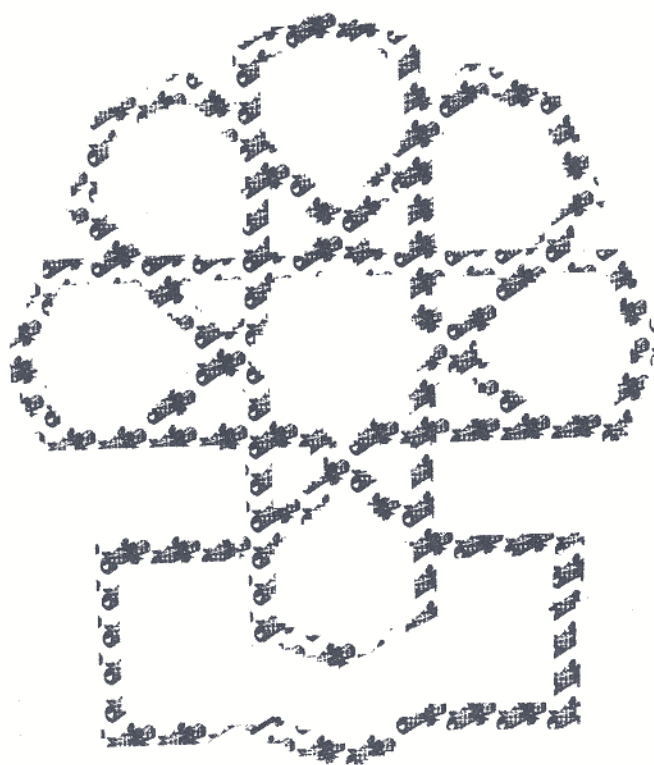




ویژگیهای کلی تبصره‌های لایحه بودجه ۷۴

از سری گزارشهای: بودجه ۷۴ - شماره (۶)



مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه واحد اسناد و اطلاع‌رسانی فارابی
شماره: ۱۹۴۵
تاریخ: ۷۳/۱۱/۱۵

معاونت پژوهشی
دی ماه ۱۳۷۳

کار: گروه بودجه

۱۹۴۵

۵۱۸

با پایان یافتن مراحل تصویب برنامه دوم و ابلاغ آن به دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گروه ویژه کارشناسی بودجه ۷۴ را فعال نموده است. گزارش‌های مفصل این گروه پس از نهایی شدن، تلخیص گردیده و در اختیار کمیسیون‌ها و نمایندگان محترم قرار می‌گیرد. ضمناً کارشناسان گروه مذکور در جلسات کمیسیون مشترک در هر مورد (تبصره یا کلیات بودجه) توضیحات لازم را عرضه می‌نمایند. امید است نتایج مذکور بتواند در راستای تقویت ساختار بودجه‌ای و ارتقای بهره‌وری از منابع مؤثر باشد. انشاءالله

کد گزارش: ۱۶۰۰۵۱۸

بحث اول: مروری بر پیشینه تبصره نویسی بودجه در ایران

تبصره نویسی در بودجه بندی ایران سابقه ای طولانی دارد. نظر به این که در گذشته و تا حدود چهار دهه پس از انقلاب مشروطیت لایحه بودجه تقدیمی دولتها به کلیات اعتباری تخصیص یافته به دستگاههای دولتی بسنده کرده و قانون بودجه در همین محدوده به تصویب می رسید، کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی وظیفه رسیدگی به بودجه های تفصیلی و اجزاء اعتباری هر یک از دستگاهها را که پس از تصویب و ابلاغ قانون بودجه تهیه می شد، برعهده می گرفت. براساس روشهای قانونی معمول، هیچ یک از دستگاهها مجاز نبودند قبل از اخذ تصویب کمیسیون بودجه در باره بودجه تفصیلی خود، بیش از عملکرد زمانی سال قبل خود از اعتبارات بودجه سال بعد استفاده نمایند.

برای تفکیک اعتبارات کلی مصوب بودجه به عملیات اجرایی و هدفهای مورد نظر و تبعیت کلیه دستگاهها از روش یکسان همه ساله بعد از تصویب لایحه بودجه، لایحه دیگری که متضمن مقررات مالی و نحوه محاسبه و اجزاء هزینه ها و درآمدها بود از تصویب می گذشت و برای اجرا و تنظیم بودجه های تفصیلی به دستگاههای دولتی ابلاغ می شد. این مقررات اخیر که در واقع بجای تبصره های بودجه مورد استفاده قرار می گرفت بنام «قانون متمم بودجه» سال خوانده می شد. بعدها مواد قانونی «لوايح متمم بودجه» در لوايح بودجه منظور شد و به عنوان تبصره های بودجه در ذیل ماده واحده جای گرفت.

بتدریج مأموریت اصلی تبصره ها از صورت اهرمهای اجرایی سیاستهای بودجه ای خارج شد و دولتها تبصره نویسی در بودجه را به عنوان مسیر سریع و ساده وضع قوانین جدید یا تغییر قوانین موجود مورد استفاده قرار دادند. هر چند ناهمگونی اعتبار حقوقی سند بودجه به عنوان «جواز یک ساله» با اعتبار حقوقی قوانین موضوعه مانعی اساسی برای قانونگذاری از طریق تبصره های بودجه محسوب می شد، اما اقبال دولتها برای بهره گیری از این مسیر به حدی بود که همه ساله تعدادی از تبصره ها تحت عنوان «تبصره هایی که تا ملغی نشده به قوت خود باقی است» در ذیل ماده واحده یک ساله بودجه منظور و به تصویب بلندمدت می رسید!

رواج قانونگذاری از طریق تبصره های بودجه، کم کم به ضعف ارتباط حقوقی و مرسوم تبصره ها با اصل ماده واحده کشیده شد و بسیاری از تبصره های مصوب هیچگونه ارتباطی با ماده واحده نداشتند. علاوه بر آن، این پدیده سبب شد که دولتها از تبصره های بودجه برای قانونگذاری در کسب درآمدها یا وضع هزینه ها کمک گرفته و بودجه نویسی را از حالت ابزار تنظیم سالانه دریافته و پرداختهای عمومی به مجموعه مختلطی برای حل و فصل روابط خود با قوه مقننه در آورند.

در سالهای اخیر توجه تازه ای از سوی قوه مقننه برای رفع این نقیصه به عمل آمده و برای جلوگیری از تصویب تبصره های نامربوط با لایحه یا تبصره های دارای اعتبار زمانی بیش از سال مالی اقدامهایی انجام یافته است، اما از آنجا که این نکته از سوی تهیه کنندگان بودجه چندان مورد توجه قرار نمی گیرد، تبصره نویسی در بودجه های کنونی به تکرار مواد قانونی سالهای قبل و طرح پیشنهادها و روشهایی مبدل گردیده که از مأموریت اصلی خود بدور است. در ادامه گزارش حاضر با امعان نظر به این یادآوری و در چارچوب اصول معمول مالیه عمومی، تحلیل خلاصه ای از تبصره های پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور از نظر ویژگیهای کلی تبصره ها ارائه گردیده است. ضمناً نظر به اینکه هدف اساسی از تهیه این

مجموعه از گزارشها، کمک به فرآیند بررسی تبصره‌ها در مجلس شورای اسلامی (کمیسیونها و جلسه علنی) می‌باشد، لذا جدای از نکات کلی و اساسی مطرح شده در مورد کلیت این تبصره‌ها در این گزارش، اظهار نظر کارشناسی در خصوص هر یک از تبصره‌ها به صورت جداگانه و به تفصیل بیشتر در گزارش شماره (۷) ارائه می‌گردد.

۱- خلاصه مطالب

در صفحات پیوست نکات مهم و اساسی که در مورد کلیت تبصره‌ها در لایحه بودجه ۱۳۷۴ به نظر می‌رسد مطرح گردیده است. این نکات معطوف به موارد زیر می‌باشد:

۱- تنوع، تعدد، پیچیدگی، تکرار، و مغایر آنها در تبصره‌های بودجه‌ای که عملاً باعث مشکلات اساسی اجرایی، و نظارتی می‌گردد.

۲- عدم رعایت مقررات و قوانین قبلی (قانون برنامه دوم، سایر قوانین) در تنظیم تبصره‌ها

۳- تداخل غیر منطقی و غیر لازم وظایف قانونگذاری مجلس و اجرائی دولت از طریق تبصره‌ها

۴- فراهم آوردن زمینه خودکفایی مالی برای دستگاههای منفرد و مجرای دولتی و تضعیف اقتدار کلی مالی دولت و حکومت به عنوان مجموعه‌ای منسجم.

۵- دخالت‌های وسیع در حوزه‌های غیربودجه‌ای از جمله در حوزه سیاست‌گذاری‌های بانکی و

اعتباری کشور

۶- عدم رعایت موازین فنی حقوقی و بودجه‌نویسی در تدوین متن تبصره‌ها

همانگونه که در متن گزارش نیز آمده است، نتیجه نهایی بررسی‌های انجام شده در این گزارش نمایانگر این نکته است که مجموعه تبصره‌های لایحه بودجه ۱۳۷۴ نیازمند بازنویسی کلی و اساسی در جهت اصلاح موارد مورد بحث می‌باشد.

۲- تفصیل

۱- ویژگی اصلی در ادبیات بودجه‌ای موجود کثرت قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است. این ویژگی به حدی است که گهگاه تنظیم‌کنندگان تبصره‌ها را به تکرار، مشابه‌نگاری و حتی مغایر نویسی با قوانین دیگر کشانیده و مقررات مالی لازم‌الاجرا را مبدل به مجموعه‌ای غیرقابل اشراف و دست‌نیافتنی کرده است. در چنین وضعیتی احتمال اجرای دقیق مقررات، ضعیف و اعمال کنترل‌های مالی دشوار می‌گردد. علاوه بر مقررات جاری مربوط به عوائد و هزینه‌های دولت، تعداد زیادی از ۱۰۱ تبصره قانون برنامه دوم، در حدود ۹۰ ماده از قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین و متجاوز از ۱۸۵ حکم در قالب ۶۰ تبصره لایحه بودجه متضمن مقررات بودجه‌ای سال ۱۳۷۴ کل کشور است. به این مجموعه، مفاد تبصره ۶۰ مبنی بر اعتبار قانون قبلی وصول برخی از درآمدهای دولت و همچنین ۳۷ آئین‌نامه اجرایی پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۷۴ که قرار است به تصویب هیئت دولت برسد را باید افزود. تکرار و مغایرت در بین متون لازم‌الرعایه در چنین مجموعه وسیعی غیرقابل اجتناب خواهد بود. ضمناً لازم به یادآوری است که بخش عمده‌ای از این مجموعه مقرراتی ناظر به درصد نسبتاً محدودی از کل درآمدهای بودجه عمومی است و لذا پیچیدگی‌های اجرایی حاصله از دیدگاه تحلیل هزینه - فایده نیز قابل توجیه به نظر نمی‌رسد.

۲- با در نظر گرفتن ارتباط قطعی میان بودجه و برنامه و با توجه به این نکته که بودجه سال ۱۳۷۴ در ضمن

رسیدگی و تدوین برنامه دوم توسعه کشور تعیین گردیده است، مشخص می‌باشد که تجاوز قابل توجه حجم اعتبارات پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ اعتبار بودجه مصوب در برنامه دوم برای این سال به معنی ایجاد تغییرات اساسی در متن مصوب برنامه دوم توسعه می‌باشد. لازم به یادآوری است که افزایش قابل توجه درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای سال ۱۳۷۴ نسبت به مصوبات برنامه، افزایشهایی که الزاماً در سالهای آتی نیز تداوم خواهد یافت، آثار قابل توجهی بر سایر متغیرهای مورد بحث، بررسی، و تصویب در برنامه دوم گذارده و همگی تعادلهای مورد نظر در برنامه دوم را در هم می‌ریزد. تأکید می‌گردد که روند افزایشی طبیعی اعتبارات بودجه سالانه و تأثیر اجرای بودجه سال جاری بر سالهای آتی، امکان بازگشت به اعتبار برنامه و مطابقت اعتبار بودجه و برنامه در سالهای بعدی را نیز غیر ممکن می‌سازد. به عبارت دیگر تغییرات قابل توجه در بودجه اولین سال اجرای برنامه دوم باعث می‌گردد که بودجه‌های پیش‌بینی شده سالهای بعد کلاً امکان اجرایی لازم را از دست بدهد و تلاشهای مربوط به تصویب قانون برنامه را تا حد زیادی بلااثر نماید. لذا، تغییر سیاستها و عملیات اجرایی بودجه‌های سنواتی و مشخصه‌های اقتصادی کلان کشور با پیش‌بینی برنامه را می‌باید پیامد حتمی افزایش اعتبار پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ کشور دانست.

۳- گذشته از آن که وضع درآمدها و هزینه‌های جدید از طریق لایحه بودجه در زمره بدعتهای دولتها به شمار می‌آید، با وجود محاسبه و پیش‌بینی درآمدهای دولت در طول اجرای برنامه آیا می‌توان ضمن لایحه بودجه مجوز وصول درآمدهای تازه‌ای را کسب نمود و آیا آثار مالی این درآمدها حرکتهای برنامه را متأثر نمی‌کند؟ پاسخ منفی به سؤال نخست سبب حذف برخی از احکام تبصره‌های پیشنهادی خواهد شد.

۴- چگونگی تنظیم و ارائه متون تبصره‌ها علاوه بر فقدان انسجام حقوقی و عبارتی دارای محمل روشنی برای دسته‌بندی و تجمیع بندهای مربوط نیست. اجتماع احکام متفاوت و پی‌گیری هدفهای مختلف در ذیل یک شماره تبصره، دریافت محمل طبقه‌بندی تبصره‌ها را دشوار می‌نماید.

۵- در تنظیم و ارائه متون تبصره‌ها تشخیص روابط میان قوای اجرایی و قانونگذاری توأم با ابهام به نظر می‌رسد. در برخی از احکام پیشنهادی، جریان مدیریت داخلی دولت نیاز به حکم قوه مقننه پیدا می‌کند و در برخی دیگر وظیفه قانونگذار به دولت محول می‌گردد.

۶- جهتگیری کلی احکام در بودجه‌های سالهای اخیر به سمت مشارکت دستگاهها در مصرف و جوهی است که خود وصول می‌کنند. استمرار این حرکت علاوه بر آن که مغایر اصول مالیه عمومی (اصل عدم اختصاص) و رعایت اولویت در سیاستهای بودجه‌ای با استفاده از مکانیزم تخصیص است، محرک دستگاههای دولتی به سوی خودکفایی مالی و گسترش حاکمیت آنها بر نظامهای مالی و بودجه‌ای است. جداسازی جریان وصول از مصرف از اصول اولیه سیلانت مالی مدیریت بخش عمومی به حساب می‌آید.

۷- به موجب قوانین موجود وظیفه نگهداری حساب اموال و دارائیهای دولت با وزارت امور اقتصادی

و دارایی است. این وظیفه، در ضمن به محاسبه و ارائه مجموع دارائیهای دولت و استهلاك سالانه آن که در واقع جزئی از هزینه‌های سالانه دولت به حساب می‌آید کمک می‌کند. نه تنها تاکنون چنین محاسباتی تنظیم و ارائه نشده است، مجوزهای متعدد موجود و پیشنهادی برای دستگاہهای اجرایی نسبت به فروش و مصرف اموال و دارائیهای منقول و غیر منقول خود وظیفه صاحب جمعی اموال و تنظیم حسابهای مربوط و همچنین محاسبه هزینه استهلاك بخش دولتی را غیر ممکن ساخته است.

۸- به رغم آن که به موجب تبصره‌های پیشنهادی بخش عظیمی از اعتبارات سیستم بانکی و حتی قسمتی از وظایف شورای پول و اعتبار و مدیریت سیستم بانکی تحت مدیریت بودجه‌ای دولت قرار می‌گیرد، برخورد جامعی در لایحه بودجه به این مسأله صورت نگرفته است. مفاد تمام یا قسمتی از تبصره‌های ۲، ۳، ۴، ۶، ۸، ۱۱، ۱۷، ۲۳، ۴۷، ۴۸، ۵۰، ۵۱، ۵۲ و ۵۷ لایحه بودجه ناظر به استفاده از اعتبارات سیستم بانکی است که باتوجه به مفاد تبصره ۹ قانون برنامه دوم می‌باید تحت نظم و ویژه‌ای تعیین و ارائه شود.

۹- در تهیه و تنظیم لایحه بودجه به تعاریف و نحوه استفاده از موازین بودجه‌نویسی مانند درآمدهای مالیاتی، حقوق گمرکی، عوارض، درآمد اختصاصی یا چگونگی استفاده از ردیفهای بودجه‌ای در درآمدها و هزینه‌ها کمتر توجه شده است.

۱۰- آثار اجرایی برخی از مقررات و پیش‌بینی‌های قانونی معتبر قبلی (قانون برنامه و سایر قوانین ذریبط) در لایحه بودجه ۱۳۷۴ به سهولت قابل مشاهده نیست. به عنوان مثال اجرای مفاد ماده ۵۴ قانون وصول برخی از درآمدها (ماده ۷۲ قانون جدید)، نحوه اجرای تبصره ۲۱ قانون برنامه، اجرای تبصره ۳۰ قانون برنامه (اصولاً برای شرکت ملی صنایع پتروشیمی مالیاتی منظور نشده است)، اجرای بند دوم تبصره ۶۳ قانون برنامه، نحوه اجرای تبصره ۷۸ قانون برنامه، آثار اجرایی مفاد تبصره ۸۸ قانون برنامه و موارد متعدد دیگری از احکام موردنظر در لایحه بودجه مشاهده نشده است.

اتخاذ تصمیم نسبت به این گونه موارد ضرورت بازنویسی تبصره‌های پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ را در جهت کاهش حجم متون، حذف موارد تکراری و غیربودجه‌ای و شفافیت نسبی مقررات مربوط مطرح سازد.

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی فارابی
شماره: ۱۹۲۵
تاریخ: ۱۳۷۴/۱۱/۱۸