

اعتبارات جاری در شکم بودجه عمرانی!

نوشته دکتر هوشنگ طالع

نگاهی گذرا به اعتبارات عمرانی، عملکرد سال ۱۳۷۶ خورشیدی و برآورد سال ۱۳۷۸، بخش بزرگی از حقیقت را نشان می‌دهد. عملکرد سال ۱۳۷۶ اعتبارات عمرانی در مجموع ۲۰/۵ تریلیارد ریال بوده که در سال جاری با وجود بدتر شدن وضع اقتصادی و سقوط شدید قیمت‌های نفت در سطح جهانی به ۳۰ تریلیون ریال افزایش یافته. یعنی رشدی برابر با ۵۰ درصد، توجه به رقم رشد و در نظر گرفتن موقع اقتصادی کشور و کاهش قیمت‌های نفت، بسیاری از واقعیت‌ها را روشن می‌کند.

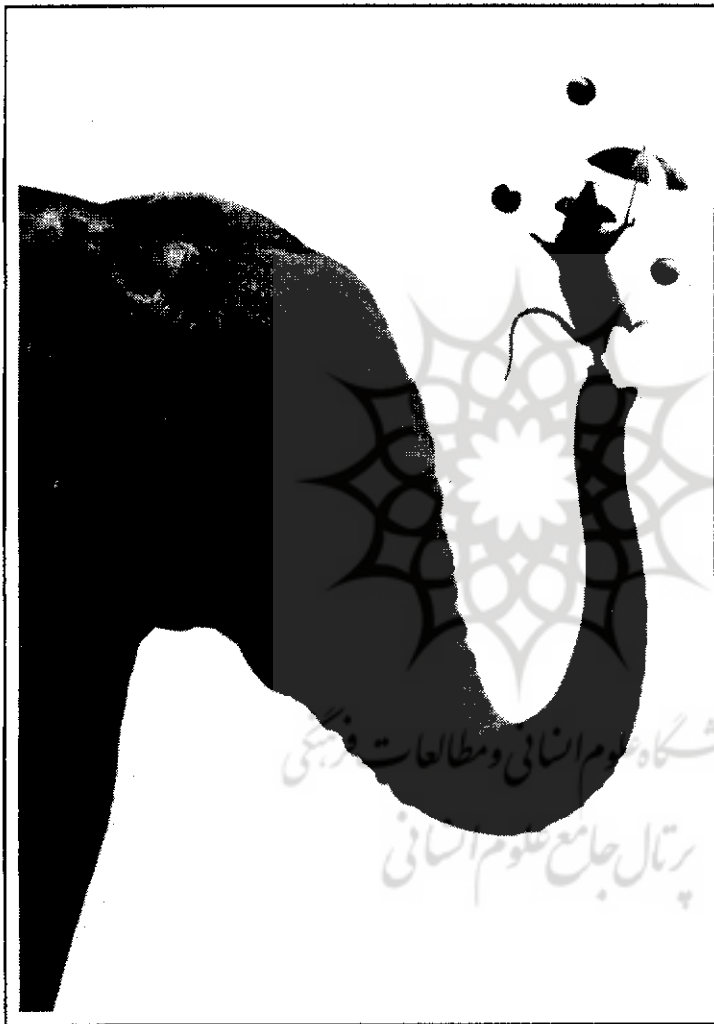
نخستین واقعیت این که، مقصود تهیه و تنظیم بودجه با توجه به پایه‌های علمی و در نظر گرفتن شرایط نیست، بلکه می‌بایست کتابچه‌ای با ارقامی در آن، ارائه می‌شد.

جدول شماره یک مقایسه‌ی ارقام درونی بودجه‌ی عمرانی میان عملکرد سال ۱۳۷۶ پیشنهادی ۱۳۷۸ را نشان می‌دهد.

در حالی که از نظر عددی، اعتبار طرح‌های عمرانی ملی، کمابیش ۵۰ درصد افزایش یافته، نزدیک به ۳۰ درصد از اعتبارات طرح‌های عمرانی استانی، کاسته شده است.

طرح‌های عمرانی ملی که بیشتر طرح‌های بزرگ هستند و تا رسیدن به مرحله‌ی پایانی نیاز به چندین سال زمان دارند، در دوره‌ی اجرای طولانی، تورم آفرین می‌شوند. برپایه‌ی «گزارش نظارت پروژه‌های عمرانی ملی» در نیمه‌ی اول سال ۱۳۷۶، میانگین دوره اجرای این طرح ۱۰ سال است.

درحالی که بیشتر طرح‌های عمرانی استانی، طرح‌های یک ساله هستند و از این نظر در مقایسه با طرح‌های بزرگ ملی، بار تورمی کم‌تری



تعجب بسیار دارد. می‌دانیم که از نظر علم حسابداری و بودجه‌بندی، هزینه‌های مستتر نمی‌تواند مفهوم داشته باشد. مگر این که چند ردیف هزینه یا درآمد با تعاریف و مفاهیم دقیق و علمی، زیر یک ردیف با «نام عام» قرار داده شود.

از سوی دیگر درحالی که عملکرد سال ۱۳۷۶ نشان می‌دهد که عملیات در

این ردیف نامشخص و نامعلوم را می‌توان با حدود ۶۴۴ میلیارد ریال انجام داد، افزایش آن در بودجه سال گذشته و نیز در بودجه‌ی پیشنهادی سال ۱۳۷۸ به میزان ۴/۴ تریلیارد ریال، چه مفهومی می‌تواند داشته باشد؟ هرگاه این رقم را با دیگر رقم‌های اعتبار منظور شده در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ مقایسه کنیم، ژرفای

را بر اقتصاد تحمیل می‌کنند و افزون بر آن، طرح‌هایی هستند که با زندگی روزمره مردم، بیشتر سروکار دارند. کاهش اعتبار این طرح‌ها، می‌تواند برای مردم بسیار قابل لمس باشد.

از سوی دیگر، افزایش بی‌رویه هزینه‌های متفرقه (!؟) به میزان نزدیک به هفتصد درصد، نسبت به عملکرد سال ۱۳۷۶، جای بحث و

عنوان	مبلغه ۱۳۷۶	پیشنهادی ۱۳۷۸	مورد افزایش یا کاهش
اعتبار طرح‌های عمرانی ملی	۱۳/۸	۲۰/۶	+۴۸/۸
اعتبار طرح‌های عمرانی استانی	۳/۶	۳/۳	-۲۸/۵
هزینه‌های متفرقه (۲)	۰/۶	۴/۴	+۶۹۰/۵
کارمزد و سود تضمین شده وام‌ها	-	۰/۳	-
بازپرداخت وام‌ها، پرداخت دیون و پیش‌پرداخت‌ها*	۱/۴	۱/۴	-
جمع اعتبارات عمرانی	۲۰/۵	۳۰/۰	۲۰/۵

* پیش پرداخت جزئی از کل اعتبار طرح است و جدا کردن آن در این جا، نمی‌تواند از نظر علم بودجه‌بندی، موردی داشته باشد.
 مأخذ: سازمان برنامه و بودجه
 رقم‌ها سراسر شده‌اند.

مسئله بهتر آشکار می‌شود:

رقم هزینه‌های متفرقه، ۳۵/۴ درصد بیشتر از اعتبار طرح‌های استانی است. اعتبار هزینه‌های متفرقه برابر با ۴/۴ و اعتبار مجموع طرح‌های استانی که در پیوست شماره ۲۰ در کنار بودجه جاری استان‌ها، آورده شده است، تنها ۳/۳ تریلیارد ریال است.

از سوی دیگر، این اعتبار نزدیک به ۲۲ درصد اعتبار طرح‌های عمرانی ملی است.

قراردادن عملیات غیرعمرانی در ردیف اعتبارهای عمرانی

گرچه نیرومند ساختن بنیه دفاعی کشور تا زمانی که خلع سلاح عمومی عملی نشود از ضروریات حیات ملی است، اما قراردادن هزینه‌های دفاعی به هر عنوان، در ردیف اعتبارهای عمرانی، نمی‌تواند توجیه لازم را داشته باشد.

ایران در حال حاضر، از سوی چند قدرت هسته‌ای ازخاور، شمال و باختر، محاصره شده است. افزون بر فدراسیون روسیه (جانشین حکومت شوروی سابق)، کشور چین و هندوستان سال‌هاست که دارای جنگ افزارهای هسته‌ای شده‌اند. در اثر فروپاشی اتحاد شوروی، کشورهایی مانند اوکراین نیز دارای چنین نیرومندی بالقوه‌ای

هستند. از سوی دیگر در سال‌های نزدیک، حکومت اسرائیل نیز بدون تظاهر، از جنگ‌افزارهای هسته‌ای برخوردار شده است. به این صف باید حضور نظامیان ناتو (پیمان آتلانتیک شمالی) را نیز افزود. از همه غم‌انگیزتر که تقصیر آن به‌طور مستقیم متوجه ضعف و اشیستباه برداشت‌های دولت ایران و به ویژه در وزارت خارجه جمهوری اسلامی است، دستیابی حکومت خودکامه، پاکستان به جنگ‌افزارهای هسته‌ای است. با وجود

همه‌ی این مسایل، قراردادن اعتباراتی کمابیش

۳۳۷ تریلیارد ریال در فصل دفاع نظامی و نیز ۵۲ میلیارد ریال در ردیف ۵۰۳۰۱۴، دارای طبیعت عمرانی نیست. شاید در صورتی که کشور دارای توان مالی بیشتری بود، هزینه‌های بیشتری می‌بایست صرف دفاع می‌شد، اما این اعتبارات در قالب بودجه‌های عمرانی نمی‌گنجند.

در این جا باید یادآور شویم که قراردادن ردیف‌های بی‌شمار اعتبار در ردیف بودجه عمرانی، تنها باعث مخدوش شدن دید کلی پیرامون اعتبارات واقعی عمرانی است.

از سوی دیگر بسیاری از اعتبارهای منظور شده در اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه، دارای طبیعت عمرانی نیستند.

نگاهی به فهرست اعتبارهای نامبرده که در پیوست شماره یک لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور آورده شده‌اند، موضوع را به طور کامل آشکار می‌کند.

البته، این مسأله که نشأت گرفته از شکل ظاهری هزینه‌ها و نه محتوای آن می‌باشد، سال‌هاست که گریبان بودجه‌بندی و یا به گفته‌ی بهتر «بودجه‌نویسی» را گرفته است. درحالی که بسیاری از هزینه‌ها و یا اعتبارها دارای طبیعت عمرانی نیستند و در حقیقت از مقوله‌ی هزینه‌های جاری کشور به حساب می‌آیند. ایجاد ساختمان برای دستگاه‌های اجرایی را که نمی‌توان به عنوان عملیات عمرانی، ردیف کرد! از همین مقوله است اعتبارهای مربوط به عملیاتی که به صورت جاری در کشور انجام می‌گیرند و در عمل بودجه‌نویسی در ایران، از آن به عنوان عمرانی نام برده می‌شود، مانند مبارزه با آفت‌ها، تحقیقات دایمی که بیش از چند دهه است که به ویژه پیرامون فرآورده‌های

شرکت سکو ایران

secco سکو

تحت لیسانس کارخانجات سکو ایتالیا

تولید کننده:

پروفیل، در، پنجره، پارتیشن، نمای شیشه‌ای، سقف کاذب، نرده و ملزومات اداری سیستم پیش ساخته و پیش رنگ شده و کرکره برقی

دفتر مرکزی: تهران، خیابان ویلای شمالی،

شماره ۲۶۴، ساختمان سکو

تلفن: ۸۸۰۱۸۱۷ - ۸۹۰۳۸۶۶ - ۸۹۰۶۶۷۸

۸۸۰۱۹۰۳ - ۸۹۰۲۹۵۶

تلکس: SEIR ۲۱۳۳۲۷ فاکس: ۸۸۰۲۵۰۰

E-mail: Secco - Iran @ neda-net

کشاورزی مانند برنج، چغندر و... ادامه دارد.

جالب این جاست که در ردیف‌های متفرقه اعتبارات عمرانی، اقلامی مانند «دیون پرسنی» (۵۰۳۳۱۷) هزینه‌ی کنفرانس اسلامی (۵۰۳۳۱۰) عملکرد سال (۱۳۷۶)، احداث و تعمیر و تجهیز مساجد میان راهی (۵۰۳۳۴۳)، کمک به تکمیل شهرک مهدیه (۵۰۳۳۳۳)، مستی از خروار این نمونه‌ها است.

هم چنین باید افزود که اعتبارهای منظور شده در ردیف‌های ۵۰۳۱۴۸، ۵۰۳۱۴۹ و ۵۰۳۱۶۱ مربوط به عقد قراردادهای پیمان‌کاری نیروهای مسلح، نمی‌تواند در قالب اعتبارات عمرانی رده‌بندی شود. هم‌چنین بازپرداخت بدهی‌های دولت به بانک مرکزی (۷۰۲۱۰۱) که عنوان عامی برای بدهی‌ها است، در ردیف‌های اعتبارات عمرانی (متفرقه) گنجانده شده است، که با هیچ یک از موازین علم اقتصاد، نمی‌تواند به عنوان «عمرانی» تلقی گردد. تجزیه و تحلیل هزینه این ردیف اعتبارات، به درازا می‌کشد و در این باره به همین کوتاه، بسنده می‌گردد.

امور عمومی و امور دفاع ملی

پیرامون امور دفاع ملی، در پیش سخن گفته شد. در آن‌جا به این مسأله اشاره کردیم که با وجود لزوم هزینه برای دفاع ملی و سرزمینی و بدون تردید با توجه به خطراتی که کشور را تهدید می‌کند، حتی می‌بایست اعتبارات بیشتری به این امر تخصیص داده می‌شد، اما این اعتبارات نمی‌تواند به عنوان «عمرانی» تلقی شود و در این فرآیند، نمی‌تواند در قالب اعتبارات عمرانی کشور، گنجانده شود.

از سوی دیگر بیشتر برنامه‌ها و طرح‌هایی که زیر فصل اداره امور عمومی کشور در قالب بودجه عمرانی به چشم می‌خورند، نمی‌توانند در زمره‌ی برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی قرار گیرند تا این که از محل این بودجه خوراک دریافت کنند.

هم چنان که در پیش گفته شد، غالب این عملیات مداوم است و به صورت جاری باید انجام گیرد، در نتیجه گرچه لازم و ضروری هستند و می‌بایست از بودجه‌ی لازم برخوردار گردند، اما، نمی‌توان آن‌ها را در ردیف بودجه‌های عمرانی قرارداد.

افزایش بارویه هزینه‌های متفرقه به میزان نزدیک به هفتصد درصد نسبت به عملکرد سال ۱۳۷۶ جای بحث و تعجب بسیار دارد.

از این دست، به چند برنامه و طرح به عنوان نمونه، اشاره می‌گردد: برنامه اداره سیاست عمومی کشور (۱۰۳۰۱۰۰) طرح جامع اطلاع‌رسانی دفتر هیأت دولت (۱۰۳۰۱۲۰۱)، فصل آمار و خدمات عمومی (۱۰۹۰۰۰۰۰)، برنامه نقشه‌برداری (۱۰۹۰۵۰۰) و طرح‌های آن، برنامه اداره امور مشاوران، پیمانکاران و تعیین استانداردها (۱۰۹۰۶۰۰۰)، برنامه‌های بسیاری از فصل اطلاعات و ارتباطات جمعی (۱۱۰۱۰۰). برای مثال: مطالعه و ایجاد شبکه سیمای مستقل برون مرزی و اف‌ام، برون مرزی، برنامه خیرگزاری (۱۱۰۰۲۰۰۰) و طرح‌های آن مانند: احداث ۱۶ دفتر نمایندگی خبر در شهرستان‌ها (۱۱۰۰۲۲۱۳)، احداث ساختمان خیرگزاری (۱۱۰۰۲۲۱۵) خرید یا احداث ۱۶ دفتر نمایندگی خبر در خارج از کشور (۱۱۰۰۲۲۱۹).

فصل ساختمان‌های دولتی که طبق هیچ یک از اصول و موازین نمی‌تواند عمرانی باشد، بلکه ایجاد ساختمان‌های وسیع با هزینه‌های گزاف، دارای اثر بلع هزینه‌های بیشتر و در نتیجه تورم‌زا است. وجود ساختمان‌های نو، با ابعاد بزرگ، که بیشتر در مرکز استان‌ها و مرکز شهرستان‌ها به چشم می‌خورد، باعث افزایش بهره‌وری اداره مزبور نمی‌شود، بلکه باعث انباشت بیشتر نیروی انسانی، افزایش هزینه‌های سوخت، روشنایی و... می‌گردد.

در این زمینه می‌توان از طرح ۱۱۱۰۱۲۴۶ زیر عنوان «ساختمان نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور و خرید

ساختمان‌های معوض جهت نمایندگی‌های خارجی و احداث پارکینگ» نام برد، همراه با طرح‌هایی مانند: ساختمان‌های وزارت اطلاعات (۱۱۱۰۱۲۹۰)، احداث و تکمیل و تجهیز ساختمان‌های دادگستری (۱۱۱۰۱۲۹۳)، احداث ساختمان‌های ثبت اسناد و املاک کشور (۱۱۱۰۱۲۹۴)، تکمیل و تجهیز ساختمان‌های سازمان قضایی نیروهای مسلح، ساختمان‌ها و تاسیسات دادگستری، بازسازی و تعمیرات ساختمان‌ها و خانه‌های سازمانی و اماکن گمرک، تکمیل ساختمان‌های ثبت اسناد و... چنان که اشاره شد، در بیشتر موارد، اجرای این عملیات ضروری است، اما نباید این عملیات را در قالب بودجه‌های عمرانی که دارای مفاهیم ویژه و تعاریف ویژه‌ای است، قرارداد.

برنامه ۱۱۱۰۲۰۰، احداث ساختمان‌های انتظامی نیز، از همین موارد است. گرچه در لزوم احداث آن‌ها، تردیدی نیست و شاید به نظر نویسنده اقدام در این جهت می‌بایست گسترده‌تر انجام می‌گرفت، اما نمی‌توان اعتبارات این برنامه را در رده‌ی اعتبارات عمرانی، قرارداد.

افزون برآن چه گفته شد، «تعمیرات اساسی»، هرگز نمی‌تواند جزو عملیات عمرانی قرار گیرد. تعمیرات، مسأله‌ی جاری است که هر ساختمان در درازای بهره‌برداری، نیازمند آن است. افزودن واژه‌ی «اساسی»، نمی‌تواند در نفس مسأله تغییر بدهد. در نتیجه طرح‌هایی مانند «طرح تعمیرات اساسی مراکز آموزش ضمن خدمت فرهنگیان (۳۰۱۰۸۲۰۱) که زیربرنامه‌ی «عملیات کمک آموزشی» قرار دارد و طرح‌های بسیار نظیر آن در لابه‌لای فصل‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی در قالب پیوست اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۷۸ به چشم می‌خورد، از همین مقوله‌اند.

از سوی دیگر، بیشترین تعداد برنامه‌ها و طرح‌هایی که زیر فصل «فرهنگ و هنر» (۳۰۲۰۰۰۰۰) قرار داده شده‌اند، هیچ‌کدام دارای طبیعت عمرانی نیستند. گرچه بسیاری از آن‌ها موردنیازند، مانند «حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس»، گرچه بر عملکرد سازمان مسؤؤل مربوط ایرادهای بسیاری وارد است، اما حفظ این آثار و ارزش‌ها برای ملت ایران که در راه دفاع از این

سرزمین مقدس، حماسه آفرید، ارزشمند و غیرقابل انصراف است. دیگر طرح‌های این برنامه، مانند ساخت مسجد، ساختمان سازمان تبلیغات اسلامی، مصلاى بزرگ تهران، «فیلم خانه ملی ایران» و... با هیچ توجیهی نمی‌توانند در رده‌ی عملیات عمرانی قرار گیرند. همچنین در فصل بهداشت - درمان و تغذیه (۳۰۳۰۰۰۰)، تعمیرات در نظر گرفته شده در برنامه خدمات درمانی (۳۰۳۰۳۰۰) که ۲۸ طرح را در برمی‌گیرد (۳۰۳۰۳۴۰۱-۲۶) و (۳۰۳۰۳۴۲۸-۳۰۳۰۳۴۳۴-۵) و (۳۰۳۰۳۴۴۵-۵۳) و نیز ۳۰۳۰۳۴۶۶، از نظر تعاریف و مفاهیم عمرانی نیستند و جز عملیات جاری نگهداری قرار دارند.

البته این امر، ویژه‌ی فصل بهداشت نیست، بلکه در دیگر فصل‌ها نیز هزینه‌های تعمیرات (جاری)، در ردیف‌های عمرانی منظور شده‌اند.

از سوی دیگر، در بیشتر موارد نیز طرح‌هایی که تنها یک گروه ویژه و کوچک از اجتماع از آن‌ها می‌توانند بهره‌مند گردند، در زمره‌ی اعتبارات عمرانی کشور محسوب شده که با توجه به بهره‌گیران این طرح‌ها که افراد و یا گروه‌های ویژه‌ای هستند، هرگز نمی‌توانند به عنوان عملیات عمرانی عمومی کشور، به شمار آیند.

افزون بر مواردی که گفته شد، برخی بررسی‌های جاری، به ویژه در برنامه تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی (۳۱۳۰۵۰۰۰)، در رده‌ی عملیات عمرانی قرار داده شده‌اند. برای مثال تحقیقاتی مانند «تحقیقات چندر (۳۱۳۰۵۲۲۵)، تحقیقات محصولات زراعی و باغی، مطالعات ترویجی، تحقیقات مهندسی زراعی، تحقیقات شیلات و آبزیان (۳۳-۳۱۳۰۵۲۳۰) و... که همگی آن‌ها سال‌هاست در ایران با تغذیه از منابع عمرانی به صورت جاری در حال اجرا هستند و بدون شک تا زمانی که انسان نیاز به فرآورده‌های کشاورزی دارد، این تحقیقات نیز باید ادامه داشته باشد. از این دست تحقیقات جاری که در قالب بودجه‌های عمرانی مطرح گردیده‌اند، زیاد است و برشمردن یکایک آن‌ها، در حوصله این مقاله نیست.

از سوی دیگر، از مسایل بسیار تأمل برانگیز، نتیجه‌ی حاصل از هزینه‌های قابل توجه برای

مسایلی مانند فرآورده‌های کشاورزی، دامپروری، شیلات و... است. شاید تاکنون، بیش از ۳۰ سال است که اعتبارهایی برای تحقیقات در زمینه‌های گوناگون کشاورزی هزینه شده است و نتیجه‌ی آن وارد کردن، بیش از ۶ میلیون تن گندم، یک میلیارد دلار، دانه مرغ و علوفه‌ی دام، نزدیک به هشتصد هزار تن روغن خام، همین میزان قند و شکر و... است. با وجود اعتبارات زیادی که برای تحقیقات در بخش شیلات تاکنون از سوی خزانه مردم پرداخت شده است، چند روز پیش سخنگوی شرکت شیلات اعلام کرد که امسال ۱۰ میلیون دلار از صادرات شیلات ایران کاسته شده است، یعنی کمایش ۲۲ درصد!

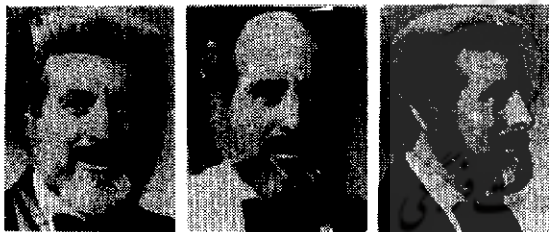
در همین راستا، هرساله اعتبارات قابل ملاحظه‌ای در اختیار وزارت جهادسازندگی قرار می‌گیرد که در زمینه تحقیقات بیابان‌زدایی، هزینه شود. جمع این اعتبارات که در بودجه سال ۱۳۷۸ منعکس شده، مبالغ قابل توجهی است. یعنی از

سال ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۸، مبلغ ۳ میلیارد ریال بوده است و جمع آن بالغ بر ۶ میلیارد ریال خواهد بود. درحالی که با وجود این بودجه‌ی هنگفت، تاکنون هیچ اثری از مطالعات مشهود نیست و هر ساله بیابان‌های ایران پیشروی کرده و کشور دچار عارضه «بیابان‌زایی» است و از مرحله‌ی «بیابان‌زدایی»، فاصله‌ی بسیار دارد!

با توجه به مواردی که گفته شد و موارد بسیاری که گفته نشد در یک بررسی دقیق علمی، بدون تردید، بخش قابل توجهی از اعتباراتی که زیر نام «اعتبارات طرح‌های عمرانی» رده‌بندی شده‌اند، نمی‌توانند دارای طبیعت عمرانی باشند.

به یک مساله نیز در پایان باید اشاره کنم و آن این که مغایرت برخی ردیف‌های اعتبارات عمرانی سال ۱۳۷۸ کشور (پیوست شماره یک لایحه‌ی بودجه) با اصل برنامه‌ریزی است. به ظاهر، اعتبارهای آورده شده پیوست بالا، ملهم از برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی است. اما، در این زمینه می‌توان به ردیف ۵۰۳۰۰۲ (اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه)، اشاره کرد. عنوان این ردیف عبارت است از: «هزینه‌های پیش‌بینی نشده عمرانی». در زمینه اعتبارهای جاری، شاید و آن هم با هزار اگر و اما، هزینه‌های پیش‌بینی نشده بتواند محملی داشته باشد، اما عنوان هزینه‌های پیش‌بینی نشده عمرانی، عنوانی است که با همه اصول برنامه‌ریزی، مغایر است. از سوی دیگر، با این عنوان کلی، بسیاری از هزینه‌های جاری را زیر این عنوان قرارداده و عمل کرد.

قصر مو، اولین مؤسسه ترمیم مو در ایران و خاورمیانه



به مدیریت: وارطان

توصیه قصر مو به مراجعین محترم:
قبل از مراجعه حتماً نوع ترمیم را مقایسه کنید. بعد انتخاب

« ضمناً: دارای انواع مدل‌های کلاه کیس »

برای کسب اطلاعات و مشاوره از ساعت ۹ صبح الی ۱۳ و ۳ تا ۶ بعدازظهر مراجعه فرمائید.

آدرس: بلوار کشاورز، خیابان فلسطین شمالی
ساختمان ۵۵، طبقه سوم
تلفن: ۸۹۰۶۹۱۷-۸۹۰۴۱۳۶