

نقد و بررسی طرح برگزاری مناقصات

علی پناهی - ابراهیم موسوی نژاد^۱

مقدمه

مناقصات بخش دولتی به دلیل حجم و ارزش بالای آن، از جمله بخش‌های حیاتی یک اقتصاد تلقی می‌شود. طبق گزارش سازمان تجارت جهانی، دولت‌ها (به غیر از کالاهای تسلیحاتی) رقمی معادل ۱۰ تا ۱۵ درصد از تولید ناخالص ملی (GNP) کشور را صرف تحصیل کالا و خدمات از طریق مناقصه می‌کنند. این بدان معناست که حجم مبادلات جهانی از طریق مناقصات دولتی سالانه متجاوز از ۱۰۰۰ میلیارد دلار امریکاست. این رقم در اقتصاد ایران حدود ۹/۵ تا ۱۱ میلیارد دلار برآورد می‌شود.^۲ در امریکای لاتین و کارائیب نیز حدود ۱۳۱ تا ۱۹۷ میلیارد دلار امریکا صرف تحصیل کالا از طریق مناقصه می‌شود.

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

۲. با توجه به این که تولید ناخالص داخلی ایران (برای مثال در سال ۱۳۸۱ به قیمت جاری) حدود ۱۱۱ میلیارد دلار برآورد می‌شود، با اعمال معیار جهانی (۱۰-۱۵ درصدی) حداقل ۱۱ میلیارد دلار حجم معاملات از طریق مناقصه انجام می‌گیرد. از طرف دیگر با توجه به این که سهم هزینه‌های عمرانی در بودجه در سه سال گذشته حدود ۸ درصد و سهم خرید کالا و خدمات (در هزینه جاری) حدود ۳ درصد بودجه کل را تشکیل می‌دهد، حداقل $11 = (3 + 8)$ درصد از بودجه ۸۷ میلیارد دلاری، یعنی معادل ۹/۶ میلیارد، صرف معاملات از طریق مناقصه می‌شود. بدین ترتیب حجم مناقصات دولتی در ایران را می‌توان بین ۹/۶ تا ۱۱ میلیارد دلار تخمین زد.

رؤسای جمهوری ۴۳ کشور عضو منطقه آزاد تجاری آمریکا (FTAA)^۱ در اعلامیه پایانی خود در نشست اخیرشان برقراری «دمکراسی کارا» را مستلزم هجوم همه جانبه علیه فساد قلمداد کرده و در این راستا تقویت مقررات شفاف کننده فرایند مناقصات را مورد تأکید ویژه قرار داده‌اند: «به نظر ما بدون ایجاد اصلاحات لازم در فرایند برگزاری مناقصات عمومی، حذف فساد امکان پذیر نیست».

علی‌رغم این‌ها فرایند برگزاری مناقصات در ایران از جهات مختلف و به دلایل متعدد، دارای نقایص فراوانی است. از جمله آن‌ها می‌توان کهنگی قوانین و تعدد مقررات، عدم انسجام، تبعیض بین بخش خصوصی و دولتی، انحصار و امتیاز بخش دولتی، غیرشفاف بودن فرایند برگزاری مناقصه، مبنای بودن قیمت حداقل و.. مسائلی از این دست را نام برد.

۱. نارسایی و مشکلات فرایند برگزاری مناقصات دولتی^۲

علی‌رغم تغییرات بسیار زیاد در روش‌های ارجاع و نحوه انجام کار، ابزار و وسایل، تجهیزات و فناوری مرتبط، گرچه برحسب موقعیت و نگرش خاصی؛ قوانین و مقررات مناقصه هر از گاهی تغییرات موردی پیدا کرده‌اند، ولی نه تنها در کلیت اهداف و روش‌ها تغییر چندانی ایجاد شده است، بلکه حتی آن تغییرات موردی، بر پیچیدگی، ابهام و غیرشفاف شدن قانون مناقصات، نیز افزوده است:

۱-۱. تعدد قوانین و مقررات

در حال حاضر بیش از ۵۰ نوع آیین‌نامه معاملاتی در دستگاه‌های اجرایی شرکت‌های دولتی وجود دارد.

1. Free Trade Area of the Americas.

۲. بخش اعظمی از این نقایص مورد اجماع کارشناسان مستقل، دست‌اندرکاران دستگاه‌های اجرایی، نمایندگان انجمن‌های صنفی مرتبط با این بخش از اقتصاد ملی است. این بخش از گزارش در واقع بر گرفته از مجموع دیدگاه‌های افراد مذکور است که طی نشست‌های متعدد کارشناسی در مرکز پژوهش‌ها اعلام شده است.

۲-۱- فقدان تعاریف دقیق در قوانین

گرچه فصلی از قانون محاسبات عمومی کشور، شامل ۳۶ ماده به تعاریف اختصاص پیدا کرده ولی بسیاری از کلمات و اصطلاحاتی که در معاملات دولتی کاربرد یافته‌اند، از جمله خود «مناقصه»، تعریف نشده‌اند. این امر موجب برداشت‌های گوناگون، تفسیرهای متناقض و تعبیرهای نادرست از متن قانون شده و امکان اجرای دقیق آن را نقض کرده است. برای مثال عبارتهای «صرفه و صلاح دولت» و «اجرت کار» از جمله عبارتهای تعریف نشده‌ای دیگری هستند که بسیاری از دست‌اندرکاران، از دیدگاه‌های متفاوتی بدان تمسک می‌جویند و در پناه آن همواره حق را به جانب خود می‌دانند.

۳-۱- عدم شفافیت کافی فرایند برگزاری مناقصات در قوانین

این عدم شفافیت در مورد مناقصات محدود و ترک تشریفات مناقصه، حادثتر است و اطلاعات خاصی از آن‌ها، به‌خصوص در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی که از منابع داخلی خود نیز استفاده می‌کنند، منتشر نمی‌شود.

۴-۱- مغایرت برخی از مقررات مناقصه با ماده (۳۵) قانون برنامه سوم توسعه (اعطای انحصار و امتیاز به بخش دولتی)

مواردی که در بند (۱) ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی از مزایده و مناقصه استثنا شده‌اند، از مهم‌ترین مشکلات قانون حاکم بر فرایند مناقصه تلقی می‌شوند. بر اساس این بند، وقتی طرف معامله دولت است، دیگر برگزاری مزایده و مناقصه الزامی نیست. یکی از نتایج اعمال این بند آن است که شرکت‌های پیمانکاری دولتی در کشور ناگزیرند بیش از ظرفیت‌شان و شرکت‌های خصوصی کم‌تر از ظرفیت‌شان کار کنند. این نابرابری‌سازی که در بندهای دیگر این ماده نیز مشاهده می‌شود، در حقیقت مبنای محکمی برای «رانت‌خواری» شرکت‌های دولتی ایجاد کرده که با مفاد خصوصی‌سازی برنامه‌های توسعه‌ای، از جمله ماده ۳۵ قانون برنامه سوم، به کلی مغایرت دارد.

۵-۱- گسترش شرکت‌های دولتی

به علت وجود امتیازات فراوان در قوانین و مقررات مرتبط با مناقصات، شرکت‌های دولتی زیادی در حاشیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی ایجاد شده است که این خود به رشد تصدی‌گری دولت کمک کرده و بخش خصوصی را عقب رانده است.

۶-۱- شفاف نبودن میزان مسئولیت مناقصه‌گذاران

عدم امکان مشارکت نماینده مهندس مشاور یا نماینده پیمانکار در کمیسیون مناقصه در بعضی از دستگاه‌های اجرایی و نهادها، زمینه‌های پاسخگویی را مخدوش کرده است؛ به طوری که مهندس مشاور، به عنوان تهیه‌کننده اسناد مناقصه و پیمانکاران به عنوان شرکت‌کنندگان در مناقصه، از جریان برگزاری آن بی‌اطلاع باقی می‌مانند و گاه فقط در حد تهیه اسناد مناقصه مداخله دارند. این در حالی است که آن‌ها باید پاسخگوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هم باشند.

۷-۱- نبود معیار مشخص برای تعدیل نصاب انواع معاملات

بررسی نصاب معاملات از سال ۱۳۹۸ تاکنون، نشان می‌دهد که با افزایش تورم و شاخص قیمت‌ها، این نصاب به طور مرتب دستخوش تغییر بوده است؛ بدون این که انطباقی با تغییر شاخص قیمت‌ها داشته باشد. در این زمینه، موارد زیر قابل توجه است:

- وجود نصاب‌های مختلف از یک طرف و اعمال ماده واحده قانون بودجه سالانه به استناد تبصره (۱) ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی مبنی بر الزام شرکت‌های دولتی به رعایت مفاد قانون محاسبات در اجرای طرح‌های عمرانی و تبعیت از قانون خاص در استفاده از منابع داخلی خود، از طرف دیگر، به نوعی دوگانگی در نظام حسابداری و مالی کشور انجامیده است؛

- نصاب معاملات با تغییر قیمت‌ها در هر سال هماهنگی ندارد؛

- مغایر تجربه جهانی است؛
- در دستگاه‌های مختلف متفاوت است.

۸-۱- عدم امکان نظارت صحیح به دلیل تعدد نصاب‌ها

در حال حاضر چهارده نصاب معاملاتی در دستگاه‌های اجرایی وجود دارد. در دانشگاه‌ها، معاملات جزئی یک میلیون تومان، معاملات متوسط ده میلیون تومان و معاملات عمده ده میلیون به بالاست. در وزارت جهاد کشاورزی، معاملات جزئی پانصد هزار تومان، معاملات متوسط ده میلیون تومان و معاملات عمده ده میلیون تومان به بالاست. در حالی که نصاب معاملات بزرگ در شرکت نفت بیست میلیون تومان است، در دستگاه‌های تابع قانون محاسبات عمومی دو میلیون شصت هزار تومان، در دیوان محاسبات پانصد هزار تومان و در شرکت‌های دولتی بین سه تا پانزده میلیون تومان است. نتیجه این که معامله‌ای که در یک دستگاه «بزرگ» قلمداد می‌شود و باید فرایند خاص مناقصه را طی کند و در جای دیگر «کوچک» تلقی و از اعمال دقیق فرایند مناقصه معاف می‌شود.

۹-۱- نبود بانک اطلاعاتی منسجم

نبود بانک اطلاعاتی منسجم در مورد سوابق و اطلاعات مناقصات برگزار شده در کل کشور باعث شده تا حجم عظیمی از اطلاعات پراکنده موجود منجر به انباشت اطلاعات مفید در مورد مناقصات برگزار شده، برای استفاده در مواردی همچون ارزیابی شرکت‌ها، بررسی سابقه طرح‌ها و... نشوند.

۱. در کشورهای خارجی تعداد معامله مورد توجه نیست؛ بلکه کارها به ساده و پیچیده تقسیم می‌گردند و هر کدام روش معامله خاصی دارند.

۱۰-۱- فقدان برنامه زمانی در مناقصات و طولانی شدن فرایند اجرا

یکی از مشکلات بزرگ مناقصات، به ویژه در طرح‌های عمرانی، نبود برنامه زمانی مشخص برای شروع و پایان تعهدات طرفین در حین کار و در پایان آن است. بسیاری از پرونده‌های قراردادهای مناقصه‌ای که باز شده‌اند، به صورت استخوان لای زخم همچنان باز می‌مانند یا با دشواری و اتلاف وقت زیادی از طرفین بسته شوند:

- ضمانتنامه قراردادی که یکی از دستگاه اجرایی با پیمانکاری در رژیم گذشته بسته آزاد نشده است.

- در مواردی، شش سال بعد از برگزاری مناقصه گشایش اعتبار شده است.

- به دلیل نبود برنامه زمانی برای مراحل مختلف مناقصه، گذشته از افزایش هزینه‌ها، در امور فنی، تجهیزات قدیمی و از رده خارج شده و حتی بلااستفاده وارد کشور شده است.

- مناقصه‌گران داخلی و خارجی به دلیل مشخص نبودن برنامه زمانی مناقصه از ابتدا قیمت‌های بالاتری پیشنهاد می‌کنند تا هزینه‌های گذشت زمان را جبران کند.

۱۱-۱- اتکا به کم‌ترین قیمت بدون توجه کافی به کیفیت

اگرچه «کم‌ترین بهای ممکن» از شروط اصلی برگزاری مناقصه است و تعریف اصلی «مناقصه» نیز از چنین مفهومی پیروی می‌کند، ولی رعایت کم‌ترین قیمت به تنهایی لزوماً تضمین‌کننده «صرفه و صلاح» مناقصه‌گذار نیست. موارد متعددی از مناقصات بوده که کلاه گشاد قانونی کم‌ترین قیمت، هم هزینه‌های آن‌ها را بالا برده، هم مدت زمان اجرای کار را افزایش داده، هم زمینه فساد و زد و بند را گسترده‌تر کرده و هم کیفیت کار را تنزل داده است:

- در معاملات کوچک، وقتی صحبت از کم‌ترین قیمت است، به موارد مصرف و کیفیت کالای مورد نیاز درخواست‌کننده توجهی نمی‌شود و چه بسا زیان‌های زیادی از طریق همین کم‌ترین قیمت متوجه دستگاه اجرایی می‌شود.

- در معاملات بزرگ نیز شرط کم‌ترین قیمت در قوانین باعث گسترش خرید و تولید کالاهای نامرغوب شده است و چون کالاها و خدمات با قیمت پایین (و کیفیت پایین) بیش‌ترین تقاضا را دارند، صنعت تولید کالاهای با کیفیت عملاً از دور خارج می‌شود. به طور کلی انتخاب برنده مناقصه براساس حداقل قیمت پیشنهادی، گاهی اوقات منجر به تخفیف بسیار زیادی در انجام دادن کار از طریق کاهش کیفیت مورد نظر و افزایش مدت مندرج در اسناد پیمان می‌شود و در نهایت جبران ریالی مابه‌التفاوت قیمت پیشنهادی با قیمت واقعی از طریق کاهش کیفیت صورت می‌گیرد.

- رعایت حداقل قیمت در رشته‌هایی که فهرست بهای کارهای اختصاصی آن‌ها اعلام نمی‌شود، به مراتب مشکلات بیش‌تری ایجاد کرده است.

۱۲-۱- بروز فساد به دلیل شفافیت نبودن فرایند برگزاری مناقصه

هر جا مقررات و ضوابط دست و پاگیر دولتی بیش‌تر باشد، زمینه برای فساد نیز آماده‌تر است. این مشکل وقتی حادث می‌شود که فرایند نظارتی نیز غیر شفاف باشد.

- در برخی موارد، با منظور کردن فقط چند روز برای بررسی و ارائه پیشنهاد که آن هم معمولاً با روزهای تعطیل مواجه می‌شود، عملاً امکان ارائه پیشنهاد از برخی شرکت‌ها سلب می‌گردد و تنها تعداد محدودی از آن‌ها از که امکان اطلاع‌رسانی زود هنگام؛ برخوردار باشند، در مناقصه شرکت می‌کنند!

- «ارجاع کار به مهندسان مشاور... در برخی از سازمان‌های دولتی با اعمال نظر شخصی و بر مبنای منافع شخصی صورت می‌گیرد. در این مسیر حتی اگر شرکت جدیدی به دلیل کثرت کار وارد شود و حاضر به تن دادن به این زد و بندها نباشد، مشکلات زیادی برایش به وجود می‌آید.»

- پس از ارجاع کار معمولاً نظارت بر عملیات اجرایی را نمایندگان فنی کارفرما... انجام می‌دهند و کارکنان آنان نیز در برخی موارد منافی را دنبال می‌کنند... هر چه این

منافع (اشخاص) بیش تر تأمین گردد، پیمانکار مجبور است از حجم کار یا کیفیت آن کم کند تا منافع خود او نیز تأمین شود.

نمونه‌های زیادی وجود دارند که نشان می‌دهند قبل از مناقصه اصلی و نهایی، مناقصه‌ای برگزار می‌شود... و سپس متوقف می‌شود و با لورفتن اطلاعات، حقوق بسیاری از پیمانکاران و مشاوران ضایع می‌گردد.

۱۳-۱- مشکلات ناشی از نرخگذاری یا فهرست بهای کالاها و خدمات

مورد مناقصه

- به علت عدم اعمال ضریب تورم سالانه و تأخیر در ابلاغ ضرایب تعدیل قراردادها یا عدم تطبیق ضرایب تعدیل ابلاغ شده با تورم آن سال، در بعضی از مناقصات، پیمانکاران تمایلی به شرکت در مناقصه از خود نشان نمی‌دهند.

- در امور ساختمانی و تأسیساتی، موارد مشمول قیمت گذاری حدود ۵۰ هزار قلم کالا است که امکان قیمت گذاری دقیق و قطعی آن‌ها برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وجود ندارد. ضمن این که قیمت‌هایی که در فهرست بهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از آن‌ها استفاده می‌شوند، معمولاً قیمت‌های متوسط اقلام یا قیمت‌های رسمی کارخانجات دولتی هستند که با قیمت‌های واقعی بازار کاملاً متفاوتند.

- دفتر امور مشاوران و پیمانکاران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، صرفاً برای فعالیت‌های ساختمانی و تا حدودی تأسیساتی فهرس بهای تهیه می‌کند؛ در حالی که هیچ معیار و مبنایی در جهت مشخص کردن فهرس بهای در شاخه صنعت که بسیار متنوع هم است، عملاً وجود ندارد.

۱۴-۱- نبود مرجع بی طرف و متخصص برای رسیدگی به اختلافات طرفین

نبود چنین مرجعی قبل از مراحل رسمی قضایی باعث شده طرفین مناقصه، به خصوص اگر یکی از طرفین بخش خصوصی باشد، عملاً از احراز حق خود صرفنظر کنند که این عواقب غیر قابل جبرانی در عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی دارد.

۱۵-۱- ترویج تصمیمات غیر کارشناسی

در بند (۱۰) ماده (۷۹) در موارد متعددی، «تشخیص وزیر یا بالاترین مقام» شرط معاملات استثنا شده از مناقصه است. در این که وزیر باید شخصی دلسوز و مسئول باشد که عموم مسئولیت‌ها نیز باید متوجه او گردد، شکی نیست؛ اما این که کار وزیر این باشد که درباره تعمیر ماشین آلات ثابت و متحرک (بند ۱۰ ماده ۷۹) تا بسیاری از معاملات پیچیده دیگر، اظهارنظر کند، منطقی نیست. فراتر از این، کسب مجوز موارد استثنایی از شورای اقتصاد، با توجه به مشغله فکری اعضای این شورا، میزان دقت مدارک لازم را پایین آورده است. بی دلیل نیست که بسیاری از کارهای ارجاع شده به شورای اقتصاد، با کم‌ترین تغییر به تصویب می‌رسد.

موارد عمده‌ای از استثنائات که پیچیدگی فنی هم دارند، با تشخیص مقامات عالی در شورای اقتصاد بدون بهره‌گیری از نظرات کارشناسی، که اتفاقاً برای این گونه کارهای تخصصی به وجود آمده‌اند، ترویج یافته است. در واقع، تخصص کارشناسی، با مسئولیت مقامات عالی رتبه ارتباط پیدا نمی‌کند تا نتیجه مؤثری عاید گردد.

۱۶-۱- افزایش هزینه‌ها به دلیل عدم تأمین به هنگام اعتبار

اگرچه مشکلات فرایند تصویب و تخصیص اعتبارات، به طور اساسی، از قوانین مالی و محاسباتی حاکم نشأت می‌گیرند، با این حال، دستگاه‌های اجرایی نیز خود را ملزم به تأمین مالی طرح‌های شان در قالب فرایند حاکم نمی‌بینند:

- عقد قرارداد از طرف بعضی از کارفرمایان، بدون تأمین اعتبار لازم معمولاً باعث می‌شود که طرح نیمه‌تمام تعطیل شود که شروع مجدد آن مستلزم اصلاح قرارداد یا پرداخت هزینه‌های مربوط از طرف کارفرماست و این امر باعث افت کیفیت و بالاتر رفتن قیمت‌ها می‌شود.

- عدم تناسب تخصیص‌ها با فصول کاری باعث می‌شود که دستگاه‌های اجرایی در آخر هر سال برای احتراز از برگشت بودجه‌های عمرانی به خزانه، به برگزاری مناقصه مبادرت کنند. تأثیرات منفی این عمل، هم در کیفیت نقشه‌های اجرایی و هم در روش برگزاری مناقصات، زیاد و مشهود است. بعضاً مشاهده شده که مناقصاتی در اواخر اسفند ماه برگزار گردیده است. به‌طور طبیعی برای انطباق این‌گونه اقدامات با مقررات، باید خلاف‌های دیگری نیز صورت گیرد که این خود عدم شفافیت بیش‌تری را به دنبال خواهد داشت.

۲. برخی از نتایج نارسایی‌های فوق^۱

در مطالعه‌ای که بر روی ۱۳۶ طرح عمده کشور انجام گرفته، موارد زیر معلوم شده است:

• ۵۴ درصد از طرح‌های عمرانی کشور اشکالات طراحی دارند.

• ۲۷ درصد از طرح‌ها ناقص اجرا شده‌اند.

• ۲۸ درصد از طرح‌ها در مرحله بهره‌برداری دارای اشکال هستند.

• ۱۶ درصد از طرح‌ها فاقد اشکال هستند.

در بررسی آماری بر روی ۵۰ طرح منتخب عمرانی مشخص شده که دیوانسالاری ناشی از قوانین موجود در فرایند اجرایی کارها سالانه سه ماه تأخیر ایجاد می‌کند و هزینه مالی چنین تأخیری از محل اعتبارات عمومی حدود ۳۲ میلیارد تومان در سال است.

۱. برای جزئیات بیشتر به مقاله «مبانی نظری طرح برگزاری مناقصات» نوشته آقای مهندس حمیدرضا احراری مراجعه شود.

۳. طرح برگزاری مناقصات و ویژگی‌های آن^۱

با توجه به وجود مشکلات فوق طرح برگزاری مناقصات در پی ارائه یک سیستم شفاف برای رسیدن به نتیجه مشخص است در این بخش، ویژگی‌های مواد این طرح ارائه می‌شود.

ماده ۱- کاربرد

• ویژگی‌ها

- تجمیع کلیه دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات دولتی در حوزه کاربرد قانون و

ارائه روش واحد برای برگزاری مناقصات

- تعیین دایره شمول مناقصات بر اساس دستگاه‌ها یا نهاد استفاده‌کننده، نه بر اساس

منابع مالی مورد استفاده

ماده ۲- تعاریف

• ویژگی‌ها:

- ارائه تعاریف دقیق از واژه‌های به کار رفته در این قانون، به ویژه «مناقصه»، انواع

«ارزیابی‌ها» و «مدت اعتبار پیشنهادها»، در حالی که در مقررات فعلی، حتی خود «مناقصه»

نیز تعریف نشده است

- تشریح وظایف هر کدام از «نهاد» های دخیل در فرایند مناقصه.

ماده ۳- طبقه بندی معاملات

• ویژگی‌ها:

- نظام کردن فرایند تعیین نصاب معاملات

- ارتباط نصاب‌ها با شاخص تورم

- پیش‌بینی اقدامات لازم برای جلوگیری از تفکیک اقلامی که عرفاً یک مجموعه

تلقی می‌شوند، به نصاب‌های مختلف و پایین‌تر.

ماده ۴- طبقه بندی انواع مناقصات

• ویژگی‌ها:

- تقسیم مناقصات از دو جنبه مراحل بررسی و روش دعوت به صورت شفاف

۱. برای مرور مواد طرح برگزاری مناقصات به قسمت «شرح و تفسیر» مراجعه شود.

- تفکیک مراحل بررسی مناقصات یک مرحله‌ای و دو مرحله‌ای
- تأکید بر اطلاع‌رسانی شفاف یکسان در مناقصات محدود و عمومی.

ماده ۵- کمیسیون مناقصه

• ویژگی‌ها:

- تشکیل کمیسیون بر اساس سه عضو مدیریتی، مالی و فنی
- اعطای حق تصمیم‌گیری به نمایندگان اعضا برای پرهیز از طولانی‌شدن روند تصمیم‌گیری.

ماده ۶- وظایف کمیسیون مناقصه

• ویژگی‌ها:

- تعیین دقیق وظایف اعضا برای بررسی پیشنهادهای
- تصریح مراحل تصمیم‌گیری
- شمول وظیفه کمیسیون بر مبنای بودن یا نبودن «فهرست بها» در مناقصه موردنظر.

ماده ۷- هیات رسیدگی به شکایات:

• ویژگی‌ها:

- پیش‌بینی مرجع رسیدگی به شکایات طرفین مناقصه
- حضور نمایندگان طرفین مناقصه در هیأت
- امکان حل اختلاف، قبل از ارجاع به مراجع رسمی دادگستری.

ماده ۸- وظایف هیات رسیدگی به شکایات:

• ویژگی‌ها:

- لغو مناقصه در صورت رعایت نشدن هر کدام از بندهای قانون مناقصات
- عدم شمول موارد اختلافی مربوط، نحوه انتخاب معیارها و روش‌های ارزیابی.

ماده ۹- فرایند برگزاری مناقصات

ویژگی:

- ارائه فرایند برگزاری به صورت سلسله‌مراتبی.

