

## کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

### ۲. حوزه وظایف کمیسیون و فرصت‌های پیش‌رو

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۰۳

مردادماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۵.....	۱. حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه.....
۱۳.....	۲. نقش و عملکرد کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات.....
۲۳.....	۳. فرصت‌های پیش رو.....
۲۹.....	پیوست‌ها.....
۳۵.....	منابع و مآخذ.....



## کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ۲. حوزه وظایف کمیسیون و فرصت‌های پیش‌رو

### چکیده

نقش قوه مقننه در فرآیند بودجه در طول سه دهه اخیر موضوعی چالش‌برانگیز بوده است. حضور مؤثر قوه مقننه در فرآیند بودجه و استفاده از صلاحیت‌های تصویبی و نظارتی گسترده‌ای که مبتنی بر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این باره دارد، نیازمند طراحی الگوی منسجم و علمی است چنین الگویی باید بتواند ضمن حفظ استقلال قوا، توازن لازم را جهت استفاده از بودجه به‌عنوان مهمترین ابزار سیاستگذاری سالیانه در محدوده بخش عمومی فراهم آورد.

بررسی مسائل عمده کشور در حوزه برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و نظام اداری نشان می‌دهد که فائق آمدن به چنین مشکلاتی، با بازتعریف نقش قوه مقننه و قوه مجریه در بودجه و اصلاح بنیادی قانون برنامه و بودجه مبتنی بر یک الگوی منسجم - که مبنای نظری برای اداره امور عمومی فراهم کند - امکان‌پذیر است.

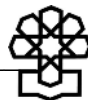
## مقدمه

فرصت زمانی بسیار کوتاه برای رسیدگی به بودجه، طرح پیشنهادها و تشکیل جلسات متعدد و متراکم و تأکید زیاد برای تصویب و ابلاغ به موقع بودجه برای پاسخگویی به نیازهای اجرایی از جمله مشکلات اساسی در بررسی بودجه است که هر سال پیش روی مجلس شورای اسلامی قرار دارد. این مشکلات به طرح مباحثی راجع به نحوه ساماندهی اطلاعات بودجه‌ای و رسیدگی به لایحه پیشنهادی دولت در قوه مقننه و نیز تأثیرگذاری درخور و شایسته این قوه در حین بررسی لایحه مزبور دامن زده است.<sup>۱</sup>

برخی دست‌اندرکاران از طریق ملزم کردن دولت به تقدیم سریع‌تر لایحه بودجه، طولانی و تفصیلی‌تر کردن بررسی‌ها در مراحل مختلف در مجلس شورای اسلامی، افزایش تعداد اعضای کمیسیون تلفیق جهت مشارکت بیشتر کمیسیون‌های تخصصی و ... در پی حل این مشکلات برآمده‌اند. رویکرد حاکم بر این دسته از راه‌حل‌ها تفکیک مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در مرحله تهیه و تنظیم از مرحله تصویب، عدم نیاز به تغییر محتوای بودجه و یکسان‌انگاری نیازهای اطلاعاتی قوه مجریه و قوه مقننه درباره بودجه بوده است. به‌رغم اعمال برخی اصلاحات مزبور، بروز مجدد مشکلات حین بررسی بودجه و عدم رضایت نسبی از فرآیند کنونی،<sup>۲</sup> نشان از عدم کفایت

۱. برای اطلاع از وضعیت موجود حضور مجلس در فرآیند بودجه‌ریزی به پیوست ۱ مراجعه فرمایید.

۲. برای اطلاع از نظرات دست‌اندرکاران بودجه به کتاب «بودجه‌ریزی در ایران، بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷ رجوع فرمایید.



اصلاحات صورت گرفته و ضرورت بررسی گسترده ابعاد مختلف آن دارد. بودجه‌ریزی یک نظام اطلاعاتی است و مأموریت آن تهیه و ارائه اطلاعات مورد نیاز برای مقاصد مدیریت بخش عمومی است. پایه‌های نظام بودجه‌ریزی بر پیش‌بینی است و اطلاعات حاصل از برآوردهای اولیه به‌تدریج و در طی زمان اصلاح و به واقعیت‌های اجرایی مبدل می‌شود. از این‌رو، اعتبار و تناسب تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر اطلاعات این نظام تابع مستقیم درستی و دقت برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام شده خواهد بود. گستره این نظام شامل اطلاعات متنوع و هماهنگ شده‌ای از نمودهای «مالی - عملیاتی» فعالیت‌های مختلف و پیچیده بخش عمومی برای استفاده مدیریت امور کشور و تأمین نیازهای قوای قانونگذاری و اجرایی است.

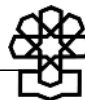
در دو دهه اخیر، طرح مباحث تازه در مفاهیم و مأموریت‌های بخش عمومی بر ضرورت بازنگری و اعمال اصلاحاتی در جهت رفع موارد ابهام و ایجاد شفافیت در فرآیند بودجه‌ریزی به منظور انطباق داده‌ها با نیازهای اطلاعاتی قوای مزبور تأکید داشته و تلاش‌هایی را در سطوح ملی و بین‌المللی برانگیخته است. این تلاش‌ها در سطح ملی به دنبال بازشناسی و ارائه تعریف‌ها و الگوهای اطلاعاتی مناسبی از بخش عمومی برای تجهیز و تخصیص منابع به مصارف، کارکردهای مدیریتی و تأمین حقوق قوای نظام سیاسی حاکم در بودجه است. اتحادیه اقتصادی اروپا، آفریقای جنوبی، سوئد و کره جنوبی از جمله پیشروان اصلاحات در سطح ملی بوده‌اند که به‌رغم تفاوت‌های اساسی در مأموریت‌ها و حوزه‌های اجرایی بخش عمومی خود، دستاوردهای مهمی داشته‌اند. اما تلاش‌های مجامع بین‌المللی، شفافیت

در بودجه‌ریزی را از طریق اصلاح مدیریت امور مالی و تنظیم حساب‌های عمومی، چگونگی انتخاب و سازماندهی اطلاعات مربوط برای ایجاد مشابهنها و قابلیت‌های مقایسه در صورت‌بندی‌های بودجه‌ای کشورهای مختلف تعقیب می‌کند.

در ایران هم چند سالی است که اهمیت نظام اطلاعاتی بودجه و لزوم رفع نارسایی‌های آن مورد توجه و تأکید مدیریت بخش عمومی قرار گرفته است، اما از آنجا که انجام این کار مستلزم ایجاد هماهنگی در جایگاه و نقش دولت، تعریف مأموریت‌ها و وظیفه‌های اجرایی، ساختار اداری و سازمانی، مدیریت تجهیز و تخصیص منابع و سرانجام، تشخیص و تأمین حقوق قوای سیاسی در فرآیند تصمیم‌گیری و انتخاب‌های بخش عمومی است، دستیابی به نظام اطلاعاتی (مالی - عملیاتی) بودجه‌ای مطلوب دشوار می‌نماید؛ تا حدی که نگرانی‌های مربوط، به احتمال بروز تغییرات ناخواسته یا اغتشاش و گسیختگی در مدیریت امور جاری کشور به صورت مانع عمده انجام اصلاحات درآمده و سبب شده که موضوع با صرفنظر از همه ابعاد و جوانب مربوط به ایجاد تغییراتی در سند بودجه محدود شود. به عبارت دیگر، انجام اصلاحات در بودجه‌ریزی ایران با اصلاح طبقه‌بندی‌های معمول در سند بودجه مترادف گرفته شود، در حالی که بحث اصلاحات بدون توجه به مراتب و پیش‌نیازهای یادشده به جایی نمی‌رسد.<sup>۱</sup>

گزارش حاضر ضمن تبیین محدوده موضوعی وظایف کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به برخی ملاحظات اساسی در خصوص حقوق قوه مقننه در

۱. متأسفانه تلاش‌های ناموفق سال‌های اخیر و استمرار مسائل و مشکلات به ایجاد فضایی حاکی از ناامیدی بین کارشناسان و دست‌اندرکاران برای انجام اصلاحات در بودجه‌ریزی ایران منجر شده است.



بررسی و رأی به بودجه می‌پردازد. در این بخش حقوق تصویبی و حقوق نظارتی پارلمان پیرامون بودجه تشریح می‌شود. نقش و عملکرد کمیسیون بودجه طی سه دوره اخیر از دیگر مباحث این گزارش است که به‌طور خلاصه بررسی می‌شود. در انتهای گزارش فرصت‌های پیش‌روی کمیسیون بودجه بیان شده است.

### ۱. حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه

حقوق و جایگاه قوه مقننه در نظام‌های بودجه‌ای اغلب کشورها - به‌رغم برخورداری از زمینه‌های تاریخی و تجربه‌های سیاسی مختلف - دارای دلایل کم و بیش مشابه یا مشترکی است؛ از آن جمله:<sup>۱</sup>

- نقش مهمی که قانونگذار در برقراری ارتباط بین دولت و پرداخت‌کنندگان مالیات یا توجیه هزینه‌های عمومی ایفا می‌کند، در اغلب کشورها ریشه در قانون اساسی دارد.

- پارلمان جایگاه مناسبی برای ارزیابی انتخاب‌های دولت و حدود انطباق آنها با اولویت‌های عمومی و ترجیحات ملی و محلی است.

- بررسی‌های پارلمانی و نقد انتخاب‌های دولت می‌تواند به شفافیت اطلاعات بودجه‌ای، پاسخگویی‌های مالی و محاسباتی و تحقق «زمامداری خوب» کمک کند.

- حضور قانونگذار در فرآیند بودجه، توافق بر سر گزینه‌های مشکل و بده و بستان‌های پیچیده اقتصادی - اجتماعی را تسهیل می‌کند و زمینه بروز تنش‌های

---

1. Anura Priyadharshana Yapa, Parliament and Budgetary Process Including from a Gender Perspective, Regional Seminar, Colombo (Sri Lanka), 2003.

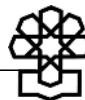
اجرائی در بخش عمومی را کاهش می‌دهد.

- نظارت پارلمان بر اجرای بودجه‌های مصوب، ارزیابی صحت عملیات انجام شده و تناسب دستاوردهای مربوط با انتظارات اولیه می‌تواند در تقویت تفاهم ملی و جلب رضایت عمومی مؤثر افتد.

در زمان حاضر، حضور پارلمان‌ها در فرآیند بودجه‌ریزی تحت تأثیر دو حوزه عمل مرتبط با یکدیگر است که تبلورهای اجرایی آنها به ساختارهای اقتصادی-اجتماعی و جایگاه قوای حاکمیت سیاسی بستگی دارد. یکی از این دو حوزه موضوع بررسی و اتخاذ تصمیم درباره میزان منابع قابل تجهیز در جامعه و اختصاص آن به مصارف عمومی است و حوزه دیگر، در نحوه نظارت و ارزیابی نتایج مالی و عملیاتی حوزه نخست خلاصه می‌شود. به عبارت دیگر، انگیزه‌ها و نقش‌های اصلی پارلمان یا حقوق قوه مقننه در فرآیند بودجه به بررسی و تأیید پیش‌بینی‌های راجع به وصول منابع و اختصاص آن به مصارف ازسوی دولت (**حقوق و صلاحیت‌های تجویزی یا تصویبی**) و سپس، نظارت و ارزیابی نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور (**حقوق نظارتی**) محدود می‌شود.

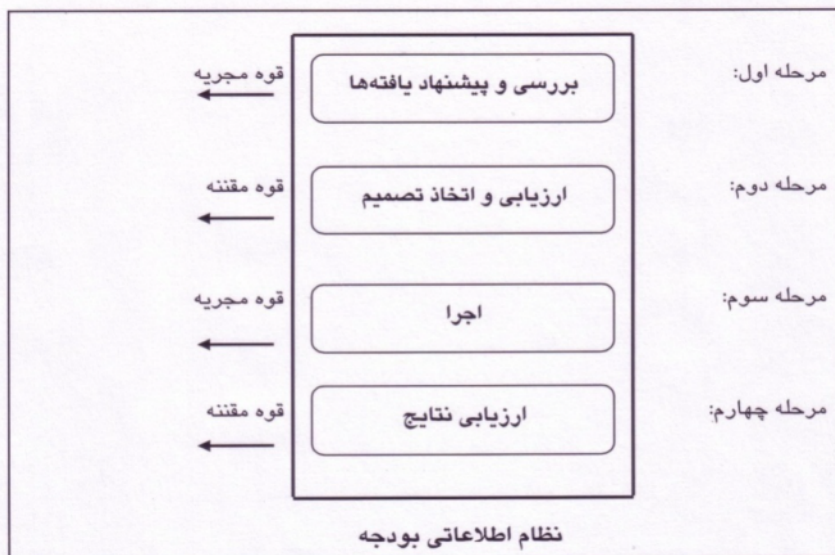
### ۱-۱. صلاحیت‌های تصویبی

بازشناسی و تعریف حقوق قانونگذاری در بودجه مستلزم طرح مسئله‌های راجع به حدود صلاحیت‌ها و نیازهای اطلاعاتی پارلمان و قوه مجریه است، زیرا به‌رغم آنکه بودجه‌ریزی و سازماندهی امور اجرایی در مرکز توجه هر دو قوه قرار دارد، نیازهای اطلاعاتی و



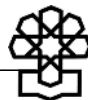
معیارهای تصمیم‌گیری آنها دارای تفاوت‌های آشکار است. رویه غالب در بیشتر کشورها آن است که قوای اجرایی با ارائه و توجیه اطلاعاتی راجع به انتخاب‌های خود در پی کسب جواز مالی، عملیاتی و مدیریتی برنامه‌های پیشنهادی باشند، در حالی که پارلمان‌ها در جهت کسب اطمینان از دقت و تناسب پیش‌بینی‌ها با نیازهای جامعه و حصول نتایج مورد انتظار تلاش می‌کنند. هرگاه هدف از ارائه اطلاعات قوه مجریه منحصر به تأیید انتخاب‌ها باشد، تجویز قانونگذار به منزله مشارکت در تهیه بودجه و مسئولیت انتخاب است؛ اما اگر موضوع شامل ارزیابی راهبردهای انتخاب شده و تحلیل دستاوردهای اجرایی هم بشود، تأمین حقوق قانونگذاری در بودجه متضمن وجود اطلاعات دیگری برای ورود در بررسی علل انتخاب و تحلیل کارآیی مدیریتی دولت خواهد بود.

شکل ۱. مراحل بودجه‌ریزی و جایگاه قوای مجریه و مقننه در فرآیند بودجه



نابرابری دو قوه در دسترسی به اطلاعات مورد نیاز سبب ایجاد محدودیت‌هایی در تأمین حقوق قوه مقننه می‌شود. همچنین پیچیدگی‌های امور اجرایی و بوروکراسی حاکم بر مراحل تنظیم بودجه یا گزارش‌های عملکرد، قانونگذار را در تجزیه و تحلیل انتخاب‌های دولت و منابع اختصاص یافته به آنها دچار مشکل می‌کند. در واقع، تهیه‌کنندگان بودجه به سبب ارتباط منظم سازمانی با دستگاه‌ها و وقوف نسبی بر مسائل اجرایی دارای مزیت اطلاعاتی بوده و می‌توانند نسبت به حدود و کیفیت اطلاعات قابل ارائه به قوه مقننه اعمال نظر کنند. از این رو، حتی بهره‌گیری از نیروهای کارشناسی و متخصص نمی‌تواند با تکیه بر اطلاعات ناقص یا مخدوش، عدم تقارن اطلاعاتی موجود میان دو قوه را مرتفع کند. از سوی دیگر، انتخاب‌های بودجه‌ای در برخی از کشورها تحت تأثیر تمایلات اتحادیه‌های صنفی، نمایندگان کارگران یا گروه‌های ذینفوذ است، به طوری که گاه دولت‌ها برنامه‌های مالی و اجرایی خود را به صورت رسمی در مطابقت یا توافق با خواسته‌های گروه‌های اجتماعی و سیاسی دارای نفوذ تنظیم می‌کنند. عامل مؤثر دیگر در تحدید جایگاه و نقش قانونگذار در بودجه، اتصال جریان‌های سیاستگذاری و تصمیم‌گیری پارلمان به خارج از قلمرو قوای مقننه - مجریه است. ظهور نیروهای فراملی و الزاماتی نظیر مفاد پیمان ماستریخت محدودیت‌هایی را خارج از چارچوب عرفی حاکمیت ملی تحمیل می‌کند.<sup>۱</sup> این پدیده در کنار سایر عوامل یاد شده اختصاص منابع عمومی به هدف‌ها و نظارت بر برنامه‌های اجرایی را به حوزه‌های چانه‌زنی با قدرت‌های فراملی، هم سطح، یا

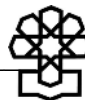
۱. قاسم صالح‌خو، توصیه‌های بین‌المللی در باب موازن و معیارهای شفافیت مالی در بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱.



مقامات محلی و گروه‌های سازمان‌یافته دارای نفوذ کشور وارد کرده است. برخی صاحب‌نظران اعتقاد دارند که گذشته از مواضع رسمی و قانونی قوای سیاسی، اعمال اصلاحات احتمالی در پیشنهادهای بودجه‌ای مستلزم جلب همکاری دولت از سوی نهاد قانونگذاری است، زیرا تلاش هر یک از قوا برای استقلال در بودجه‌ریزی به معنای بروز اختلاف و تنش بین پارلمان و دولت خواهد بود. همچنین، بحث بازشناسی و تأمین حقوق مقننه به بررسی کیفیت و انسجام سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری (انتخاب)ها در اختصاص منابع به اولویت‌های اجرایی معطوف می‌شود. به عبارت دیگر، در فقدان هماهنگی و همکاری‌های نزدیک میان قوای قانونگذاری و اجرایی دستیابی به هدف‌های عمومی در زمان‌های پیش‌بینی شده دشوار و مخالفت دولت با اصلاحات پیشنهادی زمینه‌ای برای تضییع حقوق پارلمان در بودجه خواهد شد. تداوم این‌گونه بحث‌ها سبب می‌شود که بودجه در آینده به مثابه قرارداد سالیانه‌ای در زمینه عملکرد میان دولت و قانونگذار درآید، هر چند که در چنین قراردادی مفروضی کیفیت‌های عملیاتی و تأثیر تعهدات اجرایی بر منابع حال و آینده کشور بستر چالش‌های عظیم سیاسی و اقتصادی باشد. این قرارداد فرضی بر پایه اصول و تفاهماتی شکل می‌گیرد که اولاً قوه مقننه سیاست‌های بودجه‌ای را تأیید کند؛ سرجمع‌های اعتباری را بپذیرد، راجع به سیاست‌های مالی اتخاذ شده اظهار نظر کند و در مورد مسیر حرکت اقتصاد رهنمود دهد. ثانیاً رأی پارلمان در بودجه، تجویزی و به‌منظور تأیید راهبردهای پیشنهادی راجع به گردآوری و تخصیص منابع به هدف‌های عملکردی است. بنابراین، تلقی قانونی از فرآیند بودجه یا قانونگذاری از این

طریق، اقدامی مغایر با ماهیت حقوقی اقدام پارلمان در این باره است و ثالثاً تحقق نقش نظارتی و ارزیابی پارلمان از کارکردهای بودجه‌ای ممکن است به‌طور مستقیم با بهره‌گیری از ظرفیت‌های کارشناسی مستقل صورت گیرد، یا آنکه یکسره برعهده کمیته‌های تخصصی وابسته و دیوان محاسبات عمومی به‌عنوان کارگزار قوه مقننه محول شود.<sup>۱</sup>

با این همه، بررسی کامل و اعلام‌نظر و رأی درباره بودجه پیشنهادی دولت در هر سال برای قوه مقننه دشوار می‌نماید. به علاوه، این کار ممکن است به خاطر محدودیت‌های فنی و زمانی حاکم بر فرآیند بودجه‌ریزی به ایجاد جو سیاسی یا پرتنش در روابط میان دو قوه منجر شود. اما پارلمان می‌تواند در هر سال توجه خود را روی حوزه‌های مشخصی از اقلام بودجه‌ای و ارزیابی تناسب و صحت اطلاعات و اعتبارات آن حوزه متمرکز کند. اتخاذ و اجرای این‌گونه سیاست‌ها می‌تواند امکان ارزیابی و تصویب منظم بخشی از پیشنهادهای بودجه‌ای را در هر سال فراهم کند.



### کادر ۱. مقدمات و پیش‌نیازهای تأمین حقوق و اطمینان از حضور مؤثر پارلمان در فرآیند بودجه‌ریزی<sup>۱</sup>

- وجود چارچوب قانونی برای تشریح و تثبیت نقش پارلمان،  
- دسترسی به اطلاعات درست و بهنگام از طریق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی بخش عمومی،  
- وجود اسناد و اطلاعات مثبت از رویدادها بر پایه گزارش‌گیری‌های مستمر از امور اجرایی،  
- وجود ظرفیت‌های علمی و تحلیلی در واحدهای تحقیقاتی مستقل از دولت،  
- نبود محدودیت‌ها و موانع سیاسی برای مشارکت‌های پارلمانی،  
- امکان ایجاد ظرفیت‌های نهادی وابسته به پارلمان از طریق تأسیس کمیته‌های تخصصی،  
- وجود فرصت‌های زمانی مناسب برای بررسی و تصمیم‌گیری؛ وجود منابع مالی و انسانی (کارشناسان و تحلیلگران) متخصص که می‌تواند پارلمان را قادر به اتخاذ و اجرای شیوه‌های مؤثر و مستقل و بررسی بودجه کند.

به علاوه، استقلال قوای سیاسی از یکدیگر ایجاب می‌کند که بودجه داخلی پارلمان با مسئولیت قانونگذار تنظیم و برای ادغام در بودجه عمومی به قوه مجریه ارائه شود. در اینجا، صلاحیت‌های قوه مجریه به چگونگی تأمین منابع به‌صورت کلی محدود می‌شود و این قوه نباید به ارزیابی و اظهارنظر راجع به تناسب منابع و مأموریت‌های پارلمان بپردازد. تأمین پیش‌نیازهای فوق می‌تواند زمینه‌های دسترسی پارلمان به منابع اطلاعاتی قابل قبول را فراهم کند، اما بازبینی دقیق و تحلیل اطلاعات مستلزم فهم بودجه‌ای و بینش اقتصادی - اجتماعی از روند فعالیت‌های جامعه است و این امر تأسیس کمیته‌های پارلمانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های مستقل علمی را ضروری می‌سازد. کمیته‌های پارلمانی با اخذ مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی از سوی

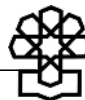
1. Prlyadharshana Yapa, Parliament and Budgetary Process.

قوه مقننه و به کارگیری نیروهای متخصص رسمیت می‌یابند و در عمل، کیفیت حضور پارلمان در بودجه را به خود وابسته می‌کنند. کمیته‌های مزبور با توجه به اختیارات تفویض شده و در حوزه صلاحیت‌های خود می‌توانند فرآیندهای بودجه‌ای را مراقبت، مرور و ارزیابی کنند و نتیجه را همراه با تحلیل و طرح دیدگاه‌های خود، علاوه بر نمایندگان پارلمان، در اختیار عموم قرار دهند. گسترش حوزه عمل و کیفیت بازرسی و نظارت پارلمانی در سال‌های اخیر حاصل همین واگذاری امور به تحلیلگران و محاسبان مستقل یا وابسته به پارلمان بوده است.

## ۲-۱. صلاحیت‌های نظارتی

در حوزه نظارت و ارزیابی پارلمان نیز هدف‌ها متحول شده است. در حال حاضر، مجموعه اطلاعات مالی و عملیاتی بودجه‌ای چارچوبی است که در درون آن قانونگذار بتواند عملکرد قوه مجریه را با استفاده از ستانده‌ها و نتایج به دست آمده ارزیابی کند. بنابراین، دیگر نظارت لزوماً به معنای گردآوری اطلاعاتی برای آگاهی از حدود انطباق عملیات اجرایی با برنامه‌های تأیید شده نیست، بلکه هدف همسو بودن آنها با برنامه‌های مزبور است<sup>۱</sup>. پارلمان‌ها در عمل دریافته‌اند که بازگشت به جایگاه گذشته و تحلیل فرآیندهای بودجه‌ای در محدوده‌های متعارف پیشین مقدور نیست؛ ضمن آنکه پیچیدگی‌های اجرایی ورود به جزئیات و تصویب مالی و عملیاتی اجرای برنامه‌ها را دشوار ساخته و دخالت‌های آنها می‌تواند به مشارکت در حوزه

۱. همان.



مسئولیت‌های بودجه‌ای دولت تعبیر شود.

نتیجه آنکه، حوزه‌های عمل پارلمان در بودجه باید، بدون آنکه منجر به تضعیف دولت شود، به بررسی سیاستگذاری‌ها، ارزیابی عملکردها و اطمینان از پاسخگویی منحصر شود. در واقع، جواز بودجه‌ای قانونگذار به منزله پذیرش تناسب و عقلایی بودن انتخاب‌ها در چارچوب منابع و مصارف و تأیید نیاز به نتایج عملیاتی آنهاست.

## ۲. نقش و عملکرد کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

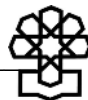
وظایف کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در مواد (۳۲)، (۳۹)، (۶۲)، (۸۲) و (۲۱۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تشریح شده است. این کمیسیون علاوه بر وظایف عمومی تمامی کمیسیون‌ها از قبیل بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی، رسیدگی به طرح‌های تحقیق و تفحص، نظارت بر کم‌وکیف اداره امور کشور و غیره، به‌طور خاص در محدوده برنامه، بودجه، نظارت بر برنامه و بودجه، آمار و خدمات عمومی و فنی و دیوان محاسبات و امور مالی مجلس شورای اسلامی دارای وظایف تخصصی است.

از آنجا که مباحث آماری و فنی کشور زیربخش‌های نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی محسوب می‌شوند و دیوان محاسبات کشور نیز وظیفه نظارت مالی بر بودجه را داراست، بنابراین محدوده وظایف تخصصی کمیسیون را می‌توان در موضوعات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی خلاصه کرد.

## ۱-۲. محدوده موضوعی وظایف کمیسیون

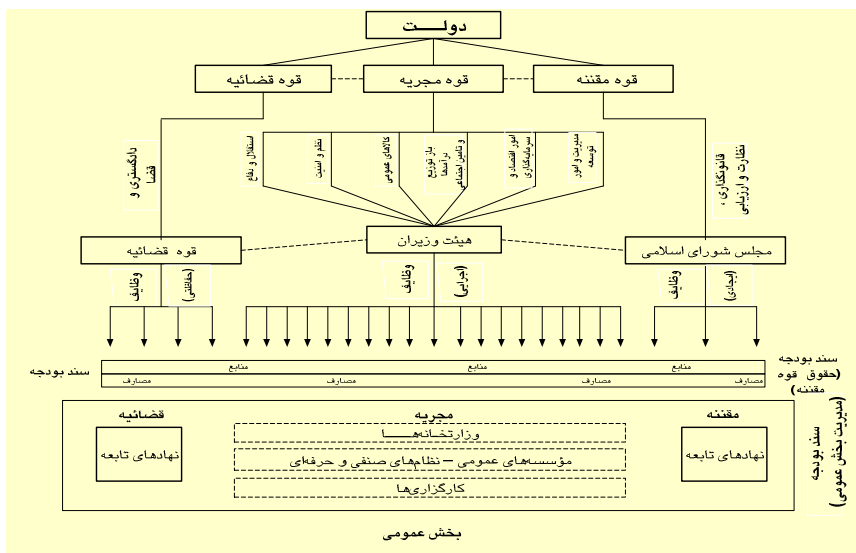
بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی مقولاتی در محدوده مدیریت بخش عمومی کشور هستند. بخش عمومی عرصه مدیریت اجرایی دولت و تفکیک و توزیع وظایف و فعالیت‌ها در درون قوه مجریه است. دولت‌های مدرن مسئولیت‌ها و وظایف خود (امور عمومی) را از طریق سازمان اداری و اجرایی تحت تابعیت خود (قوه مجریه) انجام می‌دهند؛ اعم از آنکه این وظایف موضوع مأموریت‌های تاریخی باشد یا جدید، ثابت باشد یا متغیر، با هدف‌های تخصصی، عدالت‌خواهانه و ثبات‌بخشی باشد یا هدایت امور اقتصادی و بالاخره، اجرای این وظایف مستلزم مبادرت به اعمال حاکمیتی از قبیل اعمال سیاسی و اداری باشد یا در مجموعه اعمال تصدیگری و تجاری عمومی قرار گیرد.

سازماندهی برای مدیریت و اجرای امور عمومی (وظایف دولت) از دیدگاه‌های حقوقی و عملیاتی دارای تمایزات آشکار است، ولی هر امر عمومی می‌باید با وضع قانون در حوزه وظایف دولت قرار گیرد. امر عمومی به معنای فعالیتی است که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است و اداره آن از روابط آزاد و ابتکار خصوصی خارج شده و به‌گونه‌ای در اختیار دولت قرار گرفته باشد. چه دولت آن را تنها اداره کند (مانند دفاع ملی و دادگستری)، چه افراد بتوانند در اداره آن مشارکت کنند (مانند بهداشت، آموزش و پرورش که هدف دولت از دخالت در اداره این امور آن است که خود راهنما و سرمشق افراد باشد) و چه اداره آن امر با افراد باشد، اما دولت به نحو بسیار دقیقی بر آن نظارت داشته باشد (مانند اداره امتیازات برق، آب، تلفن و ... که در گذشته در دست افراد بوده؛ مدیریت برخی مؤسسات صنفی و



حرفه‌ای و مؤسسات اقتصاد مختلط، که امروزه متداول شده است).<sup>۱</sup> شکل ۲ به تبیین محدوده موضوعی وظایف کمیسیون کمک می‌کند. در عموم کشورهای سیاسی که ساختار سیاسی و حاکمیتی آنها مبتنی بر تفکیک و استقلال قوای سیاسی از یکدیگر است، قوه مقننه با وضع قانون، وظایف و خدمات عمومی را ایجاد و قوه مجریه آن وظایف را انجام می‌دهد. قوه قضائیه نیز وظیفه حفاظت از اجرای قوانین را برعهده دارد.

شکل ۲. بودجه از دیدگاه حقوق عمومی



۱. برای آشنایی تفصیلی با این مباحث به منبع زیر رجوع کنید: علی‌اکبر شبیری‌نژاد، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶، ص ۴۶.

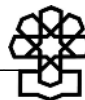
## از این دیدگاه:

اولاً طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه جزء وظایف دولت (قوه مجریه) است که با هدف ایجاد تحول در ساختارها و روابط تولید و برای جبران عقب‌ماندگی‌ها انجام می‌شود. ثانیاً بودجه و بودجه‌ریزی سطوح مختلفی دارد. بودجه در سطح اول عبارت است از برنامه منتخب مالی و عملیاتی دولت برای انجام وظایف در حوزه‌های مختلف که به تأیید قانونگذار نیز رسیده باشد و در سطح دوم عبارت است از تقسیم کار بین سازمان‌های اداری و بوروکراسی دولت که وظیفه اجرای بودجه را برعهده دارند. تصمیم‌گیری در سطح اول در صلاحیت قوه مقننه است و تصمیم‌گیری در سطح دوم در صلاحیت قوه مجریه.

بدین ترتیب مباحث مربوط به جایگاه و نقش دولت، مأموریت‌ها و وظایف قوه مجریه، ساختار اداری و سازمانی کشور و مدیریت تجهیز و تخصیص منابع در حوزه موضوعی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات قرار می‌گیرند.

## ۲-۲. مهمترین مسائل کشور در حوزه وظایف کمیسیون

همچنان‌که در گزارش اول به استحضار رسید بر مبنای شاخص‌های مختلف می‌توان نتیجه‌گیری کرد که مدیریت بخش عمومی کشور در وضعیت آسیب‌پذیری قرار دارد و تنگناهای مالی می‌تواند در انجام وظایف دولت اختلال‌های جدی ایجاد کند. واقعیت آن است که بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی ابزارهای مدیریت بخش عمومی کشور هستند که دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های مورد نظر خود از آنها استفاده



می‌کند، نظام اداری کشور نیز وظیفه اجرای سیاست‌های دولت را برعهده دارد. براین اساس ریشه مشکلات برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و نظام اداری کشور را باید در شیوه مدیریت بخش عمومی کشور جستجو کرد.

براساس مجموعه مطالعات انجام شده و در یک دسته‌بندی کلی، عمده مشکلات بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی و نظام اداری کشور را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد.

### الف) نظام بودجه‌ریزی

- بخش عمومی به روشی تعریف و از بخش‌های دیگر اقتصادی متمایز نشده است و میان مدیریت سیاستگذاری‌های پولی و مالی مرزبندی مشخص وجود ندارد.

- از مسئولیت‌های درون مدیریت دولت و در بین قوای سه‌گانه، مرزبندی‌های قطعی و تعریف شده‌ای وجود ندارد.

- محدوده بودجه معرف وسعت فعالیت‌های دولت نیست.

- تعاریف قانونی بودجه پاسخگوی نیازهای اجرایی و مدیریتی نیست و در آن ملاحظات کارکردی و فنی مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

- فرآیند تهیه، تصویب و اجرا و نظارت بودجه فاقد جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم‌های اجرایی است و کاستی‌های قانونی به لحاظ شکلی و ماهوی دارد.

- در بودجه‌ریزی کنونی به الگوهای رفتاری دولت و تأثیر آن در تخصیص منابع به مصارف واقعی گذارده نمی‌شود و از آنجا که ساختار اداری دولت بر پایه استقرار نظام سازمانی و استمرار وضع موجود است، آثار عملکردهای منفی تشکیلات و نارسایی‌های روش‌ها و مدیریت نیروی انسانی بر بودجه اجتناب‌ناپذیر است.

- نظام نظارتی برای پاسخگویی به مسئولیت‌های محاسباتی مدیران، نظارت در مراحل قبل، حین و پس از اجرا و نیز سازماندهی نظارت بر عملیات اجرایی برنامه‌های توسعه فاقد کارآیی است.

- بسیاری از تضمین‌ها و اقدام‌های اجرایی مستلزم تعهد بخشی از منابع سال‌های آتی کشور است اما به دلیل روش ثبت و نگهداری حساب‌ها در نظام مالی کشور، میزان تعهدات و به تبع آن میزان منابع آزاد و قابل دسترس در کشور در هر دوره زمانی برای تصمیم‌گیری (در زمان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی) مشخص نیست.

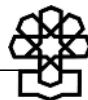
- بودجه سالیانه به‌عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان‌مدت، مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه ندارد.

### (ب) نظام برنامه‌ریزی

- به‌رغم بیش از ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی، راهبرد مشخصی بر فرآیند برنامه‌ریزی کشور حاکم نیست به‌طوری که نوع برنامه‌ها از نظر پوشش جغرافیایی، افق زمانی، پوشش موضوعی، روش تهیه، شرایط اجرا و... مشخص نیست.

- ارتباط لازم بین برنامه و کارگزاران اقتصاد ملی وجود ندارد و همسویی بخش خصوصی با اهداف و سیاست‌های برنامه‌ها تضمین نمی‌شود.

- وظایف دولت در برنامه بدون توجه به محدودیت‌های منابع تعیین می‌شود و در عمل بین منابع مالی مورد نیاز برای انجام احکام مرتبط و منابع در دسترس سازگاری وجود ندارد. به همین دلیل در رابطه با پیش‌بینی‌های برنامه‌های توسعه همزمان با دو پدیده روبرو هستیم:



- چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه فراهم نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد. لذا دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، کاهش اعتماد مردم به تصمیم‌های دولتمردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است.
- با افزایش درآمدهای نفتی، زمینه برای تأمین اعتبار بخشی از احکام برنامه فراهم می‌شود، لذا دولت‌ها به سرعت حجم بودجه را افزایش می‌دهند و با حرکت خارج از سقف ارقام پیش‌بینی شده در برنامه ثبات اقتصاد کلان دچار تزلزل می‌شود. - در وضعیت کنونی برنامه هیچ بینشی در خصوص ارتباط بین اهداف و اینکه تحقق کدام یک برای حصول دیگر اهداف ضروری است و باید از تقدم برخوردار باشد ارائه نمی‌کند. - شیوه‌های مدونی برای نظارت بر برنامه وجود ندارد.

### ج) نظام اداری

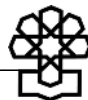
- عدم توجه به شایسته‌سالاری در نظام اداری،
- وجود ساختار متمرکز و متورم اداری،
- عدم تعریف الگوی مناسب و بومی جهت مدیریت بخش عمومی،
- ضعف در توان اجرایی مدیران ارشد دستگاه‌های دولتی که در بسیاری از موارد قادر به پیاده‌سازی تصمیمات تحول اداری نیستند،
- مقاومت پیچیده مدیران و کارکنان در مقابل برنامه‌های تحول اداری،
- کم‌توجهی به تصمیم‌گیری مشارکتی در برنامه‌های تحول اداری که باعث مقاومت و

عدم باور کارکنان دستگاه‌های اجرایی به ایده‌های مطرح شده از سوی فرادستان است،  
 - غلبه فرهنگ سلسله‌مراتبی غلبه در نظام اداری،  
 - عدم اقتضایی عمل کردن در حل مسائل نظام اداری و تک‌بعدی و تک‌نسخه‌ای بودن سازوکارهای تحول اداری،  
 - کم‌توجهی به پژوهش‌های کاربردی برای حل مسائل نظام اداری و ایجاد تحول اداری و تصمیم‌گیری مبتنی بر نظرهای شخصی کارشناسان حوزه ستادی.

پاره‌ای از این مشکلات ناشی از شرایط و احوال اقتصادی و اجتماعی است، اما برخی از آنها که اهمیت بسیار بیشتری دارند ریشه در ساختار اداری و مالی کشور دارد. این ساختارها به تدریج «بستر نهادی» را به وجود آورده‌اند که منجر به ناکارآمدی سازمان‌های مسئول شده است. در گفتگوهای معمول واژه «نهاد» مترادف با «سازمان» به کار می‌رود. اما نهادها با عنوان اصول و قواعد بهتر شناخته شده و از این طریق از سازمان‌هایی که تحت این اصول و قواعد اداره می‌شوند متمایز می‌گردند.<sup>۱</sup> بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی تحت تأثیر عمیق نهادهای موجود هستند. این نهادها از مجموعه قواعد رسمی و غیررسمی تشکیل می‌شوند و بسیاری از اصلاحات فنی یا سازمانی به سبب تعارض با اصول و قواعد غیر رسمی و نامشهود شکست می‌خورند سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی مسئول بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی می‌توانند ادغام، تجدید ساختار یا ایجاد شوند، اما هیچ تغییری در رفتارهای آنها و از

---

۱. اگر از یک مثال ورزشی استفاده کنیم در فوتبال بهتر یا بدتر بودن بازی بستگی به بازیکنان دارد، اما تمام بازیکنان باید از اصول و قواعد یکسانی تبعیت کنند، نهاد فوتبال بجز از طریق تغییر قواعد اصولی (مثال جواز استفاده از دست) تغییر نمی‌کند.



این رو در ماحصل بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی و نظارت حاصل نخواهد شد مگر آنکه اصول و قواعد اصلی از جمله قوانین و مقررات زیربنایی بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی، رویه‌ها و انگیزه‌ها نیز تغییر کرده باشد.

### ۲-۳. عملکرد کمیسیون در سه دوره اخیر

تداوم مشکلات و آثار منفی آنها نشان از مانع و جامع نبودن اقدامات انجام شده قبلی از جمله احکام برنامه‌های توسعه جهت تجدید ساختار بخش عمومی کشور است. مسئولیت اصلی در مباحث مزبور برعهده قوه مجریه است، اما به دلایل گوناگون از جمله دشوار بودن مسیر اصلاحات و احتمال بروز آشفتگی‌های مدیریتی و فقدان اجماع در میان سیاستمداران در مورد مبانی نظری و سیاستی جهت انجام اصلاحات از یکسو و وجود درآمدهای سه‌الوصول نفتی برای رفع مشکلات ازسوی دیگر، این قوه وارد اصلاحات در حوزه‌های ساختاری نشده است.

اگر چه به لحاظ حقوقی تفوق قوه مقننه و مرجع قانونگذاری بر دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است،<sup>۱</sup> اما این قوه نیز از قدرت خود جهت اصلاحات ساختاری در بخش عمومی استفاده نکرده است. دلیل عمده این امر به ویژگی‌های قوه مقننه از جمله نحوه شکل‌گیری، فقدان وجود احزاب، ساختار کمیسیون‌های تخصصی، حجم قانونگذاری، رویه‌های داخلی، غلبه گرایش‌های محلی و

---

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۷۹.

منطقه‌ای بر تحلیل‌های کلان و... باز می‌گردد. توجه به تجربه کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به‌عنوان کمیسیون تخصصی مباحث فوق ضروری است.

در مجلس ششم کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ۱۰۳ طرح و لایحه را بررسی کرد. جدا از چهار بودجه سنواتی و برنامه چهارم توسعه از ۹۸ طرح و لایحه مورد بررسی، ۸۱ مورد به نوعی به اصلاح تصمیمات قبلی قوه مقننه در قالب اصلاحیه، تفسیر و لغو می‌پرداخت که هدف آن رفع مشکلات در اجرای قوانین بوده است. از ۱۷ مورد باقی‌مانده (۶ لایحه و ۱۱ طرح) فقط ۶ مورد به تصویب رسید که موضوع آنها هیچ‌یک از اصلاح ساختار بخش عمومی کشور نبود.

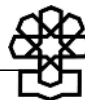
این وضعیت در دوره هفتم قانونگذاری نیز ادامه یافت. از ۹۲ مورد طرح و لایحه مورد بررسی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات (تا تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۰) در مورد ۷۵ مورد طرح و لایحه تعیین تکلیف شده است (دو طرح و سه لایحه فرآیند قانونگذاری را طی کرده است و سه طرح نیز مسترد شده است) و ۹ مورد نیز در دستور کار صحن علنی و در مراحل شور اول یا دوم قرار دارند. چهار مورد که تبدیل به قانون شده‌اند عبارتند از:

- قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان حفاظت محیط زیست در ارتباط با جرائم زیست‌محیطی،

- قانون اجازه تخصیص ردیف مستقل به دولت برای مؤسسات آموزشی و

پژوهشی مصوب شورای عالی گسترش دانشگاه‌ها،

- قانون استفاده از منابع مالی خارجی،



- قانون تخریب و بازسازی مدارس غیراستاندارد و مقاومسازی مدارس بدون استحکام. این کمیسیون در دوره هشتم مجلس شورای اسلامی نیز، ۴۵ طرح و لایحه را به عنوان کمیسیون اصلی بررسی کرده است. از ۴۵ طرح و لایحه مزبور، ۱۳ مورد تصویب و ابلاغ و ۴ مورد نیز رد شده است (مابقی طرح‌ها و لوایح بایگانی یا مسترد شده‌اند). تمام ۱۳ طرح و لایحه‌ای که به قانون تبدیل شده است، اصلاح و تتمیم تصمیم‌های قبلی بوده است. اگرچه موضوعات مزبور نیز در جای خود دارای اهمیت هستند، اما می‌توان نتیجه‌گیری کرد که قوه مقننه در عمل اقدام مهمی جهت اصلاح ساختارهای مالی کشور نکرده است. بدیهی است این موضوع نافی زحمات و تلاش‌های قوه مقننه نیست، بلکه بخش عمده‌ای از آن ناشی از ویژگی‌های قوه مقننه، نحوه شکل‌گیری و کارکردهای آن در کشور است.<sup>۱</sup>

### ۳. فرصت‌های پیش‌رو

حرکت به سمت اصلاحات نیازمند اجماع در مورد مبانی نظری و سیاستی است. همچنین حل مسائل موجود مستلزم دستیابی به چارچوب جامعی است که بتواند تنگناها و نارسایی‌های مدیریت بخش عمومی کشور را از جهات مختلف مورد بررسی قرار داده و برای رفع نارسایی‌ها و دستیابی به الگوی مطلوب به ترسیم خطوط کلی و متناسبی نائل آید. در فقدان مبانی نظری و سیاستی مزبور و با اصلاح پراکنده قوانین و مقررات موجود یا ادغام و انحلال و

---

۱. برخی از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در کمیسیون‌های ویژه‌ای همچون نظارت بر اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، هدفمند کردن یارانه‌ها و... مشارکت فعال داشته‌اند که قوانین مهمی محسوب می‌شود و نباید از نظر دور داشت.

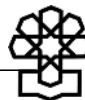
تغییرات تشکیلات سازمانی، اصلاحات اساسی در مدیریت بخش عمومی کشور ممکن نیست. خوشبختانه ظرف چند سال گذشته وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و دیوان محاسبات کشور نیز هریک جداگانه مطالعات مهمی درباره موضوعات مزبور انجام داده‌اند و برخی از مطالعات منتج به تهیه الگو یا حتی پیش‌نویس‌هایی راجع به قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی شده‌اند. هم‌اکنون این فرصت در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات قرار دارد تا با هماهنگی کردن تلاش‌های انجام شده زمینه لازم را برای اجماع بر روی یک الگو و تهیه متن نهایی بر آن بنا فراهم آورد.

از دیدگاه مرکز پژوهش‌ها اصلاح ساختار بودجه‌ریزی به‌گونه‌ای که در آن اولاً چگونگی حضور و نقش طیف کارگزاران بودجه (مردم، قوای سیاسی، بروکرات‌ها و...) مشخص باشد و ثانیاً بر پایه خروج تدریجی درآمدهای نفتی از منابع عمومی دولت تنظیم شده باشد، می‌تواند محملی مناسب برای شناسایی و حل مشکلات نظام اداری و نظام برنامه‌ریزی کشور فراهم کند. حسب مجموعه مطالعات انجام شده اهم اصلاحات ساختاری در این حوزه را می‌توان در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در محورهای زیر خلاصه کرد:

- بازتعریف روابط قوه مقننه و مجریه در ارتباط با بودجه،

- تدوین قانون بودجه و بودجه‌ریزی.

بازتعریف روابط قوه مقننه و مجریه در ارتباط با بودجه در چارچوب اصول قانون اساسی موجب پیدایش الگویی خواهد شد که زمینه قانونی اجرای آن از طریق تهیه و تصویب قانون بودجه و بودجه‌ریزی فراهم خواهد شد.



### ۱-۳. بازتعریف روابط قوه مجریه و مقننه در ارتباط با بودجه

دفتر مطالعات برنامه و بودجه این مرکز مجموعه طرح‌های مطالعاتی را درباره مبانی نظری و سابقه تاریخی حضور قانونگذار در بودجه در جهان و ایران، تجربه برخی کشورهای پیش رو در اصلاحات، بررسی قالب‌های اطلاعاتی مصوب در بودجه‌ریزی کنونی کشور و توصیه سازمان‌های بین‌المللی پیرامون اصلاحات سازماندهی و اجرا کرد. با جمع‌بندی مطالعات مزبور و با بهره‌گیری از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حقوق اداری، تفکیک و تعریف وظایف دولت و شیوه‌های بودجه‌ریزی نوین، الگویی برای تأمین اطلاعات مورد نیاز مجلس شورای اسلامی در بررسی بودجه و نیز تبیین جایگاه و نقش قانونگذار در فرآیند بودجه‌ریزی کشور ارائه شده است.<sup>۱</sup>

الگوی پیشنهادی واجد ویژگی‌های زیر است:

- نظام اطلاعاتی بودجه باید متضمن دو ویژگی مهم پیش‌بینی‌های دولت در برابر

قوه مقننه باشد:

الف) ترسیم محدوده برنامه‌های عملیاتی این امر از طریق تعریف برنامه اجرایی و میزان اعتبار لازم برای هر سیاست یا راهبرد بودجه‌ای، تعریف دقیق محصول (نوع تعهد دولت) و تعیین نحوه پاسخگویی مالی و محاسباتی انجام خواهد شد.

ب) ارائه آثار و نتایج عملی عملیات بودجه‌ای در اداره امور و تغییرات حاصل از شاخص‌های کلان و کلی.

---

۱. مبانی نظری این الگو در کتابی تحت عنوان «حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)» منتشر شده است.

- با ارائه اسناد بودجه با محتوی فوق از سوی دولت، مجلس شورای اسلامی (قانونگذار) در جایگاه سیاستگذاری در بودجه قرار می‌گیرد. قانونگذار سیاست‌ها و راهبردها را بررسی و نسبت به اولویت، نیاز اعتباری و محصول تعهد شده براساس اطلاعات مستند اعلام نظر (قبول، اصلاح، رد) می‌کند.

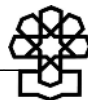
• تخصیص منابع مصوب و تنظیم برنامه‌های اجرایی در مورد سند مصوب بودجه برعهده دولت است. بدین ترتیب مداخله قوه مقننه در مدیریت اجرایی کشور محدود شده و امکان اعمال نظارت فراهم می‌شود.

• در الگوی پیشنهادی مصارف بودجه به دو بخش قابل تصمیم‌گیری و نگهداری سطح موجود یا مخارج اجتناب‌ناپذیر تفکیک می‌شود. در واقع بخش عمده مصارف بودجه ناشی از تصمیمات گذشته است و تا زمانی که آن تصمیمات اصلاح یا لغو نشود، آمار مالی آن به شکل تعهدات در بودجه ظاهر خواهد شد.

تفکیک این دو نوع از یکدیگر و تمرکز مجلس شورای اسلامی بر بخش قابل تصمیم‌گیری موجب می‌شود تا امکان ایفای نقش مؤثرتر قوه مقننه در بررسی و تصویب بودجه در فرصت زمانی محدود فراهم شود.

• در الگوی پیشنهادی، محور بررسی‌های بودجه‌ای تناسب سیاست‌ها و راهبردهای انتخابی دولت جهت انجام وظایف با پیش‌بینی‌های اعتباری و محصول خواهد بود و نه نیازهای اعتباری دستگاه‌های اجرایی.

• نگرانی از بروز تغییرات احتمالی ناخواسته و اغتشاش و گسیختگی در مدیریت امور جاری کشور همواره یکی از دلایل تن دادن به ادامه فرآیند فعلی بودجه‌ریزی و



به خصوص بررسی و تصویب بودجه توسط قوه مقننه - به رغم اجماع در مورد ناکارایی آن - بوده است. الگوی پیشنهادی بدون اخلال در فرایند فعلی بودجه‌ریزی در کشور و با تعریف یک مرحله مجزا از فرآیند فعلی تهیه سند تفصیلی بودجه، سعی دارد تا زمینه لازم را برای تأمین حقوق قانونگذار در بودجه در چارچوب اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فراهم کند.

### ۲-۳. تدوین قانون بودجه و بودجه‌ریزی

به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی بودجه سالانه کل کشور باید به ترتیبی که در قانون مشخص می‌شود از طرف دولت تهیه و برای بررسی به قانونگذار پیشنهاد شود. اما از آنجا که چنین قانونی تاکنون تهیه و تصویب نشده، تغییر سازماندهی و تجدید طراحی‌های سند بودجه برای انطباق با نیازهای اطلاعاتی جدید ضرورت پیدا نکرده است. در حال حاضر، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به تبعیت از دو قانون اصلی برنامه و بودجه و محاسبات عمومی کشور صورت می‌پذیرد؛ اگرچه قوانین دیگری نیز مراحل مختلف انجام کار را تحت تأثیر قرار می‌دهند. قانون برنامه و بودجه از سال ۱۳۵۲ تاکنون بر جریان بودجه‌ریزی کشور حاکم است و سابقه آخرین قانون محاسبات عمومی به طرحی بازمی‌گردد که از سوی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۶ به تصویب رسید، لکن در اساس خود در فرآیند مدیریت مالی کشور منشأ هیچ‌گونه تحول مهمی نشد.

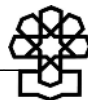
همچنان‌که ذکر شد تدوین هر قانونی برای بودجه و بودجه‌ریزی در کشور باید

بر مبنای الگوی نظری و به منظور دستیابی به اهداف مشخص (فراتر از رفع اشکالات اجرایی موجود) صورت گیرد. مرکز پژوهش‌ها بر مبنای الگوی پیشنهادی خود، چارچوب اولیه‌ای را برای قانون بودجه و بودجه‌ریزی تهیه کرده است. اهداف اصلی در این قانون عبارتند از:

- ایجاد چارچوبی برای بودجه‌ریزی،
- تعیین مسئولیت‌ها و پاسخگویی کسانی که به‌طور مستقیم مورد اعتماد قانونی قرار گرفته‌اند،
- اطمینان از مدیریت کارآمد و مؤثر تمام دریافت‌ها، پرداخت‌ها، دارایی‌ها و بدهی‌ها و امور مربوط به استقراض و تضمین آنها در بخش عمومی،
- رعایت اصول شفافیت، جامعیت و وحدت در تهیه، تصویب، اجرا و نظارت و گزارش‌دهی بخش عمومی.

برخی از ویژگی‌های چارچوب تهیه شده عبارت است از:

- تعریف بودجه به‌عنوان نظام اطلاعاتی «مالی - عملیاتی» (و نه صرفاً مالی)،
- تعریف بخش عمومی به‌گونه‌ای که کلیه منابع و مصارف عمومی را دربرگیرد،
- تفکیک منابع و مصارف دولت برحسب مأموریت‌ها و وظایف دولت،
- تعیین محتوای «لایحه بودجه»،
- تفکیک و تصریح نقش هر یک از قوا در بودجه‌ریزی،
- خارج کردن منابع حاصل از تبدیل دارایی‌های سرمایه‌ای ملی (از جمله درآمدهای حاصل از نفت) از منابع عمومی.

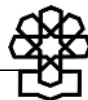


### پیوست ۱. نقش قوه مقننه در بررسی و تصویب بودجه در حال حاضر

در حال حاضر، بررسی و اعلام رأی راجع به بودجه در ایران، محدود به حضور پارلمان در منابع، مصارف و متون تبصره‌ها در لوایح پیشنهادی است. **در بعد رسیدگی به منابع**، دقت برآوردها در مقایسه با عملکرد سازمان‌های وصول‌کننده کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. برآوردهای منابع تحت تأثیر فشارهای هزینه‌ای و نیازهای اجرایی است، به گونه‌ای که گاه برآوردهای دست بالای تحمیل شده به دستگاه‌های وصول‌کننده، اعتراض و ابراز اطمینان از عدم تحقق آنها را به دنبال دارد. در فقدان پاسخگویی نسبت به عدم تحقق منابع پیش‌بینی‌شده در برابر قانونگذار، بیش‌برآوردی منابع می‌تواند دستیابی بر توافقی‌های بودجه‌ای بین بودجه‌ریزان و دستگاه‌های هزینه‌کننده را تسهیل و کتمان ناموازنه‌های موجود را در برابر پارلمان مقدور سازد. بیش‌برآوردی در منابع مترادف با تضعیف نقش قانونگذار در بودجه نیز هست و از آنجا که عملکرد واقعی تابع مستقیم منابع وصول شده خواهد بود در عمل وظیفه تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع و کنترل هزینه‌ها را از قوه مقننه به دستگاه‌های بودجه‌ریزی و خزانه منتقل می‌کند. علاوه بر آن، در نیم قرن گذشته منابع حاصل از صدور نفت و گاز عامل اصلی در گسترش غیرضروری حدود دولت در فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی بوده و سیاستگذاری‌های دولت در این فعالیت‌ها را که با عنوان‌هایی همچون دستیابی به رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی توجیه می‌شود، تحت‌الشعاع توسعه‌طلبی ذاتی بوروکراسی در بخش عمومی درآورده است. منابع

مزبور به‌عنوان متغیری خارج از کنترل‌های دولت همواره منشأ تغییرات ناموزون افزایشی یا کاهش‌ی در منابع و بروز عدم تعادل‌های جدی در بودجه‌ریزی بخش عمومی بوده است.

**در قسمت مصارف،** برآوردهای اصلی دولت در قالب اطلاعاتی راجع به اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و اعتبارات مربوط به ردیف‌های متفرقه به قوه مقننه پیشنهاد می‌شود، هر چند که اطلاعات مربوط به نظام بودجه‌ریزی استانی و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت را هم می‌توان در همین قسمت منظور کرد. بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای برای تضمین استمرار حضور و بقای سازمان دولت و تعهدات مربوط به نظام بوروکراسی کشور از طریق پرداخت حقوق و دستمزد و تأمین سایر نیازهای مصرفی است. همچنین اختصاص یارانه به کالاهای اساسی و اجرای سیاست‌های دولت در زمینه قیمت حامل‌های انرژی از یک سو و هزینه‌های برنامه‌های حمایتی و کمک‌های مختلف به گروه‌های محروم ازسوی دیگر، سهم زیادی در اعتبارات هزینه‌ای بودجه دارد. چنانچه به این بخش از اعتبارات هزینه‌های آموزش و پرورش، بهداشت و دفاع را به‌عنوان الزام‌های غیرقابل تغییر بیافزاییم، نسبت اندکی از اعتبارات هزینه‌ای می‌تواند در معرض بررسی و تصمیم‌گیری مؤثر قوه مقننه قرار گیرد. ازسوی دیگر، اطلاعات مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه محدود به کلیاتی از قبیل عنوان طرح، نام دستگاه اجرایی و تخمین‌های اعتباری است. برخی برآوردهای کارشناسی اتمام طرح‌های در دست اجرا را مستلزم اختصاص

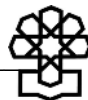


تمام ظرفیت‌های مالی و فیزیکی کشور در طی حدود یک دهه آینده می‌شناسد. علاوه بر آن، انتقال اطلاعات مربوط به طرح‌های عمرانی عظیم نفت و گاز، برق و مخابرات به خارج از بودجه عمومی کشور، واگذاری بخشی از اختیارات قانونگذاری راجع به تشخیص و تخصیص منابع به هزینه‌ها به شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها یا به مراجع دیگری مانند هیئت وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، یا شورای عالی اداری شناسایی و تعریف محدوده تصمیم‌گیری مؤثر قوه مقننه در اعتبارات عمرانی را دشوار می‌کند. بالاخره آنکه در سال‌های اخیر نمونه‌هایی از اصلاح بودجه (حتی ضمن تصویب بودجه سنواتی) به تصویب رسیده که طی آن به دولت اجازه داده شده است براساس مقتضیات موجود و به تشخیص خود هر گونه تغییراتی را در تصمیم‌گیری‌ها و اعتبارات مصوب قوه مقننه اعمال کند. اقدام‌هایی از این قبیل مترادف با نادیده گرفتن نقش پارلمان در فرآیند بودجه‌ریزی و آزادی عمل کامل دولت در انجام هزینه‌هاست.

ماهیت حقوقی رأی در بودجه، جایگاه و مأموریت *تبصره‌های ذیل ماده واحده* را به تشریح و توضیح ردیف‌های اعتباری فاقد مأموریت‌های قطعی و کسب مجوز برای تعامل با آنها محدود می‌کند. اصل اساسی در بررسی و رأی در بودجه، تأمین اطمینان از تمامیت مالی و مسئولیت‌پذیری در تجهیز و تخصیص منابع به هزینه‌ها است. علاوه بر آن، انتظار می‌رود که اطلاعات بودجه‌ای سیاستگذاری‌های دولت در زمینه اشتغال، ثبات و چگونگی سرمایه‌گذاری‌های مالی را در جهت رشد اقتصادی و تنظیم مناسبات تولیدی و اجتماعی روشن کند. بنابراین ترسیم مسیر قانونگذاری

برای بودجه و ذکر نام قانون به متن تبصره‌ها یا سایر اطلاعات تأیید شده بدون اشکال نخواهد بود. زیرا به‌رغم تمایل بسیار زیاد دولت‌ها برای قانونگذاری یا تصحیح مصوبه‌های موجود از طریق الحاق تبصره و حکم استفاده از مسیر آسان و کوتاه تصویب بودجه، ماهیت حقوقی این لایحه، نوع رسیدگی و محدودیت زمان پارلمانی برای ابزار رأی مانع از تشخیص ضرورت و ارزیابی متون پیشنهادی می‌شود و در نتیجه، کثرت قوانین و مقررات فاقد کیفیت لازم و گاه متعارض و دارای اعتبار زمانی محدود تبصره‌ها به قیمت اختلال در نظام حقوقی کشور و غفلت از اصل مأموریت بررسی و ابزار رأی در پارلمان تمام می‌شود.

در مجموع، صلاحیت‌های پارلمانی که در برخی کشورها اختیارات بسیار گسترده‌ای را از طریق رسیدگی به بودجه مطرح می‌کند، در ایران چندان مورد اعتنا نیست. اختلاط مسئولیت‌ها و نوع اطلاعات مورد نیاز برای تصمیم‌گیری‌های قوای اجرایی و قانونگذاری منشأ اغتشاش در بودجه‌ریزی است. جایگاه و مسئولیت‌های قوه مقننه مستلزم ارائه اطلاعاتی است که با نیازهای اطلاعاتی قوه مجریه یا جامعه یکسان نیست. انتخاب الگوی مناسب و آرایش اطلاعات بودجه‌ای برای پاسخگویی به نیازها مختلف می‌تواند مبنایی برای اصلاحات و شفاف‌سازی نظام بودجه‌ریزی کشور باشد.



## پیوست ۲. چگونگی حضور پارلمان در فرآیند بودجه‌ریزی در چند کشور

چگونگی حضور پارلمان در فرآیند بودجه‌ریزی به منظور انجام اقدامات تجویزی یا نظارتی دارای شیوه‌های متفاوتی است. در برخی کشورها مانند ایالات متحد آمریکا و تا حدودی فیلیپین و نیجریه، قانونگذار تنظیم و تصویب بودجه را خود بر عهده می‌گیرد و نتیجه را برای اجرا به دولت محول می‌کند. در نظام‌های پارلمانی کشورهای اسکاندیناوی و بسیاری از کشورهای دیگر، تهیه و پیشنهاد بودجه در صلاحیت قوه مجریه و اختیارات قانونگذار برای اعمال اصلاحات محدود است؛ لکن پارلمان می‌تواند با امتناع از تصویب بودجه، برنامه‌های اجرایی دولت را به سمت و سوی مورد نظر هدایت کند. اما در پارلمان‌های به اصطلاح وست مینیستری مانند انگلستان و نیوزلند احتمال ایجاد تغییرات در بودجه پیشنهادی دولت بسیار ضعیف و اصلاحات پارلمانی که بدون موافقت دولت صورت گرفته باشد، فاقد اعتبار اجرایی است.<sup>۱</sup> شیوه‌های تنظیم روابط قوای اجرایی و قانونگذاری نشان از جایگاه و حدود اختیار قوای مزبور در فرآیند بودجه‌ای دارد. بودجه‌ریزی در ایالات متحد آمریکا متضمن تفوق حقوق قانونگذار است، اما برای تأمین همکاری و اعتماد قوه مجریه اختیارات ویژه‌ای برای رئیس‌جمهوری تدارک شده است. در مقابل، حقوق پارلمانی برای اعمال تغییرات بودجه‌ای در کشورهای اسکاندیناوی محدود و در کشورهایمانند انگلستان تقریباً فاقد ضمانت اجرایی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن واگذاری مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه بر عهده قوه مجریه، تفوق جایگاه

---

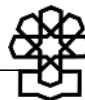
1. Ibid

قانونگذاری بر قوه مجریه را به رسمیت می‌شناسد. این ویژگی بررسی و تعریف حقوق مقننه در بودجه را به‌عنوان پدیده‌ای متفاوت از سایر تجربه‌ها ضرور می‌سازد.

### جدول ۱. صلاحیت‌های تصویبی

نقش قانونگذار	برخی نمونه‌ها
تهیه و تصویب بودجه	آمریکا و تا حدودی فیلیپین و نیجریه
ایجاد تغییرات جزئی در بودجه‌های پیشنهادی دولت	کشورهای اسکاندیناوی و بسیاری کشورهای دیگر
اصلاحات پارلمان بدون موافقت دولت فاقد اعتبار اجرایی است	پارلمان‌های و ست منیستری (انگلستان و نیوزلند)
؟	ایران

حضور پارلمان در بررسی و تصویب بودجه، تأثیر مستقیمی در حوزه نظارت و ارزیابی قانونگذار ندارد؛ هرچند که حضور قدرتمند پارلمان در مرحله بررسی و ورود در امور اجرایی و جزئیات مربوط، خود به خود از اهمیت مرحله نظارت می‌کاهد. در هر حال، دخالت‌های قانونگذار در مرحله تجویز بودجه نباید به بهای تضعیف نقش نظارتی درآید و پارلمان‌ها همواره می‌باید در پی دستیابی به موازنه‌ای میان دو حوزه عمل تأیید و ارزیابی نتایج باشند.



## جدول ۲. جایگاه قانونی و حدود اختیارات مجلس در بررسی بودجه، کشورهای منتخب

عنوان	آیا قانونگذار برای اصلاح بودجه پیشنهادی دارای محدودیت قانونی است؟	به رغم محدودیت قانونی برای اصلاح آیا رأی به بودجه به منزله رأی اعتماد به دولت است؟	آیا قانونگذار بودجه پیشنهادی دولت را بدون انجام تغییرات مهم تصویب می‌کند؟	آیا پیش از رأی به یکایک تخصیص‌ها برای کل منابع و مصارف رأی گرفته می‌شود؟
ترکیه	نه	نه	می‌تواند تغییرات مهم اعمال کند	نه
عراق	نه	نه	می‌تواند تغییرات مهم اعمال کند	آری
آفریقای جنوبی	-	آری	خیر	-
فرانسه	آری	نه	تغییرات جزئی	آری
کره جنوبی	آری	آری	خیر	آری
ایران	نه	نه	می‌تواند تغییرات مهم اعمال کند	آری

### منابع و مأخذ

۱. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. بودجه‌ریزی در ایران، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۶.
۲. لاینرت، یان. بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، تابستان ۱۳۸۷.
۳. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و چالش‌های عمده در حوزه وظایف کمیسیون و فرصت‌های پیش رو، مرکز پژوهش‌های مجلس، تیرماه ۱۳۸۷.
۴. قاسمی، محمد. الگوی پیشنهادی مرکز پژوهش‌های برای تأمین حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، آبان ماه ۱۳۸۶.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۰۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ۲. حوزه وظایف کمیسیون و فرصت‌های پیش‌رو

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدتقی فیاضی، فضل‌اله زارع‌پور

ناظران علمی: محمد قاسمی، مهدی مرتضوی

مقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۱۶