

بررسی گزینه‌های زمانبندی رسیدگی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

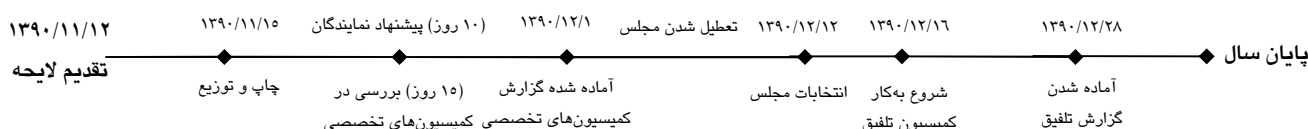
مقدمه

طبق ماده (۲۱۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دولت موظف است لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به این لایحه در بندهای «۱»، «۲»، «۳» و «۴» ماده (۲۱۶)^۱ و همچنین ماده (۲۱۷)^۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مشخص شده است. براین اساس، از زمان چاپ و توزیع لایحه بودجه با در نظر گرفتن ۱۵ روز مهلت برای ارائه پیشنهادهای نمایندگان و بررسی بودجه در کمیسیون‌های تخصصی و ۱۵ روز برای رسیدگی و بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق (که ۱۵ روز دیگر نیز قابل تمدید است)، حداقل ۳۰ روز زمان مورد نیاز است تا بودجه در صحن قابل بررسی باشد.

الف) گزینه‌های پیش‌رو

• گزینه اول

۱. زمان تقدیم لایحه بودجه چهارشنبه ۱۲ بهمن‌ماه و چاپ و توزیع آن شنبه ۱۵ بهمن‌ماه باشد؛
 ۲. کمیسیون تلفیق ظرف مدت ۱۵ روز ضمن رسیدگی به گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به صحن مجلس تقدیم کند و تقاضای تجدید مهلت نکند.
- انتخابات مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۲ برگزار می‌شود و فعالیت تبلیغات انتخابات نامزدهای نمایندگی هشت روز قبل از اخذ رأی است. در این صورت مجلس شورای اسلامی از تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۴ جهت تبلیغات انتخاباتی تعطیل خواهد بود. ضمناً هفته ماقبل آن نیز طبق روال مجلس هفته رسیدگی به امور حوزه‌های انتخاباتی است که مجلس جلسه نخواهد داشت (اما فرض شده است که کمیسیون‌ها تا روز شنبه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۹ قادر خواهند بود گزارش‌های خود را ارائه کنند).

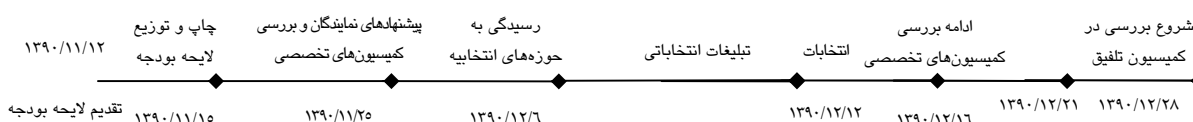


۱. ماده (۲۱۶) - دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به لایحه بودجه، متمم و چنددوازدهم آن یک شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد:
۱. نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه بودجه سالیانه کل کشور و پیوست‌ها و سوابق آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم نمایند.
۲. کمیسیون‌های تخصصی موظفند حداکثر تا ۱۵ روز پس از چاپ و توزیع لایحه، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم نمایند.
۳. کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز پس از پایان مهلت گزارش کمیسیون تخصصی، ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. مهلت رسیدگی کمیسیون تلفیق حداکثر تا ۱۵ روز با موافقت هیئت‌رئیس قابل تمدید می‌باشد.
۴. در جلسه علنی، پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن، به پیشنهادهای مربوط به درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی و سقف آن به تصویب خواهد رسید. پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره‌ها و ردیف‌ها رسیدگی می‌گردد.
۲. ماده (۲۱۷) - هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار 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 یا طرح دیگر نمی‌تواند مطرح باشد مگر لایحه یک یا چنددوازدهم بودجه در صورت ضرورت.

بنابراین فرصت باقیمانده حداکثر تنها کفاف رسیدگی در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق به لایحه بودجه را خواهد داد و بررسی آن در صحن مجلس به سال ۱۳۹۱ موکول خواهد شد.

• گزینه دوم

در صورت اجرایی نبودن زمانبندی ارائه شده در گزینه اول، راه‌حل عملی‌تر آن است که مهلت ارائه پیشنهادهای نمایندگان و بخشی از مهلت رسیدگی به لایحه در کمیسیون‌های تخصصی قبل از انتخابات مجلس و بخشی از آن پس از انتخابات موکول شود. در این صورت با زمانبندی زیر روبرو خواهیم بود:



بدین ترتیب بخشی از رسیدگی کمیسیون تلفیق به گزارش کمیسیون‌های تخصصی قبل از پایان سال و بخشی از آن در سال ۱۳۹۱ باید انجام شود.

• گزینه سوم: بررسی لایحه بودجه در سال ۱۳۹۱

تأخیر در ارائه لایحه بودجه موجب شده است تا با توجه به برگزاری انتخابات نهمین دوره مجلس شورای اسلامی امکان رسیدگی و تصویب لایحه بودجه در سال ۱۳۹۰ به‌لحاظ قانونی امکان‌پذیر نباشد و همان‌گونه که اشاره خواهد شد نیاز است تا حداقل برای دوماهه اول سال ۱۳۹۱ امکان تداوم فعالیت جاری دولت از طریق تصویب دوازدهم بودجه فراهم آید. لذا می‌توان بخش اصلی زمانبندی بررسی و تصویب بودجه را به سال ۱۳۹۱ نیز موکول کرد. توجه به چند نکته حائز اهمیت است:

۱. با توجه به فرصت لازم برای شکل‌گیری دوره جدید مجلس، لازم است تا برای جلوگیری از اقدامات احتمالی فاقد مبنای قانونی توسط دستگاه‌های اجرایی و فراهم کردن زمینه تداوم خدمت‌رسانی این دستگاه‌ها به مردم، رسیدگی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ حتماً در همین دوره مجلس شورای اسلامی خاتمه یابد.
۲. چون فرآیند رسیدگی به لایحه از زمان چاپ و توزیع لایحه آغاز می‌شود، هیئت رئیسه مجلس می‌تواند زمانبندی رسیدگی به لایحه را به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که مهلت ارائه پیشنهادهای توسط نمایندگان محترم قبل از پایان سال ۱۳۹۰ به اتمام برسد و رسیدگی کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق به سال ۱۳۹۱ موکول شود.

ب) لزوم تصویب بودجه به‌صورت چنددوازدهم برای سال ۱۳۹۱

از آنجایی که امکان تصویب کامل بودجه سال ۱۳۹۱ تا پایان سال ۱۳۹۰ وجود ندارد لذا تصویب بودجه موقت برای سال آتی ضروری است. برای این امر دو حالت قابل تصور است:

۱. تصویب بودجه به‌صورت چنددوازدهم

براساس این دولت قانون بودجه سال ۱۳۹۰ را معیار لایحه چنددوازدهم قرار دهد. در این شرایط لازم است برای جلوگیری از تأخیر بیشتر در تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۱، لایحه برای یک و حداکثر دو ماه (و نه فراتر از آن) تقدیم شود.

نکته مهم آنکه طبق ماده (۲۱۷) آیین‌نامه داخلی مجلس یک یا چنددوازدهم بودجه باید به‌صورت لایحه و از طرف دولت تقدیم مجلس شود و مجلس از نظر قانونی اجازه طرح و تصویب چنددوازدهم را نخواهد داشت. بنابراین اجرای این گزینه نیازمند همراهی دولت در ارائه لایحه چنددوازدهم بر مبنای ارقام کمیسیون تلفیق خواهد بود.

۲. تمدید قانون بودجه سال ۱۳۹۰

روش دیگر این است که از طریق ارائه یک طرح توسط نمایندگان مجلس مهلت قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به مدت یک یا چند ماه تمدید شود. این روش در مورد بودجه سال جاری نیز اجرا شد.

پیوست

جدول سوابق بودجه‌های چنددوازدهم در ایران

| ردیف | سال | موضوع | مرجع تصویب‌کننده |
|------|------|--|-------------------------------|
| ۱ | ۱۳۰۳ | قانون اجازه پرداخت یکدوازدهم از اعتبارات بودجه سنه ماضیه ۱۳۰۲ بابت سرطان ۱۳۰۳ | مجلس شورای ملی |
| ۲ | ۱۳۰۳ | قانون اجازه تأدیه یکدوازدهم از بودجه منظوره سنه ۱۳۰۲ در برج حمل ۱۳۰۳ | مجلس شورای ملی |
| ۳ | ۱۳۰۴ | قانون اجازه پرداخت دوازدهم بودجه سنه ماضیه ۱۳۰۳ برای مخارج مملکتی بابت دوماهه آذر و دی‌ماه ۱۳۰۴ | مجلس شورای ملی |
| ۴ | ۱۳۰۴ | قانون اجازه پرداخت دوازدهم بودجه سنه ماضیه ۱۳۰۳ بابت مخارج مملکتی در مهرماه و آبان‌ماه ۱۳۰۴ | مجلس شورای ملی |
| ۵ | ۱۳۰۴ | قانون اجازه پرداخت دوازدهم بودجه سنه ماضیه ۱۳۰۳ بابت مخارج مملکتی در مهرماه و آبان‌ماه ۱۳۰۴ | مجلس شورای ملی |
| ۶ | ۱۳۰۴ | قانون اجازه پرداخت دوازدهم بودجه مصوب ۱۳۰۳ برای مخارج مملکتی خردادماه و تیرماه ۱۳۰۴ | مجلس شورای ملی |
| ۷ | ۱۳۰۴ | قانون اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه مصوب ۱۳۰۳ بابت اردیبهشت‌ماه ۱۳۰۴ | مجلس شورای ملی |
| ۸ | ۱۳۰۴ | قانون اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه مصوب ۱۳۰۳ بابت فروردین‌ماه ۱۳۰۴ | مجلس شورای ملی |
| ۹ | ۱۳۰۵ | قانون اجازه پرداخت چهاردوازدهم بودجه مصوب ۱۳۰۴ بابت مخارج چهارماهه سنه ۱۳۰۵ مملکتی | مجلس شورای ملی |
| ۱۰ | ۱۳۰۶ | قانون اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه‌ها و اعتبارات مصوب ۱۳۰۵ بابت مخارج مملکتی در بهمن‌ماه ۱۳۰۶ | مجلس شورای ملی |
| ۱۱ | ۱۳۰۶ | قانون اجازه پرداخت دوازدهم بودجه‌های مصوب اسفندماه ۱۳۰۵ بابت مخارج مملکتی در دوماهه شهریور و مهرماه ۱۳۰۶ | مجلس شورای ملی |
| ۱۲ | ۱۳۰۶ | قانون اجازه پرداخت دوازدهم بودجه‌های مصوب ۱۳۰۵ برای مخارج مملکتی در دوماهه تیر و مردادماه ۱۳۰۶ | مجلس شورای ملی |
| ۱۳ | ۱۳۰۶ | قانون اجازه پرداخت دوازدهم بودجه‌های مصوب و پرداختی اسفندماه ۱۳۰۵ برای مخارج دوماهه اردیبهشت و خرداد ماه ۱۳۰۶ | مجلس شورای ملی |
| ۱۴ | ۱۳۰۶ | قانون اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه‌های مصوب و پرداختی اسفندماه ۱۳۰۵ بابت مخارج دولت در فروردین‌ماه ۱۳۰۶ | مجلس شورای ملی |
| ۱۵ | ۱۳۲۲ | قانون اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه مجلس بابت هزینه تیرماه ۱۳۲۲ و تفاوت بهای نان و کمک به کارمندان و خدمتگزاران مجلس | مجلس شورای ملی |
| ۱۶ | ۱۳۲۲ | قانون اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه کل کشور در تیرماه ۱۳۲۲ | مجلس شورای ملی |
| ۱۷ | ۱۳۲۲ | قانون راجع به سه‌دوازدهم بودجه سال ۱۳۲۲ وزارت جنگ | مجلس شورای ملی |
| ۱۸ | ۱۳۲۶ | قانون اجازه پرداخت سه‌دوازدهم بودجه ۱۳۲۵ مجلس شورای ملی بابت سه‌ماهه مرداد و شهریور و مهرماه ۱۳۲۶ | مجلس شورای ملی |
| ۱۹ | ۱۳۳۲ | تصمیم قانونی اجازه پرداخت دوازدهم فروردین و اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۲ مخارج اداری و پرسنلی سازمان برنامه هر ماه معادل یکدوازدهم بودجه سال ۱۳۳۱ سازمان مذکور براساس | مجلس شورای ملی |
| ۲۰ | ۱۳۳۳ | تصمیم متخذه مربوط به اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ سازمان برنامه | کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی |
| ۲۱ | ۱۳۳۳ | تصمیم متخذه مربوط به اجازه پرداخت یکدوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ سازمان برنامه | کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی |

| ردیف | سال | موضوع | مرجع تصویب‌کننده |
|------|------|--|-------------------------------|
| ۲۲ | ۱۳۳۴ | تصمیم در مورد اجازه پرداخت یک‌دوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ جهت هزینه‌های پرسنلی و جاری فروردین‌ماه ۱۳۳۴ سازمان برنامه | کمیسیون برنامه |
| ۲۳ | ۱۳۳۴ | تصمیم متخذه مربوط به اجازه پرداخت یک‌دوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ سازمان برنامه در مهرماه ۱۳۳۴ | کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی |
| ۲۴ | ۱۳۳۴ | تصمیم متخذه مربوط به اجازه پرداخت یک‌دوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ سازمان برنامه در مهرماه ۱۳۳۴ | کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی |
| ۲۵ | ۱۳۳۴ | تصمیم متخذه مربوط به اجازه پرداخت یک‌دوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ سازمان برنامه در شهریورماه ۱۳۳۴ | کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی |
| ۲۶ | ۱۳۳۴ | تصمیم متخذه مربوط به اجازه پرداخت یک‌دوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ سازمان برنامه در مردادماه ۱۳۳۴ | کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی |
| ۲۷ | ۱۳۳۴ | تصمیم متخذه مربوط به اجازه پرداخت یک‌دوازدهم بودجه مصوب سال ۱۳۳۳ سازمان برنامه | کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی |
| ۲۸ | ۱۳۵۸ | لایحه قانونی اجازه انجام هزینه‌های کشور در سه‌ماهه اول سال ۱۳۵۸ مصوب ۱۳۵۸/۱/۱۲ | شورای انقلاب |
| ۲۹ | ۱۳۵۹ | لایحه قانونی اجازه انجام هزینه‌های کشور در فروردین و اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۹ مصوب ۱۳۵۹/۱/۷ | - |
| ۳۰ | ۱۳۶۰ | قانون اجازه انجام هزینه‌های کشور در دوم‌ماه اول سال ۱۳۶۰ | مجلس شورای اسلامی |
| ۳۱ | ۱۳۸۹ | قانون اجازه نحوه دریافت و پرداخت‌های دولت در ماه‌های فروردین و اردیبهشت سال ۱۳۹۰ | مجلس شورای اسلامی |