

شماره چاپ: ۱۷۱۲

شماره ثبت: ۶۸۷

دوره دهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۹/۱۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۶۴. شرکت‌های دولتی

(ویرایش اول)

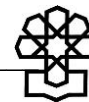
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۸۹۵
بهمن‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. برخی تعاریف و اصطلاحات
۴	۱-۱. تعریف شرکت دولتی
۵	۱-۲. جایگاه بودجه شرکت‌های دولتی در لوایح بودجه سنواتی و پیوست شماره (۳) آن
۸	۲. تغییرات پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به سال‌های گذشته
۹	۲-۱. تعداد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۱۱	۳. منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۱۲	۴. سود سهام و مالیات شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۱۲	۴-۱. سود سهام
۱۴	۴-۲. مالیات
۱۶	۵. تصویر کلی بودجه و اندازه شرکت‌های دولتی بزرگ
۱۶	۵-۱. تصویر کلی منابع و مصارف شرکت‌های دولتی برحسب امور
۱۷	۵-۲. شرکت‌های دولتی بزرگ
۲۲	۶. بررسی عملکرد برخی از اقلام بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه
۲۲	۶-۱. درآمدها
۲۲	۶-۲. هزینه‌ها
۲۳	۶-۳. سود و زیان
۲۵	۶-۴. هزینه‌های سرمایه‌ای
۲۶	۶-۵. بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۲۸	۷. واگذاری‌ها
۳۱	۷-۱. منابع حاصل از واگذاری
۳۲	۷-۲. مصارف واگذاری
۳۲	۸. تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و پیشنهادهای اصلاحی
۴۰	پیوست



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۶۴. شرکتهای دولتی (ویرایش اول)

چکیده

جمع کل منابع و مصارف شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، ۱۶ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ رشد داشته است. با بررسی دقیق تر در بودجه شرکتهای، مشخص می شود رقم درآمد و هزینه شرکت ملی پالایش و پخش فراوردههای نفتی حدود ۱,۲۰۰ هزار میلیارد ریال و شرکت ملی گاز ایران حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، افزایش پیدا کرده است. بر این اساس، حدود ۷۰ درصد از افزایش درآمد و هزینه شرکتهای دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ متعلق به دو شرکت ملی پالایش و پخش فراوردههای نفتی و ملی گاز است و افزایش درآمد و هزینه باقی شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت حدود ۶۶۰ هزار میلیارد ریال (۳۰ درصد از مجموع افزایش درآمدها) است.

در بررسی کلی بودجه شرکتهای دولتی، می توان دریافت که شرکتهای حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراوردههای نفتی دارای بیشترین سهم از کل بودجه شرکتهای دولتی هستند. شرکت ملی نفت حدود ۳۳ درصد و شرکت ملی پالایش و پخش حدود ۲۴ درصد و در مجموع ۵۷ درصد از کل منابع و مصارف شرکتهای دولتی را به خود اختصاص داده اند. همچنین ۷۵ درصد مالیات مصوب شرکتهای دولتی و ۷۴ درصد کل سود سهام دریافتی دولت (شامل ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام سهم دولت) مربوط به شرکتهای مذکور است.

در زمینه عملکرد بودجهای شرکتهای دولتی، بالاتر بودن ارقام عملکردی درآمد و هزینههای این شرکتها از ارقام مصوب قابل توجه است؛ به طوری که مقایسه ارقام عملکرد و مصوب هزینههای این شرکتها حاکی از انحراف ۴۶ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۶۶ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است. درخصوص درآمدها نیز انحراف ۳۵ درصدی در سال ۱۳۹۷ و ۵۰ درصدی در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ قابل ذکر است. از سوی دیگر، عملکرد نسبت هزینهها به هزینههای سرمایه ای شرکتهای دولتی، به صورت معناداری بیشتر از ارقام مصوب بوده است.

در حوزه واگذاریها، ۵۲ درصد از منابع و مصارف شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در گروه سه فعالیت های اقتصادی قرار می گیرد و شرکتهای مشمول ماده (۴) آیین نامه تشخیص و انطباق با سهم ۴۲ درصدی از سرجمع منابع و مصارف، در رتبه دوم قرار می گیرند.

منابع حاصل از واگذاری‌ها از ۵۰,۷۵۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به ۱۱۸,۸۷۱ میلیارد ریال^۱ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ افزایش (رشد ۱۳۴ درصدی) یافته است. بخش قابل توجهی از این افزایش ناشی از افزایش ردیف «منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته و تابعه» است. بررسی عملکرد این ردیف طی سال‌های گذشته نشان از تحقق بسیار پایین آن دارد (عملکرد ۹ درصدی در سال ۱۳۹۵، ۳ درصدی در سال ۱۳۹۶، ۴ درصدی در سال ۱۳۹۷ و یک درصد عملکرد ۸ ماهه در سال ۱۳۹۸)، لذا افزایش ۸۶۴ درصدی رقم آن، محل تأمل است.

از دیگر نکات قابل توجه در این حوزه، پیشنهاد حکمی برای استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF) جهت خصوصی‌سازی (در تبصره «۲» لایحه بودجه) است. به‌طور خلاصه می‌توان گفت خصوصی‌سازی از طریق صندوق‌های ETF دارای ملاحظات متعددی است که می‌بایست به آنها توجه شود. مهم‌ترین این ملاحظات عبارتند از:

۱. ملاحظات مربوط به حفظ کنترل دولت بر بنگاه‌های مشمول واگذاری،
۲. ملاحظات مربوط به ایجاد یک ساختار جدید شبه‌دولتی،
۳. ملاحظات مربوط به بازارگردان این صندوق‌ها،
۴. ملاحظات مربوط به فساد در فرایند بازارگردانی،
۵. ملاحظات مربوط به ماهیت صندوق‌های ETF.

با عنایت به موارد فوق، باید گفت در صورت تصمیم بر استفاده از این صندوق‌ها جهت واگذاری بنگاه‌ها، می‌بایست ملاحظات فوق مورد توجه قرار گیرد. اما یک گزینه جایگزین در زمینه واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، استفاده از مکانیسم ثبت سفارش است. این سازوکار می‌تواند از ابتدا برای واگذاری مستقیم سهام توسط دولت مورد استفاده قرار گیرد. به این معنا که افراد تقاضای خرید سهام، به‌همراه قیمت‌های پیشنهادی خود را ثبت کرده و طی مکانیسمی، سهام با قیمت‌های تعیین شده به متقاضیان واگذار می‌گردد. در همین زمینه، برای ترغیب متقاضیان به خرید سهام مذکور، می‌توان در صورت نیاز، تخفیف‌هایی در نظر گرفت. همچنین به‌منظور گسترش مالکیت در سطح عموم مردم و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار، می‌توان حداکثر میزان سهام قابل خرید توسط هر شخص یا به‌عبارت دیگر هر کد بورسی (اعم از حقیقی و حقوقی) را محدود و از پیش مشخص کرد.

۱. مجموع رقم بند «منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی» به‌علاوه بند «منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها» در جدول شماره ۵ ماده‌واحد لایحه بودجه.



بودجه شرکت‌های دولتی^۱ سهم قابل توجهی از بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهد (بیش از ۷۰ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور) اما علی‌رغم این سهم بالا، کمتر در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و رسیدگی قرار می‌گیرد. اگرچه تصویب بودجه شرکت‌های دولتی توسط مجلس شورای اسلامی به معنای تصویب اقلام حساب‌های جاری و حساب‌های سرمایه‌ای (منابع و مصارف) این شرکت‌هاست، لکن در عمل، بجز اقلام مرتبط با منابع عمومی (مانند سود سهام، مالیات، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای)، سایر ارقام منابع و مصارف مورد بررسی قرار نمی‌گیرد.

از مهم‌ترین دلایل این موضوع می‌توان به وقت‌گیر بودن بررسی بودجه شرکت‌ها در فرصت اندک بررسی بودجه در مجلس، لزوم بررسی تخصصی شرکت‌های هر حوزه خاص، عدم دسترسی به اطلاعات کافی و مبهم بودن الگوی مطلوب ورود مجلس به بودجه شرکت‌ها اشاره داشت. در نتیجه این عوامل، بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس شورای اسلامی همواره در حاشیه قرار داشته و این موضوع خود باعث تشدید عدم شفافیت در این حوزه شده است؛ به طوری که شکاف بزرگی بین بودجه مصوب و عملکرد شرکت‌های دولتی وجود دارد. علاوه بر این، مطابق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت‌های دولتی می‌توانند تا نیمه آبان‌ماه هر سال، مشروط به ثابت نگاه داشتن رقم سود سهام پرداختی به دولت و رقم مالیات (و البته برخی شروط دیگر)، نسبت به اصلاح بودجه خود اقدام نمایند. این موضوع، انگیزه شرکت‌های دولتی را برای پیش‌بینی و اعلام دقیق ارقام بودجه کاهش داده است. همچنین طی سال‌های گذشته، گروهی از شرکت‌های زیان‌ده به دلیل برخی ملاحظات^۲ در زمره شرکت‌های سودده و سربه‌سر جای داده شده‌اند که این موضوع هم جز از رهگذر درج ارقام غیردقیق برای بودجه این شرکت‌ها میسر نبوده است. با عنایت به موارد فوق، به طور طبیعی نمی‌توان انتظار داشت که ارقام پیوست سوم لایحه بودجه ارقامی دقیق باشند و همین موضوع، احتیاط در برخورد با نتایج حاصل از تحلیل سند مذکور را ایجاب خواهد کرد.

با توجه به موارد فوق‌الذکر، در این گزارش سعی شده است تا پیوست (۳) لایحه بودجه به گونه‌ای مورد بررسی قرار گیرد که بتوان به تصویر شفاف‌تری در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی دست پیدا کرد. در بخش اول گزارش با عنوان «تعاریف و اصطلاحات»، برخی از اقلام مندرج در پیوست (۳) لایحه بودجه تعریف می‌شود تا درک بهتری در زمینه بررسی بودجه شرکت‌های دولتی حاصل شود. در بخش‌های دوم، سوم و چهارم گزارش، تصویر کلان بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از حیث تعداد، منابع و مصارف، سود سهام و مالیات ارائه شده است. بخش پنجم گزارش،

۱. در این گزارش، مراد از «شرکت‌های دولتی» همانا «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» است که به منظور رعایت اختصار، از آن به این شیوه یاد می‌شود.

۲. از جمله مفاد بند «و» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

به تبیین اندازه برخی شرکت‌های بزرگ دولتی پرداخته است. بخش ششم، مربوط به مقایسه ارقام عملکردی و مصوب برخی اقلام کلان بودجه شرکت‌های دولتی بوده و در بخش هفتم، واگذاری‌ها مورد بررسی قرار گرفته‌اند. بخش هشتم نیز به بررسی تبصره‌های مرتبط با شرکت‌های دولتی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ اختصاص داده شده و برخی پیشنهادهای اصلاحی مرتبط با آنها ارائه گردیده است.

۱. برخی تعاریف و اصطلاحات

۱-۱. تعریف شرکت دولتی

در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی، شرکت دولتی به صورت زیر تعریف شده است:

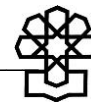
«شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود».

بر اساس ماده مزبور، سه نوع شرکت به عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شود:

۱. شرکتی که با اجازه قانون تشکیل شود و بالاتر از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت (یعنی متعلق به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و نه شرکت دولتی)^۱ است.
۲. هر شرکت تجاری که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به شرکت یا شرکت‌های دولتی باشد. برای مثال، سازمان گسترش و نوسازی ایران اصطلاحاً یک شرکت دولتی نسل اولی است و سرمایه آن متعلق به دولت است. حال اگر این سازمان، شرکت ماشین‌سازی اراک را تأسیس کرد و شرکت ماشین‌سازی اراک نیز شرکت صدرا را تأسیس کرد، تا زمانی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه دو شرکت ماشین‌سازی اراک (شرکت نسل دومی) و صدرا (شرکت نسل سومی) متعلق به شرکت دولتی باشد، این شرکت‌ها دولتی محسوب می‌شوند.

۳. یکی دیگر از انواع شرکت‌های دولتی که عموماً بعد از انقلاب برای دولت مطرح بود و در قانون محاسبات عمومی آورده شد، شرکت‌هایی بودند که به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی یا مصادره شد و به عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شوند و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آنها متعلق به دولت است. از مصادیق این شرکت‌ها بانک‌ها هستند که بعد از انقلاب ملی شده و در اساسنامه‌شان شرکت دولتی تلقی شدند.

۱. شایان ذکر است که بر اساس یک وحدت رویه قضایی، بانک‌ها و شرکت‌های دولتی، دولت نیستند و باید بین دولت و شرکت دولتی تمایز قائل شد.



علاوه بر صدر ماده (۴) قانون محاسبات عمومی، تبصره ذیل این ماده نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. براساس این تبصره، شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها، بیمه‌ها و مؤسسات اعتباری ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند؛ زیرا بانک‌ها واسطه وجوه هستند و پولی که سپرده‌گذاران نزد آنها می‌گذارند، وجوه عمومی نیست، بلکه نقدینگی مردم بوده که به امانت نزد بانک‌ها گذاشته شده است. پس از قانون محاسبات عمومی، در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ تعریف دیگری از شرکت‌های دولتی ارائه شده است در حالی که باید ماده مذکور مورد اصلاح قرار می‌گرفت. نکته اساسی این است که با وجود مؤخر بودن قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به قانون محاسبات عمومی، همچنان قانون محاسبات عمومی و ماده (۴) آن به قوت خود باقی است.

۲-۱. جایگاه بودجه شرکت‌های دولتی در لوایح بودجه سنواتی و پیوست شماره (۳) آن

خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در جدول ۱۱ لایحه بودجه به انضمام سه جدول ۱-۱۱ (خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی) و ۲-۱۱ (خلاصه کل منابع و مصارف بودجه بانک‌ها) و ۳-۱۱ (خلاصه کل منابع و مصارف بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت) همه‌ساله ارائه می‌شود. در جدول ۵ لایحه بودجه نیز ارقام مربوط به مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و برخی موارد دیگر (نظیر دریافت وام‌های دولت از شرکت‌ها و...) درج شده است.^۲ پیوست (۳) لایحه بودجه با عنوان بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، اطلاعاتی را در قالب ۲۷ ستون در دو سرفصل حساب‌های جاری و حساب‌های سرمایه‌ای ارائه می‌دهد. سرفصل حساب‌های جاری در اصل صورت سود و زیان است که ستون تخصیص سود به آن اضافه شده. سرفصل حساب‌های سرمایه‌ای نیز در اصل نقدینگی شرکت و تغییرات ترازنامه یکساله را که متأثر از اقدامات یکساله شرکت است نشان می‌دهد. برخی از اقلام حائز اهمیت در ۲۷ ستون اشاره شده، به شرح زیر است:

• مالیات

به استناد ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم، شرکت‌های دولتی مکلفند از سود ویژه سالیانه خود، ۲۵ درصد مالیات پرداخت نمایند که این مبلغ در ستون «مالیات» در جداول ۲۷ ستونی پیوست شماره (۳) لوایح بودجه برای شرکت‌های سودده درج می‌گردد. گفتنی است در جدول ۵ لایحه بودجه و در بند

۱. ماده (۴) - شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.
۲. همچنین جداول ۷، ۸، ۹ و ۱۰-۲ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.

مربوط به مالیات اشخاص حقوقی، دو ردیف مختص به مالیات شرکت‌های دولتی شامل «مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی» و «مالیات عملکرد شرکت‌های دولتی» درج می‌گردد که ردیف اول مربوط به مبالغی است که تحت سازوکار ماده (۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۱ (یعنی واریز علی‌الحساب یک‌دوازدهم) پرداخت شده و ردیف دوم (تحت عنوان مالیات عملکرد) مربوط به مالیات عملکرد یا معوقه شرکت‌های دولتی است.

بدیهی است که در جداول مربوط به شرکت‌های زیان‌ده در پیوست (۳) لایحه بودجه، به‌علت نبود سود، ستونی به این نام وجود ندارد.

• ۵۰ درصد سود ویژه

براساس بند «ج» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، 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 پنجاه درصد (۵۰٪) سود پیش‌بینی شده را هر سال با سازوکار ماده (۴) قانون مذکور (واریز علی‌الحساب یک‌دوازدهم) به حساب درآمد عمومی واریز نمایند که این مبلغ در ستون «۵۰ درصد سود ویژه» در جداول ۲۷ ستونی پیوست شماره (۳) لویح بودجه درج می‌گردد.

بدیهی است که در جداول مربوط به شرکت‌های زیان‌ده به‌علت منفی بودن سود، این ستون وجود ندارد.

شایان ذکر است که در جدول ۵ لایحه بودجه و در بند مربوط به سود سهام شرکت‌های دولتی، سه ردیف شامل سود سهام ابرازی ۵۰ درصد، سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی (شامل سود سهام عملکرد) و سود سهام شرکت‌های با سهم دولتی کمتر از ۵۰ درصد درج می‌شود.

• سود سهام سهم دولت

در صورتی که علاوه بر ۵۰ درصد مذکور در بند قبل، بخشی از باقی‌مانده سود نیز به حساب سهم دولت منظور گردد، ذیل این ستون در پیوست (۳) لایحه بودجه درج می‌شود.

• سود سهام سهم شرکت‌های دولتی و سایر سهامداران

در صورتی که یک شرکت دولتی دارای سهامداران دیگری غیر از دولت نیز باشد، پیش‌بینی سهم آنها از سود تقسیم شده ذیل این ستون در پیوست (۳) لایحه بودجه درج می‌شود.

• اندوخته‌ها

طبیعتاً اکثر شرکت‌های دولتی برابر مفاد اساسنامه قانونی، مانند سایر شرکت‌ها می‌توانند بخش‌هایی از سود تقسیم نشده خود را به‌صورت اندوخته در شرکت نگهداری نمایند که مبالغ آن در ستون

۱. ماده (۴) - کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و بانک‌ها که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی می‌شود موظف به واریز مالیات علی‌الحساب و سود سهام علی‌الحساب بودجه مصوب به‌صورت یک‌دوازدهم در هر ماه می‌باشند.



«اندوخته‌ها» در جداول ۲۷ ستونی پیوست (۳) لایحه بودجه درج می‌شود. بعضاً برخی الزام‌های قانونی هم در این زمینه وجود دارد؛ به‌عنوان مثال در ماده (۱۳۵) قانون محاسبات عمومی آمده است که شرکت‌های دولتی مکلفند هر سال معادل ۱۰ درصد سود ویژه خود را به‌منظور افزایش بنیه مالی به‌عنوان اندوخته قانونی موضوع نمایند تا زمانی که اندوخته مزبور معادل سرمایه ثبت شده شرکت بشود.

• ذخایر و اندوخته‌ها

این ستون همان‌طور که از عنوان آن پیداست شامل مجموع ارقام ذخایر استهلاک سال و اندوخته‌های حاصل از سود سالیانه شرکت است که به‌دلیل ماهیت هر دوی این اقلام، در جداول ۲۷ ستونی پیوست (۳) لایحه بودجه ذیل عنوان کلی‌تر دارایی‌های جاری جای گرفته‌اند.

• منابع تأمین زیان (منابع عمومی دولت؛ ذخایر سال؛ سایر)

به‌طور کلی هنگامی که یک شرکت با زیان روبه‌رو باشد، می‌تواند از سه محل نسبت به پوشش زیان اقدام نماید. اولین محل استفاده از ذخایر استهلاک سال شرکت، دومین محل استفاده از دارایی‌های جاری شرکت و سومین محل استفاده از کمک دولت است. به استناد ماده (۶۹) قانون محاسبات عمومی^۱، دولت مجاز است به شرکت‌های زیان‌ده با ترتیبات مقرر در ماده مذکور، کمک‌زیان (یارانه در سیستم GFS) پرداخت نماید. بخشی از زیان شرکت که با استفاده از ذخایر استهلاک سال پوشش داده می‌شود در ستون «ذخایر»، بخشی که با استفاده از سایر منابع داخلی شرکت تأمین می‌گردد (در اصل کاهش دارایی‌های جاری) در ستون «سایر» و بخشی که با استفاده از کمک‌زیان پرداختی دولت تأمین می‌شود در ستون «منابع عمومی دولت» در پیوست (۳) لایحه بودجه درج می‌شود.

گفتنی است، کمک‌زیان‌های پرداختی دولت در ماده‌واحد لوایح بودجه نیز قابل ردیابی است. در جدول شماره ۱۱ ماده‌واحد لوایح بودجه، سرجمع کمک‌زیان اعطایی دولت به شرکت‌های دولتی ذیل عنوان «اعتبارات هزینه‌ای» درج شده است. همچنین این ارقام در جداول ۷، ۷-۱، ۹ و ۱۰-۲ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، حسب مورد به تفکیک شرکت یا به‌صورت متمرکز و یا به‌صورت استانی تحت عنوان «اعتبار هزینه‌ای» مندرج است.

• اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

به‌طور کلی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی از دو محل تأمین می‌شود؛ یکی از محل منابع داخلی شرکت و دیگری از محل منابع عمومی دولت. در سمت مصارف حساب‌های

۱. ماده (۶۹) - 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.

سرمایه‌ای نیز ذیل عنوان کلی «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، همین دو زیربخش تعریف شده است. در نتیجه به‌طور طبیعی رقم ستون «منابع عمومی دولت» در سمت منابع حساب‌های سرمایه‌ای، با رقم ستون «سهم منابع عمومی دولت» در سمت مصارف حساب‌های سرمایه‌ای در جداول ۲۷ ستونی پیوست (۳) یکسان است.

از آنجایی که شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب و دستگاه اجرایی تلقی می‌گردند، لذا در لایحه بودجه و پیوست یک منضم به آن به برخی از آنها اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت می‌شود که در جدول ۷ و پیوست یک لایحه بودجه منعکس است.

• وجوه اداره شده^۱

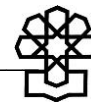
شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مجازند در راستای فعالیت‌های موضوع اساسنامه خود، به‌جای آنکه رأساً مبادرت به اجرای طرح نمایند، با پرداخت وجوه لازم از طریق بانک‌های عامل مبادرت به انجام این امر بنمایند.^۲ این وجوه با اهداف شرکت ولی توسط بانک پرداخت و نظارت می‌شود و مدیریت این وجوه با بانک عامل خواهد بود.

۲. تغییرات پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به سال‌های گذشته

در پیوست شماره (۳) منضم به لوائح بودجه در سال‌های ۱۳۹۷ و قبل از آن، بودجه شرکت‌های دولتی به تفکیک سودده و زیان‌ده، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت گزارش می‌شد، اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، شرکت‌های دولتی براساس امور دسته‌بندی و ارائه شد که این تفکیک در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نیز ادامه یافته است. این امور مشتمل بر امور خدمات عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اقتصادی، امور مسکن، عمران شهری و روستایی، امور سلامت، امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری و امور رفاه اجتماعی می‌شود و ذیل هریک از امور نیز، شرکت‌ها به دو دسته سودده و زیان‌ده تقسیم شده‌اند، ضمن آنکه بودجه بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت کماکان به تفکیک آمده است. همچنین بودجه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیز در آخرین جدول پیوست شماره (۳) آمده است. این نکته شایان ذکر است که بودجه سازمان‌های مذکور به سرجمع منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت اضافه نشده و به‌صورت مجزا گزارش شده‌اند.

۱. ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: کلیه اعتباراتی که تحت عنوان وجوه اداره شده در قوانین برنامه و بودجه منظور می‌شود بعد از پرداخت به سیستم بانکی و مؤسسات اعتباری به هزینه قطعی منظور می‌گردد. سود حاصل از وجوه مذکور و اقساط دریافتی ناشی از تسهیلات وجوه مذکور به‌ترتیبی که در آیین‌نامه اجرایی این ماده تعیین می‌گردد به حساب ویژه‌ای در خزانه‌داری کل واریز و عیناً در بودجه‌های سنواری مجدداً برای تحقق اهداف مورد نظر لحاظ خواهد شد.

۲. براساس تبصره «۴» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، سازمان‌های توسعه‌ای مجازند منابع داخلی خود را با اولویت به‌صورت وجوه اداره شده نزد بانک‌های توسعه‌ای دولتی برای اعطای تسهیلات یا کمک به طرح‌های مصوب در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته به بخش‌های غیردولتی اختصاص دهند.



یک تغییر مهم پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به سال‌های گذشته، اضافه شدن فهرست شرکت‌هایی است که مجموع سهام دولت و دستگاه‌های زیرمجموعه دولتی در آنها کمتر از ۵۰ درصد است. این جدول جدید به موجب تکلیف جزء «۸» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۸ به پیوست شماره (۳) لایحه بودجه الحاق گردیده است. نکته قابل ذکر اینکه مطابق حکم مذکور، سازمان برنامه و موظف بوده علاوه بر میزان سهام، مبلغ سود سهام واریزی و اطلاعات عملکردی را نیز ارائه نماید، اما تنها میزان سهام گزارش شده است. البته در توضیحات ذیل این جدول آمده است که این شرکت‌ها به دلیل ماهیت غیردولتی، در تقسیم و توزیع سود تابع ماده (۲۴۰) قانون تجارت هستند، لذا در صورت برگزاری مجمع عمومی، نحوه پرداخت سود قابل تقسیم تعیین خواهد شد که حداکثر تا هشت ماه پس از تصمیم مجمع عمومی واریز سود سهام به حساب شرکت اصلی یا وزارت ذی‌ربط انجام می‌پذیرد. به نظر می‌رسد این توضیح، به عنوان دلیل عدم گزارش اطلاعات سود سهام واریزی در خصوص این شرکت‌ها ارائه شده است، اما گزینه بهتر آن بود که در خصوص شرکت‌هایی که سود سهام آنها واریز شده، اطلاعات ارائه می‌شد و برای شرکت‌هایی که تا زمان تنظیم لایحه، سود آنان واریز نشده بود، عبارتی مناسب به عنوان مثال «عدم واریز تا پایان آبان‌ماه» درج می‌گردید.

تغییر دیگر پیوست (۳) لایحه بودجه ۱۳۹۹، اضافه شدن فهرست طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای موضوع تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی^۲ است. اگرچه این تکلیف از زمان تصویب این تبصره یعنی از سال ۱۳۹۰ بر عهده دولت بوده، اما برای اولین بار در لایحه بودجه ۱۳۹۹ آن هم به طور ناقص به آن عمل شده است. در توضیح ناقص بودن این فهرست باید گفت که این جدول تنها شامل ۶ طرح است که همگی متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بوده و اطلاعاتی در خصوص طرح‌های سایر سازمان‌های توسعه‌ای ارائه نشده است. در خصوص این ۶ طرح نیز به گزارش نام طرح و نام شرکت مجری بسنده شده و سایر مشخصات آنها ارائه نشده است.

۱-۲. تعداد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

جدول ۱، تعداد شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور را در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد. همان‌طور که در جدول مذکور قابل مشاهده است، تعداد شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ سه عدد کاهش داشته است. شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان، شرکت سهامی پارس ایران، شرکت تولید نیروی برق خلیج فارس، شرکت تولید نیروی برق شاهرود

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است علاوه بر بودجه شرکت‌هایی که مجموع سهام دولت و زیرمجموعه‌های دولتی در آنها بالای ۵۰ درصد است، اطلاعات مربوط به کلیه شرکت‌هایی را که مجموع سهام دولت و زیرمجموعه‌های دولتی در آنها کمتر از ۵۰ درصد است، به تفکیک میزان سهام، مبلغ سود سهام واریزی و اطلاعات عملکردی به صورت مستقل در پیوست ذی‌ربط لایحه بودجه ۱۳۹۹ درج و ارائه کند.

۲. [...] دولت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) موظف است فهرست و مشخصات این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها [طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای] را همه‌ساله به صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواری به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

و شرکت تولید نیروی برق سبز منجیل، پنج شرکتی هستند که از پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حذف شده‌اند و در مقابل شرکت سهامی گسترش کاغذ سبز خرامه به شرکت‌های ذیل امور اقتصادی (سودده و سربه‌سر) و شرکت سهامی عمران شهر جدید ایوانکی به شرکت‌های ذیل امور مسکن، عمران شهری و روستایی (سودده و سربه‌سر) اضافه شده‌اند.^۱ از دیگر تغییرات پیوست (۳) لایحه بودجه ۱۳۹۹، منتقل شدن ۶ شرکت آب منطقه‌ای، ۱۶ شرکت گاز استانی، دو شرکت پالایش گاز، ۱۳ شرکت برق منطقه‌ای و نیز شرکت انتقال گاز ایران از فهرست شرکت‌های سودده و سربه‌سر به فهرست شرکت‌های زیان‌ده است که اقدام مثبتی در جهت افزایش شفافیت بودجه محسوب می‌گردد.^۲ علاوه بر این، شرکت شهرک‌های کشاورزی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در زمره شرکت‌های زیان‌ده بود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ به فهرست شرکت‌های سودده و سربه‌سر اضافه شده است. همچنین ۱۴ شرکت، شامل ۱۲ شرکت غله و بازرگانی، شرکت ذخیره‌سازی گاز طبیعی و شرکت ملی صادرات گاز ایران به جمع شرکت‌های در حال تصفیه اضافه شده‌اند.

جدول ۱. تعداد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

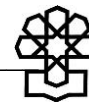
در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹^۲

لایحه بودجه سال ۱۳۹۹		قانون بودجه سال ۱۳۹۸		امور	
مجموع	زیان‌ده	سودده	زیان‌ده		
۵	-	۵	-	۵	شرکت‌های دولتی
۱۵	-	۱۵	-	۱۵	
۲۷۸	۷۰	۲۰۸	۳۳	۲۴۹	
۵۶	۳۱	۲۵	۳۱	۲۴	
۱	-	۱	-	۱	
۱۱	۳	۸	۳	۸	
۲	-	۲	-	۲	
	۱۰۴	۲۶۴	۶۷	۳۰۴	جمع شرکت‌های دولتی به تفکیک سودده و زیان‌ده
	۳۶۸		۳۷۱		جمع کل شرکت‌های سودده و زیان‌ده
	۹		۹		بانک
	۲		۲		مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
	۳۷۹		۳۸۲		جمع کل شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

۱. درخصوص اینکه این شرکت‌ها اخیراً شناسایی شده یا بدون مجوز مجلس (مغایر قسمت اول تبصره «۱» ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری) به‌طور غیرقانونی تشکیل شده، ابهام وجود دارد.

۲. این شرکت‌ها در سال‌های پیش نیز زیان‌ده بوده‌اند، لکن در زمره شرکت‌های سودده و سربه‌سر درج می‌شدند.

۳. ردیف‌های فرعی به این دلیل که شرکت محسوب نمی‌شوند، در محاسبات این جدول در نظر گرفته نشده‌اند.



۳. منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

منابع و مصارف شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در جدول ۲ نشان داده شده است. جمع کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، ۱۶ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ رشد داشته است. با بررسی دقیق‌تر در بودجه شرکت‌ها، مشخص می‌شود رقم درآمد و هزینه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی حدود ۱,۲۰۰ هزار میلیارد ریال و شرکت ملی گاز ایران حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال^۱ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، افزایش پیدا کرده است. بر این اساس، حدود ۷۰ درصد از افزایش درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ متعلق به دو شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی و ملی گاز است و افزایش درآمد و هزینه باقی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت حدود ۶۶۰ هزار میلیارد ریال (۳۰ درصد از مجموع افزایش درآمدها) است.

جدول ۲. صورت منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در

قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال/ درصد)

منابع	قانون ۱۳۹۸	لایحه ۱۳۹۹	رشد	مصارف	قانون ۱۳۹۸	لایحه ۱۳۹۹	رشد
درآمدها	۱۰,۴۵۹	۱۲,۴۲۰	۱۹	هزینه‌ها	۹,۹۲۵	۱۱,۸۱۲	۱۹
اعتبارات هزینه‌ای	۳۳	۳۲	-۳				
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	۱۶۱	۱۹۰	۱۸	مالیات	۵۴	۵۸	۷
تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۷۷۱	۷۴۳	-۴	۵۰ درصد سود ویژه	۶۷	۷۶	۱۳
وام خارجی	۴۲۰	۳۹۶	-۶	سود سهام	۴۵	۴۵	۰
دارایی‌های جاری	۴۲	۶۶	۵۷	سایر حساب‌های تخصیص سود	۰	۰	-
سایر دریافت‌ها	۸۸۵	۹۸۲	۱۱	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۸۲۶	۶۳۱	-۲۴
				بازپرداخت وام‌های خارجی	۱۹۱	۸۵	-۵۵
				وجوه اداره شده	۶	۴	-۳۳
				بازپرداخت ودیعه بدهی‌ها و سایر بازپرداخت‌ها	۲۷۸	۳۰۸	۱۱
				هزینه‌های سرمایه‌ای	۱,۵۹۹	۲,۱۰۵	۳۲
				افزایش دارایی‌های جاری	۵۰	۳۸	-۲۴
				جمع	۱۳,۰۴۱	۱۵,۱۶۲	۱۶
				کسر ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری	۲۶۹	۳۲۳	۲۰
جمع کل	۱۲,۷۷۱	۱۴,۸۳۹	۱۶	جمع کل	۱۲,۷۷۱	۱۴,۸۳۹	۱۶

۱. محاسبات مربوط به درآمد و هزینه هر یک از سه شرکت، پس از کسر اقلام دو بار منظوره انجام شده است.

در اینجا لازم است به یک نکته مهم اشاره شود. در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی به تفکیک استانی ارائه شد، که اشتباه بوده و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز تکرار شده است. به دلیل اینکه اساساً شرکت‌های دولتی از نظام بودجه استانی تبعیت نکرده و نباید برای آنها در جدول ۲-۱۰ به تفکیک هر استان کمک‌زبان لحاظ کرد و لازم است کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی از جدول ۲-۱۰ لایحه خارج شده و به جدول ۷ لایحه منتقل شود. نکته بسیار مهم دیگر اینکه کمک‌زبان در نظر گرفته شده برای ۳۱ شرکت آب و فاضلاب روستایی در جدول ۲-۱۰ لایحه، مجدداً در پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نیز آمده است. بر این اساس به نظر می‌رسد دقیق بودن رقم اقلام دو بار منظوره جدول یک ماده‌واحد لایحه بودجه محل ابهام است. همانند شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، کمک‌زبان شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز به اشتباه هم در پیوست (۳) لایحه بودجه به تفکیک هر شرکت درج گردیده است و هم در جدول ۹ لایحه به صورت یک قلم که شاهد دیگری برای ابهام در دقیق بودن رقم اقلام دوبار منظوره جدول یک ماده‌واحد لایحه بودجه است.

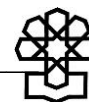
۴. سود سهام و مالیات شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

همان‌طور که در ابتدای گزارش عنوان شد، در ماده (۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، شرکت‌های دولتی و بانک‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی شده است، موظف به واریز مالیات علی‌الحساب و سود سهام علی‌الحساب بودجه مصوب به صورت یک‌دوازدهم در هر ماه شده‌اند. بر این اساس در پیوست (۳) بودجه‌های سنواتی، پس از کسر هزینه از درآمد هر شرکت، ۵۰ درصد سود شناسایی شده تحت عنوان «۵۰ درصد سود ویژه» و ۲۵ درصد مالیات در ستون‌های پیوست (۳) گزارش می‌شود و مبالغ مربوط به این دو ستون به صورت علی‌الحساب یک‌دوازدهم به صورت ماهیانه دریافت می‌گردد. در ادامه ابتدا سود سهام و سپس مالیات شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۱. سود سهام

سود سهام شرکت‌های دولتی از سه قلم سود سهام ابرازی، سود سهام معوقه و سود سهام شرکت‌های با سهم کمتر از پنجاه درصد تشکیل شده است. در جدول ۳، سود سهام شرکت‌های دولتی^۱ به تفکیک ۳ جزء آن برای لایحه بودجه ۱۳۹۹ در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۸ ارائه شده است:

۱. البته باید توجه داشت که شرکت‌هایی که سهم دولت در آنها زیر ۵۰ درصد است شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند، اما به سبب آنکه در جدول شماره ۵ ماده‌واحد لایحه بودجه عنوان کلی این بند، سود سهام شرکت‌های دولتی ذکر شده، استثنائاً در این قسمت از گزارش با تسامح عنوان شرکت‌های دولتی شامل شرکت‌های با سهم زیر ۵۰ درصد دولت نیز هست.



جدول ۳. اجزای سود سهام شرکت‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸

(میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۸	لایحه بودجه ۱۳۹۹	رشد (درصد)
۱	سود سهام ابرازی (۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام شرکت نفت - علی‌الحساب سال جاری) کلیه شرکت‌های دولتی	۱۱۰,۶۷۱	۱۲۰,۴۳۷	۸/۸
۲	سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی	۴,۳۲۹	۵,۵۳۱	۲۷/۷
۳	سود سهام شرکت‌های با سهم دولتی کمتر از پنجاه درصد	۵,۰۰۰	۳,۹۵۰	-۲۱
	مجموع سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۲۰,۰۰۰	۱۲۹,۹۱۸	۸/۲

از مجموع ۱۲۰ هزار میلیارد ریال سود سهام شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۵۴ هزار میلیارد ریال در هفت ماه سال جاری تحقق پیدا کرده که حدود ۷۸ درصد رقم مصوب هفت‌ماهه است. پیش‌بینی می‌شود با توجه به چشم‌انداز نامناسب صادرات نفت در ادامه سال جاری (با عنایت به اینکه مبلغ قابل توجهی از کل سود سهام شرکت‌های دولتی مربوط به شرکت ملی نفت ایران می‌شود)، حدود ۹۰ درصد از رقم مصوب تا پایان سال ۱۳۹۸ محقق شود.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، رقم سود شرکت‌های دولتی به حدود ۱۳۰ هزار میلیارد ریال (۸ درصد رشد) افزایش پیدا کرده است، ولی نسبت به پیش‌بینی عملکرد در سال ۱۳۹۸ حدود ۲۰ درصد رشد را نشان می‌دهد. پیش‌بینی می‌شود میزان عملکرد سود سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۹، حدود ۱۰۵ هزار میلیارد ریال باشد که با توجه به رقم مصوب، عملکرد حدود ۸۰ درصدی خواهد داشت. شرکت ملی نفت با ۳۶ درصد، شرکت ملی گاز با ۱۹ درصد و بانک مرکزی با ۱۴ درصد، دارای بیشترین سهم از کل سود دریافتی دولت (شامل ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام سهم دولت) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ هستند.

یک نکته شایسته توجه، درج رقم برای ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است. این در حالی است که تنها وجه تمایز این مؤسسات از شرکت‌های دولتی، نداشتن سهام در ترازنامه آنها بوده و مشخص نیست چگونه ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام برای آنها محاسبه شده است. نکته دیگری در خصوص سود شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه وجود دارد که در جدول ۴ منعکس شده است. همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود مبلغ ۱۲۱,۵۲۵,۶۴۵ میلیون ریال (شامل ۵۰ درصد سود ویژه به مبلغ ۷۶,۵۷۶,۳۵۷ میلیون ریال و سود سهام به مبلغ ۴۴,۹۴۹,۲۸۸ میلیون ریال)^۱ به‌عنوان سود سهام شرکت‌های دولتی در جدول ۱۱ لایحه بودجه درج شده است. از سوی دیگر در ردیف ۱۳۰۱۰۱ جدول ۵ لایحه، مبلغ ۱۲۰,۴۳۷,۲۸۱ میلیون ریال (شامل ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام شرکت نفت) برای کلیه شرکت‌های دولتی پیشنهاد شده است. اگر مبلغ ۲۱۳,۹۰۵ میلیون ریال که

۱. شایان ذکر است که از کل مبلغ سود سهام به میزان ۴۴,۹۴۹,۲۸۸ میلیون ریال، رقم ۴۲,۸۶۷,۰۲۴ میلیون ریال متعلق به سود سهام شرکت ملی نفت است.

مربوط به سود سهام سایر سهامداران است،^۱ از مبلغ ۱۲۱,۵۲۵,۶۴۵ میلیون ریال کسر شود، مبلغ ۱۲۱,۳۱۱,۷۴۰ میلیون ریال حاصل می‌شود که این مبلغ باید به جای مبلغ ۱۲۰,۴۳۷,۲۸۱ میلیون ریال در ردیف ۱۳۰۱۰۱ جدول ۵ لایحه بودجه درج می‌شد. اگر رقم سود سهم دولت به میزان ۸۶۸,۳۵۹ میلیون ریال^۲ را نیز از مبلغ ۱۲۱,۳۱۱,۷۴۰ میلیون ریال کم کنیم، به عدد ۱۲۰,۴۴۳,۳۸۱ میلیون ریال می‌رسیم که اختلاف جزئی با رقم درج شده در جدول ۵ لایحه دارد. بر این اساس اولاً معلوم نیست مبلغ ۸۶۸,۳۵۹ میلیون ریال سهم دولت در کدام قسمت از بودجه به‌عنوان درآمد دولت منعکس شده و ثانیاً دلیل اختلاف جزئی دو رقم پیش‌گفته مشخص نیست.

جدول ۴. ارقام مربوط به سود شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیون ریال)

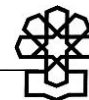
شرح	لایحه بودجه سال ۱۳۹۹
۵۰ درصد سود ویژه	۷۶,۵۷۶,۳۵۷
سود سهام (شامل سود سهام سهم دولت، سهم سایر سهامداران و سود سهام شرکت ملی نفت)	۴۴,۹۴۹,۲۸۸
مجموع	۱۲۱,۵۲۵,۶۴۵
کسر می‌شود: سود سهام سایر سهامداران (پیوست (۳) لایحه بودجه)	۲۱۳,۹۰۵
رقم سود قابل درج در جدول ۵ لایحه بودجه	۱۲۱,۳۱۱,۷۴۰
کسر می‌شود: سود سهام سهم دولت (پیوست (۳) لایحه بودجه)	۸۶۸,۳۵۹
رقم نهایی	۱۲۰,۴۴۳,۳۸۱
رقم درج شده در ردیف ۱۳۰۱۰۱ جدول ۵ لایحه بودجه برای سود سهام ابرازی (۵۰ درصد سود ویژه + سود سهام شرکت نفت)	۱۲۰,۴۳۷,۲۸۱

۲-۴. مالیات

در جدول ۵، مالیات شرکت‌های دولتی نشان داده شده است. در مجموع مالیات شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۲ درصد رشد را نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد. عملکرد وصولی مالیات بر اشخاص حقوقی در هشت‌ماهه سال ۱۳۹۸، حدود ۶۷ درصد مصوب هشت‌دوازدهم بوده است. با توجه به عدم رشد فاحش رقم مالیات شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، پیش‌بینی می‌شود این بخش، از عملکرد حدود ۷۰ درصدی در سال آینده برخوردار باشد. نکته شایسته توجه در این زمینه، احتساب مالیات برای مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است. این در حالی است که زیربنای قانونی برای اخذ مالیات از این مؤسسات وجود ندارد.

۱. مجموع مبالغ ستون سود سهام سهم سایر سهامداران در پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.

۲. مجموع مبالغ ستون سود سهام سهم دولت در پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.



جدول ۵. مالیات شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (میلیارد ریال/ درصد)

مالیات	قانون ۱۳۹۸	عملکرد هشت‌ماهه	لایحه ۱۳۹۹	رشد لایحه ۱۳۹۹ نسبت به قانون ۱۳۹۸
مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی - وصول ماهیانه یک‌دوازدهم	۵۴,۲۴۵	۱۵,۵۶۶	۵۷,۸۸۱	۷
مالیات عملکرد شرکت‌های دولتی	۷۰,۲۵۵	۴۰,۳۳۱	۶۹,۴۲۳	-۱
جمع	۱۲۴,۵۰۰	۵۵,۸۹۷	۱۲۷,۳۰۴	۲

شرکت ملی نفت با ۳۸ درصد، شرکت ملی گاز با ۱۹ درصد و بانک مرکزی با ۱۴ درصد، دارای بیشترین سهم از مجموع مالیات علی‌الحساب شرکت‌های دولتی (۵۷,۸۸۱ میلیارد ریال) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ هستند. تغییرات میزان مالیات این سه شرکت نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در جدول ۶ قابل مشاهده است.

جدول ۶. مالیات شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز و بانک مرکزی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (میلیارد ریال/ درصد)

نام شرکت	قانون ۱۳۹۸	لایحه ۱۳۹۹	درصد تغییر
شرکت ملی نفت ایران	۲۱,۷۴۲	۲۱,۹۳۳	۱
شرکت ملی گاز ایران	۱۰,۱۹۴	۱۱,۲۲۷	۱۰
بانک مرکزی	۶,۵۰۰	۸,۱۹۹	۲۶

شایان ذکر است مطابق بند «د» تبصره «۱۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (که البته در سال‌های گذشته نیز وجود داشته است)، خزانه‌داری کل کشور موظف است یک درصد از هزینه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (سودده) را از حساب‌های آنان برداشت و به حساب‌های درآمد عمومی واریز نماید. این در حالی است که در برخی از شرکت‌های دولتی سودده، یک درصد هزینه‌های شرکت از سود آن شرکت نیز بالاتر است. در اصل دولت ظرف سال‌های اخیر بخشی از کسری درآمدهایش را از این محل تأمین می‌کند. به‌علاوه، مبالغی که به‌عنوان سود سپرده توسط بانک‌ها به سپرده‌گذاران پرداخت می‌شود، جزئی از هزینه‌های بانک‌ها بوده و این حکم برای آنها به هیچ عنوان نمی‌تواند منطقی باشد.

۵. تصویر کلی بودجه و اندازه شرکت‌های دولتی بزرگ

در این بخش، ابتدا تصویر کلی بودجه شرکت‌های دولتی برحسب امور آورده شده و سپس تصویری از تخمین اندازه شرکت‌های دولتی بزرگ مندرج در پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ ارائه می‌شود.

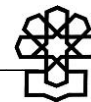
۵-۱. تصویر کلی منابع و مصارف شرکت‌های دولتی برحسب امور

همان‌طور که در جدول ۷ و نمودار ۱ ملاحظه می‌شود شرکت‌های امور اقتصادی (مجموع سودده و زیان‌ده) با ۲۷۸ شرکت از مجموع ۳۷۹ شرکت، بانک و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت، حدود ۸۷ درصد از کل منابع و مصارف را به خود اختصاص داده‌اند.

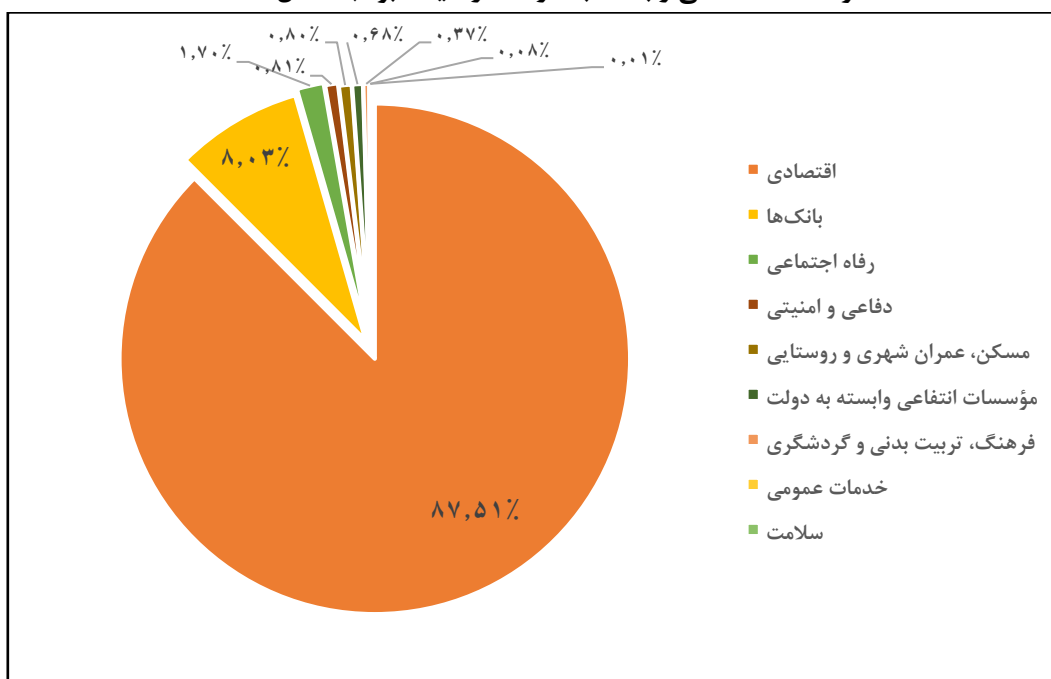
جدول ۷. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی به تفکیک امور، بانک‌ها

و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال)

امور	سودده / زیان‌ده	تعداد	مبلغ	سهم (درصد)
خدمات عمومی	سودده	۵	۱۲	۰/۰۸
دفاعی و امنیتی	سودده	۱۵	۱۲۰	۰/۸
اقتصادی	سودده	۲۰۸	۱۲,۳۹۲	۸۳/۵۱
	زیان‌ده	۷۰	۵۹۳	۴
	مجموع	۲۷۸	۱۲,۹۸۵	۸۷/۵۱
مسکن، عمران، شهری و روستایی	سودده	۲۵	۹۲	۰/۶۲
	زیان‌ده	۳۱	۲۷	۰/۱۸
	مجموع	۵۶	۱۱۹	۰/۸
سلامت	سودده	۱	۲	۰/۰۱
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	سودده	۸	۷	۰/۰۵
	زیان‌ده	۳	۴۸	۰/۳۲
	مجموع	۱۱	۵۵	۰/۳۷
رفاه اجتماعی	سودده	۲	۲۵۳	۱/۷
مجموع شرکت‌های دولتی				۹۱/۲۹
بانک‌ها				۸/۰۳
مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت				۰/۶۸
مجموع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت				۱۰۰
				۱۴,۸۳۹
				۳۷۹



نمودار ۱. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی به تفکیک امور، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹



۲-۵. شرکت‌های دولتی بزرگ

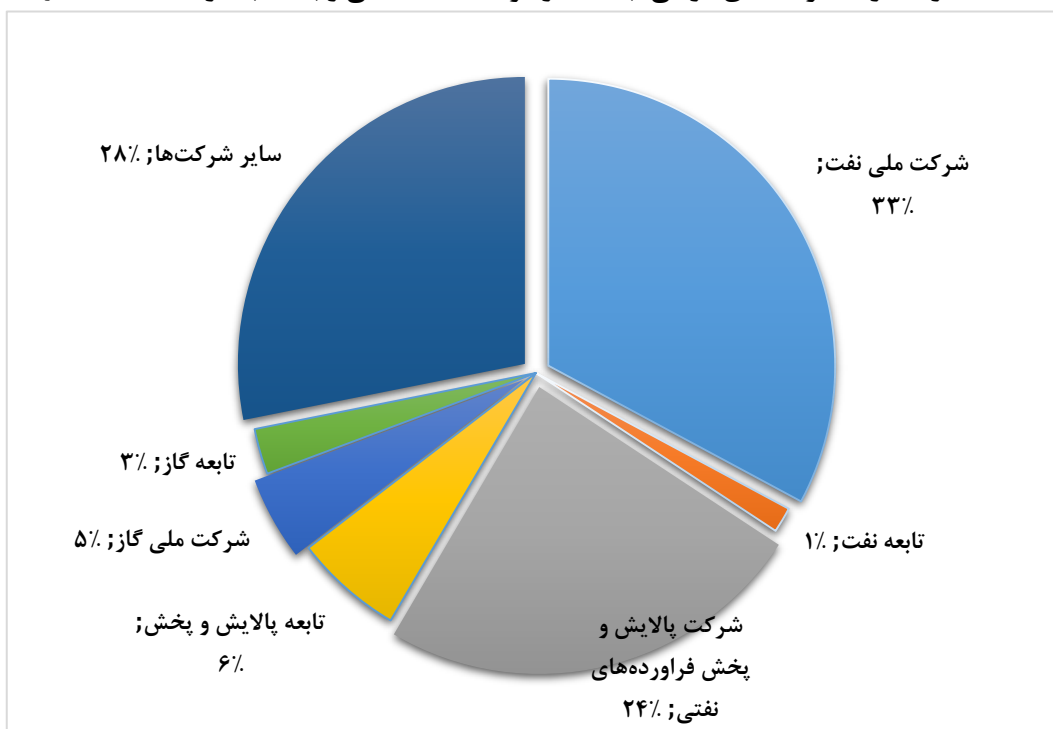
در بررسی کلی بودجه شرکت‌های دولتی، می‌توان دریافت که شرکت‌های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراورده‌های نفتی دارای بیشترین سهم از کل بودجه شرکت‌های دولتی هستند. به همین دلیل شرکت‌های حوزه نفت، گاز، پالایش و پخش فراورده‌های نفتی از سایر شرکت‌ها تفکیک شده و سهم هر یک از این شرکت‌ها به تفکیک شرکت اصلی (شرکت ملی نفت، ملی گاز و ملی پالایش و پخش) و شرکت‌های تابعه از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ارائه شده است (جدول ۸). شرکت ملی نفت به همراه یک ردیف فرعی و ۲۵ شرکت تابعه، شرکت ملی گاز به همراه یک ردیف فرعی و ۴۲ شرکت تابعه (۳۱ شرکت گاز استانی و ۱۱ شرکت دیگر) و شرکت ملی پالایش و پخش به همراه ۶ شرکت تابعه،^۱ مجموعاً ۷۶ شرکت در سه گروه مجزا قرار گرفته و ۳۰۳ شرکت باقی‌مانده در گروه سایر طبقه‌بندی شده‌اند.

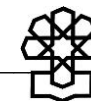
همان‌طور که در جدول ۸ مشخص است، شرکت ملی نفت حدود ۳۳ درصد و شرکت ملی پالایش و پخش حدود ۲۴ درصد و در مجموع ۵۷ درصد از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده‌اند. سهم شرکت‌های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراورده‌های نفتی از مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (از محل منابع عمومی) صفر است؛ همچنین ۷۵ درصد مالیات

۱. لیست شرکت‌ها در پیوست (۳) ارائه شده است.

مصوب شرکت‌های دولتی و ۷۴ درصد کل سود سهام دریافتی دولت (شامل ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام سهم دولت) مربوط به شرکت‌های مذکور است.

نمودار ۲. سهم هریک از شرکت‌های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراورده‌های نفتی از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (درصد)





جدول ۸. سهم هریک از شرکت‌های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

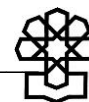
حوزه گاز		حوزه پالایش و پخش		حوزه نفت		عنوان
تابعه (%)	شرکت اصلی (%)	تابعه (%)	شرکت اصلی (%)	تابعه (%)	شرکت اصلی (%)	
منابع						
۲	۴	۷	۲۶	۲	۳۲	درآمدها
۰	۰	۰	۰	۰	۰	اعتبارات هزینه‌ای
۰	۰	۰	۰	۰	۰	اعتبارات تملک
۳	۱۷	۰	۱	۰	۳۵	تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۰	۲	۰	۵	۰	۷۲	وام‌های خارجی
۶	۰	۰	۰	۰	۰	دارایی‌های جاری
۸	۱۱	۱	۷	۰	۳۷	سایر دریافت‌ها
مصارف						
۲	۴	۷	۲۷	۲	۳۱	هزینه‌ها
۲	۱۹	۱۲	۱	۳	۳۸	مالیات
۳	۲۹	۱۸	۲	۴	۰	سود ویژه ۵۰ درصد
۰	۰	۰	۰	۰	۹۸	سود سهام
۰	۰	۰	۰	۰	۰	سایر حساب‌های تخصیص سود
۰	۱	۰	۰	۰	۷۱	بازپرداخت وام‌های داخلی
۰	۷	۰	۰	۰	۷۴	بازپرداخت وام‌های خارجی
۰	۰	۰	۰	۰	۰	وجوه اداره شده
۶	۲۴	۵	۳	۲	۵۲	بازپرداخت ودیعه بدهی‌ها و سایر بازپرداخت‌ها
۶	۱۱	۱	۴	۰	۳۶	هزینه‌های سرمایه‌ای
۰	۰	۰	۰	۲	۰	افزایش دارایی‌های جاری
۳	۵	۶	۲۴	۱	۳۳	جمع
۱۵	۰	۳	۰	۱	۴۷	کسر می‌شود: ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری
۳	۵	۶	۲۴	۱	۳۳	جمع کل

از سوی دیگر، نحوه محاسبه منابع و مصارف بزرگ‌ترین شرکت‌های دولتی، یعنی شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران، باعث بزرگنمایی ارقام منابع و مصارف این دو شرکت در پیوست (۳) لوایح بودجه و متعاقب آن، متورم شدن ارقام سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی می‌شود (مشروح دلایل این موضوع در گزارش دیگری منتشر شده است).^۱ در نتیجه، با حذف ارقامی که ماهیت منابع و مصارف ندارند، از بودجه شرکت‌های دولتی مذکور و متعاقب آن از سرجمع کل منابع و مصارف، می‌توان دقیق‌تر سهم هریک از شرکت‌ها را محاسبه کرد. سهم‌های به‌دست آمده از این روش می‌تواند تصویر صحیح‌تری از اندازه شرکت‌های دولتی پیش رو قرار دهد. شایان ذکر است که در این محاسبات، برخی پیچیدگی‌ها، ناشی از وجود ارقام دوبار منظور در بودجه شرکت‌های دولتی ایجاد می‌شود که به سبب آنکه توضیح آنها از حوصله این گزارش خارج است، از تشریح آنها صرف‌نظر شده است. همچنین به دلیل آنکه روش واحدی در خصوص نحوه برخورد با ارقام دوبار منظور در این زمینه وجود ندارد (به این معنا که بتوان گفت یک روش، کاملاً صحیح و سایر روش‌ها مطلقاً نادرست هستند)، طرق مختلف محاسبه می‌توانند نتایج متفاوتی داشته باشند؛ اما این تفاوت‌ها در حدی نیست که رتبه‌بندی و ارقام به‌دست آمده از روش‌های مختلف را کاملاً متفاوت نماید؛ لذا به نظر می‌رسد نتایج ارائه شده در جدول زیر، در حد قابل قبولی، تصویری کلی از شرکت‌های بزرگ دولتی را پیش رو قرار می‌دهد. در جدول زیر، شرکت‌هایی که بالای ۰/۵ درصد از کل منابع و مصارف را به خود اختصاص داده‌اند درج شده است. این ۳۰ شرکت در مجموع حدود ۸۰ درصد از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص می‌دهند.

جدول ۹. سهم شرکت‌های دولتی از سرجمع منابع و مصارف واقعی

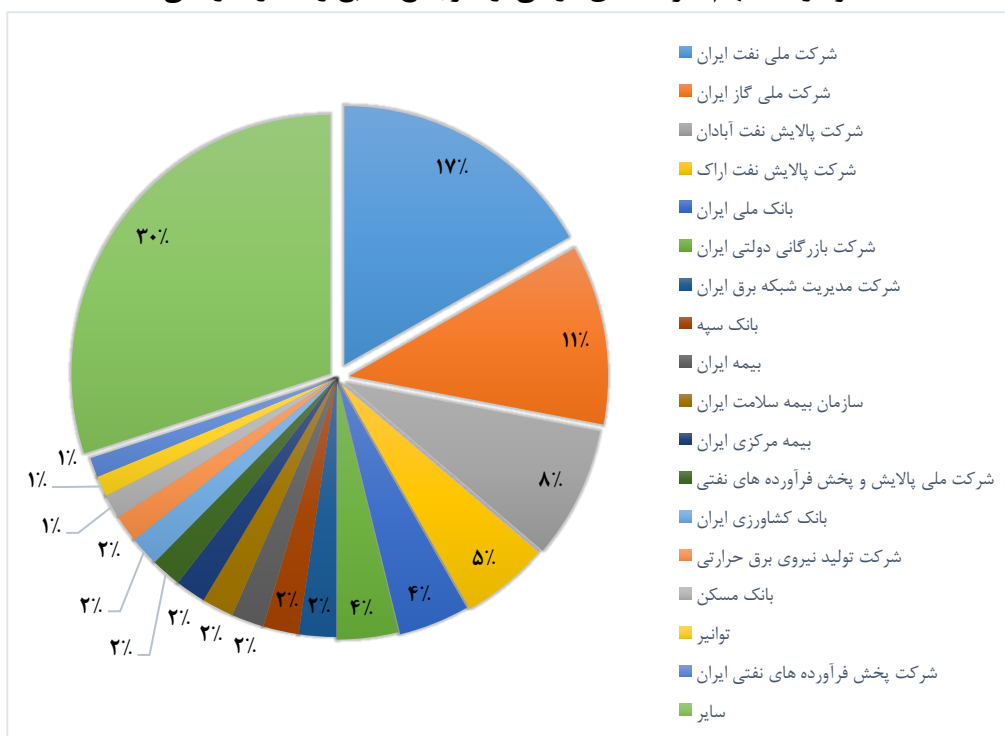
رتبه	نام شرکت	درصد سهم
۱	شرکت ملی نفت ایران - مادر تخصصی	۱۶/۸
۲	شرکت ملی گاز ایران - مادر تخصصی	۱۱/۲
۳	شرکت پالایش نفت آبادان	۸/۳
۴	شرکت پالایش نفت اراک	۵/۵
۵	بانک ملی ایران	۴/۴
۶	شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران	۳/۹
۷	شرکت سهامی مدیریت شبکه برق ایران	۲/۳
۸	بانک سپه	۲/۲
۹	شرکت سهامی بیمه ایران	۲/۰
۱۰	سازمان بیمه سلامت ایران	۲/۰
۱۱	بیمه مرکزی ایران	۱/۹
۱۲	شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران	۱/۹

۱. گزارش با عنوان «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۷. نقش محاسبات حسابداری در بزرگنمایی ارقام بودجه شرکت‌های دولتی» به شماره مسلسل ۱۶۷۶۸.



رتبه	نام شرکت	درصد سهم
۱۳	بانک کشاورزی ایران	۱/۹
۱۴	شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی	۱/۷
۱۵	بانک مسکن	۱/۵
۱۶	شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران - توانیر	۱/۳
۱۷	شرکت سهامی پخش فراورده‌های نفتی ایران	۱/۲
۱۸	شرکت انتقال گاز ایران	۰/۹
۱۹	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۰/۹
۲۰	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	۰/۹
۲۱	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۰/۹
۲۲	شرکت سهامی پشتیبانی امور دام کشور	۰/۸
۲۳	شرکت سهامی بازرگانی نفت ایران - نیکو	۰/۷
۲۴	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	۰/۷
۲۵	سازمان صنایع دفاع	۰/۷
۲۶	شرکت مجتمع گاز پارس جنوبی	۰/۷
۲۷	شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور	۰/۷
۲۸	شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	۰/۶
۲۹	سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران	۰/۶
۳۰	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای	۰/۵

نمودار ۳. سهم شرکت‌های دولتی از سرجمع منابع و مصارف واقعی



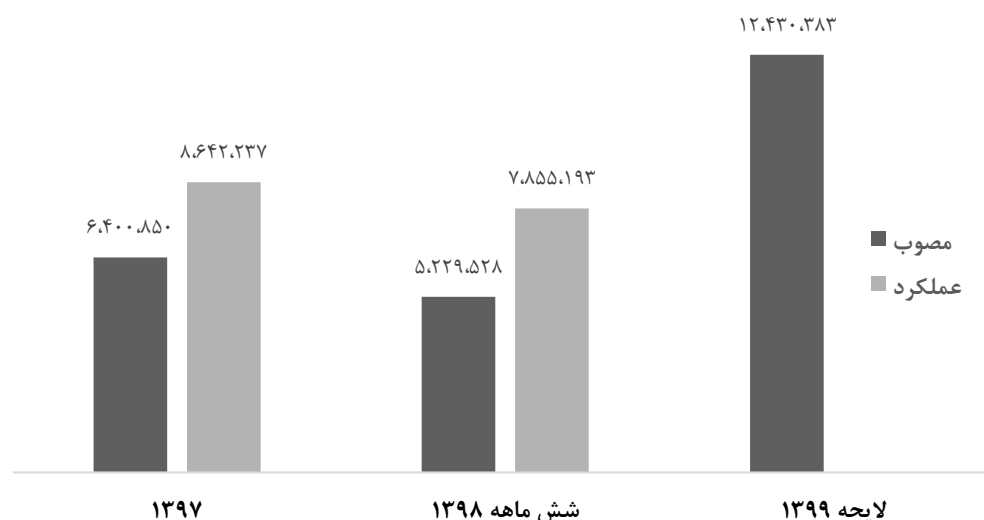
۶. بررسی عملکرد برخی از اقلام بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست (۳) لایحه بودجه

در این بخش از گزارش، میزان عملکرد برخی از اقلام بودجه شرکت‌های دولتی با ارقام مصوب در قوانین بودجه مقایسه می‌شوند. هدف از ارائه این قسمت، دستیابی به تصویر دقیق‌تری از شکاف میان ارقام عملکردی و مصوب بودجه شرکت‌های دولتی است.

۶-۱. درآمدها

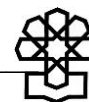
نمودار ۴، ارقام عملکرد درآمدهای شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می‌دهد (برای سال ۱۳۹۸ عملکرد ۶ ماهه با مصوب ۶ ماهه مقایسه شده است). مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف ۳۵ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۵۰ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است.

نمودار ۴. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب درآمدها (میلیارد ریال)

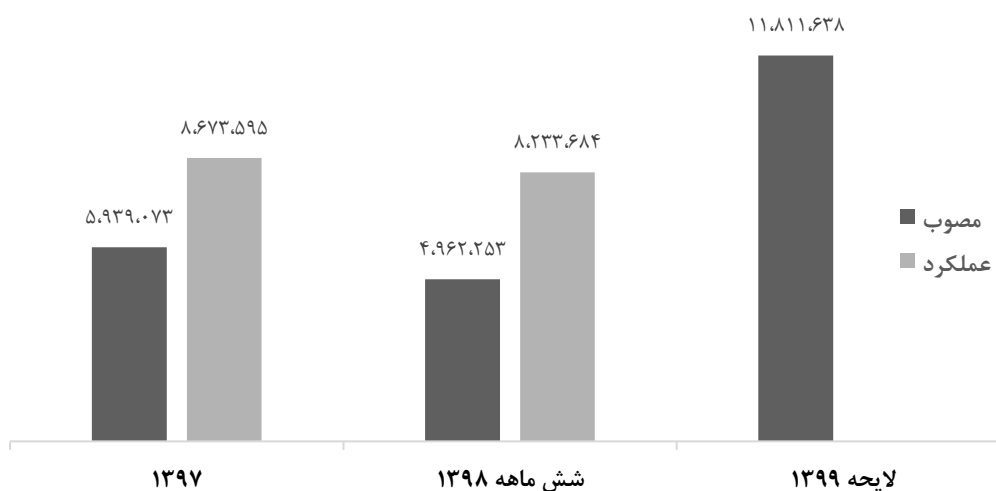


۶-۲. هزینه‌ها

نمودار ۵، ارقام عملکرد هزینه‌های شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می‌دهد (برای سال ۱۳۹۸ عملکرد ۶ ماهه با مصوب ۶ ماهه مقایسه شده است). مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف ۴۶ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۶۶ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است.



نمودار ۵. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب هزینه‌ها (میلیارد ریال)

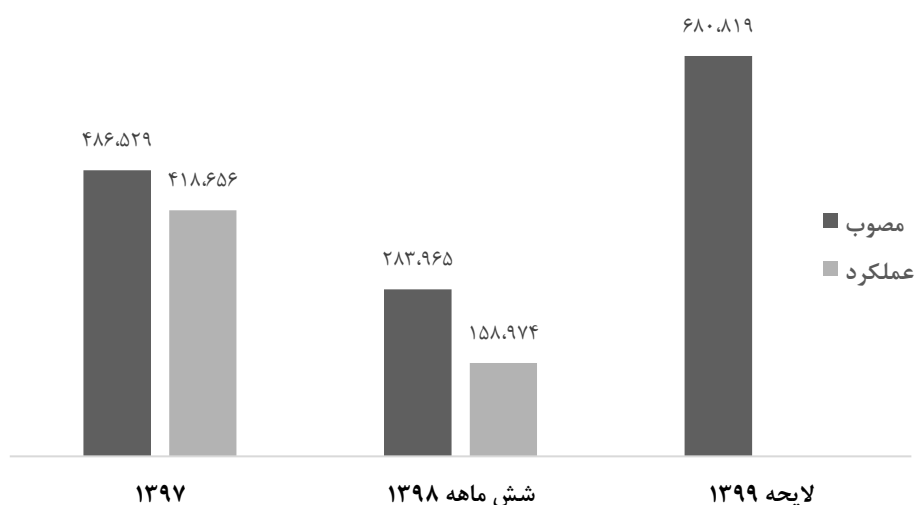


در توضیح دلایل این انحراف قابل توجه در درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی توضیحات مختلفی قابل ارائه است، اما یکی از مهم‌ترین دلایل در این زمینه، سازوکار در نظر گرفته شده در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است. همان‌طور که در مقدمه گزارش عنوان شد، مطابق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت‌های دولتی می‌توانند تا نیمه آبان‌ماه هر سال، مشروط به ثابت نگاه داشتن رقم سود سهام پرداختی به دولت و رقم مالیات (و البته برخی شروط دیگر)، نسبت به اصلاح بودجه خود اقدام نمایند. این موضوع انگیزه شرکت‌های دولتی را برای پیش‌بینی و اعلام دقیق ارقام بودجه کاهش داده است. علاوه بر این، سازوکار این ماده در خصوص شرکت‌های سودده می‌تواند دلالت‌های دیگری نیز داشته باشد. به طوری که برخی شرکت‌های سودده در زمان تدوین لایحه بودجه، انگیزه دارند تا با کم‌برآوردی درآمدهای خود سهم سود دولت را کم نشان دهند و پس از تصویب قانون بودجه و در طول سال اجرای بودجه که درآمدها بیش از ارقام قانون محقق شد، با افزایش هزینه‌های خود (بدون محدودیت قانونی) سهم سود دولت را به میزان تصویب شده در قانون پرداخت کنند.

۳-۶. سود و زیان

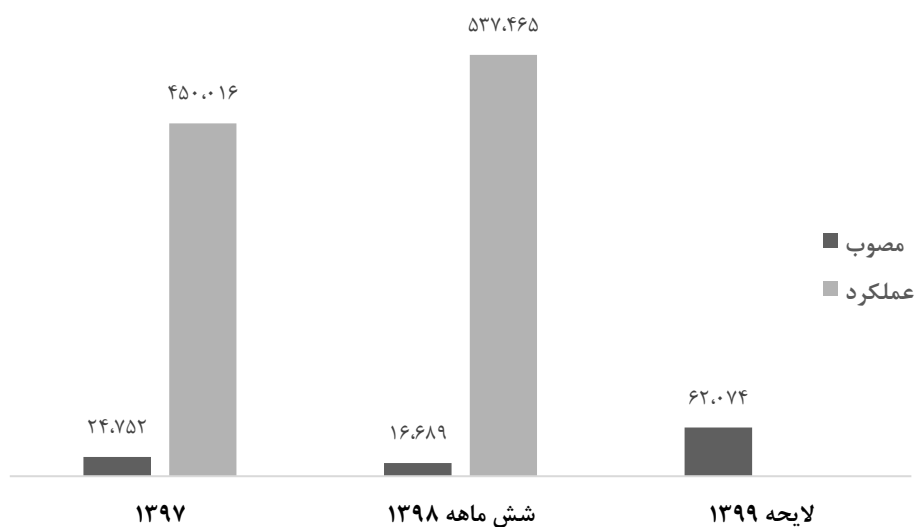
نمودار ۶، ارقام عملکرد سود شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می‌دهد (برای سال ۱۳۹۸ عملکرد ۶ ماهه با مصوب ۶ ماهه مقایسه شده است). مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف ۱۴ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۴۴ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است.

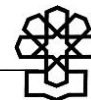
نمودار ۶. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب سود (میلیارد ریال)



نمودار ۷ نیز ارقام عملکرد زیان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می‌دهد (برای سال ۱۳۹۸ عملکرد ۶ ماهه با مصوب ۶ ماهه مقایسه شده است). مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از تفاوت قابل توجهی در این قلم است، به طوری که برای سال ۱۳۹۷، رقم زیان در عملکرد، ۱۷۱۸ درصد بیشتر از رقم زیان در بودجه مصوب بوده است و برای ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ این عدد ۳۱۲۰ درصد است.

نمودار ۷. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب زیان (میلیارد ریال)



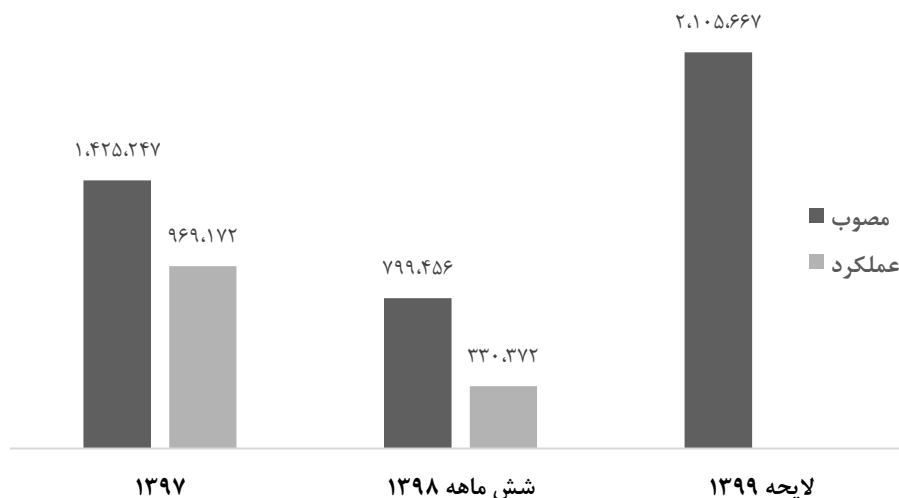


یکی از دلایل این حجم بالای تفاوت میان ارقام مصوب و ارقام عملکرد، درج برخی از شرکت‌های زیان‌ده در زمره شرکت‌های سودده و سربه‌سر در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه است. به‌طوری که ارقام درج شده برای بودجه برخی شرکت‌های سودده و سربه‌سر، نسبتی با عملکرد آنها ندارد.^۱ از دیگر دلایل زیان شرکت‌های دولتی می‌توان به وجود تعرفه‌های تکلیفی برای کالاها یا خدمات برخی از شرکت‌ها و همچنین اجبار به ایفای برخی وظایف حاکمیتی توسط این شرکت‌ها (برخلاف ماهیت فعالیت شرکتی) اشاره داشت.

۴-۶. هزینه‌های سرمایه‌ای

نمودار ۸، ارقام عملکرد هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می‌دهد (برای سال ۱۳۹۸ عملکرد ۶ ماهه با مصوب ۶ ماهه مقایسه شده است). مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف ۳۲ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۵۹ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است.

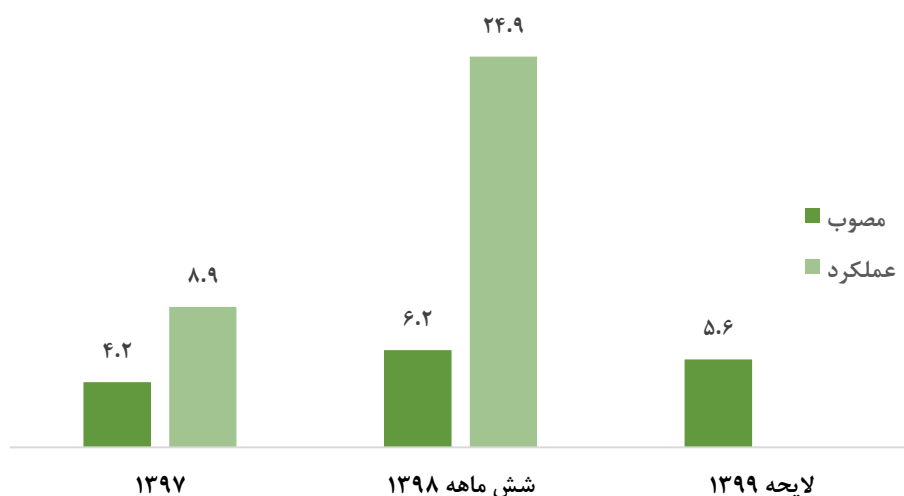
نمودار ۸. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب هزینه‌های سرمایه‌ای (میلیارد ریال)



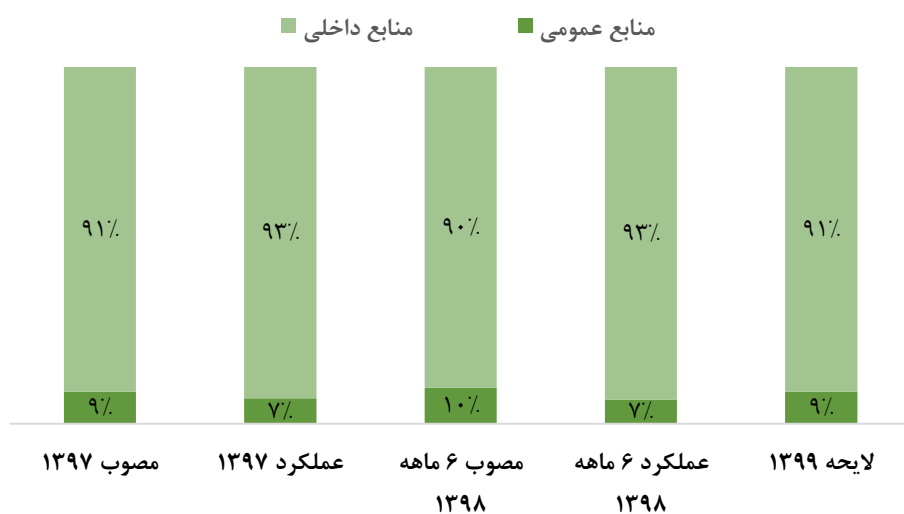
نمودار ۹، به‌خوبی بالاتر بودن نسبت هزینه‌ها به هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در عملکرد نسبت به رقم مصوب را نشان می‌دهد. همچنین ترکیب هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در نمودار ۱۰ قابل ملاحظه است. این نمودار نشان می‌دهد که بخش مهمی از هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی مربوط به منابع داخلی آنهاست که ضوابط کنترلی برای آنها وجود ندارد.

۱. گفتنی است در پیوست (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تعداد ۱۰ شرکت زیان‌ده درج شده بود، در حالی که براساس گزارش دیوان محاسبات کشور، برای سال ۱۳۹۷ این دسته از شرکت‌ها ۱۹۴ عدد بوده‌اند.

نمودار ۹. نسبت هزینه‌های جاری به هزینه‌های سرمایه‌ای

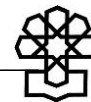


نمودار ۱۰. ترکیب هزینه‌های سرمایه‌ای

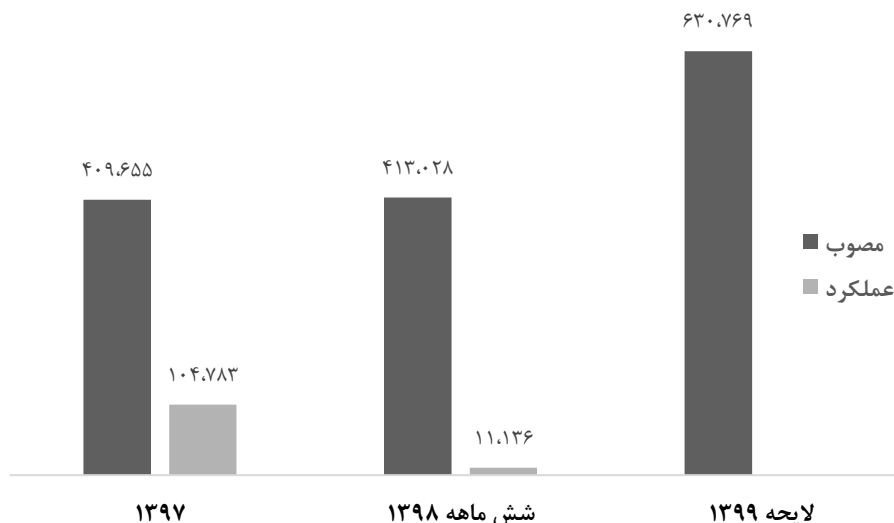


۵-۶. بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی

نمودار ۱۱، ارقام عملکرد بازپرداخت تسهیلات داخلی و سایر وام‌های داخلی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می‌دهد (برای سال ۱۳۹۸ عملکرد ۶ ماهه با مصوب ۶ ماهه مقایسه شده است).



نمودار ۱۱. ارقام عملکرد و مصوب بازپرداخت تسهیلات و وام‌های داخلی (میلیارد ریال)



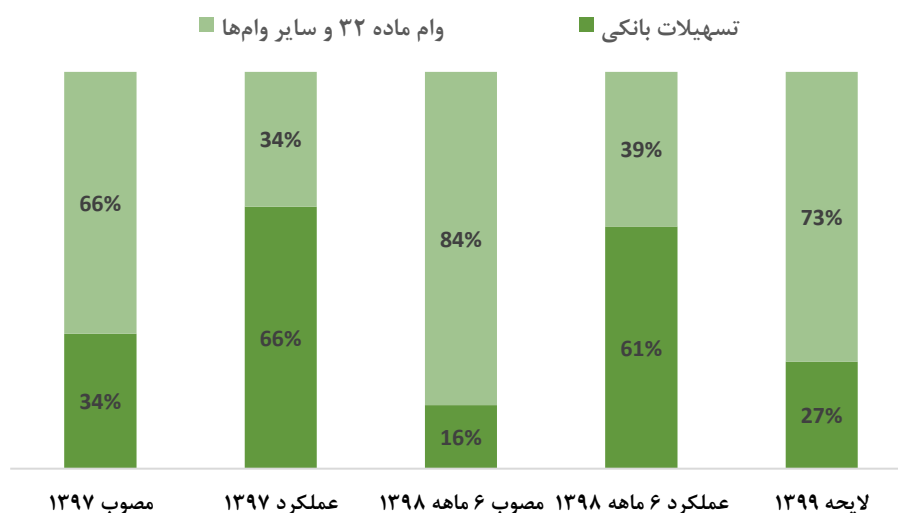
مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف قابل توجهی در این قلم است، به طوری که برای سال ۱۳۹۷، انحراف ۷۴ درصدی و برای ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ انحراف ۹۷ درصدی وجود دارد. عمده این انحراف به دلیل عدم تحقق قلم بازپرداخت «وام ماده (۳۲) و سایر وام‌ها» است. به طوری که ۷۷ درصد از میزان انحراف عملکرد در سال ۱۳۹۷ و ۸۵ درصد از میزان انحراف در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ در این بخش، مربوط به این قلم بوده است. نمودار ۱۲ ترکیب ارقام مصوب و عملکرد در این بخش را نشان می‌دهد. البته باید توجه داشت که اساساً وام موضوع ماده (۳۲) مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انتفاعی است و با تسهیلات بانکی قابل قیاس نیست (بعضاً تسهیلات بانکی می‌تواند مربوط به سرمایه در گردش شرکت‌ها نیز باشد).

در خصوص عدم بازپرداخت وام موضوع ماده (۳۲) چند دلیل قابل طرح است که از میان آنها می‌توان به وضعیت نامناسب مالی بسیاری از شرکت‌ها، عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا برای بازپرداخت این وام در قوانین، از دست رفتن ماهیت انتفاعی برخی از طرح‌ها به دلایل گوناگون (تعرفه تکلیفی، تأخیر در اجرا، تغییر اهداف طرح و غیره) و عدم تمایل شرکت‌ها برای تأدیه این وجوه اشاره کرد. شایان ذکر است تخفیف‌هایی در زمینه وام ماده (۳۲) توسط شورای اقتصاد به شرکت‌های دولتی قابل اعطاست.^۲

۱. ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه: وجوهی که از محل اعتبارات عمرانی جهت اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به دستگاه‌های اجرایی مربوط پرداخت می‌شود، به صورت وام خواهد بود. دستگاهی که بدین ترتیب وام دریافت می‌کند، مکلف است اصل و بهره متعلق را طبق قرارداد منعقد با وزارت دارایی در سررسید مقرر به خزانه بپردازد.

۲. ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه: در مورد برخی از طرح‌های انتفاعی که توسط شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت اجرا می‌شود، شورای اقتصاد می‌تواند به پیشنهاد سازمان اجازه دهد حداکثر تا پنجاه درصد از اعتبار لازم برای اجرای طرح انتفاعی به صورت بلاعوض اعطا شود.

نمودار ۱۲. ترکیب بازپرداخت تسهیلات و وام‌های داخلی



۷. واگذاری‌ها

براساس ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، فعالیت‌های اقتصادی به سه گروه زیر تقسیم می‌شوند:

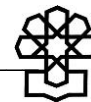
۱. **شرکت‌های گروه یک:** مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در این گروه به هر نحو و به هر میزان ممنوع است، جز از طریق سازمان‌های توسعه‌ای با سازوکار پیش‌بینی شده در تبصره «۳» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی.

۲. **شرکت‌های گروه دو:** مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در این گروه حداکثر تا ۲۰ درصد از مجموع ارزش هر فعالیت مجاز است.

۳. **شرکت‌های گروه سه:** مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های این گروه منحصراً در اختیار دولت است.

در جدول ۱۰، خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به تفکیک گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و سهم هریک از گروه‌ها ارائه شده است. با توجه به این جدول، مشخص می‌شود ۵۲ درصد از منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در گروه سه فعالیت‌های اقتصادی قرار می‌گیرد. شرکت‌های مشمول ماده (۴) آیین‌نامه تشخیص و انطباق^۱ با سهم ۴۲ درصدی

۱. آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هریک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۴.



از سرجمع منابع و مصارف، در رتبه دوم قرار می‌گیرند. در ماده (۴) آیین‌نامه مذکور آمده است که شرکت‌های مادر تخصصی دارای شرکت‌های زیرمجموعه که به شکل یکجا واگذار نمی‌شوند، پس از واگذاری تمامی شرکت‌های زیرمجموعه، براساس احکام آیین‌نامه مذکور توسط وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه ذی‌ربط تعیین تکلیف خواهند شد. به عبارت دیگر، این گروه شامل آن دسته از شرکت‌های مادر تخصصی می‌شود که زیرمجموعه‌های آنها به‌طور کامل واگذار نشده‌اند. گفتنی است، برخی از شرکت‌های مادر تخصصی به‌رغم واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه آنها، کماکان بلا تکلیف بوده و تصمیمی در خصوص اینکه شرکت‌های مذکور در کدام یک از گروه‌های فعالیت‌های اقتصادی قرار می‌گیرند، اتخاذ نشده است.

سهم هریک از گروه‌های یک و دو فعالیت‌های اقتصادی از کل منابع و مصارف نیز، به ترتیب ۰/۷ و ۳/۶ درصد است (جدول ۱۰).

در همین زمینه، وجود ستون «سایر» در جدول ۵ پیوست (۳) لایحه بودجه محل سؤال است (زیرا با توجه به ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، هریک از بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی باید در یکی از گروه‌های سه‌گانه ساماندهی می‌شدند). البته آنچه به‌عنوان اولین حدس به نظر می‌رسد، «سایر» اشاره به شرکت‌هایی دارد که از فهرست طبقه‌بندی گروه‌های سه‌گانه خارج شده‌اند. «در دولت‌های دهم و یازدهم تعداد ۴۲ و ۵۲ شرکت که در پیوست‌های اولیه آیین‌نامه تشخیص و انطباق به ترتیب در گروه‌های یک و دو طبقه‌بندی شده بودند، تحت عنوان «خروج از فهرست» فاقد گروه‌بندی شده‌اند. به عبارت دیگر در کنار گروه‌های سه‌گانه تعریف شده در قانون، تعداد ۹۴ بنگاه اقتصادی در گروه چهارمی (خارج از گروه‌بندی قانون) طبقه‌بندی شده‌اند که در وضعیت بلا تکلیفی به سر می‌برند. به‌عنوان مثال می‌توان به ۳۰ شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت‌های توزیع نیروی برق، شرکت عمران شهر جدید پردیس، شرکت عمران شهر جدید پرند و... اشاره کرد»^۱.

۱. گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (شماره مسلسل ۱۵۶۱۱)، مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۲۹.

جدول ۱۰. سهم شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

به تفکیک گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

(هزار میلیارد ریال / درصد)

جمع	سایر		مشمول ماده (۴) آیین‌نامه تشخیص و انطباق		گروه یک		گروه دو		گروه سه		شرح
	سهم (%)	رقم	سهم (%)	رقم	سهم (%)	رقم	سهم (%)	رقم	سهم (%)	رقم	
											منابع
۱۲.۴۳۰	۲	۲۸۵	۴۵	۵.۶۴۶	۱	۸۶	۳	۴۰۰	۴۸	۶۰۱۱	درآمدها
۳۲	۶	۲	۱۹	۶	۰	۰	۶	۲	۶۹	۲۲	اعتبارات هزینه
۱۹۱	۱	۲	۵۳	۱۰۲	۰	۰	۱۱	۲۱	۳۴	۶۵	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۷۴۳	۵	۳۴	۲۹	۲۱۹	۱	۹	۵	۳۸	۶۰	۴۴۳	منابع - تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۳۹۶	۲	۸	۷	۲۸	۰	۰	۰	۰	۹۱	۳۵۹	وام‌های خارجی
۶۶	۲	۱	۳	۲	۳	۲	۹	۶	۸۲	۵۴	دارایی‌های جاری
۹۸۲	۳	۲۸	۱۸	۱۷۳	۰	۴	۴	۴۱	۷۵	۷۳۶	سایر دریافت‌ها
											مصارف
۱۱.۸۱۲	۲	۲۸۵	۴۷	۵.۵۲۸	۱	۸۵	۳	۴۰۴	۰	۵.۵۰۰	هزینه‌ها
۵۸	۰	۰	۲۱	۱۲	۰	۰	۱۲	۷	۶۶	۳۸	مالیات
۷۷	۱	۱	۳۱	۲۴	۱	۱	۱۹	۱۵	۴۵	۳۵	۵۰ درصد سود ویژه
۴۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۰۰	۴۵	سود سهام
۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	سایر حساب‌های تخصیص سود
۶۳۱	۵	۳۰	۱۲	۷۴	۱	۸	۰	۲	۸۲	۵۱۶	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۸۵	۰	۰	۷	۶	۰	۰	۰	۰	۹۳	۷۹	بازپرداخت وام‌های خارجی
۴	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۲۵	۱	۷۵	۳	وجوه اداره شده
۳۰۸	۱	۲	۲۷	۸۴	۱	۳	۶	۲۰	۶۴	۱۹۸	بازپرداخت ودیعه، بدهی‌ها و سایر بازپرداخت‌ها
۲۰.۱۰۶	۲	۴۲	۲۱	۴۴۵	۰	۶	۵	۱۰۰	۷۲	۱.۵۱۳	هزینه‌های سرمایه‌ای
۲۸	۱۱	۴	۰	۰	۰	۰	۲۹	۱۱	۵۸	۲۲	افزایش دارایی‌های جاری
۱۵.۱۶۲	۲	۳۶۵	۴۱	۶.۱۸۴	۱	۱۰۳	۴	۵۶۰	۵۲	۷.۹۴۹	جمع
۳۲۳	۱	۴	۲	۸	۱	۲	۷	۲۳	۸۸	۲۸۵	کسر می‌شود: ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری
۱۴.۸۳۹	۲	۳۶۱	۴۲	۶.۱۷۵	۱	۱۰۲	۴	۵۳۸	۵۲	۷.۶۶۴	جمع کل



۷-۱. منابع حاصل از واگذاری

درآمد پیش‌بینی شده برای واگذاری شرکت‌های دولتی، در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در جدول ۵ لایحه بودجه (ردیف‌های ۳۱۰۵۰۱، ۳۱۰۵۰۲، ۳۱۰۵۱۵، ۳۱۰۵۱۶ و ردیف ۳۱۰۸۰۱) درج شده است. مقایسه ارقام این بخش در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ به همراه عملکرد هشت‌ماهه ارقام بودجه سال ۱۳۹۸ در جدول ۱۱ ارائه شده است. همان‌طور که در این جدول مشاهده می‌شود، عملکرد واگذاری‌ها در هشت‌ماهه سال ۱۳۹۸، حدود ۲۹ هزار میلیارد ریال بوده است که پیش‌بینی می‌شود رقم مذکور تا پایان سال ۱۳۹۸، به ۴۰ هزار میلیارد ریال افزایش پیدا کند.

منابع حاصل از واگذاری‌ها از ۵۰،۷۵۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به ۱۱۸،۸۷۱ میلیارد ریال^۱ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ افزایش (رشد ۱۳۴ درصدی) پیدا کرده است. بخش قابل توجهی از این افزایش ناشی از افزایش ردیف «منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته و تابعه» است. بررسی عملکرد این ردیف طی سال‌های گذشته نشان از تحقق بسیار پایین آن دارد (عملکرد ۹ درصدی در سال ۱۳۹۵، ۳ درصدی در سال ۱۳۹۶، ۴ درصدی در سال ۱۳۹۷ و یک درصد عملکرد هشت‌ماهه در سال ۱۳۹۸)، لذا افزایش ۸۶۴ درصدی رقم آن قابل توجه است. همچنین انتظار می‌رود ردیف‌های ۳۱۰۵۱۵ و ۳۱۰۵۱۶ در سال ۱۳۹۹ نیز عملکرد خاصی نداشته باشند.

جدول ۱۱. منابع حاصل از واگذاری‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

سال ۱۳۹۹		سال ۱۳۹۸			عنوان درآمدی
رشد نسبت به قانون ۱۳۹۸	لایحه	درصد تحقق نسبت به مصوب هشت‌ماهه	عملکرد هشت‌ماهه	قانون	
۶۹	۴۱،۸۷۱	۱۷۲	۲۸،۴۵۶	۲۴،۸۰۰	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (ردیف ۳۱۰۵۰۱)
۸۶۴	۶۷،۰۰۰	۱	۲۹	۶،۹۵۰	منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و... (۳۱۰۵۰۲)
-۸۰	۱،۰۰۰	۱۳	۴۴۸	۵،۰۰۰	منابع حاصل از فروش سهام و سهم‌الشرکه شرکت‌های دولتی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی (۳۱۰۵۱۵)
-۵۰	۵،۰۰۰	۰	۰	۱۰،۰۰۰	منابع حاصل از فروش سهام و دارایی‌های مالی موضوع بند «ح» تبصره «۲» ^۲ (۳۱۰۵۱۶)
۰	۴،۰۰۰	۴	۹۶	۴،۰۰۰	واگذاری باقی‌مانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها (۳۱۰۸۰۱) ^۳
-	-	-	-۱۱۵	-	تسویه بدهی کارکنان صندوق بازنشستگی فولاد
۱۳۴	۱۱۸،۸۷۱	۸۵	۲۸،۹۱۴	۵۰،۷۵۰	مجموع

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.

۱. این رقم مجموع رقم بند «منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی» به علاوه بند «منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها» در جدول شماره ۵ ماده‌واحد لایحه بودجه است. گفتنی است که این رقم متفاوت از رقم درج شده برای واگذاری شرکت‌های دولتی در جدول شماره ۴ ماده‌واحد لایحه بودجه است، زیرا در جدول شماره ۴، رقم مربوط به ردیف ۳۱۰۸۰۱ در بند مربوط به سایر واگذاری‌ها لحاظ شده است.

۲. گفتنی است که بند مربوط به این ردیف در تبصره «۲» ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بند «د» است، اما در جدول شماره ۵ لایحه بودجه بند دیگری به اشتباه درج شده است.

۳. این ردیف در جدول شماره ۵ ماده‌واحد لایحه بودجه، ذیل عنوان کلی «منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی» قرار ندارد.

۷-۲. مصارف واگذاری

مصارف منابع حاصل از واگذاری براساس ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در هشت بند مشخص شده است، ولی در بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، به دولت اجازه داده شده است که مصارف مربوط به واگذاری بنگاه‌های دولتی را از طریق جداول ۱۳ و ۱۸ لایحه مزبور پرداخت کند. در جدول ۱۳ لایحه بودجه با عنوان «اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، هشت بند مصرح در ماده (۲۹) مذکور آمده است. ولی جدول ۱۸ لایحه، مربوط به بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات دولت از طریق بخشی از وجوه حاصل از واگذاری‌هاست که انطباقی با ماده (۲۹) قانون مذکور و اصلاحات بعدی آن ندارد.

از سوی دیگر، مجموع اعتبارات اختصاص داده شده به جدول ۱۳ (۴۱,۸۷۱) میلیارد ریال، معادل رقم ردیف ۳۱۰۵۰۱ در جدول شماره ۵ لایحه بودجه و اعتبارات اختصاص داده شده به جدول ۱۸ (۵,۷۵۰) میلیارد ریال، از کل منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (۱۱۸,۸۷۱) میلیارد ریال) به میزان ۷۱,۲۵۰ میلیارد ریال کمتر است.

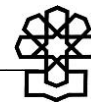
گفتنی است، مبلغ اختصاص پیدا کرده به جدول شماره ۱۳ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ۱۶ درصد رشد و مبلغ اختصاص پیدا کرده به جدول شماره ۱۸، سه درصد کاهش را نشان می‌دهد.

۸. تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و پیشنهادهای اصلاحی

• جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲»

در بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، واگذاری سهام دولت و شرکت‌های دولتی از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF) مورد نظر قرار گرفته است. صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF)، یکی از انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه است که در آنها، دارایی‌هایی عموماً از جنس سهام ممزوج و به‌عنوان دارایی‌های صندوق در نظر گرفته شده و در قبال آن واحدهای صندوق در بازار سرمایه مبادله خواهد شد.^۱ به‌عبارت دیگر، افراد به‌جای آنکه مالک مستقیم سهام بنگاه‌ها یا دارایی‌ها شوند، مالک واحدهای صندوقی می‌شوند که دارایی آن متشکل از سهام بنگاه‌ها و اموال مذکور است. در این حالت، دارندگان واحدهای صندوق، دخالتی در مدیریت صندوق نداشته و مدیر صندوق در خصوص تنظیم سبد دارایی‌ها و هرگونه تصمیم در خصوص آنها اقدام خواهد کرد. واحدهای این صندوق‌ها مانند سهام در بازار مبادله می‌شوند، با این تفاوت که نهادی تحت عنوان بازارگردان، هنگامی که عرضه‌کننده/خریداری برای واحدهای صندوق وجود نداشته

۱. گویی خریدار واحد صندوق، مالک بخشی از دارایی‌های صندوق می‌گردد.



باشد، با فروش/خرید این واحدها، قیمت واحد را در بازار متعادل کرده و اجازه ایجاد فاصله قابل توجه میان قیمت واحدهای صندوق و ارزش ذاتی آنها (NAV) را نخواهد داد.

صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس دارای مزایا و معایبی مخصوص به خود هستند که طرح آنها موضوع این گزارش نیست. بحث اصلی این گزارش، بررسی ملاحظات مربوط به استفاده از این ابزار برای واگذاری سهام دولت در بنگاه‌های موجود در بورس اوراق بهادار است؛ به طوری که در صورت تصمیم بر استفاده از این ابزار، می‌بایست این ملاحظات مدنظر قرار گرفته و در خصوص آنها تصمیم‌گیری شود. در این زمینه برخی ملاحظات به شرح زیر قابل ذکر است:

• **ملاحظات درآمدی:** با توجه به وضعیت منابع مالی دولت، هدف این تبصره واگذاری سهام شرکت‌های دولتی جهت تأمین مالی دولت است. این در حالی است که سایر روش‌های واگذاری از جمله واگذاری سهام به صورت بلوکی می‌توانند درآمد بیشتری نسبت به واگذاری از طریق صندوق‌های ETF نصیب دولت کنند.

• **ملاحظات مربوط به کنترل دولت بر بنگاه‌های مشمول واگذاری:** به دلیل ماهیت صندوق‌های ETF، به نظر می‌رسد مدیریت بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری، حداقل در کوتاه‌مدت در ید دولت باقی خواهد ماند و لذا نمی‌توان این کار را خصوصی‌سازی به معنای حقیقی دانست. به نظر می‌رسد هدف دولت از این ابتکار، درآمدزایی از ناحیه واگذاری مالکیت بنگاه‌ها، بدون از دست دادن مدیریت آنها بوده است. گفتنی است، دولتی باقی ماندن مدیریت بنگاه‌های مشمول واگذاری در تعارض با بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی خواهد بود.

در این زمینه، ممکن است پیشنهاددهندگان، ایده‌ای را برای کاهش تدریجی میزان مدیریت دولت و افزایش تدریجی میزان مدیریت بخش خصوصی مطرح کنند^۲ که طبق آن، در ابتدای تأسیس صندوق، تمام واحدهای ممتاز صندوق (که دارندگان آن حق اعمال مدیریت را خواهند داشت) به دولت تعلق گرفته و به تدریج، هر یک از دارندگان واحدهای صندوق که میزان مشخصی از واحدهای صندوق را خریداری نمایند از حق اعمال مدیریت برخوردار شده و به همان میزان از واحدهای ممتاز متعلق به دولت کاسته خواهد شد. نکته مهم در خصوص این ایده آن است که تضمینی نیست این مکانیسم حتی در بلندمدت مدیریت را از ید دولت خارج و به بخش خصوصی منتقل نماید. برای توضیح این نکته موقعیتی را می‌توان تصور کرد که واحدهای ممتاز تحت اختیار دولت در صندوق تنها ۲۰ درصد کل واحدهای ممتاز صندوق است و این میزان به هر دلیلی (عدم وجود متقاضی یا غیره) تحت تملک دولت باقی مانده، اما باقی‌مانده ۸۰ درصد این واحدها به نحوی میان سایر اشخاص پراکنده است که مجموع

1. Net Asset Value

۲. در حال حاضر در لایحه حکمی برای این موضوع وجود ندارد.

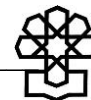
واحدهای هر یک از آنها به ۲ درصد کل نیز نمی‌رسد. در این وضعیت نیز عملاً بخش قابل توجهی از کنترل صندوق در ید دولت باقی خواهد ماند.

• **ملاحظات مربوط به ایجاد یک ساختار جدید:** ابهام در سرنوشت این صندوق نکته بسیار مهمی است. حتی در صورتی که ایده مذکور در بند پیشین، در قالب یک تبصره به متن پیشنهادی الحاق گردد، این سؤال مطرح است که مکانیسم پیش‌بینی شده برای کاهش تدریجی سهم مدیریتی دولت و افزایش تدریجی سهم مدیریت بخش خصوصی چه مدت زمان برای تحقق کامل نیاز خواهد داشت؟ آیا امکان انحلال این ساختار که ممکن است تا مدت قابل توجهی دولتی باقی بماند، وجود خواهد داشت؟

• **ملاحظات مربوط به سازوکار بازارگردان این صندوق‌ها:** نکته مهم در زمینه استفاده از ETF برای واگذاری سهام دولت، توجه به کارکرد نهادی تحت عنوان «بازارگردان» است. بازارگردان با خرید و فروش واحدهای صندوق اجازه نخواهد داد که فاصله زیادی بین قیمت واحدهای صندوق در بازار و ارزش ذاتی این واحدها ایجاد شود. در صورتی که قیمت بازار از ارزش ذاتی این واحدها پایین‌تر باشد، بازارگردان با خرید واحدهای صندوق در بازار، قیمت بازار را به ارزش ذاتی واحدها نزدیک می‌کند، اما در مقابل صندوق می‌بایست هزینه این عملیات را به بازارگردان پرداخت نماید. اگر در صندوق دارایی دیگری غیر از سهام بنگاه‌ها موجود نباشد، تنها راه پرداخت به بازارگردان اعطای سهام خواهد بود که در این صورت سهامی که به صورت بلوکی می‌توانست با قیمت بالاتری به فروش برسد، به صورت خرد و با قیمت پایین‌تر توسط بازارگردان در بازار به فروش خواهد رسید. سؤال اینجاست که اگر بنا باشد این سهام توسط نهادی دیگر (بازارگردان) و به صورت غیرمستقیم در بازار فروخته شود، چرا از ابتدا این سهام به صورت مستقیم توسط دولت و با قیمت بالاتر (در واگذاری بلوکی یا ثبت سفارش) در بازار به فروش نرسد؟

• **ملاحظات مربوط به فساد در فرایند بازارگردانی:** به سبب آنکه سهامی که توسط بازارگردان می‌تواند در بازار فروخته شود، بعضاً ممکن است مدیریت بنگاه‌های مورد نظر را تحت تأثیر قرار دهد، لذا فروش آنها می‌تواند در برخی موارد مهم و حساس تلقی شده و بعضاً مفاسدی را به دنبال داشته باشد.^۱ این در حالی است که اختیار فروش این سهام در این حالت خارج از اراده مستقیم دولت انجام خواهد پذیرفت. با توجه به اینکه این‌گونه مفاسد احتمالی، پیرامون واگذاری مستقیم سهام توسط دولت مطرح می‌گردد، باید گفت در روش پیشنهادی در لایحه نیز برخی از این ریسک‌ها و حاشیه‌های احتمالی واگذاری مستقیم این بخش از سهام توسط دولت، می‌تواند به مرحله واگذاری سهام توسط بازارگردان منتقل شود.

۱. گفتنی است در دنیا به دلیل آنکه ETFها سهام کنترلی نداشته و عمدتاً سهام خرد بنگاه‌ها را نگهداری می‌کنند، امکان بروز این مباحث برای آنها مطرح نیست.



• **ملاحظات مربوط به ماهیت صندوق ETF:** این نوع صندوق‌ها در سطح جهان، معمولاً سهام خرد با قابلیت نقدشوندگی بالا نگهداری کرده و اصولاً هدف آنها کسب بیشترین سود از طریق سبدگردانی است؛ لذا ماهیتاً این صندوق‌ها برای هدف نگهداری سهام کنترلی و دخالت در اداره بنگاه طراحی نشده‌اند. نکته دیگر اینکه در صورت اجرای این تبصره، حجم (ارزش) این صندوق‌ها رقم بسیار بالایی خواهد بود.^۱ در حالی که حجم فعلی صندوق‌های ETF موجود بسیار کم بود و بازار تجربه ETF با این ابعاد را ندارد. با عنایت به موارد فوق، باید گفت در صورت تصمیم بر استفاده از این صندوق‌ها جهت واگذاری بنگاه‌ها، می‌بایست ملاحظات فوق مورد توجه قرار گیرد. اما یک گزینه جایگزین در زمینه واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، استفاده از مکانیسم ثبت سفارش است. این سازوکار می‌تواند از ابتدا برای واگذاری مستقیم سهام توسط دولت مورد استفاده قرار گیرد. به این معنا که افراد تقاضای خرید سهام، به همراه قیمت‌های پیشنهادی خود را ثبت کرده و طی مکانیسمی، سهام با قیمت‌های تعیین شده به متقاضیان واگذار می‌گردد. در همین زمینه، برای ترغیب متقاضیان به خرید سهام مذکور، می‌توان در صورت نیاز، تخفیف‌هایی در نظر گرفت.

همچنین به منظور گسترش مالکیت در سطح عموم مردم و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار، می‌توان حداکثر میزان سهام قابل خرید توسط هر شخص یا به عبارت دیگر هر کد بورسی (اعم از حقیقی و حقوقی) را محدود و از پیش مشخص کرد.

در نهایت و با توجه به مشکلاتی که در زمینه استفاده از صندوق‌های ETF برای واگذاری ذکر گردید، دو متن جایگزین به ترتیب اولویت به شرح زیر برای فراز دوم جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه پیشنهاد می‌شود. شایان ذکر است که اساساً استفاده از روش واگذاری بلوکی برای واگذاری بنگاه‌ها را می‌توان در راستای هدف درآمدزایی تلقی نمود که انتقادات جدی به این هدف وارد است؛ لکن تجویز واگذاری بلوکی در پیشنهاد اول، با عنایت به شرایط خاص کشور و نیاز به تمهید منابع درآمدی برای دولت و برای وضعیت فعلی انجام شده است.

پیشنهاد اول - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است از سه‌ماهه دوم سال ۱۳۹۹، هر ماه حداقل معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال از سهام خود در شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار را به صورت بلوکی و از طریق مزایده واگذار نموده و منابع حاصله را به ردیف مربوط واریز کند. در صورت عدم وجود متقاضی، دولت مکلف است ظرف حداکثر یک ماه از مزایده اولیه، سهام مزبور را در قالب بلوک‌های کوچک‌تر عرضه نماید. در صورت عدم وجود متقاضی در نوبت دوم، دولت مکلف است ظرف مدت حداکثر دو ماه، از طریق ثبت سفارش نسبت به واگذاری سهام به هر میزان، با توجه به وجود متقاضی، اقدام

۱. ذکر این نکته لازم است که ارزش تقریبی سهام دولت و شرکت‌های دولتی در بورس تهران و فرابورس ایران ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است.

نماید. در عرضه به روش ثبت سفارش، دولت مجاز است حداکثر تا سی درصد (۳۰٪) میانگین قیمت بازار در فاصله یک ماه پیش از تاریخ آگهی، تخفیف اعطا نماید.

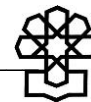
به‌منظور گسترش مالکیت عمومی و رعایت عدالت در واگذاری‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است حداکثر سهام قابل خریداری به‌ازای هر کد بورسی حقیقی و حقوقی را تعیین نماید. واگذاری سهام بنگاه‌هایی که میزان سهام دولت در آنها زیر ۱۰ درصد است، از طریق فروش سهام خرد نیز امکان‌پذیر خواهد بود.

پیشنهاد دوم - به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری تمام یا بخشی از سهام دستگاه‌های اجرایی کشور و باقی‌مانده سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در بنگاه‌های مشمول واگذاری، علاوه بر روش‌های مندرج در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، به روش ثبت سفارش نیز اقدام کند. حداقل قیمت واگذاری در بورس تهران یا فرابورس ایران، ۷۰ درصد قیمت تابلو خواهد بود. به‌منظور گسترش مالکیت عمومی و رعایت عدالت در واگذاری‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است حداکثر سهام قابل خریداری به‌ازای هر کد بورسی حقیقی و حقوقی را تعیین نماید.

• جزء «۲» بند «الف» تبصره «۲»

در مورد تعیین مصارف جدید برای منابع حاصل از واگذاری‌ها (جدول ۱۸) با توجه به اینکه به‌موجب بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری» محل هزینه درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی^۱ نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص کرده است و پرداخت بدهی‌های دولت به بخش‌های

۱. ماده (۲۹) - با توجه به بند «د» سیاست‌های کلی، 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 مصرف می‌شود:
 ۱. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،
 ۲. اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۲۴) این قانون،
 ۳. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته،
 ۴. اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون،
 ۵. مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل‌ونهم درصد (۴۹٪) به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته،
 ۶. تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون،
 ۷. ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر،
 ۸. بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری.
تبصره «۱» - اعتبارات بندهای فوق در قوانین بودجه سالانه در جدولی واحد درج خواهد شد.
تبصره «۲» - آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت سه ماه از تصویب این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت تعاون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



خصوصی و تعاونی خارج از موارد مذکور در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون مربوط به آن بوده، لذا این جزء مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون مزبور و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی است؛ اگرچه چندین سال است که در قوانین بودجه سنواتی به تصویب می‌رسد.

همچنین در این بند به دولت اجازه داده شده است که مصارف مربوط به واگذاری بنگاه‌های دولتی را از طریق جداول ۱۳ (جزء «۱») و ۱۸ (جزء «۲») لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ پرداخت کند. علی‌رغم اصلاحیه‌های ماده (۳) قانون مذکور، اختصاص ۷۰ درصد منابع ناشی از واگذاری‌های شرکت‌های تابعه و وابسته سازمان‌های توسعه‌ای مدنظر قرار نگرفته است که به منظور انجام وظایف توسعه‌ای، مورد درخواست سازمان‌های مزبور می‌باشد.

• بند «ج» تبصره «۲»

این بند مشابه بند «ج» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ است. با این تفاوت که وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند فهرست شرکت‌های زیرمجموعه خود که سهام دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد است را به همراه میزان سهام تحت تملک در هر شرکت، صورت‌های مالی حسابرسی شده و صورت جلسه مجمع به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه نمایند. شایان ذکر است که تکلیف قانون بودجه ۱۳۹۸ مبنی بر درج سود و زیان، سود دریافتی و میزان سهام دولت به تفکیک هر یک از این شرکت‌ها در گزارش عملکرد مالی دولت، تاکنون محقق نشده و این موضوع در لایحه بودجه ۱۳۹۹ نیز عیناً تکرار شده است. در مجموع تصویب این حکم توصیه شده و لازم است مجلس شورای اسلامی بر اجرای آن نظارت کافی به عمل آورد.

همچنین در فراز دوم جزء «۸» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ آمده است: «سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است علاوه بر بودجه شرکت‌هایی که مجموع سهام دولت و زیرمجموعه‌های دولتی در آنها بالای پنجاه درصد است، اطلاعات مربوط به کلیه شرکت‌هایی را که مجموع سهام دولت و زیرمجموعه‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است، به تفکیک میزان سهام، مبلغ سود سهام واریزی و میزان دقیق سود یا زیان شرکت به صورت مستقل در پیوست ذی‌ربط لایحه بودجه ۱۳۹۹ درج و ارائه کند».

بنا به تکلیف ذکر شده، جدولی با عنوان «فهرست شرکت‌های موضوع جزء «۸» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸» به پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ اضافه شده است که در آن نام شرکت‌های مشمول حکم فوق به همراه میزان سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی درج شده است. ضمن قابل تقدیر بودن ارائه این جدول باید توجه داشت که تکلیف قانون در خصوص درج مبلغ سود سهام واریزی و اطلاعات عملکردی انجام نپذیرفته است. البته شایان ذکر است که به دلیل ماهیت غیردولتی این شرکت‌ها، تقسیم سود آنها تابع ماده (۲۴۰) قانون تجارت بوده و واریز سود تا حداکثر ۸ ماه پس از تصمیم مجمع عمومی قابل انجام خواهد بود. به نظر می‌رسد این موضوع (که به عنوان توضیح

ذیل جدول فوق درج شده)^۱ یکی از دلایل عدم درج مبلغ سود سهام واریزی بوده است، اما گزینه بهتر آن بود که در خصوص شرکت‌هایی که سود سهام آنها واریز شده، اطلاعات ارائه می‌شد و برای شرکت‌هایی که تا زمان تنظیم لایحه، سود آنان واریز نشده بود، عبارتی مناسب به‌عنوان مثال «عدم واریز تا پایان آبان‌ماه» درج می‌گردید. لذا با توجه به عدم اجرای کامل حکم فوق در خصوص درج اطلاعات این شرکت‌ها در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه، بهتر است در انتهای این بند، تکلیف دولت به درج کامل اطلاعات این شرکت‌ها در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه تکرار شود.

• جزء «۱» بند «ه» تبصره «۲»

مطابق جزء «۱» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مقرر گردید اطلاعات شرکت‌های دولتی (شامل شرکت‌ها و مؤسسات مستلزم ذکر یا تصریح نام و شهرداری‌های شهرهای بالای یک میلیون نفر) در سامانه‌ای که توسط سازمان برنامه و بودجه ایجاد می‌شود، تجمیع شود. نکته قابل ذکر اینکه وزارت امور اقتصادی و دارایی پیش از درج این حکم در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، در حال تکمیل سامانه مشابهی بوده است، اما در متن قانون، سازمان برنامه و بودجه مسئول ایجاد این سامانه تعیین گردید. در بند «ه» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، مشابه همین حکم تکرار شده، اما وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول تکمیل سامانه فوق تعیین شده است. به‌طور منطقی، از ابتدا می‌بایست این تکلیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار می‌گرفت و به‌نظر می‌رسد دلیل اصلاح متن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نیز عدم توفیق سازمان برنامه و بودجه در تکمیل سامانه به‌نحو مقرر در حکم بوده است. شایان ذکر است که الزام به به‌روزرسانی اطلاعات به‌صورت متناوب و هر سه ماه یکبار، نکته مثبت حکم لایحه بودجه ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۸ است. همچنین در حکم مربوط به قانون بودجه سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه مکلف شده بود هر ۶ ماه یکبار با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش عملکرد شرکت‌های موضوع بند مذکور را به کمیسیون‌های «برنامه و بودجه و محاسبات» و «اقتصادی» مجلس شورای اسلامی ارائه کند که این بخش در حکم لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حذف شده است و درج مجدد آن منطقی به‌نظر می‌رسد. همچنین باید توجه داشت، تمهید ضمانت اجرا برای ثبت اطلاعات شرکت‌های دولتی در این سامانه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۱. گفتنی است که اساساً درج این‌گونه توضیحات ذیل جداول لایحه بودجه فاقد موضوعیت است. این موارد می‌بایست یا تبدیل به حکم شده و در تبصره‌ها ذکر گردد یا در گزارش تقدیمی دولت به آنها اشاره شود و یا اینکه حذف شوند.
 ۲. سازمان برنامه و بودجه مکلف است با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر تا پایان تیرماه سال ۱۳۹۸ زیرساخت‌های لازم را جهت بهره‌برداری از سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی فراهم کند. کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۲) این قانون شامل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، شهرداری‌های شهرهای با جمعیت بالای یک میلیون نفر و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موظفند برای سال‌های برنامه ششم توسعه نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت و مؤسسات تابعه از جمله صورت‌های مالی مصوب مجمع عمومی، بودجه تفصیلی مصوب و اصلاحی، عملکرد بودجه، اعتبارات سرمایه‌گذاری به تفکیک هر طرح، تعداد کارکنان (ترکیب آن و نوع قراردادها و حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان) در سامانه مذکور حداکثر تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۸ اقدام کنند. عدم ارائه اطلاعات فوق و عدم اقدام دستگاه‌های مذکور، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب می‌شود.



• جزء «۲» بند «ه» تبصره «۲»

این جزء در اصل، اصلاح حکم جزء «۹» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ است. نکته قابل ذکر اینکه در این جزء، «سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی» که به موجب اساسنامه آنها، اشخاص مشمول صدر این جزء در هیئت مدیره آنها عضویت دارند، از شمول حکم مستثنا شده‌اند؛ در حالی که می‌بایست «اشخاص» مستثنا می‌شدند و نه «سازمان‌ها و شرکت‌ها». این شرکت‌ها طبیعتاً بجز اشخاص مذکور، اعضای دیگری نیز در هیئت مدیره دارند که افزایش دایره شمول استثنا به این افراد نیز انجام شده است.

• بند «الف» تبصره «۷»

این بند در قوانین بودجه سال‌های اخیر تکرار می‌شود. ضمن اینکه این اصلاح یک ضرورت است، لکن لازم است در یک قانون دائمی به تصویب رسانده شود.

• بند «ج» تبصره «۱۲»

این بند مشابه بند «د» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ است. این بند ابهامات فراوانی دارد، چراکه منظور از دستگاه‌های اجرایی مستقر در شهرستان روشن نیست، زیرا می‌تواند شرکت‌ها را نیز شامل شود (مستقر در شهرستان). از آنجایی که شرکت‌ها تابع نظام بودجه استانی نبوده و ضمناً ساختمان‌های ملکی آنها بخشی از ارزش ویژه آنها را تشکیل می‌دهد، لذا نباید اجازه فروش آنها به استانداران داده شود.

• بند «د» تبصره «۱۶»

دریافت یک درصد هزینه شرکت‌های دولتی سودده جهت مصارف مصرح در بند «د» تبصره «۱۶»، تحمیل هزینه اضافی بر شرکت‌های دولتی است. در برخی از شرکت‌های دولتی سودده، یک درصد هزینه‌های شرکت از سود آن شرکت نیز بالاتر است. در اصل دولت ظرف سال‌های اخیر بخشی از کسری درآمدهایش را از این محل تأمین می‌کند.

شایان ذکر است که در ردیف ۱۳۰۴۲۵ جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، حدود ۷۵ هزار میلیارد ریال منابع از این بابت پیش‌بینی شده است، این در حالی است که مجموع کل سود واریزی شرکت‌های دولتی برای سال ۱۳۹۹ حدود ۱۲۶ هزار میلیارد ریال (شامل ۵۰ درصد سود ویژه، سود سهام شرکت ملی نفت و سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی) پیش‌بینی شده است.

به‌علاوه، مبالغی که به‌عنوان سود سپرده توسط بانک‌ها به سپرده‌گذاران پرداخت می‌شود، جزئی از هزینه‌های بانک‌ها بوده و این حکم برای آنها به هیچ عنوان نمی‌تواند منطقی باشد. لذا حذف این حکم ضروری به‌نظر می‌رسد.

پیوست

فهرست شرکت‌های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراورده‌های نفتی

حوزه نفت	حوزه گاز	حوزه پالایش و پخش
شرکت ملی نفت ایران - مادر تخصصی	شرکت ملی گاز ایران - مادر تخصصی	شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران
تعهدات بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید	تعهدات بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید	شرکت پالایش نفت اراک
شرکت سهامی نفت فلات قاره	شرکت انتقال گاز ایران	شرکت پالایش نفت آبادان
شرکت سهامی خدمات عمومی بهداشت صنعتی و خدمات درمانی صنعت نفت		شرکت سهامی پخش فراورده‌های نفتی ایران
شرکت سهامی پترو ایران	شرکت ملی صادرات گاز ایران	شرکت توسعه صنایع پالایش نفت
شرکت سهامی ملی مناطق نفت‌خیز جنوب	بازرگانی گاز ایران	شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران
شرکت سهامی نفت مناطق مرکزی ایران	شرکت پالایش گاز پارسیان	شرکت سهامی خطوط لوله و مخابرات نفت ایران
شرکت نفت و گاز پارس	شرکت پالایش گاز ایلام	
شرکت سهامی نفت خزر	شرکت پالایش گاز بیدبلند	
شرکت مهندسی و توسعه نفت	شرکت پالایش گاز شهید هاشمی‌نژاد خانگیران	
شرکت سهامی منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس	شرکت پالایش گاز فجر	
شرکت ملی حفاری ایران	شرکت پالایش گاز سرخون و قشم	
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز اروندان	شرکت مجتمع گاز پارس جنوبی	
شرکت سهامی پایانه‌های نفتی ایران	مهندسی و توسعه گاز ایران	
شرکت سهامی بازرگانی نفت ایران - نیکو	۳۱ شرکت گاز استانی	
شرکت سهامی پشتیبانی ساخت و تهیه کالای نفت تهران - در حال تصفیه		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز کارون		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز گچساران		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز شرق		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز غرب		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز زاگرس جنوبی		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز آغاچاری		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز مارون		
شرکت سهامی بهره‌برداری نفت و گاز مسجدسلیمان		
شرکت سهامی پتروایران		
شرکت سهامی پتروپارس		
شرکت سهامی بهینه‌سازی مصرف سوخت		



شماره مسلسل: ۱۶۸۹۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۶۴. شرکت‌های دولتی (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)

تهیه و تدوین: سید محمدحسین فاطمی

همکار: حسین زندی

اظهار نظر کننده: شاهین جوادی

ناظران علمی: سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمز، ناهید حکیم شوشتری

واژه‌های کلیدی:

۱. شرکت‌های دولتی

۲. بانک‌ها

۳. مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

۴. منابع و مصارف



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۱/۱۶