

۱. اجرای طرحهای عمرانی یکی از مسائلی بودجه‌ای بسیار مهم در ایران است که آقای دکتر مشایخی در مقاله «عملکرد نامطلوب طرحهای عمرانی و مسئولیت دولت و مجلس شورای اسلامی»^۱ به مطالعه آن پرداخته است. این عملکرد نامطلوب به عنوان «یکی از مسائل مبتلا به اکثر طرحهای عمرانی کشور» (ص ۲) به شکل «طولانی شدن مدت اجرای طرحها و چند برابر شدن هزینه تکمیل طرحها نسبت به برآوردهای اولیه...» (همان ص) تجلی پیدا می‌کند. اهمیت این مسئله از این واقعیت مایه می‌گیرد که «افزایش هزینه تمام شده طرحها، نشانه آن است که متناسب با بودجه عمرانی مصرف شده، ظرفیتهای جدید به وجود نمی‌آید. طولانی شدن مدت تکمیل طرحها به معنای معطل کردن منابع مالی و فیزیکی کشور به صورت طرحهای نیمه تمام می‌باشد» (همان ص).

مسئله طولانی شدن مدت طرحها و در نتیجه، چند برابر شدن هزینه تکمیل آنها که دکتر مشایخی آن را در قالب نموداری از هزینه واقعی و مدت تکمیل چند طرح عمرانی منتخب نسبت به برآوردهای اولیه آن (شکل ۱، ص ۳) مستندسازی کرده است مسئله تازه‌ای در زمینه اجرای طرحهای عمرانی در ایران نیست و در تمام شرایط - چه در سالهای رونق درآمد دولت و چه در سالهای رکود آن - یکی از مشخصه‌های پایدار اجرای بودجه در کشور بوده است. برای مثال، در سال ۱۳۴۹ در این باره گفته شده بود:

«پروژه‌ای که می‌بایست در عرض ۳ سال با فلان مقدار سرمایه‌گذاری تمام شود چون این ۳ سال را معمولاً در عرض ۷-۸ سال تمام می‌کنیم در نتیجه تفاوت هزینه زندگی و گرانی بین این ۳ سال و ۸ سال، اضافه بر اینکه برای آن پروژه گرانترا از آن چیزی که هست خرج می‌کنیم پروژه را آخر سر غیر اکونومیک می‌سازد» (مآخذ ۲). «ولی حرفی که من بایستی بگویم اول می‌گویم و آن اینست که بعضی پروژه‌های ما تقریباً ۳۰ درصد گرانترا از ارزش حقیقی تمام می‌شود» (همان مآخذ).

۲. همانطور که آقای مشایخی به درستی تشخیص داده‌اند برای تبیین عملکرد نامطلوب اجرای طرحهای عمرانی دو دسته عوامل کلی قابل استناد می‌باشند. یک دسته از این عوامل «... مربوط هستند به ناتوانی و ضعف نظامهای مدیریتی برای اجرای طرحهای عمرانی» (ص ۲).

نقد مقاله

نگاهی دیگر به عملکرد نامطلوب طرحهای عمرانی و مسئولیت دولت و مجلس

□□ از: علی اعظم محمد بیگی

اما واقعیت این است که «ضعف و فقدان نظامهای مدیریتی در سطح طرحهای عمرانی تنها عامل پایین بودن بهره‌وری طرحهای عمرانی نیست بلکه عوامل دیگری خارج از کنترل مدیران طرحهای عمرانی نیز در ایجاد عملکرد ضعیف طرحهای مزبور مؤثرند» (ص ۳ و ۴).

آقای مشایخی که به دلیل تجربه کاری در سازمان برنامه و بودجه و نیز مشارکت در مطالعات و تحقیقات این سازمان در زمینه طراحی و ایجاد نظام نظارت بر اجرای طرحهای عمرانی به این نتیجه رسیده است که «عوامل خارج از کنترل مدیران، بر کیفیت مدیریت طرحها، اثرات مهمی را بر جای می‌گذارند» (ص ۳)، ضمن مطرح کردن عامل توازن بین کل بودجه عمران دولت و نیازهای مالی طرحهای عمرانی (یا توازن مالی) - به عنوان یکی از این عوامل خارجی مهم که بر عملکرد مدیریت طرحهای عمرانی اثر می‌گذارند - در بخشی از مطالعه خود به «بررسی اثرات عدم وجود توازن مالی در طرحهای عمرانی بر عملکرد طرحهای مزبور» (ص ۵) می‌پردازد.

وی برای این بررسی، ابتدا شواهدی از وجود این عدم توازن مالی بین اعتبارات عمرانی مصوب (پیش بینی شده) برای چند طرح عمرانی منتخب و اعتبارات واقعی مورد نیاز آنها را بیان کرده است.

«به عنوان مثال براساس اطلاعات کسب شده از مدیریت بهداشت و درمان سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۰، تعداد ۱۹ هزار و ۸۰۰ تخت بیمارستانی از محل منابع عمومی کشور در دست اجرا بوده‌اند. از آنجا که بر مبنای قیمت‌های سال ۱۳۷۰، هزینه تکمیل و تجهیز هر تخت بیمارستانی ۴۷/۵ میلیون ریال می‌باشد بنابراین تکمیل و تجهیز تختهای بیمارستانی در دست اجرا از شروع احداث تختهای مذکور تا تکمیل آنها، حدود ۹۴۰/۵ میلیارد ریال هزینه دربر خواهد داشت. در این حال اگر قرار باشد هر طرح بیمارستانی، در مدت معقول ۴ سال تکمیل گردد، بودجه مصوب برای طرحهای بیمارستان در دست اجرا باید حدود ۲۳۵ میلیارد و ۱۲۵ میلیون ریال باشد، در صورتی که اعتبارات عمرانی بیمارستانها در بودجه مصوب سال ۱۳۷۰ فقط ۷۲ میلیارد و ۷۲۱ میلیون ریال یا حدود ۳۰ درصد اعتبارات لازم بود» (ص ۴).

آقای مشایخی پس از طرح این شواهد منتخب با ارائه نوعی ساختار نظری از هزینه طرحهای عمرانی (ص ۶ و ۷) به تبیین روابط علت و معلولی

بودجه عمرانی، نرخ تکمیل طرحهای عمرانی در دست ساخت، نرخ شروع طرحهای جدید، بودجه مورد نیاز برای هزینه‌های پایه طرحهای عمرانی و هزینه‌های پیشبرد طرحهای در دست ساخت می‌پردازد و از طریق توضیح مکانیزم دایره علت و معلولی مثبت در ساختار هزینه‌های عمرانی (شکل ۲، ص ۸) نشان می‌دهد که

«چنانچه سیاستهای مناسب در نرخ شروع طرحهای جدید اعمال نشود تا توازن بین بودجه عمرانی و تعداد طرحهای عمرانی حفظ گردد، وقتی یک عدم توازن بوجود آید، دایره علت و معلولی مزبور سبب تشدید عدم توازن شده و مدت تکمیل و هزینه طرحهای عمرانی را مرتباً افزایش می‌دهد» (ص ۹).

دکتر مشایخی در قسمت سوم مقاله «رفتار دینامیکی هزینه‌های عمرانی» (ص ۹-۱۴) مسئله عدم توازن بین تعداد طرحهای عمرانی و بودجه عمرانی را که به طور خلاصه در قالب روابط علت و معلولی در ساختار هزینه‌های عمرانی تبیین کرده بود با استفاده از مدلی که در آن روابط مذکور در قالب ریاضی بیان شده است به صورت کمی نمایش می‌دهد. به عبارت دیگر، وی برای اقتناع خواننده نسبت به یافته خود درباره پیامدهای نامطلوب عدم تطبیق تعداد طرحها در قبال کاهش بودجه عمرانی (که بر اثر کاهش درآمد دولت پدید می‌آید) یا عدم تطبیق بودجه عمرانی نسبت به افزایش تعداد طرحها (که از تمایل سازمانهای دولتی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی به گسترش ظرفیت ارائه خدمات یا کالاهای دولتی ناشی می‌شود) که همانا افزایش مدت و هزینه تکمیل طرحها نسبت به برآورد اولیه آنهاست از ابزار ریاضی و روش تحلیل سیستمی این روابط استفاده می‌کند.

آقای مشایخی در قسمت چهارم مقاله (ص ۱۴-۱۶) برای رفع این پیامدهای نامطلوب یا به اصطلاح وی اصلاح عملکرد طرحهای عمرانی که در شکل روابط ریاضی و نمودارها تبیین شده است سیاست جدیدی را برای شروع طرحهای عمرانی پیشنهاد می‌کند:

«براساس این سیاست، شروع طرحهای جدید، به در دسترس بودن بودجه بستگی خواهد داشت؛ به طوری که وقتی بودجه لازم برای همه طرحها تأمین نیست تعداد طرحهای جدیدی که شروع می‌شوند کاهش می‌یابد» (ص ۱۴).

وی بار دیگر با استفاده از روابط ریاضی در قالب نمودارهایی رفتار مدل بر اثر اعمال سیاست جدید را تبیین می‌کند و نشان می‌دهد که «... در

رفتار جدید مدل، نه مدت تکمیل طرحها و نه هزینه تکمیل آنها افزایش نمی‌یابد...» (ص ۱۶).

آقای مشایخی در قسمت پنجم مقاله (ص ۱۸-۱۶) برای تبیین شدت اثرات منفی عدم توازن بین بودجه‌های عمرانی و طرحهای عمرانی با اتکا به مفهوم هزینه‌های سرمایه‌ای یا در واقع، هزینه فرصت معطل ماندن یا عدم بهره‌برداری به موقع از طرحهای عمرانی می‌کوشد تا نشان دهد که

«... در نظر گرفتن هزینه‌های سرمایه‌ای، بی‌توجهی به ایجاد توازن را به سرعت پرهزینه‌تر از آنچه در قسمتهای قبل بحث شد، می‌نماید» (ص ۷).

۳. دکتر مشایخی پس از تبیین عوامل و پیامدهای مسئله عدم توازن بیان تعداد طرحهای عمرانی و بودجه‌های عمرانی که بنظر می‌رسد وی با استفاده از ابزار ریاضی و روشهای کمی خواسته است بر قدرت اقتناع کنندگی آن بیفزاید در قسمت ششم مقاله در مقام پیشنهاد اقدامات لازم برای پیش‌گیری از بروز مشکل و در نتیجه، پیش‌گیری از پیامدهای نامطلوب آن برمی‌آید.

وی پیش از پیشنهاد این اقدامات، نهادهای مسئول ایجاد توازن بین بودجه عمرانی و تعداد طرحهای در دست اجرا یا به عبارت دیگر، نهادهایی که باید اقدامات پیشنهادی وی را به اجرا بگذارند معرفی می‌کند و بر ایفای این مسئولیت تأکید می‌نماید:

«توازن بین بودجه عمرانی و طرحهای در دست اجرا باید در زمان تهیه و تصویب بودجه سالانه ایجاد شود. مسئولیت ایجاد توازن مزبور با سازمان برنامه و بودجه، هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی است که در تنظیم و تصویب بودجه نقش اصلی را دارند. شرط لازم برای بهبود عملکرد بودجه عمرانی کشور، توجه و تأکید در انجام مسئولیت مزبور توسط نهادهای فوق می‌باشد» (ص ۲۰).

اقدامات پیشنهادی آقای مشایخی نشان از آن دارد که وی به دلیل سابق کاری خود در سازمان برنامه به گلوگاههای تصمیم‌گیری در فرآیند بودجه‌بندی که در آنها ایجاد توازن بین تعداد طرحهای عمرانی و بودجه‌های عمرانی میسر است کاملاً وقوف دارد.

«برای کنترل و ایجاد توازن بین طرحهای عمرانی در دست ساخت و بودجه عمرانی، بایستی در این سازمان [برنامه و بودجه] همه ساله اطلاعات بهنگام در مورد کل

اعتبارات لازم و اعتبارات لازم برای تکمیل طرحهای در دست اجرا به قیمت‌های جاری و به تفکیک فصل، برنامه و دستگاه اجرایی تهیه و برای ایجاد توازن به نهادهای تصمیم‌گیری ارائه شوند.

همچنین در تهیه بودجه عمرانی سالانه، بایستی توازن طرحهای در دست اجرا و اعتبارات عمرانی کنترل شود و شرط اجازه شروع هر طرح عمرانی جدید، حفظ توازن مالی بودجه عمرانی باشد. شرط مذکور حتی می‌تواند به صورت قانونی از طرف مجلس شورای اسلامی تنظیم و تصویب شود به طوری که دولت موظف باشد در هر لایحه بودجه‌ای که به مجلس ارائه می‌دهد توازن بین طرحها و اعتبارات عمرانی را رعایت نماید» (ص ۲۱).

آقای دکتر مشایخی که این مطالعه را در سالهای پایانی برنامه اول و فرا رسیدن زمان تهیه برنامه دوم انجام داده است در ادامه اقدامات پیشنهادی خود، دولت و مجلس را به اولویت دادن به ایجاد توازن بین تعداد طرحها و بودجه عمرانی در حین تهیه برنامه دوم فرا می‌خواند:

«برای افزایش کارایی بودجه عمرانی و جلوگیری از به هدر رفتن آن و تسریع در ایجاد ظرفیتهای زیربنایی و تولیدی جدید، باید یکی از هدفهای برنامه را ایجاد توازن میان بودجه عمرانی و طرحهای در دست اجرا در کلیه بخشها قرار داد» (ص ۲۲).

وی در پایان مقاله متذکر شده است که مفهوم توازن بودجه عمرانی کشور علاوه بر بعد مالی آن در مورد نیازها و ابعاد غیر مالی طرحهای عمرانی نیز مصداق دارد:

«برای اجرای طرحهای عمرانی، علاوه بر منابع مالی، منابع و امکانات دیگر نظیر نیروی انسانی متخصص و ماهر، ارز، ماشین‌آلات و مواد و مصالح نیز لازم هستند که ایجاد توازن کلی بین طرحهای عمرانی و هر یک از منابع مزبور ضروری می‌باشد» (ص ۲۲).

براین اساس، آقای مشایخی به عنوان آخرین پیشنهاد خود، «توسعه این مطالعه به بررسی توازن بودجه عمرانی در ابعاد غیر سالن آن» را پیشنهاد می‌کند:

«اما می‌توان با توسعه مدل ارائه شده در این مقاله امکانات و عوامل دیگر را نیز در نظر

گرفت و آن را برای ایجاد توازن در منابع غیر مالی طرحهای عمرانی در عمل مورد استفاده قرار داد» (ص ۲۲).

۴. در وضعیتی که مطالعه مسائل بودجه‌ای خرد و کلان کشور و پیامدهای گسترده آن دچار رکود کامل است و حتی در گزارش اقتصادی سالانه سازمان برنامه - به عنوان مهمترین گزارش رسمی درباره مسائل بودجه‌ای کشور - این مسائل بودجه‌ای غالباً تحلیل نشده است مطالعه آقای دکتر مشایخی درباره مسئله عملکرد نامطلوب طرحهای عمرانی - که یکی از این مسائل است - و تبیین خسارات اقتصادی گسترده آن برای جامعه ایران مطالعه ارزشمندی است. ارزشمندترین وجه این مطالعه شاید آن باشد که در دوره نسبتاً طولانی برنامه‌ریزی اقتصادی و حتی اجرای طرحهای عمرانی (از نظر پیش‌بینی مدت و هزینه اجرای این طرحها) که مدتی در حدود سه دهه راد برمی‌گردد اولین مطالعه‌ای است که فراتر از یافته‌های شهودی درباره تأخیر در اتمام طرحهای عمرانی و پرهزینه بودن آنها زفته، به عنوان شاهدی بر این پدیده پایدار در تاریخ بودجه‌بندی ایران داده‌های دقیقی را درباره وقوع این مسئله در مورد چند طرح عمرانی منتخب به دست داده (شکل ۱، ص ۳) و مهمتر از آن، با استفاده از یک روش کمی ابعاد گسترده خسارات اقتصادی این مسئله را آشکار کرده است. انجام یک مطالعه کمی برای سنجش خسارات اقتصادی ناشی از تأخیر در اتمام طرحهای عمرانی و پرهزینه بودن آنها که همچون مطالعه مورد بررسی ناظر بر هزینه‌های سرمایه‌ای یا در واقع، هزینه فرصت معطل ماندن سرمایه‌های جامعه باشد شاید به این نتیجه برسد که این خسارات فایده اجتماعی طرحهای عمرانی را در ایران شدیداً پائین آورده است.

همانطور که نشان داده خواهد شد هر چند آقای مشایخی از ورود به جنبه‌های سیاسی مسئله عدم توازن بودجه‌های عمرانی و تعداد طرحهای عمرانی غفلت یا پرهیز کرده است اما با طرح مسئولیت‌های دولت، سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی نسبت به ایجاد توازن، تلویحاً همین نهادها را در پدید آمدن خسارات اقتصادی سنگین این عدم توازن سهیم می‌داند. بنابراین یک وجه ارزشمند دیگر این مطالعه شاید آن باشد که محقق را به تحلیل رفتار بودجه‌ای دولت و مجلس شورای اسلامی و عوامل مؤثر بر آن هدایت می‌نماید.

۵. یک نقیصه مطالعه آقای مشایخی که بنظر می‌رسد نقیصه کوچکی نباشد و وجوه ارزشمند

این مطالعه از جمله اقدامات پیشنهادی آن را تحت‌الشعاع قرار بدهد این است که رویکردی شدیداً عملگرا نسبت به مسأله عدم توازن بودجه‌های عمرانی و تعداد طرحهای عمرانی دارد.

در این رویکرد، نویسنده که در زمان تحریر مقاله علاوه بر سمت رسمی خود (ریاست مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه که مؤسسه تحقیقاتی نوپای سازمان برنامه و بودجه است) گویا به طور غیر رسمی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای سازمان برنامه نقش مهمی داشته است و شاید به همین دلیل ضمن طرح این مسئله بودجه‌ای خطیر - که بنظر می‌رسد در میان مشکلات اجرایی و اداری مختلف، تصمیم‌گیری سازمان برنامه و بودجه در توزیع بودجه‌های عمرانی را به مشکلی بزرگ تبدیل کرده است (توزیع یک بودجه عمرانی محدود بین نیازهای مالی نسبتاً نامحدود طرحهای عمرانی)؛ آنهم در فضایی که فشارهای سیاسی گروههای ذینفع و سازمانهای دولتی بر دوش این سازمان سنگینی می‌کند - خسارات اقتصادی گسترده آن را با زبان اقناع‌کننده ریاضی ترسیم کرده است تا بلکه سیاستگذاران و تصمیم‌گیران اصلی در صحنه انتخابهای بودجه‌ای، یعنی هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی به تجدیدنظر در این انتخابها در حوزه طرحهای عمرانی ترغیب شوند.

تأکید شدید آقای دکتر مشایخی بر مسئولیت دولت و مجلس شورای اسلامی در قبال عملکرد نامطلوب طرحهای عمرانی - که در عنوان مقاله نیز مشهود است - نشانه خوبی از رویکرد عملگرایی مطالعه وی برای رفع مشکلی است که بر اثر اشتیاق سیری‌ناپذیر سازمانهای دولتی و مجلس شورای اسلامی برای افزایش تعداد طرحهای عمرانی ایجاد شده و بار سنگین حل آن بر دوش سازمان برنامه و بودجه گذاشته شده است سازمانی که در مقابل فشارهای سیاسی این نهادها و نمایندگان مجلس باید هر ساله در فرایند بودجه‌بندی و تصمیم‌گیری درباره توزیع یک بودجه عمرانی محدود بین نیازهای مالی نامحدود طرحهای عمرانی (هنگام بررسی بودجه پیشنهادی دستگاهها در مرحله تهیه بودجه) و دفاع از این تصمیمات (در مرحله تصویب بودجه) متحمل فشارهای سیاسی شود.

«توازن بین بودجه عمرانی و طرحهای در دست اجرا، باید در زمان تهیه و تصویب بودجه سالانه ایجاد شود. مسئولیت ایجاد توازن مزبور با سازمان برنامه و بودجه، هیأت دولت و مجلس شورای اسلامی است که در تنظیم و تصویب بودجه نقش اصلی را دارند. شرط لازم برای بهبود عملکرد بودجه عمرانی کشور، توجه و تأکید بر

انجام مسئولیت مزبور توسط نهادهای فوق می‌باشد» (تأکید از ماست) (ص ۲۰).

آقای مشایخی که به سازمان اداری ارزیابی و محاسبه نیازهای مالی طرح‌های عمرانی در فرآیند تهیه بودجه‌های سالانه و جایگاه سازمانهای دولتی، مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه در آن آگاهی دارد در پایان در راستای همین رویکرد عملگرا اقدامی را پیشنهاد می‌کند که ضمن داشتن فواید اقتصادی بالقوه برای جامعه ایرانی - که خود ناشی از قطع زنجیره علت و معلولی مثبت در ساختار هزینه‌های عمرانی (شکل ۲ ص ۸) و در نتیجه توقف خسارات اقتصادی ناشی از تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی و پرهزینه بودن آنهاست - همچون چتر نجاتی سازمان برنامه و بودجه را از این مشکل دائمی در فرآیند بودجه‌بندی می‌رهاند.

«در تهیه بودجه عمرانی سالانه، بایستی توازن طرح‌های در دست اجرا و اعتبارات عمرانی کنترل شود و شرط اجازه شروع هر طرح عمرانی جدید، فقط توازن مالی بودجه عمرانی باشد. شرط مذکور حتی می‌تواند به صورت قانونی از طرف مجلس شورای اسلامی تنظیم و تصویب شود، به طوری که دولت موظف باشد در هر لایحه بودجه‌ای که به مجلس ارائه می‌دهد توازن میان طرح‌ها و اعتبارات عمرانی را رعایت نماید» (ص ۱۹).

رویکرد عملگرای دکتر مشایخی در مطالعه مسئله رفتار دولت و مجلس شورای اسلامی در امر عدم توازن بودجه و تعداد طرح‌های عمرانی سبب شده است که وی از شناسایی و تحلیل علل گرایش دائمی سیاستگذاران به انجام چنین رفتاری - که در چارچوب این مطالعه تلویحاً دال بر بی‌توجهی آنان به مسئولیت خود در برنامه‌ریزی انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی شناخته شده است - باز بماند این امر ضمن آنکه به خودی خود نقیصه‌ای در این مطالعه به شمار می‌رود همانطور که نشان داده خواهد شد تا حدود زیادی از اعتبار اقدامات پیشنهادی وی می‌کاهد.

بی‌شک محققان می‌دانند که شرط لازم در ارائه راه حل برای هر مسأله، آگاهی از علل ایجاد کننده آن مسأله است. آقای مشایخی در تحقیق خود صرفاً به پیامدهای مسأله مورد بررسی پرداخته است و با به جای گذاشتن يك خلا اساسی در این تحقیق، یعنی خلا شناسایی و تجزیه و تحلیل عوامل توضیح دهنده رفتار دولت و مجلس شورای اسلامی در عدم رعایت توازن مالی بودجه طرح‌های عمرانی، به ارائه راه‌حلهای عملی برای حل این مسأله نوشته خود را به پایان برده است.

۶. تجزیه و تحلیل اقتصادی و سیاسی رفتار دولت و مجلس شورای اسلامی در انتخاب‌های بودجه‌ای مانند میزان و ترکیب درآمدها و مخارج بخش عمومی و انتخاب بودجه‌ای مورد بررسی در این مقاله یعنی تعداد طرح‌های عمرانی و رابطه آن با ظرفیت مالی دولت، مستلزم انجام مطالعات عمیق درباره این انتخابهاست اما نگارنده در حد ظرفیت این نوشته برخی عواملی را که سبب ایجاد يك مسأله پایدار در بودجه کشور یعنی عدم توازن نیازهای مالی طرح‌های عمرانی و اعتبارات عمرانی مصوب شده‌اند به اجمال بیان می‌کند.

۶-۱. «تقریباً هر وزارتخانه‌ای خواهان اعتبارات بیشتری است. اصرار در قوام و دوام و پیشرفت و توسعه به صورت جزء لاینفک ماهیت آن درآمده است. اساس قضاوت و داوری اعضاء و وابستگان هر نهاد یا وزارتخانه‌ای (در مورد آن نهاد یا آن وزارتخانه) مبتنی بر رقمی است که به آنها پرداخت می‌شود. هرچه سازمانهای وابسته به وزارتخانه وجوه بیشتری دریافت کنند رشد بیشتری خواهند یافت و در نتیجه، بهتر می‌توانند آن وزارتخانه را یاری دهند. زمانی که بودجه وزارتخانه‌ای افزایش یابد تسهیم آن رقم در وزارتخانه بسیار راحت‌تر صورت خواهد گرفت. حیثیت هر وزیری در وزارتخانه‌اش تا حد زیادی به عوامل زیر بستگی دارد: قدرت وی در برآوردن خواسته کارکنان در خصوص افزایش حقوق، تأمین وسائل آسایش و راحتی بیشتر، اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها و همه چیزهایی که مستلزم تأمین بودجه اضافی است. هر وزیری که در راه تأمین این خواسته‌ها ناموفق بماند، مورد انتقاد قرار خواهد گرفت.» (مآخذ ۳، ص ۲۴۸)

«در کشورهای فقیر و کلا یا اعضای نیرومند مجلس نمی‌کوشند تا هزینه‌ها را کاهش دهند. برعکس از خصوصیت‌های عمده سیستم بودجه‌بندی این است که بودجه‌هایی که قوه مقننه تخصیص خواهد داد بسی بیش از مقداری است که خزانه‌داری کل بتواند آن را تأمین کند. برای مثال، در سالهای مالی ۱۹۶۵ و ۱۹۶۶ در کشور فیلیپین بودجه‌ای که قوه مقننه به تصویب رسانید تقریباً سه برابر مبلغی بود که دولت می‌بایستی مصرف می‌کرد» (همان مآخذ، ص ۲۱۶ و ۲۱۵).

«يك سیاستمدار (منظور نماینده مجلس است) فقط در پی اینست تا به مردم يك ناحیه، موکلین و ملت نشان دهد که توانسته است چیزی را ارائه دهد و به هیچ وجه نگران!؛ امه کار پروژه نیست. از نظر او سرمایه‌گذاری اولیه است که اهمیت دارد و بس. درسی را که از پرومی‌آموزیم این است: نماینده‌ای که بتواند طرح و بودجه بیمارستانی را به تصویب برساند به میان مردم ناحیه و موکلین خود خواهد رفت و بسی لاف و گزاف خواهد زد و سپس دولت را مورد انتقاد و سرزنش قرار خواهد داد که

نتوانسته است آن طرح را به اجرا درآورد» (همان مآخذ ص ص ۲۱۸ و ۱۷).

در این نوشته فرصت این نیست که انگیزه‌ها و اهداف دو گروه از بازیگران اصلی در فرآیند بودجه‌بندی، یعنی سازمانهای دولتی و نمایندگان پارلمان (در ایران، مجلس شورای اسلامی) تشریح شود اما عبارات بالا به طور خلاصه و به خوبی گویای اشتراك این دو در تمایل به افزایش فعالیتها - از جمله افزایش طرح‌های عمرانی - و در نتیجه، افزایش مخارج دولت است؛ البته با این تفاوت که سازمانهای دولتی می‌کوشند تا رضایت مصرف کنندگان خدمات خود و کارکنان شاغل در سازمان را برآورند (برای مثال، وزارت آموزش و پرورش درصدد جلب رضایت والدین دانش‌آموزان و کارکنان خود است) و نمایندگان مجلس درصدد ارضای خواسته‌های موکلین. اما نمایندگان پارلمان برخلاف رؤسای سازمانهای دولتی که یگانه هدف صریح و روشن آنها افزایش فعالیتها و در نتیجه، بودجه خود آنهاست تمایلات متناقضی دارند. اینان نسبت به افزایش مالیاتها که طبیعتاً برای جبران افزایش فعالیتها و مخارج دولت باید صورت گیرد حساس هستند و اصولاً در برابر این اقدام مقاومت می‌کنند زیرا این موکلان رفاه بیشتر و در نتیجه رضایتمندی بیشتر از اقدامات نمایندگان را در شکل پرداخت مالیات کمتر و افزایش بهره‌مندی از خدمات دولت می‌بینند.

در ایران وجود منابع نفتی فراوانی که درآمد حاصل از صدور آن هیچ‌گونه هزینه سیاسی برای نمایندگان مجلس و در ضمن، برای رئیس‌جمهور (که مستقیماً منتخب مردم است و باید در مقابل آنان پاسخگو باشد) ندارد تمایل ذاتی پارلمان و دولت را برای افزایش برنامه‌های دولت، تشدید کرده است. همانطور که نشان داده خواهد شد نمایندگان مجلس و سازمانهای دولتی که به خوبی می‌دانند اجرای يك طرح عمرانی علاوه بر فواید مستقیم ناشی از صرف اعتبارات طرح برای حوزه انتخابیه (برای مثال، ایجاد اشتغال اولیه و تقاضا برای مصالح ساختمانی در منطقه) یا برای سازمان دولتی (گسترش ظرفیت ارائه خدمات) پس از اتمام طرح جریان مستمری از منافع حاصل از مخارج لازم برای بهره‌برداری از طرح را پدید خواهد آورد می‌کوشند تا سهم بیشتری از این درآمد را که فاقد هزینه سیاسی است، برای حوزه انتخابیه یا سازمان خود به چنگ آورند. مشروعیت نظری درخواست نمایندگان و سازمانهای دولتی برای افزایش تعداد طرح‌های عمرانی را واژه‌ای طلایی و مستمسکی ارزشمند به نام نیازهای توسعه‌ای کشور و دستیابی به بهشت توسعه اقتصادی فراهم می‌کند. از زمان تشکیل سازمان برنامه که با نیت خرج درآمد نفت برای اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه‌زا برپا شد تقلاً برای افزایش تعداد طرح‌های عمرانی يك فصل مهم از

دستر اقتصاد سیاسی بودجه‌بندی در ایران را تشکیل می‌دهد.

مخارج است.

انسانی و در واقع اتلاف سرمایه‌های ملی را در پی داشته است.

۷. یک نگاه عمیق به پیشنهادهایی که آقای دکتر مشایخی برای حفظ توازن مالی بودجه عمرانی مطرح ساخته و نیز فروشی که وی در مدل تبیین آثار عدم توجه دولت و مجلس شورای اسلامی به تعدیل تعداد طرحها در برابر کاهش بودجه عمرانی اختیار کرده و براساس این فروض به پیشنهاد این اقدامات رسیده است، خواننده را نسبت به اعتبار این اقدامات و نتایج عملی آنها شدیداً دچار شک و تردید می‌کند. در این قسمت کاستیهای فروض مدل فوق که نشانگر غفلت دکتر مشایخی از کنکاش در انتخاباتهای بودجه‌ای دولت و مجلس در زمینه طرحهای عمرانی و تحلیل آنهاست به اجمال بیان خواهد شد.

۷-۱. آقای مشایخی در نموداری که هزینه عملی و مدت اجرای طرحهای عمرانی نسبت به برآوردهای اولیه این متغیرها (یا به زبان قانون بودجه)، نسبت به مدت زمان اعتبار مصوب را نشان می‌دهد (شکل ۱، ص ۳) با تقسیم‌بندی فضای دو بعدی این نمودار به ناحیه مطلوب، نیمه مطلوب و نامطلوب، فاصله رقم واقعی این متغیرها با متغیرهای مصوب را به تصویر کشیده است.

ناحیه مطلوب ناحیه‌ای است که رقم عملی این متغیرها با رقم مصوب برابر شده باشد. به عبارت دیگر حالتی را نشان می‌دهد که طرح عمرانی مطابق با پیش‌بینی دولت و مجلس در عمل در زمان مقرر و با اعتبار مصوب به اتمام رسیده باشد. ناحیه نیمه مطلوب ناحیه‌ای است که رقم عملی یکی از این متغیرها (مدت اجرای طرح یا هزینه آن) بیشتر از رقم پیش‌بینی شده باشد و در نهایت، ناحیه نامطلوب ناحیه‌ای است که بدترین وضعیت ممکن روی دهد و رقم عملی هر دو متغیر طرح عمرانی بیش از ارقام متناظر پیش‌بینی شده باشد. در اینجا، فرض آقای مشایخی در تعریف ناحیه مطلوب و رسم آن در نمودار این است که هزینه و مدت مصوب (پیش‌بینی شده) برای اتمام طرح عمرانی درست برآورد شده است. تجربه نشان می‌دهد که این فرض تا حد زیادی نادرست است. به عبارت دیگر، سازمانهای دولتی که یک گروه ذینفع اصلی در اجرای طرحهای عمرانی هستند هزینه یا مدت اجرای طرحهای عمرانی را کمتر از حد واقع برآورد می‌نمایند تا دولت نسبت به تأمین مالی این هزینه‌ها نگرانی نداشته باشد.

«در پیش گرفتن سیاستی که ظاهراً با پیشنهادها، درخواستها و برآوردهای نامعقول بودجه مخالف باشد سیاستی مطلوب و پسندیده است. در کشور آمریکا آن را «لبه‌نیغ» می‌نامند. وزارتخانه‌ای برای شروع طرح مورد نظرش مبلغ ناچیزی را درخواست می‌کند و امیدوار است که آن

صرفنظر از توضیح مبانی نظری مطلوبیت اقتصادی و اجتماعی الگوی بودجه‌ریزی منطقه‌ای که طی آن دولتهای منطقه‌ای و محلی بخشی عمده درآمدهای سطوح سه گانه دولت (محلی، منطقه‌ای و مرکزی) را گردآوری می‌کنند و مخارج را برحسب نیازهای منطقه‌ای انجام می‌دهند، در ایران برنامه‌ریزی منطقه‌ای و در نتیجه، بودجه‌ریزی منطقه‌ای، آرمانی بود که با تشکیل سازمانهای دولتی منطقه‌ای (که در سطح استانها به نام ادارات کل وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی شناخته می‌شوند) تعقیب شد اما در عمل، عوامل سیاسی و اجتماعی (مانند نگرانی دولت مرکزی از قدرت گرفتن تمایلات قوم‌گرایانه در مناطق) و عوامل اقتصادی، بویژه تمرکز درآمد نفت در خزانه دولت مرکزی سبب شد که این الگو تحقق نیابد و چنان ارتباطی ایجاد نشود. یکی از پیامدهای منفی این پدیده که به بحث این نوشته مربوط می‌شود آن است که نمایندگان مجلس بدون نگرانی از بابت هزینه‌های سیاسی تأمین مالی برنامه‌های دولت در منطقه خود - از جمله اجرای طرحهای عمرانی - که برای مثال، ارتباطی با درآمدهای مالیاتی دولت در منطقه یا حوزه انتخابیه مورد نظر دارد و عمدتاً از طریق درآمد نفت یا منابع مالی حاصل از استقراض داخلی تأمین می‌شود می‌کوشند تا در جریان رقابت برای افزایش سهم هر حوزه انتخابیه از طرحهای عمرانی، درخواستهای خود برای اجرای این طرحها را - بدون ملاحظه تناسب مخارج این طرحها با کل درآمد دولت - همواره بالا نگهدارند.

پدیده‌ای که در سالهای اخیر شیوع یافته است و به نظر می‌رسد با مشخصه مورد اشاره در بالا یعنی چگونگی توزیع بودجه دولت مرکزی بین مناطق و عدم ارتباط آن با درآمدهای مالیاتی وصولی در هر منطقه ارتباط دارد گرایش برخی شهرها به جدا شدن از استانهای موجود و بدل شدن به مرکز یک استان جدید است. این گرایش ناشی از سهم‌بری بیشتر مراکز استان از مخارج فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی دولت است که خود تا حدود زیادی از اقتضانات اداری سازمان دولت همچون تشکیل واحدهای منطقه‌ای وزارتخانه‌ها و سازمانهای مرکزی دولتی در مرکز استان ناشی می‌شود.^۲

بهرحال مجموعه این عوامل و عوامل دیگری که از بنیان آنها صرفنظر می‌شود سبب گردیده است که عدم تناسب تعداد طرحهای عمرانی و نیازهای مالی آنها با منابع مالی دولت مشخصه‌ای پایدار در نظام بودجه‌بندی کشور باشد و این مشخصه به همراه مشخصه‌های دیگری همچون عدم کارایی سازمانهای دولتی در اجرای طرحهای عمرانی، اتلاف حجم عظیمی از منابع مالی، فیزیکی و

۶-۲. تمرکز درآمد نفت به عنوان یک منبع مالی عظیم در دست دولت از یک طرف و تقاضای روزافزون نمایندگان و سازمانهای دولتی برای افزایش فعالیتها و در نتیجه، افزایش سهم دولت از فعالیت‌های اقتصادی جامعه که در ادبیات اقتصادی یا شاخص نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص ملی سنجیده می‌شود از طرف دیگر سبب شده است که در طی پنج دهه گذشته (از اواسط دهه ۱۳۲۰ که سازمان برنامه تشکیل شد) کاهش حجم نسبی فعالیت‌های بخش خصوصی و در نتیجه، کاهش میزان تأثیر مخارج بخش خصوصی در ایجاد رکود یا رونق اقتصادی در مناطق کشور را شاهد باشیم. فراتر از این، امروزه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های تولیدی بخش خصوصی تا حد زیادی به مخارج دولت بستگی دارد. این پدیده یکی دیگر از عواملی است که سبب می‌شود نمایندگان مجلس با داشتن آگاهی شهودی نسبت به تأثیر قاطع مخارج دولت بر رونق اقتصادی منطقه خود،

به استراتژی ترغیب دولت به افزایش طرحهای عمرانی در حوزه انتخابیه خود روی آورند. همانطور که پیشتر گفتیم افزایش فعالیت‌های جاری سازمانهای دولتی یا افزایش سهم مناطق از خدمات جاری دولت - که به همراه خود استخدام منابع فیزیکی و انسانی برای ارائه این خدمات و در نتیجه، رونق بخشیدن به فعالیت‌های اقتصادی در منطقه را به طور مستقیم و غیر مستقیم به همراه دارد - منوط به احداث تأسیسات یا ظرفیت لازم برای ارائه این خدمات یا در واقع اجرای آن دسته طرحهای عمرانی است که این ظرفیتها را گسترش می‌دهد. شاید بتوان گفت در فرآیند بودجه‌بندی که صحنه رقابت سازمانهای دولتی و نمایندگان مجلس برای افزایش سهم خود از منابع بخش عمومی است سهم کلیه گروههای ذینفع بویژه مناطق و سازمانهای دولتی از بودجه جاری تا حدود زیادی یک امر فنی است که وابستگی به میزان ظرفیت‌های تولیدی برای ارائه خدمات و کالاهای دولتی دارد و بنابراین، نیازی به تمرکز تلاش گروههای ذینفع برای سهم‌بری بیشتر در فرآیند توزیع بودجه جاری وجود ندارد. در مقابل سهم‌بری این مناطق و سازمانها از بودجه عمرانی طی فرآیندی پر نزاع انجام می‌شود که شاید افزایش دائمی تعداد طرحهای عمرانی در کل کشور یک استراتژی برای خاتمه دادن مسالمت‌آمیز به این منازعه بوده باشد.

۶-۳. یک عامل مهم دیگر که به تمایل نمایندگان مجلس برای افزایش تعداد طرحهای عمرانی شدیداً دامن می‌زند عدم تناسب میزان سهم‌بری مناطق یا حوزه‌های انتخابیه از مخارج عمرانی یا به طور کلی از مخارج دولت با سهم آنها در تأمین مالی این

مبلغ تأمین گردد. بنابراین، با پیشرفت طرح و افزایش هزینه‌ها، دولت خود را به تکمیل آن طرح و تأمین بودجه آن ملزم می‌کند. به گفته یک ارژانتینی «در صورتی که طرح ارائه شده در نخستین سال شروع، با هزینه اندک پیشنهاد شده باشد ادامه آن و هزینه‌های سالهای آتی آن طرح مبتنی بر قضاوت نادرستی خواهد بود» (ماخذ ۳، ص ۲۵۴).

اینکه در نمودار مذکور وضعیت عملی اجرای طرحهای عمرانی منتخب - از نظر مدت اجرا و هزینه - تماماً در ناحیه نامطلوب و با فاصله بسیار زیاد از برآوردها واقع شده است شاید تا حدود زیادی از همین علت ناشی می‌شود که تفسیر آن، نیازمند تحلیل استراتژی سازمانهای دولتی برای دستیابی به هدف اقتناع سیاستگذاران به افزایش طرحهای عمرانی است. گذشته از این دلیل استراتژیک، دلایل فنی در کارند که امکان برآورد دقیق هزینه و مدت اجرای طرحهای عمرانی را در اغلب موارد منتفی می‌سازند و برآوردها را کم و بیش از رویدادهای واقعی دور می‌سازند. یکی از مهمترین این دلایل که خاص کشورهای در حال توسعه است تورم و تأثیر منفی آن بر میزان صحت محاسبات مالی در فرآیند تدوین و تصویب بودجه است. برای مثال، یکی از مقامات بودجه‌ریزی در یکی از کشورهای در حال توسعه (اندونزی) در مورد تأثیر تورم بر اعتبار محاسبات بودجه‌ای گفته است:

«وضع چنان بود که تا اواخر سال مالی که می‌بایستی بودجه را به مصرف می‌رسانیدیم مقدار کل آن تعیین نمی‌شد (یعنی هیچکس نمی‌دانست چه مبلغی خرج شده است و دانستن آن هم اهمیت زیادی نداشت و کسی نمی‌دانست که تورم افسارگسیخته به کدام سومی رود) اگر ما در اول سال بودجه‌ای را برای تأسیس چند مدرسه تعیین می‌کردیم در آخر سال ارزش پول بدان حد تنزل می‌کرد که نمی‌توانستیم با آن بودجه حتی چند دستشویی بسازیم» (ماخذ ۳، ص ۱۴۲)

اما تأثیر این پدیده بر میزان اعتبارات و عملی بودن اقدامات پیشنهادی آقای دکتر مشایخی چیست؟ حتی به فرض آنکه این بخش از اقدامات پیشنهادی برای توازن بودجه عمرانی معتبر باشد یعنی:

«در تهیه بودجه عمرانی سالانه (یا به عبارت دیگر، برآورد اعتبارات عمرانی مورد نیاز طرحهای عمرانی) توازن طرحهای در دست اجرا و اعتبارات

عمرانی کنترل شود و شرط اجازه شروع هر طرح عمرانی جدید، حفظ توازن مالی بودجه عمرانی باشد» (ص ۲۱).

اما به دلیل استراتژی گروههای ذینفع در اجرای طرحهای عمرانی که هزینه این طرحها را کمتر از حد واقع برآورد می‌کنند یا دلایل فنی چون اثر شدیداً منفی تورم بر اعتبار این برآوردها در نهایت، پدیده عدم توازن مالی طرحهای عمرانی کماکان استمرار یابد.

۷-۲. یک فرض تلویحی دیگر در اقدام پیشنهادی آقای مشایخی برای ایجاد و حفظ توازن بودجه عمرانی این است که درآمدهای پیش بینی شده در قانون بودجه، در عمل کاملاً تحقق یابد و بنابراین، بودجه عمرانی به سهم مقرر در قانون بودجه دست یابد. به عبارت دیگر، با تحقق درآمدهای دولت به میزان دست کم ۱۰۰ درصد (یا معادل رقم پیش بینی شده در قانون بودجه) اعتبار عمرانی پیش بینی شده (مصوب) در عمل تحقق یابد و بنابراین، به فرض آنکه شرایط دیگر برای توازن بودجه عمرانی مانند محاسبه دقیق تأثیر نرخ تورم بر هزینه طرحهای عمرانی در دست اجرا (نیمه تمام) و عدم تمایل دستگاههای اجرایی به کم برآورد کردن هزینه طرحها تأمین شود، عدم توازن میان نیازهای مالی طرحهای عمرانی و بودجه‌ای که در عمل تخصیص داده خواهد شد روی نخواهد داد.

تجربه عملکرد کل درآمدهای دولت نسبت به رقم پیش بینی شده آن در سالهای گذشته نشان می‌دهد که این درآمدها به هر دلیل ممکن (چه تحت تأثیر متغیرهای درونزا بویژه تمایل احتمالی دولت به پیش از حد برآورد کردن درآمدهای خود و چه تحت تأثیر متغیرهای برونزا مانند نوسانات شدید و پیش بینی نشده قیمت نفت خام) معمولاً کمتر از حد پیش بینی شده (مصوب) تحقق می‌یابند و در نتیجه، دولت ناگزیر می‌شود متناسب با عدم تحقق درآمدهای خود یا کمتر از آن (بسته به اینکه در واکنش به عدم تحقق کامل این درآمدها حجم استقراض داخلی پیش بینی شده را ثابت نگهدارد یا افزایش دهد) مخارج خود، از جمله مخارج عمرانی را کاهش دهد. کاهش مخارج عمرانی به این معناست که برخی طرحهای عمرانی دست کم برای مدتی تعطیل می‌شوند و بنابراین، دایره علت و معلولی مثبت در ساختار هزینه‌های عمرانی (شکل ۲، ص ۸) که طبق آن طرحهای عمرانی در مدت زمان و با هزینه بیشتر کامل می‌شوند دست کم، در مورد برخی طرحها استمرار می‌یابد.

جدول ۱ میزان درآمد مصوب و عملکرد دولت در طی سالهای ۱۳۶۷-۱۳۶۰ و نسبت تحقق آن را نشان می‌دهد. طبق این جدول در تمام سالهای

مورد بررسی هیچگاه درآمدهای پیش بینی شده دولت کاملاً تحقق نیافته است و در سال ۱۳۶۵ به عنوان يك نمونه بارز از بیش از حد برآورد شدن درآمدهای دولت، در عمل تنها حدود نصف این درآمدها تحقق یافته است. در مجموع طی این دوره درآمد سالانه دولت بطور متوسط به میزان ۷۸/۷ درصد رقم پیش بینی شده وصول شده است.

۷-۳. همانطور که در بالاتر مشخص شد عدم تحقق درآمدهای دولت ناگزیر سبب عدم تحقق مخارج آن خواهد شد. با توجه به تفکیک مخارج دولت به مخارج جاری و عمرانی، اکنون این پرسش قابل طرح است که آیا انعکاس کاهش این درآمدها در مخارج دولت، در مورد این دو نوع مخارج به يك اندازه است؟ فرض تلویحی در اقدام پیشنهادی برای حفظ توازن بودجه عمرانی (ص ۲۱) مؤید پاسخی مثبت به این پرسش است. به عبارت دیگر برای مثال، در صورت عدم تحقق درآمد دولت به میزان ۲۵ درصد، دولت به اندازه ۲۵ درصد و به صورت برابر از مخارج جاری و عمرانی خود خواهد کاست.

تجربه میزان تحقق نسبی مخارج جاری و عمرانی دولت در سالهای گذشته حاکی از آن است که برخلاف فرض بالا، معمولاً اثر منفی عدم تحقق بخشی از درآمد دولت عمدتاً در کاهش نسبتاً بیشتر مخارج عمرانی تبلور می‌یابد. جدول ۲ این واقعیت را در مورد دوره زمانی ۱۳۶۷-۱۳۶۰ نشان می‌دهد.

طبق این جدول، به غیر از سال ۱۳۶۱ در تمام سالهای این دوره نسبت تحقق مخارج جاری از همین نسبت برای مخارج عمرانی بیشتر بوده و در برخی سالها مانند سال ۱۳۶۳ فاصله این دو نسبت به حدود ۳۵ درصد رسیده است. در اینجا فرصت این نیست که دلایل عدم توازن میزان تحقق مخارج جاری و عمرانی که به نفع مخارج جاری سنگینی می‌کند برشمرده شود اما برای آگاهی خوانندگان از ریشه‌های بروز این پدیده در رفتار دولت در زمینه توزیع عملی بودجه بین مخارج جاری و عمرانی، دست کم میان یکی از دلایل اصلی این اثر شاید ضرورت داشته باشد.

بررسی ترکیب مخارج جاری و عمرانی دولت از نظر موضوع خرج نشان می‌دهد که بخش عمده این مخارج - که در ضمن رو به افزایش است - مخارج پرسنلی است یا به عبارت دیگر، صرف پرداخت حقوق کارکنان دولت می‌شود. اگر مخارج دولت را در يك طبقه‌بندی مفهومی به مخارج انعطاف‌پذیر و انعطاف‌ناپذیر تقسیم‌بندی کنیم، مخارج انعطاف‌پذیر مخارجی هستند که دولت در صورت مواجهه با مشکلات مالی قادر است آنها را به تعویق اندازد. در مقابل، مخارج انعطاف‌ناپذیر مخارجی هستند که دولت حتی در صورت بروز مشکلات مالی حاد (عدم تحقق شدید درآمد خود)

جدول ۱- میزان درآمدهای مصوب و عملکرد دولت* در طی سالهای ۱۳۶۷-۱۳۶۰ (به میلیارد ریال)

سال	۱۳۶۰	۱۳۶۱	۱۳۶۲	۱۳۶۳	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	۱۳۶۷
۱. درآمد مصوب** (پیش بینی شده)	۲۲۸۶	۲۵۲۱	۳۰۵۰	۳۳۳۷	۳۳۳۳	۳۳۲۶	۲۶۰۷	۲۷۱۷
۲. درآمد عملکرد (تحقق یافته)	۱۶۵۱	۲۳۷۵	۲۷۷۳	۲۷۱۴	۲۶۶۶	۱۷۰۷	۲۱۷۱	۲۰۸۵
نسبت ۲ به ۱ (به درصد)	۷۲/۲	۹۴/۲	۹۰/۹	۸۱/۳	۸۰	۵۱/۲	۸۳/۲	۷۶/۷

منبع: مآخذ ۱

* به استثنای درآمدهای اختصاصی دولت

** در اینجا منظور از درآمد مصوب، رقمی است که در قانون بودجه سال مورد نظر (یا پیش بینی اولیه) آمده است و شامل اصلاحات احتمالی در این درآمدها نیست که از طریق اصلاحیه یا متمم قانون بودجه اعمال می شود.

جدول ۲- نسبت تحقق مخارج جاری و عمرانی در بودجه عمومی دولت در سالهای ۱۳۶۷-۱۳۶۰ (درصد)

سال	۱۳۶۰	۱۳۶۱	۱۳۶۲	۱۳۶۳	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	۱۳۶۷
مخارج جاری	۸۳/۸	۹۲/۹	۹۶/۷	۹۲/۳	۹۳	۹۰/۸	۹۸/۱	۹۷
مخارج عمرانی	۷۰/۶	۹۲/۹	۷۵/۱	۷۴	۶۷/۴	۶۰/۵	۸۵/۳	۸۲/۷

منبع: مآخذ ۱

ناچار است از طریق هر منبع ممکن (برای مثال، استقراض داخلی) آن را تأمین مالی کند. با این تعریف مخارج پرسنلی در زمره مخارج انعطاف‌ناپذیر بخش عمومی و شاید، انعطاف‌ناپذیرترین این نوع مخارج باشد. در مقابل، مخارج عمرانی نسبت به مخارج جاری تا حد زیادی انعطاف‌پذیر هستند. به عبارت دیگر، دولت در صورت مواجهه با عدم تحقق درآمدهای پیش بینی شده قادر است تکمیل یا شروع برخی طرحهای عمرانی را به تأخیر اندازد.^۲

به این ترتیب، اگر این واقعیت مشهود را در نظر داشته باشیم که دولت در حین اجرای بودجه به دلایل عمدتاً غیر اقتصادی برای ایفای تعهدات خود در مخارج جاری اولویت بیشتری نسبت به ایفای همین تعهدات در مورد مخارج عمرانی قائل است اثر منفی عدم تحقق درآمد دولت بر مخارج عمرانی مضاعف می شود و فاصله واقعیتهای بودجه‌ای در کشور با الگوی مطلوبی که آقای دکتر مشایخی برای حفظ توازن بودجه عمرانی پیشنهاد کرده بیشتر می شود.

در پایان، بیان این مطلب ضرورت دارد که تلاش آقای دکتر مشایخی برای رفع نابسامانیهای بودجه‌ای که آثار منفی آن بر اقتصاد کشور و در واقع، بر رفاه اجتماعی - که عصاره هدفهای دولت از تجهیز و تخصیص منابع عمومی است - کاملاً مشهود است، فی نفسه تلاش ارزنده‌ای است و اصولاً باید استمرار یابد اما این تلاشها به شرطی ثمربخش خواهد بود یا دست کم زمینه ثمربخشی احتمالی آن در درازمدت مساعد خواهد شد که به مطالعه، درک و تجزیه و تحلیل رفتار نهادهای دولتی ذینفع در فرایند بودجه توجه داشته باشد.

□ زیر نویسها:

۱. مشایخی، علینقی، عملکرد نامطلوب طرحهای عمرانی و مسئولیت دولت و مجلس شورای اسلامی. برنامه و توسعه. دوره ۲، شماره ۳، پائیز ۱۳۷۱.
 ۲. البته در قسمتی از این مطالعه به طور گذرا به وجود این عللها اشاره شده است.
- «در کشور ما فشارهای زیادی وجود دارند که در جهت افزایش یا جلوگیری از کاهش تعداد طرحهایی که در هر سال شروع می شوند عمل می کنند. رشد جمعیت و انبوه نیازهای اساسی برآورده نشده آنها، فشارهای سیاسی و اجتماعی زیادی را در نقاط مختلف کشور برای شروع طرحهای جدید ایجاد می نماید» (ص ۱۰).

نفت بین تقاضای نسبتاً سیری ناپذیر مخارج جاری و عمرانی برای بلعیدن آن همواره يك مسأله حاد برای سیاستگذاران بود. با توجه به تحلیل اجمالی این نوشته یکی از دلایل اولویت یافتن مخارج جاری بر مخارج عمرانی، نتیجه این منازعه و رقابت معمولاً به نفع مخارج جاری تمام می شد؛ هرچند این وضعیت ناقض این هدف سیاستگذاران کشور بود که درآمد نفت از سال سوم اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی (۱۳۳۴-۱۳۲۷) فقط به مخارج عمرانی اختصاص یابد. هرچند منابع و مدارك مستندی در دسترس نگارنده نبود اما بنظر می رسد واگذاری وظیفه تهیه بودجه جاری و عمرانی به يك سازمان واحد - که سازمان برنامه و بودجه نام گرفت تلاشی برای حل مشکل درگیری سازمان برنامه ریزی کشور (سازمان برنامه) و سازمان مرکزی بودجه جاری (وزارت دارایی) در امر توزیع درآمد دولت بین مخارج جاری و عمرانی بود.

۳. یکی از پدیده های اجتماعی ناهنجار کینه مردم شهرهای اصلی يك استان و بویژه شهرهای همپراز نسبت به ساکنان مرکز استان و شیوع یافتن بدگویی این شهرها از یکدیگر است. برای مثال، اهالی و بویژه کارکنان ادارات دولتی در شاهرود نظر مثبتی نسبت به مردم و بویژه کارکنان و مدیران ادارات دولتی اصلی در سمنان (مرکز استان سمنان) ندارند زیرا آنها را عامل توزیع نابرابر منابع مالی دولت مرکزی بین شهر خود و مرکز استان می دانند.

۴. در ارتباط با این پدیده، بیان يك تجربه تاریخی در کشور در زمینه منازعات سازمانی در درون دولت برای حل مسأله سهم مخارج جاری و عمرانی از درآمد دولت شاید مفید باشد. در طول دوره ای که تهیه بودجه جاری برعهده وزارت دارایی بود و در مقابل، تهیه بودجه عمرانی را سازمان برنامه بر عهده داشت (سالهای ۱۳۴۳-۱۳۲۷) توزیع درآمد