

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور جهت تأمین اعتبار مورد نیاز واردات کالاهای اساسی و ضروری و جبران خسارت ناشی از خشکسالی و سرمازدگی»

### مقدمه

در پی تصویب لایحه اصلاح جداول (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران توسط مجلس شورای اسلامی، دولت لایحه کنونی را برای استفاده از ۴۵ هزار میلیارد ریال اعتبارات لایحه مزبور تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. طبق لایحه کنونی دولت از محل حساب ذخیره ارزی ۲۵ هزار میلیارد ریال را صرف خرید و واردات کالاهای اساسی یا ضروری و ۲۰ هزار میلیارد ریال را صرف حمایت از خسارات دیدگان و تولید داخلی در برابر خسارت‌های ناشی از خشکسالی و سرمازدگی در همه استان‌های کشور خواهد کرد.

### ۱. ضرورت اقدام دولت

۱-۱. سرمازدگی کم‌سابقه اکثر باغات کشور در زمستان سال ۱۳۸۶ و خشکسالی بسیار حاد در نتیجه کاهش بارش و عدم بارش به موقع و کافی در سال زراعی جاری سبب شد تا بخش کشاورزی کشور به یک بخش بحران‌زده در سطح ملی تبدیل شود.

۱-۲. تأثیر خشکسالی در کنار سایر عوامل، باعث افزایش کم‌سابقه قیمت‌های محصولات غذایی در سطح جهان نیز شده است به طوری که گزارش‌های بانک جهانی بیانگر آن است که قیمت جهانی بیش از ۷۰ نوع کالای اساسی در دنیا طی یک سال اخیر بین ۲۰ تا ۴۲۰ درصد افزایش داشته است و مواد غذایی و نهاده‌های کشاورزی بالاترین رشد قیمت را داشته‌اند.

۱-۳. شرایط خشکسالی و سرمازدگی نه تنها سطح کل محصول قابل استحصال را تحت تأثیر قرار داده بلکه راندمان تولید و میزان عملکرد در واحد سطح بسیاری از محصولات کشاورزی را نیز تحت تأثیر قرار داده است، به طوری که حدود  $\frac{1}{3}$  کشاورزان و دامداران با کاهش درآمد شدید مواجه شده و این امر تولید زراعی سال ۱۳۸۷-۱۳۸۸ را نیز متأثر خواهد ساخت.

### ۲. برخی اشکالات لایحه

۲-۱. این لایحه به شکل کنونی مغایر اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی است. با توجه به اینکه موضوع لایحه متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور است؛ لذا لازم است به طور دقیق مشخص شود که اعتبارات کدام یک از ردیف‌های هزینه‌ای در بودجه و به چه میزانی تغییر خواهد کرد. به عبارت دیگر افزایش سقف بودجه به میزان ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال به کدام یک از ردیف‌های بودجه‌ای اختصاص خواهد یافت. طبق اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور به ترتیبی که قانون مقرر می‌کند به کلیه حساب‌های دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبار مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. طبق این لایحه

۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال به سقف بودجه اضافه می‌شود بدون آنکه مشخص باشد این اعتبار چگونه بین ردیف‌های بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی تقسیم خواهد شد و سقف اعتبارات مصوب هر ردیف به چه میزان است. با تصویب لایحه به شکل فعلی امکان نظارت مالی و محاسباتی از بین خواهد رفت.

۲-۲. در رابطه با بودجه دو صلاحیت برای قوه مقننه قابل تشخیص است. صلاحیت مالی (یا حقوق تجویزی) در مرحله تصویب بودجه (یا متمم‌ها و اصلاحیه‌های آن) و صلاحیت نظارتی در مرحله اجرا و پس از اجرا در جمهوری اسلامی ایران اصول ۱۱۳ تا ۱۴۲ که به موجب آنها و مسئولیت و وظایف مقامات سیاسی را برشمرده تا پاسخ‌گویی کارها و مسئولیت‌ها در برابر قوه مقننه باشند. از این حیث در بحث استفاده از منابع عمومی و ایجاد وظایف و خدمات عمومی برای دولت، مجلس شورای اسلامی نقش سیاست‌گذار را داراست. این درحالی است که در لایحه کنونی مجلس شورای اسلامی تنها مجوز استفاده از منابع را برای دولت صادر می‌کند و حق سیاست‌گذاری از مجلس طبق تبصره ماده واحده به دولت تفویض شده است.

۲-۳. طبق توضیح دولت ۲۵ هزار میلیارد ریال اعتبارات در نظر گرفته شده برای یارانه کالاهای اساسی صرف واردات خواهد شد (به عبارت دیگر به صورت ارزی هزینه می‌شود) از منظر کارشناسی تأمین اعتبار این بخش که صرف واردات کالاهای اساسی خواهد شد ضروری است. در مقابل بخش قابل توجهی از ۲۰ هزار میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده برای جبران خسارت‌های ناشی از خشکسالی و سرمازدگی - که عمدتاً صرف تأمین یارانه نهاده‌های دامی (ذرت و جو)، یارانه کود شیمیایی، بیمه محصولات کشاورزی، سود و کارمزد، جریمه دیرکرد و استمهال و ام‌ها می‌شود - به صورت ریالی هزینه خواهد شد، به لحاظ کارشناسی محل تأمل است. با توجه به توجیه کارشناسی قسمت اول لایحه در مورد ۲۵ هزار میلیارد اعتبار در نظر گرفته شده، در قسمت دوم موارد زیر قابل توجه است:

## پیشنهادها

۱. به منظور فراهم شدن امکان نظارت مالی و محاسباتی و تهیه گزارش تفریغ بودجه لازم است تا در جداولی به پیوست این لایحه نحوه توزیع منابع بین ردیف‌های مصوب قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور مشخص شود.
۲. همچنان‌که ذکر شد بخش عمده‌ای از ۲۰ هزار میلیارد ریال اعتبارات در نظر گرفته شده برای جبران خسارت‌های خشکسالی و سرمازدگی ریالی است. ضمن آنکه طبق نظر کارشناسان مبلغ مزبور با توجه به ابعاد خسارات وارده تکافوی موارد پیش‌بینی شده را نخواهد کرد نکته مهم آن است که این بخش از اعتبارات را می‌توان بدون استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی و از طریق اولویت‌بندی مجدد با جابه‌جایی در اعتبارات قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور تأمین کرد. به خصوص آنکه بخشی از این اقدامات مورد نظر دولت نظیر آبیاری تحت فشار، آبرسانی به شهرها و روستاها و... دارای ماهیت عمرانی است و به طریق فوق می‌تواند منابع مورد نیاز برای این‌گونه اقدامات را در سقف قانون بودجه ۱۳۸۷ تأمین کند. از سوی دیگر تأمین اعتبار اقداماتی که ماهیت هزینه‌ای (جاری) دارند با جابه‌جایی کمتر از ۳ درصد اعتبارات هزینه‌ای و تملکی قانون بودجه ۱۳۸۷ امکان‌پذیر است. این درحالی است که دولت طبق ضوابط اجرایی قانون بودجه ۱۳۸۷، ۳۰ درصد اعتبارات عمرانی و ۲۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای (بدون کاهش اعتبارات فصل اول) را تخصیص نداده است. لذا منابع کافی برای اقدامات مزبور از این محل بدون افزایش سقف بودجه قابل تأمین خواهد بود.