

عنوان نشست: اصلاح حکمرانی شرکت‌های دولتی

شناسنامه نشست	
واحد برگزارکننده نشست:	دانشکده اقتصاد
مسئول نشست:	دکتر حجت‌الله میرزایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۴۰۰/۰۹/۲۹
اعضای هیئت علمی:	دکتر علی عرب مازار یزدی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	آقای عرفان مردانی (مدیرکل نظارت و ارزیابی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)
مسئله محوری نشست:	شناسایی مسائل ناشی از حکمرانی ضعیف شرکتی و گلوگاه‌های فساد در شرکت‌های دولتی و ارائه راهکارهای اصلاحی
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی، نفت، نیرو، راه و شهرسازی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور

چکیده مباحث طرح‌شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

یک ویژگی ساختاری اقتصاد ایران سهم قابل توجه شرکت‌های بخش عمومی از تولید و فعالیت است. این شرکت‌ها عموماً در اختیار وزارتخانه‌های دولت، بانک‌های دولتی، صندوق‌های بازنشستگی، بنیادهای بخش عمومی و ... است. این شرکت‌ها با مسائل متعددی از جمله سطح پایین بهره‌وری، تراکم غیرمتعارف نیروی انسانی، فساد، دوره کوتاه مدیریتی و ... مواجه‌اند؛ اما مهم‌ترین عوامل و گلوگاه‌های فساد ناشی از حکمرانی شرکتی ضعیف را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۱. **عدم شفافیت:** گزارش‌های مالی که توسط هیئت مدیره به مجمع عمومی ارائه می‌شود مهم‌ترین وسیله انتقال اطلاعات به ذی‌نفعان است. فساد مالی ریشه در عدم شفافیت دارد و دلایل اصلی بروز آن عبارت‌اند از: بی‌دقتی یا بی‌اطلاعی یا تمایل مدیران به ارائه اطلاعات نادرست برای پرداخت مالیات کمتر، حساب آرای، بیش‌نمایی برخی هزینه‌ها و ابهام در محل مصرف آن‌ها و اعلام درآمدهای خلاف واقع است. از دیگر مصادیق

عدم شفافیت در ارائه اطلاعات می‌توان به عدم شفافیت در صورت جلسات هیئت مدیره اشاره کرد. چنانچه صورت جلسه‌ای به‌طور عمومی و یا در صورت لزوم در سطح دسترسی نهاد ناظر منتشر نشود امکان بازگشت به آن و ایجاد اصلاح و تغییر در آن برای هیئت مدیره وجود دارد. در شرکت‌های بورسی به دلیل الزام شرکت‌ها از سوی نهادهای ناظر به انتشار و افشای اطلاعات کمتر به چشم می‌خورد؛ اما در شرکت‌های غیر بورسی علیرغم الزام این شرکت‌ها به انتشار اطلاعات، شاهد این تخلفات هستیم.

۲. **خرید و فروش سهام شرکت‌ها:** در شرکت‌های غیر بورسی به دلیل اینکه تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی که به صندوق‌های بازنشستگی واگذار شده‌اند فاقد سیستم‌های حسابداری و مالی منسجم بوده‌اند و همچنین نظارت دقیق و کافی در زمان دولتی بودن به فرایند و عملیات اجرایی آن‌ها صورت نمی‌گرفته است. لذا دفاتر این شرکت‌ها فاقد شفافیت لازم بوده و امکان سوءاستفاده برای مدیران برخی هلدینگ‌ها و مدیران خود آن شرکت‌ها در فرایند واگذاری و فروش به بخش خصوصی فراهم شده است. این موضوع علی‌الخصوص به دلیل انتقال شرکت‌های دولتی به سازمان خصوصی‌سازی در طول دوره قرارگیری در لیست فروش بسیار شایع بوده است. به‌عنوان نمونه به دلیل اینکه مطالبات و بدهی این شرکت‌ها شفاف نبود، در صورتی که مدیران منصوب شرکت‌ها از طرف صندوق‌ها با خریداران تبانی کنند، امکان اضافه‌شدن طلبکاران جعلی یا حذف برخی از مطالبات از دفاتر شرکت با هدف بازگرداندن بخشی از ثمن معامله یا... فراهم می‌شود.

در شرکت‌های بورسی نیز به دلیل عمق کم بازار سرمایه ایران و امکان دست‌کاری در قیمت‌های بازار از طرق مختلف مانند فضا‌سازی در کانال‌ها و فضای مجازی بورسی یا انتشار اخبار جعلی و غیرواقعی در کنار امکان دست‌کاری در صورت‌های مالی و پیش‌بینی‌های سود و فروش شرکت‌ها با همکاری مدیران شرکت‌ها و معامله‌گران و حتی کارگزاران، امکان سوءاستفاده فراهم می‌شود. به‌بیان دیگر بسته به موقعیت شرکت و فضای اقتصادی حاکم بر کشور در دوره‌های زمانی خاص، با تبانی بین مدیران شرکت و برخی معامله‌گران بورسی، امکان ایجاد نوسانات شدید در قیمت سهام شرکت‌ها فراهم

می‌شود که از محل ایجاد این نوسانات امکان سوءاستفاده برای تعداد کمی از افراد فراهم می‌شود.

۳. **تغییرات در قوانین صادرات و واردات کالا:** هر نوع تغییر حتی جزئی و مقطعی در نظام تعرفه گذاری یا ممنوعیت واردات یا صادرات در کالاها سبب ایجاد اختلاف قیمت و رانت در بازارهای داخلی می‌شود. این موضوع هم برای کالاهای واسطه‌ای و هم برای کالاهای نهایی سبب ایجاد بازار سیاه و اختلاف قیمت فروش در شرکت‌ها با قیمت تمام‌شده برای مصرف‌کننده می‌شود. متأسفانه سازوکار بورس و عرضه کالاها در بورس کالا نیز در بسیاری موارد راهگشا نبوده و این مشکل کماکان پابرجا است. (عرضه فولاد خام نظیر بیل و اسلب و محصولات فولادی در بورس و مباحث پیرامونی) عمده این سودجویی‌ها از طریق اظهارات خلاف در گمرکات انجام می‌شود به نوعی که کالای ساخته‌شده به عنوان مواد اولیه اظهار می‌شود و امکان واردات یا صادرات آن و دور زدن نظام تعرفه گذاری فراهم می‌شود.

از دیگر مواردی که می‌توان به آن اشاره داشت اخذ مجوز تولید داخل برای برخی کالاهای خاص است که در فرایند تولید برخی محصولات نهایی استفاده می‌شود. به عنوان نمونه برخی از سوءاستفاده کنندگان از طریق وزارت صمت مجوز تولید الکتروود گرافیکی گرفته‌اند. این محصول یکی از کالاهای استراتژیک در تولید فولاد خام از طریق قوس الکتریکی است که امکان تولید داخل ندارد. لکن این افراد بدون امکان فنی تولید این محصول از این طریق امکان واردات آن را از شرکت‌های فولادی سلب نموده و کالای وارداتی و بی کیفیت خود را به فروش می‌رسانند. همه این موارد به دلیل فقدان نظارت کافی و عدم وجود سازوکار اجرایی مناسب با تحلیل فنی دقیق در وزارت صمت و گمرک شدنی است.

۴. **قراردادهای پیمانکاری ساخت و خرید تجهیزات:** در طرح‌های توسعه‌ای یا ایجاد شرکت‌ها، گاهی این امکان فراهم است که با تبانی مدیران شرکت با شرکت‌های ناظر و شرکت‌های پیمانکار، منافع قابل توجهی نصیب افراد خاص شود و در نتیجه قیمت

تمام شده اجرای یک طرح تا حد قابل توجهی افزایش یابد. این اتفاق علی‌الخصوص زمانی رخ می‌دهد که سهامدار اصلی طرح به دلیل فقدان دانش فنی کافی، امکان کنترل و نظارت فنی و مالی دقیقی بر طرح‌ها ندارند. متأسفانه عمده هلدینگ‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری تابعه صندوق‌ها به دلیل تنوع فعالیت‌های تحت پوشش و چگونگی شکل‌گیری خود هلدینگ‌ها، دانش فنی کافی در زمینه تخصصی خود را ندارند.

۵. **تحریم و ایجاد رانت برای فعالیت‌های بازرگانی و صرافی:** تحریم نظام بانکی و فقدان ارتباط مالی مستقیم بین شرکت‌ها با طرف‌های خارجی سبب ورود واسطه‌های متعدد می‌شود. این فرایند عملاً هزینه‌های نقل و انتقال پول و هزینه‌های مبادلات را تا حد قابل توجهی افزایش می‌شود. از طرف دیگر به دلیل عدم امکان اخذ تضامین لازم از واسطه‌ها، ریسک از دست رفتن کل ارزش یک معامله برای شرکت‌های به شدت افزایش می‌یابد. همه این سودجویی‌ها به راحتی با تبانی بین واسطه‌ها و برخی مدیران حتی رده‌های میانی شرکت‌ها امکان‌پذیر است که نمونه‌های متعددی در شرکت‌های تابعه صندوق‌ها وجود دارد. (نمونه بارز آن پرونده شرکت پتروشیمی جم با شرکت گسترش تجارت پارس سبا می‌باشد).

۶. **چندنرخ بودن ارز:** ارز چندنرخ به ایجاد رانت برای واسطه‌گری و دلالتی منجر می‌شود و هرچه تفاوت نرخ‌ها بیشتر شود، این رانت گسترش پیدا می‌کند و فساد حاصل از آن عمیق‌تر شده و خروج از آن سخت‌تر خواهد بود. در شرایط وجود ارز چندنرخ، بنگاه‌های اقتصادی از فعالیت‌های عملیاتی خود فاصله گرفته و به جای ایجاد درآمد از محل فعالیت‌های عملیاتی از تفاوت نرخ ارز بهره می‌گیرند و درآمدهای غیرعملیاتی خود را افزایش می‌دهند. در سال‌های اخیر شاهد افزایش درآمدهای غیرعملیاتی (که عمدتاً از محل اختلاف نرخ ارز ایجاد می‌شود) در بنگاه‌ها هستیم. در پروژه‌ای تحت عنوان «ارزیابی بنگاه‌های اقتصادی بر مبنای شاخص کارایی و بهره‌وری» که در معاونت امور اقتصادی انجام شد این موضوع کاملاً مشهود است. اختلاف بسیار زیاد میان ستانده و ارزش افزوده بنگاه‌های اقتصادی تابعه گواه این ادعا است.

۷. **خرید و فروش دارایی‌ها و املاک:** یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در حوزه شفافیت، عدم شفافیت در دارایی‌ها و املاک بنگاه‌های اقتصادی تابعه است. در شرایطی که مزایده‌ها با اعلام در روزنامه رسمی و تحت نظارت انجام می‌شود اما به دلیل آنکه این فرایند دستی و کاغذی انجام می‌شود امکان بروز سوءاستفاده و تقلب وجود دارد و در این رابطه موارد زیادی وجود دارد که با تقلب، فردی به ناروا، پیروز یک مزایده شده است. با این تقلب‌ها، املاک دولتی و خصوصی بسیاری حراج می‌شود. علاوه بر آن در بحث قیمت‌گذاری املاک نیز احتمال فساد وجود دارد. املاک یا به صورت کارشناسی پایین قیمت می‌خورد و یا در واگذاری به آشنایان، بسیار کمتر از ارقام واقعی برای آن‌ها لحاظ می‌شود. عدم شفافیت در ارائه اطلاعات ملکی نیز از دیگر مبادی فساد در حوزه املاک است. از مصادیق آن می‌توان به عدم ارائه اطلاعات املاک و دارایی‌ها در شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) اشاره کرد. از آنجاکه شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین هلدینگ چند رشته‌ای کشور می‌باشد و بالغ بر ۱۶۵ بنگاه اقتصادی را در کشور زیر نظر دارد وجود فقر اطلاعاتی در زمینه املاک شرکت‌های تابعه عمیقاً موجب عدم شفافیت و انجام برخی کارهای سلیقه‌ای می‌گردد، به همین بهانه پیرو بخشنامه مقام عالی وزارت به شماره ۶۷۰۴۶ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۳ نقشه راه شفافیت در قالب تکالیف ضروری به کلیه سازمان‌ها و مدیران عامل صندوق‌ها ابلاغ گردید. علیرغم دستور مؤکد مقام عالی وزارت متأسفانه همکاری درستی در خصوص پایش و ارزیابی و نظارت اغلب پایگاه‌های اطلاعاتی طراحی شده در راستای شفافیت صورت نگرفت و پسورد سامانه املاک (سامان) در اختیار وزارتخانه قرار نگرفت. از مصادیق دیگر این گلوگاه می‌توان به صندوق بازنشستگی کشوری اشاره کرد. برای مثال شرکت انبارهای عمومی و خدمات گمرکی ایران مالک تعداد زیادی ملک مسکونی است که دلایل وجود این املاک و چگونگی استفاده از آن‌ها جای ابهام و سؤال است.

۸. **انتصابات اعضای هیئت مدیره در بنگاه‌ها:** یکی از ارکان حاکمیت شرکتی استقلال و پاسخگویی اعضای هیئت مدیره بنگاه‌های اقتصادی است. چنانچه اعضای هیئت مدیره با

ارتباطات خاص، رانت و فشارهای سیاسی تعیین شوند این اصل از حاکمیت شرکتی نادیده گرفته شده و منشأ فساد خواهد شد. از سوی دیگر، در نظام بنگاه‌داری چندلایه (که در صندوق‌های بازنشستگی تابعه نیز حاکم است) امکان اعمال نفوذ و تعیین اعضای هیئت مدیره از سوی بنگاه‌های بالاسری با درصد سهام بسیار کم وجود دارد. علاوه بر آن از رانت و اعمال فشارهای سیاسی محلی (از جمله استانداران و نمایندگان مجلس) بر بنگاه‌ها نیز نباید غافل شد. فساد در جایی شکل می‌گیرد که مدیران سفارشی و توصیه‌ای در جهت جبران خدمات فرد، حزب و گروهی برمی‌آیند که از نفوذ آن‌ها در انتصابات استفاده شده است و مصادیق آن نیز اجرای پروژه‌های فاقد صرفه اقتصادی، شکل‌گیری رانت در معاملات و قراردادهای استخدام‌های خارج از ضوابط و اعمال نفوذ در تصمیمات اقتصادی بنگاه‌ها است.

توصیه‌های سیاستی:

۱. تدوین نظام‌نامه یکپارچه حکمرانی شرکتی و اجرای آن در شرکت‌های بورسی و غیر بورسی
۲. نظارت دقیق و کامل بر افشای اطلاعات مالی شرکت‌های غیر بورسی بر اساس قانون اجرای سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی
۳. تدوین و اجرای شیوه‌نامه یکپارچه انتخاب و انتصاب مدیران شرکت‌های بخش عمومی
۴. تدوین و اجرای شیوه‌نامه یکپارچه پرداخت حقوق و مزایای مدیران شرکت‌های بخش عمومی
۵. اجرای فراگیر و بی‌کم‌وکاست برنامه شفافیت در بنگاه‌های اقتصادی و ایجاد سامانه‌های شفافیت شامل:

- سامانه اطلاعات اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل
- سامانه املاک و دارایی‌ها
- سامانه قراردادها

- سامانه پرونده‌های حقوقی
 - سامانه هوش تجاری (BI)
 - سامانه مصوبات هیئت‌مدیره‌ها و مجامع عمومی شرکت‌ها
۶. ایجاد بازار ملی مدیران حرفه‌ای بنگاه‌های اقتصادی بر مبنای عملکرد
 ۷. طراحی و اجرای نظام ارزیابی عملکرد مدیران بر اساس معیارها و شاخص‌های معنادار
 ۸. الزام به عرضه همه محصولات تولیدی شرکت‌های بخش عمومی در بورس کالا
 ۹. ایجاد سامانه یکپارچه خرید و فروش املاک و دارایی‌های شرکت‌های بخش عمومی
 ۱۰. شفافیت کامل و یکپارچه عرضه و واگذاری سهام شرکت‌های غیربورسی