

بررسی ساختار بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور**مقدمه**

لایحه بودجه ۱۳۸۷ در نوع خود حاوی گسترده‌ترین تغییرات در قالب‌های اطلاعاتی بودجه‌ای مورد مبادله بین دو قوه مقننه و مجریه است. اگر چه برخی اقدامات از جمله حذف تبصره‌ها و متمرکز کردن اعتبارات طیف گسترده دستگاه‌های اجرایی گام مثبتی تلقی می‌شود، اما مقایسه تطبیقی ساختار لایحه با قوانین مربوط از جمله اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی و قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱)، قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱) حاکی از مغایرت‌ها و نابسامانی‌های فراوان لایحه است.

۱. مغایرت با قانون اساسی

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 این بند، اختیار تصویب برخی از اقلام بودجه شرکت‌های دولتی مانند مالیات‌ها، سود سهام، میزان استفاده از تسهیلات بانکی و... از مجلس سلب و به دولت واگذار شده است که مغایر با اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی است. ضمن آنکه ارقام مصوب هیئت وزیران به‌طور مکرر قابل تغییر است و لذا 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 به‌طور مطلق به هیئت وزیران واگذار می‌کند. تصویب این بند به معنای واگذاری اختیار میلیاردها دلار درآمد نفتی به دولت است. علاوه بر این قیمت تمام شده حامل‌های انرژی مانند برق و گاز و فرآورده‌های نفتی از حساب ذخیره ارزی برداشت می‌شود. با این بند 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 امر با اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی مغایر 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. این موضوع نیز مغایر اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی است.

۲. مغایرت با قوانین و مقررات مالی**۲-۱. عدم درج بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه**

این موضوع مغایر ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است. ضمن آنکه این اقدام، سلب اختیار مجلس در تعیین مالیات، سود سهام و میزان تسهیلات اعطایی بانکی به شرکت‌ها و تفویض آن به دولت است.

۲-۲. اصلی و فرعی کردن دستگاه‌های اجرایی و چیدمان سلیقه‌ای دستگاه‌ها

این اقدام 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.

۲-۳. تهیه بودجه بدون تعیین اهداف کمی

در بند «الف» ماده واحده تعیین اهداف کمی تا پایان اردیبهشت ماه ۱۳۸۷ اعلام شده است که قرار است توسط دولت تعیین شود. که این موضوع مغایر ماده (۱) قانون محاسبات عمومی است. ضمن آنکه این کار به‌منزله آن است که اولاً لایحه بودجه اهداف مشخص و از پیش تعیین شده‌ای را دنبال نمی‌کند و ثانیاً اختیارات مجلس شورای اسلامی در تصویب اهداف و سیاست‌ها به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی واگذار شده است.

۲-۴. عدم درج اعتبارات دستگاه‌های اصطلاحاً «زیرمجموعه» به تفکیک برنامه

این موضوع نیز مغایر ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی کشور است، زیرا بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود.

۲-۵. امکان جابجایی اعتبارات دستگاهها

تفکیک دستگاهها به اصلی و زیر مجموعه این امکان را به دولت می‌دهد که با استناد به ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اعتبارات برخی برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و به تبع آن اعتبارات دستگاه‌های «زیرمجموعه» را تغییر دهد.

۲-۶. مبادله موافقت‌نامه فقط با ۳۹ دستگاه

۲-۷. تضعیف نظارت بر بودجه

قوانین موضوعه کشور نحوه ابلاغ بودجه به دستگاه‌های اجرایی و مبادله موافقت‌نامه (موضوع ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه)، تخصیص اعتبار به دستگاهها (موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه) و نحوه نظارت عملیاتی (موضوع ماده (۳۴) قانون برنامه و بودجه) و نحوه نظارت مالی (موضوع ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی) و... را تعیین کرده است. چارچوب پیشنهادی با قوانین مزبور به‌عنوان قوانین ناظر بر فرایند اجرای بودجه مغایرت دارد که این مغایرت هم به مشکلات اجرایی و مشکلات نظارتی منجر خواهد شد.

۳. نتیجه‌گیری

با تغییراتی که در روش تنظیم لایحه بودجه ۱۳۸۷ ایجاد شده، تبصره‌ها شفاف‌تر، دستگاه‌های اجرایی کاهش و مسئولیت‌ها به نوعی آشکارتر شده است. با این حال، این لایحه در مواردی مغایر اصول پنجاه‌ودوم (۵۲)، پنجاه‌وسوم (۵۳) و پنجاه‌وپنجم (۵۵) قانون اساسی، قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه 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.

۴. پیشنهاد

با توجه به مراتب مزبور تغییرات ذیل در لایحه ضروری است.

الف) در سمت منابع

- به منظور حذف واقعی تبصره‌های بودجه، باید دولت ملزم شود تا ظرف مدت معینی مجوزهای قانونی لازم را برای وصول درآمدهای پیش‌بینی شده از مجلس شورای اسلامی اخذ کند تا امکان حذف واقعی و دائمی تبصره‌ها فراهم آید.
- ارائه جدول درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی برحسب تمام دستگاهها و ردیف‌ها برای تصویب توسط مجلس شورای اسلامی.

ب) در سمت مصارف

- اعتبارات دستگاه‌های اجرایی که دارای اساسنامه یا قانون تأسیس مصوب مجلس شورای اسلامی هستند، باید به تفکیک و برحسب برنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
- عناوین ردیف‌های متفرقه باید به‌صورت شفاف تعیین شود و اعتبارات ردیف‌های متفرقه فاقد قانون اجازه خرج، حذف شود.
- بودجه شرکت‌های دولتی به‌عنوان پیوست شماره ۲ لایحه، به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
- رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران و... در لایحه بودجه ۱۳۸۷ به‌گونه‌ای مشخص شود که کلیه اجزای دارای آثار مالی در بودجه عمومی در سقف ردیف‌های مشخص به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
- 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.