

درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۲): الزامات انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۰۸۳

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۲): الزامات انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه

نام دفتر: دفتر مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

نوع گزارش: طرح/لایحه نظارتی راهبردی

تهیه و تدوین‌کنندگان: سید محسن علوی منش، رضا بختیاری نژاد

همکار: توفیق حسین‌زاده لنج‌آبادی

ناظران علمی: میثم خسروی، سید مهدی بنی‌طبا، سید عباس پرهیزکاری

صفحه‌آرا: منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون برنامه هفتم پیشرفت

۲. لایحه بودجه

۳. توسعه



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۶/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۷/۱۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	۱. مقدمه
۳	۲. پیشینه مختصر رابطه برنامه و بودجه در جهان و ایران
۵	۳. احصای احکام مرتبط با بودجه در قانون برنامه هفتم
۵	۳-۱. بخش مربوط به اصلاح ساختار بودجه در قانون برنامه
۶	۳-۲. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه
۶	۳-۲-۱. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه با تصریح تأمین مالی در قوانین بودجه
۱۶	۳-۲-۲. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه بدون تصریح تأمین مالی در قوانین بودجه
۲۰	۴. مروری بر بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کشور
۲۰	۴-۱. ساختار موضوعی بخشنامه تهیه و تنظیم بودجه
۲۰	۴-۱-۱. مبانی نظری و تحلیل شرایط اقتصاد ملی
۲۱	۴-۱-۲. راهبردهای کلان بودجه ۱۴۰۴ در راستای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت
۲۲	۴-۱-۳. رویکردهای اجرایی و ترتیبات نهادی در راستای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت
۲۳	۴-۲. ارزیابی بخشنامه تهیه و تنظیم بودجه از منظر انطباق با برنامه هفتم
۲۵	۵. الزامات برقراری رابطه میان بودجه‌های سنواتی با قانون برنامه هفتم
۲۷	۶. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۸	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۸	جدول ۱. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه هفتم با تصریح تأمین مالی آن‌ها در قوانین بودجه سنواتی
---	--

فهرست شکل‌ها

۱۸	شکل ۱. نمودار سهم احکام دارای بار مالی در فصول مختلف
۲۳	شکل ۲. رویکردهای اجرایی و ترتیبات نهادی اصلاح نظام بودجه‌ریزی برای اجرای قانون برنامه هفتم



درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۲): الزامات انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه

چکیده

یکی از اصلی‌ترین کارکردهای بودجه، تأمین مالی برنامه‌های توسعه است که در قانون برنامه و بودجه کشور آشکارا بیان شده است اما در عمل رابطه برنامه و بودجه در ایران وثیق و مشخص نبوده و علت آن عدم نگاه برنامه‌ای به بودجه، برنامه‌ناپذیری دولت‌ها (به‌ویژه از برنامه چهارم توسعه به بعد) و عدم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مناسب و منعطف است. تأکید همزمان روسای قوای مقننه و مجریه بر تعهد به اجرای قانون برنامه هفتم می‌تواند بستر مناسبی برای اصلاح و تقویت رابطه برنامه و بودجه در کشور باشد. ابلاغ بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ نشانگر عزم دولت بر بهبود این رابطه بوده و توجه به احکام مربوط به اصلاح نظام بودجه‌ریزی قانون برنامه هفتم در آن بخشنامه مؤید این مساله است. در این گزارش با اشاره به پیشینه مختصر رابطه برنامه و بودجه در کشور و احصای احکامی از قانون برنامه هفتم که به شکل مصرح یا غیرمصرح (به واسطه بار مالی) باید در لایحه بودجه ۱۴۰۴ مورد توجه دولت باشند، این مسئله بیان می‌شود که عدم ارائه جدول منابع و مصارف و عدم محاسبه مناسب بار مالی احکام قانون برنامه هفتم در فرآیند تدوین لایحه و تصویب قانون، پاشنه آشیل بهبود رابطه برنامه و بودجه می‌باشد. لذا شایسته است دولت با تهیه «برنامه تأمین مالی اجرای احکام برنامه» و شکست سالانه آنها مطابق با حکم بند (ب) ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم، این نقیصه را برطرف نماید. دولت می‌بایست در این برنامه تجهیز منابع مالی جدید را پیگیری و در صورت لزوم، آن را در سناریوهای مختلف شرایط داخلی و خارجی ارائه نماید. در صورتی که دولت از نظر بودجه‌ای اجرای همزمان تمامی احکام دارای بار مالی را امکان‌پذیر نمی‌داند و امکان تجهیز منابع پایدار جدید برای اجرای آنها وجود ندارد، ضروری است به‌جای اجرای گزینشی برخی از احکام برنامه، موضوع با توافق نمایندگان مجلس تدبیر شود.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

پس از آنکه دولت‌ها دارای نقش‌ها و وظایف مختلف در جهت توسعه و رفاه جوامع شده و به برنامه‌ریزی روی آوردند، بودجه دیگر تنها ابزاری برای تعیین درآمدها و مخارج آنها نبوده و وظیفه تأمین مالی برنامه‌های توسعه را نیز بر عهده دارد. در کشور ما نیز این امر در تدوین قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ به خوبی در نظر گرفته شده و بودجه تأمین مالی‌کننده برنامه‌های سالانه (که برش یکساله از برنامه‌های پنج‌ساله می‌باشند)، در نظر گرفته شده است. با این

وجود، در عمل، رابطه مناسبی میان برنامه و بودجه در ایران وجود ندارد. فقدان اراده سیاسی برای اجرای برنامه‌های توسعه که در وجود برنامه‌های موازی با برنامه‌های توسعه متبلور بود، یکی از دلایل اصلی این عدم ارتباط است که با عزم دولت چهاردهم مبنی بر اینکه برنامه دولت همان قانون برنامه هفتم پیشرفت می‌باشد، این مانع جدی برطرف شده است. ابلاغ بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ که اولین بودجه مبتنی بر قانون برنامه هفتم پیشرفت می‌باشد، فرصتی برای تبیین الزامات این رابطه و پیشنهادهایی برای اعمال آن‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ توسط دولت است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در این مطالعه با مرور پیشینه مختصری از رابطه برنامه و بودجه در کشور، به احصای احکامی از برنامه هفتم پیشرفت در مورد اصلاح نظام بودجه‌ریزی که بایستی در تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۴ مورد توجه قرار گیرد و نیز احکامی که لزوم ذکر آن‌ها در لوایح بودجه مورد تصریح قانون برنامه هفتم پیشرفت بوده و همچنین احکامی که با توجه به بار مالی آن‌ها باید ردپایی از آنها در لایحه بودجه وجود داشته باشد، پرداخته شده است.

خوشبختانه دولت چهاردهم در بخشنامه بودجه ۱۴۰۴ توجه مناسبی به احکام اصلاح نظام بودجه‌ریزی قانون برنامه هفتم پیشرفت داشته و نیز تأکید دولت بر اجرای برنامه، یکی از علل عمده عدم رابطه برنامه و بودجه در کشور را از بین برده است؛ اما باید توجه داشت که عدم ارائه جداول منابع و مصارف در برنامه هفتم پیشرفت و عدم محاسبه مناسب بار مالی برنامه، موجب ابهام در امکان اجرایی ساختن همه احکام قانون برنامه خواهد شد که در این زمینه دولت چهاردهم باید تدبیری به خرج دهد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مشکل عدم محاسبه مناسب بار مالی قانون برنامه هفتم پیشرفت و احتمال عدم تکافوی منابع دولت برای اجرای همه احکام آن و نیز با عنایت به اصول چهارگانه‌ای که بخشنامه بودجه ۱۴۰۴ بر دولت فرض کرده است، پیشنهاد میشود دولت محترم با تهیه «برنامه تامین مالی اجرای احکام برنامه» و شکست سالانه آنها مطابق با حکم بند (ب) ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، این نقیصه را برطرف نماید. بدیهی است در این برنامه دولت محترم باید تجهیز منابع مالی جدید را هم پیگیری و در صورت لزوم، «برنامه تامین مالی اجرای احکام برنامه» را در سناریوهای مختلف شرایط داخلی و خارجی ارائه نماید.

در صورتی که دولت از نقطه نظر بودجه‌ای اجرای همزمان تمامی احکام دارای بار مالی را امکان‌پذیر نمی‌داند و امکان تجهیز منابع پایدار جدید نیز برای اجرای آن‌ها وجود ندارد، ضروری است به جای اجرای گزینشی از برخی از احکام برنامه، موضوع با توافق نمایندگان مجلس و دولت تدبیر شود.

۱. مقدمه

«در کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی اقتصادی-اجتماعی استفاده می‌کنند، نظام‌های بودجه‌ریزی علاوه بر معانی و مأموریت‌های معمول، به‌عنوان سند قانونی یا به‌عنوان نظام اطلاعات مالی-عملیاتی دولت، معنا و مأموریت مهم



دیگری نیز دارد. در این کشورها بودجه سالانه به‌عنوان بخشی از برنامه‌های توسعه میان‌مدت باید با مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه تنظیم و اجرا شود، چراکه یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای اجرایی شدن هر برنامه، تأمین مالی مناسب است. بنابراین انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به سوی تحقق اهداف برنامه‌های توسعه از طریق ایجاد هماهنگی‌های ساختاری در تابعیت بودجه از برنامه صورت پذیرد.

اما آنچه در عمل رخ می‌دهد تا حدود زیادی متفاوت است؛ به عبارت دیگر، برنامه‌ریزان اقتصادی در بحث‌های نظری همواره بر بهره‌گیری از بودجه به عنوان برنامه کوتاه‌مدت و ابزار اجرایی برنامه‌های توسعه تأکید می‌ورزند، اما انعطاف‌پذیری و سهولت تصمیم‌گیری بودجه‌ای در مواجهه با مسائل پیش‌بینی‌نشده و نیز قابلیت اصلاح و تکرار سالانه و حتی کوتاه‌مدت بودن این تصمیم‌ها در مقایسه با پیش‌بینی‌های میان‌مدت برنامه‌های توسعه، فعالیت‌های بودجه‌ای را قرین واقعیت‌های اجرایی می‌ساخت و آن‌ها را از پیگیری مطلق اهداف مصوب و دارای انضباط برنامه‌های توسعه منحرف می‌کرد» [۱].

البته اکنون که نخستین سال آغاز به کار دولت چهاردهم با نخستین بودجه پس از ابلاغ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مصادف شده است؛ ریاست محترم جمهوری مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۰۱، طی نامه شماره ۸۳۷۱۰ «بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور» را ابلاغ کرد و در مقدمه آن اجرای برنامه هفتم را به‌عنوان برنامه دولت خود مورد تأکید قرار داد. در این بخشنامه تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ بر اساس احکام قانون برنامه هفتم و بسته‌های اصلاحات ساختاری مصوب شورای عالی هماهنگی سران قوا نیز تصریح شده است. در شرایطی که تطابق لایحه بودجه با برنامه هفتم به‌مثابه یک اصل اساسی مورد وفاق قرار گرفته است؛ شناسایی الزامات تطابق بودجه با برنامه از جانب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد ناظر بر اجرای قوانین برنامه و بودجه ضروری به نظر می‌رسد و این گزارش تلاش دارد تا الزامات مزبور را تبیین نماید.

این گزارش پس از مقدمه در چهار بخش تهیه شده است. بخش اول به بیان پیشینه بسیار مختصری از رابطه برنامه و بودجه در جهان و ایران می‌پردازد در بخش دوم احکامی از قانون برنامه هفتم که می‌بایست ردّ پای در لایحه بودجه ۱۴۰۴ داشته باشند، احصاء می‌شوند، در بخش سوم بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه مرور شده و درنهایت در بخش چهارم گزارش، الزامات تطابق لایحه بودجه با قانون برنامه هفتم بیان می‌شود.

۲. پیشینه مختصر رابطه برنامه و بودجه در جهان و ایران

«تعریف ساده و قدیمی بودجه، «سیاهه دخل و خرج عمومی» یا «سند پیش‌بینی معاملات دولت» می‌باشد اما شروع قرن حاضر با رویدادها و تغییرات بدون سابقه‌ای در مالیه عمومی و مسایل بودجه‌ای دولت‌ها همراه بود. مقارن دو جنگ جهانی پیاپی و عواقب گسترده آن‌ها، مسئولیت‌های تازه‌ای به دولت‌ها محول شد» [۲]. برای ایفای این مسئولیت‌های جدید، دولت‌ها به برنامه‌ریزی روی آوردند و بالتبع «نظام‌های بودجه‌ای به عنوان جزئی از مجموع وسیع برنامه‌های

توسعه اقتصادی و اجتماعی عمل می‌کنند و به دلیل هدفگذاری‌های بخش‌های مختلف و برقراری نسبت‌های لازم در تخصیص منابع، تعهداتی را برای دوره‌های میان‌مدت، بلندمدت و حتی برای نسل‌های آینده به وجود می‌آورند. این ویژگی، نظام‌های بودجه‌ریزی را به برنامه‌های کوتاه مدت مالی برای هزینه‌های عملیاتی و اجرائی برنامه‌های میان‌مدت مبدل می‌سازد و شیوه‌های نوینی را برای محاسبه و ثبت وقایع مالی و اعتباری در قالب تعهدات آینده بخش‌ها و برنامه‌های پیشنهادی طلب می‌کند» [۲].

در کشور ما نیز نظام بودجه‌ریزی با تغییرات مشابهی مواجه بوده است. به گونه‌ای که در گذشته «روابط مالی دولت و مردم در چهارچوب روش‌های ساده و مشخصی تنظیم می‌گردید که هدف آن تأمین هزینه‌های دربار، حکومت و ارتش بود. در اواخر حکومت قاجار و پیدایش دیدگاه‌های تازه نسبت به حکومت و دولت و نیز آثار نامطلوب عملکرد کارگزاران سیاسی کشور در اداره امور جامعه» [۲] تلاش‌های نافرجامی در اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور صورت گرفت. پیروزی مشروطه‌طلبان فرصت نوین برای این اصلاح بود زیرا به تعبیر سید حسن تقی‌زاده، مالیه روح مشروطه بود و در این راستا، «نخستین قانون محاسبات عمومی ایران با اقتباس از چند فقره قوانین مالیه عمومی فرانسه تهیه و در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی از تصویب مجلس گذشت» [۲]. «قانون گفته شده در سال‌های ۱۳۱۲، ۱۳۴۹ و ۱۳۶۶ مورد اصلاح قرار گرفت» [۳].

در ادامه، تکوین اندیشه برنامه‌ریزی در ایران و تدوین اولین برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۷ صورت گرفت و در آن راستا «در برنامه عمرانی دوم، تلاش‌هایی برای سامان‌دهی بودجه کشور انجام گرفته است. به صورت مشخص در سال‌های ۱۳۳۹ تا ۱۳۴۲ برای تغییر نظام بودجه‌ریزی به سوی برنامه‌ای تلاش‌هایی انجام شد که در نهایت با شکست مواجه شد. با این حال در سال‌های ۱۳۴۳ و ۱۳۴۴ ساختار بودجه‌ریزی متمرکز شد» [۴]. بدین معنا که پیش از آن تهیه بودجه جاری یا بودجه عادی دولت به عهده وزارت دارائی و تنظیم بودجه عمرانی با سازمان برنامه بود [۲] در سال ۱۳۴۳ که دفتر مرکزی بودجه در سازمان برنامه تشکیل گردید، وظیفه تهیه بودجه برنامه‌ای نیز به عهده سازمان مذکور نهاده شد. هدف‌های نخستین و اعلام شده برای انتقال این وظیفه به سازمان برنامه برقراری ارتباط میان برنامه‌های عمرانی و بودجه کشور و تمرکز در برآوردهای مربوط به منابع و مصارف با استفاده از شیوه‌های تازه مدیریت مالی بود [۲].

همچنین «برای تحقق بودجه برنامه‌ای و در کل طراحی ساختار مالی و اجرایی مناسب‌تر، قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید و مراحل مربوط به تهیه و تصویب بودجه از قانون محاسبات عمومی منتزع گشته و به عهده آن گذاشته شد» [۳]. «با اجرای قانون برنامه و بودجه، دوگانگی در روش‌ها و مراحل تهیه و تنظیم بودجه از میان برداشته شد و دگرگونی‌های چشمگیری در صورت‌های بودجه‌ای به وقوع پیوست. تهیه و تنظیم بودجه بر عهده سازمان برنامه و بودجه گذاشته شد و خزانه‌داری و اجرای مالی آن در وزارت امور اقتصادی و دارایی متمرکز گردید. علی‌رغم این تحولات، ماهیت‌های متفاوت این قانون و قانون محاسبات عمومی مانع از ایجاد و اشاعه ساختار مالی واحد و متناسبی برای مجموعه نظام شد و دیدگاه‌های غیرمتشابه آنها که یکی بر پایه اصل مسئولیت محاسباتی از طریق تأمین و برقراری نوع خاصی از روابط سازمانی و دیگری بر اساس مقتضیات توسعه و چگونگی توزیع و کنترل جریان‌های تخصیص در منابع بود، جهت‌های متناقضی را در فرایند مالی و بودجه‌ای کشور به وجود آوردند» [۳].

قابل ذکر است که مبتنی بر قانون برنامه و بودجه، ایران دارای سه نوع برنامه بلندمدت، پنج ساله و سالانه است که



برنامه‌های پنج ساله برای تحقق برنامه بلندمدت و برنامه سالانه برش یک ساله برنامه‌های پنج ساله و نیز بودجه‌های سنواتی تأمین مالی کننده برنامه‌های سالانه می‌باشد.

۳. احصای احکام مرتبط با بودجه در قانون برنامه هفتم

راهبرد اصلی قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور، انضباط‌بخشی به رابطه دولت با ارکان اقتصادی کشور و بازگرداندن نقش‌آفرینی به دستگاه‌های کلیدی در رشد اقتصادی است؛ چراکه انضباط مالی ارکان مختلف دولت می‌تواند یکی از بلندترین گام‌های کشور در رسیدن به بودجه‌ای تراز و بدون کسری باشد. همچنین یکپارچه‌سازی مدیریت مالی دولت می‌تواند تسلط دولت بر بودجه سالانه را افزایش دهد و قدرت تصمیم‌گیری را با شفافیت منابع و مصارف در مدیران تقویت کند.

لذا در راستای اجرای بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی مقام معظم رهبری^۱، در قانون برنامه هفتم احکامی برای اصلاح ساختار بودجه پیش‌بینی شده است. همچنین از آنجایی که تأمین مالی برنامه‌های توسعه در قالب بودجه‌های سالیانه انجام می‌پذیرد؛ لذا در این بخش از گزارش علاوه بر احکام مربوط به «اصلاح ساختار بودجه» در قانون برنامه، احکام دارای بار مالی موجود در این قانون نیز در دو دسته «احکام دارای بار مالی که تأمین مالی آن‌ها در قوانین بودجه الزام شده است» و «احکام دارای بار مالی که تأمین مالی آن‌ها در قوانین بودجه به صراحت بیان نشده است» مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۱-۳. بخش مربوط به اصلاح ساختار بودجه در قانون برنامه

فصل سوم از فصول ۲۴گانه قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت به موضوع «اصلاح ساختار بودجه» پرداخته است؛ مهم‌ترین مواد مربوط به اصلاح بودجه دولت در این قانون به شرح ذیل می‌باشد:

- افزایش نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بودجه عمومی به ۲۵ درصد در پایان برنامه؛ جدول اهداف کمی ماده (۱۲).

- ایجاد نظام یکپارچه و هوشمند مدیریت مالی دولت از طریق تبدیل شدن حساب دستگاه‌ها به حساب اعتباری و تخصیص منابع به دستگاه‌ها با اعتبار الکترونیکی و واریز در وجه ذی‌نفع نهایی؛ بند «ب» ماده (۱۳).

- تکلیف دستگاه‌های اجرایی مستفید از بودجه کشور به ارائه برنامه عملیات سالانه خود، حداکثر تا پایان مرداد ماه هر سال؛ بند «پ» ماده (۱۳).

- تلقی جزاها یا جریمه‌های نقدی واریزی به خزانه‌داری کل کشور به عنوان درآمد عمومی دولت؛ بند «الف» ماده (۱۷).

- محدود کردن ایجاد درآمدهای جدید توسط دستگاه‌های اجرایی به روش درآمد- هزینه؛ بند «ب» ماده (۱۷).

۱. اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق: «احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها»، «واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه»، «تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی»، و «شفاف‌سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه».

- تکلیف سازمان به طراحی و استقرار نظام نوین درآمد- هزینه استان‌ها با هدف افزایش پایدار درآمدهای استانی و بهبود تعادل‌های استانی در چارچوب سازوکارهای انگیزشی کارآ و اثربخش از طریق تفکیک وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی و بازگشت نظام‌مند درآمدهای مازاد وصولی به استان‌ها؛ بند «پ» ماده (۱۷).
- کاهش هزینه‌های جاری، ارتقای بهره‌وری منابع و ارتقای شفافیت در هزینه‌کرد از طریق تکلیف سازمان به استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی تا سال دوم برنامه؛ بند «الف» ماده (۱۸).
- ممنوعیت ایجاد بار مالی مازاد بر مصوب بودجه سنواتی، در اشکال مختلف؛ بند «ت» ماده (۱۸).
- ممنوعیت هرگونه تصمیم در مراجع تصمیم‌گیری و شوراها، بدون پیش‌بینی بار مالی آن در بودجه سنواتی؛ تبصره بند «ت» ماده (۱۸).
- افزایش بهره‌وری منابع اختصاص یافته به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از طریق تعیین تکلیف این طرح‌ها و شناسایی و واگذاری طرح‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری و درحال بهره‌برداری دارای قابلیت مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی؛ بند «الف» ماده (۱۹) و ماده (۲۰).
- منوط کردن ایجاد هرگونه بدهی یا تعهد توسط دستگاه‌های اجرایی به تأیید سازمان صرفاً با رعایت شاخص پایداری بدهی‌های دولت؛ بند «الف» ماده (۲۴).

۲-۳. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه

واکاوای احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت از منظر بار مالی به دلیل محدودیت منابع مالی قابل برنامه‌ریزی ضروری است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۶۰۹ حکم از کل هزار و ۳۱۵ حکم قابل احصاء این قانون معادل ۴۶ درصد از احکام آن واجد بار مالی است و در مقابل آن ۷۰۶ حکم یعنی ۵۴ درصد فاقد بار مالی است.

۱-۲-۳. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه با تصریح تأمین مالی در قوانین بودجه

در میان احکام قانون برنامه هفتم که واجد بار مالی است؛ پیش‌بینی تأمین مالی ۴۱ حکم در قوانین بودجه سنواتی به صراحت مشخص شده است. در جدول زیر احکامی از قانون برنامه هفتم پیشرفت بیان شده است که دارای بار مالی هستند و نسبت به تأمین مالی آن‌ها در بودجه‌های سنواتی الزام صورت گرفته است. در میان این احکام ۳۶ حکم تکلیفی و ۵ حکم ارشادی وجود دارد.

**جدول ۱. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه هفتم با تصریح تأمین مالی آن‌ها در قوانین بودجه سنواتی**

ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
۱	۶	ب		۲	تسهیلات اشتغالزایی	سازمان	سازمان مکلف است در سقف اهداف سالانه این نوع کسب و کارها که با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب شورای عالی اشتغال می‌رسد و همچنین میزان تسهیلات مورد نیاز آنها منابع قرض الحسنه مورد نیاز و منابع بودجه عمومی برای کمک به زیرساخت، پارانه سود تسهیلات، کمک و تسهیلات و تلفیق با منابع بانکی را در لوائح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.
۲	۱۰	ب	۱		بازپرداخت بدهی دولت و شرکتهای دولتی به مؤسسات اعتباری	وزارت امور اقتصادی و دارایی و رئیس مجمع عمومی شرکت دولتی بدهکار	معادل طلب حسابرسی شده مؤسسات اعتباری از دولت و شرکتهای دولتی، اوراق مالی اسلامی با سررسید حداکثر پنج سال در اختیار مؤسسات اعتباری طلبکار قرار می‌گیرد. اوراق مالی اسلامی مربوط به بدهی دولت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) و اوراق مالی اسلامی مربوط به بدهی شرکتهای دولتی توسط شرکت دولتی بدهکار منتشر و تضمین می‌شود. این اوراق حداکثر ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، باید به مؤسسات اعتباری تحویل شود. مسؤولیت اجرای این بند حسب مورد بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس مجمع عمومی شرکت دولتی بدهکار است. اوراق مذکور مشمول ماده (۲۷) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران است. همچنین این اوراق با بدهی فعلی دولت یا شرکتهای دولتی به مؤسسه اعتباری، جایگزین و معادل آن از بدهی دولت یا شرکت دولتی که در دفاتر آن مؤسسه اعتباری ثبت شده، کسر می‌گردد. فقط سود اوراق مذکور حسب مورد در بودجه سنواتی دولت یا شرکت دولتی بدهکار پیش‌بینی می‌شود.
۳	۱۷	الف			حذف درآمد اختصاصی یا درآمد- هزینه دستگاه‌های اجرایی و تأمین آن در بودجه	دولت (سازمان)	ماده ۱۷- به منظور افزایش درآمدهای دولت اقدامات زیر انجام می‌شود: الف- تمامی وجوهی که به عنوان جزای نقدی یا جریمه بابت جرمها و تخلفات توسط مراجع قضائی، شبه قضائی، انتظامی و اداری و شرکتهای دولتی به موجب قوانین اخذ و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود، به عنوان درآمد عمومی دولت تلقی می‌گردد و دستگاههای وصول کننده این درآمدها حق استفاده مستقیم از آن را به عنوان درآمد اختصاصی یا درآمد- هزینه ندارند. دولت مکلف است نیازمندی اعتباری دستگاههای مذکور را متناسب با ارقام و اعتبارات موجود و در حدود درآمدهای وصولی دولت در لوائح بودجه سنواتی از محل اعتبارات بودجه عمومی کشور پیش‌بینی نماید.
۴	۲۴	الف			درج و تادیه تعهدات دولت در لوائح بودجه	سازمان	سازمان مکلف است تعهدات هر سال دولت را در سقف لوائح بودجه سنواتی درج نموده و برای تادیه آن منابع لازم را پیش‌بینی نماید. تبصره- آن بخش از بدهی‌های دولت که به صورت اوراق مالی اسلامی ایجاد شود با ضریب هفت دهم (۰/۷) در محاسبات سقف بدهی منظور می‌شود.

ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
۵	۲۴	ث			پرداخت بدهی‌های حسابرسی شده دولت به شهرداری‌ها، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء	سازمان	سازمان نسبت به پرداخت بدهی‌های حسابرسی شده قانونی دولت به شهرداری‌ها، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء تا پایان برنامه، اقدام قانونی به عمل آورد. هرگونه تکلیف جدید به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که منجر به افزایش هزینه شود و هرگونه معافیت و کاهش درآمد بدون تأمین منابع مالی آن ممنوع است.
۶	۲۸	الف			تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	دولت (سازمان)	دولت مکلف است در طول اجرای برنامه در قالب بودجه‌های سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود (وفق بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱) به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر اقدام نماید. تمام وجوه پرداختی و کمکهای دولت به صندوق‌های بازنشستگی، مزاد بر سهم کارفرمایی و سهم دولت و همچنین کلیه تضامین قانونی تأدیه نشده، به‌عنوان تأدیه بدهی دولت محسوب می‌شود. صندوق بازنشستگی فولاد نیز در صورت طلب قانونی از دولت مشمول این حکم است. هرگونه کمک دولت در قالب بودجه سنواتی مزاد بر بدهی‌ها نیز به‌عنوان مطالبه دولت محسوب می‌شود. ایجاد هرگونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بدون تأمین منابع در طول اجرای برنامه ممنوع می‌باشد. دیون موضوع این بند باید بعد از کسر کمکهای دولت در قوانین بودجه سنواتی به تأیید سازمان حسابرسی کل کشور رسیده باشد.
۷	۲۸	ب			تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	دولت (سازمان)	دولت مکلف است در طول اجرای برنامه در قالب بودجه سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل تأدیه نقدی در بودجه سنواتی و اوراق بهادار قانونی و واگذاری سهام و اموال و دارایی‌های مزاد بر نیاز دولت در چهارچوب قوانین و نیز از طریق روشهای تهاتر، واگذاری سهام شرکت‌های بوری و غیربوری سودده با رعایت سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، تهاتر میعانات گازی و نفتی، خوراک و انرژی واحدهای تولیدی متعلق به سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابعه، واگذاری اوراق بهادار اسلامی (رایج بازار پول و سرمایه) منتشرشده توسط دولت، اعطای ضمانتنامه‌های دولتی و امتیازات مورد توافق و واگذاری طرح(پروژه)های دارای توجیه اقتصادی با درصد پیشرفت بالا و سایر موارد قابل واگذاری با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی اقدام کند.
۸	۲۸	ر	۳		متناسب‌سازی پرداختی مستمری بازنشستگی صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است تا پایان سال دوم برنامه نسبت به متناسب‌سازی پرداختی مستمری بازنشستگی صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بر اساس محاسبات بیمه‌ای و در چهارچوب بندهای (۳) و (۴) سیاستهای کلی تأمین اجتماعی، متناسب با اعتبار دریافتی در بودجه‌های سنواتی اقدام قانونی به عمل آورد.



ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
۹	۳۱	ث			پرداخت ۲۰ درصد حداقل دستمزد به مددجویان تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی کل کشور	دولت (سازمان)	دولت مکلف است در طول اجرای برنامه علاوه بر پرداخت یارانه فعلی، هرسال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار، در چهارچوب بودجه سنواتی و از محل درآمد قانون هدفمند کردن یارانهها با حذف خانوارهای پردرآمد و در قالب ردیف مستقل از طریق دستگاههای مذکور تأمین و پرداخت نماید. تبصره- کمیته امداد امام خمینی (ره) مطابق اساسنامه خود در مورد این بند اقدام می‌نماید.
۱۰	۳۱	ج			پیش‌بینی منابع مورد نیاز برای حمایت از اشتغالزایی کمیته امداد و سازمان بهزیستی	دولت (سازمان)	کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور مکلفند با هدف توانمندسازی و ایجاد درآمد پایدار، افراد تحت پوشش خود و همچنین افراد کم‌درآمد جامعه را در طرحهای اشتغال خرد و خانگی با رویکرد زنجیره‌های تولیدی و تعیین سهم در رشد تولید ملی، دارای شغل پایدار نمایند. دولت مکلف است منابع مورد نیاز شامل تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی، کمکهای خیرین، نهادهای عمومی و ستادها و بنیادهای انقلاب اسلامی را با در نظر گرفتن سرانه قابل قبول اشتغال در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.
۱۱	۳۳	ب		*	جبران هزینه تحمیلی ناشی از مداخلات دولت در بازار از طریق قیمت‌گذاری تکلیفی	وزارت جهاد کشاورزی	به‌منظور جبران هزینه تحمیلی ناشی از مداخلات دولت در بازار از طریق قیمت‌گذاری تکلیفی، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت بازار که توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین می‌شود را در سقف منابع پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی پرداخت نماید.
۱۲	۳۳	ت	۲		تکمیل و اجرای طرح‌های پیشران کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی	نسبت به تکمیل و اجرای طرح‌های پیشران کشاورزی به‌ویژه در حوزه آب و خاک از جمله اجرای گام (فاز) دوم طرح احیا و بهبود اراضی کشاورزی (۵۵۰ هزار هکتاری خوزستان و ایلام)، طرح جامع احداث و ساماندهی زیرساخت‌های منابع آب و خاک کشاورزی در استان‌های شمالی در سطح یک میلیون هکتار و تکمیل و توسعه و بهره‌برداری از طرح‌های گرمسیری و سردسیری با هماهنگی وزارت نیرو در قالب بودجه سنواتی و به میزان اختصاص منابع اقدام نماید.
۱۳	۳۳	ت	۳		بهره‌برداری از سامانه کشاورزی هوشمند پیشرفته آبیاری زیرسطحی	وزارت جهاد کشاورزی	نسبت به بهره‌برداری از سامانه کشاورزی هوشمند پیشرفته آبیاری زیرسطحی (طرح نهاد پیشران)، مبتنی بر رطوبت‌رسانی، تغذیه خاک و هوارسانی زیرسطحی در اراضی کشت و صنعت کارون و اراضی کشاورزی بالای ده هکتار کل کشور در قالب بودجه سنواتی و به میزان اختصاص منابع به‌نحوی اقدام نماید که در اراضی مذکور، به‌صورت تدریجی، رأساً یا از طریق بخشهای دیگر از جمله خصوصی، تعاونی و غیردولتی مصرف آب کشاورزی حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) کاهش یابد و بهره‌وری تولید حداقل یک و نیم برابر ارتقا یابد و راه‌اندازی خطوط تولید خوراک دام (سیلاژ یونجه) به‌نحوی صورت پذیرد که وابستگی به واردات خوراک دام کاهش یابد.

ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
۱۴	۳۳	چ			رساندن نسبت کفایت سرمایه بانک کشاورزی به حداقل هشت درصد	دولت (سازمان)	دولت مجاز است با هدف رساندن نسبت کفایت سرمایه بانک کشاورزی به حداقل هشت درصد (۸/۸)، اعتبار لازم جهت افزایش سرمایه نقدی بانک مزبور را در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.
۱۵	۳۸	ح			افزایش حجم آب استحصالی کشور	وزارت نیرو	وزارت نیرو مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و کشور و با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی که سهم دولت از محل پیش‌فروش آب استحصالی در بودجه سنواتی درج می‌شود اقدامات لازم را به منظور افزایش حجم آب استحصالی کشور، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) متوسط بلندمدت نزولات آسمانی سالانه (پنج درصد (۵٪) از محل مدیریت (کنترل) آبهای سطحی، پنج درصد (۵٪) از طریق آبخیزداری و آبخوانداری و پنج درصد (۵٪) از طریق استحصال آبهای جوی و سامانه‌های استحصال آب باران و کاهش تبخیر از سامانه‌های ذخیره، انتقال و توزیع آب) به عمل آورد. تعدیل یا اصلاح جدول شماره (۷) قانون (موضوع ماده (۳۷) این قانون)، متناسب با آب استحصالی از عملکرد این بند، به تصویب مجلس می‌رسد.
۱۶	۳۹	الف	۳		تأمین و نصب ابزار اندازه‌گیری دارای استاندارد معتبر برای مشترکین جدید شهری و روستایی اقدام کنند. به شرکتهای مزبور اجازه داده می‌شود نسبت به تعویض این ابزار برای مشترکین موجود (با اولویت پرمصرف) اقدام کنند. هزینه نصب و تأمین ابزارهای هوشمند برای مشترکین شهری و روستایی پرمصرف (بالتر از الگوی مصرف) بر عهده مشترکین یا بهره‌برداران بوده و پرداخت آن به صورت اقساطی مجاز است. منابع مالی هزینه‌های نصب و تأمین ابزارهای اندازه‌گیری هوشمند برای مشترکین شهری و روستایی در حد الگوی مصرف و پایین‌تر در بودجه سنواتی لحاظ می‌گردد.	شرکتهای ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب مکلفند نسبت به تأمین و نصب ابزار اندازه‌گیری دارای استاندارد معتبر برای مشترکین جدید شهری و روستایی اقدام کنند. به شرکتهای مزبور اجازه داده می‌شود نسبت به تعویض این ابزار برای مشترکین موجود (با اولویت پرمصرف) اقدام کنند. هزینه نصب و تأمین ابزارهای هوشمند برای مشترکین شهری و روستایی پرمصرف (بالتر از الگوی مصرف) بر عهده مشترکین یا بهره‌برداران بوده و پرداخت آن به صورت اقساطی مجاز است. منابع مالی هزینه‌های نصب و تأمین ابزارهای اندازه‌گیری هوشمند برای مشترکین شهری و روستایی در حد الگوی مصرف و پایین‌تر در بودجه سنواتی لحاظ می‌گردد.	
۱۷	۳۹	الف		۱	تعیین تعرفه صفر آب، برق و گاز مشترکان خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور	وزارتخانه‌های نفت و نیرو	وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلفند تعرفه آب، برق و گاز مشترکان خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور را به گونه‌ای اصلاح نمایند که با رعایت مناطق جغرافیایی تا سقف الگوی مصرف (به تناسب سرانه مصرف برای تعرفه آب) برابر با صفر منظور گردد. اعتبارات مذکور در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد.
۱۸	۳۹	الف		۲	یک‌بار معافیت افراد تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز از هزینه انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحد مسکونی اختصاص‌یافته به افراد تحت پوشش، فقط برای یک‌بار معافند. اعتبارات مذکور در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد.	وزارتخانه‌های نفت، نیرو، راه و شهرسازی و کشور	افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و خیرین مسکن‌ساز در خصوص ساخت مسکن برای افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی مذکور از پرداخت هزینه صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحد مسکونی اختصاص‌یافته به افراد تحت پوشش، فقط برای یک‌بار معافند. اعتبارات مذکور در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد.



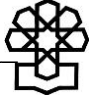
ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
۱۹	۴۸	د	۳		افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون	وزارت امور اقتصادی و دارایی	یک‌سوم از سهم بخش تعاون از منابع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنواتی به منظور افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون اختصاص می‌یابد تا صرفاً برای اعطای تسهیلات و پوشش خطرپذیری (ریسک) به تعاونی‌های فراگیر ملی با اولویت تعاونی‌های فعال در حوزه کشاورزی یا تأمین انرژی و تعاونی‌های مرزنشین مناطق محروم و تحرک بخشی به صادرات مرزی تخصیص یابد. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است منابع مربوط به بخش تعاون حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی را در حسابی مختص به بخش تعاون در خزانه واریز نماید.
۲۰	۴۸	د	۶		اختصاص خط اعتباری برای خریداران محصولات دانش‌بنیان ایرانی در کشورهای هدف	دولت	دولت مکلف است نسبت به اختصاص خط اعتباری برای خریداران محصولات دانش‌بنیان ایرانی در کشورهای هدف با رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، هشتادم (۸۰) و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی، در تنظیم لوایح بودجه سنواتی اقدام قانونی لازم را انجام دهد.
۲۱	۵۰	پ		۱	تأمین زمین و زیرساخت‌های خانه سازمانی نیروی انتظامی	دولت (وزارت راه و شهرسازی)	دولت مجاز است زمین، پشتیبانی‌های لازم و زیرساخت‌های مورد نیاز جهت احداث یکصد هزار واحد خانه سازمانی نیروهای فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (فراجا) را به صورت رایگان تأمین نماید و منابع مورد نیاز آن را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.
۲۲	۵۱	الف		*	تأمین زمین، ساخت و واگذاری مسکن معیشت‌محور و بازنگری در طرح‌های هادی و بهسازی روستاها	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بر اساس وظایف قانونی و اساسنامه، حسب مورد نسبت به تأمین زمین، ساخت و واگذاری مسکن معیشت‌محور و بازنگری در طرح‌های هادی و بهسازی روستاها در سقف منابع ملی و استانی و شهرستانی و در قالب بودجه سنواتی و منابع داخلی اقدام می‌نماید.
۲۳	۵۳	ث			معافیت ترهین اسناد ملکی برای افراد فاقد مسکن	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (قوه قضاییه) ^۱	در راستای حمایت از افراد فاقد مسکن در کلیه طرح‌های حمایتی مسکن، تمام مراحل ترهین اسناد ملکی به نام دولت یا بانک منوط به پیش‌بینی آن در بودجه سنواتی از شمول مواد (۱۲۳) و (۱۲۴) قانون ثبت اسناد و املاک اصلاحی ۱۳۸۴/۸/۱۵ و آیین‌نامه‌های مرتبط، مستثنی هستند.
۲۴	۵۷	ت	۴		تأمین مالی خرید و اجاره به شرط تملیک هواپیما و بالگرد	وزارت راه و شهرسازی	وزارت راه و شهرسازی با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مجاز است: نسبت به تأمین مالی خرید و اجاره به شرط تملیک هواپیما و بالگرد از محل منابع داخلی و خارجی در قالب تسهیلات با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی برای شرکت‌های هواپیمایی ایرانی از طرق مختلف از جمله صندوق توسعه حمل‌ونقل و صندوق توسعه ملی اقدام کند. همچنین اعطای کمک‌های فنی- اعتباری توسط دولت در قالب بودجه سنواتی در این خصوص مجاز می‌باشد.

ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
۲۵	۶۹	ب			جبران مابه‌التفاوت تعرفه خدمات تشخیصی و درمانی در بخش‌های دولتی و خصوصی	دولت (وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی)	هیچ یک از پزشکان، دندانپزشکان، داروسازان و مشمولان قانون ارتقای بهره‌وری کارکنان بالینی نظام سلامت مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۰ که در استخدام رسمی، پیمانی و قراردادی دستگاه‌های اجرائی شاغل در ستاد یا مراکز و مؤسسات ارائه خدمات سلامت موضوع قانون مذکور هستند، مجاز به فعالیت انتفاعی پزشکی در مراکز تشخیصی آموزشی درمانی و بیمارستان‌های بخش خصوصی، عمومی غیردولتی و خیریه با رعایت تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ یا فعالیت انتفاعی پزشکی در بخش خصوصی مرتبط با حوزه ستادی مربوط به غیر از دستگاه اجرائی خود نیستند. مسؤلیت اجرای این حکم حسب مورد بر عهده وزرای مربوط و رئیس سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران است. دولت مکلف است به منظور اجرای این حکم، از طریق اعمال تعرفه مربوط و اصلاح نظام پرداخت کارانه بر مبنای مابه‌التفاوت تعرفه خدمات تشخیصی و درمانی در بخش‌های دولتی و خصوصی موضوع بند «الف» ماده (۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در چهارچوب بودجه سنواتی خدمات ذی‌نفعان را جبران نماید.
۲۶	۶۹	ث			توسعه پایگاه‌های فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی	سازمان فوریت‌های پزشکی (اورژانس) کشور (وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی)	به منظور ارائه خدمات فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی (اورژانس) و دسترسی عادلانه مردم به این خدمات در اقصی نقاط کشور، سازمان فوریت‌های پزشکی (اورژانس) کشور مکلف است نسبت به توسعه پایگاه‌های زمینی شهری، جاده‌ای، هوایی (تأمین یا خرید خدمات) و دریایی فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی در سقف بودجه سنواتی اقدام نماید.
۲۷	۷۱	الف			تأمین راهبردی دارو و تجهیزات مصرفی پزشکی	دولت (سازمان)	... ذخایر راهبردی دارو و تجهیزات مصرفی پزشکی با کیفیت به میزان حداقل شش ماه نیاز کشور با اولویت تولید داخلی و واردات رسمی تأمین باشد. دولت مکلف است از طریق دستگاه‌های مربوط، منابع مورد نیاز را در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی نموده و در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار دهد.
۲۸	۷۳	ب/پ			پرداخت سرانه حق بیمه پایه سلامت افراد مورد تعهد دولت	دولت (سازمان)	ب- حق بیمه پایه سلامت خانوار به شرح ذیل، سهمی از درآمد خانوار می‌باشد: ۱- خانواده روستاییان، عشایر و اقشار نیازمند تحت پوشش نهادهای حمایتی: معادل هفت درصد (۷٪) حداقل دستمزد مشمولان قانون کار که صد-درصد (۱۰۰٪) آن بر مبنای بند «الف» این ماده توسط دولت در قالب بودجه سنواتی تأمین می‌شود. ۲- کارکنان دستگاه‌های اجرائی: معادل هفت درصد (۷٪) حقوق و مزایای مستمر آنان که بخشی از آن به میزانی که در بودجه سنواتی تعیین می‌گردد از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود. ۳- بیمه‌شدگان و مشترکان سازمان تأمین اجتماعی: مطابق قانون تأمین اجتماعی ۴- سهم خانوارهای سایر اقشار، متناسب با گروه‌های درآمدی: معادل هفت درصد (۷٪) درآمد، حداکثر معادل سقف درآمد کارکنان دولت



ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
							پ- دولت مکلف است پرداخت سرانه حق بیمه پایه سلامت افرادی را که به عهده دارد، به صورت کامل در لویج بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید و صددرصد (۱۰۰٪) آن را با رعایت ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور و ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و مشابه پرداخت‌های فصل اول حقوق و دستمزد به سازمان بیمه سلامت ایران تخصیص دهد.
۲۹	۷۳	ج			ارائه رایگان خدمات بستری برای مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، رزمندگان معسر و زنان سرپرست خانوار معسر با تأیید نهادهای مربوط به صورت رایگان و برای سایر گروهها در دهکهای اول تا پنجم دو درصد (۲٪) و سایر دهکها ده درصد (۱۰٪) تعیین می‌گردد. اجرای حکم این بند منوط به تأمین منابع مالی مورد نیاز توسط دولت در قوانین بودجه سنواتی است.	دولت (سازمان)	سهم بیمه‌گذار (فرانشیز) در موارد بستری برای مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، رزمندگان معسر و زنان سرپرست خانوار معسر با تأیید نهادهای مربوط به صورت رایگان و برای سایر گروهها در دهکهای اول تا پنجم دو درصد (۲٪) و سایر دهکها ده درصد (۱۰٪) تعیین می‌گردد. اجرای حکم این بند منوط به تأمین منابع مالی مورد نیاز توسط دولت در قوانین بودجه سنواتی است.
۳۰	۷۵	خ			پذیرش هزینه کرد اماکن فرهنگی، هنری، ورزشی در مناطق محروم و کم‌برخوردار با کم‌برخوردار به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی	سازمان امور مالیاتی کشور (وزارت امور اقتصادی و دارایی)	سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است به منظور ایجاد مشوقهای لازم در اجرای وظایف تکلیفی دولت و افزایش مشارکت مردمی و خیرین در ساخت و توسعه اماکن، هزینه‌کرد اشخاص حقوقی و حقیقی در ساخت، تکمیل، تجهیز و توسعه اماکن فرهنگی، هنری، ورزشی در مناطق محروم و کم‌برخوردار را با رعایت ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و حسب مورد با هماهنگی و تأیید وزارتخانه‌های ورزش و جوانان، فرهنگ و ارشاد اسلامی و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با اولویت طرحهای نیمه‌تمام به صورت صددرصد (۱۰۰٪) به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی نماید. حکم این بند در خصوص احداث مدارس و حفاظت از میراث فرهنگی ثبت‌شده در مناطق محروم و کم‌برخوردار منوط به رعایت شرایط مذکور و صرفاً به میزان پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی تسری می‌یابد.
۳۱	۷۷	الف		*	افزایش چهل و سه درصدی (۴۳٪) سهم دولت در تأمین اعتبارات سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران	سازمان	به‌منظور تحقق تکالیف و شاخصهای تعیین‌شده در این قانون برای سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، سازمان مکلف است در سال اول برنامه، علاوه بر افزایش سنواتی نسبت به افزایش چهل‌وسه درصدی (۴۳٪) سهم دولت در تأمین اعتبارات سال ۱۴۰۲ سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران اقدام کند و این افزایش را در سنوات بعد از سال ۱۴۰۳ نیز پایه افزایش بودجه سنواتی قرار دهد.
۳۲	۷۸	ث			اختصاص بیست و هفت صدم درصد از کل نه درصد مالیات بر ارزش‌افزوده بر ارزش‌افزوده را در طول اجرای برنامه برای ساماندهی امور جوانان و ترویج و تعمیم فعالیت بدنی و همگانی‌شدن ورزش اختصاص دهد. این مبلغ در ردیفهای مربوط به وزارتخانه‌های ورزش و جوانان به میزان شصت درصد	سازمان	سازمان مکلف است بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش‌افزوده را در طول اجرای برنامه برای ساماندهی امور جوانان و ترویج و تعمیم فعالیت بدنی و همگانی‌شدن ورزش اختصاص دهد. این مبلغ در ردیفهای مربوط به وزارتخانه‌های ورزش و جوانان به میزان شصت درصد

ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
					و تعمیم فعالیت بدنی و همگانی شدن ورزش		(۶۰٪) و آموزش و پرورش به میزان چهل درصد (۴۰٪) در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و به‌طور مستقیم از خزانه به این وزارتخانه‌ها پرداخت می‌شود. تبصره ۱- این اعتبار فقط در استان‌ها هزینه می‌شود. تبصره ۲- پرداخت هرگونه وجهی از این محل به ورزش حرفه‌ای، ممنوع و در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است.
۳۳	۸۵	الف			پیش‌بینی اعتبار اجرای برنامه‌های فوق‌العاده پایش و کاهش آسیبهای اجتماعی	سازمان	سازمان مکلف است اعتبار لازم جهت اجرای برنامه‌های فوق‌العاده پایش و کاهش آسیبهای اجتماعی بر اساس شاخصهای معتبر و زمان‌بندی متناسب را در لوائح بودجه سنواتی کشور پیش‌بینی نماید.
۳۴	۸۸	ث			پرداخت کردن سهم فرهنگیان به صندوق‌ها یا حساب پس‌انداز کارکنان دولت	دولت (سازمان)	کارکنان وزارت آموزش و پرورش می‌توانند به اختیار خود عضو حساب پس‌انداز کارکنان دولت شوند. برای آن دسته از کارکنان وزارت آموزش و پرورش که عضو سایر صندوق‌ها بوده‌اند، با تغییر عضویت صندوق صرفاً برای یک‌بار وجوه پس‌انداز آنها به تفکیک سهم دولت، سهم مستخدم و سود حاصل از سرمایه‌گذاری به محل عضویت جدید انتقال می‌یابد. کارکنان وزارت آموزش و پرورش که عضویت هر یک از صندوق‌ها یا حساب پس‌انداز کارکنان را پذیرفته‌اند و یا خواهند پذیرفت، باید ماهانه تا پنج درصد (۵٪) از حقوق و مزایای خود را به حساب آنان (حسب مورد در صندوق یا حساب پس‌انداز کارکنان) واریز کنند و دولت نیز مکلف است همه‌ساله معادل سهم واریزی فرهنگیان را به هر یک از صندوق‌ها یا حساب پس‌انداز کارکنان دولت که عضویت آن را پذیرفته‌اند، به‌طور کامل در ردیف اعتباری خاصی در بودجه سنواتی منظور و پرداخت نماید.
۳۵	۸۸	ج			پرداخت پاداش بازنشستگی معلمان با استمرار فعالیت	دولت (وزارت آموزش و پرورش)	دولت مجاز است در صورت تأمین اعتبار در قوانین بودجه سنواتی، پاداش بازنشستگی معلمان در رتبه‌های استادیار معلم و بالاتر را در پایان سنوات مورد نیاز قانونی برای بازنشستگی هر فرد بدون اعمال فرایند بازنشستگی، پرداخت و با استمرار خدمت آنان با رعایت سقف قانونی الزام بازنشستگی موافقت نماید.
۳۶	۹۲	پ			تنظیم و اجرای سیاست‌های حمایتی از خیرین مدرسه‌ساز	سازمان	سازمان مکلف است نسبت به تنظیم و اجرای سیاست‌های حمایتی از خیرین مدرسه‌ساز و منظور نمودن معادل کمکهای تحقق‌یافته آنان جهت تکمیل طرح(پروژه)های نیمه‌تمام خیرین در بودجه سنواتی اقدام نماید، منوط به این‌که تعیین ساختگاه منطبق بر طرحهای مصوب و مبتنی بر اسناد آمایش سرزمین صورت گیرد.
۳۷	۹۹	پ			اختصاص منابع حاصل از مالیات بر درآمد و عوارض صادرات کلیه مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی، فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی،	معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری	کلیه منابع درآمدی موضوع این بند و نیز حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات خطوط تولید، صنعتی، معدنی و کشاورزی با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی و با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی در راستای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان در اختیار معاونت علمی، فناوری و اقتصاد



ردیف	ماده	بند	جزء	تبصره	عنوان	دستگاه اجرایی	متن
					گازی و پتروشیمی به اجرای قانون جهش تولید دانش بنیان و افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی		دانش بنیان ریاست جمهوری قرار می‌گیرد به نحوی که معادل پنجاه درصد (۵۰٪) این منابع صرف افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی شود.
۳۸	۱۰۲	الف			اختصاص حداقل پنج درصد (۵٪) از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی به تقویت بنیه دفاعی	دولت (سازمان)	دولت مکلف است در اجرای بند (۲۳) سیاست‌های کلی برنامه هفتم و به منظور افزایش توان دفاعی کشور در تراز قدرت منطقه‌ای و تأمین منافع و امنیت ملی، حداقل پنج درصد (۵٪) از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی را به عنوان سهم تقویت بنیه دفاعی در ردیفهای تقویت بنیه دفاعی در بودجه سالانه کشور اختصاص دهد. حداقل سهم یادشده در طول اجرای برنامه قابل کاهش نمی‌باشد.
۳۹	۱۰۳	ث			ثبت داده مکانی و تصویربرداری از محل انجام عملیات‌های انتظامی	فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (وزارت کشور)	به منظور ارتقای نظم و امنیت عمومی، حمایت پایدار و مؤثر از عملکرد ضابطان و افزایش ضریب اطمینان به گزارش‌ها و پیشگیری از تخلفات احتمالی، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است تا پایان سال اول برنامه، در سقف اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی نسبت به ثبت داده مکانی و تصویربرداری از محل انجام عملیات‌ها اعم از بازرسی، ورود، معاینه محل، بررسی صحنه جرم، دستگیری و نگهداری متهمان و مجرمان، کشف آلات جرم و توقیف و نگهداری اشیای مکشوفه با رعایت حریم خصوصی و حقوق شهروندی از طریق دوربین‌های نصب شده روی لباس ضابطان، خودروها و اماکن مربوط با حفظ محرمانگی اطلاعات دوربین‌ها اقدام کند و ضمن نظارت و پایش مستمر نسبت به صحت عملکرد تجهیزات و حفظ محتوای ضبط شده حداقل تا مدت شش ماه امکان دسترسی مقام قضائی به داده‌های مذکور را به عنوان پیوست پرونده فراهم آورد.
۴۰	۱۰۳	ح	۱		احداث، تکمیل، بازسازی و تجهیز رده‌های انتظامی	دولت (سازمان)	به منظور توسعه امنیت پایدار و ارتقای احساس امنیت و کاهش جرائم و همچنین ارتقای منزلت، شأن و معیشت کارکنان فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اقدامات زیر انجام می‌گیرد: ۱- دولت مکلف است از طریق شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نسبت به احداث، تکمیل، بازسازی و تجهیز رده‌های انتظامی با اولویت پاسگاهها و کلانتری‌ها اقدام و اعتبار لازم را در لویح بودجه سالانه کشور لحاظ نماید.
۴۱	۱۰۳	ح			افزایش ۳۰ درصدی بودجه قوه قضاییه	دولت (سازمان)	دولت مکلف است در سال اول اجرای برنامه نسبت به افزایش سهم قوه قضاییه از محل درآمدهای عمومی کشور به نسبت سال پایه ۱۴۰۲ به میزان سی درصد (۳۰٪) علاوه بر افزایش سنواتی اقدام نماید و این افزایش در سالهای بعدی برنامه به عنوان عدد پایه بودجه قوه قضاییه در افزایش‌های سالهای بعدی مدنظر قرار خواهد گرفت.

مأخذ: قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران [۵]



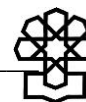
شایان ذکر است در متن قانون برنامه هفتم سه حکم نیز وجود دارد که فاقد بار مالی است اما تعیین تکلیف آن منوط به قوانین بودجه سنواتی شده است؛ یکی از دلایل آن نیز می‌تواند پیشگیری از مخالفت احکام برنامه با اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی^۱ باشد. به عبارت دیگر، روشن نبودن ماهیت برخی احکام برای قانونگذار موجب می‌شود که برای تبیین دقیق ماهیت این برنامه و تأمین مالی آن، ذکر برخی از احکام برنامه در بودجه‌های سالیانه را مانند موارد ذیل الزامی کند:

- تکلیف سازمان به توضیح نحوه و میزان تأدیه بدهی دولت بابت تسهیلات؛ بند «ث» ماده (۱۸).
- تکلیف سازمان به انتشار معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی در پیوست قوانین بودجه سنواتی؛ بند «ب» ماده (۲۷).
- اختصاص جریمه‌های مربوط به قانون مبارزه با مواد مخدر به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط پس از گردش خزانه در قالب بودجه سنواتی؛ بند «ج» ماده (۸۵).

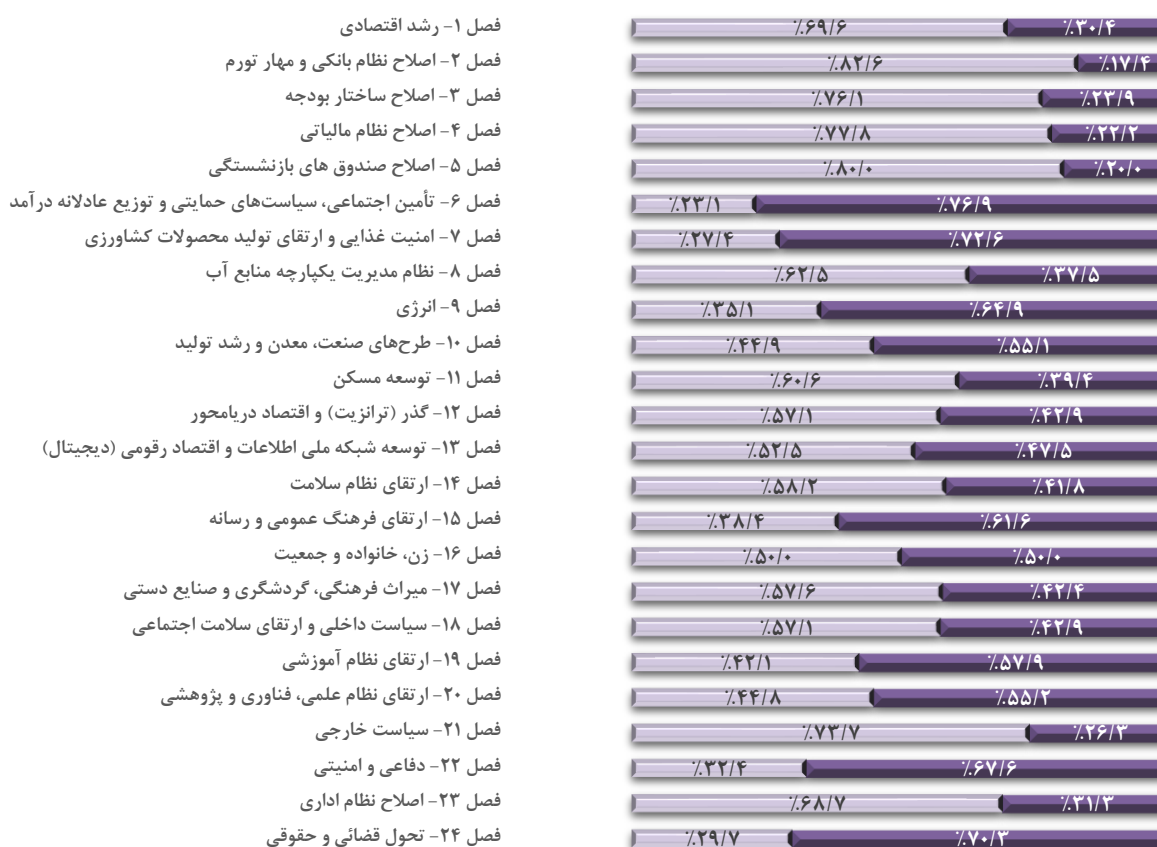
۲-۲-۳. احکام دارای بار مالی در قانون برنامه بدون تصریح تأمین مالی در قوانین بودجه

همانطور که گفته شد ۶۰۹ حکم معادل ۴۶ درصد از احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت واجد بار مالی است که در قسمت قبل تنها ۴۱ مورد از آن بیان گردید اما در قانون برنامه احکام دیگری نیز وجود دارد که هرچند بر تأمین مالی آن‌ها در قوانین بودجه سنواتی تصریح نشده اما بر درآمدها یا هزینه‌های دولت اثرگذارند و اجرای آن‌ها دارای بار مالی است. در نمودار زیر سهم احکام دارا و فاقد بار مالی در فصول ۲۴گانه برنامه نشان داده شده است:

۱. اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی: سمت نمایندگی، قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند؛ ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند؛ در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود.



فاقد بار مالی واجد بار مالی



شکل ۱. نمودار سهم احکام دارای بار مالی در فصول مختلف

مآخذ: محاسبات محقق

اهم احکام قانونی دارای بار مالی به شرح ذیل قابل بیان است:

- معافیت مالیاتی تجدید ارزیابی دارایی های بانک های دولتی؛ جزء «۳.۲» بند «الف» ماده (۸).
- تعلیق اخذ مالیات موضوع بندهای «ب» و «پ» ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور؛ جزء «۲.۶» بند «ب» ماده (۸).
- افتتاح حساب سرمایه گذاری نفت و گاز کشور و واریز حداقل شصت درصد (۶۰٪) از عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی؛ جزء «۱» بند «ب» ماده (۱۴).
- تخصیص چهل درصد (۴۰٪) عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی برای پالایش، انتقال و توزیع گاز طبیعی و نگهداشت تأسیسات مربوط و نیز گازرسانی به شهرها و روستاهای باقیمانده کشور؛ جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۴).

۱. مجموعه کامل این احکام، به پیوست گزارش «درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» ۱۰ ویژگی های احکام و اهم تکالیف» به شماره مسلسل ۲۰۰۱ بر روی تارنمای مرکز پژوهش های مجلس ارائه شده است.



- اختصاص منابع حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» به تأمین مالی یا ارائه ضمانت برای طرح‌های زیرساختی نفت و گاز مصرح در همین قانون؛ جزء «۳» بند «ب» ماده (۱۴).
- پرداخت بدهی‌های حسابرسی شده دولت به شهرداری‌ها، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء؛ بند «ث» ماده (۲۴).
- ساماندهی حمایت از کشاورزان متناسب با میزان رعایت برنامه تولید بهینه (الگوی کشت)؛ بند «ب» ماده (۳۳).
- تسهیلات‌دهی به بخش کشاورزی معادل ۵ برابر میزان افزایش سرمایه بانک کشاورزی؛ بند «ج» ماده (۳۳).
- مجهز شدن منابع آبی به ابزار اندازه‌گیری هوشمند استاندارد؛ بند «الف» ماده (۴۰).
- خرید تضمینی آب شیرین شده در استان‌های ساحلی؛ بند (چ) ماده (۴۰).
- جلوگیری از نشت و نفوذ پسماند و شیرابه به منابع آب و خاک؛ بند «ب» ماده (۴۱).
- تسهیل در شکل‌گیری بازار بهینه‌سازی انرژی؛ جزء «۲» بند «الف» ماده (۴۶).
- افزایش ارزش‌افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش از مواد خام تا محصولات نهائی با حفظ رقابت‌پذیری و پرهیز از خام‌فروشی؛ تبصره «۱» جزء «۲» ماده (۴۷).
- رعایت سیاست‌های کلی محیط زیست در تولید انواع خودرو و اسقاط انواع خودرو فرسوده؛ تبصره «۱» جزء «۳» ماده (۴۷).
- اجرای طرح‌های عظیم اقتصادی ملی، پیشران، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری و تکمیل زنجیره ارزش و جهش اقتصادی؛ بند «الف» ماده (۴۸).
- احداث و توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر توسط بهره‌برداران معادن و یا طرف‌های قرارداد آن‌ها در داخل محدوده معدنی یا در جوار آن؛ جزء «۲» بند «پ» ماده (۴۸).
- ممنوعیت تحمیل هرگونه مالیات یا وضع عوارض جدید بر روی طرح‌هایی که طی سال‌های برنامه عملیات اجرایی آن‌ها شروع می‌شود؛ جزء «۳» بند «ث» ماده (۴۸).
- واریز وجوه حاصل از هرنوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان‌های توسعه‌ای به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه زیرساخت‌ها، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری؛ جزء «۱» بند «ج» ماده (۴۸).
- عملیاتی کردن برنامه تولید و عرضه مسکن حمایتی؛ بند «الف» ماده (۵۰).
- احیاء مشوق‌ها و حمایت‌های موضوع قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی؛ بند «الف» ماده (۵۸).
- تولید و تحویل نفت کوره نیم درصدی و تسهیل واردات آن؛ بند «الف» ماده (۶۲).
- استقرار کامل برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع؛ بند «پ» ماده (۷۰).
- تکلیف پزشکان متخصص بیمارستان‌های وابسته به دولت و تأمین اجتماعی، بیمارستان‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی و بیمارستان‌های خصوصی به ارائه خدمت به بیماران ارجاعی؛ بند «ج» ماده (۷۰).
- راه‌اندازی سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های فرهنگ عمومی، سبک زندگی مردم، مرجعیت رسانه‌ای؛



بند «ب» ماده (۷۵).

- توسعه و ارتقای ساختار مراکز فوریت‌های اجتماعی؛ بند «ت» ماده (۸۵).
- تأمین نیروی انسانی متخصص و تجهیز مراکز فوریت‌های اجتماعی؛ تبصره بند «ت» ماده (۸۵).
- گسترش کمی و کیفی مراکز درمان و کاهش آسیب اعتماد و ارتقای خدمات؛ جزء «۲» بند «ج» ماده (۸۵).
- ایجاد امنیت پایدار در مناطق مرزی (بخصوص شرق کشور) و جلوگیری از قاچاق، عرضه و انتقال (ترانزیت) مواد مخدر و روانگردان‌ها؛ جزء «۴» بند «ج» ماده (۸۵).
- تشکیل «سازمان ملی مهاجرت»؛ بند «الف» ماده (۸۶).
- گردآوری تمامی اطلاعات مهاجرین و اتباع بیگانه در یک پایگاه داده مرجع برخط و یکپارچه؛ بند «ب» ماده (۸۶).
- اختصاص ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار مورد نیاز آموزش و پرورش برای جذب دانشجو معلمان؛ بند «ب» ماده (۸۸).
- اختصاص چهل درصد نرخ گاز به تعمیر و استانداردسازی سامانه گرمایشی مدارس؛ بند «ج» ماده (۹۲).
- تعیین مراکز علمی شاخص و قطب‌های علمی در رشته‌های تخصصی پیشران علم و فناوری در کشور و حمایت از آن‌ها؛ بند «پ» ماده (۹۷).
- تکلیف دستگاه‌های اجرایی به داخلی‌سازی حداقل هر سال ده درصد (۱۰٪) از اقلام راهبردی مورد نیاز بخش خود؛ بند «ث» ماده (۹۹).
- تکلیف وزارت امور خارجه به ظرفیت‌سازی در سرمایه انسانی و تقویت و ارتقای مراکز آموزشی و پژوهشی وابسته به خود؛ ماده (۱۰۰).
- تحویل انواع نفت خام و میعانات گازی در صورت کسری سهم ۵ درصدی بنیه دفاعی؛ بند «الف» ماده (۱۰۲).
- انتقال سرریز دانش فنی و دستاوردهای بخش دفاعی به بخش خصوصی، تعاونی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی؛ بند «ب» ماده (۱۰۲).
- تکلیف وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به راه‌اندازی شرکتهای سرمایه‌گذاری مشترک با بخش خصوصی و تعاونی؛ بند «ب» ماده (۱۰۲).
- تأمین منابع و پشتیبانی‌های لازم از سازمان بسیج مستضعفین برای اقدامات مصرّح در این بند؛ بند «ث» ماده (۱۰۲).
- پشتیبانی و حمایت در احداث زیرساخت‌های نظامی، فرهنگی و رفاهی نیروی دریایی ارتش جمهوری اسلامی ایران در منطقه مکران و اجرای تأسیسات و زیرساخت‌های منطقه یکم دریایی در جاسک؛ جزء «۲» بند «ج» ماده (۱۰۲).
- اتصال مراکز داده اصلی و پشتیبان دستگاه‌های اجرایی به زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند؛ بند «الف» ماده (۱۰۷).
- ایجاد، تقویت و استقرار زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند؛ جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۷).
- ارائه بیست درصد (۲۰٪) از خدمات الکترونیکی از طریق «پنجره ملی خدمات دولت هوشمند»؛ بند «ج» ماده (۱۰۷).



۴. مروری بر بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کشور

در این بخش از گزارش ابتدا ساختار و موضوعات مطرح شده در بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مطالعه می‌شود، سپس نسبت آن با قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد [۶].

۴-۱. ساختار موضوعی بخشنامه تهیه و تنظیم بودجه

این بخشنامه دارای یک مقدمه کوتاه است که در آن بر ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور بر اساس احکام قانون برنامه هفتم و با نگاهی به بسته‌های اصلاحات ساختاری مصوب شورای عالی هماهنگی سران قوا تأکید شده است. پس از آن راهبردهایی ذیل سه سرفصل «مبانی نظری و تحلیل شرایط اقتصاد ملی»، «راهبردهای کلان بودجه ۱۴۰۴ در راستای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت» و «رویکردهای اجرایی و ترتیبات نهادی در راستای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت» بیان شده است که در ادامه به اختصار بیان می‌شود.

۴-۱-۱. مبانی نظری و تحلیل شرایط اقتصاد ملی

در این قسمت چهار شاخص مهم رشد اقتصادی، تورم، وضعیت اشتغال و معیشت فراگیر مورد بررسی قرار گرفته است. میانگین رشد اقتصادی سه سال اخیر حدود ۴٫۵ درصد و علت آن رونق در بخش خدمات بویژه پس از همه‌گیری کرونا و رشد بخش نفت به دلیل افزایش صادرات و قیمت انرژی در جهان اعلام شده است. همچنین ادامه روند مطلوب رشد اقتصادی در گرو تأمین انرژی صنایع و کاهش نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تولید ناخالص داخلی ارزیابی شده است که مستلزم توجه به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های تأمین انرژی و مدیریت منابع ارزی به سوی تکمیل زنجیره و استفاده از ظرفیت‌های خالی تولید داخلی و نیز تعمیق صنعتی در زنجیره‌های ارزش برگزیده با تأکید بر توسعه قابلیت‌های فناورانه است.

اگرچه متوسط نرخ تورم سالانه در سه سال گذشته بیش از ۴۰ درصد بیان شده ولی افق‌های کاهش آن به ویژه در شاخص تورم نقطه به نقطه قابل رویت ارزیابی شده است. علت آن نیز ثبات نسبی در بازار ارز به دلیل افزایش صادرات نفتی و صنعتی در سال گذشته و محدودیت در رشد نقدینگی اعلام شده است. همچنین چالش‌های این حوزه تشدید کسری تراز تجاری در سال ۱۴۰۲، فقدان کارایی سیاست کنترل ترازنامه در بلندمدت و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بسط پایه پولی ارزیابی شده است. در این قسمت از بخشنامه دولت مهم‌ترین ابزار برای کاهش تورم مدیریت لنگر انتظارات تورمی و انتقال آن از نرخ ارز به تورم هدفگذاری شده بانک مرکزی بیان شده است و علاوه بر این، تعهد به قواعد و نفی مداخلات صلاح‌دید یک اصل اساسی در سیاست‌گذاری اقتصادی شناخته شده است که موجب وثوق سیاست‌های اعلامی بانک مرکزی نزد آحاد جامعه می‌شود. در ادامه بر ضرورت کنترل رشد نقدینگی همزمان با تشویق صادرات از طریق نظم‌بخشی به بازارهای متعدد ارزی و ایجاد و تسهیل تأمین مالی در بخش صنعت به‌منظور کاهش هزینه دسترسی بنگاه‌های اقتصادی به منابع مالی تأکید شده و با اشاره به ناترازی بودجه دولت، مؤثرترین سازوکار برای تکمیل و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی، پیاده‌سازی برنامه مشارکت عمومی خصوصی معرفی شده است.

در رابطه با بازار کار به اثرات مخرب همه‌گیری کرونا به‌خصوص آسیب به جمعیت زنان فعال اشاره شده و مهم‌ترین



چالش‌های این حوزه عدم افزایش تعداد شاغلین و نرخ مشارکت اقتصادی پس از پایان همه‌گیری کرونا و کاهش جمعیت جوان در سن کار همزمان با بیکاری دائمی برخی از جوانان ارزیابی شده است. در این ابلاغیه چنین آمده است که با توجه به سنجه‌های جمعیتی مثل نسبت تکفل بسیار بالا، کاهش سهم جمعیت جوان در دو دهه آینده و ناترازی جدی در صندوق‌های بازنشستگی؛ رشدهای بالا که متضمن بهبود چشمگیر در دستمزد باشد، می‌تواند اصلاح ساختاری در بازار کار ایجاد کند. کاهش ضریب جینی در دو سال اخیر نیز مشابه سال‌های ابتدایی اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها در ابتدای دهه ۱۳۹۰ توصیف شده و با ذکر حجم‌تر شدن دنباله‌های توزیع درآمد؛ کاهش نابرابری همراه با کوچک‌سازی به متوسط ارزیابی شده است. بنابراین لازمه کاهش فقر و نابرابری اصلاحات ساختاری در نظام دستمزد و بازار کار و توزیع یارانه‌ها مبتنی بر شناسایی دقیق و پرداخت مشروط به توانمندسازی بیان شده است.

۲-۱-۴. راهبردهای کلان بودجه ۱۴۰۴ در راستای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت

- مهم‌ترین راهبردهای بودجه سال ۱۴۰۴ به‌منظور عملیاتی ساختن اهداف برنامه هفتم پیشرفت که در بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه بیان شده به شرح ذیل می‌باشد:
- درج ارقام واقعی منابع و مصارف در لایحه بودجه.
 - نظم‌بخشی به مصارف بودجه به ویژه مدیریت نقدینگی.
 - حمایت از قشر متوسط از طریق افزایش دو برابری میزان معافیت مالیاتی بر مجموع حقوق و دستمزد و سه برابری معافیت مالیاتی مشاغل.
 - هوشمندسازی نظام مالیاتی از طریق جایگزینی سازوکارهای سیستمی و هوشمند به جای تشخیص مبتنی بر نظر ممیزین مالیاتی.
 - عملیاتی‌سازی پایه مالیاتی عایدی سرمایه به ویژه بر رفتارهای سوداگرایانه.
 - اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی در جهت حمایت از صنایع داخلی برای انواع واردات به غیر از کالاهای اساسی.
 - اصلاح رابطه مالی بالادستی بخش انرژی با هدف بهبود بهره‌وری و سودآوری در شرکت‌های پالایشگاهی.
 - احیاء نظام مشارکت عمومی خصوصی و تأمین منابع طرح‌های عمرانی از طریق واگذاری دارایی‌های مختلف.
 - استفاده از ابزارهای جدید تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای مانند فکتورینگ.
 - حسابرسی دقیق و اوراق بهادارسازی بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به شبکه بانکی.
 - پذیرش اوراق دولتی و اوراق گام توسط بانک مرکزی با سررسید کوتاه‌مدت بدون استقراض از منابع بانک مرکزی.
 - ساماندهی نظام اوراق بهادار دولتی و اجرای نظام عملیات بازار باز از طریق ایجاد نظام سپرده‌گذاری مرکزی اوراق دولتی و همچنین بازارگردانی اوراق دولتی.
 - شناسایی اقشار نیازمند مبتنی بر آزمون وسع و اتصال این سنجه به حمایت‌های دولتی چون معافیت‌های بیمه‌ای منحصر به چهار دهک اول درآمدی، کالابریگ الکترونیک منحصر به هفت دهک پایین درآمدی و بیمه سلامت پایه منحصر به پنج دهک پایین درآمدی.
 - رفع ناترازی آب از طریق عوارض صادراتی محصولات پرآب‌بر و نصب ابزار اندازه‌گیری استاندارد برای مشترکین جدید و پر مصرف.



- رفع ناترازی انرژی از طریق بهینه‌سازی مصرف سوخت و تأکید بر جمع‌آوری گازهای مشعل و سرمایه‌گذاری در صنایع بالادستی انرژی و جهش در تولید نفت و گاز.

۳-۱-۴. رویکردهای اجرایی و ترتیبات نهادی در راستای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت

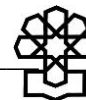
در بخشنامه بودجه رویکرد اصلی تلاش سازمان برنامه و بودجه برای یکپارچگی و جامعیت لایحه دولت بیان شده است. لذا بر استقرار تمام ردیف‌های با ماهیت درآمدها و هزینه‌های عمومی در جداول اصلی به جای جداول خارج از بودجه تأکید شده است تا سقف واقعی بودجه عمومی، سهم دقیق امور مختلف از مخارج دولت و تسهیم منابع درآمدی تدقیق و قابل استناد شود. همچنین مقرر شده که با لایحه تقدیمی به مجلس، گزارش اقتصادی مشتمل بر جداول توصیفی از طبقه‌بندی مصارف ارائه شود.

همچنین به ابلاغ دستورالعمل طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری درآمدها و مصارف بودجه به دستگاه‌های اجرایی تا انتهای سال ۱۴۰۳ نیز اشاره شده است. به‌علاوه ساماندهی درآمدهای عمومی از طریق ممنوعیت ایجاد هرگونه درآمد اختصاصی جدید و ساماندهی درآمدهای موضوع درآمد-هزینه در یک جدول جداگانه خارج از سقف بودجه بیان گردیده است. سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها نیز مکلف به ارسال پیشنهادهای خود برای تدوین آیین‌نامه ساماندهی نظام نوین درآمد-هزینه استان‌ها شده‌اند. بودجه برنامه‌محور و خرید خدمت و پرداخت به ذی‌نفع نهایی در راستای استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از دیگر رویکردهای اجرایی بودجه خواهد بود. بودجه‌ریزی میان‌مدت - دو ساله - نیز از اصلاحات مورد نظر دولت در ترتیبات نهادی بودجه‌ریزی است که مقدمات برنامه‌ریزی میان‌مدت دستگاه‌ها را فراهم می‌سازد.

شکل ۲. رویکردهای اجرایی و ترتیبات نهادی اصلاح نظام بودجه‌ریزی برای اجرای قانون برنامه هفتم



مأخذ: بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور [۶]



در پایان این بخشنامه کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف به انجام تکالیف خود در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور بر اساس راهبردها و اصول این بخشنامه و مستندات فایل‌های پیوست شده‌اند که عناوین فایل‌های پیوست به شرح ذیل می‌باشد:

۱. برنامه زمانبندی تهیه و تنظیم لایحه برنامه و بودجه سال ۱۴۰۴ - دو مرحله‌ای.
۲. ضوابط مالی تهیه و تدوین لایحه برنامه و بودجه سال ۱۴۰۴.
۳. دستورالعمل و فرم‌های تهیه و تدوین بودجه دستگاه‌های اجرایی.
۴. دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و برنامه عملیاتی سالانه.
۵. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت.
۶. دستورالعمل غربالگری طرح‌ها و پروژه‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای.
۷. دستورالعمل تنظیم پیوست تسهیلات بانکی و هزینه‌های فرابودجه‌ای.

۲-۴. ارزیابی بخشنامه تهیه و تنظیم بودجه از منظر انطباق با برنامه هفتم

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، در قسمت اول بخشنامه دولت تلاش شده است تا وضعیت شاخص‌های اقتصادی چون رشد اقتصادی، تورم، بیکاری و ضریب جینی در سال‌های اخیر تشریح شود و الزامات اصلی برای ادامه روندهای مطلوب و توقف روندهای مخرب گذشته بیان شود تا بتوان با ارائه‌ی تصویری آشکار از شرایط اقتصاد ملی، رویکردهای اصلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور احصاء شود. البته نقطه ضعف این قسمت از بخشنامه دولت عدم بیان پیش‌بینی خود از دستاوردهای حاصل از اجرای احکام قانون برنامه هفتم در مواجهه با چالش‌های فوق‌الذکر است. برای مثال علی‌رغم توجه دولت به معضلاتی چون کاهش نرخ مشارکت اقتصادی، کاهش جمعیت جوان در سن کار و بیکاری دائمی برخی از جوانان؛ هیچ ارزیابی‌ای درمورد تأثیر اجرایی ساختن احکامی نظیر «ارائه تحصیلات اشتغال‌زایی در بودجه‌های سنواتی» در جزء «۲» بند «ب» ماده (۶)، «طراحی و استقرار سامانه ملی اطلاعات بازار کار» در بند «پ» ماده (۶)، «اقدام قانونی برای تنظیم ارتباط تحصیل و اشتغال» در صدر ماده (۹۶) و سایر احکام مرتبط در قانون برنامه هفتم پیشرفت بر این معضلات ارائه نشده است. در خصوص ضریب جینی نیز از تبیین و ارائه رویکردهای اجرایی در مورد احکامی که در برنامه هفتم نقش تعیین‌کننده‌ای در این شاخص دارند خودداری شده که مهم‌ترین نمونه آن «تعیین میزان و نحوه تخصیص کلیه یارانه‌های انرژی در هر بخش با اجرای کامل قانون هدفمندکردن یارانه‌ها از طریق تأسیس «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی» موضوع جزء «۲» بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم است که می‌بایست در سال ۱۴۰۳ اجرایی شود.

تأکید دولت بر تأمین انرژی صنایع و بهبود نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تولید ناخالص داخلی، پیاده‌سازی برنامه مشارکت عمومی خصوصی برای تکمیل و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی، تعهد به قواعد و نفی مداخلات صلاح‌دید، مدیریت لنگر انتظارات تورمی و انتقال آن از نرخ ارز به تورم هدف‌گذاری شده بانک مرکزی، کنترل رشد نقدینگی، تشویق صادرات از طریق نظم بخشی به بازارهای متعدد ارزی، ایجاد و تسهیل تأمین مالی در بخش صنعت،

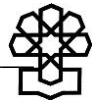


اصلاحات ساختاری در نظام دستمزد و بازار کار و توزیع یارانه‌ها مبتنی بر شناسایی دقیق و پرداخت مشروط به توانمندسازی سیاست‌ها و رویکردهای قابل دفاعی هستند که کمتر مخالفی میان کارشناسان دارد، اما جزئیات و اقدامات لازم برای تحقق هر یک از موارد فوق محل مناقشه است و بیان این رویکردها باید با در نظر گرفتن احکام متناسب در قانون بودجه و متناسب با قانون برنامه همراه شود.

همچنین مواردی نظیر حمایت از قشر متوسط از طریق افزایش دو برابری میزان معافیت مالیاتی بر مجموع حقوق و دستمزد و سه برابری معافیت مالیاتی مشاغل، منجر به کاهش منابع قابل برنامه‌ریزی دولت در سال ۱۴۰۴ خواهد شد و در صورتی که مجلس محترم آن را در جهت رونق تولید تشخیص ندهد، با بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم با موضوع «ممنوعیت وضع هرگونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و شمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی جدید» تعارض دارد و مسیر تحقق هدف کمی «افزایش ۱۰ درصدی نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در هر سال» موضوع ماده (۲۶) این قانون را با چالش مواجه می‌سازد. لذا پیش‌بینی منابعی شفاف و قابل تحقق برای جبران بار مالی چنین سیاست‌هایی ضروری است. البته در بخشنامه دولت بر استقرار نظام مالیاتی هوشمند به منظور جلوگیری از فرار مالیاتی و ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید تأکید شده است که هرچند سیاست‌های مطلوبی ارزیابی می‌شوند اما سازوکار اجرایی سازی دقیق و کارا آن‌ها و میزان منابع محقق شده از این محل مبهم است و نمی‌توان ارزیابی کرد که منابع محقق شده از این سیاست آیا منابع از دست رفته را جبران می‌کند.

قسمت پایانی بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه یعنی رویکردهای اجرایی و ترتیبات نهادی برای اجرای برنامه هفتم، با احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه در قانون برنامه هفتم تطابق دارد. همانطور که در بخش نخست این گزارش بیان شد هدف از برقراری ارتباط میان برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه؛ تمرکز در برآوردهای مربوط به منابع و مصارف با استفاده از شیوه‌های تازه مدیریت مالی است که در برنامه هفتم در قالب اصلاح سازوکار بودجه‌ریزی کشور نمایان شده است و این بخشنامه بر انجام تمام سیاست‌های اصلاح نظام بودجه‌ریزی در برنامه هفتم شامل «ایجاد نظام یکپارچه و هوشمند مدیریت مالی دولت» بند «ب» ماده (۱۳)، «بودجه‌ریزی برنامه‌محور» بند «پ» ماده (۱۳)، «محدود کردن ایجاد درآمدهای جدید توسط دستگاه‌های اجرایی به روش درآمد- هزینه» بند «ب» ماده (۱۷)، «طراحی و استقرار نظام نوین درآمد- هزینه استان‌ها» بند «پ» ماده (۱۷)، «استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» بند «الف» ماده (۱۸)، «ممنوعیت ایجاد بار مالی مازاد بر مصوب بودجه سنواتی» بند «ت» ماده (۱۸)، «شناسایی و واگذاری طرح‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری دارای قابلیت مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی» بند «الف» ماده (۱۹) و ماده (۲۰) تأکید کرده است.

البته قسمت دوم بخشنامه را می‌توان مهم‌ترین قسمت آن ارزیابی کرد که با هدف بیان «راهبردهای کلان لایحه بودجه ۱۴۰۴ در راستای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت» نگارش شده است. در این قسمت بر هوشمندسازی نظام مالیاتی و ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید و اخذ مالیات از سوداگری موضوع بند «پ» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم تأکید شده است تا علاوه بر جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد و ساماندهی معافیت‌های غیرضرور، منابع لازم برای تأمین هزینه‌های دولت در اجرای احکام برنامه هفتم فراهم گردد. البته اصلاح رابطه مالی بالادستی بخش انرژی موضوع ماده



(۱۵) قانون برنامه هفتم نیز برای تقویت منابع بودجه‌ای حاصل از تولید و فروش نفت مورد تمرکز قرار گرفته است تا در بلندمدت مبنایی برای افزایش بهره‌وری و سرمایه‌گذاری در صنایع انرژی کشور باشد.

یکی از احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت که در تلاش برای برنامه‌محور کردن بودجه بوده و به خوبی در بخشنامه بودجه ۱۴۰۴ مورد توجه قرار گرفته است، بند «پ» ماده (۱۳) است که بیان می‌دارد: «دستگاه‌های اجرائی که از منابع بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و تکالیف برنامه‌ای دارند، مکلفند برنامه عملیاتی خود را هر ساله بر اساس تکالیف برنامه شامل اهداف سال مورد نظر، شاخص‌های عملکرد، مخاطرات رسیدن به اهداف، منابع لازم، نحوه تأمین مالی، طرح‌های توسعه‌ای مرتبط و گزارش عملکرد سال گذشته در چهارچوبی که توسط سازمان اعلام می‌شود، حداکثر تا پایان مرداد هر سال برای استفاده در تهیه لایحه بودجه سال بعد به سازمان ارائه نمایند.

سازمان مکلف است با رعایت بند «الف» ماده (۱۱۸) این قانون و با استفاده از کلیه ابزارها و ظرفیت‌های قانونی خود نسبت به راهبری، ارزیابی و هماهنگی اجرای برنامه و نظارت بر حسن اجرای آن اقدام نماید. سازمان مکلف است لایحه بودجه سالانه را به‌صورت برنامه‌محور که حاوی برنامه‌های اجرائی و اهداف کمی باشد به‌منظور تحقق اهداف این قانون و اهداف قانونی دستگاه‌های اصلی تهیه و توسط دولت به مجلس تقدیم کند. این برنامه‌ها مبنای صدور تخصیص پرداخت و نظارت دیوان محاسبات کشور می‌باشد» [۵]. به نظر می‌رسد که این بند قانونی این امکان را فراهم می‌آورد تا در حیطه اجرا، دستگاه‌ها مصارف و برنامه‌های عملیاتی خود را با ارجاع به حکم قانون برنامه هفتم پیشرفت شناسه‌گذاری

کنند و به این ترتیب امکان ارائه پیوست بیانگر رابطه برنامه هفتم پیشرفت و بودجه‌های سالانه مربوطه فراهم گردد.

در جمع‌بندی همچنان که پیش‌تر بیان شد، به طور کلی به نظر می‌رسد حجم احکام دارای بار مالی در برنامه هفتم که نیازمند تدبیر در قوانین بودجه سنواتی است؛ به‌گونه‌ای است که «عدم بیان سازوکار اولویت‌بندی این احکام برای دستگاه‌های اجرائی در نظام بودجه‌ریزی برنامه‌محور» و «عدم بیان شیوه تعیین منابع قابل برنامه‌ریزی در برش یک ساله برنامه هفتم یعنی قانون بودجه سال ۱۴۰۴» را می‌توان به‌عنوان نقاط ضعف این بخشنامه ذکر کرد که هدف این گزارش بیان راهکاری برای این رفع این کاستی در قالب بیان «الزامات برقراری رابطه میان بودجه‌های سنواتی با قانون برنامه هفتم» در بخش بعدی این گزارش است.

۵. الزامات برقراری رابطه میان بودجه‌های سنواتی با قانون برنامه هفتم

با وجود آنکه قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ کشور، به تبیین مناسبی از رابطه برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه پرداخته است اما این رابطه هیچ‌گاه به خوبی برقرار نبوده است. «فقدان یک مکانیسم ارتباط‌دهنده برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی ریشه در عوامل متعددی دارد از قبیل ناتوانی در پیش‌بینی منابع مالی، ناتوانی در هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، ناتوانی در طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه، ناتوانی در محدود کردن برنامه و سیاست در محدوده امکانات، فقدان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری» [۷].

در واقع، یکی از اصلی‌ترین دلایل این عدم ارتباط در کشور، فقدان اراده سیاسی برای اجرای برنامه‌های توسعه بوده



است که در آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی کشور تحت عنوان آسیب «وجود برنامه‌های موازی با اهمیت بالاتر» مطرح بوده است [۸] که در این راستا تأکید ریاست محترم مجلس بر برنامه هفتم و نیز تأکید رئیس جمهور محترم در محوریت داشتن برنامه هفتم در دولت چهاردهم مایه امیدواری است.

دلیل مهم دوم در عدم ارتباط مناسب میان برنامه‌های توسعه و بودجه آن است که احکام لایحه برنامه به منابع مالی بیشتری از منابع در دسترس و قابل برنامه‌ریزی کشور نیاز دارند؛ «به عبارت دیگر برنامه نقش تعیین کننده اولویت‌های هزینه‌کرد را ایفا نمی‌کند» [۹]، در نتیجه و در عمل «چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، لذا دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، عدم اعتماد مردم به تصمیمات دولت‌مردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است» [۱۰].

قابل ذکر است حتی اگر همه احکام دارای بار مالی در لایحه بودجه نیز لحاظ شود باز به دلیل عدم وجود منابع مالی کافی، در نهایت، فرآیند تخصیص (موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه) است که تعیین‌کننده میزان منابع مالی اختصاص‌یافته به هر حکم بوده و با توجه به کسری منابع مالی قاعداً تنها درصدی از منابع مورد نیاز اجرای احکام تخصیص یافته و بنابراین درصدی از احکام برنامه محقق می‌شود. برای رفع این نقیصه لایحه دولت (عدم ارائه جدول منابع و مصارف) در مجلس شورای اسلامی حکمی برای تحکیم ارتباط مالی برنامه و بودجه تصویب شد که به شرح زیر است. در بند «ب» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت آمده است: «دولت مکلف است حداکثر ظرف شش‌ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، برنامه تأمین مالی پنج‌ساله آن را به تفکیک سال‌های برنامه، پس از تصویب در شورای عالی راهبری برنامه موضوع بند «الف» این ماده به مجلس تقدیم نماید. جدول تأمین منابع موضوع این بند تحت عنوان «منابع اجرای احکام برنامه» هر سال در بودجه سنواتی درج می‌شود و میزان تحقق آن در گزارش سالانه موضوع تبصره (۲) بند «الف» این ماده گزارش می‌گردد» [۵].

در بخشنامه لایحه بودجه ۱۴۰۴ ذکر شده است: «اصول حاکم بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ رعایت چهار اصل «ارتقای سرمایه اجتماعی با تأکید بر ارتباط صادقانه با مردم»، «قاعده‌گرایی و ایفای بدون نقص تعهدات»، «اصلاح مستمر با نگاه بلندمدت» و «حمایت از محرومین و توانمندسازی عموم جامعه» است». تأمین این اصول چهارگانه در بودجه ۱۴۰۴ آنچنان که دولت خود در بخشنامه تأکید کرده است به این معناست که «باید با مردم صادقانه صحبت کرد و نقاط ضعف و قدرت را بیان کرد و از آن‌ها استمداد خواست» تا به این ترتیب زمینه‌های افزایش مشارکت عمومی را در تحقق به اهداف برنامه فراهم آورد.

در ادبیات بودجه‌ریزی بیان می‌شود که «بررسی برش‌های اطلاعاتی و مبانی مقرراتی بودجه در پی طرح دو مطلب عمده است: ۱. بازشناسی و سنجش قالب‌های مورد استفاده برای تعریف و مبادله تصمیم‌های بودجه‌ای و ارزیابی حدود جامعیت و کارایی آنها در انتقال مفاهیم مالی و مدیریتی مربوط به مراتب اجرایی و عملیاتی ۲. اطمینان از وجود انسجام، هماهنگی و همسازي قالب‌های (اطلاعاتی) مزبور برای تشکیل یک مجموعه منظم و ساختار معین» [۱۱]. بر این اساس، به نظر می‌رسد برای اطمینان از انسجام رابطه برنامه هفتم پیشرفت و بودجه ۱۴۰۴ به عنوان اولین بودجه آن که باید نقش تأمین مالی کننده آن را ایفا کند و نیز بازشناسی



و شفافیت در مورد اینکه کدام احکام برنامه واقعاً مورد تأمین مالی قرار گرفته‌اند، لازم است تا سازمان برنامه و بودجه پیوست رابطه برنامه و بودجه را تهیه و به همراه لایحه بودجه ۱۴۰۴ تقدیم مجلس کند. این پیوست باید از سمت قانون برنامه هفتم پیشرفت آغاز شده و با ذکر همه احکام برنامه و تعیین احکامی از برنامه که دارای بار مالی علاوه بر بودجه جاری دستگاه‌های اجرایی است، مشخص کند که هر حکم برنامه دارای بار مالی دقیقاً با کدام ردیف بودجه‌ای و با چه میزان بودجه تأمین مالی می‌شود. تهیه این پیوست می‌تواند تلاش سازمان برنامه و بودجه و تمامی دستگاه‌های اجرایی را در ایفای حکم بند «پ» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت نشان داده و مردم، سیاستمداران و نمایندگان مجلس را در مورد تأمین مالی تمامی احکام برنامه به تفکیک مطمئن سازد.

۶. جمع‌بندی و پیشنهادها

در این مطالعه با مرور پیشینه و الزام قانونی رابطه برنامه و بودجه، به سه ارتباط قانون برنامه هفتم پیشرفت با بودجه‌های سنواتی سالهای اجرای آن قانون پرداخته و احکام مربوط به اصلاح نظام بودجه‌ریزی، احکامی که در آنها تعیین تکلیف و تأمین مالی حکمی از برنامه در قالب بودجه‌های سنواتی تصریح شده و احکامی از قانون برنامه هفتم پیشرفت که دارای بار مالی علاوه بر بودجه جاری دستگاه‌های اجرایی است و باید رد پای از آنها در لوایح بودجه سنواتی وجود داشته باشد، احصاء شد. آنگاه با تلخیص بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ سازمان برنامه و بودجه، به نقد مختصر آن مبتنی بر الزامات رابطه برنامه و بودجه پرداخته شد.

در همین راستا در این گزارش پیشنهادهای زیر ارائه گردید:

- دولت بار مالی احکام برنامه هفتم پیشرفت یا برش یک‌ساله آن را احصاء کرده و با برآورد منابع در دسترس دولت طی سال‌های برنامه (یا سال ۱۴۰۴) برای تأمین مالی احکام برنامه در لایحه سناریونویسی شفاف کند.
- دولت پیوست برنامه و بودجه را همراه با لایحه بودجه ۱۴۰۴ که طی آن در مقابل هر حکم دارای بار مالی قانون برنامه هفتم پیشرفت، ردیف بودجه‌ای معادل و میزان بودجه در نظر گرفته شده برای آن ذکر شده باشد، ارائه دهد.
- در صورتی که دولت از نقطه نظر بودجه‌ای اجرای همزمان تمامی احکام دارای بار مالی را امکان‌پذیر نمی‌داند و امکان تجهیز منابع پایدار جدید نیز برای اجرای آنها وجود ندارد، ضروری است به جای اجرای گزینشی از برخی از احکام برنامه، موضوع با توافق نمایندگان مجلس و دولت تدبیر شود.

**منابع و مأخذ**

۱. قاسمی، محمد. درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۱): نظام بودجه‌ریزی و پیوند بین برنامه و بودجه (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۶۸۹۳، ۱۳۸۲.
۲. شبیری‌نژاد، علی اکبر. نقدی بر نظام بودجه‌ریزی ایران، قم، موسسه فرهنگی و اطلاع‌رسانی طبیان، ۱۳۸۷.
۳. پیشینه قانون برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۶۶۴، ۱۳۷۴.
۴. زمانی، رضا. نظام بودجه‌ریزی ایران از مشروطه تاکنون: مبتنی بر هویت قائم به شخص و دارای تعادل سیاسی (اما ناکارا) به همراه عدم تعادل‌های اقتصادی و حقوقی، فصلنامه راهبرد اقتصادی، شماره ۲۲، ۱۳۹۶.
۵. قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳/۳/۱ مجلس شورای اسلامی و تایید مورخ ۱۴۰۳/۴/۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۶. بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۳.
۷. جوادی، شاهین، زنگنه، محمد. مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۷۰۳۳، ۱۳۸۳.
۸. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، درباره برنامه پنجم توسعه: ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۹۷۰۷، ۱۳۸۸.
۹. پورمحمدی، سید حمید، مدنی‌زاده، سید علی، دمنه، نیلوفر، خان‌میرزایی، فرهاد. اصلاحات ساختاری بودجه (از چارچوب نظری و سیاستی تا روایت تاریخی)، انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۱.
۱۰. جوادی، شاهین. انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه: «دلایل و راهکارها»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۸۳۳۱، ۱۳۸۶.
۱۱. بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱.

گزیده سیاستی

دولت با برآورد منابع مالی در دسترس و احصای بار مالی احکام برنامه هفتم در لایحه بودجه ۱۴۰۴، یک سناریونویسی شفاف انجام دهد و اگر به دلیل توان مالی اجرای همزمان تمامی احکام برنامه را امکان‌پذیر نمی‌داند، به جای اجرای گزینشی برخی از احکام، موضوع را با توافق مجلس تدبیر کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir