

کنکاشی در اصلاحیه‌های قوانین بودجه سنواتی

طی سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۷۹

دوره شانزدهم برنامه بودجه

مقدمه

بودجه، سندی است حاوی پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها که سازوکار بهره‌برداری بهینه از منابع و امکانات محدود دولت برای نیل به حداکثر خواسته‌ها و نیازهای نامحدود و متنوع بخش عمومی کشور است.

در واقع بودجه، ابزاری جهت تبدیل منابع مالی به اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه است. ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) بودجه را چنین تعریف کرده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی می‌شود».

چون بودجه، یک برآورد و پیش‌بینی است و مدیران دستگاه‌های اجرایی به منظور اجرای عملیات و وظایفی که به آنان محول شده ممکن است در بعضی از موارد نیازمند تغییر و جابه‌جایی در

اعتبارات، مواد هزینه و برنامه‌ها باشند، لذا در بودجه‌ریزی، اصل انعطاف‌پذیری را پیشنهاد می‌کنند. اصل انعطاف‌پذیری در ادبیات مالی به معنی «اصلاح بودجه» و عبارت است از تغییر و جابه‌جایی در مواد هزینه و برنامه‌های دستگاه‌ها بدون آن‌که در جمع اعتبارات مصوب تغییری به عمل آید. معمولاً قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) در تبصره‌های بودجه (تبصره‌های ۱۸ و ۲۰) در مورد دستگاه‌های ملی و در تبصره ۲۵ برای دستگاه‌های استانی اجازه این تغییرات را در اعتبارات عمرانی و جاری به پیشنهاد دستگاه اجرایی در اختیار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار می‌دهد تا تسهیلات لازم در اجرای بودجه به عمل آید.

علاوه بر این نوع از «اصلاح بودجه»، که در چارچوب لایحه بودجه سالانه پیشنهاد و به تصویب می‌رسد، ارقام قانون بودجه از دو طریق دیگر نیز، امکان تغییر و جابه‌جایی دارد: یکی، اصلاح قانون بودجه و دیگری، متمم قانون بودجه.

این نوع از تغییر ارقام بودجه، مستلزم تهیه و تنظیم لایحه‌ای مجزا و مستقل از سوی دولت در سال اجرای بودجه و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی است.

در این مقاله، مراد از «اصلاح بودجه» این دو نوع اخیر است که ارقام بودجه از طریق لایحه‌ای جداگانه تغییر داده می‌شود.

از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۹ ارقام قوانین بودجه سنواتی تحت عنوان اصلاحیه یا متمم بودجه به شرح زیر دچار تغییر شده‌اند:

۱. لایحه قانونی متمم بودجه سال ۱۳۵۷ کل کشور
۲. لایحه قانونی متمم بودجه سال ۱۳۵۸
۳. قانون اصلاح بعضی از مقررات بودجه سال ۱۳۵۹
۴. قانون اصلاح بعضی از مقررات و ارقام قانون بودجه سال ۱۳۶۰
۵. قانون متمم قانون بودجه سال ۱۳۶۱
۶. قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور
۷. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور
۸. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۶۵
۹. قانون اصلاح برخی از ارقام و تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۶۶

۱۰. قانون اصلاح برخی از ارقام و تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۶۷ کل کشور
۱۱. قانون اصلاح بودجه سال ۱۳۶۸ کل کشور
۱۲. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۶۹ کل کشور
۱۳. قانون متمم قانون بودجه سال ۱۳۶۹ کل کشور
۱۴. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور
۱۵. قانون اصلاح قسمتی از بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور
۱۶. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور
۱۷. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور
۱۸. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور
۱۹. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور
۲۰. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور

چنانکه ملاحظه می‌شود تا سال ۱۳۷۰ ارقام بودجه هر ساله دچار تغییر و اصلاح شده و حتی در سال ۱۳۶۹ از دو طریق اصلاح بودجه و متمم بودجه و در دو مقطع زمانی، دستخوش جابه‌جایی و تغییر شده‌اند. بعد از یک وقفه چهارساله، مجدداً از سال ۱۳۷۵ تا سال ۱۳۷۹ قانون بودجه هر ساله اصلاحیه داشته است.

در نگاه اول، با توجه به برآوردی بودن ارقام بودجه، اصلاحیه‌های هر ساله قوانین بودجه‌نیز تا حدودی قابل توجیه به نظر می‌رسد. به ویژه با در نظر گرفتن عواملی نظیر پیروزی انقلاب اسلامی، تحریم اقتصادی، جنگ تحمیلی و جنگ خلیج فارس، نوسان قیمت نفت و بی‌لایای طبیعی که هر یک به نوعی، برآوردهای بودجه‌ای را تحت تأثیر قرار می‌دهند. شاید تا حدودی اصلاحیه‌های قوانین بودجه تا سال ۱۳۷۰ موجه بنماید که البته خود جای تعمق و کنکاش پیش‌تری دارد اما از سال ۱۳۷۵ تاکنون، با توجه به اجرای یک برنامه توسعه، ثبات سیاسی و اقتصادی کشور، ثبات نسبی سیاسی و اقتصادی منطقه و جهان، احکام برنامه دوم توسعه، پیشرفت قابل توجه در پیش‌بینی‌های اقتصادی و افزایش توان کارشناسی دستگاه بودجه‌ریزی کشور، اصلاحیه‌های هر ساله قوانین بودجه به نظر قابل توجیه و مقبول نیست و چنین می‌نماید به مثابه کیسه اعتباری عمل شده است.

به منظور روشن شدن بیش‌تر موضوع ضروری است در گام اول پرونده «اصلاحیه‌های قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۷۵» مورد بازخوانی و مذاقه قرار گیرد.

۱. گزارش حاضر از طریق پاسخ دادن به سوالات زیر، گامی جهت روشن کردن موضوع است.
 ۱. مفهوم «اصلاحیه بودجه» و «متمم بودجه» چیست؟ چه تفاوتی با هم دارند؟ رویه بررسی آن‌ها در مجلس چگونه است؟
۲. در چه تاریخی، با چه نوع بررسی و چه زمانی لوایح اصلاحیه بودجه ارائه و تصویب شده است؟
۳. دلایل توجیهی، مستندات و استدلال دولت برای ارائه لوایح فوق چه بوده است؟ این دلایل تا چه حد قابل قبول است؟
۴. لوایح مزبور چه موارد اصلاحی را دربرگرفته است؟
۵. مصوبه مجلس چه تغییراتی را در لایحه دولت داده است؟

مفاهیم

الف - اصلاحیه بودجه (بودجه اصلاحی)

هرگاه دولت بخواهد تغییراتی بیش‌تر از درصدهای مجاز در تبصره‌های بودجه (معمولاً تبصره‌های ۱۸، ۲۰ و ۲۵) در مصرف اعتبارات جاری و عمرانی بدهد و آرایش جدیدی در ساختار بودجه کل کشور ایجاد نماید، بدون آن که در سقف اعتبارات مصوب بودجه تغییری حاصل گردد، لایحه اصلاح بودجه را تهیه و تقدیم مجلس می‌کند. به این لایحه، اصلاحیه بودجه یا بودجه اصلاحی می‌گویند.

ب - متمم بودجه

اگر طی سال مالی، ضرورت ایجاد کند که تغییرات محسوسی در بودجه جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی به عمل آید - به طوری که از طریق اصلاحیه بودجه امکان‌پذیر نباشد - دولت، لایحه متمم بودجه را تهیه و تقدیم مجلس می‌کند.

ج - تفاوت اصلاحیه بودجه و متمم بودجه

در اصلاحیه بودجه، ارقام بودجه (اعتبارات جاری، عمرانی و درآمدها) جابه‌جا و اصلاح می‌شوند، اما سقف بودجه عمومی تغییر نمی‌کند. ولی در متمم بودجه، جابه‌جایی و تغییر در ارقام بودجه همراه با تغییر در سقف بودجه عمومی دولت است. متمم بودجه، استثنائاتی بر اصل وحدت بودجه است و می‌توان آن را به نوعی بودجه جدید نامید.

د - نحوه رسیدگی به لوایح «اصلاحیه بودجه» و «متمم بودجه»

بر اساس تبصره ۲ ماده ۲۴۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نحوه رسیدگی به لوایح متمم

و اصلاحیه‌های بودجه، طبق مقررات معمول آیین‌نامه خواهد بود. یعنی اگر به صورت عادی تقدیم شود، بررسی دو شوری و اگر به صورت چند فوریتی باشد، بررسی یک شوری خواهد بود. لازم به ذکر است که نحوه رسیدگی به لایحه بودجه عموماً یک شوری است.

تاریخچه لوایح اصلاحیه بودجه طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۷۹

طی این دوره، از سوی دولت ۵ لایحه اصلاحیه بودجه تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

جدول ذیل تاریخ ارائه، نوع بررسی و تاریخ تصویب لوایح را نشان می‌دهد.

جدول ۱- تاریخچه لوایح اصلاحیه بودجه طی دوره ۱۳۷۵ - ۱۳۷۹

ردیف	عنوان	تاریخ ارائه لایحه	تاریخ تصویب	نوع تقدیم لایحه
۱	لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور	۱۳۷۵/۸/۱۶	۱۳۷۵/۹/۱۳	یک فوریتی
۲	لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور	۱۳۷۶/۱۰/۱۸	۱۳۷۶/۱۱/۸	یک فوریتی
۳	لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور	۱۳۷۷/۱۲	۱۳۷۷/۷/۲۲	دو فوریتی
۴	لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور	۱۳۷۸/۱۰/۲۶	۱۳۷۸/۱۱/۱۳	یک فوریتی
۵	لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور	۱۳۷۹/۱۱/۲۵	۱۳۷۹/۱۲/۸	یک فوریتی

همان‌طور ملاحظه می‌شود از ۵ لایحه اصلاح بودجه، سه لایحه در سه ماهه چهارم سال و دو لایحه در سه ماهه سوم سال تقدیم مجلس شده است و به غیر از در سال ۱۳۷۷ - که لایحه فید دو فوریتی داشته - در موارد دیگر نوع تقدیم لایحه یک فوریتی بوده است. در مشروح مذاکرات مجلس به هنگام بررسی فوریتی بودن لوایح مزبور، مخالفان چند فوریتی بودن لایحه استدلال می‌کردند دولت لایحه اصلاحیه را آن قدر دیر تقدیم کرده که مجبور به تقدیم آن با قید فوریت شده است و همین فوریتی بودن، امکان بررسی کارشناسی دقیق تر را از نمایندگان و کارشناسان سلب می‌کند و مجلس در مقابل عمل انجام شده قرار می‌گیرد. زیرا دولت مطمئن است که مجلس همواره در پایان سال، به آن‌ها اجازه لازم برای اصلاحات مدنظرش را می‌دهد.

موارد اصلاحی لوایح اصلاحیه بودجه

در ۵ لایحه اصلاحیه بودجه یکی از موارد اصلاحی مشترک میان آن‌ها لغو محدودیت‌های جابه‌جایی اعتبارات جاری و عمرانی مندرج در قانون بودجه مربوطه (اصل انعطاف پذیری بودجه) بوده است.

در واقع دولت از طریق این اصلاحیه‌ها، الزامی به رعایت محدودیت‌های مقرر نداشته و همانند کیسه اعتباری عمل شده است.

حال این سؤال مطرح می‌شود که اگر دولت قرار است در سال اجرای بودجه و از طریق اصلاحیه، الزامی به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی اعتبارات جاری و عمرانی نداشته باشد، چه نیازی به بودجه‌نویسی و وضع این مقررات است؟ چرا دولت هر ساله علی‌رغم صرف هزینه‌های مادی و زمانی قابل توجه برای تهیه و تنظیم بودجه و همچنین صرف زمان زیاد توسط نمایندگان مجلس برای تصویب آن، در ماه‌های پایانی سال از طریق اصلاحیه بودجه، اجازه جابه‌جایی اعتبارات جاری و عمرانی را از مجلس طلب می‌کند؟

راه ساده و کم هزینه این است که دولت هر ساله فقط ماده واحده بودجه کل کشور را به مجلس ارائه کند تا بدین ترتیب از اتلاف وقت نمایندگان نیز جلوگیری شود. در حالی که روش دولت در ۵ سال اخیر، مخدوش کردن فلسفه بودجه نویسی و نظارت پارلمانی است.

حذف محدودیت‌های جابه‌جایی در اعتبارات جاری و عمرانی عملاً امکان نظارت بر عملکرد مدیران دستگاه‌های اجرایی را ضعیف می‌کند و ضعف عملکرد دستگاه‌ها نیز معلوم نمی‌شود و تجربه نشان داده که این جابه‌جایی بیش‌تر متوجه اعتبارات عمرانی - کاستن از اعتبارات عمرانی و افزودن بر اعتبارات جاری - بوده است. در این جدول، سایر موارد اصلاحی درج شده است:

همان‌طور که ملاحظه می‌شود از ۲۷ مورد اصلاحیه در لوایح مزبور ۱۹ مورد مجوز جدید، ۶ مورد تغییر و اصلاح متن قانون بودجه و ۲ مورد حذف متن قانون بودجه و استثناهای بوده است.

ماهیت مجوزهای جدید، بیش‌تر برای افزایش اعتبارات جاری به منظور تأمین کسری‌های ایجاد شده است تا افزایش اعتبارات عمرانی. حتی در برخی از این مجوزها اجازه تلویحی کاهش اعتبارات عمرانی به سوی اعتبارات جاری داده شده است.

بدین ترتیب، با چنین مجوزهایی اهداف اصلی مطرح شده هنگام تقدیم لایحه بودجه کشور به مجلس مبنی بر افزایش اعتبارات عمرانی نسبت به سنوات قبل، کلاً مخدوش و فاقد اعتبار شده

جدول ۲- موارد اصلاحی لوایح اصلاحیه قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۷۹

سال	مجازهای جدید	تفصیر و اصلاح متن قانون بودجه	حذف متن قانون بودجه و استثنایا
۱۳۷۵	معادل ریالی درآمد ارزی در سال ۱۳۷۵ برای چسبان کاهش سایر درآمدهای مصوب استفاده شود.		لغو جزء ۱ بند (ب) تبصره ۲۹
۱۳۷۶	۱. افزایش سقف اعتبارات جاری به میزان ۲۲۰۰ میلیارد ریال. ۲. اجازه پیش فروش نفت معادل ۴۸۱ میلیارد ریال برای واردات انواع فراورده‌های نفتی.		

است. به بیانی دیگر، دولت طی سال‌های اخیر، هنگام تقدیم لایحه بودجه اعلام کرده است که اعتبارات عمرانی نسبت به سال قبل از رشد خوبی در بودجه برخوردار شده و این، نشانه اهتمام دولت به سرمایه‌گذاری است.^۱ اما در نیمه دوم سال، از طریق اصلاحیه بودجه اقدام به کاهش اعتبارات عمرانی به سوی اعتبارات جاری گردش کرده است.

سه دلیل زیر را می‌توان از مهم‌ترین دلایل این اقدام دولت برشمرد:

۱. عدم جذب اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده به علت:

الف- عدم شناخت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از ظرفیت‌ها و توان دستگاه‌های اجرایی و امکانات کشور برای جذب اعتبارات پیش‌بینی شده عمرانی و عدم مطالعه دقیق بین تراز فیزیکی مصالغ با منابع مالی.

ب- شرایط اقلیمی - منطقه‌ای اجرای طرح عمرانی، نقص فنی معیارهای فنی پیمانکار و مشاور،
ج- مسائل ارزی.

۲. به دلایل سیاسی و اجتماعی، دولت تمایل دارد اعتبارات طرح‌های عمرانی را زیاد نشان دهد، یعنی بیش از واقع پیش‌بینی کند.

۳. جابه‌جایی اعتبارات جاری و عمرانی به علت عدم تعریف جامع و مانع از اعتبارات جاری و عمرانی.

۱. جزء ۱ بند (ب) تبصره ۲۹، افزایش درآمد ارزی بیش از میزان پیش‌بینی شده صرف پرداخت بدهی‌های خارجی گردد.

ادامه جدول ۲- موارد اصلاحی لوایح اصلاحیه قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۷۵

عنوان سال	مجوزهای جدید	تغییر و اصلاح متن قانون بودجه	حذف متن قانون بودجه و استثنایها
۱۳۷۷	<p>۱. تأمین کسری اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی ملی و استان‌ها از محل صرفه‌جویی اعتبارات جاری و عمرانی.</p> <p>۲. تأمین کسری اعتبارات طرح‌های عمرانی از محل صرفه‌جویی اعتبارات عمرانی.</p> <p>۳. انتشار اوراق مشارکت به میزان ۲ هزار میلیارد ریال.</p> <p>۴. اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی متناسب با افزایش درآمدهای اختصاصی افزایش یابد.</p> <p>۵. پیش فروش نفت یا استقراض ارز از خارج تا مبلغ یک میلیارد دلار.</p> <p>۶. پیش دریافت بخشی از هزینه‌های حج تمتع تا میزان ۲۴۰۰ میلیارد ریال.</p> <p>۷. واریز درآمد حاصل از واگذاری سهام سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در سال ۱۳۷۷ (مبلغ ۵۰ میلیارد ریال) به حساب درآمد عمومی.</p>	<p>بند (ش) تبصره ۲ به شرح زیر اصلاح می‌شود:</p> <p>۱. واریز ۲ تا ۵ درصد مشارکت بخش غیردولتی «هزینه‌های عملیات جاری» از شمول ممنوعیت کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی... غیر زیان‌ده به درآمد عمومی.</p> <p>۲. واریز ۳ تا ۷ درصد از منابع تأمین «هزینه‌های سرمایه‌ای» کلیه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی مذکور مهم از زیان‌ده و غیرزیان‌ده به درآمد عمومی.</p> <p>۳. اصلاح عبارتی در بند «الف» تبصره ۵.</p> <p>۴. اصلاح بند «و» تبصره ۵ و اجازه پرداخت پاداش توسط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به کارکنان دستگاه از محل یک درصد وجوه وصول شده.</p>	<p>مستثنی شدن شرکت‌های عمران شهرهای جدید با مشارکت بخش غیردولتی از شمول ممنوعیت موضوع بند «ن» تبصره ۲ قانون بودجه</p>

نکته دیگر درباره موارد اصلاحیه‌های بودجه، روش‌های تأمین کسری بودجه است. در لایحه اصلاحیه بررسی شده روش‌های تأمین کسری بودجه عبارت بودند از: فروش ارز (۲ مورد)، پیش فروش نفت (۲ مورد)، فروش اوراق مشارکت (یک مورد)، پیش فروش حج تمتع (یک مورد)، صرفه‌جویی در اعتبارات جاری و عمرانی (یک مورد)، فروش سهام (یک مورد)، استفاده از منابع شرکت‌های دولتی (یک مورد).

ادامه جدول ۲- موارد اصلاحی لوایح اصلاحیه قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۷۵

سال	عنوان	مجوزهای جدید	تغییر و اصلاح متن قانون بودجه	حذف متن قانون بودجه و استثنایا
۱۳۷۸		۱. فروش لوز سازاد برای تأمین درآمدها. ۲. اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی متناسب با افزایش درآمدهای اختصاصی افزایش یابد. ۳. افزایش اعتبار هیدی بازنشستگان و کارکنان دولت (به میزان ۱۱۲۰ میلیارد ریال). ۴. افزایش اعتبار یارانه فرآورده‌های نفتی (به میزان ۳۹۰ میلیارد ریال). ۵. افزایش اعتبار جایزه اوراق مشارکت (به میزان ۳۰۰ میلیارد ریال). ۶. افزایش اعتبار برق دار کردن چاه‌های آب کشاورزی و موتور نلمبه‌ها (به میزان ۱۸۰ میلیارد ریال).	۱. اصلاح عبارتی در بند «ب» تبصره ۴۵	
۱۳۷۹		۱. افزایش اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های مترقیه تا مبلغ ۴۵۰۰ میلیارد ریال از محل کاهش تخصیص اعتبارات قانون بودجه. ۲. تأمین کسری منابع و اعتبارات هیدی بازنشستگان و موظفین از محل درآمدها و اعتبارات بند «ب» تبصره ۲۹ و بند ۱ مذکور. ۳. اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی متناسب با افزایش درآمدهای اختصاصی افزایش یابد.	۱. اصلاح عبارتی در بند «ب» تبصره ۲	

درواقع یکی از منابع اصلی تأمین کسری بودجه‌های دولت درآمدهای نفتی بوده است (۴ مورد از ۹ مورد) این، به معنی افزایش اتکای بودجه کشور به درآمدهای نفتی و مغایر اهداف اعلام شده دولت در خصوص کاهش اتکای بودجه به درآمدهای نفتی - هنگام تقدیم لایحه بودجه - است. ۱.

۱. نگاه کنید به: گزارش ریاست محترم جمهوری هنگام تقدیم لایحه بودجه سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۷۵.

یکی دیگر از مجوزهای لوایح اصلاحیه بودجه افزایش اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی متناسب با افزایش درآمدهای اختصاصی است که در سه لایحه اجازه آن از مجلس کسب شده است. تجربه نشان داده این مجوز روشی است برای کم گویی دستگاه‌هایی که درآمد اختصاصی دارند. هنگام تهیه و تقدیم لایحه بودجه برخی از دستگاه‌های اجرایی برای جلوگیری از حجیم شدن بودجه پیشنهادی، میزان درآمدهای اختصاصی را کم برآورد می‌کنند و در زمان ارائه لایحه اصلاحیه بودجه با گرفتن مجوز، امکان افزایش درآمدهای اختصاصی خود را فراهم می‌کنند. چنین مجوز و رویه‌ای مغایر اصول بودجه‌نویسی و موجب گسترش درآمدهای اختصاصی خواهد شد (درآمدهای اختصاصی، خلاف اصل عدم تخصیص از اصول بودجه است).

افزایش اعتبارات جاری برخی از ردیف‌های بودجه (مانند یارانه فرآورده‌های نفتی، عیدی بازنشستگان و کارکنان دولت و جایزه اوراق مشارکت) از دیگر موارد اصلاحی لوایح اصلاحیه بودجه است. موارد مذکور عموماً ردیف‌هایی را در بر می‌گیرد که در زمان تهیه و تنظیم بودجه امکان برآورد ارقام نزدیک به واقع برای آن‌ها تا حدود زیادی میسر و مشخص است که این اعتبار باید پیش‌بینی شود اما مشاهده می‌شود حتی در بعضی از موارد ارقام آن‌ها تا حدود زیادی تغییر می‌کند. مثلاً در اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۷۸ پیشنهاد شده اعتبار یارانه فرآورده‌های نفتی به میزان ۳۵ درصد افزایش یابد. این نوع از اصلاح‌ها نه تنها از نظر اصول بودجه‌نویسی قابل توجه نیست، بلکه نشان‌دهنده ضعف دستگاه متولی بودجه است که دقت لازم را در تهیه بودجه نکرده است. زیرا با اعتبارات ناچیز حرکتی بزرگ انجام می‌گردد و در نهایت دولت، مجلس را در محظورات قرار می‌دهد.

دلایل توجیهی لوایح اصلاحیه بودجه

بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، لوایحی که از سوی دولت تقدیم مجلس می‌گردد باید دلایل توجیهی داشته باشد.

معمولاً بخشی از این دلایل در مقدمه توجیهی لایحه بیان می‌شود و بخشی دیگر، که تاحدودی تفصیلی‌تر است، از طرف رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، یا هنگام بررسی فوریت لایحه یا در زمان بررسی آن، ارائه می‌گردد.

در جدول شماره (۳) دلایل توجیهی لوایح اصلاحیه بودجه طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۷۵ که از مقدمه توجیهی لوایح و متن مذاکرات مجلس استخراج گردیده، ارائه شده است.

جدول ۳- دلایل توجیهی لوایح اصلاحیه بودجه طی سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۷۵

سال	دلایل توجیهی لوایح اصلاحیه بودجه
۱۳۷۵	<p>۱. افزایش درآمد موضوع بند دج ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور (الزایش درآمدهای ارزی به میزان ۲ میلیارد دلار)</p> <p>۲. تأمین و پرداخت به موقع حقوق و مزایای کارکنان لشکری و کشوری دولت در راستای تعدیل حقوق کارمندان و بر اساس مصوبات قانونی (نصیره ۴۸ قانون برنامه دوم توسعه و قانون نظام هماهنگ)</p> <p>۳. در اجرای حکم نصیره ۶۴ قانون برنامه دوم توسعه آموزش و پرورش با ۲۰۰۰ میلیارد ریال کسری بودجه در سال ۱۳۷۵ مواجه است.</p>
۱۳۷۶	<p>۱. تأمین هزینه‌های ضروری جاری شامل پاداش پایان سال کارکنان دولت (جدیدی)</p> <p>۲. عدم تحقق درآمدهای نفتی (در بودجه قیمت یک بشکه نفت خام ۱۷/۵ دلار پیش‌بینی شده بود که به طور متوسط تا زمان اصلاحیه بشکه‌های ۱۶/۵ دلار تحقق یافته بود یعنی ۲۵۰۰ میلیارد ریال تحقق نیافته بود)</p> <p>۳. عدم تحقق درآمد مابه‌التفاوت فروش ارز (حدود ۱۸۰۰ میلیارد ریال)</p> <p>۴. عدم فروش اوراق مشارکت (۲۰۰۰ میلیارد ریال)</p> <p>۵. عدم تحقق درآمد سود بازرگانی.</p> <p>(جمعاً حدود ۷۵۰۰ تا ۸۵۰۰ میلیارد ریال از درآمدهای دولت تحقق نیافته بود)</p> <p>۶. بنیاد شهید آموزش و پرورش، دفاع و سایر دستگاه‌ها حدود ۲۷۰۰ میلیارد ریال کسری هزینه‌های جاری دارند.</p>
۱۳۷۷	<p>۱. عدم تحقق درآمدهای نفتی (در بودجه قیمت یک بشکه نفت خام ۱۶ دلار پیش‌بینی شده بود که در شش ماهه اول سال ۱۳۷۷ بشکه‌های ۱۰/۷ دلار تحقق یافته بود)</p> <p>۲. تأمین اعتبار برای برخی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر از قبیل حقوق کارکنان وزارت آموزش و پرورش، حقوق خانواده معظم شهدا، حقوق و پاداش پایان سال کارکنان بازنشسته نیروهای انتظامی و تأمین کسری سود اوراق مشارکت عرضه شده در سال ۱۳۷۶.</p> <p>(جمعاً حدود ۱۹ هزار میلیارد ریال دولت کسری بودجه دارد)^۱</p>

پورسی دلایل توجیهی لوایح اصلاحیه بودجه

۱. یکی از اصلی‌ترین دلایل اصلاحیه‌های قوانین بودجه (در ۴ اصلاحیه از ۵ اصلاحیه) افزایش درآمدهای نفتی (در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸) و کاهش آن (در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷) بوده است. این نوسان، گویای وابستگی زیاد اقتصاد ایران و بودجه دولت به درآمد نفت است. درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، همواره بیش از ۵۰ درصد درآمدهای بودجه عمومی دولت را تشکیل داده است. این درآمدها یا توجه به پیش‌بینی میزان تولید و صادرات نفت خام - که تا حدود زیادی متغیر درونی و تحت کنترل است - و قیمت نفت خام - که اصولاً متغیری برون‌زا بوده و متأثر از تحولات اقتصادی جهان در بازارهای بین‌المللی نفتی تعیین می‌شود - برآورد می‌گردد. لذا نوسانات آن

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی جلسه مورخ ۱۳۷۷/۱۲

ادامه جدول ۳- دلایل توجیهی لوایح اصلاحیه بودجه طی سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۷۵

سال	دلایل توجیهی لوایح اصلاحیه بودجه
۱۳۷۸	<p>۱. تأمین هزینه‌های جاری ضروری دستگاه‌های اجرایی نظیر آموزش و پرورش، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و همچنین کسری پاره‌ای از ردیف‌های اعتباری مانند ردیف‌های بیمه خدمات درمانی، صندوق بازنشستگی کشوری و کسری پارانه فرآورده‌های نفتی مورد نیاز کشور و کالا و خدمات صنعتی و اعتبارات جایزه اوراق مشارکت.</p> <p>۲. افزایش درآمدهای نفتی به واسطه افزایش قیمت نفت (در بودجه قیمت نفت خام بشکه‌ای ۱۱/۸ دلار پیش‌بینی شده بود ولی تازمان اصلاحیه بودجه به طور متوسط بشکه‌ای ۱۷ دلار تحقق یافته بود)</p> <p>۳. افزایش پاداش خدمت پایان سال (عیدی) از ۳۰ هزار تومان به ۵۰ هزار تومان به واسطه بهبود وضع دولت.</p> <p>۴. عدم پیش‌بینی ردیف بودجه‌ای برای طرح کمک به برفی کردن چاه‌های آب که در سال ۱۳۷۷ تصویب شده بود.</p> <p>۵. مشکل اجرای تبصره (۴۵) قانون بودجه بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.</p>
۱۳۷۹	<p>۱. تأمین بخشی از هزینه‌های ضروری جاری برخی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از جمله تأمین پرداخت حقوق و مزایا و عیدی (پاداش) کارکنان دولت و بازنشستگان و موظفین لشکری و کشوری (۸۳۰۰ میلیارد ریال کسری بودجه در اعتبارات جاری وجود دارد)</p> <p>۲. کسری بودجه ناشی از انتقال دیون از سال ۱۳۷۸ به ۱۳۷۹ مانند وزارت آموزش و پرورش.</p> <p>۳. تصویب قوانین تعهدآور در ماه‌های اول سال ۱۳۷۹ یا مصوبات دولت. به عنوان مثال در اردیبهشت ماه ۱۳۷۹ مجلس اصلاحاتی در قانون بازنشستگی داشت که حداقل برای اجرای این قانون و عطف به ماسبق کردن آن حدود ۵۰ میلیارد تومان بار مالی داشت. یا مانند تکلیف مجلس درباره تبدیل کارانه به حق جذب در چند دستگاه و تسری آن به نیروهای نظامی و انتظامی که خود موجب شده این نیروها با کسری محسوس روبرو شوند.</p> <p>۴. کسری اعتبار صندوق بازنشستگی کشوری.</p> <p>۵. عیدی بازنشستگان که هر ساله در اصلاحیه‌های بودجه مجوز آن گرفته شده است.</p>

متأثر از قیمت نفت خام در بازارهای جهانی است. به رغم پیشرفت قابل توجه در پیش‌بینی‌های اقتصادی، هنوز هم امکان برآورد قیمت نفت خام با حداقل تورش (خطا) میسر نیست. از این رو، عدم امکان تحقق نزدیک به واقع درآمدهای نفتی تا حدودی، قابل توجیه است و بایسته آن است که برای جلوگیری و کاهش آثار منفی نوسانات درآمدهای نفتی بر بودجه دولت، وابستگی آن را به درآمدهای نفتی کاهش دهیم.

اما آن چه به نظر قابل توجیه نیست، عدم توجه به پیش‌بینی‌های حداقلی موجود است. به عنوان

مثال، در قانون بودجه سال ۱۳۷۶ قیمت یک بشکه نفت خام ۱۷/۵ دلار پیش‌بینی شده بود، ولی به دلیل تحولات جهانی در سال ۱۳۷۶ روند رو به کاهش قیمت نفت خام آغاز گردید و این پیش‌بینی تحقق نیافت. اما در همان مقطع زمانی - که قیمت نفت روندی نزولی داشت و پیش‌بینی می‌شد این روند نزولی قیمت‌ها ادامه داشته باشد^۱، - بودجه سال ۱۳۷۷ باقیمت ۱۶ دلار در هر بشکه نفت خام بسته شد. با آغاز سال ۱۳۷۷ روند نزولی قیمت‌های نفت تشدید گردید به گونه‌ای که در شش ماهه اول سال ۱۳۷۷ یک بشکه نفت خام صادراتی ایران به طور متوسط ۱۰/۷ دلار به فروش رسید. همین اتفاق موجب شد بودجه سال ۱۳۷۸ باقیمت بشکه‌ای ۱۱/۸ دلار بسته شود ولی در عمل، نفت بشکه‌ای ۱۷ دلار در سال ۱۳۷۸ به فروش رسید.

چنین روندی حاکی از این است که پیش‌بینی‌های حداقلی قیمت نفت خام، تحت الشعاع کامل انتظارات برنامه‌ریزان و نمایندگان در زمان تهیه و تنظیم و تصویب بودجه است. اگر قیمت نفت بالا باشد بودجه با انتظارات خوشبینانه بسته می‌شود و اگر قیمت آن پایین باشد بودجه با انتظارات بدبینانه بسته می‌شود. با نگاهی به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، هنگام تقدیم لوایح اصلاحیه بودجه صحت مدعای فوق روشن می‌شود. مثلاً هنگام بحث درباره لایحه اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۷۸ (در دفاع از لایحه) مطرح شد که چون در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ قیمت نفت در بازارهای جهانی فوق‌العاده پایین بود، مجلس با توجه به قیمت نفت سعی کرد سقف بودجه را در قالب اعداد و ارقامی پایین‌تر از نیازهای واقعی دستگاه‌ها ببندد.

متعاقب این استدلال، می‌توان چنین نتیجه گرفت؛ حال که وضع درآمدهای دولت بهبود یافته است، لذا این درآمدهای نفتی صرف نیازهای سیری‌ناپذیر دستگاه‌های دولتی شود.

چنین نگرشی به بودجه‌ریزی، موجب شده که علی‌رغم تأکید برنامه دوم توسعه بر کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی، هر ساله از طریق اصلاحیه‌های بودجه (به ویژه زمانی که درآمدهای نفتی افزایش می‌یابد) شاهد تداوم وابستگی بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی باشیم. به عنوان مثال در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ پیش‌بینی شده بود ۳۰/۷ درصد از سهم درآمدهای بودجه عمومی را مالیات‌ها، ۳۷ درصد نفت و فروش ارز ناشی از آن و ۳۲/۳ درصد سایر درآمدها باشد. اما اصلاحیه بودجه، موجب شد این نسبت‌ها به ترتیب ۲۶/۷، ۲۷/۱ و ۲۵/۶ شود. این عمل ماهیتاً به معنای افزایش وابستگی هر چه بیش‌تر بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی

۱. نگاه کنید به: مرکز پژوهش‌ها، گزارش‌های بازار نفت، شماره‌های سه ماهه چهارم سال ۱۳۷۶.

به میزان ۲۷/۳ درصد است و جالب، این که یکی از محل های مصرف این درآمد مازاد نفتی، افزایش عیدی کارکنان دولت (از ۳۰ هزار تومان به ۵۰ هزار تومان) تعیین گردید با این استدلال که وضع مالی دولت بهبود یافته است.

آثار منفی وابستگی بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی در سال هایی که با کاهش این درآمدها مواجه هستیم بیش تر است، زیرا همواره کسری بودجه از طریق افزایش استقراض از سیستم بانکی (بانک مرکزی) تأمین مالی می شود و در نتیجه افزایش نقدینگی و تشدید تورم را در پی دارد. به عنوان مثال در سال ۱۳۷۷ به دلیل عدم تحقق درآمدهای نفتی دولت در اصلاحیه بودجه (با کسب مجوز استقراض از سیستم بانکی) مبلغ ۶۶۳۶ میلیارد ریال استقراض کرد که نسبت به پیش بینی قانون بودجه از صفر به شش هزار میلیارد ریال افزایش یافت (در قانون بودجه پیش بینی شده بود از سیستم بانکی استقراضی صورت نگیرد).

۲. تأمین و پرداخت پاداش پایان سال کارکنان دولت (عیدی)، به ویژه عیدی بازنشستگان، یکی از دلایل توجیهی اصلاحیه های بودجه طی سال های اخیر بوده است که هر ساله مجوز آن در اصلاحیه های بودجه گرفته شده است.

تکرار هر ساله درخواست این مجوز در اصلاحیه های بودجه، موجب شده که یک امر بدیهی فرض شود به گونه ای که ریاست وقت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در دفاع از فوریت لایحه اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۷۹ بیان کردند: «هر ساله ما در اصلاحیه بودجه مجوز پرداخت عیدی بازنشستگان را گرفته ایم»^۱

از آن جا که معمولاً حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد اعتبارات جاری دستگاه های اجرایی مربوط به هزینه های پرسنلی است^۲، لذا واحد کارگزینی همواره موظف است آمارها و اطلاعات مورد نیاز واحد بودجه را برای پیش بینی هزینه های پرسنلی تهیه و استخراج کند. عیدی (پاداش) پایان سال نیز یکی از اقلام ماده ۲ هزینه ها (مزایا و کمک ها) فصل هزینه های پرسنلی است که از محل اعتبارات جاری تأمین و پرداخت می شود. از این رو، برآورد عیدی کارکنان دولت و تغییرات سالانه آن به آسانی امکان پذیر است و پدیده ای غیرمنتظره و پیش بینی نشده نیست که دستگاه بودجه ریزی کشور نتواند دقیقاً آن را برآورد کند. یا تعهدی نیست که دولت یا مجلس در سال اجرای بودجه تصمیم به پرداخت آن کنند و اعتبار آن پیش بینی نشده باشد. همین استدلال درباره سایر اقلام هزینه های پرسنلی مانند

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی - جلسه ۸۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۲۵
 ۲. فروغی، علی رضا، ص ۳۰۲.

حقوق کارکنان وزارت آموزش و پرورش، حقوق خانواده معظم شهدا، حقوق و مزایای نیروهای مسلح، حقوق و پاداش پایان سال کارکنان بازنشسته نیروهای انتظامی و غیره (که در اصلاحیه‌های بودجه به عنوان دلیل توجیهی ذکر می‌شوند) صدق می‌کند.

بنابراین چهار فرض قابل تصور است:

الف- واحدهای بودجه دستگاه‌های اجرایی و دستگاه بودجه‌ریزی کشور در برآورد این اقلام از روش‌های ناکارآمد و نامناسبی استفاده می‌کنند که دارای خطای پیش‌بینی زیادی است.

ب- هنگام تصویب بودجه، مجلس بدون در نظر گرفتن تعداد دقیق کارکنان دولت از میزان هزینه‌های پرسنلی (اعتبارات جاری) می‌کاهد.

ج- دستگاه‌های اجرایی در صرف اعتبارات جاری خود، اولویت را به هزینه‌های غیرپرسنلی داده‌اند و در عین حال صرفه‌جویی‌های مقرر در هزینه‌های جاری را - که هر ساله در قوانین بودجه پیش‌بینی می‌شود - رعایت نکرده‌اند و بدین ترتیب، در پرداخت هزینه‌های پرسنلی با کسری اعتبار مواجه شده‌اند.

د- دستگاه‌های اجرایی معتقدند که دولت بالاخره هزینه‌های پرسنلی را تأمین می‌کند لذا در سرشکن کردن اعتبارات به سهم هزینه‌های غیرپرسنلی بهای بیش‌تری می‌دهند.

تجربه سنوایی که قوانین بودجه، اصلاحیه نداشته است احتمال درست بودن فرض اول را کم می‌کند. همچنین، تجربه تصویب بودجه‌های سنوایی در سال‌های قبل در مجلس شورای اسلامی، محتمل بودن فرض دوم را نیز رد می‌کند. از این رو، محتمل‌ترین فروض، فرض سوم و چهارم یعنی سوء مدیریت دستگاه‌های اجرایی در صرف اعتبارات جاری سالانه است.

۳. کسری اعتبار دستگاه‌های اجرایی برای تعدیل حقوق و مزایای کارکنان همواره یک‌سنت همیشگی، دلایل اصلاحیه‌های بودجه بوده است. دلیل فوق از دو منظر قابل قبول نیست. اول، برخی از دستگاه‌های اجرایی بدون توجه به این که آیا اعتبار پیش‌بینی شده تحقق پیدا خواهد کرد یا خیر، اقدام به صدور احکام تعدیل حقوق و مزایا کرده‌اند. در حالی که طبق اصول بودجه و مفاد ماده واحده ابتدا باید اعتبار لازم در ردیف بودجه‌ای پیش‌بینی شود سپس احکام هزینه‌ای صادر شود. بدین ترتیب دستگاه‌های مزبور با کسری اعتبار هزینه‌های پرسنلی مواجه می‌شوند و دولت و مجلس را در مقابل عمل انجام شده قرار می‌دهند. البته این ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و دستگاه بودجه‌ریزی کشور تا حدود زیادی ناشی از احکام قانونی است که در سال قبل از اجرای بودجه یا در تبصره‌های بودجه به تصویب رسیده است، اما سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

اعتبار لازم برای اجرای این قوانین را در لایحه بودجه پیش‌بینی نکرده است و دستگاه‌ها تحت فشار کارکنان خود اقدام به صدور احکامی کرده‌اند که اعتبار لازم در ردیف بودجه‌ای برای پرداخت آن نداشته‌اند. در این میان ذی‌حساب مسئولیت مستقیم دارد.

دوم این که، طی سال‌های برنامه دوم توسعه یکی از شیوه‌هایی که در بودجه‌ریزی متداول گردید، پیش‌بینی منابع درآمدی برای برخی از دستگاه‌ها در تبصره‌های بودجه و ایجاد هزینه از محل همان درآمدها است. تجربه سال‌های اخیر نشان داده این شیوه در اجرا، نظام بودجه‌ریزی کشور را دچار مشکل کرده است. زیرا اگر درآمدهای فوق به هر دلیلی تحقق پیدا نکنند، دولت موظف است به واسطه حکم قانونی هزینه‌های تعهد شده را تأمین و پرداخت کند و چون پرداخت آن‌ها با سقف مصوب اعتبارات جاری امکان‌پذیر نیست، لذا اقدام به اصلاح بودجه می‌نماید. به عنوان مثال در قانون بودجه سال ۱۳۷۶ در بند ۵۵ تبصره ۸ پیش‌بینی شده بود که وزارت آموزش و پرورش، عوارضی را وصول و از محل آن اقدام به تعدیل حقوق و فوق‌العاده شغل معلمان و کارکنان خود کند. اما وزارت آموزش و پرورش نه تنها نتوانسته این درآمدها را وصول کند، بلکه از طریق صدور احکام مزبور برای دولت ایجاد تعهد کرده بود و دولت، ناچار برای پرداخت‌ها متوسل به اصلاحیه بودجه گردید. وقتی وظیفه اصلی وزارت دارایی (وصول عوارض و مالیات‌ها) به وزارت آموزش و پرورش منتقل می‌گردد، طبیعی است که این دستگاه نمی‌تواند درآمد پیش‌بینی شده را وصول کند، زیرا امکانات تخصصی این کار را ندارد. لذا اشکال اساسی در بیان تبصره است و مجلس نباید چنین تبصره‌هایی را بپذیرد.

۴. از دیگر دلایل اصلاحیه‌های بودجه، تصویب قوانین تعهدآور در سال اجرای بودجه توسط مجلس است.

«تسری و عطف به ماسبق کردن احکام قوانین» از مهم‌ترین قوانین تعهدآور است. تصویب قوانین بدون این که منابع مالی لازم برای تأمین هزینه‌های آن پیش‌بینی شود، هر چند تحت تأثیر عوامل مختلف سیاسی و اجتماعی و اقتصادی است، لکن با کمی دقت در قانونگذاری قابل کاهش است. به عنوان مثال از مهم‌ترین قوانین تعهدآور مصوب سال‌های اخیر، قوانین مرتبط با تعدیل حقوق‌ها، مزایا و پاداش کارکنان دولت و بازنشستگان بوده است. نگاهی به این قوانین و اصلاحیه‌های پی در پی، گویای این واقعیت است که قبل از تصویب آن‌ها بررسی‌های کارشناسی لازم درباره امکان اجرایی و شمول آن قوانین صورت نگرفته است. فقدان نگرش سیستمی و نظام‌مند در این قوانین، موجب شده که هر ساله دولت و مجلس تحت فشار کارکنان و بازنشستگانی که شمول حکم این قوانین آن‌ها را در بر نمی‌گیرد اقدام به اصلاح قوانین مزبور کنند و در عین حال تعهدات مالی زیادی

را بر بودجه تحميل کنند. قانون نظام هماهنگ پرداخت و قانون پرداخت پاداش پایان خدمت، بارزترین قوانین از این نوع هستند.

در هر حال، به نظر می‌رسد مجوزهایی که در تبصره‌های بودجه یا سایر قوانین دیگر برای افزایش حقوق، پاداش و مزایا و مواردی از این دست صادر می‌شود باید منبعی برای پرداخت آن‌ها پیش بینی شود و منبعی که پیش بینی می‌شود باید مشخص و معین بوده و امکان تحقق آن کاملاً بررسی شده باشد. لذا بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید چارچوب ضوابط ارائه بودجه و تبصره‌های آن در قانونی مدون به تصویب برسد تا احکام صادره در طی سال با آن قانون قابل تطبیق باشد.

مقایسه تطبیقی لوایح و قوانین اصلاحیه بودجه

تجربه نشان می‌دهد که معمولاً هر اصلاحیه‌ای - که توسط دولت در زمینه بودجه به مجلس آورده می‌شود - مواردی بر هزینه‌های دولت اضافه می‌گردد و همین مسأله، کسری بودجه را تشدید کرده است. این مسأله، زمانی بیش‌تر صدق می‌کند که دولت به دلیل افزایش درآمد قصد اصلاح بودجه را داشته باشد. مثلاً در سال ۱۳۷۵ دولت به واسطه افزایش درآمدهای نفتی اقدام به ارائه اصلاحیه بودجه کرد، اما مصوبه مجلس مبلغ ۸۰۰ میلیارد ریال به هزینه‌های دولت اضافه کرد.

جدول ذیل، مقایسه تطبیقی لوایح و قوانین اصلاحیه بودجه را طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۷۹ نشان می‌دهد.

البته لازم به تذکر است که تغییرات صورت گرفته در مجلس بر لایحه اصلاحیه بودجه، همواره موجب افزایش هزینه‌های دولت نمی‌شود، بلکه برخی از آن‌ها موجب تقویت لایحه می‌گردد. از جمله، می‌توان به تعیین سقف فروش ارز و سقف تخصیص اعتبارات عمرانی در اصلاحیه سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸ اشاره کرد.

جمع‌بندی

قانونگذار، دو مکانیسم را برای جا به جایی و اصلاح ارقام بودجه پیش‌بینی کرده است. یکی، جا به جایی اعتبارات جاری و عمرانی در داخل برنامه‌ها و فصول هزینه‌ها و دیگری، اصلاح بودجه از طریق جا به جایی کلی اعتبارات جاری و عمرانی.

اولین روش در واقع اصل انعطاف‌پذیری بودجه است و مجوز آن سالانه در تبصره‌های بودجه تصویب می‌شود. در این روش، هر دستگاه اجرایی می‌تواند اعتبارات جاری و عمرانی خود را معمولاً ۱۰ تا ۱۵ درصد در داخل برنامه‌ها و فصول جا به جا کند. اما اگر دولت به هر دلیلی بخواهد بیش از

جدول ۲

عنوان سال	تغییرات قانون نسبت به لایحه
۱۳۷۵	<p>لایحه دولت مشتمل بر ماده واحده و ۲ تبصره بود، ولی مصوبه مجلس ۴ تبصره دیگر به آن اضافه و ماهیت تبصره ۲ لایحه را کلاً تغییر داد. تغییرات داده شده عبارت بودند از:</p> <p>۱. تعیین سقف تخصیص اعتبارات عمرانی (ملی و استانی) به میزان حداقل ۹۲ درصد</p> <p>۲. تبصره ۲ لایحه لغو و تبصره زیر جایگزین آن شد: درآمدهای ارزی از ۱۴۳۲۸۸ میلیون دلار به ۱۶۱۵۵۸ میلیون دلار افزایش یافت و نسبت به مازاد بر این مبلغ حکم مندرج در جزء یک بند «ب» تبصره ۲۹ قانون بودجه ۱۳۷۵ جاری گردید</p> <p>۳. اختصاص مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال از محل اعتبارات ماده واحده برای تکمیل، تجهیز و راه اندازی بیمارستان‌های مصوب مجلس به وزارت مسکن و شهرسازی</p> <p>۴. اختصاص مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال از سقف اعتبارات ماده واحده برای پروژه‌های عمرانی تأمین آب، برق و راه روستایی به وزارت جهادسازندگی</p> <p>۵. تعیین شرط فروش ارز مازاد در جهت رفع نیازهای ارزی بخش‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری تولیدی با اولویت بخش کشاورزی و صنایع وابسته به آن.</p>
۱۳۷۶	<p>مصوبه مجلس نسبت به لایحه هیچ تغییری نکرد و لایحه دولت عیناً به تصویب رسید.</p>

درصدهای مشخص شده، تبصره‌های بودجه در ارقام بودجه را اصلاح کند و جابه جایی صورت دهد باید مجوز لازم را از مجلس کسب کند. بدین ترتیب باید نیازهای خود را در قالب لایحه «اصلاحیه بودجه» تقدیم مجلس کند.

از آن جا که بودجه سندی حاوی پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها برای یک سال مالی است، مانند هر برآورد دیگری امکان عدم تحقق ارقام آن بیش از واقع یا کم‌تر از واقع (به ویژه درآمدهای بودجه) وجود

ادامه جدول ۲

سال	عنوان	تغییرات قانون نسبت به لایحه
۱۳۷۷		<p>۱. تبصره ۱ لایحه به شکل زیر تغییر کرد: الف) اضافه کردن مجوز لازم مبتنی بر «تأیید سازمان برنامه و بودجه» برای جابه جایی اعتبارات جاری؛ ب) تعیین سقف ۷۰ درصدی برای کاهش اعتبار هر یک از طرح های عمرانی نیمه تمام؛ ج) تعیین سقف ۵۰ درصد برای کاهش اعتبار هر یک از طرح های ملی برای افزایش اعتبار طرح های ملی استان های دیگر.</p> <p>۲. تبصره ۷ لایحه دولت حذف گردید که درباره واریز ۵۰ میلیارد ریال از محل درآمد حاصل از واگذاری سهام در سال ۱۳۷۷ توسط سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به حساب درآمد عمومی بود.</p> <p>۳. جزء ۲ بند «و» تبصره ۸ لایحه دولت حذف گردید که درباره حذف یک درصد از وجوه سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان در زمینه آموزش و تربیت کارمندان بود.</p> <p>۴. تبصره ۹ لایحه دولت که درباره تشکیل شرکت های عمران شهر های جدید با مشارکت بخش غیر دولتی بود حذف گردید.</p>
۱۳۷۸		<p>۱. تبصره ۱ لایحه به شکل زیر تغییر داده شد: رقم ۲۱۸۸۲ میلیارد ریالی درآمد پیشنهادی دولت به ۲۲۷۹۹ میلیارد ریال تغییر یافت و سقف فروش ارز مازاد نیز ۸۰۰ میلیون دلار تعیین گردید.</p> <p>۲. تبصره ۲ و ۳ لایحه عیناً به تصویب رسید.</p> <p>۳. به تبصره ۲ لایحه علاوه بر موارد مندرج مبلغ ۱۵۵ میلیارد ریال جهت پرداخت عیدی به خانواده های تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی اضافه شد.</p> <p>۴. تبصره ۵ و ۶ لایحه عیناً به تصویب رسید.</p> <p>۵. تبصره های ۶، ۷، ۸، ۹ و ۱۰ به شرح زیر به لایحه دولت اضافه گردید:</p> <p>تبصره ۶- افزایش اعتبار ردیف پلارانه فرآورده های نفتی (ردیف ۲۲۰۰۰۱) به میزان ۱۸۰ میلیارد ریال.</p> <p>تبصره ۷- افزایش اعتبار ردیف طرح های آب (ردیف ۴۲۰۵۰۶) به میزان ۶۰۰ میلیارد ریال از محل فروش ارز مازاد صادرات نفت خام.</p> <p>تبصره ۸- افزایش ده درصدی تخصیص طرح های عمرانی استانی نسبت به طرح های عمرانی ملی.</p> <p>تبصره ۹- افزایش اعتبار موضوع حق بازنستگی تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ (ردیف ۵۰۳۳۳۷) به میزان یکصد میلیارد ریال.</p> <p>تبصره ۱۰- افزایش سقف اعتبارات جاری آموزش و پرورش - پاداش و سرخصی معلمان مناطق محروم - (ردیف ۱۲۷۵۰۰) به میزان یکصد میلیارد ریال.</p>
۱۳۷۹		<p>مصوبه مجلس نسبت به لایحه هیچ تغییری نکرد و لایحه دولت عیناً به تصویب رسید.</p>

دارد. از این رو به نظر می‌رسد «اصلاحیه بودجه» امری طبیعی باشد. اما آیا این حکم در مورد اصلاحیه‌های بودجه سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۷۹ نیز صدق می‌کند؟ بررسی انجام شده نشان می‌دهد به دلایل زیر اصلاحیه‌های سال‌های اخیر بودجه رانمی‌توان «امری طبیعی» ناشی از برآوردی بودن بودجه تلقی کرد.

۱. ماهیت اصلی تمام اصلاحیه‌های بودجه سال‌های اخیر، حتی سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸- که مازاد درآمد ارزی وجود داشته است ۱- کسری بودجه بوده است و دولت از طریق این اصلاحیه‌ها درصدد کسب مجوز لازم برای تأمین منابع مالی بوده است. در ادبیات بودجه «کسری بودجه» عبارت است از زیاده‌های هزینه‌ها نسبت به درآمدها که در دو زمان قابل تشخیص است. یکی در هنگام تهیه و تنظیم بودجه، کسری بودجه قابل پیش‌بینی است و دیگری، هنگام اجرای بودجه. به دلیل هزینه‌های پیش‌بینی نشده یا عدم تحقق درآمدها ممکن است کسری بودجه رخ دهد. در حالت اول روش‌های تأمین مالی کسری بودجه در سند بودجه پیش‌بینی می‌شود و در حالت دوم شیوه‌های تأمین کسری بودجه در لایحه «اصلاحیه بودجه» یا «متمم بودجه» ارائه می‌گردد. نگاهی به دلایل ارائه شده برای کسری بودجه‌های سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۷۹ نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از این کسری‌ها هنگام تهیه و تنظیم بودجه قابل پیش‌بینی بوده است یا با کمی دقت در برآوردها، امکان جلوگیری از وقوع آن وجود داشته است. در عین حال، اگر کسری هم وجود داشته باید شیوه تأمین آن در سند بودجه پیش‌بینی می‌گردید. به نظر می‌رسد اتخاذ چنین رویه‌ای (عدم پیش‌بینی کسری بودجه در لایحه بودجه) چهار علت داشته باشد:

الف- مذموم بودن کسری بودجه در نزد برنامه‌ریزان بودجه، نمایندگان مجلس و افکار عمومی موجب شده از درج شفاف و صریح آن در سند بودجه خودداری شود و با ترفندهای گوناگون از قبیل زیاد نشان دادن «سایر درآمدها» و طبقه‌بندی غیر شفاف درآمدهای بودجه‌ای، عدم وجود کسری بودجه به عنوان نقطه قوت توجیه شود.

ب- درصدهای مجاز برای جا به جایی اعتبارات جاری و عمرانی در قوانین بودجه به علت عدم امکان تخصیص صددرصد اعتبارات عمرانی در طول سال مالی، دست دولت را برای استفاده از اعتبارات عمرانی برای هزینه‌های جاری بسته است و دولت از طریق اصلاحیه‌های بودجه، مجوزهای لازم را کسب می‌کند.

ج- استفاده از شیوه تأمین مالی هزینه‌ها از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های دستگاه‌های هاشیوه‌ای است که

۱. هر چند که مازاد درآمد ارزی وجود داشته است، اما به دلیل عدم تحقق سایر درآمدها و عدم پیش‌بینی صحیح هزینه‌ها دولت با کمبود منابع مالی مواجه شده است.

به علت فقدان مدیریت کارآمد و دستورالعمل‌ها و خط‌مشی‌های مشخص انجام آن منطبق با وضعیت فعلی دستگاه‌های اجرایی نیست و لذا دستگاه‌های اجرایی را با عدم پرداخت هزینه‌های ضروری مواجه کرده است.

د- نگرش غلط دستگاه‌های اجرایی به مفهوم کسری بودجه.

از نظر اجرایی، مفهوم مشخص کسری بودجه کاهش تخصیص نسبت به اعتبار مصوب است. اما بسیاری از دستگاه‌ها بدون توجه به اعتبار مصوب خود همواره از نیازهای شان صحبت می‌کنند و منظور آن‌ها از کسری بودجه این است که نسبت به نیازهایشان، کسری دارند. پذیرش بودجه ریزی به معنای پذیرش این اصل است که همواره امکانات از نیازها کم‌تر است و دولت و مجلس سعی می‌کنند متناسب با امکاناتی که وجود دارد نیازهای دستگاه‌ها را برطرف کنند و اصولاً امکان تأمین نیازهای همه دستگاه‌ها وجود ندارد.

۲. براساس ماده واحده بودجه که هر ساله در قانون تکرار می‌شود در حدود وصولی درآمدها باید هزینه کرده. حال اگر درآمدهای مالیاتی یا سایر درآمدها حاصل نشد چه اقدامی باید کرد؟ آیا باید از فروش بیش‌تر نفت استفاده کرد و در نتیجه موجب اتکای بیش‌تر بودجه کشور به درآمدهای نفتی شد؟ یا این که به همان نسبت از هزینه‌ها کاست؟

تجربه سال‌های اخیر نشان داده که دولت و مجلس بیش‌تر راه لول، یعنی افزایش فروش نفت یا استفاده از مازاد درآمدهای نفتی را انتخاب کرده‌اند و این روش، از طریق اصلاحیه‌های بودجه صورت گرفته است. طرفه آن که در دو سال ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸ که اقتصاد کشور با مازاد درآمد نفتی مواجه شد، در بند هب تبصره ۲۹ قانون بودجه همان سال‌ها دولت مکلف شده بود در صورت افزایش درآمد ارزی بیش‌تر از میزان پیش‌بینی شده آن را صرف پرداخت بدهی‌های خارجی کند. لذا حکم مشخص و روشنی وجود داشته است و دیگر ضرورتی به اصلاحیه بودجه نبوده است. اما دولت در توجیه اصلاحیه بودجه علم تحقق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها را بیان کرده است.

۳. عدم دقت و توجه به قوانین موجود در تهیه و تنظیم بودجه سالانه موجب شده در حین اجرای بودجه دستگاه‌های اجرایی اقدام به ایجاد تعهداتی کنند که بار مالی آن در بودجه برآورد نشده است. به عنوان مثال تعهدات ناشی از اجرای تبصره ۲۸ و ۶۴ قانون برنامه دوم توسعه که در بودجه سال ۱۳۷۵ دیده نشده بود یا تعهدات ناشی از قانون کمک به برقی کردن چاه‌های آب (مصوب ۱۳۷۷) که در بودجه سال ۱۳۷۸ دیده نشد.

۴. تصویب قوانین تعهدآور برای دولت توسط مجلس، بدون توجه به بار مالی آن در سال اجرای بودجه

از دیگر دلایل «اصلاحیه های بودجه» سال های اخیر بوده است. هر چند این مصوبه ها، اصلاحیه های بودجه را توجیه پذیر می کنند، اما بیانگر فقدان نگرش سیستمی در تنظیم و تصویب قوانین در نهاد قانونگذار کشور است که جلوه بارز آن را می توان در تنظیم و تصویب قوانین و مقررات مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دستگاه های اجرایی و نهادهای دولتی مشاهده کرد که هر چند وقت یک بار مجلس اصلاحیه ای بر آن ها تصویب می کند که به تبع آن، بار مالی جدیدی بر بودجه دولت تحمیل می شود و دولت نیز در سال اجرای بودجه، نیازمند اصلاحیه بودجه است.

۵. ضعف دستگاه بودجه ریزی کشور در تهیه و تنظیم بودجه و ناکارآمدی شیوه های بودجه ریزی کنونی، موجب شده بودجه تنظیم شده دارای چنان ویژگی هایی باشد که در اجرا دچار مشکل شده و نیاز به اصلاحیه داشته باشد. از جمله این ضعف ها، می توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف- عدم لحاظ سود اوراق مشارکت منتشره در سال ۱۳۷۷ در قانون بودجه سال ۱۳۷۸

ب- مشکل اجرای تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۷۸ میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (نظام بودجه استانی)

ج- پیش بینی منابع درآمدی برای برخی از دستگاه ها در تبصره های بودجه و ایجاد مخارج از محل همان درآمدها که وصول آن ها جزء وظایف، مسئولیت و تخصص آن دستگاه ها نیست. مانند بند «د» تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۶

د- تعیین منابع تأمین مالی برای برخی از هزینه ها (مانند تعدیل حقوق ها و مزایای کارکنان) که امکان تحقق آن ها ضعیف است مانند جزء ۵ بند «د» تبصره ۸ و بند «ب» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ نکته آخر این که «اصلاحیه قوانین بودجه» فی نفسه مذموم نیست چرا که با توجه به برآوری بودن ارقام بودجه و احتمال وقوع پدیده های غیرمنتظره و پیش بینی نشده در طی سال اجرای بودجه، استفاده از آن نیز لازم است.

در عین حال، تذکر آن در قوانین موجود دلیلی بر ضرورت استفاده از آن است. اما، اگر قوانین بودجه هر ساله به عللی غیر از علل غیرمنتظره و پیش بینی نشده اصلاح شوند و بدین ترتیب موجب تغییر ماهیت بودجه از یک برنامه مالی به کیسه اعتباری گردند، در آن صورت اصلاحیه بودجه امری مذموم و مضر برای نظام بودجه ریزی و محاسباتی کشور است.