

# مبانی نظری طرح برگزاری مناقصات

مهندس حمیدرضا احراری<sup>۱</sup>

## ۱. طرح مسأله

نیاز به تدوین قوانین معاملاتی، به ویژه در بخش دولتی و عمومی، از دیرباز احساس شده است. از سال ۱۳۸۹ که نخستین بار قانون محاسبات عمومی به تصویب رسید و در ماده (۲۳) آن اعلام شد که «تمام معاملات دولتی از خرید و فروش و اجاره و استیجار و مقاطعه و غیره باید به اطلاع عموم و به ترتیب مزایده و مناقصه صورت پذیرد»، فلسفه شفاف‌سازی معاملات دولتی مد نظر بوده است. با توسعه حوزه اختیارات دولت و بروز برخی نابسامانی‌ها در دستگاه‌های دولتی و عمومی، عملاً این هدف به محاق کتمان کشیده شد. پس از یک دوره رفتارهای دولت‌مدارانه در حوزه اقتصاد، آثار و تبعات این روش‌ها در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور مورد توجه قرار گرفت. برخی از این عوارض به شرح زیر است:

- ناکارآمدی بخش دولتی
- فقدان نظام‌های مدیریت منابع (مالی و انسانی)

---

۱. مدیر عامل مؤسسه دانش‌پژوهان هنگام.

- تضعیف بخش خصوصی در ساختار و عملکرد نظام اقتصادی،
- توسعه فساد و رانت‌خواری در دستگاه‌ها،
- تحمیل دیوانسالاری ناکارآمد بر مدیریت کشور.

تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون برگزاری مناقصات معتقد بودند که نقطه عزیمت برای تغییر در ساختارهای اقتصادی، شفاف‌سازی فرایندها و ایجاد یک سازوکار برای نظارت عمومی بر عملکرد دستگاه‌ها و بخش‌های مختلف دولت (به معنای اعم) است. این هدف، از طریق استانداردسازی فرایند برگزاری مناقصات، رویکرد نظام‌مند و ایجاد فضای رقابتی میسر خواهد شد. البته این سیاست باید با ملاحظات زیر همراه باشد:

۱. راهبردها باید جامع‌نگرانه تنظیم و به مثابه یک نظام کامل و فراگیر طراحی شوند. در غیر این صورت با توجه به پیچیدگی رفتار مدیریت‌های دیوانسالارانه، راه‌های گریز از آن به سرعت کشف و عملاً به ضد خود بدل خواهد شد.
۲. این سیاست‌ها نباید مقطعی و گذرا تلقی شوند. جوانب مختلف آن‌ها باید از نظر عملکرد و کارایی بررسی شود. فرضاً اگر از یک شبکه اطلاع‌رسانی استفاده می‌شود، لوازم تضمین و نظام تعهدات آن مدنظر قرار گیرد.
۳. از تجربه جهانی در این زمینه استفاده شود و پس از تطبیق آن‌ها با شرایط داخلی روشی اثربخش و کارآمد انتخاب گردد.
۴. پیامدهای اعمال روش‌های جدید از منظر اجرایی به درستی بررسی شود. هر گونه ضعف در مبانی و شیوه‌های اجرایی ممکن است به مخدوش شدن اهداف قانون بدل گردد.
۵. تفسیر دقیق مبانی حقوقی قراردادها همزمان با تدوین طرح مورد توجه قرار گیرد.

## ۲. اهداف

اهداف این طرح در یک نگره کلی به شرح زیر است:

- شفاف کردن روابط و مناسبات مالی و قراردادی در معاملات بخش عمومی
- بسترسازی رقابت سالم بین بخش خصوصی و دولتی

- مقابله با رانت خواری و تبعیضات
- استفاده از روش‌های نوین به منظور تسریع در گردش اطلاعات و عملیات طرح‌های عمرانی
- سرعت بخشی به فرایندهای برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها
- استفاده از خدمات مناسب و با کیفیت در بخش دولتی
- صرفه‌جویی در منابع مالی و انسانی
- تضمین کیفیت خدمات، محصولات و کالاها
- نظارت و اصلاح ساختار در برخورد با جرائم کارکنان و مدیران دولتی، به جای میچ‌گیری و برخورد مجرمانه با مدیران

### ۳. مبانی نظری

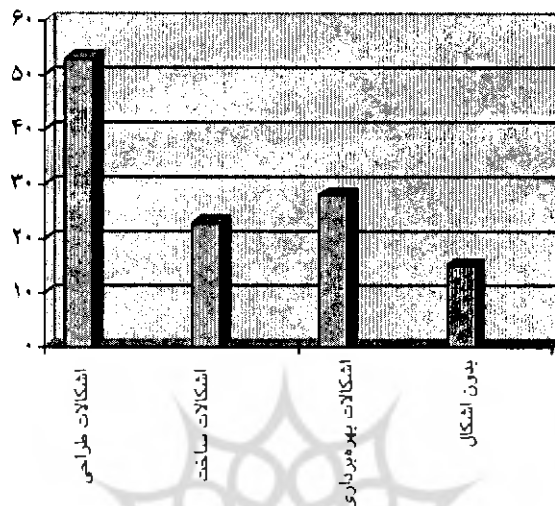
#### ۳-۱- تناسب قیمت و کیفیت

ابتدا لازم است که به تعریف مناقصه توجه کنیم. در لغت‌نامه دهخدا مناقصه به صورت زیر تعریف شده است:

«مناقصه. {م ق / ق ص} (اسم مصدر عربی) خریدن مال (یا اموال معین) از طرف مأمور رسمی به کم‌ترین قیمتی که از طرف فروشندگان پیشنهاد می‌شود و همچنین است هر گاه مورد مناقصه، انجام دادن عملی باشد، مقابل مزایده.»

این تعریف کمابیش در قوانین و مقررات کشور نیز رعایت شده و به همین معنا به کار رفته است. در طرح برگزاری مناقصات، در این تعریف تجدید نظر شده و به کم‌ترین قیمت متناسب با کیفیت تغییر یافته است. در قیمت‌گذاری یک کالا یا خدمت، کیفیت کالا یا خدمت یکی از عوامل تعیین‌کننده ارزش آن است. بی‌توجهی به عامل کیفیت موجب شده که بسیاری از طرح‌ها با مشکلات زیادی روبرو شوند. در نمودار زیر، آثار اقتصادی عدم توجه به کیفیت نشان داده شده است:

نمودار شماره ۱- درصد اشکالات طرح‌های عمرانی کشور (در یک جامعه آماری شامل ۱۳۶ طرح عمرانی عمده)



همان‌طور ملاحظه می‌شود، از ۱۳۶ طرح عمده کشور که مورد ارزشیابی قرار گرفته‌اند:

- ۵۴ درصد از طرح‌های عمرانی کشور دارای اشکالات طراحی بودند.
- ۲۷ درصد از طرح‌ها ناقص اجرا شده‌اند.
- ۲۸ درصد از طرح‌ها در مرحله بهره‌برداری دارای اشکال بودند.
- ۱۶ درصد از طرح‌ها نیز فاقد اشکال بودند.

این اشکالات با عوامل متعددی مرتبط هستند؛ از جمله مدیریت دستگاه‌های اجرایی، نظام کنترل و پایش کیفی و...؛ اما همان‌طور که در ارزیابی‌های مختلف به اثبات رسیده، رابطه هزینه و کیفیت در این زمینه از اهمیت فراوانی برخوردار است. در شرایط متعارف، هر فردی در خرید کالا یا محصول (مثلاً خرید یک خودرو)، به عوامل هزینه و کیفیت به طور همزمان توجه می‌نماید؛ اما در بخش دولتی یا عمومی، به دلیل پرهیز از فساد احتمالی، به ارتباط کیفیت و هزینه توجه نشده است. اگر صرفاً به عامل کیفیت توجه شود، در آن

صورت ممکن است خدمات و کالاها با هر قیمتی و با حذف شرایط رقابتی، تأمین شوند. اگر هم فقط به عامل قیمت توجه شود، اشخاصی که کالاهایی با کم‌ترین کیفیت را عرضه می‌کنند، برنده خواهند شد. از این رو در طرح برگزاری مناقصات، با تجدید نظر در مفهوم مناقصه، عنصر قیمت و کیفیت و تعامل آن دو با یکدیگر، مورد توجه قرار گرفته است:

**الف- تعریف مناقصه بر اساس مصوبه کمیسیون اقتصادی:** «فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت کالا و خدمات، که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کم‌ترین قیمت متناسب با کیفیت اعلام شده در اسناد مناقصه را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود.»

