

اشاره:

بیشتر کشورهای درحال توسعه با دو مشکل اساسی و مرتبط با یکدیگر مواجه هستند: تورم و کمبود ارز. در این کشورها تورم غالباً ناشی از کسر بودجه دولت است. اگر دولت بیش از درآمد خود خرج کند، و برای تأمین این کسری از بانک مرکزی وام گیرد، عرضه پول افزایش می‌یابد، و چنانچه افزایش سرسره پول از رشد اقتصادی کشور - که مستلزم توسعه ظرفیت تولیدی است - پیشی گیرد، تورم به وجود می‌آید. تورم، از یک طرف به دلیل افزایش تقاضا بر اثر افزایش عرضه پول، و از طرف دیگر به دلیل افزایش هزینه تولید، بر درآمد و ذخیره ارزی کشور فشار وارد می‌آورد، موازنه پرداخت‌ها را دچار اختلال می‌سازد و نرخ ارز را بالا می‌برد. کمبود ارز و افزایش نرخ آن به نوبه خود رشد تولید و توسعه اقتصادی کشور را کند و یا حتی متوقف می‌سازد.

برای مقابله با کسر بودجه، یا باید درآمد بیشتری وصول کرد یا هزینه را کاهش داد و یا تلفیقی از این دو روش را بکار برد. تجربه نشان داده است که افزایش درآمد به سهولت و به سرعت امکان‌پذیر نیست و سیاست‌های مبارزه با تورم و اختلال در موازنه پرداخت‌ها بیشتر باید در جهت کاهش هزینه باشد.

«پیتر هلر»، نویسنده این مقاله، که در بررسی هزینه‌های دولتی در صندوق بین‌المللی پول تجارب بسیاری اندوخته است، برداشت خود را از تحلیل هزینه‌های دولتی در نوشته خود عرضه می‌دارد و راه‌هایی برای تعدیل آن پیشنهاد می‌کند که ممکن است برای علاقه‌مندان به مالیه عمومی جالب باشد، خاصه آنکه تاریخ تقدیم لایحه بودجه ۱۳۷۳ چندان دور نیست.

نگاهی به تجربه

کشورهای توسعه نیافته

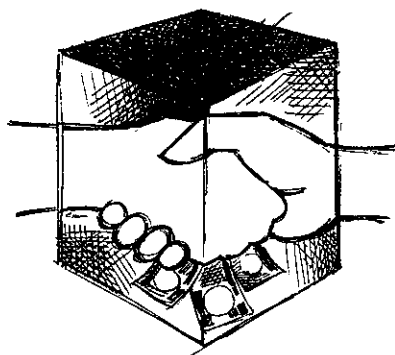
## تحلیل و تعدیل هزینه‌های دولتی

نویسنده: پیتر هلر \* (PETER S. HELLER)

مترجم: دکتر شریف ادیب سلطانی

منبع: FINANCE & DEVELOPMENT

● برنامه‌های مورد حمایت  
صندوق بین‌المللی پول گاه به گاه  
مستضمن افزایش هزینه‌های  
عمرانی با تاکید بر امحای  
تنگناهای رشد اقتصادی است.



کشورهای درحال توسعه به چند دلیل در موازنه پرداخت‌های خود با اشکالاتی مواجه هستند. گاهی این اشکالات از خارج نشأت می‌گیرد - مانند افزایش ناگهانی در قیمت انرژی - ولی غالب اوقات ناشی از نارسائی‌هایی در سیاست داخلی است، مانند وقتی که افزایش سریع در هزینه‌های دولتی موجب کسر بودجه شده و کسر بودجه از طریق سیاست‌های انبساطی در زمینه پول و اعتبار تأمین شود. این سیاست‌ها به نوبه خود به افزایش هزینه تولید و قیمت در داخل کشور می‌انجامد، صادرات (و کالاهای جایگزین واردات) را گرانتر می‌سازد و موازنه پرداخت‌ها را تضعیف می‌کند، مخصوصاً اگر نرخ ارز انعطاف‌ناپذیر باشد. از اینرو اقداماتی که در جهت اعاده تعادل بهتر بین تقاضا برای منابع و عرضه آن در بخش دولتی به عمل می‌آید عامل بسیار مهمی در بسیاری از مجموعه سیاست‌هایی است که به خاطر حل مشکلات موازنه پرداخت‌ها اتخاذ می‌شود.

در اصل، تعادل بهتر بین عرضه و تقاضا در بخش عمومی با افزایش درآمد بودجه، یا با کاهش هزینه‌های عمومی، یا با تلفیقی از این دو بدست می‌آید. صندوق بین‌المللی پول در جهت کمک به کشورها توجه بسیاری مبذول می‌دارد تا سیستم مالیاتی خود را تحرک بخشند، اثرات منفی مالیات را کاهش دهند و سیستم مالیاتی خود را با کارائی بیشتری اداره کنند. ولی در عمل، گاهی خیلی دشوار است یا مصلحت نیست که درآمد بیشتری اخذ شود: اگر مالیات در سطح بالنسبه بالائی باشد، افزایش نرخ‌های مالیاتی ممکن است انگیزه‌ها را سخت کاهش دهد که آثار نامطلوب آن در توسعه انعکاس می‌یابد؛ بعلاوه، افزایش درآمد در کوتاه مدت همواره یک امر حتمی نیست. بنابراین، به‌عنوان یک اقدام عملی، در جهت جلوگیری از افزایش هزینه‌های دولتی یا کاهش آنست که باید سیاست‌هایی اتخاذ کرد و اقداماتی به عمل آورد. به این دلایل سیاست‌های متخذه در زمینه هزینه‌های دولتی غالباً عامل مهمی در

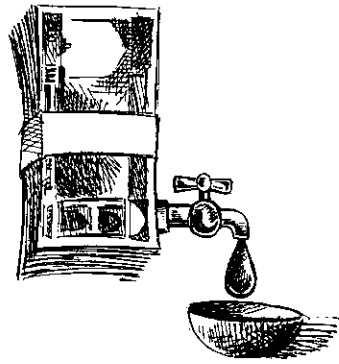
برنامه‌های مورد حمایت صندوق در راستای تعدیل دریافت‌ها و پرداخت‌های خارجی است. جنبه‌های دیگر همکاری صندوق با کشورهای عضو نیز مستلزم بحث پیرامون سیاست‌های مرتبط با هزینه‌های دولتی است. حتی در مواردی که هیچگونه برنامه تعدیل مورد حمایت صندوق وجود نداشته باشد، صندوق، در خلال نظارت مداوم خود، سیاست‌های کلان کشورهای عضو را ارزیابی می‌کند. وقتی کسر بودجه به‌طور نامناسبی زیاد و کشور در تجهیز درآمدهای اضافی مواجه با اشکال باشد، تغییر در سیاست هزینه ممکن است یک امر ضروری تلقی شود. در مواردی که برخی سیاست‌های خاص در زمینه هزینه موجب مشکلات ساختاری ویژه‌ای می‌شود (مانند افزایش غیرقابل دوام برخی از اقلام هزینه) توجه مقامات آن کشور به این سیاست‌ها جلب می‌شود. در بسیاری از موارد، صندوق برای ارزیابی دقیق سیاست‌های مربوط به هزینه یا بکارگیری روش‌های کنترل در بودجه و هزینه، کمک‌های فنی در اختیار کشور عضو قرار می‌دهد.

از آنجایی که سیاست‌های دولت در زمینه هزینه در تخصیص منابع، سرمایه‌اندوزی، توزیع درآمد، موازنه پرداخت‌ها و تحقق سایر هدف‌های ملی نقش مهمی ایفا می‌کند، تغییر این سیاست‌ها متضمن نتایج پدیده‌ای است که درباره آن به‌طور کلی اتفاق نظر وجود ندارد. برای روشن ساختن مسائل ناشی از انتخاب اقدامات یا اقداماتی در زمینه هزینه‌های عمومی، این مقاله معیارهای اقتصادی را که برای تحلیل سیاست هزینه می‌توان بکار برد مورد بررسی قرار می‌دهد و انواع اقداماتی را که در این باره در برنامه‌های تعدیل صندوق و با کمک مالی آن مورد قبول قرار می‌گیرد، تشریح می‌کند.

### چارچوب تحلیل

تحلیل جامع از عدم تعادل‌های داخلی و خارجی اقتصاد، باید شامل ارزیابی سیاست‌های کلی دولت درباره هزینه باشد. این ارزیابی مستلزم آنست که به چند سؤال اصلی پاسخ داده شود:

- \* آیا اجزای مختلف برنامه سرمایه‌گذاری دولت، نرخ بازده اجتماعی کافی به‌دست می‌دهد و آیا این اجزا دولت را به‌طور مؤثری در نیل به هدف‌های اقتصادی کوتاه‌مدت یاری می‌کند؟
- \* چه گروه‌هایی در جامعه از اقلام گوناگونی که در برنامه‌های جاری دولت منظور شده است



### ● تحلیل جامع از عدم تعادل‌های داخلی و خارجی اقتصاد، باید شامل ارزیابی سیاست‌های کلی دولت درباره هزینه باشد.

بهره‌مند می‌شوند و این بهره‌مندی به چه قیمتی تامین می‌شود؟

- \* آیا تعادل بین سرمایه‌گذاری و هزینه‌های جاری، هم در چارچوب اقتصاد کلان و هم در سطح بخش‌های مختلف اقتصاد متناسب است؟
- \* آیا دولت، به معنای وسیع کلمه، در تولید کالا و خدمات کارآئی دارد؟

- \* چه عواملی موجب افزایش بخش‌های خاصی از هزینه می‌شود؟

- \* برخی از سیاست‌های خاص را در زمینه هزینه تا چه حد می‌توان دنبال کرد؟

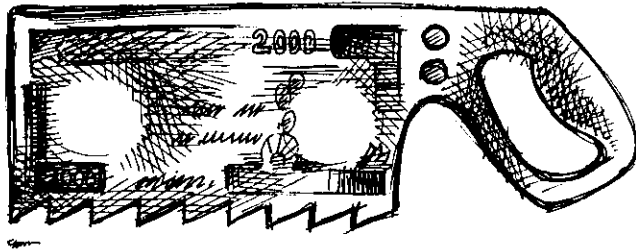
- \* یک هزینه معین (مثلاً سوبسید روی کالائی که بیشتر از خارج وارد می‌شود) در موازنه پرداخت‌ها چه تاثیری خواهد داشت؟

در نهایت امر، توصیه‌هایی که در راستای اتخاذ برخی سیاست‌ها به عمل می‌آید، منبعث از ارزیابی بهره‌وری نسبی هزینه‌های مختلف، تأثیر این هزینه‌ها در تخصیص و توزیع منابع، هزینه نسبی نیل به هدف‌های گوناگون و اولویت نسبی اهداف گوناگون بنا به قضاوت مقامات دولتی است. جواب دقیق و جامع این سئوالات مستلزم وجود منابع تحلیلی و آماری است که در کشورهای درحال توسعه از دسترس تحلیل‌گران سیاست به دور است. با وجود این اقتصاددان می‌تواند، بدون توسل به دلائل پرطول و تفصیل،

از پیامدهای ضمنی سیاست‌های خاص در تخصیص و توزیع منابع یک تحلیل تقریبی به عمل آورد و سؤال کند که آیا این پیامدهای ضمنی با هدف‌های اعلام شده سیاست‌ها سازگار است یا نه و هزینه مالی این سیاست‌ها را نیز خاطر نشان سازد.

برای تحلیل هزینه دولت، بهتر است توجه خود را به منشاء افزایش هزینه و انحرافاتی که به‌طور کلی در ساختار هزینه بوجود می‌آید، معطوف سازیم. در این مورد بانک جهانی و سایر مؤسساتی که به کشورهای جهان کمک می‌کنند. با شناختی که از بخش‌های اقتصادی دارند و به مدد آشنائی خود با برنامه‌های عمرانی کشورها، می‌توانند منابع ارزنده‌ای برای کسب اطلاع باشند. مقایسه بهره‌وری بخش‌ها: کیفیت تحلیل‌های موجود درباره بهره‌وری برنامه‌ها در بخش عمومی احتمالاً یکسان نیست، مخصوصاً وقتی که فعالیت‌ها متنوع باشد، از تولید کالا و خدمات قابل فروش گرفته تا تدارک خدمات اجتماعی و کالاهای عمومی (مانند دفاع یا ادارات دولتی).

این تحلیل‌ها برای مقایسه بهره‌وری در بخش‌های مختلف بندرت مبتنی بدست می‌دهد که در عمل بتوان از آن استفاده کرد. ولی با آنکه ممکن است تشخیص این امر که هزینه‌هایی که در هر بخش صورت می‌گیرد در مقام مقایسه با بخش‌های دیگر تعادل مطلوب را دارد یا نه مشکل باشد، اگر سهم نسبی هزینه برای اموری مانند اداره عمومی کشور یا دفاع، فوق‌العاده بزرگ یا رو به افزایش باشد، در آن صورت باید آن را مورد تحلیل و بحث قرار داد. سرمایه‌گذاری: برای ارزیابی هزینه‌ای که بابت سرمایه‌گذاری عمومی به‌عمل می‌آید، کشورهای معدودی به‌طور سیستماتیک اطلاعات جمع‌آوری می‌کنند. معمولاً تخمین نرخ بازده، اگر وجود داشته باشد فقط در مورد چند طرح موجود است. تخمین‌های موجود هم بیشتر بر مبنای تحلیل ناقصی از سوددهی طرح می‌باشد؛ در این تخمین‌ها بندرت موضع طرح در استراتژی توسعه کلان کشور یا محدودیت‌هایی که احتمالاً بر اثر عواملی از قبیل کمبود نیروی انسانی در امور فنی، یا کمبود ارز، یا کمبود منابع برای بودجه جاری پیش می‌آید، مورد توجه قرار می‌گیرد. از این‌رو ضروری است برای ارزیابی، مبنای دیگری بکار رود، مانند کمک احتمالی طرح به درآمد‌های صادراتی یا توان احتمالی آن در تولید کالاهایی که می‌توانند جایگزین واردات شوند (با در نظر گرفتن هزینه داخلی آن بر اساس منابع)، عملکرد



## ● برای تحلیل هزینه دولت بهتر است توجه خود را به منشاء افزایش هزینه و انحرافات که به طور کلی در ساختار هزینه به وجود می آید، معطوف سازیم.

بخش‌های غیردولتی باشد، بهره‌وری دولت ممکن است بر اثر اشکالاتی که در حفظ کارمندان پیش می‌آید یا عواملی که فساد را در دستگاه دولت شیوع می‌بخشد، یا قبول کار اضافی ولی غیرقانونی در خارج از دستگاه دولت، به میزان فوق‌العاده‌ای لطمه ببیند. شاخص‌هایی در سطح کشور و اطلاعات دیگری درباره بازار می‌تواند در ارزیابی سطح و ساختار مزد و حقوق در بخش دولتی مورد استفاده قرار گیرد.

**سوسیدها و پرداخت‌های انتقالی:** سوسیدها و پرداخت‌های انتقالی غالب اوقات سهم عمده‌ای در هزینه‌ها دارد. دولت‌ها ممکن است در فروش کالاهای اساسی به مصرف‌کنندگان، مانند خواربار، کودشیمیایی و محصولات نفتی سوسید پردازند، و از این راه قیمت کالاها را در سطحی پایین‌تر از هزینه تولید آن در بازار نگاهدارند. سوسیدهای دیگر بودجه کسری عملکرد مؤسسات غیرمالي متعلق به دولت را تامین می‌کند، مخصوصاً مؤسساتی که خدمات اساسی عرضه می‌کنند (مانند برق و آب و حمل‌ونقل شهری). برخی از سوسیدهایی که به مؤسسات دولتی پرداخت می‌شود نتیجه تصمیمات سنجیده‌ای است به خاطر آنکه قیمت کالاها یا خدماتی که این مؤسسات عرضه می‌دارند در سطحی پایین‌تر از هزینه تولید آن در بازار حفظ شود، یا به خاطر آنکه تولید حتی با صرف هزینه گزاف تشویق شود زیرا این امر نیل به برخی از اهداف سیاسی مورد نظر دولت را، مانند ایجاد اشتغال، آسانتر می‌سازد.

وقتی سوسید با سیاست قیمت‌گذاری ارتباط نزدیکی داشته باشد، چند مسأله مطرح می‌شود:

- \* چگونه قیمت‌هایی که از طرف دولت تعیین می‌شود بر مصرف و تولید اثر می‌گذارد؟
- \* در مواردی که هزینه نازل تولید وسیله‌ای است برای آنکه قیمت اقلام اساسی خواربار برای مصرف‌کننده در سطح پائینی نگاهداشته شود، آیا کشاورزی در حال رکود است؟ آیا مواد غذایی کمتر از طرف دولت به بازار عرضه می‌شود، آیا قاچاق

برخی از انواع هزینه‌های جاری ممکن است مورد استفاده نامطلوب قرار گیرد. غالب اوقات در خلال بررسی بودجه به هزینه‌های سنگین و مشکوکی بابت اقلامی نظیر سفارت‌خانه‌های کشور در خارج، مسافرت به خارج و فوق‌العاده روزانه مسافرت برمی‌خوریم. مسافرت کارمندان عالی‌رتبه دولت به صورت مزایای «پنهانی»، هم به لحاظ مالی و هم براساس بهره‌وری از دست رفته، برای دولت‌گران تمام می‌شود.

**مزد و حقوق و اشتغال:** در ارزیابی حجم و ساختار اشتغال در بخش عمومی، مقایسه‌هایی در سطح کشور می‌تواند ما را در تحلیل برنامه‌های خاص به‌طور مؤثری کمک کند. غالباً گرایش فوق‌العاده‌ای برای افزایش حجم کارمندان در بخش عمومی وجود دارد که از مشخصات ذاتی آن بخش است (مثل اینکه به فارغ‌التحصیلان دبیرستان یا دانشگاه تضمین داده شود که به استخدام دولت درخواهند آمد) و این امر درباره بهره‌وری کارمندان بخش عمومی و اینکه آیا دولت به لحاظ مالی می‌تواند از عهده هزینه آن برآید، سئوالات روشنی را پیش می‌آورد. سطح مزد و حقوق‌های دولتی نیز موضوعی است که می‌تواند موجب نگرانی شود. در بسیاری از کشورها، مزد و حقوق‌های دولتی به میزان قابل ملاحظه‌ای بالاتر از مزد و حقوقی است که در بخش‌های دیگر اقتصاد بنا به شایستگی افراد پرداخت می‌شود. بالعکس، در مواردی که مزد و حقوق حقیقی در بخش دولتی بسیار کمتر از

طرح‌های به انجام رسیده در همان بخش، یا توان آن در رفع تنگناهای زیربنایی. بانک جهانی مفهوم برنامه‌ریزی «هسته‌ای» (CORE) را به‌وجود آورده که عبارتست از مجموعه معدودی از طرح‌ها که می‌توان آنها را به‌سرعت انجام داد و نرخ بازدهشان هم با منابع موجود بالاست.

**هزینه‌های جاری:** برای ارزیابی هزینه‌های جاری به‌منظور تامین کار و خدمات، کارآئی هزینه برنامه‌های مختلف و هزینه نیل به هدف‌های معین باید برآورد شود. بخش‌ها و یا گروه‌هایی را که از برنامه‌های معینی بهره‌مند می‌شوند، باید شناسائی کرد و در این امر باید از هر مطالعه‌ای که آن بخش‌ها را مورد ارزیابی قرار داده است و از هر شاخصی که بتوان از ارقام مربوط به نتایج حاصله از بودجه و برنامه‌ها استخراج کرد، استفاده نمود. هزینه‌های جاری بالقوه به همان میزان

هزینه‌های سرمایه‌ای بهره‌وری دارند؛ در برخی از بخش‌ها (مثلاً راه‌سازی)، هزینه نگاهداری بازدهی بسیار بیشتری از هزینه طرح‌های جدید داشته است. یکی از راه‌های ارزیابی بهره‌وری هزینه‌های جاری بررسی این امر است که براساس ارقام کلی، و براساس سهم هر بخش، هزینه‌ها چگونه میان اقلام مختلف توزیع شده است. این اطلاعات را می‌توان، لااقل تا حدی، از بودجه بدست آورد و طبقه‌بندی کرد. کشورها معمولاً از هزینه‌های جاری به‌طور نامتعادلی می‌کاهند. خرید کالاها و خدمات را به‌شدت کاهش می‌دهند ولی در تعداد کارمندان دولت کاهش چندانی صورت نمی‌گیرد. از این رو کارمندان دولت قادر نیستند خدماتی در حوزه مأموریت خود انجام دهند، زیرا برای اتومبیل، بنزین و وسائل یدکی ندارند. کارخانجات و وسائل تولیدی به دلیل عدم نگاهداری فرسوده می‌شوند. نتایج این امر برای بهره‌وری کارمندان دولت و برای استفاده از زیربنای فیزیکی کشور مصیبت‌بار است. با بررسی منابعی که به یک بخش اختصاص می‌یابد و با بررسی ارتباط میان این منابع در طی زمان، براساس اقلام واقعی و هم براساس ارقام تصویری می‌توان کفاف این منابع را اندازه گرفت. و نیز براساس موازن مالی و براساس ارتباط فیزیکی میان منابع عمده (مانند تعداد کارمندان و تعداد وسائط نقلیه) و نتیجه عملکردشان می‌توان مقایسه‌هایی به عمل آورد. و همچنین مقایسه‌هایی در سراسر کشور از میزان نسبی سرفصل‌های هزینه و روابط اصلی داده‌ها و ستانده‌ها (مثلاً هزینه هر شاگرد دبستان) مفید فایده خواهد بود.

افزایش یافته یا اینکه بازار داخلی دیگری به موازات بازار رسمی به وجود آمده است؟

• آیا هزینه سوبسید قیمت‌ها که در بودجه منظور شده، حد معینی ندارد یا برای آن حدی تعیین شده است و آیا سهم آن در بودجه روبه افزایش است؟

• چگونه سوبسید کالاهای خاص در توزیع درآمد مؤثر واقع می‌شود، و تا چه حد این سوبسیدها به حال گروه‌هایی که طبق هدف از پیش تعیین شده باید از آن بهره‌مند شوند مفید بوده است؟

• وقتی اکثر کالاهای مشمول سوبسید از خارج وارد می‌شود، سوبسید بر موازنه پرداخت‌ها چه اثری می‌گذارد؟

سوبسیدها و پرداخت‌های انتقالی که با سیاست قیمت‌گذاری مرتبط نباشد ممکن است کوشش مستقیمی برای تغییر توزیع درآمد یا انتقال وجوه به گروه‌های خاصی در جامعه باشد. در ارزیابی نتایج توزیعی و هزینه آن، برخی از سوبسیدها و انتقالات شایان توجه خاصی است، مخصوصاً سوبسیدها و انتقالاتی که نتایج آن زیر سؤال می‌رود (مانند بورس‌های دانشگاهی که غالباً فرزندان خانواده‌هایی که درآمد بیشتری دارند به دست می‌آورند، یا سوبسید بنزین که بیشتر به طبقه متوسط یا طبقه‌ای که درآمد بالا دارد فایده می‌رساند)، و سوبسیدها یا انتقالاتی که تصمیمات بازار کار را به‌طور جدی دچار اختلال می‌سازد (مانند کاهش عمده در هزینه خصوصی آموزش عالی).

**پیوستگی هزینه‌ها در طی زمان:** مخصوصاً در کشورهایی که نرخ تورم بالایی دارند، باید توجه داشت که ساختار هزینه‌های دولتی متضمن چه نتایجی در افزایش هزینه در طی زمان است. ممکن است دولت‌ها برخی از هزینه‌ها را مستقیماً با نرخ تورم مرتبط سازند (مانند نرخ مزد یا نرخ بهره پرداختی بابت اوراق قرضه دولتی در دست مردم).

با ادامه این پیوستگی، دولت در معرض این خطر قرار می‌گیرد که کنترل خود را در مورد قسمت عمده‌ای از بودجه از دست بدهد، و بار صرفه‌جویی را به سایر اقلام هزینه منتقل سازد. از آنجا که این امر ممکن است عواقب وخامت‌باری در بهره‌وری برنامه‌های دولت داشته باشد، سیاست‌های مربوط به این پیوستگی‌ها شاید اساساً مستلزم بررسی مجدد باشد. در ارزیابی برنامه‌های سرمایه‌گذاری نیز باید

اطمینان کامل حاصل کرد که زمینه برای اختلالات بودجه‌ای در آینده فراهم نشود. هزینه سرمایه‌گذاری یک طرح در بودجه سال جاری ممکن است در مقام مقایسه با هزینه همان طرح در سال‌های آتی بسیار اندک باشد. ارتباط بین سرمایه‌گذاری و هزینه‌های جاری باید با کمال دقت بررسی شود. برخی از سرمایه‌گذاری‌ها که هزینه آن از محل اعانات خارجی تامین شود، ممکن است در آغاز کار چندان پرخرج نباشد، ولی این امکان هم وجود دارد که در آینده مستلزم تخصیص سهم مهمی از بودجه برای هزینه‌های مستمر این سرمایه‌گذاری‌ها باشد.

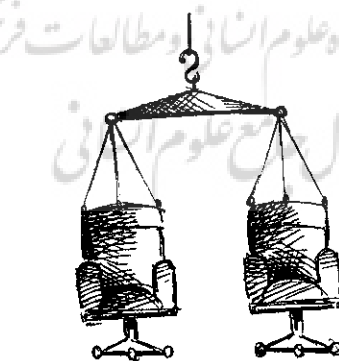
**اجرای بودجه:** در برخی از کشورها، عدم تعادل بودجه ممکن است به همان اندازه که معلول سیاست است، معلول مسائلی در اجرای بودجه هم باشد. مسائلی که در اجرای بودجه پیش می‌آید، ممکن است شامل هزینه برای مصارفی باشد که در بودجه مورد تصویب قرار نگرفته است، مانند سوءاستفاده از اسناد در خرید و تدارکات به قیمت‌های گران و پرداخت به کارگران موهوم. سیاست‌های متخذه درباره تدارکات ممکن است به نحوی باشد که خرید از ارزانترین منابع عرضه صورت نگیرد. اگر نظارت بر اجرای بودجه ضعیف باشد، ممکن است تعهدات فوق‌العاده‌ای روی هم انباشته شود بدون اینکه جلب توجه کند. این امر موجب خواهد شد که

فشار برای متمم بودجه و تخصیص اعتبار اضافی شدت یابد. تعهدات مالی منقول از سالهای پیش غالباً برای کسب مجوز هزینه‌هایی خارج از برنامه به کار می‌رود و این بخش خصوصی است که به اجبار بهای آن را خواهد پرداخت.

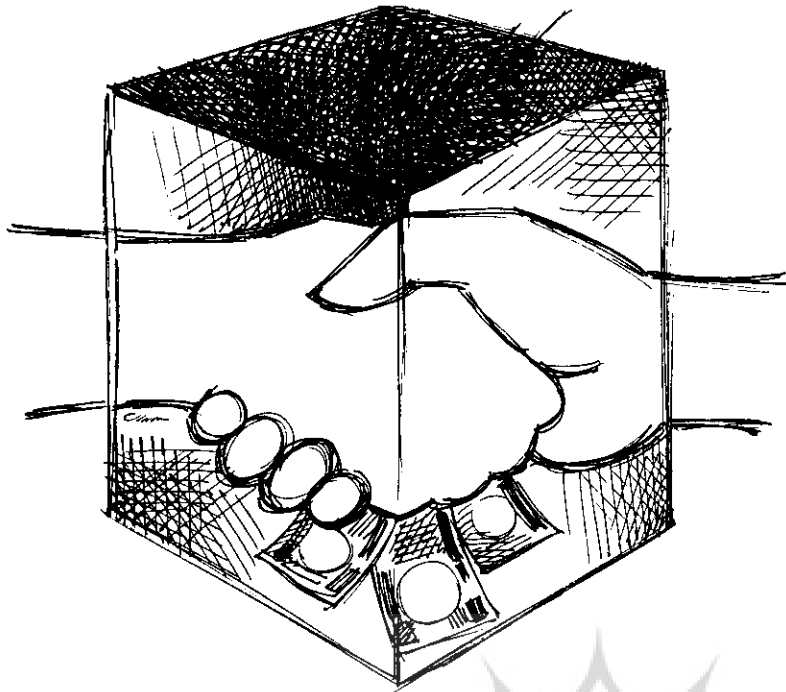
**برنامه‌های مورد حمایت صندوق:** به دلایلی چند، هیئت‌های کارشناسی که از طرف صندوق اعزام می‌شوند، تحلیل جامع و مفصلی را که چارچوب مذکور در فوق‌القاء می‌کند نه به عمل می‌آورند و نه می‌توانند به عمل آورند. بررسی بسیاری از اقلام هزینه (مانند برنامه سرمایه‌گذاری دولت یا سیاست‌هایی که باید در بخش خاصی مرئی شود) خارج از صلاحیت و تخصص صندوق است و غالباً مطمح نظر و توجه فوق‌العاده بانک جهانی است. در مورد سایر اقلام هزینه، کمی وقت و کارشناس یا فقدان آمار قابل اعتماد اکثر اوقات ارزیابی سیستماتیک و مفصل را غیرممکن می‌سازد. ولی در قالب این محدودیت‌ها، کارشناسان صندوق سعی دارند سیاست‌های هزینه‌ای دولت را در چارچوب وسیع‌تر یعنی اقداماتی که برای دستیابی به تعدیل قابل دوام در موازنه پرداخت‌ها در کوتاه‌مدت و میان‌مدت ضروری است ارزیابی کنند.

واضح است که اهمیت نسبی جنبه‌های مختلف هزینه به شکلی که در بالا بحث شد، از کشوری به کشور دیگر و از زمانی به زمان دیگر تفاوت می‌کند. برای ارزیابی ساختار یا سطح هزینه‌های دولتی یک برداشت منحصر به فرد و مسلم وجود ندارد. سنجش هزینه‌های دولتی ممکن است بر حسب اهمیت برخی از سیاست‌های خاص یا اهمیت معیارهایی که قبلاً به‌طور اجمال ذکر شد، تفاوت کند و دلیل این امر تا حدی اختلاف در اهمیت نسبی است که خود کشورها برای برخی سیاست‌ها و معیارها قائل می‌شوند. هیئت‌های کارشناسی صندوق به‌طور معمول نظر بانک جهانی را درباره کیفیت سرمایه‌گذاری‌ها و اولویت نسبی آن جویا می‌شوند. ضمن تدارک مقدمات کار در جهت اعطای وام برای تعدیل‌های ساختاری، بانک ممکن است تحلیل مفصلی از سیاست‌های مطروحه در هزینه‌های دولتی در اختیار هیئت‌های کارشناسی صندوق قرار دهد.

در ارزیابی سیاست‌های هزینه و بحث پیرامون آن با مقامات کشور، کارکنان صندوق کاملاً از اهمیت تسریع رشد اقتصادی آگاهند.



• در برخی از کشورها، عدم تعادل بودجه ممکن است به همان اندازه که معلول سیاست است، معلول مسائلی در اجرای بودجه هم باشد.



دولت‌ها عموماً خواهان تسریع رشد از طریق هدایت هزینه‌های دولتی به توسعه زیربنا و منابع انسانی و راهبری سرمایه‌گذاری به فعالیت‌های خاص یا صنایع هستند معذک سیاست‌های دولت را در مورد هزینه برای نیل به این اهداف فقط در محدوده منابع موجود می‌توان حفظ و دنبال کرد. منابع موجود یعنی پس‌انداز داخلی، ورود سرمایه‌های خارجی و وضع مطلوب موازنه پرداخت‌ها.

درباره توزیع درآمد چه می‌توان گفت؟ غالب اوقات مشکل است نتایج سیاست‌های خاصی را در زمینه توزیع درآمد دقیقاً ارزیابی کرد و اندازه گرفت. برنامه‌ای که هدف آن تعدیل باشد، و برای اصلاح عدم تعادل اساسی در اقتصاد تنظیم شده باشد، ممکن است درآمد حقیقی برخی از بخش‌ها و برخی از گروه‌ها را در کوتاه‌مدت کاهش دهد. معذک، باید در نظر داشت که احتمالاً خود وضعی که تعدیل را ضروری ساخته است موجب کاهش درآمد شده و ممکن است نتایج آن در توزیع درآمد، بدتر از نتایج برنامه تعدیل باشد (رجوع شود به «اثرات تعدیل» به قلم WANDA TSENG، مندرج در FINANCE AND DEVELOPMENT دسامبر ۱۹۸۴). تجربه نشان داده است که در میان مدت، تلاش عاقلانه برای تعدیل و پیشرفت به سوی قیمت‌های نسبی - که منعکس‌کننده ارزش کمیابی باشد - (همانطور که در اقتصاد بازار نمایان می‌شود) برای درآمد حقیقی (و مخصوصاً درآمد حقیقی مستمندان) نتایج بهتری دارد تا خودداری از اتخاذ چنین سیاست‌هایی.

عموماً، کارشناسان صندوق با همکاری مقامات مربوطه درصد برمی‌آیند تا حجم کاهش کسر بودجه را که در مجموع برای برنامه تعدیل ضروری و با آن سازگار باشد، تعیین کنند. این به عهده مقامات کشور است که مشخص سازند چه نوع مالیاتی باید وضع شود، یا چه هزینه‌هایی باید کاهش یابد، که خود مبین درک اجتماعی اقتصادی و سیاسی آنان درباره راه‌های مختلف در جهت اصلاح عدم تعادل مالی، و ارزیابی ضمنی آنان از بهائی است که برای راه‌حل‌ها باید پرداخت. تدوین برنامه تعدیل ممکن است بر وقوف آنان از برخی اولویت‌ها که در قبال محدودیت‌های کلان اقتصاد و محدودیت‌های مالی قابل دفاع نیستند، بیفزاید. معذک در موارد خاص - مخصوصاً وقتی ثابت شده باشد که برخی از اقلام هزینه به‌طور مشخص سبب عمده کسر بودجه یا عدم

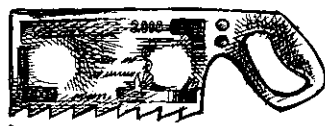
### ● برای ارزیابی ساختار یا سطح هزینه‌های دولتی یک برداشت منحصر به فرد و مسلم وجود ندارد.

تعادل در موازنه پرداخت‌هاست - کارشناسان صندوق ممکن است برای کاهش هزینه فعالانه، اقدامات خاصی را توصیه کنند.

همین که برنامه تعدیل تنظیم شد، برخی از تصمیمات ملحوظ در آن، از جمله تصمیمات مربوط به هزینه را، می‌توان پیش از آنکه برنامه رسماً به مرحله عمل درآید، به مورد اجرا گذاشت تا تعدیل کلان اقتصاد در آینده بیشتر مورد اعتماد قرار گیرد. معذک، غالباً اتفاق می‌افتد که در خلال مدتی که برای برنامه تعدیل در نظر گرفته شده است، سیاست‌های خاصی درباره هزینه به مورد اجرا گذارده می‌شود. صندوق بررسی می‌کند که این سیاست‌ها تا چه حد اجرا شده و ممکن است توجه خود را به برخی از مسائل مشخص که محتمل‌الوقوع است معطوف دارد. مشکلاتی که در اجرای تصمیمات خاص بر اثر پیروی از سیاست‌های کلی و به دنبال پیشرفت‌هایی که در اعاده موازنه بین دریافت‌ها و پرداخت‌های خارجی پیش آمده است، مورد بررسی صندوق قرار می‌گیرد.

تصمیمات متخذه: در واقع برای آنکه هزینه‌های دولتی در رابطه با برنامه تعدیل که مورد حمایت صندوق است به صورت معقولی درآید کشورها چه اقداماتی در زمینه اتخاذ سیاست به عمل آورده‌اند؟ تقریباً ۹۰ درصد از ۷۸ برنامه تعدیلی که بررسی شده است (نمونه‌ای از برنامه‌هایی که بین ۱۹۸۰ و ۱۹۸۳ مورد موافقت قرار گرفته است) حاوی توصیه‌های مشخص یا کلی برای کاهش هزینه‌های جاری است. تقریباً دوسوم این برنامه‌ها مستلزم کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای و خالص وام‌هایی است که دولت اعطا می‌کند. در یک پنجم از برنامه‌های مورد بررسی، سیاست‌هایی برای بهبود یا افزایش سرمایه‌گذاری ارائه شده است. حدود دوسوم از برنامه‌های تعدیل اصلاح جنبه‌های اداری هزینه را و اتخاذ سیاست‌هایی برای محدود ساختن افزایش سوبسید و مزدها را توصیه می‌کند.

تعمدات برنامه‌ای دولت‌ها در رابطه با هزینه از نظر ذکر مشخصات با یکدیگر متفاوت است. غالباً یک کشور خود را صرفاً متعهد می‌سازد که افزایش یک گروه از هزینه‌ها را در مجموع محدود سازد، بدون اینکه مشخصات تفصیلی سیاست‌های خود را برای این کاهش‌ها اعلام دارد. سایر برنامه‌های تعدیل توجه اصلی خود را به برخی از گروه‌های هزینه که با دقت مشخص شده است معطوف می‌دارد. سرمایه‌گذاری: برنامه‌های مورد حمایت



صندوق گاه‌به‌گاه متضمن افزایش هزینه‌های عمرانی یا تاکید بر امحای تنگناهای رشد اقتصادی است. گرایش وجود داشته است که هزینه برنامه‌های سرمایه‌گذاری از طرق کمک‌های بلاعوض و وام با شرایط مساعد براساس قراردادهای دوجانبه یا چند جانبه با کشورهای اعطاکننده تأمین شود. برخی از برنامه‌ها نیز مستلزم آن بوده است که در ساختار برنامه سرمایه‌گذاری تجدیدنظر شود، مخصوصاً وقتی کاهش در هزینه سرمایه‌گذاری موجه باشد. این امر وقتی پیش می‌آید که بهره‌وری طرح‌ها زیر سؤال رود، یا طرح‌ها متضمن هزینه‌های مستمر فوق‌العاده یا دارای اولویت کمتری نسبت به سایر اقلام بودجه باشد. برخی از برنامه‌ها بازسازی و نگهداری زیربنای موجود دولتی را به بهای سرمایه‌گذاری جدید مورد تأکید قرار داده‌اند، حتی اگر این امر بدان معنا باشد که برخی کمک‌های خارجی را که فقط برای سرمایه‌گذاری‌های جدید اعطاء می‌شود، از دست بدهند.

**مزد و حقوق و اشتغال:** برای محدود ساختن مزد و حقوقی که دولت می‌پردازد، مقامات دولتی تعدیل‌هایی که باید در اشل مزد و حقوق به عمل آید، متوقف یا موقوف به بعد کرده‌اند، یا افزایش اسمی مزد و حقوق را در سطحی پایین‌تر از تورم نگاه داشته‌اند، یا اینکه مزایای جنبی (مانند خانه‌های سازمانی) را کاهش داده و در موارد معدودی از مزد و حقوق اسمی نیز کاسته‌اند. با کاهش تدریجی افزایش مزد و حقوق و آزاد گذاردن افزایش مزد و حقوق در سطوح پایین‌تر به میزانی بیش از مزد و حقوق در سطوح بالاتر، دولت‌ها غالباً کوشیده‌اند کارمندی را که مزد و حقوقشان کمتر است، تا حدی در مقابل امساک در افزایش مزد و حقوق حمایت کنند، معذک، این کار غالباً نگاه‌داشتن کارمندان عالی رتبه‌ای را که حقوقشان در سطح پائینی بلوکه می‌شود، با مشکل مواجه ساخته است. گاه‌به‌گاه برای کمک به بازگشت بهره‌وری به دستگاه دولت - که در آن مزد و حقوق به‌طور وخامت باری قدرت خرید خود را از دست داده است - برنامه‌های مورد حمایت صندوق متضمن افزایش حقوق حقیقی کارمندان رسمی دولت است، دولت‌ها اشتغال را در بخش عمومی ثابت نگاه داشته و گاه‌به‌گاه آن را کاهش هم داده‌اند، به این امید که کارمندان زائد یا کارمندی را که به اندازه کافی کار ندارند، کنار بگذارند. علاوه بر آن کوشش‌هایی بعمل آمده است که استخدام کارمند رسمی به‌طور خالص

## ● بخش‌ها و یا گروه‌هایی را که از برنامه‌های معینی بهره‌مند می‌شوند باید شناسایی کرد.

## ● سوبسیدها و پرداخت‌های انتقالی که با سیاست قیمت‌گذاری مرتبط نباشد ممکن است کوشش مستقیمی برای تغییر توزیع درآمد یا انتقال وجوه به گروه‌های خاصی در جامعه باشد.

محدود شود<sup>(۱)</sup> و «کارمندان نامرئی» از لیست حقوق‌بگیران حذف شوند. کشورهایی که اشتغال فارغ‌التحصیلان دبیرستان و دانشگاه را در نظام اداری خود تضمین کرده‌اند، ذر برخی موارد از این تضمین عدول کرده‌اند.

**سوبسید و پرداخت‌های انتقالی:** سوبسیدها ممکن است به‌طور مؤثر بر عدم توازن مالی بیفزایند، و اختلالاتی که بر اثر آن در قیمت‌ها به وجود می‌آید، موجب سوء تخصیص مهمی در منابع شود. لذا سیاست‌هایی که به منظور کاهش سوبسیدها در بودجه به مورد اجرا گذارده می‌شود، بخش متداولی از برنامه‌های تعدیل مورد حمایت صندوق است. غالباً کشورها خود را متعهد ساخته‌اند که قیمت برخی کالاها یا خدمات اساسی را طی مدت معینی افزایش دهند، و در این راستا مکانیزم‌هایی به وجود آورده‌اند تا مطمئن شوند تغییر قیمت‌ها در بازار جهانی یا تغییرات نرخ ارز بلافاصله به تولیدکنندگان یا مصرف‌کنندگان منتقل شود. در برخی از موارد، کشورها کوشیده‌اند از تأثیر شدیدی که حذف این سوبسیدها بر درآمدها می‌گذارد، بکاهند و به این منظور قیمت کالاها یا خدمات مهم و حساس را به‌طور تدریجی و مرحله‌به‌مرحله افزایش می‌دهند. و گاه، برنامه‌ها متضمن سیاست‌هایی است که بالاخص برای حمایت از مستمندترین طبقات طرح‌ریزی شده است. در مواردی که سوبسید ادامه کار آن دسته از واحدهای تولیدی متعلق به دولت را - که عاری از کارآئی اند - میسر

ساخته و آنها را سرپا نگاه داشته است، دولت‌ها درصدد بوده‌اند بازده مالی حاصله از عملکرد این واحدها را از طریق کاهش پرسنل، مدرنیزه کردن روش‌های مدیریت، و اصلاح روش‌های کنترل مالی - غالباً با کمک فنی بانک جهانی - بهبود بخشند. برخی اوقات، سیاست سرمایه‌گذاری این مؤسسات، مخصوصاً وقتی برنامه سرمایه‌گذاری آنان وسیع باشد و بهره‌وری آن زیر سؤال قرار گیرد، با دقت و وسواس بسیار رسیدگی شده است. و بالاخره در برخی از برنامه‌های مورد حمایت صندوق، دولت‌ها تعدادی از مؤسساتی را که سودآور نیستند، تعطیل کرده‌اند، یا درصدد یافتن مشتریانی برای آنها برآمده‌اند.

سایر هزینه‌های دولتی: وقتی دولت‌ها اعلام می‌دارند که قصد دارند هزینه‌های دولتی را محدود سازند، غالباً سراغ هزینه‌هایی می‌روند که تحت عنوان «خرید سایر اقلام کالا و خدمات» ملحوظ شده است. گاهی هم اتفاق می‌افتد که مقامات مسئول گروه‌های خاصی از هزینه را که قصد محدود ساختن آن را دارند، به‌طور مشخص ذکر می‌کنند. کاهش هزینه مسافرت‌های خارجی و فوق‌العاده روزانه ماموران اعزامی و همچنین کاهش تعداد سفارت‌خانه‌ها و هیئت‌های اعزامی به خارج، از نکات مشخصه بسیاری از برنامه‌های تعدیل است. در خیلی از کشورها هزینه بابت اقلامی غیر از مزد و حقوق تا آنجا کاهش یافته است که از حداقلی که برای کارآئی عملکرد دستگاه ضروری است پایین‌تر رفته است. در چنین مواردی صندوق غالباً خواستار آن بوده است که در قبال اکراه دولت از کاهش تعداد کارمندان و مزد و حقوق، هزینه خرید مواد و ملزومات افزایش یابد.

**اجرای بودجه:** در رابطه با برنامه‌های مورد حمایت صندوق، دولت‌ها روش‌های گوناگون بسیاری برای کنترل هزینه مطرح ساخته‌اند. روش کار پرداخت‌های نقدی را تحت کنترل دقیق‌تر قرار داده‌اند و سیستم‌هایی برای کنترل هزینه به‌طور ماهانه یا سه ماهه برقرار ساخته‌اند و از وزارت خانه‌های عامل خواسته‌اند تا هدف‌های خود را هر سه ماه یکبار به‌طور مشخص اعلام دارند.

و در خاتمه باید گفت هزینه‌های دولتی، اگر منابع لازم برای تأمین آن در دست نباشد، غالباً موجب اشکالاتی در موازنه پرداخت‌ها خواهد شد، و بنابراین کنترل این هزینه‌ها بیشتر اوقات عامل مهمی در مجموعه سیاست‌هایی است که برای

## تحلیل و تعدیل هزینه‌های دولتی

بقیه از صفحه ۳۴

ایجاد تعادل باید اتخاذ شود. در برنامه‌هایی که مورد حمایت صندوق قرار می‌گیرد، کارشناسان صندوق، با همکاری مأموران کشور عضو، و غالباً با استفاده از بررسی‌های بانک جهانی، سیاست مالی کشور (از جمله هزینه‌های دولتی) را تحلیل می‌کنند و ممکن است توصیه‌هایی ارائه دهند. معذک، حجم و ساختار کسر بودجه، عمق تعدیل کلی که باید به عمل آید، و مهمتر از همه اولویت‌های دولت درباره اجزای گوناگون سیاست هزینه در اتخاذ سیستم نهائی تاثیر فوق‌العاده خواهد داشت. □

پانوش‌ها:

۱- مراد آن است که تعداد کارمندانی که به استخدام دولت در می‌آیند از تعداد کارمندانی که بازنشسته می‌شوند یا به دلایل دیگری از کار کنار می‌روند، کمتر یا در همان حد باشد.

\* پیتر هلر، اقتصاددان آمریکائی، هنگام تحریر این مقاله در ۱۹۸۵، ریاست بخش هزینه‌های دولتی را در واحد امور مالی صندوق بین‌المللی پول به عهده داشته است. تحصیلات او در کالج «ترینی تی» و دانشگاه «هاروارد» بوده و درباره مالیه عمومی و توسعه اقتصادی آثار بسیاری از او منتشر شده است.

## مدیریت بر زمان در کار

بقیه از صفحه ۲۳

اکثر مدیران ما از تراکم بسیار کار و کمبود وقت گلایه و شکوه دارند حال آن که شاید یکی از دلایل مهمی که آنها را آزار می‌دهد، نداشتن برنامه‌ریزی برای زمان انجام کار و تقسیم صحیح اوقات کار باشد. همان اصولی که در بخش اول این مقاله و در چارچوب اصول و مبانی مدیریت بر زمان، مورد بحث قرار گرفت.

منابع و ماخذ:


- 1- MAKE EVERY MINUTE COUNT/ MARION. E. HAYNES/KOGAN PAGE 1987
- 2- COMMON SENSE, TIME MANAGEMENT/ BARRIE PEARSON/ MERCURY BUSINESS BOOKS 1988
- 3- MANAGE YOUR TIME/ MANAGE YOUR WORK/ MANAGE YOURSELF/ MERVILLE, DOUGLASS & DONNA. DOUGLASS/ AMACOM 1980
- 4- THE MANAGEMENT OF TIME/ JAMES. T. MCCAY/ PRENTICE HALL 1959

پانوش‌ها:

- 1- MERVILLE. E. DOUGLASS & DONNA. D. DOUGLASS/ MANAGE YOUR TIME/ MANAGE YOUR WORK/ MANAGE YOUR SELF/ AMACOM 1980

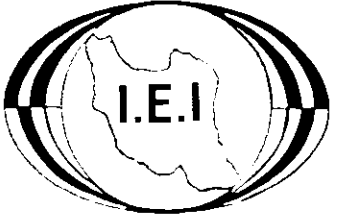
۲- پیشین

- 3- MARIAN. E. HAYNES/ MAKE EVERY MINUTE COUNT/ KOGAN PAGE 1987
- 4- MERVILLE. E. DOUGLASS & DONNA. N. DOUGLASS/ MANAGE YOUR TIME/ MANAGE YOUR WORK/ MANAGE YOURSELF/ AMACOM 1980
- 5- MARIAN. E. HAYNES/ MAKE EVERY MINUTE COUNT/ KOGAN PAGE/1987
- 6- BARRIE PEARSON/ COMMON SENSE, TIME MANGEMENT/ MERCARY BUSINESS BOOKS 1987



**INDUSTRIAL & ENGINEERING  
INSPECTION CO. OF IRAN**

شرکت بازرسی مهندسی و صنعتی ایران



**از هر جای دنیا که خرید کنید،  
بازرسان ما آنجا هستند**

دفتر مرکزی: خیابان ولیعصر، پلازا پارک سامی، سنبله ۱۲۰۰  
تلفن: ۸۸۸۱۲۹۱ - ۶۸۷۸۲۸ فاکس: ۶۸۲۳۰۰ تلکس: IR ۲۱۲۲۱۰

**CADStation**

**کامپیوترهای  
پر قدرت از آلفا افزار**



ایده آل برای سیستم های CAD / CAM / CAE  
گرافیک، انیمیشن، نشر و شبیه سازی شبکه و ...

**شرکت آلفا افزار**

پیشرو بکارگیری تکنولوژی طراحی، مهندسی و تولید به کمک کامپیوتر در ایران  
تهران ۱۵۸۸۹، ابتدای بزرگراه مدرس، نیش زهره، سنبله ۵۹  
تلفن: ۸۸۲۹۱۶ - ۸۸۲۵۶۰ - ۸۸۲۱۱۰۹ - ۸۳۱۶۳۰ فاکس: ۸۸۳۹۲۱۹