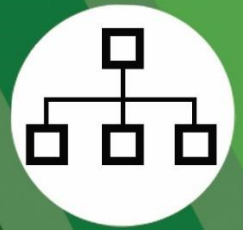


گزارش پژوهشی :

**آسیب شناسی سازوکارهای نظارت بر شرکتهای دولتی و
ارائه راهکارهای اصلاحی در راستای بازطراحی شیوه
مدیریت شرکتهای دولتی و عمومی**



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

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

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

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

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

آسیب شناسی سازوکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی و ارائه راهکارهای اصلاحی در راستای بازطراحی شیوه مدیریت شرکت‌های دولتی و عمومی

گروه موضوعی:	حکمرانی
نوع گزارش:	پژوهشی
شناسه:	۱۴۰۰/۱۰۴۱۶
تاریخ انتشار:	۱۴۰۰/۱۰/۳۰
تهیه و تدوین:	سید بهزاد بقایی
همکاران:	سید عباس عباسپور
مدیر مطالعه:	محمد مهدی یزدانی
ناظر علمی:	محمد امینی رعیا

خلاصه مدیریتی

شرکت‌های دولتی در جهان نقش بزرگی در توسعه و رشد اقتصادی کشورها ایفا نموده و بر اساس آخرین آمار ارائه شده، بیش از نیمی از سرمایه گذاری در زیرساخت‌ها توسط این شرکت‌ها انجام می‌شود و درآمدی در حدود ۳۱ تریلیون دلار و اشتغالی در حدود ۴۹ میلیون نفر را به خود اختصاص داده‌اند. شرکت‌های دولتی از نظر مقیاس نیز در سالیان اخیر رشد داشته و تعداد آن‌ها در فهرست ۵۰۰ شرکت بزرگ دنیا به انتخاب مجله فورچون از ۴۹ شرکت در سال ۲۰۰۵ به ۱۰۲ شرکت در سال ۲۰۱۷ رسیده است.

شرکت دولتی در اغلب کشورهای دنیا با واژه State-Owned Enterprise (SOE) شناخته می‌شود و دلیل آن ماهیت یکسان دولت و حاکمیت در آن کشورهاست؛ در حالی که در برخی از کشورها مانند ایران و کانادا، ماهیت دولت با حاکمیت متفاوت است و در آن‌ها علاوه بر شرکت‌های دولتی، شرکت‌های حاکمیتی نیز وجود دارد. در ایران این شرکت‌ها با عنوان شرکت‌های عمومی غیردولتی نیز شناخته می‌شوند و از جایگاه و نقش ویژه‌ای برخوردار هستند. با این حال به دلیل گستردگی بحث، بودجه ۲۲۳۱ هزار میلیارد تومانی، اشتغال ۳۵۰ هزار نفری، توجهات و حواشی سال‌های اخیر، تمرکز این پژوهش عمدتاً بر مفهوم شرکت‌های دولتی و ساماندهی آن‌ها بوده است.

در سالیان اخیر برای ساماندهی شرکت‌های دولتی اقدامات مختلفی صورت گرفته است که مهم‌ترین آن، ابلاغ سیاست‌ها و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است. در این قانون دولت با واگذاری شرکت‌ها به دنبال کارآمدسازی شرکت‌های دولتی بود. این درحفاهرست که در عمل تعدادی از بزرگترین شرکت‌های دولتی مانند شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز، بر اساس همین قانون جزو گروه سوم (از منظر قانون) هستند که باید ۱۰۰ درصد دولتی بمانند و قابل واگذاری نیستند. از طرفی ۱۵ مورد از شرکت‌های بزرگ گروه سوم، یعنی گروهی که باید کماکان دولتی بمانند، در مجموع بیش از ۸۰ درصد بودجه شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص می‌دهند. این آمار، اهمیت اصلاح شیوه اداره شرکت‌های دولتی و اصلاح ریشه‌های این ناکارآمدی را بیش از پیش گوشزد می‌نماید.

با بررسی عملکرد شرکت‌های دولتی عوامل مختلفی به عنوان ریشه‌های ناکارآمدی این شرکت‌ها قابل احصاء است، اما ۹ عامل زیر، مهم‌ترین و ریشه‌ای‌ترین دلایل محسوب می‌شوند:

- (۱) تعریف ناقص از مفهوم شرکت‌های دولتی
- (۲) تعریف نامشخص از امور حاکمیتی و تصدی‌گری
- (۳) دسته‌بندی نامشخص شرکت‌های دولتی
- (۴) شفافیت پایین شرکت‌های دولتی

- ۵) تشتت و تعدد در قوانین
- ۶) جدا نبودن ناظر و منظور
- ۷) حاکم بودن مدیریت سیاسی بر شرکت‌ها
- ۸) حاکمیت شرکتی ضعیف در شرکت‌ها
- ۹) ضعف در فرایند بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی

آسیب‌های اشاره شده در لایه های مختلف اداره شرکت‌های دولتی وجود دارد که متناسب با آن لازم است اقدامات اصلاحی انجام شود. با این حال، اولین و مهمترین اقدام جهت اداره بهتر شرکت‌های دولتی، دسته‌بندی شرکت‌ها بر اساس مأموریت است که موجب نظارت پذیر شدن آنها می‌شود. در واقع تا زمانی که شرکت و سازمان در کنار هم قرار گرفته و از هم تفکیک نشود، نمی‌توان در خصوص اداره شرکت‌های دولتی به الگوی مشخصی رسید.

دومین اصلاح در زمینه شرکت‌های دولتی، تعامل با شرکت‌ها بر اساس مأموریت آن‌هاست. شرکت‌هایی که مأموریت‌هایی مشابه دستگاه‌های اجرایی دارند، باید رابطه مالی، مدیریتی و نیروی انسانی مشابه داشته باشند و شرکت‌هایی که مأموریت‌های تجاری دارند نیز باید با واگذاری تمام اختیارات نظارتی و اداره شرکت‌ها به ارکان آن‌ها، شامل مجمع عمومی و هیئت مدیره، مشابه شرکت‌های تجاری رفتار کرد.

سومین اصلاح در زمینه شرکت‌های دولتی افزایش شفافیت آن‌ها از طریق تکمیل سامانه‌های اطلاعاتی مانند سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی، سامانه پاکنا و حقوق و مزایاست. با این کار اطلاعات لازم برای اداره بهتر و نظارت صحیح بر شرکت‌های دولتی فراهم می‌شود. البته در صورتی که اقدامات اول و دوم انجام شود، سازمان‌ها که ماهیت دستگاهی دارند، خود به خود شفاف شده و باید وارد بودجه شوند. همچنین با واگذاری بخش اندکی از بودجه یک شرکت دولتی در بورس، می‌توان امکان شفافیت را در آن فراهم کرد.

چهارمین اصلاح در زمینه شرکت‌های دولتی مربوط به مدل نظارت بر شرکت‌ها است. گام ابتدایی به منظور اصلاح نظارت بر شرکت‌ها، ایجاد تمایز در ماهیت شرکتی و دستگاهی است. در گام دوم باید بجای نظارت شکلی بر قوانین، بر کارآمدی شرکت‌ها و حصول نتیجه متمرکز شد. گام سوم، افزایش نقش مجامع و ابزارهای در اختیار آن‌ها مانند بازرسی و هیئت مدیره در نظارت است که در این صورت علاوه بر نظارت تخصصی‌تر بر شرکت‌ها، نظارت بر اساس مأموریت هر شرکت انجام خواهد شد. البته در مدل نظارت مبتنی بر مجمع عمومی، جدا نبودن ناظر از منظور مانع اساسی است که باید مرتفع شود.

در شرایط کنونی، وزارتخانه تخصصی علاوه بر وظیفه تنظیم‌گری حوزه موضوعی، مدیریت شرکت‌های دولتی را به عنوان متصدی برعهده دارد. در این شرایط وزارتخانه تخصصی دچار تعارض شده و وظایف تنظیم‌گری آن تحت الشعاع مدیریت شرکت دولتی قرار گرفته و می‌تواند به مانعی برای نظارت صحیح بر شرکت و بازار

تبدیل شود. برای رفع این تعارض لازم است بین وزارتخانه تخصصی و شرکت دولتی تفکیک ایجاد شود تا بدین طریق هم بر شرکت نظارت بهتری توسط مجمع صورت پذیرد و هم دستگاه تخصصی بتواند نقش اصلی خود یعنی تنظیم‌گری و سیاستگذاری را به درستی انجام دهد.

پنجمین مورد، اصلاح حاکمیت شرکتی در شرکت‌هاست، به طوری که رابطه نمایندگی در شرکت‌ها اصلاح شده و هم اعضای مجمع و هم اعضای هیئت مدیره از انگیزه کافی برای بیشینه کردن منافع عمومی برخوردار باشند. در کنار توجه به انگیزه ارکان تصمیم‌گیر شرکت، لازم است ثبات بیشتری در مجمع و هیئت مدیره شرکت ایجاد شود و در انتصابات صورت گرفته معیارهای تخصصی لحاظ شود. در این صورت نگاه کوتاه مدت حاکم بر شرکت‌ها از بین رفته و طرح‌های بلندمدت اصلاحی در شرکت‌ها به وقوع خواهد پیوست.

علاوه بر ۵ اصلاح کلان مطرح شده، اصلاحات عملیاتی زیر که به کارآمدسازی و بهبود مدیریت شرکت‌های دولتی منجر می‌شود، قابل پیاده‌سازی است:

- ۱) بازنگری و تکمیل تعریف شرکت‌های دولتی بر اساس مفهوم «میزان کنترل گری دولت‌ها»
- ۲) تدوین قانون یکپارچه اداره شرکت‌های دولتی به منظور رفع تعارضات قوانین و اصلاحات لازم
- ۳) ارائه یک درصد از سهام شرکت‌های دولتی تجاری در بورس اوراق بهادار به منظور شفافیت اطلاعاتی
- ۴) تدوین آئین نامه حاکمیت شرکتی و تقویت جایگاه هیئت مدیره برای نظارت داخلی بر شرکت
- ۵) ایجاد ثبات و تخصص در مدیریت شرکت‌های دولتی با تعیین ملاک‌های برای عزل و نصب مدیران عالی شرکت‌های دولتی
- ۶) انجام دوره‌ای حسابرسی عملیاتی در شرکت‌های دولتی و ارائه گزارش آن به نهادها بالاسری
- ۷) تمرکز نظارت بر تصویب طرح‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی

فهرست مطالب

مقدمه	۹
فصل ۱. نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد	۱۰
۱-۱- اهداف و مأموریت شرکت‌های دولتی	۱۰
۱-۱-۱- شرکت دولتی بازوی دولت در بخش‌های انحصاری اقتصاد	۱۱
۱-۱-۲- شرکت‌های دولتی مجری سیاست‌های توسعه ای دولت‌ها	۱۲
۱-۱-۳- بازوی دولت در اجرای سیاست‌های حمایتی	۱۳
۱-۱-۴- شرکت دولتی به عنوان نماینده رسمی در توافقات تجاری دوجانبه	۱۴
۱-۲- وضعیت و جایگاه شرکت‌های دولتی در جهان	۱۵
۱-۲-۱- ارزش دارایی شرکت‌های دولتی	۱۵
۱-۲-۲- مروری بر شاخصه‌های ملی شرکت‌های دولتی	۱۶
۱-۲-۳- توزیع فراوانی شرکت‌های دولتی	۱۸
۱-۲-۴- سهم شرکت‌های دولتی در اشتغال ملی	۲۱
۱-۳- جایگاه و وضعیت شرکت‌های دولتی در ایران	۲۲
۱-۳-۱- دسته‌بندی مبتنی بر مأموریت و عملکرد شرکت‌های دولتی	۲۳
فصل ۲. آسیب شناسی شرکت‌های دولتی در ایران	۲۸
۲-۱- تعریف ناکافی از شرکت‌های دولتی	۳۱
۲-۲- نداشتن تعریف از امور حاکمیتی و تصدی‌گری	۳۲
۲-۳- نداشتن دسته بندی کامل از شرکت‌های دولتی	۳۵
۲-۴- شفافیت پایین شرکت‌های دولتی	۳۶
۲-۵- تشتت و تعدد در قوانین	۳۶
۲-۶- جدا نبودن ناظر و مجری	۳۹
۲-۷- حاکم بودن مدیریت سیاسی بر شرکت‌های دولتی	۴۰
۲-۸- حاکمیت شرکتی ضعیف در شرکت‌های دولتی	۴۲
۲-۹- ضعف در فرایند بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی	۴۲
فصل ۳. سازوکار نظارت بر شرکت‌های دولتی در ایران	۴۴
۳-۱- چالش‌ها و مسائل سازوکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی در ایران	۴۴
۳-۲- نظارت بر شرکت‌های دولتی در ایران بر اساس قوانین	۴۵
۳-۳- سازوکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی	۵۸
فصل ۴. ساختار و سازوکار نظارت بر شرکت‌های دولتی در جهان	۶۱
۴-۱- الگوی غیر متمرکز	۶۲
۴-۱-۱- ویژگی‌های کلیدی مدل غیر متمرکز	۶۳
۴-۱-۲- آرژانتین، نمونه ای از مدل حکمرانی غیر متمرکز	۶۴

- ۴-۱-۳- مزایای الگوی نظارت غیرمتمرکز ۶۵
- ۴-۱-۴- معایب الگوی نظارت غیرمتمرکز ۶۵
- ۴-۲- الگوی نظارت نهاد هماهنگ کننده ۶۵
- ۴-۲-۱- ویژگی‌های کلیدی نهادهای مشورتی یا هماهنگ کننده ۶۶
- ۴-۲-۲- هند نمونه ای از مدل حکمرانی غیرمتمرکز با نهاد هماهنگ کننده ۶۷
- ۴-۲-۳- مزایای الگوی نظارت غیر متمرکز با نهاد هماهنگ کننده ۶۸
- ۴-۲-۴- معایب الگوی نظارت غیر متمرکز با نهاد هماهنگ کننده ۶۸
- ۴-۲-۵- توصیه‌هایی جهت افزایش اثرگذاری نهاد هماهنگ کننده ۶۹
- ۴-۳- الگوی نظارت دوگانه ۶۹
- ۴-۳-۱- نمونه ای از مدل نظارت دوگانه در جهان؛ برزیل ۷۰
- ۴-۳-۲- مزایای مدل دوگانه ۷۰
- ۴-۳-۳- معایب مدل دوگانه ۷۱
- ۴-۴- الگوی نظارت دونهادی ۷۲
- ۴-۴-۱- نمونه ای از الگوی نظارت دونهادی، روسیه ۷۳
- ۴-۵- الگوی نظارت متمرکز ۷۳
- ۴-۵-۱- شرکت‌های هلدینگ ۷۵
- ۴-۵-۲- مزایای مدل‌های متمرکز ۷۶
- ۴-۵-۳- مزایای شرکت‌های هلدینگ در مقایسه با انواع دیگر مدل‌های متمرکز ۸۱
- ۴-۵-۴- معایب و محدودیت‌های مدل‌های متمرکز ۸۲
- ۴-۵-۵- چگونگی ایجاد یک نهاد متمرکز بهینه و موثر ۸۴
- ۴-۶- الگوی چین برای اداره شرکت‌های دولتی ۸۶
- ۴-۶-۱- بررسی تحولات شرکت‌های دولتی در چین ۹۰
- ۴-۶-۲- بررسی سازوکارهای اجرایی کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های شرکت‌های دولتی ۹۶
- ۴-۶-۳- درس‌های نظام بنگاه داری چین برای ایران ۱۰۱
- فصل ۵. راهکارهای اصلاحی و الزامات اجرایی ۱۰۴
- ۵-۱- دسته بندی شرکت‌ها بر اساس مأموریت ۱۰۵
- ۵-۲- ایجاد قانون یکپارچه برای شرکت‌های دولتی ۱۰۶
- ۵-۳- اصلاح ساختار اداره شرکت‌های دولتی ۱۰۷
- ۵-۴- افزایش شفافیت در زمینه شرکت‌های دولتی ۱۰۸
- ۵-۵- اصلاح حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی ۱۰۹
- ۵-۶- تصویب طرح‌های سرمایه گذاری شرکت‌ها در مجلس ۱۱۱
- فصل ۶. جمع بندی و نتیجه گیری ۱۱۱
- منابع ۱۱۵
- پیوست ۱. فهرست شرکت‌های دولتی ۱۱۹

پیوست ۲. متن قوانین شرکت‌های دولتی بر اساس نهادهای ناظر ۱۴۰

فهرست جداول

جدول ۱	نگاهی کلی به آمار و اطلاعات شرکت‌های دولتی عضو OECD	۱۷
جدول ۲	شرکت‌های سود ده و زیان ده	۲۹
جدول ۳	بودجه دستگاه بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	۴۰
جدول ۴	مدیرعاملان شرکت ملی نفت	۴۰
جدول ۵	مدیرعاملان سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	۴۱
جدول ۶	بندهای قانونی نظارت بر شرکت‌های دولتی	۴۷
جدول ۷	نقش سازمان هماهنگ کننده	۶۶
جدول ۸	وضعیت شرکت‌های دولتی چین از سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۶	۸۸

فهرست نمودارها

نمودار ۱	ارزش دارایی‌های شرکت‌های دولتی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی	۱۶
نمودار ۲	توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس ارزش، بدون احتساب چین	۱۹
نمودار ۳	توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس اشتغال بدون احتساب چین	۱۹
نمودار ۴	توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس ارزش در کشور چین	۲۰
نمودار ۵	توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس اشتغال در کشور چین	۲۱
نمودار ۶	کشورهای با بیشترین درصد اشتغال در شرکت‌های دولتی از نظر اشتغال صنعتی و خدماتی (غیر کشاورزی)	۲۲
نمودار ۷	آمار استفاده از مدل‌های مختلف مالکیت در ۳۱ کشور	۶۲
نمودار ۸	تعداد شرکت‌های دولتی در فهرست ۵۰۰ شرکت برتر فورچون	۸۸
نمودار ۱۰	کانال‌های تأمین مالی شرکت‌های دولتی در چین	۹۹