

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۶. طرح‌های ملگ‌دارایی‌های سرمایه‌ای

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۸۶۴

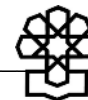
اسفندماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۲
۱. تصویری از طرح‌های عمرانی و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای	۳
۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده	۴
۳. ردیف‌های متفرقه	۷
۴. بررسی برخی شاخص‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در حوزه طرح‌های عمرانی	۷
۵. تغییرات عمده شاخص‌های طرح‌های عمرانی	۱۳
پیشنهادها	۱۴
منابع و مأخذ	۱۵



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۶. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟

- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

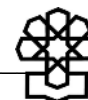
۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

۱. اعتبارات عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با اعتبار حدود ۳۷۳ هزار میلیارد ریال، در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (۳۹۷ هزار میلیارد ریال)، حدود ۶ درصد کاهش یافته است. این درحالی است که میزان رشد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه سال ۱۳۹۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ (۱۱۱ هزار میلیارد ریال) برابر با ۲۳۶ درصد است.
۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ مبلغ ۹۶ هزار میلیارد ریال است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۲۷ درصد رشد کرده است.
۳. ۲۲ درصد اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه است که نسبت به سال قبل حدود ۹/۶ درصد کاهش یافته است.
۴. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۱ به‌طور متوسط ۷۰/۹ درصد تحقق یافته است.
۵. سال شروع ۱۲ طرح ملی در پیوست ۱ (با اعتبار حدود ۱۲۸۷ میلیارد ریال) سال ۱۳۹۲ ذکر شده است. لازم به‌ذکر است که تعدادی طرح ملی وجود دارد که در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ وجود نداشته‌اند. اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور سال شروعی غیر از سال ۱۳۹۲ دارند (۱۰ طرح).
۶. طی دوره ۱۳۸۱-۱۳۹۱ هزینه تأخیر در اتمام طرح‌های عمرانی، حداقل حدود ۶۳۳,۷۰۲ میلیارد ریال مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بوده است. طی همین دوره، برای خاتمه هر طرح به‌طور متوسط بیش از سه برابر برآوردهای اولیه اعتبار اختصاص یافته است.

مقدمه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) ظرفیت‌سازی سرمایه‌گذاری از طریق بخش عمومی را نشان می‌دهد. اعتبارات طرح‌های عمرانی در پیوست شماره ۱ بودجه در دو سطح ملی و استانی ارائه می‌شود. همچنین از طریق احکام ماده واحده سازوکارهای اجرایی مؤثر در ایجاد، ارتقا یا کاهش ظرفیت سرمایه‌گذاری بخش عمومی بررسی می‌شود. در این گزارش تصویر کلی از وضعیت طرح‌های عمرانی براساس طرح‌های جدید، طرح‌های در دست اقدام و طرح‌های به



بهره‌برداری رسیده ارائه می‌شود. پس از آن سازوکارهای اجرایی طرح‌های عمرانی، ملاحظات مرتبط با منابع تأمین مالی و ردیف‌های متفرقه بررسی می‌شود. در نهایت مبتنی بر شاخص‌های سنجش عملکرد طرح‌های عمرانی هزینه فرصت از دست رفته طرح‌های عمرانی در یک دهه اخیر مطالعه و با ملاحظه شرایط کنونی اقتصاد ایران پیشنهادهای گزارش ارائه می‌شود.

۱. تصویری از طرح‌های عمرانی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با رقم ۳۷۳ هزار میلیارد ریال، نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (۳۹۷ هزار میلیارد ریال) ۶ درصد کاهش یافته است و سهم آن نسبت به بودجه عمومی ۱۹/۴ درصد است. ۵۲ درصد از اعتبارات طرح‌های عمرانی مربوط به طرح‌های ملی، ۲۶ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۲۲ درصد مربوط به طرح‌های استانی است.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۳۹۲ برابر با حدود ۸۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون سال ۱۳۹۱، ۹/۶ درصد کاهش یافته است.

۳. اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۲ مبلغ ۹۶ هزار میلیارد ریال است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۲۷ درصد رشد کرده است.

۴. اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در لایحه بودجه ۱۳۹۲ مبلغ ۱۹۴,۹۴۳ میلیارد ریال است که این میزان اعتبار نسبت به قانون سال گذشته ۱۶ درصد کاهش داشته است.

جدول ۱ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی و همچنین رشد آنها را نشان داده می‌شود.

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

(ارقام به میلیارد ریال)

طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۲

سال	استانی		متفرقه		ملی	
	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)
قانون ۱۳۸۵	۳۶,۲۲۲	-	۴۷,۸۹۸	-	۹۱,۹۸۲	-
قانون ۱۳۸۶	۴۳,۴۸۰	۲۰	۴۷,۱۶۷	-۱/۵	۹۴,۱۴۱	۲
قانون ۱۳۸۷	۵۳,۵۵۰	۲۳	۶۳,۳۳۲	۳۴/۲	۱۲۷,۶۹۲	۳۵
قانون ۱۳۸۸*	۶۰,۰۱۲	۱۲	۵۹,۷۷۵	-۵/۶	۱۶۴,۱۶۷	۲۸
قانون ۱۳۸۹	۵۶,۶۷۲	-۵/۵	۱۰۶,۷۱۴	۷۸/۵	۱۵۳,۵۱۳	-۶/۴
قانون ۱۳۹۰	۵۹,۲۰۱	۴/۵	۱۱۹,۳۰۲	۱۲	۱۷۱,۲۴۵	۱۱/۵
قانون ۱۳۹۱	۷۵,۵۹۲	۲۸	۹۰,۲۷۵	-۲۴	۲۳۱,۵۸۸	۳۵/۲
لایحه ۱۳۹۲	۹۶,۲۰۹	۲۷/۲	۸۱,۵۶۵	-۹/۶	۱۹۴,۹۴۳	-۶

* 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، ملی رقم مربوط به قانون ۱۳۸۸ براساس ارقام مندرج در قانون بودجه ۱۳۸۸ صورت گرفته است.

۲. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده

احکام مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در سه گروه ذیل قابل طبقه‌بندی هستند:

الف) مواد مرتبط با مدیریت منابع مالی طرح‌ها،

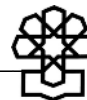
ب) موادی که تأمین منابع مالی خارج از ردیف‌های بودجه‌ای را پیش‌بینی کرده‌اند،

ج) موادی که به نحوه تأمین مالی طرح‌های عمرانی خارج از حوزه دولت از جمله طرح‌های شهرداری‌ها پرداخته‌اند.

چگونگی اجرای طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۹۲ مبتنی بر سه مورد فوق بررسی شده است. در عین حالی که به میزان تحقق منابع احتمالی در نظر گرفته شده توجه داشت باید سازوکارهای اجرایی طرح‌های مزبور و امکان عملیاتی شدن آن را نیز مد نظر قرار داد.

۲-۱. منابع تأمین مالی

در پیش‌بینی منابع مالی برای طرح‌های عمرانی در بودجه‌های سنواتی جنبه‌هایی از قبیل آثار تورم انتظاری و علامت‌دهی به نظام فنی و اجرایی باید مد نظر قرار گیرد. به این مفهوم که اگر منابع مشکوک‌الوصول



مبنای شروع و نظام تخصیص منابع قرار گیرد می‌تواند مشکلات متعددی را فراهم نماید. در منابع پیش‌بینی شده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قید مورد توجه قرار نگرفته است.

۱. بند «۳-۶»: براساس این بند از محل منابع سهم وزارت نفت حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طرح‌های شرکت ملی نفت، اولویت میدادین مشترک اختصاص داده می‌شود. این نوع پیش‌بینی در سال‌های قبل هم وجود داشت، ولی به دلیل محدودیت‌های موجود عملکرد قابل قبولی در این مورد ارائه نشده است.

۲. بند «۳-۱۰»: ۱۰ میلیارد دلار از طریق انتشار اوراق مشارکت ارزی و یا صکوک نفتی برای تأمین مصارف سرمایه‌ای شرکت‌های تابعه وزارت نفت تعلق می‌گیرد. با توجه به عملکردهای قبلی تحقق این منابع ممکن به نظر نمی‌رسد.

۳. بند «۳-۱۱»: میزان ۱۰ میلیارد دلار از محل منابع ارزی خارج کشور بانک مرکزی جهت تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت نفت پیش‌بینی شده است.

۴. بند «۴»: حدود ۷۵ درصد مازاد منابع ارزی حاصله برای اعتبارات طرح‌های عمرانی پیوست ۱ بودجه سال ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده است.

۵. بند «۵»: از محل منابع صندوق توسعه ملی به میزان ۴۵ درصد برای طرح‌های عمرانی بخش‌های مختلف به‌عنوان منابع مالی این بخش پیش‌بینی شده است.

۶. بند «۸-۱»: به میزان ۳/۵ میلیارد دلار به‌عنوان سرمایه در گردش واحدهای تولید توسط بانک‌های عامل و با تأیید وزارتخانه صنعت، معدن و کشاورزی در نظر گرفته شده است.

۷. بند «۱۱»: به تأمین ۸۵ درصد اعتبار طرح‌های حوزه آبیاری که با مشارکت حداقل ۱۵ درصدی مردم یا تعاونی‌ها انجام می‌گیرد، اشاره دارد.

۸. بند «۱-۳-۱۳»: مبلغ ۳۰۰ هزار میلیارد ریال از محل فروش اموال، سهام و حقوق مالی دولتی در نظر گرفته شده است.

۹. بند «۸-۱۳»: ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از محل فروش طرح‌های نیمه‌تمام برای تأمین مالی در نظر گرفته شده است.

۱۰. بند «۲۱»: مبلغ ۳۰ میلیارد دلار از طریق فاینانس براساس مفاد ماده (۸۲) قانون برنامه توسعه پنج‌ساله در نظر گرفته شده است.

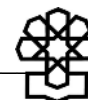
۱۱. بند «۲۴»: مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از طریق اوراق صکوک ارزی و ریالی برای طرح‌های عمرانی از طریق انتشار اوراق مشارکت توسط شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌های زیربنایی در نظر گرفته شده است.

۱۲. بند «۲۵»: تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت ریالی برای تأمین طرح‌های غیرانتفاعی در نظر گرفته شده است.
۱۳. بند «۲۷»: مبلغ ۶۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است.
۱۴. بند «۳۰»: مبلغ ۶۰۰ هزار میلیارد ریال از طریق انتشار اسناد خزانه اسلامی تأمین خواهد شد.
۱۵. بند «۲-۵۶»: مبلغ ۱۵ هزار میلیارد ریال از محل قانون هدفمند کردن یارانه در اختیار واحدهای تولیدی قرار خواهد گرفت.

۲-۲. سازوکار اجرایی

دولت در لایحه بودجه علاوه بر مشخص نمودن منابع مالی متعدد برای طرح‌های عمرانی، سازوکار اجرایی متفاوتی نیز نسبت به قوانین حاکم بر نظام فنی - اجرایی پیش‌بینی نموده است که امکان‌پذیری و میزان تطابق آن با نظام حاکم باید مورد توجه قرار گیرد:

۱. بند «۲-۳»: در این بند به ارائه گزارش پیشرفت پروژه‌ها از منظر فیزیکی و مالی تأکید شده است و این گزارش صرفاً منوط به پروژه‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت شده است.
۲. بند «۶»: تشویق سرمایه‌گذاری در مناطق محروم به سازمان ایمیدرو و ایدرو و روش مشارکت با تعاونی‌ها به نسبت ۵۱ و ۴۹ درصد به نفع سازمان‌های مزبور را تجویز کرده است.
۳. بند «۳-۳-۴»: جهت تأمین مالی و اجرایی برنامه‌ها و پروژه‌های سرمایه‌ای روش تهاتر تأمین منابع و واگذاری‌ها را مجاز شمرده است.
۴. بند «۷-۱۳»: به دولت و دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود ۱۰۰ درصد وجوه واریزی از محل اعتبار ردیف متفرقه ذیل ردیف ۵۳۰۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد تا ۹۰ درصد آن را صرف بازپرداخت اصل سود اوراق مشارکت سال‌های قبل و ایفای تعهدات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نیمه‌تمام و تجمیع ساختمان نماید.
۵. بند «۲۰»: اجازه جابجایی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع تسهیلات مالی خارجی برای تأمین پیش‌پرداخت ریالی طرح‌های مشمول مجاز شمرده شده است.
۶. بند «۲۶»: بانک‌های عامل موظف شده‌اند که جهت تضمین بازپرداخت تسهیلات ریالی و ارزی قراردادهای توسعه مترو و قطار شهری شهرداری‌های کشور به اموال، املاک و طرح‌های دارای توجیه اقتصادی را به‌عنوان وثیقه بپذیرند.
۷. بند «۸۷»: به افزایش اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل صرفه‌جویی سایر اعتبارات هر دستگاه اشاره دارد.



۸. بند «۹۰»: به چگونگی شروع عملیات اجرایی پروژه‌ها و طرح‌ها و مشارکت بخش خصوصی و سازوکار اجرایی آن اشاره دارد.

۹. بند «۹۱»: اشاره بر این دارد که اختیار شورای فنی استان‌ها در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی برابر نصاب معاملات متوسط اصلاح می‌شود.

۱۰. بند «۹۲»: اجرای طرح‌های مربوط به مطالعه و اجرا مندرج در جداول منوط به خاتمه کلیات مطالعه و رعایت احکام ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم است.

۳. ردیف‌های متفرقه

اعتبارات طرح‌های عمرانی ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۱، ۹/۶ درصد کاهش یافته است.

در ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، در جدول شماره ۱۵، با عنوان مطالعات و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جزء «۱۸»، ردیف ۵۵۰۰۰۰، جدول ۹ تعداد ۷ طرح درج شده است که مبلغی معادل ۱۳۶ میلیارد ریال برای آن در نظر گرفته شده است طرح‌های مذکور خلاف ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر درج کامل مشخصات طرح همانند سال شروع و پایان میزان اعتبار و دستگاه مجری ذکر گردیده است.

۴. بررسی برخی شاخص‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در حوزه طرح‌های عمرانی

۱. مطابق پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، تعداد طرح‌های ملی ۲۸۱۶ طرح و اعتبار آن ۱۹۵ هزار میلیارد ریال است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۱، تعداد طرح‌های ملی ۲,۸۷۷ طرح و اعتبار آن برابر ۲۳۲ هزار میلیارد ریال بوده است.

۲. سهم اعتبارات عمرانی از بودجه عمومی در سال ۱۳۹۲ برابر با ۱۹/۴ است این سهم در سال گذشته برابر با ۲۴ درصد بوده است.

۳. پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ همانند سال گذشته به دو قسمت «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی» و «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون» تقسیم شده است:

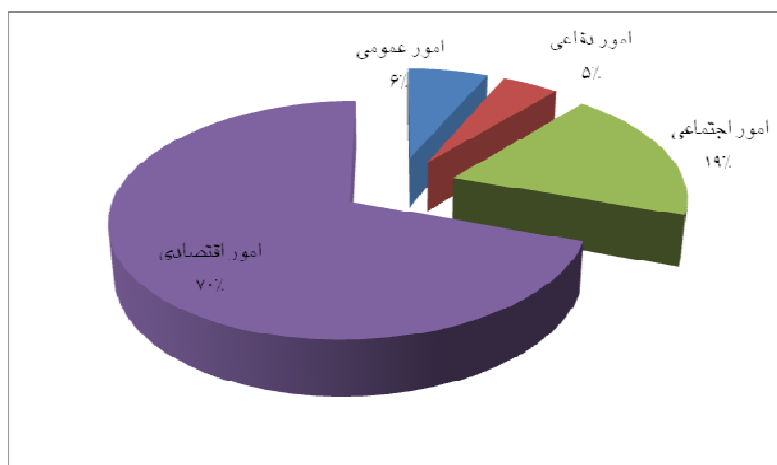
- در قسمت اول پیوست ۱، تعداد ۱,۷۶۲ طرح با عنوان طرح‌های ملی درج شده است و میزان اعتبار برای طرح‌های مندرج در این قسمت معادل ۱۴۷,۰۳۴ میلیارد ریال می‌باشد. از این تعداد ۸ طرح جدید است.

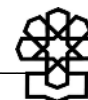
- در قسمت دوم پیوست نیز تعداد ۱,۰۵۴ طرح با عنوان طرح‌های استانی مصوب قانون وجود دارد که در واقع طرح‌های ملی با ویژگی استانی است، این طرح‌ها اعتباری معادل ۴۷,۹۰۹ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده‌اند از این تعداد ۴ طرح جدید بوده و اعتباری معادل ۴۵ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده‌اند.

- جابجایی طرح‌ها در دو قسمت از پیوست شماره ۱ یعنی انتقال طرح‌هایی که در قانون سال ۱۳۹۱ در قسمت ملی درج شده بود به قسمت استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ و انتقال طرح‌هایی که در قسمت استانی بودند به قسمت ملی، موجب اختلال در مقایسه طرح‌های مندرج در دو قسمت برای سال‌های مختلف شده است. این امر در بررسی طرح‌های خاتمه‌یافته اخلاص ایجاد کرده است.

۴. از ۲,۸۱۶ طرح ملی درج شده در پیوست ۱ لایحه ۱۳۹۲، تعداد ۳۱۷ طرح با اعتباری برابر با ۱۲,۸۲۶ میلیارد ریال به امور عمومی، تعداد ۶۳ طرح با اعتباری برابر با ۸,۹۷۵ میلیارد ریال برای امور دفاعی، تعداد ۹۷۲ طرح با اعتباری برابر با ۳۷,۲۰۲ میلیارد ریال برای امور اجتماعی و تعداد ۱,۴۶۴ طرح با اعتباری برابر با ۱۳۵,۹۴۰ 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 ۱۳۹۲ به ترتیب برابر ۶، ۵، ۱۹ و ۷۰ درصد است. این سهم‌ها برای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به ترتیب برابر با ۶/۶، ۳/۹، ۲۱/۵ و ۶۸ درصد بوده است.

نمودار ۱. سهم امور از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۹۲





۴-۱. مازاد اعتبار مورد نیاز برای طرح‌های عقب‌افتاده

از تعداد ۲,۸۷۷ طرح مندرج در قانون بودجه ۱۳۹۱ مقرر شده بود تعداد ۶۱۰ طرح با اعتباری برابر با ۴۹,۱۹۵ میلیارد ریال به اتمام برسند که از این میزان فقط ۵۹ طرح خاتمه یافته و تعداد ۵۵۱ طرح به سال ۱۳۹۲ منتقل شده است.

هزینه عدم اتمام به موقع طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۳۹۱ خاتمه یابند معادل ۳۶,۲۴۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ است و میزان ۲۰,۲۷۵ میلیارد برای سال‌های آتی پیش‌بینی شده است.

جدول ۲. تعداد و اعتبار طرح‌هایی که براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۱ باید به اتمام می‌رسیدند، اما در لایحه سال ۱۳۹۲ درج شده و خاتمه نیافته‌اند (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	تعداد	برآورد سال ۱۳۹۲	سال‌های بعد
امور عمومی	۷۰	۲,۳۹۶	۰
امور دفاعی	۱۷	۳,۵۳۹	۰
امور اجتماعی	۱۱۴	۴,۶۲۹	۲۸۵
امور اقتصادی	۳۵۰	۲۵,۶۸۳	۱۹,۹۹۰
جمع	۵۵۱	۳۶,۲۴۷	۲۰,۲۷۵

۴-۲. تعداد و اعتبار طرح‌های جدید در لایحه سال ۱۳۹۲

- تعداد ۱۲ طرح ملی جدید در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ درج شده است. برای این طرح‌ها اعتباری معادل ۱,۲۸۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ و ۱۴,۲۴۳ میلیارد ریال در سال‌های آتی در نظر گرفته شده است. میزان اعتبار در نظر گرفته شده برای طرح‌های جدید حدود ۰/۳۴ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده است.

- تعداد ۱۰ طرح در جداول بودجه وجود دارند که سال شروع آنها، قبل از سال ۱۳۹۲ درج شده است. درحالی که در قانون سال ۱۳۹۱ در بودجه وجود نداشته‌اند. برآورد اعتبار سال ۱۳۹۲ این طرح‌ها برابر با ۲,۷۰۸ میلیارد ریال و برای سال‌های آتی ۲,۳۱۲ میلیارد ریال ذکر شده است.

۴-۳. 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 ۱۳۷۶-۱۳۹۱ در جدول ۳ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود طی دوره مذکور میزان تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های

سرمایه‌ای به‌طور متوسط حدود ۷۱ درصد و تحقق اعتبارات هزینه‌ای حدود ۹۷ درصد است.

جدول ۳. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای

(مصوب و عملکرد) طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۱ (ارقام به میلیارد ریال)

نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای (درصد)	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای					عنوان سال	
	درصد تحقق	به قیمت جاری		درصد تحقق	به قیمت ثابت ۱۳۷۶		به قیمت جاری			
		عملکرد	مصوب		عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب		
۴۵	۹۸	۴۴,۹۹۷	۴۵,۷۶۸	۶۷	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۱۳۷۶	
۳۳	۹۴	۵۳,۸۱۸	۵۷,۰۲۱	۷۲	۱۵,۸۲۹	۲۲,۰۴۶	۱۷,۶۵۵	۲۴,۵۸۹	۱۳۷۷	
۴۰	۱۰۰	۶۸,۰۰۹	۶۸,۰۱۷	۹۲	۲۰,۵۱۰	۲۲,۲۶۹	۲۷,۲۰۲	۲۹,۵۳۵	۱۳۷۸	
۲۶	۱۰۱	۸۵,۸۶۵	۸۴,۹۶۶	۸۵	۱۴,۶۳۰	۱۷,۱۹۲	۲۲,۴۵۱	۲۶,۳۸۲	۱۳۷۹	
۲۲	۱۰۰	۱۰۴,۷۷۲	۱۰۴,۵۳۸	۶۴	۱۴,۲۷۸	۲۲,۲۴۰	۲۳,۵۱۰	۳۶,۶۲۰	۱۳۸۰	
۳۶	۹۵	۱۴۷,۵۷۲	۱۵۶,۰۲۰	۷۴	۲۲,۳۵۹	۳۰,۰۷۹	۵۴,۰۲۸	۷۲,۶۸۲	۱۳۸۱	
۳۲	۹۸	۱۷۸,۲۵۵	۱۸۱,۸۶۴	۶۸	۲۱,۳۹۲	۳۱,۵۵۲	۵۷,۷۷۲	۸۵,۲۰۹	۱۳۸۲	
۲۵	۱۰۴	۲۳۱,۹۲۳	۲۲۲,۳۴۰	۵۸	۱۷,۹۱۲	۳۰,۸۸۳	۵۷,۵۱۵	۹۹,۱۶۴	۱۳۸۳	
۳۳	۹۶	۳۳۰,۸۸۴	۳۴۶,۱۸۶	۸۰	۳۱,۱۱۴	۳۸,۸۸۹	۱۱۰,۷۳۶	۱۳۸,۴۰۹	۱۳۸۴	
۳۳	۱۰۲	۴۱۵,۷۹۳	۴۰۷,۵۱۲	۷۸	۳۴,۵۰۳	۴۳,۹۸۹	۱۳۸,۱۲۸	۱۷۶,۱۰۲	۱۳۸۵	
۳۲	۱۰۵	۴۲۱,۳۳۴	۳۹۹,۴۰۰	۷۷	۲۳,۹۳۷	۳۹,۴۶۶	۱۴۱,۷۰۵	۱۸۴,۴۳۸	۱۳۸۶	
۲۹	۸۴	۵۶۳,۵۹۰	۶۷۰,۶۹۶	۹۵	-	-	۲۰۳,۷۸۲	۲۱۴,۰۰۴	۱۳۸۷*	
۲۹	۱۰۰	۵۹۳,۷۸۴	۵۹۱,۳۴۶	۶۱	-	-	۱۷۴,۱۰۱	۲۸۳,۹۵۳	۱۳۸۸	
۲۹	۹۶	۷۰۵,۳۸۸	۷۳۲,۹۰۸	۶۵	-	-	۲۰۶,۴۰۵	۳۱۶,۹۰۰	۱۳۸۹	
۲۶	۹۲	۸۲۴,۰۳۰	۸۹۷,۹۲۰	۷۱	-	-	۲۴۹,۱۲۹	۳۴۹,۷۴۹	۱۳۹۰	
۱۲	۸۹	***۹۰,۴۳۴	۱,۰۱۰,۷۱۳	۲۸	-	-	***۱۱۱,۲۴۳	۳۹۷,۴۵۵	۱۳۹۱	
		-	۱,۲۱۵,۰۴۶	-				۳۷۲,۷۱۸	۱۳۹۲**	
	۹۷/۱			۷۰/۹	متوسط تحقق در ۱۶ سال					

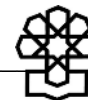
مأخذ: آمارهای مالی دولت.

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

** لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

*** براساس برآوردها.

همان‌طور که در جدول شماره ۳ مشاهده می‌شود سال ۱۳۹۱ بدترین سال طرح‌های عمرانی در بازه زمانی ۱۳۷۶-۱۳۹۱ است به‌گونه‌ای که نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای در پایین‌ترین سطح (۱۲ درصد) است. به‌طور متوسط در سال‌های مذکور حدود یک‌سوم از اعتبارات بودجه عمومی را طرح‌های عمرانی تشکیل داده است. بدین معنا که برای هر دو واحد هزینه اعتبارات هزینه‌ای یک واحد اعتبارات عمرانی در کشور تخصیص داده شده است، اما در سال ۱۳۹۱ به ازای هر ۱۰ واحد اعتبارات هزینه‌ای



یک واحد اعتبارات عمرانی در کشور تخصیص داده شده است. این امر به کاهش سطح سرمایه‌گذاری در کشور منجر شده و افزایش هزینه فرصت از دست رفته عدم بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی را در پی داشته است. در شرایطی که کشور با مسئله اشتغال روبرو است تخصیص اعتبارات اندک به طرح‌های عمرانی به معنی عدم بهبود زیرساخت‌های مؤثر در ارتقای سطح اشتغال در کشور است.

۴-۴. روند تحقق خاتمه طرح‌های عمرانی

جدول ۴ روند تحقق خاتمه طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۱ را نشان می‌دهد و میزان تحقق‌پذیری اتمام طرح‌ها را نشان می‌دهد. در واقع جدول ۴ نشان می‌دهد که چه تعداد از طرح‌ها در همان سال مورد نظر خاتمه یافته‌اند. همچنین میزان هزینه‌ای که به دلیل خاتمه نیافتن طرح‌ها بر منابع عمومی تحمیل شده است را بیان می‌کند.

• متوسط سالیانه تعداد طرح‌هایی که باید به اتمام می‌رسیدند

مطابق جدول ۴ در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۱ به طور متوسط ۴۸۵ طرح باید در هر سال تمام می‌شد، اما فقط ۲۶ درصد از آنها (۱۲۷ طرح) خاتمه یافته‌اند و ۷۴ درصد از آنها خاتمه نیافته و در مجموع هزینه‌ای معادل ۶۳۳,۷۰۲ میلیارد ریال مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بر اقتصاد کشور تحمیل شده است. به عبارت دیگر بیش از ۴۰ درصد از اعتبارات اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی در طی این دوره بابت هزینه تأخیر در اتمام طرح‌ها بوده است و نه عملیات جدید.

• اعتبار اختصاص یافته به طرح‌های خاتمه یافته

در دوره زمانی ۱۳۸۱-۱۳۹۱، حدود ۱,۴۰۳ طرح با اختصاص حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال خاتمه یافته است.

بدین ترتیب تنها حدود ۳ درصد از اعتبارات به طرح‌هایی اختصاص یافته است که خاتمه

یافته‌اند.

جدول ۴. وضعیت میزان اعتبار و روند تحقق خاتمه طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۱^۱

(ارقام به میلیارد ریال)

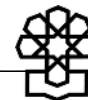
ردیف	شرح	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	جمع	میانگین	
۱	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (قانون)	۷۲,۶۸۲	۸۵,۲۰۹	۹۹,۱۶۴	۱۳۸,۴۰۹	۱۷۶,۱۰۲	۱۸۴,۴۳۸	۲۵۱,۵۷۴	۲۱۹,۲۵۴	۳۱۶,۹۰۰	۳۴۹,۷۴۹	۳۹۷,۴۵۵	۲,۲۹۰,۹۳۶	۲۰۸,۲۶۶	
۲	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عملکرد)	۵۴,۰۲۸	۵۷,۷۷۲	۵۷,۵۱۵	۱۱۰,۷۳۶	۱۳۸,۱۲۸	۱۴۱,۶۶۹	۲۰۳,۷۸۲	۱۷۴,۱۰۱	۲۰۶,۴۰۵	۲۴۹,۱۲۹	***۱۱۱,۲۴۳	۱,۵۰۳,۹۶۳	۱۳۶,۷۲۳	
۳	طرح‌هایی که قرار بود خاتمه پیدا کند	تعداد	۲۸۵	۵۳۳	۶۴۷	۱۲۵	۱۴۹	۲۰۷	۳۱۲	۷۴۸	۹۷۵	۷۴۶	۶۱۰	۴۸۵	
		اعتبار	۵,۶۳۵	۷,۳۰۴	۱۸,۲۸۱	۶,۹۶۶	۷,۳۹۴	۹,۳۶۵	۱۷,۴۸۳	۵۲,۳۰۷	۷۳,۵۴۸	۴۵,۱۳۱	۴۹,۱۹۵	۲۹۲,۵۰۹	۲۶,۵۹۱
۴	طرح‌هایی که خاتمه پیدا کرد	تعداد	۹۵	۱۵۷	۳۶۵	۷۳	۴۲	۳۶	۲۱۶	۷۳	۱۹۳	۹۴	۵۹	۱۲۷	
		اعتبار	۶۹۶	۱,۸۷۸	۵,۱۴۲	۳,۲۹۲	۱,۳۲۴	۱,۲۴۸	۸,۴۶۲	۴,۴۵۶	۸,۱۹۸	۶,۳۷۰	۳,۸۶۹	۴۴,۹۳۵	۴,۰۸۵
۵	طرح‌هایی که خاتمه پیدا نکردند*	تعداد	۱۹۰	۳۷۶	۲۸۲	۵۲	۱۰۷	۱۷۱	۹۶	۶۷۵	۷۹۰	۶۵۲	۵۵۱	۳۶۳	
		اعتبار	۱۰,۳۴۲	۱۰,۵۳۳	۸۸,۵۵۷	۱۳,۰۶۵	۱۰,۴۹۴	۱۵,۶۶۶	۸,۸۸۷	۵۵,۳۸۱	۲۵۳,۴۷۸	۱۳۱,۰۵۲	۳۶,۲۴۷	۶۳۳,۷۰۲	۵۷,۶۰۹
۶	طرح‌های جدید**	تعداد	۳۸۱	۱۴۴	۵۷	۵۸	۷۷	۵۷	۹۵	۶۸	۷۷	۱۹۱	۳۹۹	۱۴۵	
		اعتبار	۶,۹۹۹	۳,۰۰۰	۲,۳۲۷	۷,۰۰۱	۳,۷۹۵	۱,۷۷۱	۳,۷۹۳	۳,۵۷۲	۶,۲۸۰	۱۰,۶۶۵	۲۷,۲۹۹	۷۶,۵۱۲	۶,۹۵۵
		اعتبار مورد نیاز سال‌های بعد	۱۳,۸۶۳	۸,۸۲۷	۹,۵۱۵	۲۶,۷۳۳	۱۰,۶۰۸	۲۶,۳۱۷	۴۷,۸۳۱	۴۵,۰۴۵	۵۱,۰۵۷	۵۶,۰۶۲	۱۷۰,۳۹۷	۴۶۶,۲۵۵	۴۲,۳۸۶

* 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.

*** رقم برآوری است.

۱. پیوست شماره ۱ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰.



۵. تغییرات عمده شاخص‌های طرح‌های عمرانی

مجموع تغییرات شاخص‌های عمده به صورت کل در جدول شماره ۵ ارائه شده است. این جدول تصویر کلی مقایسه‌ای از قوانین بودجه ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ و لایحه ۱۳۹۲ را ارائه می‌دهد.

• سهم اعتبارات عمرانی از بودجه عمومی

همان‌طور که در جدول ۵ نشان می‌دهد سهم اعتبار طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی روند کاهنده داشته و از ۲۵ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۲ خواهد رسید.

• سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات عمرانی

در سه سال ۱۳۸۹-۱۳۹۱ روند فزاینده داشته، اما در سال ۱۳۹۲ پیش‌بینی می‌شود که کاهش یابد.

• سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات عمرانی

در چهار سال ۱۳۸۹-۱۳۹۲ روند فزاینده داشته و برای اولین بار در سال ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده که سهم اعتبارات طرح‌های استانی بیش از ۲۵ درصد گردد.

• سهم اعتبارات طرح متفرقه از کل اعتبارات عمرانی

این سهم روند کاهنده در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۲ داشته که از نکات مثبت بودجه‌ریزی سال آینده است.

• طرح‌های عمرانی که به موقع به اتمام رسیده‌اند

متأسفانه ظرفیت دولت در اتمام طرح‌های عمرانی به شدت در سال‌های اخیر کاهش یافته است. در سال ۱۳۸۹، ۲۰ درصد از طرح‌ها به موقع به اتمام رسیده‌اند و اما در سال ۱۳۹۱ این رقم به ۱۰ درصد رسیده است. کاهش ظرفیت بهره‌برداری به موقع طرح‌های عمرانی به معنی کاهش ظرفیت اقتصاد کشور در اشتغالزایی و اتلاف منابع اقتصادی است.

جدول ۵. مقایسه شاخص‌هایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ و لایحه ۱۳۹۲

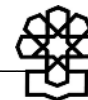
ردیف	موضوع	قانون سال ۱۳۸۹	قانون سال ۱۳۹۰	قانون ۱۳۹۱	لایحه ۱۳۹۲
۱	اعتبار طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)	۳۱۷	۳۴۹	۳۹۷	۳۷۲
۲	سهم اعتبار طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی (درصد)	۲۵	۲۰	۲۴	۱۹
۳	سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۴۸	۴۹	۵۸	۵۲
۴	سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۱۸	۱۷	۱۹	۲۶
۵	سهم اعتبارات طرح‌های متفرقه از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۳۴	۳۴	۲۳	۲۲
۶	طرح‌های عمرانی که به‌موقع اتمام یافته‌اند (درصد)	۲۰	۱۳	۱۰	-
۷	طرح‌های عمرانی که به‌موقع اتمام نیافته‌اند (درصد)	۸۰	۸۷	۹۰	-
۸	هزینه تحمیل شده به بودجه عمومی از بابت عدم اتمام به‌موقع طرح‌های عمرانی در سال قبل (هزار میلیارد ریال)	۴۳	۶۹	۴۵	۳۶
۹	هزینه تحمیل شده به کشور از بابت عدم اتمام به‌موقع طرح‌های عمرانی در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	.	۱۸۳	۸۶	۲۰
۱۰	طرح‌های جدید (تعداد)	۷۷	۱۹۱	۳۹۹	۱۲
۱۱	اعتبار طرح‌های جدید در بودجه (هزار میلیارد ریال)	۶	۱۰	۲۷	۱/۳
۱۲	اعتبار طرح‌های جدید در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	۵۱	۵۶	۱۷۰	۱۴

پیشنهادها

۱. جدول شماره ۱۵ مندرج در ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید» و درج ۷ طرح با توجه به مشخص نبودن سال شروع، سال خاتمه و میزان اعتبار هر طرح مغایر با بند «الف» ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم است. پیشنهاد می‌شود با مشخصات فوق‌الذکر در طرح‌های پیوست ۱ درج شود.

۲. در بند «۵» ماده واحده به پرداخت منابعی از صندوق توسعه ملی برای طرح‌های مختلف اشاره شده است که براساس تبصره «۱» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم استفاده از صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و... به هر شکل ممنوع است. پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.

۳. در بند «۶» به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه صنعتی و معدنی و شرکت‌های شهرک‌های صنعتی اجازه داده می‌شود به‌منظور سرمایه‌گذاری از تسهیلات ارزی و



ریالی صندوق توسعه ملی استفاده نمایند. براساس تبصره «۲» بند «و» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه ارائه تسهیلات به صورت ریالی توسط صندوق توسعه ملی ممنوع است و تنها ارائه تسهیلات به صورت ارزی جایز است. لذا پیشنهاد می شود «تسهیلات ریالی» در این بند حذف شود.

۴. به دلیل عدم امکان بازگشت منابع صرف شده در طرح های غیرانتفاعی پیشنهاد می شود بند «۲۵» مبنی بر انتشار اوراق مشارکت تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال برای طرح های غیرانتفاعی حذف شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.

۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۸۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۶. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)
تهیه و تدوین‌کنندگان: عاطفه جلالی موسوی، علی پناهی
همکار: هنگامه کمالی

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی
مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۱۹