

# بررسی مشکلات نظام بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و ارائه برخی راهکارها

علی پناهی\*

عاطفه جلالی موسوی\*\*

## چکیده

مروری بر اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در طی سالهای برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد که در طول این سالها به‌طور متوسط حدود ۱۶ درصد بودجه عمومی به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تخصیص یافته و در مجموع بین سال‌های مذکور حدود ۲۴۸ هزار میلیارد ریال از طریق طرح‌های مذکور در اقتصاد کشور سرمایه‌گذاری شده است. به‌رغم صرف چنین بودجه‌ای، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در طی

---

\* رئیس گروه بودجه دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس.

Email: panahi@research.majles.ir

\*\* پژوهشگر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس.

Email: a\_jalalius@yahoo.com

مراحل پیش‌بینی‌های قانونی برای گزینش و تصویب در فرایند بودجه‌ای با مشکلات زیادی مواجه است و این مشکلات حداقل در سه مرحله امکان‌سنجی، مرحله اجرای طرح و مرحله بهره‌برداری قابل بررسی هستند.

از طرف دیگر به دلیل فقدان مبنای دقیق کارشناسی در برآوردهای اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، میزان اعتبارات هر ساله در بودجه‌های سنواتی دچار تغییرات گسترده‌ای می‌شود. براساس اطلاعات اسناد بودجه‌ای در بین سال‌های ۱۳۸۰ - ۱۳۷۹ فقط در طول یک سال علاوه بر این که ۲/۲۴ سال بر طول دوره اجرای هر طرح افزوده شده است، این افزایش خود هزینه‌ای بالغ بر ۶۴۴۳ میلیارد ریال بر دوش دولت تحمیل کرده است. این میزان هزینه در سال ۱۳۸۱ به ۱۹۷۰۰ میلیارد ریال با افزایش دوره اجرا به ۱/۵ سال، در سال ۱۳۸۲ به ۳۷۹۰۶ میلیارد ریال با افزایش دوره اجرا به ۱/۳۴ سال و در سال ۱۳۸۳ به ۵۲۸۶۵ میلیارد ریال با افزایش دوره اجرا به ۱/۶۳ سال رسیده است.

طولانی شدن زمان انجام طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و زیان حاصل از آن، رفع این معضل را ضروری‌تر ساخته است. به نظر می‌رسد برای رفع این معضل باید از دو بعد موضوع را مورد بررسی قرار داد، که یک بُعد آن تدوین یک چارچوب مشخص برای فرایند شکل‌گیری، اجرا و بهره‌برداری طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای جدید است و بُعد دیگر آن اولویت‌بندی و اتمام طرح‌های نیمه تمام و در حال اجرا در کوتاه‌مدت است.

**کلید واژه‌ها:** طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، قوانین بودجه سنواتی،  
نظام فنی - اجرایی، اولویت‌بندی

## مقدمه

طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) و نحوه اجرای آن‌ها علاوه بر این که نماد نظام فنی - اجرایی کشور تلقی می‌شود، در عین حال اصلی‌ترین کانال تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور برای گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی نیز محسوب می‌شود.

مروری بر اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) نشان می‌دهد که بین سال‌های برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۸) سالانه به‌طور متوسط حدود ۱۶ درصد بودجه عمومی به طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای تخصیص یافته و در مجموع بین سال‌های مذکور حدود ۲۴۸ هزار میلیارد ریال از طریق طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در اقتصاد کشور سرمایه‌گذاری شده است. اگر میانگین ارزش دلار در بین سال‌های مذکور ۸۵۰۰ ریال در نظر گرفته شود، رقم فوق معادل ۳۰ میلیارد دلار خواهد بود.

در این گزارش سعی شده است با ترسیم مشکلات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی (طرح‌های عمرانی) وضعیت اعتبارات آن‌ها براساس قوانین بودجه سنواتی مورد بررسی قرار گرفته و در پایان نیز با یادآوری روش‌های رفع تعدادی از مشکلات، برخی از معیارها و روش اولویت‌بندی طرح‌های نیمه تمام ارائه شود.

### ۱. مشکلات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای<sup>۱</sup>

به‌طور کلی پیش‌بینی‌های قانونی و رویه‌های معمول برای گزینش و تصویب طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در فرایند بودجه‌ای کشور مبهم و نارساست. از آن‌جا که این طرح‌ها در تعریف قانونی خود متضمن انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی و دارای مشخصات مالی، زمانبندی اجرا، نحوه بهره‌برداری و ارتباط روشن با هدف‌های برنامه عمرانی است، لذا بر این اساس مهم‌ترین مشکلات موجود در حوزه طرح‌های تملک

---

۱. بخشی از مطالب این قسمت، از کتاب بودجه‌ریزی در ایران (چالش‌ها و مسائل) و نتایج جلسات برگزار شده در مورد مشکلات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در دفتر مطالعات برنامه و بودجه در بهار ۱۳۸۳ با حضور آقایان احراری، محسنی، میزانی، مقدم، غفاری شیروان، فتحی‌نژاد و خانم شجاعی استخراج شده است.

دارایی‌های سرمایه‌ای را می‌توان به شرح ذیل بیان نمود:

۱. تعریف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) براساس قوانین موجود دارای تناقضاتی است. طبق بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، طرح عمرانی، طرحی است که تمام یا قسمتی از آن از محل اعتبارات عمومی دولت تأمین می‌شود و براساس ماده (۷۷) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی» طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طرحی گفته می‌شود که تمامی منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود؛ از طرف دیگر در حالی که در قانون برنامه و بودجه طرح‌ها به سه دسته انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم شده در ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی بدون اشاره صریح طرح‌های مطالعاتی حذف شده است.

۲. ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را برعهده دستگاه‌های اجرایی می‌گذارد، اما در این ماده و دیگر مقررات قانونی و رویه‌های اداری نشانی از چگونگی تصویب و مرجع تصویب‌کننده آن‌ها مشاهده نمی‌شود. در سال‌های پیش از ۱۳۵۲، تصویب مشخصات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به پیشنهاد سازمان برنامه و توسط هیأت عامل برنامه صورت می‌گرفت، اما بعد از تصویب قانون برنامه و بودجه و تعیین جایگاه قانونی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سازمان برنامه و بودجه سابق) در ساختار مدیریتی دولت و نیز عدم شمول مستقیم وظیفه‌های قانونی شورای اقتصاد به تصویب طرح‌ها، پیش‌بینی لازم برای این مرحله صورت نگرفت و این امر یکی از نارسایی‌های بسیار مهم قوانین در فرایند بودجه‌ای کشور محسوب می‌شود.

۳. برخی کارشناسان، تصویب پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سند بودجه توسط قانونگذار را مترادف با تصویب طرح‌های مزبور می‌دانند، در حالی که اطلاعات پیوست یاد شده، محدود به وجوه کلی طرح‌ها همچون عنوان، نام دستگاه اجرایی یا نیازهای اعتباری است و مشخصات اجرایی و انطباق آن با هدف‌های برنامه و نیز، ویژگی‌های دیگری نظیر مبانی برآوردهای مالی و زمانی، چگونگی روش اجرا، انتخاب فناوری و مسائل مربوط به بهره‌برداری همچنان بدون تصویب مرجع قانونی مشخصی تعیین

یا اصلاح می‌شود<sup>۱</sup>. از این رو، مفاد ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه مبنی بر تعیین و پیشنهاد اعتبار مورد نیاز طرح‌ها تا پایان دوران اجرا از طریق لایحه بودجه نیز، با فرض تصویب قانونی، حرکتی مستقل و فارغ از مشخصات واقعی آن‌هاست و نمی‌تواند منشأ مسئولیت یا اختیار خاصی برای دستگاه‌های اجرایی باشد. این مسأله در مورد طرح‌هایی که از طریق «سایر منابع» متعلق به دستگاه‌های اجرایی به مرحله اجرا در می‌آید یا اعتباراتی که از طریق تبصره‌های بودجه با وجوه نظارت شده به صورت طرح تنظیم می‌شود و دارایی‌هایی را تحت مالکیت دولت ایجاد می‌کند، بسیار پیچیده‌تر است.

۴. اگر با توجه به نارسایی‌های مزبور، تصویب پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را مترادف با تصویب طرح‌ها فرض کنیم، باز هم فرایند قانونگذاری در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هماهنگ و همسو با نیازهای اجرایی نخواهد بود. به موجب مفاد ماده (۱۷) قانون برنامه و بودجه و ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی که بیش از ۸ میلیارد ریال باشد، باید به تصویب شورای اقتصاد برسد. بدیهی است که تصویب مبلغ و موضوع سرمایه‌گذاری لزوماً متضمن مشخصات دقیق فنی و اقتصادی نخواهد بود. از سوی دیگر، همان‌طور که گفته شد، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - از جمله طرح‌هایی که توسط شرکت‌های دولتی اجرا می‌شود - به لحاظ عنوان و میزان اعتبار سال، به تصویب قانونگذار می‌رسد. اما، پس از برنامه دوم توسعه - و در مواردی پیش از آن - برخی طرح‌های بزرگ که در زمینه‌های برق، نفت و گاز و مخابرات از محل اعتبارات موضوع عوارض توسعه در قانون بودجه تأمین و توسط شرکت‌های دولتی مربوط به اجرا در می‌آید، از جریان بودجه‌ریزی کشور حذف شد و در مسئولیت شرکت‌های مزبور قرار گرفت تا از آن پس، منابع حاصل از وصول عوارض را از طریق افزایش قیمت‌های مصرف‌کننده به عنوان درآمد وصول کنند و خود، توسعه برنامه‌ها و اجرای طرح‌های مزبور را برعهده گیرند. در نتیجه،

۱. البته مشخصات اجرایی و چگونگی انطباق با هدفهای برنامه در مورد فعالیتهای جاری و برنامه نیز مشخص نیست و این موضوع فقط اختصاص به طرح‌ها ندارد.

علاوه بر لغو تصویب عنوان و اعتبار این طرح‌ها، تصمیم‌گیری در مورد حجم بخش عمده‌ای از منابع مالی دولت (سرمایه‌گذاری‌های عمرانی) نیز از فرایند بودجه‌ای کشور خارج شد و در مدیریت شرکت‌های دولتی قرار گرفت. از سوی دیگر و به عنوان پیامد قطعی این جریان، آن قسمت از منابعی که در گذشته به عنوان طرح‌های انتفاعی و در قالب وام دولت به شرکت‌های مزبور واگذار شده بود، غیرقابل محاسبه و بازپرداخت شد. گذشته از آن، نبود تعریف‌ها و مبانی مشخص در بررسی و تصویب طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، منشأ تصمیم‌گیری‌های متفاوت و گاه متعارض نیز می‌شود. به عنوان مثال، خط‌مشی یاد شده در تبدیل عوارض توسعه به منابع درآمدی شرکت‌های برق، نفت و گاز و مخابرات، سبب انتقال بخش قابل توجهی از منابع عمومی به حوزه مدیریتی شرکت‌های مزبور و حذف جریان تصمیم‌گیری در مورد طرح‌های مربوط از فرایند بررسی بودجه شده است؛ در حالی که در موارد کاملاً مشابه دیگر، طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای شرکت‌های غیر دولتی (آب و فاضلاب‌های شهری) باید در پیوست طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای بودجه منظور شود و نیز به تصویب قانونگذار برسد!

۵. چگونگی تشخیص، انتخاب یا تفکیک و ادغام طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای هم، منشأ تصمیم‌گیری‌های متفاوت و بروز نابسامانی‌های اجرایی در بودجه است. اگر طبقه‌بندی‌های معمول بودجه‌ای کشورهای مختلف را در نظر بگیریم، زیربخش‌ها یا برنامه‌های ذیل فصل‌های مربوط به هر یک از امور، به پروژه‌های مشخص و تعریف شده تفکیک می‌شود. به عبارت دیگر، طبقه‌بندی‌های معمول، در بردارنده امور، بخش (فصل)، برنامه و در نهایت، پروژه است. در چارچوب این طبقه‌بندی‌ها، طرح یا فعالیت، سطح شناخته شده‌ای از طبقه‌بندی عملیاتی و اقتصادی نیست، بلکه قالب‌هایی با محتوای تشکیلاتی و مدیریتی محسوب می‌شود. زیرا هر طرح عمرانی (یا فعالیت جاری) متشکل از پروژه‌های مرتبط، (آب، راه، صنعت، ...) تحت مدیریت معین (مدیریت طرح) تأمین بخشی از هدف‌های برنامه میان‌مدت را برعهده دارد. در غیر این صورت و در فقدان طبقه‌بندی‌های دقیق و تعریف شده، به سهولت و به اقتضای مصلحت‌های اداری، می‌توان

یک طرح عمرانی را به چند طرح تفکیک کرد یا با ادغام تعدادی از طرح‌های موجود طرح عمرانی واحدی به وجود آورد. نمونه‌های متعددی از این گونه آشفستگی‌ها در تصمیم‌گیری و ادغام یا تفکیک طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای را در عملکرد گذشته و اخیر فصل‌های راه و ترابری و کشاورزی می‌توان مشاهده کرد. آثار جبران‌ناپذیر این گونه تصمیم‌گیری‌ها در تناسب مشخصات اجرایی و محاسبه قیمت تمام شده طرح‌ها، ارزیابی مدیریت‌های اجرایی و دارایی‌های ایجاد شده، باید موضوع گزارش‌های دیگری قرار گیرد.

۶. در برنامه عمرانی پنجم کشور که از سال ۱۳۵۲ به اجرا درآمد از جمله تغییراتی که در اجرای قانون برنامه و بودجه صورت گرفت<sup>۱</sup>، حذف مدیریت مالی طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای از سازمان برنامه سابق، تمرکز امور خزانه‌داری در وزارت امور اقتصادی و دارایی و واگذاری مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به سازمان برنامه و بودجه بود. علاوه بر این، با انحلال هیأت عامل برنامه و واگذاری مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای برعهده دستگاه‌های اجرایی وظیفه تازه‌ای متوجه سازمان برنامه و بودجه شد. در این وضعیت جدید، اعتبار طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای همراه با بودجه کل کشور به تصویب قانونگذار می‌رسید و مبادله موافقتنامه‌های عمرانی و جاری جایگزین شیوه‌های پیشین بررسی طرح‌ها توسط سازمان برنامه می‌شد. در این رابطه نکات ذیل قابل ذکر است:

۱-۶. ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه، اجرای بودجه سالانه را موکول به شرح عملیات توافق شده بین سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی کرده است و در ادامه آن، تبصره ذیل ماده (۷۵) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ نیز قید زمانی ابلاغ موافقتنامه‌ها از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را تا آغاز اردیبهشت ماه هر سال معین نموده است. در این وضعیت، حذف مرحله رسیدگی و تأیید طرح در سازمان برنامه و بودجه و نیز فقدان

۱. برنامه عمرانی پنجم کشور که از سال ۱۳۵۲ به اجرا درآمد، مبتنی بر تغییر و تحولاتی بود که از اواخر دوران برنامه چهارم در شیوه‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور آغاز شد. اما به دلیل دگرگونی‌های ناشی از افزایش جهشی بهای نفت، رفع تنگناهای مالی و گسترش حضور دولت و سازمان اداری کشور این تحولات و اقدام‌هایی که برای بازسازی نظام مدیریتی بخش عمومی و بهره‌گیری از مفاهیم نوین بودجه‌ای به عمل آمده بود، ادامه نیافت.

تعریف قانونی برای جایگاه و نقش موافقتنامه و در عین حال، ضرورت قانونی تهیه و تنظیم شرح عملیات را می‌توان تنها متکی بر این فرض دانست که مشخصات اجرایی و عملیاتی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در مرحله دیگری معین و قطعی شده و هر موافقتنامه سالانه، موضوع بخشی از عملیات اجرایی طرح‌های مزبور است که بر حسب اهمیت و اولویت و در محدوده اعتبار تخصیص یافته سال بودجه، بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دستگاه اجرایی مورد توافق قرار می‌گیرد. در صورت صحت چنین فرضی تنظیم و مبادله موافقتنامه‌های طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در یک نوبت برای تمام دوران اجرا به منزله اقدامی نادرست و نافی هدف‌های قانونی است، زیرا در این روش توافق بر سر چگونگی اصلاح عملیات اجرایی و تشخیص اولویت‌های عملیاتی در محدوده اعتبارات تخصیص یافته ناممکن می‌شود.

۲-۶. در حال حاضر، موافقتنامه‌های طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دارای مجموعه‌ای اطلاعات کلی درباره شرح عملیات و مشخصات طرح‌ها، تعداد و عناوین پروژه‌های مربوط، چگونگی توزیع اعتبارات در میان آن‌ها و عوامل و اجزای هزینه‌ها است. اما به دلیل ضعف یا فقدان مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی مصوب در اغلب موارد و همچنین در نبود پیوند تعریف شده‌ای بین طرح‌ها و موافقتنامه‌های طرح‌ها، مفاد موافقتنامه‌های مبادله شده در معرض اصلاح یا دگرگونی‌های مستمر قرار دارد. از سوی دیگر، از آن‌جا که قانون برنامه و بودجه انجام هزینه توسط دستگاه‌های اجرایی را مستلزم مبادله موافقتنامه کرده است و تغییر شرح عملیات و عوامل اجرایی نیز حرکتی اجتناب‌ناپذیر است، در نتیجه تأمین برخی نیازهای پیش‌بینی شده در موافقتنامه‌ها مانند خرید اتومبیل، استخدام کارکنان و مواردی از این قبیل، گهگاه محل بروز اختلاف نظرهایی بین طرفین موافقتنامه می‌شود.

از این رو، تنظیم و مبادله موافقتنامه پس از تأمین پیش‌نیازهای یاد شده، به یک دستورالعمل اجرایی در چارچوب قوانین و مقررات بودجه سالانه تبدیل شده است که تسهیل‌کننده مرحله تشخیص هزینه، تعیین اولویت‌های عملیاتی و زمینه‌ساز برنامه‌های نظارتی



است؛ زیرا در نبود پیش‌نیازهایی همچون طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا فعالیت‌های جاری مصوب، محمل حقوقی و جایگاه و مأموریت موافقتنامه‌ها مورد تردید قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، براساس بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه و نیز ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متضمن مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و اجتماعی است که باید در مدت معینی به انجام رسد و هدف‌های مشخصی از برنامه‌های توسعه را تأمین کند؛ اما در عمل موافقتنامه‌هایی تنظیم و مبادله می‌شوند که مربوط به طرح‌های دارای ماهیت اجرایی مستمر هستند و زمان اجرا و اعتبار معینی برای آن‌ها قابل پیش‌بینی نیست. موافقتنامه‌های مربوط به طرح‌های «کمک‌های اعتباری برای تأمین مسکن»، «تحقیقات دفع آفات نباتی»، «تحقیقات بیابان‌زدایی»، «بررسی و مبارزه با بیماری‌های طیور»، «کمک‌های فنی و اعتباری به بخش غیردولتی» و «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات» نمونه‌هایی از این دست هستند. تنظیم و مبادله چنین موافقتنامه‌هایی نشان دهنده نبود شاخص‌های روشن بین هزینه‌های جاری و عمرانی در فرایند اجرای برنامه‌های توسعه است و تداخل هزینه‌های سرمایه‌ای با اعتبارات جاری، تعریف‌های قانونی موجود در این زمینه را خدشه‌دار می‌کند. در این گونه موارد در واقع آنچه موضوع موافقتنامه قرار می‌گیرد، انتقال بخشی از هزینه‌های جاری و مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی به حوزه اعتبارات عمرانی است.

۳-۶. مفاد موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر عناوین و مشخصات کلی پروژه‌های تشکیل‌دهنده طرح مربوط نیز است، اما نبود تعریف قانونی و ضوابط لازم برای تشخیص و تفکیک آن‌ها از یکدیگر، پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تابعی از مقتضیات اداری یا سلايق کارشناسی می‌کند. به طوری که گاه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشابه، دارای پروژه‌های متفاوت غیرمشابه می‌شوند و مهم‌تر، آن‌که تعداد و مشخصات همین پروژه‌ها هم در طول اجرای طرح به دلیل ادغام یا تجزیه آن‌ها تغییر می‌کند. به عنوان مثال، یک طرح عمرانی ممکن است در موافقتنامه سال جاری دارای تعداد معینی پروژه با عناوین، اعتبار و زمان‌بندی اجرایی مربوط

به خود باشد، ولی در موافقتنامه‌های سال‌های بعد، بدون آن‌که پروژه‌ای شروع شود یا خاتمه یابد، همین تعداد تغییر کند. اطلاعات موافقتنامه‌ها در مورد تعداد، حجم عملیات، زمان‌بندی و اعتبار پروژه‌ها برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا نیست و در فقدان تعریف مشخصی به عنوان راهنمای تشخیص و تعیین پروژه‌ها، ماده (۸۲) قانون تنظیم برخی مقررات مالی دولت، جا به جایی در پروژه‌های اجرایی طرح‌ها را مجاز شناخته و با جواز تغییر دستگاه اجرایی هر یک از آن‌ها، مجموعه‌های عملیاتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌توانند به صورت پروژه‌های مستقلی درآیند، که دارای دستگاه‌های اجرایی متفاوتی از طرح اصلی باشند و همچون یک طرح عمرانی مدیریت شوند.

۴-۶. هر چند در سال‌های اخیر در مورد اهمیت نقش موافقتنامه‌ها تأکید بیش‌تری صورت گرفته و انجام هر نوع هزینه بدون مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خلاف قانون شناخته می‌شود، اما هنوز جایگاه حقوقی و مأموریت اصلی موافقتنامه‌ها در فرایند بودجه‌ای کشور شناخته شده نیست. عده‌ای مفاد و محتوای موافقتنامه‌ها را مترادف با طراحی‌های عمرانی می‌دانند و عده‌ای آن‌ها را به عنوان مبنایی برای سازماندهی عملیات اجرایی سالانه و تمهیدی مقدماتی برای برنامه‌های نظارتی می‌شناسند. در قوانین برنامه‌های اول تا چهارم توسعه، مفاد تبصره‌های «۳۴» و «۵» و ماده (۶۱) و (۳۲) بر ضرورت انجام مطالعات توجیهی، فنی، اقتصادی و اجتماعی پیش از مبادله موافقتنامه تأکید می‌کند، در عین حال، نحوه تأمین هزینه‌های مربوط به این مرحله مسکوت مانده است. شگفت آن‌که در سال‌های اخیر مبادله موافقتنامه‌ها جایگزین مراحل اداری اصلاح بودجه نیز شده است و در نتیجه ابلاغ مجوزهای قانونی دولت برای جابه‌جایی اعتبارات بودجه مصوب، در بسیاری از موارد به بهانه تنگنای زمانی و انقضای سال مالی از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان مبادله موافقتنامه اصلاحی انجام می‌شود.

۵-۶. با توجه به تمام تردیدها و نارسایی‌هایی که در مبانی قانونی، ضرورت و مأموریت موافقتنامه‌ها وجود دارد، تهیه، تنظیم و ابلاغ موافقتنامه‌ها موضوع یک جریان عظیم اداری است. موافقتنامه‌ها به‌طور معمول در چند برگ تهیه و پس از امضای طرفین در

حدود یازده نسخه تکثیر و به مراجع مختلف ابلاغ می‌شود. اعمال هرگونه تغییر یا اصلاح بعدی آن‌ها در طول سال مالی نیز تابع همین رویه است. این جریان با در نظر گرفتن تعداد طرح‌ها و پروژه‌های ملی و استانی در هر دوره مالی، به اقدام اداری برای تکثیر و ابلاغ میلیون‌ها برگ تصویر اسناد اداری منتهی می‌شود، بدون آن‌که در عمل اطلاعات تجمعی قابل استناد و مفیدی برای یکایک طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای یا فعالیت‌های جاری دستگاه‌های اجرایی فراهم شود.

۷. با توجه به ساختار طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای کمبود منابع مالی مشکلات را دوچندان می‌کند. از آنجایی که برخی از درآمدهای پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سالیانه سهل‌الوصول (مثل درآمدهای نفتی)، بخش دیگری قابل وصول و بخشی نیز غیرقابل وصول (مانند فروش سهام شرکت‌ها) هستند، به لحاظ زمانی در هنگام تخصیص اعتبارات، بخش غیرقابل وصول بیش‌تر به تأمین اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد و اعتبار خیلی از طرح‌ها به درآمدهایی از قبیل فروش اوراق مشارکت و استفاده از تسهیلات بانکی مشروط می‌شود که زمان تخصیص آن‌ها مناسب نیست. به عبارت دیگر در تخصیص اعتبارات، هزینه‌های جاری نسبت به هزینه‌های عمرانی در اولویت قرار می‌گیرد.

۸. طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای دارای چارچوب مدون اجرایی و مالی نیست به‌صورتی که نه مرجع تشخیص و تعریف آن مشخص است و نه میزان دخالت قوه مقننه در بُعد تصویب و نظارت آن دقیقاً تعریف شده است. از طرف دیگر نظام مالی حاکم بر آن نیز از نابسامانی رنج می‌برد. نه حسابداری مورد استفاده مشخص است و نه امکان برآورد قیمت تمام شده آن‌ها مقدور می‌باشد، همچنین از نحوه برداشت اصل و سود سرمایه دولت در طرح‌های انتفاعی به خزانه اطلاعاتی در دست نیست و مبنا و مرجع انتخاب فناوری مورد استفاده نیز نامعلوم است.

۹. نظارت بر پروژه طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای که در حال حاضر توسط سازمان مدیریت در قالب گزارش نظارت بر پروژه‌های عمرانی صورت می‌گیرد فاقد

تعریف مشخصی است و منظور قانون گذار از نظارت را تأمین نمی کند.

۱۰. طبقه بندی جدید بودجه (که در سال ۱۳۸۱ صورت گرفت) نیز مشکلی بر مشکلات فوق افزود. تا سال ۱۳۸۰ کلیه خریدهای سرمایه ای اعم از اموال منقول و غیرمنقول از محل اعتبارات جاری طرح ها یا درآمدهای اختصاصی تأمین می شد. در صورتی که براساس طبقه بندی جدید از سال ۱۳۸۱ فقط از محل اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای انجام می شود. بدین ترتیب به رغم تاکید بر تفکیک دارایی های دولت از هزینه های دولت باز هم این مهم نتیجه نداد و با درج اعتبارات پرسنلی و جاری مثل آب و برق و هزینه های جانبی در قسمت سایر دارایی های تولید نشده فصل هفتم، عملاً قیمت تمام شده طرح ها مورد خدشه قرار گرفت و این نوع هزینه ها عملاً به عنوان «دارایی» ثبت می شوند.

## ۲. ابعاد بودجه ای مشکلات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای

### براساس اطلاعات قوانین بودجه

#### الف) قوانین بودجه سال های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳

مروری بر عملکرد اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای (طرح های عمرانی) در طول سال های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۳ نشان می دهد که سهم این طرح ها از بودجه عمومی دولت در بین سال های مذکور با نوساناتی کاهش پیدا کرده است (جدول ۱). از طرف دیگر در سال ۱۳۷۹ سهم اعتبارات ردیف متفرقه از کل بودجه طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ۱۸/۲ درصد بوده، این رقم در سال ۱۳۸۱ به ۴۶/۷ درصد رسیده و به رغم کاهش آن در سال ۱۳۸۲ به ۲۲/۵ درصد، در سال ۱۳۸۳ مجدداً به ۲۳/۶ درصد رسیده است.

به دلیل نبود مبنای دقیق کارشناسی در برآوردهای اعتبارات مورد نیاز طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، میزان اعتبارات هر ساله در بودجه های سنواتی دچار تغییرات گسترده ای می شود. براساس (جدول ۲) در سال های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ تنها در طول یک سال علاوه بر این که ۲/۲۴ سال بر طول دوره اجرای هر طرحی افزوده شده است این افزایش خود هزینه ای بالغ بر ۶۴۴۳ میلیارد ریال بر دوش دولت هزینه تحمیل کرده است، این میزان

هزینه در سال ۱۳۸۱ به ۱۹۷۰۰ میلیارد ریال و با افزایش دوره اجرا به ۱/۵ سال، در سال ۱۳۸۲ به ۳۷۹۰۶ میلیارد ریال و با افزایش دوره اجرا به ۱/۳۴ سال در سال ۱۳۸۳ به ۵۲۸۶۵ میلیارد ریال با افزایش دوره اجرا ۱/۶۳ سال رسیده است.

### جدول ۱. عملکرد بودجه‌ای سنواتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

و سهم آن از بودجه عمومی (۸۳-۱۳۷۸) (ارقام به میلیارد ریال)

سال	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	بودجه عمومی	سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی
۱۳۷۸	۲۵۰۵۷	۱۰۹۶۹۹/۵	۲۲/۸
۱۳۷۹	۲۲۴۵۱	۱۲۷۸۱۶/۲	۱۷/۵
۱۳۸۰	۳۲۵۱۱	۱۶۴۲۶۶/۹	۱۹/۷
۱۳۸۱	۵۲۷۷۶	۲۴۰۲۴۰	۲۱/۹
۱۳۸۲	۵۷۷۶۸	۲۹۱۶۶۷/۳	۱۹/۸
۱۳۸۳	۵۷۵۱۵	۴۱۵۰۱۴/۶	۱۳/۸

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و گزارشهای مالی دولت.

### جدول ۲. اختلاف برآورد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های مختلف\*

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	عنوان	برآورد سال‌های بعد در سال بعدی	برآورد سال‌های بعد در سال پایه	اختلاف برآورد سال‌های بعد	میانگین اختلاف طول اجرای هر طرح (برحسب سال)
قانون ۱۳۸۰ نسبت به ۱۳۷۹	۱۶,۸۶۷	۱۰,۴۲۳	۴۴۳,۶	۲/۲۴	
قانون ۱۳۸۱ نسبت به ۱۳۸۰	۳۳,۶۴۵	۱۳,۹۴۵	۱۹,۷۰۰	۱/۵۳	
قانون ۱۳۸۲ نسبت به ۱۳۸۱	۵۲,۷۹۷	۱۴,۸۹۱	۳۷,۹۰۶	۱/۳۴	
قانون ۱۳۸۳ نسبت به ۱۳۸۲	۷۹,۰۴۸	۲۶,۱۸۳	۵۲,۸۶۵	۱/۶۳	

مأخذ: برآورد نگارنده.

\* جهت استخراج اطلاعات فوق برآوردهای اعتبارات سالهای باقیمانده هر کدام از طرح‌ها در قانون بودجه هر سال با برآوردهای اعتبارات سالهای باقیمانده در سال قبل همان طرح‌ها مقایسه شده است.

**ب) قانون بودجه سال ۱۳۸۳**

۱. در سال ۱۳۸۳، ۵۷ طرح عمرانی ملی جدید با بودجه‌ای بالغ بر ۲۳۳۷ میلیارد ریال آغاز شده و برآورد سال‌های آتی آن‌ها ۹۵۱۵ میلیارد ریال است که در این میان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با ۷۵۰ میلیارد ریال بیش‌ترین اعتبار را در فصل تحقیقات داراست. با فرض این که سال‌های خاتمه و اعتبار پیش‌بینی شده برای اتمام طرح‌ها در سال‌های آتی تغییر ننماید (که البته براساس تجربه گذشته فرض محالی است) در سال ۱۳۸۳ از بابت طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای مجموعاً ۱۱۸۵۲ (۹۵۱۵+۲۳۳۷) میلیارد ریال بر تعهدات دولت در سال‌های آتی اضافه شده است.

۲. در قانون سال ۱۳۸۳، ۳۱ طرح عمرانی جدید با ردیف‌های متفرقه با برآورد حدود ۶۰۷۶ میلیارد ریال شروع شده است در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۸۳ تعداد این نوع طرح‌ها ۲۱ طرح و میزان اعتبار آن‌ها ۳۲۷۱ میلیارد ریال بوده، این میزان در قانون بودجه ۱۳۸۲ حدود ۲۲ طرح با اعتبار ۶۰۸۲ میلیارد ریال بوده است.

۳. آمار و اطلاعات ارائه شده از برخی جهات غیرقابل اتکا به نظر می‌رسد که در اینجا به برخی از نمونه‌های آن اشاره می‌شود.

۱-۳. اختلاف در برآوردهای اعتبارات مورد نیاز برای اتمام طرح‌های در دست اقدام هر ساله طی قوانین بودجه بروز می‌کند به عنوان مثال علی‌رغم این که در سال ۱۳۸۲ برای اتمام طرح‌های در دست اجرا (علاوه بر بودجه سال ۱۳۸۲) حدود ۲۶۱۸۳ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده بود در سال ۱۳۸۳ برای اتمام همان تعداد طرح‌ها علاوه بر بودجه مصوب سال ۱۳۸۳ حدود ۷۹۰۰۰ میلیارد ریال بودجه پیش‌بینی شده است؛ این ارقام بدین معناست که دولت با فقط گذشت یک سال متوجه شده است که حدود ۲/۵ برابر بیش‌تر از اعتبارات پیش‌بینی شده در سال قبل برای اتمام طرح‌های در دست اجرا اعتبار نیاز دارد و این امر در واقع بیانگر بی‌پایه و غیرکارشناسی بودن برآوردهای اولیه است.

جالب این که دستگاه‌هایی همچون شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای مانند شرکت

سهامی سازمان آب منطقه‌ای فارس با اختلاف برآورد ۱۶۹۲ میلیارد ریال، اصفهان ۱۱۷۵ میلیارد ریال، خراسان ۲۴۰۳ میلیارد ریال، وزارت راه و ترابری ۲۴۹۹۳ میلیارد ریال، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ۷۹۴ میلیارد ریال و نیروی انتظامی ۱۳۳۵ میلیارد ریال بیش‌ترین اختلاف برآورد را داشتند.

۲-۳. براساس اطلاعات عملکرد بودجه ۱۳۸۱ بیش‌ترین درصد تحقق پرداخت در فصل دفاع نظامی ۱۸۶ درصد، فصل تأمین مسکن ۱۲۸ درصد و فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی ۱۲۶ درصد بوده است، فصول عملیات چندمنظوره توسعه نواحی و اداره امور مالی به ترتیب از ۰/۰۹ و ۲۴ درصد برخوردار بوده‌اند. از طرف دیگر پرداختی به برخی از طرح‌ها نسبت به رقم مصوب به شدت بالاست در حالی که برای برخی طرح‌ها هیچ پرداختی صورت نگرفته است. به عنوان مثال در حالی که رقم مصوب طرح تأمین تجهیزات و تعمیرات اساسی و بازسازی اماکن و تجهیزات وزارت دفاع و بیمارستان شهید چمران در حدود ۹/۶ میلیارد بوده است، رقم پرداختی معادل ۱۳۶۵ میلیارد ریال بوده است و همچنین با این رقم مصوب طرح مطالعه بهسازی بافت‌های مسأله‌دار شهری در حدود ۲/۵ میلیارد، بوده است ولی به میزان ۷۶۱۵۵ میلیارد پرداخت صورت گرفته است.

۳-۳. اطلاعات مربوط به پرداخت برخی از طرح‌های مهم مخدوش به نظر می‌رسد. به عنوان مثال در حالی که رقم پرداختی سال‌های قبل برای طرح ۴۰۱۱۳۲۰۴ تحت عنوان «تهیه آمار کشاورزی»، با ویژگی مهم در سال ۱۳۸۲ در قانون بودجه، ۴۹ میلیارد ریال درج شده است، در قانون بودجه ۱۳۸۳ همین رقم (علی‌رغم تصویب اعتبار ۱۱/۱ میلیارد ریال، در سال ۱۳۸۲)، ۴۸ میلیارد ریال درج شده است و بدین ترتیب رقم پرداختی در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ منفی! ارزیابی می‌شود. این مشکل در مورد طرح‌های با شماره طبقه‌بندی ۴۰۹۱۷۲۱۳ با عنوان «مشارکت در احداث آزادراه کنارگذر غربی اصفهان»، ۴۰۱۱۳۲۰۳ با عنوان «ارتقای سطح دانش و بینش و مینش و مهارت نیروی انسانی»، ۴۰۹۲۳۲۰۵ با عنوان «روکش آسفالت ۵۰۰ کیلومتر آزادراه و بزرگراه»، ۴۰۱۰۳۲۰۱ با عنوان «مبارزه تلفیقی علیه آفات نباتی»، ۴۰۱۰۳۲۷۱ با عنوان «توسعه و تجهیز و قرنطینه نباتی کشور»، ۴۰۱۰۳۲۹۲ با

عنوان «توسعه کاربرد مواد بیولوژیک و مصرف بهینه کود و سم»، ۴۰۱۰۳۲۸۵ با عنوان «احداث و تکمیل فرودگاه سمپاشی و خرید هواپیمای سمپاشی»، نیز صادق است.

۴. بر اساس بررسی موردی از نظر طول دوره اجرا نیز در طول یک سال به طور متوسط ۳/۵ سال به طول دوره مذکور در طرح‌های وزارت کشور اضافه شده است در حالی که طرح‌های نیروی انتظامی از افزایش طول دوره اجرای ۱/۸ سال برخوردار بوده‌اند، این رقم در مورد سازمان میراث فرهنگی و گردشگری حدود ۳/۴ سال بوده است و وزارت آموزش و پرورش و سازمان توسعه و نوسازی مدارس نیز به ترتیب با افزایشی معادل ۵/۲ و ۲/۵ سال مواجه بوده‌اند.

۵. در پیوست قانون بودجه سال ۱۳۸۳ حدود ۳۶۴ طرح تجهیزاتی و تعمیراتی دیده می‌شود که برای سال ۱۳۸۳ اعتباری معادل ۵۶۸۷/۵ میلیارد ریال برای آن‌ها منظور شده است و برآورد سال‌های بعدی آن ۶۲۰۳ می‌باشد. پیش‌بینی سال خاتمه طرح‌های مزبور در پیوست قانون، متفاوت و در مورد برخی سال ۱۳۸۳ و برخی دیگر سال‌های بعد از ۱۳۸۳ قید شده است. طرح‌های مزبور با توجه به ماهیت مستمر خود مصداق تعریف‌های به عمل آمده از طرح در قانون برنامه و بودجه و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نبوده و اگرچه می‌تواند با عنوان تملک دارایی سرمایه‌ای طبقه‌بندی شود. اما به نظر می‌رسد که بازنگری در این طبقه‌بندی و تفکیک اعتباراتی که در راستای توسعه و احداث به مصرف می‌رسد با اعتباراتی که صرف تعمیر و بازسازی یا جایگزینی تجهیزات می‌شود، ضروری می‌باشد.

۶. براساس اطلاعات موجود در قانون بودجه ۱۳۸۳، بیش‌ترین اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در اختیار فصل منابع آب حدود ۱۲۷۳۲ میلیارد ریال برای ۲۴۶ طرح، فصل راه و ترابری به میزان ۹۰۳۳ میلیارد ریال برای ۸۴ طرح، فصل برق با ۳۷۱۶ میلیارد ریال برای ۲۹ طرح و کم‌ترین اعتبار در اختیار فصل تأمین مسکن در حدود ۶۳۷ میلیارد ریال برای ۱۵ طرح قرار گرفته است. این درحالی است که برای اتمام طرح‌های در دست اجرا در سال‌های آتی در فصل منابع ۴۹۶۶۰ میلیارد ریال، فصل راه و ترابری ۴۷۱۹۶ میلیارد ریال و فصل برق ۶۳۱۵ میلیارد (با فرض عدم تغییر برآورد سال ۱۳۸۳) برای همان تعداد طرح‌ها،



اعتبار مورد نیاز است و بالاخره این که برای اتمام طرح‌های در دست اجرا (مندرج در قانون بودجه) در سال‌های آتی (با فرض عدم تغییر برآوردهای سال ۱۳۸۳) حدود ۱۴۰۹۹۹ میلیارد ریال اعتبار لازم است.

۷. در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مبالغی با عنوان کمک‌های فنی و اعتباری یا طرح‌های اشتغال‌زا منظور شده است که با توجه به ماهیت طرح‌های مزبور همچون کمک‌های فنی و اعتباری به بخش غیردولتی (در فصل کشاورزی) یا کمک‌های فنی و اعتباری در فصل راه و ترابری، با تعریف قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابقت ندارد و این گونه طرح‌ها باید در سرفصل دیگری بجز اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قرار گیرند. تعداد این گونه طرح‌ها ۱۳ طرح با اعتباری معادل ۲۱۸۶/۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۳ است و برآورد سال‌های بعد آن‌ها در حدود ۴۴۷۳/۳ میلیارد ریال می‌باشد.

۸. در سند اصلی بودجه در قسمت جداول کلان در جداول شماره ۱۳ الی ۱۸ فهرست ۹۸ طرح عمرانی ملی ذکر شده است. در این جداول پیش‌بینی شده ۹۸ طرح جدید به صورت مشارکت دولت با بخش خصوصی با اعتبار ۱۱۰۰ میلیارد ریال در زمینه احداث خطوط راه آهن، احداث آزادراه، بهسازی راه‌های مواصلاتی، احداث راه‌های مواصلاتی و احداث بزرگراه در سال ۱۳۸۳ شروع می‌شود. مشخصات طرح‌های مزبور در پیوست اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وجود ندارد و منبع اعتباری آن‌ها ردیف‌های متفرقه است. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که در پیوست (۱) قانون بودجه (اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) درج می‌شود که معمولاً حاوی اطلاعاتی در زمینه برآورد کل اعتبار، سال شروع و سال خاتمه است. طرح‌های پیشنهادی جداول ۱۳ تا ۱۸ هیچ اطلاعاتی در زمینه حجم عملیات، امکان اجرایی و اعتبار مورد نیاز هر طرح ارائه نمی‌کنند. چنانچه اجرای این طرح‌ها در سال ۱۳۸۳ شروع شده باشد، چون زمان خاتمه و اعتبار کل آن‌ها نامشخص است در سال بعد به‌عنوان طرح‌های در دست اجرا به پیوست مربوطه منتقل خواهد شد و حجم تعهدات دولت به خصوص اعتبارات فصل راه را

به شدت افزایش خواهد داد. چنین بدعتی در بودجه‌ریزی ممکن است در سال‌های بعد به عنوان یک رویه مورد استفاده دستگاه‌های دیگر قرار گیرد و در نتیجه موجب افزایش تعهدات دولت و غیرقابل کنترل شدن آن شود.

### ۳. معیارها و روش‌های اولویت‌بندی طرح‌های نیمه تمام و راهکارهای بلندمدت و کوتاه‌مدت

طولانی شدن زمان انجام طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و زیان حاصل از آن رفع این معضل را ضروری‌تر ساخته است. به نظر می‌رسد برای رفع این معضل باید از دو بعد موضوع را مورد بررسی قرار داد، که یک بعد آن تدوین یک چارچوب مشخص برای فرایند شکل‌گیری اجرا و بهره‌برداری طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای جدید است<sup>۱</sup> و بعد دیگر آن اولویت‌بندی و اتمام طرح‌های نیمه تمام و در حال اجراست.

البته در چارچوب موردنظر که یک راه‌حل بلندمدت است باید محورهای زیر مورد توجه قرار گیرد:

۱. کاهش تصدی‌گری دولت در امور اجرای طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای،
۲. بسترسازی برای ارتقای توانمندی شرکت‌های ایرانی در اجرای طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای،
۳. قانونمند کردن تأمین منابع مالی و تعهد به آن قبل از شروع هر پروژه،
۴. استفاده از حداکثر توان فنی و مهندسی کشور،
۵. بسترسازی جذب سرمایه‌های غیردولتی اعم از سرمایه‌های داخلی یا مشارکت با خارجی‌ها،
۶. تدوین ضوابط و معیارها و مقررات مورد نیاز برای پایش و ارزیابی طرح‌ها،
۷. اجرای دقیق قانون برگزاری مناقصات به منظور اتخاذ روش‌های مناسب در انتخاب مناقصه‌گران،

۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس برای تهیه چنین چارچوبی مطالعات لازم را شروع کرده است.

۸. تدوین نظام انتخاب مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها،
۹. استفاده از سیستم‌های کنترل در فرایند اجرای پروژه‌ها برای تضمین اجرای کارها با کیفیت مورد قبول و زمان مورد نظر و هزینه در کلیه مراحل طراحی، احداث و بهره‌برداری،
۱۰. واقعی نمودن مفاد موافقتنامه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عدم تغییر برآوردها و پیش‌بینی‌ها خارج از حد معقول، مثلاً ۲۵٪،
۱۱. تدوین نظام پادار شدن طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ورود طرح‌ها از مرحله مطالعه به مرحله اجرا.

با این حال در کوتاه‌مدت می‌توان به‌صورت مشخص پس از شناسایی طرح‌ها از سیاست‌هایی نظیر تخصیص بالاترین اعتبار ممکن، نظارت ویژه و پیگیری مستمر برای خاتمه طرح‌ها در زمان مقرر و ... برای طرح‌های اولویت بالا و کم کردن حجم عملیات تا حدی که بتوان زمان پایان پروژه‌ها را کاهش داد، تخصیص بهینه منابع با استفاده از روش‌های علمی و ... برای طرح‌هایی که از اولویت کم‌تری برخوردار هستند استفاده کرد. به‌طور کلی می‌توان معیارها، روش و راهکارهای اجرایی اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در کوتاه‌مدت به صورت زیر خلاصه کرد:

#### الف. معیارهای اولویت‌بندی<sup>۱</sup>

جهت اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های در بخش‌های مختلف اقتصادی معیارهای متفاوتی می‌تواند مدنظر قرار بگیرد ولی برخی از معیارهای کلی بصورت ذیل می‌باشد:

۱. **تطابق با اهداف برنامه‌های توسعه‌ای:** معیارهای تطابق با اهداف برنامه چهارم توسعه با توجه به فصول مختلف برنامه با شاخص‌هایی کمی که به وسیله کاربرگ‌های شناسایی طرح سنجیده می‌شوند، ارزیابی می‌شود.
۲. **زمان خاتمه:** طرح‌هایی که زمان خاتمه آن‌ها نزدیک‌تر باشد، اولویت بالاتر خواهد داشت.

---

۱. احقراری، حمیدرضا (۱۳۷۹)، معیارها و روش‌های اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی، گزارش منتشر نشده.

۳. پیشرفت: طرح‌هایی که دارای پیشرفت عملیاتی بیش‌تری هستند، اولویت بیش‌تری دارند.

۴. توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی: معیار توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، با شاخص منطقی «توجیه طرح» سنجیده می‌شود، این شاخص بیانگر انجام مطالعات امکان‌سنجی و نتایج آن خواهد بود.

ب. روش اولویت‌بندی: اولویت‌بندی طرح‌ها شامل فرایند زیر می‌باشد:

۱. شناسایی طرح‌ها: در این مرحله طرح‌ها با استفاده از فرم‌های همسان‌شناسایی می‌شوند. اطلاعات مربوط به هر طرح در بخش مربوط تهیه و پس از تصویب کمیته کارشناسی، طرح به کمیته فنی (منتخب)<sup>۱</sup> اولویت‌بندی طرح‌ها ارسال می‌شود.

۲. ارزیابی اولویت طرح‌ها: امتیاز هر یک از معیارهای موضوع بند «۱» با استفاده از

روش ماتریس وزنی به نسبت‌های وزنی زیر سنجیده می‌شود:

نسبت وزنی تطابق با اهداف برنامه‌ای

نسبت وزنی زمان خاتمه

نسبت وزنی پیشرفت فیزیکی

نسبت وزنی توجیه فنی، اقتصادی

۳. طبقه‌بندی طرح‌ها: پس از ارزیابی طرح‌ها و تعیین امتیاز هر طرح، امتیازات به

صورت نزولی مرتب می‌شود و طرح‌ها با توجه به امتیاز به سه دسته تقسیم می‌شوند:

• طرح‌های با اولویت بالا  $S > B1$

• طرح‌های با اولویت متوسط  $B2 < S < B1$

• طرح‌های با اولویت پایین  $S < B2$

که در آن:

$S =$  امتیاز کل طرح

۱. کمیته فنی طبق ضوابط خاصی برای دوره معینی، از افراد با صلاحیت تعیین شود.

B1= حد پایین امتیاز طرح‌های با اولویت بالا

B2= حد پایین امتیاز طرح‌های با اولویت متوسط

در این روش باید به این نکته توجه کرد:

• مقادیر B1 و B2 در هر فصل با توجه به مجموع امتیاز و گشتاورهای امتیازات (میانگین‌ها واریانس‌ها و ...) در هر گروه محاسبه و با توجه به سقف اعتبار سالانه هر فصل در طول برنامه از طریق روش‌های تحلیلی - آماری تعیین و گزارش می‌شود.

### ج. راهکارهای اجرایی

۱. طرح‌های با اولویت بالا: سیاست‌های مالی و اجرایی درباره طرح‌هایی که پس از شناسایی و ارزیابی به عنوان طرح‌های با اولویت بالا شناخته می‌شوند، به شکل زیر قابل انجام است:  
- تخصیص بالاترین اعتبار ممکن در فصل مربوط، متناسب با توان جذب دستگاه اجرایی،

- اعمال مدیریت زمان بر بخش‌های باقی‌مانده طرح،
- نظارت ویژه و پیگیری مستمر برای خاتمه یافتن طرح در زمان مقرر در موافقتنامه،
- متناسب کردن حجم عملیات در صورت لزوم به منظور خاتمه طرح در موعد مقرر،
- فعال کردن نظام تخصیص سالانه،
- اعمال سیستم کنترل پروژه.

۲. طرح‌های با اولویت متوسط: در مورد طرح‌هایی که به عنوان طرح‌های با اولویت متوسط شناسایی می‌شوند، به صورت زیر عمل می‌شود:

- کم کردن حجم عملیات تا حدی که بتوان تا پایان برنامه پروژه‌ها را به پایان رساند،
- تخصیص بهینه منابع،
- اعمال نظام برنامه‌ریزی و کنترل پروژه،
- اعمال مهندسی ارزش و استفاده از روش‌های ساده‌سازی و ارزان‌سازی به منظور افزایش ارزش طرح،

- بررسی امکان انتقال طرح به طرح‌های استانی.

۳. طرح‌های با اولویت پایین: روش‌های زیر درباره طرح‌های با اولویت پایین اعمال می‌شود:

- انجام مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و زیست‌محیطی به صورت الزامی،

- تخصیص محدود در حد انجام و تکمیل مطالعات،

- قطع هزینه‌های اجرایی تا زمان خاتمه مطالعات،

- متوقف ساختن طرح‌هایی که مطالعات توجیهی انجام شده در مورد آن‌ها بیانگر

زیانبار بودن طرح می‌باشد.

### نتیجه‌گیری

طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای با توجه به این که اصلی‌ترین کانال تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور برای گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی به حساب می‌آیند با مشکلاتی از قبیل عدم شفافیت، نامناسب بودن پیش‌بینی‌های قانونی و رویه‌های گزینش و تصویب طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای در فرایند بودجه، وجود نامشخص بودن چگونگی تصویب و مرجع تصویب‌کننده و ... مواجه هستند.

از طرفی نتایج وجود چنین مشکلاتی را می‌توان در قوانین سالانه بودجه نیز مشاهده

کرد.

با توجه به مشکلاتی این چنین، ارائه راهکارهای اجرایی بلندمدت و کوتاه مدت ضروری به نظر می‌رسد. باید در کوتاه مدت اولویت‌بندی طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای مدنظر قرار گیرد که بر اساس معیارهای خاصی نظیر، تطابق با اهداف برنامه‌های توسعه‌ای، زمان خاتمه، پیشرفت، وجود مطالعات توجیهی فنی اقتصادی اجتماعی و زیست‌محیطی و ... سنجیده می‌شوند. باید در بلندمدت نیز تدوین چارچوبی قانونی که در بردارنده نظام مالی و فنی - اجرایی طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای است، مدنظر قرار گیرد.

## منابع و مآخذ

۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، بودجه‌ریزی در ایران، ۱۳۸۱، ص ۲۱۳.
۲. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، لوح بودجه، نسخه ۳، ۱۳۸۳.
۳. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، تحلیلی بر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور.
۴. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، قوانین بودجه ۱۳۸۰-۱۳۷۹.
۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی، ۱۳۸۲.

