

جمهوری اسلامی ایران
سازمان برنامه و بودجه کشور
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

سلسله نشست‌های تخصصی

نشست تخصصی هشتم

راهکارهای افزایش نقش شرکت‌های دولتی در انجام مأموریت‌های دولت

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	راهکارهای افزایش نقش شرکت‌های دولتی در انجام مأموریت‌های دولت
کد شناسه	۹۷-۶-۱۰۳۳
تهیه‌کننده	معاونت پژوهشی و آموزش، دفتر تدوین و نشر منابع علمی و برگزاری نشست‌های علمی - تخصصی
بازخوانی و ویرایش	خسرو نورمحمدی
سخنرانان	<ul style="list-style-type: none"> - دکتر رضا ویسه، معاون هماهنگی و نظارت معاون اول رئیس جمهور - دکتر غلامرضا سلامی، مشاور وزیر راه و شهرسازی در امور حسابداری، حسابرسی و اصول حاکمیتی شرکت‌ها - هوشنگ نادریان، مدیر عامل مؤسسه حسابرسی مفید - حسن خوشپور، صاحب‌نظر و عضو انجمن خبرگان برنامه‌ریزی کشور
تاریخ برگزاری	۱۳۹۷/۵/۸
ناشر	انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	زمستان ۱۳۹۷
<p>حقوق معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور است و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع خواهد بود. برای دریافت گزارش‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به آدرس ذیل مراجعه فرمایید: www.DFRC.ir مطالب این گزارش، الزاماً نظرات رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.</p>	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۵	مقدمه
۷	دکتر فرهاد دژپسند
۹	دکتر رضا ویسه موضوع: مدیریت مطلوب شرکتهای دولتی، چالشها و راهکارها
۱۳	دکتر غلامرضا سلامی موضوع: موانع کارایی و اثربخشی شرکتهای دولتی
۱۷	هوشنگ نادریان موضوع: نقش شرکتهای دولتی در تحقق برنامههای توسعه و اقتصاد مقاومتی
۲۳	حسن خوشپور موضوع: چالشهای بودجه‌ریزی شرکتهای دولتی
۲۹	ارائه نقطه نظرات و پرسش و پاسخ
۳۳	جمع‌بندی

مقدمه

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به‌منظور بررسی مسائل و مشکلات مهم و اساسی کشور در سطوح ملی، فرابخشی، بخشی و همچنین ارائه مشاوره و خدمات کارشناسی به سازمان برنامه و بودجه کشور، اقدام به برگزاری نشست‌های تخصصی با استفاده از صاحب‌نظران، اساتید دانشگاهی، مدیران، پژوهشگران و کارشناسان نموده است.

در این نشست‌ها از صاحب‌نظران مختلف که دارای تخصص و یا شاخه‌های تخصصی متفاوت و یا مکمل، حول یک موضوع هستند دعوت به عمل می‌آید تا ضمن پرداختن به یک موضوع از زوایای مختلف، تفاوت دیدگاه‌ها نیز بررسی شود. این روش می‌تواند با بحث، تضارب آراء و تعامل میان صاحب‌نظران و نیز شرکت‌کنندگان در نشست، ضمن روشن‌تر کردن ابعاد یک موضوع، ابهامات، اشکالات و موارد نادیده را روشن‌تر نماید. از همین رو، مدیریت هر نشست وابسته به هدف، موضوع، تخصص شرکت‌کنندگان و ماهیت بحث‌ها متفاوت می‌باشد. به‌طوری که در برخی از نشست‌ها ممکن است هدف، بررسی یک موضوع از زوایای مختلف و در نشست دیگر روشن کردن ابعاد اختلاف‌نظر و ابهامات تخصصی یا بررسی آینده‌های مطلوب و ممکن موضوع مورد بحث باشد. چون هدف مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری استفاده از نتایج این نشست‌های تخصصی می‌باشد از این رو، ممکن است نتایج برخی از نشست‌ها شروع یک مطالعه و پژوهش برای سیاست‌گذاری یا تدوین بسته‌های سیاستی را رقم بزند و برخی نشست‌ها برای تقویت و کمک به پژوهش‌هایی باشد که در سازمان برنامه و بودجه کشور و یا مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و یا دستگاه‌های اجرایی در دست اجرا می‌باشند. برخی اوقات نیز هدف نشست‌ها ممکن است مقایسه تطبیقی میان نتایج پژوهش‌های انجام شده باشد. با توجه به هدف نشست‌ها که ارائه راهکارها و سیاست‌های اصلی حول موضوعات می‌باشد و اینکه مستمعین شرکت‌کننده در نشست به موضوعات احاطه دارند، صاحب‌نظران به اصل بحث‌ها می‌پردازند و از ارائه مطالب مقدماتی و دور از اصل موضوع تا حد امکان پرهیز می‌شود. امید است، نتایج این نشست‌ها مورد استفاده مدیران، اساتید دانشگاه، سیاست‌گذاران، پژوهشگران و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و سایر دستگاه‌های اجرایی و مراکز علمی، مسئولین، متخصصین، صاحب‌نظران و سایر علاقه‌مندان قرار گیرد.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

دکتر فرهاد دژپسند

شرکت‌های دولتی در راستای اهداف توسعه‌ای کشور باید نقش‌آفرین باشند ولی در شرایط کنونی، هم بخشی از منابعی که صرف آن شرکت‌ها شده، ازدست‌رفته است و هم نقشی که باید ایفا می‌کردند، به طور کامل اجرا نشده است. سؤالات عمده‌ای که همواره در رابطه با این شرکت‌ها مطرح است به شرح ذیل است: آیا این شرکت‌ها که بخش عظیمی از منابع کشور را در خود انباشت کرده‌اند عملکرد متناسب با فلسفه شکل‌گیری خود داشته‌اند؟ آیا عملکرد این شرکت‌ها در راستای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز بوده است؟ آیا شرکت‌های دولتی از کارایی و اثربخشی لازم برخوردارند و اگر نیستند، چرا؟ و نقش بودجه‌ریزی در ارتقاء عملکرد این شرکت‌ها چگونه است و شرکت‌های دولتی با چه چالش‌هایی در بودجه‌ریزی خود مواجه هستند؟

بر این اساس بررسی وضعیت این شرکت‌ها و تأثیر آن‌ها در میزان تحقق اهداف دولت بسیار مهم است. از این‌رو از اهداف این نشست تخصصی، واکاوی و بررسی راهکارهای افزایش نقش شرکت‌های دولتی در انجام مأموریت‌های دولت می‌باشد که با حضور اساتید، صاحب‌نظران، خبرگان و متخصصین انجام خواهد شد.

دکتر رضا ویسه

موضوع: مدیریت مطلوب شرکت‌های دولتی، چالش‌ها و راهکارها

خلاصه سخنرانی

دکتر ویسه در مباحث خود، ابتدا وضعیت کلی حاکم بر بنگاه‌های دولتی را توصیف کرده و سپس با استفاده از اعداد و ارقام موجود نشان دادند که علیرغم آنکه شرکت‌های بخش عمومی، بخش بزرگی از اقتصاد کشور را شامل می‌شوند. عمده این شرکت‌ها با زیان مواجه شدند. با این نگاه بیان نمودند که این شرکت‌ها نه تنها کمکی برای بودجه کشور نیستند بلکه خود باری بر بودجه تحمیل کرده‌اند. در نهایت ایشان پیشنهادهایی برای تغییر شرایط موجود ارائه نمودند.

مشروح سخنرانی

بنگاه‌های واگذار شده به بخش غیردولتی

نقش زیاد دولت در اقتصاد ملی منجر به سهم بالای منابع در اختیار دولت از اقتصاد کشور شده است. بحث کاهش حجم دولت در اقتصاد موضوعی مسبوق به سابقه است.

- عموماً در ادبیات اقتصادی برای ارزیابی نقش دولت در اقتصاد، سهم شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و سهم منابع عمومی دولت از بودجه نسبت به تولید ناخالص داخلی ملاک قرار می‌گیرد در این راستا بررسی‌های اولیه نشان از آن دارد که سهم شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و سهم منابع عمومی دولت از بودجه نسبت به تولید ناخالص داخلی حدود ۶۸٪ و حدود ۳۲٪ منابع در اختیار بخش غیردولتی است؛ و این نشان می‌دهد نقش دولت در اداره اقتصاد کشور بسیار پررنگ است.

- از دهه ۷۰ خصوصی‌سازی در کشور شروع شده و تا به امروز ادامه یافته است، اما امروز بعد از این دوره و ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ شاهد هستیم عملکرد قابل توجهی در این حوزه وجود نداشته است. در ۱۷ سال گذشته ۱۹۹۲ بنگاه در لیست واگذاری بوده‌اند که ۴۳۰ مورد آن به دلایل گوناگون از قبیل ادغام و انحلال از لیست خارج شده‌اند. همچنین ۱۷۰ شرکت در قالب رد دیون دولت واگذار شده‌اند که عملاً کنترل آن‌ها هنوز در اختیار دولت است. در مجموع در طی این سال‌ها، ۷۶۰ بنگاه فروش رفته و ۶۳۲ بنگاه هنوز در انتظار واگذاری می‌باشند.

- در سال ۹۷ فهرست واگذاری شامل ۳۱۲ مورد عنوان شرکت دولتی به همراه برخی دارایی‌هایی که اموال دولت است و باید واگذار شوند، می‌باشد. در واقع تعداد زیادی بنگاه در اختیار سازمان خصوصی‌سازی باقی مانده که هنوز واگذار نشده و در اختیار مدیریت بخش دولتی است ولی در انتظار خصوصی‌سازی و این سردرگمی باعث ایجاد نوعی آشفتگی در ارتباط با این بنگاه‌ها گردیده است. این امر سبب شده است تا مدیریت این بنگاه‌ها قادر به تعیین صحیح استراتژی تولید، توسعه و ... نباشد و شرکت را به درستی راهبری نکند.

- موضوع دیگری که باید در تحلیل‌ها مورد توجه قرار گیرد تغییرات بهره‌وری برای شرکت و بنگاه‌هایی است که واگذار شده‌اند؟ تحلیل اینکه آیا این شرکت‌ها خوب اداره می‌شوند و پیشرفت داشته‌اند؛ می‌تواند بسیار عبرت‌آموز باشند. هرچند عملکرد ضعیف برخی از شرکت‌ها متأثر از عوامل بیرونی در اقتصاد همانند فضای کسب‌وکار، قوانین موجود و ... است. با بررسی شاخص‌های این عوامل بیرونی می‌توان ملاحظه نمود که بستر اقتصادی برای فعالیت بنگاه‌ها و شرکت‌ها چندان مناسب نیست.
- هرچند باید گفت هدف اصلی از ارائه این مباحث آن است که دولت باید در بسیاری از حوزه‌ها بر اساس قانون، تصدی‌گری را واگذار کند؛ ولی نتایج نشان می‌دهد دولت عملکرد خوبی نداشته و در آینده مشکلات بیشتری پیش‌روی خواهد داشت.

مدیریت بنگاه‌های در اختیار دولت

- بخش دوم بحث این است که شرکت‌هایی که طبق قانون باید در اختیار دولت بمانند در چه وضعیتی قرار دارند و چگونه باید مدیریت شوند؟ مطالب این بخش را به استناد پیوست بودجه، بخش بانک‌ها و شرکت‌های دولتی مورد بررسی قرار می‌دهیم.
- ۱۳۶ شرکت دولتی در چارچوب قانون اصل (۴۴)، نباید واگذار شده و تحت تملک دولت باقی بمانند. ۱ بنا بر این چگونگی اداره این شرکت‌ها و بنگاه‌ها که به موجب قانون در اختیار دولت است، خود مسئله‌ای 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 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 بر مجموع تولید ناخالص جهانی اثر قابل ملاحظه‌ای خواهد داشت.
 - به جز دارایی‌های گروه ۱ و ۲ که با توجه به قانون باید واگذار شوند، در مورد دارایی‌های گروه ۳ می‌توان گفت این دارایی‌ها عموماً زیان‌ده 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 چنین بنگاه‌ها هستند.
 - بر اساس آخرین گزارش دفتر امور شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصاد و دارایی طبق اطلاعات مالی در دسترس در مورد ۳۰۷ شرکت دولتی، کلیه دارایی‌های تخمین زده شده معادل ۱۳۸۹ هزار میلیارد تومان و زیان انباشته حاصل ۲۰۵ هزار میلیارد تومان است؛ بنابراین شاخص بازدهی دارایی برای این شرکت‌ها منفی است و این امر به این معنا است که ثروت و دارایی کشور در حال نابودی است.

۱. بند (ج) تبصره (۳) بند (ب) ماده (۳) قانون اصل ۴۴: سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه (۳) ماده (۲) قانون اصل ۴۴ منحصراً در اختیار دولت است.

- بررسی قانون بودجه و گزارش عملکرد آن نیز بیانگر نکات کلیدی دیگر است. در بودجه سال ۱۳۹۵ از ۳۷۳ شرکت دولتی ۳۶۴ شرکت سودده و ۹ شرکت زیان‌ده هستند. این در حالی است که در گزارش عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ نشان داده شده است که علاوه بر ۹ شرکت زیان‌ده ۱۵۳ شرکت از ۳۶۴ شرکت سودده نیز زیان‌ده شده‌اند. در واقع از کل ۳۷۳ شرکت بالغ بر ۱۶۲ شرکت یعنی بیش از ۴۳ درصد آن‌ها زیان‌ده شده‌اند. این وضعیت نشان می‌دهد که باید به شرکت‌های دولتی از سایر منابع کمک شود درحالی که فلسفه وجود این شرکت‌ها کمک به دولت است و نه استفاده از منابع دولت برای ادامه فعالیت‌های خود.
- از طرف دیگر ناکارایی در بخش دولتی لزوماً به خاطر دولتی بودن نیست، حتی برخی از شرکت‌های گروه ۱ و ۲ که در اختیار بخش خصوصی قرار گرفته‌اند نیز هم‌اکنون زیان‌ده هستند و فرایند خصوصی شدن نیز لزوماً منجر به بهبود کارایی نشده است.
- راه‌حل رشد اقتصادی این است که پس‌انداز در کشور داشته باشیم و این پس‌انداز در فرآیند تولید به سوددهی و رشد بیشتر برسد، درحالی که در حال حاضر بخش اعظمی از ثروت کشور در اختیار دولت است و این ثروت زیان‌ده است یعنی سازوکار رسیدن به رشد اقتصادی محقق نمی‌شود. این امر به این معنا است که دولت در موقعیت‌هایی که باید درآمد ایجاد کرده و به تولید ثروت پردازد، ضعیف عمل کرده و قادر به مدیریت مالی کارآمد دارایی‌های خود نیست. درواقع 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 زیان‌ده کردن شرکت پیش می‌برد. در حال حاضر شرکت‌های دولتی بین دستگاه‌های اجرائی و وزارتخانه‌ها تقسیم شده است و وزرا بجای وظائف تنظیمی و نظارتی، به بنگاه‌داری روی آورده‌اند. این مسئله که وزیر یا عالی‌ترین مقام دستگاه اجرائی به یک مدیر کنترل‌کننده منافع چندین بنگاه تبدیل شود دارای آسیب‌های جدی است، من جمله:
 - ۱- بنگاه‌ها به سبب حمایت وزارتخانه در چارچوب فضای رقابتی فعالیت نمی‌کنند.
 - ۲- با توجه به حمایت‌های دستگاهی، شرکت تدریجاً به انحصار کننده‌ای تبدیل خواهد شد که در نهاده‌ها، جذب پروژه، اجرا و ... به صورت یک شرکت انحصاری (به انحصاری) عمل خواهد کرد.
 - ۳- وزرا برای ابقا 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 ملاک بازدهی و سودآوری نیست و شاخص بازدهی برای سنجش ملاک عملکرد مدیران مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد.
 - ۴- چون مدیریت ضابطه‌ای لغو می‌گردد، کارایی کاهش می‌یابد و چون مدیریت رابطه‌ای تقویت می‌شود نظارت از بین می‌رود، با این الگو شرکت در حال زیان‌دهی 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.

راهکار

تمام بنگاه‌های دولتی یکجا زیر نظر رئیس‌جمهور در یک مدیریت یکپارچه قرار بگیرد و وزرا از بنگاهداری خارج شوند.

در شرایط موجود، عملکرد دولت و بازدهی دارایی‌های دولت کمتر مورد توجه برخی از وزرا می‌باشد. تجربه برخی از کشورهای موفق نشان از آن دارد که برای سودآور کردن این‌گونه بنگاه‌ها، تمامی آن‌ها در یک سازمان متمرکز شده‌اند. با این چارچوب اگر سازمانی ایجاد شود که نمایندگان و وزرا و سیاست‌مداران در آن دخالت نداشته باشند و شاخص ارزیابی عملکرد تنها بر اساس سودآوری و بهره‌وری باشد می‌توان وضعیت را دگرگون کرد. شرایط موجود سبب شده است تا هم‌اکنون، مدیران شرکت‌های دولتی تنها با هدف جلب رضایت وزیر عمل نمایند درحالی‌که در صورت ارزیابی عملکرد بر اساس شاخص‌های اصلی، باید به فکر راضی کردن سهامداران خود باشند.

البته در کنار این موضوع بحث حاکمیت شرکتی نیز بسیار حائز اهمیت هست، در صورتی‌که حاکمیت شرکتی و قانون تجارت، حاکم بر مدیریت شرکت‌های دولتی باشد می‌توان عملکرد هیئت عامل را مورد بررسی قرارداد.

بنابراین می‌توان گفت، اساس بازدهی و رشد شرکت، مدیریت است، باید بتوان در شرکت‌های دولتی مدیریت ضابطه‌ای را اعمال کرد و برای تحقق این امر نیاز است تا:

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

- یکی از مدیران شرکت‌های دولتی که ۱۶۰۰۰ کارمند داشت اذعان می‌نمود 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.
- یکی از مدیران با سابقه بعد از تعویض یک وزیر به دلایل غیر تخصصی از کار برکنار شد و مدیر مورد نظر وزیر جدید به جای وی منصوب شد. با توجه به شناختی که از توانایی آن مدیر داشتیم به وزیر رفاه (آقای ربیعی) پیشنهاد کردم او را در بدترین و زیان‌ده‌ترین شرکت مجموعه وزارت، مدیر نماید و این مدیر توانست در یک شرکت که در سال ۹۵ حدود ۳۷ میلیارد تومان زیان داشته به ۱۲۰ میلیارد تومان سود در سال ۹۷ برسد.

دکتر غلامرضا سلامی

موضوع: موانع کارایی و اثربخشی شرکت‌های دولتی

خلاصه سخنرانی

آقای سلامی با ارائه آماری از تعداد شرکت‌های دولتی، این شرکت‌ها را در سه گروه طبقه‌بندی نموده و به معضلات و چالش‌های اثربخشی و کارایی در هرکدام از این گروه‌ها پرداخته و راهکارهایی را برای ارتقاء عملکرد شرکت‌ها ارائه نمودند. از نظر ایشان در شرکت‌های تجاری ضعف کارایی بسیار مشهود است و در شرکت‌های توسعه‌ای و حاکمیتی باید به اثربخشی نیز توجهی ویژه نمود.

مشروح سخنرانی

توصیف وضع موجود

پیوست بودجه سنواتی نشان می‌دهد که حدود ۳۸۵ شرکت دولتی شامل ۸۳ شرکت مادر تخصصی و ۳۰۲ شرکت فرعی در کشور وجود دارد. مهم‌ترین مسئله این شرکت‌ها بهره‌وری و کارایی پایین آن‌ها هست. میزان قابل توجه زیان این شرکت‌ها و عدم سوددهی بسیاری از آن‌ها موضوعی چالش‌برانگیز است. بر این اساس در حال حاضر نسبت سود به دارایی در بسیاری از شرکت‌ها منفی است 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 هست، روشن است که پائین 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 نام برده می‌شوند. شرکت‌های بخش عمومی نظیر شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (که شرکت‌های بسیار بزرگی هستند و بخشی از سهامشان یا در دست دولت است یا در اختیار نهاد عمومی غیردولتی) یا شرکت‌های سهام عدالت را می‌توان از جمله شرکت‌های وابسته به دولت دانست. این گروه از شرکت‌ها عموماً شرکت‌های بزرگی هستند و جز شرکت‌های گروه ۳ طبقه‌بندی نمی‌شوند. برای نمونه شرکت نفت کش ایران از این دست است. شاخص بهره‌وری در این گونه شرکت‌ها نیز بسیار پایین و قابل تأمل است.

اگر فقط در مورد شرکت‌های دولتی بحث کنیم و اگر حدود ۸۰۰ هزار میلیارد تومان بودجه آن‌ها را در نظر بگیریم (بودجه شرکت‌های دولتی تلفیقی است و تفکیکی نیست و فروش‌ها مجدد تکرار می‌شود) متوجه می‌شویم که 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 زیان‌ده بودن این شرکت‌ها چه تأثیری بر اقتصاد کشور خواهد داشت.

با استناد قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (از این پس قانون)، شرکت‌های دولتی به سه نوع قابل تقسیم‌بندی هستند:

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

چالش‌ها و راهکارها

در شرکت‌های نوع اول ضعف کارایی نقش اساسی ایفا می‌کند چراکه اثربخشی در آن‌ها مدنظر نیست - این شرکت‌ها این قدر کارایی ضعیفی دارند که حتی نمی‌توانند در مورد ساده‌ترین مسائل مانند تعدیل نیروی کار خود تصمیم‌گیری نمایند. دلیل این ضعف کارایی نیز تسری مشکلات بخش‌های دیگر اقتصادی به این شرکت‌ها هست، به‌طور مثال به خاطر فراهم نشدن شرایط اشتغال مناسب، این شرکت‌ها درگیر سیاست‌های بسته‌های اشتغالی دولت‌های گوناگون می‌شوند. برای مثال مقایسه سرانه تسهیلات و جذب سپرده‌گذاری بانک ملی یا سپه در مقابل بانک‌های خصوصی قابل تأمل است. این تفاوت‌ها منجر به تشدید اثر جانبی فعالیت بانک‌های دولتی بر بانک‌های خصوصی شده و به آنان نیز لطمه وارد کرده است. اثربخشی در شرکت‌های نوع دوم و سوم بسیار مهم است، در شرکت‌های نوع دوم و سوم (بخصوص نوع سوم) اثربخشی نقشی هم‌تراز با کارایی در پائین بودن بهره‌وری ایفا می‌کند. البته این پائین بودن اثربخشی بیشتر ناشی از سیاست‌گذاری در سطح کلان کشور هست تا عملکرد شرکت‌های دولتی.

شرکت‌های تجاری را می‌توان به دو گروه شرکت‌های تجاری رقابتی و شرکت‌های تجاری انحصاری، گروه‌بندی کرد. شرکت‌های گروه ۲ و همین‌طور شرکت‌های مشمول گروه ۳ قانون اصل ۴۴ جزو شرکت‌های تجاری رقابتی محسوب می‌شوند ولی درواقع با پشتوانه حاکمیتی توانسته‌اند توانایی رقابتی خود را حفظ کنند و به‌صورت مستقل توانایی رقابت با بخش خصوصی را ندارند، به‌طور مثال شرکت‌های بیمه بخش خصوصی توانایی قبض بازار را داشتند ولی شرکت‌های دولتی با مانع‌تراشی مانع از عملکرد درست آن‌ها شدند.

بعضی از شرکت‌های مشمول گروه ۳ مانند شرکت‌های استخراج نفت خام و گاز از مصادیق شرکت‌های تجاری انحصاری دولتی هستند. در این گونه از شرکت‌ها مشکل سنجش کارایی برجسته است و برای حل این معضل باید به سراغ سنجش‌های بین‌المللی برویم که هنوز به این مسئله پرداخته نشده است.

بحث تمرکز دادن به مدیریت شرکت‌ها در قالب یک سازمان اصلی، بحثی قابل تأمل و نیازمند تحقیق و بررسی دقیق است و شاید حتی برخی فعالیت‌ها را بدتر کند چراکه بسیاری از خدمات وزارتخانه‌ها از محل فعالیت‌های همین شرکت‌هاست که در حال انجام است. خیلی از شرکت‌های دولتی از دل وظایف وزارتخانه‌ها خارج شده‌اند مثل شرکت راهداری یا شرکت ساخت، یعنی عملاً برای انجام فعالیت‌های تخصصی خود وزارتخانه‌ها با تلفیق برخی معاونت‌ها شرکت‌هایی تشکیل شده است. پاسخ به این سؤال که اصلاً چرا قالب عملیات شرکت برای انجام فعالیت‌های حاکمیتی شکل گرفت می‌تواند قابل تأمل باشد. با بررسی تاریخچه این شرکت‌ها مشخص می‌شود که برخی از دستگاه‌های اجرایی بدلیل اینکه در انجام وظایف خود در قالب ساختار وزارتخانه با مشکل مواجه بودند، اقدام به تشکیل شرکت نمودند تا کارایی فعالیت‌های خود را افزایش دهند. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که به دلایل زیر شرکت‌های دولتی توانسته‌اند موفق عمل کنند:

- ۱- بسته مقرراتی خاص
 - ۲- امکان استقرار سیستم حاکمیت شرکتی و پیاده‌سازی یافته‌های نوین در شرکت داری در کشورهای پیش‌رو
 - ۳- امکان استقرار سامانه‌های حسابداری مدیریت، کنترل داخلی و حسابرسی درونی در این شرکت‌ها
 - ۴- تصمیم‌گیری و تصمیم‌گیری سریع در ارکان شرکت بدون مراجعه به ارکان بالادستی
 - ۵- تفویض اختیار به مدیریت شرکت برای بالا بردن سود و بهره‌وری شرکت
- در حالی که در کشور ما چنین رویکردی وجود نداشته و بسته مقرراتی خاص مدیریت شرکت‌های دولتی وجود ندارد. مدیریت شرکت در کشور باید بر اساس اساسنامه شرکت و قانون تجارت انجام پذیرد که در عمل با ایجاد سازوکارهایی هر دوی این مکانیزم‌ها از سیستم مدیریت شرکت کنار گذاشته شده است. در طی دوره‌های مختلف، ایجاد محدودیت بر استفاده از این دو سازوکار با هدف کاهش میزان فساد انجام پذیرفته است؛ اما باور بر این است که مضرات ناشی از عمل به این سازوکارها که منجر به آزادی عمل شرکت‌های دولتی می‌شود بسیار کمتر از مضراتی است که از عملکرد ناکارا و غیر اثربخش شرکت‌های دولتی حاصل می‌پذیرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود برای شرکت‌های دولتی بر اساس نوع شرکت توسعه‌ای، حاکمیتی و تجاری قانون خاصی داشته باشیم که تفاوت میان گونه‌های شرکت‌ها در آن‌ها لحاظ شده باشد.
- نکته بعد این است که می‌توان گفت اصول حاکم بر شرکت‌های دولتی از زمان شوستر و میلسپو در ایران تغییر چندانی نکرده است بنابراین استقرار اصول حاکمیت شرکتی و استفاده از دستاوردهای شرکت‌داری نوین در شرکت‌های ایرانی بسیار دور از انتظار است. به‌طور مثال یک شرکت دولتی در حال اجرای یک طرح عمرانی است، ذی‌حساب، مدیر، حسابداری و ... جداست در حالی که یک شرکت می‌تواند همه این‌ها را هم‌زمان اجرا کند. این موارد نشان می‌دهند که ما تا چه اندازه با اصول حاکمیت شرکتی فاصله داریم. در حال حاضر نیز عزمی برای پیاده‌سازی اصول حاکمیت شرکتی وجود ندارد چرا که مخالفت با این مسئله فراوان است. حاکمیت شرکتی دارای الزاماتی از قبیل انتخاب ضابطه‌مند مدیر و ... است که در ایران به آن بها داده نمی‌شود.

یکی دیگر از مهم‌ترین علل پائین بودن کارایی در شرکت‌های دولتی، عدم امکان سنجش عملکرد به دلیل عدم استقرار سامانه‌های حسابداری مدیریت و کنترل داخلی و حسابرسی درونی است. ابزار خاص سنجش کارایی حسابداری مدیریت است که می‌تواند به تصمیم اصلاح بیانجامد. بر این اساس سنجش عملکرد را می‌توان به‌جای تفریح بودجه مورد اعلان عمومی قرار داد و با توجه به آن مدیریت را به‌درستی تحلیل کرد؛ بنابراین در اکثر شرکت‌های دولتی امکان شناسایی و اندازه‌گیری علل پائین بودن کارایی وجود ندارد و شاید هم به دلایل سیاسی و مصلحتی رغبتی برای این شناسایی وجود نداشته است. ولی به قطع یقین می‌توان گفت که نبود سیستم سنجش عملکرد و ایجاد اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری بهینه در این شرکت‌ها یکی از مهم‌ترین موانع برای افزایش بهره‌وری است.

در اوایل انقلاب خیلی از شرکت‌ها در ارائه حسابداری مالی با مشکل مواجه بودند ولی بعداً این مشکل برطرف شده و حسابداری مالی این شرکت‌ها قابل قبول‌تر شده است. با این تجربه می‌توان حسابداری مدیریت را نیز پایه‌ریزی کرد و به مرور زمان در سیستم‌ها پیاده‌سازی کرد.

نگرانی از پیگیری دستگاه‌های نظارتی برای عدم اجرای دقیق مقرراتی که هیچ تناسبی با شرکت‌داری نوین ندارد، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری سریع در این شرکت‌ها را به شدت تحت تأثیر قرار داده و اتخاذ یک تصمیم اقتصادی که ممکن است بتواند سود شرکت یا کارایی آن را به شدت افزایش دهد در یک مسیر بوروکراتیک و غیرچابک، زایل می‌سازد. به خاطر نبود همان قوانین شرکتی مرتبط، عملکرد دستگاه نظارتی بر عملکرد مدیران تأثیرگذار شده است، یکی از ویژگی‌های یک شرکت این است که مدیر بتواند نسبت به تصمیمات درونی خود مستقل بوده و دست باز داشته باشد ولی امروز این سیستم برای مدیر قابل استفاده نیست و دستگاه‌های نظارتی با نظارت غیرمتناسب خود بر عملکرد شرکت‌ها برای مدیران مشکل‌ساز شده‌اند و شرکت را مداوم در معرض پرسش قرار می‌دهند. در یک شرکت دولتی حتی یک موضوع ابتدایی مدیریتی وجوه در اختیار ارکان شرکت قرار ندارد. برای نمونه مدیریت شرکت دولتی نمی‌تواند از سود منابع مازاد خود در بازه‌های زمانی خاص بهره‌مند شود یا نمی‌تواند کمبود منابع را حتی در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت از سیستم بانکی تأمین نماید.

هوشنگ نادریان

موضوع: نقش شرکت‌های دولتی در تحقق برنامه‌های توسعه و اقتصاد مقاومتی

خلاصه سخنرانی

آقای نادریان ضمن بررسی مبانی نظری موجود در خارج از کشور و سیاست‌ها و اسناد بالادستی داخل کشور، جهت‌گیری‌ها در اداره عمومی شرکت‌های دولتی را مورد بررسی قرار داده و نشان دادند که کشور در بحث وجود سیاست‌های مورد نیاز، دچار عقب‌ماندگی نیست و حوزه عملکردی مشکل دارد. سپس برای برطرف نمودن چالش‌ها در سطح عملکردی توصیه‌هایی را مطرح نمودند.

مشروح سخنرانی

مشکل کشور در مدیریت شرکت‌های دولتی در کجاست؟ در مدیریت عام یا در مدیریت خاص؟ آیا سیاست کم داریم یا مبانی نظری مورد استفاده واضح و روشن نیست؟ برای پاسخ مروری بر برخی مبانی و اصول داخلی و خارجی خواهیم داشت و به موضوع حکمرانی خوب توجه ویژه می‌کنیم. در ابتدا مروری بر یافته‌های خارجی می‌اندازیم.

• مبانی اصلی اداره مطلوب حکمرانی خوب به شرح زیر است:

۱. مسئولیت‌پذیری
۲. کارایی و اثربخشی
۳. مشارکت‌پذیری
۴. شفافیت و گشودگی
۵. رعایت قوانین و مقررات
۶. جامعیت
۷. خلاقیت و پذیرش تغییر
۸. پایداری و جهت‌گیری بلندمدت
۹. رعایت اخلاق و حقوق ذی‌نفعان
۱۰. پاسخ‌گویی
۱۱. عدالت و انصاف

مباحث مهم در مبانی راهبری شرکت

- ۱- مسئولیت جامع هیئت مدیره: شامل تصویب و نظارت اثربخش بر اجرای اهداف، استراتژی‌ها، استراتژی ریسک و ارزش‌ها
- ۲- صلاحیت و تخصص لازم مدیران
- ۳- اطمینان از وجود سیاست‌ها و سازوکارهای مناسب در رابطه با ساختار و فعالیت‌های تجاری

- ۴- استقرار نظام واپایش‌های داخلی کارا و مدیریت ریسک مؤثر
 - ۵- برقراری تعامل در کل سازمان و گزارش‌دهی مستمر
 - ۶- استفاده مؤثر از حسابرسان داخلی و حسابرسان مستقل
 - ۷- برقراری نظام جبران خدمت متناسب با ریسک‌پذیری کارکنان
 - ۸- شفافیت کافی برای ذی‌نفعان و افشای به‌موقع و کافی اطلاعات
 - ۹- مدیران تضامنی پاسخگو و حساب‌ده برای اطمینان و پایش عملکرد سازمان هستند
 - ۱۰- مدیریت باید متناوباً اثربخشی خود و سازمان را بررسی و اقدامات اصلاحی لازم را انجام دهد
 - ۱۱- مدیریت باید وظایف کمیته‌های فرعی، مسئولین اجرائی و سایر کارکنان و نمایندگان را تعیین و تفویض نماید و عملکرد آن‌ها را پایش کند
 - ۱۲- مدیریت باید با استانداردهای اخلاقی پاسخگو بوده و اطمینان یابد تضاد منافع حل‌وفصل شده است
- در سال‌های اخیر کشورهای OECD^۱ و گروه ۲۰ (G20)^۲ در مورد اصول راهبری شرکتی موارد زیر را معرفی می‌کنند:
- ۱- ایجاد بازار کار و شفاف مطابق قوانین و تقسیم مسئولیت‌ها به‌طور مشخص
 - ۲- حافظ حقوق سهامداران و تسهیل این حقوق
 - ۳- رفتار یکسان با سهامداران
 - ۴- به رسمیت شناختن حقوق ذی‌نفعان و همکاری متقابل با آنان
 - ۵- افشای به‌هنگام و دقیق تمام مسائل
 - ۶- متضمن ارائه رهنمودهای استراتژیک
 - ۷- نظارت مؤثر هیئت‌مدیره
 - ۸- پاسخگویی هیئت‌مدیره در برابر شرکت و سهامداران
- این‌ها مواردی بود که در فضای بین‌المللی و نگاه خارجی تدوین شده است، اما در سیاست‌های داخلی کشور چه مسائلی در مورد راهبری شرکتی وجود دارد، در چارچوب سیاست‌های کلی نظام اداری کشور ویژگی‌های اصلی راهبری شرکتی به اشکال زیر است:
- ۱- نهادینه‌سازی فرهنگ‌سازمانی و ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی
 - ۲- دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری

1. Organization for Economic Co-operation and Development

۲. آرژانتین، استرالیا، برزیل، کانادا، چین، فرانسه، آلمان، هند، اندونزی، ایتالیا، ژاپن، مکزیک، روسیه، عربستان سعودی، آفریقای جنوبی، کره جنوبی، ترکیه، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا

- ۳- تعادل کار و زندگی
- ۴- چابک‌سازی و متناسب‌سازی تشکیلات
- ۵- اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری
- ۶- اثربخشی و کارایی در فرآیندها
- ۷- شفافیت و روزآمدی
- ۸- کل‌نگری، همسوسازی و هماهنگی و تعامل
- ۹- خدمات‌رسانی برتر
- ۱۰- قانون‌گرایی، نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط، خودکنترلی و امانت‌داری
- ۱۱- حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار

در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز داریم:

- ۱- تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌ای انسانی و علمی کشور
- ۲- پیشتازی اقتصاد دانش‌بنیان
- ۳- محور قرار دادن رشد بهره‌وری
- ۴- افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالای اساسی
- ۵- حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات
- ۶- برنامه‌ریزی تولید ملی و افزایش ارزش‌افزوده
- ۷- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی
- ۸- شناسایی و به‌کارگیری ظرفیت‌های علمی، فنی و اقتصادی برای دسترسی به توان‌آفندی و اقدامات مناسب
- ۹- مدیریت مخاطرات اقتصادی از طریق تهیه طرح‌های واکنش هوشمند، فعال، سریع و به‌هنگام در برابر مخاطرات و اختلال‌های داخلی و خارجی
- ۱۰- شفاف‌سازی و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار
- ۱۱- افزایش پوشش استاندارد برای کلیه محصولات داخلی و ترویج آن

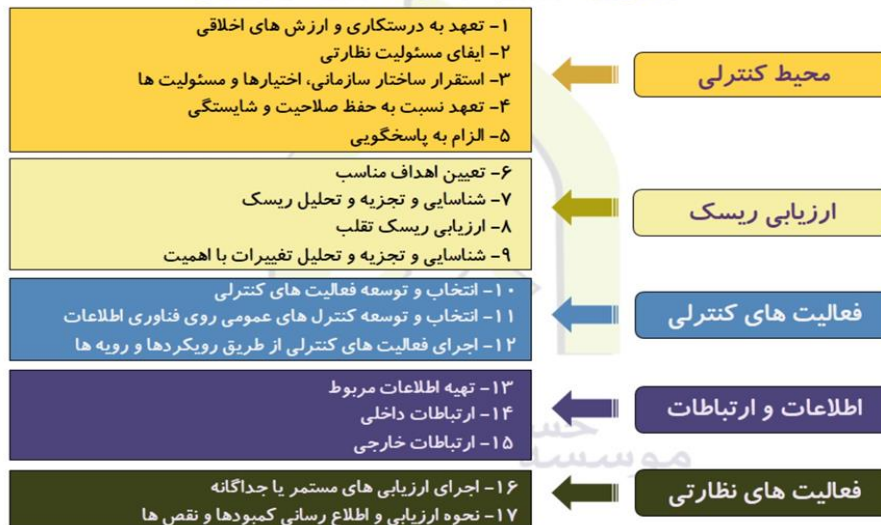
در سیاست‌های کلی برنامه ششم مرتبط با شرکت‌های دولتی نیز آمده است:

- ۱- رشد اقتصادی شتابان
- ۲- بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها
- ۳- توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری متقابل و شبکه‌ای به‌ویژه با کشورهای منطقه
- ۴- گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن

- ۵- ارتقا کمی و کیفی نظام جامع صنعت بیمه و ابزارهای آن
 - ۶- افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه
 - ۷- دانش‌بنیان نمودن صنایع بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز
 - ۸- توسعه اقتصاد دریایی، بازارهای دریایی با اولویت بخش ریل
 - ۹- افزایش نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت، معدن و صنایع معدنی و افزایش صادرات محصولات آن با اجرای سیاست‌های کلی صنعت و معدن
 - ۱۰- دانش‌بنیان نمودن شیوه تولید و محصولات صنعتی و خدمات وابسته به آن
 - ۱۱- اولویت دادن به حوزه‌های راهبردی صنعتی
 - ۱۲- اولویت دادن به تأمین مواد موردنیاز صنایع داخلی
 - ۱۳- تدوین و اجرای سند جامع و نقشه راه تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کیفیت
 - ۱۴- استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور
 - ۱۵- کسب جایگاه برتر منطقه در توسعه دولت الکترونیک در بستر شبکه ملی اطلاعات
- بررسی سیاست‌های بالادست داخلی نشان می‌دهد که کشور در بحث وجود سیاست‌های مورد نیاز، دچار عقب‌ماندگی نیست و در حوزه عملکردی مشکل دارد. به همین خاطر همه سیاست‌ها را چه از منابع داخلی و چه از منابع خارجی جمع کرده سیاست‌های کلی راهبری بنگاه را تدوین نماییم:
- ۱- رهبری بنگاه با دوراندیشی و الهام‌بخشی و درستی
 - ۲- برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و عملیاتی مؤثر مدیریت
 - ۳- اطمینان از کارایی و اثربخشی فرآیندهای کلیدی
 - ۴- رعایت اخلاق، قوانین و حقوق کلیه ذی‌نفعان
 - ۵- به خدمت گرفتن خلاقیت و نوآوری و پذیرش تغییر
 - ۶- مدیریت با چابکی و به‌کارگیری ظرفیت‌های علمی، فنی و اقتصادی و دانش‌بنیان نمودن تولید
 - ۷- شفافیت، سالم‌سازی، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری
 - ۸- توسعه پیوندهای اقتصادی، مشارکت‌پذیری، روزآمدی و همسوسازی و هماهنگی
 - ۹- هم‌افزایی برای مشتریان و خلق آینده پایدار (متأسفانه هم‌افزایی حتی در سطح یک وزارتخانه نیز بسیار محدود است و طرح هم‌افزایی در سطح ملی و در مجموعه دولت و حاکمیت با مشکلات بسیار دسته و پنجه نرم می‌کند).
 - ۱۰- توسعه صادرات، افزایش ارزش افزوده، روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری
 - ۱۱- مدیریت مخاطرات (ریسک) اقتصادی و واکنش هوشمند، فعال و به‌هنگام به آن
 - ۱۲- استقرار مدیریت کیفیت، نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور

اگر موارد مذکور را به‌عنوان ادغامی از سیاست‌های کل کشور در نظر بگیریم، باید بررسی کنیم که این سیاست‌ها چگونه پیش می‌رود و چگونه شکل می‌گیرد، برای بهبود نقش شرکت‌های دولتی در فرآیند رشد و توسعه و ارتقا جایگاه این شرکت‌ها در خلق ثروت لازم است بدانیم که برنامه‌ریزی راهبردی توسعه چگونه است و در این برنامه توسعه جایگاه شرکت‌ها چگونه است؟ آیا صرف اینکه شرکتی از ابتدا دولتی بوده است دلیل بر ادامه روند است؟ آیا ماهیت شرکت‌ها و ارائه خدمات، امروزه لزوم تغییر را به وجود نیآورده است؟ به همین منظور است که باید به دنبال تدوین سند برنامه‌ریزی راهبردی توسعه باشیم. امروزه مدل‌های دیگری نیز برای اداره شرکت‌ها وجود دارد مثل مدل‌های تعالی سازمانی (EFQM)^۱ که بسیار به مبنای نظری کشور ما نیز نزدیک‌تر است. همچنین استقرار نظام جامع کنترل‌های داخلی اثربخش بر مبنای مدل‌های رایج مانند (COSO)^۲ جهت حفاظت از دارایی‌ها و منابع، تحقق کارایی و اثربخشی، بهبود کیفیت گزارشگری و رعایت قوانین و مقررات نیز می‌تواند در مدیریت شرکت‌های دولتی کمک‌رسان باشد. تصویر زیر اجزای نظام کنترل‌های داخلی و اهداف آن را ارائه می‌نماید.

اجزای نظام کنترل‌های داخلی



از دیگر پیشنهادهایی که می‌توان برای ارتقاء عملکرد بنگاه‌ها داشت می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ۱- استقرار نظام یکپارچه فن‌آوری اطلاعات (برای این منظور فناوری اطلاعات خیلی بیشتر باید مورد توجه قرار بگیرد نظیر بحث سامانه‌های ... MIS, EIS, ES)
- ۲- استقرار نظام ارزیابی عملکرد بر مبنای مدل‌های اثربخش و ایجاد سازوکار تشویق و تنبیه (نظام ارزیابی عملکرد منسجمی در کشور ما وجود ندارد. این نظام می‌تواند با سازوکارهای مشخص ایجاد شود. لازم است تا معیارهای

مشخص، با اهدافی عینی و واقعی تعریف شود. در این صورت دستگاه نظارتی می‌تواند عملکرد را به‌درستی مورد سنجش قرار دهد).

۳- تشکیل کمیته‌ها و واحدهای تخصصی جهت انجام امور راهبردی، برنامه‌ریزی و توسعه، نظارت و ارزیابی، مدیریت ریسک، انتصابات، جبران خدمات و پایش سرمایه‌گذاری

۴- درک، پیش‌بینی و برآورده کردن نیازها و انتظارات مشتریان (ما باید به سمت مشتری‌گرایی برویم)

۵- استقرار نظام ارزش‌ها و برنامه‌ریزی جهت آموزش اخلاقی و رعایت قوانین به‌طور جامع (شرکت‌های بزرگ دنیا دارای استانداردهای مهم و جدی اخلاقی هستند و طبیعتاً در زمینه اخلاق ما می‌بایستی از آن‌ها جلوتر باشیم).

۶- ارتقا قابلیت‌ها از طریق مدیریت اثربخش تغییر

۷- بهبود مداوم و نوآوری نظام‌مند با به خدمت گرفتن خلاقیت ذی‌نفعان

۸- استقرار مدیریت ریسک و شناسایی و پاسخگویی اثربخش و کار به فرصت‌ها تهدیدها

۹- ارج‌گذاری کارمندان و کارکنان و ایجاد فرهنگ توانمندسازی جهت دستیابی به اهداف سازمانی و شخصی (هیچ جایی در دنیا مدیریت را بهبود نداده مگر اینکه کارمند از سازمان خود راضی باشد).

در ادامه آمار مربوط به وضعیت بازدهی شرکت‌های دولتی مستخرج از گزارش‌های سازمان حسابرسی سال ۱۳۹۶ (استفاده‌شده از ارقام صورت‌های مالی ضمیمه گزارش‌های حسابرسی درآمد) در مورد حدود ۶۰۰ شرکت تحت مدیریت دولت ارائه می‌شود ارقام مربوط به سال ۱۳۹۵ هست که در سال ۱۳۹۶ مورد حسابرسی قرار گرفته است.

وضعیت بازار بدهی شرکت‌های دولتی

وضعیت بازدهی شرکت‌های دولتی	
میلیارد ریال	
۲۰,۳۰۳,۰۱۵	جمع دارایی‌ها
۱۳,۹۹۷,۸۸۱	جمع بدهی
۶,۳۰۵,۸۳۷	حقوق صاحبان سهم
۸,۱۰۰,۵۵۳	درآمدها
۳۹۸,۹۶۲	سود قبل از کسر مالیات
۱۷,۶۰۵	مالیات
۳۸۱,۳۵۷	سود خالص

نسبت‌های مشابه شرکت‌های نهادها	شرکت‌های دولتی	
۳/۵٪	۱/۹٪	درصد سود خالص به جمع دارایی‌ها
۱۱/۱٪	۶٪	درصد سود خالص به خالص دارایی‌ها
۹٪	۴/۷٪	درصد سود خالص به درآمد

ارقام و نسبت‌های مالی فوق نشان از بازدهی کم شرکت‌های دولتی حتی در مقایسه با سایر شرکت‌های فعال در کشور دارد که نیاز به بررسی و تحلیل عمقی آن وجود دارد.

حسن خوشپور

موضوع: چالش‌های بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی

خلاصه سخنرانی

آقای خوشپور ضمن بررسی قوانین و مقررات مرتبط با اداره و مدیریت شرکت‌های دولتی، سیر تاریخی بودجه‌نویسی برای این‌گونه شرکت‌ها را بررسی کرده و اصول فنی و قوانین بالادستی که دولت را موظف به ارائه بودجه شرکت‌های دولتی همراه با بودجه کل کشور نموده است را مورد تحلیل قرار دادند. در ادامه نیز با برشمردن چالش‌های بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی، اثرات این چالش‌ها بر بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه کل کشور را تبیین و نهایتاً پیشنهادهایی را برای اصلاح وضع موجود ارائه دادند.

مشروح سخنرانی

سؤال مهم در ابتدا این است که چرا بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور تلفیق می‌شود؟ اصل جامعیت بودجه مهم‌ترین عاملی است که از لحاظ فنی درج بودجه شرکت‌های دولتی را در سند بودجه کل کشور ضروری می‌سازد؛ اما از لحاظ مبانی نظری به بنگاه‌داری دولتی، دلایلی که برای درج بودجه شرکت‌های دولتی را در بودجه دولت مطرح می‌شود موارد زیر است:

- ۱- برنامه‌ریزی برای انجام مأموریت‌های دولت: دولت برای انجام برخی فعالیت‌ها و مأموریت‌های خود شرکت‌هایی به وجود می‌آورد، در واقع ابزار این فعالیت‌ها همین شرکت‌ها هستند و برای برنامه‌ریزی اجرای این فعالیت‌ها بودجه شرکت‌ها را تنظیم و ارائه می‌کند.
- ۲- برنامه‌ریزی برای انجام سرمایه‌گذاری‌ها: شرکت‌ها به‌گونه‌ای پیمانکار دولت هستند و برای انجام سرمایه‌گذاری‌های دولتی فعالیت می‌کنند. بنابراین دولت در مقام کارفرما برای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری خود برنامه‌ریزی می‌کند.
- ۳- تحقق بازدهی شرکت: دولت در مواردی برای کسب سود سرمایه‌گذاری کرده و برای مشخص و محقق شدن این سود نیاز به بررسی، تدوین و اجرای بودجه این شرکت‌ها دارد.
- ۴- رعایت و اجرای قانون: طبق قانون بودجه شرکت‌های دولتی باید در سند بودجه آورده شود. البته الزام قانون هم متأثر از مبانی نظری و فنی است.

لازم به تأکید است که در نظر گرفتن رقم کل بازدهی مجموعه شرکت‌های دولتی در جدول بودجه برای ارزیابی عملکرد این شرکت‌ها منطقی نیست و باید شاخص بازدهی شرکت‌ها با توجه به تفکیک شرح وظایف و فلسفه وجودی آن‌ها و مأموریت‌های محوله به آن‌ها و تکالیفی که دولت برای آن‌ها وضع کرده است، موردتوجه قرار گیرد. چرا که شرکت‌های

دولتی دارای شرایط متفاوتی بوده و همگن نیستند. بسیاری از شرکت‌های دولتی به دنبال سود نیستند چراکه اگر به دنبال سود باشند با فلسفه وجودی خود در تضاد قرار می‌گیرند.

امسال (سال ۱۳۹۷) ۹۰ امین سالی است که بودجه شرکت‌های دولتی به نحوی در سند بودجه کل کشور درج می‌شود، اولین بار در هنگام تشکیل بانک ملی، دولت برای تأمین سرمایه اولیه این بانک مبلغ ۵ میلیون ریال در نظر گرفت. سال ۱۳۲۸ پس از ارائه گزارش بودجه توسط نخست‌وزیر وقت، مجلس در مورد وضعیت شرکت‌های دولتی از وی سؤال پرسید و مقرر کرد که از آن به بعد بودجه شرکت‌های دولتی در آرایشی مناسب در سند بودجه قرار گرفته و به هنگام تقدیم لایحه تقدیم مجلس شود. از سال ۱۳۴۴ به بعد و تاکنون بودجه شرکت‌های دولتی به شکل فعلی در سند بودجه قرار گرفته است. در سال ۱۳۶۶ با اصلاح قانون محاسبات عمومی، برنامه‌های ایجاد ناکارایی و اختلال در مدیریت شرکت‌های دولتی شکل گرفت. در این سال اختیارات ارکان صلاحیت‌دار شرکت‌های دولتی از بین رفت و به دست دولت و مجلس سپرده شد. درحالی‌که پس از انقلاب بسیاری از شرکت‌هایی که ذات بخش خصوصی داشتند به بخش عمومی منتقل شدند و مالکیت و مدیریت آن‌ها در اختیار دولت قرار گرفت، بودجه‌ریزی در مجموعه شرکت‌های دولتی در چارچوب قانون محاسبات سال ۱۳۶۶ و دیگر قوانین نظیر آن تنظیم و تصویب شد. در سال ۱۳۶۷ نیز در قانون بودجه تبصره ۲ مورد تصویب قرار گرفت که بر اساس آن تبصره ۲ قانون بودجه سنواتی در سال‌های آتی نوشته شد و از سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید و همچنین در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت هر ساله تکرار شده و چالش‌های امروز را به وجود آورده و گسترش می‌دهد. آمارها نشان می‌دهند که تا سال ۱۳۵۷ تنها ۱۶۷ شرکت دولتی وجود داشتند که بعد از انقلاب بسیاری از شرکت‌ها به فهرست شرکت‌های دولتی (همانند ایران خودرو) به این فهرست اضافه شدند.

- بستر قانونی جایگاه و روش بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی شامل:

- ۱- اصل (۵۲) قانون اساسی که در مورد بودجه کل کشور است
- ۲- ماده (۱) قانون محاسبات عمومی که آرایش کلی بودجه را مشخص می‌نماید
- ۳- قانون تجارت
- ۴- قوانین بودجه و سایر قوانین

چالش‌های بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی

۱- تأثیر تضادهای ناشی از تداخل انگیزه‌ها و اهداف بخش‌های تصدی‌گری و اعمال حاکمیت دولت بر نظام بودجه‌ریزی (دخالتهای سیاسی، حاکمیتی در هدف‌گذاری بودجه)

از زمانی که بودجه در شرکت تنظیم می‌شود و پس از آن فرآیند تصویب و ابلاغ را در سازمان برنامه‌بودجه، دولت و مجلس طی می‌کند، همه نهادها برای تحقق اهداف شخصی خود در فرایند تنظیم و تصویب و ابلاغ بودجه شرکت‌ها حضور دارند. شرکت در محیط محدود قانونی و فرصت‌های بازاری برای تحقق اهداف شرکت و هیئت‌مدیره بودجه را

تنظیم می‌کند. سازمان برنامه‌بودجه در دو جایگاه متضاد (حضور در مجمع شرکت که باید صرفاً در جهت منافع شرکت اقدام کند و نماینده منافع دولت در نهاد برنامه‌ریزی) در خصوص بودجه شرکت‌ها اظهارنظر و تصمیم‌گیری کند. وقتی بودجه به دولت می‌رود وزرا در بودجه دخالت‌هایی می‌کنند و آنچه را که در مراحل قبل و در جایگاه رئیس مجمع به آن نرسیده‌اند، پیگیری می‌کنند و وقتی بودجه به مجلس می‌رود دستخوش تغییراتی اساسی در راستای اهداف صنفی و منطقه‌ای بسیاری می‌شود. در واقع فرصت بررسی بودجه شرکت‌های دولتی مأمنی برای پیگیری اهداف سیاسی نمایندگان نیز شده است. البته این روند امروزه تغییر و بهبود یافته است. مهم‌تر از همه این‌ها این است که بودجه‌ای که به تصویب می‌رسد با آنچه به اجرا درمی‌آید، تفاوت دارد. به‌طور مثال در بررسی عملکرد بودجه، سرفصل‌های گزارش‌ها و صورت‌های مالی با صورت‌های بودجه شباهتی ندارد. دخالت اهداف سیاسی و حاکمیتی در هدف‌گذاری بودجه باعث می‌شود، آنچه به‌عنوان قانون تصویب می‌شود لزوماً اجرا نمی‌شود.

۲- عدم رعایت و بی‌توجهی به اختیارات و مسئولیت‌های ارکان صلاحیت‌دار شرکت‌ها

نظام حاکمیت شرکتی در بخش شرکت‌های دولتی از بین رفته و این وضعیت در یک روند زمانی بلندمدت و با تصمیم جمعی همه اتفاق افتاده که مربوط به کلیه شرکت‌ها هم می‌شود و فقط شامل شرکت‌های دولتی نیست

۳- ابهام، عدم شفافیت، تضاد و عدم تفاهم و نامشخص بودن فلسفه و هدف کلی بودجه‌ریزی در فرایند پیشنهاد،

تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت بودجه شرکت‌ها (بالاتکلیفی نظام بودجه‌ریزی)

سازمان حسابرسی، 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 برنامه‌بودجه هم وجود دارد)

۴- ناآشنایی مراجع عالی سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری با ادبیات بنگاه‌داری دولتی (مدیریت غیرحرفه‌ای)

بعضاً دیده می‌شود هیئت‌مدیره 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 دولت و ... موجب سردرگمی و عدم امکان مدیریت مناسب را در شرکت‌ها 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)

در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ برای ارتقاء کارایی بودجه شرکت‌ها طبقه‌بندی‌ها و آرایش جدیدی منطبق بر اصلاحاتی که در دیگر بخش‌های بودجه صورت گرفته بود، به عمل آمد. تفکیک شرکت‌ها بر اساس بخش‌های اقتصادی منطبق بر حساب‌های ملی، تفکیک شرکت‌ها بر اساس سوددهی یا زیاندهی آن‌ها از جمله این اصلاحات بود که در سال‌های بعد مورد توجه قرار نگرفت. لازم است اصلاحاتی در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی با توجه به اهداف و مأموریت‌های آنان صورت گیرد به‌عنوان مثال شرکت‌ها را می‌توان بر اساس اهداف ایجاد آن‌ها (سرمایه‌گذاری، پیمانکار دولتی، توزیع یارانه، عرضه کالاهای عمومی و ...) طبقه‌بندی کرد.

۷- تفاوت ماهوی بین نظام ثبت و نگهداری حساب‌ها در شرکت‌های دولتی و در دیگر دستگاه‌های اجرایی (روش تعهدی و روش نقدی)

در شرکت‌های دولتی حساب‌ها به روش تعهدی و در دستگاه‌های اجرائی حساب‌ها به روش نقدی ثبت و نگهداری می‌شود. تفاوت بین این دو شیوه به ضرر بودجه کل کشور و دولت است که نیازمند تغییر به روشی است که صورت‌ها به شکل یکسان و با اهداف یکسان تنظیم شوند.

۸- همگن نبودن ارقام و روابط درونی متغیرها در بودجه شرکت‌های دولتی با ارقام و روابط درونی متغیرها در بودجه دیگر دستگاه‌های اجرایی (اشکال در تحلیل و نتیجه‌گیری)

در بخش دولت درآمد و هزینه برای یک‌بار محاسبه و منظور می‌شوند. ولی در شرکت‌های دولتی این‌طور نیست. به‌عنوان مثال در بودجه بخش شرکت‌ها درآمدها یا هزینه‌ها برای بیش از یک‌بار ممکن است محاسبه و به گردش درآمد و این گردش‌ها باعث حجیم شدن ارقام می‌شود.

۹- انحراف و اشتباه در رقم بودجه کل کشور، خصوصاً از سال ۱۳۶۶ (اشتباه فاحش محاسبه) از سال ۱۳۶۶ که بودجه شرکت‌ها از خصلت اطلاعی به خصلت تصویبی در قانون تغییر کرد، بودجه کل کشور نادرست محاسبه می‌شود چون که دو رقم متفاوت به لحاظ ماهوی با یکدیگر به اشتباه جمع می‌شوند. در بودجه کل کشور، بودجه شرکت‌های دولتی اصلاً نباید محاسبه شود.

۱۰- تفاوت طبقه‌بندی حساب‌ها در تنظیم بودجه و در ثبت و نگهداری حساب‌ها و تنظیم صورت‌های مالی (اخلال در تحلیل عملکرد و برنامه)

برخی شرکت‌های دولتی از طبقه‌بندی استاندارد سازمان حسابرسی استفاده نمی‌کنند و این شاید به خاطر تفاوت در نوع شرکت‌ها باشد، ولی منجر به انحراف عملکرد می‌شود.

۱۱- وجود قوانین نامناسب نظیر اخذ مالیات علی‌الحساب، مالیات بر سود ویژه، کنترل غیرمنطقی هزینه‌ها (شرکت‌های دولتی، ابزار حل مشکلات مختلف دولت)

اثرات چالش‌ها بر بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه کل

- ۱- ثمربخش نبودن بودجه
- ۲- ثمربخش نبودن فعالیت‌ها و نتایج بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی
- ۳- تحریف بودجه کل کشور
- ۴- پنهان ماندن اختلالات ساختاری و عملکردی شرکت‌های دولتی
- ۵- محقق نشدن راهبردهای کلان (سیاست‌های کلی اصل ۴۴، توسعه رقابت در بازارها و...)
- ۶- رعایت نشدن اصول حرفه‌ای در برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر بودجه
- ۷- عدم کارایی آرایش سرفصل‌ها و اطلاعات بودجه
- ۸- تصویب قوانین نامناسب (اخذ مالیات علی‌الحساب و بخشی از سود ویژه و ...)

پیشنهادها برای اصلاح وضع موجود

- ۱- اصلاح قانون (نظیر بازنگری در قانون محاسبات عمومی و دیگر قوانین ذی‌ربط با تأکید بر یکپارچه، خلاصه و منطقی کردن احکام و مجوزها): لزوم ایجاد گروه حرفه‌ای در بازنگری قانون.
- ۲- اجرای کامل قانون اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: حتی اگر این قانون به‌طور کامل اجرا شود، حجم بودجه شرکت‌هایی که باقی می‌مانند هنوز ۷۰٪ ارقام فعلی است و مربوط به شرکت‌هایی هستند که می‌توان برای آن‌ها برنامه‌ریزی کرد و وضعیت را اصلاح نمود.
- ۳- تغییر نظام مدیریت کلان بخش بنگاه‌های اقتصادی دولتی (تفکیک حاکمیت از تصدی‌گری): ایجاد ساختاری برای مدیریت کلان شرکت‌های دولتی به‌طور مستقل از بخش حاکمیت
- ۴- اصلاح نظام بودجه‌ریزی
- ۱- رعایت اصول برنامه‌ریزی
- ۲- مهندسی مجدد فرایند تهیه و تنظیم و تصویب
- ۳- تغییر آرایش بودجه متأثر از تغییر نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی: نباید آرایش بودجه یک شرکت سرمایه‌گذاری با یک شرکت پیمانکار فعالیت‌های دولتی یکسان باشد
- ۴- ارتقاء روش بودجه‌ریزی (ایجاد شفافیت، الحاق منطقی اطلاعات کمی، لحاظ کردن تفاوت اهداف و موضوعات شرکت‌ها در تنظیم اطلاعات ورودی و آرایش اطلاعات خروجی و ...)
- ۵- احترام به اصول حاکمیت شرکتی در بودجه‌ریزی و اعطای اختیارات قانونی و تخصصی به ارکان صلاحیت‌دار شرکت‌ها
- ۶- رعایت استانداردهای فنی و قانونی
- ۷- تقویت نظام نظارت بر بودجه (اهداف، ارکان و روش‌ها): سازمان حسابرسی در این زمینه هیچ‌گاه وظیفه خود را به‌درستی عمل نکرده است.

ارائه نقطه نظرات و پرسش و پاسخ

در این بخش، نظرات و سؤالات حضار مطرح می‌گردد. اهم نکات طرح شده به شرح زیر است:

دکتر باقری، معاون امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی

- برای غنای بحث پیشنهاد می‌شود که برخی مدیران شرکت‌های دولتی که هم‌اکنون بازنشسته شده‌اند نیز در جلسات دعوت شده تا از نظرت ایشان نیز استفاده شود.
- مدیریت شرکت‌های دولتی در کشور با چالش‌هایی روبه‌رو است. تاروپود فرآیند ارتباط مدیران شرکت‌های دولتی تا عملکرد آن‌ها و شیوه تصمیم‌گیری در شرکت‌های دولتی رانتهی و غیرتخصصی و حرفه‌ای بوده و دستخوش ملاحظات سیاسی می‌شود. نکته دیگر این است که در برگزاری مجامع، وزارتخانه نقش و تصمیم‌گیری نهایی را دارد و سازمان برنامه و بودجه کشور و سایر نهادهای مسئول نقشی ندارند و فقط اهداف وزارتخانه در نظر گرفته می‌شود.
- حال سؤال اینجاست که این رفتار را چگونه می‌توان تغییر جهت داد؟ حل این مسئله قطعاً نیاز به یک راه‌حل بلندمدت دارد. بر همین اساس نیاز است تا این شرکت‌ها دسته‌بندی شده و متناسب با فعالیت و ماهیت این شرکت‌ها راهکار خاص ارائه شود. هر چند این رویکرد زمان‌بر است ولی هرروزی که دیر می‌شود، ائتلاف این منابع برای اقتصاد ایران با زیان بسیاری همراه است. این راه‌حل بلندمدت است اما در کوتاه‌مدت برای برخی از اجزاء مسئله می‌توان راه‌حل کوتاه‌مدت در راستای همان راه‌حل بلندمدت با برخورد قاطع و مدیریتی ارائه داد. در چارچوب این برنامه کوتاه‌مدت می‌توان مواردی را که حتماً جزو راه‌حل هست را از الآن شروع کنیم. به‌طور مثال شفافیت اطلاعات از سهام‌داری، انعکاس مدیریت و نتایج فعالیت‌ها از جمله راه‌حل‌هایی هستند که هم‌اکنون می‌توان به آن‌ها پرداخت. راهکار کوتاه‌مدت دیگر تدوین شیوه‌نامه‌ای برای انتصاب مدیران است. شیوه‌نامه‌ای که بتوان از اعمال نظرهای شخصی جلوگیری نماید.

آقای رستمی، معاون توسعه منابع انسانی و پشتیبانی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

- مواردی که مطرح شد بیشتر نگاهی به گذشته است و نگاه آینده به اندازه کفایت موردتوجه قرار نگرفت. نکته‌ای که باید در همین رابطه بدان توجه شود این است که هنوز در ارزیابی‌ها به روش‌های سنتی توجه می‌شود مثل صورت‌های مالی، ترازنامه‌ها و ... و به بحث‌های کیفی مثل تغییرات کیفیت در مدیریت، تغییرات کمیته، مدیریت هزینه و ... در نظام ارزیابی توجه نمی‌شود.
- در هیئت واگذاری دولت می‌خواهد شرکت‌ها را واگذار کند یعنی اگر بخش دولتی ۲۰٪ بودجه و شرکت‌های دولتی ۸۰٪ بودجه باشد، بخش کوچک می‌خواهد بخش بزرگ را واگذار کند که این خود چالش بزرگی است. از سوی دیگر مطابق صحبت‌هایی که بیان شد نسبت اندازه منابع در اختیار دولت به بخش خصوصی بسیار بزرگ است و منابع در اختیار بخش خصوصی محدود؛ بنابراین برای واگذاری‌ها نیاز است تا از سرمایه‌های بیشتری برای این منظور استفاده شود نظیر ظرفیت سرمایه‌گذاری خارجی. اما این بحث در همان ابتدا با چالش مواجه است، به‌طور مثال نظام مالی بین‌المللی با نظام مالی داخلی مطابقت ندارد و نیازمند تعدیل است. بازار سهام برای ورود به تأمین

مالی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی کفایت ندارد. عدم ثبات متغیرهای کلان اقتصادی فضای نا اطمینانی ایجاد می‌کند که برای فعالیت اقتصادی کارای شرکت‌ها مناسب نیست و شرکت‌های دولتی نیز از این آسیب مستثنی نمی‌باشند. که باید به همه این موارد به عنوان یک سیستم توجه کرد.

خانم خانلو، رئیس امور پایش تعهدات و تجهیز منابع سازمان برنامه و بودجه کشور

- یکی از آسیب‌های بودجه شرکت‌های دولتی، صرف وقت متناسب با حجم آن‌ها است. وقتی که برای تدوین بودجه جاری در سازمان برنامه و بودجه صرف می‌شود در مقایسه با بودجه شرکت‌های دولتی قابل مقایسه نیست در حالی که حجم بودجه شرکت‌های دولتی چندین برابر بودجه جاری است. در کنار این موضوع، مشاهده می‌شود که در طی سال ارتباط شرکت‌های دولتی با سازمان برنامه و بودجه در مقایسه با دستگاه‌های دولتی بسیار کمتر است. این امر نشان می‌دهد جایگاه سازمان برنامه و بودجه در بودجه شرکت‌های دولتی چندان تأثیرگذار نیست.
- نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی نیاز به بازنگری اساسی دارد، در حال حاضر نگاه به شرکت‌های دولتی همانند یک وزارتخانه است در صورتی که این نگاه با اهداف شکل‌گیری شرکت دولتی همسو نیست و نیاز به تعدیل دارد. در این روش اصلاً اثربخشی شرکت مدنظر نیست و فلسفه توسعه‌ای و تولیدی شرکت منظور نمی‌شود.
- بودجه‌ریزی عملیاتی در قالب بودجه شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر است زیرا که بررسی عملکرد بر اساس قیمت تمام‌شده و کیفیت ارائه‌شده امکان‌پذیر می‌شود. بودجه‌ریزی که تکلیفی و بر اساس معیارهای از پیش تعیین‌شده برای شرکت‌های دولتی بسته می‌شود و بعد در مجلس با ملاحظات غیراقتصادی و سیاسی تصویب می‌شود، با بودجه‌ریزی منطقی شرکت‌های دولتی تفاوت دارد و باعث می‌شود رفتارهای تحمیلی ناخواسته‌ای به شرکت‌های دولتی تحمیل شود. این مورد منجر به تفاوت‌های فاحش در عملکردهای بودجه می‌شود.
- همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد موضع سازمان برنامه و بودجه در قبال شرکت‌های دولتی نیز نامشخص است، سازمان آیا سازمان برنامه حافظ منافع شرکت است؟ مدافع منافع دولت است؟ و یا مدافع منافع ملی؟

آقای نیکو، معاون امور استان‌ها و مناطق سازمان برنامه و بودجه کشور

- سودآوری برآیند درآمدها و هزینه‌ها است یعنی آنچه موتور محرک درآمد تولیدات کالا و خدمات شرکت‌ها است و قیمت در این نظام نقش کلیدی دارد. در این بحث به قیمت محصول و خدمت تولیدی توجهی نشده است. نظام بودجه به بحث قیمت‌گذاری محصول تولیدی بسیار وابستگی دارد. قیمت‌گذاری از سوی دولت سبب می‌شود تا درآمدهای شرکت‌های دولتی تحت تأثیر قرار گیرد و بنابراین نتوان تنها با شاخص سودآوری مدیریت شرکت را مورد ارزیابی قرار داد.
- همچنین بررسی شرکت‌ها با تفکیک آن‌ها به دو گروه شرکت‌های سودآور و شرکت‌های سودمند می‌تواند حائز اهمیت باشد. منافع اجتماعی برخی شرکت‌ها تأثیر بسیار زیادی بر منافع اقتصادی این شرکت‌ها دارد که نمی‌توان با مباحث حسابداری سود و زیان مورد بررسی و سنجش قرارداد. یکی از ضعف‌های حال حاضر، کمی‌سازی منافع اجتماعی این شرکت‌ها است که نیاز است تا در این مورد نیز راهکاری اندیشیده شود.

آقای دشتی، معاون امور آب، کشاورزی و محیط زیست سازمان برنامه و بودجه کشور

- تجربه شرکت‌های بخش کشاورزی نشان می‌دهد که همه شرکت‌ها از یک جنس نیستند و نمی‌توان همه را در قالب یک صندوق و یک سازمان مدیریت نمود، چراکه به‌طور مثال شرکت‌های کشاورزی را می‌توان در دو گروه طبقه‌بندی کرد. یک گروه ماهیت تولیدی دارند ولی گروه دوم فارغ از سود و زیان به دنبال ارائه خدمات حاکمیتی هستند مثل شرکت پشتیبانی امور دام.
- در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای شرکت‌های دولتی هنوز وارد نشده‌ایم که باید سازمان برنامه در این زمینه نیز وارد شود، اما ملاحظه این است که اگر هم وارد شدیم باید قیمت تمام‌شده را محاسبه کنیم و هزینه تمام‌شده را و تفکیک این دو از هم، خود مستلزم ملاحظات دقیقی است. در این زمینه هم شاخص مشخصی برای مقایسه وجود ندارد.

آقای دکتر پاریسیان، کارشناس امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع سازمان برنامه و بودجه کشور

- برای تحلیل دقیق‌تر باید شاخص‌های عملکردی شرکت‌های دولتی را بر اساس تفکیک بخشی مانند صنعت و معدن، کشاورزی، خدمات و ... مورد بررسی قرار داد. همچنین ارتباط بین بودجه و عملکرد را باید در مورد شرکت‌های دولتی مورد نظر قرار بگیرد. در بحث حکمرانی شرکتی چهار محور اصلی وجود دارد: حسابرسی داخلی، حسابرسی مستقل، مدیریت و کمیته حسابرسی و کنترل‌های داخلی
- قانون تجارت امروز در ورودی وارد می‌شود و در مورد خروجی نظر نمی‌دهد. در خروجی این شرکت‌ها یک نوع انحصار وجود دارد که گروه‌های خاصی بر فرآیندهای این‌ها نظارت می‌کنند و فقط آن‌ها حق اظهار نظر دارند و به‌صورت انحصاری بر حساب‌های این شرکت‌ها اظهار نظر می‌کنند.
- همچنین برخی اظهار نظرهای حسابداری مشروط است و عملکرد درست این شرکت‌ها را با قطعیت تصدیق نمی‌کند. وابستگی شرکت‌های حسابرسی به شرکت‌های دولتی در سفارش حسابرسی، استقلال این حساب‌سازان را در رد و تأیید حساب‌ها زیر سؤال می‌برد.

آقای زراعت‌کار، معاون امور انرژی سازمان برنامه و بودجه کشور

- بررسی گزینه‌های موفق بین‌المللی یک روش مورد توافق همه خبرگان هست. با بررسی نمونه‌های موفق در شرکت‌های مختلف دنیا نشان داده می‌شود که قوانین مربوطه در کشورهایی که شرکت‌های موفق دارند به جزئیات و با شفافیت کامل به تحلیل ویژگی‌ها و مأموریت‌های این شرکت‌ها پرداخته است.
- ضعف قوانین در ارتباط با شرکت‌های دولتی در کشور ما بسیار مشهود است. همچنین وضع محدودیت بر عملکرد دولت منجر به تشدید ناکارایی می‌شود. در نمونه‌های موفق، عملکرد شرکت بر اساس اهداف از پیش تعیین شده و عملکرد بر اساس اهداف به دست می‌آید و نه با دخالت‌ها و وضع محدودیت‌ها بر مدیریت شرکت. در مدیریت شرکت‌های دولتی فرآیند تشویق و تنبیه تعریف نشده است.

خانم عدالت‌پور کارشناس امور صنعت، معدن، بازرگانی و ارتباطات سازمان برنامه و بودجه کشور

- اصلاح شرکت‌ها دو راهکار کوتاه‌مدت و بلندمدت لازم دارد:

- ۱- بلندمدت: که نیاز به اصلاح ساختار حقوقی دولت دارد. قانون سازمان مالکیت دولتی در قانون برنامه چهارم وجود داشته است اما نیازمند اصلاح سه قانون مادر بوده است.
- ۲- کوتاه‌مدت: سیاست‌های اصل ۴۴ به خوبی اجرا نشد. برای گروه ۳، نیازمند مجموعه قوانین و مقرراتی است که وزارت اقتصاد و دارایی تحت نحوه اداره امور شرکت‌های دولتی این کار را شروع کرد که عملاً کاربردی نداشت.

آقای قلی‌زاده، کارشناس امور انرژی سازمان برنامه و بودجه کشور

- شرکت‌های دولتی به خوبی از لحاظ قانونی مهار نشده‌اند به گونه‌ای که خود را مستلزم پاسخگویی نمی‌دانند و از سازوکارهایی برای فرار از ارائه عملکرد و دلایل ضعف خود بهره می‌برند.

آقای دکتر ویسه، معاون هماهنگی و نظارت معاون اول رئیس‌جمهور

- برای حل مسئله و ارتقاء مدیریت شرکت‌های دولتی باید در ابتدا یک گفت‌وگو جدید ایجاد کنیم و بپذیریم که در شرکت به معنای عام مفهوم سود و زیان ساری و جاری است و اعمال حاکمیت با مدیریت شرکت متفاوت است. در اقتصاد دو مفهوم و شاخص کلی رقابت و سود و زیان قابل اهمیت است. باید به این اصول توجه کنیم، در غیر این صورت اصل موضوع زیر سؤال است.
- بودجه عمرانی سال‌های اخیر در شرکت‌های دولتی صرف شده، اگر این شرکت‌ها سوددهی نداشته باشند این بودجه اتلاف شده است. ابتدا باید بپذیریم که وضع موجود ناهنجار است و نیاز به تغییر دارد. برای تغییر می‌توان از پایه (حالت صفر) مدل‌سازی کرد یا از تجربه موفق سایر کشورها استفاده کرد. بر اساس تجربه، اگر دولت تصمیمی می‌گیرد که منجر به زیان شرکت می‌شود باید خودش هزینه آن را پرداخت کند بطور مثال در یارانه پرداختی به شرکت یا قیمت تمام شده و تکلیف به شرکت برای ضرر و زیان در عملکرد شرکت تأثیرگذار خواهد بود.

آقای خوشپور، صاحب‌نظر و عضو انجمن خبرگان برنامه‌ریزی کشور

- برای تعیین میزان دخالت دولت در اقتصاد نسبت حجم بودجه شرکت‌های دولتی به حجم بودجه کل کشور نمی‌تواند شاخص مناسبی باشد ولی سهم برخی متغیرهای اقتصادی و مالی شرکت‌ها در متغیرهای کلان اقتصادی می‌تواند مناسب باشد. از جمله این شاخص‌ها میزان تولید یا صادرات این شرکت‌ها به کل، می‌تواند لحاظ شود.
- دولت به دو دلیل در فعالیت‌ها دخالت می‌کند: اول اینکه بخش خصوصی توان ندارد و دوم اینکه بخش خصوصی رغبت ندارد که این رغبت ناشی از عدم سودآوری اقتصادی مالی است. شرکت‌های دولتی مثل آب و فاضلاب روستایی ذاتاً زیان‌ده هستند و نباید به دنبال سود باشند. نمی‌توان لزوماً گفت شرکتی که زیان‌ده است، شرکت خوبی هم نیست.

آقای نادریان، مدیرعامل موسسه حسابرسی مفید

- در پاسخ به سؤال یکی از همکاران که در خصوص انحصار سازمان حسابرسی مبحثی را ارائه دادند باید بگوییم که سازمان حسابرسی انحصار ندارد و از سال ۱۳۸۰ انحصار اولیه آن برای شرکت‌های دولتی شکسته شد.
- نمی‌توان تصدی‌گری که در بخش دولت انجام می‌پذیرد را در یک شرکت دولتی انجام داد و بعد از یک شرکت خصوصی برای حسابرسی آن استفاده کرد و این مورد نیاز به ملاحظه جدی دارد.

جمع‌بندی

خلاصه‌ای از موضوعات اصلی که در نشست مورد توجه قرار گرفت را می‌توان به شرح زیر ارائه نمود:

- وجود شرکت‌های دولتی مسئله اصلی نیست، نگاه ما باید به شرکت‌های دولتی علمی باشد:
 - ✓ نمونه‌های فراوانی در سطوح بین‌المللی از شرکت‌داری دولتی وجود دارد و این بحث مختص به کشور ایران نیست. بر همین اساس در گزارشی در خصوص ۵۰۰ شرکت برتر در سال ۲۰۱۵ ملاحظه می‌شود که از ۱۵ شرکت چینی که در این فهرست قرار گرفته‌اند، ۱۴ شرکت دولتی بوده‌اند. در واقع ظرفیت موفقیت شرکت‌های دولتی وجود دارد.
 - ✓ در ایران عملکرد بسیاری از شرکت‌های دولتی به دلایل گوناگون از جمله: عدم ثبات مدیریت میانی، انتصابات فارغ از شرایط احراز و ارجحیت روابط بجای ضوابط و ... چندان موفقیت‌آمیز نیست.
 - ✓ در مدیریت شرکت‌های دولتی وزرا که عهده‌دار مسئولیت این شرکت‌ها هستند نباید در مقابل انتظارات و خواست ذی‌نفعان نرمش نشان داده و از وظایف خویش و آنچه برای صلاح کشور لازم است، قصور کنند.
 - ✓ برای اینکه کارایی در این شرکت‌ها به وجود بیاید، نیاز به یک تحول در مدیریت و رویکرد برخورد با شرکت‌های دولتی است.
- یکی از پیشنهادهایی که هنوز نیز می‌تواند به‌عنوان یک گزینه برای ارتقاء نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور مدنظر قرار گیرد، یکپارچگی راهبری بنگاه‌های دولتی است. بدین صورت که تمام بنگاه‌های دولتی به صورت یک مجموعه یکپارچه، زیر نظر رئیس‌جمهور قرار گرفته و وزرا از بنگاه‌داری خارج شوند.
 - برای تحقق این منظور، باید:
 - ✓ پارادایم نحوه اداره بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در مجموعه تشکیلات دولت تغییر کند.
 - ✓ مالکیت بنگاه‌ها از اختیارات وزارتخانه‌ها خارج و در سازمانی مستقل متمرکز شوند.
 - ✓ از مصادیق موفق همانند صندوق توسعه ملی برای ضابطه‌مند کردن این شرکت‌ها استفاده شود.
- تجربه موفق مدیریت شرکت‌ها در کشورهای مختلف می‌تواند درس‌آموز باشد.
 - ✓ برای شرکت‌ها با کارکردهای مختلف باید بسته مقرراتی متناسب تعریف کنیم. در کشور می‌توانیم شرکت‌های دولتی را به سه دسته اصلی شرکت‌های توسعه‌ای، حاکمیتی و تجاری طبقه‌بندی کنیم؛ که با توجه به انتظارات از هر دسته از این شرکت‌ها باید مقررات خاص برای مدیریت و راهبری آن‌ها تعریف شود.
 - ✓ امکان استقرار سیستم حاکمیت شرکتی، استقرار سامانه‌های حسابداری مدیریت، کنترل داخلی و حسابرسی درونی و پیاده‌سازی یافته‌های نوین در شرکت‌داری را فراهم سازیم.
 - ✓ با هدف ارتقاء چابک‌سازی در اخذ تصمیمات راهبردی شرکت باید با تفویض اختیار بر اساس قواعد و مقررات موجود، امکان تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری سریع در ارکان شرکت بدون مراجعه به ارکان بالادستی را فراهم آوریم.

- برخی از راهکارهای فرایندی و مدیریتی در شرایط کنونی می‌تواند در ارتقاء عملکرد شرکت‌ها تسریع ایجاد نماید به شرح زیر است:
 - ✓ استقرار نظام یکپارچه فن‌آوری اطلاعات (برای این منظور سامانه‌های MIS, EIS, ES, ... باید مورد توجه قرار گیرد).
 - ✓ استقرار نظام ارزیابی عملکرد بر مبنای مدل‌های اثربخش و ایجاد سازوکار تشویق و تنبیه (لازم است تا نظام ارزیابی عملکرد شامل معیارهای مشخص، با اهدافی عینی و واقعی باشد تا امکان سنجش صحیح عملکرد از سوی دستگاه نظارتی فراهم آید).
 - ✓ تشکیل کمیته‌ها و واحدهای تخصصی جهت انجام امور راهبردی، برنامه‌ریزی و توسعه، نظارت و ارزیابی، مدیریت ریسک، انتصابات، جبران خدمات و پایش سرمایه‌گذاری
 - ✓ بهبود مداوم و نوآوری نظام‌مند با به خدمت گرفتن خلاقیت ذی‌نفعان
 - ✓ استقرار مدیریت ریسک و شناسایی و پاسخگویی اثربخش و کار به فرصت‌ها تهدیدها
 - ✓ ارج‌گذاری کارمندان و کارکنان و ایجاد فرهنگ توانمندسازی جهت دستیابی به اهداف سازمانی و شخصی
- چالش‌های نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی نمود:
 - ✓ تأثیر تضادهای ناشی از تداخل انگیزه‌ها و اهداف بخش‌های تصدی‌گری و اعمال حاکمیت دولت بر نظام بودجه‌ریزی
 - ✓ عدم رعایت و بی‌توجهی به اختیارات و مسئولیت‌های ارکان صلاحیت‌دار شرکت‌ها
 - ✓ ابهام، عدم شفافیت، تضاد و عدم تفاهم و نامشخص بودن فلسفه و هدف کلی بودجه‌ریزی در فرایند پیشنهاد، تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت بودجه شرکت‌ها
 - ✓ ناآشنایی مراجع عالی سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری با ادبیات بنگاهداری دولتی
 - ✓ عدم کارایی، اشکالات و تضادهای قانونی (تنوع و تراکم قوانین)
 - ✓ 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)
 - ✓ تفاوت ماهوی بین نظام ثبت و نگهداری حساب‌ها در شرکت‌های دولتی و در دیگر دستگاه‌های اجرایی (روش تعهدی و روش نقدی)
 - ✓ همگن نبودن ارقام و روابط درونی متغیرها در بودجه شرکت‌های دولتی با ارقام و روابط درونی متغیرها در بودجه دیگر دستگاه‌های اجرایی
 - ✓ انحراف و اشتباه در رقم بودجه کل کشور، خصوصاً از سال ۱۳۶۶
 - ✓ تفاوت طبقه‌بندی حساب‌ها در تنظیم بودجه و در ثبت و نگهداری حساب‌ها و تنظیم صورت‌های مالی
 - ✓ وجود قوانین نامناسب نظیر اخذ مالیات علی‌الحساب، مالیات بر سود ویژه، کنترل غیرمنطقی هزینه‌ها

- برای ارتقاء عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی از راهکارهای معطوف به نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی می‌توانیم بهره بگیریم.
- ✓ اصلاح نظام بودجه‌ریزی با اصلاح قوانین مرتبط (نظیر بازنگری در قانون محاسبات عمومی و دیگر قوانین ذی‌ربط با تأکید بر یکپارچه، خلاصه و منطقی کردن احکام و مجوزها)
- ✓ اصلاح نظام بودجه‌ریزی
 - ۱- رعایت اصول برنامه‌ریزی
 - ۲- مهندسی مجدد فرایند تهیه و تنظیم و تصویب
 - ۳- تغییر آرایش بودجه متأثر از تغییر نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی (نباید آرایش بودجه یک شرکت سرمایه‌گذاری با یک شرکت پیمانکار فعالیت‌های دولتی یکسان باشد)
 - ۴- اعتقاد به اصول حاکمیت شرکتی در بودجه‌ریزی و اعطای اختیارات قانونی و تخصصی به ارکان صلاحیت‌دار شرکت‌ها
 - ۵- تقویت نظام نظارت بر بودجه (اهداف، ارکان و روش‌ها)

