

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور
در خصوص بازگشت به لایحه دولت درباره استانی کردن
برخی طرح‌های عمرانی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۹۵۷۱

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۲/۱۸

مقدمه

تمرکززدایی و اعطای اختیارات به استان‌ها از برنامه سوم توسعه در فصل هشتم طی مواد (۷۰) و (۷۱) و به‌ویژه (۷۸) این قانون^۱ و فصل ششم قانون برنامه چهارم توسعه به‌ویژه ماده (۷۳) و (۷۹)^۲ مورد تأکید قرار گرفته است. یکی از زمینه‌های تمرکززدایی واقعی فراهم کردن ظرفیت‌های اجرای طرح‌های عمرانی در استان‌هاست.

سابقه موضوع

سابقه تبدیل مکرر طرح‌های عمرانی از استانی به ملی و برعکس در بودجه‌های سنواتی وجود دارد. برای مثال در بندهای «ز» و «ح» تبصره «۲۵» قانون بودجه ۱۳۷۷ آمده است که «سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۷ آن دسته از طرح‌های ملی را که قابلیت استانی شدن دارند با موافقت دستگاه اجرایی ذی‌ربط مشخص و با کل اعتبار آن به‌عنوان طرح عمرانی استانی به استان مربوط ابلاغ خواهد کرد.

ح - حداکثر تا پنج درصد (۵٪) از کل اعتبارات عمرانی استانی و تبصره‌های مربوط به پروژه‌هایی که ماهیت استانی دارند اختصاص می‌یابد و بقیه بین شهرستان‌ها توزیع می‌گردد».

این موضوع در بند «ز» همان تبصره در سال ۱۳۷۵ نیز ذکر شده است.

«ز - سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۵ آن دسته از طرح‌های ملی را که قابلیت استانی شدن دارند، حداکثر تا پایان اردیبهشت ماه، با موافقت دستگاه اجرایی ذی‌ربط مشخص و با کل اعتبار آن به‌عنوان طرح عمرانی استانی به استان مربوط ابلاغ خواهد کرد».

۱. ماده (۷۰) - به‌منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود.

ماده (۷۱) - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان وظایف زیر را به‌عهده دارد: الف) بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش ملی.

ماده (۷۸) - عناوین برنامه‌های عمرانی و آن دسته از وظایف دولت که نتایج کارکردی آن از محدوده استان فراتر نباشد (وظایف استانی) و می‌باید در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره - اختیارات لازم برای اجرای وظایف استانی موضوع این ماده توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط قبل از تنظیم لوائح بودجه سنواتی، تعیین و به‌عنوان شرح وظایف جدید دستگاه‌های اجرایی استانی ابلاغ می‌شود.

۲. ماده (۷۹) - عناوین برنامه‌های عمرانی و آن دسته از وظایف دولت که نتایج کاربردی آن از محدوده استان فراتر نباشد (وظایف استانی) و می‌باید در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده (۷۳) - دولت موظف است ظرف سال اول برنامه طرح جامع تقسیمات کشوری را که دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تقویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. هرگونه ایجاد سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد.

توضیحات

۱. طرح‌های ملی مجموعه طرح‌هایی هستند که جنبه استراتژیک دارند و از لحاظ سرمایه‌گذاری، بزرگ و از نظر تکنولوژی پیچیده می‌باشند و آثار مترتب بر اجرای آنها نیز از یک منطقه بیشتر است، نظیر طرح‌های آموزش عالی، سدهای بزرگ، صنایع سنگین و ... (سازمان برنامه و بودجه، مستندات برنامه سوم، جلد دوم، ۱۳۷۷).

۲. طرح‌های استانی مجموعه‌ای هستند از طرح‌های خاص ناحیه‌ای و منطقه‌ای که طرح‌ریزی آن در محل و اجرای آن با استفاده از امکانات مشترک محلی و ملی در استان امکان‌پذیر باشد. علاوه بر این در درجه اول در پیشرفت آن استان مؤثر باشند و از جهت دیگر با اهداف و سیاست‌های عمومی دولت (نظیر سیاست‌های ارزی، دفاعی و ...) مغایرت نداشته باشند (سازمان برنامه و بودجه، مستندات برنامه سوم، جلد دوم، ۱۳۷۷).

۳. استانی شدن طرح‌ها سطح حداقلی از اختیارات عملیات طرح را از مرکز به استان منتقل می‌کند. این سطح حداقلی اختیارات اقدامی در راستای تمرکززدایی و توسعه توانمندی‌های دستگاه‌های اجرایی و ظرفیت‌های استانی تلقی می‌شود. بدون واگذاری اختیارات و توزیع مسئولیت نمی‌توان انتظار رشد و تقویت دستگاه‌های استانی و فراهم شدن زمینه تمرکززدایی واقعی را داشت.

۴. اگر قبلاً اشتباه یا عدم تناسبی در استانی شدن برخی طرح‌های ملی رخ داده است، راه درست آن است که با مطالعات موردی، فقط همان معدود طرح‌های به اشتباه استانی شده مجدداً ملی شوند و نه همه طرح‌های استانی شده. طبق تعریف، «ملی» یا «استانی» بودن طرح‌ها تابع الزامات فنی، اجرایی، اقتصادی و زیست‌محیطی است، لذا نباید بدون مطالعه در ملاحظات فوق‌الذکر، دستخوش تصمیمات اداری یا حقوقی قرار گیرند.

۵. در لایحه بودجه ۱۳۸۸ آن دسته از طرح‌های که در سال‌های قبل به‌ویژه استانی مشخص بودند به استان‌ها منتقل شدند. اگرچه در سال اول اجرای این طرح به دلیل برخی جابه‌جایی ردیف‌ها می‌تواند با مشکلاتی روبه‌رو شود، ولی این امر در راستای اهداف برنامه چهارم توسعه و تمرکززدایی است. نمونه‌های از طرح‌های مزبور عبارت‌اند از:

۱. احداث بنای مقبره‌الشعراى تبریز (۱۳۸۷-۱۳۹۰)

۲. ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی پیغام چای (۱۳۸۵-۱۳۸۹)

۳. علاج‌بخشی و کنترل رسوب سد دز (۱۳۸۳-۱۳۸۹)

۴. احداث موزه مشایخ و مشاهیر در شیراز (۱۳۸۷-۱۳۹۰)

۵. احداث بیمارستان سروآباد (۱۳۸۷-۱۳۸۹)

این نوع طرح‌ها، طرح‌های پیچیده‌ای نیستند که امکان تداوم اجرای آنها در استان‌ها مهیا نباشد. در واقع استانی کردن این نوع طرح‌ها خود یک ضرورت است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

استانی کردن طرح‌هایی که دارای ماهیت پیچیده فنی و مالی نیستند و بین چندین استان نیز به صورت مشترک اجرا نمی‌شوند و در راستای ظرفیت‌سازی استانی و تمرکززدایی است، لذا پیشنهاد می‌شود مصوبه کمیسیون تلفیق تحت عنوان «طرح‌های ملی استانی شده مجدداً ملی شود» حذف و پیشنهاد لایحه بودجه ۱۳۸۸ تصویب شود.