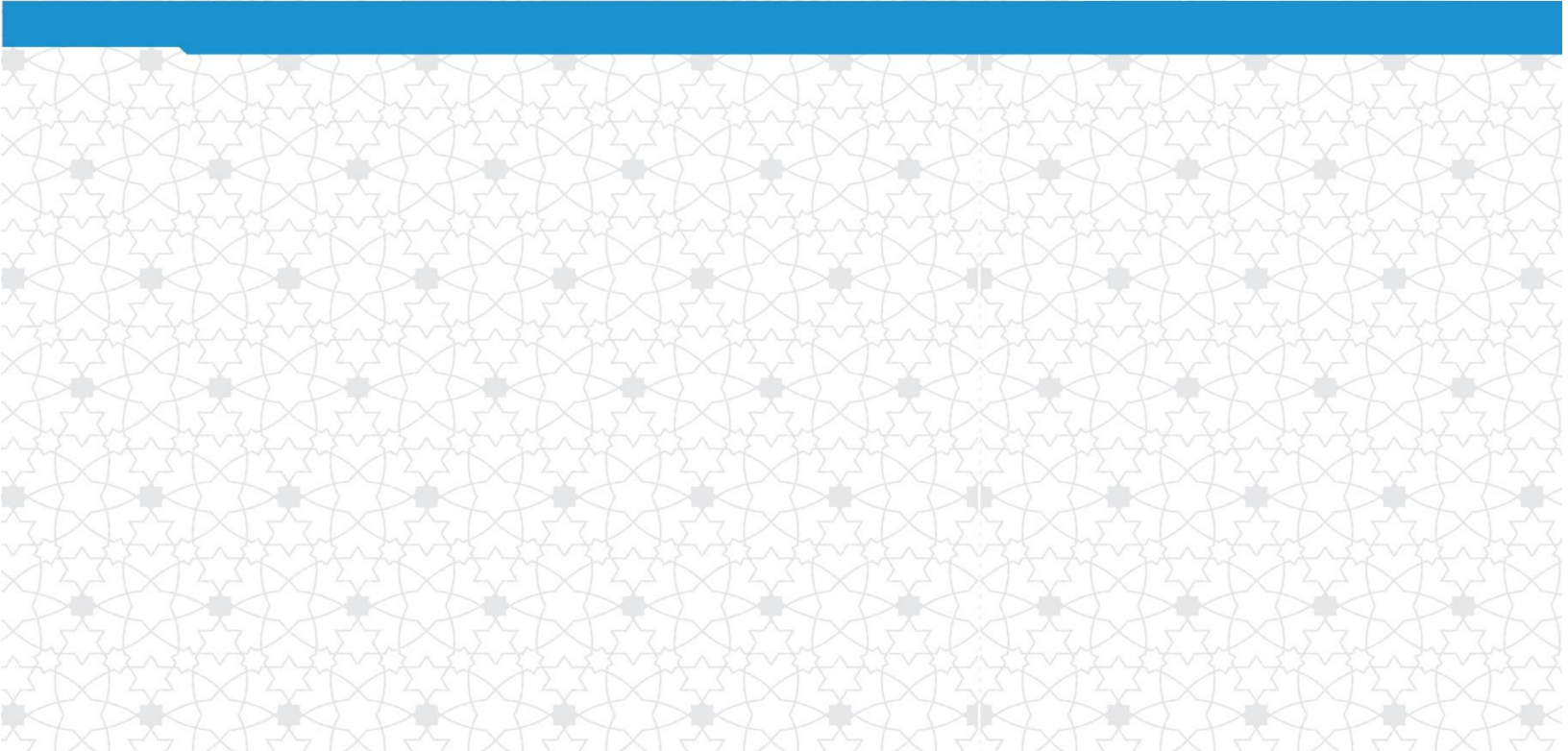


**مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور**





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۵۴۲

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه استانی و شهرداری‌ها)

تهیه و تدوین‌کنندگان: عاطفه جلالی موسوی، علیرضا صدیقی

ناظر علمی: سید محمدحسین فاطمی

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه عمرانی

۲. نقش مجلس در بودجه

۳. بودجه سال ۱۴۰۲



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۱۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۴	۱. مقدمه.....
۶	۲. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ملی.....
۱۳	۳. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه.....
۱۶	۴. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی.....
۱۸	۵. سایر جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی.....
۱۹	۶. جمع‌بندی و پیشنهاد.....
۲۰	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۵	جدول ۱. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....
۸	جدول ۲. طرح‌های جدید در پیوست شماره یک قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به لایحه.....
۹	جدول ۳. طرح‌های متوقف‌شده در لایحه که در قانون برایشان اعتبار در نظر گرفته شده است.....
۱۰	جدول ۴. ۱۰ طرح با بیشترین مبلغ افزایش اعتبار از لایحه تا قانون.....
۱۰	جدول ۵. طرح‌هایی که عنوان آنها در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به لایحه تغییر کرده است.....
۱۴	جدول ۶. اعتبارات عمرانی حذف‌شده از جدول متفرقه لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان).....
۱۴	جدول ۷. اعتبارات عمرانی جدید در جدول متفرقه قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان).....
۱۷	جدول ۸. تغییرات در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی از لایحه تا قانون (هزار میلیارد تومان).....
۱۹	جدول ۹. مقایسه عملکرد مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه در فرایند بررسی لایحه بودجه در چهار سال اخیر.....

فهرست نمودارها

۶	نمودار ۱. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲.....
۷	نمودار ۲. مقایسه اعتبارات عمرانی ملی به تفکیک امور.....

فهرست شکل

۱۸	شکل ۱. درصد رشد اعتبارات عمرانی استانی از لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....
----	--



مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

چکیده

براساس مطالعات پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس، فرایندهای مرتبط با طرح‌های عمرانی دولت با آسیب‌های متعددی مواجه است که این آسیب‌ها در همه مراحل مختلف آن، از تعریف (دولت)، تصویب (مجلس)، اجرا (دولت) و نظارت (دولت و مجلس) قابل ردیابی است. گزارش حاضر صرفاً بر مرحله تصویب و نقش مجلس در فرایند بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی متمرکز است و از این‌رو، به مقایسه و بررسی تفاوت‌های لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در حوزه طرح‌های عمرانی پرداخته است.

طبق بررسی‌های انجام‌شده در این گزارش، مجموع اعتبارات عمرانی بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور از لایحه تا قانون بالغ بر ۱۳ درصد رشد داشته که اگر آن را به تفکیک اجزا تشکیل‌دهنده بررسی کنیم، ۲۱٪ رشد در اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی (طرح‌های پیوست ۱ بودجه)، ۷٪ رشد در اعتبارات عمرانی متفرقه (جدول ۹ بودجه و متفرقه دستگاه‌های اجرایی) و ۴۲٪ رشد در اعتبارات عمرانی استانی (جدول ۱۰ بودجه) رخ داده است. شایان‌ذکر است بخشی از رشد قابل توجه اعتبارات عمرانی استانی ناشی از عدم رعایت سهم قانونی استان‌ها از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ است که در فرایند بررسی بودجه در مجلس اصلاح شده است.

از مقایسه مجموعه تغییرات انجام‌شده در مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۲ با سال‌های گذشته، چنین به نظر می‌رسد که از حیث کاهش ورود به جزئیات طرح‌ها، کاهش سهم اعتبارات متفرقه از مجموع اعتبارات عمرانی و توجه به قوانین دائمی یا قانون برنامه در تعیین اعتبارات استانی، نسبتاً وضعیت قابل قبولی داشته است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور، ضرورت آسیب‌شناسی فرایندهای مربوط به طرح‌های عمرانی دولت را آشکار ساخته است. براساس مطالعات پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس، این آسیب‌ها در همه مراحل مختلف فرایند طرح‌های عمرانی، از تعریف (دولت)، تصویب (مجلس)، اجرا (دولت) و نظارت (دولت و مجلس) قابل ردیابی است؛ با این حال، گزارش فعلی که به صورت سالیانه منتشر می‌شود، صرفاً بر مرحله تصویب متمرکز است و از این‌رو، به مقایسه و بررسی تفاوت‌های لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در حوزه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخته است. بدیهی است

تأکید این گزارش بر آسیب‌های مرحله تصویب بودجه، به‌معنای چشم‌پوشی از آسیب‌های مهم سایر مراحل، به‌ویژه در مرحله تعریف طرح‌ها در دستگاه‌های اجرایی دولت نیست.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش، ضمن بررسی تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در مسیر بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، به نکاتی اشاره شده که اهم آن به شرح زیر است:

تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)
از لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

مجموع اعتبارات عمرانی

۳۴۵ هزار میلیارد تومان ← ۳۹۱ هزار میلیارد تومان (۱۳٪ ↑)



اعتبارات عمرانی عمومی

۳۲۸ هزار میلیارد تومان ← ۳۷۵ هزار میلیارد تومان (۱۴٪ ↑)

اعتبارات عمرانی اختصاصی

۱۷ هزار میلیارد تومان ← ۱۶ هزار میلیارد تومان (۵٪ ↓)

تعداد طرح‌ها ۲۶۰۵ طرح ← ۲۶۱۲ طرح (۷ طرح جدید)	مجموع اعتبارات عمرانی پیوست ۱ ۱۰۲ هزار میلیارد تومان ← ۱۲۴ هزار میلیارد تومان (۲۱٪ ↑)	اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی (پیوست ۱ بودجه)
<p>۱. برای ۹ طرح با اعتبار ناچیز در ۲. به‌غیر از طرح‌های متوقف‌شده، ۳. عنوان ۵۰ طرح تغییر یافته که لایحه (طرح‌های متوقف‌شده) اعتبار ۳۵۳ طرح دیگر نیز در مجموعاً اعتباری بالغ بر ۱۷۰ مسیر لایحه تا قانون افزایش یافته میلیارد تومان در قانون بودجه است. اعتبار ۱۴۰ طرح بیش از لحاظ شده است. ۱۰۰٪ افزایش یافته است.</p> <p>۴. عمدتاً حجم فعالیت‌های عمرانی طرح را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، اما توجهی به تبعات و ملاحظات فنی و مالی آن نشده است.</p>		

اعتبارات عمرانی متفرقه ۱۷۶ هزار میلیارد تومان ← ۱۸۸ هزار میلیارد تومان (۷٪ ↑)	اعتبارات عمرانی متفرقه (جدول ۹ بودجه و متفرقه دستگاه‌ها)
<p>اعتبارات متفرقه که کمترین شفافیت را در میان اعتبارات عمرانی دارند، در سال ۱۴۰۲ در حدود ۴۰٪ اعتبارات عمرانی را شامل می‌شوند.</p> <p>۱. اعتبارات عمرانی مربوط به ۷ ۲. در قالب ۳۶ ردیف (مجموعاً ۲۶ هزار میلیارد تومان) اعتبار (مجموعاً با اعتباری در حدود ۷ عمرانی جدید لحاظ شده است. هزار میلیارد تومان) از لایحه این موارد، به‌غیر از ردیف‌هایی بودجه حذف شده است. است که مبلغ اعتبارشان افزایش یافته است.</p> <p>۳. از ردیف‌های موجود در لایحه اعتبار ۶ ردیف متفرقه افزایش و اعتبار ۲۲ ردیف کاهش یافته که در مجموع این ۲۸ ردیف موجب کاهش حدود ۸ هزار میلیارد تومانی اعتبارات متفرقه شده است.</p>	



مجموع اعتبارات عمرانی استانی (با لحاظ بازشماری اعتبارات قانون استفاده متوازن) ۸۵ هزار میلیارد تومان ← ۱۲۱ هزار میلیارد تومان (۴۲٪) ↑		اعتبارات عمرانی استانی (جدول ۱۰ بودجه)
<p>۲. با توجه به عدم رعایت قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در لایحه، اعتبارات موضوع این قانون از ۳۵ به ۵۸ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. از این افزایش، مبلغ ۱۵ هزار میلیارد تومان در قالب ردیف تحت عنوان محرومیت‌زدایی و بدون توزیع استانی در قانون بودجه درج شده است.</p>	<p>۲. با توجه به عدم انطباق سهم استان‌ها از منابع نفتی با قانون برنامه ششم توسعه در لایحه، ارقام مربوط به آن (۳٪ نفت) از ۲۱ به ۳۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. با وجود این، چگونگی توزیع آن میان استان‌ها نامشخص است.</p>	

از مقایسه مجموعه تغییرات انجام شده در مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۲ با سال‌های گذشته، چنین به نظر می‌رسد که از حیث کاهش ورود به جزئیات طرح‌ها، کاهش سهم اعتبارات متفرقه از مجموع اعتبارات عمرانی و توجه به قوانین دائمی یا قانون برنامه در تعیین اعتبارات استانی، نسبتاً وضعیت قابل قبولی داشته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی و یا راهکارهای سیاستی به همراه تجزیه و تحلیل استدلال‌ها

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

- به منظور ارتقای شفافیت و انضباط مالی و اجرایی دولت، رفع دغدغه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص رفع توازن‌های استانی و منطقه‌ای و در نهایت پیشگیری از مداخلات غیرکارشناسی در مسیر تدوین، تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی کشور ضرورت دارد تا اقدامات زیر توسط دولت انجام شود:

- تدوین و ارائه سندی در خصوص «نحوه رفع عدم توازن‌های استانی و منطقه‌ای» در قالب پیوست استانی بودجه و ارائه شاخص‌های قابل پایش برای سنجش عملکرد دولت در این زمینه در طی سال و پس از اتمام آن.
- انتشار عمومی و ارائه مطالعات توجیهی فنی، مالی، اجتماعی و زیست‌محیطی به‌ازای تعریف هر طرح جدید در قوانین بودجه سنواتی.

- تعریف طرح‌های عمرانی متفرقه در قالب داده‌های قابل پایش مندرج در پیوست ۱ بودجه، به‌جای ارائه بخش اعظم این اعتبارات در قالب ردیف‌های متفرقه که شفافیت کمتری داشته و متولی مشخصی نیز ندارد.
- علاوه بر موارد مورد انتظار از دولت، پیشنهاد می‌شود در مراحل بررسی و تصویب لوایح بودجه سنواتی در مجلس شورای اسلامی تاحد امکان از ورود به جزئیات طرح‌های عمرانی پرهیز شود. به‌ویژه تغییر در عناوین طرح‌ها که امکان‌پذیری طرح‌ها را متأثر کرده و اسناد مطالعاتی و طرح‌های توجیهی پشتیبان طرح‌ها را با مشکل مواجه می‌کند.

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

۱. مقدمه

بودجه کل کشور آثار مالی مجموعه سیاست‌ها، امور حاکمیتی محوله به سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها و امور تصدی‌گری محوله به شرکت‌ها و بانک‌های دولتی را نشان می‌دهد. مجلس شورای اسلامی نیز در زمان بررسی و تصویب لایحه بودجه سعی در پیگیری منافع ملی از طریق تنظیم راهبردهای کلان بودجه و همچنین اصلاح بودجه یا تغییر برخی جزئیات آن به‌عنوان منتخب مردم دارد که این امر در حوزه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود را بیشتر با شروع طرح‌ها و پروژه‌های جدید و افزایش اعتبارات نشان داده است. بر این اساس در مسیر بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس، تغییراتی حاصل شد که این گزارش در مقام توصیف و تحلیل این تغییرات در زمینه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که با عنوان اعتبارات عمرانی نیز شناخته می‌شوند.

حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور، ضرورت آسیب‌شناسی فرایندهای مربوط با طرح‌های عمرانی دولت را آشکار ساخته است. براساس مطالعات پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس، این آسیب‌ها در همه مراحل مختلف فرایند طرح‌های عمرانی، از تعریف (دولت)، تصویب (مجلس)، اجرا (دولت) و نظارت (دولت و مجلس) قابل ردیابی است؛ باین حال، گزارش فعلی صرفاً بر مرحله تصویب متمرکز است و از این رو، به مقایسه و بررسی تفاوت‌های لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در حوزه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخته است. بدیهی است تأکید این گزارش بر آسیب‌های مرحله تصویب بودجه، به‌معنای چشم‌پوشی از آسیب‌های مهم سایر مراحل، به‌ویژه در مرحله تعریف طرح‌ها در دستگاه‌های اجرایی دولت نیست.

مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور - با احتساب مصارف سرمایه‌ای از محل درآمدهای اختصاصی - نسبت به لایحه حدود ۱۳/۴ درصد رشد داشته و سهم آن از کل منابع و مصارف بودجه عمومی دولت از ۱۶ درصد در لایحه به ۱۷ درصد در قانون افزایش یافته است. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک عمومی (شامل اعتبارات ملی، متفرقه و استانی) و اختصاصی در جدول ۱ ارائه شده است.



جدول ۱. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

دسته‌بندی	اعتبارات لایحه (سهم از کل)	اعتبارات قانون (سهم از کل)	رشد اعتبارات از لایحه تا قانون (%)
۱ - اعتبارات طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها (پیوست ۱)	۱۰۲.۲ (٪۲۹/۶)	۱۲۳.۹ (٪۳۱/۷)	۲۱/۲
۱-۱- اعتبارات طرح‌های ملی	۹۴.۵ (٪۲۷/۴)	۱۱۴.۵ (٪۲۹/۳)	۲۱/۲
۲-۱- اعتبارات ملی با ویژگی استانی	۷.۷ (٪۲/۲)	۹.۵ (٪۲/۴)	۲۳/۴
۲- اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه	۱۷۵.۵ (٪۵۰/۹)	۱۸۷.۷ (٪۴۸)	۷/۰
۱-۲- اعتبارات جدول ۹	۱۴۱.۷ (٪۴۱/۱)	۱۵۲.۹ (٪۳۹/۱)	۷/۹
۲-۲- اعتبارات متفرقه دستگاهی (اعتبارات متفرقه جدول ۷-۱)	۳۳.۹ (٪۹/۸)	۳۴.۸ (٪۸/۹)	۲/۷
۳- اعتبارات عمرانی استانی	۵۰.۱ (٪۱۴/۵)	۶۳.۴ (٪۱۶/۲)	۲۶/۵
جمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی	۳۲۷.۹ (٪۹۵/۱)	۳۷۵.۰ (٪۹۵/۹)	۱۴/۴
مصارف سرمایه‌ای از محل درآمدهای اختصاصی	۱۶.۸ (٪۴/۹)	۱۵.۹ (٪۴.۱)	-۵/۴
مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۴۴.۷ (۱۰۰٪)	۳۹۰.۹ (۱۰۰٪)	۱۳/۴

مأخذ: لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (ارقام گرد شده‌اند).

