

واگذاری طرح‌های عمرانی:
وضع موجود، موانع و راهکارها
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۰۵۰
شهریورماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	چکیده.....
۴	مقدمه.....
۵	۱. تصویری از وضعیت طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۹۶.....
۱۰	۲. ماهیت طرح‌های ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصول منتخب از لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.....
۱۲	۳. موانع واگذاری و مشارکت در طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی فصول منتخب و راهکارهای مربوطه.....
۲۳	۴. اهم موانع و راهکارهای واگذاری و مشارکت در طرح‌های نیمه‌تمام.....
۲۳	۱-۴. اهم موانع واگذاری و مشارکت در طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام.....
۲۴	۲-۴. اهم راهکارهای واگذاری و مشارکت در طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام.....
۲۶	۵. قوانین مصوب برای ساماندهی طرح‌های عمرانی و اهم اصلاحات لازم در آنها.....
۲۷	پیوست‌ها.....



واگذاری طرح‌های عمرانی: وضع موجود، موانع و راهکارها (ویرایش اول)

خلاصه مدیریتی

با توجه به اهمیت مسئله طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور و عطف توجه دستگاه‌ها و مقامات مختلف اجرایی، نظارتی و تقنینی کشور در سالیان اخیر به موضوع واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به بخش خصوصی، مطالعه حاضر به منظور بررسی موانع و راهکارهای این موضوع انجام شده است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان بوده است^۱ که در قالب فصول مختلف، بین طرح‌های ملی و استانی توزیع شده است. در مسیر تهیه این گزارش با بررسی فصول مختلف طرح‌های عمرانی (براساس دسته‌بندی لایحه بودجه ۱۳۹۶) هشت فصل «حمل‌ونقل»، «منابع آب»، «کشاورزی و منابع طبیعی»، «آب و فاضلاب»، «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، «انرژی»، «درمان» و «آموزش عالی» که بیش از ۷۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قریب ۹۰ درصد از مانده اعتبارات سال‌های بعد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند انتخاب شدند. بدین ترتیب که رفع موانع واگذاری این فصول می‌تواند بخش اعظم معضل طرح‌های عمرانی را حل کند. در ادامه با استفاده از نظرات دستگاه‌های دولتی، خبرگان و بخش خصوصی مرتبط با فصول فوق، موانع واگذاری یا مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های مذکور بررسی شده و بر این مبنا راهکارهایی برای واگذاری و مشارکت ارائه شده است. این موانع و راهکارها به تفکیک فصول، در جدول ۴ گزارش ارائه شده‌اند. با توجه به مطالب گزارش و موارد مندرج در جدول مذکور می‌توان موارد زیر را از مهمترین موانع واگذاری طرح‌ها در فصول مختلف دانست:

۱. نقص جدی مطالعات توجیهی طرح‌ها،

۲. عدم دسترسی سرمایه‌گذاران به:

– اطلاعات مربوط به روندها و روش‌های واگذاری پروژه از جمله روش‌های تأمین مالی و قراردادی،

مدل‌های مالی و تضامین،

– اطلاعات فنی و اقتصادی پروژه‌های قابل واگذاری و مشارکت.

۱. با توجه به اینکه مطالعات این گزارش در سال ۱۳۹۶ انجام شده، آمار مربوط به سال ۱۳۹۶ مورد استفاده قرار گرفته است که با توجه به اینکه ترکیب کلی طرح‌های عمرانی پیوست شماره یک بودجه، تغییر قابل توجهی ندارد، تحلیل‌های ارائه شده در گزارش از نظر آماری همچنان قابل اتکا هستند. به علاوه با توجه به اینکه در زمان بررسی و تعیین اندازه هر بخش متن قانون را دولت در دسترس قرار نداده بود، برای مقدر شدن امکان مطالعه، از ارقام لایحه استفاده شده است که البته با وجود تغییراتی در سقف بخش‌ها، باز هم نسبت‌های میان آنها به نحو مناسبی قابل انطباق با ارقام مصوب قانون است.

۳. فقدان مرکز مستقل متولی امر واگذاری و جلب مشارکت بخش خصوصی در داخل دستگاه‌ها و همچنین در سطح دولت،

۴. قیمتگذاری نامناسب و بی‌ثبات در محصولات طرح‌ها که عملاً اقتصادی بودن طرح‌ها را زیر سؤال می‌برد. (مانند قیمت آب، انرژی، عوارض آزادراه‌ها، تعرفه حمل‌ونقل ریلی مسافری و باری و...)

۵. جذاب نبودن ذاتی برخی طرح‌ها برای سرمایه‌گذار بخش خصوصی،

۶. فقدان قوانین و مقررات جامع و کافی برای تضمینات مورد نیاز در واگذاری و مشارکت در طرح‌ها،

۷. نبود انگیزه در مدیران دستگاه‌ها برای واگذاری (تعارض منافع) و تمایل به تداوم وضع موجود،

۸. مداخلات سازمان مدیریت و سایر نهادهای نظارتی در جزئیات اجرای طرح‌ها به جای نظارت بر

خروجی کار.

بر این مبنا مهمترین اقداماتی که در جهت تسهیل امر واگذاری طرح‌ها و جلب مشارکت بخش خصوصی لازم است عبارتند از:

۱. اعطای برخی مشوق‌ها در کنار طرح برای جذاب‌سازی (اقتصادی‌سازی) طرح از جمله:

– تسهیلات مالی و مالیاتی،

– مجوزها و امتیازهای بهره‌برداری از طرح‌های مکمل (مانند امتیاز بهره‌برداری از بنادر، اماکن

تفریحی، توریستی و...).

۲. تأسیس نهاد متولی واگذاری و جلب مشارکت بخش خصوصی در سطح ملی و دستگاهی،

۳. اصلاح برخی مواد قانون برگزاری مناقصات و قانون آیین‌نامه معاملات دولتی،

۴. اصلاح قیمت‌ها و تعرفه‌های محصولات بهره‌برداری از طرح‌ها (مانند قیمت آب، انرژی، عوارض آزادراه‌ها، تعرفه حمل‌ونقل ریلی مسافری و باری و...)

۵. تصویب قانون سامانه جامع «بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی» و نسخ قوانین مغایر به نحوی که پاسخگوی نیازهای کلیدی زیر باشد:

– اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی اعم از طرح‌های در دست دولت و نیز طرح‌های آماده برای واگذاری و مشارکت،

– اطلاع‌رسانی عمومی و دسترسی آزاد همه مردم و کارشناسان به «گزارش‌های توجیه فنی و اقتصادی» و «مطالعات امکان‌سنجی» (این امر قبلاً در پیشنهاد‌های قانونی در ضمن برنامه‌های توسعه یا احکام دائمی به طرق مختلف مطرح شده، اما به شکل مؤثری تصویب و اجرا نشده است)،

– اخذ کلیه مجوزهای لازم از دستگاه‌های متعدد از طریق این سامانه،

– اجرای معاملات (که علی‌رغم مواد قانونی متعدد همچنان دچار غفلت و عدم نظارت کافی هستند) به نحوی که معاملات بخش عمومی و تمامی تغییرات آنها و افزایش حجم آنها در حین اجرا کاملاً شفاف



و در معرض اطلاع عموم و دسترسی آزاد باشد.

در پایان متذکر می‌شود موانع و راهکارهای فوق‌اهم موارد مشترک بین همه طرح‌های مورد بررسی در فصول منتخب هستند. طبیعتاً در این گزارش (به‌خصوص جدول ۴) موارد بیشتری مطرح شده است. همچنین شایان ذکر است یافته‌های این گزارش بر مبنای مطالعات انجام شده تاکنون بوده و ادامه مطالعات و اخذ نظرات ذی‌نفعان به غنای مطالب خواهد افزود.

چکیده

بررسی‌های مستمر وضعیت طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و شرایط واگذاری یا مشارکت بخش خصوصی در آنها از طریق تحلیل قوانین و مقررات و نیز حضور در فضاهای کاری و جلسات مشترک با فعالان بخش خصوصی و نیز مدیران و متولیان بخش عمومی، طی دوساله منتهی به شهریورماه ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که مهمترین موانع برای واگذاری یا مشارکت بخش خصوصی در انواع مختلف طرح‌های عمرانی، به شرح زیر است:

- عدم وضوح وضعیت و مشخصات اکثر قریب به اتفاق پروژه‌های نیمه‌تمام،
- بی‌اطلاعی یا ابهام فعالان صنعت احداث نسبت به روندهای واگذاری و مشارکت پروژه‌ها،
- تجربه نداشتن پیمانکاران و بازیگران در روش واگذاری پروژه‌ها به آنان یا مشارکت آنان در اجرای پروژه‌ها،
- آشنا نبودن دستگاه‌های نظارتی و اجرایی با روش‌های جدید (اجرا از طریق واگذاری و مشارکت)،
- عدم استفاده مناسب از ظرفیت‌های قوانین موجود (به‌علت تفاسیر سختگیرانه و فقدان تحلیل‌های جامع فنی و اقتصادی در قرائت قوانین)،
- بازگشت مالی نامناسب پروژه‌ها و نبود محرک اقتصادی برای مشارکت در آنها، (به‌علت تعریف و آغاز این پروژه‌ها با اتکا به رانت‌ها و ارتباطات و با کمترین توجیحات اقتصادی)،
- عدم اعتماد سرمایه‌گذاران به‌علت سابقه رفتار تعهدناپذیر و پیش‌بینی‌ناپذیر دولت،
- عدم اعتماد دستگاه‌های اجرایی به تداوم خط‌مشی واگذاری یا مشارکت و باور آنان به موقت بودن این رویکرد.

برای حل برخی از مسائل پیشگفته، راهکارهای زیر قابل طرح است:

- تصویب قانون جامع برای مسائل مرتبط با طرح‌های عمرانی و واگذاری آنها،
- طراحی مجموعه‌ای منسجم از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های کارآمد (شبکه مقررات «اجرا» و «نظارت» به شکلی باثبات و غیرسلیقه‌ای)،
- اصلاح سریع قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی آن،
- اصلاح جامع قانون آیین‌نامه معاملات دولتی و آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی،

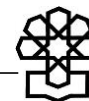
- اعطای برخی مشوق‌ها یا معافیت‌ها از جمله معافیت مالیاتی سرمایه‌گذار به تناسب شرایط و مدل مالی پروژه، (به‌منظور ایجاد بازگشت مالی مناسب و کاهش مخاطرات مالی پروژه‌های نیمه‌تمام).
 - ایجاد سامانه اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی برای تخصیص‌های صحیح سیستماتیک و فارغ از نفوذ اشخاص (به‌منظور ایجاد فضای امن، پیش‌بینی‌پذیر و بهینه برای سرمایه‌گذاری)،
 - تسهیل و تسریع شرایط صدور «تضامین دولتی»^۱ برای جلب اعتماد سرمایه‌گذاران، به‌ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی،
 - ایجاد صندوقی برای حمایت مالی از پروژه‌های دارای توجیه فنی، اجتماعی و زیست‌محیطی.
- در مجموع به نظر می‌رسد که اجرایی شدن راه‌های فوق، نیازمند قانونگذاری جدید، اصلاح قوانین موجود، استفاده از ظرفیت‌های قانونی مغفول و نیز اصلاح روش‌های اجرا از طریق ارتقای سازوکار نظارتی قوه مقننه است.

مقدمه

انباشت مشکلات متعدد و مختلف در برخورد با طرح‌های عمرانی، طی سالیان متمادی موجب شده است که انبوه این طرح‌ها تبدیل به نقطه بحرانی در مدیریت بخش عمومی شود و اصلاحات جدی در سازوکارهای این طرح‌ها الزامی باشد. تعریف و تصویب طرح‌هایی فاقد توجیه کافی اقتصادی و زیست‌محیطی و آغاز طرح‌های متعدد با تصور یا تظاهر به وجود توجیه صرفاً اجتماعی یکی از این مشکلات است. آغاز پروژه با مطالعات ناقص و نادرست در کنار ارجاع کار و مناقصات غیردقیق به‌همراه اعمال نفوذ و سوگیری و همچنین افزایش دائمی حجم و ابعاد پروژه در طول دوره ساخت و در نهایت عدم تکافوی اعتبارات تخصیص داده شده از مشکلات دیگر فرایند پدیدآوری این پروژه‌ها بوده و انباشت مجموعه این مشکلات، شرایط کنونی را ایجاد کرده است.

برای مدیریت این وضعیت، تاکنون بارها احکامی قانونی تصویب و ابلاغ شده است. از بین این احکام، آنهایی مفیدتر و مؤثرترند که بتوانند فضا و رفتارهای بازیگران را به‌سوی حداکثر شفافیت و کارآمدی سوق دهند. به‌علاوه یکی از چاره‌های کاهش مشکل طرح‌های عمرانی استفاده از روش‌های مشارکت یا واگذاری این طرح‌هاست.

اما باید توجه داشت که اولاً این راه‌حل مانند هر راه‌حل دیگری، محدوده و محدودیت‌هایی دارد و ثانیاً همین چاره نیز به نوبه خود، نیازمند بسترها و مقدماتی است. شاید مهمترین دلیل عدم دستیابی به نتایج مورد انتظار از این راه‌حل طی چند سال بیان مکرر نام این روش‌ها و انتظار مستمر از آنها، همین عدم توجه به جوانب و اجزای موضوع بوده باشد. این راهکار بدون در نظر گرفتن اقدامات مکمل، مانند



سامانه معاملات الکترونیک پروژه‌ها و سامانه اولویت‌بندی پروژه‌ها و هیئت‌های رفع عدم انطباق در فرایندهای واگذاری، ابتر و ناکارآ خواهد بود. این الزامات مهم در گزارش حاضر شناسایی و مورد توجه واقع شده است و مشکلات ناشی از فقدان آنها در بخش معضلات تصریح شده است. بنابراین باید راهکارهایی مانند سامانه اولویت‌بندی نیز - با وجود دشواری‌های ایجاد و اجرای آن - به‌عنوان یک راهکار ناگزیر برای مدیریت و کاهش مشکلات طرح‌های عمرانی در دستور قرار گیرد، زیرا تأخیر و تعلل در ایجاد آن به پیچیده‌تر شدن مسئله می‌انجامد.

در این گزارش سعی شده است با شناسایی بخش‌های عمده پروژه‌های نیمه‌تمام و تمرکز بر آنها بتوان موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی را در آنها شناسایی و با ارائه پیشنهادهایی بخشی از مشکلات را به نحو مناسب حل کرد. به همین دلیل نخست بخش‌های عمده و برجسته طرح‌ها شناسایی شده است و سپس با اتکا به مطالعات مستمر قبلی و نیز جلسات متعدد با بخش‌های عمومی و خصوصی و تحلیل یافته‌های به‌دست آمده، اهم موانع و راهکارهای کنونی شناسایی و معرفی شده است. جهت رعایت اختصار، از درج مستندات و تشریح تفصیلی هریک از موانع و راهکارها در این گزارش خودداری شده است.

۱. تصویری از وضعیت طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۹۶

در این بخش از گزارش، تصویری از اعتبارات اختصاص یافته به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (غیر از ردیف‌های متفرقه) در لایحه بودجه ۱۳۹۶ ارائه شده است.^۱ با توجه به تقسیم‌بندی وظایف دولت برحسب امور و فصول، در این بخش مجموع اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هریک از امور و فصول، تعداد طرح‌های ملی و استانی ویژه آنها و مانده اعتبار برای اتمام آن طرح‌ها به تفکیک آورده شده است. در لایحه بودجه ۱۳۹۶ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۶۲۷،۰۹۹ میلیارد ریال و تقریباً معادل ۱۹ درصد مصارف بودجه عمومی دولت است. در حدود ۶۱ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در جدول ۶ لایحه بودجه برطبق امور و فصول مربوطه طبقه‌بندی شده و نزدیک ۴۰ درصد آن در ردیف‌های متفرقه آمده است. اعتبارات طبقه‌بندی شده در جدول ۶ لایحه که مبلغی برابر با ۳۸۷،۹۰۹ میلیارد ریال است، به دو گروه عمده اعتبارات ملی و استانی تقسیم می‌شود. اعتبارات ملی برابر ۳۰۷،۹۰۹ میلیارد ریال است که در ۲۶۶۵ طرح (۲۰۰۳ طرح ملی و ۶۶۲ طرح استانی ویژه) اختصاص یافته است. جدول ۱ رتبه‌بندی امور ده‌گانه را برحسب اعتبار سال ۱۳۹۶ (مجموع اعتبارات ملی شامل استانی ویژه) نمایش می‌دهد (گفتنی است در این جدول اعتبارات متفرقه محاسبه نشده است).

۱. آغاز این بررسی پیش از انتشار متن قانون بودجه توسط دولت در مهرماه بوده است و از ارقام لایحه بودجه ۱۳۹۶ استفاده شده است. زیرا دارای نسبت‌های مشابه قانون بودجه و برای هدف این گزارش کافی و صحیح بوده است.

جدول ۱. میزان و سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی (شامل استانی ویژه) هر یک از امور (به ترتیب اعتبار ۱۳۹۶)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	اعتبار سال ۱۳۹۶ (میلیون ریال)	اعتبار سال‌های بعد برای خاتمه طرح‌ها (میلیون ریال)	تعداد طرح‌ها ^۱	سهم از اعتبارات ۱۳۹۶ (درصد)
۱۳۰۰۰۰۰۰۰۰	امور اقتصادی	۱۸۱.۷۹۰.۴۰۴	۲.۲۲۴.۵۲۳.۸۶۴	۱۰۰۳۸	۵۹
۱۵۰۰۰۰۰۰۰۰	امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۳۷.۵۹۸.۷۹۱	۳۲۷.۸۲۷.۱۶۸	۲۵۹	۱۲
۱۸۰۰۰۰۰۰۰۰	امور آموزش و پژوهش	۲۸.۸۸۱.۹۷۴	۴۹.۳۱۲.۷۵۶	۷۰۹	۹
۱۷۰۰۰۰۰۰۰۰	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۸.۶۹۶.۷۷۳	۱۲۳.۷۱۲.۷۶۷	۱۷۵	۶
۱۰۰۰۰۰۰۰۰۰	امور خدمات عمومی	۱۳.۳۰۱.۶۵۶	۳۱.۲۸۸.۹۸۴	۸۸	۴
۱۱۰۰۰۰۰۰۰۰	امور دفاعی و امنیتی	۱۲.۹۸۰.۰۰۰	۶۶.۱۷۱.۶۸۰	۶۶	۴
۱۶۰۰۰۰۰۰۰۰	امور سلامت	۶.۲۸۳.۶۱۶	۴۴.۷۳۴.۸۰۴	۲۵۰	۲
۱۲۰۰۰۰۰۰۰۰	امور قضایی	۵.۸۸۱.۰۰۶	۲۴.۰۸۷.۶۶۳	۵۱	۲
۱۴۰۰۰۰۰۰۰۰	امور محیط زیست	۱.۶۰۲.۰۰۰	۴.۴۶۲.۰۱۸	۱۴	۰/۵
۱۹۰۰۰۰۰۰۰۰	امور رفاه اجتماعی	۸۹۲.۸۰۰	۹۳۰.۰۰۰	۱۴	۰/۳
	جمع کل	۳۰۷.۹۰۹.۰۲۰	۲.۸۹۷.۰۵۱.۷۰۴	۲.۶۶۵	۱۰۰

مهمترین نکات قابل استخراج از این جدول به شرح زیر است:

– بیشترین مقدار اعتبارات اختصاص یافته، مربوط به طرح‌های امور اقتصادی با اعتبار ۱۸۱،۷۹۰ میلیارد ریال است. اعتبارات این امور ۵۹ درصد از مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی سال ۱۳۹۶ است. امور مسکن، عمران شهری و روستایی نیز با سهم ۱۲ درصد از مجموع اعتبارات سال ۱۳۹۶ (در مجموع امور ده‌گانه) بعد از امور اقتصادی در جایگاه دوم قرار دارد.

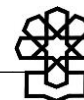
– بیشترین تعداد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مجموع ملی و ویژه استانی) نیز به امور اقتصادی با ۱۰۳۸ طرح اختصاص دارد.

– از منظر «اعتبار مورد نیاز برای خاتمه» نیز امور اقتصادی، امور مسکن، عمران شهری و روستایی و امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری به ترتیب با ۲،۲۲۴،۵۲۳ و ۳۲۷،۸۲۷ و ۴۹،۳۱۲ میلیارد ریال، بالاترین اعتبار را برای اتمام طرح‌ها نیاز دارند.^۲

در جدول ۲ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یافته به فصول مختلف در لایحه بودجه ۱۳۹۶ به ترتیب میزان کل اعتبارات ملی (شامل طرح‌های استانی ویژه) ارائه شده است. نکته قابل ذکر اینکه در این جدول اعتبارات متفرقه محاسبه نشده است.

۱. این ستون مجموع طرح‌های ملی و استانی ویژه است.

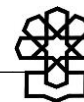
۲. شایان ذکر است که اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها با فرض تخصیص اعتبارات سال ۱۳۹۶ محاسبه شده است. همچنین اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها معمولاً ارقامی کمتر از واقع برآورد می‌شوند.



جدول ۲. اطلاعاتی در خصوص اعتبارات فصول به ترتیب اعتبار ملی سال ۱۳۹۶ (شامل اعتبارات استانی ویژه)

ردیف	شماره طبقه بندی	عنوان	کل اعتبار ملی (میلیون ریال)	کل اعتبارات ملی سال های بعد ۱۳۹۶ (میلیون ریال)	تعداد کل طرح های ملی	سهم از اعتبارات ۱۳۹۶ (درصد)	سهم تجمعی اعتبارات ۱۳۹۶ (درصد)
۱	۱۳۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل حمل و نقل	۷۳.۹۷۹.۶۰۰	۱.۲۷۹.۴۰۲.۱۷۲	۳۰۲	۲۴	۲۴
۲	۱۳۰۷۰۰۰۰۰۰	فصل منابع آب	۴۴.۶۶۴.۴۱۶	۳۳۹.۱۲۸.۳۷۳	۴۹۴	۱۵	۳۹
۳	۱۳۰۶۰۰۰۰۰۰	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۴۰.۱۳۲.۳۱۸	۱۴۲.۵۴۴.۰۹۵	۶۹	۱۳	۵۲
۴	۱۵۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل آب و فاضلاب	۲۱.۰۰۱.۸۴۵	۱۸۸.۳۸۶.۶۷۸	۲۲۳	۷	۵۸
۵	۱۵۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۱۶.۲۲۴.۴۵۷	۱۳۹.۴۴۰.۴۹۰	۳۴	۵	۶۴
۶	۱۳۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل انرژی	۱۴.۵۸۴.۰۶۳	۳۸۳.۴۶۴.۱۴۲	۷۲	۵	۶۸
۷	۱۸۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل آموزش عالی	۱۴.۵۱۳.۳۸۱	۳۴.۴۱۹.۶۱۵	۴۴۸	۵	۷۳
۸	۱۸۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل آموزش و پرورش عمومی	۸.۶۵۳.۵۵۹	۹.۴۳۹.۲۷۶	۲۰	۳	۷۶
۹	۱۱۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل دفاع	۷.۳۴۱.۵۰۰	۴۸.۱۷۶.۱۵۰	۲۴	۲	۷۸
۱۰	۱۷۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل ورزش و تفریحات	۶.۸۸۹.۳۷۰	۷۴.۷۳۳.۳۸۲	۳۹	۲	۸۱
۱۱	۱۶۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل درمان	۶.۲۵۳.۶۱۶	۴۴.۶۸۴.۸۰۴	۲۴۸	۲	۸۳
۱۲	۱۰۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل اداره امور عمومی	۵.۹۴۹.۷۰۶	۲۰.۳۴۸.۹۸۴	۷۲	۲	۸۵
۱۳	۱۲۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل اداره امور قضایی	۵.۸۳۹.۰۰۶	۲۳.۹۷۲.۳۸۴	۵۰	۲	۸۶
۱۴	۱۱۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل حفظ نظم و امنیت عمومی	۵.۶۳۸.۵۰۰	۱۷.۹۹۵.۵۳۰	۴۲	۲	۸۸
۱۵	۱۳۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل صنعت و معدن	۴.۳۱۰.۶۸۲	۵۴.۶۴۸.۷۱۵	۳۳	۱	۹۰
۱۶	۱۷۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل میراث فرهنگی	۳.۸۲۸.۹۱۷	۶.۲۵۳.۹۱۶	۳۰	۱	۹۱
۱۷	۱۰۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل خدمات مالی و مالیاتی	۳.۶۷۶.۰۰۰	۴.۵۰۰.۰۰۰	۷	۱	۹۲
۱۸	۱۷۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل فرهنگ و هنر	۲.۹۷۳.۵۱۶	۷.۱۱۸.۵۰۲	۵۶	۱	۹۳
۱۹	۱۸۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل آموزش فنی و حرفه ای و مهارت آموزی	۲.۹۴۷.۱۳۲	۱.۶۷۳.۳۵۷	۳۳	۱	۹۴
۲۰	۱۷۰۵۰۰۰۰۰۰	فصل رسانه	۲.۴۱۰.۹۹۸	۲۳.۳۶۴.۸۸۶	۱۵	۱	۹۵
۲۱	۱۰۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل قانونگذاری	۲.۲۲۲.۹۵۰	۴.۹۴۰.۰۰۰	۷	۱	۹۵

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان	کل اعتبار ملی (میلیون ریال)	کل اعتبارات ملی سال‌های بعد ۱۳۹۶ (میلیون ریال)	تعداد کل طرح‌های ملی	سهم از اعتبارات ۱۳۹۶ (درصد)	سهم تجمعی اعتبارات ۱۳۹۶ (درصد)
۲۲	۱۸۰۵۰۰۰۰۰۰	فصل پژوهش‌های توسعه‌ای	۲۰۱۳۱،۹۹۸	۲،۶۱۸،۷۵۴	۱۵۷	۱	۹۶
۲۳	۱۳۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱،۹۰۵،۹۴۹	۱۷،۱۴۸،۵۹۷	۲۳	۱	۹۷
۲۴	۱۳۱۰۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور اقتصادی	۱،۶۴۳،۰۰۰	۴،۷۸۵،۰۳۸	۲۲	۱	۹۷
۲۵	۱۰۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی	۱،۴۵۳،۰۰۰	۱،۵۰۰،۰۰۰	۲	زیر ۱ درصد	۹۸
۲۶	۱۷۰۶۰۰۰۰۰۰	فصل گردشگری	۱،۱۲۰،۰۰۶	۶،۹۵۱،۷۹۱	۸	زیر ۱ درصد	۹۸
۲۷	۱۷۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل دین و مذهب	۱۰،۶۴۳،۳۳۶	۴،۰۷۵،۷۶۶	۲۴	زیر ۱ درصد	۹۹
۲۸	۱۴۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل حفاظت از گونه‌های زیستی	۹۶۲،۰۰۰	۳،۶۱۳،۷۷۷	۶	زیر ۱ درصد	۹۹
۲۹	۱۹۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل حمایتی	۷۷۲،۸۰۰	۹۳۰،۰۰۰	۱۰	زیر ۱ درصد	۹۹
۳۰	۱۳۰۵۰۰۰۰۰۰	فصل بازرگانی	۵۷۰،۳۷۶	۳،۴۰۲،۷۳۲	۲۴	زیر ۱ درصد	۹۹
۳۱	۱۴۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل کاهش آلودگی	۵۶۴،۰۰۰	۷۵۴،۰۳۳	۶	زیر ۱ درصد	۹۹
۳۲	۱۷۰۷۰۰۰۰۰۰	فصل صنایع دستی	۳۸۰،۰۰۰	۱،۰۳۰،۰۰۰	۱	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۳۳	۱۸۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل پژوهش‌های پایه	۳۱۸،۴۸۸	۳۰۵،۰۰۰	۳۸	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۳۴	۱۸۰۶۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور آموزش و پژوهش	۳۱۷،۴۱۶	۸۵۶،۷۵۴	۱۳	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۳۵	۱۵۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل مسکن	۲۸۰،۰۰۰	۰	۱	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۳۶	۱۵۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۹۲،۴۸۹	۰	۱	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۳۷	۱۴۰۵۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست	۷۶،۰۰۰	۹۴،۲۰۸	۲	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۳۸	۱۹۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل توانبخشی	۷۶،۰۰۰	۰	۳	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۳۹	۱۹۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل امداد و نجات	۴۴،۰۰۰	۰	۱	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۴۰	۱۲۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور قضایی	۴۲،۰۰۰	۱۱۵،۲۷۹	۱	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۴۱	۱۶۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل بهداشت	۳۰،۰۰۰	۵۰،۰۰۰	۲	زیر ۱ درصد	۱۰۰
۴۲	۱۷۰۸۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۲۹،۶۳۰	۱۸۴،۵۲۴	۲	زیر ۱ درصد	۱۰۰



ردیف	شماره طبقه بندی	عنوان	کل اعتبار ملی (میلیون ریال)	کل اعتبارات ملی سال های بعد ۱۳۹۶ (میلیون ریال)	تعداد کل طرح های ملی	سهم از اعتبارات ۱۳۹۶ (درصد)	سهم تجمعی اعتبارات ۱۳۹۶ (درصد)
۴۳	۱۱۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور دفاعی و امنیتی	۰	۰	۰	۰	۱۰۰
۴۴	۱۳۰۸۰۰۰۰۰۰	فصل روابط کار	۰	۰	۰	۰	۱۰۰
۴۵	۱۳۰۹۰۰۰۰۰۰	فصل تعاون	۰	۰	۰	۰	۱۰۰
۴۶	۱۴۰۱۰۰۰۰۰۰	فصل مدیریت پسماند	۰	۰	۰	۰	۱۰۰
۴۷	۱۶۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور سلامت	۰	۰	۰	۰	۱۰۰
۴۸	۱۹۰۲۰۰۰۰۰۰	فصل بیمه های اجتماعی	۰	۰	۰	۰	۱۰۰
۴۹	۱۹۰۵۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی	۰	۰	۰	۰	۱۰۰
		جمع	۳۰۷,۹۰۹,۰۲۰	۲,۸۹۷,۰۵۱,۷۰۴	۲,۶۶۵	۱۰۰	۱۰۰

مهمترین نکات قابل استخراج از جدول فوق به شرح زیر است:

– بیشترین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با اعتباری برابر ۷۳،۹۷۹ میلیارد ریال به فصل حمل‌ونقل اختصاص داده شده است. این فصل ۲۴ درصد از کل اعتبارات ملی سال ۱۳۹۶ را به خود اختصاص داده است. فصول منابع آب و کشاورزی و منابع طبیعی به ترتیب با سهم ۱۵ و ۱۳ درصد کل اعتبارات ملی ۱۳۹۶ در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند.

– بیشترین تعداد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مجموع ملی و استانی ویژه) مربوط به فصول منابع آب با ۴۹۴ طرح، آموزش عالی با ۴۴۸ طرح و حمل‌ونقل با ۳۰۲ طرح است.

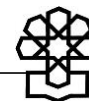
– از منظر حجم اعتبار مورد نیاز برای خاتمه طرح‌ها فصل حمل‌ونقل با اعتبار مورد نیاز برابر ۱،۲۷۹،۴۰۲ میلیارد ریال بیشترین اعتبار را برای اتمام طرح‌های خود نیاز دارد. فصول انرژی و منابع آب به ترتیب با اعتبار مورد نیاز ۳۸۳،۴۶۴ و ۳۳۹،۱۲۸ میلیارد ریال در جایگاه دوم و سوم قرار دارند.^۱

– مجموع اعتبارات سال ۱۳۹۶ در هفت فصل «حمل‌ونقل»، «منابع آب»، «کشاورزی و منابع طبیعی»، «آب و فاضلاب»، «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، «انرژی» و «آموزش عالی» بیش از ۷۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قریب ۹۰ درصد از مانده اعتبارات سال‌های بعد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهند. لذا باید مطالعات را با تمرکز بر همین بخش‌ها ادامه داد.

۲. ماهیت طرح‌های ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصول منتخب از لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

برای شناسایی موانع اصلی و نیز راهکارهای عمده هر فصل، نخست لازم بود که به شناسایی نوع یا ماهیت پروژه‌های ذیل آن فصل بپردازیم و در میان انواع پروژه‌های هر یک از فصول دارای اولویت نیز، بر عمده‌ترین انواع یا ماهیت‌های پروژه‌ها تمرکز کنیم. بنابراین در جدول ۳، هفت فصل فوق به همراه فصل درمان که فارغ از کمیت اعتبار، دارای پتانسیل واگذاری بالایی هستند، در نظر گرفته شده‌اند. سپس در همین جدول، ماهیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در فصول منتخب از منظر اعتبار و تعداد طرح مشخص شده است. برای مثال ملاحظه می‌شود که طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در فصل حمل‌ونقل - از منظر اعتبار و تعداد طرح - عمدتاً از نوع توسعه حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای هستند.

۱. شایان ذکر است که اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها که در جدول ۲ آمده است با فرض تخصیص اعتبارات سال ۱۳۹۶ محاسبه شده است. همچنین اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها معمولاً ارقامی کمتر از واقع برآورد می‌شوند.



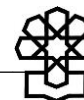
جدول ۳. ماهیت اغلب طرح‌های ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
(با احتساب اعتبارات استانی ویژه) در فصول منتخب

عنوان	تعداد ملی	اعتبار سال‌های بعد (میلیون ریال)	درصد از اعتبار سال‌های بعد فصل	اعتبار ملی ۱۳۹۶ (میلیون ریال)	درصد از اعتبار سال ۱۳۹۶ فصل	درصد از مجموع اعتبار ملی ۱۳۹۶
فصل حمل‌ونقل	۲۶۹	۱,۲۷۹,۴۰۲,۱۷۲		۷۳,۹۷۹,۶۰۰		۲۴
توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای	۱۲۰	۵۳۳,۱۳۶,۴۷۵	۴۲	۳۷,۰۷۹,۰۷۹	۵۰	۱۲
توسعه حمل‌ونقل ریلی	۳۹	۷۳۳,۵۰۶,۲۵۷	۵۷	۳۵,۸۰۶,۴۰۰	۴۸	۱۱/۵
فصل منابع آب	۱۳۴	۳۳۹,۱۲۸,۳۷۳		۴۴,۶۶۴,۴۱۶		۱۵
آبرسانی مصارف شرب	۲۱	۱۲۳,۶۸۲,۰۷۲	۳۶	۲۰,۶۵۳,۷۲۴	۴۶	۷
آبرسانی برای مصارف کشاورزی (و طرح‌های مشترک)	۸۲	۱۶۴,۵۱۵,۴۷۴	۴۹	۱۰,۴۲۵,۱۵۸	۲۳	۳
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۶۷	۱۴۲,۵۴۴,۰۹۵		۴۰,۱۳۲,۳۱۸		۱۳
مطالعه یا اجرای آبخیزداری	۱۲	۹,۸۰۳,۷۸۵	۷	۵,۱۰۱,۰۰۰	۱۳	۲
بهره‌وری آب	۱	۶۴,۱۲۸,۳۳۳	۴۵	۲۴,۳۹۰,۰۰۰	۶۱	۸
فصل آب و فاضلاب	۱۰	۱۸۸,۳۸۶,۶۷۸		۲۱,۰۰۱,۸۴۵		۷
تأسیس شبکه فاضلاب	۴	۱۵۳,۱۱۰,۷۴۶	۸۱	۸,۹۵۶,۳۶۰	۴۳	۳
مجتمع‌های آبرسانی روستایی	۱	۲۸,۰۷۹,۴۸۶	۱۵	۱۱,۳۱۰,۵۶۰	۵۴	۴
فصل آموزش عالی	۳۸۷	۳۴,۴۱۹,۶۱۵		۱۴,۵۱۳,۳۸۱		۵
تأمین فضای آموزشی و کمک آموزشی	۸۴	۶,۸۳۴,۸۲۸	۲۰	۲,۳۱۰,۹۱۷	۱۶	۰/۷۵
احداث دانشکده جدید	۱۳	۷۸۹,۰۰۰	۲	۵۰۱,۶۶۳	۳	۰/۱۶
احداث و تجهیز	۷۴	۱۲,۴۵۹,۶۸۸	۳۶	۲,۴۳۴,۶۱۷	۱۷	۰/۷۹
فصل انرژی	۶۶	۳۸۳,۴۶۴,۱۴۲		۱۴,۵۸۴,۰۶۳		۵
احداث و توسعه نیروگاه	۱۵	۴۴,۸۰۵,۵۴۴	۱۲	۴,۰۲۵,۰۰۰	۲۸	۱/۳
انتقال برق	۱۱	۱۴,۴۱۰,۳۸۲	۴	۱,۷۲۴,۵۰۰	۱۲	۰/۵
طراحی، احداث و توسعه (نیروگاه هسته‌ای)	۵	۲۹۲,۶۶۲,۰۵۶	۷۶	۳,۷۵۰,۰۰۰	۲۶	۱
فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۳۴	۱۳۹,۴۴۰,۴۹۰		۱۶,۲۲۴,۴۵۷		۵
احداث قطار شهری	۱۴	۱۱۰,۷۲۰,۶۲۵	۷۹	۸,۷۶۴,۳۳۹	۵۴	۳
فصل درمان	۲۴۵	۴۴,۶۸۴,۸۰۴		۶,۲۵۳,۶۱۶		۲
احداث بیمارستان	۹۰	۳۹,۰۴۵,۹۱۰	۸۷	۳,۱۹۵,۰۱۴	۵۱	۱

تعیین این ارقام براساس جداول پیوست یک لایحه بودجه و از جمع مبالغ جدول طرح‌های ملی با مبالغ متناظر در طرح‌های استانی ویژه انجام شده است.

۳. موانع واگذاری و مشارکت در طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی فصول منتخب و راهکارهای مربوطه

براساس اطلاعاتی که از فصول مختلف طرح‌های نیمه‌تمام وجود داشته است، فصولی به‌عنوان فصول دارای اولویت تعیین شده‌اند. این فصول منتخب در واقع مهم‌ترین بخش‌ها از لحاظ کمی (بالا بودن حجم اعتبارات) و نیز کیفی (پتانسیل جذب سرمایه‌گذار) هستند. بر مبنای جلسات کارشناسی با ذی‌نفعان دولتی و خصوصی فعال در این حوزه، موانع واگذاری و مشارکت در طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی در این فصول احصا و راهکارهایی برای آن پیشنهاد شده است. این مباحث به‌طور خلاصه در جدول ۴ ارائه شده است.

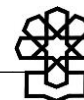


جدول ۴. موانع واگذاری و مشارکت در طرح‌های نیمه تمام عمرانی فصول منتخب و راهکارهای مربوطه

عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع
		میلیون ریال سهم از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سهم از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)		
حمل و نقل	توسعه حمل و نقل جاده‌ای توسعه حمل و نقل ریلی	۷۳,۹۷۹,۶۰۰ (۲۴٪)	۱,۲۷۹,۴۰۲,۱۷۲ (۴۴٪)	<ul style="list-style-type: none"> عدم کفایت امتیازهای اعطایی (مالی و غیرمالی) به سرمایه‌گذاران بخش ریلی و جاده‌ای و در نتیجه عدم جذابیت این پروژه‌ها برای سرمایه‌گذاران. اعطای برخی معافیت‌ها از جمله معافیت‌های مالی و مالیاتی به بخش حمل و نقل و اعطای اختیارات لازم برای قیمتگذاری به فعالان این بخش. اصلاح قیمت سوخت به گونه‌ای که حمل و نقل ریلی دارای مزیت نسبی (نسبت به حمل و نقل جاده‌ای) باشد. اختصاص بخشی از افزایش قیمت سوخت به بخش حمل و نقل به عنوان عوارض استفاده از زیرساخت‌های این بخش. تسریع در راه‌اندازی صندوق توسعه حمل و نقل (موضوع ماده (۴۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) ایجاد نظام جامع درآمد - هزینه در کل بخش حمل و نقل و تجمیع کل درآمدهای بخش حمل و نقل (مانند بنادر و دریانوردی) در صندوق توسعه حمل و نقل و توزیع منابع براساس اولویت‌های برنامه جامع حمل و نقل کشور. وضع قانون برای جلوگیری از تخصیص منابع صندوق توسعه حمل و نقل به هرگونه پروژه خارج از طرح جامع حمل و نقل کشور به همراه ایجاد سازوکار شفافیت در این موضوع به منظور تقویت 	<ul style="list-style-type: none"> راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع

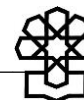
عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع	
		میلیون ریال سه‌م از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سه‌م از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)			
				منابع برای اعطای امتیاز مالی به پروژه‌های دارای اولویت. - عدم کفایت مطالعات و نقص مفرط - اقدام عاجل و مقدم برای اصلاح و تکمیل کلیه مطالعات و گزارش‌های امکان‌سنجی برای واگذاری یا گزارش‌های امکان‌سنجی پروژه‌ها برای تصحیح و تدقیق دیگر مشارکت. - فقدان یک مرکز فرماندهی فراگیر و - تأسیس یک مرکز فرماندهی استراتژیک چابک و تسهیل‌کننده چابک برای تصمیم‌گیری و تمهید محیط امور با بهره‌گیری از انباشت دانش تمام دستگاه‌ها به‌منظور طراحی حقوقی، اقتصادی و فنی مناسب برای و ارائه راهکارها و جلوگیری از تشتت در تصمیمات. - عدم شفافیت قانونی برای نحوه فراخوان، - اقدام مجلس و دولت به‌ترتیب برای اصلاح برخی مواد قانون ارزیابی و انتخاب سرمایه‌گذار. برگزاری مناقصات و اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی آن در تناسب با روش‌های تشکیل قراردادهای مشارکت و سرمایه‌گذاری. - عدم وجود قوانین و مقررات جامع و کافی - اقدام مجلس و دولت در اصلاح قانون آیین‌نامه معاملات دولتی برای تضمینات مورد نیاز در واگذاری و و بازنگری در آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی. مشارکت در طرح‌ها.		
تأسیس شبکه فاضلاب		۲۱،۰۰۱،۸۴۵ (٪۷)	۱۸۸،۳۸۶،۶۷۸ (٪۷)	- «قیمت ناچیز آب مصرفی» که در عمل هم موجب عدم توجیه اجرای طرح‌های تأمین منابع آب می‌شود و هم موجب مصرف بسیار	- واقعی کردن قیمت آب مصرفی و اخذ هزینه‌ای «معادل با بهای تمام‌شده یا بیشتر» ^۱ از مصرف‌کننده.	

۱. در صورت مفید بودن به تحویل آب ارزان‌قیمت یا حتی رایگان بابت شرب و مصارف اولیه مشترکان کم‌مصرف می‌توان از مشترکان پرمصرف بیش از بهای تمام‌شده نیز دریافت کرد.



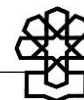
عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع
		میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)		
	مجتمع‌های آبرسانی روستایی			<p>زیاد و احتیاج روزافزون به پروژه‌های جدیدالتأسیس آب می‌شود.</p> <p>– عدم انگیزه بخش خصوصی برای مشارکت به دلیل نوع نگاه حاکم در واگذاری طرح‌ها (از نظر سرمایه‌گذاران تصمیم به واگذاری و مشارکت صرفاً به دلیل کمبود منابع بخش عمومی است و با رفع این محدودیت، امتیازات اعطا شده به آنان مخدوش خواهد شد).</p> <p>– فقدان آموزش و فقدان سازوکارهای لازم در بدنه بخش عمومی و نیز بخش خصوصی برای ایجاد رابطه مشارکت به منظور سرمایه‌گذاری و سرمایه‌پذیری.</p> <p>– عدم شفافیت اختیارات دستگاه‌ها (سرمایه‌پذیر) در فرایندهای ارجاع کار در قوانین و مقررات مناقصات کنونی.</p> <p>– عدم وجود قوانین و مقررات کافی و جامع برای سپردن تضمینات طرفین مشارکت.</p> <p>– دخالت دستگاه‌های نظارتی و کارفرمایی</p>	<p>توسعه و آموزش روش‌های نوین به تمام کارشناسان و دست‌اندرکاران دستگاه‌های نظارتی، مدیریتی و اجرایی.</p> <p>– تصویب قوانین و مقررات ارجاع کار (قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های آن) مناسب و سازگار با روش‌های مشارکت و سرمایه‌گذاری در مجلس و دولت.</p> <p>– تصویب قوانین و مقررات تضمینات متناسب با روش‌های مشارکت و واگذاری پروژه‌ها در مجلس و دولت.</p> <p>– تمرکز دستگاه‌های نظارتی بر خروجی طرح‌ها (به جای ورود به جزئیات فرایند اجرای طرح‌ها) از طریق آموزش کارکنان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی مربوطه.</p>

عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	
		میلیون ریال سه‌م از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سه‌م از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی
				<p>در جزئیات فرایند اجرای طرح‌ها به‌جای کنترل خروجی و مشخصات محصول (ناشی از عدم آشنایی با روش‌های مناسب نظارت).</p> <p>– تعارض منافع مدیران دستگاه‌های اجرایی (واگذاری و مشارکت پروژه‌ها موجب کاهش اختیارات و امکانات کارفرمایی مدیران دستگاه می‌شود).</p> <p>– فقدان سامانه اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی برای تخصیص بهینه منابع و امتیازات.</p> <p>– تسریع در تهیه و تصویب لایحه مدیریت تعارض منافع.</p> <p>– ایجاد سامانه اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی (چه برای طرح‌های عرضه‌شده برای مشارکت و چه برای طرح‌های باقی‌مانده در دست دولت).</p> <p>– تشکیل واحدهای مستقل و تخصصی متولی واگذاری و مشارکت در هریک از دستگاه‌های اجرایی.</p> <p>– ایجاد یک نهاد یا واحد تخصصی در سطح ملی برای انباشت اطلاعات و تجارب و طراحی شیوه‌های اثربخش و کارآمد و بازتوزیع مقررات و ضوابط تولیدشده.</p> <p>– بازنگری طرح‌ها و پروژه‌ها به‌منظور بازطراحی و حذف قسمت‌های فاقد توجیه اقتصادی از پروژه‌ها و تبدیل پروژه‌ها به موضوعاتی با ابعاد محدود و اقتصادی.</p>
فصل منابع آب	آبرسانی مصارف شرب	۴۴،۶۶۴،۴۱۶ (.۱۵)	۳۳۹،۱۲۸،۳۷۳ (.۱۲)	<p>– قیمت ناچیز آب مصرفی (این موضوع موجب عدم توجیه اجرای طرح‌های تأمین</p> <p>– اصلاح قیمت آب مصرفی</p>



عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع
		میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)		
	یا آبرسانی برای مصارف کشاورزی			<p>منابع آب می‌شود و به‌علاوه مصرف بسیار زیاد و احتیاج روزافزون به پروژه‌های جدیدالتأسیس آب شده است).</p> <p>– گسترش بیش از حد و غیرضرور طرح‌ها (بر اثر فشارهای مسئولان منطقه‌ای و محلی) و در نتیجه غیرقابل توجیه شدن طرح‌ها.</p> <p>– ایجاد اهرم‌های بازدارنده کافی و حتی مجازات‌های بازدارنده بابت افزایش ابعاد پروژه‌ها خارج از هرگونه مطالعات و مصوبات اولیه (با روش‌هایی مانند الزام به پاسخگویی قانونی انجام‌دهندگان مطالعات اولیه و تصویب‌کنندگان که بتواند موجب دفاع جدی و اساسی تصمیم‌گیرندگان اولیه و ایستادگی آنان در برابر هرگونه افزایش ابعاد پروژه بشود).</p> <p>– اصلاح شیوه‌های نظارتی دیوان محاسبات.</p> <p>– عدم نظارت عملیاتی مجلس و محدود شدن نظارت بر بررسی مالی در قالب هزینه‌کرد اعتبارات در محل مصوب.</p> <p>– نبود سامانه متمرکز اولویت‌بندی.</p> <p>– فقدان سامانه اجرای انواع معاملات بخش عمومی.</p> <p>– نبود سامانه اخذ مجوزها (مشابه آنچه در ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم با عنوان «پنجره عمرانی» و نسخ قوانین مغایر به نحوی که پاسخگوی نیازهای کلیدی زیر باشد:</p>	

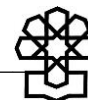
عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶		موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع
		میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)		
				<p>۱. اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی اعم از طرح‌های در دست دولت و نیز طرح‌های آماده برای واگذاری و مشارکت،</p> <p>۲. اطلاع‌رسانی عمومی و دسترسی آزاد همه مردم و کارشناسان به «گزارش‌های توجیه فنی و اقتصادی» و «مطالعات امکان‌سنجی» (این امر قبلاً در پیشنهادهای قانونی در ضمن برنامه‌های توسعه یا احکام دائمی به طرق مختلف مطرح شده، اما یا در مجلس رأی نیورد، یا چنان تضعیف شد که از حیز انتفاع ساقط گردید).</p> <p>۳. اخذ کلیه مجوزهای لازم از دستگاه‌های متعدد از طریق این سامانه</p> <p>۴. اجرای معاملات دولتی (که علی‌رغم مواد قانونی متعدد همچنان دچار غفلت و عدم نظارت کافی هستند) به نحوی که معاملات بخش عمومی و تمامی تغییرات آنها و افزایش حجم آنها در حین اجرا کاملاً شفاف و در معرض اطلاع عموم و دسترسی آزاد باشد.</p>	<p>– ورود سازمان برنامه و بودجه به جزئیات اجرایی پروژه‌ها و توجه کمتر به مسائل کلان طرح‌های عمرانی.</p> <p>– بازنگری در شیوه ورود و سطح اثرگذاری سازمان برنامه و بودجه در تعریف، پیشبرد و مدیریت طرح‌های عمرانی و ارتقای آن از سطح روزمرگی به سطح سیاستگذاری واقعی.</p>



عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع
		میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)		
				<ul style="list-style-type: none"> عدم اعتماد به ایفای تعهدات مالی و غیرمالی دولت به دلیل نبود قوانین و مقررات کافی و جامع. هزینه‌های بالای تأمین مالی پروژه که سود یا بازگشت سرمایه را در برابر گزینه‌های بدیل مانند سود سپرده بانکی کاملاً فاقد توجیه اقتصادی ساخته است. 	
فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	احداث قطار شهری	۱۶،۲۲۴،۴۵۷ (/۵)	۱۳۹،۴۴۰،۴۹۰ (/۵)	<ul style="list-style-type: none"> ماده (۵۲) قانون برنامه ششم^۱ توسعه (به استناد این ماده وزارت کشور با تغییر ماهیت شرکت‌های بهره‌برداری قطار شهری به حالت خودگردان مخالفت کرده است). ممانعت برخی نهادهای وابسته به ارگان‌های نظامی از ورود سرمایه‌گذاران خارجی یا داخلی رقیب ایشان در پروژه‌های قطار شهری. 	<ul style="list-style-type: none"> اصلاح ماده (۵۲) قانون برنامه ششم به نحوی که علاوه بر «حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای» حمل‌ونقل ریلی مسافری شهری نیز بتواند در قالب شرکتی اداره شود.
				<ul style="list-style-type: none"> مقاومت شهرداری‌ها و سازمان‌ها و تقویت نظارت بر رفتار شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های 	

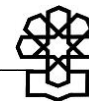
۱. ماده (۵۲) قانون برنامه ششم: پ) وزارت راه و شهرسازی موظف است با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و الحاقات بعدی آن و قانون حمایت از سامانه‌های حمل‌ونقل ریلی شهری و حومه‌ای مصوب ۱۳۸۵/۵/۲۲ شرکت حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای را با هدف ساماندهی حاشیه شهرها و توسعه امور حمل‌ونقل ریلی حومه‌ای و ساخت خطوط مستقل حومه‌ای در زیرمجموعه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران تشکیل دهد. این شرکت با همکاری شهرداری‌های مربوطه متولی کلیه امور حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای در کشور می‌باشد. فعالیت شرکت‌های قطارهای شهری به‌طور مستقل در امور توسعه حمل‌ونقل ریلی حومه بلامانع است. اساننامه شرکت حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای ظرف مدت شش‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد مشترک سازمان، وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع
		میلیون ریال سهم از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سهم از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)		
				شرکت‌های وابسته در برابر پیوستن به قانون برگزاری مناقصات و سامانه معاملات دولتی علی‌رغم وجود دو قانون ماده (۵۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و ماده (۹) «قانون ششم توسعه» - فقدان سامانه متمرکز اولویت‌بندی. - فقدان زیرساخت‌ها و بسترهای لازم برای واگذاری و مشارکت بخش خصوصی در این طرح‌ها.	وابسته و پافشاری بر اجرای دقیق دو حکم قانونی ماده (۵۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و ماده (۹) «برنامه ششم توسعه» - ایجاد سامانه اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی اعم از طرح‌های در دست دولت و نیز طرح‌های آماده برای واگذاری و مشارکت. - تصویب قانونی جامع «بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی» و توسعه سامانه مزبور به‌منظور درج اطلاعات دقیق همه پروژه‌ها و نیز شیوه‌ها و مقررات امر و کلیه اطلاعات و قوانین وابسته و اثرگذار با بهره‌گیری از بند «د» ماده (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و نیز تجارب بخش‌های پیشگام مانند آب و فاضلاب. - اصلاح موردی قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های آن. - اصلاح قانون آیین‌نامه معاملات دولتی و آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی.
فصل درمان	پروژه‌هایی مانند احداث بیمارستان یا بهبود استاندارد	۶,۲۵۳,۶۱۶ (۰.۲)	۴۴,۶۸۴,۸۰۴ (۰.۲)	- تعارض منافع (مدیران و تصمیم‌گیران بخش بهداشت به‌طور کامل پزشکان هستند که خود ذی‌نفع مستقیم و حتی سهامدار بیمارستان‌ها و مراکز درمانی کنونی هستند. هرگونه ورود بازیگران و سرمایه‌گذاران جدید و تغییر در مدل	- رفع انواع «تعارضات منافع» در بخش پزشکی با تسریع در تصویب قانون مدیریت تعارض منافع.



عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶		اعتبارات سال‌های بعد
		میلیون ریال	میلیون ریال	
سهام از کل اعتبارات	سهام از کل اعتبارات	سهام از کل اعتبارات	سهام از کل اعتبارات	سهام از کل اعتبارات
سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۶	سال‌های بعد	سال‌های بعد	سال‌های بعد
(درصد)	(درصد)	(درصد)	(درصد)	(درصد)
تجهیزات و به‌روزرسانی آنها یا تأمین تجهیزات و تعمیر بیمارستان یا تکمیل فضای درمانی و تکمیل بیمارستان یا خرید آمبولانس				
بازار موجب کاهش سهم بازیگران کنونی و ساختارهایی که ایجاد کرده‌اند خواهد شد.				
بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم و نیز ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌ها (به‌استناد مواد مذکور هرگونه واگذاری یا مشارکت در طرح‌ها به سلیقه هیئت امنای دانشگاه‌ها منوط شده است).				
اصلاح ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌ها (بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم) به‌منظور مشمولیت دانشگاه‌ها در قانون (به‌استناد مواد مذکور هرگونه واگذاری یا مشارکت در طرح‌ها به سلیقه هیئت امنای دانشگاه‌ها منوط شده است).				
اصلاحات جزئی در قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های آن.				
بازنگری و اصلاح قانون آیین‌نامه معاملات دولتی در مجلس و نیز آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی در هیئت وزیران.				
پرداخت دیر هنگام (بعضاً تا یکسال) مطالبات بیمارستان‌ها توسط بیمه‌ها (این امر در عمل سرمایه در گردش لازم برای دوره بهره‌برداری پروژه‌های نیمه‌تمام درمانی را بسیار بالا برده و مانع جدی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه است).				
الزام شرکت‌های بیمه به پرداخت هرچه سریع‌تر مطالبات مطالبات بیمارستان‌ها.				
تمهید سرمایه در گردش لازم برای این حوزه (مانند تنزیل دیون بهره‌برداری پروژه‌های نیمه‌تمام درمانی را بسیار بالا برده و مانع جدی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه است).				
تمهید شرایط لازم برای صدور تضامین دولتی (sovereign guarantee) به‌منظور جذب سرمایه‌های خارجی.				
سرمایه‌گذاری خارجی در این حوزه.				

عنوان فصل	اهم پروژه‌های فصل	اعتبار ۱۳۹۶	اعتبارات سال‌های بعد	موانع واگذاری و مشارکت بخش خصوصی	راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع
		میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال ۱۳۹۶ (درصد)	میلیون ریال سهام از کل اعتبارات سال‌های بعد (درصد)		
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	مطالعه یا اجرای آبخیزداری بهره‌وری آب	۴۰،۱۳۲،۳۱۸ (۱۳٪)	۱۴۲،۵۴۴،۰۹۵ (۵٪)	<ul style="list-style-type: none"> - بازگشت سرمایه پایین پروژه‌های این فصل. - امتیازات (مانند مجوزهای خاص در صنعت اکوتوریسم). - عدم وجود واحد مستقل سازمانی با وظیفه مشخص واگذاری و مشارکت در این بخش. - وجود مشکل تعارض منافع. - تسریع در تهیه و تصویب لایحه مدیریت تعارض منافع. - عدم وجود قوانین و مقررات کافی و جامع برای تضمینات مورد نیاز برای واگذاری و مشارکت. - اقدام مجلس و دولت در بازنگری آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی. - اقدام مجلس و دولت به ترتیب برای اصلاح قانون برگزاری مناقصات و اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی آن در تناسب با روش‌های مشارکت و سرمایه‌گذاری. - فقدان زیرساخت‌ها و بسترهای لازم برای واگذاری و مشارکت بخش خصوصی در این طرح‌ها. - تصویب قانونی جامع «بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی» و توسعه سامانه مزبور به‌منظور درج اطلاعات دقیق همه پروژه‌ها و نیز شیوه‌ها و مقررات امر و کلیه اطلاعات و قوانین وابسته و اثرگذار با بهره‌گیری از بند «د» ماده (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و نیز تجارب بخش‌های پیشگام مانند آب و فاضلاب. 	<ul style="list-style-type: none"> - ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاران از طریق اعطای برخی امتیازات (مانند مجوزهای خاص در صنعت اکوتوریسم). - تشکیل واحدهای مستقل برای واگذاری و مشارکت این طرح‌ها.



۴. اهم موانع و راهکارهای واگذاری و مشارکت در طرح‌های نیمه‌تمام

تحلیل و جمع‌بندی اطلاعات گردآوری شده (که در جدول بالا به تفکیک فصول منتخب ارائه شده)، حکایت از آن دارد که برخی از موانع در واگذاری و مشارکت، در طرح‌های همه فصول عمومیت دارد که در ادامه به این موارد اشاره شده است.

۴-۱. اهم موانع واگذاری و مشارکت در طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام

بررسی و تحلیل موانع و راهکارهای شناسایی شده برای فصول منتخب مختلف نشان می‌دهد که برخی از موانع در اغلب پروژه‌ها و فصول وجود دارد، در ادامه این موارد مشترک شناسایی و ارائه شده است. بخش‌های تکمیلی این شناسایی در پیوست‌های گزارش درج شده است. در پیوست یک شواهدی درباره نقایص اطلاعات منتشر شده و در پیوست دو نمایی جامع‌تر از مسائل پیرامونی و زمینه‌ای مسئله ارائه شده است. در اینجا نیز اهم موانع مشترک میان فصول به شرح ذیل ارائه شده است:

– عدم کفایت اطلاعات فنی و اقتصادی طرح‌ها (ناشی از تعریف طرح‌ها به علل غیرکارشناسی و خارج از نظام یکپارچه آمایش سرزمین و اینکه در برخی موارد تولید اطلاعات دقیق، در عمل دلالت بر عدم لزوم احداث پروژه خواهد داشت).

– فقدان چارچوب استاندارد گزارش‌های توجیهی که موجب عدم امکان ارزیابی بانک‌ها و در نتیجه عدم اطمینان بانک‌ها برای تأمین مالی می‌شود، (وجود مطالعات ناکافی و حتی نادرست برای کوچک‌نمایی هزینه‌ها و بزرگ‌نمایی دستاوردها در بسیاری از طرح‌ها).

– افزایش حجم پروژه در طول دوره احداث و فرجه شدن دائمی طرح‌ها، همان مطالعات سطحی اولیه را نیز نقض کرده و طرح‌ها را هرچه نامناسب‌تر ساخته است.

– تعارض منافع اداری مدیران مرتبط و میدانی دولت با روش واگذاری و مشارکت (که موجب کاهش اختیارات و امکانات در دسترس آنان خواهد شد).

– تعارض منافع مالی بدنه دولت که برای اجرای پروژه‌ها، اقدام به تشکیل انواع شرکت تعاونی و دیگر تشکیلات اقماری کرده‌اند. فقط در صورت باقی ماندن پروژه‌ها در بخش دولتی، این تشکیلات اقماری می‌توانند ارتزاق کنند و در صورت انتزاع پروژه‌ها، این تشکیلات قادر به بقا در فضای رقابتی بدون رانت نخواهند بود. امکان معامله تشکیلات اقماری با دستگاه‌های دولتی وابسته، مهمترین انگیزه مانع‌تراشی مدیران دستگاه (که در عین حال سهامدار تشکیلات اقماری هستند) در مسیر واگذاری‌هاست.

– رویکرد غالب مدیران دولت به اینکه فقط پروژه‌ای را که خودمان صلاح بدانیم برای واگذاری اطلاع‌رسانی می‌کنیم. (درحالی که بخش خصوصی بهتر صلاح سرمایه خود را می‌داند و باید اطلاعات همه طرح‌ها در اختیارش قرارگیرد تا خودش اقدام کند و پیشنهاد بدهد).

- عدم اطلاع و آشنایی کافی مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، مدیریتی و نیز نظارتی با دانش و تخصص واگذاری یا مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌ها.
- عدم وجود قوانین و مقررات جامع، سازگار، دائمی و قابل شناسایی و دسترسی (در لابه‌لای انبوه قوانین و مقررات چند ده‌ساله کشور).
- عدم دسترسی سرمایه‌گذاران به:
 - اطلاعات مربوط به روندها و روش‌های واگذاری پروژه از جمله روش‌های تأمین مالی و قراردادی، مدل‌های مالی و تضامین.
 - اطلاعات فنی و اقتصادی پروژه‌های قابل واگذاری و مشارکت.
- نبود بسترهای معاملاتی شفاف که ادامه روابط غیرشفاف را امکان‌پذیر می‌سازد. قوانین متعددی که برای اطلاع‌رسانی معاملات وضع شده‌اند (مانند ماده (۲۳) «قانون برگزاری مناقصات» و بند «ب» ماده (۳) «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد») دارای اثربخشی کافی نبوده است. رویکرد نوین «اجرای الکترونیک معاملات» در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) باید جایگزین سامانه‌های فعلی شود که صرفاً نقش «اطلاع‌رسانی معاملات» را داشته‌اند و نه «اجرای معاملات» را.

۲-۴. اهم راهکارهای واگذاری و مشارکت در طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام

- با توجه به شناسایی موارد بالا به‌عنوان اهم موانع واگذاری، به‌منظور واگذاری حداکثری پروژه‌های نیمه‌تمام، باید اقدامات زیر به‌طور فراگیر در مجموعه طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در دستور قرار گیرد:
 - ممنوعیت معامله و واسپاری امور و قراردادهای دستگاه‌های دولتی به انواع مختلف شرکت‌ها و تشکیلات اقماری خود،^۱
 - ایجاد انگیزه کافی برای مدیران، متصدیان و ذی‌نفعان کنونی طرح‌ها و پروژه‌ها از طریق ایجاد روشی برای بازگشت منابع صرفه‌جویی شده حاصل از سرمایه‌گذاری یا مشارکت بخش خصوصی،^۲
 - تجمیع و تنقیح مجموعه مقررات مرتبط و مؤثر بر مشارکت یا واگذاری طرح‌ها در یک قانون جامع؛ با حفظ تمام ظرفیت‌های قبلی ایجاد شده و نیز توسعه و تثبیت ظرفیت‌های جدید (با بهره‌گیری از تجارب بخش‌های پیش‌تاز مانند حمل‌ونقل و آب و فاضلاب)،
 - انجام برخی اصلاحات موردی و مشخص در قانون برگزاری مناقصات برای هماهنگی با روش‌های واگذاری و مشارکت و بلافاصله اصلاح آیین‌نامه‌های مربوطه در دولت،
 - اصلاح قوانین و مقررات تضمینات با اصلاح قانون آیین‌نامه معاملات دولتی و نیز قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت، بلافاصله تدوین آیین‌نامه مربوطه در دولت.

۱. به‌منظور رفع انگیزه امکان بازگشت قراردادهای حوزه نفوذ خود دستگاه‌های دولتی.

۲. بازگشت منابع صرفه‌جویی شده به همان بخش‌ها و مناطقی که اقدام به واگذاری و مشارکت کرده‌اند.



- تنظیم انواع قراردادهای همسان مناسب و اسناد مکمل و توسعه آنها در نظام فنی و اجرایی کشور،
- تکمیل و دائمی ساختن «بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی» (تأسیس شده طبق تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۶) با اوصاف کلیدی زیر:
۱. الزام انتشار اطلاعات کلیه طرح‌ها در این سامانه (نه فقط طرح‌هایی که مدیران دستگاه‌ها تعیین می‌کنند).^۱
 ۲. امکان اظهارنظر و نقد یا اصلاح اطلاعات و تکمیل گزارش‌های توجیهی پروژه‌ها از سوی تمامی ذی‌نفعان.
 ۳. الزام به درج هرگونه پرسش و پاسخ یا مبادله اطلاعات پروژه‌ها در این سامانه و ارتقای سامانه از صرف محلی برای ارائه اطلاعات از سوی دولت (اطلاع‌رسانی) به سطح اجرای معاملات با امکان درج اطلاعات دوطرفه و مذاکره در بستر شفاف قابل نظارت.^۲
 ۴. الزام به دسترسی عمومی به تمامی درخواست‌های سرمایه‌پذیر و نیز شرایط قراردادی و کلیه تحولات بعدی قرارداد در تمام طول دوره احداث، بهره‌برداری یا انتقال.
- تعیین و در دسترس قرار دادن همه قوانین و مقررات ناظر به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی (بسته حقوقی سرمایه‌گذاری) و عدم تحمیل هرگونه هزینه و بار اضافه به سرمایه‌گذار با استناد به مقرراتی خارج از این بسته حقوقی،
- افزایش پیش‌بینی‌پذیری رفتارهای طرف عمومی (از طریق جلوگیری از تصمیمات خلق‌الساعه کلیه بازیگران بخش عمومی که آثار سوء بر فضای قراردادهای سرمایه‌گذاری خواهد داشت).

۱. دسترسی آسان و دقیق سرمایه‌گذاران (داوطلبان سرمایه‌گذاری) به اطلاعات هر طرح و پروژه مورد تقاضا با رعایت ملاحظات امنیتی و اداری حداقلی.

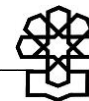
۲. اجرای کلیه اقدامات در بستر دیجیتال. (مشابه رویکرد در دست اجرا در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت).

۵. قوانین مصوب برای ساماندهی طرح‌های عمرانی و اهم اصلاحات لازم در آنها

مشاهده می‌شود که در راستای واگذاری و مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی اقدامات مختلفی لازم است که بخشی از این اقدامات مربوط به اصلاح یا نظارت بر قوانین قبلی یا وضع قوانین جدید است. اهم قوانین قبلی یا موجود و نیز اقدامات لازم برای تحقق اهداف قانونگذاری، در هر مورد، به شرح زیر است:

جدول ۵. اهم قوانین مرتبط با طرح‌های عمرانی و اقدامات لازم

شماره و مشخصات ماده قانونی	موضوع اصلی قانون	اقدامات لازم
تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۶	شفاف‌سازی و مدیریت فرایندهای واگذاری و مشارکت طرح‌های عمرانی	به‌عنوان یک قانون دائمی تثبیت و تعمیق
ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه	شفاف‌سازی و ثبات رویه در معاملات طرح‌ها به‌وسیله سامانه «اجرای برخط» معاملات و نه فقط «اطلاع‌رسانی» آنها	نظارت جدی و فنی (محتوایی) قوه مقننه بر نحوه اجرای آن
ماده (۹) قانون برنامه ششم توسعه	شفاف‌سازی و ثبات رویه در معاملات طرح‌ها به‌وسیله سامانه «اجرای برخط» معاملات و نه فقط «اطلاع‌رسانی» آنها	نظارت جدی و فنی قوه مقننه بر نحوه اجرا و پیشرفت آن
ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه	تغییر دامنه شمول طرح‌های عمرانی و تغییر سازوکار مقررات‌گذاری و مدیریت طرح‌ها با تجمیع اختیارات وزارتخانه‌ها در یکی از دفاتر سازمان برنامه و بودجه	اصلاح ماده قانونی و بازنویسی اساسی به‌منظور جلوگیری از آشفتگی‌های جدید (انواع اغلاط قانونی و قابلیت تفسیر به رأی در متن ماده) آیین‌نامه اجرایی آن در هیئت تطبیق با دقت کنترل شود
ماده (۲۷) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»	تکرار ماده (۲۲۰) قانون برنامه پنجم بدون اصلاحات ضروری فلذا ناکارا در حل مسائل متنوع و پیچیده طرح‌های عمرانی (دچار انواع نقایص قانونی)	اصلاح ماده قانونی و رفع خطاهای مفهومی و ارتقا به یک قانون جامع مستقل
بند «۱۰۲» قانون بودجه ۱۳۹۱	پیشنهاد راه‌حل درازمدت برای واگذاری طرح‌ها در یک قانون سنوایی	طراحی و تدوین یک قانون جامع و مستقل دائم
بند «۱۲۶» قانون بودجه ۱۳۹۲	پیشنهاد راه‌حل درازمدت برای واگذاری طرح‌ها در یک قانون سنوایی	طراحی و تدوین یک قانون جامع و مستقل دائم
بند «د» ماده (۶۱) برنامه سوم توسعه	الزام به اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی،	بازطراحی، تدوین جامع و تصویب آن در یک قانون دائمی و سپس نظارت دقیق اجرایی
ماده (۵۲) قانون برنامه ششم	اجازه اداره شرکتی برای حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای	امکان اداره شرکتی به حمل‌ونقل ریلی شهری
ماده (۴۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	اجازه تشکیل صندوق توسعه حمل‌ونقل	تمهید منابع درآمدی پایدار همراه جلوگیری از برداشت برای طرح‌های خارج از طرح جامع حمل‌ونقل



پیوست ۱. نمونه‌ای از نتایج مطالعات میدانی، نقص اطلاعات اعلان شده

بررسی انجام شده بر فرازیند واگذاری در دو سال گذشته نشان می‌دهد یکی از مشکلات اساسی ان است که اطلاعات منتشر شده از طرح‌ها و پروژه‌ها برای جلب سرمایه‌گذاران از چارچوب استاندارد و هماهنگی مناسبی برخوردار نبوده است. اطلاعات دچار نقایص و ابهامات فراوانی هستند. در بررسی میدانی اطلاعات ۷۶ پروژه از پروژه‌هایی که سازمان برنامه و بودجه برای واگذاری معرفی کرده بود این امر به‌طور کامل مشهود بود. به‌عنوان نمونه، میزان صحت و انطباق هشت پروژه از این ۷۶ پروژه که مربوط به بخش راه دارای غنی‌ترین قوانین و مقررات برای مشارکت بخش خصوصی) بوده است در زیر ارائه می‌شود:^۱

۱. **احداث آزادراه «سلفچگان - اراک - خرم‌آباد»:** قطعه «اراک تا خرم‌آباد» را در حال حاضر قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا در عمل مشارکت کرده و مشغول به کار است. در مورد قطعه سلفچگان تا اراک هم فعلاً برنامه‌ای وجود ندارد.

۲. **آزادراه کنارگذر شرقی اصفهان:** برای اجرای این طرح یک شرکت بخش خصوصی قرارداد داشت که ابتدای سال ۱۳۹۵ آن قرارداد خاتمه پیدا کرد. سپس اجرای دو قطعه به یک شرکت بخش عمومی و اجرای یک قطعه دیگر به یک شرکت خصوصی محول گردید.

۳. **آزادراه «پل‌زال - اندیمشک - اهواز»:** قطعه «پل‌زال - اندیمشک» به‌طور کامل تمام شده است، ولی قطعه «اندیمشک - اهواز» در حال واگذاری است و چند متقاضی اعلام آمادگی کرده‌اند: یک شرکت ایتالیایی، یک شرکت کره‌ای و چند شرکت ایرانی متقاضی هستند.

۴. **آزادراه «اصفهان - شیراز»:** در حال حاضر قرارگاه سازندگی خاتم‌الاصیا دارای قرارداد است و پروژه ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی دارد. قطعه اصفهان تا ایزدخواست نیز در دست بررسی و در حال انجام مذاکرات قراردادی است.

۵. **راه آهن «میانه - بستان‌آباد - تبریز»:** این طرح عملاً در حال بهره‌برداری است و تنها مراحل انتهایی طرح و کارهای تکمیلی آن باقی مانده است. صد میلیارد نیز اعتبار برای برخی کارهای متفرقه در طول مسیر مورد نیاز است.

۶. **راه آهن «گل‌گهر - شیراز»:** دارای قرارداد است، برخی قطعات را قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا انجام می‌دهد و یک قطعه را نیز پیمانکار بخش خصوصی در دست اجرا دارد. البته هزار میلیارد تومان نیز سرمایه‌گذاری مورد نیاز است.

۷. **آزادراه «سیرجان - بندرعباس»:** برای این طرح فراخوان سرمایه‌گذاری منتشر شده است و

۱. شایان ذکر است که اطلاعات ارائه شده در هشت مورد ذکر شده مربوط به زمان تدوین گزارش در سال ۱۳۹۶ بوده و امکان تغییر وضعیت برخی از طرح‌ها در فاصله زمانی تدوین تا انتشار گزارش وجود دارد.

البته بازگشت سرمایه مناسبی دارد، اما هنوز سرمایه‌گذار واقعی و جدی اعلام آمادگی نکرده است. بجای یک شرکت کاملاً خصوصی برای یک قطعه از آن.

۸. **آزادراه «شیراز- بوشهر»:** سرمایه‌پذیر مطالعه جدی انجام نداده است، اما سرمایه‌گذارانی از روسیه و چین اعلام آمادگی کرده‌اند.

ملاحظه می‌شود که از مجموع این هشت پروژه برگزیده، برخی از قبل واگذار شده بود و برخی هم **با آن میزان برآورد و نحوه واگذاری اعلام شده در سایت سازمان برنامه و بودجه همخوانی نداشت.** مثلاً گفته شده بود آزادراه؛ اما فقط تکمیل و خرده‌کاری باقی مانده است. یا در آزادراه شرق اصفهان قبلاً قرارداد بسته شده است یا راه‌آهن گل‌گهر شیراز نیز قبلاً قرارداد با قرارگاه بسته شده است. بخش دیگر دارای سابقه و تجربه در مشارکت و واگذاری بخش آب و فاضلاب کشور است. برای بررسی وضعیت واگذاری به بخش خصوصی، هنگامی که لیست پروژه‌های منتشر شده در سازمان مدیریت ارائه و مقایسه شد روشن گشت که **از پروژه‌های مورد نظر در این فهرست تعدادی یا کاملاً واگذار شده است و تعدادی هم در فهرست پروژه‌های واجد اولویت واگذاری نیست.** در این بخش نیز ملاحظه می‌شود که مراجعه و اتکا به اطلاعات سایت سازمان و حتی مراجعه همراه با پشتیبانی برای اخذ اطلاعات از آنان به کسب اطلاعاتی مفید برای مشارکت در طرح‌ها منجر نشده است.

در ادامه مطالعات میدانی و در فرصت یک‌ماهه اخیر جلسات و مصاحبه‌هایی با دستگاه‌ها و خبرگان این حوزه برگزار شد تا مشکلات و موانع واگذاری و راهکارهای پیش‌رو استخراج شود. محور این جلسات و مصاحبه‌ها به شرح زیر بود:

– چه اصلاحاتی در رویکرد و شیوه «تعریف»، «تصویب» یا «اجرای» طرح‌های عمرانی حوزه مدیریت آن دستگاه لازم است؟ (آیا ادامه برخی از طرح‌های عمرانی با توجه به تحولات و شرایط جدید اساساً توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی دارد؟)

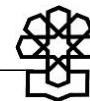
– موانع حقوقی (در قوانین یا مقررات اجرایی) برای واگذاری و مشارکت طرح‌های حوزه آن دستگاه چیست؟

– موانع اجرایی این اقدام چیست؟

– با توجه به تنوع طرح‌های این حوزه، برای طراحی روش‌های مناسب مختلف، باید آنها را به چه گروه‌هایی دسته‌بندی کرد؟

– مهمترین و نیز فوری‌ترین اقدام برای تسهیل واگذاری یا مشارکت هریک از گروه‌های فوق چیست؟
مهمترین نکات در بحث بر محورها و موارد فوق به شرح زیر بوده است:

– برخی متولیان طرح‌های نیمه‌تمام همچنان این فرض را دارند که هزینه پروژه‌های نیمه‌تمام را دولت باید از منابع عمومی بپردازد، لذا می‌گویند آنچه ما برای واگذاری یا مشارکت انجام می‌دهیم مربوط



به پروژه‌های نیمه‌تمام نیست، بلکه آماده‌سازی برای پروژه‌های جدید است. نیاز است که این اختلاف نگرش با تشریح و اجماع‌سازی حل‌وفصل شود.

– علاوه بر این موضوع دو مشکل اصلی تعارض منافع و خلأ قانونی در فرآیندهای ارجاع کار

یا آیین‌نامه مالی و معاملاتی است. مثلاً آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌های علوم پزشکی که به استناد ماده یک احکام دائمی برنامه‌های توسعه توسط هیئت امنای آنها تهیه می‌شود، در عمل نوعی رانت بد و انسداد و انحصار معاملاتی ایجاد کرده است.

– عدم شفافیت و کفایت تضامین و نیز قابل اعتماد و بانک‌پذیر نبودن تضامین‌ها برای سرمایه‌گذاری در دوران بهره‌برداری.

– عدم کفایت مشوق‌ها و معافیت‌ها.

– نبودن سازوکار اجرایی برخی از مشوق‌ها.

– عدم تناسب منابع سرمایه‌گذار و سرمایه‌پذیر.

– نبود سیستم یکپارچه اعلام و ابلاغ مقررات و ضوابط مربوطه.

برای واگذاری قانونی روشن و جامع با ذکر صریح اختیارات و اعطای امتیاز به بخش خصوصی لازم است. در حالی که فعلاً چند خط در دستورالعمل درباره مشوق‌ها نوشته است و مدیران و متصدیان بخش عمومی جرئت نمی‌کنند که با این چند خط به کسی مشوق بدهند. به صورت موردی در مواردی مثل آب و فاضلاب یا راه که پیشگام بوده‌اند قوانین خاص داشته‌اند و از آن استفاده کرده‌اند و رفته‌رفته و طی سال‌های متمادی محیط فعالیت را بهبود داده‌اند که باید آن نیز آسیب‌شناسی شده و قانونی روشن و جامع برای آن تدوین شود. به علاوه باید به نوعی به این نزدیک شویم که هزینه خدمت را از مصرف‌کننده بگیریم. باید یک وفاقی صورت گیرد که نمایندگان بپذیرند از نفوذ در دستگاه‌های اجرایی خودداری کنند. این نمونه واقعی است که نماینده در نماز جمعه به مردم اعلام کرده که «مردم پول عوارض راه را ندهید». وزارت راه ۵۰۰ میلیون تومان به پلیس داده است تا قبول کند که ماشین‌ها را جریمه کند و جلوی تحریکات اجتماعی و سیاسی را بگیرد. واکنش نیروی انتظامی هم این بوده که به من چه مبلغی می‌دهید تا بیایم در قطعه ۴ آزادراه تهران شمال (مرزن‌آباد به چالوس) مستقر شوم. نماینده دیگری هم همین درخواست را کرده و گفته است که چرا روستاهای چالوس عوارض بدهند؟ در خرم‌آباد پل زال هم یک نماینده دیگری گفته است که چرا باید معلمان عوارض بدهند؟

پیوست ۲. آسیب‌شناسی فرایند و وضعیت واگذاری و مشارکت

به‌عنوان یک درس‌آموخته از تجارب گذشت باید دقت کرد که خطای راهبردی که در «خصوصی‌سازی» رخ داد، در مورد «مشارکت عمومی و خصوصی» تکرار نشود و نهادهای عمومی غیردولتی میدان را بر بخش خصوصی تنگ نکنند.

سهام‌خواهی از منابع و فرصت‌های شناسایی شده، در صورت عدم مدیریت آن می‌تواند مشکلات تازه‌ای ایجاد کند. زمانی که سهام‌خواهی از اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای فرصتی مغتنم محسوب می‌شد فشار نمایندگان بخش‌ها و مناطق برای کسب سهم بیشتر از این منابع بود. اکنون که طی چند سال اخیر موضوع احداث طرح‌ها از طریق واگذاری و مشارکت مطرح شده است و مثلاً در برخی حوزه‌ها مانند احداث تأسیسات انتقال و تصفیه پساب روش‌هایی مانند BOT شناسایی و معرفی شده است، مراجعات این نمایندگان برای مطالبه «سهامیه BOT خود» بدون وجود مطالعات یا شرایط لازم برای سرمایه‌گذاری در حال شکل‌گیری است و راهکار مدیریت آن ایجاد «سامانه اولویت‌بندی» جامع و **قانونی است**. اساساً راهکارهایی مانند سامانه اولویت‌بندی، یک راهکار ناگزیر برای مدیریت و کاهش مشکلات طرح‌های عمرانی است و تأخیر و تعلل در ایجاد آن، جز به پیچیده‌تر شدن مسئله نمی‌انجامد. آنچه باید به‌عنوان اصل تلقی شود این است که اجرای رویکردهای جدید هم نیازمند عزم و جدیت لازم است و هم نیازمند هزم و دقت کافی.

در مسیر واگذاری و مشارکت در طرح‌های نیمه‌تمام نیز باید هم به این تصور دستگاه‌های اجرایی متولی پروژه‌های نیمه‌تمام غلبه کرد که بر این گمان هستند که «رویکرد واگذاری و مشارکت پروژه‌ها، تبی است که دیر یا زود خواهد گذشت» و هم اینکه با روش‌هایی انگیزه‌دهنده و مشوق به میل «چسبندگی دستگاه‌های اجرایی به پروژه‌ها» غلبه کرد.

برای غلبه بر این چسبندگی و تسهیل واگذاری‌ها، قاعده مهم و طلایی این است که اعتبار کمک گرفته شده یا حاصل شده از واگذاری و مشارکت پروژه‌های هر بخش، برای همان بخش امتیازی محسوب شده و دلیل برجسته‌ای برای افزایش اعتبارات عمومی در همان بخش محسوب شود.

در مجموع با توجه به آنکه هرگونه بی‌توجهی به «حساسیت دستگاه‌ها و مناطق به سهم خود» مانع جدی مشارکت یا واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام است باید سازوکاری برای حفظ منابع صرفه‌جویی شده در هر منطقه در همان منطقه و نیز به شیوه متناظر منابع صرفه‌جویی شده در هر بخش (دستگاه اجرایی و فصول بودجه‌ای) در همان بخش پیش‌بینی کرد. به‌عنوان مثال یک سازوکار این است که ماتریسی از ترکیب مناطق جغرافیایی و نیز بخش‌های دستگاه دیوانسالاری ایجاد شود و اعتبار هر سلول آن مصون از کاهش باشد و بلکه حتی برعکس به میزان سرمایه جذب شده طبق قراردادها و اعتبارات آزاد شده به آن سلول امتیاز داده شود و در قالب بودجه‌ریزی افزایشی به‌عنوان ضریب افزایش لحاظ شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۰۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: واگذاری طرح‌های عمرانی: وضع موجود، موانع و راهکارها (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: شهرام حلاج نیشابوری، محمدحسین معماریان

همکار: سید محمدحسین فاطمی

ناظران علمی: محمد قاسمی، داریوش ابوحمز

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۶/۱۴