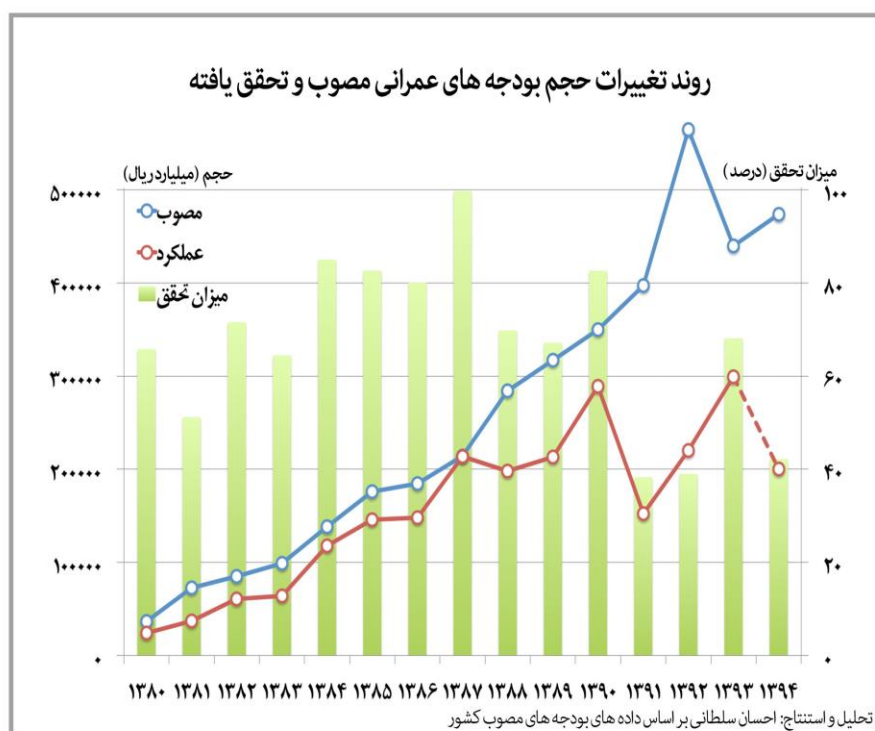


طرح‌های عمرانی، قربانی سوءمدیریت و سیاست‌زدگی

احسان سلطانی، پژوهشگر اقتصادی

در سال جاری مبلغ ۴۷۴ هزار میلیارد ریال جهت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در بودجه منظور شد که تا پایان شهریور ماه ۸۶ هزار میلیارد آن (کمتر از ۲۰ درصد) تخصیص یافته است. عملکرد شش‌ماهه اول سال جاری نسبت به مدت مشابه در سال قبل حاکی از کاهش ۲۳ درصدی هزینه‌کرد طرح‌های عمرانی بوده که با تعدیل تورم ۳۳ درصد محاسبه می‌شود و ضعیف‌ترین بخش فعالیت دولت به شمار می‌رود. تنزل شدید بهای نفت و به طبع آن درآمدهای نفتی و کسر بودجه، حتی تحقق نیمی از بودجه مصوب طرح‌های عمرانی را به سختی محقق می‌سازد. به رغم این که دولت در محاق کسر بودجه گرفتار آمده و درآمدهای غیرنفتی (از قبیل مالیاتی) نیز با شرایط کنونی کاملاً قابل حصول نیستند، کماکان در بودجه سال آینده، اعتبارات عمرانی افزایش یافته و به ۵۷۰ هزار ریال رسیده است. در طی دو دهه اخیر همواره بودجه کشور به صورت غیر واقع‌بینانه دیده شده و این اعتبارات عمرانی بوده که قربانی کسر بودجه مزمن کشور گردیده است، به صورتی که در مجموع ۱۵ سال اخیر، میزان تحقق آن فقط ۶۲ درصد بوده است. بالا رفتن درآمدهای نفتی در دهه هشتاد، ضمن آن که بودجه

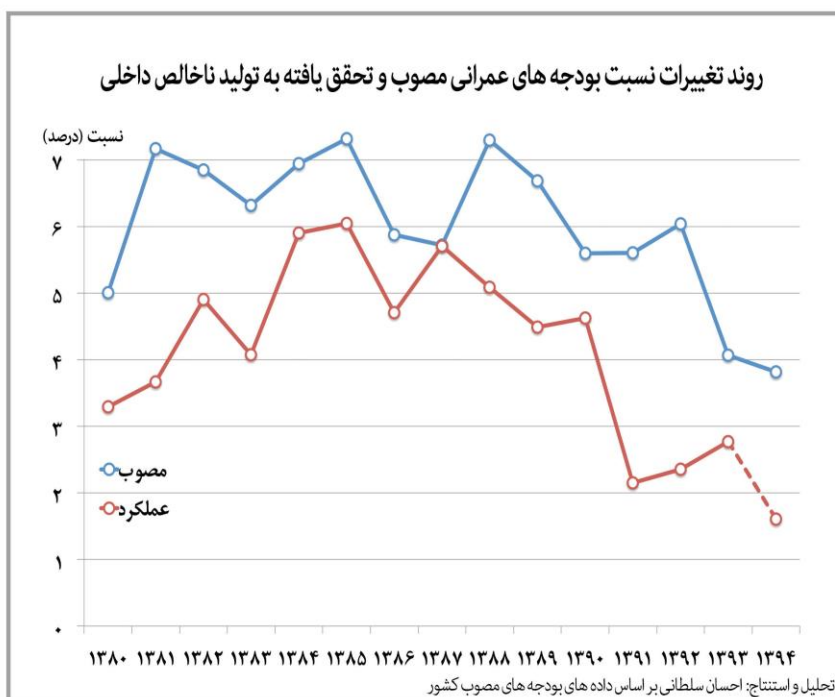
طرح‌های عمرانی را در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۰ به ۹ برابر رسانید، برای اولین بار ۱۰۰ درصد مصوب را محقق ساخت، هر چند در سال ۱۳۸۸ با کاهش درآمدهای نفتی رشد آن کند شد و فقط ۶۷ درصد آن انجام شد و با بروز تحریم‌ها از سال



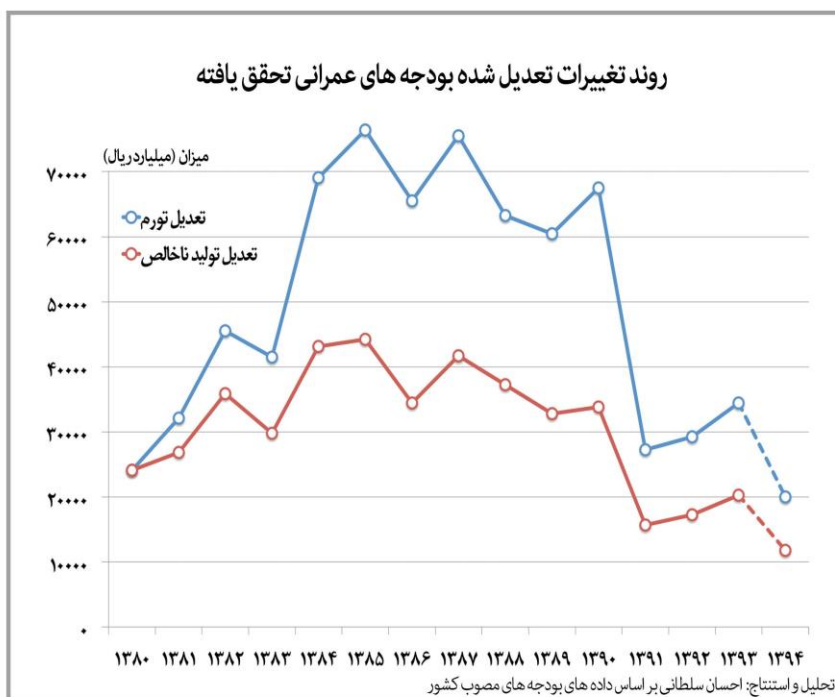
۱۳۹۱ شکاف بین میزان مصوب و تحقق یافته به شدت بالا رفت،

به صورتی که با در نظر گرفتن سال جاری، در طی دوره ۹۴-۱۳۹۰ کمتر از نصف بودجه مصوب صرف شده است (نمودار روند تغییرات حجم بودجه‌های عمرانی مصوب و تحقق یافته). در مجموع، ملاحظه می‌شود که نرخ رشد و میزان حصول اعتبارات طرح‌های عمرانی تابعی از درآمدهای نفتی

محسوب شده و چندان ارتباطی به قدرت اقتصاد داخلی و نیازهای کشور ندارد. نسبت میزان اعتبارات طرح‌های عمرانی به تولید ناخالص داخلی می‌تواند گویای این باشد که چه میزان از درآمد اقتصادی کشور به طرح‌های عمرانی تخصیص یافته است. نسبت فوق-



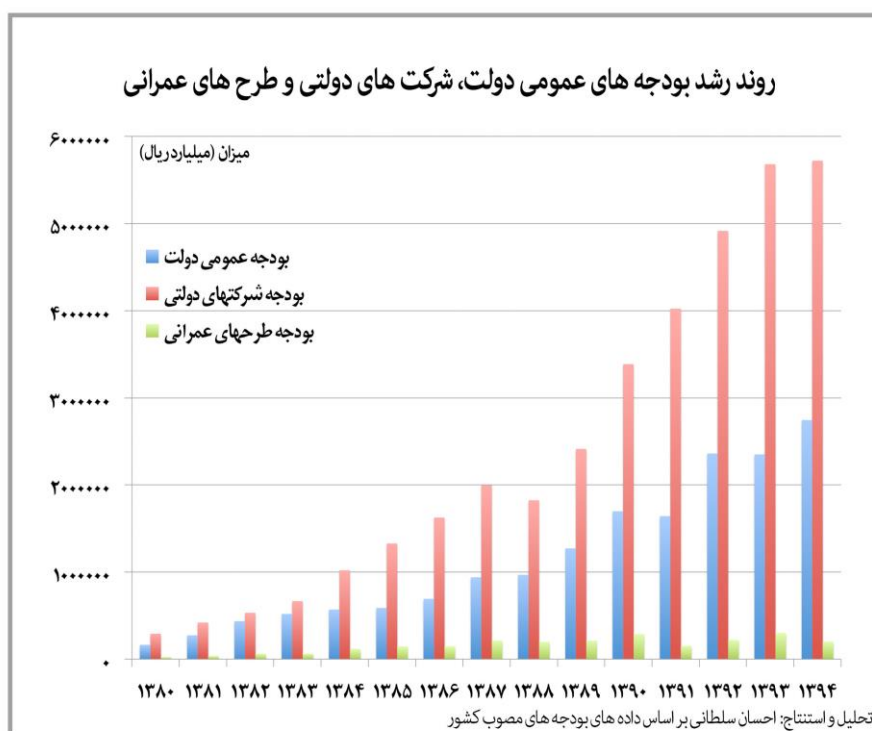
الذکر از ۳,۳ درصد در سال ۱۳۸۰ تا ۶ درصد برای سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ بالا رفت و از سال ۱۳۸۸ روند نزولی را در پیش گرفت. در سه سال گذشته این نسبت بین ۲ تا ۳ درصد در نوسان بوده و پیش‌بینی می‌شود که در سال جاری از ۲ درصد



فرا تر نمود (نمودار روند نسبت بودجه‌های عمرانی مصوب و تحقق یافته به تولید ناخالص داخلی). کاهش شدید "نسبت میزان اعتبارات طرح‌های عمرانی به تولید ناخالص داخلی" حاکی از این است که با وجود این که اقتصاد توان تامین بودجه‌های عمرانی را داشته، بنا به دلایل مهم (۱) کاهش درآمدهای نفتی، (۲) تامین بودجه شرکت‌های دولتی، (۳) پرداخت یارانه به اقشار غیرنیازمند (حداقل نیمی از یارانه‌بگیران) و (۴) ضعف سیستم مالیاتی در اخذ مالیات از بخش مهمی از اقتصاد، بسیاری از طرح‌های عمرانی متوقف شده است.

با تعدیل بودجه طرح‌های عمرانی نسبت به نرخ رشد تورم و تولید ناخالص داخلی، مشخص می‌شود که وضعیت بودجه‌های عمرانی تا سال ۱۳۸۷ رو به بهبود بوده و از آن به بعد روند نزولی را طی کرده است (نمودار روند تغییرات تعدیل شده بودجه‌های عمرانی تحقق یافته). البته در سال جاری نسبت به سال شروع رشد درآمدهای نفتی (۱۳۸۰)، برآورد می‌شود هزینه طرح‌های عمرانی نسبت به تورم منفی ۱۷ و تولید ناخالص داخلی منفی ۵۱ درصد کاهش پیدا کند. محاسبه تعدیل تورمی از این رو حائز اهمیت است که با توجه به تعدیل نرخ افزایش بهای کالاها و خدمات، نشان می‌دهد که تغییرات موثر چگونه بوده است.

بودجه شرکت‌های دولتی دو-سوم بودجه کشور در سال جاری را به خود اختصاص داده است. به

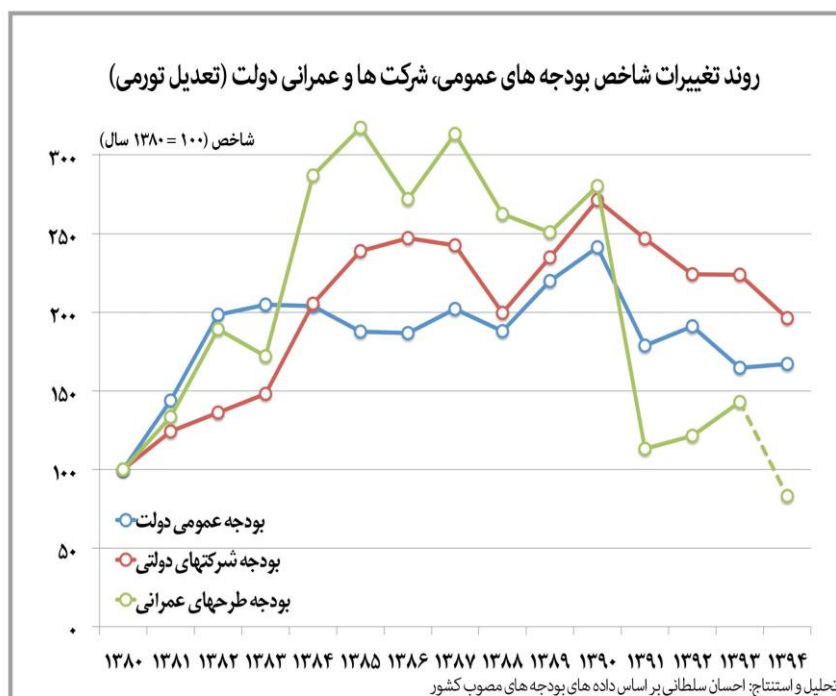
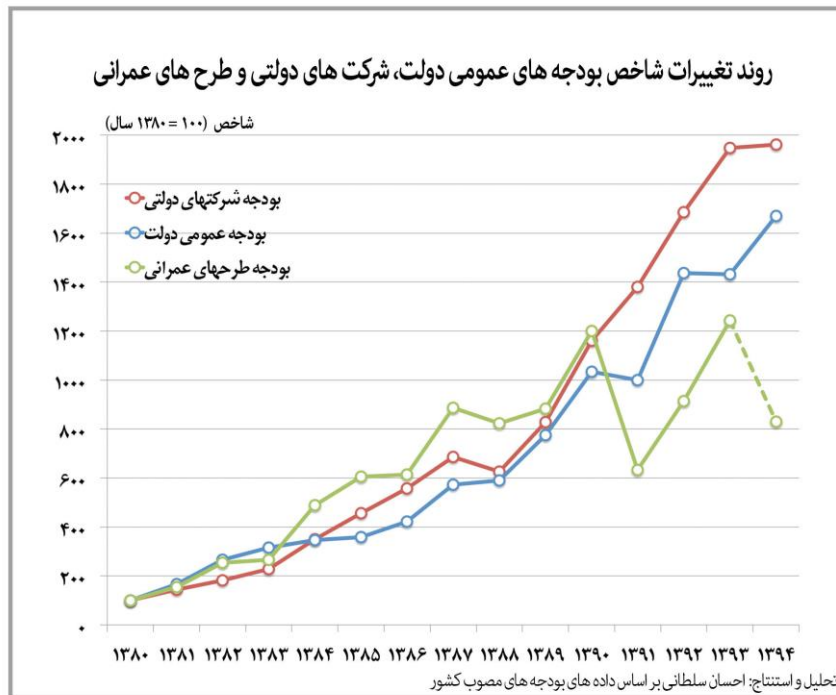


رغم این که بودجه شرکت‌های دولتی در طی دوره (۹۴-۱۳۸۰) ۱۹,۶ برابر افزایش یافته است، در همین حال بودجه عمومی دولت ۱۶,۷ برابر شده و عملکرد شش‌ماهه سال جاری و پیش-بینی‌ها حاکی از این است که بودجه طرح-

های عمرانی بیش از ۱۰ برابر رشد نخواهد داشت. (نمودار روند رشد بودجه‌های عمومی دولت، شرکت-های دولتی و طرح‌های عمرانی). رشد مستمر بودجه شرکت‌های دولتی در چهار سال اخیر در شرایطی صورت گرفته که میزان آن در طی دهه هشتاد ۱۱,۶ برابر افزایش داشته است (رشد بودجه عمومی و عمرانی به ترتیب ۱۰,۳ و ۱۲ برابر). به عبارت دیگر با توجه به حجم غالب سهم شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور، در صورت مدیریت و اعمال انضباط و فقط ۵ درصد صرفه‌جویی در هزینه‌های آنها،

اعتبارات عمرانی قابل تامین بود.

بررسی دقیق‌تر موضوع نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۸۸ بودجه عمرانی از رشد بهتری نسبت به بودجه شرکت-های دولتی برخوردار بوده و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ رشد آنها همراه شده و از سال ۱۳۹۱، شکاف بزرگی بین آنها، به نفع بودجه شرکت‌های دولتی شکل گرفته است. نکته قابل توجه دیگر شتاب بالاتر رشد بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه عمومی دولت است (نمودار روند تغییرات شاخص بودجه-



های عمومی دولت، شرکت‌های دولتی و طرح‌های عمرانی). در طی دوره ۹۳-۱۳۸۰ با وجود این که بودجه موثر (با تعدیل تورمی) کل کشور ۱۰۳ درصد رشد داشته، بودجه عمومی دولت ۶۵ درصد و بودجه شرکت‌ها دولتی ۱۲۴ درصد و بودجه طرح‌های عمرانی فقط ۴۳ درصد رشد را تجربه کرده است (نمودار روند تغییرات شاخص بودجه‌های عمومی، شرکت‌ها و عمرانی دولت با تعدیل تورمی). به عبارت دیگر حتی با حذف عامل تورمی افزایش عمومی هزینه‌ها، بودجه شرکت‌های دولتی بیش از ۲,۲۴ برابر شده است. این در حالی است که با وجود خصوصی‌سازی‌های انجام شده، بایستی حجم شرکت‌های دولتی کاهش یافته باشد.

از زمان شروع اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها در دی ماه سال ۱۳۸۹، نزدیک به ۶۰ مرتبه، یارانه نقدی به حساب سرپرستان خانوارها واریز شده که تاکنون هزینه‌ای بالغ بر ۲ کوادریلیون ریال (۲۰۰ هزار میلیارد تومان) برای اقتصاد کشور در بر داشته است. کل مبلغ پرداختی در طی اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها، در حدود دو برابر هزینه طرح‌های عمرانی کشور بوده است. در اولین سال پرداخت یارانه‌های نقدی، یارانه‌ها قادر به پوشش سهم ۵۰ درصدی از کل هزینه خانوار دهک پایینی بودند که نظر به تورم بالای کالاها و خدمات در سال‌های اخیر، اکنون این سهم به ۱۸ درصد رسیده و برای متوسط کل خانوارها، سهم ۱۴ درصدی به ۵ درصد و برای دهک بالایی سهم ۵ درصدی به ۲ درصد تنزل یافته است. هم اکنون برای ۷ دهک بالایی (۷۰ درصد از جمعیت کشور)، یارانه‌ها کمتر از ۸ درصد از کل هزینه خانوار را پوشش می‌دهد. لذا ملاحظه می‌شود که برای حداقل نیمی از جمعیت کشور، یارانه‌های نقدی تاثیر به سزایی در معیشت آنها ندارد. اهمال دولت در قطع یارانه دهک‌های پردرآمد و غیرنیازمند موجب شده تا کماکان بار آن بر دوش اقتصاد سنگینی کند. اگر دولت نسبت به قطع یارانه اقشار غیرنیازمند اقدام می‌کرد، در حدود نیمی از هزینه طرح‌های عمرانی کشور قابل تامین بود.

تحقیق اجمالی فوق‌الذکر به روشنی گواه بر این است که قصور دولت‌ها در بسیاری از امور ضروری و زیربنایی، بیش از آن که به کمبود منابع مربوط گردد، به عوامل مدیریتی و سیاسی مرتبط می‌باشد. نبود مدیریت، قاطعیت و اراده لازم برای انجام صرفه‌جویی‌های لازم، طفره رفتن از پرداخت منابع مالی کشور به بخش‌های غیرلازم، معافیت سهمی از هزینه اداره کشور از بخش‌های بزرگی از اقتصاد (و به خصوص نامولد)، خسارات و لطمات قابل توجهی به اقتصاد کشور وارد کرده و می‌کند.