

## به نام خدا

مختص صنایع عالی

### بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (بند «۱۹» جزء «۳» گزارش کمیسیون)

#### طرح مسئله

دولت از طریق جزء «۱۹-۳» درصدد تغییر نظام فنی - اجرایی کشور است. محمل قانونی دولت ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور است که دولت موظف به اصلاح نظام فنی - اجرایی کشور و اجرای آن از سال چهارم برنامه شده است. سابقه تهیه نظام فنی - اجرایی به سال ۱۳۵۲ از طریق مصوبه هیئت وزیران بر می‌گردد و سپس در سال‌های ۱۳۶۷، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ اصلاح شده است. تدوین نظام فنی و اجرایی و تغییرات آن با رعایت قوانین و مقررات مربوط جزء اختیارات دولت است و دولت باید با رعایت مسیر کارشناسی و ترتیبات قانونی این مهم را به انجام رساند و اساساً نیازمند قانونگذاری نیست. در مقابل مسئولیت آن نیز با دولت است.

در حالی که مهلت زمانی سه سال برای اجرای بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم در زمان بررسی لایحه برنامه پنجم توسط دولت درخواست شده بود، برای اصلاح این جزء نظام فنی و اجرایی شتاب شده و اجزای دیگر این نظام که مهلت زمانی محدودتری برای اصلاح نیاز دارند وانهاده شده است. برای مثال طبق بند «ج» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم دولت مکلف بوده است: «از ابتدای سال دوم برنامه، نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش را در طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌های بزرگ و متوسط اجرا کند»، که هیچ گزارش مستند درباره اجرای این بند برنامه پنجم و شرایط پروژه‌ها پس از اجرای این بند و مقایسه آن با پیش از اجرای این بند وجود ندارد.

این نحوه تغییر اساسی و پرهزینه ضمن آخرین بودجه‌ای که دولت کنونی اجرای آن را به عهده خواهد داشت دولت‌های بعدی را می‌تواند با چالش‌های غیرقابل پیش‌بینی مواجه سازد.

#### تحلیل محتوای جزء «۱۹-۳»

۱. این جزء درصدد است روش‌های جدیدی برای اجرای طرح‌های عمرانی ارائه دهد. با توجه به مهلت کوتاهی که پس از تصویب و ابلاغ بودجه تا پایان سال ۱۳۹۱ وجود دارد و فرآیند بسیار وقت‌گیر و پیچیده اجرای مفاد این جزء عملاً حتی با تصویب آن به شکل مناسبی امکان اجرایی شدن نخواهد یافت. در حال حاضر روش‌های بسیار مقدماتی و ساده‌تر مثل روش «طرح و ساخت» که یک دهه است در کشور مقررات آن وضع شده است هنوز به شکل فراگیر اجرا نشده است.

۲. این حکم می‌خواهد درباره پروژه‌هایی جاری شود که «تا ابتدای سال ۱۳۹۱ برای آنها پیمانکار انتخاب نشده است» در حالی که روش‌های مشارکتی و تأمین منابع مالی تابع مراحل مقدماتی‌تر است و نمی‌توان پروژه‌ای را صرفاً از زمان «انتخاب پیمانکار» تغییر مسیر دارد. اکثر قریب به اتفاق پروژه‌های مورد بحث، در چارچوب روش‌های متداول مطالعه، طراحی و برنامه‌ریزی شده‌اند و مراحل مختلف طراحی و نیز اسناد مناقصه آنها نیز بر همین اساس بوده و تصویب این حکم، اولاً حجم عظیمی از هزینه‌ها را اتلاف و بخش عظیمی از پروژه‌ها را با وقفه مواجه خواهد کرد و ثانیاً ادامه پیشبرد پروژه را در مسیری به جریان می‌اندازد که هیچ پیش‌بینی، مطالعه، برنامه‌ریزی یا محاسبه‌ای برای آن نشده است.

۳. «حداکثر ۵۰ سال حسب نوع بهره‌برداری» در فراز نخست جزء «۱۹-۳» مبهم بوده و مشخص نیست منظور از «نوع» چیست.
۴. در همین فراز، جمله «در غیراین‌صورت تأمین زمین اجرای طرح جزئی از موضوع قرارداد احداث خواهد بود» مبهم است. بخشی از این ابهامات به قرار زیر است:
- الف) آیا پیمانکار ملزم به تهیه زمین و با هر شرایطی است؟ در این‌صورت آیا زمین طرح‌ها و پروژه‌ها تغییر نخواهد یافت؟ همچنین محاسبات و مطالعات توجیهی پروژه چه معنا و سرنوشتی خواهد یافت؟
- ب) یا اینکه منظور این است که بدون تغییر ساختگاه فقط زمین به تملک پیمانکار در خواهد آمد؟ در این‌صورت زمین با کدام شرایط و با چه قیمتی تملک می‌شود؟ اگر پیمانکار خارجی باشد باز هم می‌تواند زمینی را تملک کند؟
۵. در مورد «دستورالعمل ماده (۲۳) فوق‌الذکر» مندرج در فراز دوم جزء «۱۹-۳» طی ۴۰ سال گذشته بیش از ده‌ها دستورالعمل تهیه و ابلاغ شده است. برخی از این دستورالعمل‌ها نیز نسخ یا جایگزین شده است. مشخص نیست دستورالعمل اشاره شده کدام یک از دستورالعمل‌های ابلاغی در سال‌های گذشته است.
۶. «هزینه مالی تأمین منابع» مندرج در فراز دوم، مشخص نیست بر چه اساس و ملاکی محاسبه خواهد شد. آیا تعرفه‌ای فراگیر، جامع و واحد برای محاسبه این «هزینه مالی تأمین منابع» وضع خواهد شد یا به‌صورت غیرواحد عمل خواهد شد؟ در این‌صورت این هزینه‌ها به چه نحو تأمین و تعدیل خواهد شد؟
۷. «کمترین ارزش حال» در فراز ششم جزء «۱۹-۳» با اصل روش‌های مناقصات و قانون برگزاری مناقصات که نه براساس «کمترین قیمت» و بلکه براساس «مناسب‌ترین قیمت» یا «کمترین قیمت متناسب» طراحی شده‌اند، کاملاً مغایر است.
۸. اشاره به ماده (۱۰) قانون برگزاری مناقصات که مربوط به تأمین منابع مالی توسط دستگاه اجرایی است از اساس با این حکم که تعهد مالی را به عهده پیمانکار می‌گذارد تعارض ذاتی دارد و ذکر آن در صدر این جزء کاملاً نادرست است.
۹. در انتهای جزء «۱۹-۳» لایحه نیز آمده است که «دستگاه‌های اجرایی در مورد طرح‌هایی که بر اساس مواد (۴۶)، (۴۷) و (۴۸) شرایط عمومی پیمان فسخ شده و یا خاتمه یافته باشند نیز مجازند بر اساس این بند اقدام نمایند». در این مورد ضمن اینکه مشخص نیست که آیا منظور فقط قراردادهایی است که تا اسفندماه ۱۳۹۰، اصطلاحاً ماده (۴۶) یا (۴۸) شده است یا به موارد فسخ آینده هم قابل تسری است، می‌تواند مخاطره «فسخ» یا «خاتمه» انبوه قراردادها از این طریق را به دنبال داشته باشد.
۱۰. ضوابط تشخیص صلاحیت این پیمانکاران اصلاً وجود ندارد و این خلأ بزرگی در برابر اجرای این حکم است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

اصل اجرایی کردن ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم اقدام بزرگی در اصلاح و ارتقای نظام فنی و اجرایی کشور است که لازم است به‌جای اینکه در ذیل قانون بودجه که یک‌ساله است، در زمان کافی و به نحوی دقیق با استفاده از اختیار دولت در گذراندن مصوبات و در صورت ضرورت از طریق ارائه یک لایحه مجزا به اجرا درآید. به دلیل ابهامات متعدد، نقض برخی از قوانین، عدم امکان اجرا در فرصت باقیمانده از سال ۱۳۹۱ و بلا تکلیف شدن بسیاری از طرح‌های عمرانی که به مرحله انتخاب پیمانکار رسیده‌اند پیشنهاد می‌شود جزء «۱۹-۳» حذف شود.