



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح سازمان برنامه و بودجه به وزارت برنامه و بودجه تبدیل می شود»

مقدمه

تعدادی از نمایندگان محترم مجلس پیشنهاد کرده اند که سازمان برنامه و بودجه به وزارت برنامه و بودجه تبدیل شود. استدلال نمایندگان طراح این بوده که مجلس هیچ گونه نظارتی بر سازمان ندارد، هر سال شاهد تبعیض بودجه بوده ایم، سازمان برخی از احکام بودجه را اجرا نمی کند و جداول بودجه را براساس دیدگاه شخصی یا سیاسی اجرا می کند. بنابراین با تغییر تشکیلات برنامه و بودجه از سازمان زیر نظر رئیس جمهور به وزارتخانه قصد نظارت دقیق تر بر آن را دارند.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۹۷

شماره چاپ:

۵۸۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۵/۱۸

سابقه تشکیل

همزمان با تصویب برنامه های عمرانی در قبل از انقلاب «سازمان برنامه» نیز ایجاد شد. با تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفندماه ۱۳۵۱ سازمان برنامه وقت به دلیل انتقال وظیفه تهیه و تدوین امور بودجه به آن سازمان به «سازمان برنامه و بودجه» تغییر نام یافت. در تاریخ ۲۷ دی ماه ۱۳۶۳، سازمان برنامه و بودجه به وزارت برنامه و بودجه تغییر وضعیت داد. با اصلاح قانون اساسی کشور در سال ۱۳۶۸ و در اجرای اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور و امور برنامه و بودجه به رئیس جمهور محول شد. لذا وزارت برنامه و بودجه مجدداً به سازمان برنامه و بودجه تغییر عنوان داد.

معاونت پژوهش های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

اقتصاد بخش عمومی

مطالعات حقوقی

بنابراین در مقطع زمانی ۱۳۶۳-۱۳۶۸ وزارت برنامه و بودجه وجود داشت که زیر نظر وزیر فعالیت می کرد، اما قبل و بعد از این مقطع زمانی تحت عنوان سازمان برنامه و بودجه و در مقطعی «سازمان مدیریت و برنامه ریزی» و یا «معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور» فعالیت می کرده است که در هر حالت زیر نظر نخست وزیر یا رئیس جمهور بوده است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۵۲۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۶/۱۷

اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی

با بازنگری در قانون اساسی کشور در سال ۱۳۶۸ وزارت برنامه و بودجه به سازمان برنامه و بودجه تغییر وضعیت داد. تا قبل از این اصلاحیه (به خصوص بعد از انقلاب) بین دولت و مجلس کشمکش بوده است. مجلس مُصر بوده به اینکه تشکیلات برنامه و بودجه به شکل وزارت باشد، شورای نگهبان هم موافق این نظر بوده است، اما نخست‌وزیر مُصر بوده به اینکه این تشکیلات در دست نخست‌وزیر باشد.^۱ اما با صحبت‌ها و استدلال‌های موافق و مخالف، اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی مصوب شد که براساس آن امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شد و چنانچه از مشروح مذاکرات بازنگری اصول قانون اساسی برمی‌آید مراد از واگذاری امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور به رئیس‌جمهور تبدیل شکل سازمانی آن نیز بوده است، یعنی تبدیل آن از وزارتخانه به سازمانی ذیل شخص رئیس‌جمهور. بعداً شورای نگهبان نیز در تفسیر این اصل از قانون اساسی و در مواجهه با طرح‌های نمایندگان همین وجه از موضوع را تأیید کرده است. به‌عنوان مثال؛ رئیس‌جمهور وقت در تاریخ ۱۳۸۶/۲/۱۸ تقاضای اظهار نظر تفسیری درباره «اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی» با سؤالات محوری زیر می‌کند:

آیا ۱. الزام رئیس‌جمهور به اینکه امور مزبور را صرفاً از طریق تشکیلات و سازمان خاصی انجام دهد. ۲. سازمان خاصی بدون تفویض اختیار از سوی رئیس‌جمهور متصدی امور مزبور گردد. ۳. موظف نمودن رئیس‌جمهور به اینکه تشکیلات اداری و اجرایی کشور را به غیر از موارد مصرح در اصول یکصد و سی و سوم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، تنها از طریق قانون سازماندهی نماید، مغایر اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی شناخته نمی‌شود؟ و آیا همه اینها از سرعت در کارها و تصمیم‌گیری‌ها نمی‌کاهد؟

نظر شورای نگهبان در پاسخ به استفسار رئیس‌جمهور طی نظریه تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۱۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۵ چنین بوده است: «تفویض مسئولیت امور مذکور در اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی به سازمان خاصی بدون تفویض اختیار از سوی رئیس‌جمهور مغایر اصل مذکور است، لکن الزام رئیس‌جمهور به اجرای آن امور از طریق تشکیلات خاص قانونی مانع ندارد».

مشکلات نظام بودجه‌ریزی

برخی از مشکلات گفته شده در مقدمه توجیهی نمایندگان طراح به مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور بر می‌گردد. به‌عنوان مثال وجود احکام بودجه‌ای (تبصره‌ها) در قانون بودجه با منطق بودجه‌ریزی و اصول قانون‌نویسی مغایر است، یا تهیه و تصویب بودجه با ارقامی غیرواقعی به معنای اجرا نشدن بودجه و عمل نشدن به وعده‌های دولت و مجلس است، یا دادن ابزاری مانند ابزار تخصیص به سازمان معنایی جز بی‌اثر کردن مصوبات مجلس ندارد، زیرا نمایندگان و دستگاه‌ها تا آخر سال بودجه‌ای باید برای دریافت اعتبارات خود دنبال سازمان بدونند که البته با تشکیل وزارتخانه نیز این مشکل پابرجا می‌ماند و موارد دیگر. بنابراین مشکلات نظام بودجه‌ریزی تنها از طریق وضع قوانین مناسب، تهیه بودجه واقعی، ایجاد رویه‌های حقوقی یا عرفی پذیرفته شده و منطقی و ایجاد سازوکارهای قانونی و اجرایی مناسب امکان‌پذیر است. اما برخی دیگر از مسائل ناشی از این واقعیت است که قانون اساسی مسئول تعیین اولویت‌ها و تخصیص اعتبار به دستگاه‌ها را شخص رئیس‌جمهور اعلام کرده است، بنابراین نمایندگان مجلس باید به این موضوع تمکین کنند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بنابراین با توجه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان از اصل مزبور تفویض اختیار با سازمان خاص بدون اذن رئیس‌جمهور خلاف قانون اساسی است، اما مجلس برای انجام این وظایف می‌تواند قانون وضع کند. بنابراین طرح پیشنهادی مغایر قانون اساسی است.

برخی از مشکلات ناشی از مشکلات نظام بودجه‌ریزی است و نمی‌توان با تغییر شکل سازمانی دستگاه مسئول آنها را حل کرد. حل این مشکلات به برخی اصلاحات ساختاری، تهیه و اصلاح قوانین مربوط به ساختار و محتوی بودجه و ایجاد سازوکارهای قانونی و اجرایی مناسب نیازمند است.

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی