

به نام خدا

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۱۴. طرح‌های ملک‌دارانی‌های سرمایه‌ای

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه
۳	۱. تصویری از طرح‌های عمرانی و تملک‌دارانی‌های سرمایه‌ای.....
۴	۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده.....
۵	۳. ردیف‌های متفرقه - ناسازگاری با برنامه پنجم توسعه و شفافیت بودجه‌ریزی.....
۱۰	۴. بررسی برخی شاخص‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در حوزه طرح‌های عمرانی
۱۷	پیشنهادها
۱۸	منابع و مأخذ.....

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۶۸۸

اسفندماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱۴. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چکیده

- اعتبارات عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با اعتبار حدود ۴۷۶ هزار میلیارد ریال، در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۹، حدود ۵۰ درصد رشد یافته است. این میزان نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۹^۱ (۲۰۴ هزار میلیارد ریال) برابر با ۱۳۳ درصد است.

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ مبلغ ۶,۹۹۰ میلیارد ریال است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ حدود ۲۳ درصد رشد کرده است.

- ۴۳ درصد اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه است و نسبت به سال قبل حدود ۹۰ درصد رشد یافته است.

- اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۹ به‌طور متوسط ۷۳ درصد تحقق یافته است.

- ۱۸۲ طرح ملی جدید در پیوست ۱ با اعتبار حدود ۱۱ هزار میلیارد ریال در لایحه سال ۱۳۹۰ پیش‌بینی شده است.

- طی دوره ۱۳۸۱-۱۳۸۹ هزینه تأخیر در اتمام طرح‌های عمرانی، حداقل حدود ۴۶۸ هزار میلیارد ریال مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بوده است. طی همین دوره، هر طرح خاتمه یافته به‌طور متوسط به میزان ۲۳۶ درصد اعتبار مازاد بر پیش‌بینی اولیه اعتبار دریافت کرده است.

۱. ارقام برآوردی است.

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 قالب چشم‌انداز و قانون برنامه پنجم مطرح است)، مقرون به‌صرفه بودن، بهره‌برداری بهنگام، ... دارای مشکلات عدیده‌ای است که ریشه آن در نظام فنی - اجرایی نهفته است، ولی این مشکلات بیشتر در زمان بررسی بودجه‌های سنواتی نمایان می‌شوند به همین دلیل نیز در عمل راه‌حل مشکلات مزبور به تزریق بیشتر اعتبار به این طرح‌ها ختم می‌شود. در قانون برنامه پنجم برای خروج از مشکلات مذکور، احکام متعددی هم از طرف دولت در متن لایحه و هم در حین بررسی آن در مجلس پیش‌بینی شده است که از جمله مهمترین آن می‌توان به مواد (۲۱۴)، (۲۱۵) و (۲۲۰) قانون برنامه پنجم اشاره کرد. ماده (۲۱۴) درخصوص اجرای مصوبات مرتبط با نظام فنی و اجرای به روش تأمین مالی تقویت فرآیند مهندسی ارزشی، استفاده از اعتبارات اسنادی ریالی و ارزی، به‌ویژه استانداردهای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اشاره دارد. ماده (۲۱۵) ضرورت تهیه گزارش‌های توجیهی با رعایت استانداردهای زیست‌محیطی و تعیین قید پیش‌بینی دقیق اعتبار برای طرح‌های عمرانی مطابق تورم پیش‌بینی شده را مد نظر قرار داده و در ماده (۲۲۰) فرآیند واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌گذاری مورد توجه واقع شده است.

در این گزارش ضمن بررسی میزان اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در ماده واحده بررسی، شاخص‌هایی





درخصوص مشکلات آنها ارائه و در نهایت پیشنهادهایی برای تخصیص نسبتاً بهینه اعتبارات این بخش ارائه خواهد شد.

۱. تصویری از طرح‌های عمرانی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با رقم ۴۷۶ هزار میلیارد ریال، نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ (۳۱۷ هزار میلیارد ریال) از رشد ۵۰ درصدی برخوردار است و سهم آن نسبت به بودجه عمومی ۲۷ درصد است. ۴۲ درصد از اعتبارات طرح‌های عمرانی مربوط به طرح‌های ملی است، ۴۳ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۵ درصد مربوط به طرح‌های استانی است.

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۳۹۰ برابر با حدود ۲۰۴ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون سال ۱۳۸۹ بیش از ۹۰ درصد رشد یافته است.

- اعتبار طرح‌های عمرانی سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۰ مبلغ ۶۹,۹۹۰ میلیارد ریال است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ حدود ۲۳/۵ درصد رشد کرده است. جدول ۱ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی و همچنین رشد آنها را نشان می‌دهد.



جدول ۱. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به تفکیک

ملی، استانی و متفرقه طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۰ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	استانی		متفرقه		ملی	
	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)
قانون بودجه سال ۱۳۸۵	۳۶,۲۲۲	-	۴۷,۸۹۸	-	۹۱,۹۸۲	-
قانون بودجه سال ۱۳۸۶	۴۳,۴۸۰	۲۰	۴۷,۱۶۷	-۱/۵	۹۴,۱۴۱	۲
قانون بودجه سال ۱۳۸۷	۵۳,۵۵۰	۲۳	۶۳,۳۳۲	۳۴/۲	۱۲۷,۶۹۲	۳۵
قانون بودجه سال ۱۳۸۸*	۶۰,۰۱۲	۱۲	۵۹,۷۷۵	-۵/۶	۱۶۴,۱۶۷	۲۸
قانون بودجه سال ۱۳۸۹	۵۶,۶۷۲	-۵/۵	۱۰۶,۷۱۴	۷۸/۵	۱۵۳,۵۱۳	-۶/۴
لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	۶۹,۹۹۰	۲۳/۵	۲۰۳,۷۵۶**	۹۱	۲۰۲,۲۲۰	۳۱/۷

* 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.

** ازجمله دلایل اصلی افزایش میزان اعتبارات عمرانی در قسمت متفرقه، ردیف‌های مرتبط با مواد قانون برنامه پنجم توسعه است.

۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده

در مورد طرح‌های عمرانی مشخصاً در دو بند در لایحه بحث شده است که بیشتر به بحث پرداخت بدهی دولت به پیمانکاران و تکمیل طرح‌های استانی در قالب وجوه اداره شده پرداخته است.

بند «۳۰»

به دولت اجازه داده می‌شود:

(الف) بدهی شرکت‌های تابعه وزارت نیرو به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان



تجهیزات طرح‌های ملی و استانی و همچنین فروشندگان برق بخش خصوصی که طلب آنها مورد تأیید سازمان حسابرسی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی می‌باشد را از محل سهام شرکت‌های قابل واگذاری یا منابع حاصل از آن و یا فروش و واگذاری اموال و دارایی‌های طرح‌های نیمه‌تمام و خاتمه یافته، حداکثر تا سقف سی‌هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال پرداخت نماید.

بند «۳۱»

به‌منظور تسریع در احداث و تکمیل پروژه‌های شبکه آبیاری و زهکشی فرعی و تشویق سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی (حقیقی و حقوقی) و تعاونی‌های تولیدی، تشکل‌های آب‌بران و شرکت‌های سهامی زراعی به شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها اجازه داده می‌شود از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط، اعتبارات مورد نیاز برای احداث و تکمیل پروژه‌های موصوف را تا سقف هفتاد درصد (۷۰٪) به‌عنوان سهم دولت به‌صورت بلاعوض و سی‌درصد (۳۰٪) به‌عنوان سهم بهره‌برداران در قالب یارانه سود تسهیلات یا کمک‌های فنی و اعتباری و وجوه اداره شده تأمین و پرداخت نماید.

۳. ردیف‌های متفرقه - ناسازگاری با برنامه پنجم توسعه و شفافیت بودجه‌ریزی

- اعتبارات طرح‌های عمرانی ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، حدود ۲۰۴ هزار میلیارد ریال است که در مقایسه با سال ۱۳۸۹، افزایش بسیار شدیدی (بیش از ۹۰ درصد) یافته است. افزایش شدید طرح‌های عمرانی، ردیف‌های متفرقه، باعث کاهش شفافیت بودجه می‌شود. همچنین در ردیف‌های متفرقه، ذیل ردیف ۵۵۰۰۰۰، اعتباری بالغ



بر ۱۲,۵۲۰ میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی در حوزه‌های «حمل‌ونقل»، «شاخص‌های فرهنگی»، «آب و کشاورزی» و «آموزشی، فرهنگی و اجتماعی» در نظر گرفته شده است. این طرح‌ها در جداول ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۱ ماده واحده ارائه شده‌اند که از لحاظ قانونی و فرآیند تهیه طرح‌های عمرانی با برنامه پنجم توسعه ناسازگار هستند.

- **جدول ۱۲** با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی حمل‌ونقل موضوع جزء «۱۵» ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹» با اعتبار ۲,۹۲۰ میلیارد ریال شامل ۳۶۱ طرح مطالعاتی و اجرایی در حوزه حمل‌ونقل است که ۸۳ طرح آن اجرایی، ۱۵۱ طرح مطالعه و اجرا و ۱۲۷ طرح تحت عنوان طرح‌های مطالعاتی درج شده است. اجرایی شدن ۱۵۱ طرح از طرح‌های مطالعه و اجرا براساس مفاد ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه منوط به تهیه و ارائه گزارش توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل از طرف دستگاه اجرایی و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و پس از تکمیل مطالعات است. پرداخت اعتبارات دولتی به تعداد ۱۰ طرح از طرح‌های مندرج نیز پس از عقد قرارداد مشارکت، نسبت پیشرفت کار و متناسب با سهم‌الشرکه دولت صورت می‌گیرد.

- **جدول ۱۴ لایحه** با عنوان «اعتبارات ارتقای شاخص‌های فرهنگی کشور» ۴,۳۵۰ میلیارد ریال از اعتبارات عمرانی متفرقه را به‌خود اختصاص داده است و به تفکیک ۲۱ استان ذکر شده است. در ذیل این جدول اجازه جابجایی ۱۰ درصد اعتبارات با پیشنهاد استاندار و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور بلامانع است. اعتبار مربوط به حوزه‌های علمی با پیشنهاد مراکز مدیریت حوزه‌ها و شوراهای مدارس دینی هر استان به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌رسد.



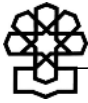
- در جدول ۱۵ لایحه، سه طرح با اعتباری بالغ بر ۳,۰۰۰ میلیارد ریال در جزء «۴۰» ردیف ۵۵۰۰۰۰ درج شده است و عنوان آن «طرح‌های توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» است. طرح‌های مذکور در سال قبل نیز در قانون بودجه ذکر شده‌اند. در ذیل این جدول برای طرح‌های جدید، تصویب مطالعات امکان‌سنجی و اتمام مطالعات مرحله اول و دوم و اخذ مصوبه از مراجع قانون الزامی شده است. همچنین با اخذ مصوبه از مراجع قانونی از جمله کمیسیون ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم طرح‌های مذکور قابل اجرا خواهند بود.

- **جدول ۱۸** با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی آب و کشاورزی» با اعتباری برابر با ۱,۵۰۰ میلیارد ریال شامل ۱۰۰ طرح است. در ذیل جدول اجرای طرح‌های مندرج در این جدول منوط به اخذ مجوز کمیته تخصیص آب و تأیید گزارش توجیهی و از طرف وزارت نیرو و تصویب معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی است.

- **جدول ۱۹** با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی آموزشی، فرهنگی و اجتماعی» شامل ۳۵ طرح و با اعتباری به میزان ۵۰۰ 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.

- در **جدول ۲۱** لایحه، ۹ طرح با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید» با اعتباری معادل ۲۵۰ میلیارد ریال مندرج در جزء «۶۸» ردیف ۵۵۰۰۰۰ 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.

مطابق ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه لازم است که عناوین اهداف



کمی و اعتبارات طرح‌های جدید به تفکیک سال‌های بعد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد اما طرح‌های مندرج در جداول فوق‌الذکر (جداول ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۱) فاقد دستگاه اجرایی، سال آغاز، سال خاتمه و میزان اعتبار سالیانه و سال‌های آتی هستند. بر این اساس 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.^۱ طبق تبصره «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.^۲

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. 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.

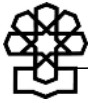


ج) طبق بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه و ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت طرح‌های عمرانی به سه دسته انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود.^۱

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.

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

۱. 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.



۴. بررسی برخی شاخص‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در حوزه طرح‌های عمرانی

- مطابق پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، تعداد طرح‌های ملی ۲۵۲۳ طرح است و اعتبار آن ۲۰۲ هزار میلیارد ریال است. در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، تعداد طرح‌های ملی ۲۵۵۹ طرح و اعتبار آن برابر ۲۱۰ هزار میلیارد ریال بوده است که نسبت به سال قبل، تعداد طرح‌ها افزایش یافته اما اعتبار طرح‌ها کاهش یافته است.

- سهم اعتبارات عمرانی از بودجه عمومی در سال ۱۳۹۰ برابر با ۲۷ درصد است درحالی که این سهم در سال گذشته برابر با ۲۵ درصد بوده است.

- پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به سه قسمت «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی»، «اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی وابسته به وزارت علوم تحقیقات و فناوری در سال ۱۳۹۰» و «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون» تقسیم شده است:

- در قسمت اول پیوست ۱ تعداد ۱۵۶۱ طرح با عنوان طرح‌های ملی درج شده است و میزان اعتبار برای طرح‌های مندرج در این قسمت معادل ۱۷۴,۴۲۲ میلیارد ریال می‌باشد. از این تعداد ۱۳۷ طرح جدید با اعتباری بالغ بر ۱۰۶۷۹ میلیارد ریال شروع خواهد شد.

- در قسمت دوم (طرح‌های عمرانی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) تعداد ۲۳۹ طرح با اعتباری برابر ۵,۳۵۰ میلیارد ریال اعتبار درج شده است از این تعداد طرح تعداد ۲۶ طرح با سال شروع ۱۳۹۰ درج شده است که به معنای طرح‌های جدید در این قسمت می‌باشد و اعتباری برابر ۳۱۹ میلیارد ریال را دارا خواهد بود. لازم به‌ذکر است که امکان جابجایی تا سقف ۱۰۰ درصد برای



طرح‌های این جدول توسط وزارت علوم تحقیقات و فناوری پیش‌بینی شده است.

- در قسمت سوم پیوست نیز تعداد ۷۲۳ طرح با عنوان طرح‌های استانی مصوب قانون وجود دارد که در واقع طرح‌های ملی با ویژگی استانی است، این طرح‌ها اعتباری معادل ۲۲,۴۴۷ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده‌اند. تعداد ۱۹ طرح جدید و اعتباری معادل ۶۴ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده‌اند. در قانون سال ۱۳۸۹ تعداد ۹۵۲ طرح با ویژگی استانی درج شده بود و از میزان اعتباری برابر با ۱۹,۶۸۴ میلیارد ریال برخوردار بوده است. نکته قابل توجه در طرح‌های ملی با ویژگی استانی، عدم امکان جابجایی اعتبار بین طرح‌های این جدول در سال ۱۳۹۰ است.

- از ۲۵۲۳ طرح ملی درج شده در لایحه ۱۳۹۰، تعداد ۲۹۶ طرح با اعتباری برابر با ۷,۸۸۰ میلیارد ریال به امور عمومی، تعداد ۸۲ طرح با اعتباری برابر با ۴,۹۹۰ میلیارد ریال برای امور دفاعی، تعداد ۸۷۴ طرح با اعتباری برابر با ۳۶,۸۰۰ میلیارد ریال برای امور اجتماعی و تعداد ۱۲۷۱ طرح با اعتباری برابر با ۱۵۲,۵۴۹ 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 ۱۳۹۰ به ترتیب برابر با ۲/۴، ۱۸/۱، ۷۵/۵ درصد است. این سهم‌ها برای قانون بودجه سال ۱۳۸۹ به ترتیب برابر با ۳/۴، ۲/۵، ۱۶/۶ و ۷۷/۵ درصد بوده است.

۴-۱. مازاد اعتبار درخواستی برای طرح‌های عقب افتاده

از تعداد ۲۵۲۳ طرح مندرج در قانون بودجه ۱۳۸۹ قرار بود تعداد ۹۷۵ طرح با اعتباری برابر با ۷۳۵۴۸ میلیارد ریال به اتمام برسند از این میزان فقط ۱۹۳ طرح خاتمه یافته و



تعداد ۷۸۲ طرح به سال ۱۳۸۹ منتقل شده است.

هزینه عدم اتمام به موقع طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۳۸۹ خاتمه یابند معادل ۸۰,۸۳۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ است و میزان ۱۷۴,۲۳۷ میلیارد ریال برای سال‌های آتی پیش‌بینی شده است.

جدول ۲. تعداد و اعتبار طرح‌هایی که براساس قانون بودجه سال ۱۳۸۹ باید به

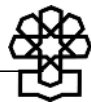
اتمام می‌رسیدند اما در لایحه سال ۱۳۹۰ درج شده و خاتمه نیافته‌اند

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	تعداد	برآورد سال ۱۳۸۹	سال‌های بعد
امور عمومی	۷۶	۳,۶۵۲	۱,۸۳۴
امور دفاعی	۷	۱,۲۹۳	۸۸۹
امور اجتماعی	۲۶۹	۲۱,۶۵۵	۵۱,۲۹۱
امور اقتصادی	۴۳۰	۵۴,۲۳۳	۱۲۰,۲۲۳
جمع	۷۸۲	۸۰,۸۳۳	۱۷۴,۲۳۷

۴-۲. تعداد و اعتبار طرح‌های جدید در لایحه سال ۱۳۹۰

تعداد ۱۸۲ طرح ملی جدید در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ درج شده است. برای این طرح‌ها اعتباری معادل ۱۱,۰۶۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ و ۵۳,۹۱۶ میلیارد ریال در سال‌های آتی در نظر گرفته شده است. چگونگی توزیع و میزان اعتبار طرح‌های جدید در جدول ۳ آمده است.



جدول ۳. توزیع اعتبارات طرح‌های ملی جدید برحسب امور

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	تعداد طرح	برآورد اعتبار سال ۱۳۹۰	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	۲۳	۹۴۹	۱۰۹۷	۲۰۴۶	۳/۱	۸/۶	۲
امور دفاعی	۲۷	۱۱۰۹	۳۱۴۰	۴۲۴۹	۶/۶	۱۰	۵/۸
امور اجتماعی	۹۷	۱۶۴۴	۷۸۶۲	۹۵۰۶	۱۴/۶	۱۴/۸	۱۴/۶
امور اقتصادی	۳۵	۷۳۶۱	۴۱۸۱۷	۴۹۱۷۷	۷۵/۷	۶۶/۶	۷۷/۶
جمع	۱۸۲	۱۱۰۶۳	۵۳۹۱۶	۶۴۹۷۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

تعداد ۷۹ طرح مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ که سال شروع آنها سال‌های قبل از سال ۱۳۹۰ است، در بودجه سال ۱۳۸۹ درج نشده‌اند.

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 ۱۳۷۶-۱۳۸۹ در جدول ۴ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۹ میزان تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌طور متوسط ۷۳ درصد و تحقق اعتبارات هزینه‌ای ۹۸ درصد است.

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

(مصوب و عملکرد) طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۹ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان سال	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای				اعتبارات هزینه‌ای				نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای (درصد)
	به قیمت جاری		به قیمت ثابت ۱۳۷۶		به قیمت جاری		درصد تحقق		
	مصوب	عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب	عملکرد	تحقق	درصد	
۱۳۷۶	۳۰,۳۲۱	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۲۰,۲۸۵	۴۵,۷۶۸	۴۴,۹۹۷	۹۸	۴۵	
۱۳۷۷	۲۴,۵۸۹	۱۷,۶۵۵	۲۲,۰۴۶	۱۵,۸۲۹	۵۷,۰۲۱	۵۳,۸۱۸	۹۴	۳۳	
۱۳۷۸	۲۹,۵۳۵	۲۷,۲۰۲	۲۲,۲۶۹	۲۰,۵۱۰	۶۸,۰۱۷	۶۸,۰۰۹	۱۰۰	۴	
۱۳۷۹	۲۶,۳۸۲	۲۲,۴۵۱	۱۷,۱۹۲	۱۴,۶۳۰	۸۴,۹۶۶	۸۵,۸۶۵	۱۰۱	۲۶	
۱۳۸۰	۳۶,۶۲۰	۲۳,۵۱۰	۲۲,۲۴۰	۱۴,۲۷۸	۱۰۴,۵۳۸	۱۰۴,۷۷۲	۱۰۰	۲۲	
۱۳۸۱	۷۲,۶۸۲	۵۴,۰۲۸	۳۰,۰۷۹	۲۲,۳۵۹	۱۵۶,۰۲۰	۱۴۷,۵۷۲	۹۵	۳۶	
۱۳۸۲	۸۵,۳۰۹	۵۷,۷۷۲	۳۱,۵۵۲	۲۱,۳۹۲	۱۸۱,۸۶۴	۱۷۸,۲۵۵	۹۸	۳۲	
۱۳۸۳	۹۹,۱۶۴	۵۷,۵۱۵	۳۰,۸۸۳	۱۷,۹۱۲	۲۲۲,۳۴۰	۲۳۱,۹۲۳	۱۰۴	۲۵	
۱۳۸۴	۱۳۸,۴۰۹	۱۱۰,۷۳۶	۳۸,۸۸۹	۳۱,۱۱۴	۳۴۶,۱۸۶	۳۳۰,۸۸۴	۹۶	۳۳	
۱۳۸۵	۱۷۶,۱۰۲	۱۳۸,۱۲۸	۴۳,۹۸۹	۳۴,۵۰۳	۴۰۷,۵۱۲	۴۱۵,۷۹۳	۱۰۲	۳۳	
۱۳۸۶	۱۸۴,۴۳۸	۱۴۱,۷۰۵	۳۹,۴۶۶	۲۳,۹۳۷	۳۹۹,۴۰۰	۴۲۱,۳۳۴	۱۰۵	۳۲	
۱۳۸۷*	۲۱۴,۰۰۴	۲۰۳,۷۸۲	-	-	۶۷۰,۶۹۶	۵۶۳,۵۹۰	۸۴	۲۹	
۱۳۸۸	۲۸۳,۹۵۳	۱۷۴,۱۰۱	-	-	۵۹۱,۳۴۶	۵۹۳,۷۸۴	۱۰۰	۲۹	
۱۳۸۹	۳۱۶,۹۰۰	۲۰۴,۷۶۵	-	-	۷۳۲,۹۰۸	۶۸۴,۶۵۹	۹۳	۲۵	
۱۳۹۰**	۴۷۵,۹۶۶	-	-	-	۸۹۰,۷۲۹	-	-	-	
متوسط تحقق در ۱۴ سال ۷۳									

مأخذ: آمارهای مالی دولت.

* در سال ۱۳۸۷ به‌علت اصلاحیه و متمم روند درصد تحقق در سال‌های مورد بحث دچار نوسان شده است.

** لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.

*** براساس برآوردها.

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 ۲۹ درصد و همین نسبت در سال ۱۳۸۹ حدود ۲۵ درصد بوده است. بدین ترتیب نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به عملکرد اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۹ در مقایسه با سال ۱۳۸۸ حدود ۴ درصد کاهش یافته است.

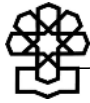
جدول ۵. وضعیت و میزان اعتبارات طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۹^۱

(ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	شرح	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	جمع	میانگین
۱	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (قانون)	۷۲,۶۸۲	۸۵,۲۰۹	۹۹,۱۶۶	۱۳۸,۴۰۹	۱۷۶,۱۰۲	۱۸۴,۴۳۸	۲۵۱,۵۷۴	۲۱۹,۲۵۴	۳۱۶,۹۰۰	۱۵,۴۳۷	۱۷۱,۵۳۶
۲	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عملکرد)	۵۴,۰۲۸	۵۷,۷۷۲	۵۷,۵۱۵	۱۱۰,۷۳۶	۱۳۸,۱۲۸	۱۴۱,۶۶۹	۱۸۸,۹۱۸	۱۴۵,۱۱۳	۱۷۲,۹۶۴	۱۰۶,۰۹۷	۱۱۸,۴۴۴
۳	تعداد طرح‌هایی که قرار بود خاتمه پیدا کند	۲۸۵	۵۳۳	۶۴۷	۱۲۵	۱۴۹	۲۰۷	۳۱۲	۷۴۸	۹۷۵	۳,۹۸۱	۴۴۲
	اعتبار	۵,۶۳۵	۷۳۰۴	۱۸,۲۸۱	۶,۹۶۶	۷,۳۹۴	۹,۲۶۵	۱۷,۴۸۳	۵۲۳۰۷	۷۳۵۴۸	۱۹۸,۱۸۳	۲۲,۰۲۰
۴	تعداد طرح‌هایی که خاتمه پیدا کرد	۹۵	۱۵۷	۳۶۵	۷۳	۴۲	۳۶	۲۱۶	۷۳	۱۹۳	۱,۲۵۰	۱۳۸
	اعتبار	۶۹۶	۱,۸۷۸	۵,۱۴۲	۳,۲۹۲	۱,۳۲۴	۱,۲۴۸	۸,۴۶۲	۴,۴۵۶	۸,۱۹۸	۳۴,۶۹۶	۳,۸۵۵
۵	تعداد طرح‌هایی که خاتمه پیدا نکردند*	۱۹۰	۳۷۶	۲۸۲	۵۲	۱۰۷	۱۷۱	۹۶	۶۷۵	۷۸۲	۲,۷۶۹	۳۰۸
	اعتبار	۱۰,۳۴۲	۱۰,۵۳۳	۸۸۵۵۷	۱۳۰۶۵	۱۰,۴۹۴	۱۵,۶۶۶	۸,۸۸۷	۵۵۳۸۱	۲۵۰۷۰	۴۶۷,۹۹۵	۵۱,۹۹۹
۶	تعداد طرح‌های جدید**	۳۸۱	۱۴۴	۵۷	۵۸	۷۷	۵۷	۹۵	۶۸	۷۷	۱۰۱۴	۱۱۳
	اعتبار	۶,۹۹۹	۳,۰۰۰	۲,۳۲۷	۷,۰۰۱	۳,۷۹۵	۱,۷۷۱	۳,۷۹۳	۳,۵۷۲	۶۲۸۰	۳۸,۵۴۸	۴,۲۸۳
	اعتبار مورد نیاز سال‌های بعد	۱۳,۸۶۲	۸,۸۲۷	۹,۵۱۵	۲۶,۷۳۳	۱۰,۶۰۸	۲۶,۳۱۷	۴۷,۸۳۱	۴۵,۰۴۵	۵۱۰,۵۷	۲۳۹,۷۹۶	۲۶,۶۴۴

* 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 سال به همراه اعتبارات سال‌های آتی است.
** طرح‌های جدید طرح‌هایی هستند که سال شروع آن با سال مورد بررسی یکی است.

۱. پیوست شماره ۱ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۹.



جدول ۵ روند تحقق خاتمه طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۹ را نشان می‌دهد. همچنین این جدول میزان تحقق‌پذیری اتمام طرح‌ها را نشان می‌دهد (در واقع جدول ۵ 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 ۱۳۸۱-۱۳۸۹ به‌طور متوسط ۴۴۲ طرح باید در هر سال تمام می‌شد اما فقط ۳۱ درصد از آنها (۱۳۸ طرح) خاتمه یافته‌اند و ۶۹ درصد از آنها خاتمه نیافته و هزینه‌ای معادل ۴۶۷۹۹۵ میلیارد ریال مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بر اقتصاد کشور تحمیل کرده‌اند. در دوره زمانی ۱۳۸۱-۱۳۸۹ قرار بود در هر سال به‌طور متوسط ۴۴۲ طرح و با اعتبار متوسط سالیانه ۲۲۰۲۰ میلیارد ریال خاتمه یابند. هزینه متوسط سالیانه طرح‌های خاتمه نیافته در دوره زمانی مذکور ۵۱۹۹۹ میلیارد ریال است. در واقع متوسط هزینه سالیانه طرح‌های خاتمه نیافته (۵۱۹۹۹ میلیارد ریال) از متوسط اعتبار سالیانه لازم برای خاتمه طرح‌ها (مطابق با قوانین بودجه) بیشتر بوده و به‌طور متوسط به میزان ۲۳۶ درصد $(۲۳۶ = ۱۰۰ \times (۵۱۹۹۹ \div ۲۲۰۲۰))$ اعتبار مازاد بر قانون بودجه به هر طرح تخصیص داده شده است تا طرح خاتمه پیدا کند.

یعنی در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۹، در حدود ۲/۵ 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.

مجموع تغییرات شاخص‌های عمده به‌صورت کل در جدول شماره ۶ ارائه شده

است. این جدول تصویر کلی مقایسه‌ای از دو سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ نیز ارائه می‌نماید.



جدول ۶. مقایسه شاخص‌هایی از قانون بودجه سال ۱۳۸۹ با لایحه بودجه ۱۳۹۰

ردیف	موضوع	قانون سال ۱۳۸۹	لایحه سال ۱۳۹۰
۱	اعتبار طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)	۳۱۷	۴۷۶
۲	سهم اعتبار طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی (درصد)	۲۵	۲۷
۳	سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۴۸	۴۲
۴	سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۱۸	۱۵
۵	سهم اعتبارات طرح‌های متفرقه از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۳۴	۴۳
۶	طرح‌های عمرانی که به موقع اتمام یافته‌اند (درصد)	۲۰	-
۷	طرح‌های عمرانی که به موقع اتمام نیافته‌اند (درصد)	۸۰	-
۸	هزینه‌های عمرانی در سال ۱۳۹۰ (هزار میلیارد ریال) که به کشور از بابت عدم اتمام به موقع	۴۳	۸۱
۹	هزینه‌های عمرانی در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال) که به کشور از بابت عدم اتمام به موقع	۰	۱۷۵
۱۰	طرح‌های جدید (تعداد)	۷۷	۱۸۲
۱۱	اعتبار طرح‌های جدید در بودجه (هزار میلیارد ریال)	۶	۱۱
۱۲	اعتبار طرح‌های جدید در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	۵۱	۵۴

پیشنهادها

۱. در جداول ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹ 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. این نکته برای طرح‌های جدید براساس ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه نیز لازم‌الاجراست.

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

۳. دولت موظف است هر ۶ ماه یکبار گزارش مکتوبی از وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی مندرج در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به تفکیک اعتبار، دستگاه اجرایی و برنامه، تهیه و به کمیسیون تخصصی زیربط مجلس شورای اسلامی حسب مورد و دیوان محاسبات کشور به تفکیک امور، فصل، برنامه، طرح و پروژه ارائه کند. اطلاعات مورد نیاز در تهیه گزارش مزبور طبق دستورالعملی خواهد بود که مشترکاً توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دیوان محاسبات کشور تهیه می‌شود.

۴. اعتبارات طرح‌ها و پروژه‌هایی که در سال ۱۳۹۰ به اتمام می‌رسند، صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته و پرداخت می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۶۸۸

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱۴. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: عاطفه جلالی‌موسوی

همکاران: رضا زمانی، علی پناهی، هنگامه کمالی

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۰