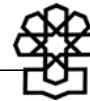


طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نحوه اجرای آن‌ها علاوه بر این‌که نماد نظام فنی- اجرایی کشور تلقی می‌شوند، در عین حال نیز اصلی‌ترین کانال تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور جهت گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی محسوب می‌شوند.

مروری بر اعتبارات طرح‌های عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) نشان می‌دهد که بین سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ سالانه به‌طور متوسط حدود ۲۷ درصد بودجه عمومی به این طرح‌ها تعلق گرفته و در مجموع بین سال‌های مذکور حدود ۳۳۴ هزار میلیارد ریال از طریق طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اقتصاد کشور تزریق مالی شده است. اگر میانگین ارزش دلار در بین سال‌های مذکور ۸۰۰۰ ریال در نظر گرفته شود رقم فوق معادل ۴۲ میلیارد دلار خواهد بود. اما به‌رغم تزریق چنین حجم عظیمی از منابع مالی در بین سال‌های مذکور، در قوانین بودجه سنواتی، به‌طور متوسط ۲ سال بر طول دوره اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اضافه شده است و طبق اطلاعات مندرج در آن‌ها، به دلیل افزایش دو سال مذکور سالانه ۳۰ هزار میلیارد ریال بر تعهدات بودجه عمومی اضافه شده است به عبارت دیگر هر ساله جهت بهره‌برداری از طرح‌های در دست اقدام باید معادل ۳۰ هزار میلیارد ریال اضافه هزینه شود.

برای پرهیز از هدر رفتن چنین حجم عظیمی از سرمایه ملی، حداقل دو روش در دو بعد زمانی کوتاه مدت و بلند مدت وجود دارد. در روش اول که دارای بعد زمانی



.....

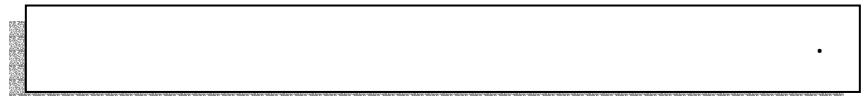
 :



بلند مدت است باید یک چارچوب نظام‌مند برای پیدایش، اجرا، و بهره‌برداری طرح‌های عمرانی با پیش‌بینی مکانیسم فرایند برنامه‌ریزی و عملیات مالی، سیستم ایجاد تعهدات، نحوه تصویب (برحسب انتفاعی و غیرانتفاعی)، الگوهای اجرا و ... تدوین کرد.

در روش کوتاه مدت، همزمان از دو بعد، یکی ساماندهی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای موجود براساس معیارهای مشخص و دیگری جلوگیری از شروع طرح‌هایی که از معیارهای مذکور و یکسری الزامات ضروری دیگر تبعیت نمی‌کنند، این طرح‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرند. رویکرد تدوین یک چارچوب نظام‌مند برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ساماندهی طرح‌های نیمه تمام در گزارش شماره ۷۰۷۰ مرکز پژوهش‌های مجلس به‌طور مفصل به بحث گذاشته شده است.

آنچه در این گزارش مختصر می‌آید صرفاً مرور الزامات برنامه چهارم توسعه در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح یکسری شاخص‌هایی (جدول پیوست) است که توجه به آن‌ها در زمان تصویب طرح‌های جدید در لایحه بودجه ۱۳۸۴ می‌تواند به پرهیز از شروع طرح‌های غیرقابل توجیه کارشناسی کمک شایانی نماید.



براساس ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه دولت موظف شده است، جهت کارآمد ساختن فرایند سرمایه‌گذاری، نظام فنی- اجرایی کشور را با استقرار روش نوین اجرایی در طرح‌های عمرانی حداقل تا ۴۰٪ آن‌ها به اجرا درآورد که در آن مواردی همچون افزایش ایمنی بنا و ساخت و سازها، استقرار نظام مهندسی ارزش، حذف تقاضای مفاصا حساب حقوق دولتی از پیمانکاران و مشاوران و تدوین استاندارد ملی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مدنظر قرار گیرد. و در ماده (۳۲) نیز بر وجود



گزارش توجیهی فنی- اقتصادی قبل از شروع طرح‌ها و پیش‌بینی دقیق اعتبارات مورد نیاز در دوره اجرا تأکید مؤکد شده است.

()

دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکرد نتیجه‌گرا و دستیابی به سیستم کنترل کیفی، متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی و اقلیمی کشور، تا پایان سال اول برنامه چهارم، نسبت به تدوین نظام فنی و اجرایی کشور و اجرای آن در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون به شرح ذیل اقدام نماید:

الف) نظام کنترل هزینه، کیفیت و زمان را در تمامی مراحل طراحی، اجرا و بهره‌برداری پروژه‌ها و طرح‌ها و بهره‌مندی از روش‌های نوین، نظیر طرح و ساخت کلید در دست و مدیریت طرح با ارائه برنامه مشخص، ایجاد و در حداقل چهل درصد (۴۰٪) از طرح‌ها مستقر کند.

ب) با هدف افزایش ایمنی بناها و استحکام ساخت و سازها، نسبت به ترویج فرهنگ بهسازی و تدوین ضوابط، مقررات و بخشنامه‌های مورد نیاز با رویکرد تشویقی و بازدارنده و به کارگیری مصالح و روش‌های ساخت نوین اقدام نماید.

ج) سازوکارهای لازم را به منظور استقرار نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش، در پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، از سال اول برنامه چهارم فراهم نماید.

د) سازوکار ارزیابی پروژه‌های پیشنهادی، پس از حصول اطمینان از تأمین اعتبار، با رویکرد توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی، را به منظور جلوگیری از اجرای پروژه‌های فاقد توجیه از ابتدای برنامه چهارم ایجاد نماید.



هـ) حذف تقاضای مفاصا حساب حقوق دولتی در خاتمه کار از پیمانکاران و مشاوران.

و) تدوین «استاندارد ملی حسابداری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» برای تعیین دقیق عملکرد حساب‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی و تعیین قیمت تمام شده طرح‌ها براساس شاخص‌های بهره‌وری در هر بخش و اعمال مدیریت ارزش در آن‌ها. ز) آیین نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

()

«اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید صرفاً براساس گزارش‌های توجیهی فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی تأیید شده برای یک‌بار و به قیمت ثابت سالی که طرح مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالانه منظور می‌گردد، به تفکیک سال‌های برنامه چهارم و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبارات مورد نیاز سال‌های باقیمانده برنامه چهارم را با اعمال تغییر نرخ‌های ابلاغی خود محاسبه نموده و برحسب برنامه-دستگاه در لوائح بودجه سالانه کل کشور منظور نماید.»



با توجه به وجود مشکلات گسترده در فرایند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شروع طرح‌های جدید بدون توجه به شاخص‌های الزامی قانون برنامه چهارم در لایحه بودجه ۱۳۸۴ علی‌الاصول باید ناممکن تلقی شود. بر این اساس



مجلس شورای اسلامی می‌تواند برجسته‌ترین موضوعات موجود را مطرح و طرح‌های جدید را صرفاً در صورت پاسخ سؤالات مرتبط با این مشکلات، به تصویب برساند.

با توجه به این‌که برخی از درآمدهای پیش‌بینی شده در قانون بودجه سهل‌الوصول و قابل وصول و بخش دیگری نیز غیرقابل وصول هستند، به هنگام تخصیص اعتبارات، بخش غیرقابل 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 نیز مناسب نیست. از طرف دیگر 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 مکانیسم‌های خاصی برخی از درآمدهایی که برای دستگاه‌ها پیش‌بینی می‌شوند تا حدودی وصول ولی در سه ماهه چهارم امکان وصول آن‌ها معمولاً وجود ندارد. 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، این امر کمبود شدید نقدینگی خزانه جهت تخصیص به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به همراه دارد. به همین خاطر میزان اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر ساله در بودجه‌های سنواری دچار تغییرات گسترده‌ای می‌شود به طوری که در بین ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۰ تنها در طول یک سال علاوه بر این‌که ۲/۲۴ سال بر طول دوره اجرای هر طرحی افزوده شده است بلکه این افزایش خود هزینه‌ای بالغ بر ۶۴۴۳ میلیارد ریال بر تعهدات دولت اضافه



کرده است. این میزان هزینه در سال ۱۳۸۱ به ۱۹۷۰۰ میلیارد ریال و با افزایش دوره اجرای 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 و با افزایش دوره اجرای ۱/۶۳ سال رسیده است. بر همین اساس سؤالی که مطرح است این است که آیا فرایند و منابع تأمین مالی طرح‌های جدید مدنظر قرار گرفته است؟
به عبارت دیگر:

آیا فرایند و منابع تأمین مالی طرح با توجه به نظام جاری بودجه‌ریزی کشور پیش‌بینی شده است؟

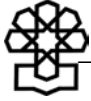
بازبینی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۸۳ برحسب امور نشان دهنده این است که امور عمومی ۴/۳ درصد، امور دفاعی ۱/۲ درصد، امور اقتصادی ۴۱/۴ و امور اجتماعی ۲۹/۵ درصد از کل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند. از طرف دیگر براساس اطلاعات موجود در قانون بودجه سال ۱۳۸۳، بیش‌ترین اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در اختیار فصل منابع آب در حدود ۱۲۷۳۲ میلیارد ریال و برای ۲۴۶ طرح، فصل راه و ترابری به میزان ۹۰۳۳ میلیارد ریال و برای ۸۴ طرح، فصل برق با ۳۷۱۶ میلیارد ریال و 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 آب 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. و معادل ۲۳/۶ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز در ردیف‌های متفرقه متمرکز بودجه قرار دارد.
بر همین اساس آنچه باید مورد توجه قرار گیرد این است که:

آیا در لایحه بودجه ۱۳۸۴ این نسبت‌ها براساس رهنمودهای برنامه چهارم رعایت شده است؟ به عبارت دیگر تناسب اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصول منطبق با اولویت‌های برنامه چهارم است؟

بخشی از مشکلات نظام مالی طرح‌های عمرانی از عدم تعریف دقیق طرح انتفاعی و غیرانتفاعی نشأت می‌گیرد به طوری که برخی از طرح‌های عمرانی که به هنگام شروع به عنوان طرح «انتفاعی» تلقی می‌شوند و طبق ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه اعتبارات تخصیصی به آن‌ها وام تلقی شده و دستگاه بهره‌بردار باید طی دوره بهره‌برداری وام مورد نظر را به خزانه بازگرداند (البته برای فرایند برگشت وام دستورالعمل دقیقی وجود ندارد) ولی به دلایل مختلف از جمله عدم تطابق نوع اجرا با خواست بهره‌بردار و.... در مورد انتفاعی و یا غیرانتفاعی بودن طرح اختلاف ایجاد شده و لذا دولت عملاً از منبع مالی ناشی از برگشت وام محروم می‌شود. بر همین اساس است که برای رفع این مشکل، موضوع انتفاعی و غیرانتفاعی و تعیین معیارهای آن باید مورد توجه قرار گیرد. حتی اجرای طرح‌های انتفاعی در مقایسه با طرح‌های غیرانتفاعی باید مقررات متفاوت داشته باشند.



علاوه بر این‌ها:

میزان اشتغالزایی طرح به چه میزان است و جایگاه اقتصادی طرح در اقتصاد منطقه چیست؟

آیا طرح مشابهی قبلاً در منطقه مورد نظر اجرا شده است؟

اگر به هر دلیلی به هنگام بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۴ طرحی به پیشنهاد نمایندگان به تصویب رسید تنها اعتبار انجام مطالعه توجیهی فنی - اقتصادی و... طرح در سال ۱۳۸۴ پیش‌بینی خواهد شد. و تصویب اعتبار در سنوات بعد منوط به انجام مطالعه مذکور و تصویب آن توسط دستگاه اجرایی و تأیید آن توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خواهد بود.



در نتیجه در مورد طرح‌های جدید آنچه باید مشخص شود این است که:

آیا درخواست دستگاه بهره‌بردار توسط دستگاه اجرایی مورد توجه قرار گرفته است؟
معیار، انتفاعی و غیرانتفاعی بودن طرح‌ها دقیقاً چه معیارهایی هستند؟

گزارش‌های توجیهی فنی - اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی برای برخی از طرح‌های عمرانی در حال حاضر یا وجود ندارد و اگر هم وجود داشته باشد طبق فرایند قانونی صورت نمی‌گیرد. به‌عنوان مثال طبق قانون باید ابتدا گزارش توجیهی فنی - اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی طرح عمرانی توسط دستگاه تهیه و بعد از تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جهت اجرا به دستگاه ابلاغ شده و اعتبار برای اجرای طرح در قانون بودجه منظور شود ولی در حال حاضر برای برخی از طرح‌ها قبل از انجام مطالعات توجیهی فنی - اقتصادی و... اعتبار در نظر گرفته می‌شود.

بر همین اساس آنچه مطرح است این است که:

آیا الزامات ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم در مورد انجام مطالعات توجیهی فنی - اقتصادی، اجتماعی و... طرح‌های مندرج در لایحه بودجه انجام گرفته است؟



:

: پیشنهادهایی درباره طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای جدید

: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

: مطالعات برنامه و بودجه

_____:

: علی پناهی

: دکتر محمد قاسمی

:

:

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۰

۲. قانون برنامه و بودجه