

## یادآوری چند نکته در باب

### پیش‌نویس طرح برگزاری مناقصات

مهندس پرویز تیوایی<sup>۱</sup>

با یاد و نام پدیدآورنده زیبایی‌ها و اولین و آخرین قانونگذار و قانونمدار کل هستی و با سپاس بسیار از بزرگوارانی که پیش از بختن آش خاله، دغدغه شیرین بودن علف به دهان بزی را دارند! ناگزیرم ذوق زدگی کامل خود را از این نظر سنجی و نظرخواهی عزیزان ابراز و در عین حال تأکید کنم که حرف‌های من فقط یادآوری دانسته‌های شماست؛ و گرنه حرف تازه‌ای ندارم.

انصاف حکم می‌کند که در هر ابراز نظری، خوب و بد یا، حسن و عیب هر پدیده‌ای با هم دیده و با هم بیان شود. عزیزترین شاعرمان هم می‌گوید: «عیب می‌جمله بگفتی، هنرش نیز بگو.»

اما من در این جا می‌خواهم از جنبه‌های خوب و پسندیده طرح، از جمله صداقت، سلامت و حسن نیت فوق‌العاده پیشنهاددهندگان طرح، نکات بسیار مهم مورد نظرشان در تدوین این پیشنهاد، به ویژه اهداف قانون و روش بسیار درست و امروزی آنان در

---

۱. متن سخنرانی آقای مهندس پرویز تیوایی، مدیر عامل شرکت مهندسی ایران پادنگ در سمینار «معاملات عمومی، آسیب‌شناسی و راهکارها».

نظرخواهی از ذی‌نفعان و کارجمعی در تهیه پیشنهاد، صرف‌نظر کنم و تنها به بیان ایرادها و اشکالات پردازم؛ البته با این امید که دیگران محاسن و مزایای این طرح را مطرح خواهند کرد.

بنابراین اولین حرف من این است که این دوستان گرانقدر نتوانسته‌اند حسن نیت و دید و بینش مثبت و امروزی‌شان را در این متن نشان دهند؛ بهترین مثال برای اثبات این ادعا، «پیشگیری از رانت‌های متداول دولتی» و «برابری بین بخش خصوصی و دولتی» است که به‌عنوان اهداف قانون مطرح شده است؛ اما به نظر من در متن موجود رد و اثری از عملی شدن این خواست و نظر مثبت و پویا دیده نمی‌شود.

حرف دیگر من این است که در بازبینی و تجدید نظر در متون قانونی، مدرن فکر کردن و کار کردن بسیار خوب است؛ اما اولاً کافی نیست و ثانیاً شرایطی دارد. در واقع باید دید که این بینش و خواست نوین و امروزی را چگونه و تا چه اندازه عملی و اجرایی می‌کنیم. می‌گویند که نظام قضایی موسوم به انگلو ساکسون نانوشته است و چند صد سال عمر دارد؛ اما می‌بینیم که امروز هم کار آمد است و از بسیاری از نظام‌های دیگر بهتر کار می‌کند. پس صرف کهنگی ایراد ندارد. اشکالات و ایرادها در جای دیگر است که باید برطرف شود. اکنون سؤال این است که آیا همه اشکالات قانون قدیم در این متن رفع شده یا خیر؟

من با توجه به حرفه و تجربیاتم مواردی را مطرح خواهم کرد تا مشخص شود که از نظر من و همکارانم مشکلات قانون کنونی کجاست و آیا رفع شده است یا خیر.

### ۱. بیان و انشای متن قانونی

در حقیقت، قانون عبارت از متنی است که طی دوره‌های زمانی مختلف، افرادی درصددند تا با سلیقه‌ها، اعتقادات و برداشت‌های کاملاً متفاوت با خواندن و تفسیر کلمه به کلمه آن به دلخواه خود، به نتیجه‌ای برسند که لازم است یکسان باشد.

بنابراین بدیهی است که هر کلمه آن باید به روشنی و با وضوح کامل، معنا و مصداق معینی را در بر گیرد و از کل آن نیز مفهوم واحدی به دست آید که قابل تفسیر به دلخواه نباشد و به اصطلاح معنای کشداری نداشته باشد و در کل و در جزء، در مفهوم و در کلام، جامع و مانع باشد.

در متن قانون قدیم، عباراتی مانند قیمت «معقول و متناسب»، یا تأمین «صرفه و صلاح» دولت مطرح شده بود. یعنی چه؟ آیا این عوامل بسیار مهم و کلیدی قابل اندازه گیری هستند؟ کاربردشان چیست؟

بنابراین می توان نتیجه گرفت که انشای متن قانونی و حقوقی باید از پختگی و جامعیتی برخوردار باشد که همه نیت خیر قانونگذار را پوشش دهد و درعین حال از هر گونه تخلف احتمالی سوء استفاده گران از قانون پیشگیری کند؛ اما این امر از سویی کار ادیبان سخندان و مسلط به زبان است و از سوی دیگر، نیازمند تخصص حقوقدانان و کارشناسان حقوقی است. تازه در آن صورت است که نیاز به متخصص و کارشناس با تخصص ویژه برای قانون خاص مطرح می شود؛ یعنی اگر مثلاً قانون مالیاتی است، کارشناسان مالیاتی به علاوه کارشناسان حرفه ها و مشاغل مربوط باید حضور داشته باشند. افزون بر این ها بهتر است که متن قانونی تا حد ممکن ساده و قابل فهم برای همگان باشد تا کم تر نیازمند توضیح و تفسیر باشد.

حال اگر قرار باشد ما برحسب ضرورت و نیاز، کار را از سر دیگران شروع کنیم، یعنی کارشناسان و متخصصان یک حرفه. برای رفع نیازمان مجبور باشیم پیشنویسی را برای یک قانون پیشنهاد کنیم، لازم است که علاوه بر ضرورت ها و نیازهای خودمان، جنبه های حقوقی و ادبی، دوام و بقای متن و کمال و کفایت آن را هم مد نظر قرار دهیم.

نگاهی به برخی از قوانین موجود نشان می دهد که اگر چه گاه واژه ها و بیان متون، ثقیل و دیرفهم هستند، اما پختگی و صلابتی دارند که در اغلب موارد امکان جابه جایی حتی یک کلمه از متن قانون وجود ندارد. از سوی دیگر با گذشت این همه مدت، هنوز هم کارایی و انطباق آن ها بر نیازها و ضرورت های امروزین قابل تردید نیست.

## ۲. مناقصه، حداقل قیمت و کیفیت

ظاهراً برگزاری مناقصه به منظور تأمین بهترین کالا، کار یا خدمت، با ارزان‌ترین قیمت ممکن است. به همین دلیل هم در قانون از آن با واژه‌هایی مانند «معقول و متناسب» یاد شده است.

اما عملاً ما در اغلب موارد، کالا، کار یا خدمت دارای حداقل کیفیت را در مناقصه انتخاب کرده‌ایم تا متناظر با حداقل قیمت باشد؛ ولی در مجموع، بابت موضوع مناقصه به علاوه ضایعات و هزینه‌های جانبی دیگر، بهایی پرداخته‌ایم که به مراتب بیش از حداکثر قیمت پیشنهادی بوده است.

اصفهانی‌ها به شوخی می‌گویند: «نان و پنیر و سبزی با دل درد بعدی و هزینه دوا و درمان، بیش از قیمت چلوکباب تمام می‌شود!» و این عین حقیقت است. اگر ما بهای رفع نواقص و ایرادهای جانبی و هزینه‌های پس از تحویل کالا، کار یا خدمت را به مبلغ مناقصه بیفزاییم، به رقمی می‌رسیم که غالباً از بالاترین قیمت پیشنهادی هم بالاتر است.

ما در واقع برای عواملی مانند دوام و عمر کالا یا خدمت، سهولت بهره‌برداری و کاربری، سادگی و ارزانی نگهداری و تعمیر و ترمیم و نیز نکات مرتبط با بهداشت، ایمنی و حفاظت محیط زیست پشیزی ارزش قائل نیستیم. چه رسد به زیبایی و جلوه هنرمندانه، که ساده‌دلانه آن‌ها را با تجمل و تشریفات اشتباه می‌کنیم و از تشخیص حد و مرزشان غافل می‌مانیم.

همه می‌دانیم که بنز بهتر از پیکان است، اما استدلال می‌کنیم که پیکان برای ما کافی است؛ زیرا پول خرید بنز را نداریم. آن وقت پیکان را تحویل می‌گیریم؛ ولی در واقع بهای بنز را می‌پردازیم.

برای مثال، به نرخ‌های تیپ برای حق‌الزحمة مهندسان مشاور یا فهرست بهای پایه برای برخی از کارهای اجرایی توجه کنیم. چه کسی این نرخ‌ها را برای کارهای صنعتی می‌پذیرد؟ چرا نمی‌پذیریم؟ به خاطر کیفیتی که در کارهای صنعتی مورد نیاز است و بر آن تأکید می‌شود. پس در واقع ما با تعیین این نرخ‌ها، حداقل کیفیت را پذیرفته‌ایم و به سراغ

حداقل قیمت می‌رویم. این حداقل قیمت هم که حداقل ندارد. با تجربه و تحلیل بها و تجزیه قیمت به اجزای آن و بررسی این محاسبات هم کاری نداریم. پس تعجبی ندارد که در مجموع بهای بنز را پردازیم؛ اما پیکان تحویل بگیریم.

در تشخیص، تخصص، صلاحیت و حسن نیت برادران مان تردید نمی‌کنیم؛ اما معتقدیم در شیوه عمل آنان و ضوابط قانونی حاکم ایراد هست. چرا به جای انتخاب حداقل قیمت، به سراغ انتخاب «مناسب‌ترین پیشنهاد» نمی‌رویم؟ پذیرفته نیست که گفته شود که این کار نشدنی است. چرا برای دیگران شدنی است؟ اما برای ما خیر.

راحت طلبی، ساده انگاری و رفع تکلیف زیان‌آور و خسارت بار دوستان مان را در قالب قانون ناقص، توجیه و تأیید نکنیم.

اگر حاضر نیستیم با تغییر مبانی و شالوده‌های فکری و قانونی، راهی برای برون رفت از این اوضاع باز کنیم، بهتر است آنچه را هست، به هم نریزیم تا لااقل این احتمال که شاید کسان دیگری به فکر رفع این معضل باشند، باقی بماند. با وصله کردن قانون و رنگ و لعاب تازه زدن به آن، معایب آن را نپوشانیم که این خود اشتباه بزرگی است.

ما باید دستگاه‌های مناقصه‌گزار را قانوناً ملزم کنیم که مشخصات دقیق موضوع مناقصه را با معیارها و ضوابط کنترلی و اندازه‌گیری‌های مربوط اعلام کنند. البته این کار ساده‌ای نیست. الگوها و دستورالعمل‌هایی می‌خواهد که باید در قالب آیین‌نامه‌های اجرایی، مکتوب، مدون و قانونی شوند؛ به عبارت روشن‌تر، تدوین همین آیین‌نامه‌ها و نکاتی که باید در آن‌ها روشن و تشریح گردند، چارچوب و ضابطه‌ای دقیق «قانونی» می‌طلبد. مگر نه این است که آیین‌نامه اجرایی، در حقیقت، روش اجرای قانون را مشخص می‌کند؛ اما حقوق طرفین باید در قانون تعریف و تبیین شود. پس باید در قانون به روشنی محتوای این آیین‌نامه‌ها پیش‌بینی گردد تا از تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های خالی از محتوا، نارسا و ناقص، یا حتی مغایر «قانون» پیشگیری گردد.

از طرفی چون اعمال روش‌های درست، نو و کارگشا، اولاً مستلزم شایستگی، کاردانی، تسلط و صلاحیت تصمیم‌گیرندگان است و ثانیاً یکسانی دقیق و کامل پیشنهادها

و همترازی پیشنهاددهندگان را می‌طلبد، بنابراین لازم است در تدوین قانون، محتوای آیین‌نامه‌های اجرایی به ترتیبی پیش‌بینی گردد و مورد تأکید قرار گیرد که ضوابط و چارچوب اجرای این روش‌ها را تشریح و عملی کند.

در این جا برای نمونه، روش ساده‌ای به این شرح مطرح می‌شود:

**الف-** وقتی که انتخاب یک کالای ساخته شده مورد نظر است، همه خصوصیات و مشخصات آن به جز دوام و عمر آن قابل تشخیص است. پس قابل ذکر و قابل کنترل است؛ یعنی می‌توان آن‌ها را در اسناد مناقصه تعریف کرد و به هنگام تحویل به کنترل آن‌ها مبادرت ورزید و سرانجام این که می‌توان آن‌ها را پذیرفت یا رد کرد. دوام و عمر کالا از طریق بررسی نمونه‌ها و موارد تولید شده قبلی قابل بررسی است.

**ب-** هنگامی که کار یا خدمتی مورد نیاز است یا کالاهایی پیچیده و با فناوری روز باید ساخته شود، علاوه بر خصوصیات و جزئیات کیفیت کالا، کار یا خدمت که به همان نحو می‌تواند ذکر شود و کنترل گردد، سابقه و تجربه طرف قرارداد، نمونه‌ها و موارد مشابهی که در گذشته ارائه کرده، نیز می‌تواند ملاک تصمیم‌گیری قرار گیرد.

ظاهراً این‌ها موضوعاتی هستند که امروزه در جهان با عنوان «استاندارد کیفیت» از آن یاد می‌شود.

نشریه «بهره‌وری» که توسط سازمان ملی بهره‌وری ایران منتشر می‌شود، در شماره (۷۸) خود، از این امر با نام «استاندارد خوشنامی» یاد کرده است.

در ضوابطی که امروزه ما از آن تبعیت می‌کنیم، تشخیص صلاحیت و رتبه‌بندی، نوعی تعیین «استاندارد کیفیت» است.

بنابراین باید کاری کنیم که اولاً این گونه تشخیص صلاحیت‌ها و رتبه‌بندی‌ها و ثانیاً تشریح جزئیات ضوابط کیفی و نحوه کنترل و پذیرش آن‌ها به دقت رعایت گردد.

صد البته این امر مستلزم تدوین آیین‌نامه‌هایی است که الگوهای مناسب را در اختیار برگزارکنندگان مناقصه‌ها قرار دهند؛ اما همان گونه که گفته شد، ضوابط و چارچوب این

آیین‌نامه‌ها هم باید در قانون به دقت و به صورت کامل پیش‌بینی شود تا تدوین آن‌ها به درستی صورت گیرد.

به عبارت روشن‌تر اگر قرار است تدوین آیین‌نامه‌هایی به بعد موکول شود، یا اگر قرار است اصلاحاتی بر قانون کنونی اعمال گردد، رعایت، تدوین و قانونی کردن چنین ضوابط و الگوهای می‌تواند مشکلات را کاهش دهد و به حداقل برساند. نکته قابل طرح دیگر در این زمینه، امکان صرف نظر کردن از روش حداقل قیمت، لااقل برای کارهای طرحی و غیر ساده است.

در این زمینه شاید بتوان روشی را که از سال‌های پیش بانک جهانی توصیه و اجرا می‌کند، پیشنهاد کرد. در این روش، ابتدا پیشنهادها با فاصله بیش از ۱۰٪ از میانگین کل قیمت‌ها را حذف می‌کنند. سپس مجدداً میانگین را تعیین و نزدیک‌ترین پیشنهاد به میانگین دوم را انتخاب می‌کنند. به این ترتیب، قیمت واقعی و درست از خود مناقصه و از اوضاع اقتصادی روز به دست می‌آید.

### ۳. افزایش و کاهش مبلغ معامله

گاهی برخی از ضوابط و معیارها در شرایط خاصی قابل توجیه و پذیرفتنی به نظر می‌رسند؛ اما وقتی به شرایط دیگری تعمیم و تسری می‌یابند، به کلی غیر قابل دفاع و توجیه ناپذیر می‌گردند؛ از جمله چنین مواردی، واگذاری اختیار افزایش یا کاهش ۲۵ درصدی مقدار موضوع معامله یا موضوع مناقصه است.

ممکن است در خرید و فروش مواد اولیه و خام، اقلام ساده و کالاهای عمومی، یا به تعبیر خارجی‌ها BULK MATERIALS واگذاری اختیار تغییر در مقدار کالای موضوع مناقصه، جای ایراد و اشکال نداشته باشد؛ اما تعمیم و تسری این امر به مناقصه انجام کار یا خدماتی که گاه به هزاران قلم و صدها مقوله کاری با تخصص‌ها و عوامل تخصصی گوناگون مربوط می‌شود، کاری بی‌مورد و پر از ایراد است؛ به خصوص که این موضوع،

به عنوان امری ساده، غیر مهم و فرعی، در ضوابط مناقصه ذکر می‌شود و سپس به سایر اسناد و مستندات حقوقی حاکم بر روابط قراردادی تعمیم می‌یابد.

یکی از جنبه‌های قابل بررسی آن امر، این است که برای مثال در معامله خرید یک قلم کالا، (هرچه که باشد)؛ واگذاری اختیار خرید ۲۵٪ بیش تر یا کم تر از مقدار اعلام شده، ممکن است مشکلی ایجاد نکند؛ اما وقتی که موضوع مناقصه یا معامله، اجرای یک طرح بزرگ مثلاً صنعتی است که از چندین حرفه تخصصی، مانند کارهای ساختمانی، تأسیسات برقی و مکانیکی، نصب تجهیزات و ماشین آلات برقی و مکانیکی، انواع لوله کشی‌ها و کابل کشی‌های مختلف و بسیاری کارهای وابسته دیگر، تشکیل می‌شود و در هر حرفه، صدها نوع کار و فعالیت با مقادیر متنوع و گوناگون و با نرخ‌های متفاوت وجود دارد، پیش‌بینی افزایش یا کاهش، آن هم به میزان یک چهارم کل کار، واگذاری یک اختیار وسیع و بی‌مورد است که می‌تواند نتایج ناخواسته و نامعقول به بار آورد.

به اجمال می‌توان گفت که اولاً نیازی به واگذاری چنین اختیاری نیست. اگر تصمیم گیرندگان و به ویژه مهندس مشاور مربوط کار خود را به درستی انجام داده باشند و طراحی‌ها با دقت کافی صورت گرفته باشد، وجود چنین اختیاری سبب می‌شود عده‌ای کار خود را با دقت کافی و به طور کامل انجام ندهند. ثانیاً واگذاری اختیار یک طرفه و بی‌منازع کاهش یا افزایش ۲۵ درصد در میزان کار، ریسک‌هایی را برای طرف دیگر در پی دارد که بی‌تردید موجب افزایش قیمت می‌گردد. بدیهی است تعمیم این شرط در همه مناقصات کشور، به معنای صرف غیرمنطقی هزینه‌ها در اندازه‌های بزرگ و دور ریختن سرمایه‌های ملی است. ثالثاً با توجه به گوناگونی نرخ اقلام مختلف کار که به ناچار یکسان و هم عرض نیستند و گاهی سود ده و گاهی زیان‌ده هستند، این امر می‌تواند انحراف‌ها و تخلف‌هایی را به وجود آورد که تشریح جزئیات آن‌ها برای صاحب‌نظران ضرورتی ندارد. در این جا تنها به یکی از موارد ویژه و مهم اشاره می‌شود که چندان هم بی‌سابقه نیست. تخصیص افزایش یا کاهش همه ۲۵٪ مبلغ کل کار، فقط به یک قلم از یک نوع کار یا به اصطلاح یک ردیف



از فهرست مقادیر، می‌تواند به عمد و با قصد و غرض سوددهی یا زیان‌رسانی به طرف دیگر معامله صورت گیرد که بعید است قابل توجیه دانسته شود.

به بیان حقوقی و قانونی می‌توان گفت که واگذاری اختیار یک‌سویه کاهش یا افزایش، آن هم به میزان یک چهارم کل مبلغ معامله، در واقع تعادل تعهدات طرفین معامله را به هم می‌زند که این خلاف اصل توازن و تعادل تعهدات در قراردادهاست.

#### ۴. مؤسسات دولتی و رقابت ناسالم با بخش خصوصی مفید و مولد

در مقررات و ضوابط مناقصه‌ها در کشور ما از ابتدا نظر بر این بوده که اگر کالایی را یک مؤسسه دولتی تأمین می‌کند، مؤسسه دولتی دیگر برای تهیه و تدارک آن نیازی به برگزاری مناقصه ندارد و می‌تواند آن کالا را با نرخ رسمی دولتی خریداری کند.

این رأی و نظر هنوز هم به جای خود باقی است و شاید ایرادی هم نداشته باشد. بدیهی است که یک جزء از دولت، کالای تولیدی جزء دیگر دولت را می‌تواند بدون مناقصه خریداری کند.

همین باور به کارهای اجرایی، یا به عبارت کامل‌تر به انجام کار و خدمات هم تعمیم یافته است. وقتی که یک بخش از دولت به کار یا خدمات بخش دیگری از دولت نیاز دارد، چه ضرورتی دارد که مناقصه‌ای برگزار شود؟ یا در حد اعلامی آن، اگر مناقصه‌ای هم برگزار شود، حق تقدم لاقفل در شرایط مساوی، با مؤسسه دولتی خواهد بود. طبیعتاً ضمانت‌نامه هم که لازم ندارد. مگر دولت باید به خودش تضمین بدهد؟ نرخ‌ها هم که نباید از ضابطه و قاعده ویژه‌ای تبعیت کنند؛ چرا که در واقع «این جیب، آن جیب» است. عوامل و مقامات تصمیم‌گیر هم، به ویژه اگر خیلی وسواسی و به اصطلاح مته به خشخاش‌گذار باشند، ترجیح می‌دهند که پشت سرشان حرف و حدیثی نباشد و معامله دولت با دولت را ترجیح می‌دهند. با این حال، تکلیف «پیشگیری از رانت‌های متداول بخش دولتی» چه می‌شود و با هدف «برابری بین بخش خصوصی و دولتی...» چه باید کرد و «یکسان کردن تضمین برای همه شرکت‌کنندگان اعم از خصوصی یا دولتی» چگونه محقق می‌شود؟

با این همه شرکت‌های دولتی که اختصاصاً برای انجام خدمات مشاوره و کارهای پیمانکاری به وجود آمده‌اند و به صورتی ناسالم و مرگبار با شرکت‌های خصوصی رقابت می‌کنند، چه باید کرد؟ تناقض شعار «خصوصی سازی» را با عمل «ایجاد شرکت‌های خصوصی با امکانات و سرمایه‌های دولتی» چگونه می‌توان حل کرد؟

همه می‌دانیم که ساختار و سازو کار این گونه شرکت‌ها کماکان مبتنی بر همان شیوه‌ها و ضوابط دولتی است و با استفاده از همان شرایط و ضوابط پیش گفته، عملاً کارهای بزرگ دولتی از همین طریق توزیع می‌شود، آن هم بدون هیچ گونه رقابت و کنترلی بر نرخ‌ها و هزینه‌ها و بدون هیچ گونه کنترل و نظارتی حتی از سوی مجلس. سرانجام این که این‌ها، به‌ویژه با مقررات جدید، دیگر جوابگوی مجلس هم نیستند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی