

۱۵۷۴

۲

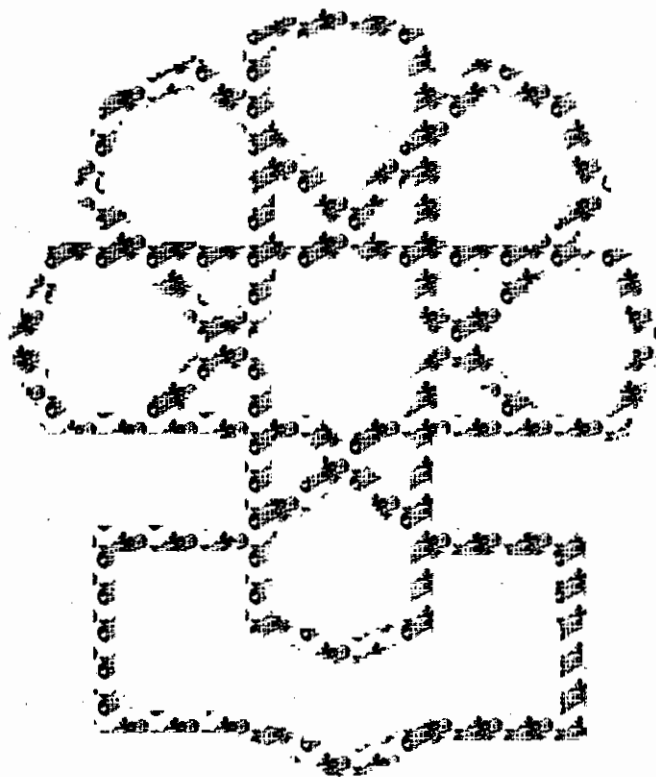
۲۹۵۴



K X

# اعتبارات خارج از شمول در لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۱۶)



معاونت پژوهشی  
آذر ۱۳۷۶

کار: دفتر بررسی های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۵۳

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی مآرایی  
شماره: ۷/۴۱  
تاریخ: ۷/۱۰/۷۶

بسمه تعالی

**اعتبارات خارج از شمول در لایحه بودجه  
درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۱۶)**

**کد گزارش: ۱۶۰۲۹۵۳**

**۱- مقدمه**

معمولاً تبصره‌هایی که همراه بودجه به تصویب می‌رسند نقش مهمی را در ارائه اختیارات قانونی به قوه مجریه ایفا می‌نمایند. این تبصره‌ها در بسیاری موارد نحوه هزینه کردن و اعتبارات بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی را تعیین می‌کنند و در این امر به تدریج تبعیض قابل ملاحظه‌ای در اختیارات و در نتیجه قدرت دستگاه‌های مختلف در امر هزینه کردن ایجاد کرده‌اند. برای مثال اعتبارات خارج از شمول قوانین محاسباتی را می‌تون نام برد. این اختیارات بعضاً در خلاف جهت همان اصولی است که قوانین عمده مالی کشور بر مبنای آن تنظیم شده‌اند.

وجود این گونه تبصره‌ها حاصلی جز پیچیدگی بیشتر نظام مالی کشور و گسترش و افزایش مستثنیات مقرراتی ندارد و تهیه تفریح بودجه را مشکل‌تر و نگاه‌داری حساب‌ها را دشوارتر و مدیریت دولت را تضعیف و اصول بودجه‌نویسی را خدشه‌دار می‌سازد.

**۲- چگونگی پیدایش اعتبارات خارج از شمول**

پس از پیروزی انقلاب اسلامی برخی نهادها و دستگاه‌ها به دلیل نداشتن آشنایی کافی با قانون محاسبات عمومی و نیز به دلیل شرایط انقلاب و لزوم تسریع در انجام دادن کارها و داشتن سوءظن شدید به قوانین قبل از انقلاب اسلامی، بر آن شدند که مصرف اعتبارات خودشان را از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا سازند.

از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۲ برای مصرف اعتبارات مستثنا شده از قانون محاسبات عمومی، ضابطه خاصی وجود نداشت که این وضعیت با اصل ۵۳ قانون اساسی که براساس آن، پرداخت‌ها باید به موجب قانون صورت گیرد مغایر بود. در تبصره ۵۴ در قانون بودجه سال ۱۳۶۳ و تبصره ۳۸ قانون بودجه ۱۳۶۴ ضوابطی قانونی برای مصرف اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت تعیین شد. به موجب این دو تبصره، مصرف اعتبارات جاری و عمرانی مستثنا از قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت و اعتباراتی که تابع مقررات خاص بودند، از طریق مبادله موافقت‌نامه توسط دستگاه‌ها با سازمان برنامه و بودجه می‌باشد.

در تاریخ ۱۳۶۴/۱۱/۱۶ قانونی تحت عنوان «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند» تصویب شد و آیین‌نامه اجرایی آن نیز در تاریخ ۱۳۶۵/۲/۲۱ به تصویب هیئت وزیران رسید که در حال حاضر مصرف متبلف

قابل توجهی از اعتبارات بودجه سالانه، تابع این قانون و آیین نامه اجرایی آن است.

### ۳- قوانین ناظر بر نظام بودجه ریزی کشور

نظام بودجه ریزی کشور براساس قوانین زیر بنا شده و فعالیت می کند:

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛

۲- قانون محاسبات عمومی؛

۳- قانون دیوان محاسبات؛

۴- قانون برنامه و بودجه

براساس مفاد اصل پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم قانون اساسی دیوان محاسبات زیر نظر مجلس شورای اسلامی به حساب های وزاره تخانه ها، مؤسسات، شرکت های دولتی و سایر دستگاه هایی که از بودجه کل کشور استفاده می کنند رسیدگی می کند تا اعتبارات دولتی در چهارچوب قوانین مصوب به مصرف برسد.

فصل سوم قانون محاسبات عمومی کشور مربوط به نظارت مالی می باشد؛ که شامل مواد ۹۰ تا ۹۴ که بیانگر نحوه نظارت بر بودجه است؛ به موجب مواد این فصل اعمال نظارت بر مخارج وزاره تخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی و نظارت بر عملکرد فعالیت ها و طرح های عمرانی دولت که مخارج آنها از طریق بودجه های جاری یا عمرانی تأمین می شود به عهده سازمان برنامه و بودجه و اگذار شده است.

فصل چهارم این قانون مربوط به تنظیم حساب و تفریغ بودجه و شامل مواد ۹۵ تا ۱۰۵ می باشد که به نحوه تنظیم حساب ها و صورت حساب ها توسط ذی حسابان، مهلت های قانونی برای تنظیم حساب ها و ارائه گزارش های مالی و ضوابط تدوین لایحه تفریغ بودجه می پردازد. براساس این قانون در لایحه تفریغ بودجه که توسط دیوان محاسبات تنظیم می شود عملکرد بودجه با مصوبات قانون بودجه و سایر قوانین ناظر بر بودجه مقایسه می شود و موارد خلاف به اطلاع مجلس می رسد.

قانون دیوان محاسبات، هدف اصلی از تشکیل دیوان محاسبات اعمال کنترل و نظارت مستقیم بر فعالیت های مالی و دستگاه های دولتی است.

فصل نهم قانون برنامه و بودجه، شامل مواد ۳۴ تا ۳۸ است. براساس مواد مندرج در این فصل وظیفه نظارت بر انجام فعالیت های جاری و عمرانی به عهده سازمان برنامه و بودجه گذاشته شده و دستگاه های اجرایی موظفند که پیشرفت فعالیت های جاری و عمرانی را به سازمان برنامه و بودجه گزارش دهند. در فصل دهم که مربوط به مقررات مختلف است، چگونگی حسابرسی وزاره تخانه ها و مؤسسات و شرکت های دولتی را بیان می دارد. با قانونمند کردن نظارت مالی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و نظارت قضائی و پارلمانی توسط دیوان محاسبات کشور، این اصل که دریافت ها و پرداخت های کلیه دستگاه ها، مشمول مقررات محاسبات عمومی است، مسجل می گردد.

البته در موارد و شرایط استثنایی، قانون گذار تسهیلاتی استثنایی را پیش بینی کرده است. مثلاً ماده ۷۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی، در مورد حوادث مهم و ناگهانی مملکتی از قبیل جنگ، آتش سوزی، سیل و زلزله، رعایت قانون را الزامی نمی داند، یا در خصوص برخی

دستگاه‌ها، مانند دانشگاه‌ها در شرایط عادی نیز با تعدیل مقررات محاسبات عمومی، قوانین خاص مثل «قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی» مصوب ۱۳۶۹ را تصویب کرده است. تمامی قوانین یاد شده جهت ایجاد انطباق مالی و هدفمند منطقی شدن مدیریت و امکان ارزیابی عادلانه تدوین شده‌اند و چنانچه قانون محاسبات عمومی در کار همه دستگاه‌ها ایجاد مشکل می‌کند باید چنین مجوزی به همه دستگاه‌ها اعطا شود و از تبعیض‌های ناروا پرهیز شود. قانون محاسبات عمومی در ماده ۷۸ مواردی را که شامل حکم خارج از شمول هستند به صراحت بیان کرده است. صدور چنین مجوزهایی پایه‌های قانون محاسبات عمومی را ضعیف می‌کند و یکی از عوامل اصلی تخلفات در دستگاه‌ها و آشفتگی‌ها نیز صدور همین مجوزهای خارج از شمول قانون محاسبات عمومی است.

#### ۴- ارزیابی تبصره ۱۵ لایحه بودجه ۱۳۷۷ در خصوص اعتبارات خارج از شمول

بند (الف)، اجازه داده می‌شود حداکثر تا ۳ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی بودجه عمومی دولت و هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، ۴ درصد از مجموع اعتبارات جاری و اختصاصی بودجه عمومی دولت و هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی و کل اعتبار جاری و اختصاصی فصل تحقیقات این قانون بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و دیگر قوانین و مقررات عمومی کشور و با رعایت قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و دیگر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند هزینه گردد. در این تبصره اجازه داده شده است تا ۳ درصد از مجموع:

- اعتبارات عمرانی بودجه عمومی دولت  $3 \times 30825 = 9248$  میلیارد ریال  
 - هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی  $3 \times 37935 = 11381$  میلیارد ریال  
 و ۲ درصد از مجموع:

- اعتبارات جاری  $2 \times 54426 = 10885$  میلیارد ریال  
 - اعتبارات اختصاصی  $2 \times 8615 = 1723$  میلیارد ریال  
 - هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی  $2 \times 78997 = 15799$  میلیارد ریال  
 - و کل اعتبار جاری و اختصاصی فصل تحقیقات به مبلغ ۱۱۵۹ میلیارد ریال که مجموعاً مبلغی بالغ بر ۶۰۶۲/۶ میلیارد ریال می‌باشد براساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و سایر مقررات عمومی دولت با رعایت قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی مستثنا است هزینه شود.

تبصره ۱۵ در قوانین بودجه سال‌های گذشته نیز وجود داشته است؛ با این تفاوت که در سال‌های گذشته اعتبارات خارج از شمول فقط شامل اعتبارات عمرانی و اعتبارات جاری بوده است. ولی از سال ۱۳۷۶، هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، اعتبارات اختصاصی بودجه عمومی، هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی و کل اعتبار جاری و اختصاصی فصل تحقیقات نیز به آن اضافه شده است و همین امر باعث شده است که اعتبارات خارج از شمول در سال ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ به ترتیب ۱۸۹/۴ درصد و ۲۳۶ درصد

افزایش نسبت به سال ۱۳۷۵ داشته باشند. بر این اساس در بودجه سال ۱۳۷۷ نیز نشان از ۱۶/۱ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۷۶ دارد؛ در تبصره ۱۵، بند (الف) لایحه بودجه ۱۳۷۷ نیز هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی همانند سال ۱۳۷۶ وجود دارد. بخشی از سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی این شرکت‌ها انجام می‌شود و در سال‌های قبل این تبصره صرفاً شامل اعتبارات عمرانی مربوط به سرمایه‌گذاری از محل وجوه عمومی دولت (درآمد عمومی) بوده و دیگر سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی (از محل منابع داخلی) شامل حکم تبصره نمی‌گردید، با درج «هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی» کلیه سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی شامل حکم تبصره می‌شود. از طرف دیگر تنها اعتبارات جاری شرکت‌های دولتی مشمول این تبصره نبوده بلکه بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را نیز شامل می‌شود که در این صورت مبلغ (میلیارد ریال  $1878/7 = 93935 \times 2\%$ ) هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و (میلیارد ریال  $1215/2 = 40506 \times 3\%$ ) هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و با احتساب مبلغ ۱۱۵۹ میلیارد کُل اعتبار جاری و اختصاصی فصل تحقیقات و ۳ درصد اعتبارات عمرانی بودجه عمومی و ۲ درصد از اعتبارات اختصاصی و جاری بودجه عمومی دولت مجموعاً بالغ بر ۶۴۳۸/۵ میلیارد ریال می‌شود، که یکی از آثار بارز این نوع اعتبارات دامن زدن به تورم می‌باشد.

در قانون بودجه سال ۱۳۷۵، در بند (ج) عنوان شده بود که اعتبار خارج از شمول کلیه دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۷۵ در سقف این تبصره تعیین و قابل مصرف می‌باشد. در مورد این اعتبارات سقف آن برای هر یک از دستگاه‌ها باید تعیین شود و بعد از تأیید هیئت دولت در متن موافقت‌نامه‌های بین دستگاه‌ها و سازمان برنامه و بودجه ذکر شود تا مشکلاتی برای ذی‌حسابان فراهم نکند.

#### مقایسه اعتبارات خارج از شمول طی سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۷۷

(واحد: میلیارد ریال)

شرح	سال	۱۳۷۵*	۱۳۷۶	۱۳۷۷
۳ درصد از اعتبارات عمرانی بودجه عمومی دولت		۱۱۳۸/۴	۹۱۰/۷	۹۲۴/۸
۳ درصد هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی		-	۹۶۱	۱۱۳۸/۱
۲ درصد از اعتبارات جاری بودجه عمومی دولت		۶۶۵/۹	۹۱۴/۳	۱۰۸۸/۵
۲ درصد از اعتبارات اختصاصی بودجه عمومی دولت		-	۱۲۷/۹	۱۷۲/۳
۲٪ از هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی		-	۱۱۸۴/۹	۱۵۷۹/۹
کُل اعتبار جاری و اختصاصی فصل تحقیقات		-	۱۱۲۳	۱۱۵۹
جمع		۱۸۰۴/۳	۵۲۲۱/۸	۶۰۶۲/۶

\* در سال ۱۳۷۵، ۵ درصد از اعتبارات عمرانی بودجه عمومی شامل اعتبارات خارج از شمول بوده است.

بند (ج)، ۴۰ درصد از اعتبارات جاری و اختصاصی و ۱۰ درصد از اعتبارات عمرانی دانشگاه پیام نور از محل اعتبارات خارج از شمول که طبق بودجه سال ۱۳۷۷ در اختیار هیئت وزیران می‌باشد، براساس قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی بدون رعایت مقررات عمومی دولت مصرف می‌شود.

به موجب ماده واحده «قانون نحوه به هزینه قطعی، منظور نمودن اعتبار جاری و عمرانی سال ۱۳۷۲ دانشگاه پیام نور» مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی، دانشگاه پیام نور به لحاظ شیوه خاص نظام آموزشی باز، اجازه یافت حداکثر ۶۵ درصد اعتبارات جاری و اختصاصی و همچنین ۲۵ درصد اعتبارات عمرانی خود را که در سال ۱۳۷۲ مصرف کرده است، براساس قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی بدون رعایت سایر مقررات عمومی دولت به هزینه قطعی منظور کند. قانون‌گذار با توجه به شیوه خاص نظام آموزشی، دانشگاه پیام نور را از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا کرده است.

نظام خاص آموزشی دانشگاه پیام نور، با مشکل مواجه بودن این دانشگاه در تأمین هیئت علمی از طریق مقررات جاری، قراردادی بودن اساتید و کارکنان آن، برگزاری کلاس‌های این دانشگاه در روزهای تعطیل، استفاده این دانشگاه از فضای آموزشی دیگر مؤسسات آموزشی با انعقاد قرارداد و مسبوق به سابقه بودن هزینه کردن بخشی از اعتبارات دانشگاه پیام نور خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت، از دلایل صدور این مجوز می‌باشد.

به این ترتیب بخش عمده‌ای از اعتبارات مستثنایی از قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دانشگاه پیام نور در چارچوب مجوز قبلی مجلس شورای اسلامی در بند (الف) تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور قرار داده است (اعتبارات جاری و عمرانی) و قرار شد ۵۰ درصد اعتبارات اختصاصی دانشگاه پیام نور براساس قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی بدون رعایت مقررات عمومی دولت مصرف گردد. در واقع با این مجوز، نه تنها مشکلات دانشگاه پیام نور حل می‌شود، بلکه اعتبارات مستثنا شده در چارچوب مقررات موجود مصرف می‌گردد.

#### ۵- متن تبصره پیشنهادی

پیشنهاد می‌شود تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ مشابه با تبصره مذکور در سال ۱۳۷۵ به صورت زیر باشد:

الف - اجازه داده می‌شود حداکثر تا ۵۰ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی و ۲۰ درصد از مجموع اعتبارات جاری این قانون، بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران، بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و سایر مقررات عمومی دولت و با رعایت قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند، هزینه گردد.

در این صورت هزینه‌های جاری و هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی به اضافه کل اعتبار جاری و اختصاصی فصل تحقیقات شامل اعتبارات خارج از شمول نمی‌شود و به جای ۶۰۶۲/۶ میلیارد ریال ۲۶۲۶/۸ میلیارد ریال مشمول حکم اعتبارات خارج از شمول خواهد شد.

ب- اعتبار خارج از شمول کلیه دستگاه‌های اجرایی در این سال در سقف این تبصره تعیین و قابل مصرف می‌باشد.