

باسمه تعالی

گزارش پژوهشی:

بررسی اصول و مدل حکمرانی دولت‌ها بر شرکت‌های دولتی



گروه نظام حکمرانی

شهریور ۱۴۰۰

خلاصه مدیریتی

طبق تعاریف متعارف در ادبیات بین‌المللی، شرکت دولتی به بنگاهی اطلاق می‌شود که حداقل ۵۰ درصد سهام آن در اختیار دولت، شرکتی دولتی و یا مشترکا هردو آنها باشد. با این حال استانداردهای جهانی و شاخص‌های دیگری هم برای تبیین مفهوم کنترل‌گری دولت بر شرکت‌های دولتی تعریف شده است. سند مالی «GFS» به عنوان یک نظام‌نامه مالی بین‌المللی مورد تایید برای اکثر کشورها، ۸ استاندارد را برای تعیین کنترل‌گری شرکت‌های دولتی به شرح زیر معرفی کرده است:

- (۱) مالکیت اکثریت حق رای برای دولت
- (۲) کنترل هیأت مدیره یا سایر ارگان‌های حاکم
- (۳) کنترل انتصابات و برکناری پرسنل اصلی
- (۴) کنترل کمیته‌های اصلی بنگاه تجاری
- (۵) سهام و امتیازات طلایی
- (۶) تنظیم‌گری و کنترل خارج از قاعده بر روی شرکت‌ها
- (۷) کنترل مشتریان اصلی در بازار یا خرید انحصاری محصولات بنگاه توسط دولت
- (۸) کنترل از طریق دریافت تسهیلات دولتی

البته باید در نظر داشت که وجود هر یک از مولفه‌های ذکر شده، برای اثبات کنترل دولت بر بنگاه اقتصادی، کافیست. با بیان دقیق‌تری که از تعریف و کنترل شرکت‌های دولتی ارائه شده با دید بهتری میتوان به بررسی نقش و جایگاه شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها پرداخت. این بنگاه‌ها معمولاً به عنوان بازوهای اجرایی و ابزاری جهت تحقق توسعه متوازن، زیر نظر دولت‌ها فعالیت می‌کنند. نقش شرکت‌های دولتی را میتوان در دو ساحت ملی و بین‌المللی بررسی کرد.

طبق گزارش اتحادیه جهانی «OECD»، کشورهای عضو این سازمان (به غیر از چین) دارای ۲۴۶۷ شرکت دولتی با ارزشی بیش از ۲٫۴ تریلیون دلار و اشتغال مستقیم بیش از ۹٫۲ میلیون نفر می‌باشند. کشور چین به تنهایی با ۵۱۳۴ شرکت دولتی به ارزش ۲۹ تریلیون دلار و اشتغال ۲۰ میلیون نفر در این شرکت‌ها، در این زمینه رکورددار است. یافته‌ها نشان می‌دهد شرکت‌های دولتی به طور کلی در صنایع ارتباطی و شبکه‌ای متمرکز اند.

بنگاه‌های حوزه مخابرات، برق و گاز، حمل و نقل و سایر تاسیسات تقریباً نیمی از کل بنگاه‌های دولتی را از نظر ارزش و ۷۰ درصد کل شرکت‌های دولتی را در میزان اشتغال تشکیل می‌دهند. پس از صنایع ارتباطاتی و شبکه‌ای، بخش مالی بزرگ‌ترین قسمتی است که ۲۶ درصد کل شرکت‌های دولتی را از نظر ارزش و ۸ درصد

کل شرکت‌های دولتی را از نظر اشتغال پشتیبانی می‌کند. دیگر بخش مهم اقتصاد بنگاه‌های دولتی که شامل تولید و پالایش هیدروکربن‌ها است، از نظر ارزش ۱۱ درصد از کل شرکت‌های دولتی و از نظر اشتغال ۶ درصد را تشکیل می‌دهد. البته باید توجه کرد که توزیع شرکت‌های دولتی چین با الگوی رایج کمی متفاوت است. در این کشور بنگاه‌های مالی ۶۰ درصد ارزش شرکت‌های دولتی را تشکیل می‌دهند.

از منظر بین‌المللی کارکردهای متفاوتی را میتوان برای شرکت‌های دولتی برشمرد که به شرح زیر بیان می‌شود:

(۱) ابزاری برای اخذ مالیات و پرداخت یارانه آشکار و پنهان از طریق فروش انحصاری یا خرید تضمینی کالا و خدمات خاص

(۲) حمایت از صنایع هدف، گسترش صادرات در جهت توسعه صنایع راهبردی از طریق سیاست جایگزینی واردات

(۳) انحصار طبیعی و تشکیل سرمایه در صنایع با هزینه ثابت بالا

(۴) نمایندگی بنگاه‌های دولتی در توافقات دوجانبه

همچنین این نکته قابل ذکر است که بنگاه دولتی در تعاملات بین‌المللی خود گرایشاتی از جهت صادرات پایین‌تر از قیمت رقابتی، عقد قرارداد با شرکت‌های دولتی بین‌المللی و استفاده از شبکه توزیع کالا و خدمات بخش خصوصی در ورای مرزهای خود دارد. ملاحظات و موارد بیان شده می‌تواند کمک شایانی در جهت برنامه ریزی و هدایت بنگاه‌های دولتی داشته باشد.

مسئله اصلی و چالش جدی تری که دولت‌ها در برابر شرکت‌ها با آن مواجه‌اند، نحوه مدیریت و حاکمیت شرکتی است. گزارش اتحادیه اقتصادی «OECD» نشان می‌دهد که سیاست‌های حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی عضو این سازمان بر ۳ حوزه راهبردی مالکین دولتی شرکت‌ها، کنترل تعاملات بازار و بنگاه دولتی و نحوه مدیریت و نظارت بر هیات مدیره شرکت دولتی دلالت دارد.

در بخش راهبردی مالکیت، تمرکز نهاد تنظیم‌گر بر تدوین سیاست‌های مالکیت دولتی، انتخاب بین الگوهای متمرکز و یا غیر متمرکز مدیریت دولت بر شرکت‌ها، دستورالعمل‌های تاسیس و انحلال شرکت دولتی و شفافیت و گزارش دهی عمومی معطوف می‌باشد. در حوزه تعاملات بازار و بنگاه دولتی به مسائلی همچون جبران خسارات ناشی از مداخلات دولتی، شیوه تامین مالی بدهی شرکت، حمایت‌های مستقیم دولت و الزامات مربوط به نرخ بازده می‌پردازد.

در خصوص نحوه مدیریت و نظارت بر هیات مدیره نیز مباحثی مطرح شده است. پایش و کنترل کاندیداهای هیات مدیره، تعیین حداقل معیارهای لازم برای نامزدی، ترکیب و تعداد هیات مدیره، تعیین پاداش و شاخص های ارزیابی عملکرد هیات مدیره شرکت‌های دولتی، مهم‌ترین نکات ذکر شده در این حوزه می باشد.

با بررسی هایی که نسبت به الگوهای مدیریتی شرکت‌های دولتی بر اساس اسناد بالادستی خارجی انجام گرفت، می توان رهیافت‌های برای بهبود الگوی مدیریت و حکمرانی شرکتهای دولتی احصا کرد.

بنگاه‌های دولتی در ایران با چالش های متعدد مدیریتی، قانونی و اجرایی مواجه اند. تا قبل از سال ۶۶ شرکت‌های دولتی ماهیتی متفاوت با دستگاه‌ها داشتند و از همین روی بودجه آن ها به همراه لایحه بودجه سالیانه ارائه نمی شد، اما پس از تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ در عمل با شرکت‌های دولتی نوعی برخورد مشابه ادارات دولتی صورت گرفت.

بر همین اساس بدون توجه به ماهیت شرکتی شرکت‌های دولتی و تفاوت آن با دستگاه ها، به تدریج قوانینی وضع شد تا درآمد بیشتری نصیب دولت شود. به عنوان مثال می توان به الزام شرکت‌های دولتی به پرداخت یک دوازدهم از سود علی الحساب (که تحقق آن مشخص نیست) به صورت ماهانه یا تخصیص دو درصد از درآمدهای آنان برای امور پژوهشی اشاره نمود. این درحالی است که شرکت‌های دولتی باید مدام منابع حاصل را سرمایه گذاری مجدد کنند تا ضمن افزایش تولید، کارایی آن ها نیز افزایش پیدا کند. در واقع با تغییر نگاه دولت به شرکت‌های دولتی، دولت با آن‌ها مشابه دستگاه‌ها عمل کرد و قوانینی در این راستا وضع نمود که به تدریج بنیه مالی شرکت را تضعیف و آن ها را به سمت زیان سوق داد.

در کشور ما نگاه واحدی به بنگاه‌های دولتی وجود ندارد. از طرفی شرکت‌ها به عنوان بازوی عملیاتی دستگاه لحاظ می شود و بر همین اساس وظایفی خارج از مأموریتش انجام می‌دهد و در مقابل بخشی از دولت این شرکت‌ها را محل تأمین منابع مالی می‌داند و به طرق مختلف به دنبال هزینه‌تراشی و افزایش درآمد از طریق آن ها هستند.

در خصوص شرکت های دولتی در ابتدا لازم است یک دیدگاه واضح و مشخص در کشور شکل گرفته و بر اساس آن قوانین مالی، مدیریتی و حاکمیتی در قالب قانون جامع شرکت‌های دولتی تدوین و اجرایی گردد که ضمن کاهش پیچیدگی و ابهامات در این زمینه، مدیریت و نظارت بر آن ها به شکل بهتری صورت پذیرد. همچنین پیشنهاد می‌شود با تدوین دسته بندی شرکت‌ها بر اساس ماموریت و شفاف‌سازی انتظار دولت از شرکت‌ها، ظرفیت اقتصادی و تولیدی بنگاه‌های دولتی در جهت رشد تولید به کار گرفته شود.

فهرست مطالب

مقدمه	۷
فصل ۱. تعریف شرکت‌های دولتی	۱۰
۱- استانداردهای کنترل‌گری بر شرکت دولتی	۱۰
۱-۱ مالکیت اکثریت حق رأی	۱۱
۲-۱ کنترل هیئت مدیره یا سایر ارگان‌های حاکم	۱۱
۳-۱ کنترل انتصابات و برکناری پرسنل اصلی	۱۱
۴-۱ کنترل کمیته‌های اصلی واحد تجاری	۱۱
۵-۱ سهام و امتیازات طلایی	۱۲
۶-۱ تنظیم‌گری و کنترل خارج از قاعده	۱۲
۷-۱ کنترل توسط یک مشتری غالب در بازار یا گروهی از مشتریان بخش دولتی	۱۳
۸-۱ کنترل از طریق دریافت تسهیلات دولتی	۱۳
فصل ۲. جایگاه و نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها	۱۴
۱- جایگاه شرکت‌های دولتی در اقتصاد داخلی کشورها	۱۴
۱-۱ مروری بر شاخصه‌های ملی شرکت‌های دولتی	۱۴
۲-۱ توزیع فراوانی شرکت‌های دولتی	۱۶
۲- سهم شرکت‌های دولتی در اشتغال ملی	۱۹
۱-۲ نقش ویژه شرکت‌های دولتی در تعاملات بین‌المللی	۱۹
۲-۲ شرکت دولتی به مثابه بازوی مالیاتی دولت	۲۰
۳-۲ شرکت‌های دولتی در لباس ناجی ملی	۲۱
۴-۲ «انحصار طبیعی» و «خرید انحصاری» ابزار کاربردی شرکت‌های دولتی	۲۲
۵-۲ شرکت دولتی به عنوان نماینده رسمی در توافقات تجاری دوجانبه	۲۳
۶-۲ نمایندگی در اجرای سیاست‌های صنعتی	۲۴
۳- ملاحظات درباره فعالیت شرکت‌های دولتی	۲۴
۱-۳ تمایل شرکت‌ها به استفاده از مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای داخلی	۲۵
۲-۳ صادرات پایین‌تر از قیمت رقابتی	۲۵
۳-۳ پیوندی ناگسستنی میان شرکت‌های دولتی بین‌المللی	۲۶
۴-۳ ارتباط با شرکت‌های چند ملیتی	۲۷
فصل ۳. اصول مرتبط با مالکیت و حکمرانی دولت بر بنگاه‌های اقتصادی دولتی	۲۹
۱- پایش مالکیتی دولت	۲۹
۱-۱ سیاست‌های مالکیت	۲۹
۲ الگوی مالکیت	۲۹
۳-۱ تاسیس و انحلال شرکت دولتی	۲۹

- ۴-۱- گزارش‌دهی عمومی ۳۰
- ۲- تعاملات بنگاه‌های دولتی و بازار ۳۰
- ۱-۲- جبران خسارات وارده در راستای تحقق سیاستگذاری ۳۰
- ۲-۲- تأمین مالی بدهی ۳۱
- ۳-۲- تأمین سرمایه شرکت از بودجه دولت ۳۱
- ۴-۲- پشتیبانی مستقیم دولت ۳۱
- ۵-۲- الزامات مربوط به نرخ بازده سرمایه ۳۱
- ۶-۲- انتظارات پرداخت سود سهام ۳۱
- ۳- هیئت مدیره شرکت دولتی ۳۲
- ۱-۳- کاندیداهای هیئت مدیره ۳۲
- ۲-۳- تعیین حداقل معیارهای لازم برای نامزدی هیئت مدیره: ۳۲
- ۳-۳- ترکیب و اندازه هیئت مدیره ۳۲
- ۴-۳- آموزش و پاداش هیئت مدیره ۳۳
- ۵-۳- ارزیابی هیئت مدیره ۳۳
- فصل ۴. نکاتی پیرامون قوانین، مقررات و اسناد داخلی مرتبط با شرکت‌های دولتی در ایران ۳۴
- ۱- نحوه تبعیت شرکت‌های دولتی از قوانین و مقررات عمومی دولت ۳۴
- ۱-۱- قانون برنامه و بودجه ۳۵
- ۲-۱- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۳۶
- ۳-۱- قانون مدیریت خدمات کشوری ۳۷
- ۴-۱- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ۳۸
- ۱-۴-۱- ارکان شرکت‌های دولتی مشمول گروه‌های ۱ و ۲ ماده (۲) اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ۳۹
- ۲-۴-۱- ارکان شرکت‌های دولتی گروه ۳ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ۴۰
- ۳-۴-۱- تصویر شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت براساس گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ۴۱
- ۵-۱- آیین نامه راهبری شرکتی سازمان بورس و اوراق بهادار ۴۳
- ۲- پیشنهادهای جهت اصلاح ساختار بودجه و حکمرانی شرکت‌های دولتی ۴۴
- ۳- ترکیب، وظایف و اختیارات ارکان شرکت‌های دولتی ۴۷
- ۱-۳- مجمع عمومی (مؤسس، عادی و فوق العاده) ۴۷
- ۲-۳- حسابرس (بازرس قانونی) ۴۹
- ۳-۳- نقش ذی‌حساب (مدیر امور مالی) ۵۰
- ۴-۳- نقش سازمان بازرسی کل کشور ۵۰

- ۳-۵- نقش قوه قضائیه و نقش قوه مقننه ۵۱
- ۴- مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی ۵۱
- ۴-۱- قانون مدیریت خدمات کشوری ۵۱
- ۴-۲- قوانین خاص استخدامی ۵۱
- ۵- حوه تبعیت شرکت‌های دولتی از قانون تجارت ۵۲
- فصل ۵. جمع بندی و نتیجه گیری ۵۳
- منابع ۵۴

فهرست جداول

- جدول ۱. نگاهی کلی به آمار و اطلاعات شرکت‌های دولتی عضو OECD ۱۵
- جدول ۲. تعداد شرکتهای پیوست (۳) به تفکیک گروه بندی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۴۲
- جدول ۳. سهم شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به تفکیک گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال/ درصد) ۴۳

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس برابری ارزش بدون احتساب چین ۱۷
- نمودار ۲. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس برابری اشتغال بدون احتساب چین ۱۷
- نمودار ۳. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس برابری ارزش در کشور چین ۱۸
- نمودار ۴. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس اشتغال در کشور چین ۱۸
- نمودار ۵. کشورهای با بیشترین درصد اشتغال در بنگاه‌های دولتی از نظر اشتغال صنعتی و خدماتی (غیر کشاورزی) ۱۹

مقدمه

امروزه بنگاه‌های دولتی بیش از یک پنجم شرکت‌های بزرگ جهان را تشکیل می‌دهند، در حالی که ده سال پیش تنها یک یا دو شرکت دولتی در بالای لیست شرکت‌های بزرگ جهان قرار داشتند. این شرکت‌ها نهادهای اقتصادی هستند که برای انجام فعالیت‌های تجاری و توسعه‌ای توسط دولت ایجاد شده و در جای جای جهان از ایالات متحده تا چین و آسیای شرقی گسترش یافته‌اند.

مسئله‌ای که امروزه مورد بحث و مطالعه کارشناسان حوزه مطالعات مالی دولتی است، معطوف به چگونگی استفاده از ظرفیت شرکت‌های دولتی در جهت تحقق اهداف حاکمیت در حوزه سیاست‌گذاری است. لذا در این خصوص می‌بایست ضمن بررسی اصول و مدل حکمرانی دولت‌ها بر شرکت‌های دولتی و نحوه مواجهه آن‌ها با پدیده‌ای مدرن به نام بنگاهداری دولتی و با در نظر گرفتن ملاحظات مطالعات تطبیقی، رهیافت‌هایی در جهت شناخت گلوگاه‌های شرکت‌داری دولتی در حوزه تعریف شرکت‌دولتی، حاکمیت شرکتی، ساختار و مدل تعامل دولت با بنگاه‌های تحت مالکیت خود و نقش آن‌ها در رشد و توسعه کشور استخراج گردد.

عرضه این رهیافت‌ها به بافت و سیستم اقتصادی و درهم تنیدگی‌های نهادی کشور، امکان اصلاح رویه‌ها، ساختارها و فرآیندها و نحوه نگاه حاکمیت به مساله شرکت‌داری دولتی را فراهم می‌آورد. همچنین این امکان را به وجود می‌آید که دولت در کوران توسعه از یک بازیگر منفعل در اقتصاد به صحنه‌گردان این عرصه بدل شود.

در قرن اخیر و اواسط قرن بیستم، دولت‌های کشورهای در حال توسعه دریافتند که برای ایجاد موقعیت اقتصادی موثر و فعال در سطح جهانی و استفاده از ظرفیت‌های تجاری بین‌المللی باید به سمت ایجاد شرکت‌های دولتی حرکت کنند. بنگاه‌های دولتی صنعت نفت برزیل یا صنعت مخابرات در آرژانتین نمونه‌ای از هزاران شرکت دولتی ایجاد شده برای تحقق اهداف توسعه ملتها هستند.

البته نباید این موضوع را فراموش کرد که شرکت دولتی با وجود ماهیت انتفاعی و تجاری می‌تواند به مقوله‌ای غیر از سودآوری فکر کند. به عنوان مثال سیستم پستی ایالات متحده تا سال‌های سال با زیان انباشته دست و پنجه نرم می‌کرد و از کمک‌ها، یارانه‌ها و تسهیلات دولتی برای ادامه فعالیت خود استفاده می‌کرد.

این قبیل بنگاه‌های اقتصادی دولتی با تراکم بیشتری در بخش‌های زیرساختی و شریان‌های حیاتی یک کشور یافت می‌شوند. شرکت‌هایی که در عین هزینه‌زا بودن برای اهدافی مانند توسعه متوازن به وجود می‌آیند و توسط دولت‌های مستقر حمایت می‌شوند. واکاوی شاخص‌های ارزیابی شرکت‌های دولتی و اولویت‌های ماموریتی آن‌ها امری است که می‌تواند به افراز و تدقیق نقش شرکت‌ها کمک موثری کند.

نقش دیگری که می‌توان برای این شرکت‌ها متصور شد بکارگیری ابزار گونه آن‌ها در جهت سیاست‌گذاری‌های عمومی پولی یا مالی دولتی است. پرداخت تسهیلات به اشخاص و بنگاه‌های خاص با نرخ‌های بهره پایین یا

فروش محصولات و ارائه خدماتی (مانند توزیع برق) به جامعه هدف در راستای رشد تولید و با نرخ ترجیحی مواردی از این قبیل است.

به طور کلی یک شرکت دولتی می‌تواند سیاست‌های مالی را با استخدام بیش از نیاز کارکنان، خرید مازاد در بعضی کالاها، پرداخت قیمت‌های بالاتر از بازار برای خرید تضمینی کالاهای استراتژیک یا فروش سهم زیادی از تولیدات خود با قیمت‌هایی کمتر از قیمت بازار و در جهت سیاست تنظیم بازار اعمال کند.

ممکن است شرکت‌های دولتی برای اهداف دیگری هم ایجاد شوند. تولید سود و کسب منافع برای دولت، محافظت از منابع کلیدی، ایجاد رقابت در بازارهایی که موانع ورود زیادی دارند و تامین خدمات اساسی در حوزه‌هایی مانند مسکن که هزینه‌های سنگین بر خانوار تحمیل می‌کند مثال‌هایی از این دسته‌اند.

شرکت‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه اغلب در مقیاس بزرگ و یا با تعداد زیادی فعالیت می‌کنند و ممکن است تأثیر اقتصادی قابل توجهی داشته باشند. به عنوان مثال دولت‌ها در قبال شرکت‌های تحت امرشان به دلیل نقش آن‌ها در توازن اهداف کلان اقتصادی مانند پرداخت اعتبارات بانکی، واردات، صادرات و مولفه‌هایی از این جنس مسئول‌اند. از طرفی شرکت‌های دولتی منبع بالقوه‌ای از مخاطرات مالی هستند زیرا بدهی‌های آن‌ها به طور صریح یا ضمنی توسط دولت تضمین می‌شود و از سویی ممکن است خطراتی در بخش نکول اعتبارات دولتی داشته باشند.

در تعریف متعارف جهانی از شرکت‌های دولتی آمده است که «یک شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که حداقل ۵۰ درصد از سهام آن متعلق به دولت و یا یک واحد اقتصادی دولتی ثالث باشد». اما تعاریف جدیدی هم در متون و اسناد بین‌المللی برای شرکت‌های دولتی ذکر شده است. مثلاً در سند آمارهای مالی دولت (GFS)^۱، شرکتی دولتی اطلاق می‌شود که یک واحد دولتی، یک شرکت سهامی دولتی ثالث یا ترکیبی از واحدهای دولتی و شرکت‌های دولتی، آن بنگاه اقتصادی را کنترل کنند که به معنای توانایی نهاد دولتی در تعیین سیاست‌های کلی شرکت است. این سیاست‌های کلی از تعیین سیاست‌های کلیدی مالی و عملیاتی مربوط به اهداف استراتژیک شرکت گرفته تا نحوه استقراض بنگاه از بازار را شامل می‌شود.

در این گزارش ابتدا مهمترین عواملی که نشان دهنده دولتی بودن یک شرکت است و بر کنترل دولتی شرکت صحنه می‌گذارد بررسی می‌شود. برای تبیین این امر استانداردهای مفهوم کنترل در شرکت دولتی در سند مالی GFS که مورد تایید کشورهای مختلف دنیا است و به دلیل اجرا در سراسر جهان مورد استقبال قرار گرفته، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

سپس در فصل دوم جایگاه و نقش شرکت‌های دولتی در اقتصادهای بزرگ دنیا چه در سطح ملی و ابعاد داخلی و چه در بازارهای بین‌المللی نمایه خواهد شد. در این بخش به مولفه‌هایی مانند ارزش بازار، میزان اشتغال ایجاد شده و نقش شرکت‌های دولتی در توسعه کشورها اشاره خواهد شد. در ادامه این بخش تمرکز گزارش به بررسی نقش شرکت‌های دولتی در مناسبات بین‌المللی معطوف می‌شود و اثرگذاری این شرکتها در اجرای

^۱Government Finance Statistics

سیاست‌های عمومی دولت مورد بررسی قرار خواهد گرفت. برای جمع‌آوری اطلاعات فوق‌الذکر از گزارش‌های بین‌المللی شرکت‌های عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲ (OECD) در زمینه شرکت‌های دولتی استفاده شده است.

فصل سوم گزارش به بررسی اصول مرتبط با مالکیت و حکمرانی دولت بر بنگاه‌های اقتصادی دولتی می‌پردازد و چالش‌های مرتبط با مدیریت این شرکت‌ها را بررسی خواهد کرد. همچنین نحوه تعامل دولت با اجزاء موثر مالکیتی و مدیریتی شرکت دولتی از جمله مجامع، سهامداران و هیئت مدیره طبق استانداردهای OECD مطرح خواهد شد.

پس از بررسی کامل تجربیات جهانی در اسناد فوق‌الذکر و مطالعات مربوطه، بدنه اصلی این گزارش قصد دارد نکاتی را به صورت جامع پیرامون قوانین، مقررات و رویه‌های مرتبط با شرکت‌های دولتی در ایران بررسی کند. در ابتدا نحوه تبعیت شرکت‌های دولتی از قوانین و مقررات عمومی دولت از جمله قانون برنامه و بودجه، قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قوانین تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱ و ۲ و سایر قوانین بالادستی، مورد مذاقه قرار خواهد گرفت و چالش‌های مربوط به این حوزه بیان خواهد شد.

در ادامه و بعد از بررسی قوانین مربوطه، ترکیب، وظایف و اختیارات ارکان شرکت‌های دولتی از جمله مجمع عمومی، حسابرس، ذی‌حساب شرکت و سازمان‌ها و نهادهای نظارتی بررسی و به صورت اجمالی قوانین متفرقه مانند قوانین استخدامی شرکت‌های دولتی و نحوه تبعیت این شرکت‌ها از قانون تجارت مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

در پایان نیز پیشنهادهایی جهت اصلاح ساختار بودجه، قوانین و حکمرانی شرکت‌های دولتی طبق نظرات کارشناسان این حوزه و بر اساس چالش‌های موجود و با ملاحظه تجربیات جهانی ارائه خواهد شد.

امید است گزارش پیش‌رو، زاویه نگاه جدیدی در راستای زمینه‌سازی برای اصلاح حکمرانی شرکت‌های دولتی و سوق‌دهی این بنگاه‌ها در جهت رشد تولید و توسعه متوازن ارائه نماید.

^۲Organisation for Economic Co-operation and Development

فصل ۱. تعریف شرکت‌های دولتی

تعریف شرکت‌های دولتی در ایران بر اساس میزان سهام دولت در شرکت هاست و شرکتی دولتی محسوب می‌شود که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی باشد. این تعریف کاستی‌هایی دارد و شرکت‌هایی مانند ایران خودرو و سایپا بر اساس این تعریف دولتی محسوب نمی‌شوند؛ در حالی که مدیریت این شرکت‌ها توسط دولت تعیین می‌شود. در تعریف دیگر از شرکت‌های دولتی که در استاندارد مالی GFS وجود دارد، شرکتی دولتی محسوب می‌شود که دولت بر آن کنترل داشته باشد. حال این کنترل از چند طریق قابل پیاده‌سازی است که در ادامه به آن‌ها اشاره شده است.

۱- استانداردهای کنترل‌گری بر شرکت دولتی

از آن‌جا که نحوه کنترل شرکت‌ها توسط دولت به میزان قابل توجهی متفاوت است، تجویز لیست قطعی فاکتورهایی که باید برای احصاء چگونگی کنترل دولت بر شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد مطلوب و عملی نیست. با این وجود در این بخش شاخص‌ها و مولفه‌های مختلفی در جهت راستی‌آزمایی کنترل شرکت‌ها توسط دولت یا استقلال آن‌ها معرفی می‌شود.

دولت‌ها از طریق قوانین، مقررات، دستورات و سایر سیاست‌ها از اختیارات حاکمیتی لازم برخوردارند؛ پس باید در تعیین اینکه آیا اعمال اختیارات به معنای تعیین سیاست کلی یک شرکت خاص و در نتیجه کنترل آن شرکت می‌باشد یا خیر، دقت شود. اعمال قوانین، مقررات و رویه‌های مرسوم جهت سیاست‌گذاری در مورد کلیه واحدهای یک صنعت خاص نباید به معنی کنترل این واحدها تلقی شود.

توانایی تعیین سیاست کلی شرکت لزوماً شامل کنترل مستقیم فعالیت‌های روزمره یا عملیات یک شرکت خاص نیست. به طور معمول از مسئولان این شرکت‌ها انتظار می‌رود که سیاست‌های مورد نظر را به روشی منطبق با اهداف کلی شرکت و در حمایت از آن‌ها مدیریت کنند. همچنین توانایی تعیین سیاست کلی در یک شرکت شامل کنترل مستقیم بر هر گونه رخداد تخصصی، فنی یا علمی نیست؛ زیرا به طور معمول به عنوان بخشی از صلاحیت اصلی شرکت برای پیشبرد امور جاریه در نظر گرفته می‌شود. به عنوان مثال، احکام حرفه‌ای یا فنی تعیین شده توسط شرکتی که برای تأیید صلاحیت پرواز هواپیما تأسیس شده است، با توجه به تأییدیه‌ها و عدم تأییدیه‌های فردی، کنترل شده تلقی نمی‌شود. با این حال، سیاست‌های عملیاتی و مالی گسترده‌تر مانند معیارهای قابلیت پرواز، ممکن است توسط یک واحد دولتی به عنوان بخشی از خط مشی شرکت تعیین شود.

۸ شاخص کنترلی زیر مهم‌ترین و محتمل‌ترین عواملی هستند که باید در خصوص کنترل یا عدم کنترل دولت بر بنگاه‌ها به آن‌ها توجه کرد. در صورت تحقق هر یک از این هشت عامل، شرکت مورد نظر دولتی محسوب می‌شود و باید طبق قوانین و مقررات دولتی با آن برخورد شده و بر عملیات شرکتی آن نظارت شود.

۱-۱- مالکیت اکثریت حق رأی

کنترل اکثریت سهام به طور معمول وقتی محقق می‌شود که بر اساس سیستم یک سهم و یک رأی (هر سهم یک رأی) رأی‌گیری انجام شود. در این شرایط دولت با در اختیار داشتن اکثریت سهام شرکت می‌تواند کنترل و مدیریت آن شرکت را هم در دست داشته باشد. البته ممکن است سهام شرکت‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت نگهداری شود.

در این شاخص باید سهام متعلق به سایر نهادهای عمومی نیز محاسبه شود چرا که اگر تصمیمات بر اساس نظام یک سهم یک رأی گرفته نشود، طبقه بندی باید بر این اساس انجام شود که سهام متعلق به سایر نهادهای عمومی صدای اکثریت سهامداران را شامل شود.

۱-۲- کنترل هیئت مدیره یا سایر ارگان‌های حاکم

توانایی انتصاب یا برکناری اکثریت هیئت مدیره یا سایر ارگان‌های حاکم در نتیجه قوانین موجود، مقررات، قراردادهای یا سایر ترتیبات، در اکثر موارد کنترل محسوب می‌شود. حتی اگر نماینده دولت حق و تو برای انتصابات پیشنهادی را داشته باشد، این مورد نیز می‌تواند به عنوان نوعی کنترل در نظر گرفته شود و بر انتخاب‌هایی که انجام می‌شود تأثیر گذار است.

در صورتی که یک دولت اولین مجموعه مدیران را منصوب کند اما انتصاب مدیران جایگزین را کنترل نکند، این نهاد تا زمان انتصابات اولیه زیرمجموعه‌ای از بخش دولتی خواهد بود.

۱-۳- کنترل انتصابات و برکناری پرسنل اصلی

حتی اگر احتمال کنترل دولت بر هیئت مدیره یا سایر ارگان‌های حاکم بر شرکت ضعیف باشد، انتصاب مدیران کلیدی مانند مدیر اجرایی شرکت، رئیس و مدیر امور مالی، تعیین کننده خواهد بود. مدیران میانی ممکن است در صورت عضویت در کمیته‌های کلیدی مانند کمیته تعیین پاداش و دستمزد، تعیین کننده حقوق کارمندان ارشد نیز باشند.

۱-۴- کنترل کمیته‌های اصلی واحد تجاری

کمیته‌های فرعی هیئت مدیره یا سایر ارگان‌های حاکم می‌توانند سیاست‌های اصلی عملیاتی و مالی یک واحد اقتصادی را تعیین کنند. تعیین عضویت اکثر بخش‌های دولتی در این کمیته‌های فرعی قادر است نحوه کنترل را شکل دهد. چنین عضویتی می‌تواند تحت لوای اساسنامه یا سایر ابزارهای توانمندی شرکت ایجاد شود.

۱-۵- سهام و امتیازات طلایی

یک دولت ممکن است «سهام طلایی» در یک شرکت به ویژه در شرکتی که خصوصی شده است داشته باشد. در برخی موارد این سهام ویژه با در اختیار داشتن حقوق حاکمیت می‌تواند از منافع عمومی دولت محافظت کند. به عنوان مثال، جلوگیری از فروش برخی از دارایی‌های شرکت یا انتصاب مدیران ویژه‌ای که در شرایط خاص قدرت بالایی دارد، نقش دولت را در بنگاه دولتی پررنگ‌تر می‌کند. البته باید توجه داشت که در اختیار داشتن سهم طلایی به خودی خود نشان دهنده کنترل یک شرکت نیست. اگر با این امتیاز، اختیارات متعلق به سهم طلایی، این توانایی را به دولت می‌دهد که سیاست کلی شرکت را در شرایط خاص و شرایط موجود تعیین کند آن‌گاه واحد تجاری ذیل بخش دولتی محسوب می‌شود.

حتی وجود گزینه خرید سهام در دسترس و ویژه برای یک واحد دولتی یا یک شرکت سهامی عام در شرایط خاص نیز کارکردی مشابه سهام طلایی دارد. البته لازم است بررسی شود آیا در صورتی که شرایط استفاده از اختیار خرید سهام وجود داشته باشد، حجم سهامی که ممکن است تحت این اختیار، خریداری شود و عواقب ناشی از چنین حرکتی منجر به «توانایی تعیین سیاست کلی شرکت» با استفاده از آن گزینه می‌شود یا خیر. ضمناً به طور کلی بررسی وضعیت یک بنگاه باید براساس توانایی موجود دولت در تعیین سیاست‌هایی که در شرایط عادی اعمال می‌شود باشد؛ نه در شرایط استثنایی مانند بحران اقتصادی یا جنگ‌ها، بی‌نظمی‌های داخلی و یا بلایای طبیعی.

۱-۶- تنظیم‌گری و کنترل خارج از قاعده

قضاوت و داوری مرز بین مقرراتی که توسط دولت برای همه نهادها در یک گروه یا بخش صنعتی اعمال می‌شود و کنترل یک شرکت خاص کمی دشوار به نظر می‌رسد. نمونه‌های زیادی از دخالت از طریق مقررات‌گذاری دولتی، به ویژه در مواردی مانند انحصارات و خدمات خصوصی وجود دارد. وجود مداخلات نظارتی در زمینه‌های مهم مانند تعیین قیمت، بدون آنکه واحد تجاری مورد نظر کنترل سیاست‌های عمومی شرکت خود را به دولت واگذار کند، نمونه‌ای از این قبیل مداخلات است.

زمانی که مقررات به میزانی شدید باشد که به طور موثر نحوه عملکرد واحد تجاری را تعیین کند، این کارکرد می‌تواند نوعی کنترل باشد. اگر واحد تجاری یک‌جانبه خود را در مورد اینکه آیا بودجه را از یک نهاد بخش دولتی می‌گیرد و با او تعامل تجاری می‌کند یا در غیر این صورت با یک شخص معامله می‌کند حفظ کند، واحد تجاری حداکثر توانایی تعیین سیاست شرکتی خود را دارد و توسط نهاد بخش دولتی کنترل نمی‌شود.

۱-۷- کنترل توسط یک مشتری غالب در بازار یا گروهی از مشتریان بخش دولتی

اگر تمام فروش یک شرکت به یک مشتری در بازار یا گروهی از مشتریان بخش عمومی انجام شود، زمینه نفوذ آن‌ها وجود دارد. به طور کلی، اگر شواهد واضحی وجود داشته باشد که نشان دهد شرکت به دلیل نفوذ بخشی دولتی نمی‌تواند با مشتریان بخش غیر دولتی معامله کند، کنترل دولتی محرز است.

۱-۸- کنترل از طریق دریافت تسهیلات دولتی

وام دهندگان اغلب کنترل‌های مدنظرشان را به عنوان شرایط پرداخت وام انجام می‌دهند. اگر دولت از طریق اعطای وام یا صدور ضمانت نامه‌هایی شرکت را کنترل کند (که معمولاً در هنگام وام گرفتن یک نهاد سالم بخش خصوصی از بانک معمول نیست)، ممکن است کنترل وجود داشته باشد. به همین ترتیب، اگر تنها دولت آمادگی اعطای وام به شرکت را داشته باشد، ممکن است این عمل نیز کنترل در نظر گرفته شود.

اگرچه یک شاخص به تنهایی می‌تواند برای ایجاد کنترل کافی باشد، در موارد دیگر تعدادی از شاخص‌های جداگانه ممکن است به طور کلی کنترل را نشان دهند. تصمیم‌گیری در خصوص دولتی بودن شرکت‌ها براساس همه شاخص‌ها لزوماً باید ماهیتی قضاوتی داشته باشد و پر واضح است که در موارد مشابه قضاوت‌های مشابهی نیز باید انجام شود.^۳



^۳De Clerck, M. S., & Wickens, T. (۲۰۱۹). *Government Finance Statistics Manual* ۲۰۱۴. International Monetary Fund.

فصل ۲. جایگاه و نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها

بنگاه‌های اقتصادی دولتی (SOE's) عناصر مهمی در بسیاری از کشورهای اقتصادی هستند. آن‌ها غالباً خدماتی ارائه می‌دهند که مشاغل و صنایع مختلفی برای انجام فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی به آن وابسته‌اند. حضور در بخش حمل و نقل، خدمات عمومی و تصدی امور مالی نمونه‌ای از فعالیت شرکت‌های دولتی است. همچنین این بنگاه‌ها در سطح بین‌المللی به طور فزاینده‌ای فعال‌اند و همین امر در سال‌های اخیر باعث ایجاد نگرانی شده که آیا شرایط فعالیت آن‌ها در بازارهای داخلی بر رقابت «عادلان» با شرکت‌های خارج از کشور تأثیر منفی می‌گذارد یا خیر.

۱- جایگاه شرکت‌های دولتی در اقتصاد داخلی کشورها

اطمینان از اینکه شرکت‌های دولتی در یک سطح از رقابت با شرکت‌های خصوصی کار می‌کنند و اثبات این امر برای حفظ فضای باز و تجارت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری مهم است. این فصل از گزارش می‌کوشد تا نتیجه بازتاب سیاست‌های بین‌المللی را کنار نقش شرکت‌های دولتی در بازار ملی و بین‌المللی برجسته سازد. همچنین یافته‌های اصلی و قابل مقایسه بین‌المللی مربوط به بخش‌های ملی بنگاه‌های دولتی را در ۴۰ کشور عضو اتحادیه اقتصادی OECD خلاصه می‌کند. کشورهای مورد مطالعه آرژانتین، استرالیا، اتریش، برزیل، کانادا، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، جمهوری چک، دانمارک، استونی، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، مجارستان، ایسلند، هند، ایرلند، رژیم صهیونیستی، ایتالیا، ژاپن، کره، لتونی، لیتوانی، مکزیک، هلند، نیوزیلند، نروژ، جمهوری خلق چین، لهستان، عربستان سعودی، جمهوری اسلواکی، اسلوانی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلستان و ایالات متحده هستند. با بررسی فرم‌های تکمیل شده توسط شرکت‌های دولتی، این مجموعه داده آشکار می‌سازد که بنگاه‌های دولتی تا چه حد تحت قوانین و مقررات مشابهی قرار دارند.

لازم به ذکر است که در این آمارها موسساتی که اساساً در بخش سیاست‌گذاری عمومی فعالند یا کارکرد اداری دارند، لحاظ نشده‌اند.

۱-۱- مروری بر شاخصه‌های ملی شرکت‌های دولتی

کشورهای مورد مطالعه در این بخش (به استثنای چین) دارای سهام بنگاه‌های دولتی با ترکیب ۲۴۶۷ شرکت با ارزش بیش از ۲,۴ تریلیون دلار و اشتغال مستقیم بیش از ۹,۲ میلیون نفر می‌باشند. تعداد شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف عضو، از کمتر از ۱۰ شرکت (در استرالیا اتریش، ژاپن و سوئیس) تا بیش از ۱۰۰ شرکت (در برزیل، جمهوری چک، مجارستان، هند، لیتوانی، لهستان و جمهوری اسلواکی) متغیر است.

در کشورهایی که شرکت‌های دولتی نسبتاً کمتری دارند، متوسط ارزش شرکت‌ها به صورت جداگانه بیشتر از کشورهایی است که تعداد شرکت‌های دولتی نسبتاً بالاتری دارند. برای مثال ۸ شرکت دولتی ژاپن دارای ارزش متوسط ۱۰,۳ میلیارد دلار هستند در حالی که ۱۲۶ شرکت دولتی لهستان، ارزش متوسط ۱۲۵ میلیون دلاری دارند.

در چین، دولت مرکزی ۵۱۳۴۱ شرکت دولتی به ارزش ۲۹,۲ تریلیون دلار دارد و بیش از ۲۰ میلیون نفر در این بنگاه‌ها مشغول به کار هستند. جدول ۱ نمای کلی از اندازه و اشکال سازمانی شرکت‌های دولتی در تمام کشورهای مورد بررسی را نشان می‌دهد. بزرگترین بخش بنگاه‌های دولتی با ارزیابی شرکت‌ها (که شامل چین نیست) در هند یافت می‌شود که ارزش شرکت‌های دولتی آن ۳۳۸,۵ میلیارد دلار است. کره با ۲۱۷ میلیارد دلار و ایتالیا با ۲۱۷ میلیارد دلار این کشور را دنبال می‌کنند.

از طرفی طبق اندازه‌گیری‌های انجام گرفته در شاخه نیروی کار، بزرگترین بنگاه‌های دولتی در هند با ۳.۳ میلیون نفر، فرانسه حدود ۸۲۷۰۰۰ نفر، برزیل بیش از ۵۹۷۰۰۰ نفر، ایالات متحده بیش از ۵۰۰ هزار نفر و ایتالیا تقریباً ۵۰۰ هزار نفر ثبت شده است.

جدول ۱. نگاهی کلی به آمار و اطلاعات شرکت‌های دولتی عضو OECD

	Total SOEs			Majority-owned listed enterprises			Majority owned non-listed enterprises			Statutory corporations and quasi-corporations		
	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn) ¹	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)
Greece	42	42 927	83.4	5	22 467	2.4	37	20 460	81.0
Hungary	370	148 193	9.1	1	1 664	0.1	369	146 529	9.0	-	-	-
Iceland	35	3 636	3.6	-	-	-	25	3 103	2.4	10	533	1.1
India	270	3 284 848	338.5	68	642 512	269.4	198	2 619 366	67.0	4	22 967	2.1
Ireland	25	39 079	10.2	-	-	-	25	39 079	10.2	-	-	-
Israel	28	57 114	..	-	-	-	28	57 114	..	-	-	-
Italy	20	499 765	207.5	11	403 240	153.7	9	96 525	53.8	-	-	-
Japan	8	256 265	82.4	1	218 312	55.8	7	37 953	26.5	-	-	-
Korea	56	147 833	217.8	8	50 158	41.9	48	97 675	175.9	-	-	-
Latvia	71	49 962	8.3	-	-	-	68	49 053	7.6	3	909	0.5
Lithuania	128	40 711	5.7	1	371	0.2	48	26 882	3.1	79	13 458	2.5
Mexico	78	73 686	21.2	-	-	-	41	21 821	11.4	37	51 865	9.9
Netherlands	29	110 400	82.9	1	22 048	21.5	28	88 352	61.4	-	-	-
New Zealand	37	36 214	29.1	4	12 719	10.1	16	19 366	3.6	17	4 129	15.4
Norway	55	230 801	107.9	3	64 269	78.7	14	44 568	16.6	38	121 764	12.5
Poland	126	128 016	15.7	8	101 857	12.4	116	25 407	3.3	2	752	0.0
Slovak Republic	113	60 471	..	-	-	-	95	37 169	..	18	23 302	..
Slovenia	37	47 052	12.5	3	10 227	1.5	34	36 825	..	-	-	-
Spain	51	94 655	36.7	2	21 477	31.3	49	73 158	5.5	-	-	-

Table 1. Overview of state-owned enterprises by country (end-2015)

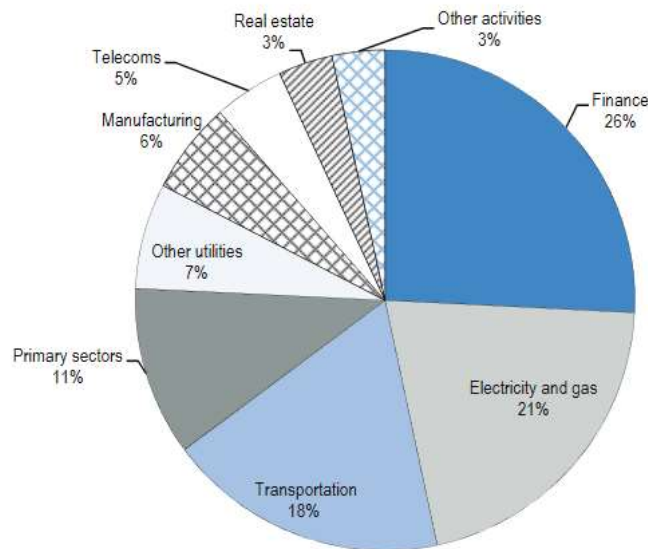
	Total SOEs			Majority-owned listed enterprises			Majority owned non-listed enterprises			Statutory corporations and quasi-corporations		
	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn) ¹	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)
Totals (excluding China)	2 407	9 238 525	2 407.6	154	2 277 748	1 985.3	1888	5 481 502	1 140.7	424	1 495 200	388.7
Argentina	58	130 776	27.6	1	32 025	11.0	57	108 011	16.0	1	740	8.1
Australia	8	42 607	13.6	-	-	-	4	8 158	7.6	4	34 457	6.0
Austria	81	72 491	4.8	2	26 574	4.8	7	45 938	8.1	1	8	1.0 ²
Brazil	134	587 585	145.0	7	222 315	47.0	127	375 190	98.0	-	-	-
Canada	44	83 462	30.3	-	-	-	-	-	-	44	83 462	30.3
Chile	23	50 361	20.8	1	301	0.2	7	4 073	3.5	17	45 987	17.2
China	51 341	20 248 966	29 201.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombia ³	38	33 033	23.0	3	13 791	23.0	32	16 002	-	4	250	-
Costa Rica	32	43 013	12.6	-	-	-	18	5 899	0.2	14	37 204	12.4
Czech Republic	133	133 626	29.6	1	25 620	9.7	84	36 500	11.0	38	71 500	7.5
Denmark	21	18 728	13.5	1	500	0.2	10	8 620	6.1	10	9 608	7.2
Estonia	88	26 026	4.2	-	-	-	32	14 279	3.7	34	11 747	6.5
Finland	47	72 391	40.3	3	17 558	23.3	42	52 973	16.6	3	1 660	7.4
France	51	620 967	78.8	4	258 608	52.5	28	252 430	24.3	19	324 726	8.1
Germany	71	370 440	72.0	-	-	-	70	370 440	68.5	1	0	2.5

	Total SOEs			Majority-owned listed enterprises			Majority owned non-listed enterprises			Statutory corporations and quasi-corporations		
	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn) ¹	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)
Sweden	49	124 133	37.1	-	-	-	46	121 554	35.8	3	2 579	1.3
Switzerland	4	168 883	44.7	1	24 037	27.1	1	8 115	1.0	2	77 131	16.6
Turkey	39	438 990	82.5	5	45 584	12.4	29	357 177	47.5	5	36 229	2.5
United Kingdom	18	152 034	114.0	1	87 800	53.6	12	88 666	226.1	3	5 138	178.1
United States	18	535 981	21.6	1	129	0.8	1	20 000	8.0	14	515 852	29.8
Memorandum item:												
Saudi Arabia (Public Investment Fund portfolio) ⁴	24	25 995	139.4	7	12 580	137.1	17	13 320	2.3	-	-	-

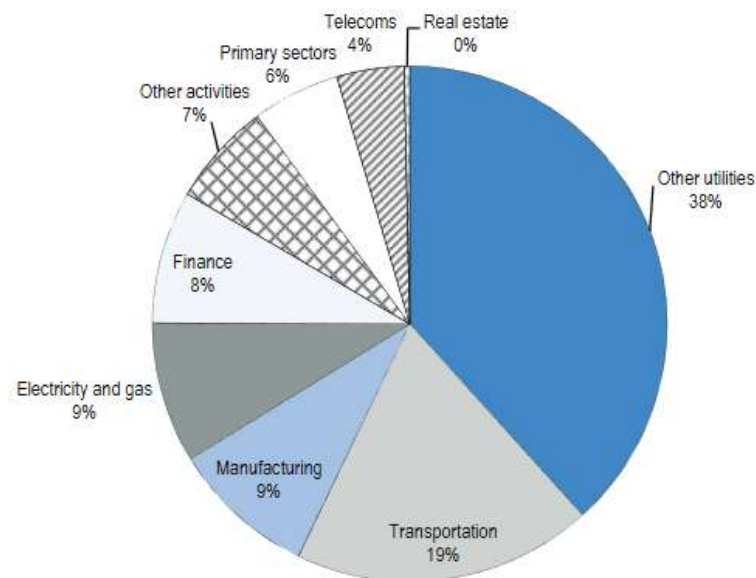
۱-۲- توزیع فراوانی شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی به طور کلی در صنایع ارتباطاتی و شبکه‌ای بسیار متمرکز هستند. بنگاه‌های حوزه مخابرات، برق و گاز، حمل و نقل و سایر تاسیسات (از جمله خدمات پستی) تقریباً نیمی از کل بنگاه‌های دولتی را از نظر ارزش و ۷۰ درصد کل شرکت‌های دولتی را از منظر اشتغال تشکیل می‌دهند. در میان این بخش‌ها، حوزه برق و گاز بزرگترین سهم را دارد که ۲۱ درصد کل شرکت‌های دولتی را از نظر ارزش و تقریباً ۱۰ درصد اشتغال بنگاه‌های دولتی را تشکیل می‌دهد. پنج کشور با سهم بزرگ در بخش برق و گاز دولتی، سرزمین‌های هند، ایتالیا، کره، نروژ و فرانسه هستند که ۶۶ درصد ارزش شرکت‌های آن‌ها را فقط همین حوزه تشکیل می‌دهد. بعد از صنایع ارتباطاتی و شبکه‌ای، بخش مالی بزرگترین قسمتی است که ۲۶ درصد کل شرکت‌های دولتی را از نظر ارزش و ۸ درصد کل شرکت‌های دولتی را از نظر اشتغال پشتیبانی می‌کند. پنج کشور با سهم بزرگ در بخش مالی دولتی (به استثنای چین) کشورهای انگلستان، هند، هلند، برزیل و یونان هستند که بیش از ۶۰ درصد کل شرکت‌های دولتی بخش مالی را از نظر ارزش تشکیل می‌دهند.

بخش مهم تولیدی که شامل تولید و پالایش هیدروکربن‌ها است، از نظر ارزش ۱۱ درصد از کل شرکت‌های دولتی و از نظر اشتغال ۶ درصد را تشکیل می‌دهد. در میان تمام شرکت‌های دولتی در کشورهای عضو، بزرگترین کارفرمایان، شرکت‌هایی هستند که در بخش‌های حمل و نقل و سایر خدمات (از جمله خدمات پستی) فعالیت می‌کنند و مجموعاً ۵۷ درصد کل شرکت‌های دولتی را از طریق اشتغال تشکیل می‌دهند. مروری بر توزیع بخشی شرکت‌های دولتی (براساس ارزش، اشتغال و رسته شرکت) در چارت زیر ارائه شده است.

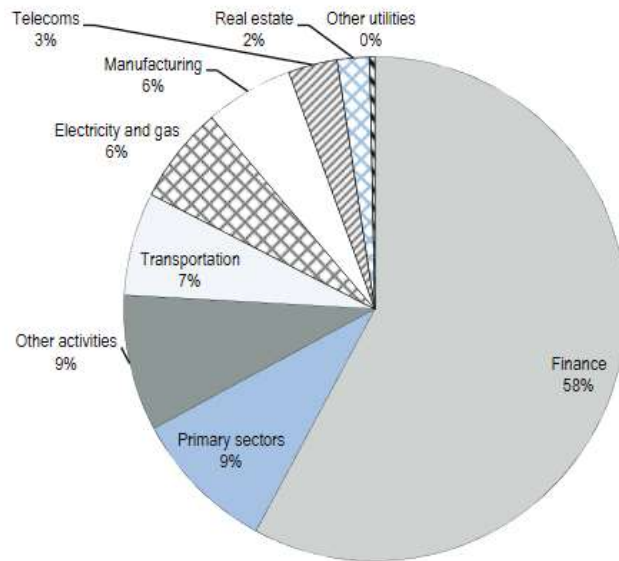


نمودار ۱. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس برابری ارزش بدون احتساب چین

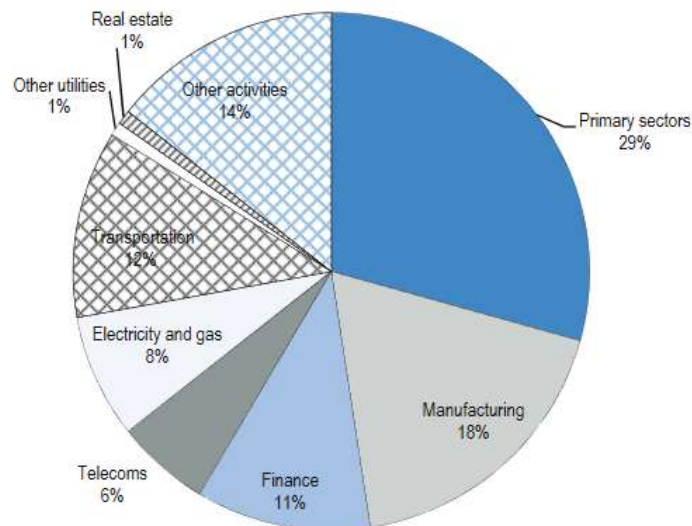


نمودار ۲. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس برابری اشتغال بدون احتساب چین

در مقایسه با کشورهای دیگر، بنگاه‌های دولتی چینی در توزیع بخشی خود تا حدودی متفاوت هستند. بیشترین سهم شرکت‌های دولتی چینی از نظر ارزش در بخش مالی وجود دارد (تقریباً ۶۰ درصد از کل شرکت‌های دولتی). پس از آن بخش حمل و نقل با ۹ درصد و تولید و برق و گاز با ۵ درصد قرار می‌گیرند. از منظر اشتغال شرکت‌های دولتی در چین ۲۹ درصد از میزان اشتغال کل کشور را تشکیل می‌دهند که شرکت‌های دولتی در بخش‌های تولیدی، حمل و نقل و مالی به ترتیب ۱۸ درصد، ۱۲ درصد و ۱۱ درصد از کل اشتغال بنگاه‌های دولتی چین را تشکیل می‌دهند.



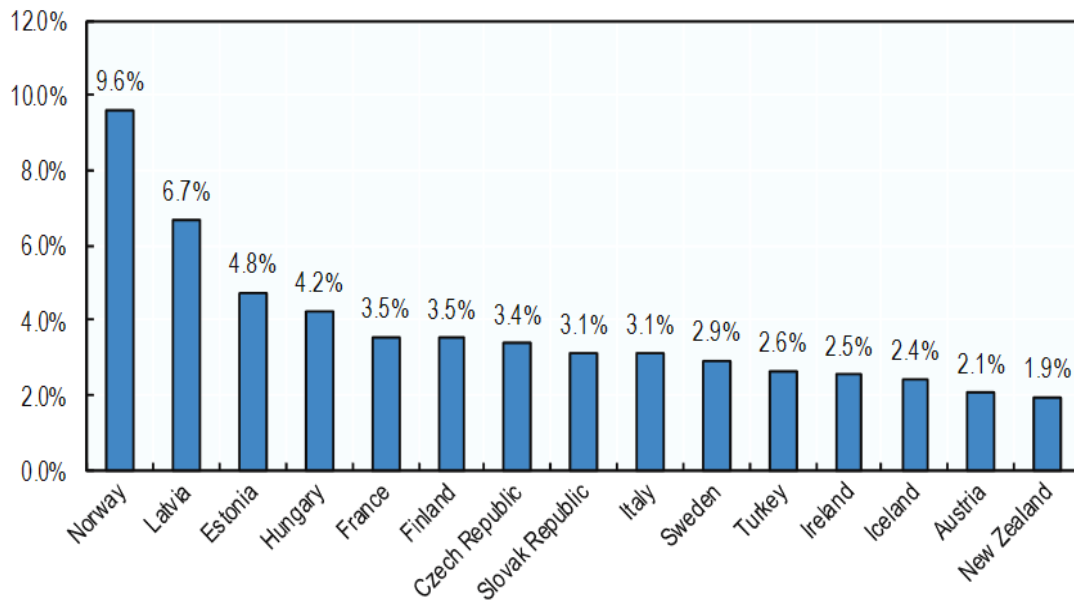
نمودار ۳. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس برابری ارزش در کشور چین



نمودار ۴. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس اشتغال در کشور چین

۲- سهم شرکت‌های دولتی در اشتغال ملی

در میان کشورهای OECD، بزرگترین بخش‌های دولتی از نظر اشتغال صنعتی و خدماتی (غیر کشاورزی) متعلق به کشور نروژ با (۹٪.۶)، سپس لتونی (۷٪.۶)، استونی (۴٪.۸)، مجارستان (۴٪.۲)، فرانسه (۳٪.۵)، فنلاند (۳٪.۵)، جمهوری چک (۳٪.۴)، جمهوری اسلواکی (۳٪.۱) و ایتالیا (۳٪.۱) می‌باشد. این تقسیم بندی نشان می‌دهد که در کشورهای اروپای مرکزی، بخش قابل توجهی از سطح اشتغال معطوف به بنگاه‌های دولتی است.^۴



نمودار ۵. کشورهای با بیشترین درصد اشتغال در بنگاه‌های دولتی از نظر اشتغال صنعتی و خدماتی (غیر کشاورزی)

۲-۱ نقش ویژه شرکت‌های دولتی در تعاملات بین‌المللی

بنگاه‌های دولتی جایگاه ویژه‌ای در معادلات بین‌المللی کشورها دارند. در بخش نفت، شرکت‌هایی مانند شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفت انگلیس نقش برجسته‌ای دارند. در محصولات کشاورزی، نهادهایی مانند انجمن گندم کانادا و آژانس غذایی ژاپن و در زمینه فن‌آوری‌های پیشرفته شرکت‌هایی مانند رولز رویس فعالیت دارند. برجستگی این موسسات در تجارت بین‌الملل دو چالش را به وجود می‌آورد:

۱. شناسایی و تسلط بر مشکلات مدیریت تجاری بین‌المللی که نقطه تمایز این شرکت‌های دولتی است.
۲. پیش‌بینی تغییراتی در شیوه‌های تجارت بین‌المللی موجود که این شرکت‌ها ایجاد می‌کنند.

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *The size and sectoral distribution of state-owned enterprises*. OECD Publishing.

در ادامه تعدادی از کارکردهای داخلی و بین‌المللی بنگاه‌های دولتی ذکر می‌شود.

۲-۲- شرکت دولتی به مثابه بازوی مالیاتی دولت

شرکت‌های دولتی از بدو ایجاد کشورها وجود داشته‌اند. تشکیلات غلات حضرت یوسف(ع) در مصر یکی از نمونه‌های قدیمی شرکت‌های دولتی است. با این وجود سی سال پیش، اگر فردی در خارج از کشورهای سوسیالیستی فعالیت شرکتی در قالب دولت انجام می‌داد، بیشتر در دسته خدمات عمومی قرار می‌گرفت؛ اما امروزه این تصویر تا حدودی تغییر کرده است. شرکت‌های دولتی در طیف وسیعی از صنایع چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای در حال توسعه یافت می‌شوند.

دولت‌ها تحت انواع ماموریت‌ها و انگیزه‌های متنوع مالکیت شرکت‌ها را به دست گرفته‌اند. در بسیاری از موارد، انگیزه‌های اصلی تأسیس یک شرکت دولتی ارتباط چندانی با فعالیت‌های بعدی آن نداشته است. با بررسی انگیزه‌های ایجاد شرکت‌های دولتی ابعاد جدید فعالیت‌های این بنگاه‌ها آشکار خواهد شد.

یکی از الگوها و اهداف تأسیس شرکت‌های دولتی برای اخذ مالیات پنهان و آشکار از طریق فروش محصولات خاص با قیمت بالا و به شکل انحصاری (مانند انحصار دخانیات و الکل در فرانسه و ایتالیا) است. از طرفی بعضی بنگاه‌های دولتی مأمور خرید انحصاری برخی محصولات کشاورزی با قیمت‌های پایین و به صورت سراسری و تضمینی هستند. مانند بنگاه‌های دولتی غنا که کاکائو را از سراسر کشور خریداری و فراوری می‌کنند.

حالت دیگر نقش‌آفرینی شرکت دولتی در شیوه توزیع یارانه از طریق فروش با قیمت‌های یارانه‌ای است. البته در بسیاری از این موارد، ممکن است عملیات‌های فوق‌الذکر توسط وزارتخانه‌های مربوطه و از طریق سیستم اخذ مالیات مستقیم یا پرداخت یارانه به ذی‌نفع نهایی انجام شده باشد، اما گاهی این امور به بنگاه‌های اقتصادی محول می‌شود. ماموریت‌های عنوان شده تقریباً از وظایف دیگری که معمولاً توسط دولت‌ها در رابطه با فعالیت‌های کشاورزی انجام می‌شود غیرقابل تمایز است.

این وظیفه خطیر همان کاهش ریسکی است که تولیدکنندگان محصولات کشاورزی در مواجهه با نوسانات قیمتی متحمل می‌شوند. دولت‌ها در یک ساز و کار معین با اخذ مالیات در دوران ترسالی که برداشت محصول زیاد است به تنظیم قیمت‌ها کمک می‌کنند. در مقابل با پرداخت یارانه در سال‌های کم‌محصول می‌توانند خطرات پیش روی تولیدکنندگان محصولات کشاورزی را به حداقل برسانند، ریسک تولید را کاهش دهند و به ثبات بازار کمک کنند.

در تمامی عملیات‌ها و کارویژه‌های ذکر شده برای بنگاه‌های دولتی، نظارت حاکمیت و بررسی مداوم صورت‌های مالی شرکت‌ها امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. زیرا ممکن است بنگاه‌ها در قالب عملیات شرکتی و با

انحصارات و اختیاراتی که در اختیار دارند، منافع زیادی کسب کنند و این منابع عمومی را در محل مناسب هزینه نکنند.

معمولا دولت‌ها تصور می‌کنند شناسایی زیان بنگاه‌های دولتی نتیجه سیاست تکلیفی و بیانگر تحقق حمایت بخش‌های هدف در اقتصاد است؛ در حالی که ممکن است این ضرر و زیان نشان دهنده سیاستی برنامه ریزی شده از طرف شرکت‌ها برای توزیع مجدد درآمد و منابع مالی در مسیرهای نادرستی مانند پروژه‌های غیر ضروری، دستمزدها و پاداش‌های نجومی و مواردی از این قبیل باشد.

۲-۳- شرکت‌های دولتی در لباس ناجی ملی

یکی از اصلی‌ترین وظایف دولت‌مردان، طراحی نقشه راه اقتصادی از طریق توسعه صنایع راهبردی در سطح ملی و بین‌المللی است. حکمرانی اقتصادی در این حوزه ایجاب می‌کند دولت به عنوان اصلی‌ترین بازیگر این جریان، از تمام ظرفیت‌های داخلی خود استفاده کند و با فعال‌سازی شرکت‌های دولتی در پیشانی این حرکت، پیشران رشد تولید باشد.

دولت‌های توسعه‌گرا بنابر استراتژی‌های صنعتی و برنامه‌های بلندمدت توسعه، اقدام به ایجاد شرکت‌های دولتی به عنوان ابزاری برای توسعه راهبردی یا بقای صنایع حیاتی کرده‌اند. مقوم اقدام دولت‌ها این مسئله است که بخش خصوصی مایل به همکاری در این حوزه نیست یا توانایی انجام آن را ندارد. در اغلب اوقات شرکت‌های دولتی به این دلیل ایجاد می‌شوند که سرمایه‌گذاران خصوصی، محلی یا خارجی، انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در برنامه‌های یادشده، تامین جاه‌طلبی‌ها و یا احیانا خیرخواهی دولت‌مردان ندارند و صرفا به هزینه فرصت اقتصادی پروژه‌های خود متمرکزند.

از نظر بخش خصوصی مسئولیت اجتماعی یک بنگاه منحصر در حداکثرسازی سود، افزایش بهره‌وری و ایجاد اشتغال است و شرکت‌های خصوصی نباید بخشی از ظرفیت خود را برای تحقق اهداف حاکمان معطوف کنند. تجربه کشور کره جنوبی در صنعت فولاد یکی از بارزترین مثال‌های ورود شرکت‌های دولتی در توسعه صنایع راهبردی این کشور بود. در دهه ۷۰ میلادی و با مشخص شدن استراتژی صنعتی کره، «پارک چون‌هی» رئیس جمهور وقت این کشور حمایت خود را از صنایع سنگین و فلزی به وسیله شرکت‌های دولتی و با اهرم یارانه و تسهیلات آغاز کرد. به طوری که صنعت فولاد از یک فعالیت حاشیه‌ای و با سود پایین به یکی از مزیت‌های رقابتی کشور کره جنوبی در ابتدای هزاره جدید تبدیل شد و بخشی از معجزه رشد اقتصادی کره را در آن دوران رقم زد. بعد از تحقق فرایند صنعتی شدن حتی فعالان بخش خصوصی برای ورود به این صنعت ترغیب گشته و در بخش‌های مختلفی از زنجیره‌ی این صنعت پویا شروع به فعالیت کردند.

از زاویه‌ای دیگر هدف ایجاد و توسعه شرکت‌های دولتی برای اطمینان از این امر است که صنایع راهبردی ملی تحت سلطه و نفوذ عمده شرکت‌های خارجی قرار نگیرد. با یک بررسی اجمالی چه در کشورهای پیشرفته و چه در کشورهای در حال توسعه، با نشانه‌های متعددی از هر دو انگیزه روبرو می‌شویم. به عنوان مثال، تولیدکننده اصلی سنگ آهن برزیل «کامپانیا وال دوریو دوس» و «سیدور» در کشور ونزوئلا در مراحل مختلف تاریخ خود این انگیزه‌ها را به نمایش گذاشتند.

در هر صورت، میزان توانایی دولت‌ها در پذیرفتن ریسک‌های بسیار بزرگ و قدرت و اختیارات آن‌ها در تأمین مالی، عواملی هستند که وجود یا بقای چنین شرکت‌هایی را تعیین می‌کنند. از طرفی توجه و نظارت بر عملکرد شرکت‌ها و جلوگیری از ایجاد انحصار در صنایع، امری است که باید بیش از پیش مورد توجه نهاد تنظیم‌گر دولتی قرار گیرد.

۲-۴- «انحصار طبیعی» و «خرید انحصاری» ابزار کاربردی شرکت‌های دولتی

ایجاد رقابت برای بهبود کارایی بازار، همیشه به عنوان نسخه اولیه اقتصاددانان مطرح بوده است اما با توجه به شرایط بازار و موقعیت اقتصادی کشورها، دولت‌ها گاهی سیاست‌های متفاوتی مانند استفاده از قدرت انحصار طبیعی را در پیش می‌گیرند.

انحصار طبیعی شکل خاصی از انحصار است که به دلیل هزینه‌ی ثابت بالا ایجاد می‌شود. صنایعی که هزینه‌ی ثابت بالا دارند، صرفاً در حجم بالای تولید می‌توانند اقتصادی و سودده باشند.

شاید یکی از مثال‌های خوب در این حوزه، صنعت ریلی باشد. تکنولوژی ریلی به نسبت بسیاری از حوزه‌های مشابه، چندان پیچیده نیست؛ اما به دلیل سرمایه‌گذاری اولیه مورد نیاز و به عبارتی هزینه ثابت بسیار بالا، فقط در تیراژ تولید بسیار بالا، اقتصادی است. به همین دلیل شرکت‌های زیادی را می‌بینید که تقریباً در حوزه‌ی خود انحصار کامل دارند.

این انحصار با رانت یا فشار یا حتی به دلیل تکنولوژی‌های فوق مدرن به وجود نیامده است، بلکه صرفاً به این دلیل به وجود آمده که شرکت‌های دیگر احساس می‌کنند اگر چنین سرمایه‌گذاری سنگینی را انجام دهند، نمی‌توانند حجم مشتری مورد نیاز برای اقتصادی کردن فعالیت خود را تأمین کنند.

^۴Natural Monopoly

دو نوع انحصار دولتی در اقتصادهای جهان قابل تصور است. گاهی دولت رسماً انحصار را در حوزه‌ای خاص به دست می‌گیرد که به آن انحصار دولتی می‌گویند.

کتابهای درسی تجارت بین‌الملل پر از مطالبی است که نشان می‌دهد دولت‌ها می‌توانند با اعمال تعرفه مناسب بر واردات یا مالیات بر صادرات، درآمدها و یاتراز تجاری کشور خود را بهبود بخشند؛ اما گاهی سیاست‌گذاران به جای استفاده از سیستم مالیات یا تعرفه‌ها، در برخی از کشورها (عمدتاً کشورهای در حال توسعه) در تلاشند تا از طریق نهاد بازرگانی دولتی به همان هدف دست یابند.

کشورهایی که عمده صادراتشان را مواد خام تشکیل می‌دهد و عمدتاً تک‌محصولی هستند، مانند کاکائو در غنا و قهوه کلمبیا که تا حدی برای دستیابی به این نتیجه بازارهای خود را از طریق انحصار طبیعی کنترل می‌کنند. شرکت‌های ملی نفت اکثر کشورهای صادرکننده نفت، مانند شرکت دولتی نفت و گاز اندونزی^۷ که بزرگترین صادرکننده گاز مایع در جهان است و شرکت ملی نفت ایران نیز از این راه برای پیشبرد سیاست‌های خود استفاده می‌کنند.

البته لازم به ذکر است که مقدمات تجمیع و تجهیز قدرت انحصار در خرید یا فروش و صادرات محصولات مختلف، منحصر به نهادهای بازرگانی دولتی نیست. شکل دیگر، انحصار به پشتوانه دولت^۸ است. انحصاری که ممکن است حتی در اختیار یک شرکت کاملاً خصوصی باشد اما به هر دلیل توسط دولت حمایت شود. برای مثال در بخش صادرات، انجمن‌های وب-پومرن ایالات متحده و در سمت واردات، نمایندگان خرید ذغال سنگ ژاپن و سنگ آهن آلمان نمونه‌هایی از این دست هستند.

شرکت‌ها و مجموعه‌های خصوصی از این قبیل، به طور معمول در مقایسه با هم‌تایان دولتی خود، شفافیت اطلاعاتی کمتری دارند و از طرف دستگاه‌های نظارتی کمتر مورد تحقیق و تفحص قرار می‌گیرند. لذا ایجاد یک بستر شفاف اطلاعاتی و سازوکار نظارتی برای رصد فعالیت این شرکت‌ها می‌تواند اثرگذاری سیاست‌های مدنظر دولت‌ها را بهبود بخشد.

۲-۵- شرکت دولتی به عنوان نماینده رسمی در توافقات تجاری دوجانبه

بنگاه‌های دولتی به ویژه برای کشورهایی مانند برزیل که با دیگر کشورها توافق‌نامه‌های تجاری دوجانبه منعقد کرده اند، برای حفظ تعادل جریان تجارت دو طرفه صورت گرفته بسیار مفید هستند. یکی از اهداف این

^۶Governmental Monopoly

^۷Pertamina

^۸Government-Granted Monopoly

توافق‌نامه‌ها اطمینان از این است که هیچ یک از طرفین برای تسویه معاملات خود مجبور به پرداخت ارز ثالث (دلار) به دیگری نیستند.

۲-۶- نمایندگی در اجرای سیاست‌های صنعتی

سیاست صنعتی دامنه وسیعی از اهداف ملی را در بر می‌گیرد. بنابراین شرکت‌های دولتی در این حوزه، مجموعه‌ای ناهمگون را هدف قرار می‌دهند. شاید آشناترین آرزوی دولت‌ها، توسعه مناطق دوردست و کمتر توسعه یافته باشد. در ایتالیا، انگلیس و فرانسه، در میان سایر کشورها، به شرکت‌های دولتی اغلب دستور داده شده است که هزینه‌های راه اندازی و بهره برداری از کارخانه‌ای را در یک منطقه عقب افتاده بپردازند. یکی دیگر از اهداف شناخته شده سیاست‌های صنعتی جلوگیری از ورشکستگی بیش از حد سریع برخی از صنایع پیر، مانند کشتی سازی و فولاد در بعضی از کشورهای پیشرفته صنعتی تحت فشار رقابت خارجی است. در این نوع کارکردها، شرکت‌های دولتی نقش مهمی را ایفا کرده‌اند و به عنوان مجرای خزانه داری عمومی برای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی مشکل ساز عمل می‌کنند.

در زمینه سیاست‌های صنعتی، مرز بین مدیریت تغییرات ساختاری و مدیریت تغییرات دوره‌ای می‌تواند بسیار باریک باشد. به طور معمول در شرکت‌های دولتی از هر دو مورد استفاده شده است. در بریتانیا، ایتالیا و مکزیک و بسیاری دیگر، شرکت‌های دولتی از اخراج نیروی کار اضافی خود در دوره‌های کاهش تقاضا خودداری کرده‌اند. سرانجام از بعضی شرکت‌های دولتی خواسته می‌شود تا محدودیت‌های ویژه‌ای را برای افزایش قیمت‌ها در نظر بگیرند.

البته میزان عملکرد آن‌ها در واکنش به چنین توصیه‌هایی به طور گسترده بررسی نشده است. زیان انباشته جهانی شرکت‌های دولتی اتوبوسرانی و راه‌آهن نشان می‌دهد که این فشارهای عمومی برای حفظ سطح اشتغال و خدمات، ممکن است تاثیر مثبتی در سطح رضایت شهروندان از خدمات عمومی دولت داشته باشد اما آیا همین سیاست را می‌توان در بنگاه‌هایی که کالاهای تجاری بین‌المللی تولید می‌کنند نیز اعمال کرد؟

۳- ملاحظات درباره فعالیت شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی برای تحقق صحیح نقش و مأموریت هایشان در اقتصاد تحت برخی ملاحظات به انجام عملیات می‌پردازند که در ادامه به این ملاحظات پرداخته می‌شود.

۳-۱- تمایل شرکت‌ها به استفاده از مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای داخلی

روند سیاست داخلی اکثر کشورها خریداران دولتی را به سمت سیاست خرید از داخل و حتی در نوع محدود کننده‌تر، خرید فقط از یک شرکت محلی و منطقه‌ای سوق می‌دهد. با این فرض که شرکت‌های دولتی نسبت به بنگاه‌های خصوصی بیشتر در معرض تغییر روندهای سیاسی داخلی هستند، این آسیب پذیری به ویژه در مواردی که کالای خریداری شده شامل جریان تامین مداوم یک محصول استاندارد در یک دوره پایدار مانند یک ماده شیمیایی باشد، بسیار زیاد خواهد بود.

با این حال ممکن است که شرکت‌های دولتی در برخی شرایط آزادی بیشتری برای استفاده از محصولات خارجی نسبت به شرکت‌های خصوصی مشابه داشته باشند. به عنوان مثال، در کشوری که دولت کنترل صدور مجوز بر واردات اعمال می‌کند، شرکت‌های دولتی که در سیستم دولتی کار می‌کنند ممکن است در موقعیت مطلوبی برای تأیید مجوز برای واردات ماشین آلات خارجی باشند. بنابراین ممکن است الگوهای رفتاری منظمی از سوی بنگاه‌های دولتی پیدا کنیم که از استفاده کمتر از مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی در برخی شرایط خاص تا استفاده بیشتر از مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی در سایر موارد، متغیر است.

۳-۲- صادرات پایین‌تر از قیمت رقابتی

ناگفته نماند که شرکت‌های دولتی از طرف دولت‌ها به افزایش صادرات تشویق می‌شوند و منطقی است که تصور کنیم قدرت آن‌ها برای پاسخگویی به چنین فشارهایی نسبتاً بالا باشد. اما آیا آن‌ها واقعاً در صادرات با نرخ بالاتر از شرکت‌های خصوصی موفق خواهند شد یا خیر؟

هدف دولت‌ها از تشویق شرکت‌های دولتی برای افزایش صادرات، معمولاً افزایش شغل یا درآمد ارزی است تا حداکثرسازی سود شرکت. می‌توان نشان داد شرکتی که امیدوار است میزان اشتغال خود را به حداکثر برساند یا درآمد ناخالص داشته باشد، تمایل دارد برای محصول خود قیمت کمتری از شرکتی که سود خود را به حداکثر می‌رساند، دریافت کند. به نظر می‌رسد تمایل شرکت‌های دولتی به منظور کاهش قیمت‌ها در دوره‌های کاهش تقاضا حتی بیشتر شود. در چنین مواقعی، بنگاه‌های دولتی برای حفظ اشتغال و درآمد ارزی تحت فشار شدید قرار خواهند گرفت.

در نظر گرفتن هزینه ثابت و عدم اطمینان از جریان‌های نقدی، مقاومت مدیران در برابر وسوسه کاهش قیمت‌ها را دشوار می‌کند. با این وجود، ممکن است توانایی شرکت‌های دولتی در دستیابی به اهداف صادراتی خود از طریق کاهش قیمت، محدودیت‌های مهمی داشته باشد. مورد سیاست‌گذاری در حوزه سنگ آهن ونزوئلا یکی از این محدودیت‌ها را نشان می‌دهد.

ونزوئلا یکی از زیرمجموعه‌های خاص کشورهای در حال توسعه است که به نظر می‌رسد درآمد ارزی مناسبی دارد و این امر مربوط به محافظت از منابع داخلی برای استفاده طولانی مدت ملی است. در این شرایط می‌توان به شرکت دولتی دستور داد که فروش خود را در بازارهای خارجی تا حدی معلق نگه دارد. علاوه بر این، گاهی اوقات عوامل سیاسی در چنین مواردی نقش مهمی دارند و اشتیاق برای کاهش قیمت‌ها را در نطفه خفه می‌کنند. در فرایندی که به نفع هیچ یک از تولید کنندگان نیست، ممکن است کاهش قیمت یک فروشنده با کاهش قیمت فروشنده دیگر مطابقت داشته باشد. در صورت وجود این احتمال، رهبران مستقر در بازار معمولاً از شروع روند کاهش قیمت بیزار هستند؛ البته ممکن است شرکت‌های دولتی جدید در کشورهای در حال توسعه همیشه نگران این نوع خطر نباشند.

۳-۳- پیوندی ناگسستنی میان شرکت‌های دولتی بین‌المللی

منطقی به نظر می‌رسد که بنگاه‌های دولتی در انجام وظایف بین‌المللی، خود به خود به یکدیگر گرایش پیدا کنند. آن‌ها چنین پیوندهایی را به تعامل با بخش خصوصی ترجیح می‌دهند. چراکه دولت‌هایی که تجارت با یکدیگر را راحت می‌دانند، احتمالاً شرکت‌های دولتی مربوطه خود را مأمور می‌کنند تا در اجرای معاملات مدنظر خود، نماینده دولت باشند.

مبادله‌های نفتی برای توسعه فناوری، شرکت‌های دولتی اروپا را به مشارکت‌های مختلف با کشورهای خاورمیانه سوق داده است. با این حال شرکت‌های دولتی ممکن است با ایجاد یک اتحادیه، تمایل به ترتیبات تجاری طولانی‌تری با شرکای بین‌المللی خود داشته باشند. بطور کلی شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی ترس کمتری از تعهدات طولانی مدت دارند؛ آن‌ها فقط به این دلیل که خطرات ورشکستگی آن‌ها کمتر است. اگر چنین تعهدی سرانجام به عنوان یک مزیت برای رقابت شناخته شود، شرکت دولتی نباید نگران احتمال ورشکستگی باشد. این بنگاه‌ها در هنگام مشکلات یا با مداخلات دولت تعهدات خود را انجام می‌دهند و یا با یارانه‌های دولتی از مهلکه نجات می‌یابند.

شرکت‌های تابعه خارج از کشور معمولاً توسط شرکت‌های خصوصی برای ایجاد ساختارهای یکپارچه عمودی استفاده می‌شوند که شرکای اصلی را از خطرات بازار دور می‌کند. اگر این استراتژی برای شرکت‌های دولتی در دسترس نباشد، ممکن است آن‌ها برای کاهش خطرات بازاری از جمله ایجاد کارتل و بستن قرارداد کالا، به روش‌های دیگری متوسل شوند.

۳-۴- ارتباط با شرکت‌های چند ملیتی

علیرغم نقاط قوت ویژه شرکت‌های دولتی، این شرکت‌ها ممکن است در مقایسه با رقبای چند ملیتی خصوصی خود، در وضعیت نامطلوبی قرار داشته باشند. این نقطه ضعف به احتمال زیاد در صناعی دیده می‌شود که گسترش جغرافیایی مزایای ویژه‌ای را برای شرکت ایجاد می‌کند. با این فرض که شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذاری گسترده در خارج از کشور را دشوار تصور کنند، این شرکت‌ها ممکن است نتوانند از مزایای بالقوه موجود در این بازارها استفاده کنند.

به عنوان مثال، می‌توان به راحتی تصور کرد که شرکت‌های خصوصی به جز تولید نفت و مواد معدنی از مزیت قابل توجهی در توزیع جهانی برخوردار نخواهند بود. شرکت‌های دولتی که از طریق ملی شدن شرکت‌های خصوصی ایجاد می‌شوند، معمولاً شرکت‌های خصوصی همکار خود را به عنوان توزیع کننده محصولات حفظ می‌کنند. به عنوان مثال در ونزوئلا، سنگ آهن دولتی توسط شرکت‌های فولاد توزیع می‌شود. در گویان، بوکسیت دولتی توسط آلکان و در خاورمیانه، نفت خام دولتی توسط شرکت‌های نفتی چند ملیتی توزیع می‌گردد.

وضعیت دومی که در آن شرکت‌های خصوصی ممکن است در حفظ برخی از مزیت‌ها نسبت به شرکت‌های دولتی موفق‌تر باشند، بعضی از فن‌آوری پیشرفته است، به ویژه در مواردی که مقیاس تولید مهم است. زمانی که بنگاه‌ها در یک برنامه توسعه در مقیاس بزرگ در مرزهای فناوری مشغول به کار می‌شوند، شرایطی از این دست بروز می‌کند. بنگاه‌های اقتصادی دولتی و به ویژه یک کنسرسیوم از شرکت‌های دولتی، اغلب در چنین شرایطی به دلیل سختی بیش از حد با مشکل روبرو شده‌اند.

در چنین مواردی حضور شرکت‌های دولتی در برخی مواقع برای ایجاد مشارکت با شرکت‌های چند ملیتی خصوصی مفید خواهد بود. شرکت‌های دولتی احتمالاً دو دلیل برای انجام چنین مشارکت‌هایی دارند. اول اینکه عملکرد آن‌ها چه در توزیع کالا و چه در استفاده از فناوری‌های پیشرفته با شرکت‌های چند ملیتی که با آن‌ها در بازارهای جهانی رقابت می‌کنند برابر است. دوم به منظور افزایش استقلال در روابط با دولت‌های داخلی خود به تعامل با شرکت‌های چند ملیتی تمایل دارند.

همکاری بین شرکت‌های دولتی و شرکت‌های چند ملیتی در حال حاضر امری معمول است. این موارد در توافق نامه‌های صدور مجوز، سرمایه‌گذاری‌های مشترک و قراردادهای مدیریتی گنجانده شده است. در برخی موارد شریک خارجی منبعی برای انتقال فناوری‌های مهم است. در موارد دیگر شریک خارجی عامل بازاریابی است. از نظر شرکت‌های چند ملیتی خصوصی، این نوع از مشارکت بهترین گزینه است.

در نهایت حدس فعلی این است که رشد قابل توجه شرکت‌های دولتی ممکن است از گسترش شرکت‌های چند ملیتی جلوگیری کند؛ اما شرکت‌های چند ملیتی با تغییر نقش، تا حدودی با شرایط سازگار می‌شوند. در نتیجه ممکن است بستری برای همکاری قابل توجه بین این دو گونه از شرکت‌ها وجود داشته باشد.^۹



^۹Vernon, R. (1979). The international aspects of state-owned enterprises. *Journal of International Business Studies*.

فصل ۳. اصول مرتبط با مالکیت و حکمرانی دولت بر بنگاه‌های اقتصادی دولتی

در بخش‌های گذشته در خصوص تعریف و مأموریت شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها صحبت شد و در این بخش شیوه مدیریت و حکمرانی دولت بر این شرکت‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱- پایش مالکیتی دولت

بر اساس دستورالعمل‌های مرتبط با شرکت‌های دولتی در کشورهای عضو اتحادیه OECD، شرکت دولتی از نظر مالکیت در نهایت متعلق به عموم مردم است و سازمان‌های دولتی که از حقوق مالکیت استفاده می‌کنند در مقابل عموم مردم پاسخگو هستند. در همین راستا طی سالیان گذشته روند رو به رشدی در جهت ایجاد سازوکارهایی برای اطمینان از شفافیت و پاسخگویی در مورد اعمال حقوق مالکیت دولت شکل گرفته است که از آن جمله می‌توان به ایجاد منطقی روشن برای مالکیت شرکت‌های دولتی، اعمال حق مالکیت متمرکز یا هماهنگ بر شرکت‌های دولتی و تدوین و انتشار گزارشات کلی منظم و علنی در مورد بخش شرکت دولتی؛ اشاره کرد.

در ادامه این رویه‌ها توضیح داده شده‌اند.

۱-۱- سیاست‌های مالکیت

بیش از نیمی از کشورهای مورد بررسی عضو OECD، سیاست‌های مالکیت صریح و مشخصی دارند که اهداف کلی مالکیت دولت را مشخص می‌کند و در ۱۰ کشور از ۱۳ کشور باقیمانده، ممکن است انتظارات مالکیت دولت از سایر قوانین و مقررات مربوط به شرکت دولتی یا اقدامات خاص شرکت مشخص شود. تنها در ۳ کشور انتظارات مالکیت دولت در شرکت‌های دولتی شفاف و مشخص نیست.

۱-۲- الگوی مالکیت

اکثر کشورهای مورد بررسی الگویی متمرکز برای مالکیت دولت اتخاذ کرده‌اند. آن‌ها یا یک شرکت هولدینگ مرکزی برای امور مهم شرکت‌های اقتصادی دولتی تأسیس کرده‌اند یا یک آژانس هماهنگی مرکزی به وجود آورده‌اند که غالباً وظیفه نظارت بر عملکرد یا هماهنگی اقدامات در بخش شرکت‌های دولتی را بر عهده دارد. در مقابل برخی از کشورها دارای یک سیستم اقتصادی کاملاً غیرمتمرکز هستند و مالکیت شرکت دولتی توسط وزارتخانه‌های مختلفی اعمال می‌شود و هیچ سازمان هماهنگ‌کننده مستقر مرکزی در آن وجود ندارد.

۱-۳- تاسیس و انحلال شرکت دولتی

رویه‌های ایجاد یک شرکت دولتی یا در قوانین مربوط به تأسیس شرکت دولتی یا در سند قانونی ایجاد یک شرکت دولتی خاص (به عنوان مثال قانون، فرمان، مصوبه، دستورالعمل اجرایی و غیره) بیان شده است. رویه‌های خاتمه دادن به مالکیت شرکت دولتی یا واگذاری سهام دولت، اغلب ماهیتی مشابه دارند. برای ایجاد یک شرکت

دولتی، دولت‌ها هنگام تصمیم به تأسیس شرکت دولتی جدید باید منطقی برای نیاز به مالکیت شرکت‌های دولتی (اغلب به پارلمان) ارائه دهند و در بعضی موارد، لازم است چارچوبی برای عملیاتی کردن تجارتي جدید ارائه دهند.

۱-۴- گزارش‌دهی عمومی

برای تسهیل شفافیت و افشای اطلاعات، حدود ۶۵٪ از کشورهای مورد بررسی به صورت آنلاین، نوعی گزارش کلی را در مورد بنگاه‌های دولتی ارائه می‌دهند. این گزارش‌ها شامل اطلاعات و آخرین تغییرات اساسنامه، صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی، عملکرد بودجه مصوب و شاخص‌های کلان بودجه است.

۲- تعاملات بنگاه‌های دولتی و بازار

بر اساس رهنمودهای اقتصادی در مواردی که بنگاه‌های دولتی فعالیت اقتصادی دارند، این فعالیت‌ها باید به گونه‌ای انجام شود که از شرایط برابر و رقابت عادلانه در بازار اطمینان حاصل شود. با این وجود گاهی اوقات دستیابی به یک شرایط بازی برابر در عمل چالش برانگیزتر است. به ویژه هنگامی که فعالیت‌های اقتصادی یک بنگاه دولتی با اهدافی در حوزه سیاستگذاری عمومی ترکیب شوند. این بخش چندین توصیه مشخص برای چگونگی چینش چارچوب‌های قانونی و نظارتی بنگاه‌های دولتی برای غلبه بر این پیچیدگی‌ها ارائه می‌دهد.

روند رو به رشد متمرکزسازی نهاد هماهنگ‌کننده مالکیت دولت، پیگیری سیاست‌ها و مقررات عمومی سازگار با بی‌طرفی رقابتی را برای تعدادی از حوزه‌های قضایی آسان کرده است. حرکت به سمت مشارکت کامل بنگاه‌های دولتی و تفکیک ساختاری در بسیاری از بخش‌های فعالیت‌های رقابتی از غیر رقابتی نیز به تساوی شرایط بازی کمک شایانی نموده است.

اکثر کشورها یا تصمیمات مالی بنگاه دولتی را بر اساس دستورالعمل‌های گسترده در مورد کارایی ساختار سرمایه‌امعال می‌کنند و یا اهداف عملکرد مالی را برای حداقل برخی از جنبه‌های فعالیت بنگاه دولتی ارائه می‌دهند.

برای تسهیل شفافیت و افشای اطلاعات در مورد تخصیص هزینه، بیش از ۶۰٪ از کشورهای مورد بررسی نیاز دارند که حساب فعالیت‌های تجاری و غیر تجاری را جدا کنند. اقدامات برای اطمینان از ثبات بازار بدهی و سرمایه‌گذاری سهام در دستیابی به بی‌طرفی رقابتی مهم است. به طور خاص، چالش‌ها در زمینه‌های زیر باقی مانده اند:

۲-۱- جبران خسارات وارده در راستای تحقق سیاستگذاری

اگرچه تقریباً همه کشورها (دولتی یا خصوصی) اعلام کرده‌اند که به شرکت‌هایی که تعهدات خدمات عمومی را همراه با فعالیت‌های تجاری خود ارائه می‌دهند، خسارت پرداخت می‌کنند، اما این سازوکارهای جبران خسارت لزوماً بر اساس یک سازوکار یا مقررات قانونی نیست.

۲-۲- تأمین مالی بدهی

در بیشتر کشورها بنگاه‌های دولتی از طریق بازار بدهی و انتشار اوراق قرضه به تأمین مالی بدهی دسترسی پیدا می‌کنند. با این حال فقط تعداد کمی از کشورها سازوکارهایی را برای اطمینان از ثبات بازار در شرایط تأمین مالی یا خنثی کردن تأمین مالی ترجیحی ایجاد کرده‌اند. منظور از تأمین مالی ترجیحی، جبران هزینه شرکتها از منابع بودجه عمومی و توسط دولت است که می‌تواند کارایی و رقابت در بازار را با چالش‌های جدی مواجه کند.

۲-۳- تأمین سرمایه شرکت از بودجه دولت

سرمایه‌های مازاد بودجه‌ای دولت، کانال متداول تأمین مالی بنگاه دولتی است. با این حال تعداد معدودی از کشورها سازوکارهایی را برای اطمینان سهامداران شرکت‌های دولتی از سازگاری این روش با ثبات اقتصادی در سطح خرد (بنگاه) و کلان اقتصادی ایجاد کرده‌اند.

۲-۴- پشتیبانی مستقیم دولت

در بیشتر کشورها حمایت مستقیم دولت از بنگاه‌های دولتی صورت می‌گیرد و تقریباً همیشه برای جبران تعهدات خدمات عمومی یا سایر اهداف از بنگاه‌های دولتی استفاده می‌شود. با این حال به نظر می‌رسد اطمینان از توزیع جبران خسارت در ازای هزینه تحقق اهداف سیاست عمومی، یک چالش برای ایجاد شرایط برابر است.

۲-۵- الزامات مربوط به نرخ بازده سرمایه

اکثر کشورها برای بنگاه‌های دولتی نرخ بازده سرمایه تعیین کرده‌اند. با این حال تعیین سنج‌های برای ارزیابی و مقایسه فعالیت‌های تکلیفی بنگاه‌های دولتی و سایر فعالیت‌های مرتبط با بازار و بخش خصوصی بسیار دشوار به نظر می‌رسد. خصوصاً در مواردی که هیچگونه تفکیک ساختاری بین فعالیت‌های تجاری و غیرتجاری شرکت‌های دولتی وجود ندارد. از این نظر برخی از کشورها سازوکارهایی را برای بررسی خروجی و مقایسه اهداف تجاری شرکت‌های دولتی با خروجی حاصل از شرکت‌های خصوصی رقیب ایجاد کرده‌اند.

۲-۶- انتظارات پرداخت سود سهام

بسیاری از کشورها دستورالعمل‌هایی را برای همسان سازی سطح پرداخت سود سهام با سازوکارهایی مطابق با بخش خصوصی تعیین کرده‌اند؛ اما در حدود نیمی از کشورهای مورد بررسی، پرداخت سود سهام سالانه به صورت مذاکره‌ای و توافقی صورت می‌گیرد و مشمول دستورالعمل خاصی نیست.

لازم به ذکر است که این انتظارات و الزامات بر اساس سند حاکمیت شرکتی که در این کشورها وجود دارد اعمال می‌شود و هیئت مدیره این شرکت‌ها نقش مهمی در پیاده سازی آن سند و تضمین منافع دولت ایفا می‌کنند. در ادامه به نقش هیئت مدیره، سازوکارهای انتخاب و تأثیرگذاری اش پرداخته خواهد شد.

۳- هیئت مدیره شرکت دولتی

دستورالعمل‌های شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که هیئت مدیره نقشی اساسی در اداره شرکت‌های دولتی دارند. هیئت مدیره مسئولیت‌هایی خطیر از جمله وظیفه امانتداری خود را در قبال عملکرد شرکت بر عهده دارد و اساساً به عنوان یک واسطه بین دولت به عنوان سهامدار بزرگ، شرکت و مدیریت اجرایی آن تعریف می‌شود.

با افزایش «تجاری سازی» شرکت‌های دولتی در دهه‌های اخیر، تعداد فزاینده‌ای از دولت‌ها تلاش کرده‌اند تا هیئت مدیره را حرفه‌ای و تخصصی کرده و سطح بیشتری از استقلال را به هیئت مدیره واگذار کنند. یافته‌های اصلی این بخش موارد زیر را شامل می‌شود:

۳-۱- کاندیداهای هیئت مدیره

در حوزه‌های قضایی که عملکرد مالکیت شرکت‌های دولتی متمرکز است (به عنوان مثال از طریق یک آژانس اختصاصی مالکیت شرکت‌های دولتی) یک وزیر ممکن است وظیفه نظارت بر مالکیت سهام دولت، از جمله معرفی اعضای هیئت مدیره شرکت دولتی را بر عهده داشته باشد. در اکثر کشورهای عضو، مسئولیت نظارت بر امور مرتبط با نامزدی هیئت مدیره بین نهاد مدیریت کننده شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌های بخشی تقسیم می‌شود.

۳-۲- تعیین حداقل معیارهای لازم برای نامزدی هیئت مدیره:

تقریباً نیمی از کشورهای عضو اعلام کردند حداقل معیارهای صلاحیت اعضای هیئت مدیره را تعیین کرده‌اند و افراد باید بر اساس آن‌ها اعلام کاندیداتوری نمایند. این معیارها با توجه به سیاست‌های حاکمیت شرکتی هر کشور در قالب آیین‌نامه‌هایی به سهامداران و متقاضیان اعلام شده و در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

۳-۳- ترکیب و اندازه هیئت مدیره

اکثر کشورهایی که برای این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند ترکیبی از مدیران به نمایندگی از دولت و مدیران «مستقل» در هیئت مدیره شرکت دولتی خود دارند. نمایندگی دولت در هیئت مدیره غالباً در مواردی که بنگاه‌های اقتصادی با اهداف مهم سیاست عمومی مواجه می‌شود توجیه پذیر است. در عین حال، یک اجماع رو به رشد وجود دارد که تحت هیچ شرایطی نباید وزیران، دبیران دولتی، یا سایر نمایندگان مستقیم یا احزاب نزدیک به قدرت اجرایی، در هیئت مدیره شرکت دولتی حضور داشته باشند. اکثر کشورهای مورد بررسی قوانین مشخصی را برای تنوع جنسیتی اعضای هیات مدیره دارند اما این قوانین هنوز لازم الاجرا نیستند.

۳-۴- آموزش و پاداش هیئت مدیره

تقریباً تمام حوزه‌های مورد بررسی سیاست‌ها و معیارهایی را برای پاداش‌های هیات مدیره و مدیران اجرایی تعیین کرده‌اند. با این حال پاداش هیئت مدیره شرکت دولتی در اکثر کشورهای OECD کمتر از سطح بازار است. از حوزه‌های شرکت کننده در این مطالعه در ۷۰ درصد موارد، نوعی محدودیت قانونی یا سیاستی در مورد حقوق و دستمزد برای هیئت مدیره شرکت دولتی تعیین شده است. تقریباً یک سوم این افراد گفتند که سطح پاداش بر کیفیت نامزدها تأثیر می‌گذارد.

۳-۵- ارزیابی هیئت مدیره

دولت‌ها به طور فزاینده‌ای بر ارزیابی هیئت مدیره به عنوان دستوری طولانی مدت و معمول در شرکت‌های خصوصی و راهی برای حداکثرسازی عملکرد هیئت مدیره و به حداقل رساندن ریسک، تأکید می‌کنند.

در واقع مدیریت ریسک را می‌توان به نوعی مسئولیت اصلی هیئت مدیره دانست چرا که هیئت مدیره به دنبال مدیریت و در صورت لزوم کاهش خطرات مالی و عملیاتی است.

دستورالعمل‌های شرکت‌های دولتی سازمان OECD نشان می‌دهد که خطرات باید ابتدا درک و سپس مدیریت شده و در صورت لزوم از طریق آن‌ها به دولت منتقل شود.

بر اساس گزارشی از سازمان OECD حدود ۶۰٪ از کشورهای شرکت کننده قوانین مدیریت ریسکی مختص شرکت‌های دولتی را اعمال می‌کنند که قوانینی را که فقط برای شرکت‌های خصوصی اعمال می‌شود، تکمیل یا جایگزین می‌کند.

بیشتر این کشورها رهنمودهای خاص مدیریت ریسک را در چارچوب وسیع‌تر قانونی، نظارتی و سیاستی برای حاکمیت شرکت دولتی (به عنوان مثال قوانین حاکمیت شرکت دولتی، کدهای حاکمیت شرکت دولتی، سیاست‌های مالکیت شرکت‌های دولتی، دستورالعمل‌ها، یا سایر اسناد برنامه ریزی استراتژیک شرکت دولتی) اعمال می‌کنند که موجب شده از نظر ایجاد مقررات یا توصیه در مورد سیستم کنترل داخلی و مدیریت ریسک، پیشرفت چشمگیری طی سالیان گذشته ایجاد شود.

بیش از ۷۰٪ کشورهای عضو گزارش دادند که برخی روش‌های بررسی سیستم‌های مدیریت ریسک داخلی شرکت‌های دولتی را انجام می‌دهند. کشورها ممکن است بیش از یک روش برای چنین بررسی‌هایی به کار گیرند. متداول‌ترین راه‌ها برای بررسی نهادهای مالکیت در سیستم مدیریت ریسک شرکت دولتی‌ها عبارتند از:

۱. ارزیابی‌های انجام شده از طریق بررسی گزارش فعالیت شرکت‌های دولتی
۲. بررسی‌های عملکرد مالکیت از طریق مشارکت در هیئت مدیره یا تعامل با آن و یا از طریق مجمع عمومی عادی سالیانه.^{۱۰}

^{۱۰}Levi-Faur, D. (2018). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises A Compendium of National Practices.

فصل ۴. نکاتی پیرامون قوانین، مقررات و اسناد داخلی مرتبط با شرکت‌های دولتی

در ایران

در بخش‌های قبلی به بررسی قواعد و قوانین موجود در سازمان‌های بین‌المللی در حوزه شرکت‌های دولتی پرداخته شد و در این بخش قوانین و قواعد موجود در داخل کشور مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

در خصوص تعریف و مدیریت شرکت‌های دولتی در کشور یک قانون واحد و شفاف وجود ندارد که این امر موجب شده مدیریت آن‌ها کمی پیچیده شود چرا که در قوانین مختلف در خصوص شرکت‌های دولتی صحبت شده است. برخی از آن‌ها در قانون محاسبات عمومی است و برخی دیگر در قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی ۱ و ۲ و در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است. در کنار این قوانین یک سری آئین‌نامه و تبصره در خصوص مدیریت شرکت‌های دولتی وجود دارد که از آن جمله می‌توان به آئین‌نامه راهبری شرکتی سازمان بورس و اوراق بهادار تهران و تبصره‌های موجود در قوانین برنامه و بودجه سالانه اشاره کرد.

در ادامه به این قوانین و محتوای موجود در آن‌ها پرداخته خواهد شد.

۱- نحوه تبعیت شرکت‌های دولتی از قوانین و مقررات عمومی دولت

تا قبل از سال ۱۳۶۶ شرکت‌های دولتی ماهیتی متفاوت با دستگاه‌ها داشتند و از همین روی بودجه آن‌ها به همراه لایحه بودجه سالیانه ارائه نمی‌شد اما پس از تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ در عمل با شرکت‌های دولتی نوعی برخورد مشابه ادارات دولتی صورت گرفت.

بر همین اساس بدون توجه به ماهیت شرکتی شرکت‌های دولتی و تفاوت آن با دستگاه‌ها، به تدریج قوانینی گذاشته شد که تا هر چه بیشتر از این شرکت‌ها درآمد نصیب دولت شود، به عنوان مثال می‌توان به الزام شرکت‌های دولتی به پرداخت یک دوازدهم از سود علی‌الحساب (که تحقق آن مشخص نیست) به صورت ماهانه یا تخصیص یک درصد از درآمدهای آنان برای کارهای پژوهشی اشاره نمود. این در حالی است که شرکت‌های دولتی باید مدام منابع حاصل را سرمایه‌گذاری مجدد می‌کردند تا ضمن افزایش تولید، کارایی آن‌ها نیز افزایش پیدا می‌کرد.

با تغییر نگاه دولت به شرکت‌های دولتی، دولت با آن‌ها مشابه دستگاه‌ها عمل کرد و قوانینی در این راستا وضع نمود که به تدریج بنیه مالی شرکت را تضعیف و آن‌ها را به سمت زیان سوق داد. به عنوان مثال می‌توان در تعریف وظایف برای شرکت‌ها بدون پرداخت هزینه آن اشاره کرد که نمونه آن شرکت‌های آب و برق منطقه‌ای هستند که به هیچ وجه درآمدهایشان کفاف هزینه‌هایشان را نمی‌دهد و همین امر آن‌ها را به شرکت‌هایی زیان‌ده تبدیل کرده است. از این دست هزینه‌ها برای سایر شرکت‌ها من جمله شرکت ملی نفت نیز در نظر گرفته شده و در قوانین بودجه برای آن هزینه‌هایی خارج از مأموریتش در نظر گرفته شده است.

البته در کشور یک نگاه واحد به شرکت‌ها وجود ندارد و از آن طرف که شرکت‌ها به عنوان بازوی عملیاتی دستگاه و مشابه با آن لحاظ می‌شود و بر همین اساس وظایفی خارج از مأموریتش لحاظ می‌شود، در مقابل بخشی از دولت این شرکت‌ها را محل تأمین منابع مالی می‌دانند و به طرق مختلف به دنبال هزینه‌تراشی و افزایش درآمد از طریق آن‌ها هستند.

شیوه اخذ مالیات از این شرکت‌ها تا حدودی موید این امر است چرا که در شرکت‌های بخش خصوصی، مالیات بر اساس سود عملیاتی و در انتهای سال مالی اخذ می‌شود اما در شرکت‌های دولتی این مالیات به صورت یک دوازدهم و به صورت علی‌الحساب اخذ می‌شود.

در خصوص شرکت‌های دولتی در ابتدا لازم است یک دیدگاه واضح و مشخص در کشور شکل گرفته و بر اساس آن قوانین مالی، مدیریتی و حاکمیتی تدوین و اجرایی گردد تا ضمن کاهش پیچیدگی و ابهامات در این زمینه، مدیریت و نظارت بر آن‌ها به شکل بهتری صورت پذیرد.

در ادامه قوانینی که برای مدیریت شرکت‌های دولتی وجود دارد آورده شده است.

۱-۱- قانون برنامه و بودجه

در ماده (۱۳) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۰ گفته شده است که کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند برنامه سالیانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز، طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان برنامه ارسال کنند. البته تا قبل از سال ۱۳۶۶ و تصویب قانون محاسبات عمومی بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه عمومی جدا بود اما پس از این سال، بودجه شرکت‌ها به صورت سالانه و همراه با بودجه عمومی تقدیم مجلس می‌شد.

این عمل حتی هنگامی که شرکت از محل درآمد عمومی، بابت اعتبارات هزینه‌ای و یا اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه‌ای نداشته باشد، باید انجام شود.

ماده (۱۴) قانون برنامه و بودجه بیان می‌کند که «بودجه و برنامه سالیانه، شامل فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی پیشنهادی دستگاه‌های وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها قبل از ارسال به سازمان برحسب مورد باید به تأیید وزیر مربوطه، مجمع عمومی یا بالاترین مسئول دستگاه رسیده باشد». به همین دلیل سازمان زمانی باید بودجه شرکت‌های دولتی را بپذیرد که به تصویب مجمع عمومی رسیده است؛ منتها چون این فرایند طی نمی‌شود به ناچار بودجه‌ای را که مصوب هیئت مدیره است پذیرفته و در لوایح درج می‌کنند.

این امر از اختیارات مجمع عمومی است که البته از آن استفاده نمی‌شود ولی تکلیف قانونی این است که بودجه پیشنهادی باید مصوب مجمع عمومی باشد. یکی از مسائلی که در رابطه با بودجه شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود سرمایه‌گذاری منابع داخلی‌شان است. بخشی از منابع داخلی شرکت‌ها صرف سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی می‌شود که هزینه آن‌ها به طور کامل از طرف دولت تأمین نشده است. لذا یک «سایر منابع» هم در کنار وجوه درآمد عمومی برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن‌ها تعریف می‌شود.

ضمناً شرکت‌های دولتی رأساً طرح‌ها و پروژه‌هایی را هم اجرا می‌کنند و حتی ممکن است که در قالب پروژه نباشد. به عنوان مثال می‌توان به خرید ساختمان یا تعویض یکسری از ماشین آلات خط تولید اشاره کرد.

ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه گفته است که شرکت‌های دولتی که به منظور تلفیق و هماهنگ نمودن سرمایه‌های داخلی خود، اقدام به سرمایه‌گذاری جهت احداث ساختمان، ایجاد تاسیسات، تجهیزات یا توسعه می‌نمایند و کل مبلغ سرمایه‌گذاری سالیانه آن‌ها از منابع داخلی از ۵۰ میلیون ریال تجاوز می‌کند مکلفند هر سال در موقع تنظیم بودجه کل کشور، برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود را جهت تلفیق و هماهنگ نمودن با سایر عملیات عمرانی دولت به سازمان ارسال کنند. باید توجه شود که قانون برنامه و بودجه متعلق به سال ۱۳۵۰ است و این مبلغ ۵۰ میلیون ریال در ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به مبلغ ۸ میلیارد ریال افزایش پیدا کرد ولی باز هم مبلغ ناچیزی است.

این نکته قابل ذکر است که شرکت‌های دولتی هیچ کدام وظیفه ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه را اجرا نمی‌کنند. در برخی سال‌ها حتی فرم‌هایی تنظیم شد و شورای اقتصاد این فرم‌ها را تصویب و ابلاغ کرده ولی شرکت‌ها این فرم‌ها را تکمیل نمی‌کنند.

۱-۲- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی، دو ماده بسیار کلیدی (مواد ۲ و ۳) در مورد شرکت‌های دولتی وجود دارد. در ماده (۲) به مجامع عمومی یا شورای شرکت‌های دولتی اجازه داده است که متناسب با وضعیت اقتصادی و بر حسب ضرورت، اصلاح بودجه دهند. یعنی در صورت ایجاد نوسانات ناشی از قیمت، افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اساسی، اصلاح بودجه را نهایتاً تا ۱۵ آبان هر سال انجام دهند.

البته این تغییر به شرطی قابل انجام است که به کاهش ارقام مالیاتی و سود سهام بودجه منجر نشود. همچنین شرکت‌ها نمی‌توانند استفاده از منابع عمومی دولت را افزایش دهند و یا تسهیلات قابل اخذ از سیستم بانکی را افزایش دهند. این موارد، ارقامی است که در اصلاح بودجه باید ثابت بماند، زیرا مرجع تصمیم‌گیری این موارد، مراجع دیگری غیر از مجمع عمومی است.

یکی از مسائل بسیار با اهمیتی که در ماده (۲) هست تکلیفی است که برای بازرس قانونی شرکت‌ها قائل شده است و آن‌ها را مکلف کرده است که وقتی می‌خواهند گزارش بازرس قانونی را در پایان سال مالی ارائه بدهند، باید حتماً در بودجه مصوب بند صریحی را بگنجانند و اظهار نظر کنند که از نظر عملیات اجرایی با اهداف و هزینه‌ها این انطباق برقرار است یا نه؟

هرچند که اهداف شرکت‌های دولتی در بودجه‌ها به تصویب نمی‌رسد ولی در ضمائم که منضم به صورتجلسه جمع عمومی است، این اهداف سالیانه برای همه شرکت‌های دولتی، حتی شرکت‌های خدماتی واجد فرم، اعلام و ارائه می‌شود. بنابراین به راحتی می‌توانند این اهداف را در اختیار بازرس قرار بدهند.

همچنین در تبصره ماده (۲)، گفته شده است که در اجرای تبصره « ۲» ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه، دولت مجاز است حداکثر تا ۲۰ درصد مجوز مشارکت بدهد. با توجه به اینکه مهلت اجرای ماده (۴) برنامه سوم تمام شده است؛ بنابراین این تبصره دیگر موضوعیت ندارد. چراکه وضعیت مشارکت و سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در سایر قوانین به گونه دیگری تعیین تکلیف شده است.

۱-۳- قانون مدیریت خدمات کشوری

دلیل توجه به این قانون اهمیت پاداش و به خصوص پاداش بیلان یا ترازنامه برای شرکت‌های دولتی است. در غیاب این قانون، شرکت‌هایی که دارای قوانین خاص استخدامی هستند، مثل شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه اش و شرکت‌های سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بانک‌ها و بیمه‌ها هر کدام در آیین‌نامه‌های استخدامی، ترتیب خاصی برای پرداخت پاداش و به خصوص پاداش بیلان یا ترازنامه داشتند. در کنار قانون مدیریت خدمات کشوری و در غیابش قانونی به نام «قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی» وجود داشت.

در این قانون گفته شده بود که پرداخت پاداش به کارکنان شرکت‌های دولتی به اندازه حقوق یک ماه در سال، با اجازه هیئت مدیره و مزادش با تصویب مجمع عمومی، آن هم در ازای خدمات برجسته‌ای است که منجر به سودآوری در شرکت با ارتقایی در بهره‌وری و یا سودآوری شرکت شود. معمولاً شرکت‌هایی که دارای قوانین خاص نبودند، حداکثر این دو ماه را به عنوان پاداش بیلان می‌دادند ولی شرکت‌های مستلزم ذکر نام یا تصریح ذکر نام بعضاً تا چهار ماه هم پاداش بیلان می‌دادند که همیشه هم مورد اعتراض بود. قانون مدیریت خدمات کشوری شامل تمام شرکت‌های مستلزم ذکر نام و مستلزم تصریح ذکر نام است ولی این شرکت‌ها، هنوز به طور کامل تمام مفاد این قانون را اجرا نمی‌کنند. به این مناسبت در قانون مدیریت خدمات کشوری چندین نوع پاداش وجود دارد ولی اسمی از پاداش بیلان یا ترازنامه نیست. یکی از این موارد، ماده (۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح زیر است:

ماده (۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری برای پیشنهادهای ارزشمند و شکل دادن نظام پیشنهاداتی است که منجر به یک تحول در امر اداره آن مؤسسه، سازمان یا شرکت شده است.

در قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص حداکثر حقوق پرداختی به شرکت‌های دولتی نیز صحبت شده است. در ماده (۷۲) این قانون ذکر شده: امتیاز شغلی مدیران عامل و اعضای هیأت‌های مدیره شرکت‌های دولتی که براساس سیاست‌های مصوب مقام معظم رهبری در مورد اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید در اختیار دولت بماند؛ با توجه به نوع وظایف، حساسیت، سطح تخصصی کارمندان، تأثیر و نقش اقتصادی شرکت، نوع تولید و خدمات، کارایی و اثربخشی و سهم شرکت در درآمد ملی تعیین خواهد گردید. سقف امتیاز این ماده حداکثر (۱/۵) برابر حداکثر ارقام امتیاز شغلی مذکور در این فصل می‌باشد (امتیازات مربوط به کارکنان دستگاه‌ها).

البته متأسفانه در عمل به این قانون توجه نمی‌شود طبق گزارشات تفریغ و صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌ها، گاهی مجموع مبالغ پرداختی به کارکنان و بخصوص مدیران شرکت‌های دولتی از سقف این نسبت قانونی تجاوز می‌کند.

۱-۴- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در خصوص تقسیم بندی شرکت‌های دولتی و تعیین تکلیف آن‌ها قواعدی وضع شده است. بر اساس ماده ۲ این قانون شرکت‌های دولتی به ۳ دسته تقسیم می‌شوند. در دسته ابتدایی دولت باید ۱۰۰ درصد سهام شرکت‌های مشمول واگذاری را تا پایان برنامه چهارم واگذار می‌کرد که این مهلت تاکنون دائماً تمدید شده است.

در دسته دوم صدر اصل چهل و چهارم باید ۸۰ درصد سهام شرکت‌های دولتی واگذار شود و دولت باید حتماً سهم ۲۰ درصدش را حفظ کند. در دسته سوم نیز شرکت‌هایی قرار دارند که باید ۱۰۰ درصد آن‌ها دولتی باقی بماند. البته در خود قانون در خصوص لیست شرکت‌ها به صورت دقیق صحبت نشده است و با وجود اینکه برخی اسامی آورده شده اما لیست کامل شرکت‌ها و دسته بندی آن‌ها در آئین نامه ماده (۲) آورده شده است.

در مورد قانون اصل چهل و چهارم مطالب زیاد است؛ اما این نکته قابل ذکر است که به موجب تبصره اصلاحیه ماده (۳)، سازمان‌های توسعه‌ای به چهار عدد افزایش پیدا کردند. این سازمان‌ها عبارتند از: سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه صنعتی و معدنی ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی.

بر اساس قانون، اصل بر این است که شرکت‌های مادر تخصصی، بعد از واگذار شدن شرکت‌های‌شان، با نظر وزارت امور اقتصاد و دارایی به موجب آیین نامه‌هایی که موجود هست واگذار شوند.

در این قانون همچنین در خصوص فرایند واگذاری و شرایط آن نیز صحبت شده است و بر اساس آن طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، باید شرکت‌های مشمول واگذاری، با توجه به حساسیت، زمان واگذاری، نوع تولیدات، اندازه، سودآوری و مسائل این چنینی طبقه بندی شوند که برای این کار، آیین نامه و ضابطه وجود دارد. صاحبان شرکت مشمول باید این طبقه بندی را ظرف ۶ ماه با کلیه مدارک و اسناد و صورت‌های مالی به وزارت امور اقتصادی و دارایی بدهند.

در صورت صلاحدید، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مجدداً این شرکت‌ها را حسابرسی می‌کند که معمولاً در آیین نامه‌ها برای جلوگیری از حسابرسی دوباره، پیش‌بینی شده است که حسابرسی فقط به دارایی‌های فیزیکی و بدهی این شرکت‌ها معطوف شود، ولی ماده (۱۷) قانون در این رابطه اصلاً اجرا نشد و به اجرای موردی موکول شده است.

همچنین علیرغم اینکه تصمیم‌گیری در رابطه با روش‌های واگذاری، از جمله تصمیم‌گیری در مورد انحلال، به خصوص انحلال شرکت‌های زیانده از اختیارات هیئت واگذاری است، در قانون برنامه پنجم توسعه تصمیم

گیری در مورد شرکت‌های زیان ده به وزارت امور اقتصادی و دارایی و در نهایت به دولت واگذار شد. بدین معنی که قوانین بودجه سنواتی و قانون برنامه پنجم و ششم توسعه در موارد زیادی به قانون اصل چهل و چهارم اصلاحیه وارد کردند. به عنوان مثال، علیرغم اینکه با اعطای اعمال حقوق مالکانه از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی، تمام دستگاه‌های متنوع از اینکه صاحب وجوه ناشی از واگذاری سهام متعلق به خودشان شوند محروم شده اند، در قانون برنامه پنجم توسعه بسیاری از این موارد برگشت داده شده است. یعنی به وزارت صنایع و معادن، به وزارت نیرو و خیلی از جاهای دیگر، این اختیار مجدداً داده شده است.

با توجه به اینکه امروزه مجموعه دولت به دنبال توسعه مشارکت بخش خصوصی است، پیشنهاد می‌شود قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی از منظر توانمندسازی و مشارکت بیشتر بخش خصوصی بازنگری شده و تمرکز آن به جای واگذاری مالکیت، بر بهبود مدیریت و حاکمیت شرکت‌های بخش عمومی قرار گیرد. این بازنگری به خصوص در فصل دوم و چهارم این قانون که مربوط به قلمرو و نحوه فعالیت شرکت‌های دولتی است، توصیه می‌شود. به عبارت دیگر، یگانه راه دستیابی به اهداف سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی و شکوفایی اقتصادی کشور، انتقال مالکیت نیست؛ بلکه بهره‌گیری از ظرفیت‌های مدیریت و نوآوری بخش خصوصی از اهمیت بیشتری نسبت به ظرفیت‌های مالکیت بخش خصوصی برخوردار است.^{۱۱}

۱-۴-۱- ارکان شرکت‌های دولتی مشمول گروه‌های ۱ و ۲ ماده (۲) اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

شرکت‌های دولتی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در کل به سه گروه تقسیم شدند. البته اگر شرکت‌های مشمول واگذاری یعنی گروه‌های ۱ و ۲ را در یک دسته و شرکت‌های ماندنی در بخش دولتی را در دسته دیگر قرار دهیم، شرکت‌ها به دو گروه کلی تقسیم می‌شوند. طبق بند «۱» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم اعمال حقوق مالکانه شرکت‌های مشمول واگذاری بر عهده وزیر امور اقتصاد و دارایی است.

دلیل این امر آن است که تجربه گذشته خصوصی سازی نشان داد که چسبندگی شرکت‌ها به دستگاه‌های متبوعشان مانع واگذاری است. برای از بین بردن این چسبندگی، دولت مالکیت را از تمام شرکت‌های مادر تخصصی سلب کرد و به وزیر امور اقتصاد و دارایی واگذار کرد.

اعمال حقوق مالکانه بدین معناست که او به عنوان مجمع این شرکت‌ها تلقی شود و برایشان تصمیم بگیرد. مجمع عمومی صاحب سهم و یا نماینده صاحب سهم است. هنگامی که وزیر امور اقتصاد و دارایی به عنوان صاحب سهام مسئول شرکت‌های مشمول واگذاری می‌شود؛ اگر این شرکت‌ها سود سهام سرمایه‌گذاری داشته باشند، به وزیر امور اقتصاد و دارایی تعلق داشته و وزارتخانه باید این وجوه را به خزانه واریز کند ولی متأسفانه

^{۱۱} . قلی‌پور، رحمت‌اله، ناصری، امین. (۲۰۱۷). جایگاه اصول حاکمیت شرکتی خوب در سیاست‌های اقتصادی ایران (مورد مطالعه سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی). (مجلس و راهبرد) 24-223, (24)89

در ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی که وجوه ناشی از واگذاری مطرح شده است، لازم بود طی یک تبصره بیان شود که به دلیل اینکه این وجوه جزء وجوه حاصل از واگذاری نیست، سود سهام به عنوان اعمال بخشی از حقوق مالکانه به دولت تعلق دارد (یا حتی در ماده (۱۸) اما علی‌رغم اینکه طبق یک اصل حقوقی مالک، صاحب همه چیز است).

به دلیل اینکه شرکت‌های مادر تخصصی منابع قابل توجهی برای اداره خود ندارند و در صورت از دست دادن این سود سهام اکثراً زیانده می‌شوند، با فشار آوردن به وزارت امور اقتصادی و دارایی از آن خواستند از این حق چشم پوشی کند و به خاطر سکوت قانون در رابطه با این بخش از منابع این امر امکان‌پذیر شد.

شرکت‌های مادر تخصصی علی‌رغم اینکه مکلفند سهامشان را با تمام مدارک و مستندات به وزارت امور اقتصادی و دارایی معرفی کنند و مالک آن نبوده و تا زمانی که این شرکت‌های مشمول واگذاری واگذار بشوند، نقش مباشر و وظیفه مواظبت و اداره را دارند، نباید سود سهام را متعلق به خود بدانند. این درحالی است که عملاً آنچه که به عنوان سود سهام است را در مجموعه خود نگه می‌دارند و وزارت امور اقتصاد و دارایی نیز با این توجیه که در صورت نبود این سود، همه شرکت‌ها زیانده هستند، تسلیم این نظر شده است.

مجلس نیز عملاً نسبت به این منابع که در قانون در مورد آن صراحتاً صحبت نشده، موضع‌گیری نکرده است. به این ترتیب با پذیرفتن این نکته که وزارت امور اقتصاد و دارایی مسئول اعمال حقوق مالکانه است، باید تعداد و نمایندگان خودش را برای مجمع‌گزينش کند.

۱-۴-۲- ارکان شرکت‌های دولتی گروه ۳ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

قانون تأسیس در رابطه با شرکت‌های ماندنی یعنی شرکت‌های گروه ۳ اولین بار در قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و قانون بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور در تبصره «۷۲» مقرر شد تمام شرکت‌هایی که وزرا عضو مجمع آنها نیستند مکلفند مجمعی را مرکب از وزیر امور اقتصاد و دارایی، وزیر وزارتخانه‌هایی که دستگاه در تابعیت آن است و یک یا چند وزیر دیگر به انتخاب هیئت وزیران تشکیل بدهند. به عبارت بهتر وزیر امور اقتصادی و دارایی عضو دائمی تمامی این مجامع گردید. نکته قابل توجه اینکه رئیس سازمان برنامه وقت نیز عضو این مجمع بود ولی بعد از حکم تبصره «۷۲» که جمعی از وزرا مدنظر قرار گرفتند و رئیس سازمان برنامه در مقاطعی معاون رئیس جمهور با وزیر مشاور بود و وزیر حساب نمی‌شد، در سال ۱۳۷۹ این تبصره به قانونی دائمی تبدیل شد و عضویت سازمان برنامه وقت به عنوان یک عضو دائمی در مجامع شرکت‌های دولتی تثبیت گردید.

ضمن اینکه این حکم شامل کلیه شرکت‌هایی که دارای قوانین خاص یا مستلزم تصریح و ذکر نام بودند نیز می‌شد. طبق این حکم قانونی، نمایندگان سهام دار دولت مجاز بودند از نظر تسریع و تسهیل امور شرکت براساس ضوابطی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسید؛ قسمتی از اختیارات خود را به جز خط مشی کلی، افزایش یا کاهش سرمایه، تصویب بودجه و ترازنامه به وزیر وزارتخانه‌ای که دستگاه تابعیت آن را داشت واگذار

کنند. این ضوابط تدوین، ابلاغ و تصویب شده است اما چون این اختیارات بسیار کلی بود و بسیاری از اختیارات تفویض شده بود، دست وزرا را برای انجام فعالیت‌های دلخواه خود باز می‌گذاشت که این امر به یکی از مشکلات شرکت‌های دولتی تبدیل شد.

شایان ذکر است که این ضوابط برای شرکت‌هایی است که وزرا عضو مجمع آن‌ها نبودند. لذا شرکت‌هایی مثل شرکت نفت که رئیس جمهور رئیس مجمع آن است و در قانون و اساسنامه آن وزرا و رئیس کل بانک مرکزی اعضای مجمع هستند (در مجموع بیشتر از سه وزیر وجود دارد) به موجب این تبصره نباید تغییر می‌کردند لذا این حکم تبصره که بعدها تبدیل به قانون دائمی شد، فقط در مورد شرکت‌هایی بود که مجمع آن‌ها در قانون تاسیس و اساسنامه‌های خود متشکل از وزرا نبود.^{۱۲}

۱-۴-۳- تصویر شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت براساس گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

در جدول زیر که براساس اطلاعات دریافت شده از سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه شده است، تعداد شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به تفکیک گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، شرکت‌های مشمول ماده (۴) آیین نامه تشخیص و انطباق و سایر، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ قابل مشاهده است. براساس جدول، از ۳۸۰ شرکتی که در پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ درج شده‌اند، ۱۷۴ شرکت جزء گروه سه فعالیت‌های اقتصادی بوده و دولتی باقی خواهند ماند.

این در حالی است که براساس آیین نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هریک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۴، تنها ۵۱ شرکت در لیست فعالیت‌های گروه ۳ قرار گرفتند. شایان ذکر است که علت افزایش تعداد شرکت‌های دولتی گروه سه از ۵۱ شرکت در لیست اولیه به ۱۷۴ شرکت موجود در پیوست (۳)، عمدتاً به دلیل انتقال شرکت‌ها از گروه‌های یک و دو به گروه سه بوده است. ۲۵ شرکت موجود در گروه یک و ۱۰۶ شرکت موجود در گروه دو جزو لیست واگذاری بوده و باید به بخش غیردولتی واگذار شوند.

نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که تعداد شرکت‌های موجود در گروه‌های یک و دو پیوست (۳) لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برابر با شرکت‌های مشمول گروه‌های مذکور در پیوست (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ بوده و این به معنای عدم واگذاری شرکت‌های مذکور در یک سال گذشته است.

همچنین ۱۱ شرکت از شرکت‌های مندرج در پیوست (۳)، در گروه مشمول ماده (۴) آیین نامه تشخیص و انطباق قرار می‌گیرند.

^{۱۲} گزارش «آشنایی با بودجه شرکت‌های دولتی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

در ماده مذکور آمده است که شرکت‌های مادر تخصصی دارای شرکت‌های زیر مجموعه که به شکل یکجا واگذار نمی‌شوند، پس از واگذاری تمامی شرکت‌های زیر مجموعه، براساس احکام آیین نامه مذکور توسط وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه ذیربط تعیین تکلیف خواهند شد. علاوه بر گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۴) آیین نامه تشخیص و انطباق، شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست (۳) در گروه دیگری به نام سایر^{۱۲} دسته بندی شده‌اند و شرکت‌هایی هستند که عمدتاً با مصوبات مختلف هیئت وزیران از لیست واگذاری خارج شده (بیشتر این مصوبات مربوط به دولت یازدهم است و در حال حاضر بلا تکلیف هستند).

جدول ۲. تعداد شرکتهای پیوست (۳) به تفکیک گروه بندی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

گروه‌بندی	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۹
گروه ۱	۲۵	۲۵
گروه ۲	۱۰۶	۱۰۶
گروه ۳	۱۷۴ شرکت و یک ردیف فرعی	۱۷۴ شرکت و یک ردیف فرعی
مشمول ماده (۴) آیین‌نامه تشخیص و انطباق	۱۱ شرکت و یک ردیف فرعی	۱۱ شرکت و یک ردیف فرعی
سایر	۶۴	۶۴
مجموع	۳۸۰	۳۸۰

علاوه بر بررسی شرکت‌های دولتی پیوست (۳) به تفکیک گروه بندی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، شرکت‌های مذکور براساس گروه بندی فعالیت‌های اقتصادی نیز مورد بررسی قرار گرفته است. در جدول زیر خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به تفکیک گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و سهم هر یک از گروه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ارائه شده است.

با توجه به این جدول، مشخص می‌شود ۵۷ درصد از منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در ۱۷۴ شرکت گروه سه فعالیت‌های اقتصادی قرار می‌گیرد. سهم ۱۰۶ شرکت گروه دو و ۱۱ شرکت مشمول ماده (۴) آیین نامه تشخیص و انطباق، مساوی و ۱۴ درصد از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی است. نکته‌ای که در اینجا وجود دارد کاهش چشمگیر سهم شرکت‌های مشمول ماده (۴) آیین نامه مذکور از ۴۲ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۱۴ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ است. علت این موضوع، کاهش درآمدهای شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی به دلیل خارج کردن ارقام غیرواقعی (حسابداری) از بودجه شرکت مذکور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ است که در بخش‌های پیشین به آن پرداخته شد. سهم گروه یک فعالیت‌های اقتصادی با ۲۵ بنگاه، دو درصد از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی است و سهم گروه سایر با ۶۴ شرکت حدود درصد است.^{۱۳}

^{۱۲} گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۶. بودجه شرکتهای دولتی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

جدول ۳. سهم شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به تفکیک گروه‌های سه‌گانه قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال / درصد)

شرح	گروه سه		گروه دو		گروه یک		مشمول ماده (۴) آیین‌نامه تشخیص و تطبیق		سایر		جمع
	رقم	سهم (%)	رقم	سهم (%)	رقم	سهم (%)	رقم	سهم (%)	رقم	سهم (%)	
منابع در لایحه سال ۱۴۰۰											
درآمدها	۵۲	۵,۹۶۶	۱۷	۱,۹۲۲	۲	۲۷۲	۱۲	۱,۳۶۴	۱۶	۱,۸۷۵	۱۱,۳۸۸
اعتبارات هزینه	۷۵	۳۳	-	-	-	-	۸	۸	۳	۷	۹۴
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۲	۹۷	۵	۵	-	-	۱۱۹	۱۱۹	۳	۱	۲۲۲
تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۴۰	۲۳۴	۵۴	۶	۲۴	۳	۳۸۱	۳۸۱	۵۱	۶	۸۶۴
وام‌های خارجی	۸۸	۵۶۵	-	-	-	-	۵۶	۵۶	۱۷	۳	۶۱۸
دارایی‌های جاری	۹۶	۵۰۳	۲۰	۴	۳	۱	۴	۴	۴	۱	۵۲۴
سایر دریافت‌ها	۷۳	۱,۳۲۴	۱۳۹	۷	۲	-	۳۰۵	۳۰۵	۷۶	۴	۱,۸۶۱
مصارف											
هزینه‌ها	۵۱	۵,۴۵۲	۱۸	۱,۹۴۱	۲۶۷	۲	۱,۳۲۸	۱۲	۱,۸۷۵	۱۷	۱۰,۷۸۳
مزایات	۶۹	۲۹	۸	۱۲	۱	۱	۱۳	۱۳	۱	۱	۷۲
سود نرسیده سود ویژه	۲۹	۲۶	۱۹	۱۹	۳	۳	۲۶	۲۶	۲	۲	۹۴
سود سهام	۹۹	۵۹	-	-	-	-	-	-	-	-	۵۹
سایر حساب‌های تخصصی سود	-	-	۲۳	-	۲۲	-	-	-	-	-	۱
بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۶۰	۳۹۸	۱۱	۲	۲۲	۳	۱۸۸	۱۸۸	۲۶	۷	۶۶۴
بازپرداخت وام‌های خارجی	۷۳	۱۵۰	-	-	-	-	۵۵	۵۵	۱۷	-	۲۰۶
وجود انبار شده	۹۲	۸	-	-	-	-	-	-	-	-	۸
بازپرداخت ودیعه، بندها و سایر بازپرداخت‌ها	۷۸	۶۷۳	۸۳	۱۰	۴	-	۱۰۲	۱۰۲	۱۲	-	۸۶۶
هزینه‌های سرمایه‌ای	۷۳	۲,۳۵۲	۱۹۸	۵	۱۱	-	۶۱۵	۶۱۵	۹۶	۳	۳,۲۲۰
قرضات دارایی‌های جاری	۶۶	۲۱	۸	۱۴	-	-	-	-	۱۲	۲۰	۶۲
جمع	۵۸	۹,۲۲۹	۲,۲۲۰	۱۴	۳۰۷	۲	۲,۲۶۶	۱۴	۲,۰۳۴	۱۳	۱۶,۰۳۶
کسر می‌شود ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری	۷۷	۲۷۳	۱۷	۷	۲	-	۹	۹	۵	۱	۴۱۷
جمع کل	۵۷	۸,۸۵۶	۲,۱۹۳	۱۴	۳۰۵	۲	۲,۲۶۶	۱۴	۲,۰۳۹	۱۳	۱۵,۶۲۰
منابع و مصارف در قانون بودجه سال ۱۳۹۹	۵۲	۷,۶۶۴	۵۳۸	۴	۱۰۲	۱	۶,۱۷۵	۲۲	۲۶۱	۲	۱۴,۸۳۹

۱-۵- آیین نامه راهبری شرکتی سازمان بورس و اوراق بهادار

یکی دیگر از قوانینی که در خصوص حاکمیت شرکت‌های دولتی وجود دارد، آیین نامه راهبری شرکتی است که توسط سازمان بورس و اوراق بهادار تدوین شده است. اجرای این آیین نامه البته برای شرکت‌هایی که عضو بورس هستند الزامی است و شرکت‌هایی که دولتی هستند اما در بورس قرار ندارند ملزم به اجرای آن نیستند. البته این آیین نامه دارای اشکالات متعددی است و نیاز به اصلاح دارد اما به هر حال باید تمام شرکت‌های دولتی ملزم به رعایت آن باشند و صرفاً مختص برخی شرکت‌های دولتی نباشد.

همچنین در تبصره‌های بودجه سنواتی بعضاً احکامی در خصوص شرکت‌های دولتی ذکر می‌شود که مورد توجه دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌ها و نهادهای نظارتی قرار نمی‌گیرد و موارد و نکات ذکر شده اعمال نمی‌گردد.

رئوس احکام ذکر شده در تبصره‌های قانون بودجه ۱۴۰۰ عبارتند از:

- ثبت یا بروزرسانی اطلاعات فردی، استخدامی، کارگزینی، قراردادهای و سایر موارد مربوط به شرکت‌های دولتی در سامانه «پاکنا»
- پرداخت اعتبارات، حقوق و تمامی پرداختی‌های شرکت‌ها طبق اطلاعات سامانه پاکنا از خرداد ۱۴۰۰
- تعیین شاخص‌های بهره‌وری شرکت‌های دولتی و متناسب با اعتبارات بنگاه‌های دولتی

۲- پیشنهاداتی جهت اصلاح ساختار بودجه و حکمرانی شرکت‌های دولتی

در ابتدا باید ذکر کرد که در قانون بودجه سال ۵۱ اسمی از شرکت‌های دولتی برده نشده است و تفاوتی بین شرکت دولتی و دستگاه دولتی ذکر نشده است. همچنین در خصوص اساسنامه شرکت‌ها باید ۲ نکته را متذکر شد.

۱. هر جا اساسنامه شرکت‌ها ساکت است، قانون تجارت حکم فرما است.

۲. آیین نامه مالی معاملاتی شرکت‌های دولتی در واقع همان قانون تجارت است.

همچنین در قانون رفع موانع تولید قوانین سوم برنامه به بعد و تبصره‌های بودجه سالیانه مواردی در خصوص شرکت‌های دولتی ذکر شده است. البته این نکته نیز باید ذکر شود که قانون جامعی در مورد شرکت‌های دولتی در کشور وجود ندارد.^{۱۴}

در حوزه بودجه، بسیاری از مواردی که به مسأله تبدیل شده‌اند حاصل تعاریف شکلی و قانونی و بعضاً نظرات شخصی مدیران و انتقال سینه به سینه است که در طول زمان توسط نهاد برنامه‌ریزی و یا مجلس شورای اسلامی به دلایلی که خارج از این گزارش است، به وجود آمده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعریف بودجه، به جای اینکه در قانون برنامه و بودجه تبیین شود در قانون محاسبات عمومی که یک نظام‌نامه (فرایند شکلی) مالی برای دولت است، ارائه شده است و در ماده یک آن نگاه صرفاً شکلی و تعیین حد و مرز بین انواع بودجه، نظام برنامه‌ریزی کشور را سال‌ها در باتلاقی از مشکلات فرو برده است. براساس ماده (۱) قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور؛ برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و به هدفهای قانونی کشور، بوده و از سه قسمت بشرح زیر تشکیل می‌شود:

۱. بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

الف- پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تامین اعتبار که به طور مستقیم و یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه داری کل اخذ می‌گردد.

ب- پیش پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرائی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام دهد.

ج- بودجه شرکت‌های دولتی و بانکها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار.

د- بودجه موسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

^{۱۴} مصاحبه با همت قلی زاده کارشناس شرکت‌های دولتی سازمان برنامه و بودجه

این تعریف، دو اتفاق شکلی مهم را به وجود آورده است که سال‌ها و به صورت زبانی فقط منتقل، درج و چاپ شده است. تفکیک بودجه دولت به بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی (منابع داخلی) اولاً:

باعث کنترل شدید بودجه وزارتخانه‌ها از طریق سیر کامل بودجه‌ریزی، تخصیص و ابلاغ و البته عدم شفافیت در گزارشات عملکرد شده است.

باعث شفافیت نسبی (ولی غیر قابل اتکا) در گزارش عملکرد از طریق انتشار مجلداتی بنام صورت‌های مالی و البته رهایی از سیر مراحل تخصیص و ابلاغ خزانه می‌باشد.

اندیشیدن درباره تعریف دولت و وظایف آن و تمرکز بر روی اصول بودجه‌ای در قانون اساسی به سهولت این مطلب را می‌فهماند که ماهیت دولت بر مبنای تعاریف شکلی بودجه‌ای استوار نیست بلکه برعکس، دولت به موجب نقش و وظایفی که در قانون اساسی برایش تعریف شده است می‌بایست برنامه مالی خود را در قالب اعداد و ارقام به نمایندگان مردم ارائه نماید. از طرفی، بررسی‌ها نشان می‌دهد که قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ که چندین مرتبه برای اصلاح تا صحن علنی مجلس شورای اسلامی پیش رفته، در بطن خود اشاره‌ای به نحوه تدوین بودجه شرکت‌های دولتی نکرده است.

نگاه اولیه و سطحی به مسأله اینست که سکوت این قانون در برابر بودجه شرکت‌های دولتی به معنی ضعف آن و بی‌اهمیت انگاشتن بودجه شرکت‌های دولتی است. این در صورتی است که با اندکی تأمل و آشنایی محتوایی با مفاهیم برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی، می‌توان این نگاه ساده و ابتدایی را رد کرد، زیرا گزارشات و اسناد مکتوب نشان می‌دهد که کیفیت تدوین تا کنترل (نظارت) بودجه به مراتب بهتر از زمان اکنون بوده است و دلیل دیگر اینکه، در همان زمان نیز شرکت‌های دولتی در بودجه وجود داشته و با همان نظام محکم بودجه‌ای نسبت به تدوین آن اقدام شده است.

بگذارید برای درک ساده موضوع، مثالی ارائه شود. وزیر راه و شهرسازی کارمند دولت می‌باشد و در ستاد و واحدهای استانی خود تعدادی کارمند دارد که به درستی و طبق تعریف قانون وظیفه سیاستگذاری در حوزه مربوطه را دارد. از طرفی، شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید که به عنوان یکی از بازوهای پیش‌برنده سیاست‌های وزارتخانه متبوع می‌باشد هم دارای فردی بعنوان مدیرعامل و تعدادی کارمند که جملگی آن‌ها هم کارمند دولت محسوب می‌شوند، می‌باشد. حسب تعریف و قانون، بخشی از مناطق ایران بعنوان شهر جدید تعریف و اجازه داده شده است که این شرکت زمین‌های مربوطه را فروخته و با هدف ایجاد شهر جدید (بعنوان خدمتی که مطابق قانون قرار است ارائه نماید) منابع مالی کسب و البته طبق قوانین مربوطه آن را برای حقوق کارمندان، تجهیزات اداری و توسعه زیربنای شهری هزینه نماید. هر چند فرم بودجه وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی جداگانه تنظیم می‌شود، ولی ماهیتاً یکی سیاستگذار و دیگری مجری سیاست می‌باشد. برای تکمیل بحث، به بسط تعریف منابع عمومی بر می‌گردیم، بازهم مطابق تعریف قانون، به درآمدهای گمرکی (تعرفه و عوارض) و درآمدهای مالیاتی (با مجری‌گری سازمان امور مالیاتی) منابع عمومی گفته می‌شود. نکته اینجاست که اگر قانون‌گذار آن‌ها را هم (سازمان مالیاتی و گمرک) طبق قرار و نوشته، شرکت دولتی قلمداد می‌کرد، چه اتفاقی در پهنه برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی اتفاق می‌افتاد؟

شواهد و نوع رفتارهای برنامه‌ای کنونی نشان می‌دهد ظاهراً با یک دولتی مواجه می‌بودیم که دولت، وجود دارد ولی چون همه زیر مجموعه‌هایش، به شکل شرکت تعریف شده، هیچ اختیاری برای پیشبرد برنامه‌هایش نمی‌داشت؛ چرا که رویه سنتی جاری، دیواری محکم بین منابع عمومی و منابع داخلی (بودجه شرکت‌های دولتی) ایجاد کرده، بطوری‌که منابع عمومی تا ریال آخر در برابر قوانین پاسخگو بوده ولی بودجه شرکت‌های دولتی چون واژه منابع داخلی را یدک می‌کشند از شمول نظارت بسیاری از قوانین مستثنی هستند.

این نگاه نادرست و غلط، ضمن تضییع شدید حقوق بیت المال، نوعی ولنگاری بودجه‌ای و برنامه ناپذیری برای شرکت‌های دولتی ایجاد کرده که اقتصاد کشور را در انبوهی از مشکلات فرو برده است که پرداختن به این آثار جاننشینی جبری منفی و زیانبار خارج از حوصله این نوشتار است و بایستی جداگانه مورد بررسی قرار بگیرد. چنین نگاه خسارت‌باری موجب شده که پالایشگاه‌های کشور زمانی که در حوزه دولت بودند تقریباً سودی به دولت پرداخت نمی‌کردند (رقم نسبت به زمان پس از واگذاری بسیار ناچیز و در حدود ۵۰ میلیارد تومان است) ولی زمانی که به بخش‌هایی غیر از دولت واگذار می‌شوند اتفاقات دیگری می‌افتد. به عنوان مثال، ۵ شرکت پالایش نفت واگذار شده در سال ۱۳۹۷ در حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان سود شناسایی می‌کنند (این مسأله با کارآیی و مسائلی از این دست اشتباه گرفته نشود، زیرا هیچ تغییری در ساختارها و فرآیندهای تولید صورت نگرفته است) و همینطور بانک ملی به عنوان بزرگترین بانک جهان اسلام و با برخورداری از حدود ۲۰۰ شرکت ذیل هلدینگ گروه توسعه ملی (و برخی هم خارج از آن) قادر است به تمام سپرده‌گذاران نرخ سود ۱۸ و یا ۲۲ درصد پرداخت نماید ولی قادر نیست حتی ۱ ریال سود به دولت پرداخت نماید. (این مسأله که ادعا می‌شود مصوبات تحمیلی دولت که حاوی بار مالی پیش‌بینی نشده برای بانک است، مطابق بررسی‌های صورت گرفته پذیرفته نیست) و البته در مورد تک تک شرکت‌های دولتی می‌توان چنین استدلالی را پیش برد.

نکته اینکه در تعریف شکلی، خطوطی تعریف شده که با ماهیت حکمرانی مطابقت ندارد ولی برای همه آن‌ها انبوهی از روابط مالی ویرانگر، فسادزا و بازدارنده توسعه طراحی شده که مشکلات عدیده‌ای در حوزه‌های مختلف برای دولت ایجاد کرده است. اکنون که بیشتر شرکت‌های دولتی واگذار و مابقی شرکت‌های دولتی قابلیت واگذاری را ندارند، پیشنهاد می‌شود بودجه آن‌ها را ضمن اصلاح تعریف شکلی ماده (۱) قانون محاسبات عمومی و حذف طبقه بندی شکلی رایج کنونی، همه بودجه با رعایت کلیه اصول بودجه‌ریزی بصورت منابع عمومی تعریف شود و همانند وزارتخانه‌هایشان مسیر کامل قوانین برنامه بودجه مصوب ۱۳۵۱ و محاسبات عمومی ۱۳۶۶ مانند بودجه، تخصیص و ابلاغ سیر نمایند.

در این صورت شرکت‌های دولتی از حیات خلوت وزارتخانه‌ها رهایی خواهند یافت و مطابق قوانین مختلف می‌توان فعالیت آن‌ها را رصد نمود. از طرفی، وزارتخانه‌ها هم بایستی همانند شرکت‌های دولتی، برای خودشان سندی همانند صورت مالی استخراج کنند و می‌بایست آن‌ها را به تصویب گروهی (با هر نامی) برسانند. هسته کلیدی این نوشتار بر تعریف ماهوی دولت و این مطلب که با چه استدلال ماهوی منابعی که گمرک و سازمان امور مالیاتی در می‌آورند وارد خزانه و سیر محاسبات مالی می‌شود؛ ولی منابعی که توسط شرکت ملی نفت، شرکت توانیر، شرکت سازمان ملی زمین و مسکن و... بدست می‌آید، به عنوان منابع داخلی تعریف می‌شود و

خود را از انواع سیستم‌های نظارتی رها می‌سازند و تجربه نشان داده است حتی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور هم آنطور که باید و شاید امکان کنترل آن‌ها را ندارد و با نحوه هزینه کرد و عملکردشان حواشی زیادی برای دولت ایجاد می‌کنند.

شاید استدلال شود که شرکت‌های دولتی برای پیش برد برنامه‌هایشان به منابع مالی در زمان کوتاه‌تری نیاز دارند ولی وزارتخانه‌ها دارای چنین خصوصیتی نمی‌باشد. در پاسخ به این استدلال می‌توان گفت بیشترین هزینه جاری، مبحث حقوق و دستمزد است که اتفاقاً و باید نیروهای ستادی به دلیل حاملیت سیاست، در اولویت باشند و نکته بعدی اینکه به ثمر نشستن سریع سیاست، اولویت بیشتری دارد یا انجام دادن یک سری اقدامات اجرایی، همچنین با مکانیسم کنونی، شرکت‌های دولتی با در اختیار داشتن منابع مالی فراوان و البته اقتدار سیاسی پایین، اغلب کارمندان نهادهای نظارتی را به هرترفندی که شده آلوده به مسائل مالی و قراردادی می‌کنند و نهایتاً نهادهای نظارتی (همه نهادها در همه قوا) بجای انجام وظایف نظارتی به سربازان مجری و مسهل اوامر شرکت‌های دولتی تبدیل می‌شوند. ضمن اینکه رویه چند دهه‌ای کنونی باعث شده که موافقتنامه طرح‌های شرکت‌های دولتی با استدلال اینکه از محل منابع داخلی است به جای اینکه در اول سال مبادله شوند در انتهای سال مبادله می‌شوند که این فرایند، برنامه پذیری شرکت‌های دولتی را کاملاً از بین می‌برد. کما اینکه تاکنون نیز چنین بوده است.

تصویب حسابهای مالی وزارتخانه‌ها نیز در قالب گروهی همانند مجامع شرکت‌ها، موجب شفافیت در عملکرد و رایه گزارشات مستمر و رصد منظم فعالیت آن‌ها و امکان ارتباط فعالیت‌های سالانه آن‌ها با برنامه پنج‌ساله می‌شود.

البته این پیشنهاد استدلال‌های زیادی را به همراه دارد و از طرفی شاید در مقابل آن جبهه‌گیری شود اما قانون مجلس و دستور رئیس جمهور مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی برای همه کارمندان دولت از پایین‌ترین سطح تا بالاترین سطح لازم‌الرعايه است.^{۱۵}

۳- ترکیب، وظایف و اختیارات ارکان شرکت‌های دولتی

۳-۱- مجمع عمومی (مؤسس، عادی و فوق العاده)

در قانون تجارت سه دسته مجمع عمومی شامل مجمع عمومی مؤسس، مجمع عمومی عادی و مجمع عمومی فوق العاده وجود دارد. به اختصار وظایف اصلی مجمع عمومی را می‌توان این گونه برشمرد: تعیین خط مشی کلی، کاهش یا افزایش سرمایه، تصویب بودجه برای درج در لوائح بودجه سنواتی کل کشور جهت تصویب نهایی و اصلاح بودجه احتمالی، تصویب صورت‌های مالی، تغییر در اساسنامه، انتخاب اعضای هیات مدیره، تعیین حقوق و مزایای هیات مدیره موظف، انتخاب حسابرس (بازرس قانونی)، تعیین حق الزحمه حسابرس (بازرس

قانونی)، تصویب آیین نامه‌های مالی معاملاتی استخدامی (در صورت موضوعیت داشتن) در اتخاذ تصمیم در مورد سود و اندوخته‌ها، اتخاذ تصمیم در مورد پاداش هیئت مدیره موظف و غیر موظف مشروط به پیش‌بینی در اساسنامه تعیین حق حضور هیات مدیره غیرموظف متناسب با ساعات حضوره تصویب الحلال و تصفیه، سایر موارد قالب شرکت‌های دولتی مشابه شرکت‌های سهامی خاص است.

طبق قانون تجارت شرکت‌های سهامی خاص مکلفند بعد از اسم خود یک پرائتز باز کنند و عبارت شرکت سهامی خاص با شرکت سهامی عام را بنویسند. ولی در مورد شرکت‌های دولتی این اتفاق نمی‌افتد. شرکت‌های دولتی به دلیل اینکه سرمایه اولیه منحصرًا توسط مؤسس تأمین می‌شود و معمولاً تعداد نمایندگان صاحب سهام بیش از سه نفر است، قالب آن‌ها شبیه شرکت سهامی خاص است.

در رابطه با تأسیس، طبق ماده (۵۸۷) قانون تجارت تشکیلات و سازمان‌های بلدی دولتی به محض تشکیل شخصیت حقوقی پیدا کرده و احتیاجی به ثبت ندارند. البته باید یادآور شد که برخی شرکت‌ها مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که قوانین خاصی دارند؛ خودشان را کاملاً با شرکت‌های سهامی خاص انطباق داده و امر ثبت را انجام می‌دهند زیرا قوانین خاصی دارند که براساس آن خود را به بخش خصوصی نزدیک کرده و تابع آن قانون هستند ولی سایر شرکت‌های دولتی (شرکت‌هایی که مشمول قوانین خاص هستند) الزامی برای رعایت روند فوق ندارند.

البته گفتنی است قانون تجارت تکلیف کرده است که تصمیمات مجمع عمومی اگر متضمن انتخاب مدیران، بازرس یا بازرسانه تصویب‌ترازنامه، کاهش یا افزایش سرمایه تغییر در اساسنامه و انحلال شرکت باشد، باید حتماً برای ثبت به مرجع ثبت شرکت‌ها داده شود.

علت این است که این شرکت‌ها ذینفعانی دارند که آگاهی از وضع مالی شرکت، ماهیت اساسنامه، وضعیت سرمایه انتهای مدیران و وضعیت انحلال شرکت برایشان اهمیت دارد. ضمن اینکه کاهش و افزایش سرمایه، تغییر در اساسنامه و انحلال از اختیارات مجمع عمومی فوق العاده است و بقیه موارد مثل تصویب ترازنامه و انتخاب مدیران و بازرسان از اختیارات مجمع عمومی عادی است. مجمع عمومی موسس به خصوص در رابطه با شرکت‌های سهامی عام مطرح است که آن‌ها اظهارنامه را برای ثبت برده و آن را در اولین جلسه مطرح می‌کنند. مجمع عمومی عادی برای رسیدگی به دارایی‌ها و بدهی‌ها و وضع عمومی شرکت و بنابر قانون تجارت سالی یکبار بیشتر تشکیل نمی‌شود.

معمولاً اساسنامه شرکت‌های دولتی نیز تشکیل مجمع عمومی را یکبار در سال تعیین کرده و البته در بعضی از اساسنامه‌ها به منظور بررسی بیشتر، تشکیل مجمع را به سالی دو بار افزایش داده‌اند. از جمله این موارد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد تفاوت در شیوه رای گیری تفاوت در افراد رای دهنده حاضر در جلسه (بر خلاف مجمع عمومی عادی که نصف به علاوه یک سهامدار لازم است و در مجمع عمومی فوق العاده باید دو سوم حضور داشته باشند). تصمیم گیری در رابطه با مسائل با اهمیت‌تر مانند مسائل مربوط به انحلال، تغییر اساسنامه و کاهش و افزایش سرمایه در مجمع عمومی فوق العاده اگر در اساسنامه یک شرکت، در زمان تصویب بودجه مسکوت باشد باید مجمع عمومی عادی را به طور فوق العاده دعوت کند و این مجمع برای بودجه تصمیم گیری

نماید تا آن را بررسی و تصویب کند ولی در حال حاضر در شرکت‌های دولتی به جای ترازنامه به تصویب آن طبق قانون تجارت بسنده می‌شود.

یکی از وظایف مجمع عمومی عادی تهیه صورت مالی که به آن‌ها صورت‌های مالی اسامی گفته می‌شود؛ است. این صورت‌های مالی عبارتند از: ترازنامه، صورت سود و زیان و صورت گردش وجوه نقد ترازنامه شامل کلیه دارایی‌ها و بدهی‌هاست.

یعنی با محاسبه دارایی‌ها و بدهی‌ها ارزش ویژه سهام شرکت محاسبه می‌شود و ارزش دفتری سرمایه اولیه که در شرکت قرار گرفته نشان داده می‌شود. معمولاً به دلیل اینکه ترازنامه‌های شرکت‌های زیر مجموعه دیرتر آماده می‌شود شرکت‌های مادر مکلفند کمی صبر کنند تا ترازنامه‌های آن‌ها در مجمع شان تصویب شود تا از این ترازنامه‌های تصویب شده ترازنامه تلفیقی خود را تهیه کنند. یعنی شرکت‌های مادر تخصصی باید علاوه بر صورت‌های مالی ذکر شده یک ترازنامه تلفیقی هم به عنوان چهارمین صورت مالی به مجمع عمومی خود برای تصویب بدهد.

متأسفانه در شرکت‌های دولتی مشاهده می‌شود که رئیس هیئت مدیره، سمت مدیر عاملی شرکت را نیز بر عهده دارد و این صورت مناسبی نیست؛ زیرا اصل بر این است که هیئت مدیره باید گروهی باشد که برای شرکت فکر می‌کند و تصمیمات اساسی و بلندمدت‌تر را ابلاغ می‌کند و مدیر عامل در واقع تابع و مجری دستورات هیئت مدیره است؛ اما در شرکت‌های دولتی این رابطه برقرار نیست.

۳-۲- حسابرس (بازرس قانونی)

دو وظیفه اصلی حسابرس، بازرسی قانونی شرکت، حسابرسی صورت‌های مالی اساسی شرکت و بازرسی است. حسابرس موظف به ارائه گزارش تطبیق عملیات شرکت با بودجه مصوب و درج صریح نظر طبقه بندی شده در اظهار نظر بازرسی در خصوص انطباق عملیات اجرایی با هدف‌ها و هزینه‌های مصوب شرکت به همراه گزارش حسابرسی می‌باشد.

علیرغم اینکه بر مبنای قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذیصلاح به عنوان حسابدار رسمی از انحصار حسابرسی سازمان حسابرسی برداشته شده و دیگر افراد جامعه اعم از شخص حقیقی و حقوقی هم اجازه حسابرسی دارند ولی وزارت امور اقتصادی و دارایی طی بخشنامه‌ای شرکت‌های نسل اول که ۱۰۰ درصد سهامشان متعلق به دولت است را مقید کرده است که تنها خدمات سازمان حسابرسی را خریداری کنند. در صورتی که این اتفاق قانونی نیست و قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذیصلاح به عنوان حسابدار رسمی اجازه می‌دهد که شرکت‌های دولتی توسط مجمع، حسابرس را به طور دلخواه انتخاب کنند.

در عمل نیز سازمان حسابرسی این حسابرسی‌ها را گرفته و به صورت دست دوم به بقیه منتقل می‌کند که حرف و حدیث‌های بسیار زیادی پیرامون این کار مطرح است. یکی از وظایف دیگری هم که حسابرس طبق ماده (۲۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم دارد این است که، در صورت درخواست دستگاه از حسابرس مبنی بر

ارائه حسابرسی مالیاتی، حسابرس وظیفه دارد طی گزارش جداگانه ای نتیجه این حسابرسی را نیز اعلام کند. اگرچه سازمان امور مالیاتی نمونه فرم‌هایی را به حسابرسان داده است تا حسابرسان چه اطلاعاتی را به سازمان امور مالیاتی بدهند، ممیزین مالیاتی در بسیاری از موارد نظر حسابرس را برای اظهار نظر مالیاتی قبول نمی‌کنند و مناقشه بسیار مفصلی بین حسابرسان هست.

شرکت‌های دولتی طبق ماده (۲۷۲) اجازه دارند که از حسابرس بخواهند قراردادشان را طوری ببندند که شامل این حسابرسی مالیاتی نیز بشود. اگر شرکت‌ها به موقع صورت‌های مالی خود را ندهند و اظهارنامه مالیاتی را تسلیم نکنند، مرجع مالیاتی ناچار می‌شود مالیات علی‌الرأس برای آن‌ها تنظیم کند. مالیات علی‌الرأس براساس شواهد و قرائن است، یعنی با توجه به عملکردهای قبلی شرکت و نگاه به عملیات و فعالیت سالیانه شان مالیات علی‌الرأس برای آن‌ها تعیین می‌کنند، معمولاً احتمال اینکه مالیات علی‌الرأس حالت جریمه نیز داشته باشد بیشتر است، شرکت‌ها ترجیح می‌دهند که اصلاً وارد این فرایند نشوند و به موقع این صورت‌ها را تسلیم نمایند.

۳-۳- نقش ذی‌حساب (مدیر امور مالی)

تمام شرکت‌های دولتی باید ذی‌حساب داشته باشند. (البته چون در ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی و شرکت‌های مستلزم ذکر نام تصریح نشده است، این شرکت‌ها خود را مشمول نمی‌دانند). ولی ظرف سه سال اخیر در قانون بودجه شمول ماده (۳۱) بر شرکت‌های دولتی هم به موجب یک حکم قانونی مورد تصریح قرار گرفته است. ذی‌حساب باید حتماً با حکم وزیر اقتصاد و دارایی کارمند رسمی باشد ولی این موضوع به این معنی نیست که الزاماً باید از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی باشد. اگر شرکت دولتی کارمندی رسمی داشته باشد یا اصطلاحاً یک کارمند ثابت باشد و این کارمند را به وزیر امور اقتصادی و دارایی معرفی نماید و وزیر اقتصاد او را تأیید کند حکم ذی‌حساب را پیدا می‌کند.

۳-۴- نقش سازمان بازرسی کل کشور

بنابر اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی براساس حق نظارت قوه قضائیه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می‌شود که وظیفه بازرسی مستمر وزارتخانه‌ها، ادارات، نیروهای انسانی و شرکت‌های دولتی را دارد. اگرچه حق بازرسی شهرداری‌ها، دفاتر اسناد رسمی، موسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلاب را هم دارد، گزارش‌های سازمان بازرسی در مورد آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها دستورالعمل‌ها و شکایات اشخاص غیردولتی حاکی از تشخیص تخلف برای رسیدگی و صدور رای به دیوان عدالت اداری است. گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری برای تعقیب مجازات به مرجع قضایی است.

در واقع بین جرم و تخلف در اینجا تفاوت گذاشته شده است. در ضمن یک نسخه نیز برای رئیس قوه قضائیه می‌رود و باید تا وصول نتیجه پیگیری شود. ضمن اینکه دیوان عدالت اداری در اجرای اصل یکصد و هفتادوسوم قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحد یا آیین

نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تشکیل شده است که زیر نظر شورای عالی قضایی است و رئیس آن تحت نظر رئیس قوه قضائیه است.

۳-۵- نقش قوه قضائیه و نقش قوه مقننه

قوه قضائیه و قوه مقننه بازوهای اجرایی جهت بازرسی دارند. بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری ذیل قوه قضائیه و دیوان محاسبات ذیل قوه مقننه فعالیت می‌کنند. البته قوه مقننه از طریق وضع قوانین بازدارنده می‌تواند در بسیاری از مسائل ورود کند. قوه قضائیه نیز به هر دلیلی امری را جرم تشخیص بدهد بدون نیاز به وجود شاکی خصوصی، گاهی اوقات به عنوان مدعی العموم، می‌تواند شرکت‌های دولتی را مستقیماً مورد پیگیری قرار دهد. البته باید متذکر شد که مجلس نسبت به هزینه شرکت‌های دولتی نمی‌تواند نظارت کند. چون

طبق ماده ۲ قانون تنظیم مقررات دولت، شرکت‌ها می‌توانند تا ۵ آبان هر سال، الحاقیه بودجه خود را تنظیم کرده و به سازمان برنامه و بودجه ابلاغ کنند. معمولاً شرکت‌ها با کم برآوردی درآمدها و هزینه‌ها در پیوست ۳ لایحه بودجه راه انحراف را باز می‌گذارند تا با هزینه تراشی‌های غیر ضرور در طی سال، منابع شرکت‌ها تا تراز تعادلی بودجه مصرف کنند.

شرکت‌های دولتی توسط مجمع متشکل از وزرای دولت اداره می‌شوند که بودجه شرکت را تصویب می‌کند اما این بودجه در دولت به هم می‌خورد چراکه دولت برای جبران بی پولی خود مالیات‌های اشتباه در حساب شرکت‌ها می‌گذارد.^{۱۶}

۴- مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی

۴-۱- قانون مدیریت خدمات کشوری

با ابلاغ قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه قوانین استخدامی شرکت‌های دولتی لغو شده است و دیگر «قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی» و «قانون خاص استخدامی» وجود خارجی ندارد.

۴-۲- قوانین خاص استخدامی

همان طور که در بالا بیان گردید، با ابلاغ قانون مدیریت خدمات کشوری دیگر قوانین خاص استخدامی وجود خارجی ندارند. اما به نظر می‌رسد برخی شرکت‌ها مثل شرکت ملی نفت، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و بانک‌ها از قانون مدیریت خدمات کشوری تبعیت نمی‌کنند و آن را رعایت نمی‌کنند. این مشکلی است که دستگاه‌های مسئول باید برای آن چاره اندیشی کنند. در حال حاضر باید فقط قانون مدیریت خدمات کشوری در کل دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های دولتی ساری و جاری باشد و در صورت عدم تبعیت خلاف قانون انجام شده است.

^{۱۶} مصاحبه با حسن خوشپور مدیرکل سابق دفتر شرکت‌های دولتی سازمان برنامه و بودجه کشور

۵- نحوه تبعیت شرکت‌های دولتی از قانون تجارت

قانون تجارت با آخرین اصلاحات به منظور تسهیل کسب و کارها و همچنین تعیین تکلیف بخش خصوصی است که به لحاظ اهمیت آن یک مبحث به آن اختصاص داده شده است. در این قانون اصل بر این است که اگر دولت برای شرکت دولتی مصالح دیگری را در نظر گرفته است همان قانون لازم الاجراست ولی در برخی از مواد قانون تجارت ملاحظاتی برای این مسئله مطرح شده است. لذا وقتی دولت قانونی را تصویب می‌کند معمولاً سعی می‌کند خلاف قانون تجارت نباشد و این اختیارات را در اساسنامه‌ها نیاورد.

پس کسانی که اساسنامه‌ها را می‌نویسند باید به این قانون تسلط داشته باشند. ضمن اینکه قانون تجارت به چارچوب‌های تنظیم اساسنامه نیز کمک می‌کند. یعنی این قانون تعیین می‌کند که چه مواردی باید در تنظیم اساسنامه لحاظ شود و در چه مواردی نباید مسکوت باشد. در نهایت طبق ماده (۳۰۰) این قانون شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود هستند و در موارد سکوت باید از این قانون پیروی نمایند.



فصل ۵. جمع بندی و نتیجه گیری

شرکت‌های دولتی و سازوکار بودجه ریزی حوزه ای است که تاکنون از آن غفلت و کمتر به آن پرداخت شده است. با کمی تامل 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 اقتضات یک شرکت دولتی را به مثابه کنترل کننده یک بنگاه در نظر بگیرد، گام محکمی در نظارت و شفافیت شرکت‌های دولتی برداشت. استفاده از اسناد و الگوهای جهانی مرتبط با شرکت‌های دولتی می‌تواند به بهبود مدیریت و حاکمیت شرکت‌های دولتی کمک شایانی کند.

با توجه به ظرفیت شرکت‌های دولتی و اهداف و مأموریت‌های دولت، شرکت‌های دولتی باید به عنوان بازوان دولت در راستای رشد و توسعه به صورت بهره‌ور ساماندهی شده و دستگاه‌ها به سمت وظیفه اصلی خود یعنی سیاستگذاری و تنظیم‌گری سوق داده شوند.»

در این شرایط مهمترین تغییری که رخ خواهد داد، نحوه اجرای مأموریت دستگاه‌هاست. به طوری که دستگاه‌ها به جای تصدی‌گری از طریق شرکت‌های دولتی، به عنوان نهاد سیاست‌گذار و تنظیم‌گر به ایفای نقش پردازند. البته این بدان معنی نیست که دیگر شرکت‌های دولتی نقشی در اقتصاد ایفا نکنند بلکه برعکس، این شرکت‌ها نقش پررنگی در تولید و توسعه ایفا می‌کنند و هر یک از آن‌ها مأموریت مشخصی به عهده خواهند داشت. در شرایطی که شرکت‌ها مأموریت محور باشند، رابطه مالی، مدیریتی و نیروی انسانی آن‌ها با توجه به مأموریت‌شان تعریف خواهد شد و دیگر انتظاراتی که از یک شرکت توسعه‌ای به وجود می‌آید با یک شرکت پیشتیبانی یکسان نخواهد بود و هر یک سنجه‌های مختص به خود را خواهند داشت.

در کنار اینکه در شرایط مطلوب، شرکت‌ها دارای شفافیت بالای عملیاتی و پاسخگویی خواهند بود و از نظر عملیاتی نیز به صورت رقابتی طراحی و پیاده سازی خواهند شد.

منابع

۱. قلی‌پور، رحمت‌اله، ناصری، امین. (۲۰۱۷). جایگاه اصول حاکمیت شرکتی خوب در سیاست‌های اقتصادی ایران (مورد مطالعه سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی). (مجلس و راهبرد), 89(24), 223-24
۲. گزارش «آشنایی با بودجه شرکتهای دولتی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۳. گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۶. بودجه شرکتهای دولتی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۴. مصاحبه با همت قلی زاده کارشناس شرکت‌های دولتی سازمان برنامه و بودجه
۵. مصاحبه همت قلی زاده کارشناس شرکت‌های دولتی با خبرگزاری تسنیم؛ لینک خبر: <https://tn.ai/۲۴۰۲۹۹۳>
۶. مصاحبه با حسن خوشپور مدیرکل سابق دفتر شرکت‌های دولتی سازمان برنامه و بودجه کشور
7. De Clerck, M. S., & Wickens, T. (۲۰۱۹). Government Finance Statistics Manual ۲۰۱۴. International Monetary Fund.
8. Levi-Faur, D. (۲۰۱۸). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises A Compendium of National Practices.
9. Organisation for Economic Co-operation and Development. (۲۰۱۷). The size and sectoral distribution of state-owned enterprises. OECD Publishing.
10. Vernon, R. (۱۹۷۹). The international aspects of state-owned enterprises. Journal of International Business Studies, ۱۰(۳), ۷-۱۴.