

ساماندهی طرح‌های عمرانی

(ارائه یک الگوی اولیه)

ساماندهی طرح‌های عمرانی دارای ابعاد گوناگونی بوده و نابسامانی‌های موجود در تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی بر پیچیدگی‌های این امر افزوده است. در این گزارش بر مبنای مطالعات انجام شده در این حوزه، یک الگوی اولیه جهت ساماندهی طرح‌های عمرانی ارائه شده است.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۳۷۵۷
تیرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	۱. هزینه‌های ناکارآیی طرح‌های عمرانی
۳.....	۱-۱. هزینه‌های اقتصادی
۴.....	۱-۲. هزینه‌های غیراقتصادی
۵.....	۲. پیشنهادهای اصلاحی
۵.....	۲-۱. بازبینی توجیه اقتصادی طرح‌های نیمه‌تمام
۶.....	۲-۲. اولویت‌بندی طرح‌های غیراقتصادی و توقف طرح‌های بدون اولویت بالا
۶.....	۲-۳. فروش طرح‌های نیمه‌تمام
۷.....	۲-۴. اجرای طرح‌ها با روش‌های مشارکت با بخش خصوصی
۱۰.....	۲-۵. تمرکز بر فصل حمل‌ونقل به‌عنوان اولویت اول
۱۲.....	۲-۶. عدم تعریف طرح جدید با اتکا به منابع عمومی
۱۲.....	۲-۷. شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌ها
۱۳.....	۳. پیشنهادهای اجرایی
۱۳.....	۳-۱. جلوگیری مجلس از تعریف طرح جدید با اتکا به منابع عمومی
۱۴.....	۳-۲. مطالبه از معاونت برنامه‌ریزی برای بازبینی در طرح‌ها
۱۴.....	۳-۳. مطالبه از سازمان خصوصی‌سازی برای تهیه آیین‌نامه‌ها و روال‌های مورد نیاز برای واگذاری طرح‌ها
۱۴.....	جمع‌بندی
۱۵.....	منابع و مآخذ



ساماندهی طرح‌های عمرانی (ارائه یک الگوی اولیه)

چکیده

روال ناکارآمد تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی، مشکلات و هزینه‌های زیادی را برای اقتصاد کشور ایجاد کرده است. این هزینه‌ها در دو دسته اقتصادی و غیراقتصادی قابل ذکر هستند که آمار و ارقام ارائه شده صرفاً بخشی از هزینه‌های اقتصادی وضع فعلی را نشان می‌دهند. شواهد آماری زیادی مؤید مشکلات موجود در این حوزه هستند.

در این گزارش با توجه به هزینه‌هایی که روال فعلی تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی به بار می‌آورد پیشنهادهایی برای اصلاح و بهبود وضعیت طرح‌های عمرانی ارائه شده است. این پیشنهادها عبارتند از: بازبینی توجیه اقتصادی طرح‌های نیمه‌تمام، اولویت‌بندی طرح‌های غیراقتصادی و توقف طرح‌های بدون اولویت بالا، واگذاری به بخش خصوصی و یا اجرا با مشارکت بخش خصوصی در رابطه با طرح‌های اقتصادی و یا اقتصادی‌سازی شده. این پیشنهادها در قالب نمودار ۱ در گزارش ارائه شده اند. شایان ذکر است به‌منظور افزایش کارایی اقدامات اصلاحی، لازم است تا تمرکز اصلاحات بر فصل حمل‌ونقل از امور اقتصادی طرح‌های عمرانی به‌عنوان مهمترین فصل از طرح‌های عمرانی قرار گیرد. به‌علاوه لازم است تا مجلس شورای اسلامی با جدیت از تصویب طرح‌های عمرانی جدید با اتکا به منابع بودجه‌ای جلوگیری نماید. نکته بسیار قابل توجه در این میان نقش اساسی شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌ها جهت اصلاح وضع ناکارآمد فعلی است به‌گونه‌ای که در صورت عدم رعایت این امر نباید به انجام اصلاح اساسی امید داشت.

با توجه به پیشنهادهای اصلاحی مذکور سه موضوع می‌تواند توسط مجلس شورای اسلامی پیگیری و اجرا شود. این سه موضوع عبارتند از: جلوگیری مجلس از تصویب طرح جدید با اتکا به منابع عمومی، مطالبه از معاونت برنامه‌ریزی برای بازبینی در طرح‌ها و مطالبه از سازمان خصوصی‌سازی برای تهیه آیین‌نامه‌ها و روال‌های مورد نیاز برای واگذاری طرح‌ها.

مقدمه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که بخشی از بودجه عمومی را به خود اختصاص می‌دهند، به‌منظور توسعه زیرساخت‌های کشور به‌خصوص زیرساخت‌های عمرانی تعریف می‌شوند. این

طرح‌ها که در تعاملی میان دولت و مجلس تعریف و تصویب می‌شوند طبق بند «۱۰» قانون برنامه و بودجه به سه دسته طرح‌های انتفاعی، طرح‌های غیرانتفاعی و طرح‌های مطالعاتی تقسیم می‌شوند. اگر از طرح‌های مطالعاتی که به لحاظ حجم اعتبارات و مشکلات سهم کمتری دارند عبور نماییم، در رابطه با دو دسته دیگر نکاتی قابل توجه است.

در رابطه با طرح‌های انتفاعی دو نکته قابل توجه است. نکته اول آنکه باید طرح‌هایی که واقعاً انتفاعی هستند تعریف و تصویب شوند و نکته دوم آنکه طرح‌هایی که انتفاعی هستند، باید در فرآیند اجرا نیز انتفاعی بمانند. این در حالی است که در حال حاضر هم طرح‌های بسیاری که غیرانتفاعی هستند به اسم طرح انتفاعی تصویب می‌شوند و هم طرح‌هایی که انتفاعی هستند به دلیل مدیریت نامناسب و تأخیر در اجرا عملاً غیرانتفاعی می‌شوند. با توجه به اینکه روال‌ها و فرآیندهای فعلی تعریف و تصویب طرح‌های عمرانی به‌گونه‌ای است که مشکلات فوق را به وجود می‌آورد، به نظر می‌رسد باید سازوکاری اندیشید که به‌طور خودکار، صرفاً طرح‌های انتفاعی تصویب شده و در این سازوکار طرح‌های انتفاعی تصویب شده، انتفاعی اجرا شوند.

طرح‌های غیرانتفاعی طرح‌هایی هستند که دارای بازدهی اقتصادی نیستند، ولی با اهداف اجتماعی و توسعه منطقه‌ای تعریف می‌شوند. این طرح‌ها به دلیل اینکه با انگیزه‌های غیراقتصادی و جهت کمک به مناطق محروم تعریف می‌شوند، طبیعتاً باید درصد کم و مشخصی از کل طرح‌های تعریف شده را تشکیل دهند. این در حالی است که متأسفانه درصد قابل توجهی از طرح‌های فعلی طرح‌های غیرانتفاعی هستند.

در این گزارش ابتدا دسته‌بندی از هزینه‌هایی که وضع ناکارآمد فعلی به بار آورده است ارائه داده و سپس یک الگوی اولیه برای ساماندهی طرح‌های عمرانی دولت ارائه می‌دهد. در نهایت برخی پیشنهادها جهت حل مسائل مطرح شده ارائه می‌شوند.

۱. هزینه‌های ناکارایی طرح‌های عمرانی

در صورتی که فرآیند تصویب، اجرا و به بهره‌برداری رسیدن طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌طور مطلوب انجام نشود، هزینه‌های مختلفی به بودجه و اقتصاد کشور تحمیل می‌شود. بررسی این هزینه‌ها نیازمند اشراف به انواع هزینه‌هایی است که از این فرآیندها ناشی می‌شود، لذا در ادامه به انواع هزینه‌هایی که در وضع فعلی به کشور تحمیل می‌شود به اختصار اشاره خواهد شد. برای این منظور هزینه‌های تحمیل شده به دو دسته هزینه‌های اقتصادی و غیراقتصادی تقسیم می‌شود.



۱-۱. هزینه‌های اقتصادی

- تعریف طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی

بخشی از طرح‌های عمرانی تعریف شده هیچ توجیه اقتصادی ندارند. به عبارت بهتر این‌گونه طرح‌ها سرمایه‌گذاری بدون بازگشت هستند. در رابطه با این طرح‌ها می‌توان گفت که کل طرح هزینه بدون بازده است. نکته قابل توجه آن است که اطلاعات شفاف و منتشر شده‌ای در رابطه با طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی وجود ندارد.

- افزایش قیمت پیشنهادی پیمانکاران به دلیل تأخیر پرداخت‌های دولت

یکی از هزینه‌های تحمیل شده در این حوزه، افزایش قیمت پیشنهادی پیمانکاران برای اجرای طرح‌ها به دلیل تأخیر در پرداخت‌ها توسط دولت است. به عبارت بهتر پیمانکاران به دلیل سابقه رفتاری دولت (بدحسابی در پرداخت) هزینه ریسک را نیز به هزینه‌های خود اضافه می‌کنند. در حال حاضر سنجه دقیقی از میزان این افزایش قیمت وجود ندارد، اما به نظر می‌رسد درصد قابل توجهی از هزینه تمام شده طرح را دربرگیرد.

- هزینه‌های تعدیل به‌خاطر طولانی شدن مدت زمان اجرای طرح‌ها (افزایش قیمت‌ها و استهلاک)

یکی از هزینه‌های بسیار مهم در نظام فعلی طرح‌های عمرانی، هزینه‌های تعدیل ناشی از طولانی شدن مدت زمان اجرای طرح‌هاست. بدین معنی که به دلیل خاتمه نیافتن طرح‌های تصویب شده (به دلایل مختلف) در زمان مقرر برخی هزینه‌های جدید برای اتمام پروژه ایجاد می‌شوند. هزینه‌هایی از قبیل افزایش قیمت تمام شده، هزینه استهلاک سرمایه‌گذاری‌های پیشین و غیره.

نکته قابل توجه این است که در گزارش‌هایی که در رابطه با طرح‌های عمرانی تهیه می‌شود، معمولاً فقط همین هزینه مورد توجه قرار می‌گیرد، زیرا هزینه‌های دیگر به راحتی قابل سنجش نبوده و غیرکمی هستند.

- هزینه فرصت تأخیر در بهره‌برداری

دیگر هزینه قابل توجه در ارتباط با طرح‌های عمرانی، هزینه فرصت تأخیر در بهره‌برداری از طرح است. بدین معنی که اگر طرحی سه سال دیرتر از موعد مقرر به بهره‌برداری برسد، منافی از بهره‌برداری از طرح در این سه سال می‌توانست عاید کشور شود که در عمل نشده است و فقط حجم قابل توجهی از سرمایه در محل اجرای طرح راکد و بی‌استفاده مانده است. این هزینه که از جنس هزینه فرصت است عملاً در محاسبات رایج مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

جدول ۱. تعداد طرح‌های خاتمه‌یافته از کل طرح‌های مصوب در بازه زمانی ۱۳۸۱-۱۳۹۱

درصد	تعداد	عنوان
۱۰۰	۴۸۵	کل طرح‌هایی که قرار بود خاتمه پیدا کند
۲۶	۱۲۷	طرح‌هایی که خاتمه یافت
۷۴	۳۶۳	طرح‌هایی که خاتمه نیافت

- از بین رفتن توجه اقتصادی طرح‌های طولانی شده

برخی طرح‌ها در صورتی که در دوره زمانی معقول و از پیش تعیین شده به بهره‌برداری برسند، دارای توجه اقتصادی هستند و با تأخیر در بهره‌برداری از طرح به دلیل افزایش هزینه‌های خواب سرمایه عملاً توجه اقتصادی خود را از دست می‌دهند. با توجه به تأخیر زیاد در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی به نظر می‌رسد درصد قابل توجهی از طرح‌های انتفاعی مشمول معضل فوق شوند. البته با توجه به عدم دقت در تهیه گزارش‌های توجه فنی اقتصادی و عدم دسترسی عموم به آنها، برآوردی از تعداد و حجم چنین طرح‌هایی وجود ندارد.

۲-۱. هزینه‌های غیراقتصادی

دسته دوم از هزینه‌هایی که وضع نابسامان فعلی به کشور تحمیل می‌کند هزینه‌های اجتماعی آن است. در این رابطه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بدهکار شدن پیمانکاران به سیستم بانکی در اثر عدم پرداخت به موقع

عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت به پیمانکاران موجب می‌شود تا پیمانکاران نتوانند تعهدات خود به سیستم بانکی را بازپرداخت نمایند. لذا بدحسابی دولت عملاً تبدیل به بدهکار شدن تعداد زیادی از پیمانکاران و معوق شدن مطالبات سیستم بانکی خواهد شد.

- بیکاری کارکنان پیمانکاران

عدم پرداخت توسط دولت به پیمانکاران موجب می‌شود تا پیمانکاران نتوانند حقوق و دستمزد کارکنان خود را تأمین کنند. این امر در عمل منجر به بیکاری کارکنان پیمانکاران می‌شود. لازم به ذکر است در سال جاری که اعتبارات طرح‌های عمرانی بسیار کاهش یافته، خطر تعدیل نیروی گسترده توسط پیمانکاران بسیار جدی‌تر است.

- هزینه‌های زیست‌محیطی

در حال حاضر اجرای بسیاری از طرح‌ها هزینه‌های زیست‌محیطی قابل توجهی برای کشور ایجاد می‌کند. آلودگی‌های زیست‌محیطی حاصل از بهره‌برداری از طرح‌ها، تخریب منابع زیست‌محیطی



مانند جنگل‌ها و مراتع و... از جمله این موارد هستند. نکته قابل توجه در رابطه با این هزینه‌ها آن است که نه تنها اراده جدی برای جلوگیری از بروز این هزینه‌ها وجود ندارد، بلکه علیرغم تأکید تبصره «۲» ماده (۱۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه معادل ریالی هزینه‌های زیست‌محیطی طرح در محاسبات مربوطه در نظر گرفته نمی‌شود.

۲. پیشنهاد‌های اصلاحی

با توجه به مباحث مطرح شده در قسمت قبل می‌توان نتیجه گرفت که روال فعلی تصویب، تأمین مالی و اجرای طرح‌های عمرانی مطلوب نبوده و مشکلات عدیده‌ای به بار می‌آورد. به عبارت بهتر برای اصلاح وضع موجود تنها اصلاحات جزئی کارساز نبوده و باید نحوه تصویب، تأمین مالی و اجرای طرح‌ها تغییر کند. برای مثال راهکارهایی که صرفاً به دنبال تأمین یک منبع مالی جدید به صورت موقت هستند، نمی‌توانند راه حل مناسبی برای مسائل مطرح شده باشند، لذا پیشنهادهایی مانند تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها از منابع صندوق توسعه ملی و یا تأمین منابع مالی از محل تغییر کاربری و فروش زمین‌های اطراف محل اجرای طرح‌ها صرفاً برای کوتاه‌مدت (مثلاً یک سال) منابع مالی جدیدی را مشابه منابع مالی بودجه‌ای به طرح تزریق می‌کنند. لذا این‌گونه راهکارها در بهترین حالت نقش یک مسکن را بازی می‌کنند.

نکته قابل توجه آن است که اگرچه در شرایط عادی نیز حل مشکلات موجود در فرآیند اجرای طرح‌های عمرانی و جلوگیری از هزینه‌های فراوان حاصله امری لازم است، کاهش درآمدهای نفتی در سال‌های اخیر لزوم این امر را بسیار تشدید می‌کند. در ادامه برخی از پیشنهاد‌های اصلاحی به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۲-۱. بازبینی توجیه اقتصادی طرح‌های نیمه‌تمام

با توجه به گذشت چند سال از اجرای طرح‌ها و همچنین احتمال تهیه نشدن طرح توجیهی مناسب از ابتدای امر، لازم است تا توجیه اقتصادی طرح‌ها مورد بازبینی قرار گرفته و بر آن اساس طرح‌ها در سه دسته قرار بگیرند:

- طرح‌های اقتصادی که شامل طرح‌هایی هستند که اجرای آنها با روال کنونی همچنان اقتصادی بوده و لذا می‌توان انتظار داشت بخش خصوصی مایل به تملک یا اجرای آن باشد. به عبارت بهتر این طرح‌ها می‌توانند سودآوری مورد نظر بخش خصوصی را تأمین نمایند.
- طرح‌هایی که در حالت عادی اقتصادی نیستند، بلکه با ارائه برخی امتیازات قابل اقتصادی شدن هستند. نکته قابل توجه در استفاده از این روش‌ها در پیشبرد طرح‌ها، اقتصادی کردن اجرای

طرح توسط بخش خصوصی است تا بهره‌برداری از اجرای طرح برای بخش خصوصی دارای توجیه اقتصادی باشد. برای این منظور وضع تعرفه مناسب^۱، اعطای امتیازات جانبی در بهره‌برداری از طرح^۲ و دیگر منافع جانبی قابل تصور می‌باشد. طبیعتاً تعیین این منافع برای بخش خصوصی پس از اصلاح سازوکارهای اجرایی و نظارتی، توسط دستگاه متولی اجرای طرح میسر می‌باشد.

- طرح‌های غیراقتصادی که به هیچ وجه قابل اقتصادی‌سازی نبوده و منطقاً بخش خصوصی حاضر به اتمام و بهره‌برداری از آنها نیست.

۲-۲. اولویت‌بندی طرح‌های غیراقتصادی و توقف طرح‌های بدون اولویت بالا

رویکرد دیگر مورد بررسی، توقف طرح‌هایی است که دارای توجیه اقتصادی نبوده (دسته سوم) و اولویت بالایی ندارند. به عبارت بهتر طرح‌هایی که به هیچ وجه به لحاظ اقتصادی توجیه ندارند و به لحاظ اجتماعی نیز دارای اولویت بالایی نمی‌باشند باید متوقف شوند. با این روش عملاً طرح‌های غیرمفید حذف شده و هزینه‌هایی که دولت در سال‌های آینده موظف به پرداخت آنهاست (در حالی که بازدهی اقتصادی ندارند) حذف می‌شوند. در این روش باید با معیارهایی به اولویت‌بندی طرح‌ها پرداخت تا طرح‌های با اولویت بالا حذف نشوند.^۳

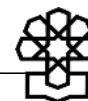
۲-۳. فروش طرح‌های نیمه‌تمام

رویکرد دیگر قابل توجه، فروش طرح‌های نیمه‌تمام اقتصادی و یا اقتصادی شده به بخش خصوصی برای تکمیل و بهره‌برداری است. در این رویکرد طرح‌هایی که قابلیت بهره‌برداری اقتصادی دارند توسط بخش خصوصی خریداری می‌شوند. از مزایای این رویکرد می‌توان به ایجاد درآمد برای دولت، عدم نیاز به تخصیص بودجه در سال‌های آتی به این طرح‌ها توسط دولت و اجرا و بهره‌برداری بهینه توسط بخش خصوصی اشاره کرد. از معایب این روش می‌توان به کم بودن احتمالی قیمت فروش طرح و دیگر آسیب‌های احتمالی معاملات بخش عمومی اشاره کرد. در این رابطه باید به این نکته توجه شود که چون عموماً طرح‌ها با کارآیی پایینی اجرا شده‌اند، قیمتی که

۱. عوارض استفاده از آزادراه‌ها، تعرفه مناسب در ارائه خدمات در طرح‌های آبرسانی، کارمزد تولید برق در نیروگاه‌ها و... با مدت زمان بهره‌برداری معین.

۲. برای مثال در طرح‌های جاده‌ای می‌توان به امتیازاتی از قبیل حق ساختن هتل، رستوران، امداد خودرو و دیگر خدمات قابل ارائه اشاره کرد.

۳. گزارش «بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی و ارائه معیارهای اولویت‌بندی به‌عنوان راهکار اصلی»، شماره مسلسل ۱۰۲۰۶، تیر ۱۳۸۹.



بخش خصوصی برای تملک طرح حاضر به پرداخت خواهد بود کمتر از مجموع سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در طرح است.

در رابطه با واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری در بند «ح» ماده (۱۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی صراحتاً تعیین تکلیف شده است. متأسفانه در رابطه با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت، هرچند از مفاد ماده (۳) قانون، واگذاری طرح‌های مشمول فعالیت‌های اقتصادی گروه ۱ و گروه ۲ استنباط می‌شود، ولی قانون به صراحت در رابطه با آن اظهارنظر نکرده است. البته برای واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام ممانعت قانونی وجود نداشته و سازمان خصوصی‌سازی از اختیار کافی برای این امر برخوردار است.

۲-۴. اجرای طرح‌ها با روش‌های مشارکت با بخش خصوصی

رویکرد دیگر، اجرای طرح‌های اقتصادی و یا اقتصادی شده با استفاده از روش‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی^۱ است. در رابطه با این رویکرد، شایان ذکر است که در روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی تأمین مالی اجرای طرح به بخش خصوصی سپرده شده و بخش خصوصی با اجرا و بهره‌برداری از طرح و منافع حاصل از آن، به بازدهی اقتصادی مورد نظر دست می‌یابد. شایان ذکر است استفاده از این روش‌ها که در بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه^۲ نیز به دولت تکلیف شده، دارای تجربیات گسترده جهانی در اجرای طرح‌های عمرانی می‌باشد. طبیعتاً متناسب‌سازی سازوکار حقوقی، اداری، فرهنگی و اجتماعی برای قابلیت انتقال آن تجارب کاملاً ضروری است.

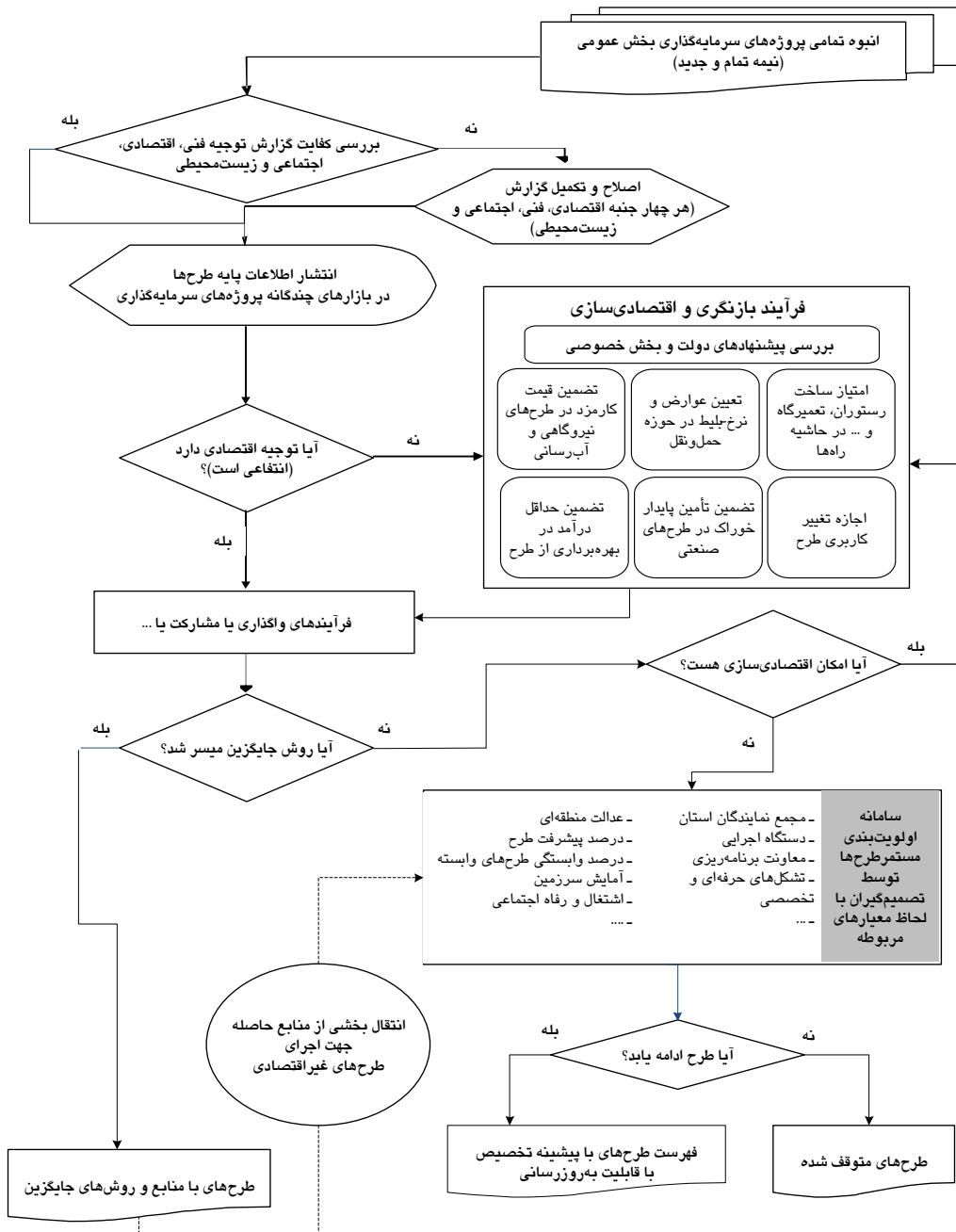
با توجه به پیشنهادهای مطرح شده به‌نظر می‌رسد ساماندهی طرح‌های عمرانی باید منطبق و روالی مانند روال نمایش داده شده در نمودار زیر را طی کند. همان‌طور که در نمودار زیر قابل مشاهده است، طرح‌های عمرانی اقتصادی باید به بخش خصوصی واگذار شده و یا با مشارکت بخش خصوصی اجرا شوند. طرح‌هایی که اقتصادی نیستند باید با توجه به پیشنهادهایی که هم از طرف دولت و هم از طرف بخش خصوصی ارائه می‌شود اقتصادی گشته و به بخش خصوصی واگذار شده و یا با مشارکت بخش خصوصی اجرا شوند. طرح‌هایی که اقتصادی نبوده و به هیچ

1. Public Private Partnership (PPP)

۲. دولت موظف است به‌منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت قانون نحوه اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، روش‌های اجرایی مناسب از قبیل «تأمین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری و واگذاری»، «تأمین منابع مالی، ساخت و بهره‌برداری»، «طرح و ساخت کلید در دست»، «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» و یا «ساخت، بهره‌برداری و مالکیت» را با پیش‌بینی تضمین‌های کافی به‌کار گیرد.

وجه قابل اقتصادی‌سازی نیز نیستند مورد بررسی و اولویت‌بندی قرار گرفته و طرح‌های غیراقتصادی بدون اولویت بالا متوقف خواهند شد.

نمودار ۱. فرآیند پیشنهادی ساماندهی طرح‌های عمرانی



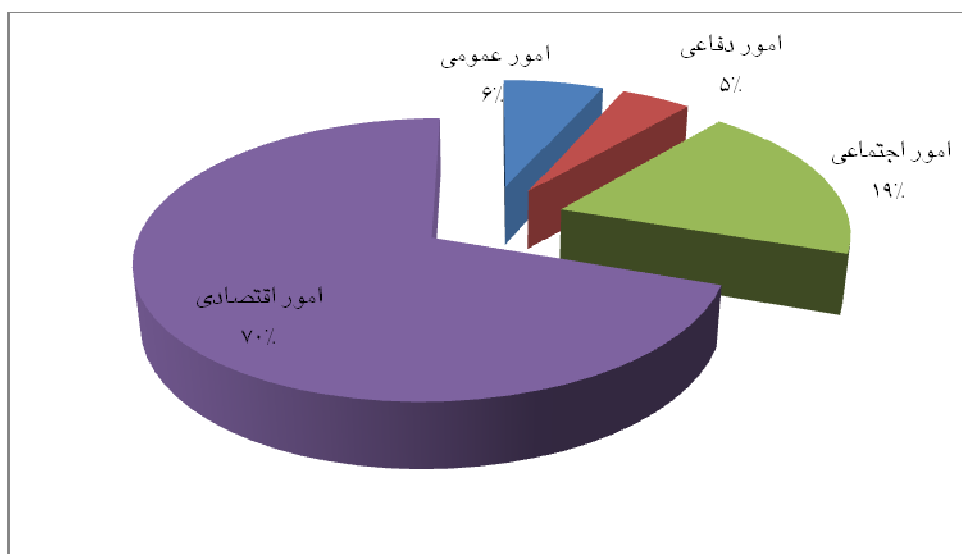


- همان‌طور که در نمودار فوق دیده می‌شود، ابتدا لازم است کفایت گزارش‌های توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی همه طرح‌ها بررسی شده و در صورت عدم کفایت، اصلاح و تکمیل شوند. سپس به‌منظور افزایش شفافیت و کارایی، لازم است تا اطلاعات پایه طرح‌ها منتشر شوند.
- سپس طرح‌هایی که دارای توجیه اقتصادی بوده و بخش خصوصی مایل به اجرای آنها باشد وارد فرآیند واگذاری به بخش خصوصی و یا مشارکت با بخش خصوصی برای اجرا می‌شود.
- طرح‌هایی که توجیه اقتصادی ندارند وارد فرآیند بازنگری و اقتصادی‌سازی می‌گردد. طبیعتاً در این فرآیند پیشنهادها هم از طرف دولت و هم از طرف بخش خصوصی مد نظر قرار می‌گیرند.
- طرح‌هایی که امکان اقتصادی‌سازی نداشته باشند، وارد فرآیند اولویت‌بندی می‌شوند. درباره فرآیند اولویت‌بندی دو رکن اساسی وجود دارد. رکن اول تصمیم‌گیرندگان هستند. مجمع نمایندگان استان، دستگاه اجرایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی و... به تناسب در تصمیم‌گیری درباره اولویت‌بندی طرح‌های غیراقتصادی نقش دارند. رکن دوم اولویت‌بندی معیارهای اولویت‌بندی طرح‌ها می‌باشد. برخی از این معیارها عبارتند از: عدالت منطقه‌ای، پیشرفت فیزیکی طرح، درصد وابستگی دیگر طرح‌های عمرانی به این طرح، آمایش سرزمینی، اشتغال و رفاه اجتماعی.
- طرح‌هایی که در فرآیند اولویت‌بندی دارای اولویت شناخته شوند، مشمول تخصیص بودجه شده و طبیعتاً با بودجه بیشتری نسبت به وضع فعلی تداوم پیدا می‌کنند. طرح‌های فاقد اولویت نیز متوقف می‌شوند.
- نکته قابل توجه آن است که در صورت واگذاری طرح‌های اقتصادی و یا مشارکت با بخش خصوصی در اجرای آنها، بخشی از منابع دولت در اجرای طرح‌های عمرانی آزاد می‌گردد. بخشی از این منابع قابل تخصیص به طرح‌های غیراقتصادی اولویت‌دار می‌باشند. طبیعتاً می‌توان استانی که منابع از طرح‌های آن استان آزاد شده است را در تخصیص منابع در اولویت قرار داد.

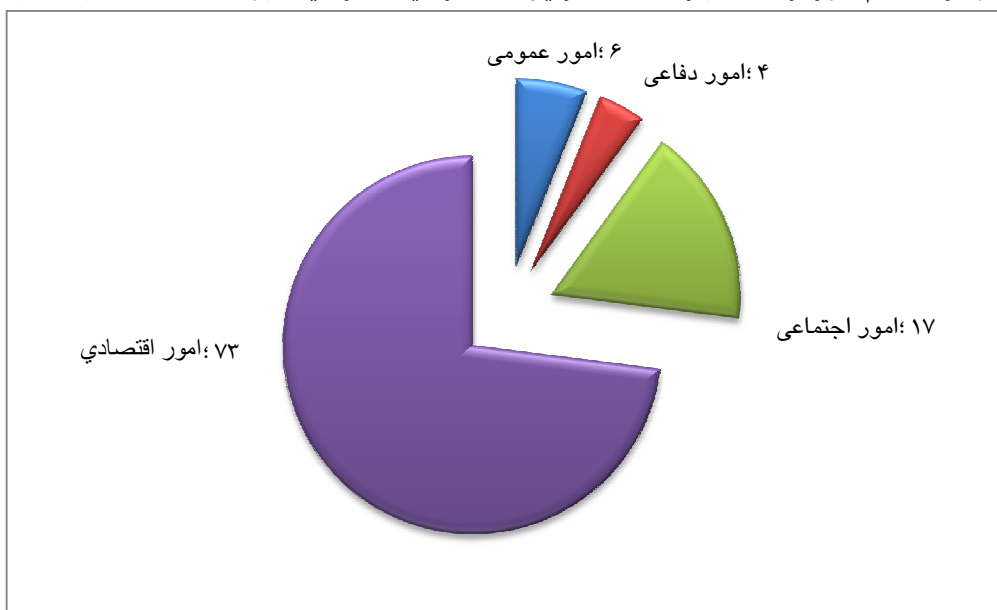
۲-۵. تمرکز بر فصل حمل و نقل به عنوان اولویت اول

با توجه به اینکه برای ساماندهی مسئله طرح‌های عمرانی نمی‌توان مستقیماً همه طرح‌ها را مورد توجه قرار داد، معقول است تا از بین امور چهارگانه، بیشتر بر امور اقتصادی که حجم بالایی از طرح‌ها را به خود اختصاص داده‌اند متمرکز شد. نمودار و جدول زیر نشان‌دهنده حجم بالای طرح‌های تصویب شده در امور اقتصادی نسبت به بقیه امور هستند.

نمودار ۲. سهم امور از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲



نمودار ۳. سهم امور از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ (درصد)





جدول زیر تعداد و ارزش مجموع طرح‌های تعریف شده را به تفکیک امور مختلف نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود ۷۰ درصد از اعتبارات تخصیص داده شده به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به امور اقتصادی است. این امور ۵۲ درصد از کل تعداد را نیز به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۲. سهم امور مختلف از کل طرح‌های عمرانی تعریف شده در لویح بودجه سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳

عنوان	لایحه ۱۳۹۲			لایحه ۱۳۹۳		
	تعداد	درصد از تعداد	اعتبار (میلیارد ریال)	تعداد	درصد از تعداد	اعتبار (میلیارد ریال)
عمومی	۳۱۷	۱۱	۱۲,۸۲۶	۳۳۲	۱۱	۱۰,۰۴۴,۸۹۵
دفاعی - امنیتی	۶۳	۲	۸,۹۷۵	۶۱	۲	۷,۵۱۴,۲۴۱
اجتماعی - فرهنگی	۹۷۲	۳۵	۳۷,۲۰۲	۱,۰۶۲	۳۷	۳۰,۷۴۸,۹۹۸
اقتصادی	۱,۴۶۴	۵۲	۱۳۵,۹۴۰	۱,۴۳۶	۵۰	۱۳۳,۳۸۳,۳۷۴
جمع	۲,۸۱۶	۱۰۰	۱۹۴,۹۴۳	۲,۸۹۱	۱۰۰	۱۸۱,۶۹۱,۴۰۸

در سال ۱۳۹۱ نیز امور عمومی، دفاعی - امنیتی، اجتماعی - فرهنگی و اقتصادی به ترتیب ۶/۶، ۳/۹، ۲۱/۵ و ۶۸ درصد از کل اعتبارات را به خود تخصیص داده بودند، لذا می‌توان نتیجه گرفت در کوتاه‌مدت باید بر طرح‌های تعریف شده در امور اقتصادی متمرکز شد. در طرح‌های این بخش طرح‌های مربوط به فصل‌های حمل‌ونقل و انرژی بیشترین سهم را به لحاظ تعداد و ارزش دارند. جدول زیر طرح‌های ملی ارائه شده در لایحه سال ۱۳۹۲ را در فصل‌های مختلف اقتصادی نشان می‌دهد.

جدول ۳. طرح‌های ملی امور اقتصادی به تفکیک فصل در لایحه سال ۱۳۹۲

کد فصل	فصل	تعداد	درصد از تعداد	برآورد ۱۳۹۲	درصد از اعتبار کل	برآورد سال‌های بعد	جمع کل اعتبار	درصد از جمع کل اعتبار
۴۰۱	کشاورزی	۷۱	۸	۵,۶۱۱,۸۰۳	۶	۲۴,۲۸۰,۸۷۲	۶۲,۳۴۲,۲۸۵	۶
۴۰۲	آب	۷۲	۸	۱۲,۱۶۹,۹۰۹	۱۳	۴۵,۹۹۹,۱۴۴	۱۰۴,۶۰۲,۸۰۴	۹
۴۰۳	معدن	۴۰	۵	۵,۲۶۸,۴۷۹	۶	۲۲,۷۸۹,۰۱۸	۵۱,۹۳۰,۲۸۳	۵
۴۰۴	محیط زیست	۱۷	۲	۶۳۶,۵۱۷	۱	۹۹۲,۰۵۰	۴,۷۷۷,۲۱۸	۰
۴۰۵	بازرگانی	۱۳	۱	۹۸۶,۷۳۴	۱	۹۷۸,۶۵۰	۵۸۰,۲۶۸۷	۱
۴۰۶	انرژی	۴۰۶	۴۷	۱۳,۲۸۴,۸۷۲	۱۴	۶۰,۲۸۲,۸۱۱	۱۶۶,۱۴۰,۲۳۹	۱۵
۴۰۷	حمل‌ونقل	۱۸۸	۲۲	۳۶,۵۳۹,۱۸۰	۳۹	۳۸۱,۷۷۱,۹۴۵	۶۰,۲۳۹۱,۱۴۶	۵۴
۴۰۸	ارتباطات	۱۸	۲	۳,۱۷۷,۶۳۰	۳	۱۰,۲۴۶,۲۳۹	۱۸,۴۸۲,۸۸۱	۲
۴۰۹	مسکن و عمران	۴۵	۵	۱۷,۰۶۴,۴۵۷	۱۸	۲۴,۰۲۱,۹۵۷	۱۰۴,۵۹۵,۴۱۱	۹
	جمع	۸۷۰	۱۰۰	۹۴,۷۳۹,۵۸۱	۱۰۰		۱,۱۲۱,۰۶۴,۹۵۴	۱۰۰

جدول ۴. طرح‌های ملی امور اقتصادی به تفکیک فصل در لایحه سال ۱۳۹۳

کد فصل	فصل	تعداد	درصد از تعداد	برآورد ۱۳۹۲	درصد از اعتبار کل	برآورد سال‌های بعد	جمع کل اعتبار	درصد از جمع کل اعتبار
۴۰۱	کشاورزی	۸۷	۳	۷,۵۱۴,۲۴۵	۴/۱۴	۴۴,۳۶۴,۳۰۰	۱۰۳,۰۰۱,۱۴۰	۲/۲۶
۴۰۲	آب	۵۸۲	۲۰	۳۴,۷۸۴,۹۸۸	۱۹/۱۵	۹۷۸,۰۸۶,۵۰۱	۱,۲۶۵,۳۴۹,۳۷۸	۴۰/۰۸
۴۰۳	معادن	۳۷	۱	۴,۱۳۸,۱۰۲	۲/۲۸	۳۱,۱۲۵,۱۸۲	۶۱,۶۸۶,۰۱۹	۱/۹۵
۴۰۴	محیط زیست	۱۶	۱	۶۴۰,۰۰۰	۰/۳۵	۹۶۴,۹۰۷	۴۸۷۰۳۷۹	۰/۱۵
۴۰۵	بازرگانی	۳۳	۱	۶۱۵,۳۰۶	۰/۳۴	۱,۸۷۲,۹۱۷	۷۱۳۷۲۲۹	۰/۲۳
۴۰۶	انرژی	۷۸	۳	۱۶,۱۷۳,۰۰۰	۸/۹۰	۴۲,۷۳۸,۰۵۷	۱۳۵۸۶۵۸۷۹	۴/۳۰
۴۰۷	حمل و نقل	۳۱۳	۱۱	۴۱,۹۶۸,۶۲۵	۲۳/۱۰	۴۶۰,۵۷۷,۷۲۱	۷۴۲۸۴۶۰۹۵	۲۳/۵۳
۴۰۸	ارتباطات	۱۸	۱	۲,۴۶۹,۶۵۶	۱/۳۶	۱۱,۸۸۴,۸۸۹	۲۲۵۹۱۱۸۷	۰/۷۲
۴۰۹	مسکن و عمران	۲۷۲	۹	۲۵,۰۷۹,۳۵۲	۱۳/۸۰	۱۵۲,۸۲۹,۳۵۷	۳۱۳۹۵۳۹۳۵	۹/۹۵
	جمع	۲۸۹۱	۱۰۰	۱۸۱۶۹۱۴۰۸	۱۰۰	۱,۸۷۱,۴۱۸,۶۴۰	۳,۱۵۶,۷۷۴,۴۳۶	۱۰۰

با توجه به جداول فوق به نظر می‌رسد در وهله اول تمرکز بر روی طرح‌های فصل حمل و نقل بوده و در وهله دوم دیگر فصول به خصوص فصل انرژی مد نظر قرار گیرد.

۲-۶. عدم تعریف طرح جدید با اتکا به منابع عمومی

یک نکته مهم در رابطه با معضل طرح‌های عمرانی، جلوگیری از گسترده‌تر شدن مشکل است. بدین معنی که در سال‌های آینده نباید طرح عمرانی جدیدی در بودجه تصویب شود، زیرا این امر با توجه به کمبود منابع، موجب کندتر شدن سرعت پیشرفت دیگر طرح‌ها و در نتیجه افزایش هزینه‌های مربوطه می‌شود. شایان ذکر است که عدم تعریف طرح جدید با منابع بخش عمومی در بودجه سال آینده مورد نظر بوده و تعریف طرحی که تأمین مالی آن از طرف بخش خصوصی باشد نه تنها مانعی نداشته که توصیه نیز می‌شود.

۲-۷. شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌ها

راهکار دیگر برای حل مسئله طرح‌های عمرانی شفاف‌سازی اطلاعات مربوط به طرح‌های عمرانی است. این شفاف‌سازی ناظر به دو بُعد غیرشفاف در فرآیند ارائه و اجرای طرح‌های عمرانی می‌باشد. بُعد اول ناظر به اطلاعات طرح‌ها در پیوست بودجه است. این اطلاعات از آنجا که صرفاً



به‌طور کاغذی در دسترس قرار می‌گیرد، به سختی قابلیت بررسی دارد. برای مثال طرح‌های متعددی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ وجود داشته و سال اتمام آنها فرا نرسیده، در پیوست طرح‌های عمرانی سال ۱۳۹۱ حذف می‌شوند. همچنین طرح‌های زیادی با تغییر کوچکی در نام توسعه یافته و اعتبار بیشتری به خود اختصاص می‌دهند. همه این موارد به‌دلیل کاغذی بودن اطلاعات، قابلیت رصد و مطالعه نداشته و در نتیجه بی‌نظمی فراوان در تخصیص اعتبار به طرح‌ها را فراهم می‌آورد.

بُعد دیگر عدم شفافیت، عدم دسترسی به اطلاعات اقتصادی طرح‌هاست. در حال حاضر هیچ‌گونه دسترسی به وضعیت طرح‌های عمرانی در حال اجرا برای عموم کارشناسان وجود ندارد. این در حالی است که بند «ه» ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم معاونت برنامه‌ریزی را موظف به انتشار گزارش توجیهی طرح‌ها برای عموم می‌کند.^۱

استفاده از بسترهای فناوری اطلاعات جهت شفاف‌سازی در دو بُعد فوق، زمینه را برای نظارت بهتر نمایندگان و جامعه کارشناسی بر فرآیند اجرای طرح‌های عمرانی فراهم کرده و احتمال انحراف از روند اصلاح وضعیت فعلی را کاهش می‌دهد.

۳. پیشنهاد‌های اجرایی

با توجه به راهکارهای مطرح شده برای حل مسئله طرح‌های عمرانی انجام برخی اقدامات عملی در کوتاه‌مدت لازم به‌نظر می‌رسد. در این قسمت این اقدامات مورد اشاره قرار می‌گیرند.

۳-۱. جلوگیری مجلس از تعریف طرح جدید با اتکا به منابع عمومی

مجلس شورای اسلامی در اولین اقدام باید مانع از تعریف طرح‌های جدید با اتکا به منابع عمومی شود. این ممانعت هم شامل جلوگیری از اقدام دولت بوده و هم شامل جلوگیری از پیشنهاد‌های نمایندگان. در این صورت می‌توان از گسترش بیش از پیش مشکل طرح‌های عمرانی جلوگیری کرد.

۱. بند «ه» ماده (۲۱۵) - معاونت موظف است خلاصه‌ای از جمع‌بندی گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که از منابع عمومی تأمین مالی می‌شود، به‌استثنای طرح‌های دفاعی و امنیتی را یک سال پس از تصویب از طریق وبگاه معاونت در دسترس عموم کارشناسان و پژوهشگران قرار دهد.

۲-۳. مطالبه از معاونت برنامه‌ریزی برای بازبینی در طرح‌ها

اقدام دیگر مجلس شورای اسلامی مطالبه از معاونت برنامه‌ریزی ریاست‌جمهوری در راستای اجرای راهکارهاست. بدین ترتیب که معاونت برنامه‌ریزی باید به بازبینی توجیه اقتصادی طرح‌ها و دسته‌بندی آنها اقدام نموده و طرح‌های قابل واگذاری را به سازمان خصوصی‌سازی جهت انجام فرآیندهای لازم معرفی کند. در مورد طرح‌هایی که به‌جای واگذاری، روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی برای آنها مد نظر قرار می‌گیرد نیز معاونت برنامه‌ریزی موظف به انجام اقدامات مربوط به اصلاح قراردادهای طرح با همکاری دستگاه اجرایی مربوطه می‌باشد. لازم به ذکر است انتشار شفاف اطلاعات طرح‌ها برای اطلاعات عموم نیز جزء مواردی است که باید توسط معاونت برنامه‌ریزی انجام شود.

۳-۳. مطالبه از سازمان خصوصی‌سازی برای تهیه آیین‌نامه‌ها و روال‌های مورد نیاز برای واگذاری طرح‌ها

اقدام مورد نیاز دیگر، مطالبه از سازمان خصوصی‌سازی جهت تهیه آیین‌نامه‌ها و روال‌های مورد نیاز برای واگذاری طرح‌های مشخص شده برای واگذاری است. متأسفانه سازمان خصوصی‌سازی تا به حال بیشتر به مقررات و روال‌های مورد نیاز برای واگذاری شرکت‌ها توجه داشته و تهیه آیین‌نامه‌ها و فرآیندهای مربوط به واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام کمتر مورد توجه این سازمان قرار گرفته است.

جمع‌بندی

بررسی وضعیت فعلی طرح‌های عمرانی نشان‌دهنده ناکارآمدی جدی فرآیند فعلی تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی و هزینه‌های گسترده آن می‌باشد. با توجه به این امر اقدام اساسی در راستای حل مسائل این حوزه ضروری است. در این راستا در رابطه با طرح‌های اقتصادی و طرح‌هایی که با روش‌های مختلف اقتصادی‌سازی شده‌اند، باید به‌طور جدی از پتانسیل بخش خصوصی استفاده کرد. بدین ترتیب که برخی طرح‌های نیمه‌تمام به بخش خصوصی فروخته شده و برخی با اصلاح ساختار اقتصادی پروژه، در قالب روش‌های مشارکت عمومی خصوصی (مانند BOO, BOT و ...) اجرا و بهره‌برداری شوند. در رابطه با طرح‌های غیراقتصادی که پتانسیل اقتصادی‌سازی نیز ندارند، باید فرآیند اولویت‌بندی طی شده تا طرح‌هایی که واقعاً دارای اولویت بالا می‌باشند با



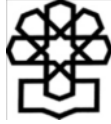
استفاده از منابع دولتی اجرا شوند و بقیه آنها متوقف گردند. به عبارت بهتر منطق کلی در ساماندهی طرح‌های عمرانی، استفاده حداکثری از بخش خصوصی و منابع آن جهت اجرای طرح‌ها و توقف طرح‌های غیراقتصادی بدون اولویت بالاست.

جلوگیری از تصویب طرح‌های جدید با اتکا به منابع عمومی و مطالبه و پیگیری از معاونت برنامه‌ریزی و سازمان خصوصی‌سازی در راستای اجرای راهکارهای مطروحه نیز به‌عنوان اقدامات اجرایی پیشنهاد می‌شوند. اقدام معاونت برنامه‌ریزی جهت انتشار اطلاعات طرح‌ها در راستای اجرای بند «ه» ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم نیز از محورهایی است که مجلس شورای اسلامی جهت تحقق آن باید اقدام نماید.

در انتها یادآور می‌شود که برای کاهش خسارات ملی تأخیر طرح‌ها قبل از هر چیز نیازمند عزم و شجاعت ملی برای توقف برخی طرح‌ها و ترجیح منافع کلان ملی بر منفعت‌های جزئی و کوتاه‌مدت منطقه‌ای یا بخشی هستیم و بدون این عزم و شجاعت تقریباً تمام اقدامات در مرحله حرف باقی خواهند ماند.

منابع و مأخذ

۱. گزارشات دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲. قوانین بودجه سنواتی.
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۷۵۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ساماندهی طرح‌های عمرانی (ارائه یک الگوی اولیه)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: داریوش ابوحمزه

همکار: شهرام حلاج نیشابوری

ناظر علمی: محسن فاتحی‌زاده

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۹