**ب- تعریف مناقصه بر اساس مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات:** «فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر (طبق اسناد مناقصه)، که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کم‌ترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود.»

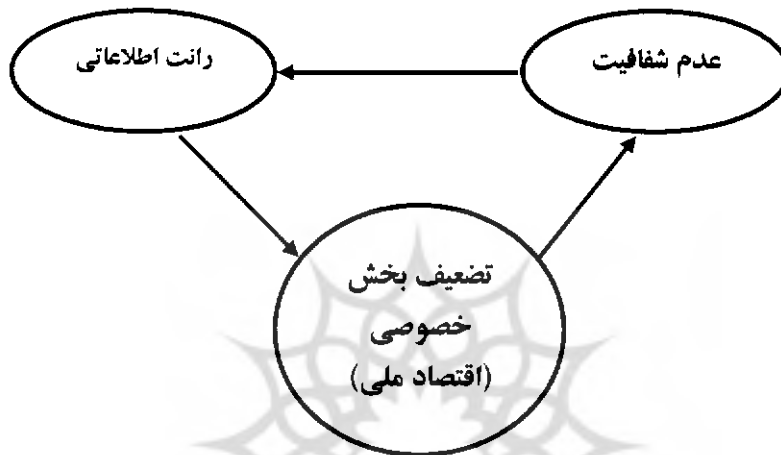
منظور از قیمت متناسب با کیفیت در این طرح، عبارت از قیمتی است که در آن ارزش کیفیت منظور شده باشد. روش متعارف برای ایجاد تناسب بین قیمت و کیفیت، روش ارزشیابی بر اساس هزینه‌های دوره عمر (LCCA) است. در این روش، قیمت واقعی کالا یا محصول، با منظور کردن هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری، هزینه‌های مربوط به عملکرد و نیز هزینه‌های جایگزینی و در نظر گرفتن دوام و دوره عمر کالا یا محصول تعیین می‌شود. در طرح پیشنهادی، با تأکید بر شفاف‌سازی، مقرر گردیده تمامی معیارها و روش ایجاد تناسب بین قیمت و کیفیت در اسناد مناقصه، ذکر و به همه مناقصه‌گران ارائه شوند تا از اعمال سلیقه و فساد احتمالی جلوگیری شود.

### ۲-۳- شفاف‌سازی و مستندسازی

بر اساس تجربه جهانی، یکی از مهم‌ترین رویکردها برای کاهش فساد در مناقصات بخش عمومی، شفاف‌سازی و مستندسازی عملکردهاست. از سویی دستگاه‌های نظارتی علی‌رغم

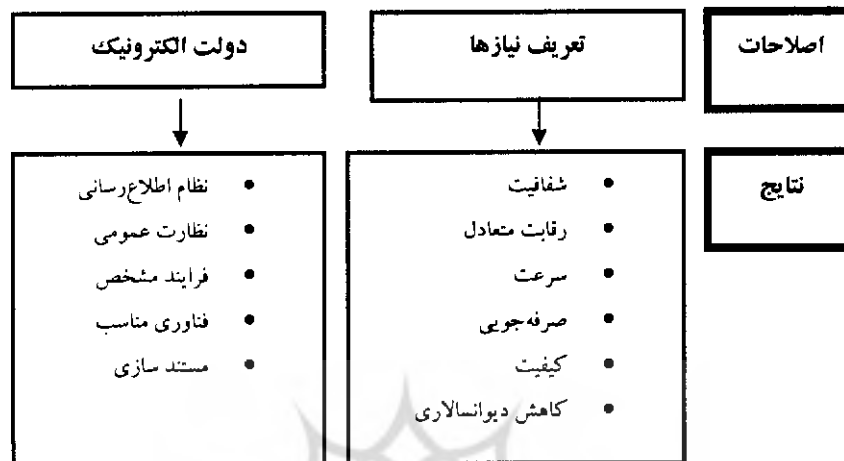
تشکیلات بسیار گسترده، قادر به شناسایی روندهای اداری نیستند و از سوی دیگر، رقابت واقعی در عرضه کالاها و محصولات با چالش‌های فراوان روبروست.

نمودار ۲- فرایند تعاملی آثار عدم شفافیت معاملات عمومی



محیط دستیابی به شفاف‌سازی، در نظریات اقتصاد دولتی، «ساختار دولت الکترونیک» است. با توجه به توسعه فناوری اطلاعات، این امکان وجود دارد که بتوان با استفاده از اطلاع‌رسانی نوین، شرایط رقابتی بهتری را فراهم کرد تا اشخاص مختلف در اقصا نقاط کشور بتوانند با توجه به توانایی‌های تولیدی و فنی و با تأکید بر قیمت‌های رقابتی خود، در مناقصه شرکت کنند. رقابت متعادل در بستر مبادله سریع اطلاعات، مکاتبات سریع و در عین حال شفاف و قابل نظارت، امکان‌پذیر است. در نمودار (۲) فرایند تعاملی آثار عدم شفافیت و در نمودار (۳) کارکرد دولت الکترونیک به مثابه یک سیستم جایگزین نشان داده شده است.

### نمودار ۳- کارکرد دولت الکترونیک در زمینه نیازهای عملیاتی مناقصات



### ۳-۳- کاهش دیوانسالاری

فقدان روشی استاندارد و فرایندی شفاف و کارآمد برای برگزاری مناقصات، موجب شده تا فرایند مناقصه در کشور ما به صورتی زمان‌بر، غیر رقابتی و دیوانسالارانه برگزار شود. روش غیر استاندارد موجود، از یک سو موجب شده که در مناقصات داخلی و بین‌المللی، دو منطبق متفاوت حاکم شود و از سوی دیگر شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی با مجوزهای شورای اقتصاد به ترک تشریفات مناقصه روی آوردند. علت این امر ناشی از عدم کفایت قوانین و مقررات موجود برای تأمین کیفیت مناسب، تشخیص صلاحیت مناقصه‌گران، طولانی بودن فرایندها و وقت‌گیر بودن روندهای اجرایی و بالاخره خلاء قانونی در زمینه مناقصات است. اختیارات مدیران به دلیل توجه بیش از حد به نظارت بر مناقصات، محدود شده؛ اما هنوز بسیاری معتقدند به نظارت بیش‌تر هستند؛ به طوری که بیش از ۱۲۰۰ صفحه مقررات حاکم بر مناقصات، در کشور تهیه و تدوین شده است که در فهرست مراجع برخی از آن‌ها معرفی شده‌اند. پیمانکاران از شرایط غیررقابتی مناقصات انتقاد می‌کنند و کارفرمایان نیز از شرایط بسیار دشوار برگزاری مناقصات، گله‌مندند. در شرایطی که نقش

دولت در کنترل قیمت‌ها و قیمت‌گذاری اقلام مصرفی و محصولات مختلف، کم‌رنگ و قیمت ارز آزاد شده، هنوز مقوله‌ای مانند فهرست بهای اقلام پایه، تعیین کننده قیمت خدمات پیمانکاران است. دولت هر ساله قیمت‌های رسمی را در بیش ده جلد و هزاران قلم، اعلام می‌کند. رقابت ناعادلانه برای قیمت‌شکنی، کارهای عمرانی کشور را به ورطه کاهش کیفیت افکنده است. علاوه بر مشکلات مالی و اعتباری، به دلیل تمرکز بیش از حد، فرایند برگزاری و انتخاب پیمانکاران و سازندگان، ماه‌ها و در برخی موارد، سال‌ها به طول می‌انجامد. به گزارش‌های آماری زیر توجه کنید:

• در بررسی آماری از پنجاه طرح عمرانی مشخص شده که دیوانسالاری ناشی از قوانین موجود، سالانه حدود سه ماه در فرایند اجرای کارها تأخیر ایجاد می‌کند. هزینه مالی چنین تأخیری از محل اعتبارات عمومی، سالانه حدود ۳۲۴ میلیارد ریال است.

• حدود ۱۵ درصد از کارکنان ادارات دولتی در بخش‌های مالی اشتغال دارند. به واقع روزانه ده‌ها هزار نفر در سراسر کشور برای رتق و فتق امور ناشی از دیوانسالاری آیین نامه معاملات دولتی بر سر کار می‌روند.

بنابراین در طرح برگزاری مناقصات در نظر گرفتن ساختار و فرایندهای مناسب برای کاهش دیوانسالاری دولتی ضروری است. با توجه به تمهیداتی که در طرح منظور شده، پیش‌بینی می‌شود که از طریق تصویب طرح برگزاری مناقصات نتایج زیر حاصل شود:

۱. صرفه‌جویی سالانه در طرح‌های عمرانی و امور جاری مرتبط با آن‌ها

۲. کاهش بار دیوانسالاری بر بخش عمومی

۳. کاهش هزینه‌های بالاسری طرح‌ها

۴. تسریع فرایند تهیه و اجرای طرح‌های عمومی

#### ۳-۴- طبقه بندی و صورت‌بندی نظام‌مند

یکی از معضلات قانون‌نویسی در کشور ما، تفسیرپذیری بودن اصطلاحات و تعابیر قانونی است. نگاه‌های متفاوت و بعضاً متعارض به یک مصوبه، موجب تعارضات اجتماعی می‌شود و به چالش بین دستگاه‌های دولتی و نهادهای اجتماعی می‌انجامد. بخشی از این مشکل به



نحوه توزیع قدرت و اراده نهادهای نیرومند و فراقانونی باز می‌گردد؛ اما بخش عمده‌ای از این مشکل از نحوه نگارش و تنظیم مواد قانونی ناشی می‌شود. در ساختار قانون برگزاری مناقصات در هر مرحله، ساختار قانون تغییر یافته و در نهایت در صورت بندی مناسبی، شامل چهار فصل و سی ماده برای تصویب به صحن علنی تقدیم شده است. در فصل اول که با عنوان "کلیات" تنظیم شده، کاربرد یا قلمرو اجرایی (Scope) قانون مشخص شده است. بسیاری از قوانین موضوعه، از آنجایی که دامنه شمول و کاربرد آن‌ها به دقت تعیین نشده، در مواضع و مواردی بی‌ربط به کار گرفته می‌شوند. اگر این سنت در قانونگذاری رعایت شود که در ماده نخست هر قانون، دامنه کاربرد آن به دقت مشخص گردد، در آن صورت احتمال سوء استفاده از قانون در موارد غیرموضوعه از بین خواهد رفت. تعریف دقیق هر یک از اصلاحات مورد استفاده در قانون و همچنین طبقه‌بندی موضوعی، راه‌های سوء استفاده از قانون را مسدود خواهد کرد.

#### نمودار ۴- کاهش فرایند دیوانسالاری در طرح برگزاری مناقصات



در فصل دوم طرح برگزاری مناقصات به صورت بندی نهادی قانون توجه شده است. وضعیت هر قانون از نظر اجرا و ترتیبات اجرایی و نهادی باید روشن باشد؛ به نحوی که هر یک از نهادهای ذی‌ربط باید بتوانند تکلیف خود را در زمینه اجرای قانون به صورتی روشن

و شفاف از نص قانون استنباط کنند. بخشی از مشکلات قانونگذاری در ایران به عدم تبیین دقیق ترتیبات نهادی مربوط می‌شود. مشکلاتی که در خصوص قانون انتخابات در کشور ماطی سالیان و ادوار قانونگذاری به طور مکرر اتفاق افتاده، بخشی به زمینه‌های سیاسی و بخشی دیگر به ساختارهای سازمانی و ترتیبات نهادی قوانین باز می‌گردد. در این طرح، ترتیب شکل‌گیری نهادها و شرح وظایف آن‌ها در چهار ماده (۵ تا ۸) آمده است.

در فصل سوم این قانون فرایند برگزاری مناقصه، از آغاز تا مرحله انعقاد قرارداد، تشریح شده است. این فصل به واقع سومین حلقه از صورت‌بندی نظام‌مند (SOP = Scope Organization Process) است. استفاده از قوانین موجود در زمینه برگزاری مناقصه، این مشکل را ایجاد کرده که استفاده از آن‌ها جز به روش تجربی امکان‌پذیر نیست. بدین معنا که قوانین موجود به دلیل عدم تشریح دقیق فرایند، نوعی سردرگمی را به استفاده‌کننده تحمیل کنند. در این طرح، فرایند و پایاند اقدامات به نحوی تشریح شده که گام‌ها و مراحل مختلف و پیشنیازهای هر مرحله امکان‌تعبیر و تفسیرهای متنوع از قانون را ممتنع سازد.

فصل چهارم این طرح، نوعی الحاقیه به طرح اولیه محسوب می‌شود که در ضمن مراحل بررسی به متن اولیه اضافه شده است. این بخش‌ها در پیشنویس اولیه طرح موجود نبوده و با توجه به ضرورت تجدید نظر در قانون محاسبات عمومی به این طرح الحاق شده‌اند. به همین دلیل در نگارش و نیز مفاد این فصل (به ویژه مواد ۲۷ تا ۲۹ طرح) در مقایسه با سایر فصول تفاوت آشکاری دیده می‌شود. این فصل مقرراتی را تبیین می‌کند که در ساختار SOP قابل درج نبوده و در ضمن بررسی و تجدید نظر به طرح اولیه الحاق شده‌اند.

یکی از مشکلاتی که در این طرح در مراحل تجدید نظر ایجاد شده، آیین‌نامه‌های اجرایی مواد مختلف است که ممکن است موجب ساختار شکنی در قانون شود. به ویژه آیین‌نامه‌ای که ذیل بند (ه) ماده (۲۹) آمده، هیچ‌گونه تناسبی با مفاد قانون ندارد.

## منابع و مآخذ

۱. آیین نامه تعیین برنده مناقصه (مصوب ۱۳۵۲/۲/۲۸ هیأت وزیران)
  ۲. اصلاح آیین نامه تعیین برنده مناقصه (مصوب ۱۳۵۵/۱۲/۹)
  ۳. آیین نامه معاملات دولتی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)
  ۴. تصویب نامه راجع به اصلاح تبصره (۲) ماده (۱۶) آیین نامه ارجاع کار به پیمانکاران (مصوب ۱۳۵۶/۲/۵)
  ۵. تصویب نامه درباره نحوه ارجاع کار و تشخیص صلاحیت و تعیین پیمانکاران مورد نیاز مناقصات کارهای ساختمانی و تأسیساتی (مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۲)
  ۶. تشریفات مناقصه یا مزایده در معاملات عمده شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۷۲/۷/۲۱)
  ۷. آیین نامه اجرایی ماده (۸۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۷)
  ۸. بخشنامه به کلیه شرکت‌های آب منطقه‌ای، سازمان‌های آب و فاضلاب و برق خوزستان (بخش آب)، شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران و شرکت‌های آب و فاضلاب (به شماره ۸۱۶۳/۱۰۰/۲۵۵۳۵ مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۸)
  ۹. پیش پرداخت قراردادها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (به شماره ۱۵۳۵/د ف ۱۱۱۷۲۳ مورخ ۱۳۵۵/۷/۲۹)
  ۱۰. نحوه اخذ تضمین پیش پرداخت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (به شماره ۱۸۱۸۴ مورخ ۱۳۶۲/۴/۴)
  ۱۱. قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵)
  ۱۲. آیین نامه تشخیص صلاحیت و ارجاع کار به پیمانکاران (مصوب ۱۳۶۷/۶/۶)
  ۱۳. قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات (مصوب ۱۳۷۵/۱/۱۲)
  ۱۴. سازمان برنامه و بودجه نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور - سازمان برنامه و بودجه
15. FIDIC, Selection by Ability, FIDIC
  16. C.E. Journal, Selected from: Cost Engineering, C.E. Journal
  17. M.A.Brown, Habited International Industry, Pergamon
  18. FIDIC, Guide to Use of FIDIC Condition of Contract for Design Build and Turnkey, FIDIC

19. Unido, Contract Planning and Organization, Unido
20. A.W.Civilito, Agent Construction Management Subject form Complete Contracting Guide to Controlling Project, Mc Graw – Hill
21. G.D.Ober Iander, Project Management for Engineering and Contracting, Mc Graw – Hill
22. James. M.Niel, Apart of Contacting Cist Estimating for Project Control.
23. Telford, The New Engineering Contract, Institution of Civil Engineers

