

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه ۱

بخش اول - پیشنهادهایی درخصوص ساختار کلان ۱

۱. اصلاح قالب‌های اطلاعاتی بودجه ۱

۲. کاهش سقف کل بودجه ۴

۳. شفاف‌سازی اقلام مهم شرکت‌های دولتی ۹

۴. رابطه مالی شرکت نفت و دولت (موضوع بند «ه» ماده واحده) ۱۲

بخش دوم - پیشنهادهای بخشی ۲۱

۱. توسعه حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری ۲۱

۲. بخش آب ۲۳

۳. بخش حمل‌ونقل بین شهری ۲۴

۴. بخش صنعت و معدن ۲۵

۵. یارانه‌ها ۲۷

۶. درآمدهای مالیاتی ۳۰

۷. اندازه دولت و واگذاری‌ها ۳۱

۸. حوزه بازرگانی ۳۲

۹. تجمیع اعتبارات بهداشت و درمان ۳۶

۱۰. اعتبارات بیمارستان‌های هیئت امنایی ۳۷

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها
درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

دفاتر مطالعات:

برنامه و بودجه، زیربنایی، اقتصادی،
اجتماعی، ارتباطات و فناوری‌های نوین

شماره مسلسل: ۲۳۰۸۸۵۸

پهمن ماه ۱۳۸۶



پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در نوع خود حاوی گسترده‌ترین تغییر در چارچوب اطلاعات قابل مبادله بین قوه مقننه و مجریه است. با توجه به اینکه چنین تغییراتی می‌تواند دارای تبعات حقوقی، مالی، اقتصادی و حتی سیاسی باشد، لذا تطبیق آن با سازوکار نظام حقوقی و اجرایی کشور مستلزم برخی تغییرات در آن است.

بخش اول - پیشنهادهایی درخصوص ساختار کلان

۱. اصلاح قالب‌های اطلاعاتی بودجه^۱

مقدمه توجیهی

۱. در 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 قانون در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، به دولت واگذار شده است. این امر با اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی سازگار نیست.

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱) «بررسی ساختار بودجه» شماره ۸۷۷۰.

- درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲) «تحلیلی بر منابع بودجه» شماره ۸۷۷۲.

- درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۳) «تحلیلی بر مصارف بودجه» شماره ۸۷۷۳.



۲. 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. به‌عبارت 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.

در حقیقت تعیین اعتبار مصوب دستگاه‌ها در اختیار هیئت وزیران خواهد بود. این امر مغایر اصول پنجاه‌ودوم (۵۲)، پنجاه‌وسوم (۵۳) و پنجاه‌وپنجم (۵۵) قانون اساسی است.

۳. 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.

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.



۴. 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 سال 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

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 به‌عنوان مافوق رئیس دستگاه زیرمجموعه عمل می‌کند که این امر نیازی به توافق ندارد.

- درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۷) پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷ و اثر آن بر اقتصاد ملی، شماره ۸۸۱۳.

پیشنهادها

۱. 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.
۲. مصارف دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه و دستگاه اجرایی برحسب برنامه (جداول (۲-۲) (۱-۲)) 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.

۲. کاهش سقف کل بودجه^۱

مقدمه توجیهی

۱. رشد بودجه عمومی دولت به معنای وابستگی بیشتر دولت به درآمدهای نفتی است. وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و منابع مالی تعهدزا در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ برابر با ۵۵/۶ درصد بوده است که طبق ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۷ این رقم به ۶۱/۱ درصد افزایش یافته است.

۲. به‌رغم افزایش استفاده از درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)، رشد سرمایه‌گذاری کل اقتصاد به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ کاهش یافته و از ۱۰/۸ درصد در سال ۱۳۸۲ و ۷ درصد در سال

۱. گزارش درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۱) «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» شماره ۸۷۹۷ و گزارش «پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۷ و اثر آن بر اقتصاد ملی» شماره ۸۸۱۳.





۱۳۸۲ به ۵/۱ درصد در سال ۱۳۸۴ و ۳/۳ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده است.^۱

۳. در لایحه بودجه ۱۳۸۷ حقوق مزایای مستمر و اعتبارات استانی بسیار کمتر از حد برآورد شده است، به طوری که حقوق مزایای مستمر با ۳۱/۷ هزار میلیارد ریال و اعتبارات استانی با ۲۵/۹ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد. شایان ذکر است که اعتبار در نظر گرفته شده برای حقوق و مزایای مستمر و اعتبارات استانی حتی از میزان مصوب و برآورد عملکرد سال ۱۳۸۶ نیز کمتر است. به عبارت دیگر اعتبار حقوق و مزایای مستمر سال ۱۳۸۷ در حدود ۲۸/۵ درصد و اعتبارات هزینه‌ای استانی در حدود ۱۲۰/۴ درصد (ردیف ۲۷ جدول ۳ لایحه بودجه) به میزان ۹۱/۷ هزار میلیارد ریال با کمبود اعتبار مواجه شود که به برداشت بیش‌تر از حساب ذخیره ارزی برای افزایش اعتبارات استانی و حقوق و مزایای مستمر در سه‌ماهه آخر سال که دولت معمولاً متمم‌ها و اصلاحیه‌های بودجه را ارائه می‌کند، منجر خواهد شد.

۴. در فرایند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نهاده‌های مالی، انسانی، فیزیکی و اطلاعاتی، ورودی سیستم اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هستند که هرکدام در بازارهای مربوط به خود تحت سازوکار بازار (عرضه و تقاضا) مبادله می‌شوند و نتیجه ترکیب، تبدیل و تغییر نهاده‌های مزبور به صورت طرح یا پروژه متبلور می‌شود. بستر حقوقی این فرایند، قوانین و مقررات حاکم بر طرح‌های عمرانی است. این قوانین بسیار پیچیده هستند به طوری که نه تنها تعاریف متفاوتی از

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ناگرهای اقتصادی، شماره ۴۷.



طرح‌های عمرانی در این قوانین وجود دارد؛^۱ بلکه نهادهای قانونی زیادی نیز در فرایند شکل‌گیری طرح‌های عمرانی درگیر هستند. به عنوان مثال از بعد قانونی، قوانین برنامه و بودجه، محاسبات عمومی، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، بودجه‌های سالیانه، قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با آن‌ها و شرایط عمومی پیمان، از جمله قوانین دخیل در اجرای طرح‌های عمرانی هستند. نهادهای مرتبط با اجرا نیز شامل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، کارفرما (دستگاه اجرایی)، پیمانکاران، سازندگان و مهندسين مشاور هستند. پس افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای الزاماً به کاهش دوره اجرا بهره‌برداری زود هنگام این طرح منجر نمی‌شود. افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به افزایش تقاضای نهاده‌هایی منجر می‌شود که عرضه آن‌ها از دو طریق واردات و تولید داخل صورت می‌گیرد. امکان این نهاده‌ها نامحدود نیست و افزایش تولید داخلی نیز با محدودیت‌هایی روبه‌رو است.

۵. در صورت تداوم افزایش اعتبارات این طرح‌ها قیمت‌ها افزایش و این افزایش هم به نوبه خود تحت سازوکار اثر تسری،^۲ به سایر بخش‌های اقتصادی (که از این نهاده‌ها استفاده می‌کنند) سرایت می‌کند و به افزایش مهار گسیخته تورم منجر می‌شود. از هر واحد اعتبارات بخش ابنیه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سهم حجم اعتبارات

۱. بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه تعاریف مختلفی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌کنند.



قابل جذب در بازارهای نهاده‌های اصلی مورد استفاده در این نوع طرح‌ها بدین صورت است: بازار میلگرد ۳۰ درصد، کارگر ۸ درصد، سایر آهن‌آلات ۸ درصد، تیرآهن و سیمان هرکدام ۷ درصد و حمل مصالح ۵ درصد. بدین ترتیب می‌توان گفت که ۳۰ درصد هر واحد افزایش این نوع اعتبارات جذب بازار میلگرد می‌شود. افزایش قیمت «انواع میلگرد»، «تیرآهن»، و «ورق» در سال ۱۳۸۵ شاهد این مدعاست.^۱

۶. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ۱۱ سال گذشته (۱۳۷۶-۱۳۸۶) به‌طور متوسط ۷۴ درصد بوده است، که با فرض تداوم روند عملکرد ۱۱ سال قبل، در سال ۱۳۸۷ عملکرد این اعتبارات حدود ۱۷۸۰۵۲ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود. عدم توجه به این واقعیت باعث شده که طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۶، که قرار بود ۲۰۷ طرح با اعتباری معادل ۹۰,۲۶۵ میلیارد ریال به اتمام برسد فقط ۳۶ طرح از ۲۰۷ طرح یادشده خاتمه یابد. برای ۱۷۱ طرحی که به اتمام نرسیده‌اند، در لایحه ۱۳۸۷ اعتباری بالغ بر ۹,۳۴۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۷ و ۶,۳۱۹ میلیارد ریال برای سال‌های آتی در نظر گرفته شده است و طول دوره اتمام این طرح‌ها نیز به‌طور میانگین یک سال و شش ماه اضافه شده است.

۷. طبق عملکرد سال‌های قبل در بخش واگذاری دارایی‌های مالی، رقم لایحه ۱۸/۶ هزار میلیارد ریال بیش از حد در نظر گرفته شده است که ناشی از عدم تحقق فروش سهام شرکت‌های دولتی و عدم تحقق استفاده از تسهیلات خارجی در سال ۱۳۸۷ خواهد بود. درصد عملکرد نه ماهه بودجه ۱۳۸۶ نیز مؤید این مطلب است. در حالی

۱. به‌طوری که از فروردین تا آذرماه قیمت میلگرد ساده نوع ۲۲-۲۱ به میزان تقریباً ۶۰ درصد و قیمت میلگرد ساده نوع ۱۲-۲۱ به میزان ۷۲ درصد رشد داشته است.



که میزان استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه حجم قابل توجهی را تشکیل می‌دهد، استفاده از تسهیلات خارجی ضمن تشدید بیماری هلندی می‌تواند موجب افزایش تعهدات بودجه سنوات آتی نیز بشود.

۸. فروش سهام شرکت‌های دولتی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۸۵ تنها ۱۱/۱ درصد (۸۱۸/۶ میلیارد ریال) عملکرد داشته است و براساس گزارش مالی دولت (۹ ماهه ۱۳۸۶) نسبت عملکرد به مصوب آن ۱۵/۸ درصد (۳۵۶۴ میلیارد ریال) بوده است در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۸۷، ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال^۱ هم در نظر گرفته شده است.

۹. بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی براساس گزارش مالی دولت (۹ ماهه ۱۳۸۶) از ۵۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار مصوب هیچ عملکردی نداشته است.

پیشنهادات

۱. فروش سهام شرکت‌های دولتی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی از ۳۰ هزار میلیارد ریال به ۱۵ هزار میلیارد ریال کاهش یابد.
۲. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۶۳۳۵۶ میلیارد ریال کاهش یابد. به شرطی که اعتبارات طرح‌هایی که سال خاتمه آن ۱۳۸۷ است صددرصد تخصیص یافته تلقی شود.

۱. البته رقم ۱۲ هزار میلیارد ریال جمعی - خرجی در این رقم منظور نشده است.



۳. شفاف‌سازی ارقام مهم شرکت‌های دولتی^۱

مقدمه توجیهی

۱. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، بودجه شرکت‌های دولتی باید توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شود. طبق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی، مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌ها به‌طور مشروط اصلاح بودجه شرکت‌ها را تصویب می‌کنند.

۲. با حذف تبصره‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ برخی از احکام مرتبط با شرکت‌های دولتی بلا تکلیف مانده است. به‌ویژه در مورد ۴۰ درصد سهم دولت از سود شرکت‌های دولتی، مالیات علی‌الحساب این شرکت‌ها و نیز سود و مالیات علی‌الحساب شرکت ملی نفت، قانونی وجود ندارد و دولت نمی‌تواند این منابع را از شرکت‌ها وصول کند. بنابراین، دولت باید چنین منابعی را براساس قوانین موضوعه موجود مانند قانون تجارت و قانون مالیات‌های مستقیم دریافت کند که طبق این قوانین، مالیات و سود براساس عملکرد حسابرسی شده شرکت باید دریافت شود و میزان سود سهم مالک (دولت) نیز براساس تصمیم مجمع عمومی شرکت است.

۳. دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، عناوین مربوط به سود و مالیات شرکت‌های دولتی را به‌گونه‌ای اصلاح کرده است تا به زعم خود با تصویب مجلس، قانون‌گذاری نیز صورت گیرد و چنین دریافت‌هایی از شرکت‌های دولتی قانونی شود. اما این کار

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۰) «بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت» شماره ۸۷۹۶.



با ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی در تعارض است.

۴. مواردی در ردیف‌های بودجه عمومی دولت در ارتباط با شرکت‌های دولتی وجود دارد که مطابق قوانین موجود نیست، از جمله اختصاص وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به وزارت اطلاعات، یا وجه‌الضمان و کارمزدهای متعلقه ضمانت‌نامه‌های ارزی بانک توسعه صادرات، درج شرکت دولتی - غیردولتی «سازمان منطقه آزاد قشم» و شرکت‌های غیردولتی آب و فاضلاب استانی به‌عنوان دستگاه دولتی، حذف شرکت‌های دولتی پرداخت‌کننده سود سهام به تفکیک هر شرکت، در نظر گرفتن افزایش سرمایه برای صندوق مهر امام رضا (ع) به‌عنوان شرکت دولتی یا اداره دولتی مشخص نیست.

۵. برخی منابع بودجه عمومی که از شرکت‌های دولتی دریافت می‌شود، مانند وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و وجوه بازپرداخت وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نیز مانند سال‌های اخیر بیش از حد برآورد شده است و معمولاً کسری مرتبط با آن از سایر منابع، به‌ویژه برداشت از حساب ذخیره ارزی، تأمین می‌شود.

۶. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ باید به‌گونه‌ای تنظیم شده باشد که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به ویژه در زمینه واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی و نیز عدم شروع فعالیت‌های خارج از اصل ۴۴ قانون اساسی را پوشش دهد؛ اما رشد ۲۳ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی با وجود حذف ۱۵ شرکت سودده (مثل فولاد مبارکه و ملی مس)، رشد ۳۰ درصدی هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، اضافه‌شدن ۵ شرکت دولتی جدید، کندی واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری و نیز افزایش سرمایه دولت



در چند شرکت و مؤسسه دولتی نشان می‌دهد که نه تنها مالکیت دولت در شرکت‌ها کاهش نخواهد یافت، بلکه در برخی زمینه‌ها افزایش نیز خواهد یافت.

پیشنهادها

- اطلاعات بودجه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در قالب اطلاعات پشتیبان است و به مجلس تقدیم نشده است. این اطلاعات باید به شکل پیوست ۲ لایحه بودجه به مجلس تقدیم شود.^۱

- تا زمانی که اصلاح قانونی لازم صورت نگرفته است برخی ردیف‌های درآمدی مانند مالیات و سود علی‌الحساب (وصول ماهانه $\frac{1}{11}$) از لایحه بودجه حذف شود و عبارت ۴۰ درصد از سود ویژه شرکت‌های دولتی نیز از عناوین ردیف‌های مربوط حذف شود. این کار به‌ویژه در مورد شرکت ملی نفت ایران باعث کاهش چشمگیر منابع بودجه عمومی خواهد شد. بنابراین، این منابع می‌تواند مستقیماً از درآمد حاصل از فروش نفت خام دریافت شود.

- وجوه حاصل از واگذاری و بازپرداخت وام‌های دولتی به‌نحوی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ تعدیل شود که با عملکرد سال‌های اخیر منطبق شود.

- معیارهای بودجه‌ای واگذاری فعالیت‌های خارج از اصل ۴۴ در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مشخص شود.

۱. هرچند علی‌رغم تصویب مجلس شورای اسلامی اطلاعات پیوست ۲ بودجه قابل تغییر است بنابراین در شرایطی که دستیابی به اطلاعات بودجه‌ای شرکت‌های دولتی به آسانی میسر نیست و دولت، اطلاعات مناسبی در این زمینه منتشر نمی‌کند اختیاری کردن ارائه اطلاعات بودجه شرکت‌های دولتی علاوه بر غیرقانونی بودن باعث مخدوش شدن اطلاعات موجود خواهد شد.



۴. رابطه مالی شرکت نفت و دولت (موضوع بند «ه» ماده واحده)^۱ مقدمه توجیهی

بند «ه» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ دارای تبعات زیر است:

- تنظیم رابطه مالی دولت با شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت مادر تخصصی توانیر توسط دولت،
 - تعیین سهم شرکت‌های یادشده از تولیدات خود توسط دولت،
 - تعیین قیمت تولیدات شرکت‌های مذکور توسط دولت،
 - تسویه و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت آزاد فراورده‌های نفتی، گاز طبیعی و تصفیه شده، برق و سایر تولیدات شرکت‌های یاد شده با قیمت‌های فروش تکلیفی آن‌ها در داخل کشور (یارانه‌های انرژی) با حق استفاده از حساب ذخیره ارزی برای پرداخت این یارانه‌ها توسط دولت،
 - موقت یا توقف اجرای تبصره «۳۸» دائمی قانون بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور.
- با تصویب این بند در سال ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی هیچ‌گونه دخل و تصرفی در زمینه نحوه تنظیم وجوه حاصل از صادرات نفت خام، فروش داخلی نفت خام، مایعات و میعانات گازی، فراورده‌های نفتی و گازی، تولید و فروش گاز طبیعی و تصفیه شده و فروش برق نخواهد داشت. زیرا با حذف تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۸، در عمل همه تصمیم‌ها در زمینه مصارف منابع ناشی از نفت به مجمع عمومی شرکت ملی نفت ایران سپرده می‌شود. بنابراین در صورت تصویب این بند،

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱۵) «نفت در لایحه» شماره ۸۷۸۸.



کل اختیارات قوه مقننه در زمینه منابع ناشی از نفت، گاز و فراورده‌ها و نحوه استفاده از آن‌ها در اختیار قوه مجریه قرار خواهد گرفت.

اشکالات بند «ه»

با توجه به اهمیت رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت به نظر می‌رسد تبیین این رابطه در قالب یک بند از لایحه بودجه سالانه اصولی نیست. علاوه بر این بند مزبور حاوی اشکالات ذیل است:

- واگذاری اختیار قانون‌گذاری به دولت بدون تنظیم اساسنامه شرکت ملی نفت.
- اجازه به دولت در زمینه تعیین سهم شرکت ملی نفت از ارزش نفت خام، سهم یارانه‌های انرژی، قیمت‌های برق و حامل‌های انرژی و برداشت از حساب ذخیره ارزی. این رویه اولاً، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است، زیرا ارقام بودجه با تغییر مصوبات دولت تغییر خواهد کرد. ثانیاً مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است، زیرا پرداخت‌هایی می‌تواند خارج از سقف اعتبارات مصوب مجلس شورای اسلامی انجام شود. ثالثاً مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی است، زیرا مبنای نظارت، مصوبات هیئت وزیران خواهد بود.

- با فقدان تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۸۶ و لغو تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۸، عملاً اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۶، ملاک عمل قرار خواهد گرفت و همه تصمیم‌ها در زمینه مصارف منابع ناشی از نفت در مجمع عمومی شرکت ملی نفت ایران گرفته می‌شود و در عمل امکان اعمال نظرات مجلس در مصرف منابع ناشی از نفت به دولت واگذار می‌شود.



• قیمت‌گذاری گاز (گاز مصرف داخلی و گاز مصرفی مورد نیاز شرکت‌های تابعه وزارت نفت)، فراورده‌های نفتی، برق و نفت خام مصرف داخلی با توجه به ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، نیاز به ارائه لایحه تا شهریور ماه هر سال دارد و در غیاب ارائه لایحه مربوط، قیمت‌های سال ۱۳۸۶ مبنای عمل خواهد بود.

• با حکم بند «ه» دولت مجاز می‌شود قیمت‌های آزاد و تکلیفی فراورده‌های نفتی، گاز طبیعی و برق را خود تعیین کند و مابه‌التفاوت سهمیه‌های آزاد و تکلیفی را به‌صورت یارانه در اختیار دستگاه قرار دهد. با این سازوکار برداشت از حساب ذخیره بدون کسب اجازه مجلس مجاز می‌شود که این امر برخلاف ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه و اصل شفافیت است.

• الزامی نبودن ارائه گزارش‌های مربوط به عملکرد تولید نفت و گاز به مجلس شورای اسلامی.

• بلا تکلیف بودن مجوز صادرات نفت خام جهت معاوضه با بنزین توسط شرکت ملی نفت ایران.

• در بند «ه» تفویض اختیار به طور مطلق و بدون تعیین چارچوب از سوی قانون‌گذار درخواست شده که مغایر اصل هشتاد و پنج قانون اساسی است.

کارکردهای تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۸۶

از ابتدای برنامه چهارم توسعه رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در تبصره «۱۱» قوانین بودجه سنواتی تنظیم می‌شود که موارد زیر بوده است:

• تکلیف وزارت نفت به واریز صددرصد (۱۰۰٪) وجوه حاصل از صادرات نفت



خام به خزانه،

- اختصاص سهمی از نفت خام تولیدی جهت انجام تعهدات هزینه‌ای و سرمایه‌ای به شرکت ملی نفت ایران،
- اعمال تخفیف برای نفت خام تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی،
- تعیین سهم شرکت گاز از گاز طبیعی،
- تعیین چگونگی تسویه حساب بین خزانه‌داری با شرکت‌های مشمول تبصره یاد شده و اجازه پرداخت مطالبات شرکت‌های مشمول تبصره از حساب ذخیره ارزی،
- الزام ارائه گزارش عملکرد تولید نفت و گاز به تفکیک هر میدان در مقاطع سه ماهه به مجلس شورای اسلامی،
- اجازه صادرات نفت خام به منظور معاوضه با بنزین حداکثر تا سقف یارانه مندرج در قانون بودجه کل کشور.

پیشنهاد جایگزین بند «ه»

بند «ج» تبصره «۱۱» سال ۱۳۸۶ برای سال ۱۳۸۷ با اصلاحات زیر تنفیذ می‌شود:

الف) در همه مفاد بند «ج» تبصره «۱۱»، سال ۱۳۸۶ به سال ۱۳۸۷ تبدیل می‌شود و «سهم خالص» شرکت نفت به «سهم» تبدیل می‌شود.

ب) در پاراگراف دوم قسمت ۱، سود سهام دولت از قطعی به علی‌الحساب تبدیل می‌شود و (۹/۵) درصد به (۱۳) درصد و (۴/۵) درصد به (۸) درصد تبدیل می‌شود.

ج) در پاراگراف چهارم قسمت ۱، قیمت نفت خام تحویل پالایشگاه داخلی به جای ۹۳/۷ درصد ۹۴ درصد تعیین می‌شود.

د) متن زیر به انتهای قسمت ۱، اضافه می‌شود: «سه درصد (۳٪) ارزش نفت خام تولیدی در جهت تجهیز منابع سرمایه‌ای طرح‌های استخراج و تولید نفت و گاز پارس جنوبی در اختیار



شرکت ملی نفت ایران قرار می‌گیرد. اعتبار مزبور جداگانه در بخش منابع و مصارف شرکت مذکور منظور می‌شود».

ه) در پاراگراف سوم قسمت ۳، مابه‌التفاوت قیمت آزاد برق از مبلغ ۶۴۲ ریال به ۷۷۳ ریال تبدیل می‌شود و متن زیر به انتهای پاراگراف چهارم اضافه می‌شود: «با پیشنهاد وزارت نیرو و تصویب کارگروه مذکور در این بند هر دو ماه و به‌طور همزمان قابل جابه‌جایی و افزایش است».

و) در پاراگراف دوم قسمت ۵، بعد از حساب ذخیره ارزی عبارت زیر اضافه می‌شود: «موضوع ردیف واریز و تا سقف مبلغ یکصد و بیست و دو هزار میلیارد ریال از محل ردیف صرفاً به عنوان مابه‌التفاوت یارانه به وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه نی‌ربط نفت و گاز و شرکت توانیر حسب مورد تأمین و پرداخت می‌شود. این اعتبار نمی‌تواند صرف هیچ هزینه دیگری بشود».

ز) در قسمت ۷، سقف یارانه بنزین و نفت گاز مندرج در قانون بودجه کل کشور حداکثر تا معادل ارزی مبلغ سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین و عبارت زیر به انتهای آن اضافه می‌شود: «میزان یارانه بنزین و نفت گاز مصرفی از هیچ محل دیگری در بودجه کل کشور قابل افزایش نمی‌باشد».

ح) در انتهای قسمت ۸، این عبارت اضافه می‌شود: «چنانچه درآمدهای حاصل از صادرات مایعات و میعانات گازی و درآمد حاصل از نفت خام صادراتی (سهم شرکت) طی سال ۱۳۸۷ بیشتر از مبالغ محاسبه شده در جداول این قانون باشد، مازاد درآمدهای یادشده پس از کسر بازپرداخت تعهدات بیع متقابل و وضع کسورات قانونی شامل مالیات و چهل درصد (۴۰٪) سهم دولت از سود، تنها می‌تواند در طرح‌های سرمایه‌گذاری بالادستی نفت و گاز هزینه شود».

و) در انتهای قسمت ۱۱ بعد از عبارت «به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» عبارت زیر اضافه شده و سایر عبارات حذف می‌شود: «پرداخت هرگونه وام و کمک شرکت‌های تابعه وزارت نفت به اشخاص حقیقی و حقوقی صرفاً با رعایت ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و با رعایت قانون و مقررات حاکم بر این شرکت‌ها از جمله قانون نفت مصوب سال ۱۳۶۶ امکان‌پذیر است».



۵. الزامات قانون مدیریت خدمات کشوری^۱

مقدمه توجیهی

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ به رئیس جمهور ابلاغ و رئیس جمهور در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۳ آن را به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی خود جهت اجرا ابلاغ کرده است. در فصول مختلف این قانون، اصلاح ساختار سازمانی، بودجه‌ریزی عملیاتی، مدیریت عملکرد، الگوی جدید حقوق و مزایای کارکنان، تأمین اجتماعی و بازنشستگی، راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت مورد توجه قرار گرفته است.

۲. هدف اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری حداقل‌سازی نقش تصدی‌گری دستگاه‌های اجرایی و تقویت نقش سیاست‌گذاری و نظارتی این دستگاه‌هاست. نکته مهم در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری این است که بایستی مجموعه احکام این قانون در کنار هم مورد توجه قرار بگیرد و به تأثیر اجرای هر یک از فصول این قانون در رابطه با سایر فصول آن توجه شود. بررسی فصول پانزده‌گانه قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد که پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اجرای احکامی که موضوع تجدید ساختار و کاهش تصدی‌گری دولت را مورد توجه قرار داده، شرط لازم و اساسی برای تحقق سایر احکام این قانون محسوب می‌شود. از سوی دیگر باید بین آن بخش از مواد این قانون که نیازمند پیش‌بینی احکام بودجه‌ای است و احکام مربوط به کاهش تصدی‌ها و تجدید ساختار، ارتباطی دوطرفه وجود داشته و به تأثیر هم‌زمان آن‌ها در لایحه بودجه کل کشور توجه شود. بررسی‌های صورت

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۸) «قانون مدیریت خدمات کشوری» شماره ۸۸۱۴.



گرفته نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور به تأثیر احکام مربوط به کاهش تصدی‌ها و همچنین احکام بودجه‌ای قانون مدیریت خدمات کشوری توجهی نشده است.

۳. ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی دستگاه‌های اجرایی است و در لایحه بودجه ۱۳۸۷ نیز اختیارات گسترده به مدیران در سطوح مختلف به ویژه دستگاه‌های اصلی داده شده است که از ویژگی‌های اصلی بودجه‌ریزی عملیاتی به شمار می‌رود. اما اعطای اختیار بدون تعریف و تعیین شاخص‌های دقیق عملکردی^۱ امکان نظارت دستگاه‌های نظارتی را به شدت مخدوش می‌کند. شاخص‌های عملکرد با ویژگی‌های مذکور باید در دو سطح تعیین شوند،

۱. این شاخص‌ها باید حداقل دارای ویژگی‌های ذیل باشند:

- از نظر عمومی برای تصمیم‌گیران معتبر و برای شهروندان روشن و قابل درک باشد و به لحاظ اختصاصی باید با برنامه همخوانی داشته و به‌طور منطقی و مستقیم با هدف برنامه مرتبط باشد. به‌عنوان مثال، اگر شاخص برنامه‌ای که برای شرکت دخانیات انتخاب می‌شود درآمد فروش باشد، هدف عمومی دولت که کاهش مصرف دخانیات است، زیر سؤال خواهد رفت.

- اعتبار شاخص مورد نظر از آن جهت مهم است که باید حاوی اطلاعات مورد نیاز باشد. به‌عنوان مثال اگر نیروی انتظامی بخواهد بزهکاران دستگیر شده را به عنوان شاخص خود انتخاب کند، این شاخص بیانگر میزان جرایم واقعاً کاهش یافته نخواهد بود.

- قابل اتکا باشد، یعنی همواره اطلاعات دقیق و صحیحی ارائه دهد. به‌عنوان مثال، در افزایش تعداد تصادفات باید افزایش وسایط نقلیه را هم مدنظر قرار داد.

- قابلیت دسترسی و مقایسه‌پذیری داشته باشد. به‌عنوان مثال شاخصی که در مورد عمر مورد انتظار یک بزرگراه است، معمولاً بعد از ۱۵ تا ۲۰ سال در دسترس تصمیم‌گیران قرار می‌گیرد که عملاً برای قضاوت در کوتاه‌مدت در دسترس نیست.

- با نظام مالی و اطلاعاتی همخوانی داشته باشد. به‌عنوان مثال شاخصی که برای بهبود عملکرد در پایان سال تقویمی به‌دست می‌آید، اگر در ارزیابی سال مالی مورد استفاده قرار گیرد، شاخص قابل اتکا و مطلوبی محسوب نخواهد شد.



شاخص‌هایی که جهت سیاست‌گذاری مدنظر قرار می‌گیرند و شاخص‌هایی که در عرصه اجرایی برنامه‌های بودجه‌ای مورد استفاده هستند.

برای رفع این مشکل در سطر آخر بند «الف» ماده واحده قید شده است که «جدول تفصیلی منابع و مصارف... و اهداف کمی پیوست تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۷ به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». این شکل از شاخص‌گذاری در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ در جداول اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه تحت عنوان «واحد»، «مقدار» و «هزینه واحد» درج می‌شود که به لحاظ گستره بسیار متنوع بود، بدون اینکه کارکرد اصلی سازمان یا دستگاه اجرایی مربوطه را نمایان کند. لذا دولت باید شاخص موردنظر در بند «الف» ماده واحده را با ویژگی‌های خاصی جهت فراهم کردن زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی تصویب و به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات گزارش کند.

۴. یکی از موضوعات مهمی که در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته تغییر نظام جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های مشمول این قانون است. بررسی اعتبار پیش‌بینی شده برای جبران خدمات کارمندان دولت، بودجه صندوق‌های بازنشستگی و تخصیص منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (واگذاری سهام موضوع ماده (۱۲۶) قانون مدیریت خدمات کشوری) و مقایسه این اعتبارات با روند تخصیص‌های صورت گرفته در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که با توجه به عدم تصویب بخش اعظمی از آیین‌نامه‌های مرتبط و احتمالاً عدم اهتمام دولت به اصلاح ساختار در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ اجرای احکام مربوط به حقوق و مزایای کارمندان دولت و اصلاح نظام پرداخت بازنشستگان و مستمری‌بگیران، مورد توجه قرار نگرفته است.



۵. به موجب ماده (۸۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب بودجه‌های مصوب، کارمندان و بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر استفاده از بیمه پایه درمان، با مشارکت آنان تحت پوشش بیمه تکمیلی قرار دهند. بررسی اعتبارات در نظر گرفته برحسب برنامه نشان می‌دهد که بیمه تکمیلی بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح در سال ۱۳۸۷ مدنظر قرار گرفته و اما در اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برای بیمه تکمیلی کارمندان دولت، اعتباری در نظر گرفته نشده است.

۶. به موجب ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری باید در مراکز شهرستان‌ها، واحدهای خدمات رسانی الکترونیکی توسط بخش دولتی و غیردولتی ایجاد گردد و کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا پایان سال ۱۳۸۷ خدماتی را که از طریق این واحدها قابل ارائه است، توسط این مراکز ارائه کنند. با توجه به اینکه اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای راهبری امور فناوری اطلاعات با کاهش مواجه شده است، لذا به نظر می‌رسد ایجاد واحدهای خدمات رسانی الکترونیکی موضوع ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در دستور کار دولت برای سال ۱۳۸۷ قرار نگرفته است.

۷. به موجب ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف است با هدف سامان‌دهی، هدایت و اتصال داده‌ها و اطلاعات موجود دستگاه‌ها از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی، پایگاه اطلاعات ایرانیان را طراحی، سامان‌دهی و اجرا کند. امکان فراهم شدن زمینه‌های اجرایی این موضوع نیز در لایحه بودجه ۱۳۸۷ قابل تشخیص نیست.



۱. دولت موظف است تا تاریخ ۸۷/۳/۱ با تعیین شاخص‌های عملکردی در دو سطح سیاستگذاری و اجرایی که حداقل حاوی اطلاعات مورد نیاز، قابل اتکا و قابلیت مقایسه‌پذیری باشد. نسبت به تصویب اهداف کمی دستگاه‌های اجرایی اقدام نماید و نتیجه را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۲. پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز جهت اجرای فصل سیزدهم قانون (بازنشستگی و تأمین اجتماعی).

۳. کلیه برنامه‌های مرتبط با ارائه خدمات الکترونیک دولت که ایجاد واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی (موضوع ماده (۲۸) قانون مدیریت خدمات کشوری) و ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان (موضوع ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری) بخشی از آن است با عنوان برنامه «توسعه دولت الکترونیکی» درج و طبق سند توسعه بخشی قانون برنامه چهارم توسعه برحسب میزان و درصد ارائه خدمات الکترونیکی نسبت به تخصیص اعتبار به دستگاه‌های اجرایی اقدام شود.

بخش دوم - پیشنهادهای بخشی

۱. توسعه حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری^۱

مقدمه توجیهی

۱. براساس «قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت» مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی، سهم قطار شهری و حومه‌ای از حمل‌ونقل همگانی سفرهای شهری (۷۵ درصدی) در سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱۸) «اعتبارات توسعه خطوط حمل‌ونقل ریلی درون شهری» شماره



۱۳۹۰ به ترتیب باید ۱، ۲، ۴، ۷ و ۱۰ درصد باشد و در شهر تهران، سهم قطار شهری از کل حمل‌ونقل عمومی به میزان ۳۰ درصد مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته است.

۲. در ماده (۱۰) قانون مذکور، سالانه ۴۰ هزار میلیارد ریال از محل درآمد عمومی برای اجرای این قانون، پیش‌بینی شده است که مسلماً با تخصیص چنین اعتباری تحقق برنامه مذکور امکان‌پذیر خواهد شد. به دلیل مشکلات موجود درخصوص استفاده از تسهیلات خارجی (فاینانس) عملاً اجرای طرح خطوط مترو در کلان‌شهرها پیشرفت مورد انتظار را نداشته است و در این شرایط هم نمی‌توان انتظار داشت که در سال ۱۳۸۷ نیز موضوع استفاده از تسهیلات خارجی (فاینانس) فراهم شود.

۳. در لایحه بودجه ۱۳۸۷ نیز برای توسعه حمل‌ونقل عمومی درون شهری امکان تأمین ۴۰ هزار میلیارد ریال نبوده و در مجموع ۱۹۸۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که در تخصیص اعتبارات مذکور نیز تناسب لازم برای توسعه حمل‌ونقل ریلی کلان‌شهرها رعایت نشده است، بنابراین با توجه به محدودیت اعتبارات و به جهت جلوگیری از افزایش حجم بودجه در این بخش، پیشنهاد کاهش اعتبارات بعضی برنامه‌ها و افزایش آن به برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی درون شهری کلان‌شهرها به شرح زیر ارائه می‌گردد.

پیشنهاد

پیشنهاد می‌گردد از محل اعتبارات مربوط به جدول ۱۹ لایحه مبلغ ۲۰۰۰ میلیارد ریال، از جدول ۲۰ مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد ریال کسر و به اعتبارات اجرای طرح‌های مندرج در جدول ۱۷ اضافه شود.



۲. بخش آب^۱

مقدمه توجیهی

در متن لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ مشخص می‌شود که لایحه با بعضی از مواد قانون بودجه چهارم توسعه همخوانی ندارد. برای مثال براساس بند «ح» ماده (۱۷) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر هماهنگی اعتباری در تهیه و اجرای همزمان طرح‌های تأمین آب و طرح‌های مکمل، بیانگر این است که این امر در طرح‌های مذکور در متن لایحه چندان رعایت نشده است. با توجه به حجم زیاد پروژه‌های نیمه تمام در این بخش و سرمایه‌گذاری‌های زیاد انجام شده روی آن‌ها پیشنهاد می‌شود.

پیشنهاد

تمرکز اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ درخصوص بخش آب براساس اولویت‌بندی جهت اتمام و به بهره‌برداری رسیدن پروژه‌های نیمه تمام باشد و از شروع طرح‌های جدید خودداری شود. از طرفی با توجه به اهمیت بالای طرح‌های مکمل شبکه‌های آبیاری و زهکشی در به بهره‌برداری رسیدن سدها و افزایش راندمان کاربری آب، پیشنهاد می‌شود که پیش‌بینی اعتبار لازم در این بخش در اولویت قرار بگیرد تا گام مهمی در پیشرفت فصل آب کشور برداشته شود.

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۳۱) «بخش آب» شماره ۸۸۲۰.

۳. بخش حمل‌ونقل بین شهری^۱

مقدمه توجیهی

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، اعتبارات هزینه‌ای (هزینه جاری) وزارت راه و ترابری نسبت به سال ۱۳۸۶ معادل ۴/۴ درصد رشد دارد که با توجه به واقعیت‌های موجود یعنی افزایش سنواتی مزد و حقوق کارکنان و نیز تورم موجود که در دی ماه سال ۱۳۸۶ توسط بانک مرکزی ۱۵/۸ درصد اعلام شده، رشد اعتبارات هزینه‌ای جوابگوی نیازهای دستگاه در سال ۱۳۸۷ نخواهد بود.

۲. برای فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، نظیر لوایح پیشنهادی چند سال گذشته، دو اعتبار عمرانی در قالب پیوست شماره یک و نیز ردیف‌های متفرقه آورده شده است. اعتبارات سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در سال ۱۳۸۷، در پیوست یک نسبت به سال ۱۳۸۶ از رشدی معادل ۱۶/۶ درصد برخوردار است که با توجه به رشد ۱۵/۸ درصدی تورم در دیماه سال ۱۳۸۶، منابع مالی بیشتری نسبت به سال ۱۳۸۶ در اختیار بخش حمل و نقل در سال ۱۳۸۷ قرار نمی‌گیرد.

۳. در قالب ردیف‌های متفرقه، در مجموع ۱۸۰۰۰ میلیارد ریال برای اجرای طرح‌های احداث و بهسازی راه‌آهن، احداث آزادراه‌ها، بهسازی راه‌های مواصلاتی، احداث بزرگراه‌ها با مشارکت استان‌ها، مندرج در جداول ۱۶-۱۲ لایحه بودجه، در نظر گرفته شده که این مبلغ در اجرای قانون سامان‌دهی حمل‌ونقل درون و برون شهری تأمین شده است. در تأمین اعتبار مذکور، کافی نبودن اعتبارات بخش و تسریع در اجرای طرح‌های در دست اجرا و نیز رفع گره‌های حمل‌ونقلی و تکمیل حلقه‌های مفقوده مورد

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱۶) «بخش حمل و نقل» شماره ۸۷۸۹.





نظر بوده تا ضمن کمک به طرح‌های در دست اجرای طرح‌هایی در زمینه فوق کمک کند. ولی به همراه پیش‌بینی اعتبار مذکور، تعداد زیادی طرح جدید نیز در جداول ۱۲-۱۶ لایحه بودجه، گنجانده شده که اجرای آن‌ها به تنهایی چندین و چند سال طول می‌کشد و می‌تواند بر اجرای طرح‌های روان سازی حمل‌ونقل نیز تأثیر داشته باشد.

۴. با توجه به مراتب بالا پیشنهاد می‌شود:

پیشنهاد

الف) اعتبارات هزینه‌ای وزارت راه و ترابری متناسب با نیازهای واقعی، اصلاح و با واقعیت‌های موجود منطبق گردد.

ب) طرح‌های جدید در جداول ۱۶-۱۲ لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کلاً حذف و یا حداقل مطالعه تعدادی از آن‌ها در برنامه اجرایی سال ۱۳۸۷ وزارت راه و ترابری در دستور کار قرار گیرد.

۴. بخش صنعت و معدن^۱

مقدمه توجیهی

بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نشان دهنده آن است که در زمینه‌های:

۱. انجام فعالیت‌های زمین‌شناسی (که وظیفه‌ای حاکمیتی است)،
۲. ایجاد زیربناهای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی،
۳. ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع مبتنی بر فناوری برتر،
۴. ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع انرژی‌بر در سواحل جنوبی کشور،

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۵) «صنعت و معدن» شماره ۸۸۰۶.



۵. کمک به ایجاد صنایع (ورق سرد چهارمحال و کارخانه الکترو گرافیتی اردکان)،
۶. کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع،
۷. کمک به ارتقای کیفیت و استاندارد کردن قطعات خودرو،
۸. کمک به نمونه‌سازی ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی،
۹. ارتقای سطح فناوری صنایع الکترونیک و صنایع نوین،
۱۰. طرح مطالعات کاربردی صنعتی و معدنی،
۱۱. برنامه اکتشاف و راه‌اندازی معادن،
۱۲. برنامه ارتقای تولیدات صنعتی،
۱۳. برنامه ارتقای تولیدات معدنی.

بودجه پیش‌بینی شده نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کاهش زیادی داشته است و در کل بودجه فصل صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ اگرچه نسبت به بودجه سال ۱۳۸۶ به میزان ۱۳/۱ درصد رشد داشته، اما در مقایسه با بودجه مورد نیاز پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۶، به میزان ۳۱۴- درصد کاهش یافته است. این بدان معنی است که انجام برخی کارهای پایه‌ای مانند فعالیت‌های زمین‌شناسی و روند اجرای برخی پروژه‌ها که از مرحله مطالعاتی عبور کرده و وارد فاز اجرایی شده‌اند یا می‌شوند مانند سنگ آهن سنگان، تولید آلومینا از نقلین سینیت، فراوری تیتانیوم کهنوج، تولید ورق سرد چهارمحال و الکترو گرافیتی ارکان، کند خواهد شد و تعدادی از برنامه‌ها که در راستای اهداف سند چشم‌انداز و برنامه چهارم توسعه در قانون بودجه سالانه گنجانده شده‌اند همانند ایجاد مناطق ویژه



استقرار صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر، ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع انرژی‌بر، تهیه اطلاعات پایه زمین‌شناسی و... روند کندی می‌یابد.

پیشنهاد

اعتبارات بخش اکتشافات و زمین‌شناسی با جابه‌جایی ردیف‌ها افزایش یابد.

۵. یارانه‌ها^۱

مقدمه توجیهی

۱. در جدول ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، در بخش هزینه‌ها (فصل چهارم و پنجم) میزان یارانه و کمک‌های بلاعوض، در مجموع برابر ۱۱۶,۳۹۱ میلیارد ریال درج شده است. در حالی که این رقم در جدول ۹ لایحه (جدول مربوط به برآورد اعتبار ردیف‌های متفرقه) در ردیف ۵۲۰,۰۰۰ (اعتبارات یارانه‌ها) برابر ۱۲۲,۷۶۷ میلیارد ریال عنوان شده است، که این دو مبلغ با هم تفاوت دارد. بنابراین مأخذ مابه‌التفاوت این دو رقم مشخص نیست.

۲. اختصاص عنوان یارانه به اموری همچون احداث سرویس‌های بهداشتی بین راهی، کمک برای ساخت نیروگاه جهت جبران هزینه ناشی از تغییرات ساعت و نیز یارانه سیستم حمل‌ونقل عمومی موضوع تغییر ساعت بانک‌ها، جای تأمل است. این در حالی است که دو مورد اخیر براساس مصوبات مجلس شورای اسلامی به دولت تکلیف شده است و استناد مجلس برای تغییر ساعت رسمی کشور، صرفه‌جویی بوده است.

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۵) «بررسی یارانه‌ها» ۸۷۷۵.



به عبارتی، نتایج تحقیقات انجام شده^۱ حاکی از آن است که تغییر ساعت رسمی کشور موجب صرفه‌جویی در مصرف انرژی و کوتاه کردن مدت زمان اوج بار مصرف می‌شود که نقطه بحرانی در بهره‌برداری از صنعت برق است. بنابراین جای تأمل است که دولت برای اجرای این مصوبه، یارانه در نظر گرفته است. از طرفی سرویس‌های بهداشتی بین راهی، جزء کالاهای عمومی است و از آنجا که تأمین کالاهای عمومی از وظایف دولت است، بنابراین احداث سرویس‌های بهداشتی بین راهی، مشمول اختصاص یارانه نیست.

۳. سهم یارانه واردات بنزین، نفت و گاز در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ یکجا دیده شده و سهم هر یک از آن‌ها مشخص نیست.

۴. هدف از پرداخت یارانه کمک به گروه‌های هدف است. به‌عنوان مثال گروه‌های هدف و میزان سهم آن‌ها در برخی از اجزای یارانه کالاهای اساسی، شامل یارانه آرد، یارانه کالاهای کالابریگی و غیرکالابریگی اقشار محروم و مستضعف در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به تفکیک مشخص شده بود، در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ این مهم در نظر گرفته نشده و اعتبار یارانه کالاهای اساسی به‌صورت کلی و در یک ردیف مجزا آمده است. علاوه بر این، در تخصیص یارانه‌هایی از جمله کمک بلاعوض، یارانه سود و کارمزد تسهیلات و وجوه اداره شده برای مسکن و نیز یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق، گروه‌های هدف و میزان سهم آن‌ها مشخص نیست.

۵. برخی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به اموری تخصیص داده شده که اولاً

۱. تغییر ساعت رسمی کشور (بهره‌گیری از روشنایی روز)، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶ گزارش شماره ۸۲۸۷.



به نظر می‌رسد، این اعتبارات جزء یارانه‌ها محسوب نمی‌شود، ثانیاً در صورت احتساب، بهتر است اعتبارات این یارانه‌ها به صورت یکجا و هماهنگ در نظر گرفته شوند، زیرا از نظر اهداف، با هم هم‌پوشانی دارند که از جمله می‌توان به یارانه‌های مربوط به توسعه حمل‌ونقل عمومی، قطارهای شهری و... اشاره کرد.

۶. با توجه به اینکه اقشار کم‌درآمد جامعه در وضعیت بهداشت و تغذیه نامناسب‌تری نسبت به گروه‌های مرفه جامعه قرار دارند و نیز با توجه به افزایش قیمت کالاهای وارداتی، میزان اعطای یارانه دارو و شیرخشک در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۶ رشدی نداشته است.

۷. در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ مشاهده می‌شود که یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی و یارانه پرداخت ضرر و زیان خرید تضمینی دانه‌های روغنی کاهش یافته است که با توجه به عدم تغییر سیاست‌های کلان دولت در این خصوص و عدم دسترسی آسان کشاورزان به وام و اعتبارات بانکی، کاهش اعتبار این بخش را می‌تواند دچار مشکل کند.

۸. در سال ۱۳۸۵ سهم (۴۰ درصد) خانوارهای کم‌درآمد از کل هزینه‌ها تنها ۱۵/۸۹ درصد بوده است و سهم (۲۰ درصد) خانوارهای با درآمد بالا از کل هزینه‌ها ۴۶/۸۴ درصد بوده است.^۱

۱. «شاخص‌های نابرابری توزیع درآمد در مناطق شهری کشور (۱۳۸۴-۱۳۸۵)»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجمع تشخیص مصلحت نظام - آذر ماه ۱۳۸۶.

پیشنهاد

۱. سهم یارانه، بنزین، نفت و گاز به تفکیک در ردیف‌ها مشخص شود. علاوه بر این، پیشنهاد می‌شود رقم یارانه مربوطه (تحت عنوان واردات بنزین و گازوئیل)، که در جدول ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ (جدول ۱ صفحه ۱۳ لایحه بودجه ۱۳۸۷ کل کشور) عنوان شده است، همانند قوانین بودجه سال‌های قبل به عنوان بخشی از هزینه‌ها در نظر گرفته شود.
۲. جهت هدفمند کردن یارانه‌ها اولاً گروه‌های هدف به طور دقیق مشخص شوند. ثانیاً سهم هر گروه، از میزان یارانه پرداختی تعیین شود. این در حالی است که گروه‌های هدف و نیز سهم آن‌ها در تخصیص اعتبارات برخی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ مشخص نیست.
۳. اعتبار یارانه دارو و شیرخشک در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

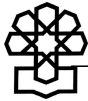
۶. درآمدهای مالیاتی^۱

مقدمه توجیهی

۱. در بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه، به منظور برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای در طول سال‌های برنامه، دولت مکلف شده است تا سهم اعتبارات هزینه‌ای تأمین شده از محل درآمدهای غیرنفتی را به گونه‌ای افزایش دهد تا در سال پایانی برنامه چهارم (۱۳۸۸)، کل اعتبارات هزینه‌ای دولت از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تأمین شود. این در حالی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ سهم درآمدهای عمومی غیرنفتی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت حدود ۵۴/۵ درصد پیش‌بینی شده است.

۲. با توجه به اینکه رشد درآمدهای مالیاتی (بدون عملکرد نفت) در لایحه بودجه سال

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۶) «پیش‌بینی احتمال تحقق درآمدهای ناشی از مالیات بر واردات» شماره ۸۷۷۶.





۱۳۸۷ حدود ۷ درصد در نظر گرفته شده است و از آنجا که درآمدهای مالیاتی از منابع اصلی و پایدار برای تأمین مخارج دولت محسوب می‌شوند و مطابق برنامه چهارم توسعه متوسط رشد این درآمدها ۲۴/۲ درصد پیش‌بینی شده است. همچنین سهم مالیات‌ها در تأمین هزینه‌های دولت (بدون احتساب مالیات بر عملکرد نفت) از ۴۲ درصد در سال ۱۳۸۶ (با توجه به عملکرد ۸ ماهه دولت در سال ۱۳۸۶) به ۴۰/۶ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است.

پیشنهادهای

میزان رشد درآمدهای مالیاتی برای رسیدن به اهداف برنامه چهارم توسعه و همچنین سهم مالیات‌ها در تأمین هزینه‌های دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ متناسب با برنامه چهارم در نظر گرفته شود. به عنوان مثال میزان مالیات‌ها می‌تواند از طریق (افزایش مالیات اشخاص حقوقی، افزایش مالیات بر ثروت، افزایش مالیات بر فروش سیگار و نوشابه‌های غیرالکلی) افزایش یابد.

۷. اندازه دولت و واگذاری‌ها^۱

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی غیردولتی به تولید ناخالص داخلی افزایش یافته است که بیانگر عدم توجه دولت به سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

۲. دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ تنها ۱۷/۲ درصد از کل شرکت‌ها را دارای مصوبه واگذاری اعلام کرده است، در این موضوع با توجه به اینکه سال آخر برنامه

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۶) «اندازه دولت و واگذاری‌ها» شماره ۸۸۱۲.



چهارم، خواهد بود عملی شدن آن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با ابهام روبه‌رو است.
۳. با حذف تبصره‌های بودجه، عملاً امکان بررسی برخی مصوبات مجلس و نیز سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از بین رفته است. به عنوان نمونه جزء (۴) بند «الف» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ که دولت را مکلف می‌کرد، ۱۰ درصد سهام ۷۶ شرکت دولتی را در سال ۱۳۸۶ واگذار کند، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نیامده است.

پیشنهادهای

۱. مواردی نظیر جزء ۴ بند «الف» تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۸۶ که دولت را مکلف به واگذاری ۱۰ درصد سهام ۷۶ شرکت کرده بود ابقا شود.
۲. برای اجرایی شدن بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دولت مکلف شود در بودجه سالانه، برخی از شرکت‌های مشمول واگذاری را مشخص و میزان سهامی که قرار است واگذار شود را معین و به صراحت اعلام کند.

۸. حوزه بازرگانی^۱

مقدمه توجیهی

۱. در بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به موضوع اصلاح درصدهای بند «۲» ماده (۱۲۱) آیین نامه اجرایی قانون امور گمرکی اشاره شده بود. این بند ارزش خرده فروشی را از ۲۰ به ۱۲ درصد و ارزش عمده فروشی را از ۱۵ به ۸ درصد کاهش داده بود. در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به این موضوع اشاره نشده

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۳۰) «مقایسه تبصره‌های بازرگانی قانون بودجه سال ۱۳۸۶ با ردیف‌های درآمدی لایحه بودجه ۱۳۸۷» شماره ۸۸۱۶.



ولی در ردیف شماره ۱۱۰۴۰۱ که حقوق ورودی سایر کالاها نام دارد به طور اختصار به این موضوع اشاره شده است که به حکم قانونی شفاف نیاز دارد، زیرا اصلاحیه قانون مصوب مجلس است. عدم توجه به این احکام قانونی موجب عدم شفافیت و پیچیده کردن قوانین جاری شده و موجب کاهش شأن قانون‌گذاری مجلس و مخدوش کردن اعتبار قوانین می‌شود.

۲. در بند «الف» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به موضوع اجازه به استانداری‌ها برای اجاره امکانات بازارچه‌های مرزی و استفاده از آن مبالغ تا سقفی مشخص برای امور تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، رفاهی و هزینه‌ای اشاره شده بود.

۳. در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به این موضوع اشاره نشده ولی در ردیف شماره ۱۴۰۱۱۵ که درآمد حاصل از ارائه خدمات و اجازه استفاده از امکانات بازارچه‌های مرزی نام دارد، به طور اختصار به این موضوع اشاره شده است که به حکم قانونی شفاف نیاز دارد زیرا قانون‌گذاری محسوب می‌شود و نیاز به مصوبه مستقیم مجلس در این خصوص دارد.

۴. در بند «ب» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به موضوع استثنا کردن سیگار از قانون ممنوعیت ورود برخی از کالاهای غیرضروری اشاره شده بود. این بند عنوان می‌دارد که تأمین کسری سیگار موردنیاز در سال از طریق واردات مجاز است در حالی که قانون ممنوعیت ورود برخی کالاهای غیرضروری مصوب ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی ورود سیگار برای تأمین کسری را ممنوع اعلام کرده بود. در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به این موضوع اشاره نشده، ولی در ردیف شماره ۱۱۰۵۰۶ که مالیات بر فروش سیگار نام دارد به طور اختصار به این موضوع



اشاره شده است که به حکم قانونی شفاف نیاز دارد زیرا اصلاحیه قانون مصوب مجلس است و شفافیت قوانین جاری با اصلاح به این شکل به طور جدی با مشکل مواجه است.

۵. در خصوص درآمد مالیات بر واردات، عدم تحقق‌های مستمر سال‌های گذشته به خصوص برآورد غیرواقعیانه این درآمد در قانون بودجه سال ۱۳۸۵، منجر به آن شده است که پیش‌بینی انجام شده در قوانین بودجه روندی نزولی داشته و رقم مصوب لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به سال قبل کاهش داشته باشد. با توجه به روند صعودی واردات و رابطه مستقیم واردات با مالیات بر واردات، پیش‌بینی می‌شود که رقم عملکرد مالیات بر واردات و اجزای آن نسبت به سال قبل صعودی باشد. روند کاهشی رقم مصوب درآمد و روند افزایشی رقم عملکرد درآمد موجب می‌شود که شکاف میان این دو که به عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی در سال‌های گذشته می‌انجامید کاهش یابد و این امر به منزله واقع‌بینی دولت در برآورد این درآمد به منزله حصول آن در سال جاری است.

۶. مطابق ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات هرگونه تغییر در نرخ‌های حقوق ورودی کالا توسط کمیته ماده (۱) این قانون تعیین می‌شود. بنابراین پیشنهاد کمیسیون تلفیق مبنی بر کاهش حقوق ورودی خودرو از ۷۵ به ۹۰ درصد به چارچوب قانونی خاصی نیاز دارد که می‌باید مشخص و شفاف باشد. برای مثال برای اعمال این حکم باید تبصره‌ای خاص در ابتدای لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ مدنظر قرار گیرد.

۷. همواره سیاست‌گذاران اقتصادی برای کالاهای خام و قطعات منفصله نرخ‌های



حقوق ورودی پایینی وضع می‌کنند و برای کالاهای نهایی و مصرفی ساخته شده از آن قطعات نرخ‌های بالاتری وضع می‌کنند. این سیاست باعث می‌شود که سمت و سو و جهت تجارت به واردات کالاهای مواد خام و قطعات تشویق شوند و از واردات کالاهای مصرفی خودداری شود تا ارزش افزوده اقتصادی ناشی از فراوری کالا در داخل کشور مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین در کاهش و افزایش نرخ حقوق ورودی هر ردیف کالایی باید تناسب آن با قطعات منفصله آن نیز مورد نظر قرار گیرد تا تناسب مذکور از سطح تعادل خارج نشود.

پیشنهاد

۱. لزوم قید به موضوع بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ با توجه به ردیف شماره ۱۱۰۴۰۱ لایحه بودجه ۱۳۸۷ که در اصل اصلاح بند «۲» ماده (۱۲۱) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی است در ضمن تبصره‌های پیشنهادی لایحه بودجه ۱۳۸۷.
۲. لزوم اشاره به موضوع بند «الف» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ با توجه به ردیف شماره ۱۴۰۱۱۵ لایحه بودجه ۱۳۸۷ که در اصل می‌توان آن را اصلاح یا متمم قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی دانست در ضمن تبصره‌های پیشنهادی لایحه بودجه ۱۳۸۷.
۳. لزوم اشاره به موضوع بند «ب» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ با توجه به ردیف شماره ۱۱۰۵۰۶ لایحه بودجه ۱۳۸۷ که در اصل اصلاح قانون ممنوعیت ورود برخی از کالاهای غیرضرور مصوب ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی است در ضمن تبصره‌های پیشنهادی لایحه بودجه ۱۳۸۷.
۴. حفظ روند کاهش پیش‌بینی انجام شده در لایحه در خصوص درآمد مالیات بر واردات و اجزای آن شامل حقوق ورودی، حقوق ورودی دستگاه‌های اجرایی به منظور



واقع‌بینانه ساختن پیش‌بینی‌های درآمدی و افزایش درصد تحقق عملکرد به مصوب.

۵. پیش‌بینی چارچوب قانونی اعمال سیاست اتخاذ شده توسط کمیسیون تلفیق مبنی بر کاهش حقوق ورودی خودرو از ۹۰ درصد به ۷۵ درصد در قالب تبصره‌های پیشنهادی لایحه بودجه ۱۳۸۷.

۶. تعمیم پیشنهاد کمیسیون تلفیق مبنی بر کاهش حقوق ورودی خودرو به قطعات منفصله و اجزای وارداتی خودرو به منظور رعایت نسبت‌های مورد نظر در جدول پیوست قانون مقررات صادرات و واردات با توجه به اینکه همواره نرخ حقوق ورودی قطعات منفصله کمتر از محصول نهایی است.

۹. تجمیع اعتبارات بهداشت و درمان^۱

مقدمه توجیهی

در حال حاضر اعتبارات بخش درمان به‌علت عدم توجه به قوانین در ردیف‌های پراکنده و تکراری بدون برون‌داد مشخص توزیع می‌شود. در نتیجه اعتبارات در هیچ یک از برنامه‌ها کافی تلقی نمی‌شود و پاسخ عدم رضایت خدمات گیرنده، خدمات دهنده و دولت ناکافی بودن اعتبارات است. با توجه به عدم امکان افزایش نامحدود اعتبارات و نیاز به سامان‌دهی بخش پیشنهاد تجمیع اعتبارات بهداشت و درمان مطرح شده است.

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره «پیشنهاد تجمیع اعتبارات بهداشت و درمان» شماره ۸۸۲۹.



بند الحاقی به ماده واحده: دولت مکلف است در سال ۱۳۸۷ از مجموع اعتبارات درمانی ردیف‌های ۱۲۹۰۰۰ و ۱۵۲۰۰۰ (به غیر از ردیف‌های بهداشتی و آموزشی) و ردیف‌های متفرقه مربوط و صندوق‌های ۱۴ گانه بیمه‌ای به استثنای سازمان تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، مبلغ ۷۰۰۰۰ ریال به عنوان سرانه واقعی تأمین و بر این مبنا تعرفه‌های خدمات پزشکی را تعیین نماید.

۱۰. اعتبارات بیمارستان‌های هیئت امنایی^۱

مقدمه توجیهی

به منظور ارتقای کمی و کیفی ارائه خدمات درمان و در راستای اجرای مواد ۸۸، ۱۳۸، ۱۴۳ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر واگذاری مدیریت بیمارستان و پرداخت مبتنی بر عملکرد براساس قیمت تمام‌شده پیشنهاد قرار گرفتن ردیف بیمارستان‌های منتخب موضوع بند «الف» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ ذیل ردیف‌های وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی در جدول ۱-۲ و تشکیل جدول ۲۵ داده می‌شود.

پیشنهاد

جدول ۱-۲ صفحه ۳۶ ردیف ۱۲۹۰۰۰ بند «۱۹» صفحه ۳۷ با عنوان «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بیمارستان‌های منتخب موضوع جدول ۲۵ (در اجرای بند «الف» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶)» و جدول شماره ۲۵ پیوست ایجاد شود. مبلغ ۱,۶۵۵,۰۰۰ طبق ردیف ۱۱۸ جدول ۲-۵ صفحه ۱۳۷ لایحه از بند ۱۸ کسر و در بند «۱۹» لحاظ گردد.

۱. اظهار نظر کارشناسی درباره «بودجه بیمارستان‌های هیئت امنایی» شماره ۸۸۳۵.



جدول ۲۵. بیمارستان‌های منتخب وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

موضوع ردیف ۱۱۸ جدول ۲-۵

ردیف	عنوان
۱	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان فارس، بیمارستان شهید فقیهی*
۲	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان فارس، بیمارستان حافظ
۳	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی ایران، بیمارستان شهید هاشمی‌نژاد
۴	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی ایران، بیمارستان حضرت رسول
۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی شهید بهشتی، بیمارستان لقمان
۶	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی شهید بهشتی، بیمارستان امام حسین
۷	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان کرمانشاه، بیمارستان امام خمینی
۸	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان مازندران، بیمارستان امام خمینی
۹	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان گیلان، بیمارستان پورسینا
۱۰	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان آذربایجان غربی، بیمارستان الزهرا
۱۱	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان خراسان رضوی، بیمارستان شهید هاشمی‌نژاد
۱۲	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان خوزستان، بیمارستان رازی
۱۳	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان اصفهان، بیمارستان امین
۱۴	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی شهید بهشتی، بیمارستان طالقانی
۱۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان همدان، بیمارستان اکباتان
۱۶	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان سمنان، بیمارستان امیرالمؤمنین
۱۷	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی ایران، بیمارستان فیروزگر
۱۸	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان آذربایجان غربی، بیمارستان امام خمینی

* بیمارستان‌های منتخب داوطلب علاوه بر بیمارستان‌های شهید هاشمی‌نژاد (تهران)، حضرت رسول (تهران)، لقمان حکیم (تهران)، امام حسین (تهران)، فیروزگر (تهران)، پورسینا (رشت)، الزهراء (تبریز) و شهید هاشمی‌نژاد (مشهد) در ازای عدم دریافت اعتبارات عمومی اعتباری معادل درآمد مکتسبه از بیمه‌های پایه درمان از ردیف ۱۹ جدول ۱-۲ دریافت خواهند کرد. (در این بیمارستان‌ها رؤسا و معاونین بخش‌های بالینی و بیمارستان، تمام وقت جغرافیایی خدمت خواهند کرد.)



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۸۵۸

عنوان گزارش: پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

Report Title:

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)، مطالعات زیربنایی، مطالعات اقتصادی، مطالعات اجتماعی، مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین،

تهیه و تدوین: علی پناهی، عاطفه جلالی، ناهید حکیم‌شوشتری، شاهین جوادی، میثم پیله‌فروش، حامد دهقانان، محمدرضا مالکی، طیبه نیکرفتار (دفتر برنامه و بودجه) محمدرضا محمدخانی، جمال محمد ولی‌سامانی، محمدحسن معادی‌رودسری (دفتر زیربنایی) امید عطائی، سعید غلامی (دفتر اقتصادی)، علی‌اخوان بهبهانی (دفتر اجتماعی)، رضا باقری‌اصل (دفتر ارتباطات و فناوری‌های نوین)

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. پیشنهادهای

۲. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

منابع و مأخذ تهیه گزارش:

در پاورقی گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۲۱