

باسمه تعالی

قوانین و ملاحظات حاکم بر بودجه ریزی شرکت‌های دولتی



مهر ماه ۱۳۹۹

فهرست مطالب

مقدمه	۳
۱- تعریف شرکت های دولتی در قوانین	۵
۱-۱ سازمان دولتی	۵
۱-۲ تعریف شرکت های دولتی	۵
۱-۳ تعریف جدید از شرکت های دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری	۷
۱-۴ نکاتی پیرامون تعاریف شرکت های دولتی	۷
۲- دسته بندی شرکت های دولتی بر اساس مأموریت و ساختار کلی آنها	۹
۳- فرآیند بودجه ریزی شرکت های دولتی	۱۰
۳-۱ عناصر تشکیل دهنده بودجه شرکت های دولتی	۱۱
۳-۱-۱ دریافت ها	۱۱
۳-۱-۲ پرداخت ها	۱۲
۳-۱-۳ روش تنظیم بودجه در شرکت های دولتی	۱۲
۳-۲ مرحله اجرا و کنترل بودجه در شرکت های دولتی	۱۴
۳-۳ زیرساخت های تهیه و تنظیم بودجه	۱۴
۳-۱-۳ ارتباط بودجه و تشکیلات	۱۴
۳-۲-۳ ارتباط واحد بودجه با واحد مالی و حسابداری	۱۵
۳-۳-۳ ارتباط واحد بودجه با واحد امور کارکنان (پرسنلی)	۱۶
۳-۴-۳ ارتباط واحد بودجه با واحد تدارکات و پشتیبانی	۱۶
۳-۴ روش های پیش بینی درآمد و برآورد هزینه	۱۶
۳-۱-۴ روش های برآورد درآمد	۱۷
۳-۲-۴ برآورد هزینه ها	۱۸
۴- آمار و اطلاعات کلی شرکت های دولتی	۲۰
۴-۱ تعداد شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۲۰
۴-۲ منابع و مصارف شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۲۱
۵- فرآیند مالیات ستانی و پرداخت سود سهام شرکت های دولتی	۲۲

۵-۱ سود سهام.....	۲۲
۵-۱-۱ پنجاه درصد سود ویژه.....	۲۲
۵-۲-۱ سود سهام دولت.....	۲۲
۵-۳-۱ سود سهام سهم شرکت های دولتی و سایر سهامداران.....	۲۲
۵-۲ مالیات.....	۲۳
۵-۳ منابع تأمین زیان.....	۲۵
۵-۴ اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای.....	۲۵
۵-۵ شرکت های بورسی زیان ده.....	۲۶
۶- بررسی عملکرد برخی از اقلام بودجه شرکت های دولتی.....	۲۷
۶-۱ درآمدها.....	۲۷
۶-۲ هزینه ها.....	۲۷
۶-۳ سود و زیان.....	۲۸
۷- نقش جایگاه نظارت و بازرسی در امور شرکت های دولتی.....	۳۱
۷-۱ نقش دیوان محاسبات کشور.....	۳۱
۷-۲ نقش ذیحساب و مدیر امور مالی.....	۳۱
۷-۳ نقش سازمان بازرسی کل کشور.....	۳۲
۷-۴ نقش قوه قضاییه و قوه مقننه.....	۳۲
۸- بررسی اجمالی بودجه و ساختار شرکت های بزرگ دولتی.....	۳۳
۸-۱ شرکت ملی نفت ایران.....	۳۴
۸-۲ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران.....	۳۶
۹- نگاهی به مسأله حاکمیت شرکتی.....	۳۸
۱۰- جمع بندی و نتیجه گیری.....	۳۸

مقدمه

بودجه کل کشور از سه قسمت شامل «بودجه عمومی دولت»، «بودجه شرکت های دولتی و بانک ها» و «بودجه مؤسسات تحت عنوانی غیر از عناوین فوق» تشکیل شده است که اگرچه این اجزا همگی در قالب یک مفهوم به عنوان بودجه کل کشور تعریف شده اند، اما ماهیت متفاوتی با یکدیگر دارند و اساساً نه تنها با یکدیگر قابل مقایسه نیستند، حتی قابل تجمیع و نسبت گیری هم نیستند.

بطور خلاصه، بودجه عمومی دولت شامل اعتباراتی است که به دستگاه های اجرایی اختصاص می یابد تا برای مدیریت و سیاست گذاری ارائه کالاها و خدمات عمومی به مردم در قالب مصارف جاری یا عمرانی مورد استفاده قرار گیرد و بودجه شرکت های دولتی شامل حدود ۳۸۰ شرکت دولتی است.

شرکت دولتی طبق قانون به شرکتی گفته می شود که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به دولت باشد. تنوع شرکت های دولتی مندرج در پیوست ۳ قانون بودجه به گونه ای است که تفاوت ماهیت جدی با یکدیگر دارند؛ به عنوان مثال بودجه شرکت هایی مانند بانک مرکزی، شرکت ملی نفت، سازمان تعاون روستایی، صندوق بیمه محصولات کشاورزی، شرکت های آب و برق منطقه ای، ایدرو و ایمیدرو، سازمان بیمه خدمات درمانی، سازمان خصوصی سازی، سازمان حسابرسی و... بدون توجه به مأموریت و ماهیت آنها با هم جمع زده شده و به عنوان بودجه شرکت های دولتی ارائه می شود. در واقع تنها ضابطه ای که برای طبقه بندی شرکت های دولتی لحاظ می شود، سودده و زیانده بودن آنهاست اما بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نشان دهنده حجم عملیات بنگاه است که بصورت درآمد - هزینه اداره می شود. به عبارت دیگر بر خلاف تصور عمومی، بودجه شرکت های دولتی نه به معنای هزینه کردن صد درصد بودجه توسط شرکت دولتی است و نه به معنای اختصاص اعتبار از سوی دولت به شرکت است بلکه صرفاً بیانگر گردش مالی شرکت بابت انجام وظایف محوله است.

تنها اعتباراتی که از سوی دولت به شرکت های دولتی اختصاص می یابد شامل «اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای» برای مصرف در طرح های عمرانی که شرکت دولتی مدیریت اجرایی آن را بر عهده دارد و «اعتبارات هزینه ای» به عنوان کمک زیان برای برخی شرکت های زیان ده است. به طور مثال این دو اعتبار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به ترتیب برابر با ۳۲۲۹ و ۱۹۰۴۹ میلیارد تومان است (مجموعاً حدود ۲۲ هزار میلیارد تومان). در مقابل، دولت بابت مالیات، ۵۰ درصد سود ویژه، سود سهام دولت، یک درصد از یک دوازدهم هزینه شرکت های سودده و برخی موارد دیگر از شرکت های دولتی مبالغی را اخذ می نماید که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ این مبلغ بالغ بر ۳۳ هزار میلیارد تومان برآورد شده بود. بنابراین برای مقایسه معنادار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹،

می‌بایست اعتبارات پرداختی دولت به شرکت‌های دولتی (۲۲ هزار میلیارد تومان) را با مبالغ دریافتی دولت از شرکت‌های دولتی (۳۳ هزار میلیارد تومان) مورد مقایسه قرار داد. همچنین با توجه به اینکه بودجه شرکت‌های دولتی مشتمل بر پیش‌بینی منابع و مصارف متناسب با سطح فعالیت‌ها، خرید، فروش، تولید و توزیع کالاها و خدمات، سرمایه‌گذاری‌های قابل انجام (اعم از طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی شرکت و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت) و وظایف تکلیفی محوله به شرکت‌های دولتی است، لذا اساساً قیاس بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی دولت و نسبت‌گیری بین اجزای بودجه کل کشور صحیح نیست.



۱- تعریف شرکت های دولتی در قوانین

۱-۱ سازمان دولتی

سازمان دولتی برای اولین بار طبق ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ تعریف شده است. براساس این ماده ایجاد و تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی منحصر به صورت وزارتخانه، موسسه دولتی و شرکت دولتی است. به عبارتی دیگر سازمان دولتی صرفاً در سه نوع وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و شرکت دولتی قابل تعریف می باشد.

۱-۲ تعریف شرکت های دولتی

شرکت دولتی در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی تعریف شد و سپس در ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف دوباره از آن انجام گرفته است. علی‌رغم اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤخر بر قانون محاسبات عمومی است و شرکت دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده است ولی هنوز قانون محاسبات عمومی و ماده ۴ آن در مواردی به قوت خود باقی است چرا که قانون محاسبات عمومی در مورد محاسبات عمومی کشور است و در مورد اموال و دارایی های بخش دولتی تکالیفی را صراحتاً اعلام کرده است. ضمن اینکه سهام شرکت که در زمره اموال بوده و عامل بسیار تعیین‌کننده‌ای در تعریف دولتی بودن یک شرکت است در قانون مدیریت خدمات کشوری برای شرکت های ملی و مصادره شده مسکوت مانده است.

در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی شرکت دولتی به صورت زیر تعریف 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 سرمایه گذاری شرکت های دولتی ایجاد شود، مادامی که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود»

براساس ماده مزبور، سه نوع شرکت به عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شود.

۱. شرکتی که با اجازه قانون تشکیل شود و بالاتر از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت (یعنی متعلق به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و نه شرکت دولتی) است. لازم به ذکر است که یک وحدت رویه قضایی مبنی بر دولت نبودن بانک‌ها و شرکت‌های دولتی وجود دارد. بنابراین باید بین دولت و شرکت‌های دولتی تمایز قائل شد لذا هنگامی که عنوان می‌شود بیش از ۵۰ درصد سرمایه شرکت متعلق به دولت است باید وزارتخانه یا مؤسسه دولتی سرمایه‌اش را تامین کرده باشد.

۲. هر شرکت تجاری که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به شرکت یا شرکت های دولتی باشد. برای مثال، سازمان گسترش و نوسازی ایران اصطلاحاً یک **شرکت دولتی نسل اولی** است و سرمایه آن متعلق به دولت است. حال اگر این سازمان، شرکت ماشین سازی اراک را تأسیس کرد و شرکت ماشین سازی اراک نیز شرکت صدرا را تأسیس کرد، تا زمانی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه دو شرکت ماشین سازی اراک (شرکت نسل دومی) و صدرا (شرکت نسل سومی) متعلق به شرکت دولتی باشد، این شرکت ها نیز دولتی محسوب میشوند.

۳. یکی دیگر از انواع شرکتهای دولتی که عموماً بعد از انقلاب برای دولت مطرح بود و در قانون محاسبات عمومی آورده شد، شرکتهایی بودند که به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی یا مصادره شد و به عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شوند و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آنها متعلق به دولت است. از مصادیق این شرکت‌ها بانک‌ها هستند که بعد از انقلاب ملی شده و در اساسنامه شان شرکت دولتی تلقی شدند.

علاوه بر صدر ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، تبصره ذیل این ماده نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. براساس این تبصره، شرکتهایی که از طریق **مضاربه و مزارعه** و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده های اشخاص نزد بانک‌ها، بیمه ها و مؤسسات اعتباری ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند؛ زیرا بانک‌ها واسطه وجوه هستند و پولی که سپرده گذاران نزد آنها می‌گذارند، وجوه عمومی نیست، بلکه نقدینگی مردم بوده که به امانت نزد بانک‌ها گذاشته شده است^۱.

لازم به ذکر است ماده ۳۰۰ قانون تجارت، شرکت های دولتی را بدین گونه معرفی می کند: شرکت های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه های خود هستند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه های آنها ذکر نشده تابع مقررات این قانون می شوند. از دیدگاه این قانون شرکت های دولتی از نوع سهامی خاص هستند یعنی تمام سرمایه آنها در هنگام تأسیس تنها توسط موسسان تأمین شده است. سهام دولت در این شرکت ها با نام است. شرکت های دولتی طبق قانون تجارت شرکت های بازرگانی محسوب می شوند هرچند که فعالیت آنها تجاری نباشد.

در ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تعریف دیگری از شرکت دولتی شده است در حالی که باید ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مورد اصلاح قرار می‌گرفت. در این قانون حتی وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی نیز دوباره تعریف شده‌اند؛ در صورتی که سایر موارد مربوط به سازمان‌های دولتی از جمله اموال، چگونگی نظارت و چگونگی حسابرسی مراجع نظارتی ابداً مقوله بحث مدیریت خدمات کشوری نیست.

^۱ گزارش آشنایی با بودجه شرکت های دولتی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

به عبارت بهتر هر چند موضوع مدیریت خدمات کشوری به خدمات پرسنلی خلاصه نمی شود ولی به امور مزبور نیز احاطه ندارد فلذا ماده ۴ قانون محاسبات عمومی در جای خود باید مورد اصلاح قرار می گرفت.

۳-۱ تعریف جدید از شرکت های دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری

پس از قانون محاسبات عمومی، در ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف دیگری از شرکت های دولتی ارائه شده است.

طبق این تعریف «شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی های دولت مطابق سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد گردد و بیش از ۵۰ درصد آن متعلق به واحدهای سازمانی فوق الذکر باشد شرکت دولتی است.»

۴-۱ نکاتی پیرامون تعاریف شرکت های دولتی

یکی از مشکلات ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به زمان تصویب آن در سال ۱۳۸۶ بر می گردد زیرا قبل از آن سال سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ شده بود ولی هنوز قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب نشده بود. بنابراین ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به دلیل اینکه قبل از تصویب قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ مصوب شد دارای برخی اشکالات در تعریف شرکت های دولتی می باشد. هر چند که همانند ماده ۴ قانون محاسبات عمومی تعلق بیش از ۵۰ درصد سرمایه را در این قسم برای بنگاه اقتصادی قائل شده است. ضمن این که بنا بر تعریفی که بعدها از بنگاه در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شد بنگاه می تواند شخصیت حقیقی یا حقوقی باشد در صورتی که شرکت های دولتی در کشور صرفاً شخصیت حقوقی هستند.

ایراد اساسی ماده ۴ قانون محاسبات در این بود که بسیاری از شرکت هایی را که ناشی از سرمایه گذاری مشترک بود در بر نمی گرفت. مثلاً اگر یک وزارتخانه و یک شرکت دولتی مشترکاً سرمایه گذاری می کردند و بیش از ۵۰ درصد سرمایه شرکت جدید متعلق به بخش دولتی می شد، تعریف این ماده شامل این شرکت نمی شد و خلا این موضوع با تبصره های بودجه جبران می شد. با تصویب قانون خدمات کشوری و تصریح مسئله فوق در بند یک آن، این مسئله حل شد و این شرکت ها هم در زمره شرکت های دولتی قرار گرفتند.

با وجود این همچنان هر دو تعریف دارای اشکال هستند؛ زیرا بسیاری از وزارتخانه هایی که اجازه تشکیل شرکت نداشتند در مذاکره با برخی شرکت های دولتی خواستار تشکیل یک مجموعه شرکتی و واگذاری آن به صورت

هبه یا صلح معوض به وزارتخانه می شدند. لذا شرکتی که در بدو تاسیس، دولتی محسوب شده با واگذاری سهام پنجاه درصدی و ایضا مدیریت خود به مجموعه ای که اجازه تاسیس شرکت نداشتند میتواند از زمره شرکت های دولتی خارج شود. به طور مثال شرکت «بازرگانی پیشکسوتان توسعه سرور» که زیرمجموعه سازمان توسعه و نگهداری اماکن ورزشی کشور است در صورتیکه وزارت ورزش و جوانان به عنوان نهاد ذی ربط اجازه تاسیس شرکت جدید را ندارد.

بنابراین بسیاری از این شرکت ها در قوانین بودجه سنواتی ذکر نمی شوند چون مشمول تعریف نیستند و هیچ مستندی وجود ندارد که با استفاده از آن بتوان این شرکت ها را دولتی حساب کرد. در صورتیکه با سرمایه یک شرکت دولتی ایجاد شده اند و متعلق به وجوه عمومی هستند.

یکی از نکات ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تبصره آن است که بر مبنای آن تاسیس شرکت های دولتی صرفاً با مجوز مجلس است. همچنین تبدیل شرکت هایی که سهام شرکت های دولتی در آنها کمتر از ۵۰ درصد باشد با افزایش سرمایه به شرکت های دولتی ممنوع است.

طبق تبصره ۳ ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه، شرکت هایی که سهم دولت و شرکت های دولتی در آن ها کمتر از ۵۰ درصد است، غیر دولتی بوده و مشمول قوانین شرکت های دولتی نیستند.

در کنار نکات ذکر شده باید به این مساله اشاره کرد که در تعریف شرکت های دولتی به اصل بنگاه یا شرکت کنترل کننده توجه نشده است. با توجه به بند ۱۸ ماده ۱ قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی بنگاه یا شرکت کنترل کننده بنگاه یا شرکتی است که از طریق تملک تمام یا قسمتی از سرمایه یا مدیریت یا از طریق دیگر فعالیت های اقتصادی، بنگاه ها یا شرکت های دیگر را در یک بازار کنترل می کند. البته بسیاری از مواقع حتی با سرمایه گذاری ۱۰٪ می توان یک صندلی مدیریت را اشغال کرد و در آن دستگاه کنترل داشت چنانچه وزارت صمت با این حربه خودروسازی ها را در کنترل خود دارد. اگرچه این استاندارد لزوماً ثابت نیست یعنی کنترل کننده می تواند در بسیاری از مواقع حتی مثلاً ۲۰ تا ۲۲ درصد سهم داشته باشد و دو صندلی از هیئت مدیره را در اختیار بگیرد.

بنابراین اگر بخواهیم استاندارد شرکت کنترل کننده و ملاحظات «GFS» را برای شرکت های دولتی در نظر بگیریم باید چیزی حدود ۳۰۰ شرکت دیگر را هم در زمره شرکت های دولتی به حساب بیاوریم. شرکت هایی که طبق تعریف قانونی شرکت دولتی محسوب نمی شوند، بودجه آن در لایحه بودجه سالانه آورده نمی شود و نظارتی هم بر بودجه ریزی آنها وجود ندارد. لذا استاندارد سازی تعریف شرکت های دولتی و تعیین نحوه سنجش پذیری آنها یکی از مسائلی است که سیاست گذار باید بدان توجه داشته باشد.

۲- دسته بندی شرکت های دولتی بر اساس ماموریت و ساختار کلی آنها

بررسی های اولیه نشان می دهد که عمده منابع و مصارف بودجه شرکت های دولتی مربوط به سه گروه از شرکتها می شود: دسته اول شرکت های حوزه نفت، شرکت های حوزه گاز و شرکت های حوزه پالایش و پخش فراورده های نفتی هستند که اکثریت بودجه شرکت های دولتی را به خود اختصاص می دهند.

دسته دوم شرکت هایی هستند که می توان آنها را در قالب خوشه هایی دسته بندی کرد، مانند شرکت های آب منطقه ای و شرکت های برق منطقه ای استان های مختلف. این شرکت ها به این دلیل که معمولاً دارای معضلات مشابه هستند، در یک گروه مورد بررسی قرار گرفته اند.

دسته سوم نیز سایر شرکت هایی هستند که به نوعی به لحاظ حجم منابع و مصارف یا نوع فعالیت مهم تلقی می شوند، مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، صندوق ها و مواردی از این قبیل

در پایان باید ذکر شود ساختار و ارکان سازمانی شرکت های دولتی دارای مجمع عمومی صاحبان سهام (دو نوع عادی و فوق العاده) بوده که عالی ترین رکن تصمیم گیری است. مجمع عمومی عادی حداقل ۲ بار در سال یک بار برای تصویب بودجه و بار دیگر برای تصویب ترازنامه باید تشکیل شود.

جدول ۱. مقایسه بین دستگاه های دولتی با شرکت های دولتی

مشخصات عمده وزارتخانه ها و موسسات دولتی	مشخصات عمده شرکت های دولتی
اعمال حاکمیت دولت را به عهده دارند، سیاستگذاری و قانونمندی را بر عهده دارند	اعمال تصدی دولت را انجام می دهند و بنگاه داری می کنند و کاسب کارند
براساس سیستم حسابداری دولتی اداره می شوند	براساس سیستم حسابداری بازرگانی اداره می شوند
معمولاً تابع قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری هستند	معمولاً تابع قانون استخدام شرکت های دولتی یا مقررات استخدامی خاص مصوب خودشان هستند
تابع قانون محاسبات عمومی هستند	تابع مقررات مالی و معاملاتی مصوب خودشان هستند، مگر آن دسته از مقرراتی که در قوانین مذکور برای شرکت های دولتی در نظر گرفته شده است.
از نظر تشکیلاتی و تصمیمات اجرایی تابع وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی است	از نظر تشکیلاتی تابع تصمیمات مجمع عمومی و هیئت مدیره است.
مرجع تصویب کننده بودجه مجلس شورای اسلامی است	مرجع تصویب کننده بودجه مجمع عمومی و تأییدکننده آن سازمان برنامه است
تأمین هزینه ها از محل بودجه عمومی دولت است.	تأمین هزینه ها از طریق فروش کالاها و خدمات است

۳- فرآیند بودجه ریزی شرکت های دولتی

بودجه شرکت های دولتی در لوایح بودجه سنواتی و پیوست شماره ۳ آن خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، در جدول ۱۱ لایحه بودجه به انضمام سه جدول (خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت های دولتی) و (خلاصه کل منابع و مصارف بودجه بانک ها) و (خلاصه کل منابع و مصارف بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت) همه ساله ارائه می شود. در جدول ۵ لایحه بودجه نیز ارقام مربوط به مالیات و سود سهام شرکت های دولتی و برخی موارد دیگر نظیر دریافت وام های دولت از شرکت ها درج شده است. پیوست ۳ لایحه بودجه با عنوان بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، اطلاعاتی را در قالب ۲۷ ستون در دو سرفصل حساب های جاری و حساب های سرمایه ای ارائه می دهد. سرفصل حساب های جاری در اصل صورت سود و زیان است که ستون تخصیص سود به آن اضافه شده است. سرفصل حساب های سرمایه ای نیز در اصل نقدینگی شرکت و تغییرات ترازنامه یکساله را که متأثر از اقدامات یکساله شرکت است نشان می دهد.^۲

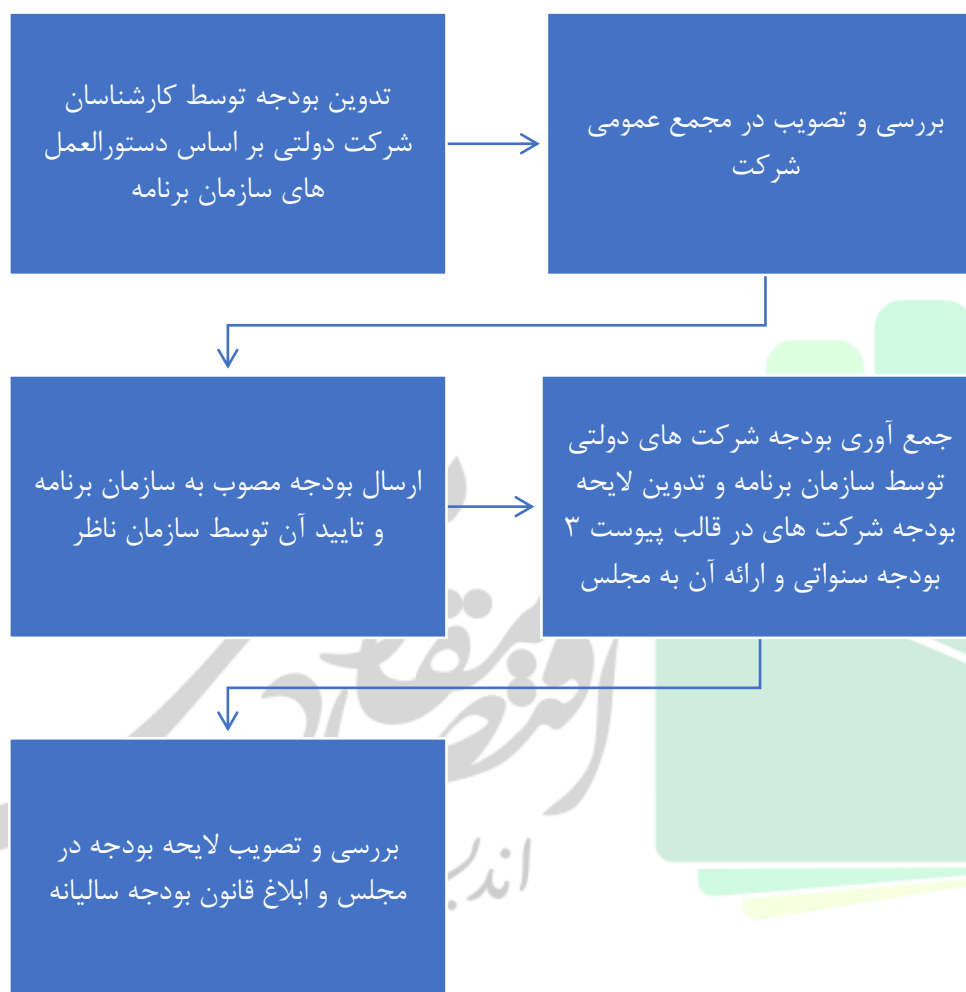
بودجه شرکت های دولتی عموماً طبق روال بودجه ریزی شرکتی و اصول حسابداری بازرگانی (با اندکی تفاوت) انجام می شود. بدین ترتیب بودجه ریزی در یک شرکت اعم از دولتی یا خصوصی تقریباً یکسان است. در این نوع بودجه ریزی، حسابداری بازرگانی و صنعتی نقش عمده ای دارد و اصولاً بر مبنای فرم های حسابداری، فرم های بودجه تهیه و تنظیم می شود. برخلاف بودجه عمومی دولت (جاری و عمرانی)، از اصطلاحات و عناوین حسابداری استفاده می شود و حسابداری قیمت تمام شده کمک موثری در برآورد هزینه ها می کند.

دولت ها متناسب با ایدئولوژی سیاسی- اقتصادی خود و شرایط جامعه تحت اداره خود، دارای شرکت بوده و بخشی از تولید ناخالص ملی از این طریق تولید می شود. منتها چون این شرکت ها دولتی هستند مانند سایر دستگاه های دولتی باید بودجه خود را در چارچوب اهداف کلان و بخشی برنامه های توسعه و بودجه های سالیانه اعلام شده، تنظیم کنند. بر این اساس شرکت های دولتی مکلفند برنامه سرمایه گذاری سال بعد خود را هماهنگ با سایر برنامه های دولت به سازمان برنامه ریزی دولت ارسال کنند. پس از تنظیم بودجه شرکت براساس دستور العمل تهیه و تنظیم بودجه شرکت های دولتی، باید پیشنهاد برای تصویب به مجمع عمومی ارسال و صورتجلسه ای در قالب فرم های ارسالی از جانب دولت و مطابق استانداردها تنظیم شود. پس از امضای اعضای مجمع به منظور لحاظ کردن در بودجه کل کشور به سازمان برنامه ارسال می شود. در اجرای اصل جامعیت بودجه و از

^۲ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور - پیوست شماره سه بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

ابتدای برنامه پنج ساله دوم مقرر شد، کلیه شرکت های دولتی، بانک ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت بودجه شان را در لایحه بودجه کل کشور درج کنند.

نگاره ۱. فرآیند تنظیم و تصویب بودجه شرکت های دولتی



۳-۱ عناصر تشکیل دهنده بودجه شرکت های دولتی

بودجه شرکت های دولتی از دریافت ها و پرداخت های زیر تشکیل می شود:

۳-۱-۱ دریافت ها

- درآمدها: با فروش کالا یا ارائه خدمت کسب می کنند.

- منابع: تجهیز اعتبارات که می تواند از محل ذخایر استهلاک، اندوخته های قانونی و سرمایه ای شرکت یا وام های داخلی و خارجی، ودیعه از مشترکین، پیش دریافت ها و طرح های عمرانی از محل بودجه عمومی تأمین شود.

۳-۱-۲ پرداخت ها

- هزینه های جاری: شامل هزینه های عملیات، توزیع و فروش، اداری و عمومی شرکت است. هزینه های جاری از محل درآمدهای شرکت تأمین می شود.
- مصارف: دو قسمت عمده دارد؛
 - هزینه های سرمایه ای (خرید زمین، احداث ساختمان، خرید ماشین آلات، وسائط نقلیه و...، سرمایه گذاری در سایر شرکت ها، خرید دارایی های ثابت و هزینه اجرای طرح های عمرانی).
 - بازپرداخت وام ها و دیون مصارف از محل منابع تأمین می شود.

نتایج حاصل از درآمدها و هزینه های جاری شرکت در نهایت منجر به سود یا زیان می شود. از طرفی چنانچه عملیات شرکت منتهی به سود شود، مشمول مالیات و سود سهام است که در حساب های تقسیم سود منظور و باید به حساب های درآمد عمومی واریز شود. و چنانچه عملیات شرکت منتهی به زیان شود، در حساب تأمین زیان ابتداء از محل ذخایر استهلاک تأمین می شود و یا از محل کاهش دارایی های جاری قابل تأمین است. چنانچه فعالیت شرکت تولیدی باشد می تواند از کمک زیان (جاری) از محل بودجه عمومی دولت برخوردار شود. همچنین استفاده از اندوخته ها به منظور تأمین زیان ممنوع است^۳.

۳-۱-۳ روش تنظیم بودجه در شرکت های دولتی

روش تنظیم بودجه دارای مراحل زیر است:

۱. پیش بینی درآمدها ۲. قیمت تمام شده کالا یا خدمات ۳. هزینه توزیع و فروش ۴. هزینه های اداری و عمومی
۵. سود و حساب تقسیم سود - زیان و منابع تأمین آن ۶. هزینه های سرمایه ای و پرداخت دیون و منابع تأمین آن که به ترتیب توضیح داده می شود.

^۳ یادداشت معرفی بودجه شرکت های دولتی نوشته حسن ورمزیار

پیش بینی درآمدها

درآمدها شامل درآمدهایی است که درقبال ارائه خدمت و یا فروش کالا و سایرفعالیت ها که شرکت های مذکور به موجب قوانین و مقررات مجاز به انجام آن هستند و عایدی آن به شرکت ها می رسد. درآمد شرکت های دولتی، خارج از بودجه عمومی دولت و ضمن بودجه شرکت های دولتی، در بودجه کل کشور پیش بینی می شود. درآمد شرکت ها از فروش محصولات یا کالاهای اصلی، فروش محصولات یا کالاهای فرعی، درآمد حاصل از ارائه خدمات و سایر درآمدها تشکیل می شود.

طبق قانون محاسبات عمومی درآمد شرکت های دولتی (به استثنای بانک ها، موسسات اعتباری و شرکت های بیمه) نیز باید به حساب های خزانه در بانک مرکزی ایران تحویل شود. سایر منابع تامین اعتبار شرکت های دولتی کمک دولت، وام، استفاده از ذخایر و کاهش سرمایه در گردش می باشد.

محاسبه قیمت تمام شده

محاسبه قیمت تمام شده در شرکت ها براساس نوع فعالیت آن ها متفاوت است. در شرکت های تولیدی و صنعتی مواد اولیه تحت فرآیندهای تولید به محصولات گوناگون تبدیل و به بازار عرضه می شود. در حالی که در شرکت های بازرگانی کالای خریداری شده به همان شکل اولیه به فروش می رسد. در شرکت های تولیدی و صنعتی برای برآورد قیمت تمام شده عوامل ذیل باید پیش بینی شوند. ۱- فروش کالا ۲- موجودی ها (محصول و مواد اولیه) ۳- ظرفیت تولید در شرکت های غیرتولیدی

این مطلب را باید به خاطر داشت که تفاوت دو نوع شرکت فقط در هزینه های تولید با برآورد هزینه تهیه و تدارک کالا است که براساس عملیات بازرگانی خرید کالا، نگهداری، بازاریابی و فروش کالا است.

هزینه های توزیع و فروش

این بخش حاوی هزینه های توزیع و فروش کالا یا خدمات طی دوره بودجه است. این هزینه ها همه فعالیت هایی که بعد از تولید یا تهیه (خرید) کالا، برای بازاریابی و نظایر آن است را در بر می گیرد.

هزینه های اداری و عمومی

این بخش حاوی هزینه های آن قسمت از تشکیلات شرکت است که مستقیماً به امور تولید و فروش مربوط نیست، ولی غیرمستقیم در هدایت و انجام بهتر وظایف شرکت موثر است.

۲-۳ مرحله اجرا و کنترل بودجه در شرکت های دولتی

این مرحله مانند اجرای بودجه در وزارتخانه ها و موسسات دولتی است با این تفاوت که شرکت های دولتی در اجرای بودجه از محل منابع داخلی خود نیاز به تخصیص اعتبار توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی و کمیته تخصیص ندارند و می توانند با تنظیم فرم درخواست وجه به وسیله شخص ذی حساب از محل وجوه تمرکز یافته خود در خزانه داری کل کشور پول دریافت کنند. همچنین انعطاف پذیری شرکت های دولتی در اجرای بودجه به مراتب بیشتر و گسترده تر از دیگر سازمان های دولتی است.

در مرحله کنترل بودجه در شرکت های دولتی صورت مالی شرکت های دولتی پس از طرح در جلسه مجمع عمومی صاحبان سهام باید از طرف حسابرس منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی رسیدگی شود.

همچنین سازمان حسابرسی، به منظور بررسی صورت های مالی شرکت های دولتی عملکردهای حسابداری آنان را همه ساله حسابرسی می کند و این کار یک نوع کنترل بعد از خرج است که توسط قوه مجریه انجام می شود؛ و دیوان محاسبات نیز به کلیه حساب های دستگاه هایی که به نحوی از بودجه عمومی کل کشور استفاده می کنند رسیدگی و حسابرسی می کند تا هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. درباره نقش نهادهای نظارتی در نظارت بر بودجه شرکت های دولتی در فصول بعد توضیحات تکمیلی ارائه خواهد شد.

۳-۳ زیرساخت های تهیه و تنظیم بودجه

تدوین بودجه شرکت های دولتی نیازمند شاکله و ساختاری در هم تنیده است که بتواند تمام ملاحظات برنامه ریزی و بودجه ای مجموعه را دربر بگیرد و از طرفی نیازهای مجموعه را شفاف و روشن سازد. به طور معمول رابطه میان واحد بودجه با واحدهای اداری، مالی، پرسنلی و پشتیبانی از اصلی ترین نیازهای یک مجموعه نظام مند است. در این بخش به ارتباط بودجه با قسمت های مختلف یک سازمان میپردازیم.

۱- ارتباط بودجه و تشکیلات ۲- ارتباط واحد بودجه با واحد مالی و حسابداری ۳- ارتباط واحد بودجه با واحد امور کارکنان (پرسنلی) ۴- ارتباط واحد بودجه با واحد تدارکات و پشتیبانی (نقلیه و خدمات و ...)

۱-۳-۳ ارتباط بودجه و تشکیلات

بودجه هر دستگاه از یک یا چند برنامه تشکیل شده است و تشکیلات هر دستگاه از یک یا چند شاخه معاونت پدید آمده است. هر برنامه یک کانال اعتباری محسوب می شود و آن قسمت از اندام تشکیلاتی دستگاه را تغذیه اعتباری می کند که عملیات آنها همگن و دارای حاصل کار مشخص باشد. در تشکیلات اداری باید دقت شود که

کانال های اعتباری حتی المقدور در مقابل شاخه های معاونت قرار گیرند به نحوی که پول مشخص به فرد مشخص بابت کار مشخص اعطا شود تا فایده و هزینه قابل اندازه گیری باشد. هر دستگاه اجرایی حداقل باید دارای دو برنامه باشد، یکی برنامه خدمات فنی یا اصلی و دیگری برنامه خدمات اداری تا سهم کارهای اصلی از کارهای پشتیبانی تفکیک و عملیات و حجم اعتبارات قابل کنترل باشند.

۲-۳-۳ ارتباط واحد بودجه با واحد مالی و حسابداری

- ۱- واحد بودجه برنامه های بودجه ای را باید در برابر شاخه های معاونت قرار دهد.
- ۲- واحد بودجه، بودجه مصوب را در قالب هر برنامه بر حسب مواد هزینه به جزئیات و ریز ماده تنظیم می کند که همان **بودجه تفصیلی** است و به مثابه راهنمایی است که واحد حسابداری را از تقسیم اعتبارات به تفصیل آگاه می کند و راهنمایی برای نگهداری اعتبار سرفصل حساب ها است.
- ۳- واحد حسابداری پس از دریافت بودجه تفصیلی، اعتبارات را طبق ابلاغ بودجه تفصیلی هزینه می کند و هزینه های انجام شده را در قالب هر برنامه بر حسب مواد هزینه و ریز ماده به واحد بودجه گزارش می کند.
- ۴- واحد بودجه پس از دریافت عملکرد هزینه ها، تعهدات ماهیانه را در جداول مشخصی ثبت می کند به نحوی که رابطه تخصیص اعتبار و عملکرد هزینه را در هر ماه نشان دهد.

نگاره ۲. رابطه تعاملی واحد بودجه و واحد مالی

تنظیم برنامه های بودجه
ای و بودجه تفصیلی
توسط واحد بودجه

دریافت بودجه تفصیلی و
گزارش هزینه کرد
اعتبارات بر طبق آن

دریافت عملکرد هزینه
ها توسط واحد بودجه و
ثبت تعهدات ماهیانه در
جدولی مشخص

همچنین باید به این نکته توجه شود که اعتبارات جاری باید به صورت دستگاهی رسیدگی و برحسب نیاز در قالب برنامه ها و مواد هزینه آرایش یابد و اعتبارات عمرانی باید بر حسب سقف فصل و برنامه اعتبارات طرح های عمرانی دستگاه تعیین شود.

۳-۳-۳ ارتباط واحد بودجه با واحد امور کارکنان (پرسنلی)

معمولا اطلاعات وضعیت شغلی کارکنان در قسمت آمار کارگزینی متمرکز می شود و چون حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد اعتبارات دستگاه اجرایی مربوط به نیروی انسانی است، لذا واحد بودجه نیازمند آمار مورد نیاز از واحد کارگزینی برای برآورد هزینه های سازمان به شرح زیر است:

الف- آمار کارکنان بر حسب رسمی، پیمانی و خرید خدمت ب- آمار کارکنان بر حسب مدرک تحصیلی پ- آمار کارکنان رسمی بر حسب گروه های شغلی ت- کمک هزینه عائله مندی و حق اولاد ث- آمار کارکنان در مورد کمک های غیر نقدی ج- تاریخ استخدام پرسنل جدید و از کادر خارج شدگان چ- آمار بازنشستگان رسمی یا ثابت و وظیفه بگیران

۳-۳-۴ ارتباط واحد بودجه با واحد تدارکات و پشتیبانی

واحد نقلیه باید خودروهای خود را در هر سال بر حسب شماره پلاک و مدل و نوع آن در کارتی که هزینه های نگهداری هر خودرو شامل دستمزد ثبت می شود، نگهداری کند. با جمع ارقام کارت ها و تقسیم بر تعداد خودرو میانگین هزینه نگهداری خودرو به دست می آید که معیار مناسبی در برآورد بودجه ای است. واحد نقلیه می تواند در کارت دیگری برای هر خودرو کیلومتر طی شده در هر ماه و میزان سوخت مصرفی بر حسب لیتر و بهای آن ثبت کند و جمع آن ها را بر تعداد خودرو تقسیم کرده تا میانگین هزینه سوخت خودرو جهت برآورد بودجه ای بدست آید.

۳-۴ روش های پیش بینی درآمد و برآورد هزینه

روش های متداول در برآورد درآمدها به شرح زیر است:

- روند سالهای قبل
- تجزیه و تحلیل سری های زمانی
- تجزیه و تحلیل همبستگی ها
- نمونه گیری

- تخمین کارشناسی

- نتایج تجربی حاصل از مطالعات تطبیقی

بر اساس اصول بودجه، درآمدها در بودجه تخمینی هستند و عموماً از کمیت های مقداری که قانونگذار وصول آن را مجاز شمرده با توجه به حجم عملیات اجرایی برآورد می شوند.

۱-۴-۳ روش های برآورد درآمد

- روند سال های قبل

بر اساس این روش، درآمد پیش بینی شده باید دقیقاً برابر با درآمد قطعی سال ماقبل آخر باشد. کاربرد آن هنگامی مؤثر واقع می شود که وضع عمومی اقتصاد کشور در حال تعادل اقتصادی باشد.

- تجزیه و تحلیل سری های زمانی (روش حد متوسط)

به منظور دقت در برآورد درآمدها از میانگین متحرک سه یا پنج سال استفاده می شود. به گونه ای که حد متوسط افزایش و یا کاهش درآمدها در دوره های سه یا پنج ساله به دست آمده و براساس آن درآمد سال آینده پیش بینی می شود.

- تجزیه و تحلیل همبستگی ها

در این روش ارتباط میان وصول مالیات بر درآمد با تولید ناخالص ملی و یا حجم واردات در رابطه با حقوق و عوارض گمرکی در طی دوره های اقتصادی مورد بررسی قرار می گیرد و بر اساس آن اقدام به برآورد درآمدها می گردد. گاهی اوقات رابطه همبستگی سه یا چند جانبه می باشد.

- نمونه گیری

این روش در مورد درآمدهایی که دارای فراوانی های مختلف در ماه های مختلف سال باشند، استفاده می گردد.

- تخمین کارشناسی (روش پیش بینی مستقیم)

در این روش کارشناسان با انجام مطالعات و بررسی های دقیق در مورد اوضاع اقتصادی و پیش بینی گرایش های اقتصادی، درآمدهای سال های گذشته و با تجربه کارشناسی درآمدها را پیش بینی می نماید.

- نتایج تجربی حاصل از مطالعات تطبیقی

مطالعات تطبیقی با روشهای آماری، مطالعه وضع عمومی اقتصاد کشور، بررسی وضع بازار، شناخت عوامل ایجاد درآمد و غیره، درآمدها را پیش بینی می کند.

۲-۴-۳ برآورد هزینه ها

طبق اصول بودجه، هزینه ها در بودجه تحدیدی هستند یعنی تجاوز از آن ممنوع است. بنابراین در برآورد هزینه ها با توجه به محدودیت اعتبارات در انجام هزینه ها، باید دقت کافی صورت گیرد. مهمترین گام در برآورد هزینه ها شناخت عوامل هزینه است.

• روش برآورد هزینه های پرسنلی

به منظور برآورد هزینه های پرسنلی (شامل حقوق و دستمزد و مزایا و کمک ها) در هر دستگاه اجرایی لیست حقوق ماهانه کارکنان مطمئن ترین سند است ولی با توجه به زمان ارائه بودجه معمولاً لیست حقوق شهریور ماه معیار برآورد قرار می گیرد. لیست حقوق کارکنان می بایستی بر حسب اجزای تشکیل دهنده در احکام پرسنلی تهیه شود. تفکیک حقوق مبناء و افزایش سنواتی از یکدیگر بسیار مهم است زیرا اغلب اجزای تشکیل دهنده احکام پرسنلی تابع حقوق مبناء است. در مورد ارتقاء گروه و افزایش سنواتی کارکنان باید بر حسب مقررات و آیین نامه ها اعتبارات لازم برآورد و منظور شود.

• روش برآورد هزینه های اداری

هزینه های اداری تابع نیروی انسانی است. نیروی انسانی توجیه کننده سطح زیربنای ساختمان اداری است که عامل بزرگ هزینه های اداری است. هزینه های اداری شامل برآورد ۱- هزینه سفر، فوق العاده ماموریت، حمل و نقل و ارتباطات ۲- هزینه اجاره ۳- خدمات قراردادی ۴- سوخت، برق و آب و ۵- مواد و لوازم مصرف شدنی است که حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد از کل هزینه دستگاه را شامل می شود.

• روش برآورد هزینه های سرمایه ای

هزینه های سرمایه ای در بودجه جاری حدود ۱ تا ۳ درصد از کل بودجه دستگاه اجرایی را شامل می شود و نقش آن حفظ نگهداشت سطح کالاهای سرمایه ای است. حق انشعاب آب و برق، تلفن و گاز شهری و حق الامتیازها، خرید اتومبیل و قطعات یدکی عمده ماشین آلات ثابت و متحرک که به مرور زمان مستهلک شده و لوازم مصرف نشدنی در دستگاه اجرایی به عنوان هزینه سرمایه ای در نظر گرفته می شوند.

• روش برآورد پرداخت های انتقالی

پرداخت های انتقالی بین ۴ تا ۸ درصد از کل اعتبارات مصوب را در بودجه دستگاه شامل می شود. ولی در اصل نوع فعالیت دستگاه اجرایی تعیین کننده سهم پرداخت های انتقالی از اعتبارات جاری آن است.

- **روش برآورد دیون بلامحل**

بر اساس بدهی های سال های گذشته ناشی از آراء صادره از محاکم قضایی، مجوزهای قانونی، بدهی به کارکنان بر اساس احکام صادره و بدهی هایی که با رعایت قوانین و مقررات برای دستگاه های اجرایی ایجاد شده قابل برآورد و پرداخت است.



۴- آمار و اطلاعات کلی شرکت های دولتی

۴-۱ تعداد شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

جدول ۲ تعداد شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور را در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می دهد. همانطور که در جدول مذکور قابل مشاهده است، تعداد شرکتهای دولتی در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ سه عدد کاهش داشته است. شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان، شرکت سهامی پارس ایران، شرکت تولید نیروی برق خلیج فارس، شرکت تولید نیروی برق شاهرود و شرکت تولید نیروی برق سبز منجیل، پنج شرکتی هستند که از پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حذف شده اند و در مقابل شرکت سهامی گسترش کاغذ سبز خرامه به شرکت های ذیل امور اقتصادی (سودده و سربه سر) و شرکت سهامی عمران شهر جدید ایوانکی به شرکت های ذیل امور مسکن، شهری و روستایی اضافه شده اند. از دیگر تغییرات پیوست ۳ لایحه بودجه ۱۳۹۹، منتقل شدن ۶ شرکت آب منطقه ای، ۱۶ شرکت گاز استانی، دو شرکت پالایش گاز، ۱۳ شرکت برق منطقه ای و نیز شرکت انتقال گاز ایران از فهرست شرکتهای سودده و سربه سر به فهرست شرکت های زیانده است که اقدام مثبتی در جهت افزایش شفافیت بودجه محسوب می گردد.^۴

جدول ۲. تعداد شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و لایحه

بودجه سال ۱۳۹۹

امور	سودده / زیان ده	تعداد	مبلغ	سهم (درصد)
خدمات عمومی	سودده	۵	۱۲	۰/۰۸
دفاعی و امنیتی	سودده	۱۵	۱۳۰	۰/۸
اقتصادی	سودده	۲۰۸	۱۲,۳۹۲	۸۲/۵۱
	زیان ده	۷۰	۵۹۳	۴
	مجموع	۲۷۸	۱۲,۹۸۵	۸۷/۵۱
مسکن، عمران، شهری و روستایی	سودده	۳۵	۹۲	۰/۶۳
	زیان ده	۳۱	۲۷	۰/۱۸
	مجموع	۵۶	۱۱۹	۰/۸
سلامت	سودده	۱	۳	۰/۰۱
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	سودده	۸	۷	۰/۰۵
	زیان ده	۳	۲۸	۰/۳۲
	مجموع	۱۱	۵۵	۰/۳۷
رفاه اجتماعی	سودده	۳	۲۵۳	۱/۷
مجموع شرکت های دولتی				۹۱/۲۹
بانک ها				۸/۰۳
مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت				۰/۶۸
مجموع شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت				۱۰۰
				۱۴,۸۳۹
				۳۷۹

^۴ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۶۴. شرکتهای دولتی (ویرایش اول)

۲-۴ منابع و مصارف شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

منابع و مصارف شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در جدول ۳ نشان داده شده است. جمع کل منابع و مصارف شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، ۱۶ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ رشد داشته است. با بررسی دقیقتر در بودجه شرکت ها، مشخص می شود رقم درآمد و هزینه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی در لایحه بودجه ۹۹ حدود ۱۲۰۰ هزار میلیارد ریال و شرکت ملی گاز ایران حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش پیدا کرده است. بر این اساس، حدود ۷۰ درصد از افزایش درآمد و هزینه شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ متعلق به دو شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی و ملی گاز است و افزایش درآمد و هزینه باقی شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت حدود ۶۶۰ هزار میلیارد ریال (۳۰ درصد از مجموع افزایش درآمدها) است.

جدول ۳. صورت منابع و مصارف شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و

لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

منابع	قانون ۱۳۹۸	لایحه ۱۳۹۹	رشد	مصارف	قانون ۱۳۹۸	لایحه ۱۳۹۹	رشد
درآمدها	۱۰,۴۵۹	۱۲,۴۳۰	۱۹	هزینه ها	۹,۹۲۵	۱۱,۸۱۲	۱۹
اعتبارات هزینه ای	۳۳	۳۲	-۳				
اعتبارات تملک دارایی سرمایه ای	۱۶۱	۱۹۰	۱۸	مالیات	۵۴	۵۸	۷
تسهیلات بانکی و سایر وام های داخلی	۷۷۱	۷۴۳	-۴	۵۰ درصد سود ویژه	۶۷	۷۶	۱۳
وام خارجی	۴۲۰	۳۹۶	-۶	سود سهام	۴۵	۴۵	۰
دارایی های جاری	۴۲	۶۶	۵۷	سایر حساب های تخصیص سود	۰	۰	-
سایر دریافت ها	۸۸۵	۹۸۲	۱۱	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام های داخلی	۸۲۶	۶۳۱	-۲۴
				بازپرداخت وام های خارجی	۱۹۱	۸۵	-۵۵
				وجوه اداره شده	۶	۴	-۳۳
				بازپرداخت ودیعه بدهی ها و سایر بازپرداخت ها	۲۷۸	۳۰۸	۱۱
				هزینه های سرمایه ای	۱,۵۹۹	۲,۱۰۵	۳۲
				افزایش دارایی های جاری	۵۰	۳۸	-۲۴
				جمع	۱۳,۰۴۱	۱۵,۱۶۲	۱۶
				کسر ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری	۲۶۹	۳۲۳	۲۰
جمع کل	۱۲,۷۷۱	۱۴,۸۳۹	۱۶	جمع کل	۱۲,۷۷۱	۱۴,۸۳۹	۱۶

۵- فرآیند مالیات ستانی و پرداخت سود سهام شرکت های دولتی

در ماده ۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) شرکت های دولتی و بانک های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش بینی شده است، موظف به واریز مالیات علی الحساب و سود سهام علی الحساب بودجه مصوب به صورت یک دوازدهم در هر ماه شده اند. بر این اساس در پیوست ۳ بودجه های سنواتی، پس از کسر هزینه از درآمد هر شرکت، ۵۰ درصد سود شناسایی شده تحت عنوان «۵۰ درصد سود ویژه» و ۲۵ درصد مالیات در ستون های پیوست ۳ گزارش می شود و مبالغ مربوط به این دو ستون به صورت علی الحساب یک دوازدهم به صورت ماهیانه دریافت می گردد. در ادامه ابتدا سود سهام و سپس مالیات شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفته است.

۵-۱ سود سهام

۵-۱-۱ پنجاه درصد سود ویژه

براساس بند ج ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت شرکت های دولتی و بانک های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش بینی شده است، مکلفند حداقل پنجاه درصد سود پیش بینی شده را هر سال با سازوکار ماده ۴ قانون مذکور علی الحساب یک دوازدهم به حساب درآمد عمومی واریز نمایند که این مبلغ در ستون «۵۰ درصد سود ویژه» در جداول ۲۷ ستونی پیوست شماره ۳ لوائح بودجه درج می گردد. بدیهی است که در جداول مربوط به شرکت های زیانده به علت منفی بودن سود، این ستون وجود ندارد.

بعضی کارشناسان معتقدند قانون اخذ سود ویژه شرکت ها به صورت یک دوازدهم برای این است که شرکت ها درآمدهای واقعی خود را نشان دهند و سود تحقق یافته را در جای دیگر هزینه نکنند.

۵-۱-۲ سود سهام دولت

در صورتی که علاوه بر ۵۰ درصد مذکور در بند قبل، بخشی از باقیمانده سود نیز به حساب سهم دولت منظور گردد، ذیل این ستون در پیوست ۳ درج می شود.

۵-۱-۳ سود سهام سهم شرکت های دولتی و سایر سهامداران

در صورتی که یک شرکت دولتی دارای سهامداران دیگری غیر از دولت نیز باشد، پیش بینی سهم آنها از سود تقسیم شده ذیل این ستون در پیوست فوق الذکر درج می شود.

سود سهام شرکت های دولتی از سه قلم سود سهام ابرازی، سود سهام معوقه و سود سهام شرکت های با سهم کمتر از پنجاه درصد تشکیل شده است.

جدول ۴. ارقام مربوط به سود شرکتهای دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

شرح	لایحه بودجه سال ۱۳۹۹
۵۰ درصد سود ویژه	۷۶,۵۷۶,۳۵۷
سود سهام (شامل سود سهام سهم دولت، سهم سایر سهامداران و سود سهام شرکت ملی نفت)	۴۴,۹۴۹,۲۸۸
مجموع	۱۲۱,۵۲۵,۶۴۵
کسر می شود: سود سهام سایر سهامداران (پیوست (۳) لایحه بودجه)	۲۱۳,۹۰۵
رقم سود قابل درج در جدول ۵ لایحه بودجه	۱۲۱,۳۱۱,۷۴۰
کسر می شود: سود سهام سهم دولت (پیوست (۳) لایحه بودجه)	۸۶۸,۳۵۹
رقم نهایی	۱۲۰,۴۴۳,۳۸۱
رقم درج شده در ردیف ۱۳۰۱۰۱ جدول ۵ لایحه بودجه برای سود سهام ابرازی (۵۰ درصد سود ویژه + سود سهام شرکت نفت)	۱۲۰,۴۳۷,۲۸۱

۲-۵ مالیات

به استناد ماده ۱۰۵ قانون مالیات های مستقیم، شرکت های دولتی مکلفند از سود ویژه سالیانه خود، ۲۵ درصد مالیات پرداخت نمایند که این مبلغ در ستون مالیات در جداول ۲۷ ستونی پیوست شماره ۳ لوائح بودجه برای شرکت های سودده درج می گردد. گفتنی است در جدول ۵ لایحه بودجه و در بند مربوط به مالیات اشخاص حقوقی، دو ردیف مختص به مالیات شرکت های دولتی شامل «مالیات علی الحساب اشخاص حقوقی دولتی» و «مالیات عملکرد شرکت های دولتی» درج می گردد.

در جدول ۵، مالیات شرکت های دولتی نشان داده شده است. در مجموع مالیات شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۲ درصد رشد را نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می دهد. عملکرد وصولی مالیات بر اشخاص حقوقی در هشت ماهه سال ۱۳۹۸، حدود ۶۷ درصد مصوب هشت دوازدهم بوده است. با توجه به عدم رشد فاحش رقم مالیات شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، پیش بینی می شود این بخش، از عملکرد حدود ۷۰ درصدی در سال کنونی برخوردار باشد. نکته شایسته توجه در این زمینه، احتساب مالیات برای مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است. این در حالی است که زیربنای قانونی برای اخذ مالیات از این مؤسسات وجود ندارد.

جدول ۵. مالیات شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (میلیارد ریال / درصد)

مالیات	قانون ۱۳۹۸	عملکرد هشت ماهه	لایحه ۱۳۹۹	رشد لایحه ۱۳۹۹ نسبت به قانون ۱۳۹۸
مالیات علی الحساب اشخاص حقوقی دولتی - وصول ماهیانه یک دوازدهم	۵۴,۲۴۵	۱۵,۵۶۶	۵۷,۸۸۱	۷
مالیات عملکرد شرکت های دولتی	۷۰,۲۵۵	۴۰,۳۳۱	۶۹,۴۲۳	-۱
جمع	۱۲۴,۵۰۰	۵۵,۸۹۷	۱۲۷,۳۰۴	۲

شرکت ملی نفت با ۳۸ درصد، شرکت ملی گاز با ۱۹ درصد و بانک مرکزی با ۱۴ درصد، دارای بیشترین سهم از مجموع مالیات علی الحساب شرکتهای دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ هستند. تغییرات میزان مالیات این سه شرکت نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در جدول ۶ قابل مشاهده است.

جدول ۶. مالیات شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز و بانک مرکزی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (میلیارد ریال / درصد)

نام شرکت	قانون ۱۳۹۸	لایحه ۱۳۹۹	درصد تغییر
شرکت ملی نفت ایران	۲۱,۷۴۲	۲۱,۹۳۳	۱
شرکت ملی گاز ایران	۱۰,۱۹۴	۱۱,۲۲۷	۱۰
بانک مرکزی	۶,۵۰۰	۸,۱۹۹	۲۶

شایان ذکر است مطابق بند د تبصره ۱۶ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (که البته در سال های گذشته نیز وجود داشته است)، خزانه داری کل کشور موظف است یک درصد از هزینه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (سودده) را از حساب های آنان برداشت و به حساب های درآمد عمومی واریز نماید. این در حالی است که در برخی از شرکت های دولتی سودده، یک درصد هزینه های شرکت از سود آن شرکت نیز بالاتر است. در اصل دولت ظرف سال های اخیر بخشی از کسری درآمدهایش را از این محل تأمین می کند. به علاوه، مبالغی که به عنوان سود سپرده توسط بانک ها به سپرده گذاران پرداخت می شود، جزئی از هزینه های بانک ها بوده و این حکم برای آن ها به هیچ عنوان نمی تواند منطقی باشد.

۳-۵ منابع تأمین زیان

به طور کلی هنگامی که یک شرکت با زیان رو به رو باشد، می تواند از سه محل نسبت به پوشش زیان اقدام نماید. اولین محل استفاده از ذخایر استهلاک سال شرکت است، دومین محل استفاده از دارایی های جاری شرکت و سومین محل استفاده از کمک دولت است. دولت مجاز است به استناد ماده ۶۹ قانون محاسبات عمومی، به شرکت های زیانده با ترتیبات مقرر در ماده مذکور، کمک زیان (یارانه در سیستم GFS) پرداخت نماید.

بخشی از زیان شرکت که با استفاده از ذخایر استهلاک سال پوشش داده می شود در ستون «ذخایر» و بخشی دیگر که با استفاده از سایر منابع داخلی شرکت تأمین می گردد در بودجه شرکت قید میشود. در اصل کاهش دارایی های جاری در ستون «سایر» و بخشی که با استفاده از کمک زیان پرداختی دولت تأمین می شود، در ستون «منابع عمومی دولت» در پیوست ۳ لایحه بودجه درج می شود. گفتنی است، کمک زیان های پرداختی دولت در ماده واحده لوایح بودجه نیز قابل ردیابی است. در جدول شماره ۱۱ ماده واحده لوایح بودجه، سرجمع کمک زیان اعطایی دولت به شرکت های دولتی ذیل عنوان «اعتبارات هزینه ای» درج شده است. همچنین این ارقام در جداول ۷، ۱-۷، ۹ و ۱۰-۲ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، حسب مورد به تفکیک شرکت یا به صورت متمرکز و یا به صورت استانی تحت عنوان «اعتبار هزینه ای» مندرج است. از طرفی دولت بودجه تخصیص نیافته به شرکت ها را طبق بند ۲ و ۳ قانون حمایت از تولید به سازمان امور مالیاتی می دهد و بدهکاری و بستانکاری شرکت ها را نزد این سازمان متوازن می کند.

۴-۵ اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای

به طور کلی اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای شرکت های دولتی از دو محل منابع داخلی شرکت و منابع عمومی دولت تأمین می شود. در سمت مصارف حساب های سرمایه ای نیز ذیل عنوان کلی «طرح های تملک دارایی های سرمایه ای»، همین دو زیربخش تعریف شده است. در نتیجه به طور طبیعی رقم ستون «منابع عمومی دولت» در سمت منابع حساب های سرمایه ای، با رقم ستون «سهم منابع عمومی دولت» در سمت مصارف حساب های سرمایه ای در جداول ۲۷ ستونی پیوست ۳ یکسان است. از آنجایی که شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مشمول ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب و دستگاه اجرایی تلقی می گردند، لذا در لایحه بودجه و پیوست یک منضم به آن به برخی از آنها اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای پرداخت می شود که در جدول ۷ و پیوست یک لایحه بودجه منعکس است.

۵-۵ شرکت های بورسی زیان ده

مشکل وجود زیان انباشته در برخی شرکت ها دلایل متعددی دارد. بیش برآوردهای انجام شده در میزان درآمدها و سوددهی شرکت، قیمت گذاری تکلیفی، اعتبارات تکلیفی پژوهشی، افزایش بهای تمام شده خدمات تولیدی به دلیل تورم و داشتن برخی وظایف حاکمیتی که با روح فعالیت شرکتی مغایر است از جمله این دلایل است. از طرفی افزایش سهم هزینه های عملیات جاری شرکت ها و کاهش هزینه های سرمایه ای می تواند هم علت و هم معلول این وضعیت باشد. لذا مناسب است، بررسی میزان و تغییرات هزینه های جاری و هزینه های سرمایه ای شرکت در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد یا اینکه حسابرسان ملزم شوند ضمن ارائه تصویر کلی وضعیت مالی شرکت مربوطه، در این خصوص اظهارنظر نمایند. پایش تغییرات این شاخص ها می تواند سیاستگذاران را نسبت به اتخاذ رویکردهای مناسب و بهنگام آگاه سازد.



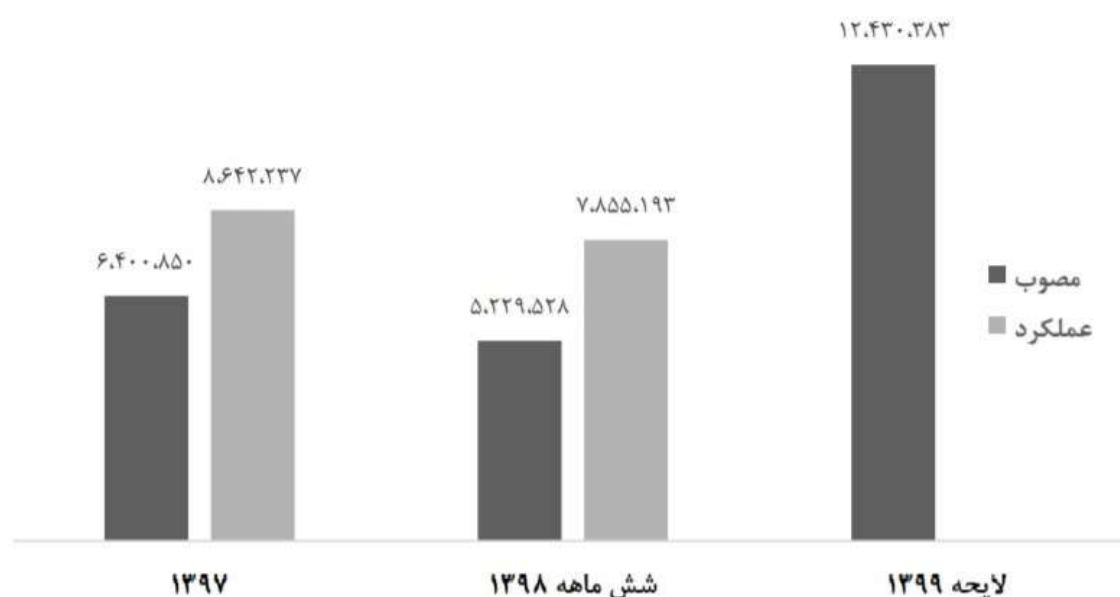
۶- بررسی عملکرد برخی از اقلام بودجه شرکت های دولتی

در این بخش از گزارش، میزان عملکرد برخی از اقلام بودجه شرکت های دولتی با ارقام مصوب در قوانین بودجه مقایسه می شوند. هدف از ارائه این قسمت، دستیابی به تصویر دقیق تری از شکاف میان ارقام عملکردی و مصوب بودجه شرکت های دولتی است.

۶-۱ درآمد ها

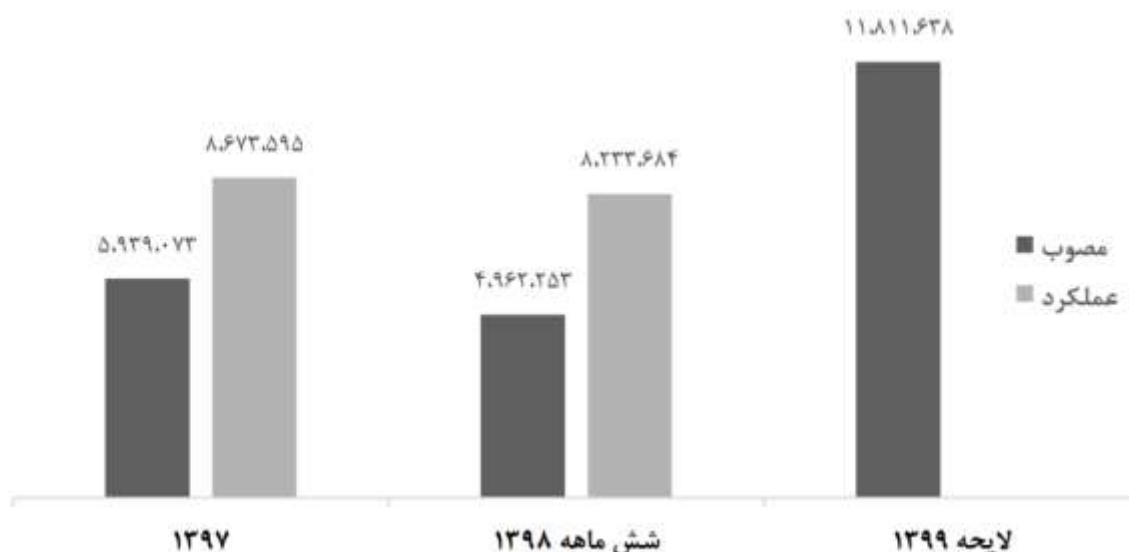
نمودار ۱، ارقام عملکرد درآمدهای شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می دهد. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف ۳۵ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۵۰ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است.

نمودار ۱. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب درآمدها (میلیارد ریال)



۶-۲ هزینه ها

نمودار ۲، ارقام عملکرد هزینه های شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می دهد. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف ۴۶ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۶۶ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است.

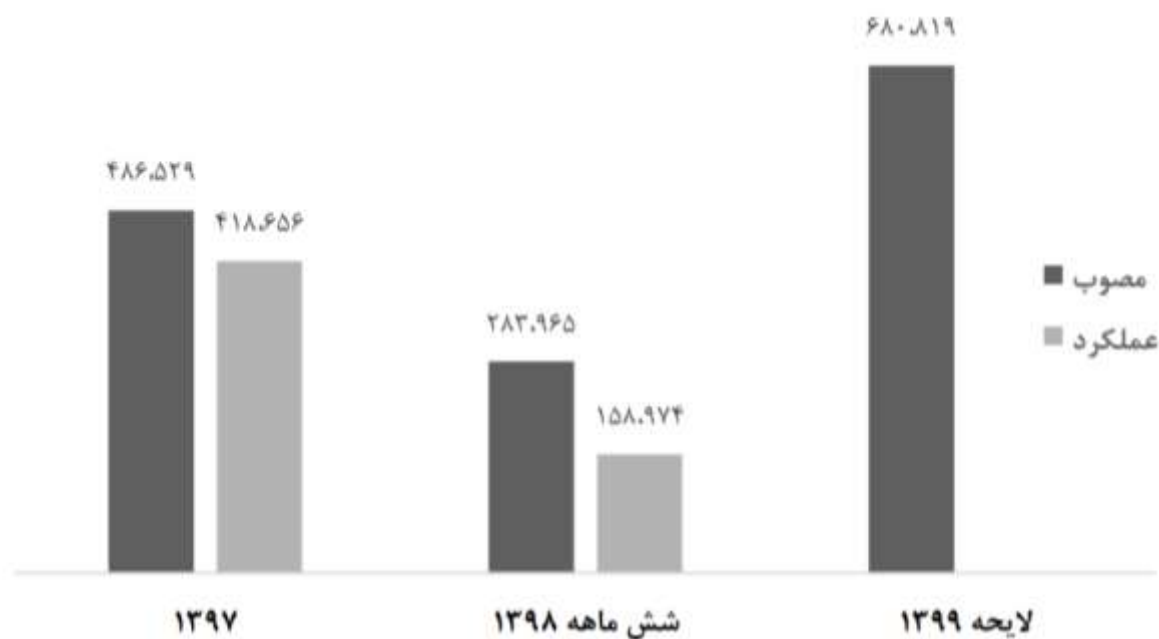


در توضیح دلایل این انحراف قابل توجه در درآمدها و هزینه های شرکت های دولتی توضیحات مختلفی قابل ارائه است، اما یکی از مهمترین دلایل در این زمینه، سازوکار در نظر گرفته شده در ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است. همانطور که در مقدمه گزارش عنوان شد، مطابق ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت های دولتی می توانند تا نیمه آبان ماه هر سال، مشروط به ثابت نگاه داشتن رقم سود سهام پرداختی به دولت و رقم مالیات و البته برخی شروط دیگر، نسبت به اصلاح بودجه خود اقدام نمایند. این موضوع انگیزه شرکت های دولتی را برای پیش بینی و اعلام دقیق ارقام بودجه کاهش داده است. علاوه بر این، سازوکار این ماده درخصوص شرکت های سودده می تواند دلالت های دیگری نیز داشته باشد. به طوری که برخی شرکت های سودده در زمان تدوین لایحه بودجه، انگیزه دارند تا با کم برآوردی درآمدهای خود سهم سود دولت را کم نشان دهند و پس از تصویب قانون بودجه و در طول سال اجرای بودجه که درآمدها بیش از ارقام قانون محقق شد، با افزایش هزینه های خود (بدون محدودیت قانونی) سهم سود دولت را به میزان تصویب شده در قانون پرداخت کنند.

۳-۶ سود و زیان

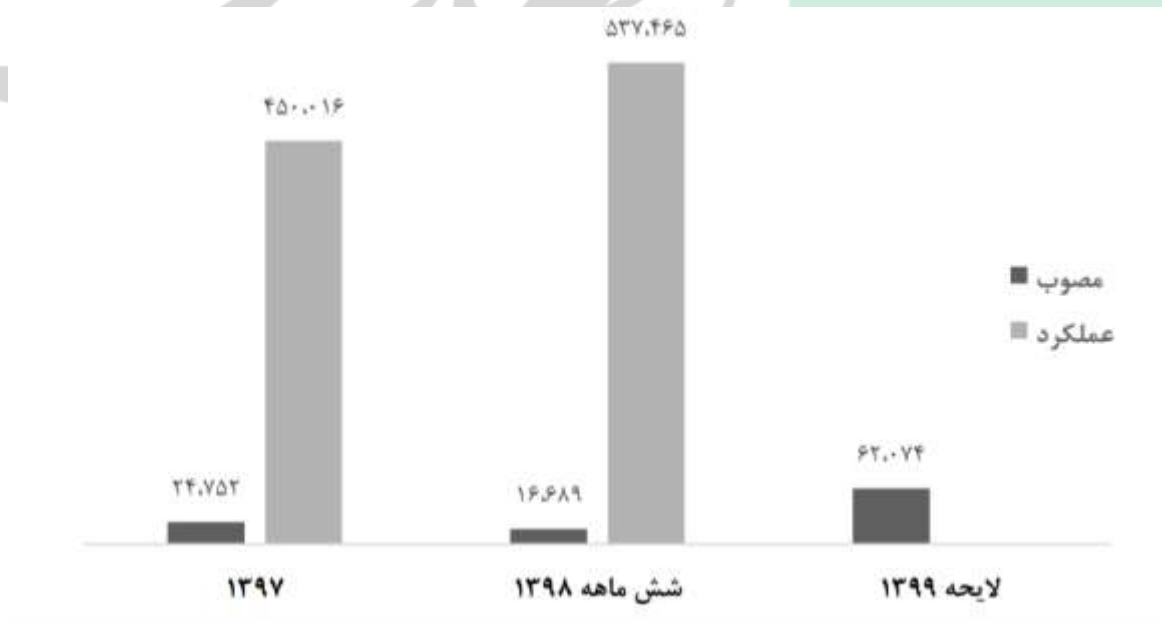
نمودار ۳ ارقام عملکرد سود شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می دهد. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از انحراف ۱۴ درصدی این قلم در سال ۱۳۹۷ و انحراف ۴۴ درصدی آن در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ است.

نمودار ۳. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب سود (میلیارد ریال)



نمودار ۴ نیز ارقام عملکرد زیان شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را با میزان مصوب آنها نشان می دهد. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب، حاکی از تفاوت قابل توجهی در این قلم است، به طوری که برای سال ۱۳۹۷، رقم زیان در عملکرد، ۱۷۱۸ درصد بیشتر از رقم زیان در بودجه مصوب بوده است و برای ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ این عدد ۳۱۲۰ درصد است.

نمودار ۴. مقایسه ارقام عملکرد و مصوب زیان (میلیارد ریال)



یکی از دلایل این حجم بالای تفاوت میان ارقام مصوب و ارقام عملکرد، درج برخی از شرکت های زیانده در زمره شرکت های سودده و سر به سر در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه است. به طوری که ارقام درج شده برای بودجه برخی شرکت های سودده و سر به سر، نسبتی با عملکرد آنها ندارد. از دیگر دلایل زیان شرکت های دولتی می توان به وجود تعرفه های تکلیفی برای کالاها یا خدمات برخی از شرکت ها و همچنین اجبار به ایفای برخی وظایف حاکمیتی توسط این شرکت ها (برخلاف ماهیت فعالیت شرکتی) اشاره داشت. البته باید به این مساله اشاره داشت که دولت فقط زیان برخی از شرکت های دولتی زیان ده را پرداخت می کند.^۶



^۶ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۶. بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورتهای مالی شرکتهای دولتی و دلالت های آن برای مجلس شورای اسلامی

۷- نقش جایگاه نظارت و بازرسی در امور شرکت های دولتی

۷-۱ نقش دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور به استناد اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی به عنوان چشم و گوش قوه مقننه به کلیه حساب های وزارتخانه ها، موسسات دولتی و شرکت های دولتی و سایر دستگاهی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی حسابرسی می کند که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجه در محل خود مصرف شده باشد.

شرکت های دولتی در بودجه عمومی اعتبار طرح های سرمایه ای کمک زیان و یارانه می گیرند. ماده ۶۹ قانون محاسبات عمومی می گوید شرکت های دولتی باید زیان شان را از منابع داخلی خود از محل استهلاکات و ذخایر تأمین کنند و اگر کافی نبود از درآمد عمومی و منابع عمومی استفاده کنند و نهایتاً مواد آن را برگرداند.

دیوان محاسبات برای نظارت بر این امر یک کرسی مستقر در شرکت ها دارد تا در حین کار بر فرایند نظارت کند لازم به ذکر است که دیوان محاسبات، گزارش تفریغ بودجه را تنظیم می کند و این نهاد قانونی وظیفه انجام حسابرسی را نیز دارد اما به دلیل مقتضیاتی برای جلوگیری از اتلاف وقت و نیروی انسانی تصمیم گرفته به صورت های مالی حسابرسی شده توسط مراجع حسابرسی بسنده کند. ضمن اینکه هیئت های مستقر شده در شرکت های دولتی نوعی حسابرسی داخلی ضمن سال انجام می دهند و نهایتاً به همان صورت های مالی در آخر سال اکتفا می کنند و عملیات خود را پیش می برند ولی طبق قانون اجازه حسابرسی هم دارند. دیوان محاسبات حتی می توانند موجودی حساب ها اموال و دایره دارایی های دستگاه ها را رسیدگی کند لذا دیوان از اختیارات کافی برخوردار است.

۷-۲ نقش ذیحساب و مدیر امور مالی

تمام شرکت های دولتی باید ذی حساب داشته باشند این ذیحساب باید حتماً با حکم وزیر اقتصاد و دارایی کارمند رسمی باشد ولی این موضوع مهم نیست که آن کارمند باید از طرف وزارت امور اقتصاد دارایی باشد یا اگر شرکت دولتی کارمندی رسمی داشته باشد و آن را به وزیر امور اقتصاد دارایی معرفی کند. مهمترین وظیفه ذیحساب نظارت بر امور مالی، نگهداری و تنظیم حساب طبق قانون و اطمینان از صحت و سلامت آنها، نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی، نگهداری و تحویل و تحول وجوه نقد و سپرده ها و اموال دولتی نزد شرکت است. ذیحساب اگر مامور وزارت امور اقتصاد دارایی باشد می تواند حقوقش را از وزارت امور اقتصاد و دارایی یا شرکت بگیرد. بهترین کار این است که اگر ذیحساب وجود داشته باشد کارمند وزارت امور اقتصاد دارایی باشد یعنی حقوقش را وزارت امور اقتصاد

دارایی بدهد و تمام مزایا و پاداش ها را از او بگیرد زیرا در این صورت استقلال او حفظ خواهد شد و دستگاه می داند ذیحساب کارمند و مطیع اوامر آنها نیست.

طبق اصل ۵۵ قانون اساسی دیوان محاسبات باید به هر وجه بر بودجه نظارت کند پس بودجه باید به هر وجه باشد تا قابل نظارت باشد. لذا پیشنهاد می شود ذیحساب شرکت های دولتی توسط دیوان محاسبات انتخاب شده و ماموریت خود را انجام می دهد.^۷

۳-۷ نقش سازمان بازرسی کل کشور

بنابر اصل ۱۷۴ قوه قضاییه حق نظارت بر حسن اجرای امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری است. سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضاییه تشکیل می شود که وظیفه بازرسی مستمر از شرکت های دولتی را نیز دارد. گزارش های سازمان بازرسی در مورد آیین نامه ها و بخشنامه ها، تصویب نامه ها، دستورالعمل ها و شکایات اشخاص غیر دولتی حاکی از تشخیص تخلف برای رسیدگی و صدور رای برای رسیدگی به دیوان عدالت اداری می رود.

۴-۷ نقش قوه قضاییه و قوه مقننه

قوه قضاییه و قوه مقننه و بازوهای اجرایی آنها مانند سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری که نقش مهمی در نظارت بر شرکت های دولتی دارند، البته قوه مقننه از طریق وضع قوانین بازدارنده می تواند در بسیاری از مسائل ورود کند. قوه قضاییه نیز اگر به هر دلیل امری را جرم تشخیص دهد، بدون نیاز به وجود شاکی خصوصی گاهی اوقات به عنوان مدعی العموم می تواند شرکت دولتی را مستقیم مورد پیگیری قرار دهد.

^۷ مصاحبه حضوری با کارشناسان حوزه شرکت های دولتی (آقای محسنی مدیر کل سابق بخش آموزش سازمان برنامه و بودجه)

۸- بررسی اجمالی بودجه و ساختار شرکت های بزرگ دولتی

در بررسی کلی بودجه شرکت های دولتی، می توان دریافت که شرکت های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراورده های نفتی دارای بیشترین سهم از کل بودجه شرکت های دولتی هستند. به همین دلیل این شرکت ها از سایرین تفکیک شده و سهم هریک از این شرکت ها به تفکیک شرکت اصلی (شرکت ملی نفت، ملی گاز و ملی پالایش و پخش) و شرکت های تابعه از کل منابع و مصارف شرکت های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ارائه شده است.

همانطور که در جدول ۷ مشخص است، شرکت ملی نفت حدود ۳۳ درصد و شرکت ملی پالایش و پخش حدود ۲۴ درصد و در مجموع ۵۷ درصد از کل منابع و مصارف شرکت های دولتی را به خود اختصاص داده اند. سهم شرکت های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراورده های نفتی از مجموع اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای (از محل منابع عمومی) صفر است؛ همچنین ۷۵ درصد مالیات مصوب شرکت های دولتی و ۷۴ درصد کل سود سهام دریافتی دولت (شامل ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام سهم دولت) از محل شرکت های مذکور است. از سوی دیگر، نحوه محاسبه منابع و مصارف بزرگترین شرکت های دولتی، یعنی شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران، باعث بزرگنمایی ارقام منابع و مصارف این دو شرکت در پیوست ۳ لوايح بودجه و متعاقب آن، متورم شدن ارقام سرجمع بودجه شرکت های دولتی می شود.^۸

نمودار ۵. سهم هریک از شرکتهای حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش فراوردههای نفتی از کل منابع و مصارف شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت



^۸ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور. ۷۰ نقش محاسبات حسابداری در بزرگنمایی ارقام بودجه شرکتهای دولتی

جدول ۷. سهم هریک از شرکتهای حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش از کل منابع و مصارف شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

عنوان	حوزه نفت		حوزه پالایش و پخش		حوزه گاز	
	شرکت اصلی (ت)	تابعه (ت)	شرکت اصلی (ت)	تابعه (ت)	شرکت اصلی (ت)	تابعه (ت)
منابع						
درآمدها	۳۲	۲	۲۶	۷	۴	۲
اعتبارات هزینه‌ای	-	-	-	-	-	-
اعتبارات تملک	-	-	-	-	-	-
تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۲۵	-	۱	-	۱۷	۳
وام‌های خارجی	۷۲	-	۵	-	۳	-
دارایی‌های جاری	-	-	-	-	-	۶
سایر دریافت‌ها	۳۷	-	۷	۱	۱۱	۸
مصارف						
هزینه‌ها	۳۱	۲	۲۷	۷	۴	۲
مالیات	۲۸	۳	۱	۱۲	۱۹	۲
سود ویژه ۵۰ درصد	-	۴	۲	۱۸	۲۹	۳
سود سهام	۹۸	-	-	-	-	-
سایر حساب‌های تخصیص سود	-	-	-	-	-	-
بازپرداخت وام‌های داخلی	۷۱	-	-	-	۱	-
بازپرداخت وام‌های خارجی	۷۴	-	-	-	۷	-
وجوه انبار شده	-	-	-	-	-	-
بازپرداخت ودیعه بدهی‌ها و سایر بازپرداخت‌ها	۵۴	۴	۳	۵	۲۴	۶
هزینه‌های سرمایه‌ای	۳۶	-	۴	۱	۱۱	۶
افزایش دارایی‌های جاری	-	۲	-	-	-	-
جمع	۳۳	۱	۲۴	۶	۵	۳
کسر می‌شود ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری	۴۷	۱	-	۳	-	۱۵
جمع کل	۳۳	۱	۲۴	۶	۵	۳

۸-۱ شرکت ملی نفت ایران

پس از انقلاب اسلامی و استقرار دولت موقت به دلیل نگاه دولتی صاحب‌نظران و سیاسیون وقت تصمیم گرفته شد که حکمرانی و نظارت بر استخراج و فروش نفت از عهده شرکت ملی نفت ایران برداشته شده و برای این امر وزارتخانه ای مستقل تشکیل شود. در مهرماه سال ۵۸ لایحه تاسیس وزارت نفت توسط دولت تدوین شد و این وزارتخانه رسماً کار خود را آغاز کرد. شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران نیز به موازات یکدیگر و طی ۲۰ سال بازتعریف و تشکیل شده و ذیل وزارت نفت آغاز به کار کردند.

در اوسط دهه ۸۰ و در جریان خصوصی سازی های اصل ۴۴ قانون اساسی پتروشیمی ها، پالایشگاه ها و جایگاه های توزیع فرآورده های نفتی هم مشمول واگذاری شدند و حوزه پایین دست صنعت از کنترل وزارت نفت خارج شد. اما اوایل دهه ۹۰ یک بازنگری در قانون مرتبط با نفت انجام شد و اصلاحاتی صورت گرفت ولی از نظر کارشناسان باید در رابطه شرکت ملی نفت و وزارت نفت بازنگری های صورت گیرد و حوزه اختیارات وزارتخانه افزایش یابد.

در شرایط کنونی شرکت ملی نفت هم وظیفه تصدی گری را در حوزه استخراج و فروش نفت انجام میدهد و هم نظارت و حکمرانی را در این زمینه در اختیار دارد. واضح است که وظیفه رگلاتوری در این شرکت باید به وزارت نفت محول شود و تمرکز شرکت ملی نفت بر وظیفه تصدی گری معطوف شود.

مساله دیگری که پیرامون شرکت ملی نفت مطرح میشود بحث بودجه ریزی و محاسبات بودجه ای است. در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، حدود ۷۱۵ هزار میلیارد تومان به عنوان درآمد شرکت ملی نفت در نظر گرفته شده است. مقایسه این رقم با مجموع منابع شرکت های دولتی (۱۴۸۰ هزار میلیارد تومان) نشان دهنده سهم بالای شرکت ملی نفت در بودجه شرکت های دولتی است. با وجود این، به منظور بررسی واقع بینانه بودجه شرکت ملی نفت باید در نظر داشت که این درآمد، ناشی از انعکاس تمام منابع حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی (مجموع سهم دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت) با نرخ ارز غیریارانه ای (نیمایی) در سمت منابع و متناظر با آن در نظر گرفتن سهم دولت و صندوق توسعه و یارانه پنهان انرژی در سمت مصارف (به عنوان هزینه) است. به عبارت دیگر، اولاً ۸۵/۵ درصد از درآمد فروش نفت (سهم دولت و سهم صندوق توسعه ملی) با اینکه متعلق به شرکت ملی نفت نیست، اما در درآمدهای این شرکت محاسبه می شود و برای تراز شدن منابع و مصارف این شرکت، به همین میزان (یعنی مقدار سهم دولت و سهم صندوق توسعه ملی) در سمت مصارف شرکت در نظر گرفته می شود. ثانیاً ارزش ریالی این سهم ۸۵/۵ درصد که در بودجه شرکت ملی نفت منعکس شده، با نرخ ارز غیریارانه ای محاسبه شده است. درحالی که عموماً بخشی از سهم دولت از صادرات نفت (در منابع عمومی) با نرخ ارز یارانه ای محاسبه میشود. ثالثاً به دلیل محاسبه ارزش نفت خام فروش داخلی با قیمت جهانی (غیریارانه ای)، عملاً یارانه پنهان فروش داخلی نفت نیز در منابع و مصارف شرکت نفت دیده می شوند. این موضوع موجب می شود که بودجه شرکت ملی نفت به تنهایی از کل مصارف عمومی دولت بزرگتر نشان داده شود. روشن است که نتیجه این نحوه محاسبه، بزرگنمایی منابع و مصارف شرکت ملی نفت در بودجه خواهد بود، زیرا سهم دولت و سهم صندوق توسعه ملی از فروش نفت با اینکه ارتباطی با این شرکت ندارد، اما در منابع و مصارف این شرکت لحاظ می شود. برای روشن شدن موضوع، عملکرد بودجه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۷ در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۸. نمای کلی بودجه شرکت ملی نفت براساس عملکرد سال ۱۳۹۷

اقدام درآمدهای عملیاتی شرکت ملی نفت ایران	مبلغ کل (میلیارد ریال) منعکس شده در صورت های مالی شرکت	سهم شرکت ملی نفت (میلیارد ریال)	سهم دولت و صندوق توسعه (میلیارد ریال)
فروش نفت خام صادراتی	۱,۶۲۲,۷۰۲	۲۳۵,۰۹۴	۱,۳۸۷,۶۰۸
فروش نفت خام داخلی	۲,۳۳۵,۲۱۹	۷۷,۶۷۳	۲,۲۵۷,۵۴۶
فروش میعانات گازی صادراتی	۲۳۲,۶۹۰	۳۳,۶۳۳	۱۹۹,۰۵۷
فروش میعانات گازی داخلی	۵۵۳,۰۶۵	۳۵,۹۷۱	۵۱۷,۰۹۴
فروش گاز، مایعات گازی و سایر	۱۵۸,۴۸۰	۱۵۸,۴۸۰	-
جمع	۴,۹۰۲,۱۵۶	۵۴۰,۸۵۱	۴,۳۶۱,۳۰۵
سهم از کل	٪۱۰۰	٪۱۱	٪۸۹

همانگونه که در جدول فوق مشخص است تنها حدود ۱۱ درصد از درآمد منعکس شده در بودجه مصوب شرکت ملی نفت به صورت حقیقی متعلق به شرکت ملی نفت است و ۸۹ درصد از درآمد منعکس شده در بودجه این شرکت ماهیتی حسابداری دارد. بنابراین، با همین استدلال با فرض عدم تغییر نسبت سهم شرکت ملی نفت از کل، می توان پیش بینی کرد که از رقم ۷۱۵ هزار میلیارد تومان درآمد شرکت ملی نفت درج شده در پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، تنها حدود ۷۸ هزار میلیارد تومان مربوط به عملیات شرکت ملی نفت بوده و مابقی دارای ماهیت حسابداری است. به عبارت بهتر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، منابع و مصارف این شرکت از این محل حدود (۷۸-۷۱۵=۶۳۷) هزار میلیارد تومان بزرگنمایی دارد. ازسوی دیگر این موضوع باعث متورم شدن رقم بودجه کل کشور نیز خواهد شد، به این سبب که سهم دولت و میزان استقراض از صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت، هم در منابع عمومی منعکس می شود و هم در سرجمع بودجه شرکت های دولتی وجود دارد. بنابراین هنگامی که رقم بودجه عمومی و بودجه شرکت های دولتی برای رسیدن به رقم بودجه کل کشور جمع می شوند، این رقم دوبار شمارش شده و از سرجمع بودجه کل کشور نیز به عنوان ارقام دوبار منظور کسر نمی شود. این رقم برای لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بالغ بر حدود ۶۷ هزار میلیارد تومان است.

کارشناسان پیشنهاد می دهند که شرکت ملی نفت با دولت قرارداد مشارکت در تولید منعقد کند تا سرمایه گذاری ها بر عهده شرکت باشد و از طرفی معافیت شرکت ملی نفت از مالیات سود سهام برداشته شود و در کنار آن اختصاص ۱۴,۵ درصد از منابع نفت و گاز حذف شود و فقط سهم خاصی را به شرکت دولتی یعنی شرکت ملی نفت بدهیم.

۲-۸ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران

عملیات شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران به گونه ای است که نفت را از شرکت ملی نفت ایران خریداری کرده و به پالایشگاه ها می فروشد. بررسی صورت های مالی این شرکت نشان می دهد که مشابه شرکت ملی نفت، این شرکت نیز کل عملیات خرید و فروش را به قیمت غیریارانه ای و به صورت حسابداری در صورت های مالی خود منعکس می کند. به عنوان مثال مطابق صورت های مالی این شرکت در سال ۱۳۹۷، کل درآمد این شرکت حدود ۲۷۷ هزار میلیارد تومان بوده است که ۲۷۲ هزار میلیارد تومان آن از ناحیه فروش نفت خام و میعانات گازی بوده است و در سوی دیگر، ۲۷۲ هزار میلیارد تومان از هزینه های شرکت، مربوط به خرید همین اقلام (نفت خام و میعانات گازی) از شرکت ملی نفت ایران است. ملاحظه می شود که اقلام درآمدی این شرکت، با همان عناوین و تقریباً با همان ارقام در سمت هزینه نیز درج می گردند و دلیل آن نیز، نوع عملیات این شرکت، یعنی خرید نفت خام و میعانات گازی از شرکت ملی نفت و فروش آن به شرکت های پالایشی (واسطه گری) است. درج این ارقام بزرگ در سمت منابع و مصارف این شرکت طبعاً باعث بزرگ نشان دادن بودجه این شرکت می شود،

اما باید به این نکته توجه داشت که این موضوع به معنای مصرف این مبالغ عظیم در این شرکت نیست. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، درآمدهای این شرکت به میزان ۵۹۶ هزار میلیارد تومان و هزینه های آن ۵۹۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. با توجه به مباحث فوق می توان گفت حدود ۵۸۵ هزار میلیارد تومان از مصارف شرکت پالایش و پخش فراورده های نفتی ماهیت هزینه نداشته و منابع و مصارف این شرکت را دچار بزرگنمایی کرده است.

همچنین باید به این مساله اشاره کرد دولت از اول خودش را مسئول توزیع فراورده های نفتی دانسته است و وابستگی جایگاه ها به شرکت ملی پالایش و پخش در حدی است که هنوز جایگاه ها خصوصی نشدند و بنزین به جایگاه دار فروخته نمی شود بلکه دستمزدی به عنوان حق العمل کاری به جایگاه داده می شود.

برای اصلاح این رابطه دو پیشنهاد مطرح می شود. پیشنهاد اول اذعان دارد که برای حل این مشکل، پالایشگاه ها بنزین را به انبارهای ذخیره فرآورده بفروشد و متولی جایگاه ها نیاز خود را از انبارها تامین کنند. سیستم قیمت گذاری هم به گونه ای باشد که جایگاه ها بتوانند در یک کانال قیمتی تعیین شده، زیر سقف قیمتی بر اساس فاکتورهای رقابتی نرخ فروش بنزین را تعیین کنند.^۹

پیشنهاد دوم هم از سوی کارشناسانی مطرح شده که اعتقاد دارند تک نرخی بودن بنزین در شرایط فعلی کارایی بیشتری دارد ولی باید خود جایگاه داران فرآورده مورد نیازشان را با تشکیل یک اتحادیه و به صورت منسجم از انبارهای ذخیره نفت تامین کنند و با قیمت مصوب (با لحاظ کسر کارمزد فروش) به مصرف کنندگان عرضه کنند.^{۱۰}

^۹ مصاحبه حضوری با کارشناسان حوزه شرکت های دولتی (آقای داوودی مدیر سابق بخش انرژی سازمان برنامه)

^{۱۰} مصاحبه حضوری با کارشناسان حوزه شرکت های دولتی (آقای تبیان کارشناس ارشد وزارت نفت)

۹- نگاهی به مسأله حاکمیت شرکتی

با اینکه نوشته حاضر متمرکز بر شرکت های دولتی و شناخت سازوکار بودجه ریزی آن است اما پرداختن به مسئله حاکمیت شرکتی و رابطه نمایندگی دولت و شرکت های دولتی خالی از لطف نیست.

در زمینه مدیریت دارایی های دولتی کارشناسان پیشنهاد می دهند **صندوق ثروت ملی** همانند صندوق ثروت حاکمیتی تشکیل شود و دارایی های دولتی و ملی را در سطح کلان سازماندهی کند نمونه موفقیت صندوق های ثروت ملی را می توان در کشورهای سنگاپور، چین و سوئد جستجو کرد. طبق این دیدگاه مدیریت شرکت های دولتی باید زیر نظر یک نهاد مدیریت دارایی قرار بگیرد و تمامی شئون آن تحت نظارت نهاد مربوطه باشد البته گروهی دیگر معتقدند که این روش مدیریت شرکت های دولتی در کشور ما جوابگو نیست زیرا هر شرکتی که از وزارتخانه تخصصی خود جدا شود ورشکسته می شود و دیگر اینکه عمده شرکت ها با رانت وزارتخانه خود مشغول به کارند.

از طرفی شرکت های دولتی به دلیل اینکه زیر مجموعه و بازوی وزارتخانه تابع خود هستند (مانند شرکت های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی) نمی توانند ذیل یک نهاد متمرکز مانند وزارت اقتصاد تعریف شوند.

بحث دیگری که در حوزه حاکمیت شرکتی مطرح می شود این است که بودجه شرکت های دولتی باید به صورت تفصیلی و جزئی بررسی شود و مجلس و دولت توانان بر آن نظارت کند ولی گروه دیگر معتقدند که تعامل حاکمیت با شرکت های دولتی باید به صورت کاملاً شرکتی، قراردادی و به اصطلاح مبتنی بر بازار باشد و اگر دولت ابزاری برای مداخله در امور شرکتها تعیین می کند هزینه فرصت این مداخله را از طریق پرداخت یارانه پردازد ولی از دخالت مستقیم و خط مشی گذاری در شرکت های دولتی بپرهیزد.

۱۰- جمع بندی و نتیجه گیری

در پایان باید به این نکته توجه شود که شرکت های دولتی و سازوکار بودجه ریزی حوزه ای است که تاکنون از آن غفلت و کمتر به آن پرداخت شده است. با کمی تأمل می توان دریافت که ابتدائی ترین گام در اصلاح و کارآمدسازی شرکت های دولتی تدقیق و استانداردسازی تعریف این شرکت ها در قوانین است و میتوان با وضع تعریفی واحد و جامع که اقتضائات یک شرکت دولتی را به مثابه کنترل کننده یک بنگاه در نظر بگیرد، گام محکمی در نظارت و شفافیت شرکت های دولتی برداشت.

از طرفی سیاستگذار باید تصمیم خود را برای نظارت بر بودجه شرکت های دولتی شفاف کند. یا بودجه سالانه شرکت ها را به صورت دقیقی، تفصیلی و موشکافانه و به هر وجه بررسی کند و فقط به بررسی اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای اکتفا نکند و یا آزادی عمل به شرکت های دولتی در انجام وظایف تصدی گری، پشتیبانی و توسعه ای بدهد و فقط وظیفه راهبری و نظارت بر شرکت ها را بر عهده گیرد. همچنین پیشنهاد می شود دولت هرچه سریعتر سازمان هایی مانند صدا و سیما و سازمان هدفمندی یارانه ها را که از نظر حقوقی ساختاری شرکتی دارند تعیین تکلیف کرده و از زمره شرکت های دولتی خارج سازد.^{۱۱}

مساله دیگر بحث تعیین تکلیف شرکت های زیان ده است. با اصلاح مواردی مانند بیش برآوردهای انجام شده در میزان درآمد ها و سوددهی شرکت ها، هدفمندسازی قیمت گذاری های تکلیفی و حذف اعتبارات تکلیفی پژوهشی میتوان حرکتی موثر در جهت اصلاح بودجه شرکت های دولتی انجام داد.^{۱۲}

مطابق ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت های دولتی می توانند تا نیمه آبان ماه هر سال، مشروط به ثابت نگاه داشتن رقم سود سهام پرداختی به دولت و رقم مالیات و البته برخی شروط دیگر، نسبت به اصلاح بودجه خود اقدام نمایند. این موضوع انگیزه شرکت های دولتی را برای پیش بینی و اعلام دقیق ارقام بودجه کاهش داده است. با اصلاح ماده قانونی فوق الذکر می توان در بودجه های سالانه برآوردهای دقیق تری از درآمدها و هزینه های شرکت های دولتی را داشت و درآمد دولت از مالیات و سود ویژه شرکت ها را تا حدی افزایش داد. در پایان این نکته باید ذکر شود که طبق اصل ۵۵ قانون اساسی دیوان محاسبات باید به هر وجه بر بودجه کل کشور نظارت کند پس بودجه سنواتی باید به هر وجه تنظیم شده باشد تا قابل نظارت و تفریغ باشد. لذا پیشنهاد می شود دیحساب شرکت های دولتی توسط دیوان محاسبات انتخاب شده و از این طریق بر ساز و کار بودجه ریزی نظارت کند.

^{۱۱} مصاحبه حضوری با کارشناسان حوزه شرکت های دولتی (آقای حسنی کارشناس شرکت های دولتی مرکز توسعه و آینده نگری)

^{۱۲} مصاحبه حضوری با کارشناسان حوزه شرکت های دولتی (آقای فاطمی کارشناس بخش شرکت های دولتی مرکز پژوهش های مجلس)