

به نام خدا

نکاتی درباره بررسی
برنامه پنجم توسعه و بودجه ۱۳۸۹ کل کشور
در مجلس شورای اسلامی

فهرست مطالب

۱.....چکیده

۱.....ملاحظات قانونی و رویه‌ای

۷.....نتیجه‌گیری

۸.....منابع و مأخذ



نکاتی درباره بررسی برنامه پنجم توسعه و بودجه ۱۳۸۹ کل کشور در مجلس شورای اسلامی

چکیده

لایحه برنامه پنجم توسعه و لایحه بودجه ۱۳۸۹ کل کشور در موعد مقرر در قوانین زیربط، به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشده است. از این رو مجلس شورای اسلامی هم در بررسی این دو لایحه به لحاظ آیین‌نامه‌ای و هم به لحاظ ماهوی با مشکلات روبرو است. این گزارش نشان می‌دهد که امکان بررسی هر دو لایحه در مجلس شورای اسلامی تا قبل از پایان سال ۱۳۸۸ به گونه‌ای که برقراری ارتباط بین قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور و قانون برنامه پنجم توسعه امکانپذیر شود وجود ندارد. لذا باید به یکی از این دو لایحه در بررسی‌ها اولویت داد. به دلایل متعددی اولویت با بررسی و تصویب لایحه بودجه است.

ملاحظات قانونی و رویه‌ای

- طبق ماده (۸) قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱) دولت موظف است حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. براساس این دولت موظف بوده است تا پایان شهریورماه ۱۳۸۸ لایحه برنامه را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. ولی این کار در ۲۰ دی ماه انجام شد.
- طبق ماده (۲۱۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۷)



دولت موظف است تا لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا ۱۵ آذرماه هر سال به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. براساس این دولت موظف بوده است تا ۱۵ آذرماه ۱۳۸۸ لایحه بودجه ۱۳۸۹ کل کشور را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند که تا تاریخ تنظیم این گزارش (۱۳۸۸/۱۰/۲۹) هنوز لایحه بودجه تقدیم مجلس نشده است. هیچ‌یک از این دو لایحه در وقت مقرر به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشده است. دلیل این امر، انعکاس آثار لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر برنامه پنجم و بودجه ۱۳۸۹ عنوان شده است. این در حالی است که بررسی لایحه برنامه پنجم نشان می‌دهد که: اولاً) لایحه برنامه تقدیمی فاقد هرگونه جدول کمی است و آثار مالی احتمالی هدفمند کردن یارانه‌ها بر منابع مصارف برنامه در حال حاضر نیز نامشخص است. تنها در ماده (۴۳) لایحه به صراحت از «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» نام برده شده است که این ماده هم از اختیارات دولت است و نیاز به قانونگذاری ندارد. ثانیاً) هم در مورد برنامه و هم در مورد بودجه دولت می‌توانست در دو سناریو (با لحاظ هدفمند کردن یارانه‌ها و بدون آن) لوایح برنامه پنجم و بودجه ۱۳۸۹ را تهیه و به مجلس تقدیم کند.

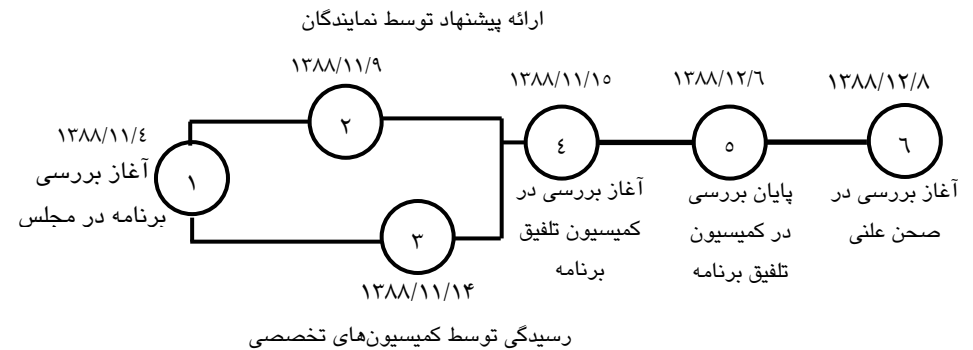
۳. بررسی برنامه در مجلس بر اساس ماده (۲۱۴) آیین‌نامه داخلی (از زمان ارائه پیشنهادهاى نمایندگان تا پایان بررسی در کمیسیون تلفیق) به ۳۱ روز زمان نیاز دارد (براساس بند «ز» ماده (۲۱۴) این زمان در صورت ضرورت به دوبرابر افزایش می‌یابد). با توجه به حجم احکام لایحه برنامه، به نظر می‌رسد که بررسی آن در صحن علنی مجلس شورای اسلامی نیز حداقل به دو هفته زمان نیاز داشته باشد. بنابراین به شرط عدم تمدید مهلت‌های مقرر در بندهای «ب» و «ج» ماده (۲۱۴)



آیین‌نامه داخلی، بررسی برنامه حداقل به ۴۵ روز زمان نیاز دارد.

۴. بررسی بودجه در مجلس براساس ماده (۲۱۶) آیین‌نامه داخلی (از زمان ارائه پیشنهادهای نمایندگان تا پایان بررسی در کمیسیون تلفیق) به ۳۰ روز زمان نیاز دارد (بر اساس بند ۳ همین ماده این زمان در صورت ضرورت تا ۱۵ روز قابل تمدید است). اگر فرض شود که صحن علنی نیز ظرف ۱۰ روز بررسی بودجه را به اتمام رساند، بررسی بودجه در مجلس حداقل به ۴۰ روز زمان نیاز دارد.

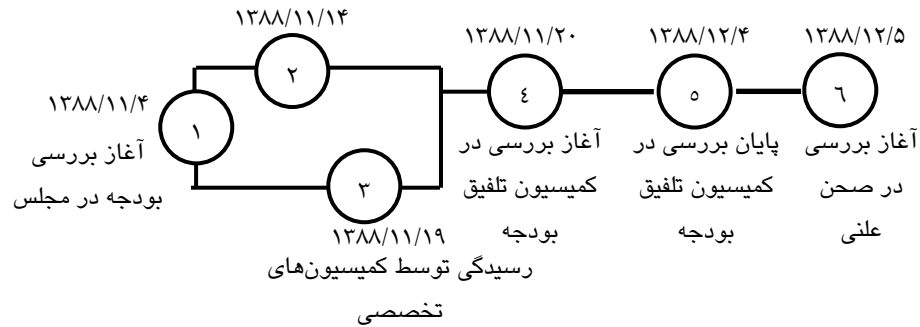
۵. با توجه به موارد مزبور در صورتیکه مجلس شورای اسلامی پس از تعطیلات صحن علنی (منتهی به ۱۳۸۸/۱۱/۴)، بررسی برنامه پنجم را در دستور کار قرار دهد با زمانبندی زیر روبرو خواهیم بود:^۱



همچنین در صورتیکه در اولین روز کاری مجلس پس از تعطیلات، لایحه بودجه ۱۳۸۹ تقدیم مجلس شود و همان روز چاپ و توزیع شود با زمانبندی زیر روبرو هستیم:^۲

۱ و ۲. تعطیلات مربوط به ۲۲ بهمن (سالروز پیروزی انقلاب اسلامی)، ۲۴ بهمن (رحلت پیامبر اسلام «ص») و ۲۶ بهمن (شهادت امام رضا «ع») در این دوره زمانی قرار دارد.

ارائه پیشنهاد توسط نمایندگان

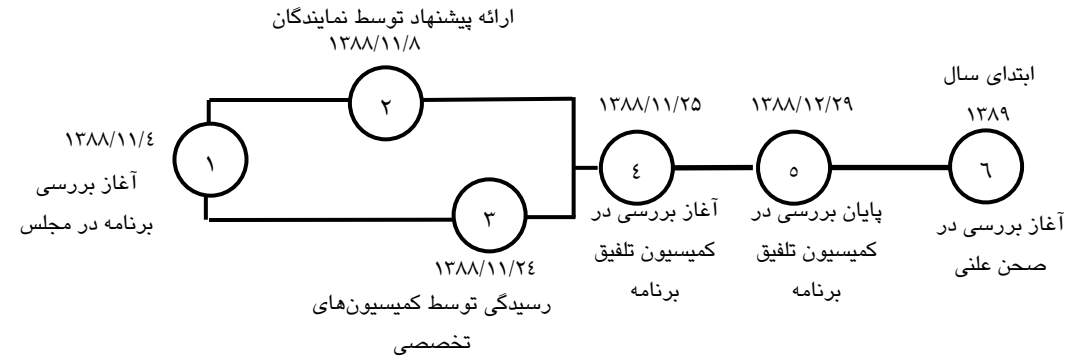


بدین ترتیب در فاصله زمانی ۱۳۸۸/۱۱/۴ تا ۱۳۸۸/۱۲/۵ هم کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی و هم کمیسیون تلفیق و پس از آن صحن علنی باید به هر دو لایحه برنامه پنجم توسعه و بودجه ۱۳۸۹ به‌طور همزمان رسیدگی کنند که در عمل ناممکن خواهد بود.

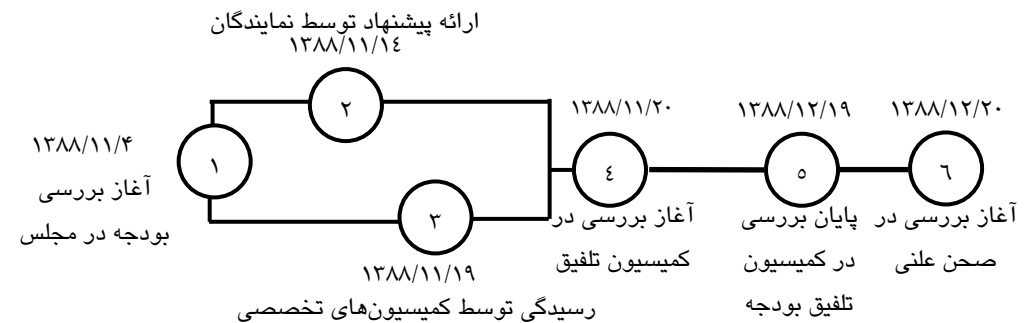
ع با توجه به حجم برنامه پنجم و پیچیدگی‌های قابل پیش‌بینی بودجه سال ۱۳۸۹، کمبود مهلت بررسی در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق دور از واقعیت نیست لذا احتمال تقاضای تمدید مهلت بررسی موضوع مواد (۲۱۴) و (۲۱۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی وجود دارد. در این صورت با زمانبندی زیر روبرو خواهیم بود:



• زمانبندی بررسی برنامه (با تقاضای تمدید مهلت بررسی موضوع ماده (۲۱۴)):



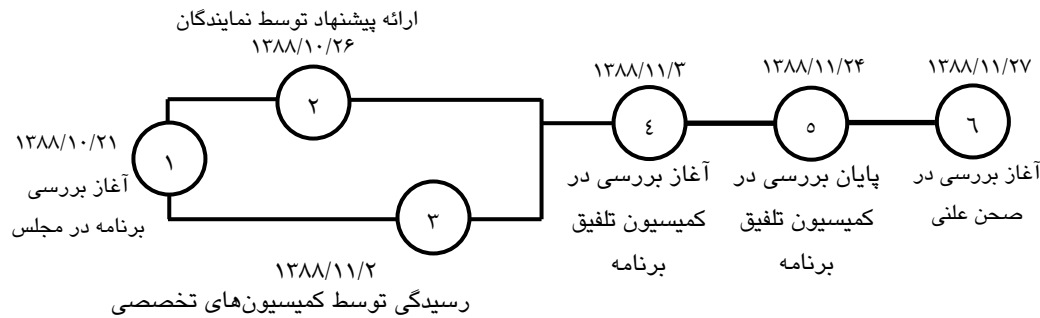
• زمانبندی بررسی بودجه (با تقاضای تمدید مهلت بررسی موضوع ماده (۲۱۶)):



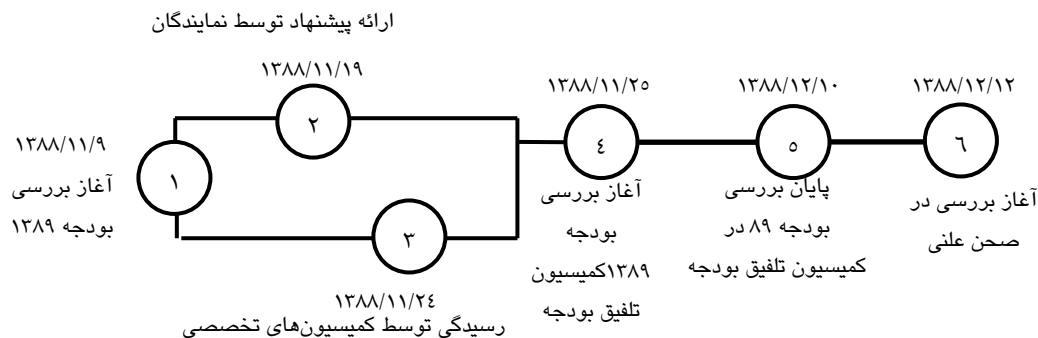
بدین ترتیب رسیدگی به برنامه پنجم توسعه تا پایان سال در کمیسیون تلفیق برنامه ادامه خواهد داشت و رسیدگی به آن در صحن علنی به سال ۱۳۸۹ موکول خواهد شد. ضمن آنکه رسیدگی به بودجه در صحن علنی نیز در ۱۰ روز پایانی سال ۱۳۸۸ انجام خواهد شد در حالیکه هنوز بررسی لایحه برنامه پنجم در مجلس خاتمه نیافته است.



۷. اگر تعطیلات اخیر جلسه علنی مجلس و رسیدگی به مسائل حوزه انتخابیه لغو می‌شد و لایحه همان روز تقدیم، چاپ و توزیع می‌شد، و رسیدگی به لایحه برنامه در دستور کار قرار می‌گرفت، با وضعیت زیر روبرو بودیم (با فرض عدم تمدید که غیر واقع‌بینانه است):



حال اگر قرار باشد که کمیسیون تلفیق بلافاصله بعد از پایان بررسی لایحه برنامه به بررسی بودجه ۱۳۸۹ بپردازد و زمان لازم برای بررسی بودجه در صحن علنی نیز وجود داشته باشد، لایحه بودجه باید به گونه‌ای تقدیم مجلس شورای اسلامی شود که حداکثر ۱۳۸۸/۱۱/۹ چاپ و توزیع شود.





بدین ترتیب برای سه ماه متوالی فرصت رسیدگی نمایندگان به مسائل حوزه‌های انتخابیه وجود ندارد.

نکته مهم آن است که اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات امکان بررسی بودجه ۱۳۸۹ در کمیسیون تخصصی خود را نخواهند داشت. زیرا در تمام مدتی که سایر کمیسیون‌ها مشغول بررسی بودجه ۱۳۸۹ هستند، اعضای این کمیسیون در کمیسیون تلفیق مشغول بررسی برنامه خواهند بود و بلافاصله پس از اتمام کمیسیون تلفیق برنامه، باید در کمیسیون تلفیق بودجه ۱۳۸۹ حضور یابند.

علاوه بر این همچنانکه در بند «۶» بیان شد در صورت ضرورت تمدید مهلت بررسی برنامه در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق (که با توجه به حجم زیاد احکام لایحه تقدیمی دور از انتظار نیست)، رسیدگی متوالی به برنامه پنجم و بودجه سال ۱۳۸۹ ناممکن خواهد بود به گونه‌ای که حتی اگر حداکثر دو هفته به مهلت‌های مزبور برای رسیدگی به برنامه پنجم اضافه شود آنگاه در عمل رسیدگی به بودجه سال ۱۳۸۹ در صحن علنی به سال بعد موکول خواهد شد.

نتیجه‌گیری

در هر حال نحوه برقراری ارتباط بین برنامه پنجم توسعه با بودجه ۱۳۸۹ دارای ابهام خواهد بود. زیرا:

اولاً لایحه برنامه پنجم فاقد جدول و اهداف کمی است و تطبیق ارقام بودجه با هدفگذاری‌های برنامه امکانپذیر نیست.



ثانیاً مصوبات مجلس درخصوص برنامه پنجم توسعه تا زمانی که بررسی‌های صحن علنی تمام نشده باشد و توسط شورای نگهبان تأیید نشود نهایی نیست لذا قابلیت تطبیق بودجه ۱۳۸۹ با آن وجود ندارد.

با توجه به مراتب گفته شده راه‌حل‌های زیر متصور است:

الف) اولویت‌دادن به بررسی برنامه پنجم و اتمام آن که در بهترین حالت تا ۱۳۸۸/۱۲/۱۵ طول خواهد کشید. در این صورت می‌توان از سازوکار بودجه چند دوازدهم برای گردش امور مالی دولت در ماه‌های اول سال ۱۳۸۹ (تا تصویب بودجه سال ۱۳۸۹) استفاده کرد. عدم امکان شروع کارهای جدید (به خصوص با توجه به قانون هدفمندکردن یارانه‌ها) از جمله معایب این روش است.

ب) اولویت‌دادن به بررسی بودجه ۱۳۸۹ و پذیرش ضمنی نظر دولت درخصوص رعایت چارچوب برنامه پنجم در تدوین بودجه ۱۳۸۹. البته در صورتی که پس از تصویب برنامه پنجم توسعه مغایرت جدی بین آن و بودجه مصوب برای ۱۳۸۹ وجود داشت از طریق اصلاحیه بودجه قابل رفع است.

منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. قانون برنامه و بودجه.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۰۶۵

عنوان گزارش: نکاتی درباره بررسی برنامه پنجم توسعه و بودجه ۱۳۸۹ کل کشور
در مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمد قاسمی

ناظر علمی: احمد توکلی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۰/۲۹