



" آسیب های ناظر بر فرایند بررسی بودجه در مجلس "



پژوهشگر: فاطمه حسینی

بسمه تعالی

فرایند بررسی و تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی یکی از مهم‌ترین بخش‌های نظام بودجه ریزی کشور است که می‌تواند نقش قابل توجهی در جهت‌دهی و تعیین مسیر دولت برای اداره کشور داشته باشد. اگرچه مسئولیت تدوین لایحه بودجه بر عهده دولت است، اما در نهایت این مجلس است که باید انطباق یا عدم انطباق آن را با برنامه‌های توسعه و سایر اسناد بالادستی و براساس واقعیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و بین‌المللی بررسی نماید و هر کجا انحراف یا خطایی مشاهده کرد، لایحه بودجه را اصلاح و سپس آن را تصویب نماید. به همین دلیل می‌توان بررسی و تصویب لایحه بودجه را یکی از قدرتمندترین ابزارهای قوه مقننه برای تأثیرگذاری بر خط مشی ملی به شمار آورد که هم روند اجرا و هم فرایند نظارت بر ماده تبصره‌های قانون بودجه را تسهیل می‌کند. اما بررسی عملکرد قوانین بودجه سالانه و وجود معضلاتی همچون کسری بودجه که در حال حاضر از آن به عنوان ابرچالش اقتصاد کشور یاد می‌شود، انحراف در هزینه‌کرد منابع و یا محقق نشدن برخی طرح‌ها و پروژه‌ها حاکی از آن است که فرایند بررسی و تصویب بودجه در مجلس با ابهامات و آسیب‌هایی همراه است.

• ۱۴ آسیب فرایند بررسی بودجه از نظر مرکز پژوهش‌های مجلس

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی که اخیراً با عنوان "آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح" منتشر کرده است، ضمن تشریح سازوکار بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، مهم‌ترین آسیب‌های ناظر بر فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی را در ۱۴ محور خلاصه کرده است. این ۱۴ محور عبارتند از:

۱. مبهم و غیرشفاف بودن فرایند بررسی جداول و ردیف‌های لایحه بودجه و سازوکار اصلاح اعتبارات
۲. غیرشفاف بودن محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور
۳. پایین بودن نقش کمیسیون‌های تخصصی در بودجه حوزه مورد نظر
۴. فقدان نگاه کلان به آثار اقتصادی تصویب لایحه بودجه
۵. فقدان تصمیم‌گیری کلان برای توزیع اعتبارات بودجه‌ای میان حوزه‌های مختلف
۶. عدم بررسی دقیق منابع مندرج در لایحه بودجه
۷. افزایش بیش‌برآوردی منابع بودجه در مجلس
۸. تجمیع سه تصمیم اصلی بودجه شامل تصمیم کلان برای رد یا تأیید کلیات، بررسی و تصویب منابع بودجه و بررسی و تصویب مخارج بودجه در کمیسیون تلفیق
۹. تعداد زیاد پیشنهادهای نمایندگان در هر مرحله و عدم فرصت بررسی آنها
۱۰. حجم بالای احکام در لایحه و قانون بودجه

۱۱. فرصت کم دولت برای اصلاح جدی لایحه در صورت رد کلیات در مجلس

۱۲. نقش اندک نظرات کارشناسی در فرایند بررسی بودجه

۱۳. ورود نمایندگان به جزئیات بودجه نظیر عناوین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خارج از سازوکار کارشناسی

۱۴. نبود سازوکار مشخص برای نظارت بر عملکرد و ارزیابی نتایج حاصل از منابع اختصاص یافته به حوزه‌های مختلف و در نظر گرفتن این ارزیابی برای اختصاص منابع در سال‌های بعد.

*** اصلاح فرایند بررسی بودجه مکمل اصلاح ساختار بودجه است**

ساسان شاه ویسی، تحلیلگر اقتصادی در این باره معتقد است، عملکرد بودجه در سال‌های مختلف نشان از ناکارآمدی هم در فرایند بودجه نویسی و هم فرایند بررسی و تصویب آن دارد.

ساسان شاه ویسی گفت: سالهاست که بحث اصلاح ساختار بودجه مطرح می‌شود اما کمتر کسی به آسیب‌های ناظر بر فرایند بررسی بودجه توجه کرده است.

وی افزود: قطعاً وقتی از تحول در ساختار بودجه صحبت می‌کنیم، تحول در فرایند بررسی بودجه نیز باید در کنار آن اتفاق بیفتد، چون این دو فرایند مکمل یکدیگرند، اگر بخواهیم یکی از چالش‌هایی را که همواره وجود داشته است نام ببریم، می‌توان به فاصله دیدگاه‌های هیئت وزیران در فرایند تصویب لایحه بودجه در دولت با دیدگاه‌های نمایندگان مجلس در فرایند بررسی و تصویب و یا دیدگاه‌های بخشی سایر دستگاه‌های ذینفع اشاره کرد.

شاه ویسی تاکید کرد: اگر سازوکار به گونه‌ای طراحی شود که در دوره زمانی بررسی و تصویب لایحه بودجه در هیات دولت بتوان دیدگاه‌ها و نظرات سایر دستگاه‌ها و حتی مجلس را اخذ کرد و در مورد مسائل اساسی بودجه به اجماع رسید، قطعاً لایحه با ایرادات و آسیب‌های کمتری به مجلس ارائه می‌شود و مجلس نیز در فرایند بررسی با آسیب‌های کمتری مواجه خواهد بود.

وی گفت: علاوه بر آن، در این حالت اختلاف بین دولت و مجلس در فرایند تدوین و بررسی و تصویب بودجه به حداقل می‌رسد و هم افزایی بیشتری میان آنها برای فهم مشترک نسبت به آنچه که در قالب لایحه از سوی دولت و یا قانون از سوی مجلس ارائه می‌شود، شکل می‌گیرد، در این صورت می‌توان انتظار تصویب بودجه‌ای با انضباط مالی مشخص و شفاف را نیز داشت.

*** اصلاح ماده ۱۸۲ آیین نامه داخلی نقطه آغاز تحول در فرایند بررسی بودجه**

شاه ویسی همچنین به اقدام مثبت مجلس در خصوص اصلاح ماده ۱۸۲ آیین نامه داخلی که فرایند بررسی بودجه را مشخص کرده است اشاره کرد و آن را نقطه آغازی برای تحول در فرایند بررسی بودجه دانست.

به گفته این تحلیلگر اقتصادی، رویه قبلی در ماده ۱۸۲ آیین نامه داخلی بدین صورت بود که برای تبدیل شدن لایحه به قانون باید ۱۱ گام طی شود، این شیوه، علاوه بر زمان بر بودن، حجم وسیعی از پیشنهاد‌های نمایندگان را برای تغییر در

لایحه به دنبال داشت که امکان رسیدگی به اغلب آنها فراهم نمی‌شد و در نهایت، اعداد و ارقام منابع و مصارف براساس نظرات ناقص کارشناسی و یا سلیقه برخی نمایندگان دچار تغییر می‌شد، اتفاقی که در سال ۱۳۹۹ برای بودجه ۱۴۰۰ رخ داد، بدون آنکه به پیامدهای آن توجه کنند. اما در اصلاحی که در این ماده صورت گرفته است، انتظار می‌رود اختلاف دیدگاه‌ها به حداقل برسد و تفاهم و هم‌افزایی بیشتری میان نمایندگان با دولت در روند تصویب بودجه شکل بگیرد. تغییرات صورت گرفته در ماده ۱۸۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس در جدول زیر شرح داده شده است:



جزئیات تغییرات صورت گرفته در ماده ۱۸۲ آیین نامه داخلی مجلس پس از اصلاح آن در مجلس

تغییر صورت گرفته	جزئیات هر بخش بعد از اصلاح صورت گرفته	جزئیات هر بخش قبل از اصلاح	اجزاء ماده ۱۸۲
<p>«به ترتیب زیر به صورت دوشوری رسیدگی می‌شود» جایگزین عبارت «نحوه رسیدگی به لایحه بودجه یک شوری خواهد بود» شده است.</p>	<p>دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. به ترتیب زیر به صورت دوشوری رسیدگی می‌شود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد</p>	<p>دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به لایحه بودجه، یک شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد</p>	<p align="center">صدر ماده ۱۸۲</p>
<p>بررسی و پیشنهاد نمایندگان نسبت به لایحه و پیوست‌های بودجه محور اصلی این جزء را پیش از اصلاح ماده ۱۸۲ تشکیل می‌داد، اما پس از اصلاح، کمیسیون تلفیق در رأس بررسی و ارائه گزارش پیرامون کلیات لایحه قرار گرفته است و ارائه پیشنهادات نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی به بعد از تصویب کلیات در صحن مجلس موکول شده است..</p> <p>استماع نظرات کمیسیون برنامه و بودجه نیز به این جزء اضافه شده است.</p>	<p>ابتدا لایحه بودجه به همراه پیوست‌ها و جداول به کمیسیون تلفیق ارجاع می‌شود. کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف مدت پنج روز از زمان وصول لایحه، گزارش خود را در مورد کلیات منتشر کند. گزارش کمیسیون تلفیق مطابق آئین نامه داخلی در اولین جلسه علنی مجلس مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. در جلسه رسیدگی به کلیات، بعد از گزارش کمیسیون تلفیق، گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات نیز به مدت ده دقیقه استماع می‌شود، سپس مطابق بند ج ماده ۱۸۲ قانون آئین نامه داخلی در مورد کلیات لایحه بودجه دولت رأی گیری به عمل می‌آید، چنانچه کلیات به تصویب مجلس برسد، نمایندگان می‌توانند حداکثر ظرف مدت ده روز پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی تقدیم نمایند. پس از انتشار گزارش شور دوم نیز کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان ۱۰ روز فرصت دارند تا پیشنهادهای خود را ثبت کنند، در صورتیکه کلیات لایحه بودجه به تصویب مجلس نرسد، مراتب به دولت اعلام می‌شود تا حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز لایحه را اصلاح و به مجلس ارائه کند تا در صورت تصویب کلیات در مجلس، رسیدگی به جزئیات مطابق فرایند این ماده انجام شود. این مدت با موافقت هیات رئیسه حداکثر تا مدت ۱۰ روز قابل تمدید است.</p>	<p>نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه بودجه سالانه کل کشور و پیوست‌ها و سوابق آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم نمایند.</p>	<p align="center">جزء ۱</p>
<p>«تصویب کلیات لایحه بودجه در صحن» جایگزین عبارت «چاپ و توزیع لایحه» شده است.</p>	<p>کمیسیون‌های تخصصی موظفند حداکثر تا پانزده روز پس از تصویب کلیات لایحه بودجه در صحن، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم نمایند.</p>	<p>کمیسیون‌های تخصصی موظفند حداکثر تا پانزده روز پس از چاپ و توزیع لایحه، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم نمایند.</p>	<p align="center">جزء ۲</p>
<p align="center">بدون تغییر</p>	<p>کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از پایان مهلت گزارش کمیسیون تخصصی، ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهائی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم</p>	<p>کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از پایان مهلت گزارش کمیسیون تخصصی، ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهائی خود را تنظیم و</p>	<p align="center">جزء ۳</p>

تغییر صورت گرفته	جزئیات هر بخش بعد از اصلاح صورت گرفته	جزئیات هر بخش قبل از اصلاح	اجزاء ماده ۱۸۲
	نماید. مهلت رسیدگی کمیسیون تلفیق حداکثر تا پانزده روز با موافقت هیئت رئیسه قابل تمدید است.	به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. مهلت رسیدگی کمیسیون تلفیق حداکثر تا پانزده روز با موافقت هیأت رئیسه قابل تمدید می‌باشد.	
عبارت «پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن» حذف شده است.	در جلسه علنی، به پیشنهادهای مربوط به درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی و سقف آن به تصویب خواهد رسید. پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره‌ها و ردیف‌ها رسیدگی می‌شود.	در جلسه علنی، پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن، به پیشنهادهای مربوط به درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی و سقف آن به تصویب خواهد رسید. پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره‌ها و ردیف‌ها رسیدگی می‌گردد.	جزء ۴
بدون تغییر	در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود.	در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود.	تبصره ۱ جزء ۴
بدون تغییر	نحوه رسیدگی به متمم، اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه خواهد بود.	نحوه رسیدگی به متمم، اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه خواهد بود.	تبصره ۲ جزء ۴
این تبصره حذف شده است	-	کمیسیون موظف است گزارش خود را ارائه کند و گزارش مسکوت‌ماندن از کمیسیون تلفیق پذیرفته نیست. چنانچه گزارش کمیسیون مبنی بر رد کلیات لایحه باشد و در مجلس نیز کلیات لایحه به تصویب نرسد، مراتب به دولت اعلام می‌شود تا حداکثر ظرف مدت دو هفته لایحه را اصلاح و به مجلس ارائه کند و اگر کلیات لایحه به تصویب مجلس برسد، به کمیسیون تلفیق اعاده می‌شود تا ظرف مدت پانزده روز گزارش جدید را به مجلس تقدیم کند.	تبصره ۳ جزء ۴

تغییر صورت گرفته	جزئیات هر بخش بعد از اصلاح صورت گرفته	جزئیات هر بخش قبل از اصلاح	اجزاء ماده ۱۸۲
بدون تغییر	<p>دولت مکلف است گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی‌شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب شش‌ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌ها و مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل: شرکت‌های تابعه وزارت نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آن‌ها و شاخص‌های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به همراه گزارش ارزیابی بر مبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بلافاصله گزارش‌ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌دهد تا دیوان پس از بررسی و اظهارنظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز جهت تصویب به کمیسیون مذکور ارائه کند. گزارش کمیسیون ملاک بررسی بودجه است و همزمان با لایحه بودجه کل کشور طبق مواد این قانون مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.</p>	<p>دولت مکلف است گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی‌شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب شش‌ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌ها و مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل: شرکت‌های تابعه وزارت نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آن‌ها و شاخص‌های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به همراه گزارش ارزیابی بر مبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بلافاصله گزارش‌ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌دهد تا دیوان پس از بررسی و اظهارنظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز جهت تصویب به کمیسیون مذکور ارائه کند. گزارش کمیسیون ملاک بررسی بودجه است و همزمان با لایحه بودجه کل کشور طبق مواد این قانون مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.</p>	تبصره ۴ جزء ۴

تغییرات در جزء ۱ را می‌توان مهم‌ترین و کلیدی‌ترین تغییر اصلاح ماده ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس دانست. این جزء در واقع به نوعی به ایجاد هم‌افزایی، جلوگیری از اتلاف وقت نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی و رسیدن به اجماع بر روی کلیات نظر دارد که در نوع خود بدیل و تازه است و انتظار می‌رود نتایج آن را در روند بررسی بودجه مشاهده کرد.

• سهم‌خواهی سیاسی و تعارض منافع دو آسیب‌جدی ناظر بر فرایند بررسی بودجه

با این حال بیژن عبدی، کارشناس اقتصادی نظری متفاوت دارد و اصلاح ماده ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس را در رفع آسیب‌های ناظر بر فرایند بررسی بودجه خیلی مؤثر نمی‌داند.

به عقیده وی، تا زمانی که نظارت دقیق و شفاف بر عملکرد مجلس وجود ندارد، نمی‌توان انتظار داشت با تغییرات جزئی، اصلاحات اساسی برای رفع آسیب‌ها در فرایند بررسی و تصویب بودجه صورت گیرد. علاوه بر آن به عقیده این کارشناس، تا زمانی که فرایند بودجه‌نویسی به صورت کامل اصلاح نشود، روند بررسی و تصویب نیز با وجود هر تغییری در جزئیات آیین‌نامه داخلی مجلس تأثیر چندانی در کارآمد شدن بودجه رخ نخواهد داد.

وی سهم‌خواهی سیاسی و تعارض منافع را از دیگر دلایلی دانست که روند بررسی و تصویب بودجه را دچار آسیب می‌کند. به عقیده وی تا زمانی که نمایندگان بر مبنای وعده‌های داده شده به مجلس راه می‌یابند، چاره‌ای جز تلاش برای تحقق وعده‌ها برای تثبیت و حفظ جایگاه نمایندگی خود ندارند و در چنین مجلسی نیز انتظار اصلاحات اساسی در فرایند بررسی قوانین از جمله بودجه دور از انتظار است و نگاهی به عملکرد بودجه طی سالهای اخیر و عدم انطباق آنها با برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام نیز نشان می‌دهد نگاه سیاسی بر نگاه کارشناسی در فرایند بررسی و حتی تدوین بودجه حاکم بوده است. عبدی برای حل این مشکل وجود مجلس دومی که فارغ از درگیری‌های سیاسی بر عملکرد مجلس نظارت کند را براساس تجربه جهانی، به عنوان یک ضرورت مطرح کرد که می‌تواند برای رفع ضعف نظارت بر عملکرد مجلس مورد توجه قرار گیرد.

اشکالات و انتقاداتی که به لایحه بودجه از جمله بودجه شرکت‌های دولتی طی سالهای متمادی وارد بود، مجلس را بر آن داشت تا قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس را در سال ۹۸ تصویب نماید. این تبصره مشتمل بر احکامی در خصوص نحوه ارائه و رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بود که براساس مفاد آن، دولت مکلف شده بود در خصوص عملکرد بودجه سال‌های گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری، عملکرد بودجه مصوب شش ماهه اول سال جاری، بودجه پیشنهادی سال آینده نهادهای مذکور در مصوبه و نیز شاخص‌های کلان کل بودجه به مجلس گزارش ارائه کند تا برای شفاف‌سازی و واقعی کردن بودجه سالانه در فرایند تصویب و بررسی مورد استفاده قرار گیرد.

اما محمدباقر قالیباف رئیس مجلس شورای اسلامی، ۲۳ آذرماه پس از تقدیم لایحه بودجه سال آینده از سوی دولت، اذعان داشت با وجود تصویب این قانون اما اجرای آن به درستی صورت نگرفته است و همچنان، اطلاعات شفاف و دقیق شرکت‌های دولتی که در فرایند بررسی لایحه بودجه مورد نیاز است، وجود ندارد.

با این تفسیر باید دید آیا اصلاحات اخیر صورت گرفته در ماده ۱۸۲ نیز به سرنوشت قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۸۲ دچار خواهد شد یا اجرای آن در عمل اتفاق خواهد افتاد.