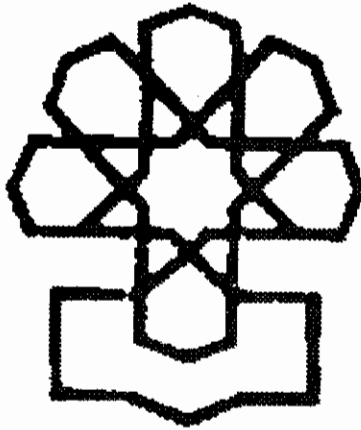




گزارش کارشناسی درباره کلیات لایحه:

اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶

برای شور اول



برنامه بودجه و محاسبات - اقتصادی

کمیسیون‌های ارجاعی

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۲۲۲

معاونت پژوهشی

مهر ۱۳۸۰

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

نزدیک ۱۴ سال از اجرای قانون محاسبات عمومی فعلی (مصوب ۱۳۶۶) می‌گذرد و طی این مدت، اشکالات، ضعف‌ها و نواقص این قانون تا حد زیادی مشخص شده و برای رفع این موانع و مشکلات در قالب طرح‌ها، لوایح و تبصره‌های بودجه‌های موادی از آن اصلاح شده یا برخی از دستگاه‌های اجرایی یا بعضی از درآمدهای عمومی و اختصاصی دستگاه‌ها از شمول این قانون مستثنا شده‌اند. افزون شدن پیشنهادهای مربوط به اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی یا خارج شدن دستگاهی از شمول مقررات آن طی سال‌های اخیر این سؤال را مطرح می‌کند که آیا زمان آن نرسیده قانون محاسبات عمومی کشور اصلاحی بنیادی شود و با توجه به تجارب ۱۴ ساله اجرای آن، تهیه، تنظیم و تصویب قانونی جامع و مانع آغاز گردد؟ پاسخ چنین سؤالی به نظر مثبت است؛ به خصوص این که دولت در اجرای حکم تبصره ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ با ارائه «لایحه اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶» (ثبت ۳۲۵) در صدد دائمی کردن تبصره‌هایی از بودجه ۱۳۸۰ است که با قانون محاسبات عمومی کشور مرتبطند. با نگاهی به مفاد لایحه متوجه می‌شویم که این لایحه نه فقط اهداف تحریر شده در مقدمه توجیهی (رعایت اصول بودجه) را تأمین نمی‌کند، بلکه برخلاف هدف برنامه سوم توسعه مبنی بر ساماندهی نظام مالی کشور، موجب آشفتگی و پیچیدگی بیش‌تر نظام مالی کشور می‌گردد.

در شرایط کنونی، نظام مالی کشور نیاز به ساماندهی دارد که یکی از مؤلفه‌های این ساماندهی، تهیه و تنظیم مقررات مناسب و کارا است. تنظیم قوانین و مقررات لازم نیز مستلزم بررسی کارشناسی موضوع توسط کارشناسان، خبرگان مالی، استادان دانشگاه و صاحب‌نظران است؛ اما دولت علی‌رغم تشکیل کمیسیونی به منظور بررسی چارچوب نظری و

نگرش کلان در مورد ساماندهی نظام مالی کشور در مرداد ماه ۱۳۷۹ لایحه‌ای درباره اصلاح قانون محاسبات به مجلس ارائه کرده است که فاقد هرگونه گزارش توجیهی و عملکردی است. در واقع شاید بتوان گفت این لایحه به نوعی رفع تکلیف اجرای حکم تبصره ۴۸ بودجه سال ۱۳۸۰ بوده است.

ایرادات کلی لایحه

۱. امروزه قوانین موضوعه نسبت به سی سال قبل متنوع‌تر و تخصصی‌تر شده‌اند، لذا در تهیه و تنظیم لوایح قانونی باید به ایجاد ارتباط منطقی بین موضوعات مواد و اصل قانون عنایت کافی به عمل آید تا هم از تعارض، تناقض، تضاد و دوگانگی بین موضوعات مشابه در قوانین مختلف جلوگیری شود و هم از مطول شدن قانون پرهیز گردد؛ اما در لایحه دولت چنین چیزی مشاهده نمی‌شود. به عنوان مثال، تبصره پیشنهادی برای الحاق به ماده ۶۹ قانون محاسبات عمومی کشور زاید و بی‌فایده است؛ زیرا ماده ۶۹ و تبصره ذیل آن با همین وضعیت در حد لازم کافی است و فقط باید به طور صحیح و کامل اجرا شود؛ یا تبصره‌های ۱ و ۲ پیشنهادی برای الحاق به ماده ۲۶ (بند «الف» لایحه) اولاً مغایر بند «د» لایحه است و ثانیاً در صورت الحاق این تبصره‌ها باید مواد ۲۶، ۲۷، ۲۱ و ۲۲ قانون محاسبات عمومی کشور اصلاح گردد.

۲. عبارت‌ها یا کلماتی که در متن لوایح قانونی به کار می‌روند، باید جنبه عملی و اجرایی داشته باشند؛ یعنی قانون باید واقع‌گرا باشد تا به هنگام اجرا با مشکل مواجه نشود. به عنوان مثال، منظور از صاحبان کتابخانه و اشیای هنری در بخش دوم تبصره ماده ۷۱ مکرر لایحه چیست؟ یا کتابخانه‌های دانشگاه‌ها باید چگونه هدیه بردارند، در حالی که شخصیت‌های حقوقی مستقلی نیستند.

۳. قانون باید دورنگر باشد، یعنی صرفاً شرایط حال در مواد قانونی منظور نباشد، بلکه حداقل یک دوره ده ساله مدنظر تدوین‌کنندگان قانون قرار گیرد. به نظر می‌رسد یک ماه پس از تصویب این لایحه احتمالاً دولت لایحه‌ای برای اصلاح تبصره ماده ۷۱ مکرر و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۲۶ مجدداً به مجلس ارائه خواهد کرد؛ چرا که امکان اجرای این مواد اصلاً وجود ندارد.

۴. همواره باید بین مفاد قانون هم‌سویی و تجانس وجود داشته باشد. با توجه به مفاد ماده ۵۴ قانون محاسبات عمومی، تبصره ۱ و ۲ بند «الف» لایحه زایدند و تناسبی با ماده ۵۴ ندارند؛ یا با توجه به تبصره ۲ ماده ۷۰ قانون محاسبات در صورت تصویب بند «ج» لایحه، دستگاه‌های اجرایی هیچ وقت سراغ حسابرس منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی نخواهند رفت.

پیشنهادها

با توجه به موارد فوق، لایحه دولت ضمن این‌که ساده‌ترین اصول تدوین و تنظیم قانون را رعایت نکرده است به جای رفع مشکلات و معایب قانون محاسبات عمومی کشور، موجب آشفتگی بیش‌تر در این قانون و پیچیدگی بیش‌تر در اجرای آن خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌گردد حال‌که دولت و مجلس در صدد تنظیم و ساماندهی نظام مالی کشور از طریق اصلاح قوانین و مقررات مالی هستند، کمیته‌ای مشترک از کارشناسان و صاحب‌نظران دستگاه‌های دولتی - به ویژه خزانه‌داری کل - مرکز پژوهش‌ها و اساتید دانشگاه تشکیل گردد تا این کمیته از طریق بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی مواد قانونی و تبصره‌های بودجه و بررسی تجربه سایر کشور، اقدام به تدوین و تنظیم قانونی جامع و مانع درباره نظام مالی کشور کند. لازم به یادآوری است اگر دولت در تصویب این لایحه مُصر است مرکز پژوهش‌ها آمادگی ارائه گزارش کارشناسی درباره مفاد لایحه پیشنهادی دولت را دارد.