



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح مواد (۳۱)، (۳۲)، (۳۴) و (۳۶) قانون محاسبات عمومی کشور»

مقدمه

بهموجب مواد (۳۱)^۱، (۳۲)^۲، (۳۴)^۳ و (۳۶)^۴ قانون «محاسبات عمومی کشور» مصوب اول شهریورماه ۱۳۶۶ انتصاب اشخاص به پست‌های ذی‌حساب، معاون ذی‌حساب، امین اموال و عامل ذی‌حساب صرفاً باید از میان مستخدمین رسمی صورت پذیرد. با وجود این دولت با تمسک به استدلال‌هایی چون محدودیت در استخدام کارکنان رسمی به دلیل تکالیف قانونی و بازنشستگی طیف وسیعی از مستخدمان رسمی و عدم جذب نفرات جایگزین در لایحه «اصلاح مواد (۳۱)، (۳۲)، (۳۴) و (۳۶) قانون محاسبات عمومی کشور» درخواست صدور مجوز قانونی به منظور تأمین منابع انسانی لازم از میان مستخدمان پیمانی، ثابت یا دائمی دستگاه‌های اجرایی برای تصدی پست‌های مذکور را نموده است. پیشنهادی که علی‌رغم برخی وجوه مثبت از منظر شکلی و محتوایی دارای برخی ایرادات می‌باشد. در ادامه پس از ارزیابی لایحه مذکور پیشنهادهای لازم در این خصوص ارائه گردیده است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۷۰۴

شماره چاپ:

۱۷۶۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۰/۲۸

۱. ماده (۳۱) - ذی‌حساب مأموری است که بهموجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروحه زیر را به‌عهده خواهد داشت:
 ۱. نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌ها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آنها.
 ۲. نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی.
 ۳. نگاهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدین‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار.
 ۴. نگاهداری حساب اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور.
- تبصره «۱» - ذی‌حساب زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام می‌دهد.
- تبصره «۲» - ذی‌حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) این قانون در مورد وجوهی که از محل درآمد عمومی دریافت می‌دارند، با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی و با موافقت آن دستگاه منصوب خواهند شد.
۲. ماده (۳۲) - معاون ذی‌حساب مأموری است که با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین کارکنان رسمی واجد صلاحیت به این سمت منصوب می‌شود.
۳. ماده (۳۴) - امین اموال مأموری است که از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت و امانتدار با موافقت ذی‌حساب و بهموجب حکم وزارتخانه یا مؤسسه ذی‌ربط به این سمت منصوب و مسئولیت حراست و تحویل و تحول و تنظیم حساب‌های اموال و اوراقی که در حکم وجه نقد است و کالاهای تحت ابواب جمعی، به‌عهده او واگذار می‌شود. آیین‌نامه مربوط به شرایط و طرز انتخاب و حدود وظایف و مسئولیت‌های امین اموال در مورد اموال منقول و غیرمنقول با رعایت مقررات این قانون از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
۴. ماده (۳۶) - عامل ذی‌حساب مأموری است که با موافقت ذی‌حساب و بهموجب حکم دستگاه اجرایی مربوط از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت در مواردی که بهموجب آیین‌نامه اجرایی این ماده معین خواهد شد به این سمت منصوب و انجام قسمتی از وظایف و مسئولیت‌های موضوع ماده (۳۱) این قانون توسط ذی‌حساب به او محول می‌شود. کارپردازان و واحدهای تدارکاتی و سایر مأموران و واحدهای دولتی ماده‌ای که به اقتضای طبع و ماهیت وظایف قانونی خود و یا مأموریت‌های محوله مجاز به دریافت تنخواه‌گردان پرداخت از ذی‌حساب می‌باشد از لحاظ مقررات مربوط به واریز تنخواه‌گردان دریافتی در حکم عامل ذی‌حساب محسوب می‌شود.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

اجتماعی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات مالیه عمومی

و توسعه مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۹۵۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۲/۲۸

ارزیابی لایحه

در ارزیابی نکات ذیل حائز اهمیت می‌باشند:

محاسن لایحه

۱. در بند «الف» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ «نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی» و در بند «ح» همان قانون «اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی» به‌عنوان بخشی از امور حاکمیتی تعیین گردیده‌اند. براین اساس و با توجه به وظایف و مسئولیت‌های تعیین شده برای پست‌های ذی‌حساب، معاون ذی‌حساب، امین اموال و عامل ذی‌حساب به‌نظر می‌رسد این مشاغل از جمله مشاغل حاکمیتی هستند که قانونگذار در بند «الف» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۵ و نیز مواد (۳۱)، (۳۲)، (۳۴) و (۳۶) قانون محاسبات عمومی کشور انجام امور محوله به آنها را بنا به مصالحی صرفاً از طریق مستخدمین رسمی مجاز دانسته است.

۲. همان‌گونه که در مقدمه توجیهی و متن ماده‌واحد ذکر شده، در قوانین و مقررات استخدامی برخی مؤسسات و نهادهای دولتی گاهی به‌جای مستخدمین رسمی از مفهوم مستخدمین ثابت، دائمی و عناوین مشابه استفاده شده است. با توجه به اینکه در قانون محاسبات عمومی کشور صرفاً از مستخدمین رسمی سخن به میان آمده است، در مقام اجرا این تفاوت‌های اسمی سبب شده تا در برخی موارد به‌کارگیری کارکنانی که تحت عناوینی غیر از مستخدمین رسمی به خدمت مشغولند با مانع و مشکل مواجه شود. از آنجایی که ذی‌حساب‌ها از کارمندان وزارت امور اقتصاد و دارایی هستند و با توجه به تبعیت وزارت امور اقتصادی و دارایی از قانون مدیریت خدمات کشوری مفاهیم مذکور (مستخدمین ثابت و عناوین مشابه) درخصوص ذی‌حسابان محل بحث نمی‌باشد. اما درخصوص معاون ذی‌حساب، امین اموال و عامل ذی‌حساب (موضوع مواد (۳۲)، (۳۴) و (۳۶) قانون محاسبات) که در دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و نهادهای دولتی دارای قوانین و مقررات خاص و تحت عناوینی مشابه عنوان مستخدمین رسمی به‌کارگیری شده‌اند، این مشکل وجود دارد. لذا افزودن عبارت «مستخدمین ثابت و عناوین مشابه در دستگاه‌هایی که فاقد عنوان رسمی می‌باشند» صرفاً درخصوص معاون ذی‌حساب، امین اموال و عامل ذی‌حساب (موضوع مواد (۳۲)، (۳۴) و (۳۶)) بعد از عبارت «کارکنان رسمی»، پیشنهادی مبتنی بر واقعیات موجود در نظام اداری کشور بوده و می‌تواند تا حد زیادی مشکل را حل نماید.

معایب لایحه

۱. با توجه به حساسیت وظایف و مسئولیت‌های پست‌های ذی‌حساب، معاون ذی‌حساب، امین اموال و عامل ذی‌حساب، به‌کارگیری کارکنان رسمی و به‌عبارتی استفاده از افراد دارای رابطه استخدامی دائم و ثابت با دستگاه‌های اجرایی در پست‌های مذکور امری معقول است. ازاین‌رو تجویز انجام وظایف نظارتی و اجرایی در مشاغل مذکور که ماهیت حاکمیتی دارد، به مستخدمینی که رابطه استخدامی رسمی ندارند و مستخدم پیمانی (موقت) هستند، مغایر با قواعد عام استخدامی (بند «الف» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری) و نیز مغایر با «نظام اداری صحیح» (بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) می‌باشد. از منظر دیگر تصدی مشاغل مزبور توسط مستخدمین پیمانی به‌علت موقت بودن استخدام آنان و احتمال عدم تعهد نسبت به

۵. ماده (۴۵) - از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد.

الف) استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی.

ب) استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

همکاری با دستگاه متبوع می‌تواند زمینه‌ساز بروز فساد در دستگاه‌های اجرایی گردد که این مهم خود مغایر با بند «۱» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر مبارزه با فساد توسط دولت است.

۲. دامنه شمول تعیین شده در عنوان لایحه، با آنچه در مقدمه توجیهی و متن ماده‌واحد ارائه شده، مغایرت دارد. در حالی که در مقدمه توجیهی بر تسری سازوکار پیشنهادی به مواد (۳۴) (امین اموال)، (۳۵) (کارپرداز) و (۳۶) (عامل ذی حساب) قانون محاسبات عمومی کشور تأکید شده است، اما در عنوان و متن ماده‌واحد لایحه، از ماده (۳۵) صحبتی به میان نیامده است. همچنین برخلاف مقدمه توجیهی، در متن ماده‌واحد پیشنهادی، عنوان ذی حساب (موضوع ماده (۳۱)) و معاون ذی حساب (ماده (۳۲)) نیز به دامنه شمول لایحه افزوده شده است. تناقضی که مؤید وجود ایرادات شکلی در لایحه پیشنهادی می‌باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در لایحه «اصلاح مواد (۳۱)، (۳۲)، (۳۴) و (۳۶) قانون محاسبات عمومی کشور» با توجه به برخی محدودیت‌های موجود در استخدام کارکنان رسمی، دولت درخواست نموده است که مستخدمین ثابت و عناوین مشابه و نیز پیمانی در دستگاه‌هایی که فاقد مستخدمین رسمی می‌باشند را به‌عنوان ذی حساب، معاون ذی حساب، امین اموال و عامل ذی حساب به‌کارگیری نماید. با توجه به مشابهت کارکنان ثابت و عناوین مشابه با کارکنان رسمی این پیشنهاد صرفاً در خصوص معاون ذی حساب، امین اموال و عامل ذی حساب مورد تأیید می‌باشد. در خصوص کارکنان پیمانی با توجه به حاکمیتی بودن امور نظارت و هماهنگی و اداره امور مالیه عمومی و نیز موقت بودن استخدام کارکنان به‌صورت پیمانی (موضوع بند «ب» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری) این امر از منظر قوانین موضوعه و اصول اداری فاقد وجهت است. از این رو با توجه به الزامات قانونی و حساسیت پست‌های سازمانی مصرحه در لایحه، ضروری است وزارت امور اقتصاد و دارایی و سایر دستگاه‌های اجرایی در وهله اول کماکان از بین مستخدمین رسمی (ثابت) خود نیازمندی منابع انسانی پست‌های ذی حساب، معاون ذی حساب، امین اموال و عامل ذی حساب را تأمین نموده و از مستخدمین پیمانی برای سایر پست‌ها استفاده کنند. در این رابطه استفاده از ظرفیت‌های ماده (۴) مصوبه شماره ۲۰۶/۱۷۲۵۵۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری نیز اثربخش می‌باشد. لکن راهکار اصلی برون‌رفت از چالش مذکور تعامل و همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی با سازمان اداری و استخدامی کشور جهت تأمین نظام‌مند و قانونی نیازمندی‌های منابع انسانی در پست‌های مورد بحث می‌باشد.

بنابه مراتب فوق پیشنهاد اصلاح لایحه مذکور به شکل ذیل ارائه می‌گردد:

متن ماده‌واحد - در مواد (۳۲)، (۳۴) و (۳۶) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ پس از کلمه «رسمی»

عبارت «مستخدمین ثابت و عناوین مشابه در دستگاه‌هایی که فاقد عنوان رسمی می‌باشند و وضعیت شغلی آنها دائمی (غیرموقت) است» اضافه می‌شود.

۶. ماده (۳۵) - کارپرداز مأموری است که از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت دستگاه ذی‌ربط به این سمت منصوب می‌شود و نسبت به خرید و تدارک کالاها و خدمات مورد نیاز طبق دستور مقامات مجاز با رعایت مقررات اقدام می‌نمایند.

۷. ماده (۴) - دستگاه‌های اجرایی که با کمبود نیروی انسانی مواجه باشند، تقاضای جذب نیروی انسانی مورد نیاز را به سازمان ارسال نمایند تا با رعایت قوانین و مقررات مربوط نسبت به صدور مجوز تأمین نیروی انسانی مورد نیاز اقدام گردد. سازمان موظف است قبل از صدور هرگونه مجوزهای استخدامی امکان تأمین نیروی انسانی مورد نیاز دستگاه را از بین نیروهای اضافه بر نیاز سایر دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار دهد.