

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۹. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای**

معاونت مطالعات بخش عمومی

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت: ۳۰۰

شماره چاپ: —

تاریخ چاپ: —

کد موضوعی: ۲۳۰

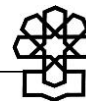
شماره مسلسل: ۱۷۲۹۸

خردادماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
۸	۲. تحلیل زمان خاتمه طرح‌ها
۱۰	۳. سایر جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
۱۱	۴. ردیف‌های متفرقه
۱۲	۵. تغییرات عمده شاخص‌های اصلی در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۵	۶. بررسی تبصره «۱۹» ماده واحده در لایحه بودجه ۱۴۰۰
۱۸	جمع‌بندی و پیشنهادها



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۹. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چکیده

۱. سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، اعم از مصارف عمومی و اختصاصی، برابر با ۱۰۹۶ هزار میلیارد ریال است که شامل ۱۰۴۰ هزار میلیارد ریال مصارف عمومی و ۵۶ هزار میلیارد ریال اعتبارات اختصاصی می‌شود.
۲. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برابر با ۱۰۴۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به این اعتبارات در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (۸۸۰ هزار میلیارد ریال) حدود ۱۸/۲ درصد رشد داشته است. همچنین سهم این اعتبارات از کل منابع عمومی ۱۲/۳ درصد است.
۳. سهم هریک از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، استانی و متفرقه از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به ترتیب برابر با ۴۷/۴، ۱۶/۸ و ۳۵/۸ درصد است که این سهم‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به ترتیب ۷/۴-، ۲/۷ و ۵/۷ واحد درصد تغییر کرده است.
۴. تعداد ۷۶۲ طرح با عناوینی نظیر ماشین‌آلات و تعمیرات اساسی و خرید و تأمین تجهیزات در پیوست یک لایحه با اعتباری برابر با ۳۸۵۲۳ میلیارد ریال برای سال ۱۴۰۰ درج شده است، این تعداد طرح مستمر بوده و هرساله در قوانین بودجه تکرار می‌شوند. همچنین ۱۳۷ طرح از این تعداد نیز به‌عنوان طرح‌هایی با ویژگی استانی در نظر گرفته شده است. خاطرنشان می‌سازد ۱۸ طرح از این تعداد در سال ۱۴۰۰ شروع خواهند شد و جدید هستند.
۵. در پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۴۰۰، برای ۱۵۱ طرح از مجموع ۲۵۹۳ طرح، هریک اعتباری کمتر از ۱ میلیارد ریال درج شده است. برای این تعداد طرح، مجموع اعتبار در نظر گرفته شده برای سال ۱۴۰۰ مبلغ ۳۸ میلیارد ریال و برای سال‌های بعد مبلغ ۷۰۲ هزار میلیارد ریال است. به نظر می‌رسد با توجه به اعتبار در نظر گرفته شده، طرح‌های مذکور در سال پیش رو پیشرفتی نخواهند داشت.
۶. طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای به‌رغم نوسانی بودن، در مجموع سیر نزولی داشته است، به‌نحوی که به‌تدریج از ۳۳ درصد در سال ۱۳۸۴ به حدود ۱۶ درصد در سال ۱۳۹۹ (پیش‌بینی) رسیده است. این امر بدین معناست که به‌تدریج سهم عمده‌ای از منابع بودجه عمومی دولت صرف امور هزینه‌ای شده و سهم اعتبارات عمرانی کاهش یافته است.

۷. با توجه به آخرین سال دولت دوازدهم و همانند دولت‌های گذشته، رویکرد اتمام طرح‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار و قابل اتمام به یکی از سیاست‌های دولت در قبال طرح‌های عمرانی بدل گشته است و به همین منظور اعتباری به میزان ۳۴ هزار میلیارد ریال با عنوان کمک به اتمام طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی قابل اتمام در سال ۱۴۰۰ در جدول اعتبارات متفرقه (شماره ۹) درج شده است.

۸. تعداد ۲۹۸ طرح عمرانی در جداول ۱۵، ۱۹ و ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ درج شده 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. برای این طرح‌ها تنها اعتباری برابر با ۱۵۵۲ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ در نظر گرفته شده است.

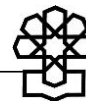
۹. در تبصره «۱۹» ماده‌واحد، سازوکاری برای مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی پیشنهاد شده است. بر این اساس تعداد ۱۷۸ طرح و پروژه در قسمت دوم پیوست ۱ لایحه با اعتباری برابر ۴۷۹۵۴ میلیارد ریال با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی آورده شده است. براساس مفاد این تبصره، ۱۰ درصد از اعتبارات عمرانی لایحه (۱۰۴ هزار میلیارد ریال) در ردیف مشخصی قرار خواهد گرفت تا در صورت انعقاد قرارداد با بخش خصوصی به طرح‌های تعیین شده تعلق گیرد. گفتنی است میزان و چگونگی تخصیص این اعتبار برای طرح‌هایی که با بخش خصوصی قرارداد منعقد کرده‌اند، مشخص نیست.

۱۰. در ردیف ۶ جدول ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با عنوان «اعتبار موضوع اجرای طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم» (این ردیف شامل ۴۱ طرح بوده و عناوین و دستگاه اجرایی آن در جدول ۱۹ ماده‌واحد آمده است) اعتباری بالغ بر ۵۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده که خارج از پیوست ۱ لایحه است. این امر باعث می‌شود که اطلاعاتی از زمان‌بندی و هزینه‌های اجرای طرح‌های اشاره شده در دست نباشد و نظارت با مشکل روبه‌رو شود.

۱۱. در جدول ۲۰ ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، ۲۵۴ طرح مطالعاتی و اجرایی با مجموع اعتبار ۱۰۰۰ میلیارد ریال آورده شده در حالی که به‌لحاظ قانونی، عملیاتی شدن طرح باید بعد از اتمام مرحله مطالعات طرح صورت گیرد. همچنین متن درج شده در انتهای این جدول مبنی بر توزیع اعتبارات طرح‌های مندرج در این جدول بین استان‌ها متناسب با پیشرفت فیزیکی و کسب مجوزهای لازم، عدم شفافیت را در پی دارد.

مقدمه

طرح‌های تملک‌دارایی‌های 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 تملک



دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» فهرست شده‌اند. در تبصره‌های ماده‌واحده نیز قواعدی جهت تأمین مالی، نحوه اجرا و دیگر سازوکارهای مربوط به طرح‌های عمرانی تعیین شده است. در این گزارش تصویری کلی از وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۰ ارائه می‌شود. همچنین به بررسی اجمالی احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی در تبصره‌های ماده‌واحده لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ پرداخته خواهد شد.

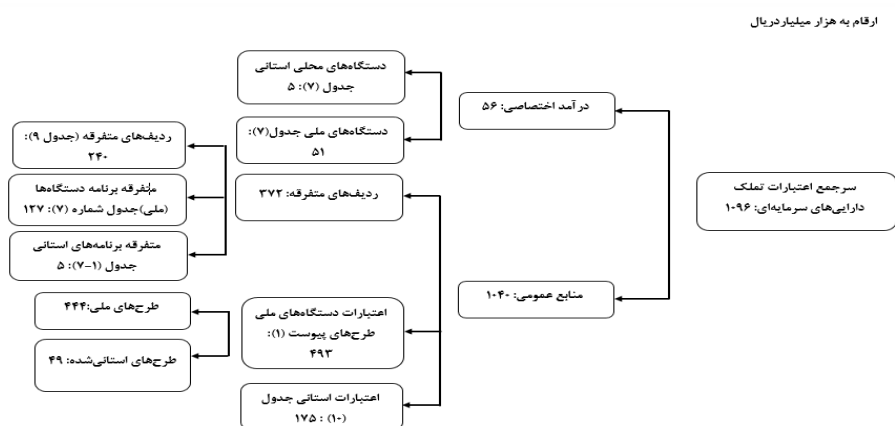
۱. تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

یکی از اصلی‌ترین کانال‌های سرمایه‌گذاری دولت در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در کشور، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. در میان انبوه مشکلاتی که طرح‌های عمرانی با آن روبه‌رو است، مسئله کمبود اعتبار و همچنین عدم تخصیص اعتبارات در نظر گرفته شده، از مشکلات عمده عنوان می‌شوند.

درخصوص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نکات زیر شایان توجه است:

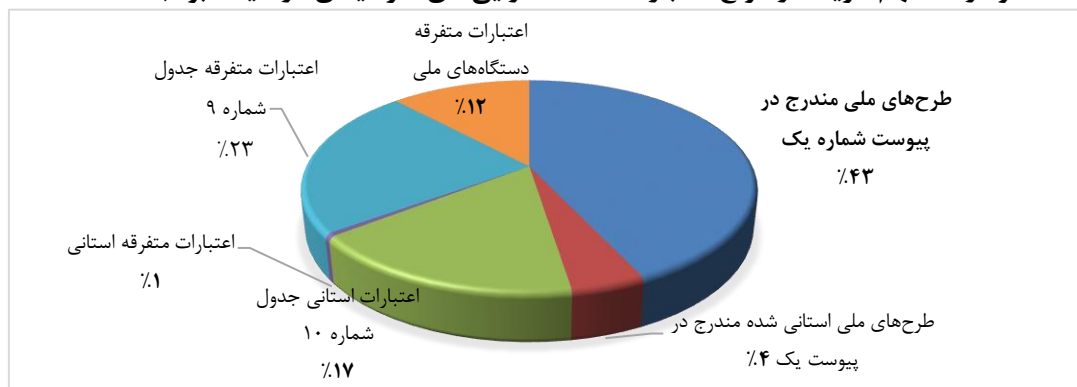
۱. سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت، اعم از مصارف عمومی و اختصاصی، برابر ۱۰۹۶ هزار میلیارد ریال است که شامل ۴۹۳ هزار میلیارد ریال اعتبار منابع عمومی دستگاه‌های اجرایی ملی، ۱۷۵ هزار میلیارد ریال اعتبار دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها، ۳۷۲ هزار میلیارد ریال اعتبارات متفرقه و ۵۶ هزار میلیارد ریال از محل درآمدهای اختصاصی است. از مجموع اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی، مبلغ ۵۱ هزار میلیارد ریال برای دستگاه‌های اجرایی ملی و ۵ هزار میلیارد ریال برای دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها در نظر گرفته شده است. شایان ذکر است که اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های اجرایی تحت عنوان «سایر منابع» در موافقتنامه‌های طرح‌های عمرانی پیش‌بینی و تخصیص می‌یابد.

نمودار ۱. طبقه‌بندی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی

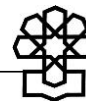


۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۱۰۴۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به اعتبارات عمرانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (۸۸۰ هزار میلیارد ریال) حدود ۱۸/۲ درصد رشد داشته است. همچنین سهم این اعتبارات از کل مصارف عمومی، ۱۲/۳ درصد است.
۳. اعتبارات عمرانی در سه گروه اعتبارات ملی، اعتبارات استانی و اعتبارات متفرقه قابل مشاهده هستند. ۴۷/۴ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به طرح‌های ملی و طرح‌های ویژه استانی مندرج در پیوست یک، ۳۵/۸ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۶/۸ درصد مربوط به طرح‌های استانی است.
۴. اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۳۷۲ هزار میلیارد ریال و رشد آن نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ حدود ۰/۴ درصد است. گفتنی است اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در دو قسمت، جدول ۹ تحت عنوان «اعتبارات ردیف‌های متفرقه» با مبلغ ۲۴۰ هزار میلیارد ریال و جدول ۲-۷ با عنوان «اعتبارات انتقال یافته به جداول ۷ و ۱۰ ماده واحد» با مبلغ ۱۳۲ هزار میلیارد ریال درج شده است. از این میزان، اعتباری حدوداً برابر ۱۲۷ هزار میلیارد ریال برای دستگاه‌های اجرایی ملی و مبلغ ۵ هزار میلیارد ریال برای دستگاه‌های اجرایی استانی و محلی در نظر گرفته شده است.
۵. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مبلغ ۱۷۵ هزار میلیارد ریال است (براساس جدول ۱۰) که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۴۲ درصد افزایش داشته است.
۶. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، اعتباری حدود ۴۹۳ هزار میلیارد ریال به خود اختصاص داده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (۳۸۶ هزار میلیارد ریال) حدود ۲۸ درصد افزایش داشته است. این میزان اعتبار برای حدود ۲۵۹۳ طرح در نظر گرفته شده است. از این تعداد حدود ۱۹۵۸ طرح به عنوان طرح‌های ملی و حدود ۶۳۵ طرح به صورت استانی ویژه در نظر گرفته شده است. نمودار زیر تفکیک اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را نشان می‌دهد.

نمودار ۲. سهم هریک از انواع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۰



مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۰.



۷. در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بیشترین میزان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، متعلق به امور اقتصادی با ۲۵۴۳۷۲ میلیارد ریال اعتبار است. کمترین میزان اعتبار نیز برای امور رفاه اجتماعی با ۱۰۹۰ میلیارد ریال است.

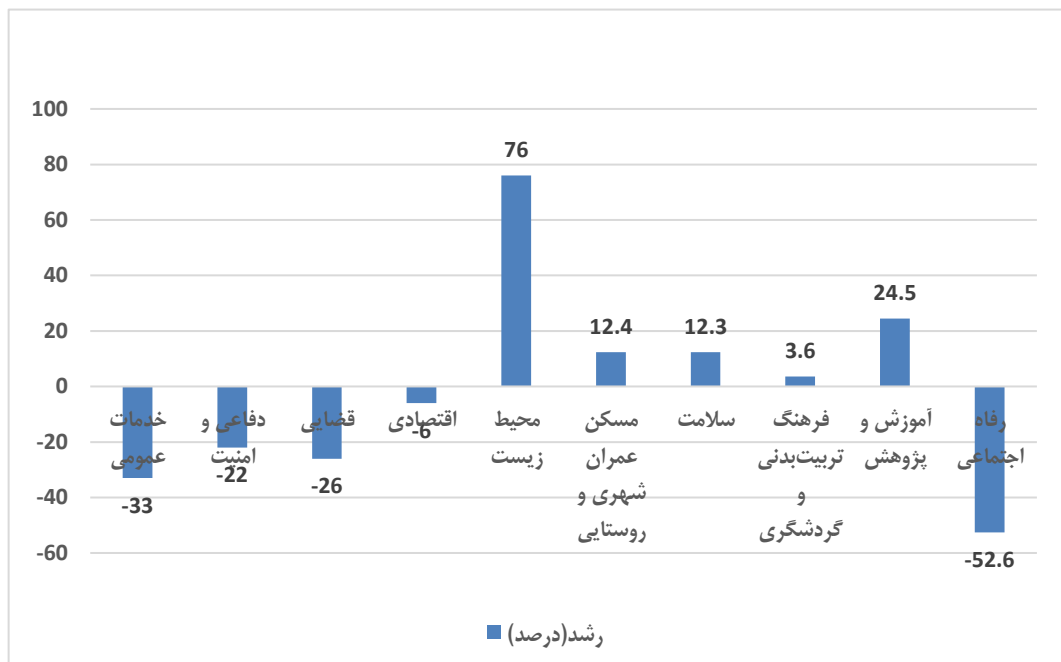
جدول ۱. اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور ده‌گانه (میلیارد ریال)

نام امور	قانون ۱۳۹۹	درصد سهم از کل اعتبارات سرمایه‌ای بودجه ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	درصد سهم از کل اعتبارات سرمایه‌ای بودجه ۱۴۰۰	درصد رشد اعتبارات نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹
خدمات عمومی	۲۲۳۷۳	۵	۱۴۷۹۱	۳	-۳۴
دفاعی و امنیت	۹۷۶۲	۲	۷۵۱۷	۲	-۲۳
قضایی	۲۲۵۲۶	۵	۱۶۵۰۵	۳	-۲۷
اقتصادی	۲۵۵۹۱۹	۵۳	۲۵۴۳۷۲	۵۲	-۱
محیط زیست	۲۸۱۲	۱	۴۹۶۰	۱	۷۶
مسکن عمران شهری و روستایی	۶۱۵۵۵	۱۳	۶۹۲۳۳	۱۴	۱۲
سلامت	۱۳۷۱۷	۳	۱۵۴۰۷	۳	۱۲
فرهنگ تربیت بدنی و گردشگری	۲۲۹۳۴	۵	۲۳۷۶۰	۵	۴
آموزش و پژوهش	۶۸۹۵۷	۱۴	۸۵۸۷۲	۱۷	۲۵
رفاه اجتماعی	۲۳۰۲	۰	۱۰۹۰	۰	-۵۳
جمع	۴۸۲۸۶۲	۱۰۰	۴۹۳۵۱۰	۱۰۰	۲

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۰.

موارد ارائه شده در جدول ۱ به جهت مقایسه‌پذیری بهتر در نمودار ۳ نیز نمایش داده شده است.

نمودار ۳. میزان رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور ده‌گانه



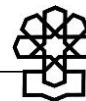
مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۰.

۸. در قسمت اول پیوست ۱ لایحه، ۴۷ طرح (جدید) با سال شروع ۱۴۰۰ و اعتباری برابر ۵۹۳۷ میلیارد ریال درج شده است. میزان اعتبار مورد نیاز برای سال‌های بعد برابر با ۹۴۳۵۹ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. ۱۸ طرح از این تعداد مستمر بوده و سال خاتمه مشخصی ندارند (به‌عنوان مثال طرح‌های تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات) که هر ساله در پیوست یک درج می‌شوند و اعتباری برابر با ۱۶۰ میلیارد ریال برای سال ۱۴۰۰ برای آنها پیش‌بینی شده است. تفکیک ۲۹ طرح باقی‌مانده (غیرمستمر) براساس فصل در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۲. تفکیک طرح‌های جدید غیرمستمر در لایحه بودجه ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)

عنوان فصل	تعداد	اعتبار سال ۱۴۰۰	اعتبار سال‌های بعد
اداره امور قضایی	۳	۲۴۰	۲۱۰
ارتباطات و فناوری	۱	۲۰۰	۲۸۰۰
منابع آب	۵	۲۲۰	۱۱۳۴۷
آب و فاضلاب	۱	۴۰	۱۴۱۰
درمان	۱۲	۲۷۵	۵۹۵۱۴
فرهنگ و هنر	۱	۱۰	۳۶۱۰
آموزش عالی	۱	۴۵۶۱	۱۰۰۰
آموزش و پرورش	۶	۱۴۰	۱۴۴۶۸
جمع	۲۹	۵۷۷۷	۹۴۳۵۹

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۰.



۹. در تبصره «۱۹» ماده واحده، همانند چند سال اخیر سازوکاری برای مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی پیشنهاد شده است. بر این اساس تعداد ۱۷۸ طرح و پروژه در قسمت دوم پیوست ۱ لایحه با اعتباری برابر ۴۷۹۵۴ میلیارد ریال درج شده است. این تبصره همانند سال گذشته به منظور اهرم‌سازی اعتبارات برای اجرایی شدن طرح‌های تعیین شده در قسمت دوم پیوست ۱ برای اجرا به روش مشارکت، میزان ۱۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به این منظور اختصاص داده است. شایان ذکر است این امر همچنان عدم شفافیت در نحوه توزیع این میزان اعتبار برای طرح‌هایی که با بخش خصوصی قرارداد منعقد کرده‌اند را در پی دارد.

۱۰. براساس اطلاعات قسمت اول پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی حدود ۴۹۳ هزار میلیارد ریال است که برای ۲۵۹۳ طرح در نظر گرفته شده است. از این تعداد حدود ۱۹۵۸ طرح به عنوان طرح‌های ملی و حدود ۶۳۵ طرح به صورت استانی ویژه در نظر گرفته شده است. همان‌گونه که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، تعداد ۷۴ طرح در این پیوست به منظور مشارکت عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» انتخاب شده‌اند. ۵۸ طرح از این تعداد طرح‌های ملی و ۱۶ طرح، طرح‌های ملی با ویژگی استانی است.

جدول ۳. تعداد و اعتبار طرح‌های درج شده در قسمت اول پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۴۰۰

به تفکیک ملی - ملی با ویژگی استانی - و طرح‌های موضوع تبصره «۱۹»

برآورد ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)	تعداد	عنوان
۴۴۴۴۹۳	۱۹۵۸	طرح‌های ملی
۳۹۶۳۲۷	۱۹۰۰	- طرح‌های ملی
۴۸۱۶۶	۵۸	- طرح‌های ملی انتخاب شده برای مشارکت موضوع تبصره «۱۹»
۴۹۰۱۸	۶۳۵	طرح‌های ملی با ویژگی استانی
۴۷۹۷۰	۶۱۹	- طرح‌های ملی با ویژگی استانی
۱۰۴۸	۱۶	- طرح‌های ملی با ویژگی استانی انتخاب شده برای مشارکت موضوع تبصره «۱۹»
۴۹۳۵۱۱	۲۵۹۳	جمع

مأخذ: همان.

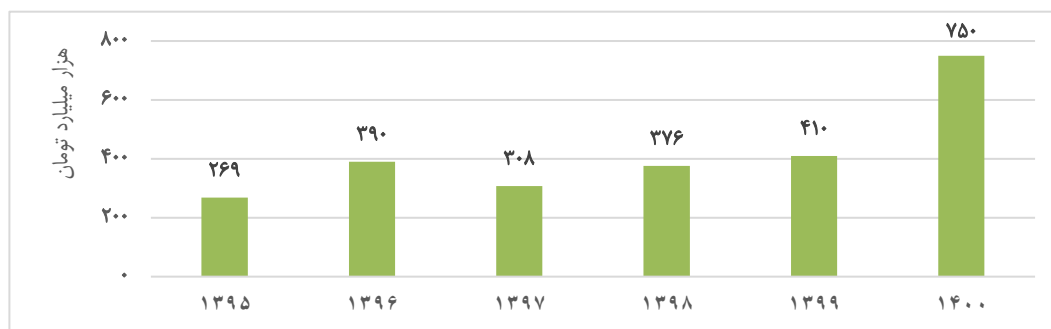
۱۱. تعداد ۷۶۲ طرح با عناوینی نظیر تعمیرات اساسی و تأمین و خرید تجهیزات و با اعتباری برابر با ۳۸۵۲۳ میلیارد در پیوست یک لایحه سال ۱۴۰۰ درج شده است. خاطرنشان می‌سازد طرح‌های مذکور مستمر بوده و ماهیت عمرانی ندارند و هر ساله در قوانین بودجه تکرار می‌شوند.

۱۲. برای تعداد ۱۵۱ طرح از طرح‌های مندرج در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبار در نظر گرفته شده برای هر طرح مبلغی کمتر از ۱ میلیارد ریال است که در مجموع اعتبار آنها برای سال ۱۴۰۰ مبلغ ۳۹ میلیارد ریال و برای سال‌های بعد ۷۰۲ هزار میلیارد ریال درج شده است. به نظر می‌رسد این طرح‌ها در سال پیش رو و با توجه به اعتبار در نظر گرفته شده پیشرفت چندانی نخواهند داشت.

۲. تحلیل زمان خاتمه طرح‌ها

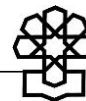
براساس اطلاعات مندرج در پیوست یک قوانین بودجه سنواتی و با توجه به سال خاتمه درج شده برای هر طرح، باید هر ساله تعدادی از طرح‌ها به اتمام برسند. بررسی میزان طرح‌های پایان یافته در سال‌های گذشته نشان‌دهنده عدم تکمیل به موقع طرح‌ها مطابق با برنامه زمانی و در نتیجه افزایش هزینه آنهاست. نمودار زیر، میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح‌های پیوست یک قوانین بودجه سال‌های گذشته را نشان می‌دهد. خاطر نشان می‌سازد این میزان اعتبار برای هر سال از مجموع اعتبار در نظر گرفته شده برای سال مورد نظر (مشروط بر تخصیص تمام اعتبارات در نظر گرفته شده در سال مورد نظر مندرج در پیوست یک لایحه بودجه) به علاوه اعتبار سال‌های بعد به دست آمده است.

نمودار ۴. اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح‌های پیوست یک در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۵ و لایحه بودجه ۱۴۰۰



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه ۱۴۰۰.

بر این اساس، برای سال ۱۴۰۰ حدود ۷۴۹۷ هزار میلیارد ریال بودجه نیاز است تا تمام طرح‌های مندرج در پیوست یک لایحه ۱۴۰۰ به اتمام برسند و انتظار می‌رود که این رقم در سال‌های آینده افزایش یابد. در جدول زیر تعداد طرح‌ها براساس زمان و میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام نشان داده می‌شود.



جدول ۴. طبقه‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی بر حسب سال اتمام

۱۴۰۷	۱۴۰۶	۱۴۰۵	۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	
۱۰	۵	۴۴۷	۱۰۹	۱۸۴	۷۴۲	۲۱۴	۱۱۹	تعداد طرح‌ها
۱۷۷	۴۱۰	۱۲۵۳۲	۲۸۱۱	۲۸۹۷	۱۶۸۳۷	۸۶۳۵	۱۰۰۰	اعتبار در سال ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)
۴۹۱۵	۳۱۰۴۰	۳۱۷۹۹۶	۷۶۷۰۸	۴۶۳۸۱	۱۷۲۸۱۸	۴۵۲۵۶	-	اعتبار سال‌های بعد (میلیارد تومان)
۲۸	۷۵	۲۵	۲۷	۱۶	۱۰	۵	-	پیش‌بینی زمان لازم برای اتمام طرح (سال)
۲۱	۶۹	۲۰	۲۳	۱۳	۸	۴	-	پیش‌بینی انحراف از زمان ذکر شده (سال)

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۰ و محاسبات تحقیق.

بر اساس جدول فوق دولت برای خاتمه طرح‌های در دست اجرای مندرج در پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۰ (طرح‌های غیرمستمر)، تا پایان سال ۱۴۰۷ به‌طور میانگین ۳/۵ سال برای هر طرح زمان نیاز دارد. این در حالی است که در صورت پیش‌بینی اعتبار طرح‌ها مطابق روند فعلی، میانگین زمان خاتمه بیش از ۲۰ سال برآورد می‌شود.

پیش‌بینی زمان لازم برای اتمام طرح‌ها با فروض زیر به‌دست آمده است:

۱. اعتبار پیش‌بینی شده طرح‌ها برای سال‌های آتی صحیح بوده و در سال‌های بعد با افزایش روبه‌رو نخواهند شد.

۲. میزان اعتبار برآورد شده در سال ۱۴۰۰، برای سال‌های آتی نیز بدون تغییر بوده و به‌صورت کامل و صد درصد تخصیص یافته و تأمین اعتبار می‌شود.

به این ترتیب با تقسیم «اعتبار سال‌های بعد» به «اعتبار سال ۱۴۰۰»، پیش‌بینی زمان لازم برای اتمام طرح‌ها به‌دست می‌آیند. به‌عنوان مثال، بر اساس اطلاعات پیوست یک، مقرر شده تا ۲۱۴ طرح در سال ۱۴۰۱ پایان یابد و در سال ۱۴۰۰ مبلغ ۸۶۳۵ میلیارد تومان برای اجرای این طرح‌ها پرداخت خواهد شد، همچنین اعتباری برابر ۴۵۲۵۶ میلیارد تومان برای سال ۱۴۰۱ در لایحه پیش‌بینی شده است. بر این اساس یا باید در سال ۱۴۰۱ پنج برابر اعتبار سال ۱۴۰۰ به این تعداد طرح اعتبار پرداخت شود (!) یا در صورتی که پرداخت کامل اعتبار در نظر گرفته شده در سال ۱۴۰۰ برای سال ۱۴۰۱ نیز صورت پذیرد، زمان واقعی اتمام این طرح‌ها پنج سال دیگر خواهد بود.

بر اساس آنچه بیان شد، تعداد ۱۸۳۱ طرح غیرمستمر (۷۶۲ طرح مستمر و بدون سال خاتمه در لایحه درج شده است) در پیوست یک لایحه ۱۴۰۰ درج شده که از این تعداد ۱۱۹ طرح در سال ۱۴۰۰ پایان خواهند یافت و مابقی (۱۷۱۲ طرح) قرار است تا سال ۱۴۰۷ (بجز یک طرح که سال ۱۴۱۲ به‌عنوان سال خاتمه آن درج شده است) پایان یابند.

از این میزان، تاکنون تنها تعداد ۶۳۳ طرح حداقل ۵۰ درصد اعتبارات پیش‌بینی شده برای اتمام را دریافت کرده‌اند. شایان ذکر است حدود ۵۰۰ طرح نیز تنها ۲۰ درصد از اعتبار پیش‌بینی شده برای اتمام را دریافت کرده‌اند. این در حالی است که ۱۸۰ طرح از این تعداد تا دو سال آینده باید به اتمام برسند و ۸۰ درصد از اعتبار لازم برای اتمام آنها، طی این مدت باید پرداخت شود.

۳. سایر جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، جداول ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۰ ماده‌واحد به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اشاره دارد.

جدول ۱۲ - شامل ۲۲ طرح و با عنوان «طرح‌های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی» می‌باشد. چنانکه بیان شد در تبصره «۱۹» سازوکاری برای جلب مشارکت بخش خصوصی برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده است.

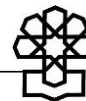
جدول ۱۵ - با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جزء «۴» ردیف (۵۵۰۰۰۰)

جدول «۹» با تعداد ۳ طرح و اعتباری برابر ۵۲ میلیارد ریال در لایحه بودجه درج شده است.

جدول ۱۸ - ردیف شماره ۶ این جدول با عنوان «اعتبار موضوع اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم (موضوع جدول ۱۹)» با اعتباری معادل ۵۰۰ میلیارد ریال برای ۴۱ طرح درج شده است.

جدول ۱۹ - با عنوان «فهرست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم موضوع ردیف (۶) جدول (۱۸)» نیز با ۴۱ طرح و میزان اعتباری برابر با ۵۰۰ میلیارد ریال به‌صورت سرجمع درج شده است. شایان ذکر است، جدول ۱۹ شامل طرح‌هایی است که خارج از پیوست یک 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 ۲۰ - با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۱۰-۵۵۰۰۰۰» با تعداد ۲۵۴ طرح با اعتباری برابر با ۱۰۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ 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. همچنین توجه به متن درج شده در انتهای این جدول مبنی بر توزیع اعتبارات طرح‌های مندرج در این جدول بین استان‌ها متناسب با پیشرفت فیزیکی دارای ابهام است.



۴. ردیف‌های متفرقه

در لایحه بودجه ۱۴۰۰ میزان اعتبار درج شده برای ردیف‌های متفرقه برابر با ۳۷۱۸۰۰ میلیارد ریال است که ۳۵/۸ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۰ را به خود اختصاص داده است و نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹، ۰/۴ درصد افزایش داشته است. از این میزان، مبلغ ۲۳۹۶۶۶ میلیارد ریال در جدول ۹ ماده‌واحد و تحت عنوان اعتبارات ردیف‌های متفرقه درج شده و مبلغ ۱۳۲۱۳۳ میلیارد ریال براساس جدول ۱-۷ بین ۸۵ دستگاه اجرایی توزیع شده است.

جدول ۵. سرجمع توزیع اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (میلیارد ریال)

شرح	اعتبار ۱۳۹۹	اعتبار ۱۴۰۰	رشد (درصد)
اعتبارات متفرقه	۳۷۰۳۹۰	۳۷۱۸۰۰	۰/۴
۱. اعتبارات مندرج در جدول شماره ۹ ماده‌واحد	۲۶۸۳۱۷	۲۳۹۶۶۶	-۱۰/۷
۲. اعتبارات متفرقه انتقال‌یافته به جدول ۷ ماده‌واحد (دستگاه‌های ملی) مندرج در جدول ۱-۷	۹۶۹۹۴	۱۲۶۷۳۰	۳۰/۷
۳. اعتبارات متفرقه انتقال‌یافته به جدول شماره ۱۰ ماده‌واحد (دستگاه‌های محلی و استانی) مندرج در جدول ۱-۷	۵۰۷۹	۵۴۰۳	۶/۴

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۰.

درخصوص اعتبارات متفرقه موارد ذیل قابل بررسی است:

- با توجه به فرارسیدن آخرین سال دولت دوازدهم و همانند دولت‌های گذشته، رویکرد اتمام طرح‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار و قابل اتمام به یکی از سیاست‌های دولت در قبال طرح‌های عمرانی بدل گشته است و به همین منظور اعتباری معادل ۳۴ هزار میلیارد ریال با عنوان کمک به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی قابل اتمام در سال ۱۴۰۰ در جدول اعتبارات متفرقه (شماره ۹) درج شده است.
- در مجموع حدود ۱۵۵۲ میلیارد ریال از اعتبارات متفرقه، مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در جداول ماده‌واحد (۲۹۸ طرح) است: جدول ۱۵ با عنوان «مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جزء «۴» ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول ۹» با تعداد ۳ طرح و اعتبار ۵۲ میلیارد ریال، جدول ۱۹ با عنوان «فهرست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم موضوع ردیف (۶) جدول (۱۸)» با ۴۱ طرح و اعتبار برابر ۵۰۰ میلیارد ریال و جدول ۲۰ با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف ۱۰-۵۵۰۰۰۰» با ۲۵۴ طرح و اعتبار ۱۰۰۰ میلیارد ریال.
- اصولاً درج طرح‌های عمرانی در ردیف‌های متفرقه، عدم شفافیت را به دنبال داشته و باید تلاش شود که حتی‌الامکان تمام طرح‌هایی که فرایند قانونی برای بررسی و تصویب آنها طی شده است، در پیوست یک با مشخصات سال شروع و سال پایان و همچنین میزان اعتبار سال مورد نظر و سال‌های آتی درج شوند.

۴. بسیاری از طرح‌هایی که ذیل اعتبارات متفرقه برای آنها اعتبار در نظر گرفته شده است، با عنوان مطالعه و احداث یا اجرا ذکر شده‌اند. این در حالی است که باید ابتدا مراحل مطالعاتی انجام و پس از اثبات توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی، طرح با مشخصات کامل در پیوست یک بودجه درج شود.

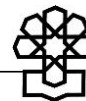
۵. تغییرات عمده شاخص‌های اصلی در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

تغییرات برخی شاخص‌ها در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمده به صورت کلی در جدول ۹ ارائه شده است. این جدول نمایی کلی از مقایسه قوانین بودجه ۱۰ سال اخیر و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ می‌دهد. اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به مصوب قانون سال ۱۳۹۹، ۱۸/۳ درصد رشد داشته است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، (ردیف ۲ جدول زیر) سهم اعتبار مصوب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی روندی کاهنده داشته و از ۲۷ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ به ۱۲ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ رسیده است. سهم اعتبارات طرح‌های ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹، ۳/۴ واحد درصد افزایش یافته و به ۴۷/۴ درصد رسیده است. سهم اعتبارات طرح‌های استانی از کل اعتبارات عمرانی در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹، ۰/۳ واحد درصد افزایش داشته است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه از کل اعتبارات عمرانی در سال جاری نسبت به سال قبل ۴/۴ واحد درصد کاهش داشته و به ۳۱/۵ درصد رسیده است.

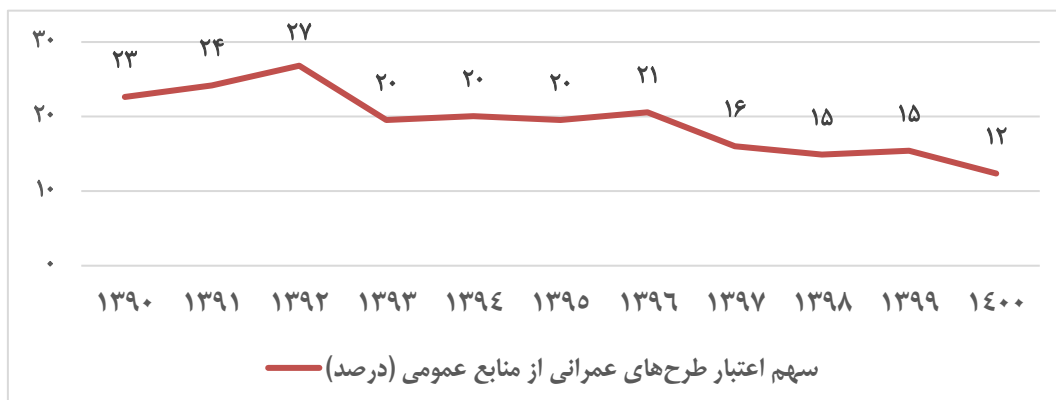
جدول ۶. مقایسه شاخص‌هایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹ و لایحه سال ۱۴۰۰

ردیف	موضوع	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰
۱	اعتبارات عمومی طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)	۳۴۹	۳۹۷	۳۸۶	۴۱۲	۵۰۸	۵۷۵	۷۱۳	۶۲۰	۶۶۹	۸۸۰	۱۰۴۰
۲	درصد سهم اعتبارات عمرانی از کل منابع عمومی	۲۳	۲۴	۲۷	۲۰	۲۰	۲۰	۲۱	۱۶	۱۵	۱۵	۱۲
۳	درصد سهم طرح‌های ملی از کل اعتبارات عمرانی	۴۹	۶۱	۵۳	۴۵	۵۵	۵۰	۴۵	۳۸	۴۶	۴۴	۴۷
۴	درصد سهم طرح‌های استانی از کل اعتبارات عمرانی	۱۷	۱۵	۲۱	۱۵	۱۱	۱۲	۲۱	۱۸	۱۸	۱۵	۱۷
۵	درصد سهم طرح‌های متفرقه از کل اعتبارات عمرانی	۳۴	۲۳	۲۵	۴۰	۴۱	۳۸	۳۵	۴۴	۳۶	۴۲	۳۶
۶	طرح‌های جدید (تعداد)	۱۹۱	۳۹۹	۱۱۱	۴۸	۱۷	۲۸	۵۷	۵۲	۸۲	۴	۴۷
۷	اعتبار طرح‌های جدید در بودجه (هزار میلیارد ریال)	۱۰	۲۷	۲	۸	۱	۲	۶	۱۰	۵	۰	۶
۸	اعتبار طرح‌های جدید در سال‌های آتی (هزار میلیارد ریال)	-	۱۷۰	۱۵	۳۱	۱	۵۷	۳۸	۸۹	۳۱	۷	۹۴

مأخذ: قوانین بودجه سنواری.



نمودار ۵. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به منابع عمومی (درصد)



در جدول ۷ میزان اعتبارات مصوب و عملکرد اعتبارات عمرانی طی ۱۶ سال گذشته ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹ به‌طور میانگین حدود ۶۹ درصد از اعتبارات عمرانی تحقق یافته است. این درحالی است که درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط ۹۷ درصد بوده است. همچنین، نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌ای طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۹ روند نزولی داشته و از ۳۳ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۱۶ درصد برای پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۹ رسیده است. بنابراین پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۹، به‌زای هر ۱۰ واحد اعتبار هزینه‌ای تنها ۱/۶ واحد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت شود.

جدول ۷. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

و هزینه‌ای (مصوب و عملکرد) طی دوره ۱۴۰۰ - ۱۳۸۴ (هزار میلیارد ریال)

نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌ای	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			سال
	درصد تحقق	عملکرد	مصوب	درصد تحقق	عملکرد	مصوب	
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	۳۸۶/۶۰۲	۱۳۹۱
۲۰	۹۹	۱/۱۹۷/۶۶۷	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	۱/۶۳۰/۱۲۲۸	۵۵	۲۵۹/۶۲۷	۶۷۳/۸۵۴	۱۳۹۴
۱۸	۹۶	۲۰۷۰/۱۷۷	۲/۱۳۷/۶۲۸	۶۷	۳۸۳/۵۲۸	۵۷۴/۸۰۸	۱۳۹۵
۱۸	۹۶	۲/۴۳۴/۸۰	۲/۵۳۸/۱۹۳	۶۱	۴۳۶/۲۹۹	۷۱۳/۶۷۷	۱۳۹۶

نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌ای	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			سال
	درصد تحقق	عملکرد	مصوب	درصد تحقق	عملکرد	مصوب	
۱۸	۹۵	۲/۷۸۷/۵۱۲	۲/۹۳۹/۹۴۷	۸۲	۵۰۵/۷۰۴	۶۲۰/۰۲۰	۱۳۹۷
۱۴	۹۶	۳/۴۱۴/۵۰۸	۳/۵۲۳/۷۵۹	۶۸	۴۵۹/۷۱۳	۶۶۸/۵۷۳	۱۳۹۸
۱۶	۱۰۳	۰۰۰/۵۲۰/۴	۴/۳۶۰/۳۱۵	۸۴	۰۰۰/۷۴۰	۸۷۹/۸۲۰	** ۱۳۹۹
-	-	-	۶/۳۷۰/۱۱۶	-	-	۱/۰۴۰/۳۱۰	لایحه ۱۴۰۰
۲۳	۹۶/۸۷	متوسط درصد تحقق در ۱۶ سال		۶۸/۷۵	متوسط درصد تحقق در ۱۶ سال		

مأخذ: آمارهای مالی دولت.

* در سال ۱۳۸۷ به علت اصلاحیه و متمم روند درصد تحقق دچار نوسان شده است.

** ارقام عملکرد برآوردی است.

در جدول و نمودار زیر روند توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به تفکیک ملی، استانی و متفرقه طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۰ ارائه شده است:

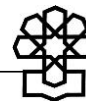
جدول ۸. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)

به تفکیک ملی، استانی و متفرقه طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۹ و لایحه سال ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)

سال	استانی		متفرقه		ملی		جمع	
	اعتبار	درصد رشد	اعتبار	درصد رشد	اعتبار	درصد رشد	اعتبار	درصد رشد
۱۳۸۵	۳۶۲۲۲	-	۴۷۸۹۸	-	۹۱۹۸۲	-	۱۷۶۱۰۲	-
۱۳۸۶	۴۳۴۸۰	۲۰	۴۷۱۶۷	-۲	۹۴۱۴۱	۲	۱۸۴۷۸۱	۵
۱۳۸۷	۵۳۵۵۰	۲۳	۶۳۳۳۲	۳۴	۱۲۷۶۹۲	۳۶	۲۴۴۵۷۴	۳۲
* ۱۳۸۸	۶۰۰۱۲	۱۲	۵۹۷۷۵	-۶	۱۶۴۱۶۷	۲۹	۲۸۳۹۵۴	۱۶
۱۳۸۹	۵۶۶۷۲	-۶	۱۰۶۷۱۴	۷۹	۱۵۳۵۱۳	-۶	۳۱۶۸۹۹	۱۲
۱۳۹۰	۵۹۲۰۱	۴	۱۱۹۳۰۳	۱۲	۱۷۱۲۴۵	۱۲	۳۴۹۷۴۹	۱۰
۱۳۹۱	۷۵۵۹۲	۲۸	۹۰۲۷۴	-۲۴	۲۳۱۵۸۷	۳۵	۳۹۷۴۵۵	۱۴
۱۳۹۲	۸۲۸۲۲	۱۰	۹۷۱۳۰	۸	۲۰۶۵۲۵	-۱۱	۳۸۶۴۷۷	-۳
۱۳۹۳	۶۱۰۴۸	-۲۶	۱۶۵۶۵۵	۷۱	۱۸۵۸۰۴	-۱۰	۴۱۲۵۰۸	۷
۱۳۹۴	۵۴۴۴۹	-۱۱	۱۹۵۱۵۹	۱۸	۲۵۹۲۴۹	۴۰	۵۰۸۸۵۷	۲۳
۱۳۹۵	۷۰۰۰۰	۲۹	۲۱۸۳۹۹	۱۲	۲۸۶۴۰۹	۱۰	۵۷۴۸۰۹	۱۳
۱۳۹۶	۱۴۷۵۱۹	۱۱۱	۲۵۰۹۲۹	۱۵	۳۱۵۲۲۸	۱۰	۷۱۳۶۷۷	۲۴
۱۳۹۷	۱۱۱۸۴۴	-۲۴	۲۷۳۳۲۶	۹	۲۳۴۸۵۰	-۲۵	۶۲۰۰۲۰	-۱۳
۱۳۹۸	۱۲۰۸۵۶	۸	۲۴۰۶۷۶	-۱۲	۳۰۷۰۳۹	۳۱	۶۶۸۵۷۳	۸
۱۳۹۹	۱۲۳۵۶۲	۲	۳۷۰۳۹۰	۵۴	۳۸۵۸۶۹	۲۶	۸۷۹۸۲۰	۳۲
لایحه ۱۴۰۰	۱۷۵۰۰۰	۴۲	۳۷۱۸۰۰	۰	۴۹۳۵۱۰	۲۸	۱۰۴۰۳۱۰	۱۸

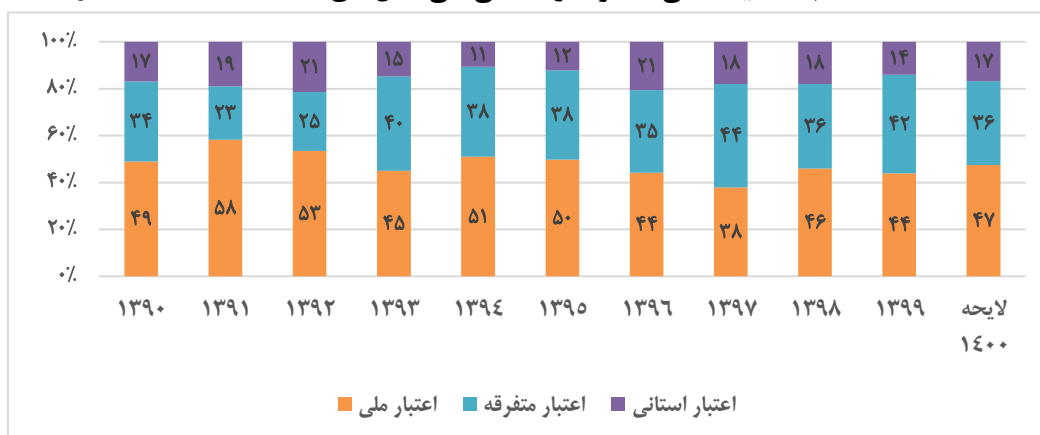
مأخذ: قوانین بودجه سنواری و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

* 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 گزارش شده است.



نمودار ۶. مقایسه سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

به تفکیک ملی، متفرقه و استانی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۰ (درصد)



مأخذ: همان.

۶. بررسی تبصره «۱۹» ماده واحده در لایحه بودجه ۱۴۰۰

تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در راستای اجرایی‌سازی روش خوب و کارگشای «مشارکت عمومی و خصوصی» تدوین شده است، ولی متأسفانه انبوهی از موارد و نکات فرعی و کم‌اهمیت‌تر سبب شده است که نکات اصلی و مهم در این تبصره پنهان بمانند.

فساد در «معاملات بخش عمومی»، به گواهی مطالعات بین‌المللی، بزرگ‌ترین و محتمل‌ترین نوع فساد در حوزه عمومی است. برای مدیریت این محل پُرخطر، باید سازوکارهای دقیقی طراحی کرد. در مدل‌های پیشنهادی سازمان ملل برای قراردادهای مشارکت عمومی و خصوصی، مهم‌ترین و مفصل‌ترین بخش «قانون» پارلمان، طراحی همین سازوکارها یا در اصطلاح متداول «تشریفات برگزاری مناقصات» است. خوشبختانه قانونگذاری در این موضوع در کشور ما نیز بیش از یک قرن سابقه و تجربه دارد. یکی از نقاط برجسته این انباشت تجربه در مسیر عدالت و شفافیت و یکی از سرمایه‌های نهادی حاصل از این یک قرن تلاش ملی، «قانون برگزاری مناقصات» است. «قانون برگزاری مناقصات» در واقع قانونی است برای انواع متنوعی از مدرن‌ترین معاملات بخش عمومی. در واقع قانون برگزاری مناقصات در سیر تطور و تکامل فرایندهای معاملات بخش عمومی ایران در عمل معنای کلمه «مناقصه» را به‌درستی توسعه داده است. یعنی با حفظ لفظ فنی «مناقصه»، این لفظ را از خرید براساس کمترین قیمت به خرید با مناسب‌ترین قیمت ارتقا داده است. در سایه همین قانون عملاً فرمول «خرید براساس ارزش» در آیین‌نامه‌های اجرایی دولت درج شده و سال‌هاست که مورد استفاده است. البته برای تسهیل و تدقیق امور مشارکت می‌توان آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات را روان‌تر نیز ساخت. شاید هم لازم باشد در برخی موارد برخی مواد قانون برگزاری مناقصات اصلاح شود.

تبصره «۱۹» دچار یک ایراد اساسی و بزرگ، اما پنهان‌شده در لابه‌لای سطور و کلمات مختلف است. حکم تنفیذ بند «۱۱» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (مندرج در بند «۲» تبصره «۱۹» لایحه بودجه ۱۴۰۰) و تنفیذ بندهای «۳، ۴ و ۵» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور (مندرج در بند «۳» تبصره «۱۹» لایحه بودجه کل کشور) در واقع تنفیذ و ارجاع به «دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» است.

«دستورالعمل مصوب شورای اقتصاد منتسب به ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم

بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» دارای ایرادات مهمی به شرح زیر است:

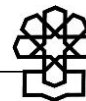
۱. دستورالعمل به موارد خارج از مجوز قانونی وارد شده است که متأسفانه به دلیل عدم امکان قانونی^۱ نظارت مجلس بر مصوبات شورای اقتصاد رفته‌رفته این مغایرت‌های قانونی بیشتر شده است.
۲. اجازه قانونی عبارت بوده است از: ۱. «تصویب قالب قراردادهای و شرایط» در واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط شورای اقتصاد، ۲. تصویب روش‌های تأمین مالی توسط شورای اقتصاد برای اختصاص به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا تبدیل به احسن نمودن آنها.
۳. تصویب اجازه قانونی به هیچ‌وجه شامل اقدامات دیگر مثل «فرایند واگذاری و انتخاب طرف قرارداد» و «تشکیل کارگروه‌های واگذاری» و «قیمتگذاری پروژه» و... نیست.
۴. شورای اقتصاد می‌بایست «قالب یا چارچوب قرارداد» تصویب نماید و نه «دستورالعمل اجرایی». طبق عرف حاکم بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، «قالب قراردادهای و شرایط» (نص ماده (۲۷) قانون الحاق ۲) همان است که تحت عناوینی مانند «قراردادهای همسان»، «شرایط عمومی و خصوصی پیمان» یا «چارچوب موافقتنامه» می‌شناسیم. «قالب قرارداد»ها و «شرایط» در مجموع معنایی جز شرایط عمومی یا خصوصی انواع پیمان‌های BOO, ROO و امثال آن ندارد.

۵. این دستورالعمل به هیچ‌وجه اجازه نداشته است که متعرض روش‌های برگزاری مناقصه و قوانین تشکیل معاملات بخش عمومی شود و از این حیث خلاف جواز و اراده قانونگذار است. مواد متعدد دیگری از این دستورالعمل از جمله ماده (۴) آن با نام «فرایند و انتخاب شرایط سرمایه‌گذار» نیز خروج و نقض قوانین آمره و مادر کشور و خلاف اصول انضباط معاملات است.

۶. در جزء «۲» بند «الف» ماده (۴) دستورالعمل، اصل تفکیک پیشنهاد فنی از پیشنهاد مالی مخدوش شده است. جزء «۲» بند «ب» ماده (۴) دستورالعمل، این اصل بسیار مهم در معاملات عمومی را سلیقه‌ای قلمداد کرده و آن را مجدداً مخدوش کرده است.

۷. حتی در جزء «۴» بند «ب» ماده (۴)، بررسی پیشنهاد فنی از اساس قابل حذف اعلام شده است. در حالی که حتی در قوانین عام معاملات و مناقصات بخش عمومی - که به عنوان مثال در خرید

۱. با توجه به ذیل اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی نظارت رئیس مجلس صرفاً ناظر به مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر است.



میز و صندلی یک اداره رعایت می‌شود - قانونگذار برای حذف پاکت «ب» (ناظر به مشخصات و ملاحظات فنی) هرگز مجوزی صادر نکرده است.

۸. موضوع بسیار مهم «ارزیابی توان» تملک‌کنندگان پروژه‌ها نیز به شدت تضعیف شده است. در جزء «۳» بند «ب» ماده (۴) دستورالعمل، با ترکیب مراحل ارزیابی جزء «۱» و «۲» بند «الف»، تمام مراحل ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذار و ارزیابی فنی و ارزیابی مالی مخلوط شده است.

۹. مواد (۲)، (۳) و (۴) وارد فرایندها و سازوکارهایی اجرایی شده‌اند که اصلاً اجازه قانونی آن را نداشته‌اند. حتی در مواد (۵) و (۶) بدعت‌های خطرناک مذاکره در واگذاری پروژه‌ها مطرح و اختیارات ارزشگذاری مخاطره‌آمیز پروژه‌ها تصویب شده است.

۱۰. مواردی مانند ارزشگذاری یا قیمتگذاری پروژه‌ها و تشکیل کارگروه‌های واگذاری در اجازه قانونی شورای اقتصاد نیست.

۱۱. حتی در ماده (۱۲) دستورالعمل در پوشش لفظ «تبیین» (که در عمل مرز روشنی با «تفسیر» ندارد)، اختیار انحصاری «تفسیر قوانین» که ویژه صحن مجلس است به اشخاصی در سازمان برنامه اعطا شده است.

دستورالعمل ماده (۲۷) طبق اجازه قانونی خود باید ناظر و محدود به دوره تدوین قرارداد می‌بود. در حالی که این دستورالعمل متعرض فرایندهای برگزاری مناقصات و بسیاری موارد دیگر خارج از جواز خود شده است. دستورالعمل ماده (۲۷) خلاف جواز قانونی مصرح خود و نیز خلاف قواعد و اصول دوره تشکیل قرارداد است. پس باید گفت که تبصره «۱۹» دچار یک انحراف اساسی، بزرگ و البته پنهان شده در لابه‌لای سطور و کلمات مختلف است.

هیچ مطالعه قابل اتکایی برای کنار گذاشتن قانون برگزاری مناقصات وجود ندارد، بلکه کاملاً برعکس، مطالعات چندساله کاملاً مؤید سازگاری قانون برگزاری مناقصات برای ارجاع کار قراردادهای مشارکت است و فقط کافی است آیین‌نامه‌های اجرایی دولت اصلاح شوند. همچنین اگر مطالعه‌ای نشان بدهد که برخی احکام قانون برگزاری مناقصات نیازمند اصلاح است آن موارد استثنایی اصلاح قانون نیز باید حتماً به دست مجلس صورت گیرد.

بر این اساس لازم است تنفیذ بند «۱۱» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (مندرج در بند «۲» تبصره «۱۹» لایحه بودجه ۱۴۰۰) و تنفیذ بندهای «۳، ۴ و ۵» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور (مندرج در بند «۳» تبصره «۱۹» لایحه بودجه کل کشور) و هرگونه تنفیذ و ارجاع به «دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» از این تبصره حذف شود.

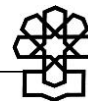
جمع‌بندی و پیشنهادها

مطابق با بررسی انجام شده طی ۱۰ سال اخیر، سهم اعتبارات مصوب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بیش از ۲۳ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۲ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۰ رسیده است و به این ترتیب، سهم بودجه عمرانی از کل بودجه بیش از ۱۱ واحد درصد کاهش پیدا کرده است. این روند نشان‌دهنده کاهش متوالی سهم سرمایه‌گذاری از مجموع مخارج دولت است.

بررسی میزان سرمایه‌گذاری انجام شده در کشور نشان می‌دهد که رشد موجودی سرمایه خالص در کشور از سال ۱۳۹۰ کمتر از ۵ درصد بوده و از سال ۱۳۹۸ منفی شده است. به بیان دیگر سرمایه‌گذاری جدید انجام شده حتی پوشش سرمایه مستهلک شده را هم نمی‌دهد و لذا موجودی سرمایه کاهش پیدا می‌کند. در این شرایط سرمایه‌گذاری دولت برای حفظ اشتغال در سال‌های آتی بیش از پیش اهمیت دارد. قابل انتظار است که با تداوم روند کنونی سرمایه‌گذاری در کشور، سطح اشتغال و تولید ملی در سال‌های پیش رو با چالش جدی مواجه شود.

در راستای اصلاح روند معیوب سال‌های اخیر لازم است که در قوانین بالادستی سهم مشخصی برای سرمایه‌گذاری از بودجه عمومی تعیین شود تا افزایش روزافزون هزینه‌های دولت به خصوص در زمینه جبران خدمت (پرداختی حقوق کارکنان و بازنشستگان) جانشین مخارج سرمایه‌گذاری نگردد. با توجه به حجم انبوه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عدم تکافوی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، چند سالی است که دولت به منظور رفع وضعیت بحرانی طرح‌های عمرانی سعی در بهره‌برداری از روش مشارکت عمومی - خصوصی دارد. در سال‌های اخیر تبصره «۱۹» لایحه بودجه به این موضوع اشاره دارد. شایان ذکر است ابعاد و گستردگی و موانع و خلأهای قانونی موجود در این روش از اجرای طرح‌های عمرانی نیازمند قانون مستقل برای تحقق امر مشارکت عمومی - خصوصی است. عملکرد تبصره «۱۹» در سال‌های قبل نیز مؤید این امر است. بر این اساس در سال ۱۳۹۸ لایحه مشارکت عمومی - خصوصی توسط دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که حاوی اشکالات مهمی است و هنوز به تصویب نرسیده است.

در رابطه با تبصره «۱۹» همچنین باید دقت کرد که این تبصره دچار یک ایراد اساسی و بزرگ است. حکم تنفیذ بند «۱۱» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (مندرج در بند «۲» تبصره «۱۹» لایحه بودجه ۱۴۰۰) و تنفیذ بندهای «۳، ۴ و ۵» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور (مندرج در بند «۳» تبصره «۱۹» لایحه بودجه کل کشور) در واقع تنفیذ و ارجاع به «دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» است. دستورالعمل ماده (۲۷) خلاف قواعد و اصول دوره تشکیل قرارداد است و در تعارض با قوانین دائمی کشور نظیر قانون



مناقصات است. بر این اساس لازم است هرگونه تنفیذ و ارجاع به «دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» از این تبصره حذف شود.

همچنین در راستای نظم بخشی به جداول و افزایش قابلیت نظارت در حوزه طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، پیشنهاد می شود مجلس شورای اسلامی درباره طرح های عمرانی نکات زیر را مدنظر قرار دهد:

۱. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برای ۸۵ دستگاه اجرایی اعتبار متفرقه عمرانی در نظر گرفته شده است. با توجه به تفکیک اعتبار صورت گرفته برای هر دستگاه، پیشنهاد می شود میزان اعتبارات متفرقه عمرانی در قالب اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای طرح های ملی قرار گرفته و در پیوست یک درج شود. در این صورت میزان اعتبار اختصاص یافته به هر فصل و هر دستگاه شفاف می شود. در وضعیت کنونی امکان نظارت بر میزان و چگونگی هزینه کرد این اعتبارات وجود ندارد.

۲. موضوع جدول ۱۲ طرح های مشارکت با بخش خصوصی است. این جدول بودجه ای نیست و می توان آن را حذف کرد و وظیفه مشخص کردن طرح های مشارکتی را به نهادهای مربوطه سپرد.

۳. اعتبارات جدول ۱۵ شرحی بر ردیف های متفرقه جدول ۹ است. با انتقال هر ردیف متفرقه به دستگاه مربوط می توان این جدول را حذف کرد.

۴. طرح های جدول ۱۹ با عنوان «فهرست طرح های تملک دارایی های سرمایه ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم (۲) با اولویت مناطق محروم موضوع ردیف (۶) جدول (۱۸)» در پیوست یک درج و اطلاعات کامل مرتبط با آنها ارائه شود. در وضعیت کنونی امکان نظارت بر آنها وجود ندارد.

۵. جدول ۲۰ مشتمل بر مطالعه و اجرای ۲۵۴ طرح بزرگ و کوچک با اعتباری برابر ۱۰۰۰ میلیارد ریال است. شروع این تعداد طرح که به طور متوسط برای هر طرح تنها ۳,۹۳۷ میلیون ریال در نظر گرفته شده، توصیه نمی شود. علاوه بر آن توضیح ذیل جدول مبنی بر توزیع اعتبار این جدول بین استان ها مورد ابهام است و حذف این جدول توصیه می شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۹. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

نام معاونت: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)
تهیه و تدوین: عاطفه جلالی موسوی
همکاران: شهرام حلاج، علیرضا صدیقی
ناظران علمی: سیدعلی روحانی، محمدحسین معماریان

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۲. مشارکت عمومی - خصوصی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۳/۳