

بررسی محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران

علی چشمی* و سیما کشاورز**

| | | | |
|-----------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|
| نوع مقاله: علمی | تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۷/۱۵ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲ | شماره صفحه: ۱۷۴-۱۴۵ |
|-----------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|

محدودیت آسان بودجه‌ای چارچوب مناسبی برای تحلیل شرایط مالی واحدهای دولتی اعم از دولت مرکزی، دولت محلی و بنگاه‌های دولتی است که از دهه ۱۹۸۰ در ادبیات اقتصادی مطرح شد. در این مقاله مسیرهای مختلف بروز محدودیت آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران شناسایی و مقدار اعتبارات مربوط به هر مسیر تحلیل شده است. شواهد نشان می‌دهد امتیاز شرکت‌های دولتی در بهره‌برداری از منابع طبیعی به ویژه نفت و گاز و سایر معادن، اعتبارات بانکی و سایر اعتبارات دولتی از عوامل بروز محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران است. نتایج برآورد مدلی با آمار بودجه ۳۸۲ شرکت دولتی، نقش مهم این منابع در تأمین مالی این شرکت‌ها را تأیید می‌کند. همچنین مدل دیگری نیز برآورد شده است تا تأثیر این منابع بر سودآوری شرکت‌های دولتی بررسی شود. نتایج مدل نشان داد که هر چه شرکت‌ها از منابع مالی آسان بیشتر استفاده کرده‌اند؛ سودآوری کمتری داشته‌اند. این وضعیت باعث شده تا فعالیت‌های رانت‌جویانه در شرکت‌های دولتی گسترش یابد. این فعالیت‌ها از یک سو بی‌انضباطی مالی گسترده‌ای ایجاد کرده که به کارایی این شرکت‌ها آسیب زده، فرصت‌هایی برای فساد اقتصادی فراهم کرده و شفافیت مالی در این شرکت‌ها را کاهش داده است و از سوی دیگر ذی‌نفعان این شرکت‌ها را در اجرای برنامه‌های بهبود عملکرد بی‌انگیزه کرده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود برنامه سخت‌تر کردن محدودیت‌های بودجه‌ای شرکت‌های دولتی به همراه اصلاح فرایندهای رابطه دولت با این شرکت‌ها و نیز شفاف‌تر کردن وضعیت مالی، مبادلات و امور پرسنلی آنها به موازات برنامه خصوصی‌سازی این شرکت‌ها پیگیری شود.

کلیدواژه‌ها: محدودیت‌های آسان بودجه‌ای؛ شرکت‌های دولتی؛ سرمایه‌گذاری؛ سودآوری

* استادیار دانشکده علوم اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد (نویسنده مسئول)؛

Email: a.cheshomi@um.ac.ir

** کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی، دانشکده علوم اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد؛

Email: si.keshavarz@um.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.2875.3111

مقدمه

در این مقاله از یک چارچوب جدید که در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفته است با عنوان «محدودیت‌های آسان بودجه‌ای»^۱ استفاده می‌شود تا تحلیل شود تا زمانی که منابع مالی پرداختی دولت به شرکت‌های دولتی و یا منابعی که به پشتوانه دولت در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد، محدود نشود پیشبرد برنامه‌های بهبود فضای کسب و کار از طریق آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از طریق واگذاری و اصلاح نقش دولت در اقتصاد به منظور پرهیز از انحصار به نتایج مطلوبی نخواهد رسید؛ زیرا با وجود این منابع مالی هم فعالیت‌های اقتصادی در سیطره شرکت‌های دولتی باقی خواهد ماند، هم شرکت‌های دولتی روز به روز بزرگ‌تر و ناکارتر خواهند شد و هم دولت فرصتی برای ایفای نقش‌های نوین خود نخواهد داشت.

معضل محدودیت‌های آسان بودجه‌ای از دهه ۱۹۸۰ در ادبیات اقتصادی مطرح شد که برای سطوح سازمانی متفاوتی از قبیل دولت‌های مرکزی، دولت‌های محلی یا بنگاه‌های دولتی قابل کاربرد است. این معضل هنگامی وجود دارد که این سازمان‌ها می‌توانند از محل منابع خاص به آسانی تأمین مالی شوند؛ درحالی‌که در حالت عادی دولت‌ها باید به سختی از محل مالیات‌ها تأمین مالی شوند و شرکت‌های بخش خصوصی نیز باید در بازارهای رقابتی به سختی وجوه مورد نیاز خود را تأمین کنند.

تاکنون دو رویکرد کلی برای اصلاح مشکلات شرکت‌های دولتی پیشنهاد شده است: گروهی با تکیه بر تجربه انگلستان و آمریکا در اواخر دهه ۸۰ میلادی و نیز مطالعات سازمان‌های بین‌المللی در آن برهه، خصوصی‌سازی را مهمترین روش غلبه بر نواقص شرکت‌های دولتی معرفی کردند. گروهی دیگر پس از آزمودن این روش در کشورهای بلوک شرق سابق و بروز برخی ناکامی‌ها، مطرح کردند که اصلاح ساختار بازار و رقابتی کردن آن و صیانت از این محیط توسط نهادهای جمعی بر خصوصی‌سازی مقدم است. محدودیت‌های آسان بودجه‌ای نشان می‌دهد که حتی رقابتی کردن ساختار بازار بدون

اصلاح روابط درونی شرکت‌های دولتی و اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای، اثر چندانی ندارد.

در مقاله حاضر ابتدا مباحث نظری و پیشینه تجربی مسئله محدودیت‌های آسان بودجه‌ای مرور می‌شود. این مطالعات ابتدا در اقتصادهای سوسیالیستی مطرح شد و سپس برای تحلیل عملکرد بنگاه‌ها و دولت‌های محلی و ملی در سایر کشورها نیز مورد استفاده قرار گرفت. سپس مصادیق و پیچیدگی‌های قانونی محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برای شرکت‌های دولتی ایران با آمار بودجه سالیانه دولت تحلیل می‌شود. همچنین تلاش می‌شود به این دو سؤال پاسخ داده شود که دولت چه جوهی و به چه میزانی به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌کند؟ شرکت‌های دولتی چه جوهی را به پشتوانه دولت دریافت می‌کنند؟ این مقاله به این پرسش نیز می‌پردازد که شرکت‌های دولتی چه جوهی و به چه میزان به بودجه عمومی دولت پرداخت می‌کنند؟ در قسمت‌های بعد دو مدل با آمار بودجه شرکت‌های دولتی ایران برآورد می‌شود تا ابتدا میزان تأثیر منابع مالی مختلف بر تأمین مالی این شرکت‌ها شناسایی و سپس تأثیر این منابع بر سودآوری این شرکت‌ها تحلیل شود. در نهایت نتایج حاصل از بررسی‌های آماری ارائه خواهد شد و راهکارهایی برای اصلاح فرایندهای منابع مالی شرکت‌های دولتی، اصلاح قوانین مرتبط و بهبود فرایندهای ارزیابی عملکرد این شرکت‌ها ارائه می‌شود.

۱. مبانی نظری محدودیت‌های آسان بودجه‌ای

اصطلاح «محدودیت آسان بودجه‌ای» که توسط کرنای^۱ در سال‌های ۱۹۷۹ و ۱۹۸۶ معرفی شد و با مطالعات مسکین^۲ (۱۹۹۶) و کرنای، مسکین و رولاند (۲۰۰۳) به ادبیات اقتصادی راه یافت. کرنای برای اولین بار محدودیت آسان بودجه‌ای را فرمول‌بندی کرد تا در اقتصادهای سوسیالیستی که با کمبودهای متعددی روبه‌رو بودند، رفتار اقتصادی را نشان

1. Kornai

2. Maskin

دهد. این مفهوم به ویژه در سال‌های اخیر در ادبیات اقتصادی مربوط به گذار از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد بازار آزاد بیشتر استفاده شده است. امروزه حل مسائل محدودیت آسان بودجه‌ای یکی از سیاست‌های محوری اقتصادهای در حال گذار محسوب می‌شود. مفهوم محدودیت آسان بودجه‌ای صرفاً به تبیین این اقتصادها منحصر نیست و به طور روزافزون از ادبیات اقتصاد سوسیالیستی و اقتصادهای در حال گذار فاصله گرفته است، از این رو بسیاری از رویدادهای مربوط به اقتصاد سرمایه‌داری نظیر فروپاشی نظام مالی شرق آسیا در دهه ۱۹۹۰ را می‌توان با تأکید بر آن تحلیل کرد.

۱-۱. مفهوم محدودیت‌های آسان بودجه‌ای

تعریف ساده محدودیت آسان بودجه‌ای عبارت است از: آسانی^۱ در کسب منابع بودجه‌ای و مالی و عدم نگرانی از نوع خرج و بازپرداخت آن که در حالت‌های مختلفی بروز می‌یابد (Kornai, Maskin and Roland, 2003: 4). هر واحد اقتصادی مثل خانوار، بنگاه، دولت محلی یا دولت ملی محدودیت بودجه‌ای دارد که رفتار مخارج آن واحد اقتصادی را شکل می‌دهد. بودجه هر واحد اقتصادی به ارزش حال درآمدهای آتی به علاوه ارزش اولیه دارای‌های آن محدود است. به عبارتی هر واحد اقتصادی به میزانی خرج می‌کند که انتظار دارد از فعالیت‌هایش در دوره‌های مختلف و یا بازدهی دارایی‌هایش کسب کند. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

وقتی زمان از یک دوره فراتر رفته و به دوره‌های متعدد افزایش یابد، درآمدها و بازدهی‌های آتی با عدم اطمینان همراه می‌شود و به همین نسبت محدودیت‌های بودجه‌ای واحد اقتصادی به انتظارات آن از شرایط آینده وابسته است. شرایط آسان بودجه‌ای به حالتی اطلاق می‌شود که «رابطه محکم بین مخارج و عواید به دلیل پیشی گرفتن مخارج از عواید سست می‌شود؛ چون انتظار می‌رود که این کسری بودجه توسط واحد دیگری (بیشتر دولت) پرداخت شود» (Kornai, 1986: 4). نکته مهم در

این تعریف فزونی مخارج از عواید نیست، بلکه انتقال (کسری) به غیر کانون اصلی این مفهوم است.

این مفهوم یعنی انتقال تأمین مخارج به غیر با عنوان ضمانت^۱ نیز شناخته می‌شود. آسانی بودجه یا ضمانت مختص رژیم اقتصادی خاصی نبوده و ممکن است در نظام برنامه‌ریزی متمرکز، بازار یا در اقتصادهای در حال گذار نیز دیده شود. ساختار سلسله مراتب ضمانت‌ها هر می‌است که در رأس آن نهادهای فراملی و در قاعده آن یک بنگاه دولتی قرار دارد. پدیده آسانی بودجه حداقل شامل دو واحد از ساختار سلسله مراتب می‌شود. یک بنگاه دولتی هنگامی با آسانی بودجه مواجه است، اگر فقط یکی از واحدهای بالای هرم (نهادهای فراملی، دولت مرکزی یا دولتی محلی) این بنگاه‌ها را ضمانت کنند. ضمانت نهادهای فراملی نظیر صندوق بین‌المللی پول و یا بانک جهانی بنگاه‌های عمومی رایج نیست و این کار عمدتاً توسط دولت‌های ملی یا محلی اعمال می‌شود (Ott and Devaraj, 2006).

۱-۲. جایگاه محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در ادبیات اقتصاد

چارچوب محدودیت آسان بودجه‌ای بیشتر توسط دو گروه از اقتصاددانان استفاده می‌شود. گروه اول کسانی هستند که از محدودیت آسان بودجه‌ای به عنوان ابزاری برای مطالعه و فرمول‌بندی سیاست‌های اقتصادی در اقتصادهای پس از سوسیالیست استفاده کرده‌اند. گروه دوم کسانی هستند که مفهوم محدودیت آسان بودجه‌ای را مدل‌سازی و فرمول‌بندی کرده‌اند. این گروه برای تفسیر مفهوم محدودیت‌های آسان بودجه‌ای راهکارهای مختلفی برای اندازه‌گیری «آسانی» ارائه کرده‌اند. از نظر مسکین (۱۹۹۹: ۴۲۱) ادبیات نظری مربوط به محدودیت‌های آسان بودجه‌ای به این شرح است:

الف) رابطه کارفرما - کارگزاری (Dewatripont and Maskin, 1995; Bai and Wang, 1999).

ب) یک در مقابل چند منبع تأمین مالی برای پروژه‌ها (Dewatripont and Maskin, 1995).

(Huang and Xu; 1998).

ج) تمرکززدایی مالی (Qian and Roland, 1998)،

د) اطلاعات ناقص (Faure-Grimaud, 1996).

۱-۳. مصادیق محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی

یکی از مصادیق محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی، دریافت اعتبارات بانکی توسط این شرکت‌هاست. بازار تأمین اعتباری که طبق اصول تجاری و رقابتی فعالیت می‌کند، شرکت‌های مراجعه‌کننده به این بازار باید اعتباردهندگان را متقاعد کنند که قادرند از اعتبارات دریافتی برای کسب سود مکفی بهره‌برداری کنند و می‌توانند بدهی خود را همراه با بهره آن بازپرداخت کنند؛ درحالی‌که اغلب دولت به‌عنوان مالک، شرکت دولتی را با تضمین بازپرداخت بدهی‌ها از این انضباط مالی دور می‌کند (سابا و مویر، ۱۳۸۵: ۶۶).

یارانه‌هایی که در قالب تهیه کالاها و خدمات، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و تخفیف هزینه‌ها و ... از طرف دولت به شرکت‌های دولتی داده می‌شود، مصداق دیگری از محدودیت آسان بودجه‌ای است. در این باره آسانی شرایط پرداخت مالیات توسط شرکت‌های دولتی به دولت و نیز قیمت‌های دولتی برخی محصولات بالاتر از بازار رقابتی قابل ذکر است. تضمین بقای شرکت حتی با وجود سال‌ها زیاندهی مصداق دیگری از محدودیت آسان بودجه‌ای است که سبب عدم ترس از ورشکستگی می‌شود. وجود فضای رقابتی عامل بسیار مهمی در نظم دادن به رفتار و عملکرد شرکت‌های دولتی بوده و عامل کلیدی در افزایش بهره‌وری شرکت‌های دولتی محسوب می‌شود. محدودیت‌های آسان بودجه‌ای که ترس از ورشکستگی را در شرکت‌های دولتی از بین می‌برد مانع از بروز نتایج مثبت تقویت فضای رقابتی می‌شود. به عبارتی در شرایط محدودیت آسان بودجه‌ای، گسترش رقابت بر رفتار و عملکرد شرکت‌های دولتی تأثیر چندانی ندارد.

بسیاری از شرکت‌های دولتی به شیوه‌های مختلف از تمکین در برابر محدودیت‌های سخت بودجه‌ای که دولت بر آنها تحمیل می‌کند نیز سرباز می‌زنند. برای مثال هنگامی که دولت پرداخت یارانه مستقیم به شرکت‌های دولتی را قطع می‌کند این شرکت‌ها

می‌توانند با تکیه بر اعتبار گذشته خود به نهادهای مالی غیربانکی روی آورند، یا با تعویق در پرداخت‌های خود به یکدیگر، بدهی معوق عظیم بین‌شرکتی به بار آورند و به عملیات ناکارآمد خود ادامه دهند.

۲. پیشینه مطالعات تجربی

تأثیر محدودیت‌های آسان بودجه‌ای بر عملکرد شرکت‌های دولتی یکی از مهمترین موضوعات مطالعه تجربی در کشورهای مختلف بوده است. برخی علت اصلی ضعف شرکت‌های دولتی را در مقابل شرکت‌های خصوصی به محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در بخش دولتی نسبت می‌دهند (Brandt and Zhu, 1997; Lin, 1998). سان^۱ (۱۹۹۹) در بررسی وضع نامساعد شرکت‌های دولتی در چین به این نتیجه می‌رسد که در صورت وجود محدودیت‌های آسان بودجه‌ای ایجاد فضای رقابتی نیز فایده چندانی در بهبود رفتار و عملکرد شرکت‌های دولتی نخواهد داشت. مطالعات او نشان می‌دهد کارکنان شرکت‌هایی که تحت نظارت دولت مرکزی هستند با اینکه نسبت به کارکنان شرکت‌های تحت نظارت دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، دستمزدهای بیشتری دریافت می‌کنند ولی بهره‌وری پایین‌تری دارند. گرانیک^۲ (۱۹۹۰) نیز شواهدی ارائه کرد مبنی بر اینکه شرکت‌هایی که تحت کنترل دولت مرکزی هستند نسبت به شرکت‌هایی که تحت مدیریت مقامات محلی یا شهرداری هستند محدودیت‌های بودجه‌ای آسان‌تری دارند. هرچه سطح سازمانی متولی یک شرکت دولتی بالاتر می‌رود از سختی محدودیت‌های بودجه‌ای کاسته می‌شود. زیرا شرکت‌هایی که به بدنه دولت اصلی متصل هستند از لحاظ تأمین و امکانات مالی در وضعیت مطمئن‌تری قرار گرفته و حتی میزان پرداختی‌ها به کارکنان در این نوع شرکت‌ها از شرکت‌های نسل دوم به بعد بیشتر بوده و نگرانی در این شرکت‌ها از ورشکستگی به مراتب کمتر از شرکت‌های نسل‌های بعدی است. در جدول ۱ مطالعات تجربی مهم درباره محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی خلاصه شده است.

1. Sun

2. Granick

جدول ۱. مطالعات تجربی درباره محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی

| نویسندگان | کشور و نمونه مورد مطالعه | چارچوب نظری | دوره | یافته‌های اصلی |
|------------------------------------|---|---|------------------------|--|
| Kornai, 1986 | یوگسلاوی و بلغارستان | - بازتوزیع مالی - فعالیت سرمایه‌گذاری | ۱۹۸۰-۱۹۸۱ ۱۹۷۶-۱۹۸۰ | - سوددهی پایین‌تر است؛ سوددهی بالاتر به دلیل یارانه است. - فعالیت سرمایه‌گذاری با سوددهی همبستگی ندارد. |
| Li and Liang, 1998 | دو نمونه پیمایشی از شرکت‌های دولتی چین (۶۸۱ شرکت) | - مداخله سیاسی - بی‌اطلاعی اعتباردهندگان - کنترل درونی | ۱۹۸۰-۱۹۸۹ ۱۹۹۰-۱۹۹۴ | - نیروی کار مازاد، - سقوط بنگاه‌ها به دلیل اعتبار، - عدم کاهش فعالیت سرمایه‌گذاری |
| Bartel and Harrison, 1999 | اندونزی داده‌های تابلویی | محیط سیاسی و انگیزشی بخش عمومی | ۱۹۸۱-۱۹۹۵ | نیروی کار مازاد بنگاه‌های دولتی در مقایسه با بنگاه‌های خصوصی |
| Anderson, Korsun and Murrell, 1999 | مغولستان داده‌های پیمایشی (۲۴۹ بنگاه) | احساس ضمانت و نوع مالکیت | نیمه ۱۹۹۶ | مالکیت دولت مرکزی بسیار معنادار است. |
| Bertero and Rondi, 2000 | ایتالیا (۱۵۰ بنگاه دولتی) | سخت‌تر کردن بودجه و سرمایه‌گذاری با تغییر رژیم مالی | ۱۹۷۷-۱۹۸۷ ۱۹۸۷-۱۹۹۳ | سرمایه‌گذاری در وضعیت محدودیت آسان بودجه‌ای، بیش از حد انجام می‌شود. این حالت با تغییر رژیم از بین می‌رود. |
| Coricelli and Djankov, 2001 | رومانی (۵۵۹۶ بنگاه) | تجدید ساختار به منظور تعدیل نیروی کار مازاد / عدم تجدید ساختار بسته به میزان اعتبار بخش عمومی | ۱۹۹۲-۱۹۹۵ | تأثیر محدودیت بودجه‌ای مبهم بوده زیرا سخت‌تر کردن بودجه، کاهش نیروی کار مازاد را افزایش می‌دهد درحالی‌که تأثیری بر سرمایه‌گذاری ندارد. |
| Cai, Fang and Xu, 2011 | چین (۱۵۸۷۰ بنگاه) | هزینه‌های مسافرت و پذیرایی شرکت‌ها به عنوان معیاری برای فساد | ۲۰۰۰-۲۰۰۵ | این هزینه‌ها هرچند بر بهره‌وری شرکت‌ها تأثیر منفی دارد، اما می‌تواند مشکلات تأمین اعتبار، کاهش مالیات و دریافت خدمات دولتی را تسهیل کند. |
| Jerneck, 2020 | ژاپن (صنعت فولاد و بانکداری) | بررسی تأثیر محدودیت آسان بودجه‌ای بر نوآوری | ۱۹۷۳ - ۱۹۵۵ | محدودیت آسان بودجه‌ای تحت شرایطی از جمله در نظام مالی ژاپن، می‌تواند نوآوری را بهبود بخشد. |

خلاصه چند مطالعه تجربی مربوط محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در دولت‌های محلی و ملی در جدول ۲ آمده است. این مطالعات تأثیر این محدودیت‌ها در دولت‌های محلی بر بودجه دولت مرکزی، اندازه دولت محلی، شاخص‌های اقتصاد کلان و تشدید بحران بدهی را بررسی می‌کند.

جدول ۲. مطالعات تجربی درباره محدودیت‌های آسان بودجه‌ای: واحد مطالعه دولت محلی و ملی

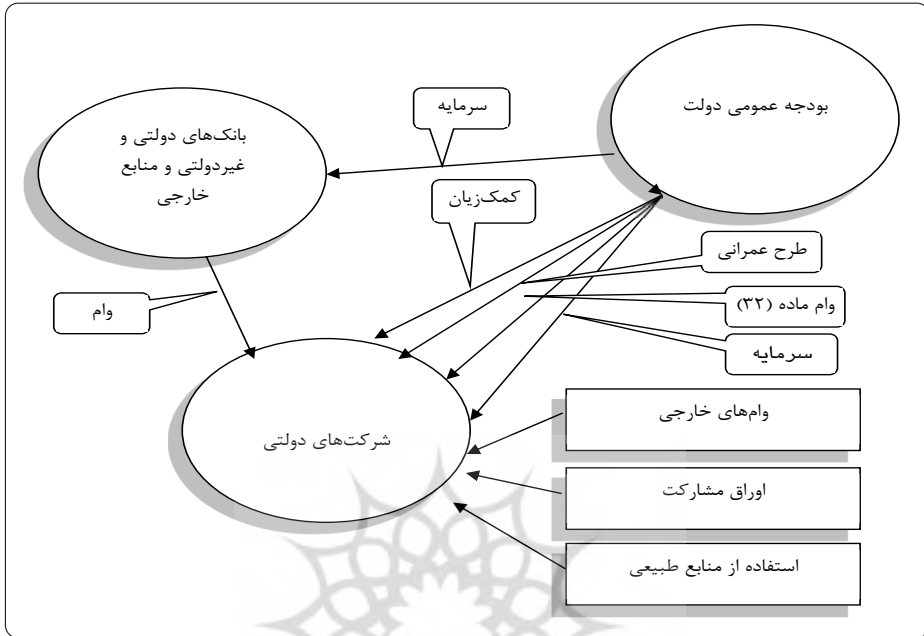
| نویسندگان | کشور و نمونه مورد مطالعه | چارچوب نظری | دوره | یافته‌های اصلی |
|------------------------------------|-------------------------------------|---|-------------------------|---|
| Moesen and van Cauwenberge, 2000 | نوزده کشور عضو سازمان توسعه اقتصادی | تمرکززدایی | ۱۹۹۰-۱۹۹۲ | اعمال محدودیت بر استقرای دولت‌های محلی، محدودیت بودجه کلی را سخت‌تر می‌کند. |
| Trillo, Cayeros and Gonzalez, 2002 | مکزیک | معرفی عوامل تعیین‌کننده ضمانت‌های دولتی | ۱۹۹۴-۱۹۹۸ | اندازه دولت موضوع مهمی است. ضمانت‌ها آثار بازتوزیعی کاهنده دارد. |
| Bird and Tassonyi, 2003 | کانادا | شاخص‌های آسانی و تأثیر بر متغیرهای کلان | ۱۹۸۸-۱۹۹۸ | آسانی بودجه اثر معناداری بر تورم دارد و تشدید سختی بودجه، اعتبار اصلاحات را افزایش می‌دهد. |
| Rodden, 2003 | برزیل | شاخص‌های آسانی بودجه | ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ | ساختار سلسله‌مراتبی موجب افزایش ضمانت‌ها در دوره‌های بحران بدهی می‌شود. |
| Webb, 2003 | آرژانتین | تغییر رژیم از بودجه آسان به بودجه سخت | میان ۱۹۸۰ تا اواخر ۱۹۹۰ | تشدید سختی بودجه در دهه ۱۹۹۰ به دلیل اینکه بخشی از یک برنامه تعدیل گسترده‌تر بود. |
| Leeson, Harris and Myers, 2020 | کنیا | کاربرد نظریه محدودیت آسان بودجه‌ای برای اصلاحات ارضی و خصوصی‌سازی اراضی | - | شواهدی از معضل محدودیت آسان بودجه‌ای به واسطه کمک‌های مالی سازمان‌های بین‌المللی و منابع دولتی وجود دارد. |

۳. ماهیت محدودیت‌های بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران

شرکت دولتی، یک شکل سازمانی برای انجام دادن فعالیت‌های دولتی است که از لحاظ خرید و فروش کالا و خدمات به سازمان‌های خصوصی و از لحاظ بودجه‌ریزی، تصمیم‌گیری و نظارت به ادارات دولتی شبیه است. شرکت‌های دولتی همچون شرکت‌های خصوصی درآمد کسب می‌کنند، مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرس دارند، سرمایه مشخص دارند و به دولت، مالیات و به مالک خود سود سهام می‌پردازند. اما دولت به دلیل برخورداری از حق تهیه قوانین، حق مقرراتگذاری، توانایی مالی گسترده و ماهیت فعالیت‌های سیاسی در بسیاری از روابط مالی شرکت‌های دولتی، فراتر از یک مالک معمولی نقش دارد.

دولت در ایران به‌طور مستقیم از طریق یارانه یا کمک‌زیان، اعتبارات طرح‌های عمرانی، افزایش سرمایه و خرید کالاها و خدمات به شرکت‌های دولتی منابع مالی پرداخت می‌کند و به‌طور غیرمستقیم نیز از طریق تسهیل دریافت وام از بانک‌های دولتی و غیردولتی، تضمین استقراض داخلی و خارجی شرکت‌ها و به ویژه اختیار بهره‌برداری از منابع طبیعی و انحصارات دولتی و دیگر روابط غیرمالی به منابع مالی شرکت‌های دولتی کمک می‌کند (حکیم شوشتری و عدالت‌پور، ۱۳۸۳). با منابع مالی گسترده‌ای که در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد؛ این شرکت‌ها نیز پرداختی‌هایی به دولت دارند مانند مالیات و سود سهام حاصل از عملکرد شرکت‌ها، سهم دولت از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی، بازپرداخت قسمتی از وام‌های دولتی و وجوه حاصل از خصوصی‌سازی شرکت‌ها. چنین روابط مالی دولت با شرکت‌های دولتی می‌تواند فرایند محدودیت‌های بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران را نشان دهد (شکل ۱). البته با اینکه پیچیدگی‌های قانونی، سازمانی و محاسباتی متعددی در فرایندهای مالی شرکت‌های دولتی ایران وجود دارد، اما شفافیت بودجه‌ای لازم در این زمینه برای تحلیل کامل آن وجود ندارد. با این حال در مقاله حاضر با اطلاعات قانون بودجه کل کشور شامل سند ماده‌واحد بودجه که ارقام بودجه عمومی به تفصیل در آن درج می‌شود و سند پیوست شماره ۳ این بودجه که شامل ارقام بودجه شرکت‌های دولتی است؛ محدودیت‌های بودجه‌ای این شرکت‌ها بررسی می‌شود.

شکل ۱. دریافتی‌های شرکت‌های دولتی ایران از دولت یا به پشتوانه دولت



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۴. دریافتی‌های شرکت‌های دولتی از دولت

۴-۱. امتیاز بهره‌برداری از منابع طبیعی، تجهیزات زیربنایی و انحصارات دولتی

شرکت‌های دولتی متعددی در ایران وجود دارند که در جمع‌آوری بهره مالکانه حاصل از مالکیت‌های ملی / دولتی بر منابع طبیعی و تجهیزات زیربنایی به‌عنوان کارگزار دولت عمل می‌کنند. رابطه دولت با هر کدام از این شرکت‌ها براساس قوانین خاصی تنظیم شده است. در این باره می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- منابع نفت و گاز در اختیار شرکت ملی نفت ایران است و سهم دولت و شرکت ملی نفت از آن براساس قانون نفت، قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله و تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود و معمولاً قوانین منسجمی در این زمینه وجود ندارد.
- بهره مالکانه معادن که توسط شرکت‌های زیرمجموعه وزارت صنایع و معادن جمع‌آوری

می‌شود، مطابق قانون معادن و تصمیمات وزارت صنایع و معادن تعیین و تنظیم می‌شود.
 - حق امتیاز مربوط به شبکه‌های مخابراتی توسط شرکت‌های مخابراتی جمع‌آوری می‌شوند که البته سهام دولت در این شرکت‌ها در سال ۱۳۸۷ واگذار شد و از فهرست بودجه شرکت‌های دولتی کنار رفتند.

- منابع حاصل از جنگل‌ها (مثل نکاچوب)، شیلات (سازمان شیلات ایران و شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی)، زمین‌ها (شرکت مادر تخصصی سازمان ملی زمین و مسکن)، حریم هوایی (شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران و شرکت فرودگاه‌های کشور)، مکان‌های دیدنی طبیعی و تاریخی مانند سواحل دریا و غارها در بودجه عمومی دولت نشان داده نمی‌شود.

- یکی دیگر از امتیازاتی که در اختیار شرکت‌های دولتی قرار دارد، حق بهره‌برداری از انحصارات قانونی و بازاری دولتی است. مواردی که در این زمینه قابل ذکر است عبارتند از: امتیاز انحصار سیگار (در اختیار شرکت دخانیات) و امتیاز انحصار چاپ اسکناس و مسکوک (در اختیار شرکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران).

براساس قوانین بودجه سنواتی می‌توان منابع حاصل از نفت و گاز، حق امتیاز مربوط به شبکه‌های مخابراتی و بهره مالکانه معادن را به عنوان قسمتی از درآمدهای عمومی دولت تحلیل کرد. اما نکته مهم این است که قسمتی از رانت نفت، گاز و سایر معادن در این شرکت‌ها و شرکت‌های غیردولتی وابسته به آنها باقی می‌ماند و به راحتی نمی‌توان دریافتی این شرکت‌ها و پرداختی آنها به دولت از محل این منابع رانتی را خالص کرد.

به عنوان مثال بهره مالکانه نفت و گاز که با عنوان «منابع حاصل از ارزش نفت خام» و «منابع حاصل از استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی» در منابع عمومی دولت درج می‌شود، دارای پیچیدگی‌های قانونی و بودجه‌ای عجیبی است. با اینکه رقم‌های برداشتی از نفت به عنوان سود، مالیات و منابع حاصل از ارزش نفت و حساب ذخیره ارزی سهم قابل توجهی از منابع بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهد؛ با این حال قسمتی از این منابع در شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی و شرکت ملی پتروشیمی و شرکت‌های زیرمجموعه آنها باقی می‌ماند که به هر نحوی در این شرکت‌ها خرج می‌شود.

بهره‌مندی گسترده این گروه از شرکت‌های دولتی از منابع طبیعی و تجهیزات زیربنایی و امتیازات دولتی در شرایطی انجام می‌شود که شفافیت لازم در دریافت و پرداخت و تقسیم وجوه حاصل از این منابع بین دولت و این شرکت‌ها وجود ندارد. بنابراین روابط مالی این‌گونه از شرکت‌های دولتی با دولت را به راحتی نمی‌توان به طور شفاف نشان داد و مقادیر آن را محاسبه کرد. برای نمونه در جدول ۳ بودجه شرکت ملی نفت ایران طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹ آمده است. درآمدهای این شرکت (ستون ۱) چون به صورت ناخالص از محل فروش نفت خام در داخل و خارج از کشور درج می‌شود در همه این سال‌ها از بودجه عمومی دولت بزرگ‌تر بوده است. اما ارقامی در بودجه این شرکت وجود دارد که در بودجه سایر شرکت‌های دولتی (مانند شرکت پالایشی، گاز و پتروشیمی) و دولت (مانند سهم ۲۰ تا ۳۶ درصدی صندوق توسعه ملی و سهم ۶۶ تا ۵۴ درصدی دولت از نفت طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۹) نیز درج شده است. بنابراین باید این ارقام دو بار منظور شده (ستون ۲) از درآمدهای شرکت کسر شود تا درآمدهای خالص از ارقام دو بار منظور شده (ستون ۳) به دست آید.

جدول ۳. بودجه شرکت ملی نفت ایران طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال)

| سال | درآمدهای ناخالص | ارقام دو بار منظور شده | | درآمدها (خالص) از ارقام دو بار منظور شده | سود ناخالص (درآمدها منهای هزینه‌ها) | | مالیات | سود سهام دولت |
|------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|--------|---------------|
| | | (۲) به درصد (نسبت (۲) به (۱)) | (۳) به درصد (نسبت (۳) به (۱)) | | (۵) به درصد (نسبت (۴) به (۳)) | (۶) به درصد (نسبت (۶) به (۴)) | | |
| ۱۳۸۷ | ۹۰۳ | ۳۹۹ | ۴۴ | ۵۰۴ | ۱۴۷ | ۲۹ | ۳۷ | ۵۹ |
| ۱۳۸۸ | ۶۲۸ | ۳۰۶ | ۴۹ | ۳۲۲ | ۱۰۱ | ۳۱ | ۲۵ | ۶۵ |
| ۱۳۸۹ | ۱,۱۴۴ | ۵۰۹ | ۴۴ | ۶۳۵ | ۱۰۹ | ۱۷ | ۶ | ۲۴ |
| ۱۳۹۰ | ۱,۴۰۶ | ۵۳۱ | ۳۸ | ۸۷۴ | ۱۲۳ | ۱۴ | ۱۰ | ۱۶ |
| ۱۳۹۱ | ۱,۷۷۲ | ۶۸۶ | ۳۹ | ۱,۰۸۶ | ۱۴۷ | ۱۴ | ۱۰ | ۱۶ |

| سال | درآمدهای ناخالص | ارقام دو بار منظور شده | | درآمدها (خالص) از ارقام دو بار منظور شده | سود ناخالص (درآمدها منهای هزینه‌ها) | | مالیات | سود سهام دولت |
|------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|--------|---------------|
| | | (۲) به درصد (نسبت (۱) به (۲)) | (۳) به درصد (نسبت (۱) به (۳)) | | (۵) | (۶) به درصد (نسبت (۴) به (۳)) | | |
| | (۱) | (۲) | (۳) | (۴) | (۵) | (۶) | (۷) | (۸) |
| ۱۳۹۲ | ۲,۶۲۶ | ۱,۴۷۸ | ۵۶ | ۱,۱۴۷ | ۱۸۴ | ۱۶ | ۱۵ | ۲۹ |
| ۱۳۹۳ | ۳,۱۵۲ | ۱,۶۸۳ | ۵۳ | ۱,۴۶۹ | ۲۲۹ | ۱۶ | ۱۶ | ۳۳ |
| ۱۳۹۴ | ۲,۷۵۷ | ۱,۴۳۵ | ۵۲ | ۱,۳۲۲ | ۲۱۴ | ۱۶ | ۲۳ | ۴۶ |
| ۱۳۹۵ | ۱,۹۸۱ | ۹۲۴ | ۴۷ | ۱,۰۵۸ | ۶۹ | ۶ | ۱۸ | ۳۴ |
| ۱۳۹۶ | ۳,۰۶۳ | ۱,۱۶۴ | ۳۸ | ۱,۸۹۹ | ۱۲۷ | ۷ | ۲۰ | ۴۱ |
| ۱۳۹۷ | ۳,۱۶۶ | ۱,۲۴۹ | ۳۹ | ۱,۹۱۷ | ۱۶۷ | ۹ | ۲۰ | ۴۱ |
| ۱۳۹۸ | ۶,۱۱۹ | ۳,۲۴۴ | ۵۳ | ۲,۸۷۵ | ۳۸۶ | ۱۳ | ۲۲ | ۴۳ |
| ۱۳۹۹ | ۷,۱۵۸ | ۴,۹۶۳ | ۶۹ | ۲,۱۹۴ | ۴۳۶ | ۲۰ | ۲۲ | ۴۴ |

مأخذ: قوانین بودجه کل کشور، پیوست شماره ۳، سال‌های مختلف.

همان‌طور که در ستون (۳) جدول فوق مشخص است هیچ روند منطقی در سهم ارقام دو بار منظور شده شرکت ملی نفت ایران وجود ندارد، زیرا هم منابع هدفمندسازی یارانه‌ها که از محل فروش داخلی نفت خام تأمین مالی می‌شود و سهم دولت و صندوق توسعه ملی در این سال‌ها متغیر بوده است (جدول ۴). موضوعاتی نیز مانند نحوه تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های شرکت ملی نفت ایران به پیچیدگی این روابط مالی زیاد کرده است. با توجه به این نکات در قسمت‌های بعدی شرکت‌های دولتی در دو گروه بررسی می‌شوند: کل شرکت‌ها که همه شرکت‌های دولتی، بانک‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را شامل می‌شود و سایر شرکت‌ها که شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و بانک مرکزی از کل شرکت‌ها کنار گذاشته شده‌اند.

جدول ۴. منابع حاصل از فروش نفت در خارج و داخل کشور طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹

(هزار میلیارد ریال)

| سال | منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی در بودجه عمومی دولت | منابع سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها | درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن در بودجه عمومی دولت |
|------|--|-------------------------------------|---|
| | فروش نفت در خارج | فروش نفت در داخل | - |
| ۱۳۸۷ | ۳۰۶ | - | ۱ |
| ۱۳۸۸ | ۲۹۳ | - | ۰,۸۵ |
| ۱۳۸۹ | ۴۵۶ | ۱۶۰ | ۱ |
| ۱۳۹۰ | ۵۸۱ | ۵۰۰ | ۱ |
| ۱۳۹۱ | ۶۹۴ | ۵۶۰ | ۲ |
| ۱۳۹۲ | ۶۳۷ | ۵۰۰ | ۸ |
| ۱۳۹۳ | ۷۸۲ | ۴۸۰ | ۱۸ |
| ۱۳۹۴ | ۵۸۰ | ۴۸۰ | ۱۵ |
| ۱۳۹۵ | ۷۳۵ | ۴۸۰ | ۹ |
| ۱۳۹۶ | ۱,۲۱۵ | ۴۸۰ | ۱۲ |
| ۱۳۹۷ | ۱,۱۵۴ | ۴۴۰ | ۱۱ |
| ۱۳۹۸ | ۱,۵۳۱ | ۶۲۷ | ۱۵ |
| ۱۳۹۹ | ۱,۲۹۱ | ۲,۵۰۷ | ۲۸ |

مأخذ: قوانین بودجه کل کشور، ماده واحده، سال‌های مختلف.

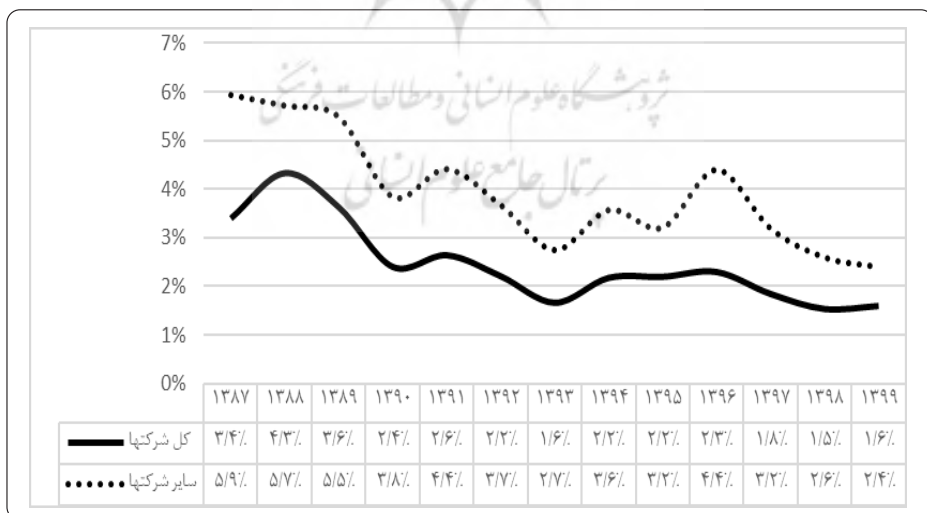
۴-۲. اعتباراتی برای تهیه کالا و خدمات یارانه‌ای

برخی شرکت‌های دولتی وظیفه دارند که کالاها و خدمات را با قیمت یارانه‌ای برای مردم تهیه کنند. بنابراین بابت این امر اعتباراتی از دولت دریافت می‌کنند؛ مانند شرکت بازرگانی دولتی ایران بابت تهیه آرد گندم و سازمان بیمه خدمات درمانی بابت بیمه درمان. علاوه بر بودجه عمومی دولت، شرکت بازرگانی دولتی، اعتباراتی از بانک مرکزی برای خرید گندم نیز دریافت می‌کند که معمولاً در همان سال بازپرداخت می‌شود.

۳-۴. کمک زیان و اعتبارات عمرانی

شرکت های دولتی از دو مسیر به طور مستقیم از دولت اعتباراتی دریافت می کنند: اعتبارات هزینه ای (کمک زیان)، اعتبارات طرح های تملک دارایی سرمایه ای (اعتبارات عمرانی). کمک زیان به صورت بلاعوض به شرکت های دولتی زیانده پرداخت می شود. دولت ۳۴ هزار میلیارد ریال براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کمک زیان به شرکت های دولتی پرداخت کرده که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۵٫۳ برابر شده است. این منابع دولتی نقش محدودی در بسیاری از شرکت های دولتی دارند و بیشتر به شرکت های بخش فرهنگ، آب و برق پرداخت می شود. اعتبارات عمرانی مطابق ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه برای طرح های انتفاعی، وام محسوب می شود و برای طرح های غیرانتفاعی بلاعوض است. بنابراین شرکت های دولتی باید اعتبارات انتفاعی را به خزانه دولت بازپرداخت کنند. در بودجه ۱۳۹۹ حدود ۱۹۳ میلیارد ریال به شرکت های دولتی، اعتبارات عمرانی پرداخت شده که از سال ۱۳۸۷ حدود سه برابر شده است. نمودار ۱ روند نسبت کمک زیان و اعتبارات عمرانی دریافتی شرکت های دولتی از دولت به کل منابع این شرکت ها را نشان می دهد.

نمودار ۱. کمک زیان و اعتبارات عمرانی دریافتی از دولت (نسبت به کل منابع شرکت ها)

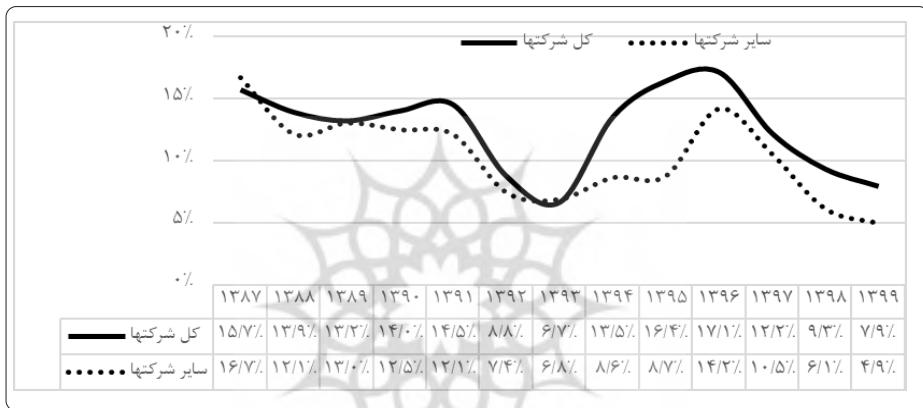


مأخذ: قوانین بودجه کل کشور، پیوست شماره ۳، سال های مختلف.

۴-۴. وام‌های بانکی به پشتوانه دولت

وام‌های بانکی داخلی و خارجی یکی دیگر از منابع مالی است که شرکت‌های دولتی به پشتوانه دولت بیشتر از بانک‌های دولتی دریافت می‌کنند. براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۹، کل تسهیلات بانکی داخلی و خارجی دریافت شده توسط این شرکت‌ها ۱۱۴ هزار میلیارد ریال است. این رقم نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۳٫۶ برابر شده در حالی که وام‌های داخلی پنج برابر و وام‌های خارجی ۲٫۳ برابر شده است.

نمودار ۲. اعتبارات بانکی داخلی و خارجی شرکت‌های دولتی (نسبت به کل منابع شرکت‌ها)



مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار فوق آمده است اعتبارات بانکی داخلی و خارجی شرکت‌های دولتی حدود ۱۵ درصد از کل منابع این شرکت‌ها را تشکیل می‌دهند؛ اما در سال‌های افول درآمدهای نفتی مانند ۱۳۹۲، ۱۳۹۳، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به زیر ۸ درصد کاهش می‌یابد. هر ساله بنابر تبصره‌های قانون بودجه، شرکت‌های دولتی مجاز به انتشار و فروش رقم قابل توجهی اوراق مشارکت هستند که در عمل این اوراق به پشتوانه دولت منتشر می‌شود.

۵. پرداختی‌های شرکت‌های دولتی به دولت

طبق قوانین موجود، شرکت‌های دولتی به پنج روش منابعی را به دولت پرداخت می‌کنند: سود سهام سهم دولت، مالیات بر شرکت‌ها، بازپرداخت وام‌های دولتی، وجوه حاصل از واگذاری

سهام شرکت‌های دولتی و حق امتیاز دولت در منابع طبیعی. چگونگی دریافت این اقلام و ماهیت هر کدام دارای پیچیدگی‌هایی است که مانع از شفافیت رابطه مالی دولت و شرکت‌های دولتی می‌شود. موارد دیگری نیز وجود دارد که از شرکت‌های دولتی به نفع دولت و یا به دستور دولت برداشت می‌شود که در اصطلاح به آنها اعتبارات شبه بودجه‌ای گفته می‌شود (مانند قیمتگذاری کمتر از حد محصولات شرکت‌های دولتی) که در این مقاله بحث نمی‌شود.

۵-۱. سود سهام و مالیات

سود سهام سهم دولت در شرکت‌های دولتی طبق مواد (۲۳۹، ۹۰ و ۲۴۰) اصلاحیه قانون تجارت باید دریافت شود. در سال‌های اخیر پرداخت سود سهام شرکت‌های دولتی در تبصره‌های بودجه سالیانه درج شد و شرکت‌های دولتی موظف شدند حداقل ۴۰ درصد از سود ویژه ابرازی خود را به دولت پرداخت کنند. در برخی سال‌ها، سود سهام شرکت ملی نفت ایران طبق رویه‌ای متفاوت با سایر شرکت‌های دولتی به صورت علی‌الحساب و با عنوان «سود سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی» تعیین شده است. این سهم براساس بند «۷» قانون بودجه ۱۳۸۷ معادل ۸ درصد از ارزش نفت خام تولیدی است و مانند سایر شرکت‌های دولتی ۴۰ درصد از سود ویژه مبتنی بر عملیات شرکت ملی نفت ایران نیست. شرکت ملی نفت نیز بابت عملکرد خود نیز سود سهام پرداخت می‌کند که با سود سهام سایر شرکت‌های دولتی جمع می‌شود. کل سود سهام شرکت‌های دولتی طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مبلغ ۱۳۵ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۱/۵ برابر شده است.

مالیات از شرکت‌های دولتی مطابق ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم و با نرخ ۲۵ درصد بر مبنای عملکرد سال قبل آنها باید دریافت شود. اما در سال‌های اخیر براساس تبصره‌های قانون بودجه به صورت علی‌الحساب و هر ماه معادل یک دوازدهم مالیات پیش‌بینی شده که در همان سال دریافت می‌شود. برخورد با مالیات شرکت ملی نفت ایران با سایر شرکت‌های دولتی نیز متفاوت بوده است. براساس قانون بودجه سال ۱۳۸۷ مالیات شرکت ملی نفت ایران به صورت ۵ درصد از ارزش نفت خام تولیدی همان سال به صورت علی‌الحساب و ماهانه یک دوازدهم تعیین شده است و بر مبنای سود حاصل از عملیات شرکت

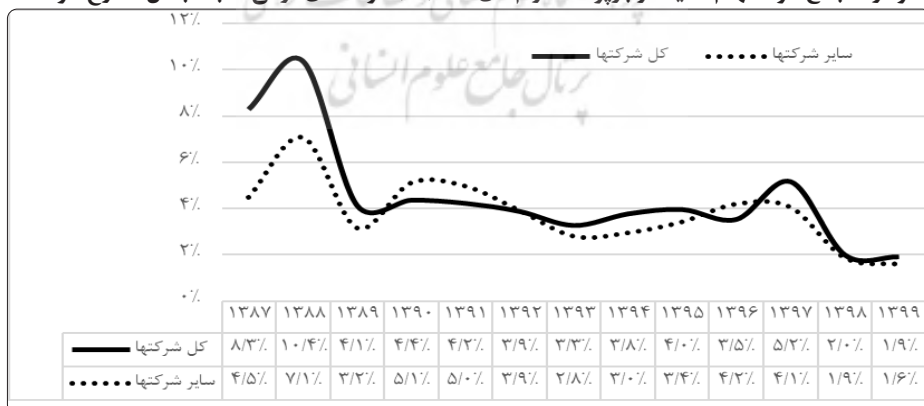
ملی نفت ایران نیست. برحسب قانون بودجه سال ۱۳۹۹، کل مالیات پرداختی شرکت‌های دولتی مبلغ ۱۲۷ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۱/۷ برابر شده است. از کل پرداختی‌های شرکت‌های دولتی بابت مالیات به بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۹ حدود ۴۷ درصد آن را سه شرکت؛ شرکت ملی نفت ایران، بانک مرکزی و شرکت ملی گاز ایران پرداخت می‌کنند. سهم این سه شرکت در سال ۱۳۸۷ حدود ۷۰ درصد و به‌طور میانگین در این بازه سیزده ساله ۴۶ درصد بوده است.

۲-۵. بازپرداخت وام‌های دولتی

یکی از وام‌هایی که شرکت‌های دولتی از دولت دریافت و سپس بازپرداخت می‌کنند، وام ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه برای طرح‌های انتفاعی است. شرکت‌های دولتی مبلغی که بابت این وام در سال ۱۳۹۹ به دولت بازپرداخت کرده‌اند ۱۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۴/۷ برابر شده است.

نمودار ۳ جمع سود سهام، مالیات و وام‌های ماده (۳۲) که شرکت‌های دولتی به دولت می‌پردازند را نسبت به کل مخارج این شرکت‌ها نشان می‌دهد. این نسبت در روندی نزولی به کمتر از ۲ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است.

نمودار ۳. جمع سود سهام، مالیات و بازپرداخت وام‌های ماده (۳۲) شرکت‌های دولتی نسبت به کل مخارج شرکت‌ها



مأخذ: همان.

۳-۵. وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

سهام شرکت‌های دولتی دارایی دولت است که براساس سرمایه دولت شکل گرفته است. بنابراین از لحاظ بودجه‌ای، خصوصی‌سازی به این معناست که دولت با فروش سهام شرکت‌های دولتی سعی دارد سرمایه خود را از حالت سهام به پول نقد تبدیل کند. این فرایند در ایران از پیچیدگی‌های متعددی برخوردار بوده است. در ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه، سهم دولت از وجوه حاصل از واگذاری ناچیز و غیرشفاف بود و بیشتر وجوه به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به شرکت‌های مادر تخصصی دولتی بازمی‌گشت؛ تا اینکه تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۸۶ به‌گونه‌ای تنظیم شد تا تمام وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه شرکت‌های مادر تخصصی به دولت منتقل و معادل آن از سرمایه دولت در شرکت مادر تخصصی کسر شود.

۶. برآورد مدل: تحلیل آثار محدودیت‌های آسان بودجه‌ای

در این قسمت برای اینکه تأثیر محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران را با روش‌های آماری تحلیل کنیم، مدلی را با استفاده از آمار ۳۸۲ شرکت دولتی که در پیوست شماره ۳ قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور درج شده است را برآورد کردیم. البته ۲۶ شرکت چون راکد بودند و ارقام بودجه‌ای آنها صفر بود کنار گذاشته شدند؛ هرچند همه آنها در جداول شرکت‌های سودده درج شده بودند. بعد از تعدیل، ۳۵۶ شرکت باقی ماند شامل ۲۵۲ شرکت سودده و سربه‌سر و ۱۰۴ شرکت زیانده. همچنین هجده شرکت تولید برق استانی به دلیل محاسبات غیرمرسوم در ارقام دو بار منظور شده از شرکت‌های سودده اقتصادی کنار گذاشته شد.

۱-۶. درجه وابستگی مخارج سرمایه‌گذاری شرکت‌ها به اعتبارات بانکی

براساس مطالعات نیکل و نیکولیتساس^۱ (۱۹۹۵) و برترو و روندی (۲۰۰۰)، مدلی برای تحلیل آثار محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برآورد می‌شود که متغیر وابسته نسبت مخارج

سرمایه‌گذاری به کل مخارج هر شرکت است. متغیرهای توضیحی شامل اعتبارات عمرانی دولتی، خالص وام خارجی، خالص وام داخلی، خالص دارایی‌های جاری، خالص سایر پرداخت‌ها و کمک‌زیان دولت که همه نسبت به کل منابع شرکت دولتی در نظر گرفته شده است. این مدل به صورت حداقل مربعات معمولی با داده‌های مقطعی برآورد شد.

جدول ۵. تأثیر منابع مالی بر مخارج سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی

| متغیرهای توضیح دهنده | کل شرکت‌ها | شرکت‌های سودده | شرکت‌های زیانده |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| جزء ثابت | ۰,۰۶۰** (۶,۰۰۲) | ۰,۰۴۷** (۵,۲۱۸) | ۰,۱۵۵** (۶,۰۵۸) |
| اعتبارات عمرانی دولتی | -۰,۰۸۰** (-۲,۵۶۸) | -۰,۰۷۳** (-۱,۹۰۹) | -۰,۲۴۱** (-۴,۸۸۷) |
| خالص وام خارجی | ۰,۴۱۹** (۳,۳۱۷) | ۰,۵۸۴** (۵,۳۳۷) | -۰,۵۵۳ (-۱,۷۱۶) |
| خالص وام داخلی | ۰,۶۴۱** (۱۱,۴۴۸) | ۰,۸۳۱** (۱۶,۵۲۲) | -۰,۰۴۱ (-۰,۳۲۷) |
| خالص دارایی‌های جاری | ۰,۶۱۳** (۷,۱۰۵) | ۰,۷۸۶** (۹,۱۸۸) | ۰,۳۰۳** (۲,۴۵۷) |
| خالص سایر پرداخت‌ها | ۰,۶۸۷** (۱۹,۳۲۲) | ۰,۸۴۵** (۲۵,۰۴۶) | ۰,۱۵۰** (۱,۹۴۹) |
| کمک‌زیان دولت | - | - | -۰,۱۹۸** (-۳,۲۲۷) |
| R ² | ۰,۶۳۷ | ۰,۸۰۱ | ۰,۴۰۸ |
| DW | ۱,۱۳۲ | ۱,۸۳۵ | ۱,۲۸۸ |
| آماره F | ۱۱۶,۶۹۱ | ۱۸۳,۱۴۷ | ۱۱,۱۵۴ |
| تعداد مشاهدات | ۳۳۹ | ۲۳۴ | ۱۰۴ |

- متغیر وابسته: نسبت مخارج سرمایه‌گذاری به کل مخارج شرکت‌هاست.

- همه متغیرهای توضیحی نسبت به کل منابع شرکت‌های دولتی است.

- اعداد داخل پرانتز آماره t است.

** معنادار در سطح خطای ۵ درصد.

مأخذ: یافته‌های تحقیق براساس داده‌های شرکت‌های دولتی ایران در سال ۱۳۹۹.

نتایج مدل در جدول فوق نشان می‌دهد که تأمین مالی «کل شرکت‌های دولتی» به ترتیب بیشتر وابسته به خالص سایر پرداخت‌ها (با ضریب ۰٫۶۸۷)، خالص وام داخلی (با ضریب ۰٫۶۴۱)، خالص دارایی‌های جاری (با ضریب ۰٫۶۱۳) و خالص وام خارجی (با ضریب ۰٫۴۱۹) است. همین ترتیب تأثیرگذاری نیز در تأمین مالی «شرکت‌های سودده دولتی» وجود دارد با این تفاوت که مقدار ضرایب بزرگتر است. اما تأمین مالی «شرکت‌های زیانده دولتی» به ترتیب بیشتر وابسته به خالص دارایی‌های جاری (با ضریب ۰٫۳۰۳) و خالص سایر پرداخت‌ها (با ضریب ۰٫۱۵۰) است. وام‌های داخلی و خارجی تأثیر معناداری بر سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها ندارد.

تأثیر اعتبارات عمرانی دولتی بر نسبت سرمایه‌گذاری کل شرکت‌های دولتی، سودده و زیان‌ده منفی و از نظر آماری معنادار گزارش شده است. این علامت منفی به این دلیل آماری اتفاق افتاده است که از بین ۲۳۴ شرکت سودده فقط ۳۲ شرکت و از ۱۰۴ شرکت زیانده فقط ۸۲ شرکت از این اعتبارات استفاده کرده‌اند؛ درحالی‌که نسبت سرمایه‌گذاری در چنین شرکت‌هایی پایین‌تر از سایر شرکت‌هاست. این نسبت در شرکت‌های سودده ۲۶ درصد و در شرکت‌های زیانده ۱۰ درصد کل مخارج شرکت‌هاست. کمک زیان دولت به شرکت‌های دولتی نیز تأثیری همانند اعتبارات عمرانی داشته است. بنابراین نتایج مدل نشان می‌دهد که شرکت‌های دولتی ایران وابستگی زیادی به منظور تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خود به بودجه‌های سهل‌الوصول یا آسان به ویژه وام‌های بانکی و منابع مالی داخلی خود دارند.

۲-۶. تأثیر منابع مالی بر سودآوری شرکت‌ها

در جدول ۶ نتایج برآورد مدلی آمده است که تأثیر منابع مالی شرکت‌های دولتی را بر سودآوری شرکت‌ها نشان می‌دهد. ضرایب نشان می‌دهند متغیرهای اعتبارات عمرانی دولتی، وام‌های خارجی و داخلی و سایر دریافت‌های شرکت‌های دولتی بر سودآوری شرکت‌ها تأثیر منفی معناداری دارد و فقط ضریب متغیر استفاده از دارایی‌های جاری معنادار نیست. به عبارتی هرچه شرکت‌ها از این منابع مالی آسان بیشتر استفاده کرده‌اند، سودآوری کمتری داشته‌اند.

جدول ۶. عوامل مؤثر بر سود ناخالص شرکت‌های دولتی

| شرکت‌های زیانده | شرکت‌های سودده | | کل شرکت‌ها | متغیرهای توضیح دهنده |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | شرکت‌های اقتصادی | شرکت‌های اقتصادی | | |
| جزء ثابت | ۰,۰۷۶** (۲,۶۹۸) | ۰,۰۷۵** (۲,۱۲۰) | ۰,۰۴۸** (۵,۲۱۵) | ۰,۰۰۵ (۰,۳۸۶) |
| اعتبارات عمرانی دولتی | -۰,۱۰۱** (-۲,۰۲۷) | -۰,۱۱۴* (-۱,۶۹۱) | -۰,۰۵۳ (-۱,۴۳۷) | -۰,۱۱۷** (-۲,۸۹۱) |
| وام‌های خارجی و داخلی | -۰,۲۵۱** (-۲,۴۶۴) | -۰,۲۰۶* (-۱,۷۰۴) | -۰,۱۲۶** (-۳,۰۴۵) | -۰,۱۱۰* (-۱,۷۶۸) |
| استفاده از دارایی‌های جاری | -۰,۳۶۱** (۲,۵۶۸-) | -۰,۱۰۳ (-۰,۴۳۰) | -۰,۰۱۸ (-۰,۲۱۷) | ۰,۰۴۷ (۰,۳۷۷) |
| سایر دریافت‌ها | -۰,۴۸۰** (-۶,۷۴۸) | -۰,۵۳۹** (-۵,۵۶۸) | -۰,۰۶۱** (-۲,۳۳۷) | -۰,۰۸۵** (۲,۱۵۵-) |
| کمک‌زیان دولت | -۱,۰۸۱** (-۱۷,۵۲۹) | -۱,۰۸۰** (-۱۳,۵۰۶) | - | - |
| R2 | ۰,۷۷۴ | ۰,۷۶۲ | ۰,۰۵۸ | ۰,۰۳۷ |
| DW | ۲,۰۰۹ | ۲,۰۲۷ | ۲,۱۰۲ | ۱,۵۸۹ |
| آماره F | ۶۷,۱۳۴ | ۴۰,۹۱۰ | ۳,۳۵۳ | ۳,۲۲۰ |
| تعداد مشاهدات | ۱۰۴ | ۷۰ | ۲۳۴ | ۳۳۹ |

- متغیر وابسته: نسبت سود ناخالص به کل منابع شرکت‌ها.
 - همه متغیرهای توضیحی نسبت به کل منابع شرکت‌های دولتی است.
 - اعداد داخل پرانتز آماره t است.
 * معنادار در سطح خطای کمتر از ۱۰ درصد.
 ** معنادار در سطح خطای ۵ درصد.
 مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

منشأ اصلی گسترش ناکارایی و افزایش فساد در شرکت‌های دولتی ایران، نوع روابط مالی شرکت‌های دولتی با دولت است که در ادبیات اقتصادی به آن معضل محدودیت‌های آسان بودجه‌ای اطلاق می‌شود. به این معنا که دولت به‌عنوان مالک این شرکت‌ها از راه‌های مختلفی منابع مالی گسترده‌ای در اختیار آنها قرار می‌دهد؛ درحالی‌که امکان نظارت

مناسبتی بر چگونگی مصرف آنها و نیز بازدهی ناشی از این منابع ندارد. بنابراین مسئله اصلی مقاله حاضر این است که چگونه می‌توان با اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای رانت موجود در شرکت‌های دولتی را محدود کرد تا کارایی شرکت‌های دولتی بهبود یابد و امکان ارزیابی و نظارت مؤثر بر عملکرد این شرکت‌ها فراهم شود؟ مهمترین نتایج حاصل از تحلیل فرایندها، آمار مالی و برآورد مدلی درباره معضل محدودیت آسان بودجه‌ای در شرکت‌های ایران و راهکارهایی برای کاهش این معضل به این شرح بیان می‌شود:

الف) مهمترین عاملی که باعث محدودیت آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران شده است، استفاده آنها از منابع طبیعی، تجهیزات زیربنایی و انحصارات دولتی است. طبق رویه‌ای که تقریباً از زمان انقلاب مشروطه به بعد در ایران رواج یافته است؛ شرکت‌های دولتی به عنوان کارگزار دولت در بهره‌برداری از منابع مذکور عمل می‌کنند و باید بهره مالکانه به دولت پرداخت کنند. در حال حاضر از یک سو موضوع منابع نفتی از لحاظ رویه‌های قانونی، اجرایی و نظارتی بسیار پیچیده و پرابهام شده و از سوی دیگر سایر منابع و انحصارات نیز که در اختیار شرکت‌های دولتی است بهره مالکانه و سود بسیار ناچیزی به دولت پرداخت می‌کنند. این شرایط باعث شده است که منابع مالی فراوانی از این طریق در اختیار شرکت‌های دولتی قرار گیرد و آنها این منابع را برای گسترش اقدامات خود و اتلاف آن به روش‌های مختلف مصرف کنند. معرفی مالیات جدیدی با عنوان «مالیات بر منابع طبیعی»، تمرکز جمع‌آوری بهره‌های مالکانه در یکی از سازمان‌های دولتی، اصلاح روش‌های مدیریت وجوه ارزی و ریالی حاصل از این منابع، استفاده از شرکت‌های خصوصی در بهره‌برداری از این منابع و ایجاد رویه‌های نظارتی خاص چنین منابعی از مهمترین اصلاحات مورد نیاز در این زمینه است تا رانت بزرگ شرکت‌های دولتی محدود شود.

ب) شرکت‌های دولتی به پشتوانه دولت از بانک‌های دولتی، اعتبارات بانکی فراوانی دریافت می‌کنند. در این موضوع دو نکته وجود دارد؛ اول اینکه معمولاً شرکت‌های دولتی محدودیت چندانی در دریافت این اعتبارات ندارند، اما شرکت‌های خصوصی محدودیت‌های زیادی دارند. دوم اینکه این اعتبارات نسبت به اعتبارات موجود در بازار بسیار ارزان قیمت است (نرخ بهره پایین دارد). این موضوع یکی از مصادیق مهم

محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برای شرکت‌های دولتی است. اعتبارات خارجی که به ضمانت دولت دریافت می‌شود نیز یکی دیگر از مصادیق محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران است که این موضوع بیشتر در شرکت‌های نفتی وجود دارد. همچنین اوراق مشارکت که شرکت‌های دولتی براساس قوانین بودجه با ضمانت دولت منتشر می‌کنند یکی دیگر از موارد محدودیت‌های آسان بودجه‌ای است. این منابع بانکی با اینکه نقش مهمی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی دارد، اما بر سودآوری آنها تأثیر منفی داشته است. علاوه بر شفافیت میزان دریافت این وام‌ها توسط شرکت‌های دولتی باید چارچوب رتبه‌بندی اعتباری این شرکت‌ها نیز اجرا و بر مبنای آن تسهیلات بانکی مدیریت شود.

ج دولت از طریق بودجه سالیانه کمک‌زیان به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌کند. این کمک بیشتر به شرکت‌های بخش فرهنگی پرداخت می‌شود که ماهیت انتفاعی ندارد و بر سرمایه‌گذاری و سودآوری آنها تأثیری ندارد. همچنین دولت اعتباراتی برای اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی و غیرانتفاعی در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌دهد. هرچند اعتبارات طرح‌های غیرانتفاعی جهت خدمات عمومی (مانند آب، برق و سایر زیربناها) ضروری است، ولی لزومی ندارد که دولت برای طرح‌های انتفاعی به سایر شرکت‌ها وام بپردازد و در گسترش فعالیت‌های انتفاعی شرکت‌های دولتی برخلاف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مشارکت کند. بنابراین در راستای قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی باید اعتبارات انتفاعی ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه محدود شود.

د شرکت‌های دولتی، کارگزار دولت در تهیه کالاهای یارانه‌ای همچون نان، دارو، خدمات بیمه‌ای، بنزین، گازوئیل، آب، برق، گاز، حمل و نقل هوایی و ریلی و تخصیص اعتبارات بانکی هستند. تهیه چنین کالاهایی به منابع مالی فراوانی نیاز دارد که دولت به طور مستقیم و در قالب بودجه سنواتی و به صورت غیرمستقیم از طریق منابع طبیعی در اختیار شرکت‌های دولتی مرتبط قرار می‌دهد. چنین منابع مالی گسترده‌ای و عدم امکان رقابت بخش غیردولتی در تهیه این کالاها باعث شده است که شرکت‌های دولتی به آسانی فعالیت کنند و فشار رقابتی چندانی بر آنها وارد نشود. این موضوع یکی از مهمترین

محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برای شرکت‌های دولتی ایران است که اصلاح رویه‌های اجرایی آن از الزامات اساسی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. به این ترتیب باید منابع مالی که در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد شفاف و امکان رقابت شرکت‌های دولتی با شرکت‌های خصوصی در تهیه کالاهایی مانند بنزین و آرد فراهم شود.

۵) با وجود اینکه منابع مالی گسترده‌ای در اختیار شرکت‌های دولتی قرار دارد، اما این شرکت‌ها پرداخت‌های ناچیزی به صورت مالیات و سود سهام به دولت دارند. شرکت‌های دولتی با وجود منابع مالی گسترده، مالیات ناچیزی خالص از بهره مالکانه به دولت پرداخت می‌کنند؛ هرچند این شرکت‌ها با همان نرخ ۲۵ درصد شرکت‌های خصوصی مالیات می‌پردازند. در این شرکت‌ها به دلیل اختیارات گسترده مجمع عمومی و هیئت‌مدیره، درآمد مشمول مالیات کمتر از حد محاسبه می‌شود. به عبارتی موارد متعددی از هزینه‌ها به صورت هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود و باعث می‌شود که سود این شرکت‌ها و در نتیجه مالیات آنها کمتر از حد برآورد شود. بهبود رویه‌های محاسبه مالیات این شرکت‌ها و نیز همکاری سازمان‌های نظارتی با سازمان‌های مالیاتی در این زمینه می‌تواند نتایج بسیار مطلوبی داشته باشد به طوری که جایگزین امور نظارتی در سایر زمینه‌ها شود.

۶) محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران باعث شده است که این شرکت‌ها از مشکلات درونی فراوانی رنج ببرند و برای کل اقتصاد نیز مشکل ایجاد کنند. ناکارایی، بروز فساد و شفاف نبودن از مهمترین مشکلات این شرکت‌هاست: مازاد نیروی کار، نوآوری اندک، سرمایه‌گذاری بیش از حد، اتلاف منابع، هزینه‌های غیرضروری که خود را در قیمت تمام شده بالا و در نتیجه سودآوری اندک و همچنین کیفیت پایین کالاها و خدمات این شرکت‌ها نشان داده از شواهد ناکارایی این شرکت‌هاست. محدودیت‌های آسان بودجه‌ای باعث شده تا رانت عظیمی در شرکت‌های دولتی ایران وجود داشته باشد و ذی‌نفعان مختلف در تعامل با یکدیگر روابط فسادآلودی شکل دهند. این روابط را می‌توان در اکثر مبادلات بنگاه‌ها مانند انتصاب مدیران، استخدام نیروی کار، مسافرت‌های داخلی و خارجی غیرضروری، خرید مواد و تجهیزات، تصمیمات سرمایه‌گذاری، فروش محصولات و خرید خدمات مشاهده کرد. از جمله فساد در فروش نفت به بهانه دور زدن تحریم‌ها در

شرکت ملی نفت ایران، فساد مربوط به باز کردن اعتبارات اسنادی جعلی در بانک صادرات و شرکت فولاد خوزستان، دستمزدها و حقوق‌های بالا، فساد در بیمه ایران که در سال‌های اخیر جزء پرونده‌های مهم فساد اقتصادی در ایران بودند. با وجود این شرایط، شرکت‌های دولتی ایران از غیرشفاف‌ترین بخش‌های اقتصادی و مالی کشور هستند که شفافیت درباره فعالیت آنها محدود به پیوست بودجه شرکت‌های دولتی است. در حالی که باید صورت‌های مالی حسابرسی شده این شرکت‌ها، وضعیت پرسنل، پرداخت حقوق و دستمزد، وضعیت فروش و تولید، جزئیات بودجه و قراردادهای این شرکت‌ها و رتبه‌بندی عملکرد شرکت‌های در گروه‌های مختلف برای اطلاع عمومی منتشر شود. در کشورهایی مانند چین نیز پایگاه‌هایی برای اطلاع‌رسانی وجود دارد که وضعیت و عملکرد انبوهی از شرکت‌های دولتی این کشور را در دسترس عموم قرار می‌دهد.

ز) در ایران دو راهکار اصلاحی شامل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و اجازه برای فعالیت بخش خصوصی به منظور بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مدنظر قرار گرفته است. اما در شرایطی که شرکت‌های دولتی به آسانی به منابع مالی دولتی دسترسی دارند یعنی با محدودیت‌های بودجه‌ای آسان روبه‌رو هستند؛ این دو راهکار اصلاحی نمی‌تواند به‌طور کامل محقق شود زیرا محدودیت‌های آسان بودجه‌ای و گسترش رانت در این شرکت‌ها عامل مهمی در چسبندگی شرکت‌های دولتی به بدنه دولت و بی‌انگیزگی مدیران در اجرای سیاست‌ها و اثربخشی محدود نظارت بیرونی بر این شرکت‌هاست. بنابراین شواهد نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹ بیشتر سهام شرکت‌های سودده و رانتی مانند شرکت‌های پتروشیمی، مخابرات و بانک‌ها واگذار شدند و انبوهی از شرکت‌های دولتی هنوز باقی مانده‌اند. از این رو اصلاح روابط مالی شرکت‌های دولتی از طریق اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای گام مهم و مقدماتی در مسیر بهبود محیط کسب‌وکار و خصوصی‌سازی موفق است.

منابع و مآخذ

۱. حکیم شوشتری، ناهید و مینو عدالت پور (۱۳۸۳). قوانین و مقررات مربوط به شرکت های دولتی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۲. سابا، ژوزف و راسل مویر (۱۳۸۵). بهبود عملکرد شرکت های دولتی، ترجمه یوسف جمسی و لیلیا بندری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
3. Anderson, J., G. Korsun and P. Murrell (1999). "Which Enterprises (Believe They) Have Soft Budgets: Effects of the Ownership and Decentralization in Mongolia," *Journal of Comparative Economics*, 28(2).
4. Bai, C. and Y. Wang (1999). "The Myth of the East Asian Miracle: The Macroeconomic Implications of Soft Budgets", *American Economic Review*, 89(2).
5. Bartel, A. and A. Harrison (1999). "Ownership Versus Environment: Why are Public Sector Firms Inefficient"?, NBER Working Paper 7043.
6. Bertero, Elisabetta and Laura Rondi (2000). "Financial Pressure and the Behaviour of Public Enterprises Under Soft and Hard Budget Constraints: Evidence From Italian Panel Data", *Journal Of Public Economics*, 75.
7. Bird, R. M. and A. Tassonyi (2003). "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada", in J. Rodden, G.S. Eskeland and J. Litvack (eds), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA and London, MIT Press.
8. Brandt, Loren and Xiandong Zhu (1997). Soft Budget Constraints and Inflation Cycles: A Positive Model of the Post--Reform Chinese Economy", *Unpublished Manuscript*, Department of Economics, University of Toronto.
9. Cai, Hongbin, Hanming Fang and Lixin Colin Xu (2011). "Eat, Drink, Firms, Government: An Investigation of Corruption from the Entertainment and Travel Costs of Chinese firms", *The Journal of Law and Economics*, 54(1).
10. Coricelli, F. and S. Djankov (2001). "Hardened budgets and Enterprise Restructuring:

- Theory and an Application to Romania", *Journal of Comparative Economics*, 29(4).
11. Dewatripont, Mathias and Eric Maskin (1995). "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies", *The Review of Economic Studies*, 62(4).
 12. Faure-Grimaud, A. (1996). "Soft Budget Constraint and Stock Price Information", Mimeo, London School of Economics.
 13. Granick, David (1990). *Chinese State Enterprises: A Regional Property Rights Analysis*, Chicago, IL, The University of Chicago Press.
 14. Huang, H. and C. Xu (1998). "Soft Budget Constraint and the Optimal Choices of Research and Development Projects Financing", *Journal of Comparative Economics*, 26 (1).
 15. Jerneck, Max. (2020). "When Soft Budget Constraints Promote Innovation: Kornai Meets Schumpeter in Japan", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 29, No. 6.
 16. Kornai, J. (1979). *Economics of Shortage*, North-Holland, Amsterdam.
 17. --- (1986). "The Softness of Budget Constraint", *Kyklos*, 39.
 18. Kornai, Janos, Eric Maskin and Gerard Roland (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature*, Vol. 41(4).
 19. Leeson, Peter T., Colin Harris and Andrew Myers (2020). "Kornai Goes to Kenya", *Public Choice*, Vol. 187.
 20. Li, D. and M. Liang (1998). "Causes of the Soft Budget Constraint: Evidence on three Explanations", *Journal of Comparative Economics*, 26(1).
 21. Lin, Yifu (1998). "Competition, Policy Burdens and State-owned Enterprise Reform", *American Economic Review*, 88(2).
 22. Maskin, Eric S. (1996). "Theories of the Soft Budget-Constraint", *Japan and the World Economy* 8(2).
 23. --- (1999). "Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 89(2).

24. Moesen, W. and P. Van Cauwenberge (2000). "The Status of the Budget Constraint, Federalism and The Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach", *Public Choice*, 104(3-4).
25. Ott, Attiat F. and Nirupama Devaraj (2006). Soft Budget Constraint and Hard Budget Constraint: Who is Bailing Out Whom and Why? In the Elgar Companion to Public Economics: Empirical Public Economics, Edited By Attiat F. Ott, Edward Elgar.
26. Qian, Y. and G. Roland (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 88(5).
27. Rodden, J. (2003). "Federalism and Bailouts in Brazil", In J. Rodden, G.S. Eskeland and J. Litvack (eds), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA and London, MIT Press.
28. Sun, Jian (1999). "State-Owned Enterprises in China: Soft Budget Constraints and Competition", Department of Economics Washington University.
29. Trillo, F.H., A. D. Cayeros and R. G. Gonzalez (2002). "Fiscal Decentralization in Mexico: the Bailout Problem", Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Research Network Working Paper, R-447.
30. Webb, S. B. (2003). "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint", In J. Rodden, G.S. Eskeland and J. Litvack (Eds), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA and London, MIT Press.