

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور  
۷. طرح‌های ملک‌دارانی‌های سرمایه‌امی

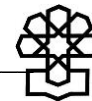
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۵۲۲۵  
آذرماه ۱۳۹۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه سال ۱۳۹۶
۵.....	۲. جداول مندرج در لایحه مرتبط با طرح‌های عمرانی
۷.....	۳. ردیف‌های متفرقه
۷.....	۴. بررسی برخی شاخص‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در حوزه طرح‌های عمرانی
۱۰.....	۵. تغییرات عمده شاخص‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۱.....	۶. بررسی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۷. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

### چکیده

۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برابر با ۶۲۷ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (۵۷۴ هزار میلیارد ریال) ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۱۶۶ درصد رشد داشته است.
۲. سهم هریک از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ملی، متفرقه و استانی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب برابر با ۴۹، ۳۸ و ۱۳ درصد است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۷/۵، ۹/۵ و ۱۴ درصد رشد داشته‌اند.
۳. براساس اطلاعات پیوست ۱ لایحه، اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی حدود ۳۰۸ هزار میلیارد ریال است که برای حدود ۲۷۰۰ طرح در نظر گرفته شده است. از حدود ۲۷۰۰ طرح مذکور، حدود ۲۰۰۰ طرح به‌عنوان طرح‌های ملی و حدود ۷۰۰ طرح (به‌صورت دقیق ۶۷۳ طرح) به‌صورت استانی ویژه در نظر گرفته شده است.
۴. براساس پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ تعداد ۵۱ طرح جدید با اعتباری برابر ۵,۰۹۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ شروع خواهد شد و در مجموع مبلغ ۲۴,۸۴۰ میلیارد ریال اعتبار برای سال‌های بعد آنها در نظر گرفته شده است. از ۵۱ طرح مذکور، ۴۸ طرح ملی و ۳ طرح استانی ویژه هستند.
۵. طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۵ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای به‌رغم نوسانی بودن، در مجموع سیر نزولی داشته است به نحوی که به تدریج از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ به حدود ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۵ خواهد رسید. این امر بدین معناست که به تدریج سهم عمده‌ای از منابع بودجه عمومی دولت صرف امور هزینه‌ای شده و سهم اعتبارات عمرانی کاهش یافته است.
۶. تعداد ۳۷۳ طرح عمرانی در جداول ۱۲، ۱۵، ۱۹ و ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ درج شده است که عملاً هیچ اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه اجرای طرح‌ها در دست نیست و این امر امکان نظارت بر اجرای طرح‌ها را با مشکل مواجه خواهد کرد.
۷. در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مبلغ ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از منابع مورد نیاز برای اجرای طرح‌های عمرانی از محل فروش اوراق مالی اسلامی پیش‌بینی شده است که احتمال اندکی برای تحقق آن وجود دارد. با ملاحظه اینکه در بودجه سال‌های اخیر، اوراق مالی زیادی انتشار یافته لازم است چارچوب کلی ملی انتشار اوراق بهادار مالی با ملاحظه مجموع بدهی‌های دولت، اثر آنها بر جایگزینی

بخشی دولتی به‌جای خصوصی و موارد مشابه دیده شود و پس از مشخص شدن این چارچوب کلی، سیاست‌های اوراق مالی مشخص شوند.

۸. در تبصره «۲۰» ماده واحده، امکان مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی مطرح شده است. با ملاحظه اینکه در دولت لایحه‌ای با همین مضمون در حال تهیه است پیشنهاد می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، زمینه اولیه بررسی انجام مشارکت عمومی - خصوصی از طریق انتخاب ۵۰ تا ۱۰۰ طرح نمونه فراهم شود.

۹. در جدول ۱۸ لایحه بودجه ۲۲ ردیف با اعتبار بالغ بر ۱۷ هزار میلیارد ریال دیده شده است که خارج از پیوست ۱ لایحه هستند. این امر باعث می‌شود که اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه‌های اجرای طرح در دست نباشد و نظارت با مشکل روبرو می‌شود.

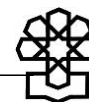
۱۰. در جدول ۲۰ لایحه بودجه، ۲۸۷ طرح با مجموع اعتبار بسیار اندک ۱۵۰ میلیارد ریال آورده شده که طرح‌های مطالعاتی هستند درحالی که به‌لحاظ قانونی عملیاتی شدن طرح بعد از اتمام مرحله مطالعات طرح باید صورت گیرد.

## مقدمه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) بخشی از سرمایه‌گذاری‌های دولت است که اغلب در حوزه زیرساخت ظهور پیدا می‌کند. این طرح‌ها در پیوست ۱ بودجه در دو سطح طرح‌های ملی و طرح‌های استانی ویژه خود را نشان می‌دهند. در تبصره‌های ماده واحده نیز قواعدی جهت تأمین مالی، نحوه اجرا و دیگر سازوکارهای مربوط به طرح‌های عمرانی تعیین شده است. در این گزارش تصویر کلی از وضعیت طرح‌های عمرانی ارائه می‌شود. این تصویر ارقام کلان اعتبارات طرح‌های عمرانی، طرح‌های جدید، تفکیک طرح‌های استانی و ملی را مورد توجه قرار داده و به بررسی اجمالی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ خواهد پرداخت.

### ۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه سال ۱۳۹۶

یکی از اصلی‌ترین کانال‌های سرمایه‌گذاری دولت در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در کشور طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است و هر ساله حدود ۲۰ درصد از بودجه عمومی کشور را به‌خود اختصاص می‌دهد. با این حال با توجه به عدم وجود فرآیند و بستر مناسب برای اجرا و بهره‌برداری، نتایج مورد نظر حاصل نمی‌شود. در میان انبوه مشکلاتی که طرح‌های عمرانی با آن روبرو است، کمبود اعتبار یکی از عوامل در ناکارایی این فرآیند عنوان می‌شود. این امر در جدول ۱ برای ۲۰ سال گذشته نشان



داده شده است. بر این اساس طی سال‌های مذکور حدود ۶۸ درصد از اعتبارات عمرانی محقق شده است. این در حالی است که درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط ۹۷/۵ درصد بوده است. همچنین، نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۵ روند نزولی داشته و از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. بنابراین در سال ۱۳۹۵ به‌زای هر ۱۰ واحد اعتبار هزینه‌ای تنها ۱/۲ واحد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت شده است.

**جدول ۱. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای**

(میلیارد ریال) **دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۵ طی دوره عملکرد)**

نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای (درصد)	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			عنوان سال
	درصد تحقق	به قیمت جاری		درصد تحقق	به قیمت جاری		
		عملکرد	مصوب		عملکرد	مصوب	
۴۵	۹۸	۴۴,۹۹۷	۴۵,۷۶۸	۶۷	۲۰,۲۸۵	۳۰,۳۲۱	۱۳۷۶
۳۳	۹۴	۵۳,۸۱۸	۵۷,۰۲۱	۷۲	۱۷,۶۵۵	۲۴,۵۸۹	۱۳۷۷
۴۰	۱۰۰	۶۸,۰۰۹	۶۸,۰۱۷	۹۲	۲۷,۲۰۲	۲۹,۵۳۵	۱۳۷۸
۲۶	۱۰۱	۸۵,۸۶۵	۸۴,۹۶۶	۸۵	۲۲,۴۵۱	۲۶,۳۸۲	۱۳۷۹
۲۲	۱۰۰	۱۰۴,۷۷۲	۱۰۴,۵۳۸	۶۴	۲۳,۵۱۰	۳۶,۶۲۰	۱۳۸۰
۳۶	۹۵	۱۴۷,۵۷۲	۱۵۶,۰۲۰	۷۴	۵۴,۰۲۸	۷۲,۶۸۲	۱۳۸۱
۳۲	۹۸	۱۷۸,۲۵۵	۱۸۱,۸۶۴	۶۸	۵۷,۷۷۲	۸۵,۲۰۹	۱۳۸۲
۲۵	۱۰۴	۲۳۱,۹۲۳	۲۲۲,۳۴۰	۵۸	۵۷,۵۱۵	۹۹,۱۶۴	۱۳۸۳
۳۳	۹۶	۳۳۰,۸۸۴	۳۴۶,۱۸۶	۸۰	۱۱۰,۷۳۶	۱۳۸,۴۰۹	۱۳۸۴
۳۳	۱۰۲	۴۱۵,۷۹۳	۴۰۷,۵۱۲	۷۸	۱۳۸,۱۲۸	۱۷۶,۱۰۲	۱۳۸۵
۳۲	۱۰۵	۴۲۱,۳۳۴	۳۹۹,۴۰۰	۷۷	۱۴۱,۷۰۵	۱۸۴,۴۳۸	۱۳۸۶
۲۹	۸۴	۵۶۳,۵۹۰	۶۷۰,۶۹۶	۹۵	۲۰۳,۷۸۲	۲۱۴,۰۰۴	*۱۳۸۷
۲۹	۱۰۰	۵۹۳,۷۸۴	۵۹۱,۳۴۶	۶۱	۱۷۴,۱۰۱	۲۸۳,۹۵۳	۱۳۸۸
۲۹	۹۶	۷۰۵,۳۸۸	۷۳۲,۹۰۸	۶۵	۲۰۶,۴۰۵	۳۱۶,۹۰۰	۱۳۸۹
۲۶	۹۲	۸۲۴,۰۳۰	۸۹۷,۹۲۰	۷۱	۲۴۹,۱۲۹	۳۴۹,۷۴۹	۱۳۹۰
۱۸	۸۹	۸۸۹,۹۹۳	۹۹۷,۱۵۱	۳۶	۱۳۶,۶۹۶	۳۸۴,۶۰۲	۱۳۹۱
۲۰	۹۹	۱,۱۹۷,۶۴۷	۱,۲۰۵,۹۲۶	۵۳	۲۰۳,۳۳۳	۳۸۶,۴۷۷	۱۳۹۲
۱۹	۹۶	۱,۴۳۸,۳۱۶	۱,۴۹۳,۳۲۵	۶۷	۲۷۸,۳۵۲	۴۱۲,۵۰۸	۱۳۹۳
۱۵	۱۰۵	۱,۷۰۶,۸۸۵	۱,۶۳۰,۲۲۸	۵۵	۲۵۹,۶۲۷	۴۷۳,۸۵۴	۱۳۹۴
۱۲	۹۰	**۱,۹۱۴,۸۹۵	۲,۱۳۷,۶۲۸	۴۴	۲۳۶,۰۰۰**	۵۷۴,۸۰۸	۱۳۹۵
			۲,۳۶۳,۷۴۰			۶۲۷,۰۹۹	۱۳۹۶ لایحه
<b>۲۸</b>	<b>۹۷/۵</b>			<b>۶۸</b>	<b>متوسط تحقق در ۲۰ سال</b>		

مأخذ: آمارهای مالی دولت.

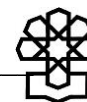
\* در سال ۱۳۸۷ به‌علت اصلاحیه و متمم روند درصد تحقق در سال‌های مورد بحث دچار نوسان شده است.

\*\* ارقام برآوردی است.

• ارقام کلان

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۶۲۷ هزار میلیارد ریال است. این اعتبارات نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (۵۷۴ هزار میلیارد ریال) ۹ درصد افزایش یافته است. همچنین سهم آن نسبت به بودجه عمومی ۱۷ درصد است و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ (۲۳۶ هزار میلیارد ریال)<sup>۱</sup>، حدود ۲/۵ برابر شده است.
- طرح‌های عمرانی به سه گروه ملی، استانی و متفرقه قابل تقسیم هستند. ۴۹ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به طرح‌های ملی مندرج در پیوست ۱، ۳۸ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۳ درصد مربوط به طرح‌های استانی است.
۲. اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۲۳۹ هزار میلیارد ریال است و نسبت به قانون سال ۱۳۹۵ حدود ۹/۵ درصد افزایش یافته است.
۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مبلغ ۸۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۱۴ درصد افزایش داشته است.
۴. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با تعداد ۲۶۹۵ طرح، اعتباری حدود ۳۰۸ هزار میلیارد ریال به‌خود اختصاص داده و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (۲۸۶ هزار میلیارد ریال) حدود ۷/۵ درصد رشد داشته است.
- جدول ۲ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی و همچنین رشد آنها را نشان می‌دهد.

۱. رقم برآوردی است.



جدول ۲. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به تفکیک ملی، استانی و متفرقه طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۵ و لایحه سال ۱۳۹۶

(میلیارد ریال)

سال	استانی		متفرقه		ملی		جمع
	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	
۱۳۸۵	۳۶,۲۲۲	-	۴۷,۸۹۸	-	۹۱,۹۸۲	-	۱۷۶,۱۰۲
۱۳۸۶	۴۳,۴۸۰	۲۰	۴۷,۱۶۷	-۱/۵	۹۴,۱۴۱	۲/۳۵	۱۸۴,۷۸۸
۱۳۸۷	۵۳,۵۵۰	۲۳	۶۳,۳۳۲	۳۴	۱۲۷,۶۹۲	۳۵/۶۴	۲۴۴,۵۷۴
۱۳۸۸*	۶۰,۰۱۲	۱۲	۵۹,۷۷۵	-۵/۶	۱۶۴,۱۶۷	۲۸/۵۶	۲۸۳,۹۵۴
۱۳۸۹	۵۶,۶۷۲	-۵/۵	۱۰۶,۷۱۴	۷۹	۱۵۳,۵۱۳	-۶/۴۹	۳۱۶,۸۹۹
۱۳۹۰	۵۹,۲۰۱	۴/۵	۱۱۹,۳۰۳	۱۲	۱۷۱,۲۴۵	۱۱/۵۵	۳۴۹,۷۴۹
۱۳۹۱	۵۶,۸۹۸	-۴	۸۳,۲۹۴	-۳۰	۲۳۴,۶۰۹	۳۷	۳۸۴,۶۰۲
۱۳۹۲	۸۲,۸۲۲	۴۵/۵	۹۷,۱۳۰	۱۶/۶	۲۰۶,۵۲۵	-۱۲	۳۸۶,۴۷۷
۱۳۹۳	۶۱,۰۴۸	-۲۶	۱۶۵,۶۵۵	۷۰/۵	۱۸۵,۸۰۴	-۱۰	۴۱۲,۵۰۸
۱۳۹۴	۵۴,۴۴۹	-۱۱	۱۹۵,۱۵۹	۱۷/۸	۲۵۹,۲۴۹	۳۹/۵	۴۷۳,۸۵۴
۱۳۹۵	۷۰,۰۰۰	۲۸/۵	۲۱۸,۳۹۹	۱۲	۲۸۶,۴۰۹	۱۰	۵۷۴,۸۰۹
لایحه ۱۳۹۶	۸۰,۰۰۰	۱۴	۲۳۹,۱۹۰	۹/۵	۳۰۷,۹۰۹	۷/۵	۶۲۷,۰۹۹

\* با توجه به کسر رقم ۶۵,۰۰۰ میلیارد ریال (صرفه‌جویی ضمن بودجه) از سرجمع اعتبارات عمرانی در قانون سال ۱۳۸۸ و نامشخص بودن روش کسر رقم مذکور از اعتبارات استانی، متفرقه و ملی رقم مربوط به قانون سال ۱۳۸۸ براساس ارقام مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ صورت گرفته است.

## ۲. جداول مندرج در لایحه مرتبط با طرح‌های عمرانی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، جداول ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۰ به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اشاره دارد در ادامه این جداول بررسی می‌شوند.

**جدول ۱۲ - شامل ۲۲ طرح و با عنوان «طرح‌های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی» می‌باشد** گفتنی است که در خصوص اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با بخش خصوصی و غیردولتی در تبصره «۴» بندهای «ب» و «ج» اشاره شده و همچنین در تبصره «۲۰» بند «الف» نیز سازوکاری برای جلب مشارکت بخش خصوصی برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده است. قابل ذکر است در بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نیز به واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بخش غیردولتی اشاره شده است. همچنین پیش‌نویس لایحه‌ای با عنوان اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به روش مشارکت عمومی - خصوصی در دولت در دست بررسی است.

در جزء «۳۰» ردیف ۵۵۰۰۰۰۰۰ جدول ۹ (اعتبار ردیف‌های متفرقه) نیز ردیفی با میزان اعتبار

۱۰۰۰ میلیارد ریال با عنوان کمک به اجرای طرح‌های مشارکت با بخش خصوصی در نظر گرفته شده است.

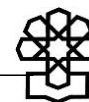
**جدول ۱۵ -** با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جزء «۱۰» ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول ۹» با تعداد ۷ طرح و اعتباری برابر ۷۵ میلیارد ریال در ماده واحده درج شده است.

**جدول ۱۸ -** با عنوان «موضوع اعتبارات واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت» با ۲۲ ردیف و اعتباری برابر ۱۷,۰۰۰ میلیارد ریال در ماده واحده لایحه درج شده است. در تبصره‌های لایحه بودجه به این موضوع پرداخته نشده است. با این حال در جدول ۵ ماده واحده در ردیف ۳۱۰۵۰۲ با عنوان «منابع حاصل از واگذاری سهام و سهم‌الشرکه اموال و دارایی‌ها و حقوق مالی نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه» اعتباری برابر ۱۷,۰۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. دو ردیف از ردیف‌های ۲۲ گانه جدول ۱۸ لایحه مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد: (ردیف شماره ۱۱) با اعتباری معادل ۱,۰۰۰ میلیارد ریال برای ۵۷ طرح و ردیف شماره ۱۲ با عنوان «تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار، احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی» با اعتباری برابر ۹۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. نکته مهم این است که، جدول شامل طرح‌هایی است که خارج از پیوست ۱ بودجه ارائه شده‌اند. **ارائه طرح‌ها خارج از این پیوست موجب می‌شود عملاً هیچ اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه اجرای طرح‌ها ارائه نشده و لذا امکان نظارت بر اجرای طرح‌ها با مشکل مواجه خواهد شد.**

**جدول ۱۹ -** با عنوان «اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم موضوع ردیف (۱۱) جدول (۱۸)» نیز با ۵۷ طرح و میزان اعتباری برابر با ۱۰۰۰ میلیارد ریال درج شده است.

**جدول ۲۰ -** با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۳۹-۵۵۰۰۰۰» با تعداد ۲۸۷ طرح و اعتباری برابر با ۱۵۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ درج شده است. گفتنی است که براساس ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) عملیاتی شدن طرح بعد از اتمام مرحله مطالعات باید صورت گیرد و نمی‌توان مطالعات و اجرا را همزمان انجام داد.

لازم به ذکر است که در ردیف شماره ۴۹-۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ (اعتبار ردیف‌های متفرقه) نیز مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال به اعتبارات موضوع طرح‌های بیمارستان‌های کشور از جمله طرح‌های مندرج در جداول ۱۹ و ۲۰ اشاره دارد.



### ۳. ردیف‌های متفرقه

اعتبارات برخی طرح‌ها ذیل ردیف‌هایی در جدول اعتبارات متفرقه منظور می‌شود. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۶ حدود ۲۳۹ هزار میلیارد ریال است که ۳۸ درصد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل داده و نسبت به سال قبل حدود ۹/۵ درصد افزایش یافته است.

حدود ۲۲۵ میلیارد ریال از میزان اعتبارات متفرقه مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در جدول ۱۵ با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جزء «۱۰» ردیف متفرقه (۵۵۰۰۰۰)، جدول ۹» با تعداد ۷ طرح و جدول ۲۰ با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف ۳۹-۵۵۰۰۰۰» جدول ۹ با ۲۸۷ طرح است. در مورد اعتبارات متفرقه عمرانی نکات زیر قابل بیان است:

۱. اصولاً درج طرح‌های عمرانی در ردیف‌های متفرقه عدم شفافیت را به دنبال داشته و باید سعی بر آن باشد که حتی الامکان تمام طرح‌هایی که فرآیند قانونی برای بررسی و تصویب آنها طی شده است، در پیوست یک با مشخصات سال شروع و سال پایان و همچنین میزان اعتبار سال ۱۳۹۶ و سال‌های آتی درج شوند.
۲. درباره بسیاری از طرح‌ها، عنوان مطالعه و احداث یا اجرا درج شده است. درحالی که باید ابتدا مراحل مطالعاتی انجام و پس از اثبات توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی، طرح با مشخصات کامل در پیوست ۱ بودجه درج شود.

### ۴. بررسی برخی شاخص‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در حوزه طرح‌های عمرانی

۱. در لایحه سال ۱۳۹۶ تعداد ۲۶۹۵ طرح ملی در پیوست ۱ و با اعتباری برابر ۳۰۷,۹۱۰ میلیارد ریال، در نظر گرفته شده است. بیشترین میزان اعتبار، متعلق به امور اقتصادی با ۱۸۱,۷۹۰ میلیارد ریال اعتبار است. کمترین میزان اعتبار نیز برای امور رفاه اجتماعی با ۸۹۳ میلیارد ریال است. جدول ۳ و میزان اعتبار طرح‌های هر امر را به تفکیک نشان می‌دهد.

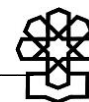
جدول ۳. اعتبار طرح‌های امور ده‌گانه در لایحه بودجه ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

کد امور	نام امور	برآورد ۱۳۹۵	اعتبار سال‌های بعد	جمع کل
۱۰۰۰۰۰۰۰۰	خدمات عمومی	۱۳,۳۰۲	۳۱,۲۸۹	۹۲,۴۳۶
۱۱۰۰۰۰۰۰۰	دفاعی و امنیت	۱۲,۹۸۰	۶۶,۱۷۲	۱۲۸,۵۸۲
۱۲۰۰۰۰۰۰۰	قضایی	۵,۸۸۱	۲۳,۹۷۲	۵۶,۱۰۱
۱۳۰۰۰۰۰۰۰	اقتصادی	۱۸۱,۷۹۰	۲,۲۲۴,۵۲۴	۳,۳۲۷,۰۷۶
۱۴۰۰۰۰۰۰۰	محیط زیست	۱,۶۰۲	۴,۴۶۲	۹,۵۳۸
۱۵۰۰۰۰۰۰۰	مسکن عمران شهری و روستایی	۳۷,۵۹۹	۳۲۷,۸۲۷	۵۴۸,۹۸۹
۱۶۰۰۰۰۰۰۰	سلامت	۶,۲۸۴	۴۴,۷۳۵	۹۴,۴۱۹
۱۷۰۰۰۰۰۰۰	فرهنگ تربیت بدنی و گردشگری	۱۸,۶۹۷	۱۲۳,۷۱۳	۲۲۶,۷۸۴
۱۸۰۰۰۰۰۰۰	آموزش و پژوهش	۲۸,۸۸۲	۴۹,۳۱۳	۲۲۲,۸۹۳
۱۹۰۰۰۰۰۰۰	رفاه اجتماعی	۸۹۳	۹۳۰	۹۵,۹۳۱
	<b>مجموع</b>	<b>۳۰۷,۹۱۰</b>	<b>۲,۸۹۶,۹۳۷</b>	<b>۴,۷۱۶,۴۱۰</b>

۲. پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ همانند سال گذشته به دو قسمت، اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی ویژه، مصوب قانون تقسیم شده است. باید در نظر داشت که تمام طرح‌های مندرج در این پیوست ملی بوده و تنها وجه تمایز طرح‌های مندرج در قسمت اول و دوم پیوست در خصوص دستگاهی است که موافقتنامه شرح عملیات عمرانی، با آن مبادله می‌شود. بدین معنا که موافقتنامه شرح عملیات طرح‌های مندرج در قسمت دوم پیوست شماره (۱)، در استان و بین دستگاه اجرایی و استانداری مبادله می‌شود در حالی که موافقتنامه شرح عملیات دیگر طرح‌های این پیوست (قسمت اول) بین دستگاه مجری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مبادله می‌شود.

– در قسمت اول پیوست ۱، تعداد ۲۰۲۲ طرح با عنوان طرح‌های ملی درج شده است و میزان اعتبار برای طرح‌های مندرج در این قسمت معادل ۲۷۲,۴۹۵ میلیارد ریال می‌باشد. از این تعداد ۴۸ طرح جدید است که اعتباری حدود ۴,۳۹۲ میلیارد ریال به‌خود اختصاص داده است.

– در قسمت دوم پیوست نیز تعداد ۶۷۳ طرح با عنوان طرح‌های استانی ویژه مصوب قانون وجود دارد، این طرح‌ها اعتباری معادل ۳۵,۴۱۴ میلیارد ریال را به‌خود اختصاص داده‌اند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ تعداد سه طرح جدید با اعتباری برابر ۷۰۰ میلیارد ریال برای این قسمت در نظر گرفته شده است.



#### جدول ۴. طرح‌های ملی و استانی ویژه در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

ردیف	موضوع	اعتبار (میلیارد ریال)	تعداد طرح
۱	طرح‌های ملی	۲۷۲,۴۹۵	۲۰۲۲
۱-۱	طرح‌های ملی جدید	۴۳۹۲	۴۸
۲	طرح‌های استانی ویژه	۳۵۴۱۴	۶۷۳
۲-۱	طرح‌های استانی ویژه جدید	۷۰۰	۳
۳	جمع کل طرح‌های ملی و ویژه استانی پیوست شماره ۱ لایحه	۳۰۷,۹۱۹	۲۶۹۵

#### ۳. تعداد و اعتبار طرح‌های جدید در لایحه سال ۱۳۹۵

تعداد ۵۱ طرح ملی جدید در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ درج شده است. برای این طرح‌ها اعتباری معادل ۵,۰۹۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ و ۲۴,۸۴۰ میلیارد ریال در سال‌های آتی در نظر گرفته شده است. میزان اعتبار در نظر گرفته شده برای طرح‌های جدید حدود ۱/۶ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی (پیوست ۱) است. تعداد و اعتبار طرح‌های جدید به تفکیک فصل در جدول ۵ آورده شده است.

#### جدول ۵. تعداد و اعتبار طرح‌های جدید در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به تفکیک فصول

(میلیارد ریال)

کد فصل	نام فصل	تعداد	برآورد ۱۳۹۶	اعتبار سال‌های بعد	جمع کل
۱۰۰۲۰۰۰۰۰۰	اداره امور عمومی	۳	۷۵	۱۹۵	۲۷۰
۱۲۰۱۰۰۰۰۰۰	اداره امور قضایی	۴	۱۲۰	۳۶۰	۴۸۰
۱۳۰۲۰۰۰۰۰۰	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳	۲۰	۰	۲۰
۱۳۰۳۰۰۰۰۰۰	حمل و نقل	۴	۸۱۰	۱۰۰۹۰	۱۰,۹۰۰
۱۳۰۵۰۰۰۰۰۰	بازرگانی	۱	۱/۵	۰	۱/۵
۱۳۰۷۰۰۰۰۰۰	منابع آب	۵	۱۳۰۰	۵۰۹۵	۶۳۹۵
۱۳۱۰۰۰۰۰۰۰	تحقیق و توسعه در امور اقتصادی	۲	۳۵	۰	۳۵
۱۵۰۲۰۰۰۰۰۰	توسعه و خدمات شهری...	۱	۲۱۰۱	۸۳۹۹	۱۰,۵۰۰
۱۶۰۲۰۰۰۰۰۰	درمان	۱	۱۰۰	۶۰۰	۷۰۰
۱۷۰۱۰۰۰۰۰۰	دین و مذهب	۱	۰/۵	۰	۰/۵
۱۷۰۳۰۰۰۰۰۰	فرهنگ و هنر	۲	۱۹۱	۰	۱۹۱
۱۸۰۱۰۰۰۰۰۰	آموزش و پرورش	۱	۱	۰	۱
۱۸۰۳۰۰۰۰۰۰	آموزش عالی	۴	۲۷۹	۱۰۱	۳۸۰
۱۸۰۴۰۰۰۰۰۰	پژوهش‌های پایه‌ای	۶	۱۶	۰	۱۶
۱۸۰۵۰۰۰۰۰۰	پژوهش‌های توسعه‌ای	۱۳	۴۹	۰	۴۹
	مجموع	۵۱	۵,۰۹۹	۲۴,۸۴۰	۲۹,۹۳۹

### ۵. تغییرات عمده شاخص‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

مجموع تغییرات شاخص‌های عمده به صورت کلی در جدول ۶ ارائه شده است. این جدول تصویر کلی مقایسه‌ای از قوانین بودجه ۷ سال گذشته و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ را ارائه می‌دهد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سهم اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی روند کاهنده داشته و از ۲۵ درصد در سال ۱۳۸۹ به حدود ۱۷ درصد در لایحه سال ۱۳۹۶ خواهد رسید.

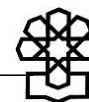
**سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال قبل با کاهشی یک درصدی روبرو خواهد بود.**

**سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال قبل دو واحد درصد افزایش داشته و به ۱۳ درصد رسیده است.**

**سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه از کل اعتبارات عمرانی در سال جاری نسبت به سال قبل با تغییر چندانی روبرو نبوده و ۳۸ درصد از اعتبارات را به خود اختصاص داده است.**

### جدول ۶. مقایسه شاخص‌هایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ و لایحه سال ۱۳۹۶

ردیف	موضوع	قانون ۱۳۸۹	قانون ۱۳۹۰	قانون ۱۳۹۱	قانون ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۵	لایحه ۱۳۹۶
۱	اعتبار طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)	۳۱۷	۳۴۹	۳۹۷	۳۸۶	۴۱۲	۵۰۸	۵۷۵	۶۲۷
۲	سهم اعتبار طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی (درصد)	۲۵	۲۰	۲۴	۱۹/۵	۱۷/۵	۱۸/۵	۱۷	۱۶/۸
۳	سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۴۸	۴۹	۵۸	۴۵/۵	۴۵	۵۱	۵۰	۴۹
۴	سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۱۸	۱۷	۱۹	۲۱	۱۵	۱۱	۱۱	۱۳
۵	سهم اعتبارات طرح‌های متفرقه از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۳۴	۳۴	۲۳	۲۵	۴۰	۲۸	۲۸	۳۸
۶	طرح‌های جدید (تعداد)	۷۷	۱۹۱	۳۹۹	۱۱۱	۴۸	۱۷	۲۸	۵۱
۷	اعتبار طرح‌های جدید در بودجه (هزار میلیارد ریال)	۶	۱۰	۲۷	۲	۸	۱	۲	۵
۸	اعتبار طرح‌های جدید در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	۵۱	۵۶	۱۷۰	۱۵	۳۱	۱	۵۷	۲



## ۶. بررسی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده

### تبصره «۵»

در بندهای مختلف تبصره «۵» لایحه، به شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی برای اجرای طرح‌های عمرانی اجازه انتشار اوراق بهادار به شرح زیر داده شده است:

۱. انتشار اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک اسلامی توسط شرکت‌های دولتی تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال (بند «الف» تبصره «۵»).

۲. انتشار اوراق مشارکت و صکوک اسلامی توسط شهرداری‌ها تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال (بند «د» تبصره «۵»).

۳. انتشار اوراق مشارکت ارزی و ریالی توسط وزارت نفت از طریق شرکت تابعه تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال (بند «ط» تبصره «۵»).

۴. انتشار ۳ میلیارد دلار (معادل حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال) اوراق مشارکت ارزی و ریالی توسط شرکت ملی نفت ایران جهت بازپرداخت تعهدات سررسید شده (بند «ی» تبصره «۵»).

در خصوص موارد فوق، نکات زیر قابل ذکر است:

۱. عملکرد انتشار این اوراق توسط شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در سال ۱۳۹۵ قابل توجه نبوده است و بنابراین انتظار نمی‌رود در سال ۱۳۹۶ نیز انتشار این اوراق عملکرد قابل توجهی داشته باشد.

۲. با توجه به ظرفیت قانون درباره نحوه انتشار اوراق مشارکت و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن، اجازه انتشار این اوراق در قوانین بودجه، سلب اختیار شورای پول و اعتبار است که در تبصره «۲» ماده (۴) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت برای تعیین سقف اوراق قابل انتشار با توجه به سیاست‌های مالی و پولی کشور به آن اعطا شده است. بنابراین، با توجه به اینکه انتشار این اوراق سایر بازارها را تحت تأثیر قرار می‌دهد و همچنین آثار مالی و اقتصادی مهمی دارد، تصویب آن در قالب احکام بودجه‌ای غیرقابل توجیه است.

۳. انتشار اوراق توسط شرکت ملی نفت ایران (۳ میلیارد دلار) جهت بازپرداخت بدهی‌های ناشی از اوراق پیشین سررسید شده، نشان می‌دهد این شرکت توان پرداخت این تعهدات از محل منابع داخلی (منابع حاصل از طرح‌ها) را ندارد. بنابراین با پیش‌بینی عدم تغییر این وضعیت در سال‌های آتی اجازه به اتخاذ چنین روندی از سوی این شرکت، با توجه به ابعاد گسترده مالی آن یا منجر به آشفتگی بازارهای مالی و تضییع حقوق سرمایه‌گذارانی خواهد شد که اقدام به خرید این اوراق می‌کنند یا در نهایت بر حجم تعهدات دولت خواهد افزود. در ضمن اوراق ۳ میلیارد دلار برای شرکت نفت علاوه بر رقم ۵ هزار میلیارد تومان اوراقی است که برای بازپرداخت اصل و سود اوراق برای دولت در نظر گرفته شده است.

**تبصره «۱۶»**

در تبصره «۱۶» به دولت اجازه داده شده که به منظور تأمین اعتبار مورد نیاز پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، علاوه بر اعتباراتی که در بودجه دستگاه‌های اجرایی منظور شده است، نسبت به استفاده از منابع بودجه حداکثر تا ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای (به استثنای فصول اول و ششم) و ۵ درصد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای تأمین اعتبار اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی هزینه کند.

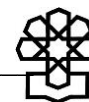
**● بررسی تبصره «۱۶»**

اعطای حق جابجایی منابع بودجه برای اجرای پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی باعث می‌شود که صلاحیت تصویبی مجلس نقض شود. همچنین اجرای این بند در عمل باعث می‌شود که تلفیق بودجه نیز با مشکل روبرو شود. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود.

**تبصره «۲۰»**

**بند «الف»** - به دولت اجازه داده می‌شود به منظور تسهیل تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با اولویت طرح‌های نیمه‌تمام با جلب مشارکت بخش خصوصی سازوکارهای زیر را به مورد اجرا گذارد:

۱. حداقل بیست درصد از منابع مورد نیاز برای تکمیل طرح از محل آورده طرف مشارکت تأمین شود.
۲. حداکثر بیست و پنج درصد منابع از محل اعتبارات همان طرح در مواعید مشخص، نزد بانک‌های عامل تودیع می‌شود.
۳. بیست و پنج درصد دیگر منابع از طریق صندوق توسعه ملی و نزد همان بانک در مواعید تعیین شده سپرده‌گذاری می‌شود.
۴. مابقی منابع برای اتمام طرح نیز از طریق منابع داخلی بانک‌ها تأمین می‌شود.
۵. بانک‌های عامل وجوه تودיעی صندوق توسعه ملی و دولت را با منابع خود تلفیق و در قالب قرارداد با طرف مشارکت، به صورت تسهیلات بانکی به طرح‌های یاد شده متناسب با پیشرفت فیزیکی آنها پرداخت می‌کنند.
۶. دولت مجاز است به منظور تسهیل اخذ تسهیلات توسط بخش غیردولتی برای تأمین مالی این طرح‌ها، نسبت به ارائه تضامین لازم از جمله خرید حداقلی از خدمات دوران بهره‌برداری موافقت با ترهین اموال یا از طریق مندرج در قانون اعطای تسهیلات اقدام نماید.



### • بررسی تبصره «۲۰»

در این تبصره سعی بر این است تا طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام را که در حال حاضر با منابع عمومی و به صورت «کارفرما - پیمانکاری» (اعم از دو عاملی یا سه عاملی) در حال اجرا است به صورت «مشارکتی» اجرا شود. به علاوه از آنجا که تخصیص منابع عمرانی از محل بودجه عمومی به صورت کاراً انجام نمی‌شود، این تبصره سعی دارد تا منابع را به صورت تسهیلات به بخش خصوصی ارائه نماید تا بخش خصوصی انگیزه داشته باشد به صورت کاراً از آن استفاده نموده و پس از بهره‌برداری اقتصادی از طرح عمرانی مربوطه اقساط آن را بازپرداخت نماید. ضمن تأکید بر آنکه کلیت این رویکرد مطلوب است باید به چند نکته در رابطه با جزئیات تبصره توجه نمود:

۱. مهمترین نکته درباره این تبصره آن است که این تبصره غیربودجه‌ای است و با توجه به ماهیت یک‌ساله سند بودجه، جایگاهی در لایحه بودجه ندارد و در صورت تمایل دولت می‌توان آن را در قوانین دائمی دیگر گنجانده. گفتنی است دولت در سال‌های گذشته، تبصره‌ای را با تفصیل بسیار بیشتر نسبت به این تبصره برای اجرای روش‌های مشارکت عمومی و خصوصی، در لایحه بودجه ارائه می‌داد. آن تبصره با توجه به اینکه در سال‌های مختلف هیچ عملکردی نداشته و غیربودجه‌ای بود، در نهایت توسط شورای نگهبان محل ایراد واقع شده و از قانون بودجه حذف شد.

۲. نکته مهم دیگر آنکه دولت در حال حاضر در حال تهیه لایحه‌ای جامع برای اجرای طرح‌های عمرانی به روش مشارکت عمومی و خصوصی است. این تبصره نیز که به موضوع آن لایحه مربوط است، بهتر است در لایحه مذکور دیده شود.

۳. در این تبصره از عبارت «طرف مشارکت»، به عنوان مشارکت‌کننده بخش غیردولتی یاد شده است. در حالی که در طرح‌های نیمه‌تمام، دستکم یک پیمانکار مشخص و تحت یکی از انواع قراردادهای پیمانکاری و در بسیاری موارد با یک مشاور مشخص تحت یکی از انواع قراردادهای مشاوره و حتی گاه با سازندگان و تأمین‌کنندگان دیگر در حال اجرای قراردادهای مربوطه هستند. با توجه به اینکه مفاد و چارچوب قراردادهای سنتی و متعارف به‌طور کلی با مفاد و چارچوب قراردادهای مشارکتی متفاوت است، مشخص نیست دولت در اجرای این تبصره، قرار است با پیمانکاران، مشاوران و دیگر عوامل دارای قرارداد فعلی چه تعاملی داشته باشد. برای مثال آیا قرار است با پیمانکار فعلی فسخ قرارداد کند یا خیر؟ (با توجه به اینکه در بند «۱» مقرر شده که ۲۰ درصد منابع را طرف مشارکت تأمین نماید، احتمالاً بسیاری از پیمانکاران قادر به این امر نبوده و لازم است تا طرف مشارکت دیگری انتخاب شود) در این صورت، نحوه انتخاب طرف مشارکت چگونه است و دولت براساس چه سازوکار و چه معیارهایی طرف مشارکت را انتخاب خواهد نمود؟

۴. در بند «۲» و «۳» تبصره از تودیع منابع عمومی مربوط به طرح و منابع از صندوق توسعه ملی در مواعید مشخص نزد بانک عامل بحث شده است. مشخص نیست که منظور از مواعید مشخص چیست.

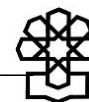
اگر منظور مواعد پرداخت‌های خزانه در طول سال ۱۳۹۶ است، آنگاه تکلیف ارائه تسهیلات به طرف مشارکت در سال‌های بعد از ۱۳۹۶ مشخص نیست. اگر منظور از مواعد، سال‌های آینده است، در این صورت این اشکال پیش می‌آید که در تبصره قانون بودجه ۱۳۹۶ برای منابع بودجه سال‌های آتی تعیین تکلیف شده است. این در حالی است که تبصره‌های بودجه تا پایان سال مالی مربوطه معتبر هستند.

۵. اختصاص منابع صندوق توسعه ملی به بانک عامل در این تبصره از دو جهت خلاف قانون برنامه پنجم و اساسنامه صندوق توسعه ملی است:

- اول آنکه نمی‌توان از منابع صندوق توسعه به طرح‌های عمرانی دولتی منابع اختصاص داد.
- دوم آنکه در سازوکار مورد بحث در این تبصره، منابع باید به صورت ریالی تخصیص داده شوند که این امر نیز در تناقض با قوانین مذکور است.
- ۶. در بند «۶» عنوان شده که مابقی منابع از محل منابع داخلی بانک‌های عامل تجهیز می‌شود. اولاً مشخص نیست که منظور از این تبصره تکلیف به بانک‌هاست یا این امر اختیاری است. اگر این امر اختیاری باشد، با توجه به اینکه نظام بانکی در سال‌های اخیر با کمبود نقدینگی شدید مواجه است، عملاً احتمال مشارکت بانک‌ها در این سازوکار اندک بوده و ممکن است صرفاً از رانت تودیع منابع بودجه و صندوق توسعه نزد خود استفاده نمایند. اما اگر قرار است بانکی به اجبار اقدام به این کار نماید، با توجه به اینکه نمی‌توان بانک‌های خصوصی را به این امر اجبار نمود، فشار دستگاه‌های دولتی متوجه بانک‌های دولتی شده و عملاً وضعیت نقدینگی بانک‌های دولتی را از وضع موجود بدتر خواهد کرد.
- ۷. در بند «۵» قید شده که بانک منابع حاصله را در قالب قرارداد به طرف مشارکت تسهیلات می‌دهد. اولاً مشخص نیست که منظور چه نوع قراردادی است؟ در صورتی که منظور قرارداد تسهیلات رایج بانکی است، نسبت این قرارداد با قرارداد مشارکتی که دولت با طرف مشارکت باید ببندد چیست؟

#### پیشنهاد الحاقی به تبصره «۲۰» بودجه

بند «الف» تبصره «۲۰» نیازمند رفع ابهام‌های متعدد و اجرای آن نیز در عمل خارج از دوره یکساله است. با توجه به اینکه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در حال تهیه است بهتر است که کلیت موضوع مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی در آن لایحه دیده شود، اما در بودجه ۱۳۹۶ سازوکاری طراحی شود تا موانع و مشکلات تغییر شیوه مدیریت طرح‌های عمرانی مزبور، مشخص شود بر همین اساس پیشنهاد می‌شود که ۵۰ تا ۱۰۰ طرح عمرانی به عنوان نمونه انتخاب شوند و اطلاعات پایه‌ای آنها در پایگاه طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری اطلاع‌رسانی شود، نقایص اطلاعاتی آنها مرتفع شود و سازوکار لازم برای واگذاری یا مشارکت در طرح‌ها در عمل و با مجوزهای لازم شناسایی و تدوین شوند.



الف) به منظور بسترسازی عملی برای بهبود مدیریت طرح‌ها و تغییر از الگوهای سنتی به روش‌های نوین مانند «مشارکت عمومی و خصوصی» یا «واگذاری به بخش خصوصی»، سازمان برنامه و بودجه مکلف است ظرف یک ماه از تصویب این قانون، پایگاه اطلاع‌رسانی «بازار طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی» را ایجاد نماید و ظرف مدت مذکور ۵۰ تا ۱۰۰ طرح یا پروژه مستقل دارای حداکثر امکان بهره‌گیری از روش‌های مزبور را به‌عنوان نمونه، در پایگاه مذکور معرفی و اطلاعات پایه آنها را به‌صورت عمومی منتشر کند. این طرح‌ها یا پروژه‌ها باید دستکم از ۵ فصل بودجه‌ای مختلف و به‌لحاظ ابعاد مالی شامل میزان متنوعی از سرمایه مورد نیاز باشند.

**تبصره «۱» -** حداقل اطلاعات پایه عبارت است از: گزارش توجیهی، شرایط و مفروضات مشارکت یا واگذاری و فهرست دارایی‌های مشهود و نامشهود. اطلاعات این طرح‌ها یا پروژه‌ها باید جامع و به‌روز باشد تا امکان ارائه پیشنهاد را برای عموم داوطلبان فراهم کند.

**تبصره «۲» -** سازمان موظف است روش‌ها و شرایط قراردادی، کلیه مقررات تضمینات طرفین و دیگر مقررات مربوطه و نیز چارچوب‌های نظارتی متناسب با انواع طرح یا پروژه را نیز در همین پایگاه منتشر کند. هرگونه تفسیر مقررات نیز، فقط در صورتی معتبر است که در این پایگاه منتشر شده باشد. هرگونه حذف و تغییر اطلاعات در این پایگاه نیز باید قابل مشاهده و قابل پیگیری بعدی باشد.

ب) اجرایی کردن روش‌های نوین مدیریت و پیشبرد طرح‌های موضوع این ماده در طول سال ۱۳۹۶ تحت نظارت و مدیریت «ستاد اصلاح مدیریت طرح‌های سرمایه‌گذاری کشور» انجام خواهد شد. اعضای این ستاد عبارتند از: نماینده تام‌الاختیار رئیس سازمان برنامه و بودجه (دبیر ستاد)، نماینده تام‌الاختیار وزیر امور اقتصادی و دارایی، نماینده تام‌الاختیار و مرتبط رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، نماینده دیوان محاسبات، نماینده سازمان بازرسی کل کشور و دو عضو معرفی شده از سوی کمیسیون‌های عمران و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی. تصمیمات این ستاد برای اجرای روش‌های نوین در مورد طرح‌ها یا پروژه‌های منتخب در بند «الف»، با رعایت مجموعه الزامات این ماده لازم‌الاجرا و کافی است و الزامی به رعایت دیگر قوانین، مقررات، مصوبات و بخشنامه‌های مالی، محاسباتی، معاملاتی و استخدامی کشور نیست.

ج) در هر مورد که نیاز به تکمیل یا به‌روزرسانی اطلاعات و گزارش توجیهی (از حیث فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) یا ارزیابی دارایی‌های هر یک از این طرح‌ها و پروژه‌ها یا بررسی و ارزیابی پیشنهادها و داوطلبان باشد، ستاد مجاز است مستقل از دستگاه اجرایی طرح، اقداماتی مانند خرید خدمات مشاوره، انعقاد قرارداد و پرداخت حق الزحمه از محل اعتبارات آن طرح یا پروژه را به انجام رساند.

د) تمامی مراحل فرآیند تشکیل قراردادهای موضوع این ماده باید به‌صورت رقابتی، پیش‌بینی‌پذیر، شفاف (در بستر پایگاه اطلاع‌رسانی بند «الف»)، همراه پاسخگویی و با قابلیت رسیدگی به اعتراضات صورت گیرد.

ه) تمامی مراحل گردآوری و تکمیل اطلاعات، تدوین معیارها، اسناد مناقصه و فرآیند ارجاع کار، ارزیابی‌ها، رقابت و انتخاب شریک یا برنده و دیگر اقدامات باید علاوه بر اطلاع‌رسانی، به‌طور کامل مستندسازی شود. این مستندات به‌همراه گزارش شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های درونی و محیطی هر طرح یا پروژه (ازجمله شناسایی تمامی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر یا مورد نیاز و نظرات دستگاه‌های نظارتی) و گزارش دقیق اجرای این ماده هر سه ماه به کمیسیون‌های عمران و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس ارائه می‌شود.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

در مجموع در بخش طرح‌های عمرانی برخی موضوعات مهم به‌شرح زیر وجود دارد که می‌تواند محور گفتگو و مذاکرات بودجه‌ای دولت و مجلس قرار گیرد و با توجه به فشار موجود بر منابع مالی دولت و انبوه طرح‌های نیمه‌تمامی که نیازمند حجم قابل توجهی از منابع برای اتمام هستند، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی درباره طرح‌های عمرانی نکات زیر را مدنظر قرار دهند:

۱. به‌نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از منابعی که از طریق فروش اوراق مالی اسلامی برای تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده است (۲۰۰ هزار میلیارد ریال) در عمل تحقق نیابد. بنابراین باید پیشاپیش عدم تحقق منابع و در نتیجه تخصیص بسیار پایین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را انتظار داشت.

۲. خودداری از پیشنهاد طرح عمرانی جدید: با توجه به اینکه هر چه تعداد طرح‌ها افزایش یابد، سرانه تخصیص منابع کاهش یافته و در نتیجه اتمام طرح‌های نیمه‌تمام موجود با تأخیر بیشتری انجام خواهد شد، پیشنهاد می‌شود از ارائه طرح عمرانی جدید اجتناب شود.

۳. طرح‌های جدول ۱۹ در پیوست ۱ درج و اطلاعات کامل مرتبط با آنها ارائه شود. چراکه در وضعیت کنونی امکان نظارت بر آنها وجود ندارد.

۴. اولویت‌بندی برای اجرا و تخصیص اعتبار طرح‌ها با ملاحظه اینکه طرح‌های با زمان خاتمه سال جاری در اولویت قرار گیرند.

۵. ردیف منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به شماره ۲۱۰۳۰۱ در جدول ۵ که ۳۵ هزار میلیارد ریال برای آن پیش‌بینی شده است، با توجه به عملکرد سال‌های گذشته، به احتمال زیاد محقق نخواهد شد، لذا پیشنهاد می‌شود این رقم تعدیل شده و مجلس شورای اسلامی در طول سال پیگیری‌های لازم جهت رفع موانع واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به‌عمل بیاورد.

۶. جلب مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی موضوع تبصره «۲۰» لایحه بودجه است. با توجه به پیچیدگی‌های این موضوع و این که در سال‌های متمادی ارائه تبصره‌ای در لایحه بودجه عملکردی



را به همراه نداشته است دولت در حال تهیه پیش‌نویس قانونی جامع برای جلب مشارکت بخش خصوصی در اجرا و تکمیل طرح‌های عمرانی است. بر همین اساس پیشنهاد آن است که لایحه جلب مشارکت خصوصی - عمومی مبنای سیاستگذاری کلی قرار گیرد و در راستای شناسایی و احصای موانع و مشکلات احتمالی در اجرا، در تبصره الحاقی که در متن گزارش ارائه شده است در سال ۱۳۹۶، شرایط انتخاب ۱۰۰ طرح عمرانی برای مشارکت عمومی - خصوصی فراهم شود.

۷. در تبصره «۱۶»، اجازه جابجایی منابع هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه داده شده است. این امر صلاحیت تصویب بودجه مجلس را نقض می‌کند و تلفیق بودجه را با مشکل روبرو می‌کند. بر همین اساس مجلس در این باره باید تصمیم‌گیری کند.



شماره مسلسل: ۱۵۲۲۵

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۷. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: عاطفه جلالی موسوی

همکاران: داریوش ابوحمز، شهرام حلاج نیشابوری

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی، محمدتقی فیاضی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۹/۲۴