

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۳): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۷۲۱

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۳): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نوع گزارش: طرح / لایحه ■ ، نظارتی □ ، راهبردی □

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه استانی و شهرداری‌ها)

تهیه و تدوین کننده: علیرضا صدیقی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

اظهار نظر کننده: امین‌الله پاک‌نژاد

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه ۱۴۰۳ کل کشور

۲. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۳. بودجه عمرانی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱/۲۶

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۲/۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	خلاصه مدیریتی.....
۴	۱. مقدمه.....
۵	۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۸	۳. بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست (۱) لایحه.....
۹	۳-۱. طرح‌های جاری (تعمیر و تجهیز).....
۱۰	۳-۲. طرح‌های غیرجاری (پروژه‌ای).....
۱۴	۳-۲-۱. طرح‌های اضافه شده در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۱۹	۳-۲-۲. طرح‌های حذف شده از پیوست ۱ در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....
۲۲	۴. طرح‌های موضوع مشارکت با بخش غیردولتی.....
۲۳	۵. اعتبارات ردیف‌های متفرقه.....
۲۳	۶. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۲۶	منابع و مآخذ.....

فهرست نمودارها

۶	نمودار ۱. طبقه‌بندی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت.....
۶	نمودار ۲. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از کل مصارف عمومی.....
۷	نمودار ۳. مقایسه ترکیب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی، متفرقه و استانی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۳.....
۸	نمودار ۴. تصویری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳.....
۱۱	نمودار ۵. عمر طرح‌های مندرج در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ تاکنون.....
۱۲	نمودار ۶. برآورد زمان باقی‌مانده تا اتمام طرح‌های پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۱۳	نمودار ۷. درصدی از طرح‌هایی که قرار بوده در هر سال به اتمام برسند، ولی در بودجه سال بعد استمرار یافته‌اند.....

فهرست جداول

۸	جدول ۱. توزیع و رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۹	جدول ۲. مقایسه تغییرات طرح‌های جاری نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۰	جدول ۳. طرح‌های جاری اضافه شده به پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۱۰	جدول ۴. مقایسه تغییرات طرح‌های غیر جاری نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۵	جدول ۵. طرح‌های متفرقه اضافه شده به پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۱۶	جدول ۶. طرح‌های غیرجاری اضافه شده به پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۱۹	جدول ۷. طرح‌های غیرجاری حذف‌شده با سال اتمام ۱۴۰۲.....
۲۱	جدول ۸. سایر طرح‌های غیرجاری حذف شده.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۳): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چکیده

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مصارف عمومی دولت برابر ۴۰۰ هزار میلیارد تومان است که به شکل زیر توزیع شده است:

- ۲۶۳ هزار میلیارد تومان طرح‌های دستگاه‌های اجرایی ملی (پیوست ۱)،
- ۷۱ هزار میلیارد تومان اعتبار دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها، و
- ۶۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات ردیف‌های متفرقه.

اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی در قالب ۲۳۲۵ طرح در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است که از این تعداد ۵۵۸ طرح جاری با موضوع تعمیرات، تأمین و تجهیز ماشین‌آلات و امکانات با مجموع اعتبار حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان، و ۱۷۶۷ طرح غیرجاری (پروژه‌ای) با مجموع اعتباری در حدود ۲۴۳ هزار میلیارد تومان می‌باشند. کاهش سهم اعتبارات متفرقه و شفاف‌سازی آنها با اضافه کردن این اعتبارات به طرح‌های دستگاه‌های اجرایی، از جمله نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ است. در این گزارش، جزئیات مربوط به این طرح‌ها، مقایسه آنها با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و نکات تکمیلی در خصوص طرح‌های عمرانی دولت ارائه شده است. برخی از نکات شایان توجه در خصوص طرح‌های عمرانی سال ۱۴۰۳ به شرح زیر است:

۱. میانگین عمر طرح‌های درج شده در پیوست (۱) بیش از ۱۷ سال است.
 ۲. اعتباری در حدود ۲ هزار هزار میلیارد تومان برای اتمام همه طرح‌ها در این پیوست برآورده شده است که ۲۴۳ هزار میلیارد تومان آن در سال ۱۴۰۳ قابل تأمین است. بنابراین با این روند تأمین مالی، اتمام ۷ تا ۸ ساله این طرح‌ها دور از انتظار نیست.
 ۳. از بین ۱۴۴ طرحی که مطابق قانون بودجه ۱۴۰۲ قرار بود در پایان آن سال تمام شوند، همچنان ۹۰ طرح در لایحه بودجه ۱۴۰۳ پیش‌بینی شده است که نشان از تعویق حداقل ۶۳ 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 مؤلفه اقتصادی، اعتماد عمومی را به کارآمدی دولت تقویت نماید.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مصارف عمومی دولت برابر ۴۰۰ هزار میلیارد تومان است که به شکل زیر توزیع شده است:

- ۲۶۳ هزار میلیارد تومان طرح‌های دستگاه‌های اجرایی ملی (پیوست ۱)،
- ۷۱ هزار میلیارد تومان اعتبار دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها، و
- ۶۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات ردیف‌های متفرقه.

اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی در قالب ۲۳۲۵ طرح در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است که از این تعداد ۵۵۸ طرح جاری با موضوع تعمیرات، تأمین و تجهیز ماشین‌آلات و امکانات با مجموع اعتبار حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان، و ۱۷۶۷ طرح غیرجاری (پروژه‌ای) با مجموع اعتباری در حدود ۲۴۳ هزار میلیارد تومان می‌باشند. در این گزارش، جزئیات مربوط به این طرح‌ها، مقایسه آنها با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و نکات تکمیلی در خصوص طرح‌های عمرانی دولت ارائه شده است.

نقاط نظرات / یافته‌های کلیدی

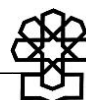
در ادامه به مهم‌ترین نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در زمینه طرح‌های عمرانی اشاره می‌شود:

- برخلاف سال‌های اخیر که سهم اعتبارات عمرانی متفرقه از اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی پیشی گرفته بود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ این روند معکوس شده است و حجم زیادی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه به طرح‌های دستگاهی اضافه شده است که این امر علاوه بر ارتقای شفافیت بودجه، نظارت‌پذیری آن را نیز تقویت می‌کند.

- اگرچه در ارقام بالا اشاره شد که سهم اعتبارات عمرانی استانی از مجموع اعتبارات عمرانی ۷۱ هزار میلیارد تومان است، اما باید در نظر داشت که علاوه بر این اعتبارات، ۸۰ هزار میلیارد تومان در قالب اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (خارج از سرجمع) برای استان‌ها در نظر گرفته شده است و همچنین برای ۹۵۹ طرح با مجموع اعتبار ۳۸ هزار میلیارد تومان، ویژگی استانی لحاظ شده است که اقدام مثبتی در قالب تمرکززدایی مالی و واگذاری بخشی از وظایف و مسئولیت‌ها به دستگاه‌های استانی می‌باشد. البته تحقق این نقطه قوت، مشروط به تخصیص این اعتبارات در طول سال بوده و در صورت پایین بودن درصد تخصیص مشابه روال سال‌های اخیر، همچنان دولت از مزایای تمرکززدایی مالی بی‌بهره خواهد بود.

در ادامه به مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در زمینه طرح‌های عمرانی اشاره می‌شود:

- همچنان مهم‌ترین چالش در برنامه‌ریزی و مدیریت طرح‌های عمرانی دولت، ناکارایی مصارف عمومی و تعداد بالای طرح‌هایی است که بدون پیشرفت قابل توجه از سالی به سال دیگر منتقل می‌شوند. شایان ذکر است در لایحه



بودجه سال ۱۴۰۳، ۱۷۶۷ طرح غیرجاری وجود دارد که اتمام همه آنها حدود ۲۰۰۰ هزار میلیارد تومان اعتبار نیاز دارد و در سال ۱۴۰۳، صرفاً ۲۴۳ هزار میلیارد تومان آن قابل تأمین است. به این ترتیب، انتظار می‌رود با استمرار وضعیت کنونی در تأمین منابع مالی برای طرح‌ها، حدوداً ۸ سال زمان برای اتمام این طرح‌ها لازم است؛ طرح‌هایی که میانگین عمر آنها به بیش از ۱۷ سال رسیده است. متأسفانه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، گام مؤثری در راستای غربالگری طرح‌ها و تمرکز منابع در طرح‌هایی با بازده اجتماعی بالا برداشته است. توزیع منابع محدود بودجه‌ای به این حجم از طرح که زمان زیادی از انجام مطالعات توجیهی آنها گذشته است، یکی از عوامل ناکارایی مصارف عمومی در حوزه اعتبارات عمرانی است.

- براساس بررسی‌های انجام‌شده، ۷۳ طرح جدید در مقایسه با سال گذشته به پیوست (۱) بودجه اضافه شده است که صرفاً در حد یک عنوان و دستگاه اجرایی متولی آن طرح و برخی اطلاعات بسیار جزئی از آن اطلاع در دست است. در عین حال، این طرح‌ها به‌عنوان جزئی از لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد؛ بی‌آنکه به نمایندگان محترم مجلس در خصوص محتوای آن و به‌ویژه تغییرات طرح‌ها نسبت به سال گذشته اطلاعی داده شده باشد. بنابراین انتشار گزارش‌های توجیهی طرح‌های عمرانی جدید یا حداقل ارائه خلاصه‌ای از این طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی حداقل کاری است که باید در راستای معنادار شدن فرآیند تصویب بودجه در مجلس انجام شود. همین موضوع در خصوص طرح‌های حذف و ادغام‌شده نیز وجود دارد. از مقایسه طرح‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال گذشته، چنین به نظر می‌رسد که حدود ۹۴ طرح حذف‌شده‌اند؛ اما دلیل حذف این طرح‌ها (اتمام یا بروز موانع) مشخص نیست.

- در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ستونی با عنوان «مهلت ارائه مجوز ماده ۲۳ تا پایان شهریور ۱۴۰۳» اضافه شده است. براساس ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، پیشنهاد طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت مواردی امکان‌پذیر است که مهم‌ترین آنها انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل توسط مشاور و دستگاه اجرایی و تصویب سازمان برنامه و بودجه کشور است که با عنوان مجوز ماده (۲۳) شناخته می‌شود. حال این ابهام مطرح است که در خصوص طرح‌های پیشنهاد شده در ردیف‌های پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳ که قید ارائه مجوز ماده (۲۳) برای آنها لحاظ شده است، آیا این موارد رعایت و مطالعات توجیهی انجام شده است یا خیر. در صورت عدم رعایت این موارد و عدم انجام مراحل مقدماتی، اولاً به تصریح قانون امکان پیشنهاد طرح جدید در لوایح بودجه سنواتی وجود ندارد، و ثانیاً مشخص نیست نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با تصویب این عناوین دقیقاً چه چیزی را مصوب می‌کنند. نکته شایان توجه این است که این مهلت، نه تنها برای طرح‌های جدید، بلکه برای طرح‌هایی که تا پیش از این اعتبار دریافت کرده‌اند نیز معین شده است که ابهام در خصوص مجوز تخصیص این اعتبارات در سال گذشته را نیز تقویت می‌سازد. با توجه به ابهام‌های فوق، عنوان مذکور، مغایر بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری می‌باشد.

پیشنهاد راهکارهای تقنین، نظارتی یا سیاستی

با توجه به فرآیند جدید بررسی بودجه در مجلس و محدودیت‌های زمانی برای تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، امکان اثرگذاری نمایندگان محترم مجلس بر نحوه دسته‌بندی و ارائه اعتبارات عمرانی در بودجه سال ۱۴۰۳ بسیار محدود است. از همین رو، چند پیشنهاد مختصر در زمان بررسی لایحه بودجه در مجلس به شرح زیر ارائه می‌گردد:

- **تعیین تکلیف طرح‌های بدون مجوز:** با توجه به تصریح قانون به انجام مطالعات اولیه و اخذ مجوزهای لازم، «پیش» از ارائه طرح‌های جدید در لوایح بودجه سنواتی، لازم است در خصوص طرح‌های بدون مجوزی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است، تعیین تکلیف گردد. به نظر می‌رسد فرآیند اصولی در این خصوص، حذف طرح‌های بدون مجوز تا زمان اخذ مجوزهای لازم و ارائه متمم بودجه توسط دولت برای این طرح‌ها باشد.

- **پرهیز از تعریف طرح‌های جدید، پیش از انجام مطالعات توجیهی فنی، مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی:** متأسفانه یکی از عوامل ایجاد انبوه طرح‌های نیمه‌تمام در کشور، آغاز طرح‌هایی بدون انجام مطالعات اولیه باکیفیت است. همین موضوع موجب شده است تا نیمه‌تمام ماندن طرح‌ها یا متوقف‌شدن برخی پروژه‌ها، انتظارات اجتماعی به وجود آمده را بی‌پاسخ گذاشته و بخشی از منابع مالی دولت را نیز صرف طرح‌های بدون بازده نماید. اما بنا بر اهمیت موضوع، عناوین پیشنهادهای مهم‌تری نیز ذیلاً ارائه می‌شود. این پیشنهادها از جمله مواردی است که بایستی در راستای مأموریت مهم اصلاح ساختار بودجه پیگیری شود و لازم است پیگیری‌ها برای تحقق این موارد خارج از بازه زمانی فشرده بررسی بودجه در مجلس صورت گیرد:

- الزام دولت به انتشار و ارائه خلاصه گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که برای اولین بار در لایحه بودجه درج می‌شوند،
- الزام دولت به ارائه گزارشی از طرح‌های پایان‌یافته در هر سال به‌عنوان پیوست بودجه،
- الزام دولت به ارائه پیوست «نحوه رفع عدم تعارض‌های استانی» جهت رفع دغدغه‌های محلی و منطقه‌ای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و جهت‌دهی به بودجه‌های عمرانی استانی،
- اعطای مجوزهای لازم به دولت جهت غربالگری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با هدف تمرکز اعتبارات بر طرح‌هایی با بالاترین بازده اجتماعی.

۱. مقدمه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) بخشی از سرمایه‌گذاری‌های دولت است که اغلب در حوزه‌های زیرساختی ظهور پیدا می‌کند. این طرح‌ها در پیوست ۱ بودجه، در دو سطح طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های مشارکت بخش عمومی فهرست شده‌اند. در تبصره‌های ماده واحده نیز قواعدی جهت تأمین مالی، نحوه اجرا و دیگر سازوکارهای مربوط به طرح‌های عمرانی تعیین شده است. این گزارش تصویر کلان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور را ارائه می‌کند.



۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

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 مصوب، از مشکلات اساسی است. از همین رو، دقت و واقع‌بینی در برنامه‌ریزی مالی این طرح‌ها که در سند بودجه منعکس می‌شود، ضرورت ویژه‌ای دارد.

سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مصارف عمومی دولت، برابر ۴۰۰ هزار میلیارد تومان است که شامل ۲۶۳ هزار میلیارد تومان اعتبار طرح‌های دستگاه‌های اجرایی ملی، ۷۱ هزار میلیارد تومان اعتبار دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها، و ۶۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات متفرقه است. البته برای تحلیل بهتر این اعداد و ارقام باید توجه داشت که:

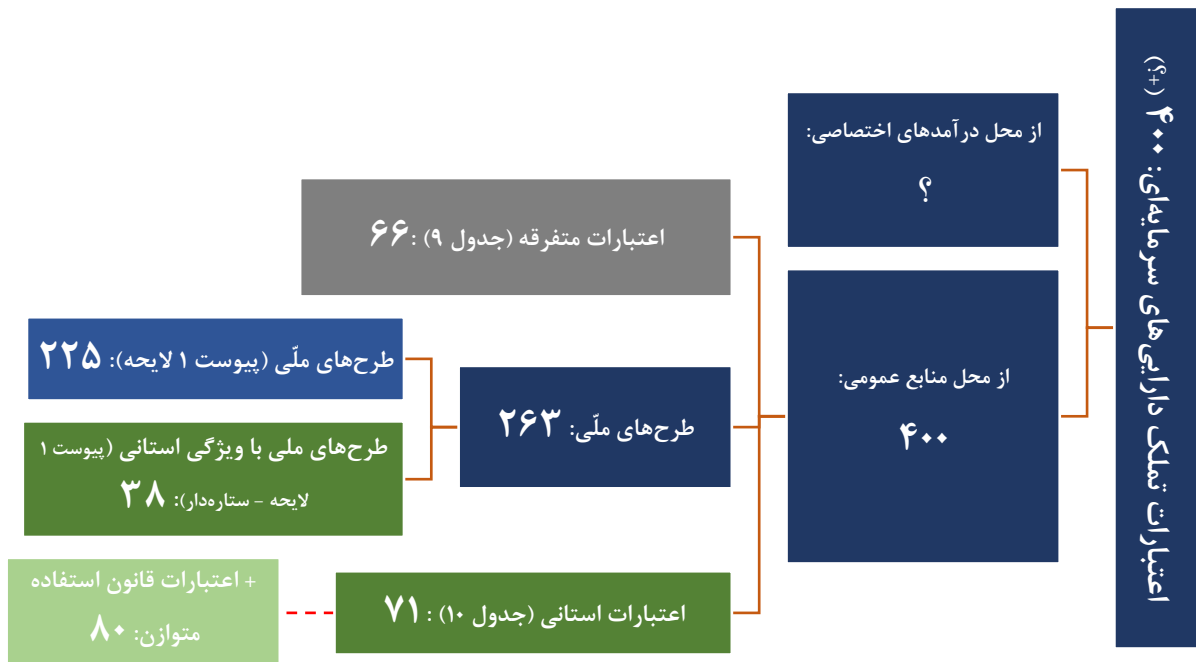
- بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در کشور و طرح‌های عمرانی بزرگ از طریق شرکت‌های دولتی انجام می‌شود که بودجه آنها خارج از بودجه عمومی دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد و ارقام آن در اینجا لحاظ نشده است. به‌طور مشخص و براساس جدول (۱۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، بالغ بر ۶۹۲ هزار میلیارد تومان هزینه سرمایه‌ای برای شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده است که بخشی از آن (حدود ۹۱ هزار میلیارد تومان) از طریق بودجه عمومی دولت، و مابقی آن از طریق منابع داخلی خود این شرکت‌ها تأمین می‌شود. بنابراین علاوه بر رقم ۴۰۰ هزار میلیارد تومانی که در مصارف عمومی دولت برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده است، حدود ۶۰۰ هزار میلیارد تومان دیگر نیز قرار است توسط شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذاری شود. علاوه بر این، شهرداری‌های کشور نیز در سرمایه‌گذاری‌های عمومی نقش دارند که بودجه آنها مستقل از بودجه دولت بوده و ارقام آن در اینجا لحاظ نمی‌شود.

- به‌موجب قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت^۱، علاوه بر ارقام بالا ۵۰ هزار میلیارد تومان دیگر برای اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها در نظر گرفته می‌شود. این رقم 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 ارقام فوق نیز لحاظ نشده است.

- بخشی از منابع دستگاه‌های اجرایی کشور که تحت عنوان منابع اختصاصی شناخته می‌شود نیز می‌تواند به مصارف سرمایه‌ای این دستگاه‌ها اختصاص یابد. در لایحه بودجه ۱۴۰۳ برخلاف سال‌های گذشته، مصارف اختصاصی دستگاه‌ها به تفکیک هزینه‌ای و سرمایه‌ای ارائه نشده است. در نمودار ۱، دسته‌بندی کلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۳ ارائه شده است که در بخش‌های بعدی برخی جزئیات آن بررسی خواهد شد.

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

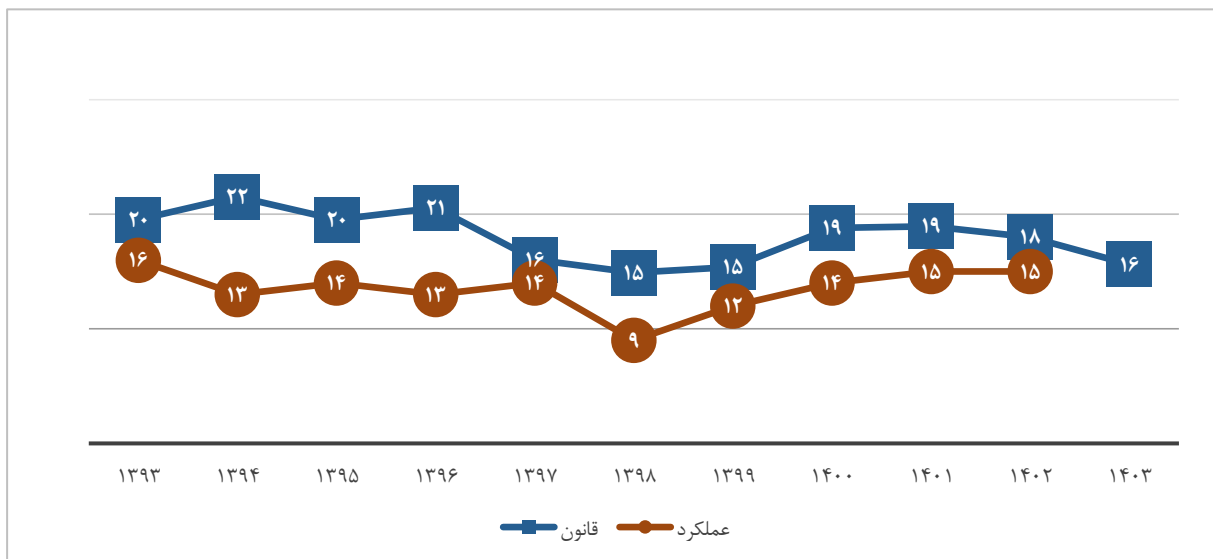
نمودار ۱. طبقه‌بندی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت (هزار میلیارد تومان)



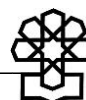
مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور.

در لایحه بودجه ۱۴۰۳ میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ کمتر از ۷ درصد رشد داشته است. همچنین سهم این اعتبارات از کل منابع و مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کمتر از ۱۶ درصد است. نمودار ۲، روند این سهم را به تفکیک مبالغ مصوب و عملکرد در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

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

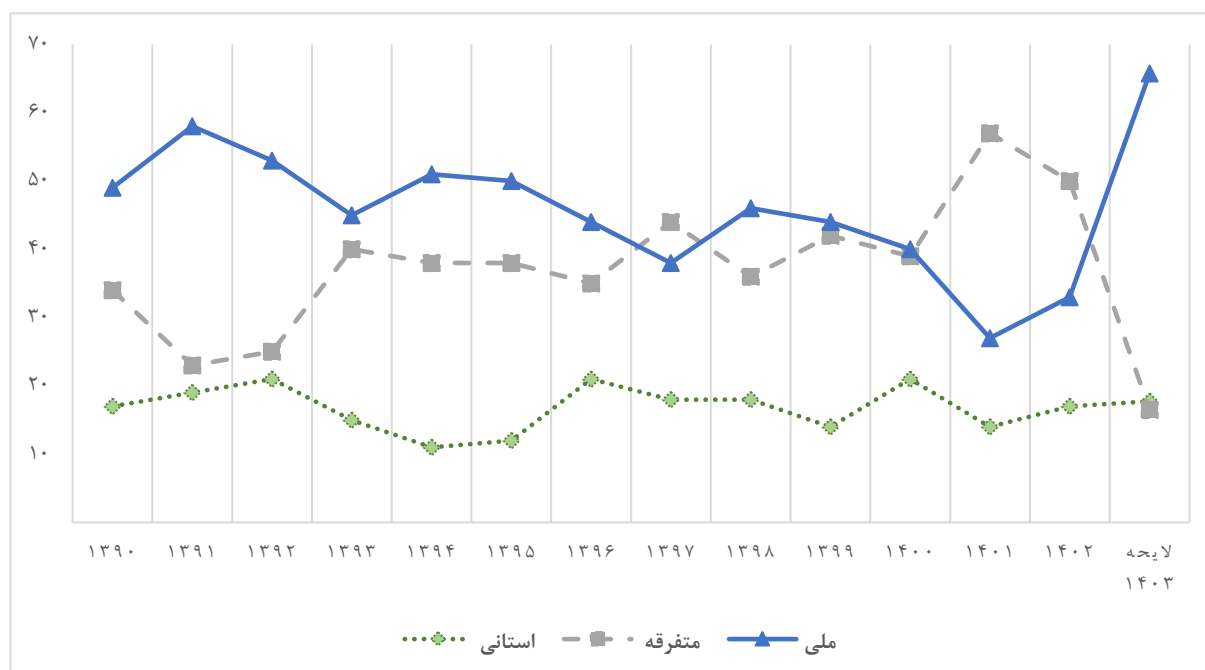


مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، لایحه بودجه ۱۴۰۳ و گزارش‌های عملکرد مالی خزانه‌داری کل کشور (عملکرد سال ۱۴۰۲ تخمینی است).



چنانکه در نمودار ۱ مشاهده شد، اعتبارات عمرانی عمومی در سه گروه اعتبارات ملی، اعتبارات استانی و اعتبارات متفرقه قابل دسته‌بندی هستند. ۶۶ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به طرح‌های ملی مندرج در پیوست یک (طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی)، ۱۶ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۸ درصد مربوط به طرح‌های استانی است. امسال و برخلاف روند سال‌های گذشته، شاهد کاهش سهم ردیف‌های متفرقه جدول (۹) لایحه و اضافه‌شدن اعتبارات متفرقه جدول (۷) لایحه به طرح‌های مشخص و شفاف هر دستگاه هستیم. این تغییر شفافیت بیشتر بودجه عمرانی را در پی دارد و از جمله نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به شمار می‌رود. نمودار ۳، روند سهم هر یک از این اعتبارات را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

نمودار ۳. مقایسه ترکیب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی، متفرقه و استانی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۳ (درصد)



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و محاسبات تحقیق.

باید توجه داشت که سهم اعتبارات استانی در نمودار بالا، بدون در نظر گرفتن اعتبارات قانون استفاده متوازن (۳) درصد کل بودجه عمومی) و اعتبارات طرح‌های ملی واگذار شده به استان در نظر گرفته شده است. در صورتی که این اعتبارات را نیز در زمره اعتبارات استانی لحاظ کنیم، سهم استان‌ها از اعتبارات عمرانی مصوب به نزدیک ۴۰ درصد خواهد رسید.

جدول ۱، اعتبارات عمرانی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ را با قانون بودجه ۱۴۰۲ مقایسه می‌کند. در تحلیل و بررسی جدول ۱ و سایر مواردی که در این گزارش به بررسی نرخ رشد اعتبارات می‌پردازند، باید توجه داشت که برخی رشدهای بالا ناشی از انتقال بخش قابل توجهی از اعتبارات متفرقه به اعتبارات طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی است.

جدول ۱. توزیع و رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

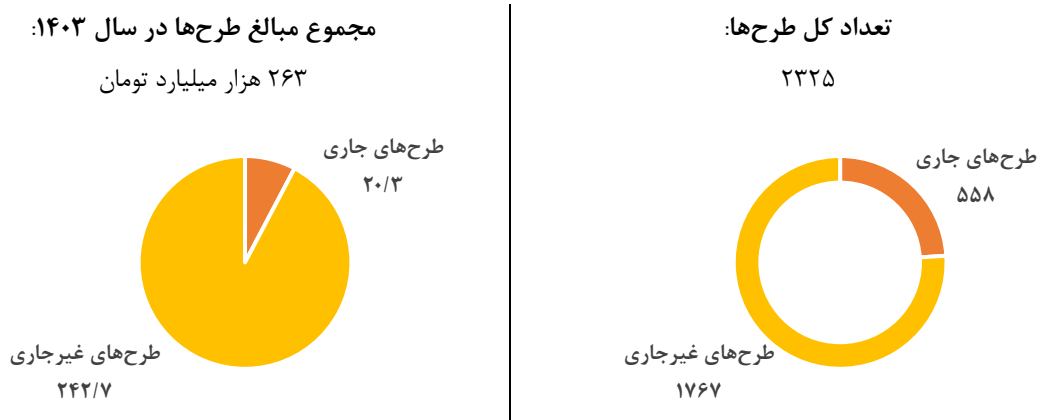
عنوان	لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)	رشد (نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲)
اعتبارات عمومی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۰۰	٪۷
۱- اعتبارات طرح‌های ملی (پیوست ۱ لایحه / قانون بودجه)	۲۶۳	٪۱۱۲
۲- اعتبارات متفرقه (جدول ۹ لایحه / قانون بودجه)	۶۶	-٪۶۵
۳- اعتبارات استانی [با اعتبارات قانون استفاده متوازن]	۷۱ [۱۵۱]	٪۱۲ [٪۲۵]

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور.

۳. بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست (۱) لایحه

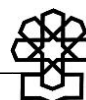
بخش اصلی پیوست (۱) لوایح و قوانین بودجه سنواتی، به ذکر عناوین و برخی جزئیات در خصوص طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی اختصاص دارد و در آن اهداف کمی طرح‌ها، دستگاه اجرایی مربوطه، سال شروع و پایان طرح، اعتبارات تخصیص یافته، برآورد اعتبار در یک سال آینده و اعتبارات مورد نیاز برای اتمام هر طرح ارائه می‌شود. در این بخش از گزارش، از جهات مختلف به بررسی این طرح‌ها پرداخته و ضمن مقایسه با طرح‌های مندرج در پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲، نکاتی ارائه می‌شود. نمودار ۴ تصویری کلی از طرح‌های مندرج در پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳ ارائه می‌نماید.

نمودار ۴. تصویری از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳



مأخذ: پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور.

منظور از طرح‌های جاری در نمودار بالا، طرح‌هایی است که در پیوست (۱) لایحه بودجه، سال اتمام ندارند. این طرح‌ها عموماً با عناوینی نظیر «تعمیرات اساسی» و «تأمین تجهیزات» در قوانین و لوایح بودجه سنواتی درج می‌شوند و عموماً ماهیت پروژه‌ای ندارند؛ در مقابل، سایر طرح‌ها ماهیت پروژه‌ای داشته و در جداول پیوست (۱) برای آنها زمان اتمام و اعتبار مورد نیاز در سال‌های بعدی نیز پیش‌بینی شده است. با توجه به آن‌چه در نمودار ۴ آمد، براساس پیش‌بینی‌های



مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۳، هر طرح جاری (تعمیر و تجهیز) به‌طور متوسط حدوداً ۳۶ میلیارد تومان و هر طرح غیرجاری (پروژه‌ای) به‌طور متوسط حدود ۱۳۷ میلیارد تومان (صرفاً برای یک سال و نه برای اتمام) هزینه دارد.

۱-۳. طرح‌های جاری (تعمیر و تجهیز)

همان‌طور که ذکر شد، تعداد ۵۵۸ طرح با عناوینی نظیر تعمیرات اساسی و تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات و با اعتباری بالغ بر ۲۰ هزار میلیارد تومان در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ درج شده است. شایان‌ذکر است برخلاف روال سال‌های گذشته، ۳۲۴ مورد از این طرح‌ها ویژگی استانی دارند و علی‌القاعده تخصیص بودجه ایشان به شورای برنامه‌ریزی استان واگذار خواهد شد. تغییرات کلی طرح‌های جاری در مقایسه با بودجه سال گذشته در جدول ۲ آمده است:

جدول ۲. مقایسه تغییرات طرح‌های جاری نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲

تغییرات	لایحه ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۲	عنوان
کاهش ۲۰۷ ردیف	۵۵۸	۷۶۵	تعداد طرح‌های جاری
۲۱۹ ردیف			تعداد طرح‌های حذف یا ادغام شده
۱۲ ردیف			تعداد طرح‌های جاری اضافه شده
بیش از ۷۰٪ رشد	۲۰.۳	۱۱.۹	مجموع اعتبار طرح‌های جاری (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ تعداد ردیف‌های مربوط به طرح‌های جاری بسیار کمتر شده است اما مجموع اعتبار این طرح‌ها افزایش قابل توجهی یافته است که ناشی از ادغام تعدادی از ردیف‌های جزئی مربوط به طرح‌های جاری در یکدیگر و اضافه شدن بیش از ۵ هزار میلیارد تومان از اعتبارات متفرقه به این طرح‌ها است. علاوه بر تغییرات یاد شده، برخی تغییرات جزئی در عناوین، اهداف کمی، دستگاه اجرایی مربوطه و سال شروع برخی طرح‌های جاری در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۲ به چشم می‌خورد که در این گزارش از بررسی این جزئیات صرف‌نظر می‌شود.

در برآورد اعتبار مورد نیاز در سال ۱۴۰۳ برای طرحی با عنوان «تعمیرات اساسی، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات نمایندگی‌های ج.ا.ا در خارج از کشور» عدد ۱۰ در نظر گرفته شده است. از آنجا که حتماً مخارج طرح‌های فوق بالاتر از ۱ میلیون تومان است، احتمالاً این اقدام (مشابه سال‌های گذشته) به این دلیل صورت گرفته است که برآورد دقیقی از هزینه‌های این طرح‌ها (که عموماً ارزی می‌باشند) وجود نداشته است. مشابه این موضوع، در خصوص طرح‌های «تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری» با ۲۰ میلیون تومان اعتبار، و «تعمیرات اساسی اماکن ستادی ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح» با ۸۰ میلیون تومان اعتبار وجود دارد که در خصوص واقعی بودن این ارقام تردید وجود دارد. شایان‌ذکر است درج ارقام ناچیز و غیرواقعی در جداول بودجه، سرجمع اعتبارات را دچار خطا نموده، واقع‌نمایی داده‌های بودجه‌ای را مخدوش کرده و جایگاه نظارتی مجلس را نیز تضعیف می‌نماید. از همین رو خلاف اصل شفافیت در بودجه‌ریزی بوده و به جهت واقعی نبودن،

مغایر جزئی بند بند ۳ سیاست‌های برنامه پنج‌ساله هفتم است.

عناوین و برخی جزئیات ۱۲ طرح جاری اضافه شده به پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در جدول ۳ ارائه شده است. مجموع اعتبار در نظر گرفته شده برای این طرح‌ها حدود ۳۲ میلیارد تومان است.

جدول ۳. طرح‌های جاری اضافه شده به پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	دستگاه اجرایی	اعتبار ۱۴۰۳
۱۸۰۳۰۰۱۵۷۷	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	مجتمع آموزشی و پژوهشی و درمانی امام‌رضا (ع) مشهد	۵۰
۱۸۰۳۰۰۱۵۷۹	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی غرب استان مازندران (تنکابن)	۵۰
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۰	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی میاندوآب	۵۰
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۱	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی چابهار	۵۰
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۵	تعمیرات اساسی و بهبود استاندارد تجهیزات بیمارستان‌ها	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی غرب استان مازندران (تنکابن)	۲.۷
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۸	تعمیرات اساسی و بهبود استاندارد تجهیزات بیمارستان‌ها	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی میاندوآب	۲.۲
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۳	تعمیرات اساسی و بهبود استاندارد تجهیزات بیمارستان‌ها	مجتمع آموزشی و پژوهشی و درمانی امام‌رضا (ع) مشهد	۲.۱
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۹	تعمیرات اساسی و بهبود استاندارد تجهیزات بیمارستان‌ها	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی چابهار	۱.۷
۱۶۰۲۰۰۱۵۸۰	تعمیرات اساسی و بهبود استاندارد تجهیزات بیمارستان‌ها	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی کاشمر	۱.۲
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۳	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی کاشمر	۱.۰
۱۲۰۲۰۰۲۰۰۳	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	پژوهشکده قوه قضائیه	۰.۷
۱۷۰۱۰۷۷۰۱۲	تعمیرات اساسی، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم	۰.۵
۳۲.۱	مجموع		

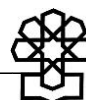
مأخذ: پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور.

۳-۲. طرح‌های غیر جاری (پروژه‌ای)

۱۷۶۷ طرح مندرج در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ دارای زمان شروع و پایان مشخص است که برای آنها مجموعاً در حدود ۲۴۳ هزار میلیارد تومان اعتبار در سال ۱۴۰۳ لحاظ شده و برآورد شده است که تا اتمام این طرح‌ها، بالغ بر ۱۷۴۵ هزار میلیارد تومان دیگر نیاز باشد. این طرح‌های که عموماً ماهیت احداث یا ایجاد دارند، بخش اصلی طرح‌های عمرانی ملی را تشکیل می‌دهند و از همین بابت بررسی جزئیاتی درباره این طرح‌ها حائز اهمیت است. جدول ۴، آمار کلی این طرح‌ها را ارائه می‌کند:

جدول ۴. مقایسه تغییرات طرح‌های غیر جاری نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲

تغییرات	لایحه ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۲	عنوان
کاهش ۸۰ ردیف	۱۷۶۷	۱۸۴۷	تعداد طرح‌های غیر جاری (پروژه‌ای)
۷۳ طرح			تعداد طرح‌های اضافه شده
۹۴ طرح			تعداد طرح‌های حذف شده یا پایان یافته
۵۹ طرح			تعداد طرح‌های ادغام شده در سایر ردیف‌های موجود
۱۱۷٪ رشد	۲۴۳	۱۱۲	مجموع اعتبار یک ساله طرح‌های غیر جاری (پروژه‌ای)

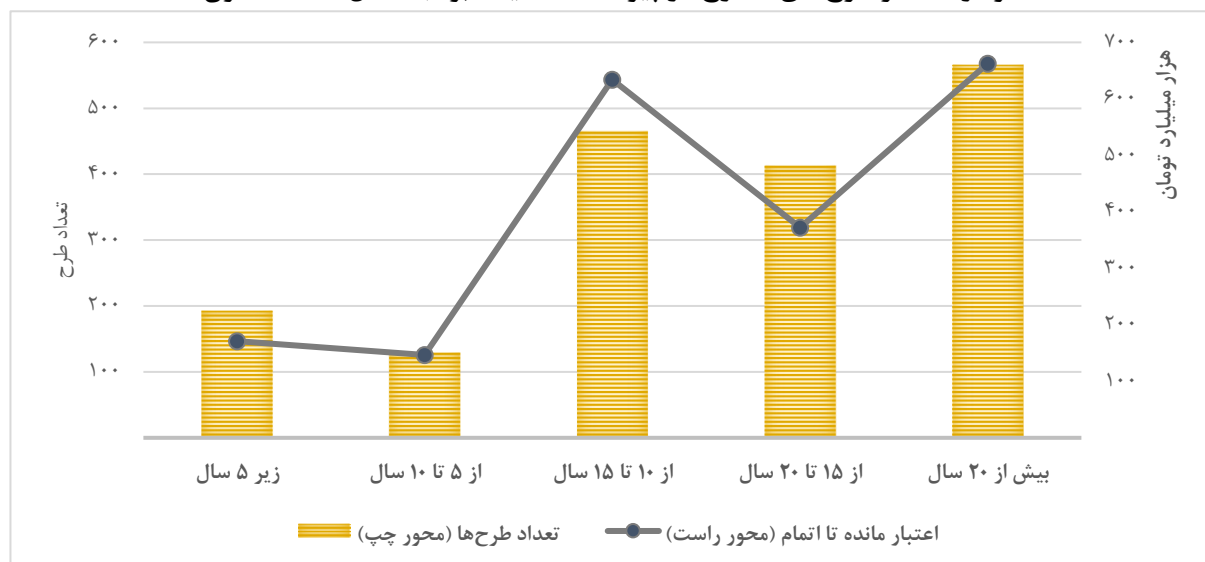


تغییرات	لایحه ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۲	عنوان
(ناشی از انتقال اعتبارات متفرقه)			(هزار میلیارد تومان)
۳۹٪ رشد	۱۷۴۵	۱۲۵۸	برآورد سال‌های بعد طرح‌های غیرجاری (پروژه‌ای) (هزار میلیارد تومان)
میانگین عمر طرح‌ها کمتر از یک سال افزایش یافته‌است	۱۶ سال	۱۵ سال	میانگین عمر طرح‌های غیرجاری (پروژه‌ای)
میانگین برآورد سال‌های مانده تا اتمام طرح‌ها کمتر از یک سال افزایش یافته‌است	۱۴۰۷	۱۴۰۵	میانگین برآورد سال اتمام طرح‌های غیرجاری

مأخذ: پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

براساس اطلاعات مندرج در پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳، میانگین عمر این طرح‌ها از شروع تاکنون (پایان ۱۴۰۲) برابر با ۱۶ سال بوده و قدیمی‌ترین طرح‌ها («ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی سفیدرود و فومنات» و «تکمیل و تجهیز شبکه‌های اندازه‌گیری آب‌های سطحی و زیرزمینی در محدوده استان‌ها») ۶۲ سال عمر دارند [۲]. نمودار ۵، عمر این طرح‌ها را به تفکیک بازه‌های زمانی ارائه می‌کند که متأسفانه بیشتر سهم را طرح‌های بالای ۲۰ سال دارند که ۵۶۶ طرح را شامل می‌شوند. تغییرات و تحولات مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی اقلیمی و آب‌وهوایی در کنار توسعه فناوری در بازه‌های زمانی ۲۰ سال به بالا، این پرسش را به ذهن متبادر می‌سازد که: آیا این طرح‌ها حقیقتاً می‌توانند پاسخ‌گوی نیازهای روز کشور باشند یا نیازمند بازنگری و غربالگری جدی می‌باشند؟

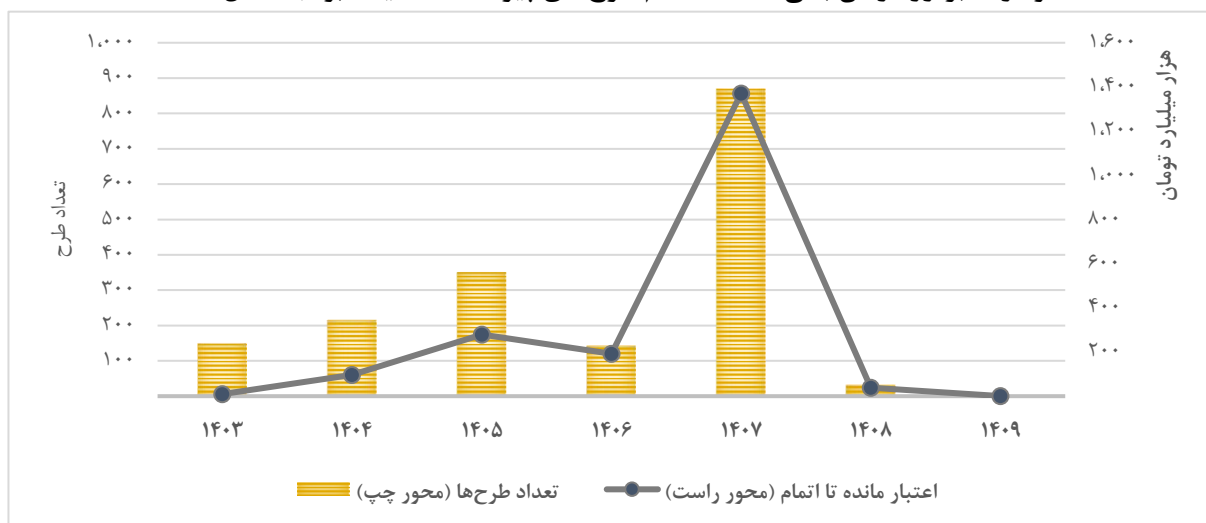
نمودار ۵. عمر طرح‌های مندرج در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ تاکنون



مأخذ: پیوست شماره (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور.

ازسوی دیگر، براساس اطلاعات مندرج در پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳، برآورد شده است که به‌طور میانگین حدود ۴ سال تا اتمام طرح‌های غیرجاری زمان باقی است.

نمودار ۶. برآورد زمان باقی‌مانده تا اتمام طرح‌های پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳



مأخذ: همان.

از مجموع ۱۷۴۵ طرح موجود و براساس برآوردهای سازمان برنامه و بودجه کشور، قرار است ۱۵۱ طرح در سال ۱۴۰۳ به اتمام رسیده و عمده طرح‌ها تا پایان سال ۱۴۰۷ تکمیل شوند. با این وجود و با در نظر گرفتن روند تخصیص اعتبارات عمرانی در سال‌های اخیر و محاسبات سرانگشتی ذکر شده تناسب چندانی نداشته و واقع‌بینانه نیست.

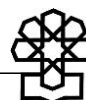
یک روش سرانگشتی برای تخمین سال‌های مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها^۱، با تقسیم «اعتبار لازم برای اتمام طرح» به «اعتبار سال ۱۴۰۳» به دست می‌آیند. پیش‌بینی زمان لازم برای اتمام طرح‌ها از این روش، با فروض زیر به دست آمده است:

۱. اعتبار پیش‌بینی شده طرح‌ها برای سال‌های آتی دقیق، واقع‌بینانه و براساس ارزش فعلی (حال)^۲ بوده و نیازی به افزایش این اعتبارات در سال‌های بعد نیست،
۲. میزان اعتبار برآورد شده در سال‌های آتی نیز مشابه سال ۱۴۰۳ بوده و به صورت کامل تخصیص یافته و تأمین اعتبار می‌شود.

اگر کل اعتبار لازم برای اتمام طرح‌ها (معادل ۱۹۸۸ هزار میلیارد تومان) را به بودجه امسال آنها (۲۴۳ هزار میلیارد تومان) تقسیم کنیم، به عددی بیش از ۸ سال برای اتمام طرح‌ها خواهیم رسید. اگر بخواهیم همین محاسبات را به تفکیک سال‌های اتمام انجام دهیم، به بیان ساده، چنین فرض شده است که با فرض پیش‌بینی اعتبار مشابه برای طرح‌ها در بودجه سال‌های آتی، چند سال تا اتمام طرح زمان لازم است. براساس این محاسبات ساده و در صورت پیش‌بینی اعتبار طرح‌ها مطابق روند فعلی، میانگین زمان خاتمه طرح‌ها بالغ بر ۸ سال و ۲ ماه برآورد می‌شود.

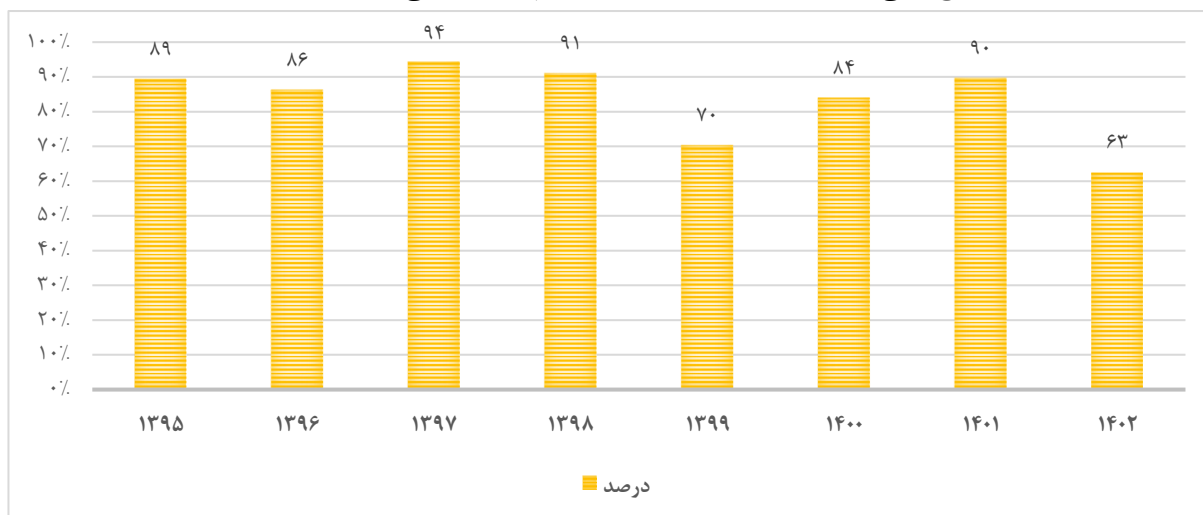
۱. بدیهی است با توجه به برخی پیچیدگی‌های فنی طرح‌های مختلف، زمان‌بندی پیشرفت فیزیکی طرح‌ها لزوماً با پیشرفت تخصیص اعتبار تطابق دقیق ندارد؛ با این وجود و با توجه به داده‌های در دسترس، از این روش برای محاسبه یک تخمین کلی استفاده شده است.

2 Present Value



از جمله شاخص‌های دیگری که می‌تواند دلیلی بر غیرواقعی بودن برآوردهای سال اتمام طرح‌ها باشد، روند اتمام طرح‌ها در سال‌های گذشته، با تأکید بر طرح‌هایی است که قرار بوده در همان سال به اتمام برسند. به بیان دیگر، می‌خواهیم به این سؤال پاسخ دهیم که: چند درصد از طرح‌هایی که در بودجه هر سال قرار بوده در همان سال به پایان برسند، قطعاً پایان نیافته‌اند و در بودجه سال بعد برای آنها اعتبار پیش‌بینی شده است؟ نمودار ۷ این آمار را در سال‌های گذشته نمایش می‌دهد. اگرچه آمار سال ۱۴۰۲ به نظر بهتر از سال‌های گذشته می‌رسد (هرچند اثر طرح‌های ادغام‌شده در سایر طرح‌ها لحاظ نشده است)، اما آنچه روشن است این است که همچنان بیش از ۶۰ درصد طرح‌ها برخلاف برنامه‌ریزی اولیه به اتمام نرسیده‌اند و این موضوع، واقع‌بینانه بودن برآوردهای موجود را به چالش می‌کشد. بدین‌علت، مغایر اصلاح ساختار بودجه در تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام، مصرح در جزء ۳ بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم می‌باشد.

نمودار ۷. درصدی از طرح‌هایی که قرار بوده در هر سال به اتمام برسند، ولی در بودجه سال بعد استمرار یافته‌اند



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی.

از دیگر نکات حائز اهمیت در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، ستونی با عنوان «مهلت

ارائه مجوز ماده ۲۳ تا پایان شهریور ۱۴۰۳» است. براساس ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت مواردی امکان‌پذیر است که مهم‌ترین آنها انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل توسط مشاور و دستگاه اجرایی و تصویب سازمان برنامه و بودجه کشور است که با عنوان مجوز ماده (۲۳) شناخته می‌شود. حال این ابهام مطرح است که در خصوص طرح‌های پیشنهاد شده در ردیف‌های پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳ که قید ارائه مجوز ماده (۲۳) برای آنها لحاظ شده است، آیا این موارد رعایت و مطالعات توجیهی انجام شده است یا خیر. در صورت عدم رعایت این موارد و عدم انجام مراحل مقدماتی، اولاً به تصریح قانون امکان پیشنهاد طرح جدید در لوایح بودجه سنواتی وجود ندارد، و ثانیاً مشخص نیست نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با تصویب این عناوین دقیقاً چه چیزی را مصوب می‌کنند. در

خصوص طرح‌هایی که قید ارائه مجوز ماده (۲۳) برای آنها درج شده است، نکات زیر حائز اهمیت است:

- تعداد کل این طرح‌ها ۱۲۰ طرح و مجموع اعتبار سال ۱۴۰۳ آنها بالغ بر ۶۹ هزار میلیارد تومان است (بیش از یک چهارم کل اعتبارات عمرانی پیوست ۱ در سال ۱۴۰۳).

- از بین این ۱۲۰ طرح، تنها ۱۶ طرح هستند که نه تا سال ۱۴۰۱ اعتباری دریافت کرده‌اند و نه در بودجه ۱۴۰۲ اعتباری برای آنها مصوب شده است. باقی طرح‌ها (۱۰۴ طرح) یا در سال‌های گذشته اعتبار دریافت کرده‌اند و یا در بودجه ۱۴۰۲ اعتباری برای آنها تصویب شده است که مشخص نیست این تخصیص یا تصویب اعتبار بدون رعایت مراحل قانونی و اخذ مجوزهای ماده (۲۳) بوده است یا توضیح دیگری در این خصوص وجود دارد.

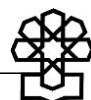
شایان‌ذکر است یکی از عوامل انباشت طرح‌های نیمه‌تمام در کشور، عدم رعایت دقیق مراحل مقدماتی در تعریف و تصویب طرح‌های عمرانی است. بی‌توجهی به مطالعات توجیهی طرح‌ها و عدم انتشار آنها (علی‌رغم وجود الزامات قانونی متعدد) موجب شده است تا تعریف و تصویب طرح‌ها تحت‌تأثیر عواملی خارج از حوزه فنی و اقتصادی قرار گرفته و کشور را درگیر مسئله سرمایه‌گذاری‌های بدون بازگشت ساخته‌است. از همین رو، نظارت بر انجام مراحل قانونی تصویب و تعریف طرح‌های عمرانی، یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی به‌منظور جلوگیری از تضییع منابع عمومی است.

یکی دیگر از موارد مهم در بررسی لوایح بودجه سنواتی، تغییرات طرح‌ها و ردیف‌های کم و اضافه‌شده نسبت به قانون بودجه سال گذشته‌است. اگر از طرح‌های ادغام‌شده در یکدیگر یا طرح‌هایی که از هم منفک شده‌اند صرف‌نظر کنیم، در مقایسه با پیوست ۱ قانون بودجه ۱۴۰۲، تعداد ۷۳ طرح اضافه و ۹۴ طرح کم شده است که در ادامه در خصوص جزئیات آنها به نکاتی اشاره خواهد شد. [۲]

۱-۲-۳. طرح‌های اضافه شده در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

از مجموع ۷۳ طرح اضافه‌شده در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور:

- ۱۶ طرح با مجموع اعتباری در حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان از ردیف‌های متفرقه به پیوست (۱) منتقل شده است (جدول ۵). شایان‌ذکر است که از این رقم، ۲۵ هزار میلیارد تومان آن مربوط به یک طرح (کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن) است. یکی از ابهاماتی که در برخی از این ردیف‌ها به‌طور ویژه به چشم می‌خورد این است که با چه معیاری مصارف دولت در زمره طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای قرار گرفته‌اند. برای نمونه، آیا طرح‌هایی نظیر «تدوین مقررات» یا «ساماندهی و اشتغال ملوانان» به تملک‌داری سرمایه‌ای برای دولت می‌انجامد که ذیل این اعتبارات قرار گرفته‌اند؟



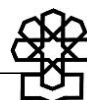
جدول ۵. طرح‌های متفرقه اضافه شده به پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	دستگاه اجرایی	سال شروع	سال اتمام	اعتبار ۱۴۰۳
۱۵۰۱۰۰۱۰۲۰	کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن (موضوع ماده ۳ قانون جهش تولید مسکن - مصوب سال ۱۴۰۰)	وزارت راه و شهرسازی	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۲۵,۰۰۰
۱۳۰۴۰۲۰۰۰۴	افزایش سرمایه صندوق‌های صنعتی و معدنی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۳۹۹	۱۴۰۷	۳,۲۰۰
۱۳۰۲۰۳۵۰۱۶	تأمین منابع صندوق توسعه شبکه فیبر نوری	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۴۰۲	۱۴۰۷	۲,۴۷۳
۱۳۰۴۰۱۲۰۳۸	توسعه زیرساخت‌ها و ارتقا ایمنی معادن و مناطق معدنی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۱,۷۰۰
۱۳۰۲۰۳۵۰۱۲	تأمین و تکمیل زیرساخت‌های اطلاعاتی شبکه ملی اطلاعات	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۴۰۱	۱۴۰۷	۱,۵۰۰
۱۳۰۴۰۰۱۰۱۱	تهیه اطلاعات پایه زمین‌شناسی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۱,۵۰۰
۱۳۰۴۰۱۱۰۲۶	ارتقا شاخص‌های نظارتی و احصاء حقوق دولتی معادن از طریق مکانیزاسیون و سامانه‌های اطلاعاتی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۴۰۰	۱۴۰۷	۱,۵۰۰
۱۵۰۲۰۰۱۰۱۴	اجرای ماده (۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع سهم ۱٪ درآمدهای مالیاتی مستقیم	سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	۱۴۰۲	۱۴۰۷	۱,۲۷۰
۱۰۰۲۰۵۷۰۲۳	ایجاد آرشیو الکترونیکی و زمین مرجع نمودن نقشه‌های ثبتی و تهیه نقشه‌های ارتوفتو	سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور	۱۳۹۵	۱۴۰۴	۷۰۰
۱۳۰۲۰۳۵۰۰۹	اجرای وظایف امنیت و سالم‌سازی اجتماعی و فرهنگی بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۳۹۴	۱۴۰۷	۵۰۰
۱۳۰۱۰۱۴۰۱۴	حمایت از تولید برق تجدیدپذیر و پاک (موضوع ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق)	سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا)	۱۳۹۶	۱۴۰۷	۲۴۷
۱۵۰۲۰۰۴۰۲۷	کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل‌ونقل عمومی شهر تهران و شهرهای دارای آلودگی هوا	سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	۱۳۹۷	۱۴۰۷	۱۵۰
۱۳۰۳۰۱۸۰۰۸	ساماندهی و اشتغال ملوانان و بهسازی شناورهای سنتی با ظرفیت کمتر از ۵۰۰ تن	وزارت راه و شهرسازی	۱۴۰۱	۱۴۰۴	۴۵
۱۳۰۳۰۳۲۰۱۲	تأمین و اجرای علائم، تجهیزات و تأسیسات ایمنی راه‌های کشور	سازمان راه‌داری و حمل و نقل جاده‌ای	۱۳۸۵	۱۴۰۴	۳۱
۱۵۰۱۰۰۱۰۱۷	تدوین مقررات و ارتقا و توسعه نظام مهندسی و کنترل ساختمان	وزارت راه و شهرسازی	۱۴۰۰	۱۴۰۷	۳۰
مجموع					۳۹,۸۶۶

- علاوه بر طرح‌های فوق، ۵۷ ردیف جدید در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به چشم می‌خورد (جدول ۶) که البته سال شروع برخی از این طرح‌ها قبل از ۱۴۰۳ درج شده است، اما به هر حال برای این طرح‌ها اعتباری در سال ۱۴۰۲ لحاظ نشده است. مجموع اعتبار این ردیف‌ها در سال ۱۴۰۳، بالغ بر ۷ هزار میلیارد تومان است.

جدول ۶. طرح‌های غیرجاری اضافه شده به پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	دستگاه اجرایی	سال شروع	سال اتمام	اعتبار ۱۴۰۳
۱۵۰۲۰۰۱۰۰۵	کمک به تکمیل زیرساخت مسکن	وزارت نیرو	۱۳۹۰	۱۴۰۷	۱,۸۵۷
۱۱۰۱۰۴۰۰۰۸	خرید هواپیما و بالگرد و تأمین قطعات و تجهیزات هواپیما	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۳۹۲	۱۴۰۵	۶۲۰
۱۸۰۳۰۰۱۵۷۲	کمک به تکمیل خوابگاه‌های متاهلین که ۵۰٪ آورده آن از محل سایر منابع تأمین شده باشد - در اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۴۰۲	۱۴۰۷	۵۰۰
۱۷۰۴۰۱۱۰۳۷	احداث ساختمان اداری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۴۵۰
۱۳۰۷۰۰۲۳۱۵	آبرسانی از محدوده سرانی به شهرهای استان خراسان شمالی (۶۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۴۰ درصد از محل سایر منابع)	شرکت مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۴۰۰
۱۳۰۵۰۰۷۰۱۳	پرداخت یارانه سود تسهیلات صادرکنندگان و نظام لجستیک واحدهای صادرات‌گرا و بازسازی و نوسازی آن‌ها	سازمان توسعه تجارت ایران	۱۳۹۷	۱۴۰۷	۳۶۰
۱۳۰۶۰۰۹۰۱۲	حمایت از ارتقا ضریب خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی در چارچوب برنامه الگوی کشت	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۹۴	۱۴۰۴	۲۷۳
۱۳۰۷۰۰۲۳۱۳	آبرسانی به شهرها و روستاهای استان البرز (شهرستان فردیس و شهر گرمدره)	شرکت مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۲۰۰
۱۳۰۷۰۰۳۳۳۹	ساختمان سد بهارستان (قره چای رامیان)	شرکت مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۲۰۰
۱۶۰۲۰۰۱۵۸۳	کمک به احداث بیمارستان مغز و اعصاب ایرانیان	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی تهران	۱۴۰۳	۱۴۰۵	۲۰۰
۱۸۰۳۰۰۲۰۰۶	احداث، تکمیل و تغییر کاربری فضاها برای ایجاد خوابگاه دانشجویان متاهل شاغل به تحصیل در مقاطع تحصیلات تکمیلی	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۴۰۲	۱۴۰۶	۲۰۰
۱۸۰۵۰۰۵۰۰۲	مطالعات و اکتشاف آب‌های ژرف- با اولویت زایل و طیس	معاونت علمی و فناوری رییس‌جمهور	۱۴۰۰	۱۴۰۵	۲۰۰
۱۳۰۷۰۰۲۳۱۶	آبرسانی از سد مخزنی فینسک به شهرهای سمنان، مهدی شهر، درجزین، شهمیرزاد و پنج روستای تحت شبکه شرب شهر سمنان	شرکت مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۱۷۰
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۰	ایجاد و تجهیز مراکز درمان سرطان و ناباروری	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۴۰۲	۱۴۰۴	۱۵۰
۱۳۰۶۰۰۲۴۰۰۱	تأمین تجهیزات یگان حفاظت اراضی کشاورزی	سازمان امور اراضی	۱۳۹۳	۱۴۰۴	۱۲۵
۱۳۰۷۰۰۲۳۱۴	تأمین آب شرب مشهد از رودخانه‌های مرزی یال شمالی هزار مسجد (۱۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۹۰ درصد از محل منابع بخش خصوصی و منابع داخلی شرکت آب منطقه‌ای خراسان‌رضوی)	شرکت مدیریت منابع آب ایران	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۱۲۰
۱۳۰۶۰۰۹۰۰۸	حمایت از توسعه کشت گیاهان دارویی و باغات مادری	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۹۷	۱۴۰۴	۱۰۵
۱۱۰۱۰۴۰۰۰۶۰	مرکز راهبردی سپاه - آبیاری زیرسطحی دشت مغان	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۴۰۲	۱۴۰۵	۱۰۰
۱۱۰۲۰۰۱۰۱۱	ایجاد، تجهیز و بهسازی زیرساخت‌های اربعین	وزارت کشور	۱۴۰۲	۱۴۰۴	۱۰۰



شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	دستگاه اجرایی	سال شروع	سال اتمام	اعتبار ۱۴۰۳
۱۳۰۷۰۰۲۳۱۱	خط انتقال آب به شهرستان‌های غرب استان تهران (۵۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد از محل منابع داخلی شرکت آب و فاضلاب تهران)	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۱۰۰
۱۳۰۷۰۰۲۳۱۹	آبرسانی به شهرستان ری از مخزن ۸۹ تهران (۷۵ درصد منابع عمومی دولت و ۲۵ درصد سایر منابع)	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۱۰۰
۱۳۰۶۰۰۹۰۱۵	حمایت از توسعه کشت دانه‌های روغنی	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۹۵	۱۴۰۳	۸۰
۱۱۰۱۰۴۰۰۶۲	احداث ساختمان بیمارستان شهید نجفی مشهد (۳۰ درصد منابع باقیمانده از محل منابع عمومی و ۷۰ درصد سایر منابع)	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۷۰
۱۱۰۱۰۴۰۰۶۳	مرکز پزشکی تخصصی و فوق تخصصی شهید آیت‌الله... صدوقی اصفهان (۳۰ درصد منابع عمومی و ۷۰ درصد سایر منابع)	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۴۰۳	۱۴۰۵	۶۶
۱۱۰۲۰۰۱۰۱۲	ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های لازم بازارچه‌های مرزی	وزارت کشور	۱۴۰۲	۱۴۰۴	۶۰
۱۳۰۷۰۰۳۳۳۸	سد و نیروگاه کانی کوژان (۱۵ درصد از محل منابع عمومی و ۸۵ درصد از محل سایر منابع)	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۱۴۰۳	۱۴۰۹	۶۰
۱۷۰۱۰۷۳۰۰۶	ساخت مؤسسه موضوع‌شناسی و اولین موزه مفهومی دینی جهان	شورای عالی حوزه‌های علمیه	۱۴۰۱	۱۴۰۷	۶۰
۱۶۰۲۰۰۱۵۸۱	احداث بیمارستان ۲۲۰ تختخوابی پرند (۵۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد از محل منابع داخلی شرکت عمران پرند)	سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۵۶
۱۰۰۲۱۰۴۰۰۸	خرید، احداث و تکمیل ساختمان‌ها	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۵۰
۱۵۰۳۰۰۲۲۴۹	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر مأمونیه	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۸	۵۰
۱۳۰۳۰۱۵۰۷۶	کمک به احداث راه‌آهن شلمچه-بصره	شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران	۱۳۹۸	۱۴۰۵	۴۰
۱۳۰۷۰۰۲۳۱۲	احداث تصفیه‌خانه آب شهر کامیاران	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۳۵
۱۸۰۳۰۰۱۵۷۸	احداث دانشکده پرستاری و مامایی (۵۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد از محل سایر منابع)	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی مراغه	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۳۰
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۲	احداث دانشکده بهداشت (۵۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد از محل سایر منابع)	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی بهبهان	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۳۰
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۷	احداث بیمارستان ۱۰۰ تختخوابی شهدای جلین - شرق گرگان (۲۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۸۰ درصد از محل سایر منابع)	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان گلستان	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۲۷
۱۱۰۱۰۴۰۰۶۴	احداث و تکمیل بیمارستان ۱۶۰ تختخوابی امام حسین کرمانشاه (با امکان ۱۲۸ تخت بحران ملازاد) (۳۰ درصد منابع عمومی و ۷۰ درصد سایر منابع)	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۴۰۳	۱۴۰۵	۲۶
۱۰۰۲۰۰۵۷۰۲۴	ایجاد پایگاه برخط بیمه‌شدگان درمان کشور	سازمان بیمه سلامت ایران	۱۳۹۸	۱۴۰۶	۲۵
۱۳۰۳۰۱۶۲۴۶	مشارکت در احداث پل خلیج فارس (قشم)	نهاد ریاست جمهوری	۱۳۹۲	۱۴۰۴	۲۱
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۶	احداث خوابگاه خواهران (پردیس جهتلو)	دانشگاه صنعتی ارومیه	۱۴۰۳	۱۴۰۵	۲۱
۱۰۰۲۱۰۵۰۱۰	مهندسی ارزش طرح‌های مهم و آمایش سرزمین	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۳۹۹	۱۴۰۵	۲۰

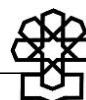
شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	دستگاه اجرایی	سال شروع	سال اتمام	اعتبار ۱۴۰۳
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۵	احداث خوابگاه برادران (پرديس جهتلو)	دانشگاه صنعتی ارومیه	۱۴۰۳	۱۴۰۵	۲۰
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۲	تکمیل و راه‌اندازی بیمارستان فوق تخصصی قلب خرمشهر	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی آبادان	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۵
۱۶۰۲۰۰۱۵۸۲	توسعه بیمارستان ۲۲۶ تختخوابی نور ولایت خرمدره (جایگزین بیمارستان بوعلی) (۳۰ درصد منابع عمومی دولت و ۷۰ درصد از محل سایر منابع (بنیاد مستضعفان))	سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۱۵
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۴	احداث خوابگاه دانشجویان متاهل (۱۰ درصد از محل منابع عمومی و ۹۰ درصد از محل سایر منابع)	دانشگاه فردوسی مشهد	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۱۵
۱۸۰۳۰۰۱۵۸۷	احداث برج فناوری دانشگاه فردوسی مشهد (۲۰ درصد از محل منابع عمومی و ۸۰ درصد از محل سایر منابع)	دانشگاه فردوسی مشهد	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۱۵
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۴	احداث بیمارستان ۱۰۰ تختخوابی هشترود (۵۰ درصد از محل منابع عمومی و ۵۰ درصد از محل سایر منابع)	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی کرج	۱۴۰۳	۱۴۰۵	۱۳
۱۶۰۲۰۰۱۵۷۶	احداث بیمارستان ۹۱ تختخوابی شهرستان رامیان (۴۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۶۰ درصد از محل سایر منابع)	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان گلستان	۱۴۰۳	۱۴۰۶	۱۱
۱۱۰۱۰۴۰۰۵۳	تعمیر و نگهداری خانه‌های سازمانی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۴۰۱	۱۴۰۵	۱۰
۱۳۰۳۰۱۵۰۷۵	مطالعه خط ریلی جدید زاهدان - مسیر جاوه	شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران	۱۴۰۳	۱۴۰۳	۵
۱۵۰۳۰۰۲۲۴۸	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر شاهین‌دژ	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۵	۵
۱۱۰۱۰۴۰۰۵۲	تعمیرات اساسی و بازسازی خانه‌های سازمانی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۴۰۱	۱۴۰۵	۴
۱۳۰۳۰۱۶۳۸۰	تعریض و بهسازی (حداکثر تا ۴ خط) محور ارومیه - سنگر	وزارت راه و شهرسازی	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۳
۱۳۰۳۰۱۶۳۸۱	ارتقای محور فرعی مهرستان - ایرانشهر به راه اصلی	وزارت راه و شهرسازی	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۳
۱۳۰۳۰۱۶۳۸۲	بهسازی و چهار خطه نمودن محور اهواز - امیدیه	وزارت راه و شهرسازی	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۳
۱۳۰۳۰۱۶۳۸۳	احداث باند دوم محور گنبد به اینچه‌برون (جاده نفت)	وزارت راه و شهرسازی	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۳
۱۳۰۳۰۱۶۳۸۴	ارتقای محور فرعی فنوج - کنتیج - رمشک به راه اصلی	شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۳
۱۳۰۳۰۱۶۳۸۵	ارتقا محور جاسک - گوهران قلعه گنج محمدآباد ریگان به راه اصلی	شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۳
مجموع					۷,۵۰۳

در خصوص طرح‌های اضافه‌شده به پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳، نکات زیر قابل تأمل است:

- در ۱۲ طرح برآوردی از بودجه مورد نیاز سال‌های بعد وجود ندارد که بر خلاف تصریح بند الف ماده

(۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) است.

- ۴۰ طرح مهلت دارند تا پایان شهریور ۱۴۰۳، مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم



بخشی از مقررات مالی دولت (۲) را دریافت نمایند. به نظر می‌رسد تصویب بودجه برای این ردیف‌ها در قانون بودجه سنواتی، پیش از اخذ این مجوزها اولاً با فرآیند قانونی تعریف و تصویب طرح‌های عمرانی در تعارض است، و ثانیاً بر خلاف منطق مسلم انجام مطالعات توجیهی پیش از تصویب بودجه برای طرح بوده و عملاً فشار را برای اعطای مجوز این طرح‌ها، فارغ از اینکه استانداردهای لازم را دارند یا خیر، بیشتر خواهد کرد.

- در بخش دوم بودجه، دولت صرفاً باید جداول تفصیلی را بیان نماید، و احکام مورد نیاز بودجه باید در بخش اول بودجه به تصویب مجلس برسد. از این رو بیان مواردی که متضمن نوعی حکم قانونی است، مغایر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شمار می‌رود.

۲-۲-۳. طرح‌های حذف شده از پیوست ۱ در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲

به جز طرح‌هایی که در مقایسه با پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در هم ادغام شده‌اند، ۹۴ طرح از سال گذشته در بین طرح‌های پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مشاهده نمی‌شوند. از این ۹۴ طرح:

- سال اتمام ۵۴ طرح ۱۴۰۲ درج شده بود و این احتمال وجود دارد که علت حذف این طرح‌ها، پایان یافتن آنها باشد؛ البته تأیید پایان یافتن این طرح‌ها نیازمند بررسی‌های میدانی است و نمایندگان محترم مجلس با توجه به اشرافی که به حوزه‌های انتخابیه خود دارند، می‌توانند قضاوت بهتری در خصوص اتمام یا عدم اتمام این طرح‌ها داشته‌باشند. جدول ۷ فهرستی از این طرح‌ها ارائه می‌کند. نکته جالب توجه آنکه اگر فرض کنیم این طرح‌ها در پایان سال ۱۴۰۲ اتمام یافته‌اند، با توجه به سال شروع درج‌شده برای این طرح‌ها، اتمام آنها به‌طور میانگین بیش از ۱۳ سال زمان برده‌است!

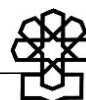
(میلیارد تومان)

جدول ۷. طرح‌های غیرجاری حذف‌شده با سال اتمام ۱۴۰۲

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	سال شروع	مصوب ۱۴۰۲
۱۶۰۲۰۰۱۰۵۱	احداث بیمارستان آموزشی ایلام	۱۳۸۸	۱۱۵.۰
۱۳۰۷۰۰۲۰۲۸	آبرسانی به شهر تربت حیدریه	۱۳۸۱	۲۵.۰
۱۳۰۷۰۰۳۱۸۲	ساختمان سد و شبکه آبیاری و زهکشی امیر آباد - رمشت	۱۳۸۸	۲۵.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۲۹	احداث بیمارستان آموزشی چهارم	۱۳۸۷	۲۵.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۵۷	احداث بیمارستان جایگزین بیمارستان امام خمینی خمین	۱۳۸۹	۲۵.۰
۱۱۰۲۰۱۵۰۲۳	مرکز تداوم عقیدتی سیاسی ناجا	۱۴۰۱	۲۳.۷
۱۳۰۳۰۱۶۰۱۶	احداث باند دوم آستانه‌اشرفیه - بندرکباشهر	۱۳۸۹	۲۰.۰
۱۳۰۷۰۰۳۱۹۹	ساختمان سد و شبکه آبیاری و زهکشی عنبران	۱۳۹۱	۲۰.۰
۱۶۰۲۰۰۱۳۱۹	احداث بیمارستان ۳۲ تختخوابی خوسف	۱۳۹۷	۱۹.۰
۱۵۰۳۰۰۲۰۶۸	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر جدید پردیس	۱۳۸۷	۱۸.۸
۱۸۰۳۰۰۱۰۱۴	تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی دانشگاه شهید بهشتی	۱۳۸۴	۱۵.۴
۱۳۰۷۰۰۲۰۱۶	آبرسانی به سلماس و تازه شهر	۱۳۹۰	۱۵.۰
۱۳۰۳۰۱۶۲۱۳	بهسازی گردنه قلاجه	۱۳۸۵	۱۱.۸
۱۵۰۳۰۰۲۱۸۷	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر هفشجان	۱۳۸۴	۱۰.۹
۱۳۰۳۰۱۶۱۲۳	احداث راه اصلی نازلو - سرو	۱۳۸۵	۱۰.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۳۹	احداث بیمارستان امداد و نجات مشهد	۱۳۸۷	۱۰.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۵۰	احداث بیمارستان جایگزین آذر شهر	۱۳۹۰	۱۰.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۶۹	احداث بیمارستان جایگزین شهیدرجایی گچساران	۱۳۹۰	۱۰.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۷۳	احداث بیمارستان جایگزین عجب شیر	۱۳۸۹	۱۰.۰

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	سال شروع	مصوب ۱۴۰۲
۱۶۰۲۰۰۱۰۹۷	احداث بیمارستان ملارد	۱۳۹۱	۱۰۰
۱۷۰۲۰۰۱۰۳۰	طرح توسعه و بهسازی ورزشگاه ملت شهرستان‌های شاهین‌شهر و می‌مه استان اصفهان	-	۱۰۰
۱۷۰۴۰۱۱۰۳۵	احیا و مرمت بافت تاریخی شهرهای اردکان، احمدآباد، عقدا، خرائق	-	۱۰۰
۱۸۰۳۰۰۱۱۴۴	تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی دانشگاه صنعتی نوشیروانی بابل	۱۳۸۷	۸.۷
۱۳۰۳۰۱۷۰۱۹	مطالعه فرودگاه بناب و مطالعه تکمیل و توسعه فرودگاه سهند	۱۴۰۰	۸.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۶۰	احداث بیمارستان جایگزین تویسرکان	۱۳۸۷	۸.۰
۱۸۰۳۰۰۱۳۲۴	تأمین فضای آموزشی و کمک آموزشی دانشگاه گلستان	۱۳۸۸	۸.۰
۱۶۰۲۰۰۱۲۲۹	تکمیل بیمارستان آیت الله خویی	۱۳۹۰	۷.۰
۱۸۰۳۰۰۱۰۴۶	تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی دانشگاه بیرجند	۱۳۸۱	۷.۰
۱۸۰۳۰۰۱۱۸۰	احداث و تجهیز دانشکده پتروشیمی دانشگاه بجنورد	۱۳۹۱	۶.۲
۱۳۱۰۰۲۱۰۳۰	مطالعه فن‌آوری انرژی خورشیدی	۱۳۹۱	۵.۵
۱۶۰۲۰۰۱۰۵۹	احداث بیمارستان جایگزین پیرانشهر	۱۳۹۰	۵.۰
۱۶۰۲۰۰۱۰۸۹	احداث بیمارستان شهرستان قدس	۱۳۹۱	۵.۰
۱۶۰۲۰۰۱۲۲۷	تکمیل بیمارستان ۱۷ شهریور رشت	۱۳۹۱	۵.۰
۱۶۰۲۰۰۱۲۴۰	توسعه بیمارستان شاهین دژ	۱۳۹۰	۵.۰
۱۶۰۲۰۰۶۰۰۱	احداث پایگاه انتقال خون هرمزگان	۱۳۹۱	۵.۰
۱۸۰۳۰۰۱۱۷۳	احداث کتابخانه مرکزی	۱۳۹۰	۴.۴
۱۵۰۲۰۰۲۰۱۷	احداث قطار شهری رشت	۱۳۹۷	۳.۲
۱۸۰۵۰۸۹۰۷۰	احداث پارک علم و فناوری استان کرمانشاه	۱۳۸۷	۲.۲
۱۱۰۲۰۱۵۰۰۴	احداث ۴۰ زاغه مهمات	۱۳۹۰	۲.۰
۱۱۰۲۰۱۵۰۱۶	ایجاد دانشکده پلیس بین‌الملل	۱۳۹۸	۲.۰
۱۹۰۴۰۰۴۰۰۴	تکمیل مرکز جامع توانبخشی و اردوگاه‌های فرهنگی و تربیتی قم	۱۳۹۱	۱.۴
۱۱۰۱۰۴۰۰۲۷	ایجاد شبکه فرماندهی و کنترل نیروهای مسلح	۱۳۹۰	۱.۳
۱۳۰۱۰۰۷۰۰۱	مطالعه توسعه بخش انرژی کشور	۱۳۸۲	۱.۰
۱۸۰۳۰۰۱۴۳۴	تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی دانشگاه عالی دفاع ملی	۱۳۸۶	۱.۰
۱۵۰۲۰۰۲۰۲۲	طرح احداث متروی غرب تهران - مشارکت عمومی - خصوصی	۱۴۰۰	۰.۶
۱۳۰۳۰۱۶۱۲۸	احداث راه اصلی یزد - طبس و تفت - ابرکوه - سورمق	۱۳۷۵	۰.۴
۱۵۰۳۰۰۳۰۰۳	ایجاد و تکمیل تأسیسات آب شهرهای رشت و انزلی	۱۳۸۵	۰.۴
۱۵۰۳۰۰۳۰۰۴	ایجاد و تکمیل تأسیسات آب شهرهای ساری و بابل	۱۳۸۵	۰.۴
۱۳۰۳۰۱۵۰۶۱	مطالعه و طراحی خطوط ریلی از بندر امام خمینی (ره) - ماهشهر به شهرستان‌های رامشیر و رامهرمز به سمت شهرستان بهبهان و نورآباد ممسنی و کازرون - شیراز	۱۳۹۷	۰.۱
۱۳۰۳۰۱۵۰۶۳	احداث راه آهن همه کسی (داسبلاغ) - اسدآباد - تویسرکان - کنگاور - کرمانشاه	۱۳۹۷	۰.۱
۱۳۰۳۰۱۶۳۴۷	مطالعه مسیر تاکستان - نیکو به - آبترش	۱۴۰۰	۰.۱
۱۳۰۳۰۱۶۳۵۹	مطالعه تونل گردنه گله بادوش	۱۴۰۱	۰.۱
۱۸۰۳۰۰۱۳۱۵	مطالعه و ساماندهی فضاهای آموزشی و کمک آموزشی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی	۱۳۸۲	۰.۱
۱۳۰۷۰۰۲۲۱۸	ساختمان شبکه فرعی آبیاری و زهکشی میانکنگی	۱۳۹۱	۰.۰
۵۵۳.۸	مجموع		

- علاوه بر طرح‌های فوق، ۴۰ طرح دیگر نیز از پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حذف شده‌اند، با این تفاوت که طبق برنامه‌ریزی‌های قبلی، قرار بوده در بودجه امسال نیز اعتباراتی برای آنها در نظر گرفته شود. جدول ۸ فهرست این طرح‌ها را ارائه می‌کند. از حیث رعایت اصول شفافیت و پاسخگویی، ضرورت دارد سازمان برنامه و بودجه کشور ضمن تقدیم بودجه به مجلس شورای اسلامی، در خصوص دلیل حذف این ردیف‌ها نیز توضیحاتی را ارائه نماید.



جدول ۸. سایر طرح‌های غیر جاری حذف شده

(میلیارد تومان)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	مصوب ۱۴۰۲	برآورد سال‌های بعد
۱۳۰۱۰۴۳۰۱۸	ایجاد فراسامانه ملی هوشمند اندازه‌گیری و مدیریت انرژی	۴۰	۹۵۴.۳
۱۳۰۱۰۴۳۰۲۱	احداث مرکز دیسپاچینگ ملی و پشتیبان	۳.۵	۵۹۶.۹
۱۸۰۵۰۰۳۰۶۹	کمک به طرح‌های دانش‌بنیان، پیشران و تقاضا محور	۱۵۰.۰	۳۵۰.۰
۱۳۰۱۰۴۳۰۲۲	انتقال نیروی برق ایران	۵.۰	۲۹۵.۴
۱۳۰۳۰۱۶۳۱۳	مطالعه محور ارومیه-اشنویه	۵.۱	۲۵۷.۳
۱۳۰۷۰۰۳۰۵۳	ساختمان سد سرنی و سامانه انتقال و تصفیه‌خانه	۵.۰	۱۲۶.۵
۱۱۰۱۰۶۱۰۰۷	تکمیل مراکز سپاه تهران و سپاه استان تهران به نسبت مساوی	۱۰۰.۰	۱۰۰.۰
۱۱۰۱۰۶۱۰۰۶	تکمیل و بازسازی پادگان‌های نیروی زمینی سپاه	۹۰.۰	۹۰.۰
۱۳۰۷۰۰۳۰۴۷	ساختمان سد حوضیان	۲۵.۰	۷۶.۸
۱۳۰۷۰۰۲۰۶۲	آبرسانی به شهر میانه	۳۰.۰	۷۶.۲
۱۸۰۵۰۸۹۰۵۲	تأمین فضای پژوهش و فناوری پارک علم و فناوری استان سیستان و بلوچستان	۳.۶	۵۱.۲
۱۸۰۵۰۸۹۰۶۸	احداث و تجهیز پژوهشکده بیوتکنولوژی رویان اصفهان (۷۰۰۰ متر از محل منابع عمومی و ۱۰۰۰۰ متر از محل سایر منابع)	۰.۰	۵۰.۰
۱۳۰۷۰۰۲۰۷۵	آبرسانی به شهرهای ارسنجان و سعادت‌شهر	۷۰.۰	۴۰.۰
۱۳۰۷۰۰۶۰۰۱	بازسازی تأسیسات و خط آبرسانی به بندر لنگه و بستک	۵.۰	۳۳.۳
۱۵۰۳۰۰۲۰۸۰	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهرهای داران، فریدون شهر	۴.۴	۳۰.۹
۱۳۰۷۰۰۲۱۶۱	ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی زبردان	۵۰.۰	۳۰.۰
۱۳۰۷۰۰۲۲۰۵	ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی مروک	۲۵.۰	۳۰.۰
۱۱۰۱۰۴۰۰۳۰	زیرساخت‌های صنایع قدس	۲۰.۰	۲۶.۸
۱۵۰۳۰۰۲۱۱۶	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر شاهرود	۴۸.۰	۲۲.۵
۱۳۰۲۰۰۶۰۰۴	تأمین فضاهای پژوهشی	۴۰	۲۱.۹
۱۳۰۷۰۰۲۱۵۰	ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی دالکی و کلل	۵۵.۰	۲۰.۰
۱۳۰۷۰۰۲۰۶۱	آبرسانی به شهر مهاباد	۲۵.۰	۲۰.۰
۱۳۰۲۰۰۶۰۱۴	بهنگام‌سازی کد پستی ده رقمی	۳.۰	۲۰.۰
۱۳۰۳۰۱۵۰۴۶	مطالعه و اجرای مقاوم سازی شریان‌های حیاتی شبکه راه آهن کشور	۰.۱	۲۰.۰
۱۳۰۳۰۱۷۰۱۵	احداث فرودگاه شهید مدرس	۱۰.۰	۱۸.۷
۱۵۰۳۰۰۲۰۴۹	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر بوئین ومیاندشت و شهر	۳.۵	۱۵.۸
۱۸۰۵۰۸۹۰۵۴	تأمین فضای پژوهش و فناوری پارک علم و فناوری استان کردستان	۴.۵	۱۵.۳
۱۳۰۷۰۰۲۰۰۷	آبرسانی به تنکابن و خرم‌آباد تنکابن و تکمیل مجتمع آبرسانی آمل و نور	۵۰.۰	۱۱.۰
۱۳۰۷۰۰۲۰۹۹	آبرسانی به گلپایگان از سد کوچری	۱۵.۰	۱۰.۰
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۴	مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	۱.۰	۸.۰
۱۱۰۲۰۱۵۰۱۰	گازرسانی به اماکن ناجا	۲.۵	۷.۵
۱۳۰۷۰۰۳۱۰۹	ساختمان سدهای قره چای و زرین گل	۵.۰	۵.۰
۱۱۰۲۰۰۱۰۰۹	مطالعه و اجرای مقاوم سازی مراکز امدادرسانی و آتش نشانی	۰.۴	۳.۰
۱۱۰۱۰۴۰۰۳۳	زیرساخت صنایع نوین تسلیحاتی، ناریه و مهمات	۲.۱	۲.۸
۱۰۰۲۱۲۳۰۰۱	خرید، احداث، تکمیل و تجهیز ساختمان سازمان ملی بهره‌وری	۱.۰	۱.۲
۱۸۰۳۰۰۱۳۷۹	ایجاد دانشکده فنی و حرفه‌ای الیگودرز	۰.۵	۰.۵
۱۱۰۲۰۰۱۰۰۸	کمک به ایجاد مراکز جمع آوری وساماندهی متکدبان	۰.۴	۰.۵
۱۳۰۷۰۰۳۱۸۹	ساختمان سد و نیروگاه سردشت	۰.۰	۰.۴
۱۷۰۳۰۷۰۰۰۳	خرید یا احداث و تکمیل مراکز فرهنگی در خارج از کشور	۰.۱	۰.۱
۱۳۰۳۰۱۶۳۳۷	احداث و بهسازی مسیر پل بریم - چرام، چاروسا، دیشموک، باغملک	۰.۵	۰.۰
	مجموع	۸۲۷	۳,۴۴۰

۴. طرح‌های موضوع مشارکت با بخش غیردولتی

در تبصره «۴» قوانین بودجه سال‌های گذشته، سازوکاری برای مشارکت با بخش غیر دولتی در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیشنهاد می‌شد. اما با توجه به تعیین برخی سازوکارها در برنامه هفتم پیشرفت (مواد ۱۹ و ۲۰)، در بودجه سال ۱۴۰۳ به طور مستقیم به موضوع مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته نشده است. با این وجود و مشابه روال سال‌های گذشته، بر این اساس تعداد ۳۲۵ طرح و پروژه در قسمت دوم پیوست ۱ لایحه مشخص شده است. در طرح‌های انتخاب شده در قسمت دوم پیوست (۱) لایحه، ستون‌هایی برای درج الگوی مشارکت و پیشرفت فیزیکی طرح‌ها پیش‌بینی شده است، اما در اکثر موارد متأسفانه چیزی در آن‌ها درج نشده است.

علاوه بر این مشخص نیست ذکر طرح‌هایی با پیشرفت فیزیکی ۱۰۰ درصد (خاتمه‌یافته) یا بیش از ۹۰ درصد با چه هدفی صورت گرفته است و منظور از مشارکت عمومی - خصوصی در این طرح‌ها چیست. با توجه به ابهامات مختلفی که در خصوص اطلاعات مندرج در این جدول وجود دارد، اساساً مشخص نیست ارائه این اطلاعات قرار است چه کمکی به نمایندگان مجلس و افکار عمومی بکند.

شایان‌ذکر است با توجه به حجم انبوه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عدم تکافوی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، چند سالی است که دولت به‌منظور 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 قانون 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 نهایتاً طرفین را از منافع این مشارکت بهره‌مند سازد. از همین رو، ایجاد مبانی قانونی برای مشارکت عمومی و خصوصی از ظرفیت بودجه که قانونی یک ساله 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 می‌باشد. 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. با توجه به نهایی نشدن برنامه هفتم در مجلس و عدم قوانین دائمی در خصوص مشارکت عمومی - خصوصی، اجرای طرح‌های موضوع قسمت دوم پیوست (۱) با ابهام مواجه است.



۵. اعتبارات ردیف‌های متفرقه

یکی از نقاط قوت لایحه بودجه ۱۴۰۳ کاهش شدید حجم ردیف‌های متفرقه و انتقال بخش زیادی از اعتبارات آن به ردیف‌های مربوط به طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی است. از همین رو، همان‌طور که در جدول ۱ این گزارش اشاره شد، حجم اعتبارات ردیف‌های متفرقه کاهش قابل توجهی یافته‌است. در خصوص اعتبارات متفرقه موارد ذیل قابل بررسی است:

۱. در جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با عنوان برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه، مجموعاً ۶۶ هزار میلیارد تومان اعتبار برای ردیف‌های در نظر گرفته شده است که ۳۱ هزار میلیارد تومان به ردیف با عنوان «حمایت از تولید و اشتغال پایدار (جزء ۱ بند الف تبصره ۲)»، ۷ هزار میلیارد تومان به ردیف «طرح‌های پیشران دانش‌بنیان با اولویت حوزه‌های هوش مصنوعی، کوانتوم، میکرو الکترونیک و...»، و ۶/۵ هزار میلیارد تومان به موجب ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص یافته‌است.

۲. بسیاری از طرح‌هایی که ذیل اعتبارات متفرقه برای آنها اعتبار در نظر گرفته شده است، با عناوینی مطالعه، احداث یا اجرا ذکر شده‌اند و در واقع ذیل طرح‌های عمرانی قرار می‌گیرند و برخی قوانین حاکم بر این طرح‌ها (از جمله ماده ۲۳ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲) بر آنها نیز حاکم می‌باشند. از همین رو باید ابتدا مراحل مطالعاتی و اخذ مجوزهای لازم انجام و پس از اثبات توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی، طرح با مشخصات کامل در پیوست یک بودجه درج شود. در شرایط فعلی، مشخص نیست که این طرح‌ها چه تفاوتی با طرح‌های مندرج در پیوست (۱) لایحه دارند و آیا مجوزهای لازم برای پیشنهاد در قالب لایحه بودجه را اخذ نموده‌اند یا خیر.

۶. جمع‌بندی و پیشنهادها

در پایان، به‌اختصار به ذکر برخی نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه اعتبارات عمرانی پرداخته و در نهایت پیشنهادهایی به‌منظور تقویت نقاط قوت یا برطرف ساختن نقاط ضعف ارائه می‌شود. مهم‌ترین نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در زمینه طرح‌های عمرانی عبارتند از:

۱. کاهش سهم اعتبارات متفرقه: برخلاف سال‌های اخیر که سهم اعتبارات عمرانی متفرقه از اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی پیشی گرفته بود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ این روند معکوس شده است و حجم زیادی از اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای متفرقه به طرح‌های دستگاهی اضافه شده است که این امر علاوه بر ارتقای شفافیت بودجه، نظارت‌پذیری آن را نیز تقویت می‌کند. شایان‌ذکر است، موضوع کاهش سهم اعتبارات متفرقه و اضافه‌شدن آن به طرح‌های پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی از جمله نکاتی است که در گزارش‌های سال گذشته این مرکز مورد تأکید ویژه قرار گرفته است.

۲. سهم قابل قبول اعتبارات استانی: اگرچه در ارقام بالا اشاره شد که سهم اعتبارات عمرانی استانی از مجموع

اعتبارات عمرانی ۷۱ هزار میلیارد تومان است، اما باید در نظر داشت که علاوه بر این اعتبارات، ۸۰ هزار میلیارد تومان در قالب اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (خارج از سرجمع) برای استان‌ها در نظر گرفته شده است و همچنین برای ۹۵۹ طرح با مجموع اعتبار ۳۸ هزار میلیارد تومان، ویژگی استانی لحاظ شده است که اقدام مثبتی در قالب تمرکززدایی مالی و واگذاری بخشی از وظایف و مسئولیت‌ها به دستگاه‌های استانی می‌باشد. البته تحقق این نقطه قوت، مشروط به تخصیص این اعتبارات در طول سال بوده و در صورت پایین بودن درصد تخصیص مشابه روال سال‌های اخیر، همچنان دولت از مزایای تمرکززدایی مالی بی‌بهره خواهد بود.

مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در زمینه طرح‌های عمرانی عبارتند از:

۱. عدم پالایش حجم بالای طرح‌ها متناسب با منابع: همچنان مهم‌ترین چالش در برنامه‌ریزی و مدیریت طرح‌های عمرانی دولت، ناکارایی مصارف عمومی و تعداد بالای طرح‌هایی است که بدون پیشرفت قابل توجه از سالی به سال دیگر منتقل می‌شوند. متأسفانه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، گام مؤثری در راستای غربالگری طرح‌ها و تمرکز منابع در طرح‌هایی با بازده اجتماعی بالا برداشته است. توزیع منابع محدود بودجه‌ای به این حجم از طرح که زمان زیادی از انجام مطالعات توجیهی آنها گذشته است، یکی از عوامل ناکارایی مصارف عمومی در حوزه اعتبارات عمرانی است.

۲. عدم ارائه گزارشی در خصوص طرح‌های جدید و طرح‌های حذف‌شده: براساس بررسی‌های انجام‌شده، ۷۳ طرح جدید در مقایسه با سال گذشته به پیوست (۱) بودجه اضافه شده است که صرفاً در حد یک عنوان و دستگاه اجرایی متولی آن طرح و برخی اطلاعات بسیار جزئی از آن اطلاع در دست است. در عین حال، این طرح‌ها به‌عنوان جزئی از لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد؛ بی‌آنکه به نمایندگان محترم مجلس در خصوص محتوای آن و به‌ویژه تغییرات طرح‌ها نسبت به سال گذشته اطلاعی داده شده باشد. بنابراین انتشار گزارش‌های توجیهی طرح‌های عمرانی جدید یا حداقل ارائه خلاصه‌ای از این طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی حداقل کاری است که باید در راستای معنادار شدن فرآیند تصویب بودجه در مجلس انجام شود. همین موضوع در خصوص طرح‌های حذف و ادغام‌شده نیز وجود دارد. از مقایسه طرح‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال گذشته، چنین به نظر می‌رسد که حدود ۹۴ طرح حذف‌شده‌اند؛ اما دلیل حذف این طرح‌ها (اتمام یا بروز موانع) مشخص نیست.

۳. ابهام در رعایت قانون در خصوص انجام مطالعات توجیهی طرح‌ها: در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ستونی با عنوان «مهلت ارائه مجوز ماده ۲۳ تا پایان شهریور ۱۴۰۳» اضافه شده است. حال این ابهام مطرح است که در خصوص طرح‌های پیشنهاد شده در ردیف‌های پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳ که قید ارائه مجوز ماده (۲۳) برای آنها لحاظ شده است، آیا این موارد رعایت و مطالعات توجیهی انجام شده است یا خیر. در صورت عدم رعایت این موارد و عدم انجام مراحل مقدماتی، اولاً به تصریح قانون امکان پیشنهاد طرح جدید در لویح بودجه سنواتی وجود ندارد، و ثانیاً مشخص نیست نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با تصویب این عناوین دقیقاً چه چیزی را مصوب می‌کنند. نکته شایان توجه این است که این مهلت، نه‌تنها برای طرح‌های جدید، بلکه برای طرح‌هایی که تا پیش از این اعتبار دریافت کرده‌اند نیز معین شده است که ابهام در خصوص مجوز تخصیص این اعتبارات در سال گذشته را نیز تقویت می‌سازد.

با توجه به فرآیند جدید بررسی بودجه در مجلس و محدودیت‌های زمانی برای تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۳،



امکان اثرگذاری نمایندگان محترم مجلس بر نحوه دسته‌بندی و ارائه اعتبارات عمرانی در بودجه سال ۱۴۰۳ بسیار محدود است. از همین رو، چند پیشنهاد مختصر در زمان بررسی لایحه بودجه در مجلس به شرح زیر ارائه می‌گردد:

- تعیین تکلیف طرح‌های بدون مجوز: با توجه به تصریح قانون به انجام مطالعات اولیه و اخذ مجوزهای لازم، «پیش» از ارائه طرح‌های جدید در لوایح بودجه سنواتی، لازم است در خصوص طرح‌های بدون مجوزی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است، تعیین تکلیف گردد. به نظر می‌رسد فرآیند اصولی در این خصوص، حذف طرح‌های بدون مجوز تا زمان اخذ مجوزهای لازم و ارائه متمم بودجه توسط دولت برای این طرح‌ها باشد.

- پرهیز از تعریف طرح‌های جدید، پیش از انجام مطالعات توجیهی فنی، مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی: متأسفانه یکی از عوامل ایجاد انبوه طرح‌های نیمه‌تمام در کشور، آغاز طرح‌هایی بدون انجام مطالعات اولیه باکیفیت است. همین موضوع موجب شده است تا نیمه‌تمام ماندن طرح‌ها یا متوقف‌شدن برخی پروژه‌ها، انتظارات اجتماعی به وجود آمده را بی‌پاسخ گذاشته و بخشی از منابع مالی دولت را نیز صرف طرح‌های بدون بازده نماید.

اما بنا بر اهمیت موضوع و در راستای اصلاح روند معیوب سال‌های اخیر، پیشنهاد می‌شود تا با انجام اصلاحاتی اساسی خارج از بازه زمانی بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی:

۱. 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.

۲. مدیریت و بازبینی در هزینه‌های جاری دولت، به‌عنوان رقیب اصلی اعتبارات عمرانی، به شیوه‌ای علمی 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.

۳. 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 صورت پذیرد و از پخش منابع این حوزه میان طرح‌هایی با اولویت پایین‌تر جلوگیری شود. همچنین لازم است تا فرآیندهای جهت بازبینی ادواری طرح‌ها در بازه‌های حین و پس از اجرا طراحی شود. این بازبینی‌ها به جلوگیری از پیش‌برد طرح‌های پرهزینه 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. در همین راستا پیشنهاد می‌شود که دولت در زمان تقدیم لایحه بودجه به مجلس ملزم به انتشار و ارائه خلاصه گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که برای اولین بار در لایحه بودجه درج می‌شوند باشد تا نمایندگان محترم مجلس در خصوص محتوایی که تصویب می‌کنند، اطلاعات دقیق‌تری در اختیار داشته باشند. همچنین لازم است دولت نسبت به ارائه گزارشی از طرح‌های پایان‌یافته در هر سال به‌عنوان پیوست بودجه اقدام نموده تا سرنوشت طرح‌هایی که سال قبل مورد بحث و بررسی نمایندگان قرار گرفته‌اند و انتظارات اجتماعی حول آنها شکل گرفته است، مبهم باقی نماند.

منابع و مآخذ

- [۱] قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
- [۲] لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

۱۷۶۷ طرح عمرانی ملی غیرجاری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ درج شده است که برآورد اعتبار مورد نیاز برای اتمام همه آنها ۱۹۸۸ همت است و حدود ۲۴۳ همت برای سال ۱۴۰۳ در نظر گرفته شده است. متوسط عمر این طرح‌ها بیش از ۱۷ سال است.



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