

۱۸۱
۵۳۱

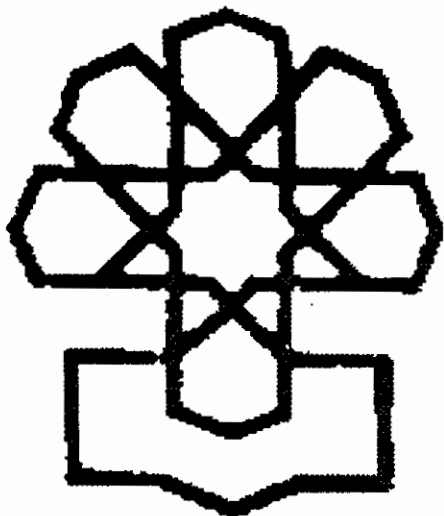
۵۸۹۶
۹



نکاتی در مورد نقض اصول ۵۳ قانون اساسی و ۳۹ قانون محاسبات عمومی کشور در لایحه بودجه ۱۳۸۰

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۹)

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی
شماره: ۱۴۴۸۲
تاریخ: ۷۹/۱۰/۲۵



کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۹۶

معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

نکاتی در مورد نقض اصول ۵۳ قانون اساسی و ۳۹ قانون

محاسبات عمومی کشور در لایحه بودجه ۱۳۸۰

کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۹۶

بودجه به عنوان یک برنامه مالی به مانند هر برنامه دیگری تابع اصولی است که رعایت آن‌ها اثربخشی بودجه را در راستای اهداف در نظر گرفته شده میسر می‌سازد و امکان نظارت دقیق‌تر بر آن را فراهم می‌نماید. از جمله اصول حاکم بر فرایند تهیه و تنظیم بودجه، اصل جامعیت و اصل عدم تخصیص است. در واقع اصل عدم تخصیص نیز خود الهام یافته از اصل جامعیت بودجه است. طبق اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل جامعیت چنین تعریف شده است: « کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». یکی از دو مفهوم این اصل آن است که هر دستگامی اگر درآمدهایی دارد باید این درآمدها را کلاً به خزانه واریز و هزینه‌های خود را مجدداً در سند بودجه درخواست کند. ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰، که خود الهام یافته از اصل ۵۳ قانون اساسی است، به منظور تمرکز در درآمدهای دولت چنین می‌گوید: «جوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه عمومی وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی، به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه، باید به حساب خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد، تحویل شود». تأکید بر اصل جامعیت و اصل عدم تخصیص در قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی حاکی از اهمیت رعایت و اجرای این اصول در تهیه و تنظیم بودجه است. اگر به دستگاه‌های دولتی اجازه داده شود با توجه به امکانات خود (فروش خدمات یا اجاره اموال و ماشین‌آلات و...) درآمدهای کسب کنند و سپس صرف هزینه‌های وصول آن درآمد یا صرف تجهیز و بهسازی و افزایش کارایی منابع انسانی و سرمایه‌ای نمایند، این اجازه مغایر اصل عدم تخصیص و در نتیجه نقض اصل ۵۳ قانون اساسی و ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی کشور است.

از جمله تبعات منفی عدم رعایت اصل عدم تخصیص می‌توان موارد زیر را برشمرد:

- ۱- اگر سیاست دولت بر این باشد که دستگاه‌های دولتی از محل امکانات خود درآمد کسب کرده و سپس آن را صرف تجهیز و بهسازی منابع انسانی و سرمایه‌ای خود کنند. آن‌گاه دستگاه‌های دولتی به این سمت گرایش می‌یابند که به هر شکل ممکن درآمد کسب کنند حتی اگر وظایف حاکمیتی دولت را نیز به معرض فروش بگذارند یا مغفول گذارند.
 - ۲- از آنجا که برخی از دستگاه‌های دولتی امکان و توان درآمدزایی ندارند، نمی‌توانند منابع سرمایه‌ای و انسانی خود را تجهیز کنند. لذا بر کارایی آن‌ها اثر منفی خواهد گذاشت.
 - ۳- افزایش فراوانی اجازه خرج از محل درآمد پایه‌ها و منابع درآمد عمومی دولت را کاهش می‌دهد، چراکه در این شرایط درآمدهای بودجه‌ای بیشتر از درآمدهای اختصاصی خواهد بود که اجازه خرج آن به دستگاه وصول کننده داده شده است. در این صورت اعمال حاکمیت دولت که غالباً از محل اخذ درآمدهای عمومی تأمین می‌شود با تردید مواجه خواهد شد.
 - ۴- نظارت بر دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت در زمانی که اصل عدم تخصیص رعایت نشود مشکل‌تر خواهد بود.
 - ۵- برنامه‌ریزی تخصیص منابع در راستای اهداف تعیین شده در زمانی که فراوانی اجازه خرج از محل درآمد وصولی افزایش یابد دچار اختلال می‌گردد.
- علی‌رغم صراحت قانون و تبعات منفی فوق، اصل عدم تخصیص در ایران هیچ‌گاه به طور قاطع اجرا نشده است و هنوز هم در لویح بودجه مواردی مشاهده می‌شود که اصل فوق را رعایت نمی‌کنند. از جمله مهم‌ترین موارد نقض اصل عدم تخصیص، درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های دولتی است که اجازه خرج از همان محل را تبصره‌های بودجه به دستگاه‌های دولتی داده است که در سال‌های اخیر افزایش سهم آن از درآمدهای بودجه عمومی دولت حاکی از افزایش فراوانی این گونه موارد است (جدول شماره ۱). در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ نیز علاوه بر افزایش سهم درآمدهای اختصاصی از کل دریافت‌های بودجه عمومی دولت (از ۱۲ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۱۴ درصد در سال ۱۳۸۰)، مواردی در تبصره‌های بودجه ملاحظه می‌گردد که به دستگاه دولتی اجازه داده شده از محل منابع و امکانات سرمایه‌ای و انسانی خود درآمد کسب کند و بدون واریز به خزانه درآمد حاصله را صرف تجهیز و بهسازی منابع سرمایه‌ای و انسانی خود دستگاه نمایند. موارد فوق عبارتند از:
- ۱- بندک تبصره ۵: به موجب این تبصره به شرکت سهامی غله کشور اجازه داده می‌شود از

محل فروش خدمات، درآمد کسب کند و بدون واریز به حساب درآمد عمومی کشور (خزانه) آن را از طریق پژوهشکده غله و نان جهت تربیت نیروی انسانی و امور تحقیقاتی و آزمایشگاهی و هزینه‌های ضروری هزینه کند. چنین تبصره‌ای مغایر و ناقض اصل ۵۳ قانون اساسی و ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی کشور است. در این تبصره مکانیسمی جهت تعیین تعرفه خدمات و چگونگی نظارت و خرج آن مشخص نشده است.

۲- بند ۳ تبصره ۲۴: به موجب این تبصره به شرکت‌های دولتی و صدا و سیما اجازه داده می‌شود از محل فروش اموال منقول و پخش آگهی، درآمد کسب کنند و درآمد حاصله را بدون واریز به حساب درآمد عمومی کشور (خزانه) صرف هزینه‌های سرمایه‌گذاری کنند. حکم این تبصره نیز مانند تبصره فوق است.

۳- بند ۵ تبصره ۲۴: به مجمع عمومی شرکت فولاد مبارکه اجازه داده می‌شود درآمد حاصل از فروش خانه‌های سازمانی خود را جهت احداث خانه‌های سازمانی در شهر جدید مجلسی هزینه کند. در این جا نیز درآمد حاصله به خزانه واریز نمی‌گردد.

۴- قسمت «۲» بند «د» تبصره ۳۳: به موجب این تبصره به شرکت فرودگاه‌های کشور اجازه داده می‌شود درآمدهای حاصل از ناوبری را صرف هزینه‌های خود کند.

جدول ۱- سهم درآمدهای اختصاصی و عمومی از دریافت‌های بودجه عمومی دولت

(ارقام میلیارد ریال)

سال	دریافت‌های بودجه عمومی	درآمدهای عمومی		درآمدهای اختصاصی	
		رقم	سهم (درصد)	رقم	سهم (درصد)
۱۳۷۳	۳۲۳۰۳	۲۹۱۷۳	۹۲/۴۷	۲۲۵۴	۶/۹۷
۱۳۷۴	۴۶۴۱۰	۴۲۳۱۲	۹۱/۱۷	۳۸۴۷	۸/۲۸
۱۳۷۵	۶۱۱۲۳	۵۵۶۲۱	۹۰/۹۹	۵۲۵۲	۸/۵۹
۱۳۷۶	۸۱۴۶۶	۷۴۸۱۸	۹۱/۸۳	۶۳۹۷	۷/۸۵
۱۳۷۷	۹۰۵۸۵	۸۱۳۳۴	۸۹/۷۸	۸۶۶۶	۹/۵۶
۱۳۷۸	۱۰۹۶۹۹	۹۶۹۵۳	۸۸/۳۸	۱۲۱۴۶	۱۱/۰۷
۱۳۷۹	۱۲۷۸۱۶	۱۱۰۳۹۵	۸۶/۳۷	۱۶۴۸۰	۱۲/۸۹
۱۳۸۰	۱۵۹۳۳۱	۱۳۵۳۶۹	۸۴/۹۶	۲۲۷۱۶	۱۴/۲۵

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی