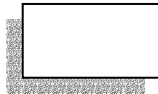


(-)

(-)

:

:



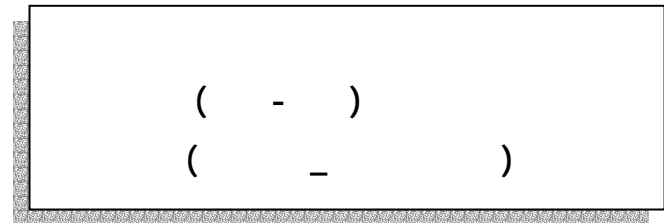
مروری بر اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نشان می‌دهد که

-

به رغم چنین حجم عظیمی از منابع مالی در بین سال‌های مذکور به طور متوسط ۲ سال بر طول دوره اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اضافه شده است و طبق اطلاعات مندرج در بودجه‌های سنواتی به دلیل افزایش دو سال مذکور سالانه ۳۰ هزار میلیارد ریال بر تعهدات بودجه عمومی اضافه شده است.

به طور کلی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه در طی مراحل پیش‌بینی‌های قانونی برای گزینش و تصویب در فرایند بودجه‌ای با مشکلات زیادی مواجه است و این مشکلات حداقل در سه مرحله؛

۱. امکان سنجی، به دلیل عدم انجام مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی،...، عدم وجود روش مناسب برای ارزیابی توجیهی، دولتی بودن منابع، فقدان مدل آمایش منطقه‌ای، عدم تناسب حجم عملیات با منابع بودجه‌ای؛
۲. مرحله اجرای طرح، به دلیل ساختار مالی متأثر از هزینه‌های اجرایی، غیرپراسخگو بودن دولت، نداشتن سیستم حسابرسی مناسب و نبود حسابداری قیمت تمام شده طرح‌ها، تأخیر در ایفای تعهدات، مبادله موافقتنامه‌ها، تخصیص و پرداختی خزانه، عدم وجود نظام ارزشیابی مبتنی بر نتیجه‌گرایی و ناکارآمدی تکنولوژی؛
۳. مرحله بهره‌برداری، به دلیل عدم ارزشیابی طرح‌ها در مرحله بهره‌برداری، عدم هزینه کافی جهت تعمیر و نگهداری طرح‌ها قابل بررسی است.



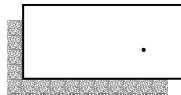
:



:

- چکیده ۲
۱. مقدمه ۴
۲. مشکلات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۵
۳. وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای براساس اطلاعات قوانین بودجه سنواتی ۱۷
- الف) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۲ - ۱۳۷۹ ۱۷
- ب) قانون بودجه سال ۱۳۸۳ ۲۰
۴. معیارها و روش‌های اولویت‌بندی طرح‌های نیمه تمام و راهکارهای اجرایی
- بلندمدت و کوتاه‌مدت ۲۵

* این گزارش به درخواست آقای مهندس عبداللہی رئیس محترم کمیته اقتصادی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات تهیه شده است.



()

-

)

(

()



از طرف دیگر به دلیل فقدان مبنای دقیق کارشناسی در برآوردهای اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، میزان اعتبارات هر ساله در بودجه‌های سنواتی دچار تغییرات گسترده‌ای می‌شود.

/

-

این میزان هزینه در سال ۱۳۸۱ به ۱۹۷۰۰ میلیارد ریال و با افزایش دوره ۱/۵ سال در سال ۱۳۸۲ به ۳۷۹۰۶ میلیارد ریال و با افزایش دوره اجرای ۱/۳۴ سال و در سال ۱۳۸۳ به ۵۲۸۶۵ میلیارد ریال با افزایش دوره اجرا ۱/۶۳ سال رسیده است. طولانی شدن زمان انجام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و زیان حاصل از آن رفع این معضل را ضروری‌تر ساخته است به نظر می‌آید

معیارهای اولویت‌بندی در کوتاه‌مدت را می‌توان، میزان تطابق با اهداف برنامه‌های توسعه‌ای، زمان خاتمه، میزان پیشرفت و توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی براساس روش‌های خاصی مدنظر قرار داد.

()



به طور کلی پیش‌بینی‌های قانونی و رویه‌های معمول برای گزینش و تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در فرایند بودجه‌ای کشور مبهم و نارسا است. از آنجا که این طرح‌ها 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را می‌توان به شرح ذیل بیان نمود:

۱. تعریف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) بر اساس قوانین موجود دارای تناقضاتی است. در حالیکه طبق بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه طرح عمرانی طرحی است که ... تمام یا قسمتی از آن از محل در اعتبارات عمومی دولت استفاده می‌شود و بر اساس ماده ۷۷ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی» طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طرحی گفته می‌شود که [تمامی] منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود از طرف دیگر در حالیکه در قانون برنامه و بودجه طرح‌ها به سه دسته انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم شده در ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی بدون اشاره صریح طرح‌های مطالعاتی حذف شده است... و این تناقض قانونی بعد از چهار سال که از تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی می‌گذرد همچنان باقی است.

۱. مطالب این قسمت، از کتاب بودجه‌ریزی در ایران (چالش‌ها و مسائل) و نتایج جلسات برگزار شده در مورد مشکلات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دفتر مطالعات برنامه و بودجه در بهار ۱۳۸۲ با حضور آقایان احراری، محسنی، میزانی، مقدم، غفایی شیروان، فتحی‌نژاد و خانم شجاعی استخراج شده است.



۲. ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را برعهده دستگاه‌های اجرایی می‌گذارد، اما در این ماده و دیگر مقررات قانونی و رویه‌های اداری نشانی از چگونگی تصویب و مرجع تصویب کننده آن‌ها مشاهده نمی‌شود. در سال‌های پیش از ۱۳۵۲، تصویب مشخصات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به پیشنهاد سازمان برنامه توسط هیأت عامل برنامه صورت می‌گرفت، اما بعد از تصویب قانون برنامه و بودجه و تعیین جایگاه قانونی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سازمان برنامه و بودجه سابق) در ساختار مدیریتی دولت و نیز عدم شمول مستقیم وظیفه‌های قانونی شورای اقتصاد به تصویب طرح‌ها، فقدان پیش‌بینی لازم برای این مرحله یکی از نارسایی‌های بسیار مهم قوانین در فرایند بودجه‌ای کشور است.

۳. برخی کارشناسان، تصویب پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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 فناوری و مسائل مربوط به بهره‌برداری همچنان بدون تصویب مرجع قانونی مشخصی تعیین یا اصلاح می‌شود. از این رو، مفاد ماده ۲۰ قانون برنامه و بودجه مبنی بر تعیین و پیشنهاد اعتبار مورد نیاز طرح‌ها تا پایان دوران اجرا از طریق لایحه بودجه نیز، با فرض تصویب قانونی، حرکتی مستقل و فارغ از مشخصات واقعی آن‌ها است و نمی‌تواند منشأ مسئولیت یا اختیار خاصی برای دستگاه‌های اجرایی باشد. 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.



۴. چنانچه به رغم نارسایی‌های مزبور، تصویب پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را مترادف با تصویب طرح‌ها فرض کنیم، باز هم فرایند قانونگذاری در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - از جمله طرح‌های 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت‌های غیر دولتی (آب و فاضلاب‌های شهری) باید در پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه منظور شود و از تصویب قانونگذار بگذرد!

۵. چگونگی تشخیص، انتخاب یا تفکیک و ادغام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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.

۶. تا شروع سال ۱۳۵۲ و اجرای قانون برنامه و بودجه اطلاعات مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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 تنگناهای 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برعهده دستگاه‌های اجرایی وظیفه تازه‌ای متوجه سازمان برنامه و بودجه شد. در این وضعیت جدید، اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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 مدیریت و برنامه‌ریزی 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 نقش موافقتنامه و در عین حال، ضرورت قانونی تهیه و تنظیم شرح عملیات را تنها می‌توان متکی بر این فرض دانست که مشخصات اجرایی و عملیاتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مرحله دیگری معین و قطعی شده و هر موافقتنامه سالانه، موضوع بخشی از عملیات اجرایی طرح‌های مزبور است که بر حسب اهمیت و اولویت و در محدوده اعتبار تخصیص یافته سال بودجه، بین سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی مورد توافق قرار می‌گیرد. در صورت صحت چنین فرضی تنظیم و مبادله موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در یک نوبت برای تمام دوران اجرا به منزله اقدامی نادرست و نافی هدف‌های قانونی است، زیرا در این روش توافق بر سر چگونگی اصلاح عملیات اجرایی و تشخیص اولویت‌های عملیاتی در محدوده اعتبارات تخصیص یافته ناممکن می‌شود.

در حال حاضر، موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجموعه‌ای اطلاعات کلی درباره شرح عملیات و مشخصات طرح‌ها، تعداد و عناوین پروژه‌های مربوط، چگونگی توزیع اعتبارات در میان آن‌ها و عوامل و اجزای هزینه‌ها است. اما به دلیل فقدان مطالعات توجیهی و فنی مصوب در اغلب موارد و همچنین در نبود پیوند تعریف شده‌ای بین طرح‌ها و موافقتنامه‌های عمرانی، مفاد موافقتنامه‌های مبادله شده در معرض اصلاح یا دگرگونی‌های



مستمر قرار دارد. از سوی دیگر، از آن جا که قانون برنامه و بودجه انجام هزینه توسط دستگاه‌های اجرایی را مستلزم مبادله موافقتنامه کرده است و تغییر شرح عملیات و عوامل اجرایی نیز حرکتی اجتناب‌ناپذیر است، تأمین برخی نیازهای پیش‌بینی شده در موافقتنامه‌ها مانند خرید اتومبیل، استخدام کارکنان و مواردی از این قبیل، گهگاه محل بروز اختلاف نظرهایی بین طرفین موافقتنامه می‌شود.

از این رو، تنظیم و مبادله موافقتنامه پس از تأمین پیش‌نیازهای یاد شده مبدل به یک دستورالعمل اجرایی در چارچوب قوانین و مقررات بودجه سال خواهد شد که تسهیل‌کننده مرحله تشخیص هزینه، تعیین اولویت‌های عملیاتی و زمینه‌ساز برنامه‌های نظارتی است. زیرا در نبود پیش‌نیازهایی همچون طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا فعالیت‌های جاری مصوب، محمل حقوقی، جایگاه و مأموریت موافقتنامه‌ها مورد تردید 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 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.

مفاد موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر عناوین و مشخصات کلی پروژه‌های تشکیل دهنده طرح مربوط نیز است، اما نبود تعریف قانونی و ضوابط لازم برای تشخیص و تفکیک آن‌ها از یکدیگر، پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تابعی از مقتضیات اداری یا سلاقی کارشناسی می‌کند. به طوری که گاه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشابه، دارای پروژه‌های متفاوت غیرمشابه می‌شوند و مهم‌تر آن که تعداد و مشخصات همین پروژه‌ها هم در طول اجرای طرح به دلیل ادغام یا تجزیه آن‌ها تغییر می‌کند. 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. اطلاعات موافقتنامه‌ها در مورد تعداد، حجم عملیات، زمان‌بندی و اعتبار پروژه‌ها برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا نیست و در فقدان تعریف مشخصی به عنوان راهنمای تشخیص و تعیین پروژه‌ها، ماده ۸۲ قانون تنظیم برخی مقررات مالی دولت، جا به جایی در پروژه‌های اجرایی طرح‌ها را مجاز شناخته و با جواز تغییر دستگاه اجرایی هر یک از آن‌ها، مجموعه‌های عملیاتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌توانند به صورت پروژه‌های مستقلی درآیند، که دارای دستگاه‌های اجرایی متفاوتی از طرح اصلی باشند و همچون یک طرح عمرانی مدیریت شوند!

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!

به رغم همه تردیدها و نارسایی‌هایی که در مبانی قانونی، ضرورت و مأموریت موافقتنامه‌ها وجود دارد، تهیه، تنظیم و ابلاغ موافقتنامه‌ها موضوع یک جریان عظیم اداری است. موافقتنامه‌ها به طور معمول در چند برگ تهیه و پس از امضای طرفین در حدود یازده نسخه تکثیر و به مراجع مختلف ابلاغ 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 توجهی به درجه اولویت آنها نمی‌شود.

ب) عدم توجه به وجود توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

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.



اعمال هرگونه تغییر یا اصلاح بعدی آن‌ها در طول سال مالی نیز تابع همین رویه است. این جریان با در نظر گرفتن تعداد طرح‌ها و پروژه‌های ملی و استانی در هر دوره مالی، به اقدام اداری برای تکثیر و ابلاغ میلیون‌ها برگ تصویر اسناد اداری منتهی می‌شود، بدون آن که در عمل اطلاعات جمعی قابل استناد و مفیدی برای یکایک طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا فعالیت‌های جاری دستگاه‌های اجرایی به دست دهد.

۷. باتوجه به ساختار مزبور در طرح‌های عمرانی کمبود منابع مالی نیز مشکلات را دوچندان می‌کند. باید گفت که برخی درآمدهای پیش‌بینی شده در قانون بودجه سهل‌الوصول بوده، بخش دیگری قابل وصول و بخشی نیز غیر قابل وصول است. به لحاظ زمانی در هنگام تخصیص اعتبارات بخش غیر قابل وصول آن عمدتاً به تأمین اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد و اعتبار خیلی از طرح‌ها به درآمدهایی از قبیل فروش اوراق مشارکت و استفاده از تسهیلات بانکی مشروط می‌شود که زمان تخصیص آن‌ها مناسب نیست. بخشی از درآمدها همچون حساب ذخیره ارزی و فروش نفت و ... به راحتی تأمین می‌شود و سهل‌الوصول است. و وصول آن علی‌رغم اینکه تا پایان سال پیش‌بینی می‌شود ولی در همان شش ماهه اول کلیه پیش‌بینی دوازده ماهه به حساب خزانه واریز می‌شود و بابت تخصیص‌ها، پرداخت می‌شود. در سه ماهه سوم با مکانیزم‌های خاصی برخی از درآمدهای که برای دستگاه‌ها پیش‌بینی می‌شود تا حدودی وصول می‌شود ولی در سه ماهه چهارم درآمدهای غیر قابل وصول که در قانون بودجه پیش‌بینی شده است وجود دارد که این قبیل درآمدها برای بعضی از دستگاه‌ها پیش‌بینی شده که آن دستگاه‌ها امکان وصول و واریز آن به حساب درآمد عمومی کشور را ندارند. و لذا اعتباراتی که برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سه ماهه چهارم تخصیص داده می‌شود همزمان با وصول درآمدهای مورد بحث صورت می‌گیرد در نتیجه



کمبود شدید نقدینگی خزانه در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به همراه دارد.

۸. نظارت بر پروژه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که در حال حاضر توسط سازمان مدیریت در قالب گزارش نظارت بر پروژه‌های عمرانی صورت می‌گیرد نیز دارای مشکلاتی است:

- این نوع سیستم نظارتی ارتباط مستقیمی با برنامه ندارد. اگر چه فرض بر این است که طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باید نتیجه برنامه‌های کلان و بخشی باشند، ولی عملاً چنین ارتباطی میان برنامه و طرح وجود ندارد و اغلب طرح‌ها به ویژه طرح‌های استانی به هنگام تنظیم بودجه و چه بسا بدون مطالعات امکان‌سنجی و انواع توجیحات فنی، اقتصادی و اجتماعی در بودجه سالانه سر بر آورده و تأمین اعتبار می‌شوند.

- نظارت گرچه می‌تواند به نوعی نظارت حین اجرا تلقی شود، ولی در عمل کم‌تر اقدامی در راستای حل مسایل و مشکلات و جلوگیری از انحراف یا توقف طرح، به هنگام مقتضی و قبل از فوت وقت به عمل می‌آید.

- گزارش مزبور در مجموع به جمع‌بندی عملیات گذشته مبادرت می‌ورزد و با توجه به این که بنا به اظهار مسئولان ذی‌ربط حدود چهار تا شش ماه بعد از دریافت گزارش‌ها مبادرت به انتشار آن‌ها می‌شود، برای هر گونه اقدامی زمان و فرصت از دست رفته قابل ملاحظه‌ای وجود دارد. این اتلاف زمان به مفهوم تاخیر فعالیت‌های اجرایی، پرداخت نقدی، تاثیر تورم و سایر هزینه‌ها است. علاوه بر گرانی قیمت تمام شده طرح، عدم بهره‌برداری از آن در طول دوره تاخیر نیز فرصت از دست‌رفته‌ای است که به دستگاه بهره‌بردار و افراد ذی‌نفع خسارت وارد می‌کند.

- تنها سودمندی گزارش آن است که می‌تواند به عنوان گزارش عملیات سال گذشته نشان‌دهنده نحوه فعالیت سال اجرا باشد و در برنامه‌ریزی‌های بعدی در



قالب تبصره‌های بودجه‌ای یا برنامه نمود پیدا کند که این کار نیز به طور مستمر و نظام‌یافته انجام نمی‌پذیرد.

۹. طبقه‌بندی جدید بودجه (که در سال ۱۳۸۱ صورت گرفت) نیز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را بی‌نصیب نگذاشت. تا سال ۱۳۸۰ کلیه خریدهای سرمایه‌ای اعم از اموال منقول و غیرمنقول از محل اعتبارات جاری، طرح‌ها و یا درآمدهای اختصاصی تهیه می‌شد. در صورتی‌که بر اساس طبقه‌بندی جدید از سال ۱۳۸۱ صرفاً از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انجام می‌شود. بدین ترتیب به رغم تاکید بر تفکیک دارایی‌های دولت از هزینه‌های دولت باز هم این مهم نتیجه نداد و با درج اعتبارات پرسنلی و جاری مثل آب و برق و هزینه‌های جنبی در قسمت سایر دارایی‌های تولید نشده فصل هفتم عملاً قیمت تمام شده طرح‌های مورد خدشه قرار گرفت و این نوع هزینه‌ها عملاً به عنوان «دارایی» ثبت می‌شوند.

:

۱. ()

- عدم انجام مطالعات توجیه فنی اقتصادی، اجتماعی و ...
- عدم وجود روش مناسب برای ارزیابی توجیهی
- دولتی بودن منابع
- فقدان مدل آمایشی مناسب برای توسعه منطقه‌ای
- عدم تناسب حجم عملیات با منابع بودجه‌ای
-
- ساختار مالی متأثر از هزینه‌های اجرایی
- غیر پاسخگو بودن دولت



- نداشتن سیستم حسابرسی مناسب و نداشتن مدل مناسب برای حسابداری
- قیمت تمام شده طرح‌ها
- تأخیر در ایفای تعهدات نظیر تأخیر در مبادله موافقتنامه شرح عملیات طرح‌ها، تأخیر در تخصیص و تأخیر در پرداختی خزانه.
- نظام ارزشیابی مبتنی بر کنترل فرایند (نه نتیجه‌گرا)
- بروکراسی شدید
- ناکارآمدی تکنولوژیک

- عدم ارزشیابی طرح‌ها در مرحله بهره برداری

- عدم هزینه‌کافی جهت تعمیر و نگهداری که موجب کاهش دوره عمر طرح‌ها می‌شود.



(

مرور اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۷۹ نشان می‌دهد که سهم آن از بودجه عمومی دولت در بین سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۷۹ رو به افزایش داشته و بین سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۱ رو به کاهش بوده است (جدول ۱) از طرف دیگر در حالی‌که در سال ۱۳۷۹ سهم اعتبارات ردیف متفرقه از کل بودجه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۸/۲ بوده این رقم در سال ۱۳۸۱ به ۴۶/۷ درصد رسیده و علی‌رغم کاهش آن در سال ۱۳۸۲ به ۲۲/۵ درصد در سال ۱۳۸۳ مجدداً به ۲۳/۶ درصد رسیده است.



ارقام به میلیارد ریال (-)

۲۱/۳	۱۲۷۸۱۶/۲	۲۷۲۳۲/۷	۴۹۷۰/۷	۴۰۲۴/۷	۱۸۲۳۷/۳
۲۲/۱۶	۱۶۴۲۶۶/۹	۳۶۴۱۱/۴	۷۳۱۷	۷۳۸۴/۶	۲۱۷۰۹/۸
۳۶	۲۴۰۲۴۰	۸۶۵۰۲/۸	۴۰۴۱۲/۹	۹۷۴۸/۴	۳۶۳۴۱/۵
۲۹/۲۱	*۲۹۱۶۶۷/۳	۸۵۲۰۶/۲	۱۹۱۸۷/۷	۱۶۰۳۰/۷	۴۹۹۸۷/۸
۲۴/۰۵	*۴۱۵۰۱۴/۶	۹۹۸۴۱/۳	۲۳۵۳۱/۶	۲۲۸۹۱/۱	۵۳۴۱۸/۶

* لازم به ذکر است که ارقام شفاف سازی (موضوع بند د تبصره ۱۲) در سال ۱۳۸۲ به میزان ۱۰۳۸۸۶ و در سال ۱۳۸۳ به میزان ۱۰۴۰۰۰ از بودجه عمومی کسر شده است.

(مبالغ به میلیارد ریال)

۲۹,۸۱۹	۲۱,۷۲۵	۱,۰۸۱	۲,۵۵۹	فصل اول- ساختمان و مستحدثات
۶,۹۴۶	۳,۷۰۸	۱۱۱	۱,۵۱۹	فصل دوم- ماشین‌آلات و تجهیزات
۶۶	۸۶۱	-	۳۷	فصل سوم- سایر دارایی‌های ثابت
۳	۱۵	-	-	فصل چهارم- استفاده از موجودی انبار
-	-	-	-	فصل پنجم- اقلام گرانبها
۸۵۵	۲۵۸	-	۸۴	فصل ششم- زمین
۳,۶۸۱	۲,۸۹۶	-	۸۶	فصل هفتم- سایر دارایی‌های تولید نشده
'	'	'	'	
/	/	/	/	



/ / . /

(ارقام به میلیارد ریال)

()				
۲/۲۴	۶,۴۴۳	۱۰,۴۲۳	۱۶,۸۱۷	قانون ۱۳۸۰ نسبت به ۱۳۷۹
۱/۵۳	۱۹,۷۰۰	۱۳,۹۴۵	۳۳,۶۴۵	قانون ۱۳۸۱ نسبت به ۱۳۸۰
۱/۳۴	۳۷,۹۰۶	۱۴,۸۹۱	۵۲,۷۹۷	قانون ۱۳۸۲ نسبت به ۱۳۸۱
۱/۶۳	۵۲,۸۶۵	۲۶,۱۸۳	۷۹,۰۴۸	قانون ۱۳۸۳ نسبت به ۱۳۸۲

(

۱. در سال ۱۳۸۳، ۵۷ طرح عمرانی ملی با بودجه‌ای بالغ بر ۲۳۳۷ میلیارد ریال آغاز شده و برآورد سال‌های آتی آن‌ها ۹۵۱۵ میلیارد ریال است که در این میان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با ۷۵۰ میلیارد بیشترین اعتبار را در فصل

۱. کلیه مستندات این قسمت در دفتر مطالعات برنامه و بودجه موجود است.



بازبینی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب امور نشان دهنده این است که امور عمومی ۴/۳ درصد، امور دفاعی ۱/۲ درصد، امور اقتصادی ۴۱/۴ و امور اجتماعی ۲۹/۵ درصد از کل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را داراست (جدول ۲) و معادل ۲۲/۶ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه متمرکز بودجه قرار داد که این عمل انحراف از نظام بودجه برنامه‌ای است.

اعتبارات عمرانی شرکت‌های دولتی نیز نشان دهنده آن است که سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی از ۹۳ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۴۳/۳ در سال ۱۳۸۱ و به ۵۸/۲ درصد در سال ۱۳۸۳ رسیده است (جدول ۳).

	()		()		
۶۲,۲۶۹/۷	۹۰/۷۵	۵۶,۵۱۱/۸	۹/۲۵	۵,۷۵۷/۹	
۹۹,۳۵۸/۲	۹۳/۱۳	۹۲,۵۳۱/۸	۶/۸۷	۶,۸۲۶/۴	
۲۴,۳۵۶/۸	۴۳/۳۸	۱۰,۵۶۴/۹	۵۶/۶۲	۱۳,۷۹۱/۹	
۲۷,۰۶۹/۵	۲۶/۰۴	۷,۰۴۹/۴	۷۳/۹۵	۲۰,۰۲۰/۱	
۴۹,۸۴۵/۹	۵۸/۲۳	۲۹,۰۲۷/۵	۴۱/۷۷	۲۰,۸۱۸/۴	

-

/



تحقیقات داراست. با فرض اینکه سال‌های اتمام و اعتبار پیش‌بینی شده برای اتمام طرح‌ها در طی سال‌های آتی تغییر ننماید (که البته بر اساس تجربه گذشته فرض محالی است) در سال ۱۳۸۳ از بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مجموعاً ۱۱۸۵۲ (۹۵۱۰+۲۳۳۷=۱۱۸۵۲) میلیارد ریال بر تعهدات دولت طی سال‌های آتی اضافه شده است. این در حالی است که تعداد ۶۴۷ طرح با هزینه ۱۸۲۲۸۱/۳ میلیارد ریال در همین سال به پایان خواهد رسید.

۲. در قانون سال ۱۳۸۳، ۳۱ طرح عمرانی جدید تحت ردیف‌های متفرقه با برآورد حدود ۶۰۷۶ میلیارد ریال شروع شده است در حالیکه در لایحه بودجه ۱۳۸۳ تعداد این نوع طرح‌ها ۲۱ طرح و میزان اعتبار آن‌ها ۳۲۷۱ میلیارد ریال بوده این میزان در قانون بودجه ۱۳۸۲ حدود ۲۲ طرح با اعتبار ۶۰۸۲ میلیارد ریال بوده است.

۳. اختلاف در برآوردهای اعتبارات مورد نیاز جهت اتمام طرح‌های در دست اقدام هر ساله طی قوانین بودجه بروز می‌کند

()

/

و این امر در واقع نشان از بی‌پایه و غیرکارشناسی بودن برآوردهای اولیه است.

جالب توجه است که دستگاه‌های همچون شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای مانند شرکت سهامی سازمان آب منطقه‌ای فارس با اختلاف برآورد ۱۶۹۲ میلیارد ریال اصفهان، ۱۱۷۵ میلیارد ریال، خراسان ۲۴۰۳ میلیارد ریال، وزارت



راه و ترابری ۲۴۹۹۳ میلیارد ریال، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ۷۹۴ میلیارد ریال و نیروی انتظامی ۱۳۳۵ میلیارد ریال بیشترین اختلاف برآورد را داشتند.

۴. از بعد طول دوره اجرا نیز در طول یک‌سال به طول دوره مذکور در طرح‌های وزارت کشور به طور متوسط ۳/۵ سال اضافه شده است در حالیکه طرح‌های نیروی انتظامی ۱/۸ سال از افزایش طول دوره اجرا برخوردار بوده‌اند. این رقم در مورد سازمان میراث فرهنگی و گردشگری حدود ۳/۴ سال بوده است و وزارت آموزش و پرورش و سازمان توسعه و نوسازی مدارس نیز به ترتیب با افزایشی معادل ۵/۲ و ۲/۵ سال مواجه بوده‌اند.

۵. در پیوست قانون بودجه سال ۱۳۸۳ حدود ۳۶۴ طرح تجهیزاتی و تعمیراتی دیده می‌شود که برای سال ۱۳۸۳ آن‌ها اعتباری معادل ۵۶۸۷/۵ میلیارد ریال منظور شده است و برآورد سال‌های بعدی آن ۶۲۰۳ می‌باشد. پیش‌بینی سال خاتمه طرح‌های مزبور در پیوست طرح‌های قانون متفاوت و در مورد برخی سال ۱۳۸۳ و برخی دیگر سال‌های بعد از ۱۳۸۳ قید شده است. طرح‌های مزبور با توجه به ماهیت مستمر خود مصداق تعریف‌های به عمل آمده از طرح در قانون برنامه و بودجه و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نبوده و اگرچه می‌تواند تحت عنوان تملک دارایی سرمایه‌ای طبقه‌بندی شود لکن به نظر می‌رسد که بازنگری در این طبقه‌بندی و تفکیک اعتباراتی که در راستای توسعه و احداث به مصرف می‌رسد با اعتباراتی که صرف تعمیر و بازسازی یا جایگزینی تجهیزات می‌شود ضروری می‌باشد.

۶. براساس اطلاعات موجود در قانون بودجه ۱۳۸۳، بیش‌ترین اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در اختیار فصل منابع آب در حدود ۱۲۷۳۲ میلیارد ریال برای ۲۴۶ طرح. فصل راه و ترابری به میزان ۹۰۳۳ میلیارد ریال برای ۸۴ طرح، فصل برق با ۳۷۱۶ میلیارد ریال برای ۲۹ طرح و کم‌ترین اعتبار



در اختیار فصل تأمین مسکن در حدود ۶۳۷ میلیارد ریال برای ۱۵ طرح قرار گرفته است. این درحالی است که برای اتمام طرح‌های در دست اجرا در سال‌های آتی در فصل منابع ۴۹۶۶۰ میلیارد ریال، فصل راه و ترابری ۴۷۱۹۶ میلیارد ریال و فصل برق ۶۳۱۵ میلیارد (با فرض عدم تغییر برآورد سال ۱۳۸۳) برای همان تعداد طرح‌ها، اعتبار مورد نیاز است و بالاخره این‌که برای اتمام طرح‌های در دست اجرا (مندرج در قانون بودجه) طی سال‌های آتی (با فرض عدم تغییر برآوردهای سال ۱۳۸۳) حدود ۱۴۰۹۹۹ میلیارد ریال اعتبار لازم است.

۷. بر اساس اطلاعات عملکرد بودجه ۱۳۸۱ در حالی که بیش‌ترین درصد تحقق در فصل دفاع نظامی ۱۸۶ درصد، فصل تأمین مسکن ۱۲۸ درصد و فصل تأمین اجتماعی و بهداشتی ۱۲۶ درصد بوده است، فصول عملیات چندمنظوره توسعه نواحی و اداره امور مالی به ترتیب از ۰/۰۹ و ۲۴ درصد برخوردار بوده‌اند. از طرف دیگر پرداختی به برخی از طرح‌ها نسبت به رقم مصوب به شدت بالا است در حالی که برای برخی طرح‌ها هیچ پرداختی صورت نگرفته است. به عنوان مثال در حالی که رقم مصوب طرح تأمین تجهیزات و تعمیرات اساسی و بازسازی اماکن و تجهیزات وزارت دفاع و بیمارستان شهید چمران در حدود ۹/۶ میلیارد بوده است، رقم پرداختی معادل ۱۳۶۵ میلیارد ریال بوده است و با این‌که رقم مصوب طرح مطالعه بهسازی بافت‌های مسأله‌دار شهری در حدود ۲/۵ میلیارد، بوده است ولی به میزان ۷۶۱۵۵ میلیارد پرداخت صورت گرفته است.

۸.

به عنوان مثال در حالیکه رقم میزان پرداختی سال‌های قبل برای طرح ۴۰۱۱۳۲۰۴ تحت عنوان «تهیه آمار کشاورزی»، با ویژگی مهم در سال ۱۳۸۲ در قانون بودجه، ۴۹ میلیارد ریال درج شده است. در قانون بودجه ۱۳۸۳ همین رقم (علی‌رغم تصویب اعتبار ۱۱/۱ میلیارد، در سال ۱۳۸۲)، ۴۸ میلیارد ریال درج



شده است و بدین ترتیب رقم پرداختی در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ منفی! ارزیابی می‌شود. این مشکل در مورد طرح‌های با شماره طبقه‌بندی ۴۰۹۱۷۲۱۳ تحت عنوان «مشارکت در احداث آزاد راه کنار گذر غربی اصفهان»، ۴۰۱۱۳۲۰۳ تحت عنوان «ارتقای سطح دانش و بینش و مهارت نیروی انسانی»، ۴۰۹۲۳۲۰۵ تحت عنوان «روکش آسفالت ۵۰۰ کیلومتر آزادراه و بزرگراه»، ۴۰۱۰۳۲۰۱ «مبارزه تلیقی علیه آفات نباتی»، ۴۰۱۰۳۲۷۱ «توسعه و تجهیز و قرنطینه نباتی کشور»، ۴۰۱۰۳۲۹۲ «توسعه کاربرد مواد بیولوژیک و مصرف بهینه کود و سم»، ۴۰۱۰۳۲۸۵ احداث و تکمیل فرودگاه سمپاشی و خرید هواپیمای سمپاشی، نیز صادق است.

۹. در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مبالغی تحت عنوان کمک‌های فنی و اعتباری یا طرح‌های اشتغال‌زا منظور شده است که با توجه به ماهیت طرح‌های مزبور همچون کمک‌های فنی و اعتباری به بخش غیردولتی (در فصل کشاورزی) یا کمک‌های فنی و اعتباری در فصل راه و ترابری، با تعریف قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابقت ندارد و این گونه طرح‌ها باید در سرفصل دیگری به جز اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قرار گیرند. تعداد این گونه طرح‌ها ۱۳ طرح با اعتباری معادل ۲۱۸۶/۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۳ و برآورد سال‌های بعد آن‌ها در حدود ۴۴۷۳/۳ میلیارد می‌باشد.

۱۰. در سند اصلی بودجه در قسمت جداول کلان، جداول شماره ۱۳ الی ۱۸ فهرست ۹۸ طرح عمرانی ملی ذکر شده است. در این جداول پیش بینی شده ۹۸ طرح جدید به صورت مشارکت دولت با بخش خصوصی با اعتبار ۱۱۰۰ میلیارد ریال در زمینه احداث خطوط راه آهن، احداث آزادراه، بهسازی راه‌های مواصلاتی، احداث راه‌های مواصلاتی و احداث بزرگراه در سال ۱۳۸۳ شروع شود. مشخصات طرح‌های مزبور در پیوست اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌ها



سرمایه‌ای وجود ندارد و منبع اعتباری آن‌ها ردیف‌های متفرقه است. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که در پیوست شماره یک قانون بودجه (اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) درج می‌شود معمولاً حاوی اطلاعاتی در زمینه برآورد کل اعتبار سال، سال شروع و سال خاتمه است. در صورتی که طرح‌های پیشنهادی جداول ۱۳ تا ۱۸ هیچ اطلاعی در زمینه حجم عملیات امکان اجرایی و اعتبار مورد نیاز هر طرح ارائه نمی‌کنند چنانچه اجرای این طرح‌ها در سال ۱۳۸۳ شروع شود، چون زمان خاتمه و اعتبار کل آن‌ها نامشخص است در سال بعد به عنوان طرح‌های در دست اجرا به پیوست مربوطه منتقل خواهد شد و حجم تعهدات دولت به خصوص اعتبارات فصل راه را به شدت افزایش خواهد داد. چنین بدعتی در بودجه ریزی ممکن است در سال‌های بعد به عنوان یک رویه مورد استفاده دستگاه‌های دیگر قرار گیرد و در نتیجه موجب افزایش تعهدات دولت و غیرقابل کنترل شدن آن شود.



طولانی شدن زمان انجام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و زیان حاصل از آن رفع این معضل را ضروری‌تر ساخته است به نظر می‌آید برای رفع این معضل باید از دو بعد موضوع را مورد بررسی قرار داد، که



- پیش‌نیازهای تدوین یک چارچوب مشخص برای ساماندهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بلند مدت مستلزم:
- شناسایی روش‌های علمی و ساخت یافته؛
 - آشنا کردن کارشناسان با شیوه‌های جدید؛
 - شکل‌گیری اعتقاد مدیران به اثربخشی ساماندهی؛
 - ایجاد تعامل میان دولت و مجلس در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛
 - ایجاد باور عمومی و عزم ملی است.
- البته در چارچوب موردنظر که یک راه‌حل بلندمدت است باید محورهای زیر مورد توجه قرار گیرد.
۱. کاهش تصدی‌گری دولت در امور اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛
 ۲. بسترسازی برای ارتقا توانمندی شرکت‌های ایرانی در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛
 ۳. قانونمندکردن تأمین منابع مالی و تعهد به آن قبل از شروع هر پروژه؛
 ۴. استفاده از حداکثر توان فنی و مهندسی کشور؛
 ۵. بسترسازی جذب سرمایه‌های غیردولتی اعم از سرمایه‌های داخلی و یا مشارکت با خارجی‌ها؛
 ۶. تدوین ضوابط و معیارها و مقررات مورد نیاز برای پایش و ارزیابی طرح‌ها؛
 ۷. اجرای دقیق قانون برگزاری مناقصات به منظور اتخاذ روش‌های مناسب در انتخاب مناقصه‌گران؛
 ۸. تدوین نظام انتخاب مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها؛
 ۹. استفاده از سیستم‌های کنترل در فرایند اجرای پروژه‌ها برای تضمین

۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه برای تهیه چنین چارچوبی پیش‌نویسی را مطرح کرده است و اقدامات لازم جهت تدقیق و تبدیل آن به یک پیش‌نویس جامع ادامه دارد.



اجرای کارها با کیفیت مورد قبول و زمان مورد نظر و هزینه در کلیه مراحل طراحی به احداث و بهره‌برداری؛

۱۰. ساماندهی توانایی دستگاه‌های اجرایی در هدایت و مدیریت طرح‌ها و نحوه کار با شرکت‌ها و ... ؛

۱۱. واقعی نمودن مفاد موافقتنامه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عدم تغییر برآوردها و پیش‌بینی‌ها خارج از حد معقول مثلاً ۲۵٪؛

۱۲. تدوین نظام پادارشدن طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ورود طرح‌ها به مرحله اجرا از مرحله مطالعات.

ولی در کوتاه‌مدت می‌توان بصورت مشخص پس از شناسایی طرح‌ها از سیاست‌هایی نظیر تخصیص بالاترین اعتبار ممکن، نظارت ویژه و پیگیری مستمر برای خاتمه طرح‌ها در زمان مقرر و ... برای طرح‌های اولویت بالا و کم کردن حجم عملیات تا حدی که بتوان زمان تا پایان پروژه‌ها را کاهش داد، تخصیص بهینه منابع با استفاده از روش‌های علمی و ... برای طرح‌هایی که از اولویت کمتری برخوردار هستند استفاده نمود.

در مورد طرح‌ها و پروژه‌هایی که متوقف و یا خیلی از برنامه زمانی عقب مانده‌اند می‌توان پس از انجام مطالعات توجیه فنی و اقتصادی، اجتماعی هزینه‌های اجرای آن‌ها را تا زمان خاتمه مطالعات قطع کرد.

:

- معیارهای تطابق با اهداف برنامه با توجه به فصول مختلف برنامه با شاخص‌هایی کمی که به وسیله کاربرگ‌های شناسایی طرح سنجیده می‌شوند، ارزیابی می‌گردد.

- طرح‌هایی که زمان خاتمه آن‌ها نزدیکتر است، اولویت بیشتری دارند.



- طرح‌هایی که دارای پیشرفت عملیاتی بیشتری هستند، اولویت بیشتری دارند.

- معیار توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، با شاخص منطقی «توجیه طرح» سنجیده می‌شود این شاخص بیانگر انجام مطالعات امکان سنجی و نتایج آن خواهد بود.

. اولویت‌بندی طرح‌ها شامل فرایندهای زیر می‌باشد:

- در این مرحله طرح‌ها با استفاده از فرم‌های همسان شناسایی می‌شوند. اطلاعات مربوط به هر طرح در دفتر مربوط تهیه و پس از تصویب کمیته کارشناسی، طرح به کمیته فنی^۱ اولویت بندی طرح‌های ارسال می‌شود.

- امتیاز هر یک از معیارهای موضوع بند (۱-۲) با استفاده از روش ماتریس وزنی به نسبت‌های وزنی زیر سنجیده می‌شود:

نسبت وزنی تطابق با اهداف برنامه‌ای $a_p=95$

نسبت وزنی زمان خاتمه $a_t=65$

نسبت وزنی پیشرفت فیزیکی $a_c=70$

نسبت وزنی توجیه فنی، اقتصادی $a_p=85$

- پس از ارزیابی طرح‌ها و تعیین امتیاز هر طرح، امتیازات به صورت نزولی مرتب می‌شود و طرح‌ها با توجه به امتیاز به سه دسته تقسیم می‌شوند:

طرح‌های با اولویت بالا $S > B_1$

طرح‌های با اولویت متوسط $B_2 < S < B_1$

طرح‌های با اولویت پایین $S < B_2$

۱. کمیته فنی طبق ضوابط خاصی بر اساس آیین نامه تعیین خواهد شد.



که در آن:

$S =$ امتیاز کل طرح

$B_1 =$ حد پایین امتیاز طرح‌های با اولویت بالا

$B_2 =$ حد پایین امتیاز طرح‌های با اولویت متوسط

- مقادیر B_1 و B_2 در هر فصل با توجه به مجموع امتیاز و گشتاورهای امتیازات (میانگین‌ها واریانس‌ها و ...) در هر گروه محاسبه و با توجه به سقف اعتبار سالانه هر فصل در طول برنامه از طریق روش‌های تحلیلی- آماری تعیین و گزارش می‌گردد.

- مقادیر B_1 و B_2 پس از بررسی نتایج شناسایی طرح‌ها، از سوی کمیته فنی اولویت‌بندی طرح‌ها تصویب می‌شود.

- تجدید نظر در مقادیر موضوع تبصره ۲ پس از درخواست کمیته کارشناسی مربوط بر عهده هیات رئیسه سازمان است.

- سیاست‌های مالی و اجرایی درباره طرح‌هایی که پس از شناسایی و ارزیابی به عنوان طرح‌های با اولویت بالا شناخته می‌شوند، به شرح زیر است:

- تخصیص بالاترین اعتبار ممکن در فصل مربوط، متناسب با توان جذب دستگاه اجرایی،

- اعمال مدیریت زمان بر روی بخش‌های باقیمانده طرح

- نظارت ویژه و پیگیری مستمر برای خاتمه یافتن طرح در زمان مقرر در موافقتنامه،

- متناسب کردن حجم عملیات در صورت لزوم به منظور خاتمه طرح در موعد مقرر،



- فعال‌کردن نظام تخصیص سالانه به نحوی که در هیچ یک از ماه‌های سال مشکل مالی موجب تاخیر در اجرای طرح نشود.

- اعمال سیستم کنترل پروژه.

- طرح‌هایی که به عنوان طرح‌های با اولویت متوسط شناسایی می‌شوند، به صورت زیر عمل می‌شود:

- کم‌کردن حجم عملیات تا حدی که بتوان تا پایان برنامه پروژه‌ها را به پایان برد.

- تخصیص بهینه منابع

- اعمال نظام برنامه ریزی و کنترل پروژه

- اعمال مهندسی ارزش و استفاده از روش‌های ساده سازی و ارزان سازی به منظور افزایش ارزش طرح.

- بررسی امکان انتقال طرح به طرح‌های استانی

- روش‌های زیر درباره طرح‌های با اولویت پایین اعمال می‌شود:

- انجام مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و زیست محیطی به صورت الزامی،

- تخصیص محدود در حد انجام و تکمیل مطالعات

- قطع هزینه‌های اجرایی تا زمان خاتمه مطالعات،

- متوقف ساختن طرح‌هایی که مطالعات توجیهی انجام شده بیانگر زیانبار بودن طرح می‌باشد.

- تجدید نظر در دو بند فوق با درخواست بالاترین مقام دستگاه اجرایی و پس از تصویب رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مجاز است.

- زیانبار بودن طرح بر اساس سنجش عوامل مختلف ارزیابی اعم از عوامل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و زیست محیطی تعیین می‌شود.



:

: بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
(آسیب‌شناسی _ راهکارها)

: مطالعات برنامه و بودجه
: مهندس حمیدرضا احراری
: مهندس رضا باقری اصل - عاطفه جلالی موسوی

:

:

۱. بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۳۸۱.

۲. لوح بودجه نسخه ۳- منتشر شده توسط دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها.

۳. گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۳۸۲.