

# آسیب‌شناسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۷

شماره مسلسل:

۲۱۲۹۳



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

**عنوان گزارش:**

آسیب‌شناسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت

نوع گزارش: طرح / لایحه  راهبردی  نظارتی  پیش‌نویس قانونی

**نام دفتر:**

دفتر مطالعات بخش عمومی (گروه سرمایه‌گذاری‌های عمومی و مالیه دولت‌های محلی)

**تهیه و تدوین کنندگان:**

علیرضا صدیقی، سروش افخمی

**مدیر مطالعه:**

محمدحسین معماریان

**ناظران علمی:**

سیدعباس پرهیزکاری؛ سیدمحمدحسین فاطمی

**گرافیک و صفحه‌آرایی:**

سعید احمد علیزاده

سمیرا صادقی عسکری

**واژه‌های کلیدی:**

۱. طرح‌های عمرانی

۲. طرح‌های نیمه‌تمام

۳. مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی



**تاریخ شروع مطالعه:**

اردیبهشت ۱۴۰۳



## فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۱	۱. مقدمه
۱۳	۲. پیشینه
۱۳	۲-۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز پژوهش‌ها
۱۴	۲-۲. پیشینه تقنینی
۱۵	۳. تصویر کلان طرح‌های عمرانی ملی
۱۶	۳-۱. وضعیت اعتبارات طرح‌ها
۱۸	۳-۲. وضعیت زمان‌بندی طرح‌ها
۲۲	۳-۳. وضعیت طرح‌های جدید
۲۵	۳-۴. سایر ملاحظات و نکات مهم
۲۷	۴. ارزیابی و آسیب‌شناسی وضعیت طرح‌های عمرانی
۲۷	۴-۱. چارچوبی برای ارزیابی وضعیت مدیریت طرح‌های عمرانی
۴۵	۵. جمع‌بندی و پیشنهاد
۴۹	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۱۴	جدول ۱. گزیده مطالعات انجام‌شده در حوزه طرح‌های عمرانی دولت در مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۴	جدول ۲. برخی از مهم‌ترین قوانین مرتبط با طرح‌های عمرانی
۲۲	شکل ۱۳. نمودار تعداد و نسبت طرح‌های عمرانی ملی جدید در هر سال
۲۵	جدول ۳. اختلاف برآوردهای تورمی و برآورد مانده طرح‌ها
۳۰	جدول ۴. ارزیابی وضعیت مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور در چارچوب «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی»
۴۷	جدول ۵. راهکارهای بهبود مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در ایران

## فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. نمودار نسبت پرداخت اعتبارات عمرانی بودجه دولت به تشکیل سرمایه ناخالص ..... ۱۱
- شکل ۲. دور شوم تعویق پروژه‌های عمرانی دولت ..... ۱۲
- شکل ۳. نمودار سهم طرح‌های عمرانی ملی از عملکرد اعتبارات عمرانی بودجه دولت ..... ۱۵
- شکل ۴. نمودار نسبت بودجه طرح‌های جاری به بودجه سالانه کل طرح‌های عمرانی ملی ..... ۱۶
- شکل ۵. نمودار عملکرد اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی به قیمت‌های ثابت ۱۴۰۲ ..... ۱۷
- شکل ۶. نمودار درصد تخصیص اعتبار (نسبت عملکرد به مصوب) طرح‌های عمرانی ملی ..... ۱۷
- شکل ۷. نمودار اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی به قیمت‌های ثابت ۱۴۰۲ براساس ارقام پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی ..... ۱۸
- شکل ۸. نمودار میانه و میانگین عمر طرح‌های عمرانی ملی ..... ۱۹
- شکل ۹. نمودار ترکیب سنی طرح‌های عمرانی ملی در هر بودجه سالیانه ..... ۲۰
- شکل ۱۰. نمودار میانه و میانگین زمان پیش‌بینی شده برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی در قوانین بودجه سالیانه ..... ۲۰
- شکل ۱۱. نمودار میانگین زمان باقی مانده تا اتمام طرح‌های عمرانی ملی براساس روند پیش‌بینی اعتبار ..... ۲۱
- شکل ۱۲. نمودار درصد طرح‌هایی که قرار بوده در همان سال به اتمام برسند، اما در بودجه سال بعد نیز ادامه پیدا کرده‌اند ..... ۲۲
- شکل ۱۳. نمودار تعداد و نسبت طرح‌های عمرانی ملی جدید در هر سال ..... ۲۲
- شکل ۱۴. نمودار حجم طرح‌های عمرانی ملی جدید در هر سال به قیمت‌های ثابت سال ۱۴۰۲ ..... ۲۳
- شکل ۱۵. نمودار میانگین حجم طرح‌های عمرانی ملی جدید به قیمت‌های ثابت سال ۱۴۰۲ ..... ۲۴
- شکل ۱۶. چارچوب «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی» و اجزای آن ..... ۲۸
- شکل ۱۷. نمودار ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در ایران براساس چارچوب PIMA ..... ۴۵



## آسیب‌شناسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت

DOI: [10.22034/MRC.REPORT.21293](https://doi.org/10.22034/MRC.REPORT.21293)

چکیده



طرح‌های عمرانی دولت به‌عنوان موتور محرک توسعه زیرساخت‌های کشور، نقش حیاتی در رشد اقتصادی بلندمدت و رفاه اجتماعی ایفا می‌کنند. اما نظام مدیریت این طرح‌ها در ایران با چالش‌های ساختاری متعددی روبروست که به انباشت طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و تأخیر در بهره‌برداری از این طرح‌ها منجر شده است. این گزارش با بررسی داده‌های ده سال اخیر طرح‌های عمرانی ملی، به آسیب‌شناسی طرح‌ها در چارچوب «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی (PIMA)» پرداخته است. نتایج حاکی از روند نزولی و نوسانی مخارج (همگام با منابع نفتی)، افزایش پیوسته سن طرح‌ها، کاهش سهم طرح‌های جدید و متناسب با نیازهای روز کشور، و تمرکز بر طرح‌های کوچک‌مقیاس (با هدف محرومیت‌زدایی) است. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد برنامه‌ریزی پیشبرد و اتمام طرح‌ها حتی در افق یک‌ساله (بودجه سال آتی) نیز با نواقص جدی همراه است. به‌این ترتیب، اگرچه تأثیر کمبود اعتبارات بر کیفیت مدیریت طرح‌ها غیرقابل انکار است، اما کاستی‌های نظام مدیریت طرح‌های عمرانی فراتر از تنگنای مالی و کسری بودجه بوده و نیازمند راهکارهایی برای افزایش کارایی است. دو اصل اساسی در طراحی راهکارها، تقویت شفافیت در ارائه داده‌ها و اطلاعات طرح‌ها برای استفاده حداکثری از ظرفیت تحلیلی و مطالبه‌گری جامعه، و طراحی سازوکارهای انگیزشی برای دستگاه‌های اجرایی کشور است که می‌تواند مانع ادامه طرح‌های فاقد توجیه و ارتقای مدیریت طرح‌ها شود. قواعد بودجه‌ای با هدف کاهش اصابت کسری به مخارج عمرانی، ارتقای برنامه‌ریزی کلان و میان‌مدت، تقویت نظام ارزیابی و انتخاب طرح‌ها، تأمین منابع مالی جایگزین و جلب مشارکت بخش خصوصی، و غربالگری طرح‌ها از جمله راهکارهای پیشنهادی است.

## بیان / شرح مسئله

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت به‌عنوان موتور محرک توسعه زیرساخت‌های کشور، نقش حیاتی در رشد اقتصادی بلندمدت و رفاه اجتماعی ایفا می‌کنند. با این حال، نظام مدیریت این طرح‌ها در ایران با چالش‌های ساختاری متعددی روبرو است که به حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و تأخیرهای طولانی در بهره‌برداری از این طرح‌ها منجر شده است. پیامدهای نامطلوب این تأخیرها، تحمیل هزینه‌های فزاینده به بودجه، اختلال در سیاست‌های بودجه‌ای دولت، از بین رفتن اعتبار مطالعات توجیهی اولیه، افت کیفیت ساخت، اختلال در فعالیت‌های بخش خصوصی و ایجاد نارضایتی‌های اجتماعی است. به این ترتیب، شناسایی آسیب‌های نظام مدیریت طرح‌های عمرانی ضروری است.

از همین رو در این گزارش ضمن ارائه تصویری از وضعیت طرح‌های عمرانی دولت با تکیه بر آمار و ارقام، مطالعات و مشاهدات، در چارچوب ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی (PIMA)، ابعاد مختلف وضعیت مدیریت طرح‌ها ارزیابی شده است و کاستی‌های آن به تفکیک حوزه‌های تقنین و اجرا شناسایی شده است. در انتها نیز پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت ارائه شده است.

## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس تحلیل داده‌های مربوط به طرح‌های عمرانی یک دهه اخیر در بودجه‌های سنواتی و گزارش‌های نظارتی، مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش عبارت‌اند از:

- **اهمیت بالایی بودجه عمرانی:** نسبت پرداخت‌های عمرانی بودجه به تشکیل سرمایه ناخالص به طور متوسط ۱۱ درصد است که نشان‌دهنده وزن قابل توجه آن است (شکل ۱).
- **روند نزولی و نوسانی مخارج عمرانی:** در شرایطی که نیاز کشور به توسعه زیرساخت‌های اقتصادی در یک دهه اخیر شدت یافته، اما روند حقیقی مخارج عمرانی دولت نزولی بوده و بسیار متأثر از درآمدهای پرنوسان نفتی است؛ همین موضوع، برنامه‌ریزی برای طرح‌های عمرانی را با اختلال جدی مواجه نموده است (شکل ۵).
- **مسئله فقط تخصیص اعتبارات نیست:** بررسی‌ها نشان می‌دهد در طرح‌های عمرانی ملی، مجموع اعتبارات پرداختی در مقایسه با اعتبارات مصوب وضعیت قابل قبولی داشته است و در برخی سال‌ها نسبت تخصیص از ۱۰۰ درصد نیز فراتر رفته است؛ اما عدم اولویت‌بندی بین طرح‌ها و پراکنده شدن این منابع در بین تعداد زیادی طرح فاقد توجیه، مانع از تحقق اهداف اصلی سیاست‌گذاری می‌شود (شکل ۶).
- **افزایش پیوسته متوسط سن طرح‌ها:** میانگین عمر طرح‌ها، در یک بازه ۹ ساله، ۷ سال افزایش یافته است؛ یعنی با گذشت هر سال، حدود ۹/۳ ماه به عمر میانگین طرح‌ها افزوده می‌شود. این عدد به وضعیت یک چرخه کاملاً ناسالم، که در آن هیچ طرحی تمام نمی‌شود و طرح جدیدی هم آغاز نمی‌شود، بسیار نزدیک است (شکل ۸). متوسط عمر طرح‌ها ۱۷ سال است و زمان مورد نیاز برای اتمام آن‌ها حدود ۸ سال برآورد می‌شود (خوش‌بینانه) که بر این اساس، میانگین چرخه عمر طرح‌های عمرانی ملی (از آغاز تا اتمام) به ۲۵ سال می‌رسد.
- **کاهش سهم طرح‌های جدید و متناسب با نیازهای روز:** طرح‌های قدیمی هر سال سهم بیشتری از کل طرح‌های عمرانی ملی را به خود اختصاص می‌دهند. در سال ۱۳۹۳، بیش از نیمی از طرح‌ها کمتر از ده سال عمر داشتند، اما در سال ۱۴۰۲ بیش از ۸۰ درصد طرح‌ها عمری بالاتر از ۱۰ سال دارند. پس بخش زیادی از توان فنی، مالی و مدیریتی کشور مصروف پیشبرد طرح‌هایی می‌شود که در پاسخ به مسائل

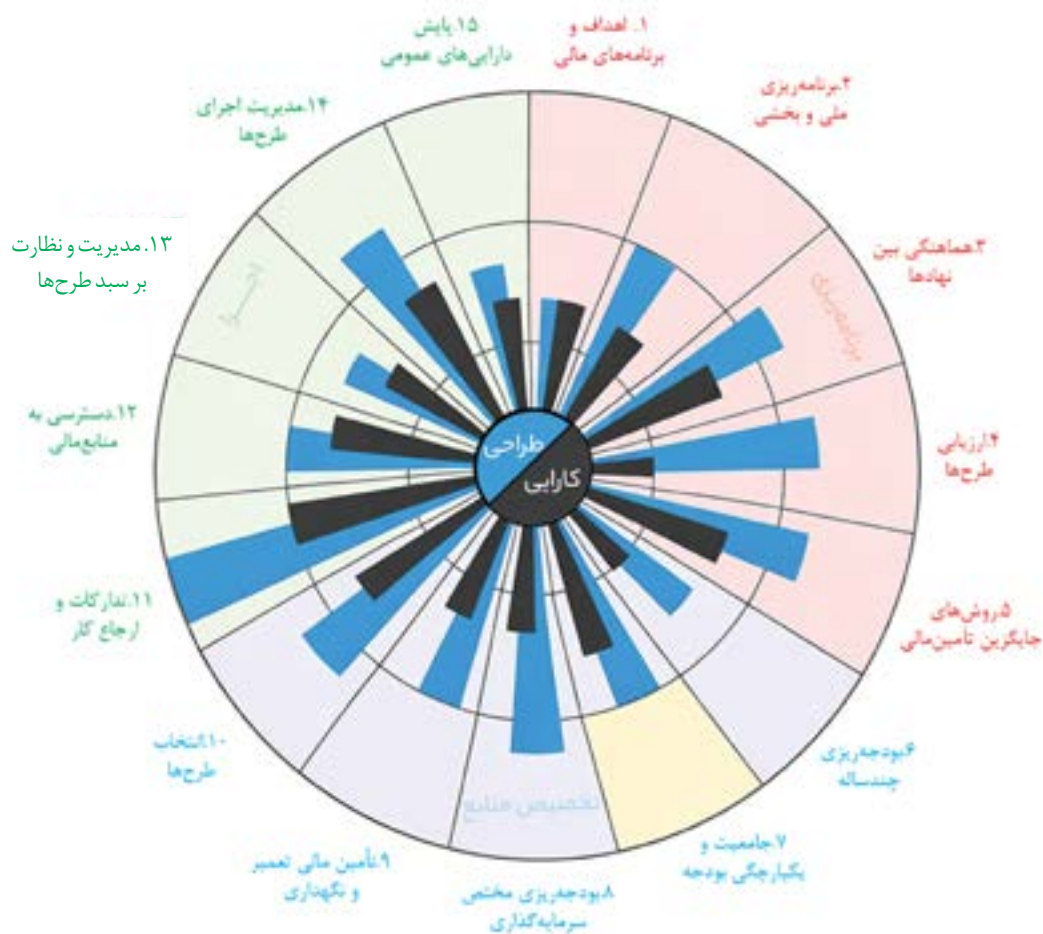
دهه‌های پیش تعریف شده‌اند و ممکن است در شرایط کنونی معتبر نبوده یا جایگزین‌های بهتری برای آن‌ها وجود داشته باشد (شکل ۹).

- **تغییر اولویت از سرمایه‌گذاری به محرومیت‌زدایی:** بررسی روند حجم طرح‌های جدید نشان می‌دهد اگر طرح‌ها را از منظر هدف در دو دسته سرمایه‌گذاری (بزرگ‌مقیاس) و محرومیت‌زدایی (کوچک‌مقیاس) قرار دهیم، در سال‌های اخیر تمرکز طرح‌های جدید بر حوزه دوم، یعنی محرومیت‌زدایی، بیش از اولی بوده است.

- **ضعف در برنامه‌ریزی و مدیریت، حتی در افق یک‌ساله:** اغلب طرح‌های بودجه یک سال که قرار است در همان سال تمام شوند، به اتمام نمی‌رسند (شکل ۱۲). مثلاً در سال ۱۴۰۱، علی‌رغم وضعیت مطلوب تخصیص اعتبارات عمرانی ملی، حدود ۹۰ درصد طرح‌هایی که قرار بود در آن سال به اتمام برسند، پایان نیافته و در بودجه سال ۱۴۰۲ نیز وجود دارند! آشکار است که مسئله صرفاً کسری بودجه نیست و مدیریت طرح‌های عمرانی کشور هم در لایه برنامه‌ریزی و هم در لایه اجرا دارای ایرادات فاحشی است که به تضييع شديد منابع عمومی کشور منجر شده است.

براساس این یافته‌ها، آشکار است که کاستی‌های نظام مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور فراتر از مسئله تنگنای مالی و کسری بودجه بوده و نیازمند راهکارهایی برای افزایش کارایی است. نتیجه ارزیابی این نظام براساس چارچوب بین‌المللی «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی» به شرح شکل زیر است و جزئیات آن در جدول ۴ گزارش آمده است.

### نمودار ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در ایران براساس چارچوب PIMA [۱۱]





## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به دلیل پیچیدگی‌های مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در کشور باید به دو اصل اساسی در طراحی راهکار توجه داشت: تقویت شفافیت (مانعی برای مداخلات غیر کارشناسی و اغراض سیاسی در انتخاب و استمرار طرح‌های فاقد توجیه) و طراحی سازوکارهای انگیزشی برای دستگاه‌های اجرایی کشور (مانعی برای ادامه طرح‌های فاقد توجیه و ارتقای کیفیت مدیریت طرح‌های عمرانی). تجربیات بین‌المللی نشان داده است، پیگیری و حمایت سیاسی از تلاش‌های درون‌زای دستگاه‌های اجرایی، موفق‌تر از تلاش برای ارتقای وضعیت از طریق وضع احکام و الزامات قانونی بوده است.

برخی از پیشنهاد‌های مهم در راستای بهبود نظام مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در کشور (جدول ۵) به شرح زیر است:

### راهکارهای بهبود مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در ایران

عنوان	شرح پیشنهاد
قواعد بودجه‌ای با هدف کاهش نوسانات منابع و اصابت کسری به مخارج عمرانی	الف) قاعده مالی ورود منابع نفتی به بودجه (تعیین یک عدد ثابت دلاری به‌عنوان سقف بهره‌مندی بودجه دولت از منابع نفتی)؛ ب) قاعده مالی برای محدود کردن رشد مخارج هزینه‌ای به درآمدهای پایدار مالیاتی.
برنامه‌ریزی کلان و میان‌مدت	ارائه «برنامه مالی میان‌مدت در افق سه‌ساله» توسط دولت به‌عنوان مقدمه بودجه سنواتی؛ الف) برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی (موضوع بند الف ماده ۳ قانون برنامه هفتم توسعه)؛ ب) برآورد منابع بودجه کل کشور و مصارف آن به تفکیک امور و فصول و شرح برنامه‌ها و سیاست‌های اساسی؛ ج) سند «نحوه رفع عدم توازن‌های استانی و منطقه‌ای»؛ د) ارائه دلایل و توضیحات تفصیلی در صورت تغییر محتوای برنامه نسبت به برنامه سال قبل.
تقویت نظام ارزیابی و انتخاب طرح‌ها	الف) انتشار مصوبات کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) جهت درج طرح‌های جدید در لویایح بودجه سنواتی؛ ب) ارائه تفکیک سالانه اعتبارات مورد نیاز هر طرح (و ارائه دلایل توجیهی جهت تغییر آن در سال‌های بعدی).
تأمین منابع مالی جایگزین و جلب مشارکت بخش خصوصی	استفاده از ظرفیت قانونی ایجاد شده (آیین‌نامه اجرایی بندهای الف و ب ماده ۳۵ و ماده ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها و بند ث ماده ۲۰ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم) برای پیگیری جدی مشارکت عمومی - خصوصی؛ الف) حساسیت بر مشارکت با طرف خصوصی واقعی؛ ب) انتفاعی‌سازی طرح‌های عمرانی؛ ج) عدم مداخله قیمتی و مقداری دولت در محصول پروژه و ضمانت‌های اجرایی لازم د) توجه به عدم بروز فساد و تعارض منافع در فرایندهای مذاکره، ارجاع کار، و ...
غربالگری طرح‌ها	الف) پایش مستمر مخارج طرح‌های عمرانی توسط خزانه‌داری کل کشور؛ ب) تعریف سازوکار باز امکان‌سنجی (پروژه‌هایی که میزان مخارج تعدیل‌شده آن از ۲۰٪ مجوزهای اولیه موضوع ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور تجاوز نماید، یا سال اتمام آن از مقدار درج شده در بودجه سال اول فراتر رود).

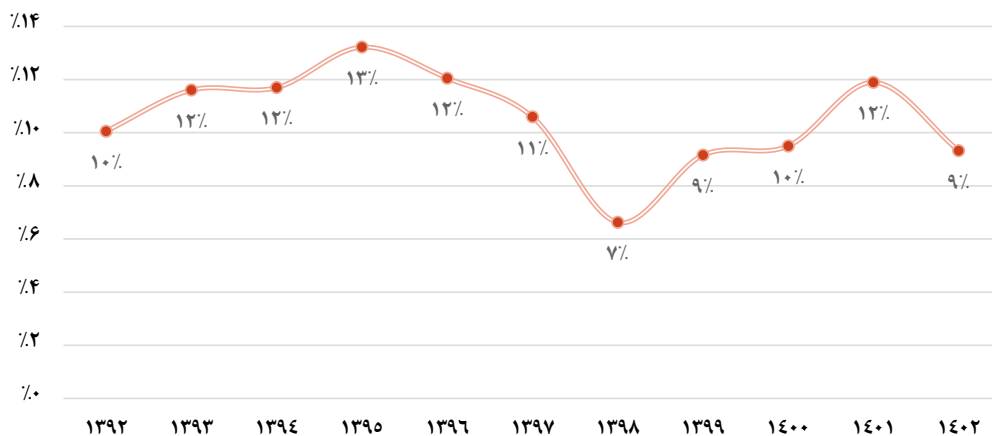
## ۱. مقدمه

دستیابی به رشد اقتصادی بالا، به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین اهداف کمی برنامه‌های توسعه کشور، متکی بر انبهاره سرمایه‌های مولد کشور، به‌ویژه در حوزه زیرساخت است. سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، علاوه بر اثر مستقیم بر رشد اقتصادی، ظرفیت اقتصاد را برای جذب سایر سرمایه‌ها (از سرمایه‌های بخش خصوصی یا حتی سرمایه‌گذاری‌های خارجی) افزایش می‌دهد. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها رشد بلندمدت را رقم می‌زند و برآورده ساختن نیازهای اساسی آینده کشور را هدف قرار می‌دهد.<sup>۱</sup> در کشور ما، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها از مجاری مختلفی انجام می‌شود که یکی از آن‌ها بودجه عمرانی یا همان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه دولت است؛ علاوه بر آن، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی غیردولتی سهم قابل توجهی در سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور دارند. براساس قانون، تعریف «اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» به شرح زیر است:

«منظور اعتبار مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج‌ساله به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌گردد و منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌گردد».<sup>۲</sup>

شکل ۱ نشان می‌دهد که در یک دهه اخیر نسبت اعتبارات عمرانی بودجه دولت (بدون لحاظ سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی) به تشکیل سرمایه ناخالص کشور به طور متوسط ۱۱٪ بوده است. اگرچه ممکن است در نگاه اول این عدد کم به نظر برسد، اما باید توجه داشت که این بخش از سرمایه‌گذاری در کشور به‌صورت متمرکز برنامه‌ریزی می‌شود؛ در حالی که باقی اجزای سرمایه‌گذاری توسط شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سایر نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی انجام می‌شود که برنامه‌ریزی آن‌ها غیرمتمرکز و با توجه به اهداف هر یک صورت می‌گیرد. به بیان دیگر، در اختیار داشتن مدیریت ۱۱٪ از سرمایه‌گذاری‌ها در کشور و ارتقای کیفی و کمی آن در راستای توسعه کشور، به هیچ‌عنوان نباید دست کم گرفته شود.

