

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۴): طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۷۶۱
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۱/۱۳

عنوان گزارش:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴):
طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه استانی و شهرداری‌ها)

تهیه و تدوین کنندگان:

عاطفه جلالی موسوی، علیرضا صدیقی

ناظران علمی:

سیدعباس پرهیزکاری، سیدعلی روحانی

ویراستار ادبی:

طاهره سیدمحمد

صفحه آرا:

مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. اعتبارت عمرانی
۲. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۳. پیوست یک بودجه
۴. اعتبارات متفرقه
۵. بودجه ۱۴۰۲



فهرست مطالب

۷	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	مقدمه
۱۰	۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۱۳	۲. بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست یک لایحه
۱۴	۲-۱. طرح‌های مستمر (تعمیر و تجهیز)
۱۴	۲-۲. طرح‌های غیرمستمر (پروژه‌ای)
۱۴	۲-۲-۱. طرح‌های اضافه شده در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۱۶	۲-۲-۲. طرح‌های حذف شده از پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱
۱۷	۲-۲-۳. طرح‌های تکرار شده در پیوست ۱ در لایحه ۱۴۰۲ نسبت به قانون ۱۴۰۱
۱۸	۲-۲-۴. تحلیل زمان پایان طرح‌های عمرانی
۱۹	۲-۲-۵. برآورد اعتبار سال‌های بعد طرح‌های عمرانی
۲۰	۲-۲-۶. تحلیل طول عمر و تاریخ اتمام طرح‌های عمرانی
۲۱	۳. طرح‌های موضوع مشارکت با بخش غیردولتی
۲۱	۴. سایر جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی
۲۲	۵. اعتبارات ردیف‌های متفرقه
۲۲	۶. تغییرات عمده شاخص‌های اصلی در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۴	جمع‌بندی و پیشنهادها

فهرست نمودارها

- ۱۰ نمودار ۱. طبقه‌بندی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت ۱۱
- نمودار ۲. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از کل مصارف عمومی ۱۱
- نمودار ۳. مقایسه ترکیب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی، متفرقه و استانی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۲ ۱۳
- نمودار ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی به تفکیک امور ده‌گانه ۱۳
- نمودار ۵. تصویری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ ۱۸
- نمودار ۶. تغییرات سال اتمام طرح‌های پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ ۱۹
- نمودار ۷. حداقل اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح‌های پیوست یک در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۵ و لایحه بودجه ۱۴۰۲ ۱۹
- نمودار ۸. عمر طرح‌های مندرج در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تاکنون ۲۰
- نمودار ۹. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای ۲۳
- نمودار ۱۰. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای

فهرست جدول‌ها

- ۱۲ جدول ۱. توزیع و رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۴
- جدول ۲. طرح‌های غیرمستمر جدید (شروع = ۱۴۰۲) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۶
- جدول ۳. طرح‌های غیرمستمر جدید (شروع پیش از ۱۴۰۲) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۶
- جدول ۴. طرح‌های غیرمستمر احتمالاً پایان یافته (پایان = ۱۴۰۱) حذف شده از لایحه بودجه ۱۴۰۲ ۱۷
- جدول ۵. سایر طرح‌های غیرمستمر حذف شده از لایحه بودجه ۱۴۰۲ ۲۱
- جدول ۶. طبقه‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی بر حسب سال اتمام ۲۳
- جدول ۷. مقایسه شاخص‌هایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱ و لایحه سال ۱۴۰۲

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چکیده

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت برابر ۳۴۵ هزار میلیارد تومان است که به شکل زیر توزیع شده است:

- ۱۰۲ هزار میلیارد تومان طرح‌های دستگاه‌های اجرایی ملی (پیوست یک)،
- ۵۰ هزار میلیارد تومان اعتبار دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها،
- ۱۷۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات متفرقه،
- ۱۷ هزار میلیارد تومان مصارف سرمایه‌ای از محل درآمدهای اختصاصی.

در سال‌های اخیر سهم اعتبارات عمرانی متفرقه از اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی پیشی گرفته و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز بیش از ۵۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی را شامل می‌شود. افزایش سهم ردیف‌های متفرقه به معنای کاهش شفافیت و نظارت پذیری بودجه و از دست رفتن امکان مقایسه میان امور و فصول مختلف در سال‌های مختلف می‌گردد.

با بررسی طرح‌های عمرانی مندرج در پیوست یک لایحه می‌توان دریافت:

۱. میانگین عمر طرح‌های درج شده در پیوست یک بیش از ۱۶ سال است.
 ۲. اعتباری معادل ۱۳۷۵ هزار میلیارد تومان برای اتمام همه طرح‌ها در این پیوست پیش‌بینی شده است.
 ۳. از بین ۱۱۷ طرحی که مطابق قانون بودجه ۱۴۰۱ قرار بود در پایان این سال تمام شوند، همچنان ۱۰۵ طرح در لایحه بودجه ۱۴۰۲ پیش‌بینی شده است که نشان از تعویق حداقل ۹۰ درصد این طرح‌ها دارد.
- با توجه به رقابت شدید اعتبارات هزینه‌ای با اعتبارات عمرانی در جذب منابع عمومی دولت، توجه به سازوکارهایی برای مدیریت کارای طرح‌های عمرانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. ایجاد فرایندی برای غربالگری طرح‌های همسو با اهداف راهبردی و برنامه‌ریزی در جهت تسریع در پیشبرد این طرح‌ها، می‌تواند ضمن ایجاد زیرساخت‌های مولد اقتصادی، اعتماد عمومی را به کارآمدی دولت تقویت نماید.

خلاصه مدیریتی

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، مسئله کمبود اعتبار و همچنین عدم تخصیص اعتبارات در نظر گرفته شده، از مشکلات اساسی است. از این‌رو، دقت و واقع‌بینی در برنامه‌ریزی مالی این طرح‌ها که در سند بودجه منعکس می‌شود، ضرورت ویژه‌ای دارد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت برابر ۳۴۵ هزار میلیارد تومان است که به شکل زیر توزیع شده است:

- ۱۰۲ هزار میلیارد تومان طرح‌های دستگاه‌های اجرایی ملی (پیوست یک)،
- ۵۰ هزار میلیارد تومان اعتبار دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها،
- ۱۷۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات متفرقه،
- ۱۷ هزار میلیارد تومان مصارف سرمایه‌ای از محل درآمدهای اختصاصی.

در سال‌های اخیر سهم اعتبارات عمرانی متفرقه از اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی پیشی گرفته است و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز بیش از ۵۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی را شامل می‌شود. افزایش سهم ردیف‌های متفرقه به معنای کاهش شفافیت

و نظارت پذیری بودجه و از دست رفتن امکان مقایسه میان امور و فصول مختلف در سال‌های مختلف می‌گردد. بنابراین بهتر است تا حد ممکن این اعتبارات نیز در قالب طرح‌های ملی و با ویژگی‌های مندرج در پیوست یک لایحه تعریف شوند.

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، تعداد ۲۶۰۵ طرح با ۱۰۲ هزار میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده است که نکات زیر در خصوص این طرح‌ها حائز اهمیت است:

۱. ۷۵۹ طرح، مجموعاً با اعتباری بالغ بر ۹ هزار میلیارد تومان، به تعمیر، تجهیز و تأمین ماشین‌آلات اختصاص یافته است. این طرح‌ها در این گزارش با عنوان «طرح‌های مستمر» یاد شده و سال پایانی برای آنها تعیین نشده است. ایجاد پنج طرح جدید، حذف سه طرح و افزایش ۴۰ درصدی مجموع اعتبار سایر طرح‌ها مهم‌ترین تغییرات طرح‌های مستمر نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ است (جدول ۲). همچنین در برآورد اعتبار مورد نیاز در سال ۱۴۰۲ برای دو مورد از طرح‌های مستمر مربوط به وزارت امور خارجه عدد ۱ در نظر گرفته شده است که احتمالاً به دلیل عدم وجود برآورد دقیق از هزینه‌های این طرح‌ها (که عموماً ارزی هستند) می‌باشد. با این حال، درج عدد ۱ به عنوان اعتبار طرح‌ها، سرجمع اعتبارات را دچار خطا نموده و جایگاه نظارتی مجلس را نیز تضعیف می‌نماید و خلاف اصل شفافیت در بودجه‌ریزی است.

۲. ۱۸۴۶ طرح با سال شروع و پایان مشخص (غیرمستمر) و مجموع اعتبار ۹۳ هزار میلیارد تومان در پیوست یک لایحه ذکر شده است. در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱:

- ۵۵ طرح اضافه شده است که در این میان، سال شروع ۴۶ طرح «۱۴۰۲» درج شده که طرح‌های جدید به حساب می‌آیند (جدول ۳). ۹ طرح دیگر، براساس مندرجات جداول پیوست یک، پیش از سال ۱۴۰۲ شروع شده‌اند، ولی اعتباری در بودجه سال ۱۴۰۱ برای آنها مصوب نشده است (جدول ۴).

- ۳۳ طرح حذف شده است که از آنها ۱۲ طرح، طرح‌هایی بوده‌اند که سال پایان آنها ۱۴۰۱ ذکر شده بود (جدول ۵) و احتمال می‌رود به پایان رسیده باشند (البته تأیید این احتمال نیازمند شواهد و بررسی‌های میدانی است).

- برای مابقی طرح‌ها (۱۷۹۱ طرح) که در لایحه بودجه ۱۴۰۲ تکرار شده‌اند اعتباری در حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان (۱۶ درصد رشد نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱) لحاظ شده است. البته اعتبار تعداد ۷۲ طرح کمتر از ۱۰۰ میلیون تومان است که به نظر می‌رسد یا در سال پیش رو جزو طرح‌های متوقف شده هستند و عملیات اجرایی نخواهند داشت و یا از جمله طرح‌هایی هستند که پیش‌بینی اعتبار برای آنها در لایحه انجام نشده (مثل طرح‌های وزارت امور خارجه) که در هر صورت بی‌انضباطی در بودجه، عدم شفافیت و ابهام را در پی دارد.

- تاریخ اتمام بیش از ۷۵۰ طرح نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ افزایش یافته که این افزایش به طور متوسط ۱/۹ سال است.

- از مجموع ۱۱۷ طرحی که قرار بود در سال ۱۴۰۱ به پایان برسند، ۱۰۵ طرح در لایحه بودجه ۱۴۰۲ نیز وجود دارند. یعنی ۹۰ درصد پروژه‌هایی که قرار بود تا پایان ۱۴۰۱ به اتمام برسند، دچار تأخیر شده‌اند که به‌ویژه با پیش‌بینی‌های مطرح شده مبنی بر تحقق ۱۰۰ درصدی منابع بودجه ۱۴۰۱ و عدم وجود کسری بودجه هم‌خوانی ندارد.

میانگین عمر پروژه‌های مندرج در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲، بیش از ۱۶ سال بوده و برای اتمام همه آنها حدود ۱۳۷۵ هزار میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است. بدون در نظر گرفتن روند تخصیص اعتبارات عمرانی در سال‌های گذشته (میانگین ۷۰ درصد در ۱۰ سال اخیر) و با فرض دقیق بودن برآوردها، به نظر می‌رسد که در صورت تداوم روند فعلی اعتبارات عمرانی و با فرض اضافه نشدن طرح جدیدی به این لیست به‌طور متوسط حداقل ۱۵ سال دیگر نیز برای تکمیل همه این طرح‌ها زمان لازم باشد.

از مجموع ۱۷۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات عمرانی متفرقه، ۳۴ هزار میلیارد تومان در جدول ۱-۷ بابت تکالیفی مشخص به دستگاه‌های اجرایی اختصاص یافته است. با وجود این، جزئیاتی نظیر سال شروع و اتمام، اهداف کمی، برآورد اعتبارات سال‌های آتی برای ردیف‌های متفرقه ارائه نمی‌شود که از شفافیت این اعتبارات می‌کاهد. مابقی اعتبارات عمرانی متفرقه (۱۴۲ هزار میلیارد تومان) در جدول ۹ و با جزئیات بسیار کمتری نسبت به متفرقه دستگاه‌ها ذکر می‌شوند که افزایش سهم این اعتبارات از مجموع اعتبارات عمرانی بودجه، به معنای کاهش شفافیت در حوزه اعتبارات عمرانی است.



[مقدمه]

طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) بخشی از سرمایه‌گذاری‌های دولت است که اغلب در حوزه‌های زیرساختی ظهور پیدا می‌کند. این طرح‌ها در پیوست یک بودجه، در دو سطح طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی فهرست شده‌اند. در تبصره‌های ماده‌واحده نیز قواعدی جهت تأمین مالی، نحوه اجرا و دیگر سازوکارهای مربوط به طرح‌های عمرانی تعیین شده است. این گزارش تصویر کلان‌اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ را ارائه می‌کند.



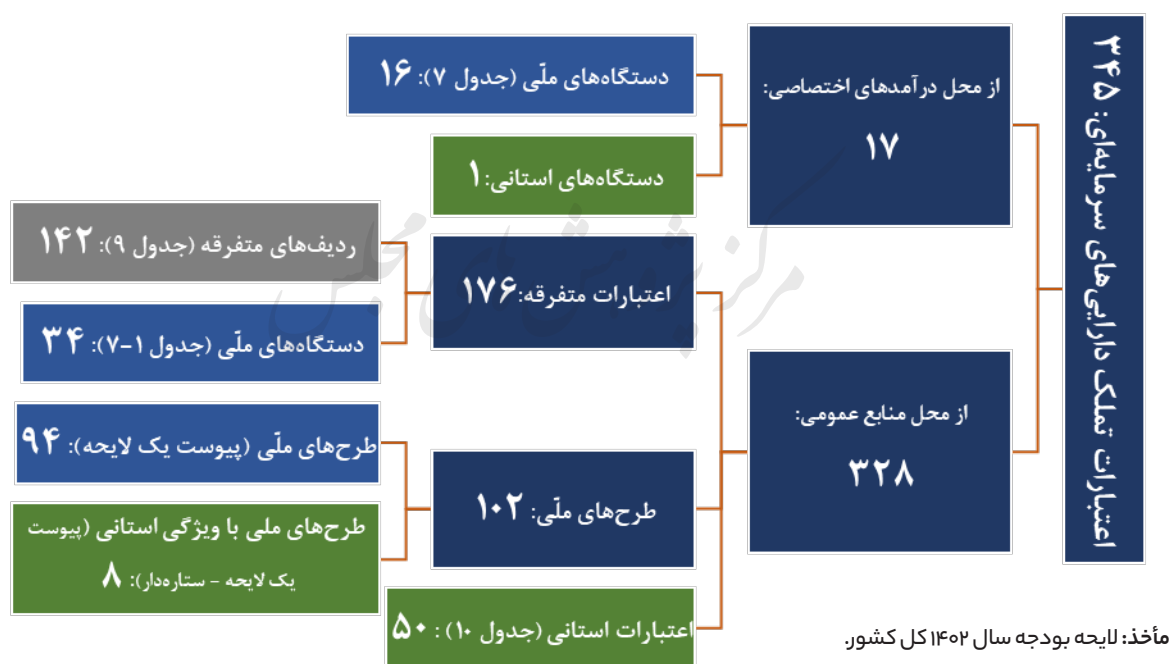
۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

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، مسئله کمبود اعتبار و همچنین عدم تخصیص اعتبارات در نظر گرفته شده، از مشکلات اساسی است. از این رو، دقت و واقع‌بینی در برنامه‌ریزی مالی این طرح‌ها که در سند بودجه منعکس می‌شود، ضرورت ویژه‌ای دارد.

سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت، اعم از مصارف عمومی و اختصاصی، برابر ۳۴۵ هزار میلیارد تومان است که شامل ۱۰۲ هزار میلیارد تومان اعتبار طرح‌های دستگاه‌های اجرایی ملی، ۵۰ هزار میلیارد تومان اعتبار دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها، ۱۷۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات متفرقه و ۱۷ هزار میلیارد تومان از محل درآمدهای اختصاصی است. از مجموع اعتبارات سرمایه‌ای از محل درآمدهای اختصاصی، مبلغ ۱۶ هزار میلیارد تومان برای دستگاه‌های اجرایی ملی و ۱ هزار میلیارد تومان برای دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها در نظر گرفته شده است. شایان ذکر است که اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های اجرایی تحت عنوان «سایر منابع» در موافقتنامه‌های طرح‌های عمرانی پیش‌بینی و تخصیص می‌یابد.

در نمودار ۱، دسته‌بندی کلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۲ ارائه شده است که در بخش‌های بعدی برخی جزئیات آن بررسی خواهد شد.

نمودار ۱. طبقه‌بندی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت (هزار میلیارد تومان)

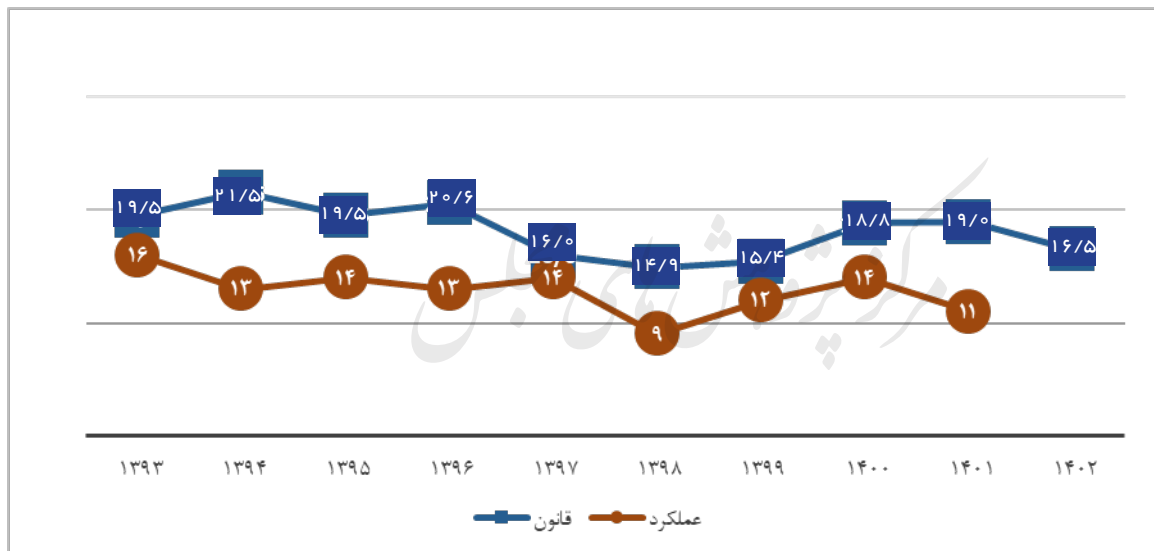


شایان ذکر است علاوه بر ۵۰ هزار میلیارد تومان اعتباراتی که در نمودار بالا تحت عنوان اعتبارات استانی لحاظ شده است، ۳۵ هزار میلیارد تومان نیز از محل اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت^۲ (خارج از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) برای استان‌ها در نظر گرفته شده است. در لایحه بودجه ۱۴۰۲ میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی، ۳۲۸ هزار میلیارد تومان درج گردیده است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ (مبلغ ۲۶۰ هزار میلیارد تومان) ۲۶ درصد رشد داشته است. این در حالی است که میزان رشد این اعتبارات نسبت به پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها از عملکرد این اعتبارات تا پایان سال (۱۶۵ هزار میلیارد تومان، با لحاظ مجوزهای ویژه و برداشت از صندوق توسعه ملی) برابر با ۹۹ درصد بوده است. همچنین سهم این اعتبارات از کل منابع و مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۷ درصد است. نمودار ۲، روند این سهم را به تفکیک مبالغ مصوب و عملکرد در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

۱. البته با توجه به قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، ۳۵ هزار میلیارد تومان از سرجمع اعتبارات بودجه عمومی دولت کسر و به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی اضافه می‌شود؛ با توجه به اینکه این اعتبارات عملاً خارج از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محسوب می‌شوند، در این گزارش نیز در سرجمع اعتبارات لحاظ نشده است.

۲. در ادامه این گزارش، به جهت رعایت اختصار این قانون به اختصار «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» نامیده می‌شود.

نمودار ۲. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از کل مصارف عمومی (درصد)

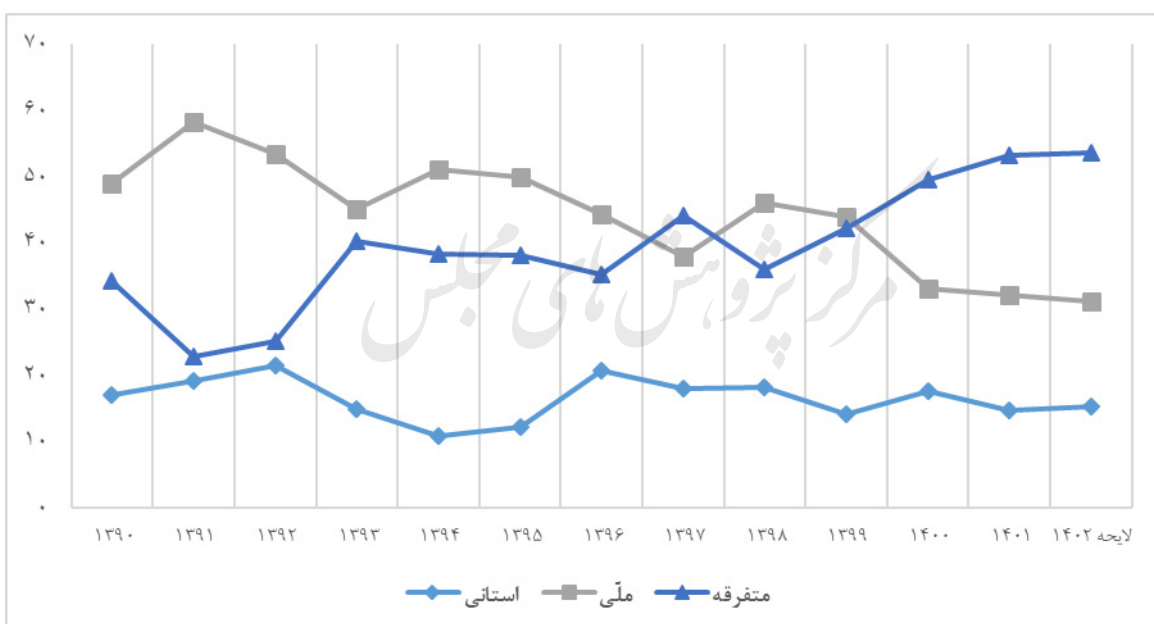


مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، لایحه بودجه ۱۴۰۲ و گزارش‌های عملکرد مالی خزانه‌داری کل کشور (عملکرد ۱۴۰۱ پیش‌بینی مرکز است).

چنانکه در نمودار ۱ مشاهده شد، اعتبارات عمرانی عمومی در سه گروه اعتبارات ملی، اعتبارات استانی و اعتبارات متفرقه قابل دسته‌بندی هستند. ۳۱ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به طرح‌های ملی مندرج در پیوست یک (طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی)، ۵۴ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۵ درصد مربوط به طرح‌های استانی است. شایان ذکر است، در این بخش با توجه به اینکه اعتبارات عمرانی متفرقه دستگاه‌های اجرایی ملی فاقد اطلاعات لازم همچون شماره طرح، سال شروع و خاتمه، میزان اعتبار لازم برای طرح و اهداف کمی آن است، این اعتبارات نیز ذیل اعتبارات متفرقه لحاظ شده‌اند.

نمودار ۳، روند سهم هریک از این اعتبارات را نشان می‌دهد. از نکات شایان توجه در این نمودار، کاهش سهم اعتبارات استانی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ و افزایش شدید سهم اعتبارات متفرقه (که نسبت به اعتبارات طرح‌های ملی از شفافیت کمتری برخوردار هستند) در سال‌های اخیر است.

نمودار ۳. مقایسه ترکیب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی، متفرقه و استانی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۲ (درصد)



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و محاسبات تحقیق.



اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۱۷۶ هزار میلیارد تومان و رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۲۷ درصد است. گفتنی است اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ همانند سال گذشته در دو قسمت، شامل جدول ۹ تحت عنوان «اعتبارات ردیف‌های متفرقه» با مبلغ ۱۴۲ هزار میلیارد تومان و جدول ۱-۷ با عنوان «اعتبارات انتقال یافته به جداول ۷ و ۱۰ ماده واحده» با مبلغ ۳۴ هزار میلیارد تومان درج شده است.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مبلغ ۵۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۳۱ درصد افزایش داشته است. البته شایان ذکر است اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور که خارج از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و از محل کسر از سایر اعتبارات تأمین می‌شود، به اعتبارات استانی اضافه می‌گردد که با لحاظ ۳۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده از این محل در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و مقایسه با مقدار متناظر در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حدود ۲۰ درصد محاسبه می‌شود. جزئیات مربوط به سهم استان‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۲ در گزارش‌های دیگری ارائه می‌گردد.

جدول ۱. توزیع و رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

عنوان	لایحه بودجه ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	درصد رشد (نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱)
اعتبارات عمومی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۲۸	۲۶
۱. اعتبارات طرح‌های ملی	۱۰۲	۲۲
۲. اعتبارات متفرقه	۱۷۶	۲۷
۱-۲. متفرقه جدول ۹	۱۴۲	۳۰
۲-۲. متفرقه دستگاه‌های ملی (جدول ۱-۷)	۳۴	۱۷
۳. اعتبارات استانی (با احتساب اعتبارات قانون استفاده متوازن)	۵۰ (۸۵)	۳۱ (۲۰)

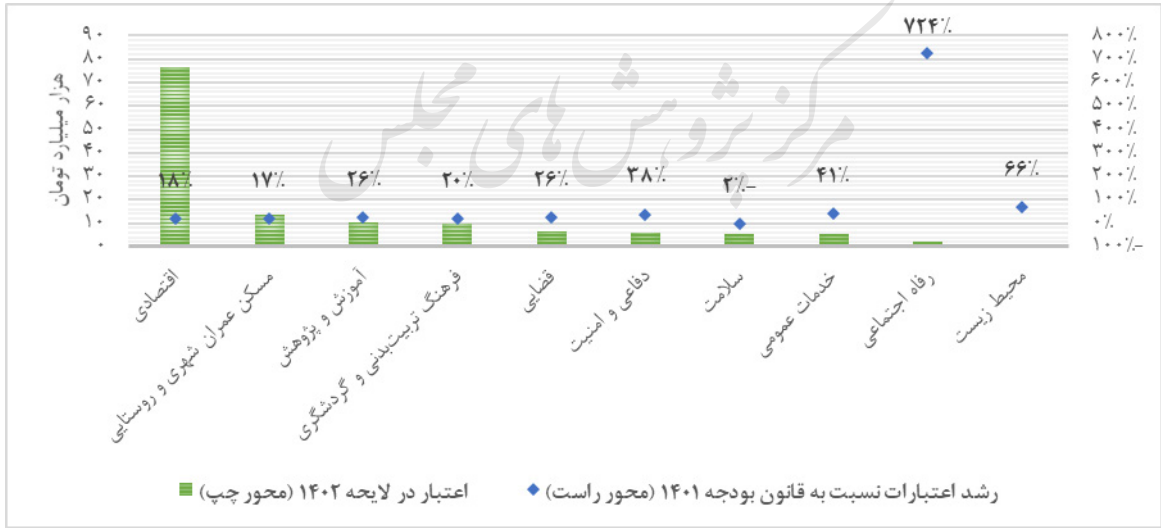
مآخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

در نمودار ۴، دسته‌بندی موضوعی اعتبارات سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی (شامل اعتبارات مندرج در پیوست یک و اعتبارات متفرقه دستگاه‌ها) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نمایش داده شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بیشترین میزان اعتبارات، متعلق به امور اقتصادی با ۷۷ هزار میلیارد تومان و کمترین میزان اعتبار نیز متعلق به امور محیط زیست با ۱/۲ هزار میلیارد تومان است. سهم امور اجتماعی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۰/۲ درصد در سال ۱۴۰۱ به ۱/۲ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۲ رسیده و رشدی ۷۲۴ درصدی داشته است. در این میان سهم امور اقتصادی و امور سلامت به ترتیب ۱/۷ و ۰/۹ واحد درصد کاهش یافته است.^۱

۱. شایان ذکر است مبنای محاسبه رشد اعتبارات، ارقام مندرج در جدول ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ می‌باشند. این در حالی است که در ستون «مصوب ۱۴۰۱» در جدول ۶ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، ارقام متفاوتی در ستون‌های متناظر با هریک از امور درج شده است که مبنای محاسبه آنها مشخص نیست. با این حال، این امکان وجود دارد که به دلیل تغییر جانمایی برخی برنامه‌ها ذیل امور و فصول مختلف، مقایسه اعتبارات امور با قانون سال گذشته دقیق نباشد.



نمودار ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی به تفکیک امور ۱۰ گانه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و درصد رشد این اعتبارات در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱



مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

۲. بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست یک لایحه

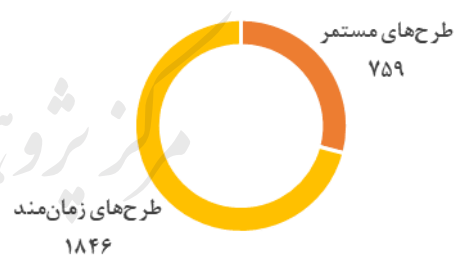
بخش اصلی پیوست یک لویح و قوانین بودجه سنواتی، به ذکر عناوین و برخی جزئیات در خصوص طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی اختصاص دارد و در آن، ضمن ذکر طرح‌های ملی ذیل فصول و برنامه‌های مختلف دولت، اهداف کمی طرح‌ها، دستگاه اجرایی مربوطه، سال شروع و پایان طرح، اعتبارات تخصیص یافته، برآورد اعتبار در یک سال آینده و اعتبارات مورد نیاز برای اتمام پروژه ارائه می‌شود. در این بخش گزارش، از جهات مختلف به بررسی طرح‌ها پرداخته و ضمن مقایسه با طرح‌های مندرج در پیوست یک قانون بودجه سال ۱۴۰۱، نکاتی ارائه می‌شود. نمودار ۵ تصویری کلی از طرح‌های مندرج در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ ارائه می‌نماید.

نمودار ۵. تصویری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲

مجموع مبالغ طرح‌ها: ۱۰۲ هزار میلیارد تومان



تعداد کل طرح‌ها: ۲۶۰۵



منظور از طرح‌های مستمر در نمودار بالا، طرح‌هایی است که در پیوست یک لایحه بودجه، سال اتمام ندارند. این طرح‌ها عموماً با عناوینی نظیر «تعمیرات اساسی» و «تأمین تجهیزات» در قوانین و لویحه بودجه سنواتی درج می‌شوند و عموماً ماهیت پروژه‌ای ندارند؛ در مقابل، سایر طرح‌ها ماهیت پروژه‌ای داشته و در جداول پیوست یک برای آنها زمان اتمام و اعتبار مورد نیاز در سال‌های بعدی نیز پیش‌بینی شده است. با توجه به آنچه در نمودار ۵ آمد، براساس پیش‌بینی‌های مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۲، هر طرح مستمر (تعمیر و تجهیز) به‌طور متوسط حدوداً ۱۲ میلیارد تومان و هر طرح زمانمند (پروژه‌ای) به‌طور متوسط حدود ۵۰ میلیارد تومان (صرفاً برای یک سال و نه برای اتمام) هزینه دارد.



۲-۱. طرح‌های مستمر (تعمیر و تجهیز)

همان‌طور که ذکر شد، تعداد ۷۵۹ طرح با عناوینی نظیر تعمیرات اساسی و تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات و با اعتباری بالغ بر ۹ هزار میلیارد تومان در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ درج شده است.

علاوه بر این برخی تغییرات جزئی در عناوین، اهداف کمی، دستگاه اجرایی مربوطه و سال شروع برخی طرح‌های مستمر در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۱ به چشم می‌خورد که در این گزارش از بررسی این جزئیات صرف‌نظر می‌شود.

در برآورد اعتبار مورد نیاز در سال ۱۴۰۲ برای دو مورد از طرح‌های مستمر مربوط به وزارت امور خارجه با عناوین «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور» و «تعمیرات اساسی نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور» مشابه سال گذشته عدد ۱ در نظر گرفته شده است. از آنجا که حتماً مخارج طرح‌های فوق بالاتر از ۱۰۰ هزار تومان است، احتمالاً این اقدام به این دلیل صورت گرفته است که برآورد دقیقی از هزینه‌های این طرح‌ها (که عموماً ارزی می‌باشند) وجود نداشته است. با این حال، درج رقم (۱) در جداول بودجه، سرجمع اعتبارات را دچار خطا نموده و جایگاه نظارتی مجلس را نیز تضعیف می‌نماید و خلاف اصل شفافیت در بودجه‌ریزی است.

۲-۲. طرح‌های غیرمستمر (پروژه‌ای)

۱۸۴۶ طرح مندرج در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دارای زمان شروع و پایان مشخص است که برای آنها مجموعاً در حدود ۹۳ هزار میلیارد تومان اعتبار در سال ۱۴۰۲ لحاظ شده است. در مقایسه با پیوست یک قانون بودجه ۱۴۰۱، تعداد ۵۵ طرح اضافه و ۳۳ طرح کم شده است که در ادامه در خصوص جزئیات آنها به نکاتی اشاره خواهد شد.

۲-۲-۱. طرح‌های اضافه شده در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

از مجموع ۵۵ طرح اضافه شده در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، ۴۶ طرح جدید می‌باشند؛ به این معنا که سال شروع آنها سال ۱۴۰۲ در نظر گرفته شده است. مجموع اعتبار این طرح‌ها در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۲/۲ هزار میلیارد تومان و پیش‌بینی اعتبارات سال‌های بعد آنها بالغ بر ۱۸/۴ هزار میلیارد تومان می‌باشد. جدول ۲ عناوین این طرح‌ها را ارائه می‌کند.

جدول ۲. طرح‌های غیرمستمر جدید (شروع = ۱۴۰۲) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

عنوان طرح	دستگاه اجرایی	برآورد ۱۴۰۲	برآورد سال‌های بعد
تکمیل، توسعه و تجهیز صنعت فضایی	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۴۲۰	۲,۰۰۰
ایجاد و توسعه زیرساخت‌های تحقیقاتی سپند	سازمان پژوهش و نوآوری دفاعی	۴۰۰	۱,۸۰۰
احداث خط دوم و افزایش ظرفیت و رفع گلوگاه‌های ظرفیتی محور راه‌آهن بافق - سنگان	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	۲۱۸	۱,۳۸۰
انتقال آب نشتی سد لار (۲۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۸۰ درصد از محل سایر منابع)	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۱۵۰	۵۶۲
کمک به طرح‌های دانش‌بنیان، پیشران و تقاضامحور	صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور	۱۵۰	۳۵۰
آبرسانی از سد بالاخانلو به شهرها و روستاهای ناحیه ۳ استان قزوین (بوئین‌زهرا)	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۷۵	۴۸۶
احداث باند دوم محور اهواز - خرمشهر	شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور	۷۰	۱۷۸
ارتقای محور خاش - سراوان به راه اصلی	وزارت راه و شهرسازی	۷۰	۱,۱۳۰
انتقال آب از سد دیورش به پنج شهر و ۸۲ روستا (۷۵ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۲۵ درصد از محل منابع داخلی شرکت آب منطقه‌ای گیلان)	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۵۰	۲۸۵
احداث بیمارستان ۳۵۰ تختخوابی حضرت ابوالفضل (ع) بهارستان (۶۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۴۰ درصد از محل سایر منابع)	سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت مادر تخصصی	۳۷	۵۹۳
بهسازی و احداث باند دوم محور عبدالخان - بستان	وزارت راه و شهرسازی	۳۵	۵۳۴
ارتقای محور فرعی بیرجند - اسدیه به راه اصلی	وزارت راه و شهرسازی	۳۵	۱۸۵
مطالعه خاک‌های کشور	وزارت جهاد کشاورزی	۳۵	۲,۱۶۵
ارتقای محور فرعی ایده - مسجد سلیمان به راه اصلی	وزارت راه و شهرسازی	۳۰	۲۴۸
احداث باند دوم سورشجان - سودجان	وزارت راه و شهرسازی	۳۰	۴۸۵
احداث بیمارستان ۹۶ تختخوابی پیشوا	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی شهید بهشتی	۳۰	۲۵۸

برآورد سال‌های بعد	برآورد ۱۴۰۲	دستگاه اجرایی	عنوان طرح
۲۰۴	۲۵	وزارت راه و شهرسازی	احداث راه اصلی راونگ - هشت‌بندی
۲۹۱	۲۵	وزارت راه و شهرسازی	ارتقای محور فرعی رباط سنگ - کدکن ماروس به راه اصلی
۷۲۵	۲۵	سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت مادر تخصصی	احداث بیمارستان ۲۵۰ تختخوابی شادگان (جایگزین بیمارستان شهید معرفی زاده)
۱۱۵	۲۵	دانشگاه علم و صنعت ایران	احداث و تجهیز دانشکده مدیریت، اقتصاد و مهندسی پیشرفت
۴۸۲	۲۰	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر دماوند (۵۰ درصد منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد سایر منابع)
۱۷۶	۲۰	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر فیروزکوه (۵۰ درصد منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد سایر منابع)
۵۱	۲۰	دانشگاه تخصصی فناوری‌های نوین آمل	احداث خوابگاه خاوران
۱۸۰	۲۰	دانشگاه علم و صنعت ایران	احداث دانشکده مهندسی شیمی، نفت و گاز
۴۴	۲۰	دانشگاه علم و صنعت ایران	احداث، توسعه و تجهیز آشپزخانه مرکزی
۵۵	۲۰	دانشگاه علم و فناوری مازندران (بهشهر)	احداث خوابگاه خاوران
۴۳	۲۰	دانشگاه صنعتی بیرجند	احداث خوابگاه خاوران
۴۵	۱۵	دادگستری جمهوری اسلامی ایران	احداث ساختمان مجتمع قضایی شهرستان تایباد
۴۵	۱۵	دادگستری جمهوری اسلامی ایران	احداث ساختمان مجتمع قضایی شهرستان گناباد
۴۵	۱۵	دادگستری جمهوری اسلامی ایران	احداث ساختمان مجتمع محاکم تجدیدنظر و دادگستری استان قم
۳۲۰	۱۵	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهرهای گرمه و جاجرم (۳۰ درصد منابع عمومی دولت و ۷۰ درصد سایر منابع)
۴۶۵	۱۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان کردستان	احداث بیمارستان ۶۱۰ تختخوابی جایگزین شهید بهشتی قروه
۴۴۱	۱۵	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی لارستان	تأمین فضاهای آموزشی و کمک آموزشی (۲۰ درصد منابع عمومی دولت و ۸۰ درصد سایر منابع)
۴۸	۱۲	وزارت راه و شهرسازی	تبدیل محور راه فرعی سلطان آباد - مرددشت به راه فرعی درجه یک
۹۶	۱۰	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان اصفهان	تکمیل بیمارستان ۶۴ تختخوابی افضلیان نائین
۱۷۰	۱۰	سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت مادر تخصصی	توسعه بیمارستان ۹۰ تخت به ۱۹۰ تخت تاکستان (۶۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۴۰ درصد از محل سایر منابع - خیرین)
۱۱۱	۹	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی گراش	تأمین فضاهای آموزشی و کمک آموزشی (۳۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۷۰ درصد از محل سایر منابع)
۱۸۵	۹	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی ساره	تأمین فضاهای آموزشی و کمک آموزشی (۳۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۷۰ درصد از محل سایر منابع)
۱۶۸	۷	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	ایجاد تصفیه‌خانه فاضلاب اقبالیه و چوبیندر (۲۰ درصد منابع عمومی دولت و ۸۰ درصد سایر منابع)
۱۸۷	۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی جندی شاپور اهواز	احداث بیمارستان ۶۴ تختخوابی اندیکا
۱۸۷	۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی نیشابور - بهداشت و درمان	احداث بیمارستان ۶۴ تختخوابی زبرخان
۱۸۷	۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی جندی شاپور اهواز	احداث بیمارستان ۶۴ تختخوابی هویزه
۱۸۷	۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی جندی شاپور اهواز	احداث بیمارستان ۶۴ تختخوابی هفتکل
۱۸۷	۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی جندی شاپور اهواز	احداث بیمارستان ۶۴ تختخوابی کرخه
۲۶۵	۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان آذربایجان غربی	احداث بیمارستان ۹۰ تختخوابی جایگزین بیمارستان چاپاره
۷۷	۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی بیرجند	احداث دانشکده پیراپزشکی فردوس (۵۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد از محل سایر منابع)
۱۸،۴۲۱	۲،۲۵۷	مجموع ۴۶ طرح جدید	

مأخذ: پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

علاوه بر ۴۶ طرح فوق، ۹ طرح دیگر نیز نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ جدید می‌باشند، اما سال شروع آنها پیش از ۱۴۰۲ درج شده است. نکته جالب در خصوص این طرح‌ها آن است که سه مورد از آنها اگر چه قبلاً آغاز شده‌اند، اما هیچ اعتباری در سال‌های گذشته به آنها اختصاص نیافته و ارقام مندرج در ستون‌های مربوط به اعتبارات قبلی در این طرح‌ها صفر می‌باشند. جدول ۳ اطلاعات این ۹ طرح را ارائه می‌نماید. برآورد ۹ هزار میلیارد تومان در سال‌های آتی برای یکی از طرح‌ها (تکمیل و تجهیز بیمارستان‌های نیروی زمینی سپاه) محل ابهام و پرسش است.

جدول ۳. طرح‌های غیرمستمر جدید (شروع پیش از ۱۴۰۲) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

عنوان طرح	دستگاه اجرایی	برآورد ۱۴۰۲	برآورد سال‌های بعد
تکمیل و تجهیز بیمارستان‌های نیروی زمینی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی - طرح شهید عارفیان	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۹۸	۹۰۰۰
کمک به زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی	شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران	۹۰	۲۰۲۵۰
احداث مجتمع فرهنگی هنری در سنندج	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۲۹	۱۰۵
بهسازی محور ابهر - قیدار - خورخوره (ارتقای راه فرعی به راه اصلی)	وزارت راه و شهرسازی	۲۵	۳۴۶
بهسازی محور کوار - اکبرآباد - کوهنجان	وزارت راه و شهرسازی	۲۰	۲۸۰
احداث (باغ گیاه‌شناسی و پارک نمونه کشوری) و (گلخانه آموزشی و تحقیقاتی)	دانشگاه تهران	۲۰	۴۰
تأمین فضاهای پژوهشی و فناوری	شهرک علمی، تحقیقاتی اصفهان	۲۰	۱۰۰
گسترش فناوری ارتباطات و اطلاعات در سازمان بازرسی کل کشور	سازمان بازرسی کل کشور	۱۲	۲۴
احداث بیمارستان آموزشی جایگزین کودکان مفید	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی شهید بهشتی	۵	۹۵۵
مجموع		۳۱۹	۱۳۰۱۰۰

مأخذ: همان.

۲-۲-۲. طرح‌های حذف شده از پیوست یک در لایحه بودجه ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱

از ۳۳ طرحی که در مقایسه با پیوست یک قانون بودجه سال ۱۴۰۱ از لایحه حذف شده، سال پایان ۱۲ طرح ۱۴۰۱ بوده است و این احتمال وجود دارد که علت حذف این طرح‌ها، پایان یافتن آنها باشد. البته تأیید پایان یافتن این طرح‌ها نیازمند بررسی‌های میدانی است، با وجود این در اینجا این ۱۲ طرح را جداگانه و به‌عنوان طرح‌هایی که احتمالاً پایان یافته‌اند ذکر می‌کنیم.

جدول ۴. طرح‌های غیرمستمر [احتمالاً] پایان یافته (پایان -۱۴۰۱) حذف شده از لایحه بودجه ۱۴۰۲

عنوان طرح	دستگاه اجرایی
احداث بزرگراه بندرعباس سهراهی میناب - رودان و راونگ به هشت‌بندی	وزارت راه و شهرسازی
آبرسانی به ایوان	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران
ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر کرمان	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، مادر تخصصی
ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر یزد و اردکان	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، مادر تخصصی
احداث بیمارستان فهرج	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی بم
طرح توسعه و تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی	دانشگاه صنعتی شریف
احداث خوابگاه دانشجویی	دانشگاه دریانوردی و علوم دریایی چابهار
تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی	دانشگاه دریانوردی و علوم دریایی چابهار
احداث پارک علم و فناوری آذربایجان غربی	پارک علم و فناوری آذربایجان غربی
احداث و تجهیز پارک علم و فناوری	پارک علم و فناوری خراسان شمالی
احداث پارک علم و فناوری لرستان	پارک علم و فناوری لرستان
احداث سه مرکز نگهداری کودکان بی‌سرپرست در کرمانشاه	سازمان بهزیستی کشور

مأخذ: همان.

۱. براساس ستون «مصوب ۱۴۰۱» مندرج در جدول پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲، برای طرح در سال ۱۴۰۱ نیز معادل ۲۴ میلیارد تومان مصوب شده است. با وجود این، ردیف متناظر با آن در پیوست یک قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور یافت نشد.

اما در خصوص ۲۱ طرح باقی‌مانده، با توجه به اینکه در قانون بودجه ۱۴۰۱ سال پایان آنها ۱۴۰۲ یا بیشتر ذکر شده و برای سال‌های بعدی نیز پیش‌بینی اعتبار شده است، علت حذف مشخص نیست. فهرست این طرح‌ها نیز در جدول ۵ آمده است. این امکان وجود دارد که بخشی از این پروژه‌ها در قالب ردیف‌های متفرقه استمرار پیدا کرده باشد.

جدول ۵. سایر طرح‌های غیرمستمر حذف شده از لایحه بودجه ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

عنوان طرح	دستگاه اجرایی	سال پایان	برآورد سال‌های بعد در قانون بودجه ۱۴۰۱
مطالعه و علاج بخشی سد لار	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۱,۱۲۲
اجرای طرح جامع کنترل و گاه آسیب‌های اجتماعی	وزارت کشور - سازمان امور اجتماعی کشور	۱۴۰۵	۱,۱۱۵
مرمت و بازسازی اساسی شبکه آبیاری و زهکشی دز	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۴۲۷
مرمت و بازسازی اساسی شبکه‌های آبیاری و زهکشی خوزستان	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۲۰۳
احداث مجتمع فرهنگی هنری در سنندج	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۴۰۵	۱۰۲
مرمت و بازسازی اساسی شبکه آبیاری و زهکشی قزوین	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۱۰۰
خرید دستگاه‌های همودیالیز	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۴۰۲	۵۱
توسعه علوم هسته‌ای در کشاورزی	پژوهشگاه علوم و فنون هسته‌ای	۱۴۰۶	۴۵
سامان‌دهی اقدامات اجرایی آمایش سرزمین	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۴۰۵	۳۳
علاج بخشی سد سفیدرود	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۳۳
مطالعه و اجرای دهکده طرح گردشگری چم‌شیر	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۱۴۰۲	۲۰
احداث بیمارستان زاوه	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی تربت حیدریه	۱۴۰۲	۱۴
احداث بیمارستان آموزشی جایگزین شهید هاشمی‌نژاد	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان خراسان	۱۴۰۲	۸
حل مشکل زباله و پسماند در استان‌های شمالی کشور	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۴۰۵	۵
احداث بیمارستان باغملک	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی جندی شاپور اهواز	۱۴۰۲	۱
تکمیل مجموعه فرهنگی آستان مقدس حضرت امام(ره)	آستان مقدس حضرت امام خمینی(ره)	۱۴۰۲	۱
ایجاد آرشیو الکترونیکی واحدهای ثبتی در تهران	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	۱۴۰۲	۰/۳
ایجاد آرشیو الکترونیکی واحدهای ثبتی در مشهد، شیراز و اصفهان	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	۱۴۰۳	۰/۳
ساختمان سد کهیر و شبکه آبیاری و زهکشی - وامی	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۱۴۰۳	۰/۳
ساختمان سد سرنی و سامانه انتقال و تصفیه‌خانه - وامی	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۱۴۰۳	۰/۰۵
ایجاد و تکمیل تأسیسات آب شیراز	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	۱۴۰۲	۰/۱

مأخذ: همان.

۲-۲-۳. طرح‌های تکرار شده در پیوست ۱ در لایحه ۱۴۰۲ نسبت به قانون ۱۴۰۱

اعتبار در نظر گرفته شده برای تعداد ۷۲ طرح از طرح‌های غیرمستمر مندرج در پیوست یک لایحه بودجه در سال ۱۴۰۲ مبلغی کمتر از ۱ میلیارد ریال (۱۰۰ میلیون تومان) است که در بین آنها ۶۷ طرح با اعتبارات ۱ (۱۰۰ هزار تومان)، ۵ (۵۰۰ هزار تومان) یا ۱۰ (۱ میلیون تومان) لحاظ شده است. به نظر می‌رسد این طرح‌ها یا در سال پیش رو جزء طرح‌های متوقف شده هستند و عملیات اجرایی نخواهند داشت یا از جمله طرح‌هایی هستند که پیش‌بینی اعتبار برای آنها در لایحه انجام نشده است (مثل طرح‌های وزارت امور خارجه) که در هر صورت بی‌انضباطی در بودجه، عدم شفافیت و ابهام را در پی دارد.

در مجموع برای ۱۷۹۱ طرحی که از قانون بودجه ۱۴۰۱ در لایحه تکرار شده‌اند، اعتبار ۹۰ هزار میلیارد تومانی در نظر گرفته شده است که نسبت به ارقام مصوب در قانون بودجه ۱۴۰۱، حدود ۱۶ درصد رشد داشته است. از نکات قابل توجه صدر خصوص این طرح‌های مشترک (موجود در قانون بودجه ۱۴۰۱ و لایحه بودجه ۱۴۰۲) تغییراتی است که در عناوین، دستگاه‌ها و برخی جزئیات دیگر آنها رخ داده است. به‌عنوان مثال، دستگاه



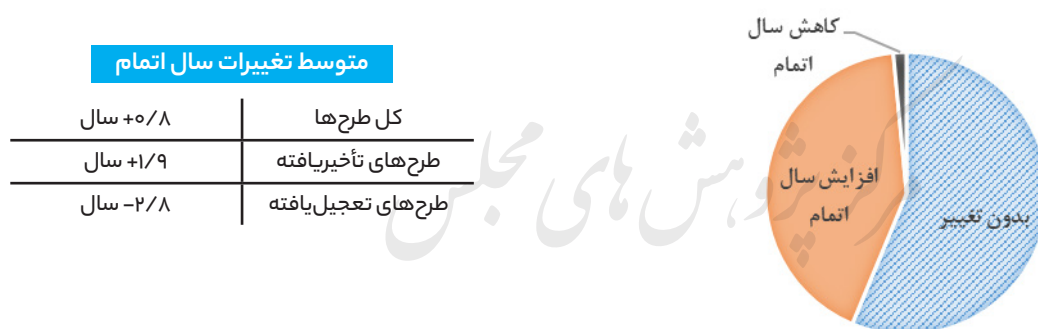
اجرائی ۳۸ طرح نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تغییر کرده است که عمدتاً جابه‌جایی‌هایی در زیرمجموعه‌های یک وزارتخانه یا تغییراتی جزئی می‌باشند. البته تغییر دستگاه طرح «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» از وزارت راه و شهرسازی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از جمله تغییرات شایان توجه است.

در فرایند بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۱ و تصویب آن، تغییراتی در عناوین تعداد ۵۹ طرح صورت پذیرفت که این تغییرات با افزایش در حجم عملیات طرح‌های مذکور همراه بوده و عملیاتی شدن آن منوط به اخذ مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۲) بوده است. طی مراحل قانونی برای اعمال این تغییرات با ابهام روبه‌رو است. در لایحه بودجه ۱۴۰۲ نیز طرح‌های مذکور با تغییرات انجام یافته تکرار و درج شده است.

۴-۲-۲. تحلیل زمان پایان طرح‌های عمرانی

از نکات دیگر که در این خصوص جالب توجه است، تغییرات سال پایان طرح‌ها در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۱ است. نمودار ۶، تغییرات سال پایان ۱۷۹۱ طرح مشترک را نمایش می‌دهد.

نمودار ۶. تغییرات سال اتمام طرح‌های پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱

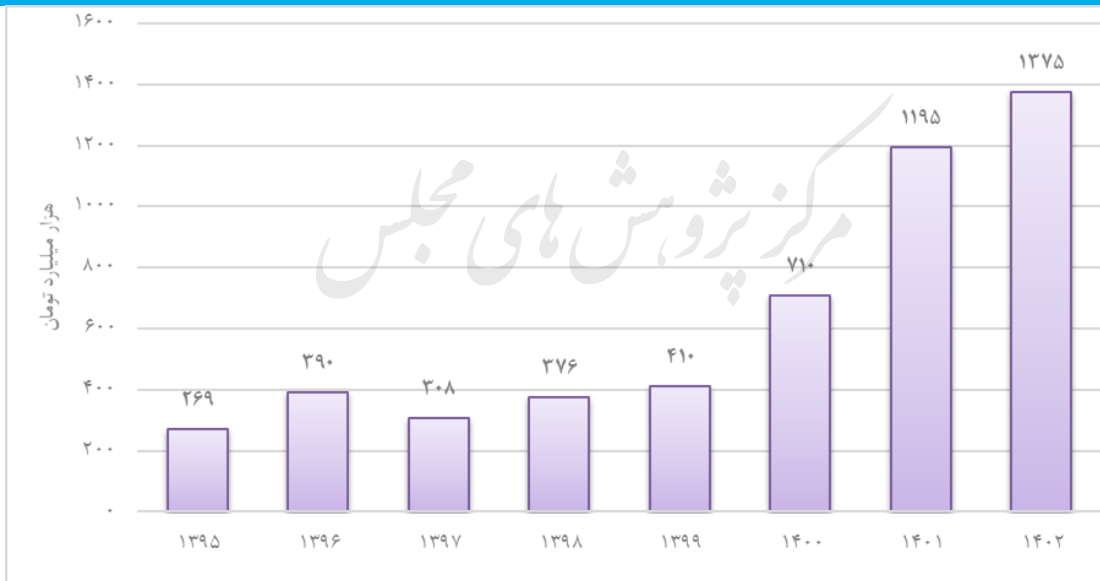


یکی از معضلات مهم طرح‌های عمرانی، تأخیر در اتمام پروژه‌ها و افزایش تعداد پروژه‌های نیمه‌تمام در کشور است. شایان ذکر است تعریف طرح‌ها و آغاز عملیات اجرایی آنها در مردم ایجاد انتظار نموده و عدم اتمام به موقع طرح‌ها، افکار عمومی را نسبت به کارآمدی و صداقت تصمیم‌گیران بدبین می‌نماید. علاوه بر این، تأخیر در اتمام طرح‌ها، ضمن افزایش هزینه‌های طرح، گاه ممکن است تبدیل به نوشدارویی پس از مرگ سهراب شده و ضرورت و توجیه اولیه خود را نیز از دست بدهد. از این رو ضرورت دارد موضوع پرهیز از تعریف طرح‌های غیر کارشناسی و تأکید بر اتمام به موقع پروژه‌ها در دستور کار ویژه دولت و مجلس قرار گیرد.

براساس بررسی‌های انجام شده، از مجموع ۱۱۷ طرح مندرج در قانون بودجه ۱۴۰۱ که قرار بود تا پایان سال ۱۴۰۱ به اتمام برسند، ۱۰۵ طرح در لایحه بودجه ۱۴۰۲ نیز وجود داشته و به اتمام نرسیده‌اند. یعنی حداقل ۹۰ درصد پروژه‌هایی که قرار بود تا پایان ۱۴۰۱ به اتمام برسند، دچار تأخیر شده‌اند که به‌ویژه با پیش‌بینی‌های مطرح شده مبنی بر تحقق ۱۰۰ درصدی منابع بودجه ۱۴۰۱ و عدم وجود کسری همخوانی ندارد. براساس پیش‌بینی‌های مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۲، از این تعداد ۲۳ طرح در سال ۱۴۰۲ نیز به پایان نخواهند رسید.

در طرح‌های غیرمستمر، علاوه بر پیش‌بینی اعتبار برای سال آتی، اعتبار مورد نیاز تا اتمام طرح نیز درج می‌شود. نمودار زیر، روند میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام همه طرح‌های پیوست یک قوانین بودجه سال‌های گذشته را نشان می‌دهد؛ بر این اساس، حدود ۱۳۷۵ هزار میلیارد تومان (۷۰ درصد کل منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲) برای اتمام همه طرح‌های پیوست یک پیش‌بینی شده است. خاطر نشان می‌سازد این میزان اعتبار برای هر سال از مجموع اعتبار در نظر گرفته شده برای سال مورد نظر (مشروط بر تخصیص تمام اعتبارات در نظر گرفته شده در سال مورد نظر مندرج در پیوست یک لایحه بودجه) به علاوه اعتبار سال‌های بعد به دست آمده است.

نمودار ۷. حداقل اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح‌های پیوست یک در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۵ و لایحه بودجه ۱۴۰۲

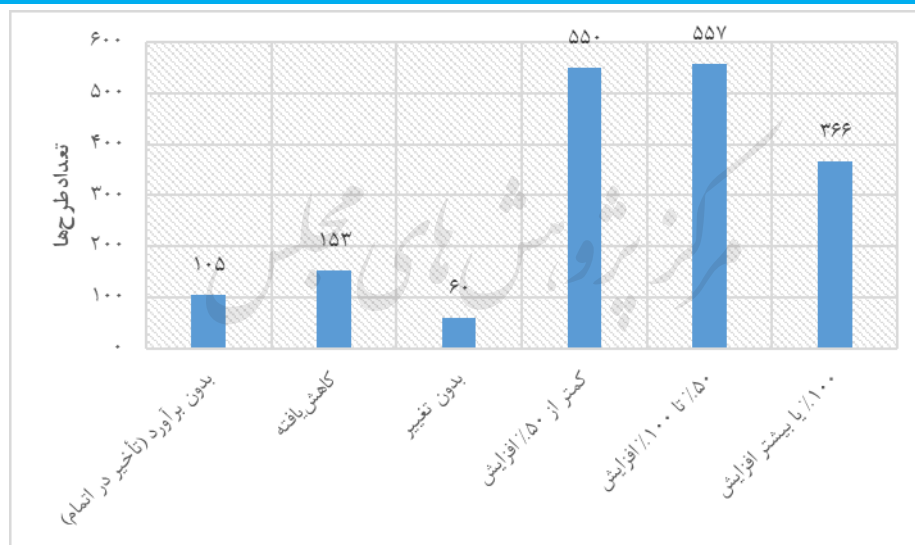


مآخذ: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

۲-۲-۵. برآورد اعتبار سال‌های بعد از طرح‌های عمرانی

یکی از نکات جالب توجه در خصوص این برآوردها، بررسی تغییر و چگونگی به‌روزرسانی پیش‌بینی‌ها از قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تا لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ است. از این رو، ستون «پیش‌بینی سال‌های بعد» در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ مقایسه شده است. بر اساس محاسبات تحقیق، ۱۰۵ طرح که قرار بود در سال ۱۴۰۱ به اتمام برسند و از این رو اعتباری برای آنها در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ پیش‌بینی نشده بود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تکرار شده‌اند. بجز این طرح‌ها، برآورد اعتبارات مورد نیاز برای اتمام ۱۵۳ طرح کاهش یافته و برای ۶۰ طرح بدون تغییر باقی مانده است. همچنین برآورد اعتبارات ۵۵۰ طرح دیگر، کمتر از ۵۰ درصد افزایش یافته (برآورد اعتبارات این طرح‌ها مجموعاً ۱۶ درصد رشد داشته است). کاهش برخی برآوردها و افزایش کم برآورد تعداد زیادی از طرح‌ها، ابهاماتی را در خصوص واقع‌گرایی در محاسبه برخی برآوردها ایجاد می‌نماید. چراکه در شرایط تورمی کشور انتظار می‌رود برآوردهای انجام شده از یک سال به سال بعد، بیش از این مقدار افزایش یابد. نمودار ۸، جزئیات بیشتری در این خصوص ارائه می‌کند.

نمودار ۸. تغییرات برآورد سال‌های آتی طرح‌های پیوست یک لایحه ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱



مآخذ: پیوست یک قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

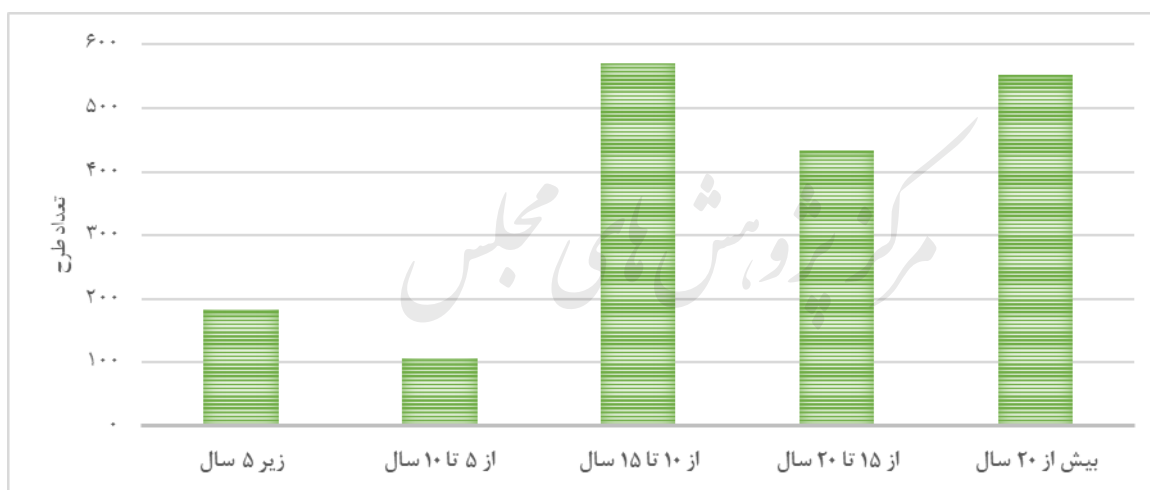


شایان ذکر است تعداد ۴۸ طرح در لایحه درج شده‌اند که اعتباری برای سال‌های آتی آنها در نظر گرفته نشده است و یا اعتبار درج شده بسیار ناچیز است؛ در حالی که سال‌های اتمام و بهره‌برداری آنها سال‌های ۱۴۰۳ الی ۱۴۰۸ (۲ تا ۵ سال آینده) منظور شده است. بر این اساس اگر طرح‌های مذکور برای سال‌های آینده نیاز به اعتباری نخواهند داشت و در سال ۱۴۰۲ اتمام خواهند یافت، درج سال پایانی غیر از ۱۴۰۲ برای این گونه طرح‌ها به چه معناست؟ نکته قابل توجه دیگر اینکه برای تعداد ۱۷ طرح از این مجموعه با سال پایان ۱۴۰۳، اعتباری برابر با ۵۰۰ هزار تومان در سال ۱۴۰۲ و برای سال‌های بعد اعتباری برابر ۳ میلیون تومان در نظر گرفته شده است. به عنوان مثال طرح‌های «افزایش ارتفاع سد دز» و «ساختمان سد سردشت» از این جمله هستند. براساس آنچه گفته شد، طرح‌های مذکور که در سال ۱۳۸۷ شروع شده‌اند و براساس لایحه سال ۱۴۰۳ به اتمام خواهند رسید، تنها به سه میلیون و پانصد هزار تومان اعتبار برای اتمام نیاز دارند!

۶-۲-۲. تحلیل طول عمر و تاریخ اتمام طرح‌های عمرانی

براساس اطلاعات مندرج در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲، متوسط عمر این طرح‌ها از شروع تاکنون (پایان ۱۴۰۱) بیش از ۱۶ سال بوده و قدیمی‌ترین طرح‌ها («ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی سفیدرود و فومنت» و «تکمیل و تجهیز شبکه‌های اندازه‌گیری آب‌های سطحی و زیرزمینی در محدوده استان‌ها») ۶۱ سال عمر دارند.

نمودار ۹. عمر طرح‌های مندرج در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تاکنون



مأخذ: پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

از تعداد ۱۸۴۶ طرح غیرمستمر که در پیوست شماره یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ درج شده است ۱۴۱ طرح در سال ۱۴۰۲ پایان خواهند یافت و مابقی (۱۷۰۵ طرح) قرار است در سال‌های بعدی و در نهایت تا سال ۱۴۰۸ پایان یابند. در حال حاضر و در لایحه بودجه ۱۴۰۲، میانگین زمان اتمام پروژه‌ها تا سه سال دیگر است که به نظر می‌رسد با روند تخصیص اعتبارات عمرانی در سال‌های اخیر و محاسبات سرانگشتی ذکر شده تناسب چندانی نداشته و واقع‌بینانه نیست.

یک روش دیگر برای تخمین سال‌های مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها، با تقسیم «اعتبار سال‌های بعد» به «اعتبار سال ۱۴۰۲» به دست می‌آیند. پیش‌بینی زمان لازم برای اتمام طرح‌ها از این روش، با فروض زیر به دست آمده است:

۱. اعتبار پیش‌بینی شده طرح‌ها برای سال‌های آتی دقیق، واقع‌بینانه و براساس ارزش فعلی (حال) بوده و نیازی به افزایش این اعتبارات در سال‌های بعد نیست.

۲. میزان اعتبار برآورد شده در سال‌های آتی نیز مشابه سال ۱۴۰۲ بوده و به صورت کامل تخصیص یافته و تأمین اعتبار می‌شود.

در جدول ۶، نتایج بررسی‌ها و محاسبات نشان داده شده است:

۱. بدیهی است با توجه به برخی پیچیدگی‌های فنی طرح‌های مختلف، زمان‌بندی پیشرفت فیزیکی طرح‌ها لزوماً با پیشرفت تخصیص اعتبار تطابق دقیق ندارد؛ با وجود این و با توجه به داده‌های در دسترس، از این روش برای محاسبه یک تخمین کلی استفاده شده است.

2. Present Value

جدول ۶. طبقه‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی بر حسب سال اتمام

سال اتمام	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵	۱۴۰۶	۱۴۰۷	۱۴۰۸
تعداد طرح‌ها	۱۴۱	۴۹۴	۲۶۶	۶۸۹	۱۱۰	۱۲۴	۲۲
مجموع اعتبار در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	۲/۴	۱۵/۵	۱۱/۶	۲۰/۶	۶	۱۱/۲	۱/۸
اعتبار سال‌های بعد (هزار میلیارد تومان)	۰	۱۴۹	۱۵۴	۴۸۹	۱۱۱	۱۳۱	۳۱
پیش‌بینی زمان لازم برای اتمام طرح (سال)	۱	۱۱	۱۴	۲۵	۲۰	۱۳	۱۸

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و محاسبات تحقیق.

در ستون مربوط به سال اتمام، برای خاتمه طرح‌ها زمانی پیش‌بینی شده است که با استناد به آن، میانگین زمان باقی‌مانده تا اتمام طرح‌ها سه سال بوده و برآورد شده است که همه این طرح‌ها در نهایت تا پایان سال ۱۴۰۸ به پایان خواهند رسید. این در حالی است که بر اساس محاسبات جدول فوق و در صورت پیش‌بینی اعتبار طرح‌ها مطابق روند فعلی، میانگین زمان خاتمه طرح‌ها بیش از ۱۶ سال برآورد می‌شود.

۳. طرح‌های موضوع مشارکت با بخش غیردولتی

در تبصره «۴» ماده واحده، ساز و کاری برای مشارکت با بخش غیردولتی در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیشنهاد شده است. بر این اساس تعداد ۲۳۲ طرح و پروژه در قسمت دوم پیوست یک لایحه مشخص شده است. در طرح‌های انتخاب شده در قسمت دوم پیوست (۱) لایحه، میزان درصد پیشرفت فیزیکی طرح‌های انتخابی نیز اعلام شده است. گفتنی است برخی از این طرح‌ها در حالی که چندین سال از شروع آنها سپری شده است، درصد پیشرفت فیزیکی بسیار اندکی داشته‌اند. به عنوان نمونه طرح «احداث بزرگراه بهشهر - گرگان - آزادشهر - بجنورد - شیروان - قوچان» بر اساس اطلاعات مندرج در قسمت اول پیوست در سال ۱۳۷۵ شروع و مقرر شده در سال ۱۴۰۴ پایان یابد. این در حالی است که طی ۲۶ سال گذشته تنها ۱۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته است. شایان توجه است کل اعتبار در نظر گرفته شده برای این طرح در قسمت اول پیوست یک، ۱۶ هزار میلیارد ریال است که تا سال ۱۴۰۰ حدود ۱۳ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته و با فرض تخصیص اعتبار در سال ۱۴۰۱ به این طرح مجموعاً ۱۴ هزار میلیارد ریال اختصاص داده شده است. با این حساب برای ۹۰ درصد باقی‌مانده از عملیات اجرایی این طرح تنها ۲ هزار میلیارد ریال باقی مانده است. مواردی از این دست که تعداد آنها در پیوست یک لایحه کم نیست، در خصوص دقت و صحت ارقام مندرج در جداول پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ ایجاد تردید و ابهام جدی می‌نماید.

۴. سایر جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، جداول ۱۹ و ۲۰ به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اشاره دارد. جداول ۱۹ و ۲۰ با عنوان «فهرست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۲)» با ۳۷ طرح و «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۹-۵۵۰۰۰۰ با تعداد ۳۸۷ طرح و جمعاً با اعتباری برابر ۱۰۰ میلیارد تومان در پیوست اطلاعات تکمیلی درج شده است. شایان ذکر است این تعداد طرح، شامل طرح‌هایی است که خارج از پیوست یک 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. از دیگر سو، بر اساس ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، عملیاتی شدن طرح باید بعد از اتمام مرحله مطالعات صورت گیرد و هم‌زمانی مطالعات و اجرا، آن گونه که در این طرح‌ها آمده است، نه تنها امکان‌پذیر نیست، حتی می‌تواند به عدم رعایت صرفه و صلاح عمومی بینجامد.

جدول ۲۱ نیز با عنوان «توزیع اعتبار موضوع بند «ی» تبصره «۱۱»، به برشمردن برخی مصارف برای اعتبارات موضوع بند «ی» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۲ می‌پردازد. به موجب این بند، از محل تحویل نفت خام اعتباراتی تا سقف ۴/۵ میلیارد یورو برای مصارف گوناگونی از جمله تقویت

بنیه دفاعی، مسکن محرومین، طرح‌های بخش‌های راه و آب و برخی طرح‌های دیگر اختصاص می‌یابد که با توجه به ماهیت این مصارف، به‌نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از این منابع به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های عمرانی اختصاص خواهد یافت. شایان ذکر است این طرح‌ها نه تنها خارج از طرح‌های مندرج در پیوست یک لایحه، بلکه اساساً خارج از سرجمع اعتبارات بودجه کل کشور بوده و عدم شفاف‌سازی طرح‌ها، عدم لحاظ اعتبارات این بند در سرجمع بودجه و ابهام در سازوکارهای تخصیص این اعتبارات با اصول جامعیت و شفافیت بودجه مغایر بوده و جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی را تضعیف می‌نماید.

۵. اعتبارات ردیف‌های متفرقه

در لایحه بودجه ۱۴۰۲ میزان اعتبار درج شده در ردیف‌های متفرقه برابر با ۱۷۶ هزار میلیارد تومان است که ۵۴ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را به خود اختصاص داده است. این سهم نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، تغییر چندانی نداشته است (۵۳ درصد). از این میزان، مبلغ ۱۴۲ هزار میلیارد تومان در جدول ۹ ماده واحد و تحت عنوان اعتبارات ردیف‌های متفرقه درج شده و مبلغ ۳۴ هزار میلیارد تومان براساس جدول ۱-۷ بین ۹۵ دستگاه اجرایی توزیع شده است. باید به این نکته توجه داشت که اصولاً اعتبارات متفرقه برای اجرای مواردی است که آگاهی و لزوم برای انجام آن توسط دولت وجود دارد، ولی اولاً میزان اعتبار دقیق آن مشخص نیست (همانند حوادث غیر قابل پیش‌بینی چون سیل و زلزله) و اصولاً ماهیتی یک‌ساله دارند و ثانیاً دستگاه هزینه‌کننده آن نامشخص است و به‌ناچار در قالب اعتبارات متفرقه طبقه‌بندی می‌شوند. با توجه به مطالب گفته شده اختصاص اعتبارات عمرانی متفرقه برای اجرای طرح‌های عمرانی توسط دستگاه‌های اجرایی عدم شفافیت در بودجه را به‌همراه خواهد داشت.

در خصوص اعتبارات متفرقه موارد ذیل قابل بررسی است:

در جدول شماره ۹ ماده واحد با عنوان اعتبارات متفرقه، اعتبارات سرمایه‌ای قابل توجهی با موضوعاتی نظیر «اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» اشتغال و محرومیت‌زدایی (۳۱ هزار میلیارد تومان)»، «صندوق ملی مسکن (۲ ردیف - مجموعاً ۳۰ هزار میلیارد تومان)»، «طرح‌های حوزه آب (۲ ردیف - مجموعاً ۲۰ هزار میلیارد تومان)» و «اعتبارات سهم سلامت، ورزش و آموزش عمومی از محل عوارض و مالیات بر ارزش افزوده (۲ ردیف - مجموعاً ۱۱ هزار میلیارد تومان)» لحاظ شده است که همین ۷ ردیف حدود ۶۵ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را تشکیل داده‌اند.

در جدول شماره ۹ طرح‌هایی همچون آبرسانی به زاهدان از دشت تهاب با اعتباری برابر ۱۳ هزار میلیارد ریال، طرح «آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوات و اجرای طرح‌های هادی روستایی» با اعتباری برابر ۲۰ هزار میلیارد ریال و همچنین طرح «اجرای پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط نیروهای جهادی» با اعتباری برابر ۱۰ هزار میلیارد ریال نیز اشاره شده است. اصولاً درج طرح‌های عمرانی در ردیف‌های متفرقه، عدم شفافیت را به دنبال داشته و باید تلاش شود که حتی الامکان تمام طرح‌هایی که فرایند قانونی برای بررسی و تصویب آنها طی شده است، در پیوست یک با مشخصات سال شروع و سال پایان و همچنین میزان اعتبار سال مورد نظر و سال‌های آتی درج شوند.

بسیاری از طرح‌هایی که ذیل اعتبارات متفرقه برای آنها اعتبار در نظر گرفته شده است، با عنوان «مطالعه و احداث یا اجرا» ذکر شده‌اند. این در حالی است که باید ابتدا مراحل مطالعاتی انجام و پس از اثبات توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی، طرح با مشخصات کامل در پیوست یک بودجه درج شود.

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

تغییرات برخی شاخص‌ها در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمده به‌صورت کلی در جدول ۷ ارائه شده است. این جدول نمایی کلی از مقایسه قوانین بودجه ۱۱ سال اخیر و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ارائه می‌دهد.

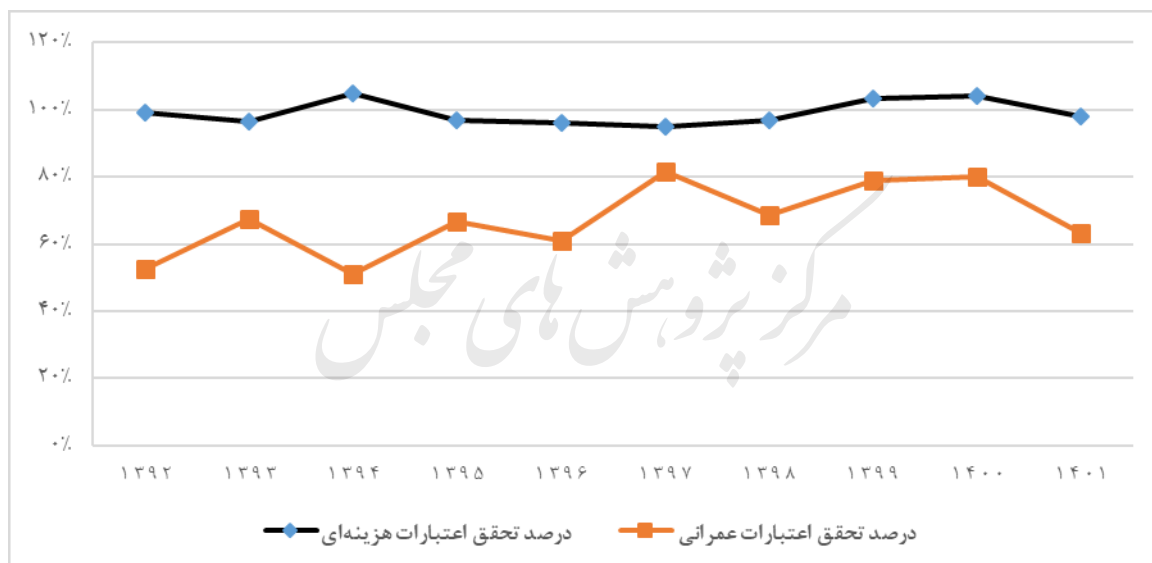
جدول ۷. مقایسه شاخص‌هایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱ و لایحه سال ۱۴۰۲

موضوع	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
اعتبارات عمومی طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد تومان)	۴۱	۸۱	۵۸	۷۱	۶۲	۶۷	۸۸	۱۴۶	۲۶۰	۳۲۸
سهم اعتبارات عمرانی از کل مصارف عمومی (درصد)	۲۰	۲۲	۲۰	۲۱	۱۶	۱۵	۱۵	۱۹	۱۹	۱۷
سهم طرح‌های ملی از کل بودجه عمرانی (درصد)	۴۵	۵۵	۵۰	۴۵	۳۸	۴۶	۴۴	۴۰	۳۲	۳۱
سهم مصارف استانی از کل بودجه عمرانی (درصد)	۱۵	۱۱	۱۲	۲۱	۱۸	۱۸	۱۵	۲۱	۱۵	۱۵
سهم اعتبارات متفرقه از کل بودجه عمرانی (درصد)	۴۰	۴۱	۳۸	۳۵	۴۴	۳۶	۴۲	۳۹	۵۳	۵۴
طرح‌های جدید (تعداد)	۴۸	۱۷	۲۸	۵۷	۵۲	۸۲	۴	۴۸	۴۰	۵۱
اعتبار طرح‌های جدید در بودجه (هزار میلیارد ریال)	۸	۱	۲	۶	۱۰	۵	۰	۲۰	۱۴	۲۴
اعتبار طرح‌های جدید در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	۳۱	۱	۵۷	۳۸	۸۹	۳۱	۷	۸۱	۱۰۲	۱۸۴

مأخذ: قوانین بودجه سنواری و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
* طرح‌های جدید مندرج در جدول ۳ پیوست که مشروط به اخذ مجوز ماده (۲۳) در قسمت سوم قانون ۱۴۰۰ درج شده بودند لحاظ نشده است.

در نمودار ۱۰ روند عملکرد اعتبارات عمرانی و هزینه‌ای طی ۱۰ سال گذشته ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود برای سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱، درصد تحقق اعتبارات عمرانی به‌طور متوسط حدود ۷۰ درصد است. این در حالی است که درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط نزدیک به ۱۰۰ درصد بوده است. همین موضوع نشان می‌دهد که کنترل مخارج هزینه‌ای دولت و واقع‌بینی در تصویب منابع عمومی از این بابت اهمیت دارد که در صورت عدم تحقق منابع، بزرگ‌ترین آسیب به طرح‌های عمرانی دولت رسیده، سرمایه‌گذاری‌های عمومی را مختل نموده و انجام طرح‌ها را با تأخیر و تعلیق مواجه خواهد کرد.

نمودار ۱۰. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای



مأخذ: آمارهای مالی دولت (درصد تحقق مربوط به سال ۱۴۰۱ برآورد مرکز پژوهش‌هاست).

جمع‌بندی و پیشنهادات

در مقایسه با سال ۱۴۰۱ می‌توان مشاهده کرد که سهم اعتبارات مصوب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۲ به میزان ۲ واحد درصد نسبت به سال جاری کاهش یافته و این روند نشان‌دهنده کاهش سهم سرمایه‌گذاری از مجموع مخارج دولت است؛ هرچند این مقدار نسبت به پیش‌بینی عملکرد این اعتبارات در سال ۱۴۰۱، رشد قابل توجهی داشته است. همچنین این نکته شایان توجه است که صرف افزایش ارقام مندرج در بودجه، کمکی به بهبود وضعیت اعتبارات عمرانی نمی‌کند؛ چراکه تجربه سالیان اخیر نشان داده است دولت‌ها عدم تحقق منابع در طول سال را با عدم تخصیص اعتبارات استانی جبران می‌کنند. به این ترتیب، علاج حقیقی معضل سرمایه‌گذاری دولتی در کشور در حوزه طرح‌های عمرانی، از پیش‌بینی منابع واقعی و پایدار در قوانین بودجه، مدیریت هزینه‌های جاری دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین رقیب اعتبارات عمرانی و افزایش بهره‌وری مخارج دولت می‌گذرد. علاوه بر نکات یاد شده، باید به این نکته نیز توجه داشت که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، سهم سرمایه‌گذاری در طرح‌های ملی کاهش و اعتبارات متفرقه افزایش یافته است که میزان شفافیت بودجه را کاهش می‌دهد.

بررسی میزان سرمایه‌گذاری انجام شده در کشور نشان می‌دهد که تشکیل سرمایه خالص در کشور در دهه اخیر افت شدیدی پیدا کرده و در سال‌های اخیر منفی شده است. به بیان دیگر سرمایه‌گذاری جدید حتی پوشش سرمایه‌مستهلک شده را هم نمی‌دهد و لذا موجودی سرمایه کاهش پیدا می‌کند. در این شرایط سرمایه‌گذاری دولت برای حفظ اشتغال در سال‌های آتی بیش از پیش اهمیت دارد. قابل انتظار است که با تداوم روند کنونی سرمایه‌گذاری در کشور، سطح اشتغال و تولید ملی در سال‌های پیش رو با چالش جدی مواجه شود.

در راستای اصلاح روند معیوب سال‌های اخیر لازم است تا با انجام اصلاحاتی اساسی:

– راهبردهای کلان در حوزه سرمایه‌گذاری‌های عمومی (اعم از اعتبارات طرح‌های عمرانی دولت، سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی و سازمان‌های توسعه‌ای) تعیین شده و همه اجزای سرمایه‌گذاری‌های عمومی در نسبت با این راهبردها ارزیابی شده و پالایش شوند.
– مدیریت و بازبینی در هزینه‌های جاری دولت، به‌عنوان رقیب اصلی اعتبارات عمرانی، به شیوه‌ای علمی^۱ و با حمایت سیاسی در بالاترین سطوح دولت و حاکمیت در دستور کار قرار گیرد تا ضرورت تأمین هزینه‌های جاری، منجر به کاهش سهم اعتبارات عمرانی نگردد.
– با توجه به تنگنای منابع دولت و شرایط ویژه کشور از نظر تشکیل سرمایه خالص، فرایندی برای غربالگری آن دسته از طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌ها که در راستای اهداف راهبردی کشور بوده، تدوین و صورت‌پذیرد و از پخش منابع این حوزه میان طرح‌هایی با اولویت پایین‌تر جلوگیری شود. همچنین لازم است تا فرایندها جهت بازبینی ادواری طرح‌ها در بازه‌های حین و پس از اجرا طراحی شود. این بازبینی‌ها به جلوگیری از پیشبرد طرح‌های پُر هزینه و کم‌فایده و هدایت منابع به طرح‌های راهبردی منجر می‌شود. علاوه بر این، ارزیابی اثربخشی طرح‌ها (از حیث رفاه و رضایتمندی عمومی، ایجاد زیرساخت‌های رشد و توسعه و...) پس از پایان طرح‌ها و در دوره بهره‌برداری اهمیت ویژه‌ای دارد و می‌تواند جلوی تعریف طرح‌هایی را بگیرد که با هدف ایجاد رفاه یا رشد و توسعه انجام می‌شوند، اما به این اهداف دست نمی‌یابند.

همچنین، پیشنهادهای ذیل جهت پیگیری در کوتاه‌مدت و به‌ویژه در بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در مجلس شورای اسلامی ارائه می‌گردد:

۱. سامان بخشیدن به گزارش‌دهی طرح‌های عمرانی و ارتقای شفافیت

متأسفانه وضعیت گزارش‌دهی موجود در رابطه با سرمایه‌گذاری‌های دولتی و پروژه‌های عمرانی، دارای نواقص فراوانی است. گزارش وضعیت طرح‌های عمرانی، حتی در حد اطلاعاتی کلی مانند پیشرفت فیزیکی طرح‌ها انتشار نمی‌یابد. همچنین طرح‌های توجیهی پروژه‌ها افشا نمی‌شوند. در نتیجه اطلاعات مناسبی از پروژه‌هایی که بناسست با بودجه عمومی تأمین مالی شوند در اختیار مردم و نمایندگان قرار نمی‌گیرد و علاوه بر این نتیجه مخارج سال‌های پیش نیز گزارش نمی‌شود. هر دوی این موارد با تنظیم احکامی در قانون بودجه قابل بهبود هستند. به‌منظور رفع این نواقص و بهبود وضعیت اطلاع‌رسانی و شفافیت مخارج، لازم است تا:

- مشخصات اصلی طرح‌ها با جزئیات بیشتر و شفاف‌تر (از جمله، اهداف کمی، پیشرفت فیزیکی، اعتبارات و...) در لویح بودجه سالیانه درج گردد.
- اطلاعات همه طرح‌ها، به‌ویژه طرح‌های جدید، به‌طور جداگانه و با شرح تطبیق طرح‌ها با قوانین و تصویب آنها و گزارش‌های توجیهی مربوطه، نه تنها به کمیسیون‌های مربوطه در مجلس شورای اسلامی ارائه گردد، بلکه با انتشار عمومی آنها از ظرفیت نظارتی رسانه‌ها و افکار عمومی استفاده شود.
- در راستای اجرای مواد (۳۴) و (۳۷) قانون برنامه و بودجه کشور، انتشار عمومی گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی مجدداً از سر گرفته شود. این گزارش که آخرین بار برای سال ۱۳۹۲ نگاشته شده است، اطلاعات بسیار مفیدی از وضعیت اجرا و پیشرفت فیزیکی طرح‌های عمرانی در کشور را ارائه می‌کند. گزارش یاد شده با ایجاد تصویری منسجم از نتایج تجربه رویکردهای پیشین و گزارش مواردی چون وضعیت پیشرفت فیزیکی، زمان‌بندی، کیفیت اجرا، نحوه ارجاع کار، پروژه‌های جدید و خاتمه یافته و مدت اجرای طرح‌ها راه را بر ارتقای سیاست‌گذاری مجلس در این حوزه خواهد افزود.

۱. در این خصوص رجوع به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «معرفی فرایند بازنگری در مخارج دولت» توصیه می‌شود.

۲. افزایش انضباط جداول بودجه و تقویت جایگاه نظارتی مجلس

در راستای نظم‌بخشی به جداول و افزایش قابلیت نظارت در حوزه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی درباره طرح‌های عمرانی نکات زیر را مدنظر قرار دهد:

● **طرح‌های جدول ۱۹** با عنوان «فهرست طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۲)» در پیوست یک درج و اطلاعات کامل مرتبط با آنها ارائه شود. در وضعیت کنونی امکان نظارت بر آنها وجود ندارد.

● جدول ۲۰ مشتمل بر مطالعه و اجرای ۳۸۷ طرح بزرگ و کوچک است. برای مجموع طرح‌های جدول ۱۹ و جدول ۲۰ اعتباری برابر ۱۰۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. بر این اساس برای ۴۲۴ طرح به طور متوسط ۲۳۶ میلیون تومان اعتبار در نظر گرفته شده که شروع این تعداد طرح با این میزان اعتبار توصیه نمی‌شود.

● لازم است اعتبارات مربوط به بند «ی» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۲ که در جدول ۲۱ توزیع شده‌اند در سرجمع جداول بودجه لحاظ شده و تا حد ممکن طرح‌های عمرانی آنها به پیوست یک اضافه شود تا امکان نظارت مجلس بر این طرح‌ها فراهم شود. در صورتی که امکان تفکیک این اعتبارات به دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد، حداقل لازم است که به ردیف‌های متفرقه منتقل شوند تا در گزارش‌دهی مالی دولت (خزانه‌داری کل کشور) مورد توجه قرار گیرند.

۳. عدم ورود به جزئیات طرح‌های عمرانی در فرایند بررسی بودجه و توجه به تأمین منابع

با توجه به اینکه تعریف طرح‌ها نیازمند انجام مطالعات توجیهی بوده و فرصت انجام آن در زمان بررسی بودجه در مجلس وجود ندارد، ضرورت دارد که از تعریف ردیف‌های جدید در جداول عمرانی بودجه پرهیز شود. همچنین با توجه به محدودیت منابع و پیش‌بینی کسری بودجه در سال آتی، افزایش تعداد طرح‌ها به معنای کاهش سهم هر طرح بوده و تأخیر در اتمام طرح‌های کنونی را در پی دارد. همچنین تغییر در عناوین طرح‌های موجود در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۲ می‌تواند طرح را با افزایش جدی در عملیات اجرایی مواجه نموده و مطالعات توجیهی و برآوردهای مالی در خصوص آن را بی‌اثر نماید. پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در فرایند بررسی بودجه در مجلس به جای ورود به جزئیات اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، تأمین منابع مالی پایدار برای اتمام طرح‌های موجود را پیگیری نمایند. در همین راستا و در جهت تأمین مالی مناسب پروژه‌های زیرساختی احکام زیر برای درج در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ پیشنهاد می‌شود:

«الف) بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز هستند صرفاً در پروژه‌های جدید و نیمه‌تمام پیشران مورد تأیید شورای اقتصاد و با رعایت حدود مجازی که شورای پول و اعتبار برای هر بانک در دستورالعمل ابلاغی خود تعیین می‌کند، اقدام به سرمایه‌گذاری مستقیم یا مشارکت حقوقی نمایند. سقف زمانی مشارکت یا زمان خروج بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از پروژه‌های موضوع این بند، توسط شورای اقتصاد تعیین می‌گردد. پس از سقف زمانی مقرر، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی متخلف مشمول جریمه‌های ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌شوند.

پ) بانک مرکزی مکلف است جهت افزایش همکاری‌های بین بانکی و همچنین بین بانک‌ها و سایر نهادهای مالی، چارچوب موافقتنامه‌های همکاری و همچنین مقررات لازم برای ارائه وام‌های سندیکی، تأمین مالی جایگزین و سایر روش‌های مشابه را حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون ابلاغ نماید.»

۴. بررسی و تصویب لایحه مشارکت عمومی و خصوصی

با توجه به حجم انبوه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و عدم تکافوی اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، چند سالی است که دولت به منظور رفع وضعیت بحرانی طرح‌های عمرانی سعی در بهره‌برداری از روش مشارکت عمومی و خصوصی دارد. در سال‌های اخیر در تبصره «۴» یا «۹» به این موضوع پرداخته شده است و تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز به همین موضوع اختصاص یافته است. با این حال، ابعاد و گستردگی و موانع و خلأهای قانونی موجود در این روش از اجرای طرح‌های عمرانی نیازمند قانونی مستقل برای تحقق امر مشارکت عمومی و خصوصی است. عملکرد نامطلوب تبصره «۱۹» در قوانین سال‌های گذشته که ناظر بر امر مشارکت بخش خصوصی بود نیز مؤید این امر است.

از آنجا که مشارکت با بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی عموماً قراردادهایی بلندمدت و پیچیده می‌باشند، مستلزم وجود قواعدی ثابت، شفاف و اعتمادساز است تا به جلب مشارکت بخش خصوصی واقعی منجر شده و در نهایت طرفین را از منافع این مشارکت بهره‌مند سازد. از این رو، ایجاد مبانی قانونی برای مشارکت عمومی و خصوصی از ظرفیت بودجه که قانونی یک‌ساله است خارج بوده و نیازمند تصویب قوانین دائمی است. بر این اساس در سال ۱۳۹۸ لایحه مشارکت عمومی - خصوصی توسط دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که در کمیسیون عمران در حال بررسی است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود بررسی و تصویب این لایحه با جدیت بیشتری دنبال شود تا بتواند در راستای جلب مشارکت بخش خصوصی و افزایش بهره‌وری در حوزه طرح‌های عمرانی دولت مؤثر باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir