

به نام خدا

بررسی امکان‌پذیری صرفه‌جویی در بودجه عمومی دولت

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. بررسی امکان‌پذیری کاهش اعتبارات هزینه‌ای
۱۲.....	۲. بررسی امکان‌پذیری کاهش اعتبارات عمرانی
۱۳.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۵.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۹۰۳۷

تیر ماه ۱۳۸۷

دفاتر: مطالعات اقتصادی

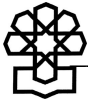
مطالعات برنامه و بودجه



بررسی امکان‌پذیری صرفه‌جویی در بودجه عمومی دولت

چکیده

صرفه‌جویی در اعتبارات و لزوم بهبود کارایی در تخصیص منابع از جمله رویکردهای مهم سیاست‌های مالی دولت به‌شمار می‌رود. براساس این طی سال‌های گذشته، به‌ویژه در حوزه قانون‌گذاری، قوانین و مقررات متعددی در این خصوص تهیه و تدوین شده است که از آن جمله می‌توان به قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی، آیین‌نامه استفاده از خودروهای دولتی (موضوع ماده (۱) قانون مذکور)، لایحه قانونی استفاده از اتومبیل‌های دولتی و فروش اتومبیل‌های زائد، قانون ممنوعیت وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از چاپ و انتشار نشریات غیرضروری و مکلف شدن دولت بر تقویت نظم و انضباط اداری و مالی در اداره امور کشور و صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای دولت (موضوع ماده (۱۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه) و... اشاره کرد. بدیهی است سیاست‌های مذکور علی‌رغم تأثیر بر هزینه‌ها، به جهت عدم ضمانت اجرا در عمل و یا بعضاً عدم پیش‌بینی سازوکارهای عملیاتی یا اجرای سلیقه‌ای، نسبت به حجم فزاینده اعتبارات، از اثربخشی لازم برخوردار نبوده و نتوانسته اهداف مدنظر دولت و



قانون‌گذار از این محل را تأمین کند.^۱ براساس این با عنایت به آثار سوء مترتب بر افزایش بودجه عمومی دولت بر اقتصاد کشور، نائل آمدن بر اهداف متعالی همچون عدالت، توسعه متوازن، رفع فقر و محرومیت و... با تأکید صرف بر افزایش بودجه دولت، بیش از میزان کنونی امکان‌پذیر نبوده و لذا ایجاد تحول ساختاری در این زمینه، امری اجتناب‌ناپذیر است. از این رو به‌نظر می‌رسد با توجه به فقدان کارایی و اثربخشی روش‌های پیشین در صرفه‌جویی و کاهش هزینه‌ها از یک‌سو و ناکافی بودن آنها نسبت به حجم فزاینده هزینه‌ها، راهبرد اصلی در صرفه‌جویی و کاهش هزینه‌ها را به سمت اصلاح ساختار سازمانی و تشکیلاتی دولت و انجام امور به شیوه «کار دور» با تقویت نظام دولت الکترونیک و همچنین جایگزینی نظام بودجه‌ریزی «نتیجه‌محور» به جای «فرایندمحور» و تسریع در اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی رهنمون می‌کند.

مقدمه

بودجه به‌عنوان ابزار دخالت‌های مستقیم و برنامه‌ریزی شده دولت در اقتصاد ملی، طی یک فرایند زمانی طولانی مدت عملاً سهم عظیمی از منابع اقتصادی را به خود اختصاص داده است. ناکارایی نظام مالیاتی و نسبت اندک آن به تولید ناخالص داخلی، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی را بیش از پیش در پی داشته است. این روند با افزایش بهای نفت خام به‌ویژه طی دو سال گذشته و همگام با رویکرد تزریق

۱. برای مثال می‌توان به عملکرد ۱۰ درصدی بند «ر» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۴ موضوع صرفه‌جویی و کاهش در هزینه‌های غیرعملیاتی شرکت‌های دولتی اشاره کرد.



درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور در راستای اهداف متعالی چون عدالت محوری، خدمت به بندگان خدا، توسعه متوازن و رفع فقر و محرومیت بر رشد بودجه عمومی دولت افزوده است. بدون تردید باید اذعان کرد تصور روبنایی از تحقق عدالت و توسعه، در قالب اجرای صرف طرح‌های عمرانی یا توزیع تسهیلات در قالب بنگاه‌های زودبازده (بدون در نظر گرفتن اصل کارایی در تخصیص منابع) که به اتکای افزایش درآمدهای نفتی حاصل شده، بخش عمده‌ای از بار افزایشی هزینه‌ها را منتسب به خود کرده است. این درحالی است که تزیق نامتناسب منابع با ظرفیت‌های موجود اقتصاد کشور، عملاً هزینه‌های سرباری را از منظر افزایش نقدینگی و ارائه کالاها و خدمات عمومی با هزینه واحد بالاتر بر بودجه تحمیل کرده و منجر به اختلال در سایر بازارها شده است و علی‌رغم رشد جهش‌گونه اعتبارات جاری و عمرانی دولت، اثربخشی آنها و تحقق اهداف مدنظر از تخصیص منابع با ابهام مواجه است. صرف‌نظر از عامل مذکور، بهره‌وری پایین عوامل تولید و تخصیص غیرکارایی منابع، بر رشد فزاینده اعتبارات بودجه افزوده است. لذا با عنایت به عوامل مؤثر در رشد اعتبارات بودجه عمومی دولت به شرح فوق‌الذکر، راه‌های برون‌رفت از این مشکل در قالب بررسی امکان‌پذیری صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به شرح ذیل مدنظر قرار خواهد گرفت:

۱. بررسی امکان‌پذیری کاهش اعتبارات هزینه‌ای

از دیدگاه مالی و بودجه‌ای، اعتبارات هزینه‌ای موجبات حفظ ظرفیت‌های موجود دولت را فراهم کرده و صرف تأمین مالی، باعث اعمال حاکمیت و استقرار و اقتدار نظام می‌شود.



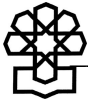
شایان ذکر است در نظام بودجه‌ریزی فعلی علی‌رغم اصلاحات صورت گرفته در بعد طبقه‌بندی اقلام منابع و مصارف عمومی بودجه مطابق با استانداردهای بین‌المللی، شیوه تخصیص منابع، بیشتر در جهت اجرای فرایندها و وظایف بوده و کمتر درخصوص بازخورد و آثار ناشی از تخصیص منابع بودجه در حوزه امور مذکور بحث شده است. به عبارت دیگر این امر می‌تواند برگرفته از تعبیر پیش‌فرض شده از قانون محاسبات عمومی درخصوص بودجه عمومی دولت (موضوع ماده (۱) این قانون) یا تعریف اعتبار^۱ باشد که به موجب آن لزوم اختصاص اعتبار به امور جاری و عمرانی دولت، نیل به اهداف مشخص را با خود به همراه دارد. لذا علی‌رغم تأکید قانون مذکور بر نائل آمدن بر اهداف مشخص، سنجه مشخصی برای اندازه‌گیری نیل به اهداف در قوانین مالی و محاسباتی پیش‌بینی نشده و براساس این مأموریت اصلی دستگاه‌های نظارتی مبتنی بر اصل نظارت و پاسخ‌گویی بر دستگاه‌های اجرایی در قالب عدم تخطی قوانین و مقررات مالی و محاسباتی و لزوم صرف اعتبارات در جایگاه و حداکثر سقف پیش‌بینی شده خود است. لذا باید اذعان کرد تداوم رویکرد مذکور طی سده اخیر در نظام مالی کشور، از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نبوده و در مجموع بهره‌وری تخصیص منابع عمومی را با چالش و ابهام مواجه ساخته است و بعضاً به جهت تحقق اهداف و اجرای سیاست‌های دولت در نیل به آنها، تشکیلات سازمانی و ساختار اداری دولت، در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و صرف‌نظر از نتیجه و محصول ساختار مذکور را بسط داده است که برای نمونه می‌توان به افزایش ردیف‌های فرعی ذیل

۱. طبق ماده (۷) قانون محاسبات عمومی: اعتبار به عنوان مبلغی که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، تعریف شده است.



دستگاه‌های اجرایی طی سالیان اخیر اشاره کرد. شایان ذکر است ایجاد هر ردیف به‌منزله ایجاد ساختار سازمانی و تشکیلات اداری و متمرکز است که این امر نه تنها حجم سند بودجه را به‌نحوی غیرمنطقی افزایش داده است، بلکه موجبات افزایش حجم و اندازه دولت، افزایش اعتبارات هزینه‌ای - عمرانی و تداوم و پایدار بودن آن طی سنوات بعد شده است. بعضاً در قوانین بودجه سنوات اخیر مشاهده می‌شود، ردیف‌های فرعی بسیاری ذیل دستگاه‌های اجرایی طی سال‌های اخیر با ایجاد تشکیلات سازمانی مستقل، سهم عمده‌ای از منابع عمومی بودجه را به‌خود اختصاص داده‌اند. این درحالی است که وظایف و برنامه‌های آنها عمدتاً هم‌راستا و موازی با وظایف و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی اصلی دیگر است که برای مثال به ایجاد بسیاری از ردیف‌های فرعی دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه در امور فرهنگی و خیریه اشاره کرد. همچنین درخصوص برخی دیگر از ردیف‌ها مشاهده می‌شود که برنامه‌ها و وظایف تبیین شده ذیل برخی از دستگاه‌ها، اصولاً سنخیتی با ماهیت اهداف و وظایف قانونی آنها ندارد که برای مثال می‌توان به برنامه حمایت از مستضعفان سایر کشورها در قالب برنامه کمک به کشورهای هدف توسط وزارت جهاد کشاورزی اشاره کرد.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر باید اذعان کرد، بخش دیگری از بحث صرفه‌جویی در هزینه‌ها از بعد مهندسی مجدد سازمان و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، در بهبود و تقویت انجام امور به شیوه الکترونیکی و تحقق دولت الکترونیک نهفته است. بدیهی است با تمهید زیرساخت‌ها و تقویت و بهبود دسترسی به فضای وب، وجود فیزیکی بسیاری از ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی با رویکرد تحقیقاتی و مطالعاتی به‌ویژه در عرصه علوم انسانی، از توجیه اقتصادی لازم برخوردار نخواهد بود و چه‌بسا با تغییر



کاربری فضاها موجود یا واگذاری آنها به بخش غیردولتی، علاوه بر اینکه می‌توان در راستای نیل به اهداف سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی گام نهاد، می‌توان منبع درآمدی مهمی برای دولت در راستای ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه و کاهش اتکا به نفت ایجاد کرد که از آن جمله می‌توان به سیال‌سازی واحدهای تحقیقاتی و مطالعاتی بسیاری از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی با رویکرد علوم انسانی و عدم محدود کردن آنها به فضاها فیزیکی دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات دولتی اشاره کرد.

موارد مذکور تنها نمایانگر بخش کوچکی از عوامل موجد افزایش هزینه در قالب نارسایی‌ها و کاستی‌های تشکیلاتی و سازمانی دولت است که با در نظر گرفتن ائتلاف منابع عمومی ناشی از فقدان بهره‌وری و کارایی عوامل تولید در دستگاه‌های اجرایی این مشکل بیش از پیش خود را (در قالب روند فزاینده هزینه‌ها) نمایان خواهد کرد. از این‌رو راهکار اساسی از این منظر در راستای کاهش هزینه‌ها، افزایش کارایی و اثربخشی عوامل تولید در بخش دولتی در قالب اصلاح نظام بودجه‌ریزی از رویکرد سنتی و فرایندمحور به رویکرد عملیاتی و هدف‌محور است و بر این اساس با عنایت به احکام مصرح در مواد فصل (۱۲) قانون برنامه چهارم توسعه و به‌ویژه مواد (۱۳۸) و (۱۴۴) این قانون و مدت باقی‌مانده تا پایان برنامه، اقدامات لازم در جهت پیاده‌سازی بسترهای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی باید فراهم شود. برای این منظور اولویت‌ها و اقدامات ذیل باید مطمح‌نظر قرار گیرد:



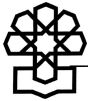
- اصلاح قوانین مالی و محاسباتی موجود یا تدوین قوانین جدید با رویکرد نظام بودجه‌ریزی عملیاتی (شامل پیش‌بینی فرایندهای اجرایی و نظارتی نظام بودجه‌ریزی با رویکرد تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی).

- مشخص کردن فعالیت‌های کمیت‌پذیر در دستگاه‌های اجرایی هدف.

- تعیین شاخص‌های عملکرد مرتبط (واقعی) در دستگاه‌های اجرایی.

- تدوین نظام حسابداری مطلوب در اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی.

نکته دیگری که باید به آن اذعان کرد آن است که مشکل بی‌انضباطی‌های مالی و بودجه‌ای و ناکارایی عوامل تولید، فقط محدود به دستگاه‌های اجرایی دولت نبوده و شامل شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز می‌شود. اگرچه شرکت‌های دولتی با اهداف مختلفی و عموماً به‌منظور تولید و عرضه برخی کالاها و خدمات یا انجام برخی فعالیت‌های تکمیلی مؤسسات و دستگاه‌های اجرایی در راستای پوشش به اهداف اقتصادی و اجتماعی دولت (شامل بهبود زیرساخت‌ها از طریق فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، کالارسانی، تنظیم قیمت‌ها و برخی سیاست‌های حمایتی و...) تأسیس شده‌اند، لذا با توجه به انتفاعی بودن فعالیت آنها و با عنایت به اجرای سایر سیاست‌های حمایتی از طرق دیگر توسط دولت، عدم سودآوری و زیان‌دهی این شرکت‌ها در بسیاری موارد قابل توجیه نیست. در این رابطه شاید موضوع زیان‌دهی شرکت‌های دولتی به‌طور خاص و وابستگی این شرکت‌ها به بودجه عمومی دولت به‌طور عام را بتوان ناشی از چهار عامل (فقدان کارایی در نظام مدیریتی این شرکت‌ها، مشکلات موجود در ساختار و طیف فعالیت‌های آنها، نقص در نظام بودجه‌ریزی عمومی مبنی بر استمرار اختصاص سالیانه بخشی از منابع بودجه عمومی به این



شرکت‌ها^۱ و گستردگی و پراکندگی سیاست‌های حمایتی دولت) به حساب آورد. از آنجا که این شرکت‌ها از خطر ورشکستگی مصون هستند، به‌طور معمول اهمیت زیادی برای کم و کیف عملکرد خود قائل نیستند، تا جایی که گاه حتی نسبت به ایجاد درآمد کافی برای تأمین هزینه‌های فعالیت خود، حساسیتی نشان نمی‌دهند.

وجود هزینه‌های بیش از درآمد، به زیان‌دهی و نارسایی‌های مالی - عملیاتی آشکار و پنهان این شرکت‌ها منتهی می‌شود که درنهایت نتایج آن به جامعه باز می‌گردد. عدم کارایی یا عملکرد ضعیف شرکت‌ها در بخش خصوصی منجر به فروپاشی آنان یا تعویض مدیریت شرکت‌های مزبور می‌شود، درحالی‌که در بخش دولتی به‌طور معمول مسئله تغییر مدیران یا انحلال شرکت در ارتباط با عملکرد ضعیف آنان، کمتر به‌وقوع می‌پیوندد.

شایان ذکر است، در مواردی که نتیجه عملیات شرکت‌های مزبور به‌دلیل دخالت دولت در قیمت‌گذاری یا موارد مشابه، منفی می‌شود، زیان مزبور از طریق اختصاص یارانه حسب مفاد تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی جبران و در بودجه شرکت منظور و بدین‌ترتیب مسئله سیاست‌گذاری دولت از مدیریت شرکت‌های مزبور تفکیک می‌شود، اما در موارد معدود، برخی شرکت‌ها بنا به مصالح اجتماعی و برای تأمین اهداف اجتماعی دولت تأسیس می‌شوند (نظیر شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی) که عملکرد این قبیل شرکت‌ها به‌دلیل عدم توان کسب درآمد کافی و وجود هزینه‌های

۱. طبق تبصره دائمی «۵۵» قانون بودجه اصلاحی قانون بودجه سال ۱۳۵۲ و قانون بودجه سال ۱۳۵۳: دولت می‌تواند تمام یا قسمتی از زیان عملیات جاری شرکت‌های تولیدی دولتی را به‌عنوان کمک از محل اعتبارات جاری مصوب در بودجه هر سال و به نسبت سهام خود تأمین و پرداخت کند. همچنین ماده (۱۶) قانون محاسبات عمومی، اعطای کمک به شرکت‌های دولتی را به‌عنوان یکی از منابع تأمین اعتبار شرکت‌های مذکور مجاز قلمداد کرده است.

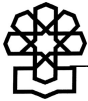


اجتناب‌ناپذیر و به‌طور کلی ماهیت فعالیت این‌گونه شرکت‌ها، منجر به زیان‌دهی آنها می‌شود. در این رابطه در جدول ۱ تعداد شرکت‌های دولتی زیان‌ده به تفکیک بخش در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۵ آمده است. بدیهی است در این قبیل شرکت‌ها، تفکیک زیان ناشی از برآورد اهداف اجتماعی مورد اشاره از زیان ناشی از سوء مدیریت احتمالی بسیار دشوار و در مواردی غیرممکن خواهد بود. علاوه بر این در جدول ۲ نیز تعداد و مجموع زیان و کمک زیان این شرکت‌ها در سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۷ آمده است.

جدول ۱. تعداد شرکت‌های دولتی زیان‌ده به تفکیک بخش در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۵

بخش/سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵
صنعت و معدن	۳۹	۴۵	۴۰	۴۱	۴۸	۷	۷
آب و برق	۱۳	۱۲	۱۴	۱۳	۱۵	۱۴	۱۵
حمل و نقل	۱	۴	۴	۴	۴	۳	۲
کشاورزی	۲	۱	۴	۹	۷	۶	۱۹
بازرگانی	۴	۴	۶	۴	۴	۱۰	۱۰
نفت و گاز	۰	۰	۰	۵	۶	۰	۰
سایر	۳۵	۳۶	۳۶	۳۴	۳۵	۳۱	۳۴
جمع	۹۴	۱۰۲	۱۰۴	۱۱۰	۱۱۹	۷۱	۸۷

مأخذ: هفته‌نامه خبری-تحلیلی برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره ۲۲۸، مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۷.



جدول ۲. تعداد و مجموع زیان و کمک زیان شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۷

سال	تعداد شرکت‌های دولتی زیان‌ده	درصد تغییرات	میزان زیان (میلیارد ریال)	درصد تغییرات	میزان کمک زیان (میلیارد ریال)	درصد تغییرات
۱۳۷۹	۹۴	-۱۳	۱۶۲۴/۱	-۲۴/۶	۱۰۰۹/۴	۲۰/۳
۱۳۸۰	۱۰۲	۸/۵	۳۲۵۸/۲	۱۰۰/۶	۱۸۸۸/۶	۸۷/۱
۱۳۸۱	۱۰۴	۲	۴۰۹۹/۹	۲۵/۸	۲۰۴۸/۹	۸/۵
۱۳۸۲	۱۱۰	۵/۸	۸۵۲۲۷	۱۹۷۸/۷	۸۱۵۲۶/۷	۳۸۷۹/۱
۱۳۸۳	۱۱۹	۸/۱	۸۴۲۸۷/۲	-۱/۱	۸۰۱۸۶/۹	-۱/۶
۱۳۸۴	۷۱	-۴۰/۳	۱۲۴۸۷/۵	-۸۵/۲	۳۰۷۷/۲	-۹۶/۱
۱۳۸۵	۸۷	۲۲/۵	۴۳۲۶۶/۴	۲۴/۵	۴۱۵۰/۶	۳۴/۹
*۱۳۸۶	۹۹	۱۳/۷	۱۵۴۶۵/۵	-۶۴/۳	۵۹۰۳	۴۲/۲
*۱۳۸۷	۹۴	-۵/۱	۱۳۸۲۲/۷	-۱۰/۶	۶۷۱۵	۱۳/۸

مأخذ: هفته‌نامه خبری-تحلیلی برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره ۲۲۸، مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۷.

* قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۷

شایان ذکر است حلقه اتصال بودجه شرکت‌های دولتی در بخش مصارف (یا دامنه حمایت دولت از شرکت‌های دولتی)، فقط محدود به تأمین کمک‌زیان از محل منابع عمومی نشده، بلکه اعطای تسهیلات ارزان قیمت ریالی و ارزی و اعمال سیاست‌های حمایتی تجاری و برخورداری بسیاری از معافیت‌ها، تخفیف‌ها و... را در بر می‌گیرد که برای مثال می‌توان به سقف تسهیلات تکلیفی مصوب در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ اشاره کرد. همچنین سقف تسهیلات تکلیفی در نظر گرفته شده، برای تأمین سرمایه در گردش شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به



ترتیب معادل ۴۲۷۶۵ و ۸۹۵۷۷ میلیارد ریال تعیین شده است^۱ که این میزان به ترتیب برای ۱۲۳ و ۱۲۶ شرکت دولتی و ۴۴ و ۵۴ درصد از کل تسهیلات تکلیفی مورد نظر در سال‌های مورد مطالعه را تشکیل می‌دهد. این درحالی است که سهم شرکت‌های مباشر در تهیه کالاهای اساسی در سال‌های مورد بررسی به ترتیب معادل ۲۸ و ۱۶ درصد و برای ۳ الی ۴ شرکت دولتی است که این امر از منظر یارانه سود تسهیلات پرداختی به بانک‌های دولتی (در صورت پرداخت) منجر به افزایش هزینه‌ها در بودجه دولت و در صورت معوق ماندن آنها، منجر به افزایش بدهی دولت به بانک‌ها و در نتیجه افزایش پایه پولی و در مجموع هزینه مبادله کالاها و خدمات در سطح کل اقتصاد و به ویژه بخش عمومی خواهد شد و از این منظر نیز افزایش هزینه‌های عمومی بودجه دولت را در پی خواهد داشت.

از این رو با عنایت به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تبیین لایحه اجرایی آن و عزم راسخ حکومت در این زمینه و به جهت نائل آمدن بر هدف کاهش هزینه‌ها، اقدامات و سیاست‌های ذیل می‌باید مطمح نظر قرار گیرد:

- تجدید ساختار مالکیت شرکت‌های دولتی،
- تجدیدنظر در نظام مدیریت این شرکت‌ها،
- تجدیدنظر در سیاست‌های حمایتی دولت که به‌طور غیرمستقیم از طریق این شرکت‌ها (در قالب تعیین دستوری قیمت کالاها و خدمات) صورت می‌پذیرد،
- اصلاح ساختار بودجه این شرکت‌ها در جهت کاهش اتکا به منابع عمومی.

۱. جداول پیوست آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶.



۲. بررسی امکان‌پذیری کاهش اعتبارات عمرانی

شاید چنین تصور شود که هدایت منابع به سمت اعتبارات عمرانی به جای اعتبارات هزینه‌ای، توجیهی بر افزایش اعتبارات بودجه و اندازه دولت از این بعد است، لکن باید اذعان کرد که مشکلات مترتب بر طرح‌های مذکور که برگرفته از نظام فنی و اجرایی کشور است، منجر به آن شده که افزایش سهم اعتبارات طرح‌های عمرانی بدون در نظر داشتن عنصر کارایی عوامل تولید و بهبود نظام فنی و اجرایی، نتواند اهداف مدنظر از اجرای پروژه‌های عمرانی را در دوره مورد نظر از اجرای آنها، دست‌یافتنی جلوه دهد. تجربه اجرای طرح‌های عمرانی در سال‌های برنامه سوم و اولین سال از اجرای برنامه چهارم بیانگر آن است که علل تأخیر اتمام پروژه‌های عمرانی در سطوح ملی و استانی به ترتیب در حدود ۴۰ و ۶۰ درصد^۱ مربوط به عواملی غیر از کمبود اعتبارات و برگرفته از ضعف دستگاه‌های اجرایی، پیمانکار، مشاور طراح، ناظر، ماشین‌آلات و سایر موارد باشد که این امر باعث شده برای مثال در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب در حدود ۱۴۵ و ۳۷۸ پروژه با اعتباری بالغ بر ۱۵۶۰ و ۳۰۶۴ میلیارد ریال، به سقف اعتبارات طرح‌های عمرانی سال‌های مذکور اضافه شود. همچنین باید یادآور شد که صرف‌نظر از مشکلات و نارسایی‌های موجود در نظام فنی و اجرایی کشور، عدم ارزیابی و پیش‌بینی صحیح منابع مالی مورد نیاز اجرای طرح‌های عمرانی در سال اجرای آن و صرفاً وارد کردن نام طرح‌ها و پروژه‌ها در قوانین بودجه با رویکردهای بخشی، به امید تخصیص و اصلاح اعتبار آنها در قوانین بودجه سنوات بعد، ممکن است

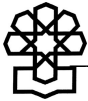
۱. گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی و استانی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۴، معاونت امور فنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.



منجر به افزایش طرح‌های عمرانی با رویکردهای سیاسی و حامی‌پروری و بدون در نظر گرفتن توجیحات اقتصادی و در قالب اهداف توازن‌بخشی به توسعه منطقه‌ای و رفع فقر و محرومیت شود. براساس این به جهت برون‌رفت از این مسئله و فائق آمدن بر افزایش مصارف عمومی بودجه، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی، اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور و تصحیح فرایند پیش‌بینی و برآورد منابع مالی اجرای طرح‌های عمرانی، نقش بسزایی در کارایی تخصیص منابع به پروژه‌های مذکور ایفا خواهد کرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بی‌شک آثار سوء ناشی از افزایش ابعاد دولت در قالب تشدید تزریق منابع به اقتصاد کشور در قالب هزینه‌های جاری و عمرانی و علی‌رغم اهداف متعالی حاکم بر نحوه تخصیص منابع مذکور همچون عدالت محوری، خدمت به بندگان خدا، رفع فقر و محرومیت از طریق افزایش اعتبار طرح‌های عمرانی در مناطق مختلف کشور، طرح‌های زودبازده و... و صرف‌نظر از وجود ظرفیت‌های جذب در اقتصاد کشور، بر کسی پوشیده نیست. رشد فزاینده تورم به‌ویژه در بخش مسکن، جانشینی رویکرد سوداگرانه در امر سرمایه‌گذاری به جای ارزش‌های والایی همچون افزایش ارزش افزوده ملی و تولید و اشتغال و نیز تخصیص غیرکارایی منابع در طرح‌ها و پروژه‌های غیر اقتصادی و... از جمله مهم‌ترین ویژگی‌ها و کارکرد اتکالی صرف به افزایش بودجه دولت است که این امر به برکت افزایش درآمدهای نفتی در ۲ سال گذشته تاکنون، از شدت بیشتری برخوردار شده است و بیانگر آن است که علی‌رغم تزریق منابع بیشتر در اقتصاد کشور، اهداف مدنظر از سیاست‌های مالی دولت از توفیق



چندانی برخوردار نبوده است. لذا امکان دسترسی به اهداف متعالی همچون عدالت، توسعه، رفع فقر و محرومیت و... نه در تزریق بیشتر به اقتصاد کشور، بلکه در مؤثر و کارا تر کردن روش‌ها و فرایندهای انجام کار و اولویت‌بندی وظایف و فعالیت‌های دولت در قالب تغییر رویکرد نظام بودجه‌ریزی فعلی به سمت نظام بودجه‌ریزی عملیاتی از یک‌سو و به‌سامان‌سازی نظام سازمانی و تشکیلاتی دولت از طریق مهندسی مجدد وظایف و مأموریت‌های بخش دولتی و تقویت رویکرد «کار دور» و تسریع در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی دیگر نهفته است. لذا رویکرد اصلی در صرفه‌جویی اعتبارات باید فراتر از نگرش‌های موجود و به‌ویژه آنچه که در قالب ضوابط اجرایی قوانین بودجه سنواتی با محوریت ایجاد محدودیت در ارائه امور رفاهی کارکنان دولت یا محدودیت امتیازات خاص مدیران میانی و عالی، مطرح می‌شود در نظر گرفته شود. شایان ذکر است سازوکارهای اجرایی مذکور صرف‌نظر از آثار منفی مترتب از آن بر نظام انگیزشی کارکنان دستگاه‌های اجرایی (که در نتیجه کاهش کارایی و بهره‌وری نیروی انسانی را به دنبال خواهد داشت) یا ابداع روش‌های جایگزین جهت تأمین رانت‌های مدیریتی و...، در مجموع به جهت حجم فزاینده بودجه، از کارایی و اثربخشی لازم در کاهش بودجه عمومی دولت برخوردار نیست.



منابع و مأخذ

۱. حجتی اشرفی، غلامرضا. مجموعه قوانین و مقررات مالی و محاسباتی، ۱۳۸۵.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۷.
۳. آیین نامه اجرایی تبصره «۲» قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶.
۴. نشریه برنامه، شماره ۲۲۸، مرداد ۱۳۸۶.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۰۳۷

عنوان گزارش: بررسی امکان‌پذیری صرفه‌جویی در بودجه عمومی دولت

Report Title: A Survey About Economic General Budget Possibility for Government

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی، مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: سیامک یادگاری، امید عطایی

ناظر علمی: اسدالله جلال‌آبادی، محمدتقی فیاضی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. بودجه (Budget)

۲. صرفه‌جویی (Economic)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۴/۸