



## باز مهندسی نظام تأمین و تخصیص اعتبارات پروژه‌های عمرانی (طرح‌های عمرانی دولت)

محمد حسین متولی طیبی

### مقدمه

روند اجرایی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی دولت به علل گوناگون دچار وقفه‌های پی‌درپی می‌شود که نهایتاً موجب طولانی شدن پروژه‌ها و تأخیر در زمان بهره‌برداری از آنها می‌شود. افزایش عمر طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ضمن اینکه اجرای آنها را با ریسک زیاد همراه می‌سازد، هزینه تمام شده آنها را نیز افزایش می‌دهد. افزایش عمر طرح‌های عمرانی دولت تا بدانجا پیش رفته که عدم اتمام طرح‌ها در زمان تعیین شده امری عادی و اساساً یک رویه جا افتاده و نانوشته از سوی نظام بودجه‌ریزی و اجرایی کشور تلقی می‌شود. بنا بر گزارش‌های رسمی منتشر شده، مهمترین علل تأخیر پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی از زمان‌بندی اجرا شامل موارد زیر است (ذبیحی مهرزاد، شماره ۱۲ و ۱۱):

- ۱- نارسایی اعتبارات ۴۳/۷ درصد
- ۲- ضعف دستگاه‌های اجرایی ۱۲/۵ درصد
- ۳- ناتوانی پیمانکاران ۷/۶ درصد

بنابراین می‌توان علت اصلی حدود نیمی از تأخیرها را نارسایی اعتبارات و مشکلات مالی در آنها دانست. تداوم مشکلات مالی طی سالهای متمادی و عمومیت داشتن آنها در اکثریت طرح‌ها و پروژه‌ها نشان می‌دهد، نوع مسائل از جنس ساختاری است. ساختارهای موجود نظام تأمین و تخصیص بودجه بدلیل پیچیدگی بسیار و فرآیندهای طولانی فاقد کارایی لازم و مورد نیاز توسعه کشور است. با توجه به حجم بالای طرح‌های ناتمام، افزایش بیش از پیش هزینه‌های آنها و عدم بازگشت هزینه‌های انجام شده در آنها (طرف تقاضا) به شکل تولید (طرف عرضه) در چرخه اقتصاد کشور می‌توان از جمله عوامل ایجاد تورم فزاینده طولانی شدن این پروژه‌ها دانست.

### تبیین وضعیت موجود طول عمر طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی

بنا بر آمار رسمی موجود، متوسط دوره اتمام کل طرح‌ها از ۸/۶ سال در برنامه دوم به ۹/۵ سال در برنامه سوم و ۱۱/۳ سال در سال اول برنامه چهارم (۱۳۸۴) افزایش یافته است. همچنین بررسی‌های انجام شده در سال ۱۳۸۳ نشان می‌دهد تنها ۳۰/۹ درصد از کل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مطابق برنامه پیشرفت داشته‌اند و ۵۶/۵ درصد از پروژه‌های عمرانی

ملی با وزن مالی ۶۵/۵ درصد از برنامه زمانی خود عقب‌ترند. جدول شماره (۱) وضعیت موجود پروژه‌های عمرانی ملی را نشان می‌دهد. (نشریه برنامه، شماره ۲۳۷)

### آثار و پیامدهای طولانی شدن طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی

- ۱- بروز آثار تورمی در اقتصاد کشور
  - ۲- افزایش هزینه تمام شده.
- محورهای این افزایش عبارتند از: الف) هزینه‌های تعدیل، ب) تورم، ج) پیشنهاد قیمت‌های بالاتر از سوی پیمانکاران. جدول شماره (۲) اختلاف برآورد اعتبارات طرح‌ها در سال‌های مختلف ناشی از افزایش هزینه تمام شده را نشان می‌دهد. ارقام این جدول که بر اساس اطلاعات اسناد بودجه‌ای بدست آمده، حاکی از آن است که اعتبار لازم برای اتمام طرح‌های در دست اجرا در سال ۱۳۷۹ (علاوه بر بودجه سال ۱۳۷۹) حدود ۱۰۴۲۳ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود؛ اما در سال ۱۳۸۰ برای اتمام همان تعداد طرح، علاوه بر بودجه مصوب سال ۱۳۸۰ حدود ۱۶۸۶۷ میلیارد ریال پیش‌بینی شد؛ ضمن اینکه فقط در طول یک سال بطور متوسط ۲/۲۴ سال بر مدت زمان اجرای هر طرح افزوده شد. این روند افزایشی در طی سال‌های بعد، شتاب بیشتری به خود گرفت تا جایی که در سال ۱۳۸۲ برای اتمام طرح‌های نیمه تمام باقیمانده سال‌های قبل، حدود ۲۶۱۸۳ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده بود؛ در حالیکه در سال بعد از آن یعنی سال ۱۳۸۳ برای اتمام همان طرح‌ها،

جدول شماره ۱: وضعیت موجود پروژه‌های عمرانی ملی

زمان شروع پروژه‌ها	نسبت از کل پروژه‌ها (%)	وزن اعتبار از کل پروژه‌ها (%)	میانگین مدت اجرا (سال)	پیشرفت فیزیکی (%)
قبل از برنامه سوم	۲۴/۹	۲۸/۵	۱۵	۵۷/۸
در طول برنامه سوم شروع شده و خاتمه نیافته‌اند	۴۱/۲	۴۰/۸	۸/۱	۴۵/۶
سال ۱۳۸۴	۱۹/۲	۱۲/۷	۴/۹	۲۶/۳
سال ۱۳۸۵	۱۴/۷	۱۸/۱	۳/۹	۲۰/۴

جدول شماره ۲: اختلاف برآورد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های مختلف (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان سال	برآورد سال‌های بعد در سال بعدی	برآورد سال‌های بعد در سال پایه	اختلاف برآورد سال‌های بعد	میانگین اختلاف طول اجرای هر طرح (بر حسب سال)
قانون ۱۳۸۰ نسبت به ۱۳۷۹	۱۶,۸۶۷	۱۰,۴۲۳	۶,۴۴۳	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

محدودیت دسترسی به مصالح، تجهیزات و ماشین‌آلات می‌شود، چارچوب‌های قانونی نامتناسب با شرایط کار و مشکلات مربوط به پیمانکاران نیز در توقف و کندی کار تأثیرگذار بوده‌اند؛ ولیکن از آنجا که سهم نارسایی اعتبارات در حدود ۵۰ درصد علل تأخیر بوده در این گزارش تنها به ارائه راهکار در این خصوص پرداخته شده است.

نارسایی اعتبارات طرح‌های عمرانی بصورت ناهماهنگی بین روند پرداخت‌های کارفرمای اصلی (دولت) با تقاضای مالی طرح در طی زمان اجرا نمودار می‌شود. تکرار این شرایط، حکایت از آن دارد که منشأ اصلی این مشکل در کمبود بودجه دولت نبوده و اصولاً ناکارآمدی ساختارهای مالی و برنامه‌ریزی فعلی را در تمامی این سال‌ها نشان می‌دهد که متناسب با نیازها و شرایط موجود اصلاح نشده است. ساختارهای موجود، منجر به بوجود آمدن شرایط کمبود بودجه و تأخیر افتادن اجرای طرح‌ها می‌شوند که علاوه بر کاهش کیفی و کمی فعالیت‌ها، اجرای پروژه‌ها را پیچیده‌تر می‌کنند.



### عوامل طولانی شدن طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی

همانطور که در ابتدا ذکر شد، مهمترین عوامل رکود در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و در نتیجه افزایش عمر آنها به ترتیب به نارسایی اعتبارات، ضعف دستگاه‌های اجرایی و ناتوانی پیمانکاران باز می‌گردد. اگرچه عوامل دیگری همچون عدم رعایت اصل برنامه‌ریزی (که موجب

حدود ۷۹۰۰ میلیارد ریال یعنی بیش از ۲/۵ برابر برآورد سال قبل، پیش‌بینی شد؛ ضمن اینکه بطور متوسط ۱/۶۳ سال بر طول دوره هر طرح افزوده شد.

۳- از دست رفتن توجیه اقتصادی بسیاری از پروژه‌ها

۴- کاهش کیفی خدمات پیمانکاران آثار و پیامدهای مطرح شده بررسی عوامل و دلایل طولانی شدن اجرای پروژه‌ها را

#### ۱- عدم کفایت اعتبارات مصوب:

اعتبار مورد نیاز برای اجرای پروژه‌های برنامه‌ریزی شده بیش از منابع درآمدی دولت است. علت این امر، تعداد زیاد پروژه‌های تعریف شده است. در این صورت، کلیه پروژه‌ها در تأمین اعتبارات دچار مشکل شده و با عدم هماهنگی با برنامه اجرایی تهیه شده مواجه می‌شوند.

۱- محدود نمودن تعریف طرح‌های جدید بر اساس توان مالی دولت

۲- تأمین به موقع و مناسب اعتبار مورد نیاز طرح‌های تعریف شده

رویکرد اصلی این مقاله، طراحی سازوکاری مالی است که اولاً نقدینگی مورد نیاز پروژه‌های عمرانی را به موقع و به حد تکافو تأمین نموده و ثانیاً به صورت خودکنترل، از تعریف پروژه‌های جدید مازاد بر توان مالی دولت جلوگیری نماید. راه‌اندازی «اعتبارات اسنادی (Letter of Credit) ریالی» یکی از مؤثرترین ابزارها جهت نیل به این دو هدف بصورت توأمان است. همچنانکه دولت در قبال پیمان‌های خارجی LC ارزی دایر کرده است، برای هر یک از پروژه‌های عمرانی نیز می‌تواند، از ابتدا تا انتها اقدام به گشایش LC ریالی نماید. در صورت تحقق این امر دولت می‌تواند با ایجاد اطمینان و اعتماد در بدنه برنامه‌ریزی و همچنین پیمانکاران، پرداخت به هنگام مطالبات پیمانکاران را تضمین نماید. این اقدام دولت بطور همزمان کیفیت و سرعت انجام پروژه‌ها را افزایش می‌دهد.

پس از مدتها بحث در محافل کارشناسی قانون اعتبار اسنادی ریالی اولین بار در قانون بودجه سنواتی دولت در سال ۱۳۸۳ گنجانده شد و پس از آن در قانون بودجه سنواتی دولت در سال ۱۳۸۶ مجدداً تکرار شد. مطابق این قانون، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی مجازند به نفع پیمانکاران داخلی اعتبار اسنادی ریالی افتتاح نمایند. لیکن هنوز این طرح، برای پروژه‌های عمرانی دولت به مرحله اجرا نرسیده است. زیرا دستگاهی که به استفاده از منابع داخلی و یا بودجه‌های دولتی پروژه‌ای را اجرا می‌نماید، برای گشایش اعتبار ریالی به نفع پیمانکاران داخلی نیازمند هماهنگی بین سامانه مدیریتی و مالی دولت و نظام بانکی است.

با وجود اینکه کمبود بودجه دولت منشاء اصلی مشکلات مالی ذکر شده، اما به نظر می‌رسد که اصلی در عدم ارتباط بین نظام

## راهکار اجرایی مناسب برای مواجهه با چالش‌های فوق

بازتاب‌های ناشی از عدم بهره‌برداری به موقع از طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، این ذهنیت را در دست اندرکاران و سیاست‌گذاران کشور بوجود آورده که بدنه اجرایی، کشش انجام کلیه کارهای عمرانی و صنعتی کشور را ندارد. این در حالی است که بر اساس ارقام غیر رسمی تعداد ۱۸۷۵ شرکت دولتی شناسایی شده که ارزش دفتری دارایی آنها بالغ بر ۲۸۰۰۰ میلیارد ریال (معادل ۷۱/۷ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۳۷۰) بوده است، تنها سودی معادل ۳۷۱ میلیارد ریال داشته‌اند. (روزنامه کیهان، ۱۳۷۲/۳/۳) لذا چنین بر می‌آید که بهره‌وری منابع موجود در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پایین است.

## تبیین راهکار: ارتقاء بهره‌وری مدیریت منابع در اجرای طرح‌های عمرانی

گسترده‌تری بیش از حد فعالیت‌های بخش دولتی شرایطی را بر ساختار تولیدی و اجرایی کشور حاکم کرده که حتی اعمال بهترین شرایط (افزایش سقف اعتبارات عمرانی) و بکارگیری کارآزموده‌ترین برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی نیز به تنهایی نمی‌تواند در رویارویی با مشکلات، گره‌گشا باشد. با توجه به این نکته که تأمین مناسب منابع مالی، شاهرگ حیاتی کلیه طرح‌ها است، دولت می‌تواند با در اختیار گرفتن و کنترل آن، کلیه عوامل تأخیر مربوط به نارسایی اعتبارات و ضعف‌های پیمانکاران را برطرف نماید. در این صورت راه برای درهم شکستن تنها سد موجود در مسیر حرکت اجرای طرح‌ها (موانع و مشکلات مربوط به دستگاه اجرایی) هموار می‌گردد. بنابراین راهکار اصلی حل مشکلات یاد شده (کنترل منابع مالی طرح‌ها) باید متضمن دو شرط اساسی زیر باشد:

۲- عدم تخصیص کامل اعتبارات مصوب:

تأمین کامل بودجه پروژه‌ها در برخی موارد کفاف کلیه هزینه‌ها را نمی‌دهد؛ با این وجود باز هم مشاهده می‌شود که اعتبار مصوب بدلیل عدم پیش بینی دقیق ارقام بودجه به طور کامل تخصیص نمی‌یابد.

۳- عدم رعایت زمان‌بندی مناسب در تخصیص اعتبارات:

الف) تخصیص دیر هنگام اعتبارات سنواتی پروژه‌های عمرانی: تأمین اعتبارات در شروع سال مالی همواره با تأخیر صورت گرفته و پرداخت‌ها در اواخر سه ماهه اول انجام می‌شود. این امر موجب کشیده شدن دامنه تأخیرات به سایر مراحل تخصیص اعتبار در طول سال می‌شود.

ب) عدم تأمین اعتبارات در فصول مناسب کار. روند اجرای پروژه‌هایی که مستلزم مراحل ساخت، نصب، تست و راه‌اندازی می‌باشند، تحت تأثیر شرایط جوی و موقعیت اقلیمی محل اجرای پروژه‌ها تغییر می‌کند. بسیاری از مناطق کشور در طول سال دارای شرایط جوی متغیر هستند که اجرای پروژه را به شرایط زمانی خاصی محدود می‌کند.

۴- عدم امکان جابجایی اعتبارات پروژه‌های مشابه در یک دستگاه اجرایی:

در بسیاری موارد، یک دستگاه اجرایی پروژه‌هایی با موضوع مشابه بطور همزمان در دست اجرا دارد. بررسی‌ها نشان داده با وجود تخصیص اعتبارات لازم، به علل مختلف پروژه‌ها در طول اجرا با وقفه‌هایی همراه بوده‌اند. وجود مشکلات قانونی در مسیر جابجایی اعتبارات بین پروژه‌ها باعث می‌شود در شرایطی که اعتبارات یک پروژه به دلایل فوق‌الذکر بلااستفاده است (پروژه دیگری شدیداً نیاز به منابع مالی دارد) نتوان به صورت موقت منابع را جابجا کرد.



بانکی و نظام بودجه‌ریزی دولت نهفته است. دولت می‌تواند با اتخاذ مکانیزم‌هایی از یک سو دسترسی دستگاه مجری به منابع مالی نظام بانکی جهت بهره‌برداری حداکثری از اعتبارات تخصیص یافته پروژه‌ها را تسهیل نماید و از سوی دیگر، امکان استفاده نظام بانکی از گردش منابع تخصیص یافته دستگاه را در بانک عامل فراهم آورد. بر این اساس، تدابیر زیر برای دستگاه‌ها قابل اجرا است:

#### ۱- امکان جابجایی اعتبارات پروژه‌های مشابه:

آمار رسمی موجود نشان می‌دهد برخی از پروژه‌ها به عللی غیر از مشکلات مالی متوقف شده‌اند. از سوی دیگر برخی از



پروژه‌ها در همان دستگاه دارای سرعت رشد مناسبی است و تنها مشکلات مالی مانع افزایش سرعت پیشرفت آنها شده است. در چنین شرایطی بانک می‌تواند بدون جابجایی در ردیف اعتبارات پروژه‌ها، اعتبارات را کد و بلااستفاده پروژه‌های متوقف را به عنوان منابع قرض‌الحسنه استفاده نموده و معادل اعتبارات بلااستفاده را به پروژه‌های جاری همان دستگاه، به صورت قرض‌الحسنه و با کارمزد مناسب تسهیلات ارائه نماید. مادامی که بانک از اعتبارات ساکن دستگاه مانند منابع قرض‌الحسنه بهره می‌برد تسهیلات ارائه شده نیز قرض‌الحسنه می‌باشد. همچنین بانک می‌تواند به ازای مدت زمان خالی بودن حساب دستگاه (جهت تصفیه حساب سالیانه دستگاه) سود تسهیلات اعطایی به پروژه‌های جاری را از دستگاه مربوطه مطالبه نماید. باید توجه داشت که خطوط اعتبارات تخصیصی به هر یک از پروژه‌ها از سوی دستگاه تغییری نکرده و قابل حسابرسی توسط مراجع ذی صلاح می‌باشد؛ آنچه رخ داده صرفاً اخذ تسهیلات از بانک در هر یک از خطوط بطور جداگانه بوده است.

#### ۲- استفاده از گردش مالی اعتبارات عمرانی دستگاه در بانک عامل

اما در حالت کلی در پروژه‌های عمرانی تا بحال فقط از اعتبارات موجود در حساب دستگاه‌ها جهت پیشبرد اهداف پروژه‌ها استفاده شده است و استفاده از امتیاز جریان نقدینگی در بانک عامل برای پیشرفت فعالیت‌ها و عدم توقف پروژه‌ها بکار گرفته نشده است. بانک می‌تواند به پشتوانه منابع مالی که در اختیار دارد نقش مستهلک‌کننده را در مقابل نوسانات تأمین و تخصیص اعتبارات دستگاه ایفا کند. بدین ترتیب که اگر بانک این امکان را داشته باشد که از نقدینگی موجود در حساب دستگاه برای اعطای تسهیلات به مشتریان خود استفاده نماید، متقابلاً می‌تواند زمانی که دستگاه دچار کمبود بودجه می‌شود به ازای گردش مالی مثبت دستگاه، تسهیلات بصورت قرض‌الحسنه در اختیار دستگاه قرار دهد و

دستگاه در پایان هر سال فقط اصل تسهیلات دریافتی را به بانک بدهکار می‌باشد. در این میان آنچه مهم است جریان نقدی دستگاه در پایان سال است. در صورت منفی بودن این عدد، دولت تا سقف معینی جبران سود و اصل بدهی دستگاه را در اولین تخصیص اعتبارات عمرانی دستگاه در سال آتی تضمین می‌نماید و دستگاه می‌تواند بالاتر از سقف مشخص شده را با تضمین خود از بانک استقراض نماید. تحت چنین شرایطی دستگاه از اعتبار کافی جهت گشایش اعتبار اسنادی برای پروژه‌ها برخوردار می‌باشد و قانون اعتبارات اسنادی ریالی می‌تواند شکل اجرایی به خود بگیرد.

### الزامات اجرایی تحقق گشایش اعتبارات اسنادی ریالی برای پروژه‌های عمرانی

مطابق بخشنامه بانک مرکزی به کلیه بانک‌ها، گشایش اعتبارات اسنادی ریالی برای دستگاه‌های دولتی نباید منجر به اعطای تسهیلات از سوی بانک به دستگاه شود. بنابراین دستگاه‌های دولتی باید کل مبلغ گشایش را در زمان گشایش LC در بانک عامل سپرده‌گذاری کنند. مطمئناً هدف قانونگذار از تهیه قانون اعتبارات اسنادی ریالی صرفاً تبدیل نوع پرداخت دستگاه از پرداخت مستقیم به پرداخت از طریق بانک عامل نبوده است بلکه ایجاد تضمین و اعتماد در پیمانکاران و دست‌اندرکاران نظام اجرایی پروژه‌ها از پرداخت به موقع و کامل مطالبات آنها حتی در زمان کمبود نقدینگی دستگاه بوده است. لازمه تحقق چنین هدفی استفاده از منابع مالی بانک عامل در مواقعی است که حساب دستگاه دارای نقدینگی کافی نمی‌باشد. با این اوصاف قانون اعتبارات اسنادی ریالی جهت پیاده‌سازی نیازمند اعمال شرایط زیر است:

۱- تبدیل ردیف اعتبارات عمرانی دستگاه از حساب قرض‌الحسنه جاری دولتی به حساب قرض‌الحسنه جاری: نظام بانکی برای اینکه بتواند منابع مالی مورد نیاز اعتبارات اسنادی ریالی گشایش

ایجاد تأخیر در پروژه‌های عمرانی را در درازمدت کاهش می‌دهد.

#### ۷- روند تدریجی در گشایش اعتبارات اسنادی ریالی برای کلیه پروژه‌های عمرانی کشور:

باتوجه به عدم وجود سابقه اجرایی از بکارگیری سازوکار مذکور، تحت شرایط فوق و همچنین کمبود منابع بانکی در دسترس و حجم بالای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، لازم است این فرآیند بصورت تدریجی اجرا شود. در فاز اول در مدت زمان یک سال در چند دستگاه و برای چند پروژه متنوع تا سقف ۱۰۰۰ میلیارد ریال به صورت آزمایشی اجرا شود و سپس در فاز دوم پس از رفع اشکالات احتمالی بوجود آمده در تعداد و تنوع بیشتر پروژه‌ها، تا سقف ۵۰۰۰ میلیارد ریال طی یک سال این فرآیند اجرا شود. در فاز سوم در کلیه دستگاه‌ها تا سقف ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال و در نهایت این فرآیند در سال چهارم به کلیه پروژه‌های جدید عمرانی کشور تسری یافته و مطابق الگوی اجرایی واحدی پیاده‌سازی شود.

#### مثال اجرایی

در ادامه اجرای یک طرح عمرانی تحت شرایط مختلف (به لحاظ تأمین منابع مالی) مورد بررسی قرار گرفته است.

#### الف) شرایط ایده‌آل: برآوردهای اولیه از

طرح، اطلاعات زیر را نشان می‌دهد:

مدت زمان اجرای طرح: ۴ سال،

هزینه نهایی کل طرح: ۳۲۰۰ میلیارد ریال

#### ب) شرایط واقعی (عملکرد): طبق

گزارشهای مستند از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تخصیص اعتبار در پروژه‌های عمرانی بطور میانگین حدود ۵۰ درصد است. بر این اساس، با حذف شرایط تورمی، مدت زمان اجرای طرح به ۸ سال می‌رسد. با فرض حداقل افزایش هزینه پروژه‌ها معادل ۳۸ درصد به ازاء هر سال تأخیر (طبق آمارهای منتشر شده از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) هزینه تمام شده طرح یاد شده، بالغ بر ۸۰۰۰ میلیارد ریال می‌شود.

سررسیدهای مشخص است که پرداخت‌ها را پیش از سرآمدن زمان مقرر - حتی در صورت اتمام تعهدات پیمانکاران - غیر ممکن می‌سازد. این امر امکان ایجاد گردش مالی مناسب در بانک را برای دستگاه جاعل فراهم می‌آورد.

#### ۴- الزام قانونی دولت برای جبران بدهی دستگاه به بانک عامل حداکثر تا سقف مذکور در بند قبل:

الزام قانونی دولت به بازپرداخت بدهی دستگاه اجرایی جاعل به بانک عامل و تأمین و تخصیص اعتبارات لازم در ردیف بودجه عمرانی دستگاه مربوطه در سه ماهه اول سال آتی جهت ایجاد اطمینان و اعتماد نزد نظام بانکی ضروری است.

#### ۵- هدایت گردش مالی پروژه به سمت بانک عامل:

دولت می‌تواند طی بندهای قانونی پرداخت پیمانکاران اصلی به پیمانکاران رده دوم را از طریق گشایش اعتبارات اسنادی ریالی در بانک عامل الزامی نماید. این اقدام دولت که امتیاز مثبتی برای بانک محسوب می‌شود، علاوه بر اینکه نظام بانکی را جهت گشایش اعتبارات اسنادی ریالی برای دستگاه‌های اجرایی ترغیب می‌کند، می‌تواند معافیت دستگاه دولتی جاعل از پرداخت هزینه گشایش اعتبارات اسنادی ریالی را نیز به همراه داشته باشد.

#### ۶- شروع بکارگیری سازوکار LC ریالی در پروژه‌ها و یا فازهای مستقل طرح‌های عمرانی:

پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه در پروژه‌های جدید اعتبارات و محل هزینه‌کرد آنها و همچنین عوامل و اجزاء کار مشخص هستند، سازوکار LC ریالی برای این پروژه‌ها بکار گرفته شود. همچنین در پروژه‌های جدید امکان ایجاد الزامات سختگیرانه توسط دستگاه جاعل جهت واگذاری کار به پیمانکار واجد شرایط وجود دارد. این شرایط امکان محک جدی مدیریت دستگاه جاعل را فراهم می‌کند و باعث می‌شود روال‌ها و فرآیندهای کاری به درستی تعریف شده و استاندارد شوند. لذا سهم ضعف دستگاه‌های اجرایی در

شده را در زمان عدم تکافوی نقدینگی دستگاه تأمین نماید، لازم است امکان استفاده از حساب دستگاه را در زمان تخصیص اعتبارات متناسب با میزان پشتیبانی مالی از پروژه‌های دستگاه داشته باشد. نوع حساب‌های قرض‌الحسنه جاری دولتی بطور قانونی این امکان را از بانک عامل سلب می‌نماید. بنابراین فراهم آوردن شرایط قانونی تبدیل این حساب‌ها به حساب قرض‌الحسنه جاری جهت تجهیز منابع بانکی برای پرداخت به پروژه‌های عمرانی ضروری است.

#### ۲- سقف بدهی دستگاه به بانک عامل:

در جریان اجرای پروژه‌ها، در مواقعی که اعتبار دستگاه جاعل نزد بانک عامل کاهش یافته و مطالبه پیمانکاران از محل منابع بانکی تأمین می‌شود، اعتبار دستگاه نزد بانک منفی می‌شود. حد نهایی مجموع این استقراض‌های دستگاه که با واحد میزان اعتبار در مدت زمان آن محاسبه می‌شود، اولاً نباید از ۲۰ درصد مجموع اعتبارات اسنادی ریالی که توسط بانک برای کل پروژه‌های دستگاه گشایش شده فراتر رود. ثانیاً مطابق با بخشنامه‌های صادره از سوی بانک مرکزی به بانک‌ها، مجموع تسهیلات بانک عامل به یک دستگاه جاعل نباید از ۲۰ درصد پایه سرمایه بانک عامل فراتر رود. این قاعده باعث می‌شود، دولت به صورت خودکنترل از گشایش LC ریالی برای پروژه‌های جدید و به تبع آن شروع پروژه‌های جدید مازاد بر توان مالی دولت، منع شود.

#### ۳- گشایش اعتبار اسنادی ریالی برای کل پروژه از زمان شروع تا پایان کار در سررسیدهای مشخص:

وجود مشکلات ناشی از دیرکرد تخصیص سالیانه به دستگاه و همچنین تخصیص نامتناسب با فصول کار ایجاب می‌کند خطوط اعتباری گشایش شده فراتر از محدوده زمانی سالیانه بوده و کل بازه زمانی اجرای پروژه را تأمین اعتبار نماید.

تبصره: بدهی است LC ریالی افتتاح شده از سوی دستگاه جاعل به نفع پیمانکاران دارای

**جدول ۳: فازهای مختلف بکارگیری گشایش اعتبارات اسنادی ریالی تحت شرایط فوق**

فاز اجرایی	گستره عملکرد	سقف مبلغ گشایش (میلیارد ریال)
سال اول	دستگاه‌های مختلف و پروژه‌های متنوع	۱۰۰۰
سال دوم	تعداد و تنوع بیشتر پروژه‌ها	۵۰۰۰
سال سوم	کلیه دستگاه‌های اجرایی	۱۰۰۰۰
سال چهارم	کلیه پروژه‌های جدید عمرانی کشور	

مدت زمان اجرای پروژه: ۸ سال، عملکرد هزینه‌ای پروژه:

$$۳۲۰۰ = ۸۰۹۶ \times ۳۲۰۰ \times (۴ \times ۰,۳۸) + ۳۲۰۰$$

میلیارد ریال

با این اوصاف نمودار هزینه‌کرد اعتبارات در طول شش ماهه اول سال از اجرای پروژه به صورت روبرو است:

**ج) استفاده از تسهیلات بانکی:** تحت چنین شرایطی بدلیل اینکه نرخ سود تسهیلات بانکی از نرخ افزایش هزینه‌های پروژه به سبب طولانی شدن مدت اجرا، به مراتب کمتر است اخذ وام از بانک‌ها (دولتی یا خصوصی) به منظور رفع مشکلات مالی پروژه و جلوگیری از توقف در روند اجرایی آن، دارای توجیه اقتصادی است. این حالت (تأمین کسری اعتبار مورد نیاز پروژه با استفاده از تسهیلات بانکی) در نمودار زیر نمایش داده شده است.

**د) استفاده از گردش مالی دستگاه نزد بانک عامل:** اما اگر امکان استفاده بانک عامل از گردش مالی دستگاه نزد بانک فراهم آید، بالطبع دستگاه مجری نیز می‌تواند مازاد توان تسهیلات دهی بانک را در زمان کسری اعتبارات خود، جذب نماید. در این حالت، بدهی دستگاه به بانک در پایان سال تنها شامل اصل تسهیلات اخذ

شده (در این مثال ۴۰۰ میلیارد ریال) و کارمزد ارائه این خدمات (۲ درصد) بوده که با سود تسهیلات مذکور (۲۰ درصد) اختلاف فاحشی دارد.

مدت زمان اجرای پروژه: ۴ سال، عملکرد هزینه‌ای پروژه:

$$۳۲۳۲ = ۴ \times (۲ \times ۴۰۰) + ۴ \times ۴۰۰ + ۱۶۰۰$$

میلیارد ریال

در این شرایط، دستگاه مجری چون همواره اعتبار مورد نیاز را در دسترس دارد، می‌تواند نسبت به گشایش اعتبارات اسنادی ریالی به نفع پیمانکاران خود اقدام نموده و علاوه بر تضمین عدم توقف پروژه به سبب بروز مشکلات مالی به حل سایر مشکلات و موانع موجود (ناتوانی پیمانکاران و ضعف درون دستگاهی) در مسیر اجرای پروژه‌ها بپردازد.

**نتیجه‌گیری**

در صورت اجرایی شدن شرایط فوق بدلیل اینکه منافع نظام بانکی در تمام طول مدت انجام پروژه تضمین شده، می‌توان انتظار داشت بانک‌های عامل در یک فرآیند برد-برد با دولت وارد میدان شوند. لازم به ذکر است مکانیزم فوق برای گشایش اعتبار اسنادی همانطور که در قانون مربوطه نیز آمده، صرفاً مجوز لازم را

در اختیار دستگاه اجرایی قرار می‌دهد تا در صورت ایجاد جاذبه‌های مورد نظر بانک‌ها، از حمایت و پشتیبانی آنها برخوردار شود. لذا تعهدات جدیدی را بر دوش بانک‌ها تحمیل نمی‌کند. بدین ترتیب دستگاه دولتی به عنوان کارفرما می‌تواند پروژه‌هایی که مشکل مالی دارند را تا سقف معینی و البته مطابق برنامه اجرایی اولیه آنها به پیش برده و دستیابی به اهداف سالیانه پروژه‌ها را تضمین نماید؛ بدون اینکه اعتبارات مورد نیاز را در زمان مناسب و به اندازه کافی در اختیار داشته باشد منوط به اینکه از حداقل اعتبارات مذکور و ضمانت‌های قانونی کافی برخوردار باشد. در چنین شرایطی که دستگاه مجری از اعتبارات کافی برخوردار بوده، می‌تواند نسبت به گشایش اعتبار اسنادی برای پیمانکاران واجد شرایط اقدام نماید.

گشایش اعتبار اسنادی تحت الزامات اجرایی یاد شده فقط برای پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی جدید بوده که در چهار قدم و بصورت تدریجی کلیه پروژه‌ها و طرح‌های جدید را دربرمی‌گیرد و در این شرایط است که با توجه به محدودیت اعتبارات عمرانی دولت و حداکثر بدهی دستگاه‌ها از بانک که الزاماً باید در اولین تخصیص سال آتی دستگاه‌ها جبران شود، می‌توان انتظار داشت این روش، برای پروژه‌های عمرانی تحت شرایط ذکر شده به صورت یک مکانیزم خودکنترل مسیر تعریف پروژه‌های جدید، مازاد بر توان مالی دولت را مسدود نموده و مانع بروز کمبود بودجه دولت شود. بدین ترتیب اجرای پروژه‌های جدید و یا پروژه‌های نیمه‌تمام عمرانی در کشور با توجه به منابع موجود اولویت‌بندی می‌شود و در نتیجه مسیر تخصیص اعتبار به سمت طرح‌هایی که دارای اولویت و پیشرفت فیزیکی

**جدول شماره (۴): مقایسه حالت‌های مختلف تأمین منابع مالی طرح‌ها**

تأمین مالی	نحوه اجرا	مدت زمان اجرای طرح (سال)	هزینه نهایی کل طرح (میلیارد ریال)
شرایط ایده‌آل (برآوردهای اولیه)		۴	۳۲۰۰
شرایط واقعی (عملکرد)		۸	۸۰۹۶
استفاده از تسهیلات بانکی		۴	۳۵۲۰
استفاده از گردش مالی دستگاه نزد بانک عامل (گشایش LC ریالی)		۴	۳۲۳۲





بالایی هستند، به منظور اتمام سریعتر و بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده هدایت می‌شود.

اگر چه مجموعه عوامل مختلفی در ایجاد تأخیر در طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و افزایش عمر آنها نقش دارند که برغم بر طرف کردن یکی از آنها بدون توجه به سایر عوامل چندان در حل نهایی مشکل، مؤثر نمی‌باشد؛ ولیکن کمبودهای مالی به منزله سرخ کلاف درهم پیچیده این مشکلات است. به گونه‌ای که دستگاه اجرایی جاعل می‌تواند با تکیه بر امتیاز گشایش اعتبار اسنادی، استانداردها و سایر عوامل مطلوب برای اجرای منظم و دقیق کار را برای پیمانکاران واجد شرایط اعمال نماید.

در این صورت، کلیه عوامل تأخیر طرح‌ها که به ضعف پیمانکاران بازمی‌گردد (از قبیل عدم برآورد کارشناسی دقیق در ابتدای کار)، قابل رفع خواهد بود و انرژی عظیم نظام اجرایی کشور می‌تواند بصورت متمرکز و فارغ از وجود مشکلات مالی، تنگناهای قرار گرفته در این مسیر را گشوده و راه را برای اجرای روان کارها هموار نماید.

وجود ارتباط و تداخل مشکلات مختلف در سر راه اجرای طرح‌های عمرانی با یکدیگر از یک سو باعث ابهام در تشخیص مسئول نهایی تأخیرها می‌شود و از سوی دیگر موجب ایجاد ناهماهنگی و نارسایی در حرکت کلی بسوی اهداف کلان بودجه می‌گردد. از این رو مکانیزم LC ریالی با الزامات مذکور می‌تواند ضمن کاهش قابل توجه تأخیرها، مسیر را برای مسئولیت‌گریزی عوامل تأخیر مسدود نماید.



## فهرست منابع

- ۱- خبرگزاری مهر، نامه رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی (دکتر فرهاد رهبر) به رئیس جمهور ۱۳۸۵/۲/۹
- ۲- قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ماه ۱۳۵۱، بند ۱۰، ماده ۱
- ۳- قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ماه ۱۳۵۱، بند ۱۱، ماده ۱
- ۴- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، ماده ۱۸
- ۵- نشریه برنامه، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، شماره ۲۳۷، سال ششم
- ۶- خسرو سلجوقی، بررسی مشکلات طرح‌های عمرانی، سازمان سابق امور اداری و استخدامی کشور، سال ۱۳۷۰
- ۷- مهرزاد ذبیحی، دلایل تأخیرهای پروژه‌های عمرانی، نشریه اندیشه و برنامه ریزی، شماره ۱۱ و ۱۲، صفحه ۳۳
- ۸- علی پناهی، بررسی مشکلات بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی و ارائه برخی راهکارها، مرکز پژوهش‌های مجلس، نشریه مجلس و پژوهش، سال ۱۲، شماره ۴۷، صفحه ۱۰۵
- ۹- قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ماه ۱۳۵۱، ماده ۳۰
- ۱۰- قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، تبصره ۱۹، بند د
- ۱۱- قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، تبصره ۲، بند ن
- ۱۲- قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، ماده ۲
- ۱۳- بانک مرکزی ج.ا.ا. بخشنامه شماره ۴۰۷۳ به کلیه بانکها، به تاریخ ۱۳۸۶/۹/۳۰
- ۱۴- بانک مرکزی ج.ا.ا. بخشنامه‌های ۱۹۶۴ و ۱۹۶۶ و ۱۹۶۸، به تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۹
- ۱۵- علی پناهی، بررسی مشکلات بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی و ارائه برخی راهکارها، مرکز پژوهش‌های مجلس، نشریه مجلس و پژوهش، سال ۱۲، شماره ۴۷، صفحه ۱۰۵
- ۱۶- بانک مرکزی ج.ا.ا. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۴
- ۱۷- مهرزاد ذبیحی، دلایل تأخیرهای پروژه‌های عمرانی، نشریه اندیشه و برنامه ریزی، شماره ۱۱ و ۱۲، صفحه ۳۳