عنوان :

بودجه و پروژه های عمرانی

تهیه و تنظیم :

[علی بستان](http://alibostan.blogsky.com)

تابستان 94

فهرست

[مقدمه 3](#_Toc426904534)

[کلیاتی در خصوص بودجه 5](#_Toc426904535)

[تاریخچه بودجه ریزی در ایران 9](#_Toc426904536)

[نحوه بودجه نویسی 13](#_Toc426904537)

[پروژه های عمرانی 14](#_Toc426904538)

[مراحل انجام پروژه عمرانی 16](#_Toc426904539)

[بررسی مشکلات طرح های عمرانی دولت 18](#_Toc426904540)

[عوامل ایجاد تاخیر در پروژه های عمرانی در خارج از کشور 26](#_Toc426904541)

[عوامل تاخیر در پروژه های عمرانی در ایران 27](#_Toc426904542)

[آشنایی با روش های نوین اجرای طرح های عمرانی 30](#_Toc426904543)

[انتقادات به بودجه های عمرانی 37](#_Toc426904544)

[پیشنهادات 39](#_Toc426904545)

[منابع و ماخذ 40](#_Toc426904546)

# مقدمه

بودجه به عنوان یکی از مهمترین ابزار برنامه هاي اجرایی است که اهداف کمی و کیفی ، سیاست ها و خط مشی هاي اساسی برنامه را پی گرفته و شرایط اجراي آن را تعیین و محقق می سازد. همچنین بودجه آیینه تمام نماي برنامه ها و فعالیت هاي دولت است و نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می نماید(کیومرثی،1387،ص1)

تاکنون چهار تعریف قانونی در قانون محاسبات عمومی کشور راجع به بودجه مطرح شده که جدیدترین آنها مربوط به قانون محاسبات عمومی کشور مصوب 10/6/1366 مجلس شوراي اسلامی است. در ماده یک این قانون ، بودجه کل کشور چنین تعریف شده است:

بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که براي یکسال تهیه می شود و حاوي پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه ها براي انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاستها و هدفهاي قانونی می شود و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل شده است :

1. بودجه عمومی دولت که شامل اجزاي زیر است :

الف( پیش بینی دریافتها و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاهها از طریق حساب هاي خزانه داري کل اخذ می شود.

ب( پیش بینی پرداخت هایی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی براي اعتبارات جاري

وعمرانی و اختصاصی دستگاههاي اجرایی می تواند در سال مالی مربوط انجام دهد.

1. بودجه شرکتهاي دولتی و بانکها شامل پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.
2. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر ازعناوین یاد شده در بودجه کل کشور منظور می شود. (شبیری نژاد،1387،ص195)

اهمیت بودجه و اجرای آن به عنوان سیاست مالی، تاثیر قطعی و در سطح تعادل های اساسی اقتصادی و در نهایت در تعادل کل اقتصاد دارد. هال(2002) برنامه ریزی را چنین تعریف می کند که برنامه ریزی قصد دستیابی به هدفی است و برای این منظور اقدام های لازم با نظم و ترتیبی خاص به دنبال هم چیده می شوند. ابتهاج(1371) به عنوان بنیانگذار برنامه ریزی در ایران در خاطرات خود می نویسد، تا زمانی که برایمان نقشه ای نداشته باشیم وضع مملکت درست نخواهد شد. کلارک(1989) معتقد است سرمایه گذاری ممکن است در یک فصل (ماه، سال و...) یا در چند دوره انجام گیرد. با توجه به ضرورت محاسبه ارزش کنونی سرمایه گذاری علاوه بر دریافت ها و پرداخت های جاری، تعیین زمان به انجام رسانیدن هزینه های مربوط به سرمایه گذاری نیز ضروری است. در تهیه و اجرای بودجه عمرانی دست قوه مجریه نسبت به بودجه عادی تا حدود زیادی بازتر بوده و اختیارات زیادی داشته و از همان ابتدا که در ایران سرمایه گذاری دولتی شروع شد، بودجه عمرانی به نحوی از بودجه عادی جدا شده است (قانعی،ص16). بند 10 ماده یک قانون بودجه، طرح های عمرانی را این گونه تعریف کرده است: منظور مجموعه عملیات و خدمات وشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه پنج ساله به صورت سرمایه گذاری ثابت شامل هزینه های غیر ثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می گردد و تمام یا قسمتی از هزینه های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تامین می شود و به سه نوع انتفاعی و غیر انتفاعی و مطالعاتی تقسیم می گردد(موسی خانی،1380،ص116). جهت گیری های اصلی بخش بودجه دولت را بر اساس برنامه چهارم توسعه به شرح زیر می باشد:

اصلاح، بهینه سازی و شفاف شدن ساختار بودجه کل کشور، تامین اعتبارات هزینه ای از محل درآمدهای غیر نفتی به گونه ای که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه ای دولت به طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تامین گردد. اصلاح نظام بودجه بندی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات(معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی،1386،ص275). بر اساس "نظام درآمد – هزینه استانی "، اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای به صورت سرجمع در اختیار استان قرار می گیرد و توزیع این اعتبارات بین فصول برنامه ها و همچنین توزیع بین شهرستان ها به عهده استان می باشد. انجام این امر از حساسیت خاص برخوردار است، زیرا از یک سو این توزیع بایستی ناظر بر تعادل بخشی بین واحد های جغرافیایی تابعه استان باشد و از سوی دیگر توسعه متوازن اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در استان و نواحی(شهرستان ها) را مد نظر قرار دهد(خسروی،1388،ص1). کالانتون و همکارانش(1990) معتقدند که سیاست های دولت، مقررات و شیوه های اجرایی تا حد زیادی می تواند باعث اثر بخشی طرح های عمرانی شود. چیا و همکارانش(1999) معتقدند که به طور کلی پذیرش فرایند انتقال تکنولوژی در پروژه های عمرانی باعث بهبود عملکرد مالی، عملکرد برنامه ای و عملکرد کیفیتی می شود. همچنین دی واپری آ و همکارانش(2002) معتقدند که بهبود عملکرد در پروژه های عمرانی کلیدی است برای نتایج اثر بخش. طرح های تملک دارایی های سرمایه ای اگرچه اصلی ترین کانال ایجاد ظرفیت های جدید تولیدی و خدماتی در جامعه است با این حال دارای بیشترین مشکلات از بعد اعتباری و فنی- اجرایی نیز می باشد. این مشکلات حداقل در دو بخش ساختاری و اجرایی قابل تفکیک است و طبیعتا راه حل هایی که برای رفع این مشکلات ارائه می شود باید در دو بعد بلندمدت و میان مدت مد نظر قرار گیرد(دفتر مطالعات برنامه و بودجه،1385).

# کلیاتی در خصوص بودجه

واژه بودجه

واژه بوژت (Beget) يك واژه فرانسه قديم است و به كيف چرم اطلاق مي‌شده است كه وجوه نقد را در آن نگهداري مي كردند. بدين جهت ابتدا كيف چرمي كه محتوي صورت مخارج و درآمدهاي دولت انگليس بوده و وزير دارائي انگليس آن را با خود به پارلمان مي آورده و صورتهاي مخارج و درآمدهاي مملكتي را از كيف خارج كرده و براي تصويب به پارلمان عرضه مي داشته است در انگليس Budget ناميده مي شد. به تدريج معني اصطلاح بودجه از خود كيف, تبديل به محتويات آن شد.

بعدا كه به تدريج صورتهاي مزبور در يك صورت واحد گنجانده شده است, اين صورت بنام ”باجت“ در انگليسی و بودجه در فرانسه ناميده شده و در ساير زبانها نيز همين كلمه بكار برده شد.

قبل از انقلاب مشروطه چنين واژه اي در زبان فارسي به كار نمي رفته است و پس از آن چون قانون اساسي ايران بيشتر از قوانين اساسي بلژيك و فرانسه ترجمه و اقتباس شده اين واژه نيز همراه قوانين مالي فرانسه ترجمه و وارد قانون محاسبات عمومي ايران و زبان فرانسه گشته است.

تعاریف بودجه

ديدگاهها, نظريه ها و تعاريف مختلفی در خصوص بودجه  ارائه شده است. این  تعاريف نیز  متاثر از نظريه هاي اقتصادي در مورد دولت بوده است و ديدگاههاي موجود در زمينه دولت نيز تحت تاثير شرايط متفاوت سياسي, اقتصادي و فرهنگي بوده است. در یک بررسی کلی می توان گفت نظام بودجه بندي به عنوان يك ابزار مهم و حساس برنامه ريزي به موازات رشد و توسعه دولت و جامعه, مراحل و تحولات مهمي را پشت سر گذاشته و امروزه بصورت يك نظام پيچيده فني و مالي درآمده است. اين نظام در آغاز پيدايش خود به علت محدوديت حوزه فعاليت دولت و به علت نگرش منفي جامعه نسبت به فعاليتهاي دولت, عمدتاً يك ابزار سياسي بوده و از دهه سوم قرن ميلادي به علت رواج اقتصاد كينزي كه دولت را به مداخله در فعاليت اقتصادي و سرمايه‌گذاري اجتماعي تشويق و ترغيب مي‌نمود, بودجه دولتي به عنوان ابزار اقتصادي و مالي, علاوه بر نقش هاي سياسي, نقش‌هاي اقتصادي و مالي را نيز بر عهده گرفت و بالاخره با گسترش فعاليتهاي دولتي در همه جنبه هاي زندگي و بزرگتر و پيچديده تر شدن سازمانهاي دولتي و پيشرفت روش‌هاي مديريت و برنامه ريزي و ظهور تكنولوژي اطلاعاتي امروزه, نظام بودجه بندي يك سيستم پيچيده اي از طرحها و برنامه هاست و بودجه علاوه بر نقش هاي سياسي و اقتصادي, نقش حساس و مهم برنامه‌ريزي را نيز عهده دار شده است و امروزه بودجه منعكس كننده انواع برنامه‌ريزي هاي سياسي, اجتماعي و فرهنگي جامعه است. از طرفي چون مسلم شده كه توسعه امري يك بعدي نبوده و توسعه اقتصادي مي تواند به توسعه اجتماعي و فرهنگي بيانجامد, مهمترين عامل در وقوع اين امور, گزينش درست اهداف, استراتژي ها و نهايتاً رسالت هاي سيستم برنامه ها وطرحهاي بودجه است.

بر این اساس  در ميان انواع تعاريفي كه از بودجه به عمل آمده سه دسته عمده را مي توان تشخيص داد:

الف- تعاريفي كه بر جنبه سياسي بودجه تاكيد مي ورزند.

ب- تعاريفي كه بر جنبه هاي اقتصادي و مالي تاكيد مي ورزند.

 ج- تعاريفي كه بر جنبه هاي برنامه اي و مديريت بودجه تاكيد مي ورزند.

سیر تکوین بودجه

مفهوم بودجه همگام با تكامل دولت ها و پيچيده تر شدن وظايف دولت, تغيير و تكامل يافته است. اين تكامل را مي توان به چهار مرحله متمايز تقسيم كرد. در مرحله اول كه تقريباً از 1920 تا 1935 مي باشد, تاكيد عمده روي ايجاد يك سيستم با كفايت براي كنترل هزينه‌ها بود و حسابداري هزينه ها و پيوند بين حسابداري و بودجه مطرح بود. مرحله دوم كه در توسعه بودجه عملياتي خود را نشان مي دهد, استفاده از بودجه به عنوان ابزار مديريت مالي بود و خود را در اصلاح ساختار مناسب, بهبود مديريت و برنامه هاي اندازه‌گيري كارظاهر ساخت و بر بودجه اي تاكيد داشت كه كار و فعاليتهاي سازمان را اندازه بگيرد.

مرحله سوم با پيوند دادن بودجه و برنامه به عنوان معياري براي تجزيه و تحليل رفاه اقتصادي آغاز شد و روي پيشرفتهائي كه در تكنولوژيهاي تصميم گيري و اطلاعاتي رخ داده بود تمركز داشت.

مرحله چهارم بواسطه پيچيدگي محيط سازمانها بوجود آمده و باعث استفاده از بودجه بر مبناي صفر به عنوان ابزاري برنامه ريزي راهبردي (استراتژيك) گرديده است. بر این اساس سیر تکوین بودجه را می توان به شرح ذیل برشمرد:

الف- بودجه به عنوان ابزار كنترل

ب- بودجه به عنوان ابزار برنامه ريزي

ج- بودجه به عنوان ابزار مديريت مالي

د- بودجه به عنوان ابزار راهبردي(استراتژيك)

ضرورت بودجه و بودجه ریزی

بودجه بندي را ” فرآيند تخصيص منابع محدود به نيازهاي نامحدود“ مي دانند . مجموع كوشش هائي كه صرف تدوين و تخصيص منابع مي شود به منظور”حداكثر استفاده“ از منابعي است كه معمولاً در حد كفايت نمي نمايند و به اصطلاح اقتصادي”كمياب“ هستند. بنابراين در راه رسيدن به ”اهداف مطلوب“ ضرورت دارد به نحوي از هر يك از منابع محدود استفاده گردد كه در تبديل كل منابع به پول بتوان گفت كه با حداقل هزينه, حداكثر استفاده به عمل آمده است.

تضاد و برخورد اين دو واقعيت يعني نامحدود بودن نيازها و محدود بودن منابع, انسان متفكر و انديشمند را به  چنين نتيجه گيري مي رساند كه از منابع محدود بايد براي رفع نيازهاي نامحدود آنچنان ياري گرفت كه ”حد متناسب“ رضايت به دست آيد، و اين نخستين تصور بودجه است و ضرورت بودجه نویسی نیز از همین مسئله ناشی می شود.

اهميت بودجه

بودجه بندي اهداف و كاربردهاي مختلفي در تنظيم, تصويب, اجرا و كنترل سياستهاي دولت و سازمانها دارد. در مرحله اول, بودجه چارچوبي را براي تنظيم سياستهاي دولت و سازمانها فراهم مي كند و فعاليتهاي مختلف براي رسيدن به اهداف توسعه و تقسيم اين فعاليتها بين مجريان فعاليتها تعيين مي شود. در مرحله تصويب, بودجه وسيله كنترل قانوني است. در مرحله اجرا, بودجه بندي راهنماي مديران در اجراي سياستهاي تدوين شده است و در نهايت بودجه بندي مهم ترين ابزار كنترل و نظارت بر عملكرد دولت و سازمانها محسوب مي شود. بنابراين اهداف و مقاصد بودجه بندي را در سطح كلان(دولت) كه قابل تصميم به سطوح سازماني نيز مي باشد, را مي توان به شرح ذيل بيان كرد:

الف- بودجه وسيله اي براي تدوين و تنظيم برنامه هاي دولت و سازمانها است.

ب- بودجه وسيله تحصيل مجوز قانوني براي فعاليتهاي دولتها و سازمانها است.

ج- بودجه راهنماي اجراي سياستهاي دولتي و سازمانها است.

د- بودجه قوي ترين وسيله كنترل قوه مجريه توسط قوه مقننه و وسيله آگاهي و اطمينان مردم از مصرف صحيح و قانوني منابع و وجوه عمومي است.(علوی طبری،1381)

# تاریخچه بودجه ریزی در ایران

بودجه یا جمع و خرج کل مملکت(تا پیش از مشروعیت) به تعداد ایالات و ولایات و مرکز تحت ریاست وزیر مالیه یا وزیر دفتر تقسیم می شد و به وسیله مستوفیان به کمک مامورینی به نام سررشته دار و محرر بر اساس دستورالعمل های صادره از مرکز تهیه می گردید. البته اجباری نبود که بودجه هر ایالت یا ولایت را یک مستوفی تهیه کند، گاهی یک نفر، بودجه چند محل را تهیه می کرد، تصدی امور دفتری هر یک از حکومت های جزء ایالات و ولایات هم به مستوفیان ساکن مرکز ایالت محول می شد، با این اختلاف که مستوفیان مرکز در برابر وزیر مالیه مسئول بودند و مستوفیان محلی، مسئول شخصی بودند که به مسائل مالیاتی آگاهی داشته و از طرف والی یا حاکم محل به نام پیشکار مالیه تعیین می شد و در مقابل حکام، مسئول اجرای کتابچه یا دستورالعمل ولایت بود. مهم ترین تحولی که در سبک بودجه نویسی دیده می شود در زمان ناصرالدین شاه با دست قائم مقام فراهانی و میرزاتقی خان امیرکبیر صورت گرفته است که برای اولین بار، عایدات و مخارج کشور به طور روشن برای مصارف معینی به صورت سیاهه نویسی تهیه شد. در این بودجه نویسی، یگانه وزارتخانه ای که به طور مستقل بودجه قلمرو خود را خود تهیه می کرد وزارت لشکر بود. وزارت لشکر، دفتر لشکر نامیده می شد، همان طور که به وزارت مالیه دفتر استیفا می گفتند. دلیل این که وزارت جنگ استثنائا، مستقیما بودجه خود را تنظیم می کرد این بود که در آن زمان ( از زمان های سابق) حقوق مستخدمین دولت به نام اشخاص و مادام العمر تعیین می شد و اگر هم وفات می یافت، حقوق مستوفی به موجب فرمان، درباره ورثه اش برقرار می شد. حال آنکه در وزارت جنگ حقوق بر حسب شغل و درجه بود نه شخصی. لذا، همان طور که در وزارت مالیه تهیه بودجه هر ولایت یا ایالت به یکی از مستوفیان واگذار می شد در وزارت لشکر هم تهیه صورت خرج فوج یا سوار هر محل را یکی از لشکر نویسان بر عهده داشت و مجری صورت خرج، یعنی کسی که حضور و غیاب فوج یا سوار را انجام می داد تابع وزارت جنگ بود و حقوق او در بودجه، همان فوج یا سوار منظور می شد. اسامی افراد حاضر و غایب بر عهده مشرف و نظارت پرداخت با لشکرنویس باشی بود. در تهیه بودجه معمولا شش ماه از سال گذشته،وزیر مالیه، که او را وزیر دفتر هم می گفتند، حکمی دایر بر تهیه کتابچه های ایالت و ولایات بر عهده وزیر بقایا صادر می نمود که مشارالیه به مستوفیان ابلاغ کند و مستوفیان اجرای حکم مزبور را که توسط فراشباشی وزیر بقایا ارائه می شد در ذیل آن کتبا تعهد می کردند. اگر در آخر سال کتابچه ها حاضر بود، وزیر بقایا می گرفت و اگر حاضر نبود، با کمال سختی و شدت، مطالبه می نمود و چنانچه تهیه کننده برای تاخیر، جهت و علتی از قبیل نرسیدن صورت مخارج قشونی از دفتر لشکر یا قصور مستوفی وظایف در دادن صورت مستمریات ذکر می کرد، وزیر بقایا اقدام می نمود که جهات تاخیر مرتفع گردد. در کتابچه هر محل، اول عایدات آن محل که عبارت از مالیات های مستقیم بود تعیین و بعد مخارج موضوع می شد.

مخارج بر دو قسم یا به اصطلاح زمان، تحت دو ضیغه نوشته می شد :

1. مخارج ولایتی، عبارت از حقوق مستخدمین و صاحبان مستمری و وظیفه و تخفیفات محلی
2. مصارف دیوانی مشتمل بر مخارج قشونی و مستخدمین مرکزی و حقوق و مستمری اشخاصی که اهل محل نبودند

به طور خلاصه طرز تهیه بودجه چنین بود :

تحت ریاست وزیر دفتر، بودجه مرکز و ایالات و ولایات به وسیله مستوفیان به کمک سررشته داران و محرران تهیه می شد. وزیر لشکر بودجه قشون را تهیه می کرد. وزیر بقایا مسئولیت احکام وزیر دفتر را داشت و در مورد بقایا مستقل بود. وزیر خزانه هم مسئولیت عواید و مخارج خارج از کتابخانه های شهرستان ها مثل عواید گمرک و ضرابخانه را داشت.

الف) تهیه و تنظیم بودجه بعد از مشروطیت

با وقوع انقلاب مشروطیت، دگرگونی وسیعی در مالیه عمومی و بودجه و بودجه نویسی به عمل آمد. آقای محمود بدر ( وزیر اسبق دارایی ایران) که در مدت تصدی مستشاران آمریکایی و بلژیکی در ادارات دارایی ایران، همکاری خیلی نزدیکی با آنان داشته است می نویسد، رویه مفاصا حساب ماموران مالیاتی تا آخر سلطنت ناصرالدین شاه قاجر کم و بیش به طور منظم برقرار بود و چون مخارج کشور همیشه در حدود درآمد آن تعیین می گردید تعادل در جمع و خرج برقرار و کسری پیدا نمی شد تا توسل به وام خارجی یا داخلی پیدا گردد. در سلطنت مظفرالدین شاه این نظم و ترتیب در امور مالی مثل سایر شئون کشور رو به نقصان نهاد تا جایی که دولت ایران مجبور گردید چندین مرتبه از دولتین روس و انگلیس وام دریافت کند. بعد از سلطنت مظفرالدین شاه این بی نظمی رو به تزاید نهاد به طوری که در مواقع ورود مورگان شوستر اوضاع مالی کشور در اوج تنزیل و اضمحلال بود. دستگاهی که به نام وزارت مالیه نامیده می شد اسم بدون رسمی بود و هیچ اطلاع نداشت جمع و خرج کشور به چه مبلغ بالغ می شود و چه مبلغ از آن قابل وصول است و خرج واقعی کشور چه میزان و چه کسی مسئول وصول مالیات دولت و چه مقام، مسئول نگهداری حساب و رسیدگی به آن می باشد. درآمد ولایات به طور نامرتبط توسط ماموران محلی وصول و غالبا در مقابل حوالجاب بی حساب مرکز برداشت می گردید. ماخذ مالیات همان جزوه جمع های قدیم بود ولی بر خلاف گذشته مسئول وصول و پرداخت مقام معین و مشخصی نبود و به همین جهت هم غالب مالیات لاوصول باقی می ماند و حوالجات هم به دست دارندگان آن لاوصول و این حوالجات به اصطلاح بلامحل که در دست مردم بود سال به سال زیادتر می گردید. گمرکات با یک نظم نسبی توسط مامورین بلژیکی اداره می شد و در حقیقت درآمد از این ممرکه تقریبا در حدود سالی سه میلیون تومان بود. در مرحله اول برای پرداخت اصل و فرع قروض خارجی تخصیص می یافت و در حقیقت در رهن قروض خارجی دولت بود. اگر پس از پرداخت این قلم از خرج، مازادی باقی می ماند حق تقدم به بودجه بریگاد قزاق – حقوق و مستمری های اتباع خارجه و بعضی مخارج مورد توجه خارجی ها داده شده بود. منابع دیگری هم از قبیل پست و تلگراف، تذکره، رسومات تریاک و... وجود داشت ولی درآمد از این منابع اهمیت زیادی نداشت و غالبا تکافوی حقوق اداراتی که مامور وصول آن بودند نمی کرد. حوالجات صادره به عهده ماموران دارایی در بازار از یک ریال الی یکصد دینار خرید و فروش می شد. درست در خاطر دارم که در مجاورت صندوق مرکزی در خزانه همیشه چند نفر دلال دیده می شد و مردم حوالجات خود را با کسر حداقل سی الی پنجاه درصد به آن ها معامله می نمودند. در چنین وضعی بود که مورگان شوستر به عنوان خزانه دار کل، امور مالیه کشور را به دست گرفت. در آن موقع، آشفتگی وضعیت کشور منحصرا به امور مالی آن نبود. عدم امنیت در سراسر کشور حکمفرما بود. چون کشور با رژیم تازه بنیاد مشروطیت مطلقا عادت نداشت و مامورین دولت هم در این رژیم تجربه حاصل نکرده بودند و شاید در بین عامه و حتی دولتیها معدودی بودند که از مفهوم واقعی رژیم مشروطه اطلاعی داشته باشند. اکثرا از کلمه آزادی این طور استنباط می کردند که مقصود آزادی در ندادن مالیات و عدم ایفای وظیفه قانونی و بالاخره نبودن هیچ گونه قید و شرطی در امور است. با وصف این اگر ملت ایران در اداره کردن مملکت خود با موانع خارجی مواجه نمی گردید دیر یا زود به نواقص وضع خود پی می برد و مسلما در اصلاح آن موفق می گردید. کما این که فورا دریات که برای اصلاح امور احتیاج به تجربه و کاردانی متخصصین خارجی دارن و به همین دلیل بود که بلافاصله پس از استقرار مشروطیت در استخدام اتباع خارجه برای رشته های مختلف اداری از اتباع کشورهای بی طرف مثل آمریکا، سوئد، بلژیک و... مبادرت نمود. لیکن متاسفانه نفوذ خارجی بالاخص روس و انگلیس به قدری در این کشور ریشه دوانده بود که هیچ کار مهمی بدون صواب دید آن ها قابل اجرا نبود و حتی در اجرای قوانین مصوب مجلس هم سفارتین. در چنین اوضاع و احوال سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مورگان شوستر تبعه آمریکایی همراه با چهار معاون برای اصلاح وضع مالی و انجام اصلاحات در امور مالیه و بودجه کشور به ایران آمد و به عنوان خزانه دار کل، اختیارات وسیع قانونی از مجلس گرفت. ولی در اجرای قانون مواجه با اشکال شد تا جایی که طبق قانون 23 جوزا به اداره گمرکات دستور داده شد که از نظر تمرکز وجوه دولت، درآمد گمرکات را به جمع خزانه بگذارند و هزینه ها را به موجب اجازه خزانه دار کل بپردازند ولی مامورین بلژیکی گمرک با پشتیبانی سفارتخانه های خارجه، مخصوصا سفارت روس از اطاعت امر سرپیچی می کردند و سفارت روس آشکارا مخالفت خود را با اطلاعات روسای بلژیکی از سرپرستی خزانه داری کل اعلام می کرد و به این نیز قناعت نکرده تهدید کرده بود که گمرکات شمال ایران را اشغال خواهد کرد و به تقلید از سفارت روس، سفارتخانه های فرانسه، آلمان، ایتالیا و اتریش پیاپی به وزارت امور خارجه ایران اعتراض می کردند تا جایی که رئیس گمرکات ایران به پشتیبانی از آن ها عنوان می نمودند که از آن قانون اطاعت نخواهد کرد. علاوه بر این مشکل، مشکلات دیگری برای تشکیل ژاندارمری خزانه برای وصول مالیات و مطالبات به وجود آمد که منجر به دریافت دوالتیماتوم شدیداللحن قطع رابطه دیپلماسی روسیه و اخراج شوستر از ایران شد که داستانی مفصل دارد.

اولین بودجه ایران به سبک جدید، در دوره دوم قانونگذاری ( 1288 تا 1290 شمسی) هنگام وزارت مالیه صنیع الدوله هدایت در کابینه مستوفی الممالک که به دست یک گرجی از اتباع روس و دو همدست او به قتل رسید تنظیم گردید.

اولین بودجه ایران با مقدمه جالبی به این شرح آغاز می شود :

با کمال افتخار بودجه ایت ئیل 1328 قمری (1289 شمسی) را تقدیم و محض ایفای رسم قانونی اعتباراتی را که در سنه قریب التمام برای دولت لازم شد، به مجلس مقدس پیشنهاد و تصویب آن را تقاضا می کنم. هرچند کار نمایانی را که امروز به اتمامش موفق شده و نخستین بودجه ملت خود را به پارلمان تقدیم می کنم. لیکن بدیهی است که ما در عمل بودجه، بی تجربه و تازه کاریم مع ذلک برای اطمینان قلب کسانی که در تمایل به اصلاحات شبهه به دل راه می دادند لازم بود در این راه قدم برداشته شده و بدون وحشت از این که تازه کار جلوه کنیم با عزم راسخ اطلاعاتی از مالیه در هم و برهم و بی ترتیب خود استخراج کرده به معرض شهود گذاریم. ایران و چین دو مملکت بودند که بودجه نداشتند، اگر چه ایران در این راه از چین بگذشت. چه عدم مساعدت و فعالیتی که تاکنون صفت ممیزه ادارات دولتی ما بوده است از اول شروع و اقدام به این کار نیز به موقع بروز یافت. گویی قدرت مطلقه که در دست سلاطین مالک الرقاب مشرقی و مغربی بوده با خیال ترتیب بودجه، سازگاری نداشته زیرا این مسئله در هیچ مملکتی پیدا نشده مگر بعد از این که ملت حق نظارت خود را بر مالیه عمومی مطالبه کرد. مخارج میزان کل اعتباراتی که تقاضا شده بالغ بر 14 میلیون و 618 هزار تومان و مجموع عایدات 14 میلیون و 116 هزار تومان. بنابراین کسر ظاهری 500 هزار تومان می شود ولی باید خاطر نمایندگان محترم را مسبوق کنم که اعداد مزبور درست حاکی حقیقت نیست و کسر واقعی که چندان زیاد نیست نباید از سه کرور کم تر باشد.

دیون عمومیه سالی 51 میلیون قران که معادل ثلث بودجه باشد بر مخارج دولت می افزاید. این عنوان برای مالیه ما یک آفت و یک تحمیل بی ثمری است که مملکت هرگز از آن منتفع نشده. بلی این قرض، میراث یک دوره تقلب بی لگام یک دربار فاسد و بی آبروی قدیم ما است.(قدیری اصلی،1380)

# نحوه بودجه نویسی

دولت جمهوری اسلامی ایران برای سر و سامان بخشیدن به وضعیت گزارشگری خود در سال 1381 نحوه بودجه ریزی و طبقه بندی هزینه ها و تملک دارایی های خود را تغییر داد که این تغییر بر مبنای نظرات و پیشنهادهای صندوق بین المللی پول بود که تحت عنوان نظام جدید آمار مالی دولت شناخته می شود.

ویژگیهای طرح دو هدف عمده را دنبال می کرد:

الف) هدفهایی که در کوتاه مدت قابل دسترسی هستند که شامل هدفهای زیر می باشد:

-1 اصلاح حجم و ترکیب سند لایحه بودجه که شامل تبصره ها و سایر بخشهای لایحه بودجه است.

-2 اصلاح نظام طبقه بندی و شفاف سازی درآمدها و هزینه های بودجه.

-3 اصلاح روشهای برآورد درآمدها و هزینه های بودجه.

-4 توجه به نظام مدیریت اطلاعات بودجه.

ب) هدفهایی در بلندمدت می بایست مورد توجه قرار گیرند، که عبارتند از:

-1 اصلاح نظام تشکیلات و سازماندهی بودجه آن هم با توجه به برنامه های توسعه کشور.

-2 اصلاح نظارت بر بودجه.

-3 اصلاح روشهای مدیریت بودجه.

-4 اصلاح نظام حسابداری بودجه

از سال 1381 بودجه برنامه ای به بودجه عملیاتی نیز تغییر یافت . هر چند که کاهش یارانه ها، تقویت مدیریت مالی، تقویت آزاد سازی تجاری، تجدید ساختار موسسات اقتصادی دولتی و خصوصی سازی آنها، حذف محدودیت های بازار کار هم نیز از دیگر توصیه های هیات اعزامی صندوق بین المللی پول به ایران بود . مزایای این پیشنهادها از سوی صندوق بین المللی پول، عبارتند از:

-1 ارتباط بین عملیات بودجه ای با فعالیتهای اقتصادی بهتر شناسایی می شود. یعنی چه مقدار بار مالی بر اقتصاد ملی نیز افزایش می یابد و یا این که چه مقدار از منافع نسلهای آینده برای تامین نیازهای نسل

حاضر مصرف می شود.

-2 عملیات بودجه ای شفاف تر شده و ماهیت آن مشخص می شود.

-3 میزان بدهی دولت به اقتصاد ملی به سادگی قابل شناسایی خواهد بود.

-4 تدوین بودجه با روش حاضر با مبانی بینش توسعه پایدار سر و کار دارد.

-5 بودجه کشورهای مختلف نیز از نظر ساختاری قابل مقایسه با بودجه ایران خواهد بود که این نیز کمک

می کند تا دولتها بتوانند بودجه های خود را کارآمد تر سازند.(عربی،1389)

# پروژه های عمرانی

بند 10 ماده 1 قانون برنامه و بودجه مصوب 1351، طرح عمرانی را چنین تعریف می کند :

طرح عمرانی، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی توسط دستگاه اجرایی انجام می شود، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف های برنامه عمرانی پنج ساله به صورت سرمایه گذاری ثابت اجرا می گردد

هر طرح از تعدادی پروژه تشکیل می شود؛ پروژه مجموعه ای از عملیات همجنس است که یک یا چند هدف از اهداف و عملیات یک طرح را تامین می کند. گستره ابعاد و ماهیت فعالیت های مربوط به مراحل تهیه یک طرح و پیچیدگی های اجرا، نگهداری و بهره برداری از آن و آثار متفاوتی که چگونگی انجام آنها دارد و همچنین اهمیت ارتباط این فرایند با سایر امور اقتصادی سبب گردیده که برای تحقق موفق این فرایند، نظام فنی اجرایی عمرانی کشور تعریف شود.

طبق آخرین مصوبه این نظام چنین تعریف شده است :

نظام فنی و اجرایی، عبارت است از مجموعه اصول، روش ها، مقررات و ضوابط فنی، حقوقی و مالی حاکم بر تهیه، اجرا و ارزشیابی طرح های عمرانی کشور و چگونگی انتخاب و بکارگیری عوامل دست اندرکار مربوط به آن و نیز تبیین مشخصات عوامل یاد شده و نحوه ارتباط بین آنها. دقت در تعاریف قانونی یاد شده نشان می دهد که تهیه و اجرای طرح عمرانی منوط به ساماندهی مناسب در سه حوزه زیر است :

1. فرایند تصمیم گیری
2. عوامل اجرایی
3. منابع لازم

در این صورت طرحی برگزیده،اجرا، نگهداری و بهره برداری می شود که از حیث بررسی فنی،اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی موجه باشد و طرحی موجه است که :

1. گوشه ای از اهداف برنامه های توسعه را تامین کند.
2. منابع مالی کافی در زمان های مورد نیاز، در دسترس داشته باشد.
3. عوامل اجرایی لازم ( مدیریت دستگاه اجرایی، مشاور، ناظر، پیمانکار و بهره بردار) قابل سازماندهی باشد.
4. مصالح و تجهیزات لازم به موقع قابل تامین باشد.
5. تمامی منافع و هزینه های مالی،اقتصادی،اجتماعی،سیاسی، زیست محیطی و فرهنگی آن در دوره احداث و بهره برداری سنجیده شده و منافع خالص داشته باشد.
6. گزینه بدیل با منافع خالص بیشتر وجود نداشته باشد.
7. در کنار سایر طرح های در دست اجرا یا تهیه شده مجموعه معناداری را در ارتباط با برنامه توسعه بسازد.

با اعمال این ضوابط نه تنها هر طرح به درستی ارزیابی می شود؛ بلکه مجموعه عملیات عمرانی دولت ارتباط سنجیده ای با سایر متغیرهای کلان اقتصاد ملی می یابد. در این صورت می توان انتظار داشت هزینه های عمرانی دولت سبب افزایش بهره وری اقتصاد ملی گردد و به بالندگی بخش خصوصی که بار اصلی رشد را بر عهده دارد مدد رساند و در عین حال از حیث اجتماعی در خدمت توزیع متعادل تر رفاه باشد. (توکلی،1386)

# مراحل انجام پروژه عمرانی

رویکرد یک پروژه را می توان به پنج دسته تقسیم نمود. این پنج دسته عبارتند از :

**آغاز پروژه**

بر چگونگی پیدایش دید نسبت به پروژه و تعیین اهداف تاکید دارد.

**برنامه ریزی**

برنامه ریزی پروژه شامل تعیین منابع لازم برای انجام پروژه،برنامه ریزی،زمانبندی و تهیه بودجه پروژه است. از فعالیت های مهم این مرحله تبدیل اهداف به فعالیت های ملموس و تشکیل گروه های کاری برای انجام این فعالیت هاست.

مراحل عمده این مرحله عبارتند از :

* پالایش محدوده پروژه، به معنای برقراری تعادل بین سه عامل نتیجه(کیفیت)،زمان و منابع(هزینه)
* تهیه فهرست فعالیت هایی که برای دست یابی به اهداف پروژه لازم الاجراست.
* تعیین بهترین شکل توالی فعالیت ها
* تهیه یک برنامه و بودجه کارا جهت تخصیص منابع به فعالیت ها
* گرفتن تاییدیه های لازم برای برنامه پروژه

**اجرا**

در این مرحله، بر روی انجام درست کار توسط منابع تاکید می گردد.

**هدایت و کنترل**

مرحله کنترل، مرحله ایست که در آن بر چگونگی انجام پروژه نظارت می شود. در واقع این مرحله و مرحله قبل همزمانی هایی دارند و کل مرحله های دوم تا چهارم تشکیل یک چرخه می دهند. در این مرحله به اندازه گیری میزان دست یابی به اهداف تعیین شده پرداخته، فرمان هایی برای منطبق کردن مجدد اجرا بر برنامه و حذف مغایرت هایی که بر نتایج پروژه و زمان تحویل یا کیفیت آنها اثر دارد، صادر می شوند.

* نظارت بر اجرا و گزارش اختلاف ها با برنامه
* اتخاذ تصمیمات اصلاحی برای منطبق کردن اجرا با برنامه
* دریافت، ارزش گذاری و تصمیم درباره تغییرات پروژه که از سوی افرد مهم درگیر یا اعضای تیم پروژه عمرانی پیشنهاد می شوند
* برنامه ریزی مجدد پروژه در صورت نیاز
* تطبیق سطوح منابع در صورت نیاز
* اصلاح محدوده پروژه
* بازگشت به برنامه برای تطبیق نتایج و اهداف و گرفتن تاییدیه های لازم

**بستن پروژه**

مراحل دوم تا چهارم یعنی برنامه ریزی،اجرا و کنترل در یک چرخه قرار دارند؛ این به دلیل ماهیت وابستگی درونی این مراحل به یکدیگر است. پس از آن در مرحله پنجم پروژه تکمیل و آماده بهره برداری می شود. (پیاده و همکاران،1390)

# بررسی مشکلات طرح های عمرانی دولت

سلجوقی[[1]](#footnote-1) در بررسی مشکلات طرح های عمرانی دولت به این نتیجه می رسد که 90 درصد طرح های عمرانی بدون توجیه کارشناسی با فشار نمایندگان،استانداران،ائمه جمعه، احزاب و سایر عناصر فشار قانونی یا غیرقانونی آغاز می شود. این محقق اظهار می کند که (تاآن زمان) هیچ نماینده ای نبود که اجرای طرحی را از دستگاه اجرایی خواسته باشد و آن طرح در لایحه بودجه دولت گنجانده نشده یاشد. در واقع این یک ویژگی اقتصاد نفتی است که دولت را به توزیع کننده امتیاز و گروه های اجتماعی را به دریافت کننده سهم از ثروت ملی تبدیل می سازد. پدیده چانه زنی و فشار برای دریافت سهم بیشتر و یا سوق دادن منابع محدود به سوی حوزه های نفوذ یا علاقه مسئولان یا قدرت های اجتماعی، امری رایج شده است. این رفتار در کلنگ زنی های روسای جمهور پیشین، تا برخی وعده های سفرهای استانی امروز، در همه، متجلی است. به خاطر دارید که طرح عمرانی طبق تعریف باید در مدت معین و با اعتبار معین پایان یابد.اما در عمل و در بیشتر موارد، مدت، بسیار بیش از پیش بینی اولیه و مکررا تغییر می یابد و هزینه نیز افزایش داده می شود. به عنوان مثا، در قانون بودجه 1381 پیش بینی شده بود که با 15800 میلیارد ریال، 284 طرح خاتمه یابد که نشد. برای این طرح های خاتمه نیافته، در لایحه بودجه 82 مبلغ 13200 میلیارد ریال و مبلغ 55000 میلیارد ریال دیگر برای سال بعد اعتبار در نظر گرفته شد تا به اتمام برسند! یعنی ظرف یکسال برآورد هزینه بیش از پنج برابر شد و سال ها نیز بر مدت معین شده قبلی افزوده گردید. مثال دیگر، طرح هایی است که طبق پیش بینی لایحه بودجه 1383، باید در آن سال تمام می شد، ولی ناتمام ماند. در لایحه بودجه سال 1384 پیش بینی شد که تعداد 127 طرح از این طرح ها با تاخیر پنج سال تمام شود. هزینه اضافی نیز 96600 میلیارد ریال، یعنی نزدیک به کل اعتبار عمرانی سال 1383.

از هر لایحه بودجه ای می توان مثال تکان دهنده ای ارائه کرد. در قانون بودجه 1383 قرار بود 660 طرح با هزینه 18300 میلیارد ریال به بهره برداری برسد. نیمی از اعتبار پرداخت شد. تعداد 320 طرح ناتمام ماند. در لایحه بودجه 1384 پیش بینی شد که در آن سال 14900 میلیارد ریال و تا سال 1388 مبلغ 64100 میلیارد ریال دیگر به این طرح ها اختصاص یابد تا در پایان سال 1388، طرح ها تکمیل شود. دولت در قانون بودجه 1385 متعهد شده بود 149 طرح ملی را با 7393 میلیارد ریال اعتبار تمام کند. اما 107 طرح از آن ها در لایحه بودجه 1386 گنجانده و پیش بینی شده که مبلغ 10363 میلیارد ریال دیگر برای اتمام آن ها صرف شود.

بررسی مرکز پژوهش های مجلس نشان می دهد که در سال 1382 در مقابل خاتمه هر طرح، دو طرح عمرانی جدید آغاز شده و به ازای هر یک ریال سرمایه گذاری مصوب،شش ریال تعهد برای سالهای آتی تحمیل شده است. تا سال 1370، طول زمان اتمام طرحهای بخش راه از حد معقول سه سال به نه سال و طرحهای بیمارستانی از چهارسال به یازده سال افزایش یافت. ادامه این روند غیرعلمی و غیراسلامی میانگین دوره اتمام طرحهای راهسازی را در سال 1383 به 8/15 سال بالا برد.

این روند غیرقانونی و غیرعقلایی و طبعا غیراسلامی در کارکرد دولتها و مجالس دوره های مختلف،افزایش هزینه ها و مدت دوره اتمام طرحها را در پی دارد. در لایحه هر سال، میانگین وزنی زمان اتمام طرحهای نیمه تمام، و به تبع آن اعتبار پیش بینی شده برای اتمام آنها اضافه می شود. جدول و نمودارهای زیر این روند را نشان می دهند

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| افزایش سالانه میانگین وزنی دوره اتمام و اعتبار اضافی لازم 1380 - 1385 | | | | | | |
|  | 1380 | 1381 | 1382 | 1383 | 1384 | 1385 |
| افزایش زمان (سال) | 24/2 | 5/1 | 34/1 | 63/1 | 3 | 83/2 |
| افزایش اعتبار (میلیارد ریال) | 6440 | 19700 | 37900 | 52900 | 246300 | 154750 |

نتیجه این روند افزایش دوره احداث طرحهای عمرانی است که در نمودار زیر نشان داده شده است. چنانچه ملاحظه می شود متوسط دوره اتمام در برنامه سوم بیش از متوسط برنامه دوم است. شش ماهه اول سال 1384 (سال اول برنامه چهارم) نیز بیش از متوسط برنامه سوم است.

یک علت مهم این روند خسارت بار این است که هر سال به رغم حجم عظیم عملیات ناتمام عمرانی، پروژه های جدیدی شروع شده است. نمودار زیر روند پروژه های جدید را طی برنامه سوم نشان می دهد.

گرچه چنانچه مشاهده می شود روند شروع پروژه های جدید کاهنده بوده است، ولی طی برنامه سوم بطور متوسط سالانه 1807 پروژه جدید شروع شده است. البته این درد کهنه است : در سال 1368 قرار بود 181 طرح ملی به بهره برداری برسد. تنها 31 طرح تمام شد، یعنی 17 درصد. در عین حال در همان سال 139 طرح ملی جدید آغاز شد و برای سال 1369 نیز 370 طرح جدید تایید شد.

طبق بند (ب) ماده 61 قانون برنامه سوم توسعه طرحهای جدید تنها پس از :

انجام مطالعات مربوط به توجیه فنی،اقتصادی،اجتماعی و زیست محیطی

انجام مطالعات طراحی تفصیلی

و حصول اطمینان از وجود اعتبار کافی یا تامین منابع، با توجه به تعهدات پیشین، قابل آغاز کردن است. آنچه در سطور پیشین آورده شد این یقین را فراهم می سازد که قانون مذکرو، نادیده گرفته شده است و نتیجه این شده که طی برنامه سوم (1379-1383) بطور متوسط نزدیک به دوسوم پروژه ها از برنامه پیش بینی شده عقب بودند و کمی بیش از یک سوم آنها مطابق و یا احیانا جلوتر از برنامه، پیشرفت داشته است.

شاهد دیگر نقض قانون این است که در حالیکه علت تاخیر در پروژه ها (1/40درصد) طی برنامه سوم، کمبود اعتبار بود، پروژه های جدیدی آغاز می شد که نزدیک به اعتبار سالانه (8/19 درصد) را به خود جذب می کرد.

**تبعات طولانی شدن دوره احداث**

به طرحهای عمرانی، در ادبیات امروزین،طرح های تملک دارایی سرمایه ای نام داده اند و مقصود آن است که هزینه های عمرانی به دارایی مولد تبدیل می شود. این نامگذاری وقتی صدق پیدا می کند که سرمایه گذاری در زمان معقول به بهره برداری برسد. در غیر این صورت زیانهای متعدد اقتصادی و اجتماعی پدید می آید.

**زیانهای اقتصادی**

زیانهای اقتصادی فراتر از زیان مالی است و به چندین شکل بروز می کند:

**اتلاف منابع محدود** : علم اتصاد علم تخصیص بهینه منابع به تولید کالاهای مختلف است. تخصیص بهینه در بخش عمومی،بکارگیری منابع ملی به اندازه ای است که اولا موجب محدودیت حضور بخش خصوصی نشود(حجم کل هزینه دولت) ثانیا بیشترین منفعت اجتماعی خالص را در پی داشته باشد(ترکیب و محل صرف هزینه). بنابراین صرف هزینه برای طرحی که معلوم نیست منفعت خالص اجتماعی دارد و این منفعت بین گزینه های بدیل بالاترین است و اثرش بر وضع کلان سنجیده نشده، اتلاف منابع و تبذیر است. چنانچه در آیه ای از قرآن آمده است: هدر دهندگان،برادران شیاطین هستند.

**افزایش هزینه تمام شده** : در جدول و نمودار بالا افزایش هزینه سالانه را نسبت به پیش بینی های اولیه مشاهده کردید. طی سالهای برنامه سوم تاخیر در اتمام طرحها، بطور متوسط هر سال 30000 میلیارد ریال تعهد جدید برای دولت آفرید. این اضافه تعهد برای سال 1384 به بعد مبلغ 246300 میلیارد ریال شده است. 5/2 برابر بودجه عمرانی این سال.

**عدم النفع ناشی از تاخیر** : به بهره برداری رساندن کل طرحهای نیمه تمام ملی که از بودجه عمومی استفاده می کند، جمعا 1687 هزار میلیارد ریال اعتبار نیاز دارد که تا آخر سال 1384 مقدار 39درصد آن تامین شده است. یعنی تا آخر آن سال مبلغ 658 هزار میلیارد ریال هزینه شده است. آن هم به قیمت اسمی که اگر به قیمت روز محاسبه کنیم بسیار بیشتر خواهد شد. اگر بازدهی سرمایه را فقط پانزده درصد در نظر بگیریم، به ازای هر سال تاخیر 100000 میلیارد ریال عدم النفع خواهیم داشت یعنی تقریبا 58 درصد بودجه مصوب سال 1386

**بیکار ماندن عوامل انسانی و ماشین آلات و تجهیزات** : وقتی طرحهای نیمه کاره در دست اجرا زیاد شد و اعتبارات در دسترس کافی نبود، تقریبا به بیشتر طرحها به شکل ناکافی و به اصطلاح قطره چکانی،اعتبار داده می شود، هزاران کارگاه فنی با ماشین آلات و تجهیزات و مهمتر از آن، نیروی انسانی، به شکل نیمه فعال و ناکارا سر می کنند. در نتیجه از ظرفیت محدود ساخت و راه اندازی موجود کاسته می شود.

**اثر تورمی** : آغاز هر طرح جدید، با ایجاد درآمد برای صاحبان عوامل تولید، تقاضای کل را افزایش می دهد. اگر طرح در زمان معقول تمام شود و به بهره برداری برسد، بر ظرفیت تولید کل می افزاید و اثر ظرفیتی، اثر درآمدی را خنثی می سازد، اما وقتی اثر ظرفیتی به شکل یک جریان، بطور مداوم با تاخیر ظاهر شود، اثر درآمدی بر آن پیشی می گیرد و منجر به تورم می شود. این امر، در شرایطی است که منبع تامین اعتبار، طرح مالیات باشد. به بیان دیگر، با افزایش مالیات برای تامین اعتبار طرح عمرانی، اثر منفی ضریب افزایش تولید کل پیدا می شود. اگر این مالیات به شکل مولد و معقول به دارایی سرمایه ای تبدیل شود، با افزایش بهره وری کل و تقویت سرمایه گذاری خصوصی، عرضه کل را تقویت می کند. در غیر این صورت اثر کاهنده بر آن می گذارد و تورم زا است. اگر منبع تامین اعتبار طرحها، درآمد نفتی باشد بویژه وقتی سقف استفاده از درآمد نفتی بیش از قدرت جذب اقتصاد باشد، آثار تورمی ناشی از بیماری هلندی بر شدت تورم زایی ناشی از تاخیر می افزاید. چنانکه پس از افزایش قیمت نفت در دوره 56-1352 چنین شد. در سالهای اخیر نیز خطر تکرار آن بیماری جدی است. تورم حاصل از تاخیر اتمام طرحها خود بالا بردن هزینه تعهدات طرحها، تاخیر را تشدید می کند و دور باطلی گریبان اقتصاد ملی را می گیرد.

**کاهش بازدهی سرمایه** : طول عمر هر پروژه ثابت است و از مجموع طول دوره احداث به اضافه طول دوره بهره برداری کوتاه تر می شود. در نتیجه بازدهی متوسط دوره عمر پروژه کاهش می یابد. حتی ممکن است نرخ بازدهی در دوره بهره برداری نیز بطور نسبی کم شود. مانند وقتی که به دلیل تاخیر در بهره برداری یک سد، رسوبات افزایش یافته و پس از آغاز بهره برداری، آب حاصل شده کم می شود.

**کاهش بهره وری بخشی دولتی ( و خصوصی)** : طولانی شدن نامعقول دوره احداث طرح، بهره وری بخش دولتی و از آن طریق بهره وری بخش خصوصی را کاهش می دهد. در بخش دولتی نسبت ظرفیت تولید خلق شده به منابع بکار رفته کم می شود یعنی بهره وری کاهش می یابد. چون محصولات سرمایه گذاری دولتی نهاده سرمایه گذاری خصوصی است، تاخیر در عرضه اولی،دومی را ناکارآمد می سازد. ماده 5 قانون برنامه چهارم توسعه دولت را ملزم می سازد که نرخ رشد را از بهبود بهره وری تامین کند. آیا با این روند شدنی است؟

**کاهش نرخ رشد اقتصادی** : کاهش بازدهی سرمایه از یک سو، و کاهش بهره وری از سوی دیگر، سرمایه گذاری خصوص را اندک و کم بهره می سازد. در نتیجه نرخ رشد اقتصاد ملی نیز کاهش می یابد.

**کاهش نسبی رفاه و توزیع درآمد** : کاهش نرخ رشد به کاهش نسبی رفاه کل می انجامد. همچنین کاهش نرخ اشتغال به اقشار فقیر آسیب می رساند.

**زیانهای اجتماعی – سیاسی**

طولانی شدن نامعقول دوره احداث پروژه ها آثار منفی اجتماعی – سیاسی نیز در پی دارد.

**نارضایتی اجتماعی** : کلنگ خوردن هر پروژه ای به معنای افزایش انتظارات اجتماعی است. وقتی تاخیر در اتمام پروژه ها به شکل یک جریان مداوم درآمد، فاصله بین انتظارات و واقعیات افزوده شده و نارضایتی اجتماعی را در برخواهد داشت. همانطور که انتظاری که در زمان معقولی برآورده شود، رضایتمندی می آفریند.

**بی اعتمادی به کفایت سیاستمداران و کاهش اعتبار دولت** : بدقولی های پیاپی و جریان امور برخلاف پیش بینی ها، کفایت علمی، کارشناسی و سیاسی مسئولان را زیر سوال می برد و از اعتبار دولت می کاهد. پژوهش های بین کشوری نشان می دهد که هر چه اعتبار دولتها کمتر باشد، نرخ سرمایه گذاری و رشد سرانه پایین تر است.

**بی اعتباری قانون و مجلس قانون گذاری** : حتی اگر مصوبات در بودجه جواز به قوه مجریه باشد نه تکلیف بر آن، باز هم روند فعلی، نوعی بر اعتنایی به قانون و قانونگذار تلقی می شود. دیدیم که نزدیک به پروژه ها از زمان پیش بینی شده مصوب عقب هستند. علاوه بر آن، برخی از پروژه ها اصلا اعتبار دریافت نمی کنند. برای مثال در سال 1383 از بین پروژه های بازدید شده، 5/4 درصد کاملا متوقف بود و 5 درصد نیز اصلا آغاز نشده بود. بدون شک چون فشار نمایندگان و مجلس در پیدایش روند موجود تاثیر بسزایی دارد، در بی اعتبار ساختن مجلس، خود مجلس نیز شریک است. دقت در آسیب های مذکور نشان می دهد که آغاز حساب نشده طرحهای عمرانی و رضایت دادن به روند موجود تورم زاست و نرخ رشد اقتصادی و اشتغال را پایین می آورد، نارضایتی مردم را افزایش داده و مشروعیت و اقتدار نظام سیاسی کشور را تضعیف می کند.

**راه برون رفت**

در میان مدت، دو اقدام ضروری است : اول، اصلاح فرایند تصمیم گیری در سطوح سیاسی و کارشناسی؛ بطوریکه تمایلات شخصی و گروهی بر آن تاثیر نگذارد؛ دوم، اصلاح نظام فنی اجرایی. در جای خویش ثابت می شود که تغییر ملاک تصمیم گیری در بخش عمومی از تامین مصالح عمومی، به تعقیب منافع فردی، قومی، گروهی، تباری و یا خارجی فساد سیاسی است و این تبعات را در پی دارد:

ناکارایی اقتصادی

فقر و شکاف طبقاتی

کاهش مشارکت سیاسی مردم

پیگیری منافع بیگانگان

و تضعیف اخلاق و دین

(توکلی،1386)

# عوامل ایجاد تاخیر در پروژه های عمرانی در خارج از کشور

کشور اردن

مهمترین دلایل تاخیر در کشور اردن به ترتیب به شرح ذیل می باشد :

* مشکلات اقتصادی پیمانکار
* دخالت های کارفرما و تغییراتی که کارفرما در محدوده پروژه می دهد
* مدیریت پروژه ضعیف پیمانکار
* عدم وجود نیروی کار ماهر
* کمبود متخصصین لازم در دستگاه پیمانکار

کشور غنا

در این کشور بر اساس تحقیقات صورت گرفته دلایل زیر به ترتیب به عنوان عوامل موثر ایجاد کننده تاخیر ذکر شده است :

* عدم تامین مالی مناسب پروژه و تاخیر در پرداخت صورت وضعیت ها
* ضعف در تنظیم قرارداد
* ضعف در تامین مصالح
* وجود تورم
* مشکلات مالی پیمانکار

کشور مصر

بر اساس تحقیقاتی که در این کشور صورت گرفته مهمترین عوامل ایجاد کننده تاخیر به ترتیب زیر برشمرده شده است :

* مشکلات نقدینگی پیمانکار
* تغییر محدوده ی پروژه و دخالتهای صورت گرفته توسط کارفرما
* عدم تامین مالی مناسب پروژه توسط کارفرما

کشور مالزی

مهمترین دلایل ایجاد کننده تاخیر در کشور مالزی به ترتیب عبارتند از :

* عدم برنامه ریزی صحیح توسط پیمانکار
* عدم مدیریت مناسب کارگاه
* تجربه ی ناکافی و کم پیمانکار
* عدم تامین اعتبار کافی و به موقع پروژه توسط کارفرما
* پیمانکاران جزء
* کمبود مصالح

# عوامل تاخیر در پروژه های عمرانی در ایران

عوامل ایجادکننده تاخیر در پروژه های عمرانی در ایران به صورت ذیل می باشد :

**عوامل ایجاد کننده تاخیر ناشی از کارفرمایان**

* پرداخت صورت وضعیت ها، تعدیل ها و سایر هزینه ها به پیمانکار : با توجه به اینکه تامین سرمایه اکثر پروژه ها در کشورهای در حال توسعه از محل تمهیدات کارفرمایان صورت می گیرد، به علت پاره ای از مسائل همچون تعداد زیاد پروژه ها، محدودیت بودجه و بوروکراسی اداری موجود جهت پرداخت،مشکلات زیادی در پرداخت به موقع صورت وضعیت ها به پیمانکار وجود دارد.
* دخالت های کارفرما : به دلیل اجرا شدن پروژه ها به صورت سه عامل این مشکل بروز می کند.
* تعلل در تصمیم گیری کارفرما
* محدود شدن زمان پروژه توسط کارفرما برای اتمام در یک زمان کم و غیرکارشناسی
* بوروکراسی اداری موجود در سازمان کارفرما
* انتخاب نوع قرارداد برای واگذاری پروژه : این مورد مربوط به تصمیمات استراتژیک پروژه است.
* روش مناقصه گذاری و انتخاب پیمانکار (کمترین قیمت): این مورد منجر به انتخاب پیمانکار بی کفایت و بی تجربه می شود.
* اعمال تغییرات در محدوده کارها

**عوامل ایجادکننده تاخیر ناشی از پیمانکاران**

* پیمانکاران جزء
* عدم کفایت و تجربه کم پیمانکار
* روش های اجرایی مورد استفاده : عدم استفاده از یک روش کارا از یک جهت باعث ایجاد مشکلات اساسی و خطاهای اجرایی می شود. از طرف دیگر روش اجرایی مناسب به طور مستقیم بر راندمان و سرعت اجرایی عملیات تاثیرگذار است.
* برنامه ریزی نامناسب
* خطاهای حین اجرا
* توان مالی پیمانکار

**عوامل مربوط به مشاوران**

* عدم اشراف کامل به شرایط و مقررات پیمان
* تعلل در تصویب نقشه های اجرایی
* کنترل کیفیت و نظارت بر کار
* انتظار جهت تایید نتایج آزمایشات و تحقیقات
* اشکالات در طراحی
* برآورد نادرست از هزینه اجرای پروژه : می تواند موجب مشکلاتی از قبیل تاخیرها،ادعاها و مشاجرات شود.

**عوامل مربوط به مصالح**

* کیفیت مصالح
* کمبود مصالح
* تاخیر در تامین مصالح
* تغییر در نوع و یا مشخصات مصالح در حین ساخت

**عوامل مربوط به نیروی کار**

* تامین نیروی انسانی
* بازدهی نیروی انسانی
* تخصص و مهارت نیروی انسانی

**عوامل مربوط به تجهیزات و ماشین آلات**

* عدم دسترسی به تجهیزات و ماشین آلات و یا مشکلات تهیه قطعات یدکی : این مورد ناشی از تحریم های اقتصادی است.
* خرابی ماشین آلات
* وضعیت و بازدهی ماشین آلات موجود

**عوامل مربوط به روابط قراردادی**

* مذاکرات و مشاجرات بزرگ
* سازمان و روابط نامناسب بین گروه های درگیر پروژه
* ایرادات و ابهامات در قرارداد

**عوامل خارجی**

* تورم و افزایش قیمت ها
* تغییرات در قوانین و یا استانداردها
* مشکلات با همسایگان و اهالی منطقه
* مسائل سیاسی
* وضعیت اجتماعی و فرهنگی منطقه

(شاکری،1391)

# آشنایی با روش های نوین اجرای طرح های عمرانی

پروژه یا طرح عمرانی، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی – اقتصادی یا اجتماعی، طی مدت معین و با اعتبار مشخص برای تحقق یکی از اهداف توسعه اقتصادی در هر کشور به مرحله اجرا در می آید. مدت زمان اجرا و میزان کل اعتبار، عدم پیچیدگی و کوتاه بودن مراحل اجرا، مهمترین عناصری هستند که می توانند به عنوان معیار در گزینش و تعیین شیوه های اجرای پروژه های عمرانی در نظر گرفته شوند. در کشورهای در حال رشد، به دلیل فقدان زیربنای لازم و عدم سرمایه گذاری کافی بخش خصوصی، دولت ها به عنوان سرمایه گذار عمده، اقدام به تصدی بسیاری از فعالیت های عمرانی نموده، خود راسا طرح هایی را به مرحله اجرا در می آورند. این مورد، مانع و هزینه های اجتماعی طرح های ملی، مدت زمان اجرا و هزینه کل طرح ها، تعیین کننده میزان موفقیت یا عدم توفیق دولت ها در بهره برداری به موقع از طرح هاست. ملاحظه شیوه های سنتی اجرای طرح های عمرانی، این واقعیت را برای هر پژوهشگر خاطرنشان می سازد که ادامه روش های سنتی، نه تنها استفاده بهینه از سرمایه های ملی نیست، بلکه در واقع اتلاف این منابع است. به نظر می رسد که دخالت بیش از حد دولت در امور اقتصادی، پرداختن به کارهای کوچک و تورم زا بودن طرح ها به علت عدم اتمام به موقع آنها، همگی از تبعات منفی استفاده از شیوه های سنتی اجرای طرح های عمرانی است. در نوشته حاضر ابتدا به توضیح شیوه های سنتی اجرای طرح های عمرانی در کشور پرداخته و سپس، روش های نوین، تبیین شده است.

**شیوه سنتی اجرای طرح های عمرانی :**

در شیوه سنتی، از مثلث اجرای طرح های عمرانی(کارفرما،پیمانکار و مشاور، استفاده می شود. در هر مرحله، فعالیت های زیادی باید انجام گیرد. به همین جهت، گردش کار بسیار وقت گیر و با بوروکراسی زیان آور همراه است. در این جا، به طور خلاصه، مراحل متعدد مربوط به اجرای طرح های جدید عمرانی ذکر می شود :

در ابتدا، اطلاعات مورد نیاز درباره طرح پیشنهادی جمع آوری می شود سپس، طرح پیشنهادی توسط دستگاه اجرایی بررسی و پس از تایید به مدیریت مربوطه در سازمان برنامه ارسال شده، در آنجا مجددا بررسی می شود. در صورت تصویب، طرح از سازمان برنامه و بودجه به هیات دولت فرستاده می شود و در آنجا بررسی و تصویب می گردد. ریاست جمهوری طرح های مصوب در هیات وزیران را در قالب لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی ارائه می کند. در کمسیون برنامه و بودجه و سایر کمسیون های مربوطه و سپس، در جلسه علنی مجلس، طرح ها بررسی و صورت داشتن شرایط لازم مورد تصویب قرار می گیرند. پس از تایید شورای نگهبان، طرح های عمرانی در قالب قانون بودجه توسط رئیس مجلس به ریاست جمهوری جهت اجرا ابلاغ می گردد.

رئیس جمهور، قانون بودجه را به رئیس سازمان برنامه و بودجه جهت ابلاغ به دستگاه های اجرایی ارسال می کند. از سوی سازمان برنامه، طرح های مربوط به هر دستگاه اجرایی به بالاترین مسئول دستگاه ابلاغ می شود و ردیف اعتباری به وجود آمده ذکر می گردد. پس از ابلاغ قانون بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی به تعیین بانک عامل و افتتاح حساب مختص هر طرح اقدام می نماید. سپس، هر دستگاه اجرایی نسبت به انتخاب مجری طرح اقدام می کند. علاوه بر آن، دستگاه اجرایی موظف است پس از تهیه فهرست مقادیر و انجام فعالیت های مختلف، اقدام به تبادل موافقت نامه طرح با سازمان برنامه کند. از دهه فجر تا پایان اسفند ماه هر سال، باید موافقت نامه طرح ها و پروژه ها امضا رسیده و در ابتدای سال آماده اجرا باشد. البته، لازم به یادآوری است که این فرایند در مواردی حتی تا پایان خرداد ماه سال بعد نیز، به طول می انجامد. پس از تصویب موافقت نامه در دفتر تلفیق سازمان برنامه و بودجه، به دستگاه اجرایی ارسال و رونوشت به اداره نظارت بر اجرای بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی و همچنین ذیحسابی و دیوان محاسبات ارسال می شود. مجری طرح پس از دریافت موافقت نامه مصوب، جهت اجرای پروژه نیاز به مهندس مشاور دارد. از این رو، به مدیریت امور مشاوران سازمان برنامه مراجعه کرده، پس از طی چند مرحله، مهندس مشاور برای طرح تعیین می شود. در این مرحله، قراردادی با مهندس مشاور طرح به امضا می رسد. ذیحسابی و دیوان محاسبات، دو مرجعی هستند که اسناد مربوط به پرداختها را تنظیم، تایید و به وزارت امور اقتصادی و دارایی جهت اعطای اعتبار ارسال می کنند. از طرف دیگر، مراحل اجرای طرح و مشخصات فنی آن، با همکاری مهندس مشاور و مجری مشخص می گردد. از این مرحله، پیمانکار وارد فرایند طرح عمرانی می شود، بدین ترتیب که مدیریت امور پیمانکاران و سازندگان سازمان برنامه، تعداد پیمانکار واجد صلاحیت اجرای کار به مجری طرح معرفی می کند. در این مرحله، مجری طرح اقدام به برگزاری مناقصه می کند. پیمانکاری که کمترین قیمت تمام شده را پیشنهاد کند، بدون در نظر گرفتن سایر عوامل، عملا برنده مناقصه است. سپس، مجری طرح اقدام به عقد قرارداد با پیمانکار می کند. چنانچه پیمانکاران در مناقصه شرکت نکنند، در این صورت مجری از طریق ترک تشریفات مناقصه، اقدام می کند و چنانچه مبلغ برآورد اولیه از 200 میلیون ریال کمتر باشد، پس از تایید کمیسیون سه نفره پیش بینی شده در مواد 83 و 84 قانون محاسبات عمومی و تایید بالاترین مقام دستگاه اجرایی، مجری می تواند نسبت به عقد قرارداد با پیمانکار دیگری اقدام کند. در صورتی که قیمت اضافه پیشنهادی پیمانکار، بیش از حد نصاب پیش بینی شده در آئین نامه تعیین برنده مناقصه باشد، مجوز شورای عالی فنی نیز الزامی است. چنانچه درصد اضافه پیشنهادی به تصویب شورای عالی فنی برسد، پس از اعلام مجوز، مجری می تواند نسبت به عقد قرارداد با پیمانکار اقدام نماید. اگر درصد اضافه پیشنهادی به تصویب شورای عالی فنی نرسد، مناقصه مجددا تکرار می شود. اما اگر مبلغ برآورد اولیه بیش از 200 میلیون ریال باشد، پس از تایید کمیسیون سه نفره، مراتب طی گزارشی با موفقیت و امضای بالاترین مقام دستگاه اجرایی جهت اخذ مجوز، به شورای عالی اقتصاد ارسال می شود. در صورت تصویب شورای عالی اقتصاد، مجری می تواند نسبت به عقد قرارداد با پیمانکار اقدام کند، اما اگر شورای عالی اقتصاد آن را رد کند، روشی برای ادامه کار پیش بینی نشده است. پس از عقد قراردادهای مهندس مشاور و پیمانکار با مجری طرح، طرفهای قرارداد درخواست دریافت پیش پرداخت می کنند و مجری از طریق ذیحسابی درخواست تخصیص از اعتبارات مصوب می کند. این درخواست به مدیریت مربوطه در سازمان برنامه ارسال و پس از انجام تغییرات به دفتر تلفیق فرستاده می شود. مبلغ کاهش یافته اعتبار، سپس به مجری و ذیحسابی جهت اخذ وجه از اداره کل خزانه ابلاغ می شود. پس از آنکه ذیحسابی خزانه دستور پرداخت را دریافت کرد، پس از بررسی و مطابقت مبالغ پیشنهادی با بودجه مصوب، اسناد را تنظیم و پس از تایید نماینده دیوان محاسبات، از طریق بانک و حساب مربوطه، نسبت به واریز وجه تخصیص اولیه اقدام می کند. اما اگر اتبار مورد نیاز برای شروع کار کفایت نکند، اقدام به پرداخت وجه در اقساط می شود. در این حالت، چون سند ابلاغ تخصیص،جزء ضمایم اولین قسط پرداخت می شود، برای دریافت اقساط بعدی نیازمند ابلاغ جدیدی است که خود باعث طی یکسری مراحل اداری دیگر می شود. در عین حال، یادآوری این نکته ضروری است که مراحل متعدد دیگری نیز باید طی شوند، تا جریان منابع مالی به سوی پروژه تداوم یابد و پیشرفت فیزیکی آن امکان پذیر گردد. اما از بد حادثه این که تخصیص های بعدی منابع مالی، عمدتا بر اساس جذب اعتبار است. زیرا پیشرفت طرح از دیدگاه سازمان برنامه به طور عمده مالی است و پیشرفت فیزیکی نقش عمده ای را ایفا نمی کند. در این اثنا، هربار که در پرداخت به موقع اقساط تاخیر حاصل شود، پیشرفت کلی پروژه با تاخیر انجام می گیرد. لازم به ذکر است که پس از انجام اولین پرداخت، نخستین اقدام پیمانکار در اجرای طرح، همانا تجهیزکارگاه است. سپس، مراحل بعدی کار انجام می گیرد. چنانچه در حین اجرای طرح، شرایط عمومی پیمان و مبالغ تعیین شده برای اتمام کار تغییر کند، نیاز به تهیه اصلاحیه موافقت نامه است. مبلغ اضافی برای اتمام فیزیکی کار توسط مجری طرح، تعیین و به مدیریت بخشی سازمان برنامه ارسال می شود. در این مرحله، بررسی های سازمان برنامه انجام شده و با تکمیل مدارک لازم به دفتر تلفیق اعلام می شود. این دفتر، پس از بررسی مجدد، مراتب را از طریق رئیس سازمان برنامه و بودجه، به دستگاه اجرایی ارسال و رونوشت آن را به دیوان محاسبات و اداره کل نظارت و بررسی بودجه در وزارت دارایی ایفاد می کنند. در صورتی که کارها به خوبی و طبق زمان مقرر پیشرفت کند، پس از انجام پیشرفت کار (حدود 97%) و قابل بهره برداری بودن طرح و موافقت پیمانکار و مهندس مشاور، مراتب به مجری اعلان و از کمیسیون تحویل موقت، توسط مجری، دعوت به عمل می آید. پس از بازدید کمیسیون تحویل موقت و تایید آن،پیمانکار نسبت به تکمیل طرح اقدام می نماید. با تایید مهندس مشاور، و برای تسویه حساب قطعی باپیمانکار مراحل لازم انجام می شود. اگر در دوره تضمین شده توسط پیمانکار مشکلی بروزکرد، از وی درخواست می شود تا آن را بر طرف نماید. درغیر این صورت با انقضای مهلت تضمین، پیمانکار تقاضای تحویل قطعی را نموده، با موافقت دستگاه مجری این امر صورت عملی به خود می گیرد.

**روش های نوین اجرای طرح های عمرانی**

افزایش نیاز جوامع بشری، اختراع و استفاده از ابزارهای نوین فنی و تکنولوژیک، شرایطی را به وجود آورده است که به تدریج شیوه های اجرای پروژه های عمرانی و صنعتی متحول شده و موازات رعایت اصل اقتصادی بودن یک طرح، عامل سرعت در انجام کار به عنوان یکی از معیارهای اصلی سنجش و گزینش شیوه های اجرایی، از اهداف اصلی مجریان و سیاستگذاران قرار می گیرد. این امر تا به آنجا پیشرفت کرده است که نه تنها در زمینه روش های اجرایی، بلکه در مورد سنجش سرعت کار نیز، عامل کاربردی جدیدی به مرحله اجراء گذاشته شده است، به طوری که در حال حاضر، روش های برنامه ریزی پیشرفت کار [[2]](#footnote-2) C.P.M که برای محاسبه پیشرفت فیزیکی طرح های صنعتی و عمرانی به کار گرفته می شود، برای تقریبا تمام مجریان و دست اندرکاران پروژه های عمرانی شناخته شده است. اهمیت روزافزون عامل زمان در اجرای پروژه های صنعتی که در نهایت منجر به کاستن از دوره راکد ماندن سرمایه گذاری ها و در نتیجه کاهش هزینه سرمایه ( Cost of Capital) شده است، به عنوان نیروی محرکه هرگونه حرکتی، در راستای اجرای یک مکانیزم های سنتی مثلث اجرای یک پروژه عمرانی که شامل کارفرما، مشاور و پیمانکار می شد را دگرگون ساخته است. هم اکنون، شیوه های جدیدی به منظور افزایش بازدهی و ایجاد انگیزه بیشتر در اجرا کنندگان اینگونه پروژه ها به وجود آمده است، تا به طریقی مجری کار نسبت به آنچه انجام می دهد، احساس مسئولیت بیشتری بکند. شیوه های نوین، عملا نقش کارفرما را در حد سیاست گذار و درخواست کننده خدمات، محدود کرده است. این شیوه، به دلیل مزیت های متعدد، در طول دهه گذشته از رونق بسیار زیادی برخوردار بوده است. در کشور ما، شیوه های اجرای پروژه های عمرانی که عمدتا توسط بخش دولتی اجرا می گردند، دچار تحول نشده اند و طرح های دولتی کماکان به صورت گذشته در دست اجراء بوده است. بنابراین، با توجه به مشکلاتی که سیستم اجرایی کشور در طول سالیان اخیر درباره چگونگی اجرای طرح های عمرانی با آن روبهرو بوده است، سعی می شود، دستورالعمل های جدیدی ارائه شود تا با به کار گرفتن آن ها در چارچوب نظام اجرایی کشور، مشکلات و نارسایی های مربوط به پروژه های عمرانی کشور را بر طرف نماید و اجرای پروژه ها را متحول سازد.

1. اجرای پروژه های عمرانی به صورت کلید در دست

پیچیدگی کارهای اجرایی و تنوع ابزارهای گوناگون مورد استفاده در فرایند اجرای یک پروژه، زمینه ای را فراهم ساخته است تا استفاده از شیوه های سنتی اجرای کار که عملا متشکل از کارفرما،مشاور و پیمانکار بود، دیگر پاسخگوی نیازهای روزافزون جامعه که در آن عامل زمان، دارای نقش تعیین کننده ای است، نباشد.

به دنبال کاستی های اساسی ناشی از این شیوه اجرایی که عمدتا، در عدم توانایی کارفرما در ایجاد هماهنگی لازم بین خواسته های خود و نظرات مشاور و مجری کار، نهفته است، زمینه ای به وجود آمد تا یک تحول و دگرگونی اساسی در اجرای پروژه های عمرانی بخش دولتی به وجود آید. این دگرگونی چیزی نبود جز ادغام فعالیت های مشاور و پیمانکار، تا نقش مجری در اجرای پروژه ها، افزایش یابد و مشاور که معمولا در زمان اجرای کار می توانست دارای اختلاف نظرهای بنیادین با پیمانکار باشد، عملا در خدمت مجری درآمده و در نتیجه، نظرات خود را در قالب های اجرایی، نه تئوریک، ارائه دهد. بر اساس این شیوه اجرایی، کارفرما که در این مورد، معمولا دولت ها هستند، هدف خاصی را تعیین و پس از مشخص نمودن حدود کلی کار، به مرحله اجرا در می آورد و از طریق مناقصه یا سایر اشکال قانونی مجاز، اقدام به برگزیدن پیمانکار کرده، از پیمانکار تقاضای اجرای کار در مدت معین و با اعتبار مشخص را می کند. در حال حاضر، این روش در اکثر کشورهای در حال رشد توسط بخش دولتی، به عنوان متولی اجرای پروژه های زیربنایی، به طور گسترده مورد استفاده قرار می گیرد و مقامات دولتی و به عبارتی کارفرما، خود را درگیر مسائل تفصیلی مربوط به اجرای طرح نمی کند. در این شیوه، کارفرما(دولت) حتی اقدام به تهیه نقشه های تفصیلی طرح نمی کند و وظیفه خود را در حد امکان نیاز به یک پروژه خاص محدود می نماید. در این روش، اگر دولت بخواهد بین دو شهر یک بزرگراه ایجاد کند، کارفرما اقدام به استخدام مشاور برای انجام فازهای مختلف اجرای کار نمی کند و در نتیجه، هزینه ای نیز متحمل نمی شود. در این مقطع، کارفرما با مشخص نمودن هدف پروژه (ایجاد بزرگراه بین دو شهر الف و ب)، اقدام به برگزاری مناقصه نموده، از شرکت های ذیربط و با صلاحیت اجرایی کافی، درخواست انجام کار بر اساس استانداردهای تعیین شده، از ابتدا تا انتهای کار، طی مدت معین را می کند. این روش اجرائی، نه تنها کارفرما را از دخالت در امور اجرایی و مسائل مرتبط با آن دور می سازد، بلکه زمان انجام پروژه را در اولویت قرار می دهد. ضمن این که در روش کلید در دست، با کاسته شدن از دستگاه های کنترل کننده دولتی، هزینه های جانبی و غیرمستقیم طرح نیز تقلیل می یابد. شیوه انجام کار به صورت کلید در دست که در کشورهای در حال رشد در گذشته تنها در موارد مربوط به قرارداد با خارجیان اعمال می شد، در حال حاضر، به پروژه های داخلی نیز تعمیم یافته است. به طوری که کارفرمایان دولتی، معمولا با پیمانکاران داخلی،جهت اجرای پروژه های خود اقدام به امضای قرارداد به صورت کلید در دست می کنند و بدین طریق، در طول سال های اخیر، با کاهش میزان دخالت بخش دولتی در فرآیند کنترل پروژه های عمرانی، سازمان های اجرایی دولتی نیز محدودتر گردیده، صرفا به برنامه ریزی و تعیین خطوط کلی اقدام می کنند.

1. اجرای پروژه های عمرانی از طریق اعطای حق مالکیت

به دلیل کمبود منابع مالی بخش دولتی و ضرورت روزافزون طرح های عمرانی، شرایطی فراهم شد تا به تدریج شیوه اجرایی کلید در دست، که گامی در جهت تسریع اجرای پروژه های عمرانی و صنعتی بخش دولتی بود، خود نیز دچار تحول شود. در این روش، دولت به جای این که همانند روش گذشته، مسئولیت تامین منابع مالی را به عهده داشته باشد، هیچ گونه نقشی در تامین منابع مالی مورد نیاز طرح عمرانی ندارد، بلکه مجری طرح در این زمینه، علاوه بر مسئولیت های اجرایی، موظف به تامین منابع مالی مورد نیاز چه از طریق مکانیزم های اعتباری سیستم بانکی و یا منابع مالی خود می باشد. این روش اجرا که دارای سابقه طولانی در کشورهای صنعتی است، نتایج مطلوبی به دست داده است. یکی از موارد موفقیت آمیز استفاده از این روش را می توان در احداث شبکه گسترده بزرگراه های ایتالیا مشاهده کرد. ایتالیا که به دنبال پایان جنگ جهانی دوم، بشدت نیازمند منابع ارزی برای وارد کردن تکنولوژی و ماشین الات صنعتی بود، سعی کرد از طریق رشد صنعت توریسم به تامین منابع ارزی مورد نیاز خود بپردازد. جهت فراهم ساختن بستر مناسب و لازم، احداث شبکه های گسترده بزرگراه ها را در دستور کار خود قرارداد و بدین منظور قانونی را تدوین نمود تا بر اساس آن بتواند احداث و بهره برداری از بزرگراه ها را به موسسات و شرکت های دولتی و غیردولتی واگذار نماید. به دنبال این امر، امتیاز احداث و بهره برداری از بزرگراه های جدید و همچنین درآمد ناشی از دریافت عوارض عبور وسایل نقلیه را به شرکت های متقاضی واگذار کرد. این شیوه اجرایی که عملا چیزی جز روش B.O.O[[3]](#footnote-3) (بساز، مالک باش، بهره برداری کن) نبود، منجر به ایجاد 8 هزار کیلومتر بزرگراه در این کشور شد و در طول 40 سالی که از زمان به اجرا گذاشته شدن این شیوه می گذرد، یکی از بهترین و کارآمدترین خدمات ترابری را به سیستم اقتصادی ایتالیا ارائه کرده است. هم اکنون، در کشورهای در حال رشد، روش های گوناگونی از قراردادهای کلید در دست گرفته تا روش های B.O.O مورد استفاده قرار می گیرند. هدف تمام این روش ها که کاهش همزمان هزینه، سرمایه و مدت اجرای طرح است، موجب گردیده است تا پروژه های بزرگی در بخش نفت، پتروشیمی، احداث سدهای عظیم و نیروگاه های برق با استفاده از این شیوه اجرایی به مرحله عمل درآیند.(اشراقی،1372)

# انتقادات به بودجه های عمرانی

طرح های عمرانی ملی که بیشتر طرح های بزرگ هستند و تا رسیدن به مرحله پایانی نیاز به چندین سال زمان دارند، در دوره ی اجرای طولانی، تورم آفرین می شوند. در حالی که بیشتر طرح های عمرانی استانی، طرح های یک ساله هستند و از این نظر در مقایسه با طرح های بزرگ ملی، بار تورمی کم تری را بر اقتصاد تحمیل می کنند و افزون برآن، طرح هایی هستند که با زندگی روزمره مردم، بیشترسروکار دارند. کاهش اعتبار این طرح ها، می تواند برای مردم بسیار قابل لمس باشد. از سوی دیگر، افزایش بی رویه هزینه های متفرقه جای بحث و تعجب بسیار دارد. می دانیم که از نظر علم حسابداری و بودجه بندی، هزینه های متفرقه نمی تواند مفهوم داشته باشد. مگر این که چند ردیف هزینه یا درآمد با تعریف و مفاهیم دقیق و علمی، زیر یک ردیف با ((نام عام)) قرار داده شود.

قرار دادن عملیات غیر عمرانی در ردیف اعتبارات عمرانی

گرچه نیرومند ساختن بنیه دفاعی کشور تا زمانی که خلع سلاح عمومی عملی نشود از ضروریات حیات ملی است، اما قرار دادن هزینه های دفاعی به هر عنوان، در ردیف اعتبارات عمرانی، نمی تواند توجیه لازم را داشته باشد. ایران در حال حاضر، از سوی چند قدرت هسته ای از خاور، شمال و باختر محاصره شده است افزون بر روسیه، کشور چین و هندوستان سال هاست که دارای جنگ افزارهای هسته ای شده اند و البته می توان در این بین از اسرائیل و پاکستان هم به عنوان دارندگان سلاح هسته ای نام برد. با وجود این مسائل، قرار دادن اعتبارات نظامی در قالب بودجه عمرانی توجیه پذیر نیست. در اینجا باید یادآور شویم که قرار دادن ردیف های بیشمار اعتبار در ردیف بودجه عمرانی، تنها باعث مخدوش شدن دید کلی پیرامون اعتبارات واقعی عمرانی است. از سوی دیگر بسیاری از اعتبارات منظور شده در اعتبارات عمرانی ردیف های متفرقه، دارای طبیعت عمرانی نیستند. البته این مساله که نشات گرفته از شکل ظاهری هزینه ها و نه محتوای آن می باشد، سال هاست که گریبان بودجه بندی و یا به گفته ی بهتر بودجه نویسی را گرفته است. در حالی که بسیاری از هزینه ها و یا اعتبارات دارای طببیعت عمرانی نیستند و در حقیقت از مقوله ی هزینه های جاری کشور به حساب می آیند. ایجاد ساختمان برای دستگاه های اجرایی را که نمی توان به عنوان عملیات عمرانی، ردیف کرد! از همین مقوله است اعتبارات مربوط به عملیاتی که به صورت جاری در کشور انجام می گیرند و در عمل بودجه نویسی در ایران، از آن به عنوان عمرانی نام برده می شود. جالب این جاست که در ردیف های متفرقه اعتبارات عمرانی، اقلامی مانند دیون پرسنلی، هزینه ی کنفرانس اسلامی، احداث و تعمیر و تجهیز مساجد میان راهی و... مشتی از خروار این نمونه ها است. (طالع،1377)

# پیشنهادات

با توجه به مطالب ارائه شده چند پیشنهاد را می توان ارائه داد :

* تمام تلاش برای خودداری از آغاز پروژه جدید باید اعمال شود و حتی در موارد بسیار ضروری بدون توجیه همه جانبه کارشناسی قدمی برداشته نشود.
* پروژه های ناتمام موجود با الگوی مناسب اولویت بندی شود.
* برای رعایت عدالت در اولویت بندی به پروژه های مناطق محروم تر وزن بیشتری داده شود.
* فعلا ادامه پروژه های بدون اولویت متوقف شود.
* راه حلهای میان مدت و بلند مدت نیز بطور همزمان آغاز شود؛ یعنی تدابیر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برای تبدیل یا تعطیل و جایگزینی پروژه های غیرقابل تحقق انجام پذیرد؛ نظام فنی اجرایی اصلاح گردد؛ نظام بودجه ریزی تحول یابد؛ نقش دولت در اقتصاد بازتعریف شود و با فساد مالی و اداری نیز مبارزه گردد.

# منابع و ماخذ

1. اشراقی، بهمن، آشنایی با روشهای نوین اجرای طرح های عمرانی، مجلس و پژوهش،آبان72، شماره4
2. پیاده، فرزاد، حافظ نظامی، رضا و احسان، بررسی عوامل تاثیرگذار بر عملکرد و توانایی برنامه های زمان بندی و کنترل پروژه ی فعالیت های عمرانی و پیشنهاد متدلوژی تعیین توابع مادر، سومین کنفرانس ملی عمران شهری، 1390
3. توکلی، احمد، باطرح های ناتمام عمرانی چه کنیم، پژوهشنامه اقتصادی، شماره 26، پاییز 1386
4. خسروی، نیلوفر، (1388)، الگوی کاربردی توزیع اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای استانی بین شهرستان های استان تهران، روابط عمومی و امور بین الملل استانداری تهران
5. دفتر مطالعات و برنامه و بودجه، (1385)، وضعیت طرح های تملک دارایی های سرمایه ای و ضرورت اولویت بندی طرح های نیمه تمام ملی، مرکز پژوهش های مجلس
6. شبیری نژاد، علی اکبر، (1387)، بودجه ریزی در ایران(بودجه و پارلمان)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
7. شاکری، اقبال،کارآموزیان، امیرحسین، امیری، امید، بررسی علل تاخیر پروژه های عمرانی با رویکرد عدم تامین مالی، دومین کنفرانس ملی مهندسی و مدیریت ساخت،دانشگاه صنعتی امیرکبیر،پردیس بندرعباس، 13 و 14 اردیبهشت 1391
8. طالع ، هوشنگ ، گزارش اقتصادی مجلس، شماره 96، بهمن 1377
9. علوي طبري، سیدحسین، 1381، اصول تنظیم وکنترل بودجه دولتی، انتشارات دانشگاه الزهرا
10. عربی، محسن، دانشگاه جامع علمی کاربردی، مرکز علامه طبرسی، تابستان 1389
11. قانعی، حسن، (1389)، مقدمه ای بر نظام بودجه ای ایران، سازمان برنامه و بودجه، مدیریت اداری و مالی
12. قدیری اصلی، باقر ، تحول بودجه و بودجه نویسی در جهان و ایران، مجلس و پژوهش، سال8 ،شماره 31، 1380
13. کیومرثی، فیروز، (1387)، بودجه و بودجه ریزی دولتی، انتشارات بال، چاپ اول
14. موسی خانی، مرتضی و منشی زاده، مسعود، (1380)، بودجه، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین،چاپ اول، تهران
15. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، گزارش اقتصادی سال 86 و نظارت بر عملکرد سه سال اول برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، جلد اول

1. خسرو سلجوقی،بررسی مشکلات اجرایی طرح های عمرانی در دستگاه های دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی،دفتر بهبود روش ها،1370،ص14 [↑](#footnote-ref-1)
2. Critical path method [↑](#footnote-ref-2)
3. Build Own Operate [↑](#footnote-ref-3)