



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۴۵) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

در راستای افزایش مشارکت کلیه کمیسیون‌های تخصصی و به تبع آن همه نمایندگان مجلس در کمیسیون تلفیق به منظور بررسی لایحه بودجه، طرح اصلاح ماده (۴۵) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از جانب نمایندگان مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده است.

بر اساس طرح پیشنهادی مزبور، امکان مشارکت، اظهار نظر و حق رأی در خصوص لوایح بودجه سالیانه و برنامه توسعه برای تمامی نمایندگان فراهم شده است به نحوی که رسیدگی به لوایح مذکور با جلسه مشترک ۱۵ نفر از اعضای کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات با همه اعضای هر کمیسیون تخصصی جداگانه انجام می شود و در نهایت برای تدوین و جمع بندی آن جلسات، رؤسای کمیسیون ها بدون ورود به جزئیات اقدام می کنند. در ادامه نکات حقوقی مرتبط با طرح مزبور مورد ارزیابی قرار گرفته و پیشنهادهایی مطرح گردیده است.

هر چند هدف از ارائه طرح حاضر را می توان ضروری و مفید دانست و لیکن تحقق چنین هدفی بدون توجه به مسائل دیگر مطروحه پیرامون موضوع از جمله هدف اصلی مجلس در تصویب بودجه و صرف تغییر اعضای کمیسیون مزبور، امکان پذیر نخواهد بود. در این گزارش پس از بررسی رویکردهایی که در خصوص ترکیب کمیسیون تلفیق وجود دارد و همچنین مسائلی که حین بررسی لوایح بودجه در کمیسیون تلفیق رخ می دهد به تبیین و بررسی طرح پیشنهادی خواهیم پرداخت.

الف) رویکردهای ناظر به ترکیب کمیسیون تلفیق در مجلس

به طور کلی در بررسی و تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی دو هدف عمده می تواند مورد توجه باشد که نحوه تنظیم و تحقق این اهداف در چگونگی ترکیب کمیسیون تلفیق منعکس خواهد شد. این دو هدف عمده عبارتند از:

۱. تضمین برقراری انضباط مالی در کشور،

۲. مشارکت در تعیین اولویت های کشور و تخصیص منابع به اولویت ها.

بدون تردید تا وقتی که انضباط مالی وجود نداشته باشد به صورتی که نتوان میزان پول و منابع دولت را محاسبه نمود، نمی توان در مورد تخصیص این منابع به اولویت ها نیز تصمیم گرفت. لذا تضمین انضباط مالی در واقع پیش نیاز هدف دوم است و برخی متخصصان مالی عمده ترین هدف تصویب بودجه توسط قوه مقننه را همین امر می دانند.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۶۰

شماره چاپ:

۴۷۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۲/۱۱

معاونت پژوهش های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۵۴۴۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۴/۱۹

حال با توجه به اهداف فوق‌الذکر (برقراری انضباط مالی و مشارکت در تعیین اولویت‌های کشور و تخصیص منابع به این اولویت‌ها)، دو رویکرد در تعیین ترکیب اعضای کمیسیون تلفیق وجود دارد.

مطابق رویکرد نخست شأن اصلی مجلس تضمین انضباط مالی در بودجه است و اصلاحات مفصل بخشی از جانب مجلس در بودجه چندان قابل توجه نیست. طبق این رویکرد در صورت وجود اشکالات عمده بخشی و لزوم اصلاح، این اصلاحات باید از طریق بازگرداندن لایحه به دولت در مجموعه دولت انجام پذیرد. بنابراین در این رویکرد کمیسیون تلفیق باید عمدتاً از متخصصین امور اقتصادی و بودجه تشکیل شود و دادن سهم قابل توجه به کمیسیون‌های تخصصی موجب بروز انحراف در تصمیم‌گیری مجلس و تغییر تمرکز مجلس از نگاه کلان و دقت در انضباط مالی به نگرش بخشی و منطقه‌ای خواهد شد. به‌نحوی که هر یک از کمیسیون‌ها به دنبال تحقق اهداف و پیشنهادهای خود هستند.

لکن مطابق رویکرد دوم چون تخصیص منابع به اولویت‌ها مهمتر است، لذا ترکیب کمیسیون تلفیق باید به‌گونه‌ای باشد که اعضای کمیسیون‌های تخصصی بتوانند با حضور در آن، اولویت‌های بخش خود را در تصمیمات اعمال کنند. البته در این دیدگاه نقش اعضای کمیسیون برنامه و بودجه به‌دلیل لزوم وجود نگاه فرابخشی برای برقراری انضباط مالی به‌طور کلی مغفول واقع نمی‌شود. در واقع در این رویکرد سند بودجه باید اجماع همه نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی را دارا باشد و نتیجه عملی آن ورود مجلس و کمیسیون تلفیق به اصلاحات مفصل بخشی لایحه بودجه است که این امر می‌تواند انضباط مالی بودجه را دچار خدشه سازد.

ب) بررسی طرح پیشنهادی

ترکیب فعلی کمیسیون تلفیق طبق ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، شامل ۹ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و ۳ نفر از هر یک از کمیسیون‌های تخصصی دیگر است. بنابراین نسبت اعضای کمیسیون برنامه و بودجه نسبت به کل اعضای کمیسیون تلفیق (۹ نفر از ۴۵ نفر) به‌عنوان کمیسیون تخصصی بررسی‌کننده بودجه سالیانه و برنامه‌های توسعه و نیز کمیسیونی که انتظار می‌رود با اعمال رویکردهای کلان‌نگر بیش از کمیسیون‌های دیگر حافظ انضباط مالی و پرهیز از نگرش‌های بخشی باشد، کاملاً ناچیز است.

ترکیب پیشنهادی نیز می‌تواند به‌مراتب وضعیت موجود را ضعیف‌تر نماید. به‌خصوص با توجه به اینکه یکی از اساسی‌ترین معضلاتی که هم‌اکنون قوانین بودجه سنواتی و نظام بودجه‌ریزی کشور بدان دچار است همین بخشی‌نگری و عدم انضباط مالی مناسب می‌باشد که با ترکیب پیشنهادی می‌تواند به‌مراتب شدیدتر شود. البته گفتنی است که علاوه بر این مسئله مسائل دیگری نیز در فرآیند بررسی بودجه سالیانه و برنامه‌های توسعه در کمیسیون تلفیق وجود دارد که هرکدام در خروجی این کمیسیون تأثیر بسزایی دارد و نیازمند بررسی مجزایی می‌باشد. لذا با عنایت به توضیحات پیش‌گفته طرح حاضر نمی‌تواند تأمین‌کننده هدف اصلی از تصویب قوانین بودجه سالیانه و برنامه‌های توسعه در مجلس شورای اسلامی باشد و تصویب آن قابل دفاع نیست. اما فارغ از مسئله اصلی فوق‌نکات فرعی دیگری نیز در خصوص طرح پیشنهادی وجود دارد:

۱. استفاده از عبارت «کمیسیون مشترک» برای کمیسیون تلفیق موجب ایجاد ابهام در حوزه وظایف کمیسیون مشترک موضوع ماده (۴۳) قانون آیین‌نامه داخلی می‌گردد. پیشنهاد می‌گردد که عبارت «کمیسیون مشترک (تلفیق)» که در طرح فوق سه مرتبه تکرار شده است به عبارت «کمیسیون تلفیق» تغییر یابد.

۲. اصلاح ماده (۴۵) به شرح مزبور در طرح، مستلزم اصلاحاتی در مواد (۸۴) و (۸۶) نیز می‌باشد و لذا لازم است این مواد نیز مورد توجه قرار گیرند.

۳. نحوه تعیین ۱۵ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس، جهت حضور در جلسات با کمیسیون‌های تخصصی (کمیسیون تلفیق) واجد ابهام می‌باشد. همچنین مشخص نیست که ۱۵ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه در جلسات مشترک با سایر کمیسیون‌های تخصصی ثابت می‌باشند و یا اینکه می‌تواند در جلسه با هر کمیسیون تخصصی نمایندگان متفاوتی از کمیسیون برنامه و بودجه عضویت یابند.

۴. الحاق تبصره «۲» ماده (۴۵) آیین‌نامه داخلی به ذیل ماده (۱۸۶) به‌عنوان تبصره «۵» در طرح مزبور، با توجه به اینکه ماده (۱۸۶) هم‌اکنون دارای سه تبصره می‌باشد، اشتباه بوده و ضروری است در صورت الحاق تبصره مذکور، به‌عنوان تبصره «۴» به ماده (۱۸۶) آیین‌نامه الحاق گردد.

۵. نکته دیگری که درخصوص این طرح وجود دارد ناظر به چگونگی تقسیم احکام لوایح برنامه و بودجه به کمیسیون‌های تخصصی و احياناً نحوه تصمیم‌گیری نسبت به احکامی که مرتبط با چند کمیسیون تخصصی می‌باشد، است.

۶. ابهام دیگری نیز که در ارتباط با طرح حاضر وجود دارد، ناظر به ماهیت کار جلسه رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون‌های خاص است. چراکه مطابق تبصره «۲» ماده واحده حاضر، مسئولیت این کمیسیون صرفاً تدوین، رفع نقص احتمالی و جمع‌بندی نهایی مصوبات بدون ورود به جزئیات می‌باشد. درحالی‌که به‌نظر می‌رسد چنین مواردی می‌تواند دربردارنده ورود ماهوی نسبت به مصوبات جلسات مشترک کمیسیون‌های تخصصی با کمیسیون برنامه و بودجه باشد و در نتیجه چارچوب مشخصی برای تعیین صلاحیت جلسه مذکور وجود ندارد.

۷. با توجه به اینکه مفاد طرح پیشنهادی علاوه بر اصلاح ماده (۴۵) دربردارنده اصلاحاتی نسبت به ماده دیگری از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز می‌باشد و همچنین در صورت تصویب لازم است مواد دیگر آیین‌نامه نیز اصلاح شوند، پیشنهاد می‌شود عنوان طرح پیشنهادی به «طرح اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس» و یا «اصلاح ترکیب کمیسیون تلفیق» تغییر یابد.

نتیجه‌گیری

طرح حاضر ناظر به تغییر شکل‌گیری و ترکیب کمیسیون تلفیق می‌باشد. درحالی‌که آنچه مسلم می‌باشد این است که صرف تغییر اعضا و دخالت دادن همه اعضای کمیسیون‌های تخصصی در کمیسیون تلفیق، مستلزم نظرات دقیق‌تر و کارشناسی‌تر و انسجام و انضباط بودجه نخواهد بود. بلکه می‌تواند این امر به‌منزله فاصله گرفتن از لزوم نگاه کلان به بودجه و حفظ انضباط مالی و نزدیک شدن به نگرش بخشی باشد که هم‌اکنون نیز قوانین بودجه دچار این معضل هستند. درحالی‌که بدون انضباط مالی هیچ تضمینی برای رعایت اولویت‌های مصوب مجلس نیز وجود ندارد. لذا لازم است به‌جای توجه به تغییر اعضای کمیسیون تلفیق، با تصویب قانون بودجه منبعث از اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، سازوکارهای بررسی لوایح بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد به‌نحوی که تضمین‌کننده انضباط مالی بیشتر، جامع‌نگری و عدم بخشی‌نگری در این موضوعات باشد. با توجه به مراتب مزبور و همچنین ابهامات و نکاتی که درخصوص طرح حاضر وجود دارد پیشنهاد می‌شود کلیات این طرح رد شود.