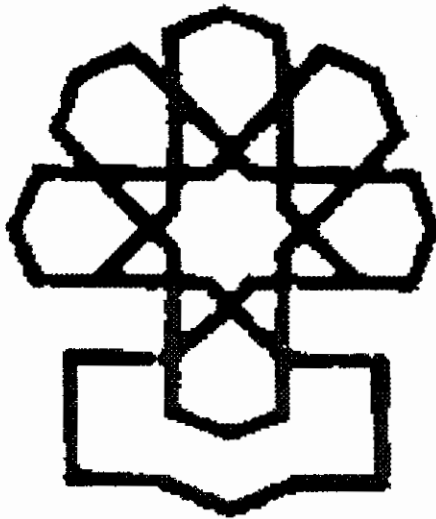




نکاتی در مورد تبصره ۲۱ لایحه بودجه ۱۳۸۰

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۱۰)



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
عائذ و واحد اسناد، آمار و احصای کتابخانه
شماره: ۱۳۲۹۲
تاریخ: ۷۹/۱۰/۳۰

کدموضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۹۰۱

معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

این گزارش بنا به درخواست آقای عبداللهی ریاست محترم کمیسیون
اقتصادی مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.

ساختار و محتوای بودجه کشور بنا بر نظر کارشناسان و تحلیل گران بودجه‌ای دارای اشکالات و ایرادات فراوانی می‌باشد که سال‌ها موجب ناکارآمدی آن گردیده است. بعضاً مشاهده شده است که در برخی سال‌ها اقداماتی برای اصلاح ساختار بودجه پیشنهاد شده ولیکن به این خاطر که اصلاحات همواره با تقبل مشکلاتی از سوی دستگاه‌های اجرایی و برنامه و بودجه همراه بوده است، اصل فدای فرع گردیده و آن اقدامات اساسی و اصولی پیگیری نشده است.^(۱)

از این رو چون اصلاح ساختاری و محتوایی بودجه همواره با هزینه‌هایی همراه می‌باشد، به‌عنوان یک مقوله جدی و مهم پیگیری نمی‌شود، لذا در این راستا لازم است ضمن برداشتن گام‌های اساسی و منطقی در راه اصلاح ساختار بودجه، باسازماندهی مجدد دستگاه‌های ذی‌مدخل با موضوع، فرایند اجرای یک اصلاحات منطقی را نیز تسهیل نماییم.

تجربه نشان داده است که توصیه و ارشاد به دستگاه‌های اجرایی برای کمک به اصلاح ساختار بودجه کشور چندان موفق نبوده و به خاطر وجود همان مشکلاتی که ذکر شد عملاً این توصیه‌های منطقی راه به جایی نمی‌برند. از این رو به منظور اجرایی نمودن این توصیه‌های سیاستی لازم است خواست و نیاز دستگاه‌های اجرایی را که همانا دریافت بودجه کافی و به موقع است، منوط به اجرای مطالبات منطقی خود نماییم. چرا که تخصیص اعتبار ایزاری است که می‌توانیم به کمک آن و به تدریج به اصلاح ساختار بودجه بپردازیم. از

۱ به‌عنوان مثال بند (ح) از تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۷۸ که به منظور نظام‌دهی به فرایند تخصیص اعتبار آورده شده بود، به دلیل برخی مشکلاتی که برای دستگاه‌ها حادث می‌نمود در لایحه بودجه سال ۸۰ حذف گردیده است. در این بند آمده بود: «در تمام موارد تبادل موافقت‌نامه‌ها، انعقاد آن‌ها حداکثر باید تا پایان اردیبهشت ۱۳۷۸ نهایی شده و اولین مرحله تخصیص نیز تا پایان خرداد ابلاغ و عملیات اجرایی همان اعتبار حداکثر تا نیمه اول تیرماه شروع شده باشد. مدیران متخلف از این قانون تحت پیگرد قرار خواهند گرفت»

سوی دیگر به منظور ایجاد تسهیل در فرایند اجرای این اصلاحات لازم است امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز را پیش‌بینی نموده و در اختیار قرار دهیم تا این امکانات در یک سازماندهی جدید بتواند به طور خودکار زمینه را برای اجرای اصلاحات مهیا نمایند. در ادامه به برخی نکات در این خصوص اشاره می‌گردد.

۲- پیشنهادات

۱- در بند (الف) از این تبصره آمده است ۱۵ درصد از اعتبار هر یک از طرح‌های عمرانی در دست اجرا به عنوان تنخواه گردان در اختیار دستگاه اجرایی قرار گرفته تا براساس «تخصیص اعتبار» مورد استفاده قرار گیرد و حداکثر تا «پایان سال ۱۳۸۰» این مبلغ باید واریز شود.

هر چند که اعطای تنخواه گردان موجب گشایشی در امور دستگاه اجرایی می‌شود ولیکن زیاد شدن این مبلغ از یک طرف و طولانی شدن موعد بازپرداخت آن از سوی دیگر باعث می‌شود دستگاه اجرایی در تنظیم دقیق موافقت‌نامه و شرح عملیات برای مبادله با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و جذب اعتبارات خود، سست شده و این کار را به تعویق بیندازد. از این رو پیشنهاد می‌شود:

در خصوص میزان تنخواه گردان اولاً مشخص شود که ۱۵ درصد از اعتبار پیشنهادی برای سال مورد نظر محاسبه می‌شود یا ۱۵ درصد از کل مبلغ اعتبار طرح در طی سال‌های اجرا. ثانیاً به نظر می‌رسد که افزایش این رقم که در سال‌های قبل ۱۰ درصد بوده مطلوب نمی‌باشد.

در خصوص موعد بازپرداخت مبلغ تنخواه گردان نیز چنانچه به جای پایان سال ۱۳۸۰ زمان اولین تخصیص در سال ۱۳۸۰ یا پایان نیمه اول سال در نظر گرفته شود، به نظر می‌رسد که تحرک خوبی برای تهیه دقیق و به موقع شرح عملیات و موافقت‌نامه در دستگاه اجرایی ایجاد خواهد کرد.

تنظیم صحیح موافقت‌نامه علاوه بر این که فرایند تخصیص اعتبار را «تسریع» می‌کند ابزار مناسبی برای «نظارت» بر اجرا نیز خواهد بود که متأسفانه همواره مورد بی‌مهری دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است. همچنین در خصوص طرح‌های عمرانی جدید پیشنهاد

می شود که اعطای تنخواه گردان منوط به ارائه طرح توجیه فنی و اقتصادی کامل پروژه گردد.

۲- در بند (ج) از این تبصره آمده است که شروع عملیات اجرایی طرح های عمرانی ملی جدید قبل از تصویب مجلس شورای اسلامی ممنوع است. لازم به ذکر است که این مسأله یک امر بدیهی است که هر سال سازمان مدیریت و برنامه ریزی لیستی از طرح های عمرانی در دست اجرا و جدید را توأم در پیوست شماره ۲ لایحه بودجه به استحضار مجلس شورای اسلامی می رساند.

در همین راستا خوب است در این تبصره تأکید شود:

مطابق مصوبات قانون برنامه سوم (ماده ۶۱) در خصوص طرح های عمرانی، لیست «اولویت بندی شده» از پروژه های عمرانی اعم از جدید و در دست اجرا با ذکر ملاک های حایز اولویت جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه گردد.

۳- بند (د) از این تبصره به تشریح فرایند تصویب، ابلاغ و تخصیص بودجه پروژه های عمرانی می پردازد.

در جهت مقابله با میل دستگاه اجرایی در ارتباط با هزینه نمودن بودجه طرح های عمرانی مطابق با صلاح دید بخشی خود و در جهت تسریع در تهیه شرح عملیات و موافقت نامه بی عیب و نقض پیشنهاد می شود در ادامه این بند آورده شود:

«هرگونه تخصیص اعتباری به دستگاه های اجرایی پس از پایان مدت مقرر در این بند منحصراً منوط به مبادله موافقت نامه و شرح عملیات نهایی شده با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وصول نسخه ای از آن توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود.

۴- همچنین پیشنهاد می شود به منظور امکان نظارت دقیق بر اجرای پروژه های عمرانی، ساختار و ترکیب موافقت نامه ها به ترتیب زیر تغییر یابد و در این بند از تبصره قید شود:

اولاً، برنامه زمان بندی اجرای پروژه در آن قید شود.

ثانیاً «مشخصات قرارداد» نظیر کل مبلغ پیمان، میزان تعدیل، زمان شروع و خاتمه طرح و... در آن قید شود.

ثالثاً، موافقت نامه به منزله یک سند حقوقی معتبر قابل استناد در محاکم قضایی باشد.

رابعاً، در همین راستا عنایت به مفاد ماده (۶۱) قانون برنامه سوم توسعه در تصحیح آن توصیه می گردد.

۵- در بند (ه) از این تبصره دو ناظر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به ترکیب کمیته تخصیص اعتبار موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ افزوده شده است. چگونگی عملکرد داین کمیته در آیین نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت مصوب ۱۳۵۳ آمده است و در آن قید گردیده این کمیته براساس گزارش درخواست تخصیص اعتباری که توسط دستگاه اجرایی تنظیم و ارائه می گردد، تصمیم گیری می کند. بنا به تعریف ارائه شده از «درخواست تخصیص اعتبار» در ماده ۳ آیین نامه موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، این درخواست براساس «پیش بینی پیشرفت کار»، «وضع قراردادها»، «شرایط اقلیمی محل انجام کار» و سایر خصوصیات امر تهیه می گردد. از سوی دیگر بزرگ ترین معضل درخواست تخصیص اجرای پروژه های عمرانی خارج شدن از سقف زمانی و ریالی پروژه است که در اینجا (کمیته تخصیص اعتبار) لازم است به این مهم پرداخته شود و ملاک و مبنای تخصیص نه فقط پیش بینی پیشرفت کار آینده باشد بلکه عملکرد «پیشرفت فیزیکی طرح در دوره گذشته»، «ارائه به موقع و دقیق گزارش پیشرفت کار» و «تنظیم به موقع و بی عیب و نقض موافقت نامه ها» نیز به عنوان مبنای تخصیص مورد عمل و استفاده قرار گیرند.

از این رو پیشنهاد می شود:

در این بند از تبصره، علاوه بر ترکیب کمیته تخصیص اعتبار، چگونگی و مبنای تخصیص اعتبار نیز مورد بازبینی قرار گرفته و ملاک «کارایی عملکرد گذشته» را نیز در تخصیص لحاظ نمود.

۶- بند (ز) از این تبصره به مقوله اطلاع رسانی از وضعیت پروژه های عمرانی توسط دستگاه اجرایی می پردازد. این اطلاع رسانی توسط دستگاه های اجرایی حداقل های مورد نیاز را نیز پوشش نمی دهد و همواره با کاستی هایی همراه است. طرح های توجیه فنی و اقتصادی و موافقت نامه ها، معمولاً به طور ناقص، بسیار مختصر و دیر هنگام تهیه می شوند که این امر خود یکی از پارامترهای مهم در کند شدن فرایند تدوین، بررسی، تصویب، ابلاغ و تخصیص بودجه پروژه های عمرانی می باشد.

در بند (ب) از ماده (۶۱) قانون برنامه سوم آمده است مبادله موافقت نامه طرح های عمرانی جدید صرفاً پس از انجام مطالعات توجیه فنی و اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و انجام مطالعات طراحی تفصیلی و حصول اطمینان از وجود اعتبار کافی یا

تأمین منابع. با توجه به تعهدات طرح‌های عمرانی در دست اجرای هر یک از دستگاه‌های اجرایی مجاز خواهد بود. در بند (ج) این ماده نیز آمده است دستگاه‌های اجرایی موظفند طرح‌های در دست اجرای خود را با اعمال «مهندسی ارزش» مورد بازنگری قرار دهند. در بند (د) از این ماده نیز سازمان برنامه با کمک دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند طرح‌ها و پروژه‌های در دست اجرا را «اولویت بندی» نمایند. همان طوری که ملاحظه می‌شود مطالبات منطقی و خوبی از دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه قید شده است ولی سؤال اینجاست که آیا دستگاه‌های اجرایی با سازمان و تشکیلات موجود قادرند چنین خدماتی را در خصوص پروژه‌های عمرانی ارائه دهند؟ با عنایت به تجارب گذشته پاسخ منفی خواهد بود.

از این رو پیشنهاد می‌شود:

در جهت ایجاد تسریع در فرایند تدوین، بررسی، تصویب، ابلاغ و تخصیص بودجه پروژه‌های عمرانی، موارد ذیل به مفاد این بند از تبصره ۲۱ اضافه گردد:

الف- دستگاه‌های اجرایی موظفند با سازماندهی مجدد تشکیلات سازمانی خود، بخشی را برای جمع‌آوری و تلخیص اطلاعات مربوط به طرح‌های عمرانی تجهیز نمایند. (تجهیز نرم‌افزاری)

ب- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است تمهیدات و اعتبار لازم جهت راه‌اندازی و تجهیز شبکه رایانه‌ای مشترک میان دستگاه‌های اجرایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و کمیسیون‌های مرتبط در مجلس شورای اسلامی را در بودجه سال آتی پیش‌بینی نماید. (تجهیز سخت‌افزاری)

۷- در بند (ح) از تبصره ۲۱ آمده است دستگاه‌ها موظفند در اجرای طرح‌های عمرانی ملی «حساس و حیاتی» تمهیدات مشروطه را به عمل بیاورند. نکته اینجاست که در جای جای قوانین برنامه و بودجه سنواتی از این واژه‌ها استفاده می‌شود و لیکن هیچ یک از آن‌ها به طور رسمی تعریف نشده‌اند.

از این رو پیشنهاد می‌شود:

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف گردد تعریف دقیق و صریحی از واژه‌هایی نظیر پروژه‌های ملی، پروژه‌های استانی، پروژه‌های مهم، پروژه‌های حساس - حیاتی و مواردی از این قبیل را تهیه و برای تصویب به هیأت وزیران اعلام نماید.