

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۵۷. تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۹۵۱

اردیبهشت ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۲
۱. ورودی‌های زیاد و رو به رشد در مقابل خروجی‌های کم و رو به کاهش.....	۳
۲. پیچیدگی تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی.....	۷
۳. روش‌های موجود برای تعیین تکلیف طرح‌های نیمه‌تمام.....	۸
نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد.....	۱۳
منابع و مأخذ.....	۱۵



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۵۷. تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبنای قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل و نقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟

- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۰۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

طبق داده‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، فقط برای تکمیل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام ملی (موجود در پیوست ۱ قانون بودجه) حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان اعتبار مورد نیاز است. اگر طرح‌های استانی و طرح‌های ردیف‌های متفرقه و افزایش شاخص بهای تمام شده طرح‌ها در اثر تورم سنواتی در نظر گرفته شوند، حجم منابع مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های نیمه‌تمام چند برابر رقم مزبور خواهد شد.

حجم اعتبار مورد نیاز برای خاتمه طرح‌ها در کنار کاهش منابع نفتی دولت نیاز به طراحی سازوکاری برای دسته‌بندی طرح‌های عمرانی و اولویت‌بندی آنها را ضروری می‌سازد. با توجه به ابعاد مسائل مالی و فنی هریک از طرح‌ها پیشنهاد این گزارش، تشکیل ستادی ذیل معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور برای ساماندهی این طرح‌ها و اولویت‌بندی آنهاست.

مقدمه

سال‌هاست که طرح‌های نیمه‌تمام به‌عنوان معضلی در نظام بودجه‌ریزی کشور مطرح است. عدم اتمام به موقع طرح‌های عمرانی باعث می‌شود که اولاً به دلیل تورمی بودن شرایط اقتصادی کشور برآوردهای اولیه برای طرح‌ها هر سال نیاز به بازنگری و پیش‌بینی اعتبارات بیشتر داشته باشد، ثانیاً به دلیل تأخیر در بهره‌برداری، منافع طرح با چند سال تأخیر نصیب کشور شود و عملاً کشور را با پدیده سرمایه‌گذاری‌های



بی‌بازگشت مواجه کند. ثالثاً به دلیل تطویل دوره ساخت، کیفیت ساخت به دلیل تغییر عناصر کارفرمایی، مشاوره و پیمانکاران، نوع مصالح و تکنولوژی ساخت حتی مستهلک شدن برخی از سازه‌های اولیه، تحت‌الشعاع قرار بگیرد. علت اصلی بروز پدیده طرح‌های نیمه‌تمام شروع طرح‌های عمرانی جدید فراتر از توان مالی و اجرایی دولت بوده است. آنچه که امکان تداوم این پدیده را طی سالیان گذشته فراهم آورده است، وفور درآمدهای نفتی است که مشابه با سایر حوزه‌ها ناکارآیی‌های موجود در وضعیت طرح عمرانی و معضل طرح‌های نیمه‌تمام را نیز با تزریق دلارهای نفتی پوشش داده است. تشدید تحریم‌های نفتی در سال ۱۳۹۱ و در پی آن کاهش شدید درآمدهای نفتی معضل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام را عملاً به مراحل رسانده است که چاره‌اندیشی برای نظام فعلی تعریف، تصویب، تأمین مالی و اجرای طرح‌های عمرانی به ضرورتی فوری تبدیل شده است. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ فرصتی بود تا برنامه دقیقی را برای ساماندهی این معضل اعلام و پیگیری نماید، درحالی که بررسی لایحه وجود چنین برنامه‌ای را تأیید نمی‌کند. در این گزارش ضمن مطالعه اجمالی وضعیت طرح‌های عمرانی، راهکار مواجهه با معضل طرح‌های نیمه‌تمام بررسی شده و نهایتاً پیشنهادی برای لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کشور ارائه می‌شود.

۱. ورودی‌های زیاد و رو به رشد در مقابل خروجی‌های کم و رو به کاهش

جدول ۱ چگونگی روند اعتباری طرح‌های جدید در بودجه از سال ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۲ را نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه و میزان اعتبار برای اتمام طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲

(میلیارد ریال)

نسبت اعتبار طرح‌های جدید به کل اعتبار برای خاتمه طرح (درصد)	جمع کل (از شروع طرح تا بهره‌برداری)	اعتبار مورد نیاز برای اتمام	برآورد سال	تعداد	سال	
					کل طرح‌ها	لایحه
۰/۸	۲,۰۷۰,۷۳۸	۱,۱۶۳,۹۶۳	۱۹۴,۹۴۳	۲,۸۱۶	کل طرح‌ها	لایحه
	۱۵,۵۳۰	-	۱,۲۸۷	۱۲	طرح‌های جدید	سال ۱۳۹۲
۹/۵	۲,۰۸۳,۸۲۰	۱,۲۹۶,۴۰۹	۲۳۱,۵۸۸	۲,۸۷۷	کل طرح‌ها	قانون
	۱۹۷,۶۹۷	-	۲۷,۲۹۹	۳۹۹	طرح‌های جدید	سال ۱۳۹۱
۴	۱,۶۹۹,۶۴۷	۱,۰۲۹,۴۵۴	۱۷۰,۹۹۱	۲,۵۴۶	کل طرح‌ها	قانون
	۶۷,۲۱۲	-	۱۰,۶۶۵	۱۹۱	طرح‌های جدید	سال ۱۳۹۰
۴	۱,۲۱۸,۱۰۱	۶۲۳,۵۰۸	۱۵۳,۵۱۴	۲,۵۵۹	کل طرح‌ها	قانون
	۵۱,۰۵۷	-	۶,۲۸۰	۷۷	طرح‌های جدید	سال ۱۳۸۹
۶	۹۵۴,۲۵۶	۶۵۹,۵۴۲	۱۶۴,۱۶۷	۲,۵۸۹	کل طرح‌ها	قانون
	۵۴,۹۱۷	-	۴,۲۷۴	۱۹۳	طرح‌های جدید	سال ۱۳۸۸

جمع کل اعتباراتی که برای اتمام طرح‌های عمرانی در پیوست شماره ۱ درج شده با یک روند پرشتاب از حدود ۹۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۸۸ به ۲۰۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۱ رسیده است. رشد جمع کل اعتبارات طرح‌های عمرانی



ناشی از دو عامل افزایش اعتبار طرح‌های موجود و درج طرح‌های جدید در بودجه است. همان‌طور که در جدول نشان داده شده است در سال ۱۳۹۱ به‌رغم اینکه دورنمای وضعیت مالی دولت به‌شدت متزلزل پیش‌بینی می‌شد با درج ۴۳۶ طرح جدید نزدیک به ۲۰ هزار میلیارد تومان بار مالی جدید به بودجه تحمیل شد و نسبت جمع کل اعتبار طرح‌های جدید به جمع کل اعتبار همه طرح‌ها که در سال ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به‌ترتیب ۶ و ۴ و ۴ درصد بود به یکباره به حدود ۱۰ درصد جهش کرد. همچنین روند فوق سبب شده است که برای اتمام طرح‌های مندرج در پیوست عمرانی در بودجه سال ۱۳۹۲ رقمی در حدود ۱۱۶ هزار میلیارد تومان مورد نیاز باشد که این رقم در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۰، ۱۳۸۹ و ۱۳۸۸ به ترتیب در حدود ۱۲۹، ۱۰۲، ۶۲ و ۶۶ هزار میلیارد تومان بوده است. نکته اینجاست که این میزان ۱۱۶ هزار میلیارد تومان فقط بابت طرح‌های مندرج در پیوست ۱ است و این پیوست تقریباً نیمی از اعتبارات عمرانی را پوشش می‌دهد و نیم دیگر در بودجه استانی و ردیف‌های متفرقه است که در این‌صورت رقم مورد نیاز برای اتمام طرح‌های موجود در سال ۱۳۹۲ بسیار بیشتر از این میزان خواهد بود.

روند فوق بیانگر ورودی‌های زیاد و رو به تزاید طرح‌های جدید است. در مقابل

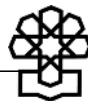
جدول ۲ بیانگر ظرفیت دولت در اتمام طرح‌های نیمه‌تمام است.

جدول ۲. روند اتمام طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام

ردیف	موضوع	سال	قانون سال ۱۳۸۹	قانون سال ۱۳۹۰	قانون سال ۱۳۹۱	قانون سال ۱۳۹۲
۱	اعتبار طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)	۳۱۷	۳۴۹	۳۹۷	۳۷۲	
۲	عملکرد اعتبارات عمرانی (درصد)*	۶۵	۷۱	۳۵**	-	
۳	طرح‌های عمرانی که به‌موقع اتمام یافته‌اند (درصد)	۲۰	۱۳	۱۰	-	
۴	طرح‌های عمرانی که به‌موقع اتمام نیافته‌اند (درصد)	۸۰	۸۷	۹۰	-	
۵	هزینه تحمیل شده به بودجه عمومی از بابت عدم اتمام به‌موقع طرح‌های عمرانی در سال قبل (هزار میلیارد ریال)	۴۳	۶۹	۴۵	۳۶	
۶	هزینه تحمیل شده به کشور از بابت عدم اتمام به‌موقع طرح‌های عمرانی در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	۰	۱۸۳	۸۶	۲۰	

* درخصوص عملکرد اعتبارات عمرانی این نکته حائز اهمیت است که به‌دلیل وجود تورم دو رقمی قدرت خرید ارقام اختصاص به طرح‌های عمرانی هر ساله به‌شدت کاهش می‌یابد.
 ** عملکرد مربوط به سال ۱۳۹۱ با احتساب تخصیص حدود ۷ هزار میلیارد تومان روزهای پایانی سال ۱۳۹۱ است.

این روند نیز بیانگر خروجی‌های کم و رو به کاهش طرح‌های نیمه‌تمام به‌ویژه طی دو سال اخیر است. این دو روند توأمان یعنی افزایش ورودی‌ها و کاهش خروجی‌ها در چند سال گذشته باعث وارد آوردن فشار بیش از حد ظرفیت مالی و اجرایی دولت شده است. تداوم این روند به همراه کاهش درآمدهای نفتی نهایتاً می‌تواند باعث بر زمین ماندن طرح‌های نیمه‌تمام طی سالیان متمادی شده و میانگین اتمام طرح‌ها را از حدود یک دهه فعلی به بیش از دو دهه افزایش دهد. اگرچه آمار



حاکی از آن است ادامه روندها حتی بدون افت درآمدهای نفتی معضل فعلی را در پی داشت، اما افت درآمدهای نفتی، بروز این پدیده و لزوم چاره‌اندیشی جدی برای آن را قدری نمایان‌تر و فوری‌تر ساخته است.

۲. پیچیدگی تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی

تعداد بسیار زیاد طرح‌های عمرانی که فقط پیوست شماره ۱ بودجه کل کشور که بودجه طرح‌های ملی را نشان می‌دهد شامل بیش از ۲,۸۰۰ طرح است و حجم بالای مالی و اعتباری مورد نیاز این طرح‌ها از یک‌سو و تنوع این طرح‌ها سبب می‌شود که تعیین تکلیف همه آنها امری پیچیده شود. این پیچیدگی مانع از ارائه یک نسخه واحد برای همه طرح‌ها شده و برای تصمیم‌گیری در مورد هر طرح باید عوامل زیر در نظر گرفته شود:

- میزان پیشرفت فیزیکی و اعتباری طرح،
- امور و فصولی که طرح متعلق به آن است،
- کیفیت مطالعات توجیه فنی و اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی انجام شده برای آغاز طرح،
- میزان صرفه اقتصادی واقعی طرح،
- استان و منطقه جغرافیایی که طرح در آن واقع است،
- اندازه و ابعاد طرح،
- روش‌هایی که تاکنون برای تأمین مالی طرح استفاده شده،

- آثار متقابل طرح با طرح‌های دیگر،
 - توان و شرایط فنی و اجرایی عوامل طرح،
 - حوزه اثر اجتماعی و زیست‌محیطی طرح.
- چگونگی هریک از موارد بالا در انتخاب روشی مناسب برای به اتمام رساندن طرح کاملاً مؤثر خواهد بود.

۳. روش‌های موجود برای تعیین تکلیف طرح‌های نیمه‌تمام

همان‌طور که در قسمت اول گذشت یکی از مهمترین دلایل مواجهه با چنین وضعیتی در طرح‌های عمرانی عدم کنترل ورودی‌ها و تعریف و تصویب طرح‌های جدید بوده است. لذا نقطه آغاز هر برنامه برای ساماندهی طرح‌های عمرانی اعمال کنترل‌های جدی و شدید برای تعریف طرح‌های عمرانی جدید است. به طوری که شاید نیاز باشد برای چند سال روند صدور مجوز آغاز طرح عمرانی جدید کاملاً متوقف شود تا ورودی‌ها و خروجی‌های طرح‌های عمرانی به تعادل مناسبی برسد.

اساساً به سه روش اصلی می‌توان طرح‌های نیمه‌تمام را تعیین تکلیف کرد:

الف) واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام

در نخستین گام می‌توان «طرح‌های نیمه‌تمام» را مانند «شرکت‌های دولتی»، به بخش خصوصی واگذار کرد تا توسط بخش خصوصی تکمیل شده و به بهره‌برداری برسند. اگرچه از منظر بودجه‌ای واگذاری طرح‌های عمرانی یک بازی دو سر برد است



به این معنا که هم می‌تواند به سمت منابع بودجه بیافزاید و هم می‌تواند از بار مالی سمت مصارف بکاهد ولی واقعیت این است که اجرایی شدن واگذاری یک طرح نیمه‌تمام بسیار دشوارتر از یک شرکت دولتی است. با وجودی که بستر قانونی واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام در بند «۵» ماده (۱۸) و بند «ج» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم وجود داشته و در قوانین بودجه سال‌های اخیر ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ ارقامی برای این موضوع پیش‌بینی شده ولی به‌علت پیچیدگی‌ها و ابهامات موجود در فرآیند واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام، عملکرد بسیار ناچیزی داشته است.

اجرایی شدن فرآیند واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام مستلزم توجه به نکات زیر است:

- تعیین میزان دقیق بازده اقتصادی طرح از طریق بازبینی مطالعات توجیهی،
- تعیین تکلیف انواع دارایی‌ها و منابع، زمین، تعهدات طرح،
- تدوین شیوه قیمتگذاری متناسب با طرح‌های نیمه‌تمام،
- تدوین شیوه‌های مختلف واگذاری و نظام معرفی طرح و تشخیص توانایی و صلاحیت خریداران،
- تدوین نظام دقیق و کارآمد برای تبیین مراحل تکمیل و بهره‌برداری طرح،
- توجه به بازار کالا و خدماتی که طرح پس از تکمیل عرضه خواهد کرد از جمله شیوه قیمتگذاری این کالاها و خدمات.

ب) مشارکت با بخش خصوصی

مشارکت بخش خصوصی در ایجاد زیرساخت‌های عمومی به شیوه‌های متنوعی انجام می‌پذیرد. در ایران نیز تجارب متعددی در حوزه‌های مختلف نظیر راهسازی و راه‌آهن احداث نیروگاه و پروژه‌های مربوط به آب و فاضلاب و همچنین پروژه‌های نفتی و حتی بخش سلامت وجود دارد. تلاش برای جلب مشارکت بخش خصوصی برای «تأمین مالی، ساخت و بهره‌برداری» برخی از طرح‌های نیمه‌تمام نیز بخشی از راه‌حل ساماندهی این طرح‌هاست. قوانین متعددی نظیر قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری مصوب سال ۱۳۶۶ که منجر به احداث آزادراه‌های مهمی عمدتاً با مشارکت بانک‌ها گردید، قوانین برنامه و برخی از احکام قوانین بودجه بستر و مجوز قانونی استفاده از روش‌های مشارکتی در تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام را مهیا کرده است. بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه دولت را موظف کرده است تا به‌منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای روش‌های اجرایی مناسب نظیر انواع روش‌های «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» را به‌کار گیرد. دولت اعلام کرده است که در راستای اجرایی کردن این بند، حکم ۱۰۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و حکم ۹۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ را پیش‌بینی و ارائه کرده است. این دو بند عمدتاً در مورد پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی جدید بوده و راهکارهای آن درباره طرح‌های نیمه‌تمام موجود چندان قابل کاربرد نیست. از دیگر سو هنوز عملکرد مناسبی درباره اجرای آن و حتی تهیه شیوه‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و سازوکارهای اجرایی آن توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی گزارش نشده است. با توجه به اینکه



طرح‌های عمرانی جدید به دلیل عدم شروع اجرا با پیچیدگی‌های کمتری نسبت به طرح‌های نیمه‌تمام مواجه است لذا اجرای حکم بند «ب» ماده (۲۱۴) در مورد آنها ساده‌تر است و عدم اجرای بند «۱۰۲» حاکی از آن است که پیگیری سازوکار فعلی (بندهای «۱۰۲» و «۹۰») در مورد طرح‌های نیمه‌تمام نیز به نتیجه مطلوبی نرسد و باید در شیوه یا متولی اجرای موضوع فوق بازبینی صورت گیرد.

ج) اولویت‌بندی طرح‌های نیمه‌تمام

پس از کنترل ورودی مجموعه‌ی طرح‌های در دست اجرا و جلوگیری از افزایش طرح جدید و اگذاری و مشارکت طرح‌های نیمه‌تمام، روش مواجهه با طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام باقیمانده، «اولویت‌بندی طرح‌ها» است. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که اولویت‌بندی یعنی برخورد‌های هوشمندانه و متنوع با انواع طرح‌های نیمه‌تمام در سایه مطالعه شرایط متنوع آنها و به‌منظور خودداری از برخورد کلی و علی‌الرأس بدون در نظر گرفتن تنوع گسترده نیازمندی‌های هر طرح (اعم از هزینه‌های مالی آن) و نیز آثار طرح (اعم از دستاوردهای مستقیم آن).

درواقع پس از استفاده از روش و اگذاری و مشارکت در برخی طرح‌ها، در مورد باقی طرح‌ها ناگزیر باید به سیاق گذشته از منابع عمومی استفاده کرد. اما اقدام به اولویت‌بندی طرح‌ها متکی به یک فهم اساسی است مبنی بر اینکه اجرای تمام طرح‌های در دست اجرای کنونی، با منابع در دسترس، بی‌تردید مقدور نیست.

البته عدم کفایت منابع در دسترس برای انبوه طرح‌های تصویب شده، گرچه در

شرایط کنونی تشدید شده است، اما این عدم کفایت، پدیده تازه یا ویژه امروز نیست. سال‌هاست که اهل فن، مهمترین راه مدیریت وضعیت موجود را «اولویت‌بندی طرح‌های نیمه‌تمام» اعلام می‌کنند.^۱ «اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی» به معنای بازبینی سیستماتیک مجموعه طرح‌ها با اطلاعات روز و سپس دسته‌بندی آنها در دسته‌های معین است. با این هدف که توسط دسته‌بندی طرح‌ها در گروه‌های مختلف از برخورد علی‌الرأس با انواع متنوع طرح‌ها جلوگیری شود و به‌جای این برخورد براساس مشخصات هریک از دسته‌ها، الگوی بهینه‌ای برای آن دسته شناسایی و اجرا شود. در حد فاصل این دو سر طیف (تخصیص کامل و تعطیل کامل) که الگوهای بهینه را می‌توان در سه دسته کلی تخصیص حداکثری، حفظ وضع موجود و تعطیل کامل (انصراف از پیشبرد طرح) تعیین کرد الگوهای دیگری مثل تعویق (تعطیل موقت) نیز قابل اجراست.

باید توجه داشت که چون بنیاد «اولویت‌بندی» بر بازبینی مطالعات طرح‌ها و ساماندهی اطلاعات آنهاست و ازسویی بهره‌گیری از روش‌های متنوع تأمین مالی نیز کاملاً نیازمند بازبینی مطالعات طرح‌هاست می‌توان گفت که مطالعات شناسایی و اولویت‌بندی طرح‌ها اقدامی بنیادی، مقدم بر اجرای روش‌های دیگر و نیز بیش از دیگر اقدامات، نیازمند عزم جدی و گسترده است. معوق ماندن آخرین تجارب اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی (اقدامات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۰ و طرح‌های برخی نمایندگان قوه مقننه در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶) مؤید لزوم چنین عزمی است.

۱. مشروح تجارب و مطالعات ملی و محلی در این باره، طی طرح پژوهشی «اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۴، به تفصیل گزارش و تحلیل شده است.



روش پیشنهادی جامع و کارآمد آن است که همزمان با توسعه و طراحی روش‌های واگذاری طرح‌ها و تأمین مالی مشارکتی آنها، بازبینی مطالعات و طراحی سامانه اطلاعات طرح‌ها که بخش بنیادین اولویت‌بندی است نیز آغاز شود.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

معضل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام که در سال‌های گذشته مشکلی مزمن در اقتصاد ایران بود در سال‌های اخیر و با کاهش یک‌باره درآمدهای نفتی به چالشی حاد بدل شده است.

به همین دلیل اگر در گذشته اصلاح وضعیت طرح‌های عمرانی و تعیین تکلیف طرح‌های نیمه‌تمام یک انتخاب بود ولی اکنون یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. عملکرد طرح‌های عمرانی در دو سال اخیر (در تخصیص اعتبارات و اتمام طرح‌ها) بیانگر این است که رویه فعلی قابل تداوم نبوده و باید اقدامی عاجل در این خصوص انجام گیرد. گام نخست در این موضوع کنترل و محدود کردن تصویب طرح‌های جدید است. گام بعدی طبقه‌بندی و ارائه برنامه زمانبندی برای همه طرح‌های نیمه‌تمام براساس ابزارهای قانونی موجود نظیر واگذاری، مشارکت و در نهایت اولویت‌بندی آنهاست. طبیعتاً چون معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی متولی اصلی و ناظر عالی طرح‌های عمرانی کشور است مسئولیت اصلی را در این موضوع برعهده دارد ولی به‌دلیل ابعاد پیچیده و چند بعدی بودن بحث دستگاه‌هایی نظیر سازمان خصوصی‌سازی، سازمان بورس و اوراق بهادار و بخش خصوصی نیز باید در این

فرآیند مشارکت داشته باشند. برای این منظور می‌توان حکم زیر را برای الحاق به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ پیشنهاد کرد:

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری موظف است بلافاصله پس از ابلاغ این قانون «ستاد تعیین تکلیف و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی» را با حضور نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، نماینده دستگاه اجرایی طرح و دو نماینده از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر) تشکیل دهد. وظیفه این ستاد عبارت است از طراحی الگوهای مدیریت طرح‌های نیمه‌تمام و تدوین اصول و ضوابط هریک از الگوها و مقررات اجرایی آنها، شامل:

الف) واگذاری طرح،

ب) استفاده از روش‌های جایگزین تأمین مالی و اجرای طرح (مشارکت)،

ج) اولویت‌بندی طرح‌ها برای تخصیص بهینه (تخصیص حداکثری یا تخصیص محدود یا تعطیل کردن برخی طرح‌ها).

طراحی الگوها و بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دست اجرا باید به‌نحوی باشد که در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، طرح‌ها برمبنای دسته‌بندی فوق (طرح‌های قابل واگذاری نحوه تأمین مالی و نحوه اجرا و...) تفکیک شده باشند.

ستاد موظف است برای انجام وظایف فوق گروه‌های کارشناسی و مشاوران خبره و پاسخگو با بالاترین سطح کیفی و تخصصی (گزینش بر پایه کیفیت) را به‌کار



گیرد. بار مالی انجام این وظایف از محل یک در هزار اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۲ قابل تأمین است. معاونت موظف است پیشرفت کار و نتایج حاصل از فعالیت‌های ستاد را هر دو ماه یکبار به کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سنواتی.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۵۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۵۷. تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: محسن فاتحی‌زاده

همکاران: عاطفه جلالی‌موسوی، شهرام حلاج نیشابوری

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۲/۱۴