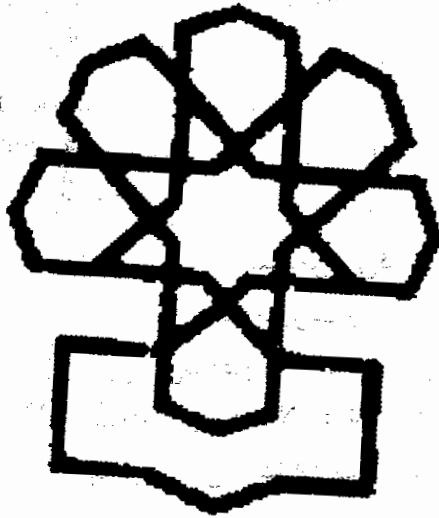


۵۸۵۹



گزارشی در باب اعتبارات خارج از شمول

(درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره ۶)



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 تهران و واحد اسناد
 شماره: ۱۷۲۲
 تاریخ: ۳۱/۱/۷۹

کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۵۹

معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

گزارشی در باب اعتبارات خارج از شمول
(درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره ۶)

کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۵۹

تعریف و مفهوم اعتبارات خارج از شمول

اعتبارات خارج از شمول اعتباراتی نامرئی هستند که از سر جمع اعتبارات مصوب دستگاه‌های اجرایی و به صورت خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت هزینه می‌شوند؛ لکن چون فراوانی آن‌ها در دستگاه‌های اجرایی به سرعت اشاعه یافته، قانونی تحت عنوان «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که خارج از قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت است»، بر اداره امور هزینه آن‌ها حاکم شده است.

در شرایط فعلی براساس تبصره ۱۵ قوانین بودجه سنواتی، سهم اعتبارات خارج از شمول از اعتبارات جاری و عمرانی بودجه عمومی دولت را قانون مشخص می‌سازد و برای آن که مجلس از مراجعات مکرر دستگاه‌های اجرایی آسوده باشد؛ در قوانین بودجه درصدی از کل اعتبارات جاری و عمرانی را در بودجه عمومی دولت به صورت «اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت» تعیین می‌کند و نحوه توزیع آن را بین دستگاه‌های اجرایی به عهده هیأت وزیران می‌گذارد. معمولاً هیأت وزیران نیز این اختیار را به رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تفویض می‌کند. نحوه تعیین سهم بین دستگاه‌های اجرایی، حسب مورد توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و براساس ویژگی‌های خاص آن دستگاه تعیین می‌گردد. بدین ترتیب ممکن است به دستگاهی ۱۰۰ درصد اختصاص یابد و به دستگاه دیگری اصولاً اعتبارات خارج از شمول اختصاص داده نشود. در هر حال، نحوه هزینه کردن این اعتبارات تابع «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که خارج از قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت است»، می‌باشد.

شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت عموماً به خاطر طبع تجاری

خود، تابع قانون محاسبات عمومی نیستند. بلکه مشمول آیین نامه مالی و معاملاتی مصوب مجامع عمومی خود هستند و در مواقعی که مشمول مفاد اعتبارات «خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت» می گردند عموماً از احکام معافیت از «سایر مقررات عمومی دولت» استفاده می کنند. البته برخی از شرکت های دولتی که آیین نامه مالی و معاملاتی خاصی ندارند به نحوی تابع مفاد قانون محاسبات عمومی خواهند بود. زیرا مجامع عمومی آن ها قانون محاسبات عمومی را به عنوان آیین نامه مالی و معاملاتی شرکت تصویب کرده است.

شرکت های دولتی دارای بودجه جاری و سرمایه ای هستند. قسمتی از هزینه های سرمایه ای می تواند به صورت طرح عمرانی از منابع داخلی شرکت صورت گیرد که بدین ترتیب، قسمتی از اجرای طرح، مشمول مفاد اعتبارات خارج از شمول می گردد.

ضرورت وجود اعتبارات خارج از شمول

چون دستگاه های اجرایی بنا به ضرورت، هزینه هایی دارند که نمی توانند براساس قانون محاسبات عمومی و دیگر مقررات عمومی دولت هزینه کنند، لذا اعتبارات خارج از شمول در بودجه آن ها پدید آمده است و گاهی اوقات هزینه های ضروری و اضطراری را شامل می شود که مستلزم سرعت در انجام است.

این واژه پس از تصویب قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ در فرهنگ بودجه ریزی وارد شد. اولین بار وزارت امور اقتصادی و دارایی با عنوان کردن هزینه هایی که اعتبارات مشخصی برای آن ها پیش بینی نشده بود، منابع تأمین آن را از سر جمع اعتبارات مصوب خود عنوان کرد و سپس قسمتی از اعتبارات را از شمول قانون محاسبات عمومی خارج ساخت. این روش به تدریج در دیگر دستگاه های اجرایی نیز اشاعه یافت.

معایب و محاسن اعتبارات خارج از شمول

مهم ترین عیب این اعتبارات، افزایش هزینه دستگاه های اجرایی است، زیرا کلیه خریدها و معاملات دولتی باید از طریق استعلام یا مناقصه عمومی یا مناقصه محدود انجام شود.

معمولاً استعلام - با اخذ پیش فاکتور از فروشنده و تأیید مقامات مجاز از طرف بالاترین مقام دستگاه اجرایی - توسط مأمور خرید تهیه می‌گردد و در مناقصه عمومی یا محدود مشخصات فنی و مقدار آن در جراید یا به فروشنندگان خاص اعلام می‌شود. پس از اعلام قیمت از طریق کمیسیون مناقصه فروشنده یا پیمانکار انتخاب می‌گردد و در نهایت به نازل‌ترین قیمت خریداری می‌شود؛ لکن در مورد اعتبارات خارج از شمول خریدها بنا به تشخیص مجری طرح یا مقامات مجاز از طرف بالاترین مقام دستگاه اجرایی انجام می‌شود. یکی دیگر از معایب اعتبارات مذکور، نادیده گرفتن مقرراتی است که از طرف قانونگذار در انجام یافتن معاملات وضع گردیده است. استثنا کردن تمام یا بخشی از اعتبارات مصوب قانونگذار تضعیف مقررات عمومی محسوب می‌شود. در نتیجه قانون بی اعتبار می‌گردد و همگان می‌کوشند به نحوی از مقررات عمومی عدول کنند. البته همواره استثنا بر اصل وجود دارد، لکن درجه و میزان آن باید معیار حکم قانونی قرار گیرد.

مهم‌ترین حسن اعتبارات خارج از شمول، تسهیل در اجرای عملیات دستگاه‌های اجرایی است. دستگاه‌های اجرایی همانند پیمانکاران دولت هستند که برحسب وظایف قانونی قسمتی از عملیات دولت را عهده دارند. اعتبارات خارج از شمول، این عملیات را تسهیل می‌کند و موجب سرعت بخشیدن به حجم عملیات می‌گردد و نیز از برگشت اعتبارات جلوگیری می‌کند؛ اما این که اجرای این عملیات با چه هزینه‌ای تحقق یافته، مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد.

به طور کلی اعتبارات خارج از شمول و ضرورت هزینه برای آن‌ها نسبت به سایر هزینه‌ها در اولویت خاص قرار می‌گیرد و این اعتبار چون از سر جمع اعتبارات مصوب دستگاه‌های اجرایی به عمل می‌آید هزینه‌های دیگر را که برای عملیات اجرایی دستگاه ضرورت دارد به اصطلاح «تو» می‌کنند و در نهایت قسمتی از اجرای کار به علت فقدان اعتبار معوق می‌ماند. تخصیص اعتبارات خارج از شمول از سر جمع اعتبارات مصوب دستگاه‌ها معنای دیگری نیز دارد و آن این‌که دستگاه‌ها می‌توانند برحسب رتبه‌بندی اعتبارات طرح یا برنامه‌ای را کلاً خارج از شمول کنند و دیگر طرح یا برنامه مربوط به همان دستگاه اصلاً از اعتبارات خارج از شمول استفاده نکند. اعتبارات خارج از شمول به صورت تیغ دولبه عمل می‌کند، لکن دامنه آن و میزان

نوساناتش همواره باید مورد توجه قانونگذار باشد.

سیر تحولی اعتبارات خارج از شمول از سال ۱۳۶۶ تا ۱۳۸۰

قبل از تصویب قانون محاسبات عمومی، (۱۳۶۶/۶/۱) اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه و مواد هزینه تهیه می‌شد. از سال ۱۳۶۹ مواد هزینه از بودجه دستگاه‌های اجرایی حذف گردید و منحصرأ در قالب فصول هزینه - مشتمل بر چهار فصل هزینه‌های پرسنلی، هزینه‌های اداری، هزینه‌های سرمایه‌ای و پرداخت‌های انتقالی - در بودجه دستگاه‌های اجرایی ظاهر شد و در مورد برخی از دستگاه‌های اجرایی نیز در قالب فصل اول - هزینه‌های پرسنلی - و سایر فصول قرار داشت.

مواد هزینه در قالب ۲۰ ماده مشتمل بر چهار فصل قرار داشت که شامل اعتبارات جاری و عمرانی بود. در ماده ۸ «هزینه‌های سری» قرار داشت که بخشی از هزینه‌های اداری بود. اعتباراتی که در ماده ۸ قرار داشت با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا نماینده تام‌الاختیار او بدون رعایت کلیه مقررات عمومی دولت هزینه می‌گردید. سهم هر دستگاه در بودجه مصوب آن مشخص بود و این سهم در هنگام رسیدگی بودجه با توجه کافی و برحسب ضرورت و نیاز دستگاه تعیین می‌گردید.

بعد از تصویب قانون محاسبات عمومی در ۱۳۶۶/۶/۱ به استناد ماده ۵۷ قانون مذکور هزینه‌های سری برای کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثنای وزارت اطلاعات و دستگاه‌های نظامی و انتظامی ممنوع گردید، لکن گزارش این نوع هزینه‌ها باید حداکثر ظرف شش ماه از طریق ریاست محترم جمهوری به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد.

از آنجایی که ضرورت وجودی این نوع هزینه‌ها در دستگاه‌های اجرایی عملاً وجود داشت، بخشی از اعتبارات ردیف‌های متمرکز بودجه درخصوص اعتبارات جاری و عمرانی در بودجه عمومی دولت در ردیف‌های ۵۰۳۰۰۱ (هزینه‌های پیش‌بینی نشده جاری) و ۵۰۳۰۰۲ (هزینه‌های پیش‌بینی نشده عمرانی) منظور گردید که حکم آن در تبصره‌های ۱۵ و ۶ و ۷ قوانین بودجه سنواری آمده است.

به طور کلی از بدو پیدایش اعتبارات خارج از شمول تا آغاز سال ۱۳۷۲ مفاد تبصره ۱۵

قوانین بودجه سنواتی به دو گروه عمده تقسیم می‌گردیدند:

گروه اول: اعتباراتی که در مورد آنها نیاز به رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت نبود.

گروه دوم: اعتباراتی که نیازمند رعایت قانون محاسبات عمومی و مقررات استخدامی دولت نبودند.

لکن در هر حالت ایجاد تعهد استخدامی از محل اعتبارات موضوع این تبصره همواره ممنوع و در صورتی که تمام اعتبارات مصوب یک دستگاه، مشمول اعتبارات خارج از شمول بود، رعایت تبصره ۶۰ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ مبنی بر این که «به ازای هر سه نفر که از دستگاه خارج می‌شوند یک نفر مجوز استخدام دارد» جاری بوده است. در تبصره ۱۵ قوانین بودجه سنواتی عموماً موارد اعتبار خارج از شمول هر یک از دستگاه‌های اجرایی یا طرح‌های عمرانی یا موضوع خاص که دستگاه اجرایی مشخصی معجزی آن بوده است، با ذکر نام و موضوع مشخص می‌گردید و آن قسمت از موارد دیگری که دستگاه‌های اجرایی در ضمن اجرای قانون بودجه قادر به هزینه کردن آنها براساس قانون محاسبات عمومی یا دیگر مقررات عمومی دولت نبودند از طریق بخشی از اعتبارات متمرکز در ردیف‌های ۵۰۳۰۰۱ و ۵۰۳۰۰۲ هزینه می‌گردید. در واقع، اعتبارات پیش‌بینی نشده ردیف ۵۰۳۰۰۱ موضوع تبصره ۷ قوانین بودجه سنواتی جایگزین هزینه‌های سری می‌گردید و این روش تا آغاز سال ۱۳۷۲ ادامه داشت.

جدول ۱- خلاصه اعتبارات خارج از شمول که جنبه عمومی داشته است تا سال ۱۳۷۱

مبالغ: به میلیارد ریال

| سال قانون بودجه | تبصره | بند | جزء بند | موضوع | جاری | عمرانی |
|-----------------|-------|-----|---------|--|------|--------|
| ۱۳۶۶ | ۱۵ | الف | ۳ | هزینه‌های پیش‌بینی نشده موضوع تبصره ۷ ردیف ۵۰۳۰۰۱ | ۳ | - |
| ۱۳۶۶ | ۱۵ | الف | ۲ | هزینه‌های متفرقه عمرانی موضوع تبصره ۶ ردیف ۵۰۳۰۰۲ | - | ۱۰ |
| ۱۳۶۷ | ۱۵ | الف | ۳ | هزینه‌های پیش‌بینی نشده موضوع تبصره ۷ ردیف ۵۰۳۰۰۱ | ۳ | - |
| ۱۳۶۷ | ۱۵ | الف | ۲ | هزینه‌های متفرقه عمرانی موضوع تبصره ۶ ردیف ۵۰۳۰۰۲ | - | ۶ |
| ۱۳۶۸ | ۱۵ | ب | ۱۴ | هزینه‌های پیش‌بینی نشده قسمت چهارم بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی و مقررات استخدامی | ۵ | - |
| ۱۳۶۹ | ۱۵ | ب | - | بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی و مقررات استخدامی ۷۰٪ | ۱۲/۶ | - |
| ۱۳۶۹ | ۱۵ | ب | - | هزینه‌های ضروری استان‌ها موضوع تبصره ۶* | (۱) | - |
| ۱۳۶۹ | ۱۵ | ب | - | هزینه‌های پیش‌بینی نشده عمرانی ۵۰٪ | - | ۲۹ |
| ۱۳۶۹ | ۱۵ | ب | - | قسمتی از هزینه‌های پیش‌بینی نشده* عمرانی تبصره ۶ بند الف ردیف ۶ | - | (۱۵) |
| ۱۳۷۰ | ۱۵ | ب | - | بر اساس جدول پیوست قانون بدون رعایت قانون محاسبات عمومی | ۱۰۰٪ | ۷۸۰ |
| ۱۳۷۰ | ۱۵ | ب | - | سایر مقررات عمومی دولت ۵۰۳۰۰۲ و ۵۰۳۰۰۱ | - | - |
| ۱۳۷۱ | - | - | - | حکمی در مورد خارج از شمول ندارد | - | - |

* هزینه‌هایی که در داخل پیرانتز قرار دارند مفهوم جزئی از اعتبارات کل جاری و عمرانی سال ۱۳۶۹ در بند ب، تبصره ۱۵ مندرج در جدول هستند.

فراوانی اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی

دولت یا مقررات استخدای در سال ۱۳۷۰ سبب شد که در سال ۱۳۷۱ در تبصره‌های بودجه، هیچ حکمی صادر نگردد، لکن از آن‌جا که دستگاه‌های اجرایی به‌ناچار و ناگزیر از چنین هزینه‌هایی بودند، در سال ۱۳۷۲ در تبصره ۱۵ مقرر شد که ۱۰ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی و ۲ درصد از مجموع اعتبارات جاری در بودجه عمومی دولت به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیأت 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 هستند - هزینه گردد.

در سال ۱۳۷۳ در تبصره ۱۵ علاوه بر ۱۰ درصد مجموع اعتبارات عمرانی و ۲ درصد از مجموع اعتبارات جاری مانند سال قبل، دانشگاه پیام نور و سازمان بهزیستی کشور با احکام خاصی بر این مجموعه اضافه شد. در خصوص دانشگاه پیام نور مقرر شد که معادل ۶۰ درصد از اعتبارات جاری، اعم از درآمد عمومی و درآمد اختصاصی، و ۱۵ درصد از اعتبارات عمرانی براساس انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بدون رعایت مقررات عمومی دولت هزینه شود، در حالی که این امتیاز برای سایر مؤسسات آموزش عالی در نظر گرفته نشد. در خصوص سازمان بهزیستی کشور نیز اعتبارات خارج از شمول، ۱۰ درصد اعتبارات تعیین گردید.

در سال ۱۳۷۴ در تبصره ۱۵ اعتبارات خارج از شمول در مورد اعتبارات عمرانی به ۵ درصد تقلیل یافت؛ لکن اعتبارات جاری همچنان به شکل ۲ درصد از مجموع اعتبارات جاری در بودجه عمومی دولت ثابت ماند. در حکم دیگری از این تبصره مقرر شد که ۱۰ درصد از اعتبارات خارج از شمول هر دستگاه می‌تواند صرف هزینه‌های جانبی طرح‌ها و برنامه‌ها گردد. هزینه‌های جانبی طرح در زمره هزینه‌های نامشهود است و به صورت فیزیکی مشاهده نمی‌شود. این هزینه‌ها عموماً شامل ماده ۳ (هزینه سفر و مأموریت)، ماده ۴ (اجاره)، ماده ۶ (سوخت و برق و آب) و ماده ۷ (لوازم مصرف شدن) است.

در سال ۱۳۷۴ در مورد دانشگاه پیام نور مقرر گردید که معادل ۴۰ درصد درآمد عمومی و اختصاصی و ۱۰ درصد اعتبارات عمرانی براساس انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بدون رعایت مقررات عمومی دولت هزینه گردد که این رقم نسبت

به سال قبل از آن، حدود ۲۰ درصد در مورد اعتبارات جاری که از محل درآمد عمومی و درآمد اختصاصی تأمین می‌گردد، کاهش یافت.

در سال ۱۳۷۵ در تبصره ۱۵ مقرر شد که اعتبارات خارج از شمول مانند سال قبل در حد ۵۰ درصد و ۲ درصد از مجموع اعتبارات جاری و عمرانی در بودجه عمومی دولت تثبیت گردد و امتیاز دانشگاه پیام نور حذف گردید.

در سال ۱۳۷۶ در تبصره ۱۵ حکم تبصره تغییر یافت و شرکت‌های دولتی را دربرگرفت و کل اعتبارات فصل تحقیقات را شامل گردید، بدین صورت که معادل ۳ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی بودجه عمومی دولت و هزینه‌های سرمایه‌ای در شرکت‌های دولتی و معادل ۲ درصد از مجموع اعتبارات جاری و اختصاصی بودجه عمومی دولت و هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی و کل فصل تحقیقات - بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت با رعایت قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و دیگر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند - را شامل شد. در سال ۱۳۷۶ در تبصره ۱۵ سهم دانشگاه پیام نور معادل ۴۰ درصد اعتبارات جاری و اختصاصی و ۱۰ درصد اعتبارات عمرانی براساس قانون انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بدون رعایت مقررات عمومی کشور تعیین شد. در سال ۱۳۷۷ حکم تبصره ۱۵ عیناً مشابه سال ۱۳۷۶ تکرار گردید.

در سال ۱۳۷۸ در تبصره ۱۵ نصاب‌ها کاهش یافت، به طوری که حداکثر ۲ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی بودجه عمومی دولت و ۱/۵ درصد از مجموع اعتبارات جاری و اختصاصی بودجه عمومی دولت و کل اعتبارات جاری و عمرانی فصل تحقیقات را شامل گردید و سهم دانشگاه پیام نور همچنان به صورت سال قبل معادل ۴۰ درصد اعتبارات جاری و اختصاصی و ۱۰ درصد اعتبارات عمرانی ثابت ماند.

در سال ۱۳۷۹ تبصره ۱۵ با اصلاحاتی مانند سال ۱۳۷۸ به تصویب رسید. در این اصلاحات ۲ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی بودجه عمومی دولت ثابت ماند و هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی به یک درصد در متن تبصره اضافه گردید. همچنین در این اصلاحات ۱/۵ درصد از مجموع اعتبارات جاری و اختصاصی در بودجه عمومی

دولت ثابت ماند و نیم درصد بر هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی اضافه شد؛ لکن کل اعتبارات جاری و اختصاصی فصل تحقیقات ابقا گردید. سهم دانشگاه پیام نور نیز مانند سال‌های قبل معادل ۴۰ درصد اعتبارات جاری و اختصاصی و ۱۰ درصد اعتبارات عمرانی تثبیت شد.

در کلیه مفاد تبصره ۱۵ قوانین بودجه سنواتی مقرر گردیده که اعتباراتی بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیأت 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. همچنین اعتبارات خارج از شمول فقط باید به منظور هدف‌های طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی و جاری به مصرف برسد. اعتبارات جاری و اختصاصی و عمرانی دانشگاه پیام نور برابر حد نصاب‌های مقرر در اختیار هیأت وزیران است و براساس قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی بدون رعایت مقررات عمومی دولت مصرف می‌شود.

جدول ۲- اعتبارات خارج از شمول و سهم آن از بودجه عمومی دولت

(مبالغ: به میلیارد ریال)

| سال | اعتبار جاری مصوب | | درصد خارج از شمول | | جمع خارج از شمول | جمع خارج از شمول بودجه عمومی دولت |
|------|--------------------|------------------|-------------------|-------|------------------|-----------------------------------|
| | اعتبار عمرانی مصوب | اعتبار جاری مصوب | شمول | شمول | | |
| ۱۳۷۴ | ۲۷,۷۶۷ | ۲۷,۷۶۷ | ٪۲ | ۵۵۵ | ۱,۲۹۵ | ٪۳ |
| | ۱۴,۷۹۶ | ۱۴,۷۹۶ | ٪۵ | ۷۴۰ | | |
| ۱۳۷۵ | ۲۳,۲۹۷ | ۲۳,۲۹۷ | ٪۲ | ۶۶۶ | ۱,۷۹۵ | ٪۳,۲ |
| | ۲۲,۵۷۴ | ۲۲,۵۷۴ | ٪۵ | ۱,۱۲۹ | | |
| ۱۳۷۶ | ۴۵,۷۱۴ | ۴۵,۷۱۴ | ٪۲ | ۹۱۴ | ۱,۸۲۵ | ٪۲,۴ |
| | ۳۰,۳۵۵ | ۳۰,۳۵۵ | ٪۳ | ۹۱۱ | | |
| ۱۳۷۷ | ۵۵,۵۲۱ | ۵۵,۵۲۱ | ٪۲ | ۱,۱۱۰ | ۲,۰۳۵ | ٪۲,۵ |
| | ۳۰,۸۳۴ | ۳۰,۸۳۴ | ٪۳ | ۹۲۵ | | |
| ۱۳۷۸ | ۶۶,۰۵۳ | ۶۶,۰۵۳ | ٪۱/۵ | ۹۹۱ | ۱,۶۴۷ | ٪۱,۷ |
| | ۳۲,۷۹۶ | ۳۲,۷۹۶ | ٪۲ | ۶۵۶ | | |
| ۱۳۷۹ | ۸۴,۹۶۵ | ۸۴,۹۶۵ | ٪۱/۵ | ۱۲۷۴ | ۱,۸۰۱ | ٪۱,۶ |
| | ۲۶,۳۷۰ | ۲۶,۳۷۰ | ٪۲ | ۵۲۷ | | |

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ در تبصره ۱۵ عیناً نصاب‌های مقرر در مورد اعتبارات جاری و عمرانی بودجه عمومی دولت به مأخذ ۲ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی و ۱/۵ درصد از مجموع اعتبارات جاری و اختصاصی و در مورد شرکت‌های دولتی یک درصد از مجموع هزینه‌های سرمایه‌ای و نیم درصد از مجموع هزینه‌های جاری تثبیت و همچنین کل اعتبارات جاری و اختصاصی فصل تحقیقات ابقا شده است. به علاوه برنامه آموزش و تحقیقات قضایی (۱۰۴۱۰۰۰۰) که خارج از فصل تحقیقات (۳۱۳۰۰۰۰۰) است اضافه گردیده است. همچنین ۱۵ درصد اعتبار مربوط به ردیف ۱۰۸۱۰۷ مربوط به درآمد حاصل از خدمات قضایی در قوه قضاییه (به مبلغ ۲۶۳ میلیارد ریال موضوع ماده ۱۹۱ قانون برنامه سوم توسعه) بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت 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 مستثنا هستند، اضافه شده است.

همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی موضوع بند «ب» ماده ۱۵۴ قانون برنامه سوم توسعه، درخصوص نحوه هزینه اعتبارات جاری و اختصاصی برنامه تحقیقات دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی که تابع قانون مربوط به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص ترکیب هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی (مصوب ۱۳۷۶/۴/۳) و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی (مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸) هستند صرفاً تابع قوانین مذکور و آیین‌نامه‌های مربوط بوده، از شمول قوانین و مقررات عمومی و مؤسسات عمومی به استثنای ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی (وظایف و اختیارات ذیحساب) مستثنایند و درآمدهای حاصل از خدمات پژوهشی مراکز تحقیقاتی درآمد اختصاصی مراکز مذکور محسوب می‌گردد.

در مورد دانشگاه پیام نور همانند سال قبل ۴۰ درصد از اعتبارات جاری و اختصاصی و ۱۰ درصد از اعتبارات عمرانی آن دانشگاه از محل اعتبارات خارج از شمول - طبق بودجه سال ۱۳۸۰ - در اختیار هیأت وزیران است تا براساس قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی بدون رعایت مقررات عمومی دولت مصرف گردد.

جدول صفحه بعد تصویری از مجموع اعتبارات خارج از شمول جاری و عمرانی و اختصاصی را در بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد.

جدول ۳- اعتبارات خارج از شمول در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰

| | | | |
|--|---|-------------------------------|------------------|
| (مبالغ به میلیون ریال) | | بودجه عمومی دولت: | |
| ۱,۵۳۸,۷۳۵ | = ۱/۱۵ × | ۱۰۲,۵۸۲,۳۴۲ | اعتبارات جاری |
| ۳۴۰,۷۵۰ | = ۱/۱۵ × | ۲۲,۷۱۶,۶۶۲ | اعتبارات اختصاصی |
| ۶۸۰,۶۵۰ | = ۲٪ × | ۳۴,۰۳۲,۵۲۵ | اعتبارات عمرانی |
| <u>۲,۵۶۰,۱۳۵</u> | <u>جمع</u> | <u>۱۵۹,۳۳۱,۵۲۹</u> | <u>جمع</u> |
| | | فصل تحقیقات: | |
| ۹۵۲,۰۵۲ | = (۱/۱۰۰ - ۱/۱۵) = ۹/۸۱/۵ × | ۹۶۶,۵۵۰ | اعتبارات جاری |
| ۲۸۶,۲۷۲ | = (۱/۱۰۰ - ۱/۱۵) = ۹/۸۱/۵ × | ۲۹۰,۶۳۱ | اعتبارات اختصاصی |
| <u>۱,۲۳۸,۳۲۴</u> | <u>جمع</u> | <u>۱,۲۵۷,۱۸۱</u> | <u>جمع</u> |
| | | برنامه آموزش و تحقیقات قضایی: | |
| ۱۴,۷۷۵ | = (۱/۱۰۰ - ۱/۱۵) = ۹/۸۱/۵ × | ۱۵,۰۰۰ | اعتبارات جاری |
| اعتبار ردیف ۱۰۸۱۰۷ موضوع ماده ۱۹۱ قانون برنامه سوم توسعه | | | |
| «هزینه از محل درآمد خدمات قضایی» | | | |
| ۳۵,۵۰۵ | = (۱/۱۵ - ۱/۱۵) = ۱/۱۳/۵ × | ۲۶۳,۰۰۰ | |
| (مبالغ به میلیون ریال) | | دانشگاه پیام نور: | |
| ۲۶,۲۰۰ | = (۱/۴۰ - ۱/۱۵) = ۱/۳۸/۵ × | ۶۸,۰۵۱ | اعتبارات جاری |
| ۷۱,۴۵۶ | = (۱/۴۰ - ۱/۱۵) = ۱/۳۸/۵ × | ۱۸۵,۶۰۰ | اعتبارات اختصاصی |
| ۱,۰۰۵ | = (۱/۱۰ - ۱/۲) = ۱/۸ × | ۱۲,۵۶۰ | اعتبارات عمرانی |
| <u>۹۸,۶۶۱</u> | <u>جمع</u> | <u>۲۶۶,۲۱۱</u> | <u>جمع</u> |
| <u>۳,۹۴۷,۴۰۰</u> | * جمع کل اعتبارات خارج از شمول در بودجه عمومی دولت | | |
| * ۲.۴۷٪ از مجموع بودجه عمومی دولت | | | |

همچنان که جدول مذکور نشان می دهد اعتبارات خارج از شمول اعتبارات جاری، اختصاصی و عمرانی (۲۵۶۰ میلیارد ریال) نسبت به کل بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۰، همانند قانون بودجه ۱۳۷۹، نیز ۱/۶ درصد است.

به مبلغ فوق، اعتبار مربوط به بند «ب» ماده ۱۵۴ قانون برنامه سوم توسعه، موضوع تحقیقات دانشگاه ها و مراکز پژوهش که از محل درآمدهای اختصاصی حاصل از خدمات پژوهشی مراکز تحقیقاتی فراهم می آید نیز اضافه می شود. این رقم به طور مشخص قابل برآورد نیست و برحسب مورد و پیدایش آن مشمول اعتبارات خارج از شمول می گردد.

| شرکت های دولتی: | | (مبالغ به میلیون ریال) | |
|--------------------|----------|--|------------------|
| ۱۳۲,۸۷۵,۶۶۴ | × ۰/۰۵ % | = | ۶۶۴,۳۷۸ |
| ۹۶,۸۸۳,۱۲۵ | × ۱ % | = | ۹۶۸,۸۳۱ |
| <u>۲۲۹,۷۵۸,۷۸۹</u> | | | <u>۱,۶۳۳,۲۰۹</u> |
| جمع | | * جمع اعتبارات خارج از شمول شرکت های دولتی | |

* ۰/۶۱٪ از مجموع بودجه شرکت های دولتی

نظر به این که بانک ها از نظر شکل حقوقی شرکت دولتی محسوب می گردند و نوعی شرکت سهامی هستند که تمام یا قسمتی از سهام آنها حسب مورد متعلق به دولت است، بانک ها نیز مشمول مفاد تبصره ۱۵ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ می گردند.

| بانک ها: | | (مبالغ به میلیون ریال) | |
|-------------------|----------|-------------------------------------|---|
| ۲۴,۵۳۹,۹۳۱ | × ۰/۰۵ % | = | ۱۲۲,۶۷۰ |
| ۳,۲۶۶,۴۹۲ | × ۱ % | = | ۳۲,۶۶۵ |
| <u>۲۷,۸۰۶,۴۲۳</u> | | | <u>۱۵۵,۳۳۵</u> |
| جمع | | * جمع اعتبارات خارج از شمول بانک ها | |
| | | ۱,۷۸۸,۵۴۴ | جمع کل اعتبارات خارج از شمول شرکت های دولتی و بانک ها |
| | | <u>۵,۷۳۵,۹۴۴</u> | * جمع کل اعتبارات خارج از شمول بودجه کل کشور |

۱ ۰/۰۵٪ از مجموع بودجه بانک ها

۲ ۰/۶۱٪ از مجموع بودجه شرکت های دولتی و بانک ها.

۳ ۰/۲۷٪ از مجموع بودجه کل کشور

* توجه: نظر به آن که ۱/۵ درصد از اعتبارات جاری و اختصاصی فصل تحقیقات و برنامه آموزش و تحقیقات قضایی و اعتبار ردیف ۱۰۸۱۰۷ (هزینه از محل درآمدهای خدمات قضایی) و دانشگاه پیام نور و ۲ درصد از اعتبارات عمرانی دانشگاه پیام نور در بودجه عمومی دولت به صورت کلی لحاظ شده است. باقیمانده درصدهای مجاز در محاسبات منظور شده است.

نتیجه

از آنچه گذشت به این نتیجه می‌رسیم که وجود اعتبارات خارج از شمول ضرورت دارد و باید در انجام هزینه اعتبارات خارج از شمول به وزیر، معاونان و رؤسای دستگاه‌های اجرایی که اجازه هزینه به آن‌ها داده شده اعتماد کرد؛ لکن ضروری است گزارش اعتبارات خارج از شمول - چه به صورت جاری و عمرانی و چه به شکل اختصاصی - از طرف بالاترین مقام دستگاه اجرایی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام گردد و از طریق ریاست محترم جمهوری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. این گزارش می‌تواند به دو دسته بزرگ به صورت خرید کالا یا خدمت طبقه‌بندی گردد و چگونگی آن در قالب مواد هزینه و شرح تفصیلی آن‌ها به مجلس شورای اسلامی گزارش شود و در متن تبصره ۱۵ لحاظ گردد. به علاوه در صورت امکان پیشنهاد می‌گردد:

۱- بالغو ماده ۵۷ قانون محاسبات عمومی و ابقای ماده ۸ (هزینه های سری)، با توجه به ویژگی های خاص دستگاه اجرایی، اعتبار لازم در بررسی بودجه توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور پیشنهاد و با طرح شدن آن ها در کمیسیون های مختلف مجلس و در نهایت کمیسیون تلفیق مجلس سهم هر یک از دستگاه های اجرایی در بودجه مصوب آن دستگاه تعیین گردد، زیرا در شرایط فعلی چون اعتبار مشخصی برای اعتبارات خارج از شمول برآورد نگردیده و از سرجمع اعتبارات مصوب سهمی برای آن در نظر گرفته شده، این هزینه موجب عدم اجرای عملیات دیگر و نبود اعتبار لازم برای اجرای سایر عملیات ها می گردد؛ در حالی که اگر سهم هر دستگاه بابت اعتبارات خارج از شمول - که در واقع همان هزینه های سری است - در نظر گرفته شود، جایگاه خود را در مجموعه هزینه های جاری و عمرانی و اختصاصی هر دستگاه اجرایی خواهد یافت و پول مشخص بابت کار مشخص توسط فرد مشخص هزینه می گردد و این همان شعار بودجه برنامه ای است. البته این پیشنهاد در کوتاه مدت، مشکلات مربوط به حسابرسی این هزینه ها را - مشروط به این که دامنه هزینه های سری که از شمول خارج می شوند، محدود باشد - حل خواهد کرد.

۲- در صورتی که ابقای هزینه های سری به مصلحت نباشد، پیشنهاد می گردد برای جلوگیری از «تو» هزینه های ضروری عملیات اجرایی توسط اعتبارات خارج از شمول، به جای این که درصدی از سرجمع اعتبارات مصوب به عنوان اعتبارات خارج از شمول هزینه گردند، برای کلیه دستگاه های اجرایی حسب مورد و با توجه به حجم عملیات و کار هر دستگاه (به جز شرکت های دولتی و بانکی ها) ردیف بودجه ای با سقف اعتبار مشخص تحت عنوان «تسهیل در اجرای عملیات دستگاه های اجرایی» در قسمت اعتبارات دستگاه ها بر حسب برنامه و فصول هزینه آورده شود.

۳- راهکار بلندمدت آن است که قانون محاسبات عمومی مورد تجدیدنظر قرار گیرد تا موانع سرعت و سهولت فعالیت های دستگاه های اجرایی مرتفع گردد.