

نظام بودجه‌ریزی و بهبود محیط کسب‌وکار

آسیب‌شناسی سازوکارهای ایجاد تعهدات مالی در بخش عمومی

اعظم احمدیان*

سودابه سراج**



و نظایر آن) از جمله پیامدهای بی‌انضباطی مالی در بخش عمومی اقتصاد است.

به منظور تحلیل و بررسی این موضوع، همایشی علمی با عنوان «نظام بودجه‌ریزی و بهبود محیط کسب‌وکار با تمرکز بر آسیب‌شناسی سازوکارهای ایجاد تعهد مالی در بخش عمومی» با همکاری گروه سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار جهاد دانشگاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مشارکت تشکل‌های خصوصی، نهادهای بخش عمومی و مراکز علمی در سوم بهمن ماه ۱۳۸۹ در اتاق بازرگانی ایران برگزار شد. گزارش حاضر خلاصه‌ای از مطالب ارائه شده در همایش مذکور می‌باشد.

۲. آسیب‌شناسی سازوکارهای ایجاد تعهدات مالی در بخش عمومی

دیون و تعهدات دولت از طریق سازوکارهای متعددی (نظیر دیون ناشی از انتشار اوراق مشارکت، فاینانس و بیع متقابل، اجرای تبصره‌ها

۱. مقدمه

یکی از مشکلات رو به رشد صاحبان کسب‌وکار در اقتصاد ایران، تعهدات بخش عمومی به آنهاست. بخش عمومی برای تأمین نیازهای خود اقدام به خرید کالاها و خدمات می‌کند، برای اجرای طرح‌های عمرانی کوچک و بزرگ با پیمانکاران خصوصی قرارداد منعقد می‌نماید و جهت ترغیب صادرات، مشوق صادراتی در نظر می‌گیرد؛ اما ممکن است، به دلایل مختلف، نتواند به تعهدات مالی خود عمل کند.

عدم ایفای تعهدات مالی توسط دولت و نهادهای بخش عمومی، حیات اقتصادی فعالان اقتصادی را با چالش‌های متعددی مواجه می‌کند. ائتلاف زمان مدیران جهت پیگیری مطالبات، مختل شدن جریان نقدینگی بنگاه‌ها، پرداخت نشدن حقوق کارگران و صاحبان سهام شرکت‌ها، انتقال بدهی به تأمین‌کنندگان نهاده‌ها و سایر طلب‌کاران و مواجه شدن با جریمه تأخیر (بابت دیرکرد اقساط وام، حق بیمه کارفرما، مالیات بر ارزش افزوده، ترخیص کالا از گمرک

* کارشناس ارشد پژوهشی، گروه بانکی، پژوهشکده پولی و بانکی و دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی.

** کارشناس ارشد پژوهشی، گروه حساب‌های کلان اقتصادی، پژوهشکده پولی و بانکی.

مختل شدن جریان نقدینگی بنگاه‌ها، انتقال بدهی به تأمین‌کنندگان نهاده‌ها و سایر طلبکاران و مواجهه شدن با جریمه تأخیر از جمله پیامدهای بی‌انضباطی مالی در بخش عمومی اقتصاد است

یا احکام قوانین و بودجه یا برنامه، و نیز احکام قوانین و وضع مقررات (مختلف) ایجاد می‌شود. اما مرجع واحدی برای تجمیع این تعهدات و برنامه‌ریزی برای پرداخت آنها وجود ندارد.

در حال حاضر در اسناد رسمی کشور (نظیر قوانین بودجه و گزارش‌های عملکرد دولت) هیچ اطلاع شفاف و مستندی از میزان تعهدات مالی دولت در دسترس نیست. در تحلیل‌های رسمی نیز نمی‌توان ردپایی از مسأله بدهی‌ها یا دیون معوق دولت مشاهده نمود. به طور طبیعی، در چنین فضایی امکان چاره‌جویی به منظور کاهش مشکلات ناشی از تعهدات مالی بخش عمومی وجود ندارد. بنابراین، اولین گام برای ایجاد انضباط مالی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی، به نحوی است که در هر لحظه از زمان، حجم بدهی‌های دولت مشخص باشد و برنامه زمانی دقیقی جهت پرداخت مطالبات بخش خصوصی در سند بودجه در نظر گرفته شود.

در این خصوص مطالعاتی موردی در حوزه‌های مختلف فعالیت‌های بخش خصوصی توسط فعالان و دست‌اندرکاران این حوزه‌ها (صنعت برق، شرکت‌های خدماتی و فنی - مهندسی و صادرکنندگان فرآورده‌های نفتی) انجام شده و میزان بدهی دولت و نیز عواقب ناشی از آن بیان گردیده است.

طرح‌های عمرانی از فعالیت‌هایی هستند که به شدت تحت تأثیر دیون معوق بخش عمومی قرار گرفته‌اند. اغلب بیان می‌شود که با افزایش پروژه‌های عمرانی می‌توان درآمدهای نفتی را به ظرفیت تولیدی تبدیل نمود که نتیجه آن افزایش رشد اقتصادی و سطح رفاه عمومی است. اما متأسفانه در سال‌های اخیر با افزایش پروژه‌های عمرانی و انباشت طرح‌های نیمه‌تمام، دستیابی به هدف رشد اقتصادی و رفاه عمومی مشکل شده است. به استناد آمارهای ارائه شده در همایش، تعداد پروژه‌های نیمه‌تمام ملی که از بودجه عمومی دولت تغذیه می‌کنند تا آخر سال ۱۳۸۴ به ۶۴۷۷ رسید.

برخی از طرح‌های عمرانی بدون توجه به امکان اجرای آن و تنها تحت تأثیر فشارهای سیاسی و اجتماعی به تصویب می‌رسند که

حاصل آن افزایش طول دوره اجرای طرح می‌باشد. از آنجا که دولت و نهادهای بخش عمومی بزرگ‌ترین کارفرمای طرح‌های عمرانی و اقتصادی کشور هستند، تعهدات مالی وسیعی در بخش عمومی در قبال بخش خصوصی در این رابطه شکل گرفته است. بی‌انضباطی مالی در بخش عمومی و عدم پرداخت به موقع مطالبات بخش خصوصی در این ارتباط، پیامدهای متعدد و پرهزینه‌ای - مانند کاهش نقدینگی و کاهش ظرفیت تولید، بدهکار شدن در قبال تأمین‌کنندگان نهاده‌های تولید، دشواری حفظ و نگهداری نیروی انسانی توانمند به علت تأخیر در پرداخت دستمزدها، تأخیر در پرداخت اقساط بانک و تحمل جریمه دیرکرد، ناتوانی در پرداخت مالیات بر ارزش افزوده و در نهایت از دست دادن قدرت رقابت در بازار اقتصادی - برای صاحبان کسب و کار دارد.

بخش دیگری که با مشکل عدم پرداخت تعهدات از سوی دولت مواجه است، بخش صنعت می‌باشد. طبق مطالب ارائه شده، بدهی بخش عمومی به سندیکای برق ۸۰ هزار میلیارد ریال، طلب پیمانکاران وزارت راه و ترابری ۱۰ هزار میلیارد ریال و طلب پیمانکاران وزارت نفت ۱۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد. مشکلات ایجاد شده برای فعالان صنعت برق را می‌توان در چهار حوزه طبقه‌بندی کرد: مشکلات مربوط به سازمان امور مالیاتی، بانک‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و گمرک.

بخش صنعت با وجود تعهدات مالی دولت، در حوزه امور مالیاتی با مشکلاتی نظیر عدم دریافت صورت‌وضعیت، عدم پرداخت مالیات بر ارزش افزوده، عدم تمدید کارت بازرگانی، ۲/۵ درصد در ماه جریمه دیرکرد و عدم دریافت مقاصحاسب از سازمان مالیاتی مواجه می‌شود که خود باعث ایجاد مشکلات دیگری از جمله در ورود به پیمانکاری‌های جدید می‌گردد. این بخش، در حوزه بانکی نیز با مسائلی نظیر عدم امکان پرداخت اقساط وام‌های قبلی به بانک روبه‌روست که خود باعث عدم اعطای وام جدید از سوی سیستم بانکی، مسدود شدن خط اعتباری، جریمه دیرکرد حداقل ۶ درصد و پرداخت حداقل ۱۶ درصد سود می‌شود. بدین ترتیب صنعت با ناتوانی در خرید مواد اولیه و کمبود سرمایه در گردش و در نتیجه کاهش تولید و عدم گشایش اعتبار برای خرید مواد اولیه روبه‌رو می‌شود. علاوه بر اینها بخش صنعت در ارتباط با فعالیت‌های تأمین اجتماعی، با مشکل عدم دریافت صورت‌وضعیت و عدم پرداخت بیمه کارکنان به سازمان تأمین اجتماعی و ۲/۵ درصد جریمه در ماه مواجه است. همچنین عدم پرداخت به موقع تعهدات مالی دولت به بخش صنعت، در حوزه گمرک نیز مشکلاتی نظیر عدم

کسری مواجه می‌سازد.

۲. تعریف پروژه‌های عمرانی خارج از چارچوب سیاست‌های کلی توسعه‌ای و بودجه‌های سنواری، باعث تأخیر در اجرای پروژه‌های عمرانی می‌شود و این مسأله تأمین مالی آنها را نیز مشکل می‌کند. به عبارت دیگر عدم برآورد دقیق حجم مالی پروژه‌ها و در مواردی، اجتناب از ارائه توجیه فنی - اقتصادی طرح‌های عمرانی (موضوع ماده ۳۲ قانون برنامه چهارم توسعه)، هم به اجرای پروژه‌ها آسیب می‌رساند و هم دولت را با مشکل تأخیر در اجرای تعهدات روبه‌رو می‌کند.

۳. مخدوش بودن فرایند برگزاری برخی مناقصات و در نظر نگرفتن ماده ۱۰ قانون مناقصات مبنی بر حصول اطمینان از محل تأمین اعتبار طرح‌های موضوع قرارداد و قید آن در اسناد مناقصه از دیگر مشکلات موجود می‌باشد.

۴. اغلب، پیش‌بینی لازم برای ضمانت اجرای تعهدات کارفرما در قرارداد صورت نمی‌پذیرد و قراردادها به گونه‌ای تنظیم می‌شوند که تأخیرهای چندماهه کارفرما در پرداخت تعهدات مالی مسئولیتی را برای وی ایجاد نمی‌کند.

۵. عدم تخصیص بهنگام اعتبارات مصوب و انباشت تعهدات از طریق ضرایب تعدیل نیز از ریشه‌های تأخیر در اجرای تعهدات است. از سوی دیگر، نامعلوم بودن حجم تعهدات مالی بخش عمومی، انضباط مالی دولت و نهادهای بخش عمومی را هم مختل می‌کند که در بلندمدت برای بخش عمومی فوق‌العاده زیان‌بار است. پیش‌بینی ناپذیری منابع مالی باعث کاهش اهمیت اولویت‌بندی‌های راهبردی می‌شود و برنامه‌ریزی جهت ارائه خدمات را برای دولت دشوار می‌سازد. با وجود تمام زیان‌های یادشده، می‌توان با برنامه‌ریزی و به‌کارگیری راهکارهای مناسب برای بازپرداخت دیون و کاهش آنها اقدام نمود.

۳. نتیجه‌گیری

در مجموع و با استناد به تحلیل‌ها و یافته‌های بحث، راهکارهای زیر جهت کاهش تعهدات مالی بخش عمومی در قبال بخش خصوصی و ایجاد ثبات در فضای کسب‌وکار و ارتقای پایداری نظام مالی دولت و نهادهای بخش عمومی، از سوی برگزارکنندگان همایش ارائه گردید:

الف. راهکارهای کوتاه‌مدت

- استفاده از اعتبارات اسنادی ریالی: در معاملات داخلی نیز همانند خریدهای خارجی از اسناد اعتباری استفاده شود تا نسبت به فرآیند تأمین اعتبار پروژه‌ها اطمینان حاصل گردد.

- تهاتر مطالبات بخش خصوصی با مطالبات بخش عمومی: با توجه

بدهی بخش عمومی به سیستم بانکی بالغ بر ۳۹۰ هزار میلیارد ریال، به سازمان تأمین اجتماعی ۲۳۰ هزار میلیارد ریال و به سندیکای برق ۸۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد

پرداخت حقوق گمرکی، انبارشدن کالا در انبار گمرک را ایجاد می‌کند که خود باعث افزایش هزینه انبارداری در گمرک و ۲/۵ درصد جریمه در ماه می‌شود.

به نظر می‌رسد با انجام اقداماتی همچون تشکیل کمیته مقابله با بحران ورشکستگی شرکت‌های صنعتی؛ تهاتر بدهی‌های دولت با بدهی شرکت‌های بخش صنعت به سازمان تأمین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی و گمرک؛ معافیت شرکت‌های مذکور از کلیه جرایم دیرکرد و اعلام جدول زمان‌بندی پرداخت بدهی‌های دولت بتوان به حل این مشکلات کمک نمود.

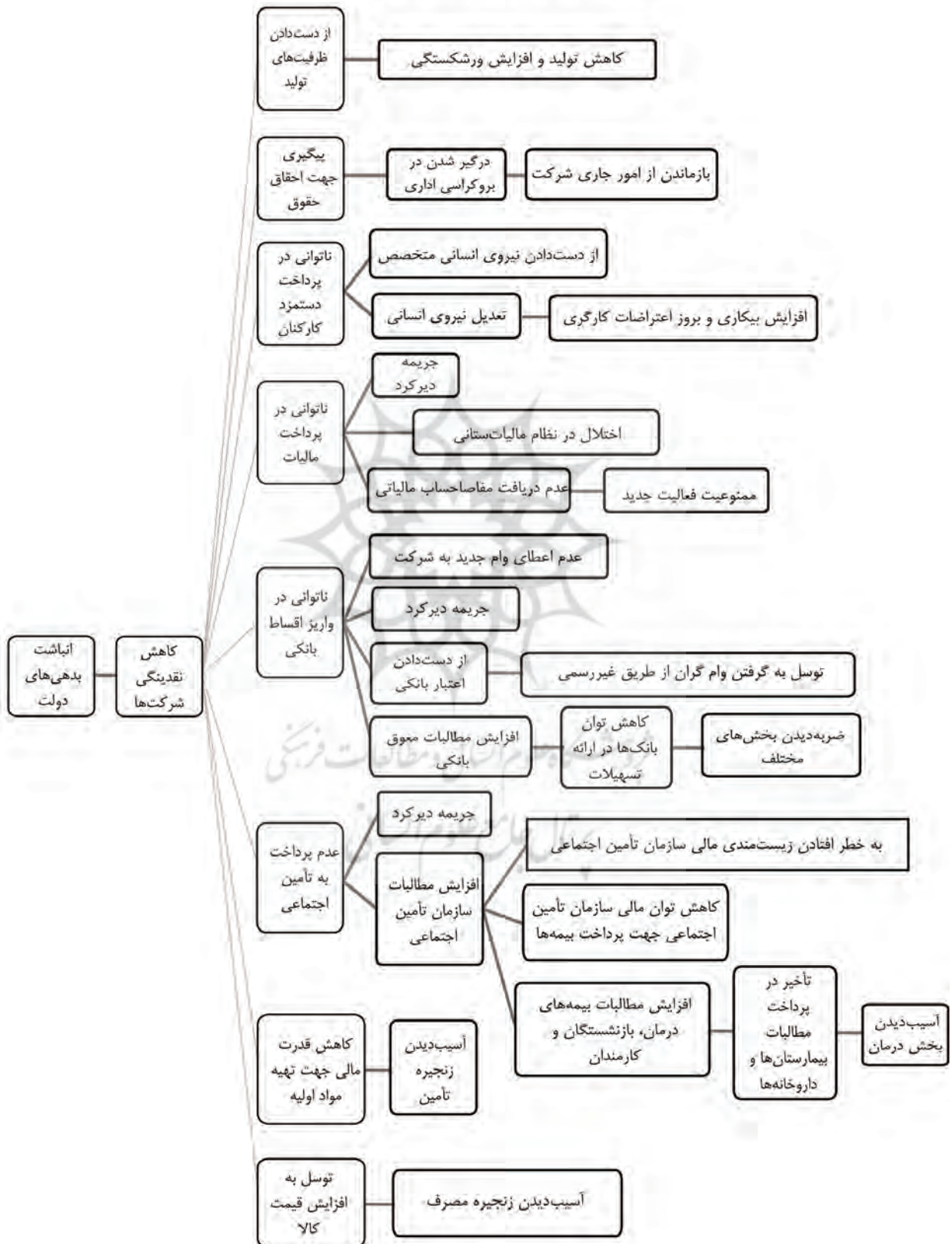
سازمان تأمین اجتماعی نیز از معوق شدن دیون دولت مصون نمانده است. به استناد مطالب ارائه‌شده در همایش، بدهی دولت به این سازمان رقمی بالغ بر ۲۳۰ هزار میلیارد ریال است. در واقع، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی موجب تعویق در پرداخت مطالبات بیمارستان‌های دولتی و حتی ورشکستگی آنها شده است. وقتی مطالبات داروخانه‌ها، با تأخیرهای چندماهه پرداخت می‌شود (که این خود مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مشکل نظام دارویی کشور است)، این بخش از نظر ارائه به موقع و بهتر خدمات بازمی‌ماند. در واقع بیمه‌ها با تعلق خود باعث می‌شوند داروخانه‌ها به جای اینکه وقت خود را صرف ارائه خدمات پزشکی و درمانی به بیماران کنند، به دنبال گرفتن طلب خود از بیمه‌ها باشند. از این طریق ضعف شرکت‌های بیمه، صنعت داروسازی کشور را نیز تضعیف کرده است.

نمودار ۱ خلاصه‌ای از پیامدهای تعهدات مالی بخش عمومی را نشان می‌دهد.

آنچه حائز اهمیت است این است که دولت نیز خواهان تأخیر در اجرای تعهدات خود نیست. اما شکل‌گیری تعهدات مالی در بخش عمومی ریشه‌های مختلفی دارد که برخی از آنها به نقل از برگزارکنندگان همایش، به شرح زیر می‌باشند:

۱. نقض‌های حاکم بر ساختار بودجه‌ریزی (از جمله برآورد بیش از حد منابع درآمدی و برآورد کمتر از حد مصارف)، اغلب بودجه را با

نمودار ۱- پیامدهای تعهدات مالی بخش عمومی



سرمایه‌ای است و ماده ۱۰ قانون مناقصات نظارت کند و موارد انحراف را، به طور شفاف و منظم، گزارش نماید؛
 - استفاده از صکوک و ابزارهای تأمین مالی اسلامی این امکان را به وجود می‌آورد که بسیاری از طرح‌های اقتصادی با تأمین مالی خصوصی انجام شود و نیازی به حضور دولت جهت تأمین مالی پروژه‌ها نباشد. بدین ترتیب، بخش خصوصی در مقابل بخش خصوصی قرار می‌گیرد و با توجه به ضمانت‌های اجرایی این ابزارها، تأمین مالی با سهولت بیشتری صورت می‌پذیرد.

ج. راهکارهای بلندمدت

- در حال حاضر نظام حسابداری به صورت نقدی است. جهت انتقال تعهدات بخش عمومی اقتصاد از یک مجری به مجریان دیگر، لازم است نظام حسابداری در بخش عمومی به تدریج به صورت تعهدی تغییر یابد؛

- بار مالی قوانین مصوب مجلس به طور مشخص در بودجه سنواری لحاظ گردد تا از انباشت بدهی‌ها در بلندمدت جلوگیری به عمل آید؛
 - بخش خصوصی با تشکیل کمیته‌ای فراگیر ضمن تجمیع توان تشکلی‌ها نسبت به شناخت دامنه مطالبات، تشریح پیامدهای دریافت با تأخیر مطالبات و ریشه‌های پیدایش مطالبات معوق اقدام نماید و در تماس مستمر با مسئولان، برای حل این مشکل چاره‌جویی کند؛ زیرا همکاری و هماهنگی تشکلی‌ها قدرت چانه‌زنی آنها را نیز افزون می‌سازد؛

- یکی از ریشه‌های اساسی شکل‌گیری مطالبات معوق آن است که دولت و نهادهای بخش عمومی، کارفرمای بسیاری از طرح‌های عمرانی و پروژه‌های پیمانکاری هستند. در صورت اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل ۴۴، کاهش تصدی‌های دولتی و به‌کارگیری بخش خصوصی در تأمین کالاهای عمومی، از تداوم این مشکل در سنوات آتی جلوگیری خواهد شد.

در مجموع جهت بهبود محیط کسب‌وکار و توسعه فعالیت‌های اقتصادی باید تعهدات دولت، تعهداتی معتبر و پیش‌بینی‌پذیر باشد که لازمه این امر پایبندی به قوانین و رعایت انضباط مالی است.

یکی از ریشه‌های اساسی شکل‌گیری مطالبات معوق آن است که دولت و نهادهای بخش عمومی، کارفرمای بسیاری از طرح‌های عمرانی و پروژه‌های پیمانکاری هستند. در صورت اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل ۴۴، کاهش تصدی‌های دولتی و به‌کارگیری بخش خصوصی در تأمین کالاهای عمومی، از تداوم این مشکل در سنوات آتی جلوگیری خواهد شد

به اینکه فعالان بخش خصوصی مطالباتی از بخش عمومی دارند و در مقابل بابت مالیات یا اقساط خصوصی‌سازی به بخش عمومی بدهکارند، امکان تهاتر میان مطالبات و بدهی‌ها در چارچوب قوانین و مقررات فراهم شود.

- تهاتر مطالبات بخش خصوصی از طریق واگذاری دارایی‌های دولت: همان‌طور که شرکت‌های دولتی، جهت رد دیون به نهادهای عمومی غیردولتی نظیر سازمان تأمین اجتماعی واگذار می‌شوند، بابت رد دیون به بخش خصوصی مرتبط نیز می‌توان از همین شیوه بهره برد. برای مثال، نیروگاه‌های دولتی یا شرکت‌های برق منطقه‌ای مشمول واگذاری را می‌توان بابت مطالبات پیمانکاران صنعت برق به ایشان واگذار نمود.

- فروش دین در بازار مالی: از آنجا که هر طلبی برای طلبکار یک نوع دارایی تلقی می‌شود، بورس اوراق بهادار و بورس کالا، با استفاده از عقد خرید دین زمینه مبادله و وثیقه‌گذاری گواهی‌های طلب پیمانکاران را فراهم سازد.

ب. راهکارهای میان‌مدت

- قانون مالیات بر ارزش افزوده به نحوی اصلاح شود که مؤدیان مالیاتی از زمان دریافت وجه قرارداد، مشمول مالیات شوند؛

- کارفرما مسئول زیان‌هایی باشد که به دلیل تأخیر در پرداخت مبلغ قرارداد بر پیمانکار یا فروشنده کالاها و خدمات تحمیل می‌گردد؛

- در نظام بودجه‌ریزی کشور سازوکار مشخصی در نظر گرفته شود که در هر لحظه از زمان، امکان شناسایی و احصای بدهی‌های دولت فراهم باشد و به هنگام تهیه و تنظیم بودجه‌های سنواری، نحوه و میزان تأدیة بدهی‌ها در هر سال قید گردد و به تصویب قانون‌گذار برسد؛

- مجلس شورای اسلامی، به طور مستمر، بر حسن اجرای موادی از قانون برنامه پنجم توسعه که مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های