

آسیب‌های ناشی از ردیف‌های متفرقه بودجه سالانه

علی باریکانی^۱

چکیده

ردیف‌های متفرقه به‌عنوان یکی از اجزای بودجه عمومی کشور، با رشد منفی ۲۰ درصد در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۰ مواجه است. در قانون بودجه ۱۴۰۰، اعتبارات متفرقه معادل ۲۷/۶ درصد کل بودجه عمومی است. این بخش در لایحه ۱۴۰۱ با کاهش ۸/۶ درصدی به رقم ۲۲۸۵ همت رسیده که ۲۰/۸ درصد از بودجه عمومی را به خود اختصاص داده است. اعتبارات ردیف‌های متفرقه (جدول شماره ۹ قانون بودجه) مربوط به طیف گوناگونی از اعتبارات است که یا دستگاه متولی آن‌ها مشخص نیست یا به‌صورت موقتی و موقتی تخصیص داده می‌شوند. بی‌عدالتی و ناکارآمدی حاصل از ردیف‌های مشوش متفرقه در بودجه، نارضایتی اجتماعی را سبب می‌شود که تزلزل امنیت اقتصادی کشور و ناهمواری مسیر توسعه و تعالی بودجه را به ارمغان می‌آورد. دلایل وجودی ردیف‌های متفرقه را کمتر می‌توان هدفمندی و کمک به بهبود روند توسعه و برنامه‌ریزی بودجه دانست. این گزارش با هدف شناخت دقیق ردیف‌های متفرقه و آسیب‌شناسی حضور و ظهور این بخش در بودجه‌های سالانه نگاشته شده است. درنهایت، با در نظر گرفتن چگونگی تضعیف امنیت اقتصادی کشور با این بخش، شفافیت در ارقام عملکرد، تعیین دستگاه متولی و آسیب‌شناسی ردیف‌های متفرقه، توجه به سند آمایش سرزمین، محدود کردن سالانه اعتبارات و مشارکت بخش خصوصی به‌عنوان راهکارهای پیشنهادی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: بودجه ردیف‌های متفرقه، ناکارآمدی بودجه، امنیت اقتصادی.

مقدمه

ایران (و البته برخی کشورهای با ساختار مشابه اقتصاد ایران) است، با اصول بودجه‌ریزی که همانا شفافیت و پاسخ‌گویی است و روش بودجه‌ریزی عملیاتی را توصیه می‌کند، مغایرت دارد. بخش زیادی از ردیف‌های متفرقه امکان قرار گرفتن به‌عنوان ردیف مستقل زیر نظر دستگاه‌های اجرایی یا قابلیت برنامه‌ای شدن طبق برنامه‌های مندرج در بودجه‌های سالانه را دارند. ممکن است بخشی از اعتبارات متفرقه برای اقتصاد ایران لازم باشد یا تعداد اندکی از آن‌ها موجب بزرگ شدن سرجمع کل ارقام متفرقه

یکی از اجزای بودجه عمومی کشور، ردیف‌های متفرقه است. گزارش‌ها ۱۹۷ ردیف متفرقه در لایحه بودجه ۱۴۰۱ و ۲۲۰ ردیف را در قانون بودجه ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. در لایحه بودجه ۱۴۰۱، ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، حدود ۲۰ درصد رشد منفی داشته است. بیشتر اعتباراتی که در ردیف‌های متفرقه می‌آید، بدون برنامه است و دستگاه اجرایی دریافت‌کننده آن مشخص نیست. این نوع تخصیص اعتبار که ویژگی منحصر به فرد بودجه‌ریزی

۱- وضعیت بودجه‌های متفرقه در نظام

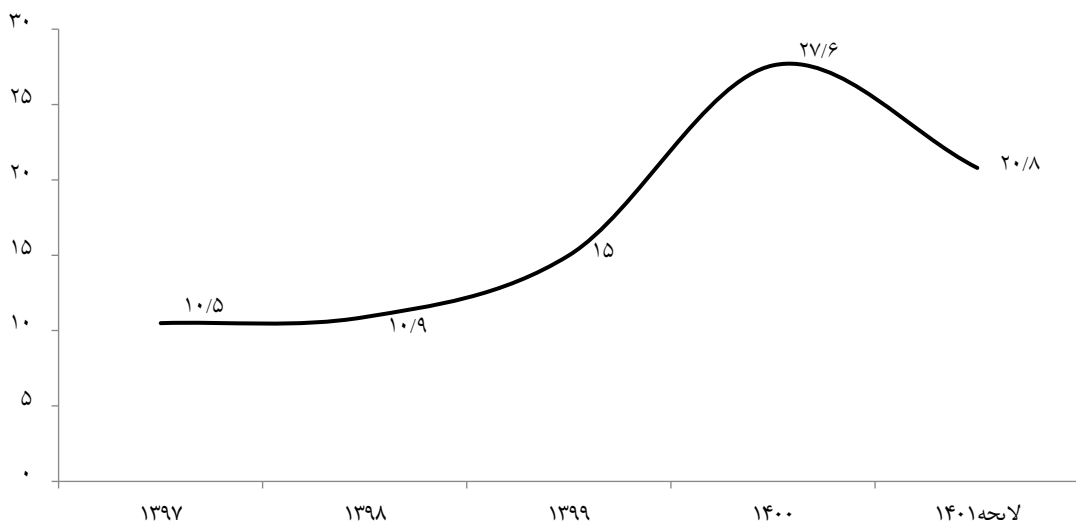
بودجه‌ریزی کشور

یکی از اجزای بودجه عمومی کشور، ردیف‌های متفرقه است. اعتبارات یارانه‌ها (به‌جز یارانه‌های نقدی)، اعتبارات متمرکز درآمد و هزینه، اعتبارات پیش‌بینی‌نشده، اعتبارات ردیف‌های موقت، اعتبارات نهادهای خاص، اعتبارات سود و کارمزد وام و اعتبارات مالی در بخش متفرقه بودجه دسته‌بندی شده‌اند. در قانون بودجه ۱۴۰۰، اعتبارات متفرقه معادل ۲۷/۶ درصد کل بودجه عمومی است. این بخش در لایحه ۱۴۰۱ با کاهش ۶/۸ درصدی به رقم ۲۲۸۵ همت رسیده که ۲۰/۸ درصد از بودجه عمومی را به خود اختصاص داده است. به عبارتی، یک «گام رو به جلو»؛ زیرا سهم ردیف‌های متفرقه از مصارف عمومی دولت از ۲۷/۶ در قانون بودجه ۱۴۰۰، به ۲۰/۸ درصد در لایحه ۱۴۰۱ کاهش یافته است.

شود، اما مشکل از آنجا آغاز می‌شود که سهم ردیف‌های متفرقه از کل بودجه عمومی کشور به رقم بالایی می‌رسد و هر ساله در بودجه تکرار می‌شود. پرسش اصلی این است که تداوم و گسترش این ردیف‌ها در بودجه به چه میزان هم‌راستا با اهداف توسعه‌ای بودجه سالانه است؟

بررسی تبعات این ردیف‌ها در بودجه سالانه در قالب موارد مهمی مانند ترویج فساد و رانت اقتصادی، تعمیق بحران غالب شدن نگاه منطقه‌ای و استانی بر نگاه ملی در بودجه و همچنین، ردیف‌گرایی و سهم‌خواهی نمایندگان در تخصیص اعتبارات بودجه توضیح داده شده است. از این رو طبق اطلاعات موجود، این گزارش ابتدا به ارائه اعتبارات و بررسی مهم‌ترین ردیف‌های جدول شماره ۹ بودجه سالانه پرداخته است. همچنین، با بررسی چگونگی تضعیف امنیت اقتصادی کشور، در پایان به ارائه راهکارهایی برای هموارتر شدن مسیر بودجه کشور می‌پردازیم.

نمودار ۱- نسبت اعتبارات بودجه متفرقه به بودجه عمومی در سال‌های ۱۴۰۱ لایحه- ۱۳۹۷



مأخذ: محاسبات تحقیق.



همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود، نسبت اعتبارات بودجه متفرقه به بودجه عمومی، با رشد ۱۲/۶ درصدی نسبت به مصوب ۱۳۹۹، به ۲۷/۶ رسیده است. در ادامه، مطابق با لایحه ۱۴۰۱، سهم این بخش نسبت به اعتبارات پیش‌بینی شده بودجه عمومی که ۱۳۷۲ همت در نظر گرفته شده، ۲۰/۸ درصد پیش‌بینی شده است.

با نگاهی مقایسه‌ای به اعتبارات متفرقه درمی‌یابیم، از ۲۸۵ همت اعتبارات متفرقه لحاظ‌شده در لایحه ۱۴۰۱، یک همت به یارانه‌ها تعلق دارد. همچنین، اعتبارات متمرکز درآمدهزینه با رشد منفی ۸۳ درصد، از ۲۶۷ همت در قانون بودجه ۱۴۰۰، به ۴۴ همت در لایحه ۱۴۰۱ تنزل یافته است.

جدول ۱- مقایسه اعتبارات متفرقه قانون ۱۴۰۰ و لایحه ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)

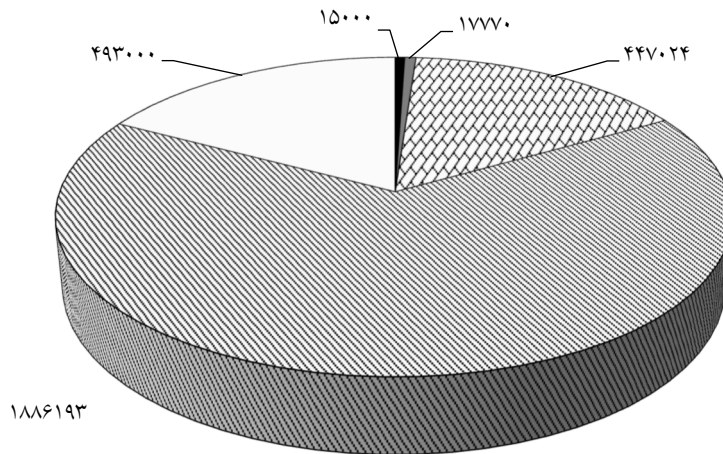
شماره ردیف	عنوان	۱۴۰۰ (قانون)			۱۴۰۱ (لایحه)			نرخ رشد (درصد)	
		هزینه	سرمایه‌ای	جمع	هزینه	سرمایه‌ای	جمع	سرمایه‌ای	جمع
۵۱۰۰۰۰	اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده	۴۰۰	۱۱۲۱۰	۱۱۶۱۰	۳۷۰۰	۱۱۳۰۰	۱۵۰۰۰	۰/۸	۲۹/۲
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۱۴۰۵۰	۱۰۰۰۰	۲۴۰۵۰	۱۰۷۷۰	۷۰۰۰	۱۷۷۷۰	-۳۰	-۶/۲
۵۳۰۰۰۰	اعتبارات متمرکز درآمدهزینه	۲۱۶۳۳۷۵	۵۱۴۰۳۹	۲۶۷۷۴۱۴	۲۴۹۸۱۴۴	۱۹۷۱۷۹	۴۴۷۰۲۴	-۶۱/۶	-۸۳/۳
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۱۵۰۵۰۶	۱۸۳۷۳۹	۳۳۴۲۴۵	۹۹۱۳۴۶	۸۹۴۸۴۶	۱۸۸۶۱۹۳	۵۶۰/۶	۴۶۴/۶
۶۰۰۰۰۰	سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی	۴۸۵۰۰۰	۰	۴۸۵۰۰۰	۴۹۳۰۰۰	۰	۴۹۳۰۰۰	۱/۶	۱/۶
	جمع کل	۲۸۱۱۳۳۱	۷۱۸۹۸۱	۳۵۳۲۳۲۰	۱۷۴۸۶۶۱	۱۱۱۰۳۲۶	۲۸۵۸۹۸۷	-۳۷/۸	-۱۹

مأخذ: محاسبات تحقیق.

مطابق جدول فوق، بیشترین تغییر را در اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) شاهدیم که از ۳۳ همت مصوب ۱۴۰۰، به ۱۸۸ همت در لایحه ۱۴۰۱ رسیده است؛ یعنی رشد حدود ۴۶۴ درصد را شاهد هستیم. در مجموع، ردیف‌های متفرقه لایحه ۱۴۰۱ با رشد منفی ۱۹ درصد به ۲۸۵ همت رسیده است. نمودار زیر مشخصاً به سهم هریک از ردیف‌های متفرقه نسبت به کل اعتبارات این بخش مطابق لایحه ۱۴۰۱ می‌پردازد.

بخشی از اعتبارات متفرقه برای اقتصاد ایران لازم است و تعداد اندکی از آن‌ها موجب بزرگ شدن سرجمع کل ارقام متفرقه می‌شود، اما مشکل از آنجا آغاز می‌شود که سهم ردیف‌های متفرقه از کل بودجه عمومی کشور به رقم بالایی می‌رسد و هر ساله در بودجه تکرار می‌شود.

نمودار ۲- اعتبارات متفرقه لایحه ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)



- اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده
- اعتبارات پارانه‌ها
- ▣ اعتبارات متمرکز درآمد-هزینه
- ▣ اعتبارات ریذیف‌های موردی (موقت)
- سود کارمزد وام‌های داخلی و خارجی

مأخذ: محاسبات تحقیق.

باید در نظر داشت، اعتبارات مربوط به دستگاه‌های اجرایی (جدول ۷ قانون بودجه) به سه دسته اعتبارات عمومی (۶۵۸ همت)، متفرقه (۳۰ همت) و اختصاصی (۹۴ همت) تقسیم می‌شود. اعتبارات عمومی و متفرقه از محل منابع عمومی تأمین می‌شود و تفاوت اصلی آن‌ها در این است که اعتبارات متفرقه دستگاه‌ها، ماهیت موقتی و موردی دارد و برای همین، از اعتبارات عمومی تفکیک می‌شود. در لایحه ۱۴۰۱، این ستون از جدول ۷ حذف و جداول به تفکیک منابع و مصارف ذکر شده است. همچنین، جدول ۷-۱ که اعتبارات متفرقه انتقال یافته به جداول ۷ و ۱۰ را بیان می‌داشت نیز حذف شده است. همان‌طور که توضیح داده شد، اعتبارات ریذیف‌های متفرقه (جدول ۹ قانون بودجه) مربوط به طیف گوناگونی از اعتبارات است که یا دستگاه متولی آن‌ها مشخص نیست یا به صورت موقتی و موردی

همان‌طور که از نمودار فوق درمی‌یابیم، ریذیف‌های موردی (موقت) با ۹۸ ریذیف زیر آن با اعتباری بالغ بر ۱۸۸ همت، حدود ۶۶ درصد از کل اعتبارات ریذیف‌های متفرقه را شامل می‌شود. بعد از آن، ریذیف سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی به ارزش ۴۹ همت و اعتبارات متمرکز درآمد-هزینه با ۸۸ ریذیف و اعتباری بالغ بر ۴۴ همت، به ترتیب ۱۷ و ۱۵ درصد از مرجع اعتبارات ریذیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۴۰۱ را به خود اختصاص داده است.

گفتنی است، این سهم‌ها در قانون بودجه سال جاری (۱۴۰۰) اندکی متفاوت است؛ سهم اعتبارات تخصیص داده شده به ترتیب به اعتبارات متمرکز درآمد-هزینه حدود ۷۶ درصد، سود و کارمزد ۱۳ درصد و اعتبارات ریذیف‌های موردی (موقت) ۹ درصد، و در مجموع، حدود ۹۸ درصد از اعتبارات ریذیف‌های متفرقه به این سه بخش سرازیر شده است.

۱. در لایحه ۱۴۰۱ و قانون بودجه ۱۴۰۰، یک ستون با عنوان متفرقه نیز به جدول دستگاه‌های اجرایی افزوده شده که ماهیتاً مشابه اعتبارات عمومی است.

(۸۳-۵۵۰۰۰۰) پیش‌بینی شده است که سهم وزارت جهاد کشاورزی از این رقم را ستاد مقابله با گردوغبار تعیین می‌کند.

- دولت از محل ردیف‌های متفرقه (۸۵-۵۵۰۰۰۰) مبلغ ۴۰۰ میلیارد تومان برای طرح‌های آبرسانی عشایری در نظر گرفته که نسبت به اعتبار اختصاص‌یافته از محل فوق به سازمان امور عشایر ایران در سال گذشته، با ۶ درصد رشد، از ۳۷۷/۵ به ۴۰۰ میلیارد تومان رسیده است.

- در لایحه بودجه ۱۴۰۱ اعتبارات ردیف متفرقه اجرای طرح‌های آبیاری تحت فشار و نوین، اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوانداری به طرح‌های متناظر مندرج در پیوست شماره ۱ افزوده شده است و با توجه به بالا بودن تخصیص‌های مندرج در پیوست شماره ۱ نسبت به طرح‌های ردیف متفرقه، منابع مناسب‌تری به طرح‌های فوق اختصاص می‌یابد.

- دولت برای صندوق تثبیت بورس در لایحه ۱۴۰۱ مبلغ ۶ همت پیش‌بینی کرده که به‌تمامی جزو اعتبارات هزینه‌ای است. در قانون بودجه ۱۴۰۰ تخصیص در این باره وجود نداشت.

- در لایحه ۱۴۰۱ برای اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت حدود ۱۲ همت در نظر گرفته شده است که مواردی مانند اهدای سالانه جایزه ملی جوانی جمعیت، انتشار سالانه ۲ همت اوراق مالی اسلامی برای احداث، تکمیل و تجهیز خوابگاه‌های دانشجویی متأهلی، افزایش تسهیلات و مدت زمان بازپرداخت وام به‌ازای هر فرزند زیر

تخصیص داده می‌شوند. گزارش‌ها نشان می‌دهد از ۱۹۷ ردیف متفرقه در لایحه بودجه ۱۴۰۱ و تعداد ۲۲۰ ردیف در قانون بودجه ۱۴۰۰، بخش زیادی از ردیف‌ها امکان قرار گرفتن به‌عنوان ردیف مستقل زیر نظر دستگاه‌های اجرایی یا قابلیت برنامه‌ای شدن طبق برنامه‌های مندرج در بودجه‌های سالانه را دارند. بالا بودن رقم این اعتبارات در قانون بودجه ۱۴۰۰ عمدتاً مربوط به ارقامی است که تا پیش‌ازین در احکام و تبصره‌های بودجه ذکر می‌شدند و در قانون بودجه ۱۴۰۰ برای شفاف‌سازی منابع و مصارف عمومی دولت به جداول منتقل شده‌اند. در خصوص این اعتبارات و ارقام مندرج در جدول شماره ۹ بودجه سالانه، نکات زیر حائز اهمیت است.

- با نگاهی دقیق‌تر به جزئیات ردیف‌های متفرقه جدول شماره ۲، متوجه حذف و جایگزینی برخی ردیف‌های بودجه می‌شویم. تغییر طبقه‌بندی ۲۶-۵۳۰۰۰۰ در لایحه بودجه ۱۴۰۱ با عنوان «اعتبارات موضوع ۰/۲۷ درصد از ۹ درصد تعرفه مالیات بر ارزش‌افزوده، ۸۵ درصد سهم وزارت ورزش و جوانان، ۱۵ درصد سهم وزارت آموزش و پرورش» بالغ بر ۱۹۸۶۰ میلیارد ریال در قانون بودجه ۱۴۰۰ در نظر گرفته شده است. این ردیف‌ها جای خود را به «وزارت جهاد کشاورزی-افزایش تولید شیر و گوشت موضوع بند ص تبصره ۶» به ارزش ۱۴۰۰ میلیارد ریال داده است.

- برای مقابله با آثار مخرب ریزگردها و تأثیر آن بر شبکه‌های برق، در لایحه بودجه سال آینده ۳۱۶/۳ میلیارد تومان از محل ردیف‌های متفرقه

- صندوق‌های بازنشستگی تهدیدی بسیار جدی برای هزینه‌های دولت است. در سال ۱۳۹۳ حدود ۲۴ همت به این صندوق‌ها کمک می‌شد. در سال ۱۴۰۱ این رقم به ۴۲۰ همت رسیده که ۲۲۰ همت آن کمک دولت و ۲۰۰ همت آن همسان‌سازی است؛ یعنی در ۹ سال شاهد رشد ۱۶۵۰ درصدی این بخش هستیم. دقیق‌تر اینکه، اگر ۲۲ همت پاداش بازنشستگی (۶۸-۵۵۰۰۰۰) را به ۴۲۰ همت بیفزاییم، با رشد ۱۷۴۱ درصدی مواجه می‌شویم.
- ۲۰ سال، همچنین افزایش ۳ برابری یارانه برای ۴ دهک پایین درآمدی که والدین هیچ‌کدام در دستگاه‌های مذکور در ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه و مواردی از این دست، که میزان عملکرد دولت در تبصره‌ها و ماده‌های ذیل قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت باید به‌طور کامل مشخص شود و با توجه به بی‌ثباتی حاکم در بستر جامعه و تورم کم‌سابقه و تنش‌زا دقیقاً آسیب‌شناسی شود و اینکه چه میزان برای جامعه ملموس بوده است.

جدول ۲- برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه قانون ۱۴۰۰ و لایحه ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱
۵۱۰۰۰۰	اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده	۱۱۶۱۰	۱۵۰۰۰
۳	اعتبارات طرح‌های مربوط به تعهدات سفرهای مقام معظم رهبری	۱۰۰۱۰	۱۰۰۰۰
۴	اعتبارات طرح‌ها و هزینه‌های مربوط به سفرهای رئیس جمهوری	۸۰۰	۴۲۰۰
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۲۴۰۵۰	۱۷۷۷۰
۱	تأمین زیرساخت مسکن	۱۰۰۰۰	۷۰۰۰
۳	یارانه و کمک زبان حمل‌ونقل عمومی، قطار شهری و اتوبوس	۱۰۰۰۰	۵۰۰۰
۵	جبران زبان عملیات آب و فاضلاب روستایی سراسر کشور	۲۵۰۰	۲۵۰۰
۶	یارانه و کمک زبان حمل‌ونقل ریلی برون شهری	-	۲۰۰۰
۵۳۰۰۰۰	اعتبارات متمرکز درآمدزاینده	۲۶۷۷۴۱۴	۴۴۷۰۲۴
۱	اعتبارات درآمدزاینده‌های دستگاه‌های اجرایی	۱۱۴۳	۴۸۰۰
۳	اعتبارات موضوع بازپرداخت فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولتی	۸۹۶۰	۳۰۰۰۰
۶	خرید احداث، تکمیل و تجهیز ساختمان‌های اداری دستگاه‌های وابسته به قوه قضائیه	۱۳۵۰۰	۵۰۰۰
۱۴	اعتبارات موضوع معافیت مالیاتی (جمعی-خرجی)	۲۰۰۰	۲۰۰۰
۱۶	گمرک جمهوری اسلامی ایران-اعتبارات موضوع ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر (جمعی-خرجی) در سقف ۶۱۰۰۰ میلیارد ریال	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰
۱۸	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران-توسعه، نوسازی و تکمیل طرح‌های شبکه ریلی مشروط به وصول درآمد حقوق ورودی	۳۴۷۶	۲۴۰۰
۲۳	اعتبارات موضوع بند ب ماده ۶۵ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	-	۴۵۰۰
۲۴	تخفیف حقوق ورودی برای جایگزینی ناوگان خودروهای فرسوده عمومی موضوع ماده ۲ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (جمعی-خرجی)	۲۰۰۰	۲۰۰۰
۲۵	استرداد حقوق ورودی و کالاهای وارداتی موضوع مواد ۶۶ تا ۶۸ و هزینه انبارداری موضوع تبصره ۲ ماده ۴۵ قانون امور گمرکی	۱۰۰۰	۳۰۰۰
۲۶	اعتبارات موضوع ۲۷/۰ درصد از ۹ درصد تعرفه مالیات بر ارزش افزوده ۸۵ درصد سهم وزارت ورزش و جوانان، ۱۵ درصد سهم وزارت آموزش و پرورش (۲۰ درصد از کل، سهم جوانان و اشتغال)	۱۹۸۶۰	-

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱
۲۸	کمک به نوسازی و تکمیل زنجیره ارزش در راستای جلوگیری از خام‌فروشی موضوع ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۶۰۰	۳۳۴۰
۳۶	اعتبارات موضوع جبران خسارات ناشی از بهره‌برداری از معادن و فعالیت‌های صنایع معدنی موضوع جزء ۵ بند الف ماده ۴۳ قانون برنامه ششم توسعه	۴۴۰	۵۰۰۰
۳۸	وزارت کشور-ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰
۴۰	صندوق توسعه حمل‌ونقل-تأمین سرمایه اولیه تشکیل صندوق	۲۸۵۰	۲۵۶۵
۴۴	اعتبارات موضوع ماده ۳۷ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱۷۶۶۰۰	۲۱۶۶۲۲
۴۷	اعتبارات موضوع درآمدهای تبلیغاتی ناشی از پخش مسابقات ورزشی (متناسب با درآمد وصولی) با سهم ۷۰ درصد سازمان صلاوسیمای جمهوری اسلامی ایران و ۳۰ درصد وزارت ورزش و جوانان	۱۵۰۰	۳۱۵۰
۵۰	تعادل بخشی و بهبود بهره‌برداری آب با توزیع استانی و جبران خسارات کشاورزان آسیب‌دیده از خشک‌سالی	۱۵۰۰	۴۵۰۰
۵۳	وزارت آموزش و پرورش-توسعه عدالت آموزشی، نوسازی و مقاوم‌سازی و خرید تجهیزات برای مدارس روستایی- موضوع وصول مالیات نگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان امام(ره) ماده ۷۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۷۴۰۰	۶۶۶۰
۵۶	شرکت ملی صنایع پتروشیمی-اجرای خط لوله انتقال اتیلن غرب کشور	-	۱۲۰۰۰
۵۸	تعمیر و نگهداری خانه‌های سازمانی نیروهای مسلح	۱۰۰۰	۲۰۰۰
۶۰	اجرای تکالیف مندرج در قانون مبارزه با مواد مخدر و اصلاحات و الحاقات بعدی آن	۷۰۰۰	۹۰۰۰
۶۲	وزارت دادگستری-اعتبارات جزء ۳ بند ۵ تبصره ۱۰، موضوع پرداخت خسارات به افرادی که جبران خسارت آن‌ها بر عهده بیت‌المال یا دولت است	۵۰۰۰	۵۰۰۰
۶۹	تأمین معیشت و سلامت مردم از محل مابه‌التفاوت نرخ ترجیحی به نرخ سامانه معاملات الکترونیکی (ای‌تی‌اس)	۵۴۰۰۰	-
۷۳	اعتبارات موضوع تبصره ۶ ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون معادن	-	۹۰۰۰
۷۶	اعتبارات موضوع افزایش ۵۰۰۰ میلیارد ریال جرایم رانندگی (۱۵۰۰ میلیارد ریال از افزایش مربوط به وزارت راه و شهرسازی جهت اصلاح راه‌های روستایی و معابر در نقاط حادثه‌خیز شهرها و روستاهای مناطق مرزی، ۱۵۰۰ میلیارد ریال برای معلولین شدید و ضایعه نخاعی ناشی از تصادفات رانندگی در اختیار سازمان بهزیستی و ۱۰۰۰ میلیارد ریال در اختیار جمعیت هلال احمر برای حوادث جاده‌ای و تجهیزات مورد نیاز و ۱۰۰۰ میلیارد ریال در اختیار پزشکی قانونی برای کمک به خرید تجهیزات و امکانات اتاق تشریح)	۵۰۰۰	۵۰۰۰
۷۷	اعتبارات موضوع قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مورخ ۱۳۹۹/۹/۳	۰	۵۴۰۰
۷۹	تأمین و تولید منابع صوتی و تصویری، ارتقای کیفیت برنامه‌های تولیدی صدا، سیما، برون‌مرزی و سیاسی	۲۰۰۰۰	-
۸۰	تکمیل طرح‌های مهار و تنظیم آب‌های مرزی از محل عواید طرح‌های تکمیل شده	-	۲۰۰۰
۸۱	تعهدات مربوط به تأمین قبر	۱۵۰۰۰۰	-
۸۱	اجرای قانون هوای پاک	-	۳۲۰۰
۸۵	اعتبارات موضوع بند «و» تبصره ۲ موضوع ارائه حق امتیاز و واگذاری سهام حق مالکانه	۱۳۰۰۰۰۰	-
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۳۳۴۲۴۵	۱۸۸۶۱۹۳
۱	سازمان برنامه و بودجه کشور-توسعه خدمات، هزینه‌های ضروری و تکمیل زیرساخت‌های مناطق کمترتوسعه‌یافته، حاشیه‌ای و بحرانی	۲۰۰۰	۴۰۰۰
۲	تأمین آب، آب‌رسانی اضطراری به شهرها و روستاها با اولویت مشارکت بخش غیردولتی و جبران حقابه‌های قانونی منتقل شده به بخش شرب	-	۱۳۰۰۰۰
۷	مطالعه راهبردی و ایجاد زیرساخت‌های توسعه منطقه مکران (شهرستان‌های چابهار، کنارک، نیک‌شهر، قصرقند، جاسک، سیریکه، میناب و بشاگرد)	۱۰۰۰۰	۱۱۰۰۰
۱۰	شرکت مادر تخصصی تولید و توسعه انرژی اتمی ایران-مابه‌التفاوت قیمت سوخت نیروگاه اتمی بوشهر	۳۳۹۵	۵۰۵۵

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱
۱۱	معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور- کمک به اقتصاد روستا از طریق توسعه زیربنای روستایی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی	۵۰۵۰	۴۵۴۵
۱۹	تعهدات پرداخت‌نشده بودجه مصوب سال‌های قبل، موضوع مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی کشور و اعتبارات تکمیلی طرح‌های خاتمه‌یافته سنوات قبل	-	۹۹۰۰
۲۲	صندوق بازنشتگی فولاد-کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان	۵۵۰۰۰	۶۰۵۰۰
۲۴	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران- برگشت درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های موضوع تبصره ۷ الحاقی به ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و مشارکت در طرح‌های سرمایه‌گذاری با اولویت مناطق محروم	۲۵۰۰	۲۲۵۰
۲۶	توسعه ورزش مدارس و ورزش همگانی و زیرساخت‌های ورزش	-	۱۳۰۰۰
۲۷	فرماندهی نیروی هوافضای سپاه‌شتاب‌بخشی به توسعه صنعت فضایی	-	۸۰۰۰
۲۸	تأمین یارانه تسهیلات و ایجاد زیرساخت‌های توسعه پایدار شرق و غرب تهران	۴۸۱۰	۸۰۰
۳۳	صندوق تثبیت بورس	-	۶۰۰۰۰
۳۸	قرارگاه فرهنگی-اجتماعی بقیه‌الله (کمک و حمایت از مؤسسات فرهنگی و اجتماعی اوج و سراج به نسبت مساوی)	-	۲۰۰۰
۴۱	کمک به تأمین و تجهیز آموزش مجازی برای دانش‌آموزان مناطق محروم	۴۰۰۰	-
۴۵	اجرای قانون پایه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان	۱۰۰۰۰	۲۵۰۰
۵۳	آبرسانی به زاهدان از دشت تهاب	-	۲۰۰۰
۵۷	برگشت مازاد درآمدهای استانی مشروط به تحقق ۳۵۰۰ هزار میلیارد ریال از درآمدهای استانی- توزیع در مقاطع سه‌ماهه	-	۵۴۰۰
۶۰	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	-	۱۲۰۰۰۰
۶۱	اعتبارات موضوع ماده ۱۶ قانون مدیریت بحران کشور	۶۱۵۰	۵۵۳۵
۶۴	کمک به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی که امکان اتمام آن‌ها در سال ۱۴۰۱ وجود دارد	-	۵۲۳۷
۶۵	اجرای طرح رتبه‌بندی معلمان	-	۲۵۰۰۰۰
۶۸	پاداش پایان خدمت بازنشستگان	-	۲۲۶۰۰۰
۷۵	سامانه انتقال آب از سد آزاد به تصفیه‌خانه سنندج	-	۲۵۰۰
۷۷	حق عضویت مجامع بین‌المللی به‌جز سازمان ملل متحد	-	۷۰۰۰
۸۲	استرداد وجوه ناشی از فروش اموال بر اساس احکام قضایی	-	۲۰۰۰
۸۳	مقابله با آثار مخرب ریزگردها و تأثیر آن بر شبکه‌های برق	-	۳۱۶۳
۸۴	سازمان انرژی اتمی ایران- اجرای قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران (۵۰۰ میلیارد ریال مربوط به غنی‌سازی و گداحت هسته‌ای و ۳۰۰ میلیارد ریال مربوط به تحقیقات راهبردی هسته‌ای)	۱۰۰۰۰	۷۰۰۰
۸۵	طرح‌های آبرسانی عشایری	۳۷۷	۴۰۰۰
۸۸	طرح‌های نوآورانه و شرکت‌های دانش‌بنیان معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری	۱۱۸۲۶	۹۰۰۰
۸۹	سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران- در اجرای ماده ۹۳ قانون برنامه ششم توسعه و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی پویانمایی، مستند، فیلم و سریال	۱۴۷۰۰	۲۴۴۵۰
۹۰	سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران- طرح نشانکی (سیگنالی)	۲۳۰۰	۲۰۷۰
۹۲	معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری- کمک به افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی	۱۰۰۰۰	۹۰۰۰
۹۳	سازمان پژوهش و نوآوری دفاعی سپند- طرح شهید فخری‌زاده	۱۰۰۰۰	۴۵۰۰
۹۴	استقرار سامانه توسعه هوشمندسازی قوه قضائیه	۱۰۰۰۰	۴۰۰۰
۹۷	تأمین الزامات تحقق رشد شاخص‌های اقتصادی- توزیع ملی و استانی	-	۸۵۰۰۰۰
۶۰۰۰۰	سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی	۴۸۵۰۰۰	۴۹۳۰۰۰

مأخذ: اطلاعات جدول شماره ۹ بودجه.



بینند. بنابراین، آغاز عملیات جدید عمرانی با کمترین اعتبار لازم به تدریج موجبات کاهش فواید ناشی از تسریع در اجرای پروژه‌ها را فراهم می‌آورد؛ زیرا پروژه‌های مندرج در ردیف متفرقه بر اساس قواعد نوشته یا نانوشته‌ای که متأسفانه در نظام تصمیم‌گیری‌ها وجود دارد، وارد پروژه‌های در دست اجرا می‌شود و طول اجرای پروژه‌های ضروری را طولانی می‌کند. در پیوست شماره ۱، به‌خوبی زمان اجرایی شدن طرح‌های عمرانی را ارائه کرده‌ایم که به دلایلی مانند ۱- افزایش بی‌رویه طرح‌های پیوست شماره ۱، ۲- افزایش حجم عملیات طرح‌ها و ۳- محدودیت در تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرا و...، زمان اجرای طرح‌های عمرانی افزایش یافته و از ۱۰ سال در سال ۱۳۹۱، به ۱۷ سال در سال ۱۳۹۹ رسیده است. مواردی مانند تحمیل هزینه‌هایی در چهارچوب وعده‌های غیرکارشناسی برخی نمایندگان و مسئولان و ناتوانی بودجه در تحقق بسیاری از آن‌ها یا نیمه‌کاره رها کردن بسیاری از پروژه‌ها زمینه تزلزل اقتصادی را فراهم می‌آورد.

پیوست شماره ۱

در قسمت هزینه‌های دولت، طول عمر اجرای طرح‌های دولت است که به‌طور متوسط به ۱۷ سال رسیده است. در بخش‌هایی مانند آب و کشاورزی متأسفانه اجرای طرح‌های عمرانی بسیار زمان‌برتر است. اگر با همین میزان اعتبارات عمرانی بخواهیم طرح‌ها را تمام کنیم، حدود ۲۸ سال زمان نیاز است. این نشان از هدررفت منابع و فاصله گرفتن از بهره‌وری است.

۲- دلایل وجودی ردیف‌های متفرقه بودجه

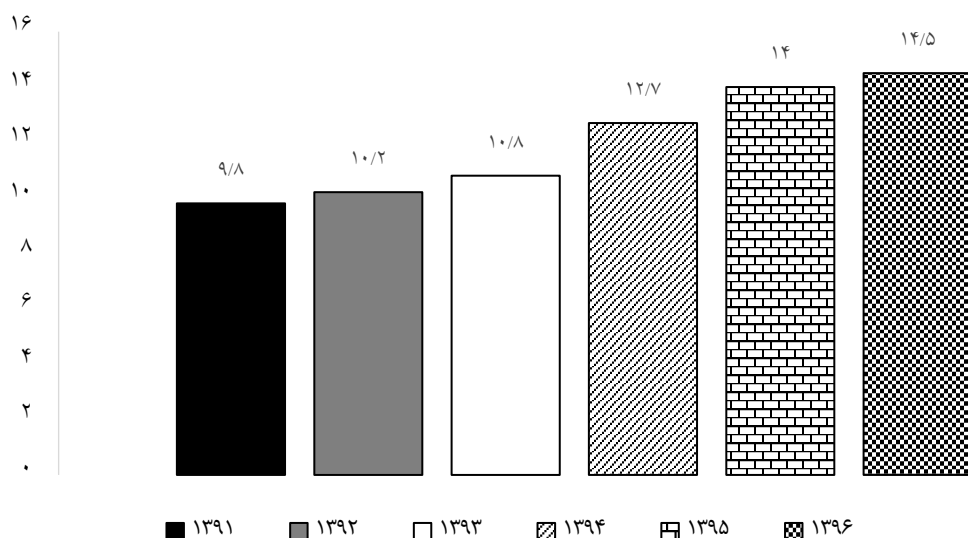
دلایل وجودی ردیف‌های متفرقه را کمتر می‌توان هدفمندی و کمک به بهبود روند توسعه و برنامه‌ریزی بودجه دانست. نامشخص بودن دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و همچنین، شفاف نبودن فعالیت‌های قابل انجام از محل آن، یکی از عوامل ابهام‌زا و مؤید مسیر غیراصولی آن است که تبعاتی مانند گسترش رانت، پیشی گرفتن نگاه منطقه‌ای و استانی بر نگاه ملی در بودجه، سهم‌خواهی نمایندگان و مواردی از این دست را به همراه دارد. در ادامه، توضیح کوتاهی از هریک ارائه می‌شود.

- رانت‌ها: دخل و تصرف‌های سیاسی مغایر با نگاه علمی، لایحه را دستخوش تغییرات بسیاری می‌کند. در واقع، رانت قدرت استان‌ها در مرکز و وزارتخانه‌ها از عوامل مهمی است که منجر می‌شود قانون بودجه شکل نامأنوسی از توسعه متوازن به خود گیرد.

- نگاه منطقه‌ای: سهم‌خواهی مجلس در کنار دولت و نقش قدرت نمایندگان سبب ایجاد سرفصل‌هایی برای برخی استان‌ها می‌شود. این تغییرات هیچ‌سختی با شمایل اولیه آن ندارد. درنهایت، با تمام تغییرات صورت‌گرفته و سرفصل‌ها و تبصره‌های اضافه و کم‌شده در بودجه، متأسفانه عملکردی به‌مراتب ضعیف را شاهد خواهیم بود که بی‌عدالتی و نابسامانی را بیش‌ازپیش ترویج می‌دهد؛ گویی نگاه منطقه‌ای بر نگاه ملی و پیشبرد اهداف توسعه‌ای غالب شده است.

- سهم‌خواهی نمایندگان: با نگاه منطقی انتظار می‌رود پروژه‌های عمرانی در کمترین زمان ممکن به پایان برسند تا کمتر مستهلک شوند و مردم آثار اجرایی آن‌ها را زود

نمودار ۳- طول عمر اجرای طرح‌ها (۱۳۹۱-۱۳۹۶)



مأخذ: مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، ۱۳۹۷.

جدول ۹ بودجه - اعتبارات مورد نیاز اتمام طرح‌های تملک و دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره ۱ قانون بودجه

بخش/امور	تعداد طرح	جمع اعتبارات سال‌های قبل	مصوب ۱۴۰۰	اعتبارات مورد نیاز برای اتمام	مدت زمان لازم (سال)
امور آب، کشاورزی و محیط‌زیست	۴۷۳	۵۲۹۲۴۱	۱۴۰۸۱۶	۴۹۰۶۱۰۵	۳۵
امور انرژی	۷۵	۱۳۰۶۸۴	۱۷۸۵۵	۹۸۶۰۶۰	۵۵
امور راه و ترابری و مدیریت عمران شهری و روستایی	۶۰۱	۱۰۵۸۲۳۰	۳۲۳۶۰۸	۶۷۰۱۵۷۱	۳۰
امور صنعت، معدن، بازرگانی و ارتباطات	۷۵	۴۴۴۵۱	۵۷۹۵	۲۲۷۹۳۹	۳۹
امور آموزش عالی، تحقیقات و فناوری	۵۰۵	۱۰۳۹۸۸	۳۰۲۵۷	۲۰۴۸۲۰	۷
امور آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای	۳۸	۱۵۹۲۷۲	۵۱۸۶۱	۱۴۶۹۶۷۶	۲۹
امور سلامت و رفاه اجتماعی	۵۱۴	۱۱۸۵۸۵	۳۵۳۰۴	۷۰۰۰۶۱	۲۰
امور عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی	۱۸۴	۱۳۲۷۱۸	۴۴۰۹۷	۴۹۰۱۷۱	۱۱
امور فرهنگ، گردشگری و ورزش	۱۸۸	۱۲۱۷۱۱	۳۱۱۴۳	۳۲۱۱۶۹	۱۰
امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع	۱	۴۳	۶	۰	۰
جمع کل	۲۶۵۴	۲۳۹۸۹۲۳	۵۸۰۷۴۲	۱۶۰۳۴۵۷۲	۲۸

روند سهم بودجه عمرانی را طی ۸ سال نشان می‌دهد. سهم این اعتبارات از مصارف عمومی در لایحه ۱۴۰۱ با رشد ۴ درصدی به ۱۸ درصد رسیده است.

مطابق لایحه ۱۴۰۱، رشد ۴۳ درصدی اعتبارات تملک و دارایی‌های سرمایه‌ای منجر به افزایش ۵ درصدی سهم این اعتبارات از مصارف عمومی بودجه نسبت به سال ۱۴۰۰ شده است. نمودار زیر



نمودار ۴- سهم بودجه عمرانی از مصارف عمومی (۱۳۹۴-لایحه ۱۴۰۱) (درصد)



ماندن برخی مناطق به سبب ضعف قدرت سیاسی مصداق بارز بی‌عدالتی است و انضباط بودجه‌ای را مخدوش می‌کند و مانع از شفافیت و نظارت دقیق کیفیت هزینه‌کرد بودجه می‌شود.

به‌واسطه ماهیت نامعلوم تغییرات وسیع این ردیف‌ها و نبود دستگاه متولی مشخص، برای فعالیت‌های راتی (سوءاستفاده‌های سیاسی)، گسترش فساد، بی‌عدالتی و نابسامانی مسیر بسیار مناسبی است که ناپایداری، نارضایتی اجتماعی و تزلزل امنیت اقتصادی را به همراه می‌آورد و گام برداشتن بودجه در مسیر توسعه و تعالی را دشوارتر می‌کند.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

در لایحه بودجه ۱۴۰۱، ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۲۰ درصد رشد منفی داشته است. رشد ۳۰۷ درصدی ردیف‌های متفرقه قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به ۱۳۹۹، کاهش ۲۰ درصدی لایحه ۱۴۰۱ را مبهم می‌سازد. با توجه به آسیب جدی بودجه‌های متفرقه به اصل شفافیت و عدالت در بودجه‌ریزی کشور و همچنین، افزایش

۴- ملاحظات امنیت اقتصادی

گفتنی است، بخشی از اعتبارات متفرقه برای اقتصاد ایران لازم است و تعداد اندکی از آن‌ها موجب بزرگ شدن سرجمع کل ارقام متفرقه می‌شود، اما مشکل از آنجا آغاز می‌شود که سهم ردیف‌های متفرقه از کل بودجه عمومی کشور به رقم بالایی می‌رسد و هر ساله در بودجه تکرار می‌شود. پرواضح است که هر چیز مبهم در مسیر بودجه‌ریزی و تخصیص اعتبارات آن به منزله راهی برای سوءاستفاده و ایجاد بستر رشد انگیزه‌های لابی‌گرایانه به شمار می‌آید. رشد ۳۰۷ درصدی ردیف‌های متفرقه قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به ۱۳۹۹، کاهش ۲۰ درصدی لایحه ۱۴۰۱ را مبهم می‌سازد. ارقام مندرج در ردیف‌های متفرقه به حدی زیاد است که اصل شفافیت و پاسخ‌گویی در بودجه‌نویسی را زیر سؤال می‌برد.

بودجه‌های متفرقه به سبب نامشخص بودن دستگاه‌های متولی و تغییرات فراوان ردیف‌ها، به تشبیه اقتصاددانان مانند «کیسه اعتباری» است که نحوه خرج کردن آن به میزان زیادی تحت تأثیر نگاه منطقه‌ای و قدرت‌های سیاسی است. از این رو محروم

- محدود کردن سالانه اعتبارات متفرقه: نظر به ماهیت مبهم ردیف‌های متفرقه در بودجه و تبعات ناشی از عدم شفافیت و بستر رانت‌زای آن، انتظار می‌رود سهمش در بودجه عمومی با گذشت زمان کاهش یابد تا از تعمیق هرچه بیشتر بحران‌های حاصل از آن جلوگیری به عمل آید.

- مشارکت بخش خصوصی: بخش عمده‌ای از ردیف‌ها امکان قرار گرفتن به‌عنوان ردیف مستقل زیر نظر دستگاه‌های اجرایی یا قابلیت برنامه‌ای شدن طبق برنامه‌های مندرج در بودجه‌های سالانه را دارند، اما از این موضوع استفاده نمی‌شود و شاهد تکرار ردیف‌هایی از این دست هستیم. پیشنهاد می‌شود به سبب وسعت ردیف‌های بودجه و ناتوانی دولتی در خصوص مدیریت و نظارت دقیق، بخش اعظمی از فعالیت‌های ذکرشده در قالب خصوصی‌سازی از حوزه اعتبارات و مدیریت دولتی بودجه خارج شود.

منابع

- بررسی بودجه دستگاه‌های اجرایی کشور در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (خرداد ۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۷۵۶۴
- چاپ پول را متوقف کنید (۱۳۹۲/۱/۲۶).
- تجارت فردا، شناسه خبر: ۱۸۰۹۲
- بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۷ کل کشور ۱۸. منابع بودجه (۱۳۹۶/۹/۲۷). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۵۶۲۲۶
- قانون بودجه ۱۴۰۰
- لایحه ۱۴۰۱

فرصت‌های رانت‌جویی در بودجه سالانه، توجه به نکات زیر در این حوزه ضروری است.

- شفافیت در ارقام عملکرد: ارائه گزارش‌های دقیق مبنی بر میزان کارشناسی‌شده اعتبارات و همچنین، چگونگی عملکرد ردیف‌های در نظر گرفته‌شده، شفافیت را که یکی از اهداف مهم بودجه‌های متفرقه است، تقویت می‌کند.

- تعیین دستگاه متولی: با توجه به آنکه طیف مختلفی از اعتبارات تخصیصی در ردیف‌های متفرقه متولی مشخصی ندارد، طبیعتاً پاسخ‌گویی هم وجود ندارد. از این رو باید دستگاه‌های متولی این اعتبارات مشخصاً مطرح یا از قالب ردیف‌های متفرقه خارج و در زیرگروه مناسب قرار داده شود.

- آسیب‌شناسی ردیف‌های متفرقه: برنامه‌محور نبودن اعتبارات ردیف‌های متفرقه و نامشخص بودن مسیر توسعه‌ای و همچنین، عدم کمک به تسهیل بودجه در دستیابی به اهداف توسعه‌ای مواردی است که باید دقیق به آن‌ها پرداخته شود. نیاز است با تشکیل تیم کارشناسی، گزارش‌های دقیقی از نحوه عملکرد این حوزه به دست آید.

- توجه به سند آمایش سرزمین: زیربناهای مورد نیاز کشور باید بر اساس برنامه آمایش سرزمین مورد مطالعه، بررسی و تصویب قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که اگر طرحی در نقطه‌ای از کشور قرار به احداث دارد، آن فعالیت به‌طور مشخص حلقه تعیین‌شده‌ای از زنجیره توسعه کشور است که در کنار دیگر حلقه‌هایی که ایجاد می‌شود، به تدریج توسعه زیربناهای کشور را تکمیل می‌کند و هیچ دوباره‌کاری یا بیهوده‌کاری صورت نمی‌گیرد.

