

# ضرورت اصلاح مقررات برگزاری مناقصه و مزایده در کشور

یونس سام دلیری

## مقدمه

بازارهای مناقصه و مزایده در بسیاری از اقتصادها نقش عمده‌ای را بر عهده دارند و دولت‌ها در سراسر جهان تنظیم برخی از جنبه‌های این بازار را ضروری می‌دانند. دولت‌ها با اقدامات تنظیمی خود، تأثیر فراوان بر توسعه و تکامل آن داشته‌اند. پذیرفتن این نکته نیز اهمیت دارد که دولت‌ها و نهادهای جملگی چنان رفتار می‌کنند که تأثیرات متقابل داشته باشند و بر اعمال یکدیگر به طریقی اثر بگذارند. بنابراین، غیرمنتظره نیست اگر می‌بینیم که واکنش بازار در برابر مقررات، اغلب واکنشی جدید را در دولت پدید می‌آورد که ممکن است سبب شود نهادهای فعال در بازار باز هم رفتار خود را تغییر دهند. دریافت این که دولت چگونه می‌تواند بر بازار و مشارکت کنندگان در آن اثر بگذارد، ضروریست. اصل بر اثبات است و آنچه مهم است، همانا تنظیم قانون و مقررات (به عنوان شرط لازم) به گونه‌ای است که احتمال زمینه خلاف در آن به حداقل برسد. از سوی دیگر، شرط کافی در این خصوص، این مطلب می‌باشد که در مرحله اجرای قانون از اشخاص امین و دانا استفاده شود تا در این بخش نیز خلافتکاری‌ها به حداقل برسد.

در این راستا، رایج‌ترین توجیه تنظیم بازار مناقصه و مزایده توسط دولت این است که اگر بازار مزبور به حال خود رها شود، بیشتر محصولات تولیدی و خدماتی جامعه به روشی کارآمد و با پایین‌ترین قیمت ممکن، تولید نخواهند شد. این امر به خصوص در بخش دولتی بیشتر مصداق پیدا می‌کند، یعنی

وزارتخانه‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی تمایل به انحصارگرایی پیدا می‌کنند.

بی‌تردید، کارآمد بودن و هزینه تولید پایین از ویژگی‌های عمده بازارهای کاملاً رقابت‌آمیز هستند.

○ قوانین و مقررات باید به گونه‌ای تنظیم شوند که احتمال زمینه خلاف به حداقل برسد.

○ بعضی از موارد مندرج در قوانین مناقصه و مزایده نارسا و غیرشفاف هستند و در اجرای آن‌ها هم انعطاف اداری زیادی وجود دارد.

به بیان دیگر، توجیه تدوین مقررات رقابتی در این خصوص توسط دولت این است که دولت، آن جنبه از اقتصاد را کنترل می‌کند که ساز و کار رقابت و قیمت‌گذاری بازار بدون کمک دیگری قادر به اداره آن نیست، و نارسایی بازار زمانی بروز می‌کند که بازار مزبور نتواند خود همه نیازمندی‌های برقراری رقابت را برآورده سازد.

در بسیاری از اقتصادهای پیشرفته، دولت‌ها، نظام‌های بسیار دقیقی را برای تنظیم بازار مناقصه و مزایده ابداع کرده‌اند و این تا حدی از آن روی است که بازار مزبور به خودی خود چیزی پیچیده است، و هم چنین تا حدی از آن روی است که بازار مناقصه و مزایده برای کل اقتصادی که در چارچوب آن عمل

می‌کند، اهمیت بسیار دارد.

اهداف اساسی دولت‌ها برای اصلاح و تنظیم مطلوب‌تر قانون و مقررات مناقصه و مزایده

اهداف اساسی دولت‌ها برای اصلاح و تنظیم مطلوب‌تر قانون و مقررات مناقصه و مزایده را به طور خلاصه می‌توان چنین بر شمرد:

(۱) مشارکت دادن گسترده بخش خصوصی و توسعه بازار مزبور به منظور تسریع در رشد و توسعه اقتصاد کشور.

(۲) تنظیم بازار مناقصه و مزایده شامل:

(۱-۲) وضع مقررات افشا؛ این روش، شکلی از نظارت بر بازار است که از برگزارکنندگان مناقصه می‌خواهد تا مقادیر زیادی اطلاعات مالی و فنی را از مشارکت‌کنندگان دریافت دارند تا اطلاعات بیشتر سبب سلامت بیشتر برگزاری مناقصه و مزایده شود.

(۲-۲) وضع مقررات فعالیت مناقصه و مزایده؛ شامل مقرراتی درباره مناقصه‌گران و مزایده‌گران و نحوه معامله در بازار مزبور. به عبارت دیگر، این شکل از نظارت، تنظیم مقررات مربوط به ساختار و نحوه عمل بازار مزبور است که توسط برگزارکنندگان باید رعایت شود. استدلال این است که فقدان این ضوابط سبب می‌شوند که دست‌اندرکاران مناقصه و مزایده در برخی شرایط، مشارکت‌کنندگان عادی را فریب داده و

مغیون نمایند.

۲-۳) نارسایی قوانین و مقررات در خصوص تنظیم این بازار سبب بروز اختلالات اساسی در کل اقتصاد می شود.

۲-۴) تنظیم فعالیت مشارکت‌کنندگان خارجی در امر مناقصه و مزایده.

### موانع و مشکلات موجود

۱) قوانینی که تحت عنوان قوانین مناقصه و مزایده وجود دارند، در بعضی از موارد نارسا و غیرشفاف به نظر می‌رسند و غالباً اجرای آن‌ها منطقی نیست. در اجرای این قوانین، انعطاف اداری زیادی وجود دارد. علیرغم اینکه انعطاف در بعضی موارد خوب است، لیکن در چنین مواردی (مناقصه و مزایده) اعمال نظریات شخصی می‌تواند مبنای اعتماد و اتکای شرکت‌کنندگان را سست کند، لذا بازار مناقصه و مزایده احتیاج به اعتماد و شفافیت دارد.

۲) بررسی‌های موجود حاکیست که قوانین مناقصه و مزایده در طول زمان توانسته‌اند به خوبی جوابگوی احتیاجات باشند، اما به نظر می‌رسد که در بعضی موارد، برای پویایی و رقابت بیشتر شرکت‌کنندگان در مناقصه، اعمال برخی تغییرات بنیادی ضروری است تا بستری مناسب به منظور پویایی این بازار فراهم آید.

۳) بدیهی است که برای تحقق موارد فوق، بسترسازی هم لازم و هم ضروریست و این بستر الزامات و پیش‌نیازهای زیر را می‌طلبد:

۳-۱) رفع تنگناها و مشکلات و خلأهای قانونی موجود در زمینه امنیت اقتصادی و تقویت اعتماد و اطمینان بخش خصوصی برای مشارکت قویتر در جریان رشد و شکوفایی اقتصاد ملی.

۳-۲) اتکای قویتر به ابزارهای غیرمستقیم سیاستی، استفاده از معیارهای معطوف به پیشبرد رقابت و خدمات‌رسانی به عموم، در زمینه‌های مورد بحث.

۳-۳) رعایت سه شرط حساب‌پذیری، شفافیت و حاکمیت قانونی بر روابط اقتصادی بین دولت و نهادهای دست‌اندرکار موضوع مورد بحث (مناقصه و مزایده).

۳-۴) گسترش حدود فعالیت بخش خصوصی در بخش مورد نظر و هم‌پیوندی با بازارهای خارجی، به منظور افزایش کارایی و رقابت در این بخش.

۳-۵) یکی از اساسی‌ترین راه‌های موفقیت در برگزاری مناقصه و مزایده، تهیه برنامه زمانبندی اجرایی و التزام به اجرای آن می‌باشد که متأسفانه به نظر می‌رسد در شرایط کنونی به خوبی رعایت

نمی‌شود.

۴) طبق ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی، در صورتیکه هر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی معاملاتی را انجام دهد و طرف معامله شرکت دولتی باشد، نهادهای مزبور می‌توانند معامله خود را بدون انجام تشریفات مزایده یا مناقصه به انجام برسانند. این ماده دارای مشکلات زیر است:

۴-۱) ایجاد انحصار عرضه و تقاضا توسط بخش دولتی از طریق انجام معاملات بین نهادهای دولتی و امکان توافق در معامله بدون در نظر داشتن صرفه و صلاح اقتصاد جامعه.

۴-۲) عدم امکان حضور بخش‌های غیردولتی و فقدان فضای رقابتی در بازاری که معامله مزبور تأثیر بر فعالیت‌های آن دارد.

۴-۳) عدم اطمینان از انجام معامله با قیمت

○ ترک تشریفات مناقصه و مزایده  
 صوجیب عدم اطمینان از انجام  
 معامله با قیمت مطلوب و بهینه  
 خواهد شد و امکان شکل‌گیری  
 رانت اقتصادی بین عوامل و  
 کارگزاران اجرایی انجام معاملات  
 را فراهم خواهد کرد.

○ باید امتیازات اعطا نشده به  
 شرکت‌های دولتی برای ترک  
 تشریفات مناقصه از طریق ماده  
 ۷۹ قانون محاسبات عمومی حذف  
 شود.

مطلوب و بهینه و فراهم آمدن امکان شکل‌گیری رانت اقتصادی بین عوامل و کارگزاران اجرایی انجام معاملات.

۴-۴) تداوم عدم کارایی، خصوصاً در شرکت‌های دولتی از طریق جریان ناکارایی‌ها با انجام خریدهای صوری ارزان قیمت.

۴-۵) همچنین مفاد جزء ۲ ماده ۷۹ که اجازه ترک تشریفات مزایده یا مناقصه را در صورتی که با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یا شرکت‌های تعاونی توزیع و مصرف کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و یا مؤسسات تعاونی تولید و توزیع تحت نظارت مستقیم دولت باشد، اعطا نموده، باعث ایجاد رانت‌های اقتصادی، انجام معاملات با عدم کارایی و حتی بالاتر بودن قیمت‌ها و شکل‌گیری انحصار می‌شود.

۵) عدم رقابت سالم شرکت‌های ایرانی در مناقصه‌های بین‌المللی.

### پیشنهادها

۱) ضمن شفاف‌سازی در قوانین و مقررات مناقصه و مزایده، لازم است در مرحله اجرا انعطاف اداری نابجا حذف شود و اعمال نظریات شخصی به حداقل برسد. در این راستا، از اشخاصی امین و دانا باید استفاده شود.

۲) از آنجایی که اجرای قوانین و مقررات تابع شرایط زمانی است، لذا برای پویایی و رقابت بیشتر شرکت‌کنندگان در امر مناقصه، اعمال برخی تغییرات بنیادی ضروری است تا بستری مناسب به منظور پویایی این بازار فراهم آید. و این از وظایف عمده دولت محسوب می‌شود و لذا مجموعه دولت باید موانع و مشکلات موجود را شناسایی و راه‌حل‌ها و قوانین و مقررات شفاف‌تر را ارائه کند تا در مرحله اجرا مشکلات به حداقل برسد.

۳) رفع تنگناها و مشکلات و خلأهای قانونی موجود در زمینه امنیت اقتصادی، اجتماعی، قضایی و ...

۴) استفاده از معیارهای درست و سنجیده به منظور پیشبرد رقابت و خدمات‌رسانی.

۵) رعایت سه شرط حساب‌پذیری، شفافیت و حاکمیت قانون بین دولت و نهادهای ذیربط.

۶) گسترش حدود فعالیت بخش خصوصی در بازار مناقصه و مزایده و هم‌پیوندی با بازارهای خارجی.

۷) تجدیدنظر اساسی در ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی و اجزای ذیل آن به منظور رفع مشکلات و تنگناهای موجود. به عبارت دیگر، باید امتیازات اعطا شده به شرکت‌های دولتی برای ترک تشریفات مناقصه از طریق ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی و اجزای ذیل آن حذف شود و شرکت‌های دولتی نیز همانند کلیه کارگزاران و شرکت‌های بخش غیردولتی در فضایی رقابتی در معاملات مناقصه و مزایده شرکت کنند.

۸) شرکت‌های ایرانی اغلب در مناقصه‌های بین‌المللی با همدیگر تماس یا هماهنگی لازم را ندارند، و این رویه در جهان کنونی قابل قبول نیست و به نظر می‌رسد که برای رفع این نقیصه، می‌توان یکی از راه‌های زیر را انتخاب و اجرا کرد:

الف - ۸) شرکت‌های ایرانی رقیب، اسناد مناقصه را با هماهنگی یکدیگر به گونه‌ای ارائه دهند که یک شرکت ایرانی برنده شود. این توافق قبل از ارسال اسناد به طور کتبی و با ضمانت‌هایی لازم انجام

پذیرد.

پ - ۸) سفارتخانه‌های کشور با هماهنگی شرکت‌های شرکت‌کننده در مناقصه و یا با هماهنگی وزارتخانه‌های مربوطه، ترتیبی را اتخاذ نمایند که با

شرکت‌های خصوصی با یکدیگر نباید به نحوی باشد که به ضرر شرکت برنده شده در مناقصه - اعم از بخش دولتی یا خصوصی - منجر شود و باعث کاهش منافع طرف ایرانی گردد.

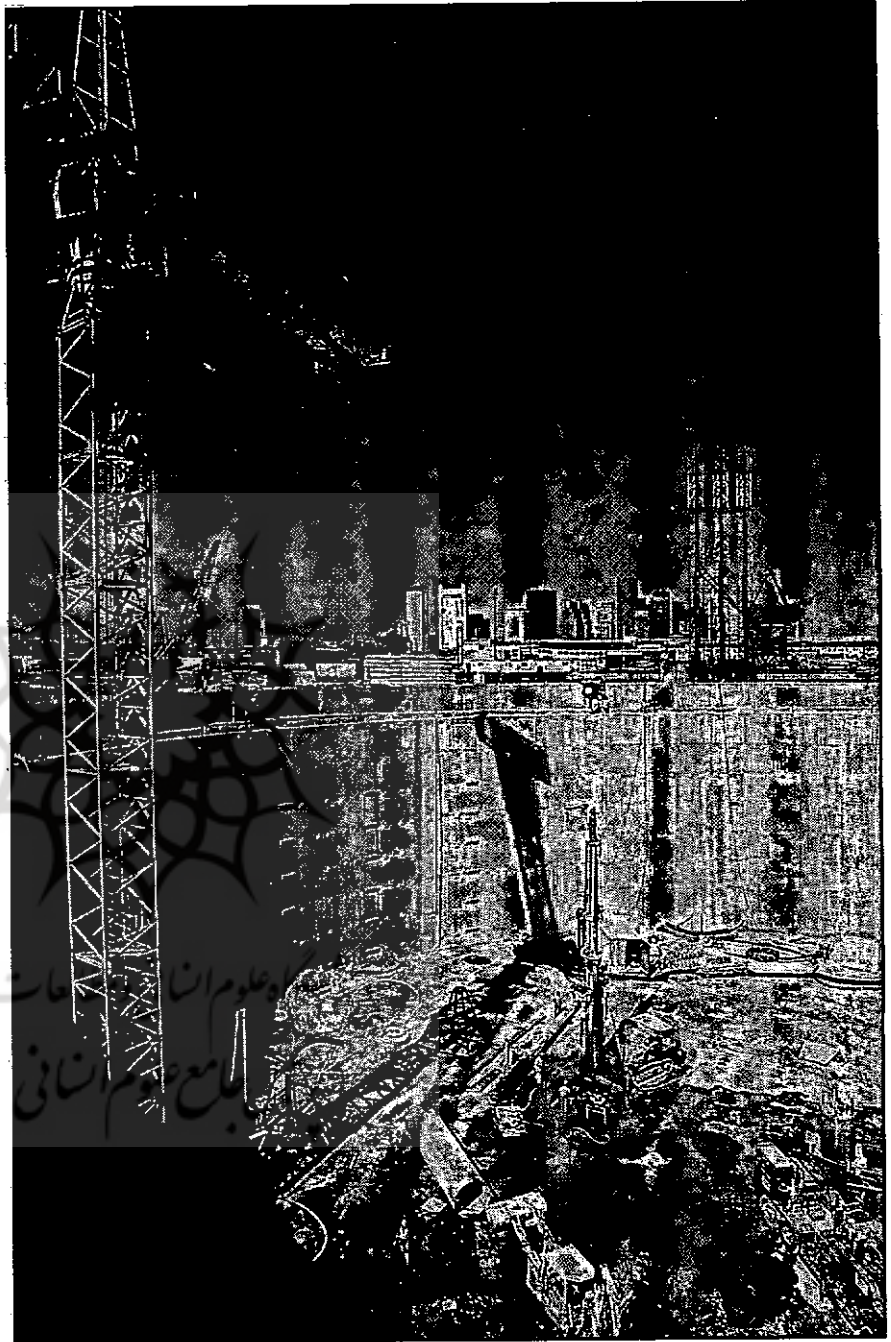
ایرانی ارجاع شود و به گونه‌ای عمل نشود که شرکت‌های خارجی کار را از شرکت‌های ایرانی بگیرند. ت - ۸) مشارکت با شرکت‌های خارجی برای پیشبرد اجرای پروژه‌ها هم توصیه می‌شود و به نظر می‌رسد که برخی از کشورها از مشارکت ایرانی - خارجی بیشتر استقبال می‌کنند.

۹) معرفی توان فنی و مالی (تخصصی) پیمانکاران و شرکت‌های ایرانی (شرکت‌کنندگان در مناقصه‌های بین‌المللی) به سازمان‌های بین‌المللی، مانند سازمان کنفرانس اسلامی، صندوق بین‌المللی پول (IMF)، بانک جهانی، سازمان‌های تخصصی وابسته به سازمان ملل متحد، مانند برنامه عمران ملل متحد (UNDP)، سازمان بین‌المللی کار (ILO)، سازمان توسعه صنعتی ملل متحد، و تسهیل جریان ثبت شرکت‌های ایرانی در سازمان‌های فوق‌الشاره. ۱۰) سایر پیشنهادها.

- ۱-۱) انعکاس به موقع و سریع اطلاعات به شرکت‌ها و تشکل‌های ذیصلاح در وقت مناسب.
- ۱-۲) الزام کلیه شرکت‌های شرکت‌کننده در مناقصه نسبت به تهیه بروشور و کاتالوگ مناسب.
- ۱-۳) انعکاس توان فنی و مالی شرکت‌های شرکت‌کننده در مناقصه در رسانه‌های داخلی.
- ۱-۴) فعالیت مؤثرتر دستگاه‌ها و نهادهای دست‌اندرکار مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و سایر وزارتخانه‌های ذیربط.
- ۱-۵) بهره‌برداری بهینه از شبکه‌های اطلاع‌رسانی مانند اینترنت و ... برای ایجاد رابطه و نیز آگاهی از جریان مناقصه‌های مختلف.

### نتیجه‌گیری

همانطور که از یافته‌های این بحث مستفاد می‌شود، اساسی‌ترین اصل در فرهنگ ما، اصل برائت است و آنچه مهم است، تنظیم قانون و مقررات به عنوان شرط لازم به گونه‌ای است که احتمال زمینه‌های خلاف در آن به حداقل برسد. از سوی دیگر، شرط کافی در این خصوص، این مطلب می‌باشد که در مرحله اجرای قانون مزبور از اشخاص امین و دانا استفاده شود تا در این بخش نیز خلاقکاری‌های احتمالی به حداقل برسد و همین اصل است که نقش دولت<sup>۴</sup> در تنظیم بازار مناقصه و مزایده را اهمیت بسزایی می‌دهد. و نباید بازار مزبور به حال خود رها شود و لذا مجموعه دولت باید موانع و مشکلات موجود را شناسایی کند و راه‌حل‌ها و قوانین و مقررات شفاف‌تر را ارائه نماید تا در مرحله اجرا مشکلات به حداقل برسد.



▲ در بسیاری از اقتصادهای پیشرفته، نظام‌های بسیار دقیقی برای تنظیم بازار مناقصه و مزایده ابداع شده است.

پ - ۸) امکانات مشارکت در مناقصه‌ها نیز باید عادلانه بین شرکت‌های دولتی و خصوصی تقسیم شود و اصل بر این باشد که کار به یکی از شرکت‌های

توجه به ویژگی‌های پروژه، فقط یک یا دو شرکت صلاحیتدار در مناقصه حضور یابند. در هر صورت، رقابت بین شرکت‌های دولتی با یکدیگر یا

\* مراد از دولت، همه بخش‌های نظام حکومتی است، اعم از قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضاییه.