

()

مقدمه	۱
۱. مشکلات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲
۲. وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵	۵
۳. ضرورت و فواید اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام ملی	۱۱
۴. ابعاد اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام ملی	۱۳
۵. موانع اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام ملی	۱۷
۶. تجارب اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام ملی	۱۹
۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادات	۲۱
پیوست‌ها	۲۹
پیوست ۱. مبانی و مراحل اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۹
پیوست ۲. مدل پیشنهادی برای اولویت‌بندی پروژه‌های ملی نیمه‌تمام	۳۳

:

:

()

می‌سازد. فارغ از راهکارهای بلندمدت، بهترین راه برای رفع بخشی از مشکلات در میان‌مدت، اولویت‌بندی طرح‌های ملی و در نتیجه تخصیص اعتبار براساس اولویت‌بندی است.

این گزارش؛ بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۵ را مدنظر قرار داده و در پی تبیین و تدقیق ضرورت و ابعاد اولویت‌بندی آن‌ها است. بر این اساس ابتدا ضرورت و فواید اولویت‌بندی مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس در مورد ابعاد و پیامدهای مثبت و منفی آن نکاتی بیان می‌شود. همچنین با مرور تجربه کشور در طی سال‌های گذشته، مابانی و مراحل الگوی مطلوب اولویت‌بندی به اجمال مورد مذاقه قرار گرفته است و در پایان هم با توجه به الزامات تدوین و اجرای یک الگوی متناسب اولویت‌بندی که متضمن پارامترهای اقتصادی، اجتماعی، فنی و منطقه‌ای باشد تشکیل کمیته‌ای تحت عنوان «کمیته اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» جهت تدوین الگو، اجرا و نظارت بر اجرا و تصحیح فرایند و تخصیص اعتبارات در سال ۱۳۸۶ پیش‌بینی شده است.

اهم مشکلات «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» عبارتند از موارد زیر که برخی از آن‌ها عملیاتی و برخی ساختاری هستند:

۱. عدم وضوح روش سنجش تناسب و تطابق طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) با اهداف برنامه‌های توسعه‌ای کشور
۲. تطویل زمان اجرای سرمایه‌گذاری‌ها
۳. افزایش هزینه پروژه‌ها به دلیل تأخیر و زیان‌های ناشی از آن
۴. افتتاح طرح‌هایی که ظرفیت‌های ایجاد شده آن‌ها به دلیل انقضای زمان نیاز،

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اگرچه اصلی‌ترین کانال ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در جامعه است با این حال دارای بیش‌ترین مشکلات از بعد اعتباری و فنی - اجرایی نیز می‌باشد. این مشکلات حداقل در دو بخش ساختاری و اجرایی قابل تفکیک است و طبیعتاً راه‌حلی که برای رفع این مشکلات ارائه می‌شود باید در دو بعد بلندمدت و میان‌مدت مدنظر قرار گیرد. پیامدهای هر دو نوع مشکلات فوق هر ساله در اطلاعات بودجه‌های سنواتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به وضوح نمود پیدا می‌کند. به عنوان مثال در قانون بودجه ۱۳۸۴ میزان اعتباری که دولت از بابت طرح‌های ناتمام مانده از سال ۱۳۸۳ (طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۳۸۳ تمام شوند ولی نشدند) متعهد شده، ۱۴۹۰۵ میلیارد برای ۱۳۸۴ و ۶۴۱۴۳ میلیارد بین سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۸ است. در لایحه بودجه ۱۳۸۵ نیز این مشکل ادامه دارد. به عنوان مثال برای ۷۳ طرحی که قرار بود در سال ۱۳۸۴ خاتمه پیدا کنند ۴۹۹۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۵ و معادل ۸۵۰۷ میلیارد ریال بودجه در سال‌های آتی در نظر گرفته شده است.

ادامه مشکلات مزبور تغییر روند تصمیم‌گیری در مورد این طرح‌ها را ضروری

عدم قابلیت فنی و ... قابل استفاده نیستند

۵. عدم کفایت و تناسب پیش‌بینی‌های اعتباری در قوانین بودجه

۶. ابهام در چگونگی تصویب و نیز مرجع تصویب‌کننده آن‌ها

۷. عدم تخصیص بهینه منابع و کاهش نسبت ستانده‌ها به هزینه‌های پرداخت‌شده

در بین مشکلات فوق مشکلات اعتباری، بیش‌ترین سهم را دارد. جدول ۱ روند

تخصیص اعتبارات این طرح‌ها را نشان می‌دهد.

(ارقام به میلیارد ریال)

۱	۱۳۷۶	۳۰۳۲۱	۲۰۲۸۵	٪۶۶,۹
۲	۱۳۷۷	۲۴۵۸۹	۱۷۶۵۵	٪۷۱,۸
۳	۱۳۷۸	۲۹۵۳۵	۲۷۲۰۲	٪۹۲,۱
۴	۱۳۷۹	۲۶۴۸۲	۲۲۴۵۱	٪۸۵,۱
۵	۱۳۸۰	۳۶۶۲۰	۲۳۵۱۰	٪۶۴,۲
۶	۱۳۸۱	۷۲۶۸۲	۵۴۰۲۸	٪۷۴,۳
۷	۱۳۸۲	۸۵۲۰۹	۵۷۷۷۲	٪۶۷,۸
۸	۱۳۸۳	۹۹۱۶۴	۵۷۵۱۵	٪۵۸,۰
				٪ ,

مأخذ: گزارش مالی دولت - خزانه‌داری کل کشور.

برای این عملیات درست برآورد شده باشد، ثانیاً تخصیص در زمان مناسب (ماه‌ها و فصول کاری هر منطقه) انجام‌شود و ثالثاً هزینه‌های ثابت (غیرمستقیم) پروژه در نظر قرار نگیرد. قرائن و شواهد متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد، شرایط عینی و واقعی این طرح‌ها متفاوت با مفروضات یادشده است. به عنوان مثال درباره فرض اول یعنی اعتبارات برآوردی عملیات این طرح‌ها، واقعیت این است که در غالب موارد این طرح‌ها دارای

سال ۱۳۸۴ قرار بر این بوده که ۱۲۵ طرح خاتمه یابد ولی تعداد ۷۳ طرح همچنان در لایحه بودجه ۱۳۸۵ ادامه دارد و اعتباری برابر با ۵۰۱۱ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است و علاوه بر این تعهدی هم معادل ۸۵۰۷ میلیارد ریال در سال‌های آتی بر دولت تحمیل کرده است و به طور میانگین یک سال و ۴ ماه بر دوره اجرای آن افزوده شده است. همچنین طبق قانون بودجه ۱۳۸۳ قرار بود ۶۶۰ طرح با صرف ۱۸۲۸۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ خاتمه یابد. ۲۲۰ طرح از این طرح‌ها نه‌تنها در سال ۱۳۸۳ (البته با تخصیص حدود ۵۰ درصد بودجه مصوب) تمام نشده‌اند بلکه برای تکمیل آن‌ها طی سال ۱۳۸۴، ۱۴۹۰۵ میلیارد ریال و بین ۱۳۸۵-۱۳۸۸، ۶۴۱۴۳ میلیارد ریال بودجه صرف خواهد شد. یعنی نیاز واقعی طرح‌ها بیش از آن چیزی است که در گزارش‌های توجیهی و در ردیف‌های بودجه‌ای گنجانده می‌شود و مبالغ مصوب از مبالغ واقعی مورد نیاز کمتر است. لذا درصد

نیز به نوبه خود کمتر از مقدار یادشده می‌باشند. با توجه به این جوانب، در واقع می‌توان گفت که

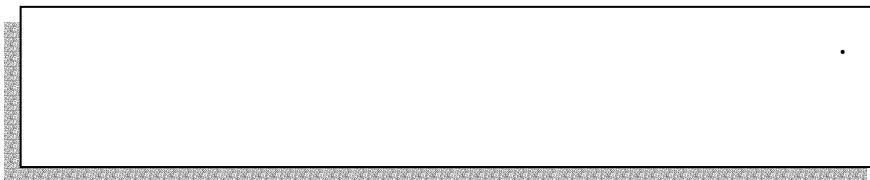
. در گزارش‌های نظارتی نیز نارسایی اعتبارات مهم‌ترین

مشکل طرح‌های عمرانی (۴/۸ درصد) ذکر شده است.^۱ طبق گزارش فوق علت بعدی، ضعف دستگاه اجرایی است که تنها ۸/۱۰ درصد می‌باشد.

□ گزارش سالانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی درباره طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، سال ۱۳۸۳.

. البته با این فرض که اولاً اعتبارات مندرج در قوانین

با توجه به کمبود منابع مالی، بدون اصلاح نسبت عملیات به بودجه در دسترس، برنامه‌ریزی‌ها واقعی و قابل اجرا نخواهد شد و تنها راه اصلاح این نسبت، اولویت‌بندی طرح‌هاست.^۱ البته طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با سایر اجزا و مسائل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در هم تنیده است و در قالب دستورالعمل، بخشنامه، ارائه فرمول، عملیات ضربتی و امثال آن نمی‌تواند اثربخشی و کارایی لازم را داشته باشد. درست و اثربخش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) نیازمند تدوین و طراحی (طرح‌های عمرانی) به همراه اجرا و به‌کارگیری هوشمندانه خروجی آن سامانه و نیز نظارت دقیق بر نتایج آن (اعم از پیامدهای ناخواسته یا دستاوردهای مطلوب) و اصلاح مستمر آن سامانه است. قبل از پرداختن به فواید و فرایند اولویت‌بندی طرح‌ها ضروری است که وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۵ مورد بحث و بررسی قرار گیرد.



• اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۵، بالغ بر ۱۸۴۶۱۷ میلیارد ریال می‌باشد و سهم واقعی آن از بودجه عمومی دولت ۲۹/۳ درصد است این در حالی

۱. البته ایجاد سامانه اولویت‌بندی «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» یک راه‌حل کوتاه‌مدت و حتی میان‌مدت است و تدوین چارچوب قانونی جامع «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» که در بردارنده نظام مالی، حقوقی و فنی - اجرایی باشد از ضروری‌ترین راه‌های اصلاح فرایند تصمیم‌گیری در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

است که سهم مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۴، ۲۵/۵ درصد بوده است. بدین ترتیب سهم اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۴، ۳/۸ درصد افزایش یافته و مبلغ آن از رشدی برابر ۶۳ درصد نسبت به سال گذشته برخوردار است.

•

/

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در سال ۱۳۸۵ مبلغ ۲۶۲۲۲ میلیارد ریال است که نسبت به سال گذشته رشدی معادل ۶۱ درصد داشته است.

• اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور ۱۲۰۱۷۴ میلیارد ریال است که در این میان امور اقتصادی ۹۲۱۰۴، امور اجتماعی و فرهنگی ۲۰۱۸۶، امور دفاعی و امنیتی ۳۶۹۷ و امور عمومی ۴۱۸۶ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است.

•

•

. این میزان افزایش، تعهدات

دولت در مورد طرح‌های عمرانی در دست اجرا را حدود ۱۵۴۷۵۰ میلیارد ریال نسبت به سال قبل افزایش داده است.

•

و

تعهدی معادل ۸۵۰۷ میلیارد ریال در سال‌های آتی بر دولت تحمیل کرده است و به طور میانگین یک سال و ۴ ماه بر دوره اجرای آن افزوده شده است.

• ۳۷۹ طرح از طرح‌های ملی لایحه ۱۳۸۵ مربوط به دانشگاه‌هاست که در راستای ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم در قانون ۱۳۸۴ درج نشده بود. در سال ۱۳۸۵ برای

این طرح‌ها معادل ۹۳۶۳ میلیارد ریال اعتبار برآورد شده است و برآورد سال‌های بعد آن‌ها نیز ۳۸۴۹۲ میلیارد ریال می‌باشد.

- .

• « » « »

به هیأت وزیران اجازه داده می‌شود جهت تسریع در اجرای عملیات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انتفاعی مندرج در پیوست شماره (۱) این قانون در سال ۱۳۸۵ تا مبلغ هشت هزار و چهارصد میلیارد (۸,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت منتشر کند این میزان در سال ۱۳۸۴ هفت هزار (۷۰۰۰) میلیارد ریال بود.

• - « » « »

به هیأت وزیران اجازه داده شده است برای تکمیل عملیات اجرایی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا مبلغ شش هزار میلیارد (۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از سرمایه‌های مردم از طریق اوراق مشارکت استفاده نماید. بازپرداخت اصل و جایزه (سود) اوراق مشارکت این جزء از محل منابع داخلی شرکت‌های استفاده کننده تأمین و پرداخت خواهد شد. این میزان در سال ۱۳۸۴ حدود ۳۲۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود.

• « » « »

به صندوق تعاون اجازه داده می‌شود برای تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح‌های بخش تعاون تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از طریق انتشار اوراق مشارکت با تضمین خود استفاده نماید. در سال ۱۳۸۴، این مجوز داده نشده بود.

• « » « »

به هیأت وزیران اجازه داده شده است به منظور تسریع در اجرای عملیات طرح‌ها و

خاتمه یافتن طرح‌ها و پروژه‌هایی که در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به اتمام می‌رسند، در سال ۱۳۸۵ نسبت به تأمین اعتبار مبلغ یکصد و بیست و پنج هزار و نهصد و یک میلیارد و هشتصد و هشتاد و شش میلیون (۱۲۵,۹۰۱,۸۸۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال از طریق حساب ذخیره ارزی و یا فروش اوراق مشارکت اقدام کند.

طرح‌های مربوط به مناطق توسعه نیافته در استفاده از منابع این بند در اولویت قرار می‌گیرند اعتبار پیشنهادی در سال ۱۳۸۴ حدود ۴۲۲۸۹ میلیارد ریال بود.

• « » « »

برای اولین بار، پیش‌بینی شده است تا به منظور بهبود شرایط اجرا و استفاده مطلوب‌تر از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و تنظیم بهتر جریان تخصیص اعتبارات، دستگاه‌های اجرایی آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی جدید که اعتبار کل سرمایه‌گذاری آن‌ها در طول مدت اجرا بیش از سیصد میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می‌باشد موظفند در سال ۱۳۸۵ از طریق برگزاری مناقصه عمومی و با تنظیم قراردادهای طراحی - تدارک - ساخت به صورت قیمت مقطوع، کلیه پرداخت‌های خود بابت صورت وضعیت‌های تأیید شده پیمانکاران ذی‌ربط را با استفاده از سازوکار گشایش اعتبارات اسنادی نزد بانک‌های داخلی انجام دهند. دستگاه‌های اجرایی سایر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در صورت عدم پرداخت به موقع صورت وضعیت‌ها مشمول پرداخت جریمه دیرکرد خواهند شد.

• « » « »

دولت مجاز است به منظور پرداخت بدهی‌های قطعی خود به صندوق‌ها، شهرداری‌ها، سازمان‌ها، نهادها و سایر دستگاه‌های اجرایی براساس ارقام ثبت شده و منعکس در دفاتر و صورت‌های مالی آنان که مورد تأیید سازمان حسابرسی و مورد موافقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باشد، از طریق واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت، سهام دولت در شرکت‌ها، سهام شرکت‌های دولتی مادر تخصصی

در شرکت‌های تابعه و وابسته به آن‌ها، اموال شرکت‌های مزبور و طرح‌های نیمه‌تمام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا سقف مبلغ هشت هزار و پانصد میلیارد (۸,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در سال ۱۳۸۵ اقدام نماید.

● « » « »

سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج و رده‌های تابعه به عنوان مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محسوب شده است (در سال ۱۳۸۴ بسیج مجری طرح‌های عمومی و دولتی بوده است).

● « » « »

به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اجازه داده می‌شود در هر یک از مقاطع سه ماهه سال ۱۳۸۵ براساس مازاد درآمد واریزی هر استان از ابتدای سال تا سقف ۷۵ میلیارد ریال به نسبت ۵۰ درصد جهت تکمیل طرح‌های نیمه تمام در همان استان و ۵۰ درصد در سایر استان‌ها توزیع نماید. در سال ۱۳۸۴ کل این مازاد به سقف اعتبارات همان استان اختصاص یافته بود.

● « » « »

پیش‌بینی شده است تا اعتبارات مندرج در ذیل جداول اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی با عنوان «هزینه‌های پیش‌بینی نشده سرمایه‌ای» در اختیار استاندار هر استان قرار گیرد تا حسب نیاز هزینه گردد. کمک به پروژه‌های نیمه تمام یا ادامه‌دار استانی از محل این اعتبار بلامانع ولی شروع پروژه‌های جدید ممنوع می‌باشد. میزان اعتبار این ردیف در کل استان‌ها بالغ بر ۲۷۰,۷۸۸ میلیارد ریال می‌باشد.

● « » « »

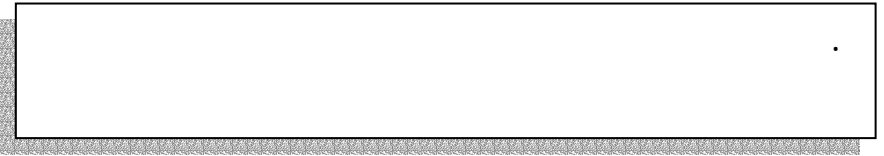
برای اولین بار پیش‌بینی شده است که به منظور ساماندهی و تسریع در اجرای عملیات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی مندرج در پیوست‌های

شماره (۱) و (۳) این قانون و خاتمه یافتن طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی مذکور، کمیته‌ای متشکل از معاون اول رئیس جمهور، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزیر ذی‌ربط حسب مورد، به ریاست معاون اول رئیس جمهور تشکیل و با توجه به ارایه گزارش مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و همچنین احراز پیشرفت فیزیکی بالاتر از پنجاه درصد (۵۰ درصد) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نسبت به تعیین طرح‌ها و پروژه‌هایی که تأخیر و یا تسریع عملیات اجرایی آن‌ها در اولویت می‌باشد اقدام نماید.

« » « »

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره (۱) این قانون که تحت عنوان طرح‌های ملی استانی شده، مشخص شده‌اند از شمول فصل ششم قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مستثنی شده است.

اعتبار طرح‌های مزبور پس از مبادله موافقتنامه دستگاه اجرایی ذی‌ربط و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قابل مصرف بوده و جابه‌جایی اعتبار بین طرح‌های پیش‌گفته ممنوع می‌باشد. فصل ششم قانون برنامه چهارم در مورد آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای است.



-

تغییرات پی در پی برآوردهای اولیه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مورد و میزان اعتبار و دوره اجرا و تخصیص کم‌تر از ۷۰ درصدی میزان اعتبارات مصوب در طی هشت سال گذشته مؤید این نکته است که به انجام رساندن به هنگام طرح‌های در دست اجرا طبق برنامه مصوب، خارج از توان فنی - اجرایی کشور است. از طرف دیگر هر طرح تملکی که در پی ایجاد یا افزایش ظرفیت‌های تولیدی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی یا دفاعی است براساس قانون برنامه و بودجه و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دارای ۵ رکن زیر است:

- سرمایه‌گذاری (که به صورت سرمایه‌گذاری ثابت می‌باشد)،
- طرح (که باید منطبق بر برنامه توسعه باشد).
- طرح (که معین و از محل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است)،
- طرح (که باید معین باشد)،
- طرح (که باید از حیث فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی قابل قبول باشد).

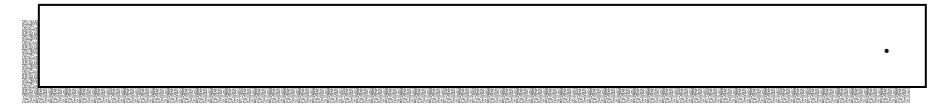
در شرایط فعلی بخش اعظمی از ارکان فوق برای طرح‌های در دست اجرا قابل تطبیق نیست به عنوان مثال هدف هر طرحی باید منطبق بر برنامه توسعه‌ای کشور باشد ولی به دلیل گزینش غیرکارشناسی امکان حصول این رکن در خیلی از طرح‌ها ممکن نیست یا مدت اعتبار اجرای طرح باید مشخص باشد اگرچه برخی طرح‌ها به لحاظ نظری دارای یک دوره مشخص است ولی به لحاظ عملی به دلیل تغییر برآوردهای اعتبارات اجرای طرح‌ها امکان رعایت این رکن نیز وجود ندارد. علاوه بر

این به دلایل متعدد دیگر از جمله تبعات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، می‌توان اولویت‌بندی طرح‌ها را یک الزام اساسی برای نظام مالی کشور تلقی کرد.

-

به طور کلی می‌توان گفت که مهم‌ترین فایده‌های فنی و اقتصادی اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که از روش‌های کلیدی هدایت منابع می‌باشد، در مواردی مانند موارد زیر بروز می‌نماید:

- فصول مختلف بودجه، از طریق بهره‌برداری به موقع (یا نزدیک‌تر به برنامه‌های زمانی مصوب) پروژه‌هایی که دارای نتایج اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... مؤثرتری هستند (یعنی پروژه‌های اولویت‌دار)،
 - از طریق کاهش هزینه‌هایی که از ناحیه تأخیر در ساخت ایجاد می‌شود مانند هزینه‌های تعدیل و ...،
 - در خصوص سرمایه‌گذاری‌های قبلی انجام‌شده در پروژه‌های نیمه‌تمام دارای اولویت بالا،
 - ساختمان‌ها و تأسیسات نیمه‌تمام که نوعاً شدیدتر و بدتر از استهلاك دوره بهره‌برداری است،
 - ، (به‌ویژه پروژه‌هایی که دلایل اصلی توجیه آن‌ها اقتصادی است) بر اثر دگرگونی شرایط فنی و اقتصادی پیشنهاد و طراحی پروژه،
 - ...
- که به‌قولی اعتبارات سالانه آن‌ها فقط صرف تعدیل، خسارت و بالاسری و ... می‌شود.



در حال حاضر توقف (دوره‌ای یا موقت) و تعطیل (دراز مدت یا دائم) به دلایل مختلفی به ویژه کمبود اعتبار، در عمل اتفاق می‌افتد. در صورت استفاده از روش اولویت‌بندی و کاهش هدفمند و آگاهانه عملیات برخی از پروژه‌های مندرج در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) به نفع برخی پروژه‌های دیگر، می‌توان این اتفاق اجباری و ناگزیر را به سمت بهینه سوق داد و دستاوردهایی مناسب‌تر و اقتصادی‌تر برای مجموعه طرح‌های هریک از حوزه‌های اولویت‌بندی فراهم آورد.

از طرف دیگر با توجه به شرایط فنی بسیار متفاوت برخی از پروژه‌های ذیل یک طرح واحد، باید در این فرایند، نهایتاً را کرد (و نه طرح‌ها را). این مسأله با توجه یا پروژه‌ها با یکدیگر، تبیین می‌شود. در حالت کلی، تمام پروژه‌ها براساس مهم‌ترین، معتبرترین و واقعی‌ترین اطلاعات آن‌ها، به صورت منفرد اولویت‌بندی می‌شود تا با توجه به ترتیب اهمیت آن‌ها اعتبارات موجود به آن‌ها تخصیص داده شود. پروژه‌هایی که وابستگی متقابل به یکدیگر دارند در قالب یک مطالعه، اولویت‌بندی، تأمین اعتبار و تکمیل شوند. اگر ارتباط تعدادی از پروژه‌های ذیل یک طرح عمرانی (پروژه بزرگ) از نوع عرضی باشد، دیگر نیازی به یکپارچه تلقی کردن آن پروژه‌ها (انتساب اولویت برابر) نیست.

مسائل دیگر که می‌تواند در شناسایی پروژه‌ها مد نظر قرار گیرد عبارتند از

این‌که:

- نتایج و پیامدهای طرح‌ها و پروژه‌های جاری با اهداف برنامه توسعه

- زمان‌ها، ظرفیت‌ها و اهداف اعلام شده چقدر قابل حصول هستند؟
- مطالعات توجیهی طرح‌ها و پروژه‌ها با چه استانداردها و در چه چارچوبی، انجام شده است؟

- فواید و دستاوردهای اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های در حال اجرا چگونه شناسایی و اندازه‌گیری شده است؟

- تا چه حد توزیع اجتماعی متناسب اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطمح نظر بوده است؟

- برای بهره‌مندی مردم و مناطق محروم چه سازوکارهایی به کار رفته است؟
- پیامدهای مفید یا مضر زیست محیطی طرح‌ها و هزینه‌های ملی مربوطه چگونه ارزیابی شده است؟
- پیشرفت‌های اعلام شده چگونه اندازه‌گیری شده است؟

در بررسی ابعاد حقوقی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای اولویت‌بندی آن‌ها، آنچه به‌طور جدی مطرح می‌شود مسأله توقف یا تعطیل برخی پروژه‌های نیمه‌تمام است.

قراردادهای منعقد برای تحقق طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح عمرانی) علاوه بر قوانین مرتبط با حقوق قراردادی از نظام خاصی پیروی می‌کنند که عمدتاً در حیطه جای می‌گیرد. بدین ترتیب قراردادهای منعقد برای تحقق طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح عمرانی) از ماهیت قراردادهای اشخاص خصوصی فاصله می‌گیرد و شبیه می‌شود.

هرچند قراردادهای منعقد برای تحقق طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح عمرانی) دولت را ملزم به تعهد می‌کند، اما در تمام قراردادهای مورد بحث، دولت برای انحلال آن‌ها مواردی را در متون قراردادهای گنجانده است و در موارد ضروری

می‌تواند نوع و چگونگی انجام تعهدات در مقابل اشخاص حقیقی و حقوقی را تغییر دهد این مورد به طرق زیر قابل اجرا است:

. - -

در قراردادهای منعقد شده برای تحقق طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح عمرانی) مفادی وجود دارد که دولت به جای فسخ و الغای قرارداد، عملیات اجرایی آن‌ها را برای مدت معینی متوقف می‌کند. این توقف، تحت عنوان «تعلیق» در قراردادهای مرقوم پیش‌بینی شده است که هزینه‌های «تعلیق» یا «توقف» قراردادهای عبارتند از پرداخت هزینه‌های بالاسری، خسارت‌ها و اجرت‌المثل ماشین‌آلات.

. - -

با مدیریت تخصیص و تعیین سیستماتیک درصد تخصیص به پروژه‌ها، بیش‌تر موضوع تعطیلی کار و فسخ قرارداد نمود پیدا خواهد کرد. البته فسخ انواعی دارد: یکی فسخ در زمان تعلیق و دیگری فسخ یک‌جانبه. در ماده (۴۸) «شرایط عمومی پیمان» با عنوان آمده است:

«هرگاه پیش از اتمام کارهای موضوع پیمان، بدون آن‌که تقصیری متوجه پیمانکار باشد،

با تعیین تاریخ آماده کردن کارگاه برای تحویل، که نباید بیش‌تر

از ۱۵ روز باشد

».

بنابراین باید در بررسی آثار حقوقی اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با توجه به که از سوی دولت بر پیمانکار تحمیل می‌گردد، جبران خسارت پرداختی از طرف پیمانکاران به نیروهای کار خود، مدنظر قرار گیرد.

. -

حدود تقاضای اجتماعی و نوع و میزان این انتظارات از نکاتی است که باید در اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) مورد توجه قرار گیرد. اگر به زمینه‌های اجتماعی

توجه نشود روند کار می‌تواند با دو نوع مخالفت مواجه شود. نخست مخالفت برخی گروه‌های اجتماعی که احساس می‌کنند به نیازهای به‌حق آنان توجه نشده است. دوم تعارض برخی گروه‌های ذی‌نفع که این روش هدفمند و نظام‌مند هدایت منابع را، مغایر منافع خود تلقی می‌کنند. لازم است که در کنار فرایند کارشناسی و مدیریتی در این جهت، شکل‌دهی متناسب مورد توجه قرارگیرد.

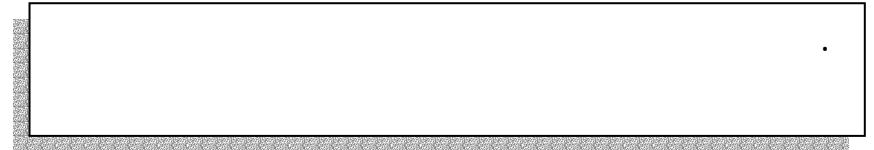
پافشاری بر سهم‌خواهی و تصاحب دارایی‌های سرمایه‌ای و تلاش اشخاص برای جهت‌دهی به این دارایی‌ها به‌سوی حوزه‌های نفوذ و مدیریت خود، پیوسته باعث ادامه روند کم‌بازده و پرخسارت قبلی خواهد بود. ترجیح اجرای طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح عمرانی) در منطقه یا حوزه نفوذ خود ولو با بازگشت سرمایه بسیار کم‌تر از اجرای طرح در منطقه یا حوزه دیگر، نتیجه این نگاه و برخورد خودمحور است. در همین‌جا این توضیح لازم است که بازگشت سرمایه مورد نظر جامع منافع اجتماعی، اقتصادی، مالی و... می‌باشد.

پس

از منافع پروژه (جامعه هدف)، یکی از دستاوردهای پروژه و جزء فواید آن باید به حساب آید. اندازه‌گیری میزان و مقدار این فایده براساس ملاک‌ها و مشخصاتی است که باید طی مطالعه، مذاکره و تصمیم جمعی، شفاف و روشمند نمایندگان مردم و تصمیم‌گیران تعیین گردد.

وجه دوم این بسترسازی توجه جدی به نیازهای واقعی توجیه‌پذیر و علایق قابل‌حصول مردم است. آنچه مورد مخالفت و اعتراض مردم قرار می‌گیرد

نادیده گرفتن منافع منطقه‌ای آنان است. اگر هدایت بهینه اعتبارات و جابه‌جایی از برخی حوزه‌های مبدأ^۱ به برخی حوزه‌های مقصد^۲ به معنی حذف کامل حقوق حوزه مبدأ نباشد و اگر مردم حوزه مبدأ نیز از فواید حاصل از اولویت‌بندی و هدایت سرمایه‌گذاری شوند، امکان تخالف و تعارض به حداقل می‌رسد. در نتیجه اولویت‌بندی طرح‌های ملی در چارچوب استانی می‌تواند میزان این مخالفت‌ها را کاهش دهد.



برخی از اهم این موانع عبارتند از:

.

.

.

.

• طولانی شدن بیش از پیش دوره ساخت پروژه‌های اولویت پایین که ارتباط کمتری با اهداف برنامه‌های عمرانی دارند. البته به دلیل این زیان، در مقایسه با منابع صرفه‌جویی شده رقم اندکی می‌گردد.

۱. حوزه‌های مبدأ: حوزه‌هایی (اعم از منطقه، بخش، برنامه یا ...) که در حوزه اثر پروژه‌های اولویت پایین قرار دارند. با کاهش تخصیص پروژه‌های اولویت پایین و در نتیجه کاهش سرعت پیشرفت این پروژه‌ها، انتظار آن است که این حوزه‌ها نیز تحت تأثیر توقف یا تعطیل پروژه‌های مذکور قرار گیرند.

۲. حوزه‌های مقصد: حوزه‌هایی که در حوزه اثر پروژه‌های اولویت بالا قرار دارند. تکمیل تخصیص یا افزایش تخصیص این پروژه‌ها که به منظور تسریع و تسهیل پروژه‌های مذکور است بر حوزه‌های مقصد نیز - به طور مستقیم - اثر می‌گذارد.

• زیان عدم‌النفع سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در پروژه‌های اولویت پایین. البته با ادامه ساخت و تکمیل پروژه‌های اولویت پایین در شرایط حاضر، زیان از دست دادن گزینه‌های بهتر برای هزینه کردن اعتبارات محرز است. چون اولویت‌بندی زیان از دست دادن فرصت‌های بهتر (ناشی از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های اولویت پایین) را تبدیل به زیان نبود سود یا استفاده از سرمایه‌گذاری‌های کم‌بازده قبلی (به‌علت توقف سرمایه‌گذاری برای تکمیل و بهره‌برداری احتمالی این پروژه‌ها در آینده) می‌نماید؛ لذا تصمیم‌گیری در این خصوص نیازمند بررسی موردی پروژه‌ها یا پیش‌بینی در روش پیشنهادی می‌باشد.

• پرداخت هزینه‌های خاتمه قرارداد که البته برای پرهیز از رفتار غیرمنصفانه با اشخاص طرف قرارداد دستگاه‌های اجرایی مورد توجه قرار گرفته و نحوه محاسبه و پرداخت آن، طبق رویه فنی و مالی خاتمه پیمان پروژه‌های عمرانی است و در حال حاضر تابع بندهای ذیل ماده (۴۸) شرایط عمومی پیمان می‌باشد.

• هزینه انجام مطالعات و هدایت مجدد منابع، که نسبت به فواید این فرایند فوق‌العاده ناچیز و قابل چشم‌پوشی است.

در نهایت باید گفت اتفاق نوسان و تغییر در سرعت پیشرفت کار در طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای اتفاقی است که پیوسته در آن طرح‌ها رخ داده است؛ یعنی این طرح‌ها به ندرت با تخصیص بیش‌تر و البته در اکثر قریب به اتفاق موارد با تخصیص کم‌تر یا کمبود تخصیص مواجه بوده‌اند. اولویت‌بندی، رخداد غریبی به نام را ایجاب نمی‌کند. اولویت‌بندی به جهت‌دهی، هدایت و اثربخشی واقعیت عینی عدم تخصیص کامل می‌پردازد. اکنون نیز بسیاری از تخصیص‌ها کامل نیست.

راهکار ساده مدیریت زیان، ناشی از توقف برخی از پروژه‌های اولویت پایین، آن است که پروژه‌هایی از «گروه کم اولویت» به پایین‌ترین رده جدول

یعنی گروه پروژه‌های متوقف شده سقوط کنند که میزان زیان عدم‌النفع آن‌ها حداقل است. هدایت آگاهانه، نیازمند تبیین اطلاعاتی مانند نحوه تعیین میزان انطباق نتایج و پیامدهای طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام با اهداف برنامه توسعه، تعیین اعتبارات مورد نیاز واقعی طرح‌ها و پروژه‌ها، شناسایی و دسته‌بندی مناطق محروم و راه‌های جبران محرومیت آن‌ها و ... است.



به دلیل اهمیت بسیار زیاد آن در کشور بارها مدنظر قرار گرفته است. برخی از این تجارب عبارتند از:

بین سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶. دست‌اندرکاران

مطالعات مذکور

نمونه دیگر،

در سال ۱۳۶۹ است. شاید مهم‌ترین نکته در بررسی این تجربه را بتوان در این دید که آن مطالعه در سازمان برنامه و بودجه استان آذربایجان، اما شروع شد. مطالعات حدود یک سال با جدیت و پیگیری ادامه یافت؛ در این زمان استاندار عوض و طرح به فراموشی سپرده شد.

نمونه دیگر تجارب داخلی،

در سال ۱۳۶۵ است. محدودیت‌های درآمدی دولت در این

سال به حدی بود که وزارت برنامه و بودجه طی بخشنامه‌ای اعلام نمود که در آن سال

حداکثر نیمی از اعتبارات استان‌ها قابل تخصیص و پرداخت می‌باشد. در این شرایط استان‌ها ناگزیر به

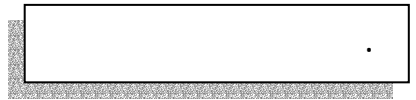
شدند.

مهم‌ترین و فراگیرترین این تجارب در سطح ملی، تجربه «اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) ملی» از اواسط سال ۱۳۷۹ تا اواخر سال ۱۳۸۰ است که برای بودجه سال ۱۳۸۱ و در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا گردید. این تکلیف قانونی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (وفق برنامه سوم توسعه)، تحت مدیریت معاونت امور فنی سازمان و با همکاری نزدیک سایر معاونت‌ها انجام گرفت. تمامی دفاتر بخشی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در فرایند ارائه اطلاعات پروژه‌ها از طریق تکمیل و عودت فرم‌هایی که به‌همین منظور طراحی شده بود شرکت داشتند. در تجربه یاد شده با وجود همه تلاش‌های بخش‌های نامبرده، به

براساس این

فرایند به عنوان غایت و نهایت اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)، کم توجهی شده است. در صورتی که هدف نهایی این فرایند عبارت است از:

اولویت‌بندی حرکتی مستمر و پیگیرانه برای مدیریت کلان طرح‌هاست؛ این حرکت باید مرتباً و مجدانه اجرا و اصلاح گردد. پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) و اجرای درست و اثربخش فرایند اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. (« »)



در مورد وجود مشکلات طرح‌های عمرانی در کشور اتفاق و اجماع نظر وجود دارد. یکی از راه‌های رفع این مشکل، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی است. اولویت‌بندی دقیق و تکامل یافته طرح‌ها نیاز به تهیه سامانه اطلاعاتی به منظور تجمیع اطلاعات مورد نیاز از جمله اطلاعات زیر است:

- میزان بهره‌وری هر پروژه،
- خروجی‌های پروژه (یا آنچه این پروژه برای مان تولید می‌کند)،
- ورودی‌های پروژه (یا منابعی که به آن تزریق می‌نماییم).
- امتیازی که نشان‌دهنده کارکرد تأمین اهداف برنامه‌ای پروژه است،
- امتیاز پروژه‌ای پروژه،
- امتیاز کارکردهای فراپروژه‌ای پروژه،
- وزن هر یک از هدف‌های سند چشم‌انداز یا برنامه توسعه پنج‌ساله،
- امتیاز برنامه‌ای هر پروژه در مقایسه با هر هدف سند چشم‌انداز یا برنامه توسعه (امتیازی که آن پروژه از لحاظ تحقق آن هدف سند چشم‌انداز یا برنامه توسعه کسب می‌نماید)،
- امتیاز بازگشت سرمایه^۱ در هر پروژه،
- امتیاز توجیه‌پذیری^۲ هر پروژه،
- امتیاز برنامه‌ای پروژه‌های وابسته به پروژه تحت بررسی،
- درصد وابستگی پروژه‌های وابسته به پروژه تحت بررسی،
- تعداد سال‌های باقی مانده به بهره‌برداری پروژه تحت بررسی (اعتبارات امسال و سال‌های آینده).

1. Payback
2. Feasibility Study

- تعداد سال‌های باقیمانده به بهره‌برداری پروژه تحت بررسی،
- مخاطرات موجود در راه تکمیل و بهره‌برداری پروژه تحت بررسی.

اما در کوتاه‌مدت می‌توان از اعتبارات سال ۱۳۸۵ که معادل ۱۸۴۶۱۷ میلیارد ریال (۲۰ میلیارد دلار) می‌باشد به نحو بهینه نیز استفاده کرد و این اولویت‌بندی در کوتاه‌مدت است. در این راستا باید توجه کرد یکی از نمودهای اتفاق نظر مذکور درباره مشکلات طرح‌های عمرانی، تلاش برای جلوگیری از گسترش بحران و پیچیده‌تر شدن مساله از طریق پرهیز از آغاز پروژه‌های عمرانی جدید (جز در موارد بسیار استثنایی و ضروری) می‌باشد. این روش به معنی پرهیز از درگیرکردن بیش‌تر منابع مالی محدود در پروژه‌هایی است که قابلیت حصول نتیجه و بهره‌برداری دوردستی دارند. بدین ترتیب باید گفت پروژه فرضی «الف» که مثلاً ۱ درصد پیشرفت فیزیکی دارد از نظر میزان درگیری منابع مالی نباید هم ارز پروژه فرضی «ب» قرار گیرد که ۹۰ درصد پیشرفت فیزیکی دارد. بلکه پروژه الف با ۱ درصد پیشرفت به پروژه آغاز نشده‌ی «ج» نزدیکی بیشتری دارد. به عبارت دیگر نباید به محض پیشرفت چند درصدی یک پروژه (به اصطلاح متداول «زخمی کردن پروژه») آن را مانند پروژه‌های در آستانه بهره‌برداری قرار داد و منابع مالی را در آن درگیر و در واقع قفل نمود.

) «
»
(
) «

(. وجه دیگر این تصمیم این گونه است که منابع در دسترس (که در واقع چیزی جز اعتبارات سال‌های آینده پروژه‌ها نیست) در پروژه‌هایی صرف شود که امکانات (سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و معطل در پروژه‌ها) را به میزان بیشتری به بهره‌برداری برسانند؛ به عبارتی نسبت «منابع مصرفی» به «امکانات به بهره‌برداری رسیده» بیش‌تر شود.

محور افقی، مقدار پیشرفت پروژه‌ها را نشان می‌دهد. محور عمودی درصد جمعی کل پروژه‌های بازدید شده را نشان می‌دهد؛ یعنی هر منحنی درصد طرح‌های دارای پیشرفت زیر مقدار فرضی (اعداد محور افقی) را به درصد کل پروژه‌های بازدید شده مرتبط می‌کند.

به عنوان مثال اگر خط میان «زیر ۶۰ درصد» و «زیر ۴۰ درصد» از محور افقی را در نظر بگیریم محل برخورد این خط با منحنی کل کشور همتراز عدد ۳۱/۵۵ می‌باشد؛ یعنی معیار قرار دادن ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی منجر به اولویت یافتن حدود ۶۸ درصد پروژه‌های کل کشور می‌گردد.

جهت ملحوظ داشتن شرایط خاص استان‌های محروم در همین نمودار، منحنی بیانگر شرایط این استان‌ها نیز ترسیم گشته است.

/

طبق همین نمودار در نظر گرفتن معیار ۴۰ درصد پیشرفت برای این استان‌های خاص می‌تواند منجر به اولویت یافتن حدود ۷۰ درصد کل پروژه‌های ملی واقع در استان‌های محروم گردد که برای حفظ وضع موجود مناسب‌تر است. البته اولاً این عدد برای بیش‌تر نشدن اختلاف مناطق محروم با کل کشور مناسب است ثانیاً معیار ۴۰ درصد مربوط به میانگین استان‌های محروم می‌شود و طبق نمودار، استان‌های ایلام و سیستان و بلوچستان حتی با معیار ۴۰ درصد پیشرفت نیز از حدود ۶۵ درصد اولویت یافتن پروژه‌های ملی واقع در استان برخوردار شده و هنوز از میانگین کشوری عقب‌تر هستند.

نکته دیگر، تبدیل عدد پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها (که ملاک تعیین بهره‌وری سرمایه‌گذاری می‌باشد) به پیشرفت مالی است که مورد اول در برخی پروژه‌ها اعلام شده و مورد دوم برای تمام پروژه‌ها در موافقتنامه ذکر می‌گردد.

در برخی موارد اختلاف این دو مورد حتی بیش از ۱۰۰ می‌باشد. اما برای تصمیم‌گیری کلی و کلان همان گزارش نظارتی سال ۱۳۸۲ مبنا قرار گرفته است. طبق این گزارش به ازای پیشرفت مالی حدود ۸۲ درصد، پیشرفت فیزیکی حدود ۶۱ درصد به دست آمده است. این نسبت به عنوان یک الگوی مقایسه، مبین ۷۰ درصد پیشرفت مالی به ازای ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی برای کل کشور و ۴۰ درصد پیشرفت مالی برای ۳۰ درصد پیشرفت فیزیکی در استان‌های محروم می‌باشد. بخش (الف) پیشنهاد ذیل براساس استدلالات فوق و به عنوان قدم نخست برای اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه گردیده است.

در تکمیل بحث باید افزود که یکی دیگر از نکات این مطالعه تحلیل حساسیت فصول مختلف بودجه‌ای نسبت به معیار اقتصادی ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی است. بررسی نحوه‌ی توزیع پیشرفت پروژه‌های فصول مختلف نیز نشان‌دهنده حساسیت مختلف فصول است. البته به علت تعامل فصول و استان‌ها و توزیع پروژه‌های ملی هر یک از فصول در استان‌های مختلف کشور (که در یک ماتریس دو بعدی قابل بررسی است) با اختیار مقادیر متفاوت پیشرفت به عنوان معیار اولویت استانی تغییراتی در توزیع پیشرفت پروژه‌ها به تفکیک فصول نیز رخ خواهد داد که تحلیل آن یا منوط به تولید اطلاعات جدید و طراحی ماتریس حداقل دو بعدی «فصل - استان» و یا نیازمند به تحلیل مؤخر بر تخصیص‌های هدایت‌شده استانی است.

به همین جهت برای مرحله کوتاه مدت، اولویت‌بندی پروژه‌های ذیل فصول و بدون برهم زدن اولویت‌های بخشی پیشنهاد می‌شود. این معنی در مطالعات اولویت‌بندی با اصطلاح «تحدید دامنه عمل اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در حد فصول» نامیده شده است.

لذا با شروع عملیات واگذاری کامل اعتبارات براساس درصد پیشرفت ۴۰ درصد پیشرفت مالی در استان‌های محروم و ۷۰ درصد پیشرفت مالی در سایر استان‌ها، مازاد اعتبارات فصول با در نظر گرفتن همین منطق در طرح‌های اولویت پایین دارای حداکثر پیشرفت همان فصل توزیع و کسری اعتبارات فصول از محل صرفه‌جویی اعتبارات پروژه‌های اولویت پایین همان فصل (با قید حداکثر تخصیص ۳۰ درصد) به پروژه‌های اولویت بالا پرداخت می‌گردد. البته در بلندمدت به منظور ایجاد روش دقیق‌تر و مورد توافق جمعی سامانه بلندمدتی مورد نیاز است که در بخش (ب) پیشنهاد لحاظ شده است. با توجه به جمع جہات فوق پیشنهاد می‌شود:

« » « »

(دولت موظف است به منظور خاتمه یافتن و بهره‌برداری از اجرای عملیات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در طرح‌ها و پروژه‌های واجد ملاک‌های زیر را به عنوان پروژه‌های دارای اولویت ملی شناسایی کرده و اعتبارات سال ۱۳۸۵ آن‌ها را به صورت صد درصد تخصیص دهد:

۱. داشتن گزارش مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی قابل قبول از نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،
۲. اثرگذاری پروژه در تسریع یا تسهیل سایر پروژه‌ها براساس اطلاعات گزارش‌های توجیهی،
۳. داشتن پیشرفت فیزیکی بالای ۵۰ درصد به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و میزان اعتبارات تخصیص یافته بالای ۷۰ درصد تا پایان سال ۱۳۸۴.

« - نسبت‌های فوق در مناطق کمتر توسعه یافته به ترتیب برابر ۳۰ درصد و ۴۰

درصد می‌باشد.

« - اعتبارات پروژه‌هایی که فاقد معیارهای فوق می‌باشند تا سقف ۳۰ درصد میزان مصوب تخصیص خواهد یافت.

« - اعتبارات صرفه‌جویی شده ناشی از احکام این بند بنا به پیشنهاد دولت و تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به سقف اعتبارات طرح‌های واجد شرایط جزءهای ۱ و ۲ و ۳ و تبصره «۱» با اولویت به ترتیب فصول کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب (آب‌های سطحی مرزی) و صنعت و معدن اضافه خواهد شد.

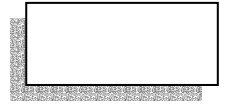
(سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است برای تدوین روش‌های اولویت‌بندی کلیه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۸۶ به بعد، و در اجرای ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه «ستاد اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» را تشکیل دهد. اعضای پیوسته ستاد عبارتند از:

- معاونت فنی سازمان،
- مدیرکل دفتر نظارت و ارزیابی طرح‌ها،
- 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 به عنوان ناظر،
- یک نفر از اعضای کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون به عنوان ناظر.

« - نتیجه مطالعات این ستاد درباره معیارها و روش‌های اولویت‌بندی پس از تصویب در هیأت دولت حداکثر تا پایان مرداد ماه ۱۳۸۵ برای تصویب به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

« - امکان واگذاری برخی از طرح‌ها به بخش خصوصی و خسارات اشخاص حقیقی و حقوقی متضرر از اولویت‌بندی را مدنظر قرار دهد.

« - گزارش منظم پیشرفت کار کمیته جهت اطلاع عموم از طریق نشریه «برنامه» منتشر شود.



است که به
 پروژه‌های عمرانی نسبت به یکدیگر - براساس
 سنجش با های توافق شده کسب می‌نمایند - می‌پردازد و یکی از راه‌های کلیدی
 تخصیص اثربخش‌تر منابع است. هدف این فرایند
 منابع طرح‌های تملک
 دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) است
 را نشان می‌دهد.

در ارائه تصویری کلی و یکپارچه از «اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های
 سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) ملی» انجام مراحل زیر ضروری است.

در این مرحله جستجوی مهم‌ترین دلایل برتری پروژه‌ها (به عنوان گزینه‌های
 سرمایه‌گذاری یا تخصیص اعتبارات) نسبت به یکدیگر انجام می‌گیرد. البته علاوه بر
 تعیین که «معیار» نامیده می‌شوند، تعیین نیز باید انجام
 گیرد. در این مرحله ممکن است از نظر تصمیم‌گیران، معیاری دو برابر معیار دیگری
 اهمیت داشته باشد؛ یا که به معیاری یک دهم سایر معیارها اهمیت داده
 شود. یا سرانجام به این برسیم که فلان معیار فرضی در برابر سایر معیارها
 تقریباً دارای اهمیت صفر می‌باشد.

«معیارهای اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی» در ۳ دسته کلی قابل دسته‌بندی
 هستند. این دسته‌بندی می‌تواند با توجه به تعاریف قانونی «طرح تملک دارایی‌های
 سرمایه‌ای» (طرح عمرانی) و شرایط و الزامات موجود یک دسته‌بندی جامع و دقیق
 باشد. لازم است توجه‌نمود که «طرح عمرانی» یا «طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»
 براساس تعاریف «طرح یا پروژه» عبارت است از:

برای
 که تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از
 مذکور در بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود. دسته‌بندی پیشنهادی
 معیارها براساس ماهیت و تعاریف قانونی و سایر جوانب مورد بررسی، به نحو زیر
 است:

- براساس تعریف طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح
 عمرانی)،
 است. البته
 بدیهی است که میزان تحقق و تأمین اهداف برنامه در تمامی طرح‌های تملک
 دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) یکسان و برابر نیست. پس این خاصیت
 می‌تواند و باید به عنوان انتخاب شود.

- هر پروژه یا طرح عمرانی از نظر جنس و ماهیت،
 توسعه‌ای است؛ لذا هر طرح عمرانی - جدا از این‌که چه میزان با اهداف
 توسعه‌ای تطابق و تحقق آن اهداف را در پی دارد - به هر میزان که
 باشد (یعنی خاصیت‌های یک پروژه مناسب و درست را بیش‌تر دارا باشد)، به همان
 میزان نیز باید دارای اولویت بیش‌تری باشد. به عنوان مثال پروژه‌ای که در «مطالعات
 توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی» دارای نرخ بازگشت سرمایه^۱

۱. با وجود آن‌که نرخ بازگشت سرمایه تنها دلیل و نشانه توجیه‌پذیری طرح (به ویژه در طرح‌های غیر انتفاعی)
 نمی‌باشد، باز هم تأکید می‌نماییم که انتخاب «نرخ بازگشت» در مثال مذکور به عنوان یکی از عناصر مطالعات
 توجیهی و جهت سهولت مطلب بوده است.

بالاتری باشد، (یا به عبارت دیگر «در مقایسه با معیار نرخ بازگشت سرمایه») نسبت به پروژه‌ای که نرخ بازگشت سرمایه‌اش مقدار پایین‌تری می‌باشد، دارای اولویت است.

• (یا) : گروه دیگر، آن دسته از دلایل اولویت یا برتری پروژه یا طرح عمرانی است که نه عناوین یا نام‌هایشان در برنامه توسعه یا سند چشم‌انداز آمده است و نه به عنوان اهرم‌ها یا شاخص‌های مدیریت و کنترل پروژه مطرح شده‌اند، اما توجه به آن‌ها به دلایل عقلی و علمی ضروری است. «تسهیل سایر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) اولویت‌دار» از این‌گونه معیارهاست. نمونه دیگر «میزان اجبار به اجرای طرح به دست بخش دولتی» (فقدان بدیل بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری و اجرا) می‌باشد برای بهره‌گیری از یک معیارها ناگزیر هستیم. پس معیارهایی که به ارتباطات و تعاملات و «اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) ملی» مربوط می‌گردد، گروه سوم معیارها را تشکیل می‌دهد.

مرحله بعد در اجرای فرایند اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این است که اطلاعات و مشخصات گردآوری و به نحو مناسب و کارآمدی مدون شود.

قاعداً مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی باید اصلی‌ترین و مهم‌ترین سند جهت ارائه اطلاعات در خصوص پروژه‌های نیمه‌تمام باشد. اما در نبود مطالعات توجیهی مناسب و منطبق با واقعیات، و از آنجایی که موافقتنامه نیز آن‌گونه که برای این مرحله انتظار می‌رود واجد اطلاعات معتبر و کافی نیست، باید به موضوع ارجاع گزارش مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی و

زیست محیطی از سوی ستاد یا گروه متولی اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مشاوران صاحب صلاحیت حرفه‌ای به‌منظور بررسی مجدد، تکمیل اطلاعات ضروری برای ارزیابی و سرانجام انجام اصلاح یا تأیید آن گزارش‌ها توجه نمود.

-

۱. در این مرحله اطلاعات پروژه‌ها با توجه به معیارها و اهمیت آن‌ها تحلیل و ارزیابی می‌شود. این روش تحلیل و ارزیابی عبارت است از شیوه‌ای هماهنگ و منظم که جوانب مختلف اهمیت و اثر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) را لحاظ می‌نماید تا بتوان طرح‌های مذکور را به‌دقت (و با حداقل پیچیدگی) با یکدیگر مقایسه کرد.

عبارت است از اطلاعات و مشخصات پروژه‌ها، عبارت است از فهرستی از پروژه‌ها که دقیقاً به ترتیب خاص و مشخص تنظیم شده‌اند. ترتیب پروژه‌ها در این فهرست خروجی، به‌صورت ایدئال عبارت است از: به ترتیبِ « در خصوص هر یک از پروژه‌ها، یا به ترتیبِ « در خصوص آن‌ها، یا به ترتیبِ « هر یک از پروژه‌ها.

مشخص شود که «ورودی» شامل چه مجموعه‌ای از پروژه‌هاست؛ آیا ورودی شامل پروژه‌های ذیل یک «برنامه» است یا شامل تمام پروژه‌های ذیل یک «فصل» و یا تمام پروژه‌های مندرج در یکی از «امور» اصلی بودجه. تعیین این دامنه، یعنی تعیین و تحدید فرایند اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی.

تعیین دامنه عمل، از لحاظ سطوح مختلف تصمیم‌گیری نیز قابل توجه و تأمل است؛ در این حالت پرسش این است که: هر یک از پست‌ها یا تصمیم‌گیران با توجه به

قوانین و مقررات موجود تا چه حدی صلاحیت جابه‌جایی رتبه پروژه‌ها (و به تبع آن، جابه‌جایی اعتبار در میان بخش‌های مختلف سند بودجه) را دارد؟
البته باید به نکاتی مانند ارجحیت و حتی ضرورت سادگی پیشنهادی توجه کرد. ساده بودن و آسان فهم بودن روش اولویت‌بندی امکان همراهی جمعی و درک درست و فراگیر دست‌اندرکاران را فراهم می‌آورد. انعطاف‌پذیری و ملموس بودن روابط و نتایج حاصله از دیگر نکاتی است که باید در طراحی این تابع مد نظر قرار گیرد. باید تصمیم‌گیران بتوانند به آسانی نتایج نظرات و تصمیمات خود را حس نمایند و راه مناسب‌تر و بهتر را شناسایی کنند.

• هنگامی که به اجرا نکردن بخشی از کارهای ناتمام هستیم، پس باید ببینیم کدام کارها را اگر اجرا نکنیم، البته این پرسش حساس نیازمند پاسخی جامع، عمیق و دقیق است. شکل دیگر بیان این پرسش این است که بگوییم:

...

• مشکل اساسی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای عدم تحقق مناسب اهداف است. باید دقت نمود که توجه صرف به طرح‌های نیمه‌تمام تقلیل صورت مسأله است و ممکن است به انجام و اتمام کوچک‌ترین و سهل‌الوصول‌ترین پروژه‌ها و طرح‌ها منجر شود.

• باید در طرح‌های نیمه‌تمام روی بیشینه تحقق اهداف طرح‌های عمرانی متمرکز شد. بدین ترتیب برای هدایت بهینه تخصیص منابع باید الگویی ارائه دهیم که خاصیت زیر را تأمین نماید:

فایده مذکور می‌تواند شامل اهداف مهم‌تر، زمان نزدیک‌تر تحقق اهداف، توجه متناسب به مردم و مناطق محروم، ریسک کم‌تر سرمایه‌گذاری و ... باشد.

• یکی از بهترین و کارآمدترین چارچوب‌ها یا الگوها، مدل‌های ساخت یافته بر اساس تحلیل ارزش^۱ در مدیریت ارزش است. در این روش نسبت «کارکردهایی که محصول برای ما تأمین می‌نماید» به «هزینه‌هایی که به ازای آن پرداخت می‌شود» به عنوان محصول تعیین می‌شود.

اگر هر پروژه را به عنوان یک محصول در نظر بگیریم، می‌توان هر یک از آن‌ها را با رابطه زیر نشان داد:

$$V_i = \frac{F_i}{C_i}$$

که در آن:

$$V_i = \text{ارزش پروژه } i \text{ ام،}$$

$$F_i = \text{کارکردهایی که پروژه } i \text{ ام برای ما تأمین می‌نماید،}$$

$$C_i = \text{هزینه‌هایی که برای راه‌اندازی پروژه } i \text{ ام پرداخت می‌نماییم.}$$

«کارکردهای پروژه» را می‌توان بر اساس انواع معیارهای سه‌گانه اولویت‌بندی (معیارهای برنامه‌ای، معیارهای درون پروژه‌ای، معیارهای فرابپروژه‌ای) دسته‌بندی کرد و در نهایت با شرح و بسط هر پروژه و اندازه‌گیری مجموع آن‌ها صورت کسر محاسبه را به دست آورد.

همچنین با تفصیل

و

محاسبه کل آن‌ها، می‌توان مخرج کسر یا «هزینه‌های پروژه» را مشخص کرد. سرانجام با تعیین نسبت یاد شده، ارزش پروژه معین می‌شود.

صورت کسر خود دارای متغیرهای زیر می‌باشد:

$$F_i = FO_i + FP_i + FE_i$$

FO_i = امتیاز نشان‌دهنده کارکرد تأمین اهداف برنامه‌ای پروژه i ام،

FP_i = امتیاز پروژه‌های پروژه i ام،

FE_i = امتیاز کارکردهای فراپروژه‌ای پروژه i ام،

بدین ترتیب برای بررسی، ارزیابی و تعیین امتیاز حاصل از هر یک از سه کارکرد فوق، می‌توان اهم معیارها و روش امتیازدهی آن‌ها را نیز درون هر یک از سه دسته ذیل تعیین نمود:

معیارهای برنامه‌ای،

معیارهای پروژه‌ای (درون‌پروژه‌ای)،

معیارهای فراپروژه‌ای (اقتصادی)،

یادآور می‌گردد که طبقه بندی معیارها در سه دسته یاد شده به‌منظور

به انواع معیارها و در جهت معیارهای انتخابی است.

در توضیح هزینه‌ها نیز باید گفت که چون در اولویت‌بندی به موضوع تخصیص اعتبارات به پروژه‌ها می‌پردازیم، لذا مهم‌ترین هزینه،

طرح‌ها می‌باشد که الزاماً باید در مخرج کسر بیاید. در صورتی که هدف مهم دیگر را تسریع دسترسی به اهداف قراردهیم،

عنوان عامل دیگری در کنار این هزینه اصلی و مستقیم (اعتبارات مصرفی) در مخرج کسر آورد. یعنی برای اندازه‌گیری هزینه‌های هر پروژه:

$$C_i = M_i \times T_i$$

C_i = هزینه‌های راه‌اندازی و بهره‌برداری پروژه i ام،

M_i = میزان اعتبارات مورد نیاز برای تکمیل و بهره‌برداری پروژه i ام (اعتبارات سال جاری و سال‌های آینده)،

T_i = تعداد سال‌های باقیمانده به بهره‌برداری پروژه i ام،

مشاهده می‌شود که بدین ترتیب هزینه مذکور فقط شامل هزینه‌های ریالی پروژه نمی‌باشد و هزینه مدت را نیز در بر گرفته است. برای کاهش وزن دو پارامتر نسبت به یکدیگر مثلاً کاهش شدت اثر زمان می‌توان از ریشه دوم آن در مخرج کسر محاسبه ارزش استفاده نمود.

:

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۶) وضعیت طرح‌های تملک
دارایی‌های سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرح‌های نیمه‌تمام ملی
Report Title: Prioritization of Capital Projects in Budget Bill
2006/7

: مطالعات برنامه و بودجه

: شهرام حلاج نیشابوری، علی پناهی

: عاطفه جلالی موسوی

: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

:

۱. اولویت‌بندی (Prioritization)

۲. پروژه‌ها (Projects)

:

۱. قانون بودجه سال ۱۳۸۴.

۲. لایحه بودجه ۱۳۸۵.

۳. گزارش‌های نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مورد پروژه‌های عمرانی

سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳.