

شماره چاپ: ۱۵۶۶

دوره هفتم - سال سوم

شماره ثبت: ۶۲۱

تاریخ چاپ: ۱۳۸۵/۹/۱۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح نحوه تشکیل کمیسیون برنامه و بودجه و
محاسبات و شیوه رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور
و متمم آن در مجلس شورای اسلامی»

دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۸۱۰۲

آذر ماه ۱۳۸۵

فهرست مطالب

الف) دلایل ارائه طرح.....	۱
ب) راهکارهای پیشنهادی طرح.....	۱
ج) ارزیابی طرح پیشنهادی.....	۲
د) نتیجه‌گیری.....	۱۱
پیوست‌ها.....	۱۳
منابع و مآخذ.....	۲۳

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

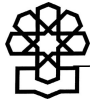
«طرح نحوه تشکیل کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و شیوه رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور و متمم آن در مجلس شورای اسلامی»

الف) دلایل ارائه طرح

۱. عدم مطابقت اختیارات و وظایف کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون تلفیق در مورد رسیدگی بودجه کل کشور.
۲. نامناسب بودن شیوه رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور و لوایح و طرح‌های متمم بودجه.
۳. عدم رضایت نمایندگان از فرایند رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور.

ب) راهکارهای پیشنهادی طرح

- جهت رفع آسیب‌های فوق الذکر دو دسته پیشنهاد در قالب مواد قانونی ارائه شده است:
۱. حذف کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به‌عنوان یک کمیسیون مستقل و تشکیل آن از طریق معرفی سه نفر از هریک از کمیسیون‌های تخصصی و چهار نفر از نمایندگان عضو کمیسیون امور اقتصادی (ماده ۱).
 ۲. تعیین سقف زمانی برای ارائه لایحه بودجه توسط دولت به مجلس شورای



اسلامی و تغییر شیوه رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور در مجلس شورای اسلامی (مواد ۲ تا ۱۱).

۳. بر اساس این طرح، نحوه بررسی لایحه بودجه و متمم آن در صحن علنی مانند لوایح عادی دو شوری خواهد بود. از طرف دیگر، کمیسیون اصلی بررسی کننده لایحه بودجه و متمم، به جای کمیسیون تلفیق، کمیسیون دائم برنامه و بودجه و محاسبات خواهد بود که ۳ نفر از هر کمیسیون تخصصی و ۴ نفر از کمیسیون امور اقتصادی را شامل می‌شود. نمایندگان علاوه بر عضویت در کمیسیون مربوطه می‌توانند عضو کمیسیون برنامه و بودجه نیز باشند و بر خلاف روش کنونی نمایندگان می‌توانند همزمان در دو کمیسیون عضویت داشته باشند. در روش جدید مدت زمان بررسی لایحه یا متمم تا تقدیم به صحن علنی ۵۸ روز (نزدیک به ۲ ماه) پیش‌بینی شده است که از حالت کنونی ۲۳ روز بیش‌تر است. در جدول پیوست ۲ روند کنونی با روند پیشنهادی طرح مقایسه شده است.

ج) ارزیابی طرح پیشنهادی**کلیات**

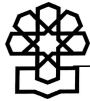
۱. به‌طور کلی مجلس خصلت دوگانه‌ای دارد. از یکسو توجه بخشی از نمایندگان به حوزه‌های انتخابیه منجر می‌شود که بین منافع حوزه‌ای برخی اعضای مجلس از یک طرف و منافع نهادی مجلس شورای اسلامی از طرف دیگر تعارضی مشاهده نمود. به عبارت دیگر، در برخی مواقع توجه بیش‌تر نمایندگان به خدمت به حوزه انتخاباتی یا



دستگاه‌های اجرائی مرتبط با وظایف کمیسیون، با منافع ملی مجلس در تدوین و تصویب قانونی منسجم، مناسب و مفید برای رفاه و امنیت ملی، در تعارض قرار می‌گیرد. گرایش اول، نمایندگان را به تأیید و تصویب مخارج گزاف در بودجه سوق می‌دهد در حالی که گرایش آخر قانونگذار را به نهادی محتاط و محافظه‌کار در امر هزینه‌ها تبدیل می‌کند. در این‌که قانونگذار، کدام یک از دو موضع یا سیاست‌های بالا را اتخاذ می‌کند، عوامل زیادی نقش دارند. در این زمینه می‌توان از مواردی چون انضباط حزبی، نظام انتخاباتی، مقررات بودجه‌ریزی و نوع روابط بین مجلس و دولت نام برد. با توجه به ماهیت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات معمولاً فرض بر آن است که اعضای کمیسیون درباره امور مربوط به برنامه و بودجه فارغ از گرایش بخشی و منطقه‌ای تصمیم می‌گیرند و انضباط مالی دولت برای آن‌ها مقدم بر سایر مسائل (حتی تخصیص منابع به اولویت‌ها و ایجاد کارایی عملیاتی) است. گواه این موضوع تجارب سایر کشورهاست. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد در تمامی پارلمان‌ها، یک کمیسیون دائمی با اعضای ثابت و با محوریت موضوعات مربوط به «بودجه» وجود دارد.

این‌که کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در مجلس شورای اسلامی به چه میزان در ایفای نقش خود موفق بوده است، جای بررسی و تأمل دارد اما این‌که نیاز به چنین کمیسیونی با اعضای ثابت و دائمی نیست نیز به لحاظ کارشناسی مردود است. پیشنهاد ارائه شده در ماده (۱) طرح پیشنهادی، نگاه‌های بخشی و منطقه‌ای را علاوه بر ایام بودجه به تمامی طول سال تسری خواهد داد.

۲. براساس ماده (۱۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب



۱۳۷۸/۷/۱۸، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات یکی از کمیسیون‌های تخصصی موضوع ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی است که برای انجام وظایف محوله در محدوده برنامه، بودجه، نظارت برنامه و بودجه و دیوان محاسبات و امور مالی مجلس، آمار و خدمات عمومی فنی مطابق ضوابط مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس تشکیل شده است. این کمیسیون انجام وظایف تخصصی چون «رسیدگی به طرح‌های تحقیق و تفحص و انجام آن پس از تصویب مجلس شورای اسلامی» در حیطه تخصصی، «رسیدگی به لوایح بودجه سالیانه کل کشور» و «بررسی و اظهارنظر در مورد لوایح برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور» (بندهای «۲»، «۳» و «۴» ماده (۳۳)) را برعهده دارد و نیز بدنه اصلی کمیسیون تلفیق موضوع ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی تشکیل می‌دهد. علاوه بر این، کمیسیون برنامه و بودجه موظف است نسبت به امور ذیل نیز اقدام کند:

- نظارت و مراقبت بر اجرای مقررات بودجه، امور مالی مجلس و نحوه هزینه کردن آن.
- رسیدگی به عملکرد بودجه سالیانه مجلس و ارائه گزارش آن حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد.
- بازرسی و رسیدگی دقیق و نظارت در مورد کلیه اموال و اشیای منقول و غیرمنقول مجلس شورای اسلامی و ارائه گزارش سالیانه جهت چاپ و توزیع بین نمایندگان.^۱

همچنین کمیسیون برنامه و بودجه نقش مهمی به‌عنوان کمیسیون تخصصی از جانب مجلس شورای اسلامی در انتخاب مسئولان دیوان محاسبات کشور دارد. به این

۱. بندهای «۱»، «۲» و «۳» تبصره ماده (۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸.

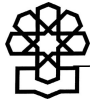


ترتیب که ابتکار انتخاب و برکناری رئیس دیوان محاسبات کشور (ماده ۱۱) قانون دیوان محاسبات کشور و تبصره آن) و انتخاب و برکناری دادستان دیوان محاسبات کشور (ماده ۱۴) قانون دیوان محاسبات کشور) و انتخاب اعضای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور طبق ماده (۱۶) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحی ۱۳۷۰/۵/۲۰ بر عهده این کمیسیون است.

با توجه به نکات ذکر شده، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس یکی از مهم‌ترین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است. با این حال قانونگذار با توجه به نقش و اهمیت بودجه سالیانه کل کشور و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در حیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و به‌منظور اعمال نظر بخش بیش‌تری از نمایندگان، با پیش‌بینی کمیسیون تلفیق موضوع ماده (۲۱۳) آیین‌نامه داخلی و انتخاب ۲ نفر از کمیسیون‌های تخصصی دیگر در رسیدگی‌ها به بودجه سالیانه کل کشور و برنامه‌های توسعه، در واقع همه کمیسیون‌های تخصصی را در رسیدگی‌های مزبور مشارکت داده است. لذا آیین‌نامه داخلی فعلی به نحو منطقی هم مزایای وجود کمیسیون تخصصی را با تمرکز بر بخشی از وظایف کمیسیون برنامه و بودجه برآورده می‌کند و هم امکان دخالت همه کمیسیون‌های تخصصی مجلس را در رسیدگی به بودجه سالیانه کل کشور و برنامه‌های توسعه با پیش‌بینی کمیسیون تلفیق میسر می‌سازد.

با توجه به مراتب مزبور ماده (۱) طرح پیشنهادی واجد اشکالات ذیل است:

- کمیسیون برنامه و بودجه از ردیف کمیسیون‌های تخصصی خارج شده است و حال آن‌که این کمیسیون دارای وظایف کمیسیون‌های تخصصی است. این امر تعارضی ساختاری و کارکردی است.



- وظایف رسیدگی به بودجه سالیانه کل کشور و متمم آن و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و نظارت بودجه‌ای حجم کار زیادی را بر کمیسیون تحمیل می‌کند که موجب ناکارآمدی کمیسیون‌های دیگر در انجام وظایف‌شان خواهد گردید.

- از آن‌جا که اعضای کمیسیون جدید برنامه و بودجه چون از سایر کمیسیون‌های تخصصی‌اند، در طول رسیدگی‌های برنامه و بودجه‌ای، کارکرد دیگر کمیسیون‌های تخصصی از یک سو و کارکرد کمیسیون موضوع طرح، دچار اختلال و ناهماهنگی خواهد شد.

۳. رسیدگی و اتخاذ تصمیم راجع به لوایح بودجه به‌صورت دو شوری چندان معمول نیست. بودجه مصوب فقط یک «جواز عملیاتی» بر مبنای پیش‌بینی‌های راجع به منابع و مصارف است. آمریت و ضمانت اجرائی قانون را ندارد و عدم تحقق پیش‌بینی‌ها، معمولاً تخلف از قانون تلقی نمی‌شود. انجام پیش‌بینی‌ها و تهیه بودجه از اختیارات قوه مجریه (اصل ۵۲ قانون اساسی) است و صراحت قانون اساسی درباره نحوه تهیه آن، اختیارات قوه مقننه را به‌صورتی خاص و متفاوت از اختیارات قانونگذاری معمول مطرح می‌کند. این ویژگی اعمال قانونگذاری به شیوه دو شوری را دشوار و گاه بدون محتوا می‌سازد.

۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مدیریت منابع و مصارف، مسئولیت محاسباتی و پاسخگویی نسبت به آن‌ها در برابر قوه مقننه را برعهده دولت می‌گذارد. صورت اجرائی این حکم اختصاص منابع عمومی معینی به هریک از وزراء (وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه آن‌ها) است. به عبارت دیگر، بودجه‌ریزی بر پایه دستگاه‌های اجرائی است. این مهم در طرح پیشنهادی مورد توجه قرار نگرفته است. رسیدگی به اعتبارات بخشی و تصمیم‌گیری بر آن اساس که در ماده (۶) پیش‌بینی



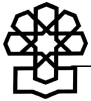
شده است، الزامات قانون اساسی را تأمین نمی‌کند.

۵. این احتمال که شیوه‌های معمول در گذشته یا الگوهای قدیم مناسب‌تر بوده و قابل اعاده است می‌تواند کاملاً گمراه‌کننده باشد. در فاصله سال‌های ۱۳۰۹ تا ۱۳۳۸ بودجه‌های تنظیمی در قالب اعتبارات کلی (برحسب وزارتخانه‌ها) به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسید و پس از آن دستگاه‌ها موظف بودند که بودجه‌های تفصیلی خود را در چارچوب اعتبارات کلی مصوب مجلس تنظیم کرده و برای رسیدگی و تصویب به کمیسیون بودجه مجلس پیشنهاد کنند. الگوبرداری از این روش قدیمی و انطباق آن با شیوه‌های قوانین دو شوری به هیچ روی پاسخگوی نیازهای اطلاعاتی مجلس در شرایط امروزی نخواهد بود.

۶. در آذر ماه ۱۳۷۲ نمایندگان وقت با اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در نحوه رسیدگی به بودجه تغییراتی دادند (پیوست ۳)، از جمله:

- دو شوری کردن رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور،.
- تشکیل کمیسیون مشترک برنامه و بودجه، امور اقتصادی و دارایی و تعاون برای رسیدگی به درآمدهای بودجه در شور اول.
- رسیدگی به کلیات بودجه و درآمدهای بودجه در شور اول و تصویب آن در مجلس.
- تشکیل کمیسیون مشترک برنامه و بودجه و هر یک از کمیسیون‌های تخصصی برای بررسی پیشنهادهای هزینه‌ای.
- ارائه گزارش در کمیسیون برنامه و بودجه در زمینه هزینه‌های بودجه در شور دوم.

۱. قانون اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۲/۹/۲۳.



به دلیل مشکلات ایجاد شده در اجرای مقررات فوق، آیین‌نامه داخلی در مهرماه ۱۳۷۴ اصلاح شده و رسیدگی به لایحه بودجه مجدداً یک شوری شد. بنابراین تجربه رسیدگی به لایحه بودجه به صورت دو شوری یکبار آزمون شده و ناموفق بوده است.

ارزیابی مواد

در مقدمه طرح به درستی اشاره شده است که «به رغم آن‌که رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور و لوايح و طرح‌های متمم بودجه اوقات زیادی از مجلس را به خود اختصاص می‌دهند، تقریباً عموم نمایندگان احساس ناخوشایند مناسب نبودن شیوه رسیدگی را دارند». به دلایل زیر پیش‌بینی می‌شود که شیوه پیشنهادی طرح کنونی برای رسیدگی به بودجه با توجه به محتوای فعلی سند بودجه غیرقابل اجراست.

۱. فرایند پیشنهادی برای بررسی و اتخاذ تصمیم راجع به لایحه شفاف نیست و استفاده از واژه‌های منابع و مصارف، امور کلان، کلیات، جزئیات و مصوبات برای بودجه به سبب آن که فاقد مفاهیم و محدوده‌های عملیاتی تعریف شده و قانونی است بر ابهام‌های اجرایی آن می‌افزاید به عنوان مثال:

۱-۱. طبق ماده (۳) طرح «پس از توزیع لایحه بودجه کل کشور هریک از نمایندگان می‌توانند به مدت پنج روز پیشنهادهای خود را در مورد منابع و مصارف بودجه از قبیل مالیات، نفت، ارز، تسهیلات، هزینه، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به تفکیک موضوع و متناسب با وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی تحویل آن‌ها نمایند».

۱. قانون اصلاح ماده (۱۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۹.



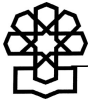
شمول ماده (۳) به اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به معنای آن است که پیشنهادهایی تا سطح اعتبارات دستگاه‌ها نیز می‌تواند ارائه شود. آیا این قبیل موارد کلیات است یا جزئیات؟

۱-۲. در ماده (۵) بررسی «کلیات بودجه عمومی دولت» و «کلیات بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» از حیث ارتباطی که با هر کمیسیون دارد و پیشنهاداتی که از سوی نمایندگان واصل شده (موضوع ماده (۳)) فاقد مفهوم اجرائی است. آیا «کلیات بودجه» قابل تجزیه به حوزه‌های کاری کمیسیون‌های تخصصی است؟ همچنین برای اجرای تبصره ذیل ماده (۵) چگونه می‌توان «کلیات» امور مطروحه و غیر مصوب را چاپ کرد و سایر پیشنهادات نمایندگان را مسکوت گذارد. با توجه به اسناد بودجه‌ای معمول حد تفصیل کلیات به چه میزان است؟ این موضوع همواره می‌تواند محل سؤال و اختلاف نظر باشد.

۱-۳. طرح مورد بحث حکم خاصی درباره اعتبارات استانی و حوزه عدم تمرکز بودجه‌ای ندارد و معلوم نیست که اعتبارات بخش مذکور در ماده (۶) منابع و مصارف استانی را هم در خود داشته باشد.

۱-۴. در ماده (۶) عبارت «سهم هریک از بخش‌ها از اعتبارات» فاقد مفهوم بودجه‌ای است. زیرا در طبقه‌بندی‌های اعتبارات بودجه‌ای مفهومی به نام «بخش» وجود ندارد. چنانچه منظور آن است که اعتبارات (مصارف) را برحسب دستگاه‌ها به کمیسیون‌های تخصصی ابلاغ کنند، اختیار بررسی ردیف‌های بودجه‌ای در وضعیت فعلی نیز وجود دارد.

۱-۵. در اجرای مفاد ماده (۴) بسیار اتفاق می‌افتد که احکام تبصره‌ها (و



به‌خصوص با توجه به بندهای مختلف هر تبصره) با بیش از یک کمیسیون ارتباط اساسی دارد و قید واژه «مرتبط‌ترین کمیسیون» نمی‌تواند تامین نظر کمیسیون‌های ذی‌ربط را تضمین کند، ضمن آن‌که این ارجاع ممکن است با ارجاع نظر نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی (موضوع ماده (۳)) هم‌خوانی نداشته باشد. همچنین ذکر عبارت «همین قاعده» در مورد شرکت‌های دولتی (قسمت آخر ماده (۴)) روشن نیست. در مورد تبصره‌هایی که به دنبال تعیین تکلیف برای دو دستگاه اجرائی با ماهیت متفاوت است، نحوه رسیدگی مشخص نیست (مانند تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۵).

۱-۶. در ماده (۶) شیوه انطباق لایحه با برنامه مصوب چگونه است؟ آیا بجز جداول کمی و برخی مواد خاص برنامه که اهداف کمی در آن تعیین شده است مفاد برنامه‌های توسعه قابلیت انطباق با بودجه‌های سالانه را دارند؟

۲. در ماده (۸) منظور از بررسی جزئیات منابع و مصارف چیست؟ آیا شامل تبصره‌های مربوط هم می‌شود؟ در این صورت چرا بررسی تبصره‌ها در ماده (۹) به مرحله بعد موکول شده است؟ و نیز در اجرای ماده (۸) چنانچه گزارش مطرح شده همان گزارش موضوع ماده (۶) (و ماده ۷) بودجه و اختصاص به امور کلان داشته باشد، چگونه پس از رای‌گیری و کلیات "بلافاصله بررسی جزئیات" مباحث را می‌توان آغاز کرد؟

۳. در ماده (۹) و پس از تصویب کلیات بودجه و جزئیات آن در شور اول اعلام نظر نهایی کمیسیون‌های تخصصی، به دنبال دریافت پیشنهادات نمایندگان راجع به «پروژه‌ها» و تبصره‌ها صورت می‌گیرد. آیا این به منزله عدم رسیدگی به سایر امور و اطلاعات بودجه‌ای راجع به هزینه‌ها و ردیف‌های متفرقه و غیره است. همچنین پس

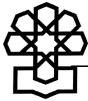


از تصویب کلیات بودجه (که طبعاً شامل منابع و مصارف نیز خواهد بود) و جزئیات مربوط به آن، کمیسیون اصلی سهم هر بخش (منظور از بخش مشخص نیست) از اعتبارات را به کمیسیون‌های تخصصی ابلاغ می‌کند. سؤال این است که در صورت تصویب کلیات بودجه و جزئیات آن، موضوع بررسی کمیسیون در این مرحله چیست؟ تنها با یک فرض می‌توان تصور نمود که کمیسیون‌ها از این فرایند راضی باشند و آن افزایش سقف بودجه پیشنهادی دولت است. در این صورت است که «منابع آزاد» جهت تصمیم‌گیری در اختیار کمیسیون‌ها قرار خواهد گرفت. در غیر این صورت تنها اقدام ممکن، جابه‌جایی اعتبارات بین دستگاه‌هاست که در حال حاضر نیز امکان‌پذیر است. بنابراین نتیجه محتمل روش پیشنهادی، افزایش سقف بودجه در مجلس خواهد بود.

۴. ماموریت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در ماده (۱۰) به لحاظ کلی مشابه ماموریت ماده (۶) بوده و از لحاظ رفع مغایرت‌های احتمالی با برنامه و سایر موازین قانونی و تلفیق مصوبات سایر کمیسیون‌ها تا حدودی مبهم و مشکل بوده و در عمل، مفاد تبصره ذیل ماده (۹) را هم بی اثر می‌سازد.

د) نتیجه‌گیری

۱. در وضعیت کنونی محتوای سندی که با عنوان لایحه بودجه تهیه می‌شود به‌گونه‌ای است که قوه مقننه بر جهت‌گیری‌های اساسی آن اثر مهمی ندارد. بدیهی است چنین محتوایی صرف‌نظر از فرصت و نحوه رسیدگی مجلس به بودجه آسیب‌های ذکر شده را به‌دنبال خواهد داشت. به عبارت دیگر نقش مجلس در بررسی و تصویب بودجه در



قانون اساسی و قوانین موضوعه مربوطه تعیین می‌شود اما کیفیت ایفای این نقش، به چگونگی تهیه و تنظیم بودجه و اطلاعاتی که در اختیار قانونگذار قرار می‌گیرد، بستگی دارد. باید به این نکته توجه داشت که آنچه دولت با عنوان لایحه بودجه تهیه می‌کند مجموعه مجوزهایی است که نیازهای قانونی دولت را برای دستیابی به مجموعه اولویت‌ها و اجرای بودجه تأمین می‌کند و از نیازهای اطلاعاتی قوه مقننه برای تصمیم‌گیری در ایفای وظایف خود در باب بودجه کل کشور متفاوت است. فهم این دوگانگی و تعیین حد و مرز هر یک از آن‌ها موضوع مباحث گسترده‌ای است که در ربع قرن اخیر در بسیاری از پارلمان‌های دنیا مطرح شده و قوه مقننه را در برخی از کشورها به باز تعریف نقش خود در بودجه سوق داده است.

۲. نارسایی‌های موجود در بررسی لوایح بودجه در پارلمان و مشکلات مطروحه در مقدمه طرح پیشنهادی بیش از آنچه که متأثر از آئین نامه داخلی و شیوه رسیدگی در مجلس باشد، ناشی از فرایند تهیه و تنظیم لایحه است. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که انجام اصلاحات کلی در فرایند تهیه، بازشناسی و تفکیک حقوق و نیاز اطلاعاتی و مدیریتی قوای مقننه و مجریه و سازماندهی ارائه آنها طی دو مرحله متوالی و مرتبط با یکدیگر، پاسخگویی بهتری نسبت به دو شوری کردن رسیدگی به لایحه برای هر دو قوه و کل کشور را امکان‌پذیر می‌کند.^۱

۱. الگویی مطابق با این نظریه در قالب طرح پژوهشی «تعیین نیازهای اطلاعاتی مجلس شورای اسلامی برای بررسی و تصویب بودجه کل کشور» در مرکز پژوهش‌ها تدوین شده است که گزارش کامل آن به زودی منتشر خواهد شد.



پیوست ۱ - طرح نحوه تشکیل کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و شیوه رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور و متمم آن در مجلس شورای اسلامی

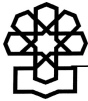
ماده ۱- کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات پانزده روز پس از تشکیل کمیسیونهای تخصصی مجلس در آغاز هر دوره قانونگذاری و معرفی سه نماینده از هر یک از کمیسیونهای تخصصی یازده گانه و چهار نماینده از کمیسیون امور اقتصادی (جمعاً سی و هفت نفر) به عنوان کمیسیون دائمی رسیدگی به امور بودجه و برنامه و محاسبات تشکیل می شود. اعضاء این کمیسیون برای مدت یکسال انتخاب می شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است و همزمان عضویت کمیسیونی را که از طرف آن معرفی شده اند را دارا هستند.

تبصره ۱- مقررات حاکم بر کمیسیونهای تخصصی بر کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات هم حاکم است.

تبصره ۲- این کمیسیون جایگزین کمیسیون تلفیق بودجه و برنامه خواهد بود.

تبصره ۳- اختیارات و وظایف کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات جزء وظایف این کمیسیون خواهد بود.

تبصره ۴- در دوره هفتم مجلس اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات با تمهیدات هیات رئیسه در کمیسیونهای دیگر عضویت می یابند و پانزده روز بعد با انتخاب کمیسیونهای تخصصی اعضاء کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مطابق ماده (۱) انتخاب می شوند .



ماده ۲- دولت موظف است لایحه بودجه کل کشور را حداکثر تا پایان آذرماه هر سال تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید .

ماده ۳- پس از توزیع لایحه بودجه کل کشور و ضمائ آن هر یک از نمایندگان مجلس می توانند به مدت پنج روز پیشنهادات خود را در مورد منابع و مصارف بودجه از قبیل مالیات، نفت، ارز، تسهیلات، هزینه، تملک داراییهای سرمایه ای و مالی به تفکیک موضوع و متناسب با وظایف و اختیارات کمیسیونهای تخصصی تحویل آن ها نمایند.

ماده ۴- هیات رئیسه مجلس لایحه بودجه را به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع می کند و هر یک از تبصره ها را صرفاً به کمیسیونی که مرتبطترین کمیسیون به آن موضوع است ارجاع می دهد . در مورد شرکت های دولتی نیز همین قاعده رعایت می شود .

ماده ۵- هر یک از کمیسیونهای مجلس موظف است ظرف ده روز بررسیهای لازم در مورد کلیات بودجه عمومی دولت، کلیات بودجه شرکت های دولتی، بانکها و موسسات انتظامی وابسته به دولت را از حیث ارتباطی که با آن کمیسیون دارد همراه با پیشنهادات نمایندگان انجام داده و گزارش خود را در کلیات به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات تقدیم نماید .

تبصره - کمیسیونها موظف هستند پیشنهادات نمایندگان در کلیات امور مطروحه در این ماده را که مطرح شده ولی مورد تصویب قرار نگرفته است برای چاپ در اختیار اداره کل قوانین قرار دهند .

ماده ۶ - کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات موظف است ظرف ده روز



کاری گزارش بررسی‌های خود در مورد منابع و مصارف و سهم هر یک از بخش‌ها از اعتبارات، انطباق لایحه با برنامه مصوب و سایر امور کلان از قبیل مالیات، تسهیلات، ارز و نفت را به مجلس شورای اسلامی گزارش نماید .

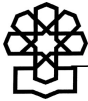
ماده ۷ - هفتاد و دو ساعت پس از انتشار گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات توسط اداره کل قوانین این گزارش خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد.

ماده ۸ - در جلسه علنی پس از گزارش مخبر کمیسیون هشت موافق و هشت مخالف و هر کدام به مدت پانزده دقیقه در کلیات مذاکره کرده و پس از توضیحات مخبر به مدت حداکثر سی دقیقه و نماینده دولت حداکثر به مدت یک ساعت در کلیات رای‌گیری شده و پس از تصویب بلافاصله بررسی جزئیات مباحث منابع و مصارف آغاز می‌شود و نحوه رسیدگی مطابق مفاد آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد لوایح و با طرح‌های یک فوریتی است .

تبصره - فقط یکبار و آنهم پس از صحبت پنج مخالف و پنج موافق می‌توان در لایحه بودجه و با متمم آن پیشنهاد کفایت مذاکرات را داد .

ماده ۹ - پس از تصویب کلیات بودجه و جزئیات مربوط به آن در شور اول مصوبات مجلس به کمیسیون امور برنامه و بودجه و محاسبات ابلاغ و کمیسیون بلافاصله سهم هر بخش از اعتبارات را به کمیسیون‌های تخصصی ابلاغ می‌کند .

کمیسیون‌های تخصصی با اعلام قبلی و به مدت سه روز پیشنهادات نمایندگان در مورد پروژه‌ها و تبصره‌ها را دریافت نموده و پس از رسیدگی به آنها در فاصله ده روز نظر نهایی خود را تقدیم کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات می‌نمایند .



تبصره - پیشنهادات مطرح شده و مورد قبول واقع نشده در کمیسیون‌ها پس از گزارش رسمی کمیسیون صرفاً در کمیسیون امور برنامه و بودجه و محاسبات قابل طرح می‌باشد و هیچ کدام از این پیشنهادات در جلسات علنی مجلس مطرح نمی‌شود .

ماده ۱۰ - کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات پس از دریافت گزارش کمیسیون‌های تخصصی با بررسی آنها برای رفع مغایرت‌های احتمالی و مطابقت مصوبات با برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و سایر موازین قانونی (با رعایت حفظ مصوبات قانونی کمیسیون‌ها) تلفیق مصوبات گزارش نهایی خود را ظرف مدت پانزده روز تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌نماید.

ماده ۱۱ - گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات چهل و هشت ساعت پس از انتشار خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار گرفته و همانند گزارشات شور دوم مورد بررسی واقع می‌گردد . در این مرحله هیچ پیشنهادی به جز پیشنهادات موضوع ماده (۱۵۷) آئین نامه داخلی مجلس پذیرفته نمی‌شود.

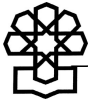
ماده ۱۲ - بررسی لایحه بودجه کل کشور و متمم آن در شور اول و یا دوم حداکثر روزانه هفت ساعت و حداکثر در دو نوبت کاری خواهد بود .

ماده ۱۳ - قوانین مغایر با این قانون لغو می‌شود .



پیوست ۲ - مقایسه بین روش کنونی و طرح پیشنهادی بررسی لایحه بودجه و متمم آن

موضوع	روش کنونی	روش جدید
نحوه طرح در صحن علنی	یک شوری	دو شوری
کمیسیون اصلی بررسی لایحه بودجه و متمم	کمیسیون تلفیق (موقت)	کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات (دائم)
مدت زمان بررسی لایحه یا متمم	۳۵ روز	۵۸ روز
عضویت نمایندگان در بررسی لایحه بودجه	۲ نفر از هر کمیسیون تخصصی + اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات	۳ نفر از هر کمیسیون تخصصی و ۴ نفر از کمیسیون اقتصادی
عضویت نمایندگان در کمیسیون‌ها	منحصراً عضویت در یک کمیسیون	علاوه بر کمیسیون تخصصی مربوطه عضویت در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات
مدت زمان صحبت موافق و مخالف	۱۰ ساعت - هر ناطق ۲۰ دقیقه (جمعاً ۳۰ نفر)	۴ ساعت - هر ناطق ۱۵ دقیقه (جمعاً ۱۶ نفر)
مدت زمان مخبر کمیسیون	۴۵ دقیقه	۳۰ دقیقه
مدت زمان نماینده دولت	۱/۵ ساعت	یک ساعت
پیشنهادات کمیسیون‌های تخصصی	۱۰ روز از تاریخ توزیع لایحه	۵ روز از تاریخ توزیع لایحه در شور اول + ۳ روز در شور دوم
پیشنهادات کمیسیون‌های تخصصی	۱۰ روز	۱۰ روز در شور اول + ۱۰ روز در شور دوم
پیشنهادات کمیسیون بررسی کننده لایحه بودجه و متمم	۱۵ روز	۱۰ روز در شور اول + ۱۵ روز در شور دوم
گزارش کمیسیون بررسی کننده لایحه و متمم و چاپ آن در اداره کل قوانین مجلس	مهلت تعیین نشده است.	۷۲ ساعت در مرحله اول و ۴۸ ساعت در مرحله دوم و طرح در جلسه علنی



موضوع	روش کنونی	روش جدید
پیشنهادات نمایندگان که در کمیسیون‌های تخصصی مورد تصویب قرار نگرفته است	صحن	مسکوت است
طرح کلیات لایحه بودجه و متمم	صحن	ارجاع به کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات
ارجاع لایحه بودجه از طرف هیأت رئیسه	به کمیسیون‌های تخصصی	به کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات
گزارش کمیسیون بررسی کننده لایحه و متمم	طرح در صحن علنی برای تصویب بودجه با ورقه	طرح در صحن علنی برای تصویب کلیات در شور اول و طرح در جلسات علنی برای تصویب جزئیات در شور دوم



پیوست ۳- قانون اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی سال ۱۳۷۲
ماده واحده - موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل اصلاح
می‌شود:

۱. بند ج ماده ۷۶

ج) برای مذاکره در باب کلیات لایحه بودجه سالانه کشور ده ساعت شامل سه و نیم ساعت برای مخالفین، سه و نیم ساعت برای موافقین، یک ساعت مخبر کمیسیون و دو ساعت نماینده دولت و برای هر ناطق پانزده دقیقه که می‌تواند تمام و یا قسمتی از وقت یک نفر دیگر را نیز استفاده نماید.

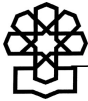
۲. ماده ۱۰۶

ماده ۱۰۶ - لایحه بودجه کل کشور و یا چند دوازدهم و متمم و اصلاحیه‌های آن دو شوری است و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد:

الف) شور اول

۱. نمایندگان مجلس از زمان تقدیم لایحه بودجه توسط دولت تا مدت پنج روز می‌توانند پیشنهادهای درآمدی و حداکثر تا سه روز پس از تصویب شور اول در مجلس، دیگر پیشنهادهای خود را کتباً به کمیسیونهای تخصصی و رونوشتی از آن را به کمیسیون برنامه و بودجه تحویل نمایند.

۲. کمیسیونهای تخصصی موظفند حداکثر پس از دو هفته از تاریخ ارجاع لایحه به کمیسیون ضمن بررسی پیشنهادهای نمایندگان، گزارش خود را در زمینه



درآمدهای مربوط به بخش خود به کمیسیون برنامه و بودجه تقدیم نمایند.

۳. کمیسیون مشترک برنامه و بودجه و امور اقتصادی و دارایی و تعاون در شور اول درآمدهای مالیاتی، نفت، سایر درآمدها و درآمدهای اختصاصی را بررسی نموده و پیشنهادهای کمیسیونهای تخصصی را مورد توجه قرار می‌دهد. در صورت وجود اختلاف نظر با کمیسیون تخصصی موضوع با حضور و حق رأی اعضا کمیسیون مربوطه مجدداً بررسی و تصمیم نهایی اتخاذ می‌گردد.

تبصره ۱ - در هنگام رأی‌گیری اعضا کمیسیون تخصصی و کمیسیون برنامه و بودجه حق رأی خواهند داشت.

تبصره ۲ - کمیسیون مشترک برنامه و بودجه و امور اقتصادی و دارایی و تعاون موظفند حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ تقدیم بودجه، گزارش شور اول به انضمام قسمت درآمدها را جهت بررسی به مجلس تقدیم نمایند.

۴. در شور اول پس از بحث در کلیات بودجه و تصویب آن، بحث در مورد درآمدها (نفت، مالیات، درآمدهای اختصاصی و سایر درآمدها) انجام خواهد شد.

۵. در بررسی هر قسمت از درآمدها ابتدا پیشنهادهای چاپ شده کمیسیونهای تخصصی و سپس پیشنهادهای جامع نمایندگان مطرح خواهد شد و نهایتاً پیشنهاد کمیسیون مشترک برنامه و بودجه و امور اقتصادی و دارایی و تعاون با تلفیق پیشنهادهای مصوب به رأی گذارده خواهد شد.

تبصره ۱ - پیشنهادهای کمیسیونهای تخصصی و نمایندگان بایستی همراه با گزارش کلیات بودجه توسط اداره کل قوانین تکثیر و توزیع گردد.

تبصره ۲ - در بررسی پیشنهادهای مطابق معمول شور دوم عمل می‌گردد.

**ب) شور دوم**

۱. درآمدهای مصوب در شور اول غیر قابل تغییر بوده و هزینه‌ها بایستی حداکثر در سقف درآمدها تعیین گردد.

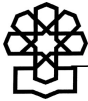
۲. کمیسیون برنامه و بودجه پس از تعیین سقفهای درآمدی در شور اول موظف است سهم هر بخش را بر اساس منطق برنامه تعیین و همراه سیاستهای بودجه به کمیسیونهای تخصصی ابلاغ نماید. کمیسیونهای تخصصی بایستی ضمن بررسی پیشنهادهای نمایندگان حداکثر ظرف یک هفته گزارش خود را به کمیسیون برنامه و بودجه ارائه نمایند.

تبصره ۱ - ایجاد و یا حذف هر گونه ردیف با پیشنهاد کمیسیون تخصصی مربوطه خواهد بود.

تبصره ۲ - نمایندگان پیشنهاددهنده در صورتی که پیشنهادهایشان در کمیسیون تخصصی تصویب نشده باشد می‌توانند پیشنهاد خود را در جلسه علنی مطرح نمایند.

۳. کمیسیون برنامه و بودجه حداکثر یک هفته پس از تصویب شور اول نسبت به تشکیل کمیسیون مشترک با کمیسیونهای تخصصی بر اساس جدول زمانی اعلام شده اقدام نموده و نسبت به بررسی پیشنهادها و اخذ رأی اقدام می‌نماید. مدت زمان تشکیل کمیسیونهای مشترک حداکثر ده روز خواهد بود.

۴. کمیسیون برنامه و بودجه پس از تشکیل آخرین جلسه کمیسیون مشترک حداکثر ظرف یک هفته نسبت به تنظیم مصوبات کمیسیونهای مشترک اقدام و گزارش نهایی را تقدیم مجلس می‌نماید.



تبصره ۵ - تنظیم نهایی گزارش در حد تراز نهایی درآمدها و هزینه‌ها و هماهنگی مصوبات با قانون برنامه (موضوع ماده ۱۱۳) مجاز می‌باشد.

۵. در شور دوم، گزارش کمیسیون برنامه و بودجه در مجلس مطرح می‌گردد و پیشنهاد جدید پذیرفته نمی‌شود، و به ترتیب به پیشنهادهای چاپی در مورد ماده واحده و تبصره‌ها و ردیفها رسیدگی می‌گردد. پیشنهادهای کمیسیونهای تخصصی و نمایندگان به ترتیب پیشنهاد جامعتر به تشخیص هیأت ریسه از بین پیشنهادهای چاپ شده مطرح خواهد شد.

تبصره - آن تعداد از پیشنهادهای نمایندگان که در کمیسیونهای تخصصی به تصویب نرسیده باشد همراه با گزارش کمیسیونهای تخصصی و کمیسیون برنامه و بودجه بایستی توسط اداره کل قوانین چاپ و همزمان با گزارش شور دوم کمیسیون برنامه و بودجه در بین نمایندگان توزیع گردد.

۶. در بررسی پیشنهادها مدت توضیح توسط پیشنهاددهنده، مخالف، موافق، مخبر کمیسیون برنامه و بودجه و نماینده دولت هر کدام پنج دقیقه خواهد بود.

۳. ماده ۱۰۷

ماده ۱۰۷ - هنگام طرح شور اول و دوم لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی حداقل روزی شش ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمی‌شود و هیچ لایحه و طرح دیگری قابل طرح نیست مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه در صورت ضرورت.



تبصره ۱ - در صورت ضرورت با پیشنهاد رییس مجلس و تصویب مجلس در روزهای جمعه و تعطیلات رسمی نیز می‌توان برای بررسی لایحه بودجه تشکیل جلسه داد.

تبصره ۲ - اگر مطلب فوری و فوتی اعم از لوایح و طرحهای دوفوریتی و غیره پیش آید که به تشخیص مجلس تأخیر آن موجب زیان جبران‌ناپذیری باشد در این صورت برای طرح و تصویب آن زمان محدودی معین می‌شود. قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه روز سه شنبه بیست و سوم آذر ماه یک هزار و سیصد و هفتاد و دو مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۷۲/۱۰/۱ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس
۲. طرح «نحوه تشکیل کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ...»
۳. بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
۴. حقوق قوه مقننه در بودجه (مسائل، اصول، راهکارها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۱۰۲

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نحوه تشکیل کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و شیوه رسیدگی به لایحه بودجه و متمم آن در مجلس شورای اسلامی»

Report Title: Some Professional Points of View about the Draft Called "Formation Method of Plan & Budget and Accounts Committee as Well the Method, of Examining Budget Bill and its Amendment in Iran Parliament"

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات حقوقی

اظهار نظر کنندگان: علی اکبر شبیری نژاد، عباس محسنی، بیژن رحیمی دانش، علیرضا فرزیب،

احمد میدری، محمد ستوده، غلامرضا تاجگردون، فیصل عامری، محمدحسین زارعی، خیرا... شهبازی

تهیه و تدوین: محمد قاسمی

همکاران اصلی: علی پناهی، آمنه حسینی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

فرایند بودجه در مجلس ایران (Budget Process in Iranian Parliament)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۵/۹/۲۵