



تهیه شده در:
معاونت اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
دی ماه ۱۳۹۵

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: منیره امیرخانلو

گزارش شماره ۱: زهرا محمدی و سارا پارسی
گزارش شماره ۲: فرناز صفدری

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

- گزارش شماره ۱: ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و پیشنهادات مرکز تحقیقات و
۱ بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران.....
- گزارش شماره ۲: دستورالعمل اتاق بازرگانی بین‌المللی در خصوص ارزیابی ریزکاوانه
۲۰ اشخاص ثالث (برای بنگاه‌های کوچک و متوسط).....

گزارش شماره ۱:

ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

و پیشنهادات مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران

خلاصه مدیریتی

لایحه بودجه، به عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت مطرح است که مفاد آن، حیطة وسیعی از اثرات اقتصادی و سیاسی را به همراه دارد. بررسی شاخص‌های کلان لایحه بودجه در بخش‌های مختلف درآمدی و هزینه‌ای و نیز بررسی عملکرد این شاخص‌ها در سال‌های گذشته، می‌تواند ضمن ارائه تصویری از ارقام در نظر گرفته‌شده در لایحه بودجه و چشم‌انداز تحقق این ارقام در سال آتی، راهکاری برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و حذف هزینه‌های غیرضروری ارائه نماید.

با توجه به آن‌که گزارش حاضر، لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ را از منظر بخش خصوصی موردتوجه قرار داده است، بودجه کل و منابع عمومی، بودجه عمرانی، مالیات، بازار بدهی و حجم دولت در لایحه، به عنوان بخش‌هایی که بر عملکرد بخش خصوصی به صورت مستقیم و غیرمستقیم اثرگذار هستند، انتخاب شده و موردبررسی قرار گرفته‌اند.

در گزارش حاضر پس از ذکر مقدمه، رقم بودجه کل و نیز رقم منابع عمومی دولت، به عنوان بخشی که نشان‌دهنده حوزه ابتکار عمل دولت در سیاست‌گذاری است، به همراه درصد رشد آن‌ها نسبت به سال جاری

ارائه شده است. منابع عمومی دولت (شامل درآمدهای حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و منابع حاصل از واگذاری شرکت های دولتی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۳۲۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، معادل ۸,۷ درصد افزایش یافته است و نسبت به پیش بینی مرکز پژوهش های مجلس از عملکرد سال ۱۳۹۵، رشدی بالغ بر ۴۰ درصد دارد.

در ادامه بودجه عمرانی به علت اهمیت آن از جهت اشتغال زایی و ایجاد تقاضا برای خدمات بخش خصوصی مورد بررسی قرار گرفته و نتایج گویای آن است که با توجه به روند نزولی تحقق طرح های عمرانی و حجم گسترده طرح های عمرانی نیمه تمام در سال های گذشته، رقم ۶۲,۷ هزار میلیارد تومان (کمتر از یک سوم بودجه جاری) با رشد ۹,۱ و ۱۶۶ درصدی نسبت به مصوب و پیش بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، به صورت کامل تحقق نمی یابد و پیش بینی می شود در سال ۱۳۹۶ تنها ۳۳,۵ هزار میلیارد تومان یعنی ۵۳٪ اعتبار عمرانی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه، تحقق یابد.

درآمدهای مالیاتی نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۱۱۲,۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۵، از رشد ۸,۶ درصدی و نسبت به پیش بینی مرکز پژوهش های مجلس از عملکرد سال ۱۳۹۵، از رشدی معادل ۲۱ درصد برخوردار است. همچنین رقم در نظر گرفته شده در لایحه بودجه در خصوص مالیات اشخاص حقوقی (معادل با ۳۵,۹ هزار میلیارد تومان)، نسبت به ارقام مصوب و پیش بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، به ترتیب معادل ۷ و ۲۲ درصد رشد دارد. در شرایطی که اقتصاد گرفتار رکود بوده و شرکت ها با مشکلات عدیده ای از جمله کمبود نقدینگی مواجه هستند، در نظر گرفتن این میزان رشد برای رشد مالیات بر اشخاص حقوقی، توجیهی نداشته و موجب فشار بر بنگاه های فعال در بخش رسمی اقتصاد خواهد شد. لذا پیشنهادهایی در زمینه بازنگری در بخش سیاست های مالیاتی لایحه بودجه ارائه شده است.

در ادامه بازار بدهی و رقم مربوط به واگذاری دارایی های مالی به دلیل تأثیرات معنادار آن بر نرخ سود در بخش بانکی و بازار بدهی و نیز مناقشات موجود در خصوص نحوه بازپرداخت بدهی های دولت در آینده مورد بررسی قرار گرفته است. سپس ضمن اشاره به اثرات منفی این حجم از فعالیت دولت در بازار بدهی مبنی بر افزایش حجم دولت و جایگزینی آن به جای بخش خصوصی، توصیه هایی ارائه شده است.

در پایان گزارش نیز با در نظر گرفتن این حقیقت که ایجاد تعادل میان درآمدها و هزینه ها در بودجه ریزی سالانه بدون چابک سازی دولت در بلندمدت محقق نمی شود، نقطه نظرات بخش خصوصی در مورد لزوم تقید دولت به سیاست های کوچک سازی بیان شده اند.

بودجه سند مالی دولت است که درآمدها و هزینه‌ها را برای یک دوره مشخص پیش‌بینی می‌کند. در واقع بودجه یک برنامه‌ریزی کوتاه مدت در مورد تجهیز و تخصیص منابعی است که دولت به منظور اجرای وظایفش به آن نیاز دارد.

بودجه عمومی دولت از مجموع منابع عمومی و منابع اختصاصی به دست می‌آید. منابع عمومی به طور خلاصه درآمدهای دولت از محل مالیات، فروش نفت و یا استقراض است و منابع اختصاصی شامل درآمد شرکت‌های دولتی است که این بخش از درآمد، عموماً صرف هزینه‌های دستگاه تولیدکننده آن می‌شود.

کمبود منابع مالی مهم‌ترین محدودیت دولت در بودجه‌ریزی است. به نحوی که برای تأمین اهداف مختلف نیاز به انتخاب یک استراتژی درآمدی مطمئن است. وابستگی کشور به درآمدهای نفتی، این محدودیت را شدت می‌بخشد. از طرفی تأکید دولت بر تهیه بودجه بدون کسری، سبب ایجاد ایهام و بیش‌برآورد در درآمدها و منابع بودجه شده و واقع‌بینی در پیش‌بینی منابع و مصارف را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ به عبارت دیگر تخمین دولت از منابع و مصارف در خدمت موازنه بودجه قرار گرفته و بدین ترتیب امکان اتکا به ارقام بودجه و پیش‌بینی از مردم و فعالین اقتصادی سلب شده و نهایتاً بودجه در عمل از دستیابی به اهداف خود محروم می‌شود. در دوره ۹۴-۱۳۷۶ متوسط درصد تحقق بودجه عمرانی و جاری به ترتیب ۶۹ و ۹۷ است که نشان‌دهنده عدم پایبندی دولت به ارقام مندرج در قوانین بودجه و به‌طورکلی دقت پایین بودجه در کشور است. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز از این قاعده مستثنا نبوده و برخی از ارقام مندرج در آن با برآوردهای موجود از واقعیت، فاصله دارند.

۲- بودجه کل و منابع عمومی

منابع بودجه کل کشور، متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰۸۵ هزار میلیارد تومان است که در مقایسه با رقم مصوب سال قبل یعنی ۹۷۸,۵ هزار میلیارد تومان، رشدی معادل ۱۰,۹ درصد دارد.

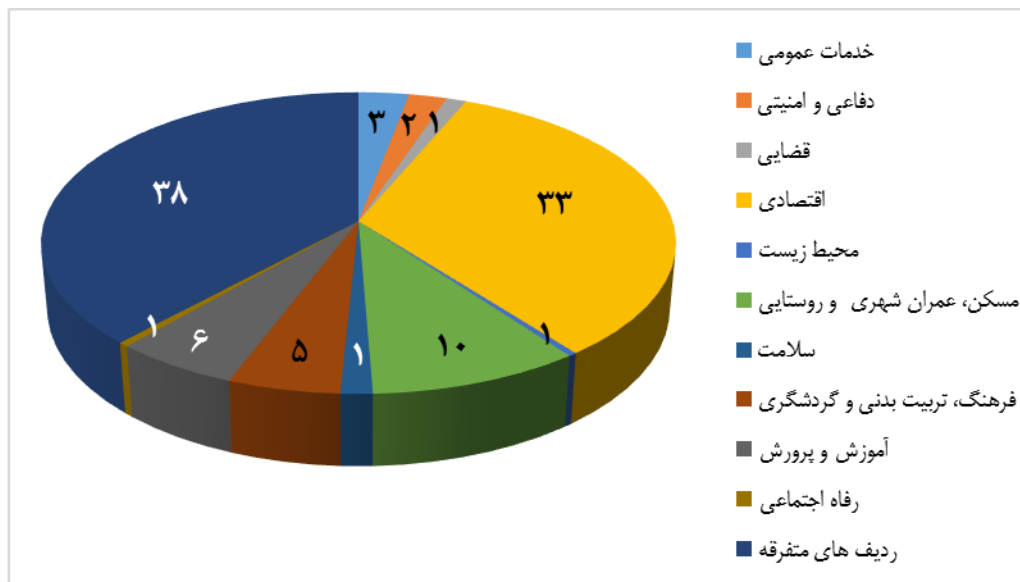
منابع عمومی حدود ۹۰ درصد از بودجه عمومی را تشکیل می‌دهد و واحد مناسبی برای تحلیل‌های مرتبط با حوزه ابتکار عمل دولت است. این منابع شامل درآمدهای حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (مانند حق دولت در معادن، سود سهام شرکت‌های دولتی و غیره)، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، منابع عمومی، متشکل از سرفصل‌های درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی، معادل ۳۲۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال

۱۳۹۵، رشدی معادل ۸,۷ درصد نشان می‌دهد. از طرفی طبق پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس تا پایان سال جاری از ۲۹۴,۴ هزار میلیارد تومان رقم مصوب منابع عمومی بودجه در قانون سال ۱۳۹۵، تنها ۲۲۷,۵ هزار میلیارد تومان محقق خواهد شد^۱؛ بنابراین منابع عمومی بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری رشدی بالغ بر ۴۰ درصد دارد که رقم چشم‌گیری است.

۳- بودجه عمرانی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی) به میزان ۶۲,۷ هزار میلیارد تومان (کمتر از یک‌سوم بودجه جاری) برآورد شده که نسبت به مصوب و پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس^۲ از عملکرد سال ۱۳۹۵ به ترتیب به میزان ۹,۱ و ۱۶۶ درصد رشد داشته است. در شکل شماره ۱ سهم فصول مختلف از بودجه عمرانی کشور نشان داده شده است:

شکل ۱- سهم فصول مختلف در اعتبارات عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (درصد)



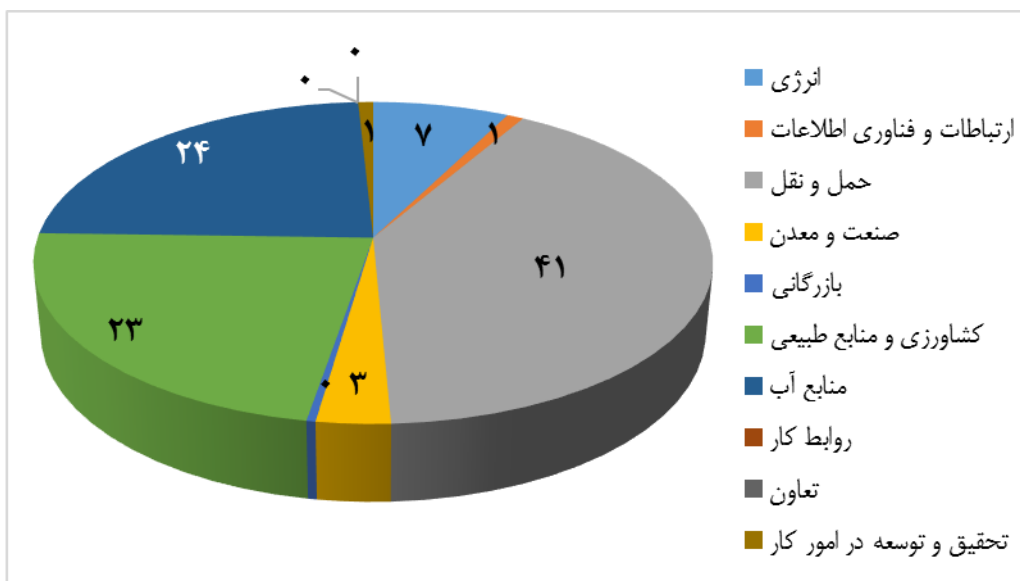
منبع: لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

از این میزان بودجه عمرانی، معادل ۲۰,۸ هزار میلیارد تومان آن مختص سرفصل امور اقتصادی است که در شکل شماره ۲ به سهم هریک از زیر بخش‌های آن اشاره شده است.

^۱ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۲ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

شکل ۲- سهم فصول مختلف در اعتبارات عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، سرفصل امور اقتصادی (درصد)

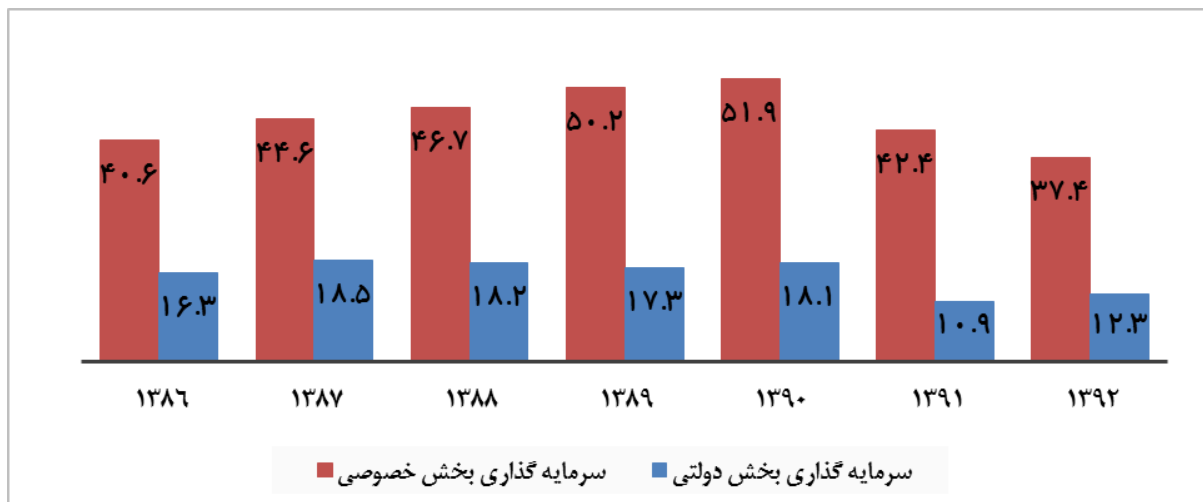


منبع: لایحه بودجه ۱۳۹۶

از نکات قابل توجه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در ارتباط با طرح‌های عمرانی، تبصره ۲۰ می‌باشد. در این تبصره عنوان شده است که به منظور تسهیل تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای توجیه اقتصادی و مالی (با اولویت طرح‌های نیمه‌تمام)، دولت در نظر دارد با جلب مشارکت بخش خصوصی و از طریق حداقل ۲۰ درصد آورده بخش خصوصی به صورت مشارکت، حداکثر ۲۵ درصد از محل اعتبارات عمرانی، ۲۵ درصد از طریق صندوق توسعه ملی و ۳۰ درصد مابقی از محل منابع داخلی بانک‌ها، پروژه‌ها را تأمین مالی کند. این راهبرد دولت، با توجه به شرایط نامساعد تحقق اعتبارات عمرانی، حجم گسترده طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی طی سال‌های گذشته، می‌تواند گام مثبتی ارزیابی شود.

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای همواره برای بخش خصوصی بسیار مهم بوده است، چراکه از طرفی طرح‌های عمرانی سبب اشتغال‌زایی و ایجاد تقاضا برای خدمات بخش خصوصی می‌شوند و از طرف دیگر طی سال‌های اخیر، رکود اقتصادی و فقدان محیط کسب‌وکار مساعد، تمایل سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری را کاهش داده است. همان‌طور که در نمودار شماره ۱ مشاهده می‌شود، طی سال‌های گذشته سرمایه‌گذاری بخش خصوصی رو به کاهش بوده است، به‌گونه‌ای که از میزان ۵۱,۹ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۰ به رقم ۳۷,۴ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ رسیده است.

نمودار ۱- تشکیل سرمایه بخش خصوصی و دولتی به قیمت ثابت ۱۳۸۳ طی سالهای ۹۲-۱۳۸۶ (هزار میلیارد تومان)



منبع: بانک مرکزی، نماگر های اقتصادی، بخش حساب های مالی، شماره های مختلف

لذا بخش خصوصی خواهان تقید دولت در محقق کردن اعتبارات عمرانی به عنوان مسیری برای پیگیری اهداف توسعه ای دولت و نیز افزایش تقاضای خدمات پیمانکاران خصوصی است. این در حالی است که روند تحقق طرح های عمرانی و حجم گسترده طرح های عمرانی نیمه تمام، گویای نادیده گرفته شدن این موضوع توسط دولت ها در ایران می باشد.

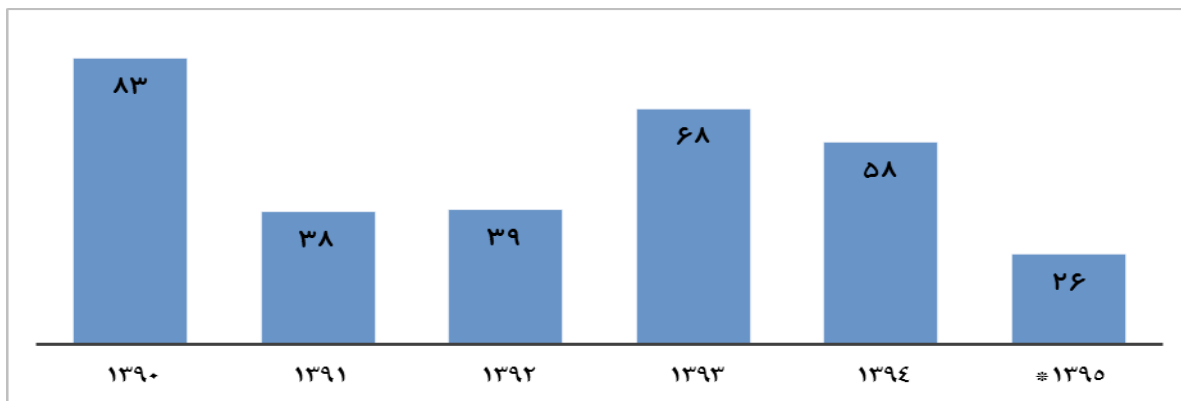
بر اساس آمار ارائه شده توسط مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی^۳، در ۱۹ سال گذشته (۹۴-۱۳۷۶) به طور متوسط، ۹۷ درصد از اعتبارات بودجه جاری، محقق شده اند. در حالی که در همین بازه زمانی، تنها ۶۹ درصد بودجه عمرانی محقق شده است. طی دوره ۹۴-۱۳۸۱ نیز، هزینه تأخیر در اتمام طرح های عمرانی بیش از ۱۱۰ هزار میلیارد تومان مازاد بر پیش بینی مصوب بوده است. جالب توجه آنکه برای خاتمه هر طرح در این دوره، به طور متوسط ۲ برابر برآوردهای اولیه، اختصاص یافته است.

همان طور که در نمودار شماره ۲ مشاهده می شود، تحقق درآمدهای عمرانی در بودجه های سالانه همواره در نوسان و طی سال های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ کاهشی بوده است. از طرفی از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا پایان آبان ماه همین سال، تنها ۲۶ درصد از این اعتبارات تحقق یافته است که به نظر نمی رسد تا پایان سال جاری مابقی این اعتبارات تحقق یابد. همچنین مرکز پژوهش های مجلس درصد تحقق تملک دارایی های سرمایه ای در سال ۱۳۹۵ را ۴۱ درصد پیش بینی نموده است.

^۳ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور؛ ۴۶. طرح های تملک دارایی های سرمایه ای؛ مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، اسفندماه ۱۳۹۴

^۴ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم گیری؛ مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دی ماه ۱۳۹۵

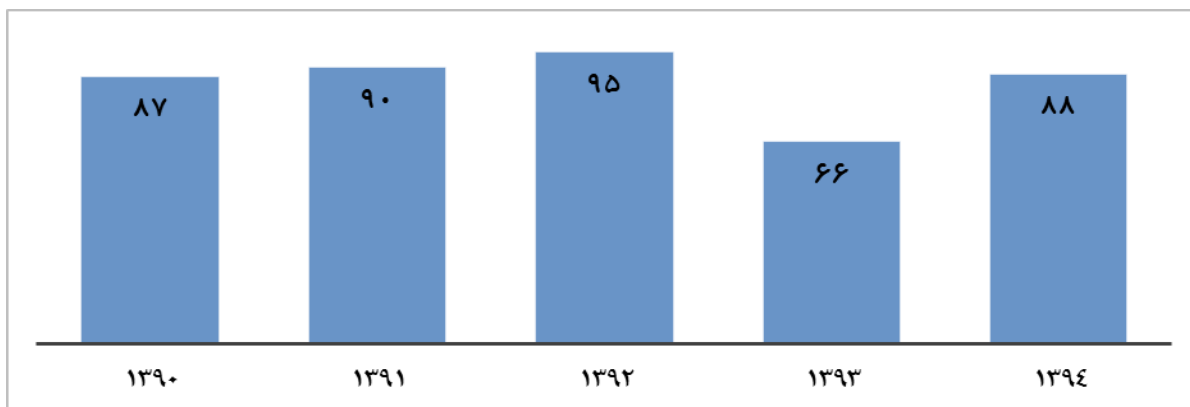
نمودار ۲- درصد تحقق اعتبارات عمرانی دولت طی سالهای ۹۵-۱۳۹۰



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه
* درصد تحقق سال ۱۳۹۵ مربوط به ۸ ماه اول سال است.

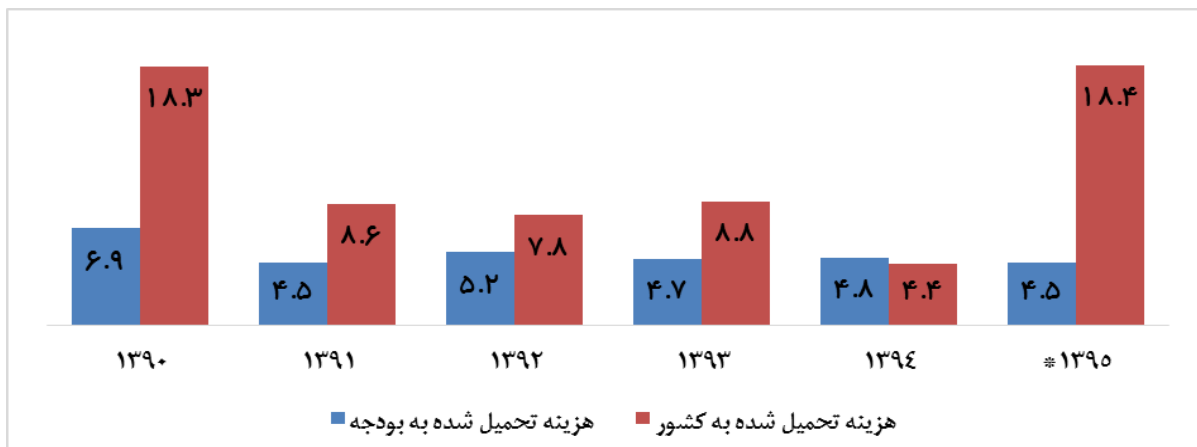
از طرفی در دوره ۹۴-۱۳۹۰، طرح‌های عمرانی بسیاری می‌بایست به اتمام برسند که به اتمام نرسیده‌اند و هزینه‌هایی را بر بودجه سال‌های آتی تحمیل کرده‌اند.

نمودار ۳- درصد طرح‌های عمرانی که به موقع اتمام نیافته‌اند طی سالهای ۹۴-۱۳۹۰



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵، ۴۶. طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نمودار ۴- هزینه تحمیل شده به بودجه عمومی و کشور بابت عدم اتمام به موقع طرح‌های عمرانی طی سالهای ۹۵-۱۳۹۰ (هزار میلیارد تومان)



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵؛ ۴۶. طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
* مقادیر مربوط به سال ۱۳۹۵ بر اساس ارقام مندرج در لایحه بودجه ۱۳۹۵ محاسبه شده‌اند.

از دلایل عدم تحقق کامل بودجه عمرانی و به پایان نرسیدن طرح‌های عمرانی در موعد مقرر می‌توان به بیش‌برآورد درآمدهای بودجه سالانه و عدم تحقق آن‌ها اشاره کرد که سبب می‌شود دولت به‌منظور پوشش کسری بودجه خود، بخشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق، دستمزد، یارانه و غیره را از محل بودجه عمرانی تأمین کند و اعتبارات عمرانی به طور کامل تخصیص پیدا نکنند. در واقع دولت در ۱۹ سال گذشته قریب به ۱۰۰٪ بودجه جاری را اختصاص داده و این امر به قیمت عدم تحقق کامل بودجه عمرانی تمام‌شده است. با توجه به ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، کسری بودجه رقم ۲۳,۴ هزار میلیارد تومان خواهد بود. لازم به ذکر است به علت بیش‌برآوردی که در منابع عمومی لایحه وجود دارد، احتمالاً کسری بودجه از آنچه در لایحه عنوان شده بیشتر خواهد بود. لذا با توجه به سابقه موجود مبنی بر تحقق ناقص اعتبارات عمرانی در سال‌های گذشته و عدم اتمام طرح‌های عمرانی در موعد مقرر، در کنار کسری ۲۳,۴ هزار میلیارد تومانی دولت، بدیهی است که اعتبار عمرانی در نظر گرفته‌شده در سال ۱۳۹۶ نیز تماماً تحقق نیابد. مرکز پژوهش‌های مجلس پیش‌بینی می‌کند^۵ که در سال ۱۳۹۶ تنها ۳۳,۵ هزار میلیارد تومان یعنی ۵۳٪ اعتبار عمرانی در نظر گرفته‌شده در لایحه بودجه، تحقق یابد.

با توجه به مطالب عنوان‌شده، توصیه بخش خصوصی در این ارتباط، تقید دولت به تخصیص کامل اعتبارات عمرانی، پرهیز از تعریف طرح‌های عمرانی جدید و در مقابل، سعی در کنترل هزینه‌های جاری از طریق اصلاح ساختار و کوچک‌سازی دولت، حذف تشکیلات موازی برخوردار از ردیف بودجه، تعیین یک برنامه زمان‌بندی برای کوچک‌سازی و اختصاص ردیف بودجه به این موضوع در لایحه بودجه ۱۳۹۶ می‌باشد.

۴- مالیات‌ها

درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۱۱۲,۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که نسبت به رقم مصوب سال گذشته، از رشدی ۸,۶ درصدی برخوردار است. بررسی‌های دقیق‌تر، حاکی از آن است که درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه، نسبت به رقم پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس^۶ از عملکرد این درآمدها تا پایان سال ۱۳۹۵، رشدی ۲۱ درصدی را نشان می‌دهد که از نظر بخش خصوصی با شرایط رکودی که گریبان‌گیر بنگاه‌های اقتصادی است، تناسب چندانی ندارد.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش خود^۷، پیش‌بینی نموده است که از میزان ۱۰۳,۸ هزار میلیارد تومان رقم مصوب درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، تا پایان سال جاری، حداکثر معادل ۹۳ هزار میلیارد تومان از آن محقق شود. از سوی دیگر با بررسی متوسط درصد تحقق درآمدهای مالیاتی نسبت به

^۵ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۶ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۶. درآمدهای مالیاتی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۷ همان

ارقام مصوب متناظر در قوانین بودجه سنواتی ۹۴-۱۳۹۱ (معادل با ۹۱,۴ درصد) و نیز با مشاهده عملکرد این درآمدها در ۸ ماهه نخست سال جاری نیز می‌توان تخمین‌های دیگری از رقم عملکرد مالیات‌ها تا پایان سال ۱۳۹۵ ارائه کرد. این محاسبات، همگی مؤید این نکته هستند که درآمدهای مالیاتی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در قیاس با آنچه برای تحقق این درآمدها در سال جاری متصور است، حداقل ۱۸ درصد رشد نشان می‌دهند. رشد درآمدهای مالیاتی تابع عوامل مختلف اقتصادی از جمله وضعیت تولید ناخالص داخلی و رشد ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصاد، میزان تورم و نیز وضعیت و ساختار قوانین مالیاتی کشور است.^۸ از آنجاکه پیش‌بینی واحد و معینی از نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم تا پایان سال جاری از منابع موثق داخلی در دسترس نیست، به پیش‌بینی‌های صندوق بین‌المللی پول که یکی از معتبرترین نهادهای بین‌المللی در زمینه ارائه آمار و پیش‌بینی متغیرهای اقتصادی کشورها است، استناد می‌شود. بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، نرخ رشد اقتصادی کشور در سال میلادی ۱۷-۲۰۱۶ (سال ۱۳۹۵ شمسی) معادل ۶,۶ درصد و نرخ تورم ۹ درصد خواهد بود. ملاحظه می‌شود که با توجه به تنگنانهایی که فعالین اقتصادی کشور در سال‌های اخیر با آن مواجه‌اند، حداکثر نرخ رشد انتظاری که می‌توان برای درآمدهای مالیاتی در سال آینده تصور نمود، حدود ۱۵,۶ درصد است. از همین منظر، اتاق ایران به عنوان پارلمان بخش خصوصی معتقد است که درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه بودجه با اوضاع اقتصادی کشور و پیش‌بینی بخش خصوصی از چشم‌انداز اقتصاد در سال آتی، چندان سازگار نیست.

خاطر نشان می‌سازد فعالین اقتصادی کشور با توجه به موانعی که کماکان پیش روی اجرایی شدن برجام قرار داشته و نیز به دلیل تنگنانه‌های موجود در اقتصاد کشور، انتظار رونق قابل توجهی را در سال ۱۳۹۶ ندارند. با این توضیح و با توجه به سیاست‌های مالیاتی که سایر کشورها بعد از بحران جهانی ۰۸-۲۰۰۷ به دنبال وضعیت رکودی در پیش گرفتند، درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه بودجه سال آینده مجموعاً غیرواقع‌بینانه ارزیابی می‌شوند.

نقد بخش خصوصی بر بخش مالیات‌های لایحه بودجه، زمانی واضح‌تر می‌گردد که دقت شود رقم در نظر گرفته شده در لایحه بودجه در خصوص مالیات اشخاص حقوقی (معادل با ۳۵,۹ هزار میلیارد تومان)، نسبت به ارقام مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵^۹، به ترتیب ۷ و ۲۲ درصد رشد دارد. لذا مشخص نیست در شرایطی که شرکت‌ها دچار مشکلات عدیده هستند سیاست‌گذار محترم با چه توجیهی، نرخی فراتر از مجموع رشد اقتصادی و تورم انتظاری سال جاری برای رشد مالیات اشخاص حقوقی متصور شده است. در این زمینه، توجه به تجربه بسیاری از کشورهای عضو OECD که پس از بحران جهانی و به دنبال ایجاد

^۸ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۶ درآمدهای مالیاتی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۹ همان

شرایط رکودی در راستای جلوگیری از تضعیف توان فعالیت بنگاه‌های اقتصادی بخش رسمی خود اقدام به کاهش نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها و در عوض، تسهیل در پرداخت مالیات‌ها به واسطه گسترش خدمات الکترونیک و ساده‌سازی پرداخت‌ها نمودند، می‌تواند حاوی نکات ارزنده‌ای برای دولت محترم باشد.

بعد از بحران جهانی اخیر (بحران ۰۸ - ۲۰۰۷)، ۴۷ کشور عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، نرخ‌های مالیات اشخاص حقوقی خود را کاهش دادند که در این میان برخی نظیر کانادا، یونان، اندونزی و انگلستان به صورت تدریجی اقدام به کاهش نرخ‌های مزبور نمودند و مابقی، تنزل این نرخ‌ها را به صورت موقت و با شدت بیشتری دنبال کردند. به‌عنوان مثال، در کره جنوبی، نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها طی سه سال، ۳ درصد کاهش یافت. در تایوان نیز به دنبال حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط در شرایط بحران، نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها در سال ۲۰۰۹، معادل ۸ درصد تنزل پیدا کرد و بعد از رکود به نرخ عادی خود بازگشت.^{۱۰} از طرف دیگر پاسخ ۳۸ کشور عضو سازمان OECD به بحران جهانی، اقدام به کاهش تعداد مراحل و زمان موردنیاز برای پرداخت‌های مالیاتی، از طریق کاهش نهادهای دخیل و گسترش خدمات الکترونیک به منظور کاهش بار اجرایی پرداخت مالیات و تقلیل فرارهای مالیاتی بود.^{۱۱}

لذا مجموع موارد فوق‌الذکر به همراه بررسی وضعیت بنگاه‌های اقتصادی در سال‌های اخیر، لزوم تعدیل در نحوه تنظیم درآمدهای مالیاتی در لایحه را بیش از پیش آشکار می‌سازد. در سال‌های اخیر به واسطه افزایش هزینه‌های تولید، تولیدکنندگان کالاها و خدمات تولیدی داخل همواره با تورم فشار هزینه مواجه بوده‌اند. شاهد این ادعا، افزایش مستمر شاخص بهای تولیدکننده بعد از شروع رکود تورمی بی‌سابقه از سال ۱۳۹۱ می‌باشد که در دوره ۹۴-۱۳۹۱ به‌طور متوسط، رشدی معادل ۲۱٪ را تجربه نموده است. به این ترتیب به دنبال شروع وضعیت رکودی و مشکلات ناشی از تحریم، بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی کشور با وضعیت نابسامانی مواجه شده‌اند، به طوری که بر اساس نتایج پایش‌های فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از محیط کسب و کار کشور و گزارش رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد، در سال‌های اخیر، معضل دسترسی به منابع تأمین مالی، تبدیل به اولین چالش بنگاه‌های اقتصادی کشور گردیده است.

انعکاس مشکلات فوق‌الذکر به خوبی در وضعیت بنگاه‌های کوچک و متوسط کشور در سال‌های اخیر، قابل مشاهده است. بر مبنای آمار دریافتی از سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی^{۱۲}، سهم قابل‌اعتنایی از این بنگاه‌ها به دنبال شرایط نامناسب اقتصادی، تعطیل شده‌اند. بر این اساس از میان نزدیک به ۳۷ هزار واحد صنعتی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی کشور، حدود ۳۶۰۰ واحد صنعتی در فاصله

^{۱۰} "بررسی مسائل روز اقتصاد ایران"، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران، آبان‌ماه ۱۳۹۴

^{۱۱} همان

^{۱۲} آمار مذکور توسط سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی برای مرکز آمار و اطلاعات اتاق ایران ارسال گردیده‌اند.

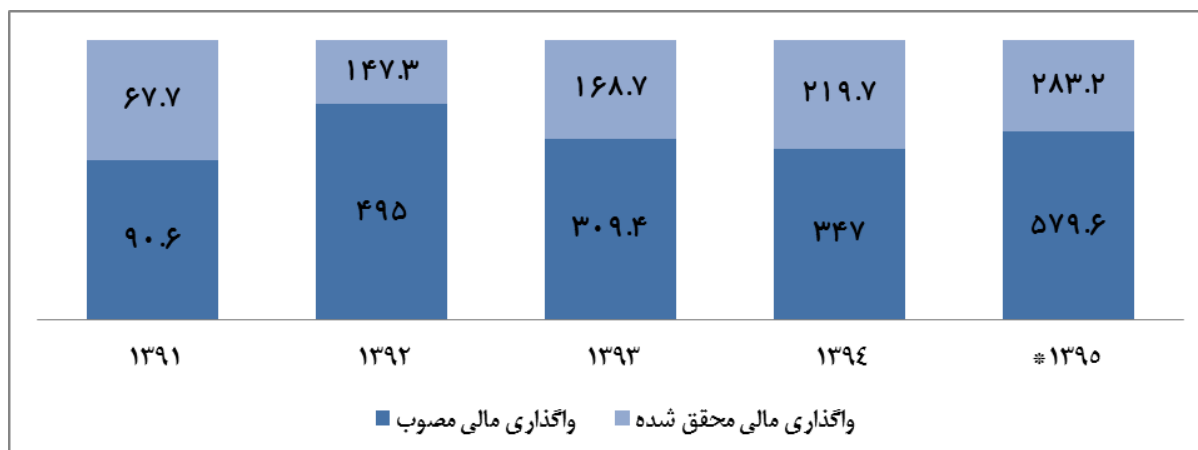
سال های ۹۴-۱۳۹۱ غیرفعال شده اند. نکته قابل توجه اینکه، علت تعطیلی ۷۳ درصد از واحدهای یادشده، کمبود نقدینگی عنوان شده است.

ملاحظه می شود که در این شرایط، افزایش مالیات ها بیش از مجموع پیش بینی آهنگ رشد اقتصادی و نرخ تورم سال جاری، تنها از مسیر گسترش پایه های مالیاتی، قابل توصیه است. این در حالی است که موضوع افزایش و یا تغییر در ترکیب پایه های مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، به صورت مشهود ملاحظه نمی شود. لذا ضمن درخواست دقت نظر دولت محترم در زمینه تنظیم جزئیات مرتبط با درآمدهای مالیاتی سال آتی با توجه به اقتضات روز اقتصاد کشور و در راستای خروج از رکود، ضروری است تأکید گردد رشد قابل ملاحظه ای که در لایحه در زمینه مالیات اشخاص حقوقی، در نظر گرفته شده، مورد تأیید پارلمان بخش خصوصی نیست. همچنین توصیه می گردد در لایحه بودجه، صرف نظر از نوع مالکیت اشخاص حقوقی، رویکرد یکسانی در زمینه مالیات ستانی از بنگاه های اقتصادی که در شرایط برابر قرار دارند اتخاذ شود. لذا بازنگری در بخش درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه با در نظر گرفتن تجارب کشورهای موفق و ملاحظات اشاره شده، ضروری به نظر می رسد.

۵- بازار بدهی

رقم واگذاری دارایی های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۴۴,۳ هزار میلیارد تومان می باشد که در مقایسه با رقم مصوب سال ۱۳۹۵ (۵۷,۹ هزار میلیارد تومان)، حدود ۲۳,۵ درصد کاهش نشان می دهد. در نمودار شماره ۵، میزان تحقق واگذاری دارایی های مالی در دوره ۹۵-۱۳۹۱ نشان داده شده است.

نمودار ۵- مقایسه میزان مصوب و عملکرد واگذاری دارایی های مالی طی سال های ۹۵-۱۳۹۱ (هزار میلیارد ریال)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی
* درصد عملکرد سال ۱۳۹۵ مربوط به ۸ ماه اول سال است.

طبق آمارهای بانک مرکزی، عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی در هشت ماه اول سال جاری، معادل ۲۸,۳ هزار میلیارد تومان بوده^{۱۳} (درصد تحقق هشت ماهه معادل ۴۸,۹ است) و پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس از میزان تحقق واگذاری دارایی‌های مالی تا پایان سال جاری نیز ۲۸ هزار میلیارد تومان است.^{۱۴} بنابراین به نظر می‌رسد رقم مندرج در لایحه بودجه نسبت به آنچه برای عملکرد سال آتی می‌توان پیش‌بینی نمود، دارای بیش‌برآورد است. این در حالی است که همچنان به عملکرد دولت مبنی بر عدم بازپرداخت بدهی‌های قبلی انتقاد وارد است. در واقع دولت نه تنها تاکنون سازوکار مشخصی را جهت مدیریت دیون خود ارائه ننموده، بلکه در مقابل، به منظور پوشش هزینه‌های جاری (و نه به منظور تأمین بودجه عمرانی) به میزان چشمگیری به حجم این بدهی‌ها افزوده، به طوری که پیش‌بینی می‌شود تعهدات بازپرداخت اسناد سررسید شده در سال‌های آتی، علاوه بر آثار مخرب در بازارهای مالی به دلیل افزایش نرخ سود و مختل نمودن سیاست‌های پولی، سبب افزایش بی‌انضباطی مالی شود.^{۱۵}

در جدول شماره ۱ انواع اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی) که انتشار آن‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی شده، قابل مشاهده است:

جدول ۱- اوراق تعهدزا در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶- به تفکیک منابع و مصارف و موارد غیر مندرج در جداول لایحه (هزار میلیارد تومان)

مصارف			منابع			شرح
دلیل انتشار	نوع اوراق	مبلغ	دلیل انتشار	نوع اوراق	مبلغ	
بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی		۸,۵	طرح‌های عمرانی	اوراق مشارکت	۲۰	اوراق تعهدزا (مندرج در جداول لایحه)
بازپرداخت اصل اوراق مشارکت طرح‌های عمرانی		۱	تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی	اسناد خزانه نوع اول	۷,۵	
تسویه بدهی به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی	اوراق تسویه خزانه	۵	تهاتر بدهی به طلبکاران غیردولتی	اوراق تسویه خزانه	۵	
تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی	اوراق اسلامی	۰,۵	استمرار جریان پرداختهای خزانه‌داری کل	اسناد خزانه نوع دوم	۱۰	اوراق تعهدزا (غیر مندرج)
بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده	اوراق جدید	۰	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده	اوراق اسلامی	۵	در جداول لایحه)
جمع مصارف بابت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده: ۱۴,۵ هزار میلیارد تومان			جمع منابع پیش‌بینی شده از طریق انتشار اوراق تعهدزا (مندرج در جداول لایحه): ۳۲,۵ هزار میلیارد تومان جمع منابع پیش‌بینی شده از طریق انتشار اوراق تعهدزا قابل عرضه در بازار سرمایه (مندرج در جداول لایحه): ۲۷,۵ هزار میلیارد تومان			
جمع منابع پیش‌بینی شده از طریق انتشار اوراق تعهدزا قابل عرضه در بازار سرمایه (مندرج/غیر مندرج در جداول لایحه): ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان						

منبع: لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور- " بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵.

^{۱۳} گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه، آبان ماه ۱۳۹۵، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
^{۱۴} " بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۴. منابع بودجه"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵
^{۱۵} همان

همان گونه که در جدول، قابل ملاحظه است، دولت در لایحه بودجه ۹۶، پیش‌بینی نموده است که در مجموع ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان^{۱۶}، اوراق تعهدزای قابل عرضه در بازار سرمایه، به شرح ذیل منتشر نماید: ۷,۵ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه برای تسویه بدهی به پیمانکاران، ۱۰ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه برای استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل، ۲۰ هزار میلیارد تومان برای طرح‌های عمرانی و ۵ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده. در واقع با بررسی ارقام لایحه مشخص می‌شود که سیاست دولت، توسعه بازار بدهی و تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است. این موضوع عواقبی دارد که لازم است با در نظر گرفتن آن‌ها سیاست‌های دولت در این زمینه تعدیل گردد:

الف- عملکرد اوراق بهادار دولتی (شامل اوراق مشارکت، اسناد خزانه و اوراق مالی اسلامی) در ۹ ماهه نخست سال جاری، ۳۴ درصد رقم مصوب (۷۰,۵ هزار میلیارد تومان) بوده است.^{۱۷} لذا رقم در نظر گرفته شده برای انتشار اوراق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (۴۲,۵ هزار میلیارد تومان) شامل بیش‌برآورد بوده و خطر عدم توازن وضع مالی دولت در سال‌های آتی را در پی دارد.

ب- تداوم این رویه به معنای گسترش بخش عمومی در سال‌های آینده و کاهش بخش خصوصی در اقتصاد کشور است که با روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تضاد است.

ج- فعالیت دولت با این حجم در بازار بدهی، به معنای جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در بازار تأمین مالی از طریق اوراق بدهی است که این مسأله در سایه تنگنای مالی که بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی کشور هم‌اکنون با آن مواجهند، منجر به تشدید معضل کمبود نقدینگی بنگاه‌های اقتصادی خصوصی خواهد شد. توضیح اینکه، بنگاه‌های بزرگ خصوصی به منظور تأمین مالی از طریق بازار بدهی در جریان رقابت با دولت که از مزیت اعتماد مردم برخوردار است، به ناچار باید نرخ‌هایی بالاتر از اوراق دولتی - که هم‌اکنون نرخ‌های سود قابل توجهی را در بردارند- ارائه دهند تا جذابیت اوراق آن‌ها افزایش یابد. این مسأله، تأمین مالی بخش خصوصی از طریق بازار بدهی را پرهزینه ساخته و عملاً مشکل کمبود نقدینگی این بنگاه‌ها را حل نخواهد کرد.

د- دولت به منظور حصول اطمینان از فروش انواع اوراق تعهدزای خود بایستی نقدینگی را از بازارهای جانشین به سوی بازار بدهی هدایت نماید. در این صورت لازم است نرخ سود انواع اوراق را اندکی بیش از نرخ سود بازار بین بانکی تنظیم نماید. در این صورت، ضمن هدایت برخی منابع بانکی به بازار بدهی و تشدید مشکل فعلی بانک‌ها در تأمین منابع، بخش بانکی برای اصلاح روند خروج منابع سپرده‌ای، ناچار به افزایش

^{۱۶} "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^{۱۷} "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۴. منابع بودجه"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

نرخ‌های سود سپرده خواهد بود که مجدداً این مسأله، نرخ سود بین بانکی را افزایش داده و در نتیجه مشکل بانک‌ها در تأمین منابع را تشدید خواهد نمود. لذا عملاً یک حلقه معیوب از افزایش نرخ سود بین بانکی و نرخ سود در بازار بدهی ایجاد خواهد شد که این امر، نهایتاً مانع از ایفای نقش بازار بدهی به‌عنوان بازار مکمل بخش بانکی در تأمین منابع مالی بنگاه‌ها، آنچنان‌که در کشورهای پیشرفته مرسوم است، خواهد شد.

ه- دولت از سال جاری، در اقدامی بی‌سابقه، سعی در اخذ مجوز انتشار اوراق اسلامی به‌منظور پوشش هزینه‌های جاری خود نموده است که این امر با توجه به بار تعهدات آتی که دارد، مذموم محسوب می‌شود. در اصلاحیه قانون بودجه سال ۹۵، برای بازپرداخت مواردی نظیر بازپرداخت بدهی دولت بابت خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی، مجوز انتشار اوراق اسلامی دریافت گردید. با توجه به اختلاف میان ارقام تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی با دولت از طریق انتشار اوراق در طرف منابع و مصارف و نظر به اینکه برای اکثر اوراق تعهدزا در بخش مصارف، ردیفی تخصیص داده نشده است، به‌نظر می‌رسد در لایحه بودجه ۹۶ نیز دولت سعی در استقراض برای پرداخت‌های هزینه‌ای خود دارد که لازم است این رویه، متوقف گردد.

و- راهبرد دولت در دو سال اخیر، تأمین منابع از طریق مراجعه به بازار اوراق بوده است. این مسأله در کنار به‌تعویق انداختن موعد بازپرداخت بدهی‌های دولتی، به‌معنای افزایش حجم این بدهی‌ها در چند سال آتی است که در بلندمدت می‌تواند کشور را با خطر بحران بدهی مواجه سازد. علاوه بر این، در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۵ و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مشاهده می‌گردد که دولت برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسیدشده خود اقدام به انتشار اوراق جدید نموده است. لذا ضروری است دولت از طریق تقید به کوچک‌سازی خود و عدم انتشار اوراق برای پرداخت بودجه جاری، طی یک برنامه مشخص و مدون خود را پایبند به بازپرداخت بدهی‌ها نماید و از این منظر مانع از مخدوش شدن اعتبار خود نزد عامه مردم شود.

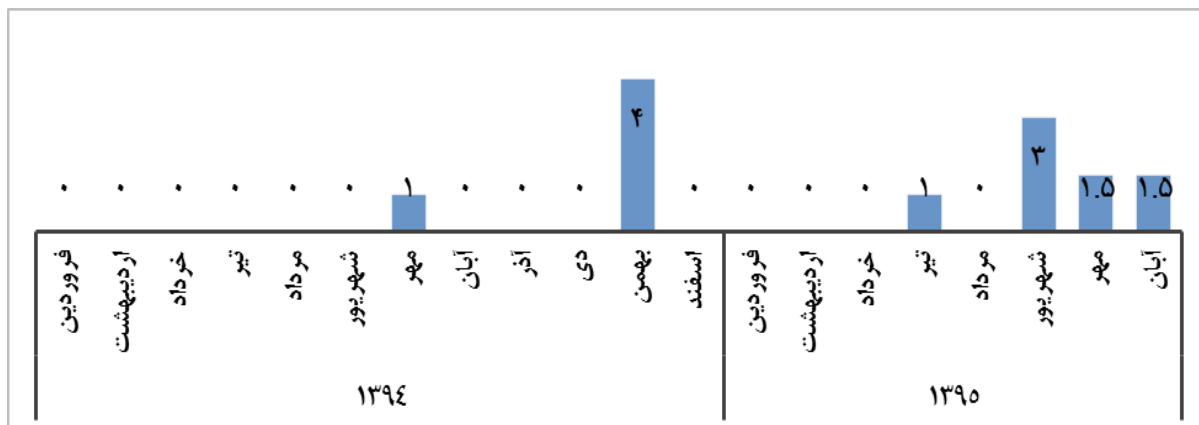
یکی از مواردی که در سال‌های گذشته مشکلاتی را برای بخش خصوصی کشور ایجاد کرده است، حجم زیاد بدهی دولت به پیمانکاران است. در این ارتباط دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب ۵، ۷،۵ و ۷،۵ هزار میلیارد تومان را برای تسویه بدهی خود در قالب انتشار اسناد خزانه در نظر گرفته است. بر اساس نظرسنجی^{۱۸} که مرکز تحقیقات و بررسی‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در تیرماه سال ۱۳۹۵ از اعضای هیئت نمایندگان اتاق، در ارتباط با عملکرد دولت در تسویه بدهی انجام داده است، ۴۳،۵ درصد از پاسخ‌دهندگان با روش تسویه بدهی دولت توافق نظر دارند، ولی به دلیل اینکه این سیاست‌ها به‌کندی اجرا می‌شوند، به‌طور کلی بخش خصوصی از عملکرد دولت در این ارتباط رضایت کمی

^{۱۸} در این نظرسنجی ۱۱۹ فعال اقتصادی شرکت کردند.

دارد. به گونه ای که به ترتیب ۲۷,۹، ۴۵,۲ و ۲۵ درصد از پاسخ دهندگان رضایت خود از عملکرد دولت در تسویه بدهی را متوسط، کم و بسیار کم ابراز کردند و فقط ۱,۹ درصد رضایت بالایی داشته اند. در نمودار شماره ۶ عملکرد دولت یازدهم در انتشار اوراق اسناد خزانه طی سال ۱۳۹۴ و ۸ ماهه اول سال ۱۳۹۵ نشان داده شده است.

نمودار ۶- عملکرد دولت در عرضه اولیه اوراق اسناد خزانه در فرابورس

طی سال ۱۳۹۴ و ۸ ماهه اول سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد تومان)



منبع: فرابورس، گزارش های آمار توصیفی ماهانه

همان طور که مشاهده می شود دولت در سال های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به ترتیب ۵ و ۷ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه منتشر کرده است. لازم به ذکر است که استفاده از اسناد خزانه سبب به تعویق انداختن بدهی دولت می شود. لذا برای جلوگیری از مخدوش شدن اعتماد عمومی به دولت، چاره جدی برای تسویه این اوراق در موعد سررسید اندیشیده شود و دولت خود را مقید به تسویه به موقع این اوراق نماید.

۶- کوچک سازی دولت

یکی از الزامات بهبود محیط کسب و کار، کوچک سازی دولت و واگذاری امور تصدی گری به بخش خصوصی است. دامنه وسیع فعالیت دولت برای تأمین مالی هزینه ها سبب کاهش فرصت و انگیزه بخش خصوصی برای انجام فعالیت های اقتصادی می شود؛ به عبارت دیگر دولت بزرگ تر جایگزین بخش خصوصی شده و کارایی اقتصادی را تحت تأثیر قرار می دهد. میزان هزینه های جاری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۲۳۶,۴ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۵، حدود ۱۰,۶ درصد افزایش دارد. این رقم اعتبارات جاری در نظر گرفته شده نسبت به پیش بینی عملکرد این پرداخت ها در سال جاری (۱۹۱,۵) هزار میلیارد

تومان)^{۱۹}، حاکی از رشدی ۲۳ درصدی است که این مسأله با دیدگاه لزوم کوچک‌سازی حجم دولت، چندان سازگاری ندارد.

از سوی دیگر، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، دولت در نظر گرفته است معادل با ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی تعهدزا در بازار سرمایه منتشر نماید. در نظر گرفتن این حجم فعالیت دولت در بازار مذکور، یکی دیگر از مواردی است که می‌تواند به گسترش سهم بخش عمومی در آینده بیانجامد و نقش بخش خصوصی در اقتصاد را کم‌رنگ نماید. همان‌طور که در بخش بازار بدهی توضیح داده شد، راهبرد دولت در دو سال اخیر، تأمین منابع از طریق مراجعه به بازار اوراق بوده است. این مسأله در کنار به‌تعویق انداختن موعد بازپرداخت بدهی‌های دولتی، به‌معنای افزایش حجم این بدهی‌ها در چند سال آتی است که در بلندمدت می‌تواند کشور را با خطر بحران بدهی مواجه سازد. علاوه بر این، در اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مشاهده می‌گردد که دولت برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسیدشده خود اقدام به انتشار اوراق جدید نموده است که این مسئله سبب عدم توفیق بیشتر بخش خصوصی در بازار بدهی خواهد شد.

این افزایش در میزان بدهی‌های انباشته به همراه عدم موفقیت دولت در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، تبدیل به مانع بزرگی بر سر راه کاهش حجم فعالیت‌های تصدی‌گری دولت شده است. سیاست‌گذاران باهدف کاهش حجم فعالیت دولت و پررنگ نمودن نقش بخش خصوصی در اقتصاد، اقدام به واگذاری شرکت‌های دولتی کردند؛ اما آمار سازمان خصوصی‌سازی از واگذاری سهام این شرکت‌ها در بازه زمانی سال ۱۳۸۰ تا پایان آذرماه سال ۱۳۹۵، نشان می‌دهد که حدود ۴۲ درصد از واگذاری‌ها در این دوره بابت رد دیون و سهام عدالت بوده که نشان‌دهنده منحرف شدن دولت از هدف اصلی این واگذاری‌ها و تبدیل شدن واگذاری‌ها به ابزاری برای تسویه بدهی‌های دولت است. لذا ضروری است دولت از طریق تقید به کوچک‌سازی، عدم انتشار اوراق برای پرداخت بودجه جاری، ارائه یک برنامه مشخص و مدون برای بازپرداخت بدهی‌ها و نیز تجدید ساختار در خصوصی‌سازی و نظارت بر نحوه اداره شرکت‌های واگذار شده، مانع از ادامه روند فعلی شده و از کاسته‌شدن اعتبار خود نزد مردم جلوگیری نماید.

^{۱۹} "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

منابع بودجه کل کشور، متشکل از بودجه عمومی و بودجه شرکت های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۱۰۸۵ هزار میلیارد تومان است که در مقایسه با رقم مصوب سال قبل رشدی معادل ۱۰,۹ درصد نشان می دهد. منابع عمومی که تشکیل دهنده بخش عمده بودجه عمومی دولت است، به عنوان حیطه اعمال سیاست های حاکمیتی دولت شناخته می شود و لذا تحلیل های بودجه ای عمدتاً بر مبنای تحلیل اجزای مختلف منابع عمومی انجام می شود. منابع عمومی شامل درآمدها، واگذاری دارایی های سرمایه ای و مالی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ رقمی معادل ۳۲۰ هزار میلیارد تومان دارد که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، معادل ۸,۷ درصد افزایش یافته است. طبق پیش بینی مرکز پژوهش های مجلس، عملکرد منابع عمومی در سال جاری، حدود ۷۷ درصد خواهد بود. بنابراین منابع عمومی بودجه سال آینده نسبت به پیش بینی عملکرد سال جاری رشدی بالغ بر ۴۰ درصد دارد که رقم چشم گیری است و نشان از غیر واقعی بودن برآوردهای منابع عمومی به ویژه در بخش واگذاری دارایی های مالی دارد. شرایط رکودی حاکم بر اقتصاد کشور، رشد اندک ارزش افزوده بخش های صنعت و خدمات، رشد منفی در قسمت ساختمان و ریسکی بودن درآمدهای نفتی از عمده دلایل بیش برآورد سرفصل های مختلف منابع عمومی محسوب می شود. از سوی دیگر این موضوع نشان دهنده کسری بودجه پنهان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و در نتیجه پوشش هزینه های جاری از محل عدم تخصیص کامل اعتبارات عمرانی خواهد بود که سرمایه گذاری دولت و در نتیجه اشتغال را صورت منفی تحت تأثیر قرار داده و خروج از رکود را با کندی مواجه می سازد. تحقق ۶۹ درصدی بودجه عمرانی در مقایسه با تحقق ۹۷ درصدی بودجه جاری در دوره ۹۴-۱۳۷۶ و نیز تحقق تنها ۲۶ درصد از بودجه عمرانی در هشت ماه نخست سال ۱۳۹۵، گواه این موضوع است.

در بخش بازار بدهی، در مجموع ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از انتشار اوراق تعهدزای قابل عرضه در بازار سرمایه پیش بینی شده که نشان می دهد سیاست دولت، توسعه بازار بدهی و تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است که ضروری است این سیاست ها با احتیاط و با در نظر گرفتن عواقب سوء احتمالی، باز تنظیم شوند. فعالیت دولت با این حجم در بازار بدهی، به معنای جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در بازار تأمین مالی از طریق اوراق بدهی است که این مسأله در کنار افزایش نرخ سود در بخش بانکی و بازار بدهی در پی هدایت نقدینگی به سمت بازار بدهی توسط دولت، منجر به تشدید معضل کمبود منابع مالی در بنگاه های اقتصادی خصوصی خواهد شد. در مجموع با توجه به افزایش ۵۹ درصدی رقم واگذاری های مالی نسبت به پیش بینی عملکرد سال جاری و نیز عملکرد ۳۴ درصدی واگذاری های مالی در نه ماه نخست سال جاری، تحقق این بخش از منابع عمومی در سال آینده در هاله ای از ابهام قرار دارد. لذا ارائه یک سازوکار مشخص جهت مدیریت بدهی های انباشت شده و تسویه آن ها، تقید به سیاست های

کوچک‌سازی و خودداری از پوشش هزینه‌های جاری از طریق استقراض توسط دولت می‌تواند در این زمینه مفید واقع شود.

در مورد درآمدهای مالیاتی نیز با توجه به شرایط رکود اقتصادی، مشکلات پیش‌روی بنگاه‌های اقتصادی و عدم افزایش مشهود در پایه‌های مالیاتی، به نظر می‌رسد که در درآمدهای مالیاتی، بیش‌برآورد صورت گرفته است. این موضوع به ویژه در بخش مالیات بر اشخاص حقوقی مشهودتر است، چراکه نرخ رشد این بخش در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد سال جاری (۲۲ درصد)، فراتر از مجموع پیش‌بینی آهنگ رشد اقتصادی و نرخ تورم سال جاری است که با توجه به شرایط نامساعد بنگاه‌های تولیدی توجیهی ندارد و نیازمند بازنگری است.

۸- منابع

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه، آبان ماه ۱۳۹۵.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگر های اقتصادی، بخش حساب های مالی، شماره های مختلف.
۴. پرتال رسمی سازمان خصوصی سازی، بخش آمار و عملکرد واگذاری (www.ipo.ir).
۵. فرابورس، گزارش های آمار توصیفی ماهانه.
۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۵.
۷. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.
۸. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور؛ ۱۰. درآمدهای مالیاتی".
۹. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵؛ ۴۶. طرح تملک دارایی های سرمایه ای".
۱۰. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۴. منابع بودجه".
۱۱. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم گیری".
۱۲. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۶. درآمدهای مالیاتی".
۱۳. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه".

گزارش شماره ۲:

دستورالعمل اتاق بازرگانی بین‌المللی در خصوص ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث (برای بنگاه‌های کوچک و متوسط)

خلاصه مدیریتی

گسترش ارتباطات تجاری خارجی، پیچیدگی‌های قانونی تجارت و احتمال آسیب‌های جدی مالی و اعتباری در اثر رشاء و فساد، می‌توانند دلایل کافی برای قرار گرفتن برنامه مبارزه با فساد در میان رئوس سیاست‌های بنگاه باشد. با توجه به ضرورت این امر و در راستای صیانت از منافع تجاری بنگاه‌ها، اتاق بازرگانی بین‌المللی که وظیفه استانداردسازی سیاست‌ها و مقررات بین‌المللی را بر عهده دارد، دستورالعمل‌های متنوعی را تدوین نموده است که هدف غایی تمام آنها تسهیل تجارت، افزایش شفافیت و کاهش هزینه‌های مالی و اعتباری کسب‌وکارها است.

دستورالعمل حاضر که به ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث می‌پردازد، حاوی نکات قابل توجهی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط در زمینه مبارزه با فساد است. عناصر اصلی این رهنمود شامل تعریف ارزیابی ریزکاوانه، ضرورت این ارزیابی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط و اهمیت قانونی آن است. مفاد این دستورالعمل، تنها به سطح ارائه تعریف و شرح نظری محدود نمی‌گردد. بلکه کاربرد مفاهیم تشریح‌شده، ذیل محورهایی مانند نحوه انجام ارزیابی ریزکاوانه، نحوه استفاده از نتایج ارزیابی و نمونه‌های عملیاتی برای ارزیابی ریسک بنگاه بسیار قابل توجه است. شش رکن ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث که در این دستورالعمل به آنها پرداخته

شده است عبارتند از: ۱. مالکیت منافع (مالکیت ذی‌نفعانه)، ۲. سابقه مالی و پرداخت‌های قرارداد، ۳. اهلیت شخص ثالث، ۴. سوابق و پیشینه: وجود فساد یا موارد ناخوشایند، ۵. اشتهار: اخذ مشاوره از مراجع بازرگانی و تجاری، ۶. رویکرد شخص ثالث به اخلاق کسب‌وکار و پیروی از آن.

در واقع، عناصر این رهنمود با هدف اجرای مؤثر اصول اخلاق کسب‌وکار در سطح بنگاه‌های کوچک و متوسط تدوین شده است. بنگاه‌های دارای برنامه مبارزه با فساد، از این موقعیت برخوردار هستند تا با مشاهده خط قرمزها یا اولین نشانه‌های هشداردهنده مبنی بر خطر بروز فساد در حوزه‌های پرریسک مانند رابطه با اشخاص ثالث، به سرعت وارد عمل شوند و از درگیر شدن در پیامدهای مالی، آبرویی و اجتماعی متعاقب در امان بمانند. بر این اساس، بنگاه باید همکاری خود با واسطه‌ها یا کسانی که به نمایندگی از طرف آن فعالیت می‌کنند را هم‌سو با مقررات بین‌المللی مبارزه با فساد و به صورت شفاف انجام دهد. تمامی حوزه‌ها و ظرایف قرارداد از جمله، هدایا و پذیرایی، مشارکت‌های سیاسی و درخواست‌های شخص ثالث (به عنوان شخص حقیقی) یا شرکت شخص ثالث (به عنوان شخص حقوقی) باید در ارزیابی ریزکاوانه بنگاه پیش از ورود به مرحله عقد قرارداد به دقت سنجیده شود.

پس از انجام ارزیابی دقیق و ریزکاوانه شخص ثالث (حقیقی یا حقوقی)، دو نتیجه حاصل می‌گردد: نخست، نشانه‌های هشداردهنده‌ای مبنی بر خطر بروز فساد شناسایی شده است که باید مرتفع گردد یا کاهش یابد. دوم، نشانه مخاطره‌آمیزی شناسایی نشده است و می‌توان وارد مراحل بعدی همکاری شد. در این حالت، تصمیم در مورد همکاری با شخص ثالث باید توسط یکی از افراد بنگاه که به طور مستقیم در قرارداد با شخص ثالث ذی‌نفع نیست اتخاذ گردد. دامنه این دستورالعمل به این فرامین محدود نمی‌شود. پس از ارزیابی و انتخاب شخص ثالث، لازم است حراست‌های متعارفی در خلال همکاری با وی صورت گیرد. این اقدامات محافظتی در پنج دسته نظارت مستقل، قرار دادن بندهای ناظر بر مبارزه با فساد در قرارداد، ارزیابی ریزکاوانه زنجیره تأمین، پایش مستمر و حفظ سوابق جای می‌گیرند.

در انتهای دستورالعمل، نمونه‌ای از پرسشنامه ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث، در قالب دو پیوست قرار گرفته است. پیوست شماره ۱، برای تکمیل توسط بنگاه طرف همکار با شخص ثالث تدوین شده است. پیوست شماره ۲، نمونه‌ای از اطلاعاتی را به نمایش می‌گذارد که باید شخص ثالث در اختیار بنگاه طرف مقابل قرار دهد. این پرسشنامه می‌تواند در مرحله مصاحبه حضوری با شخص ثالث طرح شود یا به صورت جداگانه برای وی ارسال و از او درخواست شود به پرسش‌ها پاسخ دهد. چارچوب دقیق و عملیاتی این دو الگو می‌تواند به‌خوبی بنگاه‌ها را در اجرای صحیح و کارآمد برنامه مبارزه با فساد یاری دهد.

بنگاه‌های کوچک و متوسط باید اصول اخلاقی محکمی برای مبارزه با فساد داشته باشند تا بتوانند ضمن کاهش خطر فساد، از استانداردهای بین‌المللی مبارزه با فساد تبعیت نمایند. در واقع، با وجود آنکه حجم زیادی از مقررات بین‌المللی به مقوله مبارزه با فساد می‌پردازد، اما آنچه در سطح خرد باید به ظهور برسد اصول اخلاق کسب‌وکار و برنامه اجرایی پیروی از آن در بنگاه است. از این منظر، نیازی نیست اخلاق کسب‌وکار و برنامه پیروی از آن به تأیید یک مرجع حقوقی رسمی برسد یا در سطح فراملی انجام شود. بلکه کافی است این اصول و برنامه مربوطه، تنها در سطح بنگاه‌های کوچک و متوسط اجرا گردد. برای این امر نیز سازوکارهای قابل مدیریت و ساده‌ای وجود دارد که در چارچوب آن بنگاه‌ها می‌توانند خود را از خطر فساد محافظت نمایند. رمز موفقیت در این کار و حرکت در چارچوب اصول اخلاق کسب‌وکار، تلقی جدی از «ارزیابی دقیق و ریزکاوانه^۱» اشخاص ثالث و واسطه‌هایی است که بنگاه با آنها تعامل کاری دارد. ارزیابی ریزکاوانه شخص ثالث (اعم از حقیقی یا حقوقی)، به معنای تفحص و پی‌جویی در خصوص وضعیت و اشتها (شخص ثالث حقیقی)، ذی‌نفعان، مدیران و کارکنان (شخص ثالث حقوقی) است.

بنگاه‌های کوچک و متوسط معمولاً در انتهای طیف فرآیند ارزیابی ریزکاوانه شرکت‌های بزرگ چندملیتی قرار می‌گیرند. ملزومات و اقتضات این دست ارزیابی‌ها پیچیده و فراوان است و بنگاه‌ها اغلب خود را فاقد منابع لازم برای انجام آن می‌بینند. اما رهنمود حاضر با پرداختن به جنبه‌های تشریحی و کاربردی، بنگاه‌های کوچک و متوسط را یاری می‌کند تا بتوانند در زمینه ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث اهداف قابل مدیریت و قابل ارزیابی تعریف نمایند. در مجموع، با پیروی از این دستورالعمل، بنگاه‌ها می‌توانند به اهداف زیر دست یابند:

- شناخت و اعتماد به شرکای تجاری
- کسب آمادگی جهت سرمایه‌گذاری مسئولانه به مدد دستیابی به دانش و اعتماد لازم
- جلوگیری از خسارت مالی، اعتباری و نیاز به اقامه دعوی در موضوعات مبارزه با فساد
- ایجاد یک برند اخلاقی
- اطمینان‌بخشی به شرکای کسب‌وکار، به‌ویژه سازمان‌های بزرگ در خصوص پایبندی بنگاه به اخلاق کسب‌وکار

¹ Due diligence

۲- چرا بنگاه‌های کوچک و متوسط باید به ارزیابی اشخاص ثالث بپردازند؟

فساد به معنای سوءاستفاده از قدرت در اختیار، در راستای کسب منافع شخصی است. از فساد به عنوان بزرگ‌ترین مانع توسعه اقتصادی و اجتماعی در جهان یاد می‌شود. در قراردادهای تجاری دولت یا بخش خصوصی، فساد به شکل تحمیل یک فرد یا بنگاه نامناسب برای کسب مزایای خاص ظهور می‌یابد. این‌گونه مناسبات، در قالب رشاء، ارتشاء، زیرمیزی، هدیه و پاداش‌های بزرگ، کمک‌های خیریه و حمایت‌های مالی سیاسی ظاهر می‌شوند.

هزینه‌هایی که فساد بر بنگاه‌ها تحمیل می‌کند سالانه به هزاران میلیارد دلار می‌رسد که این امر مانع رشد اقتصادی کشورها می‌شود. فساد تنها اقتصاد ملی را با خسران مواجه نمی‌کند، بلکه کسب‌وکارها و بنگاه‌های کوچک و متوسط نیز از آسیب‌های فساد در امان نخواهند بود. ریزکاوای اشخاص ثالث و پی‌جویی در گذشته آنها به‌ویژه زمانی که شخص ثالث قرار است به واسطه نماینده یا کارگزار بنگاه خدماتی را دریافت نماید، بسیار در مدیریت مخاطرات مربوط به فساد مؤثر است. در این شرایط ممکن است شخص ثالث وسوسه شود با پرداخت رشوه و دریافت خدمت، کارمزد بیشتری از بنگاه دریافت نماید. بنگاه‌هایی که به طور فعالانه به ریزکاوای اشخاص ثالث اشتغال دارند و بر اخلاق کسب‌وکار و پیروی از آن صحنه می‌گذارند، از مزایای متعددی بهره‌مند می‌شوند. برخی از مزیت‌های پیروی از رویه‌های مبارزه با فساد برای بنگاه‌ها به شرح زیر است:

(۱) حصول اطمینان از تحقق موارد ذیل:

- شخص ثالث از مهارت و تجربه لازم برای ارائه خدمات مندرج در قرارداد برخوردار است.
- شخص ثالث یک شریک تجاری معتمد و دارای حسن شهرت است.
- شخص ثالث دارای حسن نیت است و احتمال نمی‌رود کلاهبرداری کند.
- شخص ثالث قیمت منصفانه‌ای را برای خدماتش تعیین کرده است (شرکتی که رشوه پرداخت می‌کند، معمولاً مبلغ بیشتری را برای خدماتش مطالبه می‌کند).

(۲) با تأمین‌کنندگان بدنام و بی‌اعتبار مرتبط نیست.

(۳) با الزامات ریزکاوای شرکت‌های بزرگ به نحو مؤثری آشنا است و گزینه مطلوبی برای همکاری در آینده به شمار می‌رود.

(۴) به دلیل پایبندی به اصول اخلاق کسب‌وکار، نسبت به رقبا دارای مزیت رقابتی است و برای مشتریان گزینه مطلوبی به شمار می‌رود.

۳- بخش نخست: مفاهیم و تعاریف

تعاریف مبتنی بر قوانین و مقررات

برابر با اهداف این دستورالعمل، از میان انبوه مقررات ملی و بین‌المللی مبارزه با فساد، به ذکر نکات کلیدی زیر بسنده می‌گردد:

- **رشاء و فساد** برابر با مقررات ملی، در بسیاری از حوزه‌های قضایی جرم شمرده می‌شوند و افراد دارای مناصب دولتی از رشاء منع شده‌اند. رشاء بخش خصوصی (به معنای کسب و کارهایی که افراد دولتی را دربر نمی‌گیرد) نیز در بسیاری از حوزه‌های قضایی، جرم کیفری تلقی می‌شود.
- **رشاء و فساد مقامات دولتی** و افراد دارای سمت‌های ذی‌نفوذ، رایج‌ترین و آسیب‌رسان‌ترین شکل فساد است. به طور نمونه، رشاء در خریدهای دولت بسیار شایع است. این موضوع، در کانون توجه مقررات بین‌المللی و رشاء «مقامات دولتی خارجی» قرار دارد.

بر اساس تعریف سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، «مقام دولتی خارجی» به اشخاص زیر اطلاق می‌گردد:

- هر شخصی که دارای شغل قانونگذاری، اجرائی، اداری یا قضائی در کشور خارجی باشد، خواه به صورت انتصابی، خواه انتخابی.
- هر شخصی که برای کشور خارجی کار دولتی انجام می‌دهد، از جمله نهاد یا مؤسسه اقتصادی دولتی.
- هر مقام یا کارمند یک سازمان بین‌المللی دولتی.
- مقررات بین‌المللی مبارزه با فساد، **پوشش فرامنطقه‌ای** دارند. به عبارتی، بنگاه‌هایی که فعالیت آنها در حوزه قضایی غیر از کشور خود قرار دارد، می‌توانند تحت قوانین ملی کشور غیربومی تحت دادرسی قرار گیرند. برای نمونه، بنگاهی که در اروپا فعالیت دارد و در اروپا مرتکب فعالیت‌های فسادآلود می‌گردد، اما در بورس آمریکا نیز تجارت می‌کند، می‌تواند تحت قانون ناظر بر فعالیت‌های فسادآمیز آمریکا تحت دادرسی قرار گیرد.

ارزیابی ریزکاوانه چیست؟

ارزیابی ریزکاوانه به معنای پی‌جویی و تحقیق در مورد سابقه طرف قرارداد (در اینجا شخص ثالث) است. این ارزیابی با هدف سنجش دقیق سابقه طرف قرارداد و کاهش خطر فساد صورت می‌گیرد. در این فرآیند

مقایسه‌ای و اندیشه‌بر که قرار است طی آن نشانه‌های مخاطره‌آمیز مبتنی بر بروز فساد شناسایی شود، هر نشانه‌ای باید به دقت مورد توجه قرار گیرد. این ارزیابی به روش‌های مختلف و با درجات متفاوتی از دقت و وسعت قابل انجام است. کاراترین روش برای ارزیابی شخص ثالث، مراجعه به شخص و طرح پرسش‌های مشخص و دقیق است. ساختار چنین پرسشنامه‌ای در پیوست شماره ۲ قابل مشاهده است.

ارزیابی ریزکاوانه، بخشی از برنامه پیروی بنگاه از اخلاق کسب‌وکار قلمداد می‌شود. سایر مواردی که در کنار ارزیابی ریزکاوانه در چنین برنامه‌ای می‌گنجد به قرار زیر است:

- شیوه‌نامه‌ای حاوی سیاست‌های مقتضی در زمینه مبارزه با فساد
- تعهد سطوح بالادستی بنگاه
- آموزش به کارکنان بنگاه
- ارزیابی خطرات احتمالی بروز فساد
- سیاست افشاگری و برملاسازی فساد
- پایش و بازبینی‌های داخلی در بنگاه
- کاربردی ساختن اخلاق کسب‌وکار و پیروی از آن (شامل نیروهای تمام‌وقت یا پاره‌وقت بنگاه)

۴- چه چیزی ارزیابی دقیق و ریزکاوانه را ضروری می‌سازد؟

اصلی‌ترین دلیل انجام ارزیابی ریزکاوانه طرف‌های تجاری، کسب اطمینان از این امر است که بنگاه سهواً وارد معامله با افرادی که درگیر فعالیت‌های فسادآلود هستند نشده است. این امر در مورد کل زنجیره تأمین صادق است و بنگاه باید در تعامل اشخاص ثالث با مقاطعه‌کاران نیز، برابر با مفاد قرارداد یا با استفاده از نفوذ خود، ارزیابی دقیق مقاطعه‌کار توسط شخص ثالث را محرز سازد.

ارزیابی دقیق و ریزکاوانه موارد زیر را جست‌وجو می‌کند:

- حصول اطمینان از عدم وجود خطر فساد از جانب شخص ثالث
- آگاهی یافتن از خطرات بروز فساد یا نشانه‌های هشداردهنده بروز فساد، کاهش مخاطرات در بدو کار و کاستن از لزوم پیگردهای قانونی بعدی
- کاهش احتمال دادرسی جرایم اشخاص حقیقی و حقوقی در ارتباط با فساد

۵- چه زمانی ارزیابی دقیق و ریزکاوانه ضرورت می‌یابد؟

ارزیابی مبتنی بر ریسک

با توجه به متفاوت بودن احتمال بروز فساد از جانب طرف‌های تجاری مختلف، ارزیابی ریزکاوانه تمام اشخاص ثالثی که گزینه‌های احتمالی همکاری با بنگاه هستند ضروری نیست. ارزیابی ریزکاوانه، باید بر اشخاصی متمرکز شود که بیشترین مخاطره را آشکار می‌سازند. دلیل چنین انتخابی، اهمیت استفاده بهینه از منابع محدود بنگاه است.

در ارزیابی مبتنی بر ریسک، مؤلفه‌های زیر باید مورد توجه واقع شوند:

- آیا شخص ثالث یک مقام دولتی است (مشمول بر نهادهایی که تحت نظارت دولت یا مقامات دولتی هستند) یا در چارچوب اجرای قرارداد با مقامات دولتی تعامل کاری دارد؟
- کشوری که شخص ثالث در آن قرار دارد و کشوری که خدمات شخص ثالث در آن ارائه می‌گردد.
- صنعت
- ارزش قرارداد
- ماهیت کار یا خدمات مورد مطالبه

پنج مؤلفه فوق‌الذکر، در زیر تشریح شده است.

۵-۱ آیا شخص ثالث یک مقام دولتی است یا در چارچوب اجرای قرارداد با مقامات دولتی تعامل کاری دارد؟

آن دسته از اشخاص ثالث که مقام دولتی یا از بستگان مقامات دولتی هستند یا در جریان انجام قرارداد، با مقامات دولتی تعامل دارند، در معرض بیشترین خطر فساد هستند. این افراد می‌توانند از نفوذ خود در راستای انجام قرارداد استفاده نمایند، یا ممکن است قرارداد بر تصمیماتی که آنها در منصب دولتی خود اتخاذ می‌کنند تأثیر گذارد.

مقام دولتی خارجی طبق تعریف می‌تواند شامل موارد زیر باشد، هرچند محدود به آن نمی‌شود:

- هر کارمند یا مقام شاغل در دولت یا در وزارتخانه یا واحدهای اجرایی دولت (در هر سطحی).
- هر شخصی که برای دولت کار می‌کند فارغ از سمت یا درجه
- هر کارمند یا مقام شرکتی که کل یا بخشی از آن در تملک دولت است

- احزاب سیاسی یا کارمندان و مقام‌های احزاب سیاسی
- کاندیدای یک سمت سیاسی
- کارمند سازمان‌های بین‌المللی دولتی، نظیر سازمان ملل متحد یا بانک جهانی
- اعضای خانواده هر یک از موارد فوق‌الذکر

۵-۲ کشوری که شخص ثالث در آن قرار دارد و کشوری که خدمات شخص ثالث در آن ارائه می‌گردد

کشوری که شخص ثالث در آن قرار دارد یا کشوری که خدمات را در آن ارائه می‌دهد (در صورت وجود تفاوت بین این دو)، یکی از مؤلفه‌های بسیار مهم در تعیین میزان مخاطرات احتمالی است. سازمان شفافیت بین‌الملل به صورت سالانه، کشورها را در شاخص ادراک فساد رتبه‌بندی می‌کند که این شاخص می‌تواند در شناسایی کشورهای فاسد یا پاک مؤثر واقع شود.

۵-۳ صنعت، ارزش و ماهیت قرارداد

صنعتی که شخص ثالث در آن فعالیت می‌کند، در تعیین میزان خطر بروز فساد نقش دارد. برخی از صنایع بنا بر ماهیت خود، دارای ارتباطات بیشتری با مقام‌های دولتی هستند. همچنین، هر قدر ارزش قرارداد بیشتر باشد، احتمال بروز فساد در جریان اجرای آن بیشتر می‌شود. صنایعی که در جدول ۱ قرار دارند خطر فساد در آنها زیاد ارزیابی می‌شود:

جدول ۱- صنایعی که خطر بروز فساد در آنها زیاد است

صنایع در معرض خطر بالای فساد	
- امور عام‌المنفعه/ ساخت‌وساز	- حمل‌ونقل و ذخیره‌سازی
- خدمات عمومی یا همگانی (آب و برق)	- ارتباطات
- املاک و مستغلات، خدمات حقوقی و بازرگانی	- خدمات مصرفی
- نفت و گاز	- جنگلداری
- معدن	- بانکداری/ امور مالی
- تولید و انتقال برق	- فناوری اطلاعات
- داروسازی و مراقبت‌های بهداشتی	- هوا- فضای غیرنظامی
- صنایع سنگین	- روشنایی و وابسته به تولید نور
- شیلات	- کشاورزی
- نیروهای مسلح، دفاعی و نظامی	

اهمیت ماهیت قرارداد را می‌توان با ذکر این نمونه تبیین نمود: چنانچه به‌موجب قرارداد، نماینده فروش بنگاه ملزم باشد محصول یا خدمتی را به مقامات دولتی یا واحدهای وابسته به دولت بفروشد، چنین قراردادی دارای ماهیت پرخطر است. جدول ۲، به خوبی نحوه ارزیابی صنعت، ارزش و ماهیت قرارداد را در ارتباط با خطر بروز فساد برای بنگاه نشان می‌دهد.

جدول ۲- نمونه طرح برای ارزیابی ریسک بنگاه از نظر بروز فساد

کشور در معرض ریسک پائین	کشور در معرض ریسک بالا	
کم	زیاد	صنایع در معرض ریسک بالا
کم	زیاد/کم	صنایع در معرض ریسک پائین
زیاد/کم	زیاد	قرارداد دارای ارزش بالا
کم	زیاد/کم	قرارداد دارای ارزش پائین
زیاد	زیاد	قرارداد دربرگیرنده مقامات دولتی (یا مرتبط با مقامات دولتی برابر با تعریف ذیل مقامات دولتی در بخش ۱ این دستورالعمل)
نتایج ارزیابی صنعت، ارزش و ماهیت قرارداد:		
پرخطر: نیازمند ارزیابی دقیق و ریزکاوانه است.		
کم خطر: نیازمند ارزیابی دقیق و ریزکاوانه نیست.		
میانه: نیازمند ارزیابی است، اما میزان و وسعت آن بستگی به نظر بنگاه دارد.		

۶- بخش دوم - انجام ارزیابی ریزکاوانه

چگونه ارزیابی ریزکاوانه را اجرا کنیم؟

ریزکاوی اطلاعات شخص ثالث را می‌توان با بهره‌وری هزینه انجام داد. ارزیابی ریزکاوانه دارای شش رکن اساسی است. بسیاری از اطلاعات مربوط به پیشینه و سابقه شخص ثالث را می‌توان از خود شخص احصاء نمود و البته، باید به نحوه ارائه این اطلاعات توجه کافی داشت. شش رکنی که ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث باید بر مبنای آن استوار گردد به قرار زیر است:

۱. مالکیت منافع (مالکیت ذی‌نفعانه)
۲. سابقه مالی و پرداخت‌های قرارداد
۳. اهلیت شخص ثالث
۴. سوابق و پیشینه: وجود فساد یا موارد ناخوشایند

۵. اشتها: اخذ مشاوره از مراجع بازرگانی و تجاری

۶. رویکرد شخص ثالث به اخلاق کسب‌وکار و پیروی از آن

۶-۱ مالکیت منافع (مالکیت ذی‌نفعانه)

مالکیت منافع یا مالکیت حقیقی، به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن شخص حقیقی یا حقوقی، در نهایت، مالک بنگاه و دارای کنترل مؤثر بر آن است یا حق انتفاع از آن را در اختیار دارد^۲. در چنین شرایطی، مالکیت شخص ثالث که به ثبت رسمی نرسیده است، می‌تواند خطر بروز فساد را افزایش دهد. علاوه بر خطر فساد، پولشویی و تأمین مالی تروریسم نیز در این قالب امکان بروز می‌یابد که البته این موارد خارج از چارچوب دستورالعمل حاضر هستند.

بنگاه باید نسبت به افرادی که با آنها وارد قرارداد می‌شود و همچنین، نسبت به سازوکار اجرای قرارداد علم داشته باشد. این آگاهی تنها در صورتی حاصل می‌شود که بنگاه تمام ذی‌نفعان طرف تجاری مقابل (افرادی که ۵ درصد یا بیش از ۵ درصد از سهام بنگاه را در اختیار دارند) را بشناسد. چنانچه مالک نهایی منافع بنگاه شناسایی نگردد، معلوم نخواهد شد بنگاه در کنترل چه افرادی است. اشخاص حقیقی پنهان، می‌توانند در فعالیت‌های فسادآمیز نقش داشته باشند و خطر بروز فساد را افزایش دهند. در این راستا، توجه به نکات ذیل ضروری است:

- بررسی اسناد ثبت شرکت، مؤثرترین روش در تشخیص مالکیت ذی‌نفعانه آن است. اسنادی که شخص ثالث خودش آن را تدوین کرده و به تأیید مراجع رسمی نرسیده است، فاقد اعتبار لازم برای تعیین مالکیت منافع شرکت خواهد بود.
- به منظور تعیین مالکیت منافع شرکت، سهام‌دارانی که کنترل شرکت را در اختیار دارند باید شناسایی گردند. به طور کلی، تمام سهام‌دارانی که حداقل ۵ تا ۱۰ درصد از سهام شرکت یا بیشتر را در اختیار دارند باید شناسایی شوند.
- بی‌میلی شخص ثالث به ارائه مدارک مالکیت شرکت، می‌تواند هشدار بر خطر بروز فساد باشد. در چنین شرایطی، احتیاط بیشتری باید به عمل آید.
- برخی از واحدها و سازمان‌های اجرایی دولت ممکن است اطلاعاتی در زمینه مالکیت شرکت‌ها ارائه دهند که می‌تواند در این خصوص مؤثر واقع شود.

^۲ در مالکیت منافع، اصل مالکیت به نام فرد دیگری ثبت شده است، اما شخصی که دارایی در تولید او نیست، حق انتفاع و استفاده از منافع حاصل از آن دارایی را دارد. در واقع، فرد به طور غیرمستقیم مالکیت اصلی و حقیقی را دارد.

۶-۲ سابقه مالی و پرداخت‌های قرارداد

بررسی سوابق مالی شخص ثالث می‌تواند در تعیین احتمال بروز فساد (و پولشویی) مفید واقع شود. ساده‌ترین شیوه، درخواست از شخص ثالث مبنی بر در اختیار گذاشتن گزارش‌ها و مستندات مالی پیشین است. البته، این قبیل مستندات باید از جانب یک حسابدار خبره صادر گردیده و حاوی جزئیات لازم باشد.

لازم نیست صورت‌های مالی با دقتی مشابه حسابرسی مورد بازبینی قرار گیرد. توجه به مغایرت‌ها و پرداخت‌های غیرمعمول یا متناقض کفایت خواهد کرد. در این راستا، توجه به نکات زیر توصیه می‌شود:

- آیا پرداخت‌های غیرشفافی در اسناد مالی رؤیت می‌شود که پرداخت‌کننده یا دلیل آن نامشخص باشد؟ برای نمونه، پرداخت‌های مبهم و غیرمشخصی تحت عنوان «هزینه‌های مشاوره»؟
- آیا مورد عجیبی در ارتباط با تعداد دفعات پرداخت و فواصل زمانی آنها مشاهده می‌شود؟
- آیا مورد عجیبی در ارتباط با مبلغ پرداخت‌ها مشاهده می‌شود؟
- آیا مبالغ هزینه‌شده بسیار بالا هستند؟ هزینه‌های هنگفت ممکن است دلیلی بر بروز فساد باشند.
- آیا دستمزد شخص ثالث با خدماتی که ارائه می‌دهد تناسب دارد؟

دنیای مجازی نیز می‌تواند منبعی برای کسب اطلاع در مورد حواشی فعالیت‌های مالی شرکت باشد. مجلات بازرگانی الکترونیکی نیز می‌توانند اطلاعاتی در مورد وضعیت مالی شخص ثالث به دست دهند. همچنین، فعالیت شرکت در دنیای مجازی به نسبت وسعت و خدماتی که ارائه می‌دهد، حاوی نکات قابل توجهی می‌تواند باشد.

در ارزیابی دقیق و ریزکاوانه، پاداش‌ها و پرداخت‌های مشوق توجه خاصی را می‌طلبد. شخص ممکن است با انگیزه دریافت پاداش مالی، به پرداخت رشوه بپردازد. چنانچه شخص ثالث چنین پاداش‌هایی را مطالبه نماید، این امر می‌تواند هشدار بر خطر پرداخت رشوه تلقی شود. همچنین، چنانچه شخص ثالث خواستار دریافت پرداختی‌ها در بانکی خارج از کشور محل فعالیت گردد، این امر می‌تواند به عنوان پوشش و برای اجتناب از قرار گرفتن تحت دادرسی به کار رفته باشد.

۶-۳ اهلیت شخص ثالث

چنانچه شخص ثالث ارائه خدماتی را متقبل شده باشد که اهلیت ارائه آن را ندارد، به‌ویژه چنانچه با مقام‌های دولتی در تعامل باشد، احتمال بروز فساد بیشتر می‌شود. در این شرایط، شخص ثالث ممکن است به کمک

مقام دولتی خدمات موردنظر را فراهم نماید و در ازای آن، مبالغ نامشروعی به فرد دولتی بپردازد. بنگاه می‌تواند برای سنجش اهلیت شخص ثالث، موارد زیر را در ارزیابی خود لحاظ کند:

- آیا شخص ثالث در صنعت موردنظر و کشور محل ارائه خدمات صاحب تجربه است؟
- آیا شخص ثالث صلاحیت و تجربه لازم برای ارائه خدمات مذکور در قرارداد را دارد؟
- آیا شخص ثالث تخمینی رقابت‌جویانه از انجام کار ارائه داده است؟
- آیا شخص ثالث در کشوری که قرار است در آن خدمات ارائه گردد، به عنوان بازرگان حضور دارد؟
- آیا شخص ثالث به سفارش یک مقام دولتی به کار گرفته شده است؟
- آیا شخص ثالث خواستار دریافت پرداخت‌های فوری یا کارمزدهای بالا و غیرمعمول شده است؟
- آیا شخص ثالث خواستار واریز پرداختی‌ها به حساب شخص ثالث دیگر یا در کشور دیگر شده است؟
- آیا شخص ثالث اظهار کرده است که تمام افراد و روابط لازم برای اجرایی ساختن قرارداد را در اختیار دارد؟
- آیا شخص ثالث به شیوه‌ای شفاف انتخاب شده است؟

۴-۶ سوابق و پیشینه در افکار عمومی: وجود فساد یا موارد ناخوشایند دیگر

لازم است در پیشینه شخص ثالث، موارد ناظر بر رویه‌های نافی اخلاق کسب‌وکار، اعمال مجرمانه و فعالیت‌های فسادآلود یا سابقه قرارگرفتن تحت دادرسی بررسی گردد. منابعی مانند اینترنت که افکار عمومی را بازتاب می‌دهد می‌تواند در تفحص‌های عمومی در خصوص پیشینه شخص ثالث مفید واقع شود. در جدول ۳، منابع عمومی کسب اطلاعات در مورد سابقه اشخاص ثالث قابل مشاهده است.

جدول ۳- جست‌وجوی سوابق و پیشینه شخص ثالث در افکار عمومی

جست‌وجوی نام شخص ثالث در اینترنت همراه با کلمات کلیدی زیر	منابع عمومی موجود در اینترنت
<ul style="list-style-type: none"> - فساد - رشاء/ رشوه‌خواری - محکومیت/ مجرمیت - بازپرسی/ بازجویی - اتهام - کیفرخواست - جرم/ مجرم - رشوه/ زیرمیزی - بررسی مشتری 	<ul style="list-style-type: none"> - اخبار منتشرشده در رسانه‌های داخلی - مجلات بازرگانی - وبگاه‌هایی که به طور رایگان و بدون محدودیت، فعالیت‌های فسادآمیز و اقدامات مبارزه با آن را پوشش می‌دهند

۵-۶ اشتهار: اخذ مشاوره از مراجع بازرگانی و تجاری

در ریزکاوی شخص ثالث، اشتهار وی نیز باید بررسی شود. مستقیم‌ترین راه، کسب اطلاعات و دریافت مشاوره از افرادی است که در گذشته با شخص ثالث موردنظر همکاری داشته‌اند. اطلاعات تماس این مراجع را می‌توان به طور مستقیم از خود اشخاص ثالث به صورت کتبی یا شفاهی دریافت نمود. در حالت شفاهی، اطلاعات باید به طور همزمان مستند گردد. بنگاه باید اطمینان حاصل نماید که موارد زیر در خصوص شخص ثالث، از مشاور یا مرجع ارائه اطلاعات پرسش شده است:

- چه مدت با شخص ثالث آشنایی داشته‌اید؟
- در چه حیطة و زمینه‌ای شخص ثالث را می‌شناسید؟
- آیا تابحال با شخص ثالث مشکلی داشته‌اید؟
- آیا تابحال هیچ نگرانی از فساد در ارتباط شخص ثالث داشته‌اید؟
- آیا اطلاعاتی در ارتباط با متهم شدن شخص ثالث یا کارمندان آن به فعالیت‌های مجرمانه دارید؟
- آیا شخص ثالث را در معاملات بازرگانی صادق و درستکار ارزیابی می‌کنید؟
- آیا اطلاعاتی در خصوص ارتباطات احتمالی شخص ثالث با مقامات دولتی یا واحدهای وابسته به آن دارید؟
- آیا اطلاعاتی در خصوص ارتباطات خویشاوندی کارمندان یا خانواده‌های کارمندان شخص ثالث با مقامات دولتی یا واحدهای وابسته به دولت دارید؟

۶-۶ رویکرد شخص ثالث به اخلاق کسب‌وکار و پیروی از آن

بررسی پایبندی شخص ثالث (حقیقی یا حقوقی) به اخلاق کسب‌وکار از طریق سنجش رویکرد وی به امر ریزکاوی و پرسش‌هایی که طی آن مطرح می‌گردد، یکی دیگر از جنبه‌های ارزیابی است. شاخص‌های ذیل می‌تواند در سنجش رویکرد شخص ثالث در ارتباط با اخلاق کسب‌وکار مفید واقع شود:

- آیا شخص ثالث، برای خود دارای اصول مبارزه با فساد و برنامه پیروی از این اصول است؟ وجود چنین اصول و برنامه‌ای نشان از اهمیت این امر برای شخص ثالث دارد. در صورت عدم وجود اصول و برنامه اجرایی مبارزه با فساد، باید از شخص ثالث استعلام نمود که قصد دارد چگونه خطر فساد را مدیریت کند. شخص ثالث باید بتواند به این پرسش پاسخ دهد که مسائلی مانند هدیه و پاداش را در ارتباط با واسطه‌های دولتی چگونه مدیریت می‌کند.

- آیا شخص ثالث، برای خود دارای فرآیند ارزیابی ریزکاوانه است؟ او چگونه در تعاملاتش با پیمانکاران فرعی، به ارزیابی مخاطرات می‌پردازد؟
- آیا سطوح بالادستی شرکت دارای اصول اخلاق کسب‌وکار و برنامه پیروی از آن هستند؟ این امر نشانگر میزان اهمیت و اولویت موضوع برای شخص ثالث خواهد بود.
- چنانچه شخص ثالث نسبت به برنامه ارزیابی ریزکاوانه یا ارائه اطلاعات بی‌تمایل است یا عدم شفافیت در ارتباط با او مشاهده می‌گردد، این نشانه‌ها می‌تواند هشدار بر خطر بروز فساد باشد.
- می‌توان از شخص ثالث در مورد سیاست‌های بنگاه در زمینه مبارزه با فساد و آموزش‌هایی که در این خصوص برای کارکنان فراهم کرده است پرسش نمود. این امر به‌خوبی معرف فرهنگ سطوح بالادستی بنگاه خواهد بود.
- می‌توان قیدی را در قرارداد لحاظ نمود و به‌موجب آن شخص ثالث را ملزم ساخت که به مقتضیات سیاست شرکت در زمینه مبارزه با فساد پایبند باشد. واکنش شخص ثالث در این ارتباط نیز نشانگر فرهنگ شرکت خواهد بود.
- چنانچه در رویکرد شخص ثالث نشانه‌های هشداردهنده‌ای مبنی بر خطر بروز فساد مشاهده گردد، اما به‌قدری جدی نباشد که همکاری را مختل کند، می‌توان مسأله را با آموزش شخص ثالث حل نمود.

۷- بخش سوم- با نتایج ارزیابی ریزکاوانه چه کنیم؟

پس از انجام ارزیابی، نوبت به استفاده از نتایج آن می‌رسد که در این خصوص می‌توان با توجه به نتایج حاصله ۲ رویکرد کلی را اتخاذ نمود:

۱. نشانه مخاطره‌آمیزی شناسایی نشده است و می‌توان وارد مراحل بعدی همکاری شد.
۲. نشانه‌های هشداردهنده‌ای مبنی بر خطر بروز فساد شناسایی شده است که باید مرتفع گردد یا کاهش یابد.

چنانچه نشانه مخاطره‌آمیزی مشاهده نشود، تصمیم در مورد همکاری با شخص ثالث باید توسط یکی از افراد بنگاه که به طور مستقیم در قرارداد با شخص ثالث ذی‌نفع نیست اتخاذ گردد. قضاوت در این خصوص باید با توجه دقیق به تمام مراحل، در کنار فرهنگ عمومی شخص ثالث (اعم از حقیقی یا حقوقی) در فرآیند ارزیابی ریزکاوانه صورت گیرد.

در صورتی که نشانه‌های هشداردهنده‌ای مبنی بر خطر فساد مشاهده شود، ضروری است پیش از انعقاد قرارداد مطالعه بیشتری انجام شود. این نشانه‌های مخاطره‌آمیز باید کاهش یابند یا برطرف گردند. در چنین شرایطی، بهترین شیوه تماس با شخص ثالث و درخواست شفاف‌سازی از طرف وی است. شخص ثالث باید بتواند اقداماتی برای پیشگیری از بروز موارد مشابه در آینده انجام دهد. اگر نتوان نشانه‌های مخاطره‌آمیز را برطرف کرد، باید اقداماتی در راستای کاهش آنها اتخاذ نمود. نمونه‌های زیر برخی از این اقدامات را نشان می‌دهند:

۷-۱ بررسی اتهامات یا محکومیت‌های قبلی شخص ثالث در ارتباط با فساد

- چنانچه نشانه مخاطره‌آمیزی مبنی بر اتهام یا محکومیت شخص ثالث به فساد در گذشته دیده می‌شود، این امر لزوماً به معنای عدم امکان همکاری با او در زمان حال نیست. بنگاه‌ها بسیاری از اقدامات خود در زمینه مبارزه با فساد را در پی مشاهده نقض مقررات مبارزه با رشاء آغاز می‌کنند.
- چنانچه فعالیت فسادآمیز شخص ثالث مربوط به گذشته است و او متعاقب آن، اصول اخلاق کسب‌وکار را اجرا نموده و برای نمونه، کارمند خاطی را اخراج کرده است، دیگر نیازی به نگرانی در این خصوص نیست.
- چنانچه نگرانی‌های مربوط به وجود فعالیت فسادآمیز در گذشته شخص ثالث مرتفع شود، اما او هنوز به درکی از مقررات مبارزه با فساد، اخلاق کسب‌وکار و پیروی از آن دست نیافته باشد، بنگاه طرف قرارداد می‌تواند همکاری با شخص ثالث را منوط به آموزش دیدن کارمندان شخص ثالث در زمینه مبارزه با فساد قرار دهد.
- به طور مشابه، بنگاه طرف قرارداد می‌تواند همکاری با شخص ثالث را منوط به این شرط نماید که شخص ثالث سیاست مبارزه با فساد داشته باشد و آن را به امضای یک سازمان غیردولتی برساند.

۷-۲ بازپرسی شخص ثالث در ارتباط با فساد

- چنانچه نشانه مخاطره‌آمیزی مبنی بر بازپرسی شخص ثالث در ارتباط با فساد مشاهده می‌گردد که هیچ محکومیت یا مجرمیتی را در پی نداشته است، میزان مخاطره آن تخفیف پیدا می‌کند؛ با این حال، برای احتیاط می‌توان تحقیقات بیشتری انجام داد. الزام شخص ثالث به آموزش دیدن در این زمینه یا اتخاذ سیاست‌های مبارزه با فساد، می‌تواند مؤثر واقع شود.
- چنانچه شخص ثالث در زمان فعلی تحت بازپرسی است، این امر لزوماً خللی در ادامه مراحل همکاری ایجاد نمی‌کند. اما رویکرد شخص ثالث به این بازپرسی‌ها باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

محل ارائه خدمات توسط شخص ثالث، شفاف بودن وی و اتخاذ اقدامات اصلاحی توسط او می‌تواند در این خصوص ارزیابی شود.

۳-۷ نشانه‌های هشداردهنده در رفتار کارمندان (در شرکت شخص ثالث)

- یکی از نشانه‌های مخاطره‌آمیز می‌تواند هویت جعلی کارمند یا کارمندان باشد. این امر در مورد آن دسته از اسامی که مرسوم‌تر و رایج‌تر هستند بیشتر باید مورد توجه قرار گیرد.

۸- بخش چهارم- حراست‌های متعارف در همکاری با اشخاص ثالث

چنانچه نتایج ارزیابی‌های صورت‌گرفته دال بر ادامه همکاری با شخص ثالث باشد، اتخاذ اقدامات محافظتی دیگری ضرورت می‌یابد.

۸-۱ نظارت مستقل

بنگاه باید از وجود نظارت مستقل بر فرآیند ریزکاوی شخص ثالث اطمینان حاصل نماید. یکی از کارکنان ارشد بنگاه که به طور مستقیم در مقوله ذی‌نفع نیست باید برای این امر انتخاب گردد و به طور مستقل موظف به پاسخگویی باشد. چنانچه شخص ثالث به پیشنهاد یکی از کارکنان بنگاه معرفی شده باشد، این فرد شخص مناسبی برای ارزیابی دقیق و ریزکاوانه فرد معرفی‌شده نخواهد بود.

۸-۲ قرار دادن بندهای ناظر بر مبارزه با فساد در قرارداد

بنگاه باید بندهایی را ناظر بر مبارزه با فساد در مفاد قرارداد لحاظ کند و شخص ثالث را برابر با آن ملزم به رعایت قوانین اجرایی حاکم در زمینه مبارزه با فساد نماید. «ماده قانونی اتاق بازرگانی بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد»^۳، می‌تواند اطلاعات تکمیلی را در این خصوص فراهم آورد.

۸-۳ ارزیابی ریزکاوانه زنجیره تأمین

انعقاد قرارداد با شخص ثالث و اعطای این حق به وی که به نمایندگی از طرف شخص ثالث بتواند فعالیت کند، در سطوح پائین‌دستی زنجیره تأمین قرار می‌گیرد. به دیگر سخن، چنانچه شخص ثالث اقدام به عقد قرارداد با مقاطعه‌کاری نماید که درگیر فعالیت‌های فسادآمیز است، به همان میزان بنگاه مسؤؤل شناخته

^۳ ترجمه این ماده قانونی، در قالب بولتن «بررسی مسائل روز اقتصاد ایران» مورخ دی ماه ۱۳۹۴ منتشر شده است که از طریق پورتال خدمات الکترونیکی اتاق ایران، بخش انتشارات و اطلاعات در دسترس عموم قرار دارد.

خواهد شد. از این‌رو، در قرارداد فرعی فی‌مابین شخص ثالث و پیمانکار، ارزیابی ریزکاوانه باید در خصوص پیمانکار فرعی نیز انجام شود.

۴-۸ پایش مستمر

انتخاب فرد ثالث و عقد قرارداد با وی، به معنای پایان ارزیابی او نخواهد بود. نظارت بر فعالیت‌های شخص ثالث باید به صورت مستمر ادامه یابد. تداوم در مطرح نمودن مباحث مبارزه با فساد با شخص ثالث، می‌تواند در این خصوص مؤثر باشد. گام مؤثر دیگر، دریافت صورت خدمات شخص ثالث پیش از انجام پرداخت به وی است. صورت‌حساب‌های دریافت‌شده از شخص ثالث باید به تأیید یکی از کارمندان صلاحیت‌دار بنگاه برسد. در این ارتباط لازم است حتماً به معمول بودن درخواست پرداخت و تناسب مبلغ مورد مطالبه با خدمات انجام‌شده توجه ویژه‌ای مبذول شود. در صورت مشاهده نشانه‌های هشدارآمیز، هیچ‌گونه پرداختی تا برطرف شدن این نشانه‌ها نباید انجام پذیرد.

۵-۸ حفظ سوابق

بنگاه باید نسبت به مستندسازی تمام مراحل در فرآیند ارزیابی شخص ثالث اقدام نماید و مدارک لازم را جهت نشان دادن فعالیت‌هایی که در راستای کاهش احتمال بروز فساد در ارتباط با شخص ثالث انجام داده است نگهداری کند. در چنین شرایطی، چنانچه شخص ثالث در زمان اجرای قرارداد در آینده، متهم به فعالیت‌های فسادآمیز گردد، بنگاه می‌تواند ثابت کند که تمام اقدامات منطقی را جهت جلوگیری از چنین امری انجام داده است. بنگاه باید اصول زیر را در این خصوص رعایت نماید:

- لازم است بنگاه نسبت به حفظ مدارک مربوط به ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث دقت ورزد و در صورت لزوم بتواند نشان دهد که به مخاطرات قابل شناسایی توجه نموده و تا حد امکان در راستای کاهش آن کوشیده است.
- مدارک و سوابق مربوط به اجرای ارزیابی ریزکاوانه باید برای مدت مشخصی نگهداری گردد. این مدت، بر اساس قانون محلی، سیاست‌ها و منابع بنگاه انتخاب می‌گردد.
- بدون نگهداری مدارک و سوابق مبتنی بر اجرای ارزیابی ریزکاوانه، اثبات آن ممکن نخواهد بود.

این سوابق را می‌توان به صورت الکترونیکی نگهداری نمود. البته، بنگاه باید چنین سوابقی را برای مدت قابل قبولی نگهداری نماید. بسیاری از پی‌جوبی‌ها در مورد فساد اشخاص ثالث ممکن است سال‌ها به طول انجامد یا سال‌ها پس از آغاز همکاری طرفین شکل بگیرد. از این منظر، توصیه می‌شود بنگاه‌ها چارچوب زمانی ده

ساله‌ای را برای حفظ سوابق در نظر بگیرند. با این حال، این چارچوب باید توسط خود بنگاه تعیین گردد و می‌تواند با توجه به منابع بنگاه و قوانین حریم خصوصی کشورها متفاوت باشد.

۹- جمع‌بندی

آنچه در این دستورالعمل تشریح شده است، بر استفاده از تمام ظرفیت‌های کارشناسی و مالی بنگاه در مرحله انتخاب شخص ثالث تأکید دارد. بدیهی است که بنگاه‌های کوچک و متوسط از ظرفیت‌های محدودتری برای ارزیابی دقیق و ریزکاوانه طرف‌های تجاری برخوردار هستند. با این حال، اهمیت پیشگیری از ورود به فعالیت‌های فسادآمیز و مصون ماندن از هزینه‌های مالی آن اگر برای بنگاه‌های کوچک‌تر، بیشتر از رقبای بزرگ‌تر نباشد، کمتر نخواهد بود. اتاق بازرگانی بین‌المللی در قالب «رهنمودی کاربردی» الگویی را ارائه نموده است که در عین سادگی، بی‌شک یکی از مؤثرترین و قابل مدیریت‌ترین ابزارها در زمینه اجرای اصول اخلاق کسب‌وکار (در سطح خرد) و پیروی از قوانین و مقررات مبارزه با فساد (در سطح کلان) است. لازم است بنگاه‌ها به این نکته توجه نمایند که هرآنچه از حیث زمان، دقت، منابع مالی و کارشناسی که به انتخاب نمایندگان بنگاه اختصاص می‌دهند، به مثابه سرمایه‌هایی است که با شفاف‌سازی فضای تجارت، از فرسایش آنها میان چرخ‌دنده‌های تعقیب‌های قضایی و دادرسی‌های مرتبط جلوگیری می‌نماید. امید می‌رود این دستورالعمل و دو پیوست آن، راه‌گشای عملی مناسبی برای بنگاه‌ها در این زمینه باشد.

۱۰- منبع

ICC Anti-Corruption Third Party Due Diligence: A Guide for Small and Medium Size Enterprises

پیوست ۱: پرسشنامه ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث^۴ (توسط بنگاه طرف همکار با شخص ثالث تکمیل گردد)

اطلاعات اولیه شخص ثالث

۱. نام شخص ثالث
۲. اطلاعات تماس شخص ثالث
۳. فعالیت شرکت (شخص ثالث حقوقی)
۴. اندازه شرکت (تعداد کارکنان)

خطر فساد

۱. شخص ثالث در چه کشوری قرار دارد؟
۲. قرارداد در چه کشوری اجرایی می‌گردد؟
۳. ارزش قرارداد چقدر است؟

مقامات دولتی

۱. آیا تمام یا بخشی از شرکت شخص ثالث دولتی است؟ در صورتی که پاسخ مثبت است، لطفاً به ارائه جزئیات بپردازید و اسامی مقامات دولتی شرکت را ذکر بفرمائید.
۲. آیا مالکان، مدیران، مقامات یا کارکنان شرکت در گذشته یا در حال حاضر مقام دولتی داشته یا دارند؟ در صورتی که پاسخ مثبت است، لطفاً به ارائه جزئیات بپردازید.
۳. آیا مالکان، مدیران، مقامات یا کارکنان شرکت دارای ارتباطات شخصی، خانوادگی یا وابستگی‌های دیگر به مقامات دولتی هستند؟ در صورتی که پاسخ مثبت است، لطفاً به ارائه جزئیات بپردازید.

مالکیت منافع

- بر اساس اسناد ثبت شرکت به پرسش‌های زیر پاسخ دهید:
۱. آیا اسناد و مدارک ارائه‌شده، مالکیت ذی‌نفعانه اشخاص را تأیید می‌کند؟ در صورتی که پاسخ منفی است، با مراجعه به بنگاه تأییدیه‌های لازم را تهیه فرمائید.
 ۲. آیا اسناد و مدارک ارائه‌شده، مالکیت بنگاه را تأیید می‌کند؟ لطفاً توجه بفرمائید مدارکی که به تأیید مراجع رسمی نرسیده باشند و خود شخص آنها را تدوین کرده باشد، از درجه اعتبار ساقط خواهد بود.
 ۳. آیا سهام‌داران شرکت (دارای ۵٪ یا بالاتر از سهام شرکت) به تفکیک سهامی که در اختیار دارند مشخص گردیده و اطلاعات مالکیت سهامشان مورد تأیید است؟ لطفاً جزئیات را در ذیل مرقوم بفرمائید.

سوابق مالی

- بر اساس آخرین گزارش‌های مالی شخص ثالث، به پرسش‌های زیر پاسخ دهید:
۱. آیا صورت مالی شخص ثالث توسط یک حسابدار معتبر تهیه شده است؟
 ۲. آیا حسابدار مواردی از قبیل زیر را در گزارش مالی شرکت شناسایی کرده است؟
الف) تکرار پرداخت به شخص ثالث نامشخص، یا شخص ثالث مشخص اما به دلایل نامعلوم؛
ب) پرداخت قابل توجه به شخص ثالث نامشخص، یا شخص ثالث مشخص اما به دلایل نامعلوم؛
 ۳. آیا درآمد و سود کسب‌شده، با اندازه شرکت در تناسب است؟
 ۴. شماره حساب ارائه‌شده متعلق به بانک کدام کشور است؟

^۴ منظور از شخص ثالث در تمامی پرسشنامه، شخص ثالث (احتمالی) مورد گزینش و در فرآیند ارزیابی است. بدیهی است که این شخص می‌تواند یکی از گزینه‌های احتمالی شرکت باشد و اطلاق عنوان شخص ثالث به وی به معنای شخص ثالث آتی است.

توجیه کسب‌وکار برای قرارداد

۱. شخص ثالث قرار است چه خدماتی را ارائه دهد؟
۲. این خدمات به چه دلیل مورد نیاز است؟

اهلیت شخص ثالث

۱. شخص ثالث برای اجرای قرارداد فی‌مابین دارای چه تجرب، شایستگی‌ها و مهارت‌هایی است؟
۲. شخص ثالث چگونه انتخاب شده است؟

سابقه فساد یا موارد ناخوشایند

۱. آیا در پیشینه شخص ثالث، فساد (برای نمونه، محکومیت) مشاهده می‌شود؟ در صورتی که پاسخ مثبت است، لطفاً به ارائه جزئیات بپردازید.
۲. آیا شخص ثالث متهم به فساد یا تحت بازپرسی به اتهام فساد بوده است؟
۳. آیا اخبار و اطلاعات دیگری که ناخوشایند و منفی باشد در مورد شخص ثالث وجود دارد؟

اشتهار

۱. سه مرجع قابل قبول از میان همکاران شخص ثالث پیدا کنید و پرسش‌های زیر را از آنها بپرسید:
 - الف) مدت زمان آشنایی شما با شخص ثالث چقدر است؟
 - ب) در چه حیطة و زمینه‌ای شخص ثالث را می‌شناسید؟
 - ج) آیا تاکنون با شخص ثالث مشکلی داشته‌اید؟
 - د) آیا تاکنون هیچ نگرانی از فساد در ارتباط شخص ثالث داشته‌اید؟
 - ه) آیا اطلاعاتی در ارتباط با متهم شدن شخص ثالث یا کارمندان آن به فعالیت‌های مجرمانه دارید؟
 - و) آیا شخص ثالث را در معاملات بازرگانی صادق و درستکار ارزیابی می‌کنید؟
 - ز) آیا اطلاعاتی در خصوص ارتباطات احتمالی شخص ثالث با مقامات دولتی یا واحدهای وابسته به آن دارید؟
 - ح) آیا اطلاعاتی در خصوص ارتباطات خویشاوندی کارمندان یا خانواده‌های کارمندان شخص ثالث با مقامات دولتی یا واحدهای وابسته به دولت دارید؟
۲. اطمینان حاصل نمائید که نظر مراجع فوق‌الذکر را در خصوص نگرانی آنها از فساد یا ضعف اخلاق کسب‌وکار در ارتباط با شخص ثالث جویا شده‌اید.
۳. لطفاً از نظرات ۳ مرجع فوق، خلاصه تهیه فرمائید.

فرهنگ پیروی و تطابق

۱. شخص ثالث نسبت به فرآیند ارزیابی ریزکاوانه چه واکنشی نشان داده است (مثبت یا همراه با بی‌میلی)؟
۲. آیا شخص ثالث گریزان از ارزیابی ظاهر شده است؟
۳. آیا مشکلی در به دست آوردن اطلاعات لازم از شخص ثالث وجود داشته است؟



پیوست ۲: پرسشنامه ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث - برای مبارزه با فساد^۵ (توسط شخص ثالث تکمیل گردد)

اطلاعات اولیه شرکت

نام شخصیت حقیقی یا حقوقی
نشانی ثبت شده شرکت
تاریخ تأسیس شرکت
کشور، شهر، کد پستی، شماره تماس، ایمیل، نشانی پایگاه اینترنتی شرکت
جزئیات حساب بانکی از جمله مکان بانک
نام‌های تجاری پیشین شرکت
شرکت‌های وابسته (از جمله شرکت‌های فرعی)
فعالیت/ فعالیتهای شرکت
کشوری که قرارداد در آن اجرایی خواهد شد
کشور محل تأسیس شرکت/ محل دفاتر مرکزی شرکت
رابطه شما (شخص ثالث/ شرکت شخص ثالث) با شرکت ما (طرف قرارداد آتی)
لطفاً توضیح بفرمائید که قرارداد پیشنهاد شده چگونه به وجود آمده است. آیا شرکت شما در حال حاضر با شرکت ما (طرف قرارداد آتی) دارای ارتباط کاری است؟
شرکت شما چگونه برای این قرارداد انتخاب شده است؟

قرارداد پیشنهاد شده

ماهیت قرارداد (برای نمونه قرارداد خدمات یکباره، منقطع، حق الوکاله/ حق المشاوره).

خدمات مورد مطالبه

شرکت شما چه مدت به ارائه خدمات مورد مطالبه در قرارداد اشتغال داشته است؟
لطفاً تجارب و شایستگی‌های خود را برای ارائه خدمات مورد نظر ذکر بفرمائید.

قراردادهای قبلی

آیا در گذشته با شرکت ما همکاری داشته‌اید؟ در صورتی که پاسخ شما مثبت است موارد زیر را پاسخ دهید:
الف) لطفاً در مورد قراردادهای همکاری که داشته‌اید توضیح بفرمائید.
ب) تاریخ قراردادها را ذکر بفرمائید.
ج) طرف اصلی این قراردادها در شرکت ما چه فرد یا افرادی بوده‌اند؟
لطفاً در مورد مشتریان فعلی و پیشین خود اطلاعاتی ارائه بفرمائید.

مالکیت شرکت

لطفاً اسامی افرادی را که در بنگاه شما سهمی برابر با ۵٪ یا بیشتر دارند با مشخصات زیر ذکر بفرمائید.

نام مالک	نقش / سمت در شرکت	کشور محل فعالیت	درصد از سهام

^۵ منظور از شخص ثالث در تمامی پرسشنامه، شخص ثالث (احتمالی) مورد گزینش و در فرآیند ارزیابی است. بدیهی است که این شخص می‌تواند یکی از گزینه‌های احتمالی شرکت باشد و اطلاق عنوان شخص ثالث به وی به معنای شخص ثالث آتی است.

مدیریت شرکت (مدیر عامل، مدیران فروش، مدیران قراردادهای، کارمندان کلیدی)

لطفاً اسامی همه افرادی را که جزء مدیران شرکت شما یا کارمندان کلیدی هستند با مشخصات زیر ذکر بفرمائید.

نام مدیر / کارمند کلیدی	عنوان شغلی	نقش در شرکت

مالکان، مدیران، کارمندان (شامل نمایندگان شرکت) که مقام دولتی هستند

در صورتی که در میان مالکان، مدیران و کارمندان شرکت، فردی دارای مقام دولتی است، لطفاً مشخصات زیر را در مورد وی تکمیل بفرمائید.

نام	عنوان شغلی	نقش و تأثیر بر کسب و کار	سمت دولتی	وظایف دولتی

ارتباطات شرکت با دولت و مقامات دولتی

آیا شرکت شما با دولت همکاری دارد؟

در صورتی که پاسخ شما به پرسش بالا مثبت است، آیا این امر تداخلی در وظایفی که به موجب قرارداد باید برای شرکت ما انجام دهید ایجاد نمی‌کند؟

آیا برای انجام قرارداد فی‌مابین، نیازمند تعامل با مقامات دولتی هستید؟

در صورتی که پاسخ شما به پرسش بالا مثبت است، لطفاً به ارائه جزئیات بپردازد و تشریح بفرمائید که میزان تعامل شرکت شما با مقامات دولتی چقدر است؟

آیا شرکت شما به احزاب سیاسی کمک‌های مالی بلاعوض می‌دهد؟ در صورتی که پاسخ شما مثبت است، لطفاً به ارائه جزئیات بپردازید.

روابط خویشاوندی با مقامات دولتی

در صورتی که در میان مالکان، مدیران و کارمندان شرکت، فردی دارای نسبت خویشاوندی با مقامات دولتی است لطفاً مشخصات زیر را در مورد وی تکمیل بفرمائید.

نام و عنوان شغلی کارمند	نقش و تأثیر کارمند بر کسب و کار	نام خویشاوند و نسبت وی	سمت دولتی خویشاوند	وظایف دولتی خویشاوند

آیا خویشاوند نامبرده نقش یا اثری بر کسب و کار شرکت شما دارد؟ لطفاً جزئیات را تشریح بفرمائید.

آیا خطری در ارتباط با نفوذ و تأثیر خویشاوند نامبرده بر کسب و کار شما یا قرارداد فی‌مابین دیده می‌شود؟ لطفاً جزئیات را تشریح بفرمائید.

آگاهی در زمینه مبارزه با فساد

لطفاً مفهوم فساد را تشریح بفرمائید.

سازمان شفافیت بین‌الملل در شاخص ادراک فساد سال [...] کشور [...] را در جایگاه [...] از میان [...] کشور رتبه‌بندی کرده است. آیا به نظر شما این منصفانه است؟ لطفاً تشریح بفرمائید.

آیا از قوانین و مقررات بین‌المللی مبارزه با فساد مطلع هستید؟

لطفاً نمونه‌هایی از قوانین و مقررات بین‌المللی مبارزه با فساد را ذکر بفرمائید.
آیا در کشور شما قوانین و مقررات مشابهی (در زمینه مبارزه با فساد) وجود دارد؟
آیا پرسشی در خصوص سیاست شرکت ما در زمینه مبارزه با فساد دارید؟

پیروی و تطابق

آیا شرکت شما برای خود دارای سیاست‌های مبارزه با فساد و برنامه پیروی از اخلاق کسب‌وکار است؟ لطفاً جزئیات را تشریح بفرمائید.

آیا کارمندان شرکت شما در حوزه فعالیت‌های مبارزه با فساد آموزش دیده‌اند؟ در صورتی که پاسخ شما مثبت است، لطفاً جزئیات (از جمله فواصل زمانی آنها) را تشریح بفرمائید.

مبارزه با فساد: بازپرسی‌ها و اتهامات

آیا شرکت شما، کارمندان یا نمایندگان آن، تاکنون متهم به فساد یا تحت بازپرسی به اتهام فساد بوده‌اند؟ در صورتی که پاسخ شما مثبت است، لطفاً جزئیات را تشریح بفرمائید.

در صورتی که پاسخ شما مثبت است، لطفاً اقدامات اصلاحی شرکت را در این زمینه قید بفرمائید.

آیا پیمانکاران فرعی شما تاکنون متهم به فساد یا تحت بازپرسی به اتهام فساد بوده‌اند؟ در صورتی که پاسخ شما مثبت است، لطفاً جزئیات را تشریح بفرمائید.

در صورتی که پاسخ شما مثبت است، لطفاً اقدامات اصلاحی شرکت را در این زمینه قید بفرمائید.