

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور
ساختار حقوقی بودجه

مقدمه

دولت همانند لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ تنها ۳۹ دستگاه را به عنوان دستگاه اجرایی اصلی به رسمیت شناخته و اعتبارات سایر دستگاه‌ها را ذیل این ۳۹ دستگاه تجمیع کرده است. این موضوع به رغم اصلاح لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در مجلس و افزایش دستگاه‌های دارای ردیف از ۳۹ به ۲۶۲ در قانون بودجه ۱۳۸۷ بوده است.

مغایرت‌های ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با قوانین

اقدام انجام شده در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ (همانند لایحه بودجه سال ۱۳۸۷) و درج برنامه‌ها و دستگاه‌ها صرفاً ذیل ۳۹ دستگاه با برخی قوانین موضوعه کشور و برخی اصول قانون اساسی مغایر است.

۱. اصلی و فرعی کردن دستگاه‌های اجرایی و در برخی موارد 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. طبق ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی کشور بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود. در حالی که اعتبارات دستگاه‌های زیرمجموعه به تفکیک برنامه برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشده است.

۳. طبق ماده (۵) قانون خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی شامل کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و ... است (بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه نیز تعریف مشابهی دارد). این در حالی است که لایحه پیشنهادی دولت تنها ۳۹ دستگاه را به عنوان دستگاه اجرایی به رسمیت شناخته است. این نکته به معنای امکان تغییر اعتبارات مصوب دستگاه‌های زیرمجموعه توسط دولت است. اما طبق ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت امکان افزایش و کاهش اعتبارات هر یک از برنامه‌ها و فصول هزینه مشروط بر آنکه در جمع اعتبارات دستگاه اجرایی تغییر حاصل نشود مجاز است.

۴. طبق ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه، بودجه مصوب به کلیه دستگاه‌های اجرایی جهت اجرا ابلاغ خواهد شد و در دستگاه اجرایی اجرای بودجه 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 ۱۳۸۸ و با تغییر تعریف دستگاه اجرایی اولاً بودجه فقط به ۳۹ دستگاه ابلاغ خواهد شد و بودجه سایر دستگاه‌ها در نهایت به وسیله دولت به تصویب خواهد رسید، ثانیاً فقط ۳۹ دستگاه مزبور با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (که در صلاحیت حقوقی آن به عنوان دستگاه مستقل و جایگزین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تردید است) موافقت‌نامه مبادله می‌کنند و سپس دستگاه‌های اجرایی با دستگاه‌های تابعه موافقت‌نامه مبادله خواهند کرد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

بودجه‌ریزی فرایند چهار مرحله شامل تهیه، بررسی و تصویب، اجرا و نظارت است. احکام ماده واحده و ساختار جداول منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۳۸۸ 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 دولت در لایحه ۱۳۸۸، مغایر قوانین بوده و فرایند پیش‌بینی شده در قانون را برای تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت غیرقابل اجرا کرده و اجرای بودجه حسب سلیقه مسئولان اجرایی و با تهیه دستورالعمل‌های داخلی انجام خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود اصلاح اعمال شده در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ نیز اعمال شود. بر این اساس:

الف) برای تمام دستگاه‌های اجرایی که دارای یکی از ویژگی‌های زیر هستند ردیف مستقل در بودجه در نظر گرفته شود:

۱. تمام دستگاه‌هایی که دارای قانون تأسیس بوده یا اساسنامه آنها به تصویب مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است دستگاه اجرایی تلقی شده و ردیف بودجه‌ای برای آنها در نظر گرفته می‌شود (به انضمام شورای عالی انقلاب فرهنگی)، مگر آنکه طبق قانون تأسیس یا اساسنامه، دستگاه‌های مزبور دارای شخصیت حقوقی مستقل نبوده یا دارای استقلال مالی نباشند.

۲. تمام وزارتخانه‌ها صرف‌نظر از داشتن یا نداشتن قانون تأسیس.

۳. دستگاه‌های مندرج در قانون اساسی.^۱

۴. نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری.^۲

۵. دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

ب) مؤسسات تحقیقاتی و پژوهشی وابسته به دستگاه‌های اجرایی کشور ذیل دستگاه‌های مرتبط طبقه‌بندی

شوند.

۱. مانند شورای عالی امنیت ملی، دبیرخانه مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات، شورای

نگهبان، دادگستری جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران.

۲. مانند نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها، دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، شورای عالی حوزه علمیه قم، مرکز خدمات حوزه علمیه قم و سازمان تبلیغات اسلامی.