

مجلس و بودجه:  
راهبردها و رویکردها

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه  
شماره مسلسل: ۲۳۰۱۳۳۵۹  
تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۱۸

### مقدمه

در این گزارش، سند بودجه، جایگاه مجلس در فرآیند بودجه، سازوکار تعامل میان دولت و مجلس در فرآیند بودجه، تجربه عملی چند سال اخیر حضور مجلس در مرحله تصویب بودجه، راهبردهای پیشنهادی برای نحوه ورود مجلس در بررسی لایحه بودجه و سازوکار دستیابی به تعامل شایسته میان قوای مقننه و مجریه در راستای ارتقای کارآمدی حاکمیت به اختصار بیان شده است.

### ۱. بودجه چیست؟

قبلاً بودجه را سند پیش‌بینی دخل و خرج یک‌ساله دولت می‌دانستند، اما در حال حاضر به دلیل تغییرات گسترده در نقش، کارکرد و راهبرد انجام وظایف دولت‌ها در طی زمان، بودجه به سند سیاستگذاری سالیانه جهت اداره کشورها تبدیل شده و از این منظر مورد توجه قوه مقننه و مجریه قرار می‌گیرد. در این سند نشان داده می‌شود دولت وظایف خود (تأمین و ارتقای عدالت، امنیت، سلامت، آموزش، تنظیم سیاست‌های پولی و مالی، صیانت و ارتقای فرهنگ و ...) را با چه هزینه و کیفیتی قرار است انجام دهد و این هزینه را از طریق چه منابعی (مالیات، نفت و ...) تأمین می‌کند و این مجموعه عملیات چه تأثیری بر شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و ... جامعه دارد.

### ۲. جایگاه مجلس در بودجه چیست؟

از دیدگاه حقوقی مجلس دارای صلاحیت تصویبی و صلاحیت نظارتی در فرآیند بودجه‌ریزی است.

الف) صلاحیت تصویبی: مجلس، از منظر صلاحیت تصویبی، موارد زیر را بررسی می‌کند:

#### • راهبردهای دولت در بودجه چیست؟

- راهبردهای دولت برای انجام وظایف خود در هر یک از ابعاد کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی چیست؟
- راهبردهای دولت برای انجام وظایف خود در هر یک از ابعاد بخشی (مانند امنیت، سلامت، آموزش و پرورش، صنعت، کشاورزی و ...) چیست؟

#### • میزان انطباق راهبردهای بودجه با شرایط کلان کشور

- تا چه حد راهبردهای اتخاذ شده در حوزه‌های کلان و بخشی مذکور، با اولویت‌های عمومی، ترجیحات ملی، منطقه‌ای و محلی منطبق و در عین حال با یکدیگر سازگار است؟

#### • مبانی قانونی

- آیا در پیش‌بینی منابع بودجه مبانی قانونی رعایت شده است؟
- آیا در پیش‌بینی مصارف بودجه مبانی قانونی رعایت شده است و آیا انجام وظایف قانونی دولت با اعتبارات اختصاص داده شده امکانپذیر است؟

#### • آثار کلان و بخشی راهبردهای بودجه‌ای

- آثار کلان مجموعه راهبردهای اتخاذ شده و منابع و مصارف پیش‌بینی شده در بودجه در هر یک از ابعاد فرابخشی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی چیست؟

- آثار بخشی و خرد مجموعه راهبردهای اتخاذ شده و منابع و مصارف پیش‌بینی شده در هریک از امور بخشی (مانند مسکن، حمل‌ونقل و ...) چیست؟ و شاخص‌های عملکردی با هزینه‌کرد منابع عمومی نسبت به قبل چه تغییراتی خواهد کرد؟

ب) **صلاحیت نظارتی:** مجلس وظیفه نظارتی خود را در دو مرحله (حین اجرای بودجه و بعد از اجرای بودجه) بر نتایج مالی و عملیاتی بودجه اعمال می‌نماید. بنیان نظری اعمال این نظارت دستیابی به این هدف است که دولت کشور را با چه هزینه‌ای و با چه کیفیتی اداره می‌کند.

### ۳. تعامل قوه مقننه و مجریه در سند بودجه چگونه است؟

الف) **تجربه جهانی:** در تجربه جهانی، سه الگو برای سازوکار تعامل قوه مقننه و مجریه در فرآیند بودجه‌ریزی وجود دارد و این الگوها به ساختار سیاسی کشورها وابسته است. در برخی کشورها پارلمان حق تغییر بودجه پیشنهادی را بدون هیچ‌گونه محدودیتی داراست (مانند آمریکا). در برخی کشورها تغییرات پارلمان در بودجه پیشنهادی بدون رضایت دولت واجد هیچ‌گونه آثار اجرایی نیست (مانند انگلستان). وضعیت اغلب پارلمان‌ها بین این دو حالت حدی است و اغلب می‌توانند تغییراتی محدود در سمت منابع یا در سمت مصارف بودجه یا هر دو سمت منابع و مصارف به‌شرط حفظ تراز بودجه انجام دهند.

ب) **تجربه ایران و امکان‌ناپذیری اعمال حقوق قوه مقننه در ساخت کنونی بودجه:** اگرچه بررسی‌های کارشناسی با اتکا به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متضمن اشراف قوه مقننه و مرجع قانونگذاری بر دولت (قوه مجریه) است و چگونگی حضور مجلس در فرآیند بودجه و حقوق تصویبی و نظارتی این نهاد محدود نیست<sup>۱</sup>، اما در عمل رویه‌ها، فرآیندها، قوانین و مقررات و ساختار سند بودجه به‌گونه‌ای نیست که حقوق و صلاحیت‌های تصویبی و نظارتی مجلس شورای اسلامی درباره بودجه را به‌گونه‌ای تأمین کند که خللی در اقتدار قوه مجریه در مدیریت اجرایی کشور به‌وجود نیاید.

### ۴. تجربه مجلس در تصویب بودجه سال‌های اخیر

مجلس در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه در سال‌های گذشته دو کار مشخص انجام داده است: بررسی «احکام بودجه» و بررسی «بعضی از ردیف‌های بودجه‌ای».

الف) **بررسی احکام:** احکامی که به‌طور معمول ذیل ماده واحده درج می‌شوند عمدتاً دارای ویژگی‌هایی از قبیل لغو یا اصلاح قوانین دائمی کشور، قانونگذاری جدید در حوزه‌های گوناگون و ... هستند و ارتباط مستقیمی با منابع یا مصارف درج شده در ردیف‌های بودجه‌ای ندارند. عمده وقت کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق و تقریباً تمام وقت صحن علنی مجلس در هنگام بررسی بودجه به این بخش اختصاص می‌یابد که به دلایل گوناگون فاقد کارآیی است.

ب) **بررسی ردیف‌ها:** در بررسی ردیف‌های بودجه سه موضوع قابل طرح است که عبارتند از: عدم تقارن اطلاعات میان دولت و مجلس، مسئله تفکیک قوا و صلاحیت نظارتی مجلس و میزان رعایت مصوبات مجلس درباره تغییرات ردیف‌ها.

• **عدم تقارن اطلاعات میان مجلس و دولت:** اطلاعات در دسترس مجلس درباره ردیف‌ها نسبت به اطلاعات در دسترس دولت اندک است. در عمل کلیه امکانات و اطلاعات لازم برای تنظیم بودجه در اختیار قوه مجریه است. به‌عنوان مثال چند دستگاه اجرایی ستادی در تنظیم بودجه دخالت دارند از قبیل بانک مرکزی، شرکت ملی نفت، سازمان امور مالیاتی، گمرک، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و بسیاری از تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای بر مبنای اطلاعات این دستگاه‌ها اخذ می‌شود. این عدم تقارن اطلاعات امکان ورود مجلس در ردیف‌ها و اتخاذ تصمیم درباره آنها را به‌شدت محدود می‌کند.

• **صلاحیت نظارتی مجلس و تفکیک قوا:** با ملاحظه عدم تقارن اطلاعات مذکور، اگر مجلس قصد داشته باشد که تغییراتی در ردیف‌های بودجه‌ای اعمال نماید ضمن آنکه فاقد ابزارهای لازم برای کسب اطلاعات جهت تصمیم‌گیری است، در عمل شریک تهیه بودجه می‌شود و صلاحیت‌های نظارتی خود را مخدوش می‌نماید.

۱. برای اطلاع بیشتر به کتاب «حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه: مبانی نظری و الگوی پیشنهادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶ رجوع کنید.

• تجربه ناموفق سال‌های اخیر: عملکرد سنوات اخیر بررسی لایحه بودجه نیز حاکی از آن است که تغییرات اعمال شده از طرف مجلس در ردیف‌ها به دلایلی از قبیل بیش‌برآورد منابع و سازوکار تخصیص در عمل محقق نشده است.

## ۵. راهبردهای بررسی لایحه بودجه

با ملاحظه صلاحیت تصویبی مجلس در بودجه، سازوکار تعامل قوه مقننه و مجریه در بودجه‌ریزی و تجربه سال‌های اخیر مجلس در بررسی بودجه و در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- مبنای قانونی: بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
- تغییر هزینه‌ها: آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
- بررسی آثار: آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟
- عدم قانونگذاری جدید: در بررسی تبصره‌ها و احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
- عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای: مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به‌خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.
- اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت: در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.

## ۶. دستور کار پیشنهادی برای تأمین حقوق قوه مقننه در بودجه مبتنی بر قانون اساسی

برای تعیین سازوکار مشخص و شفاف تعامل میان قوای مقننه و مجریه درباره بودجه، و بازآفرینی نقش‌های بنیادین قوای مقننه و مجریه مبتنی بر قانون اساسی لازم است تا تدوین قانون بودجه‌ریزی در دستور کار مجلس قرار گیرد. انتظار است که از طریق قانون بودجه‌ریزی، مجلس ظرفیت لازم را برای اعمال صلاحیت‌های تصویبی و نظارتی خود، ضمن حفظ و تقویت صلاحیت تهیه و اجرای بودجه توسط دولت، ایجاد نماید.