شکل ۱. نمودار نسبت پرداخت اعتبارات عمرانی بودجه دولت به تشکیل سرمایه ناخالص [۱] [۲]



۱. یا دست کم باید این‌طور باشند؛ اینکه چه میزان از سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در کشور واجد این ویژگی هستند، خود پرسشی درخور پردازش است.  
۲. ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰).

پس از درک اهمیت بالای موضوع، باید دانست که انبوه طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام سال‌هاست به‌عنوان معضلی در نظام بودجه‌ریزی کشور مطرح است. تأخیر در اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها پیامدهای بد اقتصادی و اجتماعی دارد:

۱ با توجه به شرایط تورمی ایران، طرح‌هایی که به‌موقع به سرانجام نرسند در سال‌های تعویق به اعتبارات بیشتری نسبت به اعتبارات پیش‌بینی شده نیاز دارند (افزایش هزینه تمام‌شده) و هزینه‌های فزاینده‌ای بر بودجه کشور تحمیل می‌کنند. تخصیص اعتبارات بیشتر به طرح‌های معوق یعنی محدودیت بیشتر منابع برای همه طرح‌های موجود. در نتیجه و در نبود سازوکارهای اولویت‌بندی و غربالگری طرح‌ها، متوسط سهم هر طرح در بودجه سالانه کاهش می‌یابد و حتی طرح‌هایی که می‌توانستند در شرایط عادی به‌موقع به اتمام برسند با وجود تعداد زیادی طرح معوق، آن‌ها هم با مشکل اعتبار روبه‌رو می‌شوند و به دسته طرح‌های معوق می‌پیوندند: دور شوم تعویق.

### شکل ۲. دور شوم تعویق پروژه‌های عمرانی دولت



مأخذ: یافته‌های گزارش.

۲ هزینه‌های فزاینده طرح‌های معوق بخشی از سازوکار افزایش کسری بودجه و کسری بودجه یکی از سازوکارهای اصلی تورم است. اگر امکان تأمین مالی غیرتورمی طرح‌ها نیز فراهم شود، همچنان می‌تواند کارایی سیاست‌های مالی (بودجه‌ای) را نیز مختل سازد؛ چرا که سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های عمرانی، تقاضای کل را در اقتصاد افزایش می‌دهد، اما با به‌ثمر نرسیدن این سرمایه‌گذاری‌ها که قرار بوده سطح عرضه کل اقتصاد را هم بالا ببرد، تبدیل به سازوکاری برای تشدید رکود تورمی می‌شود.

۳ تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی ممکن است بر توجیه‌پذیری آن‌ها اثر بگذارد. توجیه‌های اقتصادی، فنی و زیست‌محیطی طرح‌ها با فرض دوره زمانی مشخص و تحت شرایط خاصی برآورد می‌شود. وقتی اتمام طرح‌ها برای مدت طولانی به تعویق می‌افتد ممکن است شرایط توجیه‌کننده طرح تغییر کند و دیگر آن طرح موجه نباشد. در این صورت در بهترین حالت طرح متوقف می‌شود اما منابعی که صرف آن شده کاملاً قابل بازیابی نیست و اتلاف منابع ملی صورت گرفته است. از سوی دیگر، به‌دلیل طولانی شدن دوره ساخت و در نتیجه تغییر عوامل کارفرمایی، مشاوره و پیمانکاران، نوع مصالح و فناوری، و حتی مستهلک شدن بخشی از سازه‌های اولیه، کیفیت ساخت کاهش می‌یابد.

۴ در مواردی که تأخیر در اتمام طرح به دلیل عدم پرداخت به موقع به پیمانکاران باشد، انباشت بدهی برای دولت و ایجاد اختلال در فعالیت‌های پیمانکاران بخش خصوصی و شبه خصوصی را هم در پی دارد.

۵ طرح‌های عمرانی برای پاسخ به نیازهایی تعریف می‌شوند، تعویق در بهره‌برداری در حقیقت تعویق در پاسخ به نیازهاست و این نارضایتی اجتماعی را به همراه دارد و به ناکارآمدی دولت و حاکمیت تعبیر می‌شود. این ناکارآمدی حتی شاید با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی هم حل نشود، چرا که مطالعات مختلفی نشان داده‌اند که سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌ها با سرمایه‌گذاری خصوصی از تباطؤ مثبت دارد؛ اساساً زیرساخت‌ها برای به صرفه شدن و تسهیل سرمایه‌گذاری خصوصی هستند. با تعویق طرح‌های زیرساختی سرمایه‌گذاری خصوصی مرتبط نیز به تعویق می‌افتد.

با توجه به اهمیت بالای طرح‌های عمرانی و پیامدهای ناگوار تعویق آن‌ها، مطالعات متعددی در خصوص آسیب‌شناسی و شناسایی عوامل تأخیر در اتمام طرح‌ها انجام شده است که یکی از مهم‌ترین سلسله گزارش‌های منتشر شده در این حوزه به اوایل دهه ۱۳۹۰ باز می‌گردد.<sup>۱</sup> این گزارش‌ها در تشریح دلایل تأخیر پروژه‌های عمرانی نسبت به برنامه زمان‌بندی، مهم‌ترین عامل را مشکلات اعتباری می‌داند و ذیل آن به موضوعاتی نظیر کمبود تخصیص، کمبود اعتبار مصوب و سایر نارسایی‌ها اشاره می‌کند [۳].

با این مقدمه، این گزارش در تلاش است تا ضمن ارائه تصویری از وضعیت کمی و کیفی طرح‌های عمرانی دولت، به آسیب‌شناسی وضعیت این طرح‌ها پرداخته و ضمن برشمردن موانع، راهکارهایی را در جهت بهبود مدیریت طرح‌های عمرانی دولت ارائه نماید. به این ترتیب، این گزارش صرفاً بر بودجه عمرانی دولت (با تأکید ویژه بر طرح‌های ملی) متمرکز است و نخستین قطعه از تصویر کلی سرمایه‌گذاری‌های عمومی در کشور به شمار می‌آید. در راستای تکمیل این تصویر، در گزارش‌های بعدی به سایر مجاری سرمایه‌گذاری‌های عمومی (شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی) پرداخته خواهد شد.



## ۲-۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز پژوهش‌ها

موضوع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت و طرح‌های عمرانی به دلیل اهمیت و گستردگی موضوعات مرتبط از زوایای مختلفی مورد مطالعه قرار گرفته است. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز بنا بر وظایف ذاتی خود و دغدغه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی مطالعات متعددی در این زمینه انجام داده است.

۱. متأسفانه آخرین نسخه از این سلسله گزارش‌ها مربوط به طرح‌های عمرانی سال ۱۳۹۲ بوده و پس از آن انتشار این گزارش‌ها به دلایل نامعلومی متوقف شده است.



### جدول ۱. گزیده مطالعات انجام‌شده در حوزه طرح‌های عمرانی دولت در مرکز پژوهش‌های مجلس

ردیف	عنوان	سال انتشار	توضیحات
۱	بررسی لایحه بودجه: طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	هر سال	بررسی طرح‌های عمرانی مندرج در لوائح بودجه سالانه در زمان بررسی بودجه در مجلس
۲	مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه	هر سال	مقایسه اعتبارات عمرانی از لایحه تا قانون با هدف پایش نقش مجلس در بودجه عمرانی
۳	بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۵): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۴۰۲	بررسی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در برنامه هفتم توسعه و ارائه پیشنهاد
۴	مجموعه مطالعات بررسی طرح‌های عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) استان‌ها در سال ۱۳۹۸	۱۴۰۱	بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی استانی از حیث ویژگی‌های کمی و کیفی به تفکیک استان
۵	واگذاری طرح‌های عمرانی: وضع موجود، موانع و راهکارها	۱۳۹۷	بررسی موانع واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی و ارائه راهکار
۶	مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در ساماندهی طرح‌های عمرانی (هند - استرالیا - ترکیه)	۱۳۹۳	بررسی تجربیات کشورها در ساماندهی طرح‌های عمرانی و مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی
۷	ساماندهی طرح‌های عمرانی (ارائه یک الگوی اولیه)	۱۳۹۳	ارائه فرایندی برای غربالگری طرح‌های عمرانی

مأخذ: یافته‌های گزارش.

### ۲-۲. پیشینه تقنینی

به‌طور کلی مهم‌ترین قوانین مرتبط با این حوزه به شرح زیر است:

### جدول ۲. برخی از مهم‌ترین قوانین مرتبط با طرح‌های عمرانی

ردیف	قانون	سال تصویب	توضیحات
۱	<a href="#">قانون برنامه و بودجه کشور</a>	۱۳۵۱	به‌ویژه فصل ششم
۲	<a href="#">قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت</a>	۱۳۸۰	اصلاحات پراکنده در قوانین مرتبط با حوزه طرح‌های عمرانی
۳	<a href="#">قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت</a>	۱۳۸۴	به‌ویژه مواد ۲ و ۳
۴	<a href="#">قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)</a>	۱۳۹۳	به‌ویژه ماده ۲۳
۵	<a href="#">قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور</a>	۱۳۹۶	-
۶	<a href="#">نظام فنی اجرایی طرح‌های عمرانی کشور</a>	۱۳۶۷	به همراه دستورالعمل‌ها و اصلاحات بعدی

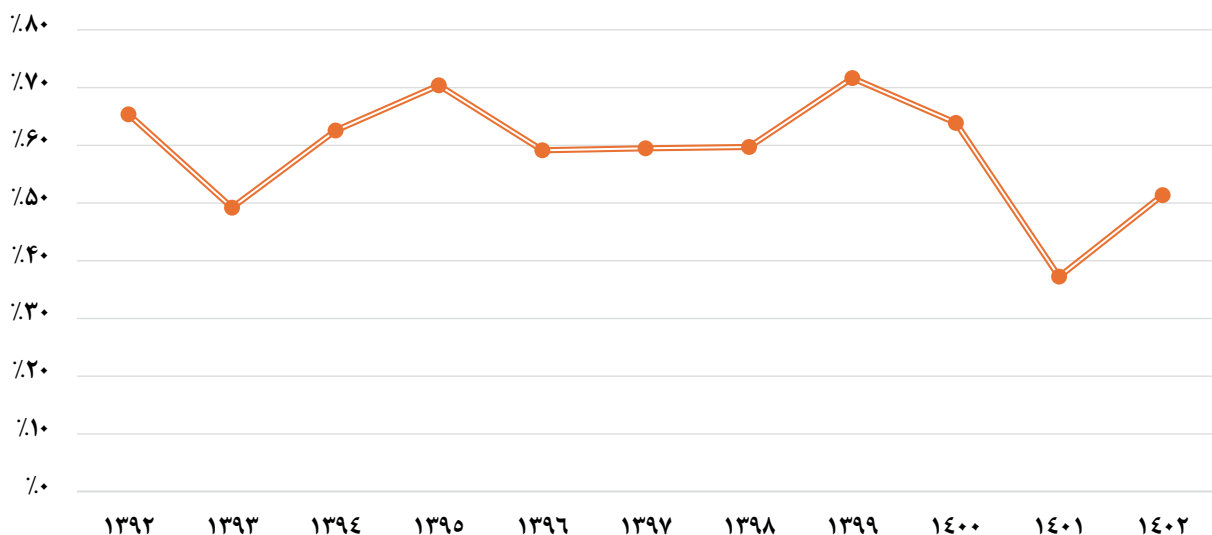
مأخذ: همان.

باید توجه داشت که علاوه بر قوانین فوق، قوانین دیگری نظیر بودجه‌های سنواتی، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و سایر مقررات و دستورالعمل‌ها نیز در حوزه طرح‌های عمرانی بسیار مهم و اثرگذار بوده و هستند و با توجه به ماهیت میان‌مدت یا بلندمدت طرح‌های عمرانی دولت، موجب بروز نوعی آشفتگی تقنینی در این حوزه شده است. به این ترتیب، می‌توان ادعا کرد که یکی از کمبودها در حوزه مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی دولت، عدم وجود قانونی جامع و منقح حاکم بر این حوزه است؛ موضوعی که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته یا حتی در حال توسعه وجود دارد، اما در کشور ما نزدیک‌ترین نمونه به آن، همان قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) است.

### ۳. تصویر کلان طرح‌های عمرانی ملی

بخش مهمی از اعتبارات عمرانی بودجه، به طرح‌های عمرانی ملی اختصاص دارد که اطلاعات آن‌ها هر سال در قالب پیوست (۱) قانون بودجه در دسترس است. با توجه به شکل ۳، این طرح‌ها در ۱۰ سال اخیر به طور متوسط حدود ۶۰ درصد از عملکرد اعتبارات عمرانی را به خود اختصاص داده‌اند (مابقی اعتبارات به طرح‌های استانی یا متفرقه اختصاص یافته است) و از این جهت اهمیت ویژه دارند؛ علاوه بر این، اطلاعات شفاف‌تری از این طرح‌ها در دسترس است و به همین دلیل قصد داریم در این بخش به ارائه تصویری از وضعیت و روند ۱۰ ساله طرح‌های عمرانی ملی پرداخته و از منظر آمار و ارقام این طرح‌ها، برخی از مهم‌ترین آسیب‌های مرتبط با طرح‌های عمرانی دولت را شناسایی کنیم.

شکل ۳. نمودار سهم طرح‌های عمرانی ملی از عملکرد اعتبارات عمرانی بودجه دولت [۲]



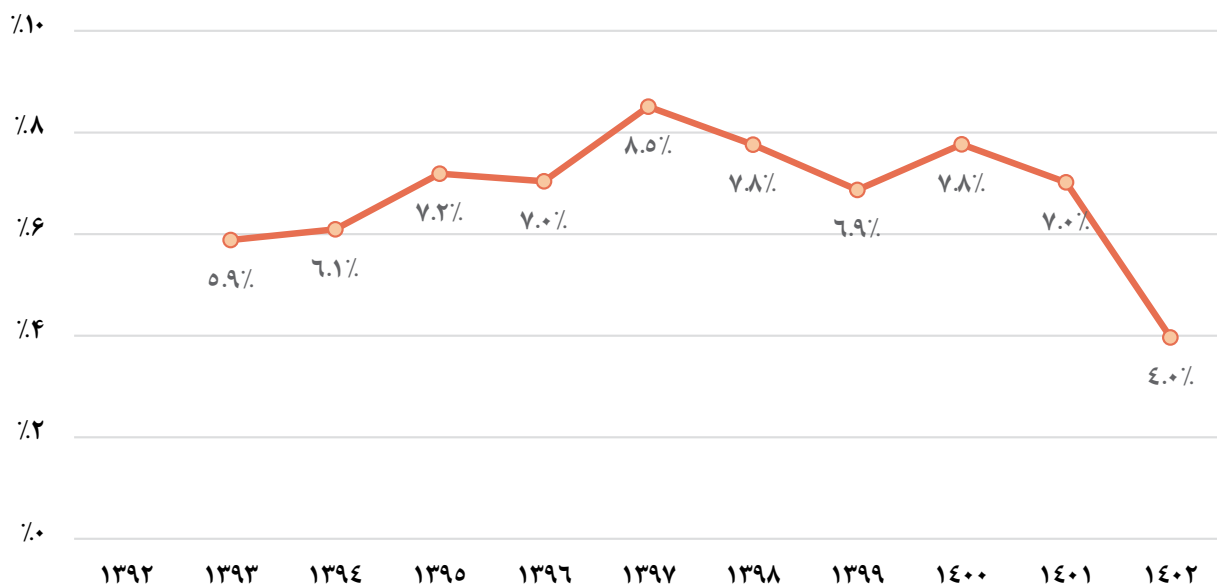
پیش از ورود به بررسی طرح‌ها از منظر آمار و داده‌ها، لازم است چند مقدمه فنی در خصوص نحوه جمع‌آوری و پردازش داده‌های این بخش از پژوهش ارائه گردد:

- مأخذ داده‌های مندرج در این بخش، پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی است؛ در نتیجه این آمار بر مبنای اعداد و ارقام «مصوب» طرح‌ها انجام شده است که ممکن است با اعداد واقعی (عملکرد) متفاوت باشد (به جز شکل ۵ و شکل ۶ که عملکرد اعتبارات را منعکس می‌کنند و مأخذ آن‌ها گزارش‌های سالانه خزانه‌داری کل کشور از وضعیت پرداخت‌های اعتبارات عمرانی است).
- در جداول پیوست (۱) قوانین بودجه، سال شروع و [پیش‌بینی] سال اتمام طرح‌ها ذکر شده است که از آن برای محاسبات مربوط به عمر طرح‌ها و زمان مانده تا اتمام استفاده شده است.
- از آنجا که علاوه بر بودجه مصوب طرح‌ها در هر سال، بودجه موردنیاز برای اتمام طرح در سال‌های بعد نیز در این جداول مشخص شده است، مجموع این دو عدد تحت عنوان «حجم مانده طرح» محاسبه شده که در واقع همان برآورد مجموع اعتبار موردنیاز تا اتمام طرح است.
- برای ایجاد قابلیت مقایسه بین اعداد و ارقام ریالی، این اعداد بر اساس میانه گروه‌های مختلف «شاخص تعدیل آحاد بها» منتشره توسط



- سازمان برنامه و بودجه کشور تعدیل شده و به قیمت‌های ثابت سال ۱۴۰۲ گزارش می‌گردد. شایان ذکر است براساس بررسی‌های انجام‌شده تعدیل با سایر شاخص‌های قیمت (نظیر شاخص قیمت مصرف‌کننده یا CPI) نیز نتایج مشابهی دربرداشته است.
- به دلیل برخی تفاوت‌ها در ساختار پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور و عدم انتشار برخی داده‌های مربوط به سال ۱۴۰۳ تا زمان نگارش این گزارش، اعداد و ارقام مربوط به این سال در گزارش لحاظ نشده است.
- هر ساله بخشی از اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی به طرح‌هایی اختصاص می‌یابند که ماهیت پروژه‌ای ندارند (سال اتمام ندارند) و عموماً عناوینی نظیر «خرید تجهیزات و ماشین‌آلات»، «تعمیرات اساسی و تجهیز» و... دارند؛ از این رو با عنوان «طرح‌های جاری» از ایشان یاد می‌شود و آمار و داده‌هایی که در ادامه گزارش خواهد شد (به جز شکل ۵ و شکل ۶)، بدون در نظر گرفتن این طرح‌ها محاسبه شده است. برای درک بهتر حجم اعتبارات این طرح‌ها، سهم بودجه طرح‌های جاری از کل طرح‌ها در شکل ۴ قابل مشاهده است.

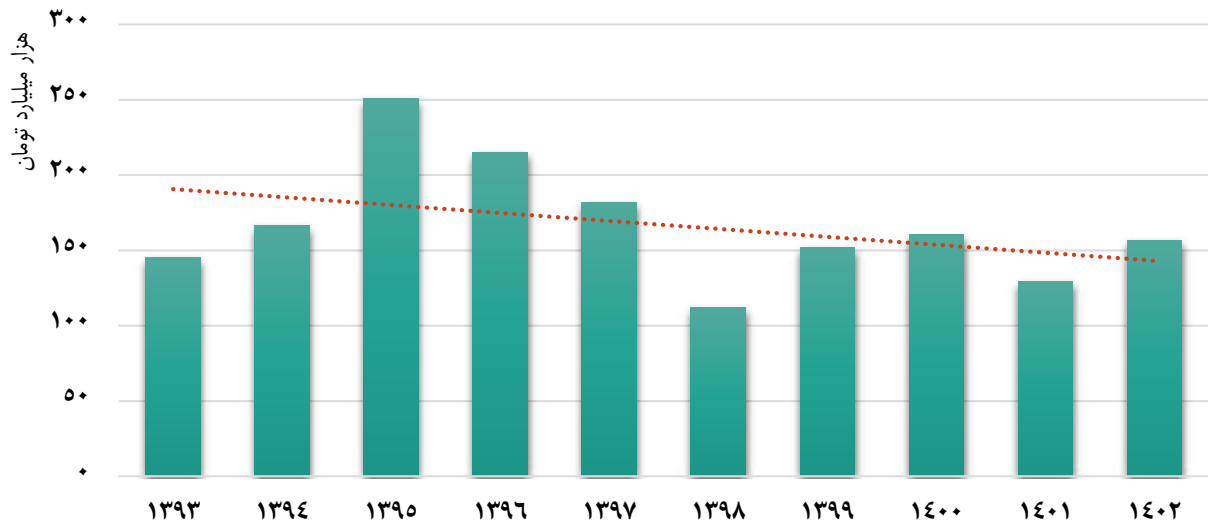
شکل ۴. نمودار نسبت بودجه طرح‌های جاری به بودجه سالانه کل طرح‌های عمرانی ملی [۲]



### ۳-۱. وضعیت اعتبارات طرح‌ها

در شکل ۵، روند نزولی عملکرد اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی به قیمت‌های ثابت وافت معنادار آن از سال ۱۳۹۵ آشکار است. این در حالی است که نه تنها در این سال‌ها نیاز به سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی از سوی دولت کاهش نیافته، بلکه هم‌پایی با رقبای منطقه‌ای و رشد شتابان اقتصاد جهانی در این سال‌ها ضرورت آن را دوچندان ساخته است. نوسان بالای عملکرد اعتبارات عمرانی (عمدتاً تحت تأثیر نوسانات بالای منابع حاصل از صادرات نفتی دولت) یکی دیگر از نکات آشکار در این روند است که برنامه‌ریزی طرح‌های عمرانی را با چالشی جدی مواجه کرده است. محدودیت منابع و فشار بالای بودجه جاری (هزینه‌های مربوط به حقوق و دستمزد، بازنشستگی، یارانه‌ها و...)، موجب کاهش سهم اعتبارات عمرانی از کل بودجه شده است و سرمایه‌گذاری عمومی در بودجه به موضوعی فرعی تبدیل شده است.

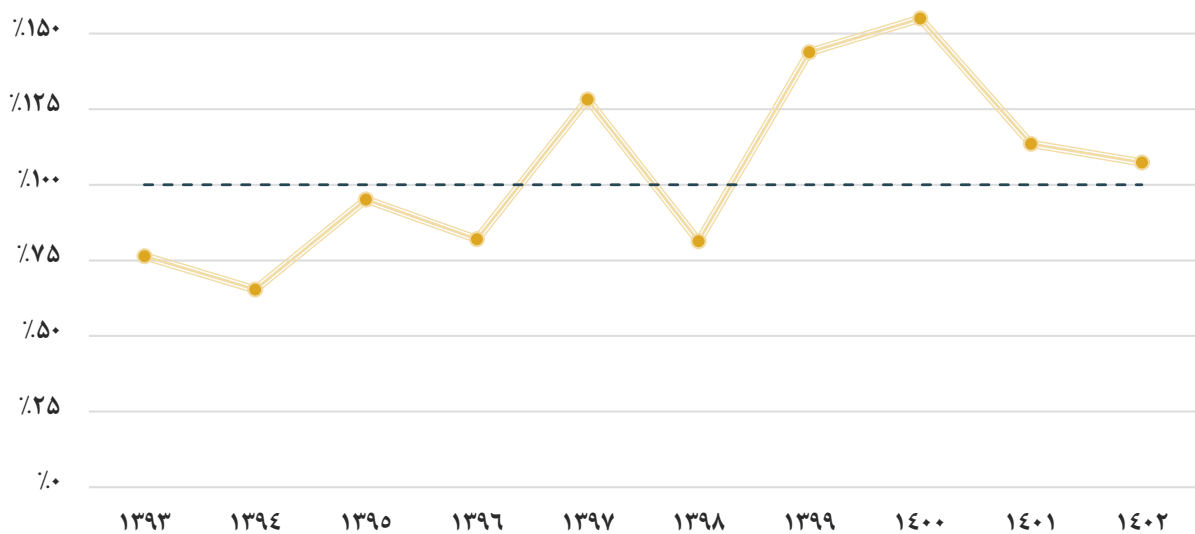
شکل ۵. نمودار عملکرد اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی به قیمت‌های ثابت ۱۴۰۲ [۲]



در اینجا خوب است این پرسش بررسی شود: روند نزولی عملکرد اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی، ناشی از تخصیص کم (یعنی عدم پرداخت اعتبارات مصوب در مرحله اجرای بودجه) است یا از ابتدا (مراحل تدوین و تصویب بودجه) اعتبارات کمی برای این طرح‌ها در نظر گرفته شده است؟

بر اساس شواهد موجود (شکل ۶) در ده سال اخیر، درصد تخصیص اعتبارات این طرح‌ها بسیار بالا، و حتی بالاتر از ۱۰۰٪ بوده است<sup>۱</sup>. البته باید توجه داشت که در سال‌های اخیر سهم بالایی از پرداخت‌های عمرانی به صورت غیرنقدی و از طریق اوراق مالی اسلامی (اسناد خزانه) انجام شده است.

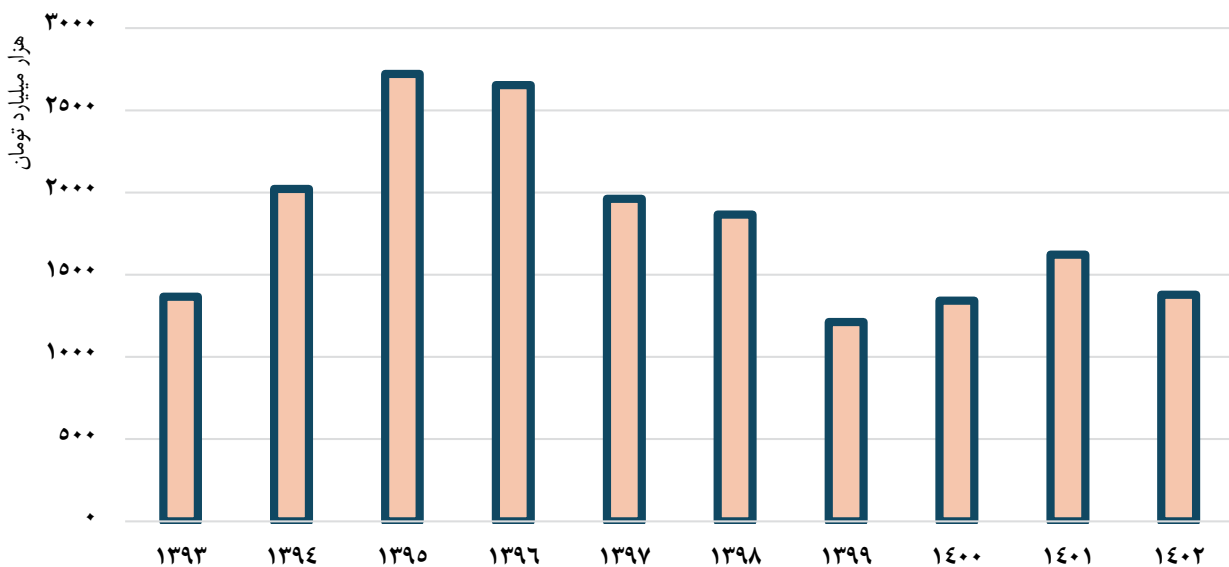
شکل ۶. نمودار درصد تخصیص اعتبار (نسبت عملکرد به مصوب) طرح‌های عمرانی ملی [۲]



۱. دلیل عملکرد بالاتر از ۱۰۰٪ این اعتبارات، استفاده از سایر ردیف‌های اعتباری (نظیر اعتبارات متفرقه و ...) جهت پرداخت به طرح‌های عمرانی ملی است.

آنچه از شکل بالا مشخص است، این است که دولت‌ها کم‌وبیش آنچه در بودجه پیش‌بینی شده را به طرح‌های عمرانی ملی تخصیص می‌دهند؛ به این ترتیب انتظار یا فرضیه اولیه این است که، با فرض درست بودن برنامه‌ریزی اولیه، این تخصیص اعتبار به پیشرفت مؤثر طرح‌ها انجامیده و هر ساله تعداد قابل توجهی از طرح‌ها به اتمام برسد. درستی این فرضیه در بخش بعدی (زمان‌بندی طرح‌ها) بررسی شده است و نتایج آن نشان‌دهنده وضعیت نامطلوب پیشرفت طرح‌های ملی است؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که برنامه‌ریزی اعتبارات طرح‌ها در بودجه تناسبی با واقعیت‌های میدانی ندارد<sup>۱</sup>.

**شکل ۷. نمودار اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی به قیمت‌های ثابت ۱۴۰۲ بر اساس ارقام پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی**



مأخذ: یافته‌های گزارش.

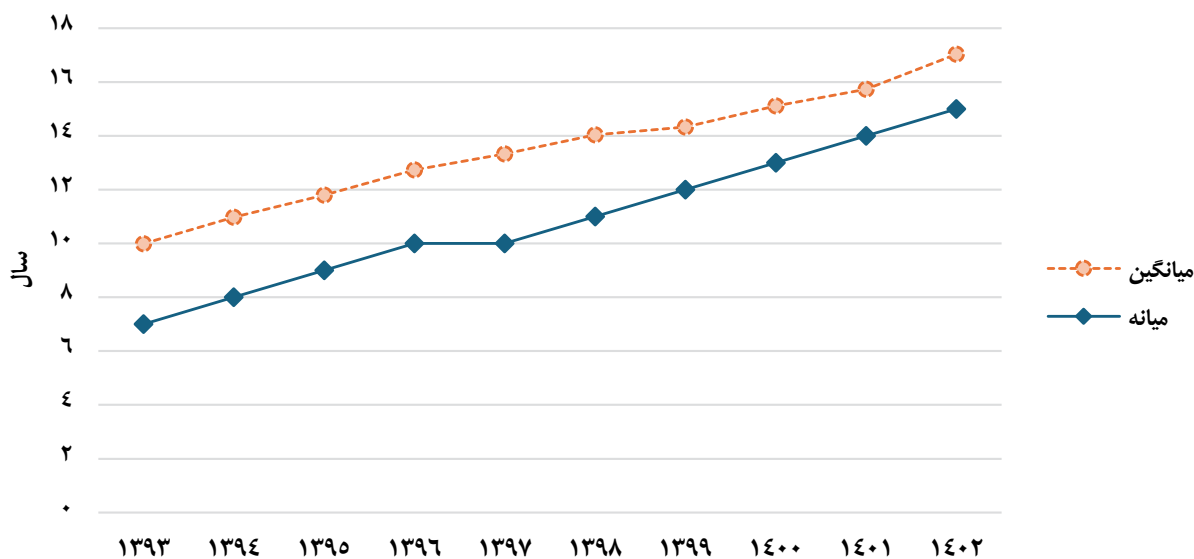
شکل ۷ نشان می‌دهد که حجم باقی‌مانده طرح‌های عمرانی ملی در مقایسه با سال ۱۳۹۵ تقریباً نصف شده است. قضاوت مثبت یا منفی در خصوص این تغییر، نیازمند بررسی سایر ویژگی‌های طرح‌های عمرانی است؛ چرا که از یک سو می‌تواند به معنای پیشرفت خوب طرح‌ها و نزدیک شدن به اتمام طرح‌ها باشد و از سوی دیگر می‌تواند به عدم اقدام دولت به اجرای طرح‌های جدید و باریک‌تر شدن جریان مالی سرمایه‌گذاری در زیرساخت از مجرای بودجه تعبیر شود. به همین منظور، در بخش‌های بعدی شاخص‌های زمانی اتمام طرح‌ها و وضعیت تعریف طرح‌های جدید در سال‌های مختلف بررسی شده است.

## ۲-۳. وضعیت زمان‌بندی طرح‌ها

شاخص‌های زمانی تصویر شفاف‌تری از وضعیت طرح‌های عمرانی ملی به دست می‌دهد. یکی از مهم‌ترین این شاخص‌ها، طول عمر طرح‌ها (سال‌های سپری شده از آغاز طرح) است که در شکل ۸ ارائه شده است. بر این اساس، میانگین عمر طرح‌ها از ۱۰ سال در سال ۱۳۹۳، به ۱۷ سال در سال ۱۴۰۲ رسیده است. تفسیر ساده شکل ذیل این است که در چرخه اتمام طرح‌ها و شروع طرح‌های جدید اختلال جدی وجود دارد.

۱. خود می‌تواند ناشی از کم‌برآوردی اعتبارات به دلیل محدودیت شدید منابع بودجه یا بهره‌وری پایین طرح‌ها در استفاده از اعتبارات تخصیص یافته باشد.

شکل ۸. نمودار میانه و میانگین عمر طرح‌های عمرانی ملی



مأخذ: همان.

شایان ذکر است طرح‌های عمرانی دولت و سرمایه‌گذاری‌های عمومی (به‌ویژه طرح‌های زیرساختی) طرح‌هایی با ماهیت بلندمدت محسوب می‌شوند؛ بنابراین شاید عدد ۱۷ سال به‌عنوان عمر «یک» طرح بزرگ زیرساختی کشور چندان عجیب و غیرمنتظره نباشد؛ اما آنچه در شکل ۸ ترسیم شده است، دلالت‌هایی فراتر از این موضوع دارد:

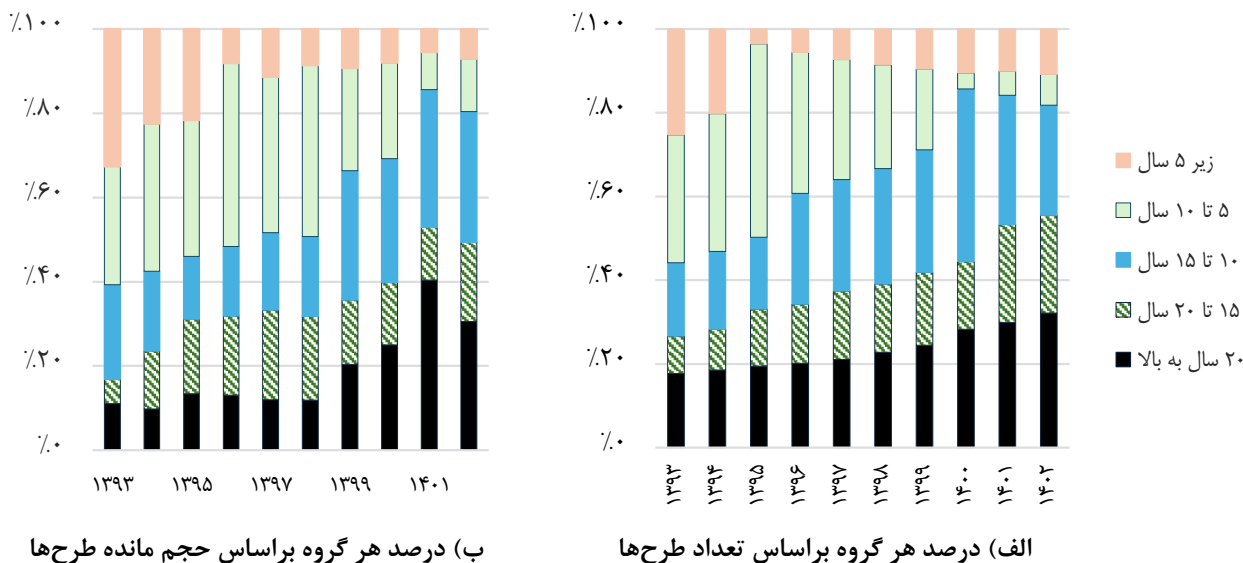
● اگرچه عدد ۱۷ سال به‌عنوان عمر یک طرح بزرگ زیرساختی ممکن است عدد بزرگی نباشد، اما باید توجه داشت که این عدد میانگین عمر حدود ۱۸۰۰ تا ۲۰۰۰ طرح است که بسیاری از آن‌ها طرح‌های بزرگ مقیاس نیستند.

● میانگین عمر طرح‌ها، در یک بازه ۹ ساله، ۷ سال افزایش یافته است؛ یعنی با گذشت هر سال، حدود ۹/۳ ماه به عمر میانگین طرح‌ها افزوده می‌شود. در یک چرخه کاملاً ناسالم، که در آن هیچ طرحی تمام نمی‌شود و طرح جدیدی هم آغاز نمی‌شود، با گذشت هر سال، ۱۲ ماه به میانگین عمر طرح‌ها افزوده می‌شود؛ اما در یک چرخه سالم، با اتمام مثلاً ۱۰ درصد از طرح‌های قدیمی و شروع طرح‌های جدید، انتظار می‌رود که از میانگین عمر طرح‌ها کاسته شود. آنچه بیانگر خطر است، این است که وضعیت کنونی طرح‌ها (۹/۳ ماه افزایش میانگین عمر در هر سال) به وضعیت یک چرخه کاملاً ناسالم (۱۲ ماه) بسیار نزدیک است.

● چنانچه در شکل ۹ نیز مشخص است، طرح‌های قدیمی هر سال سهم بیشتری از کل طرح‌های عمرانی ملی را به خود اختصاص می‌دهند. در شرایطی که در سال ۱۳۹۳، بیش از نیمی از طرح‌ها کمتر از ده سال عمر داشته‌اند، در سال ۱۴۰۲ بیش از ۸۰ درصد طرح‌ها عمری بالاتر از ۱۰ سال دارند. دلالت مهم این شکل، علاوه بر اشاره به تنگنای مالی برای شروع طرح‌های جدید بیان، این نکته است که بخش زیادی از توان فنی، اعتباری و مدیریتی کشور مصروف پیشبرد طرح‌هایی می‌شود که در پاسخ به مسائل دهه‌های پیش تعریف شده‌اند و ممکن است در شرایط کنونی معتبر نبوده یا جایگزین‌های بهتری برای آن‌ها وجود داشته باشد. یادآوری می‌شود که در تعریف قانونی طرح‌های عمرانی (یا تملک دارایی سرمایه‌ای) آمده است: «برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج‌ساله». به این ترتیب، گویی دولت در زمان اجرای برنامه هفتم توسعه، همچنان بخش عمده‌ای از منابع مالی و مدیریتی خود را مصروف تعقیب برنامه‌های بیش از ۱۵ سال پیش می‌کند.

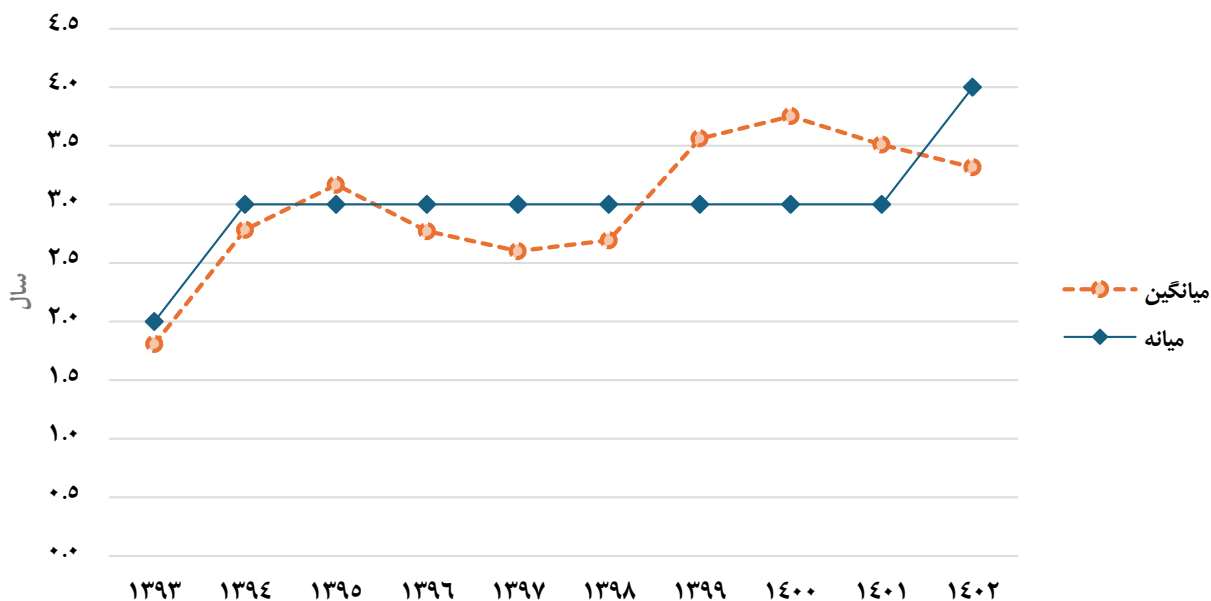


شکل ۹. نمودار ترکیب سنی طرح‌های عمرانی ملی در هر بودجه سالیانه



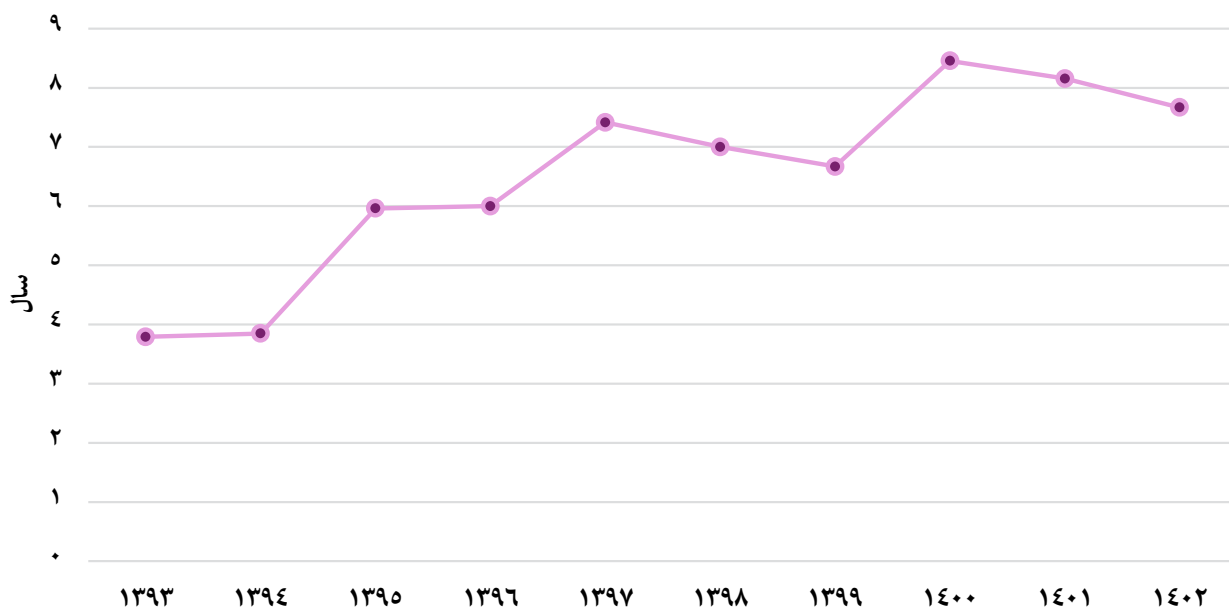
اما پرسش بعدی و شاید مهم‌تر این است که این طرح‌ها (براساس هر بودجه سالیانه) قرار بود چند سال بعد به پایان برسند. آمار و ارقام مربوط به زمان پیش‌بینی شده برای اتمام طرح‌ها در شکل ۱۰ آمده است. آشکار است که مطابق هر دو شاخص، برآورد زمان اتمام طرح‌ها افزایش یافته است. یعنی اگر در اوایل دهه ۹۰، باور بودجه‌نویسان این بود که طرح‌ها دو سال دیگر پایان می‌یابند، در حال حاضر این برآورد به بیش از سه سال رسیده است. توجه داشته باشید که علی‌القاعده با رشد شتابان فناوری‌های ساخت و تولید در دهه اخیر، انتظار می‌رود سرعت پیشرفت طرح‌ها افزایش یابد؛ بنابراین مهم‌ترین دلالت شکل زیر، همان محدودیت شدید اعتبارات عمرانی به‌ویژه در سال‌های اخیر است.

شکل ۱۰. نمودار میانه و میانگین زمان پیش‌بینی شده برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی در قوانین بودجه سالیانه



آنچه در شکل بالا ارائه شد، براساس تخمین‌های ذکر شده در قوانین بودجه سالیانه است. اما یکی از شاخص‌هایی که می‌تواند بر آورد واقع‌بینانه‌تری نسبت به زمان باقی‌مانده تا اتمام طرح به دست بدهد، نسبت اعتبار مصوب طرح به حجم مانده طرح (مجموع اعتبار آن سال و سال‌های آتی) است. روند این شاخص در شکل ۱۱ ارائه شده است. بر این اساس، بر آورد واقع‌بینانه‌تر از زمان اتمام طرح‌های عمرانی در سال‌های اخیر، حدوداً ۸ سال است. به این ترتیب، طرح‌هایی که به طور متوسط ۱۷ سال از آغازشان می‌گذرد، حدود ۸ سال دیگر به اتمام خواهند رسید که بر این اساس، میانگین چرخه عمر طرح‌های عمرانی ملی (از آغاز تا اتمام) حدود ۲۵ سال بر آورد می‌شود<sup>۱</sup>.

شکل ۱۱. نمودار میانگین زمان باقی‌مانده تا اتمام طرح‌های عمرانی ملی براساس روند پیش‌بینی اعتبار

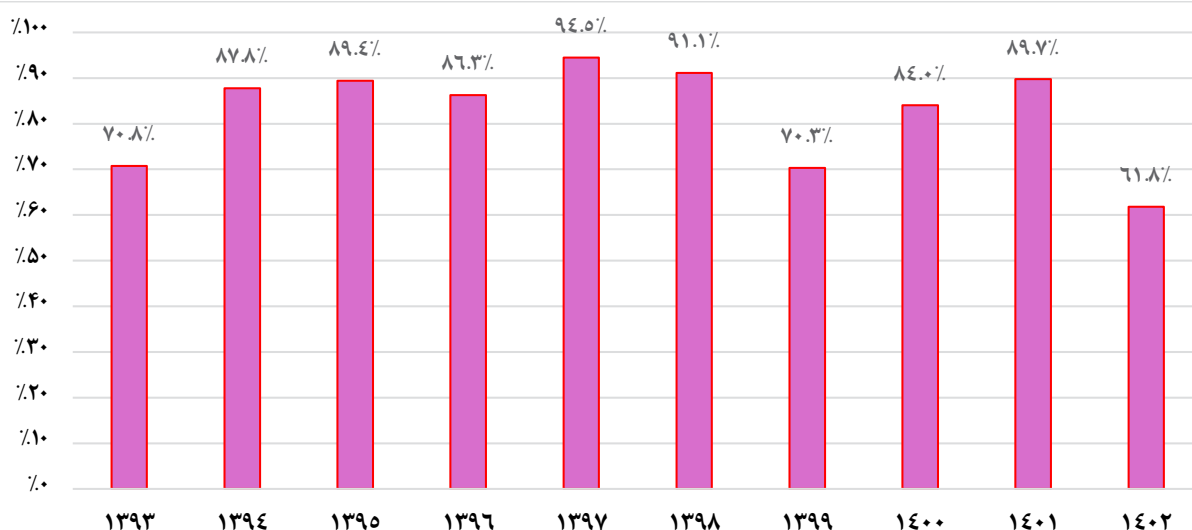


مأخذ: همان.

متأسفانه کیفیت برنامه‌ریزی برای طرح‌ها عمرانی، نه در افق‌های بلندمدت یا میان‌مدت که در افق یکساله نیز بسیار نازل است. اگر آمار طرح‌هایی که در بودجه هر سال پیش‌بینی اتمام آن‌ها در همان سال در بودجه درج شده است را بررسی و ردپای آن‌ها را در بودجه سال بعد دنبال کنیم، در می‌باییم که بخش زیادی از این طرح‌ها در آن سال به اتمام نرسیده‌اند (شکل ۱۲). وقتی این شکل را در کنار شکل ۶ قرار داده و مقایسه می‌کنیم، موضوع عجیب‌تر به نظر می‌رسد. براساس این مقایسه، مثلاً در سال ۱۴۰۱، اگرچه بیش از ۱۰۰ درصد اعتبارات پیش‌بینی شده برای طرح‌های عمرانی ملی تخصیص یافته است، اما همچنان حدود ۹۰ درصد طرح‌هایی که قرار بود در آن سال به اتمام برسند، پایان نیافته و در بودجه سال ۱۴۰۲ نیز وجود دارند! به این ترتیب، آشکار است که مدیریت طرح‌های عمرانی ملی هم در لایه برنامه‌ریزی و هم در لایه اجرا دارای ایرادات فاحشی است که به تضييع شديد منابع بودجه عمومی کشور منجر شده است.

۱. نکته شایان توجه این است که این عدد از ۱۴ سال در سال ۱۳۹۳ به حدود ۲۵ سال در سال ۱۴۰۲ رسیده است.

شکل ۱۲. نمودار درصد طرح‌هایی که قرار بوده در همان سال به اتمام برسند، اما در بودجه سال بعد نیز ادامه پیدا کرده‌اند

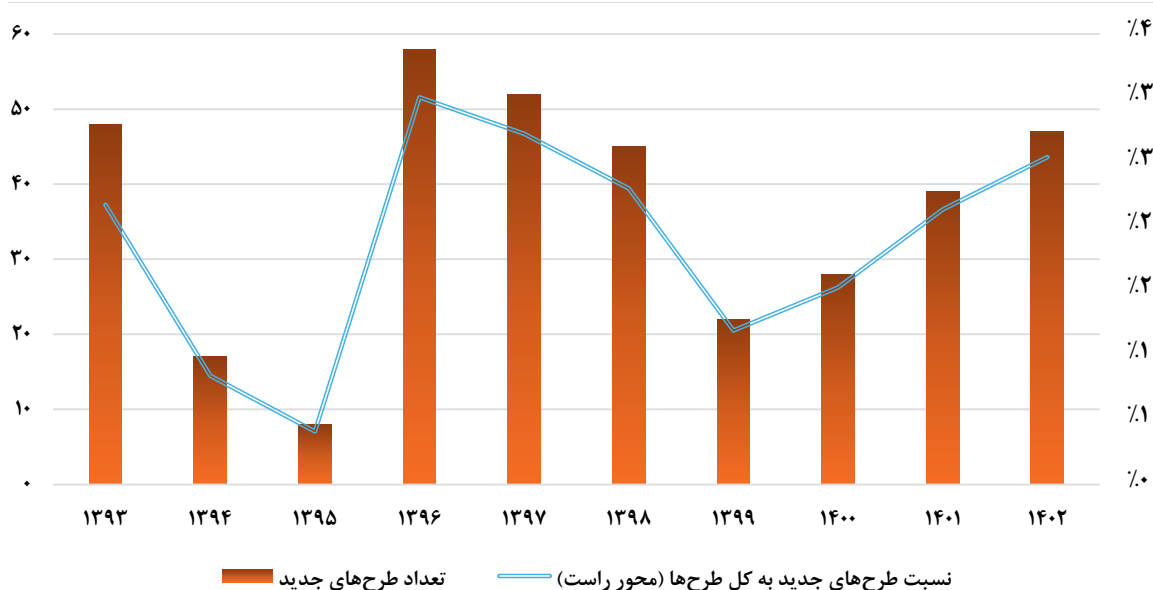


مأخذ: همان.

### ۳-۳. وضعیت طرح‌های جدید

یکی از دلایلی که درباره ایجاد و استمرار معضل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام ذکر می‌شود، تعریف طرح‌های جدید، خارج از توان مالی دولت است. برای بررسی این موضوع از درجه آمار و ارقام طرح‌ها، در این بخش طرح‌های جدید در هر سال را بررسی می‌کنیم؛ منظور از طرح‌های جدید، طرح‌هایی است که در هر سال وارد پیوست شماره (۱) بودجه سنواتی شده‌اند و سال شروع آن‌ها با سال بودجه مطابقت دارد. شکل ۱۳ تعداد طرح‌های جدید در هر بودجه را نمایش می‌دهد. البته باید توجه داشت با توجه به متفاوت بودن ابعاد طرح‌ها، آمار طرح‌های جدید براساس «تعداد» اطلاعات کمی در خصوص روند سیاستگذاری طرح‌های عمرانی به دست می‌دهد؛ اما نکته مهم این است که این تعداد به ندرت به ۳ درصد کل طرح‌ها رسیده است.

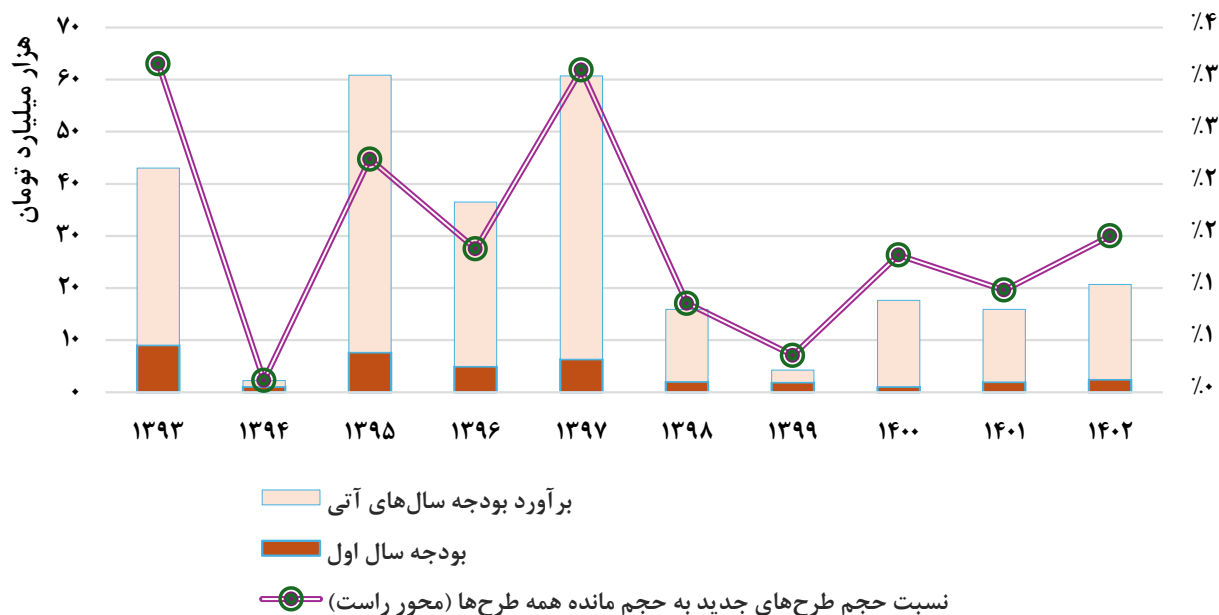
شکل ۱۳. نمودار تعداد و نسبت طرح‌های عمرانی ملی جدید در هر سال



مأخذ: همان.

اگر بخواهیم مقایسه بهتری از طرح‌های جدید در هر سال داشته باشیم، بهتر است ابعاد طرح‌ها را نیز با هم مقایسه کنیم. شکل ۱۴ حجم طرح‌های جدید به قیمت‌های ثابت در هر سال را نمایش می‌دهد. این شکل نشان می‌دهد که مجموع حجم طرح‌های جدید در سال‌های اخیر بسیار کاهش یافته است.

شکل ۱۴. نمودار حجم طرح‌های عمرانی ملی جدید در هر سال به قیمت‌های ثابت سال ۱۴۰۲

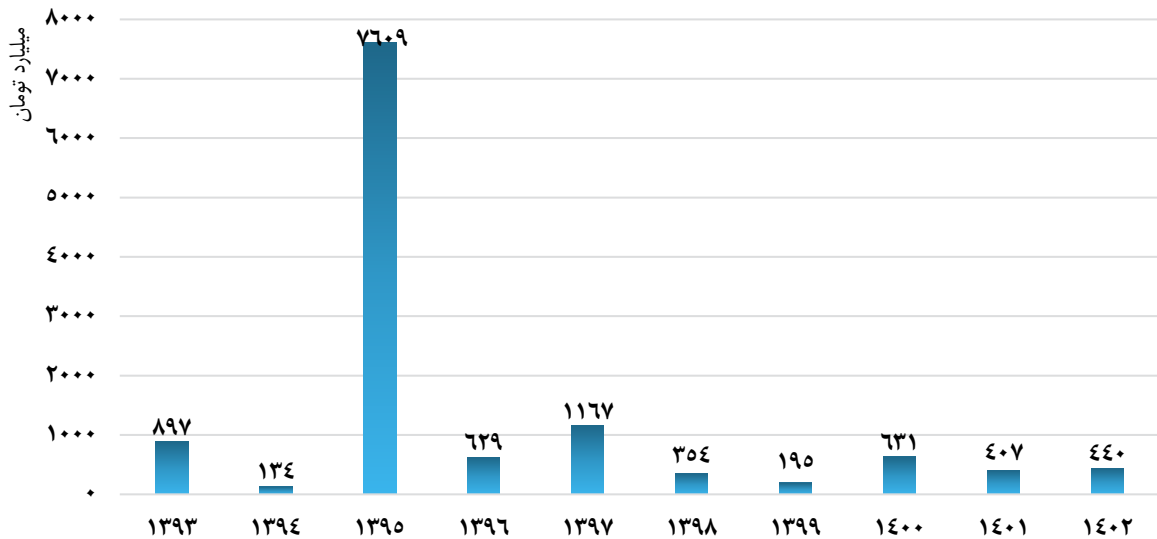


مأخذ: همان.

برای تکمیل بررسی‌های مربوط به طرح‌های جدید، اگر ارقام دو شکل قبلی را به هم تقسیم کنیم، متوسط حجم هر یک از طرح‌های عمرانی جدید در هر سال به دست می‌آید. شکل ۱۵ با ارائه نتایج این محاسبه نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، طرح‌های جدید دولت بسیار کوچک‌مقیاس تعریف شده‌اند. در سال ۱۴۰۲، متوسط حجم طرح‌های جدید به ۴۴۰ میلیارد تومان می‌رسد که در مقایسه با نیازهای کشور در حوزه‌های زیرساختی مختلف، بسیار ناچیز است. به این ترتیب، به نظر می‌رسد اگر طرح‌های عمرانی ملی را از منظر هدف در دو دسته سرمایه‌گذاری (بزرگ‌مقیاس) و محرومیت‌زدایی (کوچک‌مقیاس) قرار دهیم، در سال‌های اخیر تمرکز طرح‌های جدید بودجه عمرانی دولت بر حوزه دوم، یعنی محرومیت‌زدایی، بیش از اولی بوده است. دلیل این امر البته خود نیازمند پژوهش بیشتر است. محدودیت منابع مالی دولت، تأثیرپذیری طرح‌های عمرانی از چرخه‌های سیاسی و انتخاباتی کشور (و به تبع آن تمرکز بر طرح‌های کوچک و زودبازده)، واگذاری ایجاد و توسعه طرح‌های عمرانی بزرگ‌مقیاس به شرکت‌های دولتی یا بخش غیردولتی و گنجاندن برخی طرح‌های زیرساختی در قالب طرح‌های قدیمی پیوست (۱) بودجه، فهرستی از دلایل محتمل برای کوچک‌شدن طرح‌های عمرانی جدید است.



شکل ۱۵. نمودار میانگین حجم طرح‌های عمرانی ملی جدید به قیمت‌های ثابت سال ۱۴۰۲



مأخذ: همان.

باید توجه داشت که اگر چه آمار یاد شده در خصوص طرح‌های جدید می‌تواند اطلاعات خوبی را در اختیار ما قرار دهد، اما یک رویه غلط در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها، می‌تواند بخشی از آمار مربوط به طرح‌های جدید را در خود پنهان کند. اگر نگاه موشکافانه‌تری به جزئیات طرح‌های عمرانی مندرج در پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی داشته باشیم، متوجه می‌شویم که -متأسفانه - تنها شیوه آغاز طرح‌های عمرانی جدید، طی مراحل قانونی (از مطالعات تا اخذ مجوز) و ایجاد یک ردیف برای آن طرح نیست. از آنجاکه هر طرح از تعدادی پروژه تشکیل شده است و عناوین برخی طرح‌ها بسیار کلی نوشته می‌شوند، گاهی در سال‌های اجرا، پروژه‌هایی به طرح‌های قدیمی افزوده شده یا ابعاد طرح‌های قدیمی گسترده‌تر می‌شوند؛ به این ترتیب، طرح‌های جدیدی لابه‌لای طرح‌های قدیمی تعریف می‌شوند. این رویه آن چنان عمومیت داشته و برنامه‌ریزی و نظارت بر طرح‌های عمرانی را مختل نموده است که به منظور جلوگیری از استمرار آن، در بند «ب» ماده (۱۹) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم](#) پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، چنین آمده است:

«شروع ساخت طرح‌ها یا زیر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و افزایش حجم طرح‌های دارای مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بدون اخذ مجوز ماده مزبور ممنوع و به منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.»

اگر چه استخراج آمار و ارقام این طرح‌ها از داده‌های موجود تقریباً ناممکن است، اما در اینجا تلاش می‌شود تا تخمینی از میزان طرح‌های جدید اضافه‌شده لابه‌لای طرح‌های قدیمی استخراج شود و برای این منظور، از یک مدل مفهومی بسیار ساده استفاده می‌شود:

- حجم مانده طرح‌ها در بودجه سال  $A(i):i$ .
- حجم طرح‌های جدید در بودجه سال  $N(i):i$ .
- کل مبلغ تخصیص یافته (پرداخت‌شده) به طرح‌ها در سال  $P(i):i$ .
- اگر فرض کنیم هیچ یک از برآوردها از یک سال تا سال بعد (به دلیل وجود تورم و غیره) افزایش نیابد، انتظار می‌رود که  $A(i)-N(i)$  (مانده کل طرح‌های غیر جدید در سال  $i$ ) برابر با  $A(i-1)-P(i-1)$  (مانده کل طرح‌های سال قبل با کسر مبلغ پرداخت‌شده در آن سال) باشد.
- بخشی از تفاوت دو مقدار یاد شده، می‌تواند ناشی از اصلاح برآوردها به دلیل شرایط تورمی باشد و بخش دیگر آن را می‌توان به اضافه شدن طرح‌های جدید لابه‌لای طرح‌های قدیمی یا گسترش حجم طرح‌های قدیمی نسبت داد که در سطر آخر جدول ۳ قابل مشاهده است.

براساس این جدول اگر چه شاخص تعدیل آحاد بها به طور میانگین<sup>۱</sup> سالانه ۳۰ درصد افزایش داشته است، اما برآوردهای سالانه از حجم باقی‌مانده طرح‌ها به طور میانگین سالانه حدود ۴۲ درصد افزایش داشته است و در بعضی سال‌ها (مثل سال‌های ۱۳۹۴، ۱۳۹۵ و ۱۴۰۱) اصلاحات انجام‌شده با نرخ رشد شاخص تعدیل بها فاصله زیادی دارد که می‌تواند نشان‌دهنده گنجاندن پروژه‌های جدید لابه‌لای طرح‌های قدیمی باشد.

جدول ۳. اختلاف برآوردهای تورمی و برآورد مانده طرح‌ها (ارقام به هزار میلیارد تومان)

سال	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
حجم مانده طرح‌ها A(i)	۲۰۴	۲۹۴	۳۱۸	۳۲۴	۴۱۷	۴۴۳	۷۵۳	۱۱۸۹	۱۳۷۸
حجم طرح‌های جدید N(t)	۰/۲	۷	۴	۱۰	۴	۲	۱۰	۱۲	۲۱
مجموع مبالغ پرداخت‌شده P(t)	۱۷	۲۷	۲۶	۳۰	۲۵	۵۵	۹۰	۹۵	۱۵۷
اصلاح برآوردهای قبلی (%)	٪۷۸	٪۵۴	٪۱۷	٪۸	٪۴۰	٪۱۳	٪۹۲	٪۷۸	٪۲۴
میانگین دوساله نرخ رشد شاخص تعدیل (%)	٪۱۱	٪۷	٪۹	٪۲۴	٪۳۷	٪۴۹	٪۵۹	٪۴۲	٪۳۳
برآورد حجم اضافه‌شده به طرح‌ها در قالب طرح‌های موجود	۷۶ (٪۳۷)	۸۷ (٪۲۹)	۲۳ (٪۷)	-۴۹ (-٪۱۵)	۱۱ (٪۳)	-۱۴۴ (-٪۳۲)	۱۲۸ (٪۱۷)	۲۳۶ (٪۲۰)	-۱۰۳ (-٪۷)

مأخذ: همان.

### ۳-۴. سایر ملاحظات و نکات مهم

در بخش‌های پیشین تلاش شد تا با استفاده از آمار و ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی، تصویری کلان از وضعیت طرح‌های عمرانی ملی در یک دهه گذشته ارائه شود. باین حال چند ملاحظه و نکته مهم در خصوص این آمار و اطلاعات شایان ذکر است:

**۱- ناهمگونی طرح‌ها:** یکی از مشکلات جدی در بررسی طرح‌های عمرانی ملی و اتکا به آمار آن، ناهمگونی طرح‌ها از جهات مختلف است و مشخص نیست که دقیقاً کدام ویژگی‌ها یک طرح را نسبت به طرح‌های استانی متمایز می‌کند تا در فهرست طرح‌های ملی قرار گیرد. برای نمونه، بزرگ‌ترین طرح از حیث کل حجم مانده اعتبارات در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، طرح شهید شهر یاری با اعتباری نزدیک به ۵۹ هزار میلیارد تومان است و ۱۵ طرح دیگر با ابعاد بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان وجود دارد. این در حالی است که بیش از ۵۰ طرح کمتر از ۱ میلیارد تومان اعتبار دارند. این ناهمگونی در عناوین طرح‌ها نیز به چشم می‌خورد؛ طرح‌هایی با عناوین بسیار کلی (مانند طرح «آبرسانی به تکروستاها و تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» به‌عنوان دومین طرح بزرگ بودجه ۱۴۰۲) که علی‌القاعده شامل تعداد زیادی پروژه در نقاط مختلف کشور است، در برابر طرح‌هایی با عناوین بسیار مشخص و جزئی (مانند افزایش ارتفاع سد دز). نکته جالب اینجاست که این ناهمگونی در طی دهه اخیر به شدت افزایش یافته است؛ اگر طرح‌ها را براساس مانده اعتبار مورد نیاز برای اتمام (حجم مانده طرح) مرتب کنیم نسبت چارک سوم به چارک اول طرح‌ها از عدد ۲۳ در سال ۱۳۹۳، به عدد ۳۵ در سال ۱۳۹۸، و به عدد ۶۸ در سال ۱۴۰۲ رسیده است.

