

مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شماره مسلسل: ۲۰۵۳۰
کد موضوعی: ۲۳۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۲/۲۰

مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

نوع گزارش: طرح/ لایحه □ راهبردی □ نظارتی ■

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه سرمایه‌گذاری‌های عمومی و مالیه دولت‌های محلی)

تهیه و تدوین:

سیدمهدی فخرقاسمی

مدیر مطالعه:

محمدحسین معماریان

ناظران علمی:

محمدحسین فاطمی، علیرضا صدیقی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

مزگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

- بودجه عمرانی
- نقش مجلس در بودجه
- قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۶/۱۷



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۲	۲. پیشینه
۱۳	۳. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ملی
۱۳	۳-۱. بررسی تغییرات اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی به تفکیک امور
۱۴	۳-۲. حذف یا اضافه شدن طرح‌ها در پیوست ۱ بودجه سال ۱۴۰۳
۱۵	۳-۳. لحاظ اعتبار برای طرح‌های متوقف شده
۱۵	۳-۴. افزایش یا کاهش اعتبارات طرح‌ها
۱۶	۳-۵. تغییر در عناوین طرح‌ها
۱۸	۳-۶. تغییر در سایر جزئیات طرح‌ها
۱۸	۴. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه
۱۹	۴-۱. بررسی تغییرات اعتبارات ردیف‌های متفرقه (جدول ۹ بودجه)
۲۱	۴-۲. بررسی تغییرات اعتبارات سایر متفرقه‌ها (باقی مانده جدول ۱-۷ بودجه)
۲۵	۵. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی
۲۶	۶. جمع بندی و نتیجه‌گیری
۲۸	منابع و مأخذ

فهرست شکل‌ها

۱۲	شکل ۱. نمودار مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۳
۱۳	شکل ۲. نمودار مقایسه اعتبارات عمرانی ملی به تفکیک امور
۲۶	شکل ۳. رشد اعتبارات عمرانی استانی از لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۳

فهرست جداول

جدول ۱. خلاصه تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از لایحه تا قانون بودجه ۱۴۰۳.....	۹
جدول ۲. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳.....	۱۱
جدول ۳. طرح‌های جدید در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به لایحه.....	۱۴
جدول ۴. طرح‌های حذف شده از پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....	۱۵
جدول ۵. طرح‌های متوقف شده در لایحه ۱۴۰۳ که در قانون برایشان اعتبار در نظر گرفته شده است.....	۱۵
جدول ۶. ده طرح با بیشترین مبلغ افزایش اعتبار از لایحه تا قانون.....	۱۶
جدول ۷. طرح‌هایی که عنوان آنها در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به لایحه تغییر کرده است.....	۱۷
جدول ۸. اعتبارات عمرانی حذف شده از جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....	۱۹
جدول ۹. اعتبارات عمرانی جدید در جدول ۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۳.....	۱۹
جدول ۱۰. ردیف‌های متفرقه افزایش یافته.....	۲۱
جدول ۱۱. ردیف‌های متفرقه کاهش یافته.....	۲۱
جدول ۱۲. اعتبارات عمرانی حذف شده از جدول ۱-۷.....	۲۲
جدول ۱۳. اعتبارات عمرانی اضافه شده به جدول ۱-۷.....	۲۲
جدول ۱۴. ردیف‌های جدول ۱-۷ بودجه که موضوع آنها تغییر کرده است.....	۲۳
جدول ۱۵. ردیف‌های افزایش یافته در جدول ۱-۷ بودجه.....	۲۴
جدول ۱۶. ردیف‌های کاهش یافته در جدول ۱-۷ بودجه.....	۲۴
جدول ۱۷. تغییرات در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی.....	۲۵
جدول ۱۸. مقایسه تغییرات اعتبارات عمرانی در فرایند بررسی لایحه بودجه در چهار سال اخیر.....	۲۷



مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

چکیده



براساس مطالعات پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس، فرایندهای مرتبط با طرح‌های عمرانی دولت با آسیب‌های متعددی مواجه است که این آسیب‌ها در همه مراحل مختلف آن، از تعریف (دولت)، تصویب (مجلس)، اجرا (دولت) و نظارت (دولت و مجلس) قابل ردیابی است. گزارش حاضر صرفاً بر مرحله تصویب و نقش مجلس در فرایند بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی متمرکز است و از این رو، به مقایسه و بررسی تفاوت‌های لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور در حوزه طرح‌های عمرانی پرداخته است. اهمیت این بررسی در خصوص بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور دوچندان است، زیرا با تغییر فرایند بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی (به موجب قانون اصلاح مواد (۱۸۰ و ۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور نخستین بودجه‌ای بود که به صورت دو مرحله‌ای در مجلس بررسی شد.

طبق بررسی‌های انجام شده در این گزارش، مجموع اعتبارات عمرانی عمومی سال ۱۴۰۳ کل کشور از لایحه تا قانون، بالغ بر ۰/۳ درصد رشد داشته که اگر آن را به تفکیک اجزا تشکیل‌دهنده بررسی کنیم، ۰/۶ درصد رشد در اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی (طرح‌های پیوست ۱ بودجه)، ۲/۲ درصد کاهش در اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه (جدول ۹ بودجه و اعتبارات متفرقه جدول ۷-۱) و ۲/۱ درصد رشد در اعتبارات عمرانی استانی (جدول ۱۰ بودجه) رخ داده است. بنابراین، می‌توان ادعا کرد که تغییرات در حجم بخش‌های مختلف بودجه عمرانی در مجلس بسیار جزئی و حداقلی بوده است که شاید بتوان این موضوع را متأثر از شیوه جدید ارائه لایحه بودجه به مجلس (در دو مرحله) دانست.



خلاصه مدیریتی



شرح/ بیان مسئله

حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور، ضرورت آسیب‌شناسی فرایندهای مربوط به طرح‌های عمرانی دولت را آشکار ساخته است. براساس مطالعات پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس، این آسیب‌ها در همه مراحل مختلف فرایند طرح‌های عمرانی، از تعریف (دولت)، تصویب (مجلس)، اجرا (دولت) و نظارت (دولت و مجلس) قابل ردیابی است؛ باین حال، گزارش حاضر که به صورت سالیانه منتشر می‌شود، صرفاً بر مرحله تصویب متمرکز است و از این رو به مقایسه و بررسی تفاوت‌های لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور در حوزه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخته است. بدیهی است تأکید این گزارش بر آسیب‌های مرحله تصویب بودجه، به معنای چشم‌پوشی از آسیب‌های مهم سایر مراحل، به ویژه در مرحله تعریف طرح‌ها در دستگاه‌های اجرایی دولت، نیست. اهمیت بررسی تغییرات صورت گرفته در مجلس بر لایحه بودجه، در مورد لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور دوچندان است؛ زیرا با تغییر فرایند بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی (به موجب قانون اصلاح مواد (۱۸۰ و ۱۸۲)، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور نخستین بودجه‌ای بود که به صورت دو مرحله‌ای در مجلس بررسی شد.

نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی

در این گزارش، ضمن بررسی تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در مسیر بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، به نکاتی اشاره شده که اهم آن به شرح جدول ۱ است. از مقایسه حجم و تعداد تغییرات انجام شده در مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۳ با سال‌های گذشته، چنین به نظر می‌رسد که:

- از حیث کاهش ورود به جزئیات طرح‌ها و کاهش سهم اعتبارات متفرقه از مجموع اعتبارات عمرانی (افزایش شفافیت)، نسبتاً وضعیت قابل قبولی وجود داشته است
- اگرچه ورود به محتوای پیوست ۱ بودجه (طرح‌های عمرانی ملی) در فرایند بررسی بودجه سال ۱۴۰۳ کاهش یافته، اما همچنان در ردیف‌های متفرقه تغییرات پرتعدادی مشاهده می‌شود که می‌تواند انضباط، شفافیت و نظارت‌پذیری بودجه را کاهش دهد.
- کاهش قابل توجه ورودهای جزئی مجلس به اعتبارات عمرانی را شاید بتوان متأثر از شیوه جدید ارائه بودجه به مجلس (دو مرحله‌ای) دانست که با توجه به محدود بودن سقف اعتبارات در مرحله دوم، اعمال تغییرات در این مرحله دشوارتر است.

جدول ۱. خلاصه تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از لایحه تا قانون بودجه ۱۴۰۳ [۲۱]

تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور		
مجموع اعتبارات عمرانی در مصارف عمومی دولت ۴۲۶ هزار میلیارد تومان ← ۴۲۷/۲ هزار میلیارد تومان (↑۰/۳٪)		
تعداد طرح‌ها ۲۳۳۱ طرح ← ۲۳۳۵ طرح (۹ طرح جدید + ۳ طرح حذف شده)	مجموع اعتبارات عمرانی پیوست ۱ ۲۶۳ هزار میلیارد تومان ← ۲۶۵ هزار میلیارد تومان (↑۰/۶٪)	اعتبارات دستگاه‌های اجرایی (پیوست ۱ بودجه)
سایر تغییرات: ۱. برای ۲ طرح با اعتبار ناچیز (طرح‌های متوقف) در لایحه، مجموعاً اعتباری در حدود ۹۰ میلیارد تومان در قانون بودجه لحاظ شده است. ۲. اعتبار ۱۳۰ طرح دیگر نیز در مسیر لایحه تا قانون افزایش یافته است؛ اعتبار ۵۲ طرح بیش از ۱۰۰ درصد افزایش یافته است. ۳. عنوان ۳۰ طرح تغییر یافته که عمدتاً حجم فعالیت‌های عمرانی طرح را تحت الشعاع قرار می‌دهد، اما توجهی به تبعات و ملاحظات فنی و مالی آن نشده است.		
مجموع اعتبارات عمرانی متفرقه ۹۲ هزار میلیارد تومان ← ۹۰ هزار میلیارد تومان (↓۲/۲٪)		
سایر تغییرات: ۱. در ۵۳ ردیف (مجموعاً ۲۷۸۲ میلیارد تومان) اعتبارات متفرقه جدید لحاظ شده است. همچنین، دو ردیف (مجموعاً حدود ۱۵۰ میلیارد تومان) از ردیف‌های متفرقه حذف شده است. ۲. از ردیف‌های موجود، اعتبار عمرانی ۶ ردیف افزایش و اعتبار عمرانی ۵ ردیف کاهش یافته که در مجموع موجب کاهش حدود ۴/۲ هزار میلیارد تومان از اعتبارات متفرقه شده است.		اعتبارات متفرقه (جدول ۹ بودجه و باقی‌مانده متفرقه دستگاه‌ها)
مجموع اعتبارات عمرانی استانی (بالحاظ اعتبارات قانون استفاده متوازن) ۱۵۱ هزار میلیارد تومان ← ۱۵۸ هزار میلیارد تومان (↑۴/۴٪)		
سایر تغییرات: ۱. یک ستون با عنوان «کمک‌های فنی و اعتباری برای فعال‌سازی واحدهای راکد و غیرفعال» به مبلغ ۱/۵ هزار میلیارد تومان افزوده شده است که به صورت یکسان بین ۳۱ استان توزیع شده است. ۲. توزیع استانی اعتبارات مربوط به قانون استفاده متوازن در مجلس به شکل قابل توجهی تغییر کرده است که موجب تغییر در مجموع اعتبارات عمرانی هر استان شده است. ۳. بیشترین افزایش اعتبارات مربوط به استان‌های قم، تهران و سمنان، و کمترین افزایش مربوط به استان‌های خوزستان (کاهش)، سیستان و بلوچستان (بدون تغییر) و آذربایجان غربی بوده است.		اعتبارات استانی (جدول ۱۰ بودجه)

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به آمار و ارقام ارائه شده در گزارش و همچنین نظر به حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور، پیشنهاد می‌شود:

- برای ارتقای شفافیت و انضباط مالی و اجرایی دولت، رفع دغدغه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رفع نبود توازن‌های استانی و منطقه‌ای، و در نهایت پیشگیری از مداخلات غیرکارشناسی در مسیر تدوین، تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی کشور، ضرورت دارد تا اقدام‌های زیر توسط دولت انجام شود:
- تدوین و ارائه سند «رفع توازن‌های استانی و منطقه‌ای» در قالب پیوست استانی بودجه و ارائه شاخص‌های قابل پایش برای سنجش عملکرد



دولت در این زمینه در طی سال و پس از اتمام آن.

- انتشار عمومی و ارائه مطالعات توجیهی فنی، مالی، اجتماعی و زیست‌محیطی به‌ازای تعریف هر طرح جدید در قوانین بودجه سنواتی.
- تعریف طرح‌های عمرانی متفرقه در قالب داده‌های قابل پیش‌مندرجه در پیوست ۱ بودجه، به‌جای ارائه بخش اعظم این اعتبارات در قالب ردیف‌های متفرقه که شفافیت کمتری داشته و متولی مشخصی نیز ندارد.

۲ علاوه بر موارد مورد انتظار از دولت، پیشنهاد می‌شود در مراحل بررسی و تصویب لوائح بودجه سنواتی در مجلس شورای اسلامی، تاحداً امکان از ورود به جزئیات طرح‌های عمرانی پرهیز شود؛ به‌ویژه تغییر در عناوین طرح‌ها که امکان‌پذیری طرح‌ها را متأثر کرده و اسناد مطالعاتی و طرح‌های توجیهی پشتیبان را با مشکل مواجه می‌کند.

در نهایت، قابل ذکر است اگرچه پیگیری نیازهای عمرانی و توسعه‌ای حوزه‌های انتخابیه توسط نمایندگان محترم مجلس امری پسندیده است که می‌تواند به بهبود روند خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی در کشور منجر شود، اما افزایش تعداد طرح‌ها و اعتبارات آنها، بدون رفع موانع تأمین مالی و تخصیص اعتبار لازم به این طرح‌ها، صرفاً شمار طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور را افزایش داده، موجب تجمیع مطالبات معوق پیمانکاران این طرح‌ها شده، مخارج دولت را بالاتر برده و سرمایه اجتماعی را مخدوش می‌سازد. از این رو، تمرکز بر اصلاح کیفیت تأمین منابع مالی بودجه (اصلاحات سمت منابع بودجه) و کنترل و افزایش کارایی هزینه‌ها در بودجه (اصلاحات سمت مصارف بودجه)، اهمیت بیشتری از افزایش مستقیم تعداد و اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی بودجه خواهد داشت.

۱. مقدمه

بودجه کل کشور، آثار مالی مجموعه سیاست‌ها، امور حاکمیتی محوله به سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها، و امور تصدی‌گری محوله به شرکت‌ها و بانک‌های دولتی را نشان می‌دهد. مجلس شورای اسلامی نیز در زمان بررسی و تصویب لایحه بودجه سعی در پیگیری منافع ملی از طریق تنظیم راهبردهای کلان بودجه و همچنین اصلاح بودجه یا تغییر برخی جزئیات آن به‌عنوان منتخب مردم دارد که این امر در حوزه اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای خود را بیشتر با شروع طرح‌ها و پروژه‌های جدید و افزایش اعتبارات نشان داده است. بر این اساس، در مسیر بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس، تغییراتی حاصل شد که این گزارش در مقام توصیف و تحلیل این تغییرات در زمینه اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای است که با عنوان اعتبارات عمرانی نیز شناخته می‌شوند.

حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور، لزوم آسیب‌شناسی فرایندهای مربوط با طرح‌های عمرانی دولت را آشکار ساخته است. براساس مطالعات پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس، این آسیب‌ها در همه مراحل مختلف فرایند طرح‌های عمرانی، از تعریف (دولت)، تصویب (مجلس)، اجرا (دولت) و نظارت (دولت و مجلس) قابل‌ردیابی است؛ با این حال، گزارش فعلی صرفاً بر مرحله تصویب متمرکز است و از این رو، به مقایسه و بررسی تفاوت‌های لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور در حوزه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای پرداخته است. بدیهی است تأکید این گزارش بر آسیب‌های مرحله تصویب بودجه، به‌معنای چشم‌پوشی از آسیب‌های مهم سایر مراحل، به‌ویژه در مرحله تعریف طرح‌ها در دستگاه‌های اجرایی دولت نیست.

پیش از ورود به مقایسه اعتبارات عمرانی بودجه ۱۴۰۳ از لایحه تا قانون، ذکر چند نکته در خصوص نحوه دسته‌بندی اعتبارات در این گزارش ضروری است:

۱ اعتبارات عمرانی بودجه از دو بخش اعتبارات عمرانی عمومی و اختصاصی تشکیل می‌شود، اما در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳، اعتبارات اختصاصی به تفکیک هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای ارائه نشده است. لذا، این گزارش صرفاً به بررسی تغییرات اعتبارات

عمرانی عمومی پرداخته است.

۲ در لایحه و قانون بودجه ۱۴۰۳، ستون متفرقه به طرح‌های پیوست ۱ اضافه شده است. پیش از این، پیوست ۱ صرفاً جزئیات اعتبارات طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی (جدول ۷ بودجه) را در برمی‌گرفت. این روند در بودجه ۱۴۰۳ تغییر کرده و بخشی از اعتبارات متفرقه نیز با جزئیات بیشتر و به تفکیک طرح‌های پیوست ۱ گزارش شده است که افزایش شفافیت اعتبارات پیش‌بینی شده برای طرح‌های عمرانی را در پی دارد. در این گزارش نیز منظور از اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی، جمع اعتبارات عمومی و متفرقه این دستگاه‌هاست که در (پیوست ۱ بودجه) ارائه شده است.

۳ یکی از نکات عجیب در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، نبود تطابق مجموع اعتبارات عمرانی مندرج در جداول بودجه، با سرجمع اعتبارات مندرج در (جدول ۱ لایحه یا قانون بودجه) است. به بیان دقیق‌تر، در شرایطی که جمع اجزای اعتبارات عمرانی در لایحه و قانون بودجه ۱۴۰۳ بالغ بر ۴۲۵ هزار میلیارد تومان است، اما مجموع اعتبارات عمرانی بودجه، ۴۰۰ هزار میلیارد تومان درج شده است!

مجموع اعتبارات عمرانی (عمومی) بودجه دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور نسبت به لایحه حدود ۰/۳ درصد رشد داشته و سهم آن از کل منابع و مصارف بودجه عمومی دولت از ۱۶/۶ درصد در لایحه به ۱۶/۷ درصد در قانون افزایش یافته است.

جدول ۲. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ [۱] [۲]

دسته‌بندی	اعتبارات لایحه (هزار میلیارد تومان) (سهم از کل)	اعتبارات قانون (هزار میلیارد تومان) (سهم از کل)	رشد اعتبارات از لایحه تا قانون (%)
۱. اعتبارات طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها (پیوست ۱ بودجه)	۲۶۳ (۶۲٪)	۲۶۵ (۶۲٪)	۰/۶٪
۱-۱. اعتبارات طرح‌های ملی	۲۲۵ (۵۳٪)	۲۰۴ (۴۸٪)	۹/۶٪
۱-۲. اعتبارات ملی با ویژگی استانی	۳۸ (۹٪)	۶۱ (۱۴٪)	۶۱/۴٪
۲. اعتبارات عمرانی متفرقه	۹۲ (۲۲٪)	۹۰ (۲۱٪)	۲/۲٪
۲-۱. اعتبارات جدول ۹ بودجه (ردیف‌های متفرقه)	۶۶ (۱۶٪)	۶۳ (۱۵٪)	۴/۷٪
۲-۲. سایر اعتبارات متفرقه (باقی‌مانده اعتبارات متفرقه دستگاه‌ها از جدول ۱-۷)	۲۶ (۶٪)	۲۷ (۶٪)	۴/۲٪
۳. اعتبارات عمرانی استانی (بدون لحاظ کردن اعتبارات استفاده متوازن) ^۱	۷۱ (۱۷٪)	۷۳ (۱۷٪)	۲/۱٪
جمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۲۶ (۱۰۰٪)	۴۲۷ (۱۰۰٪)	۰/۳٪

۱. به موجب قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» ۳ درصد از اعتبارات بودجه عمومی دولت به اعتبارات عمرانی استانی اختصاص می‌یابد. از آنجاکه این اعتبارات خارج از سقف بودجه محسوب می‌شوند، در اینجا از لحاظ این اعتبارات صرف نظر شده است تا سرجمع اعتبارات عمرانی به سیاق لایحه یا قانون بودجه محاسبه شود.



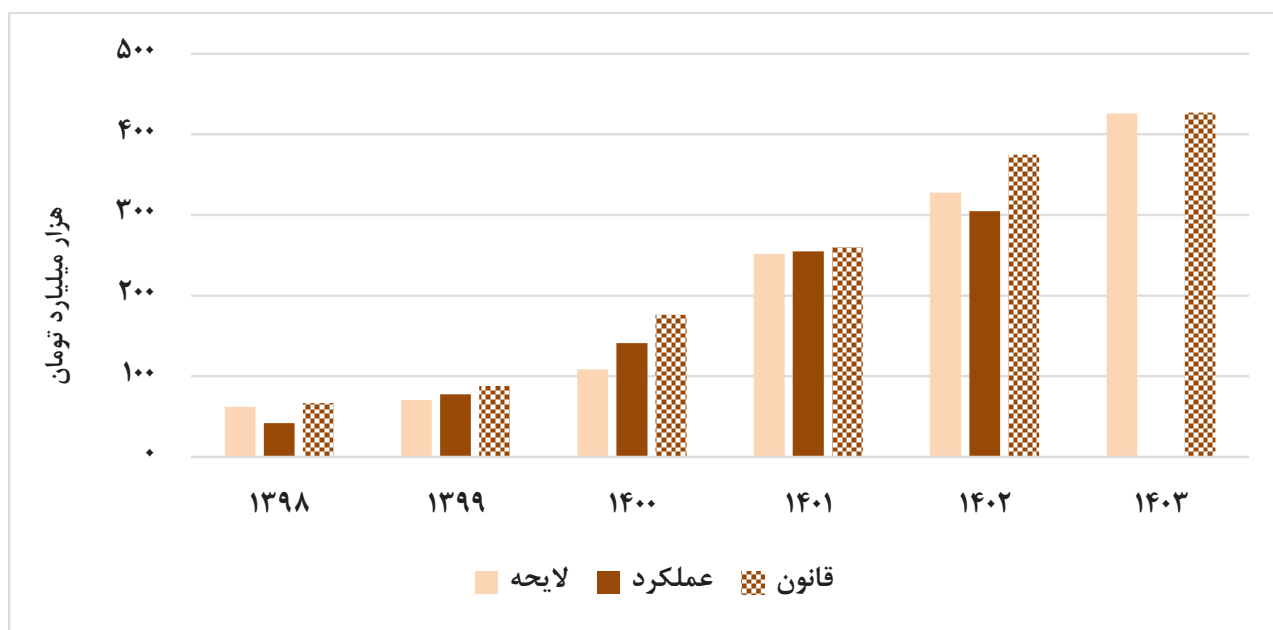
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی در قانون نسبت به لایحه ۱/۲ هزار میلیارد تومان افزایش داشته است. ۱/۷ هزار میلیارد تومان به اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی ملی، و ۱/۵ هزار میلیارد تومان به اعتبارات استانی افزوده شده است و ۲ هزار میلیارد تومان از اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه (اعم از جدول ۹ بودجه و سایر متفرقه‌های باقی‌مانده از جدول ۷-۱) کسر شده است.

۲. پیشنهاد



مقایسه قانون بودجه مصوب مجلس و لایحه بودجه دولت از آن جهت حائز اهمیت است که می‌تواند میزان و کیفیت اثرگذاری مجلس بر جهت‌گیری‌های کلی و جزئیات لوایح بودجه سنواتی را روشن‌تر شود. از این رو، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های سالیانه خود نسبت به بررسی، ارزیابی و گزارش این تغییرات در قالب گزارش‌های «از لایحه تا قانون» اقدام می‌کند. در شکل ۱ تلاش شده است تا خلاصه‌ای از یافته‌های گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌ها در مورد تغییرات اعمال شده در مجلس بر حجم اعتبارات عمرانی لوایح بودجه سنواتی ارائه شود.

شکل ۱. نمودار مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۳ [۳]



از بررسی شکل بالا، چنین برمی‌آید که:

- در سال‌های گذشته، تغییرات اعمال شده در مجلس بر اعتبارات عمرانی لایحه بودجه عموماً به افزایش قابل توجه این اعتبارات منجر شده است؛ با این حال، این روند در سال ۱۴۰۳، تقریباً متوقف شده است.
- در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱، عملکرد اعتبارات عمرانی عددی بین عدد لایحه و قانون بوده است. اما در سال ۱۴۰۲ (مشابه سال ۱۳۹۸)، عملکرد اعتبارات عمرانی بودجه به شکل قابل توجهی کمتر از هر دو است که شاید بتوان آن را به خطا در برآورد اولیه دولت نسبت داد. به بیان دیگر، دولت در لایحه بودجه، تعهدات مالی فراتر از توان اجرایی خود ایجاد کرده است.

۳. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ملی

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ملی (مندرج در جدول ۷ و پیوست ۱ بودجه) خود به دو بخش قابل تقسیم است:

۱ اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌ها (مندرج در پیوست ۱ بودجه)،

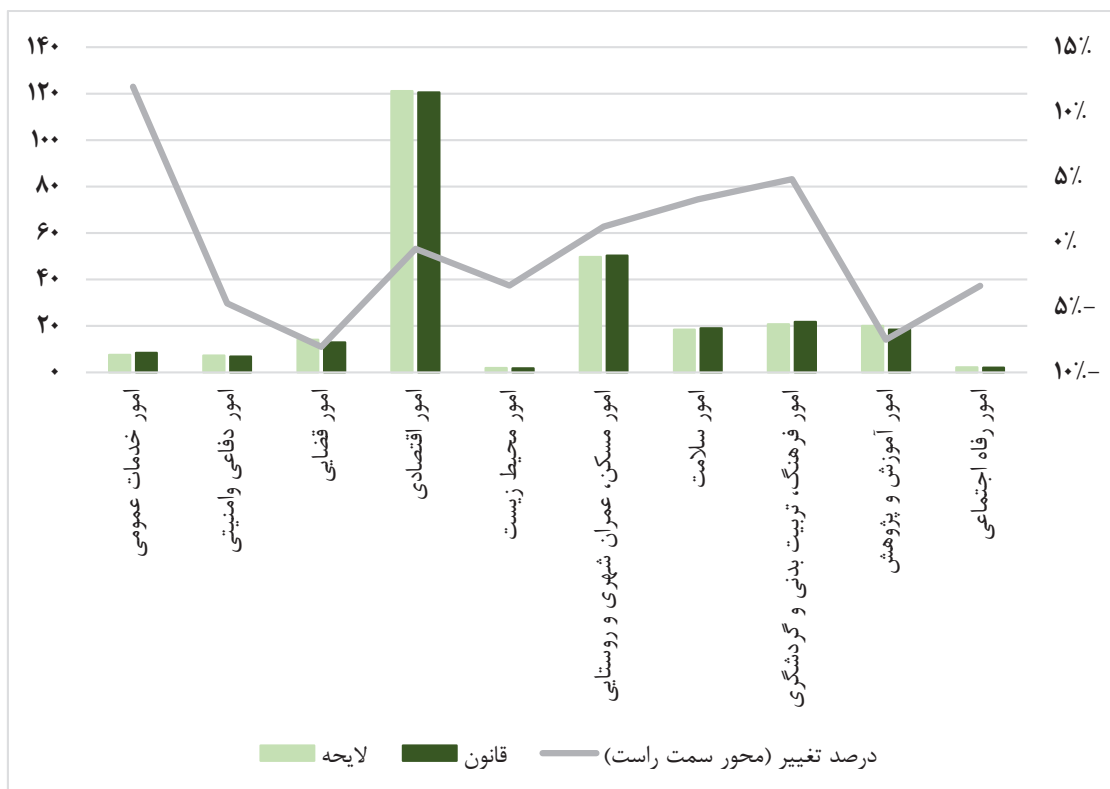
۲ سایر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مندرج در جدول ۷-۱ بودجه). همان‌طور که پیش از این اشاره شد، بخشی از اعتبارات (جدول ۷-۱ در بودجه ۱۴۰۳)، بین (طرح‌های پیوست ۱) توزیع شده است.

در فرایند بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، اعتبارات دسته اول حدود ۱/۷ هزار میلیارد تومان و اعتبارات دسته دوم حدود ۱/۱ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. براساس مندرجات (پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳)، تعداد ۲۳۲۵ طرح عمرانی ملی در کشور وجود داشت که این تعداد در قانون بودجه به ۲۳۳۱ طرح رسید. توضیح مربوط به طرح‌های اضافه شده و سایر تغییرات شامل تصویب اعتبار برای طرح‌های متوقف شده، افزایش اعتبار طرح‌های لایحه و تغییر در عناوین طرح‌ها، در ادامه به تفکیک بررسی خواهد شد.

۳-۱. بررسی تغییرات اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی به تفکیک امور

تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی (اعم از عمومی، متفرقه و اختصاصی) از لایحه تا قانون به تفکیک امور در شکل ۲ گزارش شده است:^۱

شکل ۲. نمودار مقایسه اعتبارات عمرانی ملی به تفکیک امور [۱] [۲]



۱. در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳، جدول ۶ مربوط به برآورد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصول حذف شده است و محاسبات این بخش با استفاده از کدهای طبقه‌بندی طرح‌ها انجام شده است.



همان‌طور که در شکل بالا مشاهده می‌شود، بیشترین افزایش نسبی به ترتیب مربوط به امور خدمات عمومی (۹۵۰ میلیارد تومان) و امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری (هزار میلیارد تومان) است. همچنین بیشترین کاهش نسبی مربوط به امور قضایی (۱,۱ هزار میلیارد تومان) و امور آموزش و پژوهش (حدود ۱,۵ هزار میلیارد تومان) بوده، البته باید در نظر داشت که بخش زیادی از اعتبارات عمرانی در قالب ردیف‌های متفرقه (در جدول ۹ بودجه) یا ردیف‌های استانی (در جدول ۱۰ بودجه) توزیع شده است که به تفکیک امور و فصول قابل ارائه نیست. به همین دلیل، اظهار نظر در خصوص اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند بررسی لایحه بودجه اعتبارات بیشتری برای کدام امور در نظر گرفته‌اند، صرفاً با تکیه بر اطلاعات شکل فوق دقیق نخواهد بود.

۲-۳. حذف یا اضافه شدن طرح‌ها در پیوست ۱ بودجه سال ۱۴۰۳

در پیوست ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۳، تعداد ۹ طرح جدید نسبت به لایحه اضافه و ۳ طرح حذف شده است. شایان ذکر است ۷ طرح از طرح‌های جدید درج شده در قانون، ماهیت تعمیر و تجهیز (مخارج سرمایه‌ای جاری) دارند. مجموع اعتبارات افزوده شده بابت این تعداد طرح حدوداً مبلغ ۲/۳ هزار میلیارد تومان است که بخش عمده آن (۱/۵ هزار میلیارد تومان) مربوط به طرح «دهکده‌های ورزش دانش‌آموزی» مربوط به سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور است. همچنین مجموع اعتبار مربوط به طرح‌های حذف شده برابر با ۱۲۰ میلیارد تومان است که ۱۰۰ میلیارد تومان آن مربوط به «مرکز راهبردی سپاه - آبیاری زیرسطحی دشت مغان» است.

جدول ۳. طرح‌های جدید در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به لایحه [۱]

عنوان طرح	سال شروع	سال پایان	اعتبار مصوب سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)
ارتقای محور قهاوند - احمدآباد به راه اصلی دوخطه و اتصال آن به آزادراه ساوه - همدان	۱۴۰۳	۱۴۰۷	۳۸/۶
تعمیرات اساسی، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات (مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی)	۱۴۰۳	*	۱۹/۸
تعمیرات اساسی، خرید تجهیزات و محوطه‌سازی و تجهیزات زیربنایی (دانشکده‌های کشاورزی و منابع طبیعی کرج)	*	*	۲۰/۵
تعمیرات اساسی، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)	۱۴۰۳	*	۴/۸
تعمیرات اساسی، خرید تجهیزات و محوطه‌سازی و تأسیسات زیربنایی (پردیس بین‌المللی کیش)	۱۴۰۳	*	۰/۵
کمک به تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و تعمیر و تجهیز ساختمان‌های دادگستری تهران	۱۴۰۳	*	۶۷۶/۱
تعمیر و تجهیز ساختمان‌های دیوان عالی کشور	۱۴۰۳	*	۲۹/۰
تعمیرات اساسی، خرید تجهیزات و محوطه‌سازی و تأسیسات زیربنایی (دانشکده معارف و اندیشه‌های اسلامی)	۱۴۰۳	*	۱۹/۴
وزارت آموزش و پرورش - اعتبار موضوع ۲۷/۰ درصد مالیات بر ارزش افزوده، سهم وزارت آموزش و پرورش - کمک به اجرای دهکده‌های ورزش دانش‌آموزی در کشور	۱۴۰۳	*	۱۵۰۰/۰
مجموع			۲۳۰۸/۶

جدول ۴. طرح‌های حذف شده از پیوست لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [۲]

عنوان طرح	سال شروع	سال اتمام	اعتبار مصوب سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)
احداث و تکمیل ساختمان‌های دیوان محاسبات کشور	۱۳۹۰	۱۴۰۵	۱۰
مرکز راهبردی سپاه - آبیاری زیرسطحی دشت مغان	۱۴۰۲	۱۴۰۵	۱۰۰
مطالعه مسیر امامزاده محسن - همدان، مسیر آبشینه همدان - ارز انفود، مسیر همدان ابرو، مسیر سیاه‌کمره - راهجر و مسیر انتهای اتوبان به میدان فرودگاه همدان	۱۴۰۱	۱۴۰۳	۱۰
مجموع			۱۲۰

۳-۳. لحاظ اعتبار برای طرح‌های متوقف شده

در میان طرح‌های مندرج در (پیوست شماره ۱ لوایح بودجه سنواتی)، طرح‌هایی با اعتبار بسیار کم (۱، ۵ یا ۱۰ میلیون ریال) درج می‌شود تا از دیگر طرح‌ها قابل تمییز باشند. این طرح‌ها عموماً طرح‌هایی هستند که به دلیل بروز موانعی متوقف شده‌اند. هر چند در موارد دیگری برای برخی طرح‌ها اعتباراتی لحاظ شده که تناسبی با ابعاد و هزینه‌های طرح ندارد، اما در این بخش صرفاً این طرح‌ها به عنوان «متوقف شده» در نظر گرفته شده است.

در بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در مجلس، برای دو مورد از این طرح‌های متوقف شده، اعتباری در حدود نود میلیارد تومان لحاظ شده است که اطلاعات این طرح‌ها در جدول ۵، ارائه شده است. مشخص نیست که لحاظ اعتبار برای این طرح‌ها (که احتمالاً به دلایل موجهی در لایحه برای آنها اعتباری در نظر گرفته نشده بود) به پشتوانه چه دلایل و شواهدی انجام شده و آیا این طرح‌ها قابل انجام هستند، یا اینکه صرفاً روی کاغذ اعتباری برای آنها در نظر گرفته می‌شود.

جدول ۵. طرح‌های متوقف شده در لایحه ۱۴۰۳ که در قانون برایشان اعتبار در نظر گرفته شده است [۱]

عنوان	سال شروع	سال اتمام	اعتبار مصوب ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)
ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی کلغان	۱۳۸۴	۱۴۰۴	۳۹/۹
ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی نرماب	۱۳۸۸	۱۴۰۴	۴۹/۹
مجموع			۸۹/۸

۳-۴. افزایش یا کاهش اعتبارات طرح‌ها

یکی از مهم‌ترین تغییرات قانون نسبت به لایحه، تغییر در اعداد و ارقام بودجه مصوب طرح‌هاست. در فرایند بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور در مجلس، به جز طرح‌های جدول ۵ این گزارش، اعتبار مصوب ۲۰۵۲ طرح کاهش داشته است. در نقطه مقابل اعتبار مصوب ۱۳۰ طرح (۶ درصد طرح‌ها) نیز در مقایسه با لایحه بودجه افزایش یافته است. مجموع افزایش اعتبار طبق بررسی‌های صورت گرفته برابر با ۸ هزار میلیارد تومان بوده است. از میان این ۱۳۰ طرح:

- ۵۲ طرح ۱۰۰ درصد یا بیشتر افزایش اعتبار داشته‌اند.
- ۲۷ طرح بیش از ۵۰ درصد و کمتر از ۱۰۰ درصد افزایش اعتبار داشته‌اند.
- ۲۰ طرح بیش از ۲۰ درصد و کمتر از ۵۰ درصد افزایش اعتبار داشته‌اند.
- ۳۱ طرح کمتر از ۲۰ درصد افزایش اعتبار داشته‌اند.



۱۰ طرح با بیشترین میزان افزایش اعتبار در جدول ۶ نمایش داده شده است. نکته حائز اهمیت در خصوص این تغییرات این است که افزایش یا کاهش اعتبارات طرح‌های عمرانی علی‌القاعده نیازمند در اختیار داشتن اطلاعات متعددی از جمله؛ مطالعات توجیهی، وضعیت پیشرفت فیزیکی، هزینه‌های باقیمانده تا اتمام طرح و... بوده و اعمال تغییراتی چنین گسترده در فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی، ممکن است موجب تخصیص ناکارای منابع به پروژه‌های عمرانی دولت و تضییع این منابع محدود شود.

جدول ۶. ده طرح با بیشترین مبلغ افزایش اعتبار از لایحه قانون [۱] [۲]

عنوان طرح	لایحه (میلیارد تومان)	قانون (میلیارد تومان)	مقدار افزایش (میلیارد تومان)
آماده‌سازی و احداث منازل سازمانی طلاب ایرانی حوزه علمیه قم (شهرک مهدیه)	۹۰	۹۹۴	۹۰۴
تملك و توسعه مجلس شورای اسلامی	۲۷۰	۷۷۳	۵۰۳
بهبودی بافت با ارزش روستایی	۲۰۰	۶۷۶	۴۷۶
کمک به احداث بیمارستان مغز و اعصاب ایرانیان	۲۰۰	۴۸۳	۲۸۳
کمک به تأمین تجهیزات کلاسی مدارس و آموزش مجازی در مناطق محروم	۴۰۰	۶۷۶	۲۷۶
راهبری کلان فضای مجازی کشور	۴۳۷	۷۱۲	۲۷۵
کمک به بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری	۳۸۰	۶۱۸	۲۳۸
ساماندهی سکونتگاه‌های غیر رسمی	۴۵۰	۶۸۶	۲۳۶
تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات (مجمع تشخیص مصلحت نظام)	۲۰	۲۱۹	۱۹۹
اتصال شهر اسلامشهر به متروی تهران	۱۶۷	۳۶۱	۱۹۴
مجموع	۲۶۱۴	۶۱۹۸	۳۵۸۴

۵-۳. تغییر در عناوین طرح‌ها

در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ عناوین ۳۰ طرح مندرج در لایحه با تغییر روبه‌رو بوده است. خاطر نشان می‌سازد که عمده تغییرات صورت گرفته در عناوین طرح‌ها، با افزایش حجم عملیات طرح‌های مذکور همراه است و حتی می‌تواند مطالعات امکان‌سنجی طرح را به کلی تحت الشعاع قرار دهد. این در حالی است که بر تغییرات اعمال شده در مجلس، عمدتاً میزان اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مذکور تغییری نیافته است. با توجه به اینکه اعمال چنین تغییراتی در فرایند بررسی بودجه در مجلس به راحتی انجام شده، اما می‌تواند آثار قابل توجهی بر امکان‌پذیری و اعتبارات مورد نیاز طرح‌ها داشته باشد. پیشنهاد می‌شود نسبت به تغییر عناوین طرح‌ها حساسیت ویژه‌ای به خرج داده شود تا از ورود جزئی و نگاه‌های منطقه‌ای در بررسی بودجه کل کشور اجتناب شود. جدول ۷ تغییرات در عناوین این طرح‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۷. طرح‌هایی که عنوان آنها در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به لایحه تغییر کرده است [۱] [۲]

عنوان طرح در قانون	عنوان طرح در لایحه
طرح شهید شهریار و سایت هسته‌ای شیراز	طرح شهید شهریار
برقی کردن راه‌آهن تهران - مشهد و مطالعه و احداث قطار سریع‌السیر آن	برقی کردن راه‌آهن تهران - مشهد
احداث باند دوم شهرضا - سورمق - صفاشهر - سعادت‌شهر - مرودشت، کمربندی شیراز و پل خان - سه راهی تخت جمشید و تقاطع غیرهمسطح بسیج	احداث باند دوم شهرضا - سورمق - صفاشهر - سعادت شهر - مرودشت، کمربندی شیراز و پل خان - سه راهی تخت جمشید
احداث باند دوم اسدآباد - کنگاور - صحنه - بیستون - کرمانشاه - اسلام‌آباد و کمربندی کرمانشاه و ساوه - همدان و احداث تونل آزادراه گردنه اسدآباد	احداث باند دوم اسدآباد - کنگاور - صحنه - بیستون - کرمانشاه - اسلام‌آباد و کمربندی کرمانشاه و ساوه - همدان
احداث باند دوم قائم‌شهر - کیاکلا - بهنمیر و راه اصلی ساری - قائم‌شهر - بابل	احداث باند دوم قائم‌شهر - کیاکلا - بهنمیر
احداث باند دوم کبودرآهنگ - قیدار - سلطانیه و بهسازی محور خلعت‌آباد - کبودرآهنگ	احداث باند دوم کبودرآهنگ - قیدار - سلطانیه
بهسازی راه اصلی ساری - کیاسر - سمنان و دامغان - معلمان - جندق - چوپانان - اردکان و سهراهی چاه جم - شاهرود و تاکام کاسر سمنان	بهسازی راه اصلی ساری - کیاسر - سمنان و دامغان - معلمان - جندق - چوپانان - اردکان و سهراهی چاه جم - شاهرود
احداث راه اصلی محور داراب - ایچ - استهبان و هشیواز - داراب	احداث راه اصلی محور داراب - ایچ - استهبان
بهسازی جاده قدیم فسا - داراب و احداث جاده خادم‌داراب به زرین‌دشت	بهسازی جاده قدیم فسا - داراب
بهسازی راه اصلی تویسرکان - کنگاور و تویسرکان - گنج‌نامه	بهسازی راه اصلی تویسرکان - کنگاور
بهسازی راه اصلی محور بافت - حاجی‌آباد و جاده زرین دشت بهادران گلگاه به حاجی‌آباد	بهسازی راه اصلی محور بافت - حاجی‌آباد
احداث فرودگاه شمال فارس (شهدای آباده) (۵۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد از محل سایر منابع) و فرودگاه شهدای داراب	احداث فرودگاه شمال فارس (شهدای آباده) (۵۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۵۰ درصد از محل سایر منابع)
تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و مراکز خدمات دهستان‌های کشور - وزارت جهاد کشاورزی	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات - وزارت جهاد کشاورزی
آبرسانی به شهرهای نطنز، اردستان، بادرود و منابع و گلایر شاهین‌شهر و گرگاب	آبرسانی به شهرهای نطنز، اردستان، بادرود و منابع
احداث سد مخزن باهوش	احداث سد مخزنی باهوش و شبکه آبیاری و زهکشی
احداث بیمارستان جایگزین بنت الهدی (بنت الهدی) بجنورد	احداث بیمارستان جایگزین بنت الهدی بجنورد
احداث و تکمیل فضاهای ورزشی در سطح کشور (استان‌ها) و تکمیل استخر سرپوشیده فرامرزی	احداث و تکمیل فضاهای ورزشی در سطح کشور (استان‌ها)
تکمیل پروژه‌های نیمه تمام ورزشی در سطح کشور و ورزشگاه ملت شاهین‌شهر و شهید چمران تفت و شهیده میبد و سالن ۴۵۰۰ نفری هاجر	تکمیل پروژه‌های نیمه تمام ورزشی در سطح کشور
احداث مجتمع فرهنگی هنری در گنبد - آزادشهر - کردکوی - بندر گز و دولت‌آباد، فیض‌آباد	احداث مجتمع فرهنگی هنری در گنبد - آزادشهر - کردکوی - بندر گز



عنوان طرح در لایحه	عنوان طرح در قانون
احداث موزه دفاع مقدس در استان‌هایی که فاقد این موزه هستند	احداث موزه دفاع مقدس در استان‌هایی که فاقد این موزه هستند و موزه دفاع مقدس گیلان
روزآمدسازی و تجهیز کتابخانه‌های عمومی	روزآمدسازی و تجهیز کتابخانه‌های عمومی و تکمیل و تجهیز کتابخانه رشت
مطالعه و احداث ۱۵ مجتمع فرهنگی هنری در مراکز استان‌ها	مطالعه و احداث ۱۵ مجتمع فرهنگی هنری در مراکز استان‌ها و تربت حیدریه
ایجاد موزه‌های منطقه‌ای کشور	ایجاد موزه‌های منطقه‌ای کشور و فیروزآباد
مطالعه، مرمت و حفاظت بافت‌های تاریخی	مطالعه، مرمت و حفاظت بافت‌های تاریخی و بافت پیرامون حرم سید جمال‌الدین اشرف آستانه
ایجاد و توسعه زیرساخت‌های گردشگری	ایجاد و توسعه زیرساخت‌های گردشگری و پارک گردشگری ریوش خراسان رضوی
تأمین فضاهای آموزشی و کمک آموزشی	تأمین فضاهای آموزشی و کمک آموزشی و دانشکده فنی چمران و دکتر معین رشت
احداث، تکمیل و تجهیز فضاهای نیمه‌تمام آموزشی و کمک آموزشی (۱/۲ از محل سایر منابع)	احداث، تکمیل و تجهیز فضاهای نیمه‌تمام آموزشی و کمک آموزشی (۱/۲ از محل سایر منابع) و دانشگاه پیام‌نور فیروزآباد
تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات	تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات دانشگاه شهید باهنر کرمان
تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات	تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات - جهاد دانشگاهی و پژوهشگاه محیط زیست گیلان

۳-۶. تغییر در سایر جزئیات طرح‌ها

در سال گذشته ستونی تحت عنوان مجموع مبالغ پرداختی تا سال ۱۴۰۰ وجود داشت که در قانون امسال این ستون به کلی حذف شده است. همچنین به‌رغم ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب سال ۱۳۵۱) اعتبارات مورد نیاز برای سال‌های بعد نیز از قانون بودجه سال ۱۴۰۳ حذف شده است. حذف این ستون توسط مجلس نیز می‌تواند موجب حذف آن از لایحه در سال‌های بعد شود که چنین اتفاقی دسترسی مجلس، رسانه‌ها و افکار عمومی به اطلاعات را کاهش خواهد داد. علاوه بر این، نبود چنین ستونی می‌تواند این ابهام را به وجود بیاورد که مطالعات امکان‌سنجی لازم برای طرح‌های پیوست ۱، صورت نگرفته است. همچنین دستگاه اجرایی چهار طرح، تغییر داشته که البته این تغییرات جزئی بوده و ناشی از تدقیق دستگاه اجرایی متولی و تغییر از دستگاه اجرایی اصلی به فرعی بوده است.

۴. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه

در بخش اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در سال ۱۴۰۳، تفاوت مهمی نسبت به بودجه سال ۱۴۰۲، وجود دارد. در سال ۱۴۰۲، اعتبارات متفرقه از جدول ۹ و متفرقه جدول ۷ (جدول ۱-۷) تشکیل شده بود. اما در بودجه سال ۱۴۰۳، علاوه بر اعتبارات عمومی جدول ۷، برخی از اعتبارات متفرقه نیز وارد پیوست ۱ قانون بودجه شده است. البته برخی دیگر از اعتبارات متفرقه جدول ۱-۷ وارد پیوست ۱ قانون بودجه نشده است. در این بخش از گزارش، ابتدا وضعیت اعتبارات متفرقه را در جدول ۹ و پس از آن وضعیت اعتبارات متفرقه منحصر به جدول ۱-۷ را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۴-۱. بررسی تغییرات اعتبارات ردیف‌های متفرقه (جدول ۹ بودجه)

همان‌طور که در جدول ۲ ذکر شد، ردیف‌های متفرقه (جدول ۹ بودجه)، حدود ۲۱ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه و قانون را دربردارند. مجموع اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه، حدود ۱۱/۲ هزار میلیارد تومان افزایش یافته که مهم‌ترین تغییرات آن به شرح زیر است:

۱ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به ۲ ردیف (به شرح جدول ۸) با مجموع اعتبار ۱۵۰ میلیارد تومان، از لایحه بودجه حذف شده‌اند.

جدول ۸. اعتبارات عمرانی حذف‌شده از جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [۲]

عنوان	اعتبار در لایحه (میلیارد تومان)
توسعه زیرساخت‌ها و تأسیسات گردشگری و حمایت از بخش میراث فرهنگی و صنایع دستی	۱۲۵
کمک به احداث دارالایتام مؤسسه نفس آفتاب	۲۵
مجموع	۱۵۰

۲ در ۵۳ ردیف (به شرح جدول ۹)، مجموعاً در حدود ۲۷۸۲ میلیارد تومان اعتبار عمرانی جدید لحاظ شده است (در بعضی موارد ردیف‌ها به کلی جدید هستند و در بعضی دیگر، در لایحه صرفاً اعتبار هزینه‌ای لحاظ شده بود و در قانون اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز اضافه شده است). این موارد، به غیر از ردیف‌هایی است که مبلغ اعتبار عمرانی آنها افزایش یافته است. مشخص نیست این ردیف‌ها با چه پشتوانه مطالعاتی و محاسباتی به لایحه بودجه اضافه شده‌اند و نسبت آنها با طرح‌های مندرج در پیوست ۱ بودجه چیست.

جدول ۹. اعتبارات عمرانی جدید در جدول ۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۳ [۱]

عنوان	اعتبار در قانون (میلیارد تومان)
کمک به آستان‌های مقدس	۳۰۰
تعمیر و تجهیز مراکز خدمات دهستان‌ها	۲۲۰
بیمارستان مادر قم	۲۰۰
مجمع تشخیص مصلحت نظام - طرح‌های عمرانی	۲۰۰
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - دانشگاه‌های تحریم شده	۲۰
طرح جدول ۲۰	۱۷۶/۷
نهاد پیشران - کمک به اجرای طرح‌های پیشران	۱۷۰
کمک به زیرساخت‌های اقتصادی خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد	۱۰۰
کمک به زیرساخت‌های اقتصادی و توانمندسازی افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)	۱۰۰
شورای نگهبان - نظارت بر انتخابات	۱۰۰
تأمین، تعمیر و تجهیز بیمارستان‌های ارتش جمهوری اسلامی ایران	۵۰
بیمارستان نیروی انتظامی	۵۰
جهاد دانشگاهی - کمک به خرید تجهیزات مورد نیاز پروژه پیشگیری تشخیص زودهنگام و درمان سرطان بانوان در منطقه شرق کشور	۵۰
تملک بیمارستان شفا یحیانیان - علوم پزشکی ایران	۵۰
ایجاد و تکمیل تأسیسات فاضلاب اسفرورین - نرجه - نهاوند - ضیاآباد	۵۰
احداث تونل آزادراه گردنه اسدآباد	۵۰



اعتبار در قانون (میلیارد تومان)	عنوان
۵۰	طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای دانشگاه هرمزگان
۵۰	فرودگاه شهدای داراب
۳۳	کمک به بافت پیرامون حرم سیدجمال‌الدین اشرف آستانه
۳۰	اجرای طرح‌های هادی روستایی بابلسر و فریدون کنار
۳۰	احداث سالن چندمنظوره دانشگاه پیام نور فیروزآباد
۳۰	احداث سایت هسته‌ای شیراز
۳۰	احداث مجتمع فرهنگی هنری کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان
۳۰	تکمیل و تجهیز کتابخانه رشت
۳۰	آسفالت جاده شهرستان زرین‌دشت بهادران گلوگاه به حاجی‌آباد
۲۶	کمک به مرکز ملی فرش
۲۵	شورای سیاستگذاری حوزه‌های علمیه خاوران - احداث حوزه علمیه خاوران
۲۵	تکمیل مجتمع فرهنگی دولت‌آباد
۲۰	کمک به مؤسسه شهید مطهری
۲۰	وزارت اطلاعات - کمک به تکمیل ساختمان اداره کل اطلاعات لرستان
۲۰	کمک به تکمیل پارک جهان کوچک ملایر
۲۰	احداث ساختمان موزه فیروزآباد
۲۰	پژوهشگاه محیط زیست جهاد دانشگاهی گیلان
۲۰	دانشکده فنی چمران و دکتر معین رشت
۲۰	موزه دفاع مقدس گیلان
۲۰	تکمیل مجتمع فرهنگی فیض‌آباد
۲۰	تعریض و روکش آسفالت جاده‌های هشیواز داراب
۲۰	احداث جاده خدای داراب به زرین دشت
۲۰	کمک بابت تکمیل مصلی نماز جمعه شهرستان رامیان
۱۵	مطالعه و احداث قطار سریع‌السیر تهران - مشهد
۱۵	راه اصلی تاکام کیاسر سمنان
۱۵	سد چهاردانگه
۱۵	تعریض و رفع نقاط حادثه‌خیز محور اجاکسر به رزکنار بابلسر
۱۰	تعمیر اساسی و خرید تجهیزات و ماشین آلات پارک علم و فناوری
۱۰	لابیروبی رودخانه قره چای
۱۰	تکمیل و راه‌اندازی مجتمع فرهنگی تربت حیدریه
۵	دانشگاه تربت حیدریه
۴	بهبودی سد و نیروگاه مسجد سلیمان
۳	تکمیل زیرساخت پارک گردشگری ریوش خراسان رضوی
۲	راه اصلی ساری قائم‌شهر بابل
۲	توسعه منابع شهری
۰/۱	صندوق ملی مسکن (واگذاری و تهاجر و فروش اموال غیرمنقول وزارت راه و شهرسازی)
۰/۱	مصارف موضوع بند «الف» تبصره «۱۲»، «تجمیع املاک و احداث ساختمان‌های مورد نیاز در پردیس اصلی و خوابگاه‌های متاهلین دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی دولتی و پارک‌های علم و فناوری وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و قوه قضائیه

۳ مورد از ردیف‌های متفرقه در جدول ۹ بودجه، در مسیر لایحه تا قانون با افزایش مواجه شده‌اند که شرح آنها در جدول ۱۰ آورده شده است. افزایش مبالغ در این بخش، مجموعاً ۳۲۵ میلیارد تومان بوده است. همچنین ۶ ردیف نیز، در فرایند لایحه تا قانون با کاهش مواجه شده‌اند که این کاهش نیز مجموعاً حدود ۴/۵ هزار میلیارد تومان، برآورد شده است. مشروح این موارد نیز در جدول ۱۱ آورده شده است.

جدول ۱۰. ردیف‌های متفرقه افزایش یافته [۱] [۲]

عنوان	لایحه (میلیارد تومان)	قانون (میلیارد تومان)	درصد افزایش
کمیته ملی المپیک - کمک به آماده‌سازی و احداث زیرساخت و احداث کمپ ساحلی، آماده‌سازی تیم‌ها و ورزشکاران المپیک، جهانی و آسیایی شمال کشور و شرکت در مسابقات ورزشی منطقه‌ای و جهانی و کسب سهمیه المپیک	۴۰	۱۴۰	۲۵۰٪
توسعه فرهنگ و خدمات زیارتی با محوریت شهرهای مشهد، قم، شیراز و شهر ری - کارگروه ملی زیارت	۳۳۰	۴۵۵	۳۸٪
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - تقویت بنیه فرهنگی استان‌ها و تهیه برش استانی نقشه مهندسی فرهنگی کشور	۲۵۰	۳۰۰	۲۰٪
کمک به جهاد دانشگاهی جهت تکمیل پروژه درمان نابرووری مشهد	۱۵۰	۱۸۰	۲۰٪
شورای عالی حوزه‌های علمیه - کمک به احداث و تکمیل حوزه‌های علمیه	۵۰	۷۰	۴۰٪
مجموع	۸۲۰	۱۱۴۵	-

جدول ۱۱. ردیف‌های متفرقه کاهش یافته [۱] [۲]

عنوان	لایحه (میلیارد تومان)	قانون (میلیارد تومان)	درصد کاهش
اعتبارات درآمد - هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی	۸۰۱	۷۶۶	۴٪-
حمایت از تولید گوشی‌های هوشمند داخلی	۵۰۰	۲۰۰	۶۰٪-
تأمین هزینه‌های ضروری و اجتناب‌ناپذیر	۱۵۰	۱۰۰	۳۳٪-
تعهدات پرداخت نشده بودجه مصوب سال‌های قبل، موضوع مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور و تکمیل طرح‌های خاتمه‌یافته سنوات قبل	۵۰۰	۴۰۰	۲۰٪-
حمایت از تولید و اشتغال پایدار (جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲») و نهضت فعال‌سازی واحدهای راکد و غیرفعال	۳۱۰۰۰	۲۷،۰۰۰	۱۳٪-
مجموعه شهر مجسمه تندیسان	۵۰۰	۴۰۰	۲۰٪-
مجموع	۳۳۴۵۱	۲۸۸۶۶	-

۲-۴. بررسی تغییرات اعتبارات سایر متفرقه‌ها (باقی‌مانده جدول ۱-۷ بودجه)

با مقایسه سایر اعتبارات جدول ۱-۷ در لایحه و قانون سال ۱۴۰۳، (عناوینی که خارج از جدول ۷ هستند) مشاهده می‌کنیم که عناوینی از لایحه حذف شده‌اند، عناوینی به قانون اضافه شده‌اند و در برخی موارد نیز، عناوین طرح‌ها تغییر کرده است. همچنین در مواردی شاهد افزایش و یا کاهش اعتبار تخصیص یافته به این طرح‌ها هستیم. در ادامه هر کدام از این موارد را مورد بررسی قرار می‌دهیم.



جدول ۱۲. اعتبارات عمرانی حذف شده از جدول ۱-۷ [۲]

اعتبار در لایحه (میلیارد تومان)	موضوع	عنوان دستگاه
۱۲۰۰	دادگستری جمهوری اسلامی ایران - موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	دادگستری جمهوری اسلامی ایران
۵۹۰	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور - موضوع درآمد حاصل از نیم عشر اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا (حق الاجرا) و حق مزایده	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور
۱۱۵	سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور
۴۴/۶	شوراهای حل اختلاف	شورای حل اختلاف
۴۳	دیوان عدالت اداری - موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	دیوان عدالت اداری
۳۸	سازمان بازرسی کل کشور - موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	سازمان بازرسی کل کشور
۲۵	سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور - هزینه‌های جاری موضوع ماده (۱۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور
۹	سازمان قضایی نیروهای مسلح - موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	سازمان قضایی نیروهای مسلح
۴/۹	دانشگاه علوم قضایی - موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
۱/۸	دادستانی ویژه روحانیت - موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	دادستانی ویژه روحانیت
۰/۷	پژوهشگاه قوه قضائیه - موضوع مازاد درآمد خدمات قضایی مازاد بر ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال متناسب با وصولی قابل تخصیص در مقاطع سه‌ماهه	پژوهشگاه قوه قضائیه
۲۰۷۲	مجموع	

جدول ۱۳. اعتبارات عمرانی اضافه شده به جدول ۱-۷ [۱]

اعتبار در قانون (میلیارد تومان)	موضوع	عنوان دستگاه
۴۹۹۴	احداث و تکمیل طرح‌های نیمه تمام مهار، تأمین و انتقال آب و طرح‌های برق‌آبی کشور از محل انتشار اوراق مالی اسلامی	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران
۲۳۴۰	اعتبار موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده، سهم وزارت آموزش و پرورش	سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور
۱۵۰۰	اعتبار موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده، سهم وزارت آموزش و پرورش - کمک به اجرای دهکده‌های ورزشی دانش آموزی در کشور	سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور
۱۴۴۵	احداث و تکمیل طرح‌های نیمه تمام مهار، تأمین و انتقال آب و طرح‌های برق‌آبی کشور از محل انتشار اوراق مالی اسلامی	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران

اعتبار در قانون (میلیارد تومان)	موضوع	عنوان دستگاه
۱۲۰۰	اعتبار موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش‌افزوده، سهم وزارت ورزش و جوانان	شرکت توسعه و نگهداری اماکن ورزشی کشور
۷۰۰	دادگستری جمهوری اسلامی ایران - دادگستری استان تهران - تقویت اعتبارات دادگستری استان تهران	دادگستری جمهوری اسلامی ایران
۱۲۰	تأمین، توسعه و تجهیز زیرساخت‌ها و خدمات فضایی	سازمان فضایی ایران
۱۰۰	درآمد حاصل از هرگونه صدور و تمدید گواهینامه، اجازه‌نامه و پروانه بهره‌برداری هوایی و ارائه خدمات نظارت بر ایمنی مسافر در پروازها	سازمان هواپیمایی کشوری
۱۰۰	هزینه فعالیت‌های فضایی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۷۵	اجرای مطالعات فاز دوم طرح ۵۵۰ هزار هکتاری خوزستان و ایلام	وزارت نیرو
۳۵	اعتبارات موضوع بند «ت» ماده (۳۷) سیاست‌های کلی برنامه هفتم موضوع عوارض صادراتی محصولات آب بر جهت اجرای الگوی کشت	سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور
۳۰	دادگستری جمهوری اسلامی ایران - تقویت اعتبارات دیوان عالی کشور	دادگستری جمهوری اسلامی ایران
۲۰	حق بیمه شخص ثالث شرکت‌های بیمه‌ای بابت هزینه در امور منجر به کاهش تصادفات	سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران
۱۲۶۵۹	مجموع	

جدول ۱۴. ردیف‌های جدول ۱-۷ بودجه که موضوع آنها تغییر کرده است [۱] [۲]

موضوع در لایحه	موضوع در قانون
ورزش و جوانان - اعتبار موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش‌افزوده، ۶۰ درصد سهم وزارت ورزش و جوانان (سهم سازمان امور جوانان شامل کمک‌های فنی و اعتباری در حوزه جوانان و در موضوع ازدواج و اشتغال)	ورزش و جوانان - اعتبار موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش‌افزوده، ۶۰ درصد سهم وزارت ورزش و جوانان (سهم سازمان امور جوانان شامل کمک‌های فنی و اعتباری در حوزه جوانان و در موضوع ازدواج و اشتغال)
وزارت نیرو: بازسازی و مرمت آب‌بندان، هوتک و سردهنه‌ها و دیواره‌سازی رودخانه‌ها (۵۰ درصد از طریق وزارت نیرو و ۵۰ درصد از طریق وزارت جهاد کشاورزی)	بازسازی و مرمت آب‌بندان، هوتک و سردهنه‌ها و دیواره‌سازی رودخانه‌ها
آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوت و اجرای طرح‌های هادی روستایی	آبرسانی و بهسازی راه عشایری، احیای قنوت
وزارت جهاد کشاورزی: بازسازی و مرمت آب‌بندان، هوتک و سردهنه‌ها و دیواره‌سازی رودخانه‌ها (۵۰ درصد از طریق وزارت نیرو و ۵۰ درصد از طریق وزارت جهاد کشاورزی)	بازسازی و مرمت آب‌بندان، هوتک و سردهنه‌ها و دیواره‌سازی رودخانه‌ها
سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران - توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی پویانمایی، مستند فیلم و سریال، سریال حضرت موسی کلیم‌الله (۱۲۰۰۰۰ میلیون ریال)، سریال سلمان فارسی (۱۲۰۰۰۰ میلیون ریال) و تحقیق، نگارش و پیش‌تولید پنج سریال (الف) ویژه جدید (۶۰۰۰۰ میلیون ریال)	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران - توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی پویانمایی، مستند فیلم و سریال، سریال حضرت موسی کلیم‌الله (۱۲۰۰۰۰ میلیون ریال)، سریال سلمان فارسی (۱۲۰۰۰۰ میلیون ریال) و تحقیق، نگارش و پیش‌تولید پنج سریال (الف) ویژه جدید (۶۰۰۰۰ میلیون ریال)



جدول ۱۵. ردیف‌های افزایش یافته در جدول ۱-۷ بودجه [۱] [۲]

عنوان دستگاه	موضوع	لایحه (میلیارد تومان)	قانون (میلیارد تومان)	درصد تغییر
دادگستری جمهوری اسلامی ایران	طرح شهید نوروزی	۱۵۰	۴۰۰	۱۶۷٪
شورای عالی حوزه‌های علمیه	ساخت مؤسسه موضوع‌شناسی و اولین موزه مفهومی دینی جهان	۶۰	۲۰۰	۲۳۳٪
مجموع		۲۱۰	۶۰۰	۱۸۶٪

جدول ۱۶. ردیف‌های کاهش یافته در جدول ۱-۷ بودجه [۱] [۲]

عنوان دستگاه	موضوع	لایحه (میلیارد تومان)	قانون (میلیارد تومان)	درصد تغییر
سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - اجرای ماده (۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع سهم ۱٪ درآمدهای مالیاتی مستقیم	۱۲۷۰	۱۱۷۰	-۸٪
وزارت آموزش و پرورش	وزارت آموزش و پرورش - پرورش - اعتبار موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده، سهم وزارت آموزش و پرورش	۳,۸۴۰	۰	-۱۰۰٪
وزارت ورزش و جوانان	ورزش و جوانان - اعتبار موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده، سهم وزارت ورزش و جوانان	۶,۲۶۰	۵,۰۶۰	-۱۹٪
وزارت نیرو	احداث و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام مهار، تأمین و انتقال آب و طرح‌های برق‌آبی کشور از محل انتشار اوراق مالی اسلامی	۸,۰۰۰	۱,۵۶۲	-۸۰٪
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - تأمین، توسعه و تجهیز زیرساخت‌ها و خدمات فضایی	۲,۲۷۰	۲,۱۵۰	-۵٪
سازمان فضایی ایران	سازمان فضایی ایران - هزینه فعالیت‌های فضایی	۱۰۰	۰	-۱۰۰٪
وزارت جهاد کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی - اعتبارات موضوع بند «ت» ماده (۳۷) قانون برنامه هفتم موضوع عوارض صادراتی محصولات آب بر جهت اجرای الگوی کشت	۲۵۰	۲۱۵	-۱۴٪
وزارت جهاد کشاورزی	آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوات و اجرای طرح‌های هادی روستایی	۶۰۰	۵۴۰	-۱۰٪
مؤسسه جهاد نصر	اجرای فاز دوم طرح ۵۵۰ هزار هکتاری خوزستان و ایلام	۱۵۰	۷۵	-۵۰٪
مجموع		۲۲۷۴۰	۱۰۷۷۲	-۵۳٪

۵. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی



همان‌گونه که در جدول ۲ مشخص است، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی (عمومی)، برابر با ۷۱ هزار میلیارد تومان بوده، که در قانون بودجه این رقم به حدود ۷۲/۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. جدول ۱۷ تغییرات اجزای عمده اعتبارات استانی را از لایحه تا قانون ارائه کرده است

جدول ۱۷. تغییرات در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی [۱] [۲]

عنوان	لایحه (هزار میلیارد تومان)	قانون بودجه (هزار میلیارد تومان)	رشد (%)
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای استانی	۳۰/۳	۳۰/۳	-
۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی	۳۴	۳۴	-
۲۷ صدم واحد درصد از مالیات بر ارزش افزوده	۴	۴	-
تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن	۲/۷	۲/۷	-
کمک‌های فنی و اعتباری برای فعال‌سازی واحدهای راکد و غیرفعال	-	۱/۵	-
مجموع اعتبارات فوق	۷۱	۷۲/۵	۲/۱٪
اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن ^۱	۸۰	۸۵/۱	۶/۴٪
جمع کل	۱۵۱	۱۵۷/۶	۴/۴٪

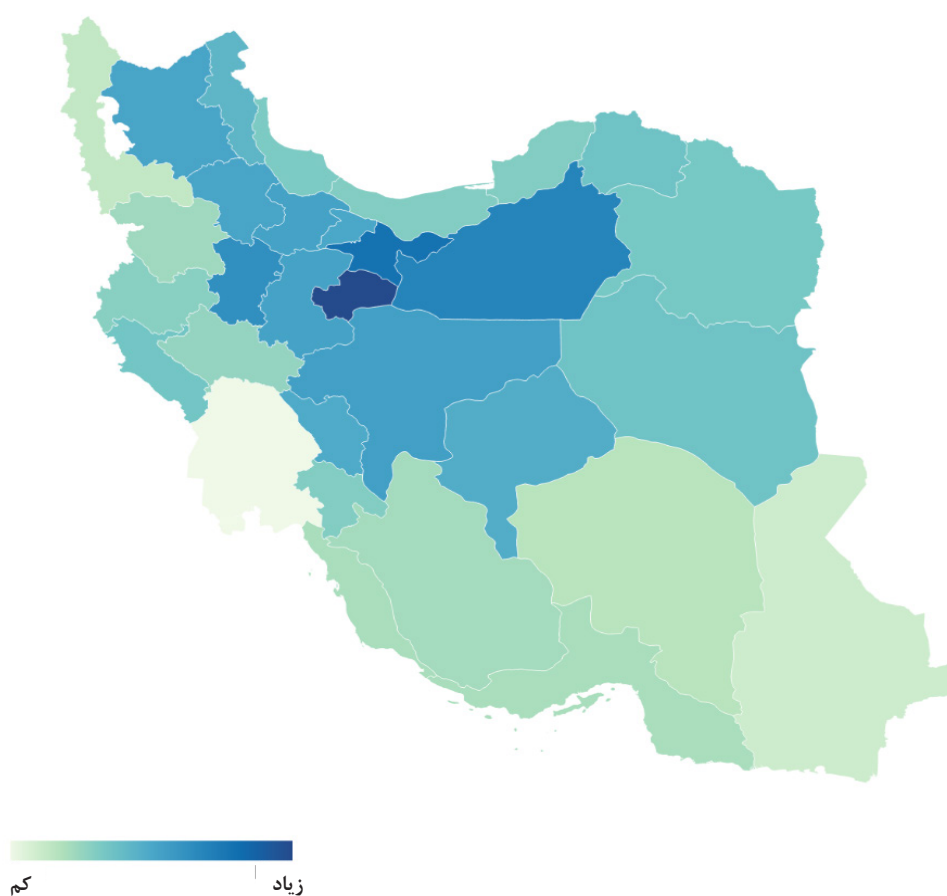
در خصوص تغییرات اجزای اعتبارات عمرانی استانی نکات زیر قابل ذکر است:

- ستون‌های «تملك استانی»، «۰/۲۷/ ارزش افزوده»، «۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی»، و «تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن» از لایحه تا قانون بدون تغییر باقی مانده است. به این معنا که هم مجموع و هم ترکیب آن (تفکیک اعتبارات بین استان‌ها) تغییری نداشته است.
- در مصوبه مجلس، یک ستون با عنوان «کمک‌های فنی و اعتباری برای فعال‌سازی واحدهای راکد و غیرفعال» به مبلغ ۱/۵ هزار میلیارد تومان افزوده شده است، که به صورت یکسان بین ۳۱ استان توزیع شده است.
- اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن هم از جهت ترکیب (سهم هر استان) و هم از جهت مجموع تغییراتی داشته است که به شرح زیر است:
- در لایحه، یک ردیف در انتهای جدول استانی با عنوان «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی» به مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان وجود داشت که در مجلس این اعتبار بین استان‌ها توزیع شده است. ۱۵۰ میلیارد تومان آن به اقلیت‌های دینی (بدون توزیع استانی) اختصاص یافته است.
- ردیفی به مبلغ ۵/۱ هزار میلیارد تومان تحت عنوان «سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس - تخریب، بازسازی و مقاوم‌سازی مدارس» بدون تفکیک استانی اضافه شده است.
- از مجموع ۶۰ هزار میلیارد تومان اعتبار مربوط به قانون استفاده متوازن در لایحه بودجه که بین استان‌ها توزیع شده بود، ۴ هزار میلیارد تومان از استان‌ها کم شده است و تحت دو ردیف «زیرساخت‌های کمیته امداد و بهزیستی به‌طور مساوی» و «وزارت آموزش و پرورش - تجهیز هنرستان‌های آموزش و پرورش» هر کدام

۱. شایان ذکر است اعتبارات موضوع قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت»، ۳ درصد از اعتبارات بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهد که از سرجمع اعتبارات بودجه کسر و به اعتبارات استانی افزوده می‌شود. از این رو، به دلیل اجتناب از دوباره‌شماری، خارج از مجموع اعتبارات عمرانی گزارش شده است.

به مبلغ ۲ هزار میلیارد تومان به مصوبه مجلس اضافه شده است. با توجه به تغییرات یاد شده، شکل ۳ میزان افزایش (یا کاهش) مجموع اعتبارات عمرانی را به تفکیک استان‌های کشور نمایش می‌دهد. بر این اساس، بیشترین رشد مربوط به استان‌های قم (۶۳ درصد)، تهران (۴۸ درصد) و سمنان (۴۱ درصد) و کمترین رشد مربوط به استان‌های خوزستان (۷- درصد)، سیستان و بلوچستان (بدون تغییر) و آذربایجان غربی (۲ درصد) است.

شکل ۳. رشد اعتبارات عمرانی استانی از لایحه تاقانون بودجه سال ۱۴۰۳ [۱] [۲]



۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این گزارش، ضمن بررسی تغییرات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در مسیر بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، عملکرد مجلس شورای اسلامی از حیث اثرگذاری بر محتوای لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه اعتبارات عمرانی، بررسی شد. جدول ۱۸، تغییرات انجام شده در مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۳ را با سال‌های گذشته مقایسه کرده است که به نظر می‌رسد از حیث محدود شدن ورود به جزئیات طرح‌ها، کاهش سهم اعتبارات متفرقه (افزایش شفافیت) از مجموع اعتبارات عمرانی نسبتاً وضعیت قابل‌قبولی داشته است. البته باید توجه داشت که همچنان تغییرات جزئی و کلی انجام شده در فرایند بررسی بودجه در مجلس در ردیف‌های متفرقه (جدول شماره ۹ بودجه) یا ردیف‌های متفرقه دستگاه‌های اجرایی (جدول شماره ۱-۷)

بودجه) بسیار بیش از حد مطلوب است و این حجم از تغییرات جزئی می‌تواند در مرحله اجرای بودجه اختلالاتی را در عملکرد مالی دولت ایجاد کرده و شفافیت و نظارت‌پذیری بودجه را نیز کاهش دهد.

یکی از نکات جالب توجه در این بررسی، تأثیر شیوه ارائه بودجه (به صورت دو مرحله‌ای) در میزان ورود مجلس به حجم کلی و جزئیات اعتبارات عمرانی بودجه است. با توجه به اینکه این اولین تجربه ارائه بودجه به این شیوه بوده است، برای ارزیابی دقیق‌تر باید این بررسی در سنوات بعدی نیز ادامه یابد.

جدول ۱۸. مقایسه تغییرات اعتبارات عمرانی در فرایند بررسی لایحه بودجه در چهار سال اخیر [۳]

عنوان / شاخص	بودجه سال ۱۴۰۰	بودجه سال ۱۴۰۱	بودجه سال ۱۴۰۲	بودجه سال ۱۴۰۳
افزایش اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی (پیوست ۱)	٪ ۱۷	٪ ۲۴	٪ ۲۱	٪ ۵/۶
رشد اعتبارات عمرانی متفرقه	٪ ۱۵۰	٪ -۳	٪ ۷	٪ -۲/۲
رشد اعتبارات عمرانی استانی (بدون احتساب اعتبارات قانون استفاده متوازن)	٪ ۷۵	٪ ۶	٪ ۲۶	-
طرح‌های اضافه‌شده به دستگاه‌های اجرایی (پیوست ۱)	۴۱	۴۷	۷	۹
تعداد طرح‌هایی که عناوین آنها تغییر یافته است (پیوست ۱)	۶۶	۵۶	۵۰	۳۱

با توجه به آمار و ارقام ارائه شده در گزارش و همچنین نظر به حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور، نکات زیر به‌عنوان جمع‌بندی مباحث و پیشنهادهایی برای بهبود حکمرانی در حوزه طرح‌های عمرانی دولت قابل ارائه است:

- براساس بررسی‌های انجام شده، فرایند تعریف، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دچار اشکال است و از این رو، **تدوین یک قانون ویژه برای تعریف، اجرا و نظارت بر طرح‌های عمرانی ضروری است.** بخشی از آسیب‌های یاد شده در مرحله تصویب طرح‌ها و مداخله مجلس شورای اسلامی در جزئیات طرح‌های عمرانی لویح بودجه سنواتی، ناشی از نبود اتقان در مرحله تعریف طرح است. **چنانچه دولت‌ها موظف باشند در ارزیابی هر طرح عمرانی جدید در پیوست ۱ لویح بودجه، دست کم خلاصه‌ای از مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه کنند (و حتی برای بررسی توسط افکار عمومی، این اسناد را منتشر کنند)، انضباط بیشتری بر تعریف طرح‌های عمرانی حاکم خواهد شد و بدون شک ورود مجلس به اعتبارات این حوزه نیز گزیده‌تر خواهد شد.**

■ یکی از انگیزه‌های مجلس شورای اسلامی برای اثرگذاری در محتوای لویح بودجه سنواتی، رفع نبود توازن‌های استانی و حل مشکلات حاد حوزه‌های انتخابیه در بخش‌هایی نظیر راه، آب و فاضلاب و... است. به این ترتیب، **چنانچه دولت موظف باشد در خصوص کلیت مخارج عمرانی لایحه بودجه، نسبت به ارائه سند نحوه رفع نبود توازن‌های استانی و بهبود شاخص‌های تعیین‌شده اقدام کند، بخشی از این دغدغه قابل تأمین خواهد بود و مجلس از اثرگذاری در مرحله تصویب، به تقویت نقش خود در مرحله نظارت سوق داده می‌شود.**

■ با وجود نکات یاد شده که انجام آن از دولت مورد انتظار است، پیشنهاد می‌شود در مراحل بررسی و تصویب لویح بودجه سنواتی در مجلس شورای اسلامی تا حد امکان از ورود به جزئیات طرح‌های عمرانی پرهیز شود. به‌ویژه تغییر در عناوین طرح‌ها که امکان‌پذیری طرح‌ها را متأثر کرده و اسناد مطالعاتی و طرح‌های توجیهی پشتیبان طرح‌ها را با مشکل مواجه می‌کند.



■ اگرچه افزایش سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مجموع مصارف بودجه امری پسندیده است که می‌تواند به بهبود روند تشکیل سرمایه در کشور و ایجاد زیرساخت‌های مولد اقتصادی منجر شود، اما افزایش تعداد طرح‌ها و اعتبارات آنها، بدون رفع موانع تأمین مالی و تخصیص اعتبار لازم به این طرح‌ها می‌تواند شمار طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور را افزایش داده، موجب تجمع مطالبات معوق پیمانکاران این طرح‌ها شده، مخارج دولت را بالاتر برده و سرمایه اجتماعی را مخدوش سازد. از این رو، تمرکز بر اصلاح کیفیت تأمین منابع مالی بودجه (اصلاحات سمت منابع بودجه) و کنترل و افزایش کارایی هزینه‌ها در بودجه (اصلاحات سمت مصارف بودجه)، اهمیتی بیشتر از افزایش مستقیم تعداد و اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی بودجه خواهد داشت.

منابع و مأخذ



- [۱] قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.
- [۲] لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۲.
- [۳] ع. جلالی موسوی و ع. صدیقی، «مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل: ۱۹۵۴۲، ۱۴۰۲.

گزیده سیاستی

مقایسه تغییرات مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه ۱۴۰۳ با سال‌های گذشته نشان می‌دهد که ورود به جزئیات طرح‌ها و سهم اعتبارات متفرقه کاهش یافته که روند مناسبی است. با این حال، تغییرات در ردیف‌های متفرقه هنوز بیش از حد مطلوب است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir