

چالش‌های بنگاه‌داری دولتی در ایران



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری  
گروه پژوهشی حکمرانی و مالیه عمومی  
مجموعه گزارش شماره ۴۷۳







بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

چالش‌های بنگاهداری دولتی در ایران		عنوان
۱۴۰۴-۹-۱۰۵۲۱	کد شناسه	
حکمرانی و مالیه عمومی	گروه پژوهشی	
حسین حسینی	پدیدآورنده	
ساسان زاهدی-اسماعیل بیگی هرچگانی- محمد نصیر عرب نصرت‌آبادی- حسن خوشپور- فریبرز انصاری مهابادی	مشاوران علمی	
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	ناشر	
پاییز ۱۴۰۴	تاریخ انتشار	
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.		
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.		
آدرس: تهران- خیابان نجات‌اللهی- خیابان (استاد جعفر شهری) سپند شرقی- پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳		
<a href="https://www.cdrf.ir/">https://www.cdrf.ir/</a>		

## فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
مقدمه .....	۱
۱- تعریف شرکت دولتی .....	۲
۲- تاریخچه شرکت‌های دولتی در ایران .....	۵
۱-۲- شرکت‌های دولتی قبل از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷.....	۵
۲-۲- شرکت‌های دولتی پس از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷.....	۹
۳- طبقه بندی شرکت‌های دولتی در ایران.....	۱۷
۴- فلسفه وجودی شرکت‌های دولتی.....	۱۹
۵- نقش دولت به عنوان مالک در شرکت‌های دولتی .....	۲۲
۶- مدل‌های مالکیت و سازماندهی برای عملیات تجاری شرکت‌های دولتی.....	۲۳
۷- فعالیت و حضور شرکت‌های دولتی در بازار.....	۲۴
۸- وضعیت بنگاهداری دولتی در جهان.....	۲۶
۱-۸- چین .....	۲۶
۲-۸- سوئد.....	۳۷
۳-۸- آلمان.....	۳۸
۹- وضعیت حال حاضر شرکت‌های دولتی در ایران.....	۴۰
۱-۹- طبقه‌بندی شرکت‌های بر حسب درآمد.....	۴۰
۲-۹- سود و زیان شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴.....	۴۲
۱۰- چالش‌های بنگاهداری دولتی در ایران و راهکارها.....	۴۵
۱-۱۰- عدم تفکیک مالکیت و مدیریت در بنگاهداری دولتی.....	۴۵
۲-۱۰- سودآوری یا خلق ارزش اجتماعی پایین .....	۴۷
۳-۱۰- کمی‌سازی خلق ارزش اجتماعی شرکت‌های دولتی .....	۴۸
۴-۱۰- چالش حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی ایران.....	۴۸
۵-۱۰- تعریف نادرست از شرکت‌های دولتی .....	۵۱
۶-۱۰- ضعف، تشتت و تکرر قوانین در شرکت‌های دولتی.....	۵۸
۷-۱۰- تناقض محتوایی میان قوانین و مقررات عمومی کشور با اساسنامه‌های شرکت‌ها.....	۶۰
۸-۱۰- تعداد بالای شرکت‌های دولتی .....	۶۰
۹-۱۰- عدم وجود اطلاعات منسجم و شفافیت در شرکت‌های دولتی.....	۶۴
۱۰-۱۰- وجود برخی کاستی‌ها در نظام بودجه‌ریزی شرکت‌ها.....	۶۶
۱۱-۱۰- تضاد میان نقش‌های سازمان برنامه در مجامع.....	۶۸
۱۲-۱۰- انتقادات نسبت به مالیات پرداختی شرکت‌های دولتی.....	۶۹
۱۳-۱۰- تبصره ذیل ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور.....	۷۰
۱۴-۱۰- تمایل به نمایش زیان و عملکرد ضعیف در صورت‌های مالی.....	۷۰

۷۱	.....	۱۵-۱۰- حجم بالای بودجه شرکت‌ها.....
۷۲	.....	۱۶-۱۰- موسسات انتفاعی وابسته به دولت.....
۷۳	.....	۱۷-۱۰- حاکم شدن نگرش کوتاه‌مدت به جای نگرش بلندمدت.....
۷۳	.....	۱۸-۱۰- تعیین تکلیف شرکت‌های منحل شده و یا شرکت‌هایی که علیرغم تاسیس فعالیت عملیاتی ندارند.....
۷۴	.....	۱۹-۱۰- تغییر نقش مجامع شرکت‌ها.....
۷۴	.....	۲۰-۱۰- خصوصی‌سازی بانک‌ها و موسسات اعتباری.....
۷۶	.....	۲۱-۱۰- ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.....
۷۶	.....	۲۲-۱۰- قیمت‌گذاری نادرست برخی از محصولات و یا خدمات ارائه شده.....
۷۷	.....	۲۳-۱۰- عدم توجه و کم‌رنگ شدن مسائل اجتماعی در شرکت‌های دولتی.....
۷۸	.....	<b>۱۱- راهکارها</b> .....
۷۸	.....	۱-۱۱- وضع قوانین یکپارچه برای شرکت‌های تحت کنترل دولت.....
۷۸	.....	۲-۱۱- ایجاد یک نهاد واحد برای مدیریت شرکت‌های دولتی.....
۸۰	.....	۳-۱۱- ایجاد ساختاری سازمان‌یافته برای ارائه آمار و اطلاعات شرکت‌های دولتی.....
۸۱	.....	۴-۱۱- سایر راهکارها.....
۸۲	.....	<b>جمع‌بندی</b> .....
۸۳	.....	<b>منابع</b> .....



## فهرست جداول

صفحه

عنوان

---

جدول ۱: برخی از نسبت‌های مالی در بنگاه‌های دولتی چین (۲۰۱۶-۱۹۹۷)..... ۲۸

## فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱۶.....	نمودار ۱: تاریخچه تحولات شرکتهای دولتی در ایران.....
۴۱.....	نمودار ۲: توزیع درآمد شرکتهای دولتی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ برحسب طبقه‌بندی امور پیوست (۳).....
۴۲.....	نمودار ۳: سود شرکتهای دولتی برحسب امور و شرکتهای.....
۴۳.....	نمودار ۴: سهم شرکتهای دولتی و امور مربوطه از سود پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۴.....
۴۴.....	نمودار ۵: زیان شرکتهای دولتی برحسب امور مختلف.....

## خلاصه مدیریتی

ظهور بنگاهداری دولتی در اقتصاد ایران در اوایل قرن حاضر عمدتاً متأثر از ناتوانی یا ضعف رقابتی بخش خصوصی در ورود به برخی عرصه‌های کلان اقتصادی بود. این نهادها در یک قرن گذشته تحت تأثیر عوامل متعددی چون رشد درآمدهای نفتی، وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در سه دهه اخیر، تحولات ساختاری عمیقی را تجربه کرده‌اند.

در وضعیت کنونی، بنگاهداری دولتی در اقتصاد ایران را می‌توان در سه گروه متمایز شرکت‌های دولتی با فعالیت تجاری محض، شرکت‌های دولتی با مأموریت‌های ویژه (نظیر تصدی‌گری اجتماعی، تنظیم بازار، توسعه زیرساخت و پشتیبانی از بخش خصوصی) و شرکت‌های تحت کنترل دولت طبقه‌بندی کرد.

چین از نمونه‌های موفق بنگاهداری دولتی است که بیش از سه دهه برخی اصلاحات ساختاری را برای ارتقای کارایی و عملکرد این نهادها انجام داده است. این کشور اصلاحاتی از جمله مدیریت و بنگاهداری حرفه‌ای، شفافیت و نظارت بیشتر، واگذاری دارایی‌ها و شرکت‌های مازاد و استفاده از مقیاس بزرگ‌تر در فعالیت را در برمی‌گیرد. سوئد و سنگاپور با الگوبرداری از چین با ایجاد هلدینگ‌های مجزا، حکمرانی حرفه‌ای بنگاه‌های دولتی را به طور نظام‌مند در دستور کار قرار دادند.

در ایران این نهادها با چالش‌های زیادی در مسیر فعالیت خود روبه‌رو هستند. وضع قوانین یکپارچه برای شرکت‌های تحت کنترل دولت و تشکیل یک نهاد به منظور بنگاهداری حرفه‌ای از جمله راهکارهای پیشنهادی برای مواجهه اثربخش با این چالش‌هاست.

به طور کلی، موفقیت بنگاهداری دولتی در برخی کشورها و توانایی رقابت آن با اقتصادهای بازارمحور، عمدتاً ناشی از هم‌ترازی کامل این نهادها با بخش خصوصی در زمینه‌هایی مانند انطباق قانونی، حکمرانی شرکتی، مدیریت منابع انسانی و سایر اصول عملیاتی است؛ به گونه‌ای که تنها وجه تمایز باقی‌مانده، مالکیت دولتی آنها می‌باشد.



## مقدمه

نزدیک به یک قرن از تأسیس نخستین شرکت دولتی در ایران می‌گذرد. این نهادها و چارچوب حاکم بر آنها در طول این دوره دستخوش تغییرات اساسی شده‌اند. بر همین اساس در قانون محاسبات عمومی کشور، این نهادها به همراه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به عنوان جزئی از بدنه حاکمیت محسوب می‌گردند. در حال حاضر بیش از دوسوم بودجه کل کشور به این نهادها تعلق دارد. بنگاهداری دولتی مسئله‌ای فراتر از شرکت‌های دولتی است که در این گزارش به آن پرداخته می‌شود و علاوه بر شرکت‌های پیوست (۳) قوانین بودجه سنواتی، کلیه شرکت‌هایی که به نحوی دولت بر آنها کنترل دارد را نیز در برمی‌گیرد. با توجه به حجم فعالیت این نهادها و نقش آنها در بسیاری از بخش‌های اقتصاد، بهبود عملکرد این نهادها می‌تواند تأثیرات قابل ملاحظه‌ای را در سطح کلان ایجاد کند.

واکاوی تحولات تاریخی، تبیین فلسفه وجودی و تحلیل کنونی این نهادها پیش‌نیاز اساسی برای تشخیص چالش‌های ساختاری و ارائه راهکارهایی مؤثر به منظور بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی محسوب می‌شود. بر این اساس، ساختار گزارش حاضر در یازده بخش مجزا تنظیم گردیده است.

در بخش اول تعریف شرکت‌های دولتی مطابق با قوانین کشور ارائه خواهد شد. بخش دوم به واکاوی تاریخی شکل‌گیری و گسترش کمی این نهادها می‌پردازد و عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر این روند را تحلیل می‌کند. همچنین تحولات را در دو مقطع کلیدی «پیش از انقلاب اسلامی» و «پس از انقلاب اسلامی» مورد بررسی قرار می‌دهد. بخش‌های سوم و چهارم به ترتیب به ارائه طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی و تبیین فلسفه وجودی و اهداف اولیه تأسیس نمونه‌های شاخص این نهادها اختصاص یافته است. در بخش‌های پنجم و ششم، جایگاه و نقش دولت به عنوان مالک در این شرکت‌ها مورد تحلیل قرار گرفته و الگوهای مالکیت معرفی می‌شوند. بخش هفتم به بررسی وضعیت بنگاهداری دولتی در جهان و کشورهای چین، سوئد و آلمان می‌پردازد، سپس وضعیت کنونی شرکت‌های دولتی در ایران مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. بخش‌های پایانی گزارش به شناسایی چالش‌های ساختاری این شرکت‌ها پرداخته و راهکارهای اصلاحی را ارائه می‌دهد.

## ۱- تعریف شرکت دولتی

کشورها با توجه به طیف وسیعی از نهادها که آنها را شرکت‌های دولتی به حساب می‌آورند با یکدیگر متفاوت هستند. با وجود این، هر نهاد که توسط قانون یک کشور به عنوان شرکت شناخته شود و دولت در آن مالکیت خود را اعمال کند، شرکت دولتی شناخته می‌شود (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۵). به طور معمول شرکت‌های دولتی با اهدافی فراتر از اهداف شرکت‌های خصوصی همانند حداکثر کردن سود و یا ارزش برای سهامداران ایجاد می‌شوند و اهدافی همچون ارائه خدمات عمومی را دنبال می‌کنند. در واقع، تأسیس شمار قابل توجهی از این شرکت‌ها در راستای تحقق تکالیف قانونی محول‌شده از سوی حاکمیت بوده است.

در قوانین کشور، نهاد شرکت دولتی به عنوان نوعی سازمان دولتی تعریف می‌شود. بر اساس ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور، تشکیل سازمان دولتی منحصراً به سه صورت وزارتخانه، مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی مجاز می‌باشد. در اسناد قانونی کشور و بر اساس ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور، شرکت دولتی به صورت زیر تشریح شده است:

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

تبصره- شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال این‌ها به منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند».

همچنین در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت دولتی به صورت زیر تعریف شده است:

«ماده ۴- شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد 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 سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است».

تبصره ۱- تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

پیوست شماره (۳) قوانین بودجه سنواتی کل کشور به شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت اختصاص دارد. در رابطه با مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، در ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور عنوان شده که این مؤسسات باید ظرف یک سال از تصویب قانون محاسبات عمومی اساسنامه خود را در تطبیق وضعیت با شرکت‌های دولتی به مراجع ذی‌ربط ارائه بدهند، در غیر این صورت مؤسسه دولتی محسوب می‌گردند. از آنجا که مؤسسه دولتی، صرف‌نظر از اینکه بخشی از حاکمیت دولت است، از جهت مالی نسبت به شرکت‌های دولتی قوانین سخت‌گیرانه‌تری دارد، مؤسسات انتفاعی ترجیح نمی‌دهند که به عنوان مؤسسه دولتی شناخته شوند. لازم به ذکر است مهلت تعیین شده (یک سال) اتمام یافته است. در حال حاضر سازمان صنایع دفاع و سازمان بنادر و دریانوردی جزء مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت شناخته می‌شوند. عدم تعیین دقیق ماهیت نهادی همچون سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان یک شرکتی دولتی و یا مؤسسه دولتی، چالش‌هایی را از نظر نظارت و یا پرداخت مالیات توسط دولت ایجاد می‌کند (حکیم شوشتری، ۱۳۹۴).

ویژگی که مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را از شرکت‌های دولتی جدا می‌کند، نداشتن سهام در مؤسسات انتفاعی است. در شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، سرمایه متعلق به دولت است؛ اما با توجه به قانون تجارت، به دلیل آنکه سرمایه اولیه شرکت‌های دولتی منحصراً توسط مؤسسين پرداخت می‌شود و شرکت‌های دولتی سهامی خاص هستند، بنابراین باید سرمایه‌شان تبدیل و تقسیم به سهام گردد. در طرف مقابل، سرمایه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت تبدیل به سهام نمی‌شود. مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از نظر مجمع عمومی، شورای عالی، هیئت مدیره و مدیرعامل کاملاً مشابه شرکت‌های دولتی هستند. آنچه باعث می‌شود مؤسسات عمومی غیرانتفاعی تمایلی به تطبیق وضعیت با شرکت‌های دولتی نداشته باشند، این است که تمامی قوانین مالی و محاسباتی کشور تکالیفی را برای شرکت‌های دولتی وضع کرده؛ اما این قوانین نسبت به مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، مسکوت هستند (حکیم شوشتری، ۱۳۹۴).

لازم به ذکر است در میان دو قانون فوق‌الذکر، قانون محاسبات عمومی مقدم بر قانون مدیریت خدمات کشوری است. بر اساس این قانون، شرکت‌های دولتی از منظر تعریف در سه طبقه‌بندی جای می‌گیرند:

**الف-** شرکتی که به موجب قانون تشکیل می‌شود و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت است.

**ب-** شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت دولتی ایجاد می‌شود نیز به عنوان یک شرکت دولتی شناخته می‌شود.

**ج-** شرکت‌هایی که به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی شده و یا مصادره شده باشد. بخش عمده‌ای از این نوع شرکت‌ها پس از انقلاب اسلامی و در دهه ۱۳۶۰ شمسی ایجاد شده‌اند.



## ۲- تاریخچه شرکت‌های دولتی در ایران

تاریخچه شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران را می‌توان به دو دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ تقسیم کرد. تأسیس شرکت‌های دولتی در اوایل قرن ۱۴ شمسی به دلیل عدم توانایی و یا عدم انگیزه‌بخش خصوصی برای حضور در برخی فعالیت‌های اقتصادی بود. با گذشت زمان ظهور شرکت‌هایی که فعالیت‌هایی از قبیل تصدی‌گری برخی فعالیت‌های دولت را داشتند، پررنگ‌تر شد. در اواخر دهه ۱۳۴۰ شمسی و اوایل دهه ۱۳۵۰، شرکت‌های زیادی تأسیس شدند که به دلیل مواردی از قبیل نیاز به سرمایه‌گذاری سنگین و یا عدم انگیزه به دلیل زیان‌ده بودن و یا سود اندک، دارا بودن نقش در فرایند توسعه کشور، ایجاد زیرساخت‌ها، تأمین اقلام اساسی و کالاهای ضروری مورد مصرف مردم و بهبود فضای تولید برای دیگر شرکت‌های بخش خصوصی ثمربخش بوده و سازمان گسترش و نوسازی صنایع، وظیفه ایجاد و اداره این شرکت‌ها را بر عهده گرفت.

در ادامه و پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در ابتدا بسیاری از شرکت‌ها به دلایلی از جمله مصادره شدن توسط دولت و یا حجم بدهی‌های بالا به تملک و مدیریت دولت درآمد. در پایان جنگ تحمیلی و اواخر دهه ۱۳۶۰ شمسی اولین تلاش‌ها و برنامه‌ریزی برای خصوصی‌سازی این نهادها صورت گرفت و اقدامات انجام گرفته در این خصوص بیش از سه دهه تداوم یافت. در حال حاضر خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در عمل تحقق نیافته و بسیاری از شرکت‌هایی که خصوصی شده‌اند، هنوز در کنترل دولت قرار دارند و دولت همچنان سهامدار اصلی این شرکت‌ها است. بررسی سیر تحول این نهادها در یک قرن گذشته به درک وضعیت حال حاضر و تحولات رخ داده در طول این دوران، کمک شایان توجهی می‌کند.

در این بخش، علاوه بر مرور تحولات مربوط به شرکت‌های دولتی، آمار و اطلاعات بودجه‌ای و سایر داده‌های موجود نیز مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. برای فهم بهتر و آشنایی با تحولاتی که در این مدت رخ داده است، وضعیت شرکت‌های دولتی به صورت ده سال یک‌بار و در بودجه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۶، ۱۳۶۸، ۱۳۷۸، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۸ و ۱۴۰۴ بررسی خواهد شد.

### ۲-۱- شرکت‌های دولتی قبل از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷

شکل‌گیری و تأسیس شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران به دهه‌های ابتدایی سده ۱۳۰۰ شمسی و آغاز کارکرد نظام اداری مدرن بازمی‌گردد. دو دلیل اصلی برای ایجاد شرکت‌های دولتی در این سال‌ها وجود داشت:

۱- عدم توانایی بخش خصوصی برای حضور در بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی؛ ۲- ویژگی‌های فعالیت اقتصادی مورد نظر و عدم رغبت بخش خصوصی در آن. این دو ویژگی باعث شد تا در دهه‌های اول و دوم قرن حاضر شرکت‌های دولتی در بخش‌هایی مانند بانکداری، صنعت، راه‌آهن، انحصارات، بیمه و... تأسیس گردیدند.

با گسترده شدن دخالت‌های دولت در فعالیتهای اقتصادی و افزایش تعدد و تنوع شرکت‌های دولتی و تأثیر آنها در اقتصاد کشور، در سال‌های پایانی دهه ۱۳۲۰ هنگام بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای ملی، دولت مکلف شد که اطلاعات میزان دارایی‌ها، فعالیت‌ها و عملکرد شرکت‌های دولتی را به مجلس ارائه کند و از سال ۱۳۲۸ در قالب حکم روش رسیدگی و نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی، اطلاعات مالی (عملکرد و بودجه) این‌گونه شرکت‌ها هنگام تقدیم لایحه بودجه کل کشور به مجلس ارائه می‌شد.

در ادامه همین روند از سال ۱۳۴۴ به بعد نیز منابع و مصارف جاری و سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی برای اطلاع مجلس قانون‌گذاری به انضمام لوایح بودجه تنظیم و تقدیم می‌گردید.

این رویه عمدتاً با هدف کنترل جریان درآمدهای عمومی و اطمینان از تخصیص بهینه منابع صورت می‌گرفت، زیرا سود سهام و مالیات این شرکت‌ها مستقیماً به خزانه واریز می‌شد و کمک‌های زیان یا اعتبارات عمرانی آن‌ها نیز از بودجه عمومی تأمین می‌گردید و تنها مقادیر متغیرهای مالیات، سود سهام دولت، کمک زیان و اعتبارات عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) از مجموعه بودجه شرکت‌های دولتی در سرجمع قانون بودجه ملحوظ و محاسبه می‌شد (خوشپور، ۱۳۹۶).

قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۲۸۹ برای نخستین بار تصویب و در سال‌های ۱۳۱۲ و ۱۳۴۹ و ۱۳۶۶ مجدداً اصلاح و مصوب شد. در قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۲۸۹) اشاره‌ای به تشکیل یا اداره شرکت‌های دولتی نشده است. در ماده (۲۱) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۱۲) تنها به تملك یک شرکت از سوی دولت با عنوان مخارج غیرمستمر اشاره شده؛ اما در قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵)، نخستین بار قوانین مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی صراحتاً تصویب و ابلاغ گردیده است. این سند با ارائه چارچوبی مشخص، اولین تعریف رسمی و نظام‌مند از شرکت دولتی، فرایند بودجه‌ریزی، حیطه عملیات مالی و حدود مسئولیت‌های قانونی این نهادها را در اقتصاد ایران تثبیت کرد.

بررسی قانون بودجه سال ۱۳۴۹ حقایق قابل توجهی را در خصوص شرکت‌های دولتی آشکار می‌نماید. بودجه سال ۱۳۴۹، ۷۹ ردیف بودجه‌ای تحت عنوان شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت داشت. در حال حاضر بسیاری از شرکت‌های آب و برق منطقه‌ای زیان‌ده محسوب می‌شوند، در حالی که در سال ۱۳۴۹ شرکت‌های برق منطقه‌ای عمدتاً سودده بودند. این تحول از وضعیت سودآوری به زیان‌دهی سیستماتیک، عمدتاً ناشی از ترکیب قیمت‌گذاری دستوری پایین‌تر از هزینه تمام‌شده، افزایش مصرف، فرسودگی زیرساخت‌ها و تأخیر در نوسازی فناوری است.

از جمله موضوعات جالب توجه دیگر در خصوص شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۴۹ می‌توان به حضور شرکت‌هایی با عنوان سازمان غله کشور، سازمان قند و شکر، سازمان گوشت، مؤسسه جوجه‌کشی نارمک، سازمان پنبه و دانه‌های روغنی اشاره کرد. این شرکت‌ها با هدف تهیه اقلام اساسی مورد نیاز مردم تأسیس گردیدند. در

حال حاضر بخش بزرگی از فعالیت‌های مرتبط با این شرکت‌ها در شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران انجام می‌شود. شرکت سهامی قند و شکر کشور در خردادماه سال ۱۳۷۷ و سازمان غله کشور در سال ۱۳۸۲ منحل شد. تهیه و تأمین کالاهای اساسی و استراتژیک از جمله گندم، برنج، روغن خام و شکر خام و ...، بهسازی امور مربوط به خرید، ذخیره‌سازی، نگهداری و توزیع کالاها و نظارت کامل بر اجرای این امور از جمله وظایف شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران است.

در اوایل دهه ۱۳۵۰ شمسی، افزایش یک‌باره درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز از یک‌سو و تمایل دولت به توسعه فعالیت‌ها و حضور در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، تعداد شرکت‌های دولتی افزایش یافت و متناسب با حضور بیشتر دولت در اقتصاد، شرکت‌های دولتی سهم بیشتری از فعالیت‌ها را به خود اختصاص دادند (مجله، ۱۳۸۱).

تعداد شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۵۶ به ۱۵۱ رسید. این عدد افزایش حدوداً دو برابری شرکت‌های دولتی را در فاصله ۷ سال نشان می‌دهد. بخش بزرگی از شرکت‌های تأسیس شده در این مدت اهداف صرفاً اقتصادی داشتند و یا در کنار اهداف اقتصادی، اهداف اجتماعی و توسعه را نیز دنبال می‌کردند. از جمله این شرکت‌ها می‌توان به ماشین‌سازی اراک، ماشین‌سازی تبریز، تراکتورسازی تبریز، تراکتورسازی ایران، آلومینیوم ایران، شرکت سهامی کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه، کشت و صنعت و دامپروری مغان، شرکت نساجی شاهی، سهامی نساجی مازندران، گونی‌بافی شاهی، باتری‌سازی نیرو، شرکت سهامی شهساز و شرکت سهامی سیمان اشاره کرد. این دوره و تأسیس این نوع از شرکت‌ها با توسعه فعالیت‌های سازمان گسترش و نوسازی صنایع همراه بود. این نهاد با دو وظیفه ایجاد بنگاه‌های صنعتی جدید و نوسازی بنگاه‌های فرسوده تأسیس گردید. این سازمان تا سال ۱۳۵۷ حدود ۱۳۶ شرکت در زمینه‌های صنعتی، تولیدی و مهندسی راه‌اندازی کرد.

انگیزه تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع به سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۴۰ شمسی بازمی‌گردد. شرایط کشور در آن دوره و اتخاذ سیاست‌های ریاضت اقتصادی منجر به کاهش چشمگیر سرمایه‌گذاری ریالی گردید. با توجه به ضعف سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، تحولاتی در ساختار وزارت اقتصاد صورت گرفته و همچنین وزارت صنعت و بازرگانی در هم ادغام شد. این عوامل در کنار هم منجر به گسترش سرمایه‌گذاری (داخلی و خارجی) در کشور گردید.

علاوه بر موارد یاد شده، رضا نیازمند (معاون وزارت اقتصاد و اولین رئیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع) مأمور گردید تا با بررسی تجربه سازمان‌های توسعه صنایع در ایتالیا، هندوستان و آفریقای جنوبی، تأسیس نهادی را بررسی کند که مالکیت برخی از صنایع را در اختیار دارد و در عین حال صنایع مزبور از قوانین بخش خصوصی پیروی نمایند. فلسفه وجودی این نهاد را می‌توان سرمایه‌گذاری دولتی دانست، به نحوی که در مواردی بخش

خصوصی قادر به سرمایه‌گذاری نیست (همانند صنایع مادر). بخش خصوصی به دلیل سوددهی کم، تمایلی به سرمایه‌گذاری ندارد و صنعتی که در آستانه ورشکستگی است و نیاز به نوسازی دارد. این سازمان مکلف به ورود و سرمایه‌گذاری است.

به طور تفصیلی برای سازمان ۳ وظیفه اصلی تعیین شد که عبارت‌اند از:

- نخست: تأسیس صنایع سنگین به عنوان صنایع مادر با توجه به نیاز به سرمایه‌گذاری کلان و ناتوانی بخش خصوصی در فراهم‌سازی آن، در چارچوب نقش‌آفرینی دولت در توسعه اقتصادی به عنوان پیش‌نیاز و بستر ساز رشد و تحرک بخش خصوصی عمل کرد. همچنین دولت به ایجاد صنایع ضروری اما غیرانتفاعی برای اقتصاد ملی مانند تولید تراکتور به منظور نوسازی کشاورزی اقدام نمود.
- دوم: نوسازی و احیای صنایع فرسوده و زیان‌ده که در آستانه ورشکستگی یا تعطیلی قرار داشتند، با هدف جلوگیری از توقف تولید و حفظ اشتغال، در دستور کار دولت قرار گرفت.
- سوم: مشارکت با سرمایه‌گذاران خارجی که تقاضای سرمایه‌گذاری در صنایع و معادن ایران داشتند و میزان و نوع سرمایه‌گذاری آنها چنان بود که سرمایه‌گذاران ایرانی نمی‌توانستند به تنهایی شریک آنها شوند و یا سرمایه‌گذار، دولت خارجی بود و می‌خواست با دولت ایران مشارکت کند.<sup>۱</sup>

با سرمایه‌گذاری سازمان گسترش و نوسازی صنایع تا پایان سال ۱۳۵۶، بنگاه‌های دولتی با ماهیت اقتصادی که پیش‌تر به دلیل نیاز به سرمایه‌گذاری کلان یا بازدهی بلندمدت برای بخش خصوصی جذابیتی نداشتند، در کشور تأسیس شدند.

بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۵۶ نشان می‌دهد که در مجموع شرکت‌های دولتی سود ویژه‌ای برابر با ۱۲۵۱۶۴۴۶ میلیون ریال در آن سال کسب نمودند. سود ویژه شرکت ملی نفت در حدود ۱۲۴۲۰۰۰ میلیون ریال و بودجه کشور در آن سال از لحاظ درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، ۳۵۳۰۰۰۰ میلیون ریال بود. نکته قابل توجه این است که در آن سال، جمع بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (۲۸۷۵ میلیارد ریال) به‌طور قابل ملاحظه‌ای نزدیک به بودجه عمومی کل دولت (۲۳۷۴ میلیارد ریال) بود؛ یعنی حدود ۴۳ درصد از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۵۷ را سود ویژه تشکیل می‌داد.

## ۲-۲- شرکت‌های دولتی پس از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ترکیبی از عوامل از جمله خروج سرمایه‌داران بزرگ، رها شدن و بدهی واحدهای تولیدی و عدم بازپرداخت وام‌های دریافتی، تصویب اصل ۴۴ قانون اساسی و ضرورت مداخله دولت برای تثبیت اقتصاد در شرایط جنگ، منجر به ملی‌سازی گسترده و تحویل مالکیت این واحدها به بخش دولتی و تحت مدیریت آنها شد.

این امر به نوبه خود بر تعداد شرکت‌های دولتی و تنوع عرصه فعالیت‌های آنها افزود؛ اما تفاوت عمده آن نسبت به دوره‌های قبل، حضور تعداد زیاد و متنوع شرکت‌هایی بود که از نظر ماهیت و هدف تشکیل، تطابقی با اهداف و فلسفه ایجاد شرکت‌های دولتی نداشتند (مجله، ۱۳۸۱).

تا سال ۱۳۵۷ که تعداد شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران ۱۶۷ شرکت بود، ساختار بخش دولتی عمدتاً مبتنی بر شرکت‌های دولتی نسل اول و زمینه و موضوع فعالیت اکثر آنها نیز منطبق با مبانی نظری، فلسفه و توجیه مأموریت‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد بود؛ اما پس از سال ۱۳۵۷ با وقوع دو پدیده موازی ملی شدن و مصادره طیف وسیعی از بنگاه‌های خصوصی (اغلب به دلایل سیاسی، اقتصادی یا بدهی)، تعداد شرکت‌های تحت تملک دولت به شدت افزایش یافت و در دوره‌های بعد نیز با گسترش دخالت‌های دولت در اقتصاد، در بسیاری زمینه‌ها شرکت‌های دولتی ایجاد شدند (خوشپور، ۱۳۹۶).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ در ابتدا دولت موقت با چالش‌هایی از جمله حقوق کارگر، درخواست‌ها و شورش‌های کارگری، متواری شدن بسیاری از مدیران و سهامداران کارخانه‌ها و بی‌سرپرست شدن کارخانه‌ها بود. به همین دلایل به دستور رئیس دولت وقت (آقای مهندس بازرگان) شورایی به نام شورای حفاظت از صنایع در اوایل فروردین ۱۳۵۸ تشکیل شد که هفت عضو داشت. این شورا متشکل از معاونت وزارت صنایع، نماینده وزارت کار، آقایان عالی‌نسب، سحابی و نماینده دیگری از وزارت صنایع بود.

وظیفه محوری این شورا، مداخله در بحران‌های عملیاتی و امنیتی محیط‌های صنعتی شامل توقف تولید، بیکاری کارگران، شورش‌های کارگری و گروگان‌گیری اعضای هیئت مدیره، مدیران و خنثی‌سازی تحرکات سیاسی بود که ثبات اقتصادی و امنیت را تهدید می‌کرد (احمدی امویی، ۱۳۸۱).

به دلیل نگرانی از موارد فوق‌الذکر، دولت در ابتدا قانونی با عنوان «قانون مدیریت» تصویب کرد. مطابق این قانون، دولت مکلف شد در کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی و مؤسسات مهندسی که پیش‌تر در مالکیت بخش خصوصی بود و دچار بحران مدیریت یا مالی شده‌اند، هیئت‌مدیره‌ای منصوب نماید که از کلیه اختیارات قانونی مجامع عمومی برخوردار باشد. با توجه به نوع فعالیت بنگاه، تعیین مدیر برای هر رشته از فعالیت‌ها بر عهده یک وزارتخانه بود (احمدی امویی، ۱۳۸۱).

پس از تصویب و اجرای قانون مدیریت در سال ۱۳۵۸ قانونی به نام «حفاظت از صنایع»<sup>۱۱</sup> به شورای انقلاب ارائه شد. در این قانون برحسب شرایط، صنایع کشور به چهار دسته طبقه‌بندی شدند:

- **صنایع بند الف:** علاوه بر مواردی که قبلاً ملی بودند (صنعت نفت، گاز، راه‌آهن، برق و شیلات)، صنایع دیگر از جمله صنایع فلزی، ساخت و مونتاژ کشتی، هواپیما، خودرو را شامل می‌شد. صنایع مربوط به این بند ملی اعلام گردید و این موضوع به معنی مصادره اموال و مجتمع‌های تولیدی نبود، بلکه باید این صنایع توسط دولت از صاحبان و سهامداران خریداری می‌شد.
- **صنایع بند ب:** این گروه شامل صنایع و معادن بزرگی بود که صاحبان آنها از طریق روابط غیرقانونی با رژیم گذشته، استفاده نامشروع از امکانات و تضييع حقوق عمومی به ثروت‌های کلان دست یافته بودند. سهام این دسته از افراد بر اساس بند (ب) به تملک دولت درآمد.
- **صنایع بند ج:** این بند مواردی را شامل می‌شد که وام‌های قابل توجهی از بانک‌ها دریافت کرده‌اند و کل بدهی آنها بیشتر از دارایی خالص آنها بود. در این حالت نیز اموال به مالکیت دولت درآمد و به دولت اجازه داد تا مابقی بدهی این افراد را به هر روش که مقتضی باشد وصول نماید.
- **صنایع بند د:** این بند شامل سایر صنایع شد که متعلق به بخش خصوصی بوده و وضع مالی و اقتصادی مساعدی داشتند. در این حالت مالکیت سهامداران بر این صنایع به رسمیت شناخته شد و مورد حمایت قانونی دولت قرار گرفت.

پس از تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، «سازمان صنایع ملی ایران»<sup>۱۲</sup> با پیشنهاد وزارت صنایع و معادن و با هدف اجرای این قانون و حفاظت از حقوق دولت در این زمینه تشکیل شد. علاوه بر این موارد، با توجه به نقشی که بانک‌ها در گردش اقتصادی کشور داشتند و ایراداتی مانند بهره و بانکداری همراه با ربا که به نظام بانکداری در رژیم سابق وارد می‌شد، طرح ملی شدن بانک‌ها توسط آقای معین فر ارائه گردید.

در کنار قوانین حفاظت و توسعه صنایع و ملی شدن بانک‌ها، تصویب قانون ملی شدن تجارت خارجی نیز سهم تعیین‌کننده‌ای در تسریع روند گسترش تصدی‌گری دولت و شکل‌گیری اقتصاد دولتی در سال‌های آغازین پس از انقلاب ایفا کرد.

دو علت اصلی برای ملی کردن تجارت خارجی مطرح شد. علت اول این بود که با محدود کردن سرمایه‌گذاری صنعتی در نتیجه قانون حفاظت و توسعه صنایع، سرمایه‌گذاری به سمت تجارت خارجی سوق پیدا می‌کرد و این سرریز منابع در تجارت خارجی یکی از اهداف اصلی انقلاب اسلامی؛ یعنی خودکفایی را برقرار نمی‌ساخت. علت دوم این بود که گرایش به تجارت منجر به ایجاد اشتغال در کشور نمی‌شد (احمدی امویی، ۱۳۸۱).

در این دوره، تصدی بسیاری از واحدهای بزرگ به دولت محول گردید و بر تعداد صنایعی که تحت مالکیت دولت هستند به شدت افزوده شد. دولت با در اختیار گرفتن مالکیت و مدیریت کلیه زیرساخت‌های حیاتی (آب، برق، گاز، مخابرات، حمل‌ونقل)، بخش عمده صنایع بزرگ و متوسط، نظام پولی و مالی، انحصار واردات کالاهای اساسی و حتی شبکه‌های توزیع خرده‌فروشی، به کنترلی تقریباً متمرکز و همه‌جانبه بر کلیه شریان‌های اصلی اقتصاد ملی دست یافت (احمدوند، ۱۳۹۲).

تحولات ساختاری پس از انقلاب موجب گسترش کمی بی‌سابقه بخش دولتی شد، به طوری که شمار شرکت‌های دولتی در قوانین بودجه سال ۱۳۶۸ به بیش از ۲۶۰ نهاد رسید. حضور بخش قابل توجهی از این شرکت‌ها فاقد توجیه اقتصادی اولیه بود و صرفاً برآمده از شرایط اضطراری ملی‌سازی و ضرورت‌های انقلابی دوران گذار به شمار می‌رفت. بر همین اساس، سیاست خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به عنوان یکی از ارکان اصلی برنامه اول توسعه اقتصادی کشور پس از انقلاب تدوین و به اجرا گذاشته شد. در نتیجه محدودیت‌های فزاینده دولت در مدیریت تصدی‌گری گسترده، سیاست آزادسازی اقتصادی و واگذاری شرکت‌های دولتی بلافاصله پس از جنگ در قالب برنامه اول توسعه به عنوان راهبرد کلان اتخاذ گردید. در برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۷ فروردین ۱۳۷۹) ایجاد سازمان خصوصی‌سازی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت پیش‌بینی شد (احمدوند، ۱۳۹۲).

در برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، گام‌های اولیه برای بهبود عملکرد مالی شرکت‌های دولتی برداشته شد. در تبصره (۳۲) قانون برنامه اول توسعه مقرر گردید که میزان قطعی اموال، دارایی‌ها و سهام دولت در شرکت‌های دولتی و میزان حداقل سوددهی این شرکت‌ها به تفکیک بخش‌های مختلف مشخص شود. همچنین دولت در این برنامه مکلف گردید کمیسیونی تحت نظر ریاست جمهوری و با عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط و دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی را سامان دهد. کمیسیون مذکور موظف به اجرای سیاست‌هایی از جمله معافیت‌های مالیاتی-گمرکی شرکت‌های دولتی و تفکیک عملیات انتفاعی از مأموریت‌های اجتماعی و حمایتی در این شرکت‌ها بود (قانون برنامه اول توسعه، ۱۳۶۸).

در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) دولت موظف شد با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و مصالح عمومی کشور، فعالیت‌های یاد شده در اصل ۴۴ که بخش دولتی وظیفه انجام آن را به عهده دارد به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار نماید و برای فعال‌تر شدن این بخش‌ها، تدابیر و اقداماتی از قبیل اصلاح مقررات، ارائه تسهیلات بانکی، تکمیل سرمایه‌گذاری زیربنایی، توسعه و تسهیل ارتباطات، ترویج تشکلهای و ساختارهای صنعتی، تحقیقاتی و پیمانکاری اتخاذ کند (قانون برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۳). در این برنامه تلاش‌ها برای خصوصی‌سازی نسبت به برنامه قبل، جدیت بیشتری پیدا کرد.

تحلیل بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۸ حاکی از آن است که اهداف تدوین‌شده در برنامه‌های اول و دوم توسعه در زمینه کاهش تصدی‌گری و اصلاح این بنگاه‌ها بعد از انقلاب محقق نشده است. تعداد شرکت‌های دولتی در این دوره از ۲۶۰ شرکت در سال ۱۳۶۸ به ۵۲۸ شرکت در سال ۱۳۷۸ رسید. همچنین از بودجه ۲۷۶ هزار میلیارد ریالی کشور در آن سال، ۱۰۹ هزار میلیارد را بودجه عمومی دولت و ۱۸۳ هزار میلیارد ریال را بودجه شرکت‌های دولتی تشکیل می‌داد.

شرکت‌های استراتژیک و مادر در حوزه‌هایی چون کشت و صنعت، معادن زغال‌سنگ، فرآوری مواد معدنی، فلزات اساسی، پالایش و پتروشیمی، خودروسازی، ماشین‌آلات کشاورزی و صنایع دریایی که نقش محوری در اقتصاد ملی ایفا می‌کنند، کماکان در بودجه سال ۱۳۷۸ به عنوان بنگاه‌های دولتی حاضر بودند. علاوه بر این، شرکت‌های زیرساختی و توسعه‌ای شامل شهرک‌های صنعتی، صنایع دستی، حمل و نقل بین‌المللی، عمران شهرهای جدید، آب و فاضلاب روستایی و مخابرات استانی نیز در فهرست نهادهای دولتی مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ مشاهده می‌شد.

فصل دوم برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) به ساماندهی شرکت‌های دولتی پرداخته است. بر اساس ماده (۴) این قانون، به دولت اجازه داده شد تا با استفاده از ابزارهایی چون واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان، به ساماندهی شرکت‌های دولتی و افزایش بهره‌وری و کارایی آنها اقدام کند.

در بند (الف) ماده (۴) این قانون مقرر شد که شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی (هلدینگ) ادغام و زیر نظر وزارتخانه متبوع خود و در چارچوب اساسنامه‌ای مشخص اداره شوند. همچنین مطابق بند (ب) ماده (۴)، تصدی و اداره امور شرکت‌های دولتی از امور مربوط به سیاست‌گذاری تفکیک می‌گردد.

فرایند خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی که از اوایل دهه ۱۳۷۰ آغاز شد، نه تنها به دستاوردهای عملی قابل توجهی نرسید، بلکه با انتقادات گسترده‌ای نیز مواجه گردید. اهداف این سیاست (واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی) را می‌توان در سه حوزه کلان اقتصادی، مالی و اجتماعی-سیاسی دسته‌بندی کرد.

اهداف اقتصادی خصوصی‌سازی عمدتاً معطوف به ارتقای بهره‌وری، تقویت مکانیسم بازار و توسعه بازار سرمایه، افزایش درآمدهای ارزی، تحقق تعادل اقتصادی و بهینه‌سازی بهره‌برداری از ظرفیت‌های ملی است.

در حوزه مالی، خصوصی‌سازی به دنبال تحقق سودآوری بنگاه‌ها، افزایش ثروت سهامداران، کسب درآمد برای دولت و کاهش بار مالی آن است و در عرصه اجتماعی-سیاسی، اهدافی چون توزیع عادلانه‌تر ثروت، افزایش اشتغال، گسترش مالکیت صنعتی و ارتقای رفاه اجتماعی را دنبال می‌کند (نجات و همکاران، ۱۳۸۹).

همانند برنامه دوم، خصوصی‌سازی در برنامه سوم توسعه نیز پیگیری شد. در تبصره (۴) بند (ب) ماده (۴) این قانون دولت تنها باید شرکت‌هایی را اداره می‌کرد که انحصار طبیعی در آن وجود دارد و یا بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای ورود به آنها ندارد. فصل چهارم این قانون به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی می‌پردازد. در ماده (۱۲) این



قانون «هیئت عالی واگذاری» به منظور هماهنگی، نظارت و کنترل فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی تشکیل گردید. به موجب ماده (۱۵) این قانون، سازمان خصوصی‌سازی به عنوان مجری در امر واگذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شد. همچنین مواد ۱۶ تا ۲۷ این قانون نیز به خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌ها و دارایی‌های دولت ارتباط دارد.

در سال ۱۳۸۴ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط رهبر انقلاب ابلاغ شد. این قانون اهدافی از جمله شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری، افزایش رقابت‌پذیری، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و ... داشت.

در برنامه چهارم توسعه بر اساس ماده (۶) به دولت اجازه داده می‌شود تا از تمام روش‌های موجود اعم از مقررات‌زدایی، واگذاری مدیریت (نظیر اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت) و مالکیت (مانند اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخش از سهام، واگذاری اموال) تجزیه به منظور واگذاری، انحلال و یا ادغام شرکت‌ها استفاده شود. همچنین در ماده (۷) این قانون برای افزایش بهره‌وری شرکت‌های دولتی مواردی از جمله منفک کردن کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری، فعالیت در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی در نظر گرفته شده است. همچنین دولت مکلف شد حداکثر تا سال سوم برنامه، نسبت به اصلاح ساختار و سودآوری شرکت‌های دولتی که به استناد صورت‌های مالی سال اول برنامه زیانده هستند اقدام و در غیر این صورت آنها را منحل کند. بررسی قانون بودجه سال ۱۳۸۸ نشان می‌دهد که اقدامات انجام‌شده در طول برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، با اهداف خصوصی‌سازی که پس از جنگ تحمیلی مطرح شد، همچنان فاصله دارد. در سال ۱۳۸۸، ۴۹۵ شرکت دولتی و بانک در قانون بودجه وجود داشت که نسبت به ۵۲۸ شرکت در سال ۱۳۷۸ تغییر چندانی نیافته است. از این تعداد، ۳۹۰ شرکت سودده و سر به سر و ۹۳ شرکت زیان‌ده بودند.<sup>۱</sup> از بودجه ۲۷۹۱ هزار میلیاردی سال ۱۳۸۸، ۹۶۷ هزار میلیارد ریال به بودجه عمومی دولت و ۱۹۸۸ هزار میلیارد ریال به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها اختصاص یافت.

در ایران، اهداف خصوصی‌سازی بیشتر همان اهداف مطرح شده در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری است. این اهداف شامل شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی؛ گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی؛ ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری؛ افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی؛ کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در

۱. شایان ذکر است تعداد شرکت‌های زیان‌ده و سودده در عملکرد بودجه نسبت به قوانین بودجه سنواتی تغییر می‌کند و به طور معمول تعداد شرکت‌های زیان‌ده در گزارش‌های مربوط به عملکرد بودجه بیشتر خواهد شد.

تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛ افزایش سطح عمومی اشتغال؛ و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها می‌باشد (سایت Khamenei.ir، ۱۳۸۴/۰۳/۰۱).

واکاوی عملکرد خصوصی‌سازی از جنبه‌های مالی، اقتصادی (بهره‌وری) و سیاسی نشان می‌دهد که عملکرد شرکت‌های دولتی بعد از خصوصی‌سازی به دلیل چالش‌هایی مانند ساختار ناقص بازار، تداوم مداخلات دولتی و فقدان چارچوب نظارتی مؤثر، تغییر مطلوبی پیدا نکرده است. دلایل این را می‌توان در مواردی از جمله عمق کم و توسعه نیافتگی بازار سرمایه، واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی با مدیریت و روابط درون‌سازمانی مشابه دولت همانند سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی، بسته بودن فضای اقتصادی و مداخلات دولت، عدم تمایل صاحبان سرمایه به مشارکت و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مولد و قطع شدن سیاست‌های حمایتی دولت از این شرکت‌ها اشاره کرد (نجات و همکاران، ۱۳۸۹).

بررسی قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که در مجموع ۳۸۸ شرکت دولتی، مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت و بانک در کشور وجود دارد که از این تعداد، ۳۷۰ شرکت دولتی، ۱۶ بانک و ۲ مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت هستند. در طبقه‌بندی مربوط به شرکت‌های دولتی، این نهادها به امور خدمات عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اقتصادی، امور مسکن، عمران شهری و روستایی، امور سلامت، امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری و امور رفاه اجتماعی طبقه‌بندی می‌شوند.

شش شرکت مربوط به امور خدمات عمومی هستند که کلیه آن شرکت‌ها سودده و سر به سر می‌باشند. از ۱۵ شرکت امور دفاعی و امنیتی نیز همه شرکت‌ها سودده و سر به سر هستند. شرکت‌های مربوط به امور اقتصادی بیشترین سهم را از نظر تعداد شرکت‌ها و بودجه به خود اختصاص داده‌اند. در حال حاضر، ۲۸۴ شرکت دولتی در امور اقتصادی طبقه‌بندی می‌شوند که از این تعداد، ۲۵۱ شرکت سودده و سر به سر و ۳۳ شرکت زیان‌ده هستند. بخش بزرگی از شرکت‌های زیان‌ده امور اقتصادی را شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای تشکیل می‌دهند. شرکت‌های تعاون روستایی، راه‌آهن ج.ا.ایران، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و سازمان هدفمندی یارانه‌ها از دیگر شرکت‌های زیان‌ده امور اقتصادی هستند.

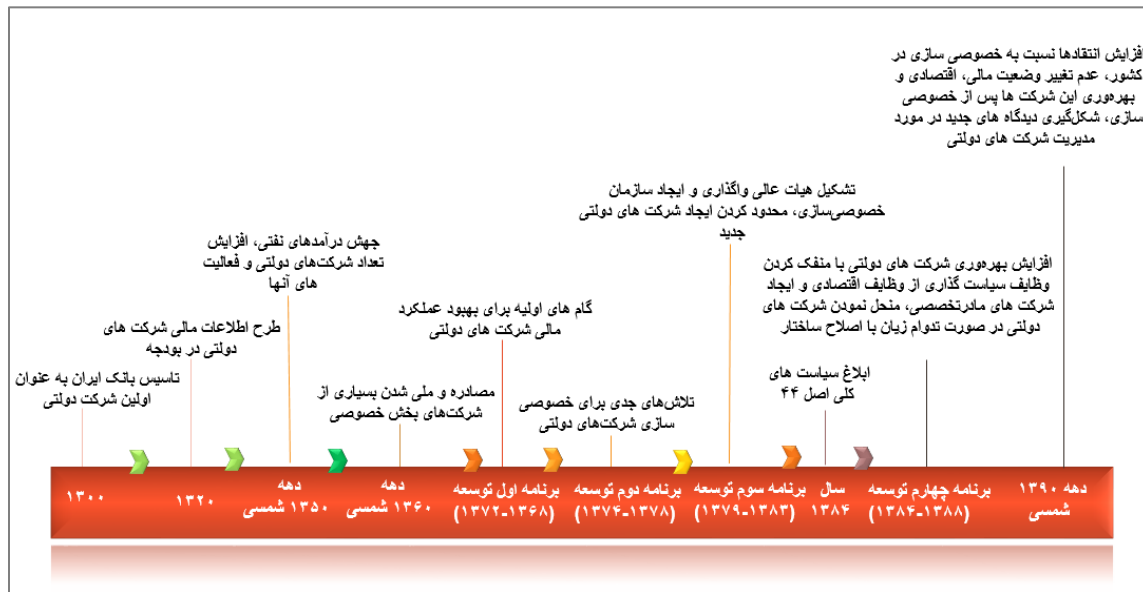
در امور مسکن، عمران شهری و روستایی ۵۵ شرکت وجود دارد که از این تعداد، ۲۴ شرکت سودده و سر به سر و ۳۱ شرکت زیان‌ده هستند. تمام شرکت‌های زیان‌ده در این امور مربوط به شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی می‌باشند. در امور سلامت تنها شرکت توسعه و تجهیز مرکز بهداشتی و درمانی و تجهیزات پزشکی کشور قرار دارد که شرکتی سودده است. امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری نیز شامل ۱۱ شرکت است که ۸ شرکت سودده و ۳ شرکت زیان‌ده هستند. در نهایت، ۲ شرکت بیمه سلامت و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح ج.ا.ایران جزء شرکت‌های امور رفاه اجتماعی می‌باشند.

بررسی آخرین بودجه مصوب شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۴ حاکی از آن است که از مجموع بودجه ۱۱۲،۷۹۵ هزار میلیارد ریالی کل کشور، ۵۳،۸۴۴ هزار میلیارد ریال به بودجه عمومی و ۶۳،۷۷۳ هزار میلیارد ریال به بودجه شرکت‌های دولتی اختصاص یافته است (حدود ۴،۸۲۳ هزار میلیارد ریال مربوط به ارقام، دو بار منظور شده است). از مجموع بودجه ۶۳،۷۷۳ هزار میلیارد ریالی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، ۵۶،۱۹۰ هزار میلیارد مربوط به شرکت‌های دولتی، ۸،۴۹۹ هزار میلیارد ریال مربوط به بانک‌ها و ۱،۰۹۰ هزار میلیارد ریال مربوط به مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است. تعداد شرکت دولتی، بانک و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت در پیوست (۳) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ حضور دارند.

تعداد شرکت‌های دولتی برحسب امور خدمات عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اقتصادی، امور مسکن، عمران شهری و روستایی، امور سلامت، امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری، امور رفاه اجتماعی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به ترتیب ۶، ۱۶، ۲۷۰، ۲۸، ۲، ۱۱، ۹ و ۲ شرکت هستند. ۱۱ شرکت اقتصادی، ۳ شرکت مربوط به امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری و یک بانک (بانک مسکن) در میان شرکت‌های زیان‌ده قرار دارند. تعداد شرکت‌های زیان‌ده نسبت به سال ۱۳۸۸ به طور چشمگیری کاهش یافته و از ۶۷ شرکت به ۱۵ شرکت کاهش یافته است.

طی سال‌های اخیر دیدگاه‌ها در مورد شرکت‌های دولتی از خصوصی‌سازی به سمت افزایش کارایی، شفافیت و پاسخگویی این نهادها تغییر یافته و بر تداوم مالکیت دولت بر این شرکت‌ها تأکید دارند. این نوع از ادبیات بیشتر بر مولدسازی دارایی‌های عمومی دولت‌ها بر این باورند که شرکت‌های دولتی نیز یکی از اصلی‌ترین دارایی‌ها محسوب می‌شوند؛ به عبارت دیگر، این رهیافت به جای خصوصی‌سازی، با وارد ساختن انتقاد نسبت به مدیریت شرکت‌های دولتی و سایر دارایی‌های عمومی، از راهکارهای بخش خصوصی در مدیریت دارایی‌های عمومی استفاده می‌کند.

درنهایت می‌توان تحولات یک قرن اخیر در رابطه با شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران را در نمودار (۱) نمایش داد.



### نمودار ۱: تاریخچه تحولات شرکت‌های دولتی در ایران

مأخذ: محاسبات تحقیق

### ۳- طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (مصوب سال ۱۳۸۶) قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی را مشخص می‌سازد. مطابق با این قانون، فعالیت‌های اقتصادی در سه گروه طبقه‌بندی می‌شوند. گروه یک، فعالیت‌هایی هستند که به موجب این قانون باید واگذار گردند و هرگونه مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در بنگاه‌های این دسته اعم از طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌گذاری، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش خصوصی، تعاونی و بخش عمومی غیردولتی به هر نحو ممنوع است.

گروه دو، فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی<sup>۱</sup> به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده را در برمی‌گیرد. درنهایت گروه سه شامل موارد زیر می‌شوند:

- شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)
- شبکه‌های اصلی تجزیه، مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی
- تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح
- شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز
- معادن نفت و گاز، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون
- بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران
- شبکه‌های اصلی انتقال برق
- سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران
- سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی
- رادیو و تلویزیون.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، سرمایه‌گذاری دولت در فعالیت‌های گروه دو را از سوی دولت تا حداکثر ۲۰ درصد محدود کرده است. همچنین دولت موظف شده تا ۸۰ درصد از ارزش سهام شرکت‌های دولتی در فعالیت‌های مشمول گروه ۲ را به استثنای گروه راه‌آهن واگذار نماید. در رابطه با گروه ۳ نیز سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول منحصراً در اختیار دولت است.

---

۱. بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن را در برمی‌گیرد که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.

یکی از مسائل با اهمیت در تقسیم‌بندی‌های گروه ۲ این است که دولت باید به نحوی این طبقه‌بندی را انجام دهد تا بتواند سهم بازار را محاسبه کند؛ اما به دلیل زمان‌بر بودن و پیچیدگی، این اتفاق صورت نگرفته است. به عنوان مثال زمانی که سهمی برای نهادهای عمومی غیردولتی در بازار در نظر گرفته می‌شود، به دلیل اینکه سهم قابل توجهی از واگذاری‌ها به این نهادها صورت گرفته، تمایلی برای انجام این کار وجود ندارد (حکیم شوشتری، ۱۳۹۴). در قانون فوق‌الذکر تعریفی برای شرکت‌های گروه یک نشده است؛ بنابراین این قانون نشان‌دهنده شرکت‌هایی است که به موجب قانون نباید در مالکیت و مدیریت دولت باقی بماند. لازم به ذکر است در گام اول که شرکت‌های دولتی گروه‌بندی شدند، بررسی‌ها نشان می‌دهد شرکت‌هایی که از نظر عملکرد و شاخص‌های مالی نزدیک به گروه سه (شرکت‌های با آمادگی کمتر برای واگذاری) طبقه‌بندی شدند، از استحکام و ثبات ساختاری بیشتری برخوردار بودند و در گام‌های بعدی تغییراتی در وضعیت نام بسیاری از شرکت‌های دولتی ایجاد شد. شرکت‌های گروه یک باید تا پایان برنامه چهارم واگذار می‌شدند؛ اما بسیاری از این شرکت‌ها از گروه دو و بالأخص گروه یک به گروه سه برگشتند و جای تعجب دارد که مجلس این مصوبات را لغو نکرد (حکیم شوشتری، ۱۳۹۴).

نکته جالب توجه در خصوص اعمال قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این است که علیرغم اینکه در ظاهر، برخی شرکت‌ها در گروه یک خصوصی شده‌اند همچنان دولت عامل اصلی در تعیین اعضای هیئت مدیره شرکت است و سهامدار عمده آن به شمار می‌رود. این روند حتی پس از خصوصی‌سازی و در سال ۱۳۹۹ نیز ادامه یافت، به طوری که پس از واگذاری شرکت‌ها به صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله که دولت را ملزم به واگذاری باقی مانده سهام به عموم می‌کرد، همچنان کنترل عملیاتی و حکمرانی شرکتی را حفظ نمود.

با وجود واگذاری نهایی سهام شرکت‌های خصوصی شده از طریق صندوق‌های قابل معامله<sup>۱</sup> دولت کماکان از طریق مکانیسم‌های حکمرانی شرکتی، نفوذ مستقیم در انتخاب هیئت‌مدیره این بنگاه‌ها را حفظ کرده است؛ بنابراین در کنار عدم واگذاری‌ها، واگذاری مالکیت و عدم انتقال مدیریت از جمله مسائلی است که همچنان در رابطه با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار وجود دارد.

1. Exchange – traded fund

#### ۴- فلسفه وجودی شرکت‌های دولتی

به طور کلی هدف از تأسیس شرکت‌های دولتی یکی از دلایل زیر را در برمی‌گیرد:

- ارائه کالاها و خدمات در جایی که عقیده بر این است که دولت نسبت به بخش خصوصی، کالاها و خدمات را با کارایی بیشتر و یا قابل اطمینان‌تر ارائه می‌کند.
- در مواقعی که انحصار طبیعی و شکست بازار وجود دارد.
- حمایت از اهداف اقتصادی گسترده‌تر و اهداف استراتژیک با توجه به منافع ملی، مانند حفظ برخی بخش‌ها و یا فعالیت‌های اقتصادی تحت مالکیت ملی و یا حمایت از شرکت‌های ناکام که از دیدگاه سیستمیک اهمیت زیادی دارند (راهنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۵).

در موارد بالا دو علت برای عدم حضور بخش خصوصی ذکر می‌شود. علل اصلی این پدیده را می‌توان در ناتوانی یا عدم تمایل بخش خصوصی به ورود یا تداوم فعالیت در برخی حوزه‌های اقتصادی جست‌وجو کرد. در ایران نیز شرکت‌های دولتی با اهداف مشخص ایجاد شده‌اند که لزوماً با موارد فوق‌الذکر تطابق کامل ندارد. این اهداف در حوزه‌های زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

**اجرای فعالیت‌های تصدی‌گری دولت:** برخی از فعالیت‌ها در کشور باید در انحصار دولت باقی بمانند. انحصار فعالیت دلایلی از جمله امور مربوط به دفاع و امنیت، برخی امور مالی که مختص به دولت است و... را در بر می‌گیرد. به عنوان مثال بانک مرکزی از جمله نهادهایی به شمار می‌رود که وظایفی از جمله انتشار اسکناس و سکه‌های رایج، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی، نظارت بر معاملات طلا و نظارت بر صدور و ورود پول رایج را بر عهده دارد. روزنامه رسمی کشور تنها مرجع رسمی انتشار کلیه آگهی‌های قانونی اعم از انتشار کلیه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، ثبت شرکت و تغییرات شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری، انتشار آگهی‌های موضوع ثبت اختراع، انتشار آرا وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری و انتشار مصوبات هیئت دولت است.

این نوع از شرکت‌ها عمدتاً فاقد ماهیت تجاری واقعی بوده و دلیل اصلی طبقه‌بندی آن‌ها به عنوان شرکت دولتی (به‌جای مؤسسه دولتی)، بهره‌گیری از چارچوب نظارتی انعطاف‌پذیرتر و آزادی عمل بیشتر در مدیریت منابع و فعالیت‌ها تحت قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی است.

**شرکت‌هایی با اهداف اقتصادی، سودآوری و تجاری:** درواقع هدف از ایجاد شرکت فعالیت اقتصادی، تولیدی و خدماتی است و شرکت‌ها باید محصولات تولیدی و خدمات خود را ارائه کنند. با وجود این تنها بخشی از شرکت‌های دولتی صرفاً به این دلیل ایجاد شده‌اند که از جمله آنها می‌توان به شرکت ملی نفت ایران اشاره کرد.

در سال ۱۳۲۷ و پس از ملی شدن نفت، شرکت ملی نفت ایران تأسیس شد تا جایگزین شرکت نفت ایران و انگلیس گردد و حاکمیت کامل بر منابع نفتی کشور را بر عهده بگیرد. این شرکت مسئولیت جامع اکتشاف، حفاری، تولید، پژوهش و توسعه و نیز صادرات نفت و گاز را بر عهده دارد.<sup>۱</sup>

**ایجاد زیرساخت‌ها:** برخی از شرکت‌های دولتی به منظور ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی در کشور به وجود آمده‌اند. به طور کلی انتظار می‌رود شرکت‌های دولتی برای ایجاد زیرساخت‌ها در بخش‌های حمل و نقل، صنایع همگانی،<sup>۲</sup> شهرک‌های صنعتی و مؤسسات فناوری تأسیس شوند. تقریباً تمام شرکت‌هایی که به منظور ایجاد زیرساخت‌ها در کشور ایجاد شده‌اند به صورت مادر تخصصی اداره می‌گردند. استفاده از شرکت‌های مادر تخصصی از برنامه چهارم توسعه رایج شد.<sup>۳</sup>

شرکت‌های توزیع برق منطقه‌ای، زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، توزیع و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) و شرکت‌های تولید برق، زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی محسوب می‌شوند. شرکت توانیر در سال ۱۳۴۸ به منظور توسعه تأسیسات تولید، انتقال و عمده‌فروشی برق تشکیل شد. در سال ۱۳۷۴ این شرکت به سازمان مدیریت و انتقال نیروی برق ایران تبدیل گردید. تغییر اساسنامه آن و تبدیل شرکت توانیر به یک شرکت مادر تخصصی در سال ۱۳۸۱ تصویب شد. در سال ۱۳۷۵ به منظور حفظ تأسیسات، بازسازی و ایجاد ظرفیت‌های جدید در صنعت برق سازمان توسعه برق ایران به عنوان یکی از بازوهای اجرایی وزارت نیرو شکل گرفت.<sup>۴</sup> شرکت سازمان توسعه برق ایران با تأیید شورای نگهبان به شرکت تولید نیروی برق حرارتی تبدیل شد.

شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به عنوان شرکت مادر تخصصی و به استناد بند (ب) ماده (۷) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم<sup>۵</sup> در سال ۱۳۸۴ ایجاد شد. این شرکت اهدافی از جمله ایجاد زمینه‌های لازم برای راه‌اندازی، هدایت و توسعه سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی در صنایع کوچک، تهیه و تدوین خط‌مشی‌های اجرایی ایجاد و توسعه صنایع کوچک و امور مربوط به شهرک‌های صنعتی را پیگیری می‌کند. شرکت‌های سهامی شهرک‌های صنعتی استان‌ها زیرمجموعه این شرکت مادر تخصصی به حساب می‌آیند. مجلس شورای اسلامی این شرکت را در سال ۱۳۹۰ به عنوان یک سازمان توسعه‌ای تعیین کرد.

1. <https://www.nioc.ir/>

2. Utility

۳. ب- شرکت‌های دولتی صرفاً در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی (نسل دوم) سازماندهی شده و زیر نظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد. این‌گونه شرکت‌ها از نظر سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی تابع ضوابط و مقررات وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه خواهند بود.

4. [https://www.tpph.ir/Pages/Darbarez/D\\_History.aspx](https://www.tpph.ir/Pages/Darbarez/D_History.aspx)

۵. ب- شرکت‌های دولتی صرفاً در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی (نسل دوم) سازماندهی شده و زیر نظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد. این‌گونه شرکت‌ها از نظر سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی تابع ضوابط و مقررات وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه خواهند بود.



حمایت از برخی فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی: وجود دیدگاه‌های توسعه‌ای منجر به حمایت از برخی فعالیت‌ها، بخش‌ها و نواحی خواهد شد. برخی از شرکت‌های دولتی در واقع به منظور حمایت و اعمال سیاست‌های تشویقی در کشور ایجاد شده‌اند. به عنوان نمونه صندوق ضمانت صادرات ایران به منظور کاهش ریسک‌های سیاسی و تجاری و عدم وصول کالاها و خدمات صادره تأسیس شده است.

شرکت‌هایی با هدف تنظیم بازار: این نوع از شرکت‌ها که تعداد آنها اندک است، هدف تثبیت قیمت محصولات مربوط و تنظیم بازار آن را دنبال می‌کنند. محصولات تحت اداره این شرکت‌ها اکثراً مواد و محصولات کشاورزی و غذایی است، مانند شرکت سهامی غله کشور و سازمان گوشت (رحیمی‌فر، ۱۳۸۲).

شرکت‌هایی با اهداف اجتماعی و فرهنگی: برخی از شرکت‌های دولتی با اهداف اجتماعی و فرهنگی ایجاد شده و به فعالیت خود ادامه می‌دهند. از جمله می‌توان به شرکت توسعه و نگهداری اماکن ورزشی که در حال حاضر به عنوان شرکت دولتی طبقه‌بندی می‌شوند، اشاره کرد. این نوع از شرکت‌ها فارغ از فعالیت اقتصادی، کارکردهای اجتماعی و فرهنگی بسیاری همانند سلامت جامعه، هویت بخشی و اجتماعی شدن را به دنبال دارند.

شرکت‌هایی با اهداف مالی و تخصیص و هدایت نقدینگی: بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی در این دسته از شرکت‌ها جای می‌گیرند. در حال حاضر ۳ بانک دولتی تجاری سپه، ملی و پست‌بانک و ۵ بانک دولتی تخصصی با عناوین توسعه تعاون، توسعه صادرات، صنعت و معدن، مسکن و کشاورزی وجود دارند. زمانی یک کشور در حال توسعه محسوب می‌شود که بانک‌ها و مؤسسات مالی در جهت اهداف توسعه کشور، تأمین مالی را انجام دهند. یکی از ملزومات اصلی نیل به اهداف مد نظر به شمار می‌رود.

## ۵- نقش دولت به عنوان مالک در شرکت‌های دولتی

دولت به عنوان مالک اصلی باید با ایفای نقش حاکمیتی فعال و آگاهانه بر شفافیت، پاسخگویی و عملکرد تخصصی شرکت‌های دولتی نظارت مستقیم داشته باشد تا کارایی و اثربخشی این بنگاه‌ها در راستای اهداف کلان اقتصادی تضمین گردد. دستورالعمل سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه موارد زیر را برای نقش دولت به عنوان مالک در شرکت‌های دولتی مطرح می‌سازد:

- دولت باید اشکال قانونی که تحت آن شرکت‌های دولتی فعالیت می‌کنند ساده و استانداردسازی کند. عملکرد شرکت‌ها باید با نرم‌های پذیرفته شده و رایج همخوانی داشته باشد.
- دولت‌ها باید به شرکت‌های دولتی برای رسیدن به اهداف تعیین شده استقلال عملیاتی کامل اعطا کنند و از مداخله در مدیریت این شرکت‌ها پرهیز نمایند. دولت باید به عنوان سهامدار از تعریف مجدد اهداف شرکت‌های دولتی به روشی غیرشفاف خودداری کند.
- دولت باید با رعایت استقلال عملیاتی هیئت مدیره شرکت‌های دولتی، از مداخله مستقیم در تصمیم‌های اجرایی پرهیز کند و زمینه را برای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مؤثر آنان فراهم نماید.
- تکلیف اعمال حقوق مالکیت دولت بر شرکت‌های دولتی باید به صورت شفاف در ساختار اجرایی مشخص شود و ترجیحاً در یک نهاد واحد متمرکز گردد و در غیر این صورت، نهاد مالک باید از ظرفیت حاکمیتی و تخصصی لازم برای انجام این نقش برخوردار باشند.
- نهاد مالکیت باید در قبال نهادهای نماینده ذی‌ربط پاسخگو باشد و روابط مشخص و واضحی با نهادهای عالی بازرسی دولت داشته باشد.
- دولت به عنوان مالک آگاه و فعال موظف است حقوق مالکیت خود را در چارچوب قانونی حاکم بر هر بنگاه اعمال نموده و وظایف اصلی دولت در این حوزه شامل موارد زیر است:
  - ✓ حضور در مجامع عمومی سهامداران و به طور مؤثر استفاده از حق رأی؛
  - ✓ سازمان‌دهی فرایند نامزدی اعضای هیئت مدیره مبتنی بر شایستگی، شفافیت و مشارکت فعال در این جلسات.
- تنظیم و نظارت بر اجرای فرامین و اهداف گسترده شرکت‌های دولتی از قبیل اهداف مالی، اصلاح ساختار سرمایه و سطح تاب‌آوری ریسک (دستورالعمل سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه برای مدیریت ریسک، ۲۰۱۵).

## ۶- مدل‌های مالکیت و سازماندهی برای عملیات تجاری شرکت‌های دولتی

برای تشریح مالکیت و سازماندهی عملیات تجاری شرکت‌های دولتی توسط دولت، در ابتدا باید قدرت، مسئولیت‌ها و توانایی‌های شرکت‌های دولتی را طبقه‌بندی کرد. این اختیارات در سه حوزه انتصابات اعضای هیئت مدیره، هدف‌گذاری و نظارت بر اهداف و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های شرکت به نمایندگی از دولت طبقه‌بندی می‌شود. با توجه به این موارد مدل‌های مالکیت دولت یکی از حالات شکل (۱) را در برمی‌گیرد.



شکل ۱: ساختار مالکیت شرکت‌های دولتی

با توجه به افزایش تعداد شرکت‌های دولتی در سال‌های پس از انقلاب، مالکیت و سازماندهی شرکت‌های دولتی در ایران با پیچیدگی‌هایی همراه شد. از لحاظ تئوری آنچه در مورد ساختار مالکیت شرکت‌های دولتی در ایران مشاهده می‌شود حالت بینابین مالکیت غیرمتمرکز و متمرکز است؛ اما در عمل مالکیت شرکت‌های دولتی در ایران بیشتر با مدل غیرمتمرکز صورت می‌پذیرد.

در اساسنامه شرکت‌های دولتی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان نمایندگان دولت (نماینده مالک) حضور دارند. عضویت این دو نهاد در مجامع عمومی این شرکت‌ها همراه با وظایف و اختیاراتی است که در اساسنامه برای آنها در نظر گرفته شده است. به دلیل مواردی که در ادامه در بخش چالش‌ها به آن ورود خواهد شد، ایفای نقش سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی در جنبه‌های مالی، توسعه‌ای، حکمرانی و بودجه‌ای با چالش‌هایی همراه است.

## ۷- فعالیت و حضور شرکت‌های دولتی در بازار

فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی در هر کشور باید به نحوی باشد که زمینه رقابت منصفانه با دیگر شرکت‌های حاضر در بازار را فراهم سازد. با این حال دستیابی به رقابت منصفانه عملاً چالش‌برانگیز است، به‌ویژه زمانی که فعالیت‌های اقتصادی شرکت دولتی با اهداف سیاست عمومی ترکیب می‌شود؛ بنابراین باید دستورالعمل‌های مربوط به فعالیت شرکت‌های دولتی و تعیین چارچوب‌های قانونی و نظارتی برای حضور شرکت‌های دولتی در بازار ارائه گردد.

تفکیک مالکیت از مدیریت در شرکت‌های دولتی و حرکت به سمت تجاری‌سازی این نهادها<sup>۱</sup> این امکان را برای مراجع قضایی فراهم می‌سازد تا با سهولت بیشتری بر فعالیت کلیه شرکت‌های حاضر در بازار اعم از دولتی و یا غیردولتی نظارت کنند و زمینه برای رقابت سالم شرکت‌های دولتی با بخش غیردولتی فراهم گردد. با تجاری‌سازی شرکت‌های دولتی، قانون‌گذار مجبور به تصویب و اعمال قوانین متفاوت در برابر شرکت‌های دولتی و یا غیردولتی نیست. کشورها راهکارهای متفاوتی را برای دستیابی به این هدف اتخاذ می‌کنند.

در نظام‌های اقتصادی کارآمد، شرکت‌های دولتی نیز مشمول نظام مالیاتی یکسان با بخش خصوصی شده و در اکثر کشورها (بیش از ۶۰ درصد) حساب فعالیت‌های تجاری و غیرتجاری آن‌ها تفکیک می‌گردد تا امکان ارزیابی دقیق‌تر عملکرد اقتصادی فراهم شود. سایر راهکارهایی که توسط دولت‌ها برای حضور شرکت‌های دولتی در بازار و ایجاد رقابت منصفانه با بخش غیردولتی اتخاذ می‌گردد به شرح زیر است:

- جبران اهداف سیاست عمومی: اگرچه در تمامی کشورها، شرکت‌های دولتی که خدمات عمومی را همراه با فعالیت‌های تجاری انجام می‌دهند، خدمات آنها توسط دولت جبران می‌شود. با این حال این جبران خدمات لزوماً بر مبنای قانون و یا مقید به شروط نیست. پرداخت‌های جبرانی و پشتیبانی مستقیم دولت باید بر اساس اصول و قواعد مشخص باشد.
- در اکثر کشورها، شرکت‌های دولتی از طریق بازار بدهی اقدام به تأمین مالی می‌کنند؛ اما تعداد محدودی از کشورها ساز و کارهایی را برای اطمینان از ثبات تأمین مالی از طریق بازار بدهی طراحی نموده‌اند.
- تأمین مالی از طریق بودجه دولت: کمک‌های مالی از طریق بودجه دولت یک شکل متداول برای تأمین مالی شرکت‌های دولتی است. با وجود این، تعداد اندکی از کشورها ساز و کارهایی را ایجاد نموده‌اند تا اطمینان حاصل کنند این هزینه‌ها با بازار سازگار است.
- الزامات نرخ بازده: اکثر کشورها نرخ بازده مورد نیاز برای شرکت‌های دولتی را تعیین کرده‌اند. ارزیابی تطبیقی تعهدات و هزینه‌های تحمیل‌شده به شرکت‌های دولتی در مقایسه با بخش خصوصی، به‌ویژه در مواردی که

تفکیک فعالیت‌های تجاری از مأموریت‌های عمومی و غیرتجاری با دشواری همراه است، از چالش‌های مهم در تدوین سیاست‌گذاری مناسب برای این بنگاه‌ها محسوب می‌شود.

– انتظارات پرداخت سود سهام: در برخی کشورها، خط‌مشی تقسیم سود شرکت‌های دولتی با الگوبرداری از سازوکارهای بخش خصوصی هماهنگ شده است، در حالی که در سایر کشورها، میزان سود تقسیمی بر مبنای مذاکره سالانه و فاقد چارچوب مشخص تعیین می‌گردد (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی).

## ۸- وضعیت بنگاه‌داری دولتی در جهان

بنگاه‌های دولتی<sup>۱</sup> یکی از مهم‌ترین عناصر در نظام اقتصادی بسیاری از کشورها به شمار می‌روند. این شرکت‌ها بیشتر در بخش‌های استراتژیک از جمله انرژی، معادن، زیرساخت‌ها، صنایع همگانی و خدمات مالی حضور دارند. برخلاف آنچه در ابتدا به نظر می‌رسد، این شرکت‌ها در سال‌های اخیر رشد چشمگیری در اقتصاد جهان داشته‌اند (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۵). در این بخش تجربه موفق سه کشور چین، سوئد و آلمان در بنگاه‌داری دولتی معرفی خواهد شد. شرکت‌های دولتی در چین به عنوان کشوری که معجزه رشد اقتصادی را در سه دهه اخیر رقم زده، نقش اصلی را بر عهده داشتند. تجاری‌سازی و مدیریت فعال دارایی‌های عمومی و شرکت‌های دولتی در سوئد به عنوان الگویی موفق به جای خصوصی‌سازی در دستور کار قرار گرفت.

### ۸-۱- چین<sup>۲</sup>

شرکت‌های دولتی مهم‌ترین جزء اقتصاد چین به شمار می‌روند. اگرچه شرکت‌های دولتی به طور کلی ناکارا تلقی می‌شوند، با این حال در اقتصاد این کشور و در طول چهار دهه اخیر بسیار موفق عمل کرده‌اند.

بر اساس داده‌های مؤسسه فورتون<sup>۳</sup>، تعداد شرکت‌های دولتی در فهرست ۵۰۰ شرکت برتر جهان از ۲۷ شرکت در سال ۲۰۰۰ به ۱۰۲ شرکت در سال ۲۰۱۷ و سپس به ۸۵ شرکت در سال ۲۰۲۳ افزایش یافته که نشان‌دهنده افزایش مداوم نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد جهانی طی دو دهه اخیر است. همچنین با در نظر گرفتن داده‌های جدید، می‌توان گفت: شرکت‌های چینی با ۱۳۰ نماینده (۲۶ درصد از کل) و از این میان شرکت‌های دولتی چینی با ۸۵ نماینده (۱۷ درصد از کل)، نقش فزاینده‌ای در جمع ۵۰۰ شرکت برتر مؤسسه فورتون در سال ۲۰۲۳ ایفا می‌کنند.<sup>۴</sup>

در سال ۲۰۲۴، مجموع درآمد ۱۳۰ شرکت چینی حاضر در فهرست فورتون به ۱۰,۷ هزار میلیارد دلار رسید که معادل ۲۶ درصد از کل درآمد این ۵۰۰ شرکت برتر جهانی است.<sup>۵</sup> علاوه بر ۸۵ شرکت بزرگ دولتی چین که در این فهرست قرار دارند، بیشتر از ۱۵۰,۰۰۰ شرکت دولتی تحت مالکیت یا کنترل دولت چین هستند. شرکت‌های دولتی چین (از نظر تعداد و اندازه بازار) از زمان شروع اصلاحات اقتصادی چین در سال ۱۹۷۸ رشد چشمگیری یافته‌اند. نکته‌ای که در رابطه با شرکت‌های دولتی چین باید مد نظر قرار داد این است که اگرچه گفته می‌شود

1. state owned enterprises

۲. بخش زیادی از مطالب این بخش از مقاله لین و همکاران (۲۰۲۰) اخذ شده است.

3. Fortune global 500

4. Leutert, Wendy (2024)

5. <https://www.globaltimes.cn/page/202507/1339626.shtml>

شرکت‌های دولتی عملکرد ضعیفی دارند؛ اما چین با تکیه بر این نهادها توانست سریع‌ترین رشد اقتصادی را در طول چهل سال اخیر رقم بزند.

لین و همکاران (۲۰۲۰) با تحلیل سیر تحولات تاریخی، مکانیسم‌های تأمین مالی و الگوهای حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی چین، چارچوبی علمی ارائه می‌دهند که این نهادها چگونه به عنوان ابزارهای سیاستی کلیدی، تسهیل‌کننده مسیر توسعه اقتصادی کشور عمل کرده‌اند. در ادامه، این موارد بررسی قرار خواهند شد.

مطالعات تجربی (بورن‌اشتیان و استری، ۱۹۹۶) مؤید آن است که اصلاحات اقتصادی چین منجر به رشد معنادار بهره‌وری کل تولید<sup>۱</sup> (TFP) به ازای هر کارگر شده که نشان‌دهنده بهبود کارایی در تخصیص منابع و پیشرفت فناوریانه در نتیجه سیاست‌های آزادسازی و نهادسازی است.

جدول (۱) وضعیت بنگاه‌های دولتی چین و برخی از نسبت‌های مالی آنها در فاصله سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۶ را نشان می‌دهد. در این فاصله در ابتدا تعداد بنگاه‌های دولتی رو به کاهش نهاد، اما از سال ۲۰۰۸ به بعد افزایش یافت (در مجموع و در طول ۲۰ سال تعداد بنگاه‌های دولتی کاهش یافت). با این حال دارایی‌های تحت مدیریت این نهادها ۱۱,۳۹ برابر شد، سایر متغیرها از جمله بدهی‌ها، فروش، درآمد خالص به ترتیب ۵,۶، ۱۱ و ۳۱,۳۴ برابر گردید. این آمارها حاکی از بهبود کارایی عملیاتی بنگاه‌های دولتی چین در این دوره است.

موارد فوق‌الذکر و تغییرات عملکرد شرکت‌های دولتی چین در این دو دهه با عنوان «پازل چینی»<sup>۲</sup> شناخته می‌شود. چین فاقد نهاد حمایت‌کننده بازار بود و بازار همواره تحت مداخلات دولتی قرار می‌گرفت؛ با این حال، از رشد بالایی در طول این دوران برخوردار بود. این موضوع در حالی اتفاق افتاد که انتظار بر این است زمانی که نظام قانونی از بازارهای مالی پشتیبانی نکند، رشد اقتصادی محدود شود. علیرغم این نگرش، رشد اقتصادی چین به دلیل اتکا بر شرکت‌های دولتی اتفاق افتاد.

شرکت‌های دولتی چین برخلاف آنچه ادبیات جریان اصلی عنوان می‌کند نه تنها کارایی پایین و عملکردی ضد رشد اقتصادی و توسعه نداشته‌اند، بلکه عامل اصلی توسعه و رشد اقتصادی این کشور در طول چهار دهه اخیر محسوب می‌شوند. مروری بر تحولات صورت گرفته در این دوره در شرکت‌های دولتی این کشور تصویر واضح‌تری از آنچه اتفاق افتاده را به نمایش می‌گذارد.

---

1. Total factor productivity  
2. China puzzle

جدول ۱: برخی از نسبت‌های مالی در بنگاه‌های دولتی چین (۲۰۱۶-۱۹۹۷)

سال	تعداد شرکت‌های دولتی (هزار)	کل دارایی‌ها (میلیارد دلار)	کل بدهی‌ها (میلیارد دلار)	فروش (میلیارد دلار)	درآمد خالص (میلیارد دلار)	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	نسبت درآمد خالص به کل دارایی‌ها	نسبت درآمد خالص به حقوق صاحبان سهام	نسبت درآمد خالص به فروش
۱۹۹۷	۲۶۲	۱۲۴۹۷	۷۸۸۱	۶۸۱۳	۷۹	۶۷,۱	۲,۳	۱,۷	۱,۲
۱۹۹۸	۲۳۸	۱۳۴۷۸	۸۴۴۰	۶۴۶۸	۲۱	۶۵,۵	۲,۱	۰,۴	۰,۳
۱۹۹۹	۲۱۷	۱۴۵۲۸	۹۱۴۷	۶۹۱۳	۱۱۴	۶۵,۴	۲,۷	۲,۱	۱,۷
۲۰۰۰	۱۹۱	۱۶۰۰۶	۱۰۲۰۹	۷۵۰۸	۲۸۳	۶۶	۳,۳	۴,۹	۳,۸
۲۰۰۱	۱۷۴	۱۶۶۷۱	۱۰۵۲۷	۷۶۳۵	۲۸۱	۶۵	۳,۳	۴,۶	۳,۷
۲۰۰۲	۱۵۹	۱۸۰۲۱	۱۱۳۶۷	۸۵۳۲	۳۷۸	۶۴,۸	۳,۶	۵,۷	۴,۴
۲۰۰۳	۱۴۶	۱۹۹۷۱	۱۲۸۷۱	۱۰۰۱۶	۴۷۶	۶۵,۹	۳,۵	۶,۷	۳
۲۰۰۴	۱۳۶	۲۱۵۶۰	۱۳۸۸۳	۱۲۰۷۲	۷۳۶	۶۵,۷	۴,۵	۹,۶	۶,۱
۲۰۰۵	۱۲۶	۲۴۲۵۶	۱۵۵۱۷	۱۴۰۷۲	۹۵۷	۶۵,۱	۵	۱۱	۶,۸
۲۰۰۶	۱۱۷	۲۷۷۳۰	۱۷۹۲۹	۱۶۲۳۹	۱۲۱۹	۶۷,۴	۵,۵	۱۲,۴	۷,۵
۲۰۰۷	۱۱۲	۳۴۷۰۶	۲۰۲۴۷	۱۹۴۸۳	۱۷۴۴	۶۸,۷	۶,۴	۱۲,۱	۹
۲۰۰۸	۱۱۰	۴۱۶۲۱	۲۵۰۰۰	۲۲۹۳۹	۱۳۳۳	۶۱,۶	۴,۶	۸	۶
۲۰۰۹	۱۱۱	۵۱۴۱۳	۳۱۵۴۱	۲۴۳۰۱	۱۵۶۰	۶۲,۸	۴,۲	۷,۹۰	۶,۶
۲۰۱۰	۱۱۳	۶۴۰۲۱	۴۰۶۰۴	۳۱۴۹۹	۲۱۴۲	۶۳,۴	۴,۶	۹,۲	۷
۲۰۱۱	۱۳۵	۷۵۹۰۸	۴۸۶۰۹	۳۸۶۳۴	۲۴۶۶	۶۴	۴,۶	۹	۶,۶
۲۰۱۲	۱۴۷	۸۹۴۸۹	۵۷۵۱۳	۴۲۵۳۵	۲۴۲۷	۶۴,۳	۴,۱	۷,۶	۵,۹



چالش های نگاه‌داری دولتی در ایران

۵,۶	۶,۹	۳,۸	۶۴,۵	۲۵۵۷	۴۷۱۱۲	۶۷۰۹۷	۱۰۴۰۹۴	۱۵۶	۲۰۱۳
۵,۵	۶,۳	۳,۵	۶۴,۷	۲۶۴۴	۴۸۹۰۹	۷۶۵۹۵	۱۱۸۴۷۱	۱۶۰	۲۰۱۴
۵,۶	۵,۲	۲,۹	۶۵,۷	۲۴۹۷	۴۵۷۳۵	۹۲۴۴۱	۱۴۰۶۸۳	۱۶۷	۲۰۱۵
۵,۵	۴,۸	۲,۷	۶۵,۵	۲۵۵۵	۴۷۴۳۹	۱۰۱۵۲۱	۱۵۴۹۱۴	۱۷۳	۲۰۱۶

مأخذ: لین و همکاران (۲۰۲۰)

اصلی‌ترین پرسش در رابطه با رشد اقتصادی چین این است که چرا با وجود کارایی تولیدی پایین شرکت‌های دولتی چینی، این کشور توانسته بالاترین رشد اقتصادی را در طول سه دهه اخیر به خود اختصاص دهد. سه دلیل برای این موضوع عنوان می‌شود:

- مداخلات دولت در بازار سرمایه می‌تواند به وسیله حداکثر کردن تحرک منابع برای ایجاد صنایع سرمایه‌بر مفید باشد. وجود این صنایع برای اقتصاد ضروری است، با این حال سرمایه‌گذاری در آنها دوره بازگشت سرمایه طولانی دارد، نیازمند واردات تجهیزات است و سرمایه‌گذاری قیمت-ثابت به تنهایی در بازار قابل دستیابی نیست. به عبارت دیگر مداخلات دولت، فعالیت‌های عملکردی در صنایع سرمایه‌بر را امکان‌پذیر می‌کند و با تأمین زیرساخت‌ها اقتصاد را به حرکت درمی‌آورد.
- دولت‌ها در شرایط رکود اقتصادی و ناکارآمدی بازار، شرکت‌های دولتی را به‌عنوان راه‌حل بهینه دوم<sup>۱</sup> برای تحقق اهداف ثابت‌بخشی اجتماعی و جبران شکست‌های بازار به کار می‌گیرند. شرکت‌های دولتی در ایفای وظایف غیرانتفاعی نقش مکملی حیاتی در اقتصاد ایفا می‌کنند. شرکت‌های دولتی در شرایط مازاد نیروی کار، با جذب بیکاران و تقبل هزینه‌های رفاهی مانند مستمری بازنشستگی، به مثابه ابزاری برای تثبیت اجتماعی عمل می‌کنند؛ هرچند این مداخله ممکن است هزینه‌های بلندمدتی بر بهره‌وری اقتصاد تحمیل نماید. در فرایند خصوصی‌سازی که کاهش اشتغال از پیامدهای محتمل آن است، تنها شرکت‌های دولتی اهداف اجتماعی را دنبال می‌کنند.
- دولت‌ها به وسیله این شرکت‌ها عناصر کلیدی جامعه را کنترل می‌کنند. استراتژی قله‌های فرماندهی<sup>۲</sup> که مورد حمایت ولادیمیر لنین بود بر این اصل استوار بود که کنترل مجموعه بنگاه‌ها و محصولات با منافع دولت سازگار است و این استراتژی در این راستا قرار دارد.

به طور معمول آنچه عملکرد شرکت‌های دولتی را در مقایسه با سایر شرکت‌ها توجیه می‌کند وظایف چندگانه آنها در مقایسه با وظیفه صرف اقتصادی در سایر شرکت‌ها است. دلایلی از جمله تولید کالاهای عمومی، مسئولیت‌های مربوط به سیاست‌گذاری و مسئله نمایندگی از جمله مواردی است که منجر به این عملکرد ضعیف خواهد شد. دولت چین در مورد مزیت‌ها و معایب بنگاه‌داری دولتی و نقش آن در توسعه اقتصادی همواره آگاه بوده است. قبل از سال ۱۹۷۸، چین همانند بسیاری از کشورهای بلوک شرق به صورت نظام برنامه‌ریزی متمرکز سوسیالیستی

---

۱. بهینه دوم (second best) به وضعیتی اطلاق می‌شود که در یک اقتصاد با شکست بازار، تلاش‌ها برای اصلاح شکست بازار در یک بخش با هدف افزایش کارایی اقتصادی، ممکن است با کاهش در کارایی کل اقتصاد همراه باشد. در این وضعیت بهترین راه‌حل بعدی شامل تغییر بسیاری از متغیرها به دور از مقادیری باشد که در غیر این صورت بهینه خواهند بود؛ به عبارت دیگر اگر حذف یک انحراف خاص امکان‌پذیر نباشد، ایجاد یک یا چند انحراف در یک بازار وابسته به هم می‌تواند تا حدودی انحراف اول را خنثی و نتیجه را کارآمدتر کند.

اداره می‌شد. هر شرکت دولتی یک واحد تولیدی به شمار می‌رفت که برنامه‌های تولیدی دولت مرکزی و یا محلی را تحقق می‌بخشید. قبل از اصلاحات سال ۱۹۷۸، بنگاه‌های چینی ویژگی‌های زیر را داشتند:

- مالکیت و مدیریت آنها در اختیار دولت بود.
- برنامه‌های تولید شرکت‌ها توسط آژانس ملی برنامه‌ریزی صورت می‌گرفت و شرکت‌ها تنها مأمور اجرای برنامه‌ها بودند.
- تصمیمات راهبردی از قبیل نیروی کار، تأمین مالی، تولید و فروش توسط دولت اتخاذ می‌شد.
- دولت چین مدیران شرکت‌های دولتی را منصوب و استانداردهای حقوق و دستمزد را برای صنایع و موقعیت‌های شغلی مختلف تعیین می‌کرد.

در این وضعیت، شرکت‌ها کالاهای تولیدی خود را با توجه به برنامه‌ریزی دولت تولید می‌کردند و توجهی به قیمت کالاها و تقاضای مصرف‌کننده در این خصوص نداشتند. کلیه سود دریافتی شرکت‌ها به دولت بازگردانده شده و زیان‌ها توسط دولت جبران می‌گردید. در این سیستم، انگیزه‌های ضعیف کارگران و مدیران برای بهبود عملکرد، به‌طور مستقیم بهره‌وری عملیاتی را کاهش داده و چرخه‌ای از بازدهی نازل و فقدان نوآوری را تقویت می‌کرد. با توجه به ناکارایی بنگاه‌های دولتی چین، اصلاحات اقتصادی در این کشور در دستور کار قرار گرفت. اصلاحات چین در رابطه با شرکت‌های دولتی را می‌توان به پنج دوره طبقه‌بندی کرد:

**مرحله اول (۱۹۸۴-۱۹۸۷): گسترش حقوق عملیاتی شرکت‌های دولتی تحت نظام اقتصادی دستوری (اقتصاد کنترل شده یا برنامه‌ریزی شده)**

اصلاحات اقتصادی چین با تلاش آزمایشی این کشور در جهت بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی آغاز شد. دولت ابتدا تلاش کرد عدم اشتیاق این بنگاه‌ها برای تولید بیشتر را برطرف کند. مهم‌ترین ویژگی این مرحله افزایش حقوق افراد تصمیم‌گیر در این نهادها بود. این مرحله در اکتبر ۱۹۷۸ و زمانی که دولت محلی استان سیچوان به شش شرکت دولتی این اجازه را داد تا بخشی از سود شرکت را نزد خود نگه دارند و در بین نیروی کار تقسیم کنند، داده شد. در نتیجه شرکت‌های دولتی مجاز به تولید بیشتر از برنامه‌های اجباری دولت بودند و شرکت‌های دولتی صادرات‌محور شروع به نگهداری بخشی از ارزشهای خارجی نزد خود کردند. در سال ۱۹۸۳ اصلاحات آزمایشی پیشرفته‌تر انجام شد که در آن شرکت‌های دولتی به‌جای پرداخت بخشی از سود، مالیات می‌پرداختند. اگرچه نرخ مالیات بر درآمد ۵۵ درصد بود؛ اما سود شرکت‌ها نزد بنگاه باقی می‌ماند.

در این مرحله از اصلاحات دولت، شرکت‌های دولتی را به عنوان نهادهای مستقل به رسمیت شناخت. با وجود اصلاحات، شرکت‌های دولتی هنوز درجه اندکی از خودمختاری عملیاتی را داشتند و همچنان تحت مدیریت اقتصاد دستوری به فعالیت ادامه می‌دادند.

مرحله دوم (۱۹۹۲-۱۹۸۴): نظام پاسخگویی قرارداد، تفکیک حقوق مالکیت و عملیات بنگاه بر اساس مالکیت عمومی

در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، دولت تقریباً تمام تصمیمات مهم از منابع انسانی تا تصمیمات مربوط به تولید را اتخاذ می‌کرد. ادغام مالکیت و عملیات بنگاه منجر به اتخاذ تصمیمات ناکارا می‌شد. این موضوع بدین مفهوم است که دولت اطلاعات و تخصص کافی برای اتخاذ تصمیمات درست را نداشت.

در دوازدهمین نشست کمیته مرکزی حزب خلق چین، اصلاحات نهادی با هدف تفکیک حقوق مالکیت از اختیارات عملیاتی بنگاه‌های اقتصادی در دستور کار سیاست‌گذاری قرار گرفت. در نظام پاسخگویی قرارداد<sup>۱</sup> (CRS)، نظامی بود که در آن مدیران حقوق عملیاتی بنگاه دولتی را از طریق قراردادهای کار تعیین می‌کردند. به نوبه خود آنها مقداری از سود از پیش تعیین شده را به دولت پرداخت می‌کردند و مابقی را نزد بنگاه نگه می‌داشتند. در سال ۱۹۸۸، حدود ۹۳ درصد از شرکت‌ها تحت پوشش این سیستم قراردادی سه تا پنج‌ساله بین مدیریت بنگاه و دولت فعالیت می‌کردند که در عمل با کاهش انگیزه‌های کارایی و نوآوری همراه بود.

نظام پاسخگویی قرارداد بارزترین اصلاح صورت گرفته در شرکت‌های دولتی چین در دهه ۱۹۸۰ میلادی بود. این نظام قراردادی کوتاه‌مدت (سه تا پنج ساله) منجر به افق‌نگری محدود مدیران می‌شد و انگیزه‌های آنان را به سمت اولویت‌دهی به اهداف کوتاه‌مدت قابل اندازه‌گیری (مانند تحقق اهداف تولیدی فوری) معطوف می‌کرد، در حالی که سرمایه‌گذاری بلندمدت در حفظ و ارتقای دارایی‌ها، نوآوری فناورانه و بهبود پایدار بهره‌وری را قربانی می‌نمود. در حالی که انگیزه اصلی برای نظام پاسخگویی قرارداد انگیزش مدیران به منظور ایجاد سود بیشتر بود؛ اما در عمل این مدیران منابع بیشتری را از شرکت‌های دولتی بیرون می‌کشیدند. درنهایت این نظام، سازوکار بازار را در خود نداشت که منجر به این شد تا برخی از تولیدات بنگاه‌های دولتی به فروش نرسد.

مرحله سوم (۱۹۹۲-۲۰۰۲): ایجاد یک نظام بنگاهداری جدید بر مبنای اقتصاد بازار آزاد

چین پس از سخنرانی دنگ شیائوپنگ<sup>۲</sup> معمار اصلی اصلاحات اقتصادی چین، نقش بازار را در توسعه اقتصادی این کشور توسعه بخشید. در چهاردهمین کنگره ملی حزب کمونیست چین اصلاحات اقتصادی با هدف «ایجاد یک اقتصاد بازار سوسیالیستی» آغاز شد.

با وجود ظاهر موفقیت‌آمیز اصلاحات اقتصادی، بنگاه‌های دولتی کماکان با مسئله نمایندگی و فقدان نهادهای حامی بازار که بتوانند به تفکیک واقعی مالکیت از عملیات بنگاه بینجامند، دست به گریبان بودند. این موارد منجر به حقوق مبهم مالکیت شرکت‌های دولتی می‌شد. در نتیجه دولت تلاش کرد تا در دور جدیدی از اصلاحات، نظام

1. Contract responsibility system

۲. رهبر جمهوری خلق چین در بازه ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۹

بنگاه‌داری جدید یا شرکت‌سازی<sup>۱</sup> را آغاز کند. شرکت‌سازی به بازسازی نظام درونی حکمرانی شرکت‌های دولتی منجر گردید.

سه نقطه عطف این اصلاحات را بسیار تقویت کرد:

اولین نقطه عطف نهادی، تأسیس بورس‌های سهام شانگهای (۱۹۹۰) و شنژن (۱۹۹۱) بود؛ این دو بازار بسترهایی را برای پذیرش و تأمین مالی شرکت‌های دولتی فراهم کرد. در حال حاضر بیش از ۱۰۰۰ شرکت دولتی در بازار سهام این کشور پذیرش شده‌اند.

دومین نقطه عطف، تصویب و اجرای «قانون شرکت‌ها» در سال ۱۹۹۴ بود که مبنایی قانونی برای استقرار یک ساختار حاکمیت شرکتی دقیق و محکم برای شرکت‌های دولتی چین شد. از آن زمان به بعد، مجمع عمومی سهام‌داران، هیئت مدیره و هیئت نظارت به سه نهاد اصلی بدنه شرکت‌های دولتی چین مبدل گردیدند.

سومین نقطه عطف، تصویب «قانون اوراق بهادار» توسط نهاد عالی قانون‌گذاری دولت تدوین شد که در نتیجه بازار اوراق بهادار چین را به صورت بنیادی تقویت کرد.

اگرچه شرکت‌های دولتی پذیرفته‌شده در بورس از اصلاحات اقتصادی بهره بردند، شرکت‌های دولتی خارج از بورس عمدتاً نتوانستند با شتاب تحولات اقتصادی همگام شوند. پذیرش در بورس با الزام به شفاف‌سازی مالی و عملکردی، ناکارایی‌های عملیاتی پنهان شرکت‌های دولتی را عیان ساخت.

در پایان سال ۱۹۹۷، از مجموع ۱۶۷۸۴ شرکت دولتی متوسط و بزرگ کشور، حدود ۳۹/۳ درصد (معادل ۶۵۹۹ شرکت) با زیان انباشته‌ای بالغ بر ۶۶/۶ میلیارد رنمینی<sup>۲</sup> مواجه بودند. برای حل این مشکل نخست‌وزیر وقت با اعلام برنامه‌ای سه‌ساله متعهد شد تا از شرکت‌های بزرگ و متوسط زیان‌ده حمایت کند و در عین حال یک ساختار سازمانی جدید را ایجاد نماید. اقدام کلیدی در این دوره، کاهش عظیم نیروی کار مازاد بود که منجر به تعدیل حدود ۲۱ میلیون نفر در سراسر چین شد. این اقدام مشکل نیروی کار مازاد در بنگاه‌های دولتی این کشور را حل کرد.

در سال ۲۰۰۰، دولت چین اعلام کرد اهداف این برنامه سه ساله تحقق یافته و سود شناسایی شده توسط شرکت‌های دولتی به ۲۳۰ میلیارد رنمینی افزایش یافته است. در طول این دوره از اصلاحات، شرکت‌های دولتی دارایی‌های مازاد خود را نیز واگذار کردند، با این حال به دلیل ضعف در اجرای قانون، دارایی‌های با کیفیت به

۱. شرکت‌سازی (Corporatization) به فرایندی اطلاق می‌شود که دارایی‌های دولت، آژانس‌های دولتی یا سازمان‌های مربوط به شهرداری‌ها به شرکت تجاری تبدیل می‌شود.

۲. واحد پول کشور چین

تملك بخش غيردولتي درآمد.<sup>۱</sup> چنين اتفاقاتي منجر به نارضايتي اجتماعي شد و دولت چين را بر آن داشت تا مرحله چهارم از اصلاحات شركت‌هاي دولتي را در دستور كار قرار دهد.

### مرحله چهارم (۲۰۱۲-۲۰۰۳): اصلاح نظام مديريت دارايي‌هاي شركت‌هاي دولتي

بعد از سال ۲۰۰۳، اصلاحات چين در رابطه با شركت‌هاي دولتي به شركت‌هاي بزرگ و مهم متمرکز شد. اين مرحله از اصلاحات عمدتاً معطوف به شفاف‌سازي و تعريف حقوق مالكي در شركت‌هاي دولتي بود؛ به عبارتي، تلاش براي پاسخ به اين پرسش بنيادي كه مالكان واقعي دارايي‌هاي شركت‌هاي دولتي چه كساني هستند و حقوق و مسئوليت‌هاي آنان چگونه اعمال مي‌شود؟

در ۱۶ امين كنگره حزب كمونيست چين بر اين مسئله تأكيد شد كه دولت به ايجاد يك سيستم مديريت دولتي نياز دارد كه دولت مركزي و دولت‌هاي محلي با استفاده از آن مسئوليت سهامداري را بر عهده بگيرند. اين كنگره نقش دولت‌هاي محلي و مركزي را در مديريت انواع شركت‌هاي دولتي مشخص کرده است. به عنوان مثال، دولت مركزي به عنوان مالك شركت‌هاي دولتي بزرگ كه شاه‌رگ حياتي اقتصاد و امنيت كشور هستند را بر عهده دارد، در حالي كه دولت‌هاي محلي به عنوان مالك شركت‌هاي كوچك‌تر به ايفاي وظايف مي‌پردازند.

براي اجراء اين تصميم، چين در سال ۲۰۰۳ كميسيون اداره و نظارت بر دارايي‌هاي شركت‌هاي دولتي<sup>۲</sup> را تاسيس كرد. اين كميسيون به منظور ايفاي نقش سهامدار توسط دولت در شركت‌هاي دولتي بزرگ تاسيس شد. كميسيون اداره و نظارت بر دارايي‌هاي شركت‌هاي دولتي به صورت مستقيم از طرف دولت به شوراي دولتي گزارش مي‌دهد، با اين حال برخلاف بخش اجرائي دولت، كار كرد اجرائي عمومي را بر عهده ندارد. در زمان تاسيس اين نهاد بر ۱۸۹ شركت و حدود ۶,۹ ميليارد رنمينبي (هزار ميليارد دلار) نظارت داشت.

اين نهاد هيئت اصلاح شركت‌هاي دولتي مربوط به دولت مركزي را در سال ۲۰۰۳ به منظور افزايش تعداد مديران بيروني و بهبود نقش نظارت آنها در عمليات شركت‌ها آغاز كرد. قبل از اعمال اين اصلاحات، هيئت مديره اين شركت‌هاي دولتي با مديريت عالي خود همپوشاني داشتند كه اين موضوع منجر به تضعيف نقش آنها در نظارت و مشاوره تيم مديريت مي‌شد. هيئت اصلاح كلييه شركت‌هاي مادر شركت‌هاي دولتي را به استخدام مدير بيروني براي عضويت در هيئت مديره ملزم كرد. بر اساس اين اصلاحات دو مدير بيروني بايد بر تدوين استراتژي‌ها، تأمين مالي و تصميمات سرمايه‌گذاري مشاركت داشته باشند و مديران شركت را ارزيابي و انتخاب كنند. در سال ۲۰۱۸، ۹۰ درصد از شركت‌هاي دولتي تحت اداره دولت مركزي اين اصلاحات را انجام داده بودند يا در دست تكميل داشتند.

۱. اين موضع نشان‌دهنده اين است كه اصلاحات اقتصادي مرتبط با شركت‌هاي دولتي و واگذاري‌ها در چين با فساد اقتصادي همراه بود.

2. State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC)

مرحله پنجم: اصلاحات گسترده (۲۰۱۲ تاکنون)

در سال ۲۰۱۲ و پس از برگزاری ۱۸ امین کنگره حزب کمونیست چین، یک کارزار بی‌سابقه ضد فساد و اجرای اصلاحات فزاینده و جامع در بنگاه‌های دولتی شکل گرفت و دولت را ملزم به اصلاحات جامع در خصوص شرکت‌های دولتی کرد. سند اصلی با عنوان «راهنمای نظارت بر تعمیق اصلاح شرکت‌های دولتی» منتشر شد. در درجه اول این اصلاحات بر اساس طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی صورت گرفت. شرکت‌های دولتی به دو گروه شرکت‌های تجاری و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی طبقه‌بندی شدند. شرکت‌های تجاری خود بخش‌های رقابت کامل و بخش‌های استراتژیک (صنایع کلیدی مرتبط با امنیت ملی و حائز اهمیت برای اقتصاد کشور) طبقه‌بندی شدند. در نظام طبقه‌بندی جدید دولت می‌تواند منابع را به صورت تبعیض‌آمیز به انواع مختلف شرکت‌ها تخصیص دهد؛ به عبارت دیگر، دولت می‌توانست حمایت خود را از شرکت‌های دولتی که ماهیت فعالیت تجاری دارند کاهش داده و به آنها اجازه دهد تا آزادانه با بخش خصوصی رقابت کنند، در حالی که منابع بیشتری را برای شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی تخصیص دهد.

دومین سیاست دنبال شده در این دوران، تقویت نقش رهبری حزب کمونیست چین بر شرکت‌های دولتی است. به عنوان مثال حزب کمونیست هیئت مدیره را موظف کرده تا قبل از اتخاذ تصمیمات مهم از نظرات این کمیته بهره‌مند شود.

سومین سیاستی که در این دوران دنبال می‌شود سازماندهی مجدد و ادغام شرکت‌های دولتی مربوط به دولت مرکزی است. به عنوان مثال در طول دوره ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۸، اقدامات لازم برای ادغام ۲۰ شرکت دولتی تحت اداره دولت مرکزی صورت گرفت. دولت چین برای این ادغام‌ها از اهدافی همچون توسعه شرکت‌های دولتی که در تحقق طرح «یک کمربند، یک راه»<sup>۱</sup> (راه ابریشم جدید) تا کاهش ظرفیت مازاد و پیشبرد اصلاحات عرضه را در دستور کار دارد. در طول این دوره تعداد شرکت‌های دولتی تحت مدیریت دولت مرکزی از ۱۸۹ شرکت در سال ۲۰۰۲ به ۹۶ شرکت در سال ۲۰۱۸ رسید.

علت اصلی این موضوع که اصلاحات مربوط به شرکت‌های دولتی در چین موفقیت‌آمیز بود را می‌توان در مواردی از جمله شناخت دقیق از مسئله، برنامه‌ریزی بلندمدت و اصلاحات تدریجی در جهت حل آن دانست. مسیری که چین در طول این چهار دهه طی کرد را می‌توان به طور کلی در اقداماتی از جمله شناسایی شرکت‌های دولتی به عنوان یک نهاد مستقل و تخصیص سود شرکت در درون آن، تفکیک مدیریت از مالکیت، اقدامات لازم برای فعالیت

۱. طرح راه ابریشم جدید (One belt, one road). یک طرح سرمایه‌گذاری در بیش از ۶۰ کشور دنیا است که در دو مسیر دریایی و زمینی در پی روابط تجاری چین با سایر نقاط دنیا و حرکت به سمت قدرت برتر در اقتصاد جهانی است.

[https://fa.wikipedia.org/wiki/%DB%8C%DA%A9\\_%DA%A9%D9%85%D8%B1%D8%A8%D9%86%D8%AF\\_%DB%8C%D%A9\\_%D8%B1%D8%A7%D9%87](https://fa.wikipedia.org/wiki/%DB%8C%DA%A9_%DA%A9%D9%85%D8%B1%D8%A8%D9%86%D8%AF_%DB%8C%D%A9_%D8%B1%D8%A7%D9%87)

این شرکت‌ها در اقتصاد بازار و در پی آن افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و در نهایت حرکت به سمت هدف «بزرگ زیباست» که بر ادغام شرکت‌ها و فعالیت در مقیاسی بزرگ‌تر خلاصه کرد.

در کنار اصلاحاتی که چین با توجه به ساختار اقتصادی خود انجام داده است، یک نکته از این لحاظ قابل توجه است که هم در کشوری مانند چین که با وجود اصلاحات گسترده، سرمایه‌داری دولتی محسوب می‌شود و در کشورهای غربی که نظام اقتصاد بازار آزاد دارند، سیاستی که در عمل، در رابطه با شرکت‌ها اعم از دولتی یا شرکت‌های بخش خصوصی در حال اجرا است ادغام بیشتر و استفاده از مقیاس اقتصادی بزرگ‌تر در فعالیت‌های اقتصادی است. اندازه کوچک بنگاه در زمان تأسیس این فرصت را به بنگاه می‌دهد تا هزینه سربار کمتری را متحمل شود و محصولات را با قیمت تمام‌شده پایین‌تری ارائه کند؛ اما با گذشت زمان هر چه شرکت بزرگ‌تر باشد هزینه به ازای هر واحد از تولید کاهش یافته و بنگاه از منافع صرفه‌جویی ناشی از مقیاس بهره‌مند خواهد شد. در ادبیات علم اقتصاد نیز انتشار کتاب «بزرگ زیباست»<sup>۱</sup> خط بطلانی بر نظریات پیشین مبنی بر نوآور بودن، بهره‌وری و اشتغال‌زایی بیشتر بنگاه‌های کوچک و متوسط نسبت به بنگاه‌های بزرگ کشید. به نظر می‌رسد برخلاف آنچه طی دو دهه گذشته در ادبیات توسعه کشورهای مبنی بر فعالیت شرکت‌های کوچک و متوسط و نقش آنها در فرایند توسعه عنوان شده، در عمل شرکت‌های بزرگ این نقش را بر عهده داشتند.

با بررسی عمیق‌تر ادغام‌ها در چین نکات مهم‌تری نمایان می‌شود: این ادغام‌های علاوه بر انحصارات طبیعی موجود در پی به وجود آوردن انحصاراتی است که اهداف استراتژیک جدیدی<sup>۲</sup> را دنبال می‌کند. این ادغام‌ها در کنار تشویق به سرمایه‌گذاری در خارج از کشور منجر به کسب رتبه نخست در برخی از زمینه‌ها شده است. از جمله این موارد که چین در آن رتبه نخست را به خود اختصاص داده می‌توان به راه‌آهن، نفت و مواد شیمیایی اشاره کرد. هدف دیگری که از این ادغام‌ها در چین دنبال می‌شود حذف رقابت غیرضروری و گاه مخرب<sup>۳</sup> بین بنگاه‌های چینی و در خارج از این کشور است. به عنوان مثال، ادغام شرکت ملی شیمیایی چین<sup>۴</sup> با ساینوکم<sup>۵</sup> این موقعیت را در اختیار چینی‌ها قرار داد تا نسبت به شرکت در مزایده خرید شرکت سوئیسی سینجتنا (شرکت بزرگ فعال در حوزه شیمی کشاورزی) با پیشنهاد ۴۳ میلیارد دلار اقدام نمایند. این موج جدید ادغام‌ها در چین، استراتژی را در سطح بین‌الملل را دنبال می‌کند (گدمنت، ۲۰۱۶). در مجموع چین با ادغام شرکت‌های دولتی از اهدافی همچون توسعه رقابت‌پذیری در سطح بین‌الملل و حضور پررنگ‌تر در طرح یک کمربند، یک جاده، کاهش ظرفیت مازاد صنعتی و توسعه اصلاحات در طرف عرضه داخل را در پیش می‌گیرد.

۱. بزرگ زیباست (Big is beautiful) کتابی است که در سال ۲۰۱۸ توسط انتشارات دانشگاه (MIT) انتشار یافت.

2. New strategic monopolies

3. Cut-throat competition

4. Chinan national chemical corporation

5. Sinochem group (شرکت چندملیتی چینی فعال در حوزه مواد شیمیایی و کود)



مرور اصلاحات انجام شده در چین و مقایسه با وضعیت شرکت‌های دولتی در ایران نیز نکات شایان توجهی را آشکار می‌کند. یکی از چالش‌های ساختاری شرکت‌های دولتی در ایران، ضعف یا فقدان سازوکارهای انگیزشی و نظارتی کارآمد برای تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی از جمله بهره‌وری، سودآوری، ارزش‌آفرینی و پاسخگویی اجتماعی است. ریشه اصلی این مسئله را می‌توان در ساختار انگیزشی ناقص این نهادها جستجو کرد، زیرا بخش عمده‌ای از سود تحقق یافته (از جمله سود سهام دولتی و مالیات) به خزانه واریز می‌شود.

اصلاحات چین در دهه‌های اخیر، استفاده از این سود و سرمایه‌گذاری مجدد در شرکت‌های دولتی، انگیزه برای سودآوری و تولید بیشتر در این شرکت‌ها را تقویت کرد. علاوه بر این، تجدید نظر در پرداخت به نیروی کار به خصوص مدیران سطح بالا از دیگر اصلاحاتی بود که بهره‌وری این نهادها را دستخوش تغییر نمود.

همچنین چین با استفاده از سازوکار بازار سرمایه و پذیرش شرکت‌های دولتی در این بازار توانست شفافیت بیشتر و پاسخگو بودن را در این نهادها پایه‌ریزی کند. اقدامی که می‌توان در حال حاضر و در شرکت‌های دولتی ایران که صرفاً فعالیت اقتصادی انجام می‌دهند را در دستور کار قرار داد.

سیاست عرضه عمومی شرکت‌های دولتی چین در بورس‌های داخلی و بین‌المللی، با الزام به افشای اطلاعات مالی استاندارد شده و پاسخگویی به سهامداران، ابزاری مؤثر برای تحمیل نظارت بازار و انضباط مالی بر این نهادها ایجاد کرد.

در نهایت، باید تأکید کرد که روند اصلاح بنگاه‌های دولتی در چین عمدتاً معطوف به نوسازی و نظارت متمرکز بر شرکت‌های بزرگ و راهبردی تحت تملک دولت مرکزی بوده است که توسط کمیسیون نظارت و اداره دارایی‌های دولتی (SASAC) هدایت می‌شود.

چین با تفکیک وظیفه‌ای بنگاه‌های دولتی به «عمومی - خدماتی» و «تجاری - رقابتی»، چارچوبی ایجاد کرد که در آن شرکت‌های دسته دوم بتوانند با تمرکز بر معیارهای کارایی بازار و سودآوری فعالیت کنند. ساختار هلدینگ متمرکز بر دارایی‌های تجاری، به نهاد سیاست‌گذار این امکان را می‌دهد که با کاربست منطق سرمایه‌گذاری خصوصی، بر معیارهای بازدهی مالی و حداکثرسازی ارزش پرتفوی خود در افق بلندمدت متمرکز شود.

## ۸-۲- سوئد

سوئد نیز از نمونه‌های موفق نگاه‌داری دولتی در دنیا به شمار می‌رود. شرکت‌های دولتی در سوئد ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را تشکیل می‌دهند و ۱۶,۵ میلیارد کرون در سال ۲۰۱۴ سود ایجاد کرده‌اند. ۴۹ شرکت دولتی در این کشور وجود دارد که تمام یا بخشی از مالکیت آنها در اختیار دولت است و ۲ شرکت در بورس این کشور پذیرفته شده‌اند. هدف اصلی برای شرکت‌های دولتی در سوئد این است که دولت این کشور به

وسيله اين شرکت‌ها ارزش افزوده ايجاد و تضمين کند که عرضه خدمات عمومي به خوبي انجام می‌شود (کمیسیون اروپا، ۲۰۱۶).

آغاز تحولات ساختاری در شرکت‌های دولتی سوئد را می‌توان با انتصاب گوران پرسون<sup>۱</sup> به عنوان وزیر دارایی در سال ۱۹۹۸ همزمان دانست. این فرد به جای خصوصی‌سازی، مدیریت فعال دارایی‌های عمومي را در دستور کار قرار داد. تمرکز اصلی وزارت دارایی سوئد بر مدیریت اصلاحی در شرکت‌های راهبردی چون آسی‌دومان (کاغذ و بسته‌بندی)، گروه سلسیوس (صنایع دفاعی) و راه‌آهن دولتی سوئد (اس.جی) معطوف شد.

ساختار پرتفولیوی یکپارچه دارایی‌های تجاری دولت سوئد، با هدف شبیه‌سازی مدیریت حرفه‌ای بخش خصوصی و تمرکز بر معیارهای بازدهی و ارزش‌آفرینی ايجاد شد. این پرتفوی با عنوان استاتوم<sup>۲</sup> شناخته می‌شود که یک صندوق ثروت ملی<sup>۳</sup> است.

طبیعتاً در سوئد همانند سایر کشورها، فرایند تجدید ساختار دارایی‌های عمومي با مقاومت سیاسی قابل توجهی از سوی ذینفعان و جریان‌های منتقد خصوصی‌سازی مواجه شد. علیرغم تداوم روند خصوصی‌سازی و واگذاری بخشی از دارایی‌ها در دوره‌های بعد، ارزش پرتفوی این نهاد در پایان دوره مذکور نسبت به آغاز آن، بیش از پنج برابر افزایش یافت که نشان‌دهنده موفقیت الگوی مدیریت متمرکز بر ارزش‌آفرینی بود (دتر و فالستر، ۲۰۱۵).

در بازه سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴، دولت سوئد با اتخاذ سیاست‌های خصوصی‌سازی فعال، بالغ بر ۱۶۰ میلیارد کرون از محل فروش دارایی‌های دولتی درآمدزایی کرد. در حال حاضر، یکی از چالش‌های محوری حکمرانی شرکت‌های دولتی در سوئد، حفظ شرایط رقابت عادلانه و جلوگیری از ايجاد اعوجاج ناشی از امتیازات ویژه این شرکت‌ها در بازارهای رقابتی است.

## ۸-۳- آلمان

شرکت‌های دولتی در آلمان در دو سطح فدرال و محلی فعالیت می‌کنند. از دهه ۱۹۹۰، اجرای اصلاحات ساختاری گسترده در آلمان، مفهوم «دولت» را با حرکت به سوی یک الگوی حکمرانی مبتنی بر کارایی اقتصادی و کوچک‌سازی تصدی‌گری، دگرگون ساخته است. دولت آلمان با تغییر پارادایم از «تولیدکننده کالاهای عمومي» به «ضامن و ناظر کیفیت خدمات عمومي»، وظایف خود را به سمت تصدی‌گری حاکمیتی و تنظیم‌گری بازار و واگذاری بخش عمده‌ای از تولید و ارائه خدمات به بخش خصوصی سوق داده است.

۱. Goran persson

۲. Stattum (Statsföretag)

۳. صندوق‌های ثروت ملی نهادهایی هستند که به منظور مدیریت دارایی‌ها به خصوص دارایی‌های تجاری و دارای بازده اقتصادی در سطح کلان تشکیل شده‌اند. در طرف مقابل صندوق‌های ثروت حاکمیتی به منظور مدیریت وجوه مازاد در سطح کلان ايجاد شده‌اند.

ایده محوری این الگو، حفظ مسئولیت نهایی و نظارت کلان نزد دولت، همراه با تفویض اختیارات اجرایی و تأمین مالی به سازمان‌های دولتی، غیرانتفاعی و شرکت‌های خصوصی در قالب قراردادهای مشخص است. این مدل با تعریف حیطة وظایف توسط بخش دولتی (که ماهیتاً عملی سیاسی است) می‌تواند به همپوشانی نقش‌ها و ایجاد رقابت ناهمسان بین بخش عمومی و خصوصی منجر شود.

بر اساس آخرین داده‌ها، از مجموع ۱۵۰۴۸ نهاد عمومی (شامل شرکت‌ها، واحدهای خدماتی<sup>۱</sup> و صندوق‌ها) در آلمان، سهم شهرداری‌ها ۱۳۴۴۱، دولت‌های ایالتی ۱۳۸۸ و دولت فدرال تنها ۲۱۹ نهاد است که نشان‌دهنده تمرکز شدید ارائه خدمات عمومی در سطح محلی است (شفر و وارم، ۲۰۱۵).

از مهم‌ترین شرکت‌های دولتی در سطح فدرال می‌توان به شرکت ریلی آلمان<sup>۲</sup> و شرکت پست این کشور<sup>۳</sup> اشاره کرد. از اواخر دهه ۱۹۹۰ میلادی فرایند خصوصی‌سازی در این کشور صورت گرفت؛ اما دولت این فرایند را به طور کامل انجام نداده و همچنان سهمی از این شرکت‌ها را در اختیار دارد. به عنوان مثال، سهم دولت از شرکت‌های لوفتهانزا به ۳۵٫۷ درصد، دویچه تلکام<sup>۴</sup> از ۷۴ درصد به ۳۱٫۹ درصد تقلیل یافته است. همچنین شرکت دولتی املاک و مستغلات آلمان نیز با اتخاذ استراتژی تمرکز بر بازده مالی به یک سرمایه‌گذار بین‌المللی تبدیل شده است.

با اقدامات انجام شده اخیر این کشور مبنی بر خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و حضور این شرکت‌ها در بازار اوراق بهادار، می‌توان نتیجه گرفت در طی دو دهه اخیر آلمان به سمت سازماندهی شرکت‌های دولتی تحت قوانین بخش خصوصی حرکت کرده و نقش خود را از وظایف اجرایی به وظایف حاکمیتی تغییر داده است.

1. Utilities
2. Deutsche Bahm AG
3. Deutsche post
4. Deutsche telecom

## ۹- وضعیت حال حاضر شرکت‌های دولتی در ایران

طبق تعریف قانونی، تنها شرکت‌هایی با مالکیت بیش از ۵۰ درصد سهام توسط دولت، «شرکت دولتی» محسوب می‌شوند؛ با این حال، شواهد نشان می‌دهد دامنه کنترل واقعی دولت بر بنگاه‌های اقتصادی فراتر از این تعریف رسمی بوده و تعداد این نهادها بسیار بیش از ۳۴۶ شرکت در پیوست (۳) قوانین بودجه سنواتی کشور است. در ادامه، وضعیت حال حاضر شرکت‌های دولتی از نظر متغیرهایی همانند درآمد، زیان و سود تحصیل شده مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

### ۹-۱- طبقه‌بندی شرکت‌های برحسب درآمد

نمودار (۳) طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب درآمد را نشان می‌دهد. در حال حاضر ۳۴۶ شرکت دولتی در پیوست بودجه سال ۱۴۰۴ وجود دارند که از این تعداد، ۲۷۰ شرکت مربوط به طبقه‌بندی امور اقتصادی هستند. در قانون بودجه ۱۴۰۴ مجموع درآمد شرکت‌های دولتی سودده و سر به سر ۵۰،۴۴۲ هزار میلیارد ریال است که از این مبلغ، امور اقتصادی با ۳۸،۱۶۷ هزار میلیارد ریال سهمی ۷۵،۶ درصدی از درآمد شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده‌اند. پس از امور اقتصادی، به ترتیب بانک‌ها با ۷،۶۰۳ و ۱،۵۰۳ هزار میلیارد ریال سهم ۱۵ و ۲،۹ درصدی از درآمد شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده‌اند.

در میان شرکت‌های مهم دولتی سهم بزرگی از درآمد توسط شرکت‌های مربوط به بخش انرژی از جمله شرکت ملی نفت ایران (۴،۶۹۴ هزار میلیارد ریال)، شرکت ملی گاز (۴،۷۲۱ هزار میلیارد ریال) و شرکت پالایش نفت آبادان (۴،۸۱۷ هزار میلیارد ریال) ایجاد می‌شود. لازم به ذکر است وجود برخی از اقلام در بودجه شرکت‌های دولتی به معنای درآمد به مفهوم متداول آن نیست. به عنوان مثال، سازمان هدفمندی یارانه‌ها با درآمد ۱۰۴۶۱ هزار میلیارد ریال بالاترین درآمد را در میان شرکت‌های دولتی داراست؛ اما در واقع این نهاد یک شرکت به مفهوم تجاری نیست و وظیفه تخصیص اعتبارات یارانه‌ها را در قوانین بودجه سنواتی بر عهده دارد.

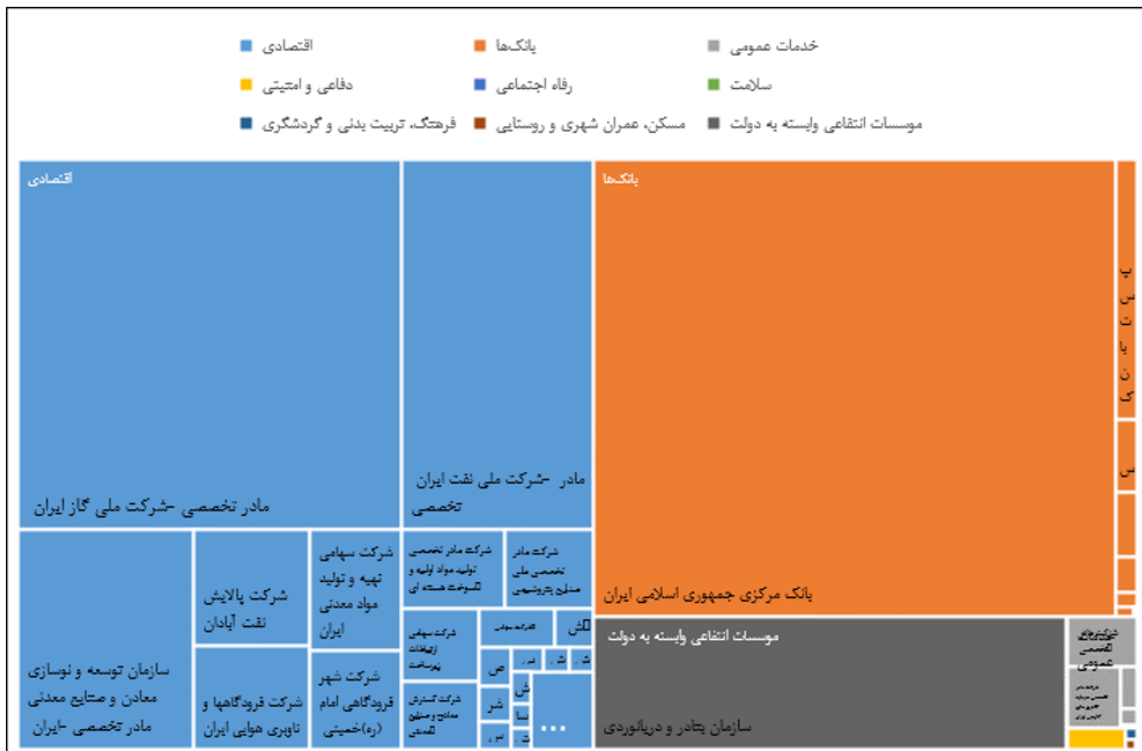
در عمل سایر امور موجود در پیوست (۳) از جمله مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، امور دفاعی-امنیتی، امور مسکن، عمران شهری و روستایی، امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری، امور خدمات عمومی و امور سلامت سهم ناچیزی از درآمدهای شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده‌اند.



## ۹-۲- سود و زیان شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴

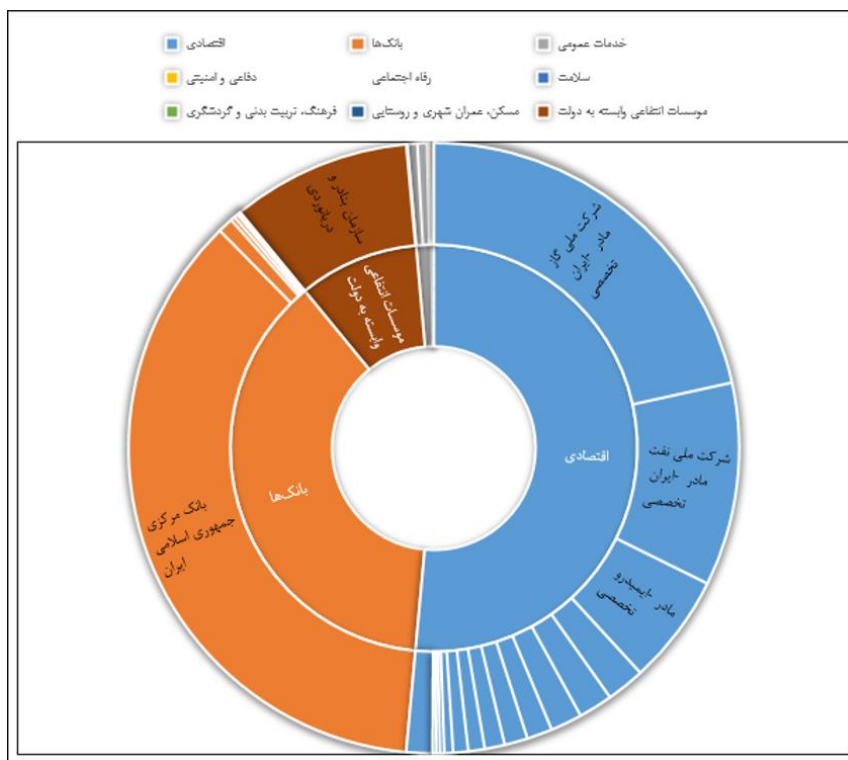
همان‌طور که عنوان شد بخش بزرگی از شرکت‌های دولتی به امور اقتصادی تعلق دارند. از میان ۲۷۰ شرکت مربوط به امور اقتصادی ۱۱۶ شرکت سودده، ۱۴۴ شرکت سر به سر و ۱۱ شرکت زیان‌ده هستند. از میان ۲۸ شرکت مربوط به امور مسکن، عمران شهری و روستایی نیز تنها سه شرکت سازمان ملی زمین و مسکن، شرکت بازآفرینی شهری ایران و شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور سودده می‌باشند. تمامی ۲۵ شرکت دیگر این امور از جمله شرکت‌های عمران شهرهای جدید به همراه شرکت‌های مادر تخصصی عمران شهرهای جدید سر به سر هستند.

سایر امور از جمله بانک‌ها، امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری، امور خدمات عمومی، امور رفاه اجتماعی، امور دفاعی و امنیتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مابقی شرکت‌ها را تشکیل می‌دهند که از این تعداد تنها یک بانک (بانک مسکن) و ۳ شرکت مربوط به امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری زیان‌ده هستند. نمودارهای (۳) و (۴) نمایی از وضعیت سودسازی شرکت‌های دولتی برحسب ارزش و سهم امور و شرکت‌ها را نشان می‌دهند.



نمودار ۳: سود شرکت‌های دولتی برحسب امور و شرکت‌ها (میلیارد ریال)

مأخذ: محاسبات تحقیق



نمودار ۴: سهم شرکت‌های دولتی و امور مربوطه از سود پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۴

مأخذ: محاسبات تحقیق

با مشاهده دقیق‌تر وضعیت سودسازی شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، این نکته مشخص می‌شود که بخش زیادی از سود توسط شرکت‌های حوزه انرژی که مربوط به امور اقتصادی هستند، ایجاد می‌گردد. با وجود این، بانک مرکزی ج.ا.ایران بالاترین سود را در میان شرکت‌های دولتی پیوست (۳) به خود اختصاص داده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، سود ناخالص این نهاد ۸۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. مجموع سود ناخالص شرکت‌های دولتی در قانون بودجه ۱۴۰۴ معادل ۲،۲۱۰،۸۵۷ میلیارد ریال است. سود ویژه ۵۰ درصد و مالیات پرداختی توسط شرکت‌های دولتی به ترتیب ۶۴۵،۳۷۸ و ۳۷۴،۳۴۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است (قانون بودجه سال ۱۴۰۴).

مجموع زیان پیش‌بینی شده برای شرکت‌های زیانده ۳۷۷ هزار میلیارد ریال است. بخش عمده زیان در شرکت‌های دولتی پیوست (۳) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ توسط صدا و سیما، ج.ا.ایران ایجاد می‌گردد. زیان پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ برای این نهاد ۲۷۷ هزار میلیارد ریال است که ۷۳ درصد از کل زیان ایجاد شده توسط شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده است. نمودار (۵) زیان شرکت‌های دولتی برحسب امور مختلف<sup>۱</sup> را نشان می‌دهد.

۱. برای درک بهتر، امور اقتصادی برحسب فصول مختلف طبقه‌بندی شده‌اند.





## ۱۰- چالش‌های نگاه‌داری دولتی در ایران و راهکارها

در این بخش مهم‌ترین چالش‌های حال حاضر شرکت‌های دولتی و به تعبیری جامع‌تر نگاه‌داری دولتی مطرح شده و در بخش آتی راهکارهایی در جهت بهبود و اصلاح ارائه می‌گردد.

مهم‌ترین چالش‌های نظام نگاه‌داری دولتی در ایران را می‌توان در حوزه‌های قوانین و نحوه تعریف شرکت‌های دولتی در قوانین، چالش‌های مرتبط با مجامع شرکت‌ها، بودجه شرکت‌های دولتی، کارایی و چند محور کلیدی عملکرد اقتصادی (بهره‌وری و سودآوری پایین)، حکمرانی شرکتی (نظام مدیریت و تصمیم‌گیری)، نظارت و شفافیت (کنترل‌پذیری و افشای اطلاعات) و نظام آماری و اطلاعاتی (کمی و کیفی) طبقه‌بندی کرد.

### ۱-۱۰- عدم تفکیک مالکیت و مدیریت در نگاه‌داری دولتی

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌هایی که شرکت‌های دولتی با آن روبه‌رو هستند تضاد منافع و عدم تفکیک فعالیت‌های خصوصی و عمومی در این شرکت‌ها است. شرکت‌های دولتی در برخی موارد همزمان وظایف عمومی و خصوصی را بر عهده دارند. از یک طرف در برخی موارد به عنوان مالک، مجری و شخصیت حقوقی که رفتار تجاری دارند شناخته می‌شوند و از طرف دیگر وظیفه محافظت از منافع عمومی را بر عهده دارند. نقش رگولاتور به صورت سنتی در همه دولت‌ها وجود دارد و یکی از وظایف ذاتی دولت محسوب می‌شود؛ اما فعالیت‌های بازرگانی و یا تجاری که شرکت‌های دولتی انجام می‌دهند، وظایفی است که به تازگی در دولت‌ها پذیرفته شده است. مالکیت در نگاه‌های دولتی پراکنده است و وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی مالکیت بزرگ‌ترین شرکت‌ها از نظر میزان دارایی را بر عهده دارند (رتبه‌بندی شرکت‌های دولتی، ۱۳۹۶).

این تضاد منافع در کشورهایی که فعالیت شرکت‌های دولتی مرتبط با منابع طبیعی است به صورت برجسته‌تری وجود دارد. در برخی از کشورها درآمدهای دولت از فروش منابع طبیعی همانند نفت، گاز و یا فلزات گران‌بها تأمین می‌شود. در نتیجه تقاضای سیاسی و انتظارات عمومی از شرکت‌های دولتی فعال در استخراج منابع طبیعی بیشتر می‌گردد. در طرف مقابل، سایر شرکت‌های دولتی کوچک‌تر هستند، در معرض دید قرار ندارند و کمتر در فرایند بودجه عمومی شرکت می‌کنند.

این شرکت‌ها در وضعیت دوگانه‌ای قرار دارند که از یک سو باید بین الزامات تجاری و ملاحظات سیاسی توازن برقرار نمایند و از سوی دیگر، برای کسب حمایت‌های قانونی، یارانه‌ها یا معافیت‌های مالیاتی با دستگاه‌های دولتی چانه‌زنی می‌کنند (رادون و تالر، ۲۰۰۹).

همان‌طور که در بخش قبل به آن اشاره شد، شرکت‌های حوزه انرژی سهم بزرگی از درآمدها و سود ایجاد شده توسط شرکت‌های دولتی را در ایران به خود اختصاص می‌دهند.

بهره‌برداری از منابع طبیعی از مواردی است که جزء کارکردهای اصلی دولت محسوب نمی‌شود؛ اما به دلایل تاریخی و نهادی در ایران از وظایف دولت محسوب می‌شود. در بازه زمانی سال‌های ۱۹۰۸ تا ۱۹۵۹ تولید و صادرات نفت ایران به طرز چشمگیری افزایش یافت، با این حال سهم ایران از صادرات و درآمدهای نفتی ناچیز بود. این رویه منجر به بازبینی در قراردادهای بین‌المللی نفت ایران با شرکت‌های بین‌المللی (به‌ویژه کمپانی‌های بریتانیایی) شد (هاشم پسران و محدث، ۲۰۱۳). این مورد به همراه تحولات تاریخی چند دهه بعد یکی از ریشه‌های اصلی دولتی بودن شرکت‌های نفت و گاز در ایران می‌باشد. به این دلایل، قراردادهای نفت و گاز خدماتی، بیع متقابل و مدل جدید قراردادهای نفتی ایران (IPC) جایگزین قراردادهای امتیازی و یا مشارکتی گردید.

شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی حفاری ایران، شرکت سهامی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی مهندسی و ساختمان ایران، شرکت مهندسی و توسعه نفت و... از جمله شرکت‌های سودآور حوزه انرژی در ایران هستند. آنچه باید در مورد شرکت‌های دولتی به‌ویژه شرکت‌های این حوزه و سایر شرکت‌های دولتی که فعالیت صرفاً تجاری انجام می‌دهند با شرکت‌های بخش خصوصی متفاوت باشد در واقع فقط در مالکیت بنگاه است و مدیریت باید کاملاً به صورت حرفه‌ای انجام شود. این موضوع در مورد دیگر شرکت‌های دولتی نیز صدق می‌کند و تعارض منافع میان کارکردهای اقتصادی شرکت‌های دولتی با سایر کارکردهای دولت همانند خدمات آموزشی، بهداشتی، اجتماعی و... وجود دارد. شاید در ابتدا این‌طور به نظر برسد که باید اقداماتی همانند خصوصی‌سازی و واگذاری این شرکت‌ها را در دستور کار قرار داد؛ اما تجربه حدوداً سی ساله خصوصی‌سازی در ایران چندان موفقیت‌آمیز نبوده است؛ بنابراین تفکیک مالکیت و مدیریت این نهادها و مدیریت حرفه‌ای باید در دستور کار قرار بگیرد. همچنین آن گونه که عنوان شد باید تنها تفاوت شرکت‌های دولتی با سایر شرکت‌ها در نوع مالکیت باشد؛ به عبارت دقیق‌تر، حتی زمانی که دولت برای رسیدن به اهداف غیرانتفاعی خود و ارائه کالای عمومی از شرکت‌های دولتی استفاده می‌کند، باید در قالب قرارداد از خدمات شرکت دولتی استفاده کند. این موضوع فراتر از تفکیک شرکت تجاری از غیرتجاری است و بر تفکیک فعالیت انتفاعی از غیرانتفاعی تمرکز می‌کند. در مرحله بعد و پس از تفکیک فعالیت انتفاعی از غیرانتفاعی، ارائه کالا و یا خدمات از سوی شرکت دولتی به دولت که جنبه غیرانتفاعی دارد نیز باید در قالب قرارداد باشد و هزینه آن توسط دولت پرداخت شود. این موضوع شفافیت بیشتر را به همراه دارد و شرکت را ملزم به فعالیت و مدیریت حرفه‌ای می‌کند و اصول حاکمیت شرکتی بر شرکت حکم‌فرما خواهد شد.

در حال حاضر که بخش اعظم شرکت‌های دولتی زیرمجموعه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند باید این چارچوب رعایت شود. انتصاب‌ها و تعیین اعضای هیئت مدیره در شرکت‌های دولتی باید

کاملاً با استانداردهای حرفه‌ای انجام گیرد تا از مواردی همانند سرمایه‌داری رفاقتی، کاغذبازی و بوروکراسی پیچیده و مریدپروری جلوگیری کند.

### ۱۰-۲- سودآوری یا خلق ارزش اجتماعی پایین

یکی از اصلی‌ترین علل برای تأسیس بسیاری از شرکت‌های دولتی، خلق ارزش اجتماعی و پیامدهای خارجی مثبتی است که بنگاه‌های خصوصی قادر به ایجاد آن در سطح یک اقتصاد نیستند. شرکت‌های دولتی عموماً در حوزه‌های توسعه زیرساخت‌های فیزیکی، ایجاد ثبات اقتصادی در بحران‌ها، فعالیت در مناطق محروم، احیای صنایع رو به افول و مدیریت بخش‌های استراتژیک ایفای نقش می‌نمایند. در عین حال، این شرکت‌ها در برخی حوزه‌ها نیز مستقیماً بر اساس منطق بازار عمل کرده و اهداف اقتصادی و سودآوری را دنبال می‌کنند. این دسته از فعالیت‌ها عمدتاً شامل انحصارات طبیعی، مدیریت منابع استراتژیک ملی (نظیر نفت و گاز) و بهره‌برداری اقتصادی از دارایی‌های عمومی برای ایجاد درآمد پایدار جهت دولت می‌شود.

از جمله چالش‌های ساختاری حاضر، تداوم فعالیت شرکت‌های دولتی زیان‌ده یا دارای کارایی به شدت پایین است که بار مالی قابل توجهی بر بودجه عمومی تحمیل می‌کنند.

تداوم فعالیت یک شرکت دولتی تنها زمانی موجه است که بازده اجتماعی بالایی ایجاد کند؛ در غیر این صورت، توجیهی برای حفظ شرکتی که همزمان سودآوری ناچیز و اثر اجتماعی محدود دارد، وجود ندارد. در چنین شرایطی، اگر ماهیت فعالیت شرکت اساساً اقتصادی باشد، تلاش برای اصلاح ساختاری و افزایش سودآوری اولین گزینه است؛ در صورت عدم موفقیت، انحلال یا واگذاری شرکت به بخش خصوصی منطقی‌ترین راه‌حل محسوب می‌شود.

در برخی موارد، شرکت‌های دولتی که اساساً با اهداف غیراقتصادی و راهبردی تأسیس شده‌اند، به جای تمرکز بر اهداف اصلی، منابع خود را صرف فعالیت‌های اقتصادی کوتاه‌مدت و غیرمرتبط می‌کنند.

در کنار زیان‌ده بودن و خلق ارزش اجتماعی پایین، در مواردی شرکت‌های دولتی که فلسفه وجودی آنها اهداف غیراقتصادی است، تمرکز خود را به جای مسائل راهبردی و اجتماعی بر روی مسائل اقتصادی و مالی متمرکز می‌کنند. در چنین مواردی، تحقق اهداف اجتماعی و راهبردی اولویت اصلی شرکت است، حال آنکه عملکرد عملیاتی آن ممکن است معطوف به معیارهای اقتصادی ثانویه شده باشد.

از ۱۵ شرکت زیان‌ده عمده، هشت شرکت (به‌ویژه صدا و سیما)<sup>۱</sup> با اتکا به یارانه مستقیم از بودجه عمومی فعالیت می‌کنند، در حالی که هفت شرکت باقی‌مانده بخش عمده یا تمام زیان خود را از طریق منابع داخلی یا استقراض پوشش می‌دهند.

شرکت‌های زیان‌ده قوانین بودجه سنواتی عمدتاً اهدافی همچون ایجاد زیرساخت‌ها (شرکت راه‌آهن و برخی از شرکت‌های برق منطقه‌ای)، اهداف اجتماعی (خبرگزاری ج.ا.ایران و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان) و یا نقش حمایتی از برخی اقشار یا ذینفعان اقتصادی (سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان مرکزی تعاون روستایی و شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی) را دنبال می‌کنند. همان‌طور که در بخش قبل به آن اشاره شد حتی در این موارد نیز باید با شرکت دولتی قرارداد منعقد گردد و چارچوب بنگاهداری حرفه‌ای در این نوع از نهادها حفظ شود.

### ۱۰-۳- کمی‌سازی خلق ارزش اجتماعی شرکت‌های دولتی

همان‌طور که قبلاً عنوان شد، در برخی موارد شرکت‌های دولتی به عنوان نهاد ایجادکننده ارزش‌های اجتماعی فعالیت می‌کنند. فعالیت‌هایی از قبیل صنایع ارائه‌کننده خدمات عمومی،<sup>۲</sup> ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، برخی فعالیت‌های دانش‌بنیان، کمک به تشبیت و تنظیم قیمت‌ها در بازار و... از جمله این فعالیت‌ها هستند. سنجش و برآورد ارزش اجتماعی خلق‌شده توسط این نهادها یکی دیگر از چالش‌های موجود در این بخش است. مادامی‌که ارزش اجتماعی خلق‌شده توسط این شرکت‌ها قابلیت اندازه‌گیری نداشته باشد، این امکان وجود ندارد که در خصوص کارایی و عملکرد حرفه‌ای این نهادها قضاوت کرد. این امر سیاست‌گذاری در بخش بزرگی از شرکت‌های دولتی را با بحران مواجه می‌کند. بدون وجود مکانیسمی شفاف و کمی برای اندازه‌گیری ارزش اجتماعی خلق‌شده، کارایی و توجیه‌پذیری عملکرد این شرکت‌ها ناممکن است. این خلأ به بحران در سیاست‌گذاری و نظارت بر بخش عمده‌ای از بنگاه‌های دولتی می‌انجامد.

### ۱۰-۴- چالش حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی ایران

حاکمیت شرکتی چارچوبی از سازوکارهای نظارتی است که از طریق آن، سهامداران (مالکان) بر عملکرد مدیران (اجراکنندگانی که اختیار تصمیم‌گیری به آنها تفویض شده) نظارت می‌کنند تا منافع آنها محافظت شود.

۱. بیش از ۷۰ درصد زیان ایجاد شده توسط شرکت‌های دولتی به این نهاد تعلق دارد.

در نظریه حاکمیت شرکتی، سهامداران و سایر ذینفعان نقش تدوین‌کنندگان و ذی‌نفعان مقررات را ایفا می‌کنند و در تعاملی دوسویه، هم بر شکل‌گیری این چارچوب تأثیر می‌گذارند و هم از نتایج آن متأثر می‌شوند. در تعریف جامع‌تر حاکمیت شرکتی را می‌توان بهره‌گیری از شیوه‌های انگیزشی در زمینه مدیریت شرکت‌ها که روابط بین مدیران اجرایی، هیئت مدیره، سهام‌داران و سایر ذینفعان در یک شرکت را مشخص می‌کند، تعریف کرد (اسماعیلی خوشمردان، ۱۳۹۷). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی اجرای حاکمیت شرکتی برای شرکت‌های دولتی را در ۷ اصل طبقه‌بندی می‌کند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۵).

- ایفای نقش مالکیت دولت برای حمایت از منافع عمومی
  - استفاده از نقش دولت به عنوان مالک برای تضمین شفافیت و پاسخگویی
  - ایجاد چارچوب قانونی برای حضور شرکت دولتی در بازار و رقابت با سایر شرکت‌ها
  - رفتار منصفانه با سرمایه‌گذاران و سایر سهام‌داران (در مواردی که به‌جز دولت، افراد دیگری به عنوان سهام‌دار و سرمایه‌گذار در شرکت حضور دارند)
  - رعایت حقوق ذینفعان مرتبط با شرکت
  - شفافیت و افشای اطلاعات
  - مسئولیت‌پذیری هیئت اجرایی در مورد عملکرد شرکت
- بخش بزرگی از مطالعات در مورد حاکمیت شرکتی از منظر تئوری رابطه نمایندگی<sup>۱</sup> حاکمیت شرکتی را مورد بررسی قرار می‌دهند. این نظریه به تضاد منافع میان مالکان و مدیران در یک شرکت اشاره دارد. به دلیل ماهیت و فلسفه وجودی متفاوت شرکت‌های دولتی با شرکت‌های خصوصی، آنچه به عنوان مسئله نمایندگی در شرکت‌های دولتی شناخته می‌شود، متفاوت از مواردی است که در بخش خصوصی روی می‌دهد.
- شرکت‌های بخش خصوصی عمدتاً با مشکل اساسی ورشکستگی روبه‌رو هستند، در حالی که این مشکلات برای بنگاه‌های دولتی وجود ندارد. در طرف مقابل، بزرگ‌ترین مشکلی که در باب حاکمیت شرکتی شرکت‌های دولتی و رابطه نمایندگی وجود دارد، مداخلات سیاسی است که در اداره آنها صورت می‌گیرد. این مداخلات شرکت را از اهداف تعیین شده منحرف خواهد ساخت.
- مسائل در این شرکت‌ها زمانی پررنگ می‌شود که مالک (دولت) و کنترل‌کننده (وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی مافوق شرکت دولتی) انگیزه‌های متفاوتی دارند و عملیات بنگاه از اهداف مالک انحراف پیدا می‌کند. در محیط

---

۱. رابطه نمایندگی مفهومی در علم مدیریت است که شخصیت اصلی یا کارفرما (principal) بخش یا کل فرایند تصمیم‌گیری و اجرای کار را به نماینده (agent) واگذار می‌کند و چالش‌هایی از قبیل تضاد منافع (یکسان نبودن اهداف کارفرما با نمایندگان)، اطلاعات نامتقارن (اطلاعات بیشتر نماینده نسبت به کارفرما)، انتخاب نامطلوب (انتخاب نادرست نماینده قبل از واگذاری وظایف) و مخاطره اخلاقی (رفتار فرصت‌طلبانه نماینده پس از قبول وظیفه) به وجود می‌آید.

بنگاه‌داری انگلوساکسونی مسئله نمایندگی زمانی ظهور پیدا می‌کند که تضاد منافع میان مدیران و سهامداران اتفاق می‌افتد، در حالی که در مدل بنگاه‌داری چینی تضاد منافع در دو لایه اتفاق می‌افتد.

در مدل حاکمیت شرکتی انگلوساکسون، چالش اصلی در تعارض منافع بین مدیران و سهامداران متمرکز است، حال آنکه در مدل چینی، این تضاد در دو سطح رخ می‌دهد: هم بین دولت (به عنوان سهامدار اصلی) و مدیران و هم بین منافع اجتماعی - سیاسی دولت و اهداف تجاری شرکت.

در لایه اول تضاد منافع میان سهام‌دار کنترل‌کننده بنگاه و سهام‌دار اقلیت اتفاق می‌افتد. سهام‌داری که سهم عمده‌ای از سهم را در اختیار دارد از طریق حق رأی بنگاه را کنترل می‌کند، در حالی که مالکیت کل بنگاه را در اختیار ندارد. دومین نوع مسئله نمایندگی میان سهام‌دار کنترل‌کننده و مدیران بنگاه به وجود می‌آید. در یک اقتصاد بازار آزاد، مسئله نمایندگی از طریق بازار کار کارا حل خواهد شد، در طرف مقابل اگر سازوکار بازار آزاد وجود نداشته باشد، تصمیمات مربوط به نیروی کار و مدیران توسط دولت و وزارتخانه‌ها اتخاذ می‌شود، در نتیجه سازوکاری برای تشویق مدیران به سودآوری وجود نخواهد داشت. در مدل چینی بنگاه‌داری دولتی، تلاش شده تا با استفاده از تمرکز مدیران بر روی مسائلی از جمله اشتغال و ثبات اجتماعی این مسائل حل شود و ضعف بنگاه‌داری دولتی در مقابل بنگاه‌داری بخش خصوصی (در مواردی همچون بهره‌وری و سودآوری) از طریق وظایف چندگانه بنگاه دولتی جبران شود (لین و همکاران، ۲۰۲۰).

در موارد فوق‌الذکر، مسئله نمایندگی ترکیبی از ویژگی‌های مدل‌های انگلوساکسون و چینی را نشان می‌دهد: از یک سو با تعارض منافع بین مدیران و مالکان (دولت) مواجه است و از سوی دیگر با تضاد اهداف چندگانه (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) که باعث پیچیدگی و تفاوت آن با هر دو مدل می‌شود.

بنگاه‌های دولتی در ایران را می‌توان به دو گروه تقسیم‌بندی کرد: گروه اول بنگاه‌هایی هستند که دولت سهمی بیشتر از ۵۰ درصد در آنها را داراست و در پیوست ۳ قوانین بودجه سنواتی حضور دارند و با عنوان شرکت‌های دولتی شناخته می‌شوند. گروه دوم بنگاه‌هایی هستند که دولت کنترل آنها را بر عهده دارد؛ اما از نظر قانونی شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند. در هر دو گروه مسئله نمایندگی وجود دارد.

علیرغم شباهت‌های ظاهری در تأکید بر اهداف اجتماعی، نظام بنگاه‌داری دولتی در ایران فاقد چارچوب منسجم و مکانیسم‌های نظارتی کارآمد مدل چینی برای تلفیق اهداف اقتصادی و اجتماعی است (در رابطه با بنگاه‌های تحت کنترل دولت که شرکت دولتی محسوب نمی‌شود).

به این صورت که برخی از شرکت‌های دولتی در ایران صرفاً اهداف اقتصادی را دنبال کرده و وظایف اجتماعی به آنها محول نشده است، همچنین ساز و کاری برای اندازه‌گیری میزان اثربخشی این نهادها بر اهداف اجتماعی وجود ندارد. در مواردی، دولت سهمی کمتر از ۵۰ درصد در مالکیت شرکت‌ها دارد؛ اما در عمل این نهادها توسط دولت کنترل می‌شوند.

نهادهایی که طی سه دهه اخیر از طریق سیاست‌های خصوصی‌سازی یا انتشار سهام از حیثه مالکیت مستقیم دولت خارج شده‌اند، مصداق این تغییرات ساختاری محسوب می‌شوند. این دسته از بنگاه‌ها که در حکم شرکت دولتی عمل می‌کنند؛ اما مشمول قوانین نظارتی مربوطه نمی‌شوند، به دلیل فقدان چارچوب شفاف نظارتی و پاسخگویی با ضعف در کارایی و انحراف از اهداف مواجه‌اند.

در حال حاضر بیش از ۳۰۰ شرکت دولتی در کشور وجود دارد. وزارت اقتصاد مسئولیت اظهارنظر پیرامون دستور جلسات مجامع عمومی، عزل و نصب مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره، اتخاذ تصمیم در مورد انحلال و یا واگذاری شرکت‌ها، بررسی و تصمیم در خصوص صورت‌های مالی منتشر یافته بنگاه‌ها و سازمان برنامه و بودجه عهده‌دار راهبری برنامه‌ریزی و بودجه این شرکت‌ها را بر عهده دارد.<sup>۱</sup> این وظایف در حالی صورت می‌گیرد که این دو نهاد با محدودیت نیروی انسانی و در نتیجه محدودیت نظارت روبه‌رو هستند. عملاً با توجه به محدودیت نظارت، چالش عدم تقارن اطلاعاتی بین شرکت دولتی و کارشناسان مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور به وجود می‌آید؛ به عبارت دیگر ایفای نقش این دو نهاد در قبال بودجه شرکت‌های دولتی با چالش‌های جدی همراه است. به منظور نظارت دقیق‌تر، باید تلاش‌ها در جهت تمرکز بیشتر بر نظارت این شرکت‌ها صورت بگیرد.

حاکم شدن نگرش مالی به جای نگرش راهبردی نیز از دیگر چالش‌های مربوط به حاکمیت شرکت‌های دولتی است. از منظر حسابداری مواردی وجود دارد که یک نهاد مالک تمام یا سهم بزرگی از یک شرکت است؛ اما کنترل و حاکمیتی بر آن ندارد. این موضوع در مورد شرکت‌های دولتی نسل دوم که قبلاً به صورت اداره کل و یا مجری ذیل یک شرکت مادر تخصصی فعالیت می‌کردند و در حال حاضر اعضای هیئت مدیره آن از وزارتخانه حضور دارند به چشم می‌خورد. به عنوان نمونه شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره) متعلق به شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران است. شرکت فرودگاه‌ها به دلیل اینکه وزیر راه و شهرسازی به عنوان عضو مجمع در شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره) حضور دارد، نظارت و کنترلی بر آن ندارد.

#### ۱۰-۵- تعریف نادرست از شرکت‌های دولتی

از جمله چالش‌هایی که در مورد شرکت‌های دولتی وجود دارد، تعریف نادرست از شرکت‌های دولتی است. همان‌طور که در مطالب فوق‌الذکر و بر اساس ماده (۴) قانون محاسبات عمومی و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به آن اشاره شد، یک شرکت زمانی در زمره شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد که دولت سهمی حداقل ۵۰٪ مالکیت آن را دارا باشد. علیرغم این موضوع در بسیاری از شرکت‌ها، دولت سهمی کمتر از پنجاه

۱. به پیشنهاد وزیر مربوطه و با تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی.

درصد (۵۰٪) را داراست؛ اما به دلیل سهم عمده‌ای که در مالکیت شرکت دارد، تصمیم‌گیر اصلی شرکت به حساب می‌آید؛ همچنین در انتخاب اعضای هیئت مدیره نقش دارد و کنترل‌کننده آن به حساب می‌آید. بر اساس تعریف نظام آماري GFSM زمانی یک شرکت، شرکت دولتی محسوب می‌شود که یک واحد دولتی و یا شرکت دولتی و یا ترکیبی از واحدهای دولتی و شرکت‌های دولتی کنترل یک شرکت را در دست داشته باشند. کنترل شرکت به این صورت تعریف می‌شود که بر تعیین «سیاست‌های کلی شرکت»<sup>۱</sup> نقش داشته باشد. عبارت «سیاست کلی شرکت» در اینجا به معنی کلیه سیاست‌های مالی و عملیاتی است که با اهداف استراتژیک شرکت در ارتباط است.

به دلیل آنکه طبقه‌بندی عواملی که به عنوان کنترل‌کننده شرکت شناخته می‌شود، بسیار متفاوت است؛ تهیه فهرستی از این عوامل مطلوب و امکان‌پذیر نیست. با وجود این، دستورالعمل آمارهای مالی دولت کنترل شرکت توسط دولت را به صورت زیر تعریف می‌کند:

«کنترل شرکت به عنوان توانایی دولت در تعیین سیاست کلی یک شرکت شناخته می‌شود». برای تعیین این که یک شرکت دولتی است، تداوم کنترل دولت بر یک شرکت، مشروط به وجود حداقل یک متغیر حکمرانی از قبیل مالکیت سهام طلایی، انتصاب مدیران کلیدی، یا وابستگی بودجه‌ای است. در این گزارش با توجه به تعاریف نظام آماري GFSM، ۸ متغیر که به عنوان کنترل دولت بر یک شرکت شناسایی شده‌اند، معرفی می‌گردد.

با توجه به تعریف شرکت‌های دولتی در قوانین داخل کشور (بخش ...) و نظام آمارهای مالی دولت (GFSM)، می‌توان تعریف شرکت‌های دولتی را از دو جنبه مورد نقد قرار داد.

این وضعیت در دو حالت شکل می‌گیرد: الف) مالکیت اکثریتی سهام (بیش از ۵۰ درصد) توسط دولت، بدون آنکه بنگاه در چارچوب قانونی، «دولتی» طبقه‌بندی شود؛ و ب) اعمال کنترل مؤثر از سوی دولت بر شرکت، صرف‌نظر از سطح مالکیت سهام در حالی که شرکت از نظر حقوقی در زمره بنگاه‌های دولتی تعریف نمی‌گردد.

– مطابق با قانون یک شرکت در صورتی دولتی شناخته می‌شود که دولت سهم حداقل ۵۰ درصدی در آن را دارا باشد. در صورتی این امکان وجود دارد که مجموع سهم دولت در یک شرکت دولتی به صورت غیرمستقیم بیشتر از ۵۰ درصد باشد. مطابق با ماده (۴) قانون محاسبات عمومی در صورتی که یک وزارتخانه، یک مؤسسه دولتی و یا یک شرکت دولتی به صورت مشترک در یک شرکت سرمایه‌گذاری انجام دهند و سهم این سرمایه‌گذاری مشترک بیش از ۵۰ درصد باشد، آن نهاد، شرکت دولتی شناخته می‌شود. با وجود این در مواردی دولت به صورت غیرمستقیم سهمی بیشتر از ۵۰ درصد در یک شرکت را داراست و این شرکت همچنان دولتی محسوب نمی‌شود. به عنوان مثال، ۴۹٫۹۹ درصد سهام شرکت سرمایه‌گذاری صنایع برق و



- آب (صبا)<sup>۱</sup> متعلق به شرکت دولتی ساتکاب است. ۴۹,۹۸ درصد سهام شرکت سرمایه‌گذاری صنایع برق و آب (صبا) متعلق به شرکت مه‌اب قدس است. ۴۹ درصد سهام شرکت مه‌اب قدس نیز متعلق به شرکت دولتی ساتکاب است؛ بنابراین جمع سهام دولت در شرکت صبا معادل ۷۴,۴۸ درصد است؛ اما طبق ماده ۴ قانون محاسبات چون صرفاً بر میزان سهام شرکت دولتی تأکید دارد، این شرکت دولتی محسوب نمی‌شود.
- این موضوع در خصوص شرکت‌های آب و فاضلاب شهری نیز مشاهده می‌شود. این شرکت‌ها به موجب قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب (مصوب سال ۱۳۶۹) تشکیل شده‌اند. بر اساس این قانون مقرر شده که در هر استان یک شرکت آب و فاضلاب تشکیل شود. این شرکت‌ها به صورت غیردولتی اداره می‌شوند. با توجه به بزرگ بودن برخی از شهرها مانند تهران، مشهد و شیراز شرکت‌های آب و فاضلاب خاص نیز به وجود آمد. به عنوان مثال در استان خراسان رضوی، شرکت آب و فاضلاب خراسان رضوی و شرکت آب و فاضلاب مشهد وجود دارد. سهام این شرکت‌ها به این صورت است که ۴۹ درصد متعلق به شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، حدود ۴۸ تا ۴۹ درصد متعلق به شهرداری‌های هر استان است و ۲ تا ۳ درصد مابقی متعلق به شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو و یا سایر شرکت‌ها از جمله ساتکاب و مه‌اب قدس است. در این صورت این شرکت‌ها غیردولتی محسوب شده و در پیوست شماره (۳) قوانین بودجه سنواتی حضور ندارند.
- چالش دیگر که در ارتباط با تعریف شرکت‌های دولتی مطرح می‌گردد این است که دولت در برخی شرکت‌ها سهمی کمتر از ۵۰ درصد را داراست؛ اما به وسیله افزایش سرمایه قادر خواهد بود تا سهم خود را به بیش از ۵۰ درصد افزایش دهد. در قوانین موجود شرکت‌های دولتی به صراحت از افزایش سرمایه برای تبدیل شرکت‌های غیردولتی به دولتی منع شده‌اند؛ اما این ممنوعیت برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وجود ندارد.
- نکته دیگر در ارتباط با تعریف شرکت‌های دولتی این موضوع است که در بسیاری از شرکت‌ها، سهم دولت کمتر از ۵۰ درصد است. با وجود این دولت سهامدار عمده آنها محسوب شده که در بسیاری از تصمیمات شرکت مؤثر است و عملاً کنترل شرکت را بر عهده دارد. این شرکت‌ها به عنوان یک شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند، در حالی که نگاه‌داری دولتی در این نهادها حاکم است. بازنگری در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور از جمله مواردی است که باید مد نظر قرار بگیرد. علاوه بر این، همان‌طور که در بخش مربوط به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ عنوان شد در برخی موارد علیرغم واگذاری کامل، دولت همچنان بر شرکت‌ها کنترل دارد.

1. <https://www.sabainv.com/%D8%B3%D9%87%D8%A7%D9%85%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D9%86/>

شکل (۱) متغیرهای نشان‌دهنده کنترل دولت بر یک شرکت از منظر نظام آمارهای مالی دولت را نشان می‌دهد. متغیرهای مزبور به شرح زیر است:



شکل ۲: شاخص‌های معمول برای شناسایی کنترل دولت بر یک شرکت

مأخذ: محاسبات تحقیق

۱- مالکیت بخش عمده‌ای از سهام: زمانی که تصمیم‌گیری در یک شرکت بر اساس میزان سهم شرکا صورت می‌گیرد، مالکیت بخش عمده‌ای از سهام یک شرکت به عنوان متغیری در جهت کنترل آن به شمار می‌رود. سهام ممکن است به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم در اختیار دولت باشد.

در صورتی که ساختار تصمیم‌گیری شرکتی بر مبنای اصل «یک سهم، یک رأی» نباشد و توزیع آرا با میزان مالکیت متناسب نباشد، کنترل مؤثر دولت منوط به داشتن حق رأیی است که امکان تشکیل اکثریت آراء در مجامع را فراهم کند (دستورالعمل آمارهای مالی دولت، ۲۰۱۴).

بر اساس معیار کنترل واقعی به جای مالکیت صوری، بخش وسیعی از شرکت‌های ایرانی که رسماً غیردولتی طبقه‌بندی می‌شوند، در عمل در زمره بنگاه‌های دولتی قرار می‌گیرند. در برخی از شرکت‌ها و بانک‌ها، دولت علیرغم خصوصی‌سازی و واگذاری سهم عمده‌ای از مالکیت خود، همچنان سهامدار عمده محسوب می‌شود. از جمله این شرکت‌ها و بانک‌ها می‌توان به مخابرات ایران، بیمه البرز و بانک‌های تجارت، ملت و صادرات اشاره کرد. در برخی دیگر سازمان و یا یک نهاد دولتی، مالکیت بخش عمده‌ای از سهام یک شرکت را بر عهده دارد. از جمله این نهادها می‌توان به شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی اشاره کرد.

ذکر این نکته در اینجا لازم است که در بند (۱۸) ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بنگاه کنترل‌کننده تعریف شده است. مطابق با این قانون «بنگاه یا شرکتی که از طریق تملک تمام یا قسمتی از سهام یا سرمایه یا مدیریت و یا از طرق دیگر، فعالیت‌های اقتصادی بنگاه‌ها یا شرکت‌های دیگر را در یک بازار کنترل می‌کند به عنوان بنگاه یا شرکت کنترل‌کننده شناخته می‌شود». با وجود این یک شرکت در صورتی دولتی شناخته می‌شود که دولت (وزارتخانه، موسسه و یا شرکت دولتی) به صورت انفرادی و یا در مجموع سهمی بیشتر از ۵۰ درصد را دارا باشند. اگرچه دولت می‌تواند حتی با مالکیت سهمی بسیار کمتر از ۵۰ درصد، کنترل مؤثر یک شرکت را در اختیار بگیرد. بسیاری از شرکت‌ها که در زیرمجموعه نهاد‌های فوق‌الذکر جای می‌گیرند، تحت کنترل دولت، سازمان‌های دولتی و یا نهاد‌های عمومی غیردولتی قرار دارند؛ بنابراین با توجه به کنترلی که بر آنها وجود دارد، شرکت‌های مزبور، شرکت دولتی به حساب می‌آیند.

اگرچه دولت، سازمان‌های دولتی، نهاد‌های عمومی غیرانتفاعی و شرکت‌های دولتی بالاترین سهم از تملک برخی شرکت‌ها را در دست دارند؛ اما ماهیت حقوقی آنها دولتی تلقی نشده و مشمول قوانین و مقررات خاص شرکت‌های دولتی نمی‌گردد.

۲- کنترل هیئت مدیره و یا دیگر اجزای حاکمیتی دیگر شرکت‌ها: با توجه به اینکه دولت از طریق سازوکارهای قانونی، قراردادی یا نظارتی توانایی تعیین یا برکناری اعضای ارکان حاکمیتی شرکت را داراست، می‌توان ادعا کرد که کنترل مؤثر بر شرکت اعمال می‌نماید.

حتی حق وتو برای قراردادهای پیشنهادی نیز به نوعی کنترل شرکت تلقی می‌شود. بر اساس تعریف دستورالعمل نظام آمارهای مالی دولت، در صورتی که دولت مجموعه مدیریت را منصوب کند، مادامی که اعضای انتصابی دولت به عنوان اعضای هیئت مدیره در شرکت حضور دارند، شرکت مزبور شرکت دولتی محسوب خواهد شد.

با این تفاسیر برخی از شرکت‌ها که در حال حاضر در قالب سهام عدالت و یا صندوق‌های ETF در حال واگذاری هستند تا زمانی که دولت از طریق نمایندگان منصوب خود (حتی پس از واگذاری سهام) قدرت تعیین خط‌مشی و کنترل عملیات اصلی شرکت را حفظ کند، آن شرکت در حوزه کنترل دولتی قرار دارد و می‌تواند مشمول تعریف شرکت دولتی تلقی گردد. با این حساب باید حدود ۵۰ شرکت که در قالب «طرح توزیع سهام عدالت» در حال واگذاری هستند نیز به فهرست شرکت‌های دولتی اضافه کرد.

۱- کنترل انتصاب و یا عزل پرسنل کلیدی شرکت: حتی در مواردی که کنترل هیئت مدیره بر عملیات شرکت ضعیف است، امکان دارد دولت انتصاب مدیران کلیدی اجرایی (نظیر مدیرعامل یا مدیر مالی) را در اختیار داشته باشد. مدیران غیراجرایی نیز در صورت حضور در کمیته‌های کلیدی ممکن است تأثیرگذاری قابل توجهی داشته باشند.

۲- کنترل کمیته‌های کلیدی شرکت: کمیته‌های فرعی هیئت مدیره و یا دیگر اجزای حاکمیتی شرکت، در صورتی که در تعیین سیاست‌های مالی و یا عملیاتی شرکت نقش داشته باشند، مفهوم کنترل شرکت را تداعی می‌کنند. چنین کنترلی می‌تواند با توجه به اساسنامه شرکت و یا دیگر ابزارها برقرار شود.

۳- سهام و گزینه‌های طلایی: دولت‌ها ممکن است در شرکت‌هایی که خصوصی‌سازی شده‌اند، «سهام طلایی»<sup>۱</sup> داشته باشند. به طور معمول این تعداد از سهام در فرایند به دولت داده می‌شود تا از منافع عام حمایت کند و از سوءاستفاده‌هایی از قبیل فروش دارایی‌های شرکت و یا انتصاب مدیر ویژه جلوگیری نماید. سهام طلایی به خودی خود نشانگر کنترل نیست؛ اما در صورتی که اختیارات تحت پوشش سهام طلایی توانایی تعیین سیاست عمومی را در شرایط خاص به دولت بدهد، نشانگر کنترل دولت، سازمان دولتی و یا شرکت دولتی بر شرکت است. از جمله این موارد می‌توان به شرکت‌های در حال واگذاری و واگذار شده از سوی دولت که در فرایند خصوصی‌سازی قرار دارند، نام برد. شرکت‌هایی همانند هیپکو و ماشین‌سازی تبریز شرکت‌هایی هستند که با توجه به چالش‌های به وجود آمده در فرایند خصوصی‌سازی، مدیریت و انتصاب اعضای هیئت مدیره به ترتیب در اختیار سازمان خصوصی‌سازی و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفت.

۱. سهام طلایی سهامی است که هرچند جزئی می‌باشد؛ اما قادر است در زمان رأی‌گیری و در شرایط خاص، بیش از سایر سهام در فرایند تصمیم‌گیری مؤثر باشد. این نوع از سهام اغلب در فرایند خصوصی‌سازی توسط دولت و یا سازمان دولتی نگهداری می‌شود.

۴- کنترل و تنظیم مقررات: شناسایی مرز میان قانون‌گذاری که برای کلیه واحدهای یک صنعت و یک شرکت خاص می‌تواند مشکل باشد. در بسیاری از موارد به‌خصوص انحصارها و صنایع همگانی که خصوصی‌سازی شده‌اند، دولت از طریق تنظیم مقررات دخالت می‌کند. رگولاتوری بدون اینکه کنترل شرکت را در دست بگیرد، در حوزه‌های مهمی همچون قیمت‌گذاری انجام می‌شود. این موارد نشانگر کنترل دولت بر شرکت محسوب نمی‌شود؛ اما در مواردی که دولت نحوه اجرای کسب‌وکار را به شرکت دیکته می‌کند، می‌تواند حالتی از کنترل یک شرکت باشد. در صورتی که یک شرکت به صورت یک‌جانبه این اختیار را داشته باشد که از چه محلی تأمین مالی شود، با چه نهاد و یا شرکتی تعاملات تجاری داشته باشد و توانایی تعیین سیاست‌های خود را دارا باشد، در کنترل بخش دولتی قرار ندارد.

۵- کنترل به وسیله یک یا چند مشتری از بخش دولتی: در صورتی که کلیه فروش یک شرکت توسط خریدار و یا خریدارانی از بخش دولتی صورت بگیرد، قلمرو آشکاری برای تأثیرگذاری بر شرکت وجود خواهد داشت. حضور حداقلی مشتری از بخش غیردولتی و یا رقابت آزاد بر استقلال تصمیم‌گیری از سوی شرکت دلالت دارد و در این وضعیت کنترل از سمت دولت بر شرکت دولتی وجود نخواهد داشت. به طور کلی اگر شواهدی مبنی بر اینکه شرکت به دلیل حضور پرننگ بخش دولتی، قادر به تعامل با بخش غیردولتی نیست، بر کنترل شرکت توسط بخش دولتی دلالت دارد.

۶- کنترل از طریق وابستگی به دریافت تسهیلات از دولت: وام‌دهنده‌ها در برخی موارد از طریق اعطای وام، شرایط خود را به دیگران تحمیل می‌کنند. اگر دولت به وسیله وام‌دهی و یا صدور ضمانت‌نامه‌ها برای بخش خصوصی که تمایل به استقراض و دریافت وام دارند، به عنوان کنترل شناخته می‌شود.

موارد فوق نشانگر این موضوع است که تعریف شرکت‌های دولتی در ایران تفاوت عمده‌ای با سایر تعاریف استاندارد از قبیل نظام آمارهای مالی دولت (GFSM) دارد. به رسمیت نشناختن بسیاری از شرکت‌ها به عنوان شرکت دولتی و عدم بازنگری در تعریف شرکت‌های دولتی، دولت را با ریسک‌های متفاوتی روبه‌رو خواهد کرد. از جمله این ریسک‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

شرکت‌های دولتی موظف هستند بخشی از سود خود را به دولت پرداخت کنند. همچنین اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت خود را با اجرای تکالیفی که دولت برای آنها در نظر گرفته تطبیق داده و به اهداف کمی (جاری و سرمایه‌ای) که در چارچوب بودجه برای آنها تعیین می‌شود، پایبند باشند. در صورتی که برخی از شرکت‌ها در تعریف شرکت‌های دولتی جای نگیرند؛ اما مطابق با آنچه در مطالب فوق عنوان شد دولت بر آنها کنترل داشته باشد، علاوه بر اینکه برخی از وظایف اجرا نمی‌شود، این امکان وجود دارد که ریسک‌های پیش روی این شرکت‌ها، به‌خصوص از طریق نهادهای عمومی غیردولتی و یا سازمان‌های دولتی به بودجه دولت منتقل شود.

در برخی از موارد شرکت در فرایند خصوصی‌سازی قرار گرفته، با وجود این هنوز مدیریت بخش دولتی بر آن حاکم است. در این وضعیت از یک‌سو نظارت قابل انتظار از سوی دولت بر شرکت وجود ندارد و از سوی دیگر شرکت قادر نیست استراتژی تولید، سودآوری، توسعه و ... خود را تعیین کند؛ بنابراین باید چارچوبی مشخص از بعد زمان، مدیریت، نظارت و سایر موارد در طول دوره گذار از بخش دولتی به خصوصی تدوین و اجرایی گردد.

در بخش تعریف شرکت‌های دولتی مواردی از جمله شرکت سرمایه‌گذاری آب و برق (صبا) و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری معرفی شدند که جزء شرکت‌های دولتی به شمار نمی‌روند و در عین حال خصوصی نیستند. در این وضعیت و یا موارد مشابه به دلیل اینکه شرکت از منظر قانونی، شرکت دولتی محسوب نمی‌شود کنترل دولتی بر روی عملکرد آن وجود ندارد و در برابر بودجه اختصاص یافته پاسخگو نیست. همچنین شرکت خصوصی نیز محسوب نمی‌شود تا مفاهیمی مانند بهره‌وری و سودآوری در آن مطرح باشد، این نوع از بنگاه‌داری قطعاً آسیب‌زاست و تجدیدنظر در این خصوص باید در دستور کار قرار بگیرد.

#### ۱۰-۶- ضعف، تشتت و تکرر قوانین در شرکت‌های دولتی

در حال حاضر قوانینی از جمله قانون اساسی، قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تجارت، قانون مالیات‌ها، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قوانین بودجه سنواتی، قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از جمله قوانین ناظر بر شرکت‌های دولتی هستند. تعدد و کثرت قوانین و در عین حال نبود قانون و یا قوانین منسجم در رابطه با شرکت‌های دولتی یکی از اصلی‌ترین آسیب‌هایی می‌باشد که در بسیاری از مطالعات عنوان شده است.

وجود حجم زیادی از قوانین مرتبط با شرکت‌های دولتی این پیامد را به دنبال دارد که فرد یا نهاد ذینفع با توجه به منافع، به قوانین مدنظر خود رجوع کند. در مواردی نیز وجود تفاوت‌ها در قوانین نهادهایی همچون شرکت دولتی، مؤسسه دولتی و یا مؤسسه عمومی غیرانتفاعی باعث شده تا نهاد مورد نظر در زمان تنظیم با توجه به سلیق و حساسیت تنظیم‌کنندگان اساسنامه را به نحوی طراحی کند که هر سه شکل فوق در اساسنامه حضور داشته باشند (حکیم شوشتری، ۱۳۹۴). علاوه بر پراکندگی و حجم بالای قوانین، در مواردی حتی حاکمیت قانون در برخی از شرکت‌های دولتی وجود ندارد. در پاره‌ای موارد، شرکت‌هایی با اینکه مشمول «مستلزم ذکر نام» و یا «مستلزم تصریح ذکر نام» نمی‌شوند، با این حال از تبعیت کامل برخی قوانین و مقررات خاص حاکم بر شرکت‌های دولتی سر باز می‌زنند.

مطابق با ماده (۵) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، شرکت‌های سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و

شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند از شمول قوانین مدیریت خدمات کشوری و محاسبات عمومی کشور مستثنا می‌باشند. چالش عمده دیگر در قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی، انحراف از اهداف اولیه و غایت‌های مقنن در هنگام تنظیم و اجرای این مقررات است.

به عنوان مثال قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور مشخص کردن شرکت‌هایی که باید واگذار شود و شرکت‌هایی که باید در مدیریت و مالکیت دولتی قرار بگیرند، وضع شده است. با وجود این در طول چند سال گذشته بسیاری از شرکت‌ها سعی کردند که از شمول شرکت‌های گروه (۱) و (۲) خارج شده و در گروه (۳) این قانون قرار بگیرند.

با وجود حجم بالای قوانین، در برخی موارد قانون و یا قوانینی برای شرکت‌ها پیش‌بینی نشده است. به عنوان مثال در خصوص جا به جایی نیرو میان شرکت دولتی و دستگاه اجرایی (وزارتخانه و موسسه دولتی)، سازوکار شفافیتی پیش‌بینی نشده است.

تمامی موارد فوق‌الذکر یادآور این نکته است که دستگاه‌های اجرایی و در اینجا شرکت‌های دولتی به دنبال ایجاد و دسترسی به قوانین مختص به خود هستند و تلاش دارند که از شمول برخی قوانین خارج شوند. مستثنا شدن از قوانین یکی از عوامل بی‌انضباطی و خدشه‌دار شدن جایگاه قانون است. این موضوع تنها در مورد ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور صدق نمی‌کند. به عنوان نمونه در مواردی مانند مناقصات برخی شرکت‌ها، آیین‌نامه‌های خاص مالی و معاملاتی برای خود تدوین می‌کنند. مستثنا شدن از قوانین در کنار افزایش سریع تعداد قوانین این امکان را برای شرکت‌ها به وجود می‌آورد که در مواردی خود را از شمول قوانین مستثنا بدانند، در مواردی به قوانین مد نظر خود رجوع کرده و یا حتی آن را ایجاد نمایند. در رابطه با مستثنا شدن از قوانین در مواردی استدلال‌هایی مطرح می‌شود. به عنوان مثال شرکت هواپیمایی ج.ا.ایران این استدلال را مطرح می‌کند که با پیروی از قانون مدیریت خدمات کشوری، درآمد نیروی متخصص (خلبان، کمک خلبان، مهندس پرواز و...) شاغل در آن شرکت کاهش یافته و با ریسک خروج این نیروها از شرکت مواجه خواهد شد.

بنابراین و با توجه به موارد فوق باید قانونی منسجم، شفاف و واحد در رابطه با شرکت‌های دولتی وضع شود و قانون مزبور توانایی پاسخگویی به موارد خاص را داشته باشد. مستثنا شدن شرکت‌ها از قوانین به صورت کاملاً ضد توسعه‌ای عمل می‌کند. عجم اوغلو و رابینسون (۲۰۱۲) قوانین و ضوابط قوی، وجود قانون‌گذار واحد و قوانین واحد که افراد و نهادها را مستثنا نمی‌کند از ملزومات توسعه اقتصادی به شمار می‌آورند.

وضع قوانین جدید در کنار عدم تنقیح قوانین قبلی به همراه وضع قوانینی که استثنا ایجاد می‌کند منجر به این می‌شود که حاکمیت قانون در راستای هدفی که قانون به موجب آن تصویب شد عمل نکند. همان‌طور که ذکر شد راهکار مقابله با این چالش در مورد شرکت‌های دولتی وضع قانونی جامع، منسجم و واحد در مورد شرکت‌های دولتی با انعطاف‌پذیری لازم در خصوص مواجهه با موارد خاص است. قوانین جامع باید به نحوی باشد که خواسته‌های مختلف را با در نظر گرفتن شرایط مختلف در زمان‌های مختلف پاسخگو باشد.<sup>۱</sup>

#### **۱۰-۷- تناقض محتوایی میان قوانین و مقررات عمومی کشور با اساسنامه‌های شرکت‌ها و یا سایر قوانین مرتبط با شرکت‌ها**

یکی از چالش‌هایی که به انحاء مختلف در میان شرکت‌های دولتی دیده می‌شود، تناقضاتی است که مقررات و قوانین عمومی با اساسنامه شرکت دولتی دارد. به عنوان نمونه زمانی که بودجه شرکت‌ها مصوب می‌شود در صورتی که سود محقق شده شرکت معادل مقدار مصوب باشد، به همان میزان و به صورت یک دوازدهم از شرکت وصول می‌شود. در صورتی که سود تحقق یافته کمتر از مقدار مصوب باشد، مابه‌التفاوت آن در سال بعد از خزانه استرداد می‌شود؛ اما در خصوص شرکت‌هایی که سود تحقق یافته بیشتر از مقدار مصوب باشد، شرکت با ذکر این دلیل که در اساسنامه عنوان شده مجمع این اختیار را دارد که در خصوص تقسیم سود شرکت تصمیم‌گیری کند، از پرداخت سود امتناع می‌ورزد. شایان ذکر است به طور معمول این نوع از عدم پرداخت در خصوص سود ویژه شرکت‌ها رخ می‌دهد و مالیات شرکت در صورتی که سود محقق شده بیشتر از سود مصوب باشد در سال بعد از طریق خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.

درآمدهای اختصاصی خاص وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است و برای شرکت‌های دولتی مصداق ندارد. اطلاق درآمد اختصاصی برای شرکت‌های دولتی از دیگر تضادهایی است که در این زمینه به چشم می‌خورد. در بند (۳) ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۰۰ درصد درآمدهای شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران به عنوان درآمد اختصاصی تلقی می‌شود. در صورتی که اطلاق درآمد اختصاصی برای شرکت‌های دولتی فاقد وجهت قانونی است.

#### **۱۰-۸- تعداد بالای شرکت‌های دولتی**

یکی از اصلی‌ترین چالش‌های مربوط به شرکت‌های دولتی تعداد بالای این نهادهاست. همان‌طور که در قسمت تاریخچه مربوط به شرکت‌های دولتی ذکر شد در ابتدای انقلاب تعداد شرکت‌های دولتی حدود ۱۵۰ عدد بوده که در حال حاضر بیش از دو برابر شده است. این موضوع در حالی اتفاق می‌افتد که حدود ۳۰ سال از آغاز



فرایند خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی می‌گذرد. برخی از شرکت‌ها در این دوره واگذار و برخی دیگر منحل شده‌اند.<sup>۱</sup>

یکی از دلایل این موضوع تبدیل بسیاری از واحدهای تابعه شرکت‌های دولتی به شرکت دولتی بوده است. اکثر این واحدها قبلاً در سطح مدیریت، اداره کل، مجری و... فعالیت می‌کردند. به عنوان مثال شرکت‌های گاز استانی قبلاً تحت عنوان اداره کل فعالیت می‌کردند. این امر به انبساط بیشتر ساختار دیوان‌سالاری در شرکت‌های دولتی منجر شده است.

شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید با مأموریت توسعه، مدیریت و ساماندهی شهرهای جدیدی تأسیس گردید که عمدتاً در نتیجه سیاست‌های تمرکززدایی و اسکان سرریز جمعیت کلان‌شهرها شکل گرفته‌اند. این شرکت با اهدافی کلان از جمله تحلیل نیازها و تقاضاهای بالقوه برای توزیع متوازن جمعیت و اشتغال در سطح ملی، مدیریت سرریز جمعیت کلان‌شهرها، تکمیل و اصلاح شبکه سکونتگاه‌های کشور، ساماندهی ایجاد مناطق برنامه‌ریزی‌شده جمعیتی به منظور پیشگیری از پدیده حاشیه‌نشینی، مشارکت در اجرای کمی و کیفی برنامه‌های توسعه مسکن و تعادل بخشی به بازار آن و نیز برنامه‌ریزی جامع، کنترل، نظارت و پیگیری وظایف حاکمیتی دولت در ایجاد شهرهای جدید، شهرک‌ها و باغ‌شهرها در خارج از محدوده و حریم شهرهای موجود تشکیل گردیده است. این شرکت مادر تخصصی حدود ۲۰ شرکت زیرمجموعه شهرهای جدید<sup>۲</sup> را مدیریت می‌کند. الزامی برای وجود این نهادها به عنوان شرکت وجود ندارد. اکثر فعالیت‌های این شرکت‌های زیرمجموعه به صورت عقد قرارداد با سایر اشخاص حقوقی صورت می‌گیرد.

توسعه کمی شرکت‌های دولتی صرفاً به گسترش تشکیلات بوروکراتیک دولت منجر نمی‌شود، بلکه بار مالی قابل توجهی را نیز از طریق افزایش هزینه‌های سربار حسابداری و عملیاتی به نظام بودجه‌ای کشور تحمیل می‌کند.

تبدیل واحدهای تابعه به شرکت دولتی منجر به کوچک‌تر شدن خریدها و متحدالشکل نبودن اقلام آن، کاهش استفاده بهینه از ماشین‌آلات، تجهیزات و نیروی انسانی، کاهش به اشتراک‌گذاری دانش تجربی و افزایش هزینه نیروی انسانی و در عین حال کاهش توان تخصصی و سایر معضلات مربوط به کاهش بازدهی نسبت به مقیاس خواهد شد. اثرات کاهش در بازدهی نسبت به مقیاس به صورت افزایش در هزینه‌ها، کاهش در سطح کارایی و در مجموع کاهش سطح بهره‌وری نمود پیدا خواهد کرد.

۱. به عنوان مثال در بخش حمل و نقل شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی ج.ا.ایران، شرکت حمل و نقل ج.ا.ایران و شرکت سهامی مختلط حمل و نقل یخچال‌دار ایران و شوروی، شرکت تولید و تجهیزات ایمنی راه‌ها و شرکت سهامی خاص تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات راه‌داری و راه‌سازی منحل شده‌اند.  
۲. از جمله شرکت‌های شهرهای جدید می‌توان به شرکت‌های شهرهای جدید پردیس، پرنده، اندیشه، بینالود، گل‌بهار، صدرا، ایوانکی، سمنگان و تیس اشاره کرد.

در صورتی که شرکت‌های گاز استانی به صورت اداره کل و شرکت‌های عمران تخصصی به صورت مجری به فعالیت ادامه دهند علاوه بر استفاده بهینه از منابع مالی، انسانی، تجهیزات و ماشین‌آلات از افزایش هزینه‌ها نیز جلوگیری می‌شود.<sup>۱</sup> نکته‌ای دیگر که باید در رابطه با این چالش به آن توجه شود این است که برخی شرکت‌ها با هدف ایفای نقش در یک مأموریت خاص تأسیس و بعد از انجام مأموریت باید منحل شوند. ذات مدیریت دولتی در کشور تمایل به گسترش، انعطاف‌ناپذیری و نگهداری فعالیت‌ها دارد. زمانی که یک نهاد به عنوان شرکت دولتی و نه به عنوان مجری به فعالیت خود ادامه می‌دهد، پایان دادن به فعالیت آن دشوار شده و انحلال آن معضلات دیگری را به وجود می‌آورد. طبق قانون «ایجاد شهرهای جدید» با تأسیس شهرداری در شهرهای جدید بسیاری از مسئولیت‌ها بر عهده شهرداری‌ها واگذار می‌شود و فعالیت شرکت عمران شهرهای جدید باید اتمام یابد.<sup>۲</sup> در این مورد امکان ایجاد دوگانگی مدیریت بین شهرداری و شرکت عمران شهر جدید به وجود می‌آید.

دلیل دوم مؤید این گرایش، انعطاف‌پذیری بالاتر ساختار شرکت دولتی در مقایسه با مؤسسه دولتی است که به مدیریت آن، اختیارات عمل گسترده‌تری به‌ویژه در حوزه مدیریت منابع مالی اعطا می‌کند، در نتیجه این قالب به گزینه ترجیحی برای انجام فعالیت‌های حاکمیتی تبدیل می‌شود.

همان‌طور که قبلاً ذکر شد بسیاری از شرکت‌ها فعالیت تجاری انجام نمی‌دهند و جنبه حاکمیتی و یا تصدی‌گری دارند. شرکت هدفمندی یارانه‌ها، برخی از شرکت‌های دفاعی و امنیتی، سازمان صدا و سیما، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، سازمان ملی زمین و مسکن از جمله مواردی هستند که وظایف حاکمیتی و یا تصدی‌گری بر عهده دارند. دستگاه اجرایی در صورتی که عهده‌دار وظایف حاکمیتی باشد، نباید به صورت شرکت اداره شود. چون تصدی‌گری وظایف حاکمیتی در شرکت دولتی، انحصار را با خود به همراه دارد و این امر می‌تواند به تشدید زیان‌های رفاهی و کاهش کارایی اقتصادی منجر گردد.

در برخی موارد قیمت‌گذاری و تعرفه‌گذاری کالا و یا خدمت ارائه شده به کلی در اختیار شرکت است. طبیعتاً یک شرکت به دنبال افزایش درآمدهای اکتسابی است. به عنوان مثال سازمان بنادر و کشتیرانی به صورت شرکتی اداره می‌شود و تعرفه‌گذاری تخلیه، بارگیری و ترانزیت کالاها را خود تعیین می‌کند.

۱. لازم به ذکر است شرکت‌های گاز استانی و شرکت‌های عمران شهرهای جدید به عنوان نمونه در این گزارش ذکر شده‌اند و مصادیق دیگر نیز در سایر شرکت‌های دولتی موجود است.

۲. مواد (۴) و (۸) و (۱۰) و (۱۱) و (۱۲) قانون ایجاد شهرهای جدید بر محول کردن وظایف به شهرداری‌ها تأکید دارد.

سازمان بنادر و دریانوردی<sup>۱</sup> به نمایندگی از دولت برخی وظایف را بر عهده دارد و درآمد این نهاد از ارائه نوعی کالا و یا خدمت حاصل نمی‌شود و یک شرکت بازرگانی نیست. بخش عمده وظایف این نهاد مواردی از جمله «اعمال حاکمیت دولت در سواحل و بنادر به منظور فراهم ساختن تسهیلات لازم در جهت گسترش امور تجارت دریایی و ارتباطات ساحلی و همچنین وصول حقوق و عوارض متداول» را در بر می‌گیرد. سازمان ملی زمین و مسکن نیز با وجود عملیاتی همچون تحصیل، آماده‌سازی و فروش اراضی که مولد درآمد است، ماهیتاً فعالیت تجاری انجام نمی‌دهد.

با توجه به اینکه شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن، فعالیت تجاری انجام نمی‌دهند؛ اما منابع درآمدی آن‌ها از طریق ایفای وظایف حاکمیتی مانند سیاست‌گذاری و مدیریت زمین تأمین می‌گردد، در زمره شرکت‌های دولتی تعریف می‌شوند. نمونه‌هایی نیز از شرکت‌های دولتی وجود دارند که کاملاً متکی به تخصیص بودجه عمومی بوده و فاقد هرگونه درآمد ناشی از ارائه خدمات یا فروش دارایی هستند.

سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات عمومی و دولتی، شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل و شرکت توسعه و نگهداری اماکن ورزشی کشور، مصادیقی از شرکت‌های دولتی کاملاً متکی به بودجه عمومی هستند که هیچ‌گونه درآمد مستقیم یا فعالیت تجاری بازاری ندارند.

جونز (۲۰۰۹) چهار عامل گرایش ایدئولوژیک، اکتساب یا تثبیت قدرت اقتصادی، میراث و جبر تاریخی و پاسخ عملی به مشکلات اقتصادی را در تعداد، اندازه و ساختار شرکت‌های دولتی دخیل می‌داند. در رابطه با گرایش ایدئولوژیک و تأثیرگذاری آن بر شرکت‌های دولتی این‌طور استنباط می‌شود که تصمیم‌گیری‌ها در مورد یک هدف خاص، بی‌طرفانه و بدون جهت‌گیری تأییدی نیست و شکل خاصی از سازمان بر دیگر اشکال ارجحیت دارد. البته این ادعا به معنای نامعقول بودن همه انتخاب‌های مبتنی بر ایدئولوژی نیست، چراکه در هیچ نظام اقتصادی، ایدئولوژی حاکم فاقد تأثیر بر تعیین اهداف کلان و ابزارهای دستیابی به آن‌ها نیست.

ایدئولوژی با تعریف غایات نهایی و ارزش‌های بنیادین یک جامعه، چارچوب اهداف کلان و ابزارهای مشروع برای نیل به آن‌ها را ترسیم می‌کند. به طور کلی در کشورهای نزدیک به تفکر بازار آزاد، موانع بیشتری در تأسیس و توسعه فعالیت‌های شرکت دولتی وجود دارد.

تبلور ایدئولوژی بر شرکت‌های دولتی را می‌توان در اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا.ایران مشاهده کرد. این اصل، نظام اقتصادی کشور را در بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم‌بندی می‌کند. بسیاری از فعالیت‌ها از جمله صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های

۱. این نهاد یک مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت است.

بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی و راه‌آهن در زمره فعالیت‌های بخش دولتی قرار گرفتند.

در بخش تاریخچه شرکت‌های دولتی، مسیری تحلیل شد که نتیجه آن به افزایش چشمگیر تعداد این شرکت‌ها در سال‌های نخست پس از انقلاب انجامید. قانون حفاظت از صنایع علاوه بر دولتی کردن برخی از صنایع که در اصل ۴۴ به آن اشاره گردید، تملیک واحدهای تولیدی صادره شده و واحدهایی که با مشکلات مالی درگیر بودند نیز شامل می‌شد.

بخش قابل توجهی از شرکت‌های دولتی که با ماهیت تصدی‌گری فعالیت می‌کنند یا به منابع بودجه‌ای وابسته‌اند، با این استدلال شکل گرفته‌اند که ساختار مؤسسه دولتی به دلیل محدودیت‌های شدید مالی و اداری، انعطاف‌پذیری عملیاتی لازم را برای انجام مأموریت‌های محوله فراهم نمی‌آورد.

در این بخش، چالش‌های ناشی از کثرت شرکت‌های دولتی بررسی شد. راهکار مناسب برای ساماندهی این نهادها ادغام، انحلال، تغییر شکل شرکت به مؤسسه دولتی و یا واحد مجری در ذیل شرکت مادر تخصصی است. تغییر شکل شرکت‌هایی که وظایف تصدی‌گری و یا حاکمیتی بر عهده دارند به مؤسسات دولتی علاوه بر حذف برخی ناکارایی‌ها، نظارت بیشتر بر جریان منابع و مصارف را نیز به دنبال دارد.

### ۱۰-۹- عدم وجود اطلاعات منسجم و شفافیت در شرکت‌های دولتی

نبود شفافیت در شرکت‌های دولتی چالشی است که خود زمینه‌ساز بسیاری از مسائل حال حاضر شرکت‌های دولتی از جمله حکمرانی ضعیف، کنترل سیاسی بر شرکت‌ها، ناکارایی و بهره‌وری پایین، ظهور تعارض منافع، فساد مالی، سرمایه‌داری رفاقتی و مریدپروری می‌باشد.

در صورتی که عملکرد یک شرکت دولتی مشخص و شفاف نباشد، نمی‌توان معیاری برای عملکرد آن تعیین کرد و این عدم شفافیت منتج به بسیاری از موارد فوق خواهد شد.

از عوامل کلیدی مؤثر در کاهش شفافیت و شکل‌گیری فساد در شرکت‌های دولتی می‌توان به ارتباط تنگاتنگ آن‌ها با ساختار سیاسی، حجم عظیم منابع مالی تحت مدیریت و ماهیت انحصاری یا استراتژیک حوزه‌های فعالیت آن‌ها اشاره کرد.

سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۱</sup> دستورالعملی را با ۱۰ اصل با عنوان «۱۰ اصل ضدفساد» برای مقابله با فساد و افزایش شفافیت در شرکت‌های دولتی منتشر ساخته است. این اصول به شرح زیر می‌باشد:

- فعالیت در بالاترین سطح اخلاق و صداقت
- بهترین عملکرد نظارت و حکمرانی که تضمین‌کننده برنامه ضدفساد شرکت باشد

1. Transparency international

- پاسخگو بودن به ذینفعان از طریق شفافیت و گزارش‌های عمومی
  - تضمین این موضوع که سیاست‌ها و دستورالعمل‌های منابع انسانی از برنامه‌های ضدفساد پشتیبانی می‌کند
  - طراحی برنامه ضدفساد بر مبنای ارزیابی ریسک
  - پیاده‌سازی سیاست‌ها و دستورالعمل‌های مفصل و جزئی برای مقابله با خطرات کلیدی فساد
  - مدیریت روابط شرکت با اشخاص ثالث به منظور اینکه اطمینان حاصل شود که این افراد از معیار ضد فساد شرکت دولتی استفاده می‌کنند.
  - مد نظر قرار دادن آموزش در برنامه ضد فساد شرکت دولتی
  - فراهم‌سازی مشاوره امن و در دسترس برای سوت‌زن‌ها<sup>۱</sup> (افشاگرها)<sup>۲</sup>
  - نظارت، ارزیابی و بهبود دائمی برنامه‌های ضد فساد (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۷).
- در میان عوامل فوق، شفافیت، گزارش‌دهی به عموم و تعامل با ذینفعان از جمله مفیدترین ابزارها برای مبارزه با فساد شناخته می‌شود. شفافیت به عموم مردم اجازه می‌دهد تا به اطلاعات بودجه‌ای، عملیاتی و فنی و دیگر جنبه‌های شرکت دسترسی داشته باشند. با گزارش‌دهی منظم و دقیق، علاوه بر موارد فوق می‌توان ذینفعان را از برنامه‌های شرکت و عملکرد آن مطلع کرد. گزارش‌دهی و شفافیت بیشتر، اصلی‌ترین راهکار کاهش فساد و تخلفات اقتصادی می‌باشد.
- تحقق شفافیت مستلزم وجود یک نظام یکپارچه و هدفمند اطلاعاتی است که نه تنها داده‌ها را گردآوری می‌کند، بلکه بر ارتباط و به‌روزرسانی آن‌ها نظارت داشته و دسترسی به موقع و کاربردی به اطلاعات را ممکن سازد. در این مسیر، از طریق الزامات قانون بودجه سنواتی، شرکت‌های دولتی موظف به ثبت، نگهداری و به‌روزرسانی مستمر اطلاعات کلیدی از جمله داده‌های نیروی انسانی، بودجه، صورت‌های مالی و گزارش‌های عملکرد شده‌اند. در متن زیر برخی از این موارد مطابق با قانون بودجه سال ۱۳۹۹ احصاء شده است.
- در جزء (۱) بند (ه) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده تا با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور تا پایان خردادماه ۱۳۹۹ سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی را تکمیل کند. کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون شامل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، شهرداری‌های شهرهای با جمعیت بالای یک میلیون نفر و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

#### 1. whistle-blower

۲. سوت‌زن‌ها در فرایند شفاف‌سازی به افرادی اطلاق می‌شود که افکار عمومی و یا مقامات ذی‌صلاح را از فعالیت‌های غیرقانونی و فساد مطلع می‌سازند. تضمین امنیت آنها و سیاست‌هایی که به تشویق برای افشاگری بر ضد فعالیت‌های غیرقانونی و با فسادها بیانجامد یکی از متداول‌ترین راه‌ها برای شناسایی و مبارزه با فساد است.

موظفانند متناوباً و هر سه ماه یکبار نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه نظیر اطلاعات پایه، اطلاعات نیروی انسانی و مدیران، بودجه و صورت‌های مالی و گزارش‌های عملکردی در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام کنند.

در کنار جزء (۱)، جزء (۳) بند (ه) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ شرکت‌های دولتی را موظف ساخته تا صورت‌جلسات تصویب بودجه سال ۱۳۹۹ خود را حداکثر تا ۱۵ خرداد ۱۳۹۹ برای اخذ تأییدیه به سازمان برنامه و بودجه ارائه کنند. همچنین شرکت‌ها موظف شدند تا صورت‌های مالی سال ۱۳۹۸ را حداکثر تا سی و یکم شهریور سال ۱۳۹۹ برگزار کنند و تا سی‌ام مهرماه به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند. همچنین شرکت‌ها از هرگونه فعالیت خارج از وظایف مندرج در اساسنامه و اهداف تعیین شده برای شرکت منع شده‌اند (قانون بودجه سال ۱۳۹۹).

با وجود موارد مزبور و تلاش برای گردآوری اطلاعات شرکت‌های دولتی، هنوز معضلاتی در خصوص شفافیت شرکت‌های دولتی وجود دارد. در هر صورت شفافیت و گزارش‌دهی منظم، پیش‌نیاز هرگونه ارزیابی و پاسخگویی شرکت‌ها در برابر عملکردشان هستند.

### ۱۰-۱۰- وجود برخی کاستی‌ها در نظام بودجه‌ریزی شرکت‌ها

جامعیت بودجه مهم‌ترین اصلی است که از لحاظ فنی درج بودجه شرکت‌های دولتی را در سند بودجه کل کشور ضروری می‌سازد. از جنبه مبانی نظری دلایل زیر برای قرارگیری بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه دولت مطرح می‌شود (خوشپور، ۱۳۹۷).

- برنامه‌ریزی برای انجام مأموریت‌های دولت: دولت برای انجام برخی فعالیت‌ها و مأموریت‌های خود شرکت‌هایی را به وجود می‌آورد. درواقع ابزار این مأموریت‌ها همین شرکت‌ها هستند و برای اجرای این فعالیت‌ها، بودجه شرکت را تنظیم و ارائه می‌کند.
- برنامه‌ریزی برای انجام سرمایه‌گذاری‌ها: شرکت‌ها به‌گونه‌ای پیمانکار دولت هستند و برای انجام سرمایه‌گذاری‌های دولت فعالیت می‌کنند؛ بنابراین دولت در مقام کارفرما برای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری خود برنامه‌ریزی می‌کند.
- تحقق بازدهی شرکت: دولت در مواردی برای کسب سود سرمایه‌گذاری کرده و برای مشخص و محقق شدن این سود نیاز به بررسی، تدوین و اجرای بودجه این شرکت‌ها دارد.
- رعایت و اجرای قانون: طبق قانون، بودجه شرکت‌های دولتی باید در سند بودجه آورده شود. البته الزام قانونی هم متأثر از مبانی نظری و فنی است (خوشپور، ۱۳۹۷).

بودجه شرکت‌های دولتی با توجه به اصل (۵۲) قانون اساسی کشور، قانون محاسبات عمومی، قوانین بودجه سنواتی و سایر قوانین مکتوب می‌شود. نهادها و سازمان‌هایی از قبیل وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی مافوق شرکت، سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات در تصویب و نظارت بر بودجه شرکت‌ها دخیل هستند.

فرایند تصویب بودجه شرکت‌های دولتی بدین صورت است که در ابتدا با صدور بخشنامه‌ای از سوی مقام ریاست جمهور، تهیه و تنظیم کلیات بودجه شرکت‌های دولتی در ابتدا در مجمع عمومی آن به تصویب رسیده و برای تصویب و تلفیق به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌گردد، سپس با بررسی بودجه پیشنهادی در سازمان برنامه و بودجه و اعمال اصلاحات در لایحه بودجه درج می‌شود.

پس از بررسی نهایی لایحه بودجه شرکت‌های دولتی، اقلام درآمد هزینه، سود، حساب‌های تقسیم سود، حساب‌های منابع و مصارف سرمایه‌ای، بازپرداخت تسهیلات و ... در چارچوب جداول بودجه کل کشور تلفیق می‌گردد. پس از تلفیق بودجه شرکت‌ها در بودجه کل کشور و تصویب در هیئت وزیران، لایحه بودجه تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

از جمله چالش‌ها و ناکارایی‌های بودجه شرکت‌های دولتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- به دلیل اهداف گوناگون در میان ذینفعان اعم از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، دولت، مجلس و ... اهداف و نظرات بسیاری در تصمیم‌گیری بودجه شرکت‌های دولتی وارد می‌شود. در نتیجه بودجه شرکت‌ها از زمانی که در مجمع عمومی شرکت تصویب می‌شود تا تصویب نهایی و ابلاغ قانون بودجه، تغییرات زیادی را شاهد خواهد بود.

- طبق اساسنامه بودجه شرکت‌های دولتی باید به تصویب رکن صلاحیت‌دار شرکت در این خصوص، یعنی مجمع عمومی صاحبان سهام برسد. از سوی دیگر تصویب بودجه شرکت‌های دولتی و دولت به عنوان بخشی از بودجه کل کشور بر عهده مجلس شورای اسلامی است. این امر تضادی آشکار را در مفاد قانونی مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد (رحیمی‌فر، ۱۳۸۲).

- به دلیل تنوع در اهداف شرکت، وجود نهاد‌های مختلف ذینفع، پیچیدگی فعالیت‌ها در عمل بودجه شرکت‌ها با اهداف، نتایج، سیاست‌ها و راهبردها فاصله زیادی دارند. این موضوع منجر به ناکارایی در فعالیت‌های مربوط به شرکت‌های دولتی خواهد شد.

گزارش حسابرس منبع اطلاعاتی اصلی است که با استفاده از آن می‌توان عملکرد بودجه شرکت مورد نظر با بودجه مصوب هر سال آن را تطبیق داد؛ اما به دلیل تفاوت طبقه‌بندی این گزارش با طبقه‌بندی بودجه‌ای، تطبیق و ردیابی اطلاعات آن با مشکلاتی همراه است. قوانین حسابرسی به نوعی و ساختار تنظیم بودجه به

نوعی دیگر اطلاعات را طبقه‌بندی می‌کنند و تطبیق این دو با مشکلاتی همراه است و کاستی‌هایی در این زمینه وجود دارد.<sup>۱</sup>

- شاخص‌های مؤثر و کارآمد برای سنجش عملکرد شرکت‌های دولتی وجود ندارد. سازمان اداری و استخدامی کشور عملکرد دستگاه‌های اجرایی را بر اساس برخی شاخص‌ها ارزیابی می‌کند. با در نظر گرفتن محور «شفافیت و مدیریت مالی» تنها مواردی از جمله متوسط کاهش قیمت یا هزینه تمام شده فعالیت و خدمات دستگاه اجرایی برای ارزیابی عملکرد از اطلاعات مالی استفاده می‌کند. در صورتی که انتظار می‌رود در مورد دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص شرکت‌های دولتی به دلیل ماهیت عملیاتی، اطلاعات و عملکرد مالی سهم پررنگ‌تری در ارزیابی عملکرد داشته باشد.
- شرکت‌های دولتی موظف به ارائه گزارش تطبیقی عملکرد با بودجه هستند؛ اما این گزارش‌ها در فرمت‌های متحدالشکل ارائه نمی‌گردد و سرفصل‌های ارائه شده با سرفصل‌های بودجه تفصیلی مصوب شرکت‌ها همخوانی ندارد و در نتیجه شفافیت اطلاعاتی و جامعیت لازم تأمین نمی‌شود.
- به دلیل فقدان سیستم قیمت تمام شده در شرکت‌ها، به‌ویژه شرکت‌هایی که از ساختار بازار انحصاری (انحصار خرید، فروش، انحصار چندجانبه و ...) برخوردارند و یا از محل وظایف حاکمیتی درآمد کسب می‌کنند، مشکل ارزیابی عملکرد به صورت پررنگ‌تری بروز می‌یابد. به عنوان نمونه شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران سهم قابل توجهی از درآمد خود را از محل پروازهای عبوری کسب می‌کند. افزایش و یا کاهش ترافیک هوایی کشور خارج از اختیار این شرکت است. شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و زیرمجموعه‌های آن در پی جهش قیمت مسکن در طی ۲ سال اخیر با افزایش قابل توجهی از جمعیت کلان‌شهرها روبه‌رو بوده که متقاضی اسکان در شهرهای اقماری و جدید پیرامون کلان‌شهرها می‌باشند.
- در برخی شرکت‌های دولتی با وجود آگاهی از عدم تحقق درآمد، عمداً برآوردهای مالی بودجه (هم درآمد و هم هزینه) را به‌گونه‌ای غیرواقعی بالاتر پیش‌بینی می‌کنند. این اقدام فضای مالی گسترده‌تری برای هزینه‌کرد عملیاتی و سرمایه‌ای در اختیار شرکت قرار می‌دهد.

#### ۱۰-۱۱- تضاد میان نقش‌های سازمان برنامه در مجامع

سازمان برنامه و بودجه عضو مجمع عمومی کلیه شرکت‌های دولتی نسل اول است. سازمان برنامه و بودجه کشور در مجامع شرکت‌های دولتی به طور همزمان دو نقش متفاوت را بر عهده دارد. حتی در این خصوص می‌توان نقش سوم را نیز برای سازمان در نظر گرفت. از یک‌سو این سازمان به نمایندگی از صاحبان سهام

۱. کلیات طبقه‌بندی بودجه شرکت‌های دولتی بر اساس استاندارد قیمت تمام شده است.



دولت) و به عنوان مالک در مجامع شرکت‌های دولتی ایفای نقش می‌کند. از سوی دیگر سازمان تهیه‌کننده بودجه سنواتی است که به موجب قانون برنامه و بودجه (مصوب سال ۱۳۵۱) وظایفی در این حوزه دارد و مکلف است لایحه بودجه را تنظیم کند. این تکلیف حتی مواردی را در برمی‌گیرد که شرکت دولتی مجمع عمومی را تشکیل ندهد. سازمان برنامه و بودجه مکلف است نسبت به پیش‌بینی بودجه شرکت دولتی و درج آن در پیوست شماره (۳) اقدام کند. نقل سوم نقشی است که به عنوان دستگاه متولی تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه کشور و رصد و پایش آنها فعالیت می‌کند.

سازمان موظف است به عنوان نماینده مالک بر میزان سود و زیان، درآمدها و هزینه‌ها، رعایت استانداردهای حسابداری و خط‌مشی برای عملکرد مالی بهتر نظارت کند. در اینجا سازمان همانند یک بنگاه‌دار حرفه‌ای که به دنبال حداکثر بازدهی مالی است عمل می‌کند. همچنین این نهاد وظیفه دارد که بر عملکرد شرکت از نظر بودجه، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی بودجه و در عین حال اهداف مد نظر قانون‌گذار از منظر توسعه نظارت کند. این سه وظیفه در برخی موارد با یکدیگر تناقض دارند.

سازمان برنامه و بودجه ابزارهای کافی را در مقابل شرکت‌های دولتی از سه منظر مالی، بودجه‌ای و توسعه‌ای در اختیار ندارد. به خصوص در بعد مالی زمانی که یک شرکت با زیان یا عملکرد مالی ضعیف مواجه می‌شود، ابزاری در جهت مقابله با آن وجود ندارد.

در کنار این موارد سازمان برنامه و بودجه با محدودیت نیروی انسانی، راهبری مسائل برنامه و بودجه شرکت‌های دولتی را بر عهده دارد. کارشناسان این سازمان به نمایندگی از ریاست آن در جلسات مجامع شرکت می‌کنند. حجم بالای فعالیت این نهاد عدم تقارن اطلاعاتی را در رابطه با شرکت دولتی و سازمان برنامه و بودجه به وجود می‌آورد. به این صورت که افشای اطلاعات در برخی موارد به صورت کامل و به نحو مطلوب انجام نمی‌گیرد. در برخی موارد با سوگیری شرکت سودآوری صوری، کم‌نشان دادن زیان انباشته، استفاده از ذخیره استهلاک و... رخ می‌دهد.

## ۱۰-۱۲- انتقادات نسبت به مالیات پرداختی شرکت‌های دولتی

یکی از انتقاداتی که نسبت به عملکرد شرکت‌های دولتی وارد می‌شود، سهم پایین این نهادها نسبت به سایر شرکت‌های بخش خصوصی است. شایان ذکر است شرکت‌هایی مانند شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی حفاری، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، شرکت بیمه ایران و... از جمله شرکت‌های سودساز و با حجم بالای فعالیت اقتصادی هستند، با این حال بخش بزرگی از شرکت‌های دولتی وظایفی همچون تصدی‌گری برخی از وظایف دولت، امنیت اجتماعی، امنیت غذایی، خودکفایی، ایجاد زیرساخت‌ها و ارائه خدمات عمومی، تثبیت قیمت‌ها و... را بر عهده دارند.

در این صورت برای قضاوت در خصوص مالیات پرداختی شرکت‌های دولتی باید با توجه به اهداف این نهادها و تفکیک اهداف اقتصادی از سایر اهداف، آنها را ارزیابی کرد.

#### ۱۰-۱۳- تبصره ذیل ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور

مطابق با این تبصره «شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال این‌ها به منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند».

تبصره فوق نارسایی‌هایی را در بانک‌ها و بیمه‌های دولتی ایجاد کرده است، به این صورت که بسیاری از بانک‌ها و بیمه‌ها شرکت‌های زیرمجموعه‌ای دارند که با توجه به این قانون، شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند. عدم احتساب شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها و بیمه‌های دولتی کشور به عنوان شرکت دولتی، عدم نظارت نهاد‌های نظارتی را به دنبال دارد. در این موارد چون قانون محاسبات شامل این شرکت‌ها نمی‌شود، دیوان محاسبات قادر به نظارت بر این نوع از شرکت‌های زیرمجموعه نیست. مطابق با قانون محاسبات عمومی کشور، دیوان محاسبات قادر به نظارت بر نهاد‌هایی است که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

#### ۱۰-۱۴- تمایل به نمایش زیان و عملکرد ضعیف در صورت‌های مالی

به طور معمول برخی از شرکت‌های دولتی در اکثر مواقع زیان‌ده هستند. شرکت‌هایی از جمله صدا و سیما، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان مرکزی تعاون روستایی، شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی و شرکت شهرک‌های کشاورزی زیان‌ده هستند. اغلب این نهادها در واقع شرکت به مفهوم تجاری آن نیستند و برخی از وظایف دولت را بر عهده دارند.<sup>۱</sup> برخی دیگر از شرکت‌ها در لویح و قوانین بودجه سنواتی زیان‌ده محسوب نمی‌شوند؛ اما در عملکرد سالیانه خود با زیان مواجه می‌گردند.

در قوانین بودجه سال ۱۳۹۹ تعداد ۱۰۴ شرکت دولتی زیان‌ده وجود داشت که در سال ۱۴۰۴ به ۱۵ شرکت رسید. تفاوت مبانی حسابداری می‌تواند منجر به این تناقض گردد که یک شرکت در چارچوب قانون بودجه سودده تلقی شود؛ اما صورت‌های مالی آن زیان عملیاتی را نشان دهد.

تمایل به شناسایی سود کمتر و یا زیان در صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی به این دلیل است که این نهادها ۵۰ درصد از سود ویژه خود، ۱۰ درصد از سهم سود دولت و ۲۵ درصد از سود خود را به صورت مالیات پرداخت

۱. با توجه به قانون بودجه سال ۱۳۹۷

می‌کنند. دریافت بخش زیادی از سود شرکت‌های دولتی و خروج منابع از شرکت‌ها، این فرصت را از آنها می‌گیرد که از محل منابع داخلی، فعالیت‌ها و طرح‌های توسعه خود را تأمین مالی کنند و انگیزه شناسایی سود نیز از آنها گرفته شود.

در برخی موارد شرکت‌ها با زیان‌ده شدن، مشمول ماده ۱۴۱ قانون تجارت<sup>۱</sup> خواهند شد و تمایل دارند بدهی خود به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را از محل منابع عمومی دولت پرداخت کنند. همچنین با تمسک به ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور<sup>۲</sup> بدهی شرکت‌های دولتی به دولت منتقل می‌شود.

در رابطه به تمایل به زیان‌ده بودن شرکت دولتی رابطه خزانهداری کل کشور با شرکت‌های دولتی نیز باید مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار بگیرد. در این موارد شرکت‌ها به دنبال استرداد مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه هستند. به طور معمول خزانهداری کل کشور سود سهام و مالیات شرکت‌های دولتی را به صورت یک دوازدهم در طی ماه‌های سال از شرکت دولتی دریافت می‌کند. در طول هر ماه مالیات و سود سهام بر اساس ارقام مصوب بودجه هر سال توسط خزانهداری کل کشور از شرکت وصول می‌شود. خزانه بر اساس ارقام صورت مالی سود و مالیات را دریافت می‌کند، در حالی که معیار دریافت این مقادیر از سوی خزانه بر اساس عملکرد شرکت است و در صورت مغایرت ارقام مصوب و عملکرد شرکت‌های دولتی، بده بستان میان خزانهداری و شرکت دولتی در دوره بعد صورت می‌گیرد. با توجه به اینکه شاگله بودجه شرکت‌ها بر اساس هزینه‌ها دیده می‌شود، بهترین حالت برای شرکت این است که زیان‌ده دیده شود.

در برخی شرایط خاص، استانداردهای حسابداری می‌توانند انگیزه‌هایی را ایجاد کنند که شرکت‌ها تمایل داشته باشند زیان را شناسایی نمایند یا عملکرد واقعی خود را با شدت بیشتری منعکس کنند.

## ۱۰-۱۵- حجم بالای بودجه شرکت‌ها

یکی از چالش‌هایی که در رابطه با بودجه شرکت‌های دولتی عنوان می‌شود، حجم بالای بودجه این شرکت‌ها در مقایسه با بودجه عمومی دولت است. در برخی از موارد حجم عملیات بودجه صرفاً گردش مالی شرکت بابت

۱. ماده ۱۴۱ اصلاحیه قانون تجارت بیان می‌کند در صورتی که بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود، هیئت‌مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را دعوت کند تا موضوع انحلال یا بقای شرکت مورد شور و رأی واقع شود.

۲. ماده ۶- مواردی که بدهی‌های شرکت‌های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده و بر اساس حکم قانونی، دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آنها شده است و همچنین بدهی شرکت‌های مادر تخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری که بعداً سهام آنها یا به شکل دارایی در چارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده اما تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتأسیس منتقل نگردیده است و سهام آنها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران به بدهی دولت منتقل می‌شود و طبق ماده (۱) این قانون و یا از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می‌گیرد.

وظایف محوله است. مثلاً در بودجه سازمان هدفمندی یارانه‌ها درآمدی به میزان ۱۰۴۶۱ هزار میلیارد میلیارد ریال شناسایی شده است. این میزان درآمد در واقع کل اعتبارات ناشی از هدفمندی یارانه‌ها می‌باشد. در مورد نهادهایی که فاقد ماهیت تجاری هستند؛ اما مشمول مقررات شرکت‌های دولتی در پیوست (۳) قانون بودجه می‌شوند، ضروری است جریان منابع و مصارف آن‌ها بر مبنای اقتصاد هزینه-فایده اجتماعی مورد سنجش و ارزیابی مجدد قرار گیرد.

در بسیاری از موارد، ثبت عملیات شرکت و محاسبات باعث می‌شود حجم تراکنش‌های بودجه‌ای شرکت‌های دولتی به شکل غیرواقعی بزرگ و متورم به نظر برسند؛ بنابراین از یک جنبه سهم دو برابری بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه عمومی دولت را نمی‌توان به منزله بزرگ بودن بودجه شرکت‌ها تفسیر کرد و این بررسی باید با دقت بیشتری صورت گیرد. از آنجایی که جنس این دو بودجه یکی نیست، قابلیت سهم‌بندی و مقایسه وجود ندارد.

#### ۱۰-۱۶- مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

بر اساس ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور، «ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود». این قانون به کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت که به صورتی به غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی اداره می‌شوند حداکثر یک سال مهلت داده تا با یکی از سه وضع حقوقی یادشده خود را تطبیق دهند، در غیر این صورت مؤسسه دولتی محسوب می‌شوند و تابع مقررات قانون محاسبات در خصوص مؤسسات دولتی خواهند بود.

با وجود این، سپری شدن سال‌ها از قانون محاسبات عمومی<sup>۱</sup> همچنان دو نهاد سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان صنایع دفاع به صورت مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت وجود دارند. دلیل عدم تمایل اینکه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت تمایلی برای تطبیق وضعیت خود با شرکت دولتی ندارند این است که تمام قوانین مالی و محاسباتی کشور تکالیفی را برای شرکت‌های دولتی وضع کرده و این قوانین نسبت به مؤسسات عمومی غیرانتفاعی مسکوت هستند؛ بنابراین آنها علاقه‌مند به تداوم وضع موجود می‌باشند (حکیم شوشتری، ۱۳۹۴). تعیین تکلیف مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یکی از چالش‌هایی است که علاوه بر مغایرت قانونی می‌تواند عدم نظارت و پاسخگویی این نهادها در برابر مسئولیت‌هایشان را نیز به دنبال داشته باشد.

۱. قانون مزبور مصوب سال ۱۳۶۶ است.

#### ۱۰-۱۷- حاکم شدن نگرش کوتاه‌مدت به جای نگرش بلندمدت

همان‌طور که در چالش مربوط به تفکیک مالکیت و مدیریت به آن اشاره شد، اکثر شرکت‌های دولتی تحت تملک وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی هستند و اعضای کلیدی آنها از جمله اعضای هیئت مدیره توسط نهادهای مافوق که مالکیت آنها را در اختیار دارند، تعیین می‌شود. فرایند انتصاب در شرکت‌های دولتی به نحوی است که اعضای اجرایی هر شرکت به طور معمول مدت زمانی بسیار کمتر از آنچه برای برنامه‌ریزی بلندمدت نیاز است، در اختیار دارند. این موضوع منجر به حاکم شدن نگرش کوتاه‌مدت کادر مدیریت و درنهایت برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت (در عمل) برای این نهادها خواهد شد. به منظور اجتناب از این امر، ضرورتی که در قسمت‌های قبل به آن اشاره شد و باید در دستور کار قرار بگیرد این است که انتصاب اعضای هیئت مدیره بر اساس صلاحیت‌های حرفه‌ای صورت گیرد و بنگاه‌داری حرفه‌ای که افراد بر اساس عملکرد پاسخگو باشند، جایگزین وضعیت فعلی شود.

#### ۱۰-۱۸- تعیین تکلیف شرکت‌های منحل شده و یا شرکت‌هایی که علیرغم تأسیس فعالیت عملیاتی

##### ندارند

ضعف حافظه تاریخی و بهره نرفتن از دانش تجربی گذشته منجر به تکرار برخی از اشتباهات مشابه خواهد شد. مستندسازی تجربیات سازمانی از جمله تکنیک‌های مفیدی است که با وجود استفاده از آن در طول سال‌های اخیر، هنوز به عنوان یک ضرورت در محیط سازمانی پذیرفته نشده است. دانش تجربی که از طریق مستندسازی منجر به افزایش بهره‌وری می‌شود از دو مسیر ادراک فرد از پدیده سازمانی از طریق دیدن و شنیدن (بدون تعامل با پدیده‌های یاد شده) و یا از طریق درگیر شدن در مسائل سازمان و کنش متقابل با محیط درونی و بیرونی شکل می‌گیرد (جعفری مقدم، ۱۳۸۳).

در حال حاضر شمار قابل توجهی شرکت‌های دارای اساسنامه وجود دارند که در مرحله تأسیس متوقف شده و فاقد تشکیلات عملیاتی، جریان مالی و فعالیت اقتصادی مولد هستند.

در سال ۱۳۷۵ و در برنامه دوم توسعه، شرکت قطارهای مسافری رجاء تأسیس شد و این شرکت در سال ۱۳۸۸ به سازمان تأمین اجتماعی واگذار گردید. شرکت حمل و نقل حومه‌ای ریلی توسط شرکت رجاء صورت می‌گرفت. این فعالیت ذاتاً یک فعالیت زیان‌ده است. به موجب قانون و بر اساس قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> (۱۳۹۵) مقرر شد که شرکت حمل و نقل ریلی مسافری حومه‌ای تأسیس شود و اساسنامه این شرکت به پیشنهاد مشترک سازمان، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی به تصویب هیئت وزیران برسد. اساسنامه این شرکت تنظیم گردید و به تصویب رسید و ابلاغ شد؛ اما با توجه به ماهیت زیان‌ده این شرکت و لزوم تأمین

۱. بند (پ) ماده (۵۲) قانون برنامه ششم توسعه

کمک‌های مستمر به آن از محل بودجه عمومی، تصمیم بر توقف راه‌اندازی آن گرفته شد. همچنین صندوق توسعه حمل و نقل نیز مصداقی دیگر در این باب است. در موارد مزبور تمامی جوانب موضوع بر اساس ابعاد کارشناسی در نظر گرفته نشده است.

در حال حاضر کشور به دلیل رشد بالای شهرهای اقماری پیرامون تهران و سایر کلان‌شهرها با پدیده حمل و نقل حومه‌ای روبه‌رو است. ابعاد مغفول باقی‌مانده در مثال فوق، مستلزم تحمیل بار مالی بر روی دولت است و این بار مالی باعث می‌شود که شرکت‌هایی از این دست شکل نگیرد و یا در صورت شکل گرفتن، مشکلات تبعی آتی را به همراه داشته باشد. انحلال شرکت‌های دولتی نیز از دیگر مسائلی است که اکنون وجود دارد.

#### ۱۰-۱۹- تغییر نقش مجامع شرکت‌ها

در برخی از شرکت‌ها سه عضو مجمع حضور دارند. وزیر مربوط که وزارتخانه تحت مدیریتش مالک شرکت محسوب می‌شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه در مجمع حضور دارند. وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه مسئولیت‌هایی در خصوص قوانین دارند که باید آنها را اجرا کنند. در برخی دیگر از شرکت‌ها علاوه بر این سه نهاد، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دیگری نیز در مجمع حضور دارند.

در شرکت‌های دولتی با ساختار مجامع چندعضوی، وجود ذی‌نفعان متعدد با منافع گاه متعارض، زمینه‌ساز شکل‌گیری ائتلاف‌ها و لابی‌هایی خلاف مصالح عمومی در مجمع می‌شود؛ بنابراین حضور (سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه ناظر) به عنوان اعضای اصلی و دارای حق رأی در مجمع شرکت‌های دولتی نسل اول، یک راهکار ساختاری ضروری است. به طور جامع‌تر ترکیب مجامع این شرکت‌ها باید به نحوی باشد که از اتخاذ تصمیمات بخشی‌نگر که در تضاد با مصالح کلان باشد، جلوگیری شود.

#### ۱۰-۲۰- خصوصی‌سازی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

در سرتاسر این گزارش، رویکرد دوگانه‌ای نسبت به سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی مشاهده می‌شود؛ در واقع در رابطه با خصوصی‌سازی یا حفظ تملک بنگاه در قالب مالکیت دولتی نمی‌توان راهکاری واحد را تجویز کرد. واگذاری بانک‌ها و مؤسسات مالی و خصوصی‌سازی این نهادها از جمله مواردی است که با ملاحظات همراه می‌باشد.

در رابطه با عملکرد بانک‌ها و نقش آنها در اقتصاد، سه نظریه مطرح است که عبارت‌اند از:

- نظریه واسطه وجوه:<sup>۱</sup> مطابق با این نظریه بانک‌ها صرفاً واسطه مالی هستند، به این مفهوم که سپرده‌ها را از افراد سپرده‌گذار جمع‌آوری کرده و به صورت تسهیلات ارائه می‌کنند. در این نظریه نه بانک‌ها به صورت انفرادی و نه به صورت جمعی قادر به خلق نقدینگی در اقتصاد نیستند.
  - نظریه ذخایر جزئی:<sup>۲</sup> بر این اساس با وجود اینکه بانک‌ها قدرت خلق نقدینگی را در سطح یک اقتصاد ندارند؛ اما نظام بانکی به صورت جمعی و در تعامل یا یکدیگر قادر به خلق نقدینگی هستند.
  - نظریه خلق اعتبار:<sup>۳</sup> این نظریه بر قدرت خلق اعتبار بانک‌ها از هیچ و اینکه هر بانک به صورت انفرادی قادر به خلق نقدینگی در سطح اقتصاد است، اشاره دارد. این نظریه نسبت به دو نظریه دیگر از قدمت بیشتری برخوردار است. ارتباط میان خلق اعتبار و متغیرهای مالی و اقتصاد کلان در نظریه مقداری اعتبار (ورنر، ۱۹۹۲، ۱۹۹۷، ۲۰۰۵ و ۲۰۱۲) ارائه شده است. مطابق با نظریه مقداری اعتبار، اعتبار به سه شکل مورد استفاده قرار می‌گیرد:
    - الف- کاربرد مولد در جهت سرمایه‌گذاری برای تولید کالاها و خدمات که پایدار است و تورم‌زا نیست.
    - ب- استفاده غیرمولد در جهت مصرف که به تورم قیمت مصرف‌کننده دامن می‌زند.
    - ج- استفاده غیرمولد به نحوی که معاملات در بخش غیرحقیقی و دارایی‌ها افزایش یافته و تورم دارایی‌ها و بحران نظام بانکی را به دنبال دارد. می‌توان گفت تئوری مقداری اعتبار تفکیک شده بر اساس فرض خلق اعتبار توسط بانک‌ها به صورت انفرادی بنا شده است. با وجود پیچیدگی‌ها در مورد این فرض، نظریه خلق اعتبار بیشتر از دو نظریه دیگر با واقعیت‌های یک اقتصاد همخوانی دارد و بانک‌ها از طریق ایجاد اضافه برداشت قادر به ایجاد خلق اعتبار در یک اقتصاد هستند.
- در صورتی که قائل به نظریه خلق اعتبار باشیم، خصوصی‌سازی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به معنای واگذاری حق آقایی انتشار پول به بخش خصوصی است. این موضوع به‌ویژه در رابطه با کشورهای در حال توسعه که باید بر روی تأمین مالی بخش تولید و ایجاد زیرساخت‌ها متمرکز شوند، آسیب‌زا است. اعطای حق آقایی خلق پول به بانک‌های خصوصی این امکان را در اختیار این نهادها قرار می‌دهد که تسهیلات را در بخش‌هایی به جز تولید (بخش غیرحقیقی و مالی) ارائه کنند و علاوه بر اینکه تسهیلاتی در جهت فعالیت‌های حقیقی اقتصاد ارائه نگردد، به تورم در بخش غیرحقیقی دامن بزند. علاوه بر این تمرکز اعطای تسهیلات در بخش دولتی (وجود بانک‌های تجاری دولتی) این فرصت را در کشورهای در حال توسعه در اختیار دولت قرار می‌دهد که منابع مالی را در جهت برنامه‌های توسعه کشور هدایت کند.

---

1. financial intermediation theory of banking  
2. fractional reserve theory of banking  
3. Credit creation

### ۱۰-۲۱- ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

مطابق با این قانون<sup>۴۴</sup> به مجامع عمومی و یا شوراهاى عالی شرکت‌هایی که دولت سهمی بیشتر از ۵۰ درصد دارد (بر اساس ماده (۴) قانون محاسبات عمومی به عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شود) این مجوز داده شده تا با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارقام مربوط به بودجه مندرج در قوانین مزبور را بر اساس سیاست‌های دولت و یا تصمیماتی که طبق اساسنامه و یا قانون تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور مجاز به اتخاذ آن هستند با رعایت اساسنامه تغییر دهند.

یکی از تفاوت‌های بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی ماده قانونی فوق‌الذکر است. بودجه شرکت‌های دولتی پس از تصویب در مجلس قابلیت اصلاح دارند، در صورتی که این موضوع برای بودجه عمومی صدق نمی‌کند. با وجود اینکه در این قانون شروطی از جمله عدم کاهش ارقام مالیات و سود دولت، عدم افزایش استفاده شرکت از بودجه عمومی و دریافت تسهیلات از نظام بانکی گذاشته شده است؛ اما این قانون به شرکت‌ها این امکان را می‌دهد که بودجه خود را تغییر دهند.

یک دلیل عمده برای تمایل نهادهای دولتی به انتخاب قالب «شرکت دولتی» در مقایسه با سایر اشکال نهادی (وزارتخانه یا مؤسسه دولتی)، وجود انعطاف‌پذیری مالی و استقلال عملیاتی بیشتر در چارچوب قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه است. قانون مزبور به شرکت‌ها در مقایسه با دو نوع دیگر سازمان دولتی، آزادی عمل بیشتری می‌دهد.

### ۱۰-۲۲- قیمت‌گذاری نادرست برخی از محصولات و یا خدمات ارائه شده

در بسیاری از موارد، قیمت‌گذاری محصولات و خدمات شرکت‌های دولتی مستقیماً توسط دولت تعیین می‌شود.

این کار در ذات خود بلامانع است و با توجه به اهداف اجتماعی که بسیاری از این شرکت‌ها دنبال می‌کنند، امری طبیعی محسوب می‌گردد. با وجود این، در موارد متعددی مشاهده می‌شود که قیمت‌گذاری محصولات یا خدمات این شرکت‌ها، انحراف معناداری از قیمت تمام‌شده داخلی و نیز از قیمت متوسط بین‌المللی (قیمت مرجع جهانی) دارد. بارزترین نمونه این قیمت‌گذاری در تعیین قیمت آب شرب و آب بخش کشاورزی تجلی می‌یابد.

در حال حاضر قیمت هر متر مکعب آب اعم از آب کشاورزی، صنعتی و یا شرب تفاوت قابل توجهی با قیمت جهانی دارد و این موضوع یکی از دلایل اصلی ناکارایی استفاده از منابع آب کشور است. وضعیت بخش آب و قیمت‌گذاری در این بخش به حدی پایین است که شرکت‌های آب و فاضلاب شهری در جایگزینی تأسیسات و تجهیزات خود با مشکل مواجه هستند.



این نوع از قیمت‌گذاری در مصرف‌گاز نیز کاملاً مشهود است، به نحوی که کشور با وجود دارا بودن دومین ذخایر گاز دنیا و گازرسانی به اکثر مناطق کشور، با قطع گاز برخی از صنایع در زمستان و قطع گاز مصرفی خانوار در مواردی روبه‌رو می‌شود. همان‌طور که عنوان گردید در این نوع از موارد، شرکت ارائه‌دهنده خدمات با مشکل مواجه خواهد شد.

#### **۱۰-۲۳- عدم توجه و کمرنگ شدن مسائل اجتماعی در شرکت‌های دولتی**

یکی از اصول بنیادین در تأسیس بخشی از شرکت‌های دولتی، اهداف اجتماعی است و این شرکت‌ها صرفاً به دلیل اهداف اقتصادی تأسیس نمی‌گردند. در رابطه با شرکت‌هایی که اهداف اجتماعی در آنها پررنگ‌تر است نباید اهداف اقتصادی بر این اهداف اولویت داده شود.

## ۱۱- راهکارها

در این بخش با توجه به چالش‌هایی که مطرح گردید راهکارهایی به منظور بهبود وضعیت شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود.

### ۱۱-۱- وضع قوانین یکپارچه برای شرکت‌های تحت کنترل دولت

یکی از ضعف‌های موجود در رابطه با شرکت‌های دولتی که چالش‌های زیادی را ایجاد کرده است، قوانین پراکنده، مستثنا شدن برخی شرکت‌ها از قوانین و تناقض محتوایی در میان قوانین می‌باشد. وضع قوانین یکپارچه در مورد شرکت‌های دولتی می‌تواند بسیاری از این مسائل را کاهش دهد. قانون یکپارچه از ایجاد و دسترسی به قوانین مختص به هر شرکت جلوگیری کرده و حاکمیت قانون را در جهت اهدافی که سیاست‌گذار برای شرکت متصور می‌شود را امکان‌پذیر می‌سازد.

### ۱۱-۲- ایجاد یک نهاد واحد برای مدیریت شرکت‌های دولتی

تضاد منافع که در پی عدم تفکیک مالکیت و مدیریت در شرکت‌های دولتی به وجود می‌آید اصلی‌ترین علت شکل‌گیری چنین نهادی است. طبیعتاً نقش رگولاتوری وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی با شرکت‌هایی که فعالیت تجاری انجام می‌دهند در تضاد است. علت دیگر، ایجاد چنین نهادی خروج از نگرش بخشی در مورد شرکت‌های دولتی و حکمفرما شدن نگرش فرابخشی در مورد آنهاست.

دارا بودن حاکمیتی همانند یک هلدینگ بر شرکت‌های دولتی علاوه بر فراهم ساختن نگرش و اهداف کلان در شرکت‌های دولتی، این امکان را به دولت می‌دهد که اهداف روشن برای مجموعه‌ای از بنگاه‌ها تعیین شود و حکمرانی فعال، جایگزین دخالت‌های سیاسی و بخشی می‌گردد و از وجود رابطه نمایندگی در این نهادها تا حد زیادی کاسته خواهد شد. یکپارچه‌سازی شرکت‌ها در یک هلدینگ واحد این فرصت را در اختیار دولت قرار می‌دهد تا مالکیت فعال و فرابخشی در شرکت‌ها، ایجاد ساختاری در شرکت‌ها و کسب سود بیشتر را فراهم سازد. ایجاد هلدینگ و انتخاب اعضای هیئت مدیره به صورت تخصصی این امکان را فراهم می‌سازد تا نگرش بلندمدت بر شرکت‌های دولتی فراهم شود.

این نهاد با توجه به سودآوری و خلق ارزش اجتماعی ایجاد شده توسط شرکت‌ها قادر به تصمیم‌گیری در مورد آنهاست و در مواردی که شرکت سودآوری یا خلق ارزش اجتماعی قابل قبولی ندارد (با توجه به فلسفه وجودی شرکت و اهدافی که برای آن تعریف می‌شود)، با راهکارهایی از جمله خاتمه فعالیت و واگذاری مالکیت و یا بازمهندسی به منظور خلق ارزش اجتماعی بیشتر دارایی‌های دولت را مدیریت کند.

پیشنهاد تشکیل معاونت شرکت‌ها برای سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۷۰ است. در آن دوره با توجه به اینکه سیاست‌گذاران مخالف بزرگ شدن تشکیلات دولت بودند، با این خواسته مخالفت کردند. با توجه به چالش‌های مطرح شده، در این خصوص سه سناریو را می‌توان متصور شد. سناریوها با توجه به تجربه سایر کشورها و همچنین ایران مطرح گردیده‌اند. در میان سه سناریو ذیل، به ترتیب سناریوهای اول، دوم و سوم امکان بیشتری برای عملی شدن دارند.

سناریوی اول با استفاده از تجربه کشور چین در مورد بنگاه‌داری دولتی و شباهت بنگاه‌داری در ایران به مدل چینی مطرح می‌شود. در آن کشور کمیسیون نظارت بر دارایی‌های شرکت‌های دولتی (SASAC) به منظور ایفای نقش سهام‌دار از طرف دولت بر شرکت‌های دولتی عمل می‌کند. این نهاد هیچ‌گونه فعالیت عملیاتی و اجرایی بر عهده ندارد؛ اما وظایفی از جمله عزل و نصب مدیران و ارزیابی عملکرد آنها، تدوین استراتژی‌ها و تأمین مالی و تصمیمات سرمایه‌گذاری شرکت را انجام می‌دهد. تشکیل معاونت امور شرکت‌های دولتی در سازمان برنامه و بودجه و یا ایجاد نهادی به صورت مجزا و اعطای اختیاراتی مشابه آنچه در فوق به آن اشاره شد، به بنگاه‌داری حرفه‌ای در کشور کمک شایان توجهی خواهد نمود.

سناریوی دوم استفاده از تجربه کشور سنگاپور و ایجاد یک صندوق ثروت ملی به منظور مدیریت هر چه بهتر دارایی‌های تجاری دولت می‌باشد. تاماسک<sup>۱</sup> یک صندوق ثروت ملی است که در سال ۱۹۷۴ در سنگاپور تأسیس شد و وظیفه ایجاد بازدهی پایدار برای نسل‌های آتی این کشور با استفاده از دارایی‌های دولت را بر عهده دارد. این نهاد سرمایه‌گذاری‌های خود را بر روی طیف گسترده‌ای از صنایع و شرکت‌ها انجام می‌دهد. البته به دلیل ساختار اقتصاد این کشور تنها ۲۴ درصد از دارایی‌های تحت مدیریت این نهاد در سنگاپور قرار دارد و مابقی در چین، آمریکای شمالی و اروپا قرار گرفته است. در سال ۱۹۷۲ و دو سال قبل از تأسیس این نهاد دکتر گو گنگ سوئی وزیر دارایی سنگاپور ضرورت تفکیک مالکیت دولت از بنگاه‌داری حرفه‌ای را مطرح کرد.<sup>۲</sup> پس از خروج نیروهای نظامی انگلیس از این کشور و تبدیل پایگاه‌های نظامی به مشاغل و شرکت‌های تجاری جدید، تفکیک حاکمیت دولت از عملیات تجاری در دستور کار دولت قرار گرفت. این اصل منجر به تأسیس تاماسک و تملک ۳۵ شرکت و سرمایه‌گذاری توسط این نهاد شد.

تجربه ایجاد صندوق‌های ثروت حاکمیتی<sup>۳</sup> در ایران نشان‌دهنده این است که به منظور کارایی هر چه بهتر باید در سه سطح مالکیت و خط‌مشی‌گذاری، مدیریت و نظارت تفکیک صورت پذیرد. در سال ۱۳۷۹ و مطابق با ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه، حساب ذخیره ارزی تشکیل شد. این نهاد سه هدف «ثبات در میزان

۱. Tamasek

۲. یکی از توهومات غم‌انگیزی که بسیاری از کشورهای جهان سوم از آن استفاده می‌کنند این تصور است که سیاستمداران و کارمندان دولت می‌توانند با موفقیت به عنوان کارآفرین عمل نمایند. به ندرت این اتفاق می‌افتد که فردی در برابر شواهد محکم خلاف این موضوع همچنان بر عقیده خود باقی بماند.

۳. این نهادها مدیریت وجوه مازاد دولت و صندوق‌های ثروت ملی مدیریت دارایی را در سطح کلان بر عهده دارند.

درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام»، «تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر» و «سرمایه‌گذاری و امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه» را دنبال می‌کرد؛ با وجود این، عدم تفکیک مالکیت، مدیریت و نظارت، هدف‌گذاری درآمدهای بودجه‌ای به جای هزینه‌های بودجه‌ای و وجود ریسک عدم بازپرداخت تسهیلات منجر به کاهش شدید دارایی‌های ارزی و منابع این نهاد شد. با توجه به این تجربه، صندوق توسعه ملی بر اساس ماده (۸۴) برنامه پنجم توسعه و با تفکیک سه وظیفه مالکیت و سیاست‌گذاری، مدیریت و اجرا و نظارت ایجاد شد. این نهاد دارای سه رکن هیئت امناء (به عنوان سیاست‌گذار و تعیین‌کننده خط‌مشی‌ها)، هیئت عامل به عنوان رکن اجرایی و هیئت نظارت می‌باشد.

در صورتی که پرداخت‌های عمرانی را به عنوان سرمایه‌گذاری به منظور ایجاد دارایی‌های عمومی جدید تلقی کنیم، بازده خالص دارایی‌ها و شرکت‌های تحت مدیریت هلدینگ مزبور می‌تواند صرف پرداخت‌های عمرانی در کشور شود. همچنین علاوه بر شرکت‌های موجود در پیوست (۳)، سایر دارایی‌های تجاری و شرکت‌هایی که دولت سهمی کمتر از ۵۰ درصد در آن دارد نیز می‌تواند تحت مدیریت این نهاد باشد.

سناریو سوم که می‌توان متصور شد این است که با توجه به تجربه سوئد، یک ابروزارتخانه<sup>۱</sup> جدید ایجاد شود و مدیریت هلدینگ را بر عهده بگیرد. در این کشور، هلدینگ استاتوم که مدیریت دارایی‌ها و شرکت‌های این کشور را بر عهده دارد، توسط یک وزارتخانه که از ترکیب چندین وزارتخانه از جمله ارتباطات، اشتغال و صنعت و تجارت به وجود آمده است، مدیریت می‌شود.

### ۱۱-۳- ایجاد ساختاری سازمان‌یافته برای ارائه آمار و اطلاعات شرکت‌های دولتی

از جمله چالش‌هایی که در رابطه با شرکت‌های دولتی مطرح شد برخی مسائل از جمله شفافیت و ظهور فساد، تمایل به زیان‌ده بودن و عملکرد ضعیف، پاسخگو نبودن در برابر عملکرد، خلق ارزش اجتماعی پایین و سنجش ارزش اجتماعی ایجاد شده است.

در بخش چالش‌ها، ایجاد سامانه یکپارچه شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ معرفی شد. ضروری است در این سامانه و یا در نظام آماری جدا از آن علاوه بر اطلاعات مالی، عملکردی، بودجه‌ریزی، منابع انسانی شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، اطلاعات شرکت‌هایی که دولت در آن نقش کنترل‌کننده دارد نیز ارائه گردد.

علاوه بر این، طراحی و استقرار یک چارچوب ارزیابی عملکرد مبتنی بر شاخص‌های اثربخشی اجتماعی و کارایی هزینه برای شرکت‌های دارای مأموریت عمومی، یک ضرورت حکمرانی است.

1. Super ministry

یکی از دیدگاه‌های مطرح در ادبیات حکمرانی شرکتی، بر این اصل استوار است که تفاوت شرکت دولتی با بنگاه خصوصی صرفاً در ماهیت مالکیت (دولتی در مقابل خصوصی) خلاصه می‌شود و حتی در ارائه خدمات عمومی نیز می‌توان با انعقاد قرارداد میان دولت و شرکت دولتی، کارایی و پاسخگویی را افزایش داد. این رویکرد ضمن ارتقای شفافیت مالی و پاسخگویی مبتنی بر نتایج، از مداخلات در حاکمیت شرکت و فرایندهای تصمیم‌گیری مدیریتی جلوگیری می‌کند. همچنین این توجیه که اهداف اجتماعی شرکت دولتی را از پرداخت مالیات مانند بخش خصوصی معاف می‌کند را باطل می‌سازد.

#### ۱۱-۴- سایر راهکارها

- ایجاد شاخص‌های مؤثرتر و کارآمدتر به منظور سنجش عملکرد شرکت‌های دولتی
- ممنوعیت درآمد اختصاصی برای شرکت‌های دولتی
- انحلال، ادغام و یا تغییر شکل شرکت به مؤسسه دولتی و یا واحد مجری در ذیل شرکت‌های مادر تخصصی در صورتی که منجر به حذف ناکارایی‌ها و نظارت بر جریان منابع و مصارف شود.
- نظارت بر شرکت‌های ذیل ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور
- اجرای ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور و تعیین تکلیف مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

## جمع‌بندی

این گزارش با هدف بررسی چالش‌های حال حاضر بنگاهداری دولتی در ایران مطرح شد. طبیعتاً با توجه به بستر تاریخی و نهادی، بنگاهداری دولتی در ایران نیز ساختار متفاوتی نسبت به دیگر کشورها پیدا می‌کند. بنگاه‌های دولتی در ایران با توجه به تجربه کشور در بهره‌برداری از منابع طبیعی، تحولات انقلاب اسلامی در ایران، توجه به رفاه اجتماعی و ضرورت ارائه برخی خدمات از سوی دولت و اجرای کارآمد برخی از وظایف دولت به وجود آمده‌اند. با توجه به حجم عظیم فعالیت‌ها، دارایی‌ها و منابع مالی در اختیار این نهادها، اصلاحات صورت گرفته در شرکت‌های دولتی آثار ملموسی را از خود در سطح کلان بر جای خواهد گذاشت. با وجود ساختار منحصر به فرد بنگاهداری دولتی در هر کشور، استفاده از تجربیات دیگر کشورها در این زمینه و اجرای اصلاحات در زمینه‌های سازماندهی، سنجش عملکرد و سیاست‌گذاری منجر به افزایش سودآوری و بهره‌وری این نهادها خواهد شد. اصلاحاتی که باید مد نظر قرار بگیرد را می‌توان در حوزه‌های قوانین، مجامع شرکت‌ها، بودجه شرکت‌ها، عملکرد سودآوری، بهره‌وری، حکمرانی در شرکت‌های دولتی، نظارت، شفافیت، داده‌ها و اطلاعات آماری طبقه‌بندی کرد؛ اما راهکارهای ارائه شده در مواردی چندین حوزه فوق‌الذکر را در بر می‌گیرد.

## منابع

- احمدوند، محمدرحیم (۱۳۹۲). واکاوای عملکرد خصوصی‌سازی در ایران، سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال یکم، شماره ۲.
- احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۱). *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی*، تهران: گام نو.
- برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی.
- حکیم شوشتری، ناهید (۱۳۹۴). *آشنایی با بودجه شرکت‌های دولتی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- خوشپور، حسن (۱۳۹۶). هفت ناکارایی در بنگاه‌داری دولتی، مصاحبه با روزنامه *دنیای اقتصاد*.
- قوانین بودجه سال‌های مختلف کل کشور.
- قوانین و ملاحظات حاکم بر بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی (۱۳۹۹). اندیشکده اقتصاد مقاومتی.
- مجلل، محمدرضا و علی پناهی (۱۳۸۰). ساماندهی و واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱، مجلس و پژوهش، شماره (۳۱).
- نجات، سید امیررضا، اکبر میرزاده، محمد شهبازی و مهدی جواهری کامل (۱۳۸۹) بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌های دولتی پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، *پژوهشنامه بازرگانی*، سال چهاردهم، شماره (۵۵)، ۷۵-۱۰۸.
- Atkinson, R. D., & Lind, M. (2018). *Big is beautiful: Debunking the myth of small business*. MIT Press.
- Dag, D. (2015). *The Public Wealth of Nations*. Palgrave Macmillan.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS MANUAL (2014).
- Leutert, W. (1945). China's State-Owned Enterprises. *American history, 1861*(1900).
- Lin, K. J., Lu, X., Zhang, J., & Zheng, Y. (2020). State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice. *China Journal of accounting research, 13*(1), 31-55.
- Mohaddes, K., & Pesaran, M. H. (2013). One hundred years of oil income and the Iranian economy: A curse or a blessing?. In *Iran and the Global Economy* (pp. 12-45). Routledge.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *State-owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- State-Owned Enterprises in the Development Process,. (2015). OECD.

**الف قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران**

مصوب ۱۳۵۸، ۴، ۱۰

نظام گذشته ضمن حمایت ظاهری از صنایع کشور که به بهای نابودی کشاورزی به عمل می‌آورد آنها را به صورت وسائل برای چپاول سرمایه‌های ملی به دست عمال خود و وابستگی اقتصاد ایران به سرمایه‌داری خارجی و مصرفی ساختن کشور درآورده بود.

صنایع ایران بر پایه صنعت و اقتصاد وابسته به سرمایه‌داری غارتگر جهانی به وجود آمده بود و طبیعی بود که دیر یا زود دچار نابسامانی شود. آثار این نابسامانی در دو سه سال اخیر روز به روز نمایان‌تر می‌شد و در اعتصابات سال ۱۳۵۷ و بعد از سقوط رژیم به حد اعلی رسید و در اثر آشفتگی روابط کارگری و مدیریت و مالکیت از یک طرف و مشکلات سفارش مواد اولیه و فروش کالاهای ساخته شده از طرف دیگر دچار بحران شدید گردید و اینک نجات صنعت و اقتصاد کشور ایجاب می‌کند اقدامی قاطع در جهت احیاء و اداره صحیح و توسعه آنها به منظورهای ذیل به عمل آید:

الف: رعایت نظام اسلامی در مورد حقوق کار

ب: خروج اقتصاد ایران از وابستگی به نفت و احراز استقلال از طریق تولید نیازهای داخلی تا سرحد خودکفایی و توسعه صادرات

ج: گسترش زمینه کار و اشتغال و تخصص

د: قطع ید از عمال نظام استبدادی و استثمارگران

ه: احتراز از دولت سالاری، تشویق و حمایت از فعالیت‌های غیردولتی و ابتکار در بخش خصوصی؛ بنابراین قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران در دو ماده اعلام می‌گردد.

قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۴

ماده ۱ - صنایع موجود بر حسب شرایط به چهار دسته تقسیم می‌گردد و درباره هر گروه به نحو خاص عمل می‌شود:

الف - علاوه بر نفت، گاز، راه آهن، برق، شیلالت که قبلاً ملی شده صنایع زیر نیز ملی می‌شوند:

الف ۱: صنایع تولید فلزاتی که در صنعت مصرف عمده دارند (مانند فولاد، مس و آلومینیوم) شامل مرحله نورد گرم

الف ۲: ساخت و مونتاژ کشتی، هواپیما و اتومبیل

ب- صنایع و معادن بزرگی که صاحبان آن از طریق روابط غیر قانونی با رژیم گذشته، استفاده نامشروع از امکانات و تضییع حقوق عمومی به ثروت‌های کلان دست یافته‌اند و برخی از آنها از کشور متواری هستند و دولت طبق لایحه قانونی شماره ۶۷۳۸ مورخ ۱۳۵۸/۳/۲۶ مدیریت آنها را در اختیار گرفته است. سهام این گونه اشخاص به تملک دولت درمی‌آید. هر گونه رسیدگی مالی و فنی و حقوقی نسبت به این گونه اشخاص در اختیار دولت خواهد بود. تبصره: بهای سهامی که طبق فرمان امام (ره) متعلق به بنیاد مستضعفان می‌شود، پس از ارزیابی در صورتی که مازاد بر دیون به دولت باشد، از طرف دولت به این بنیاد پرداخت می‌گردد.

ج: کارخانجات و مؤسساتی که وام‌های قابل توجه برای احداث یا توسعه از بانک‌ها دریافت داشته‌اند در صورتی که کل بدهی آنها از دارایی خالص آنان بالاتر باشد متعلق به دولت است و بقیه بدهی آنها به عنوان طلب دولت و مردم به هر صورت که مقتضی باشد وصول خواهد شد. در صورتی که دارایی این واحدها بیشتر از مطالبات بانک‌ها و مردم باشد، دولت به سمت مالک بانک‌ها و نسبت به مطالبات خود و مردم در مالکیت آن واحد سهیم می‌شود. د: کارخانجات و مؤسسات تولیدی که متعلق به بخش خصوصی بوده و وضع مالی و اقتصادی مساعدی دارند و مشمول بند «ب» ماده ۱ نباشد بر اساس قبول اصل مالکیت مشروع مشروط، مالکیت آنها از طرف دولت به رسمیت شناخته می‌شود و مورد حمایت قانونی قرار می‌گیرد. تبصره: بدهی‌ها، وثیقه‌ها و تضمین‌هایی که مالکین و مدیران مؤسسات مورد بحث در قبال وام بانک‌ها داشته و سپرده‌اند به قوت خود باقی است و مطالبه خواهد شد.

ماده ۲ - آیین‌نامه اجرایی این قانون باید ظرف مدت یک هفته به وسیله وزارتخانه‌های صنایع و معادن بازرگانی و سازمان برنامه و بودجه تنظیم شود و به تصویب هیأت وزیران برسد و افراد مشمول بند «ب» ماده ۱ به تصویب جلسه مشترک وزرای بازرگانی، صنایع و معادن و سازمان برنامه و بودجه و نمایندگان شورای انقلاب اسلامی برسد و همراه با اصل لایحه اعلام گردد.

اسامی ۵۱ نفر افراد مشمول بند «ب» قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران که به تصویب جلسه مشترک وزرای بازرگانی- صنایع و معادن - سازمان برنامه و بودجه و نمایندگان شورای انقلاب اسلامی رسیده است ذیل اعلام می‌شود.



- ii- اساسنامه سازمان صنایع ملی ایران ۱۳۵۸/۹/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در جلسه مورخ ۵۸،۹،۱۷ بنا به پیشنهاد وزارت صنایع و معادن اساسنامه سازمان صنایع ملی ایران را به شرح زیر تصویب نمودند:
- ماده ۱- در اجرای قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران و به استناد آیین‌نامه اجرایی آن مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۳۵۸،۵،۲۰ سازمانی به نام سازمان صنایع ملی ایران که در این اساسنامه به اختصار سازمان نامیده می‌شود برای مدت نامحدود تأسیس می‌گردد.
- ماده ۲- سازمان دارای شخصیت حقوقی و مستقل است که طبق مواد این اساسنامه و آیین‌نامه‌های مربوط اداره می‌شود.
- ماده ۳- موضوع سازمان عبارت است از اجرای هدفهای قانون و آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران دایره بر مدیریت و مساعی لازم در جهت پیشرفت و خودکفایی بهره‌دهی مؤسسات مشمول که شامل وظایف خاص زیر خواهد بود.
- ۱-۳ در اختیار گرفتن سهام و سرمایه مؤسسات مشمول قانون و تعیین نمایندگان تام‌الاختیار در مراجع قانونی این گونه مؤسسات برای کلیه سهام دولتی.
- ۲-۳ مشارکت در یا مدیریت مؤسسات مشمول قانون و یا تعیین ناظران فنی و مالی بر حسب مورد برای اداره کردن صحیح این مؤسسات در جهت هدف های انقلاب اسلامی و پیشرفت صنایع ایران.
- ۳-۳ همکاری با مدیریت مؤسسات مشمول و کمک در رفع مشکلات و خودکفایی آنها.
- ۴-۳ همکاری در ایجاد هیأت‌های متخصص در گروه‌های مختلف صنایع و معادن به منظور اداره و تعیین خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی مؤسسات مشمول.
- ۵-۳ نظارت بر فعالیت‌های مؤسسات مشمول و هدایت و هماهنگی آنها در جهت سیاست‌های تعیین شده از طرف دولت.
- ۶-۳ ارزیابی و اداره سهام و سرمایه مؤسسات مشمول مستقیماً و یا با استفاده از تخصص‌های موجود در کشور.
- ۷-۳ فراهم آوردن تسهیلات برای این مؤسسات در زمینه تأمین اعتبار مواد اولیه قطعات یدکی و کادر فنی مورد نیاز.
- ۸-۳ کنترل و نظارت مداوم بر امور مدیریت و نظام مالی مؤسسات مشمول از طریق بازرسی و حسابرسی‌های لازم.
- ۹-۳ تهیه خط مشی‌های لازم به منظور اصلاح و ادغام و توسعه و ایجاد و یا انحلال مؤسسات مشمول در چهارچوب سیاست‌های اقتصادی و توسعه صنعتی و معدنی کشور.
- ۱۰-۳ تنظیم برنامه‌های بلند مدت برای مؤسسات مشمول در هر گروه از صنایع به منظور توسعه و تقویت آنها و کاهش وابستگی آنها به واردات و تغییر ماهیت آنها از حالت صنایع مونتاژ به صنایع ملی.
- ۱۱-۳ تنظیم برنامه‌های آموزش برای تقویت مدیران موجود و تربیت مدیران جدید.
- ۱۲-۳ اتخاذ تصمیم نسبت به سایر مسائلی که در حدود این اساسنامه در مجمع عمومی مطرح می‌شود.
- تبصره ۱- وظایف و اختیارات مجمع عمومی مندرج در لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت در مورد مؤسسات مشمول قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران به عهده این سازمان محول می‌گردد؛ بنابراین رعایت مقررات مصرحه در آن قانون راجع به مجمع عمومی به استثنای مقررات مربوط به آگهی تصمیمات مجمع عمومی الزامی نخواهد بود.
- تبصره ۲- بازرسان و حساب‌برسان یا مؤسسات حسابرسی تعیین شده از طرف سازمان در حکم بازرسان معتمد وزارت امور اقتصادی و دارایی و بورس اوراق بهادار و سایر سازمانهای ذینفع خواهند بود لذا مقررات مربوط به حسابداران رسمی و مؤسسات حسابرسی در مورد مؤسسات مشمول قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران لازم‌الرعایه نخواهد بود.
- ماده ۴- مرکز اصلی سازمان در تهران و هزینه‌های داخلی آن از محلی که به تصویب مجمع عمومی می‌رسد تأمین خواهد شد.
- ماده ۵- ارکان سازمان به این شرح است: ۱- مجمع عمومی ۲- شورای سازمان ۳- مدیر عامل سازمان.
- ماده ۶- مجمع عمومی سازمان از افراد زیر تشکیل می‌شود:
- وزیر صنایع و معادن که ریاست مجمع را به عهده خواهد داشت.
  - وزیر امور اقتصادی و دارایی
  - وزیر مشاور و سرپرست سازمان برنامه و بودجه
  - وزیر بازرگانی
  - وزیر کشاورزی و عمران روستایی
  - وزیر کار و امور اجتماعی
  - رئیس بانک مرکزی
  - مدیر عامل سازمان صنایع ایران

تبصره ۱- در صورت عدم امکان شرکت در جلسات مجمع عمومی افراد نامبرده فوق نمایندگان تام‌الاختیار خود را برای شرکت در جلسات اعزام خواهند داشت.

تبصره ۲- مدیر عامل سازمان سمت معاونت وزارت صنایع و معادن را نیز داشته و از طرف وزیر صنایع و معادن تعیین می‌شود.

ماده ۷- وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است.

۷-۱- تصویب خط مشی کلی سازمان

۷-۲- رسیدگی و تصویب برنامه و بودجه سازمان

۷-۳- رسیدگی و تصویب گزارش سالیانه مربوط به عملکرد بودجه و حساب‌ها

۷-۴- تصویب آیین‌نامه‌ها مالی، اداری، استخدامی، و سایر آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان

۷-۵- تصویب تشکیلات سازمان

۷-۶- انتخاب اعضای شورای سازمان و عزل و نصب آنها و تعیین حق‌الزحمه آنها با پیشنهاد وزیر صنایع و معادن

۷-۷- بررسی و اظهار نظر در مورد اقدامات انجام شده توسط سازمان و حل کلیه مسائل اصولی سازمان که در رابطه با دولت باشد.

ماده ۸- جلسات مجمع عمومی سازمان حداقل سالی دو بار به دعوت رئیس مجمع و یا سه نفر از اعضای مجمع و یا به پیشنهاد شورای سازمان تشکیل می‌گردد و تصمیمات آن حداقل با ۵ رأی موافق معتبر خواهد بود.

ماده ۹- شورای سازمان مرکب از ۷ نفر عضو می‌باشد که یکی از آنها معاون وزارتخانه و مدیر عامل و بقیه از افراد متخصص در امور مدیریت صنایع، مالی، تجارت، بازرگانی و حقوقی به پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و تصویب مجمع عمومی برای مدت دو سال انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد اعضا بلامانع است.

ماده ۱۰- حداقل ۵ نفر از اعضای شورای سازمان باید به صورت تمام وقت عهده‌دار مشاغل محوله باشند انجام وظیفه آن عده از اعضای شورای سازمان که از میان کارمندان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی انتخاب می‌شوند به صورت مأموریت خواهد بود.

ماده ۱۱- جلسات شورای سازمان هفته‌ای یک بار به ریاست مدیر عامل تشکیل خواهد شد و تصمیمات با چهار رأی موافق اتخاذ خواهد گردید. در صورت لزوم جلسات اضافی به دعوت دو نفر از اعضا تشکیل خواهد شد.

ماده ۱۲- از مذاکرات و تصمیمات متخذه جلسات شورای سازمان برای صورتجلسه تهیه گردد و به امضای حاضران در جلسه برسد.

ماده ۱۳- اعضای شورای سازمان از میان اعضای تمام وقت خود یک نفر را به عنوان قائم مقام مدیر عامل و یک نفر به عنوان دبیر انتخاب خواهند نمود.

ماده ۱۴- وظایف شورای سازمان:

۱۴-۱- تعیین خط مشی کلی و برنامه‌ها جهت تصویب مجمع عمومی و اجرا

۱۴-۲- تهیه و اجرای آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی سازمان

۱۴-۳- تهیه بودجه سالانه سازمان و گزارش سالانه عملیات آن

۱۴-۴- تهیه تشکیلات سازمان و اجرای آن پس از تصویب مجمع عمومی

۱۴-۵- اجرای کلیه مصوبات مجمع عمومی

۱۴-۶- انجام امور جاری سازمان و نظارت و پیگیری امور گروه‌های تخصصی

۱۴-۷- بررسی تنگناهای مالی و اداری مؤسسات مشمول و کمک در رفع این تنگناها

۱۴-۸- اقدام به هر نوع عملیات دیگر از قبیل اخذ وام، نوسازی، سرمایه‌گذاری‌های جدید مشارکت و انحلال و ادغام مؤسسات مشمول که برای انجام موضوع سازمان ضروری باشد

۱۴-۹- تعیین نمایندگان تام‌الاختیار برای شرکت در مجمع عمومی مؤسسات مشمول

۱۴-۱۰- تصویب خط مشی‌ها و سیاستهای مؤسسات مشمول که توسط هیئت‌های متخصص بند ۴ ماده ۳ این اساسنامه ارائه می‌دهند.

ماده ۱۵- مدیر عامل سازمان سمت نماینده تام‌الاختیار سازمان را خواهد داشت و مجری تصمیمات شورای سازمان می‌باشد از جمله وظایف وی عبارتند از:

۱۵-۱- تشکیل و اداره جلسات شورای سازمان

۱۵-۲- اجرای مقررات داخلی و تعیین حدود وظایف کارکنان و تفویض اختیارات به آنها متناسب با وظایفشان با توجه به نمودار سازمانی سازمان.

۱۵-۳- اجرای مصوبات شورا.

۱۵-۴- نمایندگی سازمان در کلیه مراجع قضایی و اداری و دولتی و خصوصی با حق توکیل و ارجاع امر به داور و حق صلح با تصویب شورای سازمان.

۱۵-۵- کلیه اقداماتی که برای اداره امور سازمان ضروری باشد و در جلسات شورا به تصویب رسیده باشد.

ماده ۱۶- سال مالی سازمان از اول فروردین ماه تا پایان اسفند ماه همان سال می‌باشد دوره مالی در سال تأسیس از تاریخ تأسیس تا پایان اسفند همان سال خواهد بود.

ماده ۱۷- انحلال سازمان بنا به پیشنهاد وزیر صنایع و معادن با تصویب مجمع عمومی و تأیید هیأت وزیران صورت خواهد گرفت. تصمیمات و اقدامات سازمان قبل از تاریخ تصویب این اساسنامه معتبر و به قوت خود باقی خواهد بود.

ماده ۱۸- این اساسنامه مشتمل بر ۱۸ ماده به استناد آیین‌نامه قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران تهیه و به تصویب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۵۸/۰۹/۱۷ رسیده است.

iii- ماده ۲- به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶،۶،۱ و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) و همچنین سایر شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه و مرکز تهیه و توزیع کالا که بودجه آنها در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد، اجازه داده می‌شود با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه مندرج در قوانین مزبور را بر اساس سیاست‌های دولت، با تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اصلی شرکت یا بنابر مقتضیات ناشی از نوسان قیمت‌ها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند مشروط به این که این تغییر:

نخست - موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی از جمله وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱،۱۲،۵ مندرج در بودجه مصوب (یا اصلاحی احتمالی) نشود.

دوم - میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد.

سوم - میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد.

مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های موضوع این ماده، در موقع رسیدگی و تصویب صورت‌های مالی موظفند گزارش تطبیق عملیات شرکت با بودجه مصوب را که با توجه به هدف‌های کمی توسط شرکت یا مؤسسه انتفاعی تهیه می‌شود و پس از رسیدگی و اظهار نظر روشن و صریح بازرس قانونی در باب انطباق عملیات اجرایی با هدف‌ها و هزینه‌های مصوب شرکت به مجمع عمومی یا شورای عالی ارائه می‌گردد ارزیابی کنند و تصمیمات مقتضی اتخاذ نمایند.

رؤسای شوراهای عالی و مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مسئول اجرای این ماده خواهند بود. آخرین زمان مجاز برای اصلاح بودجه توسط شرکت‌های دولتی موضوع این ماده تا پانزدهم آبان ماه هر سال تعیین می‌شود.

تبصره - در اجرای تبصره (۲) ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت مجاز است حداکثر تا بیست درصد (۲۰٪) برای شرکت‌های دولتی موضوع این ماده مجوز مشارکت و سرمایه‌گذاری صادر نماید.