



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۵): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۲۰۳

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۵): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه استانی و شهرداری‌ها)
تهیه و تدوین‌کنندگان: عاطفه جلالی موسوی، علیرضا صدیقی
ناظران علمی: سیدمحمدحسین فاطمی، سیدعباس پرهیزکاری
ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۲. طرح‌های عمرانی
۳. لایحه برنامه هفتم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۵/۱۸

به نام خدا

فهرست مطالب

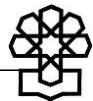
| | |
|---------|--|
| ۱..... | چکیده..... |
| ۱..... | خلاصه مدیریتی..... |
| ۳..... | مقدمه..... |
| ۴..... | ۱. طرح‌های عمرانی در سال‌های برنامه ششم..... |
| ۷..... | ۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در لایحه برنامه هفتم توسعه..... |
| ۱۴..... | جمع‌بندی و احکام پیشنهادی..... |
| ۱۶..... | منابع و مآخذ..... |

فهرست جداول

| | |
|--------|--|
| ۴..... | جدول ۱. مقایسه سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مجموع مصارف عمومی بودجه..... |
| ۹..... | جدول ۲. بررسی احکام مرتبط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه برنامه هفتم توسعه..... |

فهرست نمودارها

| | |
|--------|---|
| ۵..... | نمودار ۱. سهم اعتبارات عمرانی از مصارف بودجه عمومی در سال‌های منتهی به برنامه هفتم توسعه..... |
| ۵..... | نمودار ۲. سهم اعتبارات عمرانی مصوب به تفکیک ملی، متفرقه و استانی..... |
| ۶..... | نمودار ۳. تصویری از وضعیت طرح‌های عمرانی ملی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲..... |



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۵): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چکیده

با بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) و اعتبارات آنها در دوران برنامه ششم توسعه، انحراف عملکرد از اهداف تعیین‌شده در قانون برنامه ششم آشکار می‌شود. رسیدن نسبت اعتبارات عمرانی از کل مصارف بودجه عمومی به ۲۳ درصد و افزایش سهم اعتبارات عمرانی استانی از مجموع اعتبارات عمرانی بودجه تا ۳۰ درصد از جمله اهداف محقق نشده قانون برنامه ششم توسعه است. از سوی دیگر، افزایش سهم اعتبارات ردیف‌های متفرقه از مجموع بودجه عمرانی کشور، حجم بالای طرح‌های نیمه‌تمام ملی و استانی، و رسیدن عمر متوسط طرح‌های عمرانی ملی به بیش از ۱۶ سال، این ضرورت را آشکار می‌سازد که در برنامه هفتم توسعه، نیاز جدی به مدیریت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت وجود دارد.

لایحه برنامه هفتم توسعه در فصل سوم (اصلاح ساختار بودجه) و در احکام ۱۹ تا ۲۳ به موضوع طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخته است. این گزارش، ضمن بررسی وضعیت این طرح‌ها در دوران برنامه ششم توسعه و در آستانه ورود به برنامه هفتم، نقدها و پیشنهادهایی را ناظر به احکام یاد شده ارائه کرده است. رویکرد اصلی در ارائه این پیشنهادها عبارتند از:

۱. تقویت نظام اولویت‌بندی و غربالگری طرح‌های عمرانی،
۲. ارتقای کیفیت فرایندهای تعریف طرح‌های عمرانی جدید،
۳. ایجاد فضای شفاف، رقابتی و منصفانه جهت مشارکت بخش خصوصی در پیشبرد طرح‌های عمرانی دولت بوده است. خلاصه پیشنهادهای کارشناسی در بخش بعدی (خلاصه مدیریتی) قابل مشاهده بوده و دلایل توجیهی آنها نیز در متن گزارش آمده است.

خلاصه مدیریتی

■ بیان مسئله

به جهت ماهیت میان‌مدت یا بلندمدت طرح‌های عمرانی و همچنین نقش اساسی که در مسیر توسعه اقتصادی کشور دارند، توجه به این طرح‌ها (به‌ویژه طرح‌های عظیم ملی) و تجهیز منابع برای پیش‌برد آنها در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور اهمیت ویژه‌ای دارد. بند نهم سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، مبنی بر اجرای چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری، مؤید همین موضوع است که البته در لایحه برنامه هفتم توسعه، کمتر به آن

پرداخته شده است و به جای تمرکز بر طرح‌های کلان و برنامه‌ریزی برای اجرای آن‌ها، به سیاق برنامه‌های توسعه قبلی تبدیل به مجموعه‌ای از احکام و قوانین در حوزه‌های مختلف شده است. در گزارش حاضر، ضمن ارائه تصویری از وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در دوران برنامه ششم توسعه، به بررسی احکام لایحه برنامه هفتم در این حوزه پرداخته شده است. در نهایت پیشنهادهای تقنینی، جهت تقویت نظام مدیریت طرح‌های عمرانی در لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه شده است.

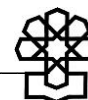
▪ یافته‌های کلیدی

از بررسی وضعیت اعتبارات عمرانی در سال‌های برنامه ششم توسعه و وضعیت کنونی این طرح‌ها (در قانون بودجه سال ۱۴۰۲) نکات زیر قابل ذکر است:

- اهداف کمی قانون برنامه ششم در خصوص سهم اعتبارات عمرانی از بودجه عمومی محقق نشده است. این انحراف از برنامه چه در اعتبارات مصوب و چه در عملکرد مالی دولت به چشم می‌خورد. در حالی که براساس هدف‌گذاری برنامه ششم، قرار بود سهم اعتبارات عمرانی از بودجه در پایان برنامه به حدود ۲۳٪ برسد، در سال‌های اخیر بالاترین نسبت مربوط به سال ۱۴۰۱ با ۱۷٪ بوده است. با توجه به تکرار این هدف‌گذاری در لایحه برنامه هفتم توسعه، باید توجه داشت که دستیابی به این هدف از مسیر بازنگری در هزینه‌های جاری دولت و کنترل آن می‌گذرد.
 - اهداف تعیین شده در برنامه ششم در خصوص تمرکززدایی اعتبارات عمرانی عملکرد موفقی نداشته و از هدف تعیین شده (۳۰٪ سهم اعتبارات عمرانی استانی) انحراف قابل توجهی داشته است. سهم اعتبارات عمرانی استانی از مجموع اعتبارات عمرانی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به حدود ۱۷٪ رسیده است.
 - در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، نیمی از اعتبارات عمرانی در قالب ردیف‌های متفرقه توزیع شده که کاهش شفافیت، نظارت‌پذیری و انضباط بودجه‌ای را به همراه داشته است.
 - میانگین قدمت طرح‌های عمرانی ملی مندرج در پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ بیش از ۱۶ سال است. با توجه به حجم اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده و برآوردها از نیاز مالی طرح‌ها برای اتمام، افق روشنی در خصوص زمان اتمام حجم عظیم طرح‌های عمرانی ملی وجود ندارد. این مسئله، اهمیت اولویت‌بندی و غربالگری طرح‌های عمرانی را به منظور کاهش زمان اجرای طرح‌های راهبردی و افزایش بهره‌وری منابع دوچندان می‌سازد.
- لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲) از سه منظر به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) دولت پرداخته است:

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نسبت آن به مصارف بودجه عمومی،
۲. مدیریت و انضباط‌بخشی به طرح‌های عمرانی (با تأکید بر طرح‌های نیمه‌تمام)،
۳. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی‌بخشی (آب و فاضلاب، راه و شهرسازی، و...).

این گزارش ضمن بررسی دو دسته اول از این احکام، به ارائه نقدها و پیشنهادهایی در خصوص این مواد پرداخته که خلاصه آن در قالب جدول زیر قابل ارائه است (دلایل توجیهی هر پیشنهاد در متن گزارش آمده است).



پیشنهاد راهکارهای تقنین

با رویکرد اصلاح و تقویت مواد مندرج در لایحه برنامه هفتم، و با صرف نظر از پیشنهاد تغییرات بنیادین در ساختار و رویکرد لایحه به برنامه‌ریزی، پیشنهادهای زیر ناظر به جزئیات لایحه قابل ذکر است:

| متن پیشنهادی | نوع پیشنهاد | (ماده) - جزء |
|---|-------------|--------------|
| ت - کلیه دستگاه‌هایی که از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت استفاده می‌کنند، موظفند در هر سال نسبت به ارزیابی یک سوم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود اقدام نموده، به صورتی که هر سه سال یکبار، کلیه طرح‌های دستگاه‌های اجرایی مورد ارزیابی قرار گرفته باشد. گزارش این ارزیابی، شامل گزارش پیشرفت مالی و فیزیکی، برنامه اتمام طرح و میزان اعتبارات مورد نیاز، به سازمان ارائه می‌شود. این گزارش‌ها، مبنای غربالگری طرح‌ها و اولویت‌بندی تخصیص اعتبارات توسط سازمان خواهد بود. شیوه‌نامه این بند ظرف ۳ ماه از ابلاغ برنامه، به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. | الحاق | (۱۹) |
| ث - سازمان مکلف است در صورت پیش‌بینی هرگونه طرح جدید در لایحه بودجه که اعتبارات آن از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه دولت تأمین می‌شود، مطالعات توجیهی (اولیه) آن را منتشر و به‌عنوان پیوست لایحه بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. انتشار اطلاعات بخش‌هایی از طرح‌ها یا پروژه‌ها که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و مواردی که به‌موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع است، از این حکم مستثنا خواهد بود. تشخیص مصادیق این استثنا با لحاظ تبصره ماده (۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ برعهده کارگروهی مرکب از معاونان وزرای اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس دستگاه اجرایی مربوطه است. | الحاق | (۱۹) |
| ب) تعیین طرح‌های قابل مشارکت با بخش خصوصی برعهده سازمان است. تعهدات بودجه‌ای قراردادهای مشارکت که پیشتر به تأیید سازمان رسیده است، در اولویت تخصیص اعتبار قرار می‌گیرند. آیین‌نامه اجرایی پایش تعهدات قراردادهای مشارکت، با در نظر گرفتن تعهدات غیربودجه‌ای بخش عمومی، ظرف ۶ ماه از ابلاغ این قانون و به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. | اصلاح | (۲۰) - ب |
| - | حذف | (۲۰) - ج |
| سازمان مکلف است سند نظام فنی-اجرایی یکپارچه کشور موضوع ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را حداکثر تا پایان سال اول برنامه با رویکرد کنترل نهایی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخص‌های قیمت تمام شده، کیفیت و زمان اجرا، بازنگری و به تصویب هیئت وزیران برساند. پس از تصویب این نظام، کلیه دستگاه‌هایی که به‌نحو از انحا از وجوه عمومی استفاده می‌کنند مشمول نظام فنی-اجرایی یکپارچه فوق‌الذکر هستند. | اصلاح | (۲۱) |

مقدمه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت، که در این گزارش با عنوان «طرح‌های عمرانی» از آنها یاد می‌شود، از جهت طول دوره ساخت و بهره‌برداری نیازمند برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت یا بلندمدت بوده و از این جهت توجه به این طرح‌ها در برنامه‌های توسعه کشور، اهمیت ویژه‌ای دارد. این موضوع در پیشینه برنامه‌ریزی در کشور نیز مشاهده می‌شود؛ تا جایی که از برنامه‌های میان‌مدت پیش از انقلاب اسلامی با عنوان «برنامه‌های عمرانی» یاد می‌شد و موضوع طرح‌های عمرانی در مرکز توجه این برنامه‌ها قرار داشت.

در لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲) [۱] به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به این حوزه پرداخته شده که به‌طور خلاصه در سه دسته زیر قابل طبقه‌بندی است:

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هدف‌گذاری در خصوص سهم آن از مصارف عمومی بودجه،
- احکام ناظر بر مدیریت و انضباط‌بخشی به طرح‌های عمرانی (با تأکید بر طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام)،

• احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی بخشی (در حوزه‌های آب و فاضلاب، راه و شهرسازی و...)، بررسی دسته سوم از احکام در گزارش‌های تخصصی مربوط به هر حوزه قابل بررسی است، اما احکام ناظر به مدیریت یا به‌تعمیری حکمرانی طرح‌های عمرانی کشور، در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است. در همین راستا، این گزارش ضمن بررسی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های برنامه ششم توسعه (۱۴۰۱ - ۱۳۹۶)، به نقد و بررسی احکام لایحه برنامه توسعه هفتم پرداخته و پیشنهادهای اصلاحی و الحاقی این حوزه را ارائه می‌کند.

۱. طرح‌های عمرانی در سال‌های برنامه ششم

در آستانه بررسی و تصویب لایحه برنامه هفتم توسعه در مجلس شورای اسلامی، نگاهی به وضعیت اعتبارات عمرانی در سال‌های اخیر و سرنوشت احکام برنامه ششم توسعه در این حوزه، می‌تواند دلالت‌های مهمی برای احکام برنامه هفتم در بر داشته باشد.

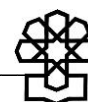
اهداف کمی اعتبارات عمرانی در قانون برنامه ششم توسعه، در جدول ۴ آن تعیین شده است. بر این اساس، پیش‌بینی شده بود که در طول سال‌های برنامه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مجموعاً اعتباری برابر با ۴۹۸ هزار میلیارد تومان برای طرح‌های عمرانی در نظر گرفته شود و سهم اعتبارات عمرانی از مصارف عمومی در پایان برنامه به حدود ۲۳٪ برسد. براساس قوانین بودجه در سال‌های مذکور، اعتباری برابر با ۴۶۴ هزار میلیارد تومان برای طرح‌های عمرانی مصوب شده است. این درحالی است که عملکرد اعتبارات تخصیص یافته ۳۵۰ هزار میلیارد تومان بوده است. جدول (۱) سهم اعتبارات عمرانی از مجموع مصارف عمومی بودجه را در سال‌های برنامه محاسبه و با اهداف برنامه مقایسه کرده است.

جدول ۱. مقایسه سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مجموع مصارف عمومی بودجه

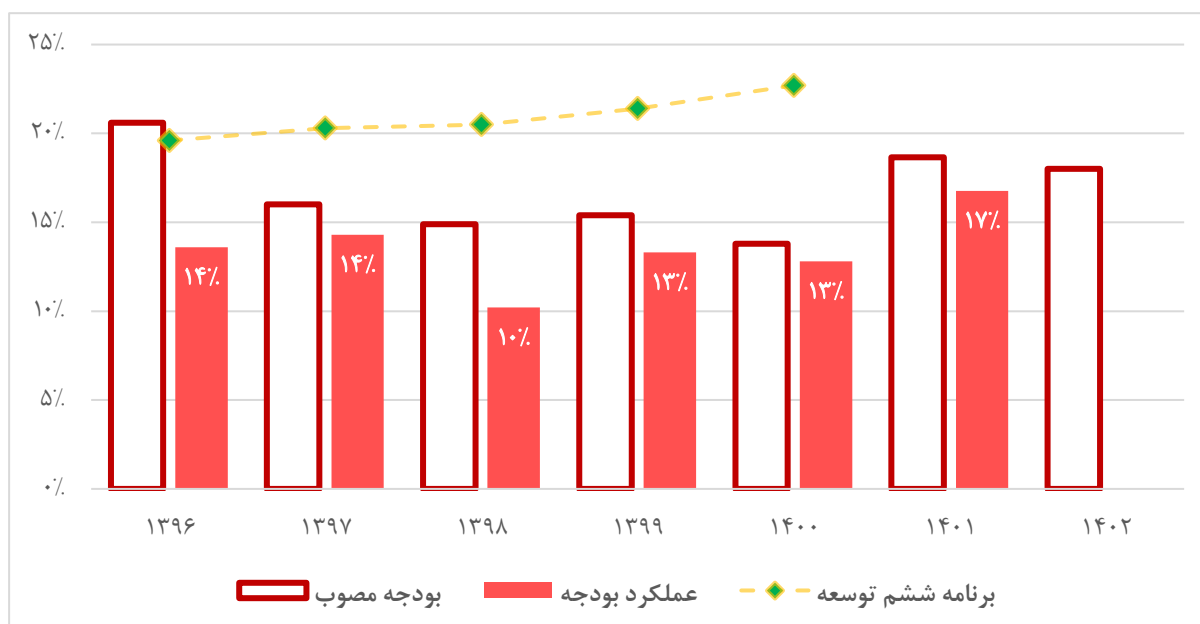
| سال‌های برنامه | برنامه ششم توسعه | بودجه مصوب | عملکرد بودجه | انحراف مصوب از برنامه (واحد درصد) | انحراف عملکرد از برنامه (واحد درصد) |
|----------------------|------------------|------------|--------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| ۱۳۹۶ | ۱۹/۶٪ | ۲۰/۶٪ | ۱۳/۶٪ | +۱/۰٪ | -۶/۰٪ |
| ۱۳۹۷ | ۲۰/۳٪ | ۱۶/۰٪ | ۱۴/۳٪ | -۴/۳٪ | -۶/۰٪ |
| ۱۳۹۸ | ۲۰/۵٪ | ۱۴/۹٪ | ۱۰/۲٪ | -۵/۶٪ | -۱۰/۳٪ |
| ۱۳۹۹ | ۲۱/۴٪ | ۱۵/۴٪ | ۱۳/۳٪ | -۶/۰٪ | -۸/۱٪ |
| ۱۴۰۰ | ۲۲/۷٪ | ۱۳/۸٪ | ۱۲/۸٪ | -۸/۹٪ | -۹/۹٪ |
| مجموع سال‌های برنامه | ۲۱/۱٪ | ۱۵/۳٪ | ۱۲/۸٪ | -۵/۸٪ | -۸/۴٪ |

مآخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت (۱۳۹۷-۱۴۰۰) [۲] و قانون برنامه ششم توسعه [۴].

علاوه بر این، با در نظر گرفتن این اعتبارات در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، وضعیت اعتبارات عمرانی در سال‌های منتهی به برنامه هفتم توسعه در نمودار (۱) آمده است. در ماده (۱۲) لایحه برنامه هفتم توسعه، رسیدن به سهم ۲۵٪ در پایان برنامه هدف‌گذاری شده است.



نمودار ۱. سهم اعتبارات عمرانی از مصارف بودجه عمومی در سال‌های منتهی به برنامه هفتم توسعه



مآخذ: قوانین بودجه سنواتی (۱۳۹۶-۱۴۰۲) [۳]، گزارش‌های عملکرد مالی دولت (۱۳۹۷-۱۴۰۱) [۲] و قانون برنامه ششم توسعه [۴]

بهموجب بند «ح» از ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف بوده جهت عملیاتی کردن رویکرد تمرکززدایی، توزیع ۳۰ درصد از اعتبارات عمرانی را به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها واگذار کند. ترکیب اعتبارات عمرانی مصوب در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲ در نمودار (۲) آمده است. سهم اعتبارات عمرانی ملی، متفرقه و استانی در سال ۱۴۰۰ (سال پایانی برنامه ششم) به ترتیب ۴۰٪ - ۳۹٪ - ۲۱٪ بوده است. این سهم‌ها در سال ۱۴۰۲ (سال آغاز برنامه هفتم) به ترتیب ۳۳٪ - ۵۰٪ - ۱۷٪ است.

نمودار ۲. سهم اعتبارات عمرانی مصوب به تفکیک ملی، متفرقه و استانی



مآخذ: قوانین بودجه سنواتی (۱۳۹۶-۱۴۰۲) [۳]

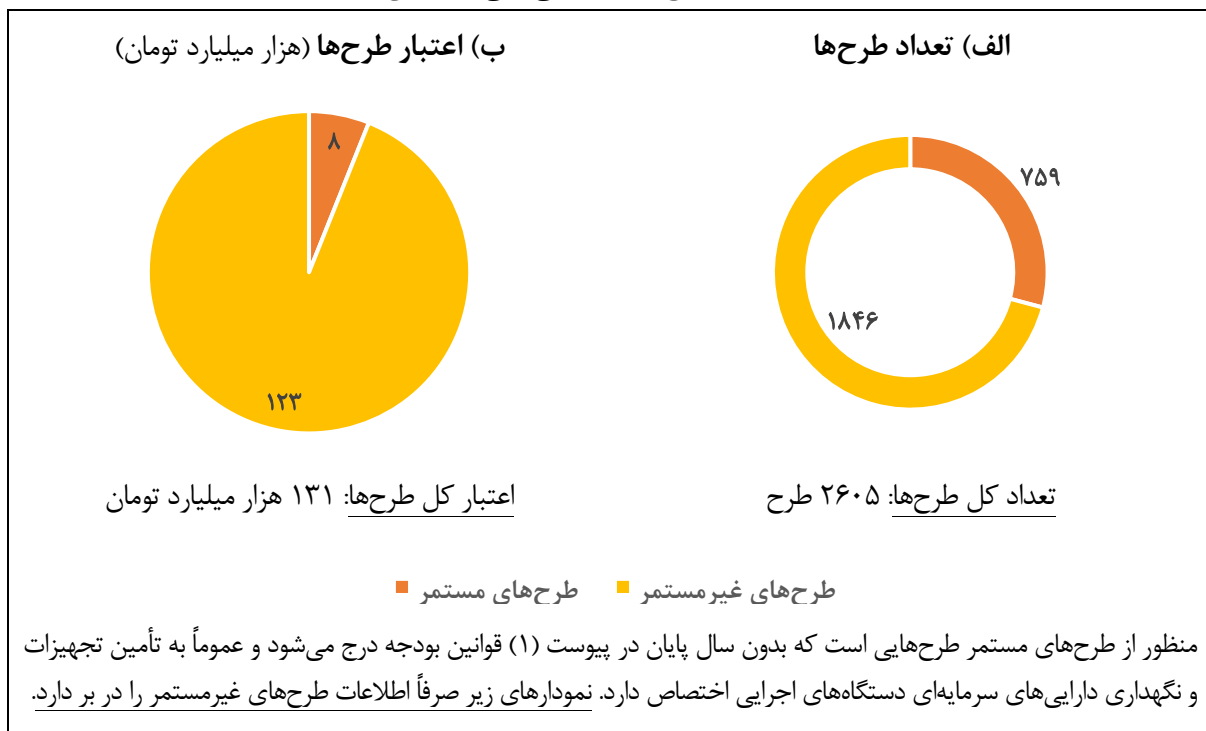
در خصوص سهم انواع اعتبارات عمرانی در قوانین بودجه سنواتی دو نکته زیر حائز اهمیت است:

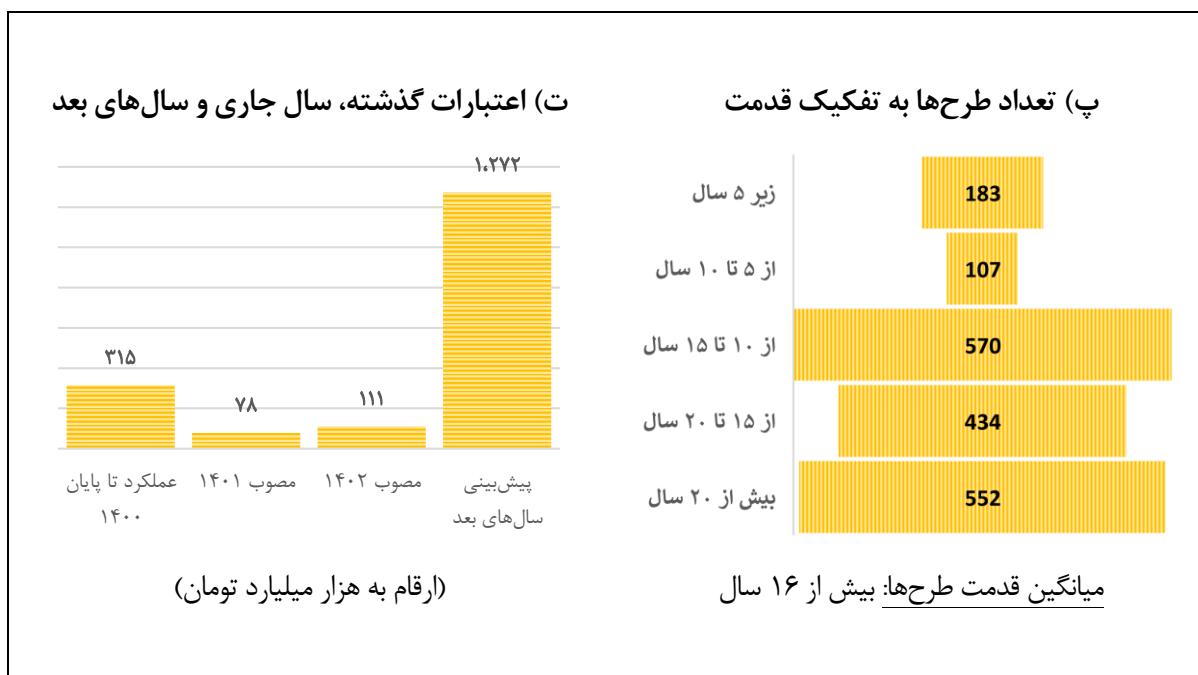
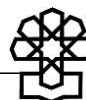
- در دوران برنامه ششم توسعه، رویکرد تمرکززدایی اعتبارات عمرانی عملکرد موفق‌تری نداشته و از هدف تعیین شده (توزیع ۳۰٪ اعتبارات عمرانی به صورت استانی) انحراف قابل توجهی داشته است. همچنین باید توجه داشت که در نمودار (۲)، صرفاً اعتبارات مصوب ارائه شده است. متأسفانه در صورت عدم تحقق منابع بودجه، این اعتبارات مصوب نیز با عدم تخصیص مواجه خواهند شد و براساس بررسی‌های انجام‌شده، اصابت کسری بودجه به اعتبارات عمرانی استانی، بیش از اعتبارات عمرانی ملی است.

- اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه در سال ۱۴۰۲، نیمی از مجموع اعتبارات عمرانی را به خود اختصاص داده است. در شرایطی که جزئیاتی از اعتبارات عمرانی ملی در پیوست (۱) قوانین بودجه درج می‌شود و شفافیت و نظارت‌پذیری بودجه را تا حدودی تضمین می‌کند، اعتبارات متفرقه صرفاً با عناوینی کلی در ردیف‌های متفرقه درج می‌شوند و افزایش سهم آنها از اعتبارات عمرانی بودجه به معنای کاهش شفافیت و کاهش انضباط مالی دولت است. پیشنهاد می‌شود به منظور انضباط‌بخشی بیشتر به بودجه عمرانی دولت، ضمن احکام برنامه هفتم توسعه سازوکاری برای محدود شدن اعتبارات متفرقه در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شود.

همان‌گونه که ذکر شد، طرح‌های عمرانی دستگاه‌های ملی با جزئیات بیشتری در پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی ارائه می‌شود. این جزئیات شامل سال شروع، پیش‌بینی سال اتمام، اعتبار سال‌های قبل، اعتبار مصوب در بودجه سالیانه و پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز برای سال‌های بعد است. براساس اطلاعات مندرج در پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، وضعیت طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی به شرح زیر است:

نمودار ۳. تصویری از وضعیت طرح‌های عمرانی ملی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲





مآخذ: پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور [۳].

نمودار بالا به روشنی بخشی از معضلات طرح‌های عمرانی دولت را به تصویر کشیده است. به‌علاوه باید در نظر داشت که این صرفاً تصویر یک‌سوم از اعتبارات عمرانی قانون بودجه سال ۱۴۰۲ است و در خصوص اعتبارات ردیف‌های متفرقه و استانی شفافیت بسیار کمتری وجود دارد. با این وجود، همین اطلاعات نیز عمر بالای طرح‌ها و ناکافی بودن اعتبارات مصوب در برابر اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها را به وضوح نمایش می‌دهد. براساس اطلاعات مندرج در پیوست یک قوانین بودجه سنواتی و با توجه به سال خاتمه درج شده برای هر طرح، باید هر ساله تعدادی از طرح‌ها به اتمام برسند. تعداد طرح‌هایی که براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۱ باید در انتهای این سال به پایان می‌رسیدند برابر ۱۱۷ طرح بوده است که از این تعداد ۱۰۵ طرح همچنان در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور نیز درج شده‌اند که نشان‌دهنده عدم تکمیل به‌موقع طرح‌ها مطابق با برنامه زمانی و در نتیجه افزایش هزینه آنهاست. به نظر می‌رسد با توجه به محدودیت‌های منابع مالی دولت و به‌منظور جلوگیری از هدررفت این منابع لازم است تا در راستای غربالگری طرح‌های عمرانی، تعیین تکلیف طرح‌هایی با قدمت بسیار زیاد، و قاعده‌مند شدن تعریف طرح‌های عمرانی جدید احکامی در برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی شود.

۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در لایحه برنامه هفتم توسعه

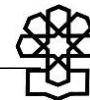
همان‌گونه که ذکر شد، احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در لایحه برنامه هفتم توسعه در سه دسته کلی قابل دسته‌بندی است که عبارتند از:

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هدف‌گذاری در خصوص سهم آن از مصارف عمومی بودجه،
- احکام ناظر بر مدیریت و انضباط بخشی به طرح‌های عمرانی (با تأکید بر طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام)،

• احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی بخشی (در حوزه‌های آب و فاضلاب، راه و شهرسازی و...).
بررسی دسته سوم از احکام در گزارش‌های تخصصی بخش‌های مرتبط انجام خواهد شد؛ اما دو دسته نخست که به موضوع مدیریت و حکمرانی طرح‌های عمرانی پرداخته، در این گزارش و در جدول (۲) بررسی شده است. خلاصه این احکام به شرح زیر است:

- ماده (۱۲) تعریف هدف کمی برای نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بودجه عمومی،
- ماده (۱۹) ساماندهی طرح‌های عمرانی، کاهش زمان اجرا و ارتقای بهره‌وری منابع اختصاص یافته به این بخش،
- ماده (۲۰) ساخت و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی با مشارکت بخش خصوصی و تعاونی،
- ماده (۲۱) بازنگری و تصویب سند نظام فنی - اجرایی یکپارچه کشور،
- ماده (۲۳)^۱ سقف هزینه خدمات مدیریت طرح‌های عمرانی در شرکت‌های دولتی زیرمجموعه دستگاه‌های اجرایی،
- ماده (۳۸ - بند ح) بازنگری اهداف طرح‌های در دست اجرا توسط وزارت نیرو و حذف طرح‌های غیراقتصادی.

۱. ماده (۲۲) به رعایت استانداردهای محیط زیستی در طرح‌های عمرانی اختصاص دارد که به جهت ضرورت بررسی تخصصی آن در گزارش‌های حوزه محیط زیست به آن پرداخته می‌شود.



جدول ۲. بررسی احکام مرتبط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه برنامه هفتم توسعه

| احکام لایحه برنامه هفتم توسعه | سابقه در قانون برنامه ششم توسعه | اظهار نظر کارشناسی | | |
|--|--|---|--|---|
| <p>ماده (۱۲) - در اجرای بند دوم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود:</p> <table border="1"> <tr> <td>نسبت اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به بودجه عمومی</td> </tr> <tr> <td>هدف کمی در پایان برنامه: ۲۵٪</td> </tr> </table> | نسبت اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به بودجه عمومی | هدف کمی در پایان برنامه: ۲۵٪ | <p>در جدول (۴) قانون برنامه ششم توسعه، مشابه این سنجه هدف‌گذاری شده بود و بنا بود در پایان برنامه ششم توسعه (سال ۱۴۰۰)، این نسبت به ۲۲/۷ درصد برسد.</p> <p>عدم مدیریت هزینه‌های جاری دولت مهم‌ترین عامل در عدم تحقق این اهداف در دوران برنامه ششم توسعه بوده است. انحراف عملکرد از اهداف قانون برنامه در جدول (۱) این گزارش ارائه شده است.</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>اگرچه هدف یاد شده با توجه به وضعیت تشکیل سرمایه در کشور در سال‌های اخیر ضرورتی انکارناپذیر است، اما باید توجه داشت که دستیابی به این هدف از مسیر بازنگری در هزینه‌ها و کنترل هزینه‌های جاری دولت می‌گذرد.</p> |
| نسبت اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به بودجه عمومی | | | | |
| هدف کمی در پایان برنامه: ۲۵٪ | | | | |
| <p>ماده (۱۹) - به‌منظور ساماندهی طرح‌های عمرانی، کاهش زمان اجرای آنها و ارتقای بهره‌وری منابع اختصاص یافته به این بخش، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>الف - به دولت اجازه داده می‌شود از طریق واگذاری، حذف، خاتمه، توقف عملیات اجرایی و مشارکت عمومی - خصوصی پروژه و یا طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و همچنین بازنگری در مجوزهای ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نسبت به غربالگری طرح‌ها و یا پروژه‌های تملک با هدف کاهش تعداد و مدت‌زمان اجرای آنها اقدام کند.</p> | <p>-</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>موضوع ساماندهی و تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی دولت یکی از اولویت‌های مورد تأکید در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه است. با توجه به تصویر ارائه شده از طرح‌های عمرانی پیوست (۱) قانون بودجه ۱۴۰۲ نمودار (۳)، غربالگری طرح‌ها و تعیین تکلیف صریح طرح‌هایی با قدمت بیش از ۲۰ سال یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است.</p> <p>تعیین اهداف کمی برای موضوع غربالگری در طول برنامه، الزام دستگاه‌ها به انجام فرایندهای مستمر بازنگری دوره‌ای در طرح‌ها، و... از جمله مواردی است که می‌تواند به تقویت این ماده کمک کند.</p> <p>همچنین برخی عبارات در این ماده (نظیر واگذاری، حذف و...) نیازمند تعریف می‌باشند.</p> | | |
| <p>ب - شروع ساخت طرح‌ها و یا پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون اخذ مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و افزایش احجام طرح‌های دارای مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ممنوع و به‌منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.</p> | <p>-</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>ازجمله آسیب‌های حوزه طرح‌های عمرانی، تعریف طرح و حتی شروع عملیات عمرانی بدون انجام مطالعات دقیق امکان‌سنجی و اخذ مجوزهای لازم است. تحکیم جایگاه مجوزهای ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از این منظر امری مثبت تلقی می‌شود.</p> | | |

| اظهارنظر کارشناسی | سابقه در قانون برنامه ششم توسعه | احکام لایحه برنامه هفتم توسعه |
|--|---------------------------------|--|
| <p>باین حال، به منظور ایجاد شفافیت بیشتر در خصوص مجوزهای یاد شده، لازم است پیش‌نیاز تصویب هرگونه طرح جدید در قوانین بودجه، انتشار مطالعات توجیهی آن به صورت عمومی و همچنین در قالب پیوست لایحه بودجه باشد.</p> | | |
| <p>عبارت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای «کلان» فاقد تعریف مشخص است و ابهام دارد. همچنین باید توجه داشت که افزودن این حکم به تأخیر در انجام مطالعات توجیهی طرح‌ها و با افزایش غیرضرور هزینه‌های اجرای طرح‌ها منجر نشود.</p> | - | <p>پ- دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از اجرای طرح (پروژه) های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کلان، براساس شیوه‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، نسبت به تهیه پیوست فرهنگی- اجتماعی اقدام کنند.</p> |
| <p><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>تأکید بر استفاده از فرایندهای شفاف و رقابتی (مزایده / مناقصه) از جمله نقاط قوت این ماده بوده که امید است بتواند به تأمین صرفه و صلاح عمومی در این حوزه منجر شود.</p> | - | <p>ماده (۲۰)- دستگاه‌های اجرایی مکلفند با همکاری سازمان، طرح‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌ای خود که قابل مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی است را مشخص و از طریق روش رقابتی و شفاف مناقصه یا مزایده با رعایت موارد زیر اجرا کنند.</p> |
| <p><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>از جمله موانع توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در کشور، عدم توجه به انگیزه‌های بخش خصوصی و ریسک‌هایی است که به تبع تصمیمات حاکمیتی به بخش خصوصی تحمیل می‌شود. منع تعرفه‌گذاری برای بهای محصول پروژه‌های مشارکتی و جبران خسارات ناشی از آن در صورت وقوع، از جمله پیش‌نیازهای توسعه این امر در کشور است.</p> | - | <p>الف- بهای محصول پروژه در قرارداد سرمایه‌گذاری و مشارکت تابع الگوی مالی قرارداد مشارکت بوده و از شمول تعرفه‌گذاری مندرج در تمامی قوانین و مقررات مستثنا است. در صورت تعیین قیمت تکلیفی، دخالت در تعرفه‌گذاری یا جلوگیری از دریافت تعرفه برای بهای محصول پروژه، مابه‌التفاوت قیمت محصول محاسبه شده بر مبنای الگوی مالی و قیمت تکلیفی از سرجمع اعتبارات دستگاه اجرایی با محاسبه خسارات مربوطه پرداخت می‌شود؛ در غیر این صورت در حکم تصرف غیرمجاز در اموال سرمایه‌گذار است.</p> |
| <p><input type="checkbox"/> مخالف</p> <p>این بند به دو موضوع متفاوت پرداخته است که اولی بسیار مبهم و قابل تفسیر بوده و دومی یک ضرورت است. عبارت «راهبری» (که فاقد تعریف معین است) در شرایطی که اختیارات نامحدودی را به سازمان واگذار</p> | - | <p>ب- راهبری مشارکت عمومی- خصوصی برعهده سازمان است. تعهدات بودجه‌ای قراردادهای مشارکت که پیشتر به تأیید سازمان رسیده است، در اولویت تخصیص اعتبار قرار می‌گیرند.</p> |



| اظهارنظر کارشناسی | سابقه در قانون برنامه ششم توسعه | احکام لایحه برنامه هفتم توسعه |
|---|---------------------------------|---|
| <p>می‌کند، شأن پاسخ‌گویی برای سازمان ایجاد نمی‌کند. از این بابت لازم است این عبارت حذف یا تدقیق شود.</p> <p>پایش تعهدات قراردادهای مشارکتی و ایفای تعهدات بودجه‌ای دولت در این قراردادها ضرورتی است که در بخش دوم این بند به آن پرداخته شده است. باین‌حال باید توجه داشت که ماهیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، که عموماً به معنای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های دولتی است، ایجاب می‌کند که به تعهدات غیربودجه‌ای دولت توجه ویژه‌ای شود.</p> | | |
| <p><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>پیش‌بینی مشوق‌های مالیاتی یا بیمه‌ای برای قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند ضمن تقویت انگیزه‌های بخش خصوصی، به کاهش هزینه‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای دولت در این قراردادها نیز منجر شود.</p> | - | <p>پ- درآمدهای پروژه، از مشوق‌های مالیاتی موضوع جزءهای (۱) و (۲) بند «ث» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم و ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آورده نقدی برای تأمین مالی پروژه اشخاص حقیقی و حقوقی مطابق ماده (۱۳۸) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم برخوردارند. طرح‌های موضوع «قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور» نیز مشمول این حکم هستند.</p> <p>ت- صدور مفاصاحساب توسط سازمان تأمین اجتماعی برای حق بیمه کارکنان شاغل در دوران بهره‌برداری در قراردادهای مشارکت، در چارچوب تبصره الحاقی ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی موضوع ماده (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور براساس فهرست ارسالی صورت می‌گیرد.</p> |
| <p><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>مهم‌ترین دغدغه در خصوص سازوکارهای تشویقی در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، قاعده‌مند بودن و شفافیت فرایندی آن است. واگذاری تصویب این امر به هیئت وزیران بخشی از این دغدغه را مرتفع می‌کند.</p> | - | <p>ث- دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌تواند برای تجاری‌سازی و اعطای مشوق برای توجیه مالی طرح‌های مشارکتی، نسبت به استفاده از سازوکارهای تشویقی از قبیل اعطای یارانه سود تسهیلات و خرید تضمینی محصولات که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدام کند.</p> |
| <p><input checked="" type="checkbox"/> مخالف</p> | - | <p>ج- تا سقف ۱۰ درصد (۱۰٪) از سرجمع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای یا طرح‌های سرمایه‌ای مربوط به هر دستگاه اجرایی با درخواست</p> |

| اظهارنظر کارشناسی | سابقه در قانون برنامه ششم توسعه | احکام لایحه برنامه هفتم توسعه |
|--|---|---|
| <p>حمایت از طرح‌ها و پروژه‌ها در بخش غیردولتی، بدون تعیین ضوابط و مقررات آن، می‌تواند خطر بروز فساد در دستگاه‌های اجرایی را از مسیر حمایت‌های سلیقه‌ای تقویت کند.</p> <p>در صورتی که نگارش این حکم ناظر به قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی باشد، باید توجه داشت که همه تعهدات طرف عمومی باید به موجب قرارداد ایفا شود و تعیین سقف ۱۰ درصدی برای آن منطقی ندارد.</p> | | <p>آن دستگاه و تأیید سازمان، صرف حمایت از طرح یا پروژه‌های مشابه در بخش غیردولتی شود.</p> |
| <p style="text-align: center;"><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> | - | <p>چ- دستگاه‌های اجرایی مجازند نسبت به عقد قراردادهای بهره‌برداری بلندمدت از زیرساخت‌های تکمیل‌شده و همچنین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌ای آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری اقدام کنند.</p> <p>ح- سازمان مجاز است از خدمات مشاوران ذی‌صلاح، برای بررسی طرح‌های توجیه فنی اقتصادی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل و نظارت بر اجرای طرح‌ها استفاده کند.</p> |
| <p style="text-align: center;"><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> <p>به‌روزرسانی و یکپارچه‌سازی اسناد حوزه نظام فنی - اجرایی و دستورالعمل‌های آن اقدام مثبتی است که در لایحه به آن پرداخته شده است. همچنین لازم است شمول آن به کلیه دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از وجوه عمومی استفاده می‌کنند تسری داده شود تا به این ترتیب، شامل نهادهای عمومی غیر دولتی، به‌ویژه شهرداری‌ها، شود.</p> | - | <p>ماده ۲۱- سازمان مکلف است سند نظام فنی- اجرایی یکپارچه کشور موضوع ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را حداکثر تا پایان سال اول برنامه با رویکرد کنترل نهایی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخص‌های قیمت تمام‌شده، کیفیت و زمان اجرا، بازنگری و به تصویب هیئت وزیران برساند. پس از تصویب این نظام، دستگاه‌های اجرایی، مشمول نظام فنی- اجرایی یکپارچه فوق‌الذکر هستند.</p> |
| <p style="text-align: center;"><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> | <p>مشابه این حکم در ماده ۵۵ قانون برنامه ششم توسعه آمده است. تنها تفاوت آن، اضافه‌شدن «شرکت توسعه و تجهیز مراکز بهداشت و درمانی تجهیزات پزشکی کشور» است که در سال ۱۳۹۷ (بعد از تصویب قانون برنامه ششم توسعه) تأسیس شده است.</p> | <p>ماده ۲۳- هزینه خدمات مدیریت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شرکت مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران، شرکت توسعه و تجهیز مراکز بهداشتی و درمانی تجهیزات پزشکی کشور و شرکت توسعه و نگهداری اماکن ورزشی تا دوونیم درصد (۰.۲۵٪) عملکرد تخصیص اعتبارات ذی‌ربط</p> |



| اظهاری نظر کارشناسی | سابقه در قانون برنامه ششم توسعه | احکام لایحه برنامه هفتم توسعه |
|---|---------------------------------|---|
| | | با احتساب کل وجوه دریافتی از بودجه عمومی اعم از وجوه نقد، اسناد خزانه و اوراق مشارکت تعیین و از محل اعتبارات دستگاه مربوط هزینه می شود. |
| <p style="text-align: center;"><input checked="" type="checkbox"/> موافق</p> بخش عمده‌ای از طرح‌های عمرانی نیمه تمام کشور در زیرمجموعه‌های وزارت نیرو در دست اجرا می باشند. مطالعات توجیهی بسیاری از این طرح‌ها (به ویژه در حوزه آب) به دلیل تغییر شرایط اقلیمی، نیازمند بازنگری جدی است. | - | ماده - (۳۸) - ح - وزارت نیرو مکلف است تمامی پروژه‌های در دست اجرای خود را بررسی و نسبت به اصلاح اهداف و عملیات و یا حذف پروژه‌های غیراقتصادی و فاقد اولویت تا پایان سال اول برنامه اقدام کند. |

جمع‌بندی و احکام پیشنهادی

در گزارش حاضر، ابتدا وضعیت کلی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت و اعتبارات آن در دوران برنامه ششم توسعه (۱۴۰۱-۱۳۹۶) بررسی شده و تصویری از وضعیت کنونی طرح‌های ملی در سال ۱۴۰۲ ارائه شد. بر این اساس، مهم‌ترین معضل شناسایی شده در حوزه طرح‌های عمرانی، عدم تناسب توان مالی دولت با حجم عظیم طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام است که از یک‌سو نیازمند بهبود وضعیت مالی دولت و از سوی دیگر نیازمند اولویت‌بندی در تعریف و اجرای طرح‌های عمرانی است.

با بررسی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه، چنین به نظر می‌رسد که ضرورت اولویت‌بندی و غربالگری طرح‌های عمرانی به‌خوبی درک شده و احکامی در این رابطه نیز ارائه شده که البته قابل تقویت است. با توجه به نکات یاد شده در نقد و بررسی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه، پیشنهادهای زیر جهت اصلاح احکام موجود یا الحاق به آنها ارائه می‌شود:

الف) ساماندهی و تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی دولت (تقویت ماده (۱۹))

یکی از سازوکارهای مدیریت مخارج عمومی، به‌ویژه در حوزه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، فرایندهای بازنگری دوره‌ای است که در آن، ضمن ارزیابی میزان پیشرفت و کارایی مخارج طرح، کیفیت عملکرد دستگاه مجری نیز ارزیابی می‌شود. کیفیت پیشرفت طرح‌ها می‌تواند مبنایی برای تعیین اولویت تخصیص در اختیار سازمان قرار دهد تا تخصیص سلیقه‌ای یا مبتنی بر چانه‌زنی جای خود را به تخصیص قاعده‌مند اعتبارات عمرانی (مبتنی بر عملکرد) بدهد. به همین منظور الحاق بند زیر به ماده (۱۹) پیشنهاد می‌شود:

ت - کلیه دستگاه‌هایی که از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت استفاده می‌کنند، موظفند در هر سال نسبت به ارزیابی یک‌سوم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود اقدام کرده، به‌صورتی که هر سه سال یک‌بار، کلیه طرح‌های دستگاه‌های اجرایی مورد ارزیابی قرار گرفته باشد. گزارش این ارزیابی، شامل گزارش پیشرفت مالی و فیزیکی، برنامه اتمام طرح و میزان اعتبارات مورد نیاز، به سازمان ارائه می‌شود. این گزارش‌ها، مبنای غربالگری طرح‌ها و اولویت‌بندی تخصیص اعتبارات توسط سازمان خواهد بود. شیوه‌نامه این بند ظرف ۳ ماه از ابلاغ برنامه، به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

به‌منظور جلوگیری از تعریف طرح‌های کم‌اولویت و مدیریت تعداد طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام، لازم است مرحله تعریف و تصویب طرح‌ها با دقت و حساسیت بیشتری طی شود. به همین منظور، لازم است تعریف هرگونه طرح جدید در لویح بودجه سنواتی، مشروط به ارائه مطالعات توجیهی آن در قالب پیوست بودجه شود. به این ترتیب، هم نمایندگان مجلس شورای اسلامی از محتوای آنچه مصوب می‌کنند اطلاع دقیق‌تری خواهند داشت و هم موجب اتقان بیشتر در مرحله تعریف و مطالعات توجیهی طرح خواهد شد. از این‌رو، الحاق بند زیر به ماده (۱۹) پیشنهاد می‌شود:



ث - سازمان مکلف است در صورت پیش‌بینی هرگونه طرح جدید در لایحه بودجه که اعتبارات آن از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه دولت تأمین می‌شود، مطالعات توجیهی (اولیه) آن را منتشر و به‌عنوان پیوست لایحه بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. انتشار اطلاعات بخش‌هایی از طرح‌ها یا پروژه‌ها که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و مواردی که به‌موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع است، از این حکم مستثنا خواهد بود. تشخیص مصادیق این استثنا با لحاظ تبصره ماده (۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ برعهده کارگروهی مرکب از معاونان وزرای اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس دستگاه اجرایی مربوطه است.

ب) ساماندهی قواعد مشارکت عمومی - خصوصی (اصلاح جزئیاتی از ماده (۲۰))

با توجه به ماهیت بلندمدت موضوع مشارکت عمومی - خصوصی و جزئیات مهمی که باید در تعیین چارچوب کلی این امر مورد توجه قرار گیرد، پرداختن به آن در قالب قانونی دائمی گزینه مناسب‌تری بوده و شاید قانون برنامه که قانونی موقتی است، نتواند پشتوانه لازم برای شکل‌گیری این قراردادهای بلندمدت را ایجاد کند. باین‌حال و با توجه به ارائه احکامی در لایحه برنامه هفتم توسعه در این حوزه، پیشنهادهایی به‌منظور اصلاح برخی جزئیات آن ارائه می‌شود. در ابتدا باید توجه داشت که قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، معمولاً به‌شکل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های بخش عمومی (دولتی) صورت می‌گیرد و از این‌رو، آورده بخش عمومی در این قراردادها (به‌ویژه در خصوص طرح‌های انتفاعی) عمدتاً به‌صورت غیرنقدی است. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین بند «ب» ماده (۲۰) شود:

ب) تعیین طرح‌های قابل مشارکت با بخش خصوصی برعهده سازمان است. تعهدات بودجه‌ای قراردادهای مشارکت که پیشتر به تأیید سازمان رسیده است، در اولویت تخصیص اعتبار قرار می‌گیرند. آیین‌نامه اجرایی پایش تعهدات قراردادهای مشارکت، با در نظر گرفتن تعهدات غیربودجه‌ای بخش عمومی، ظرف ۶ ماه از ابلاغ این قانون و به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

در بند «ج» ماده (۲۰) به موضوع حمایت از طرح‌ها و پروژه‌ها در بخش غیردولتی با استفاده از ۱۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر دستگاه اشاره شده که از یک‌سو با روح مشارکت عمومی - خصوصی سازگار نبوده و از سوی دیگر تناسبی با وضعیت مالی دولت به‌ویژه در حوزه عمرانی ندارد. گفتنی است، حمایت از طرح‌ها در بخش غیردولتی، آن هم بدون تعیین ضوابط و مقررات شفاف، می‌تواند خطر بروز فساد در دستگاه‌های اجرایی را از مسیر حمایت‌های سلیقه‌ای تقویت کند. در صورتی که این حکم ناظر به قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی باشد، باید توجه داشت که همه تعهدات طرف عمومی باید به‌موجب قرارداد ایفا شده و تعیین سقف ۱۰ درصدی برای آن منطقی ندارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود:

حذف بند «ج» ماده (۲۰) لایحه برنامه هفتم توسعه

ج) گسترش دامنه شمول نظام فنی - اجرایی کشور (اصلاح جزئیاتی از ماده (۲۱))

در ماده (۲۱) به بازنگری و تدوین سند جامع نظام فنی - اجرایی کشور اشاره شده که اقدامی مثبت است. باین‌حال، باید توجه داشت که بخشی از نهادهای حاکمیتی یا به‌تعبیری نهادهای عمومی غیردولتی (از جمله شهرداری‌ها که بخش

عمده‌ای از فعالیت‌های ایشان به موضوع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های عمرانی اختصاص می‌یابد) مشمول این نظام نمی‌باشند. به همین منظور، شایسته است نسبت به تعیین وسیع‌تر دامنه شمول نظام فنی - اجرایی کشور اقدام شود. از این رو ماده (۲۱) لایحه برنامه هفتم توسعه به شرح زیر اصلاح می‌شود:

سازمان مکلف است سند نظام فنی - اجرایی یکپارچه کشور موضوع ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را حداکثر تا پایان سال اول برنامه با رویکرد کنترل نهایی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخص‌های قیمت‌تمام شده، کیفیت و زمان اجرا، بازنگری و به تصویب هیئت وزیران برساند. پس از تصویب این نظام، کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از جوه عمومی استفاده می‌کنند مشمول نظام فنی - اجرایی یکپارچه فوق‌الذکر هستند.

منابع و مأخذ

۱. لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲ - ۱۴۰۶).
۲. گزارش‌های عملکرد مالی دولت - خزانه‌داری کل کشور (۱۳۹۷ - ۱۴۰۱).
۳. قوانین بودجه سنواتی کل کشور (۱۳۹۶ - ۱۴۰۲).
۴. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir