این وضعیت در واقع استقراض دولت از شرکت‌های دولتی



بوده که باعث محدود کردن منابع مالی شرکت‌های دولتی می‌شود. برخورد با مالیات شرکت ملی نفت ایران با سایر شرکت‌های دولتی متفاوت بوده است. براساس تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶، مالیات شرکت ملی نفت ایران به صورت ۵ درصد از ارزش نفت خام تولیدی به صورت علی‌الحساب و ماهانه  $\frac{1}{12}$  اخذ شده نه بر مبنای سود حاصل از عملیات شرکت ملی نفت ایران.

جدول ۲، عناوین مالیات‌هایی که دولت در سال ۱۳۸۶ از شرکت‌های دولتی دریافت کرده را در مقایسه با لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نشان می‌دهد.

#### در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، دو تغییر شکلی عمده در ردیف‌ها وجود دارد:

اول، در ردیف ۱۱۰۱۰۲ به عنوان مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی، وصول ماهانه  $\frac{1}{12}$  اضافه شده است.

دوم، ضمن تبدیل عنوان ردیف ۱۱۰۱۰۶ یعنی «مالیات عملکرد نفت» به «مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت ملی نفت ایران وصول ماهانه  $\frac{1}{12}$ »، سازوکار تبصره «۱۱» ملغی شده و دولت در رابطه با شرکت ملی نفت ایران نیز رفتاری مشابه سایر شرکت‌های دولتی اعمال کرده است. به گونه‌ای که مالیات شرکت ملی نفت ایران نیز حدود ۲۵ درصد از سود شرکت ملی نفت ایران است و طبق این عنوان جدید فقط باید به صورت علی‌الحساب پرداخت شود. مالیات دیگری که از بانک‌های کشور (عمدتاً دولتی) دریافت می‌شود ردیف ۱۳۰۴۰۵ است که در قسمت سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت درج می‌شود. این مالیات در سال ۱۳۸۷ تغییری چه در مقدار و چه در عنوان نداشته است.



جدول ۲. میزان پرداخت مالیات شرکت‌های دولتی به دولت در سال ۱۳۸۷ (عملکرد سال ۱۳۸۶ و علی‌الحساب سال ۱۳۸۷ شرکت‌ها)

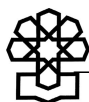
لایحه ۱۳۸۷				عملکرد ۸ ماهه اول ۱۳۸۶		قانون ۱۳۸۶			ردیف
رشد (درصد)	سهم (درصد)	میلیارد ریال	عنوان	درصد تحقق	میلیارد ریال	سهم (درصد)	میلیارد ریال	عنوان	
۱۶/۵	۱۰۰	۷۴,۹۷۴	جمع	۷۴/۳	۴۷,۷۸۳	۱۰۰	۶۴,۳۳۷	جمع	
۱/۱	۲۱/۶	۱۶,۱۸۸	مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی - وصول ماهانه $\frac{1}{12}$ رقم	۵۵/۵	۸,۸۹۴	۲۴/۹	۱۶,۰۱۵	مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی	۱۱۰۱۰۲
۱۸/۵	۲۹/۳	۲۲,۰۰۰	مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی	۱۰۱/۵	۱۹,۲۸۹	۲۹/۵	۱۹,۰۰۰	مالیات معوقه و عملکرد سال ۱۳۸۴ شرکت‌های دولتی	۱۱۰۱۰۳
۲۵/۵	۴۹	۳۶,۷۰۰	مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت ملی نفت ایران - وصول ماهانه $\frac{1}{12}$ رقم	۶۷	۱۹,۶۰۰	۴۵/۴	۲۹,۲۳۷	مالیات عملکرد نفت	۱۱۰۱۰۶
-۰/۱	۰/۱	۸۶	نیم درصد درآمد مشمول مالیات بانک‌های کشور (قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد)	-	-	۰/۱	۸۶	نیم درصد درآمد مشمول مالیات بانک‌های کشور (قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد)	۱۲۰۴۰۵

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶، لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و گزارش مالی دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

ادامه جدول ۲. برآورد مالیات شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۷ (مبتنی بر اطلاعات سند پشتیبان شرکت‌های دولتی)

لایحه ۱۳۸۷				عملکرد ۸ ماهه اول ۱۳۸۶		قانون ۱۳۸۶		
رشد (درصد)	سهم (درصد)	میلیارد ریال	عنوان	درصد تحقق	میلیارد ریال	سهم (درصد)	میلیارد ریال	عنوان
۱۶/۸	۱۰۰	۵۲,۸۹۴	جمع			۱۰۰	۴۵,۲۹۸	جمع
۲۵/۵	۶۹/۴	۳۶,۷۰۰	مالیات (شرکت ملی نفت)			۶۴/۵	۲۹,۲۳۷	مالیات (شرکت ملی نفت)
۰/۸	۳۰/۶	۱۶,۱۹۲	مالیات (سایر شرکت‌های دولتی)			۳۵/۵	۱۶,۰۶۱	مالیات (سایر شرکت‌های دولتی)

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶ (پیوست ۲)، لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ (اسناد پشتیبان شرکت‌های دولتی).



بنابراین، با حذف تبصره‌های «۴» و «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶، دولت حق ندارد از شرکت‌های دولتی و شرکت ملی نفت ایران، مالیات علی‌الحساب دریافت کند. اصلاح عناوین ردیف‌ها نمی‌تواند مجوز قانونی برای دولت محسوب شود.

با توجه به شرایط فوق، جمع مالیات شرکت‌های دولتی (یعنی مجموع ردیف‌های جدول ۲) طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ حدود ۷۴,۹۷۴ میلیارد ریال است که رشدی ۱۹/۴ درصدی داشته که کم‌تر از رشد ۲۰/۶ درصدی سال ۱۳۸۶ است و ۴۹ درصد آن را مالیات شرکت ملی نفت ایران تشکیل می‌دهد. این مالیات‌ها حدود ۹/۵ درصد از منابع بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهد که با کنار گذاشتن مالیات شرکت ملی نفت ایران این سهم به ۴/۸ درصد کاهش می‌یابد.

### سود سهام

سود سهام سهم دولت در شرکت‌های دولتی طبق مواد (۹۰)، (۲۳۹) و (۲۴۰) اصلاحیه قانون تجارت باید دریافت شود. اما، در سال‌های گذشته با نقض قانون تجارت، طبق تبصره‌های قانون بودجه دریافت می‌شد و در سال ۱۳۸۷ طبق ردیف‌های لایحه بودجه تعیین شده است. طبق تبصره‌های قانون بودجه سنوات اخیر، شرکت‌های دولتی موظف بودند حداقل ۴۰ درصد از سود ویژه ابرازی خود را به دولت پرداخت کنند.

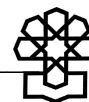
سود سهام شرکت ملی نفت ایران طبق رویه‌ای خاص در تبصره «۱۱» قوانین بودجه سال‌های اخیر تعیین می‌شد. سود سهام این شرکت به صورت علی‌الحساب و تحت عنوان «سود سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی» اخذ می‌شد. بنابراین، طبق تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶، معادل ۴/۵ درصد از ارزش نفت خام تولیدی بود نه ۴۰ درصد از سود ویژه مبتنی بر عملیات شرکت ملی نفت ایران.

در جدول ۲، ردیف‌های مربوط به پرداخت سود شرکت‌های دولتی به بودجه عمومی دولت آمده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۶ سه تغییر شکلی مهم در این ردیف‌ها وجود دارد:

**اول**، در ردیف سود سهام شرکت‌های دولتی، عنوان به نحوی تعدیل شده تا الزام ۴۰ درصد سود ابرازی شرکت‌ها را نشان دهد.

**دوم**، در ردیف سود علی‌الحساب سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی، عنوان ردیف به‌گونه‌ای اصلاح شده که: اولاً الزام ۴۰ درصد سود ویژه وجود داشته باشد، ثانیاً از سود ویژه شرکت باشد نه از ارزش نفت خام تولیدی و ثالثاً ماهانه  $\frac{1}{12}$  به خزانه پرداخت شود.

**سوم**، یک ردیف جدید (۱۳۰۱۰۳) با عنوان «سود تکلیفی شرکت سهامی ارتباطات سیار -



وصول ماهانه یک دوازدهم» در بخش سود سهام شرکت‌های دولتی اضافه شده است. با این کار، دولت درصدد است که قانون جدیدی به نام سود تکلیفی به تصویب برساند که بدعت جدیدی در وصول منابع بودجه عمومی است. هر سه تغییر شکلی موجود در ردیف‌های مربوط به سود شرکت‌های دولتی، خلاف ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، با حذف تبصره‌های سال‌های اخیر، احکام مربوط به سود سهام سهم دولت بلا تکلیف است و فقط قانون‌گذار در تعیین این احکام حق تصمیم‌گیری دارد و نباید با اصلاح عناوین ردیف‌های بودجه، قانون‌گذاری صورت گیرد. بنابراین، در غیاب تبصره‌ها، سود سهام شرکت‌های دولتی باید بر مبنای تصمیم مجامع عمومی آن‌ها باشد و طبق اصلاحیه قانون تجارت نمی‌توان سود علی‌الحساب از شرکتی دریافت کرد و باید سود شرکت پس از برگزاری مجمع عمومی شرکت در سال بعد بین سهامداران تقسیم شود.

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، سود سهام شرکت‌های دولتی در سه ردیف مذکور حدود ۹۱,۰۶۷ میلیارد ریال است که ۶۴/۵ درصد آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران است. کل سود این شرکت‌ها حدود ۱۱/۵ درصد از منابع بودجه عمومی کشور است در حالی که با کنار گذاشتن سود شرکت ملی نفت ایران این رقم تنها ۳/۷ درصد از منابع بودجه عمومی را تشکیل می‌دهد.

در ذیل جدول ۳، جدولی آمده است که سود مرتبط با عملیات شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۷ را بر اساس اطلاعات سند پشتیبان شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد. در اطلاعات بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۷ در قسمت سود یک تغییر عمده به وجود آمده است. عنوان «سود سهام» که منظور سود سهم دولت است حفظ شده است و به جای «سایر حسابهای تخصیص سود» عنوان «۴۰ درصد سود ویژه» اضافه شده است. اگر جمع این دو ردیف را سود سهام سهم دولت در نظر بگیریم این رقم ۱۲۴ درصد رشد داشته است. با این نرخ رشد، سهم سود سهام از درآمدها و سود خالص به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است (جدول ۳ ضمیمه). شرکت ملی نفت ایران حدود ۶۰ درصد از مجموع سود سهام پیش‌بینی شده شرکت‌های دولتی در سال مالی ۱۳۸۷ را به خود اختصاص داده است.

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، از یک طرف استفاده شرکت‌های دولتی از تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی افزایش یافته است و از طرف دیگر سود ویژه شرکت‌ها، که برای آن‌ها هزینه مالی ندارد، از شرکت‌ها اخذ خواهد شد و آن‌ها ناچار هستند که استقراض کنند و هزینه مالی قابل توجهی را متحمل شوند که در نتیجه هزینه جاری آن‌ها را افزایش خواهد داد.



جدول ۳. میزان پرداخت سود سهام شرکت‌های دولتی به دولت در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷  
(عملکرد سال گذشته و علی‌الحساب سال جاری شرکت‌ها)

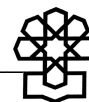
ردیف	قانون ۱۳۸۶			عملکرد ۸ ماهه اول ۱۳۸۶		لایحه ۱۳۸۷		
	عنوان	میلیارد ریال	سهام (درصد)	میلیارد ریال	درصد تحقق	عنوان	میلیارد ریال	سهام (درصد)
۱۳۰۱۰۰	جمع	۵۱,۶۳۰	۱۰۰	۳۷,۸۹۷	۷۳/۴	جمع	۹۱,۰۶۷	۱۰۰
۱۳۰۱۰۱	سود سهام شرکت‌های دولتی	۲۵,۳۱۷	۴۹	۲۰,۲۹۷	۸۰/۲	سود سهام شرکت‌های دولتی - ۴۰ درصد سود ابرازی (سود ویژه) کلیه شرکت‌های دولتی	۲۹,۳۴۶	۳۲/۲
۱۳۰۱۰۲	سود علی‌الحساب سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی	۲۶,۳۱۳	۵۱	۱۷,۶۰۰	۶۶/۹	سود سهام ابرازی (۴۰ درصد سود ویژه) سال جاری شرکت ملی نفت ایران - وصول ماهانه $\frac{1}{12}$	۵۸,۷۲۱	۶۴/۵
۱۳۰۱۰۳	-	-	۰	-	-	سود تکلیفی شرکت سهامی ارتباطات سیار - وصول ماهانه $\frac{1}{12}$	۳,۰۰۰	۳/۳

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶، لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و گزارش مالی دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی).

ادامه جدول ۳. برآورد سود سهام سهم دولت در شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۷ (مبتنی بر اطلاعات سند پشتیبان شرکت‌های دولتی)

لایحه ۱۳۸۷				قانون ۱۳۸۶		
رشد (درصد)	سهام (درصد)	میلیارد ریال	عنوان	سهام (درصد)	میلیارد ریال	عنوان
۱۲۴	۱۰۰	۹۷,۸۶۶	جمع	۱۰۰	۴۳,۶۹۸	جمع
۱۲۳/۲	۶۰	۵۸,۷۲۱	سود سهام (شرکت ملی نفت ایران)	۶۰/۲	۲۶,۳۱۳	سود سهام (شرکت ملی نفت ایران)
-۴۱	۱۰/۵	۱۰,۲۵۹	سود سهام (سایر شرکت‌های دولتی)	۳۹/۸	۱۷,۳۸۶	سود سهام (سایر شرکت‌های دولتی)
-	۲۹/۵	۲۸,۸۸۷	۴۰ درصد سود ویژه			

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶ (پیوست ۲)، لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ (اسناد پشتیبان شرکت‌های دولتی).



## وجوه اداره شده

این وجوه در سال ۱۳۸۷ حدود ۶۳ درصد رشد داشته است. ۷۰ درصد از این وجوه متعلق به شرکت توانیر و ۲۸ درصد آن متعلق به شرکت راه آهن (زیان ده) است.

## هزینه‌های سرمایه‌ای

این هزینه‌ها ۲۹/۹ درصد در سال ۱۳۸۷ رشد داشته و در سال‌های اخیر روند افزایشی دارد. این امر از گسترش بیشتر شرکت‌های دولتی برخلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ حکایت دارد.

### ۳. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در قالب پنج بند از طرف مقام معظم رهبری در سال‌های ۱۳۸۴ (بندهای «الف»، «ب»، «د» و «ه») و ۱۳۸۵ (بند «ج») به قوای سه‌گانه ابلاغ شد. لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قوه مقننه پس از رفع ایرادات اولیه شورای نگهبان در آذر ماه ۱۳۸۶ تصویب شده ولی هنوز به تصویب نهایی نرسیده است. یکی از ابزارهای مهمی که قوه مجریه جهت اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در اختیار دارد لایحه بودجه کل کشور است. با بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی در بودجه عمومی دولت و سند پشتیبان شرکت‌های دولتی می‌توان میزان اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصلی را در سال ۱۳۸۷ تحلیل کرد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، تعداد کل شرکت‌های دولتی ۵۰۵ شرکت است که ۸ شرکت نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کاهش پیدا کرده است. اگرچه تعداد شرکت‌ها کم شده است و در میان شرکت‌های حذف شده شرکت‌های بزرگی چون فولاد مبارکه و ملی مس وجود دارد. با این حال منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به سال گذشته ۲۳/۴ درصد رشد کرده است که حاکی از ادامه گسترش تصدی‌های دولت است. این موضوع خلاف روح کلی حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مبنی بر کوچک شدن دولت و واگذاری تصدی‌ها به بخش خصوصی است.

#### ۳-۱. واگذاری شرکت‌های دولتی

در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، الزاماتی که برای واگذاری شرکت‌های دولتی وجود دارد عبارت است از: واگذاری تمام سهام شرکت‌های خارج از صدر اصل ۴۴ و واگذاری ۸۰ درصد از سهام شرکت‌های صدر اصل ۴۴.

در همین راستا در پیوست (۲) قانون بودجه سال ۱۳۸۶، ۷۰ شرکت دولتی دارای مصوبه واگذاری مشخص شده بود، بسیاری از آن‌ها در اسناد پشتیبان لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نیز تکرار



شده است. در این اسناد ۱۵ شرکت سودده حذف شده است که ۱۳ شرکت دارای مصوبه واگذاری بوده‌اند. از بین این شرکت‌ها، شرکت‌هایی که طبق اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی تا پایان آذر ۱۳۸۶ قسمتی از سهام آن‌ها به روش بورس و غیربورس واگذار شده است عبارتند از: شرکت سهامی فولاد مبارکه، شرکت ملی صنایع مس ایران، شرکت سهامی هپکو، سیمان داراب، شرکت سهامی صنایع هوایی، شرکت سهامی صنایع سیمان دشتستان.

بیش‌ترین سهم خصوصی‌سازی در دو سال اخیر اجرای طرح سهام عدالت بوده است. سهام شرکت‌های فولاد مبارکه و ملی مس در طرح سهام عدالت، سهم قابل توجهی به خود اختصاص دادند. همچنین، از کل سود سهام عدالت که در سال ۱۳۸۶ توسط شرکت کارگزاری سهام عدالت از شرکت‌های واگذار شده دریافت شد (حدود ۳۰۰۰ میلیارد ریال) حدود ۸۰ درصد آن از محل سود تقسیم شده این دو شرکت بود.

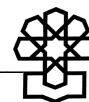
به نظر می‌رسد سایر شرکت‌های سودده حذف شده از سند پشتیبان شرکت‌های دولتی که نامشان به عنوان شرکت واگذار شده اعلام نشده است، هنوز در فرایند واگذاری هستند؛ اما واگذار نشده‌اند.

اگر واگذاری شرکت‌های دولتی از طریق سهام عدالت را بتوان خصوصی‌سازی دانست (که در فرایند اجرایی کنونی چنین نیست) دولت در واگذاری سهام شرکت‌ها به‌ویژه شرکت‌های صدر اصل ۴۴ مانند ملی مس، فولاد مبارکه، خوزستان و خراسان موفق بوده است. هرچند، برای واگذاری این شرکت‌ها هنوز قانون مصوب مجلس را در اختیار نداشته است. اما در واگذاری سهام شرکت‌های خارج از اصل ۴۴ اقدام چندان متفاوتی نسبت به سال‌های قبل صورت نگرفته است و طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به نظر نمی‌رسد صورت گیرد.

ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه، چگونگی تقسیم وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی را بین شرکت مادر تخصصی و دولت بیان می‌کند. براساس این ماده سهم دولت از وجوه حاصل از واگذاری ناچیز و غیرشفاف است.<sup>۱</sup> طبق این ماده، ۷۰ درصد از این وجوه به شرکت‌های مادر تخصصی بازمی‌گردد و ۳۰ درصد دیگر آن در ازای مالیات و سود علی‌الحساب شرکت‌ها توسط خزانه دولت دریافت می‌شود.

در سال‌های اخیر به‌ویژه در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ رقم قابل ملاحظه‌ای برای این ردیف در نظر گرفته شده است (جدول ۴). از مبلغ ۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ فقط ۲,۸۱۰ میلیارد ریال یعنی ۴ درصد آن تا پایان آبان

۱. برای اطلاعات تکمیلی به گزارش دلایل عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده بودجه عمومی از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، شماره مسلسل ۸۴۸۸، مرکز پژوهش‌ها مراجعه شود.



سال ۱۳۸۶ محقق شده است. البته ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال از کل رقم فوق جمعی - خرجی بوده که میزان عملکرد آن در ۸ ماهه اول سال ۱۳۸۶ صفر بوده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نیز ۴۲,۰۰۰ میلیارد ریال برای این منظور پیش‌بینی شده است. ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال از رقم فوق به‌صورت جمعی - خرجی در اختیار تعاونی‌های فراگیر ملی قرار می‌گیرد.

جدول ۴. میزان منابع دولتی حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

ردیف	قانون سال ۱۳۸۶			عملکرد ۸ ماهه اول ۱۳۸۶		لایحه سال ۱۳۸۷		
	عنوان	میلیارد ریال	سهم (درصد)	میلیارد ریال	درصد تحقق	عنوان	میلیارد ریال	سهم (درصد)
۳۱۰۵۰۰	جمع	۷۰,۰۰۰	۱۰۰	۲,۸۱۰	۴	جمع	۴۲,۰۰۰	۱۰۰
۳۱۰۵۰۱	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۳۰,۰۰۰	۴۲/۹	۲,۸۱۰	۹/۴	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۳۰,۰۰۰	۷۱/۴
۳۱۰۵۰۲	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (جمعی - خرجی)	۴۰,۰۰۰	۵۷/۱	.	.	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (جمعی - خرجی)	۱۲,۰۰۰	۲۸/۶

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶، لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و گزارش مالی دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی).

بالا بودن ارقام پیش‌بینی شده برای این ردیف‌ها و سهم کم دولت از منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی سبب می‌شود امکان تحقق این ارقام پایین باشد و معمولاً به کسری بودجه دولت و برداشت از حساب ذخیره منجر می‌شود.

دولت در شهریور ماه ۱۳۸۶ با مصوبه‌ای سازوکار ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه را در مورد تقسیم وجوه حاصل از واگذاری به استناد تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۸۶ اصلاح کرده است. به‌گونه‌ای که تمام وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه شرکت‌های مادر تخصصی به دولت منتقل شده و معادل آن از سرمایه دولت در شرکت مادر تخصصی کسر می‌شود.<sup>۱</sup> حدود ۷۰ درصد از عملکرد وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در ۹ ماهه اول سال ۱۳۸۶ در نتیجه این مصوبه هیئت وزیران بوده است.

۱. مصوبه شماره ۱۰۰۹۳۱/ت/۲۸۲۲۳-هـ مورخه ۱۳۸۶/۶/۲۵.



### ۲-۳. تأسیس شرکت‌های دولتی

شروع فعالیت اقتصادی در قالب شرکت دولتی هم در قانون برنامه چهارم توسعه و هم در لایحه در شرف تصویب نهایی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارای محدودیت است. به این صورت که، هم نباید در فعالیت‌های خارج از صدر اصل ۴۴ باشد و هم باید با مصوبه مجلس شورای اسلامی انجام گیرد. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ هرچند ۱۵ شرکت سودده حذف شده؛ اما ۵ شرکت جدید به فهرست شرکت‌های دولتی موجود در سند پشتیبان اضافه شده است. از این ۵ شرکت، سه شرکت در زمینه صنعت هسته‌ای بوده و ۲ شرکت به صنعت گاز مربوط است. با فرض رعایت صدر اصل ۴۴ بودن آن‌ها، مصوبه مجلس شورای اسلامی در این زمینه اخذ نشده است.

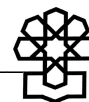
### ۳-۳. تعاونی فراگیر ملی و چگونگی تخصیص وجوه حاصل از واگذاری

یکی از احکام مندرج در بند «ب» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه برای فقرزدایی است. در همین سیاست‌ها ذکر شده است که ۳۰ درصد از منابع حاصل از واگذاری‌ها به همین تعاونی‌ها اختصاص یابد. در ماده (۳۰) لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز این امر پیش‌بینی شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در ردیف‌های تملک دارایی‌های مالی تحت عنوان «۳۰ درصد حق تعاونی‌های فراگیر ملی» مبلغ ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال به این تعاونی‌ها به صورت جمعی - خرجی از محل منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی اختصاص یافته است که در راستای اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ ارزیابی می‌شود.

### ۴-۳. افزایش سرمایه دولت در شرکت‌ها و مؤسسات

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، دولت همانند سال گذشته در دو صندوق حمایت از صنایع الکترونیک و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک افزایش سرمایه داده است که در سال گذشته نیز وجود داشته است و این دو صندوق، شرکت دولتی محسوب می‌شوند (جدول ۵).

اما دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ برای صندوق مهر امام رضا (ع) حدود ۴,۷۵۰ میلیارد ریال افزایش سرمایه در نظر گرفته است، در حالی که این صندوق یک شرکت دولتی یا مؤسسه دولتی محسوب نمی‌شود. به عبارتی قانون مصوب مجلس ندارد و بودجه آن تاکنون در بودجه کل کشور درج نشده است. همچنین در سال ۱۳۸۷، دولت از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، برای بخش تعاونی حدود ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال پرداخت می‌کند. از آنجا که این رقم در بودجه عمومی در ردیف‌های تملک دارایی‌های مالی درج شده است به نظر می‌رسد براساس ماده (۳۰)



لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، پیش‌بینی شده است که این رقم جهت سهم سرمایه دولت در شرکت‌های تعاونی فراگیر ملی باشد.

به‌طور کلی، شرایط افزایش سرمایه دولت در شرکت‌ها و مؤسسات در سال ۱۳۸۷ نشان می‌دهد که دولت جمعاً حدود ۱۶,۸۲۸ میلیارد ریال از محل آورده نقدی، سرمایه خود را در شرکت‌ها و مؤسسات افزایش خواهد داد که نسبت به سال ۱۳۸۶ حدود ۴۲۵۵ درصد رشد داشته است. این رشد و حجم سرمایه با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ همخوانی ندارد.

#### جدول ۵. میزان افزایش سرمایه دولت در شرکت‌ها و مؤسسات

لایحه بودجه سال ۱۳۸۷			قانون بودجه سال ۱۳۸۶			
رشد (درصد)	سهم (درصد)	میلیارد ریال	عنوان	سهم (درصد)	میلیارد ریال	عنوان
۴۲۵۵.۱	۱۰۰	۱۶,۸۲۸	جمع	۱۰۰	۳۸۶	جمع
-۱۷	۰/۲	۳۹	صندوق حمایت از صنایع الکترونیک	۱۲/۲	۴۷	صندوق حمایت از صنایع الکترونیک
-۱۷/۷	۰/۲	۳۹	صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک	۱۲/۳	۴۷	صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک
-	۲۸/۲	۴,۷۵۰	صندوق مهر امام رضا (ع)	۳۶/۷	۱۴۲	صندوق تعاون
-	۷۱/۳	۱۲,۰۰۰	۳۰ درصد سهم (دولت در) بخش تعاونی	۲۸.۸	۱۵۰	صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

### جمع‌بندی و پیشنهادات

۱. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، بودجه شرکت‌های دولتی باید توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شود. طبق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی، مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌ها به‌طور مشروط اصلاح بودجه شرکت‌ها را تصویب می‌کنند. طبق این قوانین، پیوست ۲ قوانین بودجه سال‌های گذشته باید به تصویب مجلس برسد در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ این پیوست به مجلس ارائه نشده است.

**پیشنهاد:** اطلاعات بودجه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در قالب اطلاعات پشتیبان است و به مجلس تقدیم نشده است. این اطلاعات باید به شکل پیوست (۲) لایحه بودجه به مجلس تقدیم شود.



۲. با حذف تبصره‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ برخی از احکام مرتبط با شرکت‌های دولتی بلا تکلیف مانده است. به‌ویژه در مورد ۴۰ درصد سهم دولت از سود شرکت‌های دولتی، مالیات علی‌الحساب این شرکت‌ها و نیز سود و مالیات علی‌الحساب شرکت ملی نفت، قانونی وجود ندارد و دولت نمی‌تواند این منابع را از شرکت‌ها وصول کند. بنابراین، دولت باید چنین منابعی را براساس قوانین موضوعه موجود مانند قانون تجارت و قانون مالیات‌های مستقیم دریافت کند که طبق این قوانین، مالیات و سود براساس عملکرد حسابرسی شده شرکت باید دریافت شود و میزان سود سهم مالک (دولت) نیز براساس تصمیم مجمع عمومی شرکت است.

اما دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، عناوین مربوط به سود و مالیات شرکت‌های دولتی را به‌گونه‌ای اصلاح کرده است تا به زعم خود با تصویب مجلس، قانون‌گذاری نیز صورت گیرد و چنین دریافت‌هایی از شرکت‌های دولتی قانونی شود. اما این کار با ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی در تعارض است.

**پیشنهاد:** تا زمانی که اصلاح قانونی لازم صورت نگرفته است برخی ردیف‌های درآمدی مانند مالیات و سود علی‌الحساب (وصول ماهانه  $\frac{1}{11}$ ) از لایحه بودجه حذف شود و اصطلاح ۴۰ درصد از سود ویژه شرکت‌های دولتی نیز از عناوین ردیف‌های مربوط حذف شود. این کار به‌ویژه در مورد شرکت ملی نفت ایران باعث کاهش چشمگیر منابع بودجه عمومی خواهد شد. بنابراین، این منابع می‌تواند مستقیماً از درآمد حاصل از فروش نفت خام دریافت شود.

۳. مواردی در ردیف‌های بودجه عمومی دولت در ارتباط با شرکت‌های دولتی وجود دارد که مطابق قوانین موجود نیست، از جمله اختصاص وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به وزارت اطلاعات، یا وجه‌الضمان و کارمزدهای متعلقه ضمانت‌نامه‌های ارزی بانک توسعه صادرات، درج شرکت دولتی - غیردولتی «سازمان منطقه آزاد قشم» و شرکت‌های غیردولتی آب و فاضلاب استانی به‌عنوان دستگاه دولتی، حذف شرکت‌های دولتی پرداخت‌کننده سود سهام به تفکیک هر شرکت، در نظر گرفتن افزایش سرمایه برای صندوق مهر امام رضا (ع) (که معلوم نیست شکل حقوقی آن چیست؟ آیا شرکت دولتی است یا اداره دولتی؟).

**پیشنهاد:** این موارد باید منطبق با قوانین موجود اصلاح شود.

۴. برخی منابع بودجه عمومی که از شرکت‌های دولتی دریافت می‌شود، مانند وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و وجوه بازپرداخت وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نیز مانند سال‌های اخیر بیش از حد برآورد شده است و معمولاً کسری مرتبط با آن از سایر منابع، به‌ویژه برداشت از حساب ذخیره ارزی، تأمین می‌شود.



پیشنهاد: وجوه حاصل از واگذاری و بازپرداخت وام‌های دولتی به‌نحوی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ تعدیل شود که با عملکرد سال‌های اخیر منطبق شود. یک راه دیگر این است که دولت در واگذاری فعالیت‌های خارج از اصل ۴۴ در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فعال‌تر عمل کند تا بتواند وجوه حاصل از واگذاری را تحقق بخشد. اما شواهد موجود در دو سال اخیر چنین امری را تأیید نمی‌کند.

۵. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ باید به‌گونه‌ای تنظیم شده باشد که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌ویژه در زمینه واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی و نیز عدم شروع فعالیت‌های خارج از اصل ۴۴ قانون اساسی را پوشش دهد؛ اما رشد ۲۳ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی با وجود حذف ۱۵ شرکت سودده (مثل فولاد مبارکه و ملی مس)، رشد ۳۰ درصدی هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، اضافه شدن ۵ شرکت دولتی جدید، کندی واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری و نیز افزایش سرمایه دولت در چند شرکت و مؤسسه دولتی نشان می‌دهد که نه‌تنها مالکیت دولت در شرکت‌ها کاهش نخواهد یافت بلکه در برخی زمینه‌ها افزایش خواهد یافت.



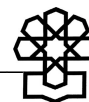
### جداول ضمیمه

جدول ۱. سهم و رشد ارقام منابع و مصارف شرکتهای دولتی در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶

۱۳۸۷			مصارف	۱۳۸۶			منابع
رشد نسبت به ۱۳۸۶ (درصد)	سهم (درصد)	میلیارد ریال		رشد نسبت به ۱۳۸۶ (درصد)	سهم (درصد)	میلیارد ریال	
۱۴/۵۴	۵۷/۸۲	۱۰۱۹۶،۲۴۵	هزینه عملیات جاری	۱۶/۰۷	۶۹/۱۹	۱۰۴۳۱،۴۵۳	درآمدهای عملیاتی
۱۹/۴۱	۲/۵۶	۵۲،۸۹۲	مالیات	۱۳/۷۷	-/۳۲	۶،۷۱۴	از محل اعتبارات هزینه‌ای
۵۷/۸۵	۳/۳۳	۶۸،۹۷۹	سود سهام	۲۵/۹۱	۳/۰۳	۶۲،۷۰۰	از محل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای
۱۵۶۳/۴۵	۱/۴	۲۸،۸۸۷	سایر حساب‌های تخصیص سود (در ۱۳۸۶) ۴۰ درصد سود ویژه (در ۱۳۸۷)*	۶۰/۹۳	۷/۸۵	۱۶۲،۳۸۶	تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۲۷/۱۳	۲/۶۱	۵۳،۹۱۹	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۳۴/۳۴	۸/۱۴	۱۶۸،۴۸۱	وام‌های خارجی
-۴/۴۷	۳/۵۷	۷۳،۷۷۷	بازپرداخت وام‌های خارجی	۱۶۲/۱۸	۱/۶۵	۳۴،۲۲۷	استفاده از دارایی‌های جاری
۶۳/۱۴	-/۰۷	۱،۵۲۰	جوه اداره شده	۳۳/۰۵	۹/۸	۲۰۲،۸۳۹	سایر دریافت‌ها
۵۳/۶۹	۴/۶۱	۹۵،۳۷۶	بازپرداخت ودیعه و دیون و سایر پرداخت‌ها				
۲۹/۸۶	۲۶/۹	۵۵۶،۵۷۸	هزینه‌های سرمایه‌ای				
۶۸/۴۲	۱/۱۲	۲۳،۱۹۵	افزایش دارایی‌های جاری				
۲۲/۲۹	۱۰۳/۹۹	۲،۱۵۱،۳۷۴	جمع				
۰/۶۱	۳/۹۹	۸۲،۵۷۱	کسر می‌شود: نخیره استهلاک منظور در هزینه عملیات جاری				
۲۳/۴	۱۰۰	۲،۰۶۸،۸۰۳	جمع کل مصارف	۲۳/۴	۱۰۰	۲،۰۶۸،۸۰۳	جمع کل منابع

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

\* این عنوان در لایحه ۱۳۸۷ تغییر کرده است و این دو عنوان با یکدیگر قابل مقایسه نیست.



جدول ۲. برخی از نسبت‌های مهم شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷  
در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۵ و سال ۱۳۸۶

نسبت	قانون بودجه ۱۳۸۵	قانون بودجه ۱۳۸۶	لایحه بودجه ۱۳۸۷
کل منابع یا مصارف تولید ناخالص داخلی*	۶۷/۳۵	۶۵/۵۷	۶۴/۱۱
کل منابع یا مصارف بودجه کل کشور	۷۱/۶۸	۷۲/۳۹	۷۴/۰۹
درآمدها کل منابع	۷۵/۵۳	۷۳/۵۳	۶۹/۱۹
هزینه‌ها کل مصارف	۶۶/۴۱	۶۲/۲۸	۵۷/۸۲
هزینه‌ها درآمدها	۸۷/۹۲	۸۴/۶۹	۸۳/۵۷
مالیات درآمدها	۳/۵۴	۳/۵۹	۳/۷
مالیات درآمدها منهای هزینه‌ها	۲۹/۳۲	۲۳/۴۶	۲۲/۴۹
سود سهام درآمدها	۳/۱۲	۳/۵۴	۶/۸۴
سود سهام درآمدها منهای هزینه‌ها	۲۵/۸۳	۲۳/۱۴	۴۱/۶۱
وجوه اداره شده درآمدها	۰/۱۳	۰/۰۸	۰/۱۱
اعتبارات هزینه‌ای (کمک‌زیان) هزینه‌ها	۰/۴۶	۰/۵۷	۰/۵۶
هزینه‌های سرمایه‌ای هزینه‌ها	۲۵/۵۳	۴۱/۰۴	۴۶/۵۳
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه‌های سرمایه‌ای	۱۲/۷۱	۱۰/۷۶	۱۱/۲۷
خالص تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی هزینه‌های سرمایه‌ای	۴/۹۶	۱۳/۶۵	۱۹/۴۹
خالص وام‌های خارجی هزینه‌های سرمایه‌ای	۲۲/۵۷	۱۱/۲۴	۱۷/۰۲

\* تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری - در سال ۱۳۸۶ به مبلغ ۲۰۵۵۷ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۸۷ به مبلغ ۳۰۲۲۷ هزار میلیارد ریال برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس است.  
مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۷۹۶

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۰) بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

**Report Title: : The State- Owned Enterprises in Budget Bill 1387: An Overview**

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: ناهید حکیم شوشتری، علی چشمی، محسن فاتحی‌زاده

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. شرکت‌های دولتی (State-Owned Enterprises)

۲. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ (Budget Bill 1387)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

۱. قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور.

۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور.

۳. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور.

۴. گزارش‌های مالی دولت، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۴