

آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح

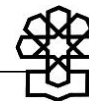
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۸۹۳
آذرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۲	۱. تجربه بین المللی نقش مجلس در بررسی و تصویب بودجه
۴	۱-۱. بودجه ریزی در آمریکا
۸	۱-۲. بودجه ریزی در کره جنوبی
۱۱	۱-۳. بودجه ریزی در کانادا
۱۴	۲. فرآیند بررسی و تصویب بودجه در ایران
۲۰	جمع بندی و نتیجه گیری
۲۲	منابع و مآخذ



آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح

مقدمه

تجربه بررسی بودجه سال ۱۴۰۰ در مجلس بار دیگر نشان داد که فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی با ابهام‌ها و ایرادهایی همراه است که اصلاح آن ضرورتی غیرقابل انکار است. مواردی نظیر عدم فرصت بررسی جداول بودجه به‌طور دقیق توسط نمایندگان، تغییرات بسیار جزئی در بودجه تا سطح عناوین طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای که باید نتیجه کار کارشناسی دقیق و بر مبنای مطالعه توجیهی باشد، عدم اصلاح جدی لایحه توسط دولت پس از رد کلیات، اتکا به منابع و درآمدهایی که احتمال تحقق پایینی دارند و ... اهمیت این اصلاح را نشان می‌دهند.

در کنار مسائل ذکر شده، مسئله کسری بودجه و فقدان نگاه کلان به بودجه نیز از آسیب‌های جدی سازوکار بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی در سال‌های گذشته بوده است. نتیجه این آسیب ترمیم نشدن کسری بودجه‌های قابل توجه در سال‌های گذشته و تبدیل شدن مسئله کسری بودجه به یکی از مسائل اصلی اقتصاد کشور بوده است.

در این گزارش ابتدا به‌عنوان نمونه خلاصه‌ای از سازوکارهای طراحی شده در سه کشور ایالات متحده آمریکا، کره جنوبی و کانادا در روند بودجه‌ریزی ارائه می‌شود.^۱ سپس در ادامه روند بررسی بودجه در ایران با تمرکز بر مجلس شورای اسلامی بررسی شده و آسیب‌های موجود ارائه می‌شود.

با توجه به ابعاد سیاسی و حقوقی مسئله اصلاح روند بررسی بودجه و حقوق قوه مجریه و مقننه در این موضوع برنامه‌ریزی جهت اصلاح این روند نیازمند اجماع کارشناسی و سیاسی است. گزارش حاضر می‌تواند مقدمه‌ای جهت برنامه‌ریزی در راستای اصلاح روند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی با هدف رفع آسیب‌های احصا شده باشد.

۱. شایسته ذکر است که سازوکارهای بودجه‌ریزی این دو کشور در گزارش‌های تفصیلی به‌صورت جداگانه تبیین شده و در آینده منتشر خواهد شد.

۱. تجربه بین‌المللی نقش مجلس در بررسی و تصویب بودجه^۱

دو رکن مهم در بودجه‌ریزی عبارتند از: قوه مقننه و قوه مجریه. نقش و قدرت هر کدام براساس تاریخ و سیستم حقوقی هر کشور متفاوت است. طیف قدرت مجلس از کشوری مثل آمریکا (اختیارات حداکثری)، کشورهای پارلمانی (اختیارات کمتر) در بررسی بودجه بسیار گسترده است به طوری که حتی آیین‌نامه داخلی مجلس (که خود مجلس تنظیم می‌کند)، می‌تواند تفاوت‌های قابل توجه ایجاد کند.

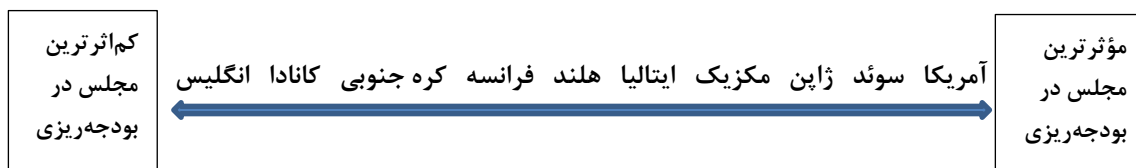
مجالس به لحاظ اثرگذاری در بودجه به سه دسته کلی تقسیم‌بندی می‌شوند: قانونگذاران بودجه‌ریز (Budget Making Legislatures): توانایی این را دارند که بودجه پیشنهادی دولت را اصلاح اساسی یا رد کنند و یک بودجه از طرف خودشان بنویسند (کشورهای ژاپن، سوئد، آمریکا و مکزیک).

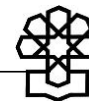
قانونگذاران مؤثر در بودجه (Budget Influencing Legislature): می‌توانند بودجه پیشنهادی دولت را اصلاح یا رد کنند اما خودشان بودجه نمی‌نویسند. قدرت اصلاح معمولاً محدود است. خیلی از مجالس می‌توانند هزینه‌ها را کاهش دهند اما نمی‌توانند افزایش دهند. برخی از مجالس فقط به شرطی می‌توانند بودجه را زیاد کنند که بودجه یک بخش دیگر را به همین میزان کاهش دهند (ایتالیا، هلند، کره و فرانسه).

قانونگذاران بدون اثر (Legislatures with Little or no Role): نقشی در تغییر بودجه ندارند مثل انگلیس و کانادا.

وضعیت نقش آفرینی برخی از کشورها از قوی‌ترین مجلس به ضعیف‌ترین در شکل زیر آمده است.

شکل ۱. نقش آفرینی مجلس‌های مختلف در فرایند بودجه‌ریزی





اثرگذاری مجلس در بودجه تابع عوامل مختلفی است که برخی از این موارد در ادامه ذکر شده است:

۱. مدل ریاستی یا پارلمانی

در کشورهای با مدل ریاستی^۱ (مثل آمریکا) معمولاً مجلس نقش پررنگی در فرایند بودجه‌ریزی برعهده دارد زیرا فرایند انتخاب نمایندگان مجلس از فرایند انتخاب رئیس‌جمهور مستقل و جداست. اما در کشورهای با مدل پارلمانی مثل انگلیس، نخست‌وزیر به صورت غیرمستقیم از انتخابات مجلس انتخاب می‌شود و به لحاظ سیاسی از مجلس انتظار می‌رود که از نخست‌وزیر منتخب خود حمایت کند. به همین دلیل اختلاف مجلس و دولت (به طور عام در همه مسائل و به طور خاص) در بودجه کمتر است و مجلس نقش زیادی در تهیه بودجه یا اصلاح آن ندارد.

۲. تعداد احزاب و میزان اختلاف آنها با دولت

در کشورهایی با سیستم‌های دوحزبی که به لحاظ سیاسی انسجام کمتری دارند یا سیستم‌های چندحزبی که اختلاف معنادار بیشتری میان آنها وجود دارد، نقش مجلس در بودجه پررنگ‌تر می‌شود. زیرا در این مدل، دولت مجبور است برای توجیه هزینه‌های خود، با بازیگران مستقل زیادی چانه‌زنی کند. متقاعد کردن گروه‌های مختلف برای موافقت با بودجه پیشنهادی، مشکل‌تر از هم‌راستا کردن یک یا دو حزب است. در برخی موارد این چانه‌زنی‌ها کاملاً خارج از فرایند رسمی بودجه انجام می‌شود (مثلاً قبل از شروع بودجه‌ریزی). در جریان این چانه‌زنی‌ها اثر مجلس بر بودجه رخ می‌دهد.

۳. دانش فنی و توانایی نمایندگان در بودجه:

بخشی از توانایی تأثیر مجلس بر بودجه به این برمی‌گردد که مهارت فنی و توانایی خود مجلس چقدر است. با توجه به اینکه دولت‌ها خیلی پیچیده شده‌اند، باید بررسی کرد که اعضای مجلس چقدر تخصص و اطلاعات کافی دارند تا بر برنامه‌ریزی و هزینه‌های جزئی دولت نظارت کنند.

۴. مدت زمان بررسی بودجه در مجلس:

مهلت زمانی که مجلس برای بررسی بودجه اختصاص می‌دهد، در قدرت تأثیرگذاری مجلس بر بودجه تأثیر دارد. برای مثال مجلس آمریکا ۸ ماه برای بررسی بودجه مهلت دارد؛ اما در انگلیس، مجلس فقط دو هفته مهلت بررسی دارد.

۵. اختیارات دولت در تخصیص بودجه:

اختیارات دولت‌ها در نحوه تخصیص بودجه تصویب شده، می‌تواند بخش زیادی از قدرتی که قانوناً در اختیار مجلس بوده است را به دولت منتقل کند (صرف‌نظر از اینکه سیستم حکمرانی کشور و فرایند تدوین و تصویب به چه صورتی است). میزان اختیار عمل دولت‌ها در فرایند تخصیص بودجه نیز در کشورهای مختلف متفاوت است. به‌عنوان مثال در ژاپن مطلقاً اجازه جابه‌جایی در بودجه وجود ندارد، مگر به اجازه مجلس. در آمریکا جابه‌جایی بودجه یک حد مشخصی دارد. همچنین رئیس‌جمهور حق ندارد واریز بودجه‌ها را ملغی کند یا به تعویق بیندازد. در برخی کشورهای دیگر، اختیارات دولت کمی بیشتر است. تحت شرایطی که قانون اجازه می‌دهد، دولت می‌تواند واریز منابع را ملغی کند یا به تعویق بیندازد مثلاً در فرانسه دولت می‌تواند تا ۱/۵ درصد بودجه‌های تصویب شده را تخصیص ندهد.

با توجه به موارد مذکور و همچنین ویژگی‌ها و مختصات اختیارات مجلس ایران در بررسی بودجه و به‌منظور آشنایی دقیق‌تر با نقش مجلس در بودجه و نحوه ایفای این نقش، در ادامه روند بودجه‌ریزی در سه کشور کره جنوبی، آمریکا و کانادا با تمرکز بر نقش مجلس در بودجه به‌طور خلاصه تبیین شده است. شایسته ذکر است که آمریکا در طیف «نقش مجلس در بودجه» در نقطه حداکثری، کره جنوبی در نقطه میانی و کانادا در نقطه حداقلی قرار دارد.

۱-۱. بودجه‌ریزی در آمریکا

بودجه فدرال، تلفیقی از درآمدها، هزینه‌ها، استقراض و بدهی‌های دولت مرکزی است. اگرچه منبع اصلی درآمدها مالیات است، اما منابع دیگری (همچون عوارض، جریمه‌ها، اعطای مجوزها و هدایا) نیز برای درآمد دولت وجود دارد. مخارج نیز شامل مفاهیمی مثل مجوز ایجاد تعهدات،^۱ قراردادهای پرداخت‌ها است.

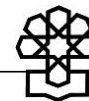
طبق قانون اساسی آمریکا، تمام لوايح مربوط به درآمدهای دولت، وضع و اخذ مالیات را باید مجلس تدوین و تصویب کند و به‌طور عام، مدیریت منابع و مخارج دولت در اختیار کنگره^۲ (اعم از مجلس نمایندگان و سنا) است. البته قانون اساسی صرفاً بر وجود قدرت تصریح کرده است و درباره چگونگی اجرای فرایند بودجه‌ریزی سخنی نگفته است. این مهم در سایر قوانین تبیین شده است.

به لحاظ تاریخی به دنبال اختلاف بین رئیس‌جمهور نیکسون و مجلس وقت درباره کسری بودجه و میزان مخارج دولت، کنگره طرحی را تصویب کرد که به موجب آن نقش مجلس در بودجه‌ریزی، نظارت و اولویت‌بندی پررنگ‌تر شد. قانون بودجه نوین آمریکا^۳ که در سال ۱۹۷۴ به تصویب رسید نتیجه این مناقشه بود.

1. Obligation

2. Congress

3. Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.



در ایالات متحده آمریکا آماده‌سازی بودجه رئیس‌جمهور معمولاً در فصل بهار هر سال شروع می‌شود؛ زمانی که حداقل ۹ ماه تا ارائه بودجه به کنگره و ۱۷ ماه تا شروع سال مالی مربوطه زمان باقی است. به‌عنوان مثال، در سال ۲۰۱۹، کار روی بودجه سال مالی ۲۰۲۱ آغاز می‌شود و در همان زمان، اقدامات تخصیصی نهایی و تصمیمات قانونی مربوط به سال مالی ۲۰۲۰ در حال انجام است. شروع فرایند بودجه به این صورت است که ابتدا سازمان‌های مختلف دولتی برنامه‌ها، پروژه‌ها و نیازهای خود را برای سال مالی آینده به دفتر برنامه و بودجه^۱ (OMB) ریاست جمهوری ارسال می‌کنند. البته وقتی سازمان‌ها در حال تدوین بودجه خود هستند، ارتباط خود را با کارشناسان OMB حفظ می‌کنند. این ارتباطات سبب می‌شود سازمان‌ها بتوانند برای آماده‌سازی بودجه‌های خود راهنمایی دریافت کنند. دفتر برنامه و بودجه متشکل از تیم‌های کارشناسی است که همه درخواست‌های ارسال شده برای بودجه را ذیل ۱۲ بخش^۲ جمع و یکپارچه می‌سازد و بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور را تدوین می‌کند.

بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور، یا به‌طور رسمی‌تر بودجه دولت ایالات متحده، براساس قانون باید حداکثر تا اولین دوشنبه فوریه به کنگره ارسال شود. این بودجه شامل تخمین هزینه‌ها، درآمدها، استقراض، بدهی‌ها، پیشنهادهای قانونگذاری و سیاستی، تخمین‌های جزئی از عملیات مالی مربوط به برنامه‌ها و سازمان‌های دولت فدرال، داده‌های واقعی و پیش‌بینی شده از عملکرد اقتصاد و اطلاعات دیگری است که پشتیبانی‌کننده پیشنهادهای رئیس‌جمهور باشد. اگرچه فرض بر این است که نگاه OMB به اعداد و ارقام بودجه سیاسی نیست اما در واقعیت، تحلیل‌های آن تحت تأثیر حزب سیاسی حاکم بر دولت قرار می‌گیرد.

بودجه رئیس‌جمهور صرفاً درخواستی از مجلس است و کنگره ملزم به پذیرش پیشنهادهای رئیس‌جمهور نیست. با این وجود، پیشنهادهای رئیس‌جمهور، غالباً بر تصمیمات مربوط به درآمد و هزینه‌های کنگره تأثیر می‌گذارد، اگرچه میزان این تأثیر، از سالی به سالی دیگر متفاوت است و بیشتر به شرایط مالی و سیاسی بستگی دارد تا قوانین مربوط به بودجه.

پیشنهاد رئیس‌جمهور به مجلس نمایندگان^۳ و سنای^۴ آمریکا ارسال می‌شود. کمیسیون‌های بودجه مجلس نمایندگان و سنا، وظیفه دارند ابتدا خطوط کلی بودجه (شامل کلیات و سقف هزینه هر یک از بخش‌های ۱۲ گانه) را در قالب یک سند (به نام رزولوشن)^۵ تنظیم کنند. این سند نه قانون است و نه لایحه بلکه به‌عنوان راهنما و سند بالادستی تدوین بودجه در کنگره نقش ایفا می‌کند. دفتر بودجه کنگره^۶ که نهادی تخصصی و کارشناسی محسوب می‌شود در تنظیم این سند نقش مهمی را برعهده

1. Office of Management and Budget (OMB)

۲. براساس تعداد وزارتخانه‌های مربوط

3. House of Representatives

4. Senate

5. Resolution

۶. Congressional Budget Office (CBO) در سال ۱۹۷۴ با قانون بودجه‌ریزی، تأسیس شد.

دارد. دفتر بودجه کنگره متشکل از تیم‌های کارشناسی است که با در نظر گرفتن بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور، الزامات و خطوط کلی بودجه‌نویسی را مشخص می‌کند. اینکه سند رزولوشن شامل چه محتوایی است می‌تواند تغییر کند اما غالباً این‌گونه است که تنها به موضوعات، منابع و مصارف اصلی و کلان پرداخته می‌شود و امور جزئی بعداً در کمیسیون تلفیق^۱ تعیین می‌شود. بنابراین، محتوای سند بودجه شامل گزارشی از چشم‌انداز اقتصاد، خطوط و پیش‌بینی‌های کلی بودجه، کسری ناظر به بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور و پیشنهادهایی در خصوص حداکثر و حداقل مصارف بخش‌های ۱۲ گانه بودجه می‌شود. در نگاهی دیگر این سند سهم بودجه بخش‌های اصلی (۱۲ گانه) را معین می‌کند. در حین تدوین سند رزولوشن، بین کمیسیون‌های بودجه و کارشناسان و سازمان‌های دولتی ارتباط مستمر برقرار است. کمیسیون‌های بودجه در سنا و کنگره که مسئولیت بررسی و تصویب سند رزولوشن را برعهده دارند، با برگزاری جلساتی از سازمان‌های دولتی تقاضا می‌کنند تا از بودجه پیشنهادی دفاع کنند یا از دفتر بودجه ریاست‌جمهوری درباره اعداد و ارقام پیش‌بینی شده توضیح می‌خواهند.

پس از آنکه رئیس‌جمهور بودجه پیشنهادی خودش را به مجلس نمایندگان و سنا تقدیم کرد و کمیسیون‌های بودجه به کمک دفتر بودجه کنگره (CBO)، سند پیشنهاد کلی بودجه (رزولوشن) را تدوین کردند، در گام بعدی مجلس نمایندگان و سنا هریک به‌طور جداگانه اقدام به تدوین مخارج بودجه با جزئیات کامل می‌کنند. تدوین نحوه مخارج دولت در سال مالی مربوطه برعهده کمیسیون تلفیق است. در این راستا، کمیسیون تلفیق ۱۲ کارگروه تشکیل می‌دهد تا نحوه هزینه منابع ذیل ۱۲ بخش مجزا برای سازمان‌های دولتی تدوین شود. نهایتاً نتیجه فعالیت کارگروه‌ها با یکدیگر تلفیق و یکپارچه می‌شود. به دلیل نقش مهم در تلفیق، نمایندگان کمیته تلفیق و زیرمجموعه‌هایش از مهم‌ترین نمایندگان کنگره به‌شمار می‌روند. اعتبارات قابل تصمیم‌گیری^۲ در هریک از ۱۲ بخش براساس سند رزولوشن تعیین می‌شود و در زیرمجموعه هر بخش کمیته‌های تلفیق، به‌صورت جزئی و حتی در سطح برنامه‌های هر دستگاه می‌توانند اصلاح انجام دهند. قابل توجه است که مقادیر رزولیشن، و نه لایحه پیشنهادی دولت، حدود هزینه و درآمد کلان بودجه را تعیین می‌کند. شایان ذکر است که میزان درآمدها و منابع بودجه توسط کمیسیون تلفیق و کمیسیون بودجه تعیین نمی‌شود.

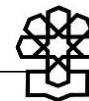
بررسی صحت پیش‌بینی‌های دولت درباره درآمدها و تعیین میزان درآمدها در بودجه برعهده کمیسیون منابع و درآمدها^۳ است. این موضوع کمک می‌کند تا پیش‌بینی‌های غیرواقعی از درآمدهای دولت انجام نگیرد. چراکه کمیسیون بررسی‌کننده مصارف تمایل دارد برای افزایش مصارف، درآمد (ولو غیرواقعی)

۱. معادل واژه Appropriation تخصیص است اما کارکرد این کمیسیون تقریباً مشابه تلفیق در ایران است.

۲. مصارف بودجه سالیانه عبارتند از دو بخش:

۱. هزینه‌هایی که به موجب قوانین دیگر باید هزینه شود و درواقع اجباری‌اند.

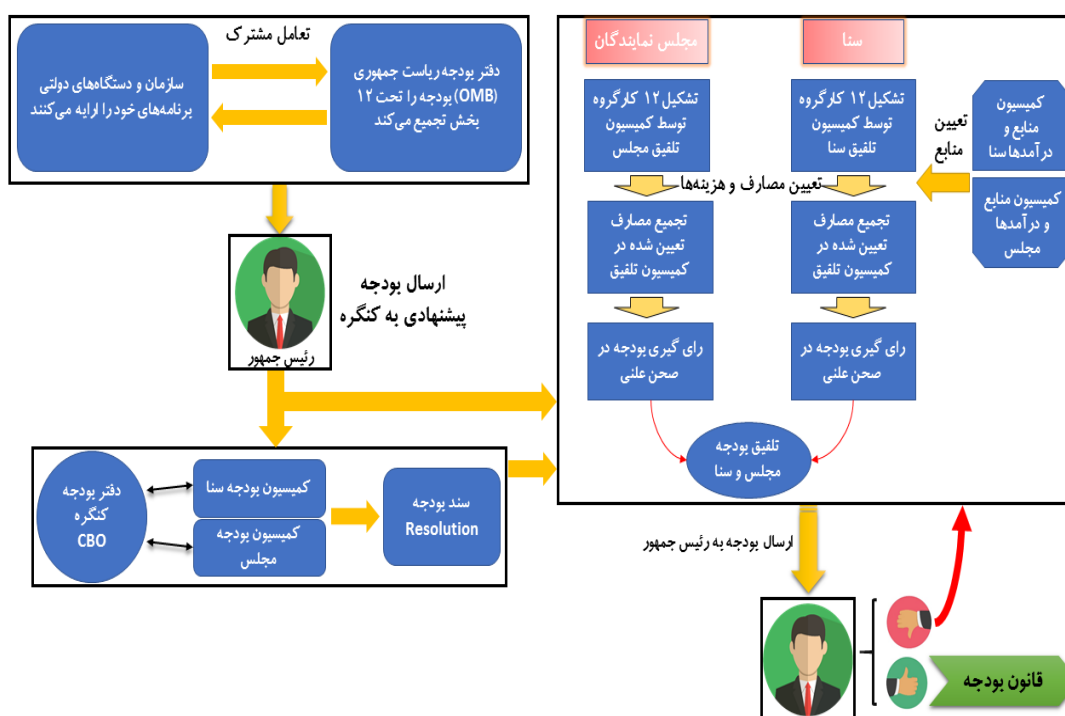
۲. اعتبارات قابل تصمیم‌گیری، آن بخشی از منابع است که اجباری ندارد و دولت می‌تواند برای آنها برنامه‌ریزی کند.



شناسایی کند. لذا تشکیل یک کمیسیون مستقل برای برآورد درآمدها از این آسیب جلوگیری می‌کند. پس از آنکه مجلس و سنا بودجه سالیانه خود را آماده کردند، آن را در صحن علنی به رأی می‌گذارند. چنانچه بودجه مورد تأیید باشد، مجلس و سنا با همکاری یکدیگر هر دو بودجه را ترکیب و یکسان می‌کنند. این بودجه به قانون تبدیل می‌شود اما برای اجرا نیاز به امضای رئیس‌جمهور نیز دارد. این امکان برای رئیس‌جمهور وجود دارد تا بودجه را و تو کند.^۱ البته در صورت تصویب مجدد بودجه توسط کنگره با دوسوم آرا، دیگر مخالفت رئیس‌جمهور بی‌اثر خواهد بود. در رأی‌گیری هر نماینده می‌تواند براساس استناد سند پیشنهاد کلی بودجه و نکته‌های ترتیبی^۲ مخالفت خود را تصمیمات تلفیق در صحن علنی اعلام کند. اما، قابل توجه است که از طریق قوانین آیین‌نامه‌ای کنگره،^۳ هر تصمیمی با احتساب بالای پنجاه درصد، به قانون تبدیل می‌شود.

شکل ۲ خلاصه مراحل بودجه‌ریزی در آمریکا را نشان می‌دهد. شایسته ذکر است که فرایند بررسی و تصویب بودجه در کنگره در حدود ۸ ماه به طول می‌انجامد.

شکل ۲. سیر مراحل بودجه‌نویسی در آمریکا



۱. در این باره باید توجه داشت که آمریکا کشوری با نظام حقوقی عرفی (Common Law) است.

2. Points of Order in Budget Resolution

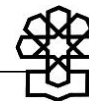
3. Rules Committee

۲-۱. بودجه‌ریزی در کره جنوبی

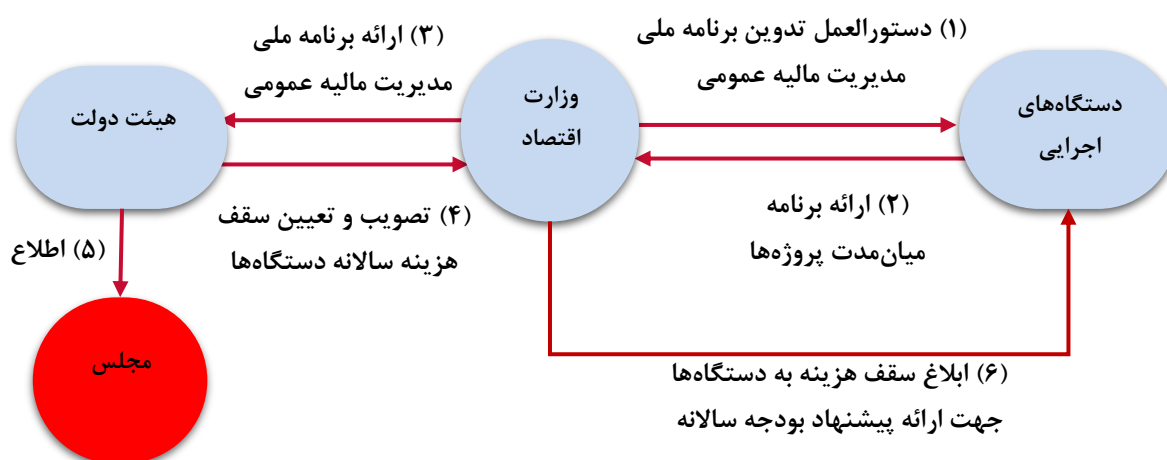
مطابق آنچه در اغلب کشورهای جهان مرسوم است، در کشور کره جنوبی (که از این پس در این گزارش «کره» خوانده می‌شود) نیز دولت وظیفه تدوین و اجرای بودجه را برعهده دارد و تصویب و نظارت بر حسن اجرای بودجه توسط قوه مقننه انجام می‌شود. متولی مرکزی بودجه در کره وزارت اقتصاد و مالیه عمومی^۱ است (از این پس در این گزارش وزارت اقتصاد نامیده خواهد شد) که وظیفه اصلی تدوین و جمع‌بندی لایحه بودجه و اجرای قانون بودجه را برعهده دارد. مجلس شورای ملی^۲ بودجه سالیانه دولت را مصوب کرده و در مراحل گوناگون بر اجرای آن نظارت می‌کند. همچنین، هیئت حسابرسی و بازرسی^۳ به صورت تخصصی بر حسن اجرای بودجه توسط وزارت اقتصاد و دستگاه‌های اجرایی نظارت می‌کند (مشابه نقش نظارتی دیوان محاسبات کشور در ایران، با این تفاوت که از نظر ساختاری، رئیس این هیئت به پیشنهاد رئیس‌جمهور و موافقت مجلس منصوب می‌شود و به این ترتیب، ذیل رئیس‌جمهور قرار می‌گیرد). مطابق با اصل پنجاه‌هشتم (۵۸) قانون اساسی در کره اگر قوه مجریه قصد انتشار اوراق ملی یا انعقاد قراردادهایی را داشته باشد که می‌تواند خارج از بودجه تعهدات مالی برای دولت ایجاد کند، باید موافقت پیشینی مجلس را دریافت نماید.

وزارت اقتصاد در تعامل با دستگاه‌های اجرایی، بودجه را تهیه و به تأیید هیئت وزیران و امضای رئیس‌جمهور می‌رساند. نکته حائز اهمیت در مرحله تدوین بودجه در کره، تدوین چارچوب میان‌مدت مخارج در قالب «برنامه ملی مدیریت مالیه عمومی»^۴ در هر سال و به‌عنوان مقدمه تدوین بودجه سالیانه است که در این گزارش به اختصار برنامه میان‌مدت خوانده می‌شود. برنامه میان‌مدت در واقع برنامه مالی دستگاه‌ها برای (حداقل) پنج سال آینده و شامل پروژه‌های بلندمدت دستگاه‌هاست که در راستای دستورالعمل‌ها و خط‌مشی کلی وزارت اقتصاد توسط دستگاه‌ها پیشنهاد و وزارت اقتصاد اولویت‌بندی و جمع‌بندی می‌کند. این سند که در حکم سند بالادستی برای بودجه سالیانه به حساب می‌آید، از سال ۲۰۰۴ در کره تدوین می‌شود. مراحل کلی تهیه این سند در شکل زیر آمده است.

1. Ministry of Economy and Finance
2. National Assembly
3. Board of Audit and Inspection
4. National Fiscal Management Plan



شکل ۳. مراحل تهیه و تدوین برنامه میان مدت مالی



بر اساس شکل بالا، وزارت اقتصاد ابتدا با ترسیم فضای کلی و خط‌مشی تدوین برنامه میان مدت، از دستگاه‌های اجرایی می‌خواهد که ظرف مدت زمان مشخص، برنامه پروژه‌های خود را ظرف حداقل پنج سال آینده ارائه کنند. این برنامه‌ها در وزارت اقتصاد و با تعامل با دستگاه‌ها جمع‌بندی شده و در قالب یک برنامه منسجم به هیئت وزیران ارائه می‌شود. در نشست هیئت وزیران و بر اساس برنامه ارائه شده، سقف هزینه بخش‌ها و دستگاه‌های اصلی تعیین و تصویب می‌شود. برنامه مصوب به اطلاع مجلس رسیده (اما نیازی به تصویب مجلس وجود ندارد) و از سمت دیگر توسط وزارت اقتصاد به همراه دستورالعمل تدوین بودجه سالیانه به دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود. مهم‌ترین نکته در این فرایند، مشخص شدن سقف هزینه‌های هر دستگاه در برنامه میان مدت است و در نتیجه، دستگاه‌های اجرایی در ارائه بودجه سالیانه خود باید این سقف را رعایت کنند. این روش بودجه‌ریزی بالا به پایین، موجب شده میزان افزایش سالیانه بودجه درخواستی دستگاه‌ها به میزان چشمگیری کنترل شده و اولویت‌بندی هزینه‌های دولت شفاف‌تر شود.

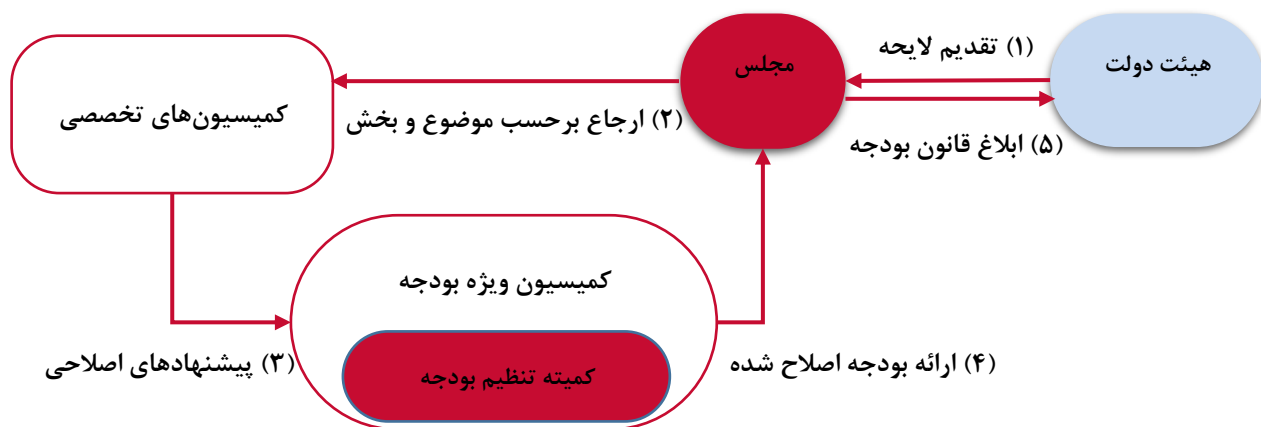
پس از تصویب برنامه میان مدت در هیئت دولت و ابلاغ دستورالعمل تدوین بودجه سالیانه توسط وزارت اقتصاد، دستگاه‌ها ظرف مدت زمان معینی موظفند بودجه پیشنهادی خود را در چارچوب دستورالعمل ارائه شده و در سقف تعیین شده به وزارت اقتصاد ارسال کنند. برنامه میان مدت برای مجلس نیز ارسال می‌شود ولی تنها جنبه اطلاعی داشته و نیاز به تصویب ندارد.

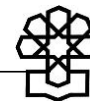
وزارت اقتصاد پیشنهادهای دریافتی را بر مبنای چارچوب‌های تعیین شده، قواعد مالی، عملکرد سال‌های گذشته و نظرات دریافتی از نهادهای دیگر از جمله مجلس، هیئت حسابرسی و نظارت و نهادهای مدنی بررسی و بازبینی کرده و لایحه پیشنهادی را به هیئت دولت تقدیم می‌کند. لایحه پس از بررسی و تأیید هیئت وزیران، از طرف رئیس‌جمهور به مجلس تقدیم می‌شود.

شایان ذکر است که سبک بودجه‌نویسی در کره، پروژه‌محور است. به این معنا که دولت برای اجرای

پروژه‌های مدنظر خود (فارغ از ارائه خدمات عمومی جاری و یا ایجاد زیرساخت‌های جدید) اعتباراتی را پیش‌بینی کرده و مجوز آن را از مجلس دریافت می‌کند. به این ترتیب، بودجه مشخص می‌کند که هر پروژه (که معمولاً دارای اهداف کمی و کیفی مشخص است)، چه میزان اعتبار دریافت می‌کند و مجموع این اعتبارات از چه طریق تأمین مالی می‌شود. نحوه تقسیم و تخصیص این اعتبارات به دستگاه‌های اجرایی برای نیل به اهداف یاد شده تا حد زیادی با دولت است و جزئیات آن در لایحه بودجه دولت ارائه نمی‌شود. لایحه بودجه همراه با سخنرانی رئیس‌جمهور به مجلس تقدیم می‌شود. سخنگو (یا رئیس) مجلس، لایحه بودجه را به تفکیک بخش‌های گوناگون به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌دهد. کمیسیون‌ها ظرف مهلتی مشخص، لایحه را بررسی کرده و پیشنهادهای خود را ارائه می‌کنند. پیشنهادهای همه کمیسیون‌های تخصصی، در کمیسیون ویژه بودجه و محاسبات که کمیسیونی دائمی و در عرض بقیه کمیسیون‌هاست، تجمیع و بررسی می‌شوند. کمیسیون بودجه پس از بررسی‌ها، کمیته تنظیم بودجه را تشکیل داده که مأموریت دارد پیشنهادهای موجود را جمع‌بندی و لایحه را اصلاح کند. کمیسیون ویژه پس از بررسی این پیشنهادهای، قانون بودجه را آماده و به صحن علنی ارائه می‌کند. بخش اصلی تغییرات نسبت به لایحه بودجه توسط یک کمیته بازنگری (کمیته تنظیم بودجه) ۱۵ نفره متشکل از برخی اعضای کمیسیون ویژه بودجه و محاسبات (۵۰ نفره) انجام می‌شود. خروجی کمیته تنظیم بودجه در کمیسیون بررسی و معمولاً تصویب می‌شود و سپس جهت بررسی به صحن ارائه می‌گردد. در صحن نیز امکان اصلاح لایحه وجود دارد، اما با توجه به اینکه طرح پیشنهاد اصلاح در صحن، نیازمند امضای حداقل ۵۰ نماینده است، این اتفاق به ندرت رخ می‌دهد. شکل زیر مراحل کلی بررسی بودجه در مجلس کره را نمایش می‌دهد.

شکل ۴. مراحل بررسی بودجه در مجلس شورای ملی کره





بررسی آمار و ارقام مربوط به بررسی لایحه بودجه در مجلس کره در ۲۰ سال اخیر نشان می‌دهد که اولاً، پیشنهادهای خروجی کمیسیون‌های تخصصی (با توجه به نگاه‌های بخشی در این کمیسیون‌ها) عمدتاً ناظر به افزایش هزینه‌کرد دولت در بخش مورد نظر بوده است. ثانیاً، با توجه به وجود نگاه کلان در کمیسیون ویژه بودجه (به جهت حساسیت احزاب و به‌ویژه اکثریت مجلس نسبت به مسئله کسری بودجه و ثبات و پایداری مالی)، کمتر از یک‌سوم پیشنهادهای دریافتی از کمیسیون‌های تخصصی در خروجی نهایی گنجانده شده است و خروجی‌های کمیسیون بودجه عمدتاً کاهش مجموع هزینه‌های دولت را در پی داشته است. ثالثاً، با بررسی درصد تغییرات قانون بودجه مصوب مجلس نسبت به لایحه تقدیمی دولت، مشاهده می‌شود که این رقم در بسیاری از سال‌های منفی بوده و البته مقدار آن نیز به‌طور معمول از ۲ درصد تجاوز نمی‌کند. به این ترتیب، تغییرات مجلس در بودجه جزئی بوده و عمدتاً کاهش مجموع هزینه‌های دولت را در پی داشته است. این آمارها نشان می‌دهند دغدغه کنترل هزینه‌های دولت در راستای تحقق اهداف بلندمدت و جلوگیری از کسری بودجه، روح حاکم بر تصمیمات مجلس در کره است که از طریق احزاب حاکم بر مجلس مورد تأکید است.

نکته دیگری که در اینجا شایان توجه است، آنکه مطابق قانون اساسی کره، مجلس اجازه افزایش هزینه‌ها را بدون موافقت دولت ندارد حتی در صورتی که به اندازه آن درآمد ایجاد کرده باشد. در حقیقت نقش مجلس، مهار تمایل دولت به افزایش هزینه‌هاست، نه اینکه خود بخواهد به هزینه‌های دولت اضافه کند. در حقیقت، همان نقش کنترلی مجلس بر هزینه‌های دولت، به‌نحو دیگری و به‌صورت متقابل برای دولت دیده شده است تا افزایش هزینه‌ها از سوی مجلس را کنترل کند. به همین دلیل، پیش از رأی‌گیری و تصویب قانون بودجه در صحن مجلس، جلب موافقت دولت با هزینه‌های افزایش یافته یا ردیف‌های هزینه‌ای اضافه شده ضرورت دارد. درنهایت، بودجه مصوب مجلس جهت اجرا به دولت (و وزارت اقتصاد) ابلاغ می‌شود.

۳-۱. بودجه‌ریزی در کانادا

چهار مرحله اصلی بودجه‌ریزی یعنی تدوین، تصویب، اجرا و تفریغ در کشور کانادا به این صورت است که تدوین لایحه بودجه به‌طور کامل در اختیار دولت است. تصویب لایحه بودجه و تبدیل آن به قانون برعهده نمایندگان مجلس است. اجرای بودجه، مدیریت هزینه‌ها و پرداخت‌ها برعهده اداره خزانه‌داری است و نهایتاً تفریغ بودجه را حسابرس کل انجام می‌دهد.

در پروسه تهیه بودجه توسط دولت، ابتدا وزارت اقتصاد چارچوب کلی مالی دولت را معین می‌کند. در این چارچوب مقدار کل درآمدها، هزینه‌های اجباری^۱، هزینه ناشی از برنامه‌های در دست اجرا و میزان

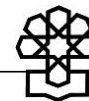
مازاد بودجه^۱ تعیین می‌شود. پس از تعیین این مقادیر، به هر اندازه که هزینه‌های غیرقابل اجتناب و مازاد بودجه هدف‌گذاری شده، کمتر از کل درآمد باشد، منابع موجود برای شروع برنامه‌های جدید، تعیین می‌شود. منابع موجود برای برنامه‌های جدید می‌بایست بین سازمان‌ها تقسیم شود. تصمیم‌گیری در این باره برعهده کمیته‌های کابینه است. سازمان‌های دولتی طرح‌های پیشنهادی خود (برای برنامه‌های جدید) به همراه پیش‌بینی از هزینه‌ها را به وزارتخانه مربوطه ارسال می‌کنند و وزیر آن را در کمیته مطرح می‌کند. بر این اساس کابینه تصمیم می‌گیرد که سقف هزینه‌کرد هر سازمان چه قدر باشد. تصمیم‌گیری نهایی در این باره با نخست‌وزیر و وزیر اقتصاد است. ممکن است برخی از اعتبارات اختصاص یافته، درخواست دستگاه نباشد بلکه خود دولت مایل باشد در زمینه خاصی سرمایه‌گذاری کند. پس از اینکه سقف هزینه هر سازمان تعیین شد، سازمان مربوطه باید جزئیات کامل برنامه‌های خود را جهت اخذ تأیید به اداره خزانه‌داری ارسال کند. جزئیات برنامه باید شامل نحوه دقیق انجام هزینه‌ها، منابعی که هر سال به آن احتیاج دارد و نحوه برآورد آن باشد. خزانه‌داری ممکن است با طرح ارسالی موافقت نکند (که البته موارد آن نادر است چراکه به تأیید هیئت‌وزیران رسیده است) یا آن را قبول کند یا با اصلاحاتی بپذیرد. اگر سازمانی در طول سال به منابع بیشتر نیاز پیدا کند، می‌تواند درخواست خود را به کابینه و خزانه‌داری ارائه کند. در گذشته اختیار عمل سازمان‌ها زیاد بوده است اما در سال‌های اخیر خزانه‌داری نظارت خود را بر نحوه مصرف منابع بیشتر کرده است.^۲

در خصوص تصویب بودجه در مجلس و تأیید یا عدم تأیید آن باید به این نکته اشاره کرد که نظام سیاسی کانادا از سنت «رأی اعتماد» پیروی می‌کند. سنت «رأی اعتماد» به این مفهوم است که اگر مجلس لوائح بودجه دولت را رد کند، این اقدام به‌مثابه رأی عدم اعتماد به نخست‌وزیر تلقی می‌شود و مجلس منحل خواهد شد.^۳ انتخابات زودهنگام برگزار می‌شود تا مجدداً نمایندگان احزاب انتخاب شوند. وجود این سنت سیاسی باعث می‌شود قدرت مجلس در اصلاح بودجه پیشنهادی دولت بسیار محدود شود.

ابتدا کلیات بودجه و برنامه‌های دولت را وزیر اقتصاد در مجلس ارائه می‌کند و نسبت به کلیات رأی‌گیری انجام می‌شود. سپس سند هزینه‌های بودجه شامل جداول هزینه‌کرد هر دستگاه به مجلس ارسال می‌شود. در مجلس بررسی بودجه هر دستگاه به کمیسیون تخصصی مربوطه واگذار می‌شود. کمیسیون‌ها حق ندارند هزینه دولت را افزایش دهند اما می‌توانند بخشی از هزینه یک سازمان را کاهش دهند یا به‌طور کلی با آن مخالفت کنند. همچنین، کمیسیون‌ها حق ندارند ردیف بودجه سازمان‌های دولتی را جابه‌جا کنند. کمیسیون‌ها می‌توانند نسبت به طرح‌ها و پروژه‌هایی که یک سازمان دولتی قصد

1. Budget Surplus

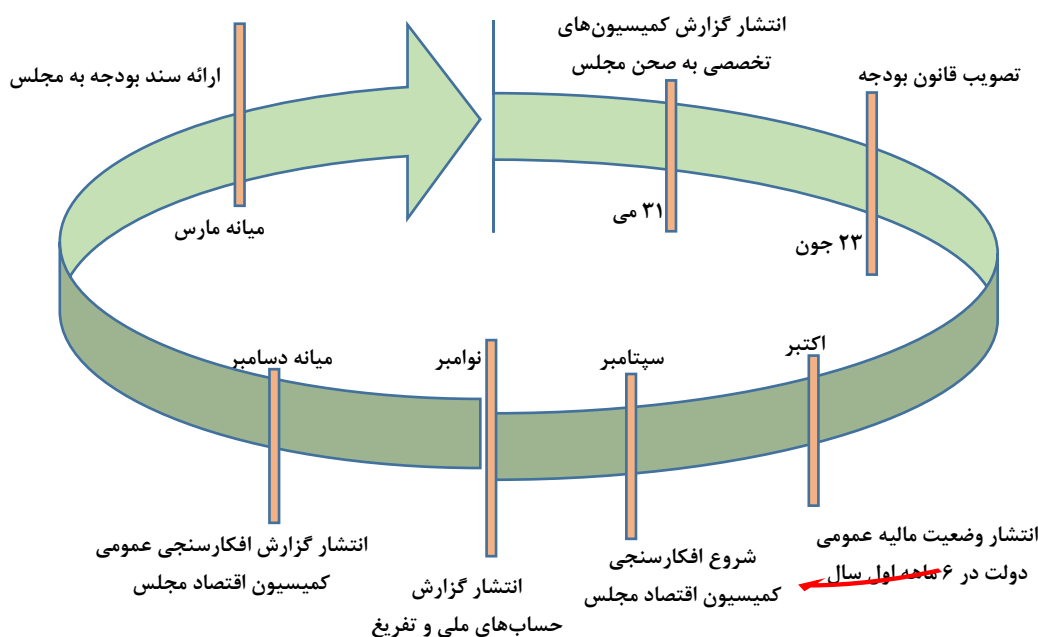
۲. تعداد درخواست‌های سازمان‌های دولتی از خزانه‌داری، از سالبانه ۱۶۰۰۰ به کمتر از ۱۰۰۰ رسیده است.
۳. در سال‌های ۱۹۲۶، ۱۹۶۳، ۱۹۷۴ و ۱۹۷۹ نخست‌وزیر به‌دلیل رد کلیات بودجه رأی عدم اعتماد دریافت کرد.



اجرا دارد اشکال وارد کنند و با برگزاری جلسات استماع از مقامات ارشد سازمان توضیح بخواهند. کمیسیون‌ها می‌بایست تا تاریخ ۳۱ می نظرات خود را به مجلس ارسال کنند، در صورت عدم ارسال یا تأخیر، فرض بر این است که کمیسیون مزبور با هزینه‌ها موافق است.^۱ در نهایت در تاریخ ۲۳ جون، پیشنهادهای کمیسیون‌های تخصصی در صحن رأی‌گیری می‌شود (نمایندگان حق ندارند پیشنهادی مطرح کنند).

نکته مهمی که در اجرای قانون بودجه به دولت انعطاف عمل فوق‌العاده‌ای می‌دهد این است که در طول سال مالی دولت می‌تواند به هر تعداد دلخواه، متمم‌های بودجه‌ای به مجلس ارائه دهد. متمم‌های بودجه متشکل‌اند از جدیدترین پیش‌بینی‌ها نسبت به مخارج دولت، هزینه‌های غیرمنتظره، تغییر ردیف بودجه‌ها و ... به‌طور معمول دولت‌ها سه متمم بودجه‌ای را مطرح و به تصویب مجلس می‌رسانند. در شکل ۵ فرایند سالیانه تهیه بودجه و تصویب آن در مجلس کانادا ارائه شده است.

شکل ۵. چرخه تهیه و تنظیم بودجه کانادا



وظیفه اجرای قانون بودجه در طول سال مالی برعهده اداره خزانه‌داری است. در ابتدای هر سال مالی یا هر زمان دیگری که اداره خزانه‌داری اعلام کند، هر دستگاه بخشی از مجوز هزینه‌های مصوب را قسمت‌بندی می‌کند و آن را به اداره خزانه‌داری تقدیم می‌کند. چنانچه اداره خزانه‌داری با نحوه قسمت‌بندی هزینه‌ها موافقت کند، سازمان مربوطه می‌تواند طبق آن خرج کند. هرگونه تغییر در نحوه

۱. در فرایندی که ذکر شد، يك استثنا وجود دارد و آن این است که حزب مخالف دولت این اختیار را دارد تا به دلخواه دو دستگاه دولتی را انتخاب کرده، نسبت به تغییر مصارف آن پیشنهاد دهد و بررسی آنها را در صحن مجلس درخواست کند. در این صورت، نمایندگان در صحن مجلس به بودجه هر دستگاه چهار ساعت وقت بحث و بررسی اختصاص می‌دهند.

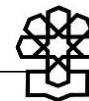
قسمت‌بندی مصارف سازمان، نیازمند اخذ اجازه از اداره خزانه‌داری است. خزانه‌داری حق ندارد مجوزهایی که در سند بودجه برای هزینه‌کرد به دستگاه داده شده است را باطل کند؛ اما قانون مدیریت مالی به خزانه‌داری این اجازه را می‌دهد تا در صورت صلاحدید پرداخت منابع را موقتاً به تعویق اندازد تا اگر نیاز به باطل کردن بودجه دستگاهی باشد در متمم بودجه آن را اصلاح کند و به تصویب مجلس برساند.

در بحث نظارت بر بودجه و گزارش عملکرد باید خاطر نشان کرد که بخشی از گزارشگری درخصوص عملکرد بودجه را خود دولت انجام می‌دهد. اواسط سال مالی (ماه اکتبر)، وزارت اقتصاد گزارشی از آخرین اطلاعات مربوط به اقتصاد، چشم‌انداز اقتصادی، صورت وضعیت مالی دولت، چشم‌انداز مالی دولت و آخرین به‌روزرسانی از هزینه‌های تخصیص‌یافته را منتشر می‌کند. علاوه بر آن، پایش وزارت اقتصاد مستمر است به طوری که در آخر هر ماه به‌روزترین پیش‌بینی‌ها از درآمدها و مصارف دولت طبق آخرین اطلاعات به‌دست آمده را گزارش می‌دهد. همچنین، چند ماه پس از انتهای سال مالی، دولت گزارش حساب‌های ملی را منتشر می‌کند. در این گزارش مخارج واقعی دولت و وضعیت مالی شامل میزان تعهدات، خالص‌داری و بدهی منتشر می‌شود. به‌علاوه، پیش از شروع سال جدید مالی، گزارش عملکرد دستگاه‌های دولتی، شامل مقایسه اقدامات صورت گرفته با اهداف برنامه‌ریزی شده، منتشر می‌شود.

در کنار گزارش‌های دولت، این حسابرس کل^۱ است که وظیفه دارد نسبت به صحت عملکرد مالی دولت اطمینان حاصل کند و در صورت مشاهده خطا به مجلس گزارش دهد. بعد از اتمام سال مالی، فرایند تفریغ شروع می‌شود. قانوناً انتشار گزارش تفریغ بودجه زمان مشخصی ندارد ولی معمولاً در ماه اکتبر یعنی حدود ۶ ماه پس از اتمام سال مالی، گزارش تفریغ منتشر می‌شود. حسابرس کل تنها می‌تواند نظر کارشناسی خود را درباره عملکرد مالی دولت به مجلس گزارش دهد و توانایی دادرسی قضایی نخواهد داشت. ضمانت اجرایی گزارش‌های حسابرسی، متکی بر فشار افکار عمومی یا نیروهای سیاسی حزبی است. حسابرسی کل تحت نظر کمیسیون حساب‌های ملی فعالیت می‌کند. نکته مهم درباره نظارت بر اجرای بودجه این است که ریاست کمیسیون حساب‌های ملی باید در اختیار حزب مخالف دولت باشد.

۲. فرایند بررسی و تصویب بودجه در ایران

مطابق با اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی در ایران بودجه سالیانه به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. همچنین تغییر در ارقام بودجه تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. براساس این اصل قانون اساسی هر ساله دولت



اقدام به تهیه لایحه بودجه کرده و پس از تصویب در هیئت‌وزیران به مجلس ارسال می‌کند. به‌طور خلاصه فرایند تنظیم لایحه بودجه در ماه چهارم سال با بررسی وضعیت کلان اقتصادی کشور به‌منظور مشخص شدن جهت‌گیری‌های کلان بودجه‌ای در سازمان برنامه و بودجه آغاز می‌شود. سپس بخشنامه بودجه براساس وضعیت کلان اقتصادی تنظیم می‌شود و پس از تدوین دستورالعمل‌های ضمیمه آن، بخشنامه بودجه برای تأیید به شورای اقتصاد ارسال می‌شود. پس از تأیید شورای اقتصاد، رئیس‌جمهور بخشنامه بودجه را ابلاغ می‌کند. دستگاه‌های اجرایی براساس بخشنامه بودجه باید برنامه و بودجه پیشنهادی خود برای سال پیش‌رو را به سازمان برنامه و بودجه ارسال کنند. بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌ها پس از بررسی در سازمان برنامه پایه اصلی لایحه بودجه در ستاد بودجه را تشکیل می‌دهند. پس از تصویب لایحه بودجه در ستاد بودجه، شورای اقتصاد و هیئت‌وزیران، لایحه به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود.

از لحاظ شکلی لایحه تهیه شده شامل دو بخش احکام یا تبصره‌ها و جداول است. در بخش اول تعداد قابل ملاحظه‌ای احکام مرتبط و نامرتب با ماهیت بودجه و عملیات مالی دولت درج می‌شود.^۱ در این احکام برخی از قوانین دائمی یا موقت کشور برای یک سال لغو، اصلاح و یا تمدید می‌شوند و در مواردی نیز قانونگذاری جدید انجام می‌شود. تبصره‌های بودجه در حوزه‌های مختلف نظیر بدهی‌های دولت، شرکت‌های دولتی، مالیات، آب و برق و گاز، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، حقوق و دستمزد، زمین‌های دولتی، صندوق توسعه ملی، آموزش و پرورش، پژوهش و ... تدوین می‌شود. در بخش دوم جداول متعددی برای نمایش ارقام پیشنهادی دولت در لایحه بودجه با دسته‌بندی‌های مختلف ارائه می‌شود. جدول ردیف‌های درآمدی، جدول مخارج براساس طبقه‌بندی وظایف دولت،^۲ جدول بودجه دستگاه‌های اجرایی، جدول متفرقه، ... از جمله این جداول هستند.^۳ لایحه بودجه هر ساله دارای پیوست‌هایی است که تعداد و موضوع‌های آن گاه‌ها تغییر می‌کند.

پس از ارسال لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی تا ۱۵ آذر ماه هر سال، براساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نمایندگان ۱۰ روز برای ارائه پیشنهادها خود به کمیسیون‌های تخصصی فرصت دارند. تبصره‌های لایحه بودجه براساس موضوع‌های مرتبط به کمیسیون‌های تخصصی برای بررسی ارجاع می‌شود. کمیسیون‌های تخصصی با بررسی لایحه و همچنین پیشنهادها نمایندگان در حوزه تخصصی مربوطه، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق ارائه می‌کنند. تعداد پیشنهادها نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی بسیار زیاد است؛ برای مثال در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، تعداد ۲۶۶۵ پیشنهاد^۴ توسط نمایندگان محترم به کمیسیون‌ها ارائه شد. گزارش کمیسیون‌های تخصصی به کمیسیون

۱. به‌عنوان مثال ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ شامل ۲۰ تبصره و حدود ۲۶ هزار کلمه است.
2. Classification of the functions of government (COFOG)
۳. به‌عنوان نمونه بخش جداول اصلی همراه با ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بدون در نظر گرفتن پیوست‌ها بالغ بر ۲۰۰ صفحه است.
۴. پیشنهادها روی لایحه

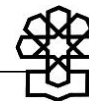
تلفیق نیز در قالب مجموعه پیشنهادهایی ارائه می‌شود که همچون مورد قبل، بسیار زیاد است؛ برای مثال تعداد این پیشنهادها در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به تعداد ۱۶۸۲ پیشنهاد می‌رسید. این پیشنهادها شامل تغییر در تبصره‌ها و تغییر در ردیف‌های منابع و مصارف بودجه هستند.

در یک نگاه کلان، کانون تصمیم‌گیری مجلس در موضوع بودجه کمیسیون تلفیق است. تصمیم‌گیری درباره تأیید یا رد کلیات بودجه (کلان بودجه) در کمیسیون تلفیق انجام می‌شود. در برخی موارد به دلیل فرصت اندک دولت برای اصلاح لایحه بودجه در صورت رد آن، کلیات لایحه بودجه به‌رغم آثار نامناسب بر شرایط اقتصادی کشور، در کمیسیون تلفیق تصویب می‌شود. تصمیم‌گیری درباره صحت پیش‌بینی درآمدها و افزودن درآمدهای جدید نیز در کمیسیون تلفیق انجام می‌شود. در صورتی که کمیسیون تلفیق پیش‌بینی درآمدی لایحه را بیش از میزان واقعی ارزیابی کند لازم است تا از مخارج دولت به همان اندازه بکاهد. به دلیل اقتصاد سیاسی پیچیده کاهش مخارج در کمیسیون تلفیق، معمولاً در این کمیسیون پیش‌بینی منابع لایحه تغییر زیادی نمی‌کند.^۱ همچنین از آنجایی که تأیید و تعیین مخارج بودجه نیز در حیطه مسئولیت‌های این کمیسیون است، لذا نمایندگان این کمیسیون تمایل به تعریف منابع جدید برای تأمین مالی مخارج جدید دارند (که برخی از این منابع جدید قابلیت تحقق کمی دارند). البته هر ساله بخشی از منابع بودجه در لایحه دولت نیز غیرقابل تحقق است.

در صورت تأیید کلیات بودجه، کمیسیون تلفیق جزئیات لایحه بودجه را بررسی و گزارش نهایی خود را به صحن ارائه می‌کند. عمدتاً در جلسات کمیسیون تلفیق بخش اول لایحه (تبصره‌ها) مورد بررسی دقیق قرار می‌گیرند و فرصت کمتری به بررسی جداول اختصاص می‌یابد. با توجه به حجم بالای پیشنهادهای ارائه شده به کمیسیون تلفیق و امکان ارائه پیشنهاد در خود کمیسیون توسط نمایندگان عضو، خروجی کمیسیون تلفیق ارتباط دقیقی با گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی در حوزه‌های مختلف نداشته و میزان انعکاس گزارش این کمیسیون‌ها در خروجی تلفیق وابسته به فرایند داخلی کمیسیون است. آیین‌نامه داخلی کمیسیون تلفیق هر سال و بعد از تشکیل این کمیسیون تدوین و تصویب می‌شود، با این وجود چارچوب اصلی این آیین‌نامه به‌صورت معمول ثابت است.

در همه مراحل بررسی بودجه در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق، نمایندگان دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس و دیوان محاسبات در جلسه حضور داشته و درباره موضوع‌های طرح شده اظهار نظر می‌کنند. همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس و دیوان محاسبات طی بررسی بودجه در کمیسیون‌ها، گزارش‌های کارشناسی به مجلس ارائه می‌کنند. به‌رغم حضور کارشناسی در زمان بررسی بودجه، نقش نظرات کارشناسی تنها در حد مشاوره است. از این منظر توجه بیشتر به گزارش‌های

۱. البته در برخی سال‌ها مانند بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در ابتدا تغییرات قابل‌توجهی در ترکیب منابع اتفاق افتاد، هرچند برخی از تغییرات اعمال شده، در نهایت تصویب نشد.



کارشناسی به‌خصوص در بررسی بودجه از منظر کلان اقتصادی و پیش‌بینی منابع پیشنهادی دولت می‌تواند موجب بهبود عملکرد مجلس در بررسی بودجه شود.

گزارش کمیسیون تلفیق در صحن علنی بررسی می‌شود و نمایندگان مشابه سایر قوانین مجدداً برای ارائه پیشنهاد روی این گزارش فرصت دارند. بر مبنای تبصره «۱» جزء «۴» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهادهای نمایندگان در این مرحله نمی‌تواند به‌صورت کلی مخارجی را به سرجمع بودجه اضافه کند از این‌رو یا باید ناظر به جابه‌جایی هزینه‌ها و یا ایجاد درآمدی جدید و در نظر گرفتن هزینه برای آن باشد. در فرایند بررسی گزارش کمیسیون تلفیق در رابطه با بودجه در صحن علنی، تقریباً به‌صورت مشابه سایر قوانین، بررسی متن و احکام ماده‌واحد و تبصره‌های آن در دستور قرار می‌گیرد.^۱ مطابق با تجربه سال‌های گذشته در این مرحله تعداد انبوهی پیشنهاد را نمایندگان ثبت می‌کنند که اساساً بیشتر این پیشنهادها به‌دلیل محدودیت زمانی، فرصت طرح نمی‌یابند. تعداد این نوع پیشنهادها در روند بررسی بودجه سال ۱۳۹۷، ۲۶۵۷ پیشنهاد بوده است. یکی از آسیب‌های این پیشنهادها، ورود حتی در سطح بسیار جزئی بودجه، نظیر عناوین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که مطابق با قانون باید مراحل بسیاری تا تعریف و ارزیابی آن طی شود.

۱. در فرایند بررسی گزارش کمیسیون تلفیق به صحن مجلس ابتدا کلیات، در صورت تأیید کلیات بخش درآمدی و سپس هزینه‌ای گزارش کمیسیون تلفیق مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ به‌طور مشخص روند این بررسی به‌ترتیب ذیل می‌باشد: ۱. تبصره یا بند قرائت می‌شود؛ ۲. اگر پیشنهاد ناظر به تبصره یا بند قرائت شده وجود نداشته باشد، از آن بند عبور شده و در انتها کل تبصره به رأی گذاشته می‌شود. ۳. در بررسی پیشنهادها ناظر به هر بند به‌ترتیب پیشنهادهای حذف، اصلاح کل و پس از آن اصلاح جزئی در دستور کار قرار می‌گیرد و یک مخالف و موافق و سپس نماینده کمیسیون تلفیق و در نهایت نماینده دولت (عمدتاً نماینده سازمان برنامه و بودجه) درخصوص بند یا تبصره مورد بحث نظرات خود را ارائه کرده و در آخر پیشنهاد به رأی گذاشته می‌شود، در صورت کسب آرای لازم، آن پیشنهاد تصویب خواهد شد. ۴. اگر آرای لازم کسب نشود یا اینکه پیشنهاد تصویب شده از نوع اصلاح جزئی باشد، نوبت به بررسی سایر پیشنهادها به‌ترتیب اولویت می‌رسد. ریاست مجلس پیشنهادهای مربوطه را که درخواست ارائه شدن دارند در مانیتور خود ملاحظه کرده و به‌انهایی که با قوانین بالادستی از جمله قانون برنامه تعارض نداشته باشند اجازه ارائه می‌دهد. ۵. پس از بررسی تمام یک تبصره نوبت به ارائه پیشنهادها الحاقی می‌رسد.

جدول ۱. بررسی تعداد پیشنهاد ارائه شده به صحن مجلس
در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و میزان اثرگذاری این پیشنهادها

تعداد پیشنهاد مصوب	تعداد پیشنهاد رأی‌گیری شده	تعداد پیشنهاد حذف شده	تعداد پیشنهاد قرائت شده	تعداد پیشنهادها	نماینده با بیشترین پیشنهاد ارائه شده به صحن مجلس در بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۷
۲	۶	۱۳	۱۹	۶۲۳	نماینده اول
۲	۷	۱۷	۲۴	۶۰۶	نماینده دوم
۲	۵	۱۰	۱۵	۴۷۱	نماینده سوم
۳	۵	۶	۱۱	۴۰۶	نماینده چهارم
۴	۶	۲	۸	۲۹۷	نماینده پنجم
۱	۲	۲	۴	۲۹۳	نماینده ششم
۱	۴	۶	۱۰	۲۸۶	نماینده هفتم
۱	۲	۵	۷	۲۷۴	نماینده هشتم
۰	۰	۱	۱	۲۵۶	نماینده نهم
۱	۲	۵	۷	۲۵۴	نماینده دهم

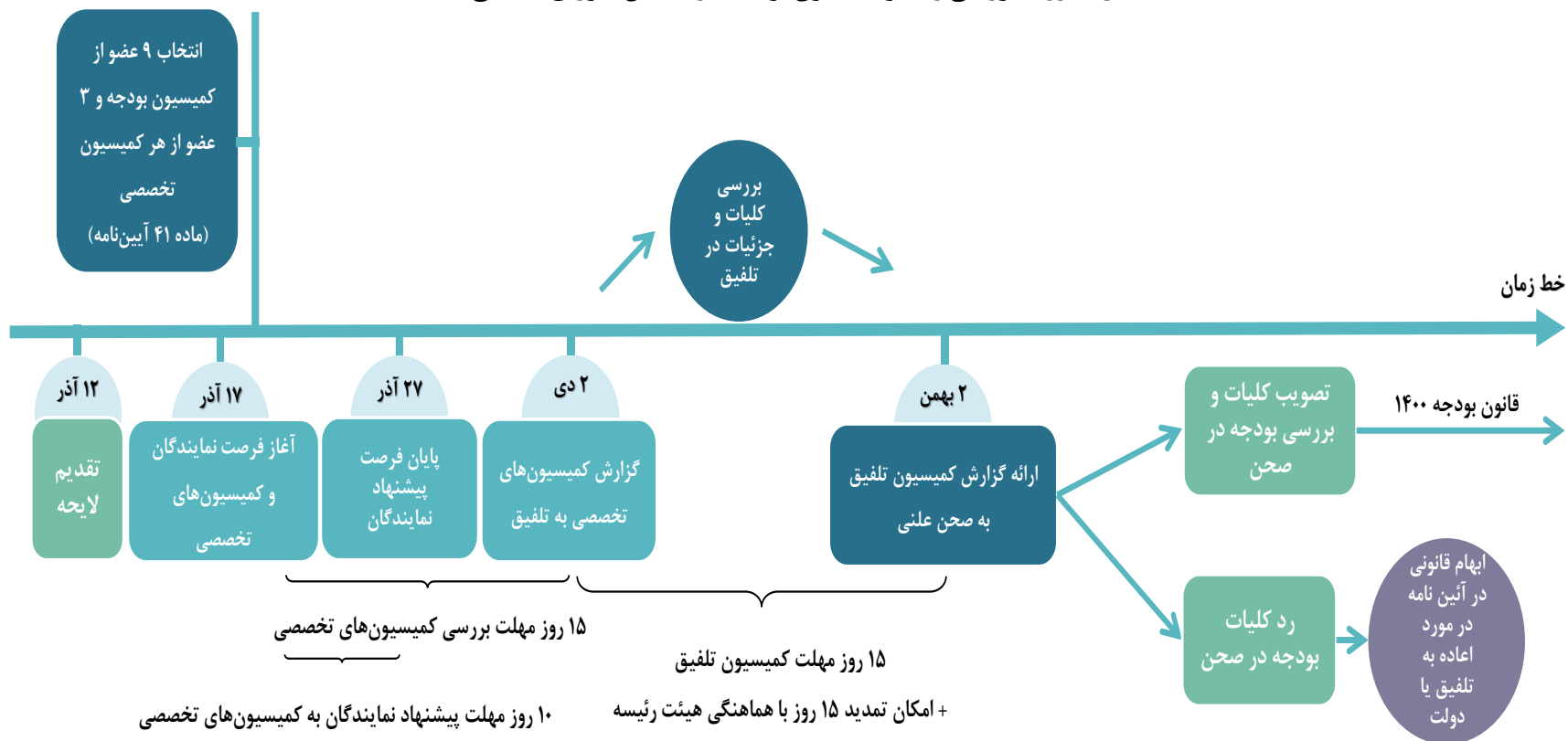
مأخذ: داده‌های اداره کل فناوری اطلاعات مجلس.

روند رد یا تأیید کلیات بودجه در صحن علنی و نحوه بازگشت آن به دولت در آیین‌نامه داخلی با ابهام همراه است. همچنین در صورت رد کلیات در مجلس، فرصت دولت برای اصلاح لایحه نیز بسیار کم بوده و محورهایی که باید دولت در آنها بودجه را اصلاح کند نیز به صورت صریح مشخص نیست. در عمل نیز تجربه سال‌های قبل نشان‌دهنده این موضوع است که پس از رد کلیات لایحه در مجلس، اصلاح قابل توجهی در لایحه بودجه انجام نشده است.

در شکل ۶ روند بررسی و تصویب قانون بودجه در مجلس شورای اسلامی ترسیم شده است.



شکل ۶. روند بررسی و تصویب قانون بودجه در مجلس شورای اسلامی



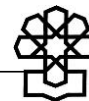
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این گزارش، خلاصه‌ای از تجربه بودجه‌ریزی در کشورهای آمریکا، کانادا و کره جنوبی ارائه شد^۱ و سپس فرایند کنونی بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی تشریح شد و در خلال آن به برخی ابهام‌های قانونی و فرایندی، ایرادها و ناکارآمدی‌های فرایند کنونی ایران اشاره شد. بر این اساس، مهم‌ترین آسیب‌های ناظر به فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی را در مقایسه با تجربیات جهانی، می‌توان در محورهای زیر خلاصه کرد:

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 تملک‌داری‌های سرمایه‌ای خارج از سازوکار کارشناسی،

۱۴. نبود سازوکار مشخص برای نظارت بر عملکرد و ارزیابی نتایج حاصل از منابع اختصاص‌یافته به حوزه‌های مختلف و در نظر گرفتن این ارزیابی برای اختصاص منابع در سال‌های بعد. علاوه بر موارد فوق، اساساً یکی از ضرورت‌های اصلی بررسی و تصویب بودجه در قوه مقننه در همه کشورها، کنترل هزینه‌های دولت و جلوگیری از هزینه‌کرد دولت در راستای منافع کوتاه‌مدت و دوره‌ای دولتهاست و در تجربیات موفق جهانی چنین مشاهده می‌شود که یکی از دغدغه‌های مهم حاکم بر تصمیمات مجلس، جلوگیری از بروز کسری بودجه و هزینه‌کرد اضافی دولت است. با این وجود، سابقه

۱. این موارد به‌صورت تفصیلی در گزارش‌های جداگانه‌ای ارائه می‌شود.



بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی نشان‌دهنده این موضوع است که در بسیاری از سال‌ها نه تنها چنین دغدغه‌ای بر تصمیمات مجلس حاکم نبوده، بلکه عمده تغییرات اعمال شده مجلس بر لایحه بودجه افزایشی بوده است.

بررسی تجربه کشورهای دیگر، نمونه‌های از برخی روال‌های موفق را پیشنهاد می‌کند که قابلیت الگوبرداری از آنها به‌منظور بهبود برخی آسیب‌های روند فعلی بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی وجود دارد. خلاصه‌ای از این موارد به شرح زیر است:

۱. ضرورت حاکم شدن دغدغه کنترل هزینه‌های دولت و کسری بودجه در تصمیمات مجلس (محدودسازی رشد سقف بودجه در مجلس)،

۲. ارتقای نقش مجلس در ریل‌گذاری بودجه در سطح کلیات و روندهای اصلی به‌جای ورود در جزئیات ردیف‌ها و احکام جزئی و موردی (تصویب و بررسی کلیات در یک مرحله مجزا)،

۳. تأکید بر بررسی منابع بودجه به‌صورت مستقل از مصارف و در کمیته مجزا (به جهت جلوگیری از ایجاد منابع غیرواقعی برای مصارف ایجاد شده)،

۴. بررسی بودجه در چند مرحله (ابتدا بررسی و تصویب کلیات، سپس ورود به منابع و نهایتاً بررسی مصارف)،

۵. تفکیک نمایندگان عضو در کمیته منابع و مصارف کمیسیون تلفیق (یا هر کمیسیون دیگری که مسئولیت تخصصی بررسی بودجه را برعهده دارد)،

۶. ارجاع بودجه براساس حوزه‌های مصارف به کمیسیون‌های تخصصی و ارائه پیشنهاد توسط این کمیسیون‌ها (تقویت بودجه‌ریزی تخصصی)،

۷. کنترل میزان پیشنهادهای مطرح شده در بررسی بودجه در صحن علنی مجلس،

۸. پیشگیری از ورود ملاحظات جزئی و منطقه‌ای در بررسی بودجه و مدیریت شیوه ورود نمایندگان و کمیسیون‌ها به جزئیات ردیف‌ها.

شایان ذکر است موارد فوق، صرفاً فهرستی از تجربیات قابل بهره‌برداری برای اصلاح روال‌های فعلی بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی است و ارائه این فهرست لزوماً به‌معنای توصیه اتخاذ هم‌زمان تمامی این رویکردها نبوده و تصمیم‌گیری درخصوص نحوه الگوبرداری از این تجربیات مستلزم توجه به جایگاه مجلس در کشور و همچنین توجه به سایر الزامات قانونی و فرایندی است.

اجماع قابل‌توجهی در بین کارشناسان مختلف درخصوص ضرورت اصلاح محورهای یاد شده از سال‌های قبل وجود داشته و حتی برخی از این موارد در سیاست‌های کلی قانونگذاری مورد توجه قرار گرفته است. تجربه بررسی بودجه سال ۱۴۰۰ در مجلس و ابهام‌ها و ایرادهای همراه آن نیز مجدداً این موضوع را در کانون توجهات مجلس شورای اسلامی قرار داده است. در راستای رفع مسائل ذکر شده، بازبینی و اصلاح اساسی آیین‌نامه داخلی مجلس درخصوص فرایند بررسی بودجه در مجلس، ضروری

است که در همین راستا برخی از اصلاحات مورد نیاز توسط کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس صورت گرفت اما هنوز این اصلاحات در صحن مجلس مورد بررسی قرار نگرفته است.

منابع و مأخذ

1. Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems- OECD Journal on Budgeting- 2006.
2. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations- OECD Journal on Budgeting- 2007.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۸۹۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

مدیر مطالعه: محمدحسین معماریان

تهیه و تدوین کنندگان: محمد مهدی جعفری، علیرضا صدیقی، احمدرضا احسانیان

همکار: مهدی دارابی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری، داریوش ابوحمزه

واژه‌های کلیدی:

۱. فرایند بودجه‌ریزی

۲. بررسی بودجه در مجلس

۳. تجربیات بین‌المللی بودجه‌ریزی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۲۰