

به نام خدا

**گزارش نظارتی در خصوص نحوه اجرای قانون الحاق یک تبصره
به ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
(بررسی بودجه شرکت های دولتی)**



مقدمه

قانون «الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» در مردادماه ۱۳۹۸ تصویب و به موجب آن مقرر شد بودجه شرکت های دولتی، یک ماه زودتر از لایحه بودجه کل کشور به مجلس شورای اسلامی ارائه شود تا مجلس زمان کافی برای بررسی بودجه شرکت های دولتی در اختیار داشته باشد. براساس قانون مذکور دولت مکلف شده اطلاعات زیر را تا پانزدهم آبان ماه هر سال برای تمامی شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، به مجلس ارائه کند:

۱. عملکرد بودجه سال گذشته
 ۲. صورت های مالی حسابرسی شده
 ۳. بودجه تفصیلی سال جاری
 ۴. عملکرد بودجه مصوب ۶ ماهه اول سال جاری
 ۵. بودجه پیشنهادی سال آینده و شاخص های کلان کل بودجه
 ۶. گزارش ارزیابی بر مبنای شاخص های مالی و عملکردی
- بر همین اساس، سازمان برنامه و بودجه کشور در آبان ماه ۱۳۹۸ به عنوان اولین سال اجرای قانون، اطلاعات مذکور را به مجلس ارائه کرد و در حال حاضر سه سال از اجرای قانون مذکور سپری شده است. در این گزارش با هدف بیان آسیب های اجرای قانون فوق، اطلاعاتی از روند اجرای آن طی سه سال گذشته ارائه شده و اطلاعات مربوط به سال ۱۴۰۰ به شکل جزئی تری مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت نیز آسیب شناسی مختصری از اجرای قانون ارائه شده است.

معاونت پژوهش های
اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش
عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۷۸۹۴

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۹/۲۰



روند اجرای قانون

برای بررسی روند اجرای قانون، میزان اطلاعات ارائه شده از سوی دولت به مجلس در سه سال گذشته در جدول ۱ ارائه شده است. در ستون «پیوست ۳ قانون بودجه» جدول ۱، تعداد شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست ۳ قانون بودجه طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۸ نشان داده شده تا امکان ارزیابی میزان اطلاعات ارائه شده ایجاد شود. براساس قانون مذکور، دولت موظف به ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده سال گذشته شرکت‌های دولتی است که بر این اساس سازمان برنامه و بودجه کشور در سال اول اجرای قانون، صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌ها را به همراه اظهارنظر حسابرس ارائه کرده و در دو سال بعدی، تنها صورت‌های مالی حسابرسی شده ارائه شده است.^۱ همان‌طور که در جدول ۱ مشخص است، تعداد صورت‌های مالی ارائه شده شرکت‌های دولتی در سه سال اجرای قانون مذکور، روند کاهشی داشته و در سال ۱۴۰۰، صورت‌های مالی حدود ۱۰۰ شرکت دولتی ارائه نشده است که در بخش «بررسی اطلاعات ارائه شده در سال ۱۴۰۰» به جزئیات آن پرداخته خواهد شد.

جدول ۱. اطلاعات ارائه شده موضوع قانون «الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس»

(تعداد شرکت‌های دولتی)^۲

گزارش ارزیابی	بودجه تفصیلی سال جاری	بودجه پیشنهادی سال آینده	عملکرد ۶ ماهه سال جاری	عملکرد بودجه سال گذشته	صورت‌های مالی سال گذشته	پیوست ۳ قانون بودجه	
۶۲	۳۸۰	✓	۳۷۸	۳۷۸	۳۲۸	۳۸۰	۱۳۹۸
۸۸	۳۷۹	✓	۳۷۸	۳۴۰	۳۰۳	۳۸۰	۱۳۹۹
۸۵	۳۷۵	✓	۳۷۶	۳۷۵	۲۸۱	۳۸۰	۱۴۰۰

مأخذ: محاسبات پژوهش.

اطلاعات مربوط به ستون‌های «عملکرد بودجه سال گذشته»، «عملکرد ۶ ماهه سال جاری» و «بودجه پیشنهادی سال آینده» شرکت‌های دولتی که در جدول ۱ آمده است، در قالب یک سند ارائه می‌شود که منطبق بر پیوست ۳ لوائح بودجه سنواتی است. با توجه به جدول مذکور مشخص است تعداد شرکت‌هایی که اطلاعات عملکردی (سال گذشته و ۶ ماهه اول سال جاری) آنها ارائه شده، نزدیک به تعداد مندرج در پیوست ۳ قانون بودجه است و تنها در سال ۱۳۹۹، تعداد شرکت‌هایی که عملکرد بودجه سال گذشته آنها ارائه شده، حدود ۴۰ شرکت از تعداد مصوب کمتر است. همچنین بودجه تفصیلی سال جاری شرکت‌های دولتی که به تفکیک هر شرکت ارائه می‌شود، معمولاً با تعداد شرکت‌های مصوب در پیوست ۳ قانون بودجه همخوانی داشته و اختلاف اندکی دارد. گزارش ارزیابی شرکت‌ها نیز که بر مبنای شاخص‌های مالی و عملکردی ارائه می‌شود، عمدتاً براساس صورت‌های مالی حسابرسی شده یا (در خصوص تعداد محدودی از شرکت‌های دولتی) پیش‌نویس صورت‌های مالی است.^۳ در گزارش‌های مذکور، عملکرد شرکت‌های نسل اول و مادر تخصصی به تفکیک هر شرکت ارائه می‌شود.

۱. صورت‌های مالی حسابرسی شده به همراه اظهارنظر حسابرس برای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، از طریق مکاتبه از سازمان حسابرسی دریافت شده که تعداد آنها برای سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۸، به ترتیب ۳۲۸، ۲۸۷ و ۲۰۹ مورد است.
 ۲. منظور از شرکت‌های دولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است.
 ۳. گزارش ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (موضوع قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)، سازمان برنامه و بودجه کل کشور، آبان‌ماه ۱۴۰۰.

در بررسی جزئی‌تر درخصوص اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی، با استفاده از دو گزارش بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ شرکت‌های دولتی^۱ و بررسی اطلاعات سال ۱۳۹۹ (دریافت شده در ۱۵ آبان‌ماه ۱۴۰۰) که صورت‌های مالی حدود ۱۲۰ شرکت منتخب را مورد ارزیابی قرار می‌دهد، مشخص می‌شود برخی از شرکت‌ها نظیر سهامی نفت ایران - نیکو، سازمان هدفمندی یارانه‌ها و صدا و سیما در هیچ‌یک از سه سال اجرای قانون، صورت‌های مالی خود را ارائه نکرده‌اند و دلیلی برای عدم ارائه صورت‌های مالی شرکت‌های مذکور در گزارش‌های ارزیابی نیز ذکر نشده است (جدول ۲). صورت‌های مالی شرکت‌هایی نظیر ملی نفت ایران و سهامی پترو ایران نیز در سال‌های اجرای قانون فاقد اظهارنظر حسابرس بوده است. صورت‌های مالی شرکت‌های ملی گاز ایران، ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی و مجتمع گاز پارس جنوبی نیز در دو سال اخیر، اظهارنظر حسابرسی نداشته‌اند. شایان ذکر است که عدم ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده یا اظهارنظر حسابرس شرکت‌هایی نظیر ملی نفت ایران، ملی گاز ایران و پالایش و پخش فراورده‌های نفتی در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به دلیل عدم برگزاری مجمع یا عدم خاتمه فرایند حسابرسی آنها بوده است.

**جدول ۲. عدم ارائه اطلاعات موضوع قانون الحاق یک تبصره
به ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به تفکیک نام شرکت**

سال	اطلاعات	نام شرکت
۱۳۹۸	عدم ارائه صورت‌های مالی	سهامی نفت ایران - نیکو، ملی صنایع پتروشیمی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، صدا و سیما، سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح، شرکت ملی صادرات گاز ایران، سهامی پترو ایران
	نبود اظهارنظر حسابرس	سهامی نفت ایران - نیکو، ملی صنایع پتروشیمی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، صدا و سیما، سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح، سهامی پترو ایران، ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران، سازمان بیمه سلامت و ملی نفت ایران
۱۳۹۹	عدم ارائه صورت‌های مالی	سهامی نفت ایران - نیکو، ملی صنایع پتروشیمی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، صدا و سیما، مهندسی و توسعه نفت، سرمایه‌گذارهای خارجی ایران، صندوق ضمانت صادرات و مجتمع گاز پارس جنوبی
	نبود اظهارنظر حسابرس	سهامی نفت ایران - نیکو، ملی صنایع پتروشیمی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، صدا و سیما، مهندسی و توسعه نفت، سرمایه‌گذارهای خارجی ایران، مجتمع گاز پارس جنوبی، سهامی پترو ایران، ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران، ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران و ملی گاز ایران
۱۴۰۰	عدم ارائه صورت‌های مالی	سهامی نفت ایران - نیکو، ملی صنایع پتروشیمی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، صدا و سیما، سرمایه‌گذارهای خارجی ایران، سهامی پترو ایران، سهامی پتروپارس ایران، ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران، ملی نفت ایران، ملی گاز ایران، ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، پالایش نفت آبادان و مجتمع گاز پارس جنوبی
	نبود اظهارنظر حسابرس	سهامی نفت ایران - نیکو، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، صدا و سیما، سرمایه‌گذارهای خارجی ایران، سهامی پترو ایران، سهامی پتروپارس ایران، ملی نفت ایران، ملی گاز ایران، ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، پالایش نفت آبادان و مجتمع گاز پارس جنوبی

مأخذ: گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس با شماره مسلسل‌های ۱۷۷۳۲ و ۱۶۷۶۷.

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی سال ۱۳۹۸ شرکت‌های دولتی (۱۳۹۹)، شماره مسلسل ۱۷۷۳۲ و بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۶. بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و دلالت‌های آن برای مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)، شماره مسلسل ۱۶۷۳۷، مرکز پژوهش‌های مجلس.

بررسی اطلاعات ارائه شده در سال ۱۴۰۰

سازمان برنامه و بودجه کل کشور در اجرای تبصره «۴» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در آبان‌ماه سال جاری، صورت‌های مالی حسابرسی شده ۲۸۱ شرکت از مجموع ۳۸۰ شرکت درج شده در پیوست ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ را به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. بنابراین ۹۹ شرکت دولتی صورت‌های مالی خود را ارائه نکرده‌اند که از این تعداد، امکان دسترسی به صورت‌های مالی ۱۷ شرکت به دلیل محرمانه بودن اطلاعات (۱۶ شرکت دفاعی و امنیتی و شرکت مادر تخصصی تولید مواد اولیه و سوخت هسته‌ای ایران که در سه سال اجرای قانون صورت‌های مالی خود را به همین دلیل ارائه نکرده‌اند) و ۸۲ شرکت دیگر به دلیل آماده نبودن صورت‌های مالی (۳۱ شرکت آب و فاضلاب روستایی استانی که به دلیل انتقال وظایف و مأموریت‌های آن به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی مجامع عمومی آنها برگزار نشد، ۱۴ شرکت غله و خدمات بازرگانی،^۱ چهار شرکت در حال تصفیه^۲ و ۳۳ شرکت دیگر نظیر ملی نفت ایران، ملی گاز ایران، ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، پالایش نفت آبادان، ملی صنایع پتروشیمی، سهامی نفت ایران - نیکو، مجتمع گاز پارس جنوبی، بانک سپه، صدا و سیما، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، مادر تخصصی سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران و...) میسر نبوده است.

آسیب‌شناسی اجرای قانون

همان‌طور که در بخش‌های قبلی عنوان شد، براساس قانون «الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، بودجه شرکت‌های دولتی یک‌ماه زودتر از لایحه بودجه کل کشور تقدیم مجلس می‌شود؛ اما به دلیل نهایی نبودن برخی از اقلام تأثیرگذار بر بودجه شرکت‌های دولتی در ۱۵ آبان‌ماه (مانند مبنای محاسبه نرخ ارز در لایحه بودجه، رقم صادرات نفت خام، قیمت هر بشکه نفت خام، سقف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و برخی دیگر از اقلام مرتبط با منابع عمومی دولت در بودجه شرکت‌های دولتی مانند کمک‌زیان)، بودجه ارائه شده شرکت‌های دولتی در نیمه آبان‌ماه، غیردقیق بوده و تا زمان ارائه لایحه بودجه دولت در آذرماه، دستخوش تغییرات هم در جداول کلان پیوست ۳ و هم در سطح بودجه شرکت‌ها می‌شود. در جدول ۳ برخی از اقلام کلان مرتبط با بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه پیشنهادی نیمه آبان‌ماه و پیوست ۳ لایحه بودجه کل کشور (تقدیمی در ۱۵ آذرماه) مقایسه شده که نشان‌دهنده تغییرات مذکور است.

۱. شرکت غله و خدمات بازرگانی در حال تصفیه‌اند که با ارائه مستندات مرتبط از فهرست شرکت‌های دولتی خارج شده‌اند. درخصوص سه شرکت غله و خدمات بازرگانی در پیوست ۳ قانون بودجه سال ۱۴۰۰، عبارت در حال تصفیه مقابل نام شرکت آمده است، ولی همچنان در فهرست شرکت‌های دولتی درج می‌شوند. درخصوص دو شرکت دیگر علی‌رغم عدم درج عبارت در حال تصفیه، صورت‌های مالی ارائه نشده است.
۲. به غیر از ۱۲ شرکت غله و خدمات بازرگانی، مقابل نام ۱۰ شرکت دیگر در پیوست ۳ قانون بودجه سال ۱۴۰۰، عبارت در حال تصفیه درج شده که از این تعداد چهار شرکت صورت‌های مالی خود را ارائه نکرده‌اند که عبارتند از: گسترش کارآفرینی ایران، سازمان صنایع دستی ایران، سازمان ایرانگردی و جهانگردی و مادر تخصصی حمل‌ونقل ریلی کشور.

جدول ۳. مقایسه ارقام بودجه شرکت‌های دولتی موضوع قانون «الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» (۱۵ آبان‌ماه) و لایحه بودجه کل کشور (۱۵ آذرماه) (هزار میلیارد ریال)

	سال ۱۳۹۹		سال ۱۳۹۸			
	۱۵ آذرماه	۱۵ آبان‌ماه	درصد تغییرات	۱۵ آذرماه		۱۵ آبان‌ماه
۱	۱۵,۶۱۹	۱۵,۴۰۵	-۸	۱۲,۷۴۷	۱۳,۸۶۴	منابع - مصارف
۷	۱۱,۳۸۸	۱۰,۶۸۷	-۸	۱۰,۴۵۹	۱۱,۳۶۲	درآمد
۰	۷۲	۷۲	-۵	۵۴	۵۷	مالیات
۰	۹۴	۹۵	-۱۱	۶۷	۷۵	سود ویژه
۲۸۶	۲۳۲	۶۰	۲۸	۱۴۱	۱۱۰	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
-۳۹	۸۴۴	۱,۰۱۸	۵	۷۷۱	۷۳۱	تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
-۲۵	۶۱۷	۸۲۹	۶	۴۲۰	۳۹۶	وام‌های خارجی

مأخذ: محاسبات پژوهش.

بر این اساس، اگرچه ارائه اطلاعات و بودجه مربوط به شرکت‌های دولتی به شکل جامع (ارائه عملکرد، بودجه پیشنهادی، بودجه تفصیلی و گزارش ارزیابی) و یک‌ماه زودتر از لایحه بودجه کل کشور، قدمی بسیار مثبت در جهت ارتقای کیفیت بررسی بودجه شرکت‌های مذکور محسوب می‌شود، اما بدون اصلاح فرایند بررسی لایحه بودجه کل کشور، دارای اثربخشی کافی نخواهد بود. به این معنا که اگر در اصلاح فرایند بررسی بودجه کل کشور، بودجه به صورت دومرحله‌ای (مرحله اول - ارائه کلیات بودجه و بررسی کلان منابع بودجه در مجلس و مرحله دوم - تدوین جزئیات بودجه توسط دولت با رعایت کلیات مصوب و تصمیم‌گیری در خصوص جزئیات بودجه در مجلس) ارائه و بررسی شود، قبل از ارائه بودجه شرکت‌های دولتی در اواسط آبان‌ماه هر سال، کلیات بودجه بررسی و تصویب شده و بودجه شرکت‌های دولتی نیز براساس کلیات مصوب و به صورت واقعی‌تر ارائه خواهد شد.

ازسوی دیگر در بخش پیشین، این موضوع مورد تأکید قرار گرفت که صورت‌های مالی بخشی از شرکت‌های دولتی بنابه دلایلی نظیر محرمانه بودن اطلاعات شرکت، ارائه نمی‌شود و برخی دیگر از شرکت‌ها نیز بدون ذکر دلیل، صورت‌های مالی آنها در اطلاعات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه کل کشور وجود ندارد. در برخی از شرکت‌ها نیز به دلیل عدم برگزاری مجمع، صورت‌های مالی آنها در دسترس نیست. در کنار همه این نواقص، بعضاً آنچه به عنوان صورت‌های مالی حسابرسی شده تقدیم مجلس می‌شود، فاقد اظهارنظر حسابرس است که امکان ارزیابی عملکرد شرکت‌ها با توجه به نکات حسابرسان را فراهم نمی‌کند. برای حل مسائل مذکور پیشنهاد می‌شود قانون «الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» در مواردی به شرح ذیل اصلاح شود:

۱. تصریح شود که منظور از صورت‌های مالی حسابرسی شده، صورت‌های مالی به همراه اظهارنظر حسابرسی است.
۲. ضمانت اجرایی لازم برای شرکت‌هایی که صورت‌های مالی خود را ارائه نکرده‌اند، در نظر گرفته شود.
۳. در صورت محرمانه بودن اطلاعات برخی شرکت‌ها، اطلاعات مذکور به صورت محرمانه در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و محرمانگی اطلاعات، منجر به عدم ارائه آنها نشود.

جمع‌بندی

براساس آنچه عنوان شد، به‌نظر می‌رسد در روند اجرای قانون «الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، میزان اطلاعات ارائه شده در سطح نسبتاً مطلوبی است و سازمان برنامه و بودجه کشور اطلاعات مندرج در قانون مذکور را به شکل نسبتاً کاملی ارائه می‌دهد و تنها در ارائه اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی سال گذشته نقصان وجود دارد که این نقص متوجه شرکت‌ها بوده و به دلایلی نظیر عدم ارائه صورت‌های مالی، عدم برگزاری مجمع و عدم خاتمه فرایند حسابرسی ایجاد می‌شود. با وجود آنکه اجرای قانون مذکور از حیث میزان اطلاعات ارائه شده در سطح مطلوبی ارزیابی می‌شود، اما کیفیت اطلاعات به‌خصوص در بخش بودجه پیشنهادی سال آینده و شاخص‌های کلان بودجه دارای ضعف جدی است و بودجه پیشنهادی شرکت‌ها در آبان‌ماه هر سال، غیردقیق بوده و تا زمان ارائه لایحه دولت (و ارائه بودجه شرکت‌های دولتی در قالب پیوست ۳ منضم به لایحه) تغییرات بسیاری داشته است. برای حل این مشکل و تکمیل روند مثبت پیش‌بینی شده در تبصره «۴» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، اکیداً پیشنهاد می‌شود فرایند ارائه و بررسی لایحه بودجه اصلاح گردد و بودجه به‌صورت دومرحله‌ای مورد بررسی قرار گیرد (در مرحله اول، کلیات بودجه بررسی و به تصویب مجلس برسد و پس از عودت به دولت و اعطای فرصت زمانی مشخص، جزئیات بودجه در قالب لایحه ارائه و در مجلس بررسی و تصویب گردد). ارائه بودجه کل کشور به‌صورت دومرحله‌ای، این امکان را فراهم می‌کند که کلیات بودجه قبل از ارائه بودجه شرکت‌های دولتی در اواسط آبان‌ماه، بررسی و تصویب شده و بودجه شرکت‌های دولتی براساس کلیات مصوب، تنظیم و ارائه شود. به این ترتیب، استفاده حداکثری از ظرفیت تبصره «۴» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس امکان‌پذیر خواهد بود.