

تصویری از اقسام مصارف بودجه کل کشور، تملک دارایی‌های تملک

دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی

دفتر مطالعات برنامه و بودجه^۱

مقدمه

یکی از اقلام مصارف بودجه کل کشور، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای^۲ می‌باشد که از ۷ فصل، ساختمان‌ها و سایر مستحقات، ماشین‌آلات و تجهیزات، سایر دارایی‌های ثابت، موجودی انبار، اقلام گرانبها، زمین و سایر دارایی‌های تولید نشده تشکیل شده است. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱، در دو بخش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی ارائه شده است.

۱. این مقاله در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها و توسط خانم زهرا طباطبایی قس تهیه و تنظیم شده است.
۲. دارایی‌های سرمایه‌ای به دارایی‌های تولید شده و دارایی‌های تولید نشده تقسیم می‌گردد. دارایی‌های تولید شده، دارایی‌هایی است که در فرایند تولید حاصل گردیده است. این دارایی‌ها به ۳ گروه عمده (دارایی‌های ثابت، موجودی انبار و اقلام گرانبها) تقسیم می‌شود. دارایی‌های ثابت، دارایی‌های تولید شده‌ای است که طی مدت بیش از یک سال به طور مکرر و مستمر در فرایند تولید به کار برده می‌شود. ویژگی اصلی دارایی‌های ثابت، نه خاصیت بادوامی آن، بلکه قابلیت استفاده مکرر و مستمر آن در فرایند تولید طی مدتی طولانی است. انواع متعارف دارایی‌های ثابت عبارتند از: ساختمان و سایر مستحقات، ماشین‌آلات و تجهیزات و بعضی دارایی‌های نامشهود مانند نرم‌افزارهای رایانه‌ای. موجودی انبار، کالاها و خدماتی است که توسط تولیدکنندگان به منظور فروش، استفاده در تولید یا سایر مقاصد در آینده نگهداری می‌شود. اقلام گرانبها، کالاهایی با ارزش قابل ملاحظه هستند که نه به منظور تولید و مصرف، بلکه به دلیل ارزشی که دارند نگهداری می‌شوند. دارایی‌های تولید نشده، دارایی‌های مورد نیاز تولید هستند که خودشان تولید نشده‌اند. دو نوع متعارف دارایی‌های تولید نشده، دارایی‌های طبیعی مانند زمین و ذخایر معدنی و دارایی‌های نامشهود مانند حق امتیاز قراردادهای قابل انتقال می‌باشد.

در مقاله حاضر تلاش شده است تا ابتدا تصویر ساده‌ای از واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۱، ترسیم شود و سپس به طور جداگانه به اعتبارات برآورد شده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی اشاره گردد. در ضمن با توجه به این که طبق بنده ماده ۶۱ قانون برنامه سوم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف شده است طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در دست اجرا را بر حسب زمان خاتمه طرح، حداکثر تا پایان سال ۱۳۷۹ اولویت‌بندی و براساس آن نسبت به تخصیص اعتبار اقدام کند، در این مقاله همچنین سعی شده است نتایج اولویت‌بندی یاد شده برای سال ۱۳۸۱ به تصویر کشیده شود.

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) از دو بخش عمده به شرح زیر تشکیل شده است:

۱. طرح‌های عمرانی ملی (پیوست شماره یک لایحه بودجه ۱۳۸۱).
 ۲. طرح‌های عمرانی استانی (پیوست شماره دو لایحه بودجه ۱۳۸۱).
- پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور شامل فهرست و اعتبار طرح‌های جدید ملی و سایر طرح‌های ملی است که از سال‌های قبل شروع شده‌اند.
- پیوست شماره دو نیز شامل فهرست و اعتبار طرح‌های دارایی‌های سرمایه‌ای استانی و طرح‌های ملی است که استانی شده‌اند.
- جدول (۱) خلاصه واگذاری (منابع) و تملک (مصارف) دارایی‌های سرمایه‌ای را نشان می‌دهد که در واقع همان اعتبارات عمرانی در شیوه طبقه‌بندی قبلی اطلاعات بودجه‌ای است. مطابق ارقام مندرج در این جدول، مبلغ ۱۰۰,۴۵۳ میلیارد ریال منابع تجهیز و در مقابل مبلغ ۵۴,۱۸۵ میلیارد ریال^۱ به طرح‌های عمرانی اختصاص یافته است. مابه‌التفاوت این مبلغ (۴۶,۲۶۸ میلیارد ریال) تحت عنوان خالص دارایی‌های سرمایه‌ای، بخشی از کسری بودجه عمومی دولت راجع‌بران می‌کند.

۱. این مبلغ در صفحات ۶۲ و ۳۰۶ لایحه بودجه مبلغ ۶۶,۲۳۵ میلیارد ریال ذکر شده است.



تصویری از اعتبار طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ملی وابستگی

جدول ۱- خلاصه واگذاری و تملک دارایی های سرمایه ای سال ۱۳۸۱

(مبلغ به میلیارد ریال)

درصد	مبلغ	مصارف	درصد	مبلغ	منابع
۱۰۰	۹۵۴,۱۸۵	تمسک دارایی های سرمایه ای	۱۰۰	۱۰۰,۳۵۴	واگذاری دارایی های سرمایه ای:
۳۳۸	۳۲,۳۳۷	فصل اول - (خرید) ساختمانها و سایر مستغلات (۱)	۹۸۱	۹۸,۵۶۰	بخش اول - پرداخت از دارایی های نقدی ختم
۲۵۳	۱۳,۶۶۰	فصل دوم - (خرید) ماشین آلات و تجهیزات	۰,۳	۱۷۱	بخش دوم - فروش ساختمانها و تأسیسات
۶	۳,۱۲۱	فصل سوم - (خرید) سایر دارایی های ثابت (۲)	۰,۳	۱۵۵	بخش سوم - فروش و واگذاری لوازمی
-	۳۳	فصل چهارم - (افزایش) موجودی اوراق	۰,۵	۳۳۴	بخش چهارم - فروش ماشین آلات و تجهیزات
۰,۱	۵۸	فصل پنجم - (خرید) اقلام گزینها	۱	۱,۰۹۳	بخش پنجم - فروش و واگذاری سایر دارایی های سرمایه ای
۰,۵	۲۲۵	فصل ششم - (خرید) زمین			
۳۳۳	۱۲,۶۲۰	فصل هفتم - سایر دارایی های تولید نشده (۳)			

مبلغ اولیه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور.

این مبلغ بر مبنای ۶۱ و ۶۰ درصد بودجه ۶۶۳,۳۷۵ میلیارد ریالی ذکر شده است.

سایر دارایی های تولید نشده به دارایی های مشهود و دارایی های نامشهود تقسیم می شود. دارایی های مشهود تولید نشده به شامل دارایی های زودبازرسی، مبلغ زیستی کنترل نشده و مبلغ آب می شود. دارایی های نامشهود تولید نشده نیز شامل حق امتیاز، قراردادهای اجاره و سایر دارایی های نامشهود می شود.

در روش جدید طبقه بندی اطلاعات بودجه ای، طرح های اطلاعاتی عمدتاً به اعتبارات دولتی (جاری) اطلاق یافته و طرح های صورتی به صورت دیگری شامل طرح های تقاضای غیر اطلاعاتی است. هزینه های جاری طرح که به صورت حق الزحمه به اشخاص پرداخت می شود و گشتی از قیمت تمام شده طرح را تشکیل می دهد، بر اعتبارات طرح منظور شده است.

جدول ۲- خلاصه اجزای تملک دارایی های سرمایه ای سال ۱۳۸۱ (مبالغ به میلیارد ریال)

درصد	تملك دارایی های سرمایه ای				فصول تملك دارایی های سرمایه ای
	جمع	ردیف های متفرقه	طرح های استانی	طرح های ملی	
۵۲/۸	۳۶,۲۹۱	۲,۳۵۵	۹,۷۵۲	۲۴,۲۸۴	(خرید) ساختمان و سایر مستحقات
۲۰/۶	۱۳,۶۶۱	۵,۲۵۲	—	۸,۴۰۹	(خرید) ماشین آلات و تجهیزات
۲/۸	۳,۲۵۶	۲,۲۲۰	—	۱,۰۳۶	(خرید) سایر دارایی های ثابت
—	۳۲	—	—	۳۲	استفاده از موجودی انبار
۰/۱	۵۸	—	—	۵۸	(خرید) اقلام گران بها
۰/۴	۲۴۵	—	—	۲۴۵	(خرید) زمین
۱۶/۱	۱۲,۷۰۰	۱۰,۶۶۰	—	۲,۰۴۰	سایر دارایی های تولید نشده
۱۰۰	۶۶,۴۴۵	۲۰,۵۹۲	۹,۷۵۲	۳۶,۱۰۱	جمع
	۱۰۰	۳۱	۱۴/۷	۵۴/۳	درصد

منبع: صفحه ۳۰۶ لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور.

به طوری که ملاحظه می شود، رقم تملک دارایی های سرمایه ای براساس ارقام مندرج در صفحه ۳۰۶ لایحه بودجه ۱۳۸۱، ۶۶,۴۴۵ میلیارد ریال، اما براساس جدول خلاصه بودجه ۵۴,۱۸۵ میلیارد ریال است، که ۱۲,۲۶۰ میلیارد ریال اختلاف دارند. براساس جدول شماره ۲ از مجموع اعتبارات عمرانی حدود ۵۴/۳ درصد به صورت طرح های ملی و حدود ۳۱ درصد ردیف متفرقه و ۱۴/۷ درصد اعتبارات استانی است. اعتبارات استانی نسبت به سال ۱۳۸۰ که حدود ۲۰/۲ درصد بوده حدود ۵/۵ درصد کاهش یافته است، اگرچه از نظر قدر مطلق اعتبار، حدود ۱۳/۳ میلیارد ریال افزایش یافته است^۱. در ادامه، اعتبار طرح های ملی و استانی و ردیف های متفرقه به تفکیک مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. براساس بررسی های انجام شده اجزای طرح های عمرانی ملی و استانی با زیر مجموعه آن ها مقایسه ندارد و مالا اختلاف مربوط به اعتبارات ردیف های متفرقه است، در ضمن درصد سهم اعتبارات ردیف های متفرقه در سال ۱۳۸۱ بالا و حدود ۳۱ اعتبارات عمرانی است، در حالی که براساس اصول بودجه ۱۰ درصد اعتبارات می تواند به صورت متفرقه باشد. در سال ۱۳۸۰ این نسبت حدود ۲۰ درصد بوده است که در سال ۱۳۸۱ به ۳۱ درصد افزایش یافته است.

طرح های ملی

طبق پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، حدود ۱۶۰۰ طرح عمرانی ملی تعریف شده است. از این تعداد، ۱۵۶ طرح جدید است. از نظر اعتباری حدود ۱۷۷۹ درصد از کل اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ملی در سال ۱۳۸۱ را طرح های جدید و ۸۷۲۱ درصد آن را طرح های قدیم به خود اختصاص می دهد (جدول ۳).

جدول ۳- خلاصه جدول طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ملی (مبالغ به هزار ریال)

نوع طرح	تعداد	برنامه های سال های کل	مجموع ۱۳۸۰	پیشنهادی ۱۳۸۱	برآورد سال های بعد	مجموع کل (درصد)
طرح های قدیم	۱۲۲۲	۳۸,۱۲۲,۹۰۶,۵۵۶	۲۱,۳۶۸,۵۷۷,۳۶۰	۳۱,۸۲۲,۹۸۵,۰۰۰	۱۱۰,۳۲۲,۷۲۱,۶۷۰	۲۱۱,۳۷۷,۳۵۶,۰۸۶ (۹۳/۵۱)
طرح های جدید	۱۵۶	۱,۸۸۸,۶۶۹,۰۰۰	۲۰,۷۲۲,۰۰۰	۲,۳۵۸,۶۰۰,۰۰۰	۸,۵۱۰,۵۰۰,۰۰۰	۱۲,۷۰۸,۵۷۲,۰۰۰ (۵/۴۹)
جمع	۱,۶۰۰	۴۰,۰۱۱,۵۷۵,۵۵۶	۲۱,۵۷۰,۲۷۰,۳۶۰	۳۴,۱۸۱,۵۸۵,۰۰۰	۱۱۸,۸۳۳,۲۲۱,۶۷۰	۲۲۴,۰۳۸,۹۲۶,۰۸۶ (۱۰۰)

شماره پیوست شماره یک لایحه بودجه ۱۳۸۱.
* یکی از اهداف لایحه مربوط است به، مربوط به طرح های سال های قبل و مربوط به سال ۱۳۸۰ در حوزه طرح های جدید که ملحق شده اند به بودجه سال ۱۳۸۱.

همچنین طبق جدول (۳) موارد زیر قابل طرح می باشند:

الف) طرح های جدید نیز تمهیداتی برای سال های آینده در بر دارد. تمهید ایجاد شده در حدود ۲۷/۱۶ است که از رابطه زیر به دست می آید:

$$\frac{۸,۵۱۰,۵۰۰,۰۰۰}{۱۱۸,۸۳۳,۲۲۱,۶۷۰} = ۲۷/۱۶$$

به عبارت دیگر ۲۷٪ از کل تمهید ایجاد شده در رابطه با طرح های عمرانی مربوط به طرح های جدید است.

ب) در سال ۱۳۸۱ ترکیب اعتبارات طرح های جدید ۶/۴۹ درصد و طرح های قدیم ۹۳/۵۱ درصد از کل اعتبارات طرح های عمرانی را شامل می شود.

ج) برآورد اعتبار سال های بعد، به اعتبارات پیشنهادی طرح های جدید ۱۹۹/۸ درصد و

به اعتبارات پیشنهادی طرح های قدیم ۳۴۶/۵ درصد است.

$\frac{110,333,721,670}{31,842,198,500} = 346/5$	$\frac{8,510,500,000}{4,258,660,000} = 199/8$	$\frac{118,844,221,670}{36,100,858,500} = 329/2$
طرح های قدیم	طرح های جدید	جمع کل طرح ها

نسبت های یاد شده، نشانگر تعهدی است که به واسطه شروع طرح های جدید، ادامه طرح های قدیم و کل طرح ها در سال ۱۳۸۱، طی سال های بعد برای دولت ایجاد خواهد شد. در هر حال حدود ۳۳٪ برابر اعتبارات سال ۱۳۸۱ طی سال های آینده برای دولت تعهد ایجاد شده که از سال ۱۳۸۰ که حدود ۵ برابر است، ۱۷۰/۷۸ درصد کم تر است و علت آن عمدتاً حذف طرح های مطالعاتی در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ است.^۱

با محاسبه نسبت اعتبار هر یک از فصول به کل اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای ملی در سال ۱۳۸۱، این نتیجه حاصل می شود که فصول منابع آب (۲۲۷/۲) و راه و ترابری (۱۷/۵۷) به ترتیب بالاترین سهم از کل اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ملی در سال ۱۳۸۱ را تشکیل می دهند. همچنین فصول منابع آب (۲۲۸/۸) و راه و ترابری (۲۳۳/۷۱)، به ترتیب بالاترین سهم از کل تعهدات سنوات بعد طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ملی را به خود اختصاص می دهند (جدول ۴).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. لازم به ذکر است که در پوست شماره (۱) لایحه بودجه ۱۳۸۱، نوع طرح (مهم....) مشخص نشده است، در حالی که در جزء (۳) بند (د) تبصره (۱) لایحه بودجه ۱۳۸۱ به طرح های مهم اشاره شده است.

جدول ۲- برآورد اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای ملی در سال ۱۳۸۱

(ارقام به هزار ریال)

برحسب فصل

فصل	جمع پرداختی سال های قبل	مصوب سال ۱۳۸۰	برآورد سال ۱۳۸۱	برآورد سال های بعد	جمع کل (درصد نسبت به کل)
اداره عمومی کشور	۱۸,۲۶۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۵۰۰,۰۰۰	—	(۰/۰۳)
اداره امور قضایی قانونی و مقررات	۶۱۷,۱۵۶,۰۰۰	۲۵۱,۰۰۰,۰۰۰	۲۲۷,۱۰۰,۰۰۰	۷۲۲,۳۵۸,۰۰۰	(۰/۸۱)
حفاظت و امنیت داخلی کشور	۲۹۷,۵۱۱,۰۰۰	۱,۳۷۵,۱۵۲,۲۰۰	۱,۶۲۲,۹۰۰,۰۰۰	۵,۱۴۵,۵۲۸,۰۰۰	(۲/۳۵)
اداره امور مالی	۲۱,۷۰۰,۰۰۰	۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۱۱,۲۰۰,۰۰۰	(۰/۱۵)
آمار و خدمات عمومی فنی	۱۲۹,۰۶۰,۶۰۰	۵۲,۵۲۰,۰۰۰	۹۲,۷۶۰,۰۰۰	۱,۳۷۹,۸۲۰,۰۰۰	(۱/۰۸)
اطلاعات و ارتباطات جمعی	۱,۱۲۰,۷۲۹,۷۲۰	۲۰۵,۲۰۰,۰۰۰	۳۲۹,۲۰۰,۰۰۰	۱,۱۹۲,۲۴۵,۵۰۰	(۱)
ساختن بنا و تاسیسات دولتی	۱,۳۰۲,۰۶۷,۷۰۰	۶۰۸,۷۲۲,۰۰۰	۱,۳۲۹,۱۲۲,۰۰۰	۲,۸۴۲,۰۸۸,۸۰۰	(۲/۲۱)
مخارج قضایی	۱,۲۲۶,۸۷۲,۰۰۰	۶۹۱,۶۰۰,۰۰۰	۱,۰۹۸,۰۰۰,۰۰۰	۲,۱۷۲,۹۲۶,۰۰۰	(۲/۲۷)
آموزش و پرورش عمومی	۱۲۱,۶۲۹,۰۰۰	۱۸۱,۹۰۰,۰۰۰	۳۳۸,۸۰۰,۰۰۰	۵۲۸,۰۵۲,۰۰۰	(۰/۲۶)
فرهنگ و هنر	۸۵۸,۵۸۸,۷۰۰	۲۹۲,۶۰۰,۰۰۰	۳۵۲,۲۰۰,۰۰۰	۱,۰۸۲,۲۴۲,۰۰۰	(۰/۹۱)
بهداشت، درمان و تغذیه	۲,۰۱۷,۷۳۶,۰۰۰	۲۵۱,۷۵۰,۰۰۰	۱,۲۹۵,۰۰۰,۰۰۰	۲,۲۰۲,۰۰۰,۰۰۰	(۲/۰۲)

ادامه جدول ۲- برآورد اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای ملی در سال

(ارقام به هزار ریال)

۱۳۸۱ بر حسب فصل

فصل	جمع پرداختی های سال قبل	مصوب سال ۱۳۸۰	برآورد سال ۱۳۸۱	برآورد سال های بعد	جمع کل
	(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)
تأمین اجتماعی و بیمه ای	۱۹۲,۶۹۸,۰۰۰	۱۰۶,۶۰۰,۰۰۰	۲۶۵,۶۰۰,۰۰۰	۹۵۱,۲۰۰,۰۰۰	۱,۵۱۸,۰۹۸,۰۰۰ (۰/۶۷)
تربیت بدنی و امور جوانان	۲۸۷,۰۲۲,۳۰۰	۱۵۹,۵۰۰,۰۰۰	۲۸۲,۵۱۰,۰۰۰	۸۸۱,۰۱۹,۱۰۰	۱,۷۱۰,۰۷۲,۳۰۰ (۰/۷۶)
عمران شهرها	۱,۹۰۲,۱۱۶,۳۵۰	۱,۲۲۹,۷۰۰,۰۰۰	۲,۸۷۵,۷۰۰,۰۰۰	۲,۰۷۵,۶۶۹,۹۰۰	۱۰,۲۰۵,۱۸۶,۳۵۰ (۲/۵۵)
عمران توسازی روستاها	۲۱,۰۲۵,۵۰۰	۲۶,۰۰۰,۰۰۰	۳۲,۸۰۰,۰۰۰	۱۲,۰۱۰,۰۰۰	۹۲,۸۳۵,۵۰۰ (۰/۰۳)
تأمین مسکن	۱,۳۰۹,۶۲۶,۷۰۰	۵۷۸,۲۰۰,۰۰۰	۵۹۸,۲۰۰,۰۰۰	۶,۲۰۲,۲۷۶,۰۰۰	۸,۸۸۹,۵۲۲,۷۰۰ (۳/۹۲)
حفاظت محیط زیست	۷۵,۹۹۲,۷۰۰	۷۳,۸۰۰,۰۰۰	۱۰۲,۰۰۰,۰۰۰	۲۰۲,۰۰۰,۰۰۰	۵۵۵,۷۹۲,۷۰۰ (۰/۲۵)
عملیات چند منظوره توسعه نواحی	۷,۱۷۱,۰۰۰	۷۵۰,۰۰۰	۹۰۲,۰۰۰,۰۰۰	۲,۵۲۰,۰۰۰	۹۱۲,۲۶۱,۰۰۰ (۰/۲۰)
آموزش فنی و حرفه ای	۳۰۶,۸۲۵,۰۰۰	۱۰۸,۸۰۰,۰۰۰	۲۸۰,۲۰۰,۰۰۰	۶۹۲,۵۰۰,۰۰۰	۱,۳۸۸,۲۲۵,۰۰۰ (۰/۶۶)
آموزش عالی	۳,۰۸۶,۲۵۷,۳۰۶	۱,۱۶۸,۸۲۰,۲۶۰	۱,۷۱۱,۱۳۰,۰۰۰	۷۹۰,۲۷۷,۰۰۰	۶,۷۵۶,۲۸۲,۵۶۶ (۲/۹۸)
منطقه ها	۲,۳۹۵,۶۳۹,۲۹۵	۸۸۲,۳۲۷,۲۰۰	۹۲۷,۷۶۲,۰۰۰	۲,۷۷۲,۰۵۱,۲۶۰	۶,۹۸۷,۸۰۱,۹۵۵ (۰/۰۹)
کشاورزی و منابع طبیعی	۱,۲۰۵,۶۲۱,۷۰۰	۵۹۶,۹۰۰,۰۰۰	۶۹۲,۷۲۱,۰۰۰	۵,۳۲۶,۵۶۶,۰۰۰	۸,۰۲۱,۸۰۸,۷۰۰ (۳/۵۲)

ادامه جدول ۳- برآورد اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای ملی در سال ۱۳۸۱ بر حسب فصل (ارقام به هزار ریال)

فصل	جمع پرداختی های سال قبل	مصوب سال ۱۳۸۰	برآورد سال ۱۳۸۱	برآورد سال های بعد	جمع کل
			(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)
سایر آب	۱۰,۴۰۱,۷۷۸,۷۰۰	۲,۷۹۵,۳۳۸,۰۰۰	۷,۸۳۹,۸۰۰,۰۰۰ (۲۱/۷۲)	۳۳,۵۰۲,۶۶۷,۱۹۰ (۲۸/۱۹)	۵۵,۵۳۹,۵۹۳,۸۹۰ (۲۴/۵۲)
برق	۲,۵۹۱,۹۵۶,۰۰۰	۱,۰۲۶,۲۶۰,۰۰۰	۲,۰۳۶,۱۰۰,۰۰۰ (۵/۶۲)	۱,۷۷۹,۶۲۸,۰۰۰ (۱/۵۰)	۹,۳۳۱,۹۶۲,۰۰۰ (۴/۱۶)
سایر	۳۷۱,۰۵۱,۱۰۰	۳۳۶,۱۰۰,۰۰۰	۷۲۷,۶۰۰,۰۰۰ (۲/۰۷)	۲,۰۵۶,۲۵۸,۰۰۰ (۳/۲۱)	۵,۵۱۱,۰۰۹,۱۰۰ (۲/۲۳)
نفت	۵۵,۵۵۲,۰۰۰	۱۳۵,۰۶۵,۰۰۰	۱۶۹,۵۶۵,۰۰۰ (۰/۲۷)	۳۷۰,۱۲۰,۰۰۰ (۰/۲۳)	۶۳۰,۳۱۲,۰۰۰ (۰/۲۸)
گاز	۰	۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۵۷,۷۰۰,۰۰۰ (۰/۸۹)	۰ (۰/۰۰)	۶۵۷,۷۰۰,۰۰۰ (۰/۲۹)
سایر	۹۷۲,۰۲۴,۸۸۰	۳۷۲,۱۰۰,۰۰۰	۶۸۷,۹۰۰,۰۰۰ (۱/۹۱)	۲,۳۲۰,۰۶۸,۷۲۰ (۲/۰۲)	۲,۳۹۲,۰۹۳,۶۰۰ (۱/۹۷)
پارک های	۶۵۲,۸۸۷,۹۰۰	۲۶۵,۷۰۰,۰۰۰	۳۳۵,۹۲۸,۰۰۰ (۰/۹۳)	۹۲۲,۵۶۱,۲۰۰ (۰/۷۹)	۲,۱۹۹,۰۹۷,۱۰۰ (۰/۹۷)
دام و تراوری	۱۰,۲۸۱,۵۱۱,۹۸۵	۲,۶۶۲,۶۸۶,۰۰۰	۶,۳۳۳,۵۰۰,۰۰۰ (۱۷/۵۷)	۲۸,۱۸۳,۸۵۲,۸۰۰ (۲۳/۷۱)	۳۹,۶۷۱,۵۵۱,۷۸۵ (۲۱/۹۳)
پست و مخابرات	۱۱,۰۷۵,۰۰۰	۳۳,۰۰۰,۰۰۰	۳۱,۷۲۰,۰۰۰ (۰/۰۹)	۳۳,۶۷۵,۰۰۰ (۰/۰۳)	۱۱۰,۲۷۰,۰۰۰ (۰/۰۵)
سوانگردی	۲۷,۲۱۱,۲۰۰	۶,۱۰۰,۰۰۰	۱۲,۱۰۰,۰۰۰ (۰/۰۲)	۷۲,۷۰۶,۰۰۰ (۰/۰۶)	۱۲۲,۱۱۷,۲۰۰ (۰/۰۵)
علوم و فنون صنعتی	۳,۰۸۸,۳۹۲,۶۰۰	۱,۰۹۶,۶۰۷,۵۰۰	۱,۳۳۶,۶۰۷,۵۰۰ (۳/۷۳)	۵,۸۷۹,۱۸۰,۲۰۰ (۲/۹۵)	۱۱,۴۱۰,۷۸۷,۸۰۰ (۵/۰۲)

ادامه جدول ۲- برآورد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در سال

۱۳۸۱ برحسب فصل (ارقام به هزار ریال)

فصل	جمع پرداختی‌های سال قبل	مصوب سال ۱۳۸۰	برآورد سال ۱۳۸۱	برآورد سال‌های بعد	جمع کل
			(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)	(درصد نسبت به کل)
منابع طبیعی	۲۸۳,۷۶۲,۲	۱۲۶,۲۰۰,۰۰۰	۵۱۷,۹۸۹,۰۰۰ (۱/۲۳)	۶۳۲,۲۹۹,۰۰۰ (۰/۵۲)	۱,۵۸۰,۶۵۱,۲۰۰ (۰/۷۰)
طرح‌های جدید	۱,۸۹۸,۶۶۹,۰۰۰	۲۰,۷۲۲,۰۰۰	۲,۲۵۸,۶۶۰,۰۰۰	۸,۵۱۰,۵۰۰,۰۰۰	۱۲,۷۰۸,۵۷۲,۰۰۰
طرح‌های قدیم	۴۸,۱۲۲,۹۰۶,۵۵۶	۲۱,۳۷۸,۵۲۷,۳۶۰	۲۱,۸۲۲,۱۹۸,۵۰۰	۱۱۰,۳۳۲,۷۲۱,۶۷۰	۲۱۱,۷۷۷,۲۵۲,۰۸۶
جمع کل	۵۰,۰۲۱,۵۷۵,۵۵۶	۲۱,۵۱۹,۲۷۰,۳۶۰	۲۶,۱۰۰,۸۵۸,۵۰۰ (۱۰۰)	۱۸,۸۲۲,۲۲۱,۶۷۰ (۱۰۰)	۲۲۶,۲۸۵,۹۲۶,۰۸۶ (۱۰۰)

منبع: پیوست شماره (۱) لایحه بودجه ۱۳۸۱.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رساله جامع علوم انسانی

طرح‌های استانی

علی‌رغم اختلاف فاحش بین جمع کل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اجزای تشکیل دهنده طرح‌ها، مندرج در صفحات ۶۲ و ۳۰۶ و جدول شماره ۲ لایحه بودجه سال ۱۳۸۱، اعتبارات عمرانی استانی همچنان ۱۴/۷ درصد (۹۷۵۲ میلیارد ریال) از مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهند. با نگاهی به خلاصه اعتبارات عمرانی استانی در پیوست شماره ۲ لایحه سال ۱۳۸۱، مشاهده می‌شود که این اعتبارات به ۱۲,۳۰۰ میلیارد ریال افزایش یافته است که اجزای آن به شرح زیراند:

جدول ۵- تملک دارایی های سرمایه ای استانی (مبالغ به میلیارد ریال)

جمع کل	تملك دارایی های سرمایه ای				
	خودپاری	بند (د) تبصره ۲۱**	بند (الف) تبصره ۱۶*	تملك دارایی های سرمایه ای	عنوان
۱۲,۳۰۰	۱۱۲	۲,۳۳۶	۵۰۰	۹,۲۵۲	مبلغ
۱۰۰	۲۱	۲۱۹۸	۲۴	۲۷۵۲	درصد
مجموع اعتبارات استانی: ۹,۷۵۲					

ملاحظه لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور.
 * لازم به ذکر است که اعتبار بند مذکور از اعتبارات استانی در ماده واحده نیست و این رقم به فروش ارز ارتباط دارد. بدیهی است که این امراشکل محاسباتی و نظری دارد. چون حساسگری آن باید جدا باشد تا امکان تهیه گزارش ظریف بودجه براساس لایحه میسر گردد.
 ** خودپاری از ارقام بودجه استانی محسوب نمی گردد.

به طوری که ملاحظه می شود تملک دارایی های سرمایه ای استانی به مبلغ ۹,۲۵۲ میلیارد ریال یا بند (الف) تبصره ۱۶، به مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال (جمعاً مبلغ ۹,۷۵۲ میلیارد ریال) مجموع اعتبارات عمرانی استانی را تشکیل می دهد و اعتبارات بند (د) تبصره ۲۱ در صورت استفاده از ذخایر ارزی به سر جمع اعتبارات عمرانی استانی اضافه می شود. اعتباراتی که تحت عنوان خودپاری ذکر شده مربوط به اتمام طرح های استانی براساس مفاد بند (الف) جزء (۴) تبصره ۲۲ است و لذا در اعتبارات عمرانی استانی منظور نشده است.

اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای استانی (مجموع تملک دارایی های سرمایه ای و بند الف تبصره ۱۶)، مبلغ ۹,۷۵۲ میلیارد ریال برآورد شده که نسبت به رقم مشابه اعتبار طرح های ملی استانی) در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور (رقم ۷,۲۸۲ میلیارد ریال) ۳۲ درصد رشد داشته است.

قسمت پنجم پیوست شماره (۲) لایحه بودجه سال ۱۳۸۱، فهرست و اعتبار طرح های ملی استانی شده و بند الف تبصره ۲۱ را ارائه می دهد. جدول (۶) خلاصه اعتبارات برآورد شده برای طرح های ملی استانی شده را نشان می دهد.

جدول ۶- طرح های ملی استانی شده و بند «ل» تبصره ۲۱ (ارقام به هزار ریال)

عنوان	بر داخلی سالهای تبل	بر آورده سال ۱۳۸۱			جمع کل
		ملی استانی شده	بند (ل)	جمع کل	
کل کشور (جمع استانیها)	۱,۱۲۶,۳۳۷,۹۱۳	۹۰۵,۸۸۵,۰۰۰	۲,۳۳۶,۰۱۲,۶۶۹	۳,۶۷۵,۲۴۸,۷۲۰	۹,۱۶۲,۶۲۶,۳۷۷

همان طور که مشاهده می شود، اعتبار طرح های ملی که استانی شده اند در سال ۱۳۸۱، مبلغ ۱,۳۳۹ میلیارد ریال برآورد شده است که حدود ۲۵ درصد از اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای استانی (۹,۷۵۲ میلیارد ریال) را تشکیل می دهد. با توجه به این که اعتبار مربوط به طرح های ملی که استانی شده اند به طور مشخص در پیوست شماره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۸۰ وجود ندارد، امکان مقایسه نسبت یاد شده با نسبت مشابه در سال ۱۳۸۰ وجود ندارد.

همچنین با مراجعه به جدول (۶) نسبت اعتبار برآورد شده برای سال های بعد به برآورد سال ۱۳۸۱ حدود ۹۴/۳ درصد است و این نتیجه حاصل می شود که تعهدات دولت طی سال های آینده تقریباً با اعتبار برآورد شده سال ۱۳۸۱ برابر است و تعهدات دولت در این زمینه سال های زیادی طول نخواهد کشید.

سهم اعتبارات ردیف های متفرقه

اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای ردیف های متفرقه در سال ۱۳۸۱، ۳۱ درصد از کل اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای را به خود اختصاص می دهد؛

۱. با مراجعه به جدول (۶) نسبت یاد شده قابل محاسبه می باشد.

$$\frac{۳,۴۶۶,۹۶۴,۸۱۴}{۳,۶۷۵,۲۴۸,۷۲۰} = ۹۴,۳$$

جدول ۷- مقایسه نسبت اعتبارات (مبالغ به میلیارد ریال)

درصد	پیشنهادی سال ۱۳۸۱	درصد	مصوب سال ۱۳۸۰	عنوان
۵۴/۳	۳۶,۱۰۱	۵۹/۸	۲۱,۹۱۵	اعتبار طرح‌های عمرانی ملی
۱۲/۷	۹,۷۵۲	۲۰/۲	۷,۳۸۵	اعتبار طرح‌های عمرانی استانی
۳/۱	۲۰,۵۹۲	۲۰	۷,۳۱۷	ردیف‌های متفرقه
۱۰۰	۶۶,۴۴۵	۱۰۰	۳۶,۶۱۷	جمع

طبق جدول (۷) ملاحظه می‌شود که درصد اعتبارات عمرانی ملی و استانی سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰، هر یک حدود ۵۹ درصد کاهش و در مقابل نسبت ردیف‌های متفرقه حدود ۱۱ درصد افزایش یافته است. ردیف‌های متفرقه، مانند یک کیسه اعتباری است و حدود اعتبارات عمرانی کشور را به خود اختصاص داده است. این موضوع نشانگر عدم توزیع یک سوم اعتبارات عمرانی در قالب طرح‌های عمرانی مشخص است و در نهایت روش چانه زنی را در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در پی خواهد داشت. این روش اقتدار مدیریت‌های بخشی را نسبت به دستگاه‌های اجرایی اشاعه می‌دهد که نرم آن حدود ۱۰ درصد است. برای رفع آن پیشنهاد می‌شود کلیه اعتبارات صفحات ۱ تا ۱۸ قسمت آخر لایحه «برآورد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه سال ۱۳۸۱» (۲۰,۵۹۱,۵۷۰ میلیون ریال) که به یک دستگاه خاص داده می‌شود، به طرح‌های مشخص اختصاص داده شود و آن دسته از اعتبارات متفرقه عمرانی که ابعاد عمومی دارند و متعلق به یک دستگاه خاص نیستند، همچنان به صورت اعتبارات متفرقه و متمرکز باقی بمانند.

نتایج اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه ۱۳۸۱ کل کشور

طبق بند «د» ماده ۶۱ قانون برنامه سوم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف شده است با همکاری دستگاه‌های اجرایی، به منظور صرفه‌جویی و تسریع در اجرا حداکثر تا پایان سال ۱۳۷۹ طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در دست اجرا را برای تخصیص اعتبار و تعیین زمان خاتمه با توجه به میزان پیشرفت کار اولویت‌بندی کند.

به این منظور، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور طی بخشنامه‌ای در تاریخ ۱۳۷۹/۴/۱۳،

معاونین امور بخشی، اقتصادی و هماهنگی، فنی و مدیران ذی ربط سازمان را موظف کرد فهرست نهایی اولویت بندی طرح ها را تهیه کنند و تأکید کرد که نتایج این فعالیت، طی یک برنامه زمان بندی مشخص، در تدوین بودجه سال ۱۳۸۰ استفاده شود. شروع با تأخیر برنامه زمان بندی و محدودیت زمانی برای تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ باعث شد که برنامه یاد شده بدون نتیجه بماند. در آغاز سال ۱۳۸۰، معاونت امور فنی سازمان با شروع روش کار جدید، ادامه فعالیت های انجام شده را آغاز کرد. در این مرحله معیارهای اولویت بندی با توجه به ماهیت آن به دو دسته معیارهای کیفی (شامل توجیهات فنی، اقتصادی، سیاسی، ...) و معیارهای کمی (با توجه به پیشرفت فیزیکی و زمان خاتمه طرح یا پروژه) تقسیم بندی و براساس روش جدید فرم هایی تهیه و به دفاتر بخشی سازمان ارسال شد. پس از جمع آوری این فرم ها و پردازش اطلاعات، نتایج اولویت بندی طرح ها نهایی شد و فهرست اولویت بندی شده طرح های ملی برحسب فصول برنامه در اختیار دفاتر بخشی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور قرار گرفت تا در تهیه و تدوین قانون بودجه سال ۱۳۸۱ ملاک عمل طرح های عمرانی قرار گیرد.^۱

با توجه به فعالیت های صورت گرفته در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در خصوص اولویت بندی طرح ها و نتایج حاصل از فعالیت های مذکور (تقسیم طرح های عمرانی به اولویت های بالا، متوسط و پایین)، انتظار می رود اعتبار مورد نیاز طرح ها و پروژه های با اولویت بالا به طور کامل در بودجه سال ۱۳۸۱ دیده شود. اعتبار مورد نیاز طرح ها و پروژه هایی که در اولویت متوسط قرار گرفته اند، با تجدید نظر در حجم عملیات، پیشنهاد شود و اعتبار طرح ها و پروژه های با اولویت پایین، پس از کسر اعتبارات تخصیص یافته به طرح ها و پروژه های با اولویت بالا و متوسط، تأمین و پیشنهاد شود.

جدول (۸) برخی طرح ها یا پروژه ها را نشان می دهد که در فصول مختلف تحت پوشش امور زیربنایی دارای اولویت بالا شناخته شده اند.

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر به گزارش شماره ۶۳۳۱ (گزارشی از عملکرد اولویت بندی طرح های عمرانی، مرکز پژوهش های مجلس، مراجعه فرمایند.

جدول ۸- برخی طرح‌ها یا پروژه‌هایی که در فصول مختلف امور زیربنایی اولویت بالا دارند*

فصل	شماره طرح / پروژه**	عنوان طرح / پروژه
آمار و خدمات عمومی و فنی	۱۰۹۰۵۲۱۰-۰۰۲	تهیه کاداستر شهری استان کرمانشاه
	۱۰۹۰۵۲۱۰-۰۲۶	تهیه کاداستر شهری استان قم
عمران شهرها	۳۰۶۰۳۲۱۰-۰۰۷	ایجاد تأسیسات فاضلاب سو سنگرد
	۳۰۶۰۳۲۱۰-۰۰۴	ایجاد تأسیسات فاضلاب شادگان
	۳۰۶۰۳۲۵۲-۰۰۲	ایجاد تأسیسات فاضلاب بندرگز
	۳۰۶۰۳۲۶۱-۰۰۲	ایجاد تأسیسات فاضلاب دیلم و گناوه
	۳۰۶۰۳۲۵۲-۰۰۴	ایجاد تأسیسات فاضلاب کردکوی
	۳۰۶۰۳۲۰۵-۰۰۱	ایجاد تأسیسات فاضلاب تبریز
	۳۰۶۰۳۲۳۰-۰۰۳	ایجاد تأسیسات فاضلاب جویبار
تامین مسکن	۳۰۸۰۲۲۹۰-۰۰۴	۱۵۰ واحد خانه‌های سازمانی نیروی هوایی سپاه
	۳۰۸۰۲۲۹۰-۰۰۸	۳۷۰ واحد خانه‌های سازمانی نیروی شتاب مشترک سپاه
	۳۰۸۰۲۳۸۶-۰۰۱	۱۹۲ واحد متناقل کل
برق	۲۰۳۰۱۳۰۸-۰۰۳	نیروگاه دره تخت ۱
	۲۰۳۰۱۳۰۸	نیروگاه زنجیرهای پاسوج
راه‌ترابری	۲۰۹۱۸۲۱۲-۰۰۱	تعریض و چهار خپله نمودن از رشت - لاهیجان - لنگرود
	۲۰۹۱۸۲۱۲-۰۰۵	شانزده دستگاه پل‌های گروه دوم و پل وازرود
	۲۰۹۱۸۲۱۲-۰۲۳	احداث بزرگراه بابلسر - گرگان
	۲۰۹۱۹۲۱۷	تکمیل راه نورآباد - هرسین
	۲۰۹۱۸۲۰۸-۰۰۴	احداث باند دوم شهرضا - سورمق ق ۴
	۲۰۹۰۷۲۱۹-۰۰۱	احداث اسکله و تأسیسات تخلیه سنگ آهن در بندر عباس
	۲۰۹۱۹۲۱۶-۰۰۲	راه تبریز - اهر ق ۱
	۲۰۹۱۸۲۰۸-۰۰۹	پل خان سهراهی تخت جمشید
	۲۰۹۲۱۲۰۲-۰۰۶	راه زاهدان - خاش ق ۱
	۲۰۹۲۱۲۰۶	بهسازی راهرمز - بهبهان
	۲۰۹۱۹۲۱۴-۰۰۲	احداث راه اصلی لار - کهورستان ق ۳/الف
	۲۰۹۱۸۲۰۷	راه کرمانشاه - اسلام آباد ق ۲/۱
	۲۰۹۲۱۲۰۳-۰۰۹	راه سیرجان - بندرعباس ق ۲

* برگرفته از تالیف پایتخت اولویت بندی طرح‌های عمرانی ملی - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
 ** لازم به ذکر است که شماره طرح‌ها و پروژه‌های جدول بر اساس سال ۱۳۸۰ درج شده است.

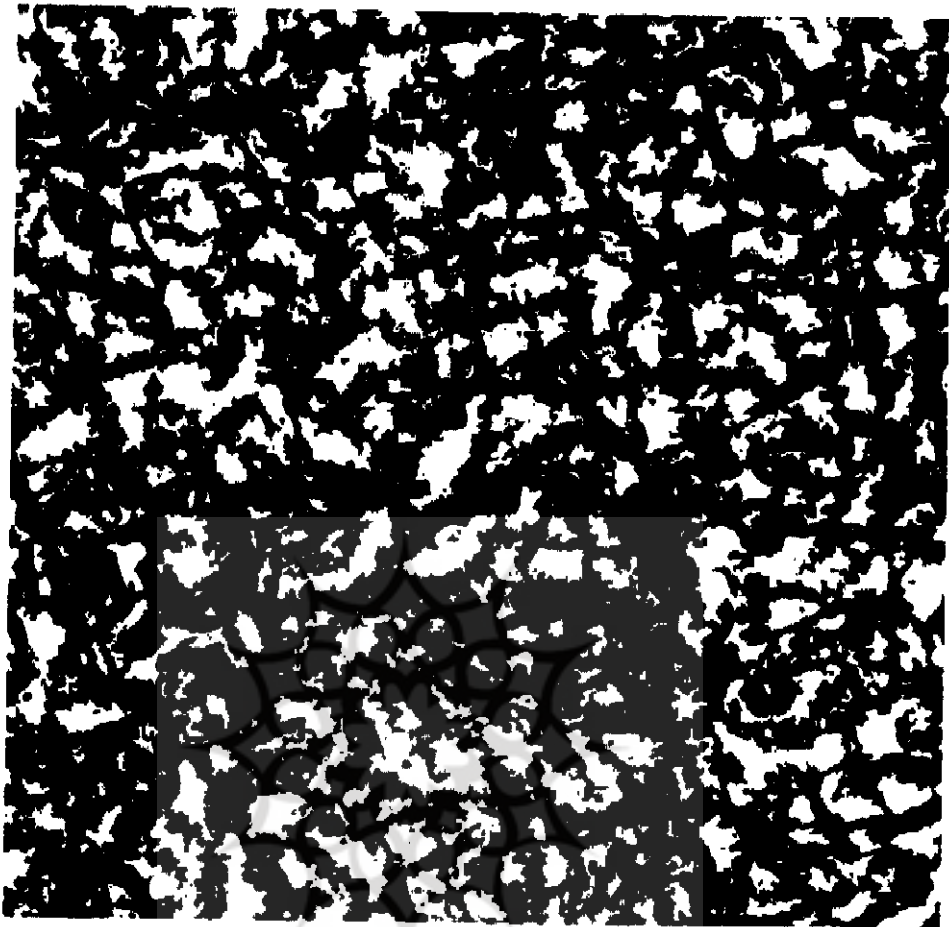
بدیهی است که تمامی توجه و تلاش باید صرف این موضوع شود که در سال ۱۳۸۱ به طرح‌ها و پروژه‌هایی که اولویت بالا دارند (و به نمونه‌هایی از آن‌ها نیز در جدول (۸) اشاره شده) طوری اعتبار تخصیص داده شود که با توجه به زمان خاتمه و اعتبار سالانه حتماً تمام شوند، تا اهداف اولویت‌بندی طرح‌ها تحقق پیدا کند.

نتیجه‌گیری

۱. اعتبار طرح‌های جدید تملک‌داری‌های سرمایه‌ای ملی حدود ۱۷۷۹ درصد از کل اعتبار طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای ملی را به خود اختصاص می‌دهد.
۲. تعهداتی که به واسطه شروع یا ادامه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای ملی نسبت به اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی برای دولت طی سال‌های آینده ایجاد می‌شود، در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ کاهش یافته است (نسبت برآورد اعتبار سال‌های بعد طرح‌های ملی به کل برآورد اعتبار طرح‌های ملی از ۵ برابر در سال ۱۳۸۰ به ۲/۲ برابر در سال ۱۳۸۱ کاهش یافته است).
۳. نسبت اعتبار کل طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای ملی (طرح‌های عمرانی) به جمع کل اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ کاهش یافته که علت آن عمدتاً حذف طرح‌های مطالعاتی در سال ۱۳۸۱ از مجموع طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای بوده است.
۴. نسبت اعتبار طرح‌های استانی و ملی به کل اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نیز در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ کاهش یافته است (جدول شماره ۵).
۵. حدود ۲۵ درصد از کل اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌ای استانی را طرح‌های ملی استانی شده تشکیل می‌دهند. این نکته یادآوری می‌شود که استانی شدن طرح‌های ملی نیز یکی از اهداف اولویت‌بندی طرح‌ها تلقی می‌شود.

پیشنهادها

۱. با توجه به افزایش ۱۱ درصدی نسبت ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ پیشنهاد می‌شود کلیه اعتبارات صفحات ۱ تا ۱۸ قسمت آخر لایحه برآورد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای متفرقه سال ۱۳۸۱ (۲۰,۵۹۲ میلیارد ریال) که به یک دستگاه خاص واگذار می‌شود به طرح‌های مشخص اختصاص داده شود و آن دسته از اعتبارات متفرقه عمرانی که ابعاد عمومی دارند و متعلق به یک دستگاه خاص نیستند، همچنان به صورت اعتبارات متفرقه و متمرکز باقی بمانند.
۲. طرح‌ها و پروژه‌های با اولویت بالا مورد توجه قرار گیرند و تلاش شود در سال ۱۳۸۱ اعتبار آن‌ها به گونه‌ای تخصیص داده شود که با توجه به زمان خاتمه و اعتبار سالانه حتماً خاتمه یابند تا اهداف اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌ها تحقق پیدا کند.



مقدمه

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بر اصلاح ساختاری در زمینه‌های مختلف تأکید کرده است. همراه با اصلاح ساختاری، توجه به برخی وجوه برنامه ریزی و تصمیم‌گیری نیز از دیگر ویژگی‌های برجسته برنامه سوم است. یکی از مهم‌ترین این ویژگی‌ها تأکید بر تمرکززدایی^۱ در زمینه‌های برنامه ریزی و بودجه ریزی استانی، واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری بیش‌تر به مدیریت‌های استانی و از همه مهم‌تر نهادینه کردن سازوکارهایی است که باید اجرای غیرمتمرکز برنامه و بودجه استانی را میسر سازند.

۱. این مقاله در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها و توسط آقای فرزین اربابی تهیه شده است.
۲. به تاریخچه تمرکززدایی قبل از برنامه سوم توسعه، در ضمیمه شماره ۱ اشاره شده است.

همه کوشش‌هایی که در مراحل مختلف تهیه و تنظیم برنامه سوم در عرصه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی صورت گرفته، به تدوین نظامی قانونی انجامیده که «نظام درآمد- هزینه استان» نام دارد و فصل هشتم قانون برنامه سوم را به خود اختصاص داده است. منطق نظام درآمد- هزینه استان، در پیوند با مفهوم عدم تمرکز و واگذاری اختیار بیش‌تر به مدیریت‌های پایین‌تر از سطح ملی، از یک پشتوانه نظری نیز برخوردار است. از این دیدگاه، نظام درآمد- هزینه استان زمینه‌ساز نوعی شیوه برنامه‌ریزی غیرمتمرکز است که در چارچوب آن کوشش می‌شود اصول علمی ناظر بر این شیوه در انطباق با ساختارهای قانونی و تشکیلاتی کشور، در حد مقدور، رعایت شوند. مهم‌ترین اصولی که در تنظیم نظام مورد بحث به نوعی مدنظر قرار گرفته‌اند عبارت‌اند از:

۱. نهاد تصمیم‌گیرنده؛
 ۲. نهاد یا نهادهای مشاوره‌ای تصمیم‌ساز (کارشناسی)؛
 ۳. منبع مالی لازم؛
 ۴. حوزه وظایف معین.
- برگردان اصول فوق در نظام درآمد- هزینه استان به شرح زیر تجلی یافته است:
- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (موضوع ماده ۷۰ قانون برنامه سوم) به‌عنوان یک نهاد تصمیم‌گیرنده در سطح استان؛
 - کارگروه‌های تخصصی ذیل شورا، به‌عنوان نهادهای تصمیم‌ساز در سطح استان؛
 - خزانه معین استان (موضوع ماده ۷۲ قانون برنامه سوم) به‌عنوان یک نهاد مالی استانی؛
 - تعیین درآمدهای استانی (موضوع ماده ۷۹ قانون برنامه سوم) به‌عنوان منبع مالی استان؛
 - تعیین حوزه وظایف عمرانی استانی (موضوع ماده ۷۸ قانون برنامه سوم) به‌عنوان حوزه کارکردی استان.
- به منظور تحقق اقدامات فوق، در نخستین گام و در مرحله اول نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، دو رهنمود کلی به شماره‌های ۴۰ و ۴۱ به تصویب هیأت دولت رسیده است که براساس آن‌ها باید:
- الف) وظایف عمرانی دولت بر پایه ضوابط و معیارهای مشخص طبقه‌بندی شوند؛
 - ب) آن دسته از وظایف عمرانی که آثار اجرایی آن‌ها از گستره استان فراتر نمی‌رود و ماهیت آن‌ها به گونه‌ای است که تصمیم‌گیری درباره آن‌ها در سطوح استانی قابل قبول و منطقی است، به‌عنوان وظایف استانی شناسایی و تعیین شوند؛

ب) ضمن بازنگری اقلام و عناوین درآمدی کشور، فهرست جدیدی از درآمدهای استانی برای سال‌های برنامه سوم تعیین و به دولت پیشنهاد شود، تا پس از تأیید دولت همه ساله در قالب بودجه‌های سالانه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

بنابراین ارزیابی چگونگی تحقق درآمد- هزینه استان، به عنوان یک راه کار فرابخشی در برنامه سوم، باید از یک سو دربرگیرنده همه اقداماتی باشد که توسط نهادهای مرکزی و استانی برای اجرای این نظام انجام گرفته و از سوی دیگر ساز و کارها، معایرت‌ها و درجه انحراف اقدامات انجام شده را با آن چه که انجام پذیرد روشن کند.

مطلب حاضر با توجه به این ضرورت تهیه و تدوین شده است.

۱. عملکرد اجرای سیاست‌های نظام درآمد- هزینه استان در قانون برنامه سوم توسعه

نظام درآمد- هزینه استان به عنوان مجموعه‌ای از مواد قانونی و راهکارهای اجرایی در برنامه سوم توسعه در پی تحقق هدف‌های شش‌گانه زیر است؛

۱. واگذاری اختیار تصمیم‌گیری بیش‌تر در زمینه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی به مدیریت استان؛

۲. تعیین و تعریف وظایف عمرانی استانی؛

۳. افزایش درآمدهای استانی؛

۴. برقراری ارتباط بین هزینه‌های عمرانی استانی و درآمدهای استانی در هر استان؛

۵. تهیه و تنظیم سند برنامه سوم برای هر یک از استان‌های کشور؛

۶. تهیه عملکرد مالی استان و گزارش تفریح بودجه استانی.

برای دستیابی به هر یک از هدف‌های فوق سیاست‌هایی پیش‌بینی شده‌اند که یا به صورت مواد قانونی یا به شکل راهکارهای اجرایی در قانون برنامه سوم و مجموعه‌های پیوست آن تصریح شده‌اند. سیاست‌های پیش‌بینی شده برای هر یک از هدف‌های شش‌گانه نظام درآمد- هزینه استان به ترتیب زیر است؛

• سیاست‌های پیش‌بینی شده برای هدف شماره (۱) عبارت‌اند از؛

- تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان؛

- تعیین و تعریف وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان.

• سیاست‌های پیش‌بینی شده برای هدف شماره (۲) عبارت‌اند از؛

- تکمیل وظایف عمرانی دولت به ملی و استانی در حد برنامه‌های عمرانی ذیل فصول بودجه،

در قالب آیین نامه اجرایی ماده ۷۸ قانون برنامه سوم که باید به تصویب دولت برسد.

- سیاست های پیش بینی شده برای هدف شماره (۳) عبارت اند از:
 - بازنگری درآمدهای استانی و شناسایی و تعیین درآمدهای جدید استانی در قالب آیین نامه اجرایی ماده ۷۹ قانون برنامه سوم که باید به تصویب دولت برسد؛
 - تشکیل خزانه معین استان.

- سیاست های پیش بینی شده برای هدف شماره (۴) عبارت اند از:
 - تعیین درصد اعتبار عمرانی استان از درآمد استانی در قالب آیین نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم که باید به تصویب دولت برسد.

- تهیه و تنظیم بودجه عمرانی استانی سال های برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) بر مبنای ضرایب اعتباری مصوب دولت (موضوع آیین نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم)

- سیاست های پیش بینی شده برای هدف شماره (۵) عبارت اند از:
 - طراحی سازماندهی لازم برای تهیه برنامه در استان؛
 - تهیه و تنظیم چارچوب و دستورالعمل برنامه استان؛
 - ایجاد هماهنگی های لازم بخشی و منطقه ای در برنامه استان.
- سیاست های پیش بینی شده برای هدف شماره (۶) عبارت اند از:
 - تهیه صورت حساب عملکرد سالانه مالی در استان در اجرای ماده ۱۰۳ قانون محاسبات عمومی کشور.

- تهیه گزارش تفریح بودجه استانی براساس ماده ۱۰۴ قانون محاسبات عمومی کشور. با توجه به سیاست های فوق که برای اجرای نظام درآمد - هزینه استان و تحقق هدف های این نظام پیش بینی شده اند آشکار است که کلیه این اقدامات و سیاست ها مجموعه به هم پیوسته ای است که همه اجزا و ابعاد آن باید در تعامل با یکدیگر باشند. هرگونه کاستی در اجرای این مجموعه، چه از طریق نهادهای مرکزی و چه از طریق نهادهای استانی، بر کارکرد کل نظام تأثیر می گذارد.

به برخی از سیاست های اجرایی برنامه سوم توسعه در خصوص نظام درآمد - هزینه استان عمل شده است ولی برخی دیگر هنوز عملی نشده اند. در زیر به این موارد پرداخته شده است:

الف) سیاست های اجرایی برنامه که عملی شده اند

- شورای برنامه ریزی و توسعه استان براساس آیین نامه اجرایی ماده ۷۰ قانون برنامه سوم که

به تصویب دولت رسیده تشکیل شده و ترکیب اعضای آن نیز مشخص شده است.

- وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان در قالب بندهای ذیل ماده ۷۱ قانون برنامه سوم تعیین و تعریف شده و وظایف گروه های تخصصی ذیل شورای نیز در قالب آیین نامه اجرایی ماده ۷۰ قانون برنامه سوم به تصویب دولت رسیده و تعریف شده است.

- تفکیک وظایف عمرانی دولت به ملی و استانی در قالب آیین نامه اجرایی ماده ۷۸ قانون برنامه سوم تعیین شده که به تصویب دولت رسیده است. بر این اساس، اختصاص اعتبار طرح ها و پروژه هایی که در قالب وظایف عمرانی استانی اجرامی شوند باید فقط از منابع استانی صورت پذیرد و برعکس اعتبار لازم برای طرح هایی که به وظایف ملی مربوط می شوند، فقط از منابع ملی تأمین شوند.

- درآمدهای استانی که از سال های برنامه دوم به بعد، به عنوان درآمدهای استانی طبقه بندی شده اند بازنگری شده اند و اقلام جدید درآمدی که قابلیت استانی داشته اند تعیین شده اند و طی آیین نامه اجرایی ماده ۷۹ قانون برنامه سوم به تصویب دولت رسیده اند.

- خزانه معین استان، به صورت یک سازوکار مالی وابسته به نمایندگی خزانه داری کل در استان ها تشکیل شده است. البته نمایندگی خزانه در استان ها قبل از تصویب قانون برنامه سوم توسعه در استان ها وجود داشته و فقط نام آن به «خزانه معین استان» تغییر یافته است.

- نسبت اعتبار عمرانی استانی به درآمد استان برای تمام استان های کشور در قالب یک جدول و به پیوست آیین نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم تهیه و تنظیم شده و به تصویب دولت رسیده است.

سند نهایی برنامه سوم استان در بسیاری از استان ها تهیه شده است.

ب) سیاست های اجرایی برنامه که عملی نشده اند

از مجموعه سیاست های پیش بینی شده برای اجرای نظام درآمد - هزینه استان سیاست های زیر اجرا نشده اند:

- هر چند که بسیاری از استان ها سند برنامه سوم خود را تهیه کرده اند، اما این اسناد در سطح ملی مورد بررسی و تأیید قرار نگرفته اند.

- سازمان امور اداری و استخدامی سابق (معاونت نیروی انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور) طبق تبصره ذیل ماده ۷۸ قانون برنامه سوم موظف شده است که اختیارات لازم برای اجرای مطلوب وظایف استانی را تعیین و به دستگاه های اجرایی استانی ابلاغ کند.

این سیاست به مرحله اجرا نرسیده است.

۲. تحلیل عملکرد دستگاه‌های اجرایی در نظام درآمد- هزینه استان قانون برنامه

سوم توسعه

در مقدمه این مقاله گفته شد که نظام درآمد- هزینه استان یک مجموعه به هم پیوسته (Package) است که باید همه اجزای آن در ارتباط منسجم با هم اجرا شوند. اگرچه تقریباً تمامی سیاست‌های اجرایی پیش‌بینی شده برای نظام درآمد- هزینه اجرا شده‌اند، اما به دلیل برخی ناهماهنگی‌ها میان آن چه اجرا شده و آن چه باید اجرا می‌شده ناسازگاری‌هایی دیده می‌شود. براین اساس، تحلیل عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط در اجرای نظام درآمد- هزینه استان دربرگیرنده نکته‌های زیر است:

الف) در زمینه تفکیک وظایف عمرانی دولت به ملی و استانی

آیین‌نامه اجرایی مربوط به این سیاست (آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۸ قانون برنامه سوم) به تصویب دولت رسیده و بسیار شفاف و روشن تنظیم شده است. جدول پیوست آن نیز عنوان تمام برنامه‌های ذیل فصول بودجه عمرانی را - که از این پس به صورت استانی اجرا می‌شوند- دربردارد، ولی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و نهادهای ذی‌ربط مفاد این تصویب‌نامه را به‌طور کامل رعایت نکرده‌اند. براساس مفاد آیین‌نامه تصویبی مقرر بوده است که:

- از سال ۱۳۸۰ به بعد در تنظیم بودجه عمرانی در هر بخش به آن دسته از طرح‌هایی که ذیل برنامه‌های استانی اجرا می‌شوند، هیچ اعتبار ملی اختصاص نیابد. اما مروری بر بودجه سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که این الزام به دلایل مختلفی رعایت نشده و طرح‌های ملی سال ۱۳۸۰ در برخی بخش‌ها دربرگیرنده عنوان‌های مشابه با برنامه‌های استانی است و هنوز طرح‌هایی را که باید به صورت استانی اجرا می‌شدند به صورت ملی تأمین اعتبار کرده‌اند. علی‌رغم تصریح آیین‌نامه اجرایی مصوب دولت به استانی بودن این برنامه‌ها در برخی بخش‌ها این طبقه‌بندی و تفکیک در بودجه عمرانی سال ۱۳۸۰ رعایت نشده است!

در لایحه بودجه ۱۳۸۱ این الزام تا حدود زیادی رعایت شده ولی باز هم برخی موارد همچون طرح شماره ۳۰۲۰۳۳۱۱ (احداث و تکمیل دو مجتمع فرهنگی و هنری کودکان و نوجوانان در

۱. به‌طور مثال، در حالی که در جدول ضمیمه آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۸ قانون برنامه سوم، در فصل راه، برنامه راه‌های فرعی استانی اعلام و در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ نیز به همین صورت عمل شده است، اما در جریان رسیدگی به بودجه سال مزبور با رای نمایندگان مجلس اعتراضات و طرح‌های این برنامه کماکان ملی باقی ماند. در سایر بخش‌ها نیز موارد مشابهی وجود دارد.

شهر قدس و پارک لاله تهران) که ماهیت استانی دارند جزو طرح های ملی بیان شده است. جدول ضمیمه ۲ از این مقاله به تفصیل بیانگر مفایرت های موجود در قانون بودجه ۱۳۸۰ است. کلیات این مفایرت ها به شرح زیر است:

۱. برخلاف تفاهمات به عمل آمده که مقرر می داشت عناوین برنامه ها تحت عناوین جدید درج شوند تا ماهیت ملی برنامه های مذکور را نشان دهند، همچنان به روال گذشته با عناوین قبلی درج شده اند.

۲. برخی برنامه های استانی با همان عنوان و به صورت برنامه های ملی در پیوست درج شده اند و اعتباراتی به آن ها اختصاص داده شده است.

۳. بسیاری از طرح های ذیل برنامه ها که دارای ماهیت استانی بوده اند و مقرر بوده است که از منابع استانی تأمین اعتبار شوند، همچنان به صورت ملی در پیوست آمده اند.

ب) در زمینه درآمدهای استانی

درآمدهای جدید استانی به صورت جدول ضمیمه آیین نامه اجرایی ماده ۷۹ قانون برنامه سوم به تصویب دولت رسیده است. علی رغم این هماهنگی برخی از درآمدهای استانی شده در جریان بررسی و تصویب بودجه سال ۱۳۸۰ در مجلس شورای اسلامی به عنوان درآمدهای اختصاصی به صورت ملی باقیمانده اند و عملاً در درآمد استان بازتاب واقعی نداشته اند. این گونه برخورد ها در زمینه درآمدهای استانی سبب شده است که عملکرد واقعی درآمد استانی در برخی استان های کشور با کسری جدی روبه رو باشد و از این رهگذر اجرای بودجه عمرانی استانی این گونه استان ها با دشواری و کاهش مواجه شود.

ج) در زمینه نسبت اعتبار عمرانی به درآمد استانی

سازوکارهای پیش بینی شده در نظام درآمد- هزینه استان برای نخستین بار در تهیه و تنظیم بودجه عمرانی استانی سال ۱۳۸۰ به کار گرفته شده و برخی کاستی ها و چالش ها را به دنبال داشته است. از جمله مهم ترین این کاستی ها می توان به پایین بودن سهم نسبی اعتبار عمرانی برخی از استان ها اشاره کرد. گفتنی است که بخش عمده ای از این گونه کاستی ها، ناشی از برآورد غیر واقعی درآمدهای استان، عدم شناخت کافی از ماهیت، هدف و کارکرد نظام درآمد- هزینه استان و بالاخره برخی ناهماهنگی های مرکزی و ستادی در پیشبرد نظام درآمد- هزینه استان است.

د) برخی مشکلات خزانه معین استان

۱. برخی درآمدهای قانون بودجه به صورت کلی مطرح می شوند و دارای یک ردیف بودجه

هستند، حال آن که چندین نوع درآمد برای یک ردیف بودجه وصول می‌شوند، به عنوان مثال ردیف ۵۱۰۲۰۱

الف) در ردیف ۵۱۰۲۰۱ موضوع‌های صدور گذرنامه - تمدید گذرنامه - رواید ورود - جواز اقامت و گواهینامه رانندگی گنجانده شده‌اند و وصولی‌هایی که از محل آن‌ها به دست می‌آید نیز در سطح کشور با کد ۵۱۰۲۰۱ اعلام و اعمال می‌شود. از طرفی فقط تمدید گذرنامه را در اعتبار یک دستگاه اجرایی به عنوان درآمد - هزینه می‌بینند. دستگاه اجرایی به لحاظ این که در جمع‌آوری و تفکیک درآمد تمدید گذرنامه از کل وصولی ردیف ۵۱۰۲۰۱ با مشکل مواجه می‌شود، فشار ناشی از این نارسایی را به نوعی به خزانه منتقل می‌کند.

ب) برخی درآمدها به عنوان درآمد - هزینه پیش‌بینی می‌شوند، در حالی که درآمدهای آن راجعه درآمدهای استانی پیش‌بینی می‌کنند ولی اعتبار و هزینه آن را استانی نمی‌بینند، به بیان دیگر اعتبار آن را متمرکز می‌بینند.

۲. برخی درآمدها توسط دستگاه اجرایی مثل نیروهای انتظامی، گمرک ایران و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور وصول می‌شوند، ولی در تقسیم بندی دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه، ذیل وزارت کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت ارشاد اسلامی و وزارت جهاد کشاورزی درج می‌شوند.

به عنوان مثال؛ درآمدهای حاصل از جرایم رانندگی، ثبت سفارش کالا، عوارض وصولی از دستگاه‌های سمعی و بصری و نظایر آن.

۳. درآمدهای برای دستگاه اجرایی پیش‌بینی می‌شود و براساس قوانین مربوطه، دستگاه‌های اجرایی مختلف متناسب با اعتبارات‌شان از آن استفاده می‌کنند.

الف) درآمد مذکور براساس میزان اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مختلف تقسیم می‌شود. به عنوان مثال برای دستگاه اجرایی الف مبلغ ۱۰۰ واحد درآمد پیش‌بینی و در مقابل برای دستگاه‌های اجرایی ب، ج و د به ترتیب ۵۰، ۳۰ و ۲۰ واحد اعتبار در نظر گرفته می‌شود که خزانه مکلف است میزان وصولی را به نسبت ۵۰، ۳۰ و ۲۰ بین دستگاه‌های مذکور تقسیم و براساس اعتبار و تخصیص مربوط پرداخت نماید، اما در این خصوص با مشکلات زیادی مواجه می‌شود. دستگاه اجرایی الف که از درآمد وصولی خود استفاده نمی‌کند در امر وصول آن نیز احساس مسئولیت خاصی ندارد، اما دستگاه‌های اجرایی ب، ج و د که استفاده‌کننده هستند برای اجرای پروژه‌های جاری و عمرانی مربوط در فشار قرار می‌گیرند و این مشکلات به طریقی

به خزانه منتقل می شود (مصدق بند ۱).

ب) برای دستگاه اجرایی مقدار ۱۰۰ واحد درآمد پیش بینی شده و اعتبار مصوب آن ۵۰ واحد است. لذا خزانه مکلف است در هر مرحله از پرداخت تناسب فوق را مدنظر قرار دهد. مثلاً اگر دستگاه اجرایی ۵۰ واحد از درآمد را وصول نماید، خزانه ۲۵ واحد از اعتبار مربوط را پرداخت می کند.

ج) دستگاه اجرایی وصول کننده درآمد مکلف به اثبات درآمد وصولی خود با ارائه مدارک لازم است و این امر موجب می شود که دستگاه اجرایی که براساس وصول این گونه درآمدها از اعتبار مصوب خود استفاده نمی کند، دچار مشکل شود و برای خزانه نیز ایجاد مشکل می کند. با توجه به مراتب بالا و برخی مشکلات دیگر اعتبارات درآمد - هزینه ها، پیشنهاد می شود که در کلیه قوانین مربوط به درآمد - هزینه ها تجدید نظر شود.

به طور کلی برای وصول درآمدها طبق قانون بودجه و برای هزینه های مربوط نیز از اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه اجرایی تخصیص داده شود. یعنی هزینه را مرتبط به وصول درآمد نکنند و ردیف های اعتباری فرعی تحت عنوان درآمد - هزینه به این شکل برچیده شود.

در صورت ضرورت، این گونه درآمدها به عنوان درآمدهای اختصاصی دیده شوند و کل وصولی براساس مقررات مربوط در اختیار دستگاه اجرایی مربوط قرار گیرد و برای اجرای پروژه های جاری و عمرانی دستگاه اجرایی هزینه شود؛ مانند درآمدهای اختصاصی سازمان جنگل ها و مراتع و وزارت آموزش و پرورش که در سنوات قبل جزو درآمد - هزینه بوده ولی در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ جزو درآمدهای اختصاصی لحاظ شد.

۳. تبصره ۲۲ لایحه بودجه ۱۳۸۱

۱. در جزء ۱ بند «الف» تبصره ۲۲ عنوان شده است:

«پروژه های هر شهرستان به پیشنهاد دستگاه اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان و تصویب کمیته برنامه ریزی شهرستان تعیین می شود»

البته براساس ماده ۷۱ قانون برنامه سوم توسعه مشخص است که ابتدا باید شورای برنامه ریزی و توسعه استان اعتبار هر شهرستان را مشخص کند و سپس جزء ۱ بند «الف» تبصره ۲۲ اعمال شود.

۲. جزء ۲ بند «الف» تبصره ۲۲ مربوط به تخصیص یک درصد از اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای استان ها به صورت متمرکز، برای هزینه های متفرقه و ضروری تملک

دارایی های سرمایه ای است.

۳. جزء ۳ بند «الف» تبصره ۲۲ در خصوص تعیین سقف مازاد عملکرد استان ها به میزان ۱۳۵۰ میلیارد ریال مبتنی بر آیین نامه ماده ۷۶ قانون برنامه سوم است که نسبت به رقم بند «ط» تبصره ۲۵ قانون بودجه ۱۳۸۰ حدود ۶۸/۸ درصد رشد داشته است. مطابق تبصره ماده ۷۶ قانون برنامه سوم، مازاد درآمد استان برای تکمیل طرح های عمرانی و... در اختیار استان قرار می گیرد. اما براساس جزء ۱ آیین نامه اجرایی همان ماده، مازاد درآمد استان هایی که نسبت اعتبار عمرانی استانی به درآمد استانی آن ها کم تر از یک باشد، به حساب خزانه داری کل منظور و برای رفع کسری اعتبار استان های دیگر استفاده می شود. که این امر خلاف قانون برنامه سوم توسعه است که ضرورت بازنگری در آیین نامه اجرایی تبصره ذیل ماده ۷۶ قانون برنامه سوم را ضروری می کند.

۴. جزء ۴ بند «الف» تبصره ۲۲ در خصوص اعتبارات مربوط به خودیاری و همان بند «ی» تبصره ۲۵ قانون بودجه ۱۳۸۰ است که فقط پاراگراف زیر به آن اضافه شده است:

«شورای برنامه ریزی و توسعه استان می تواند علاوه بر اعتبارات خودیاری مندرج در پیوست شماره (۲) با هماهنگی شوراهای اسلامی شهر و روستا تا ده درصد از اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای استانی را در قالب ساز و کار اجرایی این بند هزینه نماید.»

این جزء از بند «الف» که تا سال ۱۳۷۹ همواره در تبصره ۱۶ قوانین بودجه سنواتی به تصویب می رسید، عملاً غیرقابل کاربرد است و اعتبارات مندرج در این قسمت بدون اخذ خودیاری لازم همه ساله بین دستگاه های اجرایی توزیع می شود و به مصارف غیر ضروری و افزایش طرح های استانی می رسد. پیشنهاد می شود این جزء حذف گردد و اعتبارات ردیف متفرقه به سقف اعتبارات استانی اضافه شود.

۵. جزء ۵ بند «الف» تبصره ۲۲ مربوط به تعیین سقف (۸۲۰) کاهش یا افزایش اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای بین فصول هر استان است که در بند ح تبصره ۲۲ نیز تکرار شده است، ولی تغییر در سقف ۱۰ درصد تعیین شده است که اشتباه چایی به نظر می رسد.

۶. بند «ب» تبصره ۲۲ لایحه بودجه ۱۳۸۱ در خصوص تأمین اعتبار طرح ها و ردیف های تملک دارایی های سرمایه ای ملی است که در سال ۱۳۸۱ استانی شده اند.

قبلا این کار براساس ابلاغیه رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی صورت می گرفت، اما در حال حاضر با تصویب مجلس شورای اسلامی جنبه قانونی پیدا می کند.

۷. در بند «ج» تبصره ۲۲ لایحه بودجه ۱۳۸۱ به شورای برنامه ریزی و توسعه استان اجازه داده می شود که پس از تأمین اعتبار لازم برای هر فصل مندرج در پیوست شماره ۲ این قانون (حداقل معادل سال ۱۳۸۰)، اعتبار مورد نیاز طرح ها و پروژه هایی را که از محل بند «ل» تبصره ۲۱ به صورت استانی اجرا می شوند به شرح مندرج در لایحه بودجه و با رعایت دستورالعمل ابلاغی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اختصاص دهد.

این بند به این دلیل مطرح شده است که شورای برنامه ریزی و توسعه استان نتواند اعتبار استانی طرح هایی را که از محل بند «ل» تبصره ۲۱ استفاده می کنند قطع کند.

۸. در بند «د» تبصره ۲۲، شورای برنامه ریزی و توسعه استان موظف است اقلام درآمدی مندرج در جدول پیوست شماره ۲ را که توسط دستگاه های اجرایی در استان وصول می شود با هماهنگی دستگاه اجرایی ذی ربط به فعالیت ها و عملیات تعیین شده در جدول مذکور اختصاص دهد.

۹. بند «ه» تبصره ۲۲ لایحه بودجه ۱۳۸۱ همان بند «ه» تبصره ۲۵ قانون بودجه ۱۳۸۰ است که در خصوص تخصیص اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای توسط کمیته تخصیص اعتبار استان، بر اساس گزارش خزانه معین استان است.

۱۰. در بند «و» تبصره ۲۲، مقرر شده اعتبارات هزینه ای هر یک از برنامه ها و فصول هزینه دستگاه های اجرایی، به میزان حداکثر ۳۰ درصد از محل کاهش دیگر برنامه ها و فصول هزینه دستگاه مربوط افزایش یابد، مشروط بر آن که در جمع اعتبارات هزینه ای استان تغییری حاصل نشود.

این بند همان بند «ز» تبصره ۲۵ قانون بودجه ۱۳۸۰ است، با این تفاوت که نسبت مجاز در سال ۱۳۸۰ برابر ۱۰ درصد بوده که در لایحه بودجه ۱۳۸۱ به ۳۰ درصد افزایش یافته است. به نظر می رسد انعطاف در حد ۳۰ درصد خارج از عرف بودجه نویسی است و با توجه به این که سال آینده سال اول اجرای نظام جدید بودجه ریزی است پیشنهاد می شود این نسبت تا حد ۲۰ درصد تعیین شود.

۱۱. بند «ز» تبصره ۲۲ لایحه بودجه ۱۳۸۱ مربوط به نقل و انتقال های اعتبارات هزینه ای بین دستگاه های اجرایی محلی مشمول نظام بودجه استانی است که برابر بند «ح» تبصره ۲۵ قانون بودجه ۱۳۸۰ است، با این تفاوت که سقف محدودیت نقل و انتقال اعتبارات هزینه ای ۱۰ درصد بوده که با توجه به بند «و» تبصره ۲۱ لایحه بودجه ۱۳۸۱ به ۳۰ درصد افزایش یافته است. این موضوع سبب به هم ریختگی اعتبارات دستگاه های اجرایی محلی خواهد شد، بنابراین در

حد ۱۵ درصد پیشنهاد می شود. همچنین نقل و انتقال اعتبارات هزینه ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ فقط برای یک بار مجاز» دانسته شده است که این جمله در لایحه بودجه ۱۳۸۱ حذف شده است. با حذف عبارت «فقط برای یک بار» بدیهی است که یک دستگاه می تواند چندین بار به نقل و انتقال اعتبارات هزینه ای پردازد و این امر منطقی به نظر نمی رسد.

۴. راهکارهای اصلاحی پیشنهادی

در تحلیل عملکرد نظام درآمد - هزینه استان به مهم ترین اشکال ها و موانع موجود در راه اجرای دقیق سیاست های پیش بینی شده در این نظام اشاره شد. راه کارهای اصلاحی و پیشنهادی می تواند متضمن اقداماتی برای رفع موانع موجود باشد. مهم ترین راه کارهای اصلاحی برای رفع اشکال های موجود در زمینه سیاست های پیش بینی شده نظام درآمد - هزینه استان به شرح زیر قابل ارائه است:

۱. در زمینه تشکیل شورای برنامه ریزی استان، از آن جا که وظیفه دبیرخانه شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کار گروه های تخصصی ذیل آن بر عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان است، لذا با توجه به تشکیلات کنونی واحدهای استانی ایفای این وظیفه بسیار سنگین می نماید. بنابراین ضروری است که برای اجرای این وظیفه سازماندهی لازم در واحدهای استانی صورت پذیرد.

ترکیب اعضا و وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کار گروه های تخصصی ذیل آن از دیگر مسائلی است که اجرای دقیق این سیاست را با اشکال روبه رو می کند. بنابراین، بازنگری در وظایف و ترکیب اعضا و زیرگروه ها ضروری است و این کار باید در قالب اصلاح آیین نامه اجرایی این ماده انجام شود. چنانچه زمینه مشارکت بیش تر مردم نیز در شورای برنامه ریزی و توسعه استان فراهم آید بسیار مفید خواهد بود.

۲. در زمینه تفکیک وظایف عمرانی، رعایت دقیق طبقه بندی وظایف عمرانی دولت در سطوح ملی و استانی توسط ارگان های برنامه ریزی، مقننه و اجرایی الزامی شود.

این الزام باید به صورت بنیادی و در قالب نظام بودجه ریزی کشور انجام پذیرد. به این معنا که برای برنامه های عمرانی جدیدی که به دلیل تفکیک وظایف ایجاد شده اند، توسط دفتر تلفیق برنامه و بودجه سازمان مدیریت شماره طبقه بندی مستقل اختصاص داده شود و به این ترتیب وظایف عمرانی که در سطح ملی و استانی اجرا می شوند از یکدیگر متمایز و تفکیک شوند.

همچنین در تهیه و تنظیم بودجه عمرانی سالانه، برای هیچ یک از طرح‌ها و پروژه‌هایی که ذیل برنامه‌های استانی قرار دارند از محل اعتبارات ملی تأمین اعتبار نشود و این مهم در تبصره‌های قانونی، بخشنامه‌های بودجه و سایر دستورالعمل‌ها و ضوابط اجرایی آن بازتاب شایسته خود را پیدا کند.

۳. در زمینه درآمدهای استانی، کلیه اقلام درآمدهای استانی (قدیم و جدید) مورد بازنگری جدی قرار گیرند و فهرست درآمدهای استانی تا پایان سال ۱۳۸۱ تعیین و در قالب اصلاحیه تصویب‌نامه موضوع ماده ۷۹ قانون برنامه سوم به تصویب دولت برسد. همچنین قبل از نهایی شدن این فهرست، در مورد اقلام درآمدی که به نحوی با دستگاه‌ها ارتباط دارند (مثل درآمد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی) تفاهم شود و این اقلام نهایی شوند. در زمینه آن دسته از درآمدهایی که باید برای اجرای عملیات عمرانی خاصی هزینه شوند (درآمد - هزینه) اطمینان حاصل شود که هم درآمد و هم هزینه آن استانی باشد و به این ترتیب از ناهماهنگی‌هایی که در سال ۱۳۸۰ اتفاق افتاده پرهیز شود. این اقدام باید توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام شود. البته اجرای طرح‌های عمرانی به صورت درآمد - هزینه یک اقدام غیربودجه‌ای است و نباید عملیات طرح مشروط به وصول درآمد شود و بهتر است ردیف‌های درآمد - هزینه به طور کلی به عنوان درآمد اختصاصی در قانون بودجه درج شود.

۴. در زمینه نسبت اعتبار به درآمد استان، جدول پیوست آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم برای سال‌های ۱۳۸۲ به بعد بازنگری شود. برای دستیابی به نسبت‌های قابل قبول برای هر استان از همکاری واحدهای مختلف استفاده و کوشش شود که ضرایب از منطبق قابل قبول‌تری برخوردار باشند.

۵. سند برنامه استان‌ها که توسط استان‌ها تهیه شده مورد بررسی و تصویب قرار گیرد. این سند می‌تواند در اختصاص اعتبار عمرانی به استان‌ها مبنای هرگونه تصمیم‌گیری قرار گیرد و مبنای قابل قبولی برای اصلاح ضرایب اعتباری استان‌ها در آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم باشد.

۶. بهتر است پیش‌بینی کلیه درآمدهای عمومی و اختصاصی قوانین بودجه سنواتی هنگام تهیه و تنظیم لایحه بودجه با دستگاه اجرایی وصول‌کننده آن هماهنگ و براساس میزان توانمندی دستگاه مذکور پیش‌بینی شود تا بر اثر عدم وصول آن در امر پرداخت‌های کشور مشکلی پیش نیاید.

۷. نحوه برآورد درآمد عمومی کشور و اعمال همین روش در برآورد درآمدهای واقعی استان‌ها ایجاد اختلال می‌کند، بنابراین پیشنهاد می‌شود:

الف) در برآورد درآمدهای عمومی کشور میزان درآمدهای استانی به عنوان جزئی از درآمد کل به صورت مجزا و براساس پیشنهاد استان‌ها مشخص شود.

ب) درآمدهای استانی به تفکیک شماره‌های طبقه‌بندی درآمدی، مبلغ و دستگاه وصول‌کننده در پیوست استانی بودجه ذکر و درآمدهای به دست آمده صرفاً به خزانه معین استان واریز شود. در ابلاغ بودجه به دستگاه‌های اجرایی استانی علاوه بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، درآمدها نیز ابلاغ شود.

۸. تکلیف درآمدهای وصول شده شهر تهران مشخص شود. به طوری که ملاحظه می‌شود اعتبارات جاری و عمرانی برخی از دستگاه‌های اجرایی و به طور خاص وزارت آموزش و پرورش را در اعتبار استان تهران می‌بینند. ولی درآمدهای وصول شده در شهر تهران را جزو درآمدهای استانی استان تهران نمی‌بینند. طبیعی است که استان تهران در اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در هزینه‌های پرسنلی (جبران خدمات کارکنان) با مشکل مواجه می‌شود. ۹. آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم توسعه از لحاظ مبانی ضرایب و نحوه هزینه‌کردن مازاد درآمدهای استانی مشکلاتی پدید آورده است که نیاز به اصلاح دارد.

۱۰. به منظور ایجاد هماهنگی در تهیه، اجرا و نظارت ضروری است که کلیه حرکت‌های بودجه‌ای استان‌ها در ضوابط تهیه و تنظیم، ابلاغ، اجرا و نظارت مشابه با دستگاه‌های ملی باشد.

۱۱. از آن جا که توزیع اعتبارات در کلان نظام هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در قالب امور و فصول و برنامه‌ها از ابعاد اقتصادی و برنامه‌ریزی ضروری است پیشنهاد می‌شود که اعتبارات استانی پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، در قالب امور و فصول و برنامه‌ها، ظرف مدت یک ماه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اعلام شود تا هنگام تهیه قانون بودجه هر سال این اعتبارات را به تفکیک امور و فصول و برنامه‌ها ارائه دهد.

۱۲. بازنگری در تشکیلات ذی حساب‌های دستگاه‌های اجرایی استانی در اجرای ماده ۳۶ قانون محاسبات عمومی کشور به منظور مصارف بهینه و صحیح منابع و ارائه صورت حساب عملکرد مؤثر، ضروری به نظر می‌رسد.

در پایان این بخش از گزارش، بار دیگر تأکید می‌شود که نظام درآمد-هزینه استان، آن گونه که در فصل هشتم قانون برنامه سوم درج شده، مجموعه به هم پیوسته‌ای است که باید همه اجزای

آن در تعامل و ارتباط با یکدیگر اجرا شوند و لازم است که درباره شکل و محتوای سیاست های اجرایی آن در همه سطوح (ملی - استانی) درک و تفاهم مشترک حاصل شود. هرگونه برداشت فردی یا گروهی و هرگونه جدایی و گسستگی در اجرای اجزای مختلف و سیاست های اجرایی آن، بر بازده و کارکرد نظام تأثیر منفی برجای می گذارد.

ضمیمه شماره ۱

سوابق تاریخی تمرکززدایی در بودجه

الف) در ماده ۱۶ قانون برنامه و بودجه مصوب اسفندماه ۱۳۵۱ به دولت تکلیف شد که به تدریج مقدمات استانی کردن بخشی از اعتبارات جاری را به صورت استانی پیش بینی نماید. اولین بار در سال ۱۳۵۶ حدود ۱۹ دستگاه اجرایی محلی (دستگاه های وابسته به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی) در استان ها دارای اعتبارات جاری مستقل شدند و در سال های پس از انقلاب به این دستگاه ها اضافه گردید.

ب) به منظور انسجام پیش تر و عملی شدن اعتبارات استانی و عدم تمرکز و مراجعات مکرر دستگاه های استانی طبق ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نمایندگی خزانه استان تأسیس گردید که مهم ترین وظیفه آن عدم درخواست وجه ذی حسابان از خزانه داری کل کشور بوده است.

ج) در تبصره ۲ ماده واحده قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ احکام فوق الذکر تقویت گردید و دولت موظف شد: درآمدها و هزینه های استان اعم از اعتبارات جاری و عمرانی را به صورت کامل و در یک پیوست جداگانه تهیه و ضمن تصویب لایحه بودجه کل کشور آن را هم به تصویب برساند که در نهایت از سال ۱۳۷۴ به بعد پیوست شماره ۲ قانون بودجه کل کشور به بودجه استان ها اختصاص داده شد و هر سال به صورت کامل تر تهیه و اجرا گردید.

لکن متأسفانه تا پایان برنامه دوم درآمدهای اختصاصی و ارقام درآمد - هزینه ای موضوع قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و تبصره های قوانین بودجه سنواتی سهم استان ها را مشخص ننمود و کماکان به صورت ملی به تصویب رسیده است.

در طول برنامه دوم توسعه بند «ب» تبصره ۲ مورد توجه چندانی قرار نگرفت و هر چند هر ساله در تبصره های قوانین بودجه نیز تأکید می گردید لکن اغلب طرح های استانی به صورت ملی به تصویب رسید و حکم بند ج تبصره ۲ اجرا نشد.

- طبق بند ۷ از قسمت «الف» تبصره ۲ «نهاد تصمیم گیر» پیش بینی گردیده بود.

- وظایفی که در برنامه دوم توسعه به کمیته برنامه ریزی استان ها و نمایندگی های

خزانه اختصاص داده شد تفاوت چندانی با فصل هشتم برنامه سوم نداشته است، لکن به نتیجه مطلوب نرسید. در برنامه سوم توسعه نقش استان‌ها جامع‌تر دیده شده است که در صورت اجرای کامل و صحیح تمرکززدایی به نتیجه خواهد رسید.

ضمیمه شماره ۲: بازتاب مفاد ماده ۷۸ قانون برنامه سوم توسعه و آیین نامه اجرایی آن در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۰

ردیف	عنوان فصل	برنامه‌ها و طرح‌های دارای ماهیت استانی که در پیوست ملی آمده است	
		عنوان	شماره طبقه‌بندی
۱	آمار و خدمات عمومی و فنی		
۲	ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی		
۳	آموزش و پرورش		
۴	فرهنگ و هنر	تکمیل و تجهیز کتابخانه‌ها، مجتمع‌ها و مراکز فرهنگی و هنری و نمایشی در استان‌ها	۳۰۲۰۲۲۲۲
		تکمیل و تجهیز مجتمع‌های فرهنگی نور در استان‌ها	۳۰۲۰۲۲۹۵
		برنامه پرورش و رشد استعدادهای فرهنگی و هنری کودکان و نوجوانان	۳۰۲۰۸۰۰۰
		احداث کتابخانه‌ها و مراکز و مجتمع‌های فرهنگی و هنری کودکان و نوجوانان	۳۰۲۰۸۲۰۲
۵	بهداشت و درمان		
۶	فصل تربیت بدنی	طرح‌های مربوط به عوارض سیگار که به دلایل قانونی امکان استانی شدن آن‌ها فراهم نشد	۳۰۵۰۵۰۰
		برنامه ورزش دانش‌آموزان (کلیه طرح‌ها بجز طرح‌های مربوط به درآمد سیگار) طبق تفاهات این برنامه کلاً استانی است	
۷	فصل عمران شهرها		

ادامه ضمیمه شماره ۲: بازتاب مفاد ماده ۷۸ قانون برنامه سوم توسعه و

آیین نامه اجرایی آن در پوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۰

ردیف	عنوان فصل	برنامهها و طرح های علوی ماهیت استانی که در پوست ملی آمده است	
		شماره طبقه بندی	عنوان
۸	فصل عمران و نوسازی روستاها	۳۰۷۰۱۰۰۰	برنامه بهسازی و نوسازی روستاها
		۳۰۷۰۱۲۲۱	طرح ساماندهی فضاها و سکونتگاه های روستایی
		۳۰۷۰۱۲۲۴	طرح مطالعه ساماندهی نواحی روستایی
		۳۰۷۰۶۲۰۵	برنامه احداث و بهسازی پرورش و نگهداری راه های روستایی
		۳۰۷۰۶۲۰۱	طرح مطالعه راه های روستایی به طول ۳۰۰۰ کیلومتر و ۱۰۰ دستگاه پل بزرگ
		۳۰۷۰۶۲۰۵	احداث راه و لژک دره و گسر مابند به طول ۶۵ کیلومتر (در مجلس شورای اسلامی از استانی به ملی تبدیل شده است)
۹	فصل مسکن		
۱۰	حفاظت محیط زیست		
۱۱	عملیات چند منظوره توسعه نواحی	۳۱۰۰۲۲۱۵	طرح تهیه طرح های توسعه و عمران مناطق توسعه نیافته

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



بازتاب مفاد ماده ۷۸ قانون برنامه سوم توسعه و آیین نامه

اجرائی آن در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۰

ردیف	عنوان فصل	برنامه ها و طرح های دارای ماهیت استانی که در پیوست ملی آمده است	
		شماره طبقه بندی	عنوان
۱۲	آموزش فنی و حرفه ای	۳۱۱۰۹۰۰۰	برنامه آموزش غیررسمی فنی و حرفه ای
		۳۱۱۰۹۲۰۱	طرح تعمیر و تجهیز مراکز آموزش فنی و حرفه ای
۱۳	کشاورزی		در پایان فصل علاوه بر این که در عناوین برنامه ها نسبت به گذشته تغییری حاصل نشده بسیاری از طرح هایی که ماهیت استانی دارد به صورت ملی عمل شده است.
۱۴	صنایع آب	۲۰۲۰۸۰۰۰	۱- طرح های تأمین آب شهرهای زیر ۱۰۰ هزار نفر همچنان ملی باقی مانده است برنامه مهندسی رودخانه ها و سواحل (کلیه طرح های ذیل این برنامه)
۱۵	صنایع		
۱۶	معادن		
۱۷	راه و ترابری	۲۰۹۱۱۰۰۰	برنامه مطالعه و احداث راه های روستایی
		۲۰۹۱۱۲۱۹	طرح خرید ماشین آلات و تجهیز و علائم...
		۲۰۹۲۰۰۰	برنامه احداث و بهسازی راه های فرعی کشور (کلیه طرح های ذیل این فصل) که در مجلس شورای اسلامی از استانی به ملی تبدیل شده است
۱۸	جهانگردی	۴۱۱۰۶۰۰۰	برنامه گسترش و بهبود ایرانگردی و جهانگردی (کلیه طرح های ذیل این برنامه)