

:
:
۳۴۳: / / : - -

:
() »

«

:
:
:

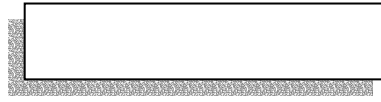
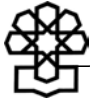


:

» () «



در تبصره «۳۵» قانون برنامه اول توسعه تاریخ تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی را ۱۵ آذر ماه هر سال شده بود و در برنامه پنجساله دوم توسعه نیز تاریخ تقدیم لایحه بودجه ۵ آذر ماه هر سال تعیین نموده است ولی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه قید زمان در مورد تقدیم لایحه بودجه حذف گردید. در حال حاضر تاریخ تقدیم لایحه بستگی به تاریخ ارسال بخشنامه بودجه و ضمائ آن به دستگاه‌های اجرایی دارد. معمولاً از یک ماه قبل از ارسال بخشنامه نسبت به تهیه و تنظیم بخشنامه بودجه، ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تنظیم و دستورالعمل‌های آن زمان صرف می‌شود تا منتهی به صدور بخشنامه به بودجه گردد، حدود یک ماه فرصت برای دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته می‌شود و حدود یک ماه نیز در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و استان‌ها فرصت رسیدگی داده می‌شود و بعد از تقدیم همان‌طوری که در طرح نیز آمده است حدود ۳۵ روز برای بررسی لایحه بودجه در مجلس زمان صرف می‌شود.



همچنان‌که در مقدمه طرح ذکر شده است در لایحه بودجه میلیاردها ریال اعتبار در قالب تبصره‌ها، ردیف‌ها، وجوه متمرکز، شرکت‌ها و بانک و غیره پراکنده و غیرمنسجم در قالب چندین جلد کتاب و هزاران عدد و ارقام پراکنده می‌باشد. طراحان در پی آن هستند که با افزایش مدت زمان رسیدگی مجلس به بودجه به مشکلاتی از قبیل مشکلات ذیل غلبه نمایند:

۱. زمان کوتاه برای بررسی پیشنهادهای نمایندگان مجلس و کمیسیون
۲. عدم امکان نظارت بر بودجه



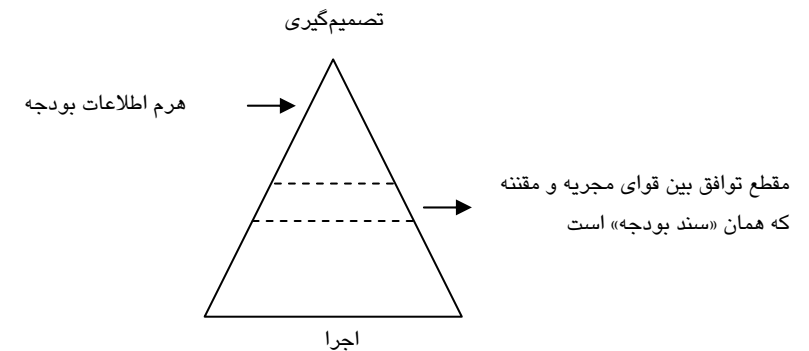
۱. به نظر کارشناسان ریشه مشکلات ذکر شده در مقدمه توجیهی نمایندگان محترم عدم تعریف و تبیین دقیق «حقوق قوه مقننه در بودجه» می‌باشد که با افزایش زمان رسیدگی به بودجه قابل حل نیست.

در واقع، جریان بودجه‌ریزی متضمن حرکتی فراتر از گردآوری اطلاعات و اعتبارات مربوط به عملیات دولت در سندی مصوب است و فرآیند بررسی و تحلیل کارکردهای مدیریت بخش عمومی، گزینش منابع و انجام هزینه‌ها را نیز در خود دارد. از این دیدگاه، فرایندهای بودجه‌ای به صورت نظام‌های اطلاعات مالی و عملیاتی دولت در می‌آید و همچون هر می از مسئولیت‌ها و اختیارات، اطلاعات لازم را برای شناخت مأموریت‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در بعد وصول درآمدها و انجام هزینه‌های مصوب و نیز چارچوب‌های قانونی نظارت بر عملیات اجرایی برای ارزیابی نتایج حاصل از فعالیت‌های مزبور ارائه می‌کند. به این ترتیب، سیاستگذاران و مدیران



بخش عمومی در جریان مستمر دستاوردهای عملیاتی قرار می‌گیرند. تکیه بر ویژگی‌های اطلاعاتی بودجه، مدیران سازمان‌های اجرایی و کارشناسان مربوط را قادر می‌سازد که با تحلیل اقتصادی-اجتماعی، حدود موفقیت‌ها یا تردیدهای مربوط به غلبه دولت بر آن‌ها را ارزیابی کنند. در این تعریف، بودجه و بودجه‌ریزی موضوع طراحی و مدیریت نظام اطلاعاتی پویا و مستمری از فعالیت‌های بخش عمومی قرار می‌گیرد که در درون آن (هرم اطلاعاتی) تصمیم‌های اتخاذ شده از رأس به سوی جریان‌های اجرایی (قاعده هرم) و اطلاعات مربوط به فعالیت‌های خاتمه یافته از قاعده به سمت رأس هرم (برای ارزیابی و اصلاح تصمیم‌ها) دررفت و برگشت است. بازسازی مفاهیم بودجه و بودجه‌ریزی در الگوی نظام‌های اطلاعاتی، چارچوب و مأموریت سند (قانون) بودجه را منحصر به بازتاب اطلاعات مربوط به مقطعی از هرم اطلاعاتی مزبور می‌کند که قوای اجرایی و قانونگذاری بر سر آن به تفاهم رسیده باشند. پذیرش این دیدگاه چند نتیجه مهم دارد:

اول آن‌که تأکید بر تفکیک مفاهیم مربوط به نظام بودجه‌ریزی و سند (قانون) بودجه از پیامدهای مهم پذیرش تعریف اخیر است. در حقیقت برای این که بین تعریف بودجه به مثابه یک سند و تعریف بودجه به مثابه نظام اطلاعاتی، ارتباط برقرار کنیم می‌توانیم مقطعی از هرم را در نظر بگیریم که در آن مقطع بین قوه مقننه و قوه مجریه تفاهم حاصل شده باشد. این مقطع همان سند بودجه است (شکل زیر).



سند بودجه، مرز دخالت قوه مقننه را مشخص می‌کند. اطلاعات محصور در فاصله مقطع «سند بودجه» و قاعده هرم در اختیار دولت است و اطلاعات مندرج در مقطع فوق، اطلاعاتی است که دولت (قوه مجریه) موظف است آن را به اطلاع مجلس برساند.

در حال حاضر متأسفانه نه بودجه‌نویسان می‌دانند باید چه اطلاعاتی را در سند بودجه بگنجانند و چه اطلاعاتی را نگنجانند و نه قوه مقننه حد دخالت خود را می‌داند. اگر در سنوات مختلف بودجه حد دخالت قوه مقننه متغیر و متفاوت باشد ارتباط بین سندهای بودجه‌ای قطع خواهد شد.

نکته دوم آن که، تعداد زیادی از تصمیمات اتخاذ شده در هر بودجه پیامد اطلاع از نتایج اجرایی و عملیاتی تصمیمات بودجه‌ای قبلی است. به عبارتی، تعداد زیادی از تصمیمات یک هرم «از پیش گرفته شده» است و فقط می‌توان آن‌ها را اصلاح کرد. به دیگر سخن دو نوع اطلاعات در هرم وجود دارد:

۱. اطلاعات ناشی از تصمیم‌گیری‌های قبلی که تداوم عملیاتی دارد،

۲. اطلاعات مربوط به تصمیم‌گیری‌های جدید.

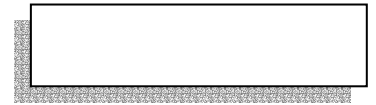
در حالت نخست، قوه مقننه و قوه مجریه فقط می‌توانند مسیر را تصحیح کنند و در حالت دوم قوای مزبور می‌توانند به طور کلی تصمیم‌گیری کنند (رد، پذیرش، اصلاح). در نظامات بودجه‌ای پیشرفته این دو نوع اطلاعات دقیقاً از یکدیگر تفکیک شده‌اند. تفکیک این دو نوع اطلاعات از بار کاری مجلس به هنگام رسیدگی به لایحه بودجه خواهد کاست.

با توجه به مراتب فوق به نظر می‌رسد که قبل از هر چیز لازم است تا با تعیین حقوق و اختیارات قوه مقننه در بودجه روشن نمود که قوه مقننه در بودجه تا کجا حق مداخله دارد و قوه مجریه چه اطلاعاتی را باید در اختیار قوه مقننه قرار دهد.



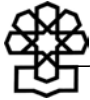
بدون تعیین حوزه مسئولیت‌ها، تعارضات بدون نتیجه‌ای بین نمایندگان قوه مقننه و مدیران قوه مجریه بروز خواهد کرد و انجام اصلاحات واقعی امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۲. دفتر مطالعات برنامه و بودجه این مرکز در چارچوب طرح مطالعاتی «تبیین حقوق قوه مقننه در بودجه» به نظرخواهی از نمایندگان مجلس در سال پایانی دوره ششم قانونگذاری پرداخت. تعدادی از پرسش‌ها حول محور رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی و به خصوص مساله زمانبندی رسیدگی به بودجه عنوان شده بود. نمایندگان در پاسخ به این سؤال بیش از آن که به مساله زمانبندی بپردازند، مشکلات مربوط به ساختار بودجه‌ریزی را مطرح کرده‌اند و ابراز عقیده نموده‌اند که در صورت اصلاح سند در چارچوب‌های معین، مدت فعلی نیز می‌تواند کافی باشد.



به‌رغم این‌که هدف اصلی از ارائه این طرح، اصلاح و ساماندهی فرایند تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی بوده است لکن با بررسی مفاد این طرح و ارزیابی مواعید پیش‌بینی شده در آن، نواقص عمده‌ای دیده می‌شود که چنان‌چه بدون دقت و بررسی بیشتر به تصویب مجلس برسد، موجبات آسیب‌پذیری بیشتر بودجه را فراهم می‌نماید و بلافاصله برای رفع آن، تصویب اصلاحیه‌های بعدی، ضروری خواهد بود.

۱. از آنجایی که مطابق با مواد (۸) و (۱۰۴) «قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱»، دیوان محاسبات عمومی موظف است پس از وصول گزارش کامل دولت در سال مالی قبل، نسبت به بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورتحساب عملکرد سالانه اقدام نماید و سپس گزارش تفریغ بودجه را به مجلس



تقدیم کند و با استناد به ماده (۱) «قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۶» که وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف نموده تا به منظور تسریع در امر تفریغ بودجه، «صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور» هر سال را حداکثر تا پایان دی ماه سال بعد تنظیم و پس از تأیید هیأت وزیران جهت تهیه گزارش تفریغ بودجه به دیوان محاسبات کشور ارسال نماید، لذا به شرط پذیرش مواعید مذکور در طرح اصلاح ماده (۲۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، باید فرایند تهیه گزارش تفریغ بودجه نیز دچار تغییر گردیده و مواعید مقرر در «قانون محاسبات عمومی کشور» و «قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب» در این خصوص، اصلاح گردد و این عمل، خود نیاز به بررسی و ارزیابی کارشناسی دقیق‌تر دارد و امر صوابی به نظر نمی‌رسد.

۲. مطابق قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور، مهلت تهیه و ارسال صورتحساب‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا پایان مرداد ماه سال بعد می‌باشد. بنابراین تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور برای سال بعد تا پایان شهریور هر سال (آنچنان که در طرح مزبور پیشنهاد شده است)، می‌تواند مانع استفاده از ارقام واقعی اطلاعات «دریافت و پرداخت» سال قبل در تنظیم لایحه بودجه شود.

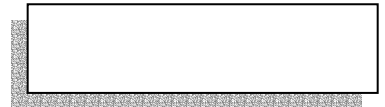
۳. با توجه به ماده (۱۳۲) قانون محاسبات عمومی کشور، شرکت‌های دولتی مجاز هستند که صورتهای مالی سال قبل خود را (اعم از ترازنامه و صورتحساب سود و زیان و طرح‌های عمرانی) تا پایان شهریور هر سال به تصویب مجمع عمومی رسانده و جهت درج در لایحه بودجه سال بعد و صورتحساب عملکرد سالانه دولت در گزارش تفریغ بودجه، ارائه نمایند.

بنابراین اگر قرار باشد که دولت لایحه بودجه را تا پایان شهریور به مجلس ارائه نماید، عملاً نمی‌تواند از اطلاعات مربوط به صورتهای مالی شرکت‌های مزبور



استفاده کند. به این جهت، حتی اصلاح مواعد مندرج در قانون محاسبات عمومی کشور، نمی‌تواند نتیجه‌ای معقول و منطقی را به دنبال داشته باشد، زیرا در آن صورت بدیهی است که شرکت‌های دولتی، برای تهیه و تصویب صورتحساب سال مالی خود، فرصت کافی در اختیار نخواهند داشت.

۴. با توجه به این‌که درآمدهای مندرج در بودجه تخمینی می‌باشد و چنانچه تا پایان شهریور لایحه سال بعد تهیه گردد حداکثر می‌توان از اطلاعات درآمدی پنج ماهه اول استفاده نمود که بدین ترتیب از دقت پیش‌بینی‌ها کاسته خواهد شد و آسیب‌پذیری بیشتر برآوردها را به دنبال خواهد داشت.



با توجه به مفاد طرح پیشنهادی و با عنایت به توضیحات ارائه شده، به نظر می‌رسد، تهیه‌کنندگان طرح مزبور، ضمن بررسی مجدد و تکمیل طرح پیشنهادی، باید اصول بودجه را نیز مدنظر قرار دهند زیرا عدم توجه و رعایت اصول مذکور، عملاً لایحه بودجه را از اعتبار انداخته و قابلیت اجرایی آن را منتفی می‌سازد. در صورت عدم انجام اصلاحات لازم در مواعد پیش‌بینی شده این طرح، دولت (شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های اجرایی و کلیه نهادهای تابعه به آن‌ها) و همچنین دستگاه‌های مسئول در فرایند تهیه و نظارت بر بودجه نظیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دیوان محاسبات عمومی، در اجرای وظایف خویش که مرتبط با موضوع بودجه است، با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو خواهند شد. به این جهت با توضیحاتی که پیش از این ارائه شد، به نظر نمی‌رسد که تصویب «طرح اصلاح ماده (۲۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، ضرورت چندانی داشته باشد.



:

اظهار نظر کارشناسی درباره طرح: «اصلاح ماده (۲۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص نحوه تقدیم و بررسی لایحه بودجه سنواتی»

: مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات حقوقی

: علی پناهی، ناهید حکیم شوشتری، عباس محسنی، مسیح بهنیا

: دکتر محمدحسین زارعی، دکتر محمد قاسمی

: کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس

:

۱. فرایند بودجه در ایران (Budget process in Iran)

۲. قانون بودجه کل کشور (Budget ACT)

:

۱. قانون تفریح بودجه سال‌های پس از انقلاب مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۶.

۲. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱.

۳. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰.

۴. بهنیا، مسیح، «بررسی تطبیقی آیین‌نامه داخلی کنگره امریکا (سنا و نمایندگان) با آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، به راهنمایی دکتر محمدحسین زارعی، دانشگاه تهران، اسفند ماه ۱۳۸۲.

۵. عزیزی، غلامرضا، «اصول تنظیم و کنترل بودجه دولتی»، تهران: انتشارات شهر آشوب، چاپ اول: پاییز ۱۳۷۹.