

## مقایسه قانون برگزاری مناقصات با موافقتنامه ناظر بر خریدهای دولتی در سازمان تجارت جهانی

عبدالحسین شیروی\*

دانشیار، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، پردیس، قم، ایران

پذیرش: ۸۵/۱/۲۹

دریافت: ۸۴/۴/۲۲

### چکیده

خریدهای دولتی بخش عمده‌ای از فعالیتهای اقتصادی کشور را تشکیل می‌دهد. برای مبارزه با فساد اقتصادی، ایجاد فرصت برابر برای تمام عرضه کنندگان کالاها و خدمات، ایجاد رقابت لازم برای دسترسی به کالاها و خدمات مورد نیاز دولت با کیفیت و قیمت مناسب و شفافیت بخشیدن به فرایند خریدهای دولتی، در اواخر سال ۱۳۸۲ قانون برگزاری مناقصات به تصویب مجمع تشخیص مصلحت رسید. این قانون به دلیل نسخ دهها قانون، آیین‌نامه و تصویب‌نامه - که سالها ناظر به خریدهای دولتی در وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات دولتی و عمومی، شرکتهای دولتی و نهادها بوده است - از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد. در این مقاله ابتدا پس از بررسی اصول حاکم بر قانون برگزاری مناقصات و اهداف آن، مفاد قانون نیز با الزامات و استانداردهای مندرج در موافقتنامه خریدهای دولتی سازمان تجارت جهانی مورد تطبیق قرار می‌گیرد. همچنین توفیق این قانون در رعایت استانداردهای بین‌المللی در زمینه خریدهای دولتی ارزیابی می‌شود.

**کلید واژه‌ها:** خریدهای دولتی، مناقصه، برگزاری مناقصات، سازمان تجارت جهانی، موافقتنامه خریدهای دولتی سازمان تجارت جهانی.



عبدالحسین شیروی \_\_\_\_\_ مقایسه قانون برگزاری مناقصات با ...

## ۱- مقدمه

در سال ۱۳۸۰ تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی را تحت عنوان «طرح برگزاری مناقصات» برای شفافیت در برگزاری مناقصات، ایجاد رقابت در خریدهای دولتی و کاهش تعدد قوانین تنظیم کردند [۱، ص ۲]. این طرح که یک فوریت آن در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۹/۲ مجلس شورای اسلامی تصویب شد در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ به تصویب مجلس رسید. به دلیل ایراد شورای نگهبان به بند (ب) ماده (۱) و بند (ب) ماده (۲۸) این طرح براساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع گردید. عمده ایراد شورای نگهبان مربوط به بند (ب) ماده (۱) بود که نهادها، بنیادها، مؤسسات و ارگانهای تحت کنترل رهبری را شامل می‌شد. مجمع تشخیص مصلحت نظر مجلس را با اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ تصویب کرد. هر چند این قانون در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۹ در روزنامه رسمی منتشر شد، ولی مطابق با ماده ۳۰، این قانون از تاریخ تصویب (۱۳۸۳/۱۱/۳) لازم الاجرا است [۲].

این مقاله در صدد است تا ضمن بیان اصول حاکم بر قانون برگزاری مناقصات، مفاد این قانون را با تعهدات و الزامات مندرج در «موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی»<sup>۱</sup> سازمان تجارت جهانی مقایسه و تطبیق کند [۳]. بنابراین ابتدا اهداف و اصول حاکم بر قانون برگزاری مناقصات بررسی می‌شود و سپس الزامات موافقتنامه خریدهای دولتی و میزان هماهنگی قانون برگزاری مناقصات با این الزامات مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲- اهداف و اصول حاکم بر قانون برگزاری مناقصات

قانون برگزاری مناقصات در راستای اصلاحات قانونی در بخش فعالیتهای اقتصادی، شفاف سازی فرایند خریدهای دولتی، مبارزه با فساد، ایجاد رقابت و دسترسی به کالاها و خدمات با کیفیت بهتر و قیمت پایینتر به تصویب رسید [۴، صص ۱۵۴-۱۶۵]. این قانون در صدد است تا مقررات متعدد در ارتباط با خریدهای دولتی در مؤسسات و نهادهای گوناگون را یکپارچه کرده و همه خریدهای دولتی را تحت مقررات واحدی درآورد. همچنین این قانون در صدد است با کاهش تشریفات مناقصه، عدالت و بی طرفی را در انتخاب طرف معامله تضمین کند. ایجاد رقابت بیشتر در خریدهای دولتی، شفافیت بخشیدن به فرایند مناقصه و

---

1. agreement on government procurement

فصلنامه مدرس علوم انسانی \_\_\_\_\_ دوره ۱۰، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۵

ایجاد روشی مؤثر برای رسیدگی به اعتراضات از جمله اصول حاکم بر این قانون است. این اهداف و اصول در ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۱-۲- ایجاد یکپارچگی در مقررات ناظر به خریدهای دولتی

یکی از اهداف قانون برگزاری مناقصات، ایجاد یکپارچگی در قوانین و مقررات ناظر به خریدهای دولتی است. قبل از تصویب این قانون، خریدهای دولتی تابع قوانین و مقررات بسیار متنوع و بعضاً متفاوتی بودند. این قوانین به دو گروه عام و خاص تقسیم می‌شد. در گروه عام «قانون محاسبات عمومی»، «آیین نامه معاملات دولتی» و «آیین نامه تعیین برنده مناقصه» قابل ذکر است که عموماً نسبت به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعمال می‌شد، مگر آنهایی که دارای مقررات خاص بوده و شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام بود.

بخش سوم از فصل دوم قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ (مواد ۷۹ تا ۸۹) اختصاص به معاملات دولتی دارد. مطابق با ماده ۷۹ این قانون «معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود». در ادامه این ماده موارد ترک تشریفات مناقصه و مزایده ذکر شده است. در مواد بعدی تقسیم بندی معاملات دولتی به سه دسته جزئی، متوسط و عمده و نحوه خرید و فروش و ترکیب هیأت ترک مناقصه بیان شده است.

اعتبار آیین نامه معاملات دولتی مصوب ۲۷ اسفند ماه ۱۳۴۹ کمیسیون داریایی مجلس شورای ملی - که به استناد قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ به تصویب رسیده بود - در زمان حیات قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز ادامه پیدا کرد؛ زیرا از یک طرف طبق ماده ۸۹ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶: «نحوه انجام معاملات و تشریفات مناقصه و مزایده و سایر مقررات اجرایی مواد ۷۹ الی ۸۸ این قانون به موجب قانونی خواهد بود که به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید» و از طرف دیگر طبق تبصره ماده ۱۴۰ این قانون: «آیین‌نامه‌های اجرایی قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵ تا زمانی که آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون تصویب و ابلاغ نشده است جز در مواردی که با متن این قانون مغایرت دارد به قوت خود باقی است». بنابراین آیین نامه معاملات دولتی تا حدی که مغایر با مفاد قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نبوده بر خریدهای دولتی حاکم بود. لازم به توضیح است که طبق ماده ۸۹ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ تهیه آیین‌نامه‌های



اجرائی مواد ۸۹ تا ۸۸ از حیطة هیأت دولت خارج و به مجلس شورای اسلامی واگذار شده بود، از این رو تنها خود مجلس شورای اسلامی می‌توانست مقررات ناظر به نحوه برگزاری مناقصات را تصویب کند.

«آیین نامه تعیین برنده مناقصه» به استناد ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه مصوب دهم اسفند ماه ۱۳۵۱ در تیر ماه ۱۳۵۴ به تصویب سازمان برنامه رسید. به موجب ماده یک این آیین نامه «برای تعیین روش برنده مناقصه در معاملاتی است که در اجرای طرحهای عمرانی به وسیله دستگاههای اجرایی از طریق مناقصه انجام می‌شود».

علاوه بر مقررات عام ناظر به خریدهای دولتی، مقررات خاص متنوع و زیادی وجود دارد که ناظر به انجام معاملات در نهادها، سازمانها، شرکتهای و مؤسساتی است که مقررات خاص دارند. آیین‌نامه معاملات شرکت ملی نفت ایران - که به استناد بند (ک) ماده ۲۳ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷ به تصویب مجمع عمومی شرکت ملی نفت ایران رسیده است -، آیین‌نامه معاملات سازمان انرژی اتمی ایران [۵]، آیین‌نامه معاملات شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران [۶]، آیین‌نامه مالی و معاملاتی مجموعه‌های ورزشی نهاد قوه قضائیه [۷]، آیین‌نامه مالی معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی [۸]، آیین‌نامه معاملاتی سازمانهای مناطق آزاد قشم، کیش و چابهار [۹]، آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران (مصوب ۱۳۴۴/۹/۱۷)، آیین‌نامه معاملات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی [۱۰]، آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی - که به استناد ماده ۹ قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ به تصویب وزیر علوم، تحقیقات و فناوری و وزیر بهداشت و درمان و آموزش پزشکی رسیده است -، آیین‌نامه معاملات بانکها (مصوب سال ۱۳۷۰ مجمع عمومی بانکها)، آیین‌نامه معاملات صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳/۵/۲۳ ریاست سازمان) و آیین‌نامه معاملات شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران [۱۱] از جمله مقررات ویژه‌ای است که ناظر به خریدهای برخی از مؤسسات، نهادها و شرکتهای دولتی و عمومی می‌باشد. لازم به توضیح است که این قوانین و مقررات بالغ بر بیش از ۵۰ مورد است [۱۲].

یکی از اهداف قانون برگزاری مناقصات ایجاد مقررات یکپارچه و لغو تمام قوانین عام و خاص در خصوص خریدهای دولتی و نحوه برگزاری مناقصات است [۱۳، ص ۱۳۲]. شمول

مصوبه بر نهادها و سازمانهای زیر نظر رهبری مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت که در نهایت موضوع برای حل و فصل به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع شد. مجمع تشخیص مصلحت نظام نظر مجلس مبنی بر شمول مصوبه به نهادهای زیر نظر مقام رهبری را با تغییراتی مورد تأیید قرار داد. بند (ب) ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات مصوب مجمع تشخیص مصلحت مقرