

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۱۲

شماره چاپ:

۳۹۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۱۱/۱۷

مقدمه

«لایحه نحوه تعیین تکلیف اقلام سنواتی پیش‌پرداختها و علی‌الحسابها» در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۰ جهت رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. هدف از ارائه و تنظیم این لایحه تعیین تکلیف بخشی از پیش‌پرداختها و علی‌الحسابهاست که به علت موجود نبودن اسناد و مدارک لازم تسویه و به هزینه قطعی منظور نگردیده است. این اقلام در پایان هر سال به سال بعد منتقل و همچنان در صورت حسابها به عنوان مانده پیش‌پرداخت و علی‌الحساب سنواتی نشان داده می‌شود.

سوابق

در مواد (۲۸) و (۲۹) قانون محاسبات عمومی مفاهیم «پیش‌پرداخت» و «علی‌الحساب» تعریف شده‌اند. براین اساس، «پیش‌پرداخت» عبارت از پرداختی است که از محل اعتبارات مربوط براساس احکام و قراردادهای طبق مقررات، پیش از انجام تعهد صورت می‌گیرد. «علی‌الحساب» نیز طبق تعریف این قانون عبارت از پرداختی است که به منظور ادای قسمتی از تعهد با رعایت مقررات صورت می‌گیرد.

ماده (۶۱) قانون محاسبات عمومی میزان و موارد تأدیه پیش‌پرداخت و علی‌الحساب و همچنین نحوه واریز و احتساب آنها به هزینه قطعی را منوط به آیین‌نامه‌ای کرده است که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و تنظیم می‌شود. این آیین‌نامه در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۳۰ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

ماده (۱) این آیین‌نامه، موارد و میزان تأدیه پیش‌پرداخت را تشریح کرده است که به طور خلاصه می‌توان آنها را به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

الف) در موارد فوق‌العاده روزانه و هزینه مأموریت،

ب) وجوهی که بر طبق قراردادهای منعقد شده باید به عنوان پیش‌پرداخت تأدیه شود، با رعایت مقررات،

ج) وجوهی که بابت افتتاح اعتبار اسنادی قبل از خصوص تعهد، قابل تأدیه است،

د) وجوه مربوط به آبونمان روزنامه و مجله و سایر نشریات مورد نیاز،

هـ) وجوهی که برای خرید کالا یا خدمات قبل از تحویل مورد معامله و انجام کار در وجه وزارتخانه یا مؤسسه یا

شرکت‌های دولتی و... پرداخت خواهد شد،

و) سایر وجوه که طبق مقررات قانونی خاص به صورت پیش‌پرداخت باید تأدیه شود.

ماده (۵) این آیین‌نامه موارد پرداخت علی‌الحساب را منحصر در دو فرض می‌داند:

الف) تسجیل و یا تهیه اسناد و مدارک بیشتر برای تأدیه تمام دین مقدور نباشد،

ب) وجه کافی از محل اعتبار مربوط برای تأدیه تمام دین در اختیار ذیحساب نباشد.

روش‌های تسویه پیش‌پرداختها در مورد هریک از بندهای ماده (۱) آیین‌نامه، در ماده (۳) ذکر شده است.

در صورتی که امکان تسویه پیش‌پرداختها میسر نباشد ماده (۴) آیین‌نامه سه روش را برای وصول مطالبات دولت

اعلام می‌کند: نخست تهاتر طلب دولت با دریافت‌کننده پیش‌پرداخت، دوم استیفای طلب دولت از محل طلب دریافت‌کننده

پیش‌پرداخت از سایر دستگاه‌های اجرایی و سوم اقدامات قانونی برای وصول مطالبات.

نام دفاتر:

مطالعات برنامه‌بودجه

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۳۰۱۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۳/۲۱

در صورتی که به علتی (ناشی از تخلف مسئولان یا عدم اجرای تعهد دریافت‌کنندگان علی‌الحساب یا پیش‌پرداخت) نتوان این ارقام را به حساب هزینه قطعی منظور کرد، این ارقام هر سال در صورت حساب‌های دستگاه به عنوان مانده پیش‌پرداخت و علی‌الحساب درج خواهند شد (مفهوم مخالف ماده (۸) آیین‌نامه).

نکته دیگر اینکه همان‌طور که در مقدمه توجیهی لایحه ذکر شده است، تبصره «۴» ماده (۹۵) قانون محاسبات عمومی کشور نمی‌تواند مشکل ارقام سنواتی پیش‌پرداختی و علی‌الحساب‌های تعیین تکلیف نشده را مرتفع کند. در حقیقت تبصره «۴» ماده (۹۵)، ناظر به تعهداتی است که به هزینه قطعی منظور شده ولی به دلایلی اسناد آنها مفقود شده است.

کلیات

با توجه به آنچه ذکر شد، علاوه بر مواد (۲۸) و (۲۹) قانون محاسبات عمومی در ماده (۶۱) و آیین‌نامه مربوط به آن، سازوکار مناسبی برای پرداخت پیش‌پرداخت و علی‌الحساب و نحوه تعیین تکلیف آن و منظور کردن آن به حساب هزینه قطعی پیش‌بینی شده است. لایحه تقدیمی، در حقیقت اصلاح این سازوکار را در نظر دارد. بنابراین در خصوص لایحه نکات زیر به نظر می‌رسد:

۱. وجود ارقام پیش‌پرداخت و علی‌الحساب‌های تعیین تکلیف نشده به دو دلیل است: یا تخلف مسئولان مالی دستگاه‌های اجرایی ناشی از عدم رعایت قوانین و مقررات مرتبط و یا تخلف دریافت‌کنندگان پیش‌پرداخت و علی‌الحساب. در هر یک از این موارد، نحوه تعامل با متخلف در آیین‌نامه ماده (۶۱) قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات عام پیش‌بینی شده است که سازوکاری منطقی به نظر می‌رسد و نیازی به تغییر ندارد.

۲. پیش‌پرداخت‌ها و علی‌الحساب‌های موضوع لایحه، حتی پروژه‌هایی که در حال اجراست، را نیز شامل می‌شود و آنچه مسلم است، هدف تهیه‌کنندگان لایحه منظور کردن این ارقام به حساب قطعی بدهی نبوده است، بنابراین در این خصوص نیز باید بین پروژه‌هایی که متوقف هستند با سایر پروژه‌ها تفکیک قائل شد.

۳. تصویب این لایحه علامتی است به دستگاه‌های اجرایی تا تخلفات مالی خود را در این ارقام منظور نمایند به این امید که در آینده نیز چنین سازوکاری برای نادیده گرفتن آنها طراحی شود.

بررسی مواد لایحه

ماده (۱) الف

در این ماده تشکیل هیئتی متشکل از نمایندگان وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس دیوان محاسبات و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده است. این هیئت این اختیار را دارد که ارقام سنواتی پیش‌پرداخت‌ها و علی‌الحساب‌ها را تعیین تکلیف نموده و آنها را به هزینه قطعی منظور نماید. علاوه بر این، این هیئت می‌تواند در صورت لزوم هیئت‌های فرعی برای دستگاه‌های اجرایی اعم از ملی و استانی ایجاد نماید. در این ماده چند اشکال وجود دارد:

اول اینکه ترکیب هیئت‌های فرعی سازوکار عملکرد آنها مشخص نیست. همچنین معلوم نیست آیا تصمیمات هیئت فرعی مانند هیئت‌های اصلی لازم‌الاجراست یا منوط به تأیید هیئت اصلی است.

دوم اینکه اختیار هیئت‌های فرعی درباره طرح‌های ملی می‌تواند موجب تضییع حقوق و دارایی‌های عمومی شود. سوم اینکه، سازوکار تصمیم‌گیری در هیئت اصلی محل سؤال است. اگر ملاک اکثریت باشد آنگاه اختیار تصمیم‌گیری به نمایندگان دولت تفویض خواهد شد که امری مفسده‌انگیز است.

ماده (۳)

در این ماده به وزیر یا بالاترین مقام مؤسسه یا مدیرعامل شرکت‌های دولتی این اختیار داده شده است که تا سقف نصاب معاملات کوچک، رأساً تصمیم‌گیری نمایند.

این نوع اعطای اختیار به یک مقام دولتی بدون اینکه چارچوبی برای نحوه تصمیم‌گیری وی مشخص شده باشد، بابتی را برای سوءاستفاده‌های وسیع و بی‌انضباطی مالی خواهد گشود.

در خصوص این ماده نکته دیگری لازم به ذکر است:

بسیاری از ارقام ثبت شده در حساب پیش‌پرداخت‌ها و علی‌الحساب‌های سنواتی با تعاریف مواد (۲۸)، (۲۹) و (۵۹)، (۶۰) و (۶۲) قانون

محاسبات عمومی مطابقت نداشته و در حقیقت علی‌الحساب یا پیش‌پرداخت نیستند. توضیح اینکه در بسیاری موارد باقیمانده و کسری وجوه تنخواه‌گردان کارپردازان، واحدهای تدارکاتی و عاملین ذی‌حساب در پایان دوره‌های مالی به پیش‌پرداخت و علی‌الحساب تبدیل و در سال‌های بعد به‌عنوان ارقام سنواتی علی‌الحساب و پیش‌پرداخت منظور شده‌اند. بنابراین، این‌گونه از ارقام که ماهیتاً پیش‌پرداخت و علی‌الحساب به‌شمار نمی‌آیند را باید از ذیل ارقام موضوع لایحه خارج کرد، لذا اختیارات پیش‌بینی شده مقامات در این ماده، بدون در نظر گرفتن نکته مذکور به صلاح نبوده و حذف آن پیشنهاد می‌شود.

ماده (۴)

این ماده که مهمترین ماده لایحه تقدیمی است، مواردی را بیان می‌کند که هیئت‌های موضوع قانون می‌توانند مستند به آن ارقام سنواتی پیش‌پرداخت‌ها و علی‌الحساب‌ها را به حساب هزینه قطعی منظور نمایند. با توجه به آنچه که در خصوص ترتیبات وصول مطالبات دولت از طریق اجرای ماده (۴) آیین‌نامه ماده (۶۱) قانون محاسبات عمومی ذکر شد، نمی‌توان تخلفات و قصور مأموران دولتی را بدون رسیدگی و زیان به هزینه عمومی جبران کرد. علاوه بر این، این ماده و به‌تبع آن کل لایحه را می‌توان مغایر با اصل چهارم قانون اساسی دانست. البته، بند «۶» این ماده آن هم به شرط ارائه ارقام محاسبات در مورد تک‌تک طرح‌ها، می‌تواند به نفع عموم مردم که دولت نمایندگی آنها را برعهده دارد، باشد.

ماده (۵)

در این ماده صرفاً بحث ارائه فهرست مانده پیش‌پرداخت‌ها و علی‌الحساب‌ها، بدون اینکه جزئیات طرح‌ها و نام دستگاه‌های اجرایی و نحوه رعایت مواد (۱۹)، (۲۸)، (۲۹) و (۶۱) قانون محاسبات عمومی مشخص شود، آمده است. گویی هیئت‌های موضوع این لایحه می‌خواهند به یکباره کلیه پیش‌پرداخت‌ها و علی‌الحساب‌ها را به دریافت‌کنندگان ببخشند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

الف) تصویب این لایحه با این هدف صورت می‌گیرد که بدون طی مراحل قانونی، ارقام سنواتی پیش‌پرداخت‌ها و علی‌الحساب‌ها به هزینه قطعی منظور شود. این تصمیم برعهده هیئتی متشکل از نمایندگان وزارت اقتصاد، دیوان محاسبات و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نهاده شده است که می‌توانند هیئت‌های فرعی را نیز برای این منظور تعیین کنند. با توجه به اینکه، تحقق این امر تضييع حقوق مالی مردم را در پی دارد، قابل پذیرش نخواهد بود.

ب) در قوانین و مقررات فعلی (ماده (۶۱) قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه آن و قوانین و مقررات دیگر) سازوکار مناسبی برای تعیین تکلیف ارقام موضوع این لایحه پیش‌بینی شده است که نفع عموم جامعه در امور مربوط به بیت‌المال را که دولت حافظ و نگهبان آن است تضمین می‌کند و نیازی به تغییر آن به نحو پیشنهاد شده در لایحه نیست.

ج) پیشنهاد می‌شود که سازوکار پیش‌بینی شده در آیین‌نامه موضوع ماده (۶۱) قانون محاسبات عمومی حفظ و تکمیل شود. یعنی دستگاه‌های اجرایی با توجه به مراحل پیش‌بینی شده در آیین‌نامه ابتدا وصول این ارقام را در دستور داشته باشند و در صورت امکانپذیر نبودن وصول ارقام علیرغم طی این مراحل و با گذشت مدت مرور زمان معقول (مثلاً ده‌ساله)، هیئت ماده (۱) این لایحه بتواند راجع به ارقام تصمیم‌گیری نماید. البته لازم است در تصمیم‌گیری بین ارقام وصولی که عدم وصول آن به دلیل تخلف مأموران اداری بوده و سایر موارد تفکیک قائل شد. در فرض اول می‌توان خسارت دولت ناشی از تخلف مأموران را از طریق الزام ایشان به پرداخت معادل ارقام وصول نشده، جبران کرد.

د) نتیجه اینکه آنچه این لایحه در صدد تحقق آن بوده، در قالب اصلاح آیین‌نامه موضوع ماده (۶۱)، قانون محاسبات عمومی امکانپذیر است و نیاز به قانونگذاری جداگانه نیست.