**۲- عدم ارائه برخی اطلاعات مهم در مورد طرح‌ها:** اطلاعات پژوهشگران، رسانه‌ها، افکار عمومی و حتی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب لایحه بودجه از طرح‌های عمرانی ملی تقریباً به‌عنوان طرح‌ها محدود می‌شود. این در حالی است که برای تصمیم‌گیری در خصوص طرح‌ها و اطمینان از بهره‌گیری صحیح از منابع عمومی کشور، ارائه اطلاعات شفاف در خصوص طرح و اهداف آن، میزان پیشرفت طرح و دلایل انحراف از برنامه بسیار مهم است؛ در ادامه به دو مورد از مهم‌ترین کاستی‌ها در این حوزه اشاره می‌شود:

۱. برای دقت بیشتر از میانگین هندسی استفاده شده است.



**الف) مطالعات اولیه و طرح‌ها توجیهی:** به‌موجب بند «ه» ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است خلاصه‌ای از گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که از منابع عمومی تأمین مالی می‌شود، به استثنای طرح‌های دفاعی و امنیتی را یک سال پس از تصویب از طریق پایگاه مجازی اطلاع‌رسانی خود در دسترس عموم کارشناسان و پژوهشگران قرار دهد». با گذشت بیش از ده سال از تصویب این قانون، همچنان سازمان برنامه و بودجه کشور در انتشار گزارش‌های مذکور کوتاهی دارد.

انتشار این مطالعات، ضمن افزایش شفافیت و آگاهی بخشی به افکار عمومی درباره نحوه هزینه‌کرد منابع عمومی، می‌تواند مبنایی برای نظارت و پاسخگویی ایجاد و از ایجاد هزینه‌های غیر کارشناسی و با انگیزه‌های سیاسی جلوگیری نماید.

**ب) پیشرفت فیزیکی و مالی طرح‌ها و دلایل انحراف از برنامه:** با توجه به آنچه در خصوص مدت زمان طولانی طرح‌ها ذکر شد، ارائه گزارش‌های دوره‌ای در خصوص وضعیت پیشرفت فیزیکی و مالی طرح‌ها، هم به نمایندگان محترم مجلس و هم برای افکار عمومی، اهمیت ویژه‌ای دارد. متأسفانه عدم ارائه این اطلاعات، بدگمانی‌ها را در خصوص ذی‌نفعان مختلف نیمه تمام ماندن طرح‌ها افزایش می‌دهد و شفافیت بودجه و نظارت بر حسن استفاده از منابع عمومی را تضعیف می‌کند.

شایان ذکر است در سال‌های اخیر تلاش‌هایی در جهت مطالبه این اطلاعات از دولت صورت گرفته است که متأسفانه تاکنون بی‌نتیجه بوده است. برای نمونه، براساس بند «ط» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، «سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است تا پایان تیر سال ۱۴۰۲ گزارش اجرای طرح (پروژه)‌هایی که هزینه آن‌ها از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت تأمین می‌شود مشتمل بر مطالعات توجیهی (اولیه)، میزان پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرح‌ها و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات، مقایسه پیشرفت فیزیکی با برنامه گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در دوره برنامه را تهیه و ضمن انتشار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، عمران، کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید». این‌گونه تلاش‌های تقنینی-نظارتی در جهت ایجاد شفافیت بیشتر در شیوه مدیریت طرح‌های عمرانی با کوتاهی سازمان برنامه و بودجه و عدم پیگیری مؤثر از سوی مجلس شورای اسلامی بی‌نتیجه مانده است.

**۳ دقت ناکافی در ارائه داده‌ها:** مقایسه داده‌های مندرج در پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی از سالی به سال دیگر و اطلاعات مربوط به اعتبارات تخصیص یافته به طرح‌ها در بودجه، ناسازگاری‌های غیر قابل قبولی را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، در موارد متعددی مشاهده می‌شود که اطلاعات مندرج در پیوست (۱) بودجه یک سال، با اطلاعات سال‌های گذشته یا با گزارش‌های خزانه‌داری کل کشور از عملکرد اعتبارات عمرانی همخوانی ندارد. حساسیت امر زمانی بیشتر می‌شود که براساس بررسی‌های انجام شده، متأسفانه پایگاه داده مرتبط با طرح‌ها و شیوه پایش پروژه‌ها (لااقل در سطح سازمان برنامه و بودجه کشور)<sup>۱</sup> بسیار ابتدایی و سنتی بوده و تناسبی با اهمیت بالا و حجم قابل توجه اعتبارات عمرانی ملی ندارد.

۱. شایان ذکر است پایش و مدیریت کلان طرح‌های عمرانی ملی در سطوح مختلفی انجام می‌شود که یک سطح آن در دستگاه اجرایی (به‌عنوان مجری طرح) و سطح بالاتر آن در حوزه وظایف سازمان برنامه و بودجه کشور (به‌عنوان برنامه‌ریز مرکزی) است. اگرچه ممکن است برخی دستگاه‌های اجرایی از روش‌های نوین مدیریت پروژه استفاده نموده یا پایگاه داده‌های مناسب‌تری از طرح‌های در حال اجرا یا در حال بهره‌برداری داشته باشند، اما مشخصاً سازمان برنامه و بودجه کشور در حال حاضر ابزارهای مناسبی برای رصد و پایش وضعیت طرح‌ها در اختیار ندارد.

## ۴. ارزیابی و آسیب‌شناسی وضعیت طرح‌های عمرانی



خلاصه مهم‌ترین آسیب‌های طرح‌های عمرانی دولت که در خلال آمار و ارقام ارائه شده آشکار شد، به شرح زیر است:

- ۱ روند سرمایه‌گذاری دولت در دهه اخیر نزولی بوده است و نوسانات شدید آن (متأثر از جریان مالی ناشی از صادرات نفت) برنامه‌ریزی طرح‌های عمرانی و اجرای آن‌ها را مختل می‌نماید.
- ۲ میانگین عمر طرح‌ها، به طور مستمر در حال افزایش است که نشان‌دهنده اختلال جدی در چرخه اتمام طرح‌ها و آغاز طرح‌های جدید است. حجم بالایی از طرح‌ها بسیار قدیمی هستند و لزوماً پاسخ مناسبی به مسائل و نیازهای امروز ایران نیستند.
- ۳ برآوردها از اتمام طرح‌های موجود، روندی صعودی دارد و در عین حال واقع‌بینانه نیست؛ چرا که روند پیش‌بینی اعتبار با برآوردهای زمانی تناسبی ندارد.
- ۴ دولت، تحت تأثیر عوامل و دلایل مختلف، به جای تمرکز بر اجرای طرح‌های کلان و سرمایه‌گذاری‌های اساسی، به تعریف طرح‌های کوچک مقیاس و زودبازده روی آورده است.
- ۵ برنامه‌ریزی، پایش و مدیریت طرح‌های عمرانی دارای مشکلاتی اساسی است که فارغ از کاهش توان مالی دولت، به کارایی پایین مخارج عمرانی انجامیده است و در استفاده بهینه از همین جریان مالی باریک ناتوان است. اما برای آنکه ارزیابی وضعیت مدیریت طرح‌های عمرانی براساس یک چارچوب منسجم، دارای پشتوانه نظری، و تجربه‌شده در کشورهای مختلف باشد، در بخش‌های بعدی این نکات را در چارچوب «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی» نظم داده‌ایم.

### ۴-۱. چارچوبی برای ارزیابی وضعیت مدیریت طرح‌های عمرانی

جمع‌بندی نکات پیش‌گفته و ارزیابی نظام‌مند شیوه مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور نیازمند معیارهایی است که بتواند نقاط قوت و ضعف کنونی آن را در قالب چارچوبی منسجم شناسایی و بستری برای پایش مستمر اقدامات اصلاحی ایجاد کند. در این بخش، با بهره‌گیری از چارچوب «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی (PIMA)»<sup>۱</sup> ارائه شده توسط صندوق بین‌المللی پول، وضعیت مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور مورد سنجش قرار گرفته است. این ارزیابی که با استناد به داده‌های ارائه شده در بخش‌های پیشین این گزارش و تطبیق آن با واقعیت‌های اجرایی در ایران انجام شده است در جدول ۴ قابل مشاهده است. اما پیش از بررسی آن، لازم است به اختصار چارچوب ارزیابی تشریح شود:

PIMA (ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی) یک چارچوب جامع برای ارزیابی شیوه‌های حکمرانی در ساخت و توسعه زیرساخت‌ها در کشورهای مختلف، با هر سطحی از توسعه اقتصادی است. این چارچوب، ۱۵ نهاد کلیدی (شکل ۱۶) را در سه مرحله اصلی چرخه سرمایه‌گذاری عمومی بررسی می‌کند:

- ۱ برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری پایدار در کل بخش عمومی،
- ۲ تخصیص منابع به بخش‌ها و پروژه‌های مناسب، و

۳ اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری به‌منظور ایجاد دارایی‌های عمومی باکیفیت و ماندگار.

در PIMA، هر نهاد از دو منظر ارزیابی می‌شود: طراحی نهادی (یعنی قوانین، سیاست‌ها و رویه‌های موجود) و کارایی (یعنی میزان اثربخشی و تحقق اهداف در عمل). همچنین، سه عامل مهم و میان‌بخشی شامل چارچوب قانونی و مقرراتی، ظرفیت نیروی انسانی، و سیستم‌های فناوری اطلاعات نیز به‌صورت کیفی بررسی می‌شوند.

شکل ۱۶. چارچوب «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی» و اجزای آن [۴]



در ادامه تلاش شده است تا در چارچوب پرسشنامه PIMA (سؤالاتی ناظر به هر یک نهادهای فوق) به ارزیابی وضعیت مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی در ایران پرداخته شود. اگرچه تلاش شده است تا حد امکان ارزیابی‌ها مطابق با شاخص‌های تعیین شده در دستورالعمل اجرایی PIMA [۴] باشد، اما بدیهی است اجرای دقیق این ارزیابی، نیازمند در اختیار داشتن اطلاعات بیشتری از فرایندهای مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی در ایران و ویرایش‌های دوره‌ای است.

برای آشنایی بیشتر با روش ارزیابی در چارچوب PIMA، نکات زیر به اختصار قابل ذکر است:

- همان‌طور که اشاره شد، PIMA نظام مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی را در ۱۵ حوزه (نهاد) ارزیابی می‌کند (شکل ۱۶) و هر کدام از دو بعد «طراحی» (قوانین، مقررات و رویه‌ها) و «کارایی» (اثربخشی و نتایج عملی) مورد توجه قرار می‌گیرد.
- ارزیابی حوزه‌ها از طریق پرسشنامه PIMA (جدول ۴) انجام می‌شود که برای هر حوزه (نهاد)، سه پرسش مطرح می‌کند و امتیاز **۱ (ضعیف)**، **۲ (متوسط)** و **۳ (قوی)** را به تفکیک «طراحی» و «کارایی» در پاسخ به آن پرسش در نظر می‌گیرد.
- باید توجه داشت که مبنای امتیازدهی (از ۱ تا ۳) تا حد زیادی کیفی است. البته در دستورالعمل اجرایی PIMA، شاخص‌هایی برای ارزیابی وضعیت‌های ضعیف، متوسط و قوی ذکر شده است. اما تطبیق این شاخص‌ها با وضعیت موجود در ایران، براساس بررسی‌های کارشناسی پژوهشگران نگارنده است.
- برای آشنایی بیشتر، شاخص‌های ذکر شده برای امتیازدهی به یکی از پرسش‌ها، به‌عنوان نمونه، در ادامه آمده است:

## ■ حوزه: ۱. اهداف و برنامه‌های مالی

● پرسش: ۱.۱. آیا هدف یا سقفی برای بدهی‌های دولت تعیین شده است که ضامن پایداری بدهی‌های دولت باشد؟

### - از جنبه «طراحی»:

**ضعیف** هیچ هدف یا سقفی برای اطمینان از پایداری بدهی‌ها وجود ندارد.

**متوسط** لاقلاً یک هدف یا سقف برای اطمینان از پایداری بدهی‌های دولت وجود دارد.

**قوی** لاقلاً یک هدف یا سقف برای اطمینان از پایداری بدهی‌های مالییه عمومی (اعم از دولت، نهادهای عمومی غیردولتی و ...)

وجود دارد.

### - از جنبه «کارایی»:

**ضعیف** هیچ هدف یا سقفی وجود ندارد، یا اینکه سطح بدهی‌ها از هدف یا سقف تعیین شده فراتر رفته و در سه سال اخیر بهبود قابل توجهی مشاهده نشده است.

**متوسط** سطح بدهی‌ها از هدف یا سقف تعیین شده فراتر رفته، اما در ۳ سال اخیر لاقلاً نیمی از مازاد بدهی‌ها جبران شده است. اگر سطح بدهی‌ها حول سقف تعیین شده در نوسان است، لازم است لاقلاً ۱ سال از ۳ سال اخیر به هدف تعیین شده رسیده باشد.

**قوی** سطح بدهی‌ها در محدوده هدف یا سقف تعیین شده است.

برای بررسی دقیق‌تر شاخص‌های تعیین شده می‌توانید به دستورالعمل «چارچوب ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی» مراجعه کنید [۴]. در ادامه نتایج ارزیابی انجام شده درباره وضعیت ایران در جدول ۴ صورت‌بندی شده است.



## جدول ۴. ارزیابی وضعیت مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور در چارچوب «ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی» [۱۱]

شماره	سنجه	پرسش	امتیاز		نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران
			طراحی	کارایی	
۱	اهداف و برنامه‌های مالی	آیا هدف یا سقفی برای بدهی‌های دولت تعیین شده است که ضامن پایداری بدهی‌های دولت باشد؟	۲	۲	<p>– در بند (الف) ماده (۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران سقف ۱۸٪ تولید ناخالص داخلی برای بدهی‌های دولت و سقف ۴۰٪ برای مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی تعیین شده است.<sup>۱</sup></p> <p>– براساس استانداردهای نوین بین‌المللی<sup>۲</sup>، مالیه عمومی شامل دولت، شرکت‌های دولتی، دولت‌های محلی، صندوق‌های تأمین اجتماعی و نهادهای تابعه آن‌هاست. سقف بدهی در کشور ما صرفاً محدود به بدهی دولت و شرکت‌های دولتی است و موارد دیگر را دربر نمی‌گیرد.</p> <p>– محاسبه میزان بدهی واقعی دولت و شرکت‌های دولتی در ایران و نسبت آن به GDP با چالش مواجه است و همین موضوع اعتبار و جدیت حکم بالا را مخدوش نموده است؛ براساس برخی برآوردها، از جمله برآورد مرکز مدیریت بدهی وزارت امور و اقتصاد و دارایی، اساساً وضعیت کنونی ما فاصله قابل توجهی با این سقف دارد و لذا تعیین سقف مذکور، کارکرد چندانی در افزایش انضباط مالی دولت ندارد. نحوه احتساب بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی (ارزی یا ریالی)، حجم قابل توجه بدهی‌های غیرسیال، اختلاف در آمار تولید ناخالص داخلی، و حجم قابل توجه تعهدات احتمالی<sup>۳</sup> که در عمل در حکم بدهی‌های دولت هستند، از عوامل بروز این چالش محاسباتی هستند.</p>
		آیا سیاست مالی (بودجه‌ای) براساس یک یا چند قاعده مالی ثابت هدایت می‌شود؟	۱	۱	<p>– اگرچه در قوانین برنامه پنج‌ساله جداول و احکامی شبیه قواعد مالی وجود داشته و دارد، اما باید توجه داشت که نقض مکرر بسیاری از این قواعد (در رأس آن‌ها قواعد درآمدی مربوط به توزیع منابع نفتی) تبدیل به رویه جاری در دولت‌های مختلف شده است.</p>
		آیا چارچوب مالی میان‌مدتی برای همسویی تدوین بودجه با سیاست مالی (بودجه‌ای) وجود دارد؟	۱	۱	<p>– چنین چارچوبی به‌صورت صریح یا ضمنی وجود ندارد.</p> <p>– شایان ذکر است براساس ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور، در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آن‌ها بیش از یک سال است، باید اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالانه تعیین و همراه با بودجه به تصویب برسد. اولاً علی‌رغم تصریح قانون، «تفکیک سالانه» در فرایند تدوین و تصویب بودجه رعایت نمی‌شود. ثانیاً برآوردهای سال‌های آتی چنان نادقیق و متغیر هستند (جدول ۳) که اساساً کارکرد خاصی نداشته و صرفاً اعدادی هستند که روی کاغذ بودجه درج می‌شوند.</p>

۱. پیش از این نیز در قانون برنامه ششم (ماده ۸) سقف ۴۰٪ نسبت به تولید ناخالص داخلی برای مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی تعیین شده بود که با لحاظ شرایطی تا ۵۰٪ نیز قابل افزایش بود.

2. GFSM 2014  
3. Contingent Liabilities

نکات و ملاحظاتی در خصوص وضعیت ایران	امتیاز		پرسش	سنجه	شماره
	کارایی	طراحی			
<p>– نزدیک‌ترین نمونه به یک برنامه ملی / بخشی در کشور ما، قوانین پنج‌ساله برنامه هستند که در آن برخی راهبردهای کلان و بخشی تعیین می‌گردد. به طور مشخص در قانون برنامه هفتم، از چند پروژه کلان اقتصادی در حوزه‌های مختلف نیز نام برده شده است.</p> <p>– بررسی تجربه اجرای برنامه‌های پیشین و متن قانون برنامه هفتم برخی نقاط ضعف را آشکار می‌کند؛ از جمله این که اگرچه این سند به قانون «برنامه» موسوم است، اما با تعریف دقیق برنامه فاصله دارد. بخش عمده‌ای از احکام برنامه، به ترسیم فهرستی از نقاط مطلوب و اهدافی می‌پردازد که از دولت انتظار می‌رود آن‌ها را محقق نماید؛ اما در مورد اولویت‌بندی آن‌ها، نحوه تأمین مالی و تخصیص منابع محدود، و ترجمه عملیاتی اهداف، یعنی چگونگی رسیدن از وضعیت کنونی به وضعیت مطلوب، صراحت بسیار کمتری دارد.</p> <p>– در ارتباط برنامه و بودجه اختلالات جدی وجود دارد که در گزارش به آن اشاره شد. حجم و تعداد بالای پروژه‌های باقی‌مانده از برنامه‌های پیشین (شکل ۹) در غیاب نظام اولویت‌بندی و غربالگری، اساساً فضایی را برای تعریف و اجرای پروژه‌های جدید و متناسب با برنامه‌های جدید باقی نگذاشته است.</p>	۱	۲	آیا دولت برای سرمایه‌گذاری عمومی، راهبردهای ملی و بخشی تهیه می‌کند؟	برنامه‌ریزی ملی و بخشی	۲
<p>– چنانچه ذکر شد، یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف برنامه، لحاظ نکردن ابعاد مالی اجرای پروژه‌های کلان و چگونگی تأمین منابع برای این پروژه‌هاست و مشخص نیست در دوران برنامه چگونه قرار است منابع محدود کشور در راستای دستیابی به اهداف بلند تعریف‌شده تخصیص پیدا کنند. بند (الف) ماده (۳) قانون برنامه هفتم توسعه، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف به تهیه برنامه سالانه تأمین مالی رشد اقتصادی نموده است که با توجه به تصویب آیین‌نامه اجرایی آن در ماه‌های اخیر، فعلاً عملکرد آن قابل ارزیابی نیست.</p> <p>– برآوردهای اولیه از زمان‌بندی اتمام طرح‌ها نیز حکایت از ناکارایی در این زمینه دارد (تفاوت شکل ۱۰ و شکل ۱۱).</p>	۱	۱	آیا در راهبردها یا برنامه‌های ملی و بخشی دولت برای سرمایه‌گذاری عمومی، برآوردهای مالی (هزینه‌ها) لحاظ شده است؟		
<p>– در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم و در قالب جداول شماره (۶) به بعد این قانون، اهداف کمی برنامه در حوزه‌ها و بخش‌های مختلف ذکر شده است. اگرچه شیوه و چگونگی اندازه‌گیری برخی از این اهداف می‌تواند محل بحث باشد، اما در کل می‌توان ادعا کرد که این اهداف به صراحت قابل قبولی در برنامه ذکر شده است.</p> <p>– تعریف اهداف کمی برای حوزه‌های مختلف در برنامه‌های پیشین نیز سابقه داشته است، اما عدم تحقق بخش بزرگی از این اهداف و نبود ارتباط نظام‌مند و کارا میان اهداف و تعریف طرح‌ها و پروژه‌های دولت، تردیدهایی در خصوص کارایی این هدف‌گذاری‌ها ایجاد می‌کند.</p>	۲	۳	آیا راهبردهای بخشی شامل اهداف قابل اندازه‌گیری برای خروجی‌ها و پیامدهای پروژه‌های سرمایه‌گذاری هستند؟		



