

به نام خدا

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱)

بررسی ساختار بودجه

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۳.....	۱. بررسی تطبیقی موازین قانونی تهیه و تنظیم بودجه با لایحه بودجه ۱۳۸۷
۳.....	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۷.....	قوانین و مقررات مالی
۱۶.....	۲. نتیجه گیری
۱۷.....	۳. پیشنهاد



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱) بررسی ساختار بودجه

مقدمه

دولت محترم لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ را همان‌گونه که قبلاً اعلام کرده بود با ساختاری متفاوت نسبت به سنوات قبل تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده است.^۱ هدف دولت اصلاح برخی از مشکلات بودجه‌ریزی کشور از جمله حذف قانون‌گذاری ضمن بودجه از طریق شیوه مرسوم تبصره‌نویسی و متمرکز کردن اعتبارات طیف گسترده دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی بوده است. از جمله مشکلات عمده تبصره‌نویسی به شیوه رایج، کثرت قوانین و مقررات فاقد کیفیت لازم و گاه متعارض و دارای مدت اعتبار محدود، اخلال در نظام حقوقی و قانون‌گذاری کشور از یکسو و فراهم کردن زمینه برای غفلت مجلس از اصل مأموریت در ابراز رأی به بودجه از سوی دیگر بود. ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۷ کل کشور فاقد تبصره به شیوه معمول سنوات گذشته است که این امر را می‌توان یکی از نکات مثبت چارچوب لایحه پیشنهادی دولت دانست.

ابتکار دولت در این باره این است که جز در مواردی استثنایی، عناوین ردیف‌های

۱. مرکز پژوهش‌ها در سه گزارش به شماره ۸۵۱۲ (ویرایش اول مرداد ماه و ویرایش دوم شهریور ماه ۱۳۸۶ و گزارش ۸۶۵۵ آبان ماه ۱۳۸۶) چارچوب کلی پیشنهادی درخصوص لایحه بودجه ۱۳۸۷ کل کشور را بررسی کرد و مطابق با آن در جلسات مختلف با مسئولان قوه مجریه پیشنهادهایی برای اصلاح چارچوب مزبور ارائه شد.



درآمدی و هزینه‌ای را براساس تبصره‌ها شفاف کرده و حکم کلی وصول و هزینه کردن را در ماده واحده آورده است. بدین ترتیب اولاً، بر شفافیت ردیف‌ها افزوده است؛ ثانیاً مجلس را از ورود در جزئیات امور اجرایی که وظیفه دولت است، به درستی بازداشته است. البته چنان‌که خواهیم دید موضوع قانون‌گذاری حین بررسی لایحه بودجه منتفی نشده ولی یک گام به پیش است.

از سوی دیگر با آنکه پرسابقه‌ترین و معتبرترین طبقه‌بندی بودجه‌ای، طبقه‌بندی بر مبنای جایگاه و مسئولیت‌های محاسباتی دستگاه اجرایی است اما وجود طیف گسترده‌ای از دستگاه‌های اجرایی با ویژگی‌های حقوقی و ساختارهای مدیریتی متفاوت از علل عمده پیچیدگی مراحل بررسی و دشواری نیل به تفاهم در فرایند بودجه‌ای کشور است. ضمن آنکه موجب گستردگی سازمان مدیریتی و تشکیلاتی دولت و در نتیجه افزایش هزینه‌های پشتیبانی وظایف بخش عمومی شده است. براین اساس اقدام دولت در اصلاح وضعیت ردیف‌های بودجه‌ای و کاهش آن‌ها به لحاظ اصولی قابل دفاع است.^۱

باید توجه داشت که بحث بودجه بحث رابطه بین قوای اجرایی و قانون‌گذاری است. سازمان‌دهی و مدیریت بحث بودجه تابع مستقیم ساختار سیاسی و روابط بین قوای حاکمه است. برخی از کشورها تهیه و تصویب بودجه را یکسره به قانون‌گذار سپرده‌اند و دولت را مجری مصوبات شناخته‌اند، اما در اغلب کشورها - از جمله ایران - تهیه بودجه از وظایف قوه مجریه است و قانون‌گذار از حقوق معینی در رسیدگی به بودجه برخوردار است. هر کدام از روش‌ها که معمول باشد، تهیه بودجه بر طبق

۱. در لایحه بودجه ۱۳۸۷ کل کشور دولت ۳۹ دستگاه را به‌عنوان دستگاه اجرایی یا اصلی به رسمیت شناخته و کلیه دستگاه‌هایی که در قانون بودجه ۱۳۸۶ دارای ردیف بوده‌اند را ذیل این ۳۹ دستگاه جمع کرده است (به‌عنوان دستگاه زیرمجموعه).



قوانین و قواعد مشخصی صورت می‌گیرد. این قواعد و قوانین علاوه بر سازمان‌دهی اطلاعات بودجه، چگونگی مدیریت منابع مالی و مسئولیت‌های محاسباتی مجریان را تعیین کرده و با تهیه آمارها و حساب‌های ملی نیز هم‌خوانی دارد.

این موارد در ایران هم دارای سابقه و مصداق‌های معینی است که به‌خصوص در قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱)، قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱) دیده می‌شود. این قوانین در کنار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تکلیف‌های مشخصی را برای قوه مجریه تعیین کرده است. در بعد قوه مقننه اولین معیار برای رسیدگی به بودجه توسط قانون‌گذار بررسی تطبیقی موازین قانونی لازم‌الاجرا با ساختار بودجه پیشنهادی دولت است.

۱. بررسی تطبیقی موازین قانونی تهیه و تنظیم بودجه با لایحه بودجه ۱۳۸۷

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول پنجاه و دوم (۵۲)^۱، پنجاه و سوم (۵۳)^۲ و پنجاه و پنجم (۵۵)^۳ قانون اساسی به‌طور مستقیم به بودجه و امور مالی کشور مربوط است.

۱. اصل پنجاه و دوم: بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۲. اصل پنجاه و سوم: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

۳. اصل پنجاه و پنجم: دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی



طبق این اصول:

اولاً مسئولیت تهیه بودجه سالیانه کل کشور با دولت است و مجلس شورای اسلامی صلاحیت رسیدگی و تصویب آن را دارد.

ثانیاً تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

ثالثاً کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها نیز در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون انجام می‌گیرد.

رابعاً محدوده رسیدگی یا حسابرسی دیوان محاسبات کشور کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی است که به‌نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و معیار رسیدگی آن نیز اعتبارات مصوب این دستگاه‌هاست که در مجلس تصویب شده باشد.

ماده واحده لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۸۷ در موارد زیر این اصول را نقض کرده است:

۱-۱. طبق بند «الف» ماده واحده جداول تفصیلی منابع و مصارف تا پایان اردیبهشت ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و جداول مصوب هیئت وزیران مبنای نظارت‌های قانونی مراجع ذی‌ربط خواهد بود. در ارتباط با قسمت منابع بودجه، اختیار تصویب برخی از اقلام بودجه شرکت‌های دولتی (به تفکیک هر شرکت) مانند مالیات‌ها، سود سهام، میزان استفاده از تسهیلات بانکی و... که طبق

یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.



قانون در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، به دولت واگذار شده است (رجوع کنید به بند «۱-۲»). این امر با اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی سازگار نیست. زیرا طبق این اصل دیوان محاسبات کشور به کلیه حساب‌های شرکت‌های دولتی نیز رسیدگی می‌کند و مبنای این رسیدگی ارقام مصوب مجلس شورای اسلامی است. به لحاظ ماهیت موضوع نیز به این ترتیب، وظیفه دیوان محاسبات خدشه‌دار خواهد شد زیرا ارقام مصوب هیئت وزیران به‌طور مکرر قابل تغییر خواهد بود و نظارت دیوان محاسبات کشور بلاموضوع می‌شود.

۱-۲. بند (ه) ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۷ تعیین رابطه مالی و حقوقی بین دولت و شرکت‌های مزبور را به طور مطلق به هیئت وزیران واگذار می‌کند. برخی از این اجزا دارای میلیاردها دلار آثار مالی است. به‌عنوان مثال سهم شرکت ملی نفت ایران از ارزش نفت خام تولیدی توسط دولت تعیین می‌شود. هر یک درصد تغییر در این سهم می‌تواند بیش از یک میلیارد دلار اثر مالی داشته باشد.^۱ علاوه بر این، قیمت تمام‌شده برق و گاز و فرآورده‌های نفتی میزان برداشت از حساب ذخیره ارزی را تعیین خواهد کرد. مطابق رویه چند سال اخیر مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده این محصولات با قیمت‌های تکلیفی (فروش داخلی) به عنوان بدهی دولت ثبت و پس از تسویه حساب، از حساب ذخیره ارزی برداشت می‌شود. اگرچه در سنوات قبل ارقامی که بدین صورت از حساب ذخیره ارزی برداشت می‌شد در سقف ردیف‌ها و در نتیجه ماده واحده لحاظ نمی‌شد، اما در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ قیمت تمام‌شده برخی از این محصولات مانند برق و گاز توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. طبق

۱. $۱۰۱۷/۶۲ = ۱۰۰ \div ۱۰۱۷۶۲$ (میلیون دلار) = $۶۸ \times (۳۶۵ \times \text{روز}) / ۴$ (میلیون بشکه تولید نفت).



بند «ه» ماده واحده پیشنهادی بودجه سال ۱۳۸۷ قیمت‌های محصولات مزبور توسط دولت تعیین می‌شود. بنابراین علاوه بر اینکه مانند سنوات قبل که اینگونه برداشت‌ها از حساب ذخیره ارزی جزو ارقام بودجه لحاظ نمی‌شود، این مشکل ابعاد گسترده‌تری نیز پیدا خواهد کرد، زیرا دولت مجاز خواهد بود با تغییر قیمت‌های تمام شده برآوردی، به‌طور مکرر از حساب ذخیره ارزی برداشت کرده و در واقع سقف بودجه را تغییر دهد. این رویه:

اولاً مغایر اصل پنجاه‌ودوم (۵۲) قانون اساسی است، زیرا ارقام بودجه با تغییر مصوبات دولت تغییر خواهد کرد.

ثانیاً مغایر اصل پنجاه‌وسوم (۵۳) قانون اساسی است، زیرا پرداخت‌هایی انجام خواهد شد که سقف اعتبارات آن توسط مجلس شورای اسلامی معلوم و مصوب نیست.

ثالثاً مغایر اصل پنجاه‌وپنجم (۵۵) قانون اساسی است، زیرا مبنای نظارت مصوبات هیئت وزیران خواهد بود و ایرادهای احتمالی دیوان محاسبات با تغییر مصوبات هیئت وزیران قابل رفع است.

۱-۳. در قسمت مصارف تفکیک برنامه‌ها صرفاً ذیل ۳۹ دستگاه به‌عنوان دستگاه اجرایی به دولت امکان می‌دهد تا با استفاده از اختیارات قانونی مانند ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اعتبارات دستگاه‌های زیرمجموعه را در طول سال تغییر دهد. به عبارت دیگر با جابه‌جایی اعتبارات بین برنامه‌ها توسط ۳۹ دستگاه اجرایی، امکان تغییر در اعتبارات دستگاه‌های «زیرمجموعه» نیز وجود دارد و ساختار جداول اعتباری به‌گونه‌ای است که دولت را مجاز خواهد کرد تا



اعتبارات مصوب دستگاهها را تغییر دهد. (رجوع کنید به بند «۴-۲»)

در حقیقت تعیین اعتبار مصوب دستگاهها در اختیار هیئت وزیران خواهد بود. به دلایل یاد شده در بند «۳» این امر مغایر اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی است.

قوانین و مقررات مالی

بودجه کل کشور باید طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت قانون برنامه و بودجه تهیه شود.^۱ لایحه بودجه پیشنهادی در موارد متعددی مغایر مقررات این دو قانون است؛ از جمله:

۱-۲. طبق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی، لایحه بودجه کل کشور شامل سه قسمت است: ۱. بودجه عمومی دولت، ۲. بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و ۳. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق منظور می‌شود. بودجه شرکت‌های دولتی برای سال ۱۳۸۷ برای تصویب، تقدیم مجلس شورای اسلامی نشده است، زیرا بند «ب» ماده واحده لایحه تقدیمی^۲ صرفاً جنبه خبری دارد و رافع وظیفه دولت در تقدیم پیوست بودجه شرکت‌های دولتی نیست.

۱. ماده (۱۱) قانون برنامه و بودجه: بودجه کل کشور طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت این قانون تهیه می‌شود.

۲. بند «ب» ماده واحده: بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از لحاظ درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و از لحاظ هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها بالغ بر دو میلیون و شصت و هشت هزار و هشتصد و سه میلیارد و دویست و بیست میلیون (۲,۰۶۸,۸۰۳,۲۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می‌باشد.



طبق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ باید بودجه تمام شرکت‌های دولتی در قوانین بودجه سنواتی درج شود. برخی از اجزای این بودجه در

۱. به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) و همچنین سایر شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن‌ها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه و مرکز تهیه و توزیع کالا که بودجه آن‌ها در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد، اجازه داده می‌شود با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه مندرج در قوانین مزبور را براساس سیاست‌های دولت، یا تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکتها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند، یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اصلی شرکت یا بنابر مقتضیات ناشی از نوسان قیمت‌ها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند مشروط به اینکه این تغییر:

اولاً - موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی از جمله وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۵ مندرج در بودجه مصوب (یا اصلاحی احتمالی) نشود.

ثانیاً - میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد.

ثالثاً - میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد.

مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های موضوع این ماده، در موقع رسیدگی و تصویب صورتهای مالی موظفند گزارش تطبیق عملیات شرکت با بودجه مصوب را که با توجه به هدفهای کمی توسط شرکت یا مؤسسه انتفاعی تهیه می‌شود و پس از رسیدگی و اظهارنظر روشن و صریح بازرس قانونی در باب انطباق عملیات اجرایی با هدف‌ها و هزینه‌های مصوب شرکت به مجمع عمومی یا شورای عالی ارائه می‌شود ارزیابی کنند و تصمیمات مقتضی اتخاذ نمایند.

رؤسای شوراهای عالی و مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مسوؤل اجرای این ماده خواهند بود. آخرین زمان مجاز برای اصلاح بودجه توسط شرکت‌های دولتی موضوع این ماده تا پانزدهم آبان ماه هر سال تعیین می‌شود.

تبصره - در اجرای تبصره «۲» ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت مجاز است حداکثر تا بیست درصد (۲۰٪) برای شرکت‌های دولتی موضوع این ماده مجوز مشارکت و سرمایه‌گذاری صادر نماید.



سنوات قبل به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسید.

از جمله ارقام مصوب مجلس میزان مالیات و سود سهامی است که هر یک از این شرکت‌ها باید به دولت بپردازند. طبق همین ماده مقامات مجاز این شرکت‌ها نمی‌توانند ارقام مزبور را کاهش دهند. به عبارت دیگر ارقام مربوط به مالیات و سود سهام شرکت‌ها به تفکیک هر شرکت علاوه بر درج در پیوست شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، در قسمت منابع بودجه کل کشور نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسید. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و با توجه به اطلاعی فرض شدن بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست ۲ لایحه) صرفاً سرجمع مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید (نه مالیات و سود سهام تکتک آن‌ها).

طبق یکی از احکام ماده واحده «جداول تفصیلی منابع و مصارف مندرج در پیوست‌های این قانون تا پایان اردیبهشت ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». بدین ترتیب دولت قادر خواهد بود مالیات و سود سهام هر شرکت دولتی را خود تعیین کند، مالیات و سود شرکتی را کم و شرکت دیگری را زیاد کند. تنها محدودیت، رعایت قید رقم سرجمع ارقام مصوب مجلس است و اختیار تعیین مالیات و سود سهام به تفکیک هر شرکت به دولت واگذار شده است.

علاوه بر ارقام مربوط به مالیات‌ها و سود سهام شرکت‌ها در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی مجاز نیستند تا میزان تسهیلات قابل دریافت این شرکت‌ها از سیستم بانکی کشور را افزایش دهند. در سنوات قبل میزان تسهیلات مزبور نیز در پیوست بودجه



شرکت‌های دولتی به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسید که طبق لایحه این امر در اختیار دولت قرار گرفته است.^۱ بدین ترتیب امکان فشار شرکت‌های دولتی به اعتبارات محدود بانکی فراهم می‌شود که با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز مغایر است.

۲-۲. اصلی و فرعی کردن دستگاه‌های اجرایی در برخی موارد و چیدمان سلیقه‌ای برخی دستگاه‌های ذیل دستگاه‌های دیگر مغایر با قوانین تأسیس آن‌ها و به نوعی ابطال مصوبات مجلس شورای اسلامی است. زیرا تغییر وابستگی دستگاه‌هایی که تأسیس آن‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است نیازمند قانون است.^۲

۲-۳. طبق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار را پیش‌بینی و هزینه‌های انجام عملیاتی را که منجر به تحقق سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود را برآورد می‌کند. بدین ترتیب دولت موظف است عملیات مورد نظر خود را در محدوده سیاست‌ها و هدف‌های قانونی، تعیین و هزینه‌های نیل به آن‌ها را برآورد کند و در قالب لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. درخواست مجوز تصویب جداول

۱. ماده (۳) - اجازه داده می‌شود کمبود نقدینگی و وجوه مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۲) این قانون از منابع سیستم بانکی با رعایت موارد زیر تأمین گردد:

الف) سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطا به شرکت‌های دولتی باید ضمن رعایت سیاست‌های پولی موضوع ماده (۱۹) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ و حداکثر تا سقف‌های پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی، به استثناء تسهیلات بانکی برای سرمایه در گردش آنها با رعایت مفاد سایر تبصره‌های مندرج در قوانین مزبور به‌طور جداگانه به تصویب هیأت وزیران برسد.

۲. به‌عنوان مثال به استناد چه قانونی، جمعیت هلال احمر و مؤسسه نشر آثار حضرت امام (ره) که مطابق اساسنامه قانونی خود تابع نهاد ریاست جمهوری نیستند به‌عنوان دستگاه زیرمجموعه این نهاد طبقه‌بندی شده‌اند؟



تفصیلی منابع و مصارف و نیز تعیین اهداف کمی تا پایان اردیبهشت ماه ۱۳۸۷ توسط دولت (بند «الف» ماده واحده لایحه پیشنهادی) به منزله آن است که اولاً لایحه بودجه اهداف مشخص و از پیش تعیین شده‌ای را دنبال نمی‌کند و ثانیاً اختیارات مجلس شورای اسلامی در تعیین اهداف و سیاست‌ها به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی واگذار شده است.

۴-۲. طبق ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی کشور^۱ بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود. در حالی که اعتبارات دستگاه‌هایی که در لایحه بودجه ۱۳۸۷ اصطلاحاً دستگاه‌های زیرمجموعه نامیده شده است به تفکیک برنامه برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشده است.

۵-۲. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ دستگاه‌های اجرایی را شامل کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و... می‌داند (بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه نیز تعریف مشابهی دارد). این در حالی است که لایحه پیشنهادی دولت تنها ۳۹ دستگاه را به‌عنوان دستگاه اجرایی

۱. ماده (۶۸) بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود و منظور کردن اعتبار تحت عنوان کمک ضمن بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی برای پرداخت به واحدهای تابعه و وابسته همان وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دیگر همچنین پرداخت هر نوع وجه از این بابت ممنوع است.

۲. ماده (۵) - دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.



به رسمیت شناخته است. نکته فوق به همراه تفکیک برنامه‌ها صرفاً ذیل این ۳۹ دستگاه به معنای عدم تصویب اعتبارات دستگاه‌های زیرمجموعه توسط مجلس شورای اسلامی است.

ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ امکان افزایش و کاهش اعتبارات هر برنامه را مشروط بر آنکه در جمع اعتبارات دستگاه اجرایی تغییر حاصل نشود مجاز می‌داند. با توجه به طبقه‌بندی لایحه پیشنهادی، این حکم امکان جابه‌جایی اعتبارات بین دستگاه‌های «زیرمجموعه» را به‌وجود می‌آورد. به عبارت دیگر با جابه‌جایی اعتبارات بین برنامه‌ها توسط ۳۹ دستگاه اجرایی امکان تغییر در اعتبارات دستگاه‌های «زیرمجموعه» نیز وجود دارد. بنابراین ساختار جداول اعتباری به گونه‌ای است که دولت را مجاز خواهد کرد تا اعتبارات مصوب دستگاه‌ها را تغییر دهد.

۶-۲. طبق ماده (۱۲) قانون برنامه و بودجه «اعتبارات طرح‌های عمرانی در قالب برنامه اجرایی همراه با اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی در بودجه کل کشور منظور و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد». همچنان‌که ذکر شد دستگاه اجرایی طبق بند «۱۱» ماده (۱) همین قانون، شامل وزارتخانه‌ها، نیروهای مسلح، استانداری‌ها، شهرداری‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت دولتی و... تعریف شده است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه هستند. لایحه

۱. ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: افزایش اعتبار هزینه هر یک از برنامه‌ها و فصول هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالیانه، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ذی‌ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا سی درصد (۳۰٪) به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجاز می‌باشد.



پیشنهادی آشکارا با این مواد قانونی ناسازگار است. زیرا اولاً بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج نشده و ثانیاً برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشده است.

۲-۷. ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه^۱ حاکی از آن است که بودجه مصوب به کلیه دستگاه‌های اجرایی جهت اجرا ابلاغ خواهد شد و در اجرای بودجه دستگاه اجرایی مکلف است براساس شرح فعالیت‌ها و طرح‌ها که بین دستگاه و سازمان (برنامه و بودجه سابق) توافق شده است در حدود اعتبارات مصوب عمل کند.

طبق مفاد ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۷ و با تغییر تعریف دستگاه اجرایی اولاً بودجه فقط به ۳۹ دستگاه ابلاغ خواهد شد و بودجه سایر دستگاه‌ها در نهایت توسط دولت به تصویب خواهد رسید و ثانیاً فقط ۳۹ دستگاه مزبور با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (که در صلاحیت حقوقی آن به‌عنوان دستگاه مستقل و جایگزین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تردید است) موافقت‌نامه مبادله می‌کنند و سپس دستگاه‌های اجرایی با واحدهای ذی‌ربط (که تعریف نشده است) موافقت‌نامه مبادله خواهند کرد.^۲

۲-۸. بودجه‌ریزی فرایند چهار مرحله‌ای شامل تهیه، بررسی و تصویب، اجرا و

۱. ماده (۱۹) بودجه مصوب از طرف نخست وزیر به کلیه دستگاه‌های اجرایی جهت اجرا ابلاغ خواهد شد.

در اجرای بودجه دستگاه اجرایی مکلف است براساس شرح فعالیت‌ها و طرح‌ها که بین دستگاه و سازمان مورد توافق واقع شده است در حدود اعتبارات مصوب عمل نماید.

۲. به لحاظ اجرایی نیز مبادله موافقت‌نامه بین دستگاه اصلی و زیرمجموعه (با تعریف لایحه) معنی ندارد زیرا وزیر به رئیس دستگاه زیرمجموعه می‌تواند دستور دهد چه نیازی به توافق است؟



نظارت است. احکام ماده واحده و ساختار جداول منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۳۸۷ به‌گونه‌ای است که بر مراحل اجرا و نظارت تأثیر خواهد گذاشت. قوانین موضوعه کشور نحوه ابلاغ بودجه به دستگاه‌های اجرایی و مبادله موافقت‌نامه (ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه)، تخصیص اعتبار به دستگاه‌ها (ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه) و نحوه نظارت عملیاتی (ماده (۳۴) قانون برنامه و بودجه) و نحوه نظارت مالی (ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی) و ... را تعیین کرده است. چارچوب پیشنهادی، قوانین مزبور را تحت تأثیر قرار داده و فرایند پیش‌بینی شده در قانون غیرقابل اجرا خواهد بود. به‌عنوان مثال «درخواست وجه» مطابق ماده (۲۲) قانون محاسبات عمومی کشور با ذی‌حساب است. اگر فرض شود که کلیه دستگاه‌ها اعم از دستگاه‌های اصلی و دستگاه‌های زیرمجموعه همچنان دارای ذی‌حساب خواهند بود (همانند وضعیت کنونی)، آن‌گاه تخصیص اعتبار باید به این دستگاه‌ها (اعم از اصلی و زیرمجموعه) صورت گیرد و چون درخواست وجه نیز توسط همین دستگاه‌ها انجام می‌شود، بنابراین مسئولیت کلیه مراحل خرج بر عهده رؤسای تمامی دستگاه‌ها از جمله دستگاه‌های زیرمجموعه نیز خواهد بود. در این صورت هدف از تقسیم‌بندی دستگاه‌ها به دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه (که پاسخگو کردن بالاترین مقام دستگاه بیان شده است) فراهم نمی‌شود.

حال اگر فرض شود که فقط ۳۹ دستگاه اصلی دارای ذی‌حساب هستند و درخواست وجه توسط این گروه انجام خواهد شد، در حقیقت دستگاه‌های زیرمجموعه، دستگاه‌های تابعه محسوب شده و ذی‌حساب این دستگاه‌ها به‌عنوان



«عامل ذی حساب»^۱ به فعالیت خود ادامه خواهند داد. در این صورت مشکلات زیر بروز خواهد کرد:

اولاً) طبق مقررات موجود به عاملین ذی حساب تنخواه گردان داده می شود که طبق ماده (۵۴) قانون محاسبات عمومی کشور^۲ دارای سقف مشخص است و پرداخت بعدی منوط به ارائه اسناد قطعی و غیرقطعی است.

ثانیاً) برخی از دستگاه‌هایی که در لایحه بودجه به عنوان دستگاه‌های زیرمجموعه شناخته شده‌اند در حال حاضر خود دارای واحدهای تابعه هستند که در آن‌ها عامل ذی حساب مشغول فعالیت است. تنخواه گردان باید بین تمامی آن‌ها توزیع و اسناد جمع آوری و با ذی حساب تسویه حساب شود. این امر فرایند پیچیده و زمان‌بری را ایجاد خواهد کرد که اجرای بودجه و در نتیجه دستیابی به اهداف دستگاه‌ها را تحت الشعاع قرار خواهد داد.

ثالثاً) ضوابط قانونی برای تهیه صورتحساب دریافت و پرداخت توسط دستگاه‌های زیرمجموعه و ارائه آن به ذی حساب اصلی وجود ندارد.

۱. ماده (۳۶) قانون محاسبات عمومی کشور: عامل ذی حساب مأموری است که با موافقت ذی حساب و به موجب حکم دستگاه اجرایی مربوط از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت در مواردی که به موجب آیین‌نامه اجرایی این ماده معین خواهد شد به این سمت منصوب و انجام قسمتی از وظایف و مسئولیت‌های موضوع ماده (۳۱) این قانون توسط ذی حساب به او محول می شود.

۲. ماده (۵۴) - به منظور ایجاد تسهیل در پرداخت هزینه‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای تابعه آن‌ها در مرکز و شهرستانها و خارج از کشور وزارت امور اقتصادی و دارایی وجوه لازم به عنوان تنخواه گردان در اختیار ذی حسابان مربوط و نمایندگیهای خزانه در استانها قرار خواهد داد.

آیین‌نامه نحوه واکذاری و میزان و موارد استفاده از انواع تنخواه گردان‌هایی که واکذاری آنها برحسب این ماده و سایر مواد این قانون ضرورت پیدا می کند و همچنین ترتیب واریز آن‌ها از طرف وزیر امور اقتصادی و دارایی تصویب و ابلاغ خواهد گردید.



رابعاً) مسئولیت اسناد و حساب‌های عاملین ذی حساب برعهده ذی حساب است. بدین ترتیب نظارت دیوان محاسبات مادامی که ذی حساب اسناد قطعی و غیرقطعی پرداختی به عاملین (در دستگاه‌های زیرمجموعه) را در صورت‌های مالی لحاظ نکند، امکان نخواهد داشت.

موارد مهم دیگری نیز وجود دارد، مانند عدم امکان تفویض اختیار رؤسای دستگاه‌های زیرمجموعه به معاونین و مدیران خود جهت پرداخت هزینه‌ها و مسئولیت آن‌ها در مراحل خرج (به دلیل اینکه خود آن‌ها از طریق تفویض اختیار رؤسای ۳۹ دستگاه اصلی مقام مجاز شناخته می شوند)^۱ و ... بدین ترتیب فرایند اجرای بودجه مختل می شود یا اجرای بودجه حسب سلیقه مسئولان اجرایی و با تهیه دستورالعمل‌های داخلی انجام خواهد شد.

۲. نتیجه گیری

با تغییراتی که در روش تنظیم لایحه بودجه ۱۳۸۷ انجام شده نکات مثبتی ایجاد شده است که لایحه را از جهت تبصره‌ها شفاف‌تر ساخته و با کاهش دستگاه‌های اجرایی، رویکرد به سمت شفاف‌سازی مسئولیت‌ها و کاهش دیوان‌سالاری است. ولی بررسی تطبیقی موازین قانونی تهیه و تنظیم بودجه با لایحه بودجه ۱۳۸۷ نشان‌دهنده آن است

۱. ماده (۵۲) قانون محاسبات عمومی کشور: اختیار و مسئولیت تشخیص و انجام تعهد و تسحیل و حواله به عهده وزیر یا رئیس مؤسسه و مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذی حساب می باشد. تبصره «۱» - اختیارات و مسئولیت‌های موضوع این ماده حسب مورد مستقیماً و بدون واسطه از طرف مقامات فوق به سایر مقامات دستگاه مربوطه کلاً یا بعضاً قابل تفویض خواهد بود لکن در هیچ مورد تفویض اختیار و مسئولیت سلب اختیار و مسئولیت از تفویض‌کننده نخواهد کرد.



که اولاً در مواردی اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی نقض شده است. ثانیاً بودجه کل کشور طبق موازین قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه تهیه نشده است. ثالثاً به مقتضیات مدیریت مالی کشور توجه نشده است. نتیجه چنین امری عبارت است از:

۱. واگذاری اختیارات قوه مقننه به قوه مجریه از طریق حذف اختیارات قوه قانون‌گذاری،
۲. اغتشاش مالی و گسیختگی غیرقابل ترمیم اطلاعات مدیریت بخش عمومی کشور.

۳. پیشنهاد

۱. با توجه به مراتب مزبور تصویب کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور به شکل فعلی مقدور به نظر نمی‌رسد که در این صورت چون مدیریت بخش عمومی کشور دچار خلاء خواهد شد به ناچار باید از طریق تصویب بودجه چند دوازدهم امکان اداره کشور را فراهم کرد. در این صورت طی مدت مزبور دولت لایحه بودجه را مطابق با قوانین و مقررات مربوط اصلاح و به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد کرد.

۲. تصویب بودجه به روش چند دوازدهم دارای آثار گسترده نامطلوب سیاسی، اقتصادی و مدیریتی است. عدم امکان شروع عملیات جدید، نااطمینانی و بی‌ثباتی در مدیریت بخش عمومی کشور و القای بی‌ثباتی در اقتصاد ملی از عمده‌ترین پیامدهای این امر خواهد بود. بدین ترتیب اصلاح بودجه تقدیمی به مجلس شورای اسلامی در اولویت قرار می‌گیرد. محورهای این اصلاح به شرح زیر است:



۱-۳. در سمت منابع

با توجه به اینکه روش به‌کار گرفته شده برای حذف تبصره‌ها در قسمت منابع (یعنی اصلاح عناوین ردیف‌های درآمدی) به رغم داشتن محاسنی که برشمرده شد، معضل قانون‌گذاری ضمن بودجه را رفع نمی‌کند، لذا دولت باید موظف شود تا ظرف مدت معینی برای اصلاح قوانین مرتبط، و نیز در مواردی که قانونی وجود ندارد، لایحه به مجلس تقدیم کند. بدین ترتیب زمینه حذف واقعی تبصره‌های بودجه برای سنوات آتی نیز فراهم خواهد شد.

- ارائه جدول درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی برحسب تمام دستگاه‌ها و ردیف‌ها برای تصویب توسط مجلس شورای اسلامی.

۲-۳. در سمت مصارف

- اعتبارات دستگاه‌های اجرایی که دارای اساسنامه یا قانون تأسیس مصوب مجلس شورای اسلامی هستند، باید به تفکیک و برحسب برنامه جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

- مصارف دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه و دستگاه اجرایی برحسب برنامه (جدول (۲-۲) (۲-۱)) لایحه متناسب با تغییر فوق اصلاح شود بدین ترتیب اعتبارات دستگاه‌هایی که دارای اساسنامه یا قانون تأسیس هستند در ردیف‌های مستقل و به‌عنوان دستگاه‌های اجرایی به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. اعتبارات سایر دستگاه‌هایی که دارای اساسنامه یا قانون تأسیس مصوب مجلس شورای اسلامی نیستند به‌عنوان واحدهای تابعه حسب مستندات قانونی مأخذ تأسیس آن‌ها، ذیل دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط قرار گیرند.



- عناوین ردیف‌های متفرقه باید به‌صورت شفاف تعیین شود و اعتبارات ردیف‌های متفرقه فاقد قانون اجازه خرج، حذف شود.
- ۲-۳. پیوست شماره ۲ لایحه، بودجه شرکت‌های دولتی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
- ۲-۴. رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران و ... در لایحه بودجه ۱۳۸۷ به‌گونه‌ای مشخص شود که کلیه اجزای دارای آثار مالی در سقف ردیف‌های مشخص به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
- ۲-۵. اجزای ماده واحده به‌گونه تغییر کند که:
 - مطابق با قوانین و مقررات موضوعه کشور باشد (تصویب بودجه شرکت‌های دولتی، مبادله موافقتنامه و ...)
 - بخش‌های تصویبی را از اطلاعی با صراحت تفکیک کند،
 - بخش‌های تصویبی توسط مجلس شورای اسلامی مبنای نظارت دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گیرد.
- لازم به ذکر است که اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی مسئولیت تهیه بودجه را بر عهده دولت می‌گذارد. از این حیث ابزارهای تهیه و تنظیم بودجه نیز در اختیار قوه مجریه قرار دارد. به همین دلیل نیز در مسیر اصلاحات مزبور همکاری قوه مجریه که در مرحله بعد مسئولیت اجرای بودجه را نیز بر عهده دارد کاملاً ضروری است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۷۷۰

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱) بررسی ساختار بودجه

Report Title:

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: گروه کارشناسان

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: —

منابع و مأخذ تهیه گزارش: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۰/۲۴