

به نام خدا

شماره چاپ: ۹۳۹

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۹۱

تاریخ چاپ: ۱۳۸۸/۹/۲۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	دلایل ارائه طرح
۳.....	بررسی کلیات طرح
۴.....	تغییرات منابع و مصارف در طرح اصلاح بودجه
۶.....	بررسی مواد طرح
۱۱.....	جمع بندی و پیشنهاد
۱۲.....	منبع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۰۴۲

دی ماه ۱۳۸۸

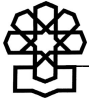


## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور»

#### چکیده

اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مسئولیت تهیه و پیشنهاد بودجه را برعهده دولت می‌گذارد و از این حیث ابزارهای تهیه و تنظیم بودجه نیز در اختیار دولت است. ازسوی دیگر کلیه عوامل اجرای بودجه نیز در قوه مجریه قرار دارد. لذا ارائه طرح اصلاح بودجه ازسوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن هم برای رفع مشکلات اجرایی به نوعی موجب عدم پاسخگویی دولت در قبال اعمال خود در این حوزه خواهد شد. ضمن آنکه به لحاظ فنی، طرح فعلی اصلاحیه بودجه نیست و به دلیل افزایش سقف منابع، متمم بودجه محسوب می‌شود که ارائه آن از اختیارات قوه مجریه است. علاوه بر این، نامشخص بودن و غیرشفاف بودن ردیف‌های افزایش یافته، باعث مخدوش شدن مسئولیت‌های محاسباتی شده و نظارت دیوان محاسبات کشور بر بودجه سالیانه را مخدوش خواهد کرد. پیشنهاد می‌شود که مفاد این طرح با در نظر گرفتن کلیه کسری‌ها و به صورت لایحه ازسوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.



#### مقدمه

با توجه به ضرورت انعطاف‌پذیری بودجه در مواجهه با مسائل اجرایی، هر سال در قالب احکام لوایح پیشنهادی امکان لازم برای جابجایی نسبت‌هایی از اعتبارات مصوب منظور می‌شود. لکن به هنگام اجرای بودجه به دلایل مختلفی از جمله کسری اعتبارات مورد نیاز برای پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان و یا عیدی کارکنان و بازنشستگان، دولت پیشنهادهایی برای اصلاح برآوردهای بودجه مصوب تقدیم مجلس کرده و طی آن برای افزایش اعتبارات برخی از دستگاه‌های اجرایی کسب اجازه کرده است اما در طرح اخیر نمایندگان مجلس شورای اسلامی اقدام به ارائه طرح اصلاح قانون بودجه ۱۳۸۸ کرده‌اند.

#### دلایل ارائه طرح

نمایندگان طراح دلایل زیر را برای ارائه طرح بیان کرده‌اند:

- عملکرد هشت‌ماهه قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور و احصای مسائل و مشکلات مترتب بر آن،
- عدم تحقق‌بخشی از درآمدهای پیش‌بینی شده در قانون بودجه،
- محدودیت‌های قانونی جهت پرداخت‌های اجتناب‌ناپذیر از جمله: افزایش‌های قانونی در حقوق و مزایا، عدم پیش‌بینی بار مالی ناشی از اجرای کامل قانون مدیریت خدمات کشوری،
- پرهیز از انتقال مسائل و مشکلات اعتبارات هزینه‌ای به ماه‌های پایانی سال و جلوگیری از تراکم پرداخت‌ها به منظور کنترل نقدینگی در ماه‌های بهمن و اسفند.



بر اساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی<sup>۱</sup> مسئولیت تهیه بودجه بر عهده دولت و بررسی و تصویب آن بر عهده مجلس شورای اسلامی است. همچنین بر اساس اصل یکصد و بیست و ششم<sup>۲</sup> قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه کل کشور را بر عهده دارد. بنابراین ارائه طرح اصلاح قانون بودجه از سوی نمایندگان مجلس به نوعی ورود نمایندگان در حیطه اختیارات دولت و رئیس‌جمهور است. با توجه به آنکه تهیه‌کننده بودجه و مجری آن دولت است، طبعاً قوه مجریه از میزان کسری دستگاه‌ها و احتمال عدم تحقق منابع به صورت تفصیلی مطلع است. بنابراین انتظار این است که دولت ضمن ارائه هرگونه اصلاحیه یا متمم بودجه، دلایل ایجاد کسری اعتبارات دستگاه‌ها یا عدم تحقق منابع را توضیح دهد و در مقابل اعمال خود در این حوزه پاسخگو باشد.

علاوه بر این با توجه به عدم اشراف کامل مجلس بر میزان تحقق منابع و مصارف بودجه در ماه‌های باقیمانده از سال و در نتیجه احتمال بروز کسری‌های بیشتر تا پایان سال، احتمال عدم کفایت طرح حاضر برای کل سال وجود دارد.

در مقدمه طرح مذکور تأکید شده است که عدم پیش‌بینی بار مالی ناشی از اجرای کامل قانون مدیریت خدمات کشوری از دلایل ارائه طرح است. در این ارتباط باید

۱. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی: بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مقررات در قانون خواهد بود.

۲. اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی: رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.



یادآور شد به استناد بند «۵۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸، اجرای کامل قانون مدیریت خدمات کشوری با فرض پیش‌بینی تمام ابعاد مالی آن بوده است در غیر این صورت به موجب مفاد قانون بودجه ۱۳۸۸، در حکم تعهد مازاد بر اعتبار بوده و به تبع می‌بایست مشمول ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی قرار گیرد. بنابراین ارائه طرح اصلاحیه بودجه ضمن تداخل وظایف و اختیارات قوای مقننه و مجریه و مخدوش شدن امر خطیر پاسخگویی از سوی قوه مجریه، مجلس را از وظایف اصلی خود به ویژه نظارت و پیگیری مصوبات باز خواهد داشت.

### تغییرات منابع و مصارف در طرح اصلاح بودجه

منابع و مصارف قابل احصا در طرح اصلاح بودجه در جدول ذیل ارائه شده است. نکات قابل طرح در این جدول به شرح ذیل است:

الف) رقم کل تغییرات منابع و مصارف بودجه مشخص نیست،

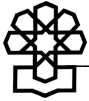
ب) میزان عدم تحقق منابع در ردیف‌های مختلف مشخص نیست،

ج) فهرست تفصیلی اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها ارائه نشده است.



## جدول تغییرات منابع و مصارف در طرح اصلاحیه بودجه سال ۱۳۸۸

منابع	مصارف
- افزایش قیمت هر مترمکعب فروش گاز به مبلغ بیست ریال	هزینه درآمد حاصله عیناً جهت گازرسانی به روستاها <b>ماده (۳)</b>
<b>ماده (۴) - الف</b>	مستثنا شدن هفت ردیف اعتباری از کاهش موضوع جزء ب بند «۶۰» اصلاحی مورخ ۱۳۸۸/۵/۶
- افزایش درآمدهای ردیف‌های ۱۱۰۱۰۶ - مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت ملی نفت ایران - وصول ماهیانه یکدوازدهم و ۱۳۰۱۰۲ - سود سهام ابرازی (۴۰ درصد سود ویژه) سال جاری	<b>ماده (۴) بند «ب»</b>
شرکت ملی نفت به میزان ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال	- کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی به میزان ۲۵,۰۰۰ میلیارد ریال
افزایش اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۲۱,۰۰۰ میلیارد ریال	- افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۱۴,۰۰۰ میلیارد ریال
<b>بند «و» ماده (۴)</b>	<b>ماده (۵)</b>
افزایش اعتبار موضوع جز ۵ ردیف ۵۲۰۰۰۰ با عنوان تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه تا سقف ۵۱۰۰ میلیارد ریال	- کاهش اعتبار ردیف هزینه‌ای ۱۰۱۶۰۰ به مبلغ ۳۰ میلیارد ریال
<b>ماده (۶)</b>	- افزایش اعتبار طرح ۱۰۱۰۸۰۰۲ با عنوان تأمین تجهیزات و تعمیرات اساسی ساختمان شورا به مبلغ ۳۰ میلیارد ریال
- حذف اعتبارات عمرانی ردیف ۱۱۴۰۸۴ مرکز خدمات حوزه‌های علمیه قم به میزان ۸۸ میلیارد ریال	- افزایش اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف ۱۱۴۰۲۰ شورای عالی حوزه‌های علمیه به میزان ۸۸ میلیارد ریال



در وضعیت کنونی ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال به سقف مصارف بودجه عمومی دولت اضافه شده است بدون آنکه از منابع بودجه عمومی دولت رقمی کسر شده باشد. بدین ترتیب طرح کنونی متمم بودجه محسوب می‌شود و نه اصلاحیه بودجه.

## بررسی مواد طرح

## ماده (۱)

افزایش بیست ریالی قیمت فروش هر متر مکعب گاز و صرف درآمد حاصله برای گازرسانی به روستاها.

- میزان درآمدهای ناشی از اجرای ماده (۱) و جایگاه آن در بودجه کل کشور مشخص نیست. به عبارت دیگر مشخص نیست منابع حاصل از این افزایش قیمت در کدام ردیف بودجه و تا چه سقف واریز خواهد شد.

- برنامه عملیاتی دولت برای استفاده از منابع حاصل از این افزایش قیمت برای گازرسانی نامشخص است.

- به موجب ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه هر گونه افزایش قیمت حامل‌های انرژی مستلزم ارائه لایحه از سوی دولت تا شهریورماه است.

- اگر از ابتدای سال مفاد ماده (۱) اجرا شده، چون بدون اجازه مجلس بوده خلاف قانون صورت گرفته است. اما اگر تاکنون اجرا نشده اجرای آن با توجه به ماه‌های باقیمانده سال تأثیر چندانی ندارد.

**ماده (۲)**

ارائه فهرست محصولات نهایی مصرفی موضوع بند «۴۰» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۸۸. دولت به اجرایی کردن بند مذکور از ابتدای سال مالی جاری مکلف بوده و وظیفه نمایندگان در این خصوص باید به بررسی دلایل عدم اجرای بند مذکور توسط دولت معطوف باشد. بدیهی است تحت شرایط جدید، ارائه و تصویب ماده (۲) طرح پیشنهادی هیچ ضمانت اجرایی برای دولت ایجاد نخواهد کرد و از اثربخشی لازم در حوزه حمایت از بخش کشاورزی از یکسو و تأمین درآمدهای دولت از حوزه مالیات بر واردات ازسوی دیگر (به‌ویژه تا مدت باقیمانده تا پایان سال مالی جاری) برخوردار نخواهد بود. همچنین باید یادآور شد این بند از طرح از زمان مطرح شدن آن در کمیته ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی مقررات صادرات و واردات جهت انجام تغییر و اصلاحات در جداول تعرفه گمرکی محصولات نهایی کشاورزی، با تصویب آن در هیئت وزیران و ابلاغ آن جهت اجرا، مستلزم طی زمان خواهد بود که این امر قابلیت اجرایی بند مذکور را با ابهام مواجه می‌کند.

**ماده (۳)**

استثنا کردن برخی از ردیف‌های اعتباری از کاهش موضوع جز (ب) بند «۶۰» (اصلاحی مورخ ۱۳۸۸/۵/۶).

- براساس بند «۶۰» قانون بودجه و اصلاح آن مصوب ۱۳۸۸/۵/۶ باید اعتبارات دستگاه‌ها به‌صورت یکسان کاهش داده شود. در صورت مستثنا شدن اعتبارات هفت ردیف از دستگاه‌ها دولت مکلف می‌شود سهمیه کاهش داده شده سایر دستگاه‌ها را



مجدداً کاهش دهد. ضمن اینکه چون موافقتنامه‌های اعتبارات مبادله شده است و سهم هر دستگاه مشخص و تعهدات لازم را با توجه به قراردادهای منعقد شده انجام داده‌اند بنابراین دستگاه‌ها قادر به ایفای تعهدات خود نیستند و مشکلات اجرایی متعددی به‌وجود خواهد آمد.

- علاوه بر این مشخص نیست که مستثنا کردن ردیف‌های مزبور به چه میزان بار مالی جدید ایجاد خواهد کرد و آیا منابع اضافه شده می‌تواند آن را پوشش دهد یا خیر؟ در صورت عدم پوشش بار مالی، طرح ارائه شده مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.<sup>۱</sup>

**ماده (۴)**

**بند «الف»:** افزایش درآمدهای موضوع ردیف‌های ۱۱۰۱۰۶ (مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت ملی نفت ایران) و ۱۳۰۱۰۲ (سود سهام ابرازی شرکت ملی نفت ایران) به میزان ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال به‌منظور عدم تحقق منابع.

- باید میزان عدم تحقق منابع دقیقاً به میزان ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال به تفکیک ردیف‌های درآمدی مشخص شود تا طرح نمایندگان اصلاحیه تلقی شود در غیر این صورت همان‌گونه که ذکر شد طرح مزبور متمم بودجه خواهد بود.

- منبع درآمدی دو ردیف ۱۱۰۱۰۶ (مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت ملی نفت ایران) و ۱۲۰۱۰۲ (سود سهام ابرازی شرکت ملی نفت ایران) از درآمدهای صادراتی

۱. اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.



نفت خام در سال جاری است. این دو ردیف به صورت علی الحساب بوده و رقم تحقق یافته این دو ردیف بیش از مبالغ علی الحساب در نظر گرفته شده در قانون بودجه است. طبق محاسبات صورت گرفته در سال ۱۳۸۸، مالیات عملکرد شرکت ملی نفت ایران در حدود ۴۳,۷۷۹ میلیارد ریال و سود سهام ابرازی این شرکت در حدود ۷۰,۰۴۶ میلیارد ریال (در مجموع ۱۱۳,۸۲۵ میلیارد ریال) خواهد بود. با توجه به اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ برای این دو ردیف به ترتیب مبالغ ۲۵,۱۹۳/۶ و ۴۰۳۰۹/۷ و در مجموع مبلغ ۶۵۵۰۳ میلیارد ریال پیش بینی شده است، بنابراین حدود ۴۸۳۲۲ میلیارد ریال از محل این دو ردیف با مازاد عملکرد مواجه خواهد بود که طبق روال سنوات قبل دولت جزء منابع بودجه سال ۱۳۸۹ لحاظ می کند.<sup>۱</sup> حال اگر قرار باشد از این مازاد، مبلغ ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای سال جاری برداشت شود، با توجه به محدودیت ذخایر حساب ارزی<sup>۲</sup> منابع بودجه سال ۱۳۸۹ به میزان ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال کاهش خواهد یافت.

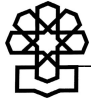
**بند «ب»:** کسر حداکثر ۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات تملک دارایی های مالی و اضافه کردن آن به میزان ۲۱,۰۰۰ میلیارد ریال و ۱۴,۰۰۰ میلیارد ریال به ترتیب برای اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای.

- واگذاری دارایی های مالی در جدول قانون بودجه از پنج منبع تشکیل شده است مشخص نیست مبلغ ۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال از کدام بندها کسر می شود.

- فهرست ردیف های هزینه ای مشمول افزایش ۲۱,۰۰۰ میلیارد ریال و فهرست

۱. اگرچه طبق ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه باید به حساب ذخیره ارزی واریز شود.

۲. برای اطلاع بیشتر به گزارش مرکز پژوهش ها تحت عنوان «بررسی وضعیت حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۸»، دی ماه ۱۳۸۸ مراجعه کنید.



طرح های عمرانی مشمول افزایش ۱۴,۰۰۰ میلیارد ریالی مشخص نیست.

- به رغم الزام دولت به بازپرداخت دیون و تعهدات خود در قالب اعتبارات تملک دارایی های مالی، به جهت غیرشفاف و نامشخص بودن ردیف های افزایش اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای برحسب دستگاه - برنامه، وظیفه رسیدگی و حسابرسی دیوان محاسبات کشور - ناظر بر اصل پنجاه و پنجم قانونی اساسی - را با ابهام مواجه خواهد کرد.

**بند «ج»:** تأمین کسری هزینه های اجتناب ناپذیر دستگاه های ملی و استانی از

محل منابع مذکور در بند «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ و این قانون

- «هزینه های اجتناب ناپذیر» فاقد تعریف و مصادیق قانونی است. بنابراین تشخیص این نوع هزینه ها برعهده دستگاه ها خواهد بود و ممکن است به پرداخت های غیرضروری منجر شود.

- میزان کسری هزینه های اجتناب ناپذیر دستگاه های ملی و استانی به تفکیک هر یک از این دستگاه ها مشخص نیست که این موضوع با اصول متعدد بودجه ریزی مانند شمولیت و شفافیت بودجه ای مغایر است.

**بند «د»:** اولویت دار بودن تأمین اعتبار طرح های تملک دارایی های سرمایه های

ملی با سال خاتمه ۱۳۸۸

- اگر منظور از تأمین اعتبار، تخصیص پرداخت است باید به صراحت ذکر شود ضمن آنکه دادن اولویت وظیفه ای برای دولت ایجاد نمی کند.

**بند «و»:** افزایش اعتبار جزء ۵ ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول شماره ۹ قانون بودجه

سال ۱۳۸۸ تا سقف ۵,۱۰۰ میلیارد ریال - اختصاص مازاد برای رقم به استان هایی که در حد آن کمتر از سقف مصوبه بوده و یا درآمد مازاد آنها کمتر از میانگین مازاد



کل استان هاست.

- اعتبار جز ۵ ردیف ۵۲۰۰۰۰ تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات است و معلوم نیست چه ارتباطی به درآمدهای استانی دارد.
- افزایش سقف ردیف مزبور باعث افزایش سقف رقم ماده واحده قانون بودجه شده و متمم بودجه محسوب می‌شود.
- عبارت «اختصاص مازاد بر آن» به معنی درج ردیفی با اعتباری بدون سقف در بودجه است که با اصول بودجه‌ریزی منافات دارد.

#### ماده (۵)

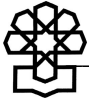
جابجایی اعتبارات ردیف‌های هزینه‌ای به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شورای نگهبان به میزان ۳۰ میلیارد ریال.

#### ماده (۶)

جابجایی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مرکز خدمات حوزه‌های علمیه قم (ردیف ۱۱۴۰۱۴) به ردیف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شورای عالی حوزه‌های علمیه (ردیف ۱۱۴۰۲۰).

#### جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. براساس اصول پنجاه و دوم و یکصد و بیست و ششم قانون اساسی تهیه بودجه برعهده دولت و مسئولیت این حوزه با رئیس‌جمهور است. ارائه طرح اصلاحیه بودجه ازسوی



- نمایندگان مجلس باعث تداخل وظایف و اختیارات و لغو پاسخگویی قوه مجریه خواهد شد.
۲. اجرای برخی از مواد طرح مانند مواد (۱) و (۴) باعث افزایش سقف رقم ماده واحد شده بنابراین طرح ارائه شده متمم بودجه است و نه اصلاحیه.
۳. بار مالی برخی از مواد طرح مانند ماده (۳) نامشخص است و منابع جبران آن مشخص نشده است بنابراین با توجه به نامعلوم بودن بار مالی می‌تواند با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر باشد.
۴. عدم ارائه تفصیلی ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای دستگاه‌ها و برنامه‌ها با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند جامعیت و شفافیت مغایر است. ضمن آنکه باعث مخدوش شدن مسئولیت‌های مالی و محاسباتی شده و دیوان محاسبات کشور را نیز در امر رسیدگی و نظارت بر بودجه دستگاه‌ها با مشکل روبرو می‌کند.

#### پیشنهاد می‌شود:

۱. طرح مزبور به صورت لایحه ازسوی دولت تقدیم مجلس شود،
۲. فهرست تفصیلی تغییرات ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای (شامل ارقام کلی و جزئی برحسب برنامه‌ها و دستگاه‌های مشمول) به مجلس ارائه شود،
۳. دلایل عدم تحقق منابع و یا ایجاد کسری دستگاه‌ها در اسناد پشتیبان برای اخذ تصمیم نهایی در اختیار مجلس قرار گیرد.

#### منبع و مأخذ

- قانون بودجه ۱۳۸۸ کل کشور.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۰۴۲

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور»

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

مدیر مطالعه: محمدتقی فیاضی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

همکار: عاطفه موسوی جلالی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: بیژن رحیمی دانش، عباس محسنی، سیامک یادگاری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۹/۲۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۱۰/۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۰/۱۳