

پیشنادهایی برای بهبود کیفیت ورود مجلس شورای اسلامی

به بودجه شرکت‌های دولتی

مقدمه

طی سال‌های اخیر مباحث متعددی پیرامون بودجه شرکت‌های دولتی توسط سیاستگذاران عنوان شده است. این توجه ویژه به موضوع بودجه شرکت‌های دولتی، عمدتاً از رقم قابل توجه گردش مالی این شرکت‌ها ناشی می‌شود. اما همواره این سؤال وجود داشته است که اساساً جایگاه مجلس شورای اسلامی و نحوه ورود نهاد قانونگذاری به بودجه شرکت‌های دولتی می‌بایست چگونه باشد. پاسخ جامع به این سؤال نیازمند تشریح الگوی جداگانه‌ای است که پرداختن به آن، موضوع این گزارش نیست؛ در این گزارش تلاش شده است که یکی از مجاری که در کوتاه‌مدت به واسطه آن مجلس شورای اسلامی امکان ورود مؤثرتر به بودجه شرکت‌های دولتی را دارد، تبیین شود.

جایگاه مجلس شورای اسلامی در بررسی بودجه شرکت‌های دولتی

ایفای نقش مجلس شورای اسلامی در بودجه شرکت‌های دولتی، تاکنون صرفاً محدود به تصویب ارقام کلان منابع و مصارف بودجه این شرکت‌ها بدون بررسی جزئیات ارقام پیوست ۳ لایحه بودجه بوده است. البته باید توجه داشت که عدم ورود مجلس به جزئیات بودجه شرکت‌های دولتی تا حد زیادی اجتناب‌ناپذیر بوده است. طبیعی است که مجلس در فرصت اندک بررسی لایحه بودجه، این فرصت را نخواهد داشت که بودجه حدود ۳۸۰ شرکت (که سال‌های دورتر تعداد آنها بسیار بیشتر بود) را بررسی نماید. حتی در صورت وجود این فرصت، دخل و تصرف در جزئیات ارقام بودجه تک‌تک شرکت‌ها با توجه به تنوع فعالیت آنها و موضوعات خاص مربوط به هر شرکت، ورود تخصصی و دقیق به مسائل هریک از شرکت‌های دولتی را طلب می‌کند که کمیسیون‌های تخصصی مجلس عموماً مجال چنین اقدامی را نمی‌یابند.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات مالی
عمومی و توسعه
مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۲۱۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۸/۱۷

ازسوی دیگر، حتی در صورت وجود فرصت و ظرفیت ورود تخصصی به مسائل تک تک شرکت‌ها، باز هم عایدی ورود به جزئیات این ارقام چندان قابل توجه نخواهد بود، زیرا مطابق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شرکت‌های دولتی از اختیار اصلاح بودجه خود (منوط به رعایت برخی شروط)^۱ برخوردار هستند.

علاوه بر تمام موارد پیش گفته، باید توجه داشت که «شرکت» به لحاظ ماهیت حقوقی با سایر دستگاه‌های اجرایی متفاوت است. «شرکت» مطابق قانون تجارت دارای ارکانی است که عالی‌ترین آنها مجمع عمومی است. به بیان دیگر، بالاترین مرجع تصمیم‌گیر برای هر شرکت مطابق قانون تجارت، مجمع عمومی است. لذا دولتی بودن یک شرکت نباید موجب برخورد یکسان مراجع سیاستگذاری با شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های اجرایی شود. از این رو، ورود به بودجه شرکت‌های دولتی نمی‌بایست به گونه‌ای باشد که نقش و اختیارات مجمع عمومی در تأیید و تصویب بودجه سالیانه شرکت را به کلی مضمحل نماید. اصولاً بودجه شرکت‌های دولتی همانند شرکت‌های بخش خصوصی، تابع تغییرات قیمت نهاده‌ها و ستانده‌ها است که باعث می‌شود در عمل، تصویب بودجه آنها به شکلی که درباره بودجه عمومی مرسوم است، ناممکن شود.

مجموع نکات پیش گفته حکایت از آن دارد که ورود مجلس شورای اسلامی (به معنای نمایندگان، کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی) به جزئیات ارقام بودجه شرکت‌های دولتی، نه ممکن و نه مطلوب است. سؤالی که بلافاصله مطرح می‌شود این است که: الگوی مطلوب ورود مجلس به این بخش از بودجه چیست؟ همان‌طور که عنوان شد، پاسخ جامع به این پرسش نیازمند تشریح الگوی جداگانه‌ای است، اما در این گزارش تلاش شده که ضمن ارائه گزارش وضعیت اجرای سازوکار در نظر گرفته شده در ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس در رابطه با بودجه شرکت‌های دولتی، برای استفاده از این ظرفیت به منظور ورود مؤثرتر مجلس به این بخش از لایحه بودجه، پیشنهادهایی ارائه شود.

پیشنهادهایی جهت استفاده مؤثر از ظرفیت ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

در مردادماه ۱۳۹۸، قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۲ به تصویب رسید که به موجب آن، سازمان برنامه و بودجه مکلف شد یک ماه پیش از تقدیم لایحه بودجه، صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری، عملکرد بودجه

۱. ماده (۲) - به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) و همچنین سایر شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه و مرکز تهیه و توزیع کالا که بودجه آنها در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد، اجازه داده می‌شود با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه مندرج در قوانین مزبور را براساس سیاست‌های دولت، یا تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند، یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اصلی شرکت یا بنابر مقتضیات ناشی از نوسان قیمت‌ها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند مشروط به اینکه این تغییر اولاً، موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی از جمله وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۵ مندرج در بودجه مصوب (یا اصلاحی احتمالی) نشود. ثانیاً، میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد. ثالثاً، میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد. مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های موضوع این ماده، در موقع رسیدگی و تصویب صورت‌های مالی موظفند گزارش تطبیق عملیات شرکت با بودجه مصوب را که با توجه به هدف‌های کمی توسط شرکت یا مؤسسه انتفاعی تهیه می‌شود و پس از رسیدگی و اظهارنظر روشن و صریح بازرس قانونی در باب انطباق عملیات اجرایی با هدف‌ها و هزینه‌های مصوب شرکت به مجمع عمومی یا شورای عالی ارائه می‌گردد ارزیابی کنند و تصمیمات مقتضی اتخاذ نمایند. رؤسای شوراهای عالی و مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مسئول اجرای این ماده خواهند بود. آخرین زمان مجاز برای اصلاح بودجه توسط شرکت‌های دولتی موضوع این ماده تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال تعیین می‌شود.

تبصره - در اجرای تبصره «۲» ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت مجاز است حداکثر تا بیست درصد (۲۰٪) برای شرکت‌های دولتی موضوع این ماده مجوز مشارکت و سرمایه‌گذاری صادر نماید.

۲. ماده واحده - یک تبصره به عنوان تبصره «۴» به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق می‌شود:

تبصره «۴» - دولت مکلف است گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب ۶ ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌ها و مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل: شرکت‌های تابعه وزارت نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه

سال گذشته و ۶ ماهه سال جاری شرکت‌های دولتی را به همراه بودجه پیشنهادی سال آینده آنها به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. در همین راستا، سازمان برنامه و بودجه در سال اول لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور، تمامی عناوین ذکر شده در تبصره فوق را به مجلس شورای اسلامی ارائه داد که این اقدام شایسته تقدیر است. البته در این میان برخی کاستی‌ها نیز وجود داشت که امید است در سال جاری مرتفع گردد.^۱

باید گفت اگرچه تصویب این قانون گام مهمی در راستای ارتقای کیفیت ورود مجلس به موضوع بودجه شرکت‌های دولتی به شمار می‌رود، اما به منظور استفاده هرچه بیشتر از ظرفیت این قانون، می‌بایست الگوی مدون و از پیش طراحی شده‌ای برای استفاده از اطلاعات پیش گفته وجود داشته باشد.

۱. ارجاع صورت‌های مالی، گزارش بودجه سالیانه و گزارش‌های عملکرد شرکت‌های دولتی به کمیسیون‌های تخصصی

مطابق آنچه در تبصره «۴» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس آمده، کمیسیون برنامه و بودجه مرجع دریافت و بررسی اسناد و اطلاعات مصرح در متن تبصره بوده و گزارش کمیسیون مذکور ملاک بررسی بودجه شرکت‌هاست. لیکن با توجه به تعداد بالای شرکت‌ها و تنوع موضوعی فعالیت آنها، ارجاع شرکت‌های مربوط به هر حوزه خاص به کمیسیون‌های مربوطه می‌تواند عمق و سرعت بررسی عملکرد شرکت‌های مزبور را افزایش دهد و در یک فرایند تدریجی موجب رشد و ارتقای شاخص‌هایی شود که براساس تبصره «۴» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس جهت ارزیابی عملکرد هر یک از این شرکت‌ها تقدیم می‌شود.

۲. ارزیابی روندهای کلی عملکرد و بودجه شرکت‌های دولتی

طبیعی است که تجزیه و تحلیل دقیق صورت‌های مالی در حوزه وظایف و فرصت مجلس شورای اسلامی (به معنای نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی) نمی‌گنجد و احتمالاً ورود در این حوزه موجب اتلاف وقت مجلس خواهد شد (ضمن اینکه ورود به جزئیات ارقام مطابق معمول توسط دیوان محاسبات انجام می‌پذیرد و نیازی به ورود مستقل مجلس نیست). لذا آنچه می‌بایست در بررسی صورت‌های مالی و اطلاعات عملکردی شرکت‌های دولتی مورد نظر قرار گیرد، بررسی روندهای کلی خصوصاً در زمینه‌هایی مانند سرمایه‌گذاری‌ها (اجرای پروژه‌های عمرانی) و روند کلی سود، زیان و بدهی‌های شرکت است. این نکته از آن جهت حائز اهمیت است که در بسیاری از موارد مقایسه عملکرد شرکت‌های دولتی با شرکت‌های خصوصی اساساً فاقد موضوعیت است، زیرا یا شرکت خصوصی دارای فعالیت مشابه با شرکت دولتی مورد نظر، اساساً وجود ندارد یا به دلیل بار شدن وظایف حاکمیتی به شرکت‌های دولتی، عملکرد این شرکت‌ها قابل مقایسه با شرکت‌های خصوصی مشابه نیست. بر این اساس، در عمده موارد می‌بایست عملکرد شرکت دولتی با خودش مقایسه شود (به معنای بررسی روند کلی حرکت شرکت، نحوه اجرای وظایف و انجام مأموریت‌ها). بررسی عملکرد شرکت‌ها با این روش به نمایندگان

ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آنها و شاخص‌های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به همراه گزارش ارزیابی بر مبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بلافاصله گزارش‌ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌دهد تا دیوان پس از بررسی و اظهار نظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز جهت تصویب به کمیسیون مذکور ارائه کند. گزارش کمیسیون ملاک بررسی بودجه است و هم‌زمان با لایحه بودجه کل کشور طبق مواد این قانون مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

۱. از جمله این کاستی‌ها (که البته تعداد آنها زیاد نبود) می‌توان به ارسال صورت‌های مالی حسابرسی نشده شرکت ملی نفت ایران و سازمان بیمه سلامت اشاره داشت (که می‌تواند ناشی از عدم خاتمه حسابرسی تا زمان مورد نظر یا عدم ارائه نتایج آن به مجلس شورای اسلامی باشد). همچنین اطلاعات برخی دیگر از شرکت‌ها دارای اشکالاتی بود، به عنوان مثال برای تعداد کارکنان رسمی در بودجه تفصیلی بانک مرکزی ایران عدد «۱» درج شده بود. به علاوه، برخی صورت‌های مالی از جمله صورت‌های مالی سازمان هدمندی پارانها و شرکت نیکو ارائه نشده بود.

کمک می‌کند آشنایی بیشتری با مشکلات عمده در مسیر سرمایه‌گذاری و سودآوری شرکت‌ها پیدا کرده و در صورت لزوم احکام متناسبی برای مرتفع نمودن این مشکلات در قانون بودجه یا سایر قوانین تمهید نمایند.

۳. توجه به تذکرات حسابرسان در صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی

حسابرسان به‌عنوان یک بازوی نظارتی، وظیفه شناسایی و اعلام بخشی از آسیب‌های فعالیت شرکت‌ها را ایفا می‌کنند. در نتیجه به‌طور طبیعی، نتایج کار حسابرسان علاوه بر مجامع عمومی شرکت‌ها، می‌تواند مورد استفاده مجلس شورای اسلامی نیز قرار گیرد. علاوه بر این، حسابرسان در مورد شرکت‌های دولتی به‌طور خاص، موارد عدم رعایت قوانین برنامه و بودجه و سایر قوانین و مقررات را شناسایی و تذکر می‌دهند. همین موضوع می‌تواند به مجلس شورای اسلامی کمک کند تا قوانین و مقرراتی که به‌خوبی توسط شرکت‌ها اجرا نشده را شناسایی و نسبت به اصلاح یا تمهید ضمانت اجرایی به‌منظور اجرایی شدن آنها اقدام نماید. این در حالی است که ممکن است تذکرات حسابرسان، در زمان تصویب صورت‌های مالی در مجامع عمومی بعضاً مورد توجه جدی قرار نگیرند، لیکن همین تذکرات می‌تواند مبنای خوبی برای ورود مؤثر مجلس به موضوع شرکت‌های دولتی باشد. شایان ذکر است که این اقدام برای نخستین بار در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس انجام و نتایج آن برای تصویب احکام مرتبط در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت.^۱ به‌عنوان مثال، چهار مورد اول از مواردی که مورد تذکر حسابرسان در خصوص صورت‌های مالی سال ۱۳۹۷ اغلب شرکت‌های دولتی قرار گرفته، به شرح زیر است:

- عدم مسدودسازی کلیه حساب‌های بانکی و تمرکز حساب‌ها نزد بانک مرکزی
- عدم ثبت حقوق و مزایای کارکنان در سامانه ثبت حقوق و مزایا
- عدم ثبت اطلاعات کارکنان در پایگاه اطلاعاتی نظام اداری
- عدم ارائه اطلاعات پرداختی به مدیران به دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور

تمامی این موارد، موضوعاتی است که در احکام قانون برنامه توسعه ششم، قانون بودجه یا سایر قوانین مرتبط، به شرکت‌های دولتی تکلیف شده، لیکن به‌طور کامل اجرایی نشده است و اجرای آنها می‌تواند گامی در راستای شفاف‌سازی عملکرد شرکت‌های دولتی، افزایش انضباط مالی و درنهایت کنترل هزینه‌های مازاد آنها باشد. لذا استخراج این دسته از احکام بر زمین مانده، به‌راحتی از بررسی تذکرات حسابرسان قابل انجام خواهد بود.

۴. برگزاری جلسات نظارتی مستمر و استماع در کمیته‌های کمیسیون‌های تخصصی مجلس

بررسی عملکرد، ارزیابی انعکاس اقدامات انجام شده توسط شرکت‌های دولتی در بودجه‌های سالیانه و کمک به ارتقای عملکرد مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، نیازمند نظارت مستمر بر عملکرد این شرکت‌هاست و نمی‌توان انتظار داشت که صرفاً در بازه زمانی محدود بررسی لایحه بودجه در مجلس، بتوان به اندازه لازم به این موضوع پرداخت. با توجه به این نکته، لازم است که متناظر با مأموریت‌های محول شده به هر یک از شرکت‌های دولتی، کمیته‌های تخصصی کمیسیون‌های مجلس، ارزیابی عملکرد این شرکت‌ها را در جلسات مشترک با مجمع عمومی هر شرکت در دستور کار قرار دهند. طبیعتاً برای این امر لازم است گزارش‌های مستمر از اهداف و برنامه‌های

۱. گزارش با عنوان «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور». بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و دلالت‌های آن برای مجلس شورای اسلامی» به شماره مسلسل ۱۶۷۶۷.

میان مدت هر شرکت و اقدامات انجام شده در راستای اهداف و نتایج حاصله در طول سال اجرای قانون بودجه دریافت گردد. خروجی این فرایند نظارتی مقدمه نظارت مؤثر مجلس بر بودجه شرکت‌های دولتی خواهد بود.

جمع‌بندی

مطابق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور شامل بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی است. نظارت بر عملکرد و شیوه فعالیت شرکت‌های دولتی، برنامه‌ها و مأموریت‌های در دستور کار، سرمایه‌گذاری‌ها، کیفیت ارائه خدمات و انضباط مالی و اداری این شرکت‌ها، ضرورتی غیر قابل اجتناب است که تاکنون به‌خوبی مورد توجه قرار نگرفته است؛ با وجود این ورود مجلس شورای اسلامی به جزئیات ارقام پیوست ۳ لوایح بودجه سالانه (بودجه شرکت‌های دولتی) به‌منظور ایفای نقش نظارتی، در شرایط فعلی نه ممکن و نه مطلوب است؛ اما در عین حال، ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ظرفیت مناسبی برای ورود مجلس شورای اسلامی به بودجه شرکت‌های دولتی فراهم کرده است که با ایجاد برخی از رویه‌های مکمل در مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی، می‌توان با استفاده از آن به نظارت مؤثر و ارتقای عملکرد شرکت‌های دولتی کمک کرد.

در این راستا و به‌منظور استفاده هرچه بیشتر از ظرفیت این ماده، می‌بایست الگوی مدون و از پیش طراحی‌شده‌ای برای استفاده از اطلاعات پیش‌گفته وجود داشته باشد. مهم‌ترین پیشنهادهای قابل طرح در این زمینه عبارتند از:

۱. ارجاع صورت‌های مالی، گزارش بودجه سالیانه و گزارش‌های عملکرد شرکت‌های دولتی به کمیسیون‌های تخصصی و مشارکت دادن آنها در بررسی عملکرد شرکت‌های دولتی در بازه زمانی بررسی لایحه بودجه سالیانه،
۲. بررسی روندهای کلی خصوصاً در زمینه‌هایی مانند سرمایه‌گذاری‌ها (اجرای پروژه‌های عمرانی) و روند کلی سود، زیان و بدهی‌های شرکت‌های دولتی،
۳. توجه به تذکرات مطرح شده از سوی حسابرسان در بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و متعاقب آن استخراج احکام قانونی که به‌خوبی توسط شرکت‌ها اجرا نمی‌شوند،
۴. تعامل مستمر کمیته‌های کمیسیون‌های تخصصی مجلس با مجامع عمومی شرکت‌ها و بررسی مستمر گزارش‌های اهداف و برنامه‌های میان مدت هر شرکت، اقدامات انجام شده در راستای اهداف و نتایج حاصله در طول سال اجرای بودجه.

