

به نام خدا

۵. مجلس و بودجه

فهرست مطالب

بخش اول - جایگاه حقوقی مجلس ایران در فرایند بودجه‌ریزی	۱
مقدمه	۱
۱. تصویب بودجه	۲
۲. نظارت بر بودجه	۴
گزارش تفریح بودجه	۵
بخش دوم - اثرگذاری مجلس بر بودجه دولت (مقایسه تطبیقی لایحه بودجه و قانون بودجه)	۷
مقدمه	۷
۱. مقایسه تغییرات لایحه با قانون	۸
بودجه کلان	۸
۲. منابع	۱۰
۳. مصارف	۱۴
نتیجه‌گیری	۱۸

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۸۷۴۷

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

دی ماه ۱۳۸۶



با نمایندگان مردم در مجلس هشتم ۵. مجلس و بودجه

بخش اول - جایگاه حقوقی مجلس ایران در فرایند بودجه‌ریزی

مقدمه

در زمان حاضر، حضور مجلس در فرایند بودجه‌ریزی تحت تأثیر دو حوزه عمل مرتبط با یکدیگر است. یکی از این دو حوزه موضوع بررسی و اتخاذ تصمیم درباره میزان منابع قابل تجهیز در جامعه و اختصاص آن به مصارف عمومی است و حوزه دیگر، در نحوه نظارت و ارزیابی نتایج مالی و عملیاتی حوزه نخست خلاصه می‌شود. به عبارت دیگر، انگیزه‌ها و نقش‌های اصلی مجلس یا حقوق قوه مقننه در فرایند بودجه به بررسی و تأیید پیش‌بینی‌های راجع به وصول منابع و اختصاص آن به مصارف از سوی دولت (حقوق تجویزی) و سپس، نظارت و ارزیابی نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور (حقوق نظارتی) محدود می‌شود. حقوق و جایگاه قوه مقننه در نظام بودجه‌ای دارای ویژگی‌هایی است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نقش مهم مجلس در برقراری ارتباط بین دولت و پرداخت‌کنندگان مالیات یا توجیه هزینه‌های عمومی،
- مجلس جایگاه مناسبی برای ارزیابی انتخاب‌های دولت و حدود انطباق آن‌ها با اولویت‌های عمومی و ترجیحات ملی و محلی است،



- بررسی‌های مجلس و نقد انتخاب‌های دولت می‌تواند به شفافیت اطلاعات بودجه‌ای، پاسخ‌گویی‌های مالی و محاسباتی و تحقق «زمامداری خوب» کمک کند،
- حضور قانون‌گذار در فرایند بودجه، تصمیم‌گیری در مورد گزینه‌های مشکل و بده‌بستان‌های پیچیده اقتصادی - اجتماعی را تسهیل می‌کند و زمینه بروز تنش‌های اجرایی در بخش عمومی را کاهش می‌دهد،
- نظارت مجلس بر اجرای بودجه‌های مصوب، ارزیابی صحت عملیات انجام شده و تناسب دستاوردهای مربوط با انتظارات اولیه می‌تواند در تقویت تفاهم ملی و جلب رضایت عمومی مؤثر افتد.

در ایران، به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی، تصویب بودجه، از اختیارات انحصاری مجلس است. نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه از زمان تقدیم سند بودجه توسط رئیس قوه مجریه به مجلس آغاز می‌شود و مجلس دخالت چندانی در تهیه و تدوین بودجه و تعیین اولویت‌های ملی و استانی تا قبل از تقدیم آن ندارد. پس بعد از تقدیم لایحه، مجلس به دو صورت می‌تواند به ایفای نقش پردازد: یکی تصویب بودجه و دیگری نظارت بر بودجه.

۱. تصویب بودجه

پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، لایحه مزبور توسط هیئت رئیسه به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌شود و نمایندگان از این تاریخ، ده روز مهلت دارند تا پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی تقدیم کنند. کمیسیون‌های تخصصی نیز حداکثر ده روز پس از پایان مهلت اخذ پیشنهادها نمایندگان فرصت



دارند نظرات خود را پس از بررسی پیشنهاد نمایندگان به کمیسیون اصلی رسیدگی به لایحه بودجه (کمیسیون تلفیق) تحویل دهند. کمیسیون تلفیق رسیدگی به لایحه بودجه ترکیبی از دو نفر از اعضای کمیسیون‌های تخصصی به انتخاب همان کمیسیون و کلیه اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات است. کمیسیون تلفیق نیز ۱۵ روز مهلت دارد تا پیشنهادهای کمیسیون‌های تخصصی را بررسی و گزارش خود را تقدیم هیئت رئیسه مجلس کند. بدین ترتیب فرایند بررسی بودجه در مجلس به‌جز دوره بررسی آن در صحن علنی مجلس، محدود به ۳۵ روز می‌شود. پس از ارائه گزارش کمیسیون تلفیق، مجلس طی جلسات بلاانقطاع حداقل روزی ۴ ساعت لایحه بودجه را بررسی و به تصویب می‌رساند.

با توجه به فصل حقوق نمایندگان در قانون اساسی و به تبع آن آیین‌نامه داخلی مجلس، حدود دخالت نمایندگان و حق دخل و تصرف آنان در لوایح بودجه دولت نامحدود تعیین شده است. هر نماینده مجلس می‌تواند هر پیشنهاد درآمدی یا هزینه‌ای را، در صورتی‌که در مهلت مقرر چاپ شده باشد، در هنگام بررسی لایحه بودجه در صحن علنی مطرح کند. حتی نمایندگان می‌توانند در هنگام بررسی لایحه بودجه درخصوص تبصره‌ها (قبل از ورود به بحث) پیشنهاد حذف کل تبصره یا حذف جزئی از تبصره را بدهند. این اختیار نامحدود نمایندگان در زمینه افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها به یک طریق امکان محدود شدن دارد. براساس اصل ۷۵ قانون اساسی پیشنهاد نمایندگان درخصوص طرح‌ها و لوایح که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود در صورتی قابل طرح است که جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد. اما به‌رغم صراحت این اصل از قانون



اساسی، شورای نگهبان قانون اساسی در تفسیری که از آن به عمل آورده، آن را در زمان بررسی لایحه بودجه قابل اجرا نمی‌داند.^۱

۲. نظارت بر بودجه

حق نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت از حق تصویب بودجه توسط مجلس منشأ می‌گیرد. در قانون اساسی برای اعمال نظارت مجلس بر بودجه و امور مالی دولت دو روش مستقیم و غیرمستقیم پیش‌بینی شده است. روش مستقیم، رسیدگی و تصویب تفریح بودجه (مفصاحساب دولت) است و روش غیرمستقیم، اعمال نظارت از طریق سؤال و بازخواست از وزرا و مسئولین دستگاه‌های دولتی، که به نحوی از انحا از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، در زمینه نحوه خرج و دستیابی به اهداف مصوب ضمن بودجه است. علاوه بر این، مکلف کردن دولت و دستگاه‌های دولتی به ارائه گزارش عملکرد در مقاطع زمانی سه ماهه و شش ماهه به کمیسیون‌های مجلس در قوانین عادی نظیر قانون محاسبات عمومی، قوانین بودجه سنواتی (احکام تبصره‌ها)، قوانین توسعه و غیره، را می‌توان از دیگر روش‌های اعمال نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت در ایران دانست.

نمایندگان مجلس بعد از تصویب بودجه و ابلاغ آن به دولت در دو مقطع اجرا و بعد از اجرای بودجه می‌توانند بر نحوه اجرا و نتایج حاصله از آن نظارت کنند. در زمان اجرای

۱. شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه کمیسیون برنامه و بودجه درباره ناظر بودن اصل ۷۵ قانون اساسی در لایحه بودجه نظر مشورتی خود را چنین بیان کرده است: «اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهاد نمایندگان در لایحه بودجه نیست». نگاه کنید به: شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان.



بودجه نمایندگان از سه روش می‌توانند بر نحوه اجرای بودجه نظارت کنند:

- سؤال از وزرا و مسئولان دستگاه اجرایی از طریق دعوت آنان به کمیسیون‌های تخصصی و در صورت نیاز استیضاح وزرا،
- دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های اجرایی،
- ارائه طرح‌های تحقیق و تفحص به مجلس.

بدین ترتیب نقش کمیسیون‌های تخصصی در افزایش قدرت نظارتی مجلس در فرایند بودجه و پاسخگویی دولت بسیار حیاتی است. این نقش در حال حاضر در چارچوب فرایند زیر شکل می‌گیرد:

۱. بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصله از اجرای قوانین مصوب از جمله قانون بودجه (بند «۵» ماده «۳۳» آیین‌نامه داخلی)،
۲. دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های مختلف و تهیه گزارش جامع سالیانه (بند «۶» ماده «۳۳» آیین‌نامه داخلی).

گزارش تفریغ بودجه

بعد از اجرای بودجه و ختم سال مالی، نمایندگان می‌توانند نحوه عمل دولت در زمینه اجازه‌هایی که در بودجه به دولت داده‌اند را از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه ارزیابی نمایند.

گزارش تفریغ بودجه در واقع مفاصاحساب دولت است و رسیدگی به آن مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه دولت است. به موجب قانون اساسی گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات که زیر نظر مجلس شورای اسلامی است تهیه می‌شود.



در این راستا دیوان محاسبات کشور با دریافت نسخه اول صورت‌حساب‌های دریافت و پرداخت دستگاه‌ها و صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و فرم‌های ابلاغی و تکمیلی مورد نیاز از دستگاه‌ها و جمع‌آوری اطلاعات مالی و عملیاتی لازم، طبق برنامه زمانبندی، اسناد هزینه و صورت‌حساب‌ها را توسط هیئت‌های حسابرسی رسیدگی و نتایج حسابرسی را به صورت گزارش جمع‌آوری می‌کند. سپس از طریق فرم‌های تکمیل شده توسط حساب‌برسان، هم‌زمان با تهیه صورت‌حساب عملکرد سالیانه توسط وزارت اقتصاد و دارایی، سند تفریغ بودجه را در این مرحله که در ۹ ماه اول سال انجام می‌گیرد تهیه می‌کند. دیوان محاسبات کشور به استناد ماده (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب و بند «ج» ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور مکلف است گزارش تفریغ بودجه را براساس تقسیم‌های بودجه تهیه کند. بدین ترتیب گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات شامل تحلیل تبصره‌ها و درآمدها و اعتبارات و بودجه شرکت‌های دولتی و سایر قسمت‌های بودجه، به صورت کمی و کیفی و همراه با اظهارنظر درباره محاسن و معایب عملکرد دولت است. گزارش تفریغ بودجه در هیئت عمومی دیوان محاسبات کشور که با حضور حداقل سه‌چهارم از مستشاران اصلی دیوان تشکیل می‌شود نهایی می‌شود.

درباره نحوه رسیدگی و بررسی گزارش تفریغ بودجه در مجلس و اینکه آیا این گزارش باید توسط مجلس تصویب شود یا خیر در قانون اساسی و سایر قوانین دیگر حکمی ذکر نشده است. از این رو نحوه برخورد مجالس بعد از انقلاب با این گزارش متفاوت بوده است. تا قبل از ادغام کمیسیون دیوان محاسبات در کمیسیون



برنامه و بودجه، کمیسیون مزبور، کمیسیون اصلی رسیدگی کننده به گزارش تفریح بودجه بود و حسب ضرورت سایر کمیسیون‌های تخصصی درخصوص موارد مرتبط، جلساتی با دستگاه‌های اجرایی و نظارتی برگزار می‌کردند و در نهایت خلاصه بررسی کمیسیون‌ها و کمیسیون دیوان محاسبات توسط مخبر کمیسیون در صحن علنی فقط قرائت شده است. با ادغام کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون دیوان محاسبات، رسیدگی به گزارش تفریح بودجه به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات محول شد. تجربه سال‌های بعد از انقلاب نشان داده است که تاکنون گزارش‌های تفریح بودجه آثار مشخصی به دنبال نداشته است.

بخش دوم - اثرگذاری مجلس بر بودجه دولت (مقایسه تطبیقی لایحه بودجه و قانون بودجه)

مقدمه

با توجه به اینکه حدود دخالت نمایندگان و حق دخل و تصرف آنان در لوایح بودجه دولت نامحدود تعیین شده است، تغییرات قانون بودجه نسبت به لایحه بودجه امری طبیعی است. اما به‌رغم این، بررسی تغییرات لایحه نسبت به قانون در چند سال اخیر نشان می‌دهد که تغییرات قانون بودجه نسبت به لایحه فاقد اثربخشی و کارایی لازم بوده است. شاید از جمله دلایل این امر می‌توان به نابرابری قوای مجریه و مقننه در دسترسی به اطلاعات، فقدان شفافیت و تمرکز نمایندگان بر تبصره‌های بودجه اشاره کرد.

در این بخش به‌منظور ارائه تصویری از تغییرات لایحه بودجه نسبت به قانون



بودجه برای سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ ارقام کلان بودجه و ارقام منابع و مصارف در سطح کلی مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. مقایسه تغییرات لایحه با قانون

بودجه کلان

تغییرات مجلس در لایحه بودجه دولت به شرح زیر است:

- بودجه کل کشور را در سال ۱۳۸۳ حدود ۲ درصد افزایش داد. به این ترتیب منابع و مصارف دولت ۵ درصد و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولت هم حدود ۱ درصد افزایش یافته است.
- بودجه کل کشور را در سال ۱۳۸۴ حدود ۳ درصد افزایش داد. به این ترتیب منابع و مصارف دولت ۱۰ درصد و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولت هم حدود ۸ درصد افزایش یافته است.
- بودجه کل کشور را در سال ۱۳۸۵ حدود ۲ درصد کاهش داد. به این ترتیب منابع و مصارف دولت ۷ درصد و بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولت هم حدود ۰/۹ درصد کاهش یافته است.

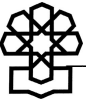


(منابع به پیوسته درج شده است)

جدول ۱. مقایسه تغییرات کلان بودجه در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۳

ردیف تغییرات	۱۳۸۴			۱۳۸۵			۱۳۸۳*			عنوان		
	قانون	لایحه	درصد تغییرات	قانون	لایحه	درصد تغییرات	قانون	لایحه	درصد تغییرات			
۱/۱	۶۹۱,۸۷۸	۶۶۵,۳۲۷	-۶/۶	۵۸۷,۵۶۷	۶۲۱,۰۶۴	۱۱/۱	۲۲۲,۶۹۴	۳۹۸,۳۸۳	۲/۶	۲۲۲,۶۹۴	۲۰۵,۱۳۱	الف) بودجه عمومی دولت
۲/۲	۳۳۹,۴۵۳	۳۱۲,۱۴۵	-۸/۱	۵۵۸,۵۹۱	۵۹۰,۲۸۲	۱۰/۱	۴۱۰,۹۷۶	۳۳۰,۰۸۳	۲/۷	۲۴۴,۵۹۲	۳۳۸,۱۵۳	ب) منابع و مصارف عمومی
۳/۱	۱,۲۷۱	۵۲۰,۰۲۰	۰/۱	۳۹۰,۰۲۶	۲۸۷,۸۱۱	۲۵/۹	۳۱,۹۷۸	۲۵۴,۰۰۱	۲/۷	۵۹,۰۹۰	۵۱,۹۷۷	ج) درآمدهای اختصاصی و هزینه از محل آن
۱/۲	۱,۶۷۷,۰۶۵	۱,۶۷۷,۱۰۴	-۱/۹	۱,۳۷۳,۸۲۸	۱,۳۸۵,۳۳۱	۸/۳	۱,۰۵۵,۹۷۰	۱,۰۵۳,۲۶۱	۰/۷	۶۸۸,۹۲۰	۶۸۳,۱۷۸	د) بودجه شرکت‌های دولتی، بنیادها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
-۱/۰۰۳	۱,۴۹۷,۰۷۳	۱,۴۹۷,۸۱۱	-۰/۳	۱,۳۳۶,۳۳۳	۱,۳۳۹,۸۸۱	۰/۳	۹۵۳,۴۵۲	۹۵۳,۲۴۴	۰/۸	۱۱۰,۲۸۱	۲۰۰,۷۵۶	۱) بودجه شرکت‌های دولتی
۰	۱۵۱,۰۹۶	۱۵۱,۰۹۶	۰/۳	۱۲۳,۵۱۳	۱۲۳,۱۵۹	-۰/۱	۸۳,۴۴۰	۸۳,۹۵۹	۰/۱	۶۵,۹۵۵	۶۵,۹۵۹	۲) بودجه بانک‌ها
۰	۲۳,۹۸۸	۲۳,۹۸۸	۰	۲۳,۱۹۱	۲۳,۱۹۱	۰	۱۵,۶۷۸	۱۵,۶۷۸	۰/۳	۱۲,۵۷۹	۱۲,۵۷۹	۳) بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۱/۱	۲,۳۳۸,۹۹۳	۲,۳۳۲,۵۵۱	-۲/۷	۱,۹۴۰,۳۳۵	۲,۰۱۳,۲۹۴	۲/۲	۱,۳۹۸,۶۶۳	۱,۲۵۰,۱۳۵	۲/۱	۱,۱۱۲,۶۰۲	۱,۰۸۸,۳۰۹	جمع (الف و ب)
۰	۵۲,۰۳۷	۵۲,۰۳۷	-۲۲/۱	۴۵,۳۳۰	۵۸,۲۲۲	۸/۴	۳۵,۸۱۷	۳۳,۰۳۵	-۸۱/۱	۲۳,۳۲۸	۱۳۲,۹۷۲	ت) کسری شود؛ از تمامی که در بار منظور شده است
۱/۲	۲,۳۲۶,۹۵۷	۲,۲۹۰,۵۱۵	-۱/۱	۱,۹۱۵,۱۰۵	۱,۹۵۶,۵۱۲	۲/۰	۱,۳۶۲,۸۴۷	۱,۲۸۱,۸۱۰	۲/۲	۱,۰۸۹,۱۷۳	۱,۰۶۵,۵۳۷	بودجه کل کشور*

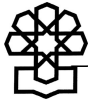
* رقم مربوط به اختلاف‌سازی یازده حامل‌های انرژی از مصارف بودجه عمومی دولت کسر شده است.



• بودجه کل کشور را در سال ۱۳۸۶ حدود ۱ درصد افزایش داد. به این ترتیب منابع و مصارف دولت حدود ۴ درصد افزایش و بودجه شرکت‌های، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولت هم حدود ۰/۶ درصد کاهش یافته است.

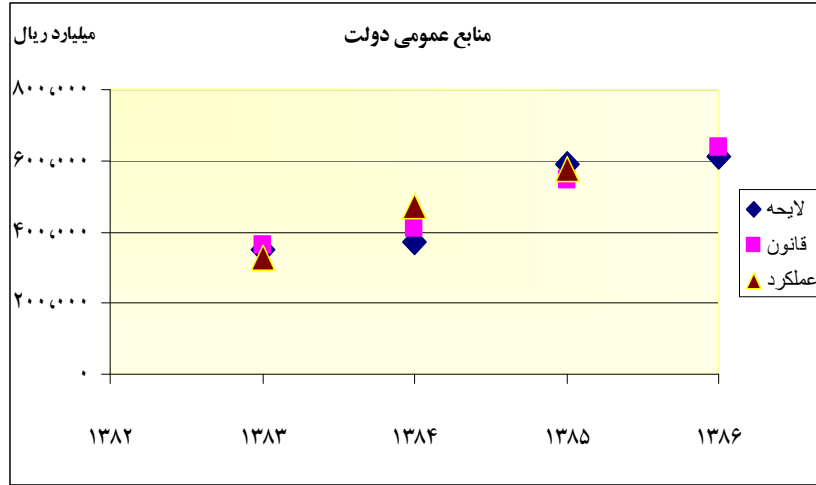
۲. منابع

جدول ۲ ترکیب منابع عمومی دولت و اجزای اصلی آن یعنی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی را طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶ نشان می‌دهد. ارقام و اطلاعات این جدول در سه سطح لایحه، قانون و عملکرد تهیه شده است. معمولاً لایحه تقدیمی دولت با اعمال تغییراتی در آن از سوی مجلس همراه شده و سپس به صورت قانون تصویب می‌شود، بنابراین ما در تحلیل خود لایحه را حاصل کار دولت و قانون را با اغماض حاصل کار مجلس می‌دانیم. برای درک بهتر آنچه در عمل اتفاق می‌افتد و مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس با عملکرد بودجه از نمودارهایی به شرح زیر استفاده می‌کنیم (نمودار ۱ الی ۴).

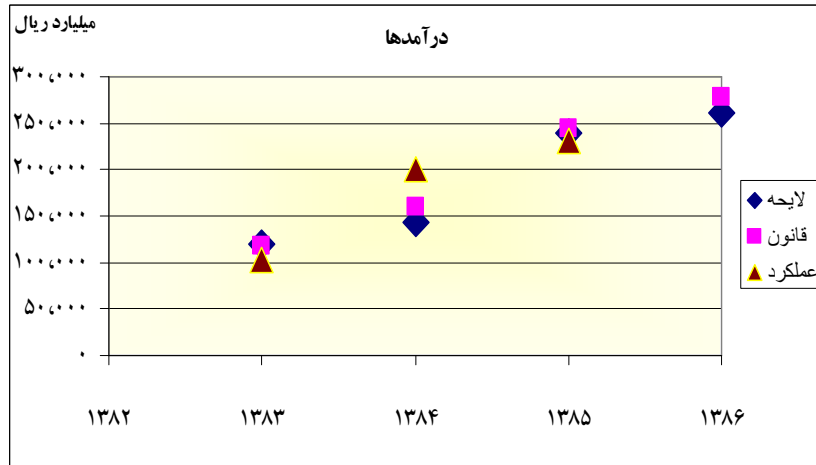


نمودار ۱. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون)

با عملکرد - منابع عمومی دولت



نمودار ۲. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون) با عملکرد - درآمدها



جدول ۲. ترکیب منابع عمومی دولت ۱۳۸۳-۱۳۸۶ (ارقام به میلیارد ریال)

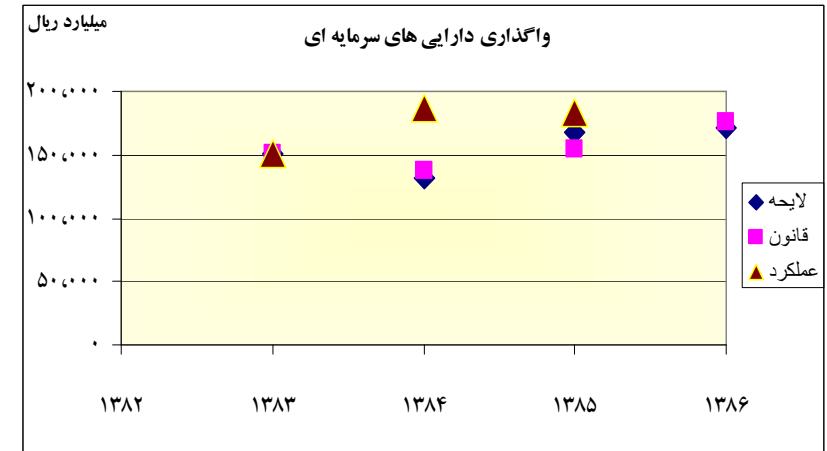
سال	شرح	منابع عمومی دولت	درآمدها	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	واگذاری دارایی‌های مالی
۱۳۸۳*	لایحه	۳۴۸,۱۵۴	۱۱۹,۸۶۰	۱۵۰,۷۰۰	۷۷,۵۹۴
	قانون	۳۶۴,۵۹۲	۱۱۸,۶۶۶	۱۵۰,۸۳۴	۹۵,۰۹۲
	عملکرد	۳۲۷,۳۱۸	۱۰۳,۵۸۷	۱۵۱,۴۱۳	۷۲,۳۱۸
۱۳۸۴*	لایحه	۳۷۳,۰۸۴	۱۴۳,۰۱۵	۱۳۲,۲۶۱	۹۷,۸۰۸
	قانون	۴۱۰,۷۱۵	۱۵۹,۷۴۴	۱۳۷,۳۷۱	۱۱۳,۶۰۰
	عملکرد	۴۷۰,۹۹۰	۲۰۰,۳۷۵	۱۸۷,۲۹۵	۸۳,۳۲۱
۱۳۸۵	لایحه	۵۹۰,۲۸۲	۲۳۹,۴۹۳	۱۶۷,۸۶۵	۱۸۲,۹۲۴
	قانون	۵۴۸,۵۷۱	۲۴۴,۴۵۵	۱۵۴,۸۷۸	۱۴۹,۲۳۷
	عملکرد	۵۷۴,۹۸۴	۲۳۱,۱۲۶	۱۸۲,۷۹۷	۱۶۱,۰۶۱
۱۳۸۶	لایحه	۶۱۲,۶۴۵	۲۶۱,۳۱۲	۱۷۱,۲۲۵	۱۸۰,۱۰۸
	قانون	۶۳۹,۴۵۲	۲۷۷,۵۰۸	۱۷۵,۷۲۵	۱۸۶,۲۱۸

* رقم مربوط به شفاف‌سازی یارانه حامل‌های انرژی از مصارف بودجه عمومی دولت کسر شده است.



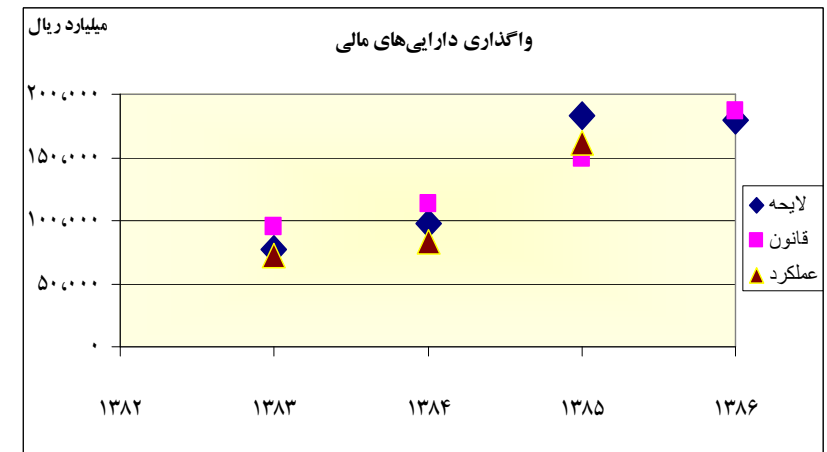
نمودار ۳. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون)

با عملکرد - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای



نمودار ۴. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون)

با عملکرد - واگذاری دارایی‌های مالی



۳. مصارف

جدول ۳ ترکیب مصارف عمومی دولت و اجزای اصلی آن یعنی اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی را طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶ نشان می‌دهد. همانند جدول ۲ ارقام و اطلاعات این جدول نیز در سه سطح لایحه، قانون و عملکرد تهیه شده است. در این بخش نیز برای درک بهتر موضوع از نمودارهایی به شرح زیر استفاده می‌کنیم (نمودارهای ۵ الی ۸).

جدول ۳. ترکیب مصارف بودجه کل کشور ۱۳۸۳-۱۳۸۶

(مبالغ به میلیارد ریال)

سال	شرح	مصارف عمومی دولت	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	تملك دارایی‌های مالی
۱۳۸۳*	لایحه	۳۴۸,۱۵۵	۲۱۲,۸۸۶	۹۵,۰۸۲	۴۰,۱۸۷
	قانون	۳۶۴,۵۹۲	۲۲۲,۳۴۰	۹۹,۰۹۰	۴۳,۱۶۲
	عملکرد	۳۲۰,۹۰۳	۲۳۱,۹۲۳	۵۷,۵۱۵	۳۱,۴۶۵
۱۳۸۴*	لایحه	۳۷۳,۰۸۳	۲۴۱,۳۴۳	۱۰۴,۶۸۹	۲۷,۰۵۱
	قانون	۴۱۰,۷۱۶	۲۵۵,۶۸۶	۱۱۲,۹۷۹	۴۲,۰۵۱
	عملکرد	۴۶۱,۷۲۱	۳۳۰,۸۸۴	۱۱۰,۷۳۶	۲۰,۱۰۱
۱۳۸۵	لایحه	۵۹۰,۲۸۲	۳۷۹,۰۰۰	۱۸۴,۶۱۸	۲۶,۶۶۴
	قانون	۵۴۸,۵۷۱	۳۷۷,۹۳۵	۱۵۶,۵۵۱	۱۴,۰۸۴
	عملکرد	۵۶۷,۵۵۱	۴۱۵,۷۹۳	۱۳۸,۱۲۸	۱۳,۶۳۰
۱۳۸۶	لایحه	۶۱۲,۶۴۵	۳۸۳,۸۰۷	۱۷۵,۰۴۴	۵۳,۷۹۴
	قانون	۶۳۹,۴۵۲	۳۹۹,۴۰۰	۱۸۴,۴۳۸	۵۵,۶۱۴

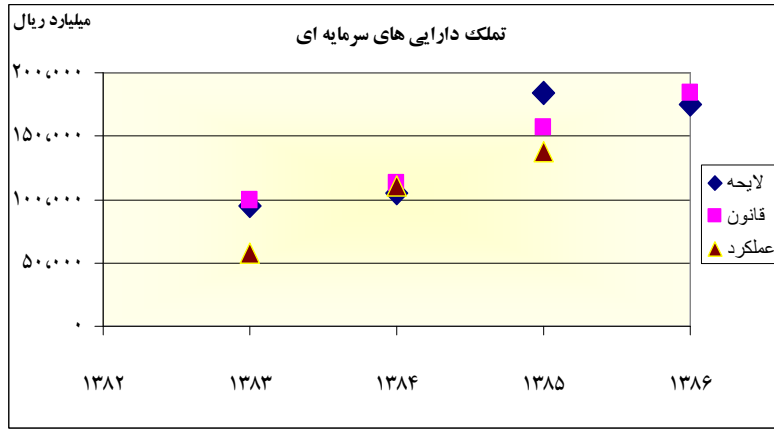
* رقم مربوط به شفاف‌سازی یارانه حامل‌های انرژی از مصارف بودجه عمومی دولت کسر شده است.





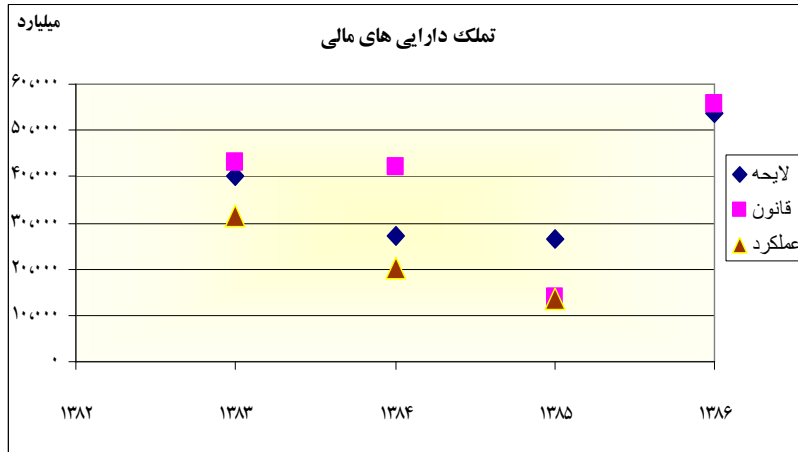
نمودار ۷. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون)

با عملکرد - تملک دارایی‌های سرمایه‌ای



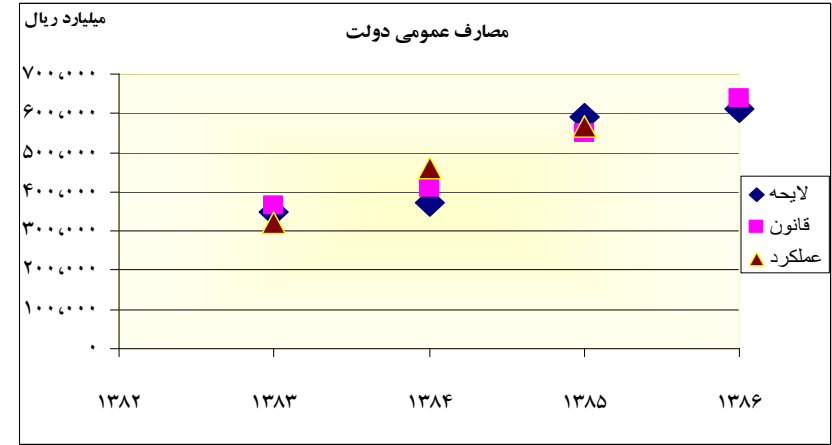
نمودار ۸. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون)

با عملکرد - تملک دارایی‌های مالی



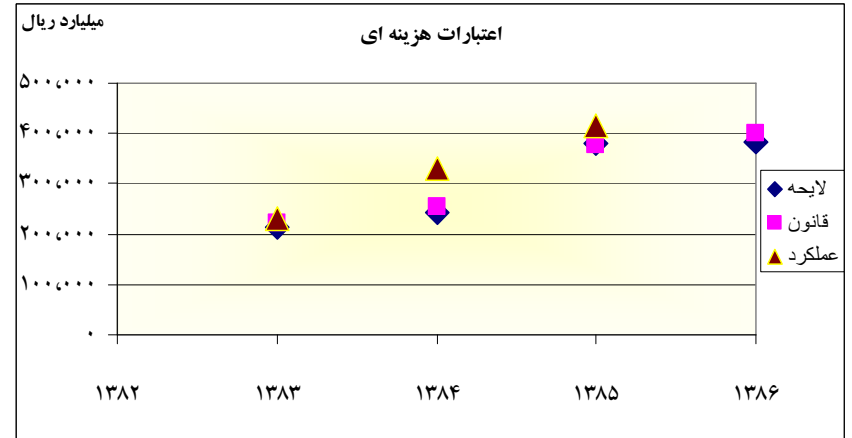
نمودار ۵. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون)

با عملکرد - مصارف عمومی دولت



نمودار ۶. مقایسه پیش‌بینی‌های دولت و مجلس (لایحه و قانون)

با عملکرد - اعتبارات هزینه‌ای





نمودارهای ۱ تا ۸ چه چیزی را نشان می‌دهند؟

➤ طی سال‌های مورد بررسی هیچ‌گاه عملکرد بودجه چه در بعد منابع و اجزای آن و چه در بعد مصارف و اجزای آن منطبق بر لایحه و قانون نبوده است.

➤ طی سال‌های مورد بررسی غالباً قانون بودجه (که مصوب مجلس است) نسبت به لایحه (که دولت تهیه می‌کند) انحراف بیش‌تری از عملکرد بودجه داشته است.

چرا چنین اتفاقی افتاده است؟

❖ انحراف عملکرد بودجه از لایحه نشان می‌دهد دولت علی‌رغم در اختیار داشتن منابع اطلاعاتی قادر به پیش‌بینی درست ارقام بودجه‌ای نیست. بنابراین به‌طور اولی مجلس هم قادر به پیش‌بینی درست ارقام بودجه‌ای نخواهد بود زیرا اطلاعات لازم را در اختیار ندارد.

❖ عملکرد بودجه از لایحه یا قانون انحراف زیادی داشته است، زیرا مجلس به یکی از وظایف ذاتی خود یعنی نظارت درست و دقیق عمل نکرده است.

چه نتیجه‌ای می‌توان گرفت؟

➤ مجلس به دو وظیفه اصلی خود در فرایند بودجه‌ریزی یعنی تصویب و نظارت به خوبی عمل نمی‌کند.

➤ مجلس در مرحله تصویب باید سیاست‌ها و اهداف را تعیین کند که نمی‌کند زیرا اولاً به این وظیفه خود کاملاً واقف نیست، ثانیاً اطلاعات لازم را برای این کار در اختیار ندارد. مجلس علی‌رغم در اختیار داشتن ابزار نظارتی نظارت کافی و دقیقی بر اجرای بودجه ندارد.

➤ دو مرحله دیگر فرایند بودجه‌ریزی یعنی تهیه و اجرای بودجه جزو وظایف



قانونی و ذاتی دولت است؛ اما مجلس با تغییر در ارقام بودجه‌ای به نوعی در تهیه بودجه که متکی به اطلاعات است و مجلس آن را در اختیار ندارد، دخالت کرده و انسجام آن را بر هم می‌زند و این بهانه‌ای برای توجیه ناکارآمدی دولت در اجرای بودجه است.

بنابراین مجلس باید در فرایند بودجه‌ریزی با در اختیار داشتن اطلاعات و ابزار لازم اولاً سیاست‌گذاری کرده و اولویت‌های بودجه‌ای را تعیین کند، ثانیاً بر اجرای بودجه به‌طور کامل و دقیق نظارت کند.

نتیجه‌گیری

در حال حاضر، بررسی و اعلام رأی راجع به بودجه در ایران، محدود به حضور پارلمان در منابع، مصارف و متون تبصره‌ها در لوایح پیشنهادی است.

در بعد رسیدگی به منابع، دقت برآوردها در مقایسه با عملکرد سازمان‌های وصول‌کننده کم‌تر است. برآوردهای منابع تحت تأثیر فشارهای هزینه‌ای و نیازهای اجرایی است. در فقدان پاسخ‌گویی نسبت به عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در برابر قانون‌گذار، بیش برآوردی منابع می‌تواند دستیابی بر توافق‌های بودجه‌ای بین بودجه‌ریزان و دستگاه‌های هزینه‌کننده را تسهیل و عدم توازن بودجه‌ای در برابر پارلمان را توجیه کند. بیش برآوردی در منابع باعث تضعیف نقش قانون‌گذار در بودجه می‌شود، زیرا تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع و کنترل هزینه‌ها را از قوه مقننه به دستگاه‌های بودجه‌ریز و خزانه منتقل می‌کند.

در قسمت مصارف، بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای به حقوق و دستمزد،



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۷۴۷

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس هشتم ۵. مجلس و بودجه

Report Title:

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: بهزاد لامعی، محمدتقی فیاضی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: —

منابع و مآخذ تهیه گزارش: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۰/۱۲

برنامه‌های حمایتی، یارانه‌ها و دستگاه‌هایی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، دفاع و جز آن، اختصاص دارد که ماهیتی غیرقابل انعطاف دارند. بنابراین بخش اندکی از اعتبارات هزینه‌ای می‌تواند در معرض بررسی و تصمیم‌گیری مؤثر قوه مقننه قرار گیرد. از سوی دیگر، اطلاعات مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه محدود به کلیاتی از قبیل عنوان طرح، نام دستگاه اجرایی و تخمین‌های اعتباری است. برخی برآوردهای کارشناسی اتمام طرح‌های در دست اجرا را مستلزم اختصاص تمام ظرفیت‌های مالی و فیزیکی کشور در طی حدود یک دهه آینده می‌شناسد. علاوه بر آن، انتقال اطلاعات مربوط به طرح‌های عمرانی عظیم نفت و گاز، برق و مخابرات به خارج از بودجه عمومی کشور، واگذاری بخشی از اختیارات قانون‌گذاری راجع به تشخیص و تخصیص منابع به هزینه‌ها به شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها یا به مراجع دیگری مانند هیئت وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، یا شورای عالی، اداری شناسایی و تعریف محدوده تصمیم‌گیری مؤثر قوه مقننه در اعتبارات عمرانی را دشوار می‌کند.

در قسمت تبصره‌ها، به‌رغم تمایل بسیار زیاد دولت‌ها برای قانون‌گذاری یا تصحیح مصوبه‌های موجود از طریق الحاق تبصره و استفاده از مسیر آسان و کوتاه تصویب بودجه، ماهیت حقوقی این لایحه، نوع رسیدگی و محدودیت زمان مجلس برای ابراز رأی، مانع از تشخیص ضرورت و ارزیابی متون پیشنهادی می‌شود و در نتیجه، کثرت قوانین و مقررات فاقد کیفیت لازم و گاه متعارض و دارای اعتبار زمانی محدود تبصره‌ها به قیمت اختلال در نظام حقوقی کشور و غفلت از اصل مأموریت بررسی و ابزار رأی در پارلمان تمام می‌شود.