

## باسمه تعالی

### پیوست نامه اندیشکده اقتصاد مقاومتی

#### ۶ اصلاح لازم در لایحه نحوه اداره شرکت های بخش عمومی

یکی از مشکلاتی که در زمینه اداره و فعالیت شرکت های دولتی وجود داشته است، «تعدد و تشتت قوانین» است. این مهم، به عنوان مثال در بحث سقف حقوق و مزایای قابل پرداخت در شرکت های دولتی، باعث ایجاد چندگانگی شده و نظارت و راهبری های پسینی را مشکل کرده است.

به همین جهت، اقدام دولت در طراحی لایحه «نحوه اداره شرکت های بخش عمومی» به منظور یکپارچه کردن قواعد، قابل تقدیر است. لذا با توجه به اهمیت شرکت های دولتی در اقتصاد و نقشی که می توانند در توسعه کشور داشته باشند، تکمیل این لایحه با استفاده از نظرات و بررسی های کارشناسی ضروری است.

حذف دریافت مالیات شرکت ها به صورت یک دوازدهم، الزام شرکت ها به حسابرسی عملیاتی، کاهش سود ویژه دریافتی دولت از شرکت ها و اعطای اختیار تصمیم گیری آن به مجمع عمومی، از جمله نقاط قوت در لایحه ارائه شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی است. با این حال، نقاط ضعف و قابل اصلاحی نیز در این لایحه وجود دارد که عدم رفع آن ها می تواند به بی اثر شدن لایحه منجر شود و لذا نیازمند تکمیل است.

در ادامه به مهمترین مواردی که در خصوص لایحه اداره شرکت های بخش عمومی وجود دارد، در دو سطح پرداخته می شود. سطح اول، مهمترین نکات مرتبط با لایحه است که عدم لحاظ آنها، کارامدی لایحه و اثربخشی آن را خدشه دار می کند. در سطح دوم نیز، رویکردها و پیش زمینه های طراحی قانون مورد بررسی قرار گرفته است.

## مهمترین نکات و ملاحظات در خصوص لایحه اداره شرکت های بخش عمومی

اولین و مهمترین نکته لایحه، به عدم دسته بندی شرکت ها بر اساس مأموریت باز می گردد. در لایحه، برای اداره شرکت هایی با مأموریت های متفاوت، یک نسخه ارائه گردیده است در حالی که انتظار از شرکت های تجاری با شرکت هایی که مأموریت های توسعه ای دارند، متفاوت بوده و از همین جهت لازم است دسته بندی مأموریتی در لایحه اضافه شود و با توجه به آن، برای شرکت ها قاعده گذاری شود. در کل باید بین شرکت ها تفاوت قائل شد و متناسب با هر مأموریت، یک نسخه اداره در قانون ارائه کرد. این مسئله تاکنون باعث شده است شرکت های مختلف به دلیل تفاوت مأموریت، به دنبال خارج کردن خود از شمول قوانین غیرمتناسب باشند که می تواند قوت و قاطعیت قانون آتی را خدشه دار کند.

دومین چالشی که در زمینه شرکت های دولتی وجود دارد و همچنان در این لایحه مرتفع نگردیده است، عدم تعریف امور حاکمیتی و تصدی گری است. در این لایحه مانند گذشته، انتظار از شرکت ها، محدوده نقش آفرینی آنها و وظایفشان به درستی روشن نشده و به نوعی تفاوت درستی بین شرکت های دولتی، دستگاه های اجرایی و شرکت های بخش خصوصی ایجاد نگردیده است. تا زمانی که این فهم از شرکت های دولتی روشن نشده باشد، انتظاراتی که از آن ها وجود دارد دارای ابهام است و از همین جهت مدل برخوردی که باید با آن ها داشت، روشن نخواهد بود.

سومین مسئله موجود در لایحه، عدم توجه به تفکیک مدیریت شرکت های دولتی از وزارتخانه های تخصصی است. در شرایط کنونی، وزارتخانه تخصصی مدیریت شرکت های دولتی و وظایف تنظیم گری و نظارت بر حوزه تخصصی را به طور همزمان بر عهده دارد و جمع این دو در کنار هم، به تعارض منافع در اداره شرکت های دولتی منجر می شود. به این ترتیب و بر اساس آنچه تاکنون اتفاق افتاده، وزارتخانه ای که مسئول مدیریت شرکت دولتی را بر عهده دارد، از کارکرد تنظیم گری و سیاستگذاری خارج شده و به وسیله شرکت های دولتی، به تصدی گری

در حوزه تخصصی ورود می کند. این مهم باعث می شود در قاعده گذاری و سیاستگذاری، به نفع شرکت زیرمجموعه عمل نماید و به نوعی فضای رقابت در حوزه تخصصی را تخریب کند.

چهارمین چالشی که می تواند به عدم اجرای قانون منبعت از لایحه ارائه شده منجر شود، اضافه شدن شرکت های عمومی است. با این کار، ذی نفعان، مخالفین و تنوع شرکت ها افزایش یافته که اجرای قانون را با چالش همراه می کند. هدف دولت باید سوق دادن وزارتخانه ها و دستگاه های اجرایی به سمت تنظیم گری و سیاست گذاری باشد و هنگامی که این امر محقق گردید، دیگر لزومی ندارد بر شرکت های عمومی نظارتی متفاوت از شرکت های بخش خصوصی اعمال شود. در این شرایط صرفا دولت باید بر کارآمدسازی شرکت های دولتی متمرکز شود و در رفتار با شرکت های بخش عمومی هم مطابق قواعدی که برای کلیت حوزه تخصصی طراحی گردیده، عمل نماید و در اعمال قواعد، نباید تفاوتی میان بخش خصوصی، شرکت های عمومی و شرکت های دولتی قائل شود. البته در ماده ۱۱ این لایحه اشاره گردیده است که صرفا مواد ۲۲، ۲۳ و ۳۰ لغایت ۳۳ از فصل دوم بر شرکت های عمومی غیردولتی تسری خواهد یافت، اما در همین مواد نیز در خصوص نحوه انتخاب هیئت مدیره، مدیرعامل، حسابرس، شیوه حسابرسی و میزان دریافتی آن ها تعیین تکلیف گردیده است که ممکن است به دلیل تفاوت ماموریتی، کلیت لایحه و به نتیجه رسیدن آن را با چالش مواجه نماید.

پنجمین مسئله شرکت های دولتی که همچنان در این لایحه نیز حل نشده، سکوت در برابر برخی آسیب ها و چالش های شرکت های دولتی و حواله دادن طراحی بعضی از سازوکارها و استانداردها به آینده است. به عنوان مثال در ماده ۷ این لایحه اشاره شده است که شرکت ها باید بر اساس اهمیت در ۳ دسته تقسیم شوند، اما برای این مهم سنجه مشخصی تعیین نگردیده است؛ یا برای سازمان هایی که باید از حالت شرکتی خارج شوند، صرفا دو سازمان در ماده ۶۰ قانون نام برده شده است و معیارهایی که یک شرکت به سازمان تغییر ماهیت دهد، مشخص نشده است تا بتوان بر اساس آن، سایر شرکت های دولتی را مورد پایش قرار داد.

آخرین چالش کلان این لایحه، به سازوکار نظارت بر شرکت های دولتی و شفافیت اطلاعاتی آن ها باز می گردد. در این لایحه با وجود اینکه بر افزایش کارایی و افزایش شفافیت اطلاعاتی تأکید شده، اما در قواعدی که پیشنهاد شده است، رویکرد اصلی مقابله با فساد بوده و بر کارآیی شرکت های دولتی تمرکز نشده است. در صورتی که هدف کارآمدسازی اداره شرکت های دولتی و افزایش کارآیی آنها باشد، لازم است همان طور که در بالا اشاره شد، در ابتدا ماهیت شرکت های دولتی و انتظارات از آن ها روشن شود؛ که برای این کار لازم است شرکت ها بر اساس مأموریت دسته بندی شوند. با این حال، این مهم در لایحه مورد توجه قرار نگرفته و نمی توان هدف کارآمدسازی را جزو اهداف قانون دانست.

### رویکردها و پیش زمینه های طراحی لایحه

در طراحی لایحه اداره شرکت های بخش عمومی، ۳ رویکرد اصلی وجود دارد. اولین رویکرد که در طراحی این لایحه تأکید زیادی بر آن صورت گرفته، شفاف سازی اطلاعات شرکت ها و گزارش دهی است. در مواد ۴، ۶، ۱۶، ۴۸، ۴۹، ۵۰، ۵۱، ۵۳، ۵۴ و ۶۰ بر این امر تأکید گردیده و در این راستا، شرکت ها ملزم به انجام اقدامات زیر شده اند:

- ارائه فهرست تمام شرکت های اصلی، فرعی و تحت کنترل به وزارت اقتصاد
- ثبت و به روزرسانی اطلاعات بودجه ای، مالی، مدیریتی، نیروی انسانی و عملکردی در سامانه های مرتبط
- اتصال سامانه های اطلاعاتی به یکدیگر
- صورت های مالی، گزارش کنترل های داخلی و گزارش حسابرس، ضمن ارائه به وزارت اقتصاد باید از طریق پایگاه اینترنتی شرکت ها در اختیار عموم قرار بگیرد
- گزارش هر گونه مسائل با اهمیت مانند معاملات با اهمیت با دولت، کمک مالی و قراردادهای بزرگ و متوسط باید به اطلاع رسانده شود
- عمل به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و گزارش دهی اطلاعات با اهمیت

متناسب با این رویکرد، تمام جنبه های اطلاعاتی و عملکردی شرکت های دولتی باید شفاف شود. پیش فرضی که در طراحی این مواد وجود داشته، این بوده است که افزایش شفافیت می تواند به افزایش کارایی شرکت ها و کاهش فساد منجر شود. این پیش فرض، نادرست نیست اما لازم است توجه شود که از اطلاعات قرار است چگونه استفاده شود، در غیر این صورت انبوهی از اطلاعات گردآوری شده و بدون استفاده باقی خواهد ماند و ممکن است حتی برخی از اطلاعات مهم، در این بین نادیده گرفته شوند.

رویکرد دومی که در طراحی این لایحه وجود داشته است، لزوم اداره شرکتی شرکت های دولتی است. در فصل دوم که از ماده ۱۱ تا ۳۳ را شامل می شود، ارکان شرکت شامل مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیرعامل و حسابرس مستقل معرفی و اختیارات، وظایف و شیوه عملکرد آن ها تعیین گردیده است. بر این اساس، لایحه به نوعی شرکت ها را مشابه شرکت های تجاری دانسته و مدل اداره در نظر گرفته شده برای آن ها را مشابه شرکت های تجاری تعیین نموده است. بر همین اساس، تغییراتی در مدل بودجه ریزی شرکت ها ایجاد گردیده است. به عنوان مثال و بر اساس ماده ۳۴، دیگر لازم نیست جزئیات بودجه شرکت های دولتی به مجلس ارائه شود و صرفا سرجمع سرفصل هایی که بر بودجه عمومی موثر است، باید در قالب بودجه ارائه شود که تغییر مثبتی محسوب می شود، چراکه ماهیت بودجه شرکت های دولتی با بودجه عمومی یکسان نیست و لزومی به ارائه با جزئیات آن در مجلس وجود ندارد. تغییر مثبت دیگری که در قالب همین رویکرد در لایحه اعمال گردیده است، مربوط به اصلاح مدل دریافت سود سهام دولت است که دیگر ۵۰ درصد نیست؛ بلکه بر اساس ماده ۴۵ بین ۱۰ تا ۵۰ درصد است و اختیار تعیین میزان آن بر عهده مجمع گذاشته شده است.

با وجود این بندها و بندهایی مشابه، تناقضاتی در لایحه برای اداره شرکتی وجود دارد. به عنوان مثال بر اساس ماده ۳۸ بودجه شرکت های دولتی می تواند در طول سال اصلاح شود اما نباید ارقام آورده شده در بودجه، شامل سود و مالیات پرداختی، تغییر نماید و از آن طرف شرکت نباید وام جدید بانکی هم بگیرد و در عمل، با وجودیکه امکان اصلاح در بودجه وجود دارد، اما شرکت ها در هنگام مواجهه با زیان نمی توانند به بودجه خود دست بزنند

و آن را اصلاح نمایند. گذشته از تناقضات این چینی، شرکت‌ها در این لایحه، یکسان در نظر گرفته شده و برایشان یک نسخه واحد تدوین گردیده است، در حالی که از نظر ماهیت و مأموریت، شرکت‌ها با هم تفاوت‌هایی دارند و لازم است متناسب با این تفاوت برای شرکت‌ها نسخه‌ای در اداره تدوین گردد.

آخرین رویکردی که طراحی این لایحه بر آن بنا نهاده شده است، کارایی پایین شرکت‌های دولتی و لزوم خصوصی‌سازی آن‌ها به منظور ارتقای کارایی است. بر اساس این رویکرد مواد ۲، ۴ و ۵۸ وجود دارند که بر اساس آن‌ها شکل‌گیری شرکت‌های دولتی جدید با محدودیت همراه است و به مصوبه مجلس احتیاج دارد و شرکت‌های فرعی به هیچ وجه اجازه تشکیل شرکت جدید ندارند. علاوه بر این، بر اساس تبصره ۵ ماده ۴ لایحه، شرکت‌های فرعی باید توسط وزارت اقتصاد و بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تعیین تکلیف شوند. به نوعی این لایحه مکمل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ محسوب می‌شود و در خصوصی‌سازی، دنباله روی آن است. با این حال لازم است توجه شود که محدودیت در ایجاد شرکت‌های دولتی زمانی به صلاح کشور است که بخش خصوصی توانمند شکل گرفته باشد و از توان کافی برای سرمایه‌گذاری و توسعه بخش‌های مختلف اقتصادی برخوردار باشد. آمار ارائه شده توسط مرکز آمار، نشان از نرخ رشد منفی در سرمایه‌گذاری ثابت در ۱۰ سال گذشته دارد که لزوم نقش‌آفرینی بهینه شرکت‌های دولتی را به عنوان یک بازیگر مهم و توانمند نشان می‌شد. ضمن اینکه جلب نظر مجلس برای ایجاد شرکت جدید دولتی، نمی‌تواند به افزایش بعد کارشناسی کار کمک نماید و ممکن است به لابی‌های گسترده‌ای در ایجاد شرکت‌ها منجر شود.