

## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۴۴. وضعیت حضور دستگاه‌های اجرایی از حیث مبانی حقوقی و قانونی

### حضور دستگاه‌های اجرایی در بودجه: مبانی قانونی و حقوقی

تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به تبعیت از دو قانون اصلی برنامه و بودجه و محاسبات عمومی صورت می‌پذیرد، اگرچه قوانین دیگری نیز مراحل مختلف انجام کار را تحت تأثیر قرار می‌دهند. طبق ماده (۱۲) قانون برنامه و بودجه (مصوب سال ۱۳۵۱) «اعتبارات طرح‌های عمرانی در قالب برنامه اجرایی همراه با اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی طبق بند «۱۱» ماده (۱) همین قانون، شامل وزارتخانه‌ها، نیروهای مسلح، استانداری‌ها، شهرداری‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت دولتی و... تعریف شده است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه هستند. همچنین طبق ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی «بودجه هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود».

در بررسی‌های بودجه‌ای و در مراحل مختلف تهیه و تنظیم، تصویب و اجرا، محور اصلی مذاکرات و تصمیم‌گیری‌ها، دستگاه‌های اجرایی است، لذا ذکر چند نکته در ارتباط با وضعیت دستگاه‌های اجرایی که تاکنون در قوانین سنواتی حضور داشته‌اند ضروری است:

۱. مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور دستگاه‌های اجرایی را در چهار گروه اصلی طبقه‌بندی کرده است، هرچند که تعریف روشن و محدوده عملیاتی معینی برای تمییز و تفکیک آنها از یکدیگر ارائه نمی‌دهد. وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی عنوان‌های گروه‌های چهارگانه مزبور است. مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در این طبقه‌بندی قرار نمی‌گیرند، ولی بانک‌ها به‌عنوان شرکت دولتی حضور می‌یابند. از سوی دیگر بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، طیف گسترده‌تری از دستگاه‌های اجرایی را ارائه می‌دهد که علاوه بر گروه‌های اصلی مذکور در قانون محاسبات عمومی، مؤسسه‌های وابسته به شهرداری‌ها، استانداری‌ها، نیروهای مسلح، مؤسسات عمومی عام‌المنفعه و مؤسسات اعتباری تخصصی را نیز دربرمی‌گیرد. در گامی فراتر، مفاد بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ (از سال ۱۳۷۷ تاکنون پی‌پای تکرار شده است) کلیه دستگاه‌هایی را که در جدول‌های قانون بودجه دارای پیش‌بینی اعتباری بوده و ماهیت آنها با تعاریف قانون محاسبات عمومی مطابقت نداشته باشد، نهاد عمومی غیردولتی می‌شناسد.<sup>۱</sup> از این‌رو، دستگاه‌هایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام یا دادگاه ویژه روحانیت، خود مشمول حکم اخیر و نهاد عمومی غیردولتی شناخته می‌شوند.

۱. جهت تعیین تکلیف در مورد نوع مقررات حاکم بر آنها در مرحله اجرای بودجه.

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر: مطالعات بخش  
عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۳۰۱۴۷۳۵

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۴/۱۲/۱۱

۲. در قوانین بودجه ردیف‌هایی منظور می‌شود که در عین وابستگی به دستگاه‌های اجرایی دیگر، دارای

کارکردهای بودجه‌ای مستقل هستند. به‌عنوان مثال، می‌توان موارد زیر را ذکر کرد: نهاد ریاست‌جمهوری - معاونت امور زنان و خانواده، مجمع تشخیص مصلحت نظام - مرکز تحقیقات استراتژیک، مرکز آمار ایران - پژوهشکده آمار، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - مرکز ملی اقیانوس‌شناسی و ردیف‌های بسیاری از این قبیل که در قوانین بودجه سالیانه قابل مشاهده است. حتی ردیف‌های دیگری نیز وجود دارد که در ارتباط با واحدهای مدیریتی مشخص نیست و صرفاً با موضوع فعالیت‌های ویژه است. از این جمله ردیف‌های نهاد ریاست‌جمهوری - کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی، وزارت کشور - پرداخت خسارت ویژه به اشخاص حقیقی، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران - خرید سلاح، تجهیزات و تقویت بنیه انتظامی، وزارت امور اقتصادی و دارایی - اجاره کانال‌های مایکروویو و ... همگی نمونه‌هایی قابل ارائه هستند. ایجاد هر یک از ردیف‌های مزبور به‌منزله ایجاد یک مرکز مدیریتی و مالی، ذیحسابی و روش‌های اجرایی خاص است که در عمل چیزی بجز تجزیه مدیریت دستگاه‌های اجرایی و خروج از انسجام و حاکمیت مستقیم آنها نخواهد بود.

۳. اصول طبقه‌بندی ردیف دستگاه‌های اصلی: در کوتاه‌مدت ملاک اصلی وضعیت دستگاه‌های اجرایی، قانون

تأسیس یا قانون شرح وظایف آنهاست، از دیدگاه حقوقی مسئولیت‌های قوه مجریه به‌موجب قانون معین می‌شود و از طریق وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی به مرحله اجرا درمی‌آید. در این خصوص رعایت اصول و قواعد حقوقی و قانونی لازم است که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد:

● تمام دستگاه‌هایی که قانون تأسیس یا اساسنامه آنها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است ردیف

اصلی برای آنها در نظر گرفته شده است و دستگاه‌هایی که توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی دارای قانون

تأسیس و اساسنامه بوده‌اند نیز ردیف مستقل گرفته‌اند، مگر آنکه طبق قانون تأسیس یا اساسنامه، دستگاه مزبور دارای شخصیت حقوقی مستقل نبوده یا دارای استقلال مالی نباشد ردیف مستقلی در نظر گرفته نشده است.

● تمام وزارتخانه‌ها (صرفنظر از داشتن یا نداشتن قانون تأسیس)،

● دستگاه‌های مندرج در قانون اساسی،

● نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری،

● دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، همچنین مؤسسات تحقیقاتی

و پژوهشی وابسته به دستگاه‌های اجرایی ذیل دستگاه‌های مربوط طبقه‌بندی می‌شوند.

● معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری و معاونت اجرایی رئیس‌جمهور به‌دلیل اینکه دستگاه اجرایی نبوده بلکه

معاونت یک دستگاه اجرایی است زیرمجموعه نهاد ریاست‌جمهوری آورده شوند.<sup>۱</sup>

● مؤسسات تحقیقاتی و پژوهشی و برخی عناوین مشابه مربوط به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت،

درمان و آموزش پزشکی (که مربوط به دانشگاه‌ها نیستند) ذیل وزارتخانه‌های مربوط انتقال می‌یابند.

● دانشکده‌ها و مراکز آموزش عالی و مراکز آموزشی و پژوهشی جدید در هر سال ذیل دستگاه مادر طبقه‌بندی شوند و

فقط دانشگاه‌های مادر دارای ردیف مستقل هستند. ذکر این نکته ضروری است که بسیاری از دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی

۱. همانند معاونت حقوقی - پژوهش‌های حقوقی و تنقیح قوانین که ذیل نهاد ریاست‌جمهوری ذکر شده است.

دارای مجوز تأسیس از مراجع ذیصلاح (غیر از مجلس) هستند و نیاز است که تصمیم واحدی در خصوص مجموعه آنها اتخاذ شود.

- مؤسسات تحقیقاتی و پژوهشی وابسته به دستگاه‌های اجرایی ذیل دستگاه‌های مربوط طبقه‌بندی شوند.

#### ۴. دستگاه‌های اجرایی - تغییرات غیراعتباری (در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵)

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ تغییرات غیراعتباری زیر در خصوص برخی ردیف‌ها و دستگاه‌ها اعمال شده است:

#### • ۲ ردیف - دستگاه اصلی برای بار اول به صورت مستقل ذکر شده‌اند که عبارتند از:

۱. مرکز آموزشی، پژوهشی و درمانی سل و بیماری‌های ریوی (بیمارستان مسیح دانشوری)<sup>۱</sup> درمان (کد دستگاه ۱۲۳۸۲۰)
۲. دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی خمین - بهداشت و درمان (کد دستگاه ۱۲۳۸۲۴)

#### • ۲۸ ردیف - دستگاه فرعی ذیل ردیف دستگاه اصلی به صورت جدید در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۴ ذکر شده‌اند که عبارتند از:

۱. مرکز ملی فضایی (ردیف ۹) ذیل ردیف معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور (کد ردیف - دستگاه اصلی ۱۰۱۰۵۲)
۲. سازمان پژوهش و نوآوری دفاعی (سپند) ۱ (ردیف ۱۱) ذیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (کد دستگاه ۱۱۱۱۰۰)
۳. پژوهشگاه هوا فضا (ردیف ۳) ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (کد دستگاه ۱۱۳۵۰۰)
۴. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - کمک به انجمن‌های علمی (ردیف ۵۴) ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (کد دستگاه ۱۱۳۵۰۰)
۵. مرکز تحقیقات سنجش سلامت (ردیف ۱۵) ذیل جهاد دانشگاهی (کد دستگاه ۱۱۳۶۲۰)
۶. پژوهشکده فناوری اطلاعات و ارتباطات (ردیف ۱۶) ذیل جهاد دانشگاهی (کد دستگاه ۱۱۳۶۲۰)
۷. پژوهشکده هنر و معماری (ردیف ۱۷) ذیل جهاد دانشگاهی (کد دستگاه ۱۱۳۶۲۰)
۸. دانشگاه گیلان - پژوهشکده حوزه آبی دریای خزر (ردیف ۳) ذیل دانشگاه گیلان (کد دستگاه ۱۱۷۱۰۰)
۹. دانشگاه شهید باهنر کرمان - پژوهشکده باغبانی (ردیف ۴) ذیل دانشگاه شهید باهنر کرمان (کد دستگاه ۱۱۷۵۰۰)
۱۰. دانشگاه شاهد - مرکز تحقیقات تنظیم پاسخ‌های ایمنی (ردیف ۳) ذیل دانشگاه شاهد (کد دستگاه ۱۲۰۱۰۰)
۱۱. دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی تهران - پژوهشکده بازتوانی عصبی (ردیف ۱۸) ذیل دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی تهران - بهداشت و درمان (کد دستگاه ۱۲۳۷۰۰)
۱۲. دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی خمین - اجرای برنامه‌های آموزشی (ردیف ۲) ذیل دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی خمین - بهداشت و درمان (کد دستگاه ۱۲۳۸۲۴)
۱۳. وزارت آموزش و پرورش - کمک به تأمین سرانه دانش‌آموزی (ردیف ۴) ذیل وزارت آموزش و پرورش (کد دستگاه ۱۲۷۵۰۰)
۱۴. وزارت آموزش و پرورش - فعالیت‌های تربیت‌بدنی و ارتقای سلامت دانش‌آموزان (ردیف ۸) ذیل وزارت آموزش و پرورش (کد دستگاه ۱۲۷۵۰۰)
۱۵. وزارت آموزش و پرورش - توسعه کمی و کیفی آموزش پیش از دبستان (ردیف ۹) ذیل وزارت آموزش و پرورش (کد دستگاه ۱۲۷۵۰۰)

۱. این ردیف - دستگاه در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ ذیل دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی شهید بهشتی - بهداشت و درمان با ردیف ۱۲۳۸۰۰ آمده است.

۱۶. سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی - موزه تاریخ تعلیم و تربیت (ردیف ۳) ذیل سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی (کد دستگاه ۱۲۷۵۰۴)
۱۷. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - مرکز مدیریت پیوند عضو (ردیف ۱۲) ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (کد دستگاه ۱۲۹۰۰۰)
۱۸. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - مرکز ملی تحقیقات راهبردی آموزش پزشکی (ردیف ۱۳) ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (کد دستگاه ۱۲۹۰۰۰)
۱۹. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - دانشگاه علوم پزشکی مجازی (ردیف ۱۴) ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (کد دستگاه ۱۲۹۰۰۰)
۲۰. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - مؤسسه ملی تحقیقات سلامت جمهوری اسلامی ایران (ردیف ۱۵) ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (کد دستگاه ۱۲۹۰۰۰)
۲۱. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - کمک به راه‌اندازی مراکز بهداشتی، درمانی و آموزشی جدید (ردیف ۱۹) ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (کد دستگاه ۱۲۹۰۰۰)
۲۲. مؤسسه تحقیقات علوم باغبانی (ردیف ۱۴) ذیل سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (کد دستگاه ۱۳۴۰۰۳)
۲۳. پژوهشکده محیط زیست (ردیف ۲) ذیل سازمان حفاظت از محیط زیست (کد دستگاه ۱۴۰۰۰۰)
۲۴. شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی (ردیف ۷۴) ذیل دستگاه وزارت نیرو (کد دستگاه ۱۴۳۵۰۰)
۲۵. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - دانشکده علمی- کاربردی پست و مخابرات (ردیف ۴) ذیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (کد دستگاه ۱۴۹۰۰۰)
۲۶. شرکت سهامی پشتیبانی امور دام کشور (ردیف ۱۳) ذیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۵۱۰۰۰)
۲۷. شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران (ردیف ۱۵) ذیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۵۱۰۰۰)
۲۸. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - بیمه‌های اجتماعی (ردیف ۸) ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (کد دستگاه ۱۵۴۰۰۰)

● ۲۳ ردیف - دستگاه فرعی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ بوده‌اند ولی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حذف شده‌اند نیز عبارتند از:

۱. مرکز مطالعات جهانی شدن ذیل معاونت اجرایی رئیس‌جمهور (کد دستگاه ۱۰۱۰۸۱)
۲. سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل ذیل وزارت کشور (کد دستگاه ۱۰۵۰۰۰)
۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی - تهیه و توزیع اوراق بهادار و تعهدات ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی (کد دستگاه ۱۱۰۰۰۰)
۴. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح - پرداخت حقوق جانبازان بسیجی و وظیفه غیرشاغل نیازمند ذیل سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (کد دستگاه ۱۱۱۱۲۰)
۵. زیرساخت‌های دفاعی ذیل ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (کد دستگاه ۱۱۱۴۰۰)
۶. زیرساخت‌های دفاعی - ناوگان دریای عمان ذیل ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (کد دستگاه ۱۱۱۴۰۰)

۷. زیرساخت‌های دفاعی - ناوگان خلیج فارس ذیل ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (کد دستگاه ۱۱۴۰۰)
۸. شورای فرهنگی، اجتماعی زنان ذیل شورای عالی انقلاب فرهنگی (کد دستگاه ۱۱۳۶۰۰)
۹. دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی ذیل شورای عالی انقلاب فرهنگی (کد دستگاه ۱۱۳۶۰۰)
۱۰. نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها - کمک به ستاد عمره و عتبات دانشگاهیان ذیل نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها (کد دستگاه ۱۱۳۶۳۰)
۱۱. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - بنیاد بین‌المللی فرهنگی - هنری امام رضا (ع) - کمک ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (کد دستگاه ۱۱۴۰۰۰)
۱۲. ستاد عالی کانون‌های فرهنگی و هنری مساجد - کمک ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (کد دستگاه ۱۱۴۰۰۰)
۱۳. دانشگاه تربیت مدرس - واحدهای بین‌الملل ذیل دانشگاه تربیت مدرس (کد دستگاه ۱۲۱۰۰۰)
۱۴. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - پاداش خدمت بازنشستگان هیئت علمی دانشگاه های علوم پزشکی ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (کد دستگاه ۱۲۹۰۰۰)
۱۵. مرکز پزشکی حج و زیارت ذیل جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (کد دستگاه ۱۳۱۰۰۰)
۱۶. شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران ذیل وزارت نفت (کد دستگاه ۱۴۳۰۰۰)
۱۷. شرکت سهامی سازمان توسعه برق ایران ذیل وزارت نیرو (کد دستگاه ۱۴۳۵۰۰)
۱۸. شرکت سهامی توسعه منابع آب و خاک سیستان ذیل وزارت نیرو (کد دستگاه ۱۴۳۵۰۰)
۱۹. شرکت آب و فاضلاب روستایی استان تهران ذیل وزارت نیرو (کد دستگاه ۱۴۳۵۰۰)
۲۰. سازمان بنادر و دریانوردی ذیل وزارت راه و شهرسازی (کد دستگاه ۱۵۳۰۰۰)
۲۱. شرکت سهامی پشتیبانی امور دام کشور ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت (کد دستگاه ۱۵۵۰۰۰)
۲۲. شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت (کد دستگاه ۱۵۵۰۰۰)
۲۳. سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران - اجرای ابلاغیه مورخ ۱۳۸۹/۵/۲۰ مقام معظم رهبری ذیل سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران (کد دستگاه ۲۸۳۵۰۰)

