

بررسی گزینه‌های زمانبندی رسیدگی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

مقدمه

در بندهای «۱»، «۲»، «۳» و «۴» ماده (۲۱۶)^۱ و همچنین ماده (۲۱۷)^۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نحوه و زمانبندی رسیدگی به لایحه بودجه مشخص شده است. براین اساس از زمان تقدیم و توزیع لایحه بودجه با در نظر گرفتن ۱۵ روز برای ارائه پیشنهادهای نمایندگان و بررسی بودجه در کمیسیون‌های تخصصی و ۱۵ روز برای رسیدگی و بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق، می‌توان در فرصت ۳۰ روز بودجه را برای ارائه در صحن آماده کرد.

فروض اساسی این زمان ۳۰ روزه این است که:

۱. بین زمان تقدیم لایحه بودجه و توزیع آن فاصله‌ای نباشد.
 ۲. کمیسیون تلفیق ظرف مدت ۱۵ روز ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به صحن مجلس تقدیم کند و تقاضای تجدید مهلت نکند.
- بخشی از احکام بودجه سنواری در ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه ذکر شده است و لذا پیش‌بینی می‌شود در لایحه بودجه ۱۳۹۰ حجم احکام کمتر باشد و لذا رعایت زمانبندی فوق امکانپذیر است.
- با توجه به زمان پیش رو برای بررسی لایحه بودجه می‌توان دو وضعیت کلی را مد نظر قرار داد و براساس آن گزینه‌های مختلفی را پیش‌بینی کرد.

– وضعیت اول تصویب بودجه قبل از شروع سال ۱۳۹۰ هدف باشد.

– وضعیت دوم بودجه به صورت چنددوازدهم تصویب شود و تمام یا بخشی از فرآیند بررسی بودجه به سال ۱۳۹۰ منتقل شود.

۱. تصویب قانون بودجه ۱۳۹۰ در سال ۱۳۸۹

با فرض تقدیم لایحه در ۱۳۸۹/۱۱/۲۴ و رعایت یک ماه زمان لازم برای رسیدگی و بررسی نمایندگان، کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق، گزارش کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ آماده شده و بنابراین صحن علنی مجلس شورای اسلامی سه روز ۲۵، ۲۶ و ۲۸ اسفندماه را برای رسیدگی به لایحه بودجه فرصت خواهد داشت. این امر با فروض زیر نیازی به تغییر در آیین‌نامه داخلی نخواهد داشت:

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.

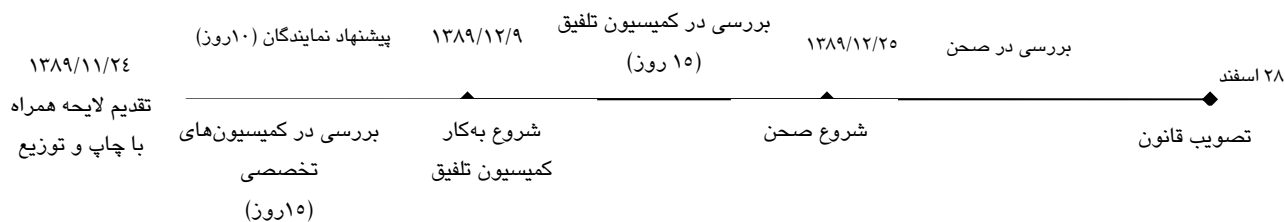
۲. کمیسیون‌های تخصصی موظفند حداکثر تا ۱۵ روز پس از چاپ و توزیع لایحه، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم نمایند.

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.

۱. تقدیم لایحه بودجه با چاپ و توزیع همزمان باشد.
۲. مهلت‌های مقرر تمدید نشود.
۳. تعداد مخالفان و موافقان کلیات با توجه به عدم وجود سقف در آیین‌نامه داخلی کاهش یافته و ساعات کاری نمایندگان برای رسیدگی به لایحه در صحن علنی افزایش یابد (مثلاً سه شیفته).



۲. تصویب بودجه به صورت چنددوازدهم

برای این امر دو حالت کلی قابل تصور است:

- الف) تصویب بودجه به صورت چنددوازدهم مبتنی بر ارقام بودجه سال ۱۳۸۹. براساس این دولت قانون بودجه سال ۱۳۸۹ را معیار لایحه چنددوازدهم قرار دهد. در این شرایط لازم است برای جلوگیری از تأخیر بیشتر در تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۰، لایحه برای یک و حداکثر دو ماه (و نه فراتر از آن) تقدیم شود.
 - ب) تصویب بودجه به صورت چنددوازدهم مبتنی بر ارقام بودجه سال ۱۳۹۰. در این حالت اگر فرآیند بررسی بودجه ۱۳۹۰ در سال ۱۳۸۹ شروع شود یعنی در ۱۳۸۹/۱۱/۲۴ لایحه بودجه تقدیم و چاپ و توزیع شود، پیشنهاد نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۹ تقدیم کمیسیون تلفیق شده و کمیسیون تلفیق نیز سه هفته (مهلت معمول رسیدگی بودجه در کمیسیون تلفیق در سال‌های اخیر) یعنی تا تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۶ فرصت بررسی خواهد داشت. در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۶ کمیسیون تلفیق گزارش خود را به مجلس تقدیم کرده و سقف بودجه ارائه شده توسط کمیسیون تلفیق مبنای تعیین رقم چنددوازدهم برای سال ۱۳۹۰ قرار خواهد گرفت. مجلس می‌تواند بودجه چنددوازدهم را تصویب کرده و ادامه بررسی را به سال بعد موکول کند.
- نکته مهم آنکه طبق ماده (۲۱۷) آیین‌نامه داخلی مجلس یک یا چنددوازدهم بودجه باید به صورت لایحه و از طرف دولت تقدیم مجلس شود و مجلس از نظر قانونی اجازه طرح و تصویب چنددوازدهم را نخواهد داشت.^۱ بنابراین اجرای این گزینه نیازمند همراهی دولت در ارائه لایحه چنددوازدهم بر مبنای ارقام کمیسیون تلفیق خواهد بود.

آثار و تبعات تصویب بودجه ۱۳۹۰ در فرصت محدود سال ۱۳۸۹

آثار منفی

- پایه‌گذاری سنت و رویه نامطلوب در تقدیم لایحه بودجه توسط دولت و تضعیف نهاد قانونگذاری.
- با توجه به پیچیدگی بودجه ۱۳۹۰ و عدم وجود زمان کافی برای رسیدگی به این امر، موجب کاهش دقت در فرآیند بررسی بودجه شده و امکان بروز بی‌انضباطی مالی در درآمدها و هزینه‌ها و عدم توجه به اولویت‌ها را در پی خواهد داشت.
- عدم امکان بررسی دقیق و اخذ نظرات و اعمال نظرات کارشناسی.
- تلقی سهل‌انگاری توسط افکار عمومی در فرآیند بررسی بودجه از جانب مجلس.

آثار مثبت

- پرهیز از تبعات سیاسی ناشی از تصویب بودجه چنددوازدهم.
- کاهش فشار گروه‌های ذینفع در فرآیند بررسی و تصویب بودجه.
- امکان بیشتر برای حفظ چارچوب بودجه پیشنهادی دولت.

۱. بررسی سوابق تصویب بودجه‌های چنددوازدهم نشان می‌دهد که در قبل از انقلاب کمیسیون تخصصی مجلس و در بعد از انقلاب شورای انقلاب نیز بودجه چنددوازدهم تصویب کرده‌اند.

آثار و تبعات تصویب بودجه به صورت چنددوازدهم

آثار منفی

- عدم امکان شروع کارهای جدید توسط دولت و تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی.
- تلقی عدم ثبات اقتصادی و سیاسی و عدم امکان برنامه‌ریزی برای بخش خصوصی و تزلزل در مدیریت دستگاه‌های اجرایی.
- دشوار شدن نظارت بر عملکرد بودجه.

آثار مثبت

- تصویب بودجه چند دوازدهم محاسنی را مانند امکان بررسی دقیق‌تر بودجه و حفظ جایگاه قانونی مجلس دارد.

پیوست

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

ردیف	سال	موضوع	مرجع تصویب‌کننده
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	مصوبات کمیسیون برنامه 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
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 دوماه اول سال ۱۳۶۰	مجلس شورای اسلامی