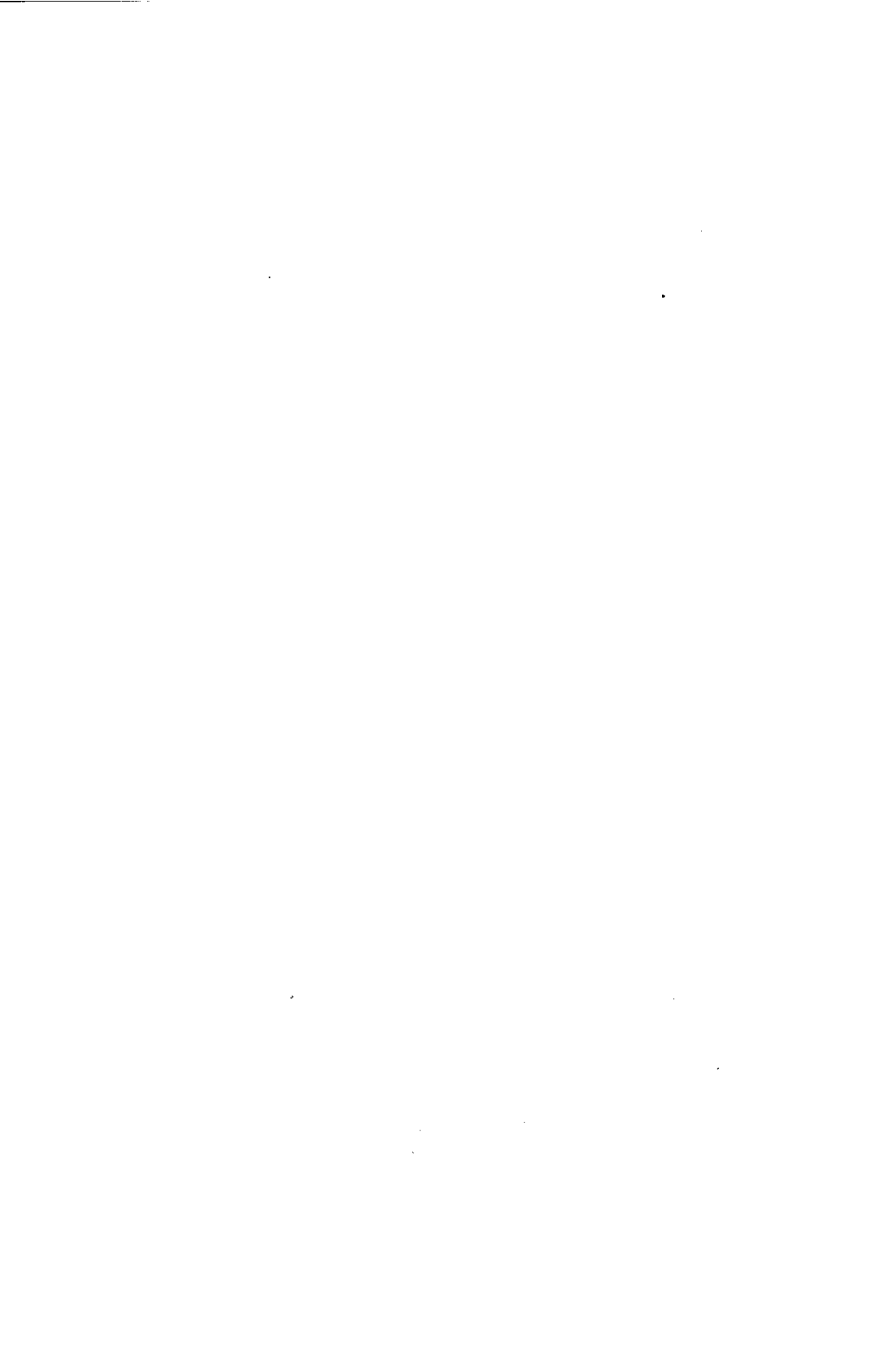


دکتر محمد امامی



تصویب و اجرای بودجه
در قانون محاسبات عمومی



بودجه برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه میشود و حاوی پیش‌بینی درآمد و برآورد هزینه به‌منظور انجام عملیاتی است که نیل به سیاستها و اهداف تعیین شده را میسر میسازد. تهیه و تنظیم بودجه از وظائف قوه مجریه، تصویب آن برعهده مجلس و اجرای آن نیز در حوزه صلاحیت قوه مجریه است. بحث بودجه همواره در چهارچوب مباحث اقتصادی مطرح بوده و جنبه‌های حقوقی آن کمتر مورد توجه قرار گرفته است، در صورتیکه اهمیت دیدگاههای حقوقی خصوصاً در تصویب و اجرای بودجه کمتر از جنبه‌های دیگر آن نیست به‌کیفیتی که عنوان حقوق بودجه‌ای در بسیاری از کشورهای غربی جا افتاده است هدف ما از این بحث تحلیل حقوقی از تصویب و اجرای بودجه است.

مبحث ۱- تصویب بودجه

در بین فعالیتهای پارلمانی مسئله تصویب بودجه محل ممتازی را اشغال میکند. این امر به‌تکامل نقش پارلمان مربوط میشود که در آغاز ضرورت وجود مجوز قانونی برای وصول مالیات مبنای دخالت آنرا در مسائل مالی تشکیل میداد.

صلاحیت مالی مجلس از اهمیت و اعتبار سیاسی زیادی برخوردار است بهمین جهت قوانین و مقررات و آئین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف جهان آئین‌های خاصی را برای رسیدگی به لایحه بودجه در نظر گرفته‌اند که با دیگر لوایح تفاوت عمده‌ای دارد. (۱) بحث‌های پارلمانی درباره بودجه اقدامات اساسی دولت را در سال مالی پیشین از غربال میگذرانند تمام خدمات و سازمانها در فرصت بحث از اعتباراتی که به آنها اختصاص خواهد یافت زیر سؤال قرار میگیرند. در واقع با تصویب بودجه پارلمان حدود و چهارچوب مالی برای خدمات آتی دولت تعیین مینماید.

الف: ویژگیهای لایحه بودجه

برای تقدیم لایحه بودجه بمجلس و تصویب آن قواعدی در قانون اساسی و قوانین دیگر از جمله قانون محاسبات عمومی پیش‌بینی شده که دولت مکلف به رعایت آن است. (۲) در صورتیکه در مورد لوایح دیگر چنین ضرب‌الاجلی تعیین نشده است قوه مجریه بنا به نیازها لوایح مزبور را تهیه و برای تصویب هر موقع که صلاح بداند بمجلس تقدیم مینماید.

چون بودجه بیانگر وضعیت مالی و سیاستهای اقتصادی دولت است لذا نسبت به لایحه بودجه نطق نمایندگان، اصولاً محدودیتی در مدت و موضوع ندارد و هر نماینده‌ای باید بتواند هر مقدار بخواهد و راجع به هر موضوع که به بودجه مربوط میشود سخن براند. (۳).

1- Les Pareements dans Le monde P.U.E. 1977 PP 673 -728

۲- طبق ماده ۲۶ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۵ لایحه بودجه کل کشور بایستی تا پنجم بهمن‌ماه تقدیم مجلس شود. در وضعیت فعلی با توجه به تبصره ۳۵ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی دولت مکلف شده است از سال ۱۳۶۹ لایحه بودجه هر سال را منطبق با مفاد قانون مزبور تا ۱۵ آذرماه تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. مجلس نیز حداکثر تا ۱۲ بهمن‌ماه هر سال لایحه بودجه را تصویب نموده و دولت مکلف است تا پایان اسفندماه نسبت به تدوین آئین‌نامه‌های اجرائی و مبادله موافقتنامه‌های شرح فعالیتها و انعقاد قراردادهای انجام کار اقدام نماید.

۳- طبق ماده ۷۶ آئین‌نامه داخلی مجلس بند ج «مذاکره در باب کلیات بودجه سالانه کشور ۱۰ ساعت و برای هر ناطق نیم‌ساعت و برای ستم بودجه و یک دوازدهم یا دو دوازدهم ۵ ساعت و برای هر ناطق نیم ساعت».

چون لایحه بودجه برنامه مالی دولت است و هر خرجی از خزانه ملت باید با نظر و صلاحدید نمایندگان مجلس صورت پذیرد بنابراین نمایندگان مجلس باید وقت کافی برای ارائه نظرات خود نسبت به برنامه مالی دولت داشته باشند و لذا بودجه از لوایحی است که اصولاً درخواست دو فوریتی برای آن پذیرفته نمیشود. لایحه بودجه یک شوری است یعنی یکبار در مجلس مورد شور واقع میشود و سپس بتصویب میرسد^(۱).

ممکن است این سؤال مطرح شود که لایحه باین مهمی چرا باید بصورت یک شوری بتصویب برسد؟ لایحه بودجه باید بخاطر اهمیتی که دارد دو شوری باشد تا با عجله تصویب نشود. ولی باید دانست در تهیه و تنظیم بودجه از طرفی وقت کافی صرف میشود و از طرف دیگر لایحه بودجه باید در ظرف زمان ثابتی تهیه و تصویب شود. بین زمان تهیه بودجه و سال بودجه نباید فاصله زیادی وجود داشته باشد در غیر اینصورت پیش بینی ها بواقعیت تطابق نخواهند یافت بهمین جهت لایحه بودجه در شش ماه دوم سال جاری تقدیم مجلس میشود و در این حالت چون وقت زیادی برای شروع سال مالی نخواهد ماند مجلس مجبور است در کار خود سرعت بخشد و بودجه را با یک شور ولی با دقت بتصویب بگذارند. البته باید دانست لایحه بودجه قبل از طرح در جلسه علنی بوسیله کمیسیون محاسبات و بودجه مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار میگیرد. نسبت به لایحه بودجه اصولاً با ورقه رأی گرفته میشود.

اصولاً نمایندگان مجلس حق پیشنهاد خرج ندارند و فقط میتوانند تقاضای دولت را رد و یا تقلیل دهند در هر حال طبق اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی طرح های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان

۱- طبق ماده ۱۰۶ و ۱۰۷ آئین نامه داخلی مجلس «لایحه بودجه کل کشور و یا چند دوازدهم و ستم آن که شوری خواهد بود در باره کلیه پیشنهاد های اصلاحی و یا الحاقی طبق معمول عمل خواهد شد.» هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس جلسات بلا انقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی ۴ ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رای مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمیشود و هیچ لایحه یا طرح دیگر نمیتواند مطرح شود مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه در صورت ضرورت.

میکنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی میانجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شود.

معمولاً لایحه بودجه بطور کامل از طرف پارلمان رد نمیشود لایحه بودجه اکثراً در مجلس تعدیل میشود ولی اگر مجلس از تصویب بودجه خودداری کرد در واقع با کار و برنامه دولت مخالفت کرده است و بدنبالش سقوط دولت لازم میآید این روشی است که تقریباً در همه ممالک که نظام پارلمانی دارند پذیرفته شده است.

تصویب یک یا چند دوازدهم: در صورتیکه بودجه کل کشور بموقع تنظیم و تقدیم مجلس نگردد و بتصویب نرسد البته نمیتوان کار کشور را تعطیل کرد. در صورتیکه دولت مورد اعتماد مجلس باشد بوی اجازه داده میشود تا موقعیکه بودجه آماده گردد در حدود یک یا چند دوازدهم اعتبار مصوب بودجه سال قبل را برای یک یا چند ماه اول سال خرج نماید تا در ظرف مدت معقول بودجه تنظیم و تقدیم مجلس گردد.

ب: ویژگیهای قانون بودجه

لایحه بودجه پس از تصویب مجلس بصورت قانون در میآید و برای اجرا به دولت ابلاغ میشود این قانون ویژگیهایی دارد که بشرح پاره‌ای از آن سیردازیم:

- ۱- قانون بودجه مربوط به یکسال مالی است و با پایان یافتن سال، دیگر اعتبار ندارد و اجرای مقررات آن متوقف میگردد مگر تبصره‌های بودجه که تا لغو نشده‌اند به قوت خود باقی میمانند تبصره‌های بودجه حاوی احکام و دستورالعمل‌های اجرائی است و گرچه برای سال معینی وضع شده لیکن اعتبار آن محدود به سال نیست. لذا پاره‌ای عملیات مالی که برای تکمیل اجرای قانون بودجه سال معینی تحت عنوان تبصره در نظر گرفته شده در سالهای بعد نیز قابل اجرا است.

- ۲- ارقام برآورد هزینه مندرج در بودجه برای دولت جهت انجام مخارج ایجاد تعهد نمیکند و فقط هنگامی تحت شرایط قانونی، کالائی و یا خدمتی خریداری شده دولت میتواند از آن استفاده نماید.

- ۳- قانون بودجه فقط برای استفاده دولت است و اشخاص برای حقوق خود و

یا برای دعاوی خود علیه دولت نمیتوانند از آن استفاده نموده و به آن استناد نمایند. مثلاً اگر شخصی بابت کالا یا خدمتی خود را از دولت طلبکار بداند و در بودجه هم برای پرداخت بهای این کالا یا این خدمات اعتباری بتصویب رسیده باشد نمیتواند برای وصول طلب خود باین قسمت از قانون بودجه استناد کند. قانون بودجه در قسمت مخارج، تعهدی برای مأمورین دولت ببنف اشخاص ایجاد نمیکند، یعنی اگر برای خرید کالائی یا پرداخت بهای خدمتی مبلغی در بودجه پیش‌بینی شده باشد کسی نمیتواند باستناد آن دولت یا اداره دولتی مربوط را وادار بخريد کالا یا استخدام نماید و دولت را ملزم نماید بمناسبت اینکه مبلغی در بودجه پیش‌بینی شده وجوهی پرداخت کند. ارقام خرج فقط اجازه‌هایی است برای دولت و دستگاههای اداری.

۴- قانون بودجه نمیتواند منشأ حقوق و مطالبات دولت باشد بلکه منشأ آنها قوانین مالیاتی گوناگون است یا سایر قوانین و مقرراتی است که برای دولت طلبی بوجود آورده است^(۱).

باید توجه کرد که خود قانون بودجه شرط لازم جهت وصول عایدات نیست برخلاف قسمت هزینه که وجود اعتبار بودجه‌ای برای خرج ضرورت کامل دارد. دولت میتواند به‌استناد قوانین و مقررات مالیاتی و یا احکام محاکم و حتی بدون وجود و تصویب بودجه مطالبات خود را وصول کند و کسی نمیتواند به‌بهانه عدم تصویب بودجه بدهی خود را بدولت نپردازد^(۲).

۵- در مورد درآمدها، برخلاف مخارج تصویب لایحه بودجه و ذکر ارقام درآمد ایجاد وظیفه و تکلیف برای وزارت دارائی و ادارات وصول درآمد مینماید مثلاً اگر در سال مالی ۶۳ مقرر شد از محل مالیات بر درآمد فلان مبلغ وصول شود، این تکلیف وظیفه دستگاه مالی است.

۱- طبق ماده ۳۷ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ «پیش‌بینی درآمد یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمیگردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد».

۲- ماده ۳۸ قانون محاسبات عمومی «وصول درآمدهائی که در بودجه کل کشور منظور نشده باشد طبق قوانین و مقررات مربوط به خود مجاز است».

۶- ارقام بودجه در قسمت درآمد جنبه تخمینی دارد یعنی دستگاه مالیه باید در حول و حوش ارقامی که پیش بینی شده است درآمدها را وصول نماید در حالیکه در قسمت مخارج جنبه تحدیدی دارد یعنی میزان مخارج را مشخص و محدود میسازد بکیفیتی که هیچ دستگاهی حق تجاوز از اعتبار پیش بینی شده در بودجه را ندارد.

مبحث ۲- اجرای بودجه

الف- اصول عمومی اجرای بودجه:

۱- اجرای بودجه در صلاحیت قوه مجریه میباشد و در قلمرو وظائف و اختیارات وزارت دارائی قرار میگیرد. البته علاوه بر وزیر مزبور که عرفاً و قانوناً اجراکننده بودجه است دستگاههای اجرائی دولت مثل وزارتخانهها و مؤسسات عمومی و نظایر آنها و نیز سازمان برنامه و بودجه هر یک قسمتی از اجرای بودجه را برعهده دارند.

۱- ابلاغ بودجه

بودجه برنامه مالی و عمرانی دولت است که پس از تصویب بصورت قانون در می آید و جهت اجرا بدولت ابلاغ میشود و سپس دولت اعتبارات مربوط به هر یک از دستگاهها را بوسیله سازمان برنامه و بودجه به آنها ابلاغ میکند. ابلاغ بودجه در واقع آغاز اجرای بودجه است که از مجلس شروع و به کوچکترین واحدهای اجرائی دستگاهها ادامه مییابد بدینصورت که در هر دستگاه اعتبار و یا اعتبارات واحدهای کوچکتر از بالا به آنها ابلاغ میشود.

۲- تخصیص اعتبار: (عبارت است از تقسیط اعتبار در دورههای زمانی معین) پس از ابلاغ اعتبارات، اعتبار هر دستگاه باید در اختیار آن قرار گیرد منتها چون وصول درآمدها و پرداخت هزینههای پیش بینی شده در بودجه طی سال انجام میگیرد و یکنواخت نمیشود و بستگی به نوع درآمد و هزینه دارد بطوریکه ممکن است قسمت عمدهای از دریافتها در شش ماه دوم وارد خزانه شود در صورتیکه بعلل گوناگون قسمت بیشتری از هزینه در شش ماه اول سال پرداخت شود لذا ایجاد موازنه بین دریافتها و پرداختها لازم میآید که از طریق تقسیط اعتبار صورت

میپذیرد بدینطریق که بدو دریافت‌های دولت را در ماه‌های مختلف سال پیش‌بینی
مینمایند و متناسب آن میزان پرداختها را مشخص میکنند برای اینکار معمولاً سال
را بدوره‌های سه‌ماهه یا چهارماهه تقسیم میکنند و با در نظر گرفتن امکانات هر
دوره اعتبار لازم برای همان دوره را در اختیار دستگاهها قرار میدهند. بنابراین با تقسیم
اعتبار انجام عملیات مالی هیچگاه بخاطر عدم وجود نقدینه در خزانه متوقف نمیشود.

بند اجرای بودجه در دستگاهها:

بودجه بایستی بکیفیتی اجرا شود که پرداختهای انجام شده جهت خرید کالاها
و خدمات که مورد استفاده دستگاههای اداری است منطبق با پیش‌بینی‌ها و اجازه
داده شده بوسیله قانون بودجه باشد. برای تأمین این منظور:

۱- طبق آئین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت مصوب ۵۳/۱۲/۱۰ کلیه دستگاههای اجرائی مکلفند پس از تصویب بودجه کل کشور درخواست تخصیص اعتبار خود را با توجیه لازم تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارسال دارند (ماده ۷) برای تخصیص اعتبارات مصوب در بودجه عمومی دولت کمیته‌ای مرکب از وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه (که در وضعیت فعلی ریاست سازمان برنامه و بودجه بر عهده یکی از معاونین ریاست جمهوری است) معاون وزارت دارائی و خزانه‌داریکل کشور، معاون بودجه سازمان برنامه و بودجه، یکی از صاحب منصبان آن سازمان و مدیرکل خزانه و مدیرکل نظارت بر اجرای بودجه تشکیل خواهد شد، ریاست آن کمیته با رئیس سازمان برنامه و بودجه خواهد بود (ماده ۶) پس از تصویب بودجه کل کشور کمیته تخصیص اعتبار بنا بدعوت سازمان برنامه و بودجه تشکیل و براساس گزارش پیش‌بینی دریافتها و درخواستهای تخصیص اعتبار خط مشی‌های تخصیص اعتبار را تعیین و بوسیله معاون بودجه سازمان برنامه و بودجه به واحدهای مربوط در سازمان برنامه و بودجه ابلاغ مینماید تا تخصیص اعتبار سه‌ماه اول سال دستگاههای اجرائی براساس خط مشی‌های تعیین شده تهیه و پس از تصویب کمیته توسط سازمان برنامه و بودجه برای ابلاغ به واحدها و دستگاههای اجرائی به وزارت دارائی ارسال شود. این روش برای دوره‌های بعدی نیز اعمال خواهد شد. (ماده ۱۱) منتها دستگاههای اجرائی برای تقاضای اعتبار باید گزارش اجرای مالی بودجه و گزارش پیشرفت برنامه‌ها و عملیات هر سه را طبق فرم و نمونه تنظیم و به سازمان برنامه ارسال نمایند، والا در غیر اینصورت تخصیص اعتبار آن دستگاه براساس اطلاعات موجود در سازمان برنامه بوسیله کمیته تخصیص اعتبار تعیین خواهد شد.

اجرای بودجه را بدو مرحله تفکیک و هر مرحله را به مأموران مختلف واگذار نموده‌اند مرحله نخست به تهیه مقدمات پرداخت مربوط میشود که در حوزه صلاحیت مدیران است که ایجادکننده هزینه میباشند مثل امضاء قرارداد خرید، انتصاب کارمند، اعطاء کمک. مرحله دوم به پرداخت مربوط میشود که به حسابداران تعلق دارد که در خدمت مدیران میباشند بر همین اساس دو دستگاه جداگانه در اجرای بودجه دخالت دارند، دستگاه اداری، دستگاه حسابداری.

۱- اجرای بودجه از نظر اداری

ارقام بودجه در قسمت مخارج فقط اعتباراتی هستند که بدستگاههای دولتی برای اجرای وظایف آنها داده شده است. برای اینکه مبالغ مزبور به افراد پرداخت شود باید دینی بر ذمه دولت محقق شود یعنی کالائی خریداری و یا فردی به استخدام درآید تا از آن اعتبارات استفاده شود یعنی از محل آن پرداخت صورت گیرد. البته پس از تحقق دین برای پرداخت آن باید اصولی رعایت گردد. برای استفاده از اعتبارات منعکس در بودجه از آغاز عمل تا پرداخت از نظر اداری پنج مرحله در قانون محاسبات عمومی پیش بینی شده (م ۲۴) که بترتیب عبارت است از:

۱- تشخیص ۲- تأمین اعتبار ۳- تعهد ۴- تسجیل ۵- حواله

«اختیار و مسئولیت تشخیص و انجام تعهد و تسجیل و حواله بعهده وزیر یا رئیس مؤسسه و مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات بعهده ذیحساب میباشد».

البته اختیارات و مسئولیتهای مذکور مستقیماً از طرف وزیر یا رئیس مؤسسه و ذیحساب حسب مورد به سایر مقامات دستگاه مربوطه کالا یا بعضاً قابل تفویض میباشد ولیکن تفویض اختیارات و مسئولیتهای مربوط به وزیر یا رئیس مؤسسه و ذیحساب به شخص واحد و نیز تفویض اختیار و مسئولیتهای وزیر یا رئیس مؤسسه به ذیحساب و یا کارکنان تحت نظر او مجاز نخواهد بود و در هیچ مورد تفویض اختیار و مسئولیت موجب سلب اختیار و مسئولیت از تفویض کننده نمی باشد (ماده ۳ و تبصره ۱ و ۲).

۱- تشخیص بموجب ماده ۱۷ ق.م.ع «عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداختها که تحصیل یا انجام آنها برای نیل به هدفهای وزارتخانه یا مؤسسه ضروری است».

پس از ابلاغ اعتبار به دستگاه اجرائی اولین سؤالی که مطرح میشود این است که با این اعتبار چه باید کرد؟ یعنی مسئول دستگاه (وزیر یا رئیس مؤسسه) برای خرج اعتبار باید ابتدائاً تعیین کند چه کالاها یا خدماتی باید جهت اهداف دستگاه خریداری گردد؟

۲- تأمین اعتبار بموجب ماده ۱۸ ق م ع «عبارتست از تخصیص تمام یا قسمتی از اعتبار برای هزینه معین».

این ذیحساب است که مقدار اعتبار مصوب و کیفیت استفاده از آنرا براساس اصول و ابزار حسابداری تعیین و در داخل حد نصاب تصویب شده نگاه میدارد. در صورتیکه ذیحساب انجام خرجی را برخلاف مقررات تشخیص دهد مراتب را بوزیر یا رئیس مؤسسه مربوطه یا مقامات مجاز از طرف آنان با ذکر مستند قانونی کتباً اعلام میکند، هرگاه مراجع مزبور مسئولیت امر را کتباً بعهده گرفتند، ذیحساب مکلف است وجه را پرداخت و مراتب را با ذکر مستندات قانونی مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارائی و رونوشت آنرا جهت اطلاع به دیوان محاسبات کشور گزارش نماید. وزارت امور اقتصادی و دارائی در صورتیکه مورد خلاف تشخیص داد مراتب را جهت اقدامات لازم به دیوان محاسبات کشور اعلام خواهد داشت. اگر براساس گواهی خلاف واقع ذیحساب نسبت به تأمین اعتبار و یا اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آنها زائد بر اعتبار مصوب و یا بر خلاف قانون وجهی پرداخت یا تعهدی علیه دولت اسضاء شود هر یک از این تخلفات در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد (ماده ۹۱ و ۹۳ ق م ع).

۳- تعهد: صرف تصویب بودجه دینی بر ذمه دولت ایجاد نمیکند، تصویب اعتبارات فقط شرط پرداخت دیون دولت میباشد. برای اینکه دینی بر ذمه دولت ایجاد شود انجام یک عمل حقوقی ضروری است عمل حقوقی مزبور تعهد است که بموجب ماده ۱۹ ق م ع عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از:

الف: تحویل کالا یا انجام دادن خدمت.

ب: اجرای قراردادهائی که با رعایت قوانین و مقررات منعقد شده باشد.

ج: احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح^(۱).

د: پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون^(۲).

تعهدات دولت و وزرا محدود با اعتباراتی است که در بودجه پیش‌بینی گردیده است. وزرا و رؤسای مؤسسات دولتی حق ندارند بیش از اعتباراتی که در بودجه سالانه برایشان تعیین شده است پرداخت وجهی را تعهد نمایند و یا اقدام بعملی

۱- بموجب ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۱ « وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور میگردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاهها و اوراق لازم الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تأمین از سبلهای قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور معاف میباشد چنانچه ثابت شود وزارتخانه‌ها و مؤسسات یاد شده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استنکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستتکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یکسال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف بوسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم له شده باشد ضامن خسارت وارده میباشند.

دستگاه مدعی علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را بعنوان تأمین مدعی به به دادگاه بسپارد در صورتی که دعوی با مقداری از خواسته رد شود، به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد (تبصره ۱).

تبصره ۲: قانون بودجه سال ۱۳۵۷ و تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ لغو میشود « .
۲- مفهوم تعهد در ق م ع منطبق با مفهوم آن در حقوق مدنی نمیباشد، تعهد در حقوق مدنی رابطه‌ایست که بین دو طرف ایجاد میشود که بموجب آن یکطرف ملزم به تسلیم مال یا انجام دادن و یا انجام ندادن عملی در مقابل طرف دیگر میگردد. حالانی که بموجب ایجاد رابطه حقوقی سزور میشود در قانون مدنی اخصاء نشده است در صورتیکه در ق م ع تعهد فقط در یکی از صور مذکور در قانون تحقق مییابد.

نمایند یا سندی بدهند که بموجب آن برای دولت تعهدی زائد بر اعتبار پیش‌بینی شده در سال ایجاد شود. البته «در مورد آن قسمت از هزینه‌های مستمر که نوعاً انجام آن از یکسال مالی تجاوز میکند (مثل اجاره و خرید خدمات) وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی میتوانند برای مدت متناسب قراردادهائی که مدت اجرای آن از سال مالی تجاوز میکند، منعقد نمایند. وزارتخانه‌ها و مؤسسات مذکور مکلفند در بودجه سالانه (سال آتی) خود اعتبارات لازم برای پرداخت تعهدات مربوط را براساس اعتبارات منظور نمایند» (م ۱۰ ق م ع) طبق تبصره ماده مزبور انواع هزینه‌های فوق‌الذکر و شرائط آن از طرف وزارت امور اقتصادی و دارائی و سازمان برنامه و بودجه تعیین و ابلاغ خواهد شد^(۱).

در صورتیکه تعهدی خارج از اعتبار مصوب توسط وزیر و یا رئیس مؤسسه انجام گرفت دولت نمی‌تواند باستناد اینکه اعتباری در بودجه از این بابت پیش‌بینی نشده از اجرای آن خودداری کند، ماده ۹۲ ق م ع در این خصوص بشرح زیر تعیین تکلیف نموده است «در مواردیکه بر اثر تعهد زائد بر اعتبار یا عدم رعایت مقررات این قانون خدمتی انجام شود یا مالی بتصرف دولت در آید دستگاه اجرائی ذریبط مکلف به رد معامله مربوط میباشد و در صورتیکه رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول آن امتناع داشته باشد و همچنین در مورد خدمات انجام شده، مکلف به قبول و وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرائی مربوط قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود»^(۲).

۱- انواع هزینه‌های موضوع ماده ۱۰ ق م ع عبارتند از ۱- اجاره شامل اجاره اراضی ابنیه و ساختمان، انواع ماشین‌آلات ثابت اجاره سایر وسائل و ادوات و ابزارها، اجاره وسائل لایروبی رودخانه‌ها و بنادر، ۲- پاره‌ای خدمات (سراجعه شود به دستورالعمل انواع هزینه‌ها مصوب وزرای برنامه و بودجه و امور اقتصادی مورخ ۱۳۶۸/۴/۱ ضمیمه روزنامه رسمی شماره ۵۵۹ صفحه ۲۰۶).

۲- بموجب ماده ۵۸ ق م ع مصوب ۱۳۴۹ در صورتیکه وجه معامله پرداخت نشده بود ذینفع میتواند بدیوان محاسبات مراجعه نماید، دیوان محاسبات میتواند با ذینفع توافق کند و چنین توافقی قابل اجرا و غیرقابل اعتراض و وجه مورد توافق نیز در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد وزارتخانه یا مؤسسه مربوط قابل پرداخت بود و در صورت عدم حصول توافق خواهان میتواند در دادگاههای صلاحیت‌دار دادگستری طرح دعوی نماید...

۴- تسجیل: طبق ماده ۲۰ قانون محاسبات عمومی «تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت بموجب اسناد ومدارك اثبات کننده بدهی» در این مرحله از یک طرف بموجب اسناد مثبتته ایجاد دین بر ذمه دولت محقق و از طرف دیگر میزان آن معین میشود. به این معنی اگر دین دولت مربوط به مزدی که در مقابل انجام خدمت پرداخت میگردد و یا پرداخت بهای کالای خریداری شده باشد، بدو باید محقق شود که قرارداد استخدامی و قرارداد خرید کالا بموجب قانون انجام گرفته و تشریفات قانونی در هر مورد رعایت شده است و سپس میزان مزد کارمند و بهای کالای خریداری شده معین میشود بنابراین برای هر مورد رعایت دسته‌ای از قوانین و مقررات ضروری است. مثلاً در مورد پرداخت حقوق کارمندان باید به قوانین استخدامی و از آن جمله تعیین گروه و پایه استخدامی توجه نمود، یا در مورد خرید کالا باید مقررات مربوط به معاملات و سایر قوانین مربوطه را رعایت نمود. هر تسجیل باید متکی به مدارک و اسناد مثبتته باشد و اطلاع شخصی را نمیتوان ملاک عمل قرار داد و همه اسناد مثبتته اعم از انتشار آگهی مناقصه و یا استعلام بها و غیره باید ضمیمه پرونده و مستند تسجیل باشد.

۵- حواله: آخرین مرحله در اجرای بودجه است بموجب ماده ۲۱ قانون محاسبات عمومی «حواله اجازه ایست که کتباً وسیله مقامات مجاز وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی و یا دستگاه اجرائی محلی و یا نهادهای عمومی غیردولتی و یا سایر دستگاههای اجرائی برای تأدیه تعهدات و بدهی‌های قابل پرداخت از محل اعتبارات مربوط عهده ذیحساب در وجه ذینفع صادر میشود.» صدور حواله شرط لازم برای پرداخت مخارج دولتی است و برای اینکه شخصی بتواند طلب تسجیل شده خود را از خزانه دریافت نماید باید اجازه کتبی مقامات مجاز را در دست داشته باشد، بنابراین از لحاظ مالی لازم است دقیقاً مقاسمی که قانوناً صلاحیت صدور حواله را دارد و مسئولیت پرداختهائی را که از خزانه بعمل می‌آید بعهده اوست مشخص گردد.

مقام مزبور رئیس دستگاه اجرائی مربوطه و یا سایر مقامات مجاز از طرف اوست علاوه بر آن شرایط دیگری برای پرداخت حوالجات ضرورت دارد که بقرار زیر است:

۱- تطبیق حواله با اعتبارات و مقررات.

۲- مستند بودن حواله.

حواله باید در حدود اعتبارات بودجه‌ای وزارتخانه یا مؤسسه مربوطه صادر و مستند باسنادی باشد که بدهکاری دولت را مشخص نماید.

برای پرداخت حواله‌های صادره از محل اعتبارات دستگاه باید درخواست وجه بعمل آید. بموجب ماده ۲۲ ق م ع «درخواست وجه سندی است که ذیحساب برای دریافت وجه بمنظور پرداخت حواله‌های صادره و سایر پرداختهائی که بموجب 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 استان در وجه حساب بانکی پرداخت دستگاه اجرائی ذریبط صادر میکند».

در پایان این بحث متذکر میشویم که مکانیسم اداری بشرحی که در فوق به آنها اشاره شده است برای مصرف اعتبارات دستگاهها عمومیت ندارد. اعتباراتی تحت عنوان هزینه‌های پیش‌بینی نشده و اعتبارات سری در بودجه عمومی دولت منظور میشوند که مصرف آنها تابع مکانیسم خاصی است (ماده ۵۵ و ۵۷ ق م ع) علاوه بر این اعتباراتی که تحت عنوان دیون بلا محل در بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی پیش‌بینی میشود در مورد اعتبارات جاری با موافقت وزارت امور اقتصادی و دارائی و در مورد اعتبارات عمرانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سایر دستگاههای اجرائی با تأیید وزارت برنامه و بودجه قابل مصرف است (ماده ۵۸ ق م ع).

بطور کلی- مرجع صدور حواله و درخواست وجه در مورد مصرف اعتباراتی که بطور جداگانه در بودجه کل کشور منظور میشود و مستقیماً مربوط به هزینه‌های دستگاه اجرائی خاصی نمیشود توسط وزارت امور اقتصادی و دارائی تعیین میشود. (ماده ۵۶ ق م ع).

در قانون محاسبات عمومی موارد دیگری هم وجود دارد که مرجع صدور حواله جهت مصرف اعتبارات دقیقاً مشخص شده است. (مجلس و شورای نگهبان).

بند دوم- اجرای بودجه از لحاظ حسابداری «عمل پرداخت»

اجرای بودجه از لحاظ حسابداری به پرداخت مربوط میشود یعنی پرداخت

مرحله حسابداری اجرای بودجه را تشکیل میدهد. پرداخت عملی است که بوسیله آن سازمان دولتی خود را از دینی که بر عهده دارد بری‌الذمه میسازد. (۱) عمل پرداخت بوسیله حسابدار صورت میگیرد که نه تنها صندوقدار دولت است بلکه مأمور پرداخت هم بشمار میرود و باین عنوان کنترل قانونی بودن دستور پرداخت را بر عهده دارد یعنی بمحض رؤیت حواله باید، رسیدگی کند آیا حواله مطابق مقررات تنظیم شده است؟ آیا تعهد موجودین صورت گرفته است بدیگر سخن آیا خدمتی انجام و یا کالائی تحویل گردیده است؟ آیا مبلغ درخواستی در حدود مصوبات بودجه است آیا حواله باضامه شخصی که طبق قانون صلاحیت صدور آنرا داشته رسیده است و جریان اداری که منجر به صدور حواله شده انجام پذیرفته است؟

بعنوان صندوقدار دستگاه پرداخت کننده باید اطمینان حاصل کند که مبلغ مورد پرداخت بشخصی پرداخت شود که حقیقتاً طلبکار است. اگر اشتباهی در این زمینه رخ دهد و وجه بکسی که حقیقتاً طلبکار نیست پرداخت شود ذمه دولت بری نمیگردد لذا از این حیث ممکن است خساراتی بدولت وارد آید. مأمور پرداخت باید از طلبکار دولت سند رسید مبنی بر برائت ذمه دولت از او دریافت کند. پرداخت بدو شکل انجام میپذیرد ۱- پرداخت نقدی ۲- پرداخت بوسیله چک. از نقطه نظر رعایت اطمینان و بدلائل ملاحظاتی پولی و جلوگیری از دخل و تصرف در آن پرداخت بوسیله چک مرجح تشخیص داده شده است. کما اینکه بموجب ماده ۶۵ ق م ع کلیه دستگاههای اجرائی مکلفند جز در مواردی که بموجب قوانین و مقررات ترتیب دیگر مقرر شده باشد پرداختهای خود را منحصرأ از طریق حسابهای بانکی مجاز انجام دهند و گواهی بانک دائر بر:

۱- انتقال وجه به حساب ذینفع

۲- پرداخت وجه به ذینفع یا قائم مقام قانونی او

۱- در قانون محاسبات عمومی پرداخت مستقیماً تعریف نشده بلکه در تعریف هزینه بطور ضمنی از آن تعریف شده است بدین شرح «هزینه عبارت از پرداختهایی است که بطور قطعی به ذینفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت میگیرد». (ماده ۲۳ ق م ع).

۳- حواله در وجه ذینفع یا قائم مقام قانونی او

پرداخت محسوب میگردد.

معمولا پرداختها بطور عادی و پس از انجام خدمت و تحویل کالا صورت
میگیرد. و برای تسهیل این امر حوالجات بنام درخواست تهیه میشود و در اختیار
واحدها قرار میگیرد که در آن تمام جریان پرداخت خلاصه و مقاماتی که باید
پرداخت را اجازه دهند یا تصویب کنند مشخص میشود.

البته پرداخت بطور عادی در همه حال امکان پذیر نمیشود و نسبت به بعضی
هزینه‌ها و بر حسب ضرورت پرداخت بنحو دیگر اجازه داده شده است بدین شرح
«در مواردی که لازم است قبل از انجام تعهد بر اساس شرایط مندرج در احکام
یا قراردادها طبق مقررات وجهی پرداخت شود میتوان به تشخیص مقامات مجاز
مبلغی بعنوان پیش پرداخت تأدیه نمود. (۱) و همچنین در مواردی که بنا به عللی
تشخیص و یا تهیه اسناد و مدارک لازم برای تأدیه تمام دین مقدور نبوده و یا
پرداخت تمام وجه مورد تعهد میسر نباشد میتوان قسمتی از وجه تعهد انجام شده
را تحت عنوان علی الحساب به مقامات مجاز پرداخت نمود.» (مواد ۶۰ و ۶۱ ق
م ع). (۲)

برای اطلاع از موارد پیش پرداخت و علی الحساب به ذکر پاره‌ای از آنها
بشرح زیر میپردازیم. (۳)
الف- وجوه مربوط به هزینه مأموریت بر طبق احکام صادره و برای مدتی که
در احکام ذکر شده است.

۱- طبق ماده ۲۸ ق م ع «پیش پرداخت عبارتست از پرداختی که از محل اعتبارات
مربوط بر اساس احکام و مقررات و قراردادها پیش از انجام تعهد صورت میگیرد».

۲- طبق ماده ۲۹ ق م ع «علی الحساب عبارت است از پرداختی که بمنظور ادای قسمتی
از تعهد با رعایت مقررات صورت میگیرد».

۳- موارد تأدیه پیش پرداختها و علی الحساب و همچنین میزان و نحوه واریز و احتساب
آنها به هزینه قطعی بموجب آئین نامه‌ای است (آئین نامه پیش پرداخت و علی الحساب) که از
طرف وزارت امور اقتصاد و دارائی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.
(ماده ۱۱ ق م ع).

— وجوهی که بر طبق قراردادهای منعقدۀ بعنوان پیش پرداخت باید تأدیسه گردد. (مثل پیش پرداخت به پیمانکار برنده مناقصه)

— وجوهی که بابت افتتاح اعتبار اسنادی برای خریدهای خارج از کشور و هزینه های متعلق پرداخت میشود. (۱)

— وجوه مربوط به آبونمان روزنامه و مجله و سایر نشریات مورد نیاز و نظایر آن حداکثر برای مدت یکسال.

— مساعده حقوق و مزایای مستخدمین طبق دستورالعمل وزارت دارائی.

(ب) - علی الحساب عموماً در کلیه مواردی پرداخت میشود که پرداخت تمام وجه سند مقدور نباشد و یا تعیین مبلغ قطعی هزینه انجام شده بعلت ضرورت بررسی اسناد آن، در زمان پرداخت عملی نباشد. مثل پرداخت علی الحساب به پیمانکار دولت که طبق قرارداد کار را تحویل داده است.

بمنظور ایجاد تسهیل در پرداخت هزینه های وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستانها و خارج از کشور وزارت امور اقتصادی و دارائی وجوه لازم بعنوان تنخواه گردان در اختیار ذیحسابان مربوط و نمایندگان خزانه در استانها قرار خواهد داد. (۲) اجرای بودجه در سال مالی که آخر سال شمسی

۱- مراجعه شود به ماده ۶۲ ق م ع.

۲- تنخواه گردان که همان وجوه متحرك است بر چهار قسم است:

۱- تنخواه گردان خزانه: عبارت است از اعتبار بانکی در حساب درآمد عمومی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که بموجب قانون اجازه استفاده از آن غیر آن یعنی در هر سال مالی برای رفع احتیاجات نقدی خزانه در همان سال وزارت امور اقتصادی و دارائی داده میشود و تا پایان سال واریز میگردد. (م ۲۴ ق م ع).

۲- تنخواه گردان استان عبارت است از وجهی که خزانه از محل اعتبارات مصوب به منظور ایجاد تسهیلات لازم در پرداخت هزینه های جاری و عمرانی دستگاههای اجرایی محلی تابع نظام بودجه استانی در اختیار نمایندگان خزانه در مرکز هر استان قرار میدهد. (م ۲۵ ق م ع).

۳- تنخواه گردان حسابداری: عبارتست از وجهی که خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان از محل اعتبارات مصوب برای انجام بعضی از هزینه های سال جاری و تعهدات قابل پرداخت سالهای قبل در اختیار ذیحساب قرار میدهد تا درقبال حواله های صادرشده—

است خاتمه نمییابد ، زیرا در پایان سال ممکن است مخارجی در جریان باشد که پرداخت آن قبل از حلول سال مالی جدید مقدور نباشد. بنا بهمین ملاحظات در قانون محاسبات عمومی مقرراتی جهت راه حل پیش‌بینی شده است بدین شرح: اعتبارات عادی و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) منظور در قانون بودجه کل کشور تا آخر سال مالی قابل تعهد و پرداخت است و مانده وجوه اعتبارات مصرف نشده هر سال باید حداکثر تا پایان فروردین ماه سال بعد به‌خزانه برگشت داده شود. تعهداتی که تا آخر سال مالی مربوط با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب ایجاد شده و پرداخت نشده باشد در سالهای بعد قابل پرداخت خواهد بود.

— بهای کالا یا خدمات موضوع قراردادهائی که در هر سال مالی برای تأمین احتیاجات همان سال طبق مقررات منعقد و از محل اعتبارات جاری یا عمرانی مصوب تأمین شده است مشروط برآنکه پایان مدت قرارداد حداکثر آخر همان سال مالی بوده ولی بعللی که خارج از اختیار طرفین قرارداد و یا یکی از آنها است کلاً و یا بعضاً در سال مالی بعد به‌مرحله تعهد میرسد در صورت تأیید وزارت امور اقتصادی و دارائی مطابق این قانون قابل پرداخت است.

— چک‌هائی که تا پایان هر سال عهده حسابهای خزانه صادر میشود پرداخت آن سال محسوب میشود. (ملخص ماده ۶۳ و تبصره‌های مربوطه).

نسبت به اعتبارات مصوب از محل درآمدهای اختصاصی چنانچه تعهداتی تا پایان سال مالی با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب و درآمدهای وصولی مربوط ایجاد شده و پرداخت نشده باشد در سالهای بعد از محل اعتبار منظور در ماده ۶۳ قابل پرداخت است. (ملخص ماده ۶۴).

→ واریز و باصدور درخواست وجه مجدداً دریافت گردد. (م ۲۶ ق م ع).

ع- تنخواه‌گردان پرداخت: عبارت است از وجهی که از محل تنخواه‌گردان حسابداری از طرف ذیحساب با تأیید وزیر یا رئیس مؤسسه و یا مقامات مجاز از طرف آنها برای انجام برخی از هزینه‌ها در اختیار واحدها و یا مأمورینی که بموجب این قانون و آئیننامه‌های اجرائی آن مجاز به دریافت تنخواه‌گردان هستند قرار میگیرد تا بتدریج که هزینه‌های مربوط انجام میشود اسناد هزینه تحویل و مجدداً وجه دریافت دارند (م ۲۸ ق م ع).

