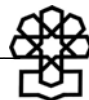


:

:

:



« »

:

:

« توسط جناب آقای

اخیراً پیش‌نویس طرحی تحت عنوان »

مهندس شمس وهابی نماینده محترم تهران در مجلس شورای اسلامی جهت اظهارنظر کارشناسی به مرکز پژوهش‌ها ارائه گردیده است. در پیش‌نویس مذکور پس از ارائه فهرستی از مشکلات موجود طرح‌های عمرانی کشور، پیشنهادهایی برای رفع برخی از مشکلات ارائه شده و در نهایت پیش‌نویس قانونی با ۱۲ ماده نحوه اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی را تعیین نموده است.

گزارش حاضر ضمن برشمردن برخی از مشکلات موجود در زمینه طرح‌های عمرانی، به نقد و بررسی

پیش‌نویس مذکور پرداخته و در نهایت چارچوبی را برای رفع مشکلات مذکور ارائه می‌نماید.

..... .
..... .
..... « »
..... .
..... .



هر ساله بودجه عمرانی حدود ۲۰ درصد از بودجه عمومی دولت و حدود ۸ درصد بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد، این منبع عظیم مالی که عموماً از محل فروش نفت (ثروت ملی) تامین می‌شود؛ نیازمند فرایند و بستر مناسب برای اجرا و بهره‌برداری است تا بتواند در جهت توسعه ملی نقش مناسبی ایفا نماید.

به رغم وجود قوانین و مقرراتی به حجم بیش از ۱۲۰۰ صفحه در رابطه با طرح‌های عمرانی^۱، همچنان پیش‌بینی‌های قانونی و رویه‌های معمول برای گزینش و تصویب طرح‌های عمرانی در فرایند بودجه‌ای کشور مبهم و نارسا است. نامعین بودن چگونگی تصویب و مرجع تصویب‌کننده طرح‌های عمرانی، بروز نابسامانی‌های اجرایی در بودجه و تصمیم‌گیری‌های متفاوت ناشی از نامشخص بودن چگونگی تشخیص، انتخاب یا تفکیک و ادغام طرح‌های عمرانی، فقدان تعریف قانونی برای جایگاه و نقش موافقتنامه و ... از جمله نارسایی‌های مهم این عرصه محسوب می‌شوند.

به طور کلی پیش‌بینی‌های قانونی و رویه‌های معمول برای گزینش و تصویب طرح‌های عمرانی در فرایند بودجه‌ای کشور مبهم و نارسا است. از آنجا که طرح عمرانی در تعریف قانونی خود متضمن انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی و دارای مشخصات مالی، زمانبندی اجرا، نحوه بهره‌برداری و ارتباط روشن با هدف‌های برنامه عمرانی است، لذا بر این اساس مهم‌ترین مشکلات موجود در حوزه طرح‌های عمرانی را می‌توان به شرح ذیل بیان نمود:

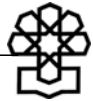
- ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی را برعهده دستگاه‌های اجرایی می‌گذارد، اما در این ماده و دیگر مقررات قانونی و رویه‌های اداری نشانی از چگونگی تصویب و مرجع تصویب‌کننده آن‌ها مشاهده نمی‌شود. در سال‌های پیش از ۱۳۵۲، تصویب مشخصات طرح‌های عمرانی به پیشنهاد سازمان برنامه توسط هیأت عامل برنامه صورت می‌گرفت،

- برخی کارشناسان، تصویب پیوست طرح‌های عمرانی سند بودجه توسط قانونگذار را مترادف با تصویب طرح‌های مزبور می‌دانند، در حالی که اطلاعات پیوست یاد شده، محدود به وجوه کلی طرح‌ها همچون عنوان، نام دستگاه اجرایی یا نیازهای اعتباری است و مشخصات اجرایی و انطباق آن با هدف‌های برنامه و نیز، ویژگی‌های دیگری نظیر مبانی برآوردهای مالی و زمانی، چگونگی روش اجرا، انتخاب

۱. مینو عدالت‌پور و سعید جلالی، ۱۳۸۱،

، مرکز مدارک علمی و انتشارات، معاونت امور پشتیبانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۲. عمده مطالب این بخش از فصل هفتم کتاب بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها) اقتباس شده است.



فناوری و مسائل مربوط به بهره‌برداری همچنان بدون تصویب مرجع قانونی مشخصی تعیین یا اصلاح می‌شود.

این مسأله در مورد طرح‌هایی که از طریق «سایر منابع» متعلق به دستگاه‌های اجرایی به مرحله اجرا درمی‌آید یا اعتباراتی که از طریق تبصره‌های بودجه با وجوه نظارت شده به صورت طرح تنظیم می‌شود و دارایی‌هایی را تحت مالکیت دولت ایجاد می‌کند، بسیار پیچیده‌تر است.

۳- چنانچه به رغم نارسایی‌های مزبور، تصویب پیوست طرح‌های عمرانی را مترادف با تصویب طرح‌ها فرض کنیم، باز هم فرایند قانونگذاری در مورد طرح‌های عمرانی هماهنگ و همسو با نیازهای اجرایی نخواهد بود. به موجب مفاد ماده ۱۷ قانون برنامه و بودجه و ماده ۸۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی که بیش از ۸ میلیارد ریال باشد باید به تصویب شورای اقتصاد برسد. بدیهی است که تصویب مبلغ و موضوع سرمایه‌گذاری لزوماً متضمن مشخصات دقیق فنی و اقتصادی نخواهد بود. از سوی دیگر، همان طور که گفته شد، اعتبارات طرح‌های عمرانی - از جمله طرح‌های عمرانی که توسط شرکت‌های دولتی اجرا می‌شود - به لحاظ عنوان و میزان اعتبار سال، به تصویب قانونگذار می‌رسد. اما، پس از برنامه دوم توسعه - و در مواردی پیش از آن - برخی طرح‌های بزرگ که در زمینه‌های برق، نفت و گاز و مخابرات از محل اعتبارات موضوع عوارض توسعه در قانون بودجه تأمین و توسط شرکت‌های دولتی مربوط به اجرا در می‌آید، از جریان بودجه‌ریزی کشور حذف شد و در مسئولیت شرکت‌های مزبور قرار گرفت تا از آن پس، منابع حاصل از وصول عوارض را از طریق افزایش قیمت‌های مصرف‌کننده به عنوان درآمد وصول کنند و خود، توسعه برنامه‌ها و اجرای طرح‌های مزبور را برعهده گیرند. در نتیجه، علاوه بر لغو تصویب عنوان و اعتبار این طرح‌ها، تصمیم‌گیری در مورد حجم بخش عمده‌ای از منابع مالی دولت (سرمایه‌گذاری‌های عمرانی) نیز از فرایند بودجه‌ای کشور خارج شد و در مدیریت شرکت‌های دولتی قرار گرفت. از سوی دیگر و به عنوان پیامد قطعی این جریان، آن قسمت از منابعی که در گذشته به عنوان طرح‌های انتفاعی و در قالب وام دولت به شرکت‌های مزبور واگذار شده بود، غیرقابل محاسبه و بازپرداخت شد. گذشته از آن، نبود تعریف‌ها و مبانی مشخص در بررسی و تصویب طرح‌های عمرانی منشأ تصمیم‌گیری‌های متفاوت و گاه متعارض نیز می‌شود. به عنوان مثال، خط‌مشی یاد شده در تبدیل عوارض توسعه به منابع درآمدی شرکت‌های برق، نفت و گاز و مخابرات، سبب انتقال بخش قابل توجهی از منابع عمومی به حیطه مدیریتی شرکت‌های مزبور و حذف جریان تصمیم‌گیری در مورد طرح‌های مربوط از فرایند بررسی بودجه شده است؛ در حالی که در موارد کاملاً مشابه دیگر، طرح‌های عمرانی شرکت‌های غیر دولتی (آب و فاضلاب‌های شهری) باید در پیوست طرح‌های عمرانی بودجه منظور شود و از تصویب قانونگذار بگذرد!

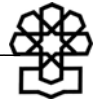
۴- چگونگی تشخیص، انتخاب یا تفکیک و ادغام طرح‌های عمرانی هم، منشأ تصمیم‌گیری‌های متفاوت و بروز نابسامانی‌های اجرایی در بودجه است. چنانچه طبقه‌بندی‌های معمول بودجه‌ای کشورهای مختلف را در نظر بگیریم، زیربخش‌ها یا برنامه‌های ذیل فصل‌های مربوط به هریک از امور، به پروژه‌های مشخص



و تعریف شده تفکیک می‌شود. به عبارت دیگر، طبقه‌بندی‌های معمول، در بردارنده امور، بخش (فصل)، برنامه و در نهایت، پروژه است. در چارچوب این طبقه‌بندی‌ها، طرح یا فعالیت، سطح شناخته شده‌ای از طبقه‌بندی عملیاتی و اقتصادی نیست، بلکه قالب‌هایی با محتوای تشکیلاتی و مدیریتی محسوب می‌شود. زیرا هر طرح عمرانی (یا فعالیت جاری) متشکل از پروژه‌های مرتبط، (آب، راه، صنعت...) تحت مدیریت معین (مدیریت طرح)، تأمین بخشی از هدف‌های برنامه میان مدت را برعهده دارد. در غیر این صورت و در فقدان طبقه‌بندی‌های دقیق و تعریف شده، به سهولت و به اقتضای مصلحت‌های اداری، می‌توان یک طرح عمرانی را به چند طرح تفکیک کرد یا با ادغام تعدادی از طرح‌های موجود طرح عمرانی واحدی به وجود آورد. نمونه‌های متعددی از این گونه آشفتگی‌ها در تصمیم‌گیری و ادغام یا تفکیک طرح‌های عمرانی را در عملکرد گذشته و اخیر فصل‌های راه و ترابری و کشاورزی می‌توان مشاهده کرد. آثار جبران‌ناپذیر این گونه تصمیم‌گیری‌ها در تناسب مشخصات اجرایی و محاسبه قیمت تمام شده طرح‌ها، ارزیابی مدیریت‌های اجرایی و دارایی‌های ایجاد شده، باید موضوع گزارش‌های دیگری قرار گیرد.

- تا شروع سال ۱۳۵۲ و اجرای قانون برنامه و بودجه اطلاعات مربوط به طرح‌های عمرانی شامل گزارش توجیهی، هدف‌ها و مشخصات، اعتبار مورد نیاز و زمان‌بندی اجرا، همراه با مطالعات انجام شده و دیگر مدارک و مستندات مربوط، به سازمان برنامه واصل می‌شد. این مجموعه پس از بررسی و تأیید سازمان، در هیأت عامل برنامه تصویب و برای اجرا به دستگاه اجرایی مربوط ابلاغ می‌شد. تغییرات احتمالی در مشخصات اجرایی و نیازهای اعتباری طرح‌های مزبور نیز تابع همین رویه بود.

برنامه عمرانی پنجم کشور که از سال ۱۳۵۲ به اجرا درآمد، مبتنی بر تغییر و تحولاتی بود که از اواخر دوران برنامه چهارم در شیوه‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور آغاز شد. اما به دلیل دگرگونی‌های ناشی از افزایش جهشی بهای نفت، رفع تنگنای مالی و گسترش حضور دولت و سازمان اداری کشور این تحولات و اقدام‌هایی که برای بازسازی نظام مدیریتی بخش عمومی و بهره‌گیری از مفاهیم نوین بودجه‌ای به عمل آمده بود، ادامه نیافت. از جمله تغییراتی که در اجرای قانون برنامه و بودجه صورت گرفت، حذف مدیریت مالی طرح‌های عمرانی از سازمان برنامه سابق، تمرکز امور خزانه‌داری در وزارت امور اقتصادی و دارایی و واگذاری مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به سازمان برنامه و بودجه بود. علاوه بر این، با انحلال هیأت عامل برنامه و واگذاری مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی برعهده دستگاه‌های اجرایی وظیفه تازه‌ای متوجه سازمان برنامه و بودجه شد. در این وضعیت جدید، اعتبار طرح‌های عمرانی همراه با بودجه کل کشور به تصویب قانونگذار می‌رسید و مبادله موافقتنامه‌های عمرانی و جاری جایگزین شیوه‌های پیشین بررسی طرح‌ها توسط سازمان برنامه می‌شد. ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه، اجرای بودجه سالانه را موکول به شرح عملیات توافق شده بین سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی کرد و در ادامه آن، تبصره ذیل ماده ۷۵ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ نیز قید زمانی ابلاغ موافقتنامه‌ها از سوی سازمان برنامه و بودجه را تا آغاز اردیبهشت ماه هر سال معین نمود. در این وضعیت، حذف مرحله رسیدگی و تأیید طرح در سازمان برنامه و بودجه و نیز فقدان تعریف قانونی برای جایگاه و نقش موافقتنامه و در عین حال،



قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، بر اساس بند (۱۰) ماده ۱ قانون برنامه و بودجه و نیز ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اجرای طرح‌های عمرانی متضمن مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و اجتماعی است که باید طی مدت معینی به انجام رسد و هدف‌های مشخصی از برنامه‌های توسعه را تأمین کند؛ اما در عمل موافقتنامه‌هایی تنظیم و مبادله می‌شوند که مربوط به طرح‌های دارای ماهیت اجرایی مستمر هستند و زمان اجرا و اعتبار معینی برای آن‌ها قابل پیش‌بینی نیست! موافقتنامه‌های مربوط به طرح‌های «کمک‌های اعتباری برای تأمین مسکن»، «تحقیقات دفع آفات نباتی»، «تحقیقات بیابان‌زدایی»، «بررسی و مبارزه با بیماری‌های طیور»، «کمک‌های فنی و اعتباری به بخش غیر دولتی»، و «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات» نمونه‌هایی از این دست هستند. تنظیم و مبادله چنین موافقتنامه‌هایی حاکی از نبود شاخص‌های روشن بین هزینه‌های جاری و عمرانی در فرایند اجرای برنامه‌های توسعه است و تداخل هزینه‌های سرمایه‌ای با اعتبارات جاری، تعریف‌های قانونی موجود در این زمینه را خدشه‌دار می‌سازد. در این گونه موارد آنچه در واقع موضوع موافقتنامه قرار می‌گیرد، انتقال بخشی از هزینه‌های جاری و مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی به حوزه اعتبارات عمرانی است.



به عنوان مثال، یک طرح عمرانی ممکن است در موافقتنامه سال جاری دارای تعداد معینی پروژه با عناوین، اعتبار و زمان‌بندی اجرایی مربوط به خود باشد، ولی در موافقتنامه‌های سال‌های بعد، بدون آن که پروژه‌های شروع شود یا خاتمه یابد، همین تعداد تغییر کند.

!

هر چند در سال‌های اخیر در مورد اهمیت نقش موافقتنامه‌ها تأکید بیش‌تری صورت گرفته و انجام هر نوع هزینه بدون مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خلاف قانون شناخته می‌شود، اما هنوز جایگاه حقوقی و مأموریت اصلی موافقتنامه‌ها در فرایند بودجه‌ای کشور شناخته شده نیست. عده‌ای مفاد و محتوای موافقتنامه‌ها را مترادف با طراحی‌های عمرانی گرفته‌اند و عده‌ای آن‌ها را به عنوان مبنایی برای سازماندهی عملیات اجرایی سالانه و تمهید مقدمات برنامه‌های نظارتی می‌شناسند. در قوانین برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه، مفاد تبصره‌های ۳۴، ۵ و ماده ۶۱ بر ضرورت انجام مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی ... پیش از مبادله موافقتنامه تأکید می‌کند^۱، در عین حال، نحوه تأمین هزینه‌های مربوط به این مرحله مسکوت مانده است. شگفت آن که در سال‌های اخیر مبادله موافقتنامه‌ها جایگزین مراحل اداری اصلاح بودجه نیز شده است و ابلاغ نتیجه مجوزهای قانونی دولت برای جا به جایی اعتبارات بودجه مصوب، در بسیاری از موارد به بهانه تنگنای زمانی و انقضای سال مالی از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان مبادله موافقتنامه اصلاحی انجام می‌شود!

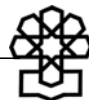
۱. البته در این رابطه نکات زیر نیز قابل ذکر است:

(الف) علی‌رغم مبادله موافقتنامه شرح عملیات به صورت یکبار، موارد استثناء در انتهای بند الف ماده مذکور، بهانه افزایش حجم عملیات و یا تعداد پروژه‌ها می‌شود. از سوی دیگر علی‌رغم اولویت بندی طرح‌ها، طبق بند «د» ماده ۶۱ توجیهی به درجه اولویت آنها نمی‌شود.

(ب) عدم توجه به وجود توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی طرح‌های عمرانی.

(ج) تمرکز مطالعات توجیه فنی - اقتصادی و مالی به چگونگی اجرای طرح و عدم توجه به عوامل مورد نیاز دستگاه اجرایی برای نظارت و عدم کنترل در استخدام در طرح‌های امانی و پیمانی و گسترش هزینه‌های جاری علی‌رغم قید تخصیص اعتبار ۲٪ برای هزینه‌های جاری.

(د) بلااثر بودن مبادله یکساله موافقتنامه برای طرح عمرانی در دوران برنامه، به دلیل یکساله بودن اعتبارات طرح‌های پیوسته‌های قوانین بودجه، بالاخص که با تغییر مبلغ سال یا سال‌های بعد عملاً محتاج اصلاحیه‌های بعدی می‌شوند که فرایند مبادله موافقتنامه را طولانی‌تر می‌کند.



- وجود مسائل فوق در مورد طرح‌های عمرانی به مشکلات عینی زیر انجامیده است.
۱. ائتلاف چند ماه از سال در لابه‌لای بورکراسی تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و تخصیص اعتبار
 ۲. صرف اعتبارات در راستای امور جاری
 ۳. غیر اقتصادی بودن طرح‌های عمرانی به دلیل طولانی شدن دوره اجرا
 ۴. کمبود اعتبارات عمرانی
 ۵. عدم وجود اطلاعات لازم جهت ارزیابی عملکرد ماده ۶۵ قانون برنامه سوم توسعه^۱.
 ۶. عدم تحقق مفاد ماده ۷۵ قانون برنامه سوم مبنی بر استانی کردن طرح‌های عمرانی
 ۷. عدم وجود ساز و کار دقیق برای ساماندهی طرح‌های عمرانی و بلا تکلیفی پروژه‌های نیمه تمام
 ۸. عدم تخصیص کامل اعتبار سالانه به طرح‌ها و عدم تناسب اعتبارات تخصیص داده شده با پرداخت‌های خزانه.
 ۹. عدم تناسب حجم عملیات طرح‌های عمرانی با اعتبارات قابل تأمین و عدم تخصیص بودجه‌ها با شرایط اجرایی طرح‌ها.

۱. ماده (۶۵) قانون برنامه سوم توسعه: به دولت اجازه داده می‌شود در تنظیم لوائح بودجه سالانه، پرداخت بخشی از اعتبارات طرح‌های عمرانی انتفاعی را در قالب تسهیلات و کمک‌های مالی و فنی، توسط بانک‌های تخصصی و توسعه‌آی از طریق وجوه اداره شده یا دیگر روش‌های مرسوم در نظام بانکی، منظور کند. وجوه برگشت شده طرح‌های انتفاعی، موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ نیز با سازو کار فوق به سایر طرح‌های انتفاعی اختصاص می‌یابد. از آنجائی که طی سال‌های ۸۰ و ۸۱ وجوه مذکور در ماده ۶۵ در مرحله اختصاص به بانک، هزینه قطعی تلقی می‌شده است، با تدوین تفاهم نامه و موافقتنامه‌های لازم، وجوه از خزانه به بانک انتقال یافته است ولی عملکرد بانک‌ها معلوم نیست. به استثناء وجوه اداره شده در زمینه اشتغالزایی (تبصره ۱۱) عملکرد (حدود ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات عمرانی برای بحث اشتغال به‌صورت وجوه اداره شده اختصاص یافته است) عملکرد این بخش در حدود صفر بوده است.



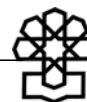
بر اساس مفاد ماده ۲۰ قانون برنامه و بودجه، اعتبارات سال‌های آینده هر طرح در نخستین سال پیشنهاد یا متعاقب آن باید در بودجه به تصویب^۱ برسد. از این رو، همه ساله پیش‌بینی دوران اجرای (شروع و خاتمه) طرح‌ها در پیوست شماره (۲) قانون بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و طی آن، برای هر طرح علاوه بر قید اعتبارات پرداختی سال یا سال‌های پیش، اعتبار سال بودجه و اعتبارات مورد نیاز برای سال‌های بعد نیز پیش‌بینی می‌شود. با بررسی این اعتبارات و با فرض تأمین اعتبار در سال‌های بعد، حداقل معادل با اعتبار پیشنهادی در سال بودجه، می‌توان مدت زمان لازم برای اتمام طرح‌های (بدون در نظر گرفتن سایر عوامل اجرایی از قبیل تجهیزات، مصالح، زمین، نیروی انسانی و ...) منظور در پیوست قانون بودجه را به دست آورد. این سنجه برای زمان مورد نیاز تا سطح فصول عمرانی تعیین و بررسی شده که با توجه به پایین بودن دقت پیش‌بینی‌های انجام شده در پیوست شماره ۱ قانون بودجه، چندان قابل اتکا نیست. چنانچه این بررسی به سطح برنامه تسری داده شود عدم دقت زمان‌ها یا اعتبارات پیش‌بینی شده در سال‌های بعد گسترده خواهد بود. با وجود این بر اساس اطلاعات مندرج در پیوست شماره ۱ قانون بودجه، جهت اتمام طرح‌های مصوب از ۳ ماه تا ۱۴ سال زمان برای فصول مختلف مورد نیاز است، در حالی که اطلاعات مندرج در پیوست قانون بودجه حاکی از زمان‌های دیگری برای اتمام طرح‌های مربوط است.

به عنوان نمونه، زمان مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها در سال پایانی برنامه دوم (سال ۱۳۷۸) برای فصل جهانگردی ۱۳/۸ سال و برای طرح‌های فصل بازرگانی ۷/۳ سال است. در حالی که دو سال پیش از آن (۱۳۷۶) زمان‌های مزبور به ترتیب ۴/۱ و ۳ سال بوده است.

در این سنجه علاوه بر عدم دقت تاریخ‌ها و اعتبارات، تأثیر شروع طرح‌های جدید در تجدید امکانات مالی و افزایش زمان مورد نیاز حائز اهمیت است.

زمان‌های اعلام شده در این سنجه با فرض تخصیص و پرداخت ۱۰۰ درصد اعتبارات مصوب در هر سال است، بدیهی است که عدم تخصیص متوسط ۳۰ درصد از اعتبارات عمرانی موجب طولانی‌تر شدن زمان اجرای طرح‌ها خواهد بود.

۱. در قانون با تصویب کمیسیون‌های برنامه و بودجه مجلسین سابق تعیین شده بود اما پس از انقلاب اسلامی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.



در سه دهه اخیر، عدم اتمام و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی ملی در موعد مقرر به عنوان یکی از نقاط ضعف عمده اجرای بودجه مورد توجه بوده است. در این سنجه یکی از مهم‌ترین عوامل عدم بهره‌برداری به موقع از طرح‌های عمرانی ملی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در سال ۱۳۶۸ مقرر شده بود که با تخصیص ۲۸۳ میلیارد ریال از ۵۶۹۵ میلیارد ریال اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی، ۱۱۱ طرح خاتمه یابد، لکن در اجرا فقط ۴۶ طرح خاتمه یافت. تعمیم این بررسی به دوره زمانی مورد نظر حاکی از آن است که در مقابل ۱۹۹۳ طرح که بر اساس پیوست‌های قوانین بودجه باید خاتمه یابد، فقط ۸۲۶ طرح خاتمه یافته و مبلغ ۹,۷۵۰ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است؛ لکن در همین دوران ۱۶۰۳ طرح جدید با اعتباری معادل ۵۹,۷۵۸ میلیارد ریال به صورت طرح ملی به پیوست قوانین بودجه اضافه شده است.

نمونه‌های اخیر در این مورد را می‌توان در لایحه بودجه ۱۳۸۲ پیدا کرد. در این لایحه برآورد اعتبار مورد نیاز برای تکمیل ۲۸۴ طرح افزایش یافته است. به عنوان مثال:

در سال ۱۳۸۱ با اختصاص ۹۶ میلیارد ریال برآورد گردیده بود که طرح تکمیل ۳۴ ندامتگاه (طرح شماره ۱۰۶۱۱۲۰۱) در سال‌های بعد با اختصاص ۲۳۴ میلیارد ریال خاتمه یابد. در حالی که در سال ۱۳۸۲ به رغم اختصاص ۹۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ و برآورد اختصاص ۱۰۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲، پیش‌بینی گردیده است که در سال‌های بعد برای تکمیل طرح مذکور ۳۸۸ میلیارد ریال مورد نیاز می‌باشد.

در قانون بودجه سال ۱۳۸۱، در مجموع پیش‌بینی گردیده بود که با اختصاص ۱۵/۸ هزار میلیارد ریال، ۲۸۴ طرح مذکور خاتمه یابد. در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۸۲ علی‌رغم برآورد ۱۳/۲ هزار میلیارد ریال برای ادامه اجرای طرح‌های مذکور در این سال، پیش‌بینی گردیده است که برای تکمیل طرح‌های مذکور حدود ۵۵ هزار میلیارد ریال اعتبار دیگر مورد نیاز است. به عبارت دیگر پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح‌های مذکور ظرف یک سال ۳/۵ برابر شده است.

معمولاً در لوایح بودجه سالانه، سال خاتمه طرح‌ها نیز گزارش می‌شود. در لایحه بودجه ۱۳۸۲ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۱ زمان مورد نیاز برای خاتمه ۱۰۹ طرح افزایش یافته است. میانگین افزایش زمان خاتمه طرح‌ها ۲ سال است. به عبارت دیگر به طور متوسط در مورد ۱۰۹ طرح مذکور زمان خاتمه طرح‌ها ۲ سال افزایش یافته است.

از طرف دیگر همراه با تغییر سال خاتمه طرح‌ها، برآورد اعتبار مورد نیاز برای تکمیل آن‌ها نیز تغییر کرده است. این رقم در مورد ۱۰۹ طرح مذکور بیش از ۷ هزار میلیارد ریال است که نشان دهنده ۲۵۳ درصد افزایش در برآورد اعتبار سال‌های بعد ۱۰۹ طرح مذکور نسبت به برآورد سال ۱۳۸۱ می‌باشد.

بررسی ۲۸۶ طرح که طبق لوایح و قوانین بودجه قرار بوده است در سال‌های ۱۳۷۹ لغات ۱۳۸۱ خاتمه یابد اما در لایحه بودجه ۱۳۸۲ نیز به عنوان طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۸۲ ذکر شده‌اند نشان می‌دهد که برای اجرای طرح‌های مذکور در سال ۱۳۸۲ میزان ۸۷۶۵ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است. جالب است که برای تکمیل این طرح‌ها ۷۸۶۴ میلیارد ریال اعتبار در سنوات بعد مورد نیاز است.

در این سنجه کاهش و خاتمه طرح‌ها در ۵ سال آخر نسبت به سال‌های اولیه دوره بررسی نیز بیانگر عدم توجه به توزیع بهینه اعتبارات است؛ به نحوی که در ۵ سال اخیر صرفاً ۵/۲ درصد از اعتبارات عمرانی به طرح‌های خاتمه یافته تعلق داشته و این درحالی است که تأمین و تخصیص ۱۰۰ درصد اعتبارات طرح‌هایی که امکان بهره‌برداری از آن‌ها وجود دارد، همواره در اولویت بوده است.

مقایسه تعداد طرح‌های خاتمه یافته با طرح‌های جدید به این معنی است که

با .

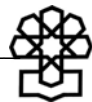
توجه به این امر که طرح‌های عمرانی جدید با اعتبارات پیش‌بینی شده خاتمه نخواهد یافت و در دوران اجرا با افزایش عملیات و نیازهای اعتباری تازه روبه‌رو می‌شود، ابعاد اختلاف در میان میزان عملیات خاتمه یافته با تعهدات جدید وسیع‌تر خواهد شد.



«

»

- از تاریخ تصویب این قانون روش اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی کشور به شرح زیر تعیین می‌گردد.
۱. از ابتدای سال ۱۳۸۲ اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به صورت طرح دولتی جز در موارد ضرورت ممنوع است، تشخیص موارد ضروری با کمیته بررسی طرح‌های موضوع بند «۷» می‌باشد.
 ۲. فهرست این گونه طرح‌ها هر ساله با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به تصویب دولت خواهند رسید.
 ۳. سازمان مدیریت مکلف است جهت جلوگیری از گسترش شرکت‌های دولتی و تحقق امر خصوصی‌سازی و گسترش مشارکت‌های مردمی، جز در موارد بند «۱»، کلیه طرح‌های عمرانی انتفاعی مورد نیاز کشور را در قالب شرکت‌های غیر دولتی به عنوان شرکت مجری، ساماندهی و به اجرا درآورد.
 ۴. کلیه وجوه مصوب برای اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به صورت وام از طریق بانک‌های عامل در اختیار شرکت‌های مجری طرح، قرار خواهد گرفت.
 ۵. بانک‌های عامل ترجیحاً از میان بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی خواهند بود که با تصویب دولت به عنوان پوشش حمایتی و نظارتی بر کار شرکت‌های مجری طرح تعیین خواهند شد.
 ۶. نرخ وام‌های اعطائی بانک‌ها برای طرح‌های عمرانی انتفاعی مورد نیاز دولت به میزان ۵٪ کم‌تر از نرخ سود تسهیلات بخش صنعت خواهد بود.
 ۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مکلف است هر ساله با جمع‌آوری تقاضاهای اجرای طرح‌های عمرانی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرائی و گزینش طرح‌های ضروری مذکور در کمیته بررسی طرح‌ها که بدین منظور تشکیل خواهد شد و متشکل از سه دستگاه فرابخشی وزارت دارائی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک مرکزی می‌باشد، عناوین طرح‌ها را بررسی و لیست طرح‌های ضروری را جهت اطلاع سرمایه‌گذاران و متقاضیان در رسانه‌های عمومی اعلان نماید.
 ۸. میزان سرمایه‌گذاری دولت به صورت وام برای اجرای طرح‌های فوق از طریق شرکت‌های مجری طرح حداکثر ۸۰٪ قیمت تمام شده طرح می‌باشد.
 ۹. ۲۰٪ بقیه سرمایه‌گذاری لازم می‌بایستی توسط متقاضیان غیر دولتی تأمین گردد.
 ۱۰. بانک‌های عامل مکلفند جهت جلوگیری از هرگونه وقفه در پیشرفت طرح‌های عمرانی فوق در مواقعی که به هر دلیل در تأمین وجوه وام از طرف سازمان برنامه و خزانه وقفه‌هایی ایجاد گردد با تأمین منابع لازم از محل سایر منابع در اختیار بانک به صورت وام و یا نرخ رسمی سود تسهیلات بخش صنعت در اختیار شرکت‌های مجری قرار دهند. این گونه وام‌ها کوتاه مدت بوده و از محل وجوه دریافتی از خزانه بابت تعهدات مربوط به طرح‌های عمرانی تسویه می‌گردد.
 ۱۱. در موارد ضرورت، مشارکت دولت (دستگاه‌های اجرائی دولتی) در شرکت‌های مجری طرح تا حداکثر ۳۰٪ سرمایه شرکت بلامانع است.
 ۱۲. دستورالعمل اجرائی قانون فوق حداکثر ۳ ماه از ابلاغ قانون با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به تصویب دولت خواهد رسید.



علی رغم جهت‌گیری مثبت، پیش‌نویس مذکور با توجه به مشکلات موجود، طرح یاد شده به گونه‌ای تنظیم نشده است که در اجرا منجر به برقراری یک نظام منسجم برنامه‌ریزی، نظام ایجاد تعهدات و عملیات مالی طرح‌های عمرانی شود؛ در این راستا برخی اشکالات ذیل بیان شده است.

۱. نحوه عمل مالی و شیوه پرداخت اعتبارات مصوب طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای انتفاعی در بند (۴) طرح به صورت کامل مشخص نشده است. در نتیجه ارتباط ذی‌حسابی با خزانه و شیوه پرداخت دقیقاً روشن نیست.

۲. مفاد این پیش‌نویس با اصل ۵۵ قانون اساسی در بعد نظارت بر بخش غیردولتی مغایر است.

۳. نحوه برگشت وام مربوط به طرح‌های انتفاعی و اجرای مواد ۳۲ و ۳۳ قانون برنامه و بودجه مشخص نیست.

۴. وجوه عمومی پرداختی به بانکها (بابت طرح‌های انتفاعی) توسط خزانه به هزینه قطعی منظور می‌شود که در این صورت نحوه حسابداری و تعیین وثیقه و تضمین در مقابل وجوه پرداختی واضح نیست.

۵. به دلیل مغایرت مفاد پیش‌نویس با بسیاری از مواد قانون برنامه و بودجه از جمله مواد ۲۱، ۲۳، ۲۸، ۳۲، ۳۳ و ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی، جامعیت آن باید به گونه‌ای باشد تا در صورت جایگزینی ابهامی بر جای نگذارد.

۶. مالکیت طرح عمرانی انتفاعی در مرحله اجرا و پس از اتمام دوره بهره‌برداری، به وضوح تشریح نشده است.

۷. مبنای وثیقه و تضمین وجوه دریافتی (۸۰٪) از بانکها توسط شرکت‌های غیر دولتی مشخص نیست.

۸. وجود موارد استثناء در بند (۱) کل قضیه را مخدوش و منتفی خواهد ساخت، به عبارت دیگر وجود استثناء، به تداوم وضع موجود منجر خواهد شد.

۹. موکول کردن قانون به تنظیم دستورالعمل بدون شفاف کردن مفاد آن، عموماً به انحراف قانون از اهداف خود منجر می‌شود.



به نظر می‌آید جهت تکمیل پیش‌نویس نمایندگان و دقیق نمودن اهداف طرح ، اصلاحات لازم باید به گونه‌ای انجام شود که چارچوب موارد ذیل در طرح مشخص باشد:

(طراحی فرایند مبادله موافقتنامه و عملیات مالی

طرح شامل تخصیص اعتبار، پرداخت خزانه صدور حواله ، انعقاد قرارداد ...).

پیش‌بینی مکانیزم‌های

لازم برای ایجاد تعادل بین درآمدها و تعهدات در قالب برنامه‌های عمرانی).

...

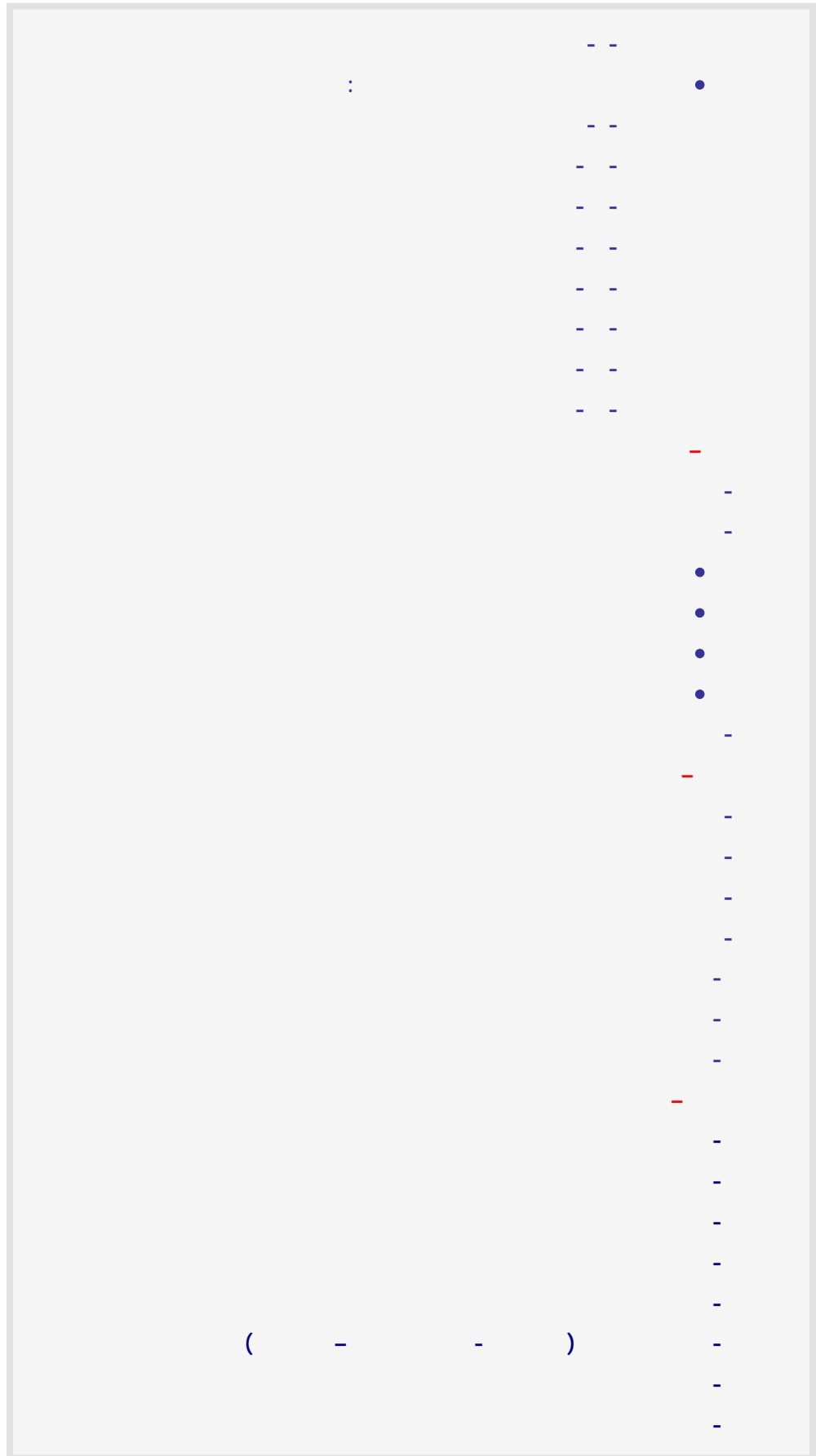
(موضوع تبصره ۵ قانون برنامه دوم و بند الف و ب ماده ۶۱

قانون برنامه سوم توسعه).

۴.

با توجه به ویژگی‌های فوق **چارچوب پیشنهادی** به صورت زیر ارائه می‌شود:

(Scope)	-
:	•
()	- -
	- -
	- -
	- -
	- -
	- -
	- -
:	•
	- -





:

: بررسی تحلیلی «پیش‌نویس طرح ساماندهی طرح‌های عمرانی»

: ناهید حکیم شوشتری، مینو عدالت‌پور،
عباس محسنی، علی پناهی، حمیدرضا احراری

: مطالعات برنامه و بودجه

: محمد قاسمی

: شمس‌الدین وهابی

:

۱. طرح‌های عمرانی - انتفاعی

۲. بودجه کل کشور

۳. بودجه عمرانی

۴. بودجه ریزی در ایران

:

۱. اظهار نظرهای کارشناسی

۲. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها) مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی