

**با نمایندگان مردم در مجلس نهم
۳۹. آشنایی با حقوق مجلس در بررسی و
رأی به بودجه دولت**

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۱۹۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

بهمن‌ماه ۱۳۹۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	پیشگفتار
۲.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۵.....	۱. جایگاه دولت
۱۳.....	۲. بودجه و بودجه‌ریزی
۱۸.....	۳. مراحل بودجه‌ریزی در ایران
۲۰.....	۴. جایگاه حقوقی مجلس ایران در فرآیند بودجه‌ریزی
۲۶.....	۵. الگوی پیشنهادی برای اصلاحات بودجه‌ریزی در ایران
۳۳.....	منابع و مآخذ



با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۳۹. آشنایی با حقوق مجلس در بررسی و رأی به بودجه دولت

پیشگفتار

جایگاه مجلس شورای اسلامی در مقام «خانه ملت» که «عصاره فضایل مردم» است و در جایگاه مرجع انحصاری قانونگذاری در کشور که صلاحیت نظارت بر امور کشور را هم دارد به قدری والا است که معمار کبیر انقلاب اسلامی خمینی روح الله این جایگاه را در رأس امور دانست.

وظیفه نمایندگی و وظیفه الهی در مقام نمایندگی مردم در نظام اسلامی است و نمایندگان محترم مجلس ضروری است که با علم و عمل به این تکلیف عمل نموده و پاسدار حقوق مردم شریف بوده و در تحقق اهداف انقلاب اسلامی تلاش نمایند.

مهمترین وظیفه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان محترم مجلس، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین مصوب است. بدیهی است برای کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر فعالیت‌هایی که در بازه زمانی چهارساله دوره نهم مجلس در این دو عرصه انجام می‌گیرد لازم است تا نمایندگان محترم توجه خود را معطوف به موضوعات و مسائلی نمایند که تأثیر قانونگذاری آنها در نظام اجرایی کشور بادوام و فراگیر بوده و تضمین‌کننده توأمان توسعه و عدالت باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ارائه خدمت به نمایندگان محترم مبادرت به تهیه یک بسته اطلاع‌رسانی در موضوعات مختلف نموده است تا اطلاعات لازم و مورد نیاز اولیه را جهت نمایندگان برگزیده مردم در دوره نهم مجلس تأمین نماید و چنانچه نمایندگان برگزیده در موضوعاتی اطلاعات کمتری را داشته باشند با استفاده از این مجموعه امکان افزایش سطح دانش آنان در این موارد فراهم شود. موضوعاتی که در این سلسله گزارشات انتخاب شده‌اند در موضوعات مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، برنامه و بودجه، اجتماعی، زیربنایی، انرژی و صنعت و معدن با همین رویکرد برگزیده و اولویت‌گذاری شده‌اند.

امید است آنچه انتشار یافته و در اختیار قرار گرفته قابل استفاده و مفید باشد و اطلاعات اولیه لازم مورد نیاز را برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی فراهم نماید. همچنین امید است دوره نهم مجلس شورای اسلامی با همکاری تمام نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و همت نمایندگان شاهد دوره‌ای پربار و کارآمد از نظام قانونگذاری باشیم که مرضی حضرت حق جل و علا و حضرت بقیةالله قرار گیرد.

چکیده

فرآیند بودجه‌ریزی دولتی از مراحل چون تهیه، تصویب، اجرا و گزارش‌دهی و نظارت بر بودجه تشکیل می‌شود که طبق قانون اساسی دو مرحله آن یعنی تصویب بودجه و نظارت بر آن از حقوق مجلس شورای اسلامی است. ماهیت بودجه در هر کشور به جایگاه دولت در آن جامعه و سازمان اجرایی دولت بستگی دارد. در دنیای



امروز بودجه از سند دخل و خرج دستگاه‌های دولتی فراتر رفته و به‌عنوان ابزار سیاستگذاری‌های اقتصادی و اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در چهار دهه اخیر تحول ساختاری در بودجه‌ریزی در کشور روی نداده است و در حال حاضر بودجه در دستیابی به اهداف سه‌گانه خود یعنی برقراری انضباط مالی، تخصیص منابع به اولویت و کارآیی عملیاتی موفق نبوده است. بنابراین نیاز به اصلاحات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور وجود دارد.

مقدمه

بودجه‌ریزی یک نظام اطلاعاتی و مأموریت آن تهیه و ارائه اطلاعات مورد نیاز برای مقاصد مدیریت بخش عمومی است. گستره این نظام شامل اطلاعات متنوع و هماهنگ شده‌ای از سطوح مالی و عملیاتی فعالیت‌های مختلف و پیچیده بخش عمومی برای استفاده مدیریت امور کشور و تأمین نیازهای مجلس، دولت و جامعه است. کاربرد اصلی و اولیه نیازهای اطلاعات بودجه‌ای مجلس برای تصمیم‌گیری، نظارت و ارزیابی است. بر این مبنا نظام اطلاعاتی بودجه برای مجلس متضمن ترسیم محدوده برنامه‌های عملیاتی مد نظر و تأثیر برنامه‌های مزبور در وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور است. در سمت دولت، اطلاعات بودجه‌ای از یکسو متناسب با مسئولیت‌ها و وظایف قانونی دولت در قبال منابع وصولی و تخصیص‌یافته است و از سوی دیگر، نشان‌دهنده تصمیم‌ها راجع به توزیع منابع و الزامات اجرایی این وظایف با توجه به تکالیف و ساختارهای سازمانی بخش عمومی است. حوزه دیگری

از نیازهای اطلاعاتی دارای اهمیت در فرآیند بودجه‌ریزی، ناظر بر جهت‌گیری‌های اجتماعی تصمیم‌ها و زمینه‌های مورد علاقه جامعه است که اطلاعات لازم را برای پاسخگویی به ترجیحات عمومی و محلی یا مسائل مربوط به تأمین اجتماعی، توزیع درآمدها و نیازمندی‌های گروه‌های محروم و از این قبیل فراهم می‌کند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تهیه و تنظیم بودجه را برعهده قوه مجریه (دولت) گذارده و اصل پنجاه و دوم قانون اساسی در این باره چنین مقرر داشته است: «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». بنابراین مسئولیت انتخاب داده‌ها و سازماندهی نظام اطلاعاتی بودجه به وسیله دولت انجام می‌شود به گونه‌ای که نیازهای اطلاعاتی مجلس، دولت و جامعه را تأمین کند. از سوی دیگر، به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی، تصویب بودجه از اختیارات انحصاری مجلس است. نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند بودجه از زمان تقدیم سند بودجه توسط رئیس قوه مجریه به مجلس آغاز می‌شود و مجلس دخالت چندانی در تهیه و تدوین بودجه و تعیین اولویت‌های ملی و استانی تا قبل از تقدیم آن ندارد. بعد از تصویب بودجه و آغاز اجرای آن، بعد نظارت و ارزیابی مجلس آغاز می‌شود و تا زمان بررسی تفریغ بودجه تداوم می‌یابد. به این چرخه چهارگانه بودجه که شامل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت است «چرخه یا سیکل بودجه» می‌گویند که فرآیندی پویا، پیوسته و مداوم است و در هیچ زمانی متوقف نمی‌شود.



با توجه به مطالب فوق و اهمیت سند بودجه به‌عنوان مهمترین سند مالی کشور، این گزارش تلاشی در جهت افزایش آگاهی نمایندگان مجلس شورای اسلامی از بُعد حقوق مجلس در بررسی و رأی به بودجه دولت، به‌عنوان یکی از مهمترین وظایف مجلس است. برای آشنایی با بودجه دولت ابتدا لازم است ماهیت دولت از لحاظ جایگاه و شیوه‌های اجرایی مشخص شود.

۱. جایگاه دولت

علت وجودی دولت چیست؟ آیا دولت برای تأمین معیشت مردم، ایجاد شغل، کنترل قیمت‌ها، توزیع برابر ثروت و درآمد به‌وجود آمده است یا وظیفه اصلی دولت چیز دیگری بوده است و این وظایف بعدها به آنها اضافه شده است؟ در جوامع پیشرفته صنعتی از نظر تاریخی نقش دولت از داوری شروع شده است. یک داور که وظیفه او محدود به اجرای قواعد است و اختیار تعیین و یا تغییر موقعیت بازیکنان را ندارد. یعنی، وظیفه دولت در درجه اول اجرای وظیفه حکمیت میان افراد جامعه و تضمین رعایت قواعد و قراردادهاست. با رشد و پیشرفت جوامع صنعتی، نقش دولت نیز افزایش یافت و وظایف دیگری به فهرست وظایف اولیه دولت اضافه شد. دولت‌ها در این جوامع توانسته‌اند آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی عمومی را کم‌وبیش برقرار سازند، اما در عین حال از وظایف اصلی خود یعنی حفظ امنیت (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی)، تضمین حقوق مالکیت شهروندان، حمایت از آزادی‌های فردی و به اجرا گذاشتن قراردادهای غفلت نکرده‌اند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، واژه دولت به مفهوم قوه مجریه به کار رفته است، اما تعریفی از قوه مجریه ارائه نشده است. در قانون اساسی، حوزه عمل این قوه مشتمل بر تمامی افراد، دستگاه‌ها و سازمان‌هایی می‌شود که مأموریت آنها جنبه عمومی و اجرایی داشته باشد. از این رو، قوه مجریه دربرگیرنده ریاست جمهوری، هیئت وزیران و کلیه ارکان اجرایی کشور است و چنانچه مقام رهبری را نسبت به اموری که در قوه مجریه برعهده دارد به این مجموعه بیافزاییم، اهمیت و اقتدار آن بیشتر می‌شود. در متن حاضر، واژه دولت یا قوه مجریه مترادف با ریاست جمهوری و وزرا (هیئت دولت) است.

۱-۱. گستره حضور دولت

گستره حضور قوه مجریه در جامعه به حدود وظایف دولت و شیوه‌های اجرایی در دولت بستگی دارد. این وظایف در دولت‌های مدرن، از استقلال سیاسی و حفظ نظم و امنیت فراتر رفته و مسئولیت‌های سنگین دیگری در حوزه‌های عدالت اجتماعی و هدایت جامعه به سوی توسعه و رشد اقتصادی برعهده دولت قرار گرفته که منشأ تحولاتی در تهیه و اجرای بودجه دولت نیز شده است.

پیدایش دولت‌های مدرن و گسترش مأموریت‌های آنها به حوزه‌های توسعه و رفاه اجتماعی، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، موجب افزایش حجم وظایف و مسئولیت‌های دولت شده است. این مسئولیت‌ها به تدریج پای دولت‌های جوامع توسعه‌نیافته را به دخالت‌های مستقیم در فعالیت‌های اقتصادی و مدیریت منابع



محدود آنها باز کرد. دخالت‌های مزبور، علاوه بر مسائل مربوط به کارآیی در تخصیص و بهره‌برداری بهینه از منابع، به چگونگی توزیع درآمدها و تحقق عدالت اجتماعی مربوط می‌شود.

در کشورهای درحال توسعه، از جمله ایران، مسئولیت و وظایف دولت را می‌توان به دو گروه وظایف ثابت و متغیر تفکیک کرد. وظایف قدیم و عمومی دولت همچون برقراری نظم و امنیت، حفظ استقلال، اشاعه مبانی حاکمیت قانون و تأمین کالاهای عمومی در گروه وظایف ثابت دولت قرار می‌گیرد، اما در گروه وظایف متغیر دولت می‌توان فهرستی از وظایف متناسب با هر دولت درحال توسعه تنظیم کرد که از آن جمله به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

- تقویت زمینه‌های فرهنگی و اشاعه ارزش‌های اخلاقی و اعتقادی،

- تأکید بر گسترش و تعمیم آموزش‌های پایه، فنی و حرفه‌ای،

- تقویت و تحکیم مبانی علمی و تحقیقاتی جامعه،

- ایجاد و تقویت نهادهای سیاسی - مدنی در جهت حاکمیت متکی بر رضایت عامه،

- طراحی و اجرای نظام تأمین اجتماعی و برخورداری از امنیت پایه برای همگان،

- تأمین نیازهای معیشتی مردم، هدایت جامعه به سمت مصرف مطلوب و افزایش

مازاد قابل سرمایه‌گذاری،

- هدایت جامعه در تخصیص هماهنگ مازاد تولید به سرمایه‌گذاری‌های لازم برای:

• ایجاد و گسترش ابزار و وسایل تولیدی،

• ایجاد و گسترش زیربناهای ارتباطی،

• حفاظت و توسعه منابع طبیعی.

از آنجا که هر دولت تجسم نهایی شخصیت و بازتاب تمایلات جامعه تحت حاکمیت خود است، تعیین حدود و نمودهای اجرایی وظایف متغیر دولت به گرایش‌های توسعه‌ای در همان جامعه بستگی دارد.

برخی صاحب‌نظران، مأموریت‌ها و وظایف دولت‌ها را از طریق طرح نارسایی‌های بازار در تأمین کالاهای عمومی، پیگیری برای تحقق عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی اقتصادی و توسعه انسانی توجیه می‌کنند. از دیدگاه آنان، زمینه‌هایی همچون ضرورت عرضه کالاهای عمومی، منع انحصار و آثار خارجی از جمله بسترهای اصلی ایجاد وظایف و مأموریت‌هایی است که بازتاب آنها در نقش‌های ثبات بخشی، تخصیصی، عدالت‌خواهانه و هدایتی دولت‌ها مشاهده می‌شود. اقتدار وضع مقررات، تشخیص و وصول مالیات، دخالت در توزیع درآمدها، عرضه برخی از کالاها و خدمات و سرانجام، تقویت مبانی اعتقادی، حمایت از هویت ملی و اشاعه ارزش‌های اخلاقی در جامعه از مصادیق بارز ایفای نقش‌های یاد شده است.

برخی اصول قانون اساسی، مأموریت‌ها و وظایف اصلی و اساسی بخش عمومی در کشور را تعیین کرده است. در چنین سطحی این وظایف دارای تعریف‌های کلی، کیفی و اغلب فاقد مفاهیم عملیاتی روشن است. اجرای وظایف و مأموریت‌های مزبور مبنای تهیه و تنظیم بودجه است. بنابراین وظایف و مأموریت‌های عمومی دولت‌ها از طریق هدفگذاری‌های بودجه‌ای صورت کمی و دارای اولویت، زمانبندی و تعبیرهای عملیاتی به خود می‌گیرد.



مجموعه مسئولیت‌ها و مأموریت‌های دولت‌های مدرن، گستره حضور قانونی مشخصی را در پرتو مقوله‌های دولت و سیاست، دولت و عدالت اجتماعی، دولت و اقتصاد، دولت و مدیریت مطرح و اجرای آنها را همراه با منابع مالی لازم به سازمان اداری دولت واگذار می‌کند. در واقع سازمان اداری و بوروکراسی دولت، نهاد اجرایی و مدیریتی بخش عمومی است.

از دیدگاه بودجه‌ای، حضور دولت به معنای محدوده تمام وظایف و مأموریت‌های برگرفته از انگیزه‌ها و مسئولیت‌های مختلفی است که مدیریت بخش عمومی با تکیه بر ساختار سیاسی، توانایی‌های سازمانی و منابع قابل تجهیز کشور انتخاب کرده و از نقد و رأی مجلس گذرانده باشد.

۲-۱. سازمان اداری و اجرایی دولت

پس از آنکه مسئولیت‌ها و وظایف دولت مشخص شد مسئله دیگر، چگونگی تعیین و واگذاری وظایف عمومی به سازمان اداری و مدیریتی کشور است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل بر تمرکز امور اجرایی و واگذاری وظایف عمومی به دولت است. از این رو، اتخاذ تصمیم و انتخاب راهبردهای عملیاتی در مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور و وزرا قرار می‌گیرد که مجموعاً شخصیت حقوقی دولت را به وجود می‌آورند و بر نهادها و سازمان‌های اداری کشور ریاست دارند.

به دلیل تنوع وظایف و اعمال اجرایی دولت و بنا به مقتضیات حقوقی - تشکیلاتی، ممکن است تصمیم گرفته شود که یک یا چند وظیفه عمومی از مرکزیت اجرایی دولت

خارج شود و به صورت غیرمتمرکز به اجرا درآید. برای این منظور و واگذاری وظایف به واحدهای اجرایی پایین‌تر از دولت، سازمان‌های اداری دیگری در کنار دولت (ریاست جمهوری و وزارتخانه‌ها) ایجاد می‌شود که در اصطلاح «مؤسسات عمومی» نامیده می‌شوند. تأسیس مؤسسات عمومی مستلزم کسب مجوز قانونی است.^۱ مؤسسات عمومی می‌توانند وابسته به قوای مقننه، قضائیه و حتی مؤسسات وابسته به سایر اشخاص حقوقی عمومی نیز باشند.

مؤسسه عمومی در اغلب موارد مصداق اجرای غیرمتمرکز وظیفه یا وظایفی از جنبه فنی است، اما عدم تمرکز می‌تواند ظهور و بروز جغرافیایی (محلی) نیز داشته باشد. در عدم تمرکز جغرافیایی هر منطقه (استان یا شهرستان) دارای بودجه، سازمان اداری و شخصیتی مستقل از شخصیت حقوقی دولت است. در این نوع عدم تمرکز، اموری که برعهده مقام‌های محلی (یا شوراهای محلی) واگذار می‌شود منحصر به اعمال اداری و اجرایی است.

استقلال مؤسسه‌های عمومی منحصر به حوزه اعمال اداری است و برخورداری از شخصیت حقوقی جدا و استقلال مالی و سازمانی، آنها را از حیطه اقتدار و اختیار دولت خارج نمی‌کند. هر مؤسسه عمومی در قوه مجریه برحسب نوع وظایف محوله، تحت تابعیت یکی از وزارتخانه‌ها یا نهاد ریاست جمهوری قرار دارد و وزیران به لحاظ مسئولیت کلی خود در اداره امور کشور در برابر قوه مقننه نسبت به آنها اعمال نظارت می‌کنند.

۱. به موجب ماده (۳) قانون محاسبات عمومی ایران مصوب سال ۱۳۶۶ «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد». بنابراین برای تعریف مؤسسه عمومی شاید بتوان به صورت موردی از قوانین تأسیس آنها استفاده کرد.



مؤسسه‌های عمومی را می‌توان به دو دسته غیرانتفاعی و انتفاعی تقسیم کرد. مؤسسه‌های غیرانتفاعی به دنبال کسب سود نیستند و صرفاً در چارچوب قوانین مربوط به اجرای یک یا چند وظیفه از وظایف عمومی دولت می‌پردازند، مانند برخی از دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی یا بیمارستان‌ها، اما مؤسسه‌های انتفاعی از قبیل شرکت‌ها، بانک‌ها یا کارخانه‌ها با هدف کسب منفعت مالی به وجود می‌آیند. مؤسسه‌های عمومی انتفاعی در ایران تحت دو قالب کلی شرکت دولتی و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت تشکیل شده و در اجرای امور و موارد معینی (به حکم قانون) تحت نظام و قواعد حقوق خصوصی اداره می‌شوند. سازمان مدیریتی شرکت‌ها اغلب به صورت سهامی و اداره امور آنها تابع قانون تجارت و اساسنامه‌های مصوب مربوط است، اما مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت سازمان اداری و اجرایی مستند به اساسنامه مصوب خود را دارند.

قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ مؤسسه‌های عمومی وابسته به دولت را مشتمل بر مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی شناخته است. در قانون مزبور اداره امور وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های عمومی تقریباً تحت همان نظام و قواعد حقوق عمومی در نظر گرفته شده و استقلال اداری و مالی اینگونه مؤسسه‌ها محدود است، در صورتی که شرکت‌های دولتی از استقلال و آزادی عمل بیشتری برخوردار شده‌اند. گذشته از وظایف و اختیارات منظور در اساسنامه‌های قانونی، وجوه مهم اقتراق مؤسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی عبارتند از:

- بودجه مؤسسه‌های دولتی مانند وزارتخانه‌ها تابع قوانین بودجه و محاسبات

عمومی است. تصویب بودجه و اعمال هرگونه اصلاح یا تغییر در آنها با قانونگذار و گزارش تفریح آن در صلاحیت دیوان محاسبات عمومی است، اما تصویب بودجه شرکت‌های دولتی با مجامع عمومی آنها و رسیدگی به حساب‌ها از طریق تنظیم و تصویب ترازنامه و گزارش بازرس قانونی صورت می‌گیرد.

- به موجب قانون محاسبات عمومی اموال مؤسسات دولتی متعلق به دولت و حفظ و حراست آن با مؤسسه‌هایی است که اموال را در اختیار دارند. همچنین، انجام معاملات این مؤسسات برطبق قانون مناقصات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی و مشابه با وزارتخانه‌ها از طریق مناقصه یا مزایده است، در صورتی که اموال شرکت‌های دولتی جزء دارایی‌ها و معاملات آنها تابع مقررات مخصوص به خود است. از سوی دیگر، اصل تداوم امور و خدمات عمومی مانع از اعلام ورشکستگی علیه شرکت‌های دولتی می‌شود.

بدون تردید، توسعه عدم تمرکز همراه با تقویت مسئولیت‌پذیری به اقتدار قوه مجریه در تجهیز و تخصیص منابع و مدیریت اجرای وظایف قانونی کمک خواهد کرد. اما ویژگی‌های حقوقی و تابعیت سازمانی مؤسسه‌های عمومی در نظام بودجه‌ای کشور مطرح نمی‌شود و قانون برنامه و بودجه در تعریف گسترده خود علاوه بر وزارتخانه‌ها، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش، استانداری‌ها، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و... را نیز به عنوان دستگاه‌های اجراکننده بودجه می‌شناسد.



۲. بودجه و بودجه‌ریزی

در پی تغییرات و تحولاتی که طی چند دهه اخیر در جایگاه، مأموریت و کارکردهای بخش عمومی روی داده، نظام‌های بودجه‌ریزی، مدیریت مالی و عملیاتی دولت‌ها نیز متحول شده است. این تحول بر تعاریف، مفاهیم، وظایف و کارکردهای بودجه‌ای تأثیر گذاشت و بودجه‌ریزی را از فن ارائه اطلاعاتی برای تأمین حقوق مجلس و کسب جواز مالی عملیات دولت به فرآیندی بسیار پیچیده و چندوجهی از فعالیت‌های بخش عمومی تبدیل کرده است.

۲-۱. تعریف بودجه

معنای ساده بودجه همان چیزی است که مردم به آن دخل و خرج می‌گویند. بودجه در تعریف ساده و قدیم خود، سند پیش‌بینی دخل و خرج یا معاملات مملکت برای یک سال مالی است که به تصویب رسیده باشد. با ظهور تغییرات و تحولات در اندیشه‌ها و مفاهیم مربوط به حاکمیت، ماهیت و گستره بودجه دولت دگرگون شده است. این تغییرات، محتوای اطلاعاتی سند بودجه را از پیش‌بینی معاملات دخل و خرج دولت به برنامه‌ریزی سالیانه برای اداره امور مالی کشور تبدیل کرده است.

برخی صاحب‌نظران در مالیه عمومی «بودجه‌ریزی را به انتخاب‌هایی از میان گزینه‌های ممکن تعریف کرده‌اند که در چارچوب مبانی نظری و اصول فنی مشخصی صورت گرفته باشد». در این تعریف، فرآیند انتخاب متضمن بررسی و پیشنهاد یافته‌ها، ارزیابی و اتخاذ تصمیم درباره آنها، اجرای تصمیم‌های اتخاذ شده و ارزیابی

نتایج اجرایی است که در مجموع، نظام اطلاعاتی بودجه را به وجود می‌آورد. در بیشتر نظام‌های سیاسی موجود، شناسایی، تعیین اولویت و پیشنهاد یافته‌ها در محدوده منابع قابل دسترسی برعهده دولت است، اما بازنگری، تحلیل و سرانجام پذیرش یا انتخاب نهایی آنها در انحصار مجلس قرار دارد. همچنین اجرای تصمیم‌های بودجه‌ای (انتخاب‌های نهایی) در صلاحیت و مسئولیت دولت است، اعم از آنکه دولت رأساً به اجرای آنها مبادرت ورزد یا آنکه با حفظ مسئولیت‌های خود به عوامل اجرایی منتخب در خارج از دولت واگذار کند. سرانجام، مرحله نهایی فرآیند بودجه‌ریزی یا بررسی نتایج اجرایی بودجه در ابعاد مالی و عملیاتی و ارزیابی اثربخشی آنها برعهده قانونگذار قرار می‌گیرد (حقوق نظارتی مجلس).

۲-۲. اهداف نظام بودجه‌ای

اهداف متعارف سیاست‌های اقتصادی دستیابی به رشد اقتصادی، برابری و ثبات است. این سه هدف در بلندمدت مکمل یکدیگرند. رشد اقتصادی منابع لازم را برای کاهش فقر فراهم می‌کند ولی رشد بدون وجود ثبات، ممکن است تداوم‌پذیر نباشد. از این رو سیاست رشد اقتصادی باید با سیاست‌های متناسبی در جهت برابری و ثبات اقتصادی همراه باشد. بی‌ثباتی مالی و اقتصادی، دشمن رشد اقتصادی است و غالباً بیشترین صدمه را نیز به اقشار فقیر جامعه وارد می‌کند. ثبات همواره نیز مطلوب نیست، مثلاً در شرایطی که اقتصاد دچار رکود باشد و اقشار وسیعی از جامعه در فقر به سر ببرند، ثبات نمی‌تواند مطلوب تلقی شود. در کوتاه‌مدت این اهداف سه‌گانه



ممکن است با یکدیگر تعارض داشته باشند و برای رسیدن به نتیجه مطلوب باید راه حل قاطعی را (به همراه یک سازوکار نهادی مستحکم) جستجو کرد که هر سه این اهداف را در قالب یک «مجموعه سیاست» منسجم جای دهد.

ثبات مالی بیش از هر چیزی نیازمند انضباط مالی است، رشد اقتصادی و برابری نیز تا حدودی از طریق تخصیص مدبرانه منابع مالی به بخش‌های مختلف اقتصادی حاصل می‌شود و بدیهی است که تحقق هر سه هدف در گرو کارآیی و اثربخشی در استفاده از منابع است. بدین ترتیب، سه هدف عمده سیاست‌های اقتصادی سه هدف کلیدی نظام بودجه‌ای را بدین شرح تعیین می‌کند: انضباط مالی (کنترل مخارج)؛ تخصیص منابع مطابق با اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های اقتصادی دولت (تخصیص «راهبردی» منابع) و مدیریت اجرایی خوب و کارآمد. از این رو، از نظام بودجه انتظار می‌رود که سه هدف اصلی؛ انضباط مالی، تخصیص راهبردی منابع و کارآیی اجرایی و عملیاتی را تأمین کند.

پرسش اساسی در زمینه ترتیب و تقدم دستیابی به اهداف نظام بودجه‌ای این است که از میان اهداف سه‌گانه فوق، کدام یک از نظر اهمیت بر سایر اهداف تقدم دارد؟ به نظر صاحب‌نظران، پولی که قرار است خرج شود، باید ابتدا شمرده شود، سپس بین افرادی که باید آن را خرج کنند، توزیع گردد و سپس باید بر نحوه خرج کردن ایشان نظارت شود. ترتیب فعالیت‌ها در بودجه نیز به همین ترتیب است. انضباط مالی بر همه چیز تقدم دارد. تخصیص منابع و کارآیی اجرایی در مراتب بعدی اهمیت هستند. این امر در کشورهای در حال توسعه‌ای که نظام‌های بسیار

ضعیفی برای پیش‌بینی درآمد و مدیریت نقدینگی دارند، کاملاً صحت دارد. در این کشورها بهبود کنترل مخارج در درجه اول اهمیت است و پیش از تحقق این هدف هر تلاشی برای بهبود جنبه تخصیص و کارآیی اجرایی منابع، بی‌فایده و حتی مخرب خواهد بود، اما لازم است که نخست، طراحی و اجرای برنامه‌های بهبود کنترل مخارج به‌گونه‌ای باشد که تلاش برای بهبود تخصیص منابع و مدیریت اجرایی در مراحل بعدی را با مشکل روبرو نسازد و دوم اینکه، در توجه به کنترل نقدینگی و مخارج چنان راه افراط را در پیش نگیرد که از توجه به موقع به دو هدف عمده تخصیص راهبردی منابع و کارآیی اجرایی در نظام بودجه‌ای باز بدارد.

۳-۲. کاربردهای ابزار بودجه

کاربردهای ابزار بودجه و نقش آنها در تعریف محورهای اصلی مأموریت‌های دولت یا بودجه و حاکمیت، بدان‌گونه که در مسیر تحول و تکامل نظام‌های سیاسی پدید آمده، عبارتند از:

- بودجه به‌عنوان ابزار تحلیل روابط قوای حاکمیت سیاسی و اعتبار انتخاب عمومی،
- بودجه به‌عنوان تدابیری برای شناسایی و حل‌وفصل مسائل اقتصادی و اجتماعی،
- بودجه به‌عنوان سنجه توانایی‌های مدیریت بخش عمومی در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌های دولت مدرن و تعهدات مربوط،
- بودجه به‌عنوان ابزار پاسخگویی به نیازهای اطلاعاتی قانونگذار در محدوده سازمان مدیریتی دولت،



- بودجه به عنوان ابزار توزیع درآمدها، اداره امور مربوط به بیمه‌های اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و تأمین حداقل نیازهای گروه‌های محروم و همچنین عرضه خدمات اجتماعی به منظور پیشگیری، بازپروری و حفاظت از قشرهای آسیب‌پذیر یا معلول،
- و بالاخره، بودجه به عنوان ابزار پاسخگویی به خواسته‌های محلی، منطقه‌ای، یا الزام‌های ناشی از تعهدات بین‌المللی و نیروهای فراملی در روابط قوای حاکمیت سیاسی و به خصوص در تأمین حقوق قوه مقننه اثرگذار است.

۴-۲. اطلاعات بودجه‌ای

کاربرد اصلی و اولیه نیازهای اطلاعات بودجه‌ای مجلس برای تصمیم‌گیری، نظارت و ارزیابی است. بر این مبنا نظام اطلاعاتی بودجه برای مجلس متضمن ترسیم محدوده برنامه‌های عملیاتی مد نظر و تأثیر برنامه‌های مزبور در وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور است.

در سمت دولت، اطلاعات بودجه‌ای از یک سو متناسب با مسئولیت‌ها و وظایف قانونی دولت در قبال منابع وصولی و تخصیص یافته است و از سوی دیگر، نشان‌دهنده تصمیم‌ها راجع به توزیع منابع و الزامات اجرایی این وظایف با توجه به تکالیف و ساختارهای سازمانی بخش عمومی است.

حوزه دیگری از نیازهای اطلاعاتی دارای اهمیت در فرآیند بودجه‌ریزی، ناظر بر جهت‌گیری‌های اجتماعی تصمیم‌ها و زمینه‌های مورد علاقه جامعه است که اطلاعات لازم را برای پاسخگویی به ترجیحات عمومی و محلی یا مسائل مربوط به تأمین

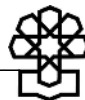
اجتماعی، توزیع درآمدها و نیازمندی‌های گروه‌های محروم از این قبیل است. اگر بودجه به‌عنوان ابزاری برای سیاستگذاری و فرآیندی برای انتخاب تعریف شود، این فرآیند باید متضمن اطلاعات زیر باشد:

- شاخص‌های اساسی هدف‌ها و برنامه‌های پیشنهادی دولت،
- فهرست اولویت‌های ملی و برنامه ملی - عملیاتی دوره آتی،
- برنامه اجرایی منسجم و معین‌کننده حدود فعالیت‌های اقتصادی دولت،
- چگونگی تأمین هدف‌های رفاهی و اجرای وظایفی که به‌موجب قوانین، مسئولیت‌های ملی، استانداردها و موازین بین‌المللی برعهده دولت است،
- پاسخگویی به جامعه نسبت به مصرف منابع حال و تعهدات آتی کشور،
- چگونگی تجهیز و تخصیص منابع عمومی به وظایف دولت و بازتوزیع درآمدها در جامعه،

- تنظیم و ارائه اطلاعات «مالی - عملیاتی» براساس سازمان مدیریت بخش عمومی و گستره حضور دولت به تفکیک وظایف و مسئولیت‌های طبقه‌بندی شده.

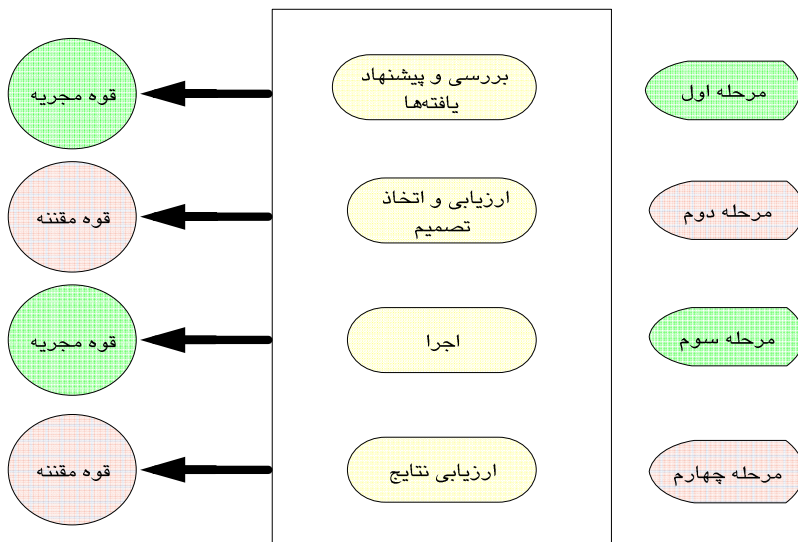
۳. مراحل بودجه‌ریزی در ایران

مراحل بودجه‌ریزی (چرخه بودجه) که به‌صورت دوره‌ای زمانی میان یک بودجه و بودجه دیگر تعریف می‌شود، پدیده‌ای پویا، پیوسته و مداوم است که در هیچ زمانی متوقف نمی‌شود. در چرخه بودجه تعداد زیادی اشخاص و سازمان‌ها درگیر هستند که در ارتباط نزدیک و پیوسته با هم در حال انجام فرآیندهای نظام بودجه‌ریزی عمومی هستند.



- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تهیه و تنظیم بودجه را برعهده قوه مجریه (دولت) گذارده و اصل پنجاه و دوم قانون اساسی در این باره چنین مقرر داشته است: «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». بنابراین مسئولیت انتخاب داده‌ها و سازماندهی نظام اطلاعاتی بودجه به وسیله دولت انجام می‌شود به گونه‌ای که نیازهای اطلاعاتی مجلس، دولت و جامعه را تأمین کند. نمودار ۱ مراحل بودجه‌ریزی و جایگاه قوای مجریه و مقننه را در ایران نمایش می‌دهد.

نمودار ۱. مراحل بودجه‌ریزی و جایگاه قوه مجریه و مقننه در ایران



۴. جایگاه حقوقی مجلس ایران در فرآیند بودجه‌ریزی

در زمان حاضر، حضور مجلس در فرآیند بودجه‌ریزی تحت تأثیر دو حوزه عمل مرتبط با یکدیگر است. یکی 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 مجلس یا حقوق مقننه در فرآیند بودجه به بررسی و تأیید پیش‌بینی‌های راجع به وصول منابع و اختصاص آن به مصارف ازسوی دولت (حقوق تجویزی) و سپس، نظارت و ارزیابی نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور (حقوق نظارتی) محدود می‌شود. حقوق و جایگاه قوه مقننه در نظام بودجه‌ای دارای ویژگی‌هایی است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نقش مهم مجلس در برقراری ارتباط بین دولت و پرداخت‌کنندگان مالیات یا توجیه هزینه‌های عمومی،
- مجلس جایگاه مناسبی برای ارزیابی انتخاب‌های دولت و حدود انطباق آنها با اولویت‌های عمومی و ترجیحات ملی و محلی است،
- بررسی‌های مجلس و نقد انتخاب‌های دولت می‌تواند به شفافیت اطلاعات بودجه‌ای، پاسخگویی‌های مالی و محاسباتی و تحقق «زمامداری خوب» کمک کند،
- حضور قانونگذار در فرآیند بودجه، تصمیم‌گیری در مورد گزینه‌های مشکل و بده‌بستان‌های پیچیده اقتصادی - اجتماعی را تسهیل می‌کند و زمینه بروز تنش‌های اجرایی در بخش عمومی را کاهش می‌دهد،



- نظارت مجلس 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 ایران، به‌موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی، تصویب بودجه، از اختیارات انحصاری مجلس است. نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند بودجه از زمان تقدیم سند بودجه توسط رئیس قوه مجریه به مجلس آغاز می‌شود و مجلس دخالت چندانی در تهیه و تدوین بودجه و تعیین اولویت‌های ملی و استانی تا قبل از تقدیم آن ندارد. پس از تقدیم لایحه، مجلس به دو صورت می‌تواند به ایفای نقش بپردازد: یکی تصویب بودجه و دیگری نظارت بر بودجه.

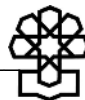
۱-۴. تصویب بودجه در مجلس

طبق آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پس از تقدیم لایحه بودجه در ۱۵ آذرماه هر سال به مجلس، لایحه مزبور توسط هیئت رئیسه به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌شود و نمایندگان از این تاریخ، ده روز مهلت دارند تا پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی تقدیم کنند. کمیسیون‌های تخصصی نیز حداکثر ده روز پس از پایان مهلت اخذ پیشنهادهای نمایندگان فرصت دارند نظرات خود را پس از بررسی پیشنهاد نمایندگان به کمیسیون اصلی رسیدگی به لایحه بودجه (کمیسیون تلفیق) تحویل دهند. کمیسیون تلفیق رسیدگی به لایحه بودجه ترکیبی از دو نفر از اعضای کمیسیون‌های تخصصی به انتخاب همان کمیسیون و کلیه اعضای کمیسیون برنامه و

بودجه و محاسبات است. کمیسیون تلفیق نیز ۱۵ روز مهلت دارد تا پیشنهادهای کمیسیون‌های تخصصی را بررسی و گزارش خود را تقدیم هیئت رئیسه مجلس کند. این مهلت تا ۱۵ روز دیگر قابل تمدید است. بدین ترتیب فرآیند بررسی بودجه در مجلس بجز دوره بررسی آن در صحن علنی مجلس، محدود به ۳۵ تا ۵۰ روز می‌شود. پس از ارائه گزارش کمیسیون تلفیق، مجلس طی جلسات بلاانقطاع حداقل روزی ۴ ساعت لایحه بودجه را بررسی و به تصویب می‌رساند.

با توجه به فصل حقوق نمایندگان در قانون اساسی و به تبع آن آیین‌نامه داخلی مجلس، حدود دخالت نمایندگان و حق دخل و تصرف آنان در لوایح بودجه دولت نامحدود تعیین شده است. هر نماینده مجلس می‌تواند هر پیشنهاد درآمدی یا هزینه‌ای را، در صورتی که در مهلت مقرر چاپ شده باشد، در هنگام بررسی لایحه بودجه در صحن علنی مطرح کند. حتی نمایندگان می‌توانند در هنگام بررسی لایحه بودجه درخصوص تبصره‌ها (قبل از ورود به بحث) پیشنهاد حذف کل تبصره یا حذف جزئی از تبصره را بدهند. این اختیار نامحدود نمایندگان در زمینه افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها به یک طریق امکان محدود شدن دارد.

براساس اصل هفتادوپنجم قانون اساسی پیشنهاد نمایندگان درخصوص طرح‌ها و لوایح که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود در صورتی قابل طرح است که جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد، اما به‌رغم صراحت این اصل از قانون اساسی، شورای نگهبان قانون اساسی در تفسیری که از آن



به عمل آورده، آن را در زمان بررسی لایحه بودجه قابل اجرا نمی‌داند.^۱

۲-۴. نظارت بر بودجه توسط مجلس

حق نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت از حق تصویب بودجه توسط مجلس منشأ می‌گیرد. در قانون اساسی برای اعمال نظارت مجلس بر بودجه و امور مالی دولت دو روش مستقیم و غیرمستقیم پیش‌بینی شده است. روش مستقیم، رسیدگی و تصویب تفریغ بودجه (مفاساحساب دولت) است. روش غیرمستقیم، اعمال نظارت از طریق سؤال و بازخواست از وزرا و مسئولین دستگاه‌های دولتی، که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، در زمینه نحوه خرج و دستیابی به اهداف مصوب ضمن بودجه است.

علاوه بر این، مکلف کردن دولت و دستگاه‌های دولتی به ارائه گزارش عملکرد در مقاطع زمانی سه‌ماهه و ۶ ماهه به کمیسیون‌های مجلس در قوانین عادی نظیر قانون محاسبات عمومی، قوانین بودجه سنواتی (احکام تبصره‌ها)، قوانین توسعه و... را می‌توان از دیگر روش‌های اعمال نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت در ایران دانست.

نمایندگان مجلس بعد از تصویب بودجه و ابلاغ آن به دولت در دو مقطع اجرا و بعد از اجرای بودجه می‌توانند بر نحوه اجرا و نتایج حاصله از آن نظارت کنند. در زمان اجرای بودجه نمایندگان از سه روش می‌توانند بر نحوه اجرای بودجه نظارت کنند:

۱. شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه کمیسیون برنامه و بودجه درباره ناظر بودن اصل هفتادوپنجم قانون اساسی در لایحه بودجه نظر مشورتی خود را چنین بیان کرده است: «اصل هفتادوپنجم قانون اساسی ناظر به پیشنهاد نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد». ن.ک: شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان.

— سؤال از وزرا و مسئولان دستگاه اجرایی از طریق دعوت آنان به کمیسیون‌های تخصصی و در صورت نیاز استیضاح وزرا،
- دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های اجرایی،
- ارائه طرح‌های تحقیق و تفحص به مجلس.

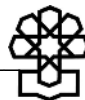
بدین ترتیب نقش کمیسیون‌های تخصصی در افزایش قدرت نظارتی مجلس در فرآیند بودجه و پاسخگویی دولت بسیار حیاتی است. این نقش در حال حاضر در چارچوب فرآیند زیر شکل می‌گیرد:

۱. بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصله از اجرای قوانین مصوب از جمله قانون بودجه (بند «۵» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی)،
۲. دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های مختلف و تهیه گزارش جامع سالیانه (بند «۶» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی).

گزارش تفریغ بودجه

بعد از اجرای بودجه و ختم سال مالی، نمایندگان می‌توانند نحوه عمل دولت در زمینه اجازه‌هایی که در بودجه به دولت داده‌اند را از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه ارزیابی نمایند.

گزارش تفریغ بودجه در واقع مفاصاحساب دولت است و رسیدگی به آن مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه دولت است. به موجب قانون اساسی گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات که زیر نظر مجلس شورای اسلامی است، تهیه می‌شود.



در این راستا دیوان محاسبات کشور با دریافت نسخه اول صورتحساب‌های دریافت و پرداخت دستگاه‌ها و صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و فرم‌های ابلاغی و تکمیلی مورد نیاز از دستگاه‌ها و جمع‌آوری اطلاعات مالی و عملیاتی لازم، طبق برنامه زمانبندی، اسناد هزینه و صورتحساب‌ها را توسط هیئت‌های حسابرسی رسیدگی و نتایج حسابرسی را به صورت گزارش جمع‌آوری می‌کند. سپس از طریق فرم‌های تکمیل شده توسط حساب‌برسان، همزمان با تهیه صورتحساب عملکرد سالیانه توسط وزارت اقتصاد و دارایی، سند تفریغ بودجه را در این مرحله که در ۹ ماه اول سال انجام می‌گیرد، تهیه می‌کند.

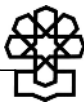
دیوان محاسبات کشور به استناد ماده (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب و بند «ج» ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور مکلف است گزارش تفریغ بودجه را براساس تقسیم‌های بودجه تهیه کند. بدین ترتیب گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات شامل تحلیل تبصره‌ها و درآمدها و اعتبارات و بودجه شرکت‌های دولتی و سایر قسمت‌های بودجه، به صورت کمی و کیفی و همراه با اظهارنظر درباره محاسن و معایب عملکرد دولت است. گزارش تفریغ بودجه در هیئت عمومی دیوان محاسبات کشور که با حضور حداقل سه چهارم از مستشاران اصلی دیوان تشکیل می‌شود نهایی می‌شود.

درباره نحوه رسیدگی و بررسی گزارش تفریغ بودجه در مجلس و اینکه آیا این گزارش باید توسط مجلس تصویب شود یا خیر، در قانون اساسی و سایر قوانین دیگر حکمی ذکر نشده است. از این رو نحوه برخورد مجالس بعد از انقلاب با این گزارش متفاوت بوده است. تا قبل از ادغام کمیسیون دیوان محاسبات در کمیسیون

برنامه و بودجه، کمیسیون مزبور، کمیسیون اصلی رسیدگی‌کننده به گزارش تفریغ بودجه بود و حسب ضرورت سایر کمیسیون‌های تخصصی درخصوص موارد مرتبط، جلساتی با دستگاه‌های اجرایی و نظارتی برگزار می‌کردند و در نهایت خلاصه بررسی کمیسیون‌ها و کمیسیون دیوان محاسبات توسط مخبر کمیسیون در صحن علنی فقط قرائت شده است. با ادغام کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون دیوان محاسبات، رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات محول شد. تجربه سال‌های بعد از انقلاب نشان داده است که تاکنون گزارش‌های تفریغ بودجه آثار مشخصی به دنبال نداشته است.

۵. الگوی پیشنهادی برای اصلاحات بودجه‌ریزی در ایران

ناکارآمدی و بی‌انضباطی‌های مالی ناشی از روند کنونی بودجه‌ریزی در ایران، زمینه‌های چانه‌زنی، لابی‌گری و برخی پیوندهای ناسالم میان نهادهای زیربند و همچنین مخدوش شدن حدود و مرز اختیارات قوا را فراهم کرده است. لذا، عواملی از این دست ضرورت اصلاح نظام بودجه‌ای در ایران را دوچندان کرده است. هدف از اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور، ضمن فراهم کردن زمینه‌های لازم برای پاسخگویی بیشتر دولت و همچنین شفاف‌سازی حقوق قوه مجریه در روند تدوین لایحه بودجه، احقاق حقوق قوه مقننه است. در چارچوب الگوی پیشنهادی از یک‌سو مجلس در مرحله تدوین لایحه بودجه نقطه‌نظرات خود را اعمال می‌کند و از سوی دیگر قدرت نظارتی خود را برای کنترل‌های پس از عملیاتی شدن بودجه بالا می‌برد.



۱-۵. مبانی حقوق تصویبی مجلس

- مسئولیت تهیه و پیشنهاد بودجه با دولت است.

- تکالیف یا مأموریت‌های اصلی دولت با توجه به اصول قانون اساسی، قوانین تأسیس یا اساسنامه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و جز آن، تعیین می‌شود.

- این مأموریت‌های اصلی با کمک چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه و مأموریت‌های دولت، تعبیر عملیاتی به خود می‌گیرند.

- دولت مأموریت‌های اصلی مصوب خود را با توجه به ماهیت حقوقی منابع و سازمان اجرایی متناسب، از طریق یکی از حوزه‌های فعالیت‌های بخش عمومی (حاکمیتی، بازتوزیعی، بنگاه‌های عمومی و...) طرح و تعقیب می‌کند.

- اجرای هر مأموریت بخش عمومی مستلزم انتخاب و تعریف راهبردی معین (سیاست اجرایی) از سوی دولت (یا وزیر مربوط) است.

- حقوق تصویبی مجلس در قالب «پیام بودجه» و «راهبردهای بودجه‌ای» تأمین می‌شود.

بخش عمومی شامل دولت، مجلس و حوزه‌های تصمیم‌گیری و اجرایی است. با فرض تفوق و برتری قوه مقننه بر قوه مجریه، قوه مقننه برای حوزه‌های مختلف بخش عمومی تصمیم‌گیری و سیاستگذاری کرده و قوه مجریه آنها را اجرا می‌کند. مجلس در هر یک از مراحل سیاستگذاری و نظارت به اطلاعاتی نیاز دارد که قوه مجریه ملزم به تهیه و ارائه آنها به مجلس است. دولت برای هر یک از حوزه‌های بخش عمومی بودجه تهیه کرده و برای تصویب به مجلس تقدیم می‌کند. هر یک از این حوزه‌ها منابع و مصارف خاص خود را دارند و به‌طور مستقل بررسی می‌شوند.

به‌عنوان مثال منابع حوزه سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی که موضوع آن انجام مأموریت‌های بازتوزیعی و تحقق نسبی عدالت اجتماعی است شامل درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی و مانند آن است که این منابع صرف تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری و ازکارافتادگی، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و برقراری تعادل نسبی درآمدی بین گروه‌های مختلف جامعه می‌شود.

۲-۵. راهبردهای بودجه‌ای

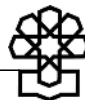
اجرای هر مأموریت بخش عمومی مستلزم انتخاب و تعریف (یا تصحیح) راهبردی معین ازسوی دولت (یا وزیر مربوط) است. از دیدگاه بودجه‌ای، ویژگی‌های هر دولت ناشی از راهبردهای انتخاب شده و تأثیر آنها در هزینه‌ها، زمان و کارایی اجرایی است.

۱-۲-۵. تعریف راهبرد

برنامه‌ریزی و سیاستی که برای رسیدن به هدفی برگزیده می‌شود یا عمل تجهیز و به‌کارگیری نیروها و توانایی‌ها در جهت رسیدن به هدفی معین.

۲-۲-۵. انواع راهبردها

- عملیاتی: تعهدات دولت نسبت به راهبردهای عملیاتی معطوف به نتیجه (محصول) است.
- غیرعملیاتی (تحقیقاتی، ستادی، مدیریتی): تعهدات دولت نسبت به راهبردهای غیرعملیاتی معطوف به وسیله است.
- برآورد اعتبار هر راهبرد (منابع یا مصارف) برعهده وزیر مربوط و تلفیق نهایی آن با دولت است. هیئت دولت به مثابه هیئت امنای منتخب قانونگذار در



وصول و مصرف اعتبارات و پاسخگوی فردی یا جمعی نسبت به هریک از اقلام مورد نظر است.

۳-۲-۵. اطلاعات و شرایط لازم برای هر راهبرد

- تعریف برنامه اجرایی و میزان اعتبار (دوره زمانی)،
- تعریف دقیق محصول یا نتیجه (نوع تعهد دولت)،
- پاسخگویی مالی و محاسباتی.

۴-۲-۵. وظیفه قوه مقننه در برابر راهبردها

- قانونگذار راهبرد انتخاب شده را ارزیابی و نسبت به پیش‌بینی‌های اعتباری و میزان محصول یا نتیجه اعلام نظر (قبول، اصلاح، رد) می‌کند.
- اعلام نظر مجلس نسبت به مجموعه راهبردهای پیشنهادی مستلزم اطلاعاتی از این‌گونه است:

الف) مرور خلاصه‌ای از سابقه، اهمیت و وضع فعلی،

ب) توجیه راهبرد انتخاب شده و ارتباط با قوانین مربوط،

ج) سازمان اجرایی (متمرکز، غیرمتمرکز، کارگزاری)،

د) هزینه‌های اداری و مدیریتی.

۳-۵. پیام بودجه

پیام بودجه علاوه بر راهبردهای بودجه‌ای اطلاعات زیر را نیز دربر دارد:

۱-۳-۵. مقدمه

شرح خلاصه‌ای از اوضاع و احوال کشور، شرایط بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی و سیاست‌های اتخاذ شده تحت این شرایط و اوضاع.

۲-۳-۵. پیش‌بینی‌های مالی

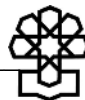
تحلیل سیاست‌های مالی و ترکیب منابع و مصارف حوزه‌های عملیاتی، حدود کسری یا مازاد بودجه، میزان بدهی‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت خارجی و داخلی و پیش‌بینی تغییرات آنها و بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های مزبور از اهم موضوع‌های سیاست‌های مالی است که به‌صورت خلاصه و همراه با شاخص‌های منتخب و جدول‌های اعتباری ارائه می‌شود.

۳-۳-۵. پیش‌بینی‌های اقتصادی

مسائل مربوط به رشد اقتصادی، تغییرات در تولید ناخالص داخلی و نیز حجم سرمایه‌های ملی، سیاست‌های وارداتی و صادراتی، پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر اشتغال و بیکاری، تراز پرداخت‌ها، نرخ ارز و تورم از جمله شاخص‌های اقتصادی مورد نظر در پیام بودجه است.

۴-۳-۵. پیش‌بینی‌های اجتماعی و فرهنگی

تغییرات در سطوح آموزشی و سلامت جامعه، هزینه‌های درمان، کیفیت مسکن و محیط زیست، مبارزه با فقر، بازتوزیع درآمدها و تحقق نسبی عدالت اجتماعی موضوع تهیه و تشریح شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی در این قسمت است.



۵-۳-۵. دستور کار مدیریت بخش عمومی

تغییرات مورد نظر در قلمرو حضور و اندازه بخش عمومی، بهره‌گیری از نوآوری‌ها و ابداعات تازه در جهت افزایش راندمان مشاغل عمومی، استفاده از کارگزاری‌های غیردولتی در اجرای امور، تمرکز و عدم تمرکز در مدیریت، بررسی تناسب قوانین و مقررات اجرایی، استفاده از تکنولوژی‌های اطلاعاتی و گسترش خدمات الکترونیک و بالاخره اصلاح و تقویت مدیریت مالی و نظام‌های فنی و اجرایی از مسائل اساسی در مدیریت بخش عمومی، شفافیت بودجه و کنترل هزینه‌هاست.

به‌طور خلاصه، دولت وظایف و مأموریت‌های خود را در قالب راهبردهایی تعریف و برای تصویب تقدیم مجلس می‌کند. مجلس در ارتباط با بودجه تقدیمی دو گونه حقوق دارد:

۱. حقوق تصویبی یا تجویزی در مرحله تصویب (یا تجویز)،

۲. حقوق نظارتی در مرحله اجرا.

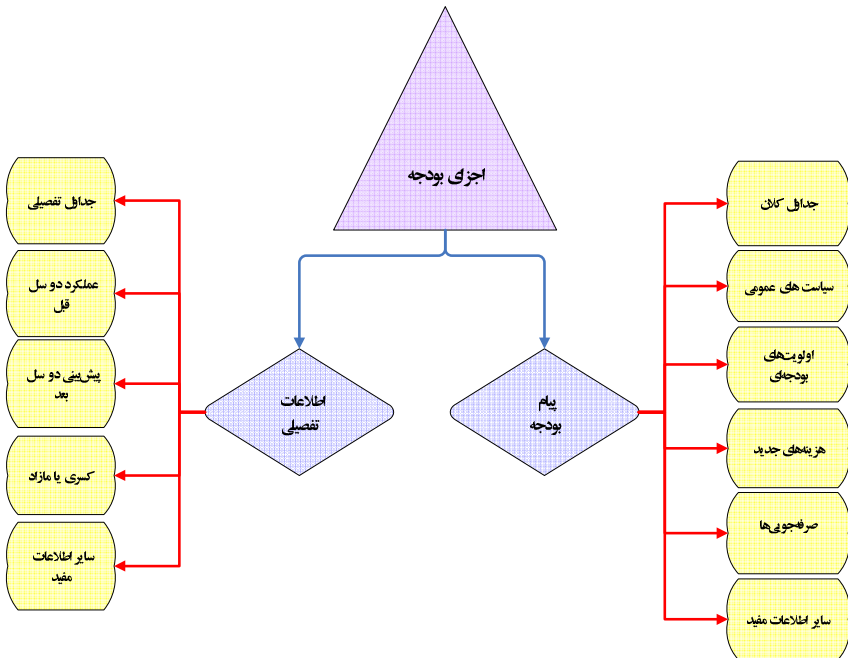
با توجه به موارد گفته شده، لایحه بودجه کل کشور باید در دو قسمت تهیه و به مجلس تقدیم شود:

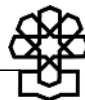
الف) پیام بودجه: پیام بودجه شامل جداول اطلاعات کلان راجع به منابع و مصارف، سیاست‌های عمومی، هدف‌ها و اولویت‌های بودجه‌ای، هزینه‌های جدید، صرفه‌جویی‌های ناشی از اصلاح یا حذف برنامه‌های خاتمه یافته و هرگونه اطلاعات مفید دیگر.

ب) اطلاعات تفصیلی بودجه: قسمت‌های لایحه باید شامل جداول برآورد منابع

و مصارف سال بودجه، عملکرد و تخصیص دو سال قبل و پیش‌بینی دو سال پیاپی بعدی، کسری یا مازاد (در صورت وجود) و چگونگی تأمین کسری یا مصرف مازاد نیز باشد.

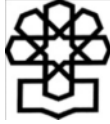
نمودار ۲. اجزای بودجه در الگوی پیشنهادی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی ایران





منابع و مأخذ

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۶.
۲. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. حقوق مجلس در بررسی و رأی به بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۳. مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به انضمام قوانین مرتبط، اداره کل قوانین، ۱۳۸۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۹۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۳۹. آشنایی با حقوق مجلس در بررسی و رأی به بودجه دولت

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: بهزاد لامعی

ناظران علمی: محمد قاسمی، علی چشمی

مقتضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۳