

شرکت‌های دولتی:
۱. مبانی، تعریف و طبقه‌بندی

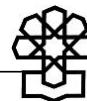
معاونت مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۷۸۳
مهرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. مبانی و جایگاه شرکت‌های دولتی
۴	۱-۱. مبانی نظری ایجاد شرکت‌های دولتی
۷	۱-۲. جایگاه شرکت‌های دولتی در اقتصاد جهان
۱۳	۲. تعریف شرکت دولتی
۱۴	۲-۱. بنگاه در مقابل شرکت
۱۶	۲-۲. مفهوم کنترل
۱۹	۲-۳. سهامداری غیرمستقیم
۲۰	۲-۴. تردیدهای تغییر تعریف
۲۳	۳. طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی
۲۳	۳-۱. طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران
۲۵	۳-۲. ضرورت و نحوه طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف
۲۸	۳-۳. نمونه‌ای از طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران برحسب اهداف
۳۰	جمع‌بندی
۳۱	منابع و مآخذ



شرکت‌های دولتی: ۱. مبانی، تعریف و طبقه‌بندی

چکیده

تأسیس و فعالیت شرکت‌های دولتی می‌تواند ناشی از انگیزه‌های اقتصادی مهمی مانند جبران شکست بازار، تنظیم انحصارات طبیعی یا توسعه بخش‌های استراتژیک باشد. در حقیقت شرکت‌های دولتی ابزاری برای پوشش این نوع دغدغه‌ها هستند (البته لزوماً تنها ابزار و بهترین ابزار نیستند). بررسی شواهد موجود حاکی از آن است که شرکت‌های دولتی در بسیاری از کشورها دارای نقش برجسته‌ای بوده و برخی از آنها به بازیگران مهم جهانی تبدیل شده‌اند. از سوی دیگر باید توجه داشت که استفاده از این ابزار، مستعد آسیب‌های متعددی است که عدم شناخت و تلاش در جهت مرتفع نمودن آنها می‌تواند تأمین اهداف پیش‌گفته را نیز تحت تأثیر قرار دهد. بر این اساس می‌توان گفت شرکت دولتی صرفاً یک ابزار با پتانسیل‌های بالقوه مثبت و منفی بالاست که نحوه استفاده از آن، تعیین‌کننده میزان انتفاع از آن است. طبعاً گام نخست در شناخت پدیده «شرکت دولتی»، تبیین دقیق تعریف آن است. با در نظر گرفتن نکات مشترک تعاریف ارائه شده از سوی نهادهای بین‌المللی از «شرکت دولتی» و همچنین تعاریف به‌کار رفته در نظام‌های حقوقی سایر کشورها، یک تعریف موسع و عام از شرکت دولتی عبارت خواهد بود از: «شرکتی که دولت یا زیرمجموعه‌های آن، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم مالک بیش از نیمی از سهام آن بوده یا کنترل آن را در دست داشته باشند». اما تمرکز بر هر یک از اجزای تعریف دارای موضوعیت است. در اغلب تعاریف بین‌المللی یا قوانین سایر کشورها، مفهوم «کنترل» در کنار مفهوم «مالکیت» قرار می‌گیرد. در حقیقت به‌نظر می‌رسد علاوه بر مالکیت، کنترل غالب دولت بر یک شرکت نیز می‌تواند دلیلی بر «دولتی» خواندن شرکت محسوب شود.^۱ علی‌رغم نکته فوق، در تعریف شرکت دولتی در نظام حقوقی ایران بیشتر مفهوم «مالکیت» برجسته است و ردپایی از موضوع «کنترل» به‌طور مستقیم دیده نمی‌شود. در حقیقت، شرکت‌هایی که سهام دولت و شرکت‌های دولتی در آنها زیر ۵۰ درصد بوده، اما کنترل آنها عملاً در ید دولت است، در محدوده تعریف شرکت دولتی جای نمی‌گیرند.

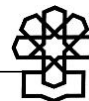
مفهوم دیگری که در برخی از تعاریف بین‌المللی یا قوانین سایر کشورها به آن اشاره می‌شود، موضوع «سهامداری غیرمستقیم» است. به بیان دقیق‌تر، در بسیاری از تعاریف ارائه شده برای شرکت دولتی، چه مالکیت و چه کنترل، به شکل «مستقیم یا غیرمستقیم» ملاک تشخیص دولتی بودن یک شرکت است.

۱. مالکیت دولت بر یک شرکت به اندازه سهام یا سرمایه‌ای است که دولت از یک شرکت در تملک خود دارد، اما کنترل صرفاً از طریق سهام و سرمایه موضوعیت پیدا نمی‌کند، اگرچه در اختیار داشتن سهام قطعاً یکی از عوامل مهم کنترل است.

این در حالی است که مطابق تعریف شرکت دولتی در ایران، سهام غیرمستقیم دولت در یک شرکت (به معنای تملک سهام توسط دولت به واسطه یک شرکت غیردولتی)، جزء سهام دولتی تلقی نمی‌گردد. اما علی‌رغم اهمیت دو مفهوم «کنترل» و «سهامداری غیرمستقیم» برای اثبات دولتی بودن یک شرکت، مفید بودن تغییر تعریف شرکت دولتی در نظام حقوقی کشور در حال حاضر با تردیدهای مهمی (به دلیل عدم وجود دانش کافی در بهره‌برداری از ابزار شرکت دولتی در کشور) روبه‌رو است. درحقیقت با تغییر تعریف شرکت دولتی و در نتیجه اضافه شدن تعداد قابل توجهی از شرکت‌ها به جرگه شرکت‌های دولتی، تمامی سیاستگذاری‌های مخرب انجام شده در خصوص شرکت‌های دولتی طی سال‌های گذشته، به شرکت‌های جدید تعمیم داده خواهد شد و بیم آن می‌رود که توان مالی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های مذکور نیز به‌مرور مانند شرکت‌های دولتی فعلی تحلیل رفته و کارکرد خود را از دست بدهند. به بیان دیگر، تا زمانی که سیاستگذاری در خصوص شرکت‌های دولتی فعلی در ارتقای عملکرد آنها ناکام باشد، افزایش دامنه شمول شرکت‌های دولتی نیز تغییری در دستیابی به اهداف مورد نظر ایجاد نمی‌کند و می‌تواند حتی مشکلاتی را نیز به همراه داشته باشد. البته بدیهی است که در مقابل، منافی نیز برای تغییر تعریف قابل تصور خواهد بود از جمله اینکه ابعاد صحیح شرکت‌های دولتی (حجم عملیات، حوزه‌های فعالیت و...) در کشور شفاف شده و اطلاعات این دسته از شرکت‌ها اعم از صورت‌های مالی، صورتجلسات مجامع و سایر اطلاعات با سهولت و انضباط بیشتری در اختیار نهادهای سیاستگذاری و پژوهشی (و در صورت لزوم، عموم مردم) قرار خواهد گرفت و همچنین جلوگیری از ایجاد سهامداری‌های چرخه‌ای و ایجاد گره‌های مالکیتی به شکل مؤثرتری قابل انجام خواهد بود.

با عنایت به موارد پیش گفته و در یک نگاه کلی به نظر می‌رسد در حال حاضر، مفید بودن تغییر تعریف (به معنای بیشتر بودن منافع تغییر تعریف از مضرات آن) مبهم است. البته در این شرایط می‌توان به رویکردهای میانه، از طریق پیش‌بینی تعاریف تکمیلی، اندیشید؛ به نحوی که بخش مهمی از منافع تغییر تعریف حاصل گردد. بر این اساس، در صورت تصمیم به لحاظ کردن مفاهیمی مانند کنترل یا سهامداری غیرمستقیم، می‌توان از تعریف‌های مکمل در کنار تعریف فعلی شرکت دولتی (و نه تغییر تعریف شرکت دولتی) استفاده کرد (به عنوان مثال، اضافه کردن تعریف شرکت تحت کنترل دولت^۱ تا به کمک آن، امکان گسترش دامنه شمول برخی قوانین و مقررات موردی و خاص بر سایر شرکت‌هایی که تحت کنترل دولت هستند، اما مطابق تعریف موجود، شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند فراهم گردد). البته بدیهی است که این راهبرد، یک راهبرد کوتاه‌مدت یا میان‌مدت بوده و در بلندمدت و با افزایش کیفیت سیاستگذاری، بهتر است اصل تعریف مورد اصلاح قرار گیرد. ذکر این نکته نیز لازم است که تعریف شرکت دولتی در ایران واجد ایرادات دیگری مانند به کار بردن واژه «بنگاه» به جای «شرکت» نیز هست که اصلاح تعریف به منظور

۱. برای مثال شرکت تحت کنترل دولت می‌تواند به عنوان شرکتی که اکثر اعضای هیئت مدیره آن توسط دولت، شرکت‌های دولتی یا زیرمجموعه‌های آنها تعیین می‌گردد، دانسته شود. همچنین با توجه به تعریف «سهام کنترلی» در بند «۷» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، شرکت تحت کنترل دولت را می‌توان شرکتی دانست که دولت و شرکت‌های دولتی در آن دارای سهام کنترلی باشند.



اعمال این نوع از تغییرات طبعاً با چالش‌های پیش‌گفته مواجه نخواهد بود.

نکته پایانی، لزوم طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف است. در این نوع از طبقه‌بندی، شرکت‌های دولتی برحسب هدفی که دولت به‌عنوان مالک برای آنها تعیین می‌کند دسته‌بندی می‌شوند. شفاف نبودن این اهداف، اختلال عمده‌ای را هم برای سنجش عملکرد شرکت از سوی عموم مردم و هم برای خود دولت به‌عنوان مالک و هم برای پاسخگویی مدیران شرکت‌ها ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال، تا وقتی که مشخص نباشد دولت از یک شرکت انتظار کسب حداکثر سود دارد یا هدف دیگری را دنبال می‌کند، سنجش عملکرد شرکت با هر معیاری بی‌معنا خواهد بود. البته باید گفت شفاف نمودن این اهداف نه تنها برای سنجش عملکرد، بلکه برای طراحی برنامه‌های اصلاحی، طراحی ضوابط پرداخت سود سهام و مالیات و حتی مواردی همچون طراحی مدل‌های حاکمیت شرکتی مفید و بعضاً ضروری است. علاوه بر این، شفاف نمودن اهداف دولت درخصوص هریک از شرکت‌ها، به‌نوعی پیش‌نیاز تحقق اهداف مورد نظر است (به‌عنوان مثال، یکی از راه‌های تحقق هدف سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، از رهگذر طراحی ضوابط متفاوت پرداخت سود سهام برای شرکت‌ها امکان‌پذیر خواهد بود).^۱ در این زمینه به‌نظر می‌رسد یک طبقه‌بندی قابل قبول، دسته‌بندی شرکت‌ها برحسب چهار گروه زیر باشد:

- شرکت‌های دولتی که با هدف اجرای سیاست‌های استراتژیک ایجاد می‌شوند (مانند سازمان‌های توسعه‌ای، بانک‌های توسعه‌ای و...)
- شرکت‌های دولتی که مسئول ایجاد زیرساخت‌ها یا خدمات عمومی (مانند آب، برق، گاز و مانند اینها) هستند (مانند شرکت‌های آب منطقه‌ای، برق منطقه‌ای و...)
- شرکت‌های دولتی که منحصراً کالاها یا خدمات مورد نیاز دولت (مانند تجهیزات نظامی یا سوخت هسته‌ای) را تأمین می‌کنند (شرکت‌های زیرمجموعه وزارت دفاع و سازمان انرژی اتمی)
- شرکت‌های دولتی که مسئول تولید درآمد برای دولت بوده (هدف کسب حداکثر سود) و در بازار در حال رقابت با بخش خصوصی هستند (مانند بیمه ایران، ایران‌ایر و...).

مقدمه

شرکت‌های دولتی عضو جدایی‌ناپذیر بخش عمومی در بسیاری از کشورها هستند که به‌دلیل تأثیرگذاری قابل توجه بر عملکرد اقتصاد، شناخت ماهیت و مختصات آنها حائز اهمیت ویژه است. علاوه بر این، استفاده از ابزار شرکت دولتی جهت نیل به اهداف اقتصادی، مستعد آسیب‌های متعددی است که عدم

۱. به‌عنوان مثال، دریافت حداقلی سود سهام توسط دولت در مورد شرکت‌هایی که به‌منظور سرمایه‌گذاری ایجاد می‌شوند (مانند سازمان‌های توسعه‌ای) تا از این طریق سهم بیشتری از سود شرکت مجدداً برای سرمایه‌گذاری استفاده شود. این موضوع در گزارش‌های آتی بیشتر تبیین خواهد شد.

۲. البته قائل شدن گروه چهارم در ایران با چالش‌هایی همراه است که در بخش مربوطه در گزارش تبیین شده است.

شناخت و تلاش در جهت مرتفع نمودن آنها می‌تواند تأمین اهداف مورد انتظار را تحت تأثیر قرار دهد. بر این اساس، تبیین دقیق مفاهیم حول پدیده «شرکت دولتی» و همچنین شناخت آسیب‌های شرکت‌های دولتی و ارائه راهکار برای رفع آنها موضوع اصلی این مجموعه گزارش‌ها را تشکیل می‌دهد. شایسته ذکر است که این مجموعه گزارش‌ها تلاش دارد تا با تبیین ادبیات و تجربیات موجود، راهکارهای قابل طرح در خصوص شرکت‌های دولتی را برای ایران ارائه نماید. لذا هدف نهایی از تشریح هر یک از مباحث اصلی، دستیابی به پیشنهادهای قابل طرح برای ایران است.

در این گزارش مشخصاً به سه موضوع مهم پرداخته شده است: اولین موضوع، مبانی شرکت‌های دولتی شامل منطق تأسیس و فعالیت این شرکت‌ها و نیز نقش این شرکت‌ها در اقتصاد جهانی است که بخش اول گزارش به آن اختصاص دارد؛ موضوع دوم، تعریف شرکت دولتی است؛ تبیین مفاهیم کلیدی در این زمینه، شامل مفاهیمی همچون بنگاه، شرکت، کنترل و سهامداری غیرمستقیم برای درک ابعاد صحیح تعریف شرکت دولتی کاملاً ضروری است که در بخش دوم به آنها پرداخته شده است، همچنین ملاحظات تغییر تعریف شرکت دولتی موضوع مهم دیگری است که بخش مذکور به آن می‌پردازد. بخش پایانی گزارش نیز به تبیین اهمیت طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف و همچنین نحوه انجام این طبقه‌بندی اختصاص یافته است.

۱. مبانی و جایگاه شرکت‌های دولتی

اگرچه تعریف دقیق شرکت دولتی و ابعاد آن در بخش بعدی ارائه خواهد شد، برای شروع بحث در این قسمت به یک تعریف ساده از شرکت دولتی بدون پیچیدگی‌های حقوقی نیاز داریم. در یک تعریف ساده، شرکت دولتی به واحد سازمانی گفته می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و به فعالیت اقتصادی (اعم از تولید، توزیع، خرید یا فروش کالاها یا خدمات) می‌پردازد و تفاوت آن با سایر شرکت‌ها در این است که مالکیت تمام یا عمده سهام آن متعلق به دولت است. اگرچه این تعریف به‌وضوح کامل نیست، اما برای پیشبرد بحث در این بخش کفایت می‌کند.

۱-۱. مبانی نظری ایجاد شرکت‌های دولتی

اولین پرسشی که در مورد شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود، فلسفه وجود چنین شرکت‌هایی است. پرسش‌هایی از جنس پرسش‌های ذیل در این زمینه قابل طرح است: اساساً چرا دولت‌ها باید به فعالیت اقتصادی بپردازند؟ چرا دولت‌ها فعالیت‌های اقتصادی (یا به‌طور خاص فعالیت‌های تجاری) را به‌طور کامل به بخش خصوصی واگذار نمی‌کنند و خود در قالب شرکت در این امور وارد می‌شوند؟ حضور دولت‌ها در فعالیت‌های اقتصادی (تجاری) ضروری است؟



برای پاسخ به پرسش‌های فوق یا سایر پرسش‌های مشابه، منطق فعالیت اقتصادی دولت در قالب شرکت دولتی نیاز به تبیین خواهد داشت. اما پیش از تبیین این موضوع، ذکر یک نکته ضروری است و آن اینکه مواردی که در ادامه تحت عنوان دلایل و انگیزه‌های تأسیس و فعالیت شرکت‌های دولتی ذکر می‌شوند، انگیزه‌ها و دلایلی هستند که در عمل مشاهده شده و لزوماً به لحاظ نظری، توجیه‌کننده تشکیل شرکت‌های دولتی نیستند. بدین ترتیب که ممکن است به دلیل وجود برخی نقایص در یک حوزه خاص (به عنوان مثال حوزه انرژی) نیاز به مداخله دولت برای سامان‌دهی بهینه فعالیت‌های اقتصادی باشد، اما طبیعتاً روش‌های مختلفی برای مداخله قابل تصور است (برای مثال تضمین حقوق مالکیت؛ شفاف‌سازی اطلاعات، نظارت، تنظیم‌گری، تأسیس شرکت دولتی، فعالیت مستقیم اقتصادی و...). به بیان دقیق‌تر، **تأسیس شرکت دولتی صرفاً یک ابزار (در میان سایر ابزارها) برای پوشش دغدغه‌هایی است که در ادامه خواهد آمد، اما لزوماً بهترین ابزار نیست.** بدیهی است که بهترین ابزار، ابزاری است که تأمین حداکثری منافع عمومی را با کمترین هزینه و آثار جانبی منفی به دنبال داشته باشد که بسته به ویژگی‌ها و مقتضیات هر حوزه خاص می‌تواند متفاوت باشد. با عنایت به نکته پیش گفته، تونینلی^۱ (۲۰۰۰) انگیزه‌های تأسیس و فعالیت شرکت‌های دولتی را در سه گروه اصلی طبقه‌بندی می‌کند:^۲

• **دلایل سیاسی و ایدئولوژیک:** این گروه از انگیزه‌ها بیشتر مربوط به تفکرات سوسیالیستی بوده که نقش مهمی در برنامه‌های ملی کردن بنگاه‌ها در کشورهای غربی پس از جنگ جهانی دوم نیز داشته است. پشتوانه نظری برنامه‌های ملی‌سازی مذکور بر این اساس بود که بزرگ کردن دارایی‌ها و فعالیت‌های عمومی می‌تواند راه را برای بازتوزیع اساسی قدرت در جامعه باز کند (تعادل اقتصادی - اجتماعی جدید مبتنی بر قدرت کمتر سرمایه خصوصی و قدرت بالاتر نیروی کار).

• **دلایل اجتماعی:** انگیزه‌هایی مانند دستیابی به اشتغال کامل، ایجاد شرایط کاری بهتر برای نیروی کار و بهبود روابط صنعتی در این دسته جای می‌گیرند. یک مثال خوب برای درک چنین انگیزه‌هایی، وضعیت شرکت‌های دولتی در اتریش در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی است؛ زمانی که شرکت‌های دولتی این کشور با تمام توان در مقابل کاهش نیروی انسانی مقاومت می‌کردند؛ در همین زمینه جمله مشهوری از صدراعظم اتریش (کریسکی)^۳ توسط استیفل^۴ (۲۰۰۰) نقل شده که او در همان برهه اظهار داشته: من کسری بودجه چند میلیارد دلاری را به بیکاری چند هزار نفری ترجیح می‌دهم.

• **دلایل اقتصادی:** این گروه از دلایل جزء اصلی‌ترین انگیزه‌های ایجاد شرکت‌های دولتی هستند. انگیزه‌های اقتصادی متعددی برای ایجاد شرکت‌های دولتی وجود دارد که مشهورترین آنها، تلاش برای

1. Toninelli

۲. اگرچه در متون مختلفی به دلایل شکل‌گیری شرکت‌های دولتی اشاره شده است، اما به نظر می‌رسد دلایل اشاره شده توسط تونینلی (۲۰۰۰) و طبقه‌بندی مورد استفاده وی، جامع‌تر و بهتر از سایر متون موضوع را تبیین می‌کند.

3. Kreisky

4. Stiefel

جبران شکست بازار است. به بیان دیگر، هنگامی که شکست بازار رخ می‌دهد (به دلایلی همچون وجود آثار خارجی، وجود کالای عمومی، نقص اطلاعات و...) ورود دولت به فعالیت اقتصادی نه تنها قابل پذیرش، بلکه ضروری است.^۱ مثال دیگر، انحصارات طبیعی^۲ (مانند مخابرات، آب، برق و مانند اینها) است؛ این موارد نیز مستلزم ورود دولت (برای حصول اطمینان از عادلانه بودن قیمت‌ها، کیفیت مناسب و عرضه کافی) است که گاهاً به شکل ورود مستقیم به فعالیت اقتصادی (یا تنظیم‌گری) صورت می‌پذیرد. گروه دیگری از انگیزه‌های اقتصادی، کمک به توسعه اقتصادی در مناطق کمتر توسعه‌یافته یا تحریک رشد در بخش‌های استراتژیک است. در این حالت، شرکت‌های دولتی مأمور به اتخاذ تصمیماتی هستند که لزوماً با معیار سودآوری قابل توجیه نیست و به همین دلیل وجود این شرکت‌ها قابل پذیرش خواهد بود. دامنه فعالیت‌های ناشی از این گروه از انگیزه‌ها بسیار گسترده است؛ به‌عنوان مثال می‌توان به احداث زیرساخت‌هایی مانند راه و راه‌آهن و غیره از طریق شرکت‌های دولتی اشاره کرد. همچنین ورود دولت ممکن است برای حصول اطمینان از تأمین ارزان مواد اولیه لازم برای رشد اقتصاد در صنایع اساسی مانند آهن و فولاد باشد (این سیاست، سیاستی بود که در چندین کشور اروپایی به‌ویژه ایتالیا، اسپانیا و فرانسه دنبال می‌شد).

سومین گروه از انگیزه‌های اقتصادی، کمک دولت برای نجات بنگاه‌هایی است که به دلیل بحران‌های مالی و اقتصادی قادر به ادامه فعالیت نیستند (چنین کمک‌هایی اغلب به واحدهای بزرگ‌مقیاس که دغدغه‌های اجتماعی ناشی از بیکاری نیروی انسانی آنها جدی است انجام می‌شود).^۳ به‌عنوان مثالی از این مورد، می‌توان به ملی‌سازی موقت شرکت‌های رولزرویس،^۴ جگوار^۵ و روور^۶ در انگلیس در دهه ۱۹۷۰ اشاره کرد.

درنهایت ذکر این نکته لازم است که انگیزه‌های اقتصادی انواع دیگری نیز دارد که از پرداختن به آنها صرفنظر می‌کنیم (به‌عنوان مثال، امکان اجرای سیاست‌های ضد چرخه‌ای سرمایه‌گذاری از طریق شرکت‌های دولتی به‌منظور هموارسازی نوسانات اقتصادی؛ برای نمونه، لام^۷ و همکاران (۲۰۱۷) اشاره می‌کنند که یکی از کارکردهای شرکت‌های دولتی در چین، هموارسازی چرخه‌های تجاری از طریق تغییر در مخارج سرمایه‌گذاری، خصوصاً طی دوران بحران‌های مالی جهانی است).

۱. مجدداً یادآوری این نکته لازم است که ضرورت ورود دولت به فعالیت اقتصادی، لزوماً به‌معنای تجویز استفاده از شرکت دولتی نیست، بلکه شرکت دولتی می‌تواند یکی از ابزارهای قابل استفاده در این راستا باشد.
 ۲. موقعیتی که در آن، تولید کالا توسط یک تولیدکننده نسبت به تولید توسط چند تولیدکننده با صرفه اقتصادی و کاهش قیمت همراه است.
 ۳. البته این گروه از انگیزه‌ها در بسیاری از موارد صرفاً اقتصادی نیستند و انگیزه‌های سیاسی نیز معمولاً در این‌گونه موارد بسیار پررنگ است.

4. Rolls Royce
 5. Jaguar
 6. Rover
 7. Lam



بخش قابل توجهی از دلایل فوق (دلایل اقتصادی)، مختص به یک اقتصاد یا یک زمان خاص نیست و در تمام اقتصادها و در هر زمانی وجود دارد. بنابراین شرکت دولتی اگر به عنوان ابزاری برای پوشش دغدغه‌های اقتصادی پیش‌گفته در نظر گرفته شود، نه تنها یک پدیده مذموم نیست، بلکه ضرورت پیدا می‌کند، اگرچه تذکر دو نکته در این خصوص ضروری است؛ اولاً اینکه استفاده از شرکت دولتی، بهترین پاسخ برای پوشش دغدغه‌های فوق است یا خیر، می‌تواند محل بحث و مطالعه جداگانه‌ای باشد (که موضوع این گزارش نیست) و ثانیاً استفاده از ابزار شرکت دولتی، مستعد آسیب‌های متعددی است که عدم شناخت و تلاش در جهت مرتفع نمودن آنها می‌تواند تأمین اهداف پیش‌گفته را نیز تحت تأثیر قرار دهد (هدف از تدوین مجموعه گزارش‌های پیش رو، پرداختن به همین آسیب‌هاست).

نکته قابل ذکر دیگر اینکه علی‌رغم مشترک بودن بخش مهمی از دلایل وجود شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف، برخی از کشورها، دلایل و توجیهات خود برای تأسیس و فعالیت شرکت‌های دولتی را در سندی تحت عنوان «سیاست مالکیت دولت»^۱ تهیه و منتشر می‌کنند (به عنوان نمونه در این زمینه می‌توان به نروژ اشاره کرد).

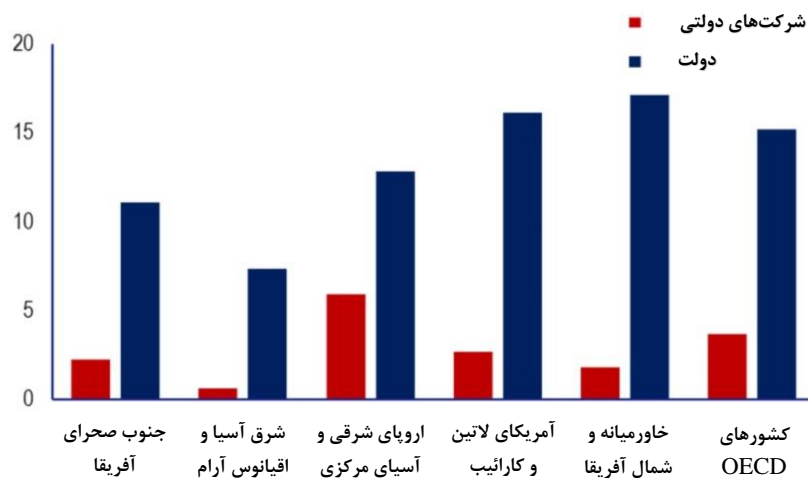
۲-۱. جایگاه شرکت‌های دولتی در اقتصاد جهان

پس از تبیین مبانی نظری وجود شرکت‌های دولتی، ارائه تصویری از جایگاه شرکت‌های دولتی در اقتصاد جهان مفید است. وجود چنین تصویری، به درک اهمیت شرکت‌های دولتی در اقتصاد جهانی کمک می‌کند. برای این منظور، مرور پنج دسته از شواهد که در گزارش بانک جهانی (۲۰۱۴) به آنها اشاره شده، مفید خواهد بود:

۱. شرکت‌های دولتی، صرفنظر از منطقه جغرافیایی یا درجه توسعه اقتصادی، نقش مهمی در اقتصاد کشورها ایفا می‌کنند؛ مثال‌های ذیل، شواهدی از این موضوع هستند:

• شرکت‌های دولتی نقش مهمی در اشتغال جهانی دارند. نمودار ۱، اشتغال شرکت‌های دولتی را در مقایسه با اشتغال دولت (به معنای سایر نهادهای عمومی که به شکل بنگاه نیستند مانند وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و دولت‌های محلی) در نقاط مختلف جهان نشان می‌دهد. همان‌طور که از نمودار قابل مشاهده است، سهم اشتغال شرکت‌های دولتی در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی و همچنین کشورهای OECD بیش از سایر نقاط جهان است.

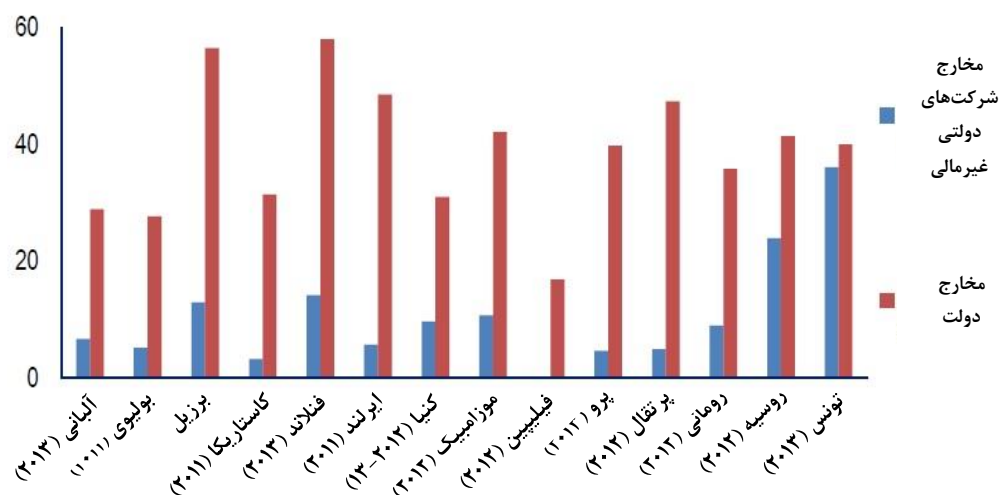
نمودار ۱. سهم اشتغال شرکت‌های دولتی در اشتغال در نقاط مختلف (درصد نیروی کار)



مأخذ: باوم^۱ و همکاران؛ (۲۰۲۰، برگرفته از سازمان بین‌المللی کار)

• حجم عملیات شرکت‌های دولتی در نقاط مختلف جهان قابل توجه است. نمودار ۲، سهم مخارج شرکت‌های دولتی غیرمالی را در مقایسه با مخارج دولت (به معنای سایر نهادهای عمومی که به شکل بنگاه نیستند مانند وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و دولت‌های محلی) به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی برای برخی کشورهای منتخب (از نقاط مختلف جهان) به تصویر کشیده است.

نمودار ۲. سهم مخارج شرکت‌های دولتی غیرمالی در مقایسه با مخارج دولت (درصد از GDP)



مأخذ: همان.

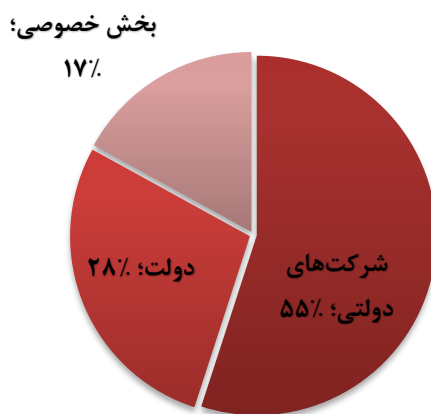


• نقش شرکت‌های دولتی در اقتصادهای نوظهور مانند چین، هند، روسیه و اندونزی کاملاً برجسته است. به‌عنوان مثال، ژانگ^۱ (۲۰۱۹) سهم شرکت‌های دولتی از تولید ناخالص داخلی چین در سال ۲۰۱۷ را بین ۲۳ تا ۲۸ درصد و سهم اشتغال شرکت‌های مذکور را از کل اشتغال بین ۵ تا ۱۶ درصد برآورد کرده است. همچنین در سال مورد نظر، ۳۹ درصد دارایی‌ها و ۲۳ درصد درآمد فروش مشاغل اصلی در چین، مربوط به شرکت‌های دولتی بوده است. همچنین آبرامو^۲ و همکاران (۲۰۱۷) سهم شرکت‌های دولتی عمده (۶۱ شرکت بزرگ) از تولید ناخالص داخلی روسیه در سال ۲۰۱۴ را بالغ بر ۳۰ درصد برآورد کرده‌اند.

۲. نقش شرکت‌های دولتی در بخش‌هایی از اقتصاد که خدمات ضروری برای مصرف‌کنندگان و کسب‌وکارها ارائه کرده و مستقیماً به رشد اقتصادی و کاهش فقر کمک می‌کنند کاملاً برجسته است؛ مثال‌های ذیل، شواهدی از این موضوع هستند:

• **زیرساخت‌ها:** نقش شرکت‌های دولتی در توسعه زیرساخت‌ها در بسیاری از کشورها کاملاً قابل توجه است. نمودار ۳، سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی در سال ۲۰۱۷ (شامل کشورهای توسعه‌یافته و اقتصادهای نوظهور) را به تفکیک ماهیت سرمایه‌گذار نشان می‌دهد. در سال مورد نظر، ۸۳ درصد سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مذکور توسط بخش عمومی انجام شده که از این میان، ۶۶ درصد مربوط به شرکت‌های دولتی (مجموعاً ۵۵ درصد) و ۳۴ درصد مربوط به دولت‌ها (مجموعاً ۲۸ درصد) بوده است.

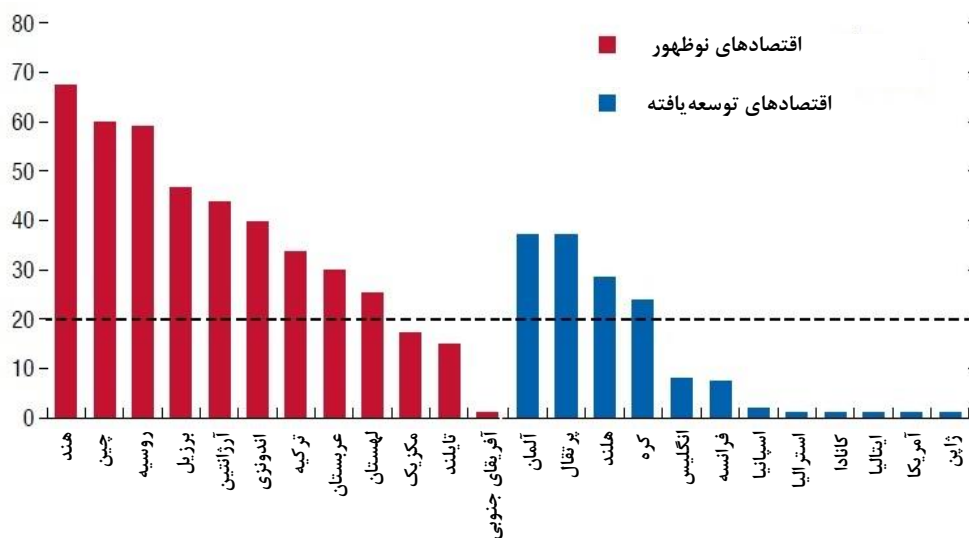
نمودار ۳. سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی (۲۰۱۷) به تفکیک ماهیت سرمایه‌گذار



مأخذ: گزارش بانک جهانی (۲۰۱۷).

• **خدمات بانکی و مالی:** بانک‌ها و مؤسسات مالی دولتی کماکان از موقعیت غالبی در بسیاری از موارد برخوردارند. مطابق گزارش صندوق بین‌المللی پول (۲۰۲۰)، در نیمی از کشورهای عضو G20 و همچنین چندین اقتصاد بزرگ در حال توسعه، بانک‌های دولتی حدود ۲۰ تا ۷۰ درصد دارایی‌های سیستم بانکی را در اختیار دارند. نمودار ۴، سهم دارایی‌های بانک‌های دولتی از دارایی‌های کل سیستم بانکی را در سال ۲۰۱۶ به تفکیک اقتصادهای نوظهور و پیشرفته به تصویر کشیده است.

نمودار ۴. سهم دارایی‌های بانک‌های دولتی از دارایی‌های کل سیستم بانکی در سال ۲۰۱۶ (درصد)



مأخذ: گزارش صندوق بین‌المللی پول (۲۰۲۰).

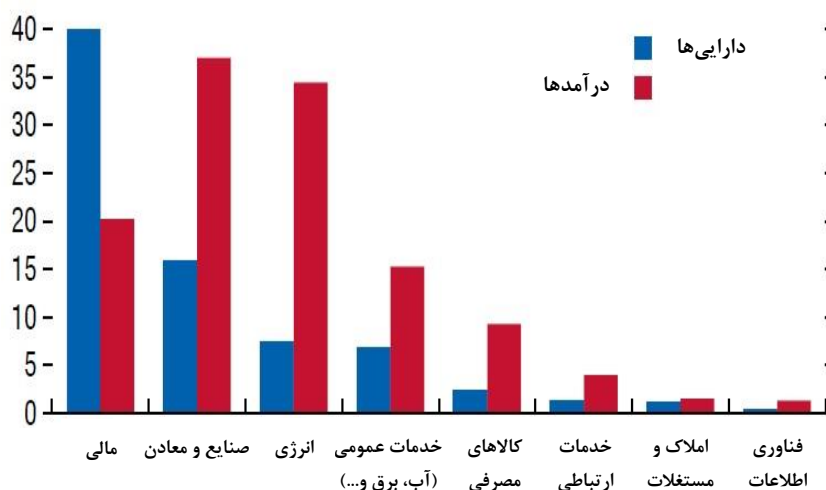
• **نفت و گاز:** حضور شرکت‌های دولتی در این حوزه به واسطه حضور شرکت‌های بزرگ نفت و گاز ملی (مانند ایران) کاملاً غالب است. برای مثال، شرکت‌های ملی نفت، بیش از نیمی از تولید جهانی نفت و گاز را در کنترل خود دارند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۰).

• **صنعت و خدمات:** اگرچه به واسطه سیاست‌هایی مانند خصوصی‌سازی، حضور شرکت‌های دولتی در این بخش کاهش یافته است، اما کماکان در برخی کشورها، نقش شرکت‌های دولتی در این حوزه پُررنگ است.

برای ارائه یک تصویر مقایسه‌ای از حوزه‌های پیش‌گفته و سایر حوزه‌های فعالیت شرکت‌های دولتی، نمودار ۵ قابل استفاده خواهد بود. در نمودار مذکور، سهم دارایی‌ها و درآمدهای شرکت‌های دولتی از مجموع دارایی‌ها و درآمدهای ۲۰۰۰ بنگاه بزرگ جهان به تفکیک بخش‌های مختلف برای سال ۲۰۱۸ نمایش داده شده است. مطابق انتظار، بخش مالی بیشترین حجم دارایی‌ها را به خود اختصاص داده و در مقابل، بیشترین درآمد مربوط به حوزه‌های صنایع و معادن و انرژی است.



نمودار ۵. سهم دارایی‌ها و درآمدهای شرکت‌های دولتی از مجموع دارایی‌ها و درآمدهای ۲۰۰۰ بنگاه بزرگ جهان (درصد)

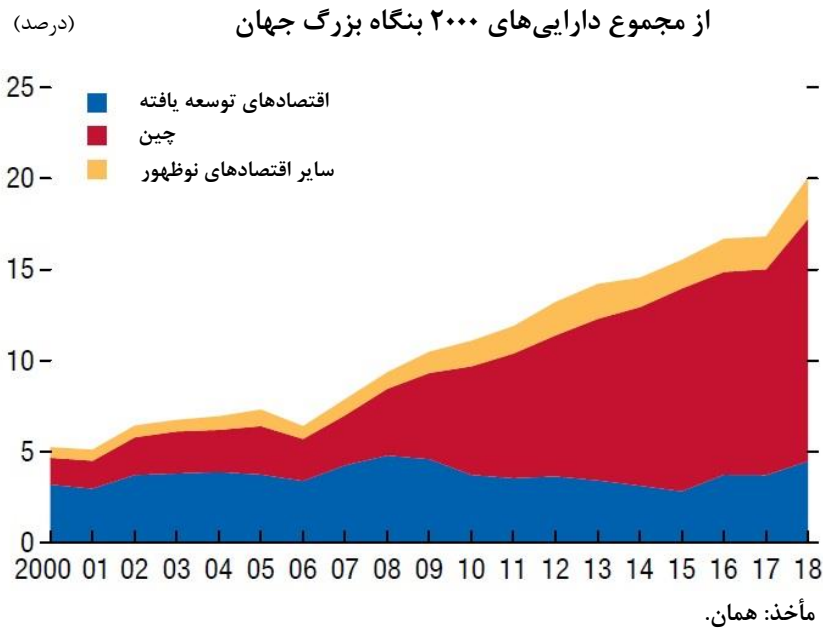


مأخذ: همان.

۳. بسیاری از شرکت‌های دولتی بزرگ در اقتصادهای توسعه‌یافته و نوظهور، به بازیگران جهانی تبدیل شده‌اند. روند رو به رشد قرار گرفتن شرکت‌های دولتی در میان بزرگ‌ترین شرکت‌های جهان گویای واقعیت پیش‌گفته است. نمودار ۶، سهم دارایی‌های شرکت‌های دولتی (صرفاً شامل شرکت‌های غیرمالی) از مجموع دارایی‌های ۲۰۰۰ بنگاه بزرگ جهان را نشان می‌دهد که طی دو دهه از حدود ۵ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۲۰ درصد در سال ۲۰۱۸ بالغ شده است. مطابق گزارش صندوق بین‌المللی پول (۲۰۲۰)، این مقدار در سال ۲۰۱۸ بالغ بر ۴۵ تریلیون دلار بوده که معادل ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی جهانی بوده است. نمودار به‌خوبی گویای این واقعیت است که چین سهم قابل توجهی در این افزایش داشته است. همچنین مطابق گزارش نهاد مذکور، در سال ۲۰۱۸، نیمی از ۱۰ بنگاه بزرگ غیرمالی جهان (بزرگ‌ترین بنگاه‌ها برحسب درآمد) شرکت‌های دولتی چندملیتی^۱ بوده‌اند.

۱. شرکت‌های دولتی که دارایی‌های نهادی دیگر را در کشورهای غیر از کشور خود کنترل می‌کنند (state-owned multinational enterprises; SOMNEs).

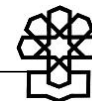
نمودار ۶. سهم دارایی‌های شرکت‌های دولتی (غیرمالی)



۴. برخی از کشورها در حال تأسیس شرکت‌های دولتی جدید به منظور توسعه صنایع استراتژیک و رقابت در بازار جهانی هستند. روسیه، ویتنام، کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس از جمله مثال‌هایی هستند که گزارش بانک جهانی (۲۰۱۴) در این زمینه به آنها اشاره می‌کند.

۵. تعدادی از کشورها از طریق ملی‌سازی و همچنین خرید سهام بنگاه‌های خصوصی (به دست گرفتن کنترل بنگاه)، مالکیت دولت را گسترش داده‌اند. کمک دولت‌ها برای نجات بنگاه‌های آسیب‌دیده پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ مثالی از این موارد است (اگرچه گسترش مالکیت از این طریق بیشتر موقتی بوده است). یادآوری این نکته مفید است که سومین گروه از انگیزه‌های اقتصادی مورد اشاره توسط تونینلی (۲۰۰۰) که در همین بخش به آن اشاره شد، مربوط به مثال‌های قابل ذکر برای همین دسته از شواهد است.

در پایان این بخش و پس از تبیین انگیزه‌های تأسیس و جایگاه شرکت‌های دولتی، مرور یک نتیجه کلیدی، مفید خواهد بود: این گزاره که دولت مطلقاً نباید اقدام به فعالیت اقتصادی (به‌طور خاص، تجاری) در قالب شرکت دولتی کند، حداقل در عمل در بسیاری از اقتصادهای پیشرفته و در حال توسعه نقض شده است. شرکت‌های دولتی در بسیاری از کشورها و به‌طور کلی در اقتصاد جهانی دارای نقش برجسته‌ای بوده و برخی از آنها به بازیگران مهم جهانی تبدیل شده‌اند. البته در نظر گرفتن این گزاره به‌تنهایی می‌تواند گمراه‌کننده باشد؛ در کنار این گزاره، در نظر گرفتن الزامات فعالیت شرکت‌های دولتی نیز ضروری است (به‌عنوان مثال، یکسان نمودن زمین بازی برای شرکت‌های دولتی و شرکت‌های



خصوصی در حوزه‌هایی که هر دو نوع شرکت‌ها فعال هستند) که در گزارش‌های آینده به تناسب به آنها پرداخته خواهد شد. همچنین تذکر این نکته نیز ضروری است که برجسته بودن نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد جهانی، لزوماً به معنای عملکرد کارای آنها نیست؛ شواهد مبتنی بر اهمیت شرکت‌های دولتی از آن جهت مورد اشاره قرار گرفت که یادآور اهمیت بالای توجه به عملکرد این شرکت‌ها باشد. بر این اساس می‌توان گفت شرکت دولتی صرفاً یک ابزار با پتانسیل‌های بالقوه مثبت و منفی بالاست که دانش استفاده از آن، تعیین‌کننده میزان انتفاع از آن است.

۲. تعریف شرکت دولتی

برای تبیین دقیق تعریف «شرکت دولتی»، در گام نخست نیازمند آن هستیم که مفاهیم مرتبط با شرکت‌های دولتی و دامنه شمول این ترکیب را مورد بازشناسی قرار دهیم. این مهم را با استفاده از سه راهبرد به انجام خواهیم رساند؛ اول، بررسی تعاریف مورد استفاده در گزارش‌های بین‌المللی و قوانین دیگر کشورها؛ دوم، بازشناسی دقیق مفهوم بنگاه و شرکت از جنبه‌های مختلف و سوم، بررسی معیارهای قابل ذکر برای به کار بردن صفت «دولتی» برای یک شرکت. تجمیع این راهبردها می‌تواند برخی ابهام‌های موجود در تعریف و دامنه شمول «شرکت‌های دولتی» را برطرف نماید.

«شرکت دولتی» می‌تواند به صورت‌های مختلفی تعریف شود؛ اما علی‌رغم برخی تفاوت‌ها در تعاریف سازمان‌های بین‌المللی و قوانین کشورهای مختلف، مفاهیم مشترک مهمی بین آنها وجود دارد. طبق تعریف بانک جهانی، «بنگاه‌های دولتی» عبارتند از: «بنگاه‌های متعلق به دولت یا تحت کنترل دولت که حجم بزرگی از درآمدهای آنها از طریق فروش کالاها و خدمات به دست می‌آید، با این حال ممکن است هم‌زمان ملزم به پیگیری اهداف سیاستی خاص نیز باشند. این بنگاه‌ها از مؤسسات عمومی و شبه‌دولتی که بار سیاست‌های عمومی را بر دوش می‌کشند و بخش عمده درآمد خود را از بودجه عمومی به دست می‌آورند، مجزا می‌شوند»^۱.

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی نیز «بنگاه‌های دولتی» را بنگاه‌هایی می‌داند که «از ساختار قانونی مجزایی [به معنای متمایز از نهادهای عمومی مانند وزارتخانه یا مؤسسه دولتی] استفاده نموده و فعالیت تجاری دارند (به این معنا که حجم بزرگی از درآمدهای آنان از فروش کالاها و خدمات به دست می‌آید)، چه اهداف سیاست‌های عمومی را دنبال کنند، چه دنبال نکنند». در این تعریف، عنوان «بنگاه دولتی» به بنگاه‌هایی اطلاق می‌شود که «دولت به وسیله مالکیت کامل، عمده یا جزئی (اقلیت مهم) خود، کنترل قابل توجهی بر آنها دارد».

اتحادیه اروپا نیز «هر بنگاهی را که مقامات عمومی به واسطه مالکیت، مشارکت مالی یا قوانین حاکم بر آن، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تأثیر غالبی در آنها دارند»، بنگاه دولتی تلقی می‌کند. در ادامه، نکات مشترک و کلیدی در تعاریف فوق مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۲. بنگاه در مقابل شرکت

در تعاریف ذکر شده چند نکته قابل توجه است؛ نخست اینکه در اغلب تعاریف فوق و همچنین متون قانونی، به جای واژه «شرکت»^۱ از واژه «بنگاه»^۲ استفاده می‌شود. این استفاده هدفمند به دلیل فراگیرتر بودن مفهوم بنگاه صورت گرفته است. درحقیقت با این اقدام، بنگاه‌های غیرشرکتی متعلق به دولت نیز در شمول قوانین و مقررات قرار می‌گیرند. در اینجا لازم است توضیحاتی درباره مفهوم «شرکت» و وجه کاربرد آن در قوانین و دستورالعمل‌های استاندارد بین‌المللی ارائه شود.

اصولاً شناخت واژه «شرکت» از دو راه میسر است: نخست، رجوع به فرم حقوقی شرکت و دیگری توجه به استانداردهای بین‌المللی حساب‌های ملی (SNA)^۳. بررسی قوانین کشورهای مختلف (که به تعدادی از آنها در کادر ۱ اشاره شده است) و همچنین متون مرجع بین‌المللی در حوزه شرکت‌های دولتی نشانگر این مطلب است که در اغلب نمونه‌ها، واژه «شرکت» با بهره‌گیری از مسیر دوم یعنی با توجه به استانداردهای بین‌المللی حساب‌های ملی به کارگیری شده است. از منظر استاندارد بین‌المللی حساب‌های ملی، کاربرد واژه «شرکت» در ترکیب «شرکت‌های دولتی»، صرفاً محدود به بار حقوقی شرکت نخواهد بود. در این نگاه گسترده، واژه «شرکت» علاوه بر شرکت‌هایی که به صورت قانونی ثبت شده‌اند (تحت اشکال مختلف مانند سهامی، مسئولیت محدود و...) شبه‌شرکت‌ها^۴ را نیز شامل می‌شود. شبه‌شرکت‌ها درحقیقت بنگاه‌هایی هستند که به‌عنوان «شرکت» به مفهوم قانونی و حقوقی آن ثبت نشده‌اند، اما اطلاعات لازم برای تهیه مجموعه کامل حساب‌ها را در اختیار داشته و به‌گونه‌ای اداره می‌شوند که گویی شرکت هستند و به‌طور خلاصه می‌توان گفت دارای ترازنامه هستند. بنابراین اگر برای منظوری، از واژه «شرکت» استفاده شود، مطابق استاندارد بین‌المللی حساب‌های ملی، شبه‌شرکت‌ها را نیز شامل خواهد شد؛ اما اگر هدف، گسترش دامنه شمول باشد به نحوی که تمام بنگاه‌های غیرشرکتی (بنگاه‌های بدون ترازنامه) را نیز در بر بگیرد، می‌بایست از واژه «بنگاه» استفاده کرد.

در ایران، نهادهایی که بودجه آنها در پیوست شماره ۳ لوایح بودجه سنواتی (بودجه شرکت‌های دولتی) درج می‌شود، از دو شکل حقوقی خارج نیستند، یا اینکه دارای ماهیت حقوقی «شرکت» هستند (شرکت سهامی) و یا اینکه تحت عنوان «مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» فعالیت می‌کنند. تنها تفاوت

1. Corporation
2. Enterprise
3. System of National Accounts
4. Quasi Corporation



این مؤسسات با شرکت‌های دسته قبلی، نداشتن سهام در سرمایه است؛ به این معنا که سرمایه دولت در شرکت‌های دولتی تبدیل و تقسیم به سهام می‌شود، اما در مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به سهام تبدیل نمی‌شود. اما از سایر جنبه‌ها هیچ تفاوتی میان این مؤسسات و شرکت‌های دسته اول وجود ندارد و این مؤسسات نیز دارای صورت‌های مالی و ترازنامه هستند، لذا می‌توان آنها را «شبه‌شرکت» قلمداد کرد. بنابراین استفاده از عبارت «شرکت دولتی» برای اشاره به هر دو گروه صحیح خواهد بود.

تاکنون دو تعریف از شرکت دولتی، یکی در قانون محاسبات عمومی و دیگری در قانون مدیریت خدمات کشوری ارائه شده (در ادامه به این دو تعریف اشاره خواهد شد) که در قانون محاسبات از عبارت «واحد سازمانی» و در قانون مدیریت خدمات کشوری از عبارت «بنگاه اقتصادی» برای تعریف شرکت دولتی استفاده شده است. از سوی دیگر، «بنگاه» در بند «۴» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، این‌گونه تعریف می‌شود: «واحد اقتصادی که در تولید کالا یا خدمت فعالیت می‌کند، اعم از آنکه دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد». تذکر این نکته لازم است که قائل شدن شخصیت حقیقی برای بنگاه در تعریف مذکور، واجد ابهام و اشکال است، اما فارغ از این مسئله، هم عبارت «واحد سازمانی» در تعریف قانون محاسبات عمومی و هم واژه «بنگاه» در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری، بسیار گسترده بوده و به‌صورت بالقوه می‌توانند واحدهای سازمانی زیادی (شامل واحدهای غیرشرکتی) را شامل شوند؛ مضاف بر اینکه عبارت «بنگاه اقتصادی» در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری چندان شفاف نیست و تعریف مشخصی از آن وجود ندارد. از سوی دیگر به‌نظر می‌رسد شمول بنگاه‌های غیرشرکتی در زمره شرکت‌های دولتی از منظر قوانین و مقررات کشور بی‌مفهوم خواهد بود. به‌عنوان مثال در مواد (۱۳۲) و (۱۳۳) قانون محاسبات عمومی احکامی در خصوص ترازنامه و صورت سود و زیان شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده یا در بسیاری از احکام قانونی، مجامع عمومی و هیئت مدیره‌های شرکت‌های دولتی مخاطب احکام قرار گرفته‌اند، این در حالی است که بنگاه‌های غیرشرکتی فاقد این ارکان و همچنین ترازنامه هستند. لذا استفاده از واژه «بنگاه» (یا عبارت‌های تعریف نشده مانند واحد سازمانی) برای تعریف شرکت دولتی در ایران بلاوجه است و می‌بایست از خود واژه «شرکت» برای تعریف شرکت دولتی استفاده کرد. شایسته ذکر است که «شرکت» در بند «۵» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی این‌گونه تعریف شده است: «شخص حقوقی که با رعایت قانون تجارت یا قانون خاص حسب مورد تشکیل شده باشد».

درمجموع به‌نظر می‌رسد اولاً استفاده از واژه «بنگاه» برای تعریف شرکت دولتی در ایران مفید نبوده و استفاده از واژه «شرکت» منطقی‌تر است و ثانیاً در صورت استفاده از واژه «بنگاه» در تعریف شرکت دولتی، اشاره به وجود «شخصیت حقوقی مستقل» به‌منظور پیشگیری از ایجاد ابهام مفید خواهد بود (که در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری به‌چشم نمی‌خورد).

۲-۲. مفهوم کنترل

نکته قابل توجه دوم در اغلب تعاریف جهانی، قرار گرفتن مفهوم «کنترل» در کنار مفهوم مالکیت است. درحقیقت به نظر می‌رسد علاوه بر مالکیت، کنترل غالب دولت بر یک شرکت نیز می‌تواند دلیلی بر «دولتی» خواندن شرکت محسوب شود. مالکیت دولت بر یک شرکت به اندازه سهام یا سرمایه‌ای است که دولت از یک شرکت در تملک خود دارد، اما کنترل صرفاً از طریق سهام و سرمایه موضوعیت پیدا نمی‌کند، اگرچه در اختیار داشتن سهام قطعاً یکی از عوامل مهم کنترل است.

اما مفهوم کنترل چیست؟ در اینجا کنترل به معنای تعیین خط‌مشی کلی بنگاه یعنی تعیین سیاست‌های کلیدی مالی و اجرایی است. اما چگونه می‌توان کنترل دولت بر یک شرکت را تشخیص داد؟ اصولاً نشانه‌های مختلفی از کنترل دولت بر یک شرکت قابل شناسایی و ردیابی است؛ برخی از نشانه‌ها دلایل محکمی بر کنترل محسوب می‌گردند و برخی دیگر دلایل ضعیف‌تری هستند، اما به‌طور کلی تجمیع تعدادی از این نشانه‌ها درباره یک شرکت می‌تواند دال بر کنترل دولت بر آن شرکت باشد. این نشانه‌ها عبارتند از:

- دارا بودن اکثریت قدرت رأی‌دهی،
- کنترل هیئت مدیره یا مدیران، مانند برخورداری از قدرت عزل و نصب بر مبنای قانون و مقررات یا ترتیبات موجود در یک کشور،
- کنترل کارکنان کلیدی، مانند برخورداری از قدرت عزل و نصب مدیر مالی و...
- کنترل کمیته‌های کلیدی مانند زیر کمیته‌های هیئت مدیره،
- برخورداری از سهام دارای حقوق خاص (سهام ممتاز)^۱،
- اختیار نظارت، به‌ترتیبی که بر استقلال شرکت مؤثر باشد،
- غالب بودن تقاضای دولت از شرکت به نسبت دیگر مشتریان،
- استقراض معنادار شرکت از دولت.

در کادر ۱، نمونه‌هایی از تعاریف و دامنه شمول شرکت‌های دولتی در نظام‌های حقوقی سایر کشورها ارائه شده است.

۱. به‌عنوان مثال در قوانین ایتالیا، مفهومی تحت عنوان سهام طلایی (Golden Share) وجود دارد که به خزانه‌داری، اختیارات ویژه‌ای در رابطه با مدیریت شرکت‌های دولتی که در بخش‌های خاص (مانند دفاع، امنیت ملی، ارتباطات، انرژی و حمل‌ونقل) فعالیت می‌کنند، می‌دهد.



کادر ۱. نمونه‌هایی از تعاریف و اشکال شرکت‌های دولتی در کشورها

– تعریف «بنگاه‌های عمومی» در بلغارستان

ماده (۲) «قانون بنگاه‌های عمومی» بلغارستان، بنگاه عمومی را شامل سه گروه زیر دانسته است:
۱. شرکت‌های تجاری که دولت (یا شهرداری) مالک بیش از ۵۰ درصد سهام آنها بوده یا اینکه در آنها دولت (یا شهرداری) دارای نفوذ غالب باشند.

۲. شرکت‌های تابعه شرکت‌های تجاری موضوع بند «۱» و بنگاه‌های موضوع بند «۳» در صورتی که دولت (یا شهرداری) از طریق آنها کنترل بیش از ۵۰ درصد حق رأی را در اختیار داشته یا در غیر این صورت کنترل مؤثری اعمال کند.

۳. بنگاه‌های دولتی که به موجب قوانین خاص تأسیس می‌شوند.

لازم به ذکر است که «نفوذ غالب» در همین قانون به این صورت تعریف شده است: «نفوذ غالب در مواردی وجود خواهد داشت که در آنها دولت، مستقیم یا غیرمستقیم، مالک بیش از ۵۰ درصد سرمایه ثبت شده شرکت باشد، اکثریت حق رأی مربوط به سهام شرکت را در اختیار داشته باشد یا بیش از نیمی از اعضای هیئت مدیره یا هیئت کنترل‌کننده شرکت را منصوب کند».

– تعریف «بنگاه دولتی» در کره جنوبی

«قانون مدیریت نهادهای عمومی کره جنوبی» (مصوب ۲۰۰۷) از یک فرایند دومارحله‌ای برای تعریف واحدها استفاده می‌کند، به این شکل که ابتدا نهاد عمومی را تعریف کرده و سپس به کمک معیارهای کمی، میان آنها تمایز ایجاد می‌کند. این قانون در گام نخست نهاد عمومی را به‌عنوان نهادی تعریف می‌کند که حداقل یکی از ویژگی‌های ذیل را داشته باشد:

۱. توسط قانون تأسیس شده و دولت در آن مشارکت مالی داشته باشد.

۲. بیش از نیمی از درآمد آن از کمک دولت به‌دست آید.

۳. دولت بیش از ۵۰ درصد سهام آن را داشته باشد (یا ۳۰ درصد سهام و حفظ کنترل بالفعل).

در گام دوم، نهاد عمومی که بیش از ۵۰ نفر پرسنل داشته باشد و حداقل ۵۰ درصد درآمد کل بنگاه را از فعالیت‌های خود کسب کند، بنگاه دولتی تلقی می‌شود. اگر درآمد کسب شده توسط خود بنگاه از ۸۵ درصد عبور کند، یک بنگاه دولتی تجاری محسوب شده و در غیر این صورت بنگاه نیمه‌تجاری خواهد بود.

– شرکت‌های دولتی در آرژانتین

مطابق قانون «مدیریت مالی و سیستم کنترل بخش عمومی ملی» در آرژانتین، شرکت‌های دولتی ملی عبارتند از: «کلیه شرکت‌های دولتی [به‌معنای تملک صد درصدی سهام توسط دولت]، شرکت‌های سهامی با سهام اکثریت دولت، شرکت‌های نیمه‌عمومی و دیگر بنگاه‌هایی که دولت در آنها اکثریت سهام یا مشارکت [نقش] در تصمیمات شرکت را دارد».

در آرژانتین، شرکت‌های دولتی عمدتاً در قالب سه شکل قانونی فعالیت می‌کنند: ۱. بنگاه‌های دولتی^۱

[غیرشرکتی]، ۲. شرکت‌های دولتی^۲ و ۳. شرکت‌های سهامی با سهام اکثریت دولتی^۳.

مأخذ: گزارش‌های OECD (۲۰۱۱، ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹).

1. State Enterprises
2. State Corporations
3. joint-stock Companies with State Majority Shareholdings

در نظام حقوقی ایران، «شرکت دولتی» با محوریت مفهوم مالکیت تعریف شده است. در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی شرکت دولتی این‌گونه تعریف می‌شود: «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 صادره 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».

پس از قانون محاسبات عمومی، در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف دیگری از شرکت‌های دولتی ارائه شد. در این قانون، شرکت دولتی به این شکل تعریف شده است: «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت^۱ به موجب سیاست‌های کلی اصل 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». 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.

همان‌طور که از تعاریف فوق مشخص است، در تعریف شرکت دولتی در نظام حقوقی ایران بیشتر مفهوم مالکیت برجسته است و ردپایی از موضوع «کنترل» به طور مستقیم دیده نمی‌شود. در حقیقت، شرکت‌هایی که سهام دولت و شرکت‌های دولتی در آنها زیر ۵۰ درصد بوده، اما کنترل آنها عملاً در يد دولت است، در محدوده شمول قوانین جای نمی‌گیرند. این در حالی است که مطابق آنچه عنوان شد، مفهوم «کنترل» در شناسایی و تطبیق «دولتی» بودن یک شرکت، از اهمیت بسزایی برخوردار است. لذا به نظر می‌رسد، از ابتدا می‌بایست این مفهوم در تعریف «شرکت دولتی» مورد توجه قرار می‌گرفت.

لیکن با توجه به اینکه عبارت «شرکت‌های دولتی» در بسیاری از قوانین و مقررات موجود به کار رفته و بررسی تمام قوانین و مقررات قبلی، به منظور ارزیابی تأثیرات تغییر در تعریف فوق بر آنها ممکن نیست، برهم زدن نظم موجود می‌تواند به اختلال در مسیر اجرای قوانین مذکور منجر شود. لذا در صورت تصمیم بر اضافه کردن مفهوم کنترل در تعریف شرکت دولتی، پیش‌بینی یک تعریف دیگر در کنار تعریف موجود «شرکت دولتی» راهبرد منطقی‌تری به نظر می‌رسد تا به کمک آن، امکان گسترش دامنه شمول برخی قوانین و مقررات بر سایر شرکت‌هایی که تحت کنترل دولت هستند، اما مطابق تعریف موجود، «شرکت دولتی» محسوب نمی‌شوند فراهم گردد. این راهبرد از طریق اضافه شدن تعریف «شرکت تحت

۱. استفاده از عبارت «تصدی‌های دولت» یکی دیگر از نواقص تعریف شرکت دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری است، زیرا در این قانون یا سایر قوانین تعریف مشخصی از امور تصدیگری وجود ندارد و مصادیق این عبارت کماکان مبهم است.



کنترل دولت» قابل تحقق خواهد بود. در این تعریف می‌بایست یک یا تعدادی از نشانه‌های «کنترل» که پیش‌تر به آنها اشاره شد به‌عنوان معیارهای شناسایی شرکت‌های تحت کنترل دولت مورد استفاده قرار گیرد. لیکن توجه به این نکته مهم است که درج نشانه‌های ذکر شده، بدون تبدیل آنها به معیارهای دقیق قابل سنجش، منجر به تفسیرپذیری تعریف خواهد شد که می‌بایست از آن اجتناب کرد. به‌عنوان مثال شرکت تحت کنترل دولت می‌تواند به‌عنوان شرکتی که اکثر اعضای هیئت مدیره آن توسط دولت یا زیرمجموعه‌های آن تعیین می‌گردد، دانسته شود. همچنین با توجه به تعریف «سهام‌کنترلی» در بند «۷» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، شرکت تحت کنترل دولت را می‌توان شرکتی دانست که دولت و شرکت‌های دولتی در آن دارای سهام‌کنترلی باشند.

شایان ذکر است که پیش از این نیز در آیین‌نامه «نحوه انتخاب حسابرس برای شرکت‌های دولتی»، مصوب سال ۱۳۸۶، مفهوم مشابهی از شرکت تحت کنترل دولت پیش‌بینی شده است. در فراز انتهایی ماده (۱) آیین‌نامه مذکور، در بیان شرکت‌های مشمول آیین‌نامه این‌گونه آمده است:

«و همچنین شرکت‌هایی که به مفهوم ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - دولتی تلقی نمی‌شوند، ولی اکثریت اعضای هیئت مدیره آنها توسط دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شوند، مشمول این آیین‌نامه هستند».

۲-۳. سهامداری غیرمستقیم

مفهوم دیگری که در برخی از تعاریف بین‌المللی یا قوانین سایر کشورها به آن اشاره می‌شود، موضوع سهامداری غیرمستقیم است. به بیان دقیق‌تر، در بسیاری از تعاریف ارائه شده برای شرکت دولتی، چه مالکیت و چه کنترل، به شکل «مستقیم یا غیرمستقیم» ملاک تشخیص دولتی بودن یک شرکت است. این در حالی است که مطابق تعریف شرکت دولتی در ایران، سهام غیرمستقیم دولت در یک شرکت (به‌معنای تملک سهام توسط دولت به‌واسطه یک شرکت غیردولتی)، جزء سهام دولتی تلقی نمی‌گردد. چند مثال موضوع را روشن خواهد کرد:

یک مثال بسیار گویای سهامداری غیرمستقیم دولت در شرکت‌ها، شرکت‌های توزیع برق استانی هستند. ترکیب سهامداری عمده این شرکت‌ها به‌نحوی است که ۴۰ درصد سهام آنها متعلق به شرکت دولتی توانیر و ۶۰ درصد باقی‌مانده سهام آنها متعلق به شرکت غیردولتی سرمایه‌گذاری صنایع برق و آب (صبا) است.^۱ بر این اساس، از آنجایی که دولت مستقیماً مالک ۴۰ درصد سهام شرکت‌های مذکور است، این شرکت‌ها دولتی تلقی نمی‌شوند. از سوی دیگر، ۴۹/۹۹ درصد سهام شرکت صبا متعلق به شرکت دولتی ساتکاب است. به این ترتیب اگر میزان سهام غیرمستقیم دولت در شرکت‌های توزیع برق (از طریق شرکت صبا) را محاسبه کنیم،

۱. البته این ترکیب برای تمام استان‌ها به این شکل نیست و سهام‌توانیر در تعداد معدودی از شرکت‌های مذکور حدود ۴۹ درصد و به‌تناسب سهام شرکت صبا کمتر از ۶۰ درصد است.

به عددی حدود ۳۰ درصد می‌رسیم که با اضافه کردن آن به ۴۰ درصد سهام مستقیم، مجموع سهام مستقیم و غیرمستقیم دولت در این شرکت‌ها به عدد ۷۰ درصد بالغ می‌گردد. این به‌معنای آن است که اگر سهامداری مستقیم و غیرمستقیم هر دو ملاک قرار گیرند، شرکت‌های مذکور دولتی محسوب خواهند شد.

تحلیل فوق به خود شرکت صبا هم قابل تسری است. شرکت دولتی ساتکاب مالک مستقیم ۴۹/۹۹ درصد سهام شرکت صبا و همچنین مالک مستقیم ۴۹ درصد سهام شرکت مهتاب قدس است. از سوی دیگر شرکت مهتاب قدس (که شرکت دولتی محسوب نمی‌شود، زیرا کمتر از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت دولتی ساتکاب است) نیز مالک ۴۹/۹۸ درصد سهام شرکت صباست. به بیان دیگر، شرکت دولتی ساتکاب به شکل غیرمستقیم و از طریق شرکت مهتاب قدس، مالک بخشی از سهام صباست. با یک محاسبه ساده مشخص می‌شود که مجموع سهام مستقیم و غیرمستقیم دولت در شرکت صبا حدود ۷۴ درصد است و این به‌معنای آن است که اگر سهامداری مستقیم و غیرمستقیم هر دو ملاک قرار گیرند، شرکت مذکور دولتی تلقی می‌شود (این در حالی است که با تعریف فعلی، این شرکت دولتی نیست).

البته باید توجه داشت که لحاظ نمودن سهامداری غیرمستقیم در تعریف شرکت دولتی مستلزم تعیین یک مرجع دارای صلاحیت برای احراز دولتی بودن شرکت‌هاست، زیرا شناسایی سهام غیرمستقیم خصوصاً در مواردی که سهامداری با چند واسطه باشد، چندان راحت نیست.

۴-۲. تردیدهای تغییر تعریف

تغییرات مورد نیاز تعریف شرکت دولتی در نظام حقوقی ایران، در دو بخش قابل بررسی است؛ یک بخش تغییرات نه‌چندان بنیادین مانند جایگزینی واژه «شرکت» به جای «بنگاه»، خودداری از به‌کار بردن عبارات مبهم مانند «تصدی‌های دولت»، تعیین تکلیف صریح شرکت‌هایی که در خارج از کشور فعالیت می‌کنند و سهامدار آنها دولت یا شرکت‌های دولتی هستند^۱ و سایر موارد قابل ذکر از این دست است. به‌طور طبیعی برای لحاظ نمودن این تغییرات در تعریف شرکت دولتی، چالش ویژه‌ای قابل ذکر نیست. اما بخش دیگری از تغییرات، موارد اساسی‌تر مانند لحاظ نمودن مفاهیم کنترل و سهامداری غیرمستقیم در تعریف است که اعمال آنها نیازمند بررسی عمیق‌تری خواهد بود.

علی‌رغم اینکه در همین بخش از گزارش، به دو مفهوم کنترل و سهامداری غیرمستقیم اشاره شد و عنوان گردید که هر دو این موارد می‌تواند به‌عنوان مستمسکی برای اثبات دولتی بودن یک شرکت استفاده شود، اما مفید بودن لحاظ نمودن مفاهیم پیش‌گفته در تعریف شرکت دولتی، در نظام حقوقی کشور در حال حاضر با تردیدهای بسیار جدی روبه‌رو است.

۱. عدم تعیین تکلیف صریح این دسته از شرکت‌ها، موجب اختلاف نظر در خصوص این شرکت‌ها در برخی از موارد شده است.



توضیح اینکه با لحاظ کردن مفاهیم «کنترل» و «سهامداری غیرمستقیم» در تعریف شرکت دولتی، دامنه شمول تعریف و به تبع آن تعداد شرکت‌های دولتی به میزان قابل توجهی افزایش خواهد یافت. درحقیقت تصمیم برای تغییر تعریف، تابع این تحلیل است که افزایش دامنه شمول شرکت‌های دولتی چه مضرات و چه منافع به همراه خواهد داشت؟

در یک نگاه کلی به نظر می‌رسد مضرات مهمی برای این تغییر در حال حاضر قابل تصور است. علت این موضوع، عدم وجود دانش کافی در بهره‌برداری از ابزار «شرکت دولتی» در کشور است. واقعیت این است که در کشور ما، به علت اینکه نگاه به شرکت‌های دولتی، عمدتاً نگاه دقیقی نیست، سیاستگذاری در این حوزه نیز از پختگی لازم برخوردار نبوده است (یک نگرش دقیق، مستلزم درک تفاوت‌های بنیادین «شرکت» از دیگر دستگاه‌های اجرایی دولتی و توجه به اهداف تشکیل شرکت‌هاست). نتیجه آن شده که برخی از سیاستگذاری‌های انجام شده برای شرکت‌های دولتی خصوصاً طی سال‌های اخیر، موجب ایجاد اختلال در مسیر اهداف شرکت‌های دولتی شده است.^۱

به‌عنوان بارزترین نمونه قابل ذکر، می‌توان به برداشت درصدی از هزینه شرکت‌های دولتی (به‌موجب بند «د» تبصره «۱۶» قوانین بودجه سنواتی) و واریز آن به خزانه دولت طی سال‌های اخیر اشاره کرد. این نوع از سیاستگذاری (سیاستگذاری فاقد منطق کارشناسی و صرفاً با هدف ایجاد منابع درآمدی برای دولت، بدون توجه به اهداف تشکیل شرکت‌ها و تفاوت‌های آنها)، متضمن آثار بسیار مخربی بر توان سرمایه‌گذاری شرکت‌ها (به‌عنوان یکی از کارکردهای اصلی شرکت‌های دولتی) بوده است. ضوابط پرداخت مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی از جمله دیگر موارد قابل ذکر در این زمینه است که موجب کاهش توان مالی و سرمایه‌گذاری شرکت‌ها می‌شود (مثال‌های قابل ذکر محدود به این موارد نیست؛ ضوابط مربوط به پرداخت اجباری مبالغی از منابع شرکت برای امور پژوهشی، احکامی مانند برداشت درصدی از هزینه شرکت‌ها برای تشویق به فرزندآوری که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ گنجانده شده و... از جمله دیگر نمونه‌های قابل ذکر هستند). حال با اضافه شدن تعداد قابل توجهی از شرکت‌ها به جرگه شرکت‌های دولتی، تمامی این سیاست‌های مخرب به شرکت‌های جدید تعمیم داده خواهد شد و باید انتظار داشت توان مالی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های مذکور نیز به‌مرور مانند شرکت‌های دولتی فعلی تحلیل رفته و کارکرد خود را از دست بدهند.

سوی دیگر موضوع، منافع قابل تصور برای تغییر تعریف است. به نظر نمی‌رسد در حوزه‌های درونی شرکت‌ها (حوزه‌های مربوط به روابط درون شرکت مانند کیفیت اداره شرکت و حاکمیت شرکتی) تغییر اساسی از ناحیه دولتی شدن شرکت حاصل شود، زیرا شرکت‌های دولتی فعلی و شرکت‌هایی که به‌نوعی تحت کنترل دولت هستند، اما به لحاظ حقوقی دولتی تلقی نمی‌شوند، در اصل با مدیریت دولتی در حال

۱. این گزاره به معنای انتساب تمام ناکارآمدی‌های شرکت‌های دولتی به عوامل بیرونی نیست؛ واضح است که ناکارآمدی‌های درونی شرکت‌ها نیز نقش مهمی در عدم دستیابی به اهداف دارد، اما این امر نافی تأثیرات مخرب سیاستگذاری‌های اشتباه بر عملکرد شرکت‌ها نیست.

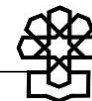
اداره شدن هستند و از این نظر تفاوت عمده‌ای میان این دو دسته وجود ندارد. لذا عمده منافع ناشی از تغییر تعریف در حوزه‌های بیرونی^۱ و خصوصاً شفافیت قابل طبقه‌بندی خواهد بود. با قرار گرفتن شرکت‌هایی که در اصل دولتی هستند، اما به لحاظ حقوقی دولتی تلقی نمی‌شوند در زمره شرکت‌های دولتی، اولاً ابعاد صحیح شرکت‌های دولتی (حجم عملیات، حوزه‌های فعالیت و...) در کشور شفاف می‌شود و ثانیاً اطلاعات این دسته از شرکت‌ها اعم از صورت‌های مالی، صورت‌جلسات مجامع و سایر اطلاعات با سهولت و انضباط بیشتری در اختیار نهادهای سیاستگذاری و پژوهشی (و در صورت لزوم، عموم مردم) قرار خواهد گرفت. علاوه بر این، مواردی مانند بودجه این شرکت‌ها در قالب پیوست شماره سه قوانین بودجه سنواتی شفاف خواهد شد؛ اگرچه باید اذعان داشت که این موضوع عایدی قابل توجهی تلقی نمی‌شود، زیرا شفافیت بودجه شرکت‌ها در قوانین بودجه بسیار نازل است. از جمله دیگر منافع قابل ذکر برای تغییر تعریف، امکان جلوگیری از ایجاد سهامداری‌های چرخه‌ای و ایجاد گره‌های مالکیتی توسط شرکت‌هاست.

البته در خصوص منافع تغییر تعریف، ممکن است موارد دیگری نیز عنوان شود، از جمله امکان پذیر شدن سامان‌دهی حقوق، مزایا و پاداش‌ها، سامان‌دهی تشخیص صلاحیت مدیران شرکت‌ها، گسترش چتر نظارت نهادهای نظارتی بر شرکت‌های مذکور و موارد مشابه. اما سؤال کلیدی اینجاست که قوانین و مقررات ناظر به موارد ذکر شده، در خصوص شرکت‌های دولتی فعلی چقدر توانسته‌اند به اهداف مورد انتظار دست پیدا کنند؟ به عبارت بهتر، آیا تاکنون توانسته‌ایم با سیاستگذاری در موارد ذکر شده (سامان‌دهی حقوق و مزایا، احراز صلاحیت، الزام به صرف اعتبارات پژوهشی در سازوکارهای از پیش تعیین شده و...) به اهداف مورد نظر در خصوص شرکت‌های دولتی فعلی دست پیدا کرده و عملکرد آنها را ارتقا دهیم؟

بالتبع، سیاستگذاری در موضوعات پیش‌گفته به تنهایی هدف نیست و هدف اصلی از اجرای این موارد، ارتقای عملکرد شرکت و توانمندسازی آن در راستای دستیابی به اهداف مورد انتظار است. این در حالی است که پاسخ به پرسش‌های فوق در بهترین حالت مبهم است. لذا به نظر می‌رسد اولویت نخست در موارد پیش‌گفته، ارتقای کیفیت سیاستگذاری در حوزه شرکت‌های دولتی و سپس تعمیم آن به تعداد بیشتری از شرکت‌هاست. به بیان دیگر، تا زمانی که سیاستگذاری در موارد فوق، در ارتقای عملکرد شرکت‌های دولتی ناکام باشد، افزایش دامنه شمول شرکت‌های دولتی نیز تغییری در دستیابی به اهداف مورد نظر ایجاد نمی‌کند و می‌تواند حتی مشکلاتی را نیز به همراه داشته باشد.

در جمع‌بندی می‌توان گفت علی‌رغم اینکه در یک تعریف اصولی از شرکت دولتی، می‌بایست مفهوم کنترل و سهامداری غیرمستقیم لحاظ شود، اما به نظر می‌رسد در حال حاضر، مفید بودن تغییر تعریف

۱. موضوعات مربوط به بیرون از شرکت مانند قواعد حاکم بر بازار، قوانین و مقررات حاکم بر بودجه‌ریزی دولت و شرکت‌های دولتی، الزامات افشا و انتشار عمومی اطلاعات توسط سازمان‌های دولتی و مواردی از این دست.



(به معنای بیشتر بودن منافع تغییر تعریف از مضرات آن) مبهم است. البته در این شرایط نیز می‌توان به رویکردهای میانه، از طریق پیش‌بینی تعاریف تکمیلی، اندیشید. بر این اساس، در صورت تصمیم به لحاظ کردن مفاهیمی مانند کنترل یا سهامداری غیرمستقیم، می‌توان از تعاریف‌های مکمل در کنار تعریف فعلی شرکت دولتی (و نه تغییر تعریف شرکت دولتی) استفاده کرد (مشابه آنچه در مورد تعریف شرکت تحت کنترل دولت پیش از این عنوان شد). البته بدیهی است که این راهبرد، یک راهبرد کوتاه‌مدت یا میان‌مدت بوده و در بلندمدت و با افزایش کیفیت سیاست‌گذاری، بهتر است اصل تعریف مورد اصلاح قرار گیرد.

۳. طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی

اولین نکته‌ای که در خصوص طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی باید عنوان شود عبارت است از اینکه طبقاً طبقه‌بندی هدف نبوده، بلکه یک ابزار است. اساساً طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی به دلایل گوناگونی انجام می‌شود که از مهم‌ترین آنها می‌توان به تعیین ضوابط متفاوت برای سنجش عملکرد، تقسیم سود، گزارش‌دهی و افشای اطلاعات و... اشاره کرد.

۳-۱. طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران

در ایران، سه نوع طبقه‌بندی از شرکت‌های دولتی تاکنون طراحی شده است:

- اولین طبقه‌بندی، **طبقه‌بندی برحسب کوچک، متوسط و بزرگ** است که در بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلفی طی سال‌های گذشته از آن استفاده شده است؛ مهم‌ترین مورد استفاده این نوع از طبقه‌بندی، در موضوع تعیین حقوق و مزایای مدیران شرکت‌های دولتی بوده است.^۱ با وجود سادگی و سهولت استفاده از این نوع طبقه‌بندی، ملاحظاتی بر آن مترتب است. نکته مهم در این طبقه‌بندی، تعیین معیارهایی برای تشخیص شرکت بزرگ از کوچک است، این در حالی است که برای هر معیاری، ملاحظاتی قابل ذکر خواهد بود؛ به عنوان مثال، حجم نیروی انسانی، حجم تولید و حتی شاخص‌هایی مانند گردش مالی، لزوماً برای طبقه‌بندی شرکت‌ها کافی نیست و شاخص‌هایی مانند پیچیدگی و حساسیت فعالیت نیز تا حد بالایی تفسیرپذیر خواهند بود. لذا تعیین معیارهای تشخیص در این نوع از طبقه‌بندی تاحدی چالشی است. علاوه بر این، در نظر گرفتن تمامی شاخص‌ها و جمع‌بندی نتیجه نیز مشکل دیگری خواهد بود، زیرا ممکن است یک شرکت از منظر یک معیار بزرگ و از منظر معیاری دیگر کوچک باشد؛ در این حالات، جمع‌بندی احتمالاً نیازمند وزن‌دهی به شاخص‌هاست که تنظیم همین وزن‌ها نیز می‌تواند چالش برانگیز باشد. مسئله دیگر، لزوم به‌روزرسانی طبقه‌بندی در فواصل

۱. در موارد دیگری مانند دستورالعمل شرایط احراز پست‌های مدیریتی کلیه مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی، موضوع جزء «۲» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نیز از این نوع طبقه‌بندی استفاده شده است.

زمانی نه‌چندان بلند است، زیرا ممکن است شرکت‌ها در طول زمان در این سه طبقه جابه‌جا شوند. البته دور از انتظار نیست که در این چارچوب، شرکت‌ها برای قرار گرفتن در طبقات مورد نظر خود به چانه‌زنی‌های مستمر بپردازند.

نکات فوق به‌معنای رد کردن مطلق استفاده از این طبقه‌بندی نیست، بلکه احتیاط در استفاده از آن و همچنین سنجش دقیق تناسب طبقه‌بندی با هدف، می‌بایست مورد توجه جدی قرار گیرد. در همین زمینه نیز، سنجش تناسب طبقه‌بندی با هدف، می‌تواند موضوع ارزیابی جداگانه‌ای باشد؛ عنوان شد که این نوع از طبقه‌بندی تاکنون عمدتاً برای تعیین حقوق و مزایای مدیران استفاده شده است، اما این مسئله که آیا طبقه‌بندی برحسب کوچک، بزرگ و متوسط، طبقه‌بندی مناسبی برای تعیین حقوق و مزایا هست یا خیر، همچنان مبهم است.

- طبقه‌بندی دیگر شرکت‌های دولتی که در بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی^۱ پیش‌بینی شده، **طبقه‌بندی در دو سطح «مادر تخصصی و اصلی» و «فرعی»** است. در این تقسیم‌بندی، شرکت مادر تخصصی یا اصلی شرکتی است که سهامدار آن مستقیماً دولت بوده و شرکت فرعی شرکتی است که سهامداران آن شرکت‌های مادر تخصصی یا اصلی باشند. اگرچه این نوع طبقه‌بندی کاملاً ضروری و مفید است، لیکن یکی از ایرادات طبقه‌بندی فوق، عدم تمایز میان شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های اصلی است. به بیان دقیق‌تر، شرکت‌هایی هستند که سهامدار آنها دولت بوده، لیکن هیچ شرکت زیرمجموعه‌ای ندارند (شرکت اصلی)، این دسته از شرکت‌ها می‌بایست از شرکت‌های مادر تخصصی که دارای شرکت‌های زیرمجموعه هستند تفکیک شوند. لذا این طبقه‌بندی برای کامل شدن، نیاز به سه سطحی شدن خواهد داشت. نکته قابل ذکر دیگر اینکه در طبقه‌بندی فوق، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی لحاظ نشده‌اند.^۲

تقسیم‌بندی دیگر شرکت‌های دولتی در ایران که در پیوست شماره سه لوایح بودجه سنواتی در نظر گرفته می‌شود، **تقسیم‌بندی برحسب امور**^۳ (برحسب نظام طبقه‌بندی وظایف دولت^۴ COFOG) است که تناسب چندانی با کارکردهای شرکت‌های دولتی نداشته و عملاً حاوی دلالت خاصی برای سیاست‌گذاری در این زمینه نیست و تاکنون در قوانین و مقررات این حوزه نیز مورد استفاده قرار نگرفته است.

۱. پ) شرکت‌هایی که دولتی باقی می‌مانند و یا براساس این قانون دولتی تشکیل می‌شوند، به‌استثنای بانک‌ها و بیمه‌ها صرفاً در دو قالب فعالیت خواهند کرد؛
 ۱. شرکت مادر تخصصی یا اصلی که سهامدار آن مستقیماً دولت و یا رئیس مجمع عمومی آن رئیس‌جمهور است.
 ۲. شرکت‌های عملیاتی یا فرعی که سهامداران آنها شرکت‌های مادر تخصصی یا اصلی هستند.
 ۲. به دلیل اینکه زیرمجموعه‌های بانک‌ها و بیمه‌های دولتی شرکت دولتی محسوب نشده و در ادامه ماده (۱۳) مذکور احکامی برای شرکت‌های دولتی فرعی بیان شده است.
 ۲. امور خدمات عمومی؛ امور دفاعی و امنیتی؛ امور اقتصادی؛ امور مسکن، عمران شهری و روستایی؛ امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری؛ امور سلامت و امور رفاه اجتماعی.



۲-۳. ضرورت و نحوه طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف

یکی از مهم‌ترین و کاربردی‌ترین انواع طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی، طبقه‌بندی شرکت‌ها برحسب اهداف است. در این نوع از طبقه‌بندی، شرکت‌های دولتی برحسب هدفی که دولت به‌عنوان مالک برای آنها تعیین می‌کند دسته‌بندی می‌شوند. این هدف‌ها عبارتند از: کسب حداکثر درآمد یا سود، دنبال نمودن یک هدف سیاستی خاص مانند تنظیم بازار، ارائه خدمات عمومی با کیفیت مورد انتظار (حتی به قیمت زیان‌دهی) و سایر اهدافی که برای یک شرکت قابل تصور خواهد بود.

باید توجه داشت که تعیین هدف برای تملک سهام یک شرکت توسط دولت، به‌عنوان یک موضوع مستقل، فارغ از بحث طبقه‌بندی نیز قابل بررسی است. همان‌طور که در بخش اول عنوان شد، در برخی از کشورها، اهداف دولت از شرکت‌داری در اسنادی تحت عنوان «سیاست‌های مالکیت دولتی»^۱ تهیه و منتشر می‌شود. در این اسناد، اهداف کلی دولت از بنگاه‌داری، تشریح می‌گردد. اما حتی اگر ضرورت چندانی برای مدون و مکتوب نمودن اهداف کلی دولت از شرکت‌داری قائل نباشیم، ضرورت شفاف نمودن اهداف مورد انتظار دولت از تأسیس و تملک هر یک از شرکت‌های دولتی را نمی‌توان انکار کرد. شفاف نبودن این اهداف، اختلال عمده‌ای را هم برای سنجش عملکرد شرکت از سوی عموم مردم و هم برای خود دولت به‌عنوان مالک و هم برای پاسخگویی مدیران شرکت‌ها ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال، تا وقتی که مشخص نباشد دولت از یک شرکت انتظار کسب حداکثر سود دارد یا هدف دیگری را دنبال می‌کند، سنجش عملکرد شرکت با هر معیاری بی‌معنا خواهد بود.

براساس آنچه عنوان شد، شفاف بودن اهداف تعیین شده برای هر یک از شرکت‌های دولتی، چه در قالب یک طبقه‌بندی و چه در هر قالب دیگر، یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. برای ورود به محتوای این نوع از طبقه‌بندی، ارائه چند مثال موضوع را کاملاً روشن خواهد کرد.

به‌عنوان یک نمونه، بانک توسعه آمریکای لاتین^۲ طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی از منظر اهداف را در قالب چهار گروه به شرح زیر پیشنهاد کرده است:

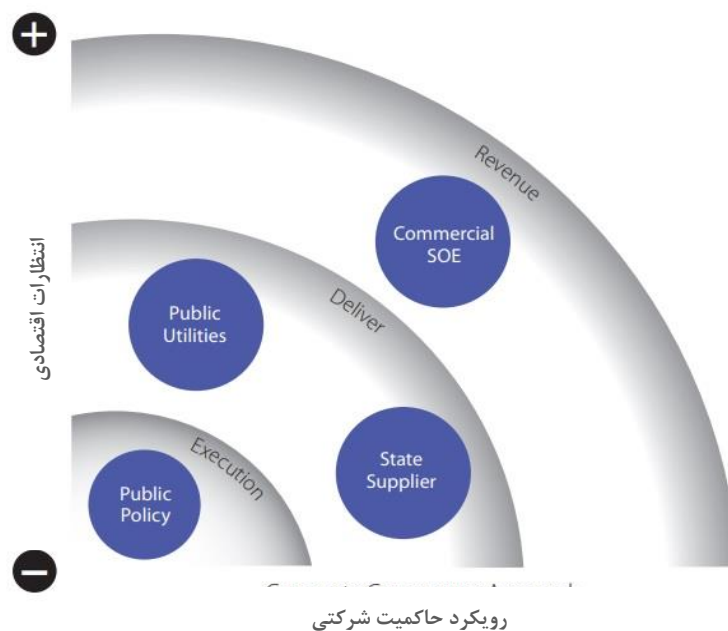
- شرکت‌های دولتی که با هدف اجرای سیاست‌های استراتژیک ایجاد شده‌اند (به‌عنوان مثال، بانک‌های توسعه مسکن).
- شرکت‌های دولتی که مسئول ایجاد زیرساخت‌ها یا خدمات عمومی (مانند آب، برق، گاز و مانند اینها) هستند.
- شرکت‌های دولتی که منحصراً کالاها یا خدمات مورد نیاز دولت (مانند تجهیزات نظامی) را تأمین می‌کنند.
- شرکت‌های دولتی که مسئول تولید درآمد برای دولت بوده و در یک فضای برابر، در حال رقابت با بخش خصوصی در بازار هستند (هدف کسب حداکثر سود).

1. State Ownership Policy

2. Development Bank of Latin America (CAF)

یادآوری نکته‌ای که در ابتدای این بخش عنوان شد مفید است و آن اینکه طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی یک ابزار است؛ برای مثال در همین نمونه، بانک توسعه آمریکای لاتین هدف از طبقه‌بندی پیش‌گفته را تعیین مدل بهینه حاکمیت شرکتی برای هریک از شرکت‌های فوق در دستیابی به اهداف مشخص شده می‌داند که در نمودار ۷ به تصویر کشیده شده است (شایان ذکر است که در این گزارش قصد پرداختن به مبحث حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی را نداریم و نمودار مذکور صرفاً به منظور تبیین هدف مورد نظر از طبقه‌بندی پیش‌گفته ارائه شده است).

نمودار ۷. تعیین رویکرد حاکمیت شرکتی برای شرکت‌های دولتی با اهداف متفاوت



مأخذ: برنال^۱ و همکاران (۲۰۱۲)؛ گزارش بانک توسعه آمریکای لاتین).

به نظر می‌رسد طبقه‌بندی فوق، طبقه‌بندی نسبتاً کاملی از این نوع باشد که در تجربه سایر کشورها نیز کم‌وبیش قابل مشاهده است. در کادر ۲ نمونه‌هایی از طبقه‌بندی برحسب اهداف ارائه شده است.



کادر ۲. نمونه‌هایی از طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف

– لیتوانی: دولت لیتوانی در سال ۲۰۱۲ یک راهنمای مالکیت دولتی را به تصویب رساند که یکی از موارد مندرج در آن، تقسیم‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف بود. در این راهنما، شرکت‌های دولتی به سه گروه به شرح زیر تقسیم شده‌اند. شایان ذکر است که تعقیب اهداف ذیل از سوی شرکت‌ها، توسط نهادهای مالکیت دولتی^۱ مورد پایش قرار می‌گیرد.

گروه 1A: شرکت‌هایی که دولت از آنها انتظار رشد ارزش تجاری و سود سهام دارد (هدف کسب حداکثر سود).

گروه 1B: شرکت‌هایی که دولت از آنها (علاوه بر رشد ارزش تجاری و سود سهام) انتظار حفاظت از منافع استراتژیک ملی (امنیت اقتصادی ملی، اجرای پروژه‌های استراتژیک، تأمین زیرساخت‌های باکیفیت و دیگر اهداف) را دارد.

گروه 2: شرکت‌هایی که در آنها، دولت به اجرای اهداف اجتماعی و سیاسی اولویت داده و سودآوری در اولویت دوم آنها قرار دارد. شرکت‌های این گروه می‌بایست در فعالیتهای غیرتجاری که سایر شرکت‌ها از ورود به آنها امتناع می‌کنند یا برای انجام آن نیاز به جبران دارند، ورود کنند.

– نروژ: این کشور نیز شرکت‌های دولتی خود را برحسب جهت‌گیری آنها طبقه‌بندی کرده است. به‌نحوی که شرکت‌های دولتی در دو دسته کلی جای می‌گیرند؛ دسته اول، شرکت‌های با اهداف تجاری (که خود به سه دسته تقسیم می‌شوند) و دسته دوم، شرکت‌های با اهداف سیاستی بخشی.

گفتنی است برخی دیگر از کشورها مانند سوئد و مجارستان نیز طبقه‌بندی‌های نسبتاً مشابهی (صریح یا ضمنی) دارند که از ذکر آنها صرف‌نظر می‌کنیم.

مأخذ: گزارش‌های OECD (۲۰۱۲ و ۲۰۱۵).

در همین زمینه، مرور تجربه چین نیز بسیار مفید است. این کشور یک برنامه پنج‌ساله اصلاحات (۲۰۱۶ الی ۲۰۲۰) طرح‌ریزی نمود که رئوس کلی آن با توجه به اهداف هر شرکت متفاوت تنظیم شده بود. جدول ۱، برنامه اصلاحات را برای هریک از شرکت‌ها با اهداف متفاوت ارائه می‌کند. نکته قابل توجه اینک نه تنها معیارهای ارزیابی، بلکه برنامه اصلاحات و ساختار مالکیتی هر شرکت نیز برحسب اهداف تنظیم شده است. این نمونه تأییدی بر گزاره پیش‌گفته مبنی بر لزوم تعیین اهداف برای شرکت‌ها به‌منظور ارزیابی عملکرد آنهاست.^۲

در این طبقه‌بندی، شرکت‌های دولتی به دو گروه کلی تقسیم شده‌اند: شرکت‌های تجاری و غیرتجاری. شرکت‌های تجاری خود به دو زیرگروه تقسیم شده‌اند. شرکت‌های تجاری استراتژیک (مانند شرکت‌های حوزه دفاعی، مخابرات و شرکت‌های بزرگ حوزه انرژی)، استراتژی‌های ملی مانند «جهانی شدن» را (احتمالاً از طریق تحصیل^۳ و ادغام) دنبال می‌کنند. در این شرکت‌ها، دولت کماکان اکثریت سهام را حفظ خواهد کرد. شرکت‌های تجاری رقابتی نیز شرکت‌هایی هستند که فعالیت آنها کاملاً تجاری است و در بازار به رقابت با دیگر شرکت‌ها خواهند پرداخت. شرکت‌های دولتی با کارکردهای اجتماعی نیز وظیفه ارائه خدمات عمومی را برعهده دارند.

1. Ownership Entity

۲. یادآوری مجدد این نکته لازم است که موضوع این گزارش، ساختارهای مالکیتی یا ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی نیست، بلکه هدف از ارائه جدول ذیل، نمایش اهمیت طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف، در سایر موضوعات است.

۳. به‌دست گرفتن مالکیت و کنترل یک شرکت توسط شرکت دیگر.

جدول ۱. طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در چین

شرکت‌های دولتی با کارکرد اجتماعی	شرکت‌های دولتی تجاری	
	شرکت‌های دولتی استراتژیک	شرکت‌های دولتی رقابتی
ارائه خدمات اجتماعی با کیفیت و بهبود استانداردهای زندگی	دنبال کردن استراتژی ملی	تجاری محور (مهم بودن افزایش سرمایه)
معرفی مکانیسم‌های بازاری برای بهبود کارایی خدمات عمومی	قطع اثرگذاری حضور دولت در شرکت بر مدیریت روزمره آن؛ اتخاذ اقدامات خاص متفاوت برای هر صنعت	تبدیل این شرکت‌ها به شرکت‌های سهامی؛ بهبود حاکمیت شرکتی
امکان حفظ مالکیت کامل دولت (البته با امکان پذیرش سهامدار خصوصی)؛ حضور بخش خصوصی می‌تواند به شکل نمایندگی، خرید یا اعطای امتیاز خاص باشد.	حفظ اکثریت سهام توسط دولت و مجاز شمردن وجود سهامدار غیر از دولت (به شرط اقلیت بودن)	تشویق شرکت‌ها برای حرکت به سمت یک ساختار متفاوت مالکیت (شامل تملک اکثریت سهام توسط دولت و پذیرش سهامدار خصوصی)
توانایی انجام کارکردهای اجتماعی (کیفیت خدمات، بازخورد اجتماعی، کارایی عملیاتی)؛ اولویت کمتر بازدهی سرمایه	توانایی تأمین امنیت ملی و اهداف استراتژیک؛ بازدهی معقول سرمایه	نرخ بازدهی دارایی‌ها؛ سود سرمایه؛ رقابت‌پذیری بازاری

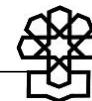
مأخذ: لام^۱ و همکاران (۲۰۱۲).

۳-۳. نمونه‌ای از طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران برحسب اهداف

منطق تقسیم‌بندی بیان شده در بخش قبل، برای شرکت‌های دولتی در ایران نیز به راحتی قابل پیاده‌سازی است. در جدول ۲ مثال‌هایی از شرکت‌های دولتی در ایران در قالب طبقه‌بندی برحسب اهداف ارائه شده است. همین طبقه‌بندی می‌تواند مبنایی برای تعیین معیارهای ارزیابی عملکرد، ضوابط تقسیم سود، برنامه‌ریزی اصلاحات و... قرار گیرد.

ذکر یک نکته درخصوص جدول زیر ضروری است و آن اینکه قرار دادن برخی شرکت‌ها در زمره شرکت‌های با هدف کسب حداکثر سود در ایران تا حد بالایی چالشی است. توضیح اینکه بسیاری از شرکت‌های این گروه، در حال رقابت با شرکت‌های خصوصی در بازار هستند (درخصوص بیمه ایران و شرکت ایران‌ایر این موضوع کاملاً محسوس است)؛ اما دولت در حال حاضر، دنبال کردن برخی اهداف سیاست عمومی یا انجام برخی وظایف غیرتجاری را از شرکت‌های مذکور مطالبه کرده در حالی که برای این وظایف جبرانی در نظر نمی‌گیرد (به‌عنوان مثال تکلیف دولت به شرکت بیمه برای بیمه کردن یک قشر خاص به‌صورت رایگان یا با تخفیف قابل توجه بدون اینکه حق بیمه متناظر آن را به شرکت بیمه پرداخت کند). این‌گونه رابطه دولت با شرکت‌های مذکور موجب مخدوش شدن تعیین هدف برای شرکت‌ها خواهد شد، به‌نحوی که دولت از یک‌سو هدف سودآوری را برای آنها تعیین کرده و ازسوی دیگر در مسیر سودآوری آنها اختلالات جدی ایجاد می‌کند. به‌عبارت بهتر نمی‌توان از این شرکت‌ها انتظار کسب حداکثر سود داشت و هم‌زمان وظایف غیرتجاری بر آنها تحمیل کرد. لذا پیش‌بینی چنین

1. Lam



گروهی، مستلزم جبران کامل دولت برای وظایف سیاستی و غیرتجاری تحمیل شده به شرکت‌ها یا حداقل، تفکیک دقیق بار مالی وظایف مذکور در ارزیابی عملکرد مالی شرکت‌ها (به‌منظور معنادار شدن سنجش تحقق اهداف) است. به همین دلیل، برای شرکت‌های گروه چهارم در جدول زیر، کلمه «مشروط» درج شده است.

نکته دیگر آنکه معدودی از شرکت‌های دولتی در تقسیم‌بندی ارائه شده نمی‌گنجد، به‌طور خاص، بانک مرکزی، بیمه مرکزی و تا حدودی سازمان حسابرسی خارج از این چارچوب قرار می‌گیرند. دلیل این موضوع، وجود شأن تنظیم‌گری در این شرکت‌هاست. به‌دلیل اینکه این موارد استثنا بوده و به‌نوعی خارج از چارچوب این طبقه‌بندی قرار می‌گیرند، در جدول به آنها اشاره نشده، اما در اصل این موارد می‌بایست در یک گروه جداگانه قرار گرفته و البته در مواردی مثل سازمان حسابرسی، نسبت به تفکیک وظایف تنظیم‌گری از تصدیگری و قرار دادن شرکت در چارچوب این طبقه‌بندی اقدام شود.

جدول ۲. نمونه‌ای از طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران برحسب اهداف

هدف	مثال‌هایی از شرکت‌های دولتی در ایران
اجرای سیاست‌های استراتژیک	<ul style="list-style-type: none"> - سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران - سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران - سازمان بیمه سلامت ایران - کلیه بانک‌های توسعه‌ای (بانک مسکن، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک توسعه تعاون و...)
ارائه خدمات عمومی	<ul style="list-style-type: none"> - شرکت‌های آب منطقه‌ای - شرکت‌های برق منطقه‌ای - شرکت‌های تولید نیروی برق - شرکت‌های گاز استانی
تأمین کالا یا خدمات مورد نیاز دولت	<ul style="list-style-type: none"> - کلیه شرکت‌های زیرمجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (سازمان هوایی نیروهای مسلح؛ شرکت طراحی و ساخت موتورهای هوایی؛ شرکت صنایع الکترونیک ایران و...) - کلیه شرکت‌های زیرمجموعه سازمان انرژی اتمی (شرکت تولید مواد اولیه و سوخت هسته‌ای ایران؛ شرکت اکتشاف و تأمین مواد اولیه صنعت هسته‌ای ایران؛ شرکت پسمانداری صنعت هسته‌ای ایران و...)
کسب سود و ایجاد درآمد برای دولت (مشروط)	<ul style="list-style-type: none"> - بیمه ایران - شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران - شرکت پالایش نفت آبادان / شرکت پالایش نفت اراک - شرکت لوله‌گستر اسفراین - شرکت تولید آلومینای ایران - شرکت صنایع چوب و فلز و پلاستیک (سیمچوب)^۱

۱. شایان ذکر است که شرکت‌هایی مانند لوله‌گستر اسفراین، تولید آلومینا و سیمچوب در فهرست واگذاری قرار داشته و می‌بایست واگذار شوند؛ لذا درج اسامی این شرکت‌ها ذیل جدول فوق به‌معنای این نیست که ادامه فعالیت دولت در این شرکت‌ها دارای توجیه است، بلکه مقصود صرفاً ارائه نمونه‌ای از تقسیم‌بندی شرکت‌های دولتی موجود بوده است.

یک دلالت مهم بیان مثال‌های فوق این خواهد بود که شفاف نمودن اهداف دولت در خصوص هر یک از شرکت‌ها، به‌نوعی پیش‌نیاز تحقق اهداف مورد نظر است. به‌عنوان مثال، هنگامی که دولت از یک شرکت، انتظار سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به‌منظور تأمین خدمات عمومی را داشته باشد، باید شرایطی را فراهم کند که توان مالی سرمایه‌گذاری شرکت مذکور برای سرمایه‌گذاری در سطح مطلوب حفظ شود؛ یکی از راه‌های پیاده‌سازی چنین راهبردی، احتمالاً حفظ سود سهام در داخل شرکت به‌منظور سرمایه‌گذاری است. طبیعتاً این اقدام از رهگذر تمایز قائل شدن میان ضوابط پرداخت سود این شرکت از سایر شرکت‌هایی است که با هدف کسب درآمد برای دولت ایجاد شده‌اند. این در حالی است که دریافت درصد یکسانی از سود سهام از هر دو گروه شرکت‌ها عملاً در مسیر تحقق سرمایه‌گذاری شرکت اول اختلال ایجاد می‌کند. این قبیل موضوعات (به‌معنای موارد استفاده از این طبقه‌بندی در موضوعات مختلف) در گزارش‌های آتی بیشتر تشریح خواهد شد.

جمع‌بندی

نقش و جایگاه غیرقابل انکار شرکت‌های دولتی در اقتصاد جهانی، شناخت ماهیت و مختصات این پدیده و همچنین آسیب‌های استفاده از آن را ضروری می‌نماید. شواهد ارائه شده در بخش اول گزارش نشان از آن داشت که شرکت‌های دولتی در بسیاری از کشورها و به‌طور کلی در اقتصاد جهانی دارای نقش برجسته‌ای بوده و برخی از آنها به بازیگران مهم جهانی تبدیل شده‌اند. لذا می‌توان گفت شرکت دولتی یک ابزار با پتانسیل‌های بالقوه مثبت و منفی بالاست که دانش استفاده از آن، تعیین‌کننده میزان انتفاع از آن است. بر این اساس، تبیین دقیق مفاهیم حول پدیده «شرکت دولتی» و همچنین شناخت آسیب‌های شرکت‌های دولتی و ارائه راهکار برای رفع آنها موضوع اصلی این مجموعه گزارش‌ها را تشکیل می‌دهد.

در این گزارش تلاش شد تا مفاهیم مؤثر در تعریف شرکت دولتی و طبقه‌بندی آنها برحسب اهداف تبیین گردد. با تمرکز بر اجزای تعریف شرکت دولتی، مشخص شد که دو مفهوم کنترل و سهامداری غیرمستقیم، مفاهیمی هستند که علی‌رغم اهمیت، در تعریف شرکت دولتی در ایران لحاظ نشده‌اند. اما از سوی دیگر عنوان شد که تغییر تعریف با هدف گنجاندن مفاهیم فوق، به‌دلیل عدم وجود دانش کافی در بهره‌برداری از ابزار «شرکت دولتی» در کشور و سیاست‌گذاری‌های نادرست انجام شده در خصوص شرکت‌های دولتی فعلی، با تردیدهای جدی مواجه است؛ لذا حتی در صورت تصمیم به در نظر گرفتن مفاهیم مذکور در قوانین و مقررات، استفاده از تعاریف مکمل می‌تواند یک راهبرد منطقی تلقی گردد. در بخش پایانی گزارش نیز بر لزوم طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف تأکید و عنوان شد در صورت فقدان این نوع از طبقه‌بندی، مسائل مهمی همچون سنجش عملکرد با اختلال جدی مواجه خواهد شد، ضمن اینکه تحقق اهداف شرکت‌ها نیز می‌تواند تا حدی در گرو وجود همین طبقه‌بندی باشد.



1. Abramov, A., Radygin, A., & Chernova, M., 2017. State-owned enterprises in the Russian market: Ownership structure and their role in the economy. *Russian Journal of Economics*, 3(1), 1-23.
2. Baum, A., Medas, P. A., Sy, M., & Soler, A., 2020. Managing Fiscal Risks from State-Owned Enterprises, IMF working paper (WP/20/213).
3. Bernal, A., Oneto, A., Penfold, M., Schneider, L & Wilcox, J., 2012. Corporate Governance in Latin America. Importance for State Owned Enterprises-SOEs, Development Bank of Latin America, Public Policy and Productive Transformation Series No.6/2012.
4. European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Cooperation and Development, United Nations and World Bank. 2009. System of National Accounts 2008. Printed at the United Nations, New York.
5. International Monetary Fund (IMF). 2020. Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic. Washington, April.
6. KPMG Baltics SIA (2019), State Ownership Policy review in Latvia. European Commission Structural Reform Support Service.
7. Lam, W.R., Rodlauer, M. & Schipke, A., 2016. Modernizing China: investing in soft infrastructure, Washington, DC: International Monetary Fund.
8. OECD (2011), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005, OECD Publishing.
9. OECD (2012), Ownership Oversight and Board Practices for Latin American State-Owned Enterprises.
10. OECD (2015), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Lithuania.
11. OECD (2018), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina.
12. OECD (2019), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Bulgaria.
13. Stiefel, D. 2000. "Fifty Years of State-owned Industry in Austria, 1946-1996." In: P. A. Toninelli (ed.), *The Rise and Fall of State-owned Enterprise in the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
14. Toninelli, P. 2000. *The Rise and Fall of State-owned Enterprise in the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. World Bank & Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). 2017. *Who Sponsors Infrastructure Projects: Disentangling public and private contributions*.
16. World Bank. 2014. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. DOI: 10.1596/978-1-4648-0222-5. Washington, DC: World Bank.
17. Zhang, Chunlin. 2019. *How Much Do State-Owned Enterprises Contribute to China's GDP and Employment?* World Bank, Washington, DC.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۷۸۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: شرکت‌های دولتی: ۱. مبانی، تعریف و طبقه‌بندی

نام معاونت: مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)

تهیه و تدوین: سید محمدحسین فاطمی

همکار: علی افضلی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمز

واژه‌های کلیدی:

۱. شرکت دولتی

۲. بنگاه

۳. تعریف

۴. طبقه‌بندی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۷/۱۲