

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. تصویری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۵.....	۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده و آثار آن
۹.....	۳. ویژگی‌های طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹
۱۵.....	۴. برخی شاخص‌ها
۲۲.....	۵. تصویر واقعی اعتبارات عمرانی
۲۴.....	۶. آثار اجرای قانون اصل چهل و چهارم بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۸.....	جمع‌بندی و پیشنهادات
۲۹.....	منابع و مأخذ

## ۴. وضعیت طرح‌های

# تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۰۹۷

بهمن‌ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

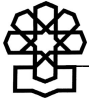


## لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور ۴. وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

### چکیده

- مجموع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ با رقم ۲۸۲,۸۷۳ میلیارد ریال نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۸ (۱۴۵,۱۱۳ میلیارد ریال) از رشدی معادل ۱۶۴ درصدی و نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۸ (۲۱۹,۲۵۴) از رشد ۷۵ درصدی برخوردار است.
- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ مبلغ ۷۸۴۹۹ میلیارد ریال است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۸ حدود ۳۰ درصد رشد کرده است.
- ۳۴ درصد اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه است و نسبت به سال قبل ۱۱۵ درصد رشد یافته است.
- اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۸ به‌طور متوسط ۷۳ درصد تحقق یافته است.
- ۶۸ طرح ملی جدید در پیوست ۱ با اعتبار ۳۵۷۲ میلیارد ریال در لایحه سال ۱۳۸۹

۱. رقم عملکرد براساس برآورد به دست آمده است لازم به ذکر است که رقم عملکرد برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط دولت ۲۰۰۱۱۷ میلیارد ریال عنوان شده است.



پیش‌بینی شده است.

- طی دوره ۱۳۸۱-۱۳۸۸ هزینه تأخیر در اتمام طرح‌های عمرانی، حداقل حدود ۲۱۳ هزار میلیارد ریال مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بوده است. طی همین دوره، برای طرح‌هایی که خاتمه‌یافته‌اند به‌طور متوسط به میزان ۱۷۱ درصد اعتبار مازاد بر قانون بودجه به هر طرح تخصیص داده شده است تا طرح خاتمه یابد.

### مقدمه

طرح‌های عمرانی مهمترین کانال تزریق منابع بخش عمومی برای ایجاد یا گسترش ظرفیت‌های اقتصادی کشور است. با این حال این طرح‌ها در کلیه فرآیند خود از جمله هم‌راستایی با اهداف استراتژیک کلان (که در سال‌های اخیر در قالب چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله پنجم مطرح است)، مقرون به‌صرفه بودن، بهره‌برداری بهنگام، ... دارای مشکلات عدیده‌ای است که ریشه آن در نظام فنی - اجرایی آشکار است ولی بیشتر در زمان بررسی بودجه‌های سنواتی خود را نمایان می‌کند به همین دلیل نیز در عمل راه‌حل مشکلات مزبور به تزریق بیشتر اعتبار به این طرح‌ها ختم می‌شود بدون اینکه توجهی به اصلی‌ترین مشکلات این حوزه مانند اولویت‌بندی طرح‌های در دست اجرا و مطالعات توجیهی آن شود. تجربه سال‌های طولانی گذشته نشان داده است که این چنین راه‌حل‌هایی کمک چندانی به رفع مشکل طرح‌های عمرانی نمی‌کند و شاهد این مدعا نیز تعداد فزاینده طرح‌های ملی است که هر ساله از برنامه زمانی عقب‌تر هستند این تعداد طرح‌ها که در سال ۱۳۸۱ تعداد ۱۹۰ طرح با اعتبار مورد نیاز ۱۰ هزار میلیارد ریال بودند به ۶۷۵ طرح با اعتبار مورد نیاز



۵۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است. به عبارت دیگر میزان اعتباری که برای طرح‌های عقب‌افتاده (براساس سال ۱۳۸۸) باید هزینه شود نسبت به سال ۱۳۸۱ بیشتر از ۵ برابر شده است. پس راه‌حل این مشکل چیست. دولت‌ها در پاسخ به این مشکل پیش‌بینی تزیق منابع را انتخاب کرده‌اند و این روش در سال‌های اخیر نیز تشدید شده است به طوری که اعتبار این طرح‌ها از ۹۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به ۳۸۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ رسیده است.

این درحالی است که گزارش‌های نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نشان می‌دهند که حدود ۵۸ درصد از مشکلات طرح‌های عمرانی در مسائلی غیر از مسائل اعتباری نهفته است که عبارتند از ضعف دستگاه‌های اجرایی، ضعف مشاوران و پیمانکاران و مسائلی از این قبیل. بدین ترتیب باید گفت راه‌حل نهایی مشکلات طرح‌های عمرانی در قوانین بودجه قابل تجویز نیست با این حال برای تخصص بهینه منابع می‌توان از برخی راه‌حل‌ها همچون اولویت‌بندی طرح‌ها بهره جست.

در این گزارش ضمن بررسی میزان اعتبارات این طرح‌ها، احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در ماده واحده و شاخص‌هایی درخصوص مشکلات آن ارائه و در نهایت پیشنهادهایی برای تخصیص نسبتاً بهینه اعتبارات این بخش (با فرض قیود فوق‌الذکر) ارائه خواهد شد.



## ۱. تصویری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ با رقم ۲۸۲,۸۷۳ میلیارد ریال، نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ (۲۱۹,۲۵۴ میلیارد ریال)<sup>۱</sup> از رشد ۷۵ درصدی و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۸ (حدود ۱۴۵,۱۱۲ میلیارد ریال)<sup>۲</sup> از رشدی معادل ۱۶۴ درصد برخوردار است. سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ به ترتیب ۳۴،۴۶ و ۲۰ درصد است.

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۳۸۹ برابر با ۱۲۸,۹۸۸ میلیارد ریال است که نسبت به قانون سال ۱۳۸۸ رشد آن حدود ۱۱۵ درصد افزایش یافته است.

• اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه ۱۳۸۹ مبلغ ۷۸,۴۹۹ میلیارد ریال است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۸ حدود ۳۰ درصد رشد کرده است. جدول ۱ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی و همچنین رشد آنها را نشان می‌دهد.

۱. رقم مذکور پس از کسر میزان ۶۵,۰۰۰ میلیارد ریال صرفه‌جویی ضمن بودجه منظور شده است.

۲. ارقام برآوردی است.



جدول ۱. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به تفکیک ملی، استانی و

متفرقه طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۸۸

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	استانی		متفرقه		ملی	
	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)
قانون بودجه سال ۱۳۸۵	۳۶۲۲۲	-	۴۷۸۹۸	-	۹۱۹۸۲	-
قانون بودجه سال ۱۳۸۶	۴۳۴۸۰	۲۰	۴۷۱۶۷	-۱/۵	۹۴۱۴۱	۲
قانون بودجه سال ۱۳۸۷	۵۳۵۵۰	۲۳	۶۳۳۳۲	۳۴/۲	۱۲۷۶۹۲	۳۵
قانون بودجه سال ۱۳۸۸*	۶۰۰۱۲	۱۲	۵۹۷۷۵	-۵/۶	۱۶۴۱۶۷	۲۸
لایحه بودجه سال ۱۳۸۹	۷۸۴۹۹	۳۰	۱۲۸۹۸۸	۱۱۵	۱۷۵۳۸۶	۶/۸

\* با توجه به کسر رقم ۶۵,۰۰۰ میلیارد ریال (صرفه‌جویی ضمن بودجه) از سرجمع اعتبارات عمرانی در قانون سال ۱۳۸۸ و نامشخص بودن روش کسر رقم مذکور از اعتبارات استانی، متفرقه و ملی رقم مربوط به بودجه ۱۳۸۸ براساس ارقام مندرج در قانون بودجه ۱۳۸۸، صورت گرفته است.

## ۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده و آثار آن

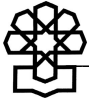
### ۲-۱. احکام

درخصوص طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بندهای لایحه احکامی به‌صورت زیر درج شده است:

#### الف) بند «۲»

۱. جزء ب: به دولت اجازه داده شده است که ۲۰ درصد از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را جابجا کند.

۲. جزء د: معادل ۳ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در اختیار معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری قرار می‌گیرد تا حسب ضرورت و براساس پیشرفت کار به طرح‌های عمرانی مندرج در پیوست ۱ با اولویت طرح‌های سال خاتمه ۱۳۸۹ و



اشتغالزا و زیربنایی با اولویت مناطق محروم اختصاص دهد.

#### ب) بند «۳»

۱. جزء ب: برای انتشار اوراق مشارکت ارزی جهت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای انتفاعی حداکثر یک میلیارد و پانصد میلیون یورو اجازه داده شده است.

۲. جزء ج: به شرکت نفت و شرکت‌های تابعه اجازه داده شده است که نسبت به انتشار ۵ میلیارد یورو اوراق مشارکت ارزی و سایر شرکت‌ها تا مبلغ یک میلیارد یورو بابت طرح‌های سرمایه‌گذاری در دست اجرا اقدام نمایند.

۳. جزء د: برای انتشار اوراق مشارکت ارزی به میزان ۲ میلیارد یورو در راستای تأمین منابع ارزی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های انتفاعی به شرکت‌های بخش صنعت و معدن اجازه داده شده است.

۴. جزء ه: به شهرداری‌های مراکز استان و کلان شهرها برای انتشار اوراق مشارکت به میزان بیست هزار میلیارد ریال بابت اجرای طرح‌های عمرانی و نوسازی اجازه داده شده است.

#### ج) بند «۵»

تعیین ۲/۵ درصد عملکرد تخصیص اعتبارات هزینه خدمات مدیریت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط معاونت برنامه‌ریزی برای برخی دستگاه‌ها از جمله سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها.

#### د) بند «۸»

۱. جزء الف-۱: صرف ۹۵ درصد از درآمدهای حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام مصوب، تجمیع ساختمان‌های



اداری و تبدیل به احسن نمودن اموال.

۲. جزء الف-۲: واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری.

## ۲-۲. آثار احکام

• **جزء ب بند «۲»:** حق جابجایی اعتبارات طرح‌های عمرانی در بودجه سال ۱۳۸۸، به میزان ۱۰ درصد بوده است، درحالی که اجازه برای سال ۱۳۸۹، ۲۰ درصد پیشنهاد شده است. چنانچه سقف کل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۳۸۲ هزار میلیارد ریال باشد؛ مجوز این حکم به معنای جابجایی حدود ۷۷ هزار میلیارد ریال است که رقم بالایی است و روند تخصیص اعتبارات عمرانی از نظارت قوه مقننه خارج کند.

شایان ذکر است که جابجایی اعتبارات در طرح‌های مختلف موجب می‌شود تا اعتبارات در امور و فصول و برنامه جابجا شود. درحالی که جابجایی اعتبارات عمرانی (مخصوصاً طرح‌های ملی) می‌باید در محدوده فصل زیربط انجام گیرد. لذا دادن چنین اختیاری به معنی قبول عدم وجود برنامه در بخش‌ها و فصول می‌باشد.

همچنین در این جزء به ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ استناد شده است درحالی که این ماده با توجه به ماده (۲۰) قانون برگزاری مناقصات در انتخاب پیمانکاران و مشاورین منسوخ شده است.

• **جزء د بند «۲»:** قرار دادن معادل ۳ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در



اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی از یک سو و با ملاحظه این امر که در ماده (۱۰)<sup>۱</sup> قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز اعتبارات عمرانی کسر می‌گردد عملاً تصویب اعتبارات عمرانی به صورت جداگانه توسط مجلس شورای اسلامی بلاموضوع می‌گردد.

• **بند «۳»:** در لایحه بودجه ۱۳۸۹ در اجزای ب، ج، د بند «۳» فروش اوراق مشارکت ارزی پیش‌بینی شده است که نحوه بازپرداخت آن و اینکه چگونه و طی چند سال صورت گیرد مشخص نیست.

• **جزء ب بند «۳»:** با توجه به هزینه‌های مترتب بر اخذ وام (اوراق مشارکت ارزی) ضروری است که عناوین و مشخصات طرح‌های مذکور در پیوست طرح‌های عمرانی درج و میزان وام هر یک مشخص گردد یا سر فصلی خاص برای این موضوع در نظر گرفته شود.

• **جزء هـ بند «۳»:** صدور مجوز به شهرداری‌ها برای انتشار اوراق مشارکت ریالی «غیربودجه‌ای است». منابع درآمدی شهرداری‌ها در بودجه کل کشور منظور نمی‌شود و لذا مجلس نظارتی بر منابع و مصارف شهرداری‌ها ندارد و این مسئولیت به عهده شورای اسلامی شهر و شهرستان و استان می‌باشد. انتشار و فروش اوراق مشارکت شهرداری‌ها باید زیر نظر شوراهای مذکور باشد.

• **بند «۵»:** هرساله نحوه مصرف ۲/۵ درصد عملکرد تخصیص اعتبارات طرح‌های

۱. «... به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالیانه تسویه خواهد شد».

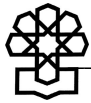


تملك دارایی‌های سرمایه‌ای توسط دولت تعیین می‌گردید که در لایحه سال ۱۳۸۹ در بند «۵» این اختیارات به معاونت رئیس‌جمهور تفویض شده است. همچنین اضافه شدن سازمان هدفمندی یارانه‌ها (با حدود ۲۰۰ هزار میلیارد اعتبار) در این بند جای تأمل دارد.

• **جزء ۲ بند «۱۰»:** راه‌اندازی سامانه‌هایی توسط وزارت بازرگانی و وزارت نفت برای تدارک کالا و خدمات خارج از فرآیند مناقصه و بورس کالا **نقض صریح قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ و «قانون توسعه ابزارهای مالی ... مصوب سال ۱۳۸۸» است** و باعث گسترش مستثنیات مناقصات و فساد در این زمینه خواهد بود. قانون برگزاری مناقصات مستثنیات را دقیقاً مشخص کرده است و ماده (۱۷) قانون توسعه ابزارهای مالی صرفاً کالا را در بورس خارج از فرآیند مناقصه قابل مبادله دانسته است. به موجب ماده (۱۷) قانون توسعه ابزارهای مالی «خرید و فروش کالاهای پذیرفته شده در بورس‌هایی کالایی که با رعایت مقررات **حاکم‌بر آن بورس‌ها مورد دادوستد قرار می‌گیرند** توسط وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های دولتی و عمومی و دستگاه‌های اجرایی **نیاز به برگزاری مناقصه یا مزایده و تشریفات مربوط به آنها ندارند**».

### ۳. ویژگی‌های طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹

• در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ جداول ۱۲ الی ۱۶ و همچنین جداول ۲۰ و ۲۱ مربوط به عناوین طرح‌هایی است که اعتبارات آنها به صورت سرجمع در جدول ۹ «برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه» درج شده که سرجمع اعتبار آنها ۲۵۷۵۲ میلیارد ریال است.



• **جدول ۱۲** با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع جزء ۱۵ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹» با اعتبار ۳,۴۹۵ میلیارد ریال شامل ۳۵۹ طرح مطالعاتی و اجرایی در حوزه حمل‌ونقل است که **۳۷ طرح آن اجرایی**، ۱۷۱ طرح مطالعه و اجرا و ۱۵۱ طرح تحت عنوان طرح‌های مطالعاتی درج شده است. اجرایی شدن ۱۷۱ طرح از طرح‌های مطالعه و اجرا منوط به تهیه و ارائه گزارش توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و پدافند غیر عامل از طرف دستگاه اجرایی و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و پس از تکمیل مطالعات، پرداخت اعتبارات دولتی به تعداد ۱۵ طرح از طرح‌های مندرج نیز پس از عقد قرارداد مشارکت، نسبت پیشرفت کار و متناسب با سهم‌الشرکه دولت صورت می‌گیرد.

• **در جدول ۱۳ لایحه**، تعداد ۱۲ طرح با عناوین «مطالعه و احداث قطارهای شهری و حومه‌ای در کلان‌شهرها» (با اعتباری برابر با ۱۱۸۵۸ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. در ذیل این جدول اشاره شده است که طرح‌های جدید موضوع این جدول پس از تصویب مطالعات امکان‌سنجی و اتمام مطالعات مرحله اول و دوم و ارائه گزارش توجیهی و ... از طرف دستگاه اجرایی و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور قابل انجام است. لازم به ذکر است تنها یک طرح جدید با عنوان «طرح احداث و تکمیل خطوط اولویت‌دار متروی تهران» در سال جدید در جدول فوق‌الذکر درج شده است.

• **جدول ۱۴ لایحه** با عنوان «اعتبارات ارتقای شاخص‌های فرهنگی کشور» ۶۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات عمرانی متفرقه را به خود اختصاص داده است و به تفکیک ۳۰ استان ذکر شده است. در ذیل این جدول اجازه جابجایی اعتبارات براساس عوامل

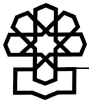


مختلف از جمله عملکرد، توان جذب، وضعیت شاخص‌ها و ضرورت‌های پیش‌بینی نشده به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور داده شده است.

• در جدول ۱۵ لایحه، ۳۳ طرح با عنوان «طرح‌های تکمیل مطالعات حمل و نقل و ترافیک و توسعه و بهبود حمل‌ونقل عمومی شهرها»، با اعتباری معادل ۵۰۰ میلیارد ریال مندرج در جزء ۱۱ ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول اعتبارات ردیف‌های متفرقه درج شده است. قابلیت اجرایی شدن طرح‌های جدید موضوع جدول فوق پس از تصویب مطالعات امکان‌سنجی و ارائه گزارش توجیهی و تأیید معاونت برنامه‌ریزی قابل انجام است. طرح‌های مندرج در این جدول همانند سال قبل بوده و طرح جدیدی به آن اضافه نشده است.

• در جدول ۱۶ لایحه، سه طرح با اعتباری بالغ بر ۳۲۵۰ میلیارد ریال در جزء ۵۰ ردیف ۵۵۰۰۰۰ درج شده است و عنوان آن «طرح‌های توسعه ناوگان حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» است. طرح‌های مذکور در سال قبل نیز در قانون بودجه ذکر شده‌اند. در ذیل این جدول برای طرح‌های جدید، تصویب مطالعات امکان‌سنجی و اتمام مطالعات مرحله اول و دوم و اخذ مصوبه از مراجع قانون لازم شده است.

• جدول ۲۰ با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی آب و کشاورزی» با اعتباری برابر با ۵۰۰ میلیارد ریال شامل ۶۳ طرح است. در ذیل جدول به اجرای طرح‌های فاقد مطالعه مندرج در این جدول منوط به اخذ مجوز کمیته تخصیص آب (حسب مورد) و مشروط به تهیه و ارائه گزارش توجیهی و پدافند غیر عامل از طرف دستگاه اجرایی و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و پس از اتمام مطالعات مرحله اول و دوم اشاره شده است.



• جدول ۲۱ با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی آموزشی، فرهنگی و اجتماعی» شامل ۱۴ طرح و با اعتباری به میزان ۱۵۰ میلیارد ریال است. اجرای طرح‌های فاقد مطالعه مندرج در این جدول مشروط به تهیه و ارائه گزارش توجیهی و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور خواهد بود.

طرح‌های مندرج در جداول ۱۲، ۱۳، ۱۵ و ۱۶ در سه دسته زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

- طرح‌هایی که فاقد مطالعات توجیهی هستند:

- طرح‌های در دست اجرا،

- طرح‌های مطالعاتی.

در جزء د بند «۴۹» و جزء‌های ب و ج بند «۴۳» و «۴۹» قانون بودجه ۱۳۸۸ نیز در این خصوص حکمی به شرح ذیل تصویب شد که در جداول بودجه ۱۳۸۸ و همچنین در جداول لایحه ۱۳۸۹ منعکس نشده است.

جزء د بند «۴۹»: طرح‌های موضوع جداول ۱۳، ۱۴ و ۱۵ (طرح‌های مطالعه و احداث قطارهای شهری و حومه، توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت تکمیل مطالعات حمل‌ونقل و ترافیک و توسعه و بهبود حمل‌ونقل شهرها موضوع اجزای ۱۲، ۱۳ و ۱۴ ردیف ۵۲۰،۰۰۰ جدول ۹ که دارای مصوبه کمیسیون موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه هستند، براساس ماده (۲۰) قانون برنامه‌بودجه و قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت سوخت مصوب سال ۱۳۸۶ با مشخصاتی از قبیل سال شروع و سال خاتمه، برآورد سال جاری، اعتبارات

۱. پس از تغییرات اعمال شده در مجلس قرار بود دولت جداول مربوطه را اصلاح و ابلاغ کند.



مورد نیاز سال‌های آتی در جداول مربوطه درج شود.

**بند «۴۳»- ب:** طرح‌های جدید موضوع جداول ۱۳، ۱۴ و ۱۵ پس از تصویب مطالعات امکان‌سنجی و اتمام مطالعات مرحله اول و دوم و اخذ مصوبه کارگروه ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه قابل اجرا خواهند بود.

**بند «۴۳»- ج:** شروع عملیات اجرایی طرح‌های موضوع جدول ۱۶ منوط به تأیید مطالعات فازهای یک و دو و اخذ مجوزهای لازم از کمیسیون موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

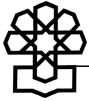
با توجه به اینکه طرح‌های مندرج در جداول فوق‌الذکر فاقد دستگاه اجرایی، سال آغاز، سال خاتمه و میزان اعتبار سالیانه و سال‌های آتی هستند توجه به نکات زیر نیز ضروری است:

**الف) طبق ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه، اعتبار مورد نیاز طرح‌های عمرانی باید تا پایان کار به تفکیک سالیانه در بودجه‌های سنواتی گنجانده شود.**<sup>۱</sup> طبق تبصره

۱. ماده (۲۰): «در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالیانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌گردد تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالیانه تفکیک شده می‌باشد.

**تبصره «۱»- روش فوق در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از دوره برنامه عمرانی پنج‌ساله تجاوز نماید نیز قابل اجرا خواهد بود.**

**تبصره «۲»- هرگاه در مورد برخی از طرح‌ها تعیین مبلغ اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح در سال‌های بعد در موقع تهیه پیشنهادها بودجه سال از طرف دستگاه اجرایی مقدور نباشد تغییر طرح و برنامه اجرایی به تصویب کمیسیون‌های برنامه مجلسین می‌رسد و تأمین اعتبار و اصلاح و تغییر بودجه موکول به تصویب کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی است و قبول هرگونه تعهد مالی از طرف دستگاه‌های اجرایی برای سال‌های بعد موکول به تحصیل این مجوز خواهد بود.**



«۲» این ماده نیز اعتبار مورد نیاز برای تکمیل آنها نیز باید به تصویب مجلس برسد.  
ب) طبق قانون محاسبات عمومی بودجه هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته و به تبع آن اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آنها باید در بودجه کل کشور درج شود.<sup>۱</sup>

ج) طبق بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه و ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت طرح‌های عمرانی به سه دسته انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود.<sup>۲</sup>

لذا طرح‌های مطالعاتی نیز طرح عمرانی قلمداد می‌شوند و باید طبق ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ اعتبارات آنها نیز به تفکیک سال شروع و خاتمه و اعتبارات مورد نیاز و دستگاه متولی درج شود.

۱. ماده (۶۸): بودجه هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود و منظور کردن اعتبار تحت عنوان کمک ضمن بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی برای پرداخت به واحدهای تابعه و وابسته همان وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دیگر و همچنین پرداخت هر نوع وجه از این بابت ممنوع است.

۲. بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱: **طرح عمرانی** - منظور مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع **انتفاعی و غیرانتفاعی و مطالعاتی** تقسیم می‌گردد: «و طبق ماده (۷۷) **قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت**: اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - منظور اعتبار مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج‌ساله به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌گردد و منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌گردد.



د) طبق ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم:<sup>۱</sup>

«اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید صرفاً براساس گزارش‌های توجیهی فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی تأیید شده برای یک بار و به قیمت ثابت سالی که طرح مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالیانه منظور می‌گردد، به تفکیک سال‌های برنامه چهارم و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

لذا طرح‌هایی که فاقد مصوبه مطالعات توجیهی فنی هستند باید از فهرست طرح‌های مصوب حذف شوند.

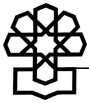
#### ۴. برخی شاخص‌ها

• در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹، تعداد طرح‌های ملی ۲۵۴۳ طرح است و اعتبار آنها ۱۷۵,۳۸۷ میلیارد ریال است. در قانون بودجه سال ۱۳۸۸، تعداد این طرح‌ها ۲۵۸۹ طرح بوده است.

• پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ همانند لایحه سال ۱۳۸۸ به دو قسمت «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی» و «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون» تقسیم شده است:

- در قسمت اول پیوست ۱ تعداد ۱۵۹۰ طرح با عنوان طرح‌های ملی درج شده است و میزان اعتبار برای طرح‌های مندرج در این قسمت معادل ۱۴۹ هزار میلیارد ریال می‌باشد. از این تعداد ۴۵ طرح جدید با اعتباری بالغ بر ۳,۳۵۶ میلیارد ریال شروع خواهد شد.

۱. استناد به قانون برنامه چهارم توسعه، به دلیل عدم تعیین تکلیف برنامه پنجم در سال ۱۳۸۹ است.



در قسمت دوم پیوست نیز تعداد ۹۵۳ طرح با عنوان طرح‌های استانی مصوب قانون وجود دارد که بخش عمده آنها همان طرح‌های ملی با ویژگی استانی است، این طرح‌ها اعتباری معادل ۲۶ هزار میلیارد ریال را به خود اختصاص داده‌اند و تعداد ۲۳ طرح آنها جدید هستند. این درحالی است که در قانون سال ۱۳۸۸ تعداد ۱۱۹۲ طرح با ویژگی استانی درج شده بود و از میزان اعتباری برابر با ۲۹ هزار میلیارد ریال برخوردار بوده است.

• از ۲۵۴۳ طرح ملی درج شده در لایحه بودجه ۱۳۸۹،<sup>۱</sup> تعداد ۲۷۸ طرح با اعتباری برابر با ۶,۸۵۵ میلیارد ریال به امور عمومی، تعداد ۱۰۱ طرح با اعتباری برابر با ۵۰۰۱ میلیارد ریال برای امور دفاعی، تعداد ۸۱۵ طرح با اعتباری برابر با ۲۸۶۴۴ میلیارد ریال برای امور اجتماعی و تعداد ۱۳۴۹ طرح با اعتباری برابر با ۱۳۴۸۸۷ میلیارد ریال برای امور اقتصادی در نظر گرفته شده است. سهم امور عمومی، دفاعی، اجتماعی و اقتصادی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ به ترتیب برابر با ۳/۹، ۲/۸، ۱۶/۳ و ۷۷ درصد است. این سهم‌ها برای قانون بودجه سال ۱۳۸۸ به ترتیب برابر بود با ۴/۱، ۳، ۱۹، ۷۴ درصد بوده است.

#### ۴-۱. مازاد اعتبار درخواستی برای طرح‌هایی که طبق قانون باید در سال ۱۳۸۸ خاتمه می‌یافتند

• از تعداد ۲۵۸۹ طرح مندرج در قانون بودجه ۱۳۸۸ قرار بود تعداد ۷۴۸ طرح با

۱. این تعداد ۲۵۴۳ طرح ملی در پیوست ۱ به دو جزء ۱۵۹۰ طرح با ویژگی ملی و ۹۵۳ طرح با عنوان طرح‌های استانی مصوب قانون تقسیم شده است.



اعتباری برابر با ۵۲۲۰۸ میلیارد ریال به اتمام برسند از این میزان فقط ۷۳ طرح خاتمه یافته و تعداد ۶۷۵ طرح به سال ۱۳۸۹ منتقل شده است.

هزینه عدم اتمام به موقع طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۳۸۸ خاتمه یابند معادل ۵۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ است. لازم به ذکر است طرح‌های مذکور بر طبق لایحه سال ۱۳۸۹ در این سال به پایان خواهند رسید.

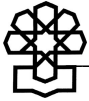
**جدول ۲. تعداد و اعتبار طرح‌هایی که براساس قانون بودجه سال ۱۳۸۸ باید به اتمام می‌رسیدند اما در لایحه سال ۱۳۸۹ درج شده و خاتمه نیافته‌اند**

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	تعداد	برآورد سال ۱۳۸۹
امور عمومی	۴۱	۱۸۳۵
امور دفاعی	۱۰	۷۶۳
امور اجتماعی	۲۸۴	۱۱۷۷۴
امور اقتصادی	۳۴۰	۴۱۰۰۹
جمع	۶۷۵	۵۵۳۸۱

**۲-۴. تعداد و اعتبار طرح‌های جدید در لایحه سال ۱۳۸۹**

تعداد ۶۸ طرح ملی جدید در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ درج شده است. برای این طرح‌ها اعتباری معادل ۲۵۷۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ و ۴۵,۰۴۵ میلیارد ریال در سال‌های آتی در نظر گرفته شده است. چگونگی توزیع و میزان اعتبار طرح‌های جدید در جدول ۳ آمده است. مطابق با این جدول ۷۹ درصد از اعتبارات طرح‌های جدید سال ۱۳۸۹ به طرح‌های امور اقتصادی اختصاص یافته است.



**جدول ۳. توزیع اعتبارات طرح‌های ملی جدید برحسب امور**

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	تعداد طرح	برآورد اعتبار سال ۱۳۸۹	برآورد اعتبار سال‌های بعد	جمع اعتبار	سهم امور از کل اعتبارات (درصد)	سهم امور از اعتبارات سال ۱۳۸۹ (درصد)	سهم امور از اعتبارات سال‌های آتی (درصد)
امور عمومی	۷	۴۱	۵۱	۹۲	۰/۳	۱	۰/۱
امور دفاعی	۲	۲۵۰	۵۰۰	۷۵۰	۱/۵	۷	۱/۱
امور اجتماعی	۲۶	۴۶۱	۴۵۲۱	۴۹۸۲	۱۰/۲	۱۳	۱۰
امور اقتصادی	۲۳	۲۸۲۰	۳۹۹۷۳	۴۲۷۹۳	۸۸	۷۹	۸۸/۷
جمع	۶۸	۳۵۷۲	۴۵۰۴۵	۴۸۶۱۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

لازم به ذکر است تعداد ۹ طرح در قانون سال ۱۳۸۸ وجود نداشته است ولی در لایحه ۱۳۸۹ درج شده است این در حالی است که سال شروع طرح‌های مذکور سال‌های قبل از ۱۳۸۹ است.

**۳-۴. روند تحقق اعتبارات عمرانی و مقایسه آن با تحقق اعتبارات هزینه‌ای**

روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به قیمت ثابت و جاری و نیز روند تحقق اعتبارات هزینه‌ای به قیمت جاری در دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۸ در جدول ۴ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۸ میزان تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌طور متوسط ۷۳ درصد و تحقق اعتبارات هزینه‌ای ۱۰۰ درصد است.



## جدول ۴. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای

(مصوب<sup>۱</sup> و عملکرد) طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۸ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان سال	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای				اعتبارات هزینه‌ای				
	به قیمت جاری		به قیمت ثابت ۱۳۷۶		درصد		درصد		
	عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب	تحقق	تحقق	تحقق	تحقق	
۱۳۷۶	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۶۷	۲۰,۲۸۵	۶۷	۲۰,۲۸۵	
۱۳۷۷	۱۷,۶۵۵	۲۲,۰۴۶	۱۷,۶۵۵	۲۲,۰۴۶	۷۲	۱۵,۸۲۹	۷۲	۱۵,۸۲۹	
۱۳۷۸	۲۹,۵۳۵	۲۷,۲۰۲	۲۷,۲۰۲	۲۷,۲۰۲	۹۲	۲۰,۵۱۰	۹۲	۲۰,۵۱۰	
۱۳۷۹	۲۶,۳۸۲	۲۲,۴۵۱	۲۲,۴۵۱	۲۲,۴۵۱	۸۵	۱۴,۶۳۰	۸۵	۱۴,۶۳۰	
۱۳۸۰	۳۶,۶۲۰	۲۳,۵۱۰	۲۳,۵۱۰	۲۳,۵۱۰	۶۴	۱۴,۲۷۸	۶۴	۱۴,۲۷۸	
۱۳۸۱	۷۲,۶۸۲	۵۴,۰۲۸	۵۴,۰۲۸	۵۴,۰۲۸	۷۴	۲۲,۳۵۹	۷۴	۲۲,۳۵۹	
۱۳۸۲	۸۵,۲۰۹	۵۷,۷۷۲	۵۷,۷۷۲	۵۷,۷۷۲	۶۸	۲۱,۳۹۲	۶۸	۲۱,۳۹۲	
۱۳۸۳	۹۹,۱۶۴	۵۷,۵۱۵	۵۷,۵۱۵	۵۷,۵۱۵	۵۸	۱۷,۹۱۲	۵۸	۱۷,۹۱۲	
۱۳۸۴	۱۳۸,۴۰۹	۱۱۰,۷۳۶	۱۱۰,۷۳۶	۱۱۰,۷۳۶	۸۰	۳۱,۱۱۴	۸۰	۳۱,۱۱۴	
۱۳۸۵	۱۷۶,۱۰۲	۱۳۸,۱۲۸	۱۳۸,۱۲۸	۱۳۸,۱۲۸	۷۸	۴۴,۵۰۲	۷۸	۴۴,۵۰۲	
۱۳۸۶	۱۸۴,۴۳۸	۱۳۳,۹۶۳	۱۳۳,۹۶۳	۱۳۳,۹۶۳	۷۳	۲۳,۹۳۷	۷۳	۲۳,۹۳۷	
۱۳۸۷	۲۵۱,۵۷۴	۱۸۸,۹۱۸	۱۸۸,۹۱۸	۱۸۸,۹۱۸	۶۶	-	۶۶	-	
۱۳۸۸	۲۱۹,۲۵۴	۱۴۵,۱۱۳	۱۴۵,۱۱۳	۱۴۵,۱۱۳	۶۶	-	۶۶	-	
*۱۳۸۹	۳۲۸,۸۱۳	-	-	-	-	-	-	-	
متوسط تحقق در ۱۳ سال				۷۳	۷۲۹,۱۴۰	۷۳	۷۲۹,۱۴۰	۷۳	۷۲۹,۱۴۰

مأخذ: آمارهای مالی دولت.

\* لایحه سال ۱۳۸۹.

\*\* براساس برآوردها.

یکی از مباحثی که در هنگام بررسی افزایش بودجه مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد، افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در مقایسه با اعتبارات هزینه‌ای است هرچند که در واقعیت غالباً تحقق اعتبارات عمرانی و هزینه‌ای متفاوت از میزان تصویب آنهاست.

۱. قانون به همراه متمم و اصلاحیه.



برای برآورد تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مقایسه با اعتبارات هزینه‌ای، لازم است شاخصی که نمایانگر عملکردهای سالیانه باشد تعریف گردد. نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در هر سال، شاخص مناسب این تحلیل است. این شاخص در ستون آخر جدول ۴ آورده شده است. شاخص مزبور نشان می‌دهد که نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۸۸ حدود ۲۳ درصد و همین نسبت در سال ۱۳۸۷ حدود ۲۹ درصد و در سال ۱۳۸۶ حدود ۳۲ درصد بوده است. بدین ترتیب نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۸ در مقایسه با سال ۱۳۸۷ حدود ۶ درصد کاهش یافته است.

جدول ۵. وضعیت و میزان اعتبارات طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۷<sup>۱</sup>

(ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	شرح	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	جمع	میانگین
۱	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (قانون)	۷۲,۶۸۲	۸۵,۲۰۹	۹۹,۱۶۴	۱۳۸,۴۰۹	۱۷۶,۱۰۲	۱۸۴,۴۳۸	۲۵۱,۵۷۴	۲۱۹,۲۵۴	۱۲۲۶۸۲۲	۱۵۲۳۵۴
۲	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عملکرد)	۵۴,۰۲۸	۵۷,۷۷۲	۵۷,۵۱۵	۱۱۰,۷۳۶	۱۳۸,۱۲۸	۱۴۱,۶۶۹	۱۸۸,۹۱۸	۱۴۵,۱۱۳	۸۹۴۸۷۹	۱۱۱۷۳۵
۳	طرح‌هایی که قرار بود	۲۸۵	۵۲۳	۶۴۷	۱۲۵	۱۴۹	۲۰۷	۲۱۲	۷۴۸	۳۰۰۶	۳۷۶
	خاتمه پیدا کند	۵۶۳۵	۷۲۰۴	۱۸۲۸۱	۶۹۶۶	۷۳۹۴	۹۲۶۵	۱۷۴۸۳	۵۲۳۰۷	۱۲۴۶۳۵	۱۵۵۷۹
۴	طرح‌هایی که خاتمه پیدا کرد	۹۵	۱۵۷	۳۶۵	۷۳	۴۲	۳۶	۲۱۶	۷۳	۱۰۵۷	۱۳۲
	اعتبار	۶۹۶	۱۸۷۸	۵۱۴۲	۳۲۹۲	۱۲۴۴	۱۲۴۸	۸۴۶۲	۴۴۵۶	۲۶۴۹۸	۲۳۱۲
۵	طرح‌هایی که خاتمه پیدا نکردند <sup>۲</sup>	۱۹۰	۳۷۶	۲۸۲	۵۲	۱۰۷	۱۷۱	۹۶	۶۷۵	۱۹۸۷	۲۴۸
	اعتبار	۱۰۳۴۲	۱۰۵۲۳	۸۸۵۵۷	۱۳۰۶۵	۱۰۴۹۴	۱۵۶۶۶	۸۸۸۷	۵۵۳۸۱	۲۱۲۹۲۵	۲۶۶۱۶

۱. پیوست ۱ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶.



ردیف	شرح	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	جمع	میانگین
۶	تعداد	۳۸۱	۱۴۴	۵۷	۵۸	۷۷	۵۷	۹۵	۶۸	۹۳۷	۱۱۷
	اعتبار	۶,۹۹۹	۳,۰۰۰	۲,۳۳۷	۷,۰۰۱	۳,۷۹۵	۱,۷۷۱	۳,۷۹۳	۳,۵۷۲	۳۲۲۶۸	۴۰۳۴
	اعتبارمورد نیاز سال‌های جدید**	۱۳,۸۶۳	۸,۸۲۷	۹,۵۱۵	۲۶,۷۳۳	۱۰,۶۰۸	۲۶,۳۱۷	۴۷,۸۳۱	۴۵۰۴۵	۱۸۸۷۳۹	۲۳۵۹۲

\* آن نوع از طرح‌هایی که در قانون سال قبل، سال پایان طرح اعلام شده بود ولی در سال جاری نیز همچنان ادامه پیدا کرده است و در پیوست ۱ مجدداً با اعتباری مشخص درج شده است و اعتبارات مندرج نیز جمع اعتبارات سال‌های آتی است.  
\*\* طرح‌های جدید طرح‌هایی هستند که سال شروع آن با سال مورد بررسی یکی است.

### ۵. تصویر واقعی اعتبارات عمرانی

- عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در ۹ ماهه اول سال، حدود ۱۱۲ هزار میلیارد ریال بوده است و در صورتی که این روند ادامه یابد عملکرد آن در سال ۱۳۸۸ حدود ۱۵۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود. این درحالی است که دولت فرض کرده است که عملکرد این اعتبارات در سال جاری حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال باشد که بنا به دلایل زیر غیر واقعی به نظر می‌رسد:
- منابع موجود باقی‌مانده پس از اصلاحیه بودجه ۱۳۸۸ امکان تخصیص این میزان از اعتبار را به طرح‌های عمرانی فراهم نمی‌کند،
- زمان باقی‌مانده از سال برای تخصیص به طرح‌های عمرانی کافی نیست، اگرچه دستگاه‌ها می‌توانند تا تیرماه سال ۱۳۸۹ پرداخت‌های خود را انجام دهند،
- پرداخت به طرح‌های عمرانی مستلزم طی کردن فرآیندی از قبیل برگزاری مناقصه، انعقاد قرارداد، انجام کار، تهیه صورت وضعیت، تأیید ناظر و جز اینهاست (که به نظام فنی اجرایی مشهور است) و این فرآیند زمان‌بر است.
- در صورتی که رقم پیش‌بینی عملکرد سال جاری را براساس عملکرد ۹ ماهه اول



درواقع به‌طور متوسط به میزان ۱۷۱ درصد ( $171 = 100 \times 1.71$ ) اعتبار مازاد بر قانون بودجه به هر طرح تخصیص داده شده است تا طرح خاتمه پیدا کند. یعنی در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۸، در حدود سه برابر اعتبار درج شده در قانون بودجه به طرح‌های عمرانی که قرار بود در موعد مقرر خاتمه یابند اختصاص داده شده است تا خاتمه‌پذیری آنها به‌صورت عملی تحقق یابد.

جدول ۵ روند تحقق خاتمه طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۸ را نشان می‌دهد. همچنین این جدول میزان تحقق‌پذیری اتمام طرح‌ها را نشان می‌دهد (در واقع جدول ۶ نشان می‌دهد که چه میزان از طرح‌هایی که قرار بود در سال مشخصی تمام شوند تحقق یافته و همچنین میزان هزینه‌ای که از خاتمه نیافتن طرح‌ها بر اقتصاد کشور تحمیل شده است را دربردارد). مطابق جدول ۵، در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۸ به‌طور متوسط ۳۷۶ طرح باید در هر سال تمام می‌شد اما فقط ۳۵ درصد از آنها (۱۳۲ طرح) خاتمه یافته‌اند و ۶۵ درصد از آنها خاتمه نیافته و هزینه‌ای معادل ۲۱۲۹۲۵ میلیارد ریال مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بر اقتصاد کشور تحمیل کرده‌اند. در دوره زمانی ۱۳۸۱-۱۳۸۸ قرار بود در هر سال به‌طور متوسط ۳۷۶ طرح و با اعتبار متوسط سالیانه ۱۵۵۷۹ میلیارد ریال خاتمه یابند. هزینه متوسط سالیانه طرح‌های خاتمه نیافته در دوره زمانی مذکور ۲۶۶۱۶ میلیارد ریال است. در واقع متوسط هزینه سالیانه طرح‌های خاتمه نیافته (۲۶۶۱۶ میلیارد ریال) از متوسط اعتبار سالیانه لازم برای خاتمه طرح‌ها (مطابق با قوانین بودجه) بیشتر بوده است.



سال مدنظر قرار دهیم، رقم پیشنهادی برای سال ۱۳۸۹ نسبت به آن حدود ۱۶۴ درصد رشد نشان می‌دهد، یعنی اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده در لایحه نسبت به عملکرد ۱۳۸۸ بیش از ۲/۵ برابر شده است.

• اعتبار موضوع ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (سهم ۲۰ درصدی دولت از خالص وجوه حاصل از اجرای قانون برای جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) ذیل ردیف ۵۲۰۰۰۰ (اعتبارات یارانه‌ها) منظور شده است. درحالی که این رقم ماهیت یارانه‌ای ندارد و برای جبران آثار تورمی ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هزینه‌های جاری و عمرانی دولت پیش‌بینی شده است.<sup>۱</sup>

• روند اجرایی بودجه حاکی از آن است که منابع و درآمدهای دولت ابتدا صرف هزینه‌های جاری و بازپرداخت بدهی‌های دولتی می‌شود و مانده آن به طرح‌های عمرانی اختصاص می‌یابد. با توجه به این امر برای به‌دست آوردن رقمی که در عمل صرف طرح‌های عمرانی خواهد شد اگر مجموع اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی را از کل منابع بودجه کسر کنیم منابع باقیمانده برای اختصاص به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در سال ۱۳۸۹ حدود ۷۱ هزار میلیارد ریال خواهد بود (جدول ۶). تخصیص بیشتر به طرح‌های عمرانی مستلزم افزایش قیمت نفت بالای ۶۵ دلار و نرخ ارز بالای ۹۸۵۰ ریال است.

۱. در لایحه بودجه (حسب ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، صفحه ۹۲)، در جزء ۲۲ ردیف ۵۲۰۰۰ عبارت «اعتبار موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها (درآمد - هزینه) موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» درج شده است. درحالی که موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها واریز ۱۰۰ درصدی و منابع حاصل از اجرای قانون نزد خزانه‌داری کل کشور است. ضمن آنکه قید درآمد - هزینه هم ندارد.



## جدول ۶. تصویر واقعی منابع و مصارف دولت با رعایت الزامات قانونی<sup>۱</sup>

(میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	
۱	منابع	۸۶۶,۶۸۱
۱-۱	نفتی	۲۹۳,۳۷۹
۱-۲	غیرنفتی	۵۰۸,۳۰۲
۱-۳	هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۰,۰۰۰
۲	مصارف (بجز اعتبارات عمرانی)	۷۹۵,۴۹۶
۲-۱	اعتبارات هزینه‌ای	۷۰۹,۱۴۰
۲-۲	اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت تعهدات)	۸۶,۳۵۶
۲-۳	اعتبارات باقیمانده برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)	۷۱,۱۸۵

### ۶ آثار اجرای قانون اصل چهارم بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

#### ۶-۱. سرمایه‌گذاری در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در ماده (۲) قانون اجرای سیاست کلی اصل چهارم، فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران به سه گروه تقسیم شده است:

گروه یک شامل تمامی فعالیت‌های اقتصادی خارج از صدر اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است که باید ۱۰۰ درصد آنها واگذار شود.

گروه دو فعالیت‌های صدر اصل چهارم قانون اساسی است که باید ۸۰ درصد آنها واگذار شود.

۱. شامل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و اجرای رابطه مالی پیشنهادی برای دولت و شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹، برای توضیحات بیشتر به گزارش نگاه‌های اجمالی به لایحه بودجه ۱۳۸۹ شماره ۱ دفتر مطالعات برنامه و بودجه مراجعه شود.



گروه سه برخی از فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌هایی دولتی است که باید در مالکیت دولت باقی بمانند.

طبق بند «الف» ماده (۳) این قانون، مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک است، اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است. فقط طبق تبصره «۳» این ماده در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر، دولت می‌تواند برای فعالیت‌های گروه یک از طریق سازمان‌های توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تا سقف ۴۹ درصد با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند. در این موارد دولت مکلف است سهام دولتی را در بنگاه جدید حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری به بخش غیردولتی واگذار کند.

در پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۳۸۹ برای چند شرکت دولتی طرح تملک دارایی سرمایه‌ای پیش‌بینی شده است که مغایر بند «الف» ماده (۳) قانون اصل چهارم است (جدول ۷).

همچنین برای برخی سازمان‌های توسعه‌ای، طرح تملک دارایی سرمایه‌ای در نظر گرفته شده درحالی که طبق تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اصل چهارم فقط مجازند حداکثر تا ۴۹ درصد با بخش خصوصی در این طرح‌ها مشارکت کنند (جدول ۸).



### جدول ۷. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مغایر با ماده (۳) قانون اصل چهارم

(ارقام به میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی طرح	عنوان طرح	اعتبار سال ۱۳۸۹	نام شرکت (دستگاه مجری)	گروه شرکت سرمایه‌گذار	گروه فعالیت
۴۰۵۰۲۰۰۴	بهبودی و تکمیل کشتارگاهها	۲۰	شرکت سهامی پشتیبانی امور دام کشور	یک	یک
۴۰۵۰۲۰۱۲	- احداث انبارهای چند منظوره	۱۶	شرکت سازمان	یک	یک
۴۰۵۰۲۰۱۴	- احداث انبارهای سرد	۱۵	مرکزی تعاون روستایی	یک	یک

توضیح: طبق بند «الف» ماده (۳) قانون اصل چهارم دولت مجاز به سرمایه‌گذاری در این زمینه نیست.

### جدول ۸. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در زمینه فناوری‌های نوین و

صنایع پرخطر و سازمان‌های توسعه‌ای (ارقام به میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی طرح	عنوان طرح	اعتبار سال ۱۳۸۹	نام شرکت (دستگاه مجری)	گروه شرکت سرمایه‌گذار	گروه فعالیت	مناطق کمتر توسعه‌یافته	فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر
۴۰۳۰۱۰۰۱	ایجاد زیربنای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی	۸۳	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	دو	یک	✓	
۴۰۳۰۱۰۰۴	ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع انرژی‌بر در سواحل جنوبی کشور	۱۱۴	صنایع معدنی ایران	دو	یک		

توضیح: طبق تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اصل چهارم به شرط مشارکت ۴۹ درصدی مجاز است و باید بعد از ۳ سال واگذار شود.

### ۲-۶. واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری

طبق بند «۵» ماده (۱۸) قانون اصل چهارم<sup>۱</sup> وزارت امور اقتصادی و دارایی

۱. طبق بندهای «۱» و «۲» این ماده جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری پیش‌بینی شده است کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور



مجاز است آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نیستند، صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب نموده و سپس نسبت به واگذاری آنها، ظرف یک سال از زمان تبدیل، اقدام کند. این حکم تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر است.

در بند «ح» ماده (۱۹) قانون اصل چهل و چهارم، نحوه واگذاری طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های قابل واگذاری تعیین شده است:

- واگذاری طرح‌ها به بخش غیردولتی از طریق مزایده،

- مشارکت با بخش غیردولتی و آورده طرح نیمه تمام به عنوان سهم دولتی و واگذاری سهم دولتی به بخش غیردولتی ظرف سه سال بعد از بهره‌برداری آن،

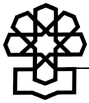
- واگذاری حق بهره‌برداری از سهم دولتی در طرح به بخش غیردولتی،

- واگذاری حق بهره‌برداری در طرح‌های غیرانتفاعی در مقابل تکمیل طرح برای مدت معین متناسب با هزینه‌های طرح.

در بند «۹» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ نیز مصوب شد که «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری ملی و استانی و از محل منابع داخلی از جمله طرح‌های توسعه علوم و فناوری و فرهنگ و هنر، رسانه‌های جمعی و گردشگری را به شرط حفظ موضوع و کاربری این طرح‌ها به صورت نقد و اقساط به متقاضیان بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار نماید».

---

اقتصادی و دارایی منتقل شود و هرگونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب و قابل پیگرد قانونی است.



مطابق این مجوز در ردیف ۳۱۰۵۰۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ به مبلغ ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای پیش‌بینی شد که در ۹ ماه ابتدایی سال عملکردی نداشته است. این منبع در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ در ردیف ۳۱۰۸۰۲ آمده است و مقدار آن همان ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال است. پیش‌بینی می‌شود که به دلیل موانع متعدد موجود امکان واگذاری رقم فوق در سال ۱۳۸۹ نیز فراهم نشود.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۸ به طور متوسط میزان تحقق اعتبارات عمرانی ۷۳ درصد بوده است. در حالی که اعتبارات طرح‌های تملک در لایحه سال ۱۳۸۹ نسبت به عملکرد ۱۳۸۸، به میزان ۱۶۳ درصد رشد داشته است. که البته قسمتی از این رشد برای رفع آثار تورمی لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها قابل توجیه است. با توجه به بحران جهانی اقتصاد از یک سو و میزان تحقق ۷۰ درصدی اعتبارات عمرانی طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۸ و همچنین الزامات قانون موسوم به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی پیشنهاد می‌شود:

۱. تعیین واقع‌بینانه سقف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) و اعمال سقف‌های جدید به‌هنگام ابلاغ بودجه سال ۱۳۸۹ به دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها، با این قید که کل اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی مناطق و استان‌های سردسیر کشور حداکثر تا پایان شهریور سال ۱۳۸۹ تخصیص داده شود.

۲. اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی ملی براساس میزان پیشرفت طرح‌ها، الزامات چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست کلی برنامه پنجم و قانون موسوم به قانون اجرای



سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی.

۳. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که برخلاف بند «الف» ماده (۳) قانون اصل چهارم و چهارم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ پیش‌بینی شده است از پیوست ۱ لایحه حذف شود.

۴. در جداول ۱۲، ۱۳، ۱۵، ۱۶، ۲۰ و ۲۱ طرح‌های در دست اجرا براساس ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه و ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی به پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای همراه با مشخصاتی از قبیل سال شروع، سال خاتمه، برآورد سال جاری و اعتبارات مورد نیاز سال‌های آتی و دستگاه اجرایی متولی منتقل شود.

۵. طرح‌هایی که فاقد مطالعات توجیهی تأیید شده هستند از فهرست طرح‌ها حذف شوند.

۶. شرکت‌ها و دستگاه‌های اجرایی مکلفند در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید و یا در دست اجرا که برآورد اولیه آن بیش از ۲۰ برابر نصاب معاملات بزرگ موضوع ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات است نزد شبکه بانکی دولتی و غیردولتی از روش اعتبار اسنادی ریالی و ارزی استفاده کنند. آیین‌نامه اجرایی این بند تا پایان فروردین‌ماه به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بانک مرکزی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

#### منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۹.

۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۸.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۰۹۷

عنوان گزارش: لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور ۴. وضعیت طرح‌های تملک  
دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

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

همکاران: علی چشمی، هنگامه کمالی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۱/۱۸