

## ناگفته‌هایی از بودجه شرکت‌های دولتی از زبان سازمان برنامه

# شرکت‌های دولتی چگونه زیان ده می‌شوند؟



مهدی عبداللہی روزنامه نگار

فعالیت و عملکرد شرکت‌های دولتی یکی از بحث برانگیزترین موضوعات در اقتصاد ایران است. از دهه ۷۰ جایگاه دولت در اقتصاد می‌گردد تا کنون ۱۹۹۲ بنگاه دولتی در لیست واگذاری قرار گرفته که ۷۶۰ بنگاه فروش رفته، برخی شرکت‌ها به دلیل ادغام یا انحلال از لیست خارج شده و ۶۳۲ بنگاه هنوز در انتظار واگذاری هستند. اما از شرکت‌های واگذار شده، منحل شده و ادغام شده که بگذریم، در حال حاضر تعداد زیادی بنگاه در اختیار دولت باقی مانده که به واگذاری آنها چندان امیدی نیست. همچنین در چارچوب سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تعداد ۳۱۶ شرکت دولتی به هیچ وجه نباید واگذار شوند. بر این اساس چگونگی اداره این شرکت‌ها و بنگاه‌ها که به موجب قانون در اختیار دولت است،

خود مساله‌ای است که باید مورد بحث و توجه قرار گیرد. اما موضوع شرکت‌های دولتی از منظر داده‌های کلان بودجه سالانه نیز بسیار دارای اهمیت است، به طوری که این شرکت‌ها با بودجه ۱۴۸۴ هزار میلیارد تومانی خود در سال آینده، فقط پنج هزار و ۷۸۸ میلیارد تومان یعنی معادل ۰/۳ درصد از کل درآمدها، مالیات به دولت خواهند پرداخت. بر این اساس، اگر میزان مالیات پرداختی را مبنایی از سوددهی این شرکت‌ها بدانیم، مشخص است شرکت‌های دولتی دارای کمترین کارایی و بهره‌وری در عملکرد و فعالیت خود هستند، موضوعی که سازمان حساسی نیز با بررسی وضعیت بازدهی ۶۰۰ شرکت دولتی، مقایسه جالب توجهی از بازدهی این شرکت‌ها با شرکت‌های غیردولتی کشور ارائه داده است. بر اساس این گزارش: ۱- در حالی که سود خالص به جمع دارایی‌ها در شرکت‌های دولتی ۱/۹ درصد بوده این میزان در شرکت‌های غیردولتی ۳/۵ درصد است، ۲- در حالی که سود خالص به خالص دارایی‌ها در شرکت‌های دولتی ۶ درصد بوده، این میزان

در شرکت‌های غیردولتی ۱۱/۱ درصد است و ۳- در حالی که سود خالص به درآمد در شرکت‌های دولتی ۴/۷ درصد بوده، این میزان در شرکت‌های غیردولتی ۹ درصد است. این ارقام و نسبیت‌های مالی به خوبی نشان می‌دهد شرکت‌های دولتی در مقایسه با سایر شرکت‌های فعال در کشور از بازدهی بسیار پایین و ناچیزی برخوردار هستند. در ادامه «فرهنگیستان» بخش کوتاهی از گزارش سازمان برنامه و بودجه در مورد عملکرد شرکت‌های دولتی را به طور مختصر روایت کرده که نکات بسیار قابل تاملی در آن وجود دارد. در گزارش سازمان برنامه و بودجه که با عنوان «راهکارهای افزایش نقش شرکت‌های دولتی در انجام مأموریت‌های دولت» منتشر شده، مسئولان ارشد نهاد‌های دولتی و برخی کارشناسان مطرح کشور دلایل عدم موفقیت شرکت‌های دولتی را موشکافی کرده‌اند که در این گزارش به سه مورد از این نگاه‌های کارشناسی اشاره می‌شود. قابل ذکر است مواردی در این اظهارنظرها مطرح شده که می‌تواند رمز و راز از حیاط خلوت شرکت‌های دولتی بگشاید.



نیست. این شرکت‌ها به قدری کارایی ضعیفی دارند که حتی نمی‌توانند در مورد ساده‌ترین مسائل مانند تعدیل نیروی کار خود تصمیم گیری کنند. دلیل این ضعف کارایی نیز تسری مشکلات بخش‌های دیگر اقتصادی به این شرکت‌هاست، به طور مثال به خاطر فراهم نشدن شرایط اشتغال مناسب، این شرکت‌ها درگیر سیاست‌های بسته‌های اشتغالی دولت‌های گوناگون می‌شوند یا مقایسه سرانه تسهیلات و جذب سپرده‌گذاری بانک ملی یا سپه در مقابل بانک‌های خصوصی قابل تامل است. این تفاوت‌ها منجر به تشدید اثر جانبی فعالیت بانک‌های دولتی بر بانک‌های خصوصی شده و به آن نیز لطمه وارد کرده است. اثربخشی در شرکت‌های نوع دوم و سوم بسیار مهم است، در شرکت‌های نوع دوم و سوم (به خصوص نوع سوم) اثربخشی نقش مهمی در کارایی در پایین بودن بهره‌وری ایفا می‌کند. البته این پایین بودن اثربخشی بیشتر ناشی از سیاست‌گذاری در سطح کلان کشور است تا عملکرد شرکت‌های دولتی.

### شرکت‌های دولتی کمترین کارایی را دارند

غلامرضا سلامی: مشاور وزیر راه و شهرسازی در امور حسابداری و چهره ماندگار حسابداری ایران



پس از رضا ویسه، غلامرضا سلامی از چهره‌های ماندگار حسابداری ایران دیگر کارشناسی است که در جلسه بودجه شرکت‌های دولتی اظهار نظر داشته است. عمده تمرکز وی بر محور بهره‌وری و کارایی شرکت‌های دولتی است. سلامی بیان می‌کند: «پیوست بودجه سنواری نشان می‌دهد حدود ۳۸۵ شرکت دولتی شامل ۸۳ شرکت مادر تخصصی و ۳۰۲ شرکت فرعی در کشور وجود دارد. مهم‌ترین مساله این شرکت‌ها بهره‌وری و کارایی پایین آنهاست. میزان قابل توجه زیان این شرکت‌ها و عدم سوددهی بسیاری از آنها موضوعی جالب برای تحلیل است. بر این اساس در حال حاضر نسبت سود به دارایی در بسیاری از شرکت‌ها منفی و در بسیاری دیگر این میزان بسیار ناچیز است. از این رو می‌توان گفت این شرکت‌ها از دارایی خود حداقل استفاده را می‌کنند، در واقع پایین بودن بهره‌وری یکی از عارضه‌های اقتصادی کشور است که در شرکت‌های دولتی نمود بیشتری دارد. با توجه به بودجه عظیم این شرکت‌ها که متجاوز از ۸۰۰ هزار میلیارد تومان (در سال ۱۳۹۷) است، روشن است که پایین بودن بهره‌وری در عملکرد آنها چه آثار سوئی بر اقتصاد کشور وارد ساخته است.

تعداد شرکت‌های وابسته به دولت بسیار بیشتر از آن تعدادی است که در پیوست بودجه (پیوست سوم بودجه) نام برده می‌شوند. شرکت‌های بخش عمومی نظیر شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که شرکت‌های بسیار بزرگی هستند بخشی از سهام‌شان یا در دست دولت است (یا در اختیار نهاد عمومی غیردولتی) یا شرکت‌های سهام عدالت از جمله شرکت‌های وابسته به دولت هستند. این گروه از شرکت‌ها عموماً شرکت‌های بزرگی هستند و جزء شرکت‌های گروه ۳ طبقه بندی نمی‌شوند. شاخص بهره‌وری در این گروه شرکت‌ها بسیار پایین و قابل تامل است. اگر فقط در مورد شرکت‌های دولتی بحث کنیم و حدود بودجه چشمگیر آنها را در نظر بگیریم، متوجه می‌شویم تغییر اندکی در بودجه این شرکت‌ها تغییرات بسیار مهمی را در تولید ناخالص داخلی کشور به وجود می‌آورد و توجه به رشد بهره‌وری در کنار توجه به سودآوری و جلوگیری از زیان ده بودن این شرکت‌ها چه تأثیری بر اقتصاد کشور خواهد داشت.»

### شرکت‌های دولتی اجازه سنجش عملکرد را نمی‌دهند

سلامی در ادامه در ریشه‌یابی مشکلات شرکت‌های دولتی بیان می‌دارد: «با استناد به قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (از این پس قانون)، شرکت‌های دولتی به نوع قابل تقسیم بندی هستند:

- ۱- شرکت‌های تجاری، ۲- شرکت‌های توسعهای (برخی شرکت‌های مستثنی شده از قانون مانند شرکت‌های راه آهن جمهوری اسلامی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های فرودگاه‌ها و خدمات ناوبری ایران و بعضی شرکت‌های مشمول گروه ۳ قانون مانند شرکت ارتباطات زیرساخت و زمره شرکت‌های توسعهای قلمداد می‌شوند)، ۳- شرکت‌های حاکمیتی (برخی شرکت‌های مشمول گروه ۳ قانون مانند بانک مرکزی و سازمان بنادر و دریانوردی ایران در زمره شرکت‌های حاکمیتی محسوب می‌شوند).

در شرکت‌های نوع اول ضعف کارایی نقش اساسی ایفا می‌کند چرا که اثربخشی در آنها مدنظر

### ۲۰۵ هزار میلیارد تومان زیان انباشته، چرا و چگونه؟

رضا ویسه، معاون سابق نظارت و هماهنگی معاون اول رئیس جمهور



رواق مقایسه روش‌های سایر کشورها با کشور ایران نشان می‌دهد در هیچ کجای دنیا به روش ایران، شرکت‌های دولتی اداره نمی‌شوند و در ایران سازوکاری وجود دارد که طبیعتاً مدیریت را به سمت زیان ده کردن شرکت پیش می‌برد. در حال حاضر شرکت‌های دولتی بین دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها تقسیم شده و وزیر به جای وظایف تنظیمی و نظارتی، به بنگاه‌داری روی آورده‌اند. این مساله که وزیر با عالی ترین مقام دستگاه اجرایی به یک مدیر کنترل کننده منافع چندین بنگاه تبدیل شود، دارای آسیب‌های جدی است، از جمله:

- ۱- بنگاه‌ها به سبب حمایت وزارتخانه در چارچوب فضای رقابتی فعالیت نمی‌کنند.
- ۲- با توجه به حمایت‌های دستگاهی، شرکت تدریجاً به انحصارکننده‌ای تبدیل خواهد شد که در نهاده‌ها، جذب پروژه، اجرا... به صورت یک شرکت انحصاری (به انحصاری) عمل خواهد کرد.
- ۳- وزیر برای ابقای مقام خود در برابر خواسته‌های ذی‌نفعان (از جمله نمایندگان مجلس)، تن به پذیرش درخواست‌های آنها می‌دهند و مدیریت ضابطه‌ای به مدیریت رابط‌های تغییر می‌کند. در مدیریت رابط‌های مالک بازدهی و سودآوری نیست و شاخص بازدهی برای سنجش مالک، عملکرد مدیران مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد.
- ۴- چون مدیریت رابط‌های لغو می‌شود، کارایی کاهش می‌یابد و چون مدیریت رابط‌های تقویت می‌شود، نظارت از بین می‌رود. با این الگو شرکت در حال زیان دهی است ولی مدیر تشویق می‌شود و ارتقا پیدا می‌کند. با توجه به شرایط موجود می‌توان گفت مدیریت رابط‌های که به خاطر فشارهای ذی‌نفعان (از جمله نمایندگان مجلس) جایگزین مدیریت ضابطه‌ای شده در بسیاری از شرکت‌های دولتی وجود دارد و تداوم این روند در آینده مشکلات و معضلات را بیشتر خواهد کرد.»

### ۱۶ هزار کارمند به جای ۵۰۰ کارمند

معاون سابق نظارت و هماهنگی معاون اول رئیس جمهور در ادامه به یک نکته جالب اشاره می‌کند و می‌گوید: «یکی از مدیران شرکت‌های دولتی که ۱۶ هزار کارمند داشت، ادعان می‌کرد صرفاً با ۵۰۰ کارمند توانایی مدیریت شرکت و دستیابی به اهداف آن را داشته است، با این حال طی ۶ سال مدیریت در این شرکت، حتی امکان تعدیل یک نفر نیز به خاطر فشارهای بیرونی ممکن نشده است.»

ویسه پس از بیان نکات بسیار مفصل که بخشی از آن در این گزارش آمده است، پیشنهاد می‌دهد برای حل مشکلات شرکت‌های دولتی تمام بنگاه‌های دولتی یکجا زیر نظر رئیس جمهور در یک مدیریت یکپارچه قرار بگیرند و وزیر از بنگاه‌داری خارج شوند. به اعتقاد وی در شرایط موجود، عملکرد دولت و بازدهی دارایی‌های دولت کمتر مورد توجه برخی وزراست. تجربه برخی کشورهای موفق نشان از آن دارد که برای سودآور کردن این گونه بنگاه‌ها، تمامی آنها در یک سازمان متمرکز شده‌اند. با این چارچوب اگر سازمانی ایجاد شود که نمایندگان، وزیر و سیاستمدان در آن دخالت نداشته باشند و شاخص ارزیابی عملکرد تنها بر اساس سودآوری و بهره‌وری باشد، می‌توان وضعیت را دگرگون کرد. برای تحقق این امر نیاز است:

- ۱- پارادایم نحوه اداره بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در مجموعه تشکیلات دولت تغییر کند.
- ۲- بنگاه‌ها از حوزه وزارتخانه‌ها خارج و در سازمانی مستقل متمرکز شوند.
- ۳- از مصادیق موفق مانند صندوق توسعه ملی برای ضابطه‌مند کردن این وضعیت‌ها استفاده شود.

ویسه در نشست تخصصی راهکارهای افزایش نقش شرکت‌های دولتی پس از بیان نقش جایگاه دولت در اقتصاد می‌گوید: «یکی از موضوعاتی که در مورد شرکت‌های دولتی وجود دارد این است شرکت‌هایی که طبق قانون باید در اختیار دولت بمانند در چه وضعیتی قرار دارند و چگونه باید مدیریت شوند؟ در چارچوب قانون اصل ۴۴ تعداد

۳۱۶ شرکت دولتی نباید واگذار شده و باید تحت تملک دولت باقی بمانند. بنابراین چگونگی اداره این شرکت‌ها بنگاه‌ها که به موجب قانون در اختیار دولت است، خود مساله‌ای است که باید مورد بحث و توجه قرار گیرد. نتیجه مطالعات نشان می‌دهد اینکه دولت‌ها شرکت داشته باشند و آنها را اداره کنند، در همه کشورها وجود دارد و حتی کشورهای بازار محور نیز چنین شرکت‌هایی را با حجم فعالیت گسترده در اختیار دارند، به گونه‌ای که در حال حاضر ارزش دارایی‌هایی شرکت‌های در اختیار دولت‌ها در کل جهان حدود ۷۵ تریلیون دلار است و اگر این میزان حتی یک درصد افزایش داشته باشد، اثر قابل ملاحظه‌ای بر مجموع تولید ناخالص جهانی خواهد داشت. اما موضوع شرکت‌های ایرانی کمی متفاوت با نمونه‌های جهانی است، به طوری که به جز دارایی‌های گروه ۳ و ۲ که با توجه به قانون باید واگذار شوند، در مورد دارایی‌های گروه یک می‌توان گفت این دارایی‌ها عموماً زیان ده بوده و زیان انباشته دارند. به معنای دیگر، این دارایی‌ها در حال سوختن هستند. عمده این شرکت‌ها دارای مانده منفی در ترازنامه خود هستند؛ بانک ملی یا شرکت ملی گاز از جمله این بنگاه‌ها هستند.

بر اساس آخرین گزارش دفتر امور شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی طبق اطلاعات مالی در دسترس در مورد شرکت دولتی، کلیه دارایی‌های تخمین زده شده این شرکت‌ها در سال ۱۳۹۷ معادل ۱۳۸۹ هزار میلیارد تومان و زیان انباشته آنها ۲۰۵ هزار میلیارد تومان است؛ بنابراین شاخص بازدهی دارایی برای این شرکت‌ها منفی بوده و این امر به این معناست که ثروت و دارایی کشور در حال نابودی است.

بررسی قانون بودجه و گزارش عملکرد آن نیز بیانگر نکات کلیدی دیگری است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از ۳۷۳ شرکت دولتی ۳۶۴ شرکت سودده و ۹ شرکت زیان ده هستند؛ این در حالی است که در گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۵ نشان داده شده است که علاوه بر هفت شرکت زیان ده، ۱۵۳ شرکت از ۳۶۴ شرکت سودده نیز زیان ده شده‌اند. در واقع از کل ۳۷۳ شرکت بالغ بر ۱۶۲ شرکت یعنی بیش از ۴۳ درصد از زیان ده شده‌اند. این وضعیت نشان می‌دهد باید به شرکت‌های دولتی از سایر منابع کمک شود در حالی که فلسفه وجود این شرکت‌ها کمک به دولت است، نه استفاده از منابع دولت برای ادامه فعالیت‌های خود.

### دخالت نمایندگان مجلس عامل زیان دهی شرکت‌های دولتی!

ویسه در مورد مشکلات و معضلات شرکت‌های دولتی به نکات قابل تاملی اشاره می‌کند. از جمله اینکه می‌گوید: «در حال حاضر بخش عظمی از ثروت کشور در اختیار دولت است و این ثروت زیان ده است، یعنی سازوکار رسیدن به رشد اقتصادی محقق نمی‌شود. این امر به این معناست که دولت در موقعیتی‌هایی که باید درآمد ایجاد کرده و به تولید ثروت بپردازد، ضعیف عمل کرده و قادر به مدیریت مالی کارآمد دارایی‌های خود نیست.»

### شرکت‌های دولتی یا گوشت قربانی وزرا؟

حسن خوشپور، کارشناس ارشد اسبق سازمان برنامه و بودجه دولتی نیست.



۳- ابهام، عدم شفافیت، تضاد و عدم تفاهم و نامشخص بودن فلسفه و هدف کلی بودجه‌ریزی در فرآیند پیشنهاد، تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت بودجه شرکت‌ها (بلاک‌های نظام بودجه‌ریزی). سازمان حساسی، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی هر کدام اهداف نظارتی متفاوتی دارند که از جایگاه و دیدگاه خود عملکرد شرکت را مورد بررسی قرار می‌دهند (حتی تداخل و تضاد دیدگاه در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و نظارت بر عملکرد آنان در بدنه و نهاد‌های داخلی سازمان برنامه و بودجه هم وجود دارد).

- ۴- آشنایی مراجع عالی سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری با ادبیات بنگاه‌داری دولتی (مدیریت غیر حرفه‌ای). بعضاً دیده می‌شود هیات مدیره یک شرکت اصلاً با ساختار، سازمان، خط‌مشی‌ها و اهداف، رسالت و عملکرد شرکت‌های دولتی آشنایی ندارد.
- ۵- عدم کارایی، اشکالات و تضاد‌های قانونی (تنوع و تراکم قوانین). تعدد قوانین مرتبط با عملکرد شرکت‌های دولتی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون وصول بخشی از درآمدهای دولتی و... موجب سردرگمی و عدم امکان مدیریت مناسب در شرکت‌ها را موجب شده است.
- ۶- ناممکن بودن متبلور کردن تنوع اهداف، مأموریت‌ها و ساختار شرکت‌های دولتی در شیوه فعلی تهیه و تنظیم، آرایش، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه (اهدافی متفاوت از سود).
- ۷- تفاوت طبقه بندی حساب‌ها در تنظیم بودجه و ثبت و نگهداری حساب‌ها و تنظیم صورت‌های مالی (اخلال در تحلیل عملکرد و برنامه). برخی شرکت‌های دولتی از طبقه بندی استاندارد سازمان حساسی استفاده نمی‌کنند و این شاید به خاطر تفاوت در نوع شرکت‌ها باشد، ولی منجر به انحراف عملکرد می‌شود.
- ۸- وجود قوانین نامناسب نظیر اقدامات مالی علی الحساب، مالیات بر سود ویژه و کنترل غیر منطقی هزینه‌ها (شرکت‌های دولتی، ابزار حل مشکلات مختلف دولتی).