شماره	سنجه	پرسش	امتیاز		نکات و ملاحظاتی در خصوص وضعیت ایران
			طراحی	کارایی	
		آیا مخارج سرمایه‌های دولتهای محلی با دولت مرکزی هماهنگ می‌شود؟	۲	۱	<p>– براساس قوانین و رویه‌های موجود، مخارج سرمایه‌های استان در هماهنگی و تحت نظارت سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین و تخصیص می‌یابند. پیش از این طرح‌های عمرانی استانی نیز در قالب پیوست بودجه سنواتی ارائه و منتشر می‌شد که متأسفانه در سال‌های اخیر از فهرست پیوست‌های بودجه حذف شده است.</p> <p>– هماهنگی و ارتباط نظام‌مندی بین مخارج سرمایه‌های شهرداری‌ها و دولت وجود ندارد و شهرداری‌ها تقریباً مستقل عمل می‌کنند.</p> <p>– باید توجه داشت که در کشور ما بخش قابل توجهی از مخارج سرمایه‌های توسط نهادهای عمومی غیردولتی انجام می‌شود که در این حوزه ضعف‌های ساختاری جدی وجود دارد. هماهنگی این نهادها با دولت در همه سطوح از جمله تقسیم وظایف، برنامه‌ریزی و تأمین مالی در سطح پایینی ارزیابی می‌شود.</p> <p>– تفکیک طرح‌ها به ملی، استانی و شهری در عمل مبناى دقیق و مشخصی ندارد که این موضوع در ناهمگونی بالای طرح‌های ملی (طرح‌های بسیار کوچک و جزئی، در کنار طرح‌های نسبتاً بزرگ و کلان‌مقیاس) قابل مشاهده است. به نظر می‌رسد عوامل سیاسی موجب راه یافتن برخی طرح‌های محلی به فهرست طرح‌های ملی شده باشد.</p>
۳	هماهنگی بین نهادها	آیا دولت مرکزی دارای یک نظام شفاف و مبتنی بر قواعد برای پرداخت‌های انتقالی سرمایه‌های به دولتهای محلی و ارائه اطلاعات به‌موقع درباره این پرداخت‌ها است؟	۳	۲	<p>– بخش مهمی از پرداخت‌های انتقالی دولت به استان‌ها یا شهرداری‌ها در قالب قوانین مصوب مجلس اتفاق می‌افتد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به سهم شهرداری‌ها از منابع حاصل از <b>قانون مالیات بر ارزش افزوده</b>، سهم استان‌ها از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز یا سهم استان‌ها جهت توسعه متوازن اشاره کرد که همگی براساس قواعد و شاخص‌های مشخص و قابل پیش‌بینی توزیع می‌شوند.</p> <p>– برخلاف درصد تخصیص نسبتاً بالای طرح‌های عمرانی ملی (شکل ۶)، این درصد در مورد طرح‌های استانی بسیار کم بوده و حتی در بعضی سال‌ها به زیر ۲۰٪ رسیده است. در خصوص برخی طرح‌های کلان شهرداری‌ها که در مشارکت با دولت تعریف می‌شوند نیز عدم ایفای تعهدات توسط دولت از جمله چالش‌های پیشبرد این طرح‌هاست.</p>
		آیا تعهدات (بدهی‌های) احتمالی ناشی از طرح‌های سرمایه‌ای دولتهای محلی، شرکت‌های دولتی و مشارکت‌های عمومی – خصوصی به دولت گزارش می‌شود؟	۲	۲	<p>– بدهی‌های شرکت‌های دولتی هم در قالب صورت‌های مالی آن‌ها و هم به وسیله پایش‌های مستمر توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش می‌شود؛ در خصوص شهرداری‌ها و طرح‌های مشارکت عمومی – خصوصی، این موضوع با شفافیت کمتری صورت می‌پذیرد. البته در قانون برنامه هفتم توسعه (بند پ ماده ۲۴) دستگاه‌های اجرایی مکلف به ارائه اطلاعات مورد نیاز وزارت امور اقتصادی و دارایی برای سنجش پایداری بدهی بخش عمومی شده‌اند.</p>

نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران	امتیاز		پرسش	سنجه	شماره
	کارایی	طراحی			
<p>– همان‌طور که در گزارش نیز ذکر شد براساس ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی مقررات مالی دولت (۲)، مطالعات اولیه و ارزیابی‌های فنی، اقتصادی و مالی از جمله پیش‌نیازهای اخذ مجوز و دریافت بودجه برای کلیه طرح‌های عمرانی است.</p> <p>– علی‌رغم وجود الزام قانونی، با توجه به خروجی‌ها و نحوه پیشرفت طرح‌ها، تردیدهایی در خصوص کیفیت این ارزیابی‌ها و مطالعات به وجود آمده است. عدم انتشار گزارش‌های توجیهی (علی‌رغم تصریح قانون) این تردیدها را پررنگ‌تر می‌سازد و احتمال اجرای صوری این ارزیابی‌ها و شدید بودن مداخلات و ملاحظات سیاسی را پررنگ‌تر می‌کند.</p>	۱	۳	آیا طرح‌های سرمایه‌ای کلان تحت تحلیل‌های دقیق فنی، اقتصادی و مالی قرار می‌گیرند؟		
<p>– اگرچه در برخی دستگاه‌های اجرایی دستورالعمل‌ها و روش‌هایی برای ارزیابی طرح‌ها تدوین و اجرایی شده است، اما به طور عمومی روش‌شناسی مشخصی وجود ندارد. در مجموع قضاوت در خصوص وجود روش و کیفیت کاربست آن مستلزم بررسی اسناد ارزیابی است که متأسفانه در انتشار آن‌ها ترک فعل جدی صورت گرفته است. از همین رو، قضاوت ما عمدتاً مبتنی بر خروجی نامطلوب این ارزیابی‌ها، یعنی حجم بالای طرح‌های نیمه‌تمام است.</p>	۱	۲	آیا برای ارزیابی طرح‌ها، روش‌شناسی استاندارد و نهاد متخصص مرکزی وجود دارد؟	ارزیابی طرح‌ها	۴
<p>– علی‌القاعده در روش‌های مختلف ارزیابی پروژه‌ها، که در کشور ما الزام قانونی دارد، برآورد مخاطرات طرح نیز یک جزء جدایی‌ناپذیر است. اما مشابه نکات بالا، با توجه به خروجی‌ها، در خصوص کیفیت این ارزیابی‌ها نیز تردیدهای جدی وجود دارد. به طور مشخص، طولانی‌شدن نامتعارف عمر طرح‌های عمرانی گواه این نکته است که با ارزیابی‌ها در برشمردن مخاطرات احتمالی ناموفق بوده‌اند، یا مخاطرات شناسایی‌شده (و شاید کل ارزیابی‌ها و مطالعات انجام‌شده) نقش پررنگی در فرایند تصمیم‌گیری آغاز طرح‌ها نداشته است. انتشار اسناد مربوطه می‌تواند به ارزیابی دقیق‌تر این موضوع کمک کند.</p>	۱	۲	آیا در ارزیابی طرح‌ها، مخاطرات (ریسک‌ها) مورد توجه قرار می‌گیرند؟		



شماره	سنجه	پرسش	امتیاز		نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران
			کارایی	طراحی	
۵	روش‌های جایگزین تامین مالی	آیا چارچوب‌های قانونی از رقابت در بازارهای قابل رقابت زیرساخت‌های اقتصادی (مانند برق، آب، مخابرات و حمل‌ونقل) حمایت می‌کند؟	۲	۲	<p>– <b>قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی</b> (مصوب ۱۳۸۶)، یکی از مهم‌ترین قوانین در حوزه رقابت در ایران است که هدف آن تضمین رقابت منصفانه، جلوگیری از انحصار و تسهیل ورود بخش خصوصی به بازارهای کلیدی است. شورای رقابت، به‌عنوان متولی اصلی حمایت از رقابت، ذیل همین قانون عمل کرده و وظیفه تنظیم‌گیری در این حوزه را برعهده دارد.</p> <p>– برخی چالش‌های عملی، ناشی از شکل‌گیری یک بخش بزرگ شبه‌دولتی در اقتصاد (به‌ویژه در حوزه زیرساخت) و قیمت‌گذاری در بازارهای مختلف زیرساخت‌های اقتصادی، اختلالاتی را در ورود بخش خصوصی به این بازارها به وجود آورده است.</p>
		آیا دولت راهبرد یا سیاستی برای مشارکت‌های عمومی-خصوصی (PPP) و همچنین یک چارچوب قانونی/مقرراتی منتشر کرده است که تهیه، انتخاب و مدیریت چنین طرح‌هایی را هدایت کند؟	۱	۲	<p>– تا پیش از تصویب آیین‌نامه اجرایی بندهای (الف) و (ب) ماده ۳۵ و ماده ۴۰ <b>قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها</b> و بند (ث) ماده ۲۰ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم در مهرماه ۱۴۰۴، اگرچه عباراتی با مضمون «مشارکت عمومی – خصوصی» در برخی سیاست‌های کلی (بند ۳ سیاست‌های کلی قانون برنامه هفتم)، برنامه‌ها (ماده ۲۰ قانون برنامه هفتم) و قوانین (قوانین بودجه سنواتی و برخی قوانین دائمی دیگر) آمده بود و زمینه‌هایی را برای شکل‌گیری مشارکت گشوده است، اما عموماً موردی یا موقتی بوده و نمی‌توانست پشتوانه قانونی مستحکم برای قراردادهای مشارکت، که ماهیت بلندمدت دارند، باشد. با توجه به این که زمان زیادی از تصویب آیین‌نامه مذکور نمی‌گذرد، ارزیابی اثربخشی و کارایی آن نیازمند گذشت زمان و بررسی‌های دقیق‌تر است.</p>
		آیا دولت بر برنامه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی نظارت دارد و عملکرد مالی آن‌ها را پایش می‌کند؟	۲	۳	<p>– براساس ماده ۱۷ <b>قانون برنامه و بودجه کشور</b>، شرکت‌های دولتی موظف‌اند برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود را به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه دهند تا مورد بررسی و نظارت قرار گیرد و جهت تأیید به شورای اقتصاد ارائه شود. ماده ۸۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز شرکت‌ها را مکلف کرده تا طرح‌های سرمایه‌گذاری بزرگ خود را پیش از آغاز به تصویب شورای اقتصاد برسانند. از سوی دیگر، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور بر فعالیت‌های مالی شرکت‌های دولتی نظارت دارند.</p> <p>– براساس بررسی‌های انجام‌شده، با توجه به حجم بالای درگیری‌های مرتبط با بودجه جاری و طرح‌های عمرانی ملی در بودجه سنواتی، فرایند بررسی و تأیید طرح‌های شرکت‌های دولتی کیفیت مطلوبی نداشته و در عمل هماهنگی بالایی بین دولت و شرکت‌های دولتی در این حوزه برقرار نیست. از سوی دیگر، رابطه نظارتی و تنظیم‌گری در سه سطح «سازمان برنامه – وزارتخانه – شرکت دولتی» در برخی شرکت‌های دولتی بسیار بزرگ (نظیر شرکت‌های دولتی زیرمجموعه وزارت نفت) به‌درستی تنظیم نشده است.</p>

نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران	امتیاز		پرسش	سنجه	شماره
	کارایی	طراحی			
– اگرچه براساس قانون برنامه و بودجه کشور، مجموع اعتبار مورد نیاز هر طرح در قالب پیوست (۱) قانون بودجه سنواتی ارائه می‌گردد و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد، اما در اینجا، این سنجه بیشتر ناظر به تعیین ارقام کلی سرمایه‌گذاری در هر بخش (یا در حوزه مأموریتی هر وزارتخانه) در افق میان‌مدت است. مشابه چنین برآوردی در برخی برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و برنامه‌های توسعه پس از انقلاب دیده می‌شود، اما به‌ویژه در ده سال اخیر دولت‌ها الزام خاصی به رعایت این موارد نداشته‌اند و لذا تعیین این ارقام کارکرد خاصی نداشته است.	۱	۲	آیا مخارج سرمایه‌ای هر وزارتخانه یا بخش، برای چند سال آینده پیش‌بینی می‌شود؟	بودجه‌ریزی چندساله	۶
– براساس بررسی‌های انجام‌شده، تعیین سقف‌های چندساله برای مجموعه طرح‌های عمرانی بخش‌ها یا وزارتخانه‌های مختلف وجود ندارد. معمولاً این سقف‌ها در قالب بودجه‌های چندساله یا میان‌مدت تعیین می‌شوند که در کشور ما این نوع از بودجه‌ریزی وجود ندارد.	۱	۱	آیا برای مخارج سرمایه‌ای هر وزارتخانه، بخش یا برنامه، سقف‌های چندساله تعیین شده است؟		
– برآورد مخارج طرح‌های عمرانی ملی هر ساله در قالب پیوست (۱) بودجه سنواتی منتشر می‌شود؛ علاوه بر این برخی اطلاعات کلی در مورد ابعاد طرح، سال اتمام، اعتبارات تخصیص‌یافته و برآورد اعتبارات مورد نیاز برای سال‌های آتی در این قالب منتشر می‌شود. البته باید توجه داشت که در این حوزه چند کاستی وجود دارد: اولاً برآوردهای سال‌های آتی بدون تفکیک سالانه ارائه می‌گردد و در سال‌های مختلف، بدون ارائه دلایل موجه، دستخوش نوسانات عجیبی می‌شود (جدول ۳). ثانیاً بخش زیادی از طرح‌های سرمایه‌ای بزرگ در کشور از طریق منابع شرکت‌های دولتی انجام می‌شود که اطلاعات این طرح‌ها با شفافیت کمتری انتشار می‌یابد.	۱	۲	آیا برآوردها از کل مخارج ساخت طرح‌های سرمایه‌ای بزرگ منتشر می‌شود؟		



شماره	سنجه	پرسش	امتیاز		
			طراحی	کارایی	
۷	جامعیت و یکپارچگی بودجه	آیا مخارج سرمایه‌ای عمدتاً از طریق بودجه انجام می‌شود؟	۲	۲	<p>نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران</p> <p>– حجم اعتبارات فرابودجه‌ای در سال‌های گذشته در مقایسه با بودجه قابل توجه بوده است [۵]. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، بخش زیادی از اعتبارات فرابودجه‌ای به نوعی به داخل بودجه منتقل شد؛ البته همچنان بخشی از این اعتبارات به‌صورت سرجمع و بدون تفکیک آن به اجزا ارائه شد و در مراحل بررسی و تصویب لایحه، بخشی از این اعتبارات مجدداً به خارج سقف بودجه منتقل شد. علاوه بر این، بخش زیادی از مجوزهای بین‌ساله از طریق شوراهای مختلف (شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا، شورای عالی امنیت ملی و ...) نیز کارکرد تجمیع تمامی مخارج در بودجه را مختل می‌نماید. همچنین، با وجود نهادهای دیگری همچون صندوق توسعه ملی، بنیادهای عمومی غیردولتی که ماهیتاً جزئی از بخش عمومی به‌حساب می‌آیند و مأموریت‌هایی در حوزه عمرانی و سرمایه‌گذاری دارند، بخش قابل توجهی از مخارج سرمایه‌ای خارج از چارچوب بودجه کل کشور تعیین و هزینه می‌گردد.</p>
		آیا همه طرح‌های سرمایه‌ای، صرف‌نظر از منبع تأمین مالی، در اسناد بودجه نمایش داده می‌شوند؟	۱	۱	<p>– در اسناد بودجه در ایران همه طرح‌های ملی که از محل منابع بودجه عمومی دولت تأمین مالی می‌شوند نمایش داده می‌شوند؛ ام طرح‌های استانی و متفرقه شفاف نیستند. ارائه اطلاعات طرح‌های شرکت‌های دولتی با شفافیت کمتری انجام می‌شود (البته مجموع مخارج سرمایه‌ای شرکت‌ها به تفکیک در اسناد بودجه ارائه می‌گردد). همچنین طرح‌های مشارکتی که به طور کامل توسط بخش خصوصی تأمین مالی می‌شوند نیز به طور شفاف ارائه نمی‌شوند.</p>
		آیا بودجه‌های سرمایه‌ای و جاری به طور مشترک در بودجه تهیه و ارائه می‌شوند؟	۳	۲	<p>– متولی اصلی تدوین و اجرای بودجه در کشور ما (اعم از بودجه جاری و سرمایه‌ای) سازمان برنامه و بودجه کشور است که اعتبارات سرمایه‌ای و جاری سال آتی را به تفکیک هر دستگاه اجرایی و ذیل امور، فصول و برنامه‌های مختلف در قالب لایحه بودجه تدوین و پس از اخذ تأییدیه هیئت دولت، آن را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌نماید.</p> <p>– شایان ذکر است اگرچه سازمان برنامه و بودجه کشور در طبقه‌بندی اعتبارات از دسته‌بندی سلسله‌مراتبی امور – فصول – برنامه‌ها استفاده می‌کند، اما فرایند واقعی بودجه‌ریزی (از تدوین تا پایش و نظارت) چندان مبتنی بر این الگو، یعنی بودجه‌ریزی برنامه‌ای، نبوده و این طبقه‌بندی بیشتر کارکرد شکلی دارد تا این که در عمل مفید واقع شود. در یک نظام بودجه‌ریزی برنامه‌محور، خروجی عملکرد دستگاه‌ها و تحقق اهداف هر برنامه با اعتبارات جاری و سرمایه‌ای مختص به خود مرتبط می‌شود و این موضوع (یعنی میزان تحقق اهداف و میزان مصارف بودجه‌ای به تفکیک جاری و سرمایه‌ای) در پایش‌های دوره‌ای و بودجه سنوات آتی مورد توجه است.</p>

نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران	امتیاز		پرسش	سنجه	شماره
	کارایی	طراحی			
<p>– بر اساس ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور، باید اعتبار مورد نیاز تا پایان کار طرح‌ها به تفکیک سالانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن ذکر می‌گردد، منظور شود و همراه با بودجه کل کشور به تصویب برسد. اما اجرای این قانون با چالش‌هایی مواجه است: اولاً در قوانین بودجه سنواتی بودجه طرح‌ها صرفاً در دو دسته «مصوب آن سال» و «اعتبار سال‌های بعدی» ارائه می‌شود و تفکیک سالانه در بودجه ارائه نمی‌شود. ثانیاً برآوردها از «اعتبار سال‌های بعدی» طرح‌ها چنان مخدوش است (جدول ۳) که اساساً کارکرد خاصی ندارد که این مسئله، ناشی از نوسانات تورمی، افزایش و کاهش حجم طرح‌ها حین اجرا، و کاستی‌های تخصصی و مدیریتی است.</p>	۱	۳	آیا مجموع مخارج طرح در زمان آغاز آن توسط مجلس تصویب می‌شود؟	بودجه‌ریزی مختص سرمایه‌گذاری	۸
<p>– اگرچه در قوانین مربوطه جابجایی اعتبارات به طور صریح منع نشده است، اما تفکیک اعتبارات به سرمایه‌ای و هزینه‌ای در قانون مصوب مجلس و رویه‌های جاری مؤید این نکته است که در عمل این جابجایی نقض قانون بودجه و ممنوع است. در تأیید این نکته می‌توان به جزء (ب) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور اشاره کرد که در آن جابجایی اعتبار از هزینه‌ای به سرمایه‌ای (البته با پیشنهاد دستگاه و موافقت سازمان برنامه و در محدوده طرح‌های مصوب) مجاز دانسته شده است؛ لذا می‌توان نتیجه گرفت که قانونگذار عکس این انتقال را ممنوع می‌داند.</p> <p>– ارزیابی کارایی این سنجه در عمل کمی دشوار است و دلیل آن رویه‌های موجود در دهه اخیر مبنی بر بیش‌برآورد منابع بودجه و وجود نوعی کسری نانوشته در قانون بودجه است که موجب می‌شود تا در مرحله اجرای بودجه، به دلیل کمبود منابع برای تخصیص به همه اعتبارات، اعتبارات هزینه‌ای در اولویت تخصیص قرار گرفته و تناسب تخصیص بین اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای برهم بخورد.</p>	۲	۳	آیا جابجایی درون‌سالی اعتبارات از مخارج سرمایه‌ای به هزینه‌های جاری ممنوع است؟		
<p>– اگرچه آغاز هر طرح جدید منوط به اخذ مجوزهای لازم (مشخصاً مجوز کمیسیون ماده ۲۳ قانون الحاق ۲) است، اما الزامی به اولویت دادن به طرح‌های نیمه‌تمام در برابر آغاز طرح‌های جدید وجود ندارد. البته در برخی سال‌ها، رویه سازمان برنامه و بودجه کشور عدم اعطای مجوز به طرح‌های جدید جهت جلوگیری از انباشت طرح‌های نیمه‌تمام بوده است که خود را در کاهش تعریف طرح‌های عمرانی جدید (شکل ۱۳) نشان می‌دهد.</p> <p>– بررسی نمونه طرح‌هایی که از فهرست طرح‌های عمرانی پیوست (۱) بودجه خارج شده‌اند نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، برخی طرح‌های جدید بسیار کوچک‌مقیاس و یک‌ساله، شانس بیشتری برای اتمام نسبت به طرح‌های بزرگ و چندین‌ساله داشته‌اند.</p>	۱	۱	آیا اتمام طرح‌های در حال اجرا نسبت به آغاز طرح‌های جدید در اولویت قرار دارد؟		



نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران	امتیاز		پرسش	سنجه	شماره
	کارایی	طراحی			
<p>– بودجه تعمیر و نگهداری جاری در حوزه طرح‌های ملی بر دو نوع است: یک) طرح‌های جاری که در عناوین آن عباراتی نظیر تعمیر، تجهیز و نگهداری ذکر می‌شود، که عموماً ناظر به مخارج سرمایه‌ای جاری ستادی در دستگاه‌های اجرایی است (شکل ۴). دو) برخی طرح‌های مربوط به نگهداری (مانند نگهداری راه‌ها، خطوط ریلی و ...) به صورت طرح‌های مستقل در پیوست (۱) قوانین بودجه سنواری منظور می‌گردد. در مجموع به نظر می‌رسد در حوزه جبران استهلاکات و نگهداری دارایی‌های سرمایه‌ای دولت الگو و روش‌شناسی مشخصی وجود ندارد. به ویژه میزان بودجه‌ای که برای این امور در نظر گرفته می‌شود، معمولاً با برآوردهای کارشناسی از حجم اعتبار مورد نیاز بسیار فاصله دارد و اندک است. علاوه بر این در مواردی، تفکیک درستی بین اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای در این حوزه وجود ندارد و از اعتبارات هزینه‌ای در راستای حفظ و نگهداری دارایی‌های سرمایه‌ای استفاده می‌شود [۶].</p> <p>– شایان ذکر است اگرچه ممکن است در سطح دستگاه‌های اجرایی مسئول (مثل وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌ها و شرکت‌های تابعه) روش‌های معینی برای برآورد نیازهای تعمیر و نگهداری جاری و بودجه‌ریزی برای آن‌ها وجود داشته باشد، اما این روش‌ها در کلیت فرایند بودجه‌ریزی (به ویژه مراحل اجرای بودجه، پایش و نظارت بر آن) چندان اثرگذار نیستند.</p>	۱	۲	آیا یک روش‌شناسی استاندارد برای برآورد نیازهای تعمیر و نگهداری جاری و تأمین بودجه آن وجود دارد؟	تأمین مالی تعمیر و نگهداری	۹
<p>– همانند مورد قبلی، اگرچه ممکن است در سطح دستگاه‌های اجرایی مسئول چنین روش‌هایی وجود داشته باشد و به کار گرفته شود، اما به صورت نظام‌مند در فرایند بودجه از آن استفاده نمی‌شود. در تجربیات موفق جهانی، ارزیابی‌ها و گزارش‌های دوره‌ای از وضعیت دارایی‌های سرمایه‌ای دولت، مبنایی برای تعیین تکلیف این موارد ایجاد می‌نماید.</p> <p>– در حال حاضر، عمده موارد نوسازی، بازسازی، توسعه و غیره در قالب طرح‌ها و ردیف‌های مستقل و به صورت موردی و اقتضایی در جداول بودجه لحاظ شده و بر اساس قوانین موجود، مشابه سایر طرح‌ها نیازمند اخذ مجوزهای قانونی مربوطه است.</p>	۱	۲	آیا یک روش‌شناسی استاندارد برای تعیین ارتقای اساسی دارایی‌های موجود (مانند نوسازی، بازسازی، توسعه) وجود دارد و آیا این موارد در برنامه‌های سرمایه‌گذاری ملی و بخشی گنجانده می‌شوند؟	تأمین مالی تعمیر و نگهداری	۹
<p>– بر اساس آنچه گفته شد، طرح‌های جاری در پیوست (۱) بودجه بر اساس این ویژگی که سال اتمام برای آن‌ها درج نمی‌شود قابل شناسایی است؛ البته خود سند بودجه و اسناد تکمیلی آن آمار طرح‌ها را به این تفکیک ارائه نمی‌کند. از سوی دیگر طرح‌های مرتبط با ارتقای اساسی دارایی‌ها صرفاً از طریق بررسی عناوین طرح‌ها قابل شناسایی هستند.</p> <p>– در گزارش‌های عملکرد بودجه (حین اجرا و پس از آن) معمولاً اطلاعات این موارد به صورت جداگانه ارائه نمی‌شود.</p>	۲	۲	آیا هزینه‌های مربوط به تعمیر و نگهداری جاری و ارتقای اساسی دارایی‌ها را می‌توان در بودجه شناسایی کرد؟	تأمین مالی تعمیر و نگهداری	۹

نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران	امتیاز		پرسش	سنجه	شماره
	کارایی	طراحی			
<p>– همان‌طور که پیش‌تر نیز ذکر شد، هریک از طرح‌های ملی برای درج در بودجه نیازمند اخذ مجوزهای لازم از کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق (۲) می‌باشند که در آن سازمان برنامه و بودجه کشور نقش محوری دارد. به این ترتیب، دستگاه‌های اجرایی به‌صورت مستقل نمی‌توانند نسبت به تعریف طرح‌ها و پیش‌بینی آن‌ها در بودجه اقدام نمایند و سازمان برنامه و بودجه کشور (هم در مرحله اعطای مجوز و هم در مرحله انتخاب طرح‌های مجوز دار برای درج در بودجه) نقش محوری دارد. بدیهی است که با در نظر گرفتن وضعیت پیشرفت طرح‌های عمرانی در کشور، کیفیت این بازبینی‌ها چندان بالا ارزیابی نمی‌شود.</p>	۲	۳	آیا دولت پیش از تصمیم‌گیری برای درج طرح‌ها در بودجه، یک بازبینی مرکزی بر ارزیابی طرح‌های بزرگ انجام می‌دهد؟		
<p>– یکی از ضعف‌های جدی مدیریت طرح‌های عمرانی دولت، فقدان نظام غربالگری منسجم، جهت جلوگیری از ورود طرح‌های کم‌اولویت است. اگرچه فرایند اخذ مجوز برای طرح‌ها و رفت‌وبرگشت پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه در زمان تدوین بودجه بخشی از طرح‌های نامناسب را حذف می‌کند، اما محدودیت شدید منابع مالی عمرانی در کشور ایجاب می‌کند که نظام غربالگری سخت‌گیرانه‌ای بر انتخاب طرح‌های مجوزدار حاکم باشد تا بتواند بیشترین انتفاع کشور از اختصاص بودجه عمرانی را تضمین نماید. در فقدان این معیارهای مدون، دخالت‌های سیاسی از طریق دستگاه‌های اجرایی مختلف (دولت) و مجلس افزایش یافته و مانع از انتخاب بهترین طرح‌ها، با بالاترین منافع اجتماعی می‌گردد.</p>	۱	۱	آیا دولت معیارهای استاندارد انتخاب طرح‌ها را منتشر کرده و به آن‌ها پایبند است؟	انتخاب طرح‌ها	۱۰
<p>– همان‌طور که ذکر شد، درج هر طرح در بودجه سالانه، منوط به اخذ مجوزهای لازم (مشخصاً مجوز کمیسیون ماده ۲۳) بوده و لذا دستگاه‌های اجرایی کشور در بخشنامه بودجه نیز ملزم به انتخاب طرح‌های پیشنهادی خود از بین طرح‌های مجوزدار می‌باشند. با این وجود، در مواردی (چه در دولت و چه در مجلس) این فرایند به شیوه‌های مختلفی مختل می‌شود؛ درج طرح‌های فاقد مجوز در قالب ردیف‌های متفرقه بودجه یا اعتبارات فرابودجه‌ای برخی دستگاه‌ها، عدم رعایت اولویت‌بندی در فهرست طرح‌ها و ترتیب (صف) ورود آن‌ها به بودجه، درج موردی برخی طرح‌های فاقد مجوز در جداول بودجه توسط مجلس در مرحله تصویب بودجه و... از مواردی هستند که از کارایی فرایند مربوطه می‌کاهد و تهیه فهرست طرح‌های ارزیابی‌شده را کم‌اثر می‌کند.</p>	۲	۳	آیا دولت فهرستی از طرح‌های سرمایه‌گذاری ارزیابی‌شده در انتظار درج در بودجه سالانه نگهداری می‌کند؟		



شماره	سنجه	پرسش	امتیاز	
			طراحی	کارایی
		آیا فرایند تدارکات (مناقصه) برای طرح‌های سرمایه‌ای بزرگ باز و شفاف است؟	۳	۲
۱۱	تدارکات و ارجاع کار	آیا قواعد و سامانه‌هایی برای اطمینان از نظارت کافی بر فرایند تدارکات و مناقصات وجود دارد؟	۳	۲
		آیا فرایند رسیدگی به شکایات مناقصه به‌صورت منصفانه و به‌موقع انجام می‌شود؟	۳	۲

**نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران**

– در سطح قانونی، فرایند مناقصه برای طرح‌های سرمایه‌ای بزرگ تابع قانون برگزاری مناقصات (مصوبه ۱۳۸۳) و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه بوده که تا حد خوبی باز و نسبتاً شفاف طراحی شده است. همچنین استفاده از سامانه‌های الکترونیکی (سامانه تدارکات الکترونیکی دولت: ستاد) و انتشار اسناد مناقصه الزامی است.

– برخی چالش‌های قانونی و عملی در اجرای فرایند مناقصه، قدری از کارایی و شفافیت این بستر قانونی مناسب کاسته است که عبارت‌اند از: عدم الزام قانونی برای اعلام برآورد معامله در فراخوان، عدم انتشار شفاف معیارهای ارزیابی کیفی و نتایج مناقصه‌ها در بعضی موارد، عدم الزام دستگاه‌های اجرایی به انتشار کامل اسناد و آرای مراجع شبه قضایی، محدودیت دسترسی عمومی به اطلاعات بسیاری از مناقصات، و نواقصی در سازوکار رسیدگی به شکایات و اعتراضات.

– **قانون برگزاری مناقصات** و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، چارچوب حقوقی اصلی را برای برگزاری و نظارت بر مناقصات تعیین کرده‌اند. این قانون دستگاه‌های اجرایی را ملزم به رعایت مراحل مشخص، شفافیت اطلاعات و مستندسازی فرایندها کرده است. نهادها و کمیته‌های نظارتی (نظیر کمیسیون مناقصه، کمیته فنی-بازرگانی، هیئت رسیدگی به شکایات، و سایر نهادهای نظارتی نظیر دیوان محاسبات کشور) برای اطمینان از سلامت فرایندها طراحی شده‌اند.

– «ستاد ایران» (سامانه تدارکات الکترونیکی دولت ایران) بستری الکترونیکی و مرکزی برای ثبت، انتشار و مدیریت تمامی مراحل تدارکات دولتی فراهم کرده است که البته پیاده‌سازی کامل قابلیت‌های قانونی مورد نیاز در آن، همچنان در حال انجام است و از نظر عملیاتی (ورود به‌نگام، شفاف و دقیق اطلاعات مورد نیاز و پایش مستمر از سوی نهادهای نظارتی و نهادهای مستقل) هنوز امکان ارتقای بسیار دارد.

– فرایند رسیدگی به شکایات مناقصه به‌موجب ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات انجام می‌شود که در آن فرایند اعتراض و رسیدگی به شکایات، زمان‌بندی هر مرحله و نهادهای مربوطه پیش‌بینی شده است. تلاش شده است که طراحی این فرایند به‌گونه‌ای باشد که به رسیدگی منصفانه و به‌موقع به شکایات منجر شود. با این حال برخی گزارش‌های میدانی و پژوهشی نشان می‌دهد که در برخی موارد، چالش‌هایی مانند اطاله دادرسی، عدم رعایت کامل بی‌طرفی یا تأخیر در رسیدگی مشاهده شده است.

شماره	سنجه	پرسش	امتیاز		نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران
			کارایی	طراحی	
۱۲	دسترسی به منابع مالی	آیا دستگاه‌های اجرایی می‌توانند براساس پیش‌بینی‌های قابل اطمینان جریان نقدی، مخارج طرح‌های سرمایه‌ای را از قبل برنامه‌ریزی و تعهد کنند؟	۲	۱	<p>– براساس ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور، در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند، اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌گردد تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالانه تفکیک‌شده است. به این ترتیب، ظرفیت قانونی لازم برای پیش‌بینی‌پذیر کردن جریان نقدی طرح‌های عمرانی وجود دارد.</p> <p>– در حال حاضر، ارائه اعتبار مورد نیاز هر طرح در سال‌های آتی به صورت یک عدد کلی (بدون تفکیک سالانه) و غیرقابل استناد در قوانین بودجه سنواتی انجام می‌شود که کارکردی ندارد. همچنین عدم پیروی روند تخصیص (پرداخت اعتبارات مصوب) از برآوردهای مصوب، پیش‌بینی‌پذیری جریان نقدی طرح‌ها را برای دستگاه‌های اجرایی و پیمانکاران طرح‌ها دشوار نموده است.</p>
		آیا منابع نقدی برای مخارج طرح به موقع تخصیص و پرداخت می‌شود؟	۱	۱	<p>– در این زمینه هم ظرفیت‌های قانونی و هم رویه‌های سازمان برنامه و بودجه وضعیت مطلوبی ندارد. وجود کسری‌های قابل انتظار در بودجه مصوب و بروز برخی کسری‌های پیش‌بینی‌نشده حین اجرای بودجه، موجب می‌شود تا پرداخت‌های مرتبط با طرح‌های عمرانی در اولویت‌های پایینی قرار بگیرد و به موقع پرداخت نشود. علاوه بر این، بخشی از پرداخت‌ها به صورت غیرنقدی (اوراق مالی) انجام می‌شود که چالش‌هایی را برای پیمانکاران طرح‌های عمرانی ایجاد می‌نماید. سهم این نوع پرداخت‌ها در سال‌های اخیر از مجموع عملکرد اعتبارات عمرانی قابل توجه است.</p>
		آیا تأمین مالی خارجی طرح‌های سرمایه‌ای به طور کامل در ساختار اصلی حساب‌های بانکی دولت ادغام شده است؟	۳	۳	<p>– براساس اصل ۵۳ قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود که این موضوع شامل وام‌ها و کمک‌های بین‌المللی نیز می‌شود. در پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی، طرح‌هایی که از این روش‌ها تأمین مالی شده‌اند با پسوند «وامی» در جداول درج می‌شوند. به این ترتیب، این قاعده در مورد طرح‌های زیر نظر دستگاه‌های اجرایی (دستگاه‌هایی که بودجه آن‌ها در قانون بودجه سنواتی تعیین می‌شود) برقرار است. در خصوص شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی یا پیمانکارانی که نسبت به استفاده از تأمین مالی خارجی استفاده می‌کنند، تفاوت‌هایی وجود دارد. با این حال، کلیه طرح‌های تأمین مالی خارجی در مراحل اخذ مجوز و اجرا تحت نظارت شورای اقتصاد، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام می‌گیرد. – باید توجه داشت که سهم تأمین مالی خارجی از مجموع اعتبارات طرح‌های سرمایه‌ای کشور بسیار ناچیز است.</p>



شماره	سنجه	پرسش	امتیاز	
			طراحی	کارایی
۱۳	مدیریت و نظارت بر سبد طرح‌ها	آیا طرح‌های سرمایه‌ای بزرگ در طول اجرای پروژه مورد نظارت قرار می‌گیرند؟	۲	۱
		آیا امکان جابه‌جایی منابع مالی بین طرح‌های سرمایه‌گذاری در حین اجرا وجود دارد؟	۲	۲
		آیا دولت با انجام منظم بازنگری‌های پسینی <sup>۱</sup> در خصوص طرح‌هایی که مرحله ساخت آن‌ها تکمیل شده، سیاست‌ها و رویه‌های اجرای طرح‌ها را تعدیل می‌کند؟	۱	۱

نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران

– بر اساس مواد (۳۴) تا (۳۷) قانون برنامه و بودجه کشور، نظارت بر طرح‌های عمرانی بودجه برعهده سازمان برنامه و بودجه کشور است که با مشارکت دستگاه اجرایی مربوطه و وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌شود. از جمله تکالیف سازمان در این مواد، تنظیم و ارائه گزارش‌های شش‌ماهه پیشرفت عملیات عمرانی (شامل میزان پیشرفت، مشکلات اجرا، و پیشنهادهای رفع مشکلات) است. – مهم‌ترین کاستی عملی در این زمینه، عدم تعریف نقش مشخص برای گزارش‌های نظارتی در فرایند برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و مدیریت طرح‌های عمرانی است که به‌خودی‌خود باعث افت کیفیت این گزارش‌ها به‌مرور زمان شده است [۷]؛ تا جایی که فرعی و غیرضروری تلقی می‌شوند و در حد نوعی کاغذبازی اداری حاوی کلی‌گویی و تکرار مطالب دوره‌های پیشین تقلیل پیدا کرده‌اند. – توسعه روش‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات، نظارت مرکزی بر طرح‌ها را در دنیا تسهیل نموده است و بهره‌گیری از روش‌های نوین (فنی و مدیریت) در این حوزه امری با اهمیت است که متأسفانه از آن غفلت شده است. شایان ذکر است در این راستا، سازمان برنامه و بودجه کشور در تیر ماه سال ۱۴۰۳، «دستورالعمل سامانه نظارت بر پروژه‌های عمرانی کشور» را ابلاغ نموده است که به موجب آن دستگاه‌های اجرایی موظف به ثبت اطلاعات مربوطه در سامانه می‌باشند. پایش مستمر این اطلاعات و ارائه خروجی‌های دوره‌ای شفاف از این سامانه به دولت، مجلس و عموم مردم می‌تواند مدیریت و نظارت بر طرح‌ها را ارتقا دهد.

– بر اساس بند (ط) ماده (۲۸) قانون الحاق ۲، اعتبار طرح‌های عمرانی مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ۱۰٪ از محل کاهش اعتبارات سایر طرح‌ها با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور و در قالب سقف اعتبار کل طرح قابل افزایش است. بنابراین، این امکان به‌صورت محدود وجود دارد، اما نکته مهم اینجاست که سازوکار روش‌مند و روشنی برای این جابه‌جایی‌ها وجود ندارد.

– اگرچه کنترل‌های مالی و حسابرسی‌های مختلف در خصوص طرح‌ها انجام می‌شود، اما به معنای الزام به انجام بازنگری‌های روش‌مند و منظم نیست. اساساً هدف از این بازنگری‌های دوره‌ای، ایجاد فرایندی برای یادگیری از تجربیات دوره اجرا، و به‌کارگیری درس‌آموخته‌ها برای بهبود سیاست‌ها و رویه‌های اجرای طرح‌هاست. اگر به گزارش‌های مشابه (تهیه شده توسط این مرکز یا سایر دستگاه‌های اجرایی یا پژوهشی) در خصوص نقاط ضعف مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور رجوع کنید، تکرار و استمرار برخی کاستی‌ها در نظام مدیریت طرح‌های عمرانی از سال‌های گذشته تاکنون بیانگر فقدان این فرایند یادگیری و تعدیل است<sup>۲</sup>.

1.Ex-post Reviews

۲. ممکن است برخی دستگاه‌های اجرایی نسبت به تعریف و اجرای منظم روش‌هایی برای تحقق این امر اقدام کرده باشند، اما عمومیت نداشته و در بستر قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های کلی چنین رویه‌هایی وجود ندارد.

شماره	سنجه	پرسش	امتیاز		نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران
			طراحی	کارایی	
		آیا وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها سازوکارهای مؤثری برای مدیریت پروژه دارند؟	۳	۲	<p>– در بسیاری از وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها، سازوکارهای متعددی در حوزه مدیریت پروژه به کار گرفته می‌شود که از جمله آن‌ها می‌توان به ایجاد دفاتر مدیریت پروژه، واسطی خدمات مدیریت طرح‌ها به اشخاص حقوقی دارای مجوز، و به‌کارگیری فرایندهای برنامه‌ریزی و کنترل پروژه اشاره کرد. نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور (ماده ۳۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، آیین‌نامه‌های اجرایی آن و اسناد قانونی ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور<sup>۱</sup> بستر لازم را برای بهره‌گیری از سازوکارهای مدیریت پروژه ایجاد نموده است.</p> <p>– با توجه به غیرمتمرکز بودن این سازوکارها، ارزیابی کیفیت و مؤثر بودن آن‌ها دشوار است. بخشی از تضمین کیفیت، به فرایند اعطای صلاحیت به مشاوران توسط سازمان برنامه و بودجه کشور مربوط است و بخش دیگر به میزان پیروی از استانداردها در دستگاه‌های اجرایی بازمی‌گردد. با این وجود، با توجه به تأخیرهای شدید در اتمام طرح‌ها و انحراف شدید طرح‌ها از برنامه زمانی، قطعاً نمی‌توان کاستی‌های مدیریت پروژه را نادیده گرفت و نمره قبولی به این سازوکارها داد.</p>
۱۴	مدیریت اجرای طرح‌ها	آیا دولت مقررات، رویه‌ها و دستورالعمل‌هایی برای اصلاح و تعدیل طرح‌ها صادر کرده است که به‌صورت نظام‌مند در تمامی طرح‌های بزرگ اجرا می‌شوند؟	۲	۱	<p>– با توجه به بالا بودن تورم بلندمدت در کشور، قراردادهای پیمانکاران طرح‌ها مشمول تعدیل بوده و هزینه طرح‌ها مطابق صورت وضعیت‌های دوره‌ای به‌روزرسانی می‌گردد؛ لذا فرایندها و رویه‌های مشخصی برای تعدیل هزینه وجود دارد و به کار گرفته می‌شود.</p> <p>– از سوی دیگر، عمده این فرایندها صرفاً ناظر به تعدیل توری بوده و به ارزیابی وضعیت، سنجش بهره‌وری و اصلاح و تعدیل واقعی یا حتی بازنگری کلی طرح نمی‌انجامد. این در حالی است که در نمونه‌های موفق جهانی، یکی از اهداف مهم ارزیابی‌های دوره‌ای، حصول اطمینان از معتبر بودن توجیه فنی و اقتصادی طرح (مطالعات اولیه) در گذر زمان، سنجش میزان بهره‌وری و ارزیابی کمی و کیفی وضعیت طرح‌ها در حال اجراست.</p>
		آیا حسابرسی‌های پسینی طرح‌های سرمایه‌ای به‌طور معمول انجام می‌شود؟	۲	۲	<p>– حسابرسی اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی توسط دیوان محاسبات کشور و حسابرسی طرح‌های عمرانی شرکت‌های دولتی توسط سازمان حسابرسی کشور انجام می‌شود که دارای رویه‌های مشخصی است و به‌صورت مستمر انجام می‌شود. براساس تجربیات موفق بین‌المللی، انتشار گزارش‌های مربوطه می‌تواند با افزایش شفافیت به ارتقای بهره‌وری، کاهش فساد و تخصیص بهینه منابع عمومی بینجامد. با این حال در زمینه انتشار عمومی گزارش‌ها در ایران کاستی‌هایی وجود دارد.</p>

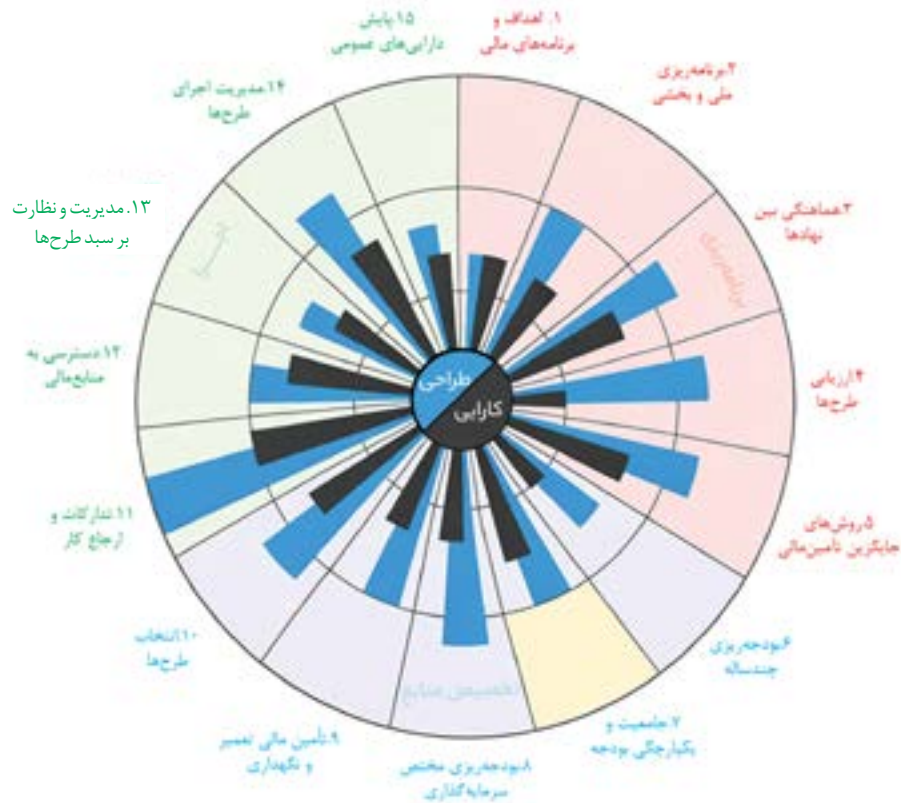
۱. از جمله «شرح عمومی خدمات همسان مدیریت طرح» که توسط سازمان برنامه و بودجه به دستگاه‌های اجرایی، مهندسان مشاور و پیمانکاران ابلاغ شده است.



نکات و ملاحظات در خصوص وضعیت ایران	امتیاز		پرسش	سنجه	شماره
	کارایی	طراحی			
<p>– برنامه ثبت دارایی‌های عمومی در یک پایگاه داده متمرکز از سال ۱۳۹۵ شروع شد و در سال‌های اخیر از طریق «سادا» (سامانه اموال دستگاه‌های اجرایی) به مرحله اجرا درآمد و دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند کلیه اطلاعات مربوط به اموال منقول و غیرمنقول خود را در این سامانه ثبت نمایند تا در سطح کلان تحت نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد. شایان ذکر است بخش عمده‌ای از اطلاعات مندرج در این سامانه به‌صورت خوداظهاری بوده که البته در نسخه اخیر سامانه تدابیری برای پایش این اطلاعات و جلوگیری از ثبت اطلاعات نادرست اتخاذ شده است. بدیهی است این سامانه نسبتاً نوپا، در گام‌های بعدی نیازمند فرایندهایی منظم جهت به‌روزرسانی وضعیت دارایی‌ها و ارزش آنهاست.</p>	۲	۲	آیا آمار دارایی‌های عمومی با انجام بررسی‌های میدانی منظم درباره موجودی، ارزش و وضعیت دارایی‌ها به‌روزرسانی می‌شوند؟		
<p>– اگرچه براساس <a href="#">قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه اموال دولتی</a>، ذی‌حسابان موظف به نگهداری از حساب اموال (دارایی‌های غیرمالی) در دفاتر و گزارش آن به وزارت امور اقتصاد و دارایی هستند، اما باید توجه داشت که اولاً اساساً مفهوم حساب‌های مالی دولت در ایران با مفهوم متداول آن در جهان (براساس استانداردهای GFS) کمی متفاوت است. در ایران عمده امور مالی دولت حول سند بودجه متمرکز است و لذا گزارش‌گری مالی نیز عمدتاً به عملکرد بودجه‌ای دولت می‌پردازد؛ اگرچه در سال‌های اخیر تلاش‌هایی برای تدوین ترازنامه دولت در وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت گرفته است. ثانیاً تلاش‌های جدی برای ثبت متمرکز دارایی‌های دولت در سال‌های اخیر آغاز شده و هنوز برخی دارایی‌های دستگاه‌ها به ثبت نرسیده است و در نتیجه آمار دارایی‌های غیرمالی دولت همچنان کامل نیست. ثالثاً با توجه به عدم انتشار حساب‌های مالی دولت، نظارت‌ها و حساسیت‌ها در مورد کم‌وکیف آن پایین‌تر است.</p>	۱	۲	آیا ارزش دارایی‌های غیرمالی در حساب‌های مالی دولت ثبت می‌شود؟	پایش دارایی‌های عمومی	۱۵
<p>– همان‌طور که ذکر شد، اساساً گزارش‌گری مالی دولت بیشتر با محوریت بودجه (دریافت‌ها و پرداخت‌ها) است و در نتیجه موضوع محاسبه استهلاک و لحاظ آن در صورت‌های عملیاتی دولت نیز انجام نمی‌شود. شایان ذکر است موضوع استهلاک دارایی‌های ثابت در محاسبات مربوط به حساب‌های ملی و موجودی سرمایه که توسط مرکز آمار ایران یا بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود، متفاوت از آن چیزی است که در اینجا مدنظر است و می‌تواند زمینه‌ای برای ارزیابی وضعیت مدیریت دارایی‌های عمومی، میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای جبران استهلاکات و مواردی از این قبیل باشد.</p>	۱	۱	آیا استهلاک دارایی‌های ثابت در صورت‌های عملیاتی دولت ثبت می‌شود؟		

چنانچه میانگین ارزیابی‌های انجام‌شده در هر دسته (سنجه) را به‌عنوان نمره آن حوزه منظور کنیم، نتیجه ارزیابی در هر ۱۵ سنجه و به تفکیک طراحی نهادی و کارایی در شکل ۱۷ قابل‌ارائه است:

شکل ۱۷. نمودار ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در ایران براساس چارچوب PIMA [۱۱]



یکی از نکات مهم ارزیابی انجام‌شده به تفکیک طراحی نهادی و کارایی این است که می‌تواند نقاط ضعف و کاستی‌های حوزه تقنین و نظارت را بهتر شناسایی کند و به‌این ترتیب، می‌توان از آن به‌عنوان نقطه‌شروعی برای طراحی دستور کارهای تقنینی و نظارتی بهره‌گرفت. در بخش بعدی، از نکات مستخرج از همین ارزیابی برای ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی استفاده شده است.

## ۵. جمع‌بندی و پیشنهاد

بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی دولت از منظر آمار و ارقام به‌وضوح بیانگر ناکارایی در این حوزه است. تداوم ناکارایی‌ها هم در دوران وفور و هم در دوران کاهش درآمدهای نفتی دولت، بیانگر این است که نسبت دادن همه این ناکارایی‌ها به وضعیت تأمین منابع و کسری بودجه، صورت‌بندی نادرستی از مسئله کشور ارائه می‌دهد و جلوی حل واقعی مسئله را می‌گیرد. به‌این ترتیب، اگرچه تحریم‌های ظالمانه و کسری بودجه‌های ناشی از آن حتماً برافت کیفیت برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی در کشور اثرگذار بوده است، اما نباید سهم عوامل نهادی دیگر و ضعف‌های قانونی یا اجرایی در این حوزه را نادیده گرفت. بنابراین، در اینجا محدودیت منابع و تداوم شرایط تحریمی کشور مفروض گرفته شده است و تلاش می‌شود تا با استفاده از یافته‌های مطالعه انجام‌شده در چارچوب ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی (PIMA)،



برخی راهکارهای رفع نقاط ضعف یا ارتقای وضعیت مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی ارائه گردد.

پیش از ورود به محتوای این راهکارها، ذکر چند نکته حائز اهمیت است:

تجربیات جهانی، چه موفق و چه ناموفق، نشان می‌دهد که تلاش برای انضباط‌بخشی به امور دیوانی<sup>۱</sup> از طریق قانون و بخشنامه، بخت بالایی برای موفقیت ندارند که یکی از دلایل آن مسئله شناخته‌شده کارفرما-کارگزار<sup>۲</sup> و عدم تقارن اطلاعات میان ناظر و مجری است. چنانچه در همین گزارش نیز اشاره شد، تلاش‌های قانونگذار برای سامان‌بخشی به نظام مدیریت طرح‌های عمرانی کشور در مواردی به کلی توسط قوه مجریه نادیده گرفته شده و در موارد دیگر، به نوعی کاغذبازی بی کیفیت تنزل پیدا کرده است. بنابراین در مسیر اصلاح فرایندهای قانونی، اجرایی و نظارتی باید توجه داشت که صرف نگارش احکام قانونی، مطلوب قانونگذار را حاصل نمی‌کند، اما:

● در بررسی تجربه‌های خارجی، اصلاح از پایین به بالا با حمایت و پشتیبانی سیاسی موفق‌تر از اصلاحات از بالا به پایین ارزیابی می‌شود.

چنانچه اصلاحات به صورت آزمایشی، در یک یا چند وزارتخانه یا دستگاه اجرایی با پشتیبانی و پیگیری مدیران عالی (حمایت سیاسی) آغاز شود، تبدیل به نمونه موفق خواهد شد که تجربه آن به سایر دستگاه‌ها نیز قابل تعمیم خواهد بود و درک بهتری از فرایند اصلاح و خروجی مطلوب آن ایجاد خواهد شد. اما درگیر کردن همه دستگاه‌ها در قالب یک قانون یا مقرر کلی، احتمال تبدیل شدن اصلاحات به یک فرایند صوری را افزایش می‌دهد.

● یکی از مواردی که می‌تواند برای احکام و مقررات قانونی ضمانت اجرای واقعی ایجاد کند، طراحی سازوکارهای انگیزشی و ایجاد بازی‌های جمع صفر در درون هر دستگاه یا وزارتخانه (و به طور کلی، هر واحد تصمیم‌گیرنده) است. مرتبط کردن بودجه سال آتی به ارائه گزارش‌ها و ارزیابی‌های دوره‌ای از وضعیت عملکرد طرح‌های عمرانی، الزام به بازنگری در درصدی از طرح‌ها در هر سال و ... مواردی از این دست هستند.

● همان‌طور که در ارزیابی‌ها مشخص شد، در بسیاری از موارد، ظرفیت‌های خوبی در قوانین موجود پیش‌بینی شده است، اما در اجرا انحرافات زیادی از طراحی‌های نهادی وجود دارد که موجب ناکارایی شده است. مواجهه ساده‌انگارانه با چنین مسئله‌ای، درج پیشنهادهایی نظیر «تقویت نظارت‌ها»، «تکلیف مسئولین مربوطه به ارائه گزارش به کمیسیون‌های مربوطه در مجلس» و غیره است. در الگوهای نوین حکمرانی، جایگاه نظارتی رسانه‌ها و افکار عمومی بسیار پررنگ‌تر از دستگاه‌های نظارتی قانونی است. باید توجه داشت که محدودیت امکانات مجلس، دیوان محاسبات کشور و سایر دستگاه‌های نظارتی قانونی اجازه توجه کافی به حجم بالای طرح‌های عمرانی کشور، آن هم در کشوری به وسعت ایران بزرگ را نمی‌دهد. از همین رو لازم است از ظرفیت رسانه‌ها، دانشگاه‌ها و افکار عمومی برای پیش‌مستمر وضعیت مدیریت طرح‌ها استفاده کرد. لازمه فعال‌سازی این ظرفیت، ارائه بستری شفاف برای ارائه اطلاعات است.

با توجه به نکات بالا، پیشنهادها و راهکارهای بهبود مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در ایران به شرح زیر است:

1. Bureaucratic  
2. Principal-Agent Problem

## جدول ۵. راهکارهای بهبود مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در ایران

شرح پیشنهاد	چالش‌های اساسی
بخشی از اختلال جدی در مدیریت طرح‌های عمرانی کشور ناشی از نوسانات منابع نفتی بودجه و ناکارایی قاعده تقسیم منابع نفتی است. علاوه بر این افزایش سهم هزینه‌های جاری دولت از مجموع مخارج بودجه، منجر به کاهش سهم اعتبارات عمرانی شده است. از همین رو احکام زیر پیشنهاد می‌شود: (الف) کلیه منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز پس از کسر هزینه‌های اکتشاف، استخراج و فروش (سهم شرکت‌های تابعه وزارت نفت) به حساب صندوق توسعه ملی واریز می‌گردد. صندوق توسعه ملی مکلف است سهم دولت از این منابع را به‌صورت یک‌دوازدهم در اختیار دولت قرار دهد. سقف مجاز بهره‌مندی سالیانه دولت از مبلغ ثابت ۲۰ میلیارد دلار تعیین می‌شود [۸] [۹]. (ب) قاعده مندرج نرخ افزایش سقف اعتبارات هزینه‌ای دولت در بودجه سالیانه کل کشور متناسب با درآمدهای پایدار مالیاتی <sup>۱</sup> .	نوسانات منابع بودجه، و اصابت کسری بودجه به مخارج عمرانی در رقابت با هزینه‌های جاری
«چارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF)» سال‌هاست که در ادبیات بودجه‌ریزی دنیا رایج بوده و کشورهای زیادی به شیوه‌های مختلفی از آن استفاده می‌کنند. از جمله مزایای این برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت می‌توان به تخصیص منابع به مصارف اولویت‌دار، کاهش تأثیرپذیری از چرخه‌ها و ملاحظات کوتاه‌مدت سیاسی، و افزایش شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری اشاره کرد. به این ترتیب، پیشنهاد می‌شود دولت در مرحله اول ارائه کلیات بودجه به مجلس نسبت به انتشار مقدمه‌ای به عنوان «برنامه مالی میان‌مدت در افق سه‌ساله» اقدام نماید که شامل موارد زیر است: (الف) برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی (موضوع بند الف ماده ۳ قانون برنامه هفتم توسعه) <sup>۲</sup> ، (ب) برآورد منابع بودجه کل کشور و مصارف آن به تفکیک امور و فصول و براساس استاندارد طبقه‌بندی کارکردهای دولت <sup>۳</sup> و شرح برنامه‌ها و سیاست‌های اساسی، (ج) برش استانی مصارف و برنامه‌ها و سیاست‌های اساسی در قالب سند «نحوه رفع عدم توازن‌های استانی و منطقه‌ای»، (د) ارائه دلایل و توضیحات تفصیلی در صورت تغییر محتوای برنامه نسبت به برنامه سال قبل. شایان ذکر است مقدمه مذکور صرفاً جهت اطلاع مجلس و افکار عمومی بوده و به همراه سایر اسناد بودجه به تصویب مجلس نمی‌رسد. بودجه سالانه، که به تفصیل اطلاعات یک‌ساله این برنامه را بیان می‌کند، مطابق روال کنونی به تصویب می‌رسد.	عدم نبود برنامه‌ریزی کلان، اولویت‌بندی بین‌بخشی و منطقه‌ای و تعیین مخارج در میان‌مدت
تعریف، آغاز و استمرار طرح‌های عمرانی فاقد توجیه کارشناسی و با پشتوانه سیاسی، یکی از مسائل مهم نظام‌های مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه است. یکی از راهکارهای اصولی برای جلوگیری از مداخلات سیاسی غیرکارشناسی در فرایند مطالعه، ارزیابی و انتخاب طرح‌ها، تهیه و «انتشار» اسناد مربوطه است. به همین منظور پیشنهاد می‌گردد: (الف) درج هر طرح جدید در لویایح بودجه سالانه (به استثنای طرح‌های دفاعی و امنیتی) مستلزم انتشار مصوبه کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و گزارش توجیهی مندرج در ماده مذکور می‌باشد. لازم است سایر ملاحظات و نظرات کارشناسی مخالف اعضای کمیسیون مذکور در پیوست مصوبه درج و منتشر گردد. (ب) در نخستین سال درج هر طرح در لویایح بودجه سالانه، لازم است جدول اعتبارات موضوع ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور (اعتبارات مورد نیاز تا پایان کار «به تفکیک سالانه») به قیمت‌های اسمی تعیین و به تصویب برسد. تغییر ارقام مصوب در این جداول در لویایح بودجه سال‌های بعد، ضمن رعایت بند (ب) ماده (۱۹) قانون برنامه هفتم، مستلزم ارائه دلایل تغییر و مستندات توجیهی آن است.	نواقص جدی در مطالعات اولیه، ارزیابی و انتخاب طرح‌ها

۱. قواعد مالی مشابه بر روی مخارج دولت برای جلوگیری از تشدید کسری بودجه عملیاتی در برخی کشورهای دیگر نیز دارای سابقه است [۱۲].

۲. با توجه به دامنه شمول این ماده که منابع صندوق توسعه ملی و نهادهای عمومی غیردولتی را نیز دربرمی‌گیرد، امید است این برنامه بتواند در افزایش هماهنگی بین نهادهای مختلف متولی سرمایه‌گذاری عمومی در کشور نیز مؤثر باشد.

3. Classification of the Functions of Government (COFOG)



شرح پیشنهاد	چالش‌های اساسی
<p>از جمله مهم‌ترین عوامل عدم موفقیت در جلب سرمایه‌های بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی کشور می‌توان به تلقی غلط سیاستگذار از مشارکت عمومی - خصوصی (تقلیل آن به پیمانکاری)، عدم توجه به انتفاعی نمودن طرح‌ها، و مداخله مقداری و قیمتی دولت در محصول و خروجی پروژه‌ها اشاره کرد. اخیراً با تصویب آیین‌نامه اجرایی بندهای (الف) و (ب) ماده ۳۵ و ماده ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها و بند (ث) ماده ۲۰ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، ظرفیت قانونی جدیدی برای پیشبرد طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی فراهم شده است که لازم است اجرای آن با در نظر گرفتن ملاحظات زیر، در دستور کار قرار گیرد:</p> <p>الف) حساسیت در تعیین طرف خصوصی برای اولویت‌دادن به بخش خصوصی واقعی و جلوگیری از تکرار تجربه ناموفق خصوصی‌سازی در تبدیل بنگاه‌های دولتی به شبه‌دولتی،</p> <p>ب) انتفاعی‌سازی طرح‌های عمرانی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های طرف خصوصی در بستری شفاف،</p> <p>ج) تأکید ویژه بر عدم مداخله قیمتی و مقداری دولت در محصول پروژه و ضمانت‌های اجرایی لازم،</p> <p>د) توجه به عدم بروز فساد و تعارض منافع در فرایندهای مذاکره، ارجاع کار، و ...</p> <p>با توجه به اهمیت و ماهیت بلندمدت قراردادهای مشارکت، در بلندمدت لازم است پشتوانه قانونی قراردادهای مشارکت، از آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی تغییر کند. به‌این‌ترتیب لازم است لایحه مشارکت عمومی - خصوصی با در نظر گرفتن ملاحظات فوق و تجربه اجرای آیین‌نامه فوق‌الذکر، در دولت بازنگری و مجدداً به مجلس ارائه شود. شایان ذکر است پیش از این مرکز پژوهش‌ها در اظهارنظر کارشناسی نسبت به نسخه اولیه لایحه، نقاط قوت و ضعف آن را برشمرده است [۱۰].</p>	<p>تأمین منابع مالی جایگزین و جلب مشارکت بخش خصوصی</p>
<p>شاید مهم‌ترین آسیبی که متوجه نظام مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی در کشور است، عدم قواعد غربالگری طرح‌ها و سازوکارهای بازنگری یا حتی توقف طرح‌های غیرضروری یا فاقد توجیه است. تجارب کشورهای موفق در این حوزه نشان می‌دهد پایش مستمر مخارج پروژه‌ها و مدت زمان اجرای آن‌ها (در مقایسه با طرح‌های امکان‌سنجی و بودجه‌ریزی اولیه) معیار مناسبی برای ارزیابی و غربالگری طرح‌ها به دست می‌دهد. از همین رو، پیشنهاد می‌شود:</p> <p>الف) پایش مخارج طرح‌های عمرانی: خزانه‌داری کل کشور موظف است سامانه پایش مخارج طرح‌های عمرانی را ایجاد و مخارج هر پروژه را در آن ثبت و گزارش نماید. میزان مخارج هر پروژه (به تفکیک فازهای مختلف اجرایی) در این سامانه گزارش شده و پس از تعدیلات تورمی (با استفاده از شاخص آحاد بها)، با مجوزهای اولیه موضوع ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور مقایسه می‌گردد.</p> <p>ب) سازوکار بازامکان‌سنجی: در خصوص پروژه‌هایی که میزان مخارج تعدیل‌شده آن از ۲۰٪ مجوزهای اولیه موضوع ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور تجاوز نماید، یا سال اتمام آن از مقدار درج شده در بودجه سال اول فراتر رود، درج مجدد در لوائح بودجه سنواتی صرفاً با رعایت موارد زیر امکان‌پذیر است:</p> <p>۱. ارائه گزارش توجیهی فنی جدید موضوع بند (الف) ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)،</p> <p>۲. بررسی ادامه، اصلاح، یا توقف پروژه در کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و اخذ مجوزهای لازم.</p>	<p>غربالگری طرح‌ها</p>

مأخذ: همان.

بدیهی است که چالش‌های حوزه مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی محدود به موارد فوق نیست و در دیگر حوزه‌هایی که در گزارش ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی بررسی شد، امکان بهبود و ارتقای جدی وجود دارد؛ با این وجود، موارد یاد شده از حیث اهمیت و اثرگذاری می‌توانند تحول جدی در کیفیت حکمرانی سرمایه‌گذاری‌های عمومی در کشور ایجاد کند.



- [۱] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «بانک سری زمانی داده‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تهران، ۱۳۹۳-۱۴۰۲.
- [۲] خزانه‌داری کل کشور، «گزارش عملکرد مالی دولت»، خزانه‌داری کل کشور، تهران، ۱۳۹۳-۱۴۰۲.
- [۳] معاونت نظارت راهبردی، دفتر نظارت بودجه، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۹۲، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴.
- [4] International Monetary Fund, PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment, 1 st edition. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.
- [۵] ع. صدیقی و ن. یارمحمدیان، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲): بودجه به زبان ساده»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.
- [۶] س. مولایی‌نسب و ش. دبیری‌نژاد، «بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۴۰): بخش حمل‌ونقل»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۳.
- [۷] ش. حلاج‌نیشابوری، «نگاهی به گزارش‌های نظارتی طرح‌های عمرانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۶.
- [۸] ع. صدیقی، «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۵): صندوق توسعه ملی و مدیریت بهینه درآمدهای نفتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۲.
- [۹] ع. صدیقی، م. حسن‌پور و م. دارابی، «ارزیابی تجربه مدیریت منابع حاصل از صادرات نفت در ایران و ارائه راهبردهای اصلاحی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۴.
- [۱۰] دفتر مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه مشارکت عمومی - خصوصی»»، تهران، ۱۳۹۹.
- [۱۱] یافته‌های گزارش.
- [12] B. Nina, K. Tidiane, S. Andrea ,W. Anke, “Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset,” Internation Monetary Fund, Washington D.C., 2012.





#### گزیده سیاستی

اگرچه تأثیر کمبود اعتبارات بر کیفیت مدیریت طرح‌های عمرانی غیر قابل انکار است، اما کاستی‌های نظام مدیریت طرح‌های عمرانی فراتر از تنگنای مالی و کسری بودجه بوده و نیازمند راهکارهایی برای افزایش کارایی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی بازار نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: [irc@males.ir](mailto:irc@males.ir)

وبسایت: [rc.males.ir](http://rc.males.ir)