

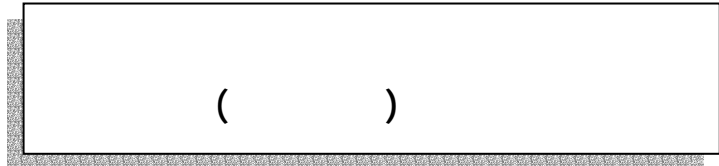
()

:

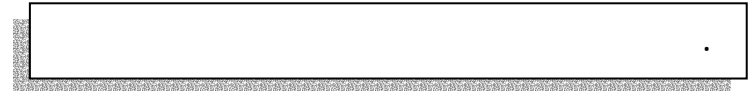
:

:

۱. توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی	۱
۲. بودجه‌ریزی عملیاتی	۴
۳. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱
۴. شرکت‌های دولتی	۱۷
۵. سوخت و انرژی	۲۲
۶. ارتباطات و فناوری اطلاعات	۲۷
۷. بخش کشاورزی	۲۸
۸. فرهنگ، هنر، تربیت بدنی، جوانان و میراث فرهنگی و گردشگری	۲۹
۹. آموزش و تحقیقات	۳۱
۱۰. آموزش و پرورش	۳۲



()



. « »

در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۴ دولت مکلف گردیده بود برای کلیه روستائیان دفترچه بیمه درمانی صادر نماید ولی راهکار آن مسکوت مانده بود. از آنجایی که براساس ماده (۹۱) قانون برنامه چهارم دولت مکلف به اجرای نظام ارجاع است برای رفع ابهامات موجود پیشنهاد اصلاح تبصره مطرح می‌گردد.

همچنین در این تبصره ذکر شده «در اجرای ماده (۱۷) قانون بیمه همگانی مصوب ۱۳۸۳/۸/۳ مجلس شورای اسلامی، سازمان بیمه خدمات درمانی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح موظفند با کلیه مؤسسات و مراکز بهداشتی درمانی که آماده ارائه خدمات درمانی با تعهد به رعایت تعرفه‌های دولتی مصوب هیأت وزیران می‌باشند، عقد قرارداد نمایند».

با توجه به صراحت‌های موجود قانونی نیازی به تکرار آن وجود ندارد؛ ضمن این‌که از آنجایی که براساس قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ تعیین تعرفه‌های بخش خصوصی به این سازمان سپرده شد و نیازی به تصویب هیأت وزیران ندارد؛ عملاً اجرای این تبصره در سال جاری مشکلات زیادی را برای بیمه‌شدگان ایجاد نمود.



• بند «الف» تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۸۴ کل کشور به شکل ذیل تغییر یابد:

الف) در جهت اجرای قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور مصوب ۱۳۷۳/۸/۳، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌تواند در طول سال ۱۳۸۵ با موافقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به هرگونه جابه‌جایی، تغییر ردیف و کاهش یا افزایش سقف اعتبار ردیف‌ها در محدوده اعتبارات مصوب به میزان سی درصد (۳۰٪) اقدام نماید، به نحوی که حداکثر تسهیلات لازم در اجرای قانون مذکور فراهم شده و اختلالی در اداره امور مراکز درمانی، بهداشتی و آموزشی حاصل نشود.

سازمان بیمه خدمات درمانی مکلف است در سال ۱۳۸۵ تمامی اعتبارات ردیف‌های مربوط به بیمه درمان را صرفاً جهت درمان بیمه‌شدگان هزینه نماید و پنجاه درصد (۵۰٪) صورت‌حساب‌های ارسالی از سوی بیمارستان‌های طرف قرارداد را قبل از رسیدگی به عنوان علی‌الحساب پرداخت نماید.

سازمان‌های بیمه‌گر خدمات درمانی موظفند بقیه مطالبات مؤسسات و مراکز بهداشتی درمانی را حداکثر تا سه ماه پس از تحویل اسناد مربوطه به نماینده رسمی سازمان مزبور پرداخت نمایند.

دولت مکلف است برای کلیه روستائیان تحت پوشش خدمات درمانی، دفترچه جدید درمانی جهت دریافت خدمات در قالب نظام ارجاع مبتنی بر پزشک خانواده صادر نماید.

. « »

با توجه به اینکه قانون مستقلی در این زمینه تصویب شده است؛ پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.

از آنجایی که اجرای ماده (۸۸) قانون برنامه چهارم توسعه در اولین سال اجرای این



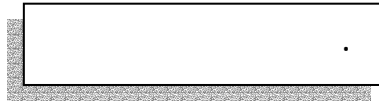
برنامه (۱۳۸۴) مسکوت مانده بود؛ لذا بندهای «۱» و «۲» به منظور عملیاتی شدن این مواد پیشنهاد می‌گردد.

ضمناً طرح ساماندهی بهداشت و درمان نیز از زمان تصویب (۱۳۸۱) به اجرا درنیامده است برای اجرایی شدن آن پیشنهاد الحاق بند «۳» تقدیم می‌گردد.

۱. در راستای اجرای ماده (۸۸) قانون برنامه چهارم وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی موظف است نسبت به اداره هیأت امنایی حداقل ۱۰ بیمارستان بزرگ (بالای ۳۰۰ تخت در تهران و ۲۰۰ تخت در شهرستان‌ها) اقدام نماید. آیین‌نامه این بند به طور مشترک توسط وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تنظیم می‌گردد.

۲. در راستای اجرای ماده (۹۱) قانون برنامه چهارم دولت مکلف است نسبت به راه‌اندازی کامل نظام ارجاع در چهار استان کشور اقدام نماید. پرداخت ردیف‌های مربوطه در شش ماهه دوم سال طبق ضوابط نظام ارجاع صورت می‌گیرد. آیین‌نامه‌های مربوطه توسط وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و رفاه و تأمین اجتماعی تهیه می‌گردد.

۳. در راستای اجرای قانون ساماندهی بهداشت و درمان مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی از آغاز سال ۱۳۸۵ کارت، دفترچه و ... بیمه‌های درمان مختلف به طور متمرکز صادر خواهد شد. تخصیص ردیف‌های بیمه درمان از نیمه دوم سال با رعایت این الزام صورت می‌گیرد. آیین‌نامه لازم توسط وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تهیه می‌گردد.



• ارتباطی دقیق بین فعالیت‌های تعریف شده یک سازمان یا دستگاه اجرایی با برنامه‌های راهبردی و حتی بعضی مواقع وظایف قانونی وجود ندارد؛ از طرف دیگر ارتباطی بین بودجه تخصیص یافته به یک برنامه و عملکرد آن برنامه وجود ندارد.

• سنجه‌ها و شاخص‌های دقیقی که مورد اجماع بخش‌های مختلف یک سازمان و مراجع تصویب بودجه آن سازمان برای ارزیابی عملکرد همان سازمان باشد استخراج نمی‌شود.

• مدیران دوایر به علت نداشتن سنجه‌های عملکرد دقیق، امکان ارزیابی فعالیت‌های خود با توجه به بودجه تخصیص یافته ندارند و به همین ترتیب امکان ارزیابی فعالیت‌های یک سازمان برای مدیر ارشد آن سازمان نیز وجود ندارد؛ به عبارت دیگر امکان بررسی جامع‌تر عملکرد یک سازمان یا ارزیابی بنیادین یک برنامه وجود ندارد.

• به دلیل قوانین انعطاف‌ناپذیری که صرفاً نظارت حین خرج را دنبال می‌کند مدیران یک سازمان جهت دسترسی به اهداف خود با محدودیت‌های شدید نظارت بدون نتیجه مواجه هستند به عبارت دیگر مدیران هیچ‌گونه آزادی عملی در تحقق برنامه‌های خود ندارند.

• برای دستگاه‌های نظارتی این مهم نیست که دستگاه‌های اجرایی چه میزان به اهداف سازمان رسیده‌اند؛ مهم این است که بودجه‌ای که به دستگاه‌ها داده‌اند آیا طبق قوانین و مقررات توزیع شده است یا نه. به عبارت دیگر در تخصیص بودجه نتایجی که دستگاه‌های اجرایی رسیده‌اند مهم نیست این است که به صورت صحیح هزینه کرده باشند.



● در چارچوب نظام بودجه‌ریزی فعلی بودجه هر سازمانی هر ساله بدون هدفگذاری خاص افزایش می‌یابد.

:

- تمرکز بر نتایج
- افزایش پاسخگویی براساس نتایج
- مدیریت راهبردی منابع
- بهبود مدیریت عملکرد
- بهبود نحوه تخصیص
- ارائه چشم‌انداز میان‌مدت (با مرتبط ساختن برنامه‌های راهبردی با منابع)

:

- تدوین برنامه راهبردی
 - اطلاعات و شاخص‌های معتبر عملکرد
 - تغییر متناسب سیستم حسابداری
 - تبیین سیستم‌های اطلاعات مدیریتی
 - ایجاد ساختار سازمانی و شیوه‌های مدیریتی متناسب
 - آموزش فنی گسترده دست‌اندرکاران در قوای سه‌گانه و دستگاه‌های نظارتی
 - تعهد و پایبندی مدیریت ارشد برای عملیاتی کردن بودجه
- برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و تلاش برای بهبود عملکرد اتخاذ رویکرد بالا به پایین توسط یک نهاد مرکزی در عمل با تعارض‌های فراوان رو به رو شده و موفق به جلب توافق عمومی برای اصلاحات نمی‌شود و به نظر می‌آید که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی باید امکانات خود را برای پیشبرد اصلاحات بودجه‌ای در اختیار



دستگاه‌های اجرایی قرار دهد. اتخاذ رویکرد بالا به پایین توسط سازمان منجر به تضعیف ابتکار عمل مدیران و تشویق به حفظ وضع موجود خواهد شد.

● در موافقتنامه‌هایی که بین مقامات مسئول بودجه و دستگاه‌های اجرایی در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب مبادله شده است سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در ازای عملیاتی کردن بودجه خود می‌توانند از مزایای زیر برخوردار باشند:

- سهولت و آزادی عمل بیش‌تر در به کارگیری نیروی انسانی برای پست‌های کلیدی،

- آزادی عمل و اختیارات بیش‌تر برای مدیران ارشد،

- دسترسی آسان به منابع بودجه‌ای،

- برخورداری از پاداش در ازای عملکرد خوب.

● برای اصلاحات بودجه‌ای در کشورهای OECD ابتدا یک طرح اصلاحی تدوین شد، سپس بر سر یک استراتژی اجرایی توافق شد و فرایند اجرا نیز از نزدیک مدیریت گردید تا اهداف حاصل شده و اصلاحات تداوم پیدا کند. افزون بر این، طرح اصلاحات بودجه‌ای باید مورد پذیرش ذی‌نفعان اصلی نظام بودجه قرار می‌گرفت. از آن مهم‌تر این‌که برای اجرای اصلاحات باید یک تیم اصلاحات تشکیل شده و از اختیارات لازم برای پیشبرد برنامه اصلاحی برخوردار می‌شد.^۱

● تشخیص این موضوع که کشورهای OECD تحول در نظام‌های بودجه‌ای و اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی خود را نه به یکباره، بلکه به صورت تدریجی و در روندی تکاملی به انجام رسانند، ایجاب می‌کند که بر فرایند تغییر تأکید ویژه‌ای شود. در نتیجه باید استراتژی اجرایی و مکانیسم اجرای اصلاحات مورد توجه قرار گیرد، نه این‌که صرفاً بر مؤلفه‌های خاصی از اصلاحات تمرکز شود.^۲

1. Jack Diamond, IMF, 2003

2. G. Scott, 1996, ch 10



در طراحی فرایند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی به جای اتخاذ یک رویکرد «انفجاری»، بهتر است رویکردی تدریجی و تکاملی را برگزید. در اجرا نیز به جای تلاش برای اجرای سراسری و همه جانبه، بهتر است به صورت سلسله‌وار و مرحله به مرحله پیش رفت. برخی کشور سعی کرده‌اند از همان ابتدا اصلاحات گسترده را در نظام مالی ایجاد کنند ولی نتیجه کار موفقیت‌آمیز نبود.^۱

عدم زمینه‌سازی برای ظرفیت‌های مدیریتی فقط اجرای موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی عملیاتی را با مانع رو به رو نمی‌سازد، بلکه می‌تواند کارکرد سیستم جدید را نیز مختل کند. در واقع در مدل مدیریتی بودجه‌ریزی عملیاتی که پس از اصلاحات استقرار خواهد یافت، مقامات دولتی دیگر نقش مافوق را در بودجه نخواهند داشت و می‌باید یک نقش مدیریتی را که بسیار شبیه به مدیران بخش خصوصی است بر عهده بگیرند.^۲

چگونه ظرفیت مدیریتی لازم برای گذار به یک نظام بودجه‌ای عملیاتی را در سازمان‌های مبتنی بر نظام بودجه‌ای سنتی ایجاد کنیم؟ پاسخ به این سؤال به هیچ وجه آسان نیست. اما تجربه نشان می‌دهد که نمی‌توان با یک آغاز «انفجاری» به نتیجه مطلوب رسید. تجربه کشور بولیوی در این زمینه بسیار جالب توجه و آموزنده است. این کشور در سال ۱۹۸۸ برنامه‌ای را تدوین کرد که به موجب آن تعداد معدودی از مدیران سطوح میانی را با این باور که چند «پست کلیدی» در هر سازمان دولتی می‌تواند موجب بهبود قابل ملاحظه عملکرد شود، انتخاب کرده و پس از آموزش‌های لازم در پست‌های کلیدی بخش دولتی منصوب کردند. این برنامه ابتدا قصد داشت ۶۵۲ نفر را بدین طریق به بدنه دستگاه اجرایی دولت تزریق کند، ولی تا ژوئن ۱۹۹۳ فقط ۶۹ نفر در پست‌های کلیدی مورد نظر منصوب شدند. معلوم شد که استراتژی

1. Kotter, 1996
2. Schick, 1998



استقرار تعداد اندکی از مدیران نخبه در تعداد کثیر سازمان‌های دولتی نمی‌تواند دستاورد محسوسی داشته باشد، لذا استراتژی دیگری اتخاذ شد. از سال ۱۹۹۲، دولت یک برنامه اصلاحی گسترده را در سطح سازمان‌های دولتی به مورد اجرا گذاشت که ۲۵۰۰ پست مدیریتی را در تعداد محدودی از دستگاه‌های دولتی هدف قرار می‌داد. استراتژی جدید دستیابی به یک هسته مدیریتی در تعدادی از سازمان‌های بزرگ اداری و سپس گسترش تدریجی دامنه شمول برنامه به دیگر سازمان‌ها بود.^۱

مورد بولیوی و تجربه شماری دیگر از کشورهای در حال توسعه که این‌گونه اصلاحات در آن‌ها به اجرا درآمده، راه حل مقابله با این محدودیت مدیریتی یک راه حل دو جانبه است. اولاً باید توجه داشت که ایجاد و پرورش ظرفیت‌های مدیریتی محتاج زمان است و باید در چند مرحله توسعه پیدا کند. ثانیاً این رویکرد چند مرحله‌ای باید بخشی تفکیک‌ناپذیر از طرح و برنامه اصلاحات باشد.^۲

وجود یک چارچوب جامع قانونی که دولت را به رعایت یک سلسله اصول در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی موظف می‌سازد ضروری است. در واقع این کار موجب می‌شود که حرکت اصلاحی دولت جنبه رسمی پیدا کند. زیرا در موارد متعدد مشاهده شده که استقرار بودجه‌ریزی تنها در حوزه بودجه‌ریزی خلاصه شده و جنبه قانونی و نهادی پیدا نکرده است. از این رو کارگزاران استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را تنها یک «پروژه» گذرا (مثل پروژه‌های قبلی که شاهدش بوده‌اند) تلقی خواهند کرد و یک استراتژی «بگذارید ببینیم چه می‌شود» در قبال آن اتخاذ خواهند کرد نه این‌که خود را برای یک تغییر اساسی آماده کنند. بنابراین تغییر چارچوب‌های قانونی واجد این مزیت هست که «جدی» بودن و استمرار را به همگان گوشزد می‌کند. هدف این است که قواعد و رویه‌هایی به نظام بودجه‌ریزی اضافه شود تا هزینه تخطی از

1. Jack Diamond, IMF, 2003
2. Jack Diamod, IMF, 2003



مسئولیت‌های بودجه‌ای، برای مدیران دولتی و دیوان‌سالاران افزایش یابد.^۱

برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور زلاندنو، «قانون مسئولیت بودجه‌ای» در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید. «منشور صداقت بودجه» در کشور استرالیا و «قانون ثبات مالی» انگلستان نیز با همین رویکرد به تصویب مجالس قانونگذاری رسید. کشور برزیل هم اخیراً «قانون مسئولیت مالی و بودجه‌ای» را به تصویب رسانده است. در امریکا نیز علاوه بر «قانون عملکرد دولت و نتایج» (GPRA) در ۳۹ ایالت نیز به‌طور جداگانه قانونی تحت عنوان «قانون بودجه‌ریزی عملیاتی» به تصویب رسیده است.

در راستای اجرای ماده (۱۲۸) قانون برنامه چهارم کمیته‌ای تحت عنوان «کمیته راهبردی بودجه‌ریزی عملیاتی» به منظور بررسی و طراحی الگوی مناسب برای اصلاح ساختار بودجه و تعیین مشخصات و نحوه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، ارائه رهنمودهای لازم به دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها و ارائه گزارش‌های ادواری به مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود.

۱. اعضای کمیته عبارتند از:

الف) دو نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب کمیسیون یا نماینده تام‌الاختیار اعضای منتخب،

ب) دو نفر از نمایندگان تام‌الاختیار و تمام وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،

ج) دو نفر از نمایندگان تام‌الاختیار و تمام وقت از وزارت امور اقتصاد و دارایی،

د) یک نفر از دیوان محاسبات کشور به انتخاب رئیس دیوان محاسبات.

رئیس کمیته با معرفی اعضای کمیته از میان اعضا انتخاب و توسط رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منصوب می‌شود.



الف) تهیه فهرست دستگاه‌های داوطلب بودجه‌ریزی عملیاتی با توجه به نوع وظایف آن‌ها از بعد حاکمیتی و تصدیگری.

ب) بررسی و تطبیق فعالیت‌های دستگاه‌های منتخب با وظایف قانونی.

ج) بررسی شاخص‌های عملکردی دستگاه‌های منتخب و ارائه پیشنهادهای لازم به شورای عالی اداری جهت اصلاح آن‌ها.

د) فراهم نمودن زمینه‌های استقرار سیستم جامع قیمت تمام شده فعالیت‌ها در دستگاه‌ها و سازمان‌ها.

هـ) بررسی الزامات مدیریتی بودجه‌ریزی عملیاتی براساس فصول چهارم، هشتم، نهم، دهم و یازدهم قانون لایحه «مدیریت خدمات کشوری» در دستگاه‌ها و سازمان‌های موضوع ماده (۴)

قانون محاسبات عمومی و اصلاحیه‌های بعدی آن.

و) فراهم کردن زمینه‌های ایجاد سیستم جامع اطلاعات شاخص‌های عملکردی در دستگاه‌ها.

دستگاه‌های مرتبط موظفند حسب درخواست کمیته مزبور یک نفر از مدیران یا کارشناسان

ارشد خود را به انتخاب بالاترین مقام دستگاه جهت هماهنگی به‌طور رسمی به کمیته راهبردی بودجه‌ریزی عملیاتی معرفی نمایند.

کمیته بودجه‌ریزی عملیاتی موظف است تفصیل صورتجلسات خود را از طریق هفته‌نامه برنامه

منتشر کرده و گزارش ماهانه خود را در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی قرار دهد.



۱. نسبت مبالغی که در عمل به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت شده است به مبالغ مصوب آن‌ها در ۱۰ سال گذشته ۶۷/۷ درصد بوده است. یعنی حدود $\frac{1}{3}$ پیش‌بینی عملیات این طرح‌ها بیش از بودجه و در واقع عملیات غیرقابل تحقق بوده است با توجه به کمبود منابع مالی بدون اصلاح نسبت عملیات به بودجه در دسترس، برنامه‌ریزی واقعی و قابل اجرا نخواهد شد.
۲. مهم‌ترین علت تأخیر پروژه‌ها - طبق گزارش سالانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی درباره وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۳ - نارسایی اعتبارات (۴۸/۲ درصد) گزارش شده است. طبق همین گزارش علت بعدی ضعف دستگاه اجرایی است که تنها ۱۰/۸ درصد می‌باشد.
۳. با توجه به شرایط موجود، کاهش عملیات مازاد بر توان تأمین اعتبار، مهم‌ترین و عملی‌ترین راهکار اصلاح «نسبت عملیات به بودجه در دسترس» می‌باشد.
۴. «کاهش عملیات مازاد بر توان تأمین اعتبار» نباید به صورت علی‌الرأس و بدون مدل تصمیم‌گیری مناسب صورت گیرد. کاهش به صورت «سرانه تقریبی هر پروژه» اتفاق جدیدی نیست و همان کاهش اجباری عملیات اکثر قریب به اتفاق پروژه‌هاست. با تعریف و طراحی مناسب روش اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌توان پروژه‌های دارای کارآمدی و اثربخشی بیشتر را شناسایی نمود و با ترجیح آن‌ها مسأله «کاهش عملیات مازاد بر توان تأمین اعتبار» را به روش «هدایت بهینه تخصیص منابع به طرف طرح‌های دارای اولویت» تبدیل کرد.
۵. یکی از بخش‌های این فرایند عبارت است از بررسی طرح‌ها و جداسازی آن دسته



از طرح‌ها که مشکل‌شان ناشی از کمبود اعتبارات است از طرح‌هایی که دچار سایر مشکلات هستند. به بیان دقیق‌تر یکی از مراحل تعیین اولویت تخصیص، تحلیل حساسیت پروژه‌ها نسبت به کاهش تخصیص اعتبار است. از آنجایی که یکی از منابع شناسایی و ارزیابی پروژه‌ها اطلاعات ارائه شده از سوی مدیران و مسئولان پروژه‌هاست، لذا در آسیب‌شناسی این روش لحاظ نمودن مسئولیت مدیران و دست‌اندرکاران پروژه‌ها بسیار مهم است. بدین معنا که هر پروژه‌ای که به نحوی از انحاء مسئولان آن مشکل اجرا یا نقص پیشرفت را محدودیت منابع مالی اعلام نمایند، باید پس از افزایش اعتبار، بهبود معناداری را نشان دهد. تفصیل این موضوع توسط قانون تعیین می‌گردد.

. بخشی دیگری از این فرایند عبارت است از بررسی طرح‌ها و تعیین آن دسته از پروژه‌ها که دارای توجیه‌پذیری فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، در شرایط فعلی و زمان بهره‌برداری نیستند. اقدام هدایتی مربوط به این پروژه‌ها این است که باید از بلعیدن منابع کمیاب توسط این پروژه‌ها جلوگیری کرد. درباره مطالعات توجیهی پروژه‌ها نیز مسئولیت مشاوران ارزیابی پروژه‌ها باید مورد توجه و تأکید قرار گیرد.

. یکی از آفات نبود تابع اولویت‌بندی و روش ساخت یافته آن، ادامه روند اجرای طولانی پروژه‌های ضعیف و کم‌بازده به ویژه در مناطق محروم است. یعنی در مناطق محروم اقدام به اجرای پروژه‌هایی می‌نماییم که امکان پیشرفت و اجرای مناسب و نیز کسب بازده کافی آن‌ها بعید است؛ اما با این توجیه که به هر حال تحرکی ناچیز در منطقه ایجاد می‌کند، باز هم شهادت لازم برای جایگزین نمودن طرح‌های مناسب‌تر فراهم نمی‌گردد. یعنی بدون اولویت‌بندی جایگزینی طرح‌های «ضعیف و نامناسب» با طرح‌های دارای «تناسب بیشتر با توسعه پایدار، نتیجه ملموس‌تر، قابلیت اجرایی بهتر و بهره‌وری بالاتر» فراهم نمی‌آید. طراحی علمی و



ساخت یافته‌های روش و تابع اولویت‌بندی، می‌تواند از تراکم بودجه‌های عمرانی در یک یا چند منطقه خاص (ناشی از تعدد پروژه‌های عمرانی در آن مناطق) جلوگیری کند و به توزیع مناسب‌تر عین و منفعت پروژه‌ها کمک نماید. همچنین از طریق شناسایی روشمند پروژه‌های ضعیف توجیه، پشتوانه و شهادت کافی برای جایگزینی چنین پروژه‌هایی با پروژه‌هایی مؤثرتر و کاراتر را فراهم می‌نماید. در واقع اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به هدایت بهینه تخصیص منابع این طرح‌ها می‌پردازد.

با توجه به ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه، که «دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی تخصیص منابع به طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رویکرد نتیجه‌گرا و دستیابی به سیستم هدایتی و کنترلی متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی و اقلیمی کشور» اقدام نماید، تشکیل ستاد اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه تمام یکی از مراحل اساسی و الزامی این ماده تلقی می‌شود. باید توجه نمود که اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به معنای اعمال مدیریت ارزش در مدیریت کلان مجموعه این طرح‌ها با مفروض داشتن هر طرح به‌عنوان یک گزینه می‌باشد. ارزیابی پروژه‌های نیمه تمام با رویکرد توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی به منظور هدایت تخصیص بهینه منابع به نفع اجرای پروژه‌هایی با توجیه‌پذیری بیشتر، بخش دیگری از این مدیریت کلان است.

مواد (۱۳۷)، (۱۵۲) و (۱۵۵) قانون برنامه چهارم توسعه مؤید ضرورت اولویت‌بندی طرح‌هاست در نتیجه احیا، اصلاح و تکمیل بند «د» ماده (۶۱) قانون برنامه سوم توسعه نیز به نوعی مدنظر است اجرای بند «و» با همه اهمیت و تأثیرش و با وجود صرف تلاش‌های زیاد متأسفانه معطل ماند و در عمل به کار گرفته نشد. البته بهره‌گیری از تجارب پیشین راهگشای شناخت کنونی و ارائه راهکار مناسب‌تری می‌شود.

به‌طور چکیده باید گفت که جهت اولویت‌بندی طرح‌ها باید در این راه لازم است:



اهداف جزئی و کمی گردد، معیارهایی برای مقایسه میزان تطابق پروژه‌ها با این اهداف وجود داشته باشد، عزم سیاسی جدی برای این هدایت بهینه منابع وجود داشته باشد، زمینه‌های اجتماعی، حقوقی و فنی لازم پرورش یابد، روش‌های گردآوری و مدیریت اطلاعات بهبود و ارتقا یابد و در نهایت ستادی برای پیگیری و بهبود نتایج مرتباً فعالیت نماید.

در اولویت‌بندی براساس ارزش یا بهره‌وری، تمرکز بر دستاوردهای هر واحد اعتبار تخصیص یافته به پروژه‌های نیمه تمام است. این اقدام یکی از مهم‌ترین روش‌های مدیریت راهبردی منابع پروژه‌های نیمه تمام است و منجر به بهبود عملکرد این منابع می‌گردد. چرا که اهداف برنامه‌ها را با هزینه‌های کم‌تری محقق می‌سازد.

ستاد اولویت‌بندی مناسب با بهره‌گیری از دیگر تجارب و رعایت جامعیت، باید دارای بستر مناسب تبادل اطلاعات باشد به نحوی که امکان استفاده از همکاری و پیشنهادهای کلیه کارشناسان و صاحبان تجربه در سراسر کشور را فراهم نماید.

از آنجایی که فرایند اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی فرایندی فراگیر و مشارکت‌مدار است باید هدف نهایی آن برای اشخاص مختلف مرتبط و ذی‌نفع پروژه‌ها به درستی روشن شود. این هدف عبارت است از هدایت به سامان (نظام‌مند) و مورد اجماع منابع پروژه‌های نیمه تمام به سوی پروژه‌هایی که تحقق بیش‌تر اهداف برنامه‌ای را باعث می‌شوند (اثربخشی) یا با هزینه کم‌تری اعم از زمان یا اعتبارات کم‌تر منجر به نتایج می‌گردند (کارایی).

برای اولویت‌بندی باید سازوکاری طراحی گردد که شناخت کارشناسی و مطالعاتی ستاد و ملاحظات مدیریتی به هیچ وجه یکدیگر را تحت‌الشعاع قرار ندهند.

سامانه اولویت‌بندی باید وفق بند «ه» ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم توسعه قابلیت ارزیابی نتایج عملکرد و بهبود مستمر را دارا باشد.

با توجه به ماده (۵۹) قانون برنامه چهارم توسعه، لازم است که ارزش‌های



اقتصادی منابع طبیعی و زیست‌محیطی و هزینه‌های ناشی از آلودگی و تخریب محیط‌زیست در مراحل ساخت و بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی محاسبه شود و ارزش‌ها و هزینه‌های مربوط در امکان‌سنجی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شود.

. با توجه به ماده (۸۱) قانون برنامه چهارم توسعه، برخی از مهم‌ترین معیارهای اولویت‌بندی پروژه‌های مربوط به طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، حسب استان‌هایی که مشمول منافع آن پروژه‌ها هستند، براساس «سند ملی توسعه استان» مربوطه تدوین می‌گردد.

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است با توجه به ماده (۱۲۷) قانون برنامه چهارم توسعه در جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، غیرکارآمدی، عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد ظرف یک ماه از تصویب این قانون اقدام به تشکیل «ستاد اولویت‌بندی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای» با حضور اعضای پیوسته زیر بنماید:

- معاونت فنی سازمان یا نماینده وی،
 - مدیرکل دفتر نظارت و ارزیابی طرح‌ها یا نماینده وی،
 - یک نفر از دستگاه‌های اجرایی به انتخاب هیأت وزیران،
 - یک نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون یا نماینده وی،
 - یک نفر از اعضای کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون یا نماینده وی.
- . ستاد برای پیشبرد و توسعه مطالعات و اجرای تصمیمات خود، از تعدادی اعضای وابسته ثابت یا پاره‌وقت استفاده خواهد نمود.



. این ستاد به منظور ساماندهی و استفاده بهینه از امکانات موجود مکلف است:

الف) معیارهای اولویت‌بندی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نیمه تمام در دو فصل آزمایشی از فصول بودجه را تدوین نماید.

