

دوره دهم - سال دوم

شماره چاپ: ۷۶۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

شماره ثبت: ۳۴۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۳۷. طرح های ملک دارانی های سرمایه ای

کدموضوعی: ۲۳۰

معاونت پژوهش های اقتصادی

شماره مسلسل: ۱۵۶۶۷

دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

دی ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۳.....	۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
۷.....	۲. جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
۸.....	۳. ردیف‌های متفرقه
۹.....	۴. بررسی برخی شاخص‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در حوزه طرح‌های عمرانی
۱۱.....	۵. تغییرات عمده شاخص‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۲.....	۶. بررسی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در بندهای ماده واحده
۱۴.....	جمع‌بندی و پیشنهادها



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۳۷. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چکیده

۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برابر با ۶۰۴ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۷۱۳ هزار میلیارد ریال) ۱۵ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۶، حدود ۳۴ 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 ۱۳۹۷ به ترتیب برابر با ۵۱،۳۲ و ۱۷ درصد است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۳۸/۵-، ۲۲/۵ و ۳۰- درصد رشد داشته‌اند.
۳. براساس اطلاعات قسمت اول پیوست شماره یک لایحه، اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی حدود ۱۹۴ هزار میلیارد ریال است که برای حدود ۲۶۰۸ طرح در نظر گرفته شده است. از این تعداد طرح، حدود ۱۷۴۰ طرح به‌عنوان طرح‌های ملی و حدود ۸۶۸ طرح به‌صورت استانی ویژه در نظر گرفته شده است.
۴. در قسمت دوم پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با عنوان «طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹»» تعداد ۴۴۶ طرح با اعتباری حدود ۳۶۰ هزار میلیارد ریال درج شده که حدود ۴۴ هزار میلیارد ریال از منابع عمومی و مابقی از منابعی چون تسهیلات صندوق توسعه ملی، تسهیلات بانکی، آورده مشارکت‌کننده و بازار سرمایه تأمین اعتبار خواهد شد. گفتنی است ۴۱۵ طرح از این تعداد با مشخصات کامل در قسمت اول پیوست یک درج شده است و تعداد ۳۱ طرح در قوانین بودجه سال‌های قبل وجود نداشته است و در لایحه بودجه تنها با درج عنوان و پیش‌بینی اعتباری به مبلغ ۱۸ هزار میلیارد ریال که از طریق تسهیلات صندوق توسعه ملی، تسهیلات بانکی، آورده مشارکت‌کننده و بازار سرمایه تأمین خواهد شد، درج شده است.
۵. در سال ۱۳۹۶ مقرر شده بود تعداد ۲۹۹ طرح با اعتباری برابر با ۱۸،۱۵۰ میلیارد ریال به اتمام برسد از این تعداد ۴۶ طرح با اعتباری برابر ۹۱۶ میلیارد ریال به اتمام رسید و ۲۵۳ طرح با اعتباری بالغ بر ۹،۸۱۹ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۷ و اعتباری برابر با ۶۵،۲۹۲ میلیارد ریال برای سال‌های آتی به لایحه ۱۳۹۷ منتقل شده‌اند. گفتنی است تعداد ۲۵ طرح از طرح‌های مندرج در قانون ۱۳۹۶ (با سال خاتمه بعد از ۱۳۹۶) از لایحه ۱۳۹۷ حذف شده است.
۶. طی سال‌های ۱۳۷۶ - ۱۳۹۶ 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 ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۶ 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. گفتنی است این امر در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ به میزان ۷ واحد درصد بهبود یافته است.

۷. تعداد ۳۷۰ طرح عمرانی در جداول ۱۲، ۱۵، ۱۹ و ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ درج شده است که عملاً هیچ اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه اجرای آنها در دست نیست و این امر امکان نظارت بر اجرای این طرح‌ها را با مشکل مواجه خواهد کرد.

۸. در دو ردیف اول جدول مندرج در بند «و» تبصره «۴» ماده واحده مجموعاً ۲۱ هزار میلیارد ریال از طریق برداشت از صندوق توسعه ملی برای طرح‌های عمرانی در نظر گرفته شده است.

۹. در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مبلغ ۲۶۰ هزار میلیارد ریال از منابع مورد نیاز برای اجرای طرح‌های عمرانی از محل فروش اوراق مالی اسلامی پیش‌بینی شده است.

۱۰. در تبصره «۱۹» ماده واحده، سازوکاری برای مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی پیشنهاد شده است. براساس این ماده از منابع ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی حدود ۵۶ هزار میلیارد ریال اعتبار در قالب سپرده‌گذاری در بانک‌های عامل و به‌صورت اهرمی، برای اجرای طرح‌های عمرانی (در سال پیش رو) در نظر گرفته شده است. به‌نظر می‌رسد تبصره مذکور تنها به طرح‌های مندرج در قسمت دوم پیوست شماره یک لایحه بودجه ۱۳۹۷ معطوف است. بر این اساس هرچند که در بند «۶» تبصره «۱۹» عنوان شده است که تعهدات دولت برای قراردادهای منعقد شده در سال ۱۳۹۷ در سال‌های آتی نیز لازم‌الاجراست با توجه به یک‌ساله بودن قوانین بودجه و تعهدات بلندمدتی که اجرای این قانون به‌وجود می‌آورد به‌نظر می‌رسد بهتر است سازوکار اجرایی و تسهیل در امر مشارکت بخش خصوصی از طریق لایحه مشارکت عمومی-خصوصی در دستور کار دولت پیگیری شود.

۱۱. در ردیف‌های ۱۱ و ۱۲ جدول ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به‌ترتیب عناوین «اعتبار موضوع اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم» (این ردیف شامل ۵۱ طرح است که عناوین و دستگاه اجرایی آن در جدول شماره ۱۹ ماده واحده درج شده است) و «تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار و احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی» درج شده و اعتباری بالغ بر ۲,۴۰۰ میلیارد ریال برای این دو ردیف در نظر گرفته شده است که خارج از پیوست شماره یک لایحه هستند. این امر باعث می‌شود که اطلاعاتی

از زمانبندی و هزینه‌های اجرای طرح‌های اشاره شده در دست نباشد و نظارت با مشکل روبرو شود.

۱۲. در جدول ۲۰ لایحه بودجه، ۲۹۳ طرح با مجموع اعتبار ۲۰۰ میلیارد ریال آورده شده که اکثراً طرح‌های مطالعاتی هستند درحالی که به‌لحاظ قانونی عملیاتی شدن طرح باید بعد از اتمام مرحله مطالعات صورت گیرد.



طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) بخشی از سرمایه‌گذاری‌های دولت است که اغلب در حوزه زیرساخت ظهور پیدا می‌کند. این طرح‌ها در پیوست شماره ۱ بودجه در دو سطح طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و طرح‌هایی با قابلیت مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره ۱۹ خود را نشان می‌دهند. در تبصره‌های ماده واحد 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌شود. همچنین به بررسی اجمالی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ پرداخته خواهد شد.

۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

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 روبرو است، کمبود اعتبار یکی از مشکلات عمده عنوان می‌شود. این امر در جدول ۱ برای ۲۱ سال گذشته نشان داده شده است. بر این اساس طی سال‌های مذکور حدود ۶۷ درصد از اعتبارات عمرانی محقق شده است. این درحالی است که درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط $97/3$ درصد بوده است. همچنین، نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌ای طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۶ روند نزولی داشته و از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۶ رسیده است. بنابراین در سال ۱۳۹۶ به‌زای هر ۱۰ واحد اعتبار هزینه‌ای تنها $1/9$ واحد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت شده است.

جدول ۱. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای (مصوب و عملکرد) طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

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
۱۹	۹۴	**۲,۳۹۰,۰۰۰	۲,۵۳۸,۱۹۳	۶۳	**۴۵۰,۰۰۰	۷۱۳,۶۷۷	۱۳۹۶
۲۷	۹۷/۳			۶۷	متوسط تحقق در ۲۱ سال		

مأخذ: آمارهای مالی دولت.

* در سال ۱۳۸۷ به علت 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 ۱۳۹۷ حدود ۶۰۴ هزار میلیارد ریال است. این اعتبارات نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۷۱۳ هزار میلیارد ریال) ۱۵ درصد کاهش یافته است. همچنین سهم آن نسبت به بودجه عمومی ۱۴ درصد است و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۶ (۴۵۰ هزار میلیارد ریال)^۱، حدود ۳۴ درصد رشد داشته است.
 ۲. اعتبارات عمرانی به سه گروه ملی، استانی و متفرقه قابل تقسیم هستند. ۳۲ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به طرح‌های ملی و طرح‌های ویژه استانی مندرج در پیوست شماره ۱، ۵۱ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۷ درصد مربوط به طرح‌های استانی است.
 ۳. اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۳۰۷ هزار میلیارد ریال است و نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ حدود ۲۲/۵ درصد افزایش یافته است. گفتنی است اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برخلاف سال‌های قبل که در ردیف‌های جدول شماره ۹ ماده واحده درج می‌شد به سه قسمت اعتبارات متفرقه دستگاه‌های اجرایی ملی، اعتبارات متفرقه دستگاه‌های استانی و اعتبارات مندرج در ردیف‌های جدول شماره ۹ با عنوان اعتبارات متفرقه تقسیم شده است.
 ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مبلغ ۱۰۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۳۰ درصد کاهش داشته است.
 ۵. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با تعداد ۲۶۰۸ طرح، اعتباری حدود ۱۹۳ هزار میلیارد ریال به خود اختصاص داده و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳۱۵ هزار میلیارد ریال) حدود ۳۸/۵ درصد کاهش داشته است.
- جدول ۲ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک استانی، متفرقه و ملی و همچنین رشد آنها را در سال‌های مختلف نشان می‌دهد.

۱. رقم برآوردی است.

جدول ۲. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به تفکیک ملی، استانی

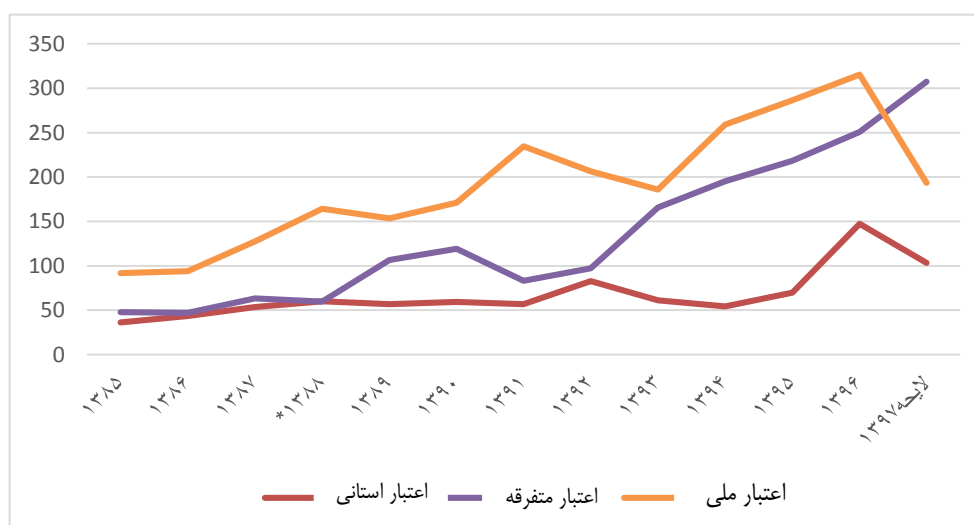
و متفرقه طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۶ و لایحه سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

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
۱۳۹۶	۱۴۷,۵۱۹	۱۱۰	۲۵۰,۹۲۹	۱۴/۸	۳۱۵,۲۲۸	۱۰	۷۱۳,۶۷۷
لایحه ۱۳۹۷	۱۰۳,۱۹۲	-۳۰	۳۰۷,۵۸۲	۲۲/۵	۱۹۳,۵۳۵	-۳۸/۵	۶۰۴,۳۱۰

* 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.

نمودار ۱. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی، متفرقه و استانی

طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۷





۲. جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، جداول ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۰ ماده واحده به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اشاره دارد.

جدول ۱۲ - شامل ۲۲ طرح و با عنوان «طرح‌های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی» می‌باشد گفتنی است در تبصره «۱۹» 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.

در جزء «۱۱» ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ (اعتبار ردیف‌های متفرقه) نیز ردیفی با میزان اعتبار ۱,۰۰۰ 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 «۴» ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول ۹» با تعداد ۴ طرح و اعتباری برابر ۵۵ میلیارد ریال در ماده واحده درج شده است.

جدول ۱۸ - با عنوان «موضوع اعتبارات واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت» با ۲۰ ردیف و اعتباری برابر ۱۲,۲۰۰ 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 ۱۲,۲۰۰ میلیارد ریال از این منبع در نظر گرفته شده است. دو ردیف از ردیف‌های ۲۲ گانه جدول ۱۸ ماده واحده مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد: ردیف شماره ۱۱ با اعتباری معادل ۱,۴۰۰ میلیارد ریال برای ۵۱ 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 ۱,۰۰۰ میلیارد ریال درج شده است. باید توجه داشت، جدول شامل طرح‌هایی است که خارج از پیوست شماره ۱ لایحه بودجه ارائه شده‌اند. ارائه طرح‌ها خارج از این پیوست موجب می‌شود عملاً هیچ اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه اجرای طرح‌ها ارائه نشده و لذا امکان نظارت بر اجرای طرح‌ها با مشکل مواجه خواهد شد.

جدول ۱۹ - با عنوان «فهرست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق مواردی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم موضوع ردیف (۱۱) جدول (۱۸)» نیز با ۵۱ طرح و میزان اعتباری برابر با ۱,۴۰۰ میلیارد ریال به صورت سرجمع درج شده است.

جدول ۲۰ - با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۳۹-۵۵۰۰۰۰» با تعداد ۲۹۳ طرح و اعتباری برابر با ۲۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ 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.

۳. ردیف‌های متفرقه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، ردیف اعتبارات متفرقه با تغییراتی همراه بوده است. براساس جدول شماره ۷ ماده واحده لایحه اعتبارات متفرقه به سه ردیف اعتبارات متفرقه دستگاه‌های اجرایی ملی با اعتباری برابر با ۱۲۱,۸۴۴ میلیارد ریال، اعتبارات متفرقه دستگاه‌های استانی با اعتباری برابر با ۴,۴۴۵ میلیارد ریال و اعتبارات متفرقه (جدول شماره ۹) برابر با ۱۸۱,۲۹۳ میلیارد ریال تقسیم شده است. بر این اساس کل اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه برابر با ۳۰۷,۵۸۲ میلیارد ریال می‌باشد که ۵۱ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را دربرمی‌گیرد و ۲۲/۵ درصد نسبت به سال قبل رشد داشته است.

گفتنی است یکی از مهمترین دلایل اصلی اینکه، بخشی از اعتبارات مصارف عمومی به صورت اعتبارات متفرقه پیش‌بینی می‌شود، مشکل شناسایی دستگاه اجراکننده و یا عدم امکان تفکیک اعتبار برحسب امور، فصول و برنامه است. به نظر می‌رسد با تفکیک انجام شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مشکل موجود تا حدودی رفع شده و می‌توان اعتبارهای در نظر گرفته شده برای دستگاه‌های ملی و استانی به میزان ۱۲۶,۲۸۹ میلیارد ریال را به صورت ردیف‌های مستقل برای اجرای طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها لحاظ کرد. ۱. باید در نظر داشت که با تغییرات اعمال شده در خصوص تفکیک اعتبارات متفرقه مشخص نیست دستگاه‌های اجرایی برای کدام یک از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در دست اجرای خود از این اعتبارات استفاده می‌کنند که این مسئله شفافیت بودجه را مخدوش خواهد کرد.

۲. 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 «۴» ردیف متفرقه (۵۵۰۰۰۰)، جدول ۹» با تعداد ۴ طرح و جدول ۲۰ با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف ۱۴-۵۵۰۰۰۰» جدول ۹ با ۲۹۳ طرح است.

۳. 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 شماره ۱ با مشخصات سال شروع و سال پایان و همچنین میزان اعتبار سال ۱۳۹۷ و سال‌های آتی درج شوند.



۴. 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 ۱۳۹۷ در حوزه طرح‌های عمرانی

۱. در لایحه سال ۱۳۹۷ بیشترین میزان اعتبار مصوب برای سال ۱۳۹۷ متعلق به امور اقتصادی با ۱۱۲,۲۲۰ میلیارد ریال اعتبار مصوب برای سال ۱۳۹۷ و ۲,۲۰۵,۷۸۳ میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز برای سال‌های بعد است. کمترین میزان اعتبار نیز برای امور رفاه اجتماعی با ۵۲۹ میلیارد ریال اعتبار مصوب سال ۱۳۹۷ و ۳,۸۷۴ میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز برای سال‌های آتی است. جدول ۳ میزان اعتبار مصوب ۱۳۹۷، مورد نیاز برای سال‌های آتی و مجموع اعتبارات مورد نیاز برای اجرای (از زمان شروع به کار) طرح‌های هر امر را به تفکیک نشان می‌دهد.

جدول ۳. اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور ده‌گانه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیارد ریال)

کد امور	نام امور	برآورد ۱۳۹۷	اعتبار سال‌های بعد	جمع کل
۱۰۰۰۰۰۰۰۰	خدمات عمومی	۸,۸۰۲	۲۶,۴۴۰	۸۸,۶۳۶
۱۱۰۰۰۰۰۰۰	دفاعی و امنیت	۷,۴۰۷	۳۹,۷۴۷	۸۳,۴۸۱
۱۲۰۰۰۰۰۰۰	قضایی	۵,۵۷۰	۲۵,۲۶۲	۵۸,۴۳۸
۱۳۰۰۰۰۰۰۰	اقتصادی	۱۱۲,۲۲۰	۲,۲۰۵,۷۸۳	۳,۴۱۵,۷۳۹
۱۴۰۰۰۰۰۰۰	محیط زیست	۱,۸۳۰	۴,۸۴۲	۱۰,۷۴۳
۱۵۰۰۰۰۰۰۰	مسکن عمران شهری و روستایی	۲۳,۱۵۵	۳۶۲,۹۵۹	۵۸۹,۲۷۸
۱۶۰۰۰۰۰۰۰	سلامت	۳,۲۲۵	۴۸,۳۱۹	۱۰۲,۹۲۷
۱۷۰۰۰۰۰۰۰	فرهنگ تربیت بدنی و گردشگری	۱۱,۰۴۲	۱۲۳,۸۸۲	۲۲۷,۱۳۱
۱۸۰۰۰۰۰۰۰	آموزش و پژوهش	۱۹,۷۵۴	۹۷,۹۵۴	۲۷۵,۴۳۴
۱۹۰۰۰۰۰۰۰	رفاه اجتماعی	۵۲۹	۳,۸۷۴	۱۲,۴۰۷
	مجموع	۱۹۳,۵۳۵	۲,۹۳۹,۰۶۲	۴,۸۶۴,۲۱۴

۲. پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به دو قسمت، اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» تقسیم شده است. قسمت اول این پیوست شامل کلیه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اعم از ملی و استانی ویژه است. در سال‌های گذشته طرح‌های استانی ویژه در قسمت دوم پیوست شماره ۱ درج می‌شد که در لایحه سال ۱۳۹۷ در قسمت اول پیوست با علامت ستاره در ستونی با عنوان استانی در ردیف هر طرح

مشخص شده است. در قسمت دوم نیز طرح‌هایی که با توجه به تبصره «۱۹» لایحه سال ۱۳۹۷ قابلیت اجرا به صورت مشارکت را دارند، مشخص شده است.

- **در قسمت اول** پیوست شماره ۱، برای ۲۶۰۸ طرح اعتباری برابر ۱۹۳،۵۳۵ میلیارد ریال درج شده است. در این قسمت از پیوست هیچ طرحی با سال شروع ۱۳۹۷ وجود ندارد. این امر نشان‌دهنده این است که طرح جدیدی با رعایت موارد گفته شده در ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۲) در این سال شروع نمی‌شود.

- **در قسمت دوم** پیوست شماره ۱، در جدول طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی موضوع تبصره ۱۹ برای ۴۴۶ طرح مندرج در این قسمت اعتباری برابر با ۳۵۹،۷۲۶ میلیارد ریال درج شده است از این میزان اعتبار ۴۳ هزار میلیارد ریال اعتبارات مربوط به منابع عمومی و ۳۱۵ هزار میلیارد ریال برآورد آورده مشارکت‌کننده، تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی، تأمین مالی خارجی و... است.

○ تعداد ۴۱۵ طرح از این تعداد با اعتباری برابر ۴۳،۸۹۴ میلیارد ریال با مشخصات شماره طبقه‌بندی عنوان طرح، سال شروع و پایان، دستگاه مجری و اعتبارات مورد نظر هر طرح، در قسمت اول پیوست نیز درج شده است. براساس جدول مذکور برای این تعداد طرح از دیگر منابع تأمین مالی چون تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی، تأمین مالی خارجی و بازار سرمایه مبلغ ۲۹۷،۸۳۲ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است. بنابراین کل میزان اعتبار پیش‌بینی شده برای ۴۱۵ طرح گفته شده برابر با ۳۴۱،۱۲۶ میلیارد ریال است.

- تعداد ۳۱ طرح از طرح‌های مندرج در این قسمت جدید بوده (در قوانین سال‌های پیش وجود نداشتند) و تنها با درج عنوان طرح، دستگاه مجری و میزان اعتبار پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۷ و از محل منابع حاصل از آورده مشارکت‌کنندگان و تسهیلات بانکی و صندوق توسعه ملی به میزان ۱۸،۰۰۰ میلیارد ریال و بدون شماره طبقه‌بندی، سال شروع و پایان و میزان اعتبارات مورد نظر برای سال‌های بعد درج شده است. به نظر می‌رسد این تعداد طرح مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (الحاق ۲) را کسب کرده‌اند، ولی بدون درج مشخصات کامل طرح در پیوست یک گنجانده شده‌اند. گفتنی است میزان اعتبار در نظر گرفته شده برای هر طرح توسط دولت در سال‌های آتی و همچنین اعتبار لازم برای اتمام طرح‌های مذکور مشخص نیست و این امر موجب عدم شفافیت و سردرگمی مشارکت‌کننده بخش خصوصی خواهد شد.

۳. براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۶ مقرر شده بود تعداد ۲۹۹ طرح با اعتباری برابر ۱۸،۱۵۰ میلیارد ریال خاتمه یابند (سال خاتمه ۱۳۹۶). از این میزان ۴۶ طرح با اعتبار ۹۱۶ میلیارد ریال به اتمام رسیده است و تعداد ۲۵۳ طرح با اعتباری ۹،۸۱۹ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۷ و مبلغ ۶۵،۲۹۲ میلیارد ریال برای سال‌های آتی به لایحه سال ۱۳۹۷ منتقل شده‌اند.



۴. تعداد ۷۵۵ طرح با اعتباری برابر با ۲۲,۱۸۸ میلیارد ریال و اعتبار صفر برای سال‌های آتی در قانون ۱۳۹۶ درج شده بود. خاطرنشان می‌سازد این تعداد طرح بدون سال خاتمه درج شده و به‌نظر می‌رسد باید در لایحه ۱۳۹۷ به اتمام می‌رسیدند درحالی که همچنان تعداد ۷۵۳ طرح از این تعداد با اعتباری برابر ۱۶,۵۱۰ میلیارد ریال و بدون سال خاتمه در لایحه سال ۱۳۹۷ وجود دارند.

۵. تعداد ۲۵ طرح با سال خاتمه‌ای بیش از ۱۳۹۶ با اعتبار سال ۲,۱۹۵ میلیارد ریال و میزان اعتباری برابر ۸,۵۱۷ میلیارد ریال برای سال‌های بعد مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حذف شده است.

۵. تغییرات عمده شاخص‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

تغییرات شاخص‌های عمده به‌صورت کلی در جدول ۴ ارائه شده است. این جدول تصویر کلی مقایسه‌ای از قوانین بودجه ۸ سال گذشته و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ 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 ۱۴ درصد در لایحه سال ۱۳۹۷ خواهد رسید.

سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۷

نسبت به سال قبل ۱۲/۵ واحد درصد کاهش یافته و به ۳۲ درصد می‌رسد.

سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۹۷

نسبت به سال قبل ۳/۵ واحد درصد کاهش داشته و به ۱۷ درصد رسیده است.

سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه از کل اعتبارات عمرانی در سال جاری

نسبت به سال قبل ۱۶ درصد رشد داشته و به ۵۱ درصد رسیده است.

جدول ۴. مقایسه شاخص‌هایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ - ۱۳۹۵ و لایحه سال ۱۳۹۶

ردیف	موضوع	قانون ۱۳۸۹	قانون ۱۳۹۰	قانون ۱۳۹۱	قانون ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۵	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷
۱	اعتبار طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)	۳۱۷	۳۴۹	۳۹۷	۳۸۶	۴۱۲	۵۰۸	۵۷۵	۷۱۳	۶۰۴
۲	سهم اعتبار طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی (درصد)	۲۵	۲۰	۲۴	۱۹/۵	۱۷/۵	۱۸/۵	۱۷	۱۷/۹	۱۴
۳	سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۴۸	۴۹	۵۸	۴۵/۵	۴۵	۵۱	۵۰	۴۴/۵	۳۲
۴	سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۱۸	۱۷	۱۹	۲۱	۱۵	۱۱	۱۱	۲۰/۵	۱۷
۵	سهم اعتبارات طرح‌های متفرقه از کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (درصد)	۳۴	۳۴	۲۳	۲۵	۴۰	۳۸	۳۸	۳۵	۵۱
۶	طرح‌های جدید (تعداد)	۷۷	۱۹۱	۳۹۹	۱۱۱	۴۸	۱۷	۲۸	۵۷	۰
۷	اعتبار طرح‌های جدید در بودجه (هزار میلیارد ریال)	۶	۱۰	۲۷	۲	۸	۱	۲	۶	۰
۸	اعتبار طرح‌های جدید در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	۵۱	۵۶	۱۷۰	۱۵	۳۱	۱	۵۷	۳۸	۰

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

تبصره «۴»

بند «و» - دولت مجاز به برداشت از صندوق توسعه ملی به میزان ۲۰۳,۲۰۰ میلیارد ریال براساس جدول مندرج در این بند می‌باشد. دو ردیف از ردیف‌های این جدول با عناوین «طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم‌فشار و سامانه‌های نوین آبیاری» و «طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن» جمعاً به مبلغ ۲۱,۰۰۰ میلیارد ریال به طرح‌های عمرانی اشاره دارد.

بند «ز» - به دولت اجازه داده می‌شود مبلغ ۳۵۰ میلیون دلار به‌منظور تکمیل طرح انتقال آب کشاورزی به اراضی سیستان از صندوق توسعه ملی برداشت کند.

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 مالی اسلامی توسط شرکت‌های دولتی و دانشگاه‌ها تا سقف ۷۰ هزار میلیارد ریال (بند «الف» تبصره «۵»).

۲. انتشار اوراق مالی اسلامی توسط شهرداری‌ها تا سقف ۸۰ هزار میلیارد ریال (بند «د» تبصره «۵»).



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

۴. انتشار ۳ میلیارد دلار اوراق مالی اسلامی توسط شرکت ملی نفت ایران جهت بازپرداخت تعهدات سررسید شده (بند «ی» تبصره «۵»).

درخصوص موارد فوق، نکات زیر قابل ذکر است:

– عملکرد انتشار این اوراق توسط شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در سال ۱۳۹۶ قابل توجه نبوده است و بنابراین انتظار نمی‌رود در سال ۱۳۹۷ نیز انتشار این اوراق عملکرد قابل توجهی داشته باشد.

– 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 به خرید این اوراق اقدام 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 «۸»

در تبصره «۸» به دولت اجازه داده شده که برای اجرای عملیات تکمیل و احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی، عملیات آب و خاک کشاورزی، احداث آب‌بندان‌ها، مرمت و بازسازی قنوات که توسط بخش‌های غیردولتی و تعاونی‌های تولیدی انجام می‌شود تا ۸۵ درصد اعتبارات مورد نیاز را از محل برنامه‌های بهبود بهره‌وری آب در عرضه کشاورزی و عرضه آب به‌عنوان سهم بلاعوض دولت هزینه کند.

تبصره «۱۹»

در تبصره «۱۹» لایحه سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده است میزان ۱۰ درصد از ورودی صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷ به‌عنوان اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منتخب لحاظ شود. بنابراین حدود ۵۶ هزار میلیارد ریال برای این‌گونه طرح‌ها در نظر گرفته شده است. شایسته ذکر است هم‌اکنون لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در دولت در حال بررسی است. با ملاحظه اینکه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی پس از چند سال مطالعه در دولت در حال نهایی شدن است و با توجه به ابعاد گسترده آن، مجلس باید تصمیم بگیرد که آیا این امر چندبعدی و بلندمدت باید از طریق لایحه مجزا پیگیری شود یا در قانون بودجه درباره آن تصمیم‌گیری کند یا اینکه با توجه به ظرفیت‌های قانون بودجه، الزامات و ابزارهای یک‌ساله اجرایی شدن آن لایحه را تصویب و نظارت کند. به‌علاوه برای استفاده از روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی و واگذاری طرح‌ها صرف اتکا به تبصره‌های موقت بودجه‌ای نمی‌تواند راهگشا

باشد. در این تبصره با وجود یک‌ساله بودن قانون بودجه، تعهداتی بلندمدت که شاید تا ۳۰ سال ادامه یابند مطرح شده است (موضوع بند «۶» تبصره «۱۹»). تجربه سال‌های گذشته مانند بند «۱۰۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و نیز بند «۱۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (که شبیه تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بودند) و عدم توفیق آنها شاهدهی بر این مدعاست. لذا نباید برای حل مسئله پیچیده و بلندمدت طرح‌های عمرانی به تبصره‌های موقت بودجه‌ای امید چندانی داشت مگر اینکه در این تبصره‌ها با دقت و جدیت اقدامات ضروری یک‌ساله برای حل مشکل را پیش‌بینی و پیگیری کرد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

در مجموع در بخش طرح‌های عمرانی برخی موضوعات مهم به شرح 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. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای هریک از دستگاه‌های اجرایی اعتبار متفرقه عمرانی در نظر گرفته شده است. با توجه به تفکیک صورت گرفته، میزان اعتبارات متفرقه عمرانی در قالب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طرح‌های ملی قرار گرفته و در پیوست شماره ۱ درج شود در این صورت میزان اعتبار اختصاص یافته به هر فصل و هر دستگاه شفاف می‌شود. در وضعیت کنونی امکان نظارت بر میزان و چگونگی هزینه‌کرد این اعتبارات وجود ندارد.

۲. جدول شماره ۱۲ موضوع طرح‌های مشارکت بخش خصوصی است، این جدول بودجه‌ای نیست و می‌توان آن را حذف کرد و وظیفه مشخص کردن طرح‌های مشارکتی را به نهادهای مربوطه سپرد.

۳. اعتبارات جدول شماره ۱۵ شرحی بر ردیف‌های متفرقه جدول شماره ۹ است. با انتقال هر ردیف متفرقه به دستگاه مربوط می‌توان این جدول را حذف کرد. از طرف دیگر توضیح ذیل جدول به معنای عدم اتمام مطالعه مورد نیاز طرح‌های مذکور بوده، لذا در شرایط فعلی خلاف قانون و غیرقابل اجراست.

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

۵. جدول شماره ۲۰ مشتمل بر مطالعه و اجرای ۲۹۳ طرح بزرگ و کوچک با اعتباری برابر ۲۰۰ میلیارد ریال است. شروع این تعداد طرح که به‌طور متوسط برای هر طرح تنها ۶۸۰ میلیون ریال در نظر گرفته شده است توصیه نمی‌شود. علاوه بر آن و با توجه به توضیح ذیل جدول که قرار است این تعداد طرح بین استان‌ها توزیع شود، توصیه می‌شود این جدول حذف شود.



۶. تعداد ۳۱ طرح از طرح‌های مندرج در قسمت دوم پیوست شماره ۱ بودجه با عنوان طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» جدید بوده و تنها مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) را دریافت کرده‌اند. پیشنهاد می‌شود طرح‌های مذکور با مشخصات کامل در قسمت اول پیوست ۱ درج شوند.

۷. اولویت‌بندی برای تخصیص اعتبار طرح‌های با سال خاتمه ۱۳۹۷ به صورت کامل انجام یابد.

۸. ردیف منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به شماره ۲۱۰۳۰۱ در جدول ۵ که ۴۰ 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 به عمل بیاورد.

۹. در لایحه بودجه (تبصره «۱۹») دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است. با ملاحظه اینکه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی پس از چند سال مطالعه در دولت در حال نهایی شدن است و با توجه به ابعاد گسترده آن، مجلس باید تصمیم بگیرد که آیا این امر چندبُعدی و بلندمدت باید از طریق لایحه مجزا پیگیری شود یا اینکه با توجه به ظرفیت‌های قانون بودجه، الزامات و ابزارهای یک‌ساله اجرایی شدن آن لایحه را تصویب کند. از منظر کارشناسی برای استفاده از روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی و واگذاری طرح‌ها صرف اتکا به تبصره‌های موقت بودجه‌ای نمی‌تواند راهگشا باشد. در این تبصره علیرغم یک‌ساله بودن قانون بودجه، تعهداتی بلندمدت که شاید تا ۳۰ سال ادامه یابند مطرح شده است (موضوع بند «۶» تبصره «۱۹»). تجربه سال‌های گذشته مانند بند «۱۰۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و نیز بند «۱۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (که شبیه تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بودند) و عدم توفیق آنها شاهدی بر این مدعا است. لذا نباید برای حل مسئله پیچیده و بلندمدت طرح‌های عمرانی به تبصره‌های موقت بودجه‌ای امید چندانی داشت مگر اینکه در این تبصره‌ها با دقت و جدیت اقدامات ضروری یک‌ساله برای حل مشکل را پیش‌بینی و پیگیری کرد.



شماره مسلسل: ۱۵۶۶۷

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۳۷. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: عاطفه جلالی موسوی

همکار: شهرام حلاج نیشابوری

ناظر: داریوش ابوحمز

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۱۰