

لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور
خرید کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق بورس**مقدمه**

خرید و تدارکات دولتی بخش عمده‌ای از تقاضای کل از کالاها و خدمات تولیدی در جامعه را تشکیل می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که خرید و تدارکات دولتی حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی کشورها و بیش از ۳۰ درصد از تجارت بین‌المللی را به خود اختصاص داده است.^۱ با وجود منافعی که خرید و تدارکات دولتی در افزایش تقاضای مؤثر، تولید و رشد اقتصاد داراست، امکان بروز رانت و فساد در آن موجب شده است که همواره برای این تدارکات مقررات سختگیرانه‌ای اعمال شود.

حکم ارائه شده در بودجه

جزء ب بند «۱۰» ماده واحده - خرید کالا و خدمات از طریق بورس یا سامانه‌هایی که توسط وزارت بازرگانی و وزارت نفت تهیه و به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌رسد، بدون رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصات، توسط دستگاه‌های اجرایی بلامانع است. همچنین در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۹ ملغی‌الایثر می‌گردد.

بررسی حکم ارائه شده

در بررسی این تبصره باید به چهار موضوع: الف) خرید کالا توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق بورس، ب) سامانه‌هایی که توسط وزارت بازرگانی و وزارت نفت تهیه و به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌رسد، ج) خرید خدمات از طریق بورس و د) لغو ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به صورت مجزا پرداخت:

الف) خرید کالا توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق بورس

۱. در کشور ما و در قانون محاسبات عمومی کشور^۲ به مسئله خریدهای دولتی اشاره شده و در ماده (۷۹) آن قانون ذکر شده است که «معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود...» و تنها برخی موارد ذکر شده در ماده فوق از این امر مستثنا شده‌اند که برخی از آنها نیز در برنامه سوم توسعه لغو شدند.

در سال ۱۳۸۳، به منظور تعیین روش و مراحل برگزاری مناقصات، «قانون برگزاری مناقصات» تصویب و براساس بند «ب» ماده (۱) آن قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، بجز در موارد مذکور در ماده (۲۹) آن، موظف به رعایت مقررات آن قانون شدند.

۲. یکی دیگر از ابزارهای ایجاد نظام قیمتگذاری شفاف برپایه تعادل میان عرضه و تقاضا در مورد کالاها «بورس کالا» می‌باشد. دولت و مجلس شورای اسلامی برای ایجاد بستر قانونی لازم در راستای ایجاد بورس کالایی بند «ج» ماده (۹۵) قانون برنامه سوم و بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه را تصویب و شورای بورس را مکلف به این کار کردند.

در پی این امر، بورس فلزات در شهریور سال ۱۳۸۲ و بورس کالای کشاورزی در شهریور ۱۳۸۳ شروع به فعالیت کردند سپس با ادغام آن دو با یکدیگر شرکت بورس کالایی ایران در سال ۱۳۸۵ ایجاد شد.

۳. با توجه به ماده (۱۷) قانون «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی»^۳ مصوب سال ۱۳۸۸: «خرید و فروش کالاهای پذیرفته شده در بورس‌های کالایی که با رعایت مقررات حاکم بر آن بورس‌ها مورد دادوستد قرار می‌گیرند توسط وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی نیاز به برگزاری مناقصه، مزایده و تشریفات

۱. ابوالقاسم بینات، قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت در زمینه تدارکات دولتی، سازمان جهانی تجارت (ساختار، قواعد و موافقتنامه‌ها)، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، دی‌ماه ۱۳۸۵.

۲. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب مورخ ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۶۶/۶/۱۰ شورای نگهبان.

۳. قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب مورخ ۱۳۸۸/۹/۲۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۶ شورای نگهبان.

مربوط به آنها ندارد» و بنابراین نیازی به تکرار آن در لایحه بودجه نیست.

ب) سامانه‌هایی که توسط وزارت بازرگانی و وزارت نفت تهیه و به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌رسد منظور از «سامانه‌هایی که توسط وزارت بازرگانی و وزارت نفت تهیه و به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌رسد» در متن ماده مبهم است. اولاً مشخص نیست با توجه به وجود بورس اوراق بهادار و بورس کالا چه نیازی به طراحی و تهیه سامانه‌های جدید است، ثانیاً تأیید مجلس شورای اسلامی نسبت به سامانه‌هایی که هیچ اطلاعی در مورد آنها وجود ندارد، بی‌معنا است، ثالثاً این قید می‌تواند با گسترش مستثنیات مناقصات باعث گسترش فساد در معاملات دولتی شود. بنابراین این بخش از تبصره باید حذف شود.

ج) خرید خدمات از طریق بورس

۱. با وجود آنکه خرید کالا و اوراق بهادار از طریق بورس سابقه دارد، اما خرید خدمات از طریق بورس عنوانی جدید محسوب شده و منظور از آن مبهم است.

۲. اگر منظور از خرید خدمات، «خرید خدمات مبتنی بر کالا» است در این صورت، این خرید مبتنی بر فرایندهایی است که هنوز در بورس کالا شکل نگرفته است.

۳. اگر منظور از خرید خدمات از طریق بورس آن است که مناقصات خرید خدمات در بورس صورت گیرد باید توجه داشت که در انجام مناقصه فرآیندی به نام «ارزیابی فنی و بازرگانی پیشنهادها» وجود دارد که بنا به تعریف «فرآیندی است که در آن مشخصات، استانداردها، کارایی، دوام و سایر ویژگی‌های فنی بازرگانی پیشنهادها، مناقصه‌گران بررسی، ارزیابی و پیشنهادهای قابل قبول برگزیده می‌شوند»^۱ بنابراین تنها مسئله «کمترین قیمت» مطرح نیست که بتوان آن را در بورس مورد معامله قرار داد.

البته مناقصات به دو نوع: ۱. مناقصه یک‌مرحله‌ای، ۲. مناقصه دو مرحله‌ای طبقه‌بندی می‌شوند که مناقصه یک‌مرحله‌ای «مناقصه‌ای است که در آن نیازی به ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها نباشد. در این مناقصه پاکت‌های پیشنهاد مناقصه‌گران در یک جلسه گشوده و در همان جلسه برنده مناقصه تعیین می‌شود»^۲. بدین ترتیب می‌توان مناقصات یک‌مرحله‌ای را نیز در بورس انجام داد اما در مورد مناقصات دو مرحله‌ای که در آنها بررسی فنی بازرگانی لازم است، این امکان وجود ندارد.

د) لغو ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری

۱. در ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ آمده است: «به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد».

۲. با توجه به اینکه در قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده بود که از طریق مناقصه خدمات خود را تأمین کنند و با توجه به شرح چگونگی «ترک تشریفات مناقصه» در قانون مذکور، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) از ابتدا زائد بوده و حذف آن خلی در خریدهای دولتی ایجاد نمی‌کند.

جمع‌بندی و حکم پیشنهادی

با توجه به ماده (۱۷) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید مبنی بر اجازه دستگاه‌های اجرایی در خرید و فروش کالا از طریق بورس، عدم امکان تأیید نسبت به سامانه‌هایی که هنوز ایجاد نشده و هیچ اطلاعاتی در مورد آنها وجود ندارد، نامشخص بودن منظور از «خرید خدمات از طریق بورس» و عدم وجود فرایندهای آن پیشنهاد می‌شود که این جزء به صورت زیر تدوین شود:

جزء ب بند «۱۰» ماده واحده - در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) در سال ۱۳۸۹ لازم‌الرعایه نمی‌باشد.

۱. بند «و» ماده (۲) قانون برگزاری مناقصات، مصوب مورخ ۱۳۸۲/۹/۲ و مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. ماده (۴) قانون برگزاری مناقصات، مصوب مورخ ۱۳۸۲/۹/۲ و مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب مورخ ۱۳۸۶/۶/۸ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۶/۷/۱۸ شورای نگهبان.