



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:  
۲۵۶

شماره چاپ:  
۵۰۲

تاریخ چاپ:  
۱۳۸۷/۱۰/۲۱

نام دفتر:

مطالعات برنامه و بودجه

## به نام خدا

### اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور»

#### مقدمه

با توجه به ضرورت انعطاف‌پذیری بودجه در مواجهه با مسائل اجرایی، در قالب تبصره‌های لوایح بودجه و نیز ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، احکام لازم برای جابه‌جایی نسبت‌هایی از اعتبارات مصوب منظور می‌شود، لکن به‌هنگام اجرای بودجه، به‌دلایل مختلفی از جمله کسری اعتبارات مورد نیاز برای پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان، دولت پیشنهادهایی برای اصلاح برآوردهای بودجه مصوب تقدیم مجلس کرده و طی آن برای افزایش اعتبارات برخی از دستگاه‌های اجرایی با استفاده از سازوکار عدم تخصیص اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی یا بخشی از اعتبارات جاری مصوب دستگاه‌های دیگر کسب اجازه کرده است.

بررسی آثار اجرایی اصلاحیه‌های بودجه نشان می‌دهد که به‌رغم تمام ملاحظات که از سوی مجلس شورای اسلامی در هنگام تصویب قانون بودجه در نظر گرفته شده، یا دقت‌هایی که در تصمیم‌گیری‌های مربوط به عمل می‌آید، بخش عمده مصوبات، جداول، اعتبارات و ... با تصویب این‌گونه مجوزهای کلی بی‌اثر می‌شود. از سوی دیگر، به موجب تجربه‌های موجود، گاه دستگاه‌های اجرایی با اطمینان به تصویب اصلاحیه در اواخر سال، برنامه‌ها و عملیات مورد نظر را فارغ از محدودیت‌های بودجه مصوب انجام می‌دهند و این خود تهیه و پیشنهاد اصلاحیه بودجه را اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

#### مفاد لایحه

۱. در بند «الف» ماده واحده تنظیمی دولت درخواست مجوز افزایش اعتبارات هزینه‌ای جهت برطرف کردن مشکلات اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی، ملی و استانی بدون الزام به رعایت محدودیت‌های مقرر در ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مشروط به عدم افزایش در سقف بودجه عمومی تا سقف ۵۹,۵۷۰ میلیارد ریال کرده است.

۲. پیش‌بینی شده است که ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال از این اعتبارات از محل صرفه‌جویی و کاهش اعتبارات هزینه‌ای و مابقی از محل کاهش سایر اعتبارات مصوب مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ (که به منزله کاهش اعتبار تلقی می‌شود) تأمین شود.

۳. در بند «ب» ماده واحده لایحه تقدیمی، دولت درخواست کرده است تا سقف اعتبار موضوع مزاد درآمد استان‌ها (موضوع جزء ۵ ردیف ۵۳۰,۰۰۰ جدول ۹) از محل کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به ۷ هزار میلیارد ریال افزایش یابد.

۴. در بند «ج» احکامی تحت عنوان بندهای «۴۲» (اجازه جابه‌جایی اعتبارات عمرانی طرح‌های هر فصل تا ۱۰ درصد)، ۴۳ (در مورد انجام فعالیت‌های اجرایی مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری از محل اعتبار خود را از طریق سایر دستگاه‌های اجرایی) و ۴۴ (افزایش هزینه از محل درآمدهای اختصاصی برخی دستگاه‌های اجرایی که بیش از رقم پیش‌بینی تحقق یافته است) به ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۷ اضافه شود.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۳۰۹۴۳۱-۱

تاریخ انتشار:  
۱۳۸۷/۱۰/۲۴

## ارزیابی لایحه

۱. براساس مفاد لایحه «اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور» اگر دولت در اجرای بودجه الزامی به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای نداشته باشد دیگر نیازی به بودجه‌ریزی و وضع مقررات در ردیف‌های ماده واحده بودجه و صرف زمان طولانی برای تهیه و تنظیم بودجه دستگاه‌های ملی، استانی و تصویب آن توسط نمایندگان مجلس نیست. مفهوم وضعیت فعلی بودجه‌ریزی آن است که دولت می‌تواند همه‌ساله فقط ماده واحده و سقف منابع و مصارف را به تصویب برساند و براساس آن عمل کند.
۲. با عدم رعایت ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و اجازه به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی عملاً اختیار جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها نیز تفویض می‌شود و صرفاً به فصول هزینه و برنامه‌های یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی محدود نمی‌شود.
۳. طبق گزارش وزارت نفت در هشت‌ماهه اول سال ۱۳۸۷ عملکرد مربوط به واردات فراورده‌های نفتی (ازجمله بنزین و نفت گاز) بسیار فراتر از رقم مصوب است. علی‌رغم تصریح حکم قانونی مبنی بر ممنوعیت هزینه بیش از رقم مصوب، در رابطه با اعتبار لازم برای واردات فراورده‌های نفتی حکمی پیش‌بینی نشده است.
۴. کاهش سایر اعتبارات معطوف به کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در هفت ماهه سال با ۲۲ درصد مصوب، معادل ۴۶۷۵ میلیارد ریال بوده است با توجه به عملکرد مزبور و ماهیت تعهدی این اعتبارات و الزام دولت به بازپرداخت تعهدات خود (مانند بازپرداخت اصل اوراق مشارکت سررسید شده و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل) از این محل امکان کاهش اعتبار وجود ندارد. بنابراین جابه‌جایی اعتبار مزبور به معنای کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) است. طولانی شدن زمان اجرای طرح‌های عمرانی و عدم‌النتج ناشی از آن و... از پیامدهای این روش سنتی تأمین کسری بودجه جاری است.<sup>۱</sup>
۵. متن لایحه تقدیمی دارای ابهام است به‌گونه‌ای که در صورت تصویب آن به شکل کنونی تمام بندهای ماده واحده (متضمن تکالیف بسیار بااهمیت) در خصوص چگونگی رابطه دولت با وزارت نفت و شرکت‌های تابعه، عدم قابلیت افزایش میزان یارانه بنزین و نفت و گاز مصرفی، عدم امکان مصرف اعتبار مابه‌التفاوت یارانه ۱۲۲ هزار میلیارد ریالی بند «ه» ماده واحده برای هر نوع هزینه دیگری و ... است را لغو خواهند شد.

## پیشنهادات

۱. برای جلوگیری از مخدوش شدن مسئولیت‌های محاسباتی و امکان‌پذیر کردن تفریح بودجه پیشنهاد می‌شود که دولت محترم جداول ۱-۲ و ۲-۲ قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور (مصارف دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه و مصارف دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه) و جدول ۹ قانون مزبور (برآورد اعتبار ردیف‌های متفرقه هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۸۷) را مطابق نظر خود و در سقفی که در بند «الف» لایحه تعیین شده اصلاح کند تا به‌عنوان پیوست این لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
۲. دولت محترم ارقام نهایی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پیوست ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۷) که قصد کاهش اعتبارات آنها تا سقف تعیین شده را دارد مشخص کند تا به‌عنوان پیوست این لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۱. سهم اعتبارات عمرانی از کل اعتبارات در زمان تقدیم لایحه بودجه ۱۳۸۷ معادل ۳۲/۳ درصد اعلام شد. این رقم در قانون بودجه ۱۳۸۷ همراه با متمم معادل ۲۷/۷ درصد است. با توجه به این اصلاحیه و اگر فرض کنیم که روند عدم تحقق منابع ناشی از فروش سهام (به‌عنوان یکی از منابع تأمین اعتبارات عمرانی) و روند پرداخت نیز همانند هفت ماهه اول سال باشد، این نسبت در عملکرد بودجه معادل ۱۸/۸ درصد خواهد بود.