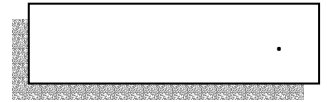
ب) روش اولویت‌بندی پروژه‌های ذیل طرح‌ها در فصول آزمایشی براساس معیارهای تدوین شده را تعیین نماید.

پ) اولویت هر یک از پروژه‌های طرح‌های نیمه تمام در فصول آزمایشی را بررسی و تعیین نماید.

. ستاد مکلف است ظرف سه ماه از زمان تشکیل، در اجرای مراحل «الف» و «ب» معیارها و روش نهایی خود را نهایی کند و به تصویب هیأت وزیران برساند. همچنین در اجرای مرحله «پ» گزارش مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی طرح‌های موضوع اولویت‌بندی (فصول آزمایشی) را جهت بررسی مجدد، تکمیل اطلاعات ضروری برای ارزیابی و سرانجام اصلاح یا تأیید ظرف مدت مشابه، به مشاوران صاحب صلاحیت ارجاع می‌نماید. ظرف سه ماه از تاریخ تشکیل ستاد، نتایج اولویت‌بندی فصول آزمایشی نهایی می‌شود و سند آن در اختیار دفتر مربوطه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. این سند مبنای هدایت تخصیص منابع به پروژه‌ها می‌باشد.

. روش پیشنهادی اولاً باید حداکثر متناسبی از اختیارات الویت‌بندی را به استان‌ها واگذار و مشارکت آنان را جلب نماید. ثانیاً نظارت و ارزیابی نتایج پس از اجرا را در سال مالی آینده فراهم کند به نحوی که نتایج هدایت تخصیص در دو فصل آزمایشی با دو فصل دیگر (فصول شاهد) مقایسه و دستاوردهای این مقایسه در اصلاح روش اولویت‌بندی طی سال‌های آتی به کار گرفته شود.

. صورتجلسات هفتگی ستاد باید از طریق هفته‌نامه خبری تحلیلی «برنامه» منتشر و گزارش‌های ماهانه بند «۳» این تبصره در اختیار کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن قرار گیرد. گزارش‌های دو ماهه «پیگیری اولویت‌بندی طرح‌ها و نحوه تخصیص آن‌ها» تا مصرف اعتبارات مصوب به مجلس ارائه می‌گردد.



- از آنجایی که بودجه شرکت‌های دولتی طبق قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶، به تصویب مجلس محترم شورای اسلامی می‌رسد، لذا هماهنگی اقلام آن بالاخص در بخش حساب‌های سرمایه‌ای با برنامه‌های توسعه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. ضمن آن‌که اکثر شرکت‌های مادر تخصصی به نحوی از انحاء، از منابع عمومی دولت به صورت کمک زیان (یارانه) یا طرح تملک دارایی سرمایه‌ای استفاده می‌نمایند لذا قانوناً وظیفه نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ایجاب می‌کند که بر عملیات آن‌ها از این ابعاد (منابع عمومی دولت و نه منابع داخلی)، نظارت نماید. در ضمن وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان مسئول امور اقتصادی و صاحب جمع اموال دولت عضو تمامی مجامع عمومی این‌گونه شرکت‌هاست در نتیجه این دو سازمان و وزارتخانه که کم‌تر از سایر اعضای مجمع عمومی دچار بخشی‌نگری می‌باشند، بعضاً سخت‌گیری‌هایی را در مورد تصمیمات متخذه در مجامع عمومی به عمل می‌آوردند که خوشایند شرکت‌های مزبور نیست. لذا شرکت‌های مورد اشاره در عمل صرفاً مبادرت به اخذ امضای سایر اعضای مجمع عمومی (علاوه بر اولین امضا که مربوط به ریاست مجمع است و دستگاه متبوع محسوب می‌شود) نموده و می‌توانند حتی صورتجلسات را برای امضا به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه هم ننمایند. از آنجایی که با رعایت اکثریت نسبی برای اعتبار بخشیدن به صورتجلسه، عملاً حقوق نمایندگی دولت در این‌گونه شرکت‌ها نادیده انگاشته می‌شود (با حذف ۲ امضا از ۵ امضا یا ۷ امضا)، لذا جهت جلوگیری از تضییع حقوق دولت و ارتقای نقش نظارتی دستگاه‌های مزبور مورد اشاره.



تمامی شرکت‌های مادر تخصصی مکلفند صورتجلسات مجامع عمومی خود را پس از امضای ریاست مجمع عمومی به امضای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند. هرگونه اقدام خلاف این رویه تخلف محسوب می‌شود و صورتجلساتی که فاقد امضاها می‌باشند، فاقد اعتبار قانونی خواهند بود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است هر سه ماه یکبار، گزارش اقدامات انجام شده در این راستا را به اطلاع کمیسیون برنامه و بودجه و دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی برسانند.

- از زمان تصویب قانون برنامه و بودجه (سال ۱۳۵۱) تاکنون طرح‌های انتفاعی متعددی توسط دستگاه‌های اجرایی که عمدتاً شرکت‌های دولتی بوده‌اند، به اجرا درآمده است. از آنجایی که اعتبار طرح‌های عمرانی انتفاعی حسب ماده (۳۲) قانون مزبور وام تلقی می‌شود، لذا قانون برنامه و بودجه به گونه‌ای طراحی شده که اعتبار این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها با احتساب سود متعلقه به خزانه برگشت شده و مجدداً برای سرمایه‌گذاری‌های جدید دیگر مورد استفاده واقع شود. متأسفانه ضوابط موضوع بند «۷» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه دایر بر چگونگی انعقاد قرارداد، وام، تعیین بهره‌بردار، تعیین نرخ سود متعلقه، زیان ناشی از علل اقتصادی یا اجتماعی و اعمال سیاست‌های دولت در قیمتگذاری کالا و خدمات تولیدی حاصل از اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی، زمان شروع بازپرداخت و مدت آن، تا ۱۳۷۶/۸/۱۹ به تصویب شورای محترم اقتصاد نرسیده بود، لذا دستگاه‌های مربوط با خاطری آسوده مبادرت به اخذ وام برای طرح‌های عمرانی انتفاعی می‌نمودند به این امید که ضوابطی در کار نبوده و در نهایت قراردادی هم برای بازپرداخت متصور نیست. لکن به رغم تصویب



(با تأخیر) ضوابط مربوط و برخلاف تأکیدیاتی که دولت به‌هنگام تدوین لوایح بودجه سنواتی برای پیش‌بینی مبالغ مربوط به بازپرداخت این‌گونه وام‌ها به عمل آورده و حتی در ستون‌های پیوست ۲ قوانین (پیوست ۳ در سال‌های گذشته) یا لوایح بودجه ستون خاصی را برای بازپرداخت مزبور پیش‌بینی نموده، کماکان گزارش دقیقی از وضعیت بسیاری از طرح‌های انتفاعی خاتمه یافته به لحاظ انعقاد قرارداد در دست نیست. لذا به منظور تعیین تکلیف این مقوله و اجرای ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه پیشنهاد زیر ارائه می‌شود.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است گزارش وام‌های موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه را متضمن مبلغ اصل وام، تعداد و مبلغ اقساط به تفکیک سررسید، چگونگی دریافت تخفیفات موضوع ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه، نام دستگاه اجرایی، نام طرح، نام دستگاه بهره‌بردار، نرخ سود متعلقه، میزان بخشودگی، سود متعلقه، زمان شروع و مدت بازپرداخت وام و هر اطلاع مفید دیگری که لازم بدانند را حداکثر ظرف ۶ ماه از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور تهیه و به کمیسیون برنامه و بودجه و دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

- تصویب بودجه شرکت‌های دولتی که در قالب شرکت‌های مادر تخصصی طی برنامه سوم توسعه ساماندهی شده‌اند با مجلس شورای اسلامی و اصلاح بودجه آن‌ها تا آبان ماه هر سال با مجامع عمومی ذی‌ربط می‌باشد (منوط به شرایط مصرح در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت). به منظور ضمانت اجرایی بخشیدن به بودجه‌های مصوب یا اصلاح بودجه‌های احتمالی، در ماده (۲) مورد



اشاره، تکالیفی بر عهده بازرس قانونی شرکت‌ها گذارده شده است به این امید که شرکت‌ها به بودجه خود پایبند بوده و شفافیت مالی را مدنظر قرار دهند. متأسفانه در مجامع عمومی شرکت‌های مزبور دیده می‌شود که صرفاً یک خط یا یک جدول بدون توضیح به این امر اختصاص داده می‌شود که به لحاظ محتوایی فاصله بسیاری با تکلیف مزبور دارد:

سازمان حسابرسی مکلف است گزارش اقدامات انجام شده خود را به‌عنوان بازرس قانونی در قبال گزارش تطبیق عملیات شرکت‌های دولتی با بودجه مصوب را برای آن دسته از شرکت‌هایی که در آن‌ها به‌عنوان بازرس قانونی معین شده است برای سال‌های ۱۳۸۲ لغایت ۱۳۸۳ تهیه و حداکثر ظرف ۶ ماه از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به کمیسیون برنامه و بودجه و دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

- در برنامه سوم توسعه اعطای تسهیلات و کمک‌های مالی و فنی از طریق وجوه اداره شده توسط بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای (ماده (۶۵) قانون مزبور) تجویز و همچنین سرمایه‌گذاری مولد و اعطای کمک‌های مالی و فناوری برای ارتقای سطح طراحی، مهندسی ساخت تجهیزات، نمونه‌سازی ماشین‌آلات مطالعات و عملیات اکتشافی و معدنی از محل بودجه عمومی در قالب وجوه اداره شده نزد بانک‌ها برای طرح‌های مورد تأیید وزارتخانه‌های صنایع، معادن و فلزات، نیرو و نفت با تعیین سهم حمایت دولت در قالب کمک بلاعوض و یارانه سود انتظاری، مجاز شناخته شده، در ضمن مقرر شده است که مانده وجود فوق‌الذکر در آخر برنامه و نیز اقساط بازپرداخت شده از محل تسهیلات مذکور پس از برنامه به حساب افزایش سرمایه



بانک‌های تخصصی منظور و معادل آن از بدهی دولت به نظام بانکی کسر شود (به استناد ماده (۶۸) قانون مزبور اجرای طرح‌های مورد تأیید مجامع عمومی شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌های پست و تلگراف و تلفن، صنایع، معادن و فلزات، نیرو و نفت، از محل منابع داخلی در قالب وجوه اداره شده نزد بانک‌ها و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود از منابع داخلی نیز مجاز شناخته شده که مقوله تبصره پیشنهادی نیست). از آنجایی که عملکرد این تبصره در تعیین افزایش سرمایه دولت در بانک‌های تخصصی و تعیین رقم کاهش بدهی دولت به نظام بانکی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و در ضمن در گزارش نظارت سال چهارم برنامه سوم توسعه نیز به جزئیات لازم در این رابطه پرداخته نشده است (به‌رغم تکلیف ماده (۱۹۸) قانون برنامه سوم توسعه)، لذا پیشنهاد زیر ارائه شده است.

دولت مکلف است عملکرد نحوه استفاده از وجوه اداره شده موضوع قانون برنامه سوم توسعه را به تفکیک بخش‌های مربوط، دستگاه اجرایی ذی‌ربط، نام طرح مربوط، مبلغ طرح، موضوع طرح، مدت طرح، مدت پرداخت و بازپرداخت وجوه و هرگونه اطلاع مفید دیگری که لازم بداند را از محل منابع عمومی دولت، استخراج و گزارش آن را حداکثر ظرف ۶ ماه از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور تقدیم نماید.



در ارتباط با بهینه‌سازی مصرف سوخت و به ویژه محدود کردن مصرف بنزین و نفت‌گاز لازم است علاوه بر اجرای طرح کارت هوشمند در عرضه سوخت از مبادی عرضه تا جایگاه‌ها و همچنین فروش سوخت به مصرف‌کنندگان در جایگاه‌ها با ایجاد حمل‌ونقل همگانی یکپارچه در شهرهای بزرگ ترتیبی داده شود که به طور مشخص سهم جابه‌جایی مسافر از سفرهای روزانه شهری توسط سامانه‌های اتوبوسرانی، مینی‌بوسرانی و انواع قطارهای شهری و بهنگام کردن سیستم تاکسیرانی در حد مطلوب افزایش داده شود. فی‌المثل تصور گردد چند درصد سفرها باید از این طریق صورت گیرد و اعتبار مربوط نیز تأمین گردد. یعنی دولت حدود ۷۰ درصد و بخش خصوصی تعاونی حدود ۳۰ درصد اعتبار مربوط را تأمین نمایند.

نتایج طرح جامع ساماندهی حمل و نقل و مصرف سوخت باید در بودجه سال ۱۳۸۵ و سال‌های بعد در تمام زمینه‌ها مورد نظر دیده شود.

۲. در جهت کاهش وابستگی به بنزین در بخش حمل و نقل و با توجه به گستردگی توسعه خطوط لوله انتقال و توزیع گاز کشور و برنامه‌های احداث جایگاه‌های عرضه CNG لزوماً باید خودروهای گازسوز (دو سوخته) بویژه در شهرهای بزرگ بیشتر شود؛ بویژه که هدفگذاری شده بود که ۲۰۰ هزار خودرو گازسوز در کشور ساخته شود. از این‌رو باید وزارت صنایع و معادن در این زمینه اقدامات لازم را بعمل آورد.



این وزارتخانه تاکنون نتوانسته اقدام مطلوبی در این زمینه انجام دهد و عملاً جایگاه‌های عرضه CNG بلااستفاده مانده است. از سوی دیگر باید توجه داشت این امر یعنی گازسوز کردن خودرو توسط صنایع تولید خودرو عملاً موجب کاهش آلودگی هوا می‌شود.

ابقای بند «الف» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۸۴

۳. در بخشنامه بودجه به احداث پالایشگاه جدید با مشارکت بخش خصوصی از طریق پذیره‌نویسی اشاره شده است در حالی که ابقای اجزای بند «۱» و «۲» بند «خ» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۴ بهتر می‌تواند نتیجه دهد. زیرا بهینه‌سازی و بازسازی پالایشگاه‌ها بدون کاهش میزان صادرات نفت خام می‌تواند میزان تولید فرآورده‌های میان تقطیر و بویژه بنزین موتور را به میزان زیاد افزایش داده و از تولید زیاد نفت مازوت احتراز نماید. در حالی که اگر قرار باشد پالایشگاه جدیدی احداث شود از میزان صادرات نفت خام باید کاسته شود و در این صورت درآمدهای ارزی کشور کاهش پیدا می‌کند.

از سوی دیگر احداث سه پالایشگاه میعانات گازی با ظرفیت ۳۶۰ هزار بشکه در روز می‌تواند تعداد قابل توجه‌ای از نیاز بنزین کشور را تأمین کند و در نتیجه از واردات بنزین جلوگیری به عمل آورد. این امر به لحاظ ایجاد ارزش افزوده بیش‌تر به نفع اقتصاد کشور نیز می‌باشد.



ابقای اجزای «۱» و «۲» بند «خ» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۴

۴. در بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۵ به انتقال شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی غیرضروری از تهران اشاره شده است. به نظر می‌آید لازم است در تبصره‌های بودجه، تبصره پیوست گنجانده شود. در این رابطه لازم است برای هر دستگاهی با توجه به وظایف قانونی و اهمیت استقرار آن وظایف در تهران به صورت شاخص متراژ مشخص تعیین گردد تا بدین‌وسیله با آزاد شدن ساختمان‌های اداری، عرضه ساختمان در تهران زیاد شده و قیمت متراژ ساختمان و اجاره نیز پایین بیاید. عملاً دستگاه‌های دولتی نقش ویژه‌ای در افزایش قیمت ساختمان و اجاره در تهران دارند.

اساساً براساس نرم‌های کارشناسی استقرار و بکارگیری کارمند در تهران به صورت القایی ۳۰ تا ۳۵ نفر به مهاجرت به تهران و استقرار در این شهر موجب می‌شود. از طرفی خرید، ساخت و اجاره ساختمان اداری در شهر تهران به معنی آن است که به ازای هر ۲۰ تا ۳۰ متر مربع یک نفر در ادارات دولتی در این شهر به کار گرفته شود. از این‌رو اگر با برنامه‌ای جامع بتوانیم در جهت عدم تمرکز، ادارات دولتی را به شهرهای درجه دوم، سوم و چهار انتقال دهیم در جهت کاهش آلودگی تهران و شهرهای بزرگ و کاهش بار ترافیکی و حتی کاهش اجاره‌بها مؤثر خواهد بود.

قابل ذکر است که برآوردها نشان می‌دهد در حال حاضر حدوداً ۱/۵ درصد زیربنایهای ساختمانی شهر تهران در اختیار ادارات دولتی است و هر میزان از این ساختمان‌ها که آزاد گردد در کاهش شلوغی شهر تهران تأثیر بسزا خواهد داشت. باید توجه داشت بعضی از دستگاه‌های دولتی برای فرار از محدودیت‌های قانونی خرید و اجاره ساختمان‌ها را از طریق صندوق‌های بازنشستگی، شرکت‌های تعاونی،



شرکت‌های وابسته به اصطلاح خصوصی انجام می‌دهند. به نظر می‌رسد در تبصره‌های قانونی باید راه‌گریز این‌گونه اقدامات غیر قانونی نیز گرفته شود. از طرفی باید توجه داشت فروش و واگذاری ساختمان‌های اداری در شهر تهران و شهرهای بزرگ و جابه‌جایی آن‌ها به شهرهای درجه دوم، سوم و چهارم موجب شکوفایی اقتصاد این شهرها شده و این امر به عدالت اجتماعی کمک می‌کند.

بویژه باید تأکید کرد که فروش و واگذاری ساختمان‌های اداری و تعیین حداقل شاخص برای هر اداره با توجه به نوع مسئولیت در داشتن ساختمان می‌تواند از دید کلان اقتصادی نیز منافع زیادی را حاصل نماید.

به طور مثال باید توجه داشت حدوداً بالغ بر ۱۰۰ شرکت زیرمجموعه وزارت نفت به طور مستقیم و غیرمستقیم حدوداً ۳۰۰ هزار زیربنای ساختمانی در شهر تهران دارا می‌باشند و این مسأله در مورد سازمان گسترش، وزارت کشاورزی، و دیگر وزارتخانه‌ها نیز وجود دارد. از طرف دیگر علاوه بر ساختمان‌های اداری بعضی از دستگاه‌های دولتی برای اسکان خانواده مدیران به خرید و اجاره ساختمان‌های مسکونی نیز مبادرت می‌ورزند که باید به نحوی در این زمینه نیز اقدامی مؤثر صورت پذیرد.

به منظور کاهش هزینه و توسعه عدم تمرکز در سال ۱۳۸۵:

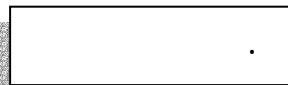
۱. دستگاه‌های اجرایی (سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات) که فعالیت اصلی آن‌ها در مرکز استان‌ها یا شهرستان‌ها می‌باشد، موظفند نسبت به انتقال مرکز اداری خود به یکی از استان‌ها اقدام نموده، درآمد حاصل از فروش ساختمان‌ها و امکانات منقول تا سقف ده هزار میلیارد ریال (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) به حساب خزانه واریز و تا سقف ۵۰ درصد آن صرف اجرای تملک دارایی‌های سرمایه همان دستگاه می‌گردد.

۲. دولت موظف است کلیه مهمانسراها و دفاتر نمایندگی دستگاه‌های مذکور در ماده



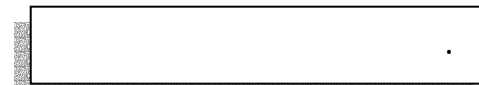
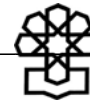
(۱۶۰) قانون برنامه چهارم که مرکز اداری آن در مراکز استان‌ها یا شهرستان‌ها می‌باشند و در تهران اقدام به ایجاد شعبه یا نمایندگی نموده (نظیر دستگاه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات مستقر در استان‌ها) را منحل نمایند و ساختمان و امکانات منقول آن را به فروش برسانند و وجوه حاصل را به حساب خزانه واریز و ۵۰ درصد آن را برای امور هزینه‌ای و تسریع در اجرای طرح‌های تملک دارایی نیمه تمام همان استان هزینه نماید.

فهرست دستگاه‌های موضوع این بند حداکثر در مدت سه ماه بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.



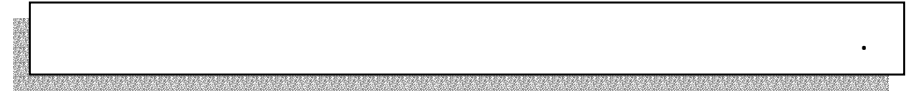
با توجه به این که مراکز تحقیقاتی و پژوهشی می‌توانند نقش مؤثری در رفع مشکلات موجود در بخش داشته باشند و تقویت این مراکز در راستای رویکرد برنامه چهارم توسعه، مبنی بر اقتصاددانی محور ارزیابی شود، لذا برای تقویت و ارتقای امور تحقیقات و پژوهشی در بخش کشاورزی پیشنهاد زیر ارائه می‌شود.

جهت ارتقای امور تحقیقات و پژوهش در بخش کشاورزی کشور موارد ذیل در بودجه سال ۱۳۸۵ دیده شود. تهیه بسته‌های فنی کشاورزی - توسعه، تکمیل و تجهیز باغ گیاه‌شناسی - توسعه، تکمیل و تجهیز تحقیقات منابع طبیعی - توسعه، تکمیل و تجهیز مراکز و مؤسسات تحقیقات دام - توسعه، تکمیل و تجهیز مراکز و مؤسسات تحقیقات زراعی - توسعه، تکمیل و تجهیز مراکز و مؤسسات تحقیقات باغبانی - توسعه، تکمیل و تجهیز مراکز و مؤسسات تحقیقات خاک و آب و مهندسی زراعی - توسعه، تکمیل و تجهیز مراکز و مؤسسات تحقیقات آفات و بیماری‌های گیاهی - توسعه، تکمیل و تجهیز تحقیقات مراکز و ایستگاه‌های تحقیقاتی - توسعه، تکمیل و تجهیز تحقیقات حفظ ذخایر ژنتیکی گیاهی - توسعه، تکمیل و تجهیز تحقیقات تکنولوژی تولید بذر و نهال - احداث و تکمیل ساختمان مراکز تحقیقات کشاورزی - تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات - سازمان تحقیقات و آموزش کشاورزی - تعمیرات اساسی ساختمان‌های مؤسسات، مراکز و ایستگاه‌های تحقیقاتی - تکمیل و تجهیز آموزشگاه‌های فنی مشهد و دامغان و یزد - توسعه، تکمیل و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات، مؤسسه رازی، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات پژوهشگاه مهندسی - تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات مؤسسه جنگل و مرتع - توسعه، تکمیل و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات مراکز و مؤسسات تحقیقات شیلات و آبزیان و حفظ ذخایر ژنتیکی آبزیان - توسعه، تکمیل و تجهیز تحقیقات بیوتکنولوژی - تعمیر و تکمیل و تجهیز مؤسسه آموزش عالی علمی، کاربردی - پخش سیلاب در آبخوان‌ها (وزارت جهاد سازندگی).



تعداد شرکت‌های مخابرات دولتی کشور ۳۴ دستگاه می‌باشد که بیش از ۲۰ شرکت از آن‌ها زیانده است و کسری بودجه‌های آن‌ها از محل درآمد شرکت‌های سودده تأمین می‌شود (براساس اختیاری که در قانون برنامه و همچنین قانون تشکیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به وزیر دستگاه داده شده است) و همچنین شرکت پست جمهوری اسلامی ایران شرکت زیانده است که از منابع مخابرات به آن کمک می‌شود، لذا پیشنهاد زیر ارائه شده است.

در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی شرکت‌های زیانده و سودده جدا شده و در ردیف بودجه شرکت‌های سودده مبلغ کمک به شرکت‌های زیانده مشخص شود تا بودجه شفافیت لازم را داشته و در ضمن توجیه اجرای ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه نیز فراهم شود.



از آن جا که تخصیص اعتبارات در قالب لوایح بودجه باید در جهت اجرای احکام برنامه‌ای بخش فرهنگ باشد، مناسب است پیشنهادهای زیر در لایحه بودجه ۱۳۸۵ مورد ملاحظه قرار گیرد.

۱. در اجرای بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه چهارم توسعه، اعتبارات مربوطه به نحوی پیش‌بینی گردد که:

الف) برای ورزش حرفه‌ای هزینه نشود.

ب) سقف هزینه‌کرد به نحوی معین شود که تعادلی بین دستگاه‌های اجرایی با اعتبارات هنگفت با دیگر دستگاه‌ها برقرار شود.

۲. به منظور اجرای بند «ز» ماده (۱۰۴) قانون چهارم توسعه موضوع هدفمند کردن یارانه‌های بخش فرهنگ مناسب است در تبصره‌ای، کاهش مرحله‌ای یارانه‌ها از بخش تولید به بخش مصرف (به نحوی که در لایحه بودجه ۱۳۸۵ اولین مرحله آن به میزان ۲۰ درصد پیش‌بینی شود).

۳. در اجرای ماده (۱۱۲) قانون برنامه چهارم توسعه موضوع ساماندهی امور جوانان و برنامه‌های ذیل آن (توسعه مشارکت‌های اجتماعی، اوقات فراغت و ...) متناسب با الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی برنامه‌های مشخص و کمی‌پذیری ذیل دستگاه‌های ذی‌ربط و در راستای برنامه ساماندهی امور جوانان و با نظارت سازمان ملی جوانان پیش‌بینی شود، به نحوی که دستگاه‌های اجرایی مرتبط با هماهنگی با این سازمان از محل برنامه‌ها هزینه کنند. موافقتنامه‌های این نوع برنامه‌ها با امضای ریاست سازمان ملی جوانان به‌عنوان ناظر، قابل اجرا خواهد بود.



۴. با توجه به راهبردهای بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۵ تکالیف و اعتبارات لازم در زمینه ساماندهی ازدواج و اوقات فراغت جوانان به سازمان ملی جوانان اختصاص دارد.

۵. به منظور اجرای ماده (۱۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه موضوع بند «الف» ماده (۱۶۵) تنفیذی از قانون برنامه سوم، ردیف مستقلی ذیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری پیش‌بینی شود.

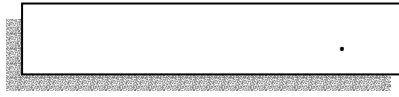
۶. به منظور اجرای بند «۲» از ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی مصوب ۱۳۶۷، برنامه «تهیه نقشه باستان‌شناسی استان‌ها» ذیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری دیده شود.

۷. حذف تبصره موضوع «احیا و بهسازی ابنیه و کاروانسراهای قدیمی و تبدیل آن به مکان‌های اقامتی و پذیرایی» (بند «الف» تبصره «۱۰» قانون بودجه ۱۳۸۴) و اکتفا کردن به اعتبارات ردیف ۳۰۲۰۱۰۰۵ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.



به دلیل ضرورت سازگاری لایحه بودجه ۱۳۸۵ با اهداف برنامه چهارم توسعه، براساس ماده (۴۹) این قانون، در این بخش پیشنهادهایی به منظور اجرایی کردن این رویکرد جدید و کاهش تهدیدها و نقاط ضعف ارائه شده است.

۱. واقعی کردن درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی، به گونه‌ای که ضمن رعایت نقش دولت در ارائه خدمات آموزش عالی و تحقیقات رایگان، منابع درآمدی لازم برای افزایش فعالیت‌ها و استفاده از ظرفیت‌های بالقوه دانشگاه‌ها برآورد شود.
۲. افزایش بودجه دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی به نحوی که کسری بودجه نداشته باشند، (نسبت به اعتبارات سال ۱۳۸۴ افزایش ۴۰ درصدی نیاز است).
۳. افزایش بودجه تحقیقات به طور پلکانی در قوانین بودجه سال‌های اجرای برنامه چهارم توسعه تا میزان ۲ درصد تولید ناخالص داخلی از محل اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی و ۱ درصد درآمد عملیاتی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخش غیردولتی.
۴. توجه به سازوکارهای نظارتی مؤثر در نظام مالی و مدیریت بودجه‌ای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی.



با توجه به ضرورت رفع مشکلاتی مانند:

۱. عدم شناسایی نیاز واقعی آموزش و پرورش به اعتبارات جاری و عمرانی،
۲. تصویب ضوابط و مقرراتی که گاهی با قوانین موجود مغایر هستند،
۳. استمرار کسری اعتبارات و مشکلات مالی در وزارت آموزش و پرورش، ضروری است که پیشنهادهای زیر در لایحه بودجه ۱۳۸۵ مورد توجه قرار گیرند.

۱. افزایش بودجه آموزش و پرورش به نحوی که کسری بودجه نداشته باشند (کسری آموزش و پرورش حدود ۲۲۰۰ میلیارد تومان است).
۲. منظور کردن اعتباری برای نوسازی تجهیزات کارگاه‌های هنرستان‌های فنی و حرفه‌ای و کار و دانش.
۳. افزایش بودجه مراکز تربیت معلم و آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای مانند بودجه مراکز مشابه در وزارت علوم و تحقیقات.
۴. افزایش اعتبار لازم برای مقاوم سازی و نگهداری ساختمان‌های آموزشی.
۵. تأمین معیشت معلمان با عنایت به آمار بانک مرکزی در خصوص میزان هزینه معیشت برای هر خانوار.
۶. منطقی کردن سهم اعتبارات آموزش فنی و حرفه‌ای برای سال ۱۳۸۵.
۷. پیش‌بینی بودجه مستقل برنامه «پیش از دبستان» برای نقاط محروم کشور.
۸. افزایش حقوق پرسنل نهضت سوادآموزی «آموزشیاران» و خارج نمودن آنان از عسرت.
۹. منظور کردن بودجه‌ای برای افزایش و ارتقای انگیزه معلمان برای خدمت و ارتقای رضایت شغلی.



:

پیشنهادهایی در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور (ویرایش اول)
Report Title: Some Recommendations About Budget Bill 1385 (First Edition)

مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات زیربنایی، مطالعات اجتماعی، مطالعات فرهنگی

مطالعات برنامه و بودجه

معاونت پژوهشی

محمد قاسمی

:

:

لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور (Budget Bill, 2006)

:

بخشنامه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور