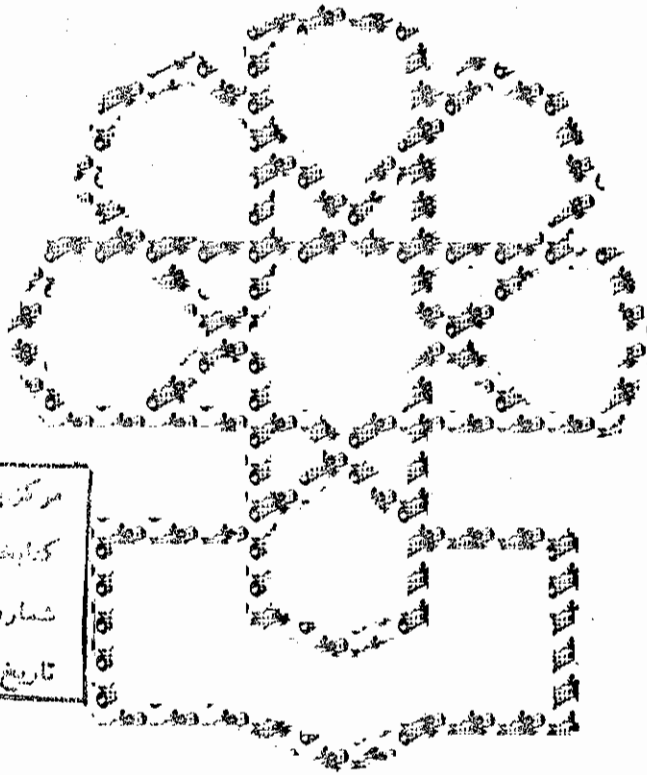


بازتاب‌های اداری - تشکیلاتی در

لایحه بودجه ۷۵

از سری گزارش‌های بودجه ۷۵ - شماره (۱۶)



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی
شماره: ۲۵۶۱
تاریخ: ۷۶/۷/۹

معاونت پژوهشی
آذرماه ۱۳۷۴

کار: گروه بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۱۰۷۹

~~مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی
شماره:
تاریخ: ۱۳۷۵ / ۱ / ۱۸~~

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه ویژه‌کارشناسی بودجه ۷۵ را با وسعتی بیشتر نسبت به سال گذشته 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 تلفیق در هر مورد (تبصره یا کلیات بودجه) توضیحات لازم را حسب تقاضا، عرضه می‌نمایند. امید است نتایج مذکور بتواند در راستای تقویت ساختار بودجه‌ای و ارتقای بهره‌وری از منابع مؤثر باشد. انشاءالله

بودجه اگرچه بیشتر معطوف به جنبه‌های مالی برنامه‌های دولت است اما آثار و بازتابهایی نیز در زمینه اداری - تشکیلاتی به همراه دارد که این نوشتار به طور خلاصه و فشرده به آن پرداخته است. در این رابطه گزارش ابتدا به موضوع عدم انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ با قانون برنامه با تأکید بر جنبه‌های اداری - تشکیلاتی پرداخته و سپس با گذری بر مسائلی که در زمینه تحقیقات در دستگاههای اجرایی کشور در این مورد وجود دارد، به تبصره‌های بودجه از دیدگاه بازتابهای اداری تشکیلاتی پرداخته است.

۲ - عدم انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ با قانون برنامه دوم توسعه

با توجه به تکلیف دولت از باب انطباق برنامه یک ساله مالی خود (بودجه) با قانون برنامه دوم توسعه، دولت از ابتدای برنامه دوم سقفهای مندرج در قانون برنامه دوم توسعه را مراعات نکرده است. با این اقدام عملاً پایه‌های عدم هماهنگی قانون بودجه و قانون برنامه دوم ریخته شده است.

در این زمینه این سؤال مطرح است که: اگر تکالیف مندرج در قانون برنامه دوم توسعه و احکام خاص آن در ارتباط با «بخش نظام اداری و اجرایی کشور» وجود نداشت، دولت چگونه بودجه وزارتی‌ها و مؤسسات را تنظیم می‌کرد؟ جواب خیلی ساده است و آن این است که: «بودجه دستگاههای دولتی به فرض عدم وجود قانون برنامه دوم توسعه به همین روش و سیاقی تنظیم می‌شد که اکنون شده است. و حالا این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که پس علت وجودی قانون برنامه دوم و احکام آن چیست؟ و آیا نباید تکاپوی اجتماعی در چارچوب آن به طور عام و بودجه به طور خاص (علی‌الخصوص در ارتباط با بخش اداری و اجرایی) منطبق با قانون برنامه دوم تنظیم شود.

به طور کلی حاکم بودن روشهای متعارف و سنتی در نظام بودجه‌ریزی و صرفاً در ارتباط با تنظیم بودجه به جهت استمرار حیات سازمانی این دستگاهها سبب گردیده، که علت موجوده دستگاهها و ابزار وسیله بودن آنها در تحقق اهداف اجتماعی فراموش شود و از این جهت است که ارتباط بین برنامه‌های توسعه و بودجه تعریف و تبیین نمی‌شود و بنابراین بدیهی است که نمی‌توان مشخص نمود که دولت به چه میزان و چه مقدار اعتبار برای اجرای سال دوم برنامه، «در بخش نظام اداری و اجرایی کشور» منظور کرده است. تا از این طریق با کاهش حجم برنامه در سال آینده اعتبار آن را کم و یا با افزایش حجم فعالیت متناسب با آن اعتبار را زیاد کند و نهایتاً این مسئله حادث می‌شود که دستگاههای اجرایی به روش متعارف و روتین (ونه منطبق با احکام برنامه دوم) تعیین بودجه نموده و لکن بر اساس برنامه دوم باید آن را هزینه کنند و طبیعی است که این امر علاوه بر عدم انتظار و تشتت و گسیختگی در امور سبب می‌گردد که محاسبه هزینه‌های هر برنامه و میزان و دلایل تحقق و عدم تحقق آنها مشخص نشود و به این ترتیب برنامه دوم به صورت متن می‌ماند و فقط صورت است و نه معنی.

در سیستم بودجه‌بندی فعلی عدم اختصاص اعتبار برای یک برنامه امری بدیهی است. برای اجرای برنامه دوم توسعه در بخش نظام اداری و اجرایی وظایف و تعاریف خاصی بر عهده دولت و دستگاههای اجرایی قرار گرفته است ولی میزان تخصیص اعتبار به این امور مشخص نمی‌باشد. در این رابطه از

تبصره‌های ۳۱ و ۳۳ و ۳۵ می‌توان نام برد. در حالی که این تبصره‌ها به اعتبار احکام آنها موجد آثار فراوانی در نظام اداری و اجرایی هستند. معهذاً به روشنی میزان اعتبارها مشخص نشده است. جهت مزید اطلاع تبصره‌های مذکور عبارت است از:

* تبصره ۳۱:

به موجب این تبصره شورای عالی اداری کشور به منظور «اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی» سیستمها و روشها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات تشکیل می‌گردد. فرض اصلی از ذکر این تبصره بازتابها و آثار و عوارض مربوط به اعمال این تبصره در سازمان دولت است به موجب بند ب این تبصره وظایفی برای شورای عالی انشاء شده است که آثار وسیعی در نظام اداری و اجرایی دارد و اصل بر اعمال این اصلاحات است و این سؤال مطرح است که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ مداخلت این تبصره تا چه حدی لحاظ شده است؟

* تبصره ۳۳:

به موجب این تبصره «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی مکلفند طی سال اول برنامه ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی خود را بر اساس ضوابط ابلاغی سازمان امور اداری و استخدامی کشور که متضمن تعداد معاونتها، سطوح سازمانی و گستره فعالیتهای آنها می‌باشد و نیز در انطباق با اهداف و سیاستهای مندرج در برنامه مورد بازنگری قرار دهند و با جهت‌گیری واگذاری امور به بخش غیردولتی و تقویت واحدهای ستادی در حوزه مرکزی و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور برسانند.....»

این ضوابط توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور طی شماره ۱۰۲۲/۵/۱ مورخ ۷۴/۵/۳ به کلیه وزارتخانه‌ها ابلاغ گردیده است. و علی‌الاصول آثار و عوارض سازمانی وسیعی را دارد که به نحوی در بودجه دستگاههای دولتی باید دیده شود.

* بند الف تبصره ۳۵:

به موجب این بند «جهت افزایش بهره‌وری نظام اداری» بهبود سیستمها و روشهای کار، استفاده از تکنولوژیهای پیشرفته و افزایش مهارتهای مدیران کشور دستگاههای اجرایی باید بخشی از اعتبارات خود را به توسعه و بهبود مدیریت و افزایش بهره‌وری اختصاص دهند. میزان این اعتبارات همه ساله توسط دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی خواهد شد.

علی‌رغم صراحت این احکام در لایحه بودجه به روشنی این اعتبارات مشخص نشده است و به همین دلیل عملکرد در رابطه با این تبصره‌ها در پایان برنامه دوم و میزان اعتبارات هزینه شده جهت تحقق آن قابل ارزیابی نمی‌باشد و خلاصه کلام این که با این روش نمی‌توان بر اساس یافته‌های برنامه دوم، برنامه‌های توسعه دیگر را به درستی طراحی و تنظیم نمود.

۲ - تحقیقات در لایحه بودجه ۷۵

در حال حاضر اغلب دستگاههای اجرایی در زمینه تحقیقات دارای تشکلهایی بوده و علی‌الظاهر به تحقیق و پژوهش در چارچوب وظایف خاص خود می‌پردازند. هم‌چنین مؤسسات تحقیقاتی در بخشهای

آموزش عالی نیز وجود دارند:

در این مقوله ذکر نکات مشروح زیر ضروری می‌نماید:

۱- وجود مراکز مختلف تصمیم‌گیری و اجرایی در بخش تحقیقات سبب گردیده است که این بخش علاوه بر صرف هزینه‌های بسیار بالا هماهنگی لازم در برآورد و تأمین نیروی انسانی جامعه تحقیق را نداشته و یا جهت‌گیری تحقیقاتی به جهت این تعدد و تکرر در راستای تأمین نیازهای تحقیقاتی قرار نگیرد.
۲- عدم تعیین اولویت‌های تحقیقاتی و عدم ارزیابی لازم در این موارد سبب شده که اعتبارات تخصیص یافته نیز «هرز رفته» تلقی شوند.

۳- فقدان مرکزیت مستقل و منسجم در امر برنامه‌ریزی و هماهنگی و نظارت بر تحقیقات در کشور آسییها و عوارض نامطلوبی را به دنبال داشته است حال با توجه به آسیب‌شناسی مختصر و مجمل در این باب آیا لازم نیست که توزیع اعتبارات در بخشهای تحقیقاتی کشور مورد بازنگری دقیق و خاصی قرار بگیرد؟ آیا میزان اعتبارات پیش‌بینی شده در مورد تحقیقات با توجه به وزن و سهم آن در بودجه کل کشور و نیز با توجه به سهم آن در تولید ناخالص ملی با عنایت به محورهای عنوان شده توجیه لازم را دارد؟

۴- عناوین امور، فصول و برنامه به تفکیک جاری و عمرانی تا چه حد موجب دوباره‌کاری در بخشهای مختلف فعالیت می‌شود و تا چه حد عنوان عمرانی و جاری می‌تواند به هزینه کردن در اصل تحقیق کمک کند و فی‌المثل اعتبار عمرانی که صرف خرید و یا ساختمان می‌شود تا چه حد می‌تواند با اصل تحقیق مرتبط باشد؟

۵- در ارتباط با تحقیقات و مطالعات چه در دانشگاهها و چه در دستگاههای اجرایی که همه ساله هزینه‌های زیادی را به دنبال دارد باید اصل بر این باشد که:

همانطور که هزینه‌های اولیه کار مشخص و برآورد می‌شود باید نتایج حاصله نیز بر اساس پارامترهای اقتصادی ارزیابی گردد و فرضاً برای اصلاح بذر گندم چنانچه مطالعات کاربردی صورت گرفته باشد نتایج آن صرفاً از ابعاد کشاورزی مدنظر قرار نگیرد بلکه از لحاظ اقتصادی نیز باید مورد بررسی و ارزیابی قرار بگیرد که آیا این طرح تحقیقاتی که از ابعاد کشاورزی توجیه لازم را دارا می‌باشد از دیدگاه اقتصادی نیز توجیه‌پذیر است یا نه؟

۶- بند الف تبصره ۲۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ در ارتباط با تحقیقات می‌باشد که در آن «کلیه دستگاههای اجرایی و شرکتهای دولتی (موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور) و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موظف گردیده‌اند ۱۵ درصد از اعتبارات جاری عمرانی مربوط به تحقیقات را از طریق انعقاد قرارداد با دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی دولتی و غیردولتی، فرهنگستانها و مؤسسات پژوهشی وابسته به وزارت فرهنگ و آموزش عالی و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی در مراکز تحقیقاتی سازمان انرژی اتمی ایران یا «اعضای هیأت علمی آنان» هزینه نمایند.

در این بند ۲ نکته حائز اهمیت است.

الف - در وضعیت موجود عموم وزارتهای دارای مراکز تحقیقاتی بوده و حاضر نخواهند بود (همچنان که در گذشته هم عمل کرده‌اند) ۱۵ درصد از اعتباراتی را که با ترندهای خاصی از سازمان برنامه و بودجه گرفته‌اند به دستگاه دیگری بدهند و به همین لحاظ به دنبال راههای فرار و استتکاف از اجرای بند الف تبصره ۲۲ خواهند بود. مضافاً این که برخی از وزارتهای دارای دانشکده‌های اختصاصی بوده و سعی

خواهند کرد که اعتبار مذکور را در این تشکلهای هزینه نمایند (پاره‌ای از دستگاههای دولتی دارای اعضای هیأت علمی می‌باشند نظیر سازمان امور اداری و استخدامی کشور که در حدود ۱۹ پست تحت عنوان «عضو هیأت علمی» را حائز می‌باشد در حالی که این مقوله با وظایف این سازمان ارتباط مستقیمی و خاصی ندارد). به طور کلی عملکرد این تبصره در سال گذشته نشانگر این امر است که قسمت اعظم این اعتبارات در جای واقعی خود هزینه نگردیده است.

توضیح این نکته ضروری می‌باشد که در حال حاضر که بازار مدرک‌گرایی از رونق خاصی برخوردار است، دستگاههای اجرایی به بهانه ارتقاء سطح مدرک تحصیلی کارکنان خود اقدام به انعقاد قراردادهای آموزشی با دانشگاهها و مراکز آموزش عالی نموده و نهایتاً این اقدام را که سیاست آموزشی دارد از طریق ۱۵ درصد اعتبارات تحقیقاتی، رفع و رجوع نموده و خواهند نمود.

ب- در لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ «عبارت» یا «اعضای هیأت علمی آنان»، عبارت اضافه‌ای نسبت به بودجه سال ۱۳۷۴ می‌باشد. به بیان دیگر این عبارت در لایحه بودجه ۷۵ اضافه شده است. و دلایل توجیهی آن مشخص نیست. لکن تالی فاسدی که این تفاضل دارد این است که فرآیند انجام تحقیقات از سازماندهی منسجم و منظم دور می‌شود. توضیح اینکه حتی اگر فرد یا افرادی صرفاً به لحاظ «عضو هیأت علمی» بودن با دستگاههای دولتی قرارداد پژوهشی منعقد می‌نمایند این عمل نتایج تحقیقات را فقط در انحصار دستگاه و گروه تحقیق قرار می‌دهد و این مسأله نوعی نقض غرض در چارچوب ارتباط و پیوند علمی دانشگاهها و دستگاههای اجرایی می‌باشد. چه اگر دانشگاه و به طور کلی تشکل و واحدی در آموزش عالی متولی انجام تحقیقات باشد علاوه بر برخورد سیستماتیک و سازمان یافته با تحقیق، می‌توان مقدمات و پایه‌های تحقیقات بعدی را فراهم ساخت، مضافاً اینکه این امر می‌تواند مورد نقد و بررسی سایر اساتید و دانشجویان علاقمند قرار بگیرد.

۳- مروری بر تبصره‌های لایحه بودجه ۷۵

الف- تبصره‌های بودجه ساز و کاری است برای تعیین سیاستهای اجرای بودجه که پس از تصویب دولت از آن به عنوان یک ابزار قانونی برای رفع مشکلات خود استفاده می‌کند. به عنوان نمونه با وجود تصویب قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین در پایان سال ۱۳۷۳، باز در لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ تبصره‌های متعددی از باب کسب درآمد برای دستگاههای خاص منظور شده است که مصادیق آن را می‌توان در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۷۵ ملاحظه کرد. به اجمال به پاره‌ای از آنها اشاره می‌شود:

* بند «و» تبصره ۷:

«به وزارت کار اجازه داده شده است در ازای صدور و تمدید پروانه کار اتباع خارجی مبالغی دریافت نماید.»

با توجه به دائمی بودن موضوع این بند و مشابهت آن با مفاد ماده ۲۶ «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» لازم است به صورت اصلاحیه به قانون فوق‌الذکر اضافه شود.

* بند «ز» تبصره ۹:

کلیه مفاد این بند که شامل هفت قسمت می‌باشد ماهیت درآمدی داشته و باید بر اساس موضوعات مطرح شده به یکی از مواد ۳۱، ۵۱ و ۵۲ «قانون وصول.....» منضم شوند. به عنوان مثال قسمت ۷ بند (ز) (صدور پروانه گذر مرزی برای مسافران مرزی کشور.....) می‌تواند به عنوان مصوبه دولت مطرح شود نه اینکه به طور مکرر در لوایح بودجه درج شود. زیرا که در ماده ۵۱ «قانون وصول.....» موضوع قید گردیده است و فقط لازم است که تعرفه‌های مربوط به آن به تصویب هیأت دولت برسند.

* بندهای (ط) و (ی) تبصره ۱۰

در بند (ط) به وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی اجازه داده شده است که جهت ارزشیابی مدارک تحصیلی فارغ‌التحصیلان خارج از کشور هزینه‌های مربوط را از آنها اخذ نماید و در بند (ی) اجازه اخذ وجوهی در ازای صدور پروانه ساخت و ورود دارو، ساخت مواد غذایی و بهداشتی، صدور پروانه تأسیس کارخانه‌های داروسازی و... به این وزارت داده شده است که به دلایل ذکر شده قبلی اصلاح است بند (ط) به ماده ۲۴ «قانون وصول برخی درآمدهای...» و بند (ی) به عنوان یک ماده و یا تبصره الحاقی به قانون مذکور اضافه شود.

به جهت اجتناب از تراکم مطالب در این زمینه به بندهای «درآمدهای» لایحه به اجمال اشاره خواهد شد که همه آنها می‌تواند به قانون وصول... الحاق شوند و حجم زیاد لایحه بودجه با حذف آنها کاهش چشمگیری پیدا خواهد کرد و بدیهی است که این امر ارزیابی و بررسی تبصره‌ها را آسان می‌نماید. موارد مورد نظر عبارتند از:

- بند (ب) تبصره ۱۴

- بند (و) تبصره ۱۷

- تبصره ۲۷

- تبصره ۳۶ (بند ۱ آن در ماده ۵۵ «قانون وصول برخی درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» ذکر گردیده است.

- تبصره‌های ۴۳، تا ۴۵

- تبصره‌های ۵۳، ۵۴

- تبصره ۵۶، ۵۹، ۶۰

ب- حجم زیاد تبصره‌ها و عدم انسجام آنها باعث گردیده است که یک جمع‌بندی از تبصره‌ها مشکل باشد. به ازاء هر وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی یک یا چند تبصره وجود دارد و تقسیم‌بندی تبصره‌ها بر مبنای وزارتخانه است و این امر موجب مشکلات عدیده‌ای است، یکی آنکه به لحاظ وجود یک موضوع مشترک در چند دستگاه آن موضوع تکرار شده است و دوم آنکه بررسی و حذف یک تبصره (خاص یک دستگاه) حساسیتهایی را ایجاد می‌کند. در صورتی که لازم است تبصره‌های بودجه بر اساس «موضوع» تقسیم‌بندی گردند. به عنوان مثال «واگذاری و فروش طرح‌های نیمه‌تمام و تأسیسات و کارخانجات دولتی» در چندین تبصره ذکر شده است و تفاوت آنها عمدتاً در دستگاه مجری می‌باشد که با ادغام آنها ضمن اتخاذ یک سیاست واحد برای این مقوله بررسی دقیق عملکرد درباره آنها آسان می‌نماید. توضیح بیشتر اینکه این مقوله در چارچوب «واگذاری امور به بخش غیردولتی» بوده که از آثار و عوارض این سیاست، فروش و

واگذاری طرحهای نیمه تمام و تأسیسات و سایر داراییهای دولت به بخش غیردولتی می باشد که همانگونه که عنوان گردید این مسأله در قالبهای مختلف در تبصره های ذیل ذکر گردیده است:

* تبصره ۲۸:

به شرکت سهامی شیلات اجازه داده شده است از محل فروش داراییهای خود که به مردم واگذار می نماید ۶ میلیارد ریال درآمد کسب کند.

* تبصره ۴۶:

به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اجازه داده شده است طرحهای نیمه تمام تأسیسات جهانگردی را به بخش غیردولتی واگذار و اعتبار حاصل را به ردیفهای درآمدی خود واریز نماید.

* تبصره ۵۸:

به وزارت جهادسازندگی و سازمان انرژی اتمی ایران اجازه داده شده است. که درآمد حاصل از فروش نیروگاههای آبی، بادی و خورشیدی و فروش انرژی برق حاصله را اخذ و به حساب خزانه واریز نمایند.

* بند (الف) تبصره ۶۱

در این بند به دولت اجازه داده شده است که طرحهای نیمه تمام خود را به بخش غیردولتی واگذار نماید.

۴- تسهیلات در لایحه بودجه ۷۵

یکی از موضوعاتی که به طور مکرر در تبصره های بودجه ملاحظه می شود استفاده از تسهیلات بانکی است و تمرکز آن در یک تبصره ارزیابی و عملکرد آن را تسهیل خواهد نمود. تبصره هایی که موضوع آنها اعطای تسهیلات بانکی است عبارت است از:

* تبصره ۸:

به موجب (ب) این تبصره مبلغ (چهل و چهار میلیارد ریال) از منابع نظام بانکی در اختیار اتحادیه شرکتهای تعاونی فرهنگیان وزارت آموزش و پرورش قرار خواهد گرفت.

* تبصره ۱۱:

کلیه مفاد این تبصره در مورد اعطای تسهیلات بانکی می باشد که در بند ۱ اعتباراتی در اختیار سازمانهایی که در جهت کالارسانی به مردم فعالیت دارند قرار خواهد گرفت و در بند ۲ اعتباراتی به منظور تقویت تعاونیهایی منظور شده است و بند ۳ مبلغ سیصد و سی میلیارد ریال برای تسهیل امر ازدواج اینارگران و ... و در بند ۴ اعتباری به منظور کمک به تعاونی مسکن و زارتخانه های فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی» در نظر گرفته شده است.

* بند ۳ تبصره ۲۳

به موجب این بند به سازمان ایرانگردی و جهانگردی اجازه داده شده است که از طریق اخذ اعتبارات از طریق نظام بانکی جهت بهره وری و احیای آثار تاریخی و آثار دوران انقلاب اسلامی و دفاع مقدس با نظر سازمان میراث فرهنگی کشور در جهت احیای این آثار و توسعه امور ایرانگردی و جهانگردی هزینه نماید.

(این نکته حائز اهمیت است که به رغم وظایف فایق سازمان میراث فرهنگی در جهت احیا و بهره‌وری آثاری تاریخی منظور نمودن این تبصره به خود نوعی تکرار و تداخل با وظایف سازمان میراث فرهنگی است و اصلاح است که متولی مستقیم امر سازمان میراث فرهنگی باشد و احیاء و بهره‌وری آثار تاریخی با این سازمان باشد. و بهره‌برداری توریستی و جهانگردی با سازمان ایرانگردی و جهانگردی. به هر حال این تبصره جدا از بررسی خاص خود از جهات عنوان شده منطقی به نظر نمی‌رسد).

* تبصره ۳۸:

در این تبصره استفاده از منابع نظام بانکی جهت اجرای ماده ۸ «قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران» مطرح گردیده است.

* تبصره ۴۸:

موضوع این تبصره تضمین وامهای داخلی مربوط به طرحهای شرکتهای دولتی... که منحصرأ از منابع بانکهای عامل صورت خواهد گرفت می‌باشد.

* بندهای (الف) و (ب) تبصره ۵۰:

به موجب این بند بانک مرکزی مکلف گردیده است جهت سرمایه‌گذاری بخشهای غیردولتی در فعالیتهای تولیدی و خدماتی تسهیلاتی لازم را فراهم نماید.

و بند (ب) ناظر به استفاده کارکنان دولت از تمهیدات ویژه بانکی می‌باشد.

* تبصره ۵۱:

در این تبصره استفاده از تسهیلات بانکی در جهت استان عشایر مطرح شده است.

* تبصره ۵۲:

راجع به استفاده از تسهیلات بانکی به منظور خرید یا احداث مسکن می‌باشد.

* تبصره ۵۷:

در این تبصره به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جهت توسعه و تأمین مکان مناسب برای نیروهای مسلح که پادگان آنها باید به فروش برسد. با استفاده از تسهیلات بانکی اجازه داده شده است.

۵- ابهامات در تبصره‌های لایحه بودجه ۷۵

همانگونه که قبلاً عنوان گردید ملحوظ نمودن یک موضوع در چند تبصره صرفاً به جهت نام وزارتخانه و دستگاه مشکلات عدیده‌ای را به دنبال دارد که یکی از آنها عبارت است از ابهام در روشن و مشخص بودن (به اصطلاح شفاف شدن) مبالغ کمک دولت به یک فعالیت و یا برنامه می‌باشد. به عنوان نمونه در جهت کمک به تعاونیهای کارمندی (و حتی کارمندان) این کمکها و تسهیلات در تبصره‌های مختلفی منظور شده است نظر:

* بند (ب) تبصره ۸:

بند (ب) این تبصره در ارتباط با کمکهای دولت جهت تقویت تعاونیهای فرهنگیان می‌باشد.

* بندهای (۲) و (۴) تبصره ۱۱:

به موجب بندهای فوق‌الذکر کمکهای دولت به تعاونیهای مصرف کارکنان دولت و تعاونیهای

مسکن دو وزارتخانه: فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی ملحوظ شده است.
۳- در برخی از تبصره‌ها موضوعاتی عنوان گردیده است که جهت اجرای آن ساز و کارهای دیگری وجود دارد و لزومی به عنوان نمودن آن در لایحه بودجه نمی‌باشد به عنوان نمونه «استخدام نیروی انسانی» در برخی از تبصره‌ها که به نظر می‌رسد با وجود طرق قانونی دیگر لزومی به درج آن در لایحه بودجه نیست مضافاً اینکه علاوه بر پیچیده‌تر کردن بررسی تبصره‌های بودجه، تعدد و تکثری در قوانین و مقررات استخدامی پیش می‌آورد که علاوه بر تعارض با قوانین اصلی استخدامی موجب سردرگمی مسئولین سازمانها هم خواهد شد.

نکته دیگر در رابطه با استخدام و نیروی انسانی مقوله نظارت و کنترل این عامل مهم است که در سازمان دولت بر عهده سازمان امور اداری و استخدامی کشور قرار گرفته است. و طبیعی است که با عنوان نمودن «اجازه استخدام نیروی انسانی» به نوعی صلاحیت این سازمان و جامعیت وظایف نظارتی آن دچار خدشه می‌گردد.

علاوه بر آنچه که ذکر گردید. دستگاههای دولتی به خاطر فرار از قوانین و مقررات مربوط به جذب نیروی انسانی و ساز و کارهای نظارت در آن و کسب آزادی عمل در نحوه به کارگیری نیروی انسانی سعی در این دارند که نیروی انسانی مورد نیاز خود را از طریق منظور نمودن در لایحه بودجه تأمین نمایند که این امر علاوه بر سلیقه‌ای عمل کردن در امر استخدام و مهابت آن با سیاستهای کلی دولت (که سازمان امور اداری و استخدامی مسئول آن است) عوارضی نظیر تعارض آن با قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی و سیاستهای قانون برنامه دوم توسعه را به دنبال خواهد داشت.

تبصره‌هایی که به مقوله استخدام در آنها پرداخته شده است عبارت است از:

* بند (ه) تبصره ۷:

به موجب این بند به وزارت کار و امور اجتماعی اجازه داده شده است که از محل درآمدها موضوع ماده ۱۵۴ قانون کار و ماده ۷۸ «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» کارکنان مورد نیاز خود (در استانها) را تأمین نماید.

موضوع مهمی که در این بند مطرح است تأمین اعتبار استخدام نیروی انسانی از محل درآمدهای اختصاصی (درآمد هزینه) می‌باشد که این امر خلاف منطبق حاکم بر بودجه می‌باشد.

* قسمت آخر بند (الف) تبصره ۱۰:

«وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی» بس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور و تصویب هیأت وزیران مجاز است جهت راه‌اندازی واحدهای مندرج در این بند و مراکز بهداشتی و درمانی بیمارستانهای توسعه یافته نسبت به استخدام کارکنان مورد نیاز اقدام نماید».

* بند (۱) تبصره (۳۴):

به موجب این بند به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه استخدام ۲۵۰۰ نفر داده شده است. توضیح اینکه به طور مکرر در تبصره‌های ۳۵ و ۳۴ قانون بودجه سالهای ۱۳۶۹ لغایت ۱۳۷۴ مجوز استخدام به وزارت مذکور داده شده است و وزارت مذکور در هیچ سالی در حد مجوزهای مندرج در قانون بودجه نتوانسته است نسبت به استخدام کادر مورد نیاز اقدام نماید ولی به صورت سنتی سعی در حفظ این بند دارد.

۶- اختلاط در درآمدها

تخصیص درآمد حاصل از ارائه خدمات به دستگاه مجری و انجام هزینه‌های خاص از این محل باعث شده است که اصل توزیع عادلانه درآمدها مراعات نگردد. به طور مثال دستگاهی که بر اساس قوانین و مقررات موظف به ارائه خدمات به کل جامعه می‌باشد درآمدی بیشتر از دستگاههای ستادی کسب نماید. بنابراین اصلح است تمام درآمدها به درآمد عمومی واریز و بر اساس نیاز بین دستگاههای دولتی توزیع گردد.