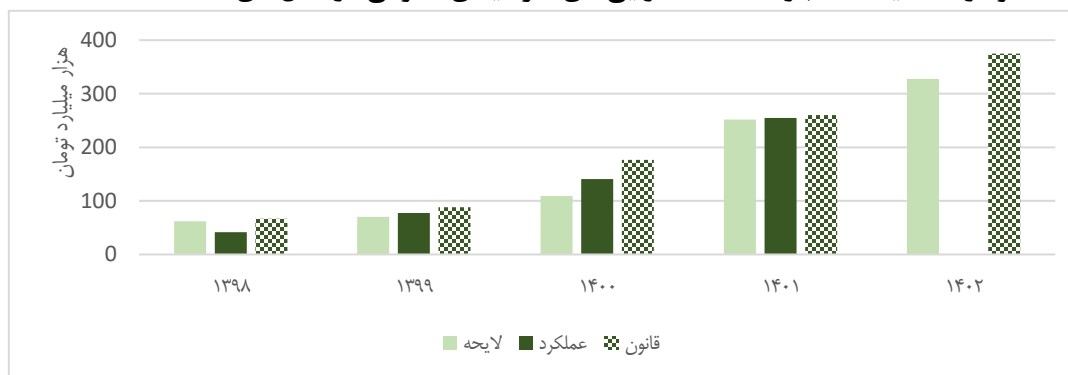
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی در قانون نسبت به لایحه ۴۷.۱ هزار میلیارد تومان افزایش داشته است. ۲۱.۷ هزار میلیارد تومان به اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی ملی، ۱۱.۹ هزار میلیارد تومان به اعتبارات استانی و ۱۳.۵ هزار میلیارد تومان به اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه (اعم از جدول ۹ و ۷-۱) افزوده شده است.

بررسی پیشینه موضوع

مقایسه قانون بودجه مصوب مجلس و لایحه بودجه دولت از آن جهت حائز اهمیت است که می‌تواند میزان و کیفیت اثرگذاری مجلس بر جهت‌گیری‌های کلی و جزئیات لوایح بودجه سنواتی را روشن‌تر کند. از این‌رو، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های سالانه خود نسبت به بررسی، ارزیابی و گزارش این تغییرات در قالب گزارش‌های «از لایحه تا قانون» اقدام می‌کند.

شایان ذکر است علاوه بر توجه به ارقام پیشنهادی دولت در لایحه و ارقام مصوب مجلس در قانون بودجه، بررسی میزان «تحقق» ارقام تصویب‌شده در مجلس می‌تواند این مقایسه را تکمیل کرده و تصویر واقعی‌تری ارائه کند.

نمودار ۱. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲



مآخذ: لایحه و قانون بودجه در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ و گزارش‌های عملکرد مالی دولت در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱.

از بررسی نمودار بالا چنین برمی‌آید که در سه سال اخیر، پرداختی اعتبارات عمرانی عددی بین عدد اولیه لایحه و عدد نهایی مصوب در قانون بوده است. چنین به نظر می‌رسد که در این سال‌ها نوعی از بازی تکرارشونده میان مجلس و دولت شکل گرفته است که در آن دولت با آگاهی از اینکه تغییرات بودجه در مجلس افزایشی خواهد بود، اعتبارات عمرانی را کمتر از واقع برآورد می‌کند تا پس از افزایش در مجلس، کمی تعدیل شود.

۲. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ملی

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

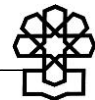
۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌ها (مندرج در پیوست ۱ لایحه و قانون بودجه)،

۲. سایر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مندرج در جدول ۱-۷ لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲).

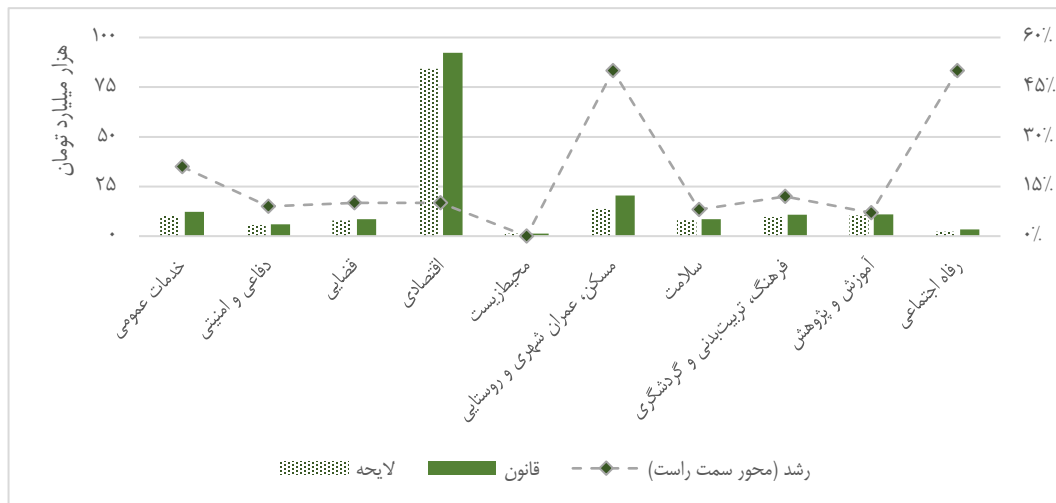
در فرایند بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، اعتبارات دسته اول حدود ۲۲ هزار میلیارد تومان و اعتبارات دسته دوم حدود ۹۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است. براساس مندرجات پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، تعداد ۲۶۰۵ طرح عمرانی ملی در کشور وجود داشت که این تعداد در قانون بودجه به ۲۶۱۲ طرح رسید. توضیحات مربوط به این تغییرات قابل توجه در طرح‌های عمرانی ملی در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و سایر تغییرات شامل تصویب اعتبار برای طرح‌های متوقف‌شده، افزایش اعتبار طرح‌های لایحه و تغییر در عناوین طرح‌ها در ادامه به تفکیک بررسی خواهد شد.

– بررسی تغییرات اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی به تفکیک امور:

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



نمودار ۲. مقایسه اعتبارات عمرانی ملی به تفکیک امور



مأخذ: لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

همان‌طور که در نمودار بالا مشاهده می‌شود بیشترین افزایش نسبی به ترتیب مربوط به امور مسکن، عمران شهری و روستایی (۶۸ هزار میلیارد تومان) و رفاه اجتماعی (۱۰۱ هزار میلیارد تومان) است. همچنین کمترین افزایش نسبی مربوط به امور محیط زیست (بدون افزایش) و دفاعی و امنیتی (حدود ۳۱۵ میلیارد تومان) بوده، البته باید در نظر داشت که بخش بزرگ‌تر اعتبارات عمرانی در قالب ردیف‌های متفرقه (در جدول ۹ لایحه و قانون بودجه) توزیع شده است که به تفکیک امور و فصول ارائه نمی‌شود. به همین دلیل، اظهار نظر در خصوص اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند بررسی لایحه بودجه اعتبارات بیشتری برای کدام امور در نظر گرفته‌اند، صرفاً با تکیه بر اطلاعات نمودار فوق دقیق نخواهد بود.

– طرح‌های حذف و اضافه شده در پیوست ۱ بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به لایحه

در پیوست شماره یک قانون بودجه سال ۱۴۰۲، تعداد ۷ طرح جدید نسبت به لایحه اضافه شده و هیچ طرحی حذف نشده است. شایان‌ذکر است سه طرح از طرح‌های جدید درج شده در قانون، فاقد سال شروع و اتمام هستند. یکی از ۷ طرح اضافه شده از جمله طرح‌های جاری یا مستمر می‌باشد که از اعتبارات ذیل سازمان برنامه و بودجه کشور جدا شده و در قالب یک طرح جدید تعریف شده است. مجموع اعتبارات افزوده شده بابت این تعداد طرح حدوداً مبلغ ۱/۳۵ هزار میلیارد تومان است که بخش عمده آن مربوط به طرح «تأمین آب زاهدان و شهرهای منطقه سیستان از دشت تهرلاب» است که صرفاً از ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه، به اعتبارات زیرمجموعه دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه جابه‌جا شده است. به این ترتیب، از این حیث (اضافه یا کم کردن طرح‌ها) تغییرات در مجلس بسیار حداقلی بوده است.

جدول ۲. طرح‌های جدید در پیوست شماره یک قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به لایحه

عنوان طرح	سال شروع	سال اتمام	اعتبار مصوب سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)
تأمین آب زاهدان و شهرهای منطقه سیستان از دشت تهاب (انتقالی از ردیف‌های متفرقه)	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۳۰۰
تخریب و احداث بیمارستان جایگزین حضرت زهرا (س) با مشارکت بنیاد برکت	۱۳۹۹	۱۴۰۲	۱۰
احداث محور ایوان (قلاده) - اسلام‌آباد	۱۴۰۲	۱۴۰۲	۱۰
بهسازی محور خلعت‌آباد - کبودرآهنگ	*	*	۱۰
طرح توسعه و بهسازی ورزشگاه ملت شهرستان‌های شاهین‌شهر و میمه	*	*	۱۰
احیا و مرمت بافت تاریخی شهرهای اردکان، احمد آباد، عقدا، خرانق	*	*	۱۰
تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات - مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (جدا شده از اعتبارات ذیل سازمان برنامه‌بودجه کشور)	۱۳۹۶	-	۱.۲
مجموع			۱۳۵۱.۲

* اطلاعات مربوط به سال شروع و سال اتمام در نسخه انتشار یافته از قانون بودجه، درج نشده است.
مأخذ: پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

- لحاظ اعتبار برای طرح‌های متوقف‌شده در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲:

در پیوست ۱، لوایح بودجه سنواتی، طرح‌هایی با اعتبار بسیار کم (۱، ۵ یا ۱۰ میلیون ریال) درج می‌شود که عموماً طرح‌هایی هستند که به دلیل بروز موانعی متوقف شده‌اند. هرچند در موارد دیگری برای برخی طرح‌ها اعتباراتی لحاظ شده که تناسبی با ابعاد و هزینه‌های طرح ندارد^۱، اما در این بخش صرفاً این طرح‌ها به‌عنوان «متوقف‌شده» در نظر گرفته شده است. با این توضیحات، برای ۹ مورد از طرح‌های متوقف شده در لایحه اعتباری در حدود ۱۷۰ میلیارد تومان لحاظ شده، اطلاعات این طرح‌ها در جدول ۳ ارائه شده است. مشخص نیست که لحاظ اعتبار برای این طرح‌ها (که قاعدتاً به دلایلی برای آنها اعتباری در لایحه در نظر گرفته نشده بود) به پشتوانه چه دلایل و شواهدی انجام شده و آیا این طرح‌ها قابل انجام هستند یا اینکه صرفاً روی کاغذ اعتباری برای آنها در نظر گرفته شده است؟

۱. برای نمونه، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای طرح‌های «احیای اراضی کشاورزی خوزستان و ایلام»، «احداث خط دوم راه‌آهن تهران - میانه - تبریز» و «مشارکت در احداث آزادراه کنار گذر غربی اصفهان» به ترتیب ۵۴، ۱۰۰ و ۱۰۰ میلیون تومان اعتبار در نظر گرفته شده که هیچ تناسبی با ابعاد این طرح‌ها ندارد و مشخص نیست در نظر گرفتن این میزان اعتبار برای طرح‌ها به چه منظور و با چه هدفی بوده است.



جدول ۳. طرح‌های متوقف‌شده در لایحه که در قانون برایشان اعتبار در نظر گرفته شده است

عنوان طرح	سال شروع	سال اتمام	اعتبار مصوب ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)
آبرسانی به تنکابن و خرم‌آباد تنکابن و تکمیل مجتمع آبرسانی آمل و نور*	۱۳۸۸	۱۴۰۳	۵۰
ساختمان سد آقبلاغ	۱۳۸۸	۱۴۰۳	۴۰
ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی کلغان و انتقال آب به بستان‌آباد*	۱۳۸۴	۱۴۰۳	۲۵
سد تنگ سرخ شیراز با مشارکت ۵۰ درصدی بخش غیردولتی	۱۳۹۱	۱۴۰۳	۲۰
ساختمان سد سردشت	۱۳۹۱	۱۴۰۳	۱۰
ساختمان سد شیرین آب	۱۳۸۷	۱۴۰۳	۱۰
ساختمان سد مروست و شبکه آبیاری و زهکشی	۱۳۸۷	۱۴۰۳	۱۰
تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی - دانشگاه اراک	۱۳۸۱	۱۴۰۲	۵
تکمیل مطالعات و اجرای زیر ساخت‌های سد ماربر و سامانه انتقال آب	۱۳۹۱	۱۴۰۳	۱
مجموع			۱۷۱

مأخذ: پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

* عناوین این طرح‌ها در فرایند بررسی بودجه در مجلس تغییر کرده و عباراتی به آن اضافه شده است.

– افزایش اعتبارات طرح‌های پیوست ۱ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۴۰۲:

یکی از مهم‌ترین تغییرات قانون نسبت به لایحه تغییر در اعداد و ارقام بودجه مصوب طرح‌هاست. در فرایند بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در مجلس، به‌جز طرح‌های جدول ۳، اعتبار مصوب ۳۵۳ طرح (نزدیک به ۱۳/۵٪ طرح‌ها) افزایش داشته که میزان این افزایش مجموعاً بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومان است. اعتبار مصوب ۲ طرح نیز در مقایسه با لایحه بودجه کاهش یافته است که البته یکی از آنها مربوط به جدا شدن اعتبارات تعمیر و تجهیز مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری از اعتبارات ذیل سازمان برنامه و بودجه کشور (آخرین ردیف جدول ۲) است. از میان ۳۵۳ طرحی که افزایش اعتبار داشته‌اند:

- ۱۴۰ طرح ۱۰۰٪ یا بیشتر افزایش اعتبار داشته‌اند.
- ۸۴ طرح ۵۰٪ یا بیشتر افزایش اعتبار داشته‌اند.
- ۹۶ طرح ۲۰٪ یا بیشتر افزایش اعتبار داشته‌اند.
- ۳۳ طرح کمتر از ۲۰٪ افزایش اعتبار داشته‌اند.

۱۰ طرح با بیشترین میزان افزایش اعتبار در جدول ۴ نمایش داده شده که بخش قابل توجهی از افزایش اعتبار مجموع طرح‌ها ناشی از همین ۱۰ طرح است. نکته حائز اهمیت در خصوص این تغییرات این است که افزایش یا کاهش اعتبارات طرح‌های عمرانی علی‌القاعده نیازمند در اختیار داشتن اطلاعات متعددی از جمله مطالعات توجیهی، وضعیت پیشرفت فیزیکی، هزینه‌های باقیمانده تا اتمام طرح و... بوده و اعمال تغییراتی چنین گسترده در فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی، ممکن است موجب تخصیص ناکارای منابع به پروژه‌های عمرانی دولت و تضییع این منابع محدود شود.

جدول ۱۰.۴ طرح با بیشترین مبلغ افزایش اعتبار از لایحه تا قانون

عنوان طرح	لایحه (میلیارد تومان)	قانون (میلیارد تومان)	درصد افزایش
تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی	۱۲۰۲	۴۴۷۷	۲۷۲٪
تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات - دادگستری جمهوری اسلامی ایران	۲۲۰	۱۸۸۵	۷۵۷٪
آبرسانی به شهرهای دارای تنش آبی و ارتقای کیفی آب شرب	۴۸۰	۱۴۴۰	۲۰۰٪
آبرسانی به تکروستاها و تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی	۲۴۲۰	۳۳۷۰	۳۹٪
مطالعه، تملک و توسعه مجلس شورای اسلامی	۱۰۰	۸۰۰	۷۰۰٪
راهبری کلان فضای مجازی کشور	۲۳	۵۲۳	۲۱۷۴٪
کمک به تجهیز و ساماندهی پسماندهای استان‌های ساحلی	۵۷۹	۱۰۲۹	۷۸٪
احداث فضاهای ورزشی در سطح کشور (استان‌ها)	۳۴۴	۷۶۵	۱۲۲٪
تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات - مجلس شورای اسلامی	۱۶۵	۵۳۳	۲۲۳٪
تکمیل و تجهیز فضاهای آموزشی، پرورشی و ورزشی ملی و استانی	۸۳۴	۱۱۸۴	۴۲٪
مجموع	۶۳۶۷	۱۶۰۰۶	۱۵۱٪

مأخذ: پیوست شماره ۱ لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

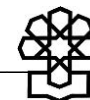
- تغییر در عناوین طرح‌های پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲:

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ عناوین ۵۰ طرح مندرج در لایحه با تغییر روبه‌رو بوده است. خاطر نشان می‌سازد که عمده تغییرات صورت گرفته در عناوین طرح‌ها، با افزایش حجم عملیات طرح‌های مذکور همراه است و حتی می‌تواند مطالعات امکان‌سنجی طرح را به کلی تحت‌الشعاع قرار دهد. این درحالی است که در تغییرات اعمال شده در مجلس، عمدتاً میزان اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مذکور تغییری نیافته است. با توجه به اینکه اعمال چنین تغییراتی در فرایند بررسی بودجه در مجلس به راحتی انجام شده، اما می‌تواند آثار قابل توجهی بر امکان‌پذیری و اعتبارات مورد نیاز طرح‌ها داشته باشد. پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم نسبت به تغییر عناوین طرح‌ها حساسیت ویژه‌ای به خرج داده تا از ورود جزئی و نگاه‌های منطقه‌ای در بررسی بودجه کل کشور جلوگیری شود. جدول ۵ تغییرات در عناوین این طرح‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۵. طرح‌هایی که عنوان آنها در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به لایحه تغییر کرده است^۱

عنوان طرح در لایحه	عنوان طرح در قانون
نیروگاه آبی سیمره	نیروگاه آبی سیمره و ساماندهی پمپاژهای پایین دست (از عباس‌آباد تا دمر و ماژین)
احداث و برقی کردن راه‌آهن تهران - همدان - سنندج - باشماق	احداث و برقی کردن راه‌آهن تهران - همدان - سنندج - سه راه مریوان - باشماق
احداث راه‌آهن اراک - خمین - گلپایگان - میمه - اصفهان	احداث راه‌آهن اراک - خمین - گلپایگان - میمه - ورتون - اصفهان
احداث راه‌آهن گل‌گهر - نیریز - استهبان - فسا - شیراز و آن تنی داراب و داراب - زادمحمود	احداث راه‌آهن گل‌گهر - نیریز - استهبان - فسا - شیراز و آنتنی فسا - داراب - زاد محمود
احداث باند دوم سراب - بستان‌آباد و اتصال آن به آزاد راه	احداث باند دوم سراب - بستان‌آباد - تیکمه‌تاش و اتصال آن به آزاد راه

۱. به دلیل ماشین‌خوانی جداول، ممکن است در اسامی برخی شهرها اشتباهاتی وجود داشته باشد.



عنوان طرح در لایحه	عنوان طرح در قانون
احداث بزرگراه ساری - خزرآباد و آمل - فریدون کنار	احداث بزرگراه ساری - خزرآباد - لاریم، بهمینیر - بابل و آمل - فریدون کنار
بهسازی راه اصلی نمین-آستارا -رضوان شهر-شفت - سراوان، امامزاده هاشم - قزوین، رشت - کلاشم پایین-مرجقل - فومن، صومعه سرا- پونل و اردبیل -سرچم	بهسازی راه اصلی نمین-آستارا -رضوان شهر-شفت - سراوان، امامزاده هاشم - قزوین، رشت - کلاشم پایین-مرجقل - فومن، صومعه سرا- پونل و اردبیل - سرچم - کمربندی تالش
احداث راه اصلی دشت ارژن - کازرون، لار- کوهورستان، لار- بستک، لار- جهرم، گز بلند - احمدی - برازجان، فیروزآبادجم، سوریان - هرابرجان - هرات و -هرات به شهر بابک	احداث راه اصلی دشت ارژن - کازرون، لار- کوهورستان، لار- بستک، لار- جناح - بندر لنگه ، لار- جهرم، گز بلند - احمدی - برازجان، فیروز آباد - جم، سوریان - مروست - هرابرجان - هرات و هرات به شهر بابک
احداث راه اصلی زرند - بافق	تکمیل راه اصلی و احداث باند دوم زرند - بافق
احداث کمربندی خمینی شهر - نجفآباد و احداث راه اصلی دولت آباد - کنارگذر شرقی اصفهان	احداث کمربندی خمینی شهر - نجفآباد تا پل سلیمان خاطر و احداث راه اصلی دولت آباد- کنارگذر شرقی اصفهان
احداث محور زرقان - خانه زینان (کمربندی شمال شیراز) احداث محور زرقان - خان زینان (کمربندی شمال شیراز - سیاخ - جاده فیروزآباد و اتصال به شهر صدرا)	احداث محور زرقان - خانه زینان (کمربندی شمال شیراز) احداث محور زرقان - خان زینان (کمربندی شمال شیراز - سیاخ - جاده فیروزآباد و اتصال به شهر صدرا)
بهسازی راه اصلی شاهرود به آزاد شهر	بهسازی راه اصلی شاهرود به آزاد شهر و احداث زیرگذر میدان جمهور (فلکه الله) آزاد شهر
بهسازی راه اصلی قروه - سنقر	احداث باند دوم محور سنقر - وینسار - قروه
بهسازی راه اصلی تویسرکان-کنگاور و تویسرکان-گنجانمه - همدان- فرسفج سه راه خیرآباد	بهسازی راه اصلی تویسرکان-کنگاور و تویسرکان شهرستانه -گنجانمه - همدان- فرسفج سه راه خیرآباد
بهسازی راه اصلی مروودشت - درود زن	بهسازی راه اصلی مروودشت - درود زن و تعریض و بهسازی (۷/۵) کیلومتر راه اصلی اصفهان به حبیب آباد
مشارکت در احداث آزادراه تهران - کرج (ادامه اتوبان همت) و کنارگذر شمالی کرج	مشارکت در احداث آزادراه تهران - کرج (ادامه اتوبان همت) و کنارگذر شمالی کرج و کنارگذر شرقی فردیس و کنارگذر محمدشهر - ماهدشت
مشارکت در احداث آزادراه کنار گذر جنوبی تهران (آب یک - چرم شهر) و آزادراه کمربندی پاکدشت	مشارکت در احداث آزادراه کنار گذر جنوبی - شرقی تهران (آب یک - چرم شهر) و آزادراه کمربندی پاکدشت
بهسازی محور کوار - اکبرآباد - کوهن جان	بهسازی محور کوار - کوهنجان
تبدیل محور فرعی ارسنجان- کرهای -هرات به راه اصلی	تبدیل محور فرعی ارسنجان- کرهای - قادر آباد به راه اصلی
تبدیل راه فرعی بوانات - صفاشهر به راه اصلی	تبدیل راه فرعی بوانات - صفاشهر و بوانات جشنیان - سیمکان به راه اصلی
تبدیل محور راه فرعی سلطان آباد - مروودشت به راه فرعی درجه یک	تبدیل محور راه فرعی سلطان آباد - مروودشت به راه فرعی درجه یک
احداث فرودگاه شمال فارس (آباده)	احداث فرودگاه شهدای آباده
بهسازی بنادر صیادی	بهسازی بنادر صیادی و اسکله صیادی دلوار
احیای اراضی کشاورزی خوزستان و ایلام	طرح توسعه و احیای کشاورزی خوزستان و ایلام
آبرسانی به تنکابن و خرم آباد تنکابن	آبرسانی به تنکابن و خرم آباد تنکابن و تکمیل مجتمع آبرسانی آمل و نور
آبرسانی به شهر جهرم از سد قیر	آبرسانی به شهر جهرم و بخش شیبکوه فسا - سیمکان و غیزانیه (علا مروودشت، خیرگو، چاهورز، بیرم و عماد شهر) از سد قیر
آبرسانی به شهر خوانسار	آبرسانی به شهر خوانسار لای ید و دهستان زرکان
آبرسانی به شهر زنجان	آبرسانی به شهر زنجان از حوزه های سد نهب
آبرسانی به شهرهای شیراز و خرامه آبرسانی به شهرهای شیراز و خرامه، شهرستان ایضا و روستاهای مسیر	آبرسانی به شهرهای شیراز و خرامه آبرسانی به شهرهای شیراز و خرامه، شهرستان ایضا و روستاهای مسیر

عنوان طرح در لایحه	عنوان طرح در قانون
آبرسانی به شهر فسا	آبرسانی به شهر فسا از سد سلمان فارسی قیر
ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی چمشیر	ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی چمشیر، یشکان‌ها، آب شیرین، دشت گز، سراب ننیز
ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی کلکان	ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی کلکان و انتقال آب به بستان آباد
تکمیل آبرسانی به دشت‌های امامزاده جعفر، خان احمد، بیشتر، باشد و دشت مور و ساماندهی رودخانه‌های باشت و دیل	تکمیل آبرسانی به دشت‌های امامزاده جعفر، خان احمد، بیشتر باشد و دشت مور، نازمکان‌ها و ساماندهی رودخانه‌های باشت و دیل
آبرسانی به شهرهای دهدشت، چرام، سوق و لنده	آبرسانی به شهرهای دهدشت، چرام، سوق و لنده، چاروسا و دیشموک
ساختمان سد البرز	ساختمان سد البرز و کسلیان
ساختمان سد پیغام چای	ساختمان سد پیغام چای و سد حاجیلار چای ورزقان
ساختمان سد کهپیر	ساختمان سد کهپیر و بندهای زود بازده مهار آب‌های منتهی به دریا روی رودخانه باهوکلالات
ساختمان سد نرماب	ساختمان سد نرماب، احداث تصفیه‌خانه، ایستگاه پمپاژ و خط انتقال آب شرب شهرها و روستاهای شرق استان گلستان
کانال‌های انتقال آب چالوس و سرداب رود	کانال‌های انتقال آب چالوس و سرداب رود و هراز و سد آزارود
بازسازی تأسیسات و خط آبرسانی به بندر لنگه	بازسازی تأسیسات و خط آبرسانی به بندر لنگه و بستک
مرمت و بازسازی اساسی شبکه آبیاری و زهکشی مغان	علاج‌بخشی و بهسازی شبکه آبیاری و زهکشی مغان و سد انحرافی میل و مغان
احداث قطار حومه‌ای کلان‌شهر اصفهان به شهرهای جدید و به شهرضا از طریق بهارستان احداث قطار حومه‌ای کلان‌شهر اصفهان به شهرهای جدید و شهر جدید مجلسی و به شاهین‌شهر از طریق حبیب‌آباد - گز و به شهرضا از طریق بهارستان	
ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر اراک و کمیجان	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر اراک، کمیجان و خنداب
ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر نیر و نمین	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهر نیر و نمین و کورائیم
تکمیل و اتمام ۲۶ طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب شهری	تکمیل و اتمام ۲۶ طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب شهری نهر جویبار
توسعه بیمارستان ۹۰ تخت به ۱۹۰ تخت تاکستان (۶۰ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۴۰ درصد از محل سایر منابع - خیرین)	توسعه مرکز آموزشی و درمانی
احداث و تجهیز دانشکده‌های کویرشناسی و گردشگری (۵۰ درصد سایر منابع) و توسعه آمفی‌تئاتر مرکزی و دانشکده منابع طبیعی مهدی‌شهر	احداث و تجهیز دانشکده‌های کویرشناسی و گردشگری (۵۰ درصد سایر منابع) و توسعه آمفی‌تئاتر مرکزی
احداث، توسعه و تجهیز آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای	احداث، توسعه و تجهیز آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای و تکمیل ظرفیت کاری ۳۰۰۰ متر مربع و آموزشکده‌های فنی کشاورزی خیرساز حبیب‌آباد و تکمیل آموزشکده فنی و حرفه‌ای شاهین‌شهر
احداث آموزشکده فنی و حرفه‌ای دختران زنجان	احداث آموزشکده فنی و حرفه‌ای دختران و پسران زنجان
ایجاد، توسعه، تعمیر، نگهداری، تکمیل و تجهیز اماکن ورزشی، فرهنگی و تفریحی	ایجاد، توسعه، تعمیر، نگهداری، تکمیل و تجهیز اماکن ورزشی، فرهنگی و تفریحی از جمله اماکن تفریحی کارگران شاهین‌شهر، میمه و برخوار

مأخذ: پیوست شماره ۱ لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

- تغییر در سایر جزئیات طرح‌های پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲:

علاوه بر عناوین طرح‌ها و اعتباراتی که برای این طرح‌ها در سال ۱۴۰۲ مصوب شده، سایر جزئیات طرح‌ها اعم از اهداف کمی، دستگاه اجرایی، اعتبارات تخصیص‌یافته در گذشته (!) و برآورد اعتبارات سال‌های بعد دستخوش تغییراتی شده است



که در مواردی عجیب و حتی غیرقابل قبول به نظر می‌رسد. در ادامه به‌طور مختصر به برخی از این تغییرات اشاره می‌شود:

✓ دستگاه اجرایی ۱۴ طرح تغییر داشته که البته عمده این تغییرات جزئی بوده و عمدتاً ناشی از تدقیق دستگاه اجرایی متولی و تغییر از دستگاه اجرایی اصلی به فرعی بوده است.

✓ در ۳۱ طرح، مجموع مبالغ پرداختی به طرح‌ها تا سال ۱۴۰۰ از لایحه تا قانون کاهش یافته و مجموع ارقام کاهش یافته نیز در حدود ۳ هزار میلیارد تومان است! با توجه به اینکه عملکرد اعتبارات مربوط به امری است که در گذشته صورت گرفته، این تغییرات هیچ توجیهی نداشته و مشخص نیست که آیا صرفاً به دلیل خطا در تهیه جداول اتفاق افتاده است یا دلیل دیگری دارد؟

✓ پیش‌بینی سال‌های بعد در ۲۱ طرح افزایش و در ۳۰۰ طرح کاهش یافته است.

○ مواردی که در آنها پیش‌بینی سال‌های بعد افزایش یافته است، طرح‌هایی هستند که پیش‌بینی سال‌های بعد آنها در لایحه صفر بوده، اما سال پایان آنها ۱۴۰۲ نبوده است. به این ترتیب، به‌نظر می‌رسد افزایش‌های صورت گرفته، در واقع اصلاح اشتباهاتی است که در پیوست ۱ لایحه صورت گرفته است.

○ مواردی که در آنها پیش‌بینی سال‌های بعد کاهش یافته است، طرح‌هایی هستند که اعتبار مصوب آنها در سال ۱۴۰۲ افزایش یافته و به‌تبع آن از پیش‌بینی سال‌های بعد آنها کاسته شده است.

۳. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه

همان‌طور که در جدول ۱ ذکر شد، ردیف‌های متفرقه (جدول ۹ لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲) حدود ۴۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه و قانون را دربر دارند. پیش از پرداختن به نقد سهم بالای ردیف‌های متفرقه از مجموع اعتبارات عمرانی، لازم است تغییرات این اعتبارات را در مسیر لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۲ بررسی کنیم. مجموع اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه حدود ۱۱/۲ هزار میلیارد تومان افزایش یافته که مهم‌ترین تغییرات آن به شرح زیر است:

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به ۷ ردیف (به شرح جدول ۶) با مجموع اعتباری در حدود ۷ هزار میلیارد تومان از لایحه بودجه حذف شده‌اند (در بعضی موارد ردیف‌ها به کلی حذف شده‌اند و در بعضی دیگر صرفاً اعتبار عمرانی حذف شده است).

جدول ۶. اعتبارات عمرانی حذف شده از جدول متفرقه لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

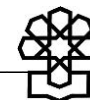
اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه	عنوان
1,300	آبرسانی به زاهدان از دشت تهاب (انتقال یافته به پیوست ۱ لایحه بودجه)
1,085	اجرای طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی
1,000	مزداد درآمد وصولی دستگاه‌های اجرایی نسبت به ارقام مصوب
1,000	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت
1,000	اجرای پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط گروه‌های جهادی
800	تقویت و توسعه قوه قضائیه و دستگاه‌های تابعه
700	خرید، احداث، تکمیل و تجهیز ساختمان‌های اداری دستگاه‌های وابسته قوه قضائیه
6,885	مجموع

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

- در ۳۶ ردیف (به شرح جدول ۷) مجموعاً اعتباری در حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید لحاظ شده است (در بعضی موارد ردیف‌ها به کلی جدید هستند و در بعضی دیگر، در لایحه صرفاً اعتبار هزینه‌ای لحاظ شده بود و در قانون اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز اضافه شده است). این موارد، به غیر از ردیف‌هایی است که مبلغ اعتبارشان افزایش یافته است.

جدول ۷. اعتبارات عمرانی جدید در جدول متفرقه قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون	عنوان
20,000	وزارت نفت- اعتبارات موضوع فروش مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) از محل تحویل نفت خام
2,000	سازمان امور عشایر ایران- اعتبارات موضوع آبرسانی به عشایر از محل افزایش انتشار اوراق مالی
830	مجلس شورای اسلامی- احداث ساختمان مجلس - طرح شهید الله‌داد
500	سازمان برنامه‌بودجه کشور- بازسازی و مرمت آب‌بندان، هوتک و سردهنه‌ها «و دیواره‌سازی رودخانه‌ها»
300	خرید تضمینی آب استحصالی، پساب تصفیه شده از بخش غیردولتی
250	وزارت جهاد کشاورزی - نهضت تولید، کاشت و نگهداری یک میلیارد اصله درخت با مشارکت مردمی
250	وزارت راه و شهرسازی- توسعه و تکمیل راه‌های روستایی
200	وزارت جهاد کشاورزی - تأمین زیرساخت‌های شهرهای مولد کشاورزی
180	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی- سپاه‌های استان‌های شمالی - طرح سالم‌سازی دریا
180	وزارت کشور از طریق سازمان ذی‌ربط - کمک به تکمیل و اتمام کمربندی‌های شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر
150	قوه قضائیه - طرح شهید نوروزی
150	وزارت کشور از طریق سازمان ذی‌ربط - بابت جمع‌آوری آب‌های سطحی در شهرهای کوچک
130	کمیته ملی المپیک - احداث کمپ ساحلی آماده‌سازی تیم‌ها و ورزشکاران المپیک، جهانی و آسیایی شمال کشور



اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون	عنوان
100	وزارت کشور - بازسازی و تعمیرات اساسی ساختمان سابق مجلس (در اختیار مجمع تشخیص مصلحت‌نظام)
100	مرکز راهبردی سپاه - آبیاری زیرسطحی (خوزستان - دشت مغان)
100	سازمان برنامه‌وبودجه کشور - گلزار شهدای کرمان - ساخت زائرسرا برای زائران شهید حاج قاسم سلیمانی
85	کمک به صندوق سرمایه‌گذاری در طرح‌های حرم‌های مطهر
80	وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی - تأسیس و راه‌اندازی دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات‌درمانی
60	شورای عالی حوزه‌های علمیه - ساخت مؤسسه موضوع‌شناسی و اولین حوزه مفهومی دینی جهان
60	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - تأمین خوابگاه شهید رجایی
30	وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی - احداث بیمارستان باقرالعلوم اهر
30	وزارت راه و شهرسازی - فرودگاه سراب
25	وزارت نیرو - انتقال آب شهدای چشمه‌علی (کره بس) به شهرستان خان‌میرزا
20	جهاد دانشگاهی - کمک به جهاد دانشگاهی جهت تکمیل پروژه درمان ناباروری مشهد
20	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - بنیاد بازی‌های پارانه‌ای
20	وزارت ورزش و جوانان - احداث ورزشگاه پانزده هزار نفری لردگان
20	دانشگاه علم و صنعت ایران - ساخت و تجهیز آزمایشگاه زلزله دانشکده مهندسی عمران
15	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - تکمیل و راه‌اندازی بیمارستان فوق تخصصی قلب خرمشهر
15	وزارت راه و شهرسازی - طرح دوبانده لردگان به فلارد و لردگان به سردشت
5	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - تکمیل و ساماندهی بیمارستان سینای تهران و تروما کشور
5	جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران - احداث مجتمع امدادی، درمانی، فرهنگی، آموزشی و اداری بابلسر
5	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی - طرح جبهه خرمشهرهای بابلسر (سازمان بسیج استان مازندران)
5	مرکز ملی رقابت (شورای رقابت)
5	وزارت راه و شهرسازی - احداث آزادراه نجف‌آباد - فلاورجان - اصفهان به طول ۳۴ کیلومتر
5	مؤسسه تحقیقاتی علوم شیلاتی کشور - مرکز تحقیقات ماهیان سردابی کشور
0.1	اعتبارات موضوع دریافت مطالبات سازمان‌های ایدرو و ایمیدرو از دولت (جمعی - خرجی)
25,930	مجموع

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

- علاوه بر این، در ۲۸ ردیف مبلغ اعتبار عمرانی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه دستخوش تغییر شده است که از این تعداد:
- اعتبار عمرانی ۶ ردیف افزایش یافته (مجموعاً حدود ۹ هزار میلیارد تومان افزایش) که بخش عمده آن ناشی از دو ردیف زیر است:
- اعتبارات موضوع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (اختصاص به وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و سازمان بیمه سلامت ایران): ۷/۵ هزار میلیارد تومان افزایش.

▪ اعتبارات معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور (دبیرخانه شورای عالی جهاد سازندگی): هزار میلیارد تومان افزایش.

• اعتبارات عمرانی ۲۲ ردیف کاهش یافته (مجموعاً حدود ۱۶/۷ هزار میلیارد تومان کاهش) که بخش عمده آن ناشی از ردیف‌های زیر است:

▪ تأمین آب، آبرسانی اضطراری به شهرها و روستاها با اولویت مشارکت بخش غیردولتی و جبران حقایقه‌های قانونی منتقل شده به بخش شرب: ۵/۸ هزار میلیارد تومان کاهش.

▪ اعتبارات موضوع عوارض و مالیات سیگار: ۲/۵ هزار میلیارد تومان کاهش.

▪ اعتبارات بهسازی و نوسازی فضاهای آموزشی وزارت آموزش و پرورش: ۱/۹ هزار میلیارد تومان کاهش.

▪ اعتبارات موضوع تبصره «۶» ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون معادن: ۱/۵ هزار میلیارد تومان کاهش.

شایان ذکر است با توجه به اینکه اعتبارات ردیف‌های متفرقه برای اجرای موارد ویژه، اعتبارات مشترک بین چند دستگاه، اعتبارات کوتاه‌مدت (یک‌ساله) و مواردی از این دست، لازم است این منطبق در افزودن ردیف‌ها به جدول اعتبارات متفرقه در نظر گرفته شود. از سوی دیگر، افزایش تعداد و حجم اعتبارات ردیف‌های متفرقه، به دلیل عدم تعیین متولی مشخص برای این ردیف‌ها، انضباط جداول بودجه را برهم ریخته، شفافیت و به تبع آن نظارت‌پذیری بودجه را کاهش می‌دهد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، سهم این اعتبارات از کل اعتبارات عمرانی حتی از سهم اعتبارات طرح‌های پیوست ۱ نیز پیشی گرفته بود و با نظر مجلس کمی کاهش یافت، اما همچنان سهم بزرگی از اعتبارات عمرانی را به خود اختصاص داده است.

علاوه بر این، با نگاهی به جدول ۷، می‌توان دریافت که طرح‌های متعددی که از جهت عنوان مشابهت بالایی به طرح‌های دستگاه‌های اجرایی دارند و علی‌القاعده باید پس از طی فرایندهای قانونی (نیازسنجی اولیه توسط دستگاه مربوطه، انجام مطالعات توجیهی و امکان‌سنجی، بررسی اولویت‌ها و امکان تأمین اعتبار در سازمان برنامه و بودجه کشور و...) وارد پیوست ۱ قوانین بودجه شوند، بدون ضابطه خاصی به جدول اعتبارات متفرقه الحاق شده‌اند. در شرایطی که کشور درگیر معضل طرح‌های عمرانی ناتمام است، الحاق این طرح‌ها به بودجه بدون طی مراحل مقدماتی (و مطالعات اولیه طرح) صرفاً به انبوه طرح‌های ناتمام اضافه می‌کند.

۴. تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی

همان‌گونه که در جدول ۱ مشخص است، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی (عمومی) برابر با ۵۰/۱ هزار میلیارد تومان بوده که در قانون بودجه این رقم به حدود ۶۳/۴ هزار میلیارد تومان رسیده است. جدول ۸ تغییرات اجزای عمده اعتبارات استانی را از لایحه تا قانون ارائه کرده است.



جدول ۸. تغییرات در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی از لایحه تا قانون (هزار میلیارد تومان)

عنوان	لایحه بودجه	قانون بودجه	رشد (%)
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای استانی	۲۷/۱	۲۷/۱	-
۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی (با لحاظ ستون ۳ درصد حاصل از افزایش)	۲۱/۰	۳۴/۳	۶۳٪
۲۷ صدم واحد درصد از مالیات بر ارزش افزوده	۲/۰	۲/۰	-
مجموع اعتبارات فوق	۵۰/۱	۶۳/۴	۲۷٪
اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن ^۱	۳۵/۰	۵۷/۵	۶۴٪
جمع کل	۸۵/۱	۱۲۰/۹	۴۲٪

مأخذ: لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

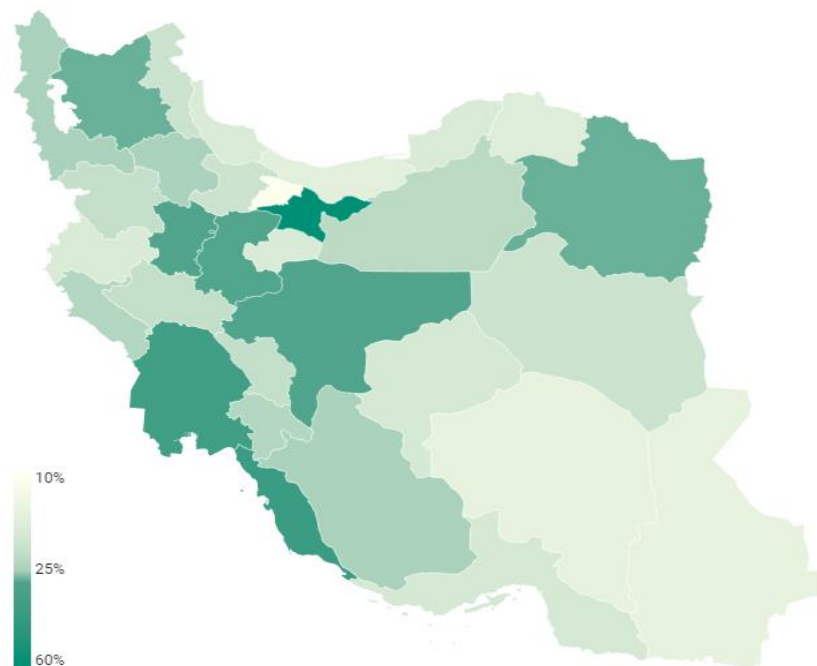
در خصوص تغییرات اجزای اعتبارات عمرانی استانی نکات زیر قابل ذکر است:

- ستون «تملك استانی» (که در این گزارش از آن با عنوان اعتبارات عمرانی ویژه استان نیز یاد می‌شود) و ستون «۲۷/۰ ارزش افزوده» از لایحه تا قانون بدون تغییر باقی مانده است. به این معنا که هم مجموع و هم ترکیب آن (تفکیک اعتبارات بین استان‌ها) تغییری نداشته است.
- در خصوص سهم استان‌ها از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز این نکته شایان توجه است که ارقام مندرج در لایحه بودجه بسیار کمتر از ۳ درصد تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه بود. در پی تذکر این موضوع در زمان بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی و در گزارش‌های پیشین این مرکز، ارقام مربوط به این ستون از ۲۱ هزار میلیارد تومان به بیش از ۳۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافت تا در تناسب با قانون برنامه باشد.
- مشابه نکته فوق، در خصوص اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن نیز اتفاق افتاده است. با توجه به عدم رعایت نسبت قانونی در لایحه، این اعتبارات از ۳۵ هزار میلیارد تومان به بالغ بر ۵۷ هزار میلیارد تومان افزایش یافته که البته همچنان از ۳ درصد کل اعتبارات بودجه عمومی دولت کمتر است. علاوه بر این، از مجموع بیش از ۲۲ هزار میلیارد تومان افزایش اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن، ۱۵ هزار میلیارد تومان آن بدون توزیع استانی و در قالب ردیف تحت عنوان «محرومیت‌زدایی» آمده است.
- با توجه به نکات یاد شده، حدود ۱۳ هزار میلیارد تومان بابت افزایش سهم استان‌ها از منابع نفت و گاز و حدود ۷ هزار میلیارد تومان بابت افزایش اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن بین ۳۱ استان کشور توزیع شده است. شکل ۱، رشد مجموع اعتبارات عمرانی (شامل عمرانی ویژه استان، ۳ درصد نفت، ۲۷ صدم ارزش افزوده و قانون استفاده متوازن) را به تفکیک استان‌های کشور نمایش می‌دهد. بر این اساس، بیشترین رشد مربوط به استان‌های تهران (۵۷٪)، بوشهر (۴۰٪) و خوزستان (۳۷٪) و کمترین رشد مربوط به استان‌های البرز (۱۱٪)، کرمان (۱۶٪) و سیستان و بلوچستان (۱۶٪) است.

۱. شایان ذکر است اعتبارات موضوع قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت»، ۲ درصد از اعتبارات بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهد که از سرجمع اعتبارات بودجه کسر و به اعتبارات استانی افزوده می‌شود. از این رو به دلیل اجتناب از دوباره‌شماری، خارج از مجموع اعتبارات عمرانی گزارش شده است.

از آنجاکه به‌موجب قانون توزیع استانی اعتبارات حاصل از صادرات نفت و گاز باید به نسبت ۱ به ۲، بین مناطق نفت‌خیز و گازخیز و مناطق کمتر توسعه‌یافته انجام شود، طبیعی است که رشد اعتبارات عمرانی استان‌های نفت‌خیز و گازخیز (به‌طور ویژه استان‌های خوزستان و بوشهر) بیش از سایر استان‌ها باشد؛ با وجود این، بیشترین رشد اعتبارات عمرانی استانی مربوط به استان تهران است که ابهاماتی را درخصوص چگونگی توزیع ارقام افزایش‌یافته ایجاد کرده است.

شکل ۱. درصد رشد اعتبارات عمرانی استانی از لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۲



مأخذ: لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

۵. سایر جداول مرتبط با طرح‌های عمرانی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور:

الف) جدول ۱۹، با عنوان «فهرست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با اولویت مناطق محروم» با ۳۷ طرح،

ب) جدول ۲۰، با عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۹-۵۵۰۰۰۰» با تعداد ۳۸۷ طرح، مجموعاً با اعتباری برابر با ۱۰۰ میلیارد تومان درج شده بودند.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور:

الف) تعداد طرح‌های جدول ۱۹، به ۵۹ طرح افزایش‌یافته،

ب) تعداد طرح‌های جدول ۲۰، به ۴۷۶ طرح افزایش‌یافته است.



با این حال ردیف اعتباری مربوطه در جداول متفرقه با ۱۰ درصد کاهش، به ۹۰ میلیارد تومان رسیده است. با توجه به تغییرات صورت گرفته در مسیر لایحه تا قانون، به نظر می‌رسد بخشی از تغییرات مدنظر نمایندگان محترم مجلس (به‌ویژه پیشنهاد اجرای طرح‌های جدید توسط ایشان) در قالب این جداول ارائه شده است تا در صورت مثبت بودن نتایج مطالعات توجیهی طرح‌ها و موفقیت در اخذ مجوزهای قانونی، گام‌های اولیه اجرای این طرح‌ها برداشته شود. این شیوه، از آنجاکه جایگزین رویه‌های سابق، یعنی تعریف مستقیم طرح‌های جدید در پیوست ۱ بودجه شده است، مثبت ارزیابی می‌شود. در عین حال، باید توجه داشت که قرارگیری عناوین طرح‌ها در این جداول نباید به شکل‌گیری انتظارات اجتماعی در حوزه‌های انتخابیه نمایندگان محترم بینجامد، چراکه اجرای طرح‌ها مشروط به انجام مطالعات اولیه، اخذ مجوزهای قانونی و درنهایت تأمین اعتبار است.

۶. جمع‌بندی و پیشنهاد

در این گزارش، ضمن بررسی تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در مسیر بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، عملکرد مجلس شورای اسلامی از حیث اثرگذاری بر محتوای لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در حوزه اعتبارات عمرانی بررسی شد. جدول ۹، تغییرات انجام‌شده در مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۲ را با سال‌های گذشته مقایسه کرده است که به نظر می‌رسد از حیث محدود شدن ورود به جزئیات طرح‌ها، کاهش سهم اعتبارات متفرقه از مجموع اعتبارات عمرانی و رعایت قوانین دائمی یا قانون برنامه در تعیین اعتبارات استانی، نسبتاً وضعیت قابل‌قبولی داشته است.

جدول ۹. مقایسه عملکرد مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه در فرایند بررسی لایحه بودجه در چهار سال اخیر

عنوان / شاخص	بودجه سال ۱۳۹۹	بودجه سال ۱۴۰۰	بودجه سال ۱۴۰۱	بودجه سال ۱۴۰۲
رشد مجموع اعتبارات عمرانی	٪۷	٪۵۹	٪۳	٪۱۳
رشد اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی (پیوست ۱)	٪۸	٪۱۷	٪۲۴	٪۲۱
رشد اعتبارات عمرانی متفرقه	٪۱۰۹	٪۱۵۰	-٪۳	٪۷
رشد اعتبارات عمرانی استانی (بدون احتساب اعتبارات قانون استفاده متوازن)	٪۰	٪۷۵	٪۶	٪۲۶
طرح‌های اضافه‌شده به دستگاه‌های اجرایی (پیوست ۱)	۲۱	۴۱	۴۷	۷
تعداد طرح‌هایی که عناوین آنها تغییر یافته‌است	۲۷	۶۶	۵۶	۵۰

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

- براساس بررسی‌های انجام‌شده، فرایند تعریف، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دچار اشکال است و از این‌رو، تدوین یک قانون ویژه برای تعریف، اجرا و نظارت بر طرح‌های عمرانی ضروری است. بخشی از آسیب‌های یادشده در مرحله تصویب طرح‌ها و مداخله مجلس شورای اسلامی در جزئیات طرح‌های عمرانی لوایح بودجه سنواتی، ناشی از عدم

اتقان در مرحله تعریف طرح است. چنانچه دولت‌ها موظف باشند در ازای تعریف هر طرح عمرانی جدید در پیوست ۱، لوایح بودجه، لااقل خلاصه‌ای از مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه کنند (و حتی برای بررسی توسط افکار عمومی، این اسناد را منتشر کنند)، انضباط بیشتری بر تعریف طرح‌ها عمرانی حاکم خواهد شد و بدون شک ورود مجلس به اعتبارات این حوزه نیز گزیده‌تر خواهد شد.

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

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

- افزایش تعداد و حجم اعتبارات ردیف‌های متفرقه، از جهت عدم تعیین متولی مشخص برای این ردیف‌ها، انضباط جداول بودجه را برهم‌ریخته، شفافیت و به‌تبع آن نظارت‌پذیری بودجه را کاهش می‌دهد. به‌این‌ترتیب، پیشنهاد می‌شود تاحد امکان از افزایش ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه پرهیز شده و این موضوع به‌عنوان خواسته مجلس از دولت مطالبه شود.

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

منابع و مأخذ

[۱] لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

[۲] قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

[۳] گزارش عملکرد مالی دولت - خزانه‌داری کل کشور (۱۴۰۱ - ۱۳۹۸).



از مقایسه مجموعه تغییرات انجام شده در مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۲ با سال های گذشته، چنین به نظر می رسد که از حیث کاهش ورود به جزئیات طرح ها، کاهش سهم اعتبارات متفرقه از مجموع اعتبارات عمرانی و توجه به قوانین دائمی یا قانون برنامه در تعیین اعتبارات استانی وضعیت قابل قبولی داشته است.

گزیده سیاستی



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir