

تحلیل قوانین، مقررات و بخشنامه ها: محدودیت‌های قانونی و فنی

لایحه تقدیمی دولت به مجلس از 5 جلد تشکیل شده است: (1) ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، (2) پیوست شماره یک -اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، (3) پیوست شماره دو-درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، (4) پیوست شماره سه-بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، (5) پیوست شماره چهار - اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه و فعالیت.

ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه خود از چند قسمت اصلی شامل تبصره های بودجه، جداول کلان بودجه، جدول اجزای منابع عمومی، جدول مصارف عمومی (برحسب امور و فصول)، جدول اعتبارات دستگاه های اجرایی، جدول اعتبارات ردیف های متفرقه، جدول اعتبارات استانی و سایر جداول تشکیل شده است.

پیوست شماره یک حاوی طرح های عمرانی ملی و میزان اعتبار هر یک از آنها است. پیوست شماره (2) درآمدها و واگذاری دارایی های سرمایه ای و مالی را به صورت تفصیلی تر یا برحسب دستگاه وصول کننده نشان می دهد، پیوست شماره (3) بودجه اجمالی هر یک از شرکت ها، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است و پیوست شماره (4) اعتبارات هزینه ای هر یک از دستگاه های اجرایی را برحسب برنامه و فعالیت نشان می دهد.

مجلس چه چیزی را بررسی می کند:

مجلس در فرآیند بررسی بودجه به طور عمده تبصره ها و منابع عمومی دولت را بررسی می کند. در سمت مصارف نیز اعتبارات برخی دستگاه ها را (چه از محل اعتبارات عمومی، چه از محل اختصاصی یا برداشت از بودجه شرکت ها) تغییر می دهد (معمولا افزایش می دهد).

مجلس چه چیزی را بررسی نمی کند:

جدا از این که محدوده بخش عمومی کدام است و منابع و مصارف چه بخش هایی در بودجه کل کشور درج می شود و کدام بخش درج نمی شود، همین بخش هایی که در بودجه درج می شود نیز مورد بررسی کامل مجلس قرار نمی گیرد. مهم ترین این موارد به شرح زیر است:

(1) جداول کلان و تراز های بودجه ای اصولا مفاهیمی مانند کسری بودجه برای مجلس ناشناخته است؛

(2) اعتبارات دستگاه های اجرایی در ارتباط با اهداف و وظایف مقرر قانونی؛

(3) اعتبارات استانی (البته بررسی مجلس در حدی است که تعدادی از نماینده ها اعتراض می کنند که سهم اعتبارات استان متبوع آنها کم یا اعتبارات استان دیگر زیاد است)؛

(4) ردیف های متفرقه (ردیف هایی با اعتبارات متمرکز در اختیار سازمان برنامه و بودجه و عمدتا بدون طرح یا دستگاه متولی مشخص)

(5) برخی از جداول انتهایی مجلد اصلی بودجه. به عنوان مثال دولت هر سال، 300 طرح عمرانی - به تعداد نمایندگان در مجلس - با اعتبارات ناچیزی - حدود 20 میلیارد تومان- در یک جدول تعریف می کند، درحالی که برخی از این طرح ها به تنهایی بیش از 20 میلیارد تومان اعتبار نیاز دارد.

(6) پیوست شماره (1) یعنی طرح های عمرانی و اعتبارات هر یک از آنها (البته ممکن است هر یک از نمایندگان پیشنهاد افزایش یا جابه جایی اعتبار بین این طرح ها را داشته باشند)؛

(7) پیوست شماره (2) که در آن درآمدها و واگذاری دارایی های سرمایه ای و مالی به صورت تفصیلی تر یا برحسب دستگاه وصول کننده نشان داده می شود.

(8) پیوست شماره (3) بودجه اجمالی هر یک از شرکت ها، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است.

(9) پیوست شماره (4) که اعتبارات هزینه ای هر یک از دستگاه های اجرایی را برحسب برنامه و فعالیت نشان می دهد.

بنابراین از 5 مجلد بودجه تنها مجلد اول و از این مجلد نیز عمدتا تبصره های بودجه بررسی می شود. با توجه به اینکه تبصره های بودجه موضوعی انحرافی در بودجه سالانه است، در واقع عمده وقت مجلس صرف کار غیر مرتبط به بودجه می شود.

چرا مجلس به طور کامل و دقیق وارد بررسی بودجه شرکت های دولتی نمی شود؟

دلایل فنی و قانونی چندی مانع از رسیدگی مجلس شورای اسلامی به بودجه شرکت های دولتی می شود که برخی از آنها به شرح زیر است:

1) محدودیت های قانونی

اصل (52) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «تهیه بودجه» را به عهده دولت و «بررسی و تصویب بودجه» را برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته است. به موجب همین اصل مقرر شده است بودجه سالانه کل کشور باید «به ترتیبی که در قانون مشخص می شود» از طرف دولت تهیه و برای بررسی و تصویب به قانون گذار پیشنهاد شود اما تاکنون چنین قانونی تهیه و تصویب نشده است. درحال حاضر در بودجه ریزی ایران احکام قانونی و مقررات اداری جامع و روشنی در مورد نحوه تهیه، بررسی و تصویب سند بودجه وجود ندارد و این نارسایی، موجب شده است تا نه دولت سند بودجه را در قالب واحدی به مجلس ارائه کند و نه مجلس اصولی برای بررسی و تصویب آن داشته باشد. به عنوان مثال مرجع تصویب بودجه شرکت های دولتی، مجامع عمومی آنها است و به تنهایی نمی توانند مالیات و سود سهام سهم دولت را کاهش دهند. بنابراین چنانچه بودجه کل کشور در 29 اسفند 1396 تصویب شود، مجامع شرکت های دولتی می توانند بودجه شرکت را در اول فروردین سال 1397 تغییر دهند. در این صورت تصویب بودجه شرکت های دولتی در قالب بودجه سالانه به چه معنی است؟ ضمن این که سازمان حسابرسی به طور تخصصی و دستگاه های نظارتی دیگر وظیفه نظارت بر عملکرد شرکت های دولتی را برعهده دارند. بنابراین یکی از دلایل ورود نیافتن مجلس به بحث تصویب یا نظارت بودجه شرکت های دولتی تعدد مراجع صلاحیت دار برای این شرکت ها است.

2) محدودیت های فنی

بودجه حدود 380 شرکت دولتی بالغ بر دوسوم بودجه کل کشور را تشکیل می دهد. اولاً بررسی بودجه این تعداد بی شمار شرکت دولتی در فرصت 2-3 ماهه ممکن نیست. جالب است بدانید تعدد شرکت های دولتی در بسیاری کشورها محدودیت قانونی دارد. به عنوان مثال در قانون بودجه ریزی (قانون ارگانیک و نه سالانه) کشورهایی مانند ترکیه، آفریقای جنوبی و... به همراه عناوین دستگاه های اجرایی، نام شرکت های دولتی با تعداد انگشت شمار نیز ذکر شده است. بنابراین اضافه یا حذف کردن آنها با محدودیت های بسیاری روبه رو است اما در کشور ما ایجاد شرکت یا صندوق دولتی مانند آب خوردن است! (دولت در لابه لای تبصره های بودجه می تواند شرکت یا صندوقی تاسیس کند)، ثانیاً مجلس توان و تخصص لازم را برای بررسی بودجه (حتی بودجه عمومی) ندارد. به طور مثال کمیسیون برنامه و محاسبات مجلس به عنوان کمیسیون تخصصی در امر بودجه ریزی با 24 عضو، تعداد 7 نفر تخصص مدیریت، 3 نفر تخصص اقتصاد، 3 نفر تخصص مهندسی، 2 نفر تخصص حقوق و سایر افراد تخصص های دیگر مانند الهیات، جغرافیا، فیزیک، ریاضی، علوم سیاسی و پزشکی دارند. آیا از این کمیسیون با این ترکیب می توان انتظار ورود کارشناسی به موضوع بودجه را داشت؟ ثالثاً حتی در صورت وجود توان تخصصی لازم در مجلس سند بودجه به شکل فعلی فاقد اطلاعات لازم برای تصمیم گیری نمایندگان است، زیرا برای هر شرکت تنها 2 سطر اطلاع در حد کلیات وجود دارد.

