

خلاصه گزارش اظهارنظر 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»

مقدمه

موضوع و دلایل ارائه طرح

وجود مشکلاتی از قبیل عدم مطابقت اختیارات و وظایف کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون تلفیق در مورد رسیدگی به بودجه کل کشور و نیز نامناسب بودن شیوه رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور و لوایح و طرح‌های متمم بودجه و عدم رضایت نمایندگان از فرایند رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور، دلایل ارائه این طرح ذکر شده است.

راهکارهای پیشنهادی طرح

بر اساس مفاد طرح حاضر کمیسیون اصلی بررسی‌کننده لایحه بودجه و متمم‌های آن، 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 (ماده ۱). همچنین در این طرح، سقف زمانی برای ارائه لایحه بودجه توسط دولت به مجلس پیش‌بینی شده و رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور در دو شور پیشنهاد شده است (مواد ۲ تا ۱۱).

ارزیابی طرح پیشنهادی

۱. 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 است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد در تمامی پارلمان‌ها، یک کمیسیون دائمی با اعضای ثابت و با محوریت موضوعات مربوط به «بودجه» وجود دارد. این که کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در مجلس شورای اسلامی به چه میزان در ایفای این نقش موفق بوده است جای بررسی و تأمل دارد؛ اما قطعاً پیشنهاد ارائه شده در ماده (۱) طرح، نگاه‌های بخشی و منطقه‌ای را علاوه بر ایام بودجه به تمامی طول سال تسری خواهد داد.

۲. رسیدگی و اتخاذ تصمیم راجع به لوایح بودجه به صورت دو شوری چندان معمول نیست. بودجه مصوب، فقط یک «جواز عملیاتی» بر مبنای پیش‌بینی‌هایی راجع به منابع و مصارف است. آمریت و ضمانت اجرائی قانون را ندارد و عدم تحقق پیش‌بینی‌ها، تخلف از قانون تلقی نمی‌شود. انجام پیش‌بینی‌ها و تهیه بودجه از اختیارات قوه مجریه (اصل پنجاه و دوم قانون اساسی) است و صراحت قانون اساسی درباره نحوه تهیه آن، اختیارات قوه مقننه را به صورتی خاص و متفاوت از اختیارات قانونگذاری معمول مطرح می‌کند. این ویژگی، اعمال قانونگذاری به شیوه دو شوری را دشوار و گاه بدون محتوا می‌سازد. لازم به ذکر است که مجلس شورای اسلامی یک بار لایحه بودجه را به صورت دو شوری بررسی کرده که به دلیل مشکلات ایجاد شده این روش تغییر یافت.

۳. 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 اجرائی آن می‌افزاید به‌عنوان مثال:

• طبق ماده (۳)، شمول این ماده 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؟

• آیا «کلیات بودجه» قابل تجزیه به حوزه‌های کاری کمیسیون‌های تخصصی است؟ با توجه به اسناد بودجه‌ای معمول حد تفصیل کلیات به چه میزان است؟ این موضوع همواره می‌تواند مورد سؤال و اختلاف نظر باشد.

• 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.

• 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؟ همچنین 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 رأی‌گیری و تصویب کلیات «بلافاصله بررسی جزئیات» مباحث را می‌توان آغاز کرد؟

• مأموریت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در ماده (۱۰) به لحاظ کلی مشابه مأموریت ماده (۶) بوده و از لحاظ رفع مغایرت‌های احتمالی با برنامه و سایر موازین قانونی و تفریق مصوبات سایر کمیسیون‌ها تا حدودی مبهم و مشکل بوده و در عمل مفاد تبصره ذیل ماده (۹) را هم بی‌اثر می‌سازد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نقش مجلس در بررسی و تصویب بودجه در قانون اساسی و قوانین موضوعه مربوط 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.

نارسایی‌های موجود در بررسی لوایح بودجه در پارلمان و مشکلات مطروحه در مقدمه طرح پیشنهادی بیش از آنچه که متأثر از آیین‌نامه 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.