

()

:

دولت‌ها در بسیاری از کشورها در هر سطحی از توسعه که باشند، با افزایش کسری بودجه^۲ و افزایش بدهی ملی مبارزه می‌کنند. طی قرن گذشته مخارج دولت^۳ به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی همچنان رو به افزایش بوده و به موازات بالا رفتن دامنه خدمات دولت، حجم مناقصات نیز برای استفاده از توانایی‌های بخش خصوصی به صورت پیمانکاری افزایش یافته است. افزایش حجم مناقصات نیز منجر به افزایش ضریب اهمیت آن در اقتصاد ملی و اشتغال گردید که این امر نیز خود با تغییرات در قانونگذاری مناقصه‌های دولتی همراه بوده است.

۱. کارشناسان دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

2. National Debt

3. Government Spending.

اگرچه یکی از اهداف مجموعه قوانین مالی هر کشور حمایت از صنایع داخلی آن کشور است، ولی قوانین و مقررات مربوط به مناقصات مشخصاً بر «رقابت» در معاملات دولتی تأکید می‌ورزند. قوانین مذکور حق ملت‌ها را برای رفتار منصفانه و دسترسی برابر به قراردادهای دولتی به رسمیت می‌شناسند؛ به طوری این حق حتی در تعریف روش استاندارد مناقصه نیز قید می‌شود و بر این اساس مناقصه عبارت از فرصتی است که از طریق آگهی برای کلیه طرف‌های ذی‌نفع اعلام می‌شود تا در مناقصات عمومی بر اساس اسناد مناقصه شرکت کنند.

نیمه دوم قرن بیستم شاهد افزایش تأثیر نظام بین‌المللی بر قوانین مناقصات بود. عامل اصلی، این اجماع عمومی بود که همه کشورها از تجارت آزاد منتفع خواهند شد. در نتیجه به دنبال جنگ جهانی دوم، کشورهای صنعتی توانستند به توافقی عمومی در مورد تعرفه‌ها و تجارت^۱ (GATT) دست یابند، تا براساس آن محدودیت‌های تجاری را از بین ببرند. البته این محدودیت در مناقصات از بین نرفت و ماده سوم سازمان تجارت جهانی (گات)^۲ آشکارا مناقصات را مشمول اصول عدم تبعیض محسوب نکرد.

در سال ۱۹۷۹، اعضای سازمان تجارت جهانی به توافق نامه مناقصات دولتی (GPA)^۳ دست یافتند که به موجب آن دسترسی به بازارهای مناقصه همدیگر آسان شد و زمینه گسترش اصول عدم تبعیض و شفافیت فرایند مناقصات در دستگاه‌های دولتی فراهم آمد. توافق نامه مناقصات دولتی فقط در مورد طرف‌های قرارداد که آن را امضا کرده بودند، اعمال می‌شد و محدود به کشورهای صنعتی بود. ایالات متحده، اروپا و ژاپن در این زمینه پیشرو بودند؛ اما دامنه شمول آن محدود به برخی کالاها و دستگاه‌های اجرایی منتخب بود. در سال ۱۹۹۴، صورت پیشرفته و بسط یافته موافقت نامه مناقصات دولتی که حاصل بخشی از مذاکرات دور اروگوئه بود، مورد توافق قرار گرفت و در ژانویه ۱۹۹۶ به عنوان یکی از موافقت نامه‌های چند جانبه تحت سازمان تجارت جهانی به اجرا درآمد.

-
1. General Agreement on Tariffs and Trade
 2. GAT.
 3. Government Procurement Agreement.

به همراه اقدامات ابتکاری اتخاذ شده در بستر مباحثات تجاری چندجانبه، سازمان‌های منطقه‌ای نیز به این نوع اقدامات دست زدند.

جامعه اقتصادی اروپا^۱ (EEC) اولین سازمانی بود که دستورالعمل‌های خاصی را راجع به مناقصه عرضه کرد و به منظور اطمینان از شفافیت و دسترسی بدون تبعیض به مناقصات دولتی، فرایندهایی را نیز به تصویب رساند، البته بدون این که این فرایندها جانشین فرایندها و رویه‌های ملی کشورهای عضو شوند.

در نیمکره شمالی آمریکا موافقت‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا)^۲ قوانینی - شبیه قوانین جامعه اروپا - به تصویب رسید. همانند موافقت‌نامه تجاری چندجانبه بین گروه مکزیک، کلمبیا و ونزوئلا و گروه مکزیک، بولیوی و کاستاریکا در مورد مناقصه دولتی، که در این راستا قابل ارزیابی است.

رویه‌های مربوط به مناقصات در نهادهای مالی بین‌المللی نیز شکل گرفت. بانک جهانی، بانک توسعه آمریکا و سایر بانک‌های توسعه منطقه‌ای در شکل بخشیدن به اصول مناقصه دولتی که مورد توافق عموم باشد، نقش مهمی داشتند. این بانک‌ها، سیاست‌ها و رویه‌های جامعی را برای طرح‌هایی که خود سرمایه‌گذاری می‌کردند، برای مناقصه وضع کردند. نهادهای مذکور در وضع این فرایندها توجهی کافی به ملاحظات اقتصادی و کارایی داشتند؛ اما تأثیرات سیاسی یا غیر اقتصادی را چندان مورد توجه قرار نداده‌اند.

در سال ۱۹۸۶، کمیسیون سازمان ملل متحد در امور حقوق تجارت بین‌المللی^۳ به تشویق نهادهای مالی بین‌المللی، با مدنظر قرار دادن منافع کشورهای در حال توسعه، کار در حوزه مناقصات را برعهده گرفت. نتیجه این کار کمیسیون، «قانون نمونه در مورد مناقصات کالا، ساخت و خدمات» بود. تصمیم برای تدوین قوانین نمونه مناقصات در واقع پاسخی به این واقعیت بود که در چند کشور قوانین موجود، ناکافی و منسوخ بودند. این قانون نمونه،

1. European Economic Community
2. NAFTA.
3. UNCITRAL.

هدف دوگانه کمک به کشورهای نیازمند به قوانین مناقصه دولتی پیشرفته و نیز هدف کلی کمک برای برداشتن موانع غیر ضروری در راه تجارت بین‌المللی را مدنظر داشت. در حال حاضر سازمان تجارت جهانی میزبان یک گروه تحقیقاتی در مورد شفافیت مناقصات دولتی است که تحقیق در مورد شفافیت رویه‌های مناقصه دولتی و سیاست‌های ملی را بر عهده دارد و قرار است براساس این پژوهش، عناصر لازم در یک موافقت‌نامه مناسب گنجانیده شود.

گروه مذکور باید اقدامات شفاف‌سازانه، مثل انتشار اینترنتی فرصت‌های مناقصه و قوانین و مقررات مناقصه و نیز اصلاحات قوانین مربوط و سایر اقدامات شفاف‌سازی را که در رویه‌های جاری کشور متناقض نباشند، در نظر داشته باشد.

علی‌رغم تلاش‌های فعلی جهانی برای کوچک کردن دولت‌ها، خصوصی‌سازی و افزایش نقش بخش خصوصی، در بیش‌تر کشورها بخش عمومی همچنان نقش اساسی را بر عهده دارد. در واقع، به علت تغییرات ساختاری جدیدی که دولت‌ها به خاطر تمرکززدایی و «تأمین مالی از بیرون»^۱ تجربه می‌کنند و همچنین نیاز به خدمات جدید در بخش‌های اجتماعی، حجم کل مناقصات دولتی افزایش خواهد یافت یا حداقل در حد مقدار فعلی باقی خواهد ماند. در نتیجه، مناقصه علنی، مقوله‌ای است که اهمیت آن پیوسته در روابط اقتصاد بین‌الملل به علت اهمیت تجاری و همچنین پیامدهایش برای دولت‌های ملی و محلی در حال افزایش است.

طبق گزارش سازمان تجارت جهانی، دولت‌ها مقادیر هنگفتی کالا و خدمات تحصیل می‌کنند. این میزان، به استثنای کالاهای تسلیحاتی (دفاعی)، رقمی معادل ۱۰ تا ۱۵ درصد تولید ناخالص ملی (GNP) کشورها را شامل می‌شود. این امر بدان معناست که بازار جهانی برای مناقصه دولتی سالانه متجاوز از ۱۰۰۰ میلیارد دلار آمریکاست؛ برای مثال، برآورد این

1. Out Sourcing.

ارقام در آمریکای لاتین و کارائیب نشان می‌دهد که مناقصه دولتی حدود ۱۳۱ تا ۱۹۷ میلیارد دلار آمریکا در سال ۱۹۹۶ بوده است.

رؤسای جمهوری چهل و سه کشور عضو منطقه آزاد تجاری آمریکا^۱ در اعلامیه پایانی خود در نشست اخیر خود برقراری «دمکراسی کارا» را مستلزم هجوم همه جانبه علیه فساد قلمداد کرده و تقویت مقررات شفاف‌سازی فرایند مناقصات را مورد تاکید قرار داده‌اند؛ «به نظر ما بدون ایجاد اصلاحات لازم در مناقصات عمومی نمی‌توان به حذف فساد نزدیک شد.»

مناقصه بخش دولتی به علت حجم و ارزش آن، بخش حیاتی اقتصاد را تشکیل می‌دهد و رکن مهمی در بحث مربوط به فرایندهای همگرایی^۲ است. علی‌رغم همه این‌ها، تا همین اواخر، کشورها عملاً مناقصه دولتی را از فرایندهای آزادسازی تجاری^۳ مستثنی کرده بودند و این امر برای کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی در حال حاضر نیز صادق است که این ممکن است دوجانبه، منطقه‌ای یا چندجانبه باشد.

دولت‌ها با توجه به قوانین و مقررات رایج و سایر سیاست‌های غیررسمی، عموماً تمایل دارند که قراردادهای بزرگ را به شرکت‌های ملی بدهند. این امر به منزله اعطای قرارداد نه براساس قیمت و کیفیت، بلکه براساس ملیت تلقی می‌شود و منجر به ناکارآمدی و ناکارایی در فرایند مناقصه، الگوهای غلط و ناکامی خریداران دولتی در به دست آوردن محصول مطلوب در ازای خرج منابع دولتی^۴ می‌شود.

بنابراین، قوانین خاص مناقصه‌های دولتی برای تجارت بین‌المللی، موانع غیرتعرفه‌ای تلقی می‌شوند و حذف چنین موانعی در راه قراردادهای مناقصه، پیامدهای اقتصادی گوناگونی همچون تخصیص کارا تر منابع به علت افزایش رقابت را در پی دارد.

-
1. Free Trade Area of the Americas (FTAA)
 2. Integration Processes.
 3. Trade Liberalization.
 4. Expenditure of Public Funds.

در بعضی از کشورها، هنوز هم قسمت عمده قراردادهای بخش عمومی به مناقصه گران^۱ داخلی اعطا می شود و در میدان بی رقیب داخلی انگیزه‌ای برای بهبود کیفیت وجود ندارد. دستیابی به کالا و خدمات از طریق استفاده از نظام خرید کارا، منجر به صرفه‌جویی در منابع دولتی و در نتیجه مالیات‌دهندگان می شود. چنین ملاحظاتی با در نظر گرفتن تلاش‌های جاری در بسیاری از کشورها برای اصلاح وضع موجود و فشار بسیار برای کاهش کسری بودجه اهمیت بیش‌تری می‌یابد.

البته سیاست‌های مناقصه‌ای مطلوب، پیامدهای مثبت دیگری نیز دارند که ممکن است در وهله اول به چشم نیایند. فرایند مناقصه شفاف، بدون تبعیض و عادلانه، ارتکاب تقلب و فساد را خیلی سخت‌تر می‌کند و نظام نظارتی کارا و بازدارنده، کنترل‌های فرایندی و تنبیه متناسب همراه با آن‌ها، مانع از دست رفتن اعتماد عمومی در مورد حاکمیت می‌شوند.

مقایسه اصول حاکم بر مناقصه در سطح ملی و بین‌المللی بیانگر آن است که به طور کلی نظام‌های مطلوب مناقصه در پی دستیابی به همه یا بخشی از اهداف ذیل هستند.

- مقرون به صرفه بودن
- کارآمدی
- شفافیت
- عدم تبعیض
- پاسخگویی
- حمایت از صنایع داخلی و اشتغال
- توسعه ملی
- برابری اجتماعی و امنیت ملی.

- در قدم اول، اصل به «قیمت» کالاها و خدمات ارائه شده توجه دارد؛ اما سایر معیارهایی که بر منافع اقتصادی طرفین قرارداد مورد نظر اثر می‌گذارند، را نیز می‌توان مورد ملاحظه قرار داد. هزینه عملیاتی، نحوه عملکرد و در دسترس بودن برخی خدمات را می‌توان جزو این معیارها به شمار آورد.

- منظور از نظامی است که مرتب و منظم با حداقل دیوانسالاری کار می‌کند و در عین حال پاسخگوی نیازهای کاربران نهایی کالاها و خدمات هم هست.

- نظامی است که از قوانین روشنی برخوردار است. منظور از قوانین روشن، ابزار اثبات^۱ مدارک و اسنادی است که در اختیار حسابرسان دولتی و طرف‌های ذی‌نفع، مانند شرکت‌کنندگان غیربرنده مناقصه، قرار می‌گیرد تا بدانند چرا برنده مناقصه نیستند.

- بدان معناست که هیچ محدودیت ناروایی برای شرکت در رقابت لحاظ نشده باشد. این اصل مانع از آن نمی‌شود که دستگاه مناقصه‌گذار، مناقصه محدود شرکت‌های صلاحیت‌دار را برگزار نکند. علاوه بر این، این اصل مانع از آن نمی‌شود که معیارهای سختگیرانه‌ای در زمینه کیفیت کالاها و خدمات مورد مناقصه وضع نشود.

- از چنین استنباط می‌شود آن‌هایی که به نمایندگی از دولت و سایر دستگاه‌های دولتی^۲ اقدام به برگزاری مناقصه می‌کنند، باید متعهد باشند که قوانین مربوط را رعایت کنند و به تبعات انضباطی یا حقوقی آن در صورت عدم تحقق تعهدات تن در دهند.

- مناقصه دولتی برای حمایت از از اهمیت زیادی برخوردار

است. می‌توان مناقصه را چنان برگزار کرد که مثلاً با تنظیم حجم قرارداد برحسب سطح غالب ظرفیت‌ها یا انتخاب زمانی که مناسب نوسانات فصلی باشد، مشارکت شرکت‌کنندگان داخلی در آن آسان شود. مشخصات فنی را نیز می‌توان تا جایی که اصول

1. Means of Verification.

2. Public Bodies.

اقتصادی و کارایی اجازه می‌دهد، برحسب پیمانکاران، تولیدکنندگان یا خدمات‌رسانان داخلی تنظیم کرد.

- ممکن است سایر اهداف سیاستی خاص مستلزم استثنائات خاص برای فرایند مناقصه رسمی دولتی باشند. همچنین ممکن است بر مناقصه کالاهای نظامی تأثیر بگذارد.

اگرچه کلیه این اهداف باید همزمان مدنظر قرار گیرند، ولی برخی از این اصول و اهداف با سایر اهداف سیاستی مغایرت دارند؛ برای مثال اگر ارتقای اصل یا به حد افراط مدنظر قرار گیرد، ممکن است با هدف بسیار مهم در تضاد قرار گیرد و برعکس.

ارتقای حمایت از صنایع داخلی و اشتغال معمولاً با سایر اهداف سیاستی و بیش‌تر از همه با در تضاد است. مهم است که این اهداف در تعادل با هم قرار داشته باشند و اولویت‌های آن‌ها تعیین شود، وگرنه در افق دور دست، منفعت اقتصادی کشور متأثر خواهد شد.

با این حال از آنجایی که دولت و مالیات‌دهندگان به دنبال کارایی هزینه‌های عمومی صرف شده برای مناقصه کالا و خدمات هستند،

البته، صرفه‌جویی و کارایی را نمی‌توان به همان راحتی که در بخش خصوصی وجود دارد، در بخش دولتی نیز اعمال کرد. شفافیت، عدم تبعیض و پاسخگویی عمومی اهداف مکمل به شمار می‌روند که در عین حال که از اهداف کلی اقتصاد و کارایی پشتیبانی می‌کنند. ممکن است در بعضی موارد، منجر به تضادهای سیاستگذاری داخلی شوند. البته اهداف مکمل اجزای لازم به شمار می‌روند؛ چرا که دولت‌ها در قبال شهروندان خود موظف به شفافیت، پاسخگویی و عدم تبعیض هستند. تعهد در قبال سایر اعضای جامعه اقتصادی باعث ایجاد انگیزه بیش‌تر برای توجه دقیق به انگیزه‌های مکمل مانند شفافیت و عدم تبعیض می‌شود. بنابراین، دستگاه‌های دولتی خود را

متعهد به توجه بیش تر به فرایندهایی از قبیل علنی بودن و عدم تبعیض می یابند که این تعهد گاهی با بی میلی و اکراه آن ها همراه است.

توافق های بین المللی صورت گرفته در حوزه مناقصه، جانشین قوانین مناقصه ملی نیستند، بلکه صرفاً مجموعه قوانینی هستند که به منظور هماهنگی قوانین ملی طراحی شده اند. در واقع، توافق های بین المللی بیش تر به صورت موافقت نامه هستند و مفاهیم کلی را در بر می گیرند.

ماهیت نسبتاً عمومی این مفاهیم پیامد الزامی این واقعیت است که قوانین ملی مرتبط باید شرایط زیر را در بر داشته باشند:

- دامنه شمول
 - اطلاعات مرتبط با فرصت های مناقصه
 - انتشار عمومی دعوت نامه ها
 - الزامات مربوط به شایستگی و صلاحیت ها
 - معیارهای فنی
 - فرایندهای مناقصه
 - معیارهای اعطای پاداش
 - فرایندهای رسیدگی به شکایت.
- از طرف دیگر در یک کشور خاص نیز از جمله مواردی است که در قوانین مرتبط مورد ملاحظه قرار می گیرد و دارای شروط زیر است:
- حفظ منافع دستگاه مناقصه گذار در مواردی مانند تضمین، تعدیل قیمت و غیره
 - مشخص بودن مقامات مسئول در دستگاه مناقصه گذار برای انعقاد قرارداد و ایجاد تمهیدات لازم اجرایی
 - تعیین ترجیحات و الزامات

- تعیین محدودیت‌های زمانی ویژه برای انجام فرایند مناقصه.

به طور کلی برگزاری علنی مناقصه ارجح است و ویژگی‌های ضروری فرایند برگزاری علنی نیز باید وضع گردد. شرایط استفاده از سایر روش‌ها باید به تفصیل و براساس اصل اجتناب از تبعیض بیان گردد. میزان بیان جزئیات قوانین مربوط عموماً با توجه به سبک قانون‌نویسی کشور مورد نظر و برآوردن نیاز دستگاه‌های مناقصه‌گذار طبق هنجارهای مشروح صورت می‌گیرد. همچنین بسته به سنت حقوقی کشور مربوط، نحوه قانونگذاری نیز متغیر است. در آمریکای لاتین، اصول اساسی در قانونی که قوه مقننه تصویب می‌کند، بیان می‌شود و به قوه مجریه اختیار می‌دهد که به وسیله احکام، آیین‌نامه‌های اجرایی مفصل را صادر کند. بعضی اوقات نیز این اختیار به یک هیأت قانونگذاری که در قانون مشخص شده، داده می‌شود تا اطلاعات و توضیحات لازم را برای دستگاه‌های مناقصه‌گذار فراهم آورد. علاوه بر این، ممکن است کشورها، تحت یک توافق بین‌المللی، مانند سازمان تجارت جهانی و نفتا متعهد شده باشند زمینه‌های تبعیت از دستورالعمل‌های نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی را فراهم کنند. البته در بیشتر کشورها، نظام‌های مناقصه دولتی و رویه‌های تجاری رایج، از نیازهایی که در اثر باز شدن اقتصادهای این کشورها حاصل شده، عقب مانده‌اند و این کشورها با موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای و چند جانبه اخیر مانند سازمان تجارت جهانی و نفتا هماهنگی ندارند.

هر وقت که صحبت از یک موافقت‌نامه کلی مناقصه دولتی می‌شود، کاربرد متحدالشکل و یکسان آن در بین کشورهای مختلف به عنوان یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های آن نمود می‌یابد. بنابراین در اینگونه موارد لازم است اطمینان حاصل شود که مفاهیم مربوط، به گونه‌ای تفسیر شده‌اند که با سیاست‌ها و اهدافی که قرار است به آن‌ها نائل شوند، همخوانی داشته باشد.

معمولاً قوانین ملی، موافقت‌نامه‌های تجاری بین‌المللی یا قوانین نهادهای مالی بین‌المللی مناقصه علنی^۱ را به عنوان روش برتر مناقصه کالا و خدمات کارهای دولتی تجویز می‌کنند. برای رعایت اصل صرفه‌جویی، دستگاه‌های مناقصه‌گذار باید برای تک تک قراردادهای از رقابت بهره‌جویند. حذف تمایل به استفاده از رانت‌ها، کاهش قیمت‌های رقابتی، از دیگر ویژگی‌های مناقصه علنی به شمار می‌آیند که مجموعه این‌ها منجر به فرایند شفاف‌تری نیز می‌شود.

به این مفهوم، موافقت‌نامه مناقصات دولتی، سازمان تجارت جهانی، نفت و آنسیترا و دستورالعمل‌های مناقصه بانک جهانی و بانک توسعه آمریکا^۲ (IDB) همه مناقصه علنی را به عنوان روش مطلوب مناقصه کالا، خدمات و کارها توصیه می‌کنند.

برای مثال بانک توسعه آمریکا، مناقصه رقابتی را به عنوان فرایند معیاری که باید در مورد وام‌های آن بانک به کار برده شود، توصیه می‌کند. با وجود این در سیاست‌گذاری‌ها بین مناقصه رقابتی بین‌المللی و مناقصه رقابتی ملی (که هنگامی استفاده می‌شود که حجم قرارداد از حد معینی کم‌تر باشد) تمایز قائل می‌شوند. البته در شرایطی که مناقصه علنی به هر دلیلی مناسب نباشد، روش جایگزینی باید به گونه‌ای انتخاب شود که از رقابت حداکثر استفاده ممکن برده شود.

فایده‌های رقابت کامل و علنی را همگان می‌دانند. رقابت این انگیزه را به پیمانکاران می‌دهد که با حداقل قیمت ممکن، و با کیفیت و شرایط مطلوب مناسب کالا یا خدمات را ارائه کنند و اعتبار دولت، رویه‌های تجاری و بازرگانی عادلانه و مقرون به صرفه را در دید عموم افزایش دهند.

مضار رقابت علنی نیز بر همگان آشکار است. از آن جایی که رقابت غالباً به ارزیابی پیشنهادها، زیادی احتیاج دارد و نیز زمان زیادی برای ارزیابی پیشنهادها نیاز است، زمان لازم برای اعطای قرارداد را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، ارائه این اطلاعات به عموم

-
1. Open Tendering.
 2. Inter-American Development Bank.

احتمالاً منجر به اعتراضاتی علیه رویه‌های ناعادلانه و مشکوک دولت می‌شود که این خود به نیرو و زمان کافی برای «رسیدگی» نیاز دارد. البته عوامل خاصی وجود دارند که رقابت و شفافیت را در فرایند برگزاری مناقصه علنی افزایش می‌دهند، که در زیر به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

: وجود ابزاری کارآمد برای اطلاع‌رسانی در مورد فرصت‌های برگزاری مناقصه به مناقصه‌گران بالقوه ضروری است، تا زمان کافی برای شرکت‌های ذی‌نفع برای آماده‌سازی و تحویل پیشنهاد مناقصه مهیا شود.

: معیاری که هیچ تبعیضی بین رقبا روا ندارد یا هیچ رقیبی را به دلایلی که به قرارداد مورد نظر ربطی ندارد، حذف نکند، الزامی است.

: باید اطمینان حاصل شود که در مورد هیچ رقیبی تبعیض روا داشته نشده یا هیچ‌گونه محدودیت غیرضروری در مورد مشخصات کالایی که به مورد مناقصه گذاشته شده، اعمال نگردیده است.

: باید در اسناد و مدارک مناقصه معیارهای ارزیابی‌ها قید شوند تا شرکت‌کنندگان در مناقصه بدانند که می‌خواهند شرکت کنند یا نه و بتوانند پیشنهادهای خود را با شرایط دستگاه مناقصه‌گذار تطبیق دهند.

البته ممکن است مناقصه علنی همیشه مناسب‌ترین روش نباشد و روش بهتری تلقی شود؛ مثل مواقعی که مناقصه مستلزم آن است که فقط پیشنهادهای شرکت‌های معتبر یا شرکت‌هایی که تشخیص صلاحیت شده‌اند مورد بررسی قرار گیرند.

توافق مناقصات دولتی، مقررات نفت، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی و همچنین دستورالعمل بانک توسعه آمریکا همه و همه روش مناقصه محدود را پذیرفته‌اند. البته لازم است تأکید شود که در مناقصه محدود نیز همان عناصر رقابت علنی باید حفظ شوند. با استفاده از «ارزیابی کیفی»¹ برای قراردادهای عمده و پیچیده می‌توان به این هدف دست

1. Prequalification.

یافت. ارزیابی کیفی در واقع شامل مجموعه معیارهایی است که به تهیه «فهرست کوتاه» منجر می‌شوند. البته توجه به مدت اعتبار این فهرست‌ها بسیار مهم هستند و در مقابل، هر شرکت‌کننده بالقوه جدیدی پیوسته می‌تواند به این فهرست اضافه شود.

البته وقتی که قرارداد از لحاظ ارزش کوچک باشد، سازماندهی فرایند مناقصه وقت‌گیر و بسیار پرهزینه می‌شود. بیش نظام‌های ملی و بین‌المللی در غرب می‌پذیرند که در صورت وجود بعضی مقادیر معین باید از روش‌های ساده‌تری مانند اعلام^۱ استفاده کرد. همین‌طور اگر هرگاه رقابت وجود نداشته باشد یا ممکن نباشد، نظام‌های بین‌المللی نیز مناقصه محدود را به عنوان روش مناقصه معتبر می‌پذیرند. معیارهایی که این نظام‌ها برای شرایط مناقصه محدود در نظر می‌گیرند به قرار زیرند:

- نبود پیشنهاد مناقصه در پاسخ به آگهی
- وضعیتی که فقط در آن یک تهیه‌کننده برای کالای موردنظر وجود دارد
- تولید محصول یا نمونه اولیه یا پژوهش و آزمایش‌های مشابه.

فرایند مناقصه علنی معمولی با طراحی مناقصه شروع می‌شود. در این مرحله، شرایط خاص بیان و مشخصات فنی، معیارهای صلاحیت شرکت‌کنندگان در مناقصه و ارزیابی پیشنهادها تعریف می‌شود. این فرایند با انعقاد قرارداد و در نهایت با اجرای پروژه آن پایان می‌پذیرد. لازم است دستگاهی که قرارداد را منعقد می‌سازد، محدودیت‌های زمانی را برای تسلیم پیشنهادها و نیز مدت زمانی که هر دستگاه برای انجام هر مرحله از فرایند لازم دارد، مدنظر قرار دهد. معمولاً دستگاه مناقصه‌گزار باید شرایط سختی را در مورد محدودیت زمانی، مطابق قانون و مقررات ملی یا موافقت‌نامه‌های بین‌المللی رعایت کند؛ زیرا اکثر رویه‌های مناقصه بین‌المللی که شرکت‌کنندگان متشکل از تعدادی کشور مجاز هستند،

محدودیت زمانی برای آماده سازی و تسلیم پیشنهاد، بیش از سی روز است و در مورد مناقصه کارهای بزرگ یا موارد پیچیده به نود روز نیز می‌رسد.

یکی از عناصر اصلی شفافیت در رویه مناقصه علنی، انتشار آگهی دعوت برای شرکت در مناقصه است. آگهی‌های مناقصه باید به گونه‌ای باشند که خریداران و عرضه کنندگان بتوانند به شرایط مناقصه مربوط پی برده و زمان کافی برای تهیه و ارائه پیشنهادهای خود داشته باشند.

آگهی‌های اعطای قرار داد باید به گونه‌ای باشند که مناقصه‌گران شرکت کننده در رویه مناقصه مطمئن شوند که حقوق‌شان نقض نشده و اطلاعات مفیدی در جهت تصمیم‌گیری لازم در بخش‌های مختلف در اختیار آن‌ها قرار گرفته است.

فایده (و گاهی مضار) انتشار گسترده دعوت‌نامه مناقصه این است که باعث جذب شرکت کنندگان بسیاری از بخش‌ها و کشورهای مختلف می‌شود. قوانین و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی اکثر کشورها ابزار دعوت به مناقصه را مشخص کرده‌اند. در بیش‌تر کشورها این ابزار روزنامه‌های محلی رسمی و روزنامه‌های کثیرالانتشار هستند. بانک جهانی دستگاه‌های مربوطه را ملزم کرده که یک آگهی حداقل در یک روزنامه ملی، روزنامه رسمی محلی منتشر کند. آگهی مناقصه باید برای شرکت کنندگان بالقوه حاوی اطلاعات کافی باشد تا آن‌ها بتوانند در این مورد که آیا می‌خواهند در مناقصه شرکت کنند یا نه، تصمیم بگیرند. معمولاً این اطلاعات شامل موارد زیر است:

- نام دستگاه مناقصه‌گر
- توصیف کالا یا خدمت
- تاریخ، زمان و مکان دریافت مدارک مناقصه
- ارزش برآوردی مناقصه
- محل ارائه پیشنهادها و شرکت کنندگان در مناقصه
- شرایط اقتصادی و فنی
- تضمین‌های مالی.

معیار مهم در ارزیابی صحیح این است که فقط عوامل تعیین شده در اسناد مناقصه مدنظر قرار گیرند و نیز فقط با معیارهای تعیین شده در اسناد مناقصه سنجیده شوند. این امر بر مشخصات مکتوب دقیق و معیارهای روشن و شفاف برای ارزیابی تأکید دارد. اگر دستگاه‌های مناقصه‌گذار در مرحله بررسی و ارزیابی، دلایل الزام‌آوری بیابند که مجبور شوند معیارهای جدیدی برای مناقصه‌گذار معرفی یا مشخصات ذکر شده را اصلاح کنند، فرایند مناقصه باید تجدید شود.

در رویه مناقصه علنی، معمولاً قرارداد ، به شرکت کننده‌ای اعطا می‌شود که پیشنهادش مناسب‌ترین پیشنهاد تشخیص داده شود. دستگاه مناقصه‌گزار به شرکت کننده برنده اطلاع می‌دهد که پیشنهادش پذیرفته شده و می‌تواند قرارداد را منعقد سازد. در عمل گاهی لازم است که اصلاحات مختصری انجام گیرد. ممکن است بعضی از این اصلاحات ماهیت فنی داشته باشند و طی ارزیابی پیشنهادها معلوم شوند.

در شرایط عادی که نیازی به مباحثات پیش از عقد قرارداد نیست، رویه‌هایی را که دستگاه مناقصه‌گزار در مورد اعطای قرارداد به کار می‌گیرد، عبارتند از:

۱. اطلاع به شرکت کننده در مورد پذیرش پیشنهاد وی، ۲. آماده سازی توافق‌نامه قرارداد و تسلیم آن به شرکت کننده برای امضا، ۳. حصول اطمینان از این که کلیه شرایط مندرج، طی دوره زمانی تعیین شده تأمین می‌شوند، ۴. اطلاع رسانی در مورد نتیجه فرایند مناقصه به سایر شرکت کنندگان، و ۵. انتشار مستندات مناقصه.

یکی از عناصر ضروری برای استقرار رویه‌های مناقصه شفاف و علنی و همچنین برای حصول اطمینان از کارکرد صحیح نظام مناقصه و افزایش اعتماد در آن، وجود یک ابزار سریع و کاراست که لوایح، فرایندها و تصمیم‌های دستگاه مناقصه‌گذار را مورد بررسی قرار دهد و شرکت کنندگان در مناقصه نیز بتوانند شکایات خود را در تمام مراحل فرایند مناقصه در آن جا عرضه دارند.

برای آن که این نظام کارا باشد، باید

، به شکایات رسیدگی کند. در ضمن، مرجع یا هیأت مذکور باید دارای این قدرت هم باشد که دستگاه‌های مناقصه‌گذار را ملزم به تصحیح خطاهای رویه‌ای خود سازد. اکثر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی به اهمیت این عنصر (مرجع داوری) برای تقویت تعهدات ناشی از آن اذعان کرده‌اند؛ برای مثال یکی از تغییرات اصلی در سازمان تجارت جهانی و موافقت‌نامه مناقصات دولتی تدارک چنین مراجعی بود که بسیار بیش‌تر از توافق‌نامه ۱۹۷۹ بر آن تأکید می‌کرد. در حالی که معاهده قبلی فقط امکاناتی برای اعتراض برای کشورهای امضاکننده فراهم می‌آورد، موافقت‌نامه جدید طرف‌های درگیر را ملزم به ایجاد « می‌کند تا مناقصه‌گران بتوانند نقض توافق‌نامه مناقصاتی را که در آن منافی دارند یا داشته‌اند، مورد سؤال قرار دهند. [ماده (XX-۲) توافق‌نامه سازمان تجارت جهانی].

در متن اساسنامه شماره (۱۰) نفتا که بسیار جامع‌تر هم است، طرف‌های قرارداد به رعایت رویه‌های « ملزم شده‌اند. در موافقت‌نامه مذکور، رویه اعتراض به مناقصه از وقتی شروع می‌شود که دستگاهی، در مورد الزامات تدارکاتی خود تصمیم می‌گیرد و به دنبال این تصمیم اقدام به اعطای قرارداد می‌کند. هر کشوری ملزم است مطرح شده علیه دستگاه‌ها کند. از طرف دیگر ضمانت اجرایی‌ای که در توافق‌نامه نفتا^۱ به هیأت‌های بررسی تفویض شده، بر اساس الگوی قدرت اعطا شده به (GAO) در قوانین ملی ایالات متحده است.

مطابق الگوی قانون نفتا حق بررسی باید به هر مناقصه‌گر یا مناقصه‌گذاری اعطا شود که مدعی است به علت نقض وظیفه‌ای که به موجب قانون بر عهده مرجع مناقصه‌گذار گذاشته شده، به وی اجحاف گردیده یا وی متحمل زیان و خسارت شده است. به این مفهوم، الگوی قانون نیز اذعان می‌دارد که در اکثر کشورها، سازوکار و فرایندی برای

1. NAFTA.

بررسی لوایح سازمان‌های اجرایی وجود دارد. با وجود این در هنگام تهیه پیش‌نویس قوانین مناقصه، این الگوی قانون بر ایجاد حق برخورداری از بررسی اجرایی یا در نهایت بررسی قانونی تأکید می‌ورزد. علاوه بر این،

با توجه به این نکته که در بسیاری از کشورهایی که از سنت قانون مدنی برخوردارند، مناقصه عمومی زیرمجموعه قوانین اجرایی محسوب می‌شود، تعلیق به موقع برنامه مناقصه از اهمیت حیاتی برخوردار است. بر طبق سنت، دادگاه‌های اداری^۱ برای تعیین مشروعیت تصمیمات اتخاذ شده از سوی مراجع عمومی به رسمیت شناخته شده و صاحب اختیار هستند.

دادگاه‌های اداری با داشتن چنین مرجعیتی، گاهی اقدام به ابطال یا اعطای قرارداد کرده‌اند. البته چنین تصمیماتی تأثیری بر فسخ اعتبار بعد از انعقاد یا حکم دادن بر تعلیق فعالیت مناقصه یا تصحیح اشتباهات ارتكابی در مرحله قبل از انعقاد ندارند.

به

طور کلی سازوکار اعتراض علیه نقض فرایند مناقصه که در فصل (۱۰) اساسنامه نفتا توضیح داده شده است، در موافقت‌نامه دو جانبه کشورهای آمریکای لاتین، مثل مکزیک یا بولیوی و کاستاریکا، نیز آمده و در عین حال، اتحادیه اروپا نیز آن را در دستورالعمل مناقصه خود با معرفی سازوکارهای متنوع برای استیناف (فرجام‌خواهی) به منظور تقویت قوانین ملی گنجانده است.

نظام‌های اطلاع‌رسانی فعلی پر زحمت هستند و از نظر تکنولوژیکی نیز منسوخ شده‌اند و برای برآوردن نیازهای دولت و عرضه‌کنندگان کفایت نمی‌کنند. قسمت اعظم نظام مناقصه

در بیش تر کشورها براساس رویه‌های اداری و ابزار ارتباطی سنتی است و نظام اطلاع‌رسانی، انتشار و مناقصه عمدتاً دیوانسالارانه است.

امروزه به یمن پیشرفت‌های تکنولوژیکی مخابرات و نظام‌های اطلاعاتی، می‌توان سیاست‌ها و رویه‌های مناقصه را به روز کرد و از فرصت‌هایی که تکنولوژی اطلاعات در اختیار ما نهاده، بهره جست.

در کوتاه مدت، این پیشرفت‌های تکنولوژیکی باعث پیدایش فراخوان الکترونیکی آگهی‌های مناقصه و انتشار اطلاعات برای عرضه‌کنندگان می‌شود و در میان مدت، به انقلاب اداری در روش اجرای فرایند مناقصه خواهد انجامید. با ایجاد بازار الکترونیکی، عرضه‌کنندگان می‌توانند محصولات و قیمت‌های خود را در دفترچه‌های راهنمای الکترونیکی ارائه کنند و دستگاه‌های مناقصه‌گذار نیز می‌توانند قیمت‌ها و شرایط را مقایسه و مناسب‌ترین پیشنهاد را که نیازهایشان را برآورده می‌کند، به صورت الکترونیکی سفارش دهند. منفعت حاصل از این کار آن است که مناقصه شفاف‌تر می‌شود و مجال گفتگوی بیش تری با عرضه‌کنندگان فراهم می‌گردد.

مهم‌ترین کشورهایی که از این نظام تبعیت می‌کنند، عبارتند از: کانادا، مکزیک و ایالات متحده. کشورهای زیاد دیگری نیز به فکر ایجاد چنین نظامی هستند. کلیه طرف‌های ذی‌نفع باید در ایجاد این شبکه اطلاعاتی همکاری کنند. انجام این اصلاحات به صورت سازمان یافته و هماهنگ، قبل از این که تک‌تک کشورها مستقلاً اقدام به این کار کنند، سازگاری نظام‌ها را از لحاظ فنی تضمین می‌کند و در نتیجه، سیستم‌ها با هم مرتبط هستند و لذا می‌توان از منافع مورد انتظار مناقصه الکترونیکی بهره‌مند شد. مانند بسیاری از تحولات جدید و هیجان‌آور، در نظام مناقصه الکترونیکی، هم فرصت و هم تهدید نهفته است؛ از جمله فرصت‌هایی که مناقصه الکترونیکی فراهم می‌آورد، دسترسی بیش تر به اطلاعات قراردادهای عمومی است. تهدید سیستم جدید نیز ممکن است از این واقعیت ناشی شود که آن دسته از مقررات کشورهای ملی که با تکنولوژی‌های جدید سازگار نیستند، در آینده موانع تجاری زیادی در راه مناقصه دولتی ایجاد کنند.

در حال حاضر اطلاعات بسیار کمی راجع به داده‌ها و آمارهای مناقصه کشورهای مختلف وجود دارد و داده‌ها به شیوه‌های مختلفی گردآوری می‌شوند و هر کشوری دارای سیستم جمع‌آوری آمار و داده‌های خاص خود است. یکی از چالش‌های پیش‌رو استاندارد کردن فرایند جمع‌آوری و ایجاد روش‌هایی برای کمی کردن اهمیت قراردادهای عمومی از راه جمع‌آوری انواع مختلف اطلاعات (ارزش و تعداد قراردادهای اعطا شده از سوی دستگاه‌های دولتی، نوع فرایند اعطا، محصولات خریداری شده، مناقصه‌گران و پیشنهاددهندگان شرکت‌هایی که برنده قرار داد شده‌اند و غیره) است. برای نیل به این مقصود، می‌توان به ایجاد شبکه پایگاه داده‌ها و ایجاد ردیف‌های توصیف برگه‌های استاندارد و متدولوژی‌ای که تبادل اطلاعات الکترونیک را آسان‌تر می‌کند دست زد.

اصلاح فرایند برگزاری مناقصه و شفاف کردن آن به عنوان یکی از اولویت دولت‌ها بیش از پیش اهمیت یافته است. با این حال اگرچه اعمال مقررات جدید در مورد مناقصه عمومی فرصت‌های جدیدی را در اختیار عاملان اقتصادی قرار می‌دهد، ولی چالش‌های سختی نیز پیش رو می‌گذارد. از جمله این چالش‌ها این است که از یک طرف مناقصه‌گزاران باید هم در تطبیق خود با شیوه جدید اجرایی کوشا باشند و هم به عنوان ضامن سلامت نظام جدید احیاناً تعهد سیاسی بر عهده بگیرند از طرف دیگر مناقصه‌گزاران نیز خود را باید در معرض شرایط جدید رقابتی قرار داده و توان فنی خود را مجدد بیازمایند. مجموعه این عوامل باعث می‌شود که اعمال مقررات جدید به نوعی با بی‌میلی و اکراه طرفین مناقصه همراه باشد.

1. Charo.J, Government Procurement and Free Trade in the America. 1999, Inter American Development Bank.

2. Devlin.R, *Toward and Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, INTAL-ITD.