

پاسخ به برخی پرسش‌های متداول در زمینه بودجه شرکت‌های دولتی

مقدمه

در سال‌های اخیر بودجه شرکت‌های دولتی به دلیل حجم بالای آن، بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. همین موضوع باعث شده بعضاً گزاره‌های مختلفی در خصوص بودجه این شرکت‌ها توسط رسانه‌ها و سیاستگذاران بیان شود که برخی از آنها می‌تواند ناشی از عدم شناخت کامل این بخش از بودجه باشد. لذا هدف این گزارش، ضمن بیان مقدماتی در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی، اصلاح برخی تصورات نادرست در این زمینه است. در همین راستا تلاش شده که گزارش تا حد امکان ساده، مختصر و به شکل پرسش و پاسخ‌های کوتاه تنظیم شود تا استفاده از آن برای عموم مخاطبان تسهیل گردد. لذا در ادامه برخی پرسش‌های متداول در این زمینه بیان و پاسخ‌های متناظر آنها ارائه خواهد شد.

۱. بودجه شرکت‌های دولتی چیست؟

اصولاً زمانی که عنوان می‌شود بودجه یک شرکت دولتی X ریال است، تلقی رایجی شکل می‌گیرد مبنی بر اینکه شرکت مذکور X ریال در سال مورد نظر خرج خواهد کرد (با اینکه دولت به شرکت مذکور X ریال منابع اختصاص خواهد داد). این تصور در خصوص بودجه شرکت‌ها دقیق نیست. بودجه یک شرکت در اصل منعکس‌کننده رقم گردش مالی شرکت در سال مورد نظر است. برخلاف منابع و مصارف بودجه عمومی، منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی ناشی از عملیات خود شرکت است. منابع عبارت است از: درآمدهای شرکت (ناشی از فروش کالا یا خدمات تولیدی شرکت) و سایر وجوه کسب شده در سال مورد نظر مانند تسهیلات بانکی، سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های شرکت و غیره؛ مصارف شرکت نیز عبارت است از: هزینه‌های تولید کالاها و خدمات و مواردی مانند بازپرداخت تسهیلات و وجوهی که شرکت‌ها باید به دولت بپردازند مانند سود سهام و مالیات. بودجه شرکت عبارت است از: جمع منابع یا جمع مصارف شرکت مورد نظر در یک سال مالی (طبعاً جمع منابع و مصارف برابر بوده، لذا تفاوتی نمی‌کند کدام ملاک قرار گیرد و هر دو نشان‌دهنده حجم گردش مالی شرکت در سال مورد نظر است).

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه
عمومی و توسعه
مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۲۱۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۸/۱۲

۲. آیا می توان بودجه شرکت های دولتی را با بودجه سایر دستگاه های دولتی (بودجه عمومی) مقایسه کرد؟

همان طور که در پاسخ سؤال پیش عنوان شد، بودجه شرکت ها به لحاظ ماهیت با بودجه سایر دستگاه های اجرایی متفاوت است. بودجه شرکت های دولتی نشان دهنده حجم عملیات شرکت در یک سال است، اما بودجه سایر دستگاه های اجرایی نشان دهنده مبلغی است که دستگاه مورد نظر در سال مزبور از خزانه دولت دریافت و صرف خواهد کرد. لذا مقایسه بودجه شرکت های دولتی با بودجه سایر دستگاه های اجرایی اساساً فاقد وجهت است. حتی جمع نمودن این دو مبلغ نیز به دلیل تفاوت ماهوی فاقد معناست. (هرچند مطابق قوانین کشور ما، رقم بودجه کل کشور از حاصل جمع بودجه عمومی و بودجه شرکت های دولتی به دست می آید. لذا بنا به دلایل پیش گفته، اصلاح تعریف بودجه کل کشور در قوانین مربوط ضروری است).

۳. چه بخشی از مصارف شرکت های دولتی توسط دولت تأمین می شود؟

وجوه پرداختی از سوی دولت به شرکت های دولتی شامل دو بخش است. یک بخش اعتبارات عمرانی است. در اصل دولت معمولاً طرح های عمرانی خود را از طریق شرکت های دولتی اجرا نموده و اعتبارات عمرانی دولت از طریق این شرکت ها به اجرای پروژه های عمرانی اختصاص می یابد. به عبارت دیگر، شرکت های دولتی در این حوزه، درحقیقت عاملیت دولت در اجرای پروژه های عمرانی را برعهده دارند.^۱ این اعتبارات عمرانی، موارد مصرف کاملاً مشخصی داشته و صرفاً در طرح های عمرانی مربوطه (مطابق پیوست شماره ۱ لوائح بودجه سالیانه) قابل صرف هستند.

غیر از اعتبارات پروژه های عمرانی، عمده وجوه پرداختی از خزانه دولت به شرکت های دولتی، مبالغ مربوط به پوشش زیان شرکت های زیان ده (کمک زیان) است. جمع کل مبلغ کمک زیان در نظر گرفته شده در بودجه سال ۱۳۹۹ حدود سه هزار میلیارد تومان است که حدود ۱۷۰۰ میلیارد تومان از این مبلغ تنها برای صدا و سیما پیش بینی شده است. شایان ذکر است منابع عمومی بودجه سال جاری حدود ۵۷۰ هزار میلیارد تومان است، لذا عدد سه هزار میلیارد تومان ذکر شده نشان می دهد پوشش کمک زیان شرکت های دولتی بخش اندکی از منابع عمومی را به خود اختصاص می دهد.

۴. آیا بودجه شرکت های دولتی سه برابر منابع عمومی است؟

میزان بودجه شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بالغ بر ۱۴۸۰ هزار میلیارد تومان بوده که ظاهراً حدود سه برابر میزان منابع عمومی (۵۷۰ هزار میلیارد تومان) است. این نسبت کم و بیش در سایر سال های اخیر نیز تکرار شده است. اما نکته مهم آن است که بخشی از مصارف مندرج در بودجه شرکت های دولتی صرفاً از جنس حسابداری بوده و مابه ازای آنها مبلغی در عمل خرج نمی شود (دارای ماهیت هزینه واقعی نیستند). در اصل، بزرگنمایی بودجه شرکت های دولتی، ریشه در ارقام مربوط به صادرات و فروش داخلی نفت خام و میعانات گازی دارد که از پرداختن به جزئیات آن صرف نظر کرده و تنها به بیان یک مثال بسنده می کنیم:^۲ رقم واقعی درآمد شرکت ملی نفت برای سال ۱۳۹۹ حدود ۷۸ هزار میلیارد تومان است در حالی که در بودجه برای این شرکت ۷۱۵ هزار میلیارد تومان درآمد ثبت شده است؛

۱. شایان ذکر است که پروژه های عمرانی با اعتبارات عمومی تنها پروژه های عمرانی شرکت های دولتی نیست و این شرکت ها از محل منابع داخلی خود نیز اقدام به اجرای پروژه های عمرانی می کنند.

۲. جزئیات این موضوع در گزارش دیگری با عنوان «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور» نقش محاسبات حسابداری در بزرگنمایی ارقام بودجه شرکت های دولتی» به شماره مسلسل ۱۶۷۶۸ عنوان شده است.

تفاوت این دو عدد در واقع به منابعی برمی‌گردد که در اختیار شرکت ملی نفت نبوده (مانند سهم دولت و صندوق توسعه ملی از صادرات نفت) اما در صورت‌های مالی این شرکت به‌عنوان درآمد درج می‌شود.

در مجموع ارقام حسابداری (غیرواقعی) منعکس شده در بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۹ حدود ۶۰۸ هزار میلیارد تومان است که معادل حدود ۴۱ درصد از کل بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ است.^۱ با کسر این عدد از رقم ۱۴۸۰ هزار میلیارد تومان بودجه شرکت‌های دولتی، به عددی در حدود ۸۷۲ هزار میلیارد تومان می‌رسیم که می‌تواند به‌عنوان رقم حقیقی بودجه (گردش مالی) شرکت‌های دولتی تلقی شود. لذا این تصور که بودجه شرکت‌های دولتی سه برابر منابع عمومی است در حقیقت تصور دقیقی نیست.

۵. آیا می‌توان با درصدی صرفه‌جویی در بودجه شرکت‌های دولتی، درآمد قابل توجهی برای دولت ایجاد کرد؟

اتخاذ هر سیاستی به‌منظور صرفه‌جویی، پیش از هر چیز نیازمند دانستن میزان هزینه‌های قابل کاهش است. برای رسیدن به این عدد باید ارقامی که به‌لحاظ ماهیت نمی‌توان آنها را هزینه تلقی کرد، از سرجمع هزینه‌ها کسر شوند. همان‌طور که عنوان شد حدود ۴۱ درصد رقم بودجه شرکت‌های دولتی اساساً ماهیت واقعی نداشته و صرفاً به‌صورت حسابداری در صورت‌های مالی شرکت‌ها درج می‌شود، لذا صرفه‌جویی در خصوص آنها بی‌معنا خواهد بود. در رابطه با مابقی ۵۹ درصد بودجه شرکت‌های دولتی نیز همان‌طور که عنوان شد، رقم بودجه شرکت‌های دولتی میزان گردش مالی شرکت‌های مذکور است که لزوماً تمام اقلام زیرمجموعه آن قابل کاهش یا صرفه‌جویی نیست. به‌عنوان مثال بخشی از مصارف شرکت‌های دولتی بازپرداخت تسهیلات، سود سهام پرداختی به دولت و مالیات است که صرفه‌جویی در خصوص آنها موضوعیت نخواهد داشت. در رابطه با بانک‌های دولتی نیز سود پرداختی به سپرده‌گذاران به‌عنوان هزینه‌های بانک در صورت‌های مالی آنها منعکس می‌گردد. همچنین در خصوص شرکت‌های زیان‌ده، علی‌القاعده منابع حاصل از صرفه‌جویی می‌بایست در وهله اول به پوشش زیان یا زیان انباشته اختصاص یابد. لذا با توجه به ملاحظات فوق وضع قواعدی از جنس صرفه‌جویی در کل هزینه‌های شرکت‌های دولتی دارای منطق کارشناسی نیست.

۶. آیا صرفه‌جویی در هزینه‌های شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر است؟

طبعاً هزینه‌های شرکت‌های دولتی نیز مانند هزینه‌های سایر دستگاه‌های اجرایی با ناکارایی‌هایی مواجه است که نیازمند بررسی دقیق و یافتن راهکارهایی برای صرفه‌جویی حداکثری است. اما نکته مهم، اصلاح دید نسبت به صرفه‌جویی هزینه‌ها در این شرکت‌هاست. صرفه‌جویی در هزینه‌های این شرکت‌ها می‌بایست با هدف افزایش کارایی و ارتقای عملکرد خود آنها (و نه لزوماً ایجاد منابع درآمدی برای دولت) دنبال شود. بسیاری از شرکت‌های دولتی در حال حاضر به دلایل مختلف از سودآوری کمتری نسبت به پتانسیل‌های موجود خود برخوردارند؛ اصلاح وضعیت این شرکت‌ها می‌بایست با هدف ارتقای عملکرد شرکت در حوزه کیفیت ارائه خدمات، سرمایه‌گذاری و سودآوری انجام پذیرد؛ لذا در این مسیر، ایجاد منبع درآمدی برای دولت می‌تواند یک هدف جانبی قلمداد شود.^۲

۱. همان.

۲. البته طبیعی است که با افزایش سرمایه‌گذاری و سودآوری شرکت، سرریز سود موجب افزایش درآمد دولت نیز خواهد شد اما این موضوع نباید به‌عنوان هدف اصلی مطرح شود بلکه به‌عنوان اثر جانبی تحقق هدف اصلی یعنی اصلاح عملکرد شرکت‌های دولتی قابل تفسیر است.

۷. بودجه شرکت‌های دولتی در ایران چگونه تهیه و تحت نظارت قرار می‌گیرد؟

واحدهای بودجه در شرکت‌های دولتی هر ساله با توجه به بخشنامه بودجه (ابلاغ شده توسط سازمان برنامه و بودجه)، اقدام به تهیه بودجه شرکت نموده و آن را جهت تصویب به هیئت مدیره شرکت ارسال می‌نمایند. پس از تصویب هیئت مدیره، بودجه جهت تأیید و تصویب نهایی به مجمع عمومی شرکت ارائه می‌شود. بودجه شرکت‌های دولتی اعم از اینکه مصوب مجمع یا هیئت مدیره باشد، توسط سازمان برنامه و بودجه طی یک فرایند تعاملی جرح و تعدیل شده و برای درج در پیوست ۳ لایحه بودجه آماده می‌شود. در نهایت بودجه شرکت‌های دولتی ضمن پیوست ۳ لوایح بودجه سنواتی به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. شایان ذکر است مطابق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت‌های دولتی مجازند تا پانزدهم آبان هر سال نسبت به اصلاح بودجه مصوب (مشروط به ثابت نگه‌داشتن برخی اقلام مربوط به منابع عمومی مانند سود سهام و مالیات) اقدام نمایند.

نظارت بر اجرای بودجه شرکت‌ها در وهله اول در حوزه وظایف هیئت مدیره و در مرحله بالاتر در حوزه وظایف مجمع عمومی شرکت است؛ ضمن اینکه سازمان برنامه و بودجه نیز وظیفه نظارت عملیاتی بر اجرای بودجه شرکت‌های دولتی را داراست. همچنین دیوان محاسبات کشور به استناد اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی، به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی و حسابرسی می‌کند.

۸. آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند در بودجه شرکت‌های دولتی ورود کند؟

همان‌طور که عنوان شد، بودجه شرکت‌های دولتی در قالب پیوست ۳ لوایح بودجه همه‌ساله به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده و مانند سایر اجزای بودجه، مجلس شورای اسلامی می‌تواند آن را جرح و تعدیل نماید.

تصویب بودجه شرکت‌های دولتی توسط مجلس شورای اسلامی به‌معنای تصویب اقلام حساب‌های جاری و حساب‌های سرمایه‌ای (منابع و مصارف) این شرکت‌هاست، لیکن در عمل، بجز اقلام مرتبط با منابع عمومی (مانند سود سهام، مالیات، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای)، سایر ارقام منابع و مصارف مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. از مهم‌ترین دلایل این موضوع می‌توان به وقت‌گیر بودن بررسی بودجه شرکت‌ها در فرصت اندک بررسی بودجه در مجلس (با توجه به تعداد بالای شرکت‌ها)، لزوم بررسی تخصصی شرکت‌های هر حوزه خاص، عدم دسترسی به اطلاعات کافی و مبهم بودن الگوی مطلوب ورود مجلس به بودجه شرکت‌ها اشاره داشت. در نتیجه این عوامل، بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس شورای اسلامی همواره در حاشیه قرار داشته است.

علاوه بر این، مطابق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت‌های دولتی می‌توانند تا نیمه آبان ماه هر سال، مشروط به ثابت نگاه داشتن رقم سود سهام پرداختی به دولت و رقم مالیات (و البته برخی شروط دیگر)، نسبت به اصلاح بودجه خود اقدام نمایند. این موضوع، انگیزه شرکت‌های دولتی را برای پیش‌بینی و اعلام دقیق ارقام بودجه به‌شدت کاهش داده است.

همچنین طی سال‌های گذشته، گروهی از شرکت‌های زیان‌ده به‌دلیل برخی ملاحظات در زمره شرکت‌های سودده و سربه‌سر جای داده شده‌اند^۱ که این موضوع هم جز از رهگذر درج ارقام غیردقیق برای بودجه این شرکت‌ها میسر نبوده است. با عنایت به موارد فوق، به‌طور طبیعی

۱. این تناقض بعضاً درخصوص بودجه شرکت‌های دولتی زیان‌ده به‌چشم می‌خورد که از یک طرف بودجه شرکت‌های مذکور را سربه‌سر نشان داده و از طرف دیگر برای این شرکت‌ها کمک‌زیان در نظر می‌گیرند.

نمی‌توان انتظار داشت که ارقام پیوست ۳ لایحه بودجه، ارقامی دقیق باشند. لذا حتی در صورت دخل و تصرف مجلس شورای اسلامی در ارقام ریز بودجه شرکت‌های دولتی، باز هم مزیت قابل توجهی برای این کار قابل تصور نیست.

سؤال اینجاست که: با وجود کم‌فایده بودن ورود مجلس شورای اسلامی در جزئیات ارقام بودجه شرکت‌های دولتی، نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در این حوزه چگونه قابل تحقق است؟ یکی از مجاری تحقق این امر در سال ۱۳۹۸ به قانون تبدیل شد. قبل از تصویب قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸، تنها اطلاعات موجود برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی در بررسی بودجه شرکت‌های دولتی، پیوست ۳ منضم به لوایح بودجه سنواتی بود، اما پس از تصویب قانون مذکور، دولت مکلف شد تا گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب ۶ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آنها و شاخص‌های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به‌همراه گزارش ارزیابی بر مبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند. متعاقب تصویب این قانون، در آبان‌ماه سال ۱۳۹۸ سازمان برنامه و بودجه، یک ماه پیش از تقدیم سند اصلی بودجه، بودجه شرکت‌های دولتی را به‌همراه اسناد مذکور در ماده فوق، به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود. ارائه اطلاعات فوق به مجلس شورای اسلامی، گام مهمی در جهت افزایش شفافیت عملکرد شرکت‌های دولتی تلقی می‌گردد. لذا مجلس شورای اسلامی از این طریق امکان ورود مؤثرتر به بودجه شرکت‌های دولتی را در اختیار دارد. تشریح این موضوع و تبیین اقدامات قابل انجام در راستای استفاده هرچه بیشتر مجلس از این ظرفیت در گزارش دیگری عنوان خواهد شد.

جمع‌بندی

بودجه یک شرکت در اصل منعکس‌کننده رقم گردش مالی یا حجم عملیات شرکت در یک سال خاص بوده و به‌لحاظ ماهیت، با بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی متفاوت است. لذا مقایسه بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی و حتی جمع نمودن آنها اساساً بی‌معناست. از سوی دیگر، حدود ۴۰ درصد بودجه شرکت‌های دولتی صرفاً از جنس حسابداری بوده و مابه‌ازای آنها مبلغی در عمل خرج نمی‌شود (دارای ماهیت هزینه واقعی نیستند). لذا این تصور که بودجه شرکت‌های دولتی سه برابر منابع عمومی است، درحقیقت تصور دقیقی نیست. همچنین باید توجه داشت که امکان ایجاد منابع درآمدی قابل توجه برای دولت از محل صرفه‌جویی در کل هزینه‌های شرکت‌های دولتی، تصویری دور از واقعیت است. البته بدیهی است که این موضوع به‌معنای بی‌اهمیت بودن صرفه‌جویی و افزایش کارایی در این شرکت‌ها نیست.

در زمینه نقش مجلس شورای اسلامی در بررسی بودجه شرکت‌های دولتی باید گفت بنا به دلایل متعدد، عایدی قابل توجهی برای دخل و تصرف مجلس در ارقام ریز بودجه شرکت‌های دولتی، قابل تصور نیست، لیکن مجلس شورای اسلامی می‌تواند با استفاده مؤثر از ظرفیت ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، نقش نظارتی خود را در این حوزه ارتقا دهد.

