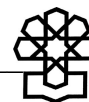


درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۱)
بررسی وضعیت طرح‌های تملک
دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه	۱
۱. اولویت بندی طرح های تملک دارایی های سرمایه ای	۱
۲. قوانین و مقررات ناظر بر اجرای طرح های عمرانی	۳
۳. آثار کلان اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای	۴
۴. تصویری از طرح های تملک دارایی های سرمایه ای در لایحه بودجه ۱۳۸۷	۸
۵. جمع بندی و پیشنهادها	۱۴



درباره لایحه بودجه ۱۳۸۷ کل کشور (۲۱) بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

مقدمه

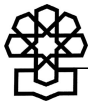
مهم‌ترین نکته در بحث طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تصحیح این تصور است که تزریق بدون محدودیت منابع مالی، یگانه راه حل رفع معضلات طرح‌ها نیست. در یک نگاه سیستمی افزایش اعتبار این‌گونه طرح‌ها بدون اصلاح قوانین مرتبط، بهبود شیوه مدیریت، فناوری و تقویت ظرفیت اجرایی اثر چندانی بر بهبود فرایند اجرای آن‌ها نخواهد داشت و احتمالاً تبعات منفی اقتصادی نیز در پی خواهد داشت. تقویت شیوه مدیریت، فناوری و تقویت ظرفیت اجرایی نیز بدون اصلاح قوانین و مقررات مرتبط با این طرح‌ها امکان‌پذیر نیست. در اصلاح این قوانین گسترده‌ای به وسعت اصلاح قوانین برنامه و بودجه، تنظیم بخشی از مقررات مالی، محاسبات عمومی، شرایط عمومی و ... مطرح است.

تزریق بدون محدودیت منابع مالی به این طرح‌ها با توجه به ظرفیت محدود تولید داخل و عدم امکان واردات گسترده، عموماً در افزایش سطح عمومی قیمت‌ها ظاهر می‌شود. نتایج افزایش اعتبارات این طرح‌ها در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ شاهدهی بر این مدعاست.

در این گزارش ابتدا اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مورد بحث قرار گرفته است، در بخش دوم، قوانین و مقررات ناظر بر اجرای این طرح‌ها به بحث گذاشته است در بخش سوم آثار کلان اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بررسی شده است. در بخش ۴ نیز با ارائه تصویری از وضعیت این نوع طرح‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۷، نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۶ مقایسه‌هایی صورت گرفته است و در آخر نیز پیشنهادهایی در این خصوص ارائه شده است.

۱. اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اصلی‌ترین کانال حضور دولت در توسعه سرمایه‌گذاری‌هاست. در ایران به تبع افزایش قیمت نفت، استفاده از درآمدهای آن در قالب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به دغدغه اصلی تصمیم‌گیران به عنوان بهترین گزینه مبدل شده است. تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه سالیانه یکی از روش‌های مرسوم استفاده از درآمدهای مذکور است.



بررسی فرایند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منظر سیستمی نشان می‌دهد که افزایش قابل ملاحظه اعتبارات این طرح‌ها بدون اصلاح قوانین مرتبط، بهبود مدیریت، فناوری و تقویت ظرفیت اجرایی اثر چندانی بر رشد و توسعه ندارد و در مقابل آثار تورمی آن، رفاه و رضایتمندی جامعه را کاهش می‌دهد.^۱

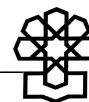
از این رو تصمیم‌گیری در خصوص اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اولویت‌بندی آن‌ها، آثار تورمی و ظرفیت جذب اقتصاد کشور، از اهم موضوعاتی است که شایسته توجه است. در یک نگاه سیستمی باید گفت که در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نهاده‌های مالی، انسانی، فیزیکی و اطلاعاتی، ورودی سیستم اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هستند که هر کدام در بازارهای مربوط به خود تحت سازوکار بازار (عرضه و تقاضا) مبادله می‌شوند. نتیجه ترکیب، تبدیل و تغییر منابع مزبور به صورت طرح یا پروژه متبلور می‌شود. سه جزء فرایند تبدیل، تغییر و ترکیب عبارتند از فناوری، مدیریت و قوانین و مقررات که در تعامل با هم هستند. بهبود یکی از آن‌ها بدون بهبود سایر اجزا دارای اثر اندک بر فرایند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و در بعضی مواقع بدون اثر خواهد بود.

نکته مهم در خصوص به‌کارگیری نهاده‌های چهارگانه در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه فرصت به‌کارگیری نهاده‌های مذکور است، بدین معنی که اگر نهاده‌های مزبور در طرح عمرانی مثلاً A به‌کار گرفته شوند، در آن صورت از حداکثر بازدهی یا عایدی ممکن که می‌توانست با اجرای طرح‌های عمرانی دیگر یا سایر فعالیت‌ها به‌دست آید باید چشم‌پوشی شود. به‌لحاظ عقلایی انتخاب طرح عمرانی A به‌معنای آن است که بازدهی منابع به‌کار رفته در آن از هر فعالیت دیگری بیشتر است.

نکته دیگر آن است که اگر بخش عمومی درصدد اجرای طرح‌های عمرانی باشد مجبور است که به‌خاطر محدودیت منابع دست به انتخاب بزند. طبیعی است که دست‌اندرکاران بخش عمومی، در تعقیب منافع ملی و منطقه‌ای طرح‌هایی را انتخاب کنند که بالاترین بازدهی را داشته باشند و این حاصل نمی‌شود جز از طریق اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی، چرا که بالاترین بازدهی‌ها با روش‌های اولویت‌بندی تعیین می‌شوند. پس گام اول در تصمیم‌گیری در زمینه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

طی سال‌های اخیر، طبق گزارش سالانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور درباره وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مهم‌ترین علت تأخیر پروژه‌ها - با وزن ۴۰ تا ۵۰ درصد - **کمبود اعتبارات** گزارش شده است. بدین ترتیب اولویت‌بندی پروژه‌های مهم‌تر و دارای بازده بیشتر

۱. گزارش در دست انتشار جریان نقدینگی در طرح‌های عمرانی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.



از میان انبوه طرح‌های نیمه‌تمام و شناسایی طرح‌های واجد اولویت بیشتر و تسریع در خاتمه آن‌ها می‌تواند به رفع مشکلات اعتباری سایر طرح‌ها هم کمک کند.

۲. قوانین و مقررات ناظر بر اجرای طرح‌های عمرانی

در نگاه سیستمی به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فرایند تغییر و تبدیل از سه جزء فناوری، مدیریت و قوانین و مقررات تشکیل می‌شود.

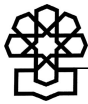
فناوری می‌تواند به شکل مجرد، ساده یا پیچیده باشد و مدیریت شامل مجموعه برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، رهبری و کنترل است. جزء اصلی برنامه‌ریزی، تعیین و انتخاب اهداف اثربخش است. در حالت کلی، افزایش سطح فناوری و مدیریت، مسئله بلندمدت است و در بستر زمان معنی می‌یابد. در طرح‌های عمرانی، فناوری غالباً پیچیده است و دانش مدیریت فناوری، به‌سختی ارتقا می‌یابد، اما ارتقای آن‌ها آثار زیادی در اجرای طرح‌های تملک سرمایه‌ای بر جای می‌گذارد و البته همه این مجموعه در بخش عمومی از چارچوب قوانین و مقررات حاکم تأثیر می‌پذیرند.

قوانین و مقررات حاکم بر طرح‌های عمرانی، در واقع فرایند قانونی انتقال از فاز صفر (مقدماتی) به فاز بهره‌برداری طرح است که در ایران این قوانین بسیار پیچیده است. نه تنها تعاریف متفاوتی از طرح‌های عمرانی وجود دارد؛^۱ بلکه قوانین و نهادهای زیادی نیز در فرایند شکل‌گیری یک طرح عمرانی درگیر هستند.

به‌عنوان مثال از بعد قانونی، قوانین برنامه و بودجه، محاسبات عمومی، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، بودجه‌های سالیانه، قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با آن‌ها و شرایط عمومی پیمان، از جمله قوانین دخیل در اجرای طرح‌های عمرانی هستند. نهادهای مرتبط با اجرا نیز شامل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، کارفرما (دستگاه اجرایی)، پیمانکاران، سازندگان و مهندسين مشاور هستند.

از لحاظ توالی زمانی، فرایند شکل‌گیری و اجرای طرح‌های عمرانی از شش مرحله مطالعاتی (مطالعه مقدماتی، نهایی)، تصویب در هیئت وزیران و مجلس، تخصیص اعتبار، انتخاب پیمانکار، نظارت و تعمیر و نگهداری تشکیل شده است. برای هرکدام از شش مرحله یادشده قوانین و دستگاه‌های متعدد وجود دارد. به‌عنوان مثال پیمانکار براساس قانون مناقصات انتخاب می‌شود،

۱. بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه اجرائی ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه تعاریف مختلفی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌کنند.



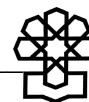
توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی (در مرحله مقدماتی) براساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه انجام می‌گیرد و نحوه انعقاد قرارداد و فسخ احتمالی قرارداد براساس شرایط عمومی پیمان است.

وقتی که قوانین و مقررات، سطح فناوری و به‌طور کلی ظرفیت اجرایی تغییر نکنند، افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) (و در نتیجه افزایش منابع فیزیکی) آثار اندکی بر تسریع این نوع طرح‌ها و در نتیجه رشد سرمایه‌گذاری و اقتصادی دارند. بدین ترتیب، فرایند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، فرایندی پیچیده است و اجزای آن با هم در ارتباط هستند. از این رو تقویت یک جزء از این سیستم (همچون افزایش اعتبارات)، نمی‌تواند اثر چندانی بر کل سیستم طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) داشته باشد.

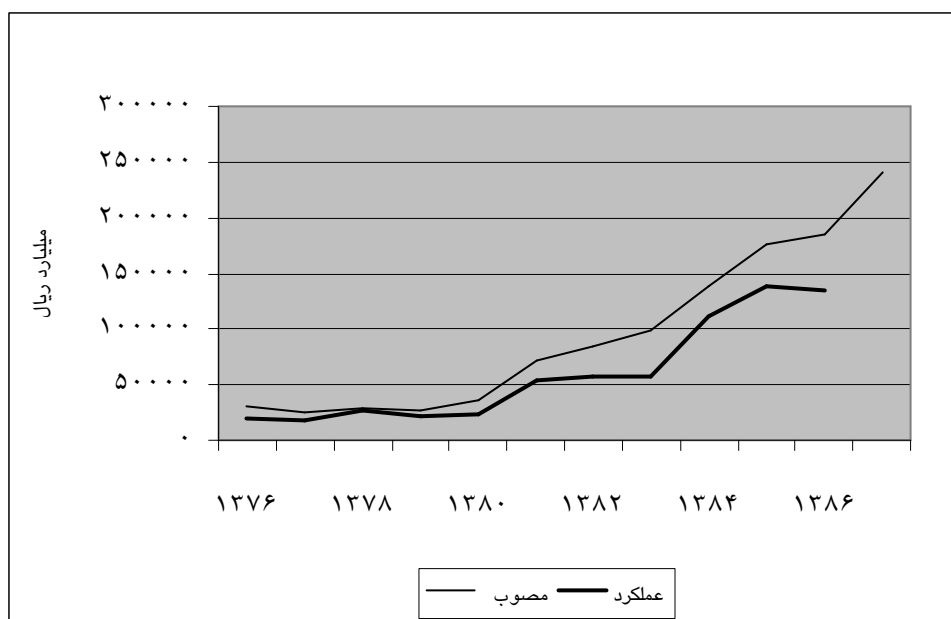
۳. آثار کلان اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

افزایش قابل ملاحظه اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، متغیرهای اقتصاد کلان از جمله تورم و اشتغال را تحت تأثیر قرار می‌دهد، تقاضا برای نهاده‌های فیزیکی مورد نیاز طرح‌ها را افزایش می‌دهد و در صورتی که عرضه نهاده‌های فیزیکی نتواند متناسب با افزایش تقاضا افزایش یابد، قیمت آن‌ها افزایش می‌یابد. عرضه نهاده‌ها از دو طریق واردات و تولید داخل تأمین می‌شود. سطح واردات کشور تا حد مشخصی توان افزایش عرضه نهاده‌های فیزیکی را دارد. محدودیت افزایش تولید نهاده‌های فیزیکی در داخل نیز در محدودیت افزایش عرضه نهاده‌های فیزیکی مؤثر است که در مجموع محدودیت ظرفیت جذب قلمداد می‌شود. بدین ترتیب، محدودیت افزایش واردات و تولید داخل، باعث افزایش قیمت نهاده‌های مورد استفاده می‌شود و در صورت تداوم افزایش قیمت، تحت سازوکار اثر تسری^۱ این افزایش قیمت نهاده‌ها به سایر بخش‌های اقتصادی که از این نهاده‌ها استفاده می‌کنند سرایت می‌کند و در نهایت افزایش سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) را در پی دارد.

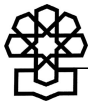
نمودار ۱ روند اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مصوب و عملکرد) را طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۶ نشان می‌دهد. چنانچه ملاحظه می‌شود از سال ۱۳۸۰ به بعد روند اعتبارات مصوب و عملکرد این نوع طرح‌ها شتاب بیشتری گرفته است. هرچند که عملکرد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، همیشه کمتر از اعتبارات مصوب بوده است. این تفاوت از یک طرف گویای انتقال این منابع به هزینه‌های جاری را نشان می‌دهد و از طرف دیگر ناشی از محدودیت جذب این منابع در اقتصاد کشور است.



نمودار ۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مصوب و عملکرد) طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۶



عملکرد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ به ترتیب از رشدی معادل ۹۳ درصد و ۲۵ درصد برخوردار است و همان‌طور که بیان شد این رشد عامل اصلی افزایش قیمت نهاده‌های فیزیکی مورد استفاده در طرح‌های عمرانی است. به‌عنوان مثال، حجم اعتبارات قابل جذب در بازارهای برخی از نهاده‌های مورد استفاده در این نوع طرح‌ها در جدول ۱ آمده است. مطابق با جدول ۱ بیشترین آثار افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در بازار انواع میلگرد، آهن‌آلات و تیرآهن بروز پیدا می‌کند.



جدول ۱. وزن اعتبارات جذب شده در بازار برخی نهاده‌های مورد استفاده در طرح‌های عمرانی

ردیف	منابع	درصد وزن در پروژه
۱	انواع میلگرد	۳۰
۲	کارگر	۸
۳	سایر آهن‌آلات (ورق، نبشی، سپری، ناودانی)	۸
۴	تیرآهن	۷
۵	سیمان	۷
۶	حمل مصالح	۵
	جمع	۶۵

مأخذ: حلاج نیشابوری، ۱۳۸۶.

براساس اطلاعات سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶ جذب این میزان اعتبارات در هر کدام از بازارهای فوق به‌نوعی در قیمت آن‌ها بروز پیدا کرد. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۸۵، قیمت «انواع میلگرد»، «تیرآهن»، و «ورق» افزایش چشم‌گیری داشته است.^۱

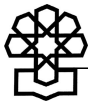
مطابق با نمودار ۲ افزایش قیمت نهاده‌های فیزیکی (از جمله فولاد، تیرآهن و ورق) بر بخش کالاهای غیر قابل تجارت^۲ اثر گذاشته و سپس سطح عمومی قیمت‌ها را افزایش می‌دهد. در اثر تورم ایجادشده، سیستم تخصیص منابع مختل شده، رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت کاهش یافته و اثرات نامطلوب اجتماعی را در پی دارد.

در مجموع، وقتی که اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به‌گونه‌ای نامتناسب با ساختار اقتصاد، بدون در نظر گرفتن محدودیت‌های اقتصاد، بدون اصلاح قوانین مرتبط، بهبود مدیریت، فناوری و ارتقای کیفیت منابع انسانی به‌طور قابل ملاحظه افزایش یابد نتایج آن می‌تواند در افزایش سطح عمومی قیمت‌ها ظاهر شود.

از این‌رو در بررسی اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای باید بحث اولویت‌بندی را به‌عنوان یگانه راه برون‌رفت از وضعیت فعلی در نظر گرفت.

۱. به‌طوری که از فروردین تا آذر ماه قیمت میلگرد ساده نوع Al-22 به‌میزان تقریباً ۶۰ درصد و قیمت میلگرد ساده نوع Al-12 به میزان ۷۲ درصد رشد داشته است.

2. Non-tradable

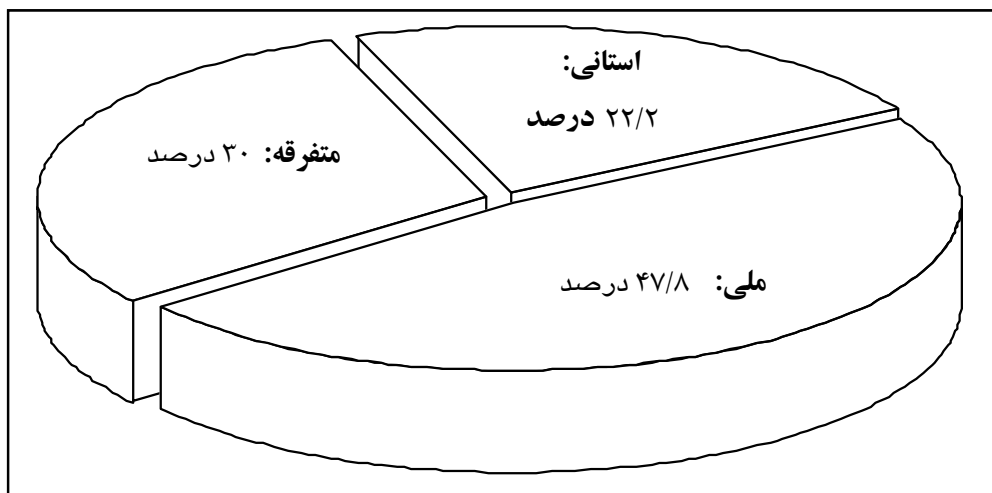


۴. تصویری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۷

۴-۱. ابعاد اعتباری

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ با رقم ۲۴۱,۴۰۷ میلیارد ریال نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۶ (۱۸۴,۴۳۷ میلیارد ریال) از رشدی معادل ۳۱ درصد برخوردار است. سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به ترتیب ۴۷/۸، ۳۰ و ۲۲/۲ درصد است (نمودار ۳).

نمودار ۳. ترکیب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)
به تفکیک طرح‌های ملی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷



- اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۳۸۷ برابر با ۷۲,۵۰۹ میلیارد ریال است که ۳۰ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهد و نسبت به سال گذشته ۵۳/۷ درصد افزایش یافته است.
- اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۷ مبلغ ۵۳,۵۵۰ میلیارد ریال است و نسبت به سال گذشته از رشدی معادل ۲۳ درصد برخوردار است. جدول ۲ رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی نشان می‌دهد.



جدول ۲. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی، استانی و متفرقه طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۸۷

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	استانی		متفرقه		ملی	
	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)
قانون بودجه ۱۳۸۵	۳۶,۲۲۲	—	۴۷,۸۹۸	—	۹۱,۹۸۲	—
قانون بودجه ۱۳۸۶	۴۳,۴۸۰	۲۰	۴۷,۱۶۷	-۱۵	۹۴,۱۴۱	۲
لایحه بودجه ۱۳۸۷	۵۳,۵۵۰	۲۳	۷۲,۵۰۹	۵۳/۷	۱۱۵,۳۴۸	۲۲

• روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به قیمت ثابت و جاری در ۱۱ سال گذشته در جدول ۳ نشان داده شده است.^۱ ملاحظه می‌شود که طی دوره (۱۳۷۶-۱۳۸۶) درصد تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌طور متوسط ۷۴ درصد بوده است، که با فرض تداوم روند عملکرد ۱۱ سال قبل، در سال ۱۳۸۷ عملکرد این اعتبارات حدود ۱۷۸۰۵۲ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود.

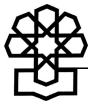
جدول ۳. روند اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مصوب و عملکرد) به قیمت جاری و ثابت

(ارقام به میلیارد ریال)

طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۷

درصد تحقق	به قیمت ثابت ۱۳۷۶		به قیمت جاری		عنوان سال
	عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب	
۶۷	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۱۳۷۶
۷۲	۱۵,۸۲۹	۲۲,۰۴۶	۱۷,۶۵۵	۲۴,۵۸۹	۱۳۷۷
۹۲	۲۰,۵۱۰	۲۲,۲۶۹	۲۷,۲۰۲	۲۹,۵۳۵	۱۳۷۸
۸۵	۱۴,۶۳۰	۱۷,۱۹۲	۲۲,۴۵۱	۲۶,۳۸۲	۱۳۷۹
۶۴	۱۴,۲۷۸	۲۲,۲۴۰	۲۳,۵۱۰	۳۶,۶۲۰	۱۳۸۰
۷۴	۲۲,۳۵۹	۳۰,۰۷۹	۵۴,۰۲۸	۷۲,۶۸۲	۱۳۸۱
۶۸	۲۱,۳۹۲	۳۱,۵۵۲	۵۷,۷۷۲	۸۵,۲۰۹	۱۳۸۲
۵۸	۱۷,۹۱۲	۳۰,۸۸۳	۵۷,۵۱۵	۹۹,۱۶۴	۱۳۸۳
۸۰	۳۱,۱۱۴	۳۸,۸۸۹	۱۱۰,۷۳۶	۱۳۸,۴۰۹	۱۳۸۴
۷۸	۳۴,۵۰۲	۴۳,۹۸۹	۱۳۸,۱۲۸	۱۷۶,۱۰۲	۱۳۸۵
۷۳	۲۳,۹۳۷	۳۹,۴۶۶	۱۳۳,۹۶۳	۱۸۴,۴۲۸	۱۳۸۶
—	—	—	—	۲۴۱,۴۰۸	۱۳۸۷
۷۴	متوسط تحقق در ۱۱ سال				

۱. در تبدیل به قیمت ثابت از شاخص ضمنی سرمایه‌گذاری دولتی استفاده شده است. شاخص ضمنی سرمایه‌گذاری دولتی از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ از داده‌های بانک مرکزی استخراج و سال‌های بعد براساس مدل rsmm-x دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی محاسبه شده است.



- در پیوست ۱ بودجه ۱۳۸۷، ۲۲۳۵ طرح ملی درج شده است. درحالی‌که در قانون بودجه ۱۳۸۶ تعداد ۱۶۸۲ طرح ملی وجود داشت.
- در قانون بودجه ۱۳۸۶ تعداد ۱۶۸۲ طرح درج شده است، از این تعداد ۳۶ طرح خاتمه یافته است، بنابراین ۱۶۴۶ طرح از سال گذشته به لایحه ۱۳۸۷ منتقل شده است، این تعداد به همراه ۴۰۶ طرح جدید، با سال شروع ۱۳۸۷ و ۳۲۳ طرح با سال‌های شروع قبل از ۱۳۸۷ (که در قانون بودجه ۱۳۸۶ درج نشده بوده‌اند) جمعاً تعداد ۲۳۷۵ طرح خواهد بود. بدین ترتیب این تعداد باز هم با تعداد کل مندرج در پیوست ۱۴۰ طرح اختلاف دارد.
- در پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۳۸۷ در امور عمومی تعداد ۲۵۶ طرح با اعتباری معادل ۶۲۴۰ میلیارد ریال، در امور دفاعی ۹۸ طرح با اعتباری معادل ۴,۵۷۵ میلیارد ریال، در امور اجتماعی ۷۵۳ طرح با اعتباری معادل ۲۸,۴۵۸ میلیارد ریال و در امور اقتصادی ۱,۱۲۷ طرح با اعتباری معادل ۷۶,۰۷۵ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. سهم امور عمومی، دفاعی، اجتماعی و اقتصادی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۳۸۷ به ترتیب ۵، ۴، ۲۵ و ۶۶ درصد است.
- تعداد ۳۲۳ طرح که سال شروع آن‌ها قبل از سال ۱۳۸۷ است (و در پیوست ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ درج نشده بودند)^۱، در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ درج شده‌اند. البته به نظر می‌آید که این‌گونه طرح‌ها مربوط به تفکیک طرح‌های موجود در قانون بودجه ۱۳۸۶ باشد که عمدتاً مربوط به طرح‌های بیمارستانی است.
- در لایحه بودجه ۱۳۸۷، برای اتمام ۲۲۳۵ طرح ملی مندرج در پیوست ۱ لایحه، ۱۱۵ ۳۴۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ و ۲۰۱ ۴۷۲ میلیارد ریال در سال‌های آتی در نظر گرفته شده است.
- از ۲۲۳۵ طرح مندرج در پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۳۸۷ سال شروع ۴۰۶ طرح، سال ۱۳۸۷ است و برای این تعداد طرح جدید اعتبار ۷,۶۸۷ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است و پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز آن‌ها در سال‌های آتی ۹۷,۹۴۵ میلیارد ریال است. البته میزان اعتبارات طرح‌های جدید طبق جدول ۲-۷ ماده واحده ۸,۴۵۸ میلیارد ریال است. این تفاوت به دلیل لحاظ کردن طرح‌هایی است که در سال‌های قبل از ۱۳۸۷ شروع شده ولی در جدول ۲-۷ به عنوان طرح جدید درج شده است.
- ۶/۷ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در سال ۱۳۸۷ مربوط به طرح‌هایی است که در سال ۱۳۸۷ شروع می‌شوند. این اعتبارات به تفکیک امور در جدول ۴ آورده شده است.

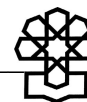
۱. تفاوت تعداد طرح‌های جدید به چند دلیل ممکن است اتفاق افتاده باشد.

● اضافه شدن طرح‌های جدید که سال شروع آن ۱۳۸۷ است.

● تفکیک برخی از طرح‌های سال‌های قبل،

● تغییر سال خاتمه برخی از طرح‌هایی که قرار بود طبق قانون بودجه ۱۳۸۶ در همان سال پایان پذیرند. شایان ذکر است که سال

خاتمه بسیاری از طرح‌ها در لایحه ۱۳۸۷ نیز درج نشده است.



مطابق با جدول ۴، اکثر طرح‌های جدید مربوط به امور اقتصادی و اجتماعی است. مقایسه دو ستون آخر جدول نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۷ در مقایسه با سال‌های آتی برای امور عمومی، دفاعی و اجتماعی اعتبار بیشتری در نظر گرفته شده است، ولی به امور اقتصادی اعتبار کمتری تعلق گرفته است. در طرح‌های عمرانی جدید سهم امور عمومی، دفاعی، اجتماعی و اقتصادی به ترتیب ۱/۷ درصد، ۰/۲ درصد، ۱۳/۷ درصد و ۸۴/۴ درصد است.

جدول ۴. توزیع اعتبارات طرح‌های جدید بر حسب امور (میلیارد ریال)

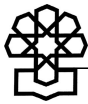
عنوان	تعداد طرح	برآورد اعتبار ۱۳۸۷	برآورد اعتبار سال‌های بعد	جمع اعتبارات	سهم امور از کل اعتبارات	سهم امور از اعتبارات سال ۱۳۸۷	سهم امور از اعتبارات سال‌های آتی
امور عمومی	۵۰	۷۳۴	۱,۰۷۹	۱,۸۱۳	۱/۷	۹/۶	۱/۱
امور دفاعی	۴	۱۱۳	۱۴۰	۲۵۳	۰/۲	۱/۵	۰/۱
امور اجتماعی	۱۹۳	۲۳۷۱	۱۲,۱۰۷	۱۴,۴۷۸	۱۳/۷	۳۰/۸	۱۲/۴
امور اقتصادی	۱۵۹	۴۴۶۹	۸۴,۶۱۹	۸۹,۰۸۸	۸۴/۴	۵۸/۱	۸۶/۴
جمع	۴۰۶	۷۶۸۷	۹۷,۹۴۵	۱۰۵,۶۳۲	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

• طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۶، دولت متعهد شده بود که ۲۰۷ طرح را با اعتباری معادل ۹۰,۲۶۵ میلیارد ریال به اتمام برساند. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نشان می‌دهد که فقط ۳۶ طرح از ۲۰۷ طرح یادشده اتمام یافته است. برای ۱۷۱ طرحی که به اتمام نرسیده‌اند، اعتباری بالغ بر ۹,۳۴۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۷ و ۶,۳۱۹ میلیارد ریال برای سال‌های آتی در نظر گرفته شده است و طول دوره اتمام این طرح‌ها نیز به‌طور میانگین یک سال و شش ماه اضافه شده است که در جدول ۵ نشان داده شده است.

جدول ۵. تعداد و اعتبار طرح‌هایی که براساس قانون بودجه ۱۳۸۶، باید به اتمام می‌رسیدند

اما در لایحه ۱۳۸۷ درج شده و خاتمه نیافته‌اند (میلیارد ریال)

عنوان	تعداد	برآورد ۱۳۸۷	برآورد سال‌های بعد
امور عمومی	۷	۲۱۹	۲۶۲
امور دفاعی	۱	۵۰	۲۰۰
امور اجتماعی	۷۲	۲۴۵	۱,۴۴۱
امور اقتصادی	۹۱	۶,۶۲۳	۴,۴۱۶
جمع	۱۷۱	۹,۳۴۷	۶,۳۱۹



• براساس جدول ۶، دولت برای خاتمه طرح‌های در دست اجرا تا پایان سال ۱۳۹۰ به‌طور میانگین دو سال در نظر گرفته است. درحالی‌که طبق روند جاری میانگین زمان خاتمه طرح‌های در دست اجرا تا سال ۱۳۹۰، ۵/۷ سال برآورد می‌شود و این مسئله هزینه‌های بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی را افزایش می‌دهد.^۱

جدول ۶. طبقه‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی برحسب سال خاتمه^۲

ردیف	عنوان	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	میانگین
۱	تعداد سال مورد نیاز برای خاتمه	-	۱	۲	۳	۲
۲	تعداد طرح‌هایی که خاتمه می‌یابند	۳۱۶	۱,۲۱۷	۱۱۵	۱۲۰	
۳	برآورد اعتبار سال ۱۳۸۷ (میلیارد ریال)	۱۶,۷۰۷	۷۹,۰۳۵	۳,۸۳۲	۷,۸۷۹	
۴	برآورد اعتبار سال‌های آتی (میلیارد ریال)	-	۳۰۶,۲۴۲	۲۱,۷۷۷	۵۹,۴۱۳	
۵	تعداد سال مورد نیاز برای خاتمه (زمان واقعی خاتمه)	-	۳/۹	۵/۷	۷/۵	۵/۷
۶	پیش‌بینی انحراف از سال خاتمه اعلام شده	-	۲/۹	۳/۷	۴/۵	

۲-۴. ابعاد غیراعتباری

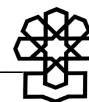
• در جدول ۲-۷ لایحه بودجه ۱۳۸۷، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و تحت عناوین طرح‌های جدید و سایر طرح‌ها طبقه‌بندی شده است

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های پژوهشی دستگاه‌های اجرایی طی جدول ۲۳ ذیل معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری منتقل شده است.

• در بند «و» ماده واحده اجازه هزینه خدمات مدیریت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کلیه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی داده شده است، که در قوانین بودجه سنواتی (از جمله قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور) محدود به چند شرکت و نهاد عمومی غیر دولتی بوده است و شمول آن به تمامی موارد موضوعیت ندارد. بالاخص که این دستگاه‌ها، دستگاه‌هایی هستند که در اساسنامه قانونی آن‌ها هیچ‌گونه فعالیت درآمدزایی پیش‌بینی نشده و امور آن‌ها از طریق ارائه خدمات مدیریت به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش مربوط اداره می‌شود. لذا این مسئله می‌تواند بهانه‌ای باشد برای اینکه دیگر شرکت‌ها با تغییری ساده در اساسنامه (نظیر سازمان

۱. با افزایش تعداد سال‌های مورد مطالعه در جدول ۶ طبیعی است که انحراف از سال‌های خاتمه نیز افزایش خواهد یافت.

۲. نحوه برآورد به این ترتیب است که فرض می‌شود برآوردهای سال‌های بعد صحیح است و افزایش نخواهند داشت و هر سال معادل اعتبارات سال ۱۳۸۷ تخصیص داده می‌شود و همه‌ساله صددرصد تأمین و پرداخت شود. بدین ترتیب با تقسیم «اعتبار سال‌های بعد» بر «اعتبارات سال ۱۳۸۷»، تعداد سال مورد نیاز برای خاتمه طرح‌ها (سال خاتمه واقعی طرح‌ها) به دست می‌آید که با سال خاتمه مندرج در لایحه (ردیف ۱ جدول ۶) اختلاف دارد. تفاوت ردیف ۱ با ردیف ۵ در جدول ۶ آورده شده که بیانگر انحراف از سال خاتمه اعلام شده در لایحه است.



گسترش و نوسازی صنایع ایران که ظرف سال‌های اخیر امور پیمانکاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را نیز انجام می‌دهد) همگی خود را مشمول دریافت این اعتبارات کنند. ضمن اینکه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که بر حسب جداول ارائه شده، در اختیار دستگاه اصلی مشمول است. لذا معلوم نیست نقش شرکت‌های دولتی یا مؤسسات دولتی اجراکننده آن‌ها چه می‌شود.

• شرکت‌های آب و فاضلاب، غیردولتی تلقی می‌شوند، لذا انتقال آن‌ها به ذیل اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت نیرو غیراصولی است.

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مناطق تجاری در سال‌های قبل در لایحه درج نمی‌شد ولی در لایحه بودجه ۱۳۸۷ اعتبارات مربوط به منطقه تجاری قشم درج شده است.

• در جداول ۱۲ تا ۲۱ برخی از طرح‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که فاقد مصوبه کارگروه ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم هستند درج شده است که ذکر عناوین این نوع طرح‌ها در جداول مزبور بدون درج اعتبارات و تعیین سال خاتمه خلاف ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه و قوانین موضوعه (برنامه و بودجه) است.

در جداول ۱۲ تا ۲۱، اسامی طرح‌هایی که اعتبارات آن‌ها به صورت سرجمع و در جدول ۹ «برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه»، درج شده است، ذکر شده است و با درج جمله‌ای مبنی بر ضرورت تأیید کارگروه ماده (۳۲)، عملاً خلاف ماده (۳۲) عمل شده است. این روش در چند سال اخیر نیز وجود داشت که خلاف اصول بودجه‌ای است. این اشکال در مورد طرح‌های در دست اجرا و تأیید شده توسط کارگروه ماده (۳۲) تشدید می‌شود، زیرا این گروه از طرح‌ها دارای مشخصات و اعتبارات مشخص هستند و می‌توانند به صورت مشخص در پیوست ۱ همراه با اطلاعات مرتبط به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند.

• در لایحه پیشنهادی رقم ۱۵۰,۹۳۶ میلیارد ریال به عنوان «منابع حاصل از استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی» در جدول «دارایی‌های مالی» یعنی جدول ۵ لایحه آورده شده است. درحالی‌که رقم مذکور از فروش ثروت نفت حاصل می‌شود و ماهیت سرمایه‌ای دارد و باید در جدول «دارایی‌های سرمایه‌ای» یعنی جدول ۴ لایحه آورده شود. بدین ترتیب اگر رقم یادشده به جدول ۴ لایحه انتقال یابد، ترانز عملیاتی، خالص دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای به صورت زیر تغییر می‌یابند.



جدول ۷. شیوه تراز شدن بودجه عمومی دولت در صورتی که با احتساب ۱۵۰ هزار میلیارد ریال «منابع حاصل از استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی» به عنوان فروش نفت

(ارقام به میلیارد ریال)

تراز عملیاتی	-۱۰,۵۸۶۱
خالص دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۲,۷۲۲
خالص دارایی‌های مالی	۲۳,۱۲۹

یعنی در واقعیت، مطابق با جدول فوق، عمده مازاد هزینه‌های جاری دولت نسبت به درآمدهای آن (تراز عملیاتی منفی) از طریق خالص تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (حاصل از فروش نفت) تأمین می‌شود. در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۸۷ در جداول ۳، ۴ و ۵ «تراز عملیاتی»، «خالص دارایی‌های سرمایه‌ای» و «خالص دارایی‌های مالی» به صورت زیر اعلام شده است:

جدول ۸. شیوه تراز شدن بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۷

(ارقام به میلیارد ریال)

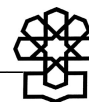
تراز عملیاتی	-۱۰,۵۸۶۱
خالص دارایی‌های سرمایه‌ای	-۶۸,۲۱۴
خالص دارایی‌های مالی	۱۷۴,۰۷۵
جمع	۰

مقایسه جداول ۷ و ۸ نشان می‌دهد که دولت در عمل به میزان ۳۲۱۴۸۵ (۱۷۰۵۴۹+۱۵۰۹۳۶) میلیارد ریال از فروش نفت در بودجه عمومی استفاده می‌کند. در صورتی که در لایحه چنین فرض شده است که دولت ۱۷۰,۵۴۹ میلیارد ریال از فروش نفت در بودجه عمومی استفاده می‌کند. بدون اینکه رقم ۹۳۶؛ ۱۵ میلیارد ریال «منابع حاصل از استفاده از حساب ذخیره ارزی» را در نظر بگیرد.^۱

۵. جمع‌بندی و پیشنهادات

استفاده بهینه از منابع در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مستلزم اقداماتی همچون اولویت‌بندی طرح‌ها، اجرای دقیق ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم، اصلاح قوانین و مقررات مرتبط ... است. لذا افزایش صرف اعتبار نه تنها راه حل رهایی از طرح‌های تملک دارایی‌های نیمه‌تمام نیست

۱. علاوه بر رقم ۲۲۱,۴۸۵ میلیارد ریال از فروش نفت، ۳۶,۷۰۰ میلیارد ریال مالیات عملکرد نفت و ۵۸,۷۲۱ میلیارد ریال سود سهم دولت از نفت خام نیز به طور غیرمستقیم از نفت حاصل می‌شود. از این رو در مجموع ۴۱۶,۹۰۶ میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی از طریق نفت تأمین می‌شود.



بلکه به دلایلی می‌تواند آثار منفی اقتصادی از جمله تورم در پی داشته باشد. لذا پیشنهاد می‌شود:

۱. طرح‌های در دست اجرا و شروع‌شده و همچنین طرح‌هایی که دارای مصوبه کارگروه ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه هستند (موضوع جداول ۱۲ تا ۲۱) با مشخصات و اطلاعات مندرج در جداول پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند،
۲. طرح‌هایی که هنوز در کارگروه ماده (۳۲) به تصویب نرسیده‌اند همراه اعتبارات مورد نیاز جهت ادامه مطالعات توجیهی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند،
۳. روند تحقق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ۱۱ سال گذشته تنها ۷۴ درصد بوده است لذا پیشنهاد می‌شود جهت برآورد واقعی کسری بودجه عمومی و پیش‌بینی راهکارهای احتمالی، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با ۶۳,۳۵۶ میلیارد ریال کاهش به ۱۷۸,۰۵۲ میلیارد ریال تغییر یابد.^۱

۱. البته براساس برآوردهای گزارش پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۷ و اثر آن بر اقتصاد ملی، (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، عملکرد واقعی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۵۵,۲۰۸ میلیارد ریال خواهد بود که کاهش معادل ۸۶,۲۰۰ میلیارد ریال در اعتبارات این طرح‌ها را به دنبال دارد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۷۹۷

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه ۱۳۸۷ کل کشور (۲۱) بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

Report Title:

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: علی پناهی، رضا زمانی، عاطفه جلالی موسوی

سایر همکاران: هنگامه کمالی

ناظر علمی: محمد قاسمی

منتقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۲. لایحه بودجه ۱۳۸۷

۳. اعتبارات عمرانی

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۲