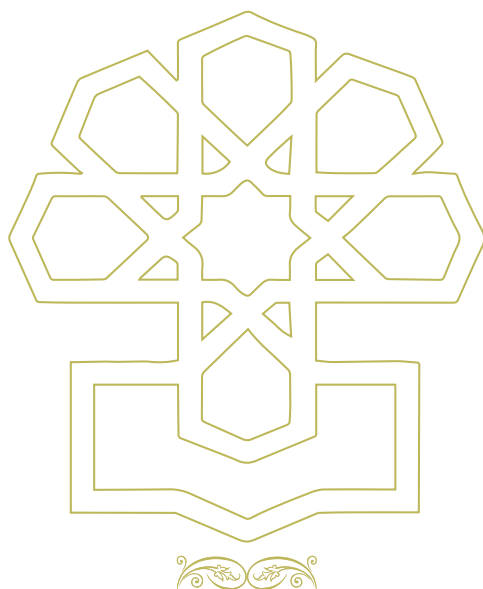




مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات مدیریت

گروه دولت الکترونیک و مدیریت
داده

نقد مصوبه «تمدید برنامه زمانبندی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیک دولت برای پنج سال دیگر»

امیررضا صدری خواه

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21774>

چکیده

این گزارش به نقد و بررسی مصوبه هیئت وزیران در خصوص تصویب مجدد پنج ساله برنامه زمانبندی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات دولت، مورخ ۱۴۰۵/۳/۳۱ می‌پردازد. براساس ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۹) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه و تبصره «۵» ماده (۱۶۹) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، قانونگذار دستگاه‌های مشمول را مکلف کرده است که تمامی مراحل معاملات خود را با امضای الکترونیکی معتبر و از طریق سامانه ستاد انجام دهند. در آیین نامه مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۲۵ نیز این رویکرد در مواد (۱۳) و (۱۴) مورد تأکید قرار گرفته بود. با این حال، در اصلاحیه ۱۳۹۹/۱۲/۰۲ با افزودن استثنای چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و حذف ماده (۱۴)، بخشی از الزامات الکترونیکی شدن کامل معاملات تضعیف شد. هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین این تغییر را مغایر قانون دانست، اما دولت در اصلاحات بعدی، قید «برنامه زمانبندی پنج ساله» را افزود و نسبت به حذف ماده (۱۴) اقدام مؤثری نکرد. تمدید مجدد این برنامه نیز نشان می‌دهد که استثنای یادشده از حالت موقت خارج شده است. در نتیجه، این گزارش، تمدید مزبور را مغایر با قوانین بالادستی و اهداف هوشمندسازی و دولت الکترونیک دانسته و پیشنهاد می‌کند موضوع در هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین مورد رسیدگی قرار گیرد.

نوع گزارش:

- ☐ طرح یا لایحه
- ☐ راهبردی
- ☒ نظارتی
- ☐ پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:
۲۱۷۷۴

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۵/۰۴/۲۶

تاریخ انتشار:
۱۴۰۵/۵/۲۶



از حیث مدیریتی و حقوقی، استمرار الزام چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و تمدید برنامه زمان‌بندی، توجیه کافی ندارد؛ زیرا قانونگذار در مواد قانونی مذکور، اصل را بر انجام تمام مراحل معاملات دستگاه‌های مشمول از طریق سامانه ستاد قرار داده بنابراین هرگونه استثنا باید موقت باشد. استدلال مربوط به حمایت از رسانه‌های چاپی در ارتباط با درخواست تمدید برنامه زمان‌بندی قانع‌کننده نبوده، چراکه انتقال آگهی‌های معاملاتی به بستر الکترونیکی به معنای حذف کلی مطبوعات و تضعیف آنها نیست. همچنین اگر قرار بر گذار تدریجی بوده، این گذار باید در همان بازه پنج‌ساله نخست پایان می‌یافت و تمدید مجدد آن نشان می‌دهد که استثنا از حالت موقت خارج شده است. از منظر اقتصادی و زیست‌محیطی نیز چاپ آگهی‌ها موجب افزایش هزینه، مصرف کاغذ و واردات کاغذ می‌شود، در حالی که انتشار الکترونیکی با منطق کاهش هزینه و حکمرانی سبز سازگارتر است. افزون‌براین، نسخه‌های دیجیتالی از نظر بایگانی، دسترسی و ماندگاری اطلاعات از نسخه‌های چاپی کارآمدترند. مهم‌تر از همه، مواد (۱۰۴) و (۱۰۷) قانون برنامه هفتم بر هوشمندسازی خدمات دولتی و الکترونیکی شدن فرایندها تأکید ویژه دارند و همین امر نشان می‌دهد که جهت‌گیری جدید قانونگذار، حرکت قطعی به سمت دولت هوشمند و حذف تشریفات کاغذی است.

پیشنهاد سیاستی

باتوجه به بررسی‌های به‌عمل آمده در این گزارش، تصویب‌نامه تمدید برنامه زمان‌بندی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت، از حیث استمرار الزام چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار به مدت ۵ سال دیگر و عدم رفع ایراد ناشی از حذف ماده (۱۴) تصویب‌نامه شماره ۱۳۶۱۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵، مغایر با بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام اداری، ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و مواد (۱۰۴) و (۱۰۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران تشخیص داده می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود این موضوع جهت بررسی و اظهارنظر قانونی، در هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین مطرح و مورد رسیدگی قرار گیرد تا نسبت به اعلام مغایرت و اصلاح بخش‌های مغایر در مصوبات مذکور اقدام قانونی لازم صورت پذیرد.



گزارش حاضر با هدف تبیین و تحلیل حقوقی روند تصویب، اصلاح، اعلام مغایرت، اصلاح مجدد و در نهایت تمدید برنامه زمان‌بندی مربوط به آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت تنظیم شده است. محور اصلی این بررسی، ارزیابی میزان انطباق اصلاحات انجام‌شده در آیین‌نامه یادشده با قوانین، به‌ویژه ماده (۵۰) «[قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#)» [۱]، ماده (۹) «[قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#)» [۲]، [۳] و تبصره «۵» ماده (۱۶۹) اصلاحی «[قانون مالیات‌های مستقیم](#)» است [۳].

مطابق ماده (۵۰) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#)، دولت مجاز است سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمامی مراحل انواع معاملات وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی تکمیل کند. در این ماده، قانونگذار تصریح کرده است که کلیه دستگاه‌های مشمول قانون [باید](#) تمام مراحل معاملات خود را با امضای الکترونیکی معتبر و از طریق سامانه یادشده انجام دهند. ازجمله این مراحل می‌توان به درخواست استعلام، فراخوان، توزیع و دریافت اسناد، گشایش الکترونیکی پاکت‌ها یا پیشنهاده‌ها، انعقاد قرارداد، تبادل وجوه و تضمینات و نیز هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد اشاره کرد. بنابراین، مفاد این ماده بر استقرار کامل فرایند الکترونیکی در معاملات دولتی دلالت صریح دارد و حاکی از آن است که قانونگذار، الکترونیکی شدن تمام مراحل معاملات را به‌عنوان یک قاعده عام و لازم‌الاجرا مورد نظر قرار داده است.

همچنین، ماده (۹) [قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه](#)، دولت را مکلف کرده است تا پایان سال دوم اجرای برنامه، سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمامی مراحل انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و دیگر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی، به‌جز معاملات محرمانه، تکمیل کند. این ماده نیز همانند ماده (۵۰) [قانون احکام دائمی](#)، بر اصل انجام تمامی مراحل معاملات در بستر سامانه تأکید دارد و از این حیث، جایگاه الزام‌آور تکمیل و بهره‌برداری از سامانه را تقویت می‌کند.

افزون‌براین، تبصره «۵» ماده (۱۶۹) [اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم](#) مقرر می‌دارد که وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، سامانه انجام معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را برای مدیریت انجام کلیه مراحل مناقصات و مزایده‌ها راه‌اندازی کند و امکان دسترسی برخط سازمان امور مالیاتی را فراهم آورد. همچنین کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده (۱) [قانون برگزاری مناقصات](#) مکلف شده‌اند حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از راه‌اندازی سامانه، تمامی معاملات خود، به‌جز معاملات محرمانه، را از طریق این سامانه به ثبت برسانند. مجموع این مقررات نشان می‌دهد که از منظر قانونگذار، اصل بر انجام تمام مراحل معاملات عمومی در بستر الکترونیکی است و هرگونه خروج از این اصل، نیازمند توجیه روشن، محدود و منطبق با قانون خواهد بود.



۲. تصویب آیین‌نامه اولیه و جهت‌گیری آن در ارتباط با الکترونیکی شدن معاملات دستگاه‌های اجرایی

در اجرای این تکالیف قانونی، هیئت‌وزیران «آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت» را به شماره ۱۳۶۱۵۹ و به تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵ تصویب و ابلاغ کرد [۴]. در این آیین‌نامه، مواد (۱۳) و (۱۴) از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بودند؛ زیرا مستقیماً به تحقق الکترونیکی شدن کامل معاملات دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌شدند. به موجب ماده (۱۳)، در اجرای ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و با توجه به بارگذاری پاکت‌های (ب) و (ج) و اسناد ارزیابی کیفی با امضای الکترونیکی معتبر در سامانه ستاد، دستگاه‌های مشمول مکلف شدند با انجام معاملات در بستر سامانه، از انجام مراحل معامله براساس قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط به‌صورت کاغذی اجتناب کنند. تبصره «۱» این ماده نیز مقرر می‌داشت که سایر اسناد مربوط به انجام مراحل معاملات، با اعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت و تأیید کارگروه مربوط، مشمول همین حکم خواهند بود. در تبصره «۲» ماده (۱۳) نیز تصریح شده بود که اسناد و مدارک الکترونیکی سامانه ستاد، با رعایت قوانین مربوط، معتبر، مکفی و مورد پذیرش کلیه کاربران از جمله دستگاه‌های اجرایی و مراجع نظارتی خواهد بود و باید از ارائه یا دریافت مجدد اسناد به‌صورت کاغذی خودداری شود.

ماده (۱۴) آیین‌نامه نیز به‌طور خاص ناظر بر نحوه انتشار فراخوان مناقصات بود. مطابق این ماده، در اجرای ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و با توجه به انجام تمامی مراحل فرایند برگزاری معاملات دستگاه‌های اجرایی به‌صورت الکترونیکی، انتشار دو تا سه نوبت فراخوان موضوع بند «ب» ماده (۱۳) قانون برگزاری مناقصات، صرفاً به‌صورت الکترونیکی از طریق سامانه ستاد معتبر، مکفی و مورد پذیرش دانسته شده و تصریح شده بود که باید از انجام آن به‌صورت کاغذی خودداری شود. بدین ترتیب، آیین‌نامه اولیه به‌وضوح در راستای حذف تدریجی تشریفات کاغذی و جایگزینی کامل فرایندهای الکترونیکی تنظیم شده بود.

۳. اصلاح آیین‌نامه مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵ و هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین

با این حال، هیئت‌وزیران در مصوبه شماره ۱۳۹۹۰۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۰۲، اصلاحاتی در آیین‌نامه مزبور به عمل آورد. براساس این اصلاحیه، در تبصره «۱» ماده (۱۳) پس از واژه «معاملات»، عبارت «به استثنای الزام چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار» اضافه شد و ماده (۱۴) نیز به‌طور کامل حذف شد. این دو تغییر واجد آثار اساسی بود؛ زیرا نخست، با استثنا کردن الزام چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار، بخشی از فرایند فراخوان معاملات از شمول قاعده الکترونیکی بودن کامل خارج شد و دوم، با حذف ماده (۱۴)، آن حکم صریحی که انتشار صرفاً الکترونیکی فراخوان را معتبر و کافی می‌دانست، از متن آیین‌نامه حذف شد. در نتیجه، جهت‌گیری اولیه آیین‌نامه که معطوف به استقرار کامل فرایند الکترونیکی بود، در این بخش دچار تزلزل شد. در پی این اصلاحات، هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، در ابلاغیه شماره ۴۴۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۴، مواردی از اصلاحیه مزبور را مغایر قانون اعلام کرد. مطابق مستندات موجود، هیئت تطبیق تصریح کرده است که **اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۳)**، از آن جهت که بدون تصریح به برنامه زمان‌بندی، دلالت بر استمرار مداوم انتشار فراخوان معاملات دولتی در روزنامه‌های کثیرالانتشار دارد، مغایر قانون است. همچنین در این ابلاغیه اعلام شده است که **حذف ماده (۱۴) آیین‌نامه اصلی نیز مغایر و در تعارض با قانون** است. این اعلام مغایرت از حیث حقوقی معنادار است؛ زیرا با توجه به مواد مورد اشاره در این گزارش، قانونگذار انجام تمامی مراحل



معاملات را از طریق سامانه ستاد مورد الزام قرار داده و حکمی مبنی بر تجویز استثنا یا استمرار روش‌های غیرالکترونیکی پیش‌بینی نکرده است؛ بنابراین، دستگاه‌های اجرایی مکلفند فرایند انجام معاملات، از جمله مناقصات، را به‌صورت کامل و در بستر الکترونیکی به انجام رسانند. دولت در پاسخ به ایرادات اعلامی، در مصوبه شماره ۱۲۵۴۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۷، اصلاحیه دیگری بر آیین‌نامه اعمال کرد. در این مرحله، در تبصره «۱» ماده (۱۳)، قبل از عبارت «به‌استثنای الزام چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار»، عبارت «مطابق برنامه زمان‌بندی پنج‌ساله» اضافه شد. ظاهر این اصلاح آن است که دولت کوشیده است ایراد هیئت تطبیق را از حیث فقدان تصریح به زمان‌بندی برطرف کند و استثنای مربوط به چاپ آگهی را در قالب یک دوره زمانی مشخص محدود سازد. با این وجود، این اصلاح صرفاً ناظر به بخشی از ایراد مطرح‌شده بود و مسئله حذف ماده (۱۴) همچنان به قوت خود باقی ماند. به بیان دیگر، اگرچه دولت با افزودن قید مربوط به برنامه زمان‌بندی پنج‌ساله، تلاش کرد استمرار نامحدود الزام چاپ آگهی را توجیه نکند، اما در خصوص حذف ماده (۱۴) که ناظر بر اعتبار و کفایت انتشار الکترونیکی فراخوان از طریق سامانه بود، هیچ تدبیر صریحی اتخاذ نشد. نکته مهم دیگر آن است که برنامه زمان‌بندی مورد اشاره در متن اصلاحیه، حسب توضیحات مطروحه، در دسترس نبوده و مفاد دقیق آن نیز به‌طور شفاف مشخص نشده است. از این‌رو، این ابهام به‌وجود می‌آید که برنامه یادشده دقیقاً چه مراحل، چه الزام‌ها و چه افق زمانی روشنی را برای حذف تدریجی الزام چاپ آگهی در روزنامه‌ها پیش‌بینی کرده است. با وجود این ابهامات، هیئت تطبیق در نامه شماره ۳۱۵۹۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۶، مصوبه اصلاحی شماره ۱۲۵۴۶ را عدم مغایر با قوانین تشخیص داده است. این اعلام عدم مغایرت، از منظر تحلیلی محل تأمل است؛ زیرا درحالی صادر شده که برای جبران حذف ماده (۱۴)، حکم جایگزین صریحی وضع نشده بود. به‌نظر می‌رسد که هیئت تطبیق، با لحاظ قید «مطابق برنامه زمان‌بندی پنج‌ساله»، ایراد مربوط به استمرار نامحدود چاپ آگهی را مرتفع تلقی کرده است؛ لکن این امر به معنای رفع ابهام ناشی از حذف ماده (۱۴) نیست.

۴. درخواست و تصویب برنامه زمان‌بندی پنج‌ساله موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت

در ادامه و پس از انقضای دوره پنج‌ساله برنامه زمان‌بندی، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی طی نامه شماره ۲۴۵۷۴۱ مورخ ۱۴۰۵/۰۳/۲۷ از معاون اول رئیس‌جمهور درخواست تمدید پنج‌ساله برنامه زمان‌بندی موضوع مصوبه ۱۲۵۴۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۷ را مطرح کرد. متعاقب این درخواست، هیئت‌وزیران نیز در تصویب‌نامه شماره ۳۵۰۷۸ مورخ ۱۴۰۵/۰۴/۱۰، این برنامه زمان‌بندی را برای مدت پنج سال دیگر تمدید کرد. این تمدید، از جهات مختلف، واجد اهمیت مضاعف است؛ زیرا اگر برنامه زمان‌بندی مزبور قرار بود صرفاً یک دوره گذار موقت برای رفع موانع اجرایی و تحقق کامل تکلیف قانونی باشد، تمدید آن برای یک دوره پنج‌ساله دیگر این شبهه را تقویت می‌کند که وضعیت استثنا به‌جای آنکه به اتمام برسد، استمرار یافته است. در نامه وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی که برای توجیه تمدید برنامه زمان‌بندی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت تنظیم شده، چند استدلال اصلی مطرح شده است. از جمله، بر ضرورت حفظ زیرساخت اطلاع‌رسانی رسمی کشور تأکید شده و اعلام شده است که رسانه‌های چاپی صرفاً بنگاه اقتصادی نیستند، بلکه بخشی از ساختار اطلاع‌رسانی کشور به‌شمار می‌آیند و کاهش انتشار آگهی‌های معاملات دولتی در بستر چاپی می‌تواند موجب تضعیف



آنها شود. همچنین، لزوم مدیریت تدریجی گذار از نظام چاپی به نظام دیجیتال مورد اشاره قرار گرفته و ادعا شده است که حذف یکباره انتشار آگهی‌ها آثار اقتصادی و اجتماعی قابل توجهی در پی خواهد داشت. افزون‌براین، به نقش آگهی‌های دولتی در استمرار جریان اطلاع‌رسانی در استان‌ها و نیز صیانت از حقوق عمومی و دسترسی همگانی به اطلاعات استناد و بیان شده است که چاپ آگهی در رسانه‌های چاپی، امکان ماندگاری و مراجعه عمومی به اطلاعات را افزایش می‌دهد. با وجود ظاهر قابل قبول این استدلال‌ها، بررسی موضوع نشان می‌دهد که این ملاحظات، موجه‌کننده استمرار چاپ آگهی‌های دولتی در روزنامه‌ها به‌عنوان یک قاعده دائمی یا طولانی‌مدت نیست.

۵. نقد استدلال‌های درخواست تمدید برنامه زمان‌بندی پنج‌ساله از منظر اجرایی و سیاستی

نخست آنکه الکترونیکی شدن انتشار آگهی‌های معاملات دولتی لزوماً به معنای تضعیف رسانه‌های چاپی یا حذف کارکرد اطلاع‌رسانی آنها نیست. بخشی از فعالیت روزنامه‌ها و رسانه‌های چاپی در هر حال به درج آگهی‌ها و اطلاعیه‌ها اختصاص دارد و انتقال این بخش به بستر الکترونیکی، به معنای برچیده شدن ساختار کلی آنها نیست. بنابراین، استناد به حفظ روزنامه‌ها به‌عنوان نهاد اطلاع‌رسانی، برای توجیه استمرار الزام چاپ آگهی‌های معاملاتی، استدلالی کافی و تعیین‌کننده محسوب نمی‌شود.

دوم آنکه اگر اصل، مدیریت تدریجی گذار از نظام چاپی به نظام دیجیتال باشد، این منطق باید در چارچوب همان برنامه زمان‌بندی پیش‌بینی شده و در همان بازه مقرر محقق می‌شد، نه آنکه پس از انقضای دوره نخست، برای دوره‌ای جدید نیز تمدید شود. به بیان دیگر، پذیرش تدریجی بودن تحول، به معنای پذیرش استمرار نامحدود وضعیت قبلی نیست. در عصر تحول دیجیتال، هدف قانونگذار باید حرکت قطعی و زمان‌مند به سوی الکترونیکی‌سازی کامل باشد، نه تعلیق مکرر اجرای آن در قالب تمدیدهای پیاپی. از این حیث، تمدید مجدد برنامه زمان‌بندی، بیش از آنکه نشانه مدیریت تدریجی تحول باشد، قرینه‌ای بر استمرار وضعیت فعلی است.

سوم آنکه از منظر ملاحظات زیست‌محیطی و اقتصادی نیز، الکترونیکی شدن انتشار آگهی‌ها واجد مزایای روشن و انکارناپذیر است. کاهش مصرف کاغذ، کاهش نیاز به واردات کاغذ و کاهش خروج ارز از کشور، از جمله آثار مستقیم و مثبت گسترش انتشار الکترونیکی آگهی‌هاست. در شرایطی که سیاست‌های کلان کشور بر کاهش مصرف منابع، توسعه دولت هوشمند و حرکت به سمت حکمرانی دیجیتال تأکید دارد، استمرار چاپ آگهی‌ها در روزنامه‌ها نه‌تنها ضرورتی حقوقی ندارد، بلکه با جهت‌گیری کلان نظام اداری نیز هم‌راستا نیست.

چهارم آنکه استدلال مربوط به ماندگاری و امکان مراجعه عمومی به اطلاعات نیز در فضای دیجیتال، نه‌تنها تضعیف نمی‌شود، بلکه در بسیاری از موارد تقویت می‌شود. برخلاف نسخه‌های چاپی که در معرض فرسودگی، مفقودی و محدودیت دسترسی فیزیکی قرار دارند، نسخه‌های دیجیتال با قابلیت پشتیبان‌گیری، آرشیو برخط و نگهداری بلندمدت، امکان دسترسی مستمر و پایدار به اطلاعات را فراهم می‌کنند. از این منظر، ادعای برتری نسخه چاپی از حیث ماندگاری اطلاعات، با تحولات فنی و واقعیت‌های زیرساختی امروز سازگار نیست.

مهم‌تر از همه آنکه احکام «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران»، به‌ویژه ماده (۱۰۴)، صراحتاً اعلام داشته که در جهت هوشمندسازی فرایندها، انجام کامل معاملات دولتی



باید به صورت الکترونیکی انجام پذیرد [۵]. همچنین ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم نیز، بر توسعه زیرساخت‌های ابری دولت، اصلاح فرایندها در راستای هوشمندسازی امور و اتخاذ اقدامات لازم برای ارتقای شاخص‌های ملی و بین‌المللی در حوزه حکمرانی دیجیتال تأکید می‌کند [۵]. این جهت‌گیری، با بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر «توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن برای ارائه مطلوب خدمات عمومی» نیز همسوست [۶] و نشان می‌دهد که حرکت به سوی الکترونیکی‌سازی کامل فرایندهای اداری، صرفاً یک حکم مقطعی قانونی نیست، بلکه ریشه در سیاست‌های کلان نظام اداری کشور دارد.

در نتیجه، در پرتو احکام برنامه هفتم، جهت‌گیری اصلی به‌وضوح به سمت هوشمندسازی و الکترونیکی شدن کامل فرایندها و حذف تدریجی تشریفات چاپی حرکت کرده است. براین اساس، از منظر اصول حاکم بر تفسیر قوانین و مصوبات، برنامه زمان‌بندی زمانی با قانون سازگار تلقی می‌شود که نقش آن، فراهم‌سازی بستر اجرای نهایی و کامل قانون باشد، نه تعویق مستمر اجرای آن. بدین ترتیب، تمدید مجدد برنامه پنج‌ساله، بدون آنکه نشانه روشنی از تحقق کامل هدف قانونگذار در حذف تشریفات کاغذی و جایگزینی کامل فرایندهای الکترونیکی ارائه شود، این نگرانی را ایجاد می‌کند که استثنای مزبور در عمل، از وضعیت موقت به وضعیت مستمر تبدیل شده باشد. چنین برداشتی با روح ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۹) قانون برنامه ششم توسعه و تبصره «۵» ماده (۱۶۹) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم سازگار به‌نظر نمی‌رسد.

۶. نتیجه‌گیری

بر این اساس، جمع‌بندی کارشناسی حاضر آن است که آیین‌نامه اولیه مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۲۵، به‌ویژه در مواد (۱۳) و (۱۴)، در جهت تحقق کامل احکام بالادستی و استقرار نظام الکترونیکی جامع در فرایند معاملات دستگاه‌های اجرایی تنظیم شده بود. اما اصلاحیه مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۰۲، با استثنا کردن الزام چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و حذف ماده (۱۴)، از این جهت‌گیری فاصله گرفت و بخشی از الزام‌های قانونی مربوط به الکترونیکی شدن کامل معاملات را تضعیف کرد. هیئت تطبیق نیز به‌درستی این امر را از حیث فقدان تصریح به برنامه زمان‌بندی و نیز از حیث حذف ماده (۱۴)، مغایر قانون تشخیص داد. هرچند دولت در اصلاحیه بعدی، با افزودن عبارت «مطابق برنامه زمان‌بندی پنج‌ساله» کوشید بخشی از ایراد را برطرف کند، اما چون درباره حذف ماده (۱۴) تدبیر صریحی اتخاذ نشد و مفاد برنامه زمان‌بندی نیز شفاف و در دسترس نبود، ابهام و اشکال ماهوی به‌طور کامل رفع نگردید. تمدید پنج‌ساله بعدی نیز این ظن را تقویت می‌کند که استثنای مزبور به‌جای آنکه جنبه موقت و انتقالی داشته باشد، به سازوکاری برای استمرار وضعیت فعلی بدل شده است.

با توجه به مراتب فوق، به‌ویژه مفاد ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و مواد (۱۰۴) و (۱۰۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، قانونگذار به‌صراحت بر انجام تمامی مراحل معاملات دستگاه‌های اجرایی در بستر سامانه تدارکات الکترونیکی دولت تأکید کرده است. از سوی دیگر، حذف ماده (۱۴) تصویب‌نامه شماره ۱۳۶۱۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵ هیئت‌وزیران در اصلاحیه بعدی به شماره ۱۳۹۹۰۷، از آن جهت که این ماده متضمن حکم صریح درباره کفایت و اعتبار انتشار الکترونیکی فراخوان‌ها و تکمیل فرایند الکترونیکی معاملات دستگاه‌های اجرایی بود، موجب تضعیف حکم قانونی ناظر بر الکترونیکی شدن کامل معاملات شده است.



اهمیت موضوع زمانی بیشتر می‌شود که هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین نیز پیش‌تر طی ابلاغیه شماره ۴۴۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۴، حذف ماده (۱۴) را مغایر قانون اعلام کرده بود؛ باین‌حال، در اصلاحات بعدی دولت، اقدام مؤثری برای اعاده یا جبران حکم حذف‌شده ماده (۱۴) صورت نگرفته است. براین‌اساس، نظر کارشناسی آن است که تصویب‌نامه تمدید برنامه زمان‌بندی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت، از حیث استمرار الزام چاپ آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و عدم رفع ایراد ناشی از حذف ماده (۱۴) تصویب‌نامه شماره ۱۳۶۱۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵، مغایر با ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و مواد (۱۰۴) و (۱۰۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران تشخیص داده می‌شود و شایسته است جهت بررسی و اظهارنظر قانونی، در هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین مطرح و مورد رسیدگی قرار گیرد.

منابع و مأخذ

- [۱] مجلس شورای اسلامی، «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014070>
- [۲] مجلس شورای اسلامی، «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>
- [۳] مجلس شورای اسلامی، «قانون مالیات‌های مستقیم».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91488>
- [۴] هیئت وزیران، «آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1643342>
- [۵] مجلس شورای اسلامی، «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳)».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128>
- [۶] مقام معظم رهبری، «سیاست‌های کلی نظام اداری».
<https://khl.ink/f/16992>

گزیده سیاستی

تمدید مجدد پنج‌ساله برنامه زمان‌بندی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین‌نامه نحوه فعالیت در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) توسط هیئت وزیران، با اهداف قانونگذار سازگار نیست.

