

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۰۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۷. طرح‌های ملک‌دارانی‌های سرمایه‌ای

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۲۲۵
دی‌ماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۴	مقدمه
۴	۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۸	۲. جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۹	۳. ردیف‌های متفرقه
۱۰	۴. بررسی برخی ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در حوزه طرح‌های عمرانی
۱۲	۵. تغییرات عمده شاخص‌های اصلی در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۳	۶. بررسی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در تبصره‌های ماده واحده
۱۵	جمع‌بندی و پیشنهادها



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چکیده

۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با ۶۲۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تغییری نداشته در حالی که نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۷۷ درصد رشد داشته است.

۲. سهم هریک از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، استانی و متفرقه از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب برابر با ۱۸/۴۰ و ۴۲ درصد است که این سهم‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۵/۶، ۱/۹ و ۵/۵- درصد تغییر کرده است.

۳. براساس اطلاعات قسمت اول پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی حدود ۲۴۸ هزار میلیارد ریال است که برای حدود ۲,۶۸۵ طرح در نظر گرفته شده است. از این تعداد حدود ۱,۸۶۱ طرح به عنوان طرح‌های ملی و حدود ۸۲۴ طرح به صورت استانی ویژه در نظر گرفته شده است. همان‌گونه که در جدول شماره ۱ مشاهده می‌شود، ۹۹ طرح از طرح‌های ملی و ۴۳ طرح از طرح‌های ملی با ویژگی استانی، برای مشارکت عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» انتخاب شده‌اند (در مجموع ۱۴۲ طرح).

جدول ۱. تعداد و اعتبار طرح‌های درج شده در قسمت اول پیوست (۱) لایحه سال ۱۳۹۸ به تفکیک ملی

(واحد میلیارد ریال)

- ملی با ویژگی استانی - و طرح‌های موضوع تبصره «۱۹»

برآورد ۱۳۹۸	تعداد	عنوان
۲۰۴,۳۶۱	۱,۸۶۱	طرح ملی
۱۷۵,۴۰۵	۱,۷۶۲	- طرح ملی
۲۸,۹۵۶	۹۹	- طرح‌های ملی انتخاب شده برای مشارکت موضوع تبصره «۱۹»
۴۳,۷۱۸	۸۲۴	طرح ملی با ویژگی استانی
۴۰,۲۲۴	۷۸۱	- طرح با ویژگی استانی
۳,۴۹۴	۴۳	- طرح‌های ملی با ویژگی استانی انتخاب شده برای مشارکت موضوع تبصره «۱۹»
۲۴۸,۰۷۹	۲,۶۸۵	جمع

مأخذ: پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

۴. در قسمت اول پیوست شماره ۱ لایحه ۳۶ طرح (جدید) با سال شروع ۱۳۹۷ و اعتباری برابر ۱۸۸ میلیارد ریال درج شده است. خاطرنشان می‌سازد اکثر این طرح‌ها، طرح‌های مستمر و با عناوین تعمیر و تجهیزات اساسی هستند.

۵. در قسمت دوم پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با عنوان «طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹»» تعداد ۳۷۶ پروژه و طرح با اعتباری برابر با ۸۵۸ هزار میلیارد ریال درج شده است. از این تعداد ۳۴۳ طرح و پروژه مندرج در این قسمت (۱۴۲ طرح مندرج در قسمت اول پیوست به تفکیک طرح و پروژه)، با مشخصاتی چون شماره طبقه‌بندی، عنوان طرح، عنوان پروژه، استان یا شهر محل اجرا، دستگاه مجری و درصد پیشرفت فیزیکی و برآورد مورد نیاز ذکر شده است و ۳۳ طرح بدون شماره طبقه‌بندی و تنها با درج عنوان طرح، دستگاه مجری و میزان اعتبار مورد نیاز در این جدول آورده شده است. گفتنی است ۳۱ طرح از این تعداد عیناً در قسمت دوم پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با عنوان طرح‌هایی با قابلیت مشارکت عمومی خصوصی تبصره «۱۹» درج شده بود و تنها دو طرح بدون شماره طبقه‌بندی در پیوست شماره ۱ لایحه سال ۱۳۹۸ به این تعداد اضافه شده است.

جدول ۲. تعداد و اعتبار طرح‌های مندرج در قسمت دوم پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(واحد میلیارد ریال)

اعتبار	تعداد طرح و پروژه	عنوان
۸۵۲,۳۴۸	۳۴۳	طرح‌های و پروژه‌های منتخب که در قسمت اول پیوست موضوع تبصره «۱۹» مشخص شده است (۱۴۲ طرح در قسمت دوم لایحه به طرح و پروژه تفکیک شده است)
۶,۲۰۰	۳۳	طرح و پروژه‌های بدون شماره طبقه‌بندی
۸۵۸,۵۴۸	۳۷۶	جمع

مأخذ: همان.

۶. در سال ۱۳۹۷ مقرر شده بود تعداد ۲۸۹ طرح با اعتباری برابر با ۱۷,۰۵۳ میلیارد ریال به اتمام برسد از این تعداد ۲۷۱ طرح با اعتباری بالغ بر ۱۹,۸۰۶ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۸ و اعتباری برابر با ۱۱۱,۴۰۰ میلیارد ریال برای سال‌های آتی به لایحه سال ۱۳۹۸ منتقل شده‌اند.

۷. تعداد ۷۷۷ طرح با اعتباری برابر با ۱۹,۹۵۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۸ و اعتبار صفر برای سال‌های آتی در پیوست شماره ۱ لایحه سال ۱۳۹۸ درج شده است خاطرنشان می‌سازد این تعداد طرح با عناوین تعمیرات اساسی و تأمین و خرید تجهیزات مستمر بوده و هرساله در قوانین بودجه تکرار می‌شوند.

۸. به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از منابعی که در سال آینده به طرح‌های عمرانی اختصاص خواهد یافت، از محل تخصیص اسناد خزانه اسلامی (۲۹۰ هزار میلیارد ریال) که در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده است، خواهد بود.



۹. طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۸ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای به‌رغم نوسانی بودن، در مجموع سیر نزولی داشته است به نحوی که به تدریج از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ به حدود ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۸ خواهد رسید. این امر بدین معناست که به تدریج سهم عمده‌ای از منابع بودجه عمومی دولت صرف امور هزینه‌ای شده و سهم اعتبارات عمرانی کاهش یافته است.

۱۰. تعداد ۳۳۳ طرح عمرانی در جداول ۱۲، ۱۵، ۱۹ و ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ درج شده است که عملاً هیچ اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه اجرای آنها در دست نیست و این امر امکان نظارت بر اجرای این طرح‌ها را با مشکل مواجه خواهد کرد. برای این طرح‌ها تنها اعتباری برابر با ۱,۰۵۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ در نظر گرفته شده است.

۱۱. در تبصره «۱۹» ماده واحده، سازوکاری برای مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی پیشنهاد شده است. بر این اساس تعداد ۳۷۶ طرح و پروژه در قسمت دوم پیوست شماره ۱ لایحه با اعتباری برابر ۸۵۸,۵۴۸ میلیارد ریال با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی آورده شده است. بر اساس مفاد این تبصره، ۱۰ درصد از اعتبارات عمرانی لایحه (۶۲ هزار میلیارد ریال) در ردیف مشخصی قرار خواهد گرفت تا در صورت انعقاد قرارداد با بخش خصوصی به طرح‌های تعیین شده تعلق گیرد. گفتنی است میزان و چگونگی تخصیص این اعتبار برای طرح‌هایی که با بخش خصوصی قرارداد منعقد کرده‌اند مشخص نیست. از دیگر سو در متن مندرج در انتهای جدول قسمت اول پیوست شماره ۱ مقرر شده طرح‌های مندرج در قسمت دوم در صورت عقد قرارداد با بخش خصوصی قابلیت دریافت میزان اعتبار در نظر گرفته شده در قسمت اول پیوست را خواهند داشت. این مسئله طرح‌هایی که به هر دلیلی مشارکت در خصوص آنها صورت نپذیرد را با چالش روبه‌رو خواهد کرد. همچنین بر اساس مفاد این تبصره دستگاه‌ها مکلف شده‌اند تا تمهیدات لازم برای انعقاد قرارداد مشارکت و واگذاری با بخش خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها را فراهم نمایند. با توجه به اینکه مهمترین موانع در امر مشارکت با بخش خصوصی بحث تضامین، تعرفه‌های تکلیفی و تغییر نرخ ارز بیان می‌شود، پیش‌بینی می‌شود با توجه به نبود بسترهای لازم، الزام دستگاه‌ها به امر مشارکت، همانند سال گذشته عملکردی نخواهد داشت. به علاوه با توجه به یک‌ساله بودن قوانین بودجه و تعهدات بلندمدتی که اجرای این قانون به‌وجود می‌آورد لازم است، سازوکار اجرایی و تسهیل در امر مشارکت بخش خصوصی از طریق لایحه مشارکت عمومی - خصوصی پیگیری و تسریع شود.

۱۲. بند «د» تبصره «۲۱» دولت را مکلف به توقف طرح‌ها و پروژه‌های فاقد مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و همچنین طرح‌های غیرحاکمیتی با درصد پیشرفت کمتر از ۵۰ درصد کرده است. اگرچه این رویکرد صحیح بوده و باید در دستور کار قرار گیرد در عین حال، لازم است در خصوص طرح‌هایی که مشمول این سیاست می‌شوند، شفاف‌سازی لازم صورت گیرد.

۱۳. در ردیف ۸ جدول ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با عنوان «اعتبار موضوع اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت

مناطق محروم» (این ردیف شامل ۳۸ طرح بوده و عناوین و دستگاه اجرایی آن در جدول شماره ۱۹ ماده واحده آمده است) اعتباری بالغ بر ۵۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده که خارج از پیوست شماره ۱ لایحه است. این امر باعث می‌شود که اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه‌های اجرای طرح‌های اشاره شده در دست نباشد و نظارت با مشکل روبه‌رو شود.

۱۴. در جدول ۲۰ ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ۲۶۹ طرح با مجموع اعتبار ۵۰۰ میلیارد ریال آورده شده که اکثراً طرح‌های مطالعاتی هستند در حالی که به لحاظ قانونی عملیاتی شدن طرح بعد از اتمام مرحله مطالعات طرح باید صورت گیرد. همچنین متن درج شده در انتهای این جدول مبنی بر توزیع اعتبارات طرح‌های مندرج در این جدول بین استان‌ها متناسب با پیشرفت فیزیکی و کسب مجوزهای لازم، عدم شفافیت را در پی دارد.

مقدمه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) بخشی از سرمایه‌گذاری‌های دولت است که اغلب در حوزه زیرساخت ظهور پیدا می‌کند. این طرح‌ها در پیوست شماره ۱ بودجه در دو سطح طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» خود را نشان می‌دهند. در تبصره‌های ماده واحده نیز قواعدی جهت تأمین مالی، نحوه اجرا و دیگر سازوکارهای مربوط به طرح‌های عمرانی تعیین شده است. در این گزارش تصویر کلی از وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌شود. همچنین به بررسی اجمالی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پرداخته خواهد شد.

۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

یکی از اصلی‌ترین کانال‌های سرمایه‌گذاری دولت در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در کشور طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. در میان انبوه مشکلاتی که طرح‌های عمرانی با آن روبه‌رو است، کمبود اعتبار و عدم تخصیص اعتبارات در نظر گرفته شده، یکی از مشکلات عمده عنوان می‌شود. در جدول ۳ میزان اعتبارات مصوب و عملکرد اعتبارات عمرانی طی ۲۳ سال گذشته ارائه شده است. همانطور که ملاحظه می‌شود برای سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۸ حدود ۶۷ درصد از اعتبارات عمرانی تحقق یافته است. این در حالی است که درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای به طور متوسط ۹۶/۶ درصد خواهد شد. همچنین، نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌ای طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۸ روند نزولی داشته و از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده است. بنابراین در سال ۱۳۹۸ به‌ازای هر



۱۰ واحد اعتبار هزینه‌ای تنها ۱/۲ واحد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت خواهد شد.

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

(میلیارد ریال) طی دوره ۱۳۷۶ - ۱۳۹۸ (مصوب و عملکرد)

نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای (درصد)	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			عنوان سال
	درصد تحقق	به قیمت جاری		درصد تحقق	به قیمت جاری		
		عملکرد	مصوب		عملکرد	مصوب	
۴۵	۹۸	۴۴,۹۹۷	۴۵,۷۶۸	۶۷	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۱۳۷۶
۳۳	۹۴	۵۳,۸۱۸	۵۷,۰۲۱	۷۲	۱۷,۶۵۵	۲۴,۵۸۹	۱۳۷۷
۴۰	۱۰۰	۶۸,۰۰۹	۶۸,۰۱۷	۹۲	۲۷,۲۰۲	۲۹,۵۳۵	۱۳۷۸
۲۶	۱۰۱	۸۵,۸۶۵	۸۴,۹۶۶	۸۵	۲۲,۴۵۱	۲۶,۳۸۲	۱۳۷۹
۲۲	۱۰۰	۱۰۴,۷۷۲	۱۰۴,۵۳۸	۶۴	۲۳,۵۱۰	۳۶,۶۲۰	۱۳۸۰
۳۶	۹۵	۱۴۷,۵۷۲	۱۵۶,۰۲۰	۷۴	۵۴,۰۲۸	۷۲,۶۸۲	۱۳۸۱
۳۲	۹۸	۱۷۸,۲۵۵	۱۸۱,۸۶۴	۶۸	۵۷,۷۷۲	۸۵,۲۰۹	۱۳۸۲
۲۵	۱۰۴	۲۳۱,۹۲۳	۲۲۲,۳۴۰	۵۸	۵۷,۵۱۵	۹۹,۱۶۴	۱۳۸۳
۳۳	۹۶	۳۳۰,۸۸۴	۳۴۶,۱۸۶	۸۰	۱۱۰,۷۳۶	۱۳۸,۴۰۹	۱۳۸۴
۳۳	۱۰۲	۴۱۵,۷۹۳	۴۰۷,۵۱۲	۷۸	۱۳۸,۱۲۸	۱۷۶,۱۰۲	۱۳۸۵
۳۲	۱۰۵	۴۲۱,۳۳۴	۳۹۹,۴۰۰	۷۷	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
۱۸	۸۹	۸۸۹,۹۹۳	۹۹۷,۱۵۱	۳۶	۱۳۶,۶۹۶	۳۸۴,۶۰۲	۱۳۹۱
۲۰	۹۹	۱,۱۹۷,۶۴۷	۱,۲۰۵,۹۲۶	۵۳	۲۰۳,۳۳۳	۳۸۶,۴۷۷	۱۳۹۲
۱۹	۹۶	۱,۴۳۸,۳۱۶	۱,۴۹۳,۳۲۵	۶۷	۲۷۸,۳۵۲	۴۱۲,۵۰۸	۱۳۹۳
۱۵	۱۰۵	۱,۷۰۶,۸۸۵	۱,۶۳۰,۲۲۸	۵۵	۲۵۹,۶۲۷	۴۷۳,۸۵۴	۱۳۹۴
۱۲	۹۰	۱,۹۱۴,۸۹۵	۲,۱۳۷,۶۲۸	۴۴	۲۳۶,۰۰۰	۵۷۴,۸۰۸	۱۳۹۵
۱۷	۹۶	۲,۴۲۹,۳۷۱	۲,۵۳۸,۱۹۳	۵۸	۴۱۶,۶۷۹	۷۱۳,۶۷۷	۱۳۹۶
۱۳	۸۸	**۲,۶۰۰,۰۰۰	۲,۹۳۹,۹۴۷	۵۶	**۳۵۰,۰۰۰	۶۲۰,۰۲۰	۱۳۹۷
۱۲	۹۳	**۳,۰۰۰,۰۰۰	۳,۲۰۶,۹۰۹	۵۶	**۳۵۰,۰۰۰	۶۲۰,۱۹۸	لایحه ۱۳۹۸
۲۶	۹۶/۶	متوسط درصد تحقق در ۲۳ سال		۶۷	متوسط درصد تحقق در ۲۳ سال		

مأخذ: آمارهای مالی دولت.

* در سال ۱۳۸۷ به علت اصلاحیه و متمم روند درصد تحقق دچار نوسان شده است.

** ارقام برآوردی است.

• ارقام کلان

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۶۲۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که برابر اعتبارات عمرانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ است. همچنین سهم این اعتبارات نسبت به بودجه عمومی ۱۵ درصد است که نسبت به این سهم بر اساس پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۳۹۷ (۳۵۰ هزار میلیارد ریال)^۱ حدود ۷۷ درصد رشد داشته است.
 ۲. اعتبارات عمرانی به سه گروه ملی، استانی و متفرقه قابل تقسیم هستند. ۴۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به طرح‌های ملی و طرح‌های ویژه استانی مندرج در پیوست شماره ۱، ۴۲ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۸ درصد مربوط به طرح‌های استانی است.
 ۳. اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۲۵۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون سال ۱۳۹۷ حدود ۵/۵ کاهش داشته است. گفتنی است اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ همانند سال قبل به سه قسمت اعتبارات متفرقه دستگاه‌های اجرایی ملی، اعتبارات متفرقه دستگاه‌های استانی و اعتبارات مندرج در ردیف‌های جدول شماره ۹ با عنوان اعتبارات متفرقه تقسیم شده است.
 ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مبلغ ۱۱۴ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۱/۹ درصد افزایش داشته است.
 ۵. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با تعداد ۲,۶۸۵ طرح، اعتباری حدود ۲۴۸ هزار میلیارد ریال به خود اختصاص داده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (۲۳۴ هزار میلیارد ریال) حدود ۵/۶ درصد افزایش داشته است.
- جدول ۴ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی و همچنین رشد آنها را طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

۱. رقم برآوردی است.



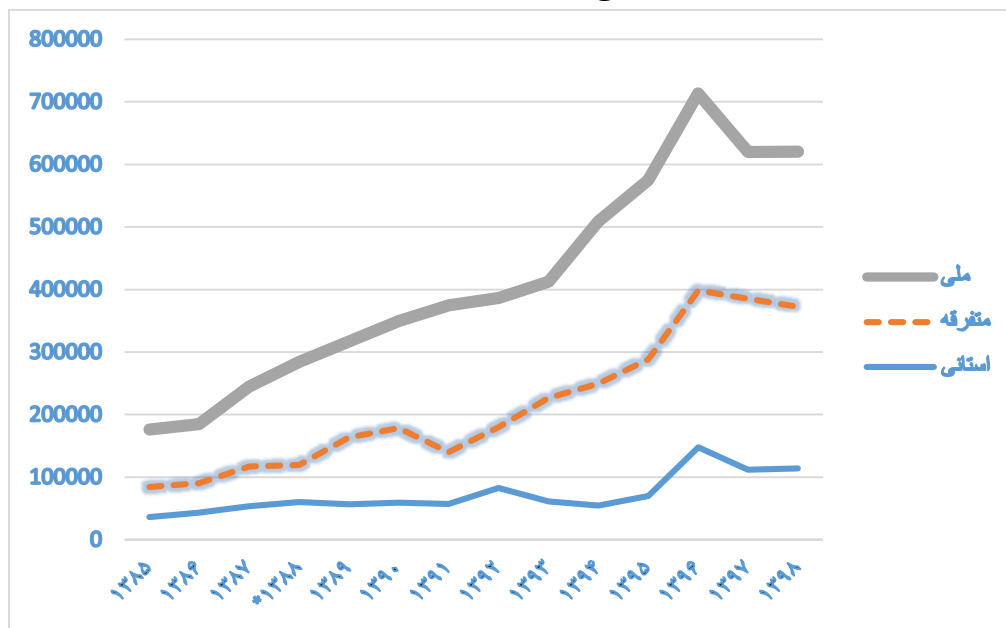
جدول ۴. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به تفکیک ملی، استانی و متفرقه طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۷ و لایحه سال ۱۳۹۸
(میلیارد ریال)

سال	استانی		متفرقه		ملی		جمع	
	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)
۱۳۸۵	۳۶۲۲۲	-	۴۷۸۹۸	-	۹۱۹۸۲	-	۱۷۶۱۰۲	
۱۳۸۶	۴۳۴۸۰	۲۰	۴۷۱۶۷	-۱/۵	۹۴۱۴۱	۲/۳۵	۱۸۴۷۸۸	۴/۹۳
۱۳۸۷	۵۳۵۵۰	۲۳	۶۳۳۳۲	۳۴	۱۲۷۶۹۲	۳۵/۶۴	۲۴۴۵۷۴	۳۲/۳۵
*۱۳۸۸	۶۰۰۱۲	۱۲	۵۹۷۷۵	-۵/۶	۱۶۴۱۶۷	۲۸/۵۶	۲۸۳۹۵۴	۱۶/۱
۱۳۸۹	۵۶۶۷۲	-۵/۵	۱۰۶۷۱۴	۷۹	۱۵۳۵۱۳	-۶/۴۹	۳۱۶۸۹۹	۱۱/۶
۱۳۹۰	۵۹۲۰۱	۴/۵	۱۱۹۳۰۳	۱۲	۱۷۱۲۴۵	۱۱/۵۵	۳۴۹۷۴۹	۱۰/۳۷
۱۳۹۱	۵۶۸۹۸	-۴	۸۳۲۹۴	-۳۰	۲۳۴۶۰۹	۳۷	۳۸۴۶۰۲	۱۰
۱۳۹۲	۸۲۸۲۲	۴۵/۵	۹۷۱۳۰	۱۶/۶	۲۰۶۵۲۵	-۱۲	۳۸۶۴۷۷	۰/۵
۱۳۹۳	۶۱۰۴۸	-۲۶	۱۶۵۶۵۵	۷۰/۵	۱۸۵۸۰۴	-۱۰	۴۱۲۵۰۸	۷
۱۳۹۴	۵۴۴۴۹	-۱۱	۱۹۵۱۵۹	۱۷/۸	۲۵۹۲۴۹	۳۹/۵	۴۷۳۸۵۴	۲۳/۳
۱۳۹۵	۷۰۰۰۰	۲۸/۵	۲۱۸۳۹۹	۱۲	۲۸۶۴۰۹	۱۰	۵۷۴۸۰۹	۲۱
۱۳۹۶	۱۴۷۵۱۹	۱۱۰	۲۵۰۹۲۹	۱۴/۸	۳۱۵۲۲۸	۱۰	۷۱۳۶۷۷	۲۴
۱۳۹۷	۱۱۱۸۴۴	-۲۴	۲۷۳۳۲۶	۸/۹	۲۳۴۸۵۰	-۲۵/۴	۶۲۰۰۲۰	-۱۳
۱۳۹۸	۱۱۴۰۰۰	۱/۹	۲۵۸۱۱۸	-۵/۵	۲۴۸۰۸۰	۵/۶	۶۲۰۱۹۸	۰/۰۲

مآخذ: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

* 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 قانون سال ۱۳۸۸ براساس ارقام مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ گزارش شده است.

نمودار مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی، متفرقه و استانی طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۸



۲. جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، جداول ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۰ ماده واحده به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اشاره دارد.

جدول ۱۲ - شامل ۲۲ طرح و با عنوان «طرح‌های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی» می‌باشد گفتنی است در تبصره «۱۹» سازوکاری برای جلب مشارکت بخش خصوصی برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده است.

جدول ۱۵ - با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جزء «۴» ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول ۹» با تعداد چهار طرح و اعتباری برابر ۵۵ میلیارد ریال در لایحه بودجه درج شده است.

جدول ۱۸ - با عنوان «موضوع اعتبارات واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت» با ۱۴ ردیف و اعتباری برابر ۵۲۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه درج شده است. یک ردیف از ردیف‌های ۱۴ گانه جدول ۱۸ لایحه بودجه مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد. ردیف شماره ۸ با اعتباری معادل ۵۰۰ میلیارد ریال برای ۳۸ طرح درج شده است. شایان ذکر است، جدول شماره ۱۹ شامل طرح‌هایی است که خارج از پیوست شماره ۱ لایحه بودجه ارائه شده‌اند. ارائه طرح‌ها خارج از این پیوست موجب می‌شود عملاً هیچ اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه اجرای طرح‌ها ارائه نشده و لذا امکان نظارت بر اجرای طرح‌ها با مشکل مواجه خواهد شد.



جدول ۱۹ - با عنوان «فهرست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم موضوع ردیف (۸) جدول (۱۸)» نیز با ۳۸ طرح و میزان اعتباری برابر با ۵۰۰ میلیارد ریال به صورت سرجمع درج شده است.

جدول ۲۰ - با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۱۰-۵۵۰۰۰۰» با تعداد ۲۶۹ طرح با اعتباری برابر با ۵۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ درج شده است. گفتنی است که بر اساس ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) عملیاتی شدن طرح بعد از اتمام مرحله مطالعات باید صورت گیرد و نمی‌توان مطالعات و اجرا را همزمان انجام داد. همچنین توجه به متن درج شده در انتهای این جدول مبنی بر توزیع اعتبارات طرح‌های مندرج در این جدول بین استان‌ها متناسب با پیشرفت فیزیکی مورد ابهام است.

۳. ردیف‌های متفرقه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۷ اعتبارات متفرقه به سه ردیف اعتبارات متفرقه دستگاه‌های اجرایی ملی بالغ بر (۹۰,۷۵۰) میلیارد ریال، اعتبارات متفرقه دستگاه‌های استانی با اعتباری برابر با (۵,۰۲۴) میلیارد ریال) و اعتبارات متفرقه (جدول شماره ۹) بالغ بر (۱۶۲,۳۴۳) میلیارد ریال) تقسیم شده است. بر این اساس کل اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه برابر با ۲۵۸,۱۱۸ میلیارد ریال می‌باشد که ۴۲ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را دربرمی‌گیرد و ۵/۵ درصد نسبت به سال قبل کاهش داشته است.

یکی از دلایلی که، بخشی از اعتبارات مصارف عمومی به صورت اعتبارات متفرقه پیش‌بینی می‌شود، مشکل شناسایی دستگاه اجراکننده و یا عدم امکان تفکیک اعتبار بر حسب امور، فصول و برنامه است. به نظر می‌رسد با تفکیک انجام شده مشکل موجود تاحدودی رفع شده و می‌توان اعتبارهای در نظر گرفته شده برای دستگاه‌های ملی و استانی را که بالغ بر ۹۵,۷۷۴ میلیارد ریال و به صورت ردیف‌های مستقل است، برای اجرای طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها لحاظ کرد اما در عین حال در این رابطه موارد ذیل قابل بررسی است:

۱. با وجود تفکیک انجام شده درخصوص اعتبارات متفرقه مشخص نیست دستگاه‌های اجرایی برای کدام یک از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دست اجرای خود از این اعتبارات استفاده می‌کنند که این مسئله شفافیت بودجه را مخدوش می‌کند.

۲. حدود ۵۵۵ میلیارد ریال از اعتبارات متفرقه مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در جدول ۱۵ با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جزء «۴» ردیف متفرقه (۵۵۰۰۰۰)، جدول ۹» با تعداد ۴ طرح و جدول ۲۰ با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع

ردیف ۱۰-۵۵۰۰۰۰» جدول ۹ با ۲۶۹ طرح است.

۳. اصولاً درج طرح‌های عمرانی در ردیف‌های متفرقه، عدم شفافیت را به دنبال داشته و باید تلاش شود که حتی‌الامکان تمام طرح‌هایی که فرآیند قانونی برای بررسی و تصویب آنها طی شده است، در پیوست ۱ با مشخصات سال شروع و سال پایان و همچنین میزان اعتبار سال مورد نظر و سال‌های آتی درج شوند.

۴. درباره بسیاری از طرح‌ها، عنوان مطالعه و احداث یا اجرا درج شده است. درحالی که باید ابتدا مراحل مطالعاتی انجام و پس از اثبات توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی، طرح با مشخصات کامل در پیوست شماره ۱ بودجه درج شود.

۴. بررسی برخی ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در حوزه طرح‌های عمرانی

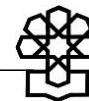
۱. در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بیشترین میزان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، متعلق به امور اقتصادی با ۱۳۸,۱۶۶ میلیارد ریال اعتبار و تعداد ۱,۰۶۲ طرح است. کمترین میزان اعتبار نیز برای امور رفاه اجتماعی با ۸۰۰ میلیارد ریال و تعداد ۱۳ طرح است. جدول ۵ تعداد و میزان اعتبار طرح‌های هر امر را به تفکیک نشان می‌دهد.

جدول ۵. اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور ده‌گانه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(میلیارد ریال)

کد امور	نام امور	تعداد	برآورد ۱۳۹۸	اعتبار سال‌های بعد	جمع کل
۱۰۰۰۰۰۰۰۰	خدمات عمومی	۸۸	۹,۰۹۵	۲۱,۵۷۵	۳۰,۶۷۰
۱۱۰۰۰۰۰۰۰	دفاعی و امنیت	۴۴	۲,۷۴۹	۱۹,۵۸۲	۲۲,۳۳۱
۱۲۰۰۰۰۰۰۰	قضایی	۵۲	۷,۰۰۶	۲۶,۰۵۹	۳۳,۰۶۵
۱۳۰۰۰۰۰۰۰	اقتصادی	۱۰۶۲	۱۳۸,۱۶۶	۲,۷۷۸,۵۸۳	۲,۹۱۶,۷۴۹
۱۴۰۰۰۰۰۰۰	محیط زیست	۱۶	۲,۴۳۲	۵,۱۵۳	۷,۵۸۵
۱۵۰۰۰۰۰۰۰	مسکن عمران شهری و روستایی	۲۵۵	۲۸,۶۶۸	۵۵۳,۲۳۲	۵۸۱,۹۰۰
۱۶۰۰۰۰۰۰۰	سلامت	۲۵۹	۶,۶۹۷	۷۷,۷۰۶	۸۴,۴۰۳
۱۷۰۰۰۰۰۰۰	فرهنگ تربیت‌بدنی و گردشگری	۱۷۱	۱۴,۴۳۶	۱۳۶,۹۲۶	۱۵۱,۳۶۲
۱۸۰۰۰۰۰۰۰	آموزش و پژوهش	۷۳۰	۳۸,۰۲۶	۱۳۹,۰۱۹	۱۷۷,۰۴۵
۱۹۰۰۰۰۰۰۰	رفاه اجتماعی	۱۳	۸۰۰	۲,۰۸۵	۲,۸۸۵
	مجموع	۲۶۸۵	۲۴۸,۰۷۹	۳۷۵,۹۹۲۰	۴,۰۰۷,۹۹۵

۲. پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دو قسمت، اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» تقسیم شده است. قسمت اول این پیوست شامل کلیه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اعم از ملی و استانی ویژه است. در قسمت اول



این پیوست علاوه بر مشخص شدن طرح‌های ویژه استانی طرح‌های منتخب برای مشارکت موضوع تبصره «۱۹» نیز مشخص شده است. در قسمت دوم نیز طرح‌هایی که با توجه به تبصره «۱۹» لایحه سال ۱۳۹۸ با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی تعیین و انتخاب شده‌اند درج شده است.

- **در قسمت اول** پیوست شماره ۱، برای ۲,۶۸۵ طرح اعتباری برابر ۲۴۸,۰۷۹ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. در این قسمت از پیوست ۳۶ طرح با سال شروع ۱۳۹۷ (جدید) و اعتباری برابر ۱۸۸ میلیارد ریال مشاهده می‌شود. خاطر نشان می‌سازد اکثر این طرح‌ها، طرح‌های مستمر و با عناوین تعمیر و تجهیزات اساسی هستند. تعداد طرح‌های ویژه استانی در این قسمت برابر با ۸۲۴ با اعتباری برابر با ۴۴ هزار میلیارد ریال است. همچنین تعداد ۱۴۲ طرح با به‌عنوان طرح‌های مشارکت عمومی و خصوصی موضوع تبصره «۱۹» با اعتباری برابر ۳۲,۴۵۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۸ مشخص شده‌اند. برخی از این طرح‌ها به پروژه تقسیم شده و در قسمت دوم پیوست ۱ درج شده‌اند (در قسمت دوم پیوست به ۳۴۳ طرح و پروژه تقسیم شده‌اند).

- **در قسمت دوم** پیوست ۱ در جدول طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» برای ۳۷۶ طرح و پروژه (مجموع طرح و پروژه‌های تقسیم شده در قسمت اول پیوست و طرح‌های جدید بدون شماره طبقه‌بندی) مندرج در این قسمت اعتباری برابر با ۸۵۸,۵۴۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. گفتنی است اعتبار مورد نیاز برای اجرای این طرح‌ها با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی هر طرح برآورد شده است و میزان قابل ملاحظه‌ای با اعتبارات درج شده برای این طرح‌ها در قسمت اول پیوست ۱ تفاوت دارد.

- تعداد ۳۳ طرح از طرح‌های مندرج در این قسمت بدون شماره طبقه‌بندی و تنها با درج عنوان طرح، دستگاه مجری و میزان اعتبار مورد نیاز و بدون شماره طبقه‌بندی و دیگر مشخصات در این جدول درج شده است. گفتنی است تعداد ۳۱ طرح از این تعداد در قسمت دوم پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با عنوان طرح‌های با قابلیت مشارکت عمومی - خصوصی تبصره «۱۹» درج شده بود و تنها دو طرح نسبت به سال گذشته افزایش داشته است.

- اعتبار طرح‌های مندرج در قسمت اول پیوست (۱۴۲ طرح) که برای مشارکت با بخش خصوصی توسط دستگاه‌های اجرایی معرفی شده‌اند، تنها در صورت انعقاد قرارداد با بخش خصوصی قابلیت تخصیص را داشته و سرنوشت طرح‌ها در صورت عدم مشارکت و واگذاری با بخش خصوصی مشخص نیست.

از دیگر سو براساس جزء «۱» تبصره «۱۹» لایحه بودجه در صورت عقد قرارداد هر طرح با بخش خصوصی علاوه بر اعتبار تعیین شده در قسمت اول پیوست، اعتباری از محل ۱۰ درصد از کل اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۶۲ هزار میلیارد ریال) نیز به آن طرح به منظور تشویق دستگاه‌ها برای امر واگذاری و مشارکت تعلق خواهد گرفت. گفتنی است سازوکار چگونگی نحوه تخصیص این میزان اعتبار برای این طرح‌ها مشخص نشده است و با عدم شفافیت روبه‌رو است.

۳. بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مقرر شده بود تعداد ۲۸۹ طرح با اعتباری برابر ۵۳۳.۱۷۰ میلیارد ریال خاتمه یابند (سال خاتمه ۱۳۹۷). از این میزان تعداد ۲۷۱ طرح با اعتباری برابر ۱۹۸.۸۰۶ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۸ و مبلغ ۱۱۱،۴۰۰ میلیارد ریال برای سال‌های آتی به لایحه سال ۱۳۹۸ منتقل شده‌اند.

۴. تعداد ۷۷۷ طرح با اعتباری برابر با ۱۹،۹۵۷ میلیارد ریال و اعتبار صفر برای سال‌های آتی در پیوست شماره ۱ لایحه سال ۱۳۹۸ درج شده است. خاطر نشان می‌سازد این تعداد طرح با عناوین تعمیرات اساسی و تأمین و خرید تجهیزات طرح‌هایی مستمر بوده و ماهیت عمرانی ندارند و هر ساله در قوانین بودجه تکرار می‌شوند.

۵. تغییرات عمده شاخص‌های اصلی در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

تغییرات برخی شاخص‌ها در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمده به صورت کلی در جدول شماره ۶ ارائه شده است. این جدول تصویر کلی مقایسه‌ای از قوانین بودجه ۹ سال گذشته و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را ارائه می‌دهد.

اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب قانون سال ۱۳۹۷ بدون تغییر بوده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود (ردیف ۲ جدول زیر) سهم اعتبار مصوب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی روند کاهنده داشته و از ۲۵ درصد در سال ۱۳۸۹ به حدود ۱۵ درصد در لایحه سال ۱۳۹۸ رسیده است. سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل ۲/۲ واحد درصد افزایش یافته و به ۴۰ درصد رسیده است.

سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل بدون تغییر بوده است.

سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه از کل اعتبارات عمرانی در سال جاری نسبت به سال قبل ۲ واحد درصد کاهش داشته و به ۴۲ درصد رسیده است.

گفتنی است عمده طرح‌های جدید مندرج در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ عمدتاً طرح‌هایی با عناوین تعمیرات اساسی و تجهیزات بوده لذا میزان اعتبار سال ۱۳۹۸ و سال‌های بعد آنها ناچیز و کمتر از سال‌های گذشته است.



جدول ۶. مقایسه شاخص‌هایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ و لایحه سال ۱۳۹۸

ردیف	موضوع	قانون ۱۳۸۹	قانون ۱۳۹۰	قانون ۱۳۹۱	قانون ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۵	قانون ۱۳۹۶	قانون ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸
۱	اعتبار طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)	۳۱۷	۳۴۹	۳۹۷	۳۸۶	۴۱۲	۵۰۸	۵۷۵	۷۱۳	۶۲۰	۶۲۰
۲	سهم اعتبار طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی (درصد)	۲۵	۲۰	۲۴	۱۹/۵	۱۷/۵	۱۸/۵	۱۷	۱۷/۹	۱۴	۱۵
۳	سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۴۸	۴۹	۵۸	۴۵/۵	۴۵	۵۱	۵۰	۴۴/۵	۳۷/۸	۴۰
۴	سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۱۸	۱۷	۱۹	۲۱	۱۵	۱۱	۱۱	۲۰/۵	۱۸	۱۸
۵	سهم اعتبارات طرح‌های متفرقه از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۳۴	۳۴	۲۳	۲۵	۴۰	۳۸	۳۸	۳۵	۴۴	۴۲
۶	طرح‌های جدید (تعداد)	۷۷	۱۹۱	۳۹۹	۱۱۱	۴۸	۱۷	۲۸	۵۷	۵۲	۳۶
۷	اعتبار طرح‌های جدید در بودجه (هزار میلیارد ریال)	۶	۱۰	۲۷	۲	۸	۱	۲	۶	۱۰	۰/۱
۸	اعتبار طرح‌های جدید در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	۵۱	۵۶	۱۷۰	۱۵	۳۱	۱	۵۷	۳۸	۸۹	۰/۵

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

۶. بررسی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در تبصره‌های ماده واحد

تبصره «۵»

در بندهای مختلف تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، به شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی برای اجرای طرح‌های عمرانی اجازه انتشار اوراق بهادار به شرح زیر داده شده است:

- انتشار اوراق مالی اسلامی توسط شرکت‌های دولتی و دانشگاه‌ها تا سقف ۴۵ هزار میلیارد ریال (بند «الف» تبصره «۵»).
- انتشار اوراق مالی اسلامی توسط دولت برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۲۹۰ هزار میلیارد ریال (بند «ب» تبصره «۵»).
- انتشار اوراق مالی اسلامی توسط شهرداری‌ها تا سقف ۵۵ هزار میلیارد ریال (بند «د» تبصره «۵»).
- انتشار اوراق مالی اسلامی توسط وزارت نفت از طریق شرکت تابعه تا سقف ۳۵ هزار میلیارد ریال (بند «ط» تبصره «۵»).

۵. انتشار ۳ میلیارد دلار اوراق مالی اسلامی توسط شرکت ملی نفت ایران جهت بازپرداخت تعهدات سررسید شده (بند «ی» تبصره «۵»).

درخصوص موارد فوق، نکات زیر قابل ذکر است:

• عملکرد انتشار اوراق توسط شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در سال ۱۳۹۷ قابل توجه نبوده است و انتظار نمی‌رود در سال ۱۳۹۸ نیز انتشار این اوراق عملکرد قابل توجهی داشته باشد.

• انتشار اوراق توسط شرکت ملی نفت (۳ میلیارد دلار) جهت بازپرداخت بدهی‌های ناشی از اوراق پیشین سررسید شده نشان می‌دهد پرداخت این تعهدات از محل منابع داخلی با چالش روبرو است و با پیش‌بینی در عدم بهبود شرایط در سال آتی اتخاذ چنین روندی از سوی این شرکت در نهایت موجب افزایش در حجم تعهدات دولت خواهد شد

تبصره «۱۹»

تبصره «۱۹» لایحه سال ۱۳۹۸ به ۳۷۶ طرح درج شده در قسمت دوم پیوست شماره ۱ لایحه اشاره دارد. با توجه به مفاد این تبصره مبنی بر توزیع ۱۰ درصد کسر شده از کل اعتبارات عمرانی و تخصیص آن توسط دولت، به طرح‌های که با بخش خصوصی قرارداد منعقد کرده‌اند و همچنین بر اساس متن درج شده در انتهای جدول قسمت اول پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مبنی بر عدم اختصاص اعتبار به طرح‌های مندرج در قسمت دوم پیوست ۱، ابهاماتی همانند موارد زیر مطرح خواهد شد:

۱. عدم شفافیت در نحوه توزیع و میزان ۱۰ درصد اعتبار کسر شده برای طرح‌های که با بخش خصوصی قرارداد منعقد کرده‌اند.

۲. ابهام در نحوه تعیین تکلیف پیمانکاران طرح‌های نیمه‌تمامی که برای آنها با بخش خصوصی قرارداد منعقد نگردیده است.

۳. فاقد توجیه بودن توقف اجرای پروژه‌هایی با پیشرفت فیزیکی بالا، در صورت عدم تمایل بخش خصوصی به مشارکت. به عنوان مثال طرح شماره ۱۵۰۳۰۰۲۱۰۷ با عنوان «ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر سریشه» با ۹۰ درصد پیشرفت فیزیکی در قسمت دوم پیوست ۱ درج شده است و در صورتی که مشارکت برای این طرح در سال ۱۳۹۸ صورت نپذیرد اعتباری به آن تخصیص داده نشده و پروژه با ۹۰ درصد پیشرفت فیزیکی رها خواهد شد.

بند «د» تبصره «۲۱»

بند «د» تبصره «۲۱» دولت را مکلف به توقف طرح‌ها و پروژه‌های فاقد مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم مالی دولت (۲) و همچنین طرح‌های غیرحاکمیتی با درصد پیشرفت کمتر از ۵۰ درصد کرده است. اگرچه این رویکرد صحیح بوده و باید در دستور کار قرار گیرد در عین حال، لازم است در خصوص طرح‌هایی که مشمول این سیاست می‌شوند، شفاف‌سازی لازم صورت گیرد.



جمع‌بندی و پیشنهادات

با توجه به فشار موجود بر منابع مالی دولت و انبوه طرح‌های نیمه‌تمامی که نیازمند حجم قابل توجهی از منابع برای اتمام هستند، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی درباره طرح‌های عمرانی نکات زیر را مدنظر قرار دهند:

۱. به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از منابعی که در سال آینده به طرح‌های عمرانی اختصاص خواهد یافت، از محل تخصیص اسناد خزانه اسلامی (۲۹۰ هزار میلیارد ریال) خواهد بود.
۲. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای هریک از دستگاه‌های اجرایی اعتبار متفرقه عمرانی در نظر گرفته شده است. با توجه به تفکیک صورت گرفته پیشنهاد می‌شود میزان اعتبارات متفرقه عمرانی در قالب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طرح‌های ملی قرار گرفته و در پیوست شماره ۱ درج شود در این صورت میزان اعتبار اختصاص یافته به هر فصل و هر دستگاه شفاف می‌شود. در وضعیت کنونی امکان نظارت بر میزان و چگونگی هزینه‌کرد این اعتبارات وجود ندارد.
۳. جدول شماره ۱۲ موضوع طرح‌های مشارکت بخش خصوصی است، این جدول بودجه‌ای نیست و می‌توان آن را حذف کرد و وظیفه مشخص کردن طرح‌های مشارکتی را به نهادهای مربوطه سپرد.
۴. اعتبارات جدول شماره ۱۵ شرحی بر ردیف‌های متفرقه جدول شماره ۹ است. با انتقال هر ردیف متفرقه به دستگاه مربوط می‌توان این جدول را حذف کرد.
۵. طرح‌های جدول ۱۹ در پیوست ۱ درج و اطلاعات کامل مرتبط با آنها ارائه شود. در وضعیت کنونی امکان نظارت بر آنها وجود ندارد.
۶. جدول شماره ۲۰ مشتمل بر مطالعه و اجرای ۲۶۹ طرح بزرگ و کوچک با اعتباری برابر ۵۰۰ میلیارد ریال است. شروع این تعداد طرح که به طور متوسط برای هر طرح تنها ۱,۸۵۸ میلیون ریال در نظر گرفته شده است توصیه نمی‌شود. علاوه بر آن توضیح ذیل جدول مبنی بر توزیع اعتبار این جدول بین استان‌ها مورد ابهام است و حذف این جدول توصیه می‌شود.
۷. تراکم طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی، کمبود اعتبارات و شرایط کشور موجب شده تا هر ساله در قوانین بودجه به منظور ساماندهی و کارایی بیشتر در این حوزه تمهیداتی اندیشیده شود. در این بین توجه به امر مشارکت و واگذاری با بخش خصوصی یکی از مؤثرترین راهکارهای موجود در جهت رفع این مشکل است. بر این اساس در تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نیز همانند سنوات گذشته در جهت بهبود و تسهیل در امر مشارکت و واگذاری تصمیماتی اتخاذ شده است. خاطر نشان می‌سازد با توجه عدم تصمیم‌گیری در مورد مهمترین موانع مشارکت با بخش خصوصی از جمله تضامین، تعرفه‌های تکلیفی و تغییرات نرخ ارز در این تبصره، انتظار می‌رود این تبصره همانند سال‌های گذشته عملکردی نداشته باشد. همچنین با توجه به یک‌ساله بودن قوانین بودجه و تعهدات بلندمدتی که اجرای این تبصره

به وجود می‌آورد و لزوم ایجاد بسترهای مناسب در جهت رفع موانع موجود پیشنهاد می‌شود سازوکارهای لازم از طریق به تصویب رساندن قانون مشارکت عمومی - خصوصی پیگیری و تسریع شود. از طرف دیگر به منظور شفافیت و تسهیل در امر مشارکت و واگذاری پیشنهاد می‌شود دولت مکلف به انتشار اطلاعات موافقتنامه‌ای کلیه طرح‌های ملی و استانی با تقدم زمانی برای پروژه‌های مندرج در گزارش «پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸» در بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی شود. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شوند تا در جهت تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز جهت اجرای طرح‌های نیمه‌تمام، جدید، آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری خود، دارایی‌های مازاد خود را به فروش رسانند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۲۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: عاطفه جلالی موسوی

همکاران: سید محمدحسین فاطمی، شهرام حلاج نیشابوری

ناظران علمی: سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمزه، شاهین جوادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۶