

The Entrenchment of Iran Corporate Welfare State (1997-2021)

Meisam Karimkhani 

Ph.D. Candidate in Social Welfare Planning,
Faculty of Social Sciences, Allameh
Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Ali Akbar Tajmazinani * 

Associate Professor in Social Policy, Faculty
of Social Sciences, Allameh Tabataba'i
University, Tehran, Iran.

Introduction

The prevailing perception is that the welfare state is limited to providing aid to poor individuals and households. However, a significant portion, if not a larger share, of government financial resources is directed towards legal entities or companies through various means, including tax exemptions, loans at preferential rates, and granting foreign exchange at the government rate. This aspect of the welfare state, which focuses on supporting companies, is termed "corporate welfare." While the social welfare programs of the welfare state are heavily scrutinized and evaluated, corporate welfare programs and government assistance to companies often escape attention and are generally implemented without transparency or clear criteria. Therefore, the costs associated with social welfare are well-known and often a topic of public debate, where people express their agreement or opposition. Various conditions and affordability tests are designed and implemented for recipients, and in some cases, their effectiveness is evaluated. Similarly, corporate welfare expenditures should be examined with even greater scrutiny. These funds should be allocated with specific goals in mind, such as their impact on public welfare .

* Corresponding Author: tajmazinani@atu.ac.ir

How to Cite: Karimkhani, M ; Tajmazinani, A. A. (2025). The entrenchment of Iran Corporate Welfare State (1997-2021), *Journal of Social Development and Welfare Planning*, 16(63) , 1-44.

Additionally, they should be regulated by defined standards and subjected to public oversight. The first step toward achieving this is to understand the intricacies of corporate welfare and bring it to light. This article focuses on one of the institutions related to corporate welfare, examining its growth and development over six different administrations. It highlights how and to what extent government assistance to companies has been provided during the reviewed period.

Materials and Methods

This research aimed to explain the dimensions, forms, institutional arrangements, and the evolution of corporate welfare in Iran during the administrations of Mohammad Khatami, Mahmoud Ahmadinejad, and Hassan Rouhani—a period spanning approximately 25 years. The research sought to answer the following questions: What forms does corporate welfare take in Iran? How has corporate welfare evolved in Iran? What objectives does corporate welfare aim to achieve in Iran? Are there significant differences in the orientations of the administrations over the past quarter-century regarding corporate welfare? To address these questions, the study used a case study of one of the commissions under the Cabinet and its evolution between 1997 and 2021. This approach aimed to provide a comprehensive overview of the dimensions, forms, and evolution of corporate welfare in Iran. The methodology employed involved document analysis and thematic analysis.

Conclusion

Overall, a comparison of the performance of Iran's seventh to twelfth governments regarding corporate welfare indicates that, despite significant differences among the six administrations in political, social, and cultural domains—and even in social welfare—there are no fundamental distinctions in their approaches or policies related to corporate welfare. "Permission to delay debt repayment", "permission to repay delayed debts in installments instead of in a single payment", "permission to waive fines for delayed debt repayment", and "loan issuance at preferential rates (in either domestic or foreign currency)" form the primary framework of government support or aid to companies.

Additionally, during these six administrations, such aids have never been aligned with an industrial or even social policy orientation, leaving the objectives behind

these generous financial aids unclear. Another notable aspect of these resolutions is the absence of a means test or criteria to determine the eligibility of companies for such benefits. Furthermore, it remains unclear how and through what processes companies receiving favorable rulings presented their requests to the relevant bodies, or whether all companies had equal access to these opportunities.

Moreover, aid is either provided unconditionally or, if conditions are set, they are often waived over time. Even when conditions persist, there are no mechanisms or oversight tools to ensure compliance with these conditions in exchange for the aid. At no point have the reviewed institutions issued resolutions assessing the effectiveness of the provided assistance. Notably, certain companies have received repeated support over various administrations, suggesting that despite prior aid, they continue to require further assistance.

Despite the prevalence of "permission to delay debt repayment" and "permission to repay delayed debts in installments instead of in a single payment", there is scant documentation of the financial burden of such decisions in all six administrations. In most cases, the financial implications of such measures remain unspecified. In inflationary conditions, delaying debt repayment effectively reduces the real value of the debt, potentially providing significant financial advantages to debtors depending on the inflation rate.

The only discernible difference between these administrations lies in the scale, scope, and extent of support provided to companies. Institutional expansion—including the proliferation of institutions, the broadening of their powers, and the elevation of their legal standing—has been an ongoing trend over the past 25 years, with no reversal or halt during any administration.

Thus, despite fundamental differences in political, social, and cultural approaches among these administrations, the comparison reveals no significant divergence in their corporate welfare policies. Instead, the dimensions, forms, and scale of support have consistently expanded and evolved.

Keywords: Corporate Welfare, Corporate Welfare State, Social Welfare, Welfare State, State Aid



پیش‌روی دولت‌رفاه شرکتی در ایران (۱۴۰۰-۱۳۷۶)

دانشجوی دکتری رشته برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

میشم کریمخانی 

دانشیار سیاست‌گذاری اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

علی اکبر تاج‌مزینانی* 

چکیده

اگر رفاه اجتماعی میدان تنازع نیروهای اجتماعی با دولت برای سهم‌بری از منابع عمومی و یا عرصه اثرگذاری دولت بر ساخت اجتماعی است، بر همین قیاس، رفاه شرکتی نیز عرصه اعمال نفوذ شرکت‌ها بر دولت برای دریافت انواع کمک‌های مالی/غیرمالی و یا حوزه پیشبرد اهداف اقتصادی و صنعتی دولت است. بنابراین بررسی چندوچون رفاه شرکتی، نه تنها ماهیت رابطه دولت با شرکت‌ها را تبیین بلکه امکان فهم بهتر تحولات سمت رفاه اجتماعی را میسر و تصویر کامل‌تری از دولت‌رفاه در دو بعد اجتماعی و شرکتی فراهم می‌کند. در این تحقیق، از طریق مطالعه موردی یکی از کمیسیون‌های ذیل هیات وزیران و سیر تحول آن در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۴۰۰، تلاش شده تصویری از ابعاد، اشکال، و سیر تحول رفاه شرکتی در ایران ارائه شود. روش مورد استفاده تحلیل اسنادی و تحلیل مضمون بوده است. نتایج حاکی از آن است که اعطای وام به شرکت‌ها، و تقسیط و امهال بدهی آن‌ها سه شکل غالب رفاه شرکتی هستند که طی شش دولت مختلف نه تنها تداوم و پایداری داشته و سخاوتمندانه بوده‌اند بلکه بسط و گسترش نیز یافته‌اند. علاوه بر آن، شاهد نوعی جهش نهادی در این زمینه هم هستیم به گونه‌ای که از کمیسویی ذیل هیات وزیران در دولت هفتم در نهایت به یک نهاد قانونی با کارگروه‌های استانی در دولت دوازدهم می‌رسیم. همچنین، در تمامی سال‌های مورد بررسی، رفاه شرکتی فاقد یک جهت‌گیری صنعتی بوده و کمک‌ها عمدتاً بدون آزمون استطاعت و نیز بدون پیش‌شرط و بعضاً به‌طور فله‌ای به شرکت‌ها اعطا شده‌اند و هیچ مکانیزمی برای ارزیابی اثربخشی کمک‌ها نیز پیش‌بینی نشده است.

کلیدواژه‌ها: رفاه شرکتی، دولت‌رفاه شرکتی، رفاه اجتماعی، دولت‌رفاه، کمک‌های دولتی.

ضرورت انجام پژوهش

عموماً تصور می‌شود که دولت صرفاً به افراد و خانوارهای نیازمند کمک می‌کند و این کمک‌ها همراه با سایر برنامه‌های حوزه رفاه اجتماعی مانند آموزش، بهداشت و سلامت، و مسکن بخش اعظمی از مخارج دولت را شکل می‌دهند. بر این مبنا، این کمک‌ها متهم اصلی کسری بودجه دولت‌ها معرفی شده و مستمراً به دولت اعمال فشار می‌شود تا نسبت به کاهش یا محدودسازی دامنه شمولیت این کمک‌ها اقدام کند. کاهش مستمر سهم امور اجتماعی از بودجه و تنگ‌تر شدن دایره گیرندگان کمک‌های رفاهی از جمله پیامدهای مستقیم این نگرش بوده و هست.

این در حالی است، که بخش اعظم و چه‌بسا بیشتری از منابع مالی دولت‌ها در قالب‌های مختلف (از جمله معافیت‌های مالیاتی، اعطای تسهیلات با نرخ بهره ترجیحی، اعطای ارز به نرخ دولتی، و غیره) به سمت اشخاص حقوقی یا شرکت‌ها هدایت می‌شود؛ اما در این خصوص تاکنون در کشور بحث و مجادله جدی درنگرفته است. وضعیت به گونه‌ای پیش رفته است که مدافعان برنامه‌های رفاه اجتماعی باید به‌سختی و با هزاران دلیل و مدرک و استدلال از ضرورت برنامه‌های رفاهی دفاع کنند و به جان مانع از حذف برنامه‌های رفاه اجتماعی کمرمق فعلی شوند.

در همین حال، برنامه‌های رفاه شرکتی مانند انواع معافیت‌های مالیاتی و غیره بدون کمترین زحمت و استدلال پردازی و به سهولت و نیز در کمترین زمان ممکن به تصویب نهادهای تصمیم‌گیر می‌رسند. این وضعیت حاصل عدم توجه به مسئله‌مندسازی از آن بخش از هزینه‌کرد دولت است که منابع عمومی را به سمت اشخاص حقوقی هدایت می‌کند و هم‌زمان از وزن کمک‌ها به اشخاص حقیقی می‌کاهد.

این مقاله، به‌عنوان بخشی از یک تحقیق بزرگ‌تر، در پی آن است که اولاً نشان دهد این فقط افراد و خانوارها نیستند که در زمره گیرندگان کمک‌های دولتی قرار دارند؛ بلکه شرکت‌ها نیز به درجات مختلف و چه‌بسا بیشتر از کمک‌های دولت منتفع می‌شوند و ثانیاً نشان دهد کمک‌های دولت به شرکت‌ها از چه ابعادی برخوردار است.

طرح مسئله

یکی از پیش‌فرض‌های غالب - و البته اشتباه - در مورد دولت رفاه، تلقی آن به‌عنوان موضوعی مربوط به فقرا (به‌طور خاص) و شهروندان (به‌طور عام) است. این پیش‌فرض غالب و اشتباه از منابع متعددی سرچشمه می‌گیرد که یکی از آن‌ها ادبیات پیرامون دولت رفاه است.

بیشتر ادبیات پیرامون دولت رفاه به بررسی میزان منابع مالی تخصیص‌یافته از سوی دولت برای موضوعات اجتماعی، انواع سیاست‌گذاری‌های اجتماعی، انواع اقدامات مرتبط با کالاذدایی، انواع اقدامات دولت در تقویت یا تضعیف قشربندی‌های از پیش موجود، نحوه کمک دولت به گروه‌های نا برخوردار اجتماع (شامل انواع نهادهای درگیر، انواع خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها، نحوه شناسایی افراد نیازمند) و غیره می‌پردازد و کمک دولت به شرکت‌ها و کسب‌وکارها - به دلایل مختلف - نادیده انگاشته می‌شود (Garland, 2014, p.334-338). این در حالی است که کسب‌وکارها بدون کمک دولت، توان رشد و بقا ندارند و همه کسب‌وکارها به انحاء و درجات مختلف به حمایت‌های دولتی نیازمندند.

برای نمونه، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها (برق، آب، جاده، انرژی، بندر، راه‌آهن، فرودگاه، نظام مالی، و غیره)، حفاظت و حمایت از حقوق مالکیت، وضع مقررات گمرکی برای حمایت از تولید داخل، تسهیل تبادلات مالی، ارائه مشوق‌های سرمایه‌گذاری، اعطای زمین، اعطای تسهیلات مالی، کمک‌های مالی برای اقدامات تحقیق و توسعه، حمایت از صنایع از لحاظ ملی استراتژیک، بازاریابی محصولات و خدمات شرکت‌ها در خارج کشور از سوی دولت‌مردان، تأمین نیروی انسانی با کیفیت، ماهر و ارزان و نیز کاهش هزینه‌های بازتولید نیروی کار (از طریق تقبل بخشی از هزینه‌های سلامت، مسکن و آموزش نیروی کار طی سیاست‌گذاری‌های اجتماعی)^۱ از جمله کمک‌های دولت به عموم

۱- در حقیقت، شرکت‌ها نیز به‌طور غیرمستقیم از ماحصل سیاست‌گذاری‌های اجتماعی در حوزه‌های آموزش، مسکن، بهداشت و درمان منتفع می‌شوند. به‌طوری‌که بدون چنین سیاست‌گذاری‌هایی هزینه تأمین نیروی انسانی و نگهداشت آن برای شرکت‌ها به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای افزایش می‌یابد.

شرکت‌ها و کسب‌وکارها هستند که بدون آن‌ها امکان رشد، بقا و شکوفایی کسب‌وکارها میسر نیست.

این کمک‌ها چنان بدیهی انگاشته شده‌اند که در مورد ضرورت آن‌ها چندان مناقشه و مجادله‌ای نیست. با این وجود، در مورد کمک‌های دولت به اجتماع شک و تردیدهای فراوانی مطرح است.

یکی دیگر از دلایل شکل‌گیری و تداوم پیش‌فرض غالب بر شمرده در مورد دولت رفاه، شفافیت مخارج اجتماعی دولت و هم‌زمان استتار مخارج مرتبط با کمک‌های دولت به شرکت‌ها و کسب‌وکارها است. این وضعیت منجر به برجسته شدن اقدامات اجتماعی دولت و به محاق رفتن اقدامات مرتبط با کمک به شرکت‌ها شده و این‌گونه نمایان می‌شود که دولت رفاه متوجه فقرا و شهروندان است. حال آن‌که اگر با عینکی دیگر و از زاویه‌ای متفاوت به مخارج دولت نگریسته شود، حقیقت نیز به نوع دیگری نمایان می‌شود. در ایران نیز همین پیش‌فرض غالب است و دولت رفاه بیشتر با اقدامات اجتماعی دولت شناخته می‌شود. علاوه بر آن، شفافیت مخارج اجتماعی دولت در ایران از محل بودجه عمومی منجر به حاکم شدن شرایط و گفت‌وگمانی شده که نه تنها کاهش مستمر سهم امور اجتماعی در بودجه عمومی را به یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر و غیرقابل‌انکار مبدل کرده؛ بلکه هرگونه اظهارنظر و تکاپو برای افزایش سهم مخارج اجتماعی از بودجه را نیز با برچسب‌های مختلفی چون غیرمنطقی بودن، افزایش کسری بودجه، افزایش دخالت دولت در اقتصاد، سوسیالیستی بودن، طرح‌های کمونیستی، ضد بازار آزاد بودن، مانع‌گذاری در اقتصاد، تخریب فضای کسب‌وکار و غیره مژموم و ناپسند می‌انگارد.

این در حالی است که علی‌رغم تأکید مخالفان بر عدم مداخله دولت در اقتصاد، سالانه حجم زیادی از منابع مالی بالقوه یا بالفعل در قالب انواع مساعدت‌های دولتی آشکار و نهان (و مستقیم و غیرمستقیم) نصیب بنگاه‌های اقتصادی خصوصی و غیردولتی می‌شود. با این حال، کمک‌های دولتی به شرکت‌ها در ایران (رفاه شرکتی) تاکنون چندان به یک

مسئله اجتماعی یا دغدغه پژوهشی مبدل نشده و از زاویه سیاست‌گذاری اجتماعی مورد توجه واقع نشده است.

لذا همان‌طور که هزینه‌های مرتبط با رفاه اجتماعی کاملاً شناخته شده هستند و در معرض بحث و گفتگوی اجتماعی قرار می‌گیرند و مورد موافقت یا مخالفت واقع می‌شوند و برای گیرندگان، انواع و اقسام شروط و آزمون‌های استطاعت طراحی و اجرایی می‌شود و در برخی موارد اثربخشی آن‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، به همان ترتیب، مخارج مرتبط با رفاه شرکتی نیز باید با حساسیتی مضاعف، شناسایی و با هدف‌گذاری‌های مشخص (از جمله تأثیر آن‌ها بر رفاه عمومی) و طبق ضوابط معین، هزینه شده و مورد ارزیابی قرار گیرد و نظارت عمومی بر آن حاکم باشد. بدیهی است گام اول در تحقق چنین امری، آگاهی از چندوچون «دولت رفاه شرکتی» و مسئله‌مند کردن آن است.

ممکن است برای خواننده فهیم این سؤال پیش آید که دولت رفاه شرکتی چیست؟ پاسخ سریع و کوتاه به این پرسش آن است که دولت رفاه شرکتی آن بخش از دولت رفاه است که به امور مربوط به حمایت (اعطای وام و تسهیلات، بخشودگی مالیاتی و غیره) و حتی حفاظت (وضع تعرفه برای کالاهای مشابه خارجی) از شرکت‌ها می‌پردازد. در واقع، دولت رفاه همیشه دارای دو بعد اجتماعی و شرکتی بوده است؛ اما بنا به دلایلی که به برخی از آن‌ها در بالا اشاره شد تنها بعد اجتماعی آن برجسته شده و بعد شرکتی نادیده انگاشته شده است.

در واقع، دولت رفاه، در شکل ایده‌آل، هم‌بستی از رفاه اجتماعی و رفاه شرکتی است و گاهی بنا به ضرورت‌های فضا-زمان مثل بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰ در آمریکا یا شرایط پس از جنگ جهانی دوم، بعد اجتماعی آن پررنگ می‌شود و در شرایطی دیگر، مانند اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی، بعد شرکتی (در قالب سیاست‌های خصوصی‌سازی و مقررات زدایی ذیل اندیشه نئولیبرالیسم) بر بعد اجتماعی پیشی می‌گیرد. باین حال، هیچ‌گاه وضعیت صفر و یک نبوده و همیشه از سوی دولت رفاه سطحی از حمایت‌ها به هر دو بخش به درجات مختلف اعطا شده است.

بنابراین در سطح تجرید ما یک دولت رفاه داریم اما در سطح انضمامی قضیه، ما یک دولت رفاه اجتماعی و یک دولت رفاه شرکتی داریم و در صورتی که بین این‌ها اولاً همسویی و ثانیاً توازن برقرار نباشد، گذشته از اتلاف منابع، نه تنها دولت رفاه توان حل بحران‌های اقتصادی و اجتماعی را ندارد بلکه هر یک از بخش‌های اجتماعی و اقتصادی دولت رفاه تولیدکننده و تشدیدکننده بحران (ها) نیز خواهند بود. در واقع، دولت رفاه به‌نوعی تکنولوژی تحقق توازن ظریف و شکننده بین بخش‌های اجتماعی و شرکتی (یا اقتصادی) است.

برای نمونه، سیاست‌گذاری مهاجرت یکی از حوزه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی است. چنانچه کمیت یا کیفیت نیروی کار فعال کشور پاسخ‌گوی نیاز شرکت‌ها نباشد، تعامل و همسویی سیاست‌گذاری مهاجرت با رفاه شرکتی به این صورت خواهد بود که از طریق سیاست‌گذاری مهاجرت نسبت به جذب نیروی کار ماهر از خارج و سپس ادغام مهاجران در جامعه میزبان اقدام می‌شود؛ مانند مورد آلمان در جذب آوارگان سوری. در مثال دیگری، اگر توسعه سواحل مکران به‌عنوان یک برنامه توسعه صنعتی مدنظر است و به شرکت‌های سرمایه‌گذار در آن منطقه انواع معافیت مالیاتی و تسهیلات ترجیحی اعطا می‌شود باید هم‌زمان و اکیداً به بعد رفاه اجتماعی نیز توجه شود و جهت ترغیب جمعیت به اسکان در آن منطقه یا مهاجرت به آن، سیاست‌گذاری مسکن و تهیه مسکن مقرون‌به‌صرفه نیز در نظر گرفته شود. هم‌چنین، برای تأمین نیروی انسانی ماهر موردنیاز، سیاست‌گذاری آموزشی مرتبط طراحی و اجرا شود (مانند آموزش ابتدایی و متوسطه و یا عالیه مانند تربیت پزشک، مهندس و کارگر ماهر و غیره). بنابراین، اثربخشی دولت رفاه منوط و مشروط به هم‌سویی رفاه شرکتی و اجتماعی است.

لازم به ذکر است که رفاه شرکتی همچون رفاه اجتماعی یک مفهوم است و برای تحقق آن به سازوکارهای قانونی اعم از نهادها، و قوانین و مقررات، منابع مالی و حتی گفتمان پردازی نیاز است. برای نمونه، دولت رفاه اجتماعی در ایران متشکل از نهادهای دولتی یا غیردولتی متعددی چون کمیته امداد (برای فقرا)، بهزیستی (برای معلولان،

کودکان بی‌سرپرست، و غیره)، بنیاد شهید و امور ایثارگران، وزارت آموزش و پرورش، سازمان تأمین اجتماعی و غیره است. علاوه بر آن، انبوهی از قوانین و مقررات، تصویب‌نامه، بخش‌نامه و غیره برای تعیین وظایف این نهادها و تخصیص و توزیع منابع مالی یا غیرمالی به گروه‌های هدف وجود دارد. این ترکیب را ما دولت رفاه اجتماعی می‌نامیم.

به همین ترتیب، ترکیبی از نهادها، و قوانین و مقررات در زمینه رفاه شرکتی در کشور ما و نیز سایر کشورها وجود دارد که به آن دولت رفاه شرکتی می‌گویند. این مقاله، بخشی از تحقیق بزرگ‌تری است که در آن تلاش شده ابعاد دولت رفاه شرکتی در ایران متشکل از نهادهای مختلف و قوانین مرتبط با کمک به شرکت‌ها و نیز گونه‌شناسی کمک‌ها شناسایی و روند آن طی سه دولت مختلف تبیین شود.

در این مقاله، یکی از نهادهای ذیل دولت رفاه شرکتی در ایران بررسی شده و از قبل آن نشان داده شده که چگونه این بخش یعنی دولت رفاه شرکتی طی حدود ربع قرن رشد کرده است. در واقع، این تحقیق قصد دارد نشان دهد؛ چگونه و تا چه حد بنگاه‌های اقتصادی از دولت کمک دریافت می‌کنند. عقب‌نشینی دولت رفاه (بعد اجتماعی آن) عموماً با سه ویژگی (اول) اتکای فزاینده به مزایای مبتنی بر آزمون استطاعت، (دوم) انتقال مسئولیت از دولت به بخش خصوصی، (سوم) تغییر چشمگیر در مزایا و قواعد مرتبط با احراز شرایط، همراه بوده است (Pierson, 1996: 157). می‌توان همین سه ویژگی را در مورد بعد رفاه شرکتی نیز به کار برد و روند تخصیص منابع به شرکت‌ها را از نظر سهولت یا دشواری دستیابی به کمک‌ها و همچنین حجم کمک‌های اعطایی بررسی کرد. بررسی این موضوعات تبیین‌کننده روند رفاه شرکتی در ایران طی زمامداری شش دولت مختلف خواهد بود.

تعریف و گونه‌شناسی

اصطلاح رفاه شرکتی، اولین بار از سوی چپ‌گرایان کانادایی در دهه ۷۰ میلادی ضرب شد و از آن برای جلب توجه به نابرابری ناشی از اخذ مزایا از دولت از سوی شرکت‌های پرنفوذ به زیان فقرا استفاده شد (Farnsworth, 2012: 4). بااین‌حال، تاکنون در مورد تعریف آن اتفاق نظر و اجماعی حاصل نشده است. برخی تعاریف ارائه‌شده برای رفاه شرکتی به‌قرار زیر هستند:

- رفاه شرکتی هرگونه مزایای مالی است که به‌طور عامدانه از سوی دولت به یک کسب‌وکار مشخص یا گروهی از کسب‌وکارها ارائه می‌شود و این مزایا به‌طورکلی در دسترس همه کسب‌وکارها و مالیات پردازان قرار ندارد. (Schlomach, Slivinski, & Hohman, 2019: 3)

- رفاه شرکتی می‌تواند به این صورت تعریف شود: هر نوع یارانه اعطایی دولت به کسب‌وکارها، به‌استثنای شراکت‌های اجتماعی با سازمان‌های غیرانتفاعی، که مزایا یا امتیازات منحصربه‌فردی را برای شرکت‌ها یا صنایع خاصی به‌منظور اجرای فعالیت‌هایی که به‌طور عمومی انتظار می‌رود به دلایل سودآوری انجام دهند، فراهم می‌کند. این شامل ارائه کمک‌های مالی مستقیم، تحقیقات و خدمات دیگر، وام‌ها و بیمه‌های با نرخ یارانه‌ای است. (Dawkins, 2002: 272)

- در بیشتر کشورهای اروپایی، «رفاه»^۱ به برنامه‌های دولتی اطلاق می‌شود که برای برآوردن طیف وسیعی از نیازهای انسانی و بیمه در برابر خطرات پیش‌بینی‌نشده یا غیرمنتظره طراحی شده‌اند. رفاه شرکتی به‌طور مشابه به‌منظور برآوردن برخی از نیازهای اساسی و تکمیلی کسب‌وکارها و محافظت در برابر خطرات مختلف مبتنی بر بازار عمل می‌کند. با در نظر گرفتن این موضوع، عبارت «رفاه شرکتی» به‌عنوان انواع مختلفی از مزایا و خدمات تعریف می‌شود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم نیازهای کسب‌وکارها را برآورده می‌سازد (Farnsworth, 2013: 5).

- رفاه شرکتی آن تلاش‌هایی است که از سوی دولت به صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای اعطای یارانه، انجام پشتیبانی یا نجات شرکت‌ها یا اجتماعی کردن هزینه و ریسک سرمایه‌گذاری و تولید منفعت خصوصی و انباشت سرمایه شرکت‌ها انجام می‌شود (Glasberg & Skidmore, 1997, as cited in Farnsworth, 2012: 6).

- اگر یک برنامه شامل این باشد که دولت بیشتر از آنچه دریافت می‌کند به شرکت‌های خصوصی بدهد ... آنگاه آن برنامه باید به عنوان یک برنامه رفاه شرکتی در نظر گرفته شود (Nader, 1999, as cited in Farnsworth, 2012: 6).

- رفاه شرکتی هرگونه هزینه کرد از سوی دولت فدرال است که به اعطای پول یا ایجاد مزیت منحصربه‌فرد برای شرکت‌ها یا صنایع خاص منجر شود (Slivinski, 2007: 7).

- هرگونه اقدام از سوی دولت محلی، ایالتی یا فدرال که برای یک شرکت یا کل یک صنعت مزیتی را ایجاد می‌کند که سایرین از آن بهره‌مند نمی‌شوند. این مزیت می‌تواند یک یارانه عیان، پول، مستغلات، وام کم‌بهره، یا خدمات دولتی باشد. همچنین می‌تواند اعتبار مالیاتی، معافیت مالیاتی، استمهال یا تقسیط بدهی مالیاتی، یا اخذ مالیات با نرخ کمتر نسبت به سایرین باشد (Barlett & Steele, 1998).

همان‌طور که از تعاریف مشخص است، تعیین مرزبندی مشخص برای رفاه شرکتی دشوار است و به سادگی نمی‌توان بین ماهیت کمک‌های دولت به شرکت‌ها تمیز گذاشت. برای نمونه، مشخص نیست آیا حمایت از صنایع داخلی در برابر رقبای خارجی در چارچوب رفاه شرکتی می‌گنجد یا یک اقدام استراتژیک برای تقویت بنیه اقتصاد ملی است. به عبارت بهتر، در کجا و تا کجا کمک دولت به شرکت‌ها مشروع و ممدوح است و فراتر از آن ممنوع و نامقبول. آیا حمایت از شکل‌گیری و توسعه خوشه‌های صنعتی خاصی برای رفع نیازهای ملی و اجتناب از وابستگی، یک نوع رفاه شرکتی است یا یک سیاست صنعتی موجه و مشروع. ارائه تعریفی از رفاه شرکتی که چنین مرزبندی‌های ظریفی را از پیش تعریف کرده باشد، بسیار دشوار است.

با این حال، رویکرد مناسب و منطقی آن است که هرگونه کمک دولت به شرکت‌ها رفاه شرکتی قلمداد شود اما احصای چنین نیازهایی، تأیید ضرورت آن‌ها، هدف از اعطای آن‌ها، تعیین نوع و مقدار آن‌ها، محل تأمین اعتبار آن‌ها، نحوه هزینه‌کرد آن‌ها، اسامی و مشخصات نفع‌برندگان از آن‌ها، عایدی نهایی متوجه عموم مردم و کشور، نحوه ارزیابی اثربخشی و در نهایت فرآیند تصویب کاملاً مشخص و مبرهن باشد. لذا در این تحقیق ما هرگونه کمک دولت به کسب‌وکارها را در قالب رفاه شرکتی در نظر می‌گیریم؛ اما نه به عنوان مفهومی منفی بلکه به عنوان چارچوبی که باید قاعده‌مند بوده و طبق ضوابط مشخص انجام شود.

در مورد اشکال رفاه شرکتی نیز اوضاع به همین روال است و محققان در این زمینه اجماع مشخصی ندارند. در هر حال، اشکال مختلف رفاه شرکتی که محققان به آن اشاره کرده‌اند شامل موارد زیر است: نرخ‌های بهره ترجیحی، کمک‌های مالی برای نجات شرکت‌ها، بخشودگی بدهی شرکت‌ها، انواع معافیت‌های مالیاتی، انواع تخفیفات مالیاتی، اعطای زمین به صورت بلاعوض یا با نرخ‌های ترجیحی، اعطای انواع وام، قبول تأخیر در بازپرداخت اصل و فرع وام، اعطای تنفس در بازپرداخت وام، ارائه انواع اعتبارات، و اعطای خدمات زیرساختی با نرخ‌های ترجیحی. (Nader, 2000: 13)، (Farnsworth, 2012) و (Olson & Champlin, 1998: 762).

در مورد رفاه اجتماعی و رفاه شرکتی به روش‌های مختلفی، به ترتیب، مشروعیت‌زدایی و مشروعیت بخشی می‌شود. برای مثال، از پرداخت‌های دولت به افراد به عنوان اعانه یاد می‌شود اما پرداخت به شرکت‌ها مشوق تلقی می‌گردد. هزینه‌های رفاه اجتماعی به صورت یک بار مالیاتی با جنبه باز توزیعی که منجر به تهی شدن خزانه عمومی می‌شود در نظر گرفته می‌شوند؛ حال آنکه به مخارج مرتبط با رفاه شرکتی به صورت شکلی از ایجاد درآمد نگریسته می‌شود؛ کمک به افراد بسط روحیه تن‌پروری لقب می‌گیرد و کمک به شرکت‌ها موتور محرک رشد اقتصادی قلمداد می‌شود. (Olson & Champlin, 1998: 761-763)

پیشینه پژوهش

از رفاه شرکتی به رفاه برای ثروتمندان نیز یاد می‌شود. هاوارد زین در کتاب تاریخ آمریکا مثال‌های جالبی از رفاه شرکتی در اواخر قرن نوزدهم در آمریکا ارائه می‌دهد. برای نمونه، می‌نویسد:

اولین راه آهن سراسری قاره‌ای از طریق اتصال خطوط آهن پونیون پاسیفیک و سنترال پاسیفیک با خون و عرق جبین و سیاست‌بازی و دزدی ساخته شد. شرکت سنترال پاسیفیک ساختن خط آهن را از ساحل غربی به سوی شرق آغاز کرد؛ این شرکت حدود دویست هزار دلار در واشنگتن رشوه داد تا ۴ میلیون هکتار زمین رایگان و ۲۴ میلیون دلار به صورت وام و اوراق قرضه دریافت کند ... شرکت یونیون پاسیفیک کارش را از نبراسکا به طرف غرب آغاز کرد. این شرکت ۵ میلیون هکتار زمین رایگان و ۲۷ میلیون دلار به صورت وام و اوراق قرضه دولتی دریافت کرد. (زین، ۱۳۹۱: ۳۳۹).

لذا رفاه شرکتی موضوع بدیعی نیست و تاریخ دول سرمایه‌داری مشحون از انواع و اقسام حمایت از شرکت‌ها و کسب و کارها است. اما در دهه‌های اخیر این موضوع به محافل آکادمیک وارد شده و از منظر دولت رفاه و سیاست‌گذاری اجتماعی به آن توجه شده است. دولت رفاه از یک سو به نیازهای شهروندان می‌پردازد و به دنبال کاهش مخاطرات اجتماعی متوجه افراد از سوی نظام بازار است و از سوی دیگر، برای تحقق رشد اقتصادی و انباشت سرمایه، نیازهای شرکت‌ها و کسب و کارها را به درجات مختلف تأمین می‌کند و حتی در مواردی از آن‌ها در برابر دریای پرتلاطم و موج بازار (مثلاً حفاظت در برابر رقبای خارجی با وضع انواع موانع فیزیکی - مانند منع واردات - و مالی - مانند وضع انواع تعرفه‌ها) محافظت می‌کند.

علی‌رغم سابقه تاریخی رفاه شرکتی نه تنها در کشورهای در حال توسعه بلکه حتی در کشورهای توسعه‌یافته نیز پژوهش‌های چندانی در مورد آن انجام نشده و فقر آمار و اطلاعات در این زمینه مشهود است. در ادبیات تحقیق، رفاه شرکتی بیشتر در کشورهای

پیش‌روی دولت رفاه شرکتی در ایران... کریمخانی و تاج‌مزینانی | ۱۵

آمریکا و انگلیس مورد توجه واقع شده و کمتر به طور مقایسه‌ای مورد بررسی قرار گرفته و چندان آمار و اطلاعات متقنی نیز در مورد آن در دسترس نیست. علاوه بر آن، پژوهش‌های آکادمیک چندانی در مورد آن انجام نشده اگرچه که برخی اتاق‌های فکر و محققان به صورت انفرادی به آن پرداخته‌اند (Farnsworth, 2013: 1-2).

دفتر تحلیل اقتصادی وزارت بازرگانی ایالات متحده از محدود سازمان‌های دولتی است که در مواردی از مخارج مرتبط با رفاه شرکتی تخمین‌هایی را ارائه می‌دهد. در سال ۱۹۹۵ در ایالات متحده، در قالب ۱۲۵ برنامه بیش از ۸۵ میلیارد دلار (Moore & Stansel, 1995: 1) و در سال ۲۰۰۶ مبلغ ۹۲ میلیارد دلار صرف مخارج مرتبط با رفاه شرکتی شده است (Slivinski, 2007: 1). برای نمونه، ۵۶۰ میلیون دلار به ۱ درصد از بزرگ‌ترین مزارع شکر برای برنامه پشتیبانی از قیمت شکر تخصیص یافت (Moore & Stansel, 1995).

رفاه شرکتی به شرکت‌های تولیدی و صنعتی محدود نمی‌شود، پس از حوادث ۱۱ سپتامبر و در سال ۲۰۰۲ دولت ایالات متحده قانون بیمه ریسک تروریسم را از تصویب گذراند که به موجب آن به شرکت‌های بیمه بابت پوشش ریسک تروریسم یارانه اعطا می‌کرد. نکته جالب توجه آن است که طبق آمار و اطلاعات، حوادث طبیعی به مراتب زیان بیشتری را متوجه شرکت‌های بیمه می‌کنند اما تاکنون صنعت بیمه در این خصوص مشمول دریافت یارانه نشده بود. ری (۲۰۱۳) این قانون را نوعی از رفاه شرکتی معرفی می‌کند و دلیل تصویب آن را لابی مؤسسات ذی‌نفوذی می‌داند که به طور گسترده از وضعیت پس از ۱۱ سپتامبر آسیب دیده بودند در صورتی که در حوادث طبیعی بیشتر افراد و طیف متنوعی از کسب و کارها آسیب می‌رساند که به دلیل پراکندگی توان اعمال نفوذ ندارند (Rhee, 2013: 1-17).

توسعه اشتغال از مهم‌ترین اهداف رفاه شرکتی قلمداد می‌شود. برای نمونه، در سال ۱۹۸۹ ایالت ایلینویز آمریکا ۲۴۰ میلیون دلار مشوق اقتصادی به دو شرکت سیرز و روباک اند کو اعطا کرد تا دفاتر مرکزی و ۵۴۰۰ کارمند خود را در ایالت مزبور نگه دارند. مبلغ

مزبور برابر ۴۴۰۰۰ دلار یارانه به ازای هر شغل بود. در سال ۱۹۹۱ ایالت ایندیانا به شرکت یوناید ایرلاینز مبلغ ۴۵۱ میلیون مشوق اقتصادی اعطا کرد تا با تأسیس مرکز نگهداری و تعمیرات در این ایالت برای ۶۳۰۰ نفر اشتغال‌زایی کند (Barlett & Steele, 1998).

بااین حال، همیشه هدف ایجاد اشتغال تأمین نمی‌شود. برای نمونه، در ۶ سال منتهی به سال ۱۹۹۸ گروهی از شرکت‌ها آمریکایی مبالغ قابل توجهی وام از بانک صادرات-واردات آمریکا دریافت کردند اما آمارها نشان می‌دهد که در حدود بیش از یک‌سوم از یک میلیون شغل ازدست‌رفته طی این دوره مربوط به شرکت‌های مورد اشاره بوده است (Barlett & Steele, 1998). برآوردها حاکی از آن است که در ایالات متحده سالانه در حدود ۱۰۰ میلیارد دلار به اشکال مختلف به شرکت‌ها و کسب‌وکارها از محل منابع عمومی کمک می‌شود (DeHaven, 2012).

کمک‌های دولت فدرال آمریکا به شرکت‌های اسلحه‌سازی (Hartung, 1999: 1-22) و کمک ۹۱۰ میلیون دلاری دولت کانادا به شرکت‌های خودروسازی برای نوسازی خطوط تولید (Van Biesebroeck, 2010) از دیگر پژوهش‌های مرتبط با رفاه شرکتی هستند. در گزارشی جالب توجه، مشخص شده که دولت‌های فدرال، ایالتی و محلی در کانادا در فاصله سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۹ میلادی در مجموع حدود ۳۵۲ میلیارد دلار یارانه (به قیمت‌های سال ۲۰۲۰) به طرق مختلف به کسب‌وکارها پرداخت کرده‌اند (Hill, Emes & Fuss, 2023: 5-11).

در ایران، تاکنون علی‌رغم نقش پررنگ دولت در حمایت از کسب‌وکارها به موضوع رفاه شرکتی از منظر دولت رفاه و سیاست‌گذاری اجتماعی پرداخته نشده است. این تحقیق، گامی ابتدایی در فهم ماهیت، روند و تحولات رفاه شرکتی در ایران است تا از قبل آن بتوان در نهایت، ضمن مقایسه رفاه اجتماعی و رفاه شرکتی در جهت همسویی، هم‌راستایی و توازن میان آن‌ها حرکت کرد.

چارچوب مفهومی

از نظر اوفه^۱ (۱۹۸۴)، دولت در نظام سرمایه‌داری متشکل از سه زیرسیستم اصلی است و کار ویژه مهم آن، ایجاد هماهنگی میان این سه زیرسیستم (سیستم اقتصادی، سیستم اداری-سیاسی، و سیستم مشروعیت بخشی) است. تعاملات میان این سه زیرسیستم بدین صورت است که سیستم اقتصادی منابع مالی لازم را در اختیار سیستم اداری-سیاسی قرار می‌دهد و سیستم اداری-سیاسی نیز در عوض، از طریق وضع قوانین به پایداری عملکرد سیستم اقتصادی کمک می‌کند. از طرف دیگر، سیستم سیاسی با تمهید برنامه‌ها و خدمات رفاهی نسبت به جلب وفاداری و پشتیبانی عموم مردم (سیستم مشروعیت بخشی) اقدام می‌کند. بدیهی است که سیستم اقتصادی نیز از طریق ایجاد اشتغال یا مازاد ارزش به سیستم مشروعیت بخشی یاری می‌رساند.

به‌طور خلاصه دولت هم‌زمان ناگزیر از توجه هم‌زمان به اجتماع و اقتصاد است و برای کارکرد صحیح هر دو حوزه اجتماع و اقتصاد باید سیاست‌ها و برنامه‌هایی را تدوین کند که اولی در قالب برنامه‌های رفاه اجتماعی و دومی در قالب برنامه‌های رفاه شرکتی صورت‌بندی می‌شود. برقراری تعادل میان برنامه‌های رفاه اجتماعی و شرکتی واجد اهمیتی بنیادین است زیرا هرگونه عدم تعادل به کژ کارکردی اجتماعی یا اقتصادی و در نهایت هر دو می‌انجامد. عدم توجه به نیازمندی‌های اجتماع انواع بحران‌های اجتماعی، و نادیده انگاشتن اقتضائات سرمایه به بروز بحران‌های اقتصادی منتج می‌شود. اما توجه هم‌زمان به مقتضیات سرمایه (رشد اقتصادی - انباشت با هدف انباشت بیشتر) و الزامات اجتماع چگونه محقق می‌شود؟

گارلند^۲ (۲۰۱۴) معتقد است که دولت رفاه به‌نوعی تکنولوژی تحقق این توازن ظریف و شکننده است. وی معتقد است که نگاه به دولت رفاه به‌عنوان مکانیزمی برای رفاه فقرا اشتباه است زیرا بهره‌مندان اصلی دولت رفاه نه فقرا که طبقه متوسط، شاغلان،

1. Offe

2. Garland

کارفرمایان و شرکت‌ها هستند. از نظر وی، منطقی در دولت رفاه نهفته که قابل تقلیل به وجود نهادها یا برنامه‌های رفاهی نیست.

به تعبیر گارلند، دولت رفاه ترکیبی از عقلانیت و تکنیک‌هایی است که برای هدایت اقتصاد یک کشور و جمعیت آن در راستای نیل به رشد اقتصادی و امنیت (یا تأمین) اجتماعی به کار گرفته می‌شوند و در پس تفاوت‌های دولت رفاه در کشورهای مختلف در زمینه کمیت و کیفیت نهادها و برنامه‌های رفاهی این منطق در همه آن‌ها مشترک است. به همین دلیل نیز، علی‌رغم اتخاذ سیاست‌های نئولیبرالی در دهه ۷۰ میلادی، دولت رفاه کماکان از بین نرفته است (Garland, 2014: 335-338).

بر این مبنا در این تحقیق، بر اساس نظرات اوفه (۱۹۸۴) و گارلند (۲۰۱۴)، ضرورت وجود رفاه شرکتی (در چارچوب مدیریت نظم سرمایه‌دارانه که ذاتاً بحران‌زا است)؛ به عنوان یک بال دولت رفاه نفی نمی‌شود اما نکته کلیدی در قاعده‌مند بودن، هدفمند بودن و توازن آن با بال دیگر دولت رفاه یعنی رفاه اجتماعی است. لذا دولت رفاه در قالب هم‌بست رفاه شرکتی و اجتماعی دیده می‌شود که یکی بدون دیگری از معنا تهی بوده و هر دو باید در خدمت مدیریت بهتر جامعه و رشد اقتصادی باشند و هرگونه صرف منابع عمومی بدون هدف‌گذاری مشخص در هر دو سمت رفاه اجتماعی و رفاه شرکتی نه تنها با ذات و اصل وجودی دولت رفاه به عنوان سازوکاری برای تنظیم کثر کارکردهای نظام سرمایه‌داری و مدیریت بحران‌های ادواری آن در تناقض است بلکه در نهایت خود بحران‌های دیگری نیز می‌آفریند.

روش

این تحقیق بر آن بود تا تبیینی از ابعاد، گونه‌ها، ترتیبات نهادی و سیر تحول رفاه شرکتی در ایران در طول دولت‌های محمد خاتمی، محمود احمدی‌نژاد و حسن روحانی (یعنی در طول یک بازه زمانی حدوداً ۲۵ ساله) ارائه دهد. لذا سؤالات این تحقیق عبارت بودند از: رفاه شرکتی در ایران چه اشکالی دارد؟ سیر تکوینی رفاه شرکتی در ایران چگونه بوده

است؟ رفاه شرکتی در ایران به دنبال تحقق کدام هدف است؟ آیا در حوزه رفاه شرکتی، تفاوت قابل ملاحظه‌ای میان جهت‌گیری دولت‌های ربع قرن اخیر وجود دارد؟ برای یافتن پاسخ مناسب به هر یک از سؤالات فوق، اولین گام شناسایی نوع و ماهیت داده‌های مورد نیاز تحقیق و در گام بعد گردآوری آن داده‌ها بود. از آنجا که رفاه شرکتی در نهایت به تخصیص منابع یا امتیازات مالی و یا غیرمالی به شرکت‌ها می‌انجامد، داده‌های مورد نیاز در واقع متن احکام، مصوبات، قوانین و یا مقرراتی هستند که به موجب آن‌ها چنین تخصیص‌هایی تجویز یا تصویب شده‌اند. لذا اسناد و مدارک دولتی منتشر شده و در دسترس و قوانین مصوب به عنوان بهترین، معتبرترین و دقیق‌ترین منبع برای گردآوری‌های داده‌های رفاه شرکتی شناخته شدند.

هم‌چنین، با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند و با بهره‌گیری از سامانه ملی قوانین و مقررات تلاش شد تصویب‌نامه‌های مرتبط با رفاه شرکتی مصوب هیات وزیران در بازه زمانی تحقیق شناسایی شوند. هم‌چنین، در متن برخی از تصویب‌نامه‌ها به مصوبات و یا نهادهای دیگری ارجاع شده بود و این موضوع نیز به یافتن سایر تصویب‌نامه‌های مرتبط کمک کرد (روش نمونه‌گیری گلوله برفی). سپس با شناسایی یک نهاد مرتبط ذیل هیات وزیران دولت هفتم و پیگیری روند آن در دولت‌های بعدی، تک تک مصوبات آن نهاد در بازه زمانی تحقیق شناسایی شدند.

در نهایت، برای استخراج مضامین درون اسناد، تک تک مصوبات با استفاده از روش تحلیل اسناد و تکنیک تحلیل مضمون بررسی شدند. از آنجا که صرفاً کشف و نه رابطه میان مضامین مطمح نظر بود، تکنیک تحلیل مضمون کفایت لازم برای انجام این امر را داشت. لذا در این مقاله برای پاسخ به سؤالات تحقیق، عملکرد یکی از نهادهای ذیل هیات وزیران در شش دولت مختلف و سیر تحول آن بررسی می‌شود. لازم به ذکر است، در مجموع برای این مقاله، بیش از ۲۵۰ تصویب‌نامه و صورتجلسه از سال ۱۳۷۷ (دولت هفتم) تا سال ۱۴۰۰ (پایان دولت دوازدهم) بررسی و تحلیل شده‌اند.

برای اعتباردهی به نتایج تحقیق، از دو روش ارجاع دهی به منابع اصلی^۱ و مرور همکارانه^۲ استفاده شد. در روش اول، برای یافتن داده‌های تحقیق تنها به اسناد دست‌اول رجوع شد و شواهد اصلی در اسناد مورد استفاده قرار گرفتند. بدین صورت، اطمینان حاصل شد که یافته‌ها به‌طور مستقیم از داده‌های واقعی استخراج شده‌اند. علاوه بر آن، فهرست جامعی از تمام منابع مورد استناد و بررسی شده شامل عنوان و شماره تصویب‌نامه، تاریخ تصویب، مرجع تصویب‌کننده و لینک دسترسی به اصل سند در پایگاه قوانین و مقررات تهیه شد و خلاصه‌ای از مفاد تصویب‌نامه نیز در فهرست مزبور درج گردید. در روش دوم، به‌طور موردی برخی از اسناد و نتایج منتج از آن‌ها با دیگر پژوهش‌گران و متخصصان در میان گذاشته شد تا نظرات آن‌ها را درباره دقت و صحت تحلیل‌ها دریافت شود.

یافته‌ها

تحول و بسط نهادی

در دولت هفتم و طی تصویب‌نامه شماره ۴۱۹۵۵/ت ۲۰۱۵۳ هـ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۴ هیات وزیران، کمیسیونی مرکب از برخی از وزرا «به‌منظور بررسی اثرات رکود جهانی و شناسایی علل و عوامل مشکلات کنونی داخلی بر صنایع تولیدی کشور» تشکیل می‌شود. این کمیسیون تا پایان دولت هشتم به کار خود ادامه می‌دهد و در اسناد و مدارک از آن به نام «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» یاد می‌شود. جدول ۱، عملکرد این کمیسیون را در فاصله شروع به کار آن در دولت هفتم تا پایان تصدی دولت هشتم نشان می‌دهد.

-
1. Referencing Primary Sources
 2. Peer Review

جدول ۱- عملکرد «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۴

سال	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴
تعداد مصوبات	۲	۱۳	۱۳	۲۱	۱۳	۹	۵	۱
جمع مبلغ وام‌های اهدایی (میلیارد ریال)	۱۵۶	۶۱	۸۶	۱۳۷	۸۴/۸	۱۴۷/۸	۷۶/۵	۹۲/۸
تعداد شرکت‌های دریافت‌کننده وام	۱	۱۲	۲۵	۵۸	۳۹	۴۳	۲۷	۲۵
تعداد شرکت‌های مشمول استمهال و یا تقسیط بدهی	۳	۲۴	۴۸	۱۴۳	۱۶۰	۱۳۶	۱۰۶	۳۷

با تشکیل دولت نهم (دولت اول محمود احمدی‌نژاد)، هیات وزیران وقت در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۰۸/۰۱ ضمن لغو تصویب‌نامه شماره ۴۱۹۵۵/ت ۲۰۱۵۳ هـ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۴ مصوب هیات وزیران دولت هفتم، تشکیل «کمیسیونی به‌منظور بررسی و شناسایی عوامل تأثیر مشکلات کنونی داخلی بر صنایع تولیدی و واحدهای کشاورزی کشور» را تصویب می‌کند (موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۵۹۹۹/ت ۳۴۰۲۳ هـ مورخ ۱۳۸۴/۰۸/۰۸).

بررسی مصوبات این کمیسیون حاکی از آن است که کمیسیون جدید دقیقاً کارکردی مشابه «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» در دولت‌های هفتم و هشتم دارد و حتی در اسناد و مدارک نیز به همان نام کمیسیون قبلی شناخته می‌شود. همان‌طور که از اطلاعات جدول ۲ مشخص است، «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» از شروع تصدی دولت نهم تا پایان آن مجموعاً ۵۰ مصوبه داشته و نزدیک به ۵ هزار مورد استمهال و یا تقسیط بدهی را نیز مصوب کرده است.

جدول ۲- عملکرد کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی در دولت نهم

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸
تعداد مصوبات	۷	۱۵	۱۶	۱۰	۲
جمع مبلغ وام‌های اهدایی (میلیارد ریال)	۱۸۴/۷	۳۰+ ۳۲۴/۶ میلیون یورو	۴۴۴/۶	۴۸۴	۱۳۵
تعداد شرکت‌های دریافت‌کننده وام	۱۹	۵۸	۱۱۹	۵۸	۳
تعداد شرکت‌های مشمول استمهال و یا تقسیط بدهی	۶۴	۸۶	۱۷۸	۱۵۸	۴۵۰۳

یک‌بار دیگر در دولت نهم و در جلسه مورخ ۱۱ اسفندماه ۱۳۸۷ هیات وزیران، تشکیل کارگروه مشابه دیگری به‌منظور «بررسی و تصمیم‌گیری برای رفع موانع و مشکلات فراروی تولید» مصوب می‌شود (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۴۱۸۶۹ / ت ۴۲۰۸۷ هـ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۲). گویی هیات وزیران از وجود کمیسیونی مشابه که خود در سال ۱۳۸۴ تأسیس کرده بود، مطلع نیست. در کمال تعجب، در کمتر از هفت ماه دیگر و این بار در ابتدای شروع به کار دولت دهم (یعنی دولت دوم محمود احمدی‌نژاد)، بر طبق تصویب‌نامه شماره ۱۵۱۲۴۷/ت ۴۳۵۰۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۰۷/۲۹ هیات وزیران، مجدداً تشکیل کارگروهی مشابه به نام «کارگروه حمایت از تولید» مصوب می‌شود. یعنی با فاصله حدود هفت ماه دو نهاد جدید با هدف حمایت از تولید، ذیل هیات وزیران تشکیل می‌شود. اگرچه یکی در اواخر دولت نهم و دیگری در ابتدای شروع به کار دولت دهم تشکیل شدند اما هر دو دولت، دولت‌های محمود احمدی‌نژاد بودند.

تأسیس این دو نهاد یا کارگروه جدید، در حالی صورت گرفته که کارگروه قبلی یعنی «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» که بر اساس مصوبه سال ۱۳۸۴ هیات وزیران دولت نهم تشکیل شده بود و وظایف مشابهی دنبال می‌کرد منحل نشده بود. بنابراین، در دولت‌های نهم و دهم سه کمیسیون و یا کارگروه در زمینه حمایت از تولید تشکیل شدند درحالی‌که بررسی مصوبات آن‌ها نشان می‌دهد جز منشأ قانونی

پیش‌روی دولت رفاه شرکتی در ایران... کریمخانی و تاج‌مزینانی | ۲۳

تأسیس، وجه ممیزه دیگری میان آن‌ها وجود ندارد. برای همین، در این تحقیق نیز میان این دو نهاد (کارگروه مصوب اسفند ۱۳۸۷ و کارگروه مصوب مهر ۱۳۸۸) تمایز گذاشته نمی‌شود و هر دو، «کارگروه حمایت از تولید» نامیده می‌شوند که عملکرد کلی آن‌ها در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳- عملکرد کارگروه حمایت از تولید در دولت‌های نهم و دهم

دولت دهم					دولت نهم	دولت سال
۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۸	
۲	۱	۴	۵	۱۵	۲	تعداد مصوبات
۰	۰	۰	۰	۲۰۱/۵	۰	جمع مبلغ وام‌های اهدایی (میلیارد ریال)
۰	۰	۰	۰	۲۶	۰	تعداد شرکت‌های دریافت‌کننده وام
۰	۰	۰	۰	۴۳۹	۲۲۸۰	تعداد شرکت‌های مشمول استمهال و یا تقسیط بدهی

با روی کار آمدن دولت یازدهم و در همان ماه‌های اول شروع به کار این دولت، هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۲۴۷/ت/۴۳۵۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۰۷ کلیه کارگروه‌ها، شوراها، کمیسیون‌ها، و ستادهای زیرمجموعه هیأت وزیران را به‌استثنای کمیسیون‌های دائمی دولت منحل می‌کند. بااین‌حال، این انحلال جمعی به معنی پایان اقدامات حمایتی دولت جدید از کسب‌وکارها نیست و رفاه شرکتی در دولت‌های یازدهم و دوازدهم در قالبی دیگر و در ابعادی گسترده‌تر از قبل ادامه می‌یابد. به این صورت که هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۱۸۱۵۱/ت/۵۰۷۲۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۱۶ تشکیل «کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید» در همه استان‌های کشور را به‌منظور بررسی و تبادل‌نظر و هماهنگی برای حل‌وفصل مشکلات و موانع فراوری واحدهای تولیدی مصوب می‌کند. در خصوص جزئیات عملکرد کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ اطلاعاتی در سامانه ملی قوانین و مقررات یافت نشد. بااین‌حال،

اطلاعات جدول ۴ نمایی کلی از ابعاد و ماهیت فعالیت این کارگروه‌های استانی فراهم می‌کند.

جدول ۴- گزارش آماری عملکرد کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷

سال	کارگروه‌های استانی		درصد مصوبات					
	تعداد جلسات	تعداد مصوبات	بانکی				مالیاتی	تأمین اجتماعی
			سرمایه در گردش	تسهیلات سرمایه ثابت	استمهال تسهیلات	جمع		
۱۳۹۷	۲۹۹۵	۲۱۹۱۹	٪۱۹٫۴	٪۷٫۵	٪۲۵٫۶	٪۴۷٫۵	٪۶٫۷	٪۶
۱۳۹۶	۳۰۳۴	۳۰۰۳۳	٪۲۶	٪۱۰	٪۲۵	٪۶۱	٪۶	٪۵
۱۳۹۵	۳۲۳۱	۳۱۸۵۴	٪۳۰	٪۸	٪۲۳	٪۶۱	٪۷	٪۷
۱۳۹۴	۱۰۵۱	۸۷۱۹	٪۷	٪۴	٪۳۸	٪۴۹	٪۹	٪۷

منبع: (مرکز مالگیری و احمیدیان، ۱۴۰۱)

کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید در نهایت در سال ۱۳۹۷ یعنی در دولت دوم حسن روحانی و بر اساس «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید» مصوب سال ۱۳۹۷ رسمیت قانونی یافتند. به گونه‌ای که به موجب ماده ۶۱ این قانون، «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» تشکیل گردید و کارگروه‌های استانی ذیل آن قرار گرفتند. این تحول نهادی رفاه شرکتی ظرف دو دهه (از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۹۷) بسیار جالب توجه است. در واقع، نه تنها ساختار نهادی کمک به شرکت‌ها و یا حمایت از آن‌ها به سراسر کشور گسترش می‌یابد بلکه نهایتاً این صورت‌بندی نهادی از طریق «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید» به تصویب عالی‌ترین رکن تقنینی کشور می‌رسد. درحالی که شأن قانونی نهادهای پیشین ملحم از مصوبات هیات وزیران بود و این یعنی ارتقاء جایگاه قانونی. علاوه بر آن، اجرای مصوبات ستاد تسهیل و کارگروه‌های آن از طریق ماده ۶۲ همان قانون و تبصره ذیل آن، ضمانت اجرایی می‌یابد.

یکی از نکات جالب توجه در بسط و تحول نهادی در حوزه رفاه شرکتی نقش بخش خصوصی است. برای نمونه، در دولت‌های هفتم تا دهم، بخش خصوصی فقط به عنوان متقاضی کمک مطرح بود و عضویتی در کمیسیون‌ها و کارگروه‌های تشکیل شده نداشت. اما در دولت یازدهم رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان و رئیس خانه صنعت، معدن و تجارت استان طبق مصوبه هیات وزیران عضو کارگروه‌های استانی می‌شوند و در دولت دوازدهم به موجب ماده ۶۱ «قانون الحاق مواردی به قانون رفع موانع تولید» مصوب سال ۱۳۹۷، علاوه بر نمایندگان دستگاه‌های دولتی، رئیس اتاق تعاون، رئیس اتاق اصناف و نمایندگان تشکلهای سراسری تولیدی نیز به عنوان عضو غیرثابت مدعو دارای حق رأی معرفی می‌شوند. همچنین، در دولت دوازدهم، بخش خصوصی به یک مطالبه‌گر بدل می‌شود که ضمن حضور مستمر در جلسات و ارائه درخواست کمک می‌تواند از دستگاه‌های دولتی بازخواست نیز کند. برای نمونه، ستاد تسهیل در جلسه شماره ۱۱۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۲ مصوب می‌کند:

۱۱/ ۱- بخش خصوصی از طریق اتاق‌ها، انجمن‌ها و تشکلهای با جدیت و حمیت بیشتری در برنامه‌ها و دستور کارهای ستاد و دبیرخانه مشارکت داشته و با استفاده از ظرفیت کمیته‌های تخصصی که دبیری و یا نمایندگی دبیرخانه در این کمیته‌ها را بر عهده دارند، موانع بخش تولید را شناسایی و تا رفع کامل این موانع، پیگیری لازم را از طریق کمیته‌ها، دبیرخانه و ستاد به عمل آورند.

۱۱/ ۲- روسای اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون، اتاق اصناف و خانه صنعت، معدن و تجارت در بالاترین سطح در جلسات ستاد حضور یابند تا مطالبه‌گری بخش خصوصی از دستگاه‌های دولتی برای پیگیری اجرای تصمیمات ستاد و رفع موانع تولید با جدیت دنبال شود.

ستاد تسهیل و رفع موانع تولید از بدو تأسیس (سال ۱۳۹۷) تا پایان تیرماه ۱۴۰۰ (پایان کار دولت دوازدهم) مجموعاً ۱۲۰ مرتبه تشکیل جلسه می‌دهد. متأسفانه از میان این ۱۲۰

جلسه تنها مصوبات ۴۳ جلسه این ستاد در سامانه قوانین و مقررات بارگذاری شده و مصوبات ۷۰ جلسه اول ستاد تسهیل اصلاً در دسترس نیستند. همچنین، نحوه مستندات سازی و آرشیو مصوبات ستاد حاکی از آن است که ستادی به این مهمی و با اختیارات قانونی قابل توجه فاقد دبیرخانه مناسب بوده و گذشته از آن تارنمایی نیز ندارد. در حال، از میان ۴۳ مصوبه در دسترس، ۱۸ مورد مربوط به سال ۹۸، ۱۵ مورد مربوط به سال ۱۳۹۹ و ۱۰ مورد نیز مربوط به فروردین تا تیرماه سال ۱۴۰۰ (یعنی مقطع پایانی دولت دوازدهم) است که همه آن‌ها در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفتند.

گونه‌شناسی کمک‌ها

محتوای مصوبات کارگروه «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» در دولت‌های محمد خاتمی حاکی از آن است که اعطای تسهیلات (چه از محل بودجه‌های سالانه کشور و چه از طریق نظام بانکی)، استمهال و تقسیط بدهی به بانک‌ها، سازمان امور مالیاتی و نیز سازمان تأمین اجتماعی پای ثابت کمک‌های اعطایی به شرکت‌ها هستند. در مواردی، نه تنها بدهی به نظام بانکی و بدهی به وزارت امور اقتصاد و دارایی (مالیات معوق) هم‌زمان استمهال شده بلکه علاوه بر آن، بدهی به سازمان تأمین اجتماعی نیز تقسیط شده و اعطای وام نیز صورت گرفته است. برای نمونه، کمیسیون مزبور طی تصویب‌نامه شماره ۳۸۰۸۹/ت ۲۳۶۰۱ ک مورخ ۱۳۷۹/۰۸/۲۹ مقرر می‌کند:

الف - بدهی شرکت‌های ریسندگی و بافندگی کاشان و نساجی کاشان و سیانا به وزارت امور اقتصادی و دارایی بابت مالیات عملکرد به مدت دو سال با رعایت ضوابط قانونی و مقررات مربوط استمهال گردد.

ب - بدهی شرکت‌های فوق‌الذکر به بانک‌ها به مدت دو سال در چهارچوب قوانین مربوط استمهال گردد.

ج - بدهی شرکت‌های فوق‌الذکر به سازمان تأمین اجتماعی به مدت پنج سال با رعایت مقررات تقسیط گردد.

پیش‌روی دولت رفاه شرکتی در ایران... کریمخانی و تاج‌مزینانی | ۲۷

د - مبلغ ده میلیارد (۰۰۰/۰۰۰/۱۰) ریال وام از محل تبصره (۳) قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور با رعایت آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به این تبصره جهت بازسازی و نوسازی در اختیار شرکت‌های ریسندگی و بافندگی کاشان و نساجی کاشان قرار گیرد.

از دیگر اشکال کمک‌ها در طول دوره دولت‌های هفتم و هشتم می‌توان به الزام شرکت‌های دولتی به خرید محصولات شرکت‌ها و اعطای مجوز برای برخورد انتظامی با کارگران معترض اشاره کرد. برای نمونه طی بند ۱ تصویب‌نامه شماره ۱۲۱۶۰/ت ۲۲۴۱۲ ک مورخ ۱۳۷۹/۰۳/۲۹ کمیسیون مزبور، وزارت نیرو ملزم به خرید ۱۵ هزار تن لوله چدنی از شرکت لوله‌سازی خوزستان می‌شود. همچنین، کمیسیون مزبور طی بخش الف بند ۵ تصویب‌نامه شماره ۱۸۷۲۲/ت ۲۲۳۱۷ ک مورخ ۱۳۷۹/۰۵/۲۴، مقرر می‌کند: "شورای تأمین استان و مسئولان امنیتی و انتظامی منطقه در جهت برخورد با عوامل خاطی و مخل نظم در کارخانه در چهارچوب قانون و مقررات با این واحد همکاری نمایند."

عملکرد سه کارگروه تشکیل‌شده - که در بخش قبل به آن‌ها اشاره شد - در دولت‌های اول و دوم محمود احمدی‌نژاد از حیث اشکال کمک‌های اعطایی تفاوت چندانی با دو دوره قبلی ندارد فقط در این دوره اشکال جدیدی از کمک‌ها ظاهر می‌شود و ابعاد کمک‌ها به‌طور خیره‌کننده‌ای افزایش می‌یابد. بخشودگی جرائم دیرکرد و اعطای وام ارزی از ابداعات نوین کارگروه‌های تشکیل‌شده در این دو دولت است. برای نمونه، یکی از سه کارگروه تشکیل‌شده در این دوره، طی تصویب‌نامه شماره ۱۶۲۰۸۲/ت ۳۶۹۱۸ ک مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۴ مقرر می‌کند:

۲- بدهی شرکت پوشینه بافت به بانک‌ها، با رعایت مقررات مربوط، به مدت دو سال استمهال و جرائم دیرکرد بدهی گذشته مورد بخشودگی قرار گیرد.

۳- بدهی شرکت پوشینه بافت به سازمان تأمین اجتماعی در حداکثر مهلت (۵ ساله) و به‌صورت پلکانی تقسیط گردد.

۴- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک عامل (سپه) در مورد گشایش اعتبار جهت خرید مواد اولیه و ماشین‌آلات موردنیاز شرکت پوشینه بافت به مبلغ سی میلیون (۰۰۰ ر ۰۰۰) ۳۰ یورو با دریافت تضمین لازم و خارج از طرح به‌عنوان وثیقه و ده درصد (۱۰٪) پیش‌پرداخت اقدامات لازم را به عمل آورد.

گونه دیگری از کمک‌ها که در دولت‌های نهم و دهم باب می‌شود استمهال فله‌ای بدهی و بخشودگی فله‌ای جرائم دیرکرد است. برای نمونه، کارگروه حمایت از تولید طبق تصویب‌نامه شماره ۶۶۹۲۶/ت ۴۲۷۹۸ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳ به شرح زیر، مقرر می‌کند که بدهی و جرائم دیرکرد ۲۲۸۰ شرکت از سراسر کشور به ارزش حدود ۹ هزار میلیارد ریال به مدت یک سال استمهال شود:

بدهی و جرائم دیرکرد واحدهای تولیدی که دیون آن‌ها به سیستم بانکی کشور کمتر از بیست میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال است، مطابق فهرست پیوست که به مهر پیوست تصویب‌نامه هیات وزیران تأیید شده است برای مدت یک سال استمهال می‌شود.

علاوه بر آن، کمیسیون تشکیل‌شده به‌منظور بررسی و شناسایی عوامل تأثیر مشکلات کنونی داخلی بر صنایع تولیدی و واحدهای کشاورزی کشور نیز طی تصویب‌نامه شماره ۴۳۲۹۵/ت ۱۰۵۴۲۲ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۱۱، مقرر می‌کند بدهی و جرائم دیرکرد ۴۴۹۱ شرکت از سراسر کشور به ارزش نزدیک به ۱۴ هزار میلیارد ریال استمهال می‌شود. مجدداً «کارگروه حمایت از تولید» طی تصویب‌نامه شماره ۴۴۰۰۷/۵۰۷۰۵ ک مورخ ۱۳۸۹/۰۳/۰۵، استمهال بدهی و جرائم دیرکرد اشخاص حقیقی و حقوقی بخش کشاورزی به ارزش ۸۴۹ میلیارد ریال به مدت یک سال را مصوب می‌کند. این که این تعداد شرکت بر اساس چه مکانیزمی انتخاب شده‌اند و چه ضرورت و یا چه سیاست‌گذاری صنعتی استمهال فله‌ای بدهی‌ها و بخشودگی جرائم دیرکرد را به این گستردگی توجیه‌پذیر ساخته است، معلوم نیست.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، رفاه شرکتی شکل نهادی جدیدی می‌یابد و کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید تشکیل می‌شوند.

اطلاعاتی از مصوبات این کارگروه‌ها در دسترس نیست، باین حال، همان‌گونه که اطلاعات جدول ۳ نشان می‌دهد کارگروه‌های مزبور از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ در سراسر کشور به‌طور میانگین حدود ۲۵۰۰ جلسه در سال برگزار کرده و به‌طور میانگین سالانه حدود ۲۳ هزار مصوبه داشته‌اند که در نوع خود رکورد قابل توجهی است. نگاه اجمالی به داده‌های جدول مزبور، حاکی از آن است به‌طور میانگین ۵۲٫۵ درصد تصمیمات کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید مربوط به مسائل بانکی شامل تسهیلات سرمایه در گردش، تسهیلات سرمایه ثابت و استمهال تسهیلات بانکی بوده است.

بنابراین، ماهیت و نقش این کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید تفاوت چندانی با کارگروه‌هایی که در دولت‌های هفتم تا دهم با عناوین مختلف ایجاد شدند (ازجمله: کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی، کارگروه حمایت از تولید و غیره) ندارد و کماکان اعطای وام، استمهال بدهی و موضوعات مالیاتی پای ثابت کمک به شرکت‌ها است و فقط بسط نهادی این موضوع است که در دولت یازدهم به‌طور چشم‌گیری افزایش یافته و به‌تمامی استان‌های کشور تسری یافته است.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، با تشکیل «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» به‌موجب ماده ۶۱ «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید» مصوب سال ۱۳۹۷، کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید رسمیت قانونی یافته و ذیل این ستاد قرار گرفتند. بررسی مصوبات ستاد تسهیل نشان می‌دهد کماکان رویه اعطای وام، تقسیط و امهال بدهی، و بخشودگی جرائم دیرکرد همچون رویه نهادهای مشابه در دولت‌های قبل جزء ثابت مصوبات ستاد تسهیل است. علاوه بر آن، همچنان، نام برخی از شرکت‌ها به مصوبات ستاد برای اعطای وام، تقسیط و امهال بدهی و غیره راه می‌یابد. برای نمونه، ستاد در جلسه شماره ۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۰۴ مصوب می‌کند:

۳) در خصوص شرکت آذین سبک‌سازان میانه آذربایجان در استان آذربایجان شرقی، مقرر

گردید:

با توجه به مصوبه مورخ ۹۸/۲/۳ کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید استان مبنی بر اعطای تسهیلات سرمایه در گردش به مبلغ ۱۲۰ میلیارد ریال به عاملیت بانک سپه، بانک عامل نسبت به اعطای تسهیلات به شرکت یادشده اقدام لازم را به عمل آورد.

۴) در خصوص شرکت اروند چرخ در استان کرمان، مقرر گردید:

با توجه به مصوبه سیزدهمین جلسه کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید استان، بانک سپه در خصوص اعطای یک سال تنفس به شرکت مذکور اقدام لازم را به عمل آورد.

در مورد دیگری، ستاد در جلسه شماره ۸۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۱ مقرر می‌کند:

در خصوص تعیین تکلیف بدهی و پرداخت تسهیلات موردنیاز شرکت‌های تکلان توس و بایاتوس و با توجه به توانمندی و برنامه مالی ارائه‌شده توسط شرکت و توافقات و تفاهات جهت فروش و صادرات محصول به خارج از کشور و نیاز خودروسازان داخلی به محصولات تولیدی و حفظ اشتغال مقرر گردید:

الف - کلیه بدهی شرکت‌ها بدون پیش‌پرداخت با اعطای ۶ ماه تنفس طی ده سال تقسیط و در صورت پرداخت به‌موقع اقساط شرکت از بخشودگی جرائم برخوردار گردد.

ب - در خصوص شرکت بایا توس، با توجه به این که شرکت زیر یک‌صد نفر می‌باشد، بانک ملی وفق مصوبه هیات وزیران در خصوص واحدهای کوچک و متوسط و دستورالعمل رونق تولید بانک مرکزی، نسبت به پرداخت تسهیلات موردنیاز به مبلغ ۲۵ میلیارد تومان اقدام نماید.

بررسی متن مصوبات نشان می‌دهد که هیچ تغییری در این دوره نسبت به دوره‌های قبل وجود ندارد و فقط اشکال جدیدی از کمک‌ها ظاهر می‌شوند. یک نوع از کمک‌ها که در این دوره از سوی ستاد تسهیل رایج می‌شود مسثنی‌سازی از شمول برخی قوانین است. برای نمونه، ستاد در جلسه شماره ۷۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۶ پیشنهادهایی را به شرح زیر مصوب می‌کند تا پس از تأیید سران سه قوه اجرایی شود:

با هدف پیشگیری از بروز اخلال در روند تولید و اشتغال و به‌منظور بهره‌مندی بنگاه‌های تولیدی از خدمات بانکی، ثبتی، کارت بازرگانی و ...، به ستاد تسهیل و رفع موانع تولید و

کارگروه‌های استانی تا پایان سال ۱۳۹۹ اجازه داده می‌شود تا در موارد لزوم، بنگاه‌های تولیدی مشمول ماده ۱۸۶ ق.م.م را از این ماده قانونی و محدودیت‌های اعمال‌شده در آن مستثنی نمایند. با عنایت به ضرورت بهره‌مندی از ظرفیت قانونی ستاد تسهیل و رفع موانع تولید و کارگروه‌های استانی در حل و فصل مشکلات بنگاه‌های تولیدی و پیشگیری از بروز اخلاف در امنیت اقتصادی استان‌ها، علاوه بر شورای تأمین استان، به ستاد تسهیل و رفع موانع تولید یا کارگروه‌های استانی، اجازه داده می‌شود تا به منظور بهره‌مندی تولیدکنندگان از خدمات بانکی، در موارد لزوم، بنگاه‌های تولیدی را در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ از اعمال ماده ۵ مکرر قانون اصلاح قانون چک مستثنی نمایند.

نوع دیگری از کمک‌ها که ستاد تسهیل از بنیان آن بوده و در نقطه مقابل مستثنی‌سازی از شمول قوانین قرار دارد، موسع‌سازی قوانین و مقررات یا بسط دامنه شمول قوانین و مقررات است. برای نمونه، ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ دولت را مکلف کرده که نرخ و فرآیند تسویه بدهی تسهیلات گیرندگان از محل حساب ذخیره ارزی را ظرف مدت شش ماه پس از تصویب قانون مشخص کند.

در راستای اجرای این تکلیف، دولت نیز یک آیین‌نامه اجرایی مصوب می‌کند (موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۸۹۵۵/ت/۵۲۰۸۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۱۱ هیات وزیران). این آیین‌نامه اجرایی به نوعی مزایایی را برای بدهکاران ارزی که از محل حساب ذخیره ارزی وام گرفته‌اند مشخص می‌کند تا بلکه ترغیب شوند و نسبت به پرداخت بدهی ارزی خود اقدام کنند. با این حال، نوعی از بدهکاران ارزی هستند که نه از حساب ذخیره ارزی بلکه از محل جزء «د» بند «۶» قانون بودجه سال ۸۸ کل کشور، به شرح زیر، وام ارزی، دریافت کرده‌اند:

در اجرا بند (۳) ماده (۲۸) قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و به منظور افتتاح خط اعتباری ارزی جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، بانک مرکزی مکلف است از محل منابع ارزی خود مبلغ سه میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار را در بانک‌های عامل یا بانک‌های خارجی جهت واحدهای تولیدی سپرده‌گذاری نماید.

این گروه از بدهکاران ارزی مشمول آیین‌نامه اجرایی مصوب هیات وزیران که در بالا به آن اشاره شد، قرار نمی‌گیرند. لذا ستاد تسهیل در جلسه شماره ۹۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۳ ابتدا مصوب می‌کند که:

تا تعیین تکلیف نهایی در خصوص تسهیلات گیرندگان از محل جزء «د» بند «۶» قانون بودجه سال ۸۸ کل کشور، بانک صنعت و معدن نسبت به خارج نمودن کلیه واحدها از سرفصل بدهکاران غیر جاری و رفع محدودیت‌های اعمال‌شده، اقدام نمایند. و سپس متن زیر را جهت تصویب به شورای عالی هماهنگی اقتصادی پیشنهاد می‌دهد:

(با توجه به بند «ح» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، تسهیلات گیرندگان از محل جزء «د» بند «۶» قانون بودجه سال ۸۸ کل کشور، مشمول مزایای مندرج در این آئین‌نامه می‌گردند).^۱

همان‌طور که از متن مصوبه ستاد تسهیل مشخص است، دامنه شمول آیین‌نامه گسترش یافته است. از دیگر اشکال جدید رفاه شرکتي که در این دوره عمومیت پیدا می‌کنند: خروج از سرفصل بدهکاران بانکی و دیگری توقف اجراییه است. با یکپارچه‌سازی سیستم بانکی از سوی بانک مرکزی امکان رصد و شناسایی بدهکاران

۱- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ است و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در سال ۱۳۹۵ تنظیم و تصویب شده است، این به این معنی است که ظرف حدود یک سال از تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، وقتی ذینفعان جزء «د» بند «۶» قانون بودجه سال ۸۸ کل کشور متوجه شدند که ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور آن‌ها را در نظر نگرفته توانسته‌اند خواست خود را در بهره‌مندی از مزایای مترتب بر آن ماده در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (بند «ح» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور) تعقیب و اجرایی کنند. علاوه بر آن، مجدداً با مراجعه به ستاد تسهیل، از آن ستاد خواسته‌اند که از دولت بخواهد آیین‌نامه اجرایی هیات وزیران اصلاح شود زیرا طبق بند «ح» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ آن‌ها نیز مشمول ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌شوند.

(بند «ح» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مقرر می‌کند: تسهیلات گیرندگان ارزی از محل جزء (د) بند (۶) قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور در بازپرداخت بدهی خود مشمول حکم ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ می‌باشند).

پیش‌روی دولت رفاه شرکتی در ایران... کریمخانی و تاج‌مزینانی | ۳۳

بانکی فراهم می‌شود. از این‌رو، بانک مرکزی و دولت ابزار جدیدی برای اعمال فشار بر بدهکاران بانکی به دست می‌آورند و آن اعمال برخی محدودیت‌ها از جمله اخذ تسهیلات، صدور دسته‌چک، استفاده از خدمات بانکی و غیره است. با این حال، به مجرد آن که این ابزار مورد استفاده قرار می‌گیرد و بدهکاران در سرفصل بدهکاران بانکی قرار می‌گیرند، شکلی از مزیت یا رفاه شرکتی نیز ایجاد می‌شود که آن خروج از سرفصل بدهکاران بانکی است بدون آن که بدهی تسویه شده باشد. برای نمونه، ستاد در جلسه شماره ۸۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۱، مصوب می‌کند:

د - بانک سپه با دریافت ۲۰٪ تسهیلات امهالی نسبت به خروج شرکت [فولاد غرب آسیا] از سرفصل بدهکاران غیر جاری بانکی اقدام نماید.

همان‌طور که بیان شد، توقف اجراییه از دیگر اشکال جدید رفاه شرکتی در این دوره است. ستاد برای این که بتواند اجرایی‌هایی را که از سوی بانک‌ها، سازمان امور مالیاتی، سازمان تأمین اجتماعی و سایر دستگاه‌ها علیه شرکت‌های بدهکار صادر شده تعلیق یا متوقف کند، طی جلسه شماره ۷۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۶ متن زیر را به جلسه سران سه قوه جهت تأیید پیشنهاد می‌دهد:

به منظور جلوگیری از تعطیلی بنگاه‌های تولیدی، تا پایان سال ۱۳۹۹ به ستاد تسهیل و رفع موانع تولید یا کارگروه‌های استانی اجازه داده می‌شود تا نسبت به تعویق یا تعلیق اجراییه‌هایی که به درخواست بانک‌ها، سازمان‌های امور مالیاتی، تأمین اجتماعی و دستگاه‌های خدمات رسان و ... علیه بنگاه‌های تولیدی صادر گردیده، اقدام نمایند.

بر همین اساس، ستاد در جلسه شماره ۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۰۶ در مورد واحد تولیدی «صدر فولاد خرم‌آباد» مقرر می‌کند:

بانک کشاورزی، کلیه اقدامات اجرایی و حقوقی خود را به مدت (۲) ماه متوقف نماید و میزان بدهی را حداکثر ظرف مدت یک هفته، بر اساس ماده (۲۰) قانون و نرخ نیمایی محاسبه و به متقاضی و دبیرخانه ستاد اعلام نماید.

از دیگر نکات جالب توجه در مصوبات ستاد، تقسیط فله‌ای بدهی واحدهای تولیدی

همچون سنوات قبلی است. برای نمونه، ستاد در جلسه شماره ۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۵ از شورای پول و اعتبار می‌خواهد که مصوبه زیر را به نظام بانکی کشور ابلاغ نماید:

الف- بانک‌های عامل با دریافت ۵٪ از اصل و سود بدهی به‌عنوان پیش‌پرداخت و اعطای یک سال تنفس و تقسیط بدهی در ۵ سال در اقساط مساوی یا نامساوی یا پلکانی موردتوافق، مشروط به اینکه میزان تنفس و تقسیط بیشتر از ۶ سال نشود، اقدام نمایند. ضمناً امکان کاهش دوران تنفس و افزایش دوران تقسیط بر اساس توافقات فی‌مابین میسر می‌باشد.

ب- با اجرای این مصوبه، کلیه واحدهای تولیدی از سرفصل بدهکاران غیر جاری بانکی خارج و کلیه محدودیت‌های بانکی توسط بانک‌های عامل مرتفع خواهد شد و در صورت انجام تعهدات، مشمول بخشودگی ۱۰۰ درصدی جرائم می‌گردند.

در همین یک مصوبه، هم‌زمان چند نوع کمک شامل امهال یک‌ساله بدهی، تقسیط بدهی، خروج از سرفصل بدهکاران بانکی و رفع کلیه محدودیت‌های بانکی، و نیز بخشودگی جرائم دیرکرد صورت گرفته که بار مالی هیچ‌کدام نیز مشخص نیست.

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، یکی از انواع کمک‌ها که ابتدا در دولت هفتم ظاهر شد الزام دستگاه‌های دولتی به خرید محصولات یک شرکت خاص بود. در این دوره نیز، همین نوع کمک را می‌توان در مصوبات یافت. برای نمونه، ستاد در جلسه شماره ۸۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۶ مصوب می‌کند:

در خصوص شرکت هپکو، مقرر گردید:

الف - ... مقرر شد وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی در اجرای مصوبات قبلی کارگروه، نسبت به عقد قرارداد با شرکت مذکور به‌منظور تأمین ماشین‌آلات موردنیاز سازمان شهرداری‌ها، ستاد مدیریت بحران و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای اقدام نمایند.

ب - وزارت صمت نسبت به اولویت لحاظ نمودن در پرداخت تسهیلات از محل منابع موضوع بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه به معدن‌کارانی که خریدار ماشین‌آلات تولیدی شرکت فوق باشند در سرفصل بازسازی و نوسازی تسهیلات مذکور اقدام نماید و مراتب جهت اجرا توسط وزارتخانه فوق به کلیه استان‌ها ابلاغ گردد.

پیش‌روی دولت رفاه شرکتی در ایران... کریمخانی و تاج‌مزینانی | ۳۵

از دیگر، اشکال بدیع در این دوره، کاهش نرخ مالیات است. برای نمونه، ستاد در جلسه شماره ۹۵ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۶ متن زیر را جهت تصویب به شورای عالی هماهنگی اقتصادی پیشنهاد می‌دهد:

با توجه به شرایط موجود اقتصادی با هدف پیشگیری از آثار و تبعات ناشی از تعدیل نیروی کار یا تعطیلی واحدهای تولیدی در سال «جهش تولید»، نرخ مالیات بر شرکت‌ها (واحدهای تولیدی غیردولتی) مشروط به تثبیت یا افزایش اشتغال در سال ۹۹، نرخ مالیات عملکرد سال‌های ۹۷، ۹۸ و ۹۹ از ۲۵ درصد به ۲۰ درصد کاهش می‌یابد.

نکته جالب در این مصوبه، عطف به‌ماسبق شدن آن است درحالی‌که مشوق اساساً باید رویکرد آینده‌محور داشته باشد و به دنبال ایجاد تغییری در آینده و یا حفظ یک روندی در آینده باشد.

اعطای نامشروط کمک‌ها

نکته قابل‌توجه دیگر، مشروط نبودن اکثریت موارد استمهال و تقسیط بدهی و یا پرداخت وام است. در واقع، در اکثریت قاطع موارد، کمک‌های اعطایی بدون هیچ‌گونه پیش‌شرطی صورت گرفته است. در مورد نادری مانند بند ب ردیف (۲) تصویب‌نامه شماره ۴۱۲۷۳/ت ۲۵۶۳۰ ک مورخ ۱۳۸۰/۰۹/۲۷ مصوب «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» شرطی به شرح زیر مقرر شده است:

ب- مبلغ پانصد میلیون (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال وام از محل تبصره (۳) قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، با تضمین دولت و رعایت آیین‌نامه اجرایی مربوط به این تبصره به شرکت قاشق و چنگال پارس پرداخت گردد. پرداخت وام فوق موکول به ایجاد اشتغال برای ۱۵ نفر با تأیید وزارت کار و امور اجتماعی است.

بااین‌حال، همین شرط نیز در کمتر از دو سال بعد طی تصویب‌نامه شماره ۳۶۰۰۴/ت

۲۹۴۴۱ ک مورخ ۱۳۸۲/۰۷/۰۱ همان کمیسیون به شرح زیر لغو می‌شود:

۱۱- در بند "ب" ردیف (۲) تصویب‌نامه شماره ۴۱۲۷۳/ت/۲۵۶۳۰ ک مورخ ۲۷/۹/۱۳۸۰ عبارت "پرداخت وام فوق موکول به ایجاد اشتغال برای ۱۵ نفر با تأیید وزارت کار و امور اجتماعی است." حذف می‌گردد.

اثربخشی و تواتر اعطای کمک‌ها

نکته قابل توجه دیگر، اثربخشی کمک‌ها و حمایت‌های صورت گرفته است. در واقع، اگر کمک‌ها بر اساس یک سیاست یا برنامه مشخص صورت گرفته باشد باید در طول زمان به رفع مشکلات شرکت‌ها و پایداری عملکرد آن‌ها منتج شده باشد. این در حالی است که محتوای مصوبات نشان می‌دهد اعطای کمک‌ها از پشتوانه مطالعاتی و تحقیقاتی برخوردار نبوده و صرفاً جنبه مقطعی و واکنشی داشته است. برای نمونه، شرکت نساجی مازندران در فاصله سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۶ طی چهار مرتبه از «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» کمک‌هایی را به شرح جدول ۶ دریافت می‌کند. البته کمک‌های دریافتی این شرکت محدود به این موارد نیست و در سنوات بعدی از نهادهای دیگری نیز کمک دریافت کرده است.

جدول ۶- فهرست کمک‌های «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» به شرکت

نساجی مازندران

ردیف	مشخصات مصوبه	شرح مصوبه
۱.	تصویب‌نامه شماره ۴۶۰۸۵/ت/۲۲۱۲۰ ک مورخ ۱۳۷۸/۰۸/۲۵	بدهی‌های شرکت نساجی مازندران به وزارت امور اقتصادی و دارایی در چارچوب ضوابط قانونی و با رعایت مقررات مربوط به مدت هیجده (۱۸) ماه و به بانک‌ها به مدت دو (۲) سال استمهال گردد.
۲.	تصویب‌نامه شماره ۳۴۲۰۹/ت/۲۵۳۹۲ ک مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۰۶	الف - بدهی شرکت نساجی مازندران و شرکت‌های تابعه به بانک‌ها با رعایت مقررات مربوط، به مدت دو سال استمهال گردد. ب - بدهی شرکت مذکور و شرکت‌های تابعه به وزارت امور اقتصادی و دارایی، بر اساس ضوابط قانونی و مقررات مربوط، به مدت یک سال استمهال گردد.

ردیف	مشخصات مصوبه	شرح مصوبه
۳.	تصویب‌نامه شماره ۴۴۴۳۴/ت/۲۵۷۲۷ ک مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۵	مبلغ ده میلیارد (۱۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال وام از محل تبصره (۳) قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، با تضمین دولت و با رعایت آیین‌نامه اجرایی مربوط به این تبصره به شرکت نساجی مازندران پرداخت گردد.
۴.	تصویب‌نامه شماره ۵۴۲۹۳/ت/۳۷۵۹۹ ک مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۰	بدهی شرکت نساجی مازندران به بانک‌ها برای مدت دو سال استمهال گردد.

با این حال، علی‌رغم حمایت‌های صورت گرفته از سال ۱۳۷۸ تاکنون یعنی حدود ۲۰ سال، کماکان مشکلات این شرکت به قوت خود باقی است. خبر خبرگزاری فارس در دوم آبان ماه سال ۱۴۰۲ مؤید این نکته است:

به گزارش گروه سیاسی خبرگزاری فارس، چهارمین جلسه «پیگیری ویژه رفع مشکلات تولید» امروز پنجشنبه با حضور آیت‌الله سید ابراهیم رئیسی و به‌منظور بررسی و رفع مشکلات «شرکت نساجی مازندران» و [...] برگزار شد. [...] رئیس‌جمهور پس از استماع این گزارش [...] دستور داد کارگروه ویژه‌ای [...] ابعاد حقوقی و مالی مسئله را به‌صورت دقیق بررسی کرده و در زمانی کوتاه راهکاری روشن برای تسویه بدهی این شرکت و حل مشکل واگذاری مالکیت آن ارائه کنند. (خبرگزاری فارس، ۱۴۰۲)

به نظر می‌رسد حداقل از سال ۱۳۷۸ تاکنون مشکلات این شرکت حل نشده و کماکان منابع مالی کشور و نیز وقت و انرژی ارکان مختلف بروکراسی کشور و حتی رئیس‌جمهور صرف رسیدگی به مشکلات آن می‌شود. در نمونه دیگری، در فاصله سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۳ نام شرکت لوله‌سازی خوزستان هفت بار در مصوبات «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» مطرح می‌شود و به‌انحاء مختلف کمک‌هایی شامل حال آن می‌شود که جزئیات آن‌ها در جدول ۷ آمده است

جدول ۷- فهرست کمک‌های «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی» به شرکت

لوله‌سازی خوزستان

ردیف	مشخصات تصویب‌نامه	نوع کمک
۱.	تصویب‌نامه شماره ت/۳۷۷۶۹ ۲۱۹۱۸ ی مورخ ۱۳۷۸/۰۷/۲۷	استمهال بدهی به بانک‌ها و وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدت یک سال تقسیم بدهی به سازمان تأمین اجتماعی در حداکثر مدت قانونی
۲.	تصویب‌نامه شماره ت/۱۲۱۶۰ ۲۲۴۱۲ ی مورخ ۱۳۷۹/۰۳/۲۹	الزام وزارت نیرو به خرید پانزده هزار (۱۵ / ۰۰۰) تن لوله چدنی
۳.	تصویب‌نامه شماره ت/۲۹۶۶۶ ۲۷۲۲۳ ی مورخ ۱۳۸۱/۰۷/۰۶	استمهال بدهی به بانک‌ها به مدت دو سال استمهال بدهی به وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدت یک سال
۴.	تصویب‌نامه شماره ت/۳۶۷۹۱ ۲۷۳۴۶ ی مورخ ۱۳۸۱/۰۸/۰۱	استمهال بدهی به وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک‌ها و سایر مؤسسات دولتی به مدت یک سال تقسیم بدهی به سازمان تأمین اجتماعی در حداکثر مهلت (۵ سال)
۵.	تصویب‌نامه شماره ت/۶۲۲۲۷ ۳۰۱۳۳ ی مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۷	مبلغ ۵ میلیارد ریال وام با تضمین دولت
۶.	تصویب‌نامه شماره ت/۴۷۸۴۱ ۳۱۵۶۶ ی مورخ ۱۳۸۳/۰۹/۱۰	استمهال بدهی به بانک‌ها و وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدت یک سال
۷.	تصویب‌نامه شماره ت/۳۹۵۵۷ ۳۱۵۶۶ ی مورخ ۱۳۸۳/۰۸/۰۴	مبلغ ۵ میلیارد ریال وام با تضمین دولت

بحث و نتیجه‌گیری

به‌طور کلی، مقایسه عملکرد دولت‌های هفتم تا دوازدهم در زمینه حمایت از شرکت‌ها در قالب «کمیسیون مأمور رسیدگی به مشکلات واحدهای تولیدی»، «کارگروه حمایت از تولید»، «کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید» و «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید»

حکایت از آن دارد علی‌رغم این که دولت‌های محمد خاتمی و محمود احمدی‌نژاد، حسن روحانی در حوزه‌های سیاسی، اجتماعی، و فرهنگی و حتی رفاه اجتماعی با یکدیگر تفاوت‌های قابل توجهی داشتند، از منظر رویکرد و سیاست‌های حمایتی از شرکت‌ها یا به اختصار رفاه شرکتی تفاوت اصولی میان آن‌ها وجود ندارد و استمهال بدهی، تقسیط بدهی و اعطای وام (ارزی یا ریالی) قالب اصلی حمایت‌ها یا کمک‌های دولتی به شرکت‌ها است.

هم‌چنین، در طول این شش دولت هیچ‌گاه کمک‌های اعطایی در چارچوب یک جهت‌گیری یا سیاست‌گذاری صنعتی و یا حتی اجتماعی نبوده و مشخص نیست کمک‌های سخاوتمندانه در راستای کدام هدف به سمت شرکت‌ها روان شده است.

از دیگر نکات قابل توجه در مصوبات، فقدان آزمون استطاعت یا وجود معیارهایی برای تشخیص واجد شرایط بودن شرکت‌ها برای برخورداری و بهره‌مندی از کمک‌ها است. به عبارت دیگر، مشخص نیست چگونه و طی چه فرآیند (هایی) ادعاهای شرکت‌ها در خصوص این که مشکلاتی متوجه آن‌ها است و به دریافت کمک از جانب دولت نیاز دارند اعتبارسنجی و صحت‌سنجی شده است و بر اساس چه معیارها و ضوابطی نیاز شرکت‌ها به کمک‌های دولتی احصاء شده است.

علاوه بر آن، مشخص نیست چگونه و طی چه فرآیندی شرکت‌هایی که مصوباتی به نفع آن‌ها صادر شده، توانسته‌اند تقاضاهای خود را به نهادهای مزبور ارائه دهند، و آیا دسترسی به چنین امکانی برای همه شرکت‌ها فراهم بوده است یا خیر. گذشته از آن، در مصوبات موردبررسی، یا اساساً اعطای کمک‌ها نامشروط بوده است، یا در صورت وجود شرط یا شرایطی، آن شروط پس از مدتی لغو شده‌اند و یا در صورت وجود و تداوم شرط، سازوکار یا اهرم نظارتی و گزارش‌گیری در زمینه حصول اطمینان از اجرای شروط در قبال کمک‌های دریافتی به کلی مغفول است.

در هیچ دوره‌ای مصوبه‌ای از هیچ‌یک از نهادهای موردبررسی در زمینه بررسی اثربخشی کمک‌های اعطایی وجود ندارد. افزون بر آن، تواتر کمک به برخی شرکت‌ها

قابل توجه هست گویی که در طول دولت‌های مختلف و علی‌رغم کمک‌های صورت گرفته برخی شرکت‌ها کماکان نیازمند دریافت انواع کمک‌ها هستند. همچنین، علی‌رغم گستردگی کمک‌های مبتنی بر استمهال و تقسیط بدهی، نمی‌توان در مصوبات نهادهای بررسی‌شده ذیل هر شش دولت، ردی از بار مالی و بعضاً حجم بدهی‌هایی که مورد استمهال یا تقسیط قرار گرفته‌اند، پیدا کرد. به عبارت دیگر، در اکثریت مطلق مصوبات بار مالی ناشی از استمهال یا تقسیط بدهی‌ها مشخص نشده است. این در حالی است که در شرایط تورمی، تأخیر در بازپرداخت بدهی به معنی کاهش ارزش واقعی بدهی است و بسته به میزان تورم این کاهش ارزش می‌تواند مزیت مالی قابل توجهی را برای بدهکار ایجاد نماید.

تنها تفاوت ملموس بین دولت‌های مذکور در این خصوص، مربوط به حجم، دامنه و گستره حمایت‌های صورت گرفته از شرکت‌ها است. علاوه بر آن، بسط نهادی به معنی فزونی نهادها و نیز توسعه اختیارات آن‌ها و نیز ارتقاء جایگاه و شأن قانونی آن‌ها در طول ۲۵ سال روندی روبه رشد بوده و در هیچ‌یک از دولت‌ها این روند معکوس و یا حتی متوقف نشده است. بنابراین، علی‌رغم تفاوت‌های بنیادین این دولت‌ها در حوزه‌های سیاسی، اجتماعی، و فرهنگی، آنچه از این مقایسه برمی‌آید این است که در حوزه حمایت از شرکت‌ها تفاوت ملموسی بین آن‌ها وجود ندارد و فقط ابعاد، اشکال و حجم کمک‌ها توسعه و بسط یافته‌اند.

توصیه سیاستی

با توجه به تحلیل عملکرد دولت‌های هفتم تا دوازدهم در زمینه رفاه شرکتی، چند توصیه سیاستی به قرار زیر می‌توان ارائه کرد:

- ۱- تدوین استراتژی و سیاست‌های بلندمدت صنعتی: کمک‌های دولتی به شرکت‌ها باید در چارچوب یک سیاست‌گذاری صنعتی بلندمدت قرار گیرند. این سیاست‌گذاری‌ها باید به توسعه صناعی که پتانسیل بالای رشد و نوآوری دارند، کمک کند و از تمرکز

بیش‌ازحد بر صنایع ناکارآمد جلوگیری کند و در فواصل زمانی مشخص موفقیت آن مورد ارزیابی دقیق قرار گیرد.

۲- طراحی معیارهای شفاف برای اعطای کمک‌ها: لازم است معیارهای دقیق و شفاف برای تشخیص واجد شرایط بودن شرکت‌ها برای دریافت کمک‌ها تعریف شود و کمک‌ها صرفاً به شرکت‌هایی تخصیص داده شود که به‌طور واقعی نیازمند حمایت هستند و پتانسیل رشد را دارند.

۳- مشروط‌سازی کمک‌ها و ایجاد سازوکار نظارتی: کمک‌ها باید مشروط به شرایطی مانند ایجاد اشتغال، افزایش بهره‌وری، یا غیره شود. به‌علاوه، سازوکارهای نظارتی برای پیگیری اجرای شروط و ارزیابی دوره‌ای عملکرد شرکت‌ها پس از دریافت حمایت دولتی الزامی است. این نظارت‌ها می‌توانند به بهبود شفافیت و جلوگیری از سوءاستفاده از کمک‌ها منجر شوند.

۴- گزارش‌دهی عمومی و شفافیت مالی: برای افزایش اعتماد عمومی، جلوگیری از سوءاستفاده از کمک‌ها و شفافیت در عملکرد دولت، باید گزارش‌های مالی دقیق از میزان و نوع کمک‌های اعطایی به شرکت‌ها، همچنین بار مالی کمک‌ها، به‌طور عمومی منتشر شود. این گزارش‌ها باید شامل تحلیل هزینه-فایده کمک‌ها باشند.

۵- ایجاد نظام ارزیابی اثربخشی: لازم است یک نظام ارزیابی منظم برای سنجش اثربخشی کمک‌های دولتی ایجاد شود. این نظام باید شامل سنجش نتایج ملموس اقتصادی، مانند افزایش بهره‌وری، ارتقای رقابت‌پذیری، و ایجاد اشتغال پایدار باشد.

۶- تقویت دسترسی عادلانه به منابع حمایتی: لازم است سازوکارهایی برای تضمین دسترسی برابر همه شرکت‌ها به امکانات و حمایت‌های دولتی فراهم شود. این تضمین‌ها می‌تواند از طریق بهبود فرآیندهای درخواست و بررسی کمک‌ها انجام شود تا تمامی واحدهای تولیدی، به‌ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط، امکان بهره‌مندی از حمایت‌ها را داشته باشند.

۷- هم‌بست سیاست‌گذاری حوزه رفاه اجتماعی و رفاه شرکتی: مهم‌تر و بنیادی‌تر از همه، کمک‌های دولت‌های به دو سوی اشخاص حقیقی (در حوزه‌های آموزش، بهداشت و سلامت، مسکن، جوانان، سالمندان و غیره) و اشخاص حقوقی (معافیت‌های مالیاتی، اعطای تسهیلات ترجیحی، غیره) باید با یکدیگر همسو و هم‌راستا باشند و از هرگونه تقابل، تضاد یا عدم هم‌سویی در این دو حوزه اجتناب شود زیرا به عدم کارایی و اثربخشی سیاست‌گذاری‌ها منتج خواهد شد. برای نمونه، اگر توسعه سواحل مکران به‌عنوان یک برنامه توسعه صنعتی مدنظر است و به شرکت‌های سرمایه‌گذار در آن حوزه معافیت مالیاتی و تسهیلات ترجیحی اعطا می‌شود باید هم‌زمان و اکیداً به بعد رفاه اجتماعی نیز توجه شود و جهت ترغیب جمعیت به اسکان در آن منطقه، سیاست‌گذاری مسکن و تهیه مسکن مقرون‌به‌صرفه نیز در نظر گرفته شود. هم‌چنین، برای تأمین نیروی انسانی ماهر آن منطقه، سیاست‌گذاری آموزشی خاص آن منطقه نیز لازم است (مانند آموزش ابتدایی و متوسطه و یا عالیه مانند تربیت پزشک، مهندس و کارگر ماهر و غیره).

در غیر این صورت، شاهد این خواهیم بود که منابع در جهت‌های پراکنده‌ای صرف می‌شوند که در نهایت هیچ مابه‌ازایی نخواهند داشت. مثلاً، بدون سیاست‌گذاری اجتماعی درست سواحل مکران تنها محل استقرار شرکت‌ها خواهند بود و ضمن ایجاد اخلال در زندگی مردم محلی نیروی کار غیربومی تمایلی به ماندن و کار در این منطقه نخواهند داشت و مهاجرت نیروی انسانی به مناطق توسعه‌یافته‌تر ادامه خواهد یافت. بنابراین، سیاست‌های حوزه‌های رفاه اجتماعی و شرکتی باید به‌طور هم‌زمان و هماهنگ طراحی شوند تا توسعه صنعتی و اجتماعی همگام و هم‌راستا پیش بروند. تنها با هماهنگی و هم‌راستایی این دو حوزه است که می‌توان بهره‌وری و اثربخشی سیاست‌های حمایتی را افزایش داد و از اتلاف منابع جلوگیری کرد.

تعارض منافع

تعارض منافع ندارم.

ORCID

Meisam Karimkhani  <https://orcid.org/0000-0003-3874-7292>

Ali Akbar Tajmazinani  <https://orcid.org/0000-0003-4379-3461>

منابع

- خبرگزاری فارس. (۱۴۰۲/۰۸/۰۲). بازیابی از: <http://fna.ir/3fv109>
- زین، هاوارد. (۱۳۹۱). تاریخ آمریکا (از ۱۴۹۲ تا ۲۰۰۱) (چاپ دوم). (صالحی علامه، مانی. مترجم) تهران: کتاب آمه.
- مرکز‌المیری، احمد. و احمدیان، مریم. (۱۴۰۱). ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰). مطالعات اقتصادی (محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری بخشی). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- Barlett, D. L., & Steele, J. B. (1998, November 09). Corporate Welfare: Corporate Welfare. USA: TIME Magazine. Retrieved from <https://time.com/archive/6733918/corporate-welfare-corporate-welfare/>
- Dawkins, C. E. (2002). Corporate Welfare, Corporate Citizenship, and the Question of Accountability. *Business & Society*, 41(3), 269-291. <https://doi.org/10.1177/00076503020410030>
- DeHaven, T. (2012). *Corporate Welfare in the Federal Budget*. CATO Institute.
- Farnsworth, K. (2012). *Social versus Corporate Welfare: Competing Needs and Interests within the Welfare State*. New York: Palgrave Macmillan.
- Farnsworth, K. (2013). Bringing Corporate Welfare In. *Journal of Social Policy*, 42(1), 1-22. <https://doi.org/10.1017/S0047279412000773>
- Garland, D. (2014). The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government. *European Journal of Sociology*, 55(3), 327-364. <https://doi.org/10.1017/S0003975614000162>
- Glasberg, D. S., & Skidmore, D. (1997). *Corporate Welfare Policy and the Welfare State: Bank Deregulation and the Savings and Loan Bailout (Social Institutions and Social Change)*. New York: Aldine Transaction.
- Hartung, W. D. (1999). *Corporate Welfare for Weapons Makers: The Hidden Costs of Spending on Defense and Foreign Aid*. Cato Institute.
- Hill, T., & Emes, J., & Fuss, J. (2023). *The Cost of Business Subsidies in Canada*. Fraser Institute.

- Moore, S., & Stansel, D. (1995). *Ending Corporate Welfare as We Know It*. Cato Institute.
- Nader, R. (2000). *Cutting Corporate Welfare*. New York: Seven Stories Press.
- Offe, C. (1984). 'Crises of crisis management': elements of a political crisis theory. In C. Offe, & J. Keane (Ed.), *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson.
- Olson, P., & Champlin, D. (1998). Ending Corporate Welfare as We Know It: An Institutional Analysis of the Dual Structure of Welfare. *Journal of Economic Issues*, 32(3), 759-771.
<https://doi.org/10.1080/00213624.1998.11506078>
- Rhee, R. J. (2013). *The Terrorism Risk Insurance Act; Time to End the Corporate Welfare*. Cato Institute.
- Schlomach, B., Slivinski, S., & Hohman, J. (2019). *Multilateral Disarmament: A State Compact to End Corporate Welfare*. Midland, Michigan: The Mackinac Center for Public Policy and 1889 Institute.
- Slivinski, S. (2007). *The Corporate Welfare State; How the Federal Government Subsidizes U.S. Businesses*. Cato Institute.
- Van Biesebroeck, J. (2010). Bidding for Investment Projects: Smart Public Policy or Corporate Welfare? *Canadian Public Policy*, 36, 31-47.
<https://doi.org/10.3138/cpp.36.suppl.s31>

[In Persian]

- Fars News Agency. (2023, July 24). Retrieved from <http://fna.ir/3fv109>.
- Markazmalmiri, A., & Ahmadian, M. (2022). *Performance evaluation of the committee for facilitation and the removal of production obstacles (from the beginning of 2019 to the end of July 2021)*. Economic Studies (Business Environment and Sectoral Regulation). Islamic Parliament Research Center of Iran.
- Zinn, H. (2012). *A people's history of the United States (from 1492 to 2001)* (2nd ed., M. Salehi Allameh, Trans.). Tehran: Aameh Book.

استناد به این مقاله: کریمخانی، میثم و تاج مزینانی، علی اکبر. (۱۴۰۴). پیش‌روی دولت‌رفاه شرکتی در ایران (۱۳۷۶-۱۴۰۰). فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۶(۶۳)، ۴۴-۱.



Social Development and Welfare Planning Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.