

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۵۲. بودجه شرکت های دولتی و واگذاری سهام

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۳
۱. وضعیت کلی بودجه شرکت‌های دولتی	۴
۱-۱. منابع شرکت‌های دولتی	۴
۱-۲. مصارف شرکت‌های دولتی	۶
۲. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی	۸
۲-۱. واگذاری شرکت‌های دولتی طبق ردیف‌های بودجه	۹
۲-۲. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در احکام بودجه مازاد بر سقف ماده واحده	۱۱
۳. احکام مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی	۱۱
۳-۱. موقوف‌الاجرا کردن ماده (۲۹) درباره مصارف حاصل از واگذاری	۱۱
۳-۲. تبعیت شرکت‌های واگذار شده و مشمول واگذاری از برخی قوانین	۱۲
۳-۳. بند «۱۹» اختلاط شرکت‌های خصوصی، در حال واگذاری و شرکت‌های دولتی	۱۲
۴. سود شرکت‌های دولتی	۱۳
۵. مالیات علی‌الحساب و معوقه شرکت‌های دولتی	۱۶
جمع‌بندی و پیشنهاد	۱۷
منابع و مأخذ	۲۱



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۵۲. بودجه شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم بر موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل و نقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟
- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به‌خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.
- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

۱. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون سال ۱۳۹۱ حدود ۳۹ درصد افزایش یافته درحالی که در سال قبل فقط حدود ۳ درصد رشد داشت. بودجه این شرکت‌ها بیش از ۸۰ درصد از بودجه کشور را تشکیل می‌دهد. این درحالی است که اطلاعات بودجه‌ای ۱۸۵ شرکت درحال واگذاری، برخلاف ماده (۱) قانون محاسبات عمومی که بودجه شرکت‌های دولتی را قسمتی از بودجه کل کشور می‌داند، از این لایحه حذف شده است.

۲. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، منابع عمومی دولت از محل واگذاری سهام دولتی ۶۲,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به رقم سال ۱۳۹۱ حدود ۴/۶ درصد کاهش یافته است.

۳. در احکام لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ بدون درج در سقف بودجه برخلاف اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی، مبلغ ۳۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای واگذاری سهام (در بند «۳-۱۳») عمدتاً برای تهاثر با بدهی‌های دولت (درج شده است که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (در بند «۳-۲۴») حدود ۱۰/۴ درصد کاهش یافته است. لازم به ذکر است اگرچه احکام مربوط به واگذاری سهام و تهاثر آن با دیون دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ تا حدودی مناسب‌تر از لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بوده، اما کماکان پیشنهاد دولت برای واگذاری سهام به منظور پرداخت تعهدات و بدهی‌های خود از شفافیت لازم برخوردار نبوده و با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مغایرت دارد.

۴. شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۹۱ طبق ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مجبور شدند علاوه بر ۴۰ درصد سود سهام عملکرد سال مالی قبل خود و مالیات معوقه خود، ۴۰ درصد سود علی‌الحساب و مالیات علی‌الحساب سال مالی جاری خود را نیز بپردازند. دریافت این میزان مالیات و سود علی‌الحساب و فشارهای ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، فشار مالی زیادی را به این شرکت‌ها تحمیل کرده است. این امر به سودآوری شرکت‌ها به‌ویژه شرکت‌هایی که درحال واگذاری هستند و جذابیت این شرکت‌ها برای واگذاری آسیب زده است. عملکرد ضعیف ردیف سود سهام در قوانین بودجه سال‌های اخیر (فقط ۳۴ درصد در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۱) این موضوع را نشان می‌دهد. با این حال، افزایش نرخ سود علی‌الحساب شرکت‌ها به ۵۰ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، فاقد مجوز قانونی است و نه تنها مشکلات این شرکت‌ها را بیشتر خواهد کرد، بلکه مبلغ ۱۳۰,۴۲۷ میلیارد ریال به‌عنوان سود سهام در بودجه عمومی، عملکرد محدودی خواهد داشت و به کسری بودجه دولت منجر خواهد شد.



طبق قوانین و مقررات مربوط به بودجه‌ریزی، دریافتی‌ها و پرداختی‌های شرکت‌های دولتی^۱ از بودجه عمومی و به بودجه عمومی و نیز سایر دریافتی‌ها و پرداختی‌های این شرکت‌ها باید به موجب قانون باشد و منطبق بر قانون در بودجه عمومی و در بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست 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 کمک‌زیان، 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 ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور درج می‌شود طبق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت می‌تواند پس از تصویب مجلس در طول سال توسط مجامع عمومی شرکت‌ها تجدیدنظر شود.

با توجه به مباحث فوق در این گزارش، براساس اطلاعات پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (بودجه شرکت‌های دولتی) فقط در پی پاسخ به این سؤال خواهیم بود که «وضعیت بودجه سال ۱۳۹۲ شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۲ آنها چه تفاوتی دارد؟» 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 چهل و چهارم قانون اساسی) وصول و مصرف خواهد شد؟ و مبلغ پیش‌بینی شده برای این وجوه قابل تحقق است؟

- آیا وصول مالیات و سود سهام (عملکردی و علی‌الحساب) از شرکت‌های دولتی طبق قوانین مربوطه انجام می‌گیرد؟ و آیا مبلغ پیش‌بینی شده برای این منابع عمومی با شرایط مالی این شرکت‌ها همخوانی دارد؟

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

۱. وضعیت کلی بودجه شرکت‌های دولتی

تعداد شرکت‌های دولتی درج شده در پیوست ۳ از ۴۳۴ شرکت در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به ۲۴۱ شرکت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کاهش یافته است. یعنی ۱۹۳ شرکت کاهش یافته است که از این تعداد فقط ۸ شرکت دولتی به دلیل واگذاری حذف شده و ۱۸۵ شرکت از پیوست ۳ بودجه کل کشور (قسمت بودجه شرکت‌های سودده) حذف و طبق بند «۱۹» ماده واحده فقط اسامی آنها (بدون ارقام بودجه‌ای) در جدول پایانی بودجه با عنوان شرکت‌های مشمول واگذاری درج شده است. این امر سبب شده است رقم بودجه کل شرکت‌های دولتی ناقص و کمتر از حد ثبت شده باشد.

بودجه شرکت‌های دولتی به مبلغ بی‌سابقه ۵,۸۵۲ هزار میلیارد ریال در لایحه سال ۱۳۹۲ رسیده است که نسبت به قانون سال ۱۳۹۱ حدود ۳۹ درصد افزایش نشان می‌دهد. در حالی که در بودجه سال ۱۳۹۱ بودجه این شرکت‌ها فقط حدود ۳/۹ درصد رشد داشت. بودجه این شرکت‌ها بیش از ۸۰ درصد از بودجه کشور را تشکیل می‌دهد در حالی که این نسبت در سال ۱۳۹۱ نزدیک به ۷۵ درصد بود (جدول ۱ این گزارش).

این در شرایطی است که اطلاعات بودجه‌ای ۱۸۵ شرکت در حال واگذاری از این لایحه حذف شده است که اگر درج می‌شد رشد واقعی بودجه شرکت‌های دولتی بسیار بیشتر بود. رشد ۳۹ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ بیشتر به دلیل رشد درآمد شرکت‌های ملی نفت ایران (حدود ۴۸ درصد از ۱,۷۷۲ هزار میلیارد ریال به ۲,۶۲۵ هزار میلیارد ریال) و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران (حدود ۱۹۲ برابر شده و از ۸/۸ هزار میلیارد ریال به ۱,۶۹۳ هزار میلیارد ریال) و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (بیش از ۱۱۰ درصد از ۵۶۰ هزار میلیارد ریال به ۱,۲۰۰ هزار میلیارد ریال) بوده است.

۱-۱. منابع شرکت‌های دولتی

منابع شرکت‌های دولتی به تفکیک اجزای آن در جدول ۱ این گزارش آمده است. درآمد شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۲ حدود ۴۹/۷ درصد رشد یافته است.

در سال ۱۳۹۲ شرکت‌های دولتی حدود ۹/۶ هزار میلیارد ریال بابت کمک‌زیان و حدود ۸۵ هزار میلیارد ریال بابت اجرای طرح‌های عمرانی (تملک سرمایه‌ای) از بودجه عمومی دریافت می‌کنند. کمک‌زیان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۳/۹ درصد رشد داشته است. ۷۸ درصد از این کمک‌زیان به سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران پرداخت خواهد شد. علاوه بر این در ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول شماره ۹ ارقام متفرقه بودجه عمومی در



بند «۱۵» برای شرکت‌های آب منطقه‌ای کم‌زیانی به مبلغ ۵۵۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در حالی که تا بودجه سال ۱۳۸۹ این کم‌زیان در ذیل نام هر شرکت در جدول ۷ بودجه درج می‌شد. این موضوع شفافیت بودجه و انضباط مالی بودجه را مخدوش می‌کند. اما نکته قابل تأمل در بودجه شرکت‌های دولتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کاهش ۱۵/۹ درصدی در اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای است. این وجوه بیشتر برای اجرای طرح‌های عمرانی در بخش آب، برق، حمل‌ونقل و ورزش پرداخت می‌شود.

جدول ۱. منابع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۲

منابع	میلیارد ریال	سهم (درصد)	تغییر نسبت به ۱۳۹۱ (درصد)
درآمدهای عملیاتی	۴,۶۵۸,۸۸۳	۷۹/۶	۴۹/۷
از محل اعتبارات هزینه‌ای (کم‌زیان)	۹,۶۵۳	۰/۲	۳/۹
از محل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	۸۵,۵۱۷	۱/۵	-۱۵/۹
تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۲۶۵,۷۵۲	۴/۵	-۳۸/۲
وام‌های خارجی	۲۰۳,۴۵۹	۳/۵	۱۳/۱
استفاده از دارایی‌های جاری	۴۲,۳۶۴	۰/۷	۱۹۹/۸
سایر دریافت‌ها	۵۸۷,۰۱۴	۱۰/۰	۶۱/۴
جمع کل منابع	۵,۸۵۲,۶۴۳	۱۰۰	۳۹/۰

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

هرساله در بودجه شرکت‌های دولتی، حجم گسترده‌ای تسهیلات و وام بانکی و وام خارجی در قسمت منابع این شرکت‌ها درج می‌شود که این رقم برای سال ۱۳۹۲ جمعاً حدود ۴۷۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۹۱ حدود ۲۳ درصد کاهش داشته است. علاوه بر این تسهیلات و وام‌های بانکی، در بند «۲۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ برای شرکت‌های دولتی ۱۵۰ هزار میلیارد ریال انتشار اوراق مشارکت پیش‌بینی شده است.

در مجموع طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ وابستگی بودجه شرکت‌های دولتی به منابع بانکی کاهش یافته است به طوری که این شرکت‌ها فقط ۸ درصد از منابع خود را از بانک‌ها و وام خارجی تأمین می‌کنند در حالی که این سهم در سال ۱۳۹۱ حدود ۱۴/۵ درصد بود.^۱

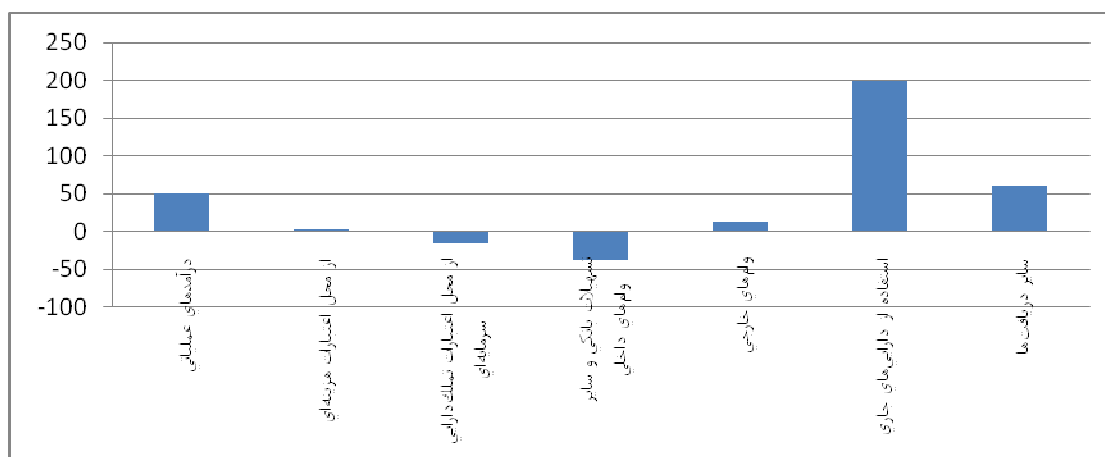
نکته قابل توجه در بودجه شرکت‌های دولتی، وضعیت بودجه شرکت‌های زیان‌ده است. درآمد این شرکت‌ها از ۶/۷ هزار میلیارد ریال به ۶۴۷/۸ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۰۰ برابر) افزایش یافته است. دلیل این افزایش درج بودجه سازمان هدفمندسازی

۱. البته به دلیل حذف ۱۸۵ شرکت از فهرست شرکت‌های دولتی نمی‌توان قضاوت دقیقی کرد.

یارانه‌هاست (به مبلغ ۱,۲۰۰ هزار میلیارد ریال) که تا قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در بودجه شرکت‌های سودده و در لایحه سال ۱۳۹۲ در بودجه شرکت‌های زیان‌ده درج شده است. با توجه به هزینه‌های اجرایی این سازمان، درج آن در شرکت‌های زیان‌ده صحیح است. اما در بودجه شرکت‌های دولتی باید شفاف شود که منابع این سازمان از چه شرکت‌های دولتی (هر شرکت چقدر به سازمان می‌پردازد) وصول می‌شود و تمام منابع سازمان هدفمندسازی به‌عنوان ارقام دوبار منظور شده در انتهای جداول از بودجه شرکت‌های دولتی کسر شود. درحالی که فقط ۵۶۰ هزار میلیارد ریال به‌عنوان ارقام دوبار منظور شده درج شده است.

همچنین «سازمان بیمه سلامت ایران» و «شرکت سرمایه‌گذاری خارجی ایران - فرعی» برای اولین بار در بودجه درج شده است.

نمودار ۱. تغییر در منابع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۲ (درصد)



۲-۱. مصارف شرکت‌های دولتی

هزینه عملیات جاری شرکت‌های دولتی به‌عنوان مهمترین جزء از مصارف این شرکت‌هاست که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ حدود ۵۳/۶ درصد افزایش یافته است. سهم این هزینه از کل مصارف شرکت‌ها درحالی که در قانون سال ۱۳۹۱ حدود ۶۸/۶ درصد بوده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به ۷۵/۶ درصد افزایش یافته است.



جدول ۲. مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۲

مصارف	میلیارد ریال	سهم (درصد)	تغییر نسبت به سال ۱۳۹۱ (درصد)
هزینه عملیات جاری	۴,۴۳۶,۶۵۶	۷۵/۸	۵۳/۶
مالیات	۳۵,۲۳۷	۰/۶۰	۲۲/۳
۵۰ درصد سود ویژه	۴۳,۲۱۹	۰/۷۴	۸۶/۰
سود سهام	۳۲,۱۵۱	۰/۵۵	۰/۸
سایر حساب‌های تخصیص سود	۱,۰۷۵	۰/۰۲	۵/۷
بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۱۵۸,۶۱۱	۲/۷۲	۴۰/۵
بازپرداخت وام‌های خارجی	۶۰,۱۵۴	۱/۰۳	۲۷/۱
وجوه اداره شده	۹۰۰	۰/۰۲	-۴۱/۹
بازپرداخت ودیعه و دیون و سایر پرداخت‌ها	۶۵,۲۳۴	۱/۱۱	-۵۵/۷
هزینه‌های سرمایه‌ای	۱,۰۸۲,۸۴۴	۱۸/۵۰	۱۱/۲
افزایش دارایی‌های جاری	۲۳,۲۶۱	۰/۴۰	-۵۱/۹
جمع	۵,۹۳۹,۳۴۱	۱۰۱/۴۸	۳۷/۹
کسر می‌شود: ذخیره استهلاک منظور در هزینه عملیات جاری	۸۶,۶۹۸	۱/۴۸	-۸/۳
جمع کل مصارف	۵,۸۵۲,۶۴۳	۱۰۰/۰۰	۳۹/۰

مأخذ: همان.

شرکت‌های دولتی طبق اطلاعات پیوست بودجه شرکت‌ها قرار است برای سال مالی ۱۳۹۲ حدود ۳۵,۲۳۷ میلیارد ریال مالیات علی‌الحساب به دولت پرداخت کنند که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بیش از ۲۲ درصد افزایش یافت.

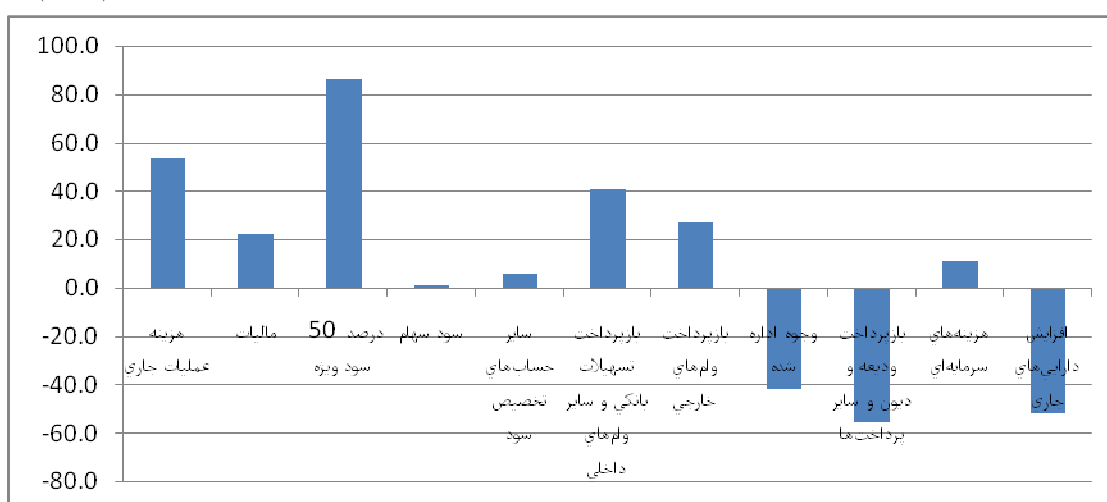
پرداخت سود ویژه شرکت‌ها به دولت نسبت به سال ۱۳۹۱ بیش از ۸۶ درصد افزایش یافته است. این افزایش بیشتر به دلیل این است که این شرکت‌ها طبق لایحه پیشنهادی دولت به جای ۴۰ درصد سود ویژه باید ۵۰ درصد آن را به دولت بپردازند.

در حالی مالیات و سود سهام پرداختی شرکت‌های دولتی به شدت افزایش یافته است که هزینه‌های این شرکت‌ها (۵۳ درصد) بیش از درآمد آنها (۴۹ درصد) افزایش یافته است. این در حالی است که اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، آثار منفی تحریم‌ها بر شرکت ملی نفت ایران و بانک مرکزی (به عنوان مهمترین شرکت‌های پرداخت‌کننده سود و مالیات) و تأثیر بحران‌های مالی بین‌المللی از عواملی است که امکان تحقق سود سهام و مالیات پیش‌بینی شده برای شرکت‌های دولتی را دور از انتظار می‌کند.

بازپرداخت تسهیلات بانکی و وام‌های داخلی حدود ۴۰ درصد و بازپرداخت وام‌های خارجی حدود ۲۷ درصد نسبت به بودجه سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است.

هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی به مبلغ ۱,۰۸۲,۸۴۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ درج شده که فقط حدود ۱۱ درصد رشد داشته است. از این سرمایه‌گذاری حدود ۸ درصد آن از طریق بودجه عمومی (طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای) تأمین شده و مابقی از طریق منابع داخلی شرکت‌ها و تسهیلات بانکی و وام‌های خارجی تأمین مالی می‌شود. از کل سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها ۵۵۷,۲۹۷ میلیارد ریال آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران (حدود ۵۱ درصد) است.

نمودار ۲. تغییر در مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۲ (درصد)



۲. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی یکی از مهمترین منابع بودجه عمومی دولت است که باید منطبق با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه دریافت شده و به مصرف برسد. منابع حاصل از واگذاری سهام دولتی و مصارف آن لازم است در ردیف‌های بودجه عمومی دولت ثبت شود تا طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی همه پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت در خزانه متمرکز شود، اما بخش عمده‌ای از واگذاری سهام در لایحه سال ۱۳۹۲ به سیاق سال‌های گذشته برخلاف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی در ردیف‌های بودجه درج نشده است. در این قسمت از گزارش، هم واگذاری سهام طبق ردیف‌های بودجه و هم طبق احکام بودجه تشریح شده است.



۲-۱. واگذاری شرکت‌های دولتی طبق ردیف‌های بودجه

در جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ که منابع بودجه عمومی را نشان می‌دهد، در بند «۵» قسمت سوم، منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در ردیف ۳۱۰۵۰۰ درج می‌شود. منابع این بند باید طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه دریافت شده و طبق همین قوانین به‌ویژه ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به مصرف برسد.

منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۶۵,۰۰۰ میلیارد ریال در ردیف ۳۱۰۵۰۱ (که به صورت نقدی به خزانه واریز می‌شود) به تصویب رسید که در ۱۰ ماهه حدود ۳۵,۸۷۲ میلیارد ریال یعنی حدود ۵۵ درصد مصوب کل سال عملکرد داشته است. این رقم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به ۶۲,۰۰۰ میلیارد ریال (۴/۶ درصد) کاهش یافته است (جدول ۳ این گزارش)، منابع این ردیف از سه محل تأمین می‌شود:

الف) وجوه حاصل از فروش نقدی،

ب) وجوه حاصل از اقساط واگذاری‌های سال‌های گذشته که سال‌های اخیر نقش مهمی در عملکرد این ردیف از منابع عمومی پیدا کرده است،

ج) وجوه حاصل از قسط سهام عدالت.

جدول ۳. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در ردیف‌های بودجه سال ۱۳۹۲

(میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	قانون سال ۱۳۹۱	عملکرد ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۱	لایحه سال ۱۳۹۲	میزان تغییر نسبت به قانون سال ۱۳۹۱
۳۱۰۵۰۰	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۶۵,۰۰۰	۳۵,۸۷۲	۶۲,۰۰۰	-۳,۰۰۰

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

در جدول ۴ ارزش واگذاری سهام دولتی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۵ دی‌ماه ۱۳۹۱ آمده است. دولت در این سال‌ها حدود ۹۱۶,۰۹۰ میلیارد ریال سهام واگذار کرده که فقط ۲۹ درصد آن یعنی ۳۱۱,۲۷۴ میلیارد ریال به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی به فروش رسیده است و مابقی بابت رد دیون دولت (۴۰ درصد) و واگذاری سهام عدالت (۳۱ درصد) بوده است. حجم عمده واگذاری‌ها به اشخاص غیردولتی در سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۹ سبب شده است که اقساط این واگذاری‌ها در سال‌های اخیر محقق شود. درحالی‌همان‌طور که در نمودار ۳ مشخص است از سال ۱۳۸۹ و

به‌ویژه در سال ۱۳۹۱ ارزش سهام واگذار شده به اشخاص غیردولتی شدیداً کاهش یافته است. بنابراین، واریزی به خزانه از محل واگذاری سهام دولتی کاهش خواهد یافت.

جدول ۴. ارزش واگذاری سهام شرکت‌های دولتی توسط سازمان خصوصی‌سازی

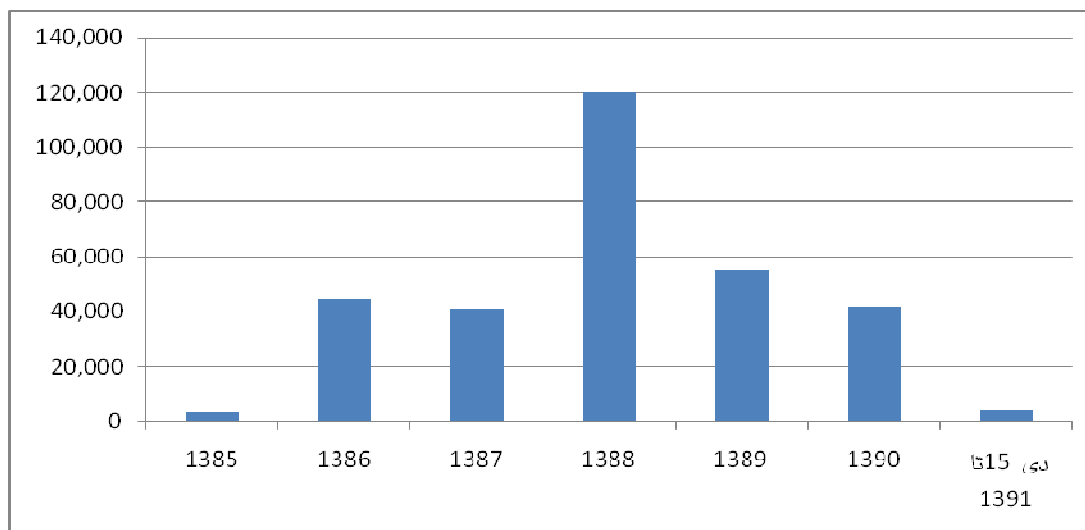
(میلیارد ریال)

سهم (درصد)	جمع کل	۱۳۹۱ (۱۵ دی ماه)	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	واگذاری به
۲۹	۳۱۱,۲۷۴	۴,۱۸۵	۴۲,۰۴۲	۵۵,۴۳۶	۱۱۹,۹۲۲	۴۱,۰۱۶	۴۵,۰۱۸	۳,۶۵۵	فروش سهام به اشخاص غیردولتی (کلیه واگذاری‌ها به غیر از رد دیون و سهام عدالت)
۴۰	۴۳۷,۵۳۴	۱۲۹,۰۶۸	۱۹۰,۶۰۴	۰	۵۹,۱۴۰	۳۱,۲۴۰	۲۷,۴۸۲	-	بابت رد دیون
۳۱	۳۴۲,۱۰۸		۰	۰	۱۴۲,۹۳۶	۰	۱۷۷,۴۳۷	۲۱,۷۳۵	طرح سهام عدالت
۱۰۰	۱,۰۹۰,۹۱۶	۱۳۳,۲۵۳	۲۳۲,۶۴۶	۵۵,۴۳۶	۳۲۱,۹۹۸	۷۲,۲۵۶	۲۴۹,۹۳۷	۲۵,۳۹۰	جمع کل

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی.

نمودار ۳. فروش سهام به اشخاص غیردولتی (کلیه واگذاری‌ها به غیر از رد دیون و سهام عدالت)

(میلیارد ریال)



مصارف وجوه حاصل از واگذاری در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مشخص شده و دولت نیز در جدول شماره ۱۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در صفحه ۱۸۰ مصارف آن را معین کرده است.



۲-۲. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در احکام بودجه مزاد بر سقف ماده واحده

نکته مهمی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ وجود دارد این است که علاوه بر اینکه در جدول ۵ بودجه، ۶۲,۰۰۰ میلیارد ریال برای واگذاری سهام پیش‌بینی شده در بند «۳-۱۳» (صفحه ۱۸) از احکام لایحه نیز ۳۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال از محل واگذاری سهام در نظر گرفته است. در این حکم، نکات زیر در نظر گرفته نشده است از جمله:

۱. در این احکام، منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را به پرداخت بدهی‌ها و تعهدات دولت اختصاص داده است درحالی که ابتدا باید منشأ و میزان بدهی‌های دولت به شرکت‌های پیمانکاری و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی مشخص و حسابرسی شود سپس برای آنها اعتبار در نظر گرفت.

۲. نکته دیگر این است که مبلغ اختصاص یافته به هر دستگاه یا به هر طلبکار دولت باید مشخص باشد و منابع آن در ذیل ردیف ۳۱۰۵۰۰ در جدول ۵ لایحه بودجه کل کشور یعنی منابع حاصل از واگذاری و مصارف مواردی که بابت پرداخت بدهی دولت است در ذیل ردیف ۱۰۱۰۰۰ در جدول ۸ لایحه یعنی اعتبارات تملک دارایی مالی و موارد هزینه‌ای در ردیف‌های مرتبط در جدول ۷ لایحه بودجه یا جدول ۹ بودجه یعنی ردیف‌های متفرقه بودجه درج شود.

۳. احکام مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ بر مبنای سیاست‌های کلی ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ تصویب شده که طبق آن قواعد واگذاری شرکت‌های دولتی و نیز نحوه مصرف وجوه حاصل از آن مشخص شده است. بنابراین اگر در قانونی این سیاست‌های کلی رعایت نشود با اصل یکصد و نهم قانون اساسی مغایرت خواهد داشت.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ احکامی وجود دارد که برخی از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی را اصلاح یا موقوف‌الاجرا می‌کند. این درحالی است که طبق ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم اگر حکمی در قانون بودجه درج شود که موادی از آن را اصلاح کند باید به صراحت اصلاح مواد مورد نظر در آن ذکر شود.

۳-۱. موقوف‌الاجرا کردن ماده (۲۹) درباره مصارف حاصل از واگذاری

در جزء «ت» بند «۲-۳-۱۳» لایحه بودجه آمده است که «بدون الزام به رعایت ماده (۲۹) قانون

اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و با تصویب دولت قابل اجراست». در حالی که این ماده براساس نص صریح بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تصویب شده است و موقوف‌الاجرا کردن آن به مفهوم موقوف‌الاجرا کردن سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

۲-۳. تبعیت شرکت‌های واگذار شده و مشمول واگذاری از برخی قوانین

در بند «۱۲-۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ آمده است که شرکت‌های مشمول اصل چهل و چهارم قانون اساسی که واگذار شده‌اند یا در حال واگذاری هستند و یا در فهرست واگذاری قرار دارند، موظفند از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران تبعیت نمایند. این در حالی است که حتی شرکت‌های مشمول واگذاری طبق ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند، بنابراین الزام آنها به تبعیت از قوانین و مقررات ایثارگران مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. ضمناً شرکت‌های واگذار شده نیز غیردولتی محسوب شده و تابع قانون تجارت هستند و نمی‌توان آنها را مجبور به رعایت قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی کرد.

۳-۳. بند «۱۹» اختلاط شرکت‌های خصوصی، در حال واگذاری و شرکت‌های دولتی

براساس مفاد این بند کلیه شرکت‌های موضوع جدول شماره ۱۷ لایحه بودجه، مجامع عمومی آنها با ترکیب معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس مجمع) و معاون معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و معاون وزارتخانه مربوطه تشکیل می‌شود. بررسی ساختار حقوقی شرکت‌های موضوع جدول ۱۷ نشان می‌دهد:

۱. گزارش سازمان خصوصی‌سازی در مورد شرکت‌هایی که براساس پیوست ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور از اعداد شرکت‌های دولتی خارجی شده‌اند، نشان می‌دهد ۵۱ شرکت در جدول ۱۷ جزء شرکت‌های دولتی محسوب نمی‌شوند و سهام دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد است (طبق ماده (۴) قانون محاسبات عمومی). بنابراین مفاد بند مذکور تسری احکام شرکت‌های دولتی بر شرکت‌های خصوصی است. این بند نقض حقوق سهامداران است و از طرفی خلاف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

۲. از آنجا که دو بند مذکور تمامی شرکت‌های موضوع جدول ۱۷ را تا قبل از واگذاری مشمول چنین حکمی کرده است، لازم است توجه شود در جدول ۱۷ علاوه بر شرکت‌های کمتر از



۵۰ درصد سهم دولت، برخی از شرکت‌ها هرچند که سهام متعلق به دولت بیش از ۵۰ درصد است، اما درحال واگذاری یا بخشی از آن در بورس عرضه شده است. باید توجه داشت با توجه به بند «۳» ماده (۱۸)، قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی که مقرر می‌دارد از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها، توسط هیئت واگذاری در جهت تسهیل در واگذاری در مدت یک سال و قابل تمدید تا دو سال، این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند. هدف قانونگذار از این بند تسریع در فرآیند واگذاری و تسهیل سرمایه‌گذاری و بهبود فضای سرمایه‌گذاری و رونق بورس است. بنابراین شرکت‌هایی که در فهرست شرکت‌های دولتی نیستند، اینکه سرمایه‌گذاران که بخشی از سهام شرکت‌های پذیرفته شده را خریداری نمایند و ناگهان براساس بندی در قوانین بودجه سالیانه، شرکت را مشمول مقررات حاکم شرکت‌های دولتی قرار دهد، علاوه بر تأثیر منفی که بر بازار سهام و بورس کشور دارد، ریسک عدم پایبندی بر قوانین موضوعه را در ذهن سرمایه‌گذاران ایجاد خواهد کرد.

۴. سود 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 برای پرداخت حداقل ۴۰ درصد از سود شرکت‌های دولتی به دولت 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». با این حال، در جداول منابع عمومی دولت و نیز پیوست شرکت‌های دولتی این رقم به ۵۰ درصد افزایش یافته که مغایر با ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، کل رقمی که بابت سود سهام شرکت‌های دولتی (۵۰ درصد علی‌الحساب و معوقه‌ها و...) در جدول شماره ۵ بودجه عمومی دولت در ردیف ۱۳۰۱۰۰ پیش‌بینی شده ۱۳۰,۴۲۷ میلیارد ریال است^۱ که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ که ۱۱۷,۳۲۶ میلیارد ریال بوده حدود ۱۳,۱۰۱ میلیارد ریال (۱۱ درصد) افزایش یافته است. در ۱۰ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۱

۱. کل سود سهام شرکت‌های دولتی که در جدول شماره 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 ۱۳۹۲ و سود عملکرد و معوقه سال‌های قبل آمده است درحالی که در پیوست شرکت‌های دولتی فقط سود عملیات سال ۱۳۹۲ شرکت‌ها درج شده است.

فقط حدود ۳۴ درصد از رقم سود سهام شرکت‌های دولتی محقق شده است. بنابراین، با توجه به وضعیت مالی شرکت‌های دولتی پیش‌بینی می‌شود حجم گسترده‌ای از این سود سهام محقق نشود و تبدیل به کسری بودجه گردد.

همان‌طور که در جدول ۴ این گزارش ملاحظه می‌شود، اجزای مربوط به پرداخت سود سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۱ در سه ردیف فرعی و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در چهار ردیف آمده است که ردیف ۱۳۰۱۰۹ با عنوان «سود سهام شرکت‌های دولتی در حال واگذاری» اضافه شده است. ردیف ۱۳۰۱۰۸ با عنوان «سود سهام شرکت‌های غیردولتی دارای سهم دولت» نیز از سال ۱۳۹۱ اضافه شده بود. در این ردیف، سود سهام شرکت‌هایی که دولت در آنها سهامدار است ولی سهم دولت کمتر از ۵۰ درصد است واریز می‌شود مانند شرکت مخابرات، بانک‌های تجارت، صادرات و ملت. ردیف ۱۳۰۱۰۵ «سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی» نیز از قانون بودجه سال ۱۳۹۰ اضافه شده است در حالی که قبل از آن وجود نداشت.

جدول ۵. میزان پرداخت سود سهام شرکت‌های دولتی به دولت در سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲

ردیف	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۱		عملکرد ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۱		تغییر نسبت به قانون سال ۱۳۹۱
		میلیارد ریال	میلیارد ریال	میلیارد ریال	میلیارد ریال	
۱۳۰۱۰۱	سود سهام ابرازی کلیه شرکت‌های دولتی	۴۸,۱۷۶	۱۷,۰۶۴ (۳۵)	۷۳,۰۳۵	+۲۴,۸۵۸	
۱۳۰۱۰۵	سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی	۶۴,۱۵۰	۲۰,۷۲۳ (۳۲)	۳۵,۰۰۰	-۲۹,۱۵۰	
۱۳۰۱۰۸	سود سهام شرکت‌های با سهم دولتی کمتر از ۵۰ درصد	۵,۰۰۰	۲,۵۰۰ (۵۰)	۵,۰۰۰	۰	
۱۳۰۱۰۹	سود سهام شرکت‌های دولتی در حال واگذاری	-	-	۱۷,۳۹۲	-	
	جمع	۱۱۷,۳۲۶	۴۰,۲۸۷ (۳۴)	۱۳۰,۴۲۷	+۱۳,۱۰۱	

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۱، لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ و گزارش مالی دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی).

توضیح:

- ردیف ۱۳۰۱۰۱، ۴۰ درصد سود ویژه در سال ۱۳۹۱ و ۵۰ درصد سود ویژه سال ۱۳۹۲ درج شده است.

- ارقام داخل پرانتز درصد تحقق است.



درباره سود سهام شرکت‌های دولتی نکات زیر از اهمیت بیشتری برخوردار است:

۱. عملکرد سود سهام شرکت‌های دولتی در ۱۰ ماهه ۱۳۹۱ نشان می‌دهد که از رقم مصوب فقط ۴۰,۲۸۷ میلیارد ریال یعنی حدود ۳۴ درصد تحقق یافته است. بنابراین، با توجه به رشد بیشتر هزینه‌ها از درآمدهای شرکت‌های دولتی دلایل رشد سود سهام در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ مبهم بوده که می‌تواند موجب پیش‌بینی غیرواقعی منابع عمومی و کسری بودجه دولت شود.

۲. دریافت ۴۰ درصد از سود ویژه شرکت‌های دولتی به‌طور علی‌الحساب طبق ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه به‌نظر می‌رسد نیاز به تصمیم‌گیری جدید توسط مجلس شورای اسلامی دارد، زیرا اگر وضعیت مالی این شرکت‌ها به‌دلیل اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و تشدید تحریم‌ها و نیز نیازهای سرمایه‌گذاری آنها در نظر گرفته شود گرفتن سود سهام علی‌الحساب از این شرکت‌ها، مشکلات آنان را بسیار گسترش خواهد داد. همان‌طور که عملکرد ضعیف ردیف مربوطه در قوانین بودجه سال‌های اخیر این موضوع را نشان می‌دهد. با این‌حال، افزایش نرخ سود علی‌الحساب شرکت‌ها به ۵۰ درصد بدون مجوز قانونی مشکلات این شرکت‌ها را بیشتر خواهد کرد.

۳. رقم ۵۰ درصد سود علی‌الحساب شرکت‌های دولتی در ردیف ۱۳۰۱۰۱ جدول ۵ بودجه کل کشور (۷۳,۰۳۵ میلیارد ریال) باید با رقم «۵۰ درصد سود ویژه» شرکت‌های دولتی در پیوست ۳ بودجه یعنی بودجه شرکت‌های دولتی (۴۳,۲۱۸ میلیارد ریال) همخوانی داشته باشد، ولی این نکته رعایت نشده است. علت این است که ۵۰ درصد سود شرکت ملی نفت ایران در ردیف ۲۲۰۰۰۰ پیوست ۳ که حدود ۲۹,۸۱۶ میلیارد ریال است در قسمتی جدا از «۵۰ درصد سود ویژه» و در جزئی دیگر با عنوان «سود سهام» درج شده است.

۴. از کل سود علی‌الحساب شرکت‌های دولتی (۷۳,۰۳۵ میلیارد ریال) حدود ۴۰ درصد آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران و ۲۳ درصد متعلق به بانک مرکزی است. به‌عبارتی ۶۳ درصد از این سود را این دو شرکت به دولت می‌پردازند.

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 اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی باید واگذار شوند، لذا پیش‌بینی درآمد از این منبع در ردیف ۱۳۰۱۰۹ به مبلغ ۱۷,۳۹۲ میلیارد ریال اشکال قانونی دارد، زیرا این شرکت‌ها به استناد ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مشمول قوانین و مقررات خاص شرکت‌های دولتی نیستند و طبق قانون تجارت اداره می‌شوند.

۵. مالیات علی‌الحساب 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 حکم قانونی مندرج در بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ مالیات از شرکت‌های دولتی به صورت علی‌الحساب در همان سال مالی اخذ می‌شود. اخذ مالیات علی‌الحساب از شرکت‌ها در واقع استقراض دولت از شرکت‌های دولتی است که این شرکت‌ها را با کمبود نقدینگی مواجه می‌کند.

جدول ۶. پرداخت مالیات شرکت‌های دولتی به دولت در سال ۱۳۹۲

ردیف	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۱		لایحه سال ۱۳۹۲	
		مصوب (میلیارد ریال)	عملکرد ۱۰ ماهه (میلیارد ریال)	تغییر نسبت به قانون سال ۱۳۹۱	میلیارد ریال
۱۱۰۱۰۲	مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی - وصول ماهیانه یکدوازدهم رقم	۲۸,۸۱۸	-	۳۵,۲۳۶	+۶,۴۱۸
۱۱۰۱۰۳	مالیات عملکرد شرکت‌های دولتی	۳۰,۰۰۰	-	۳۶,۰۰۰	+۶,۰۰۰
	جمع	۶۵,۲۰۷	حدود ۶۵ درصد	۷۱,۲۳۶	+۱۲,۴۱۸

مآخذ: همان.

جدول ۷ مالیات‌های علی‌الحساب و معوقه‌ای که دولت طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ از شرکت‌های دولتی دریافت خواهد کرد را نشان می‌دهد. جمع این مالیات‌ها ۷۱,۲۳۶ میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به میزان ۱۲,۴۱۸ میلیارد ریال یعنی حدود ۲۱ درصد افزایش یافته است.

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، در ردیف ۱۱۰۱۰۲ مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی درج شده که حدود ۳۵,۲۳۶ میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۲۲ درصد افزایش داشته است. این ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۲۸,۸۱۸ میلیارد ریال بود که میزان تحقق آن توسط دولت گزارش نشده است. این مالیات علی‌الحساب باید با بودجه سال ۱۳۹۲ شرکت‌های دولتی یعنی ارقام پیوست ۳ لایحه بودجه همخوانی داشته باشد که همخوانی وجود دارد. شرکت ملی نفت ایران حدود ۴۲ درصد، بانک مرکزی حدود ۲۳ درصد و شرکت ملی

۱. 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 یکدوازدهم مالیات پیش‌بینی شده سال مورد نظر خود را بابت مالیات عملکرد همان سال به صورت علی‌الحساب به سازمان امور مالیاتی پرداخت نمایند تا به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل منظور شود».



گاز ایران حدود ۱۳ درصد از کل مالیات علی الحساب شرکت‌های دولتی را می‌پردازند که ۷۸ درصد کل آن را تشکیل می‌دهد.

مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی در ردیف ۱۱۰۱۰۳ به مبلغ ۳۶,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که حدود ۶,۰۰۰ میلیارد ریال (۲۰ درصد) نسبت به بودجه سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. بانک مرکزی و شرکت ملی نفت ایران در این مالیات نیز سهم عمده دارند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

قانونی بودن دریافت‌ها و پرداخت‌های مربوط به شرکت‌های دولتی، امکان تحقق‌پذیری این دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز رعایت قواعد قانونی و 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. شفافیت در سازوکار واگذاری سهام بابت بدهی‌های دولت

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، منابع عمومی دولت از محل واگذاری سهام دولتی ۶۲,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به رقم سال ۱۳۹۱ حدود ۴/۶ درصد کاهش یافته است. در احکام بودجه نیز مبلغ ۳۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای واگذاری سهام (در بند «۳-۱۳») عمدتاً برای تهاتر با بدهی‌های دولت (درج شده است که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (در بند «۳-۲۴») حدود ۱۰/۴ درصد کاهش یافته است. لازم به ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ احکام مربوط به واگذاری سهام و تهاتر آن با دیون دولت تا حدودی مناسب‌تر از لایحه بودجه ۱۳۹۱ بوده اما کماکان چارچوب احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی رعایت نشده است.

در بند «۳-۱۳» به منظور پرداخت تعهدات و بدهی‌های خود و یا انجام هزینه‌های جدید از محل واگذاری سهام پیشنهاد شده است که به دلیل مغایرت آن با ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم باید حذف شود ولی در صورت اصرار بر ابقای این بند لازم است در این احکام لایحه موارد زیر رعایت شود:

- مسئول مشخصی برای تشخیص، ارزیابی حقوقی، انجام اقدامات اجرایی لازم و ارائه گزارش به نهادهای ذیربط درباره بدهی‌ها و تعهدات دولت تعیین شود.

- با توجه به اینکه پرداخت بدهی‌ها و تعهدات دولت مستلزم طی مراحل متعدد است باید این مراحل و زمان‌بندی لازم مشخص شود.

- سقف پرداخت بدهی یا تعهدات هر دستگاه دولتی و به هر طلبکار دولت باید مشخص شود.
 - تمامی ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای مربوط به واگذاری سهام و پرداخت بدهی‌های دولت در جداول لایحه بودجه درج نشده است که این امر مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و باعث کم‌نمایی و ناصحیح بودن سرجمع منابع و مصارف بودجه کل کشور شده است، لذا لازم است که ردیف‌های متناسب در قسمت منابع و مصارف تعریف شود.

پیشنهاد جایگزین بند «۳-۱۳» در صورت عدم حذف:

احکام زیر به بند «۳-۱۳» لایحه اضافه گردد:

۱. رد دیون دولت به مبلغ ۳۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال در ردیف ۳۱۰۵۰۸ درآمدی جدول ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور و بند «۱۰» ردیف ۱۰۱۰۰۰ تملک دارایی مالی جدول ۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور درج شود.

۲. سقف پرداخت بدهی یا تعهدات دستگاه‌های دولتی به شرح زیر تعیین می‌شود:

الف) وزارت نفت تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

ب) وزارت نیرو تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

ج) وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

د) وزارت راه و شهرسازی تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

هـ) وزارت صنعت، معدن و تجارت تا مبلغ هزار میلیارد ریال.

و) بانک‌های دولتی و غیردولتی مجموعاً تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

ز) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی به شرح زیر

مجموعاً تا مبلغ هزار میلیارد ریال:

الف) صندوق بازنشستگی کشوری تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

ب) صندوق بازنشستگی فولاد تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

ج) سازمان تأمین اجتماعی تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

د) شهرداری‌ها تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

هـ) سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تا مبلغ هزار میلیارد ریال،

و) سایر اشخاص حقیقی و حقوقی تا مبلغ هزار میلیارد ریال.

۳. مبلغ قطعی بدهی‌ها و مطالبات حسب مورد به ترتیب زیر تعیین و مبنای تسویه حساب خواهد بود:

الف) کارگروهی متشکل از وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس‌جمهور و سازمان حسابرسی به این منظور تشکیل می‌گردد که دبیر آن وزیر امور اقتصادی و دارایی است.

ب) وزارتخانه‌های ذیربط مکلفند اسناد مثبت متکی بر ارقام ثبت شده و منعکس در دفاتر و صورت‌های

مالی طلبکاران و صورت وضعیت مورد تأیید بالاترین مقام و ذیحساب دستگاه اجرایی برای طرح‌های تملک

دارایی سرمایه‌ای حسب مورد را به کارگروه بند «الف» حداکثر یک‌ماه پس از ابلاغ قانون بودجه سال ۱۳۹۲

کل کشور ارائه کنند و همزمان رونوشتی از این اسناد را برای طلبکاران ارسال دارند.

تبصره - دبیر کارگروه مسئول بررسی و ارائه اسناد آن دسته از نهادها و مؤسسات عمومی



غیردولتی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، که به وزارتخانه مشخصی مرتبط نیستند، به کارگروه است. (ج) بدهی‌ها و مطالبات قطعی دولت توسط کارگروه بند «الف» براساس مدارک موضوع بند «ب» حداکثر ظرف یک ماه پس از دریافت کتبی آنها باید تأیید یا رد شود. (د) سازمان حسابرسی مکلف است ظرف دو ماه پس از دریافت تأییدیه مربوط از «کارگروه» نسبت به بررسی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات تأیید شده اقدام نماید. ارقام حسابرسی شده مبنای تسویه حساب خواهد بود. (ه) مصوبه کارگروه لازم است با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی به سازمان خصوصی‌سازی جهت انجام اقدامات بعدی در اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز پس از اعلام نظر سازمان حسابرسی ابلاغ شود. تبصره- عدم اعلام نظر از سوی هریک از مراجع ذی‌مدخل در امر بررسی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع این بند ظرف مهلت‌های مقرر به منزله تأیید تلقی می‌شود. در صورتی که عدم رعایت مهلت‌های مزبور موجب تضییع حقوق دولت شود، مراجع مزبور مکلف به پاسخگویی در مراجع نظارتی بوده و این اقدام آنها به منزله تصرف عدوانی در اموال دولتی است. ۴. دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور گزارش تفصیلی خود در مورد کلیه بدهی‌ها و مطالبات را به تفکیک موضوع، دستگاه، مبلغ، زمان ایجاد، مستندات و مجوزهای قانونی ایجاد بدهی بر ذمه دولت یا مطالبات خود را به منظور حصول اطمینان از زائد بر اعتبار مصوب نبودن بدهی‌ها تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. عدم ارائه گزارش مزبور به منزله تصرف عدوانی در اموال دولتی محسوب خواهد شد.

۲. حذف احکام مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

احکامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ وجود دارد که مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است از جمله در بند «۱۲-۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ آمده است که شرکت‌های مشمول اصل چهارم قانون اساسی که واگذار شده‌اند یا درحال واگذاری هستند و یا در فهرست واگذاری قرار دارند، موظفند از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران تبعیت نمایند.

پیشنهاد:

حذف بند «۱۲-۱۳»

۳. درج ۱۸۵ شرکت دولتی که از پیوست شرکت‌ها حذف شده‌اند

۱۸۵ شرکت دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، از پیوست شماره ۳ بودجه کل کشور حذف و طبق بند «۱۹» ماده واحده فقط اسامی آنها (بدون ارقام بودجه‌ای) در جدول پایانی بودجه با عنوان شرکت‌های مشمول واگذاری درج شده است. این امر سبب شده است بودجه کل شرکت‌های دولتی ناقص و کمتر از حد درج شده باشد. این کار با ماده (۱) قانون محاسبات عمومی که بودجه

شرکت‌های دولتی را جزئی از بودجه کل کشور می‌داند مغایر است و تا زمانی که سهام دولت در این شرکت‌ها بیش از ۵۰ درصد است باید بودجه این شرکت‌ها در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی درج شود. طبق گزارش سازمان خصوصی‌سازی سهام دولت در برخی از این شرکت‌ها زیر ۵۰ درصد است لذا عملاً این شرکت‌ها خصوصی شده‌اند و نمی‌توان آنها را مشمول احکام عمومی کرد لذا بند «۱۹» نمی‌تواند شامل این‌گونه شرکت‌ها شود، اما درخصوص شرکت‌هایی که درحال واگذاری اند ولی کماکان سهام دولت در آنها بیش از ۵۰ درصد است لذا بودجه آنها باید در پیوست ۳ و سقف بودجه کل کشور دیده شود. شمول بند «۱۹» بر این شرکت‌ها نیز مغایر قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

پیشنهاد ۱

ارقام بودجه‌ای شرکت‌هایی که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به دولت است از بین ۱۸۵ شرکت موجود در جدول ۱۷ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ مطابق با سایر شرکت‌های دولتی در جداول پیوست شماره ۳ بودجه کل کشور درج گردد و سود سهام و مالیات شرکت‌های دولتی مطابق با اطلاعات این شرکت‌ها در جدول شماره ۵ بودجه عمومی اصلاح گردد.

پیشنهاد ۲

بند «۱۹» حذف شود.

۴. پرداخت سود علی‌الحساب شرکت‌های دولتی مطابق با ماده (۲۲۴) قانون

شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۹۱ طبق ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مجبور شدند علاوه بر ۴۰ درصد سود سهام عملکرد سال مالی قبل خود و مالیات معوقه خود ۴۰ درصد سود علی‌الحساب و مالیات علی‌الحساب سال مالی جاری خود را نیز بپردازند. دریافت این میزان مالیات و سود علی‌الحساب و فشارهای ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، فشار مالی زیادی را به این شرکت‌ها تحمیل کرد. این امر به سودآوری شرکت‌ها به‌ویژه شرکت‌هایی که درحال واگذاری هستند و به جذابیت این شرکت‌ها برای واگذاری آسیب زده است. عملکرد ضعیف ردیف سود سهام در قوانین بودجه سال‌های اخیر این موضوع را نشان می‌دهد. با این حال، افزایش نرخ سود علی‌الحساب شرکت‌ها به ۵۰ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، بدون مجوز قانونی، مشکلات این شرکت‌ها را بیشتر خواهد کرد.

**پیشنهاد**

سود سهام علی‌الحساب سال جاری شرکت‌های دولتی مطابق با بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه ۴۰ درصد خواهد بود و ردیف ۱۳۰۱۰۱ جدول ۵ بودجه عمومی و اطلاعات بودجه‌ای شرکت‌های دولتی در پیوست شماره ۳ بودجه کل کشور براساس ۴۰ درصد اصلاح شود.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱ 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 سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی.
۵. گزارش مالی ۱۰ ماهه اول سال ۱۳۹۱ دولت.
۶. گزارش عملکرد واگذاری تا پایان دی‌ماه ۱۳۹۱، سازمان خصوصی‌سازی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۳۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۵۲. بودجه شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی چشمی، محسن فاتحی‌زاده

همکار: احسان آقاجانی

اظهار نظرکننده: ناهید حکیم‌شوشتری

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. اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۴. هدفمندسازی یارانه‌ها

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۲/۱