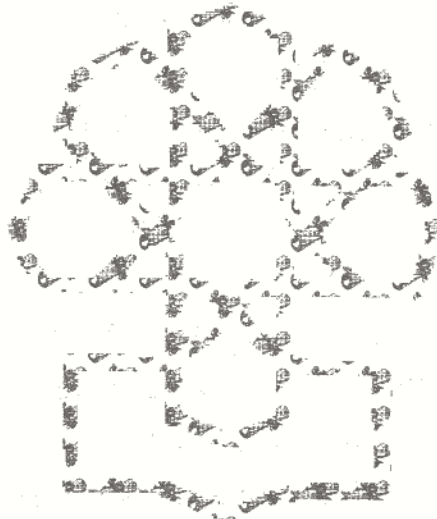




گزارش کارشناسی پیرامون

# اصلاح ماده (۲۶) قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات جهاد سازندگی



معاونت پژوهشی  
تیر ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۲۰۰۱۵۱۲

اصلاح ماده (۲۶) قانون مقررات مالی، اداری،  
استخدامی و تشکیلات جهاد سازندگی

عنوان طرح

شماره ترتیب چاپ: ۳۱

شماره چاپ سابقه: ---

شماره دفتر ثبت: ۱۵

تاریخ چاپ: ۱۳۷۵/۴/۱۹

کمیسیونهای ارجاعی: امور اقتصادی و دارایی  
و تعاون - امور اداری و استخدامی - امور برنامه  
و بودجه - نهاد های انقلابی

مشخصات طرح

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی

شماره: ۷۲۲۴

تاریخ: ۱۳/۱۱/۷۶

گزارش کارشناسی پیرامون  
لایحه اصلاح ماده (۲۶) قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات جهاد سازندگی

کد گزارش: ۲۰۰۱۵۱۲

۱- مقدمه

الف - دلایل تقدیم لایحه

با عنایت به مقدمه مندرج در لایحه چنین استنباط می‌شود که در عمل بدین لحاظ که جهاد سازندگی در پی تصویب «قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات وزارت جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۷» از شمول مقررات عمومی ناظر بر معاملات دولتی یعنی قانون محاسبات عمومی و آیین نامه معاملات دولتی مستثنی گردیده و در بند ب از فصل سوم قانون مذکور مقررات خاصی برای معاملات آن وضع شده است، در عمل به لحاظ افزایش شاخص عمومی قیمت‌ها، نصابهای مندرج در قانون فوق مشکلاتی را برای جهاد سازندگی ایجاد نموده است و بدین لحاظ برای انطباق نصابهای مزبور با تحولات اقتصادی کشور و تسهیل و تسریع در اجرای طرحها و پروژه‌های جهاد سازندگی لایحه‌ای توسط دولت جهت اصلاح ماده ۲۶ ناظر بر نصاب معاملات تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است.

ب - سوابق قانونی

از حیث سوابق قانونی به لحاظ اینکه لایحه تقدیمی جهت اصلاح ماده (۲۶) قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات وزارت جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۷ می‌باشد، ضروری است سابقه موجود را ناظر بر ماده (۲۶) فوق مرور نماییم، در ماده فوق چنین مقرر شده است:

«نصاب و نحوه انجام مناقصه در معاملات به شرح زیر می‌باشد:

الف - تا مبلغ یک میلیون ریال به مسئولیت مامور خرید در مرکز مسئولیت مقامات مجاز از طرف مسئول جهاد استان در استان و شهرستان.

ب - از مبلغ ۱,۰۰۰,۰۰۱ ریال تا مبلغ ۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال در مرکز با مسئولیت مامور خرید و تایید و تصویب مقامات مجاز از طرف وزیر و در استانها با مسئولیت مقامات مجاز از طرف مسئول جهاد استان و تصویب وی یا عضو مجاز آن.

ج - از مبلغ ۵,۰۰۰,۰۰۱ ریال تا مبلغ ۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال در مرکز با تایید و مسئولیت وزیر یا مقامات مجاز از طرف ایشان.

د - بیش از مبلغ ۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال با انتشار آگهی مناقصه و یا ارسال دعوتنامه (مناقصه محدود) با مسئولیت وزیر جهاد یا مقام مجاز از طرف ایشان.»

ج - طرح موضوع

در خصوص لایحه تقدیمی اساسی‌ترین مطلب ضرورت اصلاح در قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی وزارت جهاد سازندگی می‌باشد، بدین معنا که آیین لایحه تقدیمی واقعاً از یک پشتوانه منطقی، قانونی برخوردار می‌باشد تا اصلاحی در نصاب معاملات وزارت جهاد سازندگی به عمل

آید یا خیر.

نکته دوم بررسی مفاد لایحه است که آیا اصلاحات به عمل آمده به نحو مندرج در لایحه تقدیمی به گونه مناسبی صورت گرفته است یا خیر.

## ۲- اظهار نظر کارشناسی

### الف - ضرورت اصلاح ماده (۲۶)

۱) چنانکه اشاره شد «قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات وزارت جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۷» عملاً وزارت جهاد و جهادهای استان را از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و آیین نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹ خارج نموده است. در ماده (۲۶) قانون فوق نصابهایی برای معاملات جهاد سازندگی تعیین و بر اساس این نصابها تشریفات معاملات بیان شده است. بر اساس ماده (۸۰) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ که تنها یک سال قبل از قانون جهاد سازندگی به تصویب رسیده است معاملات دولتی به سه دسته تقسیم شده‌اند که عبارتند از:

الف - معاملات جزئی که مبلغ آن تا سیصد هزار ریال است.

ب - معاملات متوسط که مبلغ آن از سیصد هزار ریال بیشتر و تا دو میلیون ریال است.

ج - معاملات عمده که مبلغ آن از دو میلیون ریال بیشتر است.

در ماده (۸۱) قانون محاسبات نیز تشریفات معاملات دولتی به شرح ذیل تعیین شده است:

الف - در معاملات جزئی به کمترین بهای ممکن به تشخیص و مسئولیت کارپرداز.

ب - در معاملات متوسط به کمترین بهای ممکن به تشخیص و مسئولیت کارپرداز و مسئول واحد تدارکاتی مربوط و تایید وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها.

ج - در معاملات عمده با انتشار آگهی مناقصه عمومی و یا ارسال دعوتنامه (مناقصه محدود) به تشخیص وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقامات مجاز از طرف آنها.

ضمناً در مواد (۸۳) و (۸۴) نیز به تشخیص هیئت ترک مزایده و مناقصه، امکان ترک آن پیش بینی شده است. این امر در حالی است که قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی وزارت جهاد سازندگی که در سال ۱۳۶۷ یعنی تنها یک سال بعد از قانون محاسبات عمومی به تصویب رسیده است نصاب معاملاتی که برای وزارت جهاد سازندگی تعیین شده است به مراتب و به نحو عمده‌ای بیش از نصاب قانون محاسبات عمومی است.

با عنایت به مراتب فوق و اینکه بر اساس ماده (۲۶) از ۵,۰۰۰,۰۰۱ ریال تا ۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال معاملات با تایید و مسئولیت وزیر یا مقامات مجاز از طرف ایشان به عمل می‌آید و معاملات بالای ۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال با انتشار آگهی و یا دعوت با مسئولیت وزیر و یا مقام مجاز از طرف ایشان به عمل می‌آید و بر اساس ماده (۲۷) قانون جهاد تریباتی نیز برای ترک مناقصه یا مزایده پیش بینی شده است به نظر می‌رسد ضرورتی برای اصلاح نصابهای فوق نخواهد بود.

بدیهی است که آنچه در مقدمه لایحه به عنوان دلایل توجیهی ذکر شده که تغییر نصابهای مندرج در

ماده (۲۶) موجب تسهیل و تسریع در اجرای طرحها و پروژههای جهاد سازندگی خواهد بود، به نظر می‌رسد که اجرای طرحها و پروژههای جهاد با خریداری جزیی صورت نخواهد گرفت چراکه در معاملات تا ۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال معاملات عمدتاً با مسئولیت مامور خرید و مقامات مجاز صورت می‌گیرد، در خصوص معاملات عمده نیز که در طرحها و پروژهها می‌تواند بیشتر مود استفاده باشد در ماده (۲۷) قانون جهاد ترتیبات ترک مناقصه یا مزایده در موارد ضروری پیش بینی شده است. بر این اساس به نظر می‌رسد که هیچگونه دلیل موجهی برای افزایش نصاب معاملات وزارت جهاد سازندگی مقرر در ماده (۲۶) قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات جهاد سازندگی وجود ندارد و با ترتیبات مقرر در همان قانون نیازهای جهاد بر طرف خواهد شد. مضافاً بر اینکه چنانچه بیان گردید قانون محاسبات عمومی که ناظر بر اکثر دستگاهها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و وزارتخانه‌هاست نصاب به مراتب پایین تری از نصاب جهاد را داشته و با وجود اعتبار قانون فوق که یک سال قبل از قانون جهاد به تصویب رسیده است و اقدامی جهت اصلاح آن به عمل نیامده دلیلی نیز برای اصلاح مقررات مالی جهاد احساس نمی‌شود، خصوصاً اینکه در قانون مقررات مالی جهاد حداکثر تسهیلات برای جهاد ایجاد شده است و اصلاح مجدد آن ضروری نمی‌باشد.

۲) در لایحه برخلاف ظاهر آن مشاهده می‌شود که فروش اموال جهاد نیز داخل ماده (۲۶) گردیده، در حالیکه ماده (۲۶) مندرج در قانون فروش اموال جهاد اصولاً در قلمرو ماده (۲۶) ذکر نشده و براساس ماده (۲۷) ظاهراً باید بر اساس مزایده به عمل آید. مگر ترتیبات ترک مزایده بر اساس ماده (۲۷) رعایت گردد. فروش اموال دولتی نیز براساس تشریفات قانون محاسبات عمومی باید با اطلاع قبلی وزارت امور اقتصادی و دارایی به عمل آمده و وجوه مربوطه به حساب درآمد عمومی واریز شود. در حالی که با افزایش نصاب معاملات جهاد در مزایده عملاً کنترل بر اموال عمومی از بین خواهد رفت و اموال جهاد سازندگی که جزء اموال دولتی و عمومی تلقی خواهد شد به راحتی می‌تواند به فروش برسد و بدیهی است بر خلاف آنچه که در مقدمه لایحه از سوی دولت محترم مرقوم شده است افزایش شاخصهای عمومی تأثیری در سهولت فروش اموال جهاد سازندگی بر اساس اصلاح ماده (۲۶) نخواهد داشت! لذا به منظور رعایت مصالح عمومی و حفظ بیت المال و اموال عمومی و دولتی پیشنهاد می‌گردد که لایحه مذکور رد گردد. در این خصوص حتی چنانچه مجلس محترم تصمیم بر اصلاح نصابهای مندرج در ماده (۲۶) را داشته باشد پیشنهاد می‌گردد جهت حفظ اموال عمومی و کنترل بر آنها تنها نصابهای مندرج در ماده (۲۶) اصلاح شود که ناظر بر مناقصه در معاملات دولتی است و بحث مزایده و فروش اموال دولتی از شمول ماده (۲۶) خارج گردد، همان گونه که در قانون سال ۱۳۶۷ بدین نحو عمل شده است.

#### ب - بررسی مفاد لایحه

در لایحه تقدیمی اصلاحاتی به شرح ذیل به عمل آمده است:

- ۱) در بند الف نصاب معاملاتی که به مسئولیت مامور خرید در مرکز و مسئولیت مقامات مجاز به عمل می‌آید از یک میلیون ریال به سه میلیون ریال افزایش یافته است.
- ۲) در بند ب نصاب معاملاتی که با مسئولیت مامور خرید در مرکز و تأیید و تصویب مقامات مجاز از طرف وزیر در استانها با مسئولیت مقامات مجاز از طرف مسئول جهاد استان و تصویب وی یا عضو مجاز حداقل معاملات از ۱,۰۰۰,۰۰۱ ریال به ۳,۰۰۰,۰۰۰ و حداکثر آن از ۵,۰۰۰,۰۰۰ به ۳,۰۰۰,۰۰۰ افزایش یافته

است که بر خلاف بند (۱) در حداقل (۳) برابر و افزایش حدود (۶) برابر در سقف آن مشاهده می‌گردد.  
(۳) در بند ج نصاب معاملاتی که با تایید وزیر یا مقامات مجاز از طرف وی به عمل می‌آید در حداقل معاملات از ۵,۰۰۰,۰۰۱ ریال به ۳,۰۰۰,۰۰۰ ریال و حداکثر آن از ۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال به ۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال افزایش یافته است که در حداقل میزان (۶) برابر و در حداکثر افزایشی حدود (۴) برابر مشاهده می‌گردد.  
(۴) در بند (د) نیز که معاملات بر اساس آگهی مناقصه یا مزایده و با ارسال دعوتنامه به عمل می‌آید نصاب معاملات از ۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال به ۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال افزایش یافته است.

همچنانکه اشاره شد در خصوص مفاد لایحه نیز افزایشهای به عمل آمده به گونه‌ای منطقی به نظر نمی‌رسد، زیرا صرف نظر از اینکه افزایشی بین ۳ تا ۶ برابر در نصابهای مندرج در ماده (۲۶) رقم بالایی می‌باشد، در عین حال انجام ترتیبات مناقصه یا مزایده برای معاملات با رقم بالای ۲۰ میلیون تومان نیز خلاف مصلحت می‌باشد و در هیچیک از سازمانها و وزارتخانه‌ها سابقه ندارد و اگر تغییری هم در نصابها به عمل آید منطقی آن است که به گونه‌ای منطبق با نیازهای جهاد سازندگی و با در نظر گرفتن مصالح عمومی کشور باشد، زیرا این امر به وزارت جهاد امکان می‌دهد که در مورد سایر دستگاههای دولتی این رقم دویست هزار تومان است و افزایش ۱۰۰ برابر نسبت به رقم مندرج در قانون محاسبات عمومی و ۴ برابر نسبت به ماده (۲۶) قانون مالی و معاملاتی وزارت جهاد مصوب ۱۳۶۷ فاقد وجهه منطقی و قانونی می‌باشد، مضافاً بر اینکه این امر در مورد مزایده‌ها نیز خلاف مصلحت می‌باشد.

### ۳- پیشنهاد

با عنایت به مطالب مذکور در اظهار کارشناسی به نظر می‌رسد که قانون مصوب ۱۳۶۷ ناظر بر معاملات وزارت جهاد که عملاً تسهیلاتی را در خصوص معاملات دولتی برای وزارت جهاد سازندگی در نظر گرفته و در همان زمان به نسبت قانون محاسبات عمومی که تاکنون نیز برای کلیه دستگاههای دولتی و وزارتخانه‌ها (مگر آنها که صراحتاً استثنا شده‌اند مسجری می‌باشد نصاب مندرج در قانون مالی و معاملاتی جهاد سازندگی رقم مناسبی بوده که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و با در نظر گرفتن مصالح عمومی کشور و حفظ بیت المال و کنترل و نظارت دقیق بر معاملات دولتی اصلاح آن به مصلحت نمی‌باشد و لذا پیشنهاد رد لایحه فوق داده می‌شود.