



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۶. وضعیت ردیف‌های متفرقه

۱. بررسی ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

در لوایح 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 آرایش می‌یابد. اعتبارات متفرقه، اعتباراتی هستند که دولت به انجام آنها آگاهی دارد، اما به دلیل موقتی بودن یا نامشخص بودن دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده در قالب امور، فصول و برنامه آرایش نمی‌یابد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، تعداد کل ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است، به گونه‌ای که از ۳۰۲ ردیف متفرقه موجود در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، ۱۶ ردیف متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حذف شده‌اند و به جای آنها ۳۴ ردیف متفرقه دیگر افزوده شده است؛ به عبارتی تعداد کل ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۳۹۶ با افزایش مواجه بوده و به ۳۲۰ ردیف رسیده است. به رغم افزایش در تعداد ردیف‌های هزینه‌های متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون سال ۱۳۹۵، ولی با کاهش اعتبارات هزینه‌های متفرقه به میزان ۲ درصد مواجه هستیم، لکن هنوز هم بیش از ۱۸ درصد از مصارف عمومی کشور در ردیف‌های متفرقه گنجانده شده است (جدول ۱).

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
اقتصاد بخش عمومی

جدول ۱. سهم اعتبارات هزینه‌های متفرقه از مصارف عمومی دولت (میلیارد ریال)

درصد رشد	لایحه سال ۱۳۹۶		قانون سال ۱۳۹۵		عنوان
	سهم (درصد)	مبلغ	سهم (درصد)	مبلغ	
۸/۵	—	۳,۱۹۹,۹۹۰	—	۲,۹۴۳,۹۳۷	مصارف عمومی دولت
-۲	۱۸	۵۸۳,۳۹۹	۲۰	۵۹۵,۳۸۴	هزینه‌های متفرقه

مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۳۲۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۱۲/۱۵

علاوه بر مقایسه سهم و درصد رشد اعتبارات هزینه‌های متفرقه از مصارف عمومی دولت، این نوع اعتبارات از سه 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 و سوم تغییرات اعتباری مابین ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵.

۲. بررسی ردیف‌های متفرقه از منظر مجوز قانونی

بهموجب اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی «... همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب 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 پنجاه‌وسوم قانون اساسی خواهد بود. بررسی اعتبارات هزینه‌های متفرقه لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که مجوز قانونی انجام برخی از آنها نامعین است. برای مثال در جدول ۲ این گزارش، در همه قسمت‌های ذکر شده در جدول ۹ (اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده، اعتبارات یارانه‌ها، اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه، اعتبارات نهادهای خاص، اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مثال‌هایی ذکر شده است که مجوز قانونی انجام هزینه درباره آنها به روشنی مشخص نیست.

جدول ۲. برخی از ردیف‌های متفرقه فاقد مجوز قانونی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (میلیون ریال)

ردیف	عنوان	جمع
۵۱۰۰۰۰	اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده	۱۲,۲۴۰,۰۰۰
۱	هزینه‌های پیش‌بینی نشده - کمک	۵۰۰,۰۰۰
۳	نهاد ریاست جمهوری - هزینه‌های ضروری دستگاه‌های اجرایی	۷۰۰,۰۰۰
۴	اعتبار طرح‌های مربوط به تعهدات سفرهای مقام معظم رهبری	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۱۶۵,۷۸۰,۰۰۰
۱	یارانه نقدی نان	۲۳,۰۰۰,۰۰۰
۲	پرداخت یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۴,۵۰۰,۰۰۰
۳	یارانه کالاهای اساسی و هزینه‌های کنترل و تنظیم بازار کلیه کالاها و محصولات کشاورزی و دام و شیلات و سایر کالاها و هزینه بازرسی کالا و خدمات و یارانه اصل و سود و جریمه تسهیلات و مابه‌التفاوت سود و کارمزد و سایر یارانه‌ها از جمله صادراتی و سایر بدهی‌ها و تعهدات دستگاه‌های اجرایی و تأمین کالاها و خدمات ضروری	۱,۰۰۰,۰۰۰
۵۳۰۰۰	اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه	۲۸۱,۰۷۰,۳۳۵
۳	اعتبارات درآمد - هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی	۸۶۳,۴۸۲
۵	حقوق و عوارض گمرکی دستگاه‌های اجرایی مشمول (جمعی - خرجی) شامل دیون معوقه	۱۵۰,۰۰۰
۱۰	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - حقوق و عوارض گمرکی (جمعی - خرجی) شامل واردات هیئت امنای ارزی	۲۴۰,۰۰۰
۵۴۰۰۰۰	اعتبارات نهادهای خاص	۷,۳۸۹,۶۶۲
۱	مطالبات آستان قدس رضوی از دستگاه‌های اجرایی	۱۶۰,۰۰۰
۴	افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه	۴۸۰,۰۰۰
۶	مطالبات آستان حضرت معصومه از دستگاه‌های اجرایی	۴۰,۰۰۰
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۹۵,۵۱۶,۵۰۹
۸	وزارت جهاد کشاورزی - سیاستگذاری، تحقیق، پژوهش و فعالیت‌های اصلاح نژادی مرغ‌لاین	۴۵,۰۰۰
۹	هزینه‌های ضروری استانداران - توزیع استانی و خارج از شمول	۱۶۰,۰۰۰
۱۰	اعتبارات مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جدول شماره ۱۵	۷۵,۰۰۰

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.

۳. بررسی ردیف‌های متفرقه از منظر قابلیت برنامه‌ای شدن

ازجمله دلایل اصلی که بخشی از اعتبارات مصارف عمومی دولت به‌صورت 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 ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که به‌رغم افزایش ردیف‌های متفرقه از حیث تعداد و کاهش مبلغ ردیف‌های متفرقه 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. نتایج به‌دست آمده از این بررسی حاکی از این است که تعداد کثیری از ردیف‌های متفرقه یا قابلیت برنامه‌ای شدن طبق برنامه‌های مندرج در لایحه بودجه را دارند، یا امکان قرار گرفتن به‌عنوان یک ردیف مستقل ذیل دستگاه‌های اجرایی ذیربط را دارند. در جدول ۳ برخی از موارد فوق ذکر شده است.

جدول ۳. برخی از هزینه‌های متفرقه لایحه سال ۱۳۹۵ که قابلیت برنامه‌ای شدن دارند (میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	جمع
۵۱۰۰۰۰	اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده	۱۲,۲۴۰,۰۰۰
۳	نهاد ریاست جمهوری - هزینه‌های ضروری دستگاه‌های اجرایی	۷۰۰,۰۰۰
۵	اعتبار طرح‌های مربوط به سفرهای رئیس‌جمهور	۶۴۰,۰۰۰
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۲۰۵,۸۴۷,۲۵۴
۷	طرح‌های توسعه و حمایت‌های مالی و بهبود حمل‌ونقل عمومی شهرها	۱,۰۰۰,۰۰۰
۸	تخفیف عوارض پروانه، حمایت‌های مالی و تراکم و ایجاد تأسیسات عمومی مسکن مهر	۱,۰۰۰,۰۰۰
۱۱	یارانه شیر مدارس	۲,۰۰۰,۰۰۰
۵۳۰۰۰۰	اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه	۲۸۱,۰۷۰,۳۳۵
۴	سازمان برنامه و بودجه - اعتبار موضوع ارتقای درآمدهای استانی - مشروط به افزایش درآمدهای استانی نسبت به مبلغ ۳۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال - توزیع در مقاطع سه‌ماهه	۵,۰۰۰,۰۰۰
۹	وزارت جهاد کشاورزی - سرمایه اولیه صندوق‌های حمایت مالی از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی	۳۵۰,۰۰۰
۱۶	سازمان ثبت احوال کشور - تأمین و صدور شناسنامه	۱,۴۰۰,۰۰۰
۵۴۰۰۰۰	اعتبارات نهادهای خاص	۷,۳۸۹,۶۶۲
۱	مطالبات آستان قدس رضوی از دولت	۱۶۰,۰۰۰
۲	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - پرداخت به شهرداری‌ها - موضوع تبصره «۳» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده	۲,۸۳۰,۲۴۷
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۹۵,۵۱۶,۵۰۹
۱	وزارت کشور - برگزاری انتخابات	۲,۷۰۰,۰۰۰
۲	شورای نگهبان - نظارت بر انتخابات	۳۰۰,۰۰۰
۴	کمیته ملی المپیک، پارالمپیک - کمک به آماده‌سازی و شرکت در مسابقات ورزشی منطقه‌ای و جهانی	۲۰۰,۰۰۰

مأخذ: همان.

۴. بررسی تغییرات اعتباری ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون سال ۱۳۹۵

با بررسی اعتبارات ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و مقایسه آنها با قانون بودجه سال ۱۳۹۵ در قالب ۳ جدول ذیل اطلاعاتی درخصوص عمده ردیف‌هایی که بالاترین رشد اعتباری، بیشترین میزان کاهش اعتباری و ردیف‌هایی که اعتباراتی بیش از ۱۰۰۰ میلیارد تومان را به‌خود اختصاص داده‌اند مواجه می‌شویم.

جدول ۴. ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه ۱۳۹۶ با بالاترین میزان رشد اعتباری نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (میلیون ریال)

ردیف	عنوان	جمع قانون ۱۳۹۵	جمع لایحه ۱۳۹۶	رشد
۱	وزارت کشور - برگزاری انتخابات	۳۰۰,۰۰۰	۲,۷۰۰,۰۰۰	۸۰۰
۲	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - صندوق بازنشستگان فولاد - موضوع ۴۳ درصد درآمد حاصل از ردیف درآمدی ۱۳۰۴۲۳ و ۱۳۰۴۱۹	۱,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰	۵۰۰
۳	گمرک جمهوری اسلامی ایران - تأمین بخشی از هزینه‌های خرید، تعمیر و نگهداری دستگاه‌های کنترلی پرتونگاری	۹۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	۳۴۴/۴
۴	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - تأمین مستمری بازنشستگان صنعت فولاد	۳۵۱,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱۸۴/۹
۵	سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور - خدمات کارشناسی	۱۰,۸۰۰	۳۰,۰۰۰	۱۷۷/۸
۶	سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور - اعتبار موضوع وجوه بازگشتی از تسهیلات اعطایی به زندانیان برای پرداخت مجدد آن به سایر زندانیان	۵۶,۷۰۰	۱۵۰,۰۰۰	۱۶۴/۶
۷	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - توسعه دولت الکترونیک همراه، محتوای الکترونیکی شبکه ملی اطلاعات	۱,۶۰۰,۰۰۰	۳,۱۰۰,۱۵۰	۹۳/۷۶
۸	وزارت نیرو - اعتبارات موضوع تبصره ماده (۵) و تبصره ماده (۸) قانون برق (دوسوم سهم وزارت نیرو و یک‌سوم سهم پژوهشگاه نیرو)	۴۰۰,۰۰۰	۷۵۰,۰۰۰	۸۷/۵
۹	یارانه نان	۴۵,۰۰۰,۰۰۰	۸۲,۰۰۰,۰۰۰	۸۲/۲۲
۱۰	سازمان ثبت اسناد کشور - اجرای طرح جامع حدنگار	۲,۰۰۰,۰۰۰	۳,۲۶۶,۲۰۰	۶۳/۳۱

مأخذ: همان.

جدول ۵. ردیف‌های متفرقه با بیشترین میزان کاهش اعتبارات نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (میلیون ریال)

ردیف	عنوان	جمع قانون ۱۳۹۵	جمع لایحه ۱۳۹۶	رشد
۱	سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور - موضوع فروش زندان‌های قدیمی	۶۴۸,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	-۹۵
۲	سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی - اعتبارات موضوع طرح‌های بیمارستان‌های کشور از جمله طرح‌های مندرج در جداول ۱۹ و ۲۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	-۹۰
۳	اعتبارات موضوع ماده (۴۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - موضوع عوارض تولید، واردات و عرضه کالاها و خدمات آسیب‌رسان به سلامت	۴۵۰,۰۰۰	۳۶,۵۰۰	-۸۶
۴	موضوع درآمد حاصل از أخذ عوارض از واردات کالاها و محصولات فرهنگی و صنایع دستی - ۸۵ درصد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ۱۵ درصد سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۹۵۴,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰	-۸۴

مأخذ: همان.

همانطور که در جدول ۵ ملاحظه می‌شود برخی ردیف‌ها با بالاترین کاهش اعتباری نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ ذکر شده‌اند. در عین حال این کاهش اعتبارات که به‌عنوان نقطه قوتی در لایحه می‌تواند باشد قاعدتاً باید با حذف ردیف‌های متفرقه‌ای که از ماهیت برنامه‌ای برخوردار هستند و ردیف‌هایی که می‌توانند ذیل دستگاه اصلی ذکر شود همراه باشد.

(میلیون ریال)

جدول ۶. ردیف‌های متفرقه با اعتباری بالاتر از ۱۰۰۰ میلیارد تومان

ردیف	عنوان	جمع قانون ۱۳۹۵	جمع لایحه ۱۳۹۶	رشد
۱	اعتبار طرح‌های مربوط به تعهدات سفرهای مقام معظم رهبری	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۰
۲	یارانه نقدی نان	۲۳,۰۰۰,۰۰۰	۲۳,۰۰۰,۰۰۰	۰
۳	یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها)	۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۰
۴	یارانه نان	۴۵,۰۰۰,۰۰۰	۸۲,۰۰۰,۰۰۰	۸۲
۶	سازمان امور مالیاتی - اعتبارات موضوع مازاد درآمدهای وصولی موضوع ردیف‌های ۱۱۰۳۰۰، ۱۱۰۲۰۰، ۱۱۰۱۰۰ و ۱۱۰۵۱۲ منظور در جدول شماره ۵ نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در این ردیف‌ها به منظور آموزش و ارتقای دانش تخصصی رفع کمبود تجهیزات و تأسیسات مورد نیاز، پرداخت پاداش به کارکنان و اجرای طرح جامع مالیاتی و مالیات بر ارزش افزوده در حدود مازاد وصولی در مقاطع سه‌ماهه	۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۰
۷	اعتبارات موضوع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یک‌سوم سهم طرح‌های نیمه‌تمام بیمارستان‌های در حال ساخت وزارت مسکن و شهرسازی و دوسوم سهم طرح‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌باشد).	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۳,۴۰۰,۰۰۰	۷
۸	اعتبار موضوع جریمه زمان غیبت مشمولان	۳۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	-۵۷
۹	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران - جبران خدمات کارکنان، هزینه‌های نگهداشت عملیاتی، خرید تجهیزات تخصصی، نصب دوربین، احداثات و به‌کارگیری فناوری‌های نوین	۱۴,۳۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	-۳۰
۱۰	اعتبارات موضوع بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه - مالچ‌پاشی و خرید قیر	۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	-
جمع		۲۳۵,۳۰۰,۰۰۰	۲۶۶,۴۰۰,۰۰۰	۱۳

مأخذ: همان.

در جدول ۶ نیز ۱۰ ردیف متفرقه‌ای که بالاترین میزان حجم اعتباری را به خود اختصاص داده‌اند، با اعتباری بالغ بر ۲۶۶,۴۰۰ میلیارد تومان ذکر شده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. مجوز قانونی برخی از ردیف‌های متفرقه مشخص نیست.
۲. با توجه به جامع و صریح بودن قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص پرداخت حقوق، مزایا و پاداش، لحاظ کردن برنامه‌هایی از این دست و در نظر گرفتن اعتباراتی برای پرداخت پاداش به کارکنان و فعالیت‌های جاری آنها صحیح نیست.
۳. حدود ۴۱ درصد از اعتبارات ردیف‌های متفرقه برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی شده است که حدود عملیات و در بسیاری از مواقع متولی انجام آن نیز مشخص نیست.
۴. 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.

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. مجوز قانونی تعداد قابل توجهی از ردیف‌های متفرقه نیاز به بررسی دارد. ردیف‌های متفرقه مختلفی قابلیت آن را دارد که تحت عنوان برنامه یا ردیف مستقلی ذیل دستگاه اجرایی مشخصی قرار گیرد. لذا در خصوص 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.