

()

()

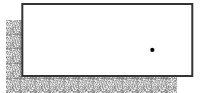
:

:

:



در گزارش حاضر با ارائه تعاریف موجود در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، جهت‌گیری قانون برنامه چهارم توسعه در مورد این نوع طرح‌ها مرور و در ادامه آن مشکلات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت عام و طرح‌های مندرج در قانون بودجه ۱۳۸۳ به طور خاص مورد بررسی قرار می‌گیرد و در پایان نیز برخی نکات که باید در تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های جدید مورد ملاحظه قرار گیرد یادآوری می‌شود.



به طور کلی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به آن دسته از طرح‌ها گفته می‌شود که یا در جهت ایجاد ظرفیت‌های جدید اقتصادی و اجتماعی و یا در پی گسترش و توسعه این نوع ظرفیت‌ها هستند. براساس بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی، فنی، اقتصادی یا اجتماعی توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود و طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنجساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا یا مطالعات اجرا می‌شود و تمام یا قسمتی از هزینه‌های آن از محل اعتبارات عمرانی تامین می‌شود و به سه نوع انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود. براساس همین قانون:

: طرحی است که در مدت معقولی پس از شروع به بهره‌برداری علاوه بر تأمین هزینه‌های جاری و استهلاک سرمایه سود متناسبی، به تبعیت از سیاست دولت را نیز عاید نماید.



: طرحی است که برای اجرای برنامه‌های رفاه اجتماعی و عملیات زیربنایی و احداث ساختمان و تأسیسات جهت تسهیل کلیه وظایف دولت اجرا می‌شود و هدف اصلی آن حصول درآمد نیست.

: طرحی است که براساس قرارداد بین سازمان و سایر دستگاه‌های اجرایی یا مؤسسات علمی و مطالعاتی متخصص برای بررسی خاصی اجرا می‌شود. براساس ماده (۷۷) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی» «طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طرحی گفته می‌شود که منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود.» 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. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به لحاظ جغرافیایی به دو دسته تقسیم می‌شوند: طرح‌های ملی و طرح‌های استانی.

: مجموعه طرح‌هایی که جنبه استراتژیک داشته و از لحاظ سرمایه‌گذاری بزرگ و از نظر تکنولوژی پیچیده باشند و آثار مترتب بر اجرای آن‌ها نیز از یک منطقه فراتر رود، طرح‌های ملی نامیده می‌شوند. نظیر طرح‌های آموزش عالی، سدهای بزرگ، صنایع سنگین و ...

: طرح‌های استانی مجموعه‌ای از طرح‌های خاص ناحیه‌ای و منطقه‌ای هستند که طراحی و اجرای آن با استفاده از امکانات مشترک محلی و ملی در استان امکان‌پذیر است. علاوه بر این در درجه اول در پیشرفت آن استان موثر باشند و در



درجه دوم با اهداف و سیاست‌های کلان دولت (نظیر سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی (...)) مغایرت نداشته باشند.

برای تفکیک طرح‌های ملی و استانی معیارهای چندان دقیقی تاکنون ارائه نشده است.

بر اساس 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 حداقل تا ۴۰ درصد طرح‌های عمرانی، به اجرا در آورد 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 شده است (پیوست ۱).

به‌طور کلی پیش‌بینی‌های قانونی و رویه‌های معمول برای گزینش، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در فرایند بودجه‌ای کشور مبهم و نارسا است. علی‌رغم این‌که این نوع طرح‌ها در تعریف قانونی خود متضمن انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی - اجتماعی ...، مشخصات مالی، زمانبندی اجرا، نحوه بهره‌برداری و ارتباط روشن با هدف‌های برنامه‌های توسعه هستند، با این حال

مشکلات زیر بر آن‌ها مترتب است:

۱. براساس ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برعهده دستگاه‌های اجرایی است، 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 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 آن زمان) در ساختار مدیریتی دولت و نیز عدم شمول مستقیم وظایف قانونی شورای اقتصاد به تصویب طرح‌ها، جایگاه قانونی تصویب طرح‌ها مشخص نشد. البته برخی کارشناسان، تصویب پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط قانونگذار را مترادف با تصویب طرح‌های مزبور می‌دانند. در حالی که اطلاعات پیوست یاد شده، محدود به مشخصات 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 این‌رو، 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 اداره شده به صورت طرح تنظیم می‌شود و دارایی‌هایی را تحت مالکیت دولت ایجاد می‌کند، بسیار پیچیده‌تر است.





۲. 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 منابع داخلی در 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، همان‌طور که گفته شد، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - از جمله طرح‌هایی 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 قوانین بودجه تأمین اعتبار و توسط شرکت‌های دولتی مربوطه به اجرا در می‌آید، از جریان بودجه‌ریزی کشور حذف 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 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 (سرمایه‌گذاری در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) نیز از فرایند بودجه‌ای کشور خارج شد و در مدیریت شرکت‌های دولتی قرار گرفت. از سوی دیگر و به عنوان پیامد قطعی این اقدام، آن قسمت از منابعی که در گذشته به عنوان طرح‌های انتفاعی و در قالب وام به شرکت‌های مزبور پرداخت شده بود، غیرقابل محاسبه و بازپرداخت شد.



۳. چگونگی تشخیص، انتخاب یا تفکیک و ادغام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز، 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 میان‌مدت 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 این گونه تصمیم‌گیری‌ها در تناسب مشخصات اجرایی و محاسبه قیمت تمام شده طرح‌ها، ارزیابی مدیریت‌های اجرایی و دارایی‌های ایجاد شده، آثار جبران‌ناپذیری بر جای گذاشته است.

۴. در حال حاضر، موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجموعه‌ای از 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 فنی و اقتصادی مصوب در اغلب موارد و همچنین 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.

۵. 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. به عنوان مثال 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 جاری با اعتبارات عمرانی، 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.

۶. مفاد موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر عناوین و مشخصات کلی پروژه‌های تشکیل دهنده طرح مربوط نیز هست، اما نبود تعریف



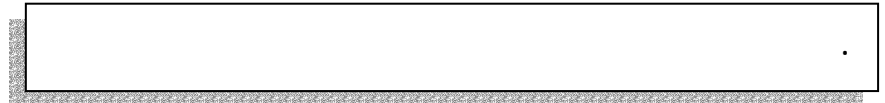
قانونی و ضوابط لازم برای تشخیص و تفکیک آن‌ها از یکدیگر، پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تابعی از مقتضیات اداری یا سلیق کارشناسی می‌کند. به‌طوری که گاه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشابه دارای پروژه‌های متفاوت غیرمشابه می‌شوند و مهم‌تر آن که تعداد و مشخصات همین پروژه‌ها هم در طول اجرای 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 موافقتنامه سال‌های بعد، بدون آن که پروژه‌های شروع شود یا خاتمه یابد، همین تعداد تغییر می‌کند. 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 است. 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.

۷. 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. 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 تجمعی قابل استناد و مفیدی برای یکایک طرح‌های تملک



دارایی‌های سرمایه‌ای یا فعالیت‌های جاری دستگاه‌های اجرایی به دست دهد.

۸. با توجه به ساختار مزبور در طرح‌های عمرانی، کمبود منابع مالی نیز مشکلات را دوچندان می‌کند. از آنجایی که برخی درآمد‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه سهولت‌الوصول، بخش دیگری قابل وصول و بخشی نیز غیر قابل وصول هستند، به لحاظ زمانی، به 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.



پیوست شماره یک قوانین بودجه سالیانه حاوی اطلاعات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای همراه بودجه کل کشور هر ساله تقدیم مجلس می‌شود. بررسی اطلاعات مندرج در قانون بودجه ۱۳۸۳ نشان می‌دهد که:^۲

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 کشور با ۷۵۰ میلیارد ریال بیش‌ترین اعتبار را در فصل تحقیقات داراست. با فرض این‌که سال‌های اتمام و اعتبار پیش‌بینی‌شده 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 (۹۵۱۵+۲۳۳۷=۱۱۸۵۲) میلیارد ریال بر تعهدات دولت طی سال‌های آتی اضافه

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

۲. قالب‌های اطلاعاتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با یک مثال در پیوست ۲ درج شده است.



شده است.

در قانون سال ۱۳۸۳، ۳۱ طرح عمرانی جدید تحت ردیف‌های متفرقه با برآورد حدود ۶۰۷۶ میلیارد ریال شروع شده است (در لایحه بودجه ۱۳۸۳ تعداد این نوع طرح‌ها ۲۱ طرح و میزان اعتبار آن‌ها ۳۲۷۱ میلیارد ریال بود).

اختلاف در برآوردهای اعتبارات مورد نیاز جهت اتمام طرح‌های در دست اقدام با برآوردهای قبلی یکی از مسائل هشدار دهنده است. به عنوان مثال، به رغم این‌که در سال ۱۳۸۲ برای اتمام طرح‌های در دست اجرا (علاوه بر بودجه سال ۱۳۸۲) حدود ۲۶۱۸۳ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده بود در سال ۱۳۸۳ برای اتمام همان تعداد طرح‌ها علاوه بر بودجه مصوب سال ۱۳۸۳ حدود ۷۹۰۰۰ میلیارد ریال بودجه پیش‌بینی شده است. این ارقام بدین معنی است که دولت با گذشت تنها یک سال متوجه شده است که حدود ۲/۵ برابر بیش‌تر از اعتبارات پیش‌بینی شده در سال قبل جهت اتمام طرح‌های در دست اجرا به اعتبار نیاز دارد که در واقع نشان از بی‌پایه و غیرکارشناسی بودن برآوردهای اولیه است.

جالب توجه است که دستگاه‌هایی 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 داشته‌اند.

از بُعد طول دوره اجرا نیز ظرف یک‌سال، به زمان مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های وزارت کشور به‌طور متوسط ۳/۵ سال اضافه شده است. این رقم در مورد سازمان میراث فرهنگی و گردشگری حدود ۳/۴ سال، وزارت آموزش و پرورش ۵/۲ سال و سازمان توسعه و نوسازی مدارس ۲/۵ سال بوده است.

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 میلیارد ریال 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 بازرنگری 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 باشد.

. براساس اطلاعات موجود در قانون بودجه ۱۳۸۳، 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 در اختیار فصل تأمین مسکن در حدود ۶۳۷ میلیارد ریال برای ۱۵ طرح قرار گرفته است. این در حالی 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 ریال (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.

. 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 بهزیستی ۱۲۶ درصد بوده است، فصول عملیات چندمنظوره توسعه نواحی و اداره امور مالی به ترتیب از ۹ و ۲۴ درصد تحقق برخوردار بوده‌اند. از سوی دیگر



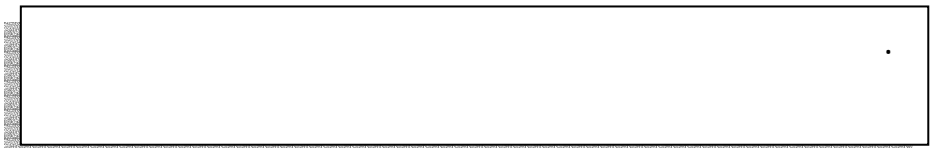
پرداختی به برخی از طرح‌ها از رقم مصوب نیز بالاتر است. برای برخی طرح‌ها هیچ پرداختی صورت نگرفته است. به عنوان مثال، در حالی که رقم مصوب طرح تأمین تجهیزات و تعمیرات اساسی و بازسازی اماکن و تجهیزات وزارت دفاع و بیمارستان شهید چمران در حدود ۹/۶ میلیارد می‌باشد، رقم پرداختی معادل ۱۳۶۵ میلیارد ریال بوده است (رقم مصوب طرح مطالعه بهسازی بافت‌های مسأله‌دار شهری در حدود ۲/۵ میلیارد بوده است ولی به میزان ۷۶۱۵۵ میلیارد ریال پرداخت صورت گرفته است).

. اطلاعات مربوط به پرداخت به برخی از طرح‌های مهم گزارش شده در اسناد بودجه‌ای مخدوش به نظر می‌رسد. به عنوان مثال، در حالی که رقم میزان پرداختی سال‌های قبل برای طرح ۴۰۱۱۳۲۰۴ تحت عنوان «تهیه آمار کشاورزی»، با ویژگی مهم در سال ۱۳۸۲، ۴۹ میلیارد ریال درج شده است، در قانون بودجه ۱۳۸۳ همین رقم (به‌رغم 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 است. این مشکل در مورد طرح‌هایی 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 آزاد راه و بزرگراه»، ۴۰۱۰۳۲۰۱ «مبارزه تلفیقی 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.

. در قانون بودجه ۱۳۸۳ کل کشور در قسمت جداول کلان، جداول شماره ۱۳ الی ۱۸ فهرست ۹۸ طرح عمرانی ملی درج شده است. در این جداول پیش‌بینی شده است ۹۸ طرح جدید (برخی به صورت مشارکت دولت با بخش خصوصی) با اعتبار ۱۱۰۰



میلیارد ریال در زمینه احداث خطوط راه آهن، احداث آزاد راه، بهسازی راه‌های مواصلاتی، احداث راه‌های مواصلاتی و احداث بزرگراه در سال ۱۳۸۳ شروع شود. مشخصات طرح‌های مزبور در پیوست اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های 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 خواهند شد و حجم تعهدات دولت به خصوص اعتبارات فصل راه و ترابری 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. ضمن آن‌که قریب به اتفاق این طرح‌ها فاقد مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و اجتماعی هستند.



با توجه به بروز مشکلات گسترده در زمینه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در تصویب طرح‌های جدید در بودجه باید تمامی جوانب مدنظر قرار گیرد. برخی مواردی



که می‌تواند به جامع‌نگری در تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید کمک کند عبارتند از:

- چشم‌انداز منابع تامین مالی طرح با توجه به نظام جاری بودجه‌ریزی کشور چگونه است؟
 - آیا اعتبارات تأمین شده جهت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۴ بر حسب امور و فصول منطبق با اولویت‌های برنامه چهارم توسعه است؟
 - آیا معیار انتفاعی و غیرانتفاعی بودن طرح‌ها دقیقاً مشخص شده است؟
 - آیا الزامات ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه در مورد انجام مطالعات توجیهی - فنی - اقتصادی، اجتماعی و ... طرح‌های مندرج در لایحه بودجه مدنظر قرار گرفته است؟
 - آیا طرح مشابهی قبلاً در منطقه مورد نظر اجرا شده است؟
 - میزان اشتغالزایی طرح به چه میزان است و جایگاه اقتصادی طرح در اقتصاد منطقه چیست؟
- : اگر به هر دلیلی به هنگام بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۴ طرحی به پیشنهاد نمایندگان محترم به تصویب رسید تنها اعتبار انجام مطالعه توجیهی فنی - اقتصادی و ... طرح در سال ۱۳۸۴ پیش‌بینی و تصویب اعتبار در سنوات بعد منوط به انجام مطالعه مذکور و تصویب آن توسط دستگاه اجرایی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور گردد.



()

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 توسعه نسبت به تدوین نظام فنی و اجرایی کشور و اجرای آن در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون به شرح ذیل اقدام کند:

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 کند.

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

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

ه) 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 بر اساس شاخص‌های بهره‌وری در هر بخش و اعمال مدیریت ارزش در آن‌ها.

ز) آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.

()

اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید صرفاً براساس گزارش‌های توجیهی فنی، اقتصادی و زیست محیطی تایید شده برای یکبار و به قیمت ثابت سالی که طرح مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالانه منظور می‌شود، به تفکیک سال‌های برنامه چهارم توسعه و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

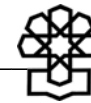
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبارات مورد نیاز سال‌های باقیمانده برنامه چهارم توسعه را با اعمال تغییر نرخ‌های ابلاغی خود محاسبه کرده و بر حسب برنامه - دستگاه در لوایح بودجه سالانه کل کشور منظور کند.



۲۰

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |



۱۹

| | | | | | | | |
|-----------|------|------|--|---|--------|---|----------|
| () | | | | | | | |
| ۵,۰۰۰,۰۰۰ | ۱۳۸۴ | ۱۳۸۱ | | دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان فارس | ۱۳۴۰۰۰ | تکمیل بیمارستان‌های قیر، کارزین و خرامه و حاجی‌آباد | ۳۰۳۰۳۵۰۶ |

«ارقام به هزار ریال»

| | | | |
|------------|------------|-----------|-----------|
| | | | |
| ۲۴,۵۰۰,۰۰۰ | ۱۰,۰۰۰,۰۰۰ | ۷,۰۰۰,۰۰۰ | ۲,۵۰۰,۰۰۰ |



:

: مجموعه آشنایی با بودجه (۴) اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)

: مطالعات برنامه و بودجه : معاونت پژوهشی
: علی پناهی
: محمد قاسمی

:

۱. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)
۲. بودجه کل کشور

:

۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره انتشار ۴، ۱۳۸۱.
۲. قوانین بودجه (۱۳۸۳-۱۳۸۰).
۳. قانون برنامه و بودجه.
۴. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.