

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اجازه ایجاد ردیف مستقل به دولت برای مؤسسات آموزشی و
پژوهشی مصوب شورای گسترش آموزش عالی در بودجه سال ۱۳۸۶»

دوره هفتم - سال سوم

شماره ثبت:

۶۷۱

شماره چاپ:

۱۷۲۶

تاریخ چاپ:

۱۳۸۶/۲/۱۹

مقدمه

در مقدمه طرح مزبور وجود «پتانسیل و ظرفیت‌های» موجود در مؤسسات آموزشی و پژوهشی دلیل ارائه این پیشنهاد اعلام شده است. بدین ترتیب به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اجازه داده می‌شود که برای مؤسسات آموزشی و پژوهشی که تاکنون فاقد ردیف مستقل بودجه‌ای بوده‌اند بنا به تصویب شورای گسترش آموزش عالی و پیشنهاد هریک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و یا بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ردیف بودجه مستقل ایجاد نماید.

کلیات

۱. در بررسی‌های بودجه و در مراحل مختلف تهیه، تنظیم، تصویب و اجرای آن، محور اصلی مذاکرات و تصمیم‌گیری‌ها، دستگاه اجرائی است. با آن‌که یکی از پرسابقه‌ترین و معتبرترین طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای بر مبنای جایگاه و مسئولیت محاسباتی دستگاه اجرائی است، در حال حاضر بدون توجه به این نوع طبقه‌بندی‌ها طیف گسترده‌ای از کارگزاران اجرائی با ویژگی‌های حقوقی و ساختارهای مدیریتی متفاوت در بودجه کشور ظاهر می‌شوند که خود از علل پیچیدگی مراحل بررسی و دشواری در نیل به تفاهم در فرایند بودجه‌ای کشور است. به‌عنوان مثال به لحاظ دستگاه اجرائی، وزارت آموزش و پرورش یا نیروی انتظامی با حجم گسترده‌ای از کارکنان و انبوهی از وظایف و مسائل اساسی با یک پژوهشکده یا دانشگاه مترادف گرفته می‌شوند. این امر بررسی مسائل اساسی در بودجه را غیرممکن می‌سازد و توجه قوه مقننه را از بررسی مسائل اساسی و کلان کشور به بررسی مسائل خاص دستگاهی و منطقه‌ای معطوف می‌کند.

۲. ایجاد هر ردیف مستقل به منزله ایجاد یک مرکز مدیریتی و مالی، ذی‌حسابی و روش‌های اجرائی خاص است که در عمل چیزی بجز تجزیه مدیریت دستگاه‌های اجرائی و خروج از انسجام و حاکمیت دستگاه‌های اصلی نخواهد بود. در قانون اساسی، مسئولیت محاسباتی و پاسخگویی در قبال هزینه از محل منابع عمومی بر عهده وزیر (دارای رأی اعتماد از قوه مقننه) گذاشته شده است. بدین ترتیب امکان صدور جواز اختصاص اعتبارات بودجه‌ای به ردیف‌ها دستگاه‌های اجرائی وابسته، رده‌های مختلف سازمانی و حتی استان‌ها به لحاظ حقوقی با تردید مواجه است.

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات اجتماعی

شماره مسلسل:

۱۹۰۸۳۷۶

تاریخ انتشار:

۱۳۸۶/۳/۸

۳. به لحاظ مدیریتی، حضور طیف گسترده‌ای از مدیران رده‌های مختلف (وزارتخانه‌ها، ردیف‌های مستقل و ...) بخش عمومی در فرایند تهیه و اجرای بودجه منجر به گسترش گفتگوهای بودجه‌ای و طرح انتظارات، افزایش تنگناهای مالی و تأخیر در تفاهات بودجه‌ای می‌شود. تداوم و تشدید این وضع فرایند بودجه‌ای را پیچیده‌تر و فرهنگ هزینه‌ای را تقویت می‌کند و اعمال سلایق مدیران اجرائی رده‌های مختلف و وابستگی بیشتر فعالیت‌های اجتماعی به بخش خصوصی را سبب می‌شود.

ارزیابی مفاد طرح

۱. در بند «الف» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه تأکیدی در مورد داشتن ردیف مستقل برای مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مشاهده نمی‌شود. لذا استناد به این قانون موضوعیت ندارد.
۲. چنانچه مؤسساتی که باید ردیف بودجه‌ای مستقل داشته باشند فاقد ظرفیت درآمد اختصاصی باشند با توجه به تعریف درآمد اختصاصی در ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور نمی‌توان از سهم درآمد اختصاصی دستگاه اصلی کسر و به ردیف جدید اضافه نمود.
۳. در مورد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز چون طرح‌های مشخص در پیوست شماره (۱) قانون بودجه برای دانشگاه اصلی پیش‌بینی شده است نمی‌توان قسمتی از آن را کاهش و به دستگاه جدید اضافه نمود.
۴. مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی صرفاً تابع دو وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیستند. حدود ۵۰ نوع از این مؤسسات زیر نظر سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستقل هستند. بنابراین لازم است مشخص شود که آیا این‌گونه مؤسسات نیز مشمول طرح مذکور می‌شوند یا نه.

نتیجه‌گیری

۱. حق تأسیس و ایجاد نهادها که در طول اجرا بر بودجه عمومی بار مالی تحمیل می‌کنند از حقوق قوه مقننه است لذا گسترش چنین مؤسساتی توسط شورای گسترش آموزش عالی باید در چارچوب شرح وظایف دستگاه‌ها و با توجه به بار مالی آن باشد.
۲. اعتبارات مورد نیاز چنین مؤسساتی در لوایح بودجه در زیرمجموعه دستگاه‌های اصلی مدنظر قرار می‌گیرد. اگر امروزه چنین شیوه‌ای باعث ناکارآمدی اجرائی در تخصیص بهنگام اعتبارات به دستگاه‌های ذی‌ربط شده است موضوعی مربوط به درون قوه مجریه است و در دستگاه اصلی قابل حل و فصل است و نیازی به مصوبه جدید نیست.