

لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور
نکاتی پیرامون انضباط مالی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۰۷

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۱/۱۷

مقدمه

یکی از سه هدف اصلی تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، برقراری انضباط مالی است. انضباط مالی نتیجه پیش‌بینی دقیق و قابل اعتماد درآمدها و کنترل و پیش‌بینی دقیق هزینه‌هاست. متخصصان مالی عمومی برقراری انضباط مالی را به لحاظ سطح سازمانی وظیفه قوه مقننه و در زمره مسئولیت‌های جمعی هیئت وزیران می‌دانند. با توجه به وظیفه قوه مقننه، یکی از معیارهای ارزیابی لایحه بودجه، توانایی آن در برقراری انضباط مالی است. در این گزارش کوتاه با تمرکز بر بندهای ماده واحده، لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ از این حیث مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ از حیث برقراری انضباط مالی

در بندهای ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۹ کل کشور مصادیق فراوانی وجود دارد که حاکی از عدم پیش‌بینی دقیق و قابل اعتماد درآمدها و عدم کنترل و پیش‌بینی دقیق هزینه‌ها و در نتیجه عدم توانایی لایحه در برقراری انضباط مالی است که ذیلاً به برخی از مهمترین آنها اشاره می‌شود:

۱. پیش‌بینی جابجایی گسترده اعتبارات جاری و عمرانی: در اجزای ب، ج، د و ه بند «۲» و جزء ج بند «۷» و جزء د بند «۱۰» ماده واحده اجازه جابجایی گسترده اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه درخواست شده است. صرف‌نظر از مجوز جزء د بند «۱۰»، با بررسی مجوزهای مزبور مشخص می‌شود که در عمل ارقام مصوب مجلس شورای اسلامی درباره اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی تا حدود ۸۰ درصد (شامل اختیارات جابجایی اعتبارات بین فصول موضوع ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت)،^۱ و ارقام مصوب اعتبارات عمرانی بیش از ۴۰ درصد قابل تغییر است.

علاوه بر این در مورد آرای حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی دولت مجاز خواهد بود تا بدون الزام به رعایت سقف‌های فوق اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه را جابجا کند.

۲. اعتبارات هزینه‌ای (جاری) به هفت فصل هزینه‌ای تقسیم می‌شود. دو فصل هزینه‌ای که عمده‌ترین بخش هزینه‌های جاری دولت را تشکیل می‌دهد عبارتند از فصل اول تحت عنوان «جبران خدمات کارکنان» و فصل ششم تحت عنوان «رفاه اجتماعی». این دو فصل عمدتاً هزینه‌های مربوط به حقوق و دستمزد کارکنان شاغل و بازنشسته دولت را تشکیل می‌دهند که احکام مربوط به آن در قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین شده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور دولت اعتبارات فصل اول را تقریباً معادل اعتبارات سال ۱۳۸۸ پیش‌بینی کرده است. این درحالی است که در بند «۷» احکام ماده واحده مباحث مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دولت از جمله افزایش حقوق و مزایای ناشی از اصلاح و تغییر احکام حقوق و نظام پرداخت و افزایش سالیانه ضریب حقوق کارکنان دولت را مطرح شده است.

۱. مجوز جزء ج بند «۷» با اجزای ج و ه بند «۲» ناسازگار است. طبق بند «۷» سقف افزایش اعتبارات هزینه‌ای ۲۰ درصد تعیین شده است درحالی که جزء ج بند «۲» تا ۱۰ درصد و در جزء ه همین بند مجدداً تا ۲۰ درصد اجازه جابجایی درخواست شده است.

با توجه به عدم پیش‌بینی اعتبار برای جبران آثار مالی احکام مزبور، دولت در جزء ج بند «۷» اجازه خواسته است تا از هر محل (جابجایی اعتبارات جاری، عمرانی و متفرقه) کسری احتمالی ناشی از اجزای این بند را تأمین کند (حتی فراتر از آن در این بند عبارت «سایر هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر» آمده است که اجزای آن نامعلوم است).

۳. طبق جزء ج بند «۹» ماده واحده، ۳ درصد درآمدهای عملیاتی شرکت‌های دولتی و موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ توسط خزانه (جهت توسعه امور فرهنگی، ورزشی، اجتماعی و حمایتی) کسر و توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور بین دستگاه‌ها توزیع خواهد شد. منابع این بند حداقل ۵۸,۸۰۰ میلیارد ریال است.^۲

صرف‌نظر از آثار اقتصادی این موضوع بر عملکرد شرکت‌ها و امکان‌پذیری آن در رابطه با شرکت‌های زیان‌ده - که خود یکی از محورهای گزارش مربوط به وضعیت شرکت‌های دولتی است، اولاً این رقم به صورت متمرکز در اختیار یک معاونت رئیس‌جمهور قرار دارد که مستقیماً در مقابل مجلس پاسخگو نیست، ثانیاً این اعتبارات جزء اعتبارات منظور شده در فصول و برنامه‌های دستگاه‌ها نیست و در صورت وصول حسب سلیقه بین آنها توزیع خواهد شد (درحقیقت محل و موضوع هزینه آن نامعلوم است)، ثالثاً اگر اعتبار پیش‌بینی شده برای انجام وظایف هر یک از دستگاه‌ها درست برآورده شده، وجود چنین اعتباری مازاد بر نیاز است و موجب اتلاف منابع خواهد شد و اگر اعتبارات دستگاه‌ها درست برآورد نشده است و کمتر از نیاز آنهاست، این رقم کسری بودجه پنهانی محسوب می‌شود.

۴. موارد متعدد دیگری نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ وجود دارد که در عمل می‌تواند موجب بی‌انضباطی مالی گسترده‌ای در سال ۱۳۸۹ شود که عبارتند از: تمرکز حدود ۳۰ درصد اعتبارات در ردیف‌های متفرقه، امکان تغییر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای مستمر با تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (جدول ۷، ص ۸۷)، تعیین نحوه توزیع اعتبارات استانی و اولویت‌بندی آنها توسط معاونت مزبور (جدول ۱۰، ص ۱۰۶)، ذکر اسامی تعداد زیادی طرح مطالعاتی و اجرایی در حوزه راه، راه‌آهن، قطار شهری و... بدون تعیین اعتبار هر یک از طرح‌ها و توزیع اعتبارات متمرکز بین آنها طبق نظر معاونت مزبور و... .

نتیجه‌گیری

از دیدگاه تخصصی، انضباط مالی از جنبه‌های بسیار بر دو کارکرد دیگر بودجه (یعنی تخصیص منابع به اولویت‌ها و ایجاد کارآیی عملیاتی) مقدم است.^۳ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور منابع و مصارف دولت را به دقت برآورد نکرده است، لذا توانایی برقراری انضباط مالی در بخش عمومی کشور در سال ۱۳۸۹ را ندارد. طبق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مسئولیت تهیه بودجه برعهده دولت است، از این رو کلیه ابزارها و نهادهای لازم برای تهیه بودجه نیز در اختیار قوه مجریه قرار دارد. طبق همین اصل مسئولیت مجلس شورای اسلامی بررسی و تصویب بودجه است. لذا در صورتی که طبق نظر مجلس شورای اسلامی بودجه کل کشور دارای نقایص مهمی باشد که رفع آن مستلزم تغییرات کلی باشد توصیه می‌شود که ضمن تصویب راهبردهایی، دولت ملزم به اصلاح بودجه شود. اما در صورت تأکید مجلس بر تصویب کلیات بودجه، لازم است به منظور برقراری انضباط مالی اصلاحات گسترده‌ای صورت گیرد. از جمله:

- تعیین دقیق حدود مرز جابجایی اعتبارات مصوب مجلس شورای اسلامی توسط دولت،

- تعیین دقیق منابع و مصارف بودجه،

- محدود کردن اعتبارات متفرقه.

۱. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری: دستگاه اجرایی، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

۲. در صورتی که درآمد تکتک شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت قبل از کسر ارقام دو بار منظور شده را مدنظر قرار دهیم این رقم به بیش از ۱۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش می‌یابد.

۳. به قول متخصصان بودجه «اگر نتوان پولی را به‌طور دقیق شمارش کرد و اگر نتوان موارد مصرف آن را به‌طور دقیق برآورد کرد، نمی‌توان پول را به‌طور دقیق تخصیص داد و نمی‌توان آن را به‌گونه‌ای با صرفه هزینه کرد».