

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۱۸. بودجه شرکت های دولتی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. وضعیت کلی بودجه شرکت‌های دولتی
۳	۱-۱. دلیل افزایش عمده بودجه شرکت‌های دولتی
۶	۱-۲. سودده شدن ۱۱۳ شرکت زیان‌ده سال قبل
۷	۱-۳. حجم زیاد وام خارجی
۷	۱-۴. سیزده شرکت سودده با ارقام بودجه‌ای صفر
۷	۲. وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی
۸	۲-۱. ردیف ۳۱۰۵۰۱: واگذاری شرکت‌های دولتی
۱۱	۲-۲. ردیف ۳۱۰۵۰۶: واگذاری بابت رد دیون
۱۱	۲-۳. ردیف ۳۱۰۵۰۷: واگذاری به تأمین اجتماعی بابت حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران
۱۲	۲-۴. ردیف ۳۱۰۵۰۸: واگذاری سهام بابت بدهی دولت به شرکت‌های پیمانکاری
۱۳	۲-۵. ردیف ۳۱۰۵۰۹: واگذاری سهام برای طرح تأمین آتیه
۱۳	۲-۶. ردیف ۳۱۰۵۱۰: واگذاری سهام برای اشتغال، مسکن و امور حمایتی
۱۴	۳. سود سهام شرکت‌های دولتی
۱۷	۴. مالیات علی‌الحساب و معوقه شرکت‌های دولتی
۱۸	۵. بودجه شرکت‌های دولتی و هدفمند کردن یارانه‌ها
۱۸	۵-۱. الزامات قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
۱۹	۵-۲. نحوه درج بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه سال ۱۳۹۰
۲۰	۵-۳. اشکالات نحوه تنظیم بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها
۲۲	جمع‌بندی و پیشنهاد
۲۶	منابع و مأخذ



## درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱۸. بودجه شرکت‌های دولتی

### چکیده

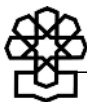
۱. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۹۰ نسبت به سال گذشته بیش از ۴۳ درصد رشد داشته و مانند سال گذشته حدود دو برابر بودجه عمومی دولت است. مهمترین دلیل این رشد، تأثیر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر بودجه شرکت‌های بخش انرژی، کسر نکردن صحیح ارقام دوبار منظور شده بین شرکت‌های دولتی و اضافه شدن بودجه شرکت سازمان هدفمندسازی یارانه‌هاست.

۲. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ هیچ شرکت زیان‌دهی درج نشده است و ۱۱۳ شرکت زیان‌ده سال ۱۳۸۹ به صورت صوری برخلاف قواعد بودجه‌ریزی در شرکت‌های سودده ثبت شده‌اند و کمک‌زیان به این شرکت‌ها در بندهای «۲۳»، «۲۴» و «۲۵» ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول اعتبارات متفرقه درج شده است. این کار باعث شده است که میزان کمک‌زیان به هریک از شرکت‌های دولتی زیان‌ده به‌ویژه سازمان صداوسیما مشخص نباشد و ارقام دوبار منظور شده بین دولت و شرکت‌های دولتی مخدوش شود.

۳. در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، مجلس شورای اسلامی منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی را بیش از حد به ۱۴۵،۰۰۰ میلیارد ریال افزایش داد که عملکرد ۹ ماهه (۳۰،۵۵۵ میلیارد ریال) نشان می‌دهد که تحقق نخواهد یافت. با این حال، دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ برای این منابع ۲۳۲،۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است که تحقق کل آن بسیار دور از انتظار است.

۴. اختصاص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به طرح تأمین آتیه مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه است. دولت حجم گسترده‌ای (۱۲۰،۰۰۰ میلیارد ریال) برای واگذاری سهام بابت رد دیون خود به مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های پیمانکاری پیش‌بینی کرده است که امکان تحقق آن پایین است. این ارقام برخلاف قواعد بودجه‌ریزی در بودجه عمومی به‌عنوان پرداخت تعهدات دولت منظور نشده است.

۵. شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۹۰ علاوه بر ۴۰ درصد سود سهام عملکرد سال مالی ۱۳۸۹ و مالیات معوقه خود باید طبق ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم ۴۰ درصد سود علی‌الحساب و مالیات علی‌الحساب سال مالی ۱۳۹۰ خود را نیز بپردازند. مجموع پرداختی‌های این شرکت‌ها بابت این اقلام در سال ۱۳۸۹ حدود ۱۰۳،۰۹۷ میلیارد ریال بوده که در ۹ ماهه حدود ۴۲،۳۶۲ میلیارد ریال عملکرد



داشته و در سال ۱۳۹۰ به ۱۸۲،۱۶۸ میلیارد ریال افزایش یافته است. دریافت این میزان مالیات و سود علی‌الحساب فشار زیادی را به این شرکت‌ها تحمیل خواهد کرد.

۶. نحوه درج بودجه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تحقق میزان پیشنهادی آن به‌عنوان درآمد شرکت «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها» با رقم ۵۶۰،۰۳۸ میلیارد ریال دچار ابهام است. در هر حال، این رقم با توجه به منابع در دسترس باید تعدیل شود و حداقل منابع آن در بودجه شرکت‌های دولتی شفاف شود.

## مقدمه

طبق قوانین و مقررات مربوط به بودجه‌ریزی (اصول قانون اساسی و سایر قوانین مالی از جمله قانون محاسبات عمومی کشور) هر دریافت و پرداخت در بخش دولتی باید به‌موجب قانون باشد. بنابراین، دریافتی‌ها و پرداختی‌های شرکت‌های دولتی<sup>۱</sup> از بودجه عمومی و به بودجه عمومی و نیز سایر دریافتی‌ها و پرداختی‌های این شرکت‌ها باید به‌موجب قانون باشد و منطبق بر قانون در بودجه عمومی و در بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست شماره ۳ بودجه کل کشور) درج شود. وجوهی را که شرکت‌های دولتی به دولت پرداخت می‌کنند شامل وجوه حاصل از واگذاری سهام، سود سهام، مالیات و وام موضوع ماده (۳۲) قانون محاسبات عمومی است و وجوهی که از دولت دریافت می‌کنند شامل کمک‌زبان، افزایش سرمایه و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای است که ارقام آن در قسمت منابع و مصارف بودجه عمومی درج و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و هرگونه تغییر در آن نیز منوط به مصوبه مجلس است.

ولی سایر دریافتی‌ها و پرداختی‌های شرکت‌های دولتی که در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور درج می‌شود طبق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت می‌تواند حتی پس از تصویب مجلس در طول سال توسط مجامع عمومی شرکت‌ها تجدیدنظر شود. بنابراین، اطلاعات پیش‌بینی شده در این پیوست معمولاً با عملکرد آن بسیار فاصله دارد.

با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰ شرکت‌های دولتی بخش انرژی باید وجوه جدیدی را نیز در راستای اجرای این قانون به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها بپردازند که خود یک شرکت دولتی است.

با توجه به مباحث فوق در این گزارش، براساس اطلاعات پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال

۱. در این گزارش به‌جای شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت برای اختصار از لفظ شرکت‌های دولتی استفاده می‌شود و هرجا منظور فقط شرکت‌های دولتی باشد تصریح خواهد شد.



۱۳۹۰ کل کشور (بودجه شرکت‌های دولتی) فقط در پی پاسخ به این سؤال خواهیم بود که «چرا بودجه سال ۱۳۹۰ شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۸۹ آنها افزایش زیادی (۴۳ درصد) داشته است»؟ اما برای پاسخگویی به سایر سؤالات مرتبط با شرکت‌های دولتی از اطلاعات بودجه عمومی استفاده خواهد شد از جمله برای سؤالات زیر:

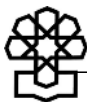
- آیا وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی طبق قانون (به‌ویژه قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی) وصول و مصرف خواهد شد؟ و مبلغ پیش‌بینی شده برای این وجوه قابل تحقق است؟
- آیا قوانین لازم برای وصول مالیات و سود سهام (عملکردی و علی‌الحساب) از شرکت‌های دولتی وجود دارد؟ وصول چنین وجوهی چه مشکلاتی برای شرکت‌های دولتی ایجاد خواهد کرد؟
- وجوه دریافتی از شرکت‌های دولتی برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تا چه حدی واقعی پیش‌بینی شده است.

