

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۴۳. وضعیت ردیف‌های متفرقه

بررسی ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

در لویح بودجه سالیانه علاوه بر اعتباراتی که برحسب امور، فصول و برنامه‌ها در قوانین بودجه طبقه‌بندی می‌شوند، بخشی از اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب ردیف‌های متفرقه آورده می‌شود. اعتبارات متفرقه، اعتباراتی هستند که دولت به انجام آنها آگاهی دارد، اما به دلیل نامشخص بودن دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده در قالب امور، فصول و برنامه ارائه نمی‌شود. اعتبارات متفرقه در طول سال اجرای بودجه از طریق تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران یا آیین‌نامه‌های مربوطه میان دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده تقسیم می‌شود. موافقتنامه‌های ردیف‌های متفرقه یا به صورت کلی با دستگاه اجرایی اصلی یا به صورت تفصیلی با دستگاه‌های اجرایی اصلی و فرعی مبادله می‌شود که در ذیل جدول ۹ ذکر شده است که «مبادله موافقتنامه ردیف‌های متفرقه و تملک دارایی‌های مالی مربوط به بانک مرکزی با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انجام می‌شود و دستگاه مستقل (اصلی) سایر بانک‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد. تعیین دستگاه مستقل (اصلی) سایر دستگاه‌های مندرج در ردیف‌های متفرقه و مالی که در جدول ۷ این قانون فاقد دستگاه اصلی می‌باشند به عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌باشد».

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، از تعداد ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون سال ۱۳۹۴ کاسته شده است (از ۲۷۷ ردیف به ۲۶۸ ردیف) ولی حجم اعتبار آنها افزایش یافته است.

به‌رغم کاهش اندکی در تعداد ردیف‌های هزینه‌های متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون سال ۱۳۹۴، با افزایش اعتبارات هزینه‌های متفرقه به میزان ۴/۶ درصد به رقم ۵۳۴ هزار میلیون ریال بالغ شده است؛ با وجود این هنوز هم بیش از ۱۹ درصد از مصارف عمومی کشور در ردیف‌های متفرقه گنجانده شده است.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۴۷۳۴

تاریخ انتشار:
۱۳۹۴/۱۲/۱۱

جدول سهم اعتبارات هزینه‌های متفرقه از مصارف عمومی دولت (میلیارد ریال)

درصد رشد	لایحه سال ۱۳۹۵		قانون سال ۱۳۹۴		عنوان
	سهم (درصد)	مبلغ	سهم (درصد)	مبلغ	
۱۳	—	۲,۶۷۳,۸۴۸	—	۲,۳۶۲,۸۱۷	مصارف عمومی دولت
۴/۶	۱۹/۹	۵۳۳,۸۷۲	۲۱/۶	۵۱۰,۲۸۵	هزینه‌های متفرقه

مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و قانون بودجه سال ۱۳۹۴.

علاوه بر مقایسه سهم و درصد رشد اعتبارات هزینه‌های متفرقه، این نوع اعتبارات از دو منظر دیگر قابل بررسی هستند. اول بررسی هزینه‌های متفرقه از منظر مجوز قانونی انجام هزینه و دوم بررسی این اعتبارات از لحاظ امکان برنامه‌ای شدن آنها.

۱. بررسی ردیف‌های متفرقه از منظر مجوز قانونی

به موجب اصل پنجاه و سوم قانون اساسی «... همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». لذا اعتبارات هزینه‌های متفرقه به مانند سایر اعتبارات باید مجوز قانونی معین و مشخصی داشته باشند، در غیر این صورت، مصرف این اعتبارات خلاف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی خواهد بود. بررسی اعتبارات هزینه‌های متفرقه لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که مجوز قانونی انجام برخی از آنها نامعین است. برای مثال در قسمت اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده و یارانه‌ها بالغ بر ۱۷ ردیف وجود دارد که مجوز قانونی انجام هزینه درباره آنها به روشنی مشخص نیست. همین ابهام در خصوص اکثر ردیف‌های ذکر شده در قسمت متمرکز درآمد - هزینه و قسمت اعتبارات نهادهای خاص و اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) نیز وجود دارد. به عبارتی صلاحیت تصویبی مجلس درباره بودجه یک موضوع مهم که لازم است توسط نمایندگان مردم مورد توجه قرار گیرد، مطابقت ردیف‌های اعتباری با مجوزهای قانونی است. نکته قابل توجه آنکه مثلاً در جزء «۶» ردیف ۵۲۰۰۰۰ مبلغی حدود ۱۰۰ میلیارد تومان به چندین موضوع مختلف اختصاص یافته است. در حالی که معلوم نیست که به هریک از این موضوع‌ها، چه حجمی از اعتبار اختصاص یافته و اصولاً عناوین کلی مانند ارائه حمایت‌های مالی درباره چه موضوعی است.

۲. بررسی ردیف‌های متفرقه از منظر قابلیت برنامه‌ای شدن

چنان‌که ذکر شد از جمله دلایل اصلی که بخشی از اعتبارات مصارف عمومی دولت به صورت اعتبارات هزینه‌های متفرقه پیش‌بینی می‌شود، مشکل شناسایی دستگاه اجرایی هزینه‌کننده یا عدم امکان تفکیک اعتبار برحسب امور، فصل و برنامه است، اما بررسی ردیف‌های متفرقه لایحه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد با در نظر گرفتن این نکته که تعیین دستگاه اجرایی مسئول و هزینه‌کننده خود مشکل مدیریتی است نه فنی، بسیاری از این ردیف‌ها براساس طبقه‌بندی امور، فصول و برنامه قابلیت درج دارند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در جدول شماره ۹- برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۹۵ حاکی از این است که از ۲۶۸ ردیف بیش از ۲۰۰ ردیف آن یا قابلیت برنامه‌ای شدن طبق برنامه‌های مندرج در لایحه بودجه را دارند، یا امکان قرار گرفتن به عنوان یک ردیف مستقل ذیل دستگاه‌های اجرایی ذیربط را دارند.

شایان ذکر است یکی از دلایل اصلی دولت در درج برخی از اعتبارات در ردیف‌های متفرقه به رغم مشخص بودن دستگاه اجرایی آن، جلوگیری از صرف آن اعتبارات در امور جاری دیگری (از جمله حقوق، دستمزد و پرداخت‌های ضروری جاری) به غیر از امر ذکر شده در ردیف اعتباری بوده است. همچنین دولت مایل نبوده است این اعتبارات مشمول احکام جابجایی اعتبارات مندرج در قانون بودجه و ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت شود. از این رو، برای جلوگیری از این امر پیشنهاد می‌شود در ذیل دستگاه اجرایی ردیف

جداگانه و مستقلى ايجاد كرد و از ادغام آن با ردیف‌های برنامه‌ای دستگاه خودداری گردد، تا بدین ترتیب از صرف اعتبارات آن در سایر برنامه‌های دستگاه خودداری شود.

از طرفی با توجه به جامع و صریح بودن قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص پرداخت حقوق، مزایا و پاداش، لحاظ کردن برنامه‌هایی از این دست بدون شفافیت لازم، صحیح به نظر نمی‌رسد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. حسب ماده (۵۵) قانون محاسبات عمومی، اعتباری که تحت عنوان «پیش‌بینی نشده» در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود، بنا به پیشنهاد وزرای ذیربط و تأیید سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران با رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت قابل مصرف می‌باشد و هیئت‌وزیران مجاز است در مورد دستگاه‌های اجرایی که دارای مقررات قانونی خاص می‌باشند اجازه دهد که اعتبار واگذاری از محل اعتبارات موضوع این ماده طبق مقررات قانونی خاص دستگاه مربوط مصرف شود. با توجه به ماده مورد اشاره و عدم رعایت اصول پنجاه‌ودوم و پنجاه‌وسوم قانون اساسی و ماده (۹۳) قانون محاسبات عمومی و ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و سایر قوانین خاص و عام مجوز قانونی بسیاری از ردیف‌های متفرقه نیازمند بررسی است.

۲. در تعدادی از ردیف‌های متفرقه در قالب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کمک‌هایی پیش‌بینی شده است. طبق ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی کشور^۱ کلمه «کمک» صرفاً به اعتبارات جاری (هزینه) تسری دارد و به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نمی‌توان «کمک» نمود. پس از این نظر این واژه می‌باید از مقابل این ردیف‌ها حذف شود.

۳. با توجه به جامع و صریح بودن قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص پرداخت حقوق، مزایا و پاداش، لحاظ کردن برنامه‌هایی از این دست بدون شفافیت لازم صحیح نیست و برای سازمان‌هایی نظیر، سازمان امور مالیاتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعتباراتی برای پرداخت پاداش به کارکنان و فعالیت‌های جاری دیگر اعتباراتی پیش‌بینی شده است که می‌تواند در صورت نیاز آن را به ذیل اعتبارات همان دستگاه منتقل کرد.

۴. در خصوص اعتبارات ردیف‌های متفرقه برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی شده لازم است که حدود عملیات و در بسیاری از مواقع متولی انجام آنها که مشخص نمی‌باشند، معلوم شوند.

۵. در برخی از ردیف‌ها حجم وسیعی از موضوعات در قالب یک ردیف گنجانده شده است و مشخص نیست که برای هر موضوع چه مقدار اعتبار در نظر گرفته شده است و نتیجه آن چه خواهد بود و اساساً متولی انجام آن مأموریت چه دستگاهی است.

۶. بندهای «۱»^۲ و «۶»^۳ ذیل ردیف ۵۴۰۰۰۰ اعتبارات نهادهای خاص از نظر قانونی مبهم و از نظر مالی و محاسباتی دارای اشکال هستند. ضمن اینکه مجوز قانونی این ردیف‌ها نیازمند بررسی است. مشخص نیست که این بدهی‌ها ناشی از چیست و مربوط به چه دستگاه‌هایی است و چرا دستگاه‌های اجرایی موضوع این ردیف‌ها از اعتبارات دستگاه خود بدهی‌شان را پرداخت نکرده‌اند؟

۱. ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی کشور: «عناوین کمک مندرج در بودجه کل کشور منحصراً ناظر بر اعتبارات جاری است».

۲. مطالبات آستان قدس رضوی از دستگاه‌های اجرایی.

۳. مطالبات آستان حضرت معصومه (س) از دستگاه‌های اجرایی.

پیشنهادها

۱. به منظور رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و اجتناب از مخدوش شدن مسئولیت محاسباتی دیوان محاسبات پیشنهاد می‌شود که اعتبارات هزینه‌های متفرقه که مجوز قانونی انجام برخی از آنها نامعین است، حذف شود.
۲. در خصوص سایر ردیف‌های دارای مجوز نیز پیشنهاد می‌شود در ذیل دستگاه اجرایی ردیف جداگانه و مستقلی ایجاد شود که هم بودجه دستگاه از شفافیت لازم برخوردار شود و هم از ادغام آن با ردیف‌های برنامه‌ای دستگاه اجتناب گردد، تا بدین ترتیب از صرف اعتبارات آن در سایر برنامه‌های دستگاه خودداری شود.

