

آسیب‌شناسی امور ناظر بر طرح‌های سنگ دارایی‌های سرمایه‌ای و ارائه راهبردهای سالمدهی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۷۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	
آسیب‌شناسی امور ناظر بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ارائه راهبردهای ساماندهی	
کد شناسه	۱۴۰۰-۹-۱۰۳۲۲
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	حمید فصیحی
ناظران علمی	سعید جغتایی، حمید قربانی
مشاور علمی	محمدجواد محسنی نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
طراح جلد	پدرام حاجی اسمعیلی
تاریخ انتشار	دی ماه ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند (استاد جعفر شهری) - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۹
۱- تعاریف و مفاهیم	۱۱
۱-۱- دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱
۱-۱-۱- ساختمان و مستحقات	۱۲
۱-۱-۲- ماشین‌آلات و تجهیزات	۱۳
۱-۱-۳- سایر دارایی‌های ثابت	۱۳
۱-۱-۴- موجودی انبار	۱۴
۱-۱-۵- مواد و ملزومات	۱۵
۱-۱-۶- اقلام گران‌بها	۱۵
۱-۱-۷- زمین و دارایی‌های زیرزمینی	۱۶
۲- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷
۳- موافقت‌نامه	۲۰
۴- کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	۱۳
۲- بررسی وضعیت موجود	۲۳
۱-۲- وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰	۲۳
۳- وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۰	۳۰
۱-۳- وضعیت ارقام کلان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۰
۲-۳- توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور	۳۴
۳-۳- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پیوست شماره یک)	۳۷
۴-۳- توزیع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور و فصول	۴۰
۵-۳- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها	۴۳
۴- مشکلات و چالش‌های ناظر بر امور طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۸
۱-۴- بخش عملیاتی	۴۸
۱-۴-۱- مشکلات و چالش‌های دوره پیدایش، تعریف و تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۸
۱-۴-۲- مشکلات و چالش‌های دوره اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۵
۳-۱-۱- مشکلات و چالش‌های دوره نظارت، بهره‌برداری و نگهداشت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۷
۴-۲- بخش ساختاری	۵۸
۵- راهبردهای ساماندهی امور ناظر بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۶
منابع	۶۱
پیوست	۶۲

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: سرجمع توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمومی دولت) مصوب.....	۳۱
جدول ۲: مقایسه کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت در قانون بودجه ساهای ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور به تفکیک اجزاء آن	۳۲
جدول ۳: فصول هزینه‌ای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ از محل منابع عمومی.....	۳۴
جدول ۴: اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور ده‌گانه.....	۳۴
جدول ۵: اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰.....	۳۷
جدول ۶: وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰.....	۳۸
جدول ۷: تعداد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مستمر و غیرمستمر پیوست شماره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ به تفکیک امور بخشی سازمان برنامه و بودجه	۳۸
جدول ۸: اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست (۱) به تفکیک امور ده‌گانه و فصول	۴۰
جدول ۹: سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها.....	۴۴
جدول ۱۰: مسائل و مشکلات بخش عملیاتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.....	۶۴
جدول ۱۱: مسائل، مشکلات و چالش‌های پیش رو بخش ساختاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.....	۶۴

فهرست نمودارها

عنوان	صفحه
نمودار ۱: طبقه‌بندی دارایی‌های سرمایه‌ای.....	۱۱
نمودار ۲: دسته‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱).....	۱۸
نمودار ۳: دسته‌بندی انواع طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) برحسب نوع طرح.....	۱۹
نمودار ۴: دسته‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) برحسب امور بخشی سازمان برنامه و بودجه.....	۱۹
نمودار ۵: تعداد طرح‌های پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰.....	۲۳
نمودار ۶: تعداد طرح‌های جدید پیوست شماره (۱) هر سال در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰.....	۲۴
نمودار ۷: تعداد طرح خاتمه یافته مندرج در پیوست شماره (۱) هر سال در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰.....	۲۴
نمودار ۸: طول عمر طرح‌های مندرج در پیوست شماره (۱) در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰.....	۲۵
نمودار ۹: اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب سالیانه (میلیارد ریال) از محل منابع عمومی در طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۲.....	۲۶
نمودار ۱۰: اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره (۱) مصوب سالیانه (میلیارد ریال) در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰.....	۲۶
نمودار ۱۱: سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت (درصد) در طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۰.....	۲۷
نمودار ۱۲: اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح‌های پیوست (۱) در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰ (ارقام به هزار میلیارد تومان).....	۲۸
نمودار ۱۳: عملکرد اعتبارات و اعتبارات مصوب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره (۱) (هزار میلیارد تومان) در طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۲.....	۲۸
نمودار ۱۴: سهم منابع نقدی و اوراق مالی اسلامی در تأمین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰.....	۲۹
نمودار ۱۵: طبقه‌بندی سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمومی دولت) در قانون بودجه سال ۱۴۰۰.....	۳۰
نمودار ۱۶: مقایسه ارقام بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با قانون بودجه‌های سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹.....	۳۳
نمودار ۱۷: سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت در قانون بودجه ۱۴۰۰.....	۳۳
نمودار ۱۸: میزان رشد (درصد) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تفکیک امور ده‌گانه.....	۳۶
نمودار ۱۹: سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور ده‌گانه از قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و مقایسه با بودجه سال ۱۳۹۹ کشور (درصد).....	۳۶
نمودار ۲۰: تعداد طرح‌های (مستمر و غیرمستمر) پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور به تفکیک امور بخشی سازمان برنامه و بودجه کشور.....	۳۹
نمودار ۲۱: رشد اعتبارات طرح‌های پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تفکیک امور مختلف (درصد).....	۴۲
نمودار ۲۲: سهم امور از اعتبارات طرح‌های پیوست (۱) در قانون بودجه سال ۱۴۰۰.....	۴۳
نمودار ۲۳: سهم اعتبارات استانی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور.....	۴۵
نمودار ۲۴: سهم ردیف اعتبارات استانی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها.....	۴۶

نمودار ۲۵: سهم مجموع اعتبارات استانی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌های مندرج در جدول ۱-۱۰ ماده
واحد ۴۷

نمودار ۲۶: سهم استان‌های کشور از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (جدول ۱-۱۰) در قانون بودجه سال ۱۴۰۰
کشور ۴۷

مقدمه

توسعه پایدار کشور نیازمند سرمایه‌گذاری‌های ماندگار و بلندمدت و انجام زیربنایی برای ایجاد ارزش افزوده و تولید فزاینده در کشور است، به طوری که احداث و توسعه طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یکی از عوامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی به خصوص در کشورهای در حال توسعه است. عرضه مناسب این طرح‌ها علاوه بر تضمین رشد اقتصادی، افزایش اشتغال و تأثیر عینی و قابل لمس بر روی محیط، کیفیت زندگی را هم ارتقا می‌بخشد؛ از طرفی در مسیر توسعه همه‌جانبه، توجه به تعریف و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی از اهمیت بالایی برخوردار است، به طوری که از آنها به عنوان شرط اساسی توسعه اقتصادی نیز نام می‌برند.

طرح‌های عمرانی که در ادبیات بودجه‌ریزی کشور به طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای معروفند، از بخش‌های مهم بودجه عمومی کشور به شمار می‌روند و هر ساله در قوانین بودجه سنواتی، سهم قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های دولت در قالب اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به اجرای آنها (طرح‌های جدید و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام) اختصاص داده می‌شود؛ به عبارتی، این اعتبارات مهم‌ترین کانال حضور بخش عمومی در فرایند سرمایه‌گذاری کشور است و طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای اصلی‌ترین کانال تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور جهت گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی محسوب می‌شوند.

طی دهه‌های اخیر مسائل و مشکلات ناظر بر امور طرح‌های جدید و نیمه‌تمام عمرانی به معضلی در نظام سیاست‌گذاری زیرساختی کشور تبدیل شده است. عدم اتمام طرح‌های عمرانی در زمان معین باعث شده نخست، به دلیل شرایط تورمی اقتصاد کشور، برآوردهای اولیه برای اجرای آنها هر سال نیاز به بازنگری و پیش‌بینی اعتبارات بیشتر داشته باشد؛ دوم، تأخیر در بهره‌برداری طرح‌های عمرانی، منافع طرح با چند سال تأخیر نصیب کشور شود و آن را با پدیده سرمایه‌گذاری‌های بی‌بازگشت مواجه سازد؛ سوم، به دلیل تطویل (طولانی شدن) دوره ساخت، کیفیت ساخت به دلیل تغییر عناصر کارفرمایی، مشاور و پیمانکاران، نوع مصالح و تکنولوژی‌های ساخت حتی مستهلک شدن برخی از سازه‌های اولیه، تحت‌الشعاع قرار گیرد. البته باید به این نکته نیز اذعان داشت که تحریم‌ها علی‌الخصوص در دهه گذشته، درآمدهای نفتی کشور را با مشکلات اساسی مواجه کرده که این خود تأثیر مستقیم بر تأمین اعتبارات طرح‌های عمرانی نیز داشته است.

حال که در آستانه شروع گام دوم انقلاب و همزمان شروع فعالیت دولت مردمی هستیم، چاره‌اندیشی و اتخاذ سیاست‌های اصولی برای نظام فعلی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، تأمین مالی، اجرا، نگهداشت و نظارت طرح‌های عمرانی پیش از پیش احساس می‌شود و باید برای بهره‌وری هرچه بهتر این بخش طی سال‌های

آتی، مجموع اقدامات مناسب و اصولی در زمان و مکان مناسب با همکاری ذی‌نفعان در قالب نقشه راه یا برنامه راهبردی و عملیاتی به انجام برسد. به این منظور در گزارشی با عنوان «آسیب‌شناسی امور ناظر بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ارائه راهبردهای ساماندهی» تلاش شده است تجارب علمی و عملی نگارنده به عنوان نقطه شروعی در این زمینه و با هدف بهبود عملکرد در طی سال‌های آتی ارائه شود. در بخش اول به منظور آشنایی با مفاهیم، تعریف و طبقه‌بندی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه شده است. در بخش دوم، وضعیت موجود و روند طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفصیل مورد اشاره قرار گرفته است. در بخش سوم، وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بررسی شده است. در بخش چهارم، مسائل و مشکلات ناظر بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ابعاد و محورهای مختلف ارائه شده و در بخش پنجم، مجموعه اقدامات و راهکارهای راهبردی برای ساماندهی و افزایش بهره‌وری هرچه بهتر این بخش در بازه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت پیشنهاد شده است.

۱- تعاریف و مفاهیم

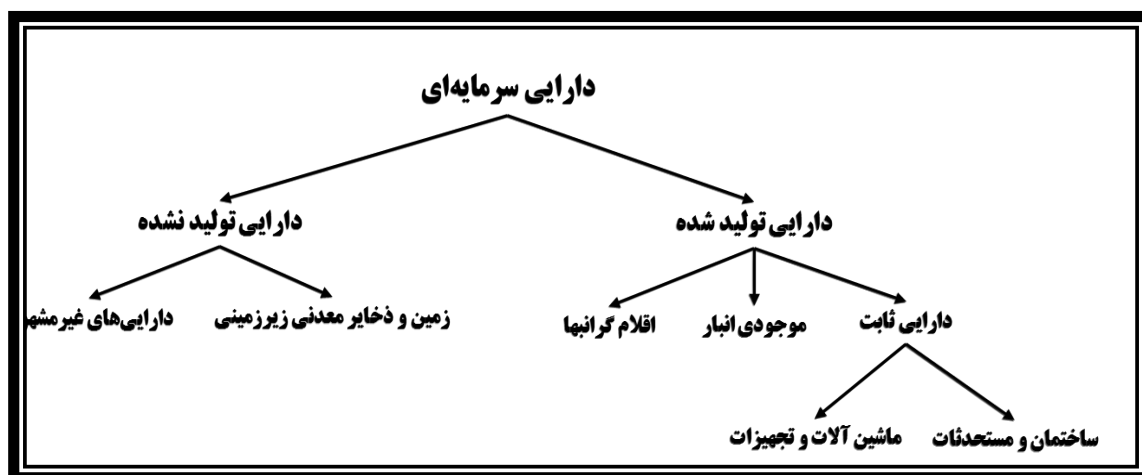
۱-۱- دارایی‌های سرمایه‌ای

دارایی سرمایه‌ای به دارایی‌های تولید شده و دارایی‌های تولید نشده تقسیم می‌شود. دارایی‌های تولید شده، دارایی‌هایی هستند که در فرایند تولید حاصل گردیده و به سه گروه دارایی‌های ثابت، موجودی انبار و ارقام گران بها تقسیم می‌شوند. دارایی‌های ثابت، دارایی‌هایی تولید شده‌ای می‌باشند که طی مدت بیشتر از یک سال به‌طور مکرر و مستمر در فرایند تولید به کار برده می‌شوند و علاوه بر خاصیت با دوامی آن، قابلیت استفاده در فرایند تولید طی مدت طولانی را داراست. انواع متعارف دارایی‌های ثابت عبارتند از: ساختمان‌ها و سایر مستحقات، ماشین‌آلات و تجهیزات و بعضی دارایی‌های غیرمشهود مانند نرم‌افزارهای رایانه‌ای.

موجودی انبار، کالا و خدماتی هستند که توسط تولیدکنندگان به منظور فروش، استفاده در تولید و یا سایر مقاصد در آینده نگهداری می‌شود.

ارقام گران بها، کالاهایی با ارزش قابل ملاحظه هستند که نه به منظور تولید بلکه به دلیل ارزشی که دارند، نگهداری می‌شوند.

دارایی‌هایی تولید نشده، دارایی‌های مورد نیاز تولید هستند که خودشان تولید نشده‌اند. دو نوع متعارف دارایی‌های تولید نشده، دارایی‌های طبیعی مانند زمین و ذخایر معدنی زیرزمینی و دارایی‌های غیرمشهود مانند حق‌الامتياز و قراردادهای قابل انتقال است.



نمودار ۱: طبقه‌بندی دارایی‌های سرمایه‌ای

۱-۱-۱- ساختمان و مستحدمات

ساختمان‌ها و مستحدمات به ساختمان‌های مسکونی، ساختمان‌های غیرمسکونی و سایر مستحدمات تقسیم می‌شود. ارزش ساختمان و مستحدمات شامل هزینه‌های محوطه‌سازی، آماده‌سازی، متعلقات و تأسیساتی است که جزء لاینفک ساختمان محسوب می‌شود. برخی عملیات ساختمانی مانند ایجاد سیل‌بند، ایجاد کانال‌های آبیاری و زهکشی به عنوان بهبود، اصلاح، احیای زمین و اراضی به شمار می‌رود. این دارایی‌ها برای دستیابی به زمین بهتر انجام می‌گیرند و هدف از آنها استفاده مستقیم در تولید کالا و خدمات نیست و ارزش این‌گونه عملیات در ارزش زمین باید منظور شود.

ساختمان‌ها و سایر مستحدمات شامل بناهای تاریخی، ملی و مذهبی نیز می‌گردد. این ساختمان‌ها معمولاً در دسترس عموم هستند و در بعضی موارد از بازدیدکنندگان ورودیه دریافت می‌شود.

ساختمان‌های مسکونی

ساختمان‌های مسکونی، ساختمان‌هایی است که فقط برای سکونت مورد استفاده قرار می‌گیرد. محل پارکینگ اتومبیل در خانه، سایر تأسیسات جانبی محل مسکونی، خانه‌های شناور و خانه‌های قابل انتقال نیز در این طبقه‌بندی منظور می‌شود.

ساختمان‌های غیرمسکونی

ساختمان‌های غیرمسکونی شامل ساختمان‌هایی می‌شود که برای سکونت از آنها استفاده نمی‌شود؛ مانند ساختمان‌های اداری، مدارس، بیمارستان‌ها، ساختمان‌های مخصوص تفریحات و سرگرمی‌های عمومی، انبارها و کارگاه‌های صنعتی، ساختمان‌های تجاری، هتل‌ها و رستوران‌ها.

سایر مستحدمات

این طبقه‌بندی شامل تمامی سازه‌ها غیر از ساختمان می‌شود:

- شاهراه، خیابان، جاده، پل، تونل، راه زیرزمینی، بندر، خطوط آهن و فرودگاه
- کانال‌ها و تونل‌های زیرزمینی و سایر مستحدمات مربوط به دارایی‌های زیرزمینی
- خطوط ارتباطی، خطوط نیرو و خطوط لوله
- تسهیلات تفریحی و ورزش (استادیوم‌ها)

۱-۱-۲- ماشین‌آلات و تجهیزات

ماشین‌آلات و تجهیزات به دو گروه ماشین‌آلات و تجهیزات مربوط به حمل و نقل و سایر ماشین‌آلات و تجهیزات تقسیم می‌شود. ماشین‌آلات و تجهیزات مربوط به ساختمان در طبقه‌بندی مربوط به ساختمان منظور می‌گردد. ابزارهای دستی ساده و ارزان قیمت در دارایی‌های ثابت منظور نمی‌شوند، مگر اینکه بخش عمده‌ای از موجودی ماشین‌آلات را به خود اختصاص دهند.

ماشین‌آلات و تجهیزات حمل و نقل

ماشین‌آلات و تجهیزات حمل و نقل شامل تمامی وسایل مربوط به جابجایی کالا و مسافر از جمله وسایط نقلیه موتوری، تریلی، کشتی، لکوموتیو، هواپیما، اتوبوس، مینی‌بوس، سواری موتورسیکلت و دوچرخه می‌شود.

سایر ماشین‌آلات و تجهیزات

این گروه شامل تمامی ماشین‌آلات و تجهیزات به استثنای تجهیزات مربوط به حمل و نقل از جمله ماشین‌آلات راه‌سازی و ساختمانی (زیرکوب، سرند، بالاست، تراش ریل، گریدر، بولدوزر و بتونیر) ماشین‌های اداری، ماشین‌های حسابداری، رایانه، ماشین‌آلات الکتریکی، رادیو، تلویزیون، وسایل ارتباطی، تجهیزات پزشکی، مبلمان، ساعت، آلات موسیقی و تجهیزات ورزشی و ملزومات اداری غیرمصرفی می‌گردد.

۱-۱-۳- سایر دارایی‌های ثابت

سایر دارایی‌های ثابت به دو گروه دارایی‌های مولد و دارایی‌های ثابت نامشهود تقسیم می‌شود.

دارایی‌های مولد

دارایی‌های مولد شامل حیوانات و گیاهانی است که به طور مکرر یا مستمر در مدت بیش از یک سال برای تولید سایر کالاها و خدمات مورد استفاده قرار می‌گیرند. حیواناتی که در این گروه قرار می‌گیرند شامل دام‌های شیرده، گوسفند و دیگر حیواناتی که از پشم آنها استفاده می‌شود و حیواناتی که در حمل و نقل، مسابقه یا سرگرمی مورد استفاده قرار می‌گیرد، می‌شود. گیاهان نیز شامل درختان میوه و گیاهانی که از شاخه و برگ آنها استفاده می‌شود. حیوانات و گیاهانی که برای یک بار از آنها استفاده می‌شود (مانند دام‌هایی که برای کشتار پرورش داده می‌شوند و یا درختانی که برای تهیه الوار کاشته می‌شوند) در موجودی انبار طبقه‌بندی می‌شوند. فقط جانوران و گیاهانی که تحت کنترل، مسئولیت و مدیریت دولت قرار دارند در این طبقه‌بندی منظور می‌شوند. دیگر جانوران و گیاهان در دارایی‌های تولید نشده طبقه‌بندی می‌شوند.

دارایی‌های ثابت غیرمشهود

دارایی‌های ثابت غیرمشهود شامل حفاری‌های معدنی، نرم‌افزار رایانه‌ای، سرگرمی‌ها، کارهای ادبی و هنری (مانند فیلم سینمایی، نوار موسیقی) می‌شود. معیار اصلی برای لحاظ کردن در این طبقه‌بندی، قابلیت استفاده در تولید برای مدت بیشتر از یک سال و محدود بودن بهره‌برداری به مواردی که حق بهره‌برداری آن از طرف مالک داده شده است. مخارج انجام گرفته در مورد تحقیقات و توسعه، آموزش پرسنل، بررسی بازار و فعالیت‌های مشابه، دارایی ثابت نامشهود تلقی نمی‌شود. حفاری‌های معدنی برای کشف ذخایر جدید نفت، گاز طبیعی و سایر دارایی‌های زیرزمینی که بهره‌برداری از آنها از نظر تجاری توجیه داشته باشد انجام می‌گیرد. اطلاعات حاصل از حفاری که بر فعالیت‌های تولیدی سال‌های آینده دارندگان آن تأثیر می‌گذارد نیز در این سرفصل طبقه‌بندی می‌شود. نرم‌افزار رایانه‌ای شامل برنامه‌ها، توضیح برنامه‌ها و اسناد پشتیبانی برای نرم‌افزار سیستم‌ها و کاربردهای آن که انتظار می‌رود بیش از یک سال مورد استفاده قرار می‌گیرد. مخارج عمده مربوط به خرید، توسعه و گسترش بانک‌های اطلاعاتی نیز که انتظار می‌رود بیش از یک سال مورد استفاده قرار گیرد در این سرفصل طبقه‌بندی می‌شود.

۱-۱-۴- موجودی انبار

موجودی انبار شامل کالاهای و خدماتی است که توسط تولیدکنندگان برای فروش، استفاده در تولید یا استفاده در آینده نگهداری می‌شود. موجودی انبار به دو دسته موجودی‌های استراتژیک و سایر موجودی‌ها تقسیم می‌شود.

موجودی‌های استراتژیک

موجودی‌های استراتژیک شامل کالاهای نگهداری شده برای مواقع اضطراری و موقعیت‌های استراتژیک، توسط سازمان‌های تنظیم‌کننده بازار و کالاهای دارای اهمیت ویژه برای جامعه (مانند غلات و نفت) هستند. موجودی‌های استراتژیک در نظام طبقه‌بندی حساب‌های ملی سازمان ملل وجود ندارد. در نظام مزبور موجودی‌های استراتژیک به عنوان کالاهای برای فروش مجدد تلقی می‌شود. این موجودی ممکن است در مورد بعضی از کشورها بسیار شایان توجه باشد و بخش عمده‌ای از سیاست‌های دولت را به خود اختصاص دهد.

سایر موجودی‌ها

سایر موجودی‌ها به چهار دسته تقسیم مواد و ملزومات، کارهای نیمه‌تمام، کالاهای تمام شده و کالاهای برای فروش مجدد می‌شود.

۱-۱-۵- مواد و ملزومات

شامل تمام کالاهایی می‌گردد که با هدف استفاده از آنها در فرایند تولید نگهداری می‌شوند. دولت ممکن است کالاهای متعددی را به عنوان مواد و ملزومات مانند ملزومات اداری، سوخت و مواد غذایی نگهداری کند.

کارهای ناتمام

شامل کالا و خدماتی است که بخشی از آن توسط تولیدکننده به اتمام رسیده است، اما نخست قبل از تکمیل فروخته، حمل و یا منتقل نمی‌شود، دوم، تولید آنها در آینده توسط تولیدکننده اصلی ادامه خواهد یافت. آن دسته از واحدهای دولتی که عرضه‌کننده خدمات غیربازار هستند معمولاً کارهای ناتمام ندارند، زیرا تولید چنین خدماتی در یک مدت کوتاه به اتمام می‌رسد و یا به‌طور مستمر ادامه پیدا می‌کند.

کالاهای تمام شده

شامل کالاهایی است که محصول فرایند تولید به شمار می‌روند و قرار نیست قبل از عرضه به سایر واحدها عملیات بیشتری بر روی آنها انجام گیرد. واحدهای دولتی فقط اگر تولیدکننده کالا برای فروش یا انتقال به واحدهای دیگر می‌تواند کالاهای تمام شده داشته باشند.

کالاهای برای فروش مجدد

کالاهایی است که به منظور فروش مجدد یا انتقال به سایر واحدها بدون نیاز به انجام عملیات اضافه بر روی آن، تملک می‌شوند. کالاهای برای فروش مجدد ممکن است برای جلب نظر مصرف‌کننده توسط مالک آن حمل شوند، انبار، درجه‌بندی و یا شستشو و بسته‌بندی گردند. هر واحد دولتی که کالاهای تولیدی خود را با قیمت‌های مناسب به فروش می‌رساند معمولاً دارای موجودی انبار کالاهای برای فروش مجدد است. این گروه همچنین شامل کالاهای خریداری شده توسط واحدهای دولتی برای عرضه مجانی یا با قیمت ارزان به واحدهای دولتی دیگر است.

۱-۱-۶- اقلام گران‌بها

اقلام گران‌بها کالاهای تولید شده با ارزش قابل ملاحظه می‌باشند که به منظور تولید یا مصرف از آنها استفاده نمی‌شود و صرفاً به دلیل ارزشی که دارند، نگهداری شده و انتظار می‌رود ارزش واقعی این کالاها افزایش یابد و یا حداقل کاهش یابد و طی زمان در شرایط عادی فاسد نشده و از بین نمی‌روند. موارد عمده اقلام گران‌بها عبارتند از:

– سنگ‌ها و فلزات قیمتی مانند الماس، طلا، غیرپولی، طلای سفید و نقره، مشروط بر اینکه به عنوان داده در فرآیند تولید به کار نروند.

- تابلوهای نقاشی، مجسمه، کتب خطی و سایر کارهای هنری یا آنتیک.
 - جواهرات با ارزش زیاد که از سنگ‌ها و فلزات قیمتی ساخته شده باشند.
- دارایی‌های تولید نشده به دو دسته مشهود و نامشهود تقسیم می‌شود. دارایی‌های مشهود شامل زمین و دارایی‌های زیرزمینی و سایر دارایی‌های مشهود می‌گردد. اگر حقوق مالکیت بر دارایی‌های مشهود تثبیت نشده باشد، نمی‌توان آن را یک دارایی اقتصادی تلقی نمود.

۱-۱-۷- زمین و دارایی‌های زیرزمینی

زمین شامل خاک، آب سطحی و اصلاحات اساسی که قابل تفکیک به لحاظ فیزیکی از زمین نباشد. موارد زیر جزء زمین محسوب نمی‌شود:

- ساختمان‌ها و مستحدثات مانند جاده، ساختمان‌های اداری و تونل‌ها که بر روی زمینی احداث شده‌اند
 - باغ میوه، تاکستان‌ها، باغ گل و سایر درختان، حیوانات و محصولات زراعی.
 - دارایی‌های زیرزمینی
 - منابع زیستی کنترل نشده (خارج از کنترل دولت)
 - منابع آب زیرزمینی
- منابع آب سطحی همان‌طور که ذکر شد جزء ارزش زمین محسوب می‌شود. این منابع شامل مخازن آب، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های سطحی که حق حاکمیت بر آنها قابل احراز باشد، می‌شود.
- ارزش اصلاحات اساسی که قابل تفکیک از زمین نباشد در ارزش خود زمین منظور می‌شود. این اصلاحات مواردی چون احیای زمین از طریق تسطیح، ایجاد سیل‌بند، سد و دیوارهای دریایی و یا زهکشی زمین می‌گردد. دارایی‌های زیرزمینی شامل ذخایر اثبات شده نفت، گاز طبیعی، زغال سنگ، ذخایر معدنی فلزی و ذخایر معدنی غیرفلزی می‌شود. حفره‌های معدنی و سایر تسهیلات حفاری زیرزمینی دارایی ثابت محسوب می‌شوند. ذخایر معدنی ممکن است بر روی زمین و یا زیر آن و یا زیر دریا قرار داشته باشد ولی در هر حال باید به لحاظ اقتصادی قابل استخراج باشد.

- سایر دارایی‌های تولید نشده
- سایر دارایی‌های تولید نشده مشهود

شامل منابع زیستی، منابع آب و فضای الکترومغناطیسی کنترل نشده می‌گردد. منابع زیستی کنترل نشده، شامل حیوانات و گیاهانی که حقوق مالکیت آنها احراز شده است، اما تحولات آنها تحت کنترل، مدیریت و مسئولیت مستقیم دولت نیست؛ مانند جنگل‌های بکر و منابع آبیان که از نظر تجاری قابل بهره‌برداری است. منابع آب، شامل منابعی می‌شود که تا به آن حد نایاب است که نیاز به احراز مالکیت دارد و برای مقاصد اقتصادی قابل بهره‌برداری است و یا به‌زودی قابل بهره‌برداری خواهد شد. فضای الکترومغناطیسی شامل فرکانس‌های رادیویی مورد استفاده در انتقال صدا، اطلاعات و همچنین فرکانس‌های تلویزیون می‌باشد.

– دارایی‌های تولید نشده نامشهود

دارایی‌های تولید نشده نامشهود آن دسته از دارایی‌های جامعه است که با اقدامات قانونی و حسابداری مستند احراز می‌شوند. برخی از این دارایی‌ها به مالک خود مجوز انجام فعالیت‌های مشخص برای تولید کار و خدمات خاص می‌دهد و یا افراد دیگر را بدون اجازه مالک از انجام فعالیت‌ها منع می‌کند. دارنده این‌گونه دارایی‌ها ممکن است از طریق محدود کردن استفاده از آن برای دیگران جهت خود منافع انحصاری ایجاد کند. دارایی‌های تولید نشده نامشهود شامل حق امتیاز، قرارداد اجاره، سایر قراردادهای سرقفلی می‌شود. حق امتیاز از طریق قانونی و یا تصمیم قضایی برای نوآوری و اختراع حمایت فراهم می‌کند. اجاره و سایر قراردادهایی که دارایی اقتصادی محسوب می‌شوند، شامل اجاره زمین، ساختمان و سایر مستحقات، امتیاز استخراج ذخایر معدنی، قرارداد با ورزشکاران و نویسندگان و امتیاز خرید دارایی‌های مشهودی که هنوز تولید نشده‌اند، می‌گردد.

۱-۲- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

مطابق بند (۱۰) ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مجموعه عملیات و خدمات مشخصی اطلاق می‌شود که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و اجتماعی توسط دستگاه اجرائی، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا شده و منابع مورد نیاز آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود. این طرح‌ها به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌شود:

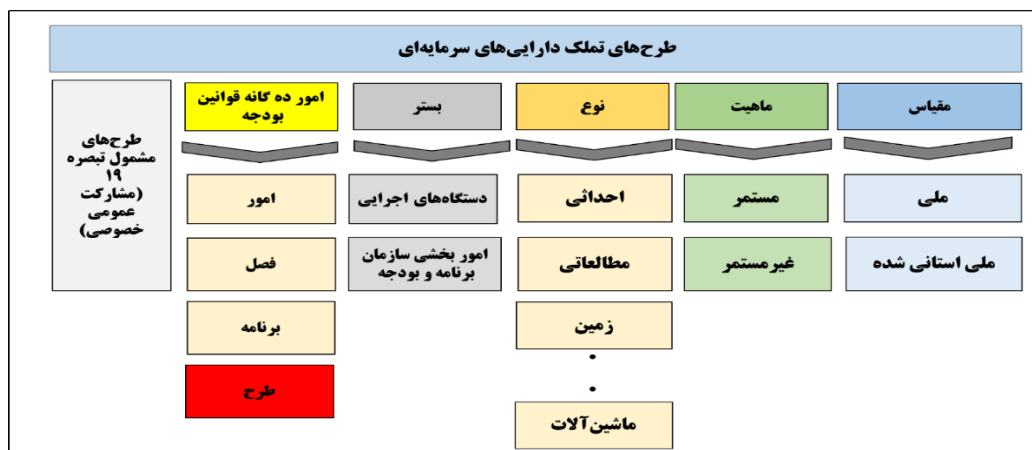
طرح انتفاعی

طرحی است که در مدت معقولی پس از شروع به بهره‌برداری رسیده و علاوه بر تأمین هزینه‌های جاری و استهلاک سرمایه، به تبعیت از سیاست دولت، سود متناسبی نیز داشته باشد.

طرح غیرانتفاعی

طرحی است که برای انجام برنامه‌های رفاه اجتماعی و عملیات زیربنایی و یا احداث ساختمان و تأسیسات جهت تسهیل تمام وظایف دولت اجرا شده و هدف اصلی آن کسب درآمد نیست.

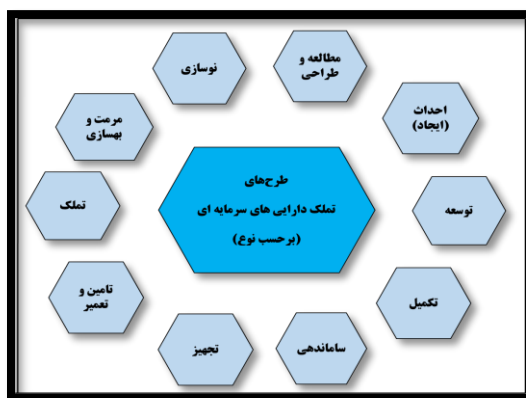
مطابق نمودار ۲ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ابعاد مختلف قابل طبقه‌بندی هستند، به طوری که از بعد مقیاس به دو دسته طرح‌های ملی و طرح‌های ملی استانی شده (طرح استانی ویژه سابق)، از بعد ماهیت به دو گروه مستمر و غیرمستمر و از بعد نوع طرح به انواع احداث، توسعه، مرمت و غیره تقسیم می‌شوند. طرح ملی، طرح‌هایی هستند که جنبه استراتژیک داشته و از لحاظ سرمایه‌گذاری بزرگ و از نظر تکنولوژی پیچیده بوده و آثار مترتب بر اجرای آنها نیز از یک منطقه فراتر می‌رود. طرح ملی استانی شده، مجموعه‌ای از طرح‌های ملی می‌باشند که در پیوست (۱) قانون بودجه به صورت استانی مشخص شده‌اند. طرح‌های پیوست شماره (۱) از بعد دارا بودن سال شروع و خاتمه به دو بخش طرح‌های غیرمستمر (دارای سال شروع و خاتمه) و طرح‌های مستمر (فقط دارای سال شروع) که بیشتر ماهیت تعمیر و نگهداری و تأمین تجهیزات دارند، تقسیم می‌شوند. بررسی پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی دسته‌بندی دیگری را نیز در این زمینه ارائه می‌کند که آن، بستر یا جایگاه نهادی است؛ از این رو طرح‌ها و پروژه‌های مربوطه را می‌توان در یکی از سه دسته امور بخشی سازمان برنامه و بودجه، امور ده‌گانه اقتصادی کشور و یا دستگاه‌های اجرایی اصلی جای داد. طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی در پیوست شماره (۱) به این ترتیب می‌باشد که هر طرح در ذیل یک برنامه و هر برنامه در ذیل یک فصل و هر فصل در ذیل یکی از امور ده‌گانه جای می‌گیرد. در بخش دوم پیوست (۱) نیز فهرستی از طرح‌های قابلیت اجرا به روش مشارکت عمومی و خصوصی ارائه شده است.



نمودار ۲: دسته‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱)

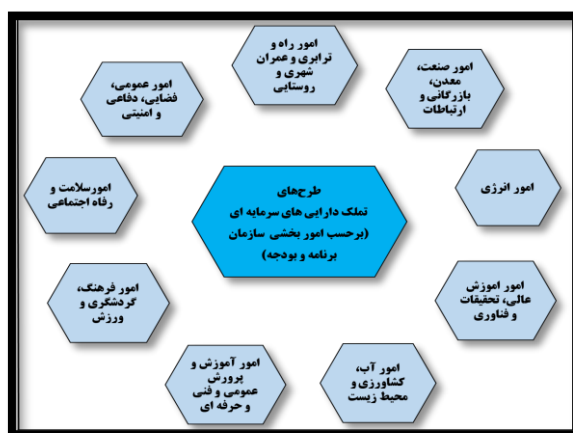
مأخذ: پیوست شماره ۱ قوانین بودجه سنواتی کشور

مطابق نظام فنی و اجرایی کشور و نمودار ۳، طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی پیوست (۱) را از نظر نوع طرح می‌توان در انواع احداث، تجهیز، تعمیر، مرمت و بازسازی، تعهدات، توسعه، خدمات، طراحی تفصیلی، مطالعه بنیادی، مطالعه و طراحی و نظارت و غیره طبقه‌بندی کرد. با توجه به تعریف دارایی‌های سرمایه‌ای در ابتدای این بخش و ساختار پیوست شماره (۱) می‌توان گفت طرح‌های تأمین و تجهیز، مطالعاتی، بهسازی و مرمت و تملک زمین نیز جزء طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای حساب می‌شوند.



نمودار ۳: دسته‌بندی انواع طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) برحسب نوع طرح
 مأخذ: پیوست شماره ۱ قوانین بودجه سنواتی کشور

همان‌طور که اشاره شد، طرح‌های موجود در پیوست شماره (۱) را از نظر بستر نهادی، می‌توان در گروه‌های مختلف از جمله امور بخشی سازمان برنامه و بودجه جای داد. طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای بر اساس امور بخشی سازمان برنامه و بودجه مطابق نمودار ۴ در ۹ دسته طبقه‌بندی می‌شود؛ البته برای هر امور بخشی نیز می‌توان زیردسته‌های جداگانه‌ای مبتنی بر وظایف و حوزه‌های کاری هریک تعریف و مشخص کرد.



نمودار ۴: دسته‌بندی طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) برحسب امور بخشی سازمان برنامه و بودجه
 مأخذ: پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۰

۱-۳- موافقت‌نامه

اطلاعات تکمیلی هر طرح شامل تعداد پروژه، شرح عملیات، میزان پیشرفت فیزیکی و ریالی و دیگر اطلاعات مالی و نظارتی در موافقت‌نامه‌ای که به نام هر طرح پیش‌بینی شده است، ارائه می‌شود؛ به عبارتی موافقت‌نامه عقدی است حقوقی- فنی و مالی که دستگاه اجرایی تعهد می‌کند از یک طرف شرح عملیات مندرج در آن را رعایت کند و از طرف دیگر سازمان برنامه و بودجه به موازات پیشرفت فیزیکی عملیات، اعتبارات مصوب را بر اساس تخصیص اعتبار در اختیار دستگاه اجرایی قرار دهد (مقیمی، ۱۳۹۶). کلیه مصارف دستگاه‌های اجرایی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و همچنین وجوه مربوط به درآمدهای اختصاصی، باید طی موافقت‌نامه‌ای که میان دستگاه اجرایی و سازمان برنامه و بودجه مبادله می‌شود، به امضاء و تأیید آن سازمان برسد. این موافقت‌نامه‌ها پس از ابلاغ لازم‌الاجرا هستند و مبنای حسابرسی دیوان محاسبات کل کشور است. تبادل موافقت‌نامه مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، فقط یک بار در دوران برنامه پنج ساله توسعه انجام می‌پذیرد و اصلاح و یا تغییر اعتبارات پیش‌بینی شده برای هر طرح صرفاً در حد انحراف نرخ تورم واقعی از تورم پیش‌بینی شده مجاز است. موافقت‌نامه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از تعدادی فرم و ضمیمه تشکیل می‌شود، به طوری که در فرم (۱) به خلاصه طرح، در فرم (۲) به گزارش توجیهی طرح، در فرم (۳) به منابع تأمین اعتبار هر پروژه ذیل طرح، در فرم (۴) به اعتبارات برحسب فصول سرمایه‌گذاری، در فرم (۵) به خلاصه پروژه‌ها و در فرم ضمیمه (۲) به میزان و نوع سرمایه‌گذاری در طرح‌ها به تفکیک تأمین منابع (عمومی و داخلی) شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت اشاره می‌شود.

۱-۴- کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

(۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴

کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ به عنوان مرجع بررسی و تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سطح ملی می‌باشد. همچنین مطابق دستورالعمل اجرایی این ماده، کارگروه استانی ماده (۲۳) وظیفه بررسی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در سطح استان را بر عهده دارد و تصویب نهایی آن به عهده‌ی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌باشد. کمیسیون و کارگروه مذکور برای عمل به ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ ایجاد شده است. مطابق بند (الف) این ماده عناوین، اهداف کمی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی بر اساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمان‌بندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل از سوی

مشاور و دستگاه اجرایی پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای یک‌بار و به قیمت ثابت سالی که طرح‌های مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالانه منظور می‌گردد، به تفکیک سال‌های برنامه‌های توسعه و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. همچنین طبق بند (ب)، مبادله موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر اهداف طرح، شرح عملیات، اعتبارات مصوب، پیشرفت فیزیکی و مشخصات فنی مورد نیاز فقط یک‌بار در دوران برنامه‌های توسعه انجام می‌پذیرد. این موافقت‌نامه‌ها برای دوران اجرا معتبر و ملاک عمل خواهد بود. اطلاعات ضروری در خصوص موارد فوق در اصلاحیه موافقت‌نامه‌ها نیز درج می‌شود. اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای برای سال‌های باقی‌مانده اجرای طرح در برنامه با اعمال ضرایب تعدیل محاسبه و توسط سازمان برنامه و بودجه کشور منظور می‌شود. در بند (ج) ماده فوق‌الذکر نیز به این نکته اشاره شده که موافقت‌نامه‌هایی که برای انطباق میزان اعتبارات سالانه طرح‌ها با قوانین بودجه سنواتی مبادله می‌شوند، جنبه اصلاحی داشته و نباید موجب افزایش اهداف و تعداد پروژه‌های طرح شوند. موارد استثناء که منجر به تغییر حجم عملیات یا تعداد پروژه‌ها می‌شوند با پیشنهاد دستگاه اجرایی ذی‌ربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت‌وزیران با رعایت مفاد بند (الف) این ماده بلامانع است. در بند (و) نیز مصوب شده، تصویب طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در هر فصل توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، منوط به پیش‌بینی اعتبار کامل برای طرح‌های مزبور است به طوری که اعتبار سال اول اجرای طرح جدید از نسبت کل اعتبار مورد نیاز به مدت زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر نشود. دبیرخانه کمیسیون ماده (۲۳) در معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه (امور شورای اقتصاد و اقتصاد مقاومتی) سازمان برنامه و بودجه کشور و دبیرخانه استانی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هر استان مستقر می‌باشند.

مطابق دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، پیشنهاد طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، استانی و ملی استانی ویژه (اعم از طرح جدید، افزایش تعداد پروژه‌ها و افزایش حجم عملیات) صرفاً در چارچوب اسناد بالادستی امکان‌پذیر می‌باشد. همچنین مطالعات توجیهی طرح‌های پیشنهادی در سه سطح (فاز) پیش‌بینی شده است:

الف - سطح اول (فاز صفر): مطالعات پیدایش طرح شامل مطالعات ضرورت اجرا و مکان‌یابی اولیه (امکان‌سنجی اولیه).

ب - سطح دوم (فاز یک): مطالعات طراحی مفهومی و پایه طرح از جمله تهیه مطالعات توجیهی اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل (امکان‌سنجی نهایی).

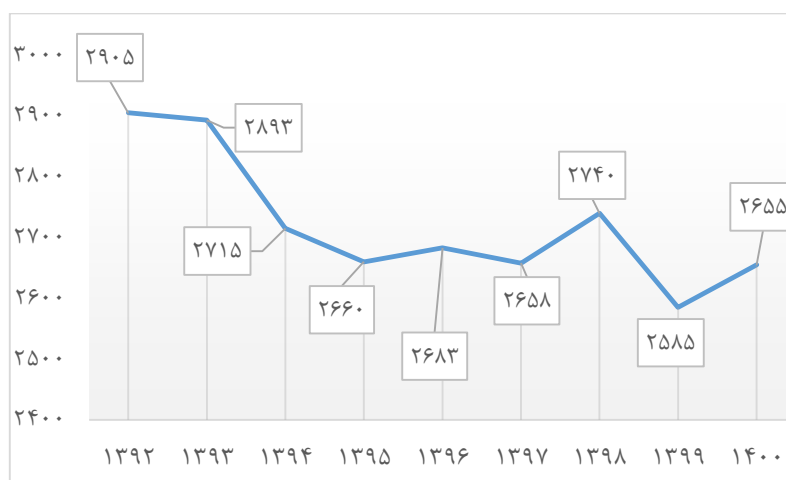
ج- سطح سوم (فاز دو): مطالعات و محاسبات مهندسی و فنی، تعیین دقیق محل اجرا، تعیین احجام کار و زمان‌بندی اجرای آنها به تفکیک سال‌های اجرای طرح بر اساس مطالعات سطح دوم، برآورد هزینه اجرای کار در طول سال‌های برنامه به قیمت ثابت سال پیشنهاد طرح و مطالعات هزینه و فایده نهایی طرح.

طرح‌هایی با عناوین «مطالعات توجیهی سطوح یک و دو (فاز صفر و یک)»، «تعمیر و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات»، «مقاوم‌سازی و بازسازی خسارت‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه»، «بازسازی و تعمیرات اساسی در دوران بهره‌برداری» و «طرح‌های جامع» نیاز به اخذ مجوز ماده (۲۳) ندارند. کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی متقاضی استفاده از بودجه عمومی دولت، موظفند مطالعات توجیهی فوق‌الذکر را به همراه ملزومات مورد نظر (کاربرگ‌ها و ...) حداکثر تا پایان شهریورماه هر سال به دبیرخانه ملی / استانی ارسال نمایند. دستورالعمل اجرایی فوق‌الذکر در انتهای گزارش پیوست شده است.

۲- بررسی وضعیت موجود

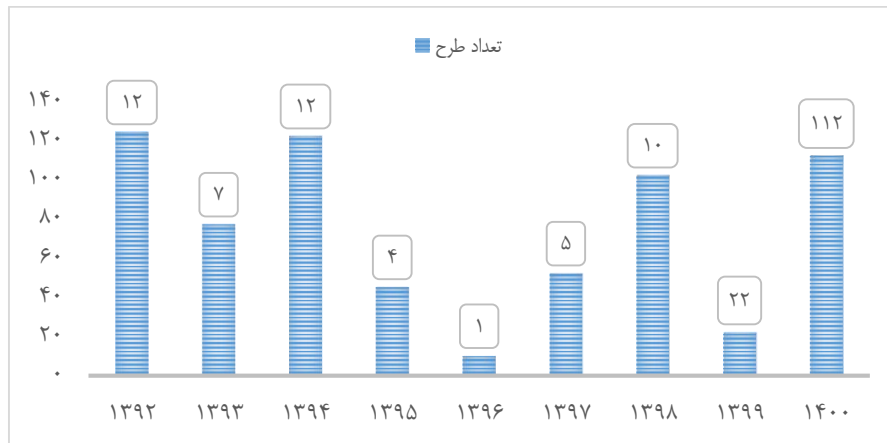
۲-۱- وضعیت طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰

مطابق نمودار ۵، تعداد طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در فاصله بین سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ همواره در نوسان بوده به طوری که از ۲۹۰۵ طرح در سال ۱۳۹۲، به ۲۶۵۵ طرح در سال ۱۴۰۰ کاهش پیدا کرده است.



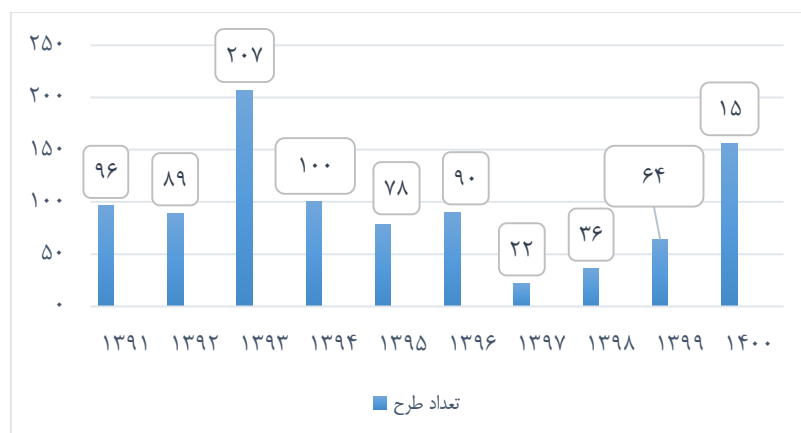
نمودار ۵: تعداد طرح‌های پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰
مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

طبق نمودار ۶ در طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ بالغ بر ۵۳۲ طرح به پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی اضافه شده است که بسیاری از نابسامانی‌های طرح‌های عمرانی ناشی از افزایش‌های بی‌برنامه می‌باشد. این رقم در سال ۱۳۹۹ با اتمام و بهره‌برداری طرح‌ها از سویی و ادغام و یکپارچه‌سازی بعضی از طرح‌ها روند کاهشی به خود گرفت، اما با تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و تعریف و تصویب طرح‌های جدید که اغلب از طرف نمایندگان مجلس صورت گرفت، تعداد ۱۱۲ طرح به طرح‌های نیمه‌تمام کشور به عنوان طرح جدید اضافه شد. لازم به ذکر است که افزایش تعداد طرح‌های جدید با احتساب ایجاد ردیف مستقل برای هر طرح در قانون بودجه آن سال در نظر گرفته می‌شود. همچنین هر سال تعدادی از طرح‌ها به اتمام می‌رسد و ردیف اعتباری آنها حذف یا اینکه تعدادی از ردیف‌ها در همدیگر ادغام می‌شوند، لذا مقایسه نمودارهای ۵ و ۶ این گزارش با یکدیگر موضوعیت ندارد.



نمودار ۶: تعداد طرح‌های جدید پیوست شماره (۱) هر سال در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰
 مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و محاسبات نگارندگان

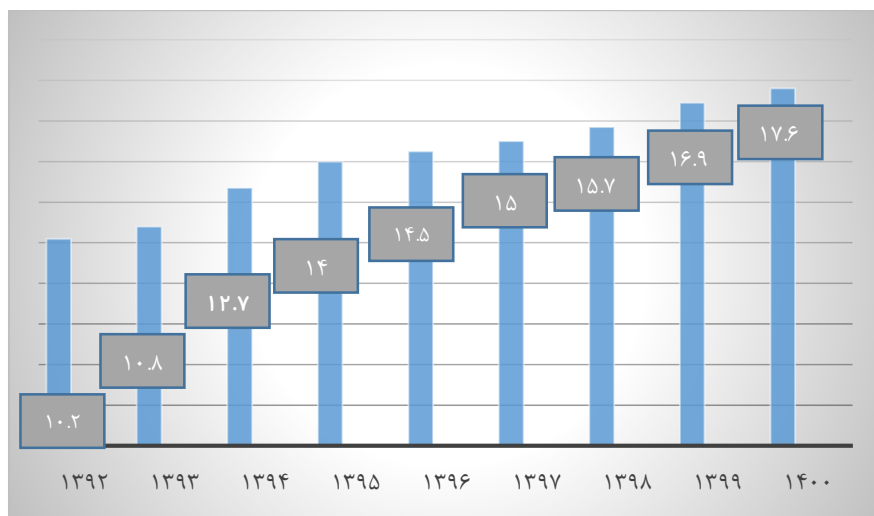
در سال ۱۳۹۷ تنها ۲۲ طرح از طرح‌های مندرج در پیوست شماره (۱) به اتمام رسید، این در حالی است که در سه سال متوالی قبل از آن، به طور میانگین هر سال ۸۰ طرح به اتمام رسیده بود. در سال ۱۳۹۸ تعداد ۳۶ طرح از طرح‌های پیوست شماره (۱) قانون بودجه خاتمه یافته است. با توجه به رویکرد دولت‌ها در اتمام طرح‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار قابل اختتام در سال‌های پایانی فعالیت خود و ارقام مندرج در پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰، پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۰، تعداد ۱۵۶ طرح در صورت تخصیص و ابلاغ اعتبار مصوب و پایداری و ثبات اقتصادی خاتمه یابد. لازم به ذکر است که پیش‌بینی تعداد طرح‌هایی که در سال ۱۴۰۰ باید خاتمه یابد، مطابق طرح‌هایی که در پیوست (۱) سال خاتمه آنها ۱۴۰۰ در نظر گرفته شده است. برای سال‌های قبل از ۱۴۰۰، پیش‌بینی اتمام طرح‌ها از روی تعداد طرح‌هایی که سال خاتمه آنها در همان سال درج شده، در نظر گرفته شده است.



نمودار ۷: تعداد طرح خاتمه یافته مندرج در پیوست شماره (۱) هر سال در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰
 مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و محاسبات نگارنده

مطابق اظهار نظر امور تلفیق در جلسات کارشناسی، در طول سال‌های گذشته به طور میانگین بالغ بر ۸۰ طرح سالانه به تعداد طرح‌ها اضافه شده است، در حالی که به طور متوسط سالانه بالغ بر ۱۰۰ طرح خاتمه پیدا کرده است. طی هشت سال گذشته به صورت خالص بالغ بر ۷۰۰ طرح به طرح‌های مندرج در پیوست شماره (۱) کشور اضافه شده است. این در حالی است که در همه بخشنامه‌های بودجه به ممنوعیت تعریف طرح جدید و اولویت تأمین اعتبار برای اتمام و بهره‌برداری طرح‌های نیمه تمام اشاره شده است.

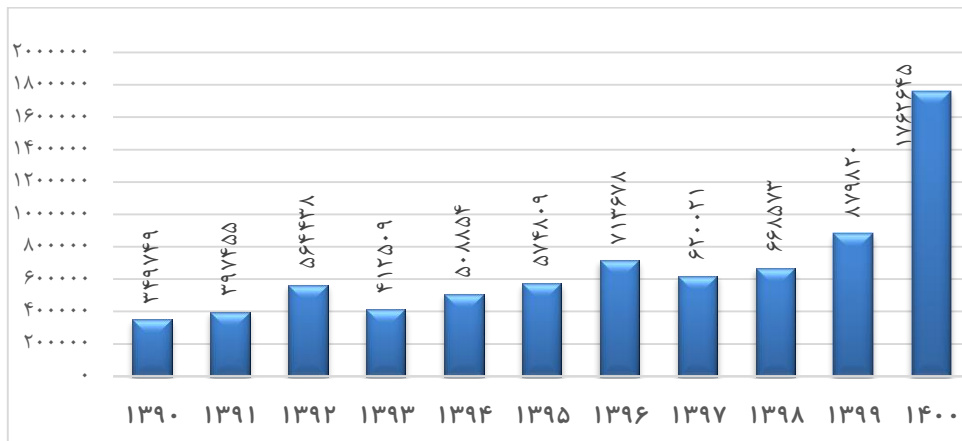
طول عمر اجرای طرح‌ها در سال ۱۳۹۲ برای بهره‌برداری حدود ۱۱ سال و در سال ۱۴۰۰ به ۱۸ سال افزایش یافته است. باید توجه داشت که بعد از ۱۸ سال، مفروضات اولیه تغییر کرده و خیلی از طرح‌ها موضوعیت خود را از دست می‌دهند. توسعه بی‌رویه تعداد طرح‌ها و پروژه‌ها، تغییر عناوین و طبیعتاً افزایش حجم عملیات طرح‌ها در طول سال‌های گذشته، از دلایل اصلی افزایش طول عمر بهره‌برداری از طرح‌ها بوده است. لازم به ذکر است نحوه محاسبه میانگین طول عمر طرح‌های غیرمستمر پیوست (۱)، با کم کردن سال شروع از سال خاتمه هر طرح غیرمستمر و تقسیم مجموع به دست آمده بر تعداد کل طرح‌ها به صورت تخمینی ارائه شده است.



نمودار ۸: طول عمر طرح‌های مندرج در پیوست شماره (۱) در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰
 مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و محاسبات نگارنده

بررسی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات دستگاه‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و اعتبارات استانی) مصوب از منابع عمومی دولت، حکایت از افزایش سه برابری بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی ۱۱ سال اخیر دارد، به طوری که مقدار این اعتبارات از ۵۶۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۱۷۶۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ رسیده که می‌توان گفت رشد ۲۱۴ درصدی را تجربه کرده است. لازم به ذکر است تورم چند سال اخیر که عموماً به دلیل شوک‌های مربوط به تحریم‌های آمریکا تحمیل شده است، باعث شده

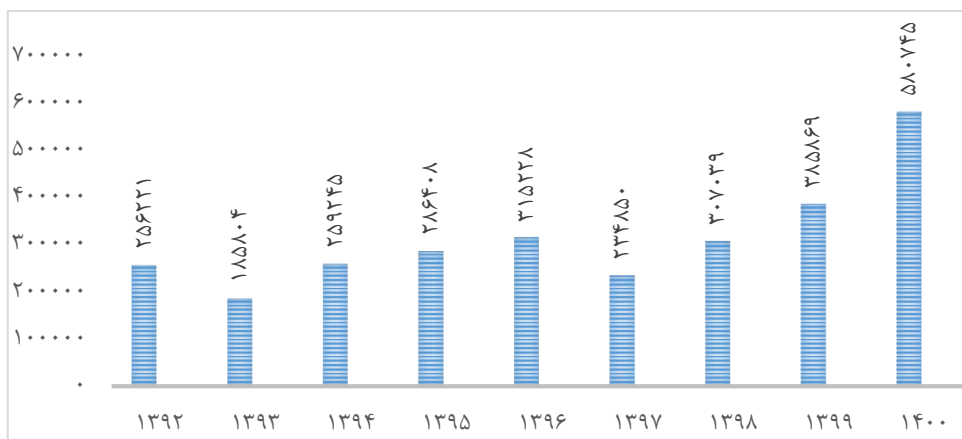
تا رقم واقعی این اعتبارات به شکل قابل توجهی کمتر از مقادیر اسمی آن باشد. در نمودار ۹ مقادیر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ به قیمت جاری آمده است.



نمودار ۹: اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب سالیانه (میلیارد ریال) از محل منابع عمومی در طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۲

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی کشور و محاسبات نگارنده

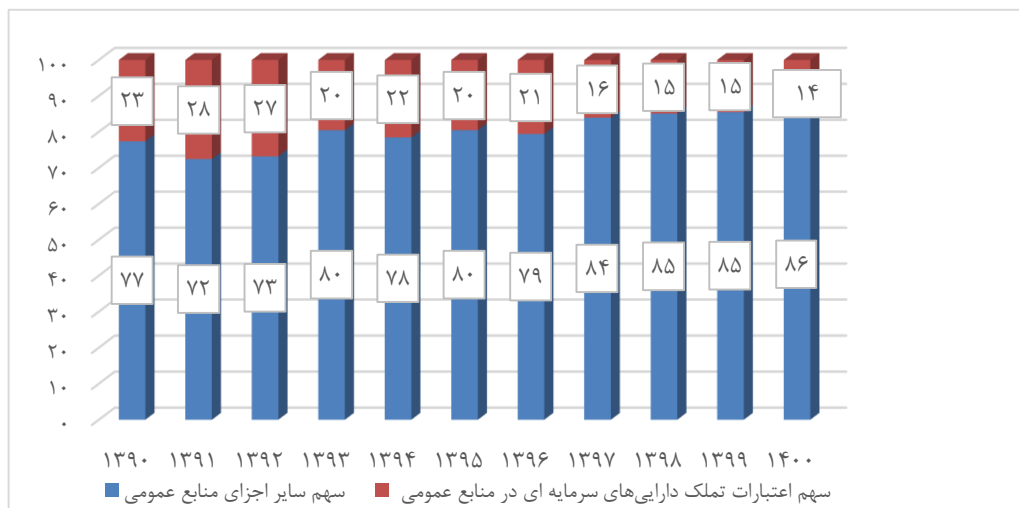
بررسی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات مندرج در پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی) نیز حکایت از افزایش دو و نیم برابری بودجه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی ۸ سال اخیر دارد، به طوری که مقدار این اعتبارات از ۲۵۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۵۸۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ رسیده که می‌توان گفت رشد ۱۲۶ درصدی را تجربه کرده است.



نمودار ۱۰: اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره (۱) مصوب سالیانه (میلیارد ریال) در طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۲

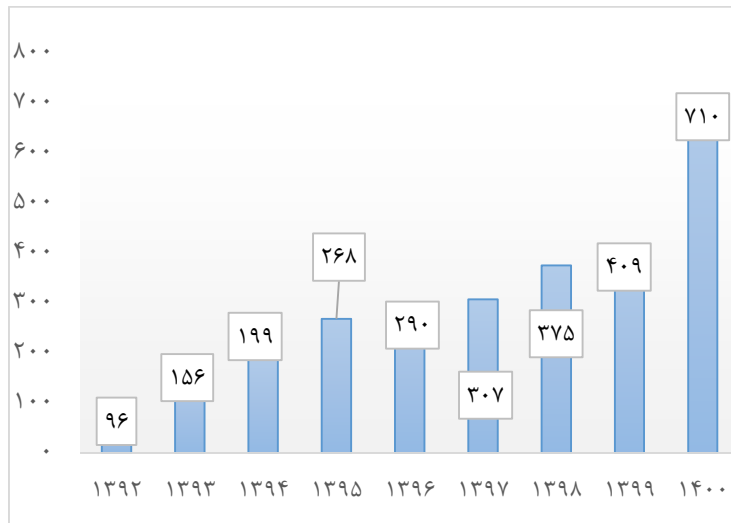
مأخذ: قوانین بودجه سنواتی کشور و محاسبات نگارنده

همان‌گونه که از نمودار ۱۱ پیداست طی سال‌های اخیر، سهم اعتبارات مصلوب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت، از بیش از ۲۷ درصد در سال ۱۳۹۲ به کمتر از ۱۴ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ رسیده؛ به عبارتی با کاهش سهم بیش از ۱۳ واحد درصدی مواجه بوده است؛ به عبارتی افزایش اعتبارات هزینه‌ای سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را کاهش داده است.



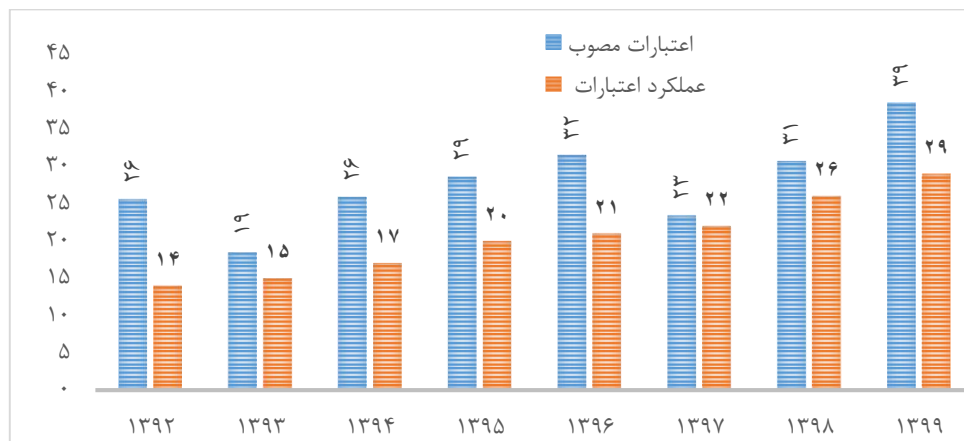
نمودار ۱۱: سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت (درصد) در طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۰
 مأخذ: قوانین بودجه سنواری کشور و محاسبات نگارنده

افزایش هزینه طرح‌ها، یک مشکل رایج در سراسر جهان است، ولی این مشکل در کشورهای در حال توسعه چالشی بزرگ ایجاد می‌کند؛ در واقع یک عامل مهم در موفقیت هر طرح و پروژه تکمیل آن مطابق با برنامه زمان‌بندی است. افزایش هزینه‌های هر طرح، از محاسبه تفاوت هزینه برنامه‌ریزی شده (برآورد) و هزینه واقعی اجرای طرح‌های عمرانی، مشخص می‌شود. تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طبق زمان‌بندی یکی از عوامل موفقیت آن‌ها تلقی می‌شود. یکی از عواملی که بر افزایش هزینه تأثیر مستقیم دارد، تأخیر در اجرای این طرح‌هاست. در واقع، تأخیر در تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، دو مقوله زمان و پول را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. اهمیت تأخیر، از یک کشور به کشور دیگر و از یک طرح به طرح دیگر، متفاوت است. برای محاسبه میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست (۱)، مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده در ستون برآورد ۱۴۰۰ و ستون پیش‌بینی سال‌های بعد پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در نظر گرفته شده است؛ بدین صورت که در مجموع، حدوداً ۷۱۰ هزار میلیارد تومان اعتبار مورد نیاز است تا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست (۱) موجود در قانون بودجه ۱۴۰۰ به قیمت امروز خاتمه یابند و انتظار این است که این رقم در سال‌های آینده افزایش بیاید.



نمودار ۱۲: اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح‌های پیوست (۱) در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۰ (ارقام به هزار میلیارد تومان)
 مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

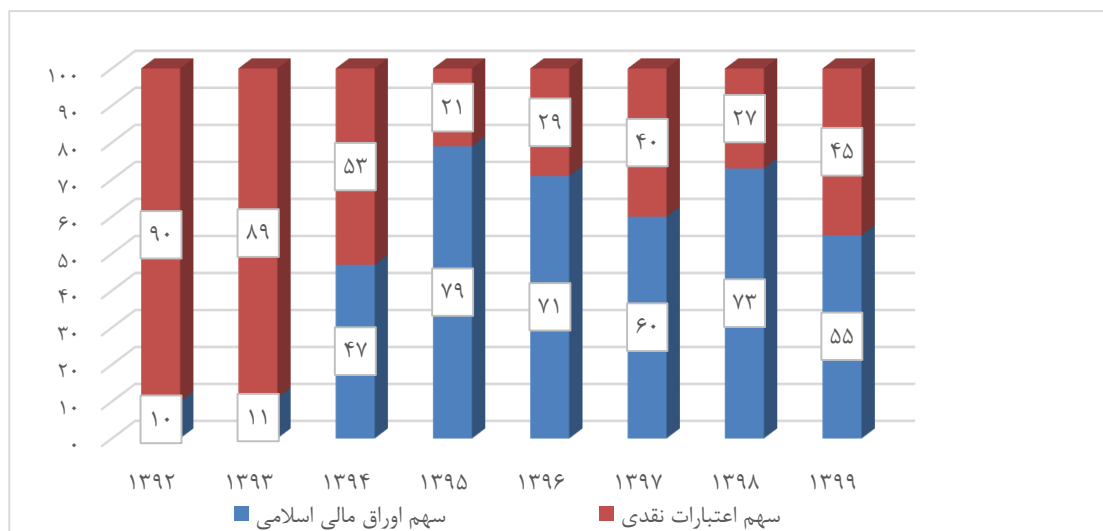
عملکرد اعتبار طرح‌های پیوست (۱) از حدود ۱۴ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به ۲۹ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. با مقایسه اعتبارات مصوب و عملکرد اعتبارات می‌توان گفت که از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، اعتبارات مصوب به صورت کامل محقق نشده است.



نمودار ۱۳: عملکرد اعتبارات و اعتبارات مصوب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره (۱) (هزار میلیارد تومان) در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۹
 مأخذ: قوانین بودجه سنواتی کشور و محاسبات نگارنده

در سال ۱۳۹۲ استفاده از اوراق مالی اسلامی در تأمین مالی طرح‌ها توسط سازمان برنامه و بودجه ۱۰ درصد بوده، در حالی که این عدد در سال ۱۳۹۹ به حدود ۵۵ درصد رسیده است که به معنی استقراض جهت اتمام طرح‌ها می‌باشد. تنگناهای موجود در تأمین مالی این تعداد طرح نیمه تمام، دولت را مجبور به روی‌آوری به

استفاده و فروش اوراق مالی برای اتمام آنها کرده است. از زنگ خطرهای این کار خروج پیمانکاران از بازار و رسیدن به سقف ارائه اوراق برای اتمام طرح‌هاست.



نمودار ۱۴: سهم منابع نقدی و اوراق مالی اسلامی در تأمین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در طی سال‌های ۱۴۰۰-

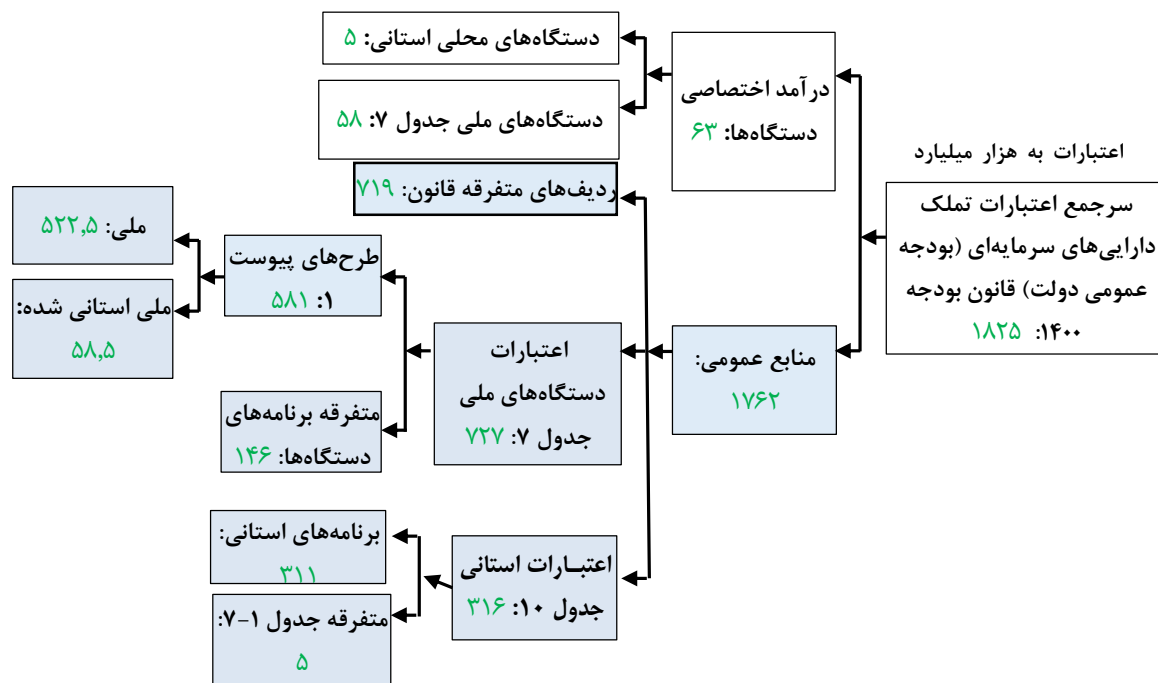
۱۳۹۲

مأخذ: امور تلفیق

۳- وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۰

۳-۱- وضعیت ارقام کلان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

مطابق نمودار ۱۵ و در چارچوب قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت اعم از مصارف عمومی و اختصاصی، برابر با ۱۸۲۵ هزار میلیارد ریال است که شامل ۷۲۷ هزار میلیارد ریال اعتبارات منابع عمومی «دستگاه‌های اجرایی ملی»، ۳۱۶ هزار میلیارد ریال اعتبارات «دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها»، ۶۳ هزار میلیارد ریال اعتبارات «اختصاصی دستگاه‌های اجرایی» و ۷۱۹ هزار میلیارد ریال اعتبارات «ردیف‌های متفرقه یا همان جدول ۹ ماده واحده» می‌باشد. اعتبارات منابع عمومی «دستگاه‌های اجرایی ملی»، در قانون، شامل ۵۸۱ هزار میلیارد ریال اعتبارات ردیف‌های مندرج در پیوست شماره یک و ۱۴۶ هزار میلیارد ریال ردیف‌های متفرقه مندرج در جدول شماره ۷ ماده واحده (برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی) برای دستگاه‌های مزبور می‌باشد. اعتبارات «اختصاصی دستگاه‌های اجرایی» قانون شامل ۵۸ هزار میلیارد ریال به طور مشخص برای دستگاه‌های اجرایی ملی و ۵ هزار میلیارد ریال برای دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها (جدول ۳) است.



نمودار ۱۵: طبقه‌بندی سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمومی دولت) در قانون بودجه سال ۱۴۰۰

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰

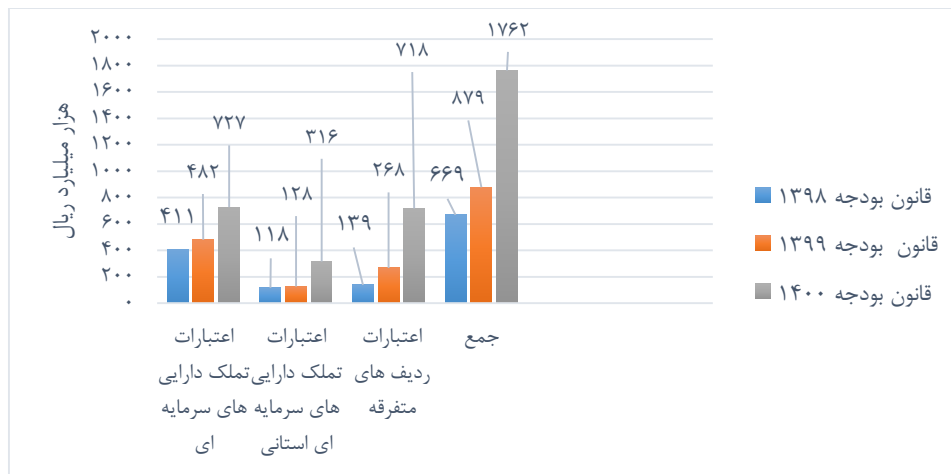
افزایش داشته است. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ملی از محل درآمدهای اختصاصی که بالغ بر ۵۸ هزار میلیارد ریال است در جدول شماره ۶ ماده واحده (برآورد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور، فصل) بین امور و فصول توزیع نشده و فقط در انتها در ستون اعتبارات اختصاصی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت سرجمع اعتبارات پیش‌بینی شده است. اعتبارات تملک دارایی‌های استانی در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بالغ بر ۳۱۶ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹، افزایش چشمگیر ۱۴۶ درصدی داشته است که نشان می‌دهد دولت تصمیم دارد در سال آینده اختیارات عمرانی زیادی را به نسبت سال‌های قبل به استان‌ها واگذار نماید. اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه در قانون یاد شده بالغ بر ۷۱۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ رشد نامعقول ۱۶۸ درصدی را تجربه کرده است. جدول زیر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به تفکیک ملی، استانی و متفرقه و همچنین رشد آنها را مطابق با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کشور نشان می‌دهد.

جدول ۲: مقایسه کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و

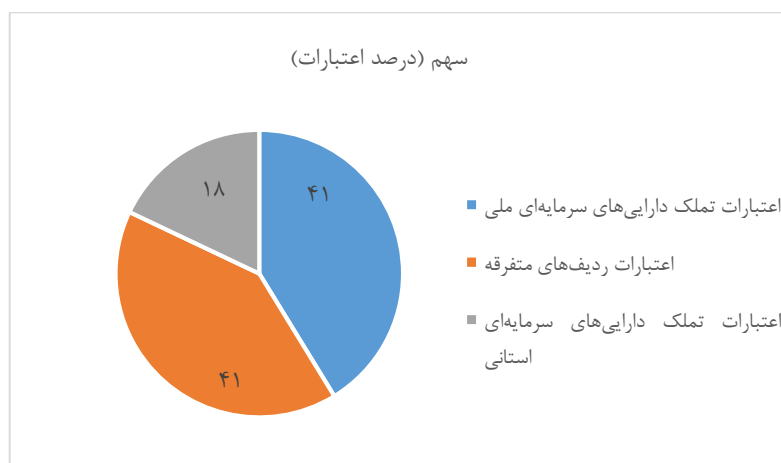
۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور به تفکیک اجزاء آن (ارقام به میلیون ریال)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد) قانون ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹
اعتبارات تملک ارایه‌های سرمایه‌ای ملی	۴۱۱،۳۵۱،۷۶۷	۴۸۲،۸۶۲،۸۰۲	۶۲۰،۲۴۱،۲۲۳	۷۲۷،۲۰۴،۲۰۴	۵۰،۶
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی	۱۱۸،۴۶۲،۳۲۲	۱۲۸،۶۴۱،۰۷۰	۱۸۰،۴۰۳،۱۹۱	۳۱۶،۴۵۲،۶۹۱	۱۴۶،۰
اعتبارات ردیف‌های متفرقه	۱۳۹،۴۸۱،۶۶۳	۲۶۸،۳۱۷،۰۲۱	۲۳۹،۶۶۶،۵۲۵	۷۱۸،۹۸۸،۶۱۵	۱۶۸،۰
جمع	۶۶۹،۲۹۵،۷۵۲	۸۷۹،۸۲۰،۸۹۳	۱،۰۴۰،۳۱۰،۹۳۹	۱،۰۷۶،۶۴۵،۵۱۰	۱۰۰،۳

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده



نمودار ۱۶: مقایسه ارقام بودجه تملک‌داری‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با قانون بودجه‌های سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹
 مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده



نمودار ۱۷: سهم اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت در قانون بودجه ۱۴۰۰
 مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده

مطابق جدول شماره (۳) ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات پیش‌بینی شده برای تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در هفت فصل به شرح جدول ۳ باید هزینه شود. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور، اعتبارات فصل ساختمان و سایر مستحقات که ۷۳ درصد از کل اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد، رشد ۱۲۳ درصدی داشته است.

جدول ۳: فصول هزینه‌ای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ از محل منابع عمومی (مبالغ به میلیون ریال)

فصول هزینه‌ای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	میزان اعتبار در قانون بودجه ۱۳۹۹	میزان اعتبار در لایحه بودجه ۱۴۰۰	میزان اعتبار در قانون بودجه ۱۴۰۰	نسبت اعتبار هر فصل به کل اعتبار پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹
فصل اول: ساختمان و سایر مستحقات	۵۸۱،۴۸۳،۲۲۲	۷۹۶،۶۵۹،۵۰۵	۱،۲۹۷،۱۵۶،۱۰۱	۷۳،۶	۱۲۳،۱
فصل دوم: ماشین‌آلات و تجهیزات	۱۶۵،۸۵۲،۶۶۰	۱۴۶،۸۹۴،۸۹۹	۳۶۹،۵۹۰،۴۴۸	۲۱،۰	۱۲۲،۸
فصل سوم: سایر دارایی‌های ثابت	۱،۵۹۷،۶۳۸	۲،۶۵۹،۵۱۶	۲،۶۷۹،۵۱۶	۰،۳	۶۷،۷
فصل چهارم: استفاده از موجودی انبار	۷۲،۴۶۳	۳۸،۷۷۳	۳۸،۷۷۳	۰،۰	-۴۶،۵
فصل پنجم: اقلام گران‌بها	۱۳۶،۷۱۹	۸،۵۳۳	۸،۵۳۳	۰،۰	-۹۳،۸
فصل ششم: زمین	۲۱،۸۲۰،۰۱۷	۵،۴۳۷،۷۸۹	۵،۶۸۷،۷۸۹	۰،۳	-۷۳،۹
فصل هفتم: سایر دارایی‌های تولید نشده	۱۰۸،۸۵۸،۱۷۴	۸۸،۶۱۱،۹۲۴	۸۷،۴۸۴،۳۵۰	۵،۰	-۱۹،۶
جمع	۸۷۹،۸۲۰،۸۹۳	۱،۰۴۰،۳۱۰،۹۳۹	۱،۷۶۲،۶۴۵،۵۱۰	۱۰۰،۰	۱۰۰،۳

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده

۳-۲- توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور

توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور، مختص اعتبارات جدول شماره (۶) جداول کلان و اعتبارات پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی است و شامل اعتبارات استانی و متفرقه (جدول ۹) نمی‌شود. در ادامه این بخش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور ده‌گانه و مبتنی بر جدول شماره (۶) مورد بررسی قرار گرفته است. طبق جدول ۴ بیشترین میزان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، متعلق به امور اقتصادی با ۳۸۶ هزار میلیارد ریال اعتبار است. کمترین میزان اعتبار نیز برای امور رفاه اجتماعی با ۲۶۴۶ میلیارد ریال است.

جدول ۴: اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور ده‌گانه (ارقام به میلیون ریال)

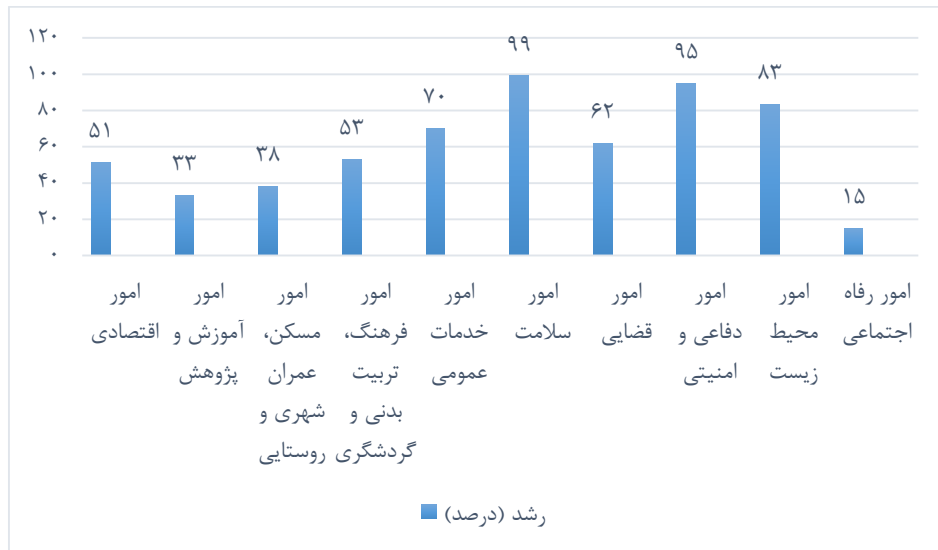
نام امور	قانون بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹	سهم اعتبارات امور از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۰
امور اقتصادی	۲۱۸،۵۰۰،۵۶۸	۲۵۵،۹۱۹،۷۳۵	۳۲۶،۰۲۶،۵۴۱	۳۸۶،۷۵۴،۵۴۱	۵۱،۱	۵۳،۲

آسیب‌شناسی امور ناظر بر طرح‌های ملگ دارایی‌های سرمایه‌ای

نام امور	قانون بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹	سهم اعتبارات امور از کل اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۰
امور آموزش و پژوهش	۵۴,۲۵۷,۵۷۶	۶۸,۹۵۷,۳۹۵	۸۷,۸۴۹,۹۳۹	۹۱,۷۰۵,۵۵۹	۳۳,۰	۱۲,۶
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۵۲,۳۹۷,۳۱۰	۶۱,۵۵۵,۸۳۳	۷۶,۸۶۸,۹۲۹	۸۵,۰۹۵,۹۲۹	۳۸,۲	۱۱,۷
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۲۱,۹۳۸,۲۱۸	۲۲,۹۳۴,۴۹۶	۲۵,۸۸۴,۳۲۲	۳۵,۱۰۴,۳۲۲	۵۳,۱	۴,۸
امور خدمات عمومی	۲۲,۸۵۹,۲۴۱	۲۲,۳۷۳,۳۳۳	۳۷,۹۶۳,۶۷۲	۳۸,۰۰۶,۶۷۲	۶۹,۹	۵,۲
امور سلامت	۱۳,۵۵۸,۴۳۴	۱۳,۷۱۷,۱۳۲	۱۶,۰۴۳,۰۳۳	۲۷,۲۹۲,۳۹۴	۹۹,۰	۳,۸
امور قضایی	۱۰,۵۹۸,۸۵۲	۲۲,۵۲۶,۷۹۱	۳۰,۲۹۳,۳۶۶	۳۶,۴۵۳,۳۶۶	۶۱,۸	۵,۰
امور دفاعی و امنیتی	۱۱,۲۲۹,۲۷۶	۹,۷۶۲,۷۳۷	۱۱,۶۹۴,۴۵۵	۱۸,۹۹۴,۴۵۵	۹۴,۶	۲,۶
امور محیط زیست	۲,۸۱۵,۶۳۰	۲,۸۱۲,۸۴۹	۵,۰۵۰,۸۴۹	۵,۱۵۰,۸۴۹	۸۳,۱	۰,۷
امور رفاه اجتماعی	۳,۱۹۶,۶۶۲	۲,۳۰۲,۵۰۱	۲,۵۶۶,۱۱۷	۲,۶۴۶,۱۱۷	۱۴,۹	۰,۴
جمع	۴۱۱,۳۵۱,۷۶۷	۴۸۲,۸۶۲,۸۰۲	۶۲۰,۲۴۱,۲۲۳	۷۲۷,۲۰۴,۲۰۴	۵۰,۶	۱۰۰,۰

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده

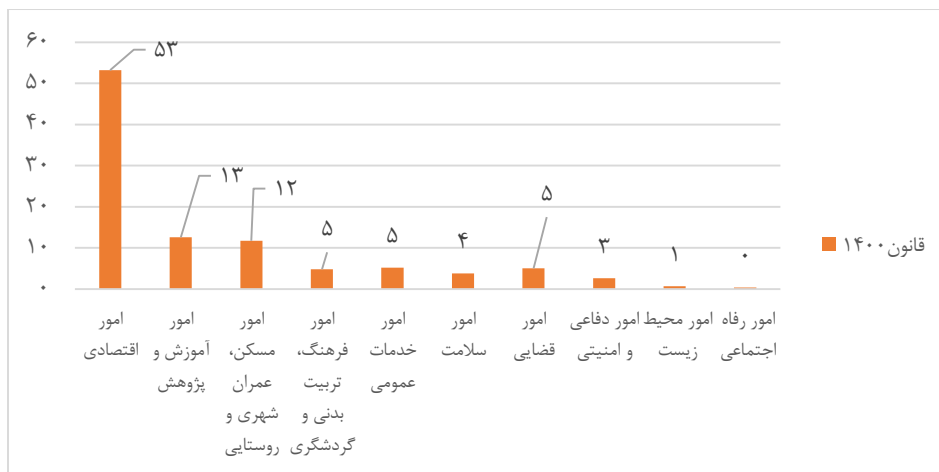
همان‌گونه که از جدول ۴ و نمودار ۱۸ پیداست، بیشترین نسبت افزایش اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به امور سلامت با رشد ۹۹ درصدی و پس از آن به ترتیب امور دفاعی و امنیتی با رشد ۹۴,۶ درصدی، امور محیط‌زیست با رشد ۸۳ درصدی، امور خدمات عمومی با رشد ۶۹,۹ درصدی، امور قضایی با رشد ۶۱ درصدی، امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری با ۵۳ درصد رشد اعتبار نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹ مواجه شده‌اند.



نمودار ۱۸: میزان رشد (درصد) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تفکیک امور ده‌گانه

مأخذ: جدول شماره ۶ ماده واحده قانون بودجه ۱۴۰۰ و محاسبات نگارنده

در نمودار ۱۹ سهم امور ده‌گانه از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ (درصد) آمده است. مطابق این نمودار، سهم اعتبارات امور خدمات عمومی، امور محیط‌زیست در قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ افزایش و امور مسکن، عمران شهری و روستایی کاهش یافته و در سهم سایر امور باقی‌مانده تغییر آن‌چنانی ایجاد نشده است.



نمودار ۱۹: سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور ده‌گانه از قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و مقایسه با بودجه سال ۱۳۹۹ کشور (درصد)

مأخذ: جدول شماره ۶ ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۹، قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده

۳-۳- طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (پیوست شماره یک)

پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به سه قسمت اعتبار طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی، طرح‌های مشارکت بخش عمومی- خصوصی و طرح‌های جدید سال ۱۴۰۰ تقسیم شده است. قسمت اول این پیوست شامل کلیه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای اعم از ملی و ملی استانی می‌باشد. در قسمت دوم طرح‌های موضوع ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (واگذاری طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای جدید و نیمه‌تمام و تکمیل شده و آماده بهره‌برداری در قالب قراردادهای و شرایط مورد تصویب شورای اقتصاد با تأکید بر روش‌های مشارکت عمومی خصوصی) با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی تعیین و انتخاب شده‌اند، درج گردیده است. در بخش سوم نیز طرح‌های جدیدی که در مجلس از سوی نمایندگان پیشنهاد شده، ارائه شده است. طرح‌ها و پروژه‌های جدید در صورتی قابل اجرا است که در هر مورد مجوز موضوع ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۰ اخذ شود.

همان‌طور که در بخش‌های قبلی اشاره شد، از مجموع ۱۷۶۲ هزار میلیارد ریال اعتبارات از محل منابع عمومی برای تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، بیش از ۵۸۰ هزار میلیارد ریال به طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای موجود در پیوست (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ اختصاص داده شده که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹، رشد ۵۰ درصدی را نشان می‌دهد.

جدول ۵: اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ (ارقام میلیون

ریال)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹
اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (پیوست شماره یک)	۳۰۲،۱۲۰،۹۹۹	۳۸۵،۸۶۹،۰۲۲	۴۹۳،۵۱۰،۹۳۸	۵۸۰،۷۴۵،۵۵۷	۵۰.۵

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده

در جدول ۶ شمای کلی از تعداد طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای موجود در پیوست شماره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ و مقایسه آن با قانون بودجه ۱۳۹۹ و همچنین درصد تغییر این طرح‌ها نسبت به هم مورد اشاره قرار گرفته است. تعداد ۲۶۵۵ طرح در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مصوب شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تعداد ۷۱ طرح افزایش داشته و شامل طرح‌هایی می‌شود که طی امسال یا مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق (۲) را دریافت کرده‌اند یا سایر طرح‌ها را شامل می‌شوند. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، از

مجموع ۲۶۵۵ طرح، تعداد ۲۰۱۹ طرح ملی و ۶۳۶ طرح به صورت ملی استانی شده در نظر گرفته شده است. از مجموع ۲۶۵۶ طرح در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، تعداد ۱۸۹۱ طرح به صورت غیرمستمر و ۷۶۴ طرح به صورت مستمر در نظر گرفته شده است. تعداد طرح‌های مشمول ماده (۲۷) قانون الحاق ۲ (مشمول مشارکت عمومی خصوصی) در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ از جدول مربوطه حذف شده است.

جدول ۶: وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰

عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹
تعداد کل طرح‌های پیوست شماره یک	۲۷۴۰	۲۵۸۵	۲۵۹۳	۲۶۵۵	۲,۳
تعداد طرح‌های ملی	۲۰۱۱	۱۹۳۰	۱۹۵۸	۲۰۱۹	۳,۱
تعداد طرح‌های ملی استانی شده	۸۲۹	۶۵۵	۶۳۵	۶۳۶	,۱۵
تعداد طرح‌های مشمول تبصره ۱۹	۱۴۲	۱۱۵	۷۴	از جدول پیوست (۱) حذف شده است.	-
تعداد طرح‌های غیرمستمر	۱,۹۵۶	۱,۸۳۹	۱,۸۳۱	۱,۸۹۱	۳,۲
تعداد طرح‌های مستمر	۷۸۴	۷۴۶	۷۶۲	۷۶۴	,۲۶

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده

بررسی تعداد طرح‌های غیرمستمر پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به تفکیک امور بخشی سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که امور راه و ترابری و مدیریت عمران شهری و روستایی با ۵۹۷ طرح غیرمستمر بیشترین تعداد از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای غیرمستمر را به خود اختصاص داده است و امور آب، کشاورزی و محیط‌زیست با ۴۵۵ طرح و امور سلامت و رفاه اجتماعی با ۲۳۵ طرح در رده‌های بعدی قرار دارند. در سوی دیگر، امور آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای با ۱۵ طرح کمترین تعداد طرح‌های غیرمستمر پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور به خود اختصاص داده است. امور آموزش عالی، تحقیقات و فناوری، سلامت و رفاه اجتماعی و امور عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی به ترتیب با ۲۹۸، ۲۷۶ و ۶۴ طرح مستمر، اموری هستند که بیشترین طرح‌های مستمر را به خود اختصاص داده‌اند.

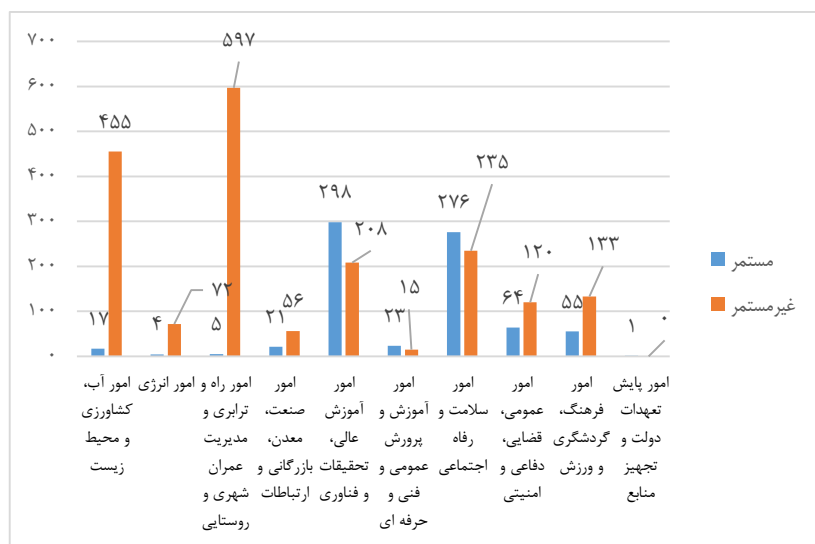
جدول ۷: تعداد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مستمر و غیرمستمر پیوست شماره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ به تفکیک امور بخشی سازمان برنامه و بودجه

امور بخشی سازمان برنامه و بودجه	تعداد کل طرح‌های امور ده گانه	مستمر	غیرمستمر	سهم تعداد طرح‌های مستمر امور از کل طرح‌های مستمر قانون بودجه سال ۱۴۰۰	سهم تعداد طرح‌های غیرمستمر امور از کل طرح‌های غیرمستمر قانون بودجه سال ۱۴۰۰
امور آب، کشاورزی و محیط‌زیست	۴۷۲	۱۷	۴۵۵	۲,۲	۲۴,۱

آسیب‌شناسی امور ناظر بر طرح‌های ملگ دارایی‌های سرمایه‌ای

امور بخشی سازمان برنامه و بودجه	تعداد کل طرح‌های امور ده گانه	مستمر	غیرمستمر	سهم تعداد طرح‌های مستمر امور از کل طرح‌های مستمر قانون بودجه سال ۱۴۰۰	سهم تعداد طرح‌های غیرمستمر امور از کل طرح‌های غیرمستمر قانون بودجه سال ۱۴۰۰
امور انرژی	۷۶	۴	۷۲	۰.۵	۳.۸
امور راه و ترابری و مدیریت عمران شهری و روستایی	۶۰۲	۵	۵۹۷	۰.۷	۳۱.۶
امور صنعت، معدن، بازرگانی و ارتباطات	۷۷	۲۱	۵۶	۲.۷	۳.۰
امور آموزش عالی، تحقیقات و فناوری	۵۰۶	۲۹۸	۲۰۸	۳۹.۰	۱۱.۰
امور آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای	۳۸	۲۳	۱۵	۳.۰	۰.۸
امور سلامت و رفاه اجتماعی	۵۱۱	۲۷۶	۲۳۵	۳۶.۱	۱۲.۴
امور عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی	۱۸۴	۶۴	۱۲۰	۸.۴	۶.۳
امور فرهنگ، گردشگری و ورزش	۱۸۸	۵۵	۱۳۳	۷.۲	۷.۰
امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع	۱	۱	۰	۰.۱	۰.۰
جمع	۲۶۵۵	۷۶۴	۱۸۹۱	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و محاسبات نگارندگان



نمودار ۲۰: تعداد طرح‌های (مستمر و غیرمستمر) پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور به تفکیک امور بخشی سازمان برنامه و بودجه کشور

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کشور و محاسبات نگارنده

۳-۴- توزیع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور و فصول

در جدول ۸ توزیع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور و فصول آمده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ جمع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ۵۰ درصد رشد داشته است که در این بین، امور دفاعی و امنیتی و سلامت به ترتیب بیشترین رشد اعتبار را نسبت به سال گذشته داشته‌اند. در ستون آخر این جدول، سهم (درصدی) امور ۱۰ گانه و فصول ۴۹ گانه از مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ کشور ارائه شده است.

جدول ۸: اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست (۱) به تفکیک امور ده‌گانه و فصول (ارقام به میلیون ریال)

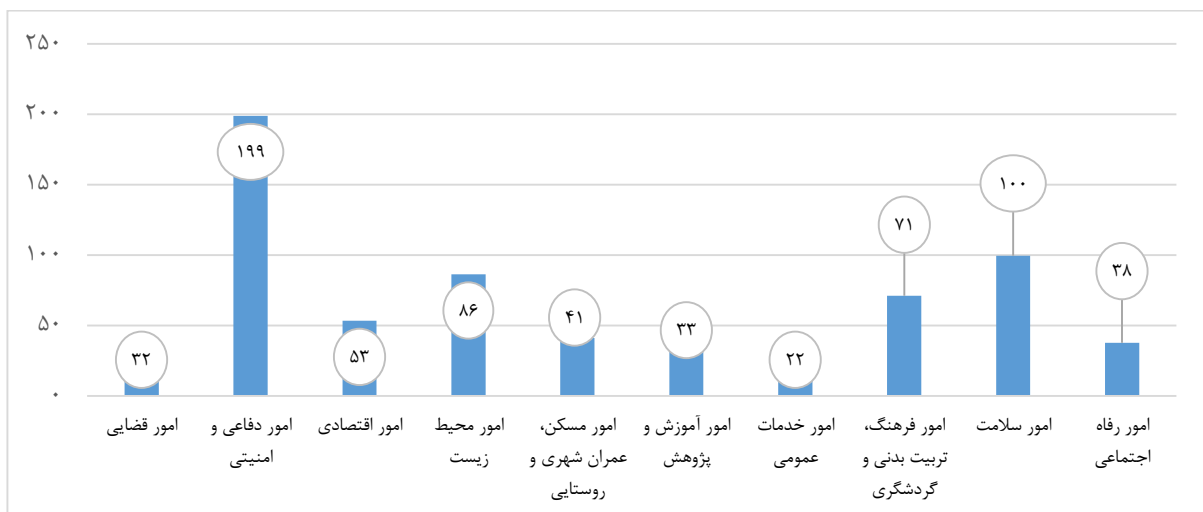
درصد سهم امور و فصول از اعتبارات پیوست (۱)	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹	قانون بودجه ۱۴۰۰	لابحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۹	بودجه قانون ۱۳۹۸	فصل
۵۲.۷	۵۳.۳	۳۰۵،۹۰۰،۱۰۰	۲۵۴،۳۷۲،۱۰۰	۱۹۹،۵۳۲،۰۰۰	۱۵۱،۵۶۹،۰۷۵	امور اقتصادی
۰.۲	۶۰.۷	۱،۳۳۳،۰۵۱	۱،۳۳۳،۰۵۱	۸۲۹،۴۸۰	۸۵۸،۸۰۰	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات
۳.۱	۳۰.۶	۱۷،۸۵۵،۰۰۰	۱۵،۸۰۵،۰۰۰	۱۳،۶۶۹،۰۴۸	۱۱،۲۹۷،۳۳۲	فصل انرژی
۰.۱	۱۹.۱	۴۴۹،۰۰۰	۴۴۹،۰۰۰	۳۷۶،۹۰۰	۳۶۱،۵۰۰	فصل بازرگانی
۰.۴	۴۰.۲	۲،۳۲۰،۰۰۰	۲،۲۲۰،۰۰۰	۱،۶۵۵،۳۳۲	۱،۴۱۸،۷۸۵	فصل تحقیق و توسعه در امور اقتصادی
۲۵.۳	۳۸.۵	۱۴۶،۶۴۸،۰۰۰	۱۲۵،۷۴۵،۰۰۰	۱۰۵،۸۶۷،۰۰۰	۷۲،۱۹۱،۳۸۰	فصل حمل و نقل
۰.۷	۳۹.۱	۳،۸۹۹،۰۴۹	۳،۸۷۹،۰۴۹	۲،۸۰۳،۳۶۸	۲،۸۷۵،۵۰۴	فصل صنعت و معدن
۷.۰	۸۴.۴	۴۰،۷۶۶،۰۰۰	۲۸،۶۸۶،۰۰۰	۲۲،۱۱۱،۲۶۵	۲۰،۲۸۷،۱۴۷	فصل کشاورزی و منابع طبیعی
۱۶.۰	۷۷.۴	۹۲،۶۳۰،۰۰۰	۷۶،۲۵۵،۰۰۰	۵۲،۲۱۹،۶۰۷	۴۲،۲۷۸،۶۲۷	فصل منابع آب
۱۵.۵	۳۲.۷	۸۹،۷۲۸،۵۴۲	۸۵،۸۷۲،۹۲۲	۶۷،۵۹۲،۹۵۱	۵۱،۹۵۲،۹۱۸	امور آموزش و پژوهش
۴.۹	۳۲.۶	۲۸،۶۵۱،۷۷۵	۲۵،۶۹۱،۱۵۵	۲۱،۶۰۹،۴۶۴	۱۶،۴۵۶،۳۳۱	فصل آموزش عالی
۱.۴	۱۳۷.۴	۸۰،۳۷،۲۳۴	۷،۶۴۷،۲۳۴	۳،۳۸۵،۷۰۰	۳،۰۲۹،۷۷۴	فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی
۸.۲	۲۲.۰	۴۷،۳۳۴،۷۷۳	۴۷،۳۳۴،۷۷۳	۳۸،۸۱۳،۱۰۰	۲۹،۲۵۵،۹۰۳	فصل آموزش و پرورش عمومی
۰.۲	۳۲.۱	۱،۱۱۲،۰۴۹	۱،۰۸۷،۰۴۹	۸۴۱،۷۵۰	۴۵۱،۶۰۶	فصل پژوهش‌های پایه‌ای
۰.۸	۵۶.۱	۴،۵۹۲،۷۱۱	۴،۱۱۲،۷۱۱	۲،۹۴۲،۹۳۷	۲،۷۵۹،۳۰۴	فصل پژوهش‌های توسعه‌ای
۲.۶	۲۲.۱	۱۴،۸۳۴،۱۷۲	۱۴،۷۹۱،۱۷۲	۱۲،۱۴۹،۳۰۶	۱۱،۷۱۹،۶۸۱	امور خدمات عمومی
۱.۸	۳۰.۹	۱۰،۲۹۱،۱۳۲	۱۰،۲۹۱،۱۳۲	۷،۸۶۴،۳۱۱	۶،۹۳۴،۷۳۱	فصل اداره امور عمومی

آسیب‌شناسی امور ناظر بر طرح‌های ملگ دارایی‌های سرمایه‌ای

درصد سهم امور و فصول از کل اعتبارات پیوست (۱)	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹	قانون بودجه ۱۴۰۰	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۹	بودجه قانون ۱۳۹۸	فصل
۰.۲	۰.۴	۱,۲۲۷,۷۰۰	۱,۲۲۷,۷۰۰	۱,۲۲۲,۶۴۰	۱,۵۲۵,۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی
۰.۳	۷.۵	۱,۸۶۷,۱۴۰	۱,۸۶۷,۱۴۰	۱,۷۳۷,۲۰۵	۱,۹۵۵,۵۰۰	فصل خدمات مالی و مالیاتی
۰.۲	۹.۳	۱,۴۴۸,۲۰۰	۱,۴۰۵,۲۰۰	۱,۳۲۵,۱۵۰	۱,۳۰۴,۴۵۰	فصل قانون‌گذاری
۲.۲	۱۹۸.۹	۱۲,۸۱۷,۹۵۵	۷,۵۱۷,۹۵۵	۴,۲۸۸,۰۳۵	۳,۰۱۴,۷۴۹	امور دفاعی و امنیتی
۰.۱	۱۵.۲	۵۳۰,۰۰۰	۵۳۰,۰۰۰	۴۶۰,۰۰۰	۶۶,۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور دفاعی امنیتی
۱.۸	۲۴۷.۴	۱۰,۶۹۸,۹۵۵	۵,۴۹۸,۹۵۵	۳,۰۷۹,۷۰۷	۲,۱۸۸,۳۲۴	فصل حفظ نظم و امنیت عمومی
۰.۳	۱۱۲.۳	۱,۵۸۹,۰۰۰	۱,۴۸۹,۰۰۰	۷۴۸,۳۲۸	۷۶۰,۴۲۵	فصل دفاع
۰.۲	۳۷.۶	۱,۱۷۰,۱۲۰	۱,۰۹۰,۱۲۰	۸۵۰,۵۰۱	۸۹۹,۵۰۲	امور رفاه اجتماعی
۰.۰	۲۰.۰	۵۴,۰۰۰	۵۴,۰۰۰	۴۵,۰۰۰	۶۷,۰۰۰	فصل امداد و نجات
۰.۰	۳۰.۰	۳,۱۲۰	۳,۱۲۰	۲,۴۰۰	۲,۴۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی
۰.۰	۲۰.۰	۱۷۵,۲۰۰	۱۷۵,۲۰۰	۱۴۶,۰۰۰	۱۲۸,۰۰۰	فصل توان‌بخشی
۰.۲	۴۲.۷	۹۳۷,۸۰۰	۸۵۷,۸۰۰	۶۵۷,۱۰۱	۷۰۲,۱۰۲	فصل حمایتی
۴.۵	۹۹.۶	۲۶,۰۸۸,۱۱۰	۱۵,۴۰۷,۱۱۱	۱۳,۰۷۳,۴۰۷	۱۲,۷۴۹,۱۵۴	امور سلامت
۰.۰	۵۰.۰	۶۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	فصل بهداشت
۴.۵	۹۹.۷	۲۶,۰۲۸,۱۱۰	۱۵,۳۵۷,۱۱۱	۱۳,۰۳۳,۴۰۷	۱۲,۷۱۹,۱۵۴	فصل درمان
۵.۳	۷۱.۰	۳۰,۹۸۰,۴۴۳	۲۳,۷۶۰,۴۴۳	۱۸,۱۱۶,۶۰۰	۱۷,۰۱۸,۰۷۸	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری
۰.۰	۸۲.۶	۸۱,۰۸۰	۵۱,۰۸۰	۴۴,۴۰۰	۵۷,۴۵۰	فصل تحقیق و توسعه در امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری
۱.۱	۱۹۵۷.۰	۶,۲۴۶,۶۸۰	۳۹۶,۶۸۰	۳۰۳,۶۸۰	۲۹۹,۲۲۸	فصل دین و مذهب
۰.۴	۵۹.۰	۲,۲۰۷,۴۸۰	۲,۲۰۷,۴۸۰	۱,۳۸۸,۳۷۰	۱,۵۱۵,۳۰۰	فصل رسانه
۰.۰	۱۲۵.۰	۲۲۵,۰۰۰	۲۲۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۱۱۰,۰۰۰	فصل صنایع دستی
۱.۱	۴۱.۴	۶,۴۸۸,۸۹۲	۵,۷۶۸,۸۹۲	۴,۵۸۹,۱۵۰	۴,۱۳۳,۴۰۰	فصل فرهنگ و هنر
۰.۳	۳۰.۱	۱,۵۲۱,۶۶۰	۱,۴۷۱,۶۶۰	۱,۰۱۷۰,۰۰۰	۱,۰۱۵,۰۰۰	فصل گردشگری
۱.۱	۳۳.۸	۶,۵۳۶,۴۰۰	۶,۱۴۱,۴۰۰	۴,۸۸۶,۰۰۰	۳,۷۹۰,۷۰۰	فصل میراث فرهنگی
۱.۳	۳۶.۲	۷,۶۷۳,۲۵۱	۷,۴۹۸,۲۵۱	۵,۶۳۵,۰۰۰	۶,۰۰۷,۰۰۰	فصل ورزش و تفریحات
۳.۰	۳۲.۲	۱۷,۲۰۵,۸۶۶	۱۶,۵۰۵,۸۶۶	۱۳,۰۱۴,۴۸۹	۷,۲۴۷,۵۳۲	امور قضایی
۳.۰	۳۲.۳	۱۷,۱۵۰,۸۶۶	۱۶,۴۵۰,۸۶۶	۱۲,۹۶۸,۴۸۹	۷,۲۰۱,۵۳۲	فصل اداره امور قضایی
۰.۰	۱۹.۶	۵۵,۰۰۰	۵۵,۰۰۰	۴۶,۰۰۰	۴۶,۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور قضایی

فصل	بودجه قانون ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد) قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹	درصد سهم امور و فصول از کل اعتبارات پیوست (۱)
امور محیط‌زیست	۲,۴۱۷,۰۰۰	۲,۷۱۶,۳۰۰	۴,۹۶۰,۰۰۰	۵,۰۶۰,۰۰۰	۸۶.۳	۰.۹
فصل تحقیق و توسعه در امور محیط‌زیست	۲۹۴,۰۰۰	۴۷۲,۰۰۰	۸۰۵,۰۰۰	۸۰۵,۰۰۰	۷۰.۶	۰.۱
فصل حفاظت از گونه‌های زیستی	۱,۷۳۶,۰۰۰	۱,۸۶۶,۲۵۰	۳,۶۶۰,۰۰۰	۳,۶۶۰,۰۰۰	۹۶.۱	۰.۶
فصل کاهش آلودگی	۳۸۷,۰۰۰	۳۷۸,۰۵۰	۴۹۵,۰۰۰	۵۹۵,۰۰۰	۵۷.۴	۰.۱
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۴۳,۵۳۳,۳۱۰	۵۴,۵۳۵,۴۳۳	۶۹,۲۳۳,۲۴۹	۷۶,۹۶۰,۲۴۹	۴۱.۱	۱۳.۳
فصل آب و فاضلاب	۲۱,۷۰۵,۶۰۰	۲۳,۱۰۵,۰۰۰	۳۰,۱۵۵,۲۴۹	۳۶,۰۶۲,۲۴۹	۵۶.۱	۶.۲
فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۷۴۴,۸۹۵	۸۷۰,۰۰۰	۹۲۰,۰۰۰	۹۲۰,۰۰۰	۵.۷	۰.۲
فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۲۰,۹۹۳,۳۹۶	۳۰,۳۶۴,۴۳۳	۳۷,۹۵۱,۰۰۰	۳۹,۷۷۱,۰۰۰	۳۱.۰	۶.۸
فصل مسکن	۸۹,۴۱۹	۱۹۶,۰۰۰	۲۰۷,۰۰۰	۲۰۷,۰۰۰	۵.۶	۰.۰
جمع	۳۰۲,۱۲۰,۹۹۹	۳۸۵,۸۶۹,۰۲۲	۴۹۳,۵۱۰,۹۳۸	۵۸۰,۷۴۵,۵۵۷	۵۰.۵	۱۰۰.۰

مأخذ: پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و محاسبات نگارنده

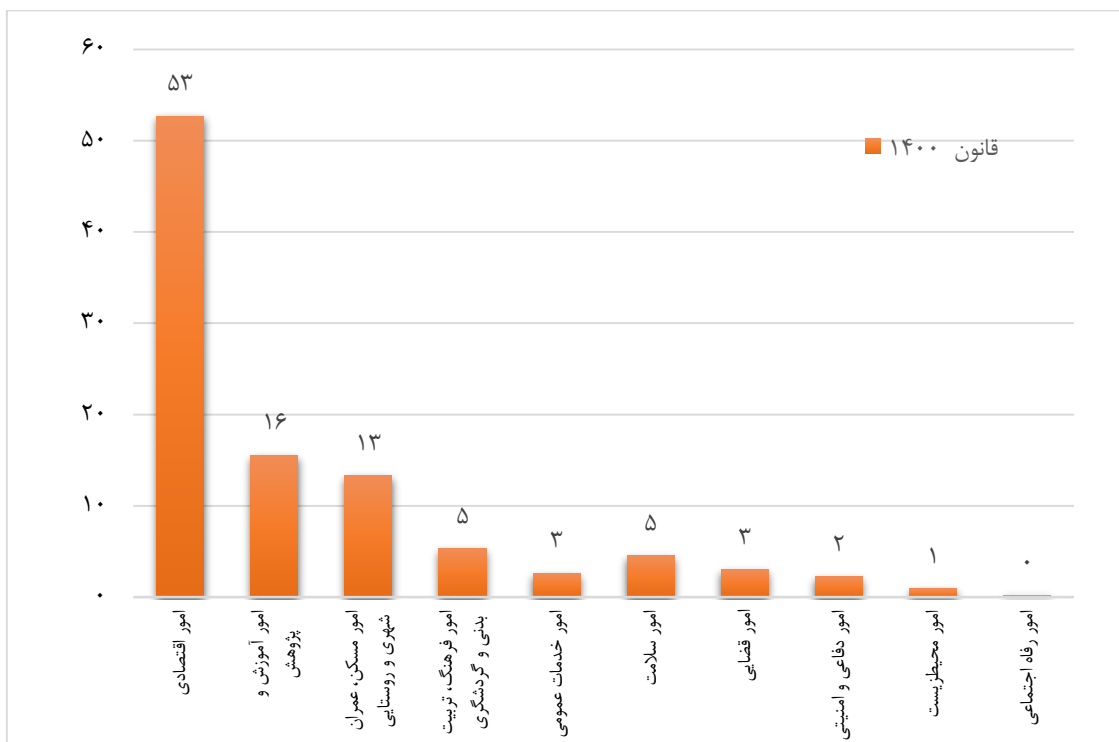


نمودار ۲۱: رشد اعتبارات طرح‌های پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تفکیک

امور مختلف (درصد)

مأخذ: پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و محاسبات نگارنده

در ادامه سهم امور مختلف از اعتبارات طرح‌های پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ آمده است. همان‌گونه که از نمودار پیداست، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور دفاعی و امنیتی و سلامت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است.



نمودار ۲۲: سهم امور از اعتبارات طرح‌های پیوست (۱) در قانون بودجه سال ۱۴۰۰
 مأخذ: پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ محاسبات نگارنده

۳-۵- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها

منابع و مصارف استان‌ها به عنوان بخشی از بودجه عمومی کشور به حساب می‌آید که توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، ستاد تجهیز درآمد، خزانه معین و دستگاه‌های اجرایی استانی در قالب مجموعه عملیاتی همچون وصول درآمد، توزیع اعتبار، ابلاغ و مبادله موافقت‌نامه، تخصیص و نظارت بر اعتبارات انجام می‌شود. جداول شماره (۱۰)، (۱۰-۱)، (۱۰-۲)، (۱۰-۳)، (۱۰-۴) و (۱۰-۵) ماده واحده و به عنوان جداول متداول و اختصاصی مصارف و منابع استان‌ها به حساب می‌آید.

مصارف استانی به عنوان بخشی از بودجه استان‌ها و بودجه کشور، از دو بخش اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تشکیل می‌شود. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای ایجاد، توسعه ظرفیت‌ها و زیرساخت‌ها یا تثبیت دوام زیرساخت‌های ایجاد شده هزینه می‌شود.

مطابق قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها نسبت به سال گذشته با رشد چشمگیر ۱۰۹ درصدی مواجه بوده است؛ نکته قابل توجه در مورد اعتبارات ۳ درصد صادرات نفت خام و گاز طبیعی می‌باشد که این عدد با رشد ۱۹۱ درصدی نسبت به سال گذشته مصوب شده است. اعتبارات ۲۷٪ درصد مالیات بر ارزش افزوده نیز رشد ۲۱ درصدی را تجربه کرده است. اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور نسبت به مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۹ رشد چشمگیری داشته است، به طوری که حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال اعتبار در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به این ردیف پیش‌بینی شده است. اعتبارات طرح‌های استانی (ملی استانی شده) پیوست (۱) نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با رشد ۵۳ درصدی مواجه بوده است.

جدول ۹: سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (ارقام به میلیون ریال)

رشد (درصد) قانون ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹	قانون بودجه ۱۴۰۰	لایحه بودجه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۹	قانون بودجه ۱۳۹۸	ردیف‌های اعتباری
۸،۸	۸۰،۷۰۰،۰۰۰	۷۴،۰۰۰،۰۰۰	۷۴،۱۶۲،۰۷۰	۵۱،۲۶۹،۳۱۱	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای استانی
۱۹۱	۸۱،۶۰۰،۰۰۰	۸۱،۶۰۰،۰۰۰	۲۸،۰۰۰،۰۰۰	۵۵،۰۲۰،۰۰۰	۳ درصد صادرات نفت خام و گاز طبیعی
۲۱،۷	۲۲،۸۸۷،۵۰۰	۱۹،۴۰۰،۰۰۰	۱۸،۸۰۰،۰۰۰	۱۳،۹۳۷،۰۰۰	۲۷٪ درصد مالیات بر ارزش افزوده
-	۵۰،۰۰۰،۰۰۰	این ردیف قبلاً با این عنوان وجود نداشته است.			اعتبارات راه‌های روستایی
-	۴۶،۶۷۲،۰۰۰				اعتبارات آب روستایی و عشایری
۹۳،۱	۲۸۰،۰۰۰،۰۰۰	۲۸۰،۰۰۰،۰۰۰	۱۴۵،۰۰۰،۰۰۰	۱۴۳،۵۸۰،۰۰۰	اعتبارات موضوع قانون متوازن از امکانات کشور
۱۰۹،۲	۵۶۱،۸۵۹،۵۰۰	۴۵۵،۰۰۰،۰۰۰	۲۶۸،۵۶۲،۰۷۰	۲۶۴،۴۳۶،۳۱۱	جمع کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی جدول (۱-۱)
۶،۴	۵،۴۰۳،۱۹۱	۵،۴۰۳،۱۹۱	۵،۰۷۹،۰۰۰	۴،۹۸۶،۶۷۰	ردیف‌های متفرقه انتقالی (جدول ۱۰-۲)
۲۴،۷	۵،۰۳۲،۵۰۰	۵،۰۳۲،۵۰۰	۴،۰۳۷،۲۱۳	۵،۲۰۲،۰۲۸	درآمدهای اختصاصی آموزش و پرورش و بهداشتی (جدول ۱۰-۳)
۱۰،۶	۵۷۲،۲۹۵،۱۹۱	۴۶۵،۴۳۵،۶۹۱	۲۷۷،۶۷۸،۲۸۳	۲۷۴،۶۲۵،۰۰۹	جمع جداول ۱۰-۱، ۱۰-۲ و ۱۰-۳
۵۳	۵۸،۰۶۶،۷۶۵	۴۹،۰۱۷،۹۹۵	۳۷،۹۵۹،۶۰۷	۵۳،۳۲۱،۰۱۸	طرح‌های استانی پیوست شماره (۱)

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کل کشور

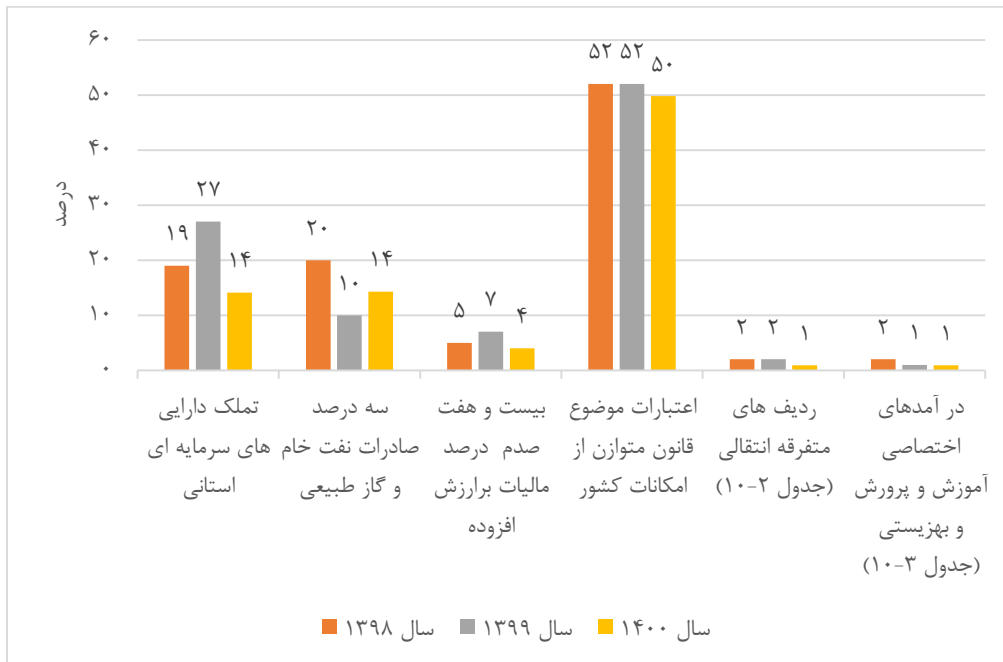
سهم استان‌ها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور بدون احتساب قانون استفاده متوازن از امکانات کشور طی قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۱۸ درصد بوده که نشانگر افزایش چهاردرصدی نسبت به سال گذشته دارد. در صورتی که اعتبارات قانون استفاده متوازن را هم به این اعتبارات اضافه کنیم درصدهای بیان شده به ترتیب به ۳۳ درصد برای سال ۱۴۰۰ و ۳۰ درصد برای سال ۱۳۹۹ تغییر پیدا خواهد کرد. یکی از دلایل اصلی

افزایش سهم اعتبارات استان‌ها طی قانون بودجه امسال، افزایش چشمگیر اعتبارات ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی و اعتبارات قانون استفاده متوازن است.



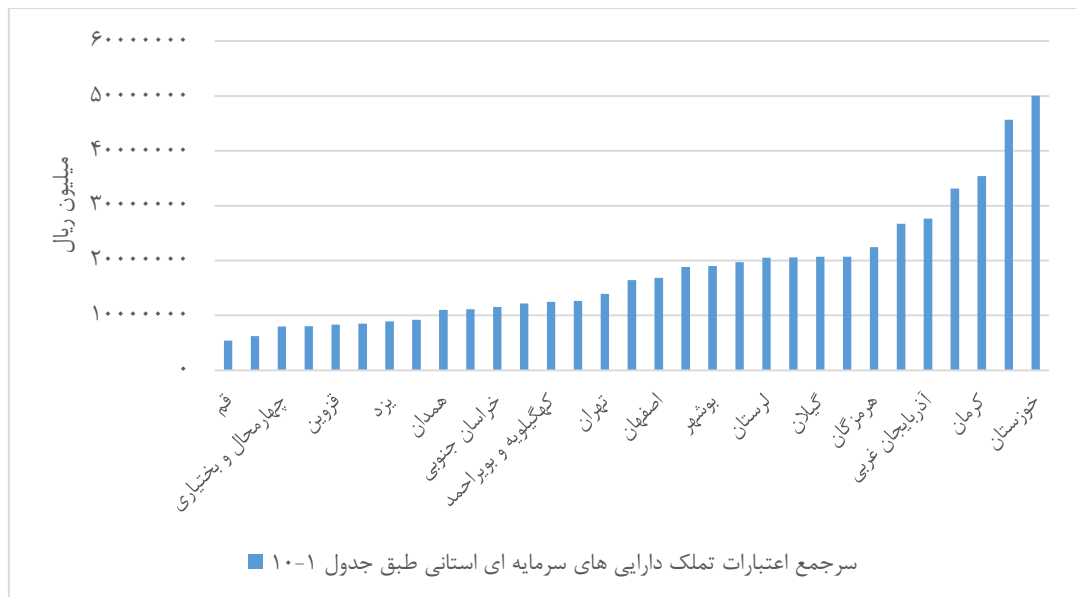
نمودار ۲۳: سهم اعتبارات استانی از اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای کشور
 مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور

در نمودار ۲۴ وضعیت سهم ردیف اعتبارات استان‌ها از مجموع اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای استان‌ها (به جز اعتبارات طرح‌های ملی استانی شده پیوست یک) ارائه شده است. طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰، بالاترین سهم مربوط به اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور بوده که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، سهم این اعتبارات ۵۰ درصد اعتبارات عمرانی استان‌ها بوده است. سهم اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای استان‌ها با کاهش ۱۳ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۹ به ۱۴ درصد رسیده است. سهم اعتبارات ۳ درصد صادرات نفت خام و گاز طبیعی از ۲۰ درصد سال ۱۳۹۸ به ۱۴ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است که دلیل اصلی آن تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی کشور است. اعتبارات ۲۷ صدم درصد ارزش افزوده طی دو سال گذشته با روندی کاهنده مواجه بوده و به ۴ درصد رسیده است. اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای از محل ردیف‌های متفرقه و اختصاصی در این سه سال تقریباً ثابت بوده است.



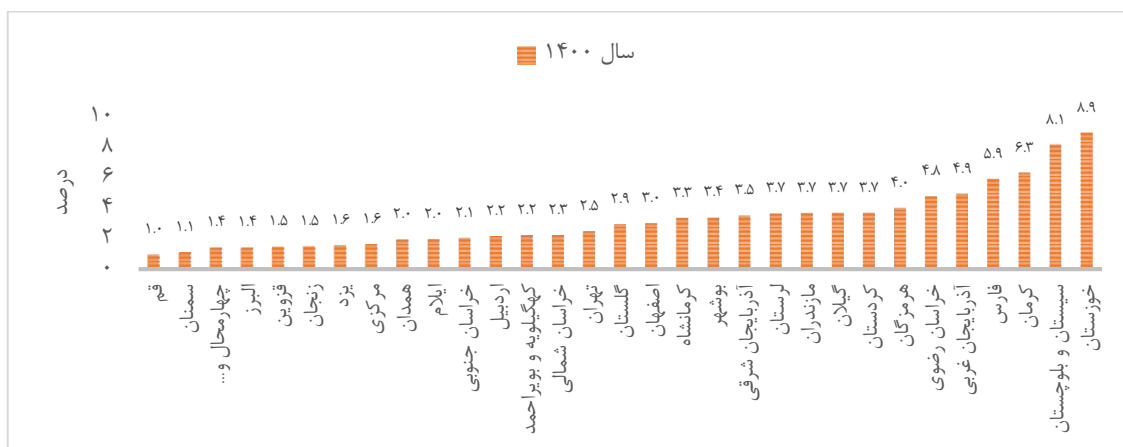
نمودار ۲۴: سهم ردیف اعتبارات استانی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها
 مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

اگر در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان را مجموع اعتبارات مصوب برای هر استان در جدول شماره (۱-۱۰) ماده واحده در نظر بگیریم، وضعیت اعتبارات هر استان از یک بودجه استانی به شرح نمودار ۲۵ خواهد بود. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، استان‌های خوزستان، سیستان و بلوچستان، کرمان، فارس، خراسان رضوی، آذربایجان غربی به ترتیب بیشترین سهم از اعتبارات استانی را به خود اختصاص داده‌اند. سهم نسبتاً بالای جمعیتی و مساحتی، وجود مناطق محروم، وجود شاخص‌های زیرمیانگین کشوری در بخش قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بهره‌مندی از اعتبارات دوسوم ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی از مهم‌ترین دلایل بالا بودن سهم این استان‌ها در مقایسه با سایر استان‌های کشور است. قم، سمنان، قزوین، زنجان، چهارمحال و بختیاری نیز جزء استان‌هایی هستند که نسبت به سایر استان‌ها سهم کمتری از اعتبارات استانی را برخوردارند.



نمودار ۲۵: سهم مجموع اعتبارات استانی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌های مندرج در جدول ۱۰-۱ ماده واحده

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور



نمودار ۲۶: سهم استان‌های کشور از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (جدول ۱۰-۱) در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کشور

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

۴- مشکلات و چالش‌های ناظر بر امور طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بخش‌های مهم بودجه عمومی کشور است که نقش اصلی را در توسعه و آبادانی مناطق مختلف کشور ایفا می‌کنند. با این حال مشکلات و نارسایی‌هایی در ابعاد و محورهای مختلف مانع از تحقق اهداف توسعه زیرساختی و زیربنایی کشور شده است؛ به طوری که ادامه روال ناکارآمد فعلی (که در ادامه این بخش به صورت کامل تشریح شده است) در چرخه طرح‌های عمرانی کشور، هزینه‌های زیادی را برای اقتصاد کشور ایجاد خواهد کرد. ساماندهی امور ناظر بر این طرح‌ها در ابتدا نیازمند آگاهی از تعاریف و مفاهیم، قوانین موجود مرتبط و شناخت کافی از وضعیت گذشته و موجود، بررسی، شناسایی و طبقه‌بندی ریشه‌ای مسائل، مشکلات و چالش‌های مرتبط بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد که این مهم در این بخش از گزارش به صورت مبسوط ارائه شده است.

با توجه به تجارب علمی و عملی تیم تهیه این برنامه و همچنین با بررسی‌های صورت گرفته در قالب تحقیق در متون و تجارب، مصاحبه با خبرگان دانشگاهی و اجرایی، مسائل و مشکلات این بخش مهم اقتصادی کشور را می‌توان در دو بخش عملیاتی شامل دوره پیدایش و تصویب، فرایند اجرا و فرایند نظارت و بهره‌برداری و بخش ساختاری طبقه‌بندی کرد.

۴-۱- بخش عملیاتی

۴-۱-۱- مشکلات و چالش‌های دوره پیدایش، تعریف و تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

دوره پیدایش، تعریف و تصویب مربوط به مجموعه اقدامات قبل از اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌شود.

عدم توجه دستگاه‌های اجرایی و قوه مقننه به رویکردهای عمرانی دولت در بخشنامه بودجه بخشنامه به عنوان یکی از اسناد پشتیبان بودجه سالانه کشور، دستورالعملی است که اهداف، استراتژی‌ها، تصمیمات، خط‌مشی، الزامات تأمین منابع مالی در آن مشخص می‌شود و خطوط و راهنمای روشنی را برای تنظیم‌کنندگان بودجه فراهم می‌سازد. این بخشنامه قبل از تهیه لایحه بودجه سالانه کشور به وسیله سازمان برنامه و بودجه با همکاری دستگاه‌های اجرایی تهیه و توسط رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. در بخش رویکردهای کلان و اجرایی و پیوست شماره (۲) این بخشنامه با عنوان ضوابط مالی ناظر بر تنظیم بودجه به اهم و خلاصه رویکرد دولت در تنظیم بودجه عمرانی هر سال اشاره می‌شود. با بررسی رویکردهای مدنظر بخشنامه با واقعیت و وضعیت موجود می‌توان اذعان کرد که نه نمایندگان مجلس هنگام بررسی و تصویب بودجه سالانه به الزامات دولت گوش شنوا دارند و نه دستگاه‌های اجرایی در اجرای بودجه تلاشی بر تحقق موارد ایجابی دولت در امر

ساماندهی طرح‌های عمرانی دارند. البته در این بین سازمان برنامه و بودجه خود نیز طی هشت سال دولت تدبیر و امید پایبندی زیادی به این بخشنامه‌ها حداقل در بخش اعتبارات سرمایه‌ای نداشته است. به عنوان مثال دولت هرساله به ممنوعیت تعریف هر نوع طرح جدید بدون طی کردن فرایند مقرر در قوانین تأکید می‌کند، اما در عمل این مهم اصلاً مورد توجه قرار نمی‌گیرد و ما شاهدیم که هرساله به تعداد طرح‌های پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی اضافه می‌شود.

ضعف در نیازسنجی و امکان‌سنجی اولیه طرح‌های عمرانی (عدم آگاهی ذی‌نفعان از ضرورت یا عدم ضرورت تعریف طرح عمرانی جدید)

پیدایش و تعریف اولیه طرح‌های عمرانی اصولاً بر اساس نیاز و احتیاجات در آن زمینه شکل می‌گیرد. این نیاز یا در دل اسناد بالادستی یا طرح‌های توسعه (ملی، منطقه‌ای و محلی) پیش‌بینی و پیشنهاد می‌شود یا اینکه بر اساس حوادث و اتفاقاتی به صورت پیش‌بینی نشده مورد مطالبه ذی‌نفعان و علی‌الخصوص مردم قرار می‌گیرد. مطالعات امکان‌سنجی اولیه یا به عبارتی پیدایش طرح شامل مطالعات ضرورت اجرا و مکان‌یابی اولیه که به اصطلاح از آن به عنوان فاز صفر طرح نیز یاد می‌شود، تقریباً در فرایند تعریف طرح‌های عمرانی کشور مغفول مانده و در بیشتر مواقع این مطالعه صرفاً به یک صفحه گزارش با محتویات کامل کلی و بدیهی منتهی می‌شود. قبل از شروع مطالعات توجیهی طرح (فاز یک)، مطالعات نیازسنجی و امکان‌سنجی توسط دستگاه بهره‌بردار محلی تهیه نمی‌شود و مسئولین امر که بعداً وظیفه تسهیل در تأمین مالی طرح را عهده‌دار خواهند بود هم بازدید (سایت ویزیت) از محل طرح انجام نمی‌دهند تا به ضرورت یا عدم آن پی ببرند. به عنوان مثال بارها مشاهده شده، مقامات و مدیران دولتی که در فاصله چند کیلومتری خود به فرودگاه یا ایستگاه قطار دسترسی دارند، تقاضای احداث فرودگاه و اتصال به شبکه ریلی را کرده‌اند. علی‌رغم آشکارا بودن عدم نیاز به آنها، موفق به شروع انجام مطالعات فاز یک در مرحله اول و اخذ ردیف اعتباری مستقل شده‌اند. طی سال‌های اخیر انتظار دستگاه‌های اجرایی به عنوان درخواست‌کننده بررسی و اخذ مجوز ماده ۲۳ و سازمان برنامه و بودجه به عنوان ناظر و تأییدکننده آن این موضوع را مورد توجه قرار نداده‌اند.

ناهمسویی پیدایش و تعریف طرح‌های عمرانی با اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه

هرچه از مقیاس کلان مطالعاتی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه ملی، منطقه‌ای و محلی فاصله می‌گیریم و به سمت اجرای آن‌ها نزدیک می‌شویم، نقش طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی به‌وضوح مشخص می‌شود، به طوری که آخرین زنجیره یا اجرایی‌ترین قسمت طرح‌های توسعه، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی هستند. این طرح‌ها از ابزارهای اصلی و راهبردی پیشبرد برنامه‌های توسعه به شمار می‌روند و به‌عنوان بازوی اجرایی آن مطرح‌اند و نقش بسزایی در تحقق اهداف و استراتژی‌های اسناد و برنامه‌های توسعه را دارند. بررسی طرح‌های جدیدی که هرساله دارای ردیف اعتباری مستقل می‌شوند، نشان می‌دهد در بیشتر مواقع مطابقت و همراستایی بسیار

ناچیزی بین این طرح‌ها و پیشنهادهای اسناد بالادستی اعم از برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور، برنامه آمایش استان (بالادست‌ترین سند توسعه هر استان)، برنامه‌های توسعه کالبد منطقه‌ای، برنامه مجموعه شهری، برنامه توسعه و عمران ناحیه‌ای، برنامه توسعه جامع شهرستان و سایر برنامه‌های تهیه شده توسط نهادهای دولتی و عمومی، وجود دارد. طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه طی فرایند علمی و مطالعاتی به وسیله تیم‌های کارشناسی که وظیفه انجام مطالعات را بر عهده داشته‌اند، ارائه شده و طبیعتاً پیشنهادهایشان از سطح قابل قبول بیشتری برخوردار است. در دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، صراحتاً به این موضوع اشاره شده که «پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، استانی و ملی استانی ویژه (اعم از طرح جدید، افزایش تعداد پروژه‌ها و افزایش حجم عملیات) صرفاً در چارچوب اسناد بالادستی امکان‌پذیر است.

تقلیل مطالعات توجیهی از گامی ضروری به موضوعی زینتی

مطابق بند الف ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب ۱۳۹۳ پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید (عناوین، اهداف کمی و اعتبارات) بر اساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمان‌بندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل از سوی مشاور و دستگاه اجرائی پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. لازم به ذکر است این موضوع قبلاً در ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنج توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز مورد تأکید بود. بر اساس دستورالعمل ماده قانونی فوق، مطالعات فاز (۱) طرح‌های عمرانی شامل مطالعات طراحی مفهومی و پایه از طرح از جمله مطالعات توجیهی اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل است که از آن با عناوینی مانند مطالعات امکان‌سنجی نهایی نیز یاد می‌شود. طی سال‌های اخیر سطح کیفی این مطالعات به شدت کاهش پیدا کرده و مشاورین و دستگاه‌های اجرایی به جای انجام مطالعات دقیق مربوطه طرح پیشنهادی، به ارائه کلیات و گزارش شناخت از موقعیت جغرافیایی روی آورده‌اند و در اکثر موارد هم به جای ارائه گزارش توجیهی در ابعاد فوق‌الذکر، فقط به ارائه خلاصه گزارشی در این زمینه اکتفا می‌شود. این در حالی است که در بسیاری از کشورها از این مطالعات به عنوان سند پشتیبان و منشور طرح برای طی مراحل بعدی یاد می‌شود. این مطالعات به دور از هر نوع هدفی باید به این پرسش پاسخ دهد که آیا انجام این طرح در ابعاد فنی، مالی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل توجیه دارد یا خیر؟ اجرای این طرح در حال حاضر چه مزایا و معایبی برای ذی‌نفعان نهایی خواهد داشت و در آینده امکان روبه‌رو شدن با چه فرصت‌ها یا تهدیداتی را ممکن خواهد ساخت؟ اکثر طرح‌های عمرانی که از منابع بودجه عمومی کشور ارتزاق می‌کنند به عنوان کالای عمومی مطرح هستند و دولت با اجرای آن به دنبال سودآوری نیست، لذا باید رویکرد این مطالعات به گونه‌ای باشد که در صورت عدم توجیه‌پذیری کامل، راهکارها

و اقدامات راهبردی و عملیاتی پیشنهاد گردد تا از اثرات سوء احتمالی طرح در آینده کاسته شود. امور نظام فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۸۸ مجموعه‌ای را با عنوان راهنمای تهیه گزارش توجیه طرح در سه جلد (نشریه ۳۱۲۲) مصوب و به چاپ رساند که باید به عنوان راهنمای عمل تهیه گزارش‌های توجیهی مورد توجه قرار می‌گرفت. این راهنما که از زمان تهیه آن بیش از یک دهه گذشته، آن‌طور که باید و شاید مورد استفاده مشاورین قرار نمی‌گیرد. امور بخشی سازمان برنامه و بودجه نیز که وظیفه بررسی و ارائه نظرات در رابطه با مطالعات توجیهی را بر عهده دارند، از این راهنما استفاده‌های ممکن را نبرده‌اند. طی چند سال اخیر روشی بین دستگاه‌های دولتی و نمایندگان مجلس مرسوم شده که قبل از ارائه هر نوع مطالعات توجیهی و اخذ مجوز کمیسیون ماده (۲۳)، عنوان، هدف و میزان اعتبار طرح در مجلس تصویب و وارد قانون بودجه می‌شود و سپس اقدام به تهیه مطالعات توجیهی و اخذ مجوز مربوطه می‌شود که در نوع خود بی‌سابقه است. بعضی از طرح‌های موجود در پیوست شماره (۱) نیز از ابتدا توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی نداشته‌اند و برخی دیگر از طرح‌ها با گذشت زمان توجیه‌پذیری خود را از دست داده‌اند.

ساختار و رویه‌های ناکارآمد کمیسیون ماده (۲۳)

مطابق دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، کمیسیونی با عنوان کمیسیون ماده (۲۳) در سطح ملی تشکیل شده است که وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید را به عهده دارد. همچنین در سطح استان برای بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی جدید، کارگروه استانی ماده (۲۳) ایجاد شده است. دبیرخانه کمیسیون ماده (۲۳) در امور شورای اقتصاد و اقتصاد مقاومتی ذیل معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه و دبیرخانه استانی آن در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هر استان مستقر است. کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی متقاضی استفاده از بودجه عمومی دولت، موظفند مطالعات توجیهی فوق‌الذکر را به همراه ملزومات مورد نظر (کاربرگ‌ها و غیره) حداکثر تا پایان شهریورماه هر سال به دبیرخانه ملی/استانی ارسال کنند. ساختار، رویه‌ها، اعضای مربوطه، نحوه برگزاری جلسات و ارائه گزارش عملکرد این کمیسیون یکی از مباحث بحث‌برانگیز در سطح ملی و استانی است. با توجه به ممنوعیت تعریف طرح‌های جدید طی سال‌های اخیر، عملاً جلسات رسمی این کمیسیون برگزار نمی‌شود، اما با توجه به اضافه کردن طرح‌های جدید در مجلس طبق قانون، پیش‌بینی و تخصیص اعتبار منوط به اخذ مجوز این کمیسیون می‌باشد که نشان می‌دهد این کمیسیون طی سنوات گذشته کارایی و اثربخشی مدنظر را نداشته است. سامانه‌ای که برای بارگذاری مطالعات توجیهی، پیش‌بینی شده عملاً بدون استفاده مانده و طبق روال سنتی، دستگاه‌های اجرایی برای اخذ مجوز، مستندات مربوطه را به صورت حضوری به دبیرخانه‌های مربوطه تحویل می‌نمایند. مطابق بند (ه) ماده ۲۳ فوق‌الذکر، سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است خلاصه‌ای از گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که از منابع عمومی

تأمین مالی می‌شود را یک سال پس از تصویب از طریق پایگاه مجازی اطلاع‌رسانی خود در دسترس عموم کارشناسان و پژوهشگران قرار دهد که این مهم تاکنون اتفاق نیفتاده است. برطرف نمودن نارسایی‌ها و ارتقای بهره‌وری این کمیسیون و کارگروه مربوطه باید یکی از اولویت‌های کاری سازمان برنامه و بودجه در دوره جدید باشد.

افزایش تعداد طرح‌های جدید در قوانین بودجه سنواتی علیرغم ممنوعیت‌های قانونی

تعریف، تصویب و افزایش طرح‌های عمرانی جدید بدون طی فرایند قانونی و اصولی (موارد اشاره شده در محورهای قبلی) به معضل جدی در نظام سیاستگذاری زیرساخت‌های عمرانی کشور تبدیل شده است؛ به عبارتی، محدودیت منابع مالی کشور از یک سو و سهم حداقلی اعتبارات عمرانی از کیک بودجه کشور از سوی دیگر باعث شده منابع در اختیار پاسخگوی اجرا و اتمام طرح‌های نیمه‌تمام موجود در کشور نباشد. در این بین تعریف هر طرح جدیدی به مشکلات موجود اضافه خواهد کرد. در سال‌های گذشته به طور میانگین بالغ بر ۸۰ طرح سالانه به تعداد طرح‌های پیوست شماره (۱) قانون بودجه اضافه شده است، در حالی که به طور متوسط سالانه بالغ بر ۱۰۰ طرح خاتمه پیدا کرده است. طی هشت سال گذشته به صورت خالص بالغ بر ۷۰۰ طرح به طرح‌های کشور اضافه شده است. این در حالی است که در اکثر بخشنامه‌های بودجه به ممنوعیت تعریف طرح جدید و اولویت تأمین اعتبار برای اتمام و بهره‌برداری طرح‌های نیمه‌تمام اشاره شده است. همچنین در طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ بالغ بر ۵۳۲ طرح به پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی اضافه شده است که بسیاری از نابسامانی‌های طرح‌های عمرانی ناشی از افزایش‌های بی‌برنامه می‌باشد. این رقم در سال ۱۳۹۹ با اتمام و بهره‌برداری طرح‌ها از سویی و ادغام و یکپارچه‌سازی بعضی از طرح‌ها روند کاهشی به خود گرفت، اما با تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و تعریف و تصویب طرح‌های جدید که اغلب از طرف نمایندگان مجلس انجام شد، تعداد ۷۰ طرح به طرح‌های نیمه‌تمام کشور به عنوان طرح جدید اضافه شد. افزایش سالانه طرح‌ها ارتباط مستقیمی با افزایش زمان اجرای آن‌ها نیز دارد که این افزایش و محدودیت منابع اعتباری، باعث مستهلک شدن طرح‌های نیمه‌تمام می‌شود. تعداد کل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، ۲۶۵۵ طرح می‌باشد که قدیمی‌ترین آنها از سال ۱۳۴۱ شروع شده است. آمار و ارقام نشان می‌دهد که به طور میانگین در سنوات گذشته، بودجه مصوب طرح‌های عمرانی و عملکرد بودجه باهم یکسان نبوده و در بیشتر مواقع تخصیص اعتبار از بودجه مصوب کمتر بوده است که از دلایل آن می‌توان به افزایش بی‌ضابطه طرح‌های عمرانی اشاره کرد. ایجاد یک طرح جدید، ایجاد یک تعهد جدید برای دولت می‌باشد و تعهد بدون کار کارشناسی و پشتوانه قابلیت انجام با بهره‌وری بالا را ندارد. لازم به ذکر است افزایش طرح‌های جدید خود را در اشکال دیگر از جمله تغییر عناوین، افزایش تعداد پروژه و افزایش حجم عملیات نیز نشان می‌دهد که در محورهای بعدی به تفصیل مورد اشاره قرار گرفته است.

تغییر عناوین، اهداف کمی، حجم عملیات و افزایش میزان اعتبار پیش‌بینی شده طرح / پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون سیر مراحل قانونی در مجلس

عناوین، اهداف کمی، حجم عملیات و میزان اعتبار پیش‌بینی شده و سایر اطلاعات بودجه‌ای برای هر طرح در قالب پیوست شماره (۱) توسط دولت (سازمان برنامه و بودجه با همکاری دستگاه‌های اجرایی) بر اساس واقعیت‌های موجود هر طرح در قالب لایحه بودجه سنواتی به مجلس ارسال می‌شود تا طبق قانون، مورد بررسی و تصویب نمایندگان مجلس قرار گیرد. یکی از اقداماتی که هر ساله در طی بررسی و تصویب بودجه در کمیسیون‌ها و صحن مجلس شورای اسلامی اتفاق می‌افتد، تغییرات شکلی و محتوایی در پیوست شماره (۱) و جدول شماره (۹) ماده واحد است. نمایندگان مجلس بعضاً بدون سیر فرایند پیش‌بینی شده در قوانین اقدام به تغییرات فوق‌الذکر می‌کنند. مطابق دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، طرح پیشنهادی مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل توسط مشاور تهیه و به تأیید دستگاه اجرایی می‌رسد که دارای هدف، حجم عملیات، اعتبارات، سال شروع، سال خاتمه و محل اجرای مشخص است. طرح پیشنهادی اعم از طرح‌های جدید پیشنهادی ملی، استانی و ملی استانی ویژه یا افزایش تعداد پروژه‌ها و افزایش حجم عملیات در طرح‌های موجود است که برای داشتن ردیف اعتباری، باید مراحل پیش‌بینی شده در قوانین طی شود. لازم به ذکر است این اقدامات بعضاً با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود، چراکه سازمان برنامه و بودجه بنا بر وظایف ذاتی خود مقابل خواسته‌های خارج از قوانین می‌ایستد و دستگاه‌های اجرایی برای غلبه به این موضوع دست به دامان نمایندگان مجلس می‌شوند. تغییرات این‌چنینی می‌تواند در زمان اجرا مشکلاتی را به جهت نظارت، کنترل، برآورد هزینه و اعتبار مورد نیاز و تخمین درست زمان اجرایی در پی داشته باشند.

احیای اعتبار برای طرح‌های به اتمام رسیده توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جدول پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی کشور، برای هر طرح سال شروع و خاتمه درج شده است. طرح‌های دارای سال شروع و خاتمه به دو بخش طرح‌های غیرمستمر (دارای سال شروع و خاتمه) و طرح‌های مستمر (فقط دارای سال شروع) که بیشتر ماهیت تعمیر و نگهداری و تأمین تجهیزات دارند، تقسیم می‌شوند. طرح‌های غیرمستمر که سال خاتمه دارند باید به محض اتمام عملیات عمرانی و بهره‌برداری از فهرست طرح‌های پیوست (۱) حذف شوند. در بعضی موارد دیده شده که نمایندگان مجلس علی‌رغم اتمام و بهره‌برداری طرح مربوطه با هدف جلوگیری از حذف ردیف اعتباری مستقل به اسم شهر/ شهرستان/ استان و تسهیل فرایند اخذ مجوز ماده (۲۳) سعی در افزایش حجم عملیات یا تغییر عناوین یا اهداف طرح (که در بخش قبل توضیح داده شد) بدون هیچ‌گونه مطالعات توجیهی دارند؛ البته در مواردی طرح‌هایی هستند که سال خاتمه آنها فرارسیده

اما بنا بر دلایلی (بیشتر به دلیل عدم تخصیص منابع پیش‌بینی شده) طرح فعلاً به اتمام نرسیده که در این مواقع سال خاتمه آنها بعد از بررسی‌های فنی و نظارتی، توسط سازمان برنامه و بودجه تمدید می‌شود.

افزودن تعداد زیادی طرح به جدول (۱۹) و (۲۰) ماده واحده در مجلس شورای اسلامی

طی سال‌های گذشته یکی از ردیف‌های جدول شماره (۱۸) ماده واحد (توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت) به اعتبارات موضوع اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) با اولویت مناطق محروم اختصاص پیدا کرده است که فهرست طرح‌های مربوط به این ردیف در جدول شماره (۱۹) ماده واحده ارائه می‌شود. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد علی‌رغم تأکید قانون‌گذار به داشتن مجوز ماده (۲۳)، طرح‌های این جدول یا دارای مطالعات توجیهی نیستند یا مطالعاتشان به پایان نرسیده است. از طرفی هرساله برای این ردیف، اعتباری هم پیش‌بینی می‌شود که مبلغ آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۵۰ میلیارد تومان بوده است که به جرئت می‌توان گفت شاید این اعتبار کفاف چند طرح بیشتر را ندهد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تعداد ۴۳ طرح در جدول شماره (۱۹) آمده است که فقط به عنوان و دستگاه اجرایی آن اشاره شده و به سایر موارد از جمله هدف و مقدار کمی، سال شروع و خاتمه، میزان اعتبار مورد نیاز اشاره‌ای نشده است. به نظر می‌رسد نمایندگان مجلس برای دور زدن اخذ مجوز کمیسیون ماده (۲۳) یا توجیه‌پذیر کردن، طرح مربوطه را به عنوان طرح مورد نیاز مناطق محروم در نظر می‌گیرند و به مرور طی سال‌های بعد وارد پیوست شماره (۱) می‌کنند بدون اینکه مطالعاتی در تأیید یا عدم تأیید توجیه‌پذیری آن انجام شده باشد. جدول شماره (۲۰) ماده واحده نیز به فهرست طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۹- ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) که به جدول متفرقه معروف است، مربوط می‌شود. وضعیت اخذ مجوز کمیسیون ماده (۲۳) و سایر اطلاعات بودجه‌ای طرح (مقدار و هدف کمی، سال شروع و سال خاتمه، دستگاه اجرایی مربوطه، میزان اعتبار مورد نیاز، پیشرفت فیزیکی و ریالی و غیره) مشخص نمی‌باشد و فقط به عنوان طرح اشاره شده است. با نگاهی به این جدول می‌توان گفت که اکثریت طرح‌ها، ماهیت مطالعه و اجرا دارند. این در حالی است که مطابق دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق (۲) پیشنهاد طرح‌هایی با ماهیت مطالعه و اجرا به صورت همزمان ممنوع است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، تعداد ۲۹۶ طرح دارای ویژگی فوق‌الذکر می‌باشند و هرسال نیز به تعداد آنها اضافه می‌شود. در انتهای این جدول به صراحت گفته شده که اعتبار طرح‌های مندرج در جدول متناسب با پیشرفت فیزیکی و کسب مجوزهای قانونی لازم بین استان‌ها توزیع و پس از مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط هزینه می‌شود که عملاً هیچ‌کدام از این طرح‌ها دارای مجوز کمیسیون ماده (۲۳) نبوده است؛ چراکه در صورت داشتن مجوز، به راحتی به فهرست طرح‌های پیوست (۱) اضافه می‌شد.

عدم حصول اطمینان از تأمین مالی مورد نیاز اجرای طرح‌های عمرانی در زمان تصویب مطابق دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، تصویب طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، منوط به پیش‌بینی اعتبار کامل برای طرح‌های مزبور است، به طوری که اعتبار سال اول اجرای طرح جدید از نسبت کل اعتبار مورد نیاز به مدت زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر نشود. پیش‌بینی نحوه تأمین مالی طرح‌های عمرانی قبل از تصویب از مهم‌ترین اقداماتی است که باید مورد توجه قرار گیرد؛ چراکه در صورت عدم توجه به این موضوع، طرح‌های عمرانی در فرایند اجرا دچار مشکلات عدیده‌ای خواهند شد. تصمیم‌گیری‌های سیاسی در تصویب طرح‌ها و یا پروژه‌های جدید بدون داشتن پیوست مالی بی‌تأثیر نبوده است، به طوری که بانیان این کار به هر نحوی که شده دنبال شروع عملیات اجرایی طرح‌های عمرانی هستند و بیشتر بر این عقیده‌اند که با شروع طرح یا به اصطلاح زخمی کردن آن، منابع به مرور زمان تأمین خواهد شد.

۴-۱-۲- مشکلات و چالش‌های دوره اجرای طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای

عدم استفاده از روش‌های متنوع تأمین مالی (داخلی و خارجی) برای اجرای طرح‌های عمرانی و اتکا بیشتر آن به درآمدهای ناپایدار نفت و گاز و انتشار و فروش اوراق
تأمین مالی به عنوان تأمین سرمایه مورد نیاز جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌های اقتصادی، همواره چالش اصلی در اجرای و توسعه انواع طرح‌های عمرانی بوده است. در تأمین مالی هر طرح یا پروژه‌ای می‌توان از روش‌های گوناگونی مانند استفاده از تسهیلات بانکی، تأمین مالی در بازار بورس، تأمین مالی از طریق بودجه، بازار بدهی، روش‌های مشارکتی و سرمایه‌گذاری خارجی استفاده کرد. نگاهی به طرح‌های عمرانی نیمه‌کاره در کشور نشان می‌دهد تأمین مالی این حجم از طرح‌ها عملاً با وجود سیستم مالی قابل اتکا و بودجه با سهم مخارج عمرانی بالا نیز به سادگی امکان‌پذیر نیست و نیازمند توجه جدی در رفع این مشکل است. بدون شک سرمایه‌گذاری در حوزه‌های زیربنایی و زیرساختی کشور می‌تواند موتور محرک و افزایش‌انگیزه فعالیت‌های اقتصادی باشد. رکود موجود در اقتصاد کشور و توأمان شدن آن با انبوه طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام منجر به صرف هزینه‌های سنگینی از اعتبارات عمرانی صرفاً برای نگهداری و جبران تأخیر مالی آنها شده است که در صورت ادامه این روند و بی‌توجهی به جایگزینی سایر روش‌های تأمین مالی به کاهش بهره‌وری، افزایش زمان بهره‌برداری و از دست دادن توجیه خواهد شد. با توجه به محدودیت‌های موجود در کشور، ضرورت دارد با مدیریت کارآمد و استفاده صحیح از روش‌های مختلف تأمین مالی و توان بخش‌های مختلف اقتصادی گامی مؤثر برداشته شود.
نبود ساز و کار مناسب غربالگری و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی نیمه تمام

همان‌طور که در بخش‌های قبلی به تفصیل اشاره شد، طی سال‌های اخیر طرح‌های نیمه تمام عمرانی به معضلی در نظام بودجه‌ریزی کشور تبدیل شده است. عدم اتمام طرح‌های عمرانی در زمان تعیین شده باعث می‌شود نخست به دلیل شرایط تورمی اقتصاد کشور، برآوردهای اولیه برای اجرای آنها هر سال نیاز به بازنگری و

پیش‌بینی اعتبارات بیشتر داشته باشد؛ دوم تأخیر در بهره‌برداری طرح‌های عمرانی، منافع طرح با چند سال تأخیر نصیب کشور شود و آن را با پدیده سرمایه‌گذاری‌های بی‌بازگشت مواجه سازد؛ سوم به دلیل تطویل دوره ساخت، کیفیت ساخت به دلیل تغییر عناصر کارفرمایی، مشاور و پیمانکاران، نوع مصالح و تکنولوژی‌های ساخت حتی مستهلک شدن برخی از سازه‌های اولیه، تحت‌الشعاع قرار گیرد. به نظر می‌رسد علت اصلی بروز پدیده طرح‌های نیمه‌تمام، شروع طرح‌های عمرانی جدید فراتر از توان مالی و اجرایی دولت‌ها بوده است. طی سال‌های اخیر تحریم‌ها، درآمدهای نفتی کشور را با مشکلات اساسی مواجه کرده که این خود تأثیر مستقیم بر تأمین اعتبارات طرح‌های عمرانی نیز داشته است. طرح‌های عمرانی کشور هم باید به درستی غربالگری و اولویت‌بندی شوند تا اثربخشی لازمه را داشته باشند و هم باید در زمان مناسب و با هزینه معقول و کیفیت مناسب به سرانجام برسند. اولویت‌بندی یعنی برخوردهای هوشمندانه و متنوع با انواع طرح‌های نیمه‌تمام در سایه مطالعه شرایط متنوع آنها، به منظور خودداری از برخورد کلی، بدون در نظر گرفتن تنوع گسترده نیازمندی‌های هر طرح (اعم از هزینه‌های مالی آن) و نیز آثار طرح (اعم از دستاوردهای مستقیم آن) است؛ به عبارت دیگر، غربالگری و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی به معنای بازبینی سیستماتیک مجموعه طرح‌ها با اطلاعات روز و سپس دسته‌بندی آنها در دسته‌های معین است. تحقق سریع‌تر مهم‌ترین اهداف برنامه‌های عمرانی، خاتمه هزینه‌های بالاسری، ماشین‌آلات، رفع نیازهای ناشی از استهلاک، جلوگیری از توجیه ناپذیر شدن و غیراقتصادی شدن طرح‌ها و پروژه‌ها، کاهش هدفمند و آگاهانه عملیات برخی از پروژه‌ها به نفع برخی پروژه‌های دیگر از مهم‌ترین فواید غربالگری و اولویت‌بندی طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای است.

عدم جذابیت اوراق بهادار برای بخش خصوصی در تأمین مالی طرح‌های عمرانی

یکی از روش‌های تأمین اعتبارات طرح‌های عمرانی، منابع حاصل از فروش نفت و میعانات گازی می‌باشد که طی سال‌های اخیر به دلیل تحریم، منابع حاصل از این محل به کمترین مقدار خود رسیده است. برای مقابله با این موضوع و جلوگیری از توقف عملیات اجرایی، دولت برای تأمین بخش بزرگی از اعتبار طرح‌های عمرانی روی به انتشار اوراق بهادار آورده است. این اوراق که با مجوزهای بانک مرکزی و سقف‌های تعیین شده در قانون بودجه هر سال منتشر و فروخته می‌شود به دلایلی از جمله کاهش ارزش پولی کشور و کاهش ارزش اوراق در طی زمان و نداشتن قابلیت مناسب خرید و فروش، جذابیت لازم برای بخش خصوصی و پیمانکاران در دریافت به عنوان مطالبات را ندارد. در سال ۱۳۹۲ استفاده از اوراق مالی اسلامی در تأمین مالی طرح‌ها توسط سازمان برنامه و بودجه ۱۰ درصد بوده، در حالی که این عدد در سال ۱۳۹۹ به حدود ۵۵ درصد رسیده است. این موضوع نشان‌دهنده آن است که دولت به استفاده از اوراق مالی روی آورده است که به معنی استقراض جهت اتمام طرح‌ها می‌باشد. تنگناهای موجود در تأمین مالی این تعداد طرح نیمه‌تمام، دولت را مجبور به روی‌آوری به استفاده و فروش اوراق مالی برای اتمام آنها کرده است. از زنگ خطرهای این کار خروج پیمانکاران از بازار و رسیدن به سقف ارائه اوراق برای اتمام طرح‌هاست.

واقعی نبودن پیشرفت فیزیکی طرح و پروژه‌ها

یکی از پارامترهای مؤثر در امر نظارت عملیاتی طرح‌های عمرانی، دسترسی برخط بر میزان واقعی پیشرفت فیزیکی آنهاست. در حال حاضر امر اولویت‌بندی و تخصیص اعتبارات عمرانی بیشتر بر اساس پیشرفت فیزیکی آنها انجام می‌شود. میزان پیشرفت فیزیکی طرح و پروژه‌های عمرانی به صورت رسمی در موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت سالانه مشخص و به‌روز می‌شود. با بررسی واقعیت موجود طرح‌ها (نظارت عملیاتی از روند اجرای طرح‌ها) با پیشرفت فیزیکی مندرج در موافقت‌نامه می‌توان به این نکته اذعان کرد که در بیشتر موارد مطابقتی بین آنها نیست، البته دلیل بروز این مشکل را می‌توان در نبود نظارت سیستمی و عملیاتی و برخط در طی دوره اجرای طرح‌ها دید؛ چراکه پیشرفت فیزیکی مندرج در موافقت‌نامه در هر سال برای یک بار به‌روز می‌شود. هر یک از طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای خود به پروژه‌ها و عملیات خریدتری می‌شکنند که باید هرکدام دارای پیشرفت فیزیکی جداگانه‌ای باشند؛ این در حالی است که در اکثر موافقت‌نامه‌ها فقط پیشرفت فیزیکی طرح (میانگین پیشرفت فیزیکی مجموع پروژه‌ها) مشخص می‌شود.

۴-۱-۳- مشکلات و چالش‌های دوره نظارت، بهره‌برداری و نگهداشت طرح‌های تملک‌دارایی‌های

سرمایه‌ای

عدم وجود نظارت راهبردی و عملیاتی کارا و اثربخش در نظام حکمرانی طرح‌های عمرانی کشور یکی از عمده‌ترین وظایف دولت بی‌شک نظارت است که این مهم را با کمک سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی خود انجام می‌دهد. لازمه برنامه‌ریزی و مدیریت اثربخش، نظارت صحیح بر عملکرد و استفاده از بازخورد نتایج نظارت در نظامات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است. نظارت عبارت است از فعالیتی مستمر، منظم و هدفمند که از طریق رصد و پایش عملکرد برنامه و بودجه (قبل، حین و بعد از اجرا) و مقایسه آنها با اهداف منظور شده در قوانین و مقررات انجام می‌پذیرد و می‌تواند به تأیید، تغییر، اصلاح و ایجاد نظامات، ساختارها، فرایندها و طرح‌های جدید منجر شود. قانونگذار در قوانین مختلفی به جایگاه، ضرورت و اهمیت این مهم اشاره کرده است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به مواد ۳۴، ۳۵ و ۳۷ قانون برنامه و بودجه، تبصره ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی و ماده ۱۲۱ قانون برنامه ششم توسعه کشور اشاره کرد. در سال‌های اخیر، طرح‌های عمرانی کشور با مسائل و مشکلات عدیده‌ای در ابعاد مختلف روبه‌رو بوده که از جمله آنها می‌توان به حلقه مفقوده یا کم‌رنگ نظارت راهبردی و عملیاتی در قالب نظام جامع نظارت اشاره کرد.

عدم وجود سامانه نظارت یکپارچه و عدم تمرکز آمار و اطلاعات طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی کشور یکی از وظایف اصلی سازمان برنامه و بودجه کشور، نظارت بر اجرای عملیات عمرانی و تهیه گزارش از وضعیت پیشرفت آنهاست. در این راستا، جمع‌آوری اطلاعات نظارتی طرح‌ها و پروژه‌ها به صورت مکانیزه و ارائه نتایج آن در قالب گزارش‌های مدون، امری اجتناب‌ناپذیر است. از آنجاکه استفاده از اطلاعات نظارتی در زمینه

پیشرفت، مشکلات و عملکرد، ابزار مفیدی برای دستیابی به نتایج و هدف‌های مورد نظر است، نظارت هر چه دقیق‌تر بر چگونگی اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نقش انکارناپذیری در تحقق اهداف پیش‌بینی شده در بودجه و برنامه‌های دولت خواهد داشت. بخش مهمی از وظیفه نظارت بر بودجه طرح‌های عمرانی، مقایسه ارقام بودجه‌بندی شده با نتایج واقعی عملیات است که این مقایسه‌ها معمولاً در گزارش‌های عملکرد دوره‌ای منعکس می‌گردد. همچنین نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها در حوزه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای صرف‌نظر از مجوزهای قانونی و قدرت اجرایی به ابزارهایی نیز نیاز دارد تا کاستی‌ها به صورت مستدل و مستند مورد شناسایی قرار گرفته و برنامه‌ریزی جهت رفع آنها برای نظارت‌کننده امکان‌پذیر باشد. بدیهی است برای هر دستگاه نظارتی، تلاش در جهت افزایش و استمرار بازدیدهای نظارتی از اجرای طرح‌ها و تسریع و تسهیل در جمع‌آوری اطلاعات یک اولویت اصلی به شمار می‌رود. امروزه با توجه به اهمیت بهره‌وری و بهبود مستمر در سازمان‌های پویا، ضرورت بهره‌مندی از روش‌های نوین بهبود مدیریت پیش از پیش نمایان است و این موضوع در حوزه اجرا و مدیریت مؤثر طرح‌ها غالباً از طریق ارزیابی، نظارت و کنترل دستیابی به اهداف طرح‌ها تحقق می‌یابد. نبود سامانه یکپارچه نظارت بر طرح‌ها و پروژه‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای که بتواند همکاری و هم‌افزایی دستگاه‌های اجرایی، پیمانکاران و سایر ذی‌نفعان را ممکن سازد و با دیگر سامانه‌ها ارتباط برقرار کند، به مشکلات این حوزه اضافه کرده است. طی سال‌های اخیر سامانه نظارت بر پروژه‌های عمرانی درگاه ذخیره‌سازی اطلاعات موافقت‌نامه‌ای و نظارتی پروژه‌های عمرانی (ملی و استانی) و اطلاع‌رسانی نتایج آن بود که از سال ۱۳۸۹ بهره‌برداری از آن آغاز شد و تا سال ۱۳۹۴ ادامه داشت. بعد از این دوره کوتاه، امر نظارت به حاشیه رفت و نقش و جایگاه خود را به کل از دست داد، به طوری که ارکان حاکمیتی سازمان نیز تمایلی بر تقویت و تثبیت امر نظارت نشان ندادند. برای احیا و ساماندهی این مهم، برنامه‌ای جداگانه با عنوان «برنامه عملیاتی احیای نظارت راهبردی و عملیاتی بر طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای» به وسیله نگارنده تهیه شده و توسط دفاتر بخشی مربوطه در دست اقدام است.

۴-۲- بخش ساختاری

وجود و افزایش طرح‌هایی با ماهیت هزینه‌ای با عنوان طرح‌های مستمر در پیوست شماره (۱) و فاقد زمان اتمام و معلوم نبودن برنامه زمانی طرح

طرح‌های پیوست شماره (۱) از بعد دارا بودن سال شروع و خاتمه به دو بخش طرح‌های غیرمستمر (دارای سال شروع و خاتمه) و طرح‌های مستمر (فقط دارای سال شروع) که بیشتر ماهیت تعمیر و نگهداری و تأمین تجهیزات دارند، تقسیم می‌شوند. مطابق قانون برنامه و بودجه طرح عمرانی باید بر اساس مطالعات توجیهی، فنی، مالی، اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج ساله اجرا شود. به این ترتیب طرح‌هایی که سال خاتمه ندارند نمی‌توان جزء طرح‌های عمرانی در نظر گرفت. از مجموع ۲۶۵۵ طرح در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، تعداد

۱۸۹۱ طرح به صورت غیرمستمر و ۷۶۴ طرح به صورت مستمر می‌باشند که از مجموع اعتبارات پیوست (۱) بالغ بر ۴ هزار میلیارد تومان معادل ۷,۳ درصد از مجموع ۵۸ هزار میلیارد تومان اعتبار مصوب طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای را در سال ۱۴۰۰ به خود اختصاص داده است. مطابق دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، طرح‌هایی با عناوین «مطالعات توجیهی سطوح یک و دو (فاز صفر و یک)»، «تعمیر و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات»، «مقاوم‌سازی و بازسازی خسارت‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه»، «بازسازی و تعمیرات اساسی در دوران بهره‌برداری» و «طرح‌های جامع» نیاز به اخذ مجوز ماده (۲۳) ندارند که همین موضوع باعث شده سالانه به تعداد این نوع طرح‌ها افزوده و طرح‌های قبلی نیز تکرار شود. بخش اعظم این طرح‌ها با موضوع تعمیرات، تعمیرات اساسی، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات هستند. طرح‌هایی که فاقد هدف و مقدار کمی واقعی، زمان اتمام و به طور کلی برنامه زمانی باشند را نمی‌توان جزء طرح‌های عمرانی به حساب آورد.

مشخصات محدود، ناقص و مبهم طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست (۱)

با بررسی مشخصات طرح‌های مندرج در پیوست شماره (۱) قوانین بودجه سنواتی می‌توان اذعان کرد که در بعضی موارد عنوان طرح گویای شرح عملیات طرح و اهداف کمی طرح گویای موضوع نیست و حتی در مواردی عنوان طرح و اهداف کمی مطابقتی باهم ندارند یا اینکه برای طرح هدف کمی تعریف نشده است. واحدهای ارائه شده برای طرح‌ها و نیز مقادیر تعریف شده با توجه به شرح طرح‌ها مرتبط نبوده و کلی و غیرقابل اندازه‌گیری می‌باشند که عملاً این موضوع بررسی و ارائه عملکرد را دشوار می‌کند. زمان اجرای واقعی هر طرح از عوامل مهم برای هر طرح در نظر گرفته می‌شود؛ چراکه برآورد هزینه در ابتدا با توجه به زمان اجرای آن انجام می‌پذیرد. اگر مدت‌زمان اجرا به درستی محاسبه نشود، هزینه اجرا نیز به درستی برآورد نخواهد شد و مطمئناً طرح به موقع و با هزینه معقول به پایان نخواهد رسید؛ بنابراین پیش‌بینی نامتعارف زمان اجرای طرح (سال خاتمه) و به تبع آن برآورد نامناسب هزینه اجرا، از مشکلات اساسی بخش ساختاری طرح‌های عمرانی در کشور است. همچنین برای بسیاری از طرح‌ها در ستون «مقدار» عدد (۱) درج شده و در قسمت «هزینه واحد» عددی بسیار بزرگ ذکر شده است و برای آن واحدهای نامتعارف آمده که گویای فعالیت طرح نیست. لازم به ذکر است اعتبار سال‌های بعد طرح‌های عمرانی نیز در اکثر موارد به‌روز نیستند.

وجود طرح‌های قدیمی و ناتمام و طولانی شدن/بودن طول اجرای طرح‌ها

تعداد زیادی طرح در پیوست شماره (۱) وجود دارد که سال‌های زیادی از شروع آنها سپری شده و تاکنون به اتمام و بهره‌برداری نرسیده است. قدیمی‌ترین این طرح‌ها از سال ۱۳۴۱ شروع شده و هنوز ادامه دارد. طول عمر اجرای طرح‌ها در سال ۱۳۹۲ برای بهره‌برداری حدود ۱۱ سال و در سال ۱۴۰۰ به ۱۸ سال افزایش یافته است. باید توجه داشت که بعد از ۱۸ سال، مفروضات اولیه تغییر کرده و خیلی از طرح‌ها موضوعیت خود را از

دست می‌دهند. توسعه بی‌رویه تعداد طرح‌ها و پروژه‌ها، تغییر عناوین و طبیعتاً افزایش حجم عملیات طرح‌ها در طول سال‌های گذشته، از دلایل اصلی افزایش طول عمر بهره‌برداری از طرح‌ها بوده است. بالغ بر ۴۰ هزار میلیارد تومان (۶۹ درصد) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب سال ۱۴۰۰ مربوط به ۱۳۰۲ طرح غیرمستمر بالاتر از ۱۰ سال می‌باشد که بخش عمده این طرح‌ها مربوط به حمل و نقل و آب و کشاورزی است. وجود این تعداد طرح‌های نیمه‌تمام و قدیمی با طول اجرای بالای ۱۰ سال، مشکلات عدیده‌ای را برای بخش دولتی (دستگاه‌های اجرایی) و خصوصی (مشاور و پیمانکار) و مردم که ذی‌نفع اصلی هستند، به وجود آورده است. طرح‌های عمرانی برای تحقق اهداف برنامه پنج‌ساله تعریف و ایجاد می‌شود، اما در شرایط کنونی طرح‌ها از برنامه‌ای به برنامه بعد منتقل می‌شوند. برنامه ششم به اتمام رسیده و به دلیل روی کار آمدن دولت جدید، یک سال دیگر تمدید شده است. دولت سیزدهم در اولین مأموریت مهم خود باید به تدوین برنامه هفتم بپردازد. وجود این تعداد طرح‌های نیمه‌تمام و انتقال آنها به برنامه‌های بعد، خود به خود اهداف برنامه را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. مطابق بررسی‌های صورت گرفته برای اتمام طرح‌های نیمه‌تمام پیوست شماره (۱) به اعتباری بالغ بر ۷۰۰ هزار میلیارد تومان (به قیمت روز) نیاز است که با همین روند اعتبار مصوب و تخصیص آن به بیشتر از ۱۲ سال زمان برای اتمام و بهره‌برداری کامل نیاز دارند. در پی توقف طرح‌ها و طولانی شدن زمان اجرا، تعهد مالی جدید برای دولت به دلیل وارد شدن خسارت به بخش خصوصی ایجاد می‌شود. از طرفی تطویل زمان اجرا و تأمین نشدن منابع مالی باعث متضرر شدن بخش خصوصی و نارضایتی در مدیران و سلب اعتماد اқشار مختلف از حاکمیت خواهد شد. این واقعیت انکارناپذیر است که افزایش تعداد وعده‌های عمل نشده به مردم در نهایت منجر به از دست دادن پایگاه اجتماعی دولت در نزد مردم خواهد شد. اتمام طرح‌های عمرانی که عمر برخی به دهه‌ها قبل بازمی‌گردد می‌تواند سرمنشأ خیر و برکتی برای آبادی ایران باشد.

سهم ناچیز اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی کشور

مصارف عمومی دولت به سه بخش اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌شود. دولت در بودجه خود هر ساله بخشی از مخارج را در قالب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طرح‌های عمرانی اختصاص می‌دهد. در سال‌های اخیر گسترش بخش جاری هزینه‌های دولتی، محدودیت درآمدی، عدم تحصیل درآمد پایدار برای دولت و کاهش درآمدهای نفتی به سبب تحریم منجر به فشار در تأمین مالی طرح‌های عمرانی و کاهش سهم اعتبارات این بخش شده است. طی یک دهه گذشته سهم اعتبارات مصوب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت، از بیش از ۲۷ درصد در سال ۱۳۹۲ به کمتر از ۱۴ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ رسیده؛ به عبارتی با کاهش سهم بیش از ۱۳ واحد درصدی مواجه بوده است. کاهش سهم اعتبارات عمرانی نسبت به اعتبارات هزینه‌ای بیانگر این نکته است که بزرگ شدن اندازه دولت، هزینه اداره کشور را روز به روز بیشتر کرده و در مقابل اهمیت و اولویت

سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور کم‌رنگ شده است. به عبارتی دیگر افزایش حجم دولت و تحمیل فشار از سمت هزینه‌های جاری و پرداخت‌های اجتناب‌ناپذیر در بودجه در کاهش اعتبارات طرح‌های عمرانی تأثیر زیادی داشته است.

انحراف منابع از طریق پیش‌بینی ردیف‌های متفرقه در بودجه‌های سنواتی مطابق ساختار بودجه‌ریزی کشور، اعتبارات عمرانی به سه گروه ملی، استانی و متفرقه قابل تقسیم هستند. اعتبارات ملی به تفکیک دستگاه‌های دولتی (طرح‌های پیوست شماره (۱) و متفرقه برنامه دستگاه‌ها) در جدول شماره (۷) ماه واحده، اعتبارات استانی به صورت سرجمع اعتبارات برای هر استان در قالب جدول شماره (۱۰) ماده واحده و اعتبارات متفرقه در قالب جدول شماره (۹) ماده واحده ارائه می‌شود. عدم امکان تفکیک اعتبارات برحسب امور، فصول و برنامه و گاهاً مشکل شناسایی دستگاه اجراکننده باعث شده بخشی بزرگی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت اعتبارات متفرقه پیش‌بینی شود. سهم اعتبارات متفرقه طی سال‌های گذشته رشد چشمگیری داشته است، به طوری که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، ۴۱ درصد اعتبارات مربوط به ردیف‌های متفرقه، ۴۱ درصد به طرح‌های ملی و ملی استانی شده مندرج در پیوست شماره (۱) و ۱۸ درصد مربوط به طرح‌های استانی اختصاص یافته است. اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه در قانون یاد شده بالغ بر ۷۱۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ رشد نامعقول ۱۶۸ درصدی را تجربه کرده است. سهم برابر اعتبارات ملی با متفرقه، شفافیت در تخصیص اعتبارات را به بیراهه خواهد کشید، چراکه ردیف‌های جدول شماره (۹) از اطلاعات بودجه‌ای کامل و جامعی برخوردار نبوده و هر سال نیز با تغییرات زیادی در عناوین و اعتبارات روبه‌رو می‌شود که عملاً امر نظارت و پایش را با مشکل مواجه کرده است. جدول شماره (۹) ماده واحده به عنوان یکی از راه‌های فرار دستگاه‌های دولتی و نمایندگان مجلس از فرایندهای قانونی پیش‌بینی شده برای پیشنهاد و تصویب طرح‌های جدید نیز بوده است.

عدم موفقیت برنامه مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) در تأمین مالی و اجرای طرح‌های عمرانی کشور و نبود بسترهای لازم برای مشارکت بخش‌های غیردولتی در اجرای طرح‌های عمرانی برنامه مشارکت عمومی و خصوصی مکانیسمی است که در آن بخش عمومی (دولت و سایر نهادهای حکومتی) به منظور تأمین خدمات زیربنایی و زیرساختی از ظرفیت‌های بخش خصوصی (دانش، تجربه و توان مالی) استفاده می‌کنند. در این نوع همکاری، بخش خصوصی به نیابت از دولت در برخی از وظایف و مسئولیت‌های تأمین این خدمات نقش‌آفرینی می‌نماید و قراردادی بین این دو بخش به منظور تسهیم ریسک، مسئولیت، منافع، هم‌افزایی منابع و غیره منعقد می‌شود. طی سال‌های اخیر علی‌رغم نهادسازی در دستگاه‌های دولتی، تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط، موفقیتی در این زمینه کسب نشد که نیازمند آسیب‌شناسی دقیق و مفصل است. اعتماد و اطمینان بخش خصوصی به دولت به دلیل عدم پایبندی آن به انجام تعهدات مربوطه به

شدت کاهش پیدا کرده است. عدم پرداخت مطالبات پیمانکاران بخش خصوصی و مقررات سخت‌گیرانه حاکم بر شرایط قراردادی آنها به خودی خود مسائل روزافزونی را باعث شده است. از طرفی به دلیل توجیه نداشتن طرح‌ها بخش خصوصی جذابیتی برای ورود به خود احساس نمی‌کند. تجربه‌های موفق نشان می‌دهد در صورتی که بسترهای لازم و قوانین کارآمد مبتنی بر اصول و شیوه‌های نوین مالی برای به‌کارگیری و مشارکت بخش خصوصی و عمومی فراهم شود، شاهد شکوفایی و رشد اقتصادی خواهیم بود.

ساختار نامناسب موافقت‌نامه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عدم پاسخگویی به نیازها همان‌طور که گفته شد اطلاعات تکمیلی هر طرح شامل تعداد پروژه، شرح عملیات، میزان پیشرفت فیزیکی و ریالی و سایر اطلاعات مالی و نظارتی در موافقت‌نامه‌ای که به نام هر طرح پیش‌بینی شده است، ارائه می‌شود؛ به عبارتی موافقت‌نامه عقدی است حقوقی- فنی و مالی که دستگاه اجرایی تعهد می‌کند از یک طرف شرح عملیات مندرج در آن را رعایت کند و از طرف دیگر سازمان برنامه و بودجه به موازات پیشرفت فیزیکی عملیات، اعتبارات مصوب را بر اساس تخصیص اعتبار در اختیار دستگاه اجرایی قرار دهد. مراحل به‌روزرسانی موافقت‌نامه‌های طرح‌های عمرانی فقط یکبار در سال انجام می‌شود که خود مشکلاتی را برای امر نظارت عملیاتی به وجود آورده است. موضوع دسترسی ذی‌نفعان مسئله دیگری در این بخش است که می‌توان با تمهید اقداماتی، نظارت بر طرح‌های عمرانی را از این طریق بهبود بخشید. ساختار شکلی و محتوایی موافقت‌نامه‌ها نیز می‌تواند بعد از چندین سال متناسب با نیازهای مراجع سیاست‌گذاری، اجرایی و نظارتی دستخوش تغییراتی شود.

سهم ناچیز اعتبارات عمرانی استانی با توجه به انبوه طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌کاره در سطح استان‌ها منابع و مصارف استان‌ها به عنوان بخشی از بودجه عمومی کشور به حساب می‌آید که توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، ستاد تجهیز درآمد، خزانه معین و دستگاه‌های اجرایی استانی در قالب مجموعه عملیاتی همچون وصول درآمد، توزیع اعتبار، ابلاغ و مبادله موافقت‌نامه، تخصیص و نظارت بر اعتبارات انجام می‌شود. مصارف استانی به عنوان بخشی از بودجه استان‌ها و بودجه کشور، از دو بخش اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تشکیل می‌شود. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای ایجاد، توسعه ظرفیت‌ها و زیرساخت‌ها یا تثبیت دوام زیرساخت‌های ایجاد شده در سطح استان‌ها هزینه می‌گردد. مهم‌ترین ردیف‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی به شرح زیر است. منابع بودجه عمومی (جدول ۱-۱۰ ماده واحده)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی (۱/۳ مناطق نفت‌خیز و گازخیز شامل ۱۰ استان و ۲/۳ مناطق محروم)، ۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده، یک سوم ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، اعتبارات راه‌های روستایی، اعتبارات آب روستایی و عشایری، اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و

رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، طرح‌های استانی (ملی استانی شده) پیوست (۱) قوانین بودجه سنواتی، ردیف‌های متفرقه (جدول ۲-۱۰ ماده واحده) مشتمل بر اعتبارات موضوع ماده ۲۳ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی جهت پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و درآمدهای اختصاصی (جدول ۳-۱۰ ماده واحده) مشتمل بر درآمدهای اختصاصی آموزش و پرورش و بهزیستی از مهم‌ترین ردیف‌های اعتبارات تملک‌داری‌های استانی می‌باشند. در حال حاضر همانند طرح‌های عمرانی ملی، با انبوه طرح‌های نیمه‌تمام استانی مواجه هستیم که طبق برآورد دفتر بخشی مربوطه، این عدد به ۵۱ هزار پروژه رسیده است. اعتبارات عمرانی به سه گروه ملی، استانی و متفرقه قابل تقسیم هستند. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، ۴۱ درصد از اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای مربوط به طرح‌های ملی و ملی استانی شده مندرج در پیوست شماره یک، ۴۱ درصد مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۱۸ درصد مربوط به طرح‌های استانی است. مطابق قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای استان‌ها نسبت به سال گذشته با رشد چشمگیر ۱۰۹ درصدی مواجه بوده است؛ نکته قابل توجه در مورد اعتبارات ۳ درصد صادرات نفت خام و گاز طبیعی است که این عدد با رشد ۱۹۱ درصدی نسبت به سال گذشته مصوب شده است. اعتبارات ۲۷٪ درصد مالیات بر ارزش افزوده نیز رشد ۲۱ درصدی را تجربه کرده است. اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور نسبت به مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۹ رشد چشمگیری داشته است، به طوری که حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال اعتبار در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به این ردیف پیش‌بینی شده است. اعتبارات طرح‌های استانی (ملی استانی شده) پیوست (۱) نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با رشد ۵۳ درصدی مواجه بوده است. سهم استان‌ها از اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای کشور بدون احتساب قانون استفاده متوازن از امکانات کشور طی قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۱۸ درصد بوده که نشانگر افزایش چهاردرصدی نسبت به سال گذشته دارد. در صورتی که اعتبارات قانون استفاده متوازن را هم به این اعتبارات اضافه کنیم درصدهای بیان شده به ترتیب به ۳۳ درصد برای سال ۱۴۰۰ و ۳۰ درصد برای سال ۱۳۹۹ تغییر پیدا خواهد کرد. یکی از دلایل اصلی افزایش سهم اعتبارات استان‌ها طی قانون بودجه امسال، افزایش چشمگیر اعتبارات ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی و اعتبارات قانون استفاده متوازن است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، استان‌های خوزستان، سیستان و بلوچستان، کرمان، فارس، خراسان رضوی، آذربایجان غربی به ترتیب بیشترین سهم از اعتبارات استانی را به خود اختصاص داده‌اند. سهم نسبتاً بالای جمعیتی و مساحتی، وجود مناطق محروم، وجود شاخص‌های زیرمیانگین کشوری در بخش قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بهره‌مندی از اعتبارات دوسوم ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی از مهم‌ترین دلایل بالا بودن سهم این استان‌ها در مقایسه با سایر استان‌های کشور است. قم، سمنان، قزوین، زنجان، چهارمحال و بختیاری نیز جزء استان‌هایی هستند که نسبت به دیگر استان‌ها سهم کمتری از اعتبارات استانی را برخوردارند. همه مشکلات بالفعل و چالش‌های بالقوه طرح شده برای طرح‌های عمرانی ملی، پروژه‌های عمرانی استانی نیز صادق است و باید با اتخاذ راهبردهای مناسب علی‌الخصوص افزایش سهم اعتبارات عمرانی استانی از سرجمع اعتبارات عمرانی کشور و تعریف و ایجاد منابع پایدار بر این مشکلات و چالش‌ها غلبه کرد.

بی‌شک شناسایی، طبقه‌بندی و تشریح ساختارمند مشکلات و چالش‌ها به عنوان فاز اول و اصلی ارائه هر برنامه و طرحی است. در این بخش سعی شد مشکلات و چالش‌های مرتبط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دوره‌های مختلف به صورت تفصیلی ارائه شود تا در فازهای بعدی بتوان با استفاده از آنها، به برنامه‌ها و راهکارهای کارا و اثربخش رسید. در جداول ۱۰ و ۱۱ فهرست‌وار به موارد فوق‌الذکر اشاره شده است.

جدول ۱۰: مسائل و مشکلات بخش عملیاتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

محور	مسائل و مشکلات
پیدایش و تصویب	عدم توجه دستگاه‌های اجرایی و قوه مقننه به رویکردهای عمرانی دولت در بخشنامه بودجه
	ضعف در نیازسنجی و امکان‌سنجی اولیه طرح‌های عمرانی (عدم آگاهی ذی‌نفعان از ضرورت یا عدم ضرورت تعریف طرح عمرانی جدید)
	ناهمسویی پیدایش و تعریف طرح‌های عمرانی با اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه
	تقلیل مطالعات توجیهی از گامی ضروری به موضوعی زینتی
	ساختار و رویه‌های ناکارآمد کمیسیون ماده (۲۳)
	افزایش تعداد طرح‌های جدید در قوانین بودجه سنواتی علیرغم ممنوعیت‌های قانونی
	تغییر عنوانین، اهداف کمی، حجم عملیات و افزایش میزان اعتبار پیش‌بینی شده طرح/ پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون سیر مراحل قانونی در مجلس
	احیای اعتبار برای طرح‌های به اتمام رسیده توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی
	افزودن تعداد زیادی طرح به جدول (۱۹) و (۲۰) ماده واحده در مجلس شورای اسلامی
فرآیند اجرا	عدم حصول اطمینان از تأمین مالی مورد نیاز اجرای طرح‌های عمرانی در زمان تصویب
	عدم استفاده از روش‌های متنوع تأمین مالی (داخلی و خارجی) برای اجرای طرح‌های عمرانی و اتکا بیشتر آن به درآمدهای ناپایدار نفت و گاز و انتشار و فروش اوراق
	نبود ساز و کار مناسب غربالگری و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام
	عدم جذابیت اوراق بهادار برای بخش خصوصی در تأمین مالی طرح‌های عمرانی واقعی نبودن پیشرفت فیزیکی طرح و پروژه‌ها
نظارت و بهره‌برداری	عدم وجود نظارت راهبردی و عملیاتی کارا و اثربخش در نظام حکمرانی طرح‌های عمرانی کشور
	عدم وجود سامانه نظارت یکپارچه و عدم تمرکز آمار و اطلاعات طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی کشور

جدول ۱۱: مسائل، مشکلات و چالش‌های پیش رو بخش ساختاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

مسائل و مشکلات
وجود و افزایش طرح‌هایی با ماهیت هزینه‌ای با عنوان طرح‌های مستمر در پیوست شماره (۱) و فاقد زمان اتمام و معلوم نبودن برنامه زمانی طرح
مشخصات محدود، ناقص و مبهم طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست (۱)
وجود طرح‌های قدیمی و ناتمام و طولانی شدن/ بودن طول اجرای طرح‌ها
سهم ناچیز اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی کشور

مسائل و مشکلات
انحراف منابع از طریق پیش‌بینی ردیف‌های متفرقه در بودجه‌های سنواتی
ساختار نامناسب موافقت‌نامه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و عدم پاسخگویی به نیازها
عدم موفقیت برنامه مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) در تأمین مالی و اجرای طرح‌های عمرانی کشور و نبود بسترهای لازم برای مشارکت بخش‌های غیردولتی در اجرای طرح‌های عمرانی
سهم ناچیز اعتبارات عمرانی استانی با توجه به انبوه طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌کاره در سطح استان‌ها

۵- راهبردهای ساماندهی امور ناظر بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

با توجه به مباحث مطرح شده در بخش قبل، می‌توان اذعان کرد که روال فعلی پیدایش، تصویب، اجرا و نظارت طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی مطلوب نبوده و مشکلات عدیده‌ای را در بخش‌های مختلف باعث شده است؛ به طوری که برای اصلاح وضع موجود تنها اصلاحات جزئی کارساز نبوده و باید به صورت هدفمند و طی دوره‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت اقدام به حل این مسائل و مشکلات کرد. ساماندهی امور مرتبط با طرح‌های عمرانی امر فرابخشی است که همکاری تمام ذی‌نفعان چه در داخل و چه در بیرون از سازمان را می‌طلبد، به طوری که ابتدا باید در بین ذی‌نفعان نسبت به مسائل، مشکلات و چالش‌های وضع موجود توافق نظر صورت گیرد. سپس در جهت پاسخ به آن‌ها و با استفاده از مبانی و تجارب مربوطه، راهبردهای ساماندهی ارائه شود. بعد از مشخص شدن راهبردهای کلی، برنامه عملیاتی توسط بخش یا ذی‌نفع اصلی تهیه و در بازه زمانی مدنظر به انجام برسد.

در این بخش با مرور مبانی و تجارب علمی و عملیاتی موجود در این زمینه و با هدف پاسخ به مسائل و چالش‌های احصا شده موجود، اهم راهبردهای ساماندهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت به شرح ذیل ارائه می‌شود.

کوتاه‌مدت

- اجرای بودجه عمرانی سال ۱۴۰۰ با اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی قابل خاتمه و تأثیرگذار در توسعه بخشی و ملی
- ارائه رویکردها و سیاست‌های عمرانی دولت در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱
- تشکیل کارگروهی دائمی در سازمان برای بررسی فرایند پیدایش، اولویت‌بندی، تخصیص، نظارت و تدوین لوایح بودجه سنواتی در حوزه طرح‌های عمرانی
- غربالگری و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
- طراحی و استقرار سامانه نظارت بر طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در سازمان (برنامه عملیاتی این راهبرد با عنوان برنامه احیای نظارت راهبردی و عملیاتی بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آماده شده توسط دفاتر بخشی در حال پیگیری است)

میان‌مدت

- تدوین برنامه عمرانی ۴ سال آتی طرح‌های عمرانی کشور با عنوان برنامه زیرساختی کشور به عنوان پیوست از برنامه توسعه هفتم کشور
- ارائه نظام جامع نیازسنجی و امکان‌سنجی اولیه طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای
- ارائه نظام جامع غربالگری و اولویت‌بندی طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای
- اصلاح آیین‌نامه و دستورالعمل‌های کمیسیون ماده ۲۳
- به‌روزرسانی راهنمای تهیه گزارش‌های توجیهی (نشریه ۳۱۲۱ و ۳۱۲۲)
- بازطراحی موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای
- ارائه نظام جامع نظارت راهبردی و عملیاتی در سطح کشور
- بازطراحی پیوست شماره (۱) قانون بودجه سنواتی
- مدیریت محتوایی و اعتباری جداول ماده واحده به‌ویژه جداول شماره (۹)، (۱۹)، (۲۰)

بلندمدت

- ارائه نظام جامع تأمین مالی پایدار طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای
- ارائه و پیاده‌سازی برنامه مشارکت عمومی و خصوصی
- تمرکززدایی اعتبارات عمرانی ملی و افزایش اختیارات استان‌ها

منابع

- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، (۱۳۹۹)، «بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور به انضمام پیوست‌ها»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، «قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور»، چاپ اول، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- مردانی، مجید و مهدی نظرآقایی (۱۳۹۸). بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش شماره ۷۵.
- نیکو، مهرداد و همکاران (۱۳۹۸). گزارش تحلیلی بودجه استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۹، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش شماره ۹۳.
- مقیم، سید محمد (۱۳۹۶). بودجه‌ریزی دولتی: نظریه‌ها، اصول و کاربردها از تنظیم تا کنترل، تهران: راه‌دان.



بسمه تعالی

کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی

به منظور ایجاد هماهنگی، وحدت رویه و انسجام در روند اجرای ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ و ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، به پیوست دستورالعمل اجرایی مربوط (ارایه پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) ابلاغ می‌گردد.

محمد باقر نوبخت

رونوشت:

جناب آقای دکتر دژپسند معاون محترم امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، برای استحضار و اقدام مقتضی
جناب آقای دکتر پورمحمدی معاون محترم توسعه امور تولیدی، برای استحضار
جناب آقای مهندس شافعی معاون محترم فنی و توسعه امور زیربنایی، برای استحضار
جناب آقای دکتر واعظ مهدوی معاون محترم توسعه امور علمی و فرهنگی، برای استحضار
جناب آقای دکتر نمکی معاون محترم توسعه امور اجتماعی و عمومی، برای استحضار
جناب آقای دکتر صالح معاون محترم توسعه منابع انسانی و هماهنگی استانها، برای استحضار



سازمان برنامه و بودجه

دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی

از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳

به استناد ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ و ماده ۲۱۵ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، دستورالعمل اجرایی بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید مندرج در لوائح بودجه سالانه به شرح ذیل، برای اجراء به کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی ابلاغ می‌گردد.

ماده ۱ - در این دستورالعمل، عبارات زیر در معانی مشروح ذیل به کار می‌روند:

الف - قانون: ماده ۲۳ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ و ماده

۲۱۵ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵

ب - دستگاه اجرایی: قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و

۱ صدر ماده ۲۳:

ماده ۲۳- پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوائح بودجه سنواتی با رعایت موارد زیر امکان‌پذیر است:
الف - عناوین، اهداف کمی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی براساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمانبندی اجراء)، اقتصادی، مالی و زیست محیطی و رعایت پدافند غیرعامل از سوی مشاور و دستگاه اجرائی پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای یک‌بار و به قیمت ثابت سالی که طرح‌های مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالانه منظور می‌گردد، به تفکیک سالهای برنامه‌های توسعه و سالهای بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد...

نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاهها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از این که قانون خاص خود را داشته یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند^۱.

این تعریف دستگاههای اجرایی اصلی ملی، دستگاههای اجرایی تابعه ملی و دستگاههای اجرایی استانی (حسب مورد) را شامل می شود.

ج- سازمان: سازمان برنامه و بودجه کشور.

د- کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): مرجع بررسی و تصویب طرحهای تملک دارایی سرمایه‌ای در سطح ملی.

هـ- دبیرخانه ملی: دبیرخانه کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران) مستقر در سازمان.

و- کارگروه استانی ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): مرجع بررسی طرحهای تملک دارایی سرمایه‌ای در سطح استان.

ز- دبیرخانه استانی: دبیرخانه کارگروه استانی ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران) مستقر در سازمان برنامه و بودجه هر استان.

ح- طرح پیشنهادی: منظور شرح مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که به استناد بند «الف» ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل توسط مشاور تهیه و به تایید دستگاه اجرایی می‌رسد که دارای هدف، حجم عملیات، اعتبارات، سال شروع، سال خاتمه و محل اجرای مشخص می‌باشد.

طرح پیشنهادی اعم از طرحهای جدید پیشنهادی ملی، استانی و ملی استانی ویژه یا افزایش تعداد پروژهها و افزایش حجم عملیات در طرحهای موجود می‌باشد.

ط- طرح ملی: طرحی است که تمام یا بخشی از اعتبارات آن صرفاً از محل اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای دستگاههای اجرایی ملی تامین می‌شود.

ی- طرح استانی: طرحی است که تمام یا بخشی از اعتبارات آن از محل اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای استانی تامین می‌شود.

^۱ بند ب ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳

ک - طرح ملی استانی ویژه: طرحی است که اعتبارات آن از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی تامین شده ولی به دلیل حوزه عملکرد آن در یک استان و با استفاده از ساز و کار تفویض اختیار توسط استان مبادله موافقتنامه و اجرا می‌گردد.

ل - پروژه: هر طرح می‌تواند از یک یا چند پروژه تشکیل گردد که در راستای هدف اصلی طرح به صورت وابسته یا مستقل اجرا می‌شود.

م - سامانه: منظور سامانه ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مستقر در سازمان می‌باشد.

ماده ۲ - پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، استانی و ملی استانی ویژه (اعم از طرح‌های جدید، افزایش تعداد پروژه‌ها و افزایش حجم عملیات) صرفاً در چارچوب اسناد بالادستی از جمله: قانون اساسی، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون پنجساله توسعه جمهوری اسلامی ایران و مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه که دارای مطالعات توجیهی فنی (حجم کار، زمانبندی اجرا و برآورد هزینه)، اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل می‌باشند، امکان‌پذیر می‌باشد.

ماده ۳ - مطالعات توجیهی طرح‌های پیشنهادی شامل سه سطح (فاز) زیر می‌باشند:

الف) سطح اول (فاز صفر): مطالعات پیدایش طرح شامل مطالعات ضرورت اجرا و مکان‌یابی اولیه طرح (امکان‌سنجی اولیه).
ب) سطح دوم (فاز یک): مطالعات طراحی مفهومی و پایه طرح از جمله تهیه مطالعات توجیهی اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل (امکان‌سنجی نهایی).

ج) سطح سوم (فاز دو): مطالعات محاسبات مهندسی و فنی، تعیین دقیق محل اجرا، تعیین احجام کار و زمانبندی اجرای آن‌ها به تفکیک سال‌های اجرای طرح، بر اساس مطالعات سطح دوم، برآورد هزینه اجرای کار در طول سال‌های برنامه به قیمت ثابت سال پیشنهاد طرح و مطالعات هزینه-فایده نهایی طرح.

تبصره ۱ - برای طرح‌هایی که دارای حدود و معیارهای مشخص و متعارف و یا نقشه‌های همسان هستند، انجام مطالعات سطح‌های دوم و سوم صرفاً محدود به ارایه مطالعات توجیهی اقتصادی، مالی، اجتماعی، زیست‌محیطی، پدافند غیرعامل، مطالعات مکان‌یابی، تعیین احجام کار، برنامه زمانبندی و برآورد هزینه اجرای کار است.

تبصره ۲- طرح‌هایی با عناوین «مطالعات توجیهی سطوح یک و دو (فاز صفر و یک)»، «تعمیر و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات»، «مقاوم‌سازی و بازسازی خسارت‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه»، «بازسازی و تعمیرات اساسی در دوران بهره‌برداری» و «طرح‌های تدوین طرح جامع» نیاز به اخذ مجوز ماده (۲۳) ندارند.

تبصره ۳- پیشنهاد طرح‌هایی با ماهیت مطالعه و اجرا به صورت همزمان ممنوع است.

تبصره ۴- مطالعه سطح سوم (فاز دو) طرح‌های پیشنهادی، پس از تصویب طرح توسط کمیسیون موضوع این دستورالعمل، قابل انجام و ارائه خواهد بود.

ماده ۴- تأمین اعتبار طرح‌های پیشنهادی جدید دستگاه‌های اجرایی منوط به تعهد دستگاه نسبت به تأمین اعتبار کامل طرح‌های مزبور، در طی دوره اجرای آن‌ها و براساس بودجه سالانه مصوب دستگاه، قابل پادار شدن در نظام بودجه است. اعتبار سال اول اجرای هر طرح جدید نباید از نسبت کل اعتبار موردنیاز به مدت زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر باشد.

ماده ۵- اعتبار مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید برای سال‌های برنامه و سال‌های پس از آن توسط دستگاه اجرایی و از محل منابع عمومی، سایر منابع و براساس آخرین فهرس بهاء و با در نظر گرفتن شاخص تعدیل محاسبه و در کاربرگ‌های موضوع این دستورالعمل درج می‌گردد.

ماده ۶- مشخصات اصلی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شامل هدف طرح، سال شروع، سال خاتمه، محل اجرا، اعتبارات، حجم عملیات و مشخصات فنی (حسب مورد) در بودجه سنواتی و موافقتنامه‌ها منطبق با مصوبات کمیسیون موضوع این دستورالعمل درج می‌گردد.

ماده ۷- اصلاح مشخصات اصلی طرح شامل موارد مذکور در ماده (۶) این دستورالعمل، افزایش اعتبارات طرح به میزان بیش از (۱۵٪) علاوه بر تغییرات فهرس بهاء و افزودن پروژه جدید، به منزله طرح جدید تلقی گردیده و با رعایت شرایط و مراحل طرح‌های جدید اقدام می‌گردد.

ماده ۸- کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی متقاضی استفاده از بودجه عمومی دولت موظفند مطالعات توجیهی سطوح موضوع ماده (۳) این دستورالعمل و کاربرگ‌های پیوست را که توسط مشاور ذیصلاح تهیه شده است، به همراه فهرست واریسی گزارش‌ها و مجوزهای قانونی (پس از ثبت در سامانه)، حداکثر تا پایان شهریور ماه هر سال به دبیرخانه ملی/استانی ارسال نمایند.

تبصره: از تاریخ نهایی شدن مطالعات طرح توسط مشاور نبایستی بیش از دو سال سپری شده و همچنین اعتبارات طرح مطابق ماده (۵) این دستورالعمل بایستی به روز شده باشد.

ماده ۹- کلیه دستگاه‌های اجرایی مذکور موظف‌اند همزمان با ارسال مدارک مورد اشاره در ماده (۸) این دستورالعمل از طریق سامانه، یک نسخه از اصل مدارک مذکور به همراه ۷ نسخه لوح فشرده فایل‌های مربوط به طرح‌های پیشنهادی خود را که از طریق سامانه ارسال داشته‌اند با امضاء بالاترین مقام دستگاه اجرایی اصلی / استانی به دبیرخانه ملی / استانی تحویل دهند.

تبصره ۱: دستگاه اجرایی پس از تحویل مدارک، براساس شماره پیگیری پرونده که توسط سامانه در اختیار رابط دستگاه قرار می‌گیرد، در جریان روند و مراحل انجام کار قرار خواهد گرفت.

تبصره ۲: اطلاعات مربوط به روش ارزیابی و محاسبه شاخص‌های مالی و اقتصادی مندرج در کاربرگ‌ها بایستی توسط مشاور طرح و در قالب فرمت EXCEL ارسال شود.

تبصره ۳: در صورتیکه به هر دلیل از سوی دبیرخانه، سامانه در دسترس نباشد یا امکان بارگذاری مستندات میسر نگردد، دبیرخانه می‌تواند با تشخیص رییس کمیسیون به استناد مستندات فیزیکی ارسالی از سوی دستگاه اقدام مقتضی را بعمل آورد.

ماده ۱۰- مسئولیت صحت اطلاعات و مطالعات توجیهی به عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی اصلی / استانی است و این امر نافی مسئولیت حرفه‌ای و قراردادی مشاور ذی‌ربط در ارائه اطلاعات دقیق و پاسخ‌گویی اطلاعات مندرج در کاربرگ‌های پیوست نخواهد بود.

ماده ۱۱- دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند:

الف) پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و ملی استانی ویژه که از محل منابع عمومی تامین اعتبار می‌شوند، پس از تایید کمیته فنی دستگاه اجرایی متبوع (یا واحد مشابه با وظایف کمیته فنی در دستگاه اجرایی) به همراه مدارک یاد شده مواد (۸) و (۹) این دستورالعمل و درخواست بالاترین مقام دستگاه اجرایی اصلی به دبیرخانه ملی ارسال می‌گردد.

ب) مجوز ماده (۲۳) طرح‌های کمتر از سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، با اعلام نظر امور بخشی مرتبط سازمان و پس از تصویب رییس کمیسیون توسط دبیرخانه ملی به دستگاه اجرایی ابلاغ خواهد شد.

مجوز ماده (۲۳) طرح های بیشتر از سی میلیارد (۳۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال، پس از بررسی در کمیسیون توسط دبیرخانه ملی به دستگاه اجرایی ابلاغ خواهد شد.

ماده ۱۲- مرجع بررسی موضوعات مربوط به این دستورالعمل در سطح ملی، کمیسویی با ترکیب اعضای زیر می باشد:

- معاون امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان (رییس کمیسیون)

- معاون بخشی یا رییس امور بخشی مرتبط (عضو)

- معاون توسعه منابع انسانی و هماهنگی استانها (عضو)

- رییس امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد (دبیر و عضو)

- رئیس مرکز ملی نظارت راهبردی (عضو)

- رییس امور نظام فنی اجرایی (عضو)

- رییس امور برنامه ریزی، آمایش سرزمین و محیط زیست (عضو)

- رییس امور تلفیق بودجه (عضو)

تبصره ۱- در صورت ضرورت، به پیشنهاد اعضاء یا دبیر با تایید رییس کمیسیون، دبیرخانه ملی از نماینده تام الاختیار و مطلع دستگاه اجرایی و مشاور ذی ربط و افراد صاحب نظر در موضوع برای شرکت در جلسات کمیسیون (بدون حق رأی) دعوت به عمل خواهد آورد.

تبصره ۲- جلسات کمیسیون با پیشنهاد دبیر و تایید رییس کمیسیون تشکیل خواهد شد.

تبصره ۳- برای طرح هایی که در جلسات کمیسیون به تصویب می رسند در همان جلسه، صورت جلسه تهیه و به اعضاء اعضاء می رسد.

ماده ۱۳ - اعضای کمیسیون ملزم به انجام وظایف به شرح ذیل می باشند:

الف) امور بخشی مرتبط، امور نظام فنی و اجرایی و مرکز ملی نظارت راهبردی بعد از دریافت یک نسخه از مستندات، موظف اند نظر مکتوب خود را، درخصوص مفاد مندرج در کاربرد های ارسالی و بررسی مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و پدافند غیرعامل طرح به دبیرخانه اعلام نمایند.

ب) امور تلفیق موظف است:

۱- در آغاز فرایند بررسی ماده (۲۳) سالانه، گزارش عملکرد طرح های تملک دارایی های سرمایه ای خاتمه یافته و در حال اجرای فصل مربوطه شامل: عناوین طرح ها، زمان شروع بهره برداری، اعتبارات مورد نیاز و میزان کمی تحقق هدف هر یک

از طرح‌ها و روش‌های تأمین منابع مالی اعم از صندوق توسعه ملی، فاینانس، منابع عمومی، اوراق مشارکت، واگذاری سهام و سایر روشها را تهیه و ارائه نمایند.

۲- گزارش مکتوبی در خصوص تأمین منابع مالی/بودجه طرح‌های پیشنهادی مندرج در کاربرگ‌ها، ارائه دهد.

ج) امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط‌زیست موظف است طرح‌های پیشنهادی را با در نظر گرفتن مباحث برنامه پنجساله توسعه کشور و ضوابط ملی آمایش سرزمین، مورد بررسی قرار داده و نظرات خود را، کتباً به دبیرخانه اعلام نماید.

ماده ۱۴ - دبیرخانه ملی موظف است:

الف) پس از وصول، کنترل و بررسی مدارک دریافتی و تأیید صحت آن‌ها و تکمیل مستندات مربوط از جمله نظر تخصصی واحدهای مرتبط سازمان، طرح‌ها و پروژه‌ها را به ترتیب اولویت دریافت یا اهمیت، در دستور کار کمیسیون قرار دهد.

ب) مصوبات کمیسیون را به دستگاه اجرایی ابلاغ نماید.

ج) عناوین طرح‌ها و پروژه‌های مصوب را از طریق پایگاه وب سازمان (www.mporg.ir) در دسترس عموم کارشناسان و پژوهشگران قرار دهد.

ماده ۱۵ - دستگاه‌های اجرایی ملی موظف‌اند طرح‌های پیشنهادی خود را برای درج طرح‌های پیشنهادی در لایحه بودجه صرفاً از بین طرح‌های دارای مجوز ماده (۲۳) و در چارچوب سقف اعتباری که از طرف سازمان به دستگاه اجرایی اعلام می‌شود انتخاب و پیشنهاد نمایند. مدت اعتبار مجوز صادره از سوی کمیسیون ماده (۲۳) دو سال از تاریخ صدور می‌باشد. دستگاه اجرایی در چارچوب سقف اعتبارات مربوط طی دو سال مالی و بودجه‌ای مزبور می‌تواند برای درج در لایحه بودجه سنواتی اقدام نماید.

ماده ۱۶ - دستگاه‌های اجرائی استانی موظف‌اند مدارک مربوط به طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی که از محل منابع عمومی تأمین اعتبار می‌شوند را به دبیرخانه استانی ارسال نمایند.

الف- مجوز طرح‌ها و پروژه‌های کمتر از بیست میلیارد (۲۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال، در صورت تأیید رئیس کارگروه استانی (سازمان برنامه و بودجه استان)، توسط دبیرخانه استانی به دستگاه اجرایی ابلاغ خواهد شد تا با رعایت سایر قوانین و مقررات اقدام گردد.

ب- برای مجوز طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی با اعتبار بیشتر از بیست میلیارد (۲۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال، ابتدا موضوع در کارگروه استان مطرح و بررسی شده و نتیجه به "شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان" ارجاع می‌گردد تا پس از تصویب، توسط دبیرخانه استانی ابلاغ گردد.

ماده ۱۷ - ترکیب اعضاء کارگروه استانی بشرح زیر تعیین می گردد:

- رئیس سازمان برنامه و بودجه استان (رئیس کارگروه)
- معاون توسعه و برنامه ریزی سازمان بودجه استان (دبیر کارگروه)
- معاون عمرانی استاندار یا مدیرکل دفتر فنی استانداری به عنوان جانشین وی (عضو)
- فرماندار شهرستان ذی ربط (عضو)
- معاون فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه استان (عضو)
- رییس دستگاه اجرایی یا نماینده تام‌الاختیار وی (مدعو، حسب ضرورت)
- مشاور طرح (مدعو، حسب ضرورت)

ماده ۱۸ - دبیرخانه کارگروه استانی موظف است گزارش مصوبات را به دبیرخانه ملی ارسال نماید.

ماده ۱۹ - دستگاه اجرایی موظف است قبل از ارسال مستندات مربوط به طرح/ پروژه پیشنهادی، ضمن اجرای کامل مفاد تبصره (۱۰) بند (ج) ماده (۲) دستورالعمل موضوع ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ جمهوری اسلامی ایران^۱، نسبت به ارسال گزارش مرتبط با مفاد تبصره مذکور (بعنوان یکی از مدارک الزامی پیوست تقاضای طرح/ پروژه جدید) به دبیرخانه ملی/ استانی اقدام نماید.

ماده ۲۰ - طرح‌های دفاعی و امنیتی مشمول این دستورالعمل نمی‌باشند.

ماده ۲۱ - این دستورالعمل در ۲۱ ماده و ۵ کاربرگ (۱۳ صفحه)، مورد تصویب و ابلاغ قرار گرفته است.

^۱ دستورالعمل شرایط واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای جدید، نیمه تمام، تکمیل شده و آماده بهره برداری به بخش غیردولتی موضوع ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوبه ۱۳۹۳ جمهوری اسلامی ایران - مصوبه شماره ۵۸۶۲۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۴/۵ شورای اقتصاد.

کاربرگ شماره ۱- کنترل اسناد و مدارک

مشخصات طرح/پروژه:			
عنوان طرح:			
عنوان دستگاه اجرایی:		کد طبقه‌بندی دستگاه:	
ردیف	تاریخ تحویل	عنوان مدرک	وضعیت / توضیحات
۱		درخواست بالاترین مقام دستگاه اجرایی	
۲		مطالعات توجیهی طرح که به تأیید بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی رسیده باشد (۱ نسخه)	
۳		CD مطالعات طرح (۷ نسخه)	
۴		ثبت در سامانه	
۵		کاربرگ ۲	
۶		کاربرگ ۳	
۷		کاربرگ ۴	
۸		کاربرگ ۵	
۹		مدارک تبصره (۱۰) بند (ج) ماده (۲) دستورالعمل موضوع ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ جمهوری اسلامی ایران	
۱۰		فهرست واریسی	
۱۱		رعایت ملاحظات زیست محیطی	
۱۲		رعایت ملاحظات پدافند غیر عامل	
۱۳		مصوبات مراجع قانونی	
۱۴		مجوزهای دستگاه‌های مسئول	
۱۵		نظر اموری بخشی	
۱۶		نظر امور نظام فنی و اجرایی	
۱۷		نظر امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط زیست	
۱۸		نظر امور تلفیق بودجه	
۱۹		نظر مرکز ملی نظارت راهبردی	
۲۰		نظر کارگروه تخصصی (دبیرخانه)	<input type="checkbox"/> تایید <input type="checkbox"/> عدم تایید <input type="checkbox"/> مشروط
رابط دستگاه اجرایی:		کارشناس دبیرخانه:	
نام:	نام خانوادگی:	نام:	
کد ملی:		نام خانوادگی:	
تلفن همراه:		شماره تلفن داخلی:	
تلفن ثابت:	شماره نمابر:	تلفن ثابت:	شماره نمابر:
سمت:		سمت:	
پست الکترونیک:		پست الکترونیک:	
نسخه اصلی کلیه مدارک مذکور در دبیرخانه موجود می‌باشد.			
کارشناس دبیرخانه		دبیر کمیسیون	
نام و نام خانوادگی:	نام و نام خانوادگی:	نام و نام خانوادگی:	نام و نام خانوادگی:
امضاء:	امضاء:	امضاء:	امضاء:

کاربرگ شماره ۲- گزارش اطلاعات کلی طرح جدید براساس مطالعات مشاور و تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی

مشخصات کلی طرح:									
عنوان طرح:					کد طرح:				
عنوان دستگاه اجرایی:					کد طبقه‌بندی دستگاه:				
مشاور مطالعات طرح:					کد مشاور مطالعات:				
تاریخ نهایی شدن مطالعات:			تاریخ تحویل مطالعات:			استان محل اجرا:		شهرستان محل اجرا:	
امور طرح:					فصل طرح:				
نوع طرح:									
امور حاکمیتی:		امور زیربنایی		انتفاعی		غیر انتفاعی فروش محصول:		غیر انتفاعی محصول رایگان:	
شمولیت اصل ۴۴:		گروه ۱		گروه ۲		گروه ۳		استثناء قانون سیاست‌های اصل ۴۴	
مدارک تبصره (۱۰) بند (ج) ماده (۳) دستورالعمل موضوع ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ جمهوری اسلامی ایران									
توضیحات طرح:									
گردش نقدی مالی طرح (برای طرح‌های انتفاعی و طرح‌های غیر انتفاعی با فروش محصول):									
گردش نقدی اقتصادی در طول عمر طرح:			نرخ بازگشت داخلی سرمایه (ROR):			ارزش خالص کنونی مالی طرح:		نرخ بازده مالی طرح:	
اشتغال مستقیم:			اشتغال غیر مستقیم:			ارزش خالص کنونی اقتصادی طرح:		نرخ بازده اقتصادی طرح:	
شروع و خاتمه طرح:									
شروع اجرا:					خاتمه اجرا:				
مدت اجرا:					مدت بهره‌برداری (عمر):				
هدف و میزان سرمایه‌گذاری (مبالغ به میلیون ریال):									
هدف									
منابع عمومی									
سایر منابع									
جمع منابع									
منابع طرح (مبالغ به میلیون ریال).....									
مبلغ و سهم اعتبارات ریالی:			مبلغ و سهم اعتبارات ارزی/نوع ارز:			سهم تسهیلات:		سهم اعتبارات اوراق مشارکت:	
توضیحات (ضرورت‌ها):									
ضرورت اجرای طرح:					توجیه فنی:				
وضعیت مالکیت محل اجرای طرح:					توجیه اقتصادی:				
دلایل و ضرورت‌های انتخاب محل اجرای طرح (مکان‌یابی):					توجیه مالی:				
ملاحظات و ضرورت‌های اجتماعی اجرای طرح:					توجیه زیست‌محیطی:				
					توجیه فرهنگی:				
					توجیه پداقتد غیرعامل:				
ملاحظات و ضرورت‌های فرهنگی اجرای طرح:					توجیه اجتماعی:				
					بدینوسیله مطابقت کامل مندرجات کاربرگ ۲ با مطالعات توجیهی طرح تأیید می‌گردد.				
بالاترین مقام دستگاه اجرایی:					مشاور طرح:				
نام و نام خانوادگی:					نام و نام خانوادگی:				
تاریخ و امضاء:					تاریخ و امضاء:				

کاربرگ شماره ۳- پیشنهاد افزایش حجم عملیات پروژه که باعث افزایش هدف طرح شود

مشخصات طرح / پروژه:										
عنوان طرح:					کد طرح:					
عنوان دستگاه اجرایی:					کد طبقه‌بندی دستگاه اجرایی:					
عنوان دستگاه بهره‌بردار:					کد طبقه‌بندی دستگاه بهره‌بردار:					
شروع اجرا:		خاتمه اجرا:			مشاور مطالعات:			مشاور طراحی تفصیلی:		تعداد پروژه:
نام مرجع انجام دهنده مطالعات توجیهی:					نام مرجع انجام دهنده طراحی تفصیلی:					
شمولیت اصل ۴۴:		گروه یک <input type="checkbox"/>		گروه دو <input type="checkbox"/>		گروه سه <input type="checkbox"/>		استثناء قانون سیاست‌های اصل ۴۴:		
مدارک تبصره (۱۰) بند (۲) ماده (۲) دستورالعمل موضوع ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) سال ۱۳۹۳ جمهوری اسلامی ایران										
محل تأمین منابع طرح:		منابع عمومی:		منابع داخلی:		اوراق مشارکت:		سهم ارزی:		سایر یا ذکر نام:
تاریخ نهایی شدن مطالعات توجیهی:					تاریخ نهایی شدن طراحی تفصیلی:					
اعتبار کل طرح:					(میلیون ریال)					
محل تأمین منابع پروژه:		منابع عمومی:		منابع داخلی:		اوراق مشارکت:		سایر یا ذکر نام:		
اطلاعات پروژه جدید:										
عنوان پروژه:					کد پروژه:					
هدف کمی طرح:					بیشرفت فیزیکی پروژه در زمان ارائه پیشنهاد: درصد					
مقدار هدف پروژه براساس آخرین موافقت‌نامه:					مقدار هدف پروژه پس از اعمال تغییرات:					
اعتبار کل طرح براساس آخرین موافقت‌نامه:					اعتبار کل طرح پس از اعمال تغییرات:					
اعتبار کل پروژه براساس آخرین موافقت‌نامه:					اعتبار کل پروژه پس از اعمال تغییرات:					
سال خاتمه طرح براساس آخرین موافقت‌نامه:					سال خاتمه طرح پس از اعمال تغییرات:					
سال خاتمه پروژه براساس آخرین موافقت‌نامه:					سال خاتمه طرح پس از اعمال تغییرات:					
هدف و میزان سرمایه‌گذاری (مبالغ به میلیون ریال):										
هدف	واحد	سال‌های قبل	سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	سال پنجم	سال‌های بعد	کل	
منابع عمومی										
سایر منابع										
منابع طرح (مبالغ به میلیون ریال).....										
مبلغ و سهم اعتبارات ریالی:					مبلغ و سهم اعتبارات ارزی نوع ارز:					
گردش نقدی مالی طرح (برای طرح‌های انتفاعی و طرح‌های غیر انتفاعی با فروش محصول):										
گردش نقدی اقتصادی در طول عمر:					نرخ بازگشت داخلی سرمایه (ROR):					
اشتغال مستقیم:					اشتغال غیر مستقیم:					
ارزش خالص کنونی مالی طرح:										
نرخ بازده مالی طرح:					نرخ بازده اقتصادی طرح:					
توضیحات (ضرورت‌ها):										
ضرورت اجرای طرح:					توجیه فنی:					
وضعیت مالکیت محل اجرای طرح:					توجیه اقتصادی:					
دلایل و ضرورت‌های انتخاب محل اجرای طرح (مکان‌یابی):					توجیه مالی:					
ملاحظات و ضرورت‌های اجتماعی اجرای طرح:					توجیه زیست‌محیطی:					
ملاحظات و ضرورت‌های فرهنگی اجرای طرح:					توجیه فرهنگی:					
ملاحظات و ضرورت‌های اجتماعی اجرای طرح:					توجیه پدافند غیرعامل:					
ملاحظات و ضرورت‌های اجتماعی اجرای طرح:					توجیه اجتماعی:					
بدینوسیله مطابقت کامل مندرجات کاربرگ ۳/۱ با مطالعات توجیهی طرح تأیید می‌گردد.										
بالاترین مقام دستگاه اجرایی:					مشاور طرح:					
نام و نام خانوادگی:					نام و نام خانوادگی:					
تاریخ و امضاء:					تاریخ و امضاء:					
بالاترین مقام دستگاه بهره‌بردار:					نام و نام خانوادگی:					
تاریخ و امضاء:					تاریخ و امضاء:					

کاربرگ شماره ۴- پیشنهاد افزایش پروژه جدید به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

مشخصات طرح / پروژه:										
عنوان طرح:					کد طرح:					
عنوان دستگاه اجرایی:					کد طبقه‌بندی دستگاه اجرایی:					
عنوان دستگاه بهره‌بردار:					کد طبقه‌بندی دستگاه بهره‌بردار:					
شروع اجرا:		خاتمه اجرا:			مشاور مطالعات:			مشاور طراحی تفصیلی:		تعداد پروژه:
نام مرجع انجام‌دهنده مطالعات توجیهی:					نام مرجع انجام دهنده طراحی تفصیلی:					
شمولیت اصل ۴۴:		<input type="checkbox"/> گروه یک		<input type="checkbox"/> گروه دو		<input type="checkbox"/> گروه سه		استثناء قانون سیاست‌های اصل ۴۴:		
مدارک تبصره (۱۰) بند (ج) ماده (۲) دستورالعمل موضوع ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ جمهوری اسلامی ایران										
محل تأمین منابع طرح:		منابع عمومی:		منابع داخلی:		اوراق مشارکت:		سهام ارزی:		سایر یا ذکر نام:
تاریخ نهایی شدن مطالعات توجیهی:					تاریخ نهایی شدن طراحی تفصیلی:					
اعتبار کل طرح:					(میلیون ریال)					
محل تأمین منابع پروژه:		منابع عمومی:		منابع داخلی:		اوراق مشارکت:		سایر یا ذکر نام:		
اطلاعات پروژه جدید:										
عنوان پروژه جدید:					اعتبار پروژه جدید:					
سال شروع پروژه جدید:					سال خاتمه پروژه جدید:					
هدف کمی طرح:					واحد: مقدار / میزان:					
مقدار هدف طرح براساس آخرین موافقت‌نامه:					مقدار هدف طرح پس از درج پروژه جدید:					
اعتبار کل طرح براساس آخرین موافقت‌نامه:					اعتبار کل طرح پس از درج پروژه جدید:					
سال خاتمه طرح براساس آخرین موافقت‌نامه:					سال خاتمه طرح پس از درج پروژه جدید:					
هدف و میزان سرمایه‌گذاری (مبالغ به میلیون ریال):										
واحد	سال‌های قبل	سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	سال پنجم	سال‌های بعد	کل	هدف	
									منابع عمومی	
									سایر منابع	
منابع طرح (مبالغ به میلیون ریال)										
مبلغ و سهم اعتبارات ریالی:		مبلغ و سهم اعتبارات ارزی / نوع ارز:		سهم تسهیلات:		سهم اعتبارات اوراق مشارکت				
گردش نقدی مالی طرح (برای طرح‌های انتفاعی و طرح‌های غیر انتفاعی با فروش محصول):										
گردش نقدی اقتصادی در طول عمر طرح:		نرخ بازگشت داخلی سرمایه (ROR):		ارزش خالص کنونی مالی طرح:		نرخ بازده مالی طرح:				
اشتغال مستقیم:		اشتغال غیر مستقیم:		ارزش خالص کنونی اقتصادی طرح:		نرخ بازده اقتصادی طرح:				
توضیحات (ضرورت‌ها):										
ضرورت اجرای طرح:					توجیه فنی:					
وضعیت مالکیت محل اجرای طرح:					توجیه اقتصادی:					
دلایل و ضرورت‌های انتخاب محل اجرای طرح (مکان‌یابی):					توجیه مالی:					
ملاحظات و ضرورت‌های اجتماعی اجرای طرح:					توجیه زیست‌محیطی:					
ملاحظات و ضرورت‌های فرهنگی اجرای طرح:					توجیه فرهنگی:					
ملاحظات و ضرورت‌های فرهنگی اجرای طرح:					توجیه پدافند غیر عامل:					
ملاحظات و ضرورت‌های فرهنگی اجرای طرح:					توجیه اجتماعی:					
بدین وسیله مطابقت کامل مندرجات کاربرگ ۴ مطالعات توجیهی طرح تأیید می‌گردد.										
بالاترین مقام دستگاه اجرایی:					مشاور طرح:					
نام و نام خانوادگی:					نام و نام خانوادگی:					
تاریخ و امضاء:					تاریخ و امضاء:					
بالاترین مقام دستگاه بهره‌بردار:					نام و نام خانوادگی:					
تاریخ و امضاء:					تاریخ و امضاء:					

کاربرگ شماره ۵- تعهدنامه

اینجانپ		وزیر/ بالاترین مقام دستگاه اجرایی		براساس مفاد کاربرگ شماره ۲، ۳ و ۴ مراتب زیر را گواهی و تضمین می‌نمایم:	
مشخصات طرح/ پروژه:					
عنوان:					
عنوان دستگاه اجرایی:					
کد طبقه‌بندی دستگاه:					
استان محل اجرا:					
هدف:		مقدار/میزان هدف:		واحد:	
شروع اجرا خاتمه اجرا:			شروع بهره‌برداری:		
مدت اجرا:		اعتبار کل طرح:		عمومی:	
مدت بهره‌برداری:		سایر:		اعتبار سال اول:	
جمع:		جمع:		سایر:	
جمع:		جمع:		جمع:	
الزامات اجرای طرح:					
<p>به هیچ وجه مشخصات طرح تغییر نخواهد یافت و در صورت ضرورت قبلاً با طی مراحل قانونی اقدام لازم به عمل خواهد آمد.</p> <p>به هیچ وجه با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت نداشته و هماهنگ و همراه با قانون مذکور می‌باشد.</p> <p>اجرای طرح/پروژه به هیچ وجه با سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی مغایرت نداشته و هماهنگ و همراه با سیاست‌های مذکور می‌باشد.</p> <p>ضمن ارتقای کیفیت اجرا به هیچ وجه عملکرد اعتبارات طرح از اعتبارات برآوردی در طول اجرا بیش از ۱۵٪ افزایش نخواهد داشت.</p> <p>کلیه منابع مورد نیاز طرح و اعتبار سال اول آن، در چارچوب سقف اعتبارات دستگاه تأمین خواهد شد.</p> <p>مصوبات کمیسیون در مورد اولویت‌های اجرای طرح و مشخصات دیگر براساس ارزیابی بعمل آمده از طرح توسط کمیسیون مورد توجه قرار خواهد گرفت.</p> <p>تعادل منطقه ای و استانی در اجرای طرح های مصوب کمیسیون رعایت خواهد شد.</p> <p>طرح با آمایش ملی و منطقه ای انطباق دارد.</p> <p>اجرای طرح بر اساس سیاست ها و طرح سطح بندی خدمات در افق ۱۴۰۴ می باشد.</p> <p>اجرای طرح در انطباق بااهداف جامع توسعه بخش بوده و متناسب با الزامات و قابلیت‌های استان‌ها و کشور می‌باشد.</p>					
<p>وضعیت طرح‌های در دست اجرا با اضافه شدن این طرح به طرح‌های دستگاه اجرایی، از حیث تأمین منابع و تحقق بموقع اهداف و زمان بهره‌برداری این طرح به سایر طرح‌های در دست اجرا خللی و وقفه‌ای ایجاد نخواهد شد.</p>					
بدین وسیله مندرجات کاربرگ ۵ را تأیید و اجرای آنها را ضمانت می‌نمایم.					
امضاء بالاترین مقام دستگاه اجرایی:					
نام و نام خانوادگی:					