



ثبت: ۷۷۶

مهر ۱۴۰۱

مسلسل: ۱۸۴۷۵

دوره یازدهم - سال سوم

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون
آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۴۷۵
کدموضوعی: ۲۴۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: محمدبرزگر خسروی

ناظر علمی: مهدی عبدالملکی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاح بودجه

۲. احکام بودجه‌ای

۳. ارقام بودجه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۷/۲۳

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه	۱
متن مصوبه کمیسیون آیین نامه داخلی مجلس	۱
اظهاری نظر کارشناسی و ساختار مصوبه	۴
تحلیل صدر ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون	۵
تحلیل بند «الف» ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون- لایحه احکام بودجه	۷
اول- زمان ارائه لایحه احکام بودجه	۷
دوم- تعریف احکام بودجه ای	۷
سوم- ترتیب رسیدگی و تصویب لایحه احکام بودجه	۱۰
تبصره بند «الف»	۱۱
تحلیل بند «ب» ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون	۱۱
اول- مهلت تقدیم لایحه ارقام بودجه	۱۱
دوم- منع تصویب حکم حین رسیدگی به لایحه ارقام بودجه	۱۲
سوم- ترتیب رسیدگی به لایحه ارقام بودجه	۱۲
تبصره ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون	۱۳
نتیجه گیری	۱۳
منابع و مأخذ	۱۵



اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون
آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۷۷۶ به کمیسیون آیین‌نامه داخلی ارجاع شده بود. این کمیسیون طرح مزبور را در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۶/۸ خود، با اصلاح در عنوان و متن به تصویب رسانده است که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

متن مصوبه کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس

در مصوبه کمیسیون، عنوان طرح به «طرح اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» تغییر یافته است و در ماده‌واحد مصوب کمیسیون مقرر شده است که:

«ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی به شرح ذیل اصلاح شود و یک تبصره به‌عنوان تبصره «۱» به این ماده الحاق و مابقی تبصره‌ها ابقا و ترتیب آنها اصلاح شود.

ماده (۱۸۲)

دولت لایحه احکام مورد نیاز مرتبط با بودجه و لایحه ارقام (جداول) بودجه سالانه کشور را به تفکیک و ترتیب زیر در موعد مقرر به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید:

الف) دولت می‌تواند حداکثر تا اول آذرماه هر سال، لایحه احکام مورد نیاز بودجه سال بعد را به مجلس تقدیم کند.

احکامی بودجه‌ای محسوب می‌شوند که اثر مستقیم بر ارقام مندرج در لایحه بودجه سالانه کشور (پیش‌بینی منابع و مصارف) داشته باشند و هدف آن تبیین سیاست‌ها و افزایش یا کاهش منابع و مصارف بودجه باشد.

پس از وصول احکام بودجه و انتشار آن، ابتدا کلیات آن طبق بند «ج» ماده (۱۰۸) قانون آیین‌نامه داخلی در جلسه علنی مجلس مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و در صورت تصویب کلیات، احکام مذکور به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌شود. چنانچه در این مرحله، کلیات احکام به تصویب مجلس نرسد، دولت موظف است ظرف مدت یک هفته احکام بودجه را با اصلاحات مورد نظر، مجدد به مجلس تقدیم کند و در صورتی که کلیات احکام به تصویب مجلس برسد، نمایندگان ظرف مدت سه روز از زمان تصویب کلیات، فرصت دارند پیشنهادهای مرتبط با احکام را به کمیسیون ذی‌ربط ارائه نمایند. پس از اتمام مهلت ارائه پیشنهادهای نمایندگان، هریک از کمیسیون‌های تخصصی موظف است حداکثر ظرف مدت پنج روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم کند. کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر تا ده روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) گزارش نهایی را به مجلس ارائه کند. این مهلت حداکثر تا سه روز قابل تمدید است. مهلت ثبت پیشنهاد نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی در مورد گزارش کمیسیون تلفیق، حداکثر سه روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) است.



تبصره- چنانچه در احکام مورد نیاز بودجه یا رسیدگی آن در مجلس، اصلاح قوانین یا قانونگذاری جدید ضرورت داشته باشد، تصویب آن با رأی دوسوم نمایندگان حاضر امکانپذیر است.

ب) دولت موظف است لایحه ارقام بودجه را تا اول بهمن ماه هر سال بدون حکم و براساس قوانین لازم‌الاجرای کشور و با رعایت احکام مصوب موضوع بند «الف» این ماده، صرفاً مشتمل بر پیش‌بینی ارقام منابع و مصارف در جداول و ردیف‌های بودجه سالانه کشور تنظیم نماید و براساس ترتیبات قانونی به مجلس تقدیم کند. در مجلس نیز لایحه بودجه، بدون درج هرگونه حکم و فقط در جداول و ردیف‌ها به ترتیب فرایند و فرصت‌های مذکور در بند «الف» این ماده، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

پس از انتشار گزارش کمیسیون تلفیق و ثبت پیشنهادهای کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان، کلیات لایحه ارقام بودجه در جلسه علنی مجلس طبق بند «ج» ماده (۱۰۸) قانون آیین‌نامه داخلی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. در صورت رد کلیات، به کمیسیون تلفیق ارجاع می‌شود تا حداکثر ظرف مدت سه روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) گزارش جدید را به مجلس ارائه کند. در این مرحله نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی فقط در محدوده تغییرات جدید کمیسیون تلفیق، دوازده ساعت فرصت دارند تا پیشنهادهای خود را ثبت نمایند.

تبصره «۱»- در هریک از مراحل رسیدگی، گزارش مسکوت ماندن از کمیسیون تلفیق پذیرفته نمی‌شود و چنانچه کمیسیون در موعد مقرر گزارش را به مجلس ارائه نکند، لایحه دولت در دستور کار جلسه علنی مجلس قرار می‌گیرد».

اظهار نظر کارشناسی و ساختار مصوبه

قانونگذار اساسی در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مقرر کرده است که بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، بودجه کل کشور را این گونه تعریف کرده است که «برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:

۱. بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:

الف) پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد. ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام گردد.

۲. بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع

تأمین اعتبار.

۳. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور

منظور می‌شود».

در این تعریف، ماهیت پیش‌بینی داشتن بودجه، مسلم است که ظاهراً دلالت بر

نفی اشمال بودجه بر احکام می‌کند. در عین حال، لوایح و قوانین بودجه کل کشور در

سال‌های متعددی حاوی احکام (تبصره‌ها) است.



مصوبه کمیسیون شامل صدر ماده (۱۸۲) اصلاحی، بند «الف»، بند «ب» و تبصره ماده (۱۸۲) به شرح ذیل است:

تحلیل صدر ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون

طبق صدر ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون، «دولت لایحه احکام مورد نیاز مرتبط با بودجه و لایحه ارقام (جداول) بودجه سالانه کشور را به تفکیک و ترتیب زیر در موعد مقرر به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید». این حکم دلالت بر ارائه دو لایحه مستقل از هم می‌کند که لایحه احکام و لایحه ارقام خوانده می‌شوند.

مقدمه طرح، دلایل توجیهی این طرح را به شرح ذیل بیان داشته است:

۱. لایحه بودجه سالانه کل کشور و نیز گزارش کمیسیون تلفیق در خصوص لایحه بودجه عملاً منجر به تصویب قوانینی با ماهیت دائمی در قانون یک‌ساله می‌شود که این امر با ماهیت بودجه‌ای داشتن لایحه بودجه منافات دارد.

۲. درج حکم (تبصره) در لوایح بودجه به کیفیت بودجه‌ریزی لطمه وارد می‌سازد.

در خصوص اولین دلیل توجیهی طرح باید بیان داشت که بودجه‌های سالانه کل کشور مصوب مجلس، حاوی احکام و ارقام است. طبق اصل نود و چهارم قانون اساسی، بودجه‌های کل کشور مصوب مجلس، جهت نظارت از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع در شورای نگهبان مورد بررسی قرار می‌گیرد. شورای نگهبان در نظرات خود، بالغ بر ۷۳ مرتبه، بودجه کل کشور مصوب مجلس را به دلیل نداشتن «ماهیت بودجه‌ای» و یا داشتن «ماهیت غیربودجه‌ای» مورد ایراد قرار داده است.

در خصوص دومین دلیل توجیهی نیز باید بیان داشت که وقت مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه بیشتر صرف اصلاح احکام بودجه می‌شود که نسبت به ارقام بودجه از اهمیت کمتری برخوردار است تا جایی که برخی متخصصان از تبصره‌های بودجه تعبیر به خاکریز ارقام کرده‌اند (کاشانی، ۱۳۸۴: ۱۳۴ و ۱۳۷-۱۳۸). درج احکام دارای ماهیت غیربودجه‌ای، جهت دور زدن آیین رسیدگی و تصویب قوانین عمومی و تصویب سریع‌تر، سابقه پیش از انقلاب دارد (مصدق، ۱۳۷۷: ۸). در ایران دست‌اندرکاران بودجه به‌صورت پراکنده نظرات مختلفی را درباره جوانب مختلف درج احکام در ضمن بررسی و تصویب بودجه سنواتی بیان کرده‌اند، اما یکی از نظرسنجی‌های دقیق و نسبتاً وسیع درباره نقش تبصره‌ها یا احکام قانونی در بودجه‌های سنواتی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شده است (قاسمی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۶-۱۳۷). جدول ۱ نتایج این نظرسنجی را از نمونه منتخب نمایندگان دوره‌های ششم و هفتم مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد:

جدول ۱. نظر نمایندگان مجلس درباره نقش تبصره‌های بودجه

نمایندگان مجلس هفتم (درصد)	نمایندگان مجلس ششم (درصد)	نظرها
۷۹.۲	۳۱	منفی
۸.۳	۴۱.۴	مثبت
۱۲.۵	۲۷.۵	بدون نظر
۱۰۰	۱۰۰	جمع
۲۴	۵۸	شمار نمایندگان

در مطالعه انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی علاوه بر نظرات نمایندگان مجلس، نظرات رؤسای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۸ استان کشور و نظرات تعدادی از دست‌اندرکاران اصلی تهیه بودجه نیز اخذ شده است. تحلیل‌کنندگان



نتایج این نظرسنجی نظرات گروه‌های فوق درباره تبصره‌ها و احکام مندرج در بودجه‌های سنواتی را چنین جمع‌بندی کرده‌اند (قاسمی و دیگران، ۱۳۸۷: ۴۶):

«در خصوص تبصره‌ها دو دیدگاه کلی وجود دارد. دیدگاه اول تبصره‌ها را جزئی از فرایند بودجه‌ریزی می‌داند و وجود حداقلی از آنها را برای هدایت بودجه لازم می‌شمارد. با این حال، این دیدگاه تبصره‌های موجود را بسیار زیاد می‌داند و از محدود کردن آنها به چند تبصره مفید و لازم دفاع می‌کند. دیدگاه دوم، تبصره‌ها را صرفاً ترفندی برای قانونگذاری آسان و به مثابه گریزگاه‌هایی برای انجام عملیات دولت و رافع مشکلات دستگاه‌های اجرایی می‌داند. از این دیدگاه، تبصره‌ها روشی برای دور زدن قوانین هستند».

در ادامه به تحلیل مفاد مصوبه کمیسیون می‌پردازیم.

تحلیل بند «الف» ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون - لایحه احکام بودجه

بند «الف» مشتمل بر سه حکم مستقل و یک تبصره به شرح ذیل است.

اول - زمان ارائه لایحه احکام بودجه

طبق این حکم، «دولت می‌تواند حداکثر تا اول آذرماه هر سال، لایحه احکام مورد نیاز بودجه سال بعد را به مجلس تقدیم کند». این حکم به صورت تکلیفی نگاشته نشده است و دولت اختیار ارائه لایحه را خواهد داشت تا در مواردی که به دلیل اقتضات اجرایی نیاز به تصویب حکم جدیدی برای بودجه سال آتی باشد آنها را به مجلس تقدیم کند.

دوم - تعریف احکام بودجه‌ای

برداشت شورای نگهبان و دیوان محاسبات از احکام بودجه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور متفاوت است. توضیح اینکه شورای نگهبان که دو بند از قانون بودجه مزبور را

غیربودجه‌ای دانسته بود،^۱ پس از رفع این ایرادها، آن قانون را فاقد حکم غیربودجه‌ای می‌داند؛ حال آنکه دیوان محاسبات کشور، ۵۱ درصد از احکام قانون بودجه سال ۱۴۰۱ را غیربودجه‌ای می‌داند.^۲

دست‌اندرکاران بودجه نظرات مختلفی را درباره جوانب مختلف گنج‌آیدن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه بیان کرده‌اند. یکی از نظرسنجی‌های دقیق و نسبتاً وسیع درباره نقش تبصره‌ها یا احکام قانونی در بودجه‌های سنواتی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شده است (قاسمی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۶-۱۳۷). جدول ۲ نتایج این نظرسنجی را نشان می‌دهد:

جدول ۲. نظر نمایندگان مجلس درباره گنج‌آیدن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه

نظرها	نمایندگان مجلس ششم (درصد)	نمایندگان مجلس هفتم (درصد)
مانعی ندارد	۲۰.۷	۱۶.۷
ترفندی برای تصویب آسان قوانین	۶۳.۸	۷۹.۲
بدون نظر	۱۵.۵	۴.۲
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۲۴

1. <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=knxWLQeILiM=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqpt/F9Oo=&MN=csaqpt/F9Oo=&id=U6/PSWZO3bE=&tablename02=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN>

۲. دیوان محاسبات در صفحه ۳۲ گزارش تفصیلی برش چهارماهه تفریغ بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، احکام دارای ارتباط با منابع و مصارف بودجه عمومی دولت را به‌عنوان احکام بودجه‌ای تلقی کرده است.



به‌رغم تفاوت در دیدگاه‌های که نمونه‌ای از آن در جداول فوق قابل مشاهده است درصد مهمی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی معتقدند که گنجاندن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه ترفندی برای تصویب آسان قوانین است. از این جهت ارائه معیارهایی روشن برای تفکیک احکام بودجه‌ای از احکام غیربودجه‌ای ضروری به نظر می‌رسد.

برخی متخصصان در مقام بیان معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی بیان کرده‌اند که «عناصر «پیش‌بینی درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن»، «نیل به اهداف و برنامه‌های قانونی» و «مصوب مراجع ذی‌صلاح بودن با رعایت تشریفات قانونی» مؤلفه‌های ذاتی ماهوی بودجه هستند. با عنایت به عناصر ماهوی بودجه و عناصر ذاتی قانون، کلیه مقامات و اشخاص، اعم از دولت، مجلس و شورای نگهبان، به هنگام تهیه و تصویب بودجه سالانه کل کشور فقط مجازند احکامی را در بودجه بپذیرند که سازوکارهای اجرایی وصول منابع عمومی و یا هزینه‌های عمومی را مشخص می‌کند یا هدف‌ها و برنامه‌های عملیاتی دولت در سال اجرای بودجه را مشخص کرده و در سایر قوانین دائمی کشور، حکمی درخصوص آنها وجود ندارد» (قاسمی و برزگر خسروی، ۱۳۹۴).

طبق مصوبه کمیسیون «احکامی بودجه‌ای محسوب می‌شوند که اثر مستقیم بر ارقام مندرج در لایحه بودجه سالانه کشور (پیش‌بینی منابع و مصارف) داشته باشند و هدف آن تبیین سیاست‌ها و افزایش یا کاهش منابع و مصارف بودجه باشد». این تعریف احکامی را بودجه‌ای می‌داند که اولاً اثر مستقیم بر ارقام بودجه دارند و ثانیاً با هدف تبیین سیاست‌های بودجه و افزایش یا کاهش منابع و مصارف بودجه ارائه می‌شوند. با

این تعریف دیگر نباید در لایحه احکام بودجه شاهد احکامی باشیم که یکی از این دو قید را ندارند.

سوم- ترتیب رسیدگی و تصویب لایحه احکام بودجه

ترتیب رسیدگی به لایحه احکام بودجه به این صورت است که ابتدا کلیات آن طبق ترتیب بند «ج» ماده (۱۰۸) در صحن مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. در این مرحله مهلت ارائه کمیسیون تلفیق، حکم صریحی نیامده است و این ابهام با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد. این ابهام، براساس حکم تبصره «۲» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس است که مقرر می‌دارد «نحوه رسیدگی به متمم، اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه خواهد بود»، قابل جبران نیست. مقررات معمول در آیین‌نامه درخصوص مهلت ارائه گزارش کمیسیون تلفیق در ماده (۱۴۱) آیین‌نامه آمده است که بسته به عادی یا فوری بودن متفاوت بوده و نیز مهلت زیادی است. در نتیجه، با رعایت ترتیبات مقرر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که پیش از عبارت «در صورت تصویب کلیات، احکام مذکور به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌شود». مصرح در فراز سوم بند «الف»، عبارت «کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف مدت پنج روز از زمان وصول لایحه، گزارش خود را در مورد کلیات منتشر کند» الحاق یابد.

در صورت رد کلیات لایحه در صحن، مهلت قانونی دولت جهت ارائه لایحه احکام جدید بودجه، به جای ۱۵ روز، یک هفته است. در صورت تصویب کلیات لایحه در صحن، مهلت ارائه پیشنهاد نمایندگان ۳ روز، و پس از اتمام این مهلت، کمیسیون‌های تخصصی

۱. ماده (۱۴۱)-... مهلت کمیسیون اصلی برای رسیدگی به کلیات و جزئیات طرح یا لایحه عادی حداکثر سه ماه و در طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی حداکثر یک‌ماه و نیم پس از تاریخ ارجاع است.



۵ روز فرصت ارائه گزارش خود را دارند و کمیسیون تلفیق ۱۰ روز فرصت رسیدگی و ارائه گزارش خود را دارد که تا ۳ روز دیگر هم قابل تمدید است و مهلت ثبت پیشنهاد نمایندگان و کمیسیون‌ها بر گزارش تلفیق، ۳ روز است. دلیل اینکه مهلت‌ها نسبت به وضع موجود کاهش یافته است ضرورت تصویب فوری لایحه احکام بودجه است که لایحه ارقام بودجه باید براساس آن تقدیم مجلس شود.

تبصره بند «الف»

بخش اول حکم این تبصره همان حکم ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی است که براساس آن اصلاح قانون دائمی حین بررسی لایحه بودجه نیاز به رأی دوسوم نمایندگان حاضر دارد. بخش دوم حکم این تبصره، حکم جدیدی است که براساس آن، قانونگذاری جدید در صورت ضرورت، حین بررسی لایحه بودجه، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان حاضر دارد. برای مثال می‌توان به حکم‌های مندرج در قوانین بودجه که در مقام وضع مالیات جدید هستند اشاره کرد.

تحلیل بند «ب» ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون

بند «ب» مشتمل بر سه حکم مستقل به شرح ذیل است.

اول - مهلت تقدیم لایحه ارقام بودجه

طبق صدر بند «ب»، دولت مکلف به ارائه لایحه ارقام بودجه تا اول بهمن‌ماه (به‌جای ۱۵ آذر) است. این لایحه صرفاً شامل ارقام است. این حکم در جهت تأمین دلایل توجیهی طرح ارائه شده است تا مجلس زمان مکفی برای رسیدگی به ارقام بودجه را داشته باشد.

دوم- منع تصویب حکم حین رسیدگی به لایحه ارقام بودجه

در فرایند رسیدگی به لایحه ارقام بودجه، علاوه بر اینکه این لایحه فاقد حکم و صرفاً مشتمل بر ارقام است، مجلس نیز مجاز به تصویب حکم نخواهد بود.

سوم- ترتیب رسیدگی به لایحه ارقام بودجه

بند «ب» حکم صریحی در خصوص ترتیب رسیدگی به لایحه ارقام بودجه تا پیش از مرحله رسیدگی به کلیات در صحن و نیز ترتیب رسیدگی به لایحه در صورت تصویب کلیات لایحه در صحن ندارد. به نظر می‌رسد فقدان حکم صریح در این خصوص در مصوبه کمیسیون ایجاد ابهام خواهد کرد و در صورت لازم‌الاجرا بودن ترتیبات رسیدگی مندرج در بند «الف» در این قسمت نیز، باید بر این امر تصریح شود و الا حکم تبصره «۲» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، رفع این ابهام نخواهد کرد. تبصره «۲» مزبور مقرر می‌دارد «نحوه رسیدگی به متمم، اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه خواهد بود». مقررات معمول در آیین‌نامه در خصوص مهلت ارائه گزارش کمیسیون تلفیق در ماده (۱۴۱) آیین‌نامه^۱ آمده است که بسته به عادی یا فوری بودن متفاوت بوده و نیز مهلت زیادی است. در نتیجه، با رعایت ترتیبات مقرر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که در ابتدای فراز آخر تصریح شود که «ترتیب رسیدگی به لایحه ارقام بودجه همان ترتیب رسیدگی به لایحه احکام بودجه است مگر مواردی که در این بند تصریح شده است».

در صورت رد کلیات لایحه ارقام در صحن، لایحه به جای دولت به کمیسیون تلفیق ارجاع می‌شود تا ظرف ۳ روز گزارش جدید ارائه کند و نیز نمایندگان و کمیسیون‌ها

۱. ماده (۱۴۱)-... مهلت کمیسیون اصلی برای رسیدگی به کلیات و جزئیات طرح یا لایحه عادی حداکثر سه ماه و در طرح‌ها و لوایح يك‌فوريتهی حداکثر يك‌ماه و نیم پس از تاریخ ارجاع است.



ظرف ۱۲ ساعت صرفاً ناظر بر تغییرات ارقام مصوب گزارش جدید کمیسیون تلفیق، حق ثبت پیشنهاد خواهند داشت.

تبصره ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب کمیسیون

طبق این حکم در هریک از مراحل رسیدگی به لایحه احکام بودجه و لایحه ارقام بودجه، گزارش مسکوت ماندن از کمیسیون تلفیق پذیرفته نمی‌شود و چنانچه کمیسیون مزبور در موعد مقرر گزارش را به مجلس ارائه نکند، لایحه دولت در دستور کار جلسه علنی مجلس قرار می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

این مصوبه در مقام جداسازی احکام از ارقام بودجه در دو لایحه مستقل است که موجب بررسی دقیق‌تر هریک از این دو لایحه خواهد شد و با توجه به تعریف ارائه شده از احکام بودجه‌ای، درج احکام غیربودجه‌ای در ضمن لایحه احکام بودجه مجاز نخواهد بود و نیز لایحه ارقام بودجه، فاقد هرگونه حکم (اعم از بودجه‌ای و غیربودجه‌ای) خواهد بود. هرچند که اصلاح رویه بررسی بودجه امری ضروری است با این وجود فرایند طراحی شده موجب ابهامات و اشکالات متعدد زیر می‌شود.

۱. شیوه ارتباط احکام تصویب شده و ارقام بودجه نامشخص است. به عبارتی احکامی که ماهیت بودجه‌ای دارند دارای اثرات مختلف بر منابع و مصارف بودجه خواهند بود و تصمیم‌گیری در رابطه با این احکام بدون در نظر گرفتن شرایط کلی منابع و مصارف بودجه در مواردی غیرممکن خواهد بود. به عنوان مثال هرساله میزان و شیوه افزایش حقوق شاغلان و بازنشستگان صندوق‌های کشوری و لشکری در قالب احکام بودجه

تعیین تکلیف می‌شود و تصمیم‌گیری مستقل در رابطه با این موضوع بدون در نظر گرفتن منابع در اختیار عملاً غیرممکن می‌باشد.

۲. در کنار ضرورت عدم درج احکام غیربودجه‌ای در لایحه بودجه، لازم است فرایند بررسی بودجه از نگاه کلان‌نگر آغاز شده و براساس راهبرد کلان مذکور احکام بودجه‌ای ساماندهی گردد. به عبارتی از منظر اصول بودجه‌ریزی لازم است ابتدا مجلس در مورد راهبرد کلان (از قبیل چارچوب مالی و میزان کسری بودجه و رویکرد انبساطی یا انقباضی بودجه) تصمیم‌گیری نماید و پس از آن وارد بررسی احکام بودجه‌ای شود. کاهش تعداد احکام غیربودجه‌ای و حتی به صفر رساندن تعداد آنها که مورد هدف این طرح می‌باشد البته می‌تواند به این رویکرد کمک کند. بنابراین می‌توان عنوان کرد که اگر دولت نیازمند احکام غیر بودجه‌ای هست بتواند این موارد را در قالب لایحه مستقلی قبل از شروع فرایند بررسی بودجه به مجلس ارائه نماید.

۳. مسئله بسیار مهم، طراحی سازوکار بررسی جداول و ارقام بودجه در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق و صحن مجلس است. با توجه به ماهیت جداول و ردیف‌های بودجه‌ای تعمیم فرایند بررسی احکام به بررسی جداول از کارآمدی لازم برخوردار نمی‌باشد و باید در مورد مسائل مهمی مانند شیوه ارجاع جداول به کمیسیون‌ها، شیوه ثبت پیشنهاد و نحوه بررسی جداول در کمیسیون و صحن تصمیم‌گیری شود. این موضوع می‌بایست در مواد مختلف آیین‌نامه به صراحت تعیین تکلیف شود. به‌عنوان مثال آیا بناست در رابطه با هر ردیف هزینه‌ای پیشنهاد پذیرفته شود؟ شرط ارائه پیشنهاد چیست؟ ترتیب رسیدگی به پیشنهادها از منظر پیشنهاددهندگان و از منظر ترتیب ردیف‌ها چگونه است؟ اگر منابع الف واحد افزایش یافت اجازه مطرح شدن کدام پیشنهاد هزینه‌ای داده خواهد شد؟ آیا پیشنهادهای هزینه‌ای باید همزمان بخشی از مصارف را کاهش دهند و به بخش دیگری اضافه کنند؟ آیا امکان پیشنهاد کاهش هزینه در همه بخش‌ها وجود دارد و...



۴. لازم است در رابطه با مهلت بررسی کمیسیون تلفیق به صورت صریح تعیین تکلیف شود به عنوان مثال پیش از عبارت «در صورت تصویب کلیات، احکام مذکور به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌شود» مصرح در فراز سوم بند «الف»، عبارت «کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف مدت پنج روز از زمان وصول لایحه، گزارش خود را در مورد کلیات منتشر کند» الحاق یابد.

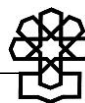
با در نظر داشتن موارد مذکور و بر اساس مفاد گزارش حاضر، با توجه به ضرورت اصلاح فرایند بررسی لایحه بودجه در مجلس پیشنهاد می‌شود که ضمن تصویب کلیات، جهت اعمال اصلاحات اساسی و رفع ابهام‌های متعدد گزارش به کمیسیون ارجاع شود.

منابع و مأخذ

۱. قاسمی، محمد و محمد، برزگر خسروی. معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۸۴، ۱۳۹۴.
۲. قاسمی، محمد و دیگران. بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۳. کاشانی، سید محمود. پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، حقوق اساسی، سال سوم، ش ۵، زمستان ۱۳۸۴.
۴. مصدق، محمد. اصول و قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارج و ایران، تهران، نشر و پژوهش فروزان روز، ۱۳۷۷.

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح
ماده واحد				✓

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد	ماده واحد - متن ردیف ۸ جدول (۲۴-۴) محرومیت‌زدایی جداول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به شرح ذیل اصلاح می‌شود: اعتبار ستون تبصره «۱۴» جدول (۱۰-ج) استانی به صورت ۱۰۰ درصد تخصیص یافته و به‌طور مساوی (هر استان یک هزار میلیارد ریال) در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها قرار می‌گیرد. این اعتبار با لحاظ عدم برخورداری روستاهای بالای بیست خانوار پس				✓	رسیدگی قرار می‌گیرد. در این مرحله مهلت ارائه کمیسیون تلفیق، حکم صریحی نیامده است و این ابهام با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد. همچنین در بند «ب» ماده (۱۸۲) اصلاحی، حکم صریحی درخصوص ترتیب رسیدگی به لایحه ارقام بودجه تا پیش از مرحله رسیدگی به کلیات در صحن و نیز	با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی موارد زیر انجام شود: ۱. پیش از عبارت «در صورت تصویب کلیات، احکام مذکور به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌شود» مصرح در فراز سوم بند «الف»، عبارت «کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف مدت پنج روز از زمان وصول لایحه، گزارش خود را در مورد کلیات منتشر کند» الحاق یابد. ۲. در خصوص ترتیب رسیدگی به لایحه ارقام بودجه



متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون	شماره ماده
	ترتیب رسیدگی به لایحه در صورت تصویب کلیات لایحه در صحن ندارد.					از تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، جهت تهیه، بازنگری و اجرای طرح‌های هادی، بهسازی و آسفالت معابر روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی هزینه می‌شود.	
	تا پیش از مرحله رسیدگی به کلیات در صحن و نیز ترتیب رسیدگی به لایحه در صورت تصویب کلیات لایحه در صحن، در ابتدای فراز آخر تصریح شود که «ترتیب رسیدگی به لایحه ارقام بودجه همان ترتیب رسیدگی به لایحه احکام بودجه است مگر مواردی که در این بند تصریح شده است.»						

