

ساماندهی و واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱

دفتر مطالعات برنامه و بودجه^۱

مقدمه

اقتصاد توسعه به عنوان یک گرایش و شیوه جدید فکری بعد از جنگ جهانی دوم شکل گرفت و توسعه اقتصادی به مفهوم استاندارد بالای زندگی را به عنوان مطلوب تمامی جوامع انسانی دنبال کرد. به زعم طرفداران شیوه فکری فوق، رسیدن به این هدف (استاندارد بالای زندگی) مستلزم دخالت دولت در عرصه‌های اقتصادی، علاوه بر عرصه‌های حفظ نظم و امنیت، اعمال حاکمیت و اجرای قوانین است^۲.

۱. این مقاله در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها و توسط آقایان علی پناهی و محمدرضا سجّال تهیه و تنظیم شده است.
۲. متوسلی، محمود (تخصصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار) انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۳.

بنابراین باید راهکار عملی این نوع دخالت و هدایت از طرف دولت تدوین شود. فرایند شکل‌گیری دیدگاه‌های مبتنی بر دخالت دولت، از دخالت گسترده (در قالب برنامه‌ریزی متمرکز) تا دخالت حداقل در نوسان بوده است. در این جا، بدون این که به چند و چون و زمینه شکل‌گیری این دیدگاه‌ها پرداخته شود باید یادآوری گردد که نقطه‌نهایی هر دو دیدگاه، در حال حاضر طرفداران چندانی - در عرصه اقتصاد عملی - ندارد و میانه‌روها و عملگرایان به این نتیجه رسیده‌اند که شاید، تلفیقی از این دو دیدگاه، راه حل بهتری را برای افزایش رفاه بشر ارائه دهد.

تصمیم‌گیری در عرصه اقتصاد ایران نیز از فرایند فوق متاثر بوده و تصمیم‌گیرندگان سعی کرده‌اند به فراخور وضعیت بومی، ترکیبی از راهکارهای فوق را به کار گیرند. یکی از راه‌های دخالت در رفاه اجتماعی تشکیل شرکت‌های دولتی بوده است. شکل‌گیری شرکت‌های دولتی در ایران برای هدایت تجارت عمومی، ایجاد درآمد، گسترش و حمایت از صنایع داخلی در دهه‌های اول سده حاضر، دنبال شد و در پی افزایش درآمدهای نفتی در دهه‌های ۴۰ و ۵۰، افزایش توان مالی دولت و به تبع آن، تدوین برنامه‌های پیشروانه عمرانی و توسعه‌ای شدت گرفت.

بعد از انقلاب اسلامی به موجب مصوبات شورای انقلاب، بانک‌ها، مؤسسات ملی، شرکت‌های بیمه و بسیاری از صنایع، ملی اعلام شدند و تحت پوشش دولت قرار گرفتند که این کار، باعث گسترش شرکت‌های دولتی شد. گسترش این گونه شرکت‌ها در بودجه‌های سنواتی کاملاً مشهود است. به طوری که بودجه این شرکت‌ها از ۶۳۲۶۶/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۴ به ۲۹۳۵۶۵ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ رسیده است.

سهم و اثر شرکت‌های دولتی در اقتصاد ملی در دوره ۱۳۸۱-۱۳۷۳

شرکت‌های دولتی، بخش بزرگی از تولید ملی، سرمایه‌گذاری و اشتغال را در اقتصاد کشور به خود اختصاص داده‌اند. براساس برآوردهای اخیر ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی توسط این شرکت‌ها تأمین می‌شود و سهم آن‌ها از سرمایه‌گذاری کل به ۳۳ درصد می‌رسد. سهم بودجه شرکت‌های دولتی در کل بودجه بسیار زیاد است. گرچه این سهم در سال‌های اخیر

۱. این دوره به این دلیل که هم نتایج عملکرد برنامه اول توسعه و هم نتایج برنامه دوم را در برمی‌گیرد انتخاب شده است.
 ۲. بررسی اثرات مالی فعالیت‌های شرکت‌های دولتی بر بودجه عمومی دولت، مباحث نظری و نتایج کاربرد آن، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه دفتر هماهنگی امور نگاه‌های اقتصادی، مرداد ۱۳۷۶.

ثابت مانده است. به عبارت دیگر، با وجود تلاش‌های گسترده برای کاهش این مقدار، رشد بودجه شرکت‌های دولتی به اندازه رشد بودجه کل است؛ زیرا تحقق هدف‌های دولت بستگی زیادی به وضع عمومی این شرکت‌ها پیدا کرده و فعالیت آن‌ها، شاخص‌های کلان اقتصادی از جمله سطح عمومی قیمت‌ها، نرخ اشتغال و سطح تولید را به شدت متأثر می‌سازد. در جدول شماره ابعضی از این شاخص‌ها درج شده است.

(جدول شماره ۱) نشان می‌دهد که سهم بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته در دوره مورد نظر حداقل ۵۶ درصد بوده است. در این سال‌ها علی‌رغم این که دولت‌های وقت به دنبال کوچک‌تر کردن حجم دولت بودند، در بهترین وضعیت، فقط توانسته‌اند حجم این شرکت‌ها را در بودجه کل ثابت نگه دارند. نکته جالب توجه دیگر این است که حجم بودجه این شرکت‌ها از بودجه عمومی دولت در سال‌های مورد بحث، بیش‌تر بوده است (جدول شماره ۱).

جدول ۱- وضعیت بودجه‌ای شرکت‌های دولتی طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۸۱ (میلیارد ریال)

سال	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱
مشترک								قانون	(لایحه)
بودجه کل کشور	۷۰۲۲۹/۷	۹۶۰۵۹/۵	۱۳۷۲۷۲/۶	۱۸۸۶۲۲	۲۳۰۴۲۰/۳	۲۷۶۲۱۵/۱	۳۶۰۶۶۸/۱	۴۵۵۹۷۸/۲	۶۲۲۰۷۵۷/۷
بودجه عمومی دولت	۳۳۳۰۲/۳	۴۲۲۱۰	۶۱۱۳۳/۸	۸۱۲۶۶/۲	۹۰۵۵۵/۸	۱۰۱۶۹۹/۵	۱۲۷۸۱۶/۱	۱۶۲۲۶۶/۹	۲۲۲۰۸۱۸/۸
بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها	۲۵۲۵۲/۱	۶۲۲۶۶/۲	۸۷۱۳۲/۹	۱۱۶۲۲۲/۵	۱۵۰۷۲۳/۱	۱۷۹۹۵۱/۲	۲۳۲۶۳۱/۶	۲۹۳۵۶۵	۴۱۸۰۶۱۷/۵
بودجه مؤسسات انحصاری	—	—	—	—	—	—	—	—	—
وابسته به دولت	—	۱۱۵۸/۲	۱۹۳۵/۶	۲۲۰۹/۲	۳۲۳۲/۲	۳۰۶۲/۵	۵۷۷۲/۲	۶۸۶۱/۳	۷۰۱۲۵/۳
سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی	۱۳۱۵۰/۶	۱۶۹۷۸/۲	۲۳۳۱۹/۹	۳۳۷۲۲/۸	۴۰۵۷۵	۳۷۷۲۰/۵	۵۵۴۲۸/۱	۱۰۲۱۲۱۷/۲	۱۶۶۰۹۲۰/۲
بدهی شرکت‌های دولتی	۹۷۳۲/۱	۱۶۲۰۶/۲	۲۳۱۷۹/۵	۳۲۵۰۱/۶	۳۳۶۲۰/۱	۳۷۹۰۲	—	—	—
بدهی دولت به سیستم بانکی	۶۰۸۶۰/۹	۵۵۰۶۸	۶۵۹۱۶	۸۰۷۰۳/۶	۱۰۹۲۷۶/۱	۱۱۷۱۱۳/۹	—	—	—
تولید ناخالص داخلی (به قیمت عوامل)	۱۱۲۲۵۰/۸	۱۸۰۸۰۰/۱	۲۲۵۵۲/۲	۲۷۶۲۲/۸	۳۳۵۹۸/۷	۴۱۶۶۹/۷	۶۸۱۲۷/۹	—	—
سهم بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته از بودجه کل (درصد)	۰/۶۵	۰/۶۷	۰/۶۵	۰/۶۳	۰/۶۷	۰/۶۶	۰/۶۶	۰/۶۶	۰/۶۶

مأخذ: فونین بودجه سال‌های مربوط و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی.

• مجموع بودجه شرکت‌ها و مؤسسات وابسته را نشان می‌دهد.

• آمار سال ۱۳۷۹ برآوردی می‌باشند.

شرکت های دولتی و مؤسسات وابسته از طریق دریافت تسهیلات ارزان قیمت بانکی نیز بر اقتصاد اثر می گذارند (جدول ۲).

جدول ۲- میزان تسهیلات بانکی و وام های داخلی و خارجی مورد استفاده شرکت های دولتی (میلیارد ریال)

سال	وام خارجی	وام داخلی و تسهیلات بانکی	کل
۱۳۷۵	۱۰۱۲/۶	۱۳۵۰۹۱	۱۴۵۲۱۷
۱۳۷۶	۱۸۸۲/۹	۱۷۹۹۵/۶	۱۹۸۸۰/۵
۱۳۷۷	۲۱۶۰/۶	۲۱۵۶۶/۵	۲۳۷۲۷/۱
۱۳۷۸	۶۱۱۹/۲	۲۹۴۸۰/۴	۳۵۵۹۹/۶
۱۳۷۹	۱۲۷۵۲/۸	۲۷۴۸۷/۳	۴۰۲۴۶/۱
۱۳۸۰	۳۰۵۶۲/۶	۲۹۹۶۹	۶۰۵۳۲/۶
۱۳۸۱*	۶۴۸۴۳	۳۳,۱۱۷	۹۷۹۶۰

ماخذ، نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی در سال های مربوط و لایحه بودجه ۱۳۸۱.
* ارقام مربوط به ۱۳۸۱ از لایحه بودجه همین سال استخراج شده است.

اعطای این وام ها - که تحت الزام دولت صورت می گیرد - سیاست های پولی را تحت تأثیر قرار می دهد و باعث ناکارایی سیستم بانکی می شود. از آن جا که حدود ۶۵ درصد از بودجه کل کشور در اختیار شرکت های دولتی و مؤسسات وابسته آن ها است عملکرد این شرکت ها و مؤسسات، تأثیر مهمی بر گردش نقدینگی و منابع مالی جامعه دارد. اهمیت این موضوع وقتی قابل فهم است که بدانیم به دلیل ماهیت کنترل و نحوه مدیریت این شرکت ها، نظارت کاملی بر عملکرد آن ها وجود ندارد.

نحوه و میزان سرمایه گذاری این شرکت ها نیز قابل بحث است. آمار نشان می دهد که طی سال های قبل از سال ۱۳۷۵ سرمایه گذاری شرکت های دولتی از محل درآمد عمومی همواره رقم بزرگی از کل سرمایه گذاری را تشکیل می داده است، ولی از سال ۱۳۷۵ به بعد سهم سرمایه گذاری از اصلاح جدید محل درآمد عمومی سیر نزولی یافته است. مروری بر

جدول شماره ۳ نشان می‌دهد که این میزان از ۴۰ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۸۲ درصد در سال ۱۳۸۱ رسیده است.

جدول شماره ۳ نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، عمده‌ترین سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی و تسهیلات بانکی بوده است.

جدول ۳- میزان هزینه‌های سرمایه‌های شرکت‌های دولتی بانک‌ها و مؤسسات وابسته

(میلیارد ریال)

از محل منابع داخلی و درآمد عمومی						سال		
۱۳۷۶			۱۳۷۵			مقدار و سهم	مقدار	سهم (درصد)
کل	درآمد عمومی	منابع داخلی و سایر	کل	از محل درآمد عمومی	از محل منابع داخلی و سایر			
۳۳۷۲۶/۸	۹۷۶۲/۸	۲۳۹۵۹/۹	۲۳۳۱۹/۹	۹۵۱۷/۱	۱۲۸۰۲/۸			
۱۰۰	۲۸/۱	۷۱/۹	۱۰۰	۲۰	۶۰			

از محل منابع داخلی و درآمد عمومی						سال		
۱۳۷۸			۱۳۷۷			مقدار و سهم	مقدار	سهم (درصد)
کل	درآمد عمومی	منابع داخلی و سایر	کل	از محل درآمد عمومی	از محل منابع داخلی و سایر			
۲۷۷۲۰/۵	۱۲۰۲۷/۸	۱۳۶۹۲/۷	۲۰۵۷۵	۱۱۱۵۰/۸	۲۹۲۲۲/۲			
۱۰۰	۲۹	۷۱	۱۰۰	۲۷/۵	۷۲/۵			

از محل منابع داخلی و درآمد عمومی						سال					
۱۳۸۱			۱۳۸۰			۱۳۷۹			مقدار و سهم	مقدار	سهم (درصد)
کل	درآمد عمومی	منابع داخلی و سایر	کل	درآمد عمومی	منابع داخلی و سایر	کل	از محل درآمد عمومی	از محل منابع داخلی و سایر			
۱۶۶,۹۲۰/۲	۱۳,۷۹۱	۱۵۳,۱۲۹/۲	۱۰۲,۱۲۲/۱	۶۸۲۶/۲	۹۵,۲۵۹/۷	۶۵۳۲۸/۱	۵۷۵۷/۹	۵۹۵۹۰/۲			
۱۰۰	۸۲	۹۱/۸	۱۰۰	۶/۷	۹۳/۳	۱۰۰	۹	۹۱			

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های مربوط و لایحه بودجه ۱۳۸۱.

از سوی دیگر، نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی نیز قابل توجه است، به طوری که نزدیک به نیمی از آن را تشکیل می‌دهد. این امر بیانگر اثر چشمگیر فعالیت شرکت‌های دولتی بر متغیرهای کلان اقتصادی است که همواره بیش‌تر از سایر عناصر و عوامل دولت بوده است.

جدول شماره ۴ نسبت های بودجه کل، بودجه عمومی و بودجه شرکت های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) را نشان می دهد.

جدول ۴- نسبت بودجه کل، بودجه عمومی و بودجه شرکت های دولتی و

مؤسسات وابسته به GDP (به درصد)

سال	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹*	۱۳۸۰
مقدار شاخص									
بودجه کل به GDP	۵۷/۸	۵۴/۳	۵۱/۶	۵۹	۶۸	۷۰	۶۶	۷۲	۷۳
بودجه عمومی به GDP	۲۷	۲۵	۲۴/۹	۲۶/۳	۲۹	۲۸	۲۶	۲۶	۲۶
بودجه شرکت های دولتی و مؤسسات وابسته به GDP	۳۷/۶	۳۴/۴	۳۴/۷	۳۸/۳	۳۳	۳۷	۳۳	۳۸	۳۸

مآخذ: ترازنامه های بانک مرکزی و قوانین بودجه سال های مربوط، مجله اقتصاد ایران، آذر ۱۳۷۹.
 *رقم مربوط به سال های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ برآوردی است.

اثر خالص مالی فعالیت شرکت های دولتی بر بودجه دولت

شرکت های دولتی به طرق مختلف، بر دریافت های بودجه دولت و هم بر پرداخت های بودجه دولت اثر می گذارند.

این گونه شرکت ها از طریق پرداخت مالیات و سود سهام به خزانه کشور کمک می کنند و در صورت زیاندهی و انجام برخی فعالیت های خاص، یارانه و کمک هایی از محل درآمد عمومی کشور دریافت می کنند. برخی دیگر نیز از محل درآمد میادرت به اجرای طرح های عمرانی و تمام یا قسمتی از سرمایه گذاری ثابت خود را بدین گونه تأمین می کنند. در نتیجه، می توان اثر خالص این فعل و انفعالات مالی را به صورت زیر خلاصه کرد:

$$\text{تأثیر خالص فعالیت شرکت های دولتی بر بودجه دولت} = \left(\text{سود سهام} + \text{مالیات} \right) - \left(\text{کمک از محل درآمد عمومی} + \text{سرمایه گذاری} \right) - \left(\text{پرداختی به دولت} \right)$$

جدول ۵- اثر خالص مالی شرکت‌های دولتی در بخش‌های مختلف بر بودجه دولت

(میلیون ریال)

سال	۱۳۷۲ (قلمی)	۱۳۷۳ (قلمی)	۱۳۷۴ (قلمی)	۱۳۷۵ (قلمی)	۱۳۷۶ (قلمی)	۱۳۷۷ (قلمی)	۱۳۷۸* (قلمی)	۱۳۷۹* (قلمی)	۱۳۸۰** (مصوب)	۱۳۸۱ (پیشنهادی)
مقدار	۵۸۰۶/۶	۵۱۱۲۹/۱	۵۲۳۷/۲	۸۲۲۹/۹	۱۰۰۷۹۹	۱۳۲۹/۱	۵۷۲۶/۵	۷۲۲۸/۵	۵۹۹۶	
اثر خالص**	-	۲۲	۱۰	۱۰	۱۲	۱	۲	۵	۳/۶	
سهم از بودجه عمومی (به درصد)										

مأخذ: گزارش‌های اقتصادی سازمان برنامه و بودجه در سال‌های مربوط.
 * ارقام ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ براساس ارقام مصوب و رقم مربوط به سال ۱۳۸۰ رقم پیشنهادی است.
 ** علامت () نشان دهنده مقدار منفی است.

جدول شماره ۵ نشان می‌دهد که شرکت‌های دولتی با آن که حجم وسیعی از بودجه سالانه را تشکیل می‌دهند (بالای ۵۰ درصد) در مجموع بر بودجه دولت اثر منفی دارند. این رقم در سال ۱۳۷۷ نسبت به ۱۳۷۲ تقریباً دو برابر شده است. نکته دیگر در این رابطه این است که در طول مدت مذکور، بخش نفت و گاز، آب و برق، فرهنگ و هنر و تربیت بدنی بیش‌ترین اثر منفی و بخش‌های صنعت و معدن از سال ۱۳۷۵ به بعد و بخش بازرگانی از سال ۱۳۷۶ به بعد، بیش‌ترین اثر مثبت را بر بودجه داشته‌اند.

مسائل و مشکلات شرکت‌های دولتی

با توجه به روند شاخص‌های مختلف در شرکت‌های دولتی، به راحتی می‌توان دید که این بخش با مشکلات و نابسامانی‌های فراوانی روبه‌رو است که به‌طور خلاصه در قالب مشکلات عمومی، مشکلات قانونی و مشکلات تشکیلاتی قرار می‌گیرند.

الف) مشکلات عمومی:

- ۱- تحت الشعاع قرار گرفتن اهداف اقتصادی شرکت‌های دولتی توسط عملکردها، نیازها و انگیزه‌های اجتماعی و سیاسی در سطوح ملی، بخشی و منطقه‌ای؛
- ۲- عدم ارزیابی و تحلیل عملکرد نامناسب شرکت‌های دولتی به علت مرتبط بودن آن با حوزه کاری مدیران ارشد سیاسی کشور؛
- ۳- فقدان سیستم مناسب ارزیابی عملکرد مدیران شرکت‌های دولتی؛
- ۴- استفاده از این شرکت‌ها در جهت حل مسائل وزارتخانه‌ها و در نتیجه، کاهش نظارت وزارتخانه‌ها بر عملکرد شرکت‌های دولتی.

ب) مشکلات قانونی:

- ۱- ضعف، تعدد، تضاد و خلأ قانونی در اداره شرکت‌های دولتی. مانند: تصویب بودجه، نظارت، نحوه پرداخت مالیات و تعریف آن‌ها؛
- ۲- عدم تأمین و پرداخت بخش عمده‌ای از سرمایه اولیه شرکت‌ها و مشخص نبودن سرمایه فعلی، ناهمگونی فعالیت شرکت‌ها با اساسنامه مربوط، حاکمیت برخی مواد قانون محاسبات عمومی مثل تعیین ذی حساب در شرکت‌ها، فقدان سیستم حسابداری به هیأت مدیره و گسترش بی‌رویه شرکت‌های دارای کارکرد موازی؛
- ۳- مبهم بودن تعریف قانونی شرکت‌های دولتی در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی. به طوری که طبق تعریف فوق، ماهیت و رشته فعالیت‌های شرکت‌های دولتی مشخص نشده و در نتیجه، عملکرد این نوع شرکت‌ها انتفاعی و غیرانتفاعی است و این امر تأثیر عمیقی در عملکرد اقتصادی این نوع شرکت‌ها دارد. این تعریف، باعث آشفتگی در شناسایی شرکت‌های دولتی گردیده به طوری که تعداد آن‌ها از ۳۰۰ تا ۲۰۰۰ در نوسان است.

ج) مشکلات تشکیلاتی:

- ۱- عدم ایفای نقش مجامع عمومی و تداخل و تعارض نهاد‌های نظارتی مانند سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات و بازرسی کل؛
- ۲- فقدان سیستم‌های عملیاتی حسابرسی داخلی، برنامه‌ریزی، نظارت، سیستم اطلاعاتی مدیریتی، استفاده از تسهیلات تکلیفی در موقع ورشکستگی، وجود انحصار و تغییر پیاپی مدیران؛
- ۳- وجود بدهی‌های قابل توجه به سیستم بانکی و عدم انطباق ماهیت واقعی برخی از شرکت‌ها با ماهیت بنگاهداری.

۱. ساماندهی و واگذاری شرکت‌های دولتی در برنامه سوم توسعه

در ماده ۴ قانون برنامه سوم به دولت اجازه داده شده است که برای ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات موجود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و پیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابه‌جایی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و وابسته به آن‌ها با رعایت موارد زیر اقدام کند:

بند «الف» شرکت های دولتی در قالب شرکت های مادر تخصصی سازماندهی شده و زیر نظر وزارتخانه ذی ربط در چارچوب اساسنامه مربوطه اداره می شوند.

بند «ب» تصدی و اداره امور شرکت های دولتی از امر سیاستگذاری وزارتخانه های ذی ربط تفکیک می گردد و وظایف حاکمیتی از شرکت های دولتی منفک و به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی ذی ربط محول می گردد.

تبصره ۱: تشکیل شرکت های دولتی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است.
تبصره ۲: مشارکت و سرمایه گذاری شرکت های دولتی به استثنای بانک ها، شرکت های بیمه و مؤسسات اعتباری در سایر شرکت های دولتی موضوع این ماده مستلزم کسب مجوز از هیأت وزیران است.

تبصره ۳: دولت موظف است کلیه دفاتر و شعبات شرکت های دولتی مستقر در خارج از کشور رامنحل نماید. موارد ضروری بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی) به تصویب شورای عالی اداری خواهد رسید.

تبصره ۴: برای تشخیص ضرورت باقی ماندن برخی شرکت های دولتی در بخش دولتی نوع فعالیت آن ها باید به این صورت باشد:

۱- فعالیت هایی که به طور طبیعی در آن ها انحصار وجود دارد.

۲- فعالیت هایی که بخش غیردولتی انگیزه ای برای وارد شدن به آن ها ندارد.

بند «ج» شرکت هایی که هیأت وزیران واگذاری آن ها را تصویب کرده است از تاریخ تصویب در چارچوب قانون تجارت اداره می شوند.

بند «د» مأموریت کارکنان شرکت های دولتی و شرکت های موضوع بند «ج» به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی در قالب آیین نامه ای خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می رسد.

بند «ه» نقل و انتقال سهام در ارتباط با اجرای این ماده (ناشی از ادغام، انحلال و تجدیدسازمان) از پرداخت مالیات معاف است.

بند «و» انجام هرگونه فعالیت تجاری و غیر آن که در اساسنامه شرکت های دولتی پیش بینی

۱. هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۰۶/۰۷ بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۵۳ شرکت از ۷۵ شرکت مادر تخصصی پیشنهاد شده از طرف این سازمان را تعریف کرد و فرار است در آینده نزدیک در خصوص ۲۲ شرکت دیگر تصمیم گیری شود. لازم به تذکر است که ۵۰۵ شرکت موجود در لایحه بودجه در قالب ۷۵ شرکت مادر تخصصی قرار خواهند گرفت.

نشده باشد ممنوع است.

بند «ز» دولت موظف است نسبت به بازنگری مقررات روابط کار اقدام نموده و حداکثر ظرف شش ماه اقدام قانونی لازم را معمول دارد.

بند «ح» آیین نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه، سازمان امور اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

از طرف دیگر برنامه سوم به منظور هماهنگی نظارت و کنترل فرآیند واگذاری، تشکیل هیأت عالی واگذاری را پیش بینی می کند تا وظایفی همچون تأیید فهرست اسامی شرکت های قابل فروش یا اجاره، تهیه برنامه سالانه فروش، نظارت بر فرآیند واگذاری، اعمال شیوه های قیمت گذاری سهام و تحقیقات و چگونگی پرداخت و مسائلی از این قبیل را به عهده داشته باشد. در عین حال برنامه امنیت حقوقی لازم برای دست اندرکاران واگذاری سهام را نیز لحاظ داشته است.

۲. تطبیق لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ با الزامات برنامه سوم در مورد شرکت های دولتی

در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۷۹ تعداد ۶۲ ردیف بودجه ای حذف شده بود که ۵۶ مورد از آن به شرکت های بزرگ موجود در کشور مربوط می شد. برای مثال می توان از شرکت های سهامی زامیاد، پارس خودرو، سایپا، پتروشیمی اراک و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران نام برد. بخشی از این شرکت ها به دلیل فروش سهام دولت به بخش غیردولتی (از طریق سازمان بورس یا مزایده و غیره) دیگر دولتی محسوب نمی شوند زیرا سهم دولت در آن ها به زیر ۵۰ درصد رسیده است. پس به تبع آن، ردیف بودجه ای آن ها نیز حذف می شود، مانند پتروشیمی اراک و سایپا، اما بخشی دیگر طبق بند «ج» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ واگذار شده اند که دولت را موظف می کند حداقل ۳۰ درصد از مطالبات سازمان بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی و آستان قدس رضوی را با توافق سازمان های مذکور با واگذاری اموال و دارایی دولت و سهام کارخانه ها تسویه کند (مانند کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران).

اما در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ شکل و ماهیت موضوع کاملاً تفاوت می کند. در این سال نیز ۶۴ ردیف بودجه ای حذف شده است اما فقط ۸ ردیف آن ها شرکت دولتی هستند (شرکت های سهامی سنگ آهن گل گهر، پتروشیمی اصفهان، چرخشگر، بازرگانی صنایع دستی

ایران، ترابری کارون، پیستون سازی نیرو محرکه، صنایع کاغذ مراغه و سردخانه کوثر توس) و بقیه ردیف‌های فرعی از شرکت‌هایی هستند که جهت تفکیک حساب‌ها ایجاد شده‌اند. از بین ۸ شرکت مذکور دو شرکت پتروشیمی اصفهانی و چرخشگر در بازار بورس فعال اند و دولت از طریق سازمان بورس اقدام به فروش سهم خود به بخش غیردولتی کرده است. بخشی از شرکت‌ها نیز به دلیل اجرای بند «ب» و «ی» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ به بخش غیردولتی واگذار شده‌اند مانند شرکت‌های سهامی صنایع کاغذ مراغه که دولت تمام سهام خود را در آن، بابت مطالبات سه سازمان، تأمین اجتماعی، آستان قدس رضوی و بازنشستگی کشوری به آن‌ها واگذار کرده است؛ تعدادی نیز به بخش خصوصی فروخته شده‌اند.

حذف فقط ۸ شرکت دولتی از لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ اصلاً به معنای متوقف شدن روند واگذاری نیست و در سال ۱۳۸۰ تلاش در خور توجهی در این خصوص صورت گرفته، این تلاش بیش‌تر در جهت اصلاح روش‌ها، تنظیم و ابلاغ آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های جدید به منظور تسریع روند واگذاری سهام و خصوصی سازی بوده است که برای نمونه می‌توان از مصوبه‌های تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی و آیین‌نامه فروش اقساطی سهام کارخانه‌های دولتی نام برد، توضیحات زیر مطلب را روشن‌تر می‌کند:

الف) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به استناد ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه اقدام به ارائه طرحی کرد که در آن تمامی شرکت‌های دولتی در قالب ۷۵ شرکت مادر تخصصی قرار می‌گیرند. برای مثال، تمام شرکت‌های گاز استان‌های مختلف و شرکت‌های پالایش گاز که جمعاً ۳۳ شرکت هستند در قالب یک شرکت مادر تخصصی به نام شرکت ملی گاز ایران شکل گرفتند و ۳۱ شرکت سهامی مخابرات استان‌های مختلف در قالب یک شرکت مادر تخصصی به نام شرکت مخابرات ایران جمع شدند.

طرح فوق در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۵/۷ هیأت وزیران تصویب شد و ۵۳ شرکت از ۷۵ شرکت مادر تخصصی به تصویب رسید هر چند به دلیل اختلاف نظر وزارتخانه‌های ذی‌ربط با مسئولان امر تا دی ماه سال ۱۳۸۰ فقط اساسنامه ۳ شرکت به تصویب هیأت وزیران رسیده است. ولی دو شرکت از ۳ شرکت مزبور به نام‌های شرکت مادر تخصصی سازمان گسترش و نوسازی ایران و شرکت مادر تخصصی صنایع ملی ایران بیش‌ترین تعداد شرکت‌های دولتی را در بر می‌گیرند و طبق مصوبه اخیر دولت که در تاریخ ۱۳۸۰/۱/۶ جهت اجرا به سازمان خصوصی سازی ابلاغ شده قرار است طی مدت ۳ سال سهام ۱۰۶ شرکت متعلق به سازمان صنایع ملی

ایران و ۳۱ شرکت متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که هم اکنون در قالب شرکت های مادر تخصصی قرار گرفته اند در زمان بندی معین که ۵۱ مورد آن قبل از شروع سال ۱۳۸۱ خواهد بود به بخش غیردولتی واگذار گردد. (سیزده شرکت از مجموع واحدهای قابل واگذاری از طریق سازمان بورس و ۳۸ شرکت از طریق مزایده واگذار خواهد شد).

لازم به ذکر است که طی شش ماه اول سال به دلایل روشن نبودن وضعیت شرکت ها به خاطر تصمیمات اتخاذ شده برای تشکیل شرکت های مادر تخصصی و همین طور تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی برای تشکیل سازمان خصوصی سازی که طبق ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه صورت گرفت و تا حدودی سازمان مذکور را در مقطعی دچار اختلال و سکون کرد، روند واگذاری سهام کند شد اما با اتخاذ تدابیر لازم از طرف سازمان خصوصی سازی پس از رفع آثار قابل توجه اما کوتاه مدت و واقعه سپتامبر در امریکا که موجب افت شاخص سهام در بورس اوراق بهادار تهران شده بود، تقریباً از اواسط آبان ماه این سازمان با سرعت قابل توجهی اقدام به واگذاری سهام شرکت های دولتی حاضر در بورس کرد. برای نمونه می توان از عرضه سهام شرکت های سیمان فارس و خوزستان، ایران خودرو دیزل، ایران خودرو، سیمان تهران، توسعه صنایع بهشهر، گروه بهمن، سرمایه گذاری رنا و آهنگری تراکتور سازی ایران نام برد.

ب) نوع دیگری از واگذاری سهام شرکت های دولتی به بخش غیردولتی نیز وجود دارد. از این نوع، طی سال ۱۳۸۰ می توان از انتقال تمام سهام دولت در ۳۵ شرکت بزرگ به سه نهاد صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی و آستان قدس رضوی نام برد که به منظور اجرای بند «ب» و «ی» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ برای پرداخت بدهی دولت به این سه نهاد انجام شده است. از میان آن ها می توان از شرکت های چوب و کاغذ مازندران، سیمان سفیدساوه و کاشی سعدی نام برد. لازم به ذکر است که از ۳۵ شرکت مزبور ۱۳ شرکت فعال در بررسی اوراق بهادار و ۲۲ شرکت خارج از آن قرار دارند.

ج) در کنار دو نوع واگذاری مطرح شده در بندهای «الف» و «ب» باید از نوع دیگر فروش سهام دولت در شرکت ها به بخش خصوصی نام برد که توسط بانک ها صورت می پذیرد برای مثال بانک صنعت و معدن طی چند ماه گذشته اقدام به عرضه سهام خود در شرکت های راکتوساز (سهامی خاص)، ریسندهی خاور (سهامی خاص)، نساجی خوی (سهامی عام)، تولیدی آجر نبات (سهامی خاص)، صنایع ریسندهی و فرش غرب (سهامی خاص)، چرم رخشان (سهامی

خاص) شهر صنعتی کرمانشاه (سهامی خاص) تولید کبریت و نئوپان زنجان چوب (سهامی خاص) ماشین آلات نساجی غدیر (سهامی عام) و صنایع مخابراتی راه دور (سهامی عام) کرده است و با بانک‌های کشاورزی و ملت که به ترتیب شرکت‌های تولیدی وسایل و آبیاری و آبرسانی و سیمان شاهرود را به مزایده گذاشته‌اند.

در ضمن تمامی بانک‌ها طی سال ۱۳۸۰ اقدام به فروش سهام خود در شرکت‌های سرمایه‌گذاری شان کرده‌اند برای مثال بانک صنعت و معدن سهم خود از سرمایه‌گذاری صنعت و معدن را از ۹۵ درصد سهام در مجمع سال گذشته به ۸۳ درصد در مجمع سال ۱۳۸۰ کاهش داده است.

۳. آثار واگذاری تعدادی از شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی در ارقام بودجه سال ۱۳۸۱
قسمت ششم لوائح بودجه سال‌های گذشته و بیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ شامل سه بخش بودجه شرکت‌های دولتی، بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بودجه بانک‌هاست. در این بخش از گزارش، قسمت اول که همان بودجه شرکت‌های دولتی است مورد بررسی قرار می‌گیرد و با تفکیک و دسته‌بندی شرکت‌های موجود در آن و اندازه‌گیری تأثیری که بر کل بودجه شرکت‌ها دارند، در خصوص ادامه روند واگذاری سهام شرکت‌های دولتی پیشنهادی ارائه می‌شود.

از بین ۶۴۱ ردیف بودجه‌ای که مربوط به ۲۹۶ شرکت است و به طور کلی با ۳۹۱،۱۱۱ میلیارد ریال بودجه، قسمت شرکت‌های دولتی را تشکیل می‌دهد موارد زیر قابل توجه است:

الف) ۳۹ شرکت متعلق به وزارت نیرو است که شامل شرکت‌های سهامی سازمان آب منطقه‌ای، برق منطقه‌ای تمام استان‌های کشور و همچنین تعدادی شرکت‌های متفرقه دیگر است. جمع منابع آن‌ها به طور کلی ۴۸،۷۲۶ میلیارد ریال است.

ب) ۹۲ شرکت متعلق به وزارت نفت است که شامل شرکت‌های گاز استان‌های مختلف، شرکت پالایش شهرهای مختلف و... است. جمع کل منابع این گروه نیز ۱۳۹،۰۷۹ میلیارد ریال است.

ج) ۳۳ شرکت هم متعلق به وزارت پست و تلگراف و تلفن است که شامل شرکت‌های سهامی مخابرات تمامی استان‌ها است و تعدادی شرکت متفرقه، مثل شرکت سهامی کابل شهید قندی و غیره. جمع کل منابع این گروه نیز ۲۰،۴۵۴ میلیارد ریال است.

د) ۱۵ شرکت نیز یا ماهیتاً قابل واگذاری به بخش غیردولتی نیستند، مثل سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان، یا به دلیل محدودیت‌های ایجاد شده در قانون اساسی قابل واگذاری نیستند. این گروه هم شامل شرکت‌های پشتیبانی امور دام کشور، شرکت ملی

صنایع مس ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، غله کشور، خدمات حمایتی کشاورزی، بیمه مرکزی ایران، بیمه ایران، بیمه آسیا، بیمه دانا، راه آهن جمهوری اسلامی ایران، هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، سازمان های بیمه خدمات درمانی، گسترش خدمات بازرگانی، حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان و مرکز تهیه و توزیع کالا است. جمع کل منابع آن ها نیز ۹۰,۰۶۹ میلیارد ریال است.

به عبارتی ۴ گروه فوق جمعاً ۷۶/۲۷ درصد از کل بودجه شرکت های دولتی را تشکیل می دهند و گروه هایی هستند که قانون اساسی صراحتاً آن ها را تحت تکفل دولت قرار داده و اجازه فروش آن ها به بخش خصوصی را نمی دهد.

۳۱۷ شرکت باقی می ماند که مجموعه وسیعی از شرکت های فولاد، پتروشیمی، کشت و صنعت، انتشارات، مهندسی مشاور و غیره را شامل می شوند. این گروه که جمعاً ۳۳/۷۳ درصد از کل بودجه شرکت های دولتی را به خود اختصاص می دهند در بخش خصوصی رقبای زیادی دارند که حاکی از فقدان منع قانونی حضور آن ها در مالکیت بخش غیردولتی است. پس مسئولین می توانند آن ها را به تدریج به بخش خصوصی واگذار کنند.

نکته ای که دقت به آن بسیار مهم است و هدف ما از بیان این بخش بوده قدرت و میزان تأثیرگذاری ۲۰ شرکت عظیم تولیدی است که ۴۰ درصد از کل منابع ۳۱۷ شرکت را به خود اختصاص می دهند. به عبارتی مسئولین با تمرکز روی این گروه و فروش آن ها به بخش خصوصی می توانند حجم قابل توجهی از بودجه شرکت های فوق را کاهش دهند (جدول شماره ۶).

این ۲۰ شرکت از بزرگ ترین و مؤثرترین شرکت ها در صنعت خود هستند که اگر دولت درواگذاری آن ها تأکید و نیروی خود را بر فروششان متمرکز کند، اثرات به مراتب بیشتری بر کاهش ارقام بودجه شرکت های دولتی خواهند داشت.

قسمت عمده شرکت های فوق متعلق به دو سازمان گسترش و نوسازی و شرکت ملی صنایع پتروشیمی است که هر دو طی چند سال گذشته فعالیت قابل توجهی در امر واگذاری شرکت های دولتی تحت پوشش خود داشته اند.

۱. لازم به ذکر است که از بین شرکت های فوق سهام شش شرکت آلوده نوم ایران، صنایع آذر آب، صنعتی دریای ایران، ماشین سازی اراک، تراکتورسازی ایران و ریخته گری تراکتورسازی ایران در تالار بورس اوراق بهادار حضور دارند.

جدول شماره ۶ - جمع منابع ۲۰ شرکت پتر دولتی (ارقام به میلیون ریال)

ردیف	نام دستگاه	درآمد	اعتبارات جاری	دارایی‌های جاری	سهولت بانکی	وام داخلی	وام خارجی	منابع عمومی دولت	سایر
۲۳۰,۱۱۰	فوب آهن اصفهان	۵,۲۷۰,۸۰۲		۹۰۸,۱۵۳	۷۰۰,۰۰۰				
۲۳۰,۳۳۰	فولاد خوزستان	۲,۷۱۷,۰۰۰		۵۲,۱۱۰	۳۰۰,۰۰۰				
۲۳۰,۳۶۰	فولاد مبارکه	۵,۳۶۰,۶۲۰		۸۲۰,۳۲۲	۷۰۰,۰۰۰				
۲۳۱,۰۰۰	آگومینو مایران	۱,۱۲۷,۲۱۷		—	۵۰,۰۰۰		۲۳۲,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰
۲۳۲,۵۰۰	پتروشیمی شیراز	۲۵۹,۱۷۸		۹۲,۶۹۶			۲۲,۰۰۰		
۲۳۳,۰۰۰	پتروشیمی رازی	۶۳۲,۳۳۷		۲۵,۵۸۱				۱۰,۰۰۰	
۲۳۳,۶۲۰	صنایع آذربای	۲۹۲,۲۸۲		۱,۹۳۶	۸,۰۰۰			۱۷,۷۸۷	
۲۳۳,۶۶۰	هیگو	۲۱۲,۹۲۰		—	۱۰۷,۵۰۰			۷,۸۹۱	
۲۳۳,۹۰۰	صنعتن دریایی ایران	۶۱۵,۰۰۰		—	۱۰۰,۰۰۰			۲۰,۰۰۰	
۲۳۷,۷۲۰	موتورسازان تراکتورسازی	۲۲۵,۲۵۹		۳,۷۱۱	۳۰,۰۰۰			۲۳,۸۰۰	
۲۳۶,۰۰۰	ماشین سازی اراک	۶۶۱,۵۵۶		—	۲۷,۵۲۰			۹۶,۹۷۶	
۲۵۱,۰۰۰	تراکتورسازی ایران	۹۲۵,۷۷۳		—	۲۸۵,۰۰۰			۱۵,۷۹۹	
۲۵۳,۵۰۰	باتری سازی نیرو	۷۸۳,۵۳۲		—	۵۵,۳۳۹				
۲۵۲,۰۰۰	صنایع الکترونیک	۱,۵۲۵,۰۰۰		—	۱۰,۰۰۰			۸۰,۱۵۶	
۲۳۲,۳۳۰	ریخته گری تراکتورسازی	۲۳۱,۱۳۳		۳,۷۱۱	۵۰,۰۰۰			۳,۷۶۸	
۲۷۰,۰۰۰	ایز ایران	۵۶۰,۰۰۰		—	—				
۲۹۱,۱۱۰	پتروشیمی بندر امام	۷,۰۳۰,۰۶۸		—	—				
۲۹۱,۱۲۰	پتروشیمی تبریز	۱,۱۳۳,۰۶۱		۱۲۰,۰۱۲	—				
۲۹۱,۳۹۰	احداث صنعت	۱,۰۰۷,۶۵۵		—	۱۰۰,۰۰۰			۱۰۰,۰۰۰	
۲۹۳,۹۲۰	فولاد آذربایجان	۷۵۳,۵۰۰		—	۶۰,۰۰۰				
	جمع	۳۱,۹۸۰,۰۹۷	—	۷,۰۵۲,۲۵۲	۲,۷۲۸,۰۲۰	۶۵,۳۳۹	۲۵۶,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۶۹,۱۷۷

جمع منابع ۲۰ شرکت فوق ۳۷,۸۲۷,۹۰۵

منابع: لایحه بودجه سال ۱۳۸۱.

۴. جمع بندی و نتیجه گیری

از اولین سال اجرای قانون برنامه اول توسعه که در آن امر کاهش تصدی گری دولت پیش بینی شده بود واگذاری سهام شرکت های دولتی شروع شد اما بنا به دلایلی همچون عدم شفافیت ساختار و مالکیت شرکت های دولتی، ناکارایی بازار سرمایه، ثابت نبودن مقررات مربوط به خصوصی سازی، نبودن اراده لازم در دستگاه ها برای واگذاری سهام، عدم توانایی و تجارب لازم برخی دستگاه ها، کامل نبودن سازوکار لازم در بورس اوراق بهادار و غیره این روند به کندی صورت می پذیرفت تا سال ۱۳۷۹ که اولین سال اجرای قانون برنامه سوم توسعه بود و در آن تدابیر لازم جهت تسریع این امر با تشکیل شرکت های مادر تخصصی، تشکیل سازمان خصوصی سازی و تعیین هیأت عالی واگذاری و... اندیشیده شده بود و از این سال به بعد حرکت هایی را در خصوص واگذاری مشاهده می کنیم که اوج آن در پیش بینی مبلغ ۱۱،۰۰۰ میلیارد ریال فروش سهام شرکت های دولتی به بخش غیردولتی یا خصوصی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ است.

این که رقم فوق الذکر از فروش چند شرکت تأمین خواهد شد و شرکت های واگذار شده چه مقدارشان در لایحه بودجه دارای ردیف بودجه ای هستند و چه تعداد در لایحه وجود ندارند و این که اگر دارای ردیف بودجه ای هستند کدام یک به فروش خواهد رسید (تأثیر شرکت های دولتی بر ارقام لایحه بودجه متفاوت است) مشخص نیست، پس اظهار نظر در خصوص تأثیر این میزان واگذاری بر ارقام بودجه ممکن نمی باشد. اما آن چه معلوم و هویدا است این که دولت در کاهش حجم تصدی گری تصمیم راسخ گرفته است و نمود آن را در مصوبه جدید دولت در خصوص واگذاری تمام سهام دولت در ۵۱ شرکت، قبل از شروع سال جدید می توان دید.