

اختیارات مدیران شرکتهای دولتی در اجرای بودجه

منوچهر انوری زاده نایینی (۱) (قسمت اول)

الف: کلیات

۱- مقدمه:

مقاله حاضر به منظور مرور کلی و شناخت اختیارات مدیران شرکتهای دولتی در اجرای بودجه تهیه گردیده است. شرکتهای دولتی از نقطه نظر اعتبارات مورد مصرف از دو منبع اعتباری زیر استفاده می نمایند:

الف - اعتبارات جاری شرکت شامل کلیه فعالیتها جاری و سرمایه گذاری ثابت که از محل درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار شرکتهای دولتی تامین می گردد. در این خصوص براساس تبصره ۲ ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی و همچنین بند ب ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور (۱) مصرف درآمدها و سایر منابع اعتبار شرکتهای دولتی جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی برای آنها تعیین تکلیف شده است تابع مقررات قانونی مورد اجرا در شرکت مربوطه از جمله اساسنامه، آیین نامه مالی، آیین نامه معاملات و ... می باشد.

ب - اعتبارات سرمایه گذاری ثابت از محل درآمد عمومی شامل آن قسمت از اقدامات و فعالیتها طرحهای عمرانی است که اعتبار آن از محل درآمد عمومی تامین می گردد و براساس تبصره ۲ ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی تابع قانون مذکور و سایر قوانین و مقررات عمومی می باشد.

بنا به مراتب فوق منابع اصلی شناخت اختیارات و مسؤولیتها مدیران علاوه بر قوانین و مقررات عمومی به ویژه قانون محاسبات عمومی، حسب مورد شامل اساسنامه و آیین نامه های مالی، معاملات و ... هر یک از شرکتهای خواهد بود که در این مقاله جهت امکان بررسی و رعایت اختصار، به عنوان نمونه اساسنامه و آیین نامه معاملات شرکت برق منطقه ای تهران (۲) مورد استفاده و استناد قرار خواهد گرفت.

۲- تعاریف:

اختیارات: منظور از اختیارات در این بحث توانمندی است که به موجب قانون به مقامات و مسؤولین مربوطه در سطوح مختلف مدیریت واگذار می گردد تا مدیر با برخورداری از آن در محدوده وظایف و تکالیف مقرر با رعایت قوانین و مقررات و به ویژه مصالح سازمان نسبت به موارد معین شده اتخاذ تصمیم کرده و اعمال نماید.

شرکت دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود یا به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکتهای دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت دولتی است، شرکت دولتی تلقی می شود.

مدیران شرکت: به موجب اساسنامه، مدیران شرکت را اعضاء هیئت مدیره و مدیر عامل تشکیل می دهند. لیکن به لحاظ وجود ذی حساب در شرکتهای دولتی (ماده ۲۱ ق.م.ع) مقام مذکور نیز در زمره مدیران قرار داشته و دارای اختیارات و مسؤولیتها فردی و جمعی می باشد. واگذاری یا تفویض اختیارات از طرف مقامات فوق به سایر مقامات دستگاه در مواردی که قانون صراحتاً اجازه تفویض داده باشد مجاز خواهد بود. در این صورت و در محدوده اختیارات قانونی تفویض شده، دارندگان آن به لحاظ اختیارات و مسؤولیتها مربوطه در زمره مدیران خواهند بود. (۳)

قوانین و مقررات: بودجه هر واحد سازمانی در واقع

نشان دهنده دامنه و حجم و اقدامات آن واحد در سال مالی مربوطه می باشد که به عنوان ابزار مدیریت و براساس تصمیمات مدیران ناشی از اختیارات قانونی، شکل اجرایی به خود می گیرد. در شکل دولتی و مملکتی اهم قوانین و مقررات حاکم بر تهیه و تدوین، تصویب، اجراء و بالاخره کنترل و بازنگری بودجه شامل ضوابط، مقررات، مواعید اقدام و مسؤولیت و اختیارات قوای مملکتی و مدیران و مسؤولیت اجرایی در رده های مختلف و ... عبارتند از: (۴)

قانون اساسی جمهوری اسلامی

قانون برنامه و بودجه

قانون برنامه عمرانی ...

قانون بودجه کل کشور برای سال ...

قانون محاسبات عمومی

قانون دیوان محاسبات

سایر قوانین و مقررات

قوانین مذکور هر یک اصول و احکام مختلف را در مراحل مختلف بودجه از تهیه و اجرا شامل می شوند. به عنوان نمونه اختیارات و مسؤولیتها قوای سه گانه کشور در تهیه، تصویب و اجرای بودجه و همچنین رسیدگی و حسابرسی عملکرد دولتی اصول ۵۲ الی ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی بیان شده است. اصل ۵۲ قانون

اساسي جمهوري اسلامي تهيه بودجه را به عهده قوه مجريه و تصويب آنرا در اختيار ومسؤوليت قوه مقننه (مجلس شوراي اسلامي) قرار داده است. به علاوه به موجب اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسي جمهوري اسلامي، ديوان محاسبات زير نظر قوه مقننه موظف به امور رسيدگي و حساب رسي عملکرد دولت مي باشد. همچنين براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسي جمهوري اسلامي

رئيس جمهور مسؤوليت امور برنامه و بودجه و ... را مستقيماً به عهده داشته و مي تواند اداره آنرا به عهده ديگري قرار دهد. قانون برنامه و بودجه حاوي خط مشي و ضوابط كلي مربوط به تهيه و اجراي برنامه هاي عمراني و بودجه سالانه كل كشور، اختيارات و وظائف دستگاههاي اجرايي در موارد فوق و تركيب و وظائف شوراي اقتصاد به عنوان هدايت كننده اموراتصادي كشور و به ويژه سازمان برنامه و بودجه به عنوان واحد ستادي برنامه ريزي و هدايت و نظارت فني بر اجراي برنامه ها و تهيه دستورالعملهاي اجرايي در تهيه و اجراي برنامه هاي عمراني و بودجه سالانه مي باشد.

مشروح برنامه هاي توسعه اقتصادي و ضوابط كلي و اهداف برنامه ها طي قانون برنامه توسعه اقتصادي و بالاخره برنامه مالي دولت در سال مالي شامل ميزان درآمدها و ساير منابع تامين اعتبار و هزينه ها و به طور كلي بودجه سالانه كل كشور حاوي منابع و مصارف، تسهيلات، محدوديتها و همچنين اختيارات و مسؤوليتهاي روساي دستگاههاي اجرايي و مجريان در ارتباط با وصول درآمدها و انجام هزينه ها طي قانون بودجه كل كشور (۵)) مربوط به سال مربوطه منظور مي گردد.

همان طور كه اشاره شد، گرچه در قوانين پيش گفته كم و بيش مقرراتي وجود دارد كه مراحل اجرايي بودجه را شامل مي گردد، ليكن اهم ضوابط و تشريفات مربوط به اجراي بودجه و اختيارات و مسؤوليتهاي روساي دستگاههاي اجرايي و مجريان در مورد اقدامات اجرايي بودجه و نحوه و تشريفات مراحل اداري و محاسباتي و نظارتي ملي در قالب قانون محاسبات عمومي بيان گرديده است.

در قانون محاسبات عمومي، آيين نامه ها و دستورالعملهاي پيش بيني شده كه معمولاً تصويب آن به عهده مجلس شوراي اسلامي يا وزير امور اقتصادي و دارايي محول گرديده، در واقع دستورالعمل و ضابطه قانوني اجراي مراحل اداري، مالي، محاسباتي و حسابداري بودجه مي باشد و طي آن علاوه بر عنوان تشريفات اجرايي و نحوه انجام آن مسؤوليت و اختيارات مقامات دستگاههاي اجرايي و نحوه انجام نظارت مالي (در حين خرج) را بيان مي كند. منظور از ساير قوانين و مقررات، قوانين و مقررات جاري كشور است كه رعايت آنها در مورد همه اشخاص حقيقي و حقوقي الزامي مي باشد و براساس قاعده كلي جهل به آن رفع مسؤوليت نمي نمايد. اهم اين گونه قوانين و مقررات كه طي آن تكاليفي را به عهده مجريان قرار داده است عبارتند از قوانين استخدامي، قانون مالياتهاي مستقيم، قوانين كار و بيمه هاي اجتماعي، قوانين صادرات و واردات، قوانين پولي و بانكي و ...

ب - اختيارات و مسؤوليت مديران در اجراي بودجه

۱- مراحل اداري اجراي بودجه و اختيارات ومسؤوليتهاي مدير عامل و ذبحساب

قبل از ورود به بحث اختيارات و مسؤوليتهاي مديران، قابل ذكر است كه به موجب اساسنامه (ماده ۲۱ اساسنامه شركت برق منطقه اي تهران) هيئت مديره شركت داراي كليۀ اختيارات لازم براي تامين مقاصد و هدفهاي شركت و انجام عمليات و اقدامات مقرر در اساسنامه بوده و مي تواند قسمتي يا تمام آنرا به مدير عامل تفويض نمايد. به علاوه به موجب ماده ۲۲ همين اساسنامه مدير عامل، امور مالي و فني و اداري شركت را اداره خواهد نمود و خاصه داراي وظائف شامل اجراي آيين نامه استخدامي شركت، تهيه و تنظيم بودجه سالانه و ترازنامه، تهيه و تنظيم برنامه عملياتي شركت، دعوت صاحبان سهام براي تشكيل مجامع عمومي و همچنين دارنده اختيار امضاء كليۀ اسناد و اوراق مالي يا تعهدات شركت به اتفاق يكي از اعضا هيئت مديره خواهد بود و هر يك از مدير عامل يا اعضا هيئت مديره مي توانند اختيار خود را در اين موضوع به نمايندگان تامالاختيار خود تفويض نمايند. با توجه به اينكه اختيارات فوق الذكر حالت كلي دارد، جهت شناخت اختيارات و مسؤوليت مديران در مراحل مختلف اجرايي بودجه بهتر است موضوع را در قالب قانون محاسبات عمومي و آيين نامه معاملات شركت پيگيري نماييم. چنانچه يك دوره كامل از مراحل اجرايي بودجه را در مورد يك موضوع خاص (خريد کالا يا خدمات) تعقيب كنيم مراحل مشروحه زير مورد اقدام و اخذ تصميم مديران خواهد بود.

۱-۱ بررسي و تعيين کالا يا خدمات مورد نياز

۱-۲ بررسي و تامين منابع مالي لازم

۱-۳ بررسي و شناخت منابع ذي صلاح در عرضه کالا يا خدمات مورد نياز

۱-۴ انتخاب فروشنده کالا و خدمات از

جمع فروشندگان

۱-۵ ايجاد رابطه حقوقي براي انجام معامله با فروشنده منتخب

۱-۶ تحويل کالا يا خدمات

۱-۷ رسيدگي به حساب في مابين براساس کالا يا خدمات تحويلي جهت تسويه حساب

۱-۸ پرداخت و اعمال حساب

قانون محاسبات عمومی مراتب فوق را که می‌توان به آن عنوان مراحل اداری اجرایی بودجه اطلاق نمود در مراحل شش‌گانه ۱- تشخیص- ۲- تأمین اعتبار- ۳- تعهد ۴- تسجیل- ۵- صدور حواله- ۶- رسیدگی و پرداخت طبقه‌بندی و براساس ماده ۵۲ و ۵۳ همین قانون احکام زیر را صادر کرده است.

ماده ۵۲: پرداخت هزینه‌ها به ترتیب پس از طی مراحل تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل و حواله و با اعمال نظارت مالی به عمل خواهد آمد.

ماده ۵۳: اختیار و مسئولیت تشخیص، انجام تعهد، تسجیل و حواله بعهده وزیر یا رئیس موسسه (۶) و مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذی‌حساب می‌باشد.
ضمناً مواد ۱۷ الی ۲۱ مراتب شش‌گانه فوق را به شرح زیر تعریف نموده است:

ماده ۱۷: تشخیص عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداخت‌هایی که تحصیل یا انجام آن برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی (۷) ضروری است.

ماده ۱۸: تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین.

ماده ۱۹: تعهد از نظر این قانون عبارت است از ایجاد دین‌بردمه دولت ناشی از:

الف: تحویل کالا یا انجام دادن خدمت

ب: اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد.

ج: احکام صادره از مراجع قانونی و ذی‌صلاح

د: پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون

ماده ۲۰: تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات کننده بدهی

ماده ۲۱: حواله اجازه‌ای است که کتباً وسیله مقامات مجاز وزارتخانه یا موسسه دولتی و یا شرکت دولتی و یا دستگاه اجرایی محلی و یا نهادهای عمومی غیر دولتی و یا سایر دستگاه‌های اجرایی برای تادیه تعهدات و بدهی‌های قابل پرداخت از محل اعتبارات مربوطه عهده ذی‌حساب در وجه ذی‌نفع صادر می‌شود.

بنابر آنچه گذشت اولاً به موجب ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی اختیار و مسئولیت مراتب فوق بنا به موارد اشاره شده در ماده مذکور به عهده مدیر عامل شرکت و ذی‌حساب می‌باشد. به علاوه تفویض اختیارات و مسئولیت‌های مذکور به موجب تبصره این ماده با رعایت نکات زیر به سایر مقامات شرکت مجاز می‌باشد:

- تفویض اختیارات و مسئولیت‌های مذکور باید مستقیماً وبدون واسطه انجام شود.

- تفویض اختیار مدیر عامل و ذی‌حساب به شخص واحد مجاز نخواهد بود.

- تفویض اختیار مدیر عامل به ذی‌حساب یا کارکنان تحت نظر او مجاز نخواهد بود.

ثانیاً نظر به اینکه مفهوم ماده ۵۲ مبین این است که پرداخت هزینه‌ها صرفاً پس از انجام مراحل فوق مجاز خواهد بود، لذا برای رفع مشکل سایر پرداخت‌ها که در طی اجرای مراحل فوق ضرورت پیدا می‌کند قانون محاسبات عمومی با مبداء قراردادن مرحله تعهد دو واژه دیگر را تعریف و پرداخت طی آنرا مجاز شناخته است:

ماده ۲۸: پیش پرداخت: عبارت است از پرداختی که از محل اعتبارات مربوطه و براساس احکام و قراردادها طبق مقررات قبل از انجام تعهد صورت می‌گیرد.

ماده ۲۹: علی‌الحساب: عبارت است از پرداختی که به منظور ادای قسمتی از تعهد با رعایت مقررات صورت می‌گیرد.

علاوه بر این که هر یک از پیش پرداخت و یا علی‌الحساب دارای دستورالعمل خاصی می‌باشند و طی آن نحوه و شرایط قانونی پرداخت و واریز و تسویه آنها ذکر گردیده است، مفاد مواد مذکور مبتنی بر این است که انجام پیش‌پرداخت دقیقاً بعد از امضاء قرارداد و حصول شرایط مربوطه و قبل از انجام تعهد و علی‌الحساب بعد از انجام تعهد یعنی تحویل کالا یا خدمات مجاز خواهد بود.

۲- نحوه انجام معاملات و اختیارات و مسئولیت‌های مدیران و سایر مسئولین

نحوه انجام معاملات را از نقطه نظر مدیران و مسئولین ذی‌صلاح در اجرای آن، می‌توان در سه مرحله مورد بررسی قرارداد.

۱-۲ انتخاب فروشنده یا پیمانکار

۲-۲ انعقاد قرارداد

۲-۱- انتخاب فروشنده یا پیمانکار

مطابق ماده يك آيين نامه معاملات شرکت برق منطقه اي تهران کلیه معاملات شرکت اعم از خرید، فروش، اجاره، استجاره، پیمانکاری، اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می شوند) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود مگر در دوازده مورد که به لحاظ دولتی بودن طرف معامله یا برخورداری از نرخ ثابت یا به تشخیص و مسؤلیت مدیر عامل یا هیئت مدیره مستثنی شده است که بشرح جدول زیر می باشد:

جدول اختیارات و مسؤلیت مدیر عامل و هیئت مدیره در مورد معاملات مستثنی شده از مناقصه و مزایده

	مدیر عامل	-	
	/		
	/		

))
 پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 پرتال جامع علوم انسانی