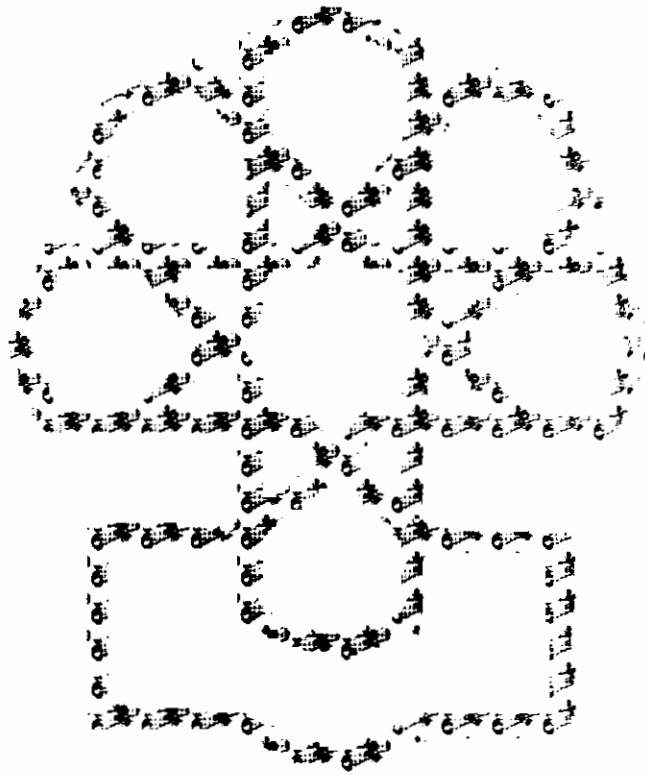




نگرش اجمالی بر شاکله لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۴۹)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی های حقوقی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی مجلس
 شماره: ۱۵۰۷۳
 تاریخ: ۷۸/۱۱/۲۵

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۷۱

بسمه تعالی

نگرش اجمالی بر شاکله لایحه بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۷۱

فهرست مطالب

- ۱- مقدمه ۲
- ۲- بررسی شاکله لایحه بودجه ۳
- الف- درآمدهای بودجه‌ای ۴
- ب- هزینه‌های بودجه‌ای ۴
- بخش اول- حوزه‌های فرابخشی ۴
- بخش دوم- امور بخشی ۴
- بخش سوم- اجرا و نظارت ۵

تاریخ:
محل:

به لحاظ سوابق حقوقی در کشور همواره تصویب بودجه دولت توسط مجلس و پارلمان به عمل آمده است. این مطلب از اصول ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز قابل استنباط است. مع ذلك شیوه ارانه لایحه قانونی بودجه در کشور ماشیوه یکسانی نبوده است و به طرق ذیل اقدام گردیده.

۱- از آغاز دوره قانون گذاری در کشور ماکه به سال ۱۲۸۵ بر می گردد. به لحاظ عدم انجام دقیق در قوه مجریه معمولاً بودجه برای دستگاه های اجرایی به طور مستقل ارائه می شده است و در واقع مجلس بودجه کل کشور را به تصویب نمی رساند. از جمله می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- بودجه موقتی چهار ماهه تخاقوی نیل ۱۲۸۸ شمسی وزارت جنگ مصوب ۱۲۸۸/۱۱/۳۰
 - بودجه موقتی چهار ماهه تخاقوی نیل ۱۲۸۸ شمسی وزارت داخله مصوب ۱۲۸۸/۱۲/۱۱
 - بودجه موقتی چهار ماهه تخاقوی نیل ۱۲۸۸ شمسی وزارت عدلیه مصوب ۱۲۸۸/۱۲/۲۹
 - بودجه موقتی چهار ماهه تخاقوی نیل ۱۲۸۸ شمسی مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۸۹/۱/۹
 - بودجه ایت نیل ۱۲۸۹ شمسی مجلس شورای اسلامی (یکساله) مصوب ۱۲۸۹/۷/۲۹
 - بودجه تنگوزییل ۱۲۹۰ شمسی مجلس ملی (یکساله) مصوب ۱۲۹۰/۴/۲
 - قانون بودجه (نه ماهه) تخاقوی نیل ۱۳۰۰ مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۰۰/۹/۹
 - بودجه ریاست وزرا و کابینه برای سنه ایت نیل ۱۳۰۱ مصوب ۱۳۰۱/۱/۲۱
 - بودجه کابینه سلطنتی برای سنه ایت نیل ۱۳۰۱ مصوب ۱۳۰۱/۱۲/۲۰
 - قانون بودجه یکساله ایت نیل ۱۳۰۱ مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۰۱/۴/۳
 - قانون بودجه سال ایت نیل ۱۳۰۱ وزارت فوائد عامه مصوب ۱۳۰۱/۷/۱
 - قانون بودجه سال ایت نیل ۱۳۰۱ تشکیلات قضائی و اداری وزارت عدلیه مصوب ۱۳۰۱/۱۱/۱
 - قانون بودجه سال ایت نیل ۱۳۰۱ وزارت معارف و صحیه و اوقاف و صنایع مستظرفه مصوب ۱۳۰۲/۱۱/۱
 - قانون بودجه سال ایت نیل ۱۳۰۱ وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۰۲/۳/۲۶
- ۲- شیوه تمامی که در تصویب قانون بودجه مورد عمل قرار گرفته است، تصویب جزئی از بودجه معمولاً بودجه بوده است که از جمله می توان به موارد ذیل اشاره نمود:
- قانون اجازه تأدیه یک دوازدهم از بودجه منظوره سنه ۱۳۰۲ در برج حمل ۱۳۰۳ مصوب ۱۳۰۳/۱/۲۴
 - قانون اجازه پرداخت دو دوازدهم از اعتبارات سنه تنگوز نیل بابت ثور و جوزای سیچقان نیل ۱۳۰۳ مصوب ۱۳۰۳/۳/۱۳
 - قانون اجازه پرداخت یک دوازدهم از اعتبارات بودجه سنه ماضیه ۱۳۰۲ بابت سرطان ۱۳۰۳ مصوب ۱۳۰۳/۵/۱۲
- ۳- شیوه دیگری که در تصویب مجلس مورد عمل بوده است تصویب کل بودجه مملکتی توسط مجلس بوده که در این خصوص نیز با لحاظ سابقه تاریخی به دو شیوه عمل می شده است:
- الف- بودجه کل کشور به صورت ماده های جداگانه ارائه می گردید که از این حیث ساختار بودجه نویسی با سایر مقررات کشور نیز همخوانی داشته است. از جمله برای نخستین بار قانون بودجه مملکتی سنه ۱۳۰۳ در ۱۳۰۴/۱۰/۱۱ در شانزده ماده به تصویب رسیده که در ماده اول آن عایدات پیش بینی شده و در

ماده دوم مخارج مصوبه مقرر گردیده است. سایر موارد که می توان مثال زد عبارتند از:

- قانون بودجه سنه ۱۳۰۴ مملکتی مصوب ۱۳۰۴/۱۱/۲۱ (در ۲۱ ماده)

ب- در مواردی نیز بودجه کشور به صورت ماده واحده تنظیم یافته و جهت تصویب به مجلس شور ا ارائه شده است که در ظاهر نخستین مورد آن به قانون بودجه سال ۱۳۰۶ مملکتی و اجازه پرداخت مخارج مملکتی بر طبق تشخیص کمیسیون بودجه در اسفند ماه ۱۳۰۶ است که در یک ماده واحده و ۳ تبصره در ۱۳۰۶/۱۲/۱۳ به تصویب رسیده است. پس از آن نیز از باب نمونه به موارد ذیل می توان اشاره کرد:

- قانون بودجه یکساله ۱۳۰۷ مملکتی در یک ماده واحده مصوب ۱۳۰۷/۳/۳۱

- قانون بودجه یکساله ۱۳۰۸ مملکتی در یک ماده واحده مصوب ۱۳۰۷/۱۲/۲۶

- قانون بودجه سال ۱۳۰۹ کل مملکتی در یک ماده واحده و یک تبصره مصوب ۱۳۰۸/۱۲/۲۸

- قانون بودجه یکساله ۱۳۱۰ مملکتی در یک ماده واحده و یک تبصره مصوب ۱۳۰۹/۱۲/۲۷

- قانون بودجه یکساله ۱۳۱۱ مملکتی در یک ماده واحده و یک تبصره مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۲

- قانون بودجه سال ۱۳۱۲ مملکتی در یک ماده واحده مصوب ۱۳۱۲/۳/۲

- قانون بودجه کل سال ۱۳۱۳ مملکتی در یک ماده واحده مصوب ۱۳۱۲/۱۲/۱۳

پس از آن نیز تعداد تبصره های این قانون به طور سالانه افزایش یافته است تا به امروز که تقریباً وضعیت مشابهی حاکم است.

۲- بررسی شاکله لایحه بودجه

به لحاظ ساختار تنظیم قوانین بدین لحاظ که آیا یک قانون بودجه باید به صورت ماده واحده یا تبصره های ذیل آن یا مواد جداگانه ای به تصویب برسد تفاوت ماهوی مشاهده نمی گردد. اگرچه عده ای بر این باورند که علی الاصول باید بودجه به صورت ماده واحده ای به تصویب برسد، زیرا مجلس با تصویب ماده واحده در واقع کلیات بودجه کشور را به لحاظ درآمدها و منابع تأمین اعتبار و هزینه ها و سایر پرداخت ها به تصویب می رساند. در این صورت تبصره ها صرفاً حاوی جزئیاتی در ذیل ماده واحده می باشند که وضعیت بودجه را به طور تفصیلی برای دستگاه های اجرایی روشن می سازد. مع ذلک اشکال عمده این شیوه تقنین این است که بررسی بودجه را به لحاظ پراکندگی تبصره ها و عدم وجود ارتباط منطقی بین آنها و رجوع به قانون دشوار می سازد. با عنایت به این که به لحاظ ساختار بودجه در قوانین و مقررات موجود کشور و حتی آیین نامه داخلی مورد عمل مجلس چه قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و چه پس از پیروزی انقلاب مقررات خاصی مشاهده نمی شود. به نظر می رسد ضروری است جهت تصویب قانون بودجه و اصلاح ساختار آن اقدام جدی به عمل آید. بر این اساس می توان پیشنهادهایی را به شرح زیر بیان داشت:

الف- در یک تقسیم بندی بودجه می توان ساختمان اصلی بودجه را به دو قسمت درآمدهای بودجه ای و هزینه های بودجه ای تقسیم نمود و تبصره های موجود لایحه بودجه را به تفکیک به شرح زیر توزیع نمود:

الف- درآمدهای بودجه‌ای

- به تفکیک ماهیت
- به تفکیک منابع تأمین درآمد
- به تفکیک منابع تأمین اعتبار

ب- هزینه‌های بودجه‌ای

- به تفکیک ماهیت
- به تفکیک مراجع دریافت کننده و هزینه
- به تفکیک سایر پرداخت‌ها

این امر سبب می‌شود هر یک از دستگاه‌های اجرایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌نمایند در یکی از دو فصل دارای ماده‌ای مستقل شده و به تفکیک وضعیت آنها شفاف گردد.

ب- شیوه دیگری که در تدوین بودجه قابل دفاع به نظر می‌رسد این است که به لحاظ تصویب قانون برنامه پنج‌ساله سوم و تکلیف دولت بر اجرای آن مناسب است ساختار بودجه براساس ساختار قانون برنامه تدوین گردد. بدین لحاظ براساس تصویب و سر فصل‌های موجود قانون برنامه سوم می‌توان تبصره‌های بودجه را طی عناوین ذیل توزیع نمود:

بخش اول - حوزه‌های فرابخشی

فصل اول - اصلاح ساختار اداری و مدیریت

فصل دوم - ساماندهی شرکت‌های دولتی

فصل سوم - واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی

فصل چهارم - تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی

فصل پنجم - نظام تأمین اجتماعی (یارانه)

فصل ششم - سیاست‌های اشتغال

فصل هفتم - نظام مالیاتی بودجه

فصل هشتم - نظام درآمد - هزینه استان

فصل نهم - سیاست‌های پولی و ارزی

فصل دهم - ساماندهی بازارهای مالی

فصل یازدهم - توسعه علوم و فن‌آوری

فصل دوازدهم - سیاست‌های زیست محیطی

بخش دوم - امور بخشی

فصل سیزدهم - آب و کشاورزی

فصل چهاردهم - صنعت، معدن و بازرگانی

فصل پانزدهم - انرژی

فصل شانزدهم - پست و مخابرات

فصل هفدهم - حمل و نقل

فصل هجدهم - عمران شهری و توسعه و عمران روستایی

فصل نوزدهم - مسکن

فصل بیستم - آموزش

فصل بیست و یکم - فرهنگ و هنر، ارتباطات جمعی و تربیت بدنی

فصل بیست و دوم - امور دفاعی و امنیتی

فصل بیست و سوم - امور عمومی سیاست داخلی و روابط خارجی

فصل بیست و چهارم - امور قضائی

فصل بیست و پنجم - بهداشت و درمان

بخش سوم - اجرا و نظارت

فصل بیست و ششم - اجرا و نظارت

توجه به این نکته ضروری است که اصلاح ساختار بودجه هیچ‌گونه تغییری را در نحوه رسیدگی مجلس شورای اسلامی ایجاد نمی‌نماید، تنها نکته قابل تأمل در این خصوص این است که پذیرش ساختار موجود براساس ماده واحده و تبصره‌های متعدد تنها و تنها نوعی فضای مغشوش و در هم آمیختگی را در بودجه ایجاد می‌نماید که رجوع به قانون بودجه را برای غیراهل خبره دشوار می‌سازد. براین اساس مناسب است تا در تقدیم لایحه بودجه کل کشور به نوعی بازنگری در ساختار بودجه به عمل آمده و تبصره‌ها به نوعی باب‌بندی شده و کلیات لایحه بودجه در غالب مواد مستقل و با تصویب جدیدی ارائه گردد که صرفنظر از کلیات بودجه به لحاظ ساختار کلی نیز دارای نظم منطقی باشد.