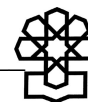


درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۲۱)  
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ضرورت  
اولویت‌بندی طرح‌های نیمه‌تمام ملی  
(ویرایش اول)

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|   |    |
|---|----|
| چکیده .....   | ۱  |
| مقدمه .....   | ۳  |
| ۱. تصویری از وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای .....  | ۴  |
| ۲. منابع پیش‌بینی شده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل دارایی‌های مالی و درآمدها ..... | ۱۰ |
| ۳. پیشنهاد الحاق یک بند به تبصره «۱۹» .....   | ۱۲ |
| پیوست ۱. برخی از احکام تبصره‌ای مرتبط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای .....                    | ۲۰ |
| پیوست ۲. روش تحلیل اطلاعاتی معیارهای پیشنهاد .....  | ۲۶ |



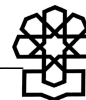
درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۲۱)  
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی  
طرح‌های نیمه‌تمام ملی  
(ویرایش اول)

چکیده

- میزان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۳۸۶ با ۶۳ صدم درصد کاهش، بالغ بر ۱۷۵,۰۴۲ میلیارد ریال است و سهم آن از بودجه عمومی دولت برابر با ۲۶/۷ درصد می‌باشد.
- براساس لایحه بودجه ۱۳۸۶ دولت تعهد کرده است که برای اتمام تعداد ۱۶۷۳ طرح موجود در پیوست ۱ علاوه بر میزان مصوب ۱۳۸۵ و پیش‌بینی سال ۱۳۸۶، ۵۴۵۶۳۹ میلیارد ریال (براساس برآوردهای سال جاری) برای سال‌های آتی هزینه کند.
- تعداد ۵۷ طرح از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ طرح‌های جدید هستند که اعتباری بالغ بر ۱۷۷۱ میلیارد ریال را در سال ۱۳۸۶ به خود اختصاص داده‌اند و دولت برای اتمام آن‌ها (با فرض عدم تغییر برآوردها) اعتباری برابر با ۲۶۳۱۷ میلیارد ریال نیز در سال‌های بعد متعهد شده است.
- تنها ۶ درصد از میزان اعتبارات پیش‌بینی شده در سال ۱۳۸۶ برای اتمام ۵۷ طرح جدید، معادل ۱۷۷۱ میلیارد ریال اختصاص یافته است.
- طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ دولت متعهد شده بود که تعداد ۱۴۹ طرح را با اعتباری معادل ۷۲۹۲ میلیارد ریال به اتمام برساند ولی تعداد ۱۰۷ طرح از این طرح‌ها با اعتباری برابر با ۵۰۱۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۶ همچنان ادامه دارد و پیش‌بینی شده است که برای اتمام آن‌ها در سال‌های آتی نیز مبلغ ۵۳۵۰ میلیارد ریال هزینه شود به طول دوره اتمام این طرح‌ها نیز به‌طور میانگین ۱ سال و ۶ ماه افزوده شده است.
- میانگین زمان لازم برای خاتمه طرح‌های در دست اجرا حدود ۷ سال برآورد می‌شود.
- اعتبار ۱۲۳ طرح در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ نسبت به اعتبارات سال ۱۳۸۵ از رشد ۱۰۰ تا ۵۰۰ درصد برخوردار است. همچنین میزان اعتبار این طرح‌ها از کل اعتبارات طرح‌های ملی ۷/۹ درصد در سال است.



- در جدول ۴ لایحه بودجه، ۱۷۵۰۴۳ میلیارد ریال برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبار پیش‌بینی شده است که از منابع حاصل از محل فروش نفت و فراورده‌های نفتی به میزان ۱۶۸۴۵۰ میلیارد ریال تأمین می‌شود و بخشی نیز به اعتبار ۲۷۷۴ میلیارد ریال از محل فروش اموال منقول و غیرمنقول است. از طرف دیگر علاوه بر منابع فوق براساس برخی احکام تبصره‌ای و قوانین دائمی، منابع دیگری نیز صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌شوند که در سقف منابع و مصارف ماده واحد نشان داده نشده است که میزان آن حدود ۱۰۵۶۶۹ میلیارد ریال است. بدین ترتیب می‌توان گفت که منابع در دسترس برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بیش‌تر از رقم مندرج در لایحه و به میزان  $280712 = 175043 + 105669$  میلیارد ریال است.
- طی ۱۰ سال گذشته میانگین «مبالغی که در عمل به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت شده است» نسبت به «مبالغ مصوب آن‌ها»  $72/9$  درصد بوده است و مفهوم این نسبت آن است که حداقل یک سوم از عملیات هر سال مازاد بر توان مالی دولت بوده است و به سال و سال‌های بعد منتقل شده است.
- «یک سوم کسری منابع در دسترس» (نسبت به منابع لازم) طی ده سال گذشته باعث شده که در شرایط کنونی حداقل یک سوم از عملیات سالانه طرح یا پروژه ناشی از عدم تحقق عملیات سال ماقبل باشد.
- بخشی از این شرایط پر زیان، ناشی از عدم تناسب توان فنی و اجرائی و سازوکارهای لازم مهندسی، ساخت و راه‌اندازی پروژه‌هاست و با تزریق بیشتر منابع به طرح‌ها قابل رفع نیست بلکه صرفاً با خاتمه طرح‌های نیمه‌تمام امکانپذیر است.
- برای رفع مشکل فوق و نجات سرمایه‌های معطل در پروژه‌ها دو راه بیش‌تر وجود ندارد. «جلوگیری از آغاز هر پروژه (به جز در موارد مخاطره‌آمیز)» و «تمرکز منابع بودجه‌ای در دسترس به پروژه‌هایی که امکان بازگشت و احیای بیش‌تری برای سرمایه‌های ملی دارند».
- ساده‌ترین راه «تمرکز منابع بر پروژه‌های دارای بازگشت بیش‌تر» و «کاهش مقدار سرمایه‌های معطل در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» عبارت است از اولویت‌دادن به پروژه‌هایی که نسبت سرمایه‌های مورد نیاز (آتی) آن‌ها به سرمایه‌های معطل (قبلی) حداقل باشد. به عنوان یک شاخص کلی می‌توان گفت پروژه‌هایی که نسبت سرمایه‌گذاری آتی به قبلی آنها یک کسر کم‌تر از واحد است، دارای اولویت‌گردند. بدین ترتیب پروژه‌هایی که پیشرفت فیزیکی آنها بیش از ۵۰ درصد است دارای مزیت هستند.
- براساس اطلاعات مستخرج از گزارش نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۴۵٪ پروژه‌های بازدید شده پیشرفتی بالای ۵۰ درصد داشته‌اند.



- در اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌ها هر نوع شیوه اتخاذی نباید باعث محروم‌تر شدن استان‌های محروم شود. در سایر استان‌ها (بجز استان‌های محروم) ۴۵/۳٪ پروژه‌های نیمه‌تمام ملی، بالای ۵۰ درصد پیشرفت داشته‌اند در حالی که ۴۳/۴٪ پروژه‌های نیمه‌تمام موجود در استان‌های محروم بالای ۵۰ درصد است.
- اگر بنا باشد که در استان‌های کم پیشرفت مورد نظر نیز «پروژه‌های دارای اولویت» به میزان موجود در سایر استان‌ها تعیین شود، ملاک اولویت‌بندی در این استان‌ها، باید پیشرفت ۳۷ درصد باشد.

### مقدمه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اگرچه اصلی‌ترین کانال ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در جامعه است با این حال دارای بیش‌ترین مشکلات از بعد اعتباری و فنی - اجرائی است. این مشکلات حداقل در دو بخش ساختاری و اجرائی قابل تفکیک است و طبیعتاً راه‌حلی که برای رفع این مشکلات ارائه می‌شود باید در ابعاد بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت مدنظر قرار گیرد. صرفنظر از راه‌های بلندمدت و میان‌مدت، کوتاه‌مدت‌ترین راه در این خصوص تخصیص اعتبارات براساس اولویت‌بندی است. برای رفع این مشکل تلاش‌های متعددی در طول سالیان گذشته صورت گرفته است که مهم‌ترین آن‌ها «اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی» از اواسط سال ۱۳۷۹ تا اواخر سال ۱۳۸۰ بود که جهت اجرا در بودجه ۱۳۸۱ تصویب شد و به دلایلی به نتیجه نرسید. آخرین تلاش پیشنهاد عده‌ای از نمایندگان مجلس در اولویت‌بندی طرح‌ها بر اساس معیار خاصی در لایحه بودجه ۱۳۸۵ بود که، به‌رغم تصویب در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون تلفیق بودجه در صحن علنی به تصویب نرسید. عدم تصمیم‌گیری در این خصوص پیامدهای منفی آن را هر ساله در اطلاعات بودجه‌های سنواتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آشکارتر می‌کند. به عنوان مثال در قانون بودجه ۱۳۸۴ بار مالی طرح‌های خاتمه نیافته از سال ۱۳۸۳ (طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۳۸۳ تمام شوند ولی نشدند) ۱۴۹۰۵ میلیارد برای ۱۳۸۴ و ۶۴۱۴۳ میلیارد ریال در بین سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۸ بود. در سال ۱۳۸۴ نیز این مشکل ادامه پیدا کرد. به‌عنوان مثال برای ۷۳ طرحی که قرار بود در سال ۱۳۸۴ خاتمه پیدا کنند ولی نکردند، ۴۹۹۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۵ و معادل مبلغ ۸۵۰۷ میلیارد ریال بودجه در سال‌های آتی در نظر گرفته شده است.

طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نیز دولت متعهد شده بود که تعداد ۱۴۹ طرح را با اعتباری



معادل ۷۳۹۳ میلیارد ریال به اتمام برساند ولی ۱۰۷ طرح از طرح‌های مزبور با اعتباری برابر با ۵۰۱۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۶ همچنان ادامه دارد و پیش‌بینی شده است که برای اتمام آن‌ها در سال‌های آتی نیز مبلغ ۵۳۵۰ میلیارد ریال هزینه شود به طول دوره اتمام این طرح‌ها نیز به طور میانگین ۱ سال و ۶ ماه افزوده شده است.

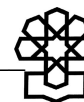
مفهوم این اعداد این است که نه پیش‌بینی‌ها صحیح هستند و نه امکان تخصیص در حد پیش‌بینی‌ها وجود دارد و لذا دولت همواره با تراکم تعهدات مواجه است. بدین ترتیب بهترین راه برای رفع بخشی از مشکلات، اولویت‌بندی طرح‌های ملی و در نتیجه تخصیص اعتبارات کمیاب براساس اولویت‌بندی‌ها است.

در این گزارش ضمن بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۶ فرایند اولویت‌بندی مورد تبیین قرار گرفته و با ارائه معیارهایی، تشکیل ستادی تحت عنوان «ستاد اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» جهت تدوین الگو، اجرا و نظارت بر اجرا و تصحیح فرایند و تخصیص اعتبارات در سال ۱۳۸۶ و سال‌های بعد پیشنهاد شده است.

#### ۱. تصویری از وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

• میزان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۳۸۶ با ۶۳ صدم درصد کاهش، نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۵ و متمم‌های آن بالغ بر ۱۷۵,۰۴۳ میلیارد ریال است و سهم آن از بودجه عمومی دولت برابر با ۲۶/۷ درصد است. این در حالی است که سهم مذکور در قانون بودجه ۱۳۸۵ به همراه متمم برابر با ۲۷/۹ درصد بوده است. بدین ترتیب سهم اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ نسبت به قانون سال گذشته ۱/۲ درصد کاهش داشته است.

• روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ده سال گذشته در جدول ۱ نشان داده شده است. در طول ۱۰ سال اخیر به‌طور متوسط ۲۶/۱ درصد اعتبارات عمرانی تخصیص نیافته است.



## جدول ۱. روند تحقق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

(ارقام به میلیارد ریال)

| ردیف | سال  | مصوب (با متممها) | عملکرد | درصد تحقق |
|------|------|------------------|--------|-----------|
| ۱    | ۱۳۷۶ | ۳۰۳۲۱            | ۲۰۲۸۵  | ٪۶۶/۹     |
| ۲    | ۱۳۷۷ | ۲۴۵۸۹            | ۱۷۶۵۵  | ٪۷۱/۸     |
| ۳    | ۱۳۷۸ | ۲۹۵۳۵            | ۲۷۲۰۲  | ٪۹۲/۱     |
| ۴    | ۱۳۷۹ | ۲۶۳۸۲            | ۲۲۴۵۱  | ٪۸۵/۱     |
| ۵    | ۱۳۸۰ | ۳۶۶۲۰            | ۲۳۵۱۰  | ٪۶۴/۲     |
| ۶    | ۱۳۸۱ | ۷۲۶۸۲            | ۵۴۰۲۸  | ٪۷۴/۳     |
| ۷    | ۱۳۸۲ | ۸۵۲۰۹            | ۵۷۷۷۲  | ٪۶۷/۸     |
| ۸    | ۱۳۸۳ | ۹۹۱۶۴            | ۵۷۵۱۵  | ٪۵۸/۰     |
| ۹    | ۱۳۸۴ | ۱۳۸۴۰۹           | ۱۱۰۷۳۶ | ٪۸۰/۰     |
| ۱۰   | ۱۳۸۵ | ۱۷۶۱۰۲           | ۱۴۹۵۸۴ | ٪۸۴/۹     |
| ۱۱   | جمع  | ۷۱۹۰۱۴           | ۵۴۰۷۳۸ | ٪۷۳/۹     |

ماخذ: گزارش‌های مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی.

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۳۸۶ برابر با ۴۱۲۲۷ میلیارد ریال است که ۲۳ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهد و این اعتبار نسبت به سال گذشته ۱۴ درصد کاهش یافته است.
- اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در سال ۱۳۸۶ مبلغ ۴۳،۴۸۰ میلیارد ریال است و نسبت به سال گذشته رشدی معادل ۲۰ درصد داشته است. جدول شماره ۲ رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی نشان می‌دهد.

## جدول ۲. میزان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک استانی و متفرقه و ملی (ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان          | استانی |            | متفرقه |            | ملی        |            |
|----------------|--------|------------|--------|------------|------------|------------|
|                | اعتبار | رشد (درصد) | اعتبار | رشد (درصد) | اعتبار ملی | رشد (درصد) |
| قانون بودجه ۸۵ | ۳۶۲۲۲  | -          | ۴۷۸۹۸  | -          | ۹۱۹۸۲      | -          |
| لایحه بودجه ۸۶ | ۴۳۴۸۰  | ۲۰         | ۴۱۲۲۷  | -۱۴        | ۹۰۶۸۶      | -۱         |

۱. برای محاسبه عملکرد سال ۱۳۸۵ با توجه به عملکرد ۹ ماهه (به میزان ۸۹۷۵۱ میلیارد ریال) فرض شده است که عملکرد ماهانه ۹۹۷۲ میلیارد باشد. از طرف دیگر طبق تجربه فرض شده که عملکرد سه‌ماهه آخر دو برابر ماههای قبل باشد در این صورت عملکرد سه ماهه آخر عبارت خواهد بود از

$$\text{میلیارد ریال } ۵۹۸۳۳ = ۳ \times ۲ \times ۹۹۷۲$$

بنابراین عملکرد سال ۱۳۸۵ را می‌توان به صورت زیر برآورد کرد:

$$\text{میلیارد ریال } ۱۴۹۵۸۴ = ۸۹۷۵۱ + ۵۹۸۳۳$$



• از تعداد ۱۶۷۳ طرح مندرج در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۶، تعداد ۲۰۴ طرح به امور عمومی با اعتباری برابر با ۳۵۸۴ میلیارد ریال، ۹۶ طرح به امور دفاعی با اعتباری برابر با ۳۳۳۱ میلیارد ریال، ۴۷۶ طرح به امور اجتماعی با اعتباری بالغ بر ۲۱۸۲۵ میلیارد ریال و ۸۹۷ طرح در امور اقتصادی با اعتباری برابر با ۶۱۹۴۴ میلیارد ریال اختصاص یافته است.

• براساس لایحه بودجه ۱۳۸۶ برای اتمام ۱۶۷۳ طرح موجود در پیوست ۱ علاوه بر اعتبار مصوب ۱۳۸۵ و اعتبار پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۸۶، ۵۴۵۶۳۹ میلیارد ریال (براساس برآوردهای سال جاری) در سال‌های آتی مورد نیاز است.

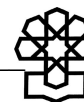
• ۵۷ طرح از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ طرح‌های جدید هستند که اعتباری بالغ بر ۱۷۷۱ میلیارد ریال را در سال ۱۳۸۶ به خود اختصاص داده‌اند و دولت برای اتمام آن‌ها (با فرض عدم تغییر برآوردها) اعتباری برابر با ۲۶۳۱۷ میلیارد ریال در سال‌های بعد متعهد شده است. توزیع این اعتبارات بر حسب امور به شرح جدول ۳ است. لازم به ذکر است که از تعداد کل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست ۱ لایحه سال ۱۳۸۶، ۴۴۶ طرح مربوط به دانشگاه‌ها است که در راستای ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم در قانون بودجه ۱۳۸۵ درج نشده بود و مجدداً در پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۳۸۶ درج شده است.

جدول ۳. توزیع اعتبارات طرح‌های جدید بر حسب امور (ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان         | تعداد | برآورد ۱۳۸۶ | برآورد سال‌های آتی | جمع اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها | سهم از کل اعتبارات طرح‌های جدید (درصد) | سهم از کل اعتبارات برآورد سال‌های بعد (درصد) |
|---------------|-------|-------------|--------------------|--|--|--|
| امور عمومی    | ۱۰    | ۷۱          | ۲۰۴                | ۲۷۵                                    | ۴                                      | ۲۵/۸   |
| امور دفاعی    | ۱     | ۱۵          | ۱۰                 | ۲۵                                     | ۰/۸۵                                   | ۶۰   |
| امور اجتماعی  | ۳۲    | ۱۱۵۳        | ۱۶۶۹۸              | ۱۷۸۵۱                                  | ۶۵                                     | ۶/۵  |
| امور اقتصادی  | ۱۴    | ۵۳۲         | ۹۴۰۴               | ۹۹۳۶                                   | ۳۰                                     | ۵/۴  |
| جمع / میانگین | ۵۷    | ۱۷۷۱        | ۲۶۳۱۷              | ۲۸۰۸۷                                  | ۱۰۰                                    | ۶/۳  |

• براساس ارقام جدول ۳ از میزان اعتبارات پیش‌بینی شده برای اتمام ۵۷ طرح جدید تنها ۱۷۷۱ میلیارد ریال یعنی ۶ درصد اعتبارات لازم برای خاتمه آن‌ها، در سال ۱۳۸۶ اختصاص یافته است.

• طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ دولت متعهد شده بود که تعداد ۱۴۹ طرح را با اعتباری معادل ۶۷۷۹۶ میلیارد ریال به اتمام برساند ولی ۱۰۷ طرح از طرح‌های مزبور با اعتباری برابر با ۵۰۱۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۶ همچنان ادامه دارد و پیش‌بینی شده است که برای اتمام آن‌ها در سال‌های آتی نیز مبلغ ۵۳۵۰ میلیارد ریال هزینه شود به طول دوره اتمام این طرح‌ها نیز به‌طور میانگین ۱ سال و ۶ ماه افزوده شده است.



جدول ۴. تعداد و اعتبار طرح‌هایی که سال خاتمه آن‌ها ۱۳۸۵ تعیین شده بود (ارقام به میلیارد ریال)

| طرح‌هایی که در سال ۱۳۸۵ خاتمه یافته |       | طرح‌هایی که سال خاتمه آن‌ها نسبت به سال ۱۳۸۵ به تعویق افتاده است |       | عنوان        |
|-------------------------------------|-------|--|-------|--------------|
| برآورد ۱۳۸۵                         | تعداد | برآورد ۱۳۸۶  | تعداد |              |
| ۳۸                                  | ۵     | ۱۵۱  | ۱۰    | امور عمومی   |
| ۱۳۰                                 | ۱۰    | ۶۰   | ۱     | امور دفاعی   |
| ۲۹۸                                 | ۱۲    | ۴۰۸  | ۲۰    | امور اجتماعی |
| ۸۵۸                                 | ۱۵    | ۴۳۹۴   | ۷۶    | امور اقتصادی |
| ۱۳۲۴                                | ۴۲    | ۵۰۱۳   | ۱۰۷   | جمع          |

• طبق جدول ۴، تنها ۴۲ طرح از ۱۴۹ طرحی که قرار بود در سال ۱۳۸۵ به اتمام برسند، پایان یافته‌اند<sup>۱</sup> و از این بابت اعتباری معادل ۱۳۲۴ میلیارد ریال از اعتبارات بودجه عمومی کاسته شده است در حالی که پیش‌بینی شده است تعداد ۵۷ طرح جدید در سال ۱۳۸۶ با اعتباری برابر با ۱۷۷۱ میلیارد ریال آغاز شود.

• ترکیب برخی از طرح‌های به تعویق افتاده به تفکیک دستگاهی در جدول ۵ نشان داده شده است. بیش‌ترین طرح‌های به تعویق افتاده مربوط به شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای است (۳۰ طرح).

• سال خاتمه ۲۶ طرح در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته و مدت اجرای این طرح‌ها به‌طور متوسط ۱/۵ سال کم‌تر شده است.

جدول ۵. دستگاه‌هایی که نتوانستند بر اساس قانون ۱۳۸۵ طرح‌های خود را در همان سال خاتمه دهند

(ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان دستگاه                                     | تعداد طرح | برآورد سال ۱۳۸۵ | برآورد سال ۱۳۸۶ | برآورد سال‌های آتی |
|--|-----------|-----------------|-----------------|--------------------|
| شرکت‌های آب و فاضلاب                             | ۱۴        | ۵۷۸             | ۴۵۸             | ۱۰۰                |
| وزارت راه و ترابری                               | ۲         | ۴۷              | ۶۵۰             | ۲۸۶۰               |
| شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای                       | ۳۰        | ۱۴۶۷            | ۱۱۸۷            | ۳۵۰                |
| شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل | ۶         | ۹۱۴             | ۶۰۵             | ۵۵۰                |
| شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران            | ۴         | ۵۴              | ۵۵              | ۲۸۰                |
| وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی                 | ۴         | ۲۵۰             | ۱۳۱             | ۰                  |
| وزارت جهاد کشاورزی                               | ۵         | ۸۴              | ۵۴              | ۲۱۹                |
| وزارت مسکن                                       | ۷         | ۲۲۵             | ۱۱۸             | ۳۵                 |
| سایر دستگاه‌ها                                   | ۳۵        | ۲۵۴۵            | ۱۷۴۸            | ۸۵۶                |
| جمع  | ۱۰۷       | ۶۱۶۴            | ۵۰۱۳            | ۵۳۵۰               |

۱. این طرح‌ها در لایحه ۱۳۸۶ درج نشده است و در این‌جا به عنوان پایان یافته شده تلقی می‌کنیم.



جدول ۶ طبقه‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی برحسب سال خاتمه

| ردیف | عنوان                                  | ۱۳۸۶ | ۱۳۸۷  | ۱۳۸۸   | ۱۳۸۹  | ۱۳۹۰  | میانگین |
|------|--|------|-------|--------|-------|-------|---------|
| ۱    | زمان مورد نیاز                         | -    | ۱     | ۲      | ۳     | ۴     | ۲/۵     |
| ۲    | تعداد                                  | ۲۰۷  | ۳۰۶   | ۷۰۳    | ۴۳    | ۲۳    | -       |
| ۳    | اعتبار سال ۱۳۸۶                        | ۸۷۹۳ | ۱۵۵۳۹ | ۵۳۴۸۰  | ۲۰۶۰  | ۳۷۸۴  | -       |
| ۴    | اعتبار سال‌های بعد                     | -    | ۲۳۵۸۶ | ۴۰۶۳۸۶ | ۱۵۴۸۴ | ۴۵۶۰۸ | -       |
| ۵    | زمان واقعی خاتمه                       | -    | ۱/۵   | ۷/۶    | ۷/۵   | ۱۲    | -       |
| ۶    | پیش‌بینی انحراف از سال خاتمه اعلام‌شده | -    | ۰/۵   | ۵/۶    | ۴/۵   | ۸     | ۷/۱۵    |

• براساس جدول ۶ دولت برای خاتمه طرح‌های در دست اجرا تا پایان سال ۱۳۹۰ به طور میانگین ۲/۵ سال برای هر طرح زمان خاتمه اعلام کرده است در حالی که طبق روند جاری میانگین زمان خاتمه طرح‌های در دست اجرا (تا سال ۱۳۹۰) ۷/۱۵ سال برآورد می‌شود. نحوه برآورد به این ترتیب است که فرض می‌شود برآوردهای سال‌های بعد صحیح است و افزایشی نخواهند داشت و هر سال معادل اعتبارات سال ۱۳۸۶ تخصیص داده می‌شود و همه ساله صددرصد تأمین و پرداخت شود. بدین ترتیب با تقسیم «اعتبار سال‌های بعد» بر «اعتبارات سال ۱۳۸۶»، سال خاتمه واقعی طرح‌ها، به دست می‌آید که با سال خاتمه مندرج در لایحه (ردیف ۲) اختلاف دارد که تفاوت این ردیف با ردیف ۵ جدول ۶، بیانگر زمان مورد نیاز واقعی برای طرح‌های موردنظر خواهد بود.

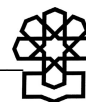
به‌عنوان مثال برای ۴۳ طرح در لایحه بودجه، زمان خاتمه سال ۱۳۸۹ اعلام شده است در حالی که براساس روند جاری می‌توان پیش‌بینی کرد که زمان خاتمه این طرح‌ها ۷/۵ سال باشد البته با این فرض که هر ساله صددرصد اعتبارات مصوب تخصیص داده شود.

• مقایسه پیوست‌های ۱ منضم به لوایح بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ نشان می‌دهد در حالی‌که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ تعداد ۴۴ طرح با رشد اعتباری بالای ۵۰۰ درصد، ۱۰/۶ درصد از کل بودجه طرح‌های ملی ۱۳۸۵ را به خود اختصاص داده بودند، در سال ۱۳۸۶ این نوع طرح‌ها به ۱۰ طرح کاهش پیدا کرده است و فقط ۱/۴ درصد از کل اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند (جدول ۷).

جدول ۷. تعداد و اعتبار طرح‌های ملی که بیش از ۵۰۰٪ رشد داشته‌اند (ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان                | تعداد | اعتبار | سهم از کل اعتبار طرح‌های ملی (درصد) |
|----------------------|-------|--------|-------------------------------------|
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ | ۴۴    | ۹۸۶۵   | ۱۰/۶                                |
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ | ۱۰    | ۱۲۶۱   | ۱/۴                                 |

• جدول ۸ نشان‌دهنده این است که تعداد ۱۸۱ طرح در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ رشدی از ۱۰۰ درصد تا ۵۰۰ درصد داشته‌اند ولی تعداد چنین طرح‌هایی در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۶



به ۱۲۳ طرح کاهش یافته است. همچنین میزان اعتبار این طرح‌ها از کل اعتبار طرح‌های ملی از ۱۶ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۷/۹ درصد در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته است.

**جدول ۸. تعداد و اعتبار طرح‌های ملی که از ۱۰۰٪ تا ۵۰٪ رشد داشته‌اند** (ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان                | تعداد | اعتبار | سهم از کل اعتبار طرح‌های ملی (درصد) |
|----------------------|-------|--------|-------------------------------------|
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ | ۱۸۱   | ۱۴۷۹۸  | ۱۶                                  |
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ | ۱۲۳   | ۷۱۴۹   | ۷/۹                                 |

• در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، ۵۰۴ طرح رشدی از ۱ تا ۱۰۰ درصد داشته‌اند که در لایحه ۱۳۸۵، سهم آن‌ها از کل بودجه طرح‌های ملی ۳۹/۲ درصد بوده است این میزان در لایحه ۱۳۸۶ به تعداد ۵۹۹ طرح با سهم ۴۷ درصد از کل بودجه طرح‌های ملی رسیده است. (جدول ۹).

**جدول ۹. تعداد و اعتبار طرح‌های ملی که از ۱٪ تا ۱۰۰٪ رشد داشته‌اند** (ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان                | تعداد | اعتبار | سهم از کل اعتبار طرح‌های ملی (درصد) |
|----------------------|-------|--------|-------------------------------------|
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ | ۵۰۴   | ۳۶۶۰۷  | ۳۹/۲                                |
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ | ۵۹۹   | ۴۲۵۲۳  | ۴۷                                  |

• جدول ۱۰ نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، ۱۹۵ طرح نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ تغییری نداشته‌اند این تعداد ۶/۹ درصد از کل بودجه طرح‌های ملی سال ۱۳۸۵ را به خود اختصاص داده بودند. در لایحه سال ۱۳۸۶ تعداد این طرح‌ها به ۹۹ طرح رسید و میزان اختصاص آن‌ها از کل بودجه طرح‌های ملی ۳/۵ درصد است.

**جدول ۱۰. تعداد اعتبار طرح‌های ملی که رشد نداشته‌اند** (ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان                | تعداد | اعتبار | سهم از کل اعتبار طرح‌های ملی (درصد) |
|----------------------|-------|--------|-------------------------------------|
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ | ۱۹۵   | ۶۴۱۸   | ۶/۹                                 |
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ | ۹۹    | ۳۲۰۰   | ۳/۵                                 |

• در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، ۳۵۰ طرح که ۱۴ درصد از کل بودجه طرح‌های ملی را به خود اختصاص داده بودند از رشد منفی برخوردار بوده‌اند این تعداد و سهم آن‌ها در سال ۱۳۸۶ به ۳۲۱ طرح و ۲/۴ درصد رسیده است (جدول ۱۱).



جدول ۱۱. تعداد و اعتبار طرح‌های ملی که رشد منفی داشته‌اند (ارقام به میلیارد ریال)

| عنوان                | تعداد | اعتبار | سهم از کل اعتبار طرح‌های ملی (درصد) |
|----------------------|-------|--------|-------------------------------------|
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ | ۳۵۰   | ۱۳۰۶۴  | ۱۴                                  |
| لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ | ۳۲۱   | ۱۶۵۶۱  | ۲/۴                                 |

## ۲. منابع پیش‌بینی شده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل دارایی‌های مالی و درآمدها

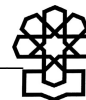
براساس جدول ۴ لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، پیش‌بینی تأمین منابع طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت ذیل است:

جدول ۱۲. واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۶

|        |  |
|--------|--|
| ۱۷۱۲۲۵ | الف) واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای                  |
| ۱۶۸۴۵۰ | بند اول: منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی      |
| ۲۷۷۴   | بند دوم: منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول |
| ۱۷۵۰۴۳ | ب) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای                       |
| ۱۰۳۲۵۰ | فصل اول: ساختمان و سایر مستحقات                    |
| ۲۱۰۲۷  | فصل دوم: ماشین‌آلات و تجهیزات                      |
| ۲۰۳    | فصل سوم: سایر دارایی‌های ثابت                      |
| ۳۹     | فصل چهارم: استفاده از موجودی انبار                 |
| ۱۵     | فصل پنجم: اقلام گرانبها                            |
| ۳۱۸۲   | فصل ششم: زمین                                      |
| ۴۷۳۶۵  | فصل هفتم: سایر دارایی‌های تولید شده                |
| -۳۸۱۹  | ج) خالص دارایی‌های سرمایه‌ای                       |

مفهوم جدول این است که علاوه بر استفاده از منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی به میزان ۱۶۸۴۵۰ میلیارد ریال به میزان ۲۷۷۴ میلیارد ریال نیز از محل فروش اموال منقول و غیرمنقول برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استفاده می‌شود به همین خاطر خالص دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۳۸۱۹ میلیارد ریال منفی نشان می‌دهد. بدین ترتیب در نگاه اول می‌توان اینگونه تلقی کرد که بیش از منابع حاصل از فروش نفت و فراورده‌ها، صرف سرمایه‌گذاری‌های عمرانی می‌شود.<sup>۱</sup>

۱. البته این نگاه می‌تواند گمراه‌کننده باشد.



به‌رغم ذکر طبقه‌بندی فصول هزینه در رابطه با اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لوائح و قوانین بودجه از سال ۱۳۸۱ به بعد تاکنون گزارشی به تفکیک عملکرد فصول مزبور ارائه نشده است لذا این طبقه‌بندی کمکی به تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی و ارتباط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نکرده است. علاوه بر این امر اجزای فصول هزینه به تفکیک طرح‌ها و حتی فصول و برنامه‌ها نیز در لایحه بودجه وجود ندارد و به همین لحاظ در عمل صحت این ارقام قابل از طرف دیگر اثبات نیست.

از طرف دیگر اعتبار چند ردیف از ردیف‌های متفرقه ذیل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی شده‌اند در حالی که این اعتبارات ماهیت هزینه‌های جاری دارند. اولاً با تعریف «طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» در ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ناسازگارند. طبق این ماده اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عبارت است از «مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرائی انجام می‌شود ... به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای ...» در حالی که هر سه ردیف دارای ماهیت یارانه هستند و منجر به ایجاد دارایی جدید برای دولت نمی‌شود.

به‌عنوان مثال بخشی از ردیف ۵۰۳۶۱۰ به‌صورت وام قرض‌الحسنه به صندوق‌های رفاه دانشجویان پرداخت می‌شود. ثانیاً در لایحه بودجه نوع مشابه همین اعتبار برنامه ۳۰۴۳۵ ردیف ۱۲۹۰۲۲ با موضوع اعطای تسهیلات به طرح‌های اشتغالزا و زودبازده مددجویان و کارآفرینان کمیته امداد امام خمینی (ره) ذیل اعتبارات هزینه‌ای (جاری) طبقه‌بندی شده است.

#### جدول ۱۳. اعتبارات دارای ماهیت هزینه‌ای (جاری) که ذیل اعتبارات عمرانی طبقه‌بندی شده‌اند

(ارقام به میلیارد ریال)

| ردیف   | شرح  | مبلغ   |
|--------|--|--------|
| ۵۰۳۶۱۰ | وجوه اداره شده برای اجرای طرح‌های تولیدی (یارانه سود تسهیلات بانکی)                      | ۱۱,۳۹۰ |
| ۶۰۱۱۰۴ | بخشی از سود تسهیلات بانکی براساس مسکن روستاییان  | ۲,۲۳۰  |
| ۶۰۱۱۰۵ | بخشی از سود بانکی برای تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد و سازندگان بخش خصوصی و سود اوراق مشارکت | ۴,۱۰۰  |
|        | <b>جمع</b>   | ۱۷,۷۲۰ |

با کسر این اعتبارات از سرجمع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه، سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به ۱۵۷۳۲۳ میلیارد ریال می‌رسد.



از طرف دیگر براساس برخی احکام تبصره‌های و قوانین دائمی منابع دیگری نیز (علاوه بر منابع فوق) صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌شوند که در سقف منابع و مصارف ماده واحد نشان داده نشده است.

جدول ۱۴. پیش‌بینی تأمین منابع طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خارج از جدول ۴ لایحه بودجه

(میلیارد ریال)

| عنوان  | مبلغ   | حکم تبصره‌ای یا قانون     |
|--|--------|---------------------------|
| انتشار اوراق مشارکت  | ۶,۰۰۰  | تبصره «۱» بند «الف» جزء ۱ |
| برداشت از حساب ذخیره ارزی  | ۹۴۶۲۱  | جدول ۵ لایحه              |
| استفاده از تسهیلات خارجی   | ۳,۹۷۸  | جدول ۵ لایحه              |
| پرداخت شرکت‌های مخابراتی به شرکت پست، سازمان قضائی و سازمان تنظیم مقررات | ۱۰۷۰   | تبصره «۹» بند «م»         |
| جمع  | ۱۰۵۶۶۹ |                           |

بدین ترتیب می‌توان گفت که منابع در دسترس برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بیش‌تر از رقم مندرج در لایحه و به میزان ۲۸۰۷۱۲ میلیارد ریال است. با توجه به این‌که اقلام مندرج در جدول فوق براساس قوانین دائمی تا حدودی از پیش تعیین شده هستند می‌توان چنین نتیجه گرفت که منابع جدول ۴ لایحه می‌تواند خارج از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه شود.

### ۳. پیشنهاد الحاق یک بند به تبصره «۱۹»

#### مقدمه توجیهی

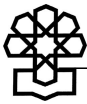
۱. میانگین «مبالغی که در عمل به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت شده است» نسبت به «مبالغ مصوب آن‌ها» طی ۱۰ سال گذشته ۷۳/۹ درصد بوده است (جدول ۱). این در حالی است که یکی از مشکلات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، پیش‌بینی و گزارش منابع - و لذا تصویب آن‌ها - به میزانی کمتر از میزان مورد نیاز واقعی است. یعنی در شرایطی که هیچ‌مشکل دیگری وجود نداشته‌باشد، حدود یک سوم عملیات این طرح‌ها بیش از منابع موجود و در واقع عملیات غیرقابل تحقق بوده است. با توجه به کمبود منابع مالی، بدون اصلاح نسبت عملیات به منابع مالی در دسترس، برنامه‌ریزی واقعی امکانپذیر و قابل اجرا نخواهد شد.



۲. طبق گزارش سالانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور درباره وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی سال‌های اخیر مهم‌ترین علت تأخیر پروژه‌ها - با وزن ۴۰ تا ۵۰ درصد - نارسایی اعتبارات گزارش شده است. طبق همین گزارش‌ها علت مهم بعدی ضعف دستگاه‌های اجرایی است.

۳. اگر حتی ضعف دستگاه‌ها و عوامل اجرایی را در نظر نگیریم، «یک سوم کسری منابع در دسترس» (نسبت به منابع لازم) طی ده سال گذشته باعث شده که در شرایط کنونی حداقل یک سوم از عملیات طرح یا پروژه پیش‌رو ناشی از عدم تحقق عملیات سال قبل باشد. یعنی در سال جاری از یک طرف با عدم تحقق یک سوم منابع مواجه هستیم و از سوی دیگر با حداقل یک سوم عملیات خارج از برنامه (باقی مانده از قبل). لذا فقط یک سوم از برنامه‌های سال جاری قابل تحقق است و دو سوم عملیات سال جاری به سال بعد منتقل می‌شود. در حالی که سال بعد، خود دچار مشکل عدم تحقق حداقل یک سوم منابع نیز خواهد بود و در نتیجه فقط قادر به انجام عملیات منتقل شده از گذشته بوده و تمام عملیات مقرر سال آتی به سال‌های بعد منتقل می‌شود که خود دچار کسری منابع هستند. این انتقال دائمی و فزاینده عملیات طرح‌های نیمه‌تمام به سال و سال‌های بعد باعث انباشت عظیمی از عملیات معوق می‌شود و بحران انبوه عملیات مصوب اما غیرقابل تحقق ایجاد می‌گردد. فی‌الواقع تصویر واقعی طرح‌ها و پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای همین تصویر تأسف‌انگیز از هدر رفت فرصت‌ها، زیان عدم‌النفع سرمایه‌های نهاده‌شده و عملیات اجراشده در طرح‌ها و نیز تغییر شرایط فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی طرح‌ها و حتی توجیه‌ناپذیر شدن بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌هاست. این شرایط پر زیان که بخشی از آن ناشی از عدم تناسب توان فنی و اجرایی و سازوکارهای لازم مهندسی، ساخت و راه‌اندازی پروژه‌هاست، با تزریق بیش‌تر منابع به طرح‌ها قابل رفع نیست بلکه در شرایط کنونی کاهش فشار طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی بر پیکر اقتصاد کشور کاملاً ضروری است. این مهم نیازمند شناخت دقیق ابعاد مسأله و عزم جدی مدیریتی و سیاسی قاطع برای کاربست توأم دو روش است:

• نخست کنترل جدی و قطعی ورودی این مجموعه، با جلوگیری قاطع از آغاز هرگونه طرح عمرانی جدید به استثنای شرایط «مخاطره‌آمیز». چون در غیر این‌صورت و تا کنون علی‌رغم مسائل پیش‌گفته، آنچه مقرر بوده که استثنا باشد تقریباً تبدیل به روال عادی گشته و طبق گزارش‌های نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در نیمه‌ی اول سال ۱۳۸۴ حدود ۱۶ درصد پروژه‌ها، پروژه‌های جدید بوده‌اند. یعنی اگر دوره‌ی پروژه‌ها را ۶ سال فرض کنیم، به همان تعدادی که پروژه خاتمه یافته‌است، به همان تعداد هم پروژه آغاز شده است. حتی اگر دوره‌ی ساخت پروژه‌ها را ۴ سال فرض کنیم - که البته این‌گونه نیست - یعنی هر ساله ۲۵ درصد پروژه‌ها خاتمه



یابند، باز هم ۱۶ درصد آغاز پروژه نسبت به ۲۵ درصد پروژه تمام شده را نمی‌توان استثنا محسوب کرد.<sup>۱</sup>

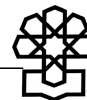
• دوم نجات پروژه‌های مهمتر و دارای بازده بیشتر از میان انبوه طرح‌های نیمه‌تمام، به‌وسیله شناسایی پروژه‌های واجد اولویت بیشتر و تسریع در خاتمه آن‌ها از طریق رفع مشکلات اعتباری آن‌ها است. البته این روش دوم نیز نیازمند همان احساس مسئولیت و عزم جدی برای نجات واقعی منابع معطل مانده‌ی کشور است. بی‌تردید این اولویت‌بندی و عمل به آن که مهم‌ترین راه نجات منابع کشور است، نیازمند طراحی ساز و کارها و آمادگی برای مدیریت مشکلات حاشیه‌ای آن نیز می‌باشد.

۴. فوری‌ترین اقدامات جهت نجات سرمایه‌های معطل در پروژه‌ها «جلوگیری از آغاز هر پروژه (به جز در موارد مخاطره‌آمیز)» و «تمرکز منابع واقعی (بودجه در دسترس) به پروژه‌هایی که امکان بازگشت و احیای بیش‌تری برای سرمایه‌های ملی دارند» می‌باشد. ساده‌ترین راه اجرایی «تمرکز منابع بر پروژه‌های دارای بازگشت بیشتر» و «کاهش مقدار سرمایه‌های معطل در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» عبارت است از اولویت‌دادن به پروژه‌هایی که نسبت سرمایه‌های مورد نیاز (آتی) آن‌ها به سرمایه‌های معطل (قبلی) حداقل باشد. به عنوان یک شاخص کلی می‌توان گفت پروژه‌هایی که نسبت آتی به قبلی آنها یک کسر کم‌تر از واحد می‌باشد، دارای اولویت‌گردند. بدین ترتیب پروژه‌هایی که پیشرفت فیزیکی آنها بیش از ۵۰ درصد است دارای مزیت می‌باشند.

۵. از آنجایی که یکی از دغدغه‌های مطروحه نسبت به موضوع «اولویت‌بندی»، فاقد اولویت تلقی شدن بسیاری از پروژه‌های استان‌های محروم بوده‌است، لذا اعمال برخی ملاحظات در این خصوص نیز ضروری است:

- بر اساس اطلاعات مستخرج از آخرین گزارش نظارتی سالانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۴۵٪ پروژه‌های بازدید شده پیشرفتی بالای ۵۰ درصد داشته‌اند. (نمودار ۱)
- در استان‌هایی که محروم نامیده‌می‌شوند (آذربایجان غربی، اردبیل، ایلام، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان، کردستان و کهگیلویه و بویراحمد) ۴۳/۴٪ پروژه‌های نیمه‌تمام ملی، پیشرفت بالای ۵۰ درصد داشته‌اند (نمودار ۱).
- در سایر استان‌ها ۴۵/۳٪ پروژه‌های نیمه‌تمام ملی، بالای ۵۰ درصد پیشرفت داشته‌اند (نمودار ۱).

۱. البته معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در جلسه علنی رسیدگی به لایحه بودجه ۱۳۸۵ دوره ساخت پروژه‌ها را ۹ سال اعلام کرد.

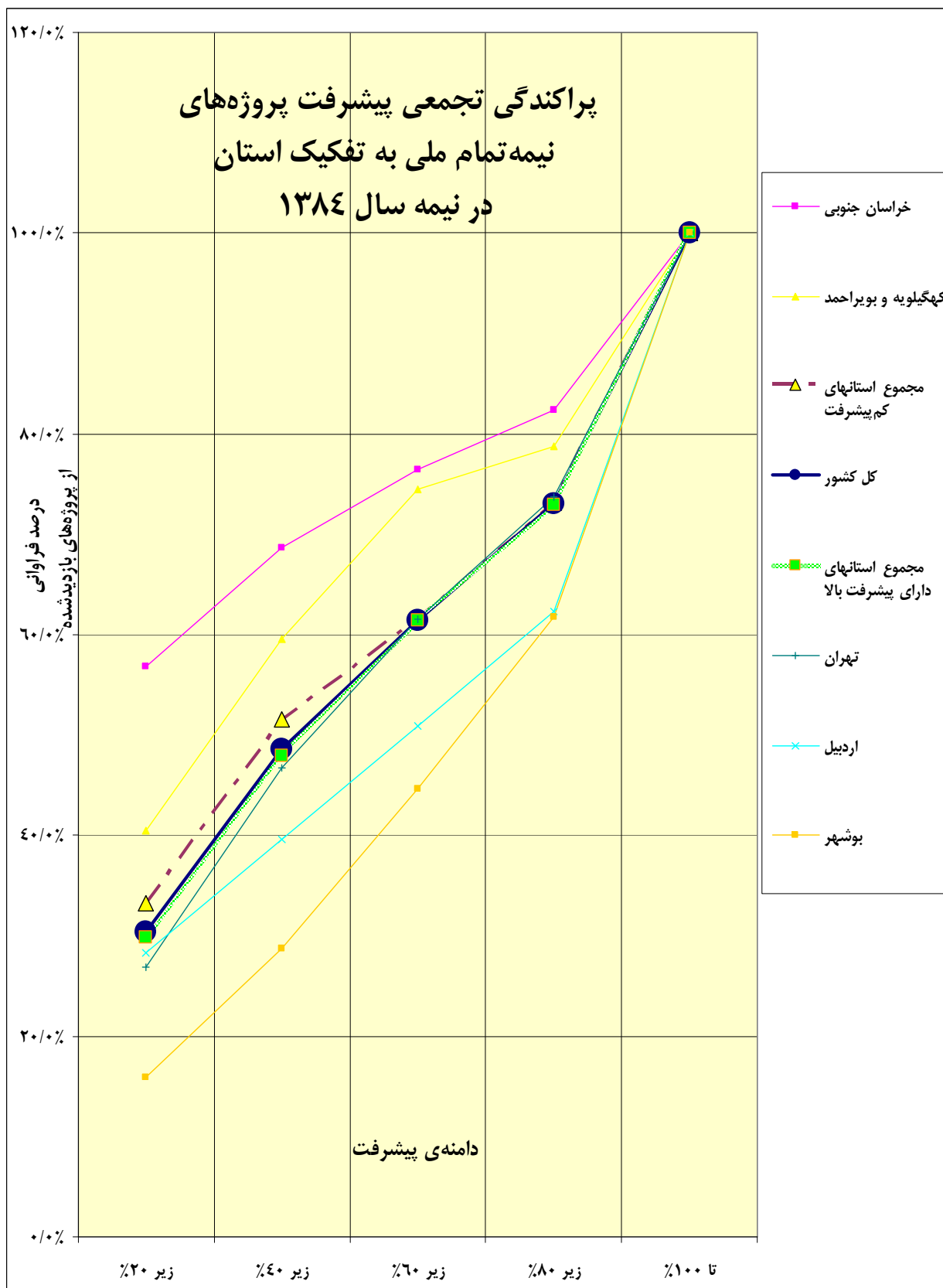


۶. ملاحظه می‌شود که از لحاظ میزان پیشرفت طرح‌ها و پروژه‌ها، در عمل تفاوت معناداری میان استان‌های نامبرده (معمولاً موسوم به محروم) با سایر استان‌ها به چشم نمی‌خورد. در واقع و طبق آمار استان‌هایی که از لحاظ میزان پیشرفت پروژه‌ها تفاوت معناداری دارند عبارتند از آذربایجان غربی، خراسان جنوبی، خراسان شمالی، کردستان، کرمان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، گلستان و گیلان. با در نظر گرفتن استان‌های مذکور به عنوان کم پیشرفت‌ترین استان‌ها: (نمودار ۲)

- تنها ۲۸/۵٪ پروژه‌های نیمه‌تمام موجود در استان‌های اخیرالذکر دارای پیشرفت بالای ۵۰ درصد است. فاصله این دسته از استان‌های تا میانگین کشوری، ۴ برابر فاصله استان‌های موسوم به محروم است (نمودار ۲).
- ۴۷٪ پروژه‌های نیمه‌تمام موجود در سایر استان‌ها (استان‌های دارای پیشرفت بالا)، پیشرفت بالای ۵۰ درصد داشته‌اند (نمودار ۲).
- می‌بینیم که با تغییر دسته‌بندی استان‌ها، تفاوت معنادار نزدیک به ۱۰٪ بروز می‌کند. البته برای کاهش میزان عقب‌ماندگی در استان‌های اخیرالذکر می‌توان مقدار مرزی ۳۰٪ را پذیرفت. اگر بنا باشد که در استان‌های کم‌پیشرفت (اخیرالذکر) نیز «پروژه‌های دارای اولویت» همین مقدار ۴۷٪ پروژه‌های موجود در استان تعیین شود، ملاک اولویت‌بندی در این استان‌ها، باید پیشرفت مالی ۳۷ درصد برای هر پروژه باشد (نمودار ۲).



نمودار ۱. دسته‌بندی استان‌ها براساس مناطقی که معمولاً محروم نامیده می‌شوند







## پیشنهاد الحاق ۲ بند به تبصره ۱۹

ن) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است به منظور تسریع در امر خاتمه و بهره‌برداری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، طرح‌ها و پروژه‌های واجد هریک از ملاکهای زیر را به عنوان طرح‌ها و پروژه‌های دارای اولویت شناسایی کرده و اعتبارات سال ۱۳۸۶ آنها را به صورت صد در صد تخصیص دهد:

۱-۲- اثرگذاری طرح یا پروژه در تسریع یا تسهیل سایر پروژه‌ها بر اساس گزارشهای مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی قابل قبول از نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۲-۲- داشتن پیشرفت فیزیکی بالای ۵۰٪ به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا میزان اعتبارات تخصیص یافته تا پایان سال ۱۳۸۵ بیش از ۷۰٪ آخرین برآورد،

۳-۲- نسبتهای فوق در استان‌های آذربایجان غربی، اردبیل، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، خراسان شمالی، کردستان، کرمان، کرمانشاه، کهگیلویه بویراحمد و گیلان به ترتیب برابر ۳۰٪ و ۴۰٪ می‌باشد.

۴-۲- اعتبارات طرح‌ها و پروژه‌هایی که فاقد معیارهای فوق می‌باشند تا سقف حداکثر ۲۰٪ میزان مصوب تخصیص خواهد یافت و هرگونه تخصیص اعتبار مازاد بر ۳۰٪ به این طرح‌ها یا پروژه‌ها تنها پس از اطمینان از تخصیص ۱۰۰٪ به طرح‌ها یا پروژه‌های واجد الویت مجاز می‌باشد.

و) دولت موظف است با توجه به ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه در جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، غیرکارآمدی، عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد و اولویت بندی کلیه طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در سال ۱۳۸۷ و سالهای بعد ظرف یک ماه از تصویب این قانون اقدام به تشکیل «ستاد اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور نماید.

۱- اعضای پیوسته ستاد عبارتند از:

۱-۱- معاون اول رئیس‌جمهور به عنوان رئیس ستاد یا نماینده وی،

۱-۲- معاونت فنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،

۱-۳- مدیرکل دفتر نظارت و ارزیابی طرح‌های سازمان،

۱-۴- دو نفر از دستگاه‌های اجرائی به انتخاب هیأت وزیران،

۱-۵- یک نفر از نهاد تعامل به عنوان نماینده انجمن‌های حرفه‌ای به عنوان ناظر،

۱-۶- یک نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به انتخاب

کمیسیون به عنوان ناظر،

۱-۷- یک نفر از اعضای کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون به عنوان ناظر.

۱-۸- یک نفر از اعضای کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون به عنوان ناظر.

۲- اعضای ستاد برای پیشبرد و توسعه مطالعات و اجرای تصمیمات خود، تعدادی اعضای وابسته، ثابت

یا پاره‌وقت را انتخاب و استفاده خواهند نمود.

۳- ستاد به منظور ساماندهی و استفاده بهینه از امکانات برای بودجه سال ۱۳۸۷ مکلف است اقدامات

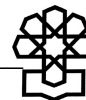
زیر را انجام دهد:

۳-۱- تدوین معیارهای اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه تمام در دو

فصل آزمایشی از فصول بودجه،

۳-۲- تعیین روش اولویت‌بندی پروژه‌های ذیل طرح‌ها و یا طرح‌های یکپارچه در فصول آزمایشی

براساس معیارهای تدوین شده،



۳-۳- بررسی و تعیین اولویت هر یک از طرح‌ها یا پروژه‌های نیمه تمام در فصول آزمایشی،

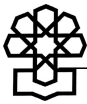
۵- ستاد مکلف است ظرف چهار ماه از زمان تشکیل، در اجرای اقدامات ۳-۱ و ۳-۲ فوق معیارها و روش پیشنهادی خود را نهایی کند و به تصویب هیأت وزیران برساند. همچنین جهت اجرای اقدام ۳-۳ گزارش مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌های موضوع اولویت‌بندی (فصول آزمایشی) را حسب نیاز جهت بررسی مجدد، تکمیل اطلاعات ضروری برای ارزیابی و اصلاح یا تأیید ظرف همان مدت ۴ ماه از زمان تشکیل، به مشاوران صاحب صلاحیت ارجاع و نتیجه نهایی را دریافت نماید.

۶. حداکثر ظرف ۵ ماه از تاریخ تشکیل ستاد، نتایج اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌های فصول آزمایشی نهایی می‌شود و سند آن در اختیار دفاتر مربوط در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. این سند مبنای تصویب اعتبارات طرح‌های تملک داراییهای سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۷ خواهد بود.

۱-۶- شیوه اجرا باید متضمن حداکثر واگذاری اختیارات الویت‌بندی به استان‌ها بوده و مشارکت آنان را جلب نماید.

۲-۶- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان دبیرخانه ستاد، مکلف است صورتجلسات هفتگی ستاد را منتشر و گزارش‌های ماهانه در خصوص اقدامات بند (۴) را در اختیار کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، صنایع و معادن و عمران قرار دهد.

۳-۶- اعتبارات لازم برای پیشبرد مطالعات، تهیه‌ی پیشنهادها و اجرای آنها از محل اعتبارات ریاست جمهوری تأمین می‌گردد.



**پیوست ۱ - برخی از احکام تبصره‌ای مرتبط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در  
لایحه بودجه سال ۱۳۸۶**

**تبصره «۱»**

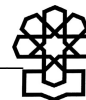
- **بند «الف» جزء ۱** - انتشار اوراق مشارکت تا سقف شش هزار میلیارد ریال توسط دستگاه‌های اجرائی.
- **بند «الف» - جزء ۳** - اجازه انتشار اوراق مشارکت به شرکت‌های دولتی تا سقف بیست‌هزار میلیارد ریال جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
- حذف قید صد درصد تخصیص یافته تلقی شدن و اولویت مناطق توسعه نیافته در استفاده از اعتبارات حساب ذخیره ارزی برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

**تبصره «۲»**

- **بند «د»** - اجازه انتشار اوراق مشارکت یا برداشت از حساب ذخیره ارزی تا سقف ۷۷۶۸۰/۹۶۹ میلیارد ریال به منظور تسریع در اجرای عملیات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
- **بند «ف»** - شرکت‌های دولتی مجازند تا ۹۰ درصد از سود ویژه خود پس از کسر مالیات سود (سهام) را پس از تصویب شورای اقتصاد به صورت وجوه اداره شده برای سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌های اقتصادی و طرح‌های پژوهشی و تحقیقاتی در بخش غیردولتی قرار دهند.
- **بند «س»** - اعطای ۱۰ درصد از اعتبارات کمک‌های فنی و اعتباری به عنوان یارانه مستقیم و سود تسهیلات درخواستی متقاضیان خرید طرح‌های تملک از دولت.
- **بند «ن»** - اعطای مجوز به وزارتخانه‌ها برای گشایش اعتبارات اسنادی ریالی و ارزی برای اجرای طرح‌های تملکی به صورت قابل تقسیم و اتکایی. این بند از تبصره در صورت فراهم شدن سازوکار اجرائی از مواد مؤثر بر اجرای طرح‌های تملک خواهد بود. البته موفقیت آن بستگی تام به تعیین یک بانک مشخص (یا بانک مرکزی) به عنوان بانک رابط و تعامل دستگاه‌ها و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با این بانک دارد.

**تبصره «۳»**

- **بند «ج»** - اعطای اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای «اجرای عملیات آب و خاک تعاونی‌های تولید» و «تجهیز و نوسازی اراضی زیر سدهای مخزنی و بندهای انحرافی مستقل» به صورت وجوه اداره شده و تسهیل امکان استفاده از تسهیلات ارزان قیمت.



• **بند «د»** - به وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی اجازه داده می‌شود از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به اعتبارات مورد نیاز برای احداث و تکمیل پروژه‌های شبکه آبیاری و زهکشی فرعی را تا سقف ۶۰ درصد به‌عنوان سهم دولت به‌صورت بلاعوض و ۴۰ درصد به‌عنوان سهم بهره‌برداران در قالب تسهیلات کمک‌های فنی و اعتباری تأمین و پرداخت نماید.

- وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند وجوه حاصل از فروش اراضی، مشارکت در ساخت شبکه‌ها با سرمایه‌گذار، اجاره به شرط تملیک و اجاره بلندمدت را به ردیف ۱۶۰۱۲۲ واریز و از محل اعتبار ردیف متفرقه ۵۰۳۹۲۵ به طرح‌های شبکه‌های آبیاری و زهکشی اختصاص دهد. لازم به ذکر است این بند ذاتاً با تعریف طرح عمرانی مغایرت دارد.

• **بند «ه»** - اعطای حداقل ۲ الی ۵ درصد اعتبارات تملک استانی به ایجاد زیرساخت‌های مجتمع‌های گلخانه‌ای.

#### تبصره «۶»

• **بند «ج»** - به‌منظور احداث یا تکمیل شبکه آب و فاضلاب شهرهای زیر یکصد و پنجاه هزار نفر جمعیت تا ۱۵ درصد از درآمد موضوع ماده (۱۱) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۶ توسط شرکت‌های آب و فاضلاب استانی در سایر شهرهای همان استان هزینه می‌شود.

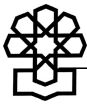
• **بند «د»** - جزء ۵-۳ - تخصیص ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان بهزیستی کشور به ساخت مسکن مورد نیاز معلولان و حداکثر پرداخت ۵۰ درصد هزینه ساخت واحدهای مسکونی مزبور به‌صورت کمک به مؤسسات خیریه.

• **بند «د»** جزء ۴-۷ - وزارت مسکن و شهرسازی اجازه دارد به‌منظور اجرای پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی نسبت به انتشار و فروش مبلغ ۶۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت اقدام کند.

#### تبصره «۹»

• **بند «ح»** - اجازه برای مصرف تا ۶۵ درصد از اعتبار موضوع ردیف ۵۰۳۸۶۰ توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برای فعالیت‌های هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای.

• **بند «م»** - واریز مبلغ ۱۱۷۰ میلیارد ریال توسط شرکت‌های مخابراتی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به حساب ۱۳۰۴۰۷ و اجازه به شرکت پست جمهوری اسلامی، سازمان فضایی



ایران و سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی و تأمین شبکه زیرساخت برای برداشت از اعتبار ردیف ۵۰۳۹۲۷ برای فعالیت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای البته مرجع تعیین و توزیع سهمیه ردیف درآمد و اعتباری در این تبصره مشخص نیست. همچنین سهم شرکت و سازمان‌های دریافت‌کننده اعتبار نیز معین نشده است.

#### تبصره «۱۰»

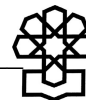
- **بند «الف»** - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است از اعتبارات برنامه تشویق گردشگری داخلی مبلغ پانزده میلیارد ریال برای احداث اردوگاه‌های اقامتی هزینه نماید. اختصاص اعتبار هزینه‌ای برای سرمایه‌گذاری توجیه بودجه‌ای و قانونی ندارد.
- **بند «ب»** - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است مبلغ بیست میلیارد ریال از محل اعتبار موزه‌های سازمان و مبلغ ده میلیارد ریال از محل ردیف ۱۱۳۷۰۰ برای کمک به احداث موزه بزرگ دفاع مقدس در تهران و احداث بامان‌های دفاع مقدس هزینه نماید.

#### تبصره «۱۱»

- **بند «الف»** - به منظور توانمندسازی مردم برای صرفه‌جویی منطقی انرژی و مصرف بهینه آن اجازه داده می‌شود در سقف اعتبارات طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در چارچوب اهداف معین شده اعتبارات به صورت وجوه اداره شده یارانه سود تسهیلات یا کمک بلاعوض پرداخت شود. لازم به ذکر است این بند ذاتاً با تعریف طرح عمرانی مغایرت دارد.
- **بند «ه»** - دولت می‌تواند تا معادل یک هزار و دویست میلیارد ریال برای مطالعه و احداث نیروگاه‌های هسته‌ای از ردیف ۵۰۳۸۲۳ بپردازد.

#### تبصره «۱۲»

- **بند «ج»** - سازمان مدیریت می‌تواند در هر یک از مقاطع سه ماهه سال براساس مازاد درآمد واریزی استان‌ها از ابتدای سال تا پایان آن مقطع نسبت به ارقام مصوب مندرج در جدول اعتبارات استانی معادل ۸۰ درصد برای تکمیل طرح‌های تملک نیمه تمام استانی در اختیار استان قرار دهد تا شورای برنامه‌ریزی استان توزیع و هزینه کند.
- **بند «د»** - برای تسریع بازسازی بم با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران مبلغ هزار میلیارد ریال از محل ردیف ۵۰۳۹۱۲ برای طرح‌های مشخص هزینه شود.

**تبصره «۱۳»**

• **بند «ز»** - وزارت کشور می‌تواند برای ارتقای خدمات نیروی انتظامی در حمل‌ونقل عمومی تا مبلغ پانصد میلیارد ریال از ردیف ۵۰۳۹۲۸ (حاصل از واریز ۵ درصد حق بیمه شخص ثالث و سرنشین شرکت‌های بیمه) را در اعتبارات هزینه‌ای و تملک مصرف کند.

**تبصره «۱۴»**

• **بند «ح» و «ط»** - صرف ۲۵ درصد از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل مربوطه برای کمک به احداث بیمارستان توسط بخش غیردولتی در کلیه شهرها بجز مرکز استان‌ها و اعطای زمین به‌صورت رایگان توسط وزارت مسکن و شهرسازی به احداث‌کننده این نوع بیمارستان‌ها در مناطقی که امکان آن وجود داشته باشد.

**تبصره «۱۶»**

• **بند «ب»** - ۶۰ میلیارد تومان از ردیف ۱۰۱۰۱۶ برای اجرای طرح هجرت ۳ (توسط بسیج سازندگی سازمان ملی جوانان و هلال احمر) قرار می‌گیرد.

**تبصره «۱۷»**

• **بند «ب» جزء ۶** - ۷۵ درصد وجوه حاصل از جریمه اقامت و ورود غیرمجاز اتباع خارجی از اعتبار طرح ۲۰۲۱۴۰۰۴ پیوست ۱ در اختیار ناجا قرار می‌گیرد تا برای ساخت و تعمیر کلانتری‌ها و پاسگاه‌های انتظامی هزینه نماید.

• **بند «ب» - جزء ۸** - ۸۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری پلاک خود و از محل ردیف ۱۰۶۰۰۰ قسمت چهارم و طرح ۲۰۲۱۰۰۰۳ بابت شماره‌گذاری در اختیار ناجا قرار گیرد.

**تبصره «۱۹»**

• **بند «الف» جزء ۲** - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مجازند ۵۰ میلیارد ریال به نسبت وجوه واریزی هر دستگاه (حاصل از فروش ماشین‌آلات نامتناسب) از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۲۰۷ برای خرید ماشین‌آلات و تجهیزات و وسایل نقلیه سنگین داخلی اختصاص دهند.

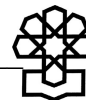
• **بند «ب»** - سازمان بهزیستی مجاز است ده میلیارد ریال (۱۰۰ درصد) درآمد حاصل از فروش دارایی‌های سرمایه‌ای و اموال غیرمنقول خود را از ردیف ۵۰۳۴۱۲ به‌صورت وجوه اداره شده برای ساخت مسکن معلولان و مددجویان و ترغیب خیرین مسکن‌ساز به امر ساخت مسکن برای نیازمندان.



- **بند «ج»** - صرف اعتبار حاصل از فروش پروژه‌های نیمه تمام جهت تکمیل پروژه‌های نیمه تمام باقی مانده تا سقف ۱۰۰ میلیارد از محل ردیف ۵۰۳۴۱۲.
- **بند «د»** - تخصیص ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان بهزیستی کشور و استان‌ها بابت پرداخت ۵۰ درصد هزینه ساخت واحدهای مسکونی ساخته شده توسط خیرین.
- **بند «ه» - جزء ۱** - شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که فعالیت اصلی آن‌ها در مراکز استان‌ها یا شهرستان‌ها می‌باشد موظفند مراکز اداری و اموال غیرمنقول خود در تهران را بفروشند و تا ۱۰۰ درصد وجوه حاصل را از ردیف ۵۰۳۴۱۲ صرف طرح‌های تملک همان دستگاه در استان مورد نظر نمایند.
- **بند «ه» - جزء ۲** - دستگاه‌های ماده (۱۶۰) برنامه چهارم توسعه که مرکز آن‌ها در مراکز استان یا شهرستان‌هاست و در تهران شعبه یا نمایندگی ایجاد کرده‌اند مجازند ۱۰۰ درصد مبالغ حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول تهران خود را از اعتبار ردیف ۵۰۳۴۱۲ برای امور هزینه‌ای و تسریع طرح‌های تملک نیمه تمام همان استان هزینه نمایند.
- **بند «ط»** - دستگاه‌ها می‌توانند وجوه حاصل از فروش اموال غیرمنقول خود در خارج از کشور را از ردیف ۵۰۳۴۱۲ صرف تکمیل پروژه‌های نیمه تمام خود در خارج از کشور نمایند. (جهت مصرف منابع طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای موضوع این بند نیاز به اخذ مجوز ماده ۳۲ قانون برنامه چهارم است).
- **بند «ی»** - وزارتخانه‌های راه، نفت، نیرو، مسکن و آموزش و پرورش می‌توانند فولاد و سیمان طرح‌های تملک خود را وارد کنند.

#### تبصره «۲۰»

- **بند «الف»** - امکان جابه‌جایی ۲۰ درصد از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در داخل برنامه‌ها و فصول مشروط بر این‌که این میزان از ۱۰ درصد اعتبار هر فصل فراتر نرود.
- **بند «د»** - امکان افزایش اعتبارات هر یک از فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی حداکثر به میزان ۱۰ درصد از محل کاهش اعتبارات سایر فصول با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان.
- **بند «ه»** - افزایش اعتبارات خارج از شمول از دو در هزار به یک درصد در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه عمومی و از یک در هزار به پنج در هزار مجموع هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی و از ۱/۵ در هزار به ۲۵ در هزار در مجموع هزینه‌های شرکت‌های دولتی و کل

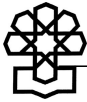


اعتبار هزینه‌ای و اختصاصی فصل توسعه علوم و فناوری و پنج در هزار از مجموع اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی بودجه عمومی دولت.

• **بند «ح»** - طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که تحت عنوان طرح‌های ملی استانی شده مشخص شده‌اند از شمول فصل ششم قانون برنامه چهارم توسعه مستثنی هستند. لازم به ذکر است که این بند به نحوه اجرای طرح‌ها مؤثر است و می‌تواند به تسریع روند اجرائی تعدادی از طرح‌ها با ویژگی استانی، کمک شایانی نماید.

• **بند «م»** - به سازمان مجری ساختمان‌ها و شرکت‌های توسعه و نگهداری اجازه داده می‌شود حداکثر مبلغ ۴۶ میلیارد ریال از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود را در قالب هزینه پرسنلی، اداری و سرمایه‌ای به مصرف برسانند. همچنین بنیاد مسکن و شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور نیز مجاز به استفاده از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود به ترتیب تا حداکثر به میزان ۷۵ میلیارد و ۱۹۰ میلیارد ریال در قالب هزینه پرسنلی اداری و سرمایه‌ای هستند.

• **بند «ن»** - در سال ۱۳۸۶ ایجاد هرگونه تعهد و هزینه برای شروع طرح‌ها و پروژه‌های جدید به استثنای طرح‌های آبهای مرزی و طرح‌ها و پروژه‌هایی که مصوبات موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه را اخذ نموده‌اند و طرح‌های مصوب در جداول پیوست، مناطق زلزله‌زده و عمرانی استانی، ممنوع است.



## پیوست ۲- روش تحلیل اطلاعاتی معیارهای پیشنهاد

از آنجایی که یکی از دغدغه‌های مطروحه نسبت به موضوع «اولویت بندی»، فاقد اولویت تلقی شدن بسیاری از پروژه‌های استان‌های محروم بوده است، لذا ملاحظاتی در این خصوص نیز باید مدنظر قرار گیرد.

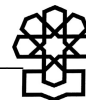
مبنای این اطلاعات گزارشهای نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. این گزارشها، پروژه‌های عمرانی ملی را از لحاظ پیشرفت فیزیکی به ۵ گروه تقسیم می‌کند:

۱. پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی تا ۲۰٪.
  ۲. پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی از ۲۰٪ تا ۴۰٪.
  ۳. پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی از ۴۰٪ تا ۶۰٪.
  ۴. پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی از ۶۰٪ تا ۸۰٪.
  ۵. پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی ۸۰٪ و بیشتر.
- هر ساله، در نتیجه‌ی بازبینی‌ها تعداد پروژه‌های قرارگرفته در هر یک از ۵ دسته‌ی فوق، برای کل کشور و برای هر استان گزارش می‌شود.

اما برای توجه به نگرانی عدم رعایت عدالت میان مناطق و استان‌ها - ناشی از تعیین شاخص «پیشرفت فیزیکی» - و لحاظ کردن اثر این شاخص روی پروژه‌های مناطق مختلف، نیازمند یافتن اعداد مرتبط، معنادار، و قابل‌تحلیل از طریق رسم نمودار پیوسته و تحلیل نتایج هستیم لذا طبقات فوق به ۵ طبقه‌ی ذیل تبدیل شده و درصد فراوانی هر یک از طبقات ذیل محاسبه گردیده است:

- مجموع پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۲۰٪.
- مجموع پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۴۰٪.
- مجموع پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۶۰٪.
- مجموع پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۸۰٪.
- مجموع پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۱۰۰٪.

چون برای بررسی و رفع کردن نگرانی مطروحه (عدم رعایت عدالت در تعیین پروژه‌های واجد یا فاقد اولویت) در واقع باید بتوانیم درصد پروژه‌های قرارگرفته در طبقات اخیرالذکر را تعیین نماییم، لذا در اینجا اعداد مذکور علاوه برای پروژه‌های کل کشور، برای تک‌تک استان‌ها نیز تعیین و اقدام به رسم نمودار مربوطه برای هر استان گردیده است.



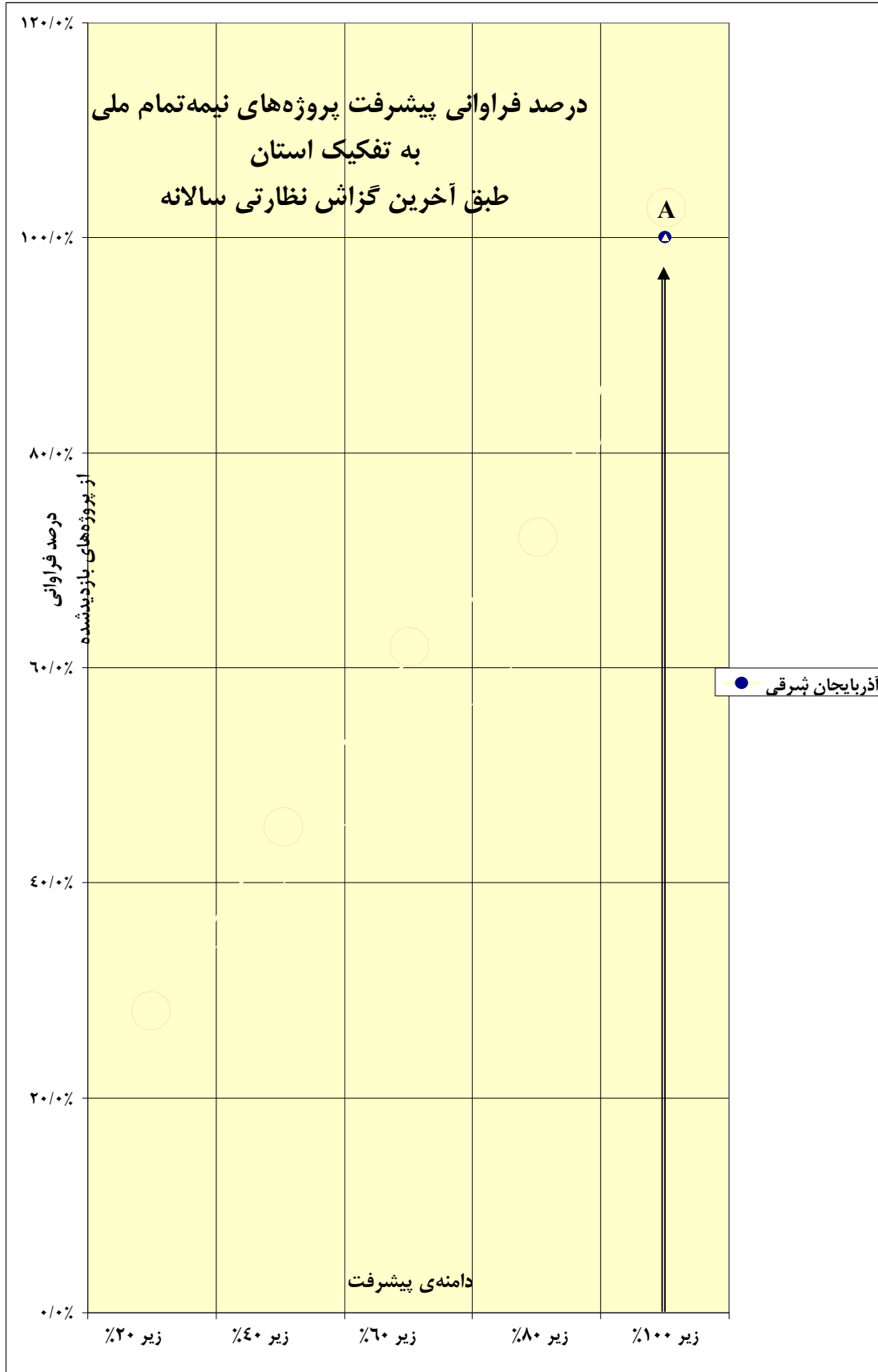
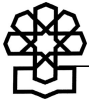
### مراحل و روش ترسیم نمودار

به عنوان مثالی برای ترسیم نمودار پیشرفت، مراحل و روش ترسیم نمودار پیشرفت پروژه‌های ملی نیمه‌تمام در استان آذربایجان شرقی تشریح می‌شود برای این کار نخست باید پرسید که در این استان چند درصد پروژه‌های نیمه‌تمام ملی دارای پیشرفت زیر ۱۰۰٪ است؟ علی‌القاعده تمام پروژه‌ها. این نقطه با نام A روی نمودار «الف» نشان داده شده‌است.

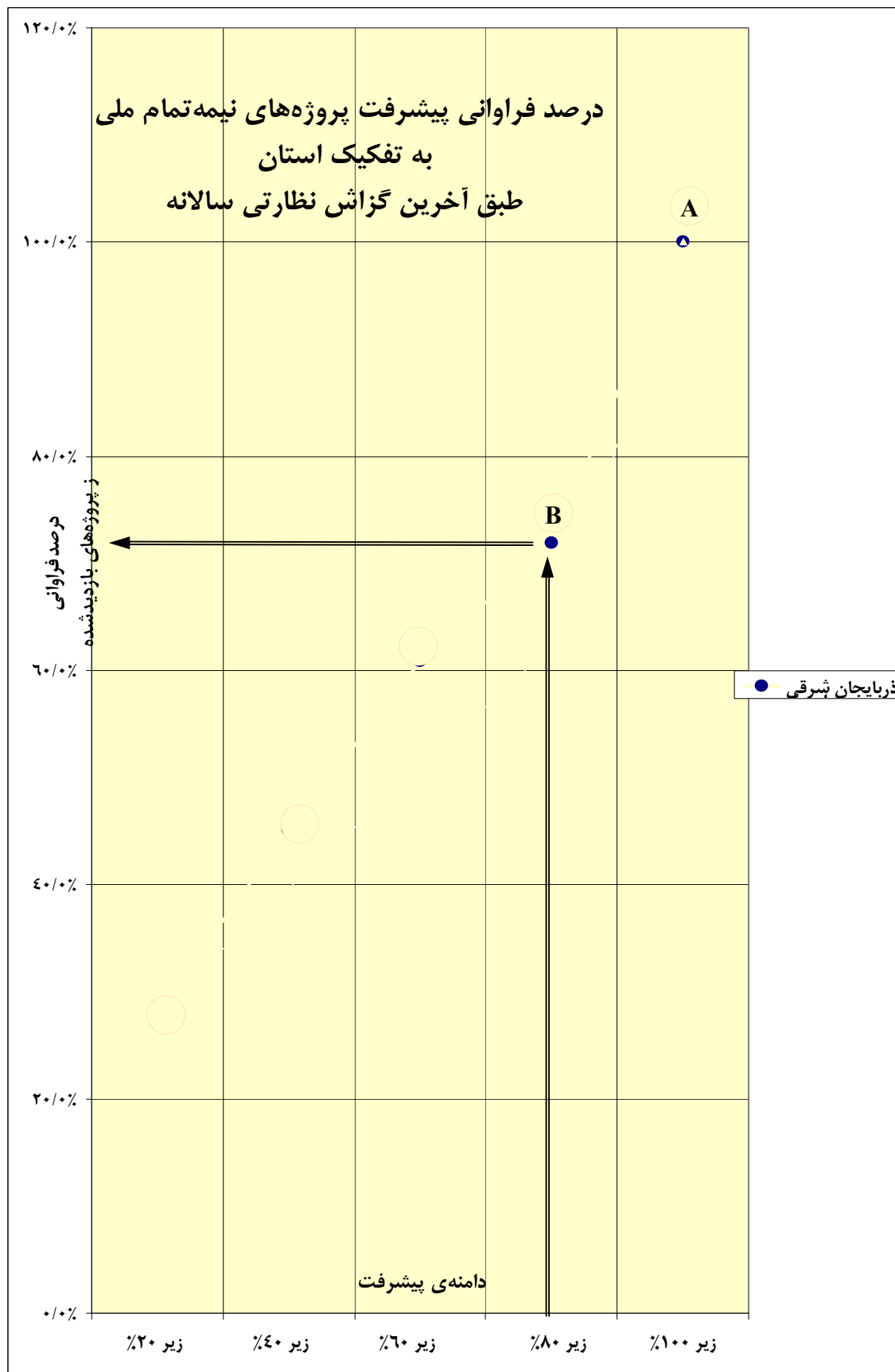
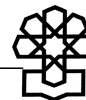
سپس باید تعیین نمود که در همین استان چه تعداد از پروژه‌های نیمه‌تمام ملی دارای پیشرفت زیر ۸۰٪ هستند؟ بر اساس محاسبات انجام شده ۷۱/۹٪ این پروژه‌ها دارای پیشرفت زیر ۸۰٪ هستند. این نقطه با نام B روی نمودار «ب» نشان داده شده‌است. همچنین مسیر و ترتیب نقطه یابی نیز با پیکان نشان داده شده است.

به همین ترتیب محاسبه شده‌است که ۶۰/۸٪ پروژه‌های ملی در دست احداث در این استان پیشرفت فیزیکی کم‌تر از ۶۰٪ دارند. ۴۵/۲٪ این پروژه‌ها دارای پیشرفت فیزیکی کم‌تر از ۴۰٪ هستند. ۲۸/۱٪ این پروژه‌ها دارای پیشرفت فیزیکی کم‌تر از ۲۰٪ هستند.

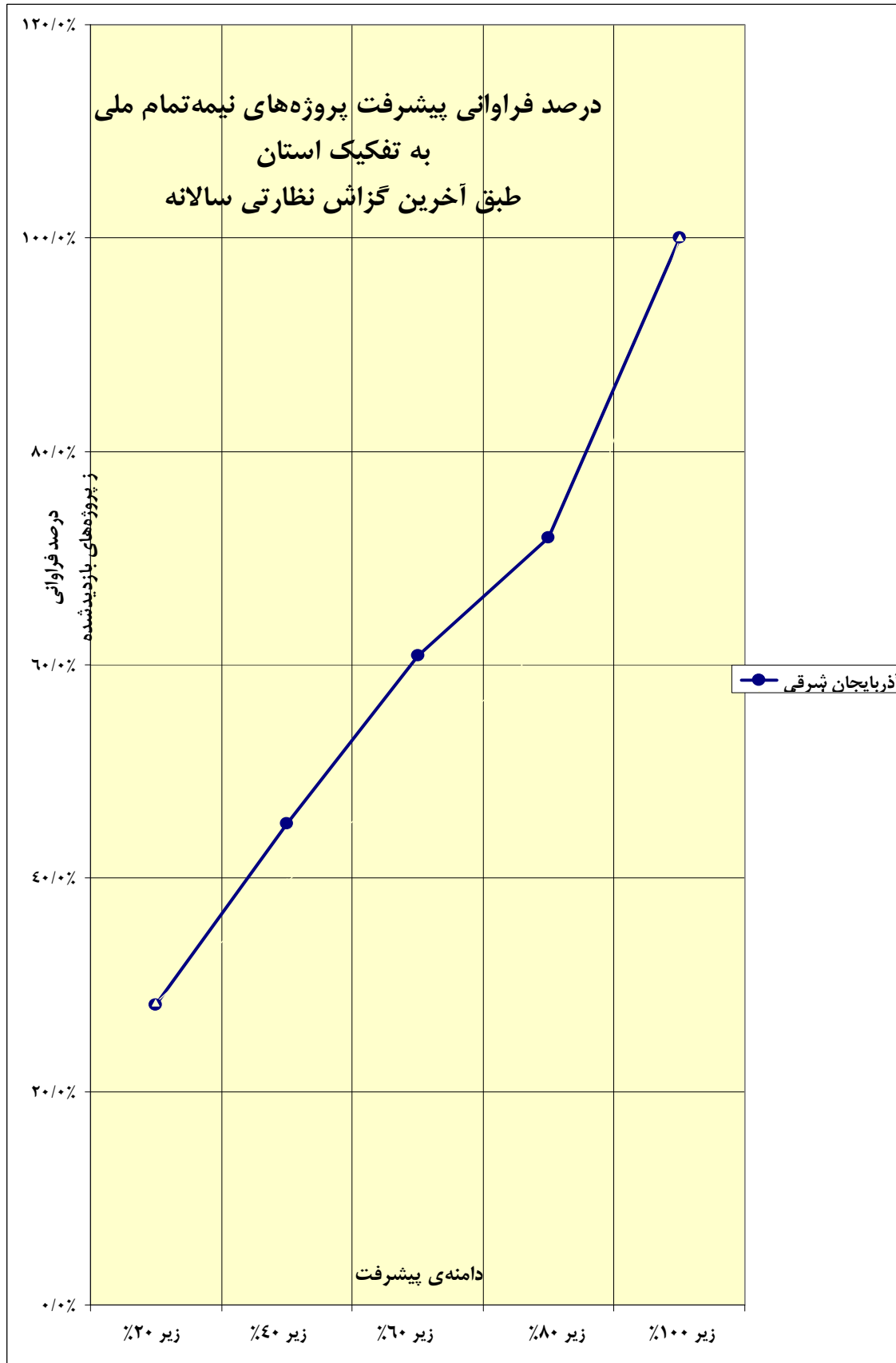
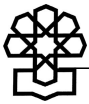
مجموعه‌ی نقاط نامبرده در روی نمودار «ب» نشان داده شده‌اند. با اتصال این نقاط به هم نمودار «پ» حاصل می‌شود که در واقع تصویری از نحوه‌ی توزیع پیشرفت فیزیکی پروژه‌های نیمه‌تمام ملی در این استان است.



نمودار مثالی الف



نمودار مثالی ب



نمودار مثالی پ



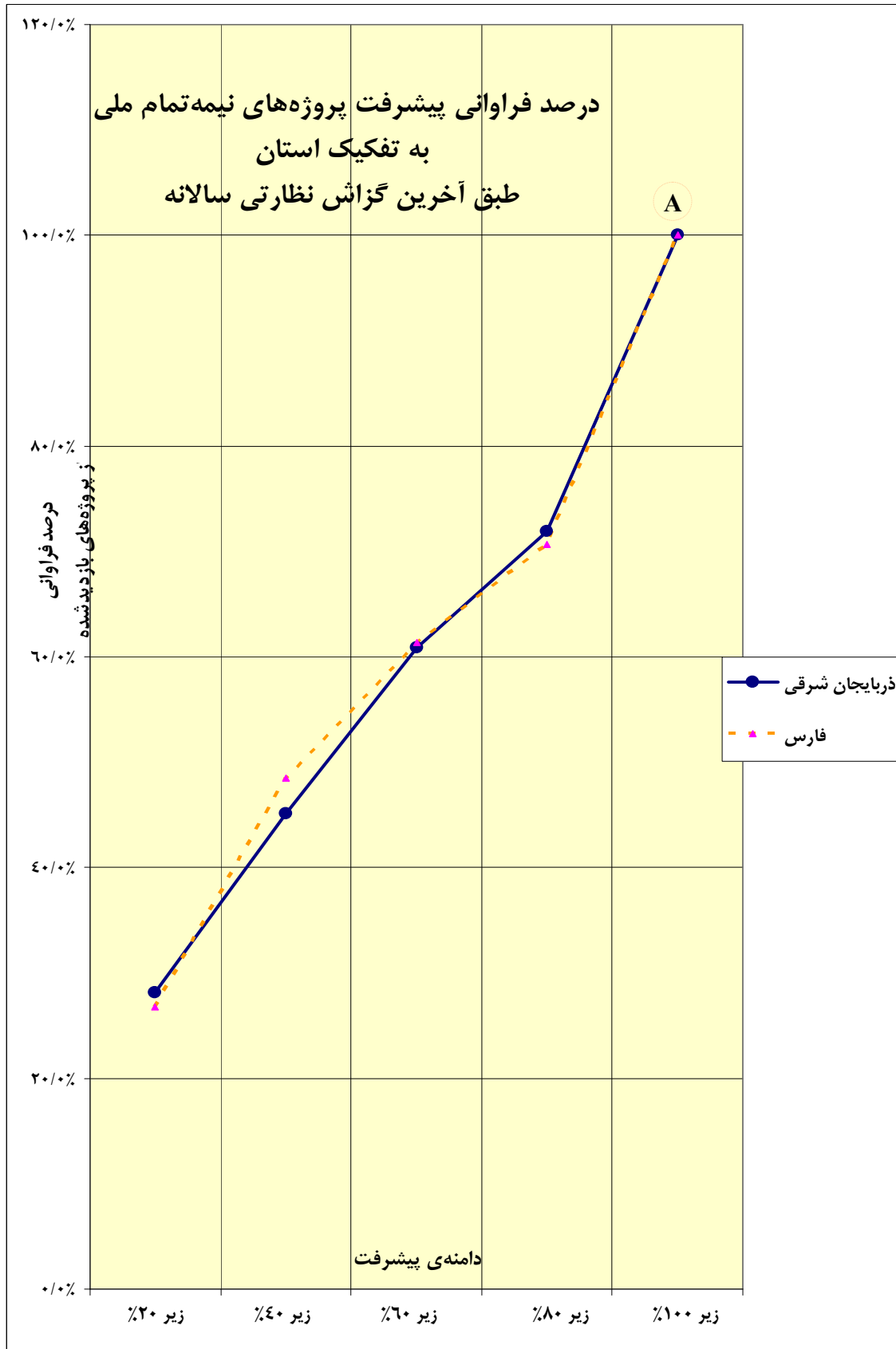
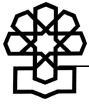
اکنون مشابه این نمودار را برای استان دیگری، مثلاً استان فارس رسم می‌نماییم:

در مورد این استان نیز بدیهی است که میزان پروژه‌های نیمه‌تمام ملی دارای پیشرفت زیر ۱۰۰٪، برابر ۱۰۰٪ کل پروژه‌هاست.<sup>۱</sup> درصد پروژه‌های نیمه‌تمام ملی دارای پیشرفت زیر ۸۰٪ از کل پروژه‌های نیمه‌تمام موجود در این استان برابر ۷۰/۶٪ است. به همین ترتیب ۶۱/۳٪ پروژه‌های ملی در دست احداث در این استان پیشرفت فیزیکی کمتر از ۶۰٪ دارند. این پروژه‌ها دارای پیشرفت فیزیکی کمتر از ۴۰٪ هستند. ۲۶/۸٪ این پروژه‌ها دارای پیشرفت فیزیکی کمتر از ۲۰٪ هستند.

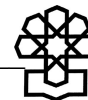
ترسیم منحنی این مقادیر برای استان فارس روی نمودار «ت» انجام شده‌است.

---

۱. معنی دیگر این پاسخ آن است که اگر «مقدار مرزی» معیار پیشرفت بیش از حد بالا برود، تمامی پروژه‌ها واجد این مقدار از معیار مذکور می‌شوند و بدین ترتیب این معیار از حیز انتفاع ساقط می‌شود.



نمودار مثالی ت



## شیوه تحلیل نمودار و نتیجه‌گیری از آن

با کمک مجموع آنچه گفته شد و ملاحظه نمودار اخیر موارد ذیل قابل تشخیص است:

- منحنی تمام استان‌ها در نقطه A دارای اشتراک هستند.
  - شیب منحنی‌ها همواره غیرمنفی است.
  - میزان شیب در بین هر دو نقطه بیانگر تمرکز و ثقل پروژه‌ها در آن دامنه پیشرفت است.
- به عنوان مثال در هر دو استان نمونه ملاحظه می‌شود که «شیب منحنی در دامنه پیشرفت ۸۰٪ تا ۱۰۰٪» (ناحیه C) شدیدتر از «شیب نمودار در دامنه ۴۰٪ تا ۶۰٪» (ناحیه D) است و لذا باید گفت درصد بیشتری از پروژه‌های این استان‌ها در دامنه‌ی پیشرفت فیزیکی بالای ۸۰٪ (نزدیک به خاتمه) قرار دارند.

برای تعیین کمی درصد آن دسته از پروژه‌های نیمه‌تمام ملی مستقر در این استان‌ها که دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۵۰٪ هستند، از نقطه مربوطه در روی محور افقی به سمت بالا حرکت کرده و عدد همتراز محل برخورد این خط فرضی با نمودار را بر روی محور عمودی قرائت می‌نماییم. این عدد قرائت شده روی محور عمودی، نشان‌دهنده درصد پروژه‌های دارای پیشرفت زیر ۵۰٪ در هر یک از این استان‌ها می‌باشد. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که عدد به‌دست آمده (درصد پروژه‌های زیر ۵۰٪) برای استان آذربایجان شرقی ۵۳٪ و برای استان فارس ۵۴/۹٪ است.

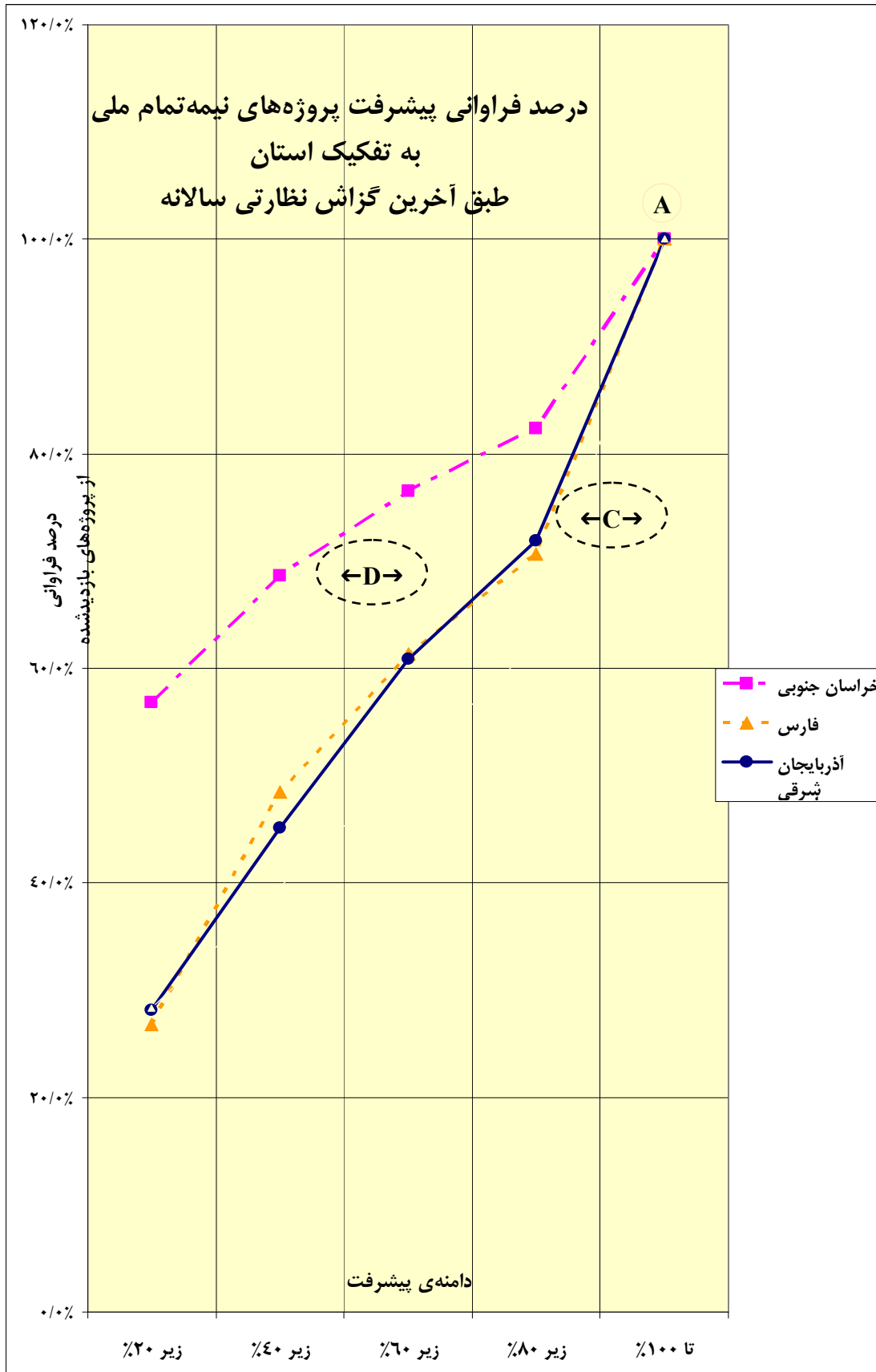
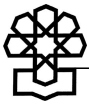
ملاحظه می‌شود که اعداد به‌دست آمده برای این دو استان، به شدت نزدیک و شرایط آنها کاملاً مشابه یکدیگر است. اما مطالعات انجام‌شده نشانگر آن است که ترسیم منحنی پیشرفت پروژه‌های نیمه‌تمام ملی در برخی استان‌های دیگر دارای تفاوت معناداری است. به عنوان مثال منحنی مربوط به استان خراسان جنوبی ترسیم و ارایه شده است. در واقع ترسیم منحنی چنین استان‌هایی نقش و کارکرد این نمودار را به خوبی نشان می‌دهد. مثلاً ملاحظه می‌شود که درصد پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۲۰٪ در این استان بسیار بیش از درصد مشابه در دو استان نمونه دیگر می‌باشد.

این حکم در مورد تمام استان‌هایی که بخش تحتانی منحنی آنها به سمت بالا گرایش دارد تقریباً صادق است. به بیان دیگر با توجه به اشتراک تمام منحنی‌ها در انتهای فوقانی یا نقطه A، هر منحنی که با گردش حول آن نقطه به سمت بالای چپ دوران کرده باشد<sup>۱</sup> نشانه‌ی پیشرفت‌های کم‌تر و هر منحنی که با گردش حول نقطه نامبرده به سمت پایین‌راست میل کرده باشد نشانه‌ی پیشرفت‌های بالاتر پروژه‌های نیمه‌تمام ملی در آن استان است.

**نکته بسیار کلیدی** در این منحنی‌ها آن است که حتی استان‌هایی مانند استان خراسان جنوبی<sup>۲</sup> گرچه دارای منحنی متمایل به بالای چپ نسبت به سایر استان‌ها هستند، اما در خود آن استان‌ها باز هم شیب منحنی در دامنه نزدیک به پیشرفت ۱۰۰٪، دارای افزایش نسبی است. یعنی حتی در این استان‌ها نیز درصد پروژه‌های نزدیک به خاتمه در مقایسه با پروژه‌های نزدیک به میانه بیشتر است.

۱. گردش ساعتگرد

۲. این استان از لحاظ پیشرفت پروژه‌های نیمه‌تمام ملی آخرین استان محسوب می‌شود.





|  |                |
|--|----------------|
| شماره مسلسل: ۸۲۲۴  | شناسنامه گزارش |
| <b>عنوان گزارش:</b> درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۲۱) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرح‌های نیمه‌تمام ملی (ویرایش اول) |                |
| <b>Report Title:</b> Prioritization of Capital Projects in Budget Bill 2007/8  |                |
| نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه   |                |
| تهیه و تدوین: علی پناهی، شهرام حلاج نیشابوری، عاطفه جلالی موسوی  |                |
| سایر همکاران: هنگامه کمالی   |                |
| ناظران علمی: محمد قاسمی، بیژن رحیمی‌دانش، ناهید حکیم شوشتری، مهرداد محمدپور  |                |
| متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات   |                |
| ویراستار: —  |                |
| واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:  |                |
| ۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (Expenditure of Capital Projects)  |                |
| ۲. اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (Prioritization of Capital Projects)  |                |
| منابع و مأخذ تهیه گزارش:   |                |
| ۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۶.   |                |
| ۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۵.   |                |
| ۳. گزارش‌های نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مورد پروژه‌های عمرانی سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴.   |                |
| ۴. گزارش شماره ۷۶۵۲ مرکز پژوهش‌های مجلس.   |                |
| تاریخ انتشار: ۱۳۸۵/۱۱/۱۹   |                |

نمایندگان محترم می‌توانند متن PDF کلیه گزارش‌های مربوط به لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور را بر روی وب‌گاه مرکز به آدرس <http://law.majlis.ir> مشاهده کنند.