

# قانون مناقصات، گامی در جهت سالم سازی و کوچک سازی دولت

علیرضا قرا باغی

(دانشجوی فوق لیسانس سیستم های اطلاعاتی، موسسه آموزش عالی علمی- کاربردی صنعت آب و برق)

کشتی بزرگ هر روز توان بیشتری می طلبید و دولت را بیشتر از گذشته از نفس می انداخت و فرسوده می کرد. وزن سنگین دولت، سهم بزرگی در رکود، بی تحرکی و واماندگی کشتی جامعه داشت.

برای حل این معضل به تدریج تئوری های اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد شکل گرفت که از دولت می خواست نقش سکندار را برعهده گیرد و کار مردم را به خود مردم واگذارد. این تئوری ها زنگار از چهره حقیقت بر می داشت و یادآور می شد که اصالت با خود مردم است و دولت تنها باید به عنوان وکیل آنان، راه را برای فعالیت آزاد مردم باز کند.

در پارادایم جدید از دولت خواسته می شد که مجموعه تلاش های

فردی، گروهی و سازمانی جامعه را هماهنگ کند و شرایط لازم را برای رقابت سالم و در نتیجه رشد نیروها فراهم آورد. دولت به جای آن که برای خود امتیاز قایل شود، مردم را از صحنه خارج کند و به جای آنان - هر چند برای آنان - کار کند، اکنون موظف می شد تصدی گری را کاهش دهد، از لایه هایی که حضورش در آنجا الزامی نیست خارج شود، و در عین حال مراقب باشد که مردم کار خود را در سایه نظم و قانون انجام دهند و نیروهای اجتماعی به جای تقابل و هرز دادن انرژی، به تعامل و سینرژی روی آورند. به این ترتیب هزینه های دولتی کاهش می یافت، منابع عمومی کشور کمتر مصرف می شد، سرمایه گذاری و به تبع آن تولید و در

این مقاله، ضمن مروری بر قانون مناقصات، ویژگی های آن از جمله شفاف سازی در معاملات و رفع تبعیض ها را به بحث گذاشته است.

## مقدمه

تا قبل از ۱۹۶۰، از دولت انتظار می رفت رفاه را برای آحاد مردم تامین کند. اندیشه دولت رفاه که برگرفته از نظرات کینز بود، بزرگ شدن دولت و سلطه آن بر تاروپود اقتصاد و جامعه را در پی داشت. به موازات این امر، بخش عظیمی از منابعی که در اختیار دولت و سازمان های دولتی قرار

گرفته بود، صرف بقای تشکیلات دولتی می شد. با به پای بزرگ شدن دولت، رانت جویی آن نیز افزایش می یافت و متقابلاً دولت بزرگتر می شد. آنتروپی منفی موجب شده بود سازمانهایی که بر مبنای نبوغ بشر و برای کاهش هزینه مبادله شکل گرفته اند، خود به عاملی برای کند شدن روند رشد اجتماعی تبدیل شوند.

جامعه پرداخت هزینه های دولت را متقبل شده بود تا با کاهش اصطکاک، سریع تر به پیش برود. اما دولت که به تدریج همه، امور را عهده دار می شد، در نقش پاروزن ظاهر شده بود تا کشتی بزرگ اجتماع را در دل امواج نامطمئن و پر قدرت که هر لحظه شکل متفاوتی به خود می گرفتند، به پیش برد. راندن این



نتیجه سطح زندگی مردم بالا می‌رفت.

اوضاع پیچیده و مبهم شود و رانت‌خواران بتوانند تحت عنوان مناقصه، هزینه‌های دولت را به سود خود افزایش دهند. باندهای ناسالم در بخش دولتی و خصوصی که منافعیشان به هم پیوند خورده بود، حتی زیر پوشش دفاع از عدالت اجتماعی، این دیوانسالاری را تئوریزه می‌کردند.

بر مبنای سومین قانون محاسبات عمومی کشور مصوب پانزدهم دی‌ماه سال ۱۳۴۹، شرکت‌های دولتی از آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنی شدند. در سال ۱۳۵۲ نیز سازمان برنامه و بودجه آیین‌نامه‌ای برای طرح‌های عمرانی تصویب کرد که نحوه تشخیص برنده مناقصه را تعیین می‌کرد. پس از آن آیین‌نامه‌های متعدد دیگری درباره تشخیص صلاحیت پیمانکاران و مشاوران، و دستورالعمل‌های گوناگون در زمینه مناقصه تدوین و تصویب شد و ابداً تعالی نظیر روش امانی به وجود آمد.

طرح روش امانی که در هیچ جایی تعریف نشده بود و هیچ زمینه‌ای در کشور نداشت، با این ادعای سازمان برنامه و بودجه پیاده شد که چون برخی از موارد را پیمانکار انجام نمی‌دهد، به ناچار به دستگاه اجرایی اجازه داده می‌شود کار را از طریق طرح امانی انجام دهد. به این ترتیب قیمت تمام شده به شدت افزایش می‌یافت.

بعد از انقلاب، در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات چهارم تصویب شد که ۱۱ ماه آن به معاملات دولتی اختصاص داشت. اما در ماده (۷۹) این قانون آنقدر استثنا گنجانده شد که قانون را از حیز انتفاع ساقط می‌کرد. در سال ۱۳۷۰ نیز قانون دیگری به نام قانون اقتصاد تعاونی جمهوری اسلامی تصویب شد و باز هم موارد بیشتری مستثنی شد. نتیجه آن بود که دستگاه‌های اجرایی در معامله با یکدیگر و با تعاونی‌ها، موسسات و نهادهای عمومی دولتی، موظف به رعایت شرایط مناقصه نباشند؛ چنین استدلال می‌شد که اگر در یک قرار داد، مبلغ بیشتری به شرکت دولتی یا وزارتخانه یا موسسه عمومی داده شود، این مبلغ اضافی دور ریخته نمی‌شود و دوباره به بخش دولتی بر می‌گردد!

اما نگرش جدید و دیدگاه مدیریت دولتی نوین سرانجام غالب شد و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس در تاریخ ۱۳۸۲/۲/۱۵ طرح برگزاری مناقصات را تصویب کرد. این طرح در صحن مجلس مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ تصویب شد. از آنجا که این قانون همه قوای سه‌گانه و نیز نیروهای مسلح را شامل می‌شد، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و سرانجام به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. مجمع با اصلاحاتی اندک و با استثنا کردن نیروهای مسلح، قانون برگزاری مناقصات را در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۳ تصویب کرد.

## ویژگی‌های قانون مناقصات

مقایسه قانون مناقصات با مواد مربوط به مناقصه در قانون محاسبات عمومی کشور، نشانگر تلاش آگاهانه و همه‌جانبه تدوین‌کنندگان قانون مناقصات برای برخورد علمی و دقیق با موضوع است. این مقایسه را می‌توان با در نظر گرفتن اصول حاکم بر مناقصه مطلوب انجام داد. در نوشته حاضر، اصول مذکور را از جوانب مختلف بررسی می‌کنیم و در هر مورد چگونگی لحاظ شدن آنها در قانون برگزاری مناقصات مطرح می‌شود:

### ۱- مقرون به صرفه بودن

در بیان این اصل، معمولاً روی قیمت تأکید می‌شود. اما این تنها

این مقاله قصد دارد نشان دهد که قانون برگزاری مناقصات، در چنین فضایی و با چنین نگرشی تنظیم شده است و کاهش هزینه‌های دولت و افزایش تحرک بخش خصوصی و شکوفایی جامعه را هدف قرار داده است.

## اهمیت مناقصه در اقتصاد

طبق گزارش سازمان تجارت جهانی، اگر خرید اسلحه و تجهیزات نظامی را در نظر بگیریم، خریدهای دولتی معادل ده تا پانزده درصد تولید ناخالص ملی (GNP) کشورها را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر ارزش پولی مناقصات دولتی سالانه بیش از هزار میلیارد دلار است. به همین میزان اهمیت مناقصه در اقتصاد و تأثیر قانون مناقصات بر رشد اقتصادی کشور قابل درک است.

البته مقصود از مناقصه، مفهوم لغوی این کلمه که در قوانین هم به کار رفته نیست. زیرا می‌دانیم واژه مناقصه، از نقص و کاستن گرفته شده است و طبعاً خریدار، همواره خواهان کاهش قیمت است و از این نظر، هر معامله‌ای از یک سو مناقصه و از سوی دیگر مزایده محسوب می‌شود.

مقصود از مناقصه همان چیزی است که در عرف و در جامعه از این مفهوم برداشت می‌شود. مقصود، فرآیند معاملات بزرگ بخش دولتی (اعم از وزارتخانه‌ها و موسسات یا شرکت‌های دولتی) است که در یک سوی آن مقرون به صرفه بودن معامله برای دستگاه خریدار مطرح است و خرید از وجوهی که به مردم تعلق دارد (بیت‌المال) انجام می‌گیرد، و از سوی دیگر فروشندگان (بخش خصوصی - مردم) صاحب حق هستند و باید بر مبنای ضوابط، بدون تبعیض، و به میزان توانایی و امکانات خود بتوانند از این حق استفاده کنند.

بخش خصوصی مکلف نیست در معاملات خود برابری اجتماعی را لحاظ کند و جامعه نیز امتیاز قابل شدن بخش خصوصی برای یک خریدار یا انجام ندادن معامله با خریدار دیگر را سوء استفاده تلقی نمی‌کند. بدیهی است که هر شخص در تصمیم‌گیری برای اموال و دارایی و سرمایه خود آزاد است. اما در بخش دولتی، "خود" همه، جامعه را شامل می‌شود و اموال و دارایی‌ها ملک طلق دارند، آن نیست. در نتیجه دولت باید فرایند مناقصه را به نحوی رعایت کند که حقی از بخش خصوصی ضایع نشود.

برگزاری درست مناقصه‌ها نه تنها قیمت و کیفیت کالا و خدمات را برای بخش دولتی متناسب می‌کند، بلکه بخش خصوصی را هم به جنب و جوش وادار می‌دارد و فرصت خوبی برای حضور آن در یک بازار مطمئن و بزرگ فراهم می‌آورد.

## روند انحرافی معاملات دولتی در ایران

نخستین قانون محاسبات عمومی ایران در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسید. در ماده (۲۳) این قانون گفته شده بود که "تمام معاملات دولتی از خرید و فروش و اجاره و استیجار و مقاصعه و غیر باید به اطلاع عموم و به ترتیب مزایده و مناقصه صورت پذیرد."

اما به موازات توسعه بخش دولتی، این عبارت جامع و شفاف به نفع دیوانسالاری دولتی و به زبان کشور تغییر کرد. بخش دولتی با تکیه بر امکانات دیوانسالاری، از طریق سازمان برنامه و به کمک مجلس می‌دانست چگونه قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها را تنظیم کند که

معیار اقتصادی بودن نیست. یا اگر بهتر گفته شود، محاسبه اقتصادی بودن نمی تواند تنها بر مبنای پیشنهاد قیمت شرکت کنندگان در مناقصه صورت گیرد. چه بسا شخصی که قیمت کمتری برای انجام یک طرح پیشنهاد کرده است، در عمل انجام کار را طولانی کند و قیمت تمام شده برای دستگاه مناقصه گزار بسیار افزایش یابد. گذشته از مدت، کیفیت نیز مطرح است. گاه پیشنهاد دهنده برای آن که برنده، مناقصه باشد، هم قیمت و هم کیفیت کالا یا خدمات خود را کاهش می دهد.

از سوی دیگر، مقصود از اقتصادی بودن آن نیست که معامله ای به سود مناقصه گزار و به زبان مناقصه گر (شرکت کننده در مناقصه) انجام شود. قرار نیست شرایط به نحوی تعیین و اجرا شود که بخش خصوصی متضرر شود و برنده، مناقصه با خطر ورشکستگی روبه رو شود. رشد بخش خصوصی خود یکی از اهداف دولت است. از همین رو اصل مقرون به صرفه بودن، معیارهایی نظیر قیمت، مدت، کیفیت، نحوه عملکرد، توانایی و تجربه را تلفیق می کند تا منطقی ترین گزینه انتخاب شود. به همین دلیل برخلاف گذشته، به جای پایین ترین قیمت، از کمترین قیمت متناسب صحبت شده است. در قانون مناقصات، مناقصه فرایندی رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر تعریف شده است که در آن تمهیدات موضوع معامله به مناقصه گری که کمترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد واگذار می شود.

در این قانون مناقصه ها به دو نوع یک مرحله ای و دو مرحله ای تقسیم شده است که در مناقصه های یک مرحله ای، پس از گشودن پاکت های پیشنهاد، بلافاصله برنده، مناقصه تعیین می شود، اما در مناقصه های دو مرحله ای، با ارزیابی فنی - بازرگانی براساس معیارها و روش هایی که قبل از مناقصه به شرکت کنندگان اعلام شده است، تعدیل قیمت صورت می گیرد و آنگاه برنده تعیین می شود.

همچنین برای جلوگیری از متضرر شدن مناقصه گران، برخلاف قانون قبلی که قیمت برآورد شده، دستگاه مناقصه گزار مخفی نگه داشته می شد، تمهیداتی دیده شده است که پیشنهاد دهنده، قیمت با آگاهی کامل در مناقصه شرکت کند. در قانون مناقصه گفته شده است که مبلغ برآورد شده، معامله و مبنای آن باید در فراخوان مناقصه ذکر شود، مگر آن که تعیین آن میسر یا به مصلحت نباشد.

قانون مناقصات از طریق کاهش ریسک مناقصه گر نیز موجبات صرفه جویی اقتصادی را فراهم کرده است. در قوانین قبلی این حق برای مناقصه گزار تثبیت شده بود که تمام پیشنهادها را رسیده را حتی بدون دلیل، رد کند. طبعاً بخش خصوصی این احتمال را می داد که همه، هزینه هایی که برای برآورد قیمت و شرکت در مناقصه متحمل شده است، بی هیچ تقصیری به زیان تبدیل شود. لذا این ریسک را در محاسبات خود منظور می کرد و قیمت پیشنهادی خود را از ابتدا بالاتر می برد تا پذیرفته شدن در یک مناقصه، زیان ناشی از رد پیشنهاد در مناقصه های دیگر را پوشش دهد.

اما در قانون مناقصات، حقوق شرکت کنندگان در مناقصه به رسمیت شناخته شده است و دستگاه مناقصه گزار نمی تواند این عبارت را ذکر کند که در رد یا قبول هر پیشنهاد یا تمام پیشنهادها مختار است. برعکس، به مناقصه گر اجازه داده شده است تا در دفاع از حقوق خود، به هیات رسیدگی به شکایات مراجعه کند.

## ۲- کارآمدی

منظور از کارآمدی آن است که ضمن کاهش حجم دیوانسالاری درگیر در فرایند مناقصه، سرعت عمل نیز افزایش پیدا کند و بتوان مناقصه را به موقع برگزار کرد. برای این کار لازم است قوانین و مقررات مربوط به مناقصه، جامع و ساده باشد. هر قدر استثنائات کمتر باشد و فرآیند مناقصه پیچیدگی کمتری داشته باشد، انجام آن ساده تر خواهد بود. دشوار کردن شرایط مناقصه، به کنترل بیشتر منجر نمی شود، بلکه تنها روند کار را کند می کند و موجب سردرگمی و آشفتگی می شود.

بی دلیل نبود که در گذشته، از یک سو بخش خصوصی رغبتی و یا امیدی به شرکت در یک مناقصه، رقابتی واقعی نداشت و از سوی دیگر دستگاه مناقصه گزار در میان ۱۲۰۰ صفحه مقررات حاکم بر مناقصه آنقدر احساس عجز می کرد که معمولاً عطای مناقصه را به لقایش می بخشید و به ترک تشریفات روی می آورد.

بسیاری از دستگاه های دولتی، اصل را بر ترک تشریفات می گذاشتند و روال عادی مناقصه را به ندرت طی می کردند زیرا انتخاب پیمانکاران با رعایت دقیق قوانین و مقررات ممکن بود گاه سال ها به طول بیانجامد.

پایین بودن حد نصاب معاملات متوسط و بزرگ نیز علاوه بر افزایش تعداد کارکنان مالی، به اتلاف وقت برای رعایت صوری مقررات منجر می شد. مثلاً چه بسا در مواردی برای انجام معاملات متوسط هر سه اعلام مطرح شده در قانون، از یک فروشنده در فرم ها و با اسامی مختلف اخذ می شد و این کار هم فساد اداری را تقویت می کرد و هم موجب می شد فروشنده، هزینه، اینگونه خدمات را بر روی قیمت کالا اضافه کند.

در قانون مناقصات نصاب ها به نحوی تعیین شده است که تا دو میلیون تومان معاملات کوچک و تا ده برابر آن معاملات متوسط محسوب می شود. همچنین روالی پیش بینی شده است که این نصاب های با توجه به تورم افزایش یابد. در مقابل، ترک تشریفات بسیار محدود شده است. به عبارت دیگر لازم نیست نیروی زیادی صرف موارد کم اهمیت شود.

تعداد مناقصات بزرگ نیز کمتر شده است. زیرا در گذشته این امکان وجود داشت که مناقصه ای برگزار شود اما به دلیل نبودن منابع تأمین مالی، بدون نتیجه لغو شود. در حالی که در قانون مناقصات، این مشکل مرتفع شده است و منابع مالی باید در ابتدای کار پیش بینی شود.

همچنین در انتهای قانون مناقصات، ماده ای تحت عنوان نسخ قوانین آمده است و تمامی قوانین و مقررات مغایر را نسخ کرده است. به این ترتیب مناقصه گزار و مناقصه گر می دانند که تنها با همین ۳۰ ماده سر و کار دارند. علاوه بر آن، استثنائات نیز تنها به نیروهای مسلح محدود شده است.

یعنی بخش خصوصی می داند که در تمام مناقصه ها (بجز نیروهای مسلح)، همین قانون لازم الاجرا است. آشنایی با این قانون به او کمک می کند تا در همه موارد به شکل یکسان وارد عمل شود و زمان دستگاه مناقصه گزار برای رفع اشکالات پیشنهادها رسیده تلف نشود.

فرایند کار نیز ساده تر و کوتاه تر شده است. مناقصه همچون گذشته می تواند به دو صورت مناقصه، عمومی و مناقصه محدود برگزار شود، اما در مناقصه، محدود که از طریق ارسال دعوتنامه برای مناقصه گران صلاحیتدار صورت می پذیرد، تسهیلاتی فراهم شده است و مناقصه گزار می تواند به فهرست کوتاهی که حداکثر دو سال قبل تهیه شده باشد مراجعه کند.

انتشار اطلاعات روی شبکه ملی اطلاع رسانی مناقصات یکی از

راه کارهای موثر در حفظ سلامت معامله است که در بحث شفاف سازی به آن می پردازیم. اما این راه کار بر کارایی نیز تاثیر دارد و می تواند معضل بایگانی را در آینده حل کند. مسأله این است که در مناقصه ها معمولاً اسناد و مدارکی ارایه می شود که بسیار حجیم است. گاه این اسناد و مدارک فضایی بیشتر از چندین اتاق اداری را پر می کند. نگهداری این اسناد دشوار است و در عین حال نمی توان آنها را معدوم کرد. در حالی که با پیشرفت فناوری و شکل گیری فرهنگ و قوانین متناسب با آن، می توان تصور کرد که تنها به بایگانی دیجیتال اطلاعات روی شبکه ملی اطلاع رسانی مناقصات اکتفا شود و در صورت لزوم، برای سطوح مختلف دسترسی تمهیداتی در سیستم گنجانده شود.

در ساده سازی فرایند، تاییدیه ها و مجوزهای مقامات بالاتر نیز به شدت کاهش یافته است و عمدتاً به موارد غیر رقابتی (ترک تشریفات) محدود می شود. تعداد مراجعات به شواری اقتصاد نیز به دلیل افزایش نصاب، کمتر شده است.

قانون گذار در نظر گرفتن اهداف مناقصه، مواردی را که به خودی خود به صورت رقابتی انجام می شود (مانند خرید سهام) و یا کمی کردن آن امکان پذیر نیست (مانند خدمات مشاوره ای و کارشناسی)، از الزام به برگزاری مناقصه معاف کرده است.

به این ترتیب جامعیت قانون مناقصات و یکسان سازی، کنار گذاشتن موارد غیر ضرر یا کم اهمیت، عدم برگزاری مناقصات بی حاصل، ساده سازی فرایند کار و کوتاه کردن آن، موجب می شود دیوانسالاری کاهش یابد و کارایی قانون مناقصات به مراتب بیشتر شود.

### ۳- شفافیت

اگر فرایند مناقصه از همان ابتدا مستند سازی شود، امکان استفاده از رانند اطلاعاتی از بین می رود. اگر مدارک قابل استناد وجود داشته باشد، شرکت کنندگان در مناقصه بهتر می توانند از حقوق خود دفاع کنند. همچنین حساب رسانی و بازرسان با تکیه بر اسناد و مدارک، در مورد معاملات انجام شده بهتر می توانند اظهار نظر کنند.

به ویژه در عصر فناوری اطلاعات و مطرح شدن دولت الکترونیکی،

این امکان به وجود آمده است که هر فرد ذینفع بتواند شخصاً روند کار را بررسی کند و روی نقاط ضعف آن انگشت بگذارد مناقصه گران به بازرسان تبدیل می شوند که مدارک یکدیگر و نیز سلامت فرایند مناقصه را کنترل می کنند. پیشرفت فناوری حتی این امکان را به وجود آورده است که اسناد و مدارک ذخیره شود و بتوان از آنها در یک بانک اطلاعاتی و به صورت یک مجموعه، اطلاعات جدیدی به دست آورد.

مثلاً می توان پیگیری کرد که یک مناقصه گر، در کدام مناقصات و به چه دلایلی برنده شده است.

در صورت شفاف بودن معاملات و

ذخیره سازی اسناد و مدارک و ایجاد امکان دسترسی به آنها، طبعاً فساد اداری کاهش می یابد. حتی این احتمال که رقبا ممکن است مدارک مناقصه را بررسی و پیگیری کنند، به خودی خود موجب کاهش انحراف و فساد می شود. یک ضرب المثل اروپایی می گوید برای جلوگیری از سرقت خودرو، لازم نیست نگهبانی کنار آن بایستد، کافی است آن را زیر نور چراغ و در معرض دید مردم پارک کنیم. کنترل غیر مستقیم و عمومی همواره نتیجه ای بهتر از کنترل مستقیم داشته است زیرا متخلف در هر لحظه گمان می کند زیر نگاه تیزبین رقبا قرار دارد، پس از ابتدا اصولاً انگیزه برای انجام خلاف کاهش می یابد.

طبق قانون مناقصات، "اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه-جز آن دسته از معاملاتی که به تشخیص هیات وزیران باید مستور بماند- باید از طریق شبکه ملی اطلاع رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد." می توان گفت که ماده (۲۳) نخستین قانون محاسبات درباره، لزوم اطلاع عموم از تمام معاملات دولتی، بار دیگر در قانون مناقصات احیا شده است. با این تفاوت که فناوری اطلاعات و ارتباطات، تحقق این امر را امکان پذیر ساخته است. اکنون همگان می توانند به اطلاعات مناقصه دسترسی پیدا کنند و ذینفعان می توانند صحت و سلامت کار را کنترل کنند.

### ۴- عدم تبعیض

مناقصه یک فرایند رقابتی است که هر گونه تبعیضی در برگزاری آن به تضعیف هر دو طرف معامله منجر می شود و ضمن افزایش هزینه ها، با مخدوش کردن سلامت معامله، کیفیت کالا و خدمات را پایین می آورد. حتی اگر برنده مناقصه در ابتدا برای انجام کار شایسته باشد، این تبعیض موجب می شود در فضای بسته و به دور از رقابت، نتواند شایستگی های خود را افزایش دهد و با نیاز زمان منطبق کند.

در عین حال عدم تبعیض به معنی برخورد یکسان با دو شاپ نیست. نباید شرایطی به وجود آید که به بهانه، عدم تبعیض، پیمان کاری که کیفیت و شایستگی لازم را ندارد، با ارایه قیمت های نازل دیگران را کنار بزند. عدم تبعیض با ارائه معیارهای دقیق برای ارزیابی صلاحیت پیمانکاران منافاتی ندارد. سابقه و تجربه، پیمانکار، نمونه ها، استانداردهایی که باید رعایت شود، آزمایشاتی که باید صورت گیرد، تأیید اولیه نهادهای ذیربط در مورد صلاحیت پیمانکار یا مناسب بودن محصول، رتبه بندی شرکت ها و آنچه تحت عنوان "استاندارد خوشنامی" بیان شده است، نه تنها با اصل عدم تبعیض مغایر نیستند، بلکه در خدمت آن قرار دارند. اگر شرکتی با تبلیغات و زد و بند و با حفظ ظاهر محصول، کالای بدلی و تقلبی یا کالایی با کیفیت پایین عرضه می کند و رقبای کوشا و درستکار خود (که برای رعایت استاندارد کیفیت، هزینه های سنگینی متقبل شده است) را از میدان رقابت مناقصه به در می کند، در واقع



اصل عدم تبعیض زیر پا گذاشته شده است.

اگر کالای خریداری شده از یک شرکت، در ابتدا همه خواسته‌های مناقصه‌گزار را پاسخ دهد اما طول عمر آن کوتاه باشد، می‌توان گفت استانداردهای ارزیابی کیفیت پایین بوده است و باید از استانداردهای سختگیرانه‌تری استفاده می‌شد.

اصل عدم تبعیض اجازه نمی‌دهد محصولی با نام مشخص یک شرکت در فراخوان مناقصه ذکر شود و یا نام کشور مشخصی تایید یا رد شود، اما می‌توان استانداردهای مورد نیاز و تاییدیه‌هایی را که باید از مراجع مشخص دریافت شود

ذکر کرد، می‌توان شرکت‌هایی را با مستندات منطقی در لیست شرکت‌های دارای صلاحیت و یا برعکس، در لیست سیاه قرار داد. البته این اصل نباید به صورتی تفسیر شود که یک شرکت مناقصه را به دست گیرد و در عمل آن را به پیمانکار دست دوم واگذار کند.

اصل عدم تبعیض اجازه نمی‌دهد امتیازات یا محدودیت‌های اعلام نشده‌ای برای شرکت‌های مختلف به وجود آید. فرضاً نمی‌توان هنگام بررسی اسناد مناقصه، شرط جدیدی را در نظر گرفت و یک ویژگی را که قبلاً اعلام نشده است به عنوان نقطه مثبت یا منفی یک پیشنهاد مطرح کرد. همه شرایط باید از قبل به اطلاع عموم رسیده باشد. در روند بازگشایی و بررسی پیشنهادها، نمی‌توان در نحوه ارزیابی تغییر داد، مگر آن که پیش از آن موافقت همه شرکت‌کنندگان در مناقصه جلب شده باشد. طبیعی است که پس از اعلام برنده، هیچ‌گونه امتیاز یا محدودیتی نمی‌توان وضع کرد.

حتی آن امتیازاتی هم که از ابتدا به اطلاع عموم می‌رسد، نمی‌تواند غیر منصفانه و تبعیض‌آمیز باشد. برای مثال شاید در بسیاری از موارد، امتیاز قابل شدن برای پیمانکاران بومی منطقی نباشد. زیرا بومی بودن خود موجب می‌شود قیمت تمام شده برای پیمانکار کاهش یابد و در نتیجه بتواند با پیشنهاد قیمت پایین‌تر، در رقابت شرکت کند.

هیچ موردی نباید به صورت غیر منصفانه، امتیاز طبیعی تلقی شود. مثلاً نمی‌توان با این بهانه که بخش دولتی مورد وثوق دولت است، شرکت‌های دولتی را از سپردن تضمین شرکت در مناقصه معاف کرد.

در قانون برگزاری مناقصات، بسیاری از این ملاحظات در نظر گرفته شده است. قبل از هر چیز، تمام بخش دولتی (به استثنای نیروهای مسلح) مشمول قانون محسوب می‌شود و معامله دولت با بخش دولتی، برخلاف گذشته از فرایند رقابتی مناقصه مستثنی نشده است.

در فرایند مناقصه، ارزیابی کیفی مناقصه‌گران بر مبنای معیارهای معین با اهمیت نسبی متفاوت مطرح شده است. معیارهایی نظیر داشتن تجربه و دانش در زمینه، مورد نظر، حسن سابقه، داشتن پروانه کار یا گواهینامه صلاحیت و توان مالی در ارزیابی کیفی مورد توجه قرار گرفته است. اما



همچنین گفته شده است که معیارها و روش ارزیابی کیفی، و نیز روش ارزیابی مالی و نحوه تاثیرگذاری آن بر قیمت باید در اسناد مناقصه ذکر شود و این اسناد به طور یکسان به همه داوطلبان تحویل شود. حتی نحوه ترجیح مناقصه‌گران داخلی در مناقصات بین‌المللی، باید در اسناد مناقصه قید شده باشد. هر گونه اصلاح یا تغییری تنها زمانی معتبر است که به موقع به اطلاع همگان رسیده باشد و در صورت لزوم، مورد موافقت همه شرکت‌کنندگان در مناقصه قرار گیرد.

## ۵- پاسخ گویی

یک طرف مناقصات، دستگاه دولتی است که اهرم‌های گوناگون قانونی و قضایی و اجرایی را در اختیار دارد. بخصوص در جوامعی که بخش خصوصی نهادها و تشکیلات پر قدرتی در اختیار نداشته باشد این عدم توازن به خودکامگی و پاسخگو نبودن دستگاه مناقصه‌گزار منجر می‌شود. عدم پاسخگویی، فساد را در پی دارد و سلامت معامله را از بین می‌برد. مناقصه‌گزار می‌تواند هر زمان که لازم بداند مناقصه را لغو کند و به شرکت‌های مورد حمایت خود امکان دهد یا بهره‌گیری از اطلاعات به دست آمده، در مناقصه، بعدی برنده شوند. مناقصه‌گزار می‌تواند حقوق شرکت‌کنندگان در مناقصه را نادیده بگیرد، موجب ضرر و زیان و تضعیف بخش خصوصی شود و توان آن را برای شرکت در مناقصه‌های بعدی نیز کاهش دهد. مناقصه‌گزار می‌تواند زمان بررسی را آنقدر طولانی کند که دیگر ادامه کار برای برنده مناقصه مقرون به صرفه نباشد و تعهد و اجبار قانونی برای انجام کار، ضرر و زیان را بر امر تحمیل کند.

مناقصه‌گر نیز همه این ریسک‌ها را در محاسبات خود منظور می‌نماید و از ابتدا قیمت بالاتری ارائه می‌کند. به این ترتیب پاسخگو نبودن دولت به زیان خودش تمام می‌شود و باید هزینه بیشتری بابت معاملات پرداخت کند.

اما در قانون برگزاری مناقصات، به اصل پاسخگویی توجه شده است. اختیارات غیر منطقی از دستگاه مناقصه‌گزار سلب شده و مناقصه‌گر امکان یافته است از حقوق خود دفاع کند. تجدید یا لغو مناقصه شرایط خاص و تعریف شده‌ای دارد. مناقصه‌گزار مختار نیست به طور کلی همه پیشنهادها را رد، یا پیشنهاد دلخواه را قبول کند. بر مبنای قانون مناقصات، هیات رسیدگی به شکایات تشکیل می‌شود که به اعتراضات مربوط به اجرا نشدن هر یک از مواد این قانون رسیدگی می‌کند و در صورت لزوم رای تجدید یا لغو مناقصه را صادر می‌نماید. از ابتدای کار، منابع مالی پیش‌بینی می‌شود و نحوه ضمانت تاخیر تعهدات برای انجام معامله به صراحت در شرایط و اسناد مناقصه قید و تعهد می‌شود. سقف معینی برای تمدید مدت بررسی پیشنهادها و نیز مهلت انعقاد قرارداد در نظر گرفته شده است. الزام به اطلاع‌رسانی مناقصات از طریق شبکه ملی نیز نوعی پاسخگو نبودن دستگاه مناقصه‌گزار محسوب می‌شود.

## ۶- حمایت از صنایع داخلی و اشتغال

جهانی شدن این امکان را فراهم می‌کند که از توان شرکت هادر سراسر جهان برای به دست آوردن کالا و خدمات با کیفیت بهتر و قیمت کمتر استفاده شود. در عرصه رقابت جهانی، بخش خصوصی نیز فرصت پیدا می‌کند استعداد و قابلیت‌های خود را رشد دهد و حتی متقابلاً در بازار کشورهای دیگر فعال شود و در مناقصات بین‌المللی شرکت کند. با این حال نباید فراموش کرد که هدف دولت‌ها از پذیرش مقررات بین‌المللی و آزاد سازی تجارت و رقابت در عرصه جهانی، رشد بخش خصوصی داخلی و خدمت بیشتر به مردم کشور است. اگر فرضاً تاسیس نیروگاه به مناقصه بین‌المللی گذاشته شود، هدف آن خدمت رسانی بهتر به مردم از طریق تامین برق مطمئن تر و ارزان تر و در عین حال کمک به سرمایه‌گذاری ملی برای ورود موثر تر در عرصه‌های فنی، توسعه، نیروی انسانی و گسترش اشتغال است. دولت‌ها منتخب مردم جهان نیستند، بلکه توسط مردم کشور خود انتخاب شده‌اند تا با مالیاتی که از آنان دریافت می‌کنند، استعدادهای ملی را رشد دهند و زندگی بهتری را برای زمان حاضر و نسل‌های آینده کشور فراهم نمایند. بستن درها به روی کشورهای دیگر از آن رو زیان بخش است که سرمایه داخلی را به صورت ضعیف و تحت‌الحمایه نگه می‌دارد و در همان حال شرایط زندگی را برای مصرف‌کنندگان دشوارتر می‌کند.

## نتیجه‌گیری

در مجموع قانون‌برگزاری مناقصات با رویکرد جدید به مدیریت دولتی نوشته شده است و امید می‌رود در عمل بتواند بر قالب‌های جا افتاده در ذهن مدیران و کارشناسان، و عمل دستگاه‌های بخش دولتی چیره شود. انتظار می‌رود این بار با تنظیم آیین‌نامه‌های همسوی با روح قانون، و رفع مواردی چون تفسیر و تعبیر دلخواه مواد قانون، بهره‌گیری از تناقضها و کاستی‌ها و ابهامات قانون، محتوای قانون اجرا شود و با تحقق اهداف مورد نظر قانونگذار، شاهد دستاوردهای مثبت این قانون و اصلاح مسیر انحرافی معاملات دولتی باشیم.

در قانون مناقصات این اصل مورد توجه قرار گرفته است. از یک سو برگزاری مناقصات بین‌المللی در قانون پیش‌بینی شده و شرایط مناسب برای مشارکت پیمانکاران خارجی و استفاده از تسهیلات اعتباری خارجی، از طریق انتشار آگهی در یکی از روزنامه‌های انگلیسی زبان داخل و یک مجله یا روزنامه بین‌المللی مرتبط با موضوع، تعیین مهلت مناسب یک ماهه برای تحویل اسناد مناقصه و تضمین حقوق طرف خارجی بر مبنای قانون مناقصات مطرح شده است، و از سوی دیگر رعایت موازین قانون حداکثر استفاده از توان فنی-مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ مورد تصریح قرار گرفته است و با توجه به این که معیارها و روش ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و ارزیابی مالی پیشنهادها از قبل مشخص و در اسناد مناقصه ذکر می‌شود، اعتراض به ترجیح پیشنهاد دهندگان داخلی را مشمول رسیدگی از سوی هیات رسیدگی به شکایات ندانسته است.

## ۷- برابری اجتماعی، توسعه و امنیت ملی

گذشته از آنچه در تشریح اصول قبلی در مورد خدمت رسانی بهتر، تقویت بخش خصوصی و شکوفایی استعدادهای و ظرفیت‌های داخلی گفته شد، باید به این نکته مهم توجه شود که دولت‌ها نمی‌توانند به نام واگذاری و برون‌سپاری، از وظایف حاکمیتی خود دست بکشند و سیاست‌گذاری را رها سازند.

در همه کشورها مسایلی وجود دارد که به امنیت ملی و مصالح کلان کشور مربوط می‌شود. دولت نمی‌تواند مصالح عامه را تحت عنوان اقتصادی نبودن کنار بگذارد و یا شفافیت را به صورتی اجرا کند که امنیت ملی به خطر افتد. همچنین قانون نباید آنچنان دست و پا گیر باشد که در شرایط اضطراری، مدیریت دولتی را از برخورد سریع و رفع نیازها و جلوگیری از وقوع بحران باز دارد. اما این موارد نباید تا آنجا تعمیم داده شود که رقابت در معاملات دولتی را به طور کلی زیر سوال ببرد.

منابع:  
۱- پناهی، علی، لیلا بندری، "ابعاد اقتصادی مناقصات دولتی و ویژگی‌های فرایند حاکم بر آنها (تجربه جهانی)"، مجلس و پژوهش، شماره ۳۹، ص ۳۱-۴۹، پاییز ۱۳۸۲.

۲- پناهی، علی، ابراهیمی موسوی‌نژاد، نقد و بررسی طرح برگزاری مناقصات، مجلس و پژوهش، شماره ۳۹، ص ۱۳۱-۱۵۱، پاییز ۱۳۸۲.

۳- تیوایی، پرویز، "یادآوری چند نکته در باب پیش‌نویس طرح برگزاری مناقصات"، مجلس و پژوهش، شماره ۳۹، ص ۱۹۳-۲۰۲، پاییز ۱۳۸۲.

۴- عبداللهی، رضا، "ضرورت کاهش وظایف تصدی‌گری دولت و نقش قانون مناقصات در این زمینه"، مجلس و پژوهش، شماره ۳۹، ص ۱۶۹-۱۷۳، پاییز ۱۳۸۲.

۵- محسنی، عباس، "تاریخچه معاملات دولتی در ایران"، مجلس و پژوهش، شماره ۳۹، ص ۱۸۳-۱۹۲، پاییز ۱۳۸۲.

۶- قانون برگزاری مناقصات.

[www.iranworld.com/farsi/ghavanin/gh-63-ro.htm](http://www.iranworld.com/farsi/ghavanin/gh-63-ro.htm)

۷- قراباغی، علیرضا، لوح فشرده حاوی چندین مقاله و قوانین مرتبط با قانون برگزاری مناقصات، موسسه آموزش عالی علمی-کاربردی صنعت آب و برق، دی‌ماه ۱۳۸۴.