

## به نام خدا

### اظهار نظر کارشناسی درباره:

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

#### مقدمه

«طرح اصلاح ماده (۴۵) قانون آیین نامه داخلی مجلس»، با هدف اثربخشی مؤثرتر و با کارشناسی دقیق تر مصوبات کمیسیون تلفیق ارائه شده است و جهت نیل به این هدف، تغییر اعضای این کمیسیون در راستای مشارکت بیشتر اعضای کمیسیون های تخصصی از طریق افزایش تعداد اعضای کمیسیون های تخصصی در کمیسیون تلفیق پیشنهاد گردیده است.

طرح پیشنهادی که به صورت ماده واحده ارائه شده است به اصلاح ماده (۴۵) قانون آیین نامه داخلی مجلس پرداخته است.

بر اساس صدر ماده پیشنهادی «به منظور ارتقای جنبه کارشناسی تصمیمات اتخاذ شده در رابطه با لایحه بودجه سالانه و برنامه های توسعه و ایجاد هماهنگی مابین کمیسیون های تخصصی مجلس شورای اسلامی در این خصوص» کمیسیون تلفیق با ترکیب اعضای مذکور تشکیل می گردد. این اعضا عبارتند از ۳ نفر از اعضای کمیسیون های تخصصی، ۶ نفر از اعضای کمیسیون اقتصادی و ۹ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس.

هرچند هدف از ارائه طرح حاضر را می توان ضروری و مفید دانست لکن 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.

#### وجود دو رویکرد در خصوص ترکیب کمیسیون تلفیق

مجلس شورای اسلامی در بررسی و تصویب بودجه باید دو هدف عمده را تعقیب کند:

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 تصمیم گرفت. لذا تضمین انضباط مالی پیش نیاز هدف دوم است و برخی متخصصان مالیه عمومی عمده ترین هدف تصویب بودجه توسط قوه مقننه را همین امر می دانند.

با توجه به اهداف مذکور در فوق یعنی برقراری انضباط مالی و مشارکت در تعیین اولویت های کشور و تخصیص منابع به این اولویت ها، 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 عمده‌تاً 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. به نحوی که هریک 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 به گونه‌ای 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 به دلیل 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.

### بررسی آیین‌نامه فعلی در خصوص ترکیب کمیسیون تلفیق

ترکیب فعلی کمیسیون تلفیق طبق ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، شامل کلیه اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و دو نفر از هریک از کمیسیون‌های دیگر (به‌جز کمیسیون‌های تحقیق و تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس) است.

همانگونه که مشاهده می‌شود ترکیب فعلی نوعی روش بینابین از دو رویکرد فوق‌الذکر را اتخاذ نموده است. بدین نحو که علاوه بر عضویت تمامی اعضای کمیسیون برنامه و بودجه در این کمیسیون، از هریک از کمیسیون‌های دیگر نیز دو نفر عضو وجود دارد. بخش اول بیانگر رویکرد مبتنی بر لزوم ایجاد و تضمین انضباط مالی در بودجه و بخش دوم نشانگر رویکرد نقش مجلس در تعیین اولویت‌ها می‌باشد.

اما آنچه در عمل واقع می‌شود این است که معمولاً مصوبات کمیسیون تلفیق به سمت رویکرد دوم یعنی پیگیری خواسته‌های کمیسیون‌های تخصصی و بخشی‌نگری تمایل دارد. اما علاوه بر این مسئله مسائل دیگری نیز در فرآیند بررسی بودجه سالیانه در کمیسیون تلفیق وجود دارد که حائز اهمیت است، از قبیل:

۱. مطابق صدر ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی هدف از تشکیل کمیسیون تلفیق هماهنگی بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس است و بر اساس ماده (۱۸۶) همین قانون کمیسیون تلفیق موظف است ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم نماید. اما آنچه که در این خصوص قابل توجه می‌باشد این است که به‌جز گزارش کمیسیون‌های تخصصی، پیشنهادهای زیادی نیز توسط نمایندگان و حتی دستگاه‌های اجرایی و یا معاونت برنامه‌ریزی در حین بررسی گزارش کمیسیون تلفیق ارائه می‌شود که به دلیل فاصله زمانی طرح تا تصویب آن امکان بررسی کارشناسی بسیاری از این دست پیشنهادهای فراهم نخواهد شد.

۲. نحوه کار کمیسیون تلفیق در موضوعات اساسی و مهمی مانند رابطه مالی دولت و نفت به گونه‌ای است که کار به کمیته‌های فرعی سپرده می‌شود. فارغ از سازوکار غیرشفاف برخی از کمیته‌های فرعی، نتیجه کار آنها نهایتاً پیشنهاد جدیدی است که خارج از چارچوب تعیین شده در آیین‌نامه کمیسیون تلفیق طرح شده و تصویب می‌شود. معمولاً نمایندگان دستگاه‌های دولتی به ویژه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی از این کمیته‌های فرعی برای پیگیری خواسته‌هایی که نتوانسته‌اند به تصویب هیئت وزیران برسانند بیشترین بهره‌برداری را می‌کنند.

۳. ترتیب بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق مطابق بند «۴» ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی به گونه‌ای است که ابتدا منابع بررسی شده و سقف آن به تصویب می‌رسد و سپس بررسی هزینه‌ها در دستور کار قرار می‌گیرد. این موضوع برگرفته از اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها در بودجه است تا درآمدها به شکل صوری به تصویب نرسد. اما مسئله‌ای که وجود دارد این

است که رویه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که کمیسیون تلفیق ابتدا درآمدها را بررسی می‌کند، ولی چند قلم عمده از منابع مانند نفت و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را مراعات گذاشته و بعد از تصویب هزینه‌ها و متناسب با میزان هزینه‌ها به شکل غیرواقعی بر میزان منابع می‌افزاید که این امر به بی‌انضباطی مالی و کسری بودجه دولت دامن می‌زند.

همه این اشکالات در شرایطی امکان بروز می‌یابد که کمیسیون تلفیق در ابتدای بررسی بودجه، اصولی را به‌عنوان مبنای عمل خود تصویب می‌کند. محدودیت‌هایی که در این اصول برای پیشنهادها وجود دارد بسیار سختگیرانه‌تر از آیین‌نامه داخلی مجلس است. نظیر اینکه قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در خلال پیشنهادها امکان‌پذیر نیست، مگر با سه‌چهارم آرا. اما اینکه چرا در عمل این حجم از پیشنهادها برخلاف این اصول تصویب می‌شود یا اینکه اصلاً برخلاف آیین‌نامه تعداد زیادی پیشنهادها چاپ نشده اجازه طرح می‌یابد به عوامل مختلفی بازمی‌گردد.

## بررسی طرح

حال به بررسی مسائل پیرامون این طرح می‌پردازیم:

۱. با کاهش تعداد نمایندگان عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در کمیسیون تلفیق به حدود یک‌ششم از کل اعضای این کمیسیون (۹ نفر در مقابل 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، نقش این کمیسیون کمرنگ خواهد شد. به نحوی که ترکیب پیشنهادی می‌تواند به مراتب وضعیت موجود را نیز بدتر نماید. به خصوص 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 به مراتب شدیدتر شود.

۲. طرح حاضر اثربخشی مؤثرتر و کارشناسی دقیق‌تر نظرات کمیسیون تلفیق را منوط به تغییر اعضای این کمیسیون و عضویت بیشتر کمیسیون‌های تخصصی در این کمیسیون دانسته است و طرح حاضر نیز به همین تغییر اعضا بسنده نموده است. درحالی که آنچه مسلم می‌باشد این است که صرف تغییر اعضا و عضویت بیشتر اعضای کمیسیون‌های تخصصی در کمیسیون تلفیق مستلزم نظرات دقیق‌تر و کارشناسی‌تر نخواهد بود. بلکه می‌تواند این امر فاصله گرفتن از لزوم نگاه کلان به بودجه و حفظ انضباط مالی و نزدیک شدن به نگرش بخشی باشد. لذا لازم است بجای اصلاح ترکیب کمیسیون تلفیق به سایر ابعاد مورد نیاز در بررسی قوانین بودجه سالیانه و برنامه توجه شود.

۳. صدر ماده پیشنهادی که به هدف ترکیب اعضای کمیسیون تلفیق به صورت پیشنهادی پرداخته است فاقد مفهوم مشخصی می‌باشد و جای چنین مفادی در مقدمه توجیهی طرح می‌باشد و اصولاً هدف از وضع قانون در خود قانون ذکر نمی‌شود. بلکه آنچه در قانون بدان پرداخته می‌شود سازوکار تحقق اهداف مورد نظر می‌باشد. در خصوص این طرح نیز لازم است سازوکارهای تحقق هدف مورد نظر طراحان ذکر شوند. در غیر این صورت صرف بیان منظور قانون منجر به نیل به آن هدف نخواهد شد.

۴. مطابق ذیل مقدمه توجیهی طرح، ترکیب پیشنهادی باعث خواهد شد که همه کمیسیون‌ها در زمان بودجه فعال باشند و کمیسیون تلفیق هم به کار خود ادامه دهد. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که فعال بودن کمیسیون‌ها و ادامه پیدا کردن کمیسیون تلفیق نمی‌تواند ارتباطی با ترکیب اعضای پیشنهادی جهت کمیسیون تلفیق داشته باشد. چراکه بین فعالیت کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق هیچگونه ملازمه‌ای وجود ندارد به نحوی که با فعالیت یکی، دیگری از فعالیت باز بماند. لذا استناد و توجیه مزبور فاقد وجه است.

## نتیجه‌گیری

با عنایت به نکات مطروحه به‌نظر می‌رسد که تغییر اعضای کمیسیون تلفیق و اضافه نمودن تعداد اعضای کمیسیون‌های تخصصی در کمیسیون تلفیق هیچ‌گونه ملازمه‌ای با اثربخشی بیشتر و کارشناسی‌های دقیق‌تر ندارد. بلکه این امر بیشتر به‌دنبال بخشی‌نگری بیشتر در قوانین بودجه می‌باشد که هم‌اکنون نیز قوانین بودجه از آن رنج می‌برند. لذا لازم است به جای توجه به تغییر اعضای کمیسیون تلفیق، سازوکارهای بررسی لوایح بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد به نحوی که تضمین‌کننده انضباط مالی بیشتر، جامع‌نگری و عدم بخش‌نگری در این موضوعات باشد.

وضعیت فعلی ترکیب کمیسیون تلفیق اگرچه رسماً مطابق مفاد ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی با عضویت تمام اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات هم به‌دنبال انضباط مالی دولت است و هم با عضویت دو نفر از کمیسیون‌های تخصصی دغدغه این کمیسیون‌ها را نیز مدنظر قرار داده است. اما آنچه در عمل واقع می‌شود این است که معمولاً مصوبات کمیسیون تلفیق به سمت رویکرد دوم یعنی پیگیری خواسته‌های کمیسیون‌های تخصصی و بخشی‌نگری تمایل دارد و تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد در بررسی و تصویب بودجه در کمیسیون تلفیق مسائل کلان اقتصادی و به‌ویژه انضباط مالی دولت کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. تصویب پیشنهادهای متعدد کمیسیون‌های تخصصی و تخصیص منابع محدود بودجه به خواسته‌های نامحدود این کمیسیون‌ها که عملاً اثربخشی تخصیص بودجه به اولویت‌ها را از بین می‌برد، بیانگر این وضعیت است.

نارسایی‌های موجود در کمیسیون تلفیق بیش از اینکه ناشی از ترکیب اعضای این کمیسیون باشد اولاً به عواملی خارج از این کمیسیون باز می‌گردد. ثانیاً به نقص در فرآیند بررسی در این کمیسیون مربوط است که برای مثال امکان طرح پیشنهادهای خلق‌الساعه و بدون ماهیت بودجه‌ای در آن داده می‌شود و یا اینکه برخلاف آیین‌نامه داخلی مجلس پیش از تعیین دقیق منابع وارد بررسی هزینه‌ها می‌گردد. لذا رفع مشکلات موجود در فرآیند تصویب بودجه در مجلس نیازمند توجه به اصلاح کل فرآیند تهیه و تدوین بودجه در دولت و تصویب در مجلس و نیز اصلاح فرآیند بررسی در کمیسیون تلفیق بوده و نمی‌توان انتظار داشت صرفاً با تغییر ترکیب کمیسیون تلفیق اصلاح خاصی در این خصوص رقم بخورد.

ضمن اینکه طرح حاضر با کاهش نقش کمیسیون فرابخشی برنامه و بودجه و محاسبات و ارتقای جایگاه کمیسیون‌های تخصصی، باعث تشدید رویکردهای بخشی در تصویب بودجه و عدم توجه به مسائل کلان و انضباط مالی دولت می‌شود. درحالی که بدون انضباط مالی هیچ تضمینی برای رعایت اولویت‌های مصوب مجلس نیز وجود ندارد. با توجه به مراتب مزبور پیشنهاد می‌شود کلیات این طرح رد شود.