### ۱. وضعیت کلی بودجه شرکت‌های دولتی

در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۴۴۱ شرکت درج شده است که ۱۹ شرکت نسبت به سال ۱۳۸۹ کاهش یافته است. منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۹۰ به ۳,۶۲۲,۳۷۸ میلیارد ریال بالغ می‌شود که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ که ۲,۵۲۵,۲۳۸ میلیارد ریال بوده حدود ۴۳ درصد رشد دارد. نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور ۶۹/۴ درصد است که این نسبت در سال گذشته نزدیک به ۶۸/۵ درصد بود (جدول ۱ این گزارش). رشد شدید بودجه شرکت‌های دولتی در تغایر با تأکیدات مکرر اسناد بالادستی نظیر سند چشم‌انداز، قانون برنامه پنجم توسعه و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مبنی بر کاهش اندازه دولت و واگذاری تصدی‌های اقتصادی است. این رشد شدید بودجه شرکت‌ها باید مبتنی بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و نیز قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مورد تحلیل قرار گیرد. مهمترین نکات در بودجه شرکت‌های دولتی به شرح زیر است:

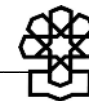
#### ۱-۱. دلیل افزایش عمده بودجه شرکت‌های دولتی

مهمترین دلیل افزایش عمده بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به سال قبل این است که «ارقام دو بار منظور شده بین شرکت‌های دولتی» بسیار کاهش یافته است. (این ارقام در پیوست شماره ۳ لایحه در انتهای جدول شرکت‌های سودده و زیان‌ده درج می‌شود و از درآمد یا هزینه ناخالص شرکت‌های دولتی کسر می‌شود). ارقام دو بار منظور شده بین شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۹ حدود ۱,۷۲۸,۲۹۷ میلیارد ریال بوده که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به ۵۰,۴۱۵ کاهش یافته است.



در نتیجه درآمد خالص شرکت‌های دولتی از این محل ۱,۱۷۷,۸۸۳ میلیارد ریال افزایش یافته است. منشأ این ارقام عمدتاً به دلیل روابط مالی موجود بین شرکت‌های نفتی، گازی، پالایشی و برقی با شرکت ملی نفت و با یکدیگر است. این روابط به واسطه شفاف‌سازی فروش نفت خام و گاز مصرف داخلی شکل می‌گیرد. در سال ۱۳۹۰ با توجه به کاهش قیمت محاسباتی نفت برای مصارف داخلی (به ۳۴ دلار) از یک طرف و نیز افزایش قیمت محصولات شرکت‌های فوق به دلیل اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از طرف دیگر باعث شده است که درآمد خالص شرکت‌های دولتی رشد زیادی داشته باشد.

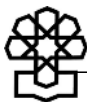
دلیل دیگر برای افزایش بودجه شرکت‌های دولتی رشد بودجه شرکت «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها» از ۱۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ به ۵۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ است که ۴۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال به بودجه شرکت‌های دولتی افزوده است. چون منابع این شرکت از دیگر شرکت‌های دولتی تأمین می‌شود به نظر می‌رسد باید منابع و مصارف این شرکت به عنوان رقم دوبار منظور شده از سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی کسر شود.



جدول ۱. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۰

منابع	میلیارد ریال	سهم (درصد)	رشد نسبت به ۱۳۸۹ (درصد)	مصارف	میلیارد ریال	سهم (درصد)	رشد نسبت به ۱۳۸۹ (درصد)
درآمدهای عملیاتی	۲,۶۶۹,۷۶۹	۳۷/۷	۴۷/۹	هزینه عملیات جاری	۲,۵۳۳,۸۷۰	۷۰/۰	۵۳/۵
از محل اعتبارات هزینه‌ای (کمک‌زیان)	۰	۰/۰	-۱,۰۰۰	مالیات	۲۸,۲۲۶	۰/۸	۳۹/۳
از محل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	۹۴,۷۷۳	۲/۶	۱۴/۹	۴۰ درصد سود ویژه	۳۱,۲۱۷	۰/۹	۲۷/۴
تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۲۱۶,۱۷۵	۶/۰	۴۲/۷	سود سهام	۲۵,۰۴۶	۰/۷	۶۲/۰
وام‌های خارجی	۲۸۰,۵۹۱	۷/۷	۵۴/۵	سایر حساب‌های تخصیص سود	۵۱۴	۰/۰	۳۲/۹
استفاده از دارایی‌های جاری	۱۱,۸۴۶	۰/۳	-۰/۴۱	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۹۰,۵۵۷	۲/۵	۳۱/۲
سایر دریافت‌ها	۳۴۹,۲۲۵	۹/۶	۲۶/۶	بازپرداخت وام‌های خارجی	۷۲,۵۱۲	۲/۰	۱۹/۴
				وجوه اداره شده	۱,۴۰۰,۰۰۰	۰/۰	-۵۵/۱
				بازپرداخت ودیعه و دیون و سایر پرداخت‌ها	۱۲۲,۱۷۱,۸۹۲	۳/۴	۴۷/۳
				هزینه‌های سرمایه‌ای	۷۸۴,۰۲۶,۰۷۴	۲۱/۶	۱۶/۶
				افزایش دارایی‌های جاری	۱۸,۴۱۹,۱۱۲	۰/۵	۱,۲۶۲
				<b>جمع</b>	<b>۳,۷۰۷,۹۵۸,۳۸۴</b>	<b>۱,۰۲۴</b>	<b>۴۲/۲</b>
				کسر می‌شود: نخیره استهلاک منظور در هزینه عملیات جاری	۸۵,۵۸۰,۰۵۹	۲/۴	۳/۴
<b>جمع کل منابع</b>	<b>۳,۶۲۲,۳۷۸</b>	<b>۱۰,۰۰۰</b>	<b>۴۳/۴</b>	<b>جمع کل مصارف</b>	<b>۳,۶۲۲,۳۷۸</b>	<b>۱,۰۰۰</b>	<b>۴۳/۴</b>

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.



## ۲-۱. سودده شدن ۱۱۳ شرکت زیان‌ده سال قبل

از نکات مهم در بودجه سال ۱۳۹۰ درج بودجه ۱۱۳ شرکت زیان‌ده سال ۱۳۸۹ در قسمت شرکت‌های سودده<sup>۱</sup> سال ۱۳۹۰ است.<sup>۲</sup> با این کار از قسمت منابع بودجه شرکت‌های دولتی (که در جدول ۱ همین گزارش آمده است) کم‌زیان پرداختی به این شرکت‌ها از محل اعتبارات هزینه‌ای صفر درج شده است. درحالی که در ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول شماره ۹ ارقام متفرقه بودجه سال ۱۳۹۰ در سه بند «۲۳»، «۲۴» و «۲۵» برای این شرکت‌ها کم‌زیان دیده شده است. درحالی که در بودجه سال ۱۳۸۹ این کم‌زیان در ذیل نام دستگاه در جدول شماره ۷ بودجه درج شده بود. وضعیت این ۱۱۳ شرکت به صورت زیر است:

- بودجه اکثر این شرکت‌ها به صورت سربه‌سر (با سود صفر) تنظیم شده است تا تعداد شرکت‌های با بودجه سربه‌سر (با سود صفر) در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به ۱۵۰ شرکت برسد.

- فقط دو شرکت سهامی بین‌المللی توسعه و مهندسی پارس و شرکت سهامی گسترش صنایع پایین‌دستی پتروشیمی از بین این شرکت‌ها در بودجه سال ۱۳۹۰ حذف شده‌اند و ۱۱۱ شرکت دیگر در قسمت شرکت‌های سودده درج شده‌اند.

- ۳۱ شرکت آب منطقه‌ای استانی، ۱۳ شرکت گاز استانی و ۶ شرکت پالایش نفت یا گاز یعنی جمعاً ۵۰ شرکت که در قسمت شرکت‌های سودده درج شده‌اند با توجه به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش قیمت محصولات آنها احتمال دارد نیاز به کم‌زیان نداشته باشند.

- برای ۳۰ شرکت آب و فاضلاب روستایی استانی در بند «۲۴» صفحه ردیف ۵۲۰۰۰۰ اعتبارات متفرقه کم‌زیان در نظر گرفته شده است.

- ۸ شرکت کشاورزی، ۱۰ شرکت صنعتی و ۵ شرکت پتروشیمی که در قسمت شرکت‌های سودده درج شده‌اند تصویر مثبتی از عملکرد سود سال ۱۳۹۰ آنها وجود ندارد.

- شرکت‌هایی مانند کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان خبرگزاری جمهوری

---

۱. در جدول شرکت‌های سودده هم شرکت‌هایی که دارای سود هستند و هم شرکت‌هایی که درآمد و هزینه آنها مساوی است و بودجه آنها سربه‌سر تنظیم می‌شود، درج می‌شود. از ۴۴۱ شرکت بودجه ۱۵۰ شرکت با سود صفر (یا سربه‌سر) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ تنظیم شده است.

۲. در برنامه سوم و چهارم توسعه لازم بود که دولت شرکت‌های زیان‌ده دولتی را منحل کند درحالی که طبق قانون برنامه پنجم توسعه چنین الزامی وجود ندارد. در بند «ط» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم آمده است: «معاونت و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظفند حداکثر تا پایان تیرماه هر سال شرکت‌های دولتی زیان‌ده که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی به دلایل قانونی ضرورت دارد را احصا و به دولت گزارش نمایند. در مورد سایر شرکت‌های زیان‌ده با پیشنهاد معاونت و با استفاده از اختیارات قانونی دولت در قالب واگذاری سهام یا انحلال شرکت و واگذاری اموال باقیمانده اقدام می‌شود».



اسلامی، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی<sup>۱</sup> و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان که در قسمت شرکت‌های سودده درج شده‌اند ولی برای آنها در بودجه عمومی (جدول شماره ۹ ارقام متفرقه - ردیف ۵۲۰۰۰۰ اعتبارات یارانه‌ها - بند «۲۵») مبلغ ۶,۷۰۶ میلیارد ریال کمک‌زیان در نظر گرفته شده است.

### ۳-۱. حجم زیاد وام خارجی

هرساله در بودجه شرکت‌های دولتی حجم گسترده‌ای وام خارجی در قسمت منابع این شرکت‌ها درج می‌شود که این رقم برای سال ۱۳۹۰ نیز حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال (تقریباً حدود ۲۷ میلیارد دلار) است که نسبت به سال ۱۳۸۹، ۵۴ درصد رشد داشته است. ۱۹۰ هزار میلیارد ریال از این مبلغ (یعنی حدود ۱۸ میلیارد) دلار به شرکت ملی نفت ایران تعلق دارد. عملکرد سال‌های گذشته نشان می‌دهد این ارقام محقق نخواهد شد و فقط بودجه شرکت‌ها را بیش از حد متورم نشان می‌دهد.

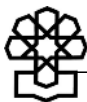
### ۴-۱. سیزده شرکت سودده با ارقام بودجه‌ای صفر

این شرکت‌ها عبارتند از: شرکت بنگاه توسعه ماشین‌آلات کشاورزی (ردیف ۲۰۷۰۰۰)، شرکت سهامی پتروشیمی شیراز (۲۳۲۵۰۰)، شرکت بازرگانی صنایع دستی ایران (ردیف ۲۶۳۱۰۰)، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (ردیف ۲۶۸۵۰۰)، شرکت سهامی مهندسین مشاوره راه‌آهن ایران - مترا (ردیف ۲۸۰۵۱۰)، شرکت سهامی پرس ایران (ردیف ۲۹۰۹۵۰)، شرکت سهامی کاوشیاری ایران (ردیف ۲۹۱۲۷۰)، شرکت سهامی پتروشیمی ارومیه (ردیف ۲۹۳۸۶۰)، شرکت سهامی خدمات بازرگانی طریق‌القدس (ردیف ۲۶۵۵۵۰)، شرکت سهامی طریق‌القدس (ردیف ۲۹۳۹۹۰) و شرکت سهامی مس شهر بابک (ردیف ۲۹۴۴۹۰). شایان ذکر است که برخی از این شرکت‌ها درحال تصفیه هستند.

### ۲. وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

در جدول شماره ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ که منابع بودجه عمومی را نشان می‌دهد، در بند «۵» قسمت سوم، منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در ردیف ۳۱۰۵۰۰ درج شده است. منابع این بند باید طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون

۱. در گزارش اعتبارات دستگاه‌ها و برنامه‌های حوزه رسانه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به تفصیل درباره بودجه سازمان صداوسیما بحث شده است.



برنامه پنجم توسعه دریافت و مصارف آن طبق همین قوانین به‌ویژه ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم تنظیم شود.

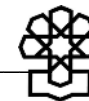
منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی ۷۵,۰۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ پیش‌بینی شده بود که در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ مصوب مجلس شورای اسلامی به ۱۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یافت. این رقم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به ۲۳۲,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یافته است. در نتیجه، نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ حدود ۶۰ درصد افزایش دارد و سهم آن از ۱۲/۳ درصد منابع عمومی دولت به ۱۴/۳ درصد رسیده است. ردیف ۳۱۰۵۰۰ که منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را نشان می‌دهد در بودجه سال ۱۳۹۰ پنج جزء دارد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ دو جزء حذف و چهار جزء جدید اضافه شده است. از اجزای حذف شده ردیف ۳۱۰۵۰۲ با عنوان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهم بخش تعاون) مربوط به تخفیف‌های طرح سهام عدالت بود که لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ حذف شده است، لذا به‌نظر می‌رسد که همانند عملکرد سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ در سال ۱۳۹۰ نیز دولت هیچ سهمی بابت طرح سهام عدالت واگذار نخواهد کرد. ردیف ۳۱۰۵۰۴ نیز با عنوان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهم سازمان‌های توسعه‌ای) که در سال‌های اخیر هیچ عملکردی نداشت نیز حذف شده است. سایر اجزای ردیف ۳۱۰۵۰۰ در ادامه تحلیل شده است.

#### ۲-۱. ردیف ۳۱۰۵۰۱: واگذاری شرکت‌های دولتی

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ از کل منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، فقط ردیف ۳۱۰۵۰۱ به مبلغ ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال به‌صورت نقدی به خزانه واریز می‌شود. برای سال ۱۳۸۹ مبلغ این ردیف در لایحه دولت ۲۸,۳۵۰ پیش‌بینی شده بود که در مرحله تصویب قانون به ۷۸,۳۵۰ میلیارد ریال افزایش یافت، زیرا ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال طبق حکم بند «۸» قانون بودجه برای واگذاری سهام به شرکت‌های پیمانکاری پیش‌بینی شد. این رقم در ۹ ماهه حدود ۳۰,۵۵۵ میلیارد ریال یعنی حدود ۳۹ درصد مصوب کل سال عملکرد دارد. منابع این ردیف از سه محل تأمین می‌شود:

#### الف) وجوه حاصل از فروش نقدی

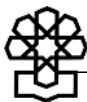
حجم واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (عملکرد سازمان خصوصی‌سازی) در ده ماهه ابتدای سال ۱۳۸۹ (جدول ۳) حدود ۵۶,۶۵۷ میلیارد ریال است که قسمتی از این سهام نقدی بوده است.



جدول ۲. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون ۱۳۸۹		عملکرد ۹ ماهه ۱۳۸۹		لایحه ۱۳۹۰		
		میلیارد ریال	سهام (درصد)	میلیارد ریال	درصد تحقق	میلیارد ریال	سهام (درصد)	رشد (درصد)
۳۱۰۵۰۰	جمع بند پنجم: منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۴۵,۰۰۰	۱۰۰	۳۰,۵۵۵	۲۱	۲۳۲,۰۰۰	۱۰۰	۶۰
۳۱۰۵۰۱	واگذاری شرکت‌های دولتی	۷۸,۳۵۰	۵۴	۳۰,۵۵۵	۳۹	۴۵,۰۰۰	۱۹	۴۳-
۳۱۰۵۰۲	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهام بخش تعاون)	۱۳,۵۰۰	۹	۰	۰	-	-	-
۳۱۰۵۰۴	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهام سازمان‌های توسعه‌ای)	۳,۱۵۰	۲	۰	۰	-	-	-
۳۱۰۵۰۶	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای رد دیون سازمان‌های حمایتی و نهادهای عمومی غیردولتی (جمع‌ی - خرجی)	۵۰,۰۰۰	۳۴	۰	۰	۷۰,۰۰۰	۳۰	۴۰
۳۱۰۵۰۷	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران	-	-	-	-	۱۲,۰۰۰	۵	-
۳۱۰۵۰۸	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و تعاونی متناسب با صورت وضعیت‌های تأیید شده	-	-	-	-	۵۰,۰۰۰	۲۲	-
۳۱۰۵۰۹	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه تأمین آتیه	-	-	-	-	۲۵,۰۰۰	۱۱	-
۳۱۰۵۱۰	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته غیربرخوردار	-	-	-	-	۳۰,۰۰۰	۱۳	-

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۹، لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ و گزارش مالی دولت.

**ب) وجوه حاصل از اقساط واگذاری‌های سال‌های گذشته**

با توجه به حجم گسترده واگذاری‌های سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۸ این منبع سهم بزرگی از منابع ردیف ۳۱۰۵۰۱ را تأمین می‌کند، زیرا فقط ارزش بلوک ۵۰ درصدی سهام مخابرات ۷۸،۱۹۲ میلیارد ریال بود که به صورت اقساطی در هشت سال واگذار شده و هر ۶ ماه اقساط آن باید پرداخت شود (حدوداً ۹۵۰۰ میلیارد ریال در سال).

**ج) وجوه حاصل از قسط سهام عدالت**

ارزش سهام عدالت واگذار شده طی سه سال (۱۳۸۵-۱۳۸۷) حدود ۳۴۲،۱۰۸ میلیارد ریال بوده است. با توجه به اینکه سهام عدالت به صورت اقساط ده‌ساله به ۶ دهک جامعه واگذار شده و برای ۲ دهک پایین درآمدی دارای ۵۰ درصد تخفیف بوده است، لذا از این مبلغ ۵۷،۱۱۸ میلیارد ریال آن (یعنی پنجاه درصد از دوششم کل ارزش سهام عدالت واگذار شده) بابت تخفیفات خواهد بود و برای قسط هر سال، یک‌دهم مبلغ باقیمانده (حدود ۲۸،۵۰۹ میلیارد ریال) را باید شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سالیانه به دولت پرداخت کنند.

دلایل زیر نشان می‌دهد که ارقام پیش‌بینی شده برای منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی بیش از حد در بودجه عمومی برآورد شده است و عدم تحقق آن مانند سال‌های گذشته به کسری بودجه دولت منجر خواهد شد:

۱. عملکرد پایین وجوه حاصل از واگذاری در سال‌های گذشته،

۲. واگذاری بنگاه‌های دولتی سودده مانند بانک‌ها، معدنی‌ها و مخابرات در سال‌های قبل و باقی ماندن شرکت‌هایی با سودآوری کمتر که در نتیجه جذابیت کمتری برای واگذاری دارند،  
 ۳. عدم پرداخت اقساط سهام عدالت به دولت.

**جدول ۳. ارزش واگذاری سهام شرکت‌های دولتی توسط سازمان خصوصی‌سازی (میلیارد ریال)**

بخش	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹ (تا پایان دی‌ماه)	جمع کل (درصد)	سهم
بخش خصوصی (کلیه واگذاری‌ها به غیر از رد دیون و سهام عدالت)	۷۶۴	۳,۶۵۵	۴۵,۰۱۸	۴۰,۷۶۳	۱۱۹,۸۸۴	۵۶,۶۵۷	۲۶۶,۷۴۱	۳۷
بخش عمومی غیردولتی (رد دیون)	-	-	۲۷,۴۸۲	۳۱,۲۴۰	۵۹,۱۴۰	۰	۱۱۷,۸۶۲	۱۶
بخش تعاونی (سهام عدالت)	-	۲۱,۷۳۵	۱۷۷,۴۳۷	۱۴۲,۹۳۶	۰	۰	۳۴۲,۱۰۸	۴۷
<b>جمع کل</b>	<b>۷۶۴</b>	<b>۲۵,۳۹۰</b>	<b>۲۴۹,۹۳۷</b>	<b>۲۱۴,۹۳۹</b>	<b>۱۷۹,۰۲۴</b>	<b>۵۶,۶۵۷</b>	<b>۷۲۶,۷۱۱</b>	<b>۱۰۰</b>

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی.



## ۲-۲. ردیف ۳۱۰۵۰۶: واگذاری بابت رد دیون

در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ برای ردیف ۳۱۰۵۰۶ با عنوان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای رد دیون سازمان‌های حمایتی و نهادهای عمومی غیردولتی (جمعی - خرجی) ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال مصوب شد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به ۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یافته است. هرچند عملکرد ۹ ماهه بودجه سال ۱۳۸۹ نشان می‌دهد که این رقم هیچ عملکردی نداشته است ولی معمولاً این رقم طی سال محقق می‌شود و ثبت آن توسط خزانه در انتهای سال انجام می‌گیرد.

با توجه به اینکه این ردیف جمع - خرجی است، لذا معادل این منبع در جدول شماره ۸ لایحه بودجه یعنی «اعتبارات تملک دارایی مالی» در بند «۴» ردیف ۱۰۱۰۰۰ درج شده است. ثبت این ردیف از لحاظ قواعد GFS اشکال دارد، زیرا اعتبار این ردیف بابت بازپرداخت بدهی دولت انجام می‌گیرد و باید در ردیف ۱۰۴۰۰۰ جدول شماره ۸ لایحه درج شود.

همچنین لازم به ذکر است که واگذاری سهام بابت رد دیون دولت به این نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، که از آنها با عنوان شبه‌دولتی یاد می‌شود، با توجه به تسلط دولت بر آنها باعث تداوم مدیریت دولتی در شرکت‌های دولتی بدون نظارت مجلس شورای اسلامی می‌شود.

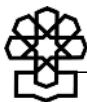
البته در ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه، محدودیت‌هایی برای بنگاهداری صندوق‌های بازنشستگی دولتی تعیین شده است از جمله «انجام هرگونه فعالیت بنگاهداری جدید برای صندوق‌های دولتی ممنوع است» و «سهام مدیریتی که در ازای مطالبات به صندوق‌ها واگذار می‌شود باید طی برنامه زمانبندی شده‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تا پایان اجرای برنامه با رعایت مقررات به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار شود».

## ۲-۳. ردیف ۳۱۰۵۰۷: واگذاری به تأمین اجتماعی بابت حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران

در ردیف ۳۱۰۵۰۷ منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران به مبلغ ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ نیز با اعتبار ۲۵,۰۰۰ میلیارد ریال وجود داشت و ۱۰۰ درصد آن محقق شد، اما این ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ پیش‌بینی نشد. حکم ماده (۶۱) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که با توافق اعضاست که سازمان

---

۱. «دولت مجاز است به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و صندوق‌های بازنشستگی و کارکنان خود در ازای مطالبات آنان با توافق آنها سهم یا سایر اموال و دارایی‌ها را واگذار نماید. پرداخت مطالبات کارکنان دولت از طریق واگذاری سهام و بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌ها به صندوق‌های بازنشستگی و تعاونی‌ها و دستگاه‌های اجرایی مذکور با رعایت تبصره «۱» ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نیز مجاز است. دستگاه‌ها و صندوق‌های مذکور موظفند اموال و سهامی را که در اجرای این حکم تملک می‌نمایند به بخش خصوصی یا تعاونی برابر قوانین و مقررات به نحوی واگذار نمایند که در هیچ مورد فعالیت سرمایه‌گذاری آنها به صورت بنگاهداری نباشد».



تأمین اجتماعی می‌تواند به آنها سهام پرداخت کند وگرنه باید وجه نقد پرداخت کند. شواهد نشان می‌دهد لازم است که سهام مورد نظر در این ردیف را سازمان تأمین اجتماعی به وجه نقد تبدیل و به اعضا پرداخت کند.

معادل اعتبار این ردیف نیز در جدول شماره ۸ لایحه یعنی اعتبارات تملک دارایی مالی در ردیف ۱۰۱۰۰۰ درج شده است که از لحاظ قواعد GFS اشکال دارد، زیرا عنوان این ردیف نشان می‌دهد که به منظور کمک دولت برای پرداخت حقوق و مستمری اعضای تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود لذا بابت امری اختصاص می‌یابد که دولت هیچ‌گونه دارایی مالی (مانند سهام، اوراق مشارکت، وثیقه و...) تملک نمی‌کند. در نتیجه نباید این اعتبار در جدول شماره ۸ درج شود و باید به عنوان یک هزینه در اعتبارات هزینه‌ای (جدول شماره ۷ لایحه بودجه) درج شود و اگر جنبه موقتی دارد در ردیف‌های متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه) درج شود. ثبت این رقم به این شکل باعث شده است که کسری بودجه عملیاتی کمتر از حد نشان داده شود.

#### ۲-۴. ردیف ۳۱۰۵۰۸: واگذاری سهام بابت بدهی دولت به شرکت‌های پیمانکاری

در بند «۸» قانون بودجه<sup>۱</sup> سال ۱۳۸۹ نیز حکم واگذاری مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال سهام به شرکت‌های پیمانکاری آمده بود و رقم آن به ردیف ۳۱۰۵۰۱ اضافه شده بود، اما عملکردی نداشت. البته در حکم مربوط به بودجه سال ۱۳۸۹ شرکت‌های پیمانکاری خصوصی آمده بود و در ردیف پیش‌بینی شده در سال ۱۳۹۰ شرکت‌های تعاونی اضافه شده‌اند. دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ این وجوه را در ردیف ۳۱۰۵۰۸ از سایر منابع حاصل از واگذاری تفکیک کرده است. به غیر از اینکه احتمال تحقق این منابع پایین است، چند نکته دیگر درباره این ردیف وجود دارد:

۱. در ابتدا باید منشأ و میزان بدهی دولت به شرکت‌های پیمانکاری مشخص و حسابرسی شود تا مشخص شود آیا به دلیل عدم تخصیص اعتبارات سال‌های گذشته بوده یا به دلیل شروع طرح‌های فاقد برآوردهای واقعی.

۲. ردیف ۳۱۰۵۰۸ بابت واگذاری سهام به شرکت‌های پیمانکاری نیز در لایحه بودجه به عنوان

---

۱. بند «۸» - جزء «الف - ۳» - در اجرای قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به دولت اجازه داده می‌شود تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از سهام قابل واگذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی، طرح‌های تملک دارایی‌های انتفاعی نیمه‌تمام و یا آماده بهره‌برداری را براساس روش و قیمتی که طبق قانون مذکور به تصویب هیئت واگذاری می‌رسد به شرکت‌های پیمانکاری بخش‌های خصوصی و تعاونی مجری و یا متقاضی اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در جدول شماره ۲۲ این قانون واگذار نماید.

انتقال سهام متناسب با صورت وضعیت مورد تأیید دستگاه اجرایی (بالاترین مقام دستگاه و ذیحساب مربوط) و براساس دستورالعملی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور ظرف سه ماه ابلاغ می‌شود، خواهد بود.



یک ردیف جمعی - خرجی دیده شده است. یعنی ردیف ۳۱۰۵۰۸ منبع این وجوه را مشخص می‌کند که واگذاری سهام است و بند «۱۱» در ردیف ۱۰۱۰۰۰ در جدول شماره ۸ لایحه یعنی اعتبارات تملک دارایی مالی نیز نحوه خرج کردن این وجوه را مشخص می‌کند، اما درج این اعتبارات در ردیف ۱۰۱۰۰۰ همانند واگذاری سهام بابت رد دیون دولت به مؤسسات عمومی غیردولتی (ردیف ۳۱۰۵۰۶ و بند «۶» ردیف ۱۰۱۰۰۰) از لحاظ قواعد GFS اشکال دارد. درواقع این اعتبارات باید در ردیف ۱۰۴۰۰۰ جدول شماره ۸ به‌عنوان «تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل» درج شود.

#### ۲-۵. ردیف ۳۱۰۵۰۹: واگذاری سهام برای طرح تأمین آتیه

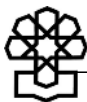
طرح تأمین آتیه از لحاظ حقوقی تعریف نشده است. همچنین مجوز واگذاری سهام به چنین طرحی در احکام قانونی مانند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ (به‌ویژه ماده (۲۹) آن) و قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ صادر نشده است. بنابراین دولت نباید واگذاری سهام برای این طرح در ردیف ۳۱۰۵۰۹ به مبلغ ۲۵,۰۰۰ پیش‌بینی می‌کرد.

گذشته از اینکه پیش‌بینی واگذاری سهام برای طرح تأمین آتیه غیرقانونی است، نحوه درج مصرف آن در جدول شماره ۸ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ یعنی اعتبارات تملک دارایی مالی نیز از لحاظ قواعد GFS اشکال دارد (همانند ردیف ۳۱۰۵۰۷)، زیرا دولت هیچ‌گونه دارایی مالی با اجرای این طرح تملک نمی‌کند بلکه اعتبارات این طرح فقط برای دولت هزینه است. در نتیجه نباید این اعتبار در جدول شماره ۸ درج شود و اگر طرح تأمین آتیه یک امر قانونی با دستگاه اجرایی مشخص باشد باید اعتبارات آن به‌عنوان یک هزینه در اعتبارات هزینه‌ای (جدول شماره ۷ لایحه بودجه) درج شود، و اگر جنبه موقتی دارد در ردیف‌های متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه) درج شود.

#### ۲-۶. ردیف ۳۱۰۵۱۰: واگذاری سهام برای اشتغال، مسکن و امور حمایتی

در ردیف ۳۱۰۵۱۰ با عنوان «منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته غیربرخوردار» مبلغ ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است. معادل این رقم در جدول شماره ۸ لایحه (تملك دارایی مالی) در بند «۱۲» ردیف ۱۰۱۰۰۰ با عنوان «وزارت تعاون - برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی و ایفای تعهدات و موارد قبلی و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته و غیربرخوردار» درج شده است. این ردیف‌ها دارای اشکالات زیر است:

۱. مصارف وجوه حاصل از واگذاری در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مشخص شده است و دولت نیز در جدول شماره ۱۳ لایحه بودجه سال



۱۳۹۰ مصارف آن را معین کرده است. بنابراین، این ردیف غیرقانونی است.

۲. عناوین به‌کار رفته در این ردیف از لحاظ حقوقی ناشناخته است. به‌ویژه مواردی چون «مناطق کمتر توسعه‌یافته»، «غیربرخوردار» و «موارد قبلی».

۳. این ردیف به اشتباه در بند «۱۲» ردیف ۱۰۱۰۰۰ درج شده است درحالی که طبق قواعد GFS باید به‌عنوان یک اعتبار هزینه‌ای در جدول شماره ۷ در بودجه وزارت تعاون یا در جدول ردیف‌های متفرقه درج شود.

۴. اگر حکمی در قانون بودجه درج شود که ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم را اصلاح کند باید طبق ماده (۹۲) این قانون به صراحت اصلاح ماده (۲۹) در آن ذکر شود. نکته پایانی درباره مصارف وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است که باید طبق ماده (۲۹) قانون اجرای اصل چهارم قانون اساسی باشد. در این ماده آمده است که «وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر (۸ مورد) مصرف می‌شود».

دولت در این ماده موظف شده است که اعتبارات موارد مذکور را در قوانین بودجه سالیانه در جدولی واحد درج کند. به همین منظور دولت جدول ۱۳ را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ آورده است. در این جدول فقط نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری سهام در ردیف ۳۱۰۵۰۱ به مبلغ ۴۵،۰۰۰ میلیارد ریال ذکر شده است. موارد مطرح شده در این جدول ضمانت اجرایی ندارد و بدون چنین جدولی نیز دولت این اعتبارات را تخصیص می‌دهد.

### ۳. سود سهام شرکت‌های دولتی

سود سهام سهم دولت در شرکت‌های دولتی باید طبق مواد (۹۰)، (۲۳۹) و (۲۴۰) اصلاحیه قانون تجارت دریافت شود، اما در سال‌های گذشته با اصلاح قانون تجارت، طبق تبصره‌های قانون بودجه دریافت می‌شد. تا اینکه حکم قانونی آن در بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم تعیین شد. در این حکم آمده است «کلیه شرکت‌های دولتی و بانک‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی شده است مکلفند: حداقل چهل درصد (۴۰٪) سود پیش‌بینی شده هر سال را ... به حساب درآمد عمومی واریز نمایند. شرکت‌های دولتی که قسمتی از سهام آنها متعلق به بخش غیردولتی است، به تناسب میزان سهام بخش غیردولتی، مشمول پرداخت وجوه موضوع این بند نمی‌باشند و سهم بخش غیردولتی از چهل درصد (۴۰٪) سود ابرازی (سود ویژه) مذکور باید توسط شرکت‌های دولتی ذیربط به سهام‌داران بخش



یاد شده پرداخت شود».

کل منبعی که بابت سود سهام شرکت‌های دولتی در جدول شماره ۵ لایحه بودجه در ردیف ۱۳۰۱۰۰ پیش‌بینی شده است ۱۱۷,۵۷۲ میلیارد ریال است. کل سود سهام شرکت‌های دولتی که در جدول ۵ بودجه عمومی در قسمت درآمدها درج شده لازم نیست با میزان سود سهام مندرج در پیوست شرکت‌های دولتی به مبلغ ۳۱,۲۱۶ میلیارد ریال همخوانی داشته باشد، زیرا در بودجه عمومی سود سهام علی‌الحساب سال ۱۳۹۰ و سود عملکرد و معوقه سال‌های قبل آمده است. درحالی که در پیوست شرکت‌های دولتی فقط سود عملیات سال ۱۳۹۰ شرکت‌ها درج شده است.

جدول ۴. میزان پرداخت سود سهام شرکت‌های دولتی به دولت در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۰

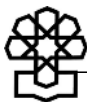
ردیف	عنوان	قانون بودجه ۱۳۸۹		عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۸۹		لایحه سال ۱۳۹۰	
		میلیارد ریال	درصد تحقق	میلیارد ریال	درصد تحقق	میلیارد ریال	سهم (درصد) رشد (درصد)
۱۳۰۱۰۱	سود سهام ابرازی (۴۰ درصد سود ویژه سود سهام دولت) کلیه شرکت‌های دولتی	۱۷,۴۱۰	۱۵,۶۴۳	۸۹/۸	۳۴,۹۰۴	۲۹/۷	۱۰۰/۵
۱۳۰۱۰۴	مآزاد سود سهام شرکت ملی نفت ایران در سال قبل	۲۴,۳۰۰	۰	۰	۱۰,۳۰۰	۸/۸	-۵۷/۶
۱۳۰۱۰۵	سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی	۴,۹۲۵	۰	۰	۵,۰۰۰	۴/۳	۱/۵
۱۳۰۱۰۶	سود سهام معوقه شرکت گاز	-	-	-	۲۰,۰۰۰	۱۷/۰	-
۱۳۰۱۰۷	سود سهام علی‌الحساب سال جاری شرکت‌های دولتی	-	-	-	۴۷,۳۶۹	۴۰/۳	-
	جمع	۴۶,۶۳۵	۱۵,۶۴۳	۳۳/۵	۱۱۷,۵۷۳	۱۰۰	۱۵۲

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۹، لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ و گزارش مالی دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی).

در جدول ۴ این گزارش، اجزای مربوط به پرداخت سود سهام شرکت‌های دولتی به بودجه عمومی دولت آمده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ پنج ردیف برای این منظور پیش‌بینی شده است که دو ردیف آن جدید است ردیف ۱۳۰۱۰۶ (سود سهام معوقه شرکت گاز) و ۱۳۰۱۰۷ (سود سهام علی‌الحساب سال جاری شرکت‌های دولتی).

ردیف ۱۳۰۱۰۵ «سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی» نیز از قانون بودجه سال ۱۳۸۹ اضافه شده است درحالی که قبل از آن وجود نداشت. با این حال درباره سود سهام شرکت‌های دولتی نکات زیر از اهمیت بیشتری برخوردار است:

۱. عملکرد سود سهام شرکت‌های دولتی در ۹ ماهه ۱۳۸۹ نشان می‌دهد که از ۴۶,۶۳۵ میلیارد ریال مصوب فقط ۱۵,۶۴۳ میلیارد ریال یعنی حدود ۳۳ درصد تحقق یافته است. بنابراین، اگر همان



سه ردیف سود سهام مربوط به بودجه سال ۱۳۸۹ را در نظر بگیریم (بدون احتساب دو ردیف جدید در لایحه سال ۱۳۹۰) این سه ردیف در سال ۱۳۹۰ حدود ۸ درصد رشد داشته و به مبلغ ۵۰،۲۰۴ میلیارد ریال افزایش یافته است. با توجه به میزان عملکرد آن، این رشد حاکی از پیش‌بینی غیرواقعی منابع عمومی است.

۲. هرچند ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه به دولت اجازه داده است که از شرکت‌های دولتی سود علی‌الحساب دریافت کند با این‌حال دولت باید وضعیت مالی این شرکت‌ها و نیازهای سرمایه‌گذاری آنها را نیز در نظر بگیرد. پیش‌بینی دریافت ۴۷،۳۶۹ میلیارد ریال در ردیف ۱۳۰۱۰۷ به‌عنوان سود علی‌الحساب سال جاری از شرکت‌های دولتی در واقع استقراض دولت از شرکت‌های دولتی محسوب می‌شود و حاکی از پنهان‌سازی کسری بودجه واقعی دولت است. اولاً این رقم و رقم مربوط به مالیات علی‌الحساب شرکت‌های دولتی در ردیف ۱۱۰۱۰۲ باید به‌عنوان استقراض دولت در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی دولت درج شود. ثانیاً چرا رقم ۴۷،۳۶۹ میلیارد ریال به‌عنوان سود علی‌الحساب در ردیف ۱۳۰۱۰۷ از رقم ۴۰ درصد سود ویژه با مبلغ ۳۱،۲۱۶ میلیارد ریال که در پیوست شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده بیشتر است درحالی که باید این دو رقم یکسان باشد.

۳. ردیف ۱۳۰۱۰۶ با عنوان «سود سهام معوقه شرکت‌گان» به مبلغ ۲۰،۰۰۰ میلیارد ریال برای اولین بار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ پیش‌بینی شده است. این سود معوقه به این دلیل است که شرکت‌های گازی در سال‌های گذشته با توسل به اینکه مشمول واگذاری هستند از پرداخت سود سهام سهم دولت خودداری کرده‌اند. در نتیجه دولت برای سال ۱۳۹۰ سود معوقه آنها را جداگانه در بودجه درج کرده است.

۴. در مورد چگونگی تحقق سود سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۰ با توجه به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ابهامات جدی وجود دارد، به‌ویژه اینکه اجرای این قانون تأثیر متفاوتی بر سوددهی شرکت‌های دولتی دارد. از طرفی تداوم شرایط رکودی در کشور سود این شرکت‌ها را کاهش داده که این موضوع با کاهش چشمگیر سود شرکت‌های دولتی غیر از نفت در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ مد نظر قرار گرفت. هرچند سود سهام شرکت ملی نفت ایران در این سال بسیار افزایش یافت و تاکنون محقق نشده است.

۵. بخشی از سود سهامی که در بودجه پیش‌بینی شده است ناشی از شرکت‌هایی است که به‌دلیل حضور در گروه یک موضوع ماده (۲) قانون اصل‌چهل و چهارم قانون اساسی باید تا پایان سال ۱۳۸۹ واگذار شوند، لذا پیش‌بینی درآمد از این منبع اشکال قانونی دارد و مبین این موضوع است که دولت قصد ندارد این تکلیف قانونی را تا پایان سال به انجام برساند.



#### ۴. مالیات علی الحساب و معوقه شرکت‌های دولتی

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 احکام قوانین بودجه مالیات از شرکت‌های دولتی به صورت علی الحساب اخذ شد. تا اینکه حکم قانونی آن در بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم تعیین شد. در این حکم آمده است «کلیه شرکت‌های دولتی و بانک‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی شده است مکلفند: ۱. در هر ماه معادل یک دوازدهم مالیات پیش‌بینی شده سال مورد نظر خود را بابت مالیات عملکرد همان سال به صورت علی الحساب به سازمان امور مالیاتی پرداخت نمایند تا به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل منظور شود».

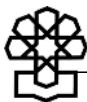
جدول ۵. پرداخت مالیات شرکت‌های دولتی به دولت در سال ۱۳۹۰

لایحه سال ۱۳۹۰		قانون بودجه سال ۱۳۸۹			عنوان	ردیف
رشد	سهام	میلیارد ریال	درصد تحقق	عملکرد ۹ ماهه (میلیارد ریال)		
۹۷/۹	۴۳/۷	۲۸,۲۲۶	۴۳/۷	۶,۲۳۲	۱۴,۲۶۲	مالیات علی الحساب اشخاص حقوقی دولتی - وصول ماهیانه یک دوازدهم رقم
-۱۳/۸	۵۶/۳	۳۶,۳۷۰	۴۸/۵	۲۰,۴۸۸	۴۲,۲۰۰	مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی
۱۴/۴	۱۰۰	۶۴,۵۹۵	۴۷/۳	۲۶,۷۱۹	۵۶,۴۶۲	جمع

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۹، لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ و گزارش مالی دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی).

اخذ مالیات علی الحساب از شرکت‌ها در واقع استقراض دولت از شرکت‌های دولتی است که این شرکت‌ها را با کمبود نقدینگی مواجه می‌کند. جدول ۵ این گزارش، مالیات‌های علی الحساب و معوقه‌ای که دولت طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ از شرکت‌های دولتی دریافت خواهد کرد را نشان می‌دهد. جمع این مالیات‌ها ۶۴,۵۹۵ میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ حدود ۱۴ درصد افزایش یافته است.

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، در ردیف ۱۱۰۱۰۲ مالیات علی الحساب اشخاص حقوقی دولتی درج شده که حدود ۲۸,۲۲۶ میلیارد ریال است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ بیش از ۹۸ درصد افزایش یافته است. این ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ حدود ۱۴,۲۶۲ میلیارد ریال بود که در ۹ ماه ابتدای سال حدود ۶,۲۳۲ میلیارد ریال یعنی ۴۴ درصد تحقق یافته است. این مالیات علی الحساب باید با بودجه سال ۱۳۹۰ شرکت‌های دولتی یعنی ارقام پیوست شماره ۳ لایحه بودجه



همخوانی داشته باشد که همخوانی وجود دارد درحالی که برای سود علی الحساب چنین نبود. شرکت ملی نفت ایران حدود ۱۰,۰۹۵ میلیارد ریال و بانک مرکزی حدود ۴,۶۲۵ میلیارد ریال از این مالیات علی الحساب را می‌پردازند که ۵۲ درصد کل آن را تشکیل می‌دهد. مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی در ردیف ۱۱۰۱۰۳ به مبلغ ۳۶,۳۷۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که حدود ۱۴ درصد کاهش یافته است. بانک مرکزی و شرکت ملی نفت ایران در این مالیات نیز سهم عمده دارند.

### ۵. بودجه شرکت‌های دولتی و هدفمند کردن یارانه‌ها

اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها هم بودجه عمومی دولت و هم بودجه شرکت‌های دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این گزارش الزامات قانونی درباره نحوه درج بودجه مربوط به این قانون و اشکالات آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ذکر شده است.

#### ۵-۱. الزامات قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها الزامات زیر را برای درج بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها در نظر گرفته است:

##### الف) نحوه درج کردن بودجه منابع حاصل از اجرا

طبق ماده (۱۲) «دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز کند. صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی در قالب قوانین بودجه سنواتی برای موارد پیش‌بینی شده در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) این قانون اختصاص خواهد یافت.

**تبصره «۱»** - دولت مکلف است اعتبارات منابع و مصارف موضوع مواد مذکور را در چهار

ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی درج کند.

**تبصره «۳»** - دولت مکلف است گزارش تفصیلی این ماده را هر ۶ ماه به دیوان محاسبات

کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید».

##### ب) نحوه مصرف کردن منابع

طبق ماده (۷) «دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید:

الف) یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیرنقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه

خانوارهای کشور به سرپرست خانوار پرداخت شود.



ب) اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف».

طبق ماده (۸) «دولت مکلف است سی درصد (۳۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را برای پرداخت کمک‌های بلاعوض، یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده برای اجرای موارد مشخص شده هزینه کند.

طبق ماده (۱۱) «دولت مجاز است تا بیست درصد (۲۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه کند».

### ج) نحوه اجرای بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها

طبق ماده (۱۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها «تنخواه مورد نیاز اجرای این قانون در تنخواه بودجه سنواتی منظور و از محل منابع حاصل از اجرای این قانون در طول سال مستهلک می‌شود».

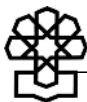
در ماده (۱۴) این قانون آمده است که «جابجایی اعتبارات موضوع این قانون در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) حداکثر ده واحد درصد در بودجه سنواتی مجاز است، به طوری که کل وجوه حاصل در موارد پیش‌بینی شده در این قانون مصرف شود».

## ۲-۵. نحوه درج بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه سال ۱۳۹۰

الف) اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به صورت زیر بر بودجه شرکت‌های دولتی تأثیر دارد:

۱. افزایش قیمت کالاهای مشمول این قانون در واقع افزایش قیمت محصولات شرکت‌های دولتی زیربط است، لذا اجرای قانون، درآمدهای این شرکت‌ها را افزایش داده است. اما دولت در بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه مشخص نکرده است که به واسطه اجرای قانون، درآمد کدام شرکت‌ها افزایش یافته است.

۲. دولت باید وجوه حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها را از این شرکت‌ها دریافت کند و توسط سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به مصرف برساند، لذا نحوه دریافت این وجوه از شرکت‌های دولتی و شیوه ثبت آن در حساب‌های این شرکت‌ها اهمیت دارد. به این منظور دولت در بند «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ حکمی آورده است که «کلیه درآمد حاصل از فروش کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به حساب‌های معرفی شده از سوی خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا طبق احکام و مقررات قانونی مربوط، بین طرف‌های ذینفع تقسیم گردد». اما در بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست شماره ۳ لایحه این وجوه به عنوان هزینه ثبت شده و با سایر هزینه‌های شرکت‌های دولتی جمع شده است. رویه‌ای که دولت در سال‌های اخیر برای دریافت سهم خود بابت نفت خام صادراتی از شرکت ملی نفت ایران نیز اقدام کرده است. اما این رویه باعث



می‌شود که حقوق دولت از هزینه‌های شرکت‌های دولتی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی قابل تفکیک نباشد و دولت دارای اختیارات تام خواهد بود. همان‌طور که در بند «۱۳» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ دولت اجازه خواسته است که درآمدهای حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها را خود بین طرف‌های ذینفع تقسیم کند.

۳. «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها» به‌موجب قانون، خود یک شرکت دولتی است که در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه در ردیف ۲۹۵۳۳۰ صفحه ۷۸ در قسمت شرکت‌های سودده با بودجه سربه‌سر (سود صفر) درج شده است. در بودجه سال ۱۳۹۰ بودجه این شرکت چنین درج شده است: درآمد ۵۶۰،۰۳۸ میلیارد ریال و هزینه ۵۶۰،۰۳۸ میلیارد ریال.

ب) اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌صورت زیر بر بودجه عمومی دولت تأثیر دارد:

۱. در بودجه عمومی جدول شماره ۵ که منابع بودجه آمده است در قسمت درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در ردیف ۱۳۰۴۰۹ با عنوان «منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی» ۶۰،۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است.

۲. در جدول شماره ۹ که اعتبارات ردیف‌های متفرقه آمده است در ردیف ۵۲۰۰۰۰ در بند «۱۸» با عنوان «اعتبار موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها (درآمد - هزینه) - موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (کمک) به مبلغ ۶۰،۰۰۰ میلیارد ریال درج شده است. از این مبلغ ۳۰،۰۰۰ میلیارد ریال به اعتبار هزینه‌ای و ۳۰،۰۰۰ میلیارد ریال به طرح‌های عمرانی اختصاص خواهد یافت.

۳. در جدول شماره ۹ لایحه بودجه یعنی اعتبارات متفرقه ردیف ۵۲۰۰۰۰ که به اعتبارات یارانه‌ها اختصاص دارد به غیر از بند «۱۸» سه بند دیگر نیز به هدفمند کردن یارانه‌ها ارتباط دارد: بند «۱» که یارانه نقدی نان را با مبلغ ۳۵،۰۰۰ میلیارد ریال مشخص کرده است. بند «۳» که یارانه کالاهای اساسی را با مبلغ ۲۵،۰۰۰ میلیارد ریال مشخص کرده است. بند «۱۹» که یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها) را با مبلغ ۴۰،۶۶۰ میلیارد ریال مشخص کرده است.

### ۳-۵. اشکالات نحوه تنظیم بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها

۱. حکم ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که دولت مکلف است اعتبارات منابع و مصارف موضوع مواد مذکور را در چهار ردیف مستقل (شامل سه ردیف مصرف و یک ردیف منبع) در لایحه بودجه سنواتی درج کند رعایت نشده است، زیرا در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ فقط سه ردیف زیر درج شده است:

الف) در ردیف ۱۳۰۴۰۹ با عنوان «منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی» ۶۰،۰۰۰ میلیارد ریال (در جدول شماره ۵ لایحه بودجه در قسمت درآمدهای حاصل از مالکیت دولت)،



ب) در ردیف ۵۲۰۰۰۰ بند «۱۸» با عنوان «اعتبار موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها (درآمد - هزینه) - موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (کمک) مبلغ ۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال (در جدول شماره ۹ لایحه - اعتبارات ردیف‌های متفرقه)،

ج) در ردیف ۲۹۵۳۳۰ «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها» درآمد ۵۶۰,۰۳۸ میلیارد ریال و هزینه ۶۰,۰۳۸ میلیارد ریال (در صفحه ۸۷ پیوست شماره ۳ بودجه).

علاوه بر این، نسبت‌های موجود در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز در ردیف‌های فوق رعایت نشده است.

۲. در بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست شماره ۳ لایحه) وجوه حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها به‌عنوان درآمد - هزینه در بودجه هر شرکت دولتی (به‌ویژه شرکت‌های نفتی، گازی، پالایش و پخش و برقی) ثبت شده و با سایر درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی جمع شده است. در نتیجه منشأ درآمد ۵۶۰,۰۳۸ میلیارد ریالی «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها» مشخص نشده است. برآوردها از منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها نشان می‌دهد که دولت حدود ۲۵۸,۵۵۷ میلیارد ریال از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی شامل (بنزین ۶۱,۳۴۳، گازوئیل ۵۸,۴۱۷، نفت سفید ۵,۷۸۹، نفت کوره ۳۵,۲۱۴، گاز مایع ۶,۳۱۳ و گاز طبیعی ۹۱,۴۷۸ میلیارد ریال) کسب خواهد کرد.<sup>۱</sup> به‌نظر می‌رسد بند «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ باید به نحوی اصلاح شود که منابع هدفمند کردن یارانه‌ها شفاف شود.

۳. با توجه به رویه‌ای که دولت عمل کرده است در پیوست شماره ۳ بودجه سال ۱۳۹۰ (بودجه شرکت‌های دولتی) به‌دلیل اینکه درآمدهای حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها یک‌بار در درآمد - هزینه هریک از شرکت‌های دولتی منظور شده است و یک‌بار در درآمد - هزینه شرکت سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها بنابراین لازم است رقم ۵۶۰,۰۳۸ میلیارد ریال به‌عنوان رقم دوبرار منظور شده از سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی کسر شود.

۴. در ماده (۱۵) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها صریحاً آمده است منابعی که از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها باید به این سازمان پرداخت شود باید به‌عنوان «کمک» به سازمان باشد، لذا منابعی که در اختیار این سازمان قرار می‌گیرد درآمد آن نبوده و باید به‌صورت «کمک‌زیان» از بودجه عمومی، در بودجه این شرکت منعکس شود.

۵. سازوکار اختصاص کمک‌زیان به سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها باید مشابه ماده (۶۹) قانون

۱. برای محاسبات تفصیلی به گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور: ۶. هدفمند کردن یارانه» از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۱۰۶۷۸ در تاریخ اسفندماه ۱۳۸۹ مراجعه شود.



محاسبات عمومی باشد<sup>۱</sup> و در هر مورد به مصوبه دولت و ابلاغ آن به سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها جهت اجرا نیاز دارد.

۶. در بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست شماره ۳ بودجه) ردیف ۲۲۱۰۰۲ تحت عنوان «توانیر» دریافت از خزانه بابت مابه‌التفاوت برق<sup>۲</sup> برخلاف رویه‌های سال‌های قبل اضافه شده است. از طرف دیگر، در جدول شماره ۹ بودجه عمومی (اعتبارات متفرقه) در جزء «۱۹» ردیف ۵۲۰۰۰۰ تحت عنوان «یارانه انرژی - مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها» ۴۰.۶۶۰ میلیارد ریال درج شده است.

بنابراین، با توجه به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، اختصاص منابع مواد (۷) و (۸) قانون مزبور از اختیارات دولت است، اما مشخص نیست چرا فقط یارانه برق در این ردیف‌ها مشخص شده و همانند بودجه سال ۱۳۸۹ جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شده است. به نظر می‌رسد که یکی از اهداف این بوده است که بودجه شرکت توانیر زیان‌ده تنظیم نشود، لذا به این رویه غیرمعارف متوسل شده‌اند. در هر حال، این ارقام باید در قسمت ارقام دو بار منظور شده نیز شفاف می‌شد که نشده است.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

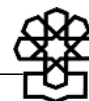
قانونی بودن دریافت‌ها و پرداخت‌های مربوط به شرکت‌های دولتی، امکان تحقق‌پذیری این دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز رعایت قواعد بودجه‌ای سه موضوع اساسی مورد نظر در این گزارش است، لذا پیشنهادهایی که در این بخش ارائه می‌شود با توجه به این سه موضوع و به دنبال قانونمند کردن ساختار بودجه و تحقق‌پذیری ارقام مندرج در بودجه است.

۱. درج کردن شرکت‌های زیان‌ده در جدول جداگانه: در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ شرکت‌های زیان‌ده به جدول شرکت‌های سودده قرار گرفته‌اند و از طرف دیگر دولت در ردیف‌های متفرقه بودجه عمومی برای این شرکت‌ها، کمک‌زیان در نظر گرفته است. این امر میزان کمک‌زیان به هر شرکت را مخدوش و ارقام دو بار منظور شده‌ای که از سرجمع بودجه کل کشور کسر می‌شود را ناقص کرده است.

۱. ماده (۶۹) قانون محاسبات عمومی - اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور به‌عنوان کمک برای عملیات جاری شرکت‌های دولتی منظور می‌شود به‌موجب حواله و درخواست وجه مقامات مجاز شرکت‌های مذکور با رعایت مقررات مربوط توسط خزانه قابل پرداخت خواهد بود.

هرگاه پس از پایان سال مالی زیان شرکت براساس ترازنامه و حساب سود و زیان مصوب مجمع عمومی از مبلغ پیش‌بینی شده در بودجه مصوب مربوط کمتر باشد شرکت مکلف است ابتدا زیان حاصله را از محل منابع داخلی پیش‌بینی شده در بودجه مصوب خود تأمین و از کمک دولت فقط برای جبران باقیمانده زیان استفاده نماید و مازاد کمک دریافتی از دولت ناشی از تقلیل زیان پیش‌بینی شده را به حساب خزانه واریز نماید.

تبصره - شرکت‌های دولتی مکلفند حداکثر ظرف مدت یک‌ماه پس از تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان توسط مجمع عمومی وجوه قابل برگشت موضوع این ماده را به خزانه مسترد نمایند.



بنابراین پیشنهاد می‌شود که شرکت‌های دولتی زیان‌ده همانند سال‌های قبل در جدول جداگانه درج شده و میزان کمک‌زیان به هریک مشخص شود.

۲. وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در برخی موارد بیش‌برآورد شده است و در برخی موارد بدون مبنای قانونی درج شده است. دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ برای این منابع ۲۳۲،۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است که تحقق آن بسیار دور از انتظار است. به همین دلیل، پیشنهاد می‌شود موارد زیر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ اعمال شود:

الف) اختصاص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به طرح تأمین آتیه مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه است. همچنین در صورت صلاحدید مجلس شورای اسلامی نیاز به درج حکم در قانون دارد.

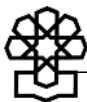
بنابراین پیشنهاد می‌شود ردیف ۳۱۰۵۰۹ به مبلغ ۲۵،۰۰۰ با عنوان واگذاری سهام برای طرح تأمین آتیه حذف گردد.

ب) ردیف ۳۱۰۵۱۰ منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته غیربرخوردار امکان تحقق ندارد، بنابراین حذف شود. ردیف مربوط به مصرف این منابع نیز در جدول شماره ۸ لایحه بودجه (تملک دارایی مالی) که به اشتباه در این جدول قرار گرفته و باید در جدول ردیف‌های متفرقه درج می‌شد، حذف شود.

ج) دولت حجم گسترده‌ای (۱۲۰،۰۰۰ میلیارد ریال) برای واگذاری سهام بابت رد دیون خود به مؤسسات عمومی غیردولتی (ردیف ۳۱۰۵۰۶) و شرکت‌های پیمانکاری (ردیف ۳۱۰۵۰۸) پیش‌بینی کرده است که امکان تحقق آن پایین است. این ارقام برخلاف قواعد بودجه‌ریزی در بودجه عمومی به‌عنوان پرداخت تعهدات دولت منظور نشده است.

بنابراین پیشنهاد می‌شود مبلغ این ردیف‌ها کاهش یابد. همچنین اعتبار این ردیف‌ها در جدول شماره ۸ لایحه بودجه (تملک دارایی مالی) در اجزای ردیف ۱۰۴۰۰۰ جدول شماره ۸ لایحه یعنی «تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل» درج شود.

د) در ردیف ۳۱۰۵۰۷ منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تأمین اجتماعی به‌منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران به مبلغ ۱۲،۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که معادل اعتبار این ردیف نیز در جدول شماره ۸ لایحه یعنی اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در ردیف ۱۰۱۰۰۰ درج شده است که از لحاظ قواعد GFS اشکال دارد. ثبت این رقم به این شکل باعث شده است که کسری بودجه عملیاتی کمتر از حد نشان داده شود.



پیشنهاد می‌شود این اعتبار به‌عنوان یک هزینه در اعتبارات هزینه‌ای (جدول شماره ۷ لایحه بودجه) درج شود و اگر جنبه موقتی دارد در ردیف‌های متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه) درج شود.

۵. شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۹۰ علاوه بر ۴۰ درصد سود سهام عملکرد سال مالی ۱۳۸۹ و مالیات معوقه خود باید طبق ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم ۴۰ درصد سود علی‌الحساب و مالیات علی‌الحساب سال مالی ۱۳۹۰ خود را نیزپردازند. دریافت این میزان مالیات و سود علی‌الحساب فشار زیادی را به این شرکت‌ها تحمیل خواهد کرد. مالیات و سود علی‌الحساب سال جاری از شرکت‌های دولتی در واقع استقراض دولت از شرکت‌های دولتی محسوب می‌شود و حاکی از پنهان‌سازی کسری بودجه واقعی دولت است. بنابراین دو پیشنهاد زیر ارائه می‌شود:

الف) ارقام مربوط به مالیات علی‌الحساب شرکت‌های دولتی در ردیف ۱۱۰۱۰۲ و سود سهام علی‌الحساب سال جاری شرکت‌های دولتی در ۱۳۰۱۰۷ به‌عنوان استقراض دولت در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی دولت درج شود.

ب) رقم ۴۷،۳۶۹ میلیارد ریال به‌عنوان سود علی‌الحساب در ردیف ۱۳۰۱۰۷ از رقم ۴۰ درصد سود ویژه با مبلغ ۳۱،۲۱۶ میلیارد ریال که در پیوست شرکت‌های دولتی بیشتر است. پیشنهاد می‌شود رقم ردیف ۱۳۰۱۰۷ به ۳۱،۲۱۶ میلیارد ریال کاهش یابد.

۶. نحوه درج بودجه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تحقق میزان پیشنهادی آن به‌عنوان درآمد شرکت «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها» با رقم ۵۶۰،۰۳۸ میلیارد ریال دچار ابهام است. در هر حال، این رقم با توجه به منابع در دسترس باید تعدیل شود و منابع آن در بودجه شرکت‌های دولتی شفاف گردد.

طبق تبصره «۱» ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها «دولت مکلف است اعتبارات منابع و مصارف موضوع مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون را در چهار ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی درج کند». ۲۰ درصد این منابع طبق ماده (۱۱) این قانون در بودجه عمومی، ۵۰ درصد آن طبق ماده (۷) این قانون و ۳۰ درصد آن طبق ماده (۸) این قانون از طریق سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به مصرف خواهد رسید. هرچند لازم است که سایر یارانه‌هایی که مشمول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها هستند مانند یارانه نان و یارانه کالاهای اساسی نیز تعیین تکلیف شوند با این حال، پیشنهاد می‌شود ردیف‌های مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌صورت زیر اصلاح شود:

الف) در طرف منابع بودجه عمومی (در جدول شماره ۵- درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی برحسب قسمت، بخش، بند و اجزا در سال ۱۳۹۰) در ردیف ۱۳۰۴۰۹ تمام منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی درج شود.



ب) در طرف مصارف بودجه عمومی (در جدول شماره ۹- برآورد اعتبارات متفرقه در سال بودجه ۱۳۹۰)، اعتبار جزء ۱۸ ردیف ۵۲۰۰۰۰ درصد اعتبار موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها (درآمد-هزینه) - موضوع ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مشخص شود. همچنین کل اعتبار سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در ردیف مجزا با درصدهای مشخص به صورت زیر به جدول شماره ۹ - برآورد اعتبارات متفرقه در سال ۱۳۹۰ اضافه شود:

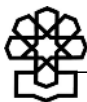
شماره طبقه‌بندی	عنوان	هزینه‌ای	سرمایه‌ای	جمع
	سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها			
۱	۵۰ درصد اعتبار موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها (درآمد-هزینه) - موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها - کمک به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها			
۲	۳۰ درصد اعتبار موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها (درآمد-هزینه) - موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها - کمک به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها			

ج) در پیوست شماره ۳ بودجه کل کشور (بودجه شرکت‌های دولتی) به صورت زیر اعتبار بودجه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها کاهش یابد و درج آن به صورت زیر اصلاح شود:

شماره طبقه‌بندی	نام شرکت	حساب‌های جاری	
		درآمد	منبع تأمین زیان
۲۹۵۳۳۰	سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها	-	منابع عمومی دولت

د) ارقام سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، یارانه انرژی - مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها و یارانه نان و کالاهای اساسی (به ترتیب بند «۱»، «۲» و «۳» و «۱۹» ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول متفرقه) به عنوان ارقام دو بار منظور شده از سرجمع بودجه کل کشور و نیز از بودجه شرکت‌های دولتی کسر شود.

۷. برای شفاف‌تر شدن منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها به بند «۱۳» ماده واحده بودجه ۱۳۹۰ بعد از عبارت «موضوع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها» جمله زیر اضافه شود: «و طبق جدول شماره ۲۳ لایحه بودجه ۱۳۹۰ کل کشور که در آن رقم پرداختی هر شرکت مادر تخصصی دولتی به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰ مشخص شده و».



## منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۹ کل کشور.
۳. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی.
۵. گزارش مالی ۹ ماهه اول سال ۱۳۸۹ دولت.
۶. گزارش عملکرد واگذاری تا پایان دی‌ماه ۱۳۸۹، سازمان خصوصی‌سازی.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۶۹۳

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱۸. بودجه شرکتهای دولتی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: علی چشمی، ناهید حکیم شوشتری، محسن فاتحی زاده

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه شرکتهای دولتی
۲. وجوه حاصل از واگذاری سهام
۳. هدفمندسازی یارانه‌ها
۴. اصل چهل و چهارم قانون اساسی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۰