ماده ۱۰- تأمین منابع مالی

• ویژگی:

- الزام دستگاه مناقصه گذار به اطمینان از منابع مالی «مناقصه» و ضمانت تأخیر تعهدات برای جلوگیری از طولانی شدن فرایند اجرای طرح‌ها و نیمه تمام رهاشدن آن‌ها.

ماده ۱۱- روش اجرای مناقصه

• ویژگی:

- تعیین روش‌های برگزاری مناقصه با توجه به نصاب‌های مختلف در ماده (۳).

ماده ۱۲- ارزیابی کیفی مناقصه‌گران

• ویژگی‌ها:

- احراز صلاحیت مناقصه‌گران و ارجاع کار به مناقصه‌گران واجد صلاحیت با رعایت

موارد ذیل:

• پیش‌بینی ارزیابی کیفی قبل از برگزاری مناقصه

• تعیین موارد قابل استفاده برای ارزیابی کیفی

• تعیین مراحل ارزیابی کیفی

- الزام دستگاه مناقصه گذار به مستندسازی مراحل ارزیابی کیفی.

ماده ۱۳- فراخوان مناقصه

• ویژگی‌ها:

- جلوگیری از هر گونه اجحاف به مناقصه‌گران با تشریح دقیق مفاد فراخوان

- دادن اختیار به دستگاه مناقصه گذار برای انتشار فراخوان از طریق شبکه‌های

اطلاع‌رسانی

- الزام دولت به انتشار فراخوان به زبان انگلیسی در مناقصات بین‌المللی.

ماده ۱۴- اسناد مناقصه

• ویژگی‌ها:

- تعیین دقیق و یکسان اسناد مناقصه برای جلوگیری از هر گونه فساد و اجحاف در حق

مناقصه‌گران

- دریافت یکسان اسناد از شرکت‌های خصوصی و دولتی

ماده ۱۵- ترکیب تهیه و تسلیم پیشنهادها

• ویژگی‌ها:

- تعیین شیوه و ترتیب تسلیم پیشنهادها
- تعیین مهلت تحویل پیشنهادها برای مناقصات داخلی و بین‌المللی.

ماده ۱۶- شرایط تحویل پیشنهادها

• ویژگی‌ها:

- الزام مناقصه‌گران به ارائه فقط یک پیشنهاد
- پیش‌بینی نظام مشخص برای امنیت پاکت‌های پیشنهادها
- مستند کردن تمامی مراحل تحویل، اصلاح و جایگزینی پیشنهادها.

ماده ۱۷- توضیح و تشریح اسناد

ویژگی:

- مستندسازی پاسخ هر گونه پرسش از طرف مناقصه‌گران و ارسال آن‌ها به صورت قابل گواهی برای کلیه مناقصه‌گران.

ماده ۱۸- گشایش پیشنهادها:

• ویژگی‌ها:

- تعیین زمان و مکان گشایش پیشنهادها
- ترتیب دقیق گشایش پیشنهادها برای پرهیز از بروز هر گونه ابهام
- تعیین زمان و مکان جلسه بازگشایی پیشنهادها و قیمت در مناقصات دو مرحله‌ای
- پیش‌بینی حضور مناقصه‌گران و انجمن‌های صنفی در جلسه گشایش پیشنهادها.

ماده ۱۹- ارزیابی فنی پیشنهادها:

• ویژگی‌ها:

- ارزیابی فنی بر اساس اسناد مناقصه و اسناد ارزیابی کیفی در مناقصات دو مرحله‌ای
- تأکید بر ارزیابی فنی قبل از گشایش پیشنهادها و قیمت

- استرداد پاکت‌های پیشنهاد قیمت به صورت ناگشوده برای مناقصه‌گرانی که در ارزیابی فنی پذیرفته نشده‌اند.

ماده ۲۰- ارزیابی مالی و تعیین برنده مناقصه

• ویژگی‌ها:

- تعیین برنده با توجه به قیمت متناسب با اسناد مناقصه
- تعیین فرایند ارجاع تجزیه و تحلیل قیمت‌ها به کمیته فنی
- تصریح ارجحیت مناقصه‌گران داخلی نسبت به مناقصه‌گران خارجی.

ماده ۲۱- انعقاد قرارداد

• ویژگی:

- الزام مناقصه‌گذار به انعقاد قرارداد، قبل از پایان مدت اعتبار پیشنهادها برای پرهیز از اطاله اجرای طرح و اجحاف به مناقصه‌گران.

ماده ۲۲- شرایط ارسال اسناد و مکاتبات

• ویژگی:

- پیش‌بینی روش‌های جدید مکاتبات، مانند پست الکترونیکی برای کاهش فرایند دیوانسالاری.

ماده ۲۳- مستندسازی و اطلاع‌رسانی

• ویژگی‌ها:

- الزام دولت به ایجاد بانک اطلاعاتس مناقصات برای انباشت اطلاعات قابل ارزیابی
- تعیین اطلاعات مورد نیاز بانک مربوط
- تأکید بر مستندسازی اطلاعات فرایند ترک تشریفات مناقصه.

ماده ۲۴- تجدید و لغو مناقصه

• ویژگی:

- تعیین شرایط تجدید و لغو مناقصه با توجه حقوق طرفین مناقصه.

ماده ۲۵- نحوه رسیدگی به شکایات

• ویژگی:

- تصریح فرایند رسیدگی به شکایات در جهت کاهش فرایند دیوانسالاری

ماده ۲۶- نحوه برگزاری مناقصه محدود

• ویژگی‌ها:

- تعیین شرایط برگزاری مناقصه محدود، برای افزایش پاسخگویی دستگاه مناقصه‌گذار

- تعیین فرایند و روش برگزاری مناقصه محدود با تأکید بر شفافیت فرایند آن.

ماده ۲۷- ترک تشریفات مناقصه

• ویژگی:

- تعیین فرایند ترک تشریفات مناقصه.

ماده ۲۸- ترکیب هیات ترک تشریفات مناقصه

• ویژگی‌ها:

- تعیین مقامات مسئول در هر مرحله از ترک تشریفات مناقصه در هر یک از دستگاه‌ها
- تغییر مرجع تصمیم‌گیری در مورد ترک تشریفات معاملات بیش‌تر از دو‌یست برابر
نصاب معاملات کوچک از شورای اقتصاد به کمیته سه نفره رییس سازمان مدیریت و
برنامه‌ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی و بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گذار.

ماده ۲۹- موارد عدم الزام به برگزاری مناقصات بر مستثنیات

• ویژگی‌ها:

- تعیین ملاک‌های مشخص برای موارد استثنا

- کاهش موارد استثنا

- تأکید بر مستثنی شدن فعالیت‌های مدیریتی و پژوهشی، امور امنیتی، خرید سهام،

معاملات بانکی و بیمه.

ماده ۳۰- نسخ قوانین

• ویژگی:

- نسخ صریح قوانین مربوط.

۴. اصول حاکم بر فرایند مطلوب مناقصات دولتی^۱

مقایسه اصول حاکم بر مناقصات در سطح ملی و بین‌المللی حاکی از آن است که نظام مطلوب مناقصه باید در پی دستیابی به همه یا بخشی از اهداف ذیل باشد:

• اقتصادی بودن (مقرون به صرفه بودن)

• کارآمدی

• شفافیت

• عدم تبعیض

• پاسخگویی

• حمایت از صنایع داخلی و اشتغال

• توسعه ملی

• امنیت ملی

گفتنی است که اصل اقتصادی بودن (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 اهدافی مکمل به شمار می‌روند که در عین حال که از اهداف کلی اقتصادی و کارایی پشتیبانی می‌کنند، ممکن است در بعضی موارد به تضادهای سیاستگذاری داخلی نیز منجر شوند. البته اهداف مکمل، اجزای لازم سیاست مناقصه دولتی 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 بیشتر به فرایندهایی از قبیل علنی بودن و عدم تبعیض می‌دانند که این تعهد گاهی با بی‌میلی و اکراه آن‌ها همراه است.

۱. برای اطلاعات بیشتر به مقاله «ابعاد اقتصادی مناقصات دولتی و ویژگی‌های فرایند حاکم بر آن‌ها (تجربه جهانی)» مراجعه شود.

۵. نتیجه‌گیری و ارزیابی «طرح برگزاری مناقصات»

در این قسمت می‌توان «طرح برگزاری مناقصات» را با توجه به اصول حاکم بر مناقصه مطلوب سنجید یا این که آن را با توجه به این که برطرف کننده کدام بخش از مشکلات مطرح شده در بخش دوم این گزارش است، مورد ارزیابی قرار داد.

۱-۵- اصل اقتصادی بودن

ماده (۲) بند الف: مناقصه فرایندی است رقابتی برای تأمین 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.

تعریف مناقصه با قید «قیمت متناسب» که در واقع ناظر بر انتخاب آن مناقصه‌گری است که قیمت حداقل آن با توجه به میزان کیفیت برگزیده می‌شود، به گونه‌ای است که امکان اضافه شدن هزینه اولیه در آن بسیار پایین است. این امر می‌تواند رافع مشکل قید شده در بندهای (۲) و (۱۱) بخش دوم این گزارش باشد.

۲-۵- اصل کارآمدی

کاهش فرایند هفت مرحله‌ای ۱. رتبه‌بندی مناقصه‌گران، ۲. استعلام از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تهیه فهرست محدود، ۳. ارسال دعوتنامه، ۴. تعیین برنده مناقصه، ۵. ارسال قرارداد به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای تأیید، ۶. تأیید قرارداد از سوی این سازمان و ۷. انعقاد قرارداد و شروع، به سه مرحله ۱. رتبه‌بندی مناقصه‌گران توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۲. تعیین برنده مناقصه انعقاد قرارداد و شروع کار. مراحل حذف شده (۲)، (۳)، (۵) و (۶) به ترتیب بر اساس بند (ب) ماده (۴) و مفاد ماده (۲۳) در نظام اطلاع‌رسانی لحاظ شده‌اند. اجرای دقیق مفاد این مواد، مشکلات قید شده در بند (۱۰) بخش دوم گزارش را مرتفع می‌سازد.

۳-۵- اصل شفافیت

علاوه بر این که کلیه مواد قانونی با انسجام مطلوبی در قالب فصول «کلیات»، «سازماندهی»، «فرایند برگزاری» و «مقررات» مناقصه به طور شفاف طبقه‌بندی شده‌اند، ماده (۱) حوزه کاربرد، ماده (۱۰) ترتیب فرایند، ماده (۱۳) مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، مواد (۱۵) و (۱۶) در مورد اسناد مناقصه، ماده (۲۳) در مورد شرایط ارسال اسناد و مکاتبات و ماده (۲۴) در زمینه مستندسازی و اطلاع‌رسانی، از شاخصه‌های اصلی شفاف‌سازی این قانون تلقی می‌شوند. اعمال مفاد این مواد، مشکلات مطرح‌شده در بندهای (۲)، (۳)، (۶)، (۹)، (۱۰) و (۱۲) را به نحو چشمگیری تخفیف می‌دهد.

۴-۵- عدم تبعیض

شمول قانون برای تمام دستگاه‌های استفاده‌کننده از منابع عمومی در ماده (۱)، تصریح «ارائه یکسان مدارک» از طرف شرکت‌های دولتی و خصوصی در ماده (۱۶)، مبنی بر این که «شرایط مناقصه برای تمامی مناقصه‌گران اعم از دولتی، عمومی یا خصوصی باید یکسان باشد، از جمله در تأمین ضمانت‌ها، شرایط قرارداد، نحوه تحویل و تسلیم مدارک، مشخصات و شرایط انجام تعهدات و نظایر آن» و تشریح یکسان اسناد در ماده (۱۷) مبنی بر «پاسخ به پرسش‌ها، توضیحات و همچنین در صورت تشکیل جلسه توضیح اسناد، رونوشت صورتجلسه آن به صورت قابل گواهی مطابق ماده (۲۲) بطور یکسان برای همه شرکت‌کنندگان در مناقصه ارسال خواهد شد»، از شاخص‌های اصلی رفع تبعیض در طرح برگزاری تلقی می‌شوند. مواد مذکور در جهت تعدیل مشکلات ناشی از «اعمال تبعیض» در بندهای (۴)، (۵) و (۱۴) تدارک دیده شده‌اند.

۵-۵- اصل پاسخگویی

تجمیع کلیه دستگاه‌هایی که به نوعی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند در ماده (۱)، پیش‌بینی هیات رسیدگی به شکایات و تصریح وظایف آن‌ها در مواد (۷) و (۸) و التزام مناقصه‌گذار به پرداخت هزینه به مناقصه‌گران در صورت تجدید مناقصه بعد از انقضای

مدت اعتبار در تبصره ماده (۲۴)، از ویژگی‌های اصلی این قانون در تصریح اصل پاسخگویی قلمداد می‌شوند و رافع مشکلات قید شده در بند (۱۰) مبنی بر فقدان برنامه زمانی در مناقصات و نتایج ناشی از آن به شمار می‌روند، تصریح اصل پاسخگویی در مواد فوق، می‌تواند کمک موثری به حل مشکلات قیدشده در بندهای (۶) و (۱۲) نیز باشد.

۶-۵- اصل حمایت از صنایع داخلی و اشتغال

الزام مناقصه‌گذار به رعایت موازین «قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی و تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲» در بند (د) ماده (۱۳) و مستثنی کردن ترجیح پیشنهاددهندگان داخلی از موارد قابل اعتراض در ماده (۸)، از مواردی هستند که در جهت اصل حمایت از صنایع داخلی و اشتغال صورت گرفته‌اند.

۷-۵- اصل توسعه ملی

رویکرد کلی این قانون، فراهم آوردن یک نظام شفاف برای تأمین نیازهای بخش دولتی بر اساس اصول و مقررات حاکم، از طریق جلب اعتماد کارگزاران اقتصادی به مقررات دولتی به ویژه در اجرای طرح‌های ملی، دوری از تبعیض بین بخش دولتی و خصوصی، ایجاد زمینه گسترش و تقویت بخش خصوصی است که در نهایت منجر به کاهش اعمال تصدی دولت و از دور خارج شدن شرکت‌های ناکارآمد دولتی می‌شود که این نیز خود در بلندمدت زمینه‌های توسعه ملی را تا حدودی فراهم می‌کند.

۸-۵- اصل امنیت ملی

این اصل نیز با مستثنی کردن «معاملاتی که به تشخیص هیات وزیران باید مستور بماند» و جلب اعتماد مردم به حاکمیت از طریق تقویت میزان شفافیت مقررات، زمینه‌های برقراری امنیت پایداری ملی را نیز در نظر گرفته است.

منابع و مآخذ

۱. طرح برگزاری مناقصات.
۲. نقطه نظرات بخش خصوصی درباره فرایند برگزاری مناقصه، سلسله جلسات ارزیابی طرح مناقصات، مرکز پژوهش‌ها، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، سال ۱۳۸۲.
۳. احراری، حمیدرضا؛ مبانی نظری طرح برگزاری مناقصات، مجله مجلس و پژوهش، همین شماره.

4. Claro, J, Cambloc, R., "Government Procurement and Free Trade in the Americas", Argentina, 1999.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی