

آسیب‌شناسی وضعیت شرکت‌های دولتی

الهه رحیم‌دوست^۱

چکیده

شرکت‌های دولتی جزء جدایی‌ناپذیر از اقتصاد کشور بوده و نه تنها تولیدکننده و تامین‌کننده برخی از کالاها و خدمات به شمار می‌آیند، بلکه نقش موثری در ارتباط بخش‌های مختلف اقتصاد کشور با یکدیگر دارند. از این رو، هر گونه نابسامانی در این شرکت‌ها، تبعات آن به کل اقتصاد سرایت کرده و امنیت اقتصادی کشور را تهدید خواهد کرد. این شرکت‌ها بر اساس چارچوب قانون تجارت در کشور تاسیس شده‌اند، اما سیستم اداره این شرکت‌ها اختلاف فاحش با متن صریح قانون دارد و این امر موجب شده است تعداد بالایی از این شرکت‌ها با چالش‌هایی مانند رابطه ناصحیح مالی دولت با شرکت‌های دولتی، شفافیت پایین صورت‌های مالی، نبود سیاست‌های حکمرانی، فقدان انگیزه نیروی کار، سطح اندک سرمایه‌گذاری، تعدد و تشتت قوانین، بهره‌وری پایین، حاکمیت نگاه سیاسی و جناحی در مدیریت مواجه باشند. در راستای کاهش تهدیدات ناشی از این شرکت‌ها بر امنیت اقتصادی کشور، توجه به تفکیک بخش حاکمیت دولت از بخش تصدیگری، گسترش برنامه خصوصی‌سازی، بازطراحی نظام حاکمیت شرکتی، بازنگری و اصلاح فرایند بودجه‌ریزی، تدوین قانون منسجم در خصوص شرکت‌های دولتی، جداسازی مالکیت و مدیریت، خروج دولت از قیمت‌گذاری دستوری، اتصال ارتقا، انتصاب و ابقای مدیران شرکت‌های دولتی به عملکرد شرکت‌ها ضروری است.

واژگان کلیدی: شرکت‌های دولتی، ناکارایی، امنیت اقتصادی، مدیریت شرکت‌ها.

مقدمه

برآورد شده است. برآوردها نشان می‌دهد سهم

شرکت‌های دولتی از اقتصاد کشور حدود ۱۴/۵ درصد است. همچنین، سهم این شرکت‌ها از کل اشتغال کشور، ۱ درصد برآورد شده است (سازمان ملی بهره‌وری، ۱۴۰۳). با لحاظ کردن ارزش‌افزوده شرکت‌های تحت کنترل دولت و نهادهای عمومی غیردولتی، سهم واقعی دولت در بنگاه‌داری اقتصاد ایران به مراتب بیشتر است. با توجه به سهم شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور، همواره در

شرکت‌های دولتی^۲ به صورت مستقیم از طریق تولید و عرضه کالاها و خدمات و به صورت غیرمستقیم از طریق فراهم کردن زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری برای فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی، سهم کلیدی در اقتصاد ملی ایفا می‌کنند و به عنوان پیشران در پیشرفت اقتصادی کشور مطرح هستند. سهم مستقیم ارزش‌افزوده شرکت‌های دولتی غیرنفتی از کل اقتصاد بدون نفت کشور ۸ درصد

rahimdoust_82@yahoo.com

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

۲. آنچه از شرکت‌های دولتی در بودجه نیز یاد می‌شود، دربرگیرنده شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و نهادهای انتفاعی وابسته به دولت است. در این گزارش نیز به اختصار از شرکت‌های دولتی استفاده می‌شود.

گسترده‌ای به اقتصاد تحمیل کرده و انحراف منابع را نیز به دنبال داشته‌اند.

با توجه به اهمیت شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور و تصمیم‌گیری در خصوص بودجه این شرکت‌ها بر اساس قوانین بودجه سالانه، در این گزارش تلاش شده است ابتدا وضعیت کنونی شرکت‌های دولتی بر اساس شاخص‌ها و معیارهای مختلف بررسی شود. در ادامه، چالش‌ها و مسائل پیش روی این شرکت‌ها شناسایی و تحلیل شده است. در بخش پایانی، ضمن ارائه ملاحظات امنیت اقتصادی فعالیت شرکت‌های دولتی، راهکارهای بهبود وضعیت این شرکت‌ها ارائه شده است.

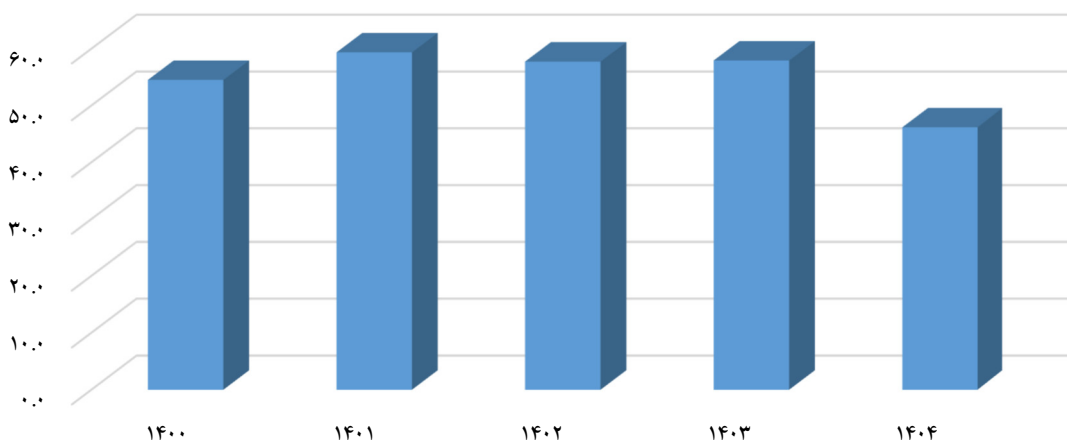
۱- وضعیت کنونی شرکت‌های دولتی

همواره بخشی از بودجه سالانه به بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی اختصاص می‌یابد. شرکت‌های دولتی پیوسته بخش زیادی از بودجه سالانه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهند. این سهم در سال‌های مختلف متفاوت و در دوره ۱۴۰۳-۱۴۰۰، بیش از ۵۰ درصد بوده و در سال ۱۴۰۱، به بالاترین سهم برابر با ۵۹/۳ درصد رسیده است. این سهم در سال ۱۴۰۰ برابر با ۵۴/۵ درصد بود. بر اساس بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۴۰۴، این سهم کاهش شایان توجهی داشته است. گفتنی است دلیل اصلی این کاهش، لحاظ کردن اعتبارات مرتبط با هدفمندی یارانه‌ها در بودجه کل است. سهم بودجه شرکت‌های دولتی از کل بودجه در سال ۱۴۰۴، به ۴۶/۱ درصد می‌رسد (نمودار شماره ۱).

قوانین بودجه سالانه، سهم بیش از ۱/۵ برابر بودجه عمومی برای این شرکت‌ها در نظر گرفته شده است. شرکت‌های دولتی نه تنها به عنوان بخشی از ارائه‌دهندگان کالاها و خدمات در اقتصاد کشور مطرح هستند که با مدیریت و مالکیت دولت اداره می‌شوند، بلکه نمودی از وضعیت فعالیت‌های اقتصادی در کنار شرکت‌های غیردولتی نیز به شمار می‌آیند. هرگونه اختلال در فعالیت شرکت‌های دولتی محدود به این شرکت‌ها نیست و کل فضای اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و حتی می‌تواند محیط امن برای فعالان اقتصادی را تخریب کند. از این رو حفظ و پایداری امنیت اقتصادی به شدت به چگونگی فعالیت شرکت‌های دولتی وابسته است و در صورت عملکرد نادرست این شرکت‌ها، تهدیدات جدی از این محل بر امنیت اقتصادی کشور وارد خواهد شد.

شرکت‌های دولتی در سالیان طولانی بنا به دلایل مختلف و شرایط حاکم بر اقتصاد کشور شکل گرفته یا توسعه یافته‌اند. در هر دو شکل آن، این شرکت‌ها به صورت مستقیم و غیرمستقیم تحت مالکیت و مدیریت دولت هستند و این وضعیت موجب شده است دولت به عنوان بنگاه بزرگ در کنار دیگر بنگاه‌های اقتصادی فعالیت کند، اما برخلاف بنگاه‌های غیردولتی، اصول اقتصادی در بنگاه‌های دولتی حاکم نیست و فعالیت این بنگاه‌ها برخلاف متن صریح قانون تجارت دنبال می‌شود. در برخی موارد این بنگاه‌ها نه تنها مسیر دستیابی به اهداف اقتصادی کلان را فراهم نمی‌کنند، بلکه بار مالی

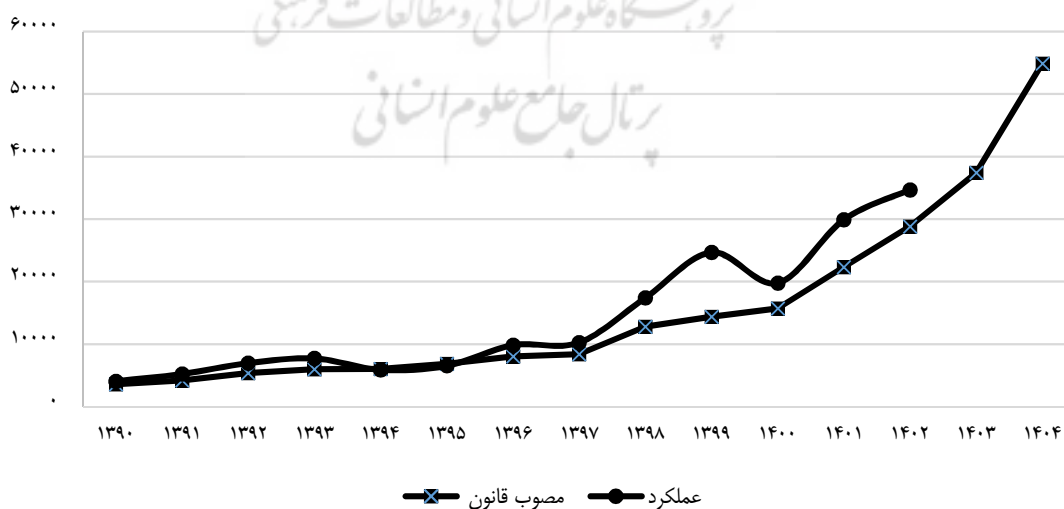
نمودار ۱- سهم بودجه شرکت‌های دولتی از کل بودجه (درصد)



مأخذ: بودجه‌های سالانه (۱۴۰۰-۱۴۰۳) و لایحه بودجه ۱۴۰۴
* سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ بر اساس قانون بودجه سالانه و سال ۱۴۰۴ بر اساس لایحه بودجه است.

سهم بودجه شرکت‌های دولتی از کل بودجه در سال آینده کاهش یافته، اما به لحاظ ارقام اسمی، میزان بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۴، از ۳۷۴۱/۶ همت در سال ۱۴۰۳، به ۵۴۸۹ همت افزایش یافته است. به بیان دیگر، در بودجه سال ۱۴۰۴، بودجه شرکت‌های دولتی بیش از ۴۶ درصد رشد کرده است که در مقایسه با سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۳، بالاترین میزان رشد به شمار می‌آید. نکته مهم دیگر این است که همواره عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی بالاتر از بودجه مصوب در قانون بوده است (نمودار شماره ۲).

نمودار ۲- بودجه مصوب و عملکرد شرکت‌های دولتی (هزار میلیارد ریال)

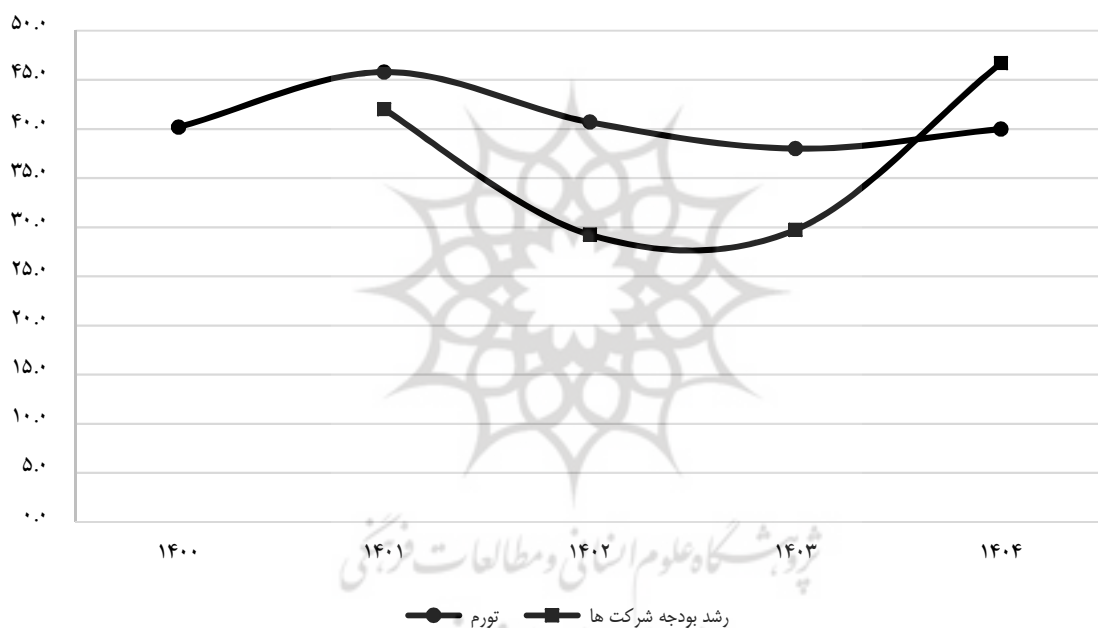


مأخذ: بودجه‌های سالانه (۱۴۰۰-۱۴۰۳) و لایحه بودجه ۱۴۰۴
* سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ بر اساس قانون بودجه سالانه و سال ۱۴۰۴ بر اساس لایحه بودجه است.

۴۰ درصدی برای سال آینده، بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه سال ۱۴۰۴ برحسب ارقام واقعی به ۳۹۲۷ همت می‌رسد. در صورت افزایش تورم، بودجه شرکت‌های دولتی بر اساس ارقام واقعی در سال آینده کمتر خواهد شد. نمودار شماره ۳ رشد بودجه شرکت‌های دولتی برحسب ارقام اسمی و رشد قیمت‌ها (تورم) را برای دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۴ نشان می‌دهد.

به‌رغم روند صعودی سالانه در بودجه شرکت‌های دولتی، این بخش از بودجه بر اساس ارقام واقعی (تعدیل‌شده به تورم) افزایش چندانی را در سال‌های مورد بررسی تجربه نکرده است. بر اساس ارقام واقعی، بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۰، ۳۲۰۰ همت بوده که این رقم در سال‌های ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ در این محدوده تغییر کرده است. با فرض نرخ تورم

نمودار ۳- وضعیت رشد بودجه شرکت‌های دولتی و تورم (درصد)

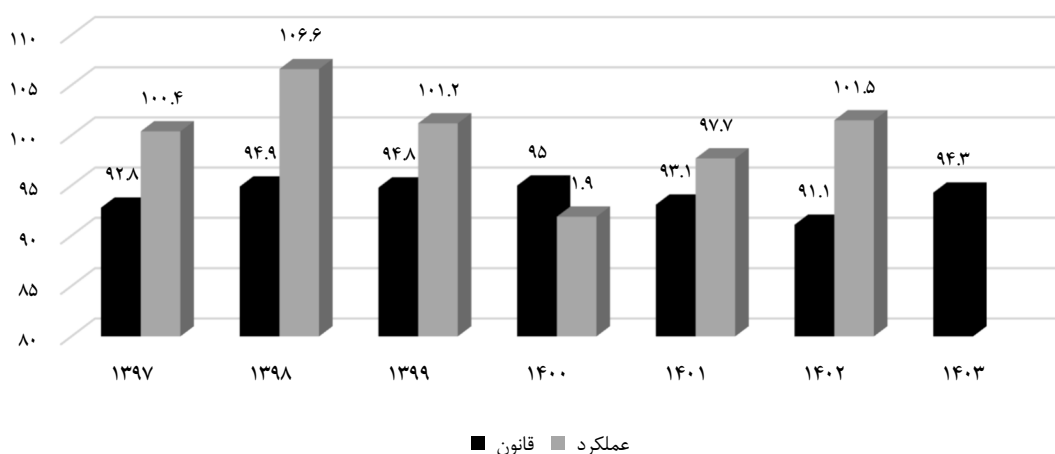


مأخذ: مأخذ: بودجه‌های سالانه (۱۴۰۰-۱۴۰۳) و لایحه بودجه ۱۴۰۴- بانک مرکزی
* سال ۱۴۰۳ تورم برآوردی بانک مرکزی ۳۸ درصد بوده است. برای سال ۱۴۰۴ تورم ۴۰ درصد فرض شده است.

اما عملکرد این نسبت برابر با ۱۰۱/۵ درصد بوده است. این وضعیت نشان می‌دهد نه تنها شرکت‌های دولتی توانایی کسب درآمد بالا را ندارند، بلکه هزینه‌های آن‌ها نیز کنترل نمی‌شود و هزینه‌های بالای این شرکت‌ها از اقتصاد کشور تأمین می‌شود. نمودار شماره ۴ وضعیت نسبت هزینه‌ها به درآمدهای شرکت‌ها را نشان می‌دهد.

بررسی نسبت هزینه‌ها به درآمدهای شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد بر اساس قانون، این نسبت همواره کمتر از ۱۰۰ درصد بوده است، اما در عمل در بیشتر سال‌ها شاهد بیشتر از ۱۰۰ بودن این نسبت برای شرکت‌های دولتی هستیم. برای مثال، در سال ۱۴۰۲، طبق قانون بودجه نسبت هزینه‌ها به درآمدهای شرکت‌های دولتی برابر با ۹۱/۱ درصد تعیین شده،

نمودار ۴- نسبت هزینه به درآمد شرکت‌های دولتی (درصد)



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲.

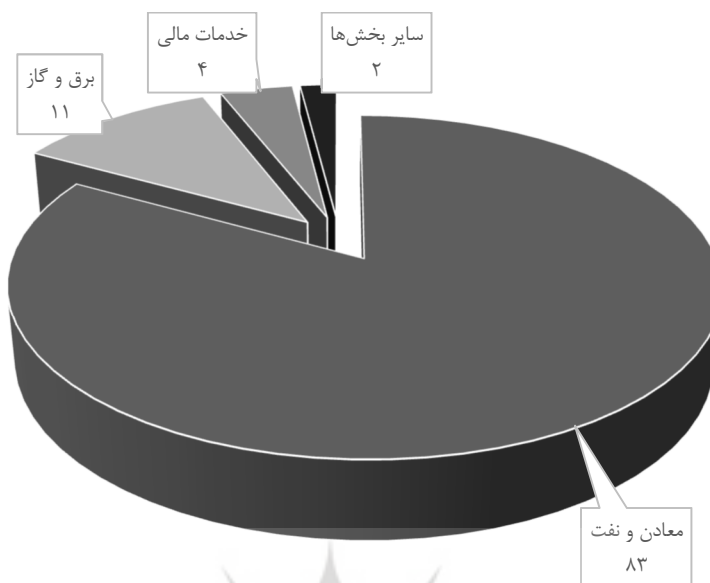
به ارزش ذاتی این بخش برمی‌گردد که در ارزش افزوده نشان داده می‌شود. از نظر تعداد کارکنان، چهار بخش خدمات مالی، برق و گاز، معادن و حمل‌ونقل سهم نزدیک به ۹۰ درصد از کل اشتغال شرکت‌های دولتی را تشکیل می‌دهند. همچنین، بخش‌های برق و گاز، حمل‌ونقل و آب و فاضلاب با تملک بخش زیادی از زیرساخت‌های انرژی، حمل‌ونقل و آب کشور به‌ترتیب سهمی برابر با ۴۷، ۲۰ و ۱۲ درصدی از کل موجودی سرمایه شرکت‌های دولتی را در اختیار دارند. نمودار شماره ۵ سهم زیربخش‌های مختلف از کل ارزش افزوده شرکت‌های دولتی را نشان می‌دهد.

زیان انباشته بانک ملی به
تنهایی تا پایان سال ۱۴۰۱،
۶۹/۸ همت بوده و انتظار بر این
است که زیان شرکت‌های دولتی
در سال‌های آتی افزایش یابد.

بر اساس آخرین آمار و اطلاعات موجود، شرکت بازرگانی دولتی ایران، شرکت تولید نیروی برق حرارتی، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، شرکت پشتیبانی امور دام کشور، سازمان بیمه سلامت ایران، صندوق بیمه کشاورزی، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران در مجموع، بیش از ۱۲۱ همت زیان را در سال ۱۴۰۱ تجربه کرده‌اند. این در حالی است که زیان انباشته بانک ملی به تنهایی تا پایان سال ۱۴۰۱، ۶۹/۸ همت بوده و انتظار بر این است که زیان شرکت‌های دولتی در سال‌های آتی افزایش یابد (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۴۰۲).

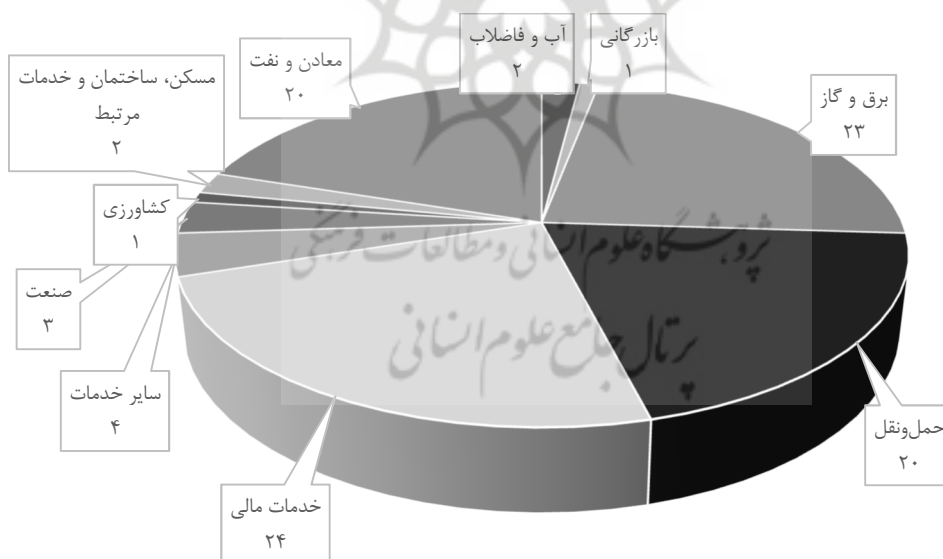
بر اساس آخرین آمار موجود، بررسی نقش مستقیم و غیرمستقیم شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور نشان می‌دهد که حدود ۸۳ درصد ارزش افزوده شرکت‌های دولتی متعلق به بخش استخراج نفت، گاز و سایر معادن است و پس از آن بخش‌های برق و گاز و خدمات مالی قرار دارند. سهم بالای بخش استخراج نفت و سایر معادن

نمودار ۵- سهم زیربخش‌های مختلف از کل ارزش افزوده شرکت‌های دولتی (درصد)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران، ۱۴۰۳.

نمودار ۶- سهم زیربخش‌های مختلف از کل اشتغال شرکت‌های دولتی (درصد)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران، ۱۴۰۳.

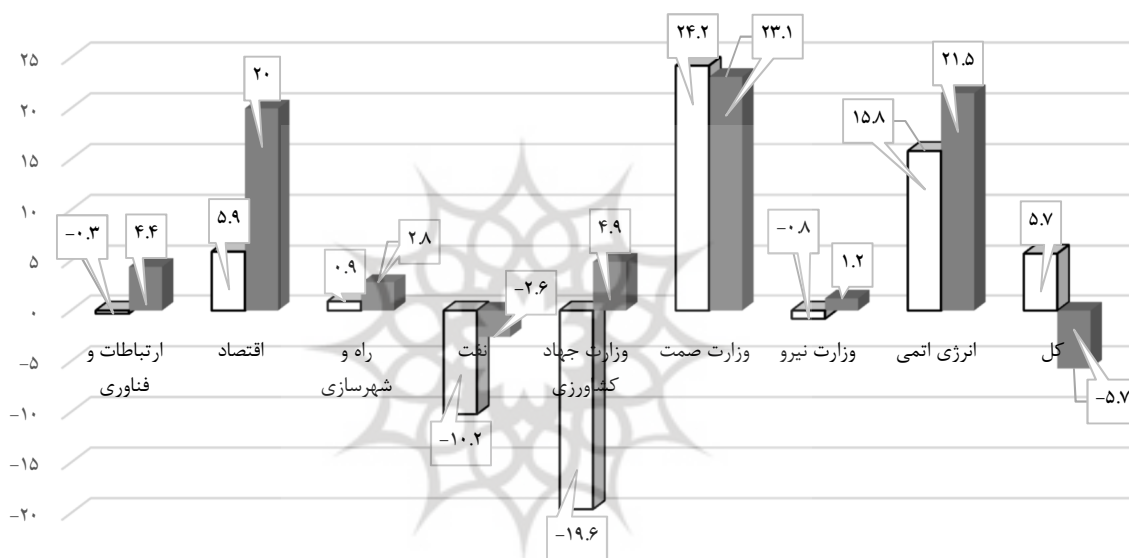
نشان می‌دهد رشد متوسط دوساله ۱۴۰۰-۱۴۰۱ شاخص اثربخشی شرکت‌های دولتی به‌طور متوسط سالانه برابر با ۵/۷ درصد بوده است. این در حالی

اثربخشی هر سازمان به‌نوعی بهره‌وری یا میزان خروجی‌های مورد انتظار سیستم نسبت به ورودی‌های آن را نشان می‌دهد. آمارهای موجود

نظارت وزارت صمت بهترین عملکرد و شرکت‌های تحت نظارت وزارت نفت ضعیف‌ترین عملکرد را در دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۱ تجربه کرده‌اند. نمودار شماره ۷ وضعیت شاخص اثربخشی شرکت‌های دولتی را برای دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

است که این شاخص در سال ۱۴۰۱ برای کل شرکت‌های دولتی با رشد منفی ۵/۷ مواجه بوده است. به بیان دیگر، اثربخشی شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است. مقایسه شاخص اثربخشی شرکت‌های دولتی به تفکیک نهادهای متولی آن‌ها نشان می‌دهد که شرکت‌های تحت

نمودار ۷- شاخص اثربخشی شرکت‌های دولتی (۱۴۰۰-۱۴۰۱)

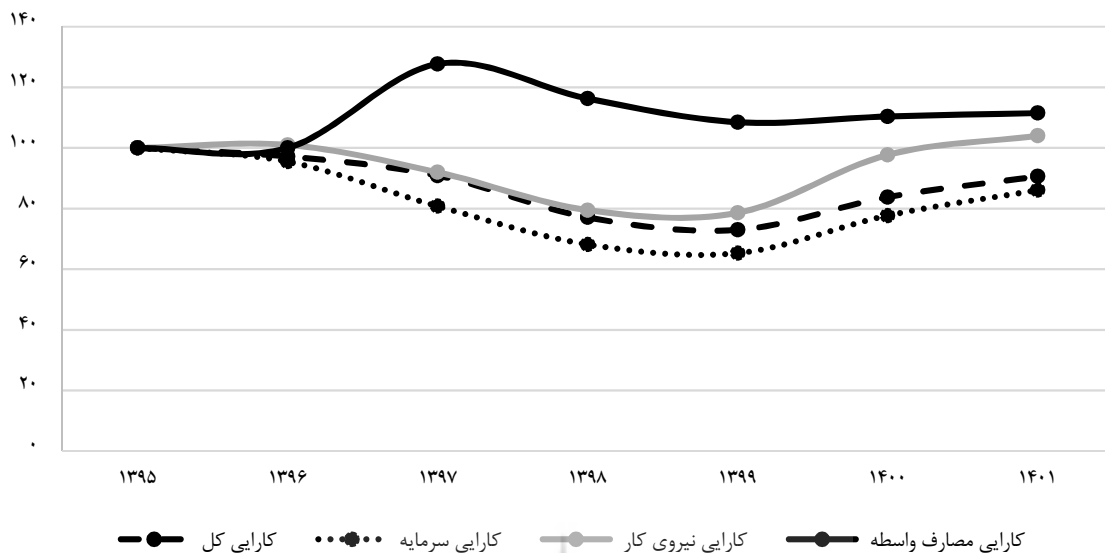


مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران، ۱۴۰۳.

مقایسه رشد کارایی شرکت‌های دولتی با کل اقتصاد نشان می‌دهد که در تمام شاخص‌های کارایی به‌استثنای کارایی مصارف واسطه، شرکت‌های دولتی عملکرد ضعیف‌تری در مقایسه با دیگر فعالان اقتصادی کشور داشته‌اند. این موضوع گویای این است که بخشی از ضعف کارایی شرکت‌های دولتی مرتبط با شرایط اقتصاد کلان کشور نیست و ناشی از عملکرد خود شرکت‌ها یا شرایط محیطی حاکم بر شرکت‌های دولتی است.

بررسی شاخص کارایی کل به تفکیک کارایی نیروی کار، مصارف واسطه و سرمایه نشان می‌دهد که روند وضعیت شاخص کارایی کل در شرکت‌های دولتی متأثر از شاخص کارایی سرمایه است. همچنین، بررسی شاخص‌ها در این حوزه نشان می‌دهد که شاخص کارایی مصارف واسطه عملکرد بهتری نسبت به شاخص‌های کارایی سرمایه و نیروی کار تجربه کرده و روند صعودی داشته است (نمودار شماره ۸).

نمودار ۸- شاخص کارایی شرکت‌های دولتی به تفکیک نیروی کار، سرمایه و مصارف واسطه



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران، ۱۴۰۳.

متعددی برای کاهش کارایی شرکت‌های بخش نفت و سایر معادن مطرح می‌شود که یکی از مهم‌ترین آن‌ها، بحث تحریم‌هاست.

یکی از مهم‌ترین نسبت‌های مالی ناظر بر عملکرد شرکت‌ها، حاشیه سود عملیاتی شرکت است. این نسبت مالی قدرت شرکت برای ایجاد ارزش افزوده در محصولات تولیدی را نشان می‌دهد و به‌نوعی بیان‌کننده کارایی کل عوامل تولید در شرکت است. بررسی حاشیه سود عملیاتی به تفکیک بخش‌های مختلف در افق زمانی ۱۳۹۶-۱۴۰۱ نشان می‌دهد شرکت‌های بخش کشاورزی، در این دوره حاشیه سود عملیاتی با روند صعودی را تجربه کرده‌اند، اما به‌جز سال ۱۴۰۰، حاشیه سود شرکت‌های این بخش، همچنان منفی بوده است.

در بین بخش‌های مختلف، حاشیه سود عملیاتی شرکت‌های مسکن و ساختمان، آب و فاضلاب، بازرگانی و انبارداری، صنعت (به‌جز سال ۱۳۹۹) و

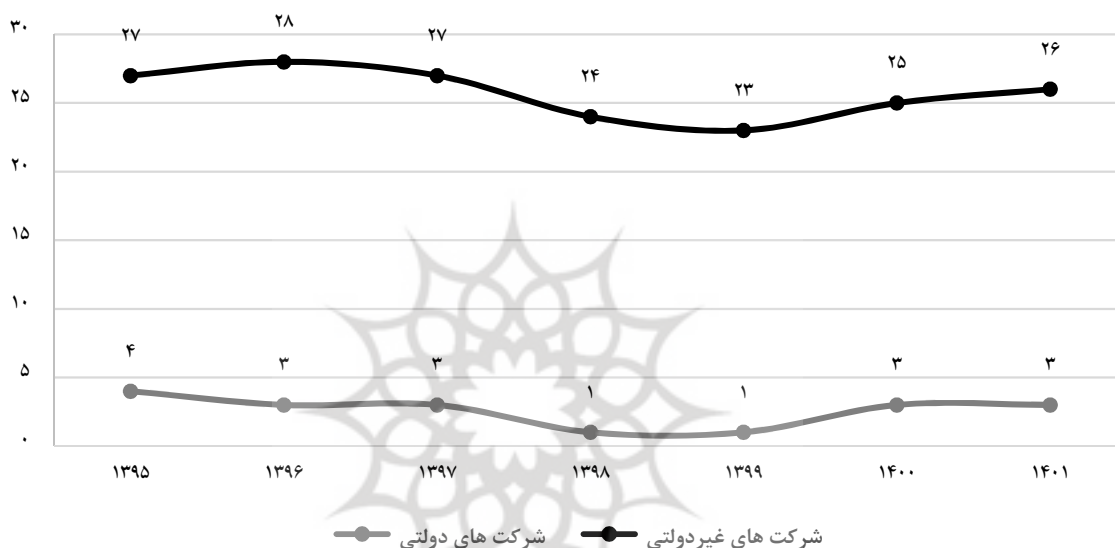
بررسی آمار و اطلاعات موجود نشان می‌دهد در دو سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، رشد متوسط سالانه ۱۱/۴ درصد در شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید در شرکت‌های دولتی تجربه شده است، اما این افزایش بیشتر متأثر از افزایش شایان توجه ۱۵/۱ درصدی ستانده شرکت‌های دولتی بوده و این شرکت‌ها توفیقی در کاهش مصارف نداشته‌اند؛ به‌گونه‌ای که مصارف واسطه شرکت‌های دولتی، افزایش ۱۳/۶ درصدی را تجربه کرده است. در افق زمانی ۱۳۹۶-۱۴۰۱، شاخص کارایی کل به‌طور متوسط سالانه ۱/۶ درصد کاهش یافته است. این کاهش ناشی از اثر منفی کاهش ستانده و افزایش موجودی سرمایه و درعین‌حال اثر مثبت کاهش نهاده‌های نیروی کار و مصارف واسطه‌ای بوده است. نکته شایان تأمل اینکه، با حذف بخش نفت و سایر معادن، رشد متوسط کارایی شرکت‌های دولتی در دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۱، سالانه برابر با ۳/۳ درصد مثبت بوده است. دلایل



نشان می‌دهد که شکاف شایان توجهی در حاشیه سود عملیاتی این دو گروه از شرکت‌ها وجود دارد. برای مثال، حاشیه سود شرکت‌های غیردولتی در سال ۱۴۰۱ بیش از ۸ برابر حاشیه سود عملیاتی شرکت‌های دولتی در این سال بوده است (نمودار شماره ۹).

خدمات مالی در دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۱ همواره منفی بوده است. در این میان، حاشیه سود عملیاتی شرکت‌های برق و گاز و حمل‌ونقل مثبت بوده، اما میزان این حاشیه سود عملیاتی اندک است. مقایسه حاشیه سود عملیاتی شرکت‌های دولتی با دیگر فعالان اقتصادی غیردولتی

نمودار ۹- حاشیه سود عملیاتی شرکت‌های دولتی در مقایسه با شرکت‌های غیردولتی در دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۱- درصد



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران، ۱۴۰۳.

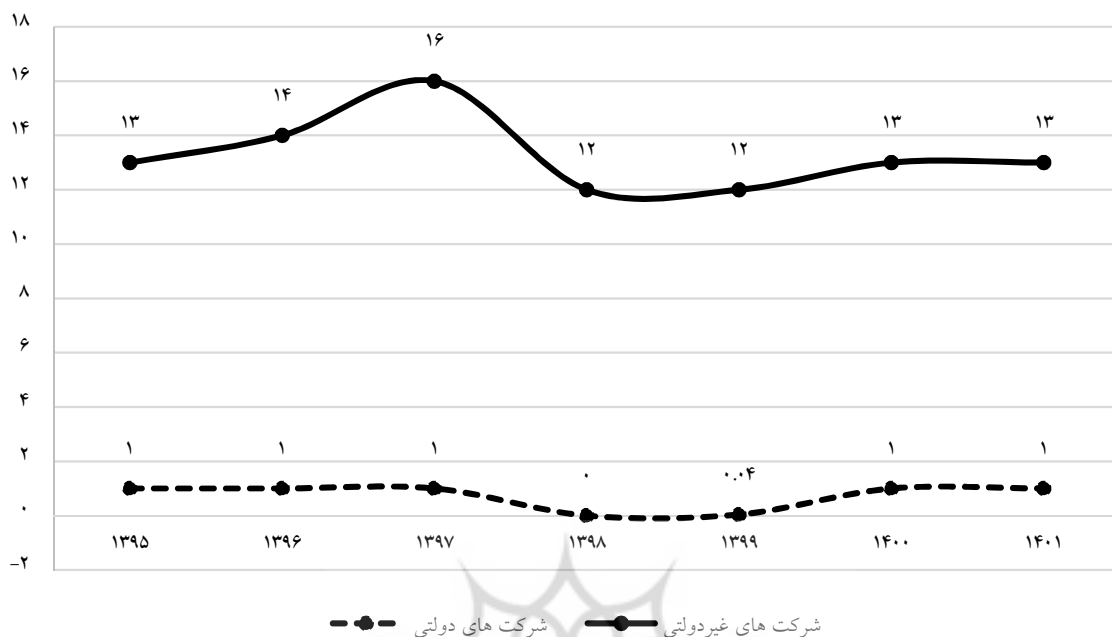
بررسی بازدهی دارایی‌ها در شرکت‌های دولتی در مقایسه با شرکت‌های غیردولتی گویای این است که بازدهی دارایی‌ها در شرکت‌های دولتی و غیردولتی را برای افق زمانی ۱۳۹۵-۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

بررسی بازدهی دارایی‌ها در شرکت‌های دولتی در مقایسه با شرکت‌های غیردولتی گویای این است که بازدهی دارایی‌ها در شرکت‌های دولتی و غیردولتی را برای افق زمانی ۱۳۹۵-۱۴۰۱ نشان می‌دهد. توجهی با بازدهی دارایی‌ها در شرکت‌های غیردولتی دارد. حداکثر بازدهی دارایی‌ها برای کل شرکت‌های دولتی در دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۱ برابر با ۱ درصد بوده درحالی‌که بازدهی دارایی‌ها برای شرکت‌های غیردولتی تا ۱۶ درصد در سال ۱۳۹۷ تجربه شده است. چنین وضعیتی در شرکت‌های دولتی گویای این است که قواعد بنگاهداری تجاری در شرکت‌های دولتی رعایت نمی‌شود که نتیجه آن، تحمیل هزینه بر

مقایسه شاخص اثربخشی شرکت‌های دولتی به تفکیک نهادهای متولی آن‌ها نشان می‌دهد که شرکت‌های تحت نظارت وزارت صمت بهترین عملکرد و شرکت‌های تحت نظارت وزارت نفت ضعیف‌ترین عملکرد را در دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۱ تجربه کرده‌اند.



نمودار ۱۰- بازدهی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های غیردولتی در افق زمانی ۱۳۹۵-۱۴۰۱ (درصد)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران، ۱۴۰۳.

۲- مسائل و چالش‌های شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی با مسائل و چالش‌های مختلفی مواجه هستند. بیشتر این چالش‌ها از ماهیت این شرکت‌ها و قوانین و مقررات ناظر بر آن‌ها ناشی می‌شود و بیشتر آن‌ها در طول زمان انباشت شده و در صورت عدم توجه به این چالش‌ها، امکان شکل‌گیری بحران ناشی از وضعیت شرکت‌های دولتی در آینده نزدیک برای اقتصاد کشور قابل تصور است. از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های پیش روی شرکت‌های دولتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

- رابطه ناصحیح مالی دولت با شرکت‌های دولتی:

یکی از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های پیش روی شرکت‌های دولتی، رابطه مالی دولت با این شرکت‌هاست. بر اساس قوانین کنونی، شرکت دولتی اگر سود کند، باید ۵۰ درصد از این سود به‌عنوان

سهم سود دولت به خزانه دولت واریز شود. با توجه به پیش‌بینی‌های انجام‌شده بر اساس قوانین بودجه سالانه، شرکت‌ها پیش از پایان سال مالی باید این سود را به خزانه واریز کنند. همچنین، در صورت سود کردن شرکت دولتی، ۲۵ درصد نیز باید به‌عنوان مالیات به دولت پرداخت شود. در واقع، اگر شرکت دولتی سود داشته باشد، ۷۵ درصد آن نصیب دولت می‌شود و عملاً چیزی برای شرکت باقی نمی‌ماند و این موضوع برای سرمایه‌گذاری و ادامه حیات شرکت‌های دولتی مشکل اساسی ایجاد می‌کند.

- شفافیت پایین صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی:

شرکت‌های دولتی عملاً شفافیت پایین در ارائه اسناد مالی دارند. بیشتر صورت‌های مالی این شرکت‌ها منتشر نمی‌شوند و شرکت‌ها به اشکال مختلف می‌کوشند واقعیت‌های مالی خود را ارائه





نداشته باشد. در هر دو گروه از شرکت‌های زیان‌ده و سودده طبق مقررات دولت، نظام حقوق و دستمزد یکسان حاکم است که این موضوع انگیزه منفی برای نیروی کار ایجاد می‌کند. برای مثال، در حوزه بانکی، پرداختی حقوق و دستمزد در بانک‌های دولتی و خصوصی یکسان نیست و تفاوت فاحش در دستمزدهای پرداختی آن‌ها وجود دارد. این موضوع موجب شده است بیشتر نیروهای توانمند از شرکت‌های دولتی خارج شوند یا اینکه انگیزه کار در شرکت‌های دولتی را نداشته باشند؛ زیرا شرکت‌های رقیب در بخش خصوصی، هم پرداختی‌های بالایی به نیروی کار توانمند انجام می‌دهند و هم حمایت‌های جنبی خوبی از نیروی کار خود دارند.

- سطح اندک سرمایه‌گذاری در شرکت‌های دولتی: شرکت‌های دولتی برای دوام و بقای خود نیاز به سرمایه‌گذاری دارند. اگر این شرکت‌ها سرمایه‌گذاری نکنند، در آینده نزدیک نه تنها نمی‌توانند کالاها و خدمات تولیدی خود را عرضه کنند، بلکه اثر منفی بر رشد اقتصاد کشور بر جا خواهند گذاشت. برای مثال، شرکت‌هایی مانند شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ارتباطات زیرساخت و مانند آن‌ها از جمله شرکت‌های مادر تخصصی هستند که خدمات پایه‌ای ارائه می‌کنند. در حوزه نفت و گاز سالانه نیاز به ۱۰۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری است تا بتوانیم وضعیت کنونی در عرضه مشتقات نفتی و گاز در کشور را حفظ کنیم. عدم سرمایه‌گذاری

ندهند. در دولت سیزدهم، صورت‌های مالی بیشتر شرکت‌های دولتی منتشر شد، اما همچنان شرکت‌ها می‌کوشند مصوبات مجامع و نیز صورت‌های مالی خود را تا حد امکان منتشر نکنند. نهادهای نظارتی در راستای افزایش شفافیت عملکرد در شرکت‌های دولتی تلاش می‌کنند، اما همچنان شفافیت پایین و در برخی موارد عدم شفافیت از چالش‌های جدی در شناخت عملکرد شرکت‌های دولتی به شمار می‌آید.

- نبود سیاست‌های حکمرانی در شرکت‌های دولتی: با توجه به ماهیت مالکیت شرکت‌های دولتی، عملاً سیاست‌های حکمرانی شرکتی در آن‌ها حاکم نیست. در بیشتر این شرکت‌ها کنترل حسابرسی وجود ندارد و کمیته‌های تخصصی در شرکت‌ها و تفکیک وظایف هیئت‌مدیره و مدیرعامل و نظارت بر هیئت‌مدیره و مدیرعامل مشخص نیست. قوانین بانک مرکزی برای بانک‌های دولتی اعمال می‌شود، اما عمده شرکت‌های دولتی وضعیت حکمرانی و سیاست‌های مبتنی بر حکمرانی شرکتی ندارند. این موضوع موجب شده است که شرکت‌های دولتی محیط مناسبی برای شکل‌گیری فساد در اشکال مختلف آن باشند و به عنوان حیاط خلوت برای دولتمردان و نمایندگان مجلس استفاده شوند.

- فقدان انگیزه نیروی کار در شرکت‌های دولتی: مدیریت دولتی حاکم بر شرکت‌های دولتی موجب شده است نظام پرداخت حقوق و دستمزد در این شرکت‌ها ارتباطی با بهره‌وری و عملکرد آن‌ها



- بهره‌وری پایین شرکت‌های دولتی: یکی از چالش‌های جدی در شرکت‌های دولتی، بهره‌وری پایین آن‌ها بر اساس عوامل مختلف شامل نیروی کار و سرمایه است. در سال‌های اخیر به‌منظور بهبود بهره‌وری در شرکت‌های دولتی و افزایش شفافیت و ارائه خدمات دولتی، تلاش شده است از سامانه‌های متعدد بهره‌برداری شود، اما این سامانه‌درمانی نیز به دلایل مختلف از جمله عدم توجه به نیازهای واقعی کاربران، تعدد سامانه‌ها و عدم یکپارچگی، عدم استفاده از فناوری‌های نوین، عدم توجه به فرایندهای کسب‌وکار و عدم توجه به امنیت اطلاعات موجب چالش‌های جدی برای شرکت‌های دولتی شده است. نتیجه این تلاش‌ها همچنان بهره‌وری پایین عوامل در شرکت‌های دولتی است.

- حاکمیت نگاه سیاسی و جناحی در مدیریت شرکت‌های دولتی: شواهد به‌خوبی گویای این است که انتخاب مدیران برای شرکت‌های دولتی کمتر مبتنی بر تخصص و توانمندی است و مناسبات جناحی و گروهی سهم غالب را در انتخاب مدیران شرکت‌ها دارد. یکی از مهم‌ترین این شواهد، تغییر گسترده مدیران شرکت‌های دولتی با تغییر دولت‌هاست. با هر تغییر دولت در کشور، تقریباً تمام مدیران شرکت‌های دولتی تغییر می‌کنند. انتخاب مدیران شرکت‌های دولتی با نگاه جناحی و گروهی موجب شده است شرکت‌های دولتی عملاً محیطی برای کسب منافع در راستای تأمین خواسته‌های سیاسی دولتمردان و سیاست‌مداران در کشور باشد. نتیجه این موضوع،

که از نمودهای عینی در این شرکت‌هاست، آینده رشد اقتصادی کشور را مخدوش می‌کند. بانک‌ها و بیمه‌ها در حوزه مالی نیاز به سرمایه‌گذاری دارند. در صورت عدم سرمایه‌گذاری از سوی آن‌ها، رشد اقتصادی کشور نیز اندک خواهد بود. در واقع شرکت‌های دولتی از درون خالی می‌شوند و این موضوع برای آینده کشور نگران‌کننده است.

- تعدد و تشتت قوانین در خصوص شرکت‌های دولتی: در خصوص شرکت‌های دولتی تعدد و تشتت قوانین و مقررات در کشور وجود دارد. قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه، قانون تجارت، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی، قوانین بودجه سالانه، قانون اجرای سیاست‌های اصل 44 قانون اساسی، قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین و قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله از جمله قوانین و مقررات موجود در کشور هستند که در مورد شرکت‌های دولتی سیاست‌گذاری می‌کنند. وجود حجم زیادی از قوانین در ارتباط با شرکت‌های دولتی موجب شده است فرد یا نهاد ذی‌نفع با توجه به منافع، به قوانین مربوط رجوع کند. این موضوع زمینه سوءاستفاده و فساد در شرکت‌های دولتی را فراهم می‌کند. همچنین، تعدد قوانین و مقررات موجب شده است شرکت‌های دولتی در دام قوانین و مقررات واقع شوند و اختیاری بر اساس ماهیت تجاری بودنشان برای تولید کالاها و خدمات نداشته باشند.



اتلاف گسترده منابع ملی و افزایش آسیب‌پذیری اقتصادی در کشور است.

- نظام غلط بودجه‌ریزی حاکم بر شرکت‌های دولتی: بر اساس قوانین کنونی، از سال ۱۳۶۶، بودجه شرکت‌های دولتی مانند بودجه عمومی دولت باید به تصویب مجلس برسد. این در حالی است که ماهیت و رفتار شرکت‌های دولتی با ماهیت و فعالیت مالی سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی کاملاً متفاوت است. قانون‌گذار سالانه می‌کوشد هزینه‌های پیش‌بینی‌شده برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی را تعیین کند. این در حالی است که سهم اعتبارات دولتی در تأمین این هزینه بسیار اندک است. برای مثال، در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، هزینه‌های پیش‌بینی‌شده برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی برابر با ۶۶۴ همت بوده که سهم اعتبارات دولتی در تأمین هزینه‌های یادشده، کمتر از ۸ درصد بوده است. نکته مهم دیگر اینکه، متوسط عملکرد هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت‌ها در طول ۵ سال گذشته کمتر از ۷۰ درصد بوده است. این عملکرد بدین معنی است که ارقامی که به تصویب قانون‌گذار می‌رسد، با واقعیت و ماهیت شرکت‌های دولتی فاصله فراوان دارد. در واقع، خلأهای قانونی و ضعف دانش لازم در سیاست‌گذاری، مدیریت و نظارت بر شرکت‌های دولتی در دولت و مجلس موجب شده است که تصویر کلی بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه‌های سالانه تنها برای رعایت مفاد قانونی غیرکارآمد باشد.

- قیمت‌گذاری دولتی: از دیگر چالش‌های پیش روی شرکت‌های دولتی، نقش غالب و مسلط دولت در قیمت‌گذاری نهاده‌های تولید و محصولات تولیدی شرکت‌های دولتی است. این موضوع موجب شده است شرکت‌های دولتی عملاً اختیاری در راستای ارتقای عملکرد نداشته باشند. برای مثال، دولت برق محصول شرکت توانیر را به‌عنوان شرکت دولتی قیمت‌گذاری می‌کند، اما توجهی به هزینه‌های تولید و قیمت تمام‌شده محصول این شرکت ندارد. دولت تعهد کرده است که تفاوت قیمت برق و هزینه تولید را به شرکت توانیر پرداخت کند، اما به دلیل چالش‌های کلیدی در تأمین مالی هزینه‌ها، در عمل تعهدات خود را انجام نداده یا با تأخیر انجام داده است. در هر دو حالت یادشده، شرکت دولتی عملاً توان برنامه‌ریزی و مدیریت درآمدها و هزینه‌ها را نخواهد داشت که نتیجه آن، زیان انباشته در شرکت‌های دولتی است.

۳- آسیب‌شناسی بودجه شرکت‌های دولتی

سالانه در قالب قانون بودجه احکامی در خصوص شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود و دولت بر اساس این احکام برای یک سال در خصوص شرکت‌های دولتی عمل می‌کند. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، در تبصره ۴، احکام شرکت‌های دولتی را در ۷ بند ارائه کرده که ۶ بند آن عیناً تکرار احکام لوایح بودجه سال‌های گذشته است و تنها حکم جدید این تبصره، بند چ در خصوص تغییر ماهیت سازمان هدفمندی یارانه‌ها از شرکت دولتی به مؤسسه

شناسه ملی صادرشده از سوی مرجع مزبور، نسبت به اخذ آن از همان مرجع اقدام کنند.

بند ث: پرداخت حقوق و مزایای کارکنان شرکت‌های آب و فاضلاب و شرکت‌های توزیع نیروی برق و شرکت‌های مدیریت تولید برق که به‌صورت مأمور در شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، شرکت توانیر، شرکت‌های مدیریت تولید برق و شرکت تولید نیروی برق حرارتی ارائه خدمت می‌کنند، از محل منابع داخلی شرکت‌های استانی مذکور بلامانع است.

بند ج: شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مکلف‌اند حداقل ۶۰ درصد از هزینه امور پژوهشی خود را در مقاطع سه‌ماهه به میزان ۲۵ درصد، به حساب صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری یا وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند تا صرفاً در راستای پاسخ به نیازهای فناورانه و حل مسائل و مشکلات همان شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به مصرف برسد.

بند چ: ماهیت سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها با حفظ وظایف و مسئولیت‌های قانونی به مؤسسه دولتی تغییر می‌یابد.

بر اساس بررسی بندهای ۷گانه تبصره ۴ بودجه سال ۱۴۰۴، نکات زیر مطرح می‌شود.

- آنچه که در بندهای تبصره ۴ بودجه مورد توجه قرار گرفته است، به ابعاد کلی شرکت‌های دولتی اختصاص دارد و مسائل و

دولتی است. در ادامه این بخش، احکام مرتبط با شرکت‌های دولتی در بودجه سال ۱۴۰۴ آورده و تحلیل می‌شود.

بند الف: در این بند به شرکت‌های دولتی ازجمله شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اجازه داده شده است تا سقف ۱۵ درصد سرمایه‌گذاری مصوب در بودجه سنواتی، اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود بابت طرح‌هایی که در راستای قانون برنامه هفتم پیشرفت به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، منتشر کنند.

بند ب: شرکت‌های دولتی که در فهرست واگذاری سال ۱۴۰۴ قرار دارند، مشمول حکم ماده ۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ هستند.

بند پ: تمام شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موظف به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابع و وابسته در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند.

بند ت: تمام شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مکلف‌اند تا پایان شهریور سال ۱۴۰۴ ضمن ثبت شرکت در اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری، در صورت نداشتن



- در بند ج به واریزی ۶۰ درصد از هزینه‌های پژوهشی شرکت‌های دولتی به صندوق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری یا وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای حل مسائل و چالش‌های مرتبط تأکید شده است. این بند از تبصره ۴ در قوانین بودجه سال‌های گذشته نیز بوده، اما برای اجرای کارای آن نیاز است گزارشی از عملکرد این بند آورده شود و این بند در راستای استفاده کارا از منابع پژوهشی برای برطرف کردن مسائل و مشکلات شرکت‌های دولتی بازنگری شود. یکی از مسائل و چالش‌ها در حوزه پژوهش‌های مسئله‌محور، وجود رانت در واگذاری طرح‌ها و زمان‌بندی محدود برای ارسال پیشنهادها از سوی مراکز تحقیقاتی زیر نظر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است. ضروری است مواردی از این دست در راستای افزایش کارایی این بند از تبصره ۴ مورد توجه قرار گیرد.

- در بند چ به تغییر ماهیت سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اشاره شده است. پیشنهاد می‌شود در راستای کاهش بوروکراسی و اندازه دولت، تلاش شود اقدامات لازم در راستای انحلال این سازمان انجام شود؛ زیرا این سازمان تنها توزیع‌کننده یارانه‌هاست و برای این کار نیازی به سازمان با ساختار عریض و طویل کنونی نیست.

چالش‌های این شرکت‌ها از جمله بحث سرمایه‌گذاری، چگونگی تعامل دولت با آن‌ها و مواردی از این دست مورد توجه قرار نگرفته است.

- ثبت اطلاعات شرکت‌های دولتی در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی در بند پ تبصره ۴ مورد تأکید قرار گرفته است. این بند به شفاف‌سازی بهتر در خصوص دارایی‌ها و منابع شرکت‌ها کمک می‌کند، اما برای دستیابی به این هدف ضروری است از سویی اطلاعات مورد نیاز از سوی قانون‌گذار برای ثبت در سامانه برای افق زمانی مشخص شناسایی شود و از سوی دیگر، انگیزه قوی برای مشارکت شرکت‌های دولتی به منظور مشارکت در ارائه اطلاعات مورد نیاز تعریف شود.

- در بند ث به موضوع پرداخت حقوق کارکنان شرکت‌های آب و فاضلاب، شرکت‌های توزیع نیروی برق و شرکت‌های مدیریت تولید برق که به صورت مأمور در شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، شرکت توانیر، شرکت‌های مدیریت تولید برق و شرکت تولید نیروی برق حرارتی خدمت می‌کنند، اشاره شده است. به نظر می‌رسد نیاز است این بند از تبصره حذف شود؛ زیرا موضوعی مشخص و معین برای شرکت‌های خاص دولتی است و در درون شرکت‌ها با تصمیم هیئت‌مدیره قابل حل است.

۴- ملاحظات امنیت اقتصادی

با توجه به سهم بالای مستقیم و غیرمستقیم شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور، هرگونه اختلال در فعالیت‌های این شرکت‌ها، پیامدهای بالایی بر امنیت اقتصادی کشور به دنبال دارد. شرکت‌های دولتی در کنار شرکت‌های غیردولتی، کالاها و خدمات مورد نیاز اقتصاد را تولید می‌کنند، اما برخی کالاها و خدمات تولیدی شرکت‌های دولتی خاص و منحصر به شرکت‌های دولتی هستند. از جمله این تولیدات می‌توان به تولید انواع مشتقات نفتی، برق، آب، خدمات بازرگانی و مواردی از این دست اشاره کرد. اختلال در تولید این نوع کالاها و خدمات نه تنها عرضه آن‌ها را در اقتصاد کشور مختل می‌کند، بلکه بر فعالیت شرکت‌های غیردولتی نیز اثرگذار است و آسیب جدی به اقتصاد کشور وارد می‌کند.

کارایی و کارآمدی شرکت‌های دولتی همواره به عنوان یکی از معضلات اصلی برای بهره‌وری نیروی کار و سرمایه در کشور به شمار می‌آید. ساختار مدیریت دولتی حاکم بر این شرکت‌ها موجب شده است خلق ارزش در این شرکت‌ها به رغم منابع در اختیار و قدرت‌های قانونی خاص بسیار پایین باشد و در برخی موارد حتی به صفر برسد. این موضوع اتلاف منابع عمده از اقتصاد کشور را موجب می‌شود و آسیب‌پذیری اقتصاد ملی از این کانال افزایش می‌یابد. تداوم این روند، آسیب جدی به حفظ و پایداری امنیت اقتصادی کشور وارد می‌کند.

برخلاف تصور عمومی که شرکت‌های دولتی منابع مهمی برای تأمین هزینه‌های دولت را فراهم می‌کنند، این شرکت‌ها حتی در برخی موارد از منابع دولت برای حفظ و بقای خودشان استفاده می‌کنند. در واقع، شرکت‌های دولتی به جای درآمدزایی برای تأمین هزینه‌های دولت، مسیری برای افزایش هزینه‌های دولت شده‌اند. نتیجه این موضوع فشار مالی دوجندان بر بودجه سالانه است و اتلاف منابع در اقتصاد کشور را دامن می‌زند.

ساختار نیروی انسانی حاکم بر شرکت‌های دولتی و تهی شدن درونی این شرکت‌ها از نیروهای متخصص، زمینه افزایش ناکارآمدی و ناکارایی آن‌ها را فراهم کرده است. با توجه به عدم اصابت ضرر و زیان ناشی از عملکرد ضعیف این شرکت‌ها به مدیران و نیروی انسانی شاغل در آن‌ها، این شرکت‌ها محیطی برای تراکم بالای نیروی کار بر اساس روابط به جای ضوابط شده‌اند. در برخی موارد پرداختی‌های بالای این شرکت‌ها به رغم زیان‌ده بودنشان، علائم منفی به اقتصاد کشور در راستای رانت دولتی حاکم بر این شرکت‌ها می‌دهد و انگیزه فعالیت سالم در اقتصاد را تخریب و امنیت اقتصادی را متأثر می‌کند.

شرکت‌های دولتی محیطی برای شکل‌گیری فساد در اقتصاد کشور فراهم کرده است. با توجه به ساختار مدیریتی این شرکت‌ها و تعدد قوانین، ناظر بر فعالیت آن‌ها، به راحتی و به اشکال مختلف، فساد مالی و اقتصادی در راستای منافع گروهی و حزبی در این شرکت‌ها شکل می‌گیرد. برخی از

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد به‌رغم سهم بالای مستقیم و غیرمستقیم شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور، این شرکت‌ها با چالش‌ها و مسائل عدیده‌ای مواجه هستند که در صورت عدم حل آن‌ها، آسیب‌های جدی به امنیت اقتصادی و فضای سالم اقتصادی کشور وارد خواهد شد. با توجه به اهمیت حفظ و پایداری امنیت اقتصادی کشور، ضروری است اقدامات لازم برای حل مسائل و چالش‌های شرکت‌های دولتی در اولویت قرار گیرد. برای این منظور نیاز به برنامه اصلاح در خصوص شرکت‌های دولتی و کاهش تهدیدات امنیت اقتصادی ناشی از فعالیت این شرکت‌ها در افق زمانی مشخص و معینی است. در این راستا، با توجه به وضعیت کنونی شرکت‌ها، توجه به موارد زیر ضروری است.

- تفکیک بخش حاکمیت دولت از بخش تصدیگری آن و سامان‌دهی شرکت‌های دولتی (حذف وزیران و معاونان رئیس‌جمهوری و دیگر مقامات از ترکیب ارکان صلاحیت‌دار شرکت‌های دولتی): یکی از چالش‌های جدی در شرکت‌های دولتی، نقش مسلط دولت در بخش حاکمیت و تصدیگری آن‌هاست. این موضوع موجب شده است وزیران، معاونان رئیس‌جمهوری و دیگر مقامات همواره به اشکال مختلف در ساختار شرکت‌های دولتی حضور داشته باشند. برای مثال، وزیر امور اقتصادی و دارایی، عضو مجمع ۶۲ شرکت و رئیس مجمع ۱۴ شرکت است. وزیر راه و شهرسازی، عضو مجمع ۱۴ شرکت و رئیس

فسادهای اخیر در محیط شرکت‌های دولتی شکل گرفته و به فسادهای کلان در اقتصاد کشور تبدیل شده است. نتیجه چنین محیطی، تخریب اعتماد عمومی در جامعه و افزایش آسیب‌پذیری اقتصادی است.

درنهایت می‌توان اشاره کرد که ارتباط تنگاتنگی بین شرکت‌های دولتی و امنیت اقتصادی کشور وجود دارد. عدم توجه به مسائل و چالش‌های پیش روی این شرکت‌ها نه تنها منجر به تشدید اتلاف منابع و انحراف منابع در اقتصاد کشور می‌شود، بلکه مسیری برای افزایش آسیب‌پذیری و تخریب محیط امن برای فعالان اقتصادی فراهم می‌آورد؛ زیرا این شرکت‌ها از امتیازات ویژه دولتی برخوردارند و عملکرد ضعیف آن‌ها بر فعالیت شرکت‌های غیردولتی نیز آثار منفی خواهد گذاشت. ازاین‌رو، حل مسائل و چالش‌های شرکت‌های دولتی یکی از اولویت‌های اصلی کشور برای دستیابی به اهداف پیشرفت اقتصادی و تأمین امنیت اقتصادی پایدار به شمار می‌آید.

شواهد به‌خوبی گویای این است که انتخاب مدیران برای شرکت‌های دولتی کمتر مبتنی بر تخصص و توانمندی است و مناسبات جناحی و گروهی سهم غالب را در انتخاب مدیران شرکت‌ها دارد.

- بازطراحی نظام حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی: یکی از راهبردهای مهم در بهبود عملکرد شرکت‌ها در تجارب جهانی، اجرای حاکمیت شرکتی در آنهاست. در این چهارچوب، شرکت‌ها موظف به پاسخ‌گویی به ذی‌نفعان هستند و منافع آنها ایجاب می‌کند عملکرد مورد انتظار ذی‌نفعان را داشته باشند. ساختار حاکمیت شرکتی همچنین به شرکت‌ها کمک می‌کند نظارت دقیق بر رفتار مدیران شرکت‌ها بر اساس عملکرد آنها داشته باشند. هرچند تلاش شده است گام‌هایی در راستای به‌کارگیری راهبرد حاکمیت شرکتی در برخی شرکت‌های دولتی اجرایی شود، اما بیشتر شرکت‌های دولتی در این چهارچوب نیستند. ضروری است در قالب برنامه زمان‌بندی‌شده، الزام قانونی برای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی عملیاتی شود.

مقایسه رشد کارایی شرکت‌های دولتی با کل اقتصاد نشان می‌دهد که در تمام شاخص‌های کارایی به‌استثنای کارایی مصارف واسطه، شرکت‌های دولتی عملکرد ضعیف‌تری در مقایسه با دیگر فعالان اقتصادی کشور داشته‌اند.

مجمع ۱۱ شرکت دولتی است. چنین ساختاری در شرکت‌های دولتی بر عملکرد آنها اثر منفی دارد و غالب شدن نگاه حاکمیتی در اداره این شرکت‌ها را موجب می‌شود. راهکار پیشنهادی برای بهبود این وضعیت، تفکیک بخش حاکمیتی دولت از بخش تصدیگری آن در شرکت‌های دولتی و سامان‌دهی حضور مقامات دولتی در شرکت‌هاست.

- گسترش برنامه خصوصی‌سازی و واگذاری همه شرکت‌های فعال در بخش‌های شبه‌دولتی: برنامه خصوصی‌سازی در اقتصاد کشور همسو با آغاز خصوصی‌سازی در دهه ۱۳۷۰ آغاز شده است و امروزه نیز به اشکال مختلف در سطح محدود در قالب مولدسازی انجام می‌شود. خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی می‌تواند در ارتقای شرکت‌ها و نیز سودآوری آنها نقش مؤثری داشته باشد، اما در بیشتر موارد این شرکت‌ها در قالب قراردادهای مختلف به بخش‌های شبه‌دولتی غیرقابل نظارت واگذار شده‌اند. چنین واگذاری‌هایی نه تنها انتظارات از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را برآورده نکرده، بلکه مشکلات جدیدی برای اقتصاد کشور ازجمله ناسالم شدن فضای رقابت بین شرکت‌های شبه‌دولتی و غیردولتی را موجب شده است. ضروری است در راستای حل این معضل، برنامه خصوصی‌سازی و واگذاری همه شرکت‌های فعال در بخش‌های شبه‌دولتی در افق زمانی مشخص و معینی دنبال شود.

- جداسازی مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی: یکی از معضلات جدی در شرکت‌های دولتی، واحد بودن مدیریت و مالکیت در این شرکت‌هاست. بدین معنی که دولت نه تنها مالکیت این شرکت‌ها را در اختیار دارد، بلکه مدیریت این شرکت‌ها نیز در اختیار دولت است. این در حالی است که در برخی کشورها از جمله چین، مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی از یکدیگر جدا هستند؛ زیرا مدیریت دولتی همواره با ناکارایی مواجه بوده و عملکرد مدیریت‌های دولتی کمتر از حد انتظار است. ضروری است جداسازی مالکیت و مدیریت در شرکت‌های دولتی در اولویت قرار گیرد و به‌رغم حفظ مالکیت شرکت‌ها از سوی دولت، مدیریت آن‌ها به بخش خصوصی واگذاری شود.

سهم مستقیم ارزش‌افزوده شرکت‌های دولتی غیرنفتی از کل اقتصاد بدون نفت کشور ۸ درصد برآورد شده است. سهم شرکت‌های دولتی از اقتصاد کشور حدود ۱۴/۵ درصد است. همچنین، سهم این شرکت‌ها از کل اشتغال کشور، ۱ درصد برآورد شده است.

- بازنگری و اصلاح فرایند بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی: چنان‌که بحث شد، در شرایط کنونی، بودجه شرکت‌ها به‌صورت دستوری از سوی دولت و مجلس تعیین و تصویب و به شرکت‌ها در راستای عمل طبق قانون بودجه ابلاغ می‌شود. این موضوع عملاً اختیار شرکت‌ها برای هرگونه سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌ها و بهبود عملکرد را سلب می‌کند که تداوم آن می‌تواند پیامدهای منفی بر امنیت اقتصادی کشور داشته باشد. ضروری است فرایند بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی از قوانین بودجه سالانه خارج و در چهارچوب قانونی جداگانه توسط خود شرکت‌ها و با نظارت دولت و مجلس، تدوین و اجرایی شود.

- تدوین قانون منسجم در خصوص شرکت‌های دولتی (توجه به مأموریت متفاوت شرکت‌ها، انعطاف‌پذیری لازم و جامعیت کافی): یکی از موانع جدی در خصوص شرکت‌های دولتی، تعدد قوانین و مقررات در این شرکت‌ها و نگرش یکسان حاکم بر اداره شرکت‌هاست. این در حالی است که شرکت‌های دولتی دارای مأموریت‌های گوناگون هستند و نوع فعالیت آن‌ها با یکدیگر متفاوت است. همچنین، تعدد قوانین و مقررات موجب شده است بخش زیادی از فعالیت شرکت‌ها صرف پاسخ‌گویی به ناظران قوانین و مقررات شود. ضروری است قانون منسجم و جامعی برای اداره شرکت‌های دولتی تدوین شود تا انگیزه و زمان لازم برای فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی فراهم شود.

عملاً عملکرد شرکت‌ها نیز غیر از وضعیت موجود نخواهد بود. ضروری است فرایند انتخاب، ابقا و ارتقای مدیران شرکت‌های دولتی به عملکرد شرکت‌ها متصل شود.

منابع

- سازمان برنامه و بودجه (۱۴۰۳). لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور؛ بخش اول. ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان ملی بهره‌وری ایران (۱۴۰۳). خلاصه مدیریتی گزارش بهره‌وری شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۲. ایران، تهران: سازمان ملی بهره‌وری ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران (۱۴۰۲). بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۴۰۳. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۴۰۲). نگاهی به عملکرد شرکت‌های دولتی (منتهی به سال مالی ۱۴۰۱). ایران، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.

- خروج دولت از قیمت‌گذاری دستوری در شرکت‌های دولتی: یکی دیگر از معضلات جدی در شرکت‌های دولتی، نقش مسلط دولت در قیمت‌گذاری از مرحله آغاز تولید تا مرحله محصول است. خطای بالای قیمت‌گذاری‌های دولت و بنگاه‌های غیراقتصادی حاکم بر رفتار دولت‌ها، موجب شده است بیشتر شرکت‌های دولتی به‌رغم ظرفیت بالا برای سودآور شدن، با زیان مواجه شوند. ضروری است قیمت‌گذاری دولت در تمام سطوح در شرکت‌های دولتی متوقف شود و شرکت‌های دولتی مانند شرکت‌های خصوصی، اجازه فعالیت در محیط رقابت اقتصادی را داشته باشند.
- اتصال ارتقا، انتصاب و ابقای مدیران شرکت‌های دولتی به عملکرد شرکت‌ها: آنچه تاکنون در شرکت‌های دولتی مشاهده شده، انتصاب، ارتقا و ابقای مدیران شرکت‌های دولتی بر اساس رابطه به‌جای ضابطه بوده است و تقریباً ارتباطی بین عملکرد شرکت‌ها و تصمیم‌گیری در خصوص انتصاب، ارتقا و ابقای مدیران وجود ندارد. این موضوع موجب شده است دستیابی به مدیریت شرکت‌های دولتی و ابقای مدیران در شرکت‌های دولتی، فضای رانت گسترده‌ای را ایجاد کند و انتخاب افراد برای این سمت‌ها بر اساس روابط سیاسی و حزبی انجام شود. با توجه به چنین فرایندی که بر شرکت‌های دولتی حاکم است،