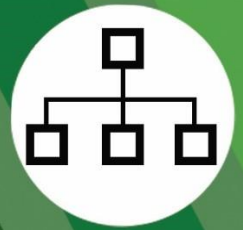


گزارش پژوهشی :

# قوانین و ملاحظات حاکم بر بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی



اندیشکده اقتصاد مقاومتی

گروه حکمرانی

مهر ماه ۱۳۹۹

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

## معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم‌سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت [Mett.ir](http://Mett.ir) با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

## قوانین و ملاحظات حاکم بر بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی

حکمرانی	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۳۹۹۰۷۴۱۰	شناسه:
۱۳۹۹/۰۷/۳۰	تاریخ انتشار:
سید عباس عباس‌پور	تهیه و تدوین:
سید بهزاد بقایی	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:



## خلاصه مدیریتی

شرکت‌های دولتی بخش بزرگی از بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهند و از همین روی توجه به مدل بودجه‌ریزی آن‌ها و ملاحظاتی که باید لحاظ شود از اهمیت بالایی برخوردار است. در شرایط کنونی عددی که به عنوان بودجه شرکت‌های دولتی در قالب بودجه عمومی مطرح می‌شود، مجموع درآمد-هزینه‌های این شرکت‌هاست و تمام این مبلغ در تعامل با خزانه عمومی دولت نیست.

تنها اعتباراتی که از سوی دولت به شرکت‌های دولتی اختصاص می‌یابد شامل «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» برای مصرف در طرح‌های عمرانی که شرکت دولتی مدیریت اجرایی آن را بر عهده دارد و «اعتبارات هزینه‌ای» به عنوان کمک‌زیان برای برخی شرکت‌های زیان‌ده 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 یک‌دوازدهم هزینه شرکت‌های سودده و برخی موارد دیگر از شرکت‌های دولتی مبالغی را اخذ می‌نماید 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.

از طرف دیگر شرکت دولتی طبق قانون به شرکتی گفته می‌شود که بیش از ۵۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به دولت باشد. تنوع شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست ۳ قانون بودجه به گونه‌ای است که تفاوت ماهیت جدی با یکدیگر دارند؛ به عنوان مثال بودجه شرکت‌هایی مانند بانک مرکزی، شرکت ملی نفت، سازمان تعاون روستایی، صندوق بیمه محصولات کشاورزی، شرکت‌های آب و برق منطقه‌ای، ایدرو و ایمیدرو، سازمان بیمه خدمات درمانی، سازمان خصوصی سازی، سازمان حسابرسی و... بدون توجه به ماموریت و ماهیت آن‌ها با هم جمع زده شده و به عنوان بودجه شرکت‌های دولتی ارائه می‌شود. در واقع تنها ضابطه‌ای که برای طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی لحاظ می‌شود، سودده و زیانده بودن آن‌هاست اما بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نشان‌دهنده حجم عملیات بنگاه است که بصورت درآمد-هزینه اداره می‌شود. به عبارت دیگر بر خلاف تصور عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی نه به معنای هزینه کردن صددرصد 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.

در پایان باید به این نکته توجه شود که شرکت‌های دولتی و سازوکار بودجه‌ریزی حوزه‌ای است که تاکنون از آن غفلت و کمتر به آن پرداخت شده است. با کمی تأمل می‌توان دریافت که ابتدائی‌ترین گام در اصلاح و کارآمدسازی شرکت‌های دولتی تدقیق و استانداردسازی تعریف این شرکت‌ها در قوانین است و میتوان با وضع تعریفی واحد و جامع که اقتضائات یک شرکت دولتی را به مثابه کنترل‌کننده یک بنگاه در نظر بگیرد، گام محکمی در نظارت و شفافیت شرکت‌های دولتی برداشت.

از طرفی سیاستگذار باید تصمیم خود را برای نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی شفاف کند. یا بودجه سالانه شرکت‌ها را به صورت دقیقی، تفصیلی و موشکافانه و به هر وجه بررسی کند و فقط به بررسی اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای اکتفا نکند و یا آزادی عمل به شرکت‌های دولتی در انجام وظایف تصدی‌گری، پشتیبانی و توسعه‌ای بدهد و فقط وظیفه راهبری و نظارت بر شرکت‌ها را بر عهده گیرد. همچنین پیشنهاد می‌شود دولت هرچه سریعتر سازمان‌هایی مانند صدا و سیما و سازمان هدفمندی یارانه‌ها را که از نظر حقوقی ساختاری شرکتی دارند تعیین تکلیف کرده و از زمره شرکت‌های دولتی خارج سازد.

مساله دیگر بحث تعیین تکلیف شرکت‌های زیان‌ده است. با اصلاح مواردی مانند بیش‌برآوردهای انجام شده در میزان درآمد‌ها و سوددهی شرکت‌ها، هدفمندسازی قیمت‌گذاری‌های تکلیفی و حذف اعتبارات تکلیفی پژوهشی میتوان حرکتی موثر در جهت اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی انجام داد.

مطابق ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت‌های دولتی می‌توانند 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 شرکت‌های دولتی را برای پیش‌بینی و اعلام دقیق ارقام بودجه کاهش داده است. با اصلاح ماده قانونی فوق‌الذکر می‌توان در بودجه‌های سالانه برآوردهای دقیق‌تری از درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی را داشت و درآمد دولت از مالیات و سود ویژه شرکت‌ها را تا حدی افزایش داد.

## فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
فصل ۱. تعریف شرکت های دولتی در قوانین.....	۹
۱-۱- سازمان دولتی.....	۹
۲-۱- تعریف شرکت های دولتی.....	۹
۳-۱- تعریف جدید از شرکت های دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۱۰
۴-۱- نکاتی پیرامون تعاریف شرکت های دولتی.....	۱۱
فصل ۲. دسته بندی شرکت های دولتی بر اساس مأموریت و ساختار کلی آن ها.....	۱۳
فصل ۳. فرآیند بودجه ریزی شرکت های دولتی.....	۱۴
۳-۱- عناصر تشکیل دهنده بودجه شرکت های دولتی.....	۱۵
۳-۱-۱- دریافت ها.....	۱۵
۳-۱-۲- پرداخت ها.....	۱۵
۳-۱-۳- روش تنظیم بودجه در شرکت های دولتی.....	۱۶
۳-۲- مرحله اجرا و کنترل بودجه در شرکت های دولتی.....	۱۷
۳-۳- زیرساخت های تهیه و تنظیم بودجه.....	۱۸
۳-۳-۱- ارتباط بودجه و تشکیلات.....	۱۸
۳-۳-۲- ارتباط واحد بودجه با واحد مالی و حسابداری.....	۱۸
۳-۳-۳- ارتباط واحد بودجه با واحد امور کارکنان (پرسنلی).....	۱۹
۳-۳-۴- ارتباط واحد بودجه با واحد تدارکات و پشتیبانی.....	۲۰
۳-۴- روش های پیش بینی درآمد و برآورد هزینه.....	۲۰
۳-۴-۱- روش های برآورد درآمد.....	۲۰
۳-۴-۲- برآورد هزینه ها.....	۲۱
فصل ۴. آمار و اطلاعات کلی شرکت های دولتی.....	۲۳
۴-۱- تعداد شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.....	۲۳
۴-۲- منابع و مصارف شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.....	۲۴
فصل ۵. فرآیند مالیات ستانی و پرداخت سود سهام شرکت های دولتی.....	۲۵
۵-۱- سود سهام.....	۲۵
۵-۱-۱- پنجاه درصد سود ویژه.....	۲۵
۵-۱-۲- سود سهام دولت.....	۲۵
۵-۱-۳- سود سهام سهم شرکت های دولتی و سایر سهامداران.....	۲۵
۵-۲- مالیات.....	۲۶
۵-۳- منابع تأمین زیان.....	۲۷
۵-۴- اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای.....	۲۸

۲۸.....	۵-۵- شرکت های بورسی زیان ده
۳۰.....	فصل ۶. بررسی عملکرد برخی از اقلام بودجه شرکت‌های دولتی
۳۰.....	۱-۶- درآمدها
۳۰.....	۲-۶- هزینه ها
۳۱.....	۳-۶- صورت سود و زیان
۳۴.....	فصل ۷. نقش جایگاه نظارت و بازرسی در امور شرکت‌های دولتی
۳۴.....	۱-۷- نقش دیوان محاسبات کشور
۳۴.....	۲-۷- نقش ذی حساب و مدیر امور مالی
۳۵.....	۳-۷- نقش سازمان بازرسی کل کشور
۳۵.....	۴-۷- نقش قوه قضائیه و قوه مقننه
۳۶.....	فصل ۸. بررسی اجمالی بودجه و ساختار شرکت های بزرگ دولتی
۳۷.....	۱-۸- شرکت ملی نفت
۳۹.....	۱-۱-۸- شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران
۴۱.....	فصل ۹. نگاهی به مسأله حاکمیت شرکتی
۴۲.....	فصل ۱۰. جمع بندی
۴۳.....	منابع

## فهرست جداول

۱۳.....	جدول ۱ مقایسه بین دستگاه های دولتی با شرکت های دولتی
۱۳.....	جدول ۲ تعداد شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹
۲۳.....	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
۲۴.....	جدول ۴ ارقام مربوط به سود شرکتهای دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹
۲۶.....	جدول ۵ مالیات شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (میلیارد ریال / درصد)
۲۷.....	جدول ۶ مالیات شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز و بانک مرکزی در ایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (میلیارد ریال / درصد)
۲۷.....	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
۳۷.....	جدول ۸ نمای کلی بودجه شرکت ملی نفت براساس عملکرد سال ۱۳۹۷

## فهرست اشکال

۱۵.....	شکل ۱ فرآیند تنظیم و تصویب بودجه شرکت های دولتی
---------	---

شکل ۲ رابطه تعاملی بودجه و واحد مالی ..... ۱۹

## فهرست اشکال

- نمودار ۱ مقایسه ارقام عملکرد و مصوب درآمدها (میلیارد ریال) ..... ۳۰
- نمودار ۲ مقایسه ارقام عملکرد و مصوب هزینه‌ها (میلیارد ریال) ..... ۳۱
- نمودار ۳ مقایسه ارقام عملکرد و مصوب سود (میلیارد ریال) ..... ۳۲
- نمودار ۴ مقایسه ارقام عملکرد و مصوب زیان (میلیارد ریال) ..... ۳۲
- 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 ..... ۳۶