

تفریح بودجه

Budget Liquidation

مفاهیم کلی و مبانی نظری

کلمه «تفریح» در لغت به معنی فارغ شدن است. در لغت‌نامه دهخدا «تفریح حساب» واریز کردن حساب و فارغ شدن از آن معنی شده است که در عمل نیز تفریح بودجه چنین کاربردی دارد.

در حکومت دموکراسی، نظارت پارلمانی بر درآمدها و هزینه‌های دولت یک اصل مسلم تلقی می‌شود و قانون‌گذار خود را محق و موظف به نظارت و کنترل بودجه مصوب خود می‌داند که این نظارت را در جریان اجرای بودجه و همچنین پس از خاتمه سال مالی اجرا می‌نماید. (پژویان، ۱۳۷۵)

منظور از تفریح بودجه ارائه بررسی حساب‌های دولتی طبق بودجه و برنامه مصوب و در واقع حسابرسی کلی عملیات مالی دولت توسط قوه مقننه از طریق تطبیق عملیات مالی دولت و تطبیق عملیات انجام شده با هدف‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی شده است. در حقیقت نظارت پارلمانی در پایان سال مالی از طریق رسیدگی به گزارش تفریح بودجه اعمال می‌گردد. تفریح بودجه به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم مدیریت عمومی جامعه نقش شایان توجهی در انعکاس عملیات گذشته دارد و مهم‌ترین منبع اطلاعات برای برنامه‌ریزی‌های مالی آینده است.

مهم‌ترین هدف‌های تفریح بودجه به‌شرح زیر است:

۱. مطابقت اجرای بودجه با قوانین و مقررات موضوعه کشور؛
۲. کنترل دقیق اعتبارات اعطایی به دستگاه‌های اجرایی با هزینه‌های انجام شده؛
۳. شناخت کارآیی دستگاه‌های اجرایی در رابطه با عملیات اجرایی و مقایسه آن با اعتبارات مصرف شده؛
۴. انطباق و مقایسه هزینه‌ها و درآمدها با سیاست‌ها و

هدف‌های پیش‌بینی شده؛

۵. شناخت کامل مدیریت دستگاه‌های اجرایی، کمبودها و یافتن لزوم جابجایی و چگونگی ارائه خدمات توسط دستگاه‌ها و شناسایی نقاط ضعف و قدرت مجریان امور؛
۶. شناخت تداخل احتمالی وظایف دستگاه‌های اجرایی و انعکاس آن به مراجع ذی‌ربط برای تصمیم‌گیری؛
۷. تحویل کار به افراد متخصص و کاردان؛
۸. اطمینان مجلس نسبت به مصرف مطلوب و جوهی که در قانون بودجه به تصویب رسیده است.

با توجه به اهداف فوق، می‌توان گفت تفریح بودجه به‌عنوان یکی از ابزارهای بسیار مهم مدیریت عمومی جامعه، نقش فوق‌العاده‌ای در کنترل عملیات گذشته دارد. همچنین یکی از منابع بسیار مهم اطلاعات برای برنامه‌ریزی‌های آینده است. تفریح بودجه نه تنها از نظر کمی اعتبارات مصوب را با هزینه‌های انجام شده کنترل می‌نماید بلکه از نظر کیفی نیز می‌بایست توانایی یا عدم توانایی دولت را در انجام وظایف خود ارزیابی کند. به‌علاوه به‌صورت الگویی از امکانات مختلف جامعه و همچنین مشکلات و کمبودها، مسئولین را در برنامه‌ریزی‌های آینده راهنمایی نماید. (فرج‌وند، ۱۳۸۰)

مبانی قانونی تفریح بودجه در ایران

تفریح بودجه برای اولین بار در قانون محاسبات عمومی سال ۱۲۸۹ مطرح گردید. به موجب مواد ۵۲، ۵۳ و ۵۴ این قانون: - تفریح بودجه به موجب لایحه قانونی است که وزیر مالیه به مجلس شورای ملی پیشنهاد می‌کند. - زمان پیشنهاد لایحه قانونی تفریح بودجه از روز ختم دوره عمل منتهی تا پانزده ماه بعد خواهد بود. - لایحه مزبور باید شامل صورت قطعی تمام اعتبارات و عایدات و مخارج دوره مربوطه بوده و نتیجه قطعی معاملات کل بودجه آن را تصریح نماید و مستند آن به صورت: صورت حساب‌های وزراء و حساب کل مالیه، صورت مجلس کمیسیون تفتیش و راپرت سالانه دیوان محاسبات

- لایحه تفریغ بودجه متضمن صورت ارقام قطعی درآمدهای وصول شده و هزینه‌های انجام یافته باشد. صورت‌های ضمیمه لایحه مذکور باید با همات ترتیب و طبق تقسیمات و عناوین درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و اعتبارات مندرج در قانون بودجه سال مربوطه تهیه شود و صورت گردش نقدی خزانه را نیز به همراه داشته باشد.

- آخرین لایحه تفریغ بودجه که بر اساس قانون محاسبات عمومی تهیه شد مربوط به سال ۱۳۵۲ می‌گردد.

به موجب اصل (۵۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان محاسبات زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و به موجب اصل (۵۵) قانون اساسی، دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دست عموم گذاشته شود.

از سال ۱۳۵۳ و چند سال اول بعد از انقلاب اسلامی، لایحه تفریغ بودجه تهیه نگردید. به‌علت اهمیت گزارش تفریغ بودجه، قانون تفریغ سال‌های پس از انقلاب در تیرماه سال ۱۳۶۵ به تصویب مجلس رسید. هدف از تصویب این قانون تعیین تکلیف تهیه تفریغ بودجه بود. در قانون یادشده نحوه تهیه گزارش تفریغ بودجه برای سال‌های ۱۳۶۱ به بعد تعیین گردید و سال‌های قبل از سال ۱۳۶۱ فراموش شد و مقرر گردید دولت و دیوان محاسبات برای به‌هنگام نمودن گزارش تفریغ بودجه از سال ۱۳۶۱ به بعد با هر تعداد

است.

- لایحه قانونی تفریغ بودجه با رعایت تقسیمات به فصول و مواد به مجلس شورای ملی پیشنهاد خواهد شد.

- صورتی که در تحت عنوان عایدات به لایحه قانونی تفریغ معاملات هر دوره عمل منضم خواهد شد شامل: برآورد عایدات، حقوق ثابت از بابت مالیات و عایدات عمومی، وجوهاتی که وصول شده است و تتمه عایدات که باید وصول شود، می‌گردد.

- صورت مخارج با رعایت تقسیمات به فصول و مواد نیز شامل: اعتبارات معینه، حقوق ثابت دائن دولت، وجوه پرداخت شده و تتمه مخارجی است که باید پرداخت شود.

تفریغ بودجه در قانون محاسبات عمومی ۱۳۱۲ مشابه سال ۱۲۸۹ می‌باشد، فقط زمان پیشنهاد کردن لایحه از روز ختم سنه مالی منتهی تا دوازده ماه تعیین شده است و در صورت حساب بودجه مخارج نسبت به میزان صرفه‌جویی قطعی سنه مالی به تفکیک فصول و مواد بودجه تأکید شده است. همچنین علاوه بر صورت محاسبه بودجه عایدات و مخارج مدارک و مستندات تعطیلی مربوط به صورتحساب وزارتخانه‌ها، صورت محاسبات کلیه مالیه و راپرت سالیانه دیوان محاسبات نیز باید به مجلس شورای ملی ارائه شود.

به موجب قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹:

- وزارت دارایی مکلف است لایحه تفریغ بودجه هر سال مالی را منتهی تا پایان ماه نهم سال مالی بعد تهیه و به دیوان محاسبات ارسال دارد.

- دیوان محاسبات مکلف است ظرف سه ماه رسیدگی‌های لازم را به عمل آورده و عین لایحه را با اظهارنظرهای خود درباره گردش امور مالی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به وزارت دارایی اعاده دهد و وزارت دارایی مکلف است ظرف یکماه لایحه تفریغ بودجه را به مجلس شورای ملی تقدیم کند.

تفریغ بودجه

ذکر گردیده است. در ماده (۳۶) این قانون یکی از موارد تشکیل هیئت عمومی متشکل از حداقل مستشاران اصلی دیوان، صدور رأی در خصوص تفریغ بودجه و گزارش نهایی آن است. در مواد (۳۹) و (۴۰) قانون دستگاه‌ها مکلف گردیده‌اند حساب‌های درآمد و هزینه، صورت‌های مالی و اسناد و مدارک مربوط را به نحوی که دیوان محاسبات تعیین می‌نماید حفظ و نگهداری بایگانی و به دیوان تحویل نمایند. براساس ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)، گزارش صورت حساب عملکرد هر سال مالی باید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر تا پایان آذر ماه سال بعد متضمن صورت ارقام قطعی درآمدهای وصول شده و هزینه‌های انجام یافته طبق تقسیمات و عناوین درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و اعتبارات مندرج در قانون بودجه سال مربوط تهیه شده و همراه با صورت گردش نقدی خزانه حاوی صورت حساب‌های دریافت‌های خزانه و پرداخت‌های خزانه به طور همزمان یک نسخه به دیوان محاسبات کشور و یک نسخه به هیئت وزیران تسلیم نماید.

دیوان محاسبات کشور به موجب ماده (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی کشور مکلف است مطابق اصل (۵۵) قانون اساسی، با بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور، نسبت به تهیه تفریغ بودجه سالانه اقدام و هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس تقدیم نموده و هر نوع تخلف از قانون محاسبات عمومی را رسیدگی و به هیئت‌های مستشاری ارجاع نماید.

متن ماده مذکور کاملاً منطبق با ماده (۶) قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب است، لیکن از آنجا که احکام مندرج در قانون محاسبات عمومی دامنه وسیع‌تری دارد، لذا رسیدگی به تخلفات و ارجاع آن به هیئت‌های مستشاری نیز دامنه وسیع‌تری خواهد داشت. مهلت تعیین شده در

دستگاه‌هایی که حساب نهایی و صورت‌های مالی خود را تنظیم نموده‌اند صورت‌حساب عملکرد سالانه و گزارش تفریغ بودجه تهیه کنند. گزارش جامع و کامل تفریغ بودجه در صورتی امکان دارد که حساب دستگاه‌های اجرایی به موقع تهیه و به مراجع ذی‌ربط ارسال گردد. ماده (۲) قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب تأکید بر به هنگام نمودن حساب‌ها دارد. در این ماده وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف گردیدند صورت حساب دریافت و پرداخت هر ماه را تا آخر ماه بعد و حساب نهایی هر سال را حداکثر تا پایان خرداد ماه سال بعد، شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند طبق مقررات و در غیر این صورت حساب نهایی هر سال حداکثر تا پایان تیرماه سال بعد را به وزارت دارایی تسلیم و مراتب را به دیوان اعلام نمایند.

طبق ماده (۶) قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب، دیوان محاسبات مکلف شد مطابق اصل (۵۵) قانون اساسی با بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور نسبت به تهیه تفریغ بودجه سالانه اقدام و هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس تسلیم نموده و هر نوع تخلف از مقررات و قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب را رسیدگی و به هیئت‌های مستشاری ارجاع نماید.

«قانون دیوان محاسبات کشور» (مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱) نیز مستند قانونی دیگری برای تفریغ بودجه است. در ماده (۱) این قانون یکی از طرق دستیابی به هدف دیوان محاسبات کشور که باتوجه به اصول مندرج در قانون اساسی اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال است تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی

اهمیتی وجود داشته باشد به عنوان سنجش عملکرد آورده می شود مباحث مندرج در گزارش تفریغ بودجه دستگاہی شامل موارد زیر است:

- مقدمه، اهداف و وظایف سازمان اصلی؛
- گزارش تفریغ تبصره های خاص (مربوط به دستگاہ مزبور)؛

- گزارش تفریغ اعتبارات و گزارش حسابرسی ذی ربط؛
- گزارش تفریغ بودجه شرکتهای دولتی و گزارش حسابرسی ذی ربط؛

- سایر موارد در قالب تحلیل های آماری.

۴. گزارش تفریغ بودجه استانی

۵. گزارش های خاص.

این گزارش های به صورت موردی و در خصوص مسائل مهم کلان اقتصادی و مالی تهیه و ارائه می شود.

کتابشناسی

اسفندیار فرجوند «فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه»، انتشارات گلباد، ۱۳۸۰.
جمشید پژویان، «مالیه عمومی و تعیین خط مشی ها»، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ پنجم (۱۳۷۵).

محمد کردبچه

مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

خصوص گزارش تفریغ بودجه برای دیوان محاسبات بعد از وصول صورت حساب عملکرد صراحت ندارد. ولی با توجه به عبارت «و هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را» چنین استنباط می شود که مدت سه ماه مهلت تعیین شده است.

ساختار گزارش تفریغ بودجه

گزارش تفریغ بودجه کل کشور در حال حاضر در چند مجلد به شرح زیر تهیه می شود:

۱. گزارش تفریغ تبصره های قانونی بودجه کل کشور (جلد اول)

این گزارش شامل عملکرد تبصره ها و همچنین نتایج حاصل از رسیدگی به این بخش از بودجه (در قالب موارد واخواهی و اظهار نظر و پیشنهاد) می باشد. در ابتدای این گزارش، نظرات کلی دیوان محاسبات کشور و سایر موارد مرتبط آورده می شود.

۲. گزارش تفریغ بخش های مختلف قانون بودجه، شامل دریافت ها، پرداخت ها و بودجه شرکت ها.

موضوع این گزارش، تفریغ بودجه براساس بخش های مختلف و تطبیق مصوبات با صورتحساب های عملکرد سالانه بودجه کل کشور به منظور شناسایی و تحلیل موارد مغایرت می باشد. در این قسمت علاوه بر ارائه نظرات کلی دیوان محاسبات کشور، برخی موارد با اهمیت حاصل از مطالعات دیوان در قالب نسبت ها و نمودارها ارائه می گردد.

۳. گزارش تفریغ بودجه دستگاہ های اجرایی به تفکیک دستگاہ های اصلی و دستگاہ های تابعه

در این گزارش عملکرد دستگاہ های اجرایی به تفکیک مورد مذاقه قرار می گیرد و ضمن تبیین میزان توفیق دستگاہ های مزبور در دستیابی به اهداف مورد نظر، در قالب آمار، اطلاعات، جداول و نمودارها، حسابرسی مرتبط با هر دستگاہ که در آن مواد واخواهی، یا اظهار نظر و پیشنهاد با