

آشنایی با لایحه بودجه کل کشور

سیامک کورنگ بیستنی^۱

مقدمه

پایان پاییز هر سال مقارن با آغاز مباحث مربوط به بودجه کل کشور است. در این زمان لایحه بودجه سال بعد که توسط قوه مجریه تهیه و تنظیم شده جهت تصویب به قوه مقننه تقدیم می‌گردد. این رویداد به نوعی مهم‌ترین رویداد اقتصادی کشور تلقی می‌شود، چرا که در جوامع مدرن امروزی بودجه تنها یک سند دخل و خرج محسوب نمی‌شود، بلکه قوی‌ترین ابزار دولت جهت سیاست‌گذاری در امور اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی می‌باشد، در نتیجه شایسته است مردمی که تمامی ابعاد زندگیشان تابع سیاست‌های بودجه‌ای دولت است حداقل اطلاعاتی را در این خصوص داشته باشند تا بتوانند عملکرد دولت و مجلس منتخب خود را تعیین نمایند.

مقاله حاضر اصول بودجه و چهار مرحله از آن^۲ را توصیف می‌کند. این چهار مرحله

به ترتیب عبارتند از:

۱. تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه.

۲. تصویب بودجه.

۳. اجرای بودجه.

۴. نظارت بر بودجه.

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد نراق.

۲. علیرضا فرزیب، بودجه ریزی دولتی در ایران (انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۷).

امید است در مقاله‌های بعدی عملکرد بودجه‌های گذشته برای خوانندگان محترم در بوته نقد و بررسی قرار گیرد.

بودجه کل کشور چیست؟

ماده ۱ قانون محاسبات عمومی^۱ کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی بودجه کل کشور را چنین تعریف کرده است: بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود می‌باشد.

بر اساس مقررات همین قانون، بودجه کل کشور از سه قسمت زیر تشکیل می‌شود:

- ۱- بودجه عمومی دولت.
- ۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانکها.
- ۳- بودجه مؤسساتی که تحت عناوینی غیر از عناوین فوق در بودجه منظور می‌شود.

بودجه کل کشور تابع اصولی است که اهم آنها به شرح زیر بیان می‌گردند:

اصول بودجه

۱. اصل سالیانه بودن بودجه: یعنی تمام خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها، عملیات، درآمدها و هزینه‌ها و به طور کلی تمامی محتویات بودجه برای یک سال شمسی تهیه می‌گردد.

۲. اصل وحدت بودجه: بودجه کل کشور به طور کامل و دقیق محاسبه و قبل از شروع سال به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد به نحوی که در طول اجرای بودجه دیگر نیاز به تغییرات در آن وجود نداشته باشد. متأسفانه در سال‌های اخیر به استثنای سال ۱۳۴۹ همه ساله یکی دو مرتبه مجبور به تهیه بودجه اصلاحی یا متمم بودجه شده‌ایم.

۳. اصل جامعیت بودجه: اصل ۵۳ قانون اساسی^۲ جمهوری اسلامی ایران، اصل جامعیت بودجه را چنین تعریف می‌کند. «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه

۱. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی.

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۵۸

داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد» یعنی تمام دستگاه‌های دولتی درآمدهای خود را به خزانه واریز می‌نمایند و سپس به میزان نیاز خود از خزانه برداشت می‌کنند.

۴. اصل شمولیت یا تفصیل: لایحه بودجه به طور مشروح به صورت دستگاهی و موضوعی درآمدها را طبقه بندی و هزینه‌های هر دستگاه را در قالب برنامه‌ها و مواد هزینه به صورت جاری و عمرانی و اعتبارات عمرانی به صورت ملی و استانی یا شهری و روستایی به قوه مقننه تقدیم می‌شود و جهت آگاهی عموم انتشار می‌یابد.

۵. اصل تخصیص: طبق این اصل بودجه هر دستگاه باید در قالب عملیات همان برنامه و مواد هزینه به مصرف برسد و هیچ‌گونه جابه‌جایی و تغییر را مجاز نمی‌داند. البته در برخی موارد خاص و با طی تشریفات جابه‌جایی امکان‌پذیر است که در بحث انعطاف‌پذیری بودجه از آن یاد می‌شود.

۶. اصل عدم تخصیص: این اصل به منزله عکس اصل تخصیص نیست، بلکه می‌گوید درآمدهای خاص در بودجه نباید به مخارج خاص اختصاص داده شوند. این اصل از اصل جامعیت بودجه الهام گرفته است، ولی متأسفانه طی سال‌های اخیر هیچ‌گاه مورد توجه قرار نگرفته و حتی «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» که چند سال پیش به تصویب رسید صراحتاً در تضاد با اصل عدم تخصیص که خود نشأت گرفته از اصل ۵۳ قانون اساسی و ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ می‌باشد قرار گرفته است.

۷. اصل انعطاف‌پذیری: این اصل عکس اصل تخصیص می‌باشد و طبق آن تغییر و جابه‌جایی در مواد هزینه و برنامه‌های دستگاه بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییری به عمل آید مجاز شمرده شده است.

۸. اصل تخمینی بودن درآمدها: این اصل انحراف درآمدهای واقعی از درآمدهای پیش‌بینی شده را بلا اشکال دانسته و حتی وصول درآمدهایی که در قانون بودجه پیش‌بینی نشده‌اند را مجاز می‌داند. در این خصوص ماده ۳۸ قانون محاسبات عمومی مصوب شهریور ۶۶ ابراز می‌دارد: «وصول درآمدهایی که در بودجه کل کشور منظور نشده باشد طبق قوانین و مقررات مربوط به خود مجاز است».

۹. اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها: یعنی حداکثر پرداختها در حد اعتبارات مصوب می‌باشد و تجاوز از آن ممنوع است. در این خصوص ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۶۶ چنین حکم می‌کند: «در مواردی که بر اثر تمهد زاید برا اعتبار یا عدم

رعایت مقررات این قانون خدمتی انجام شود یا مالی به تصرف دولت درآید دستگاه اجرایی ذریبست مکلف به رد معامله مربوط می‌باشد و در صورتی که رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول امتناع داشته باشد و هم‌چنین در مورد خدمات انجام شده مکلف به قبول وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرایی مربوط قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود».

۱۰. اصل تعادل: دانشمندان کلاسیک اقتصاد معتقد بودند که باید بین درآمدها و هزینه‌های دولت تعادل برقرار باشد، ولی امروزه مشخص شده در برخی موارد عدم تعادل بودجه برای اقتصاد مفید است و به همین خاطر از سیاست کسر بودجه برای رسیدن به توسعه اقتصادی استفاده می‌شود.

مراحل بودجه

۱. مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه توسط قوه مجریه

اصل ۵۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه می‌گردد» و طبق قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، پنجم آذر ماه هر سال برای تقدیم لایحه بودجه سال بعد به قوه مقننه تعیین گردیده است. در ایران معمولاً مرحله تهیه بودجه با امضای مقام ریاست جمهوری یا معاون ایشان به تمام وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات غیر انتفاعی وابسته به دولت، نهادهای انقلابی و کلیه دستگاه‌های اجرایی که به نحوی از انحا از بودجه دولت منتفع می‌گردند ابلاغ می‌شود. این بخشنامه سیاست‌های کلی دولت را به صورت کلان مشخص نموده و پیام آور اوضاع اقتصادی و اجتماعی جامعه و سیاست‌های مرتبط در جهت رفع موانع توسعه و سیاست‌ها و خط مشی‌های لازم در قالب هدف‌های برنامه میان مدت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. تهیه بودجه در دستگاه‌های اجرایی ملی از فرآیندی به شرح زیر برخوردار است: ابتدا بودجه به وسیله واحدهای بودجه تهیه و به ستاد بودجه ریزی مستقر در وزارتخانه ارسال می‌گردد. سپس بودجه هر وزارتخانه به امضای وزیر مربوطه رسیده و به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ارسال می‌شود. این سازمان پس از بررسی و احیاناً تعدیل بودجه وزارتخانه‌ها، آنها را تلفیق نموده و به شورای اقتصاد ارسال می‌دارد و پس از تأیید شورای اقتصاد، بودجه به هیئت وزیران تسلیم می‌شود تا

پس از امضای رئیس جمهور برای تقدیم آن تا پنجم آذرماه به مجلس شورای اسلامی اقدام گردد.

۲. مرحله تصویب بودجه توسط قوه مقننه

اصل ۵۲ قانون اساسی صراحتاً تأکید بر تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی دارد. لایحه بودجه توسط مقام ریاست جمهوری به همراه رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزرای کابینه در جلسه علنی تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد. در این جلسه رئیس جمهور ضمن توضیحات لازم درباره لایحه بودجه پیشنهادی و آثار و نتایج آن، گزارش اقتصادی عملکرد سال قبل و سیاست‌ها و خط مشی‌های سال بودجه و تشریح سیاست مالی، ارزی، پولی، اقتصادی و یا هر نوع سیاست دیگری که لایحه بودجه متأثر از آن سیاست‌ها تهیه و تنظیم گردیده است را به مجلس می‌دهد و نکات برجسته و تبصره‌های پیشنهادی را یاد آور می‌شود. پس از توضیحات رئیس دولت، لایحه بودجه از طرف رئیس مجلس به کمیسیون‌های مربوط ارجاع و سپس در دسترس همه نمایندگان قرار می‌گیرد و برای رسیدگی نهایی به کمیسیون اصلی تلفیق مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌گردد. جزء ۱ بند «ب» ماده ۱۰۶ آئین نامه داخلی مجلس^۱ حداکثر ۱۰ روز پس از تقدیم و توزیع لایحه بودجه و پیوست‌های آن توسط دولت، به نمایندگان فرصت بررسی داده است. جزء ۲ بند «ب» ماده ۱۰۶ آیین نامه داخلی مجلس نیز به کمیسیون‌های تخصصی مجلس ۱۰ روز فرصت برای بررسی لایحه بودجه داده است. ماده ۲۴ آئین نامه داخلی مجلس ۲۴ کمیسیون تخصصی تعریف نموده که هر یک از نمایندگان بنا به تخصص خود به عضویت یکی از این کمیسیون‌ها در می‌آیند. پس از بررسی لایحه بودجه در کمیسیون‌های تخصصی این لایحه به کمیسیون اصلی تلفیق که متشکل از کلیه اعضای کمیسیون امور برنامه و بودجه و یک نفر از هر یک از کمیسیون‌های تخصصی به انتخاب همان کمیسیون غیر از کمیسیون‌های آئین نامه داخلی و تحقیق و قوانین قبل از انقلاب می‌باشد ارجاع می‌گردد (طبق مصوبه اخیر مجلس یک نماینده به دو نماینده افزایش یافته است). اعضای کمیسیون اصلی تلفیق ۱۵ روز برای انجام بررسی و اظهار نظر در مورد لایحه بودجه فرصت دارند. پس از انقضای مهلت ۳۵ روزه بررسی لایحه بودجه در مجلس، کلیه مواد و تبصره‌های آن در جلسه علنی مجلس

۱. آئین نامه داخلی مجلس.

مورد بررسی قرار می‌گیرند. جمعاً ۱۰ ساعت برای بررسی کلیات لایحه بودجه در صحن علنی مجلس زمان پیش بینی شده که ۳/۵ ساعت آن به مخالفان، ۳/۵ ساعت به موافقان اختصاص داده شده است ۱ ساعت به مخبر کمیسیون اصلی و ۲ ساعت به نماینده دولت اختصاص دارد. پس از تصویب این لایحه توسط مجلس و تأیید شورای نگهبان مبنی بر عدم وجود مغایرت این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی یا قانون بودجه جهت اجرا به قوه مجریه ارسال می‌گردد. اصل ۱۲۳ قانون اساسی حکم می‌کند «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرس‌رسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد». بنابر همین اصل یا قانون بودجه پس از تصویب به امضای معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور رسیده و جهت اجرا به کلیه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود.

۳. مرحله اجرای بودجه توسط قوه مجریه

بر اساس ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه^۱ مصوب اسفند ماه سال ۱۳۵۱ بودجه هر یک از دستگاه‌های اجرایی به تفکیک اعتبارات جاری و عمرانی در قالب هر برنامه از طرف معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به دستگاه‌ها جهت اجرا ابلاغ می‌شود. پس از ابلاغ بودجه، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند اقدام به هزینه کردن آن نمایند.

طبق قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱/۶/۱۳۶۶ مراحل تفصیلی اجرای بودجه از مرحله دریافت وجه تا پرداخت آن به ذینفع به ۷ مرحله به شرح زیر تقسیم می‌شود:

۱. تشخیص؛
۲. تأمین اعتبار؛
۳. تعهد؛
۴. تسجیل؛
۵. صدور حواله؛
۶. نظارت مالی؛
۷. پرداخت.

۱. قانون برنامه و بودجه - مصوب اسفند ۱۳۵۱.

ماده ۱۷ قانون محاسبات عمومی مرحله تشخیص را به این شرح تعریف می‌کند: «تشخیص عبارت است از تعیین و انتخاب کالاها و خدمات و سایر پرداخت‌هایی که تحصیل یا انجام آن برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ضروری است» طبق ماده ۵۳ همین قانون اختیار و مسئولیت تشخیص به عهده وزیر یا رئیس مؤسسه می‌باشد.

ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی اشعار می‌دارد: «تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین» ماده ۵۳ همین قانون مسئولیت تأمین اعتبار را به عهده ذی حساب گذارده است.

ماده ۱۹ قانون محاسبات عمومی مرحله تعهد را چنین تعریف می‌کند: «تعهد عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از:

الف - تحویل کالا یا انجام دادن خدمت؛

ب - اجرای قرارداد هایی که با رعایت قوانین و مقررات منعقد می‌شود؛

ج - احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح؛

د - پیوستن به قراردادهای بین المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مجامع بین المللی با اجازه قانون».

ماده ۲۰ قانون محاسبات عمومی تسجیل را به این شرح تعریف می‌کند: «تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات کننده بدهی». تسجیل به عهده وزیر یا رئیس مؤسسه یا نماینده آنان می‌باشد. تسجیل یعنی ارائه اسناد و مدارک مثبته مانند برگ درخواست خرید کالا، قبض انبار، مهر نگهداری و سایر مدارکی که دلالت بر تحویل کالا باشد و انجام دادن سایر تشریفات که مقررات و قوانین متعدد پیش بینی نموده است.

ماده ۲۱ قانون محاسبات عمومی حواله را به این شرح تعریف می‌نماید: «حواله اجازه ایست که کتباً به وسیله مقامات مجاز وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی و یا دستگاه اجرایی محلی و نهادهای عمومی غیر دولتی و یا سایر دستگاههای اجرایی برای تأدیه تعهدات و بدهیهای قابل پرداخت از محل اعتبار مربوط به عهده ذی حساب در وجه ذینفع صادر می‌شود». حواله یا دستور پرداخت نامه‌ای است که مجری طرح یا بالاتری مقام دستگاه اجرایی یا نماینده قانونی ایشان (معاونت اداری و مالی) به ذی حساب می‌نویسد که حاکی از اینکه کالا صحیح تحویل شده یا خدمت انجام یافته است.

ماده ۲۲ قانون محاسبات عمومی نظارت مالی یا درخواست وجه را به این شرح تعریف می‌کند: «درخواست وجه سندی است که ذیحساب برای دریافت وجه به منظور پرداخت حواله‌های صادر شده موضوع ماده ۲۱ این قانون و سایر پرداختهایی که به موجب قانون از محل وجوه متمرکز شده در خزانه مجاز می‌باشد حسب مورد از محل اعتبارات و یا وجوه مربوط عهده خزانه در مرکز و یا عهده نمایندگی خزانه در وجه حساب بانگی پرداخت دستگاه اجرایی ذیربط صادر می‌کند».

ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور مرحله هزینه یا پرداخت را به این شرح تعریف می‌نماید:

«هزینه عبارت است از پرداختهایی که به طور قطعی به ذینفع در قبال انجام تعهد و یا تحت عنوان کمک و یا عنوان مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت می‌گیرد». هزینه آخرین مرحله خرج است که به صدور چک و تسلیم آن به ذینفع منتهی می‌شود. معمولاً چکهای دولتی دارای دو امضا بوده که یکی از آنها متعلق به ذیحساب است که به استناد حواله اقدام به صدور چک از محل اعتبارات مصوب دستگاه اجرایی نموده و دیگری مجری طرح یا معاونت اداری و مالی یا هر مقام مجاز دیگری که مسئولیت حواله به عهده او سپرده شده است.

۴. مرحله نظارت بر بودجه توسط قوه مقننه

نظارت آخرین مرحله بودجه می‌باشد و بر سه نوع است:

(الف) نظارت اداری.

(ب) نظارت قضایی.

(ج) نظارت پارلمانی.

الف) نظارت اداری

در این نوع نظارت، قوه مجریه جهت اطمینان از صحت و قانونی بودن عملیات خود اقدام به نظارت بر عملکرد خویش می‌کند.

طی نمودن هفت مرحله خرج که قبلاً از آن یاد شد مصداق نظارت اداری قوه مجریه بر عملکرد خودش است.

ب) نظارت قضایی

در این نوع نظارت، دیوان محاسبات که به استناد اصل ۵۴ قانون اساسی تحت نظر مجلس شورای اسلامی انجام وظیفه می‌کند عملکرد قوه مجریه در خصوص مسائل

بودجه‌ای را حساب‌رسی نموده و گزارش کار خود را که موسوم به گزارش تفریغ بودجه است به مجلس شورای اسلامی تحویل می‌دهد. طبق اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی و حساب‌رسی می‌نماید تا بررسی شود اولاً هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده باشد و ثانیاً هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات پس از جمع‌آوری اسناد و مدارک و بررسی حساب‌ها، گزارش تفریغ بودجه را به مجلس شورای اسلامی تحویل می‌دهد و این گزارش باید در اختیار عموم قرار گیرد.

ج) نظارت پارلمانی

در حکومت‌هایی که نظام دموکراسی حاکم بوده و نمایندگان مردم اعمال حاکمیت می‌نمایند این نوع نظارت یک اصل مسلم تلقی می‌شود. این نوع نظارت که توسط مجلس صورت می‌گیرد بر دو نوع است:

۱. نظارت پارلمانی طی سال

این نوع نظارت به استناد اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی انجام می‌پذیرد. اصل ۸۸ قانون اساسی به تک‌تک نمایندگان مجلس اجازه می‌دهد در هر مورد که لازم می‌دانند از وزرا سؤال کنند و وزیری که مورد سؤال قرار گرفته موظف است ظرف مدت ده روز در مجلس حاضر شده و به سؤال پاسخ دهد. اصل ۸۹ قانون اساسی به نمایندگان مجلس اجازه می‌دهد در مواردی که لازم می‌دانند وزیر یا وزرا را استیضاح کنند. استیضاح زمانی امکان طرح در مجلس را پیداکنند که به امضای حداقل ده نفر از نمایندگان رسیده باشد. وزیر یا وزرای استیضاح شده موظفند ظرف ده روز در مجلس حاضر شده و به آن پاسخ گویند.

۲. نظارت پارلمانی پس از پایان سال مالی

دیوان محاسبات که به منزله چشم بینای قوه مقننه (پارلمان) است، پس از انجام حساب‌رسی، گزارش تفریغ بودجه را تهیه می‌کند. این گزارش توسط قوه مجریه (دولت) تحت عنوان لایحه تفریغ بودجه به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد و حکم مفاصحا حساب دولت در برابر نمایندگان ملت را دارد و تا زمانی که این لایحه به تصویب مجلس نرسیده باشد دولت از دین ملت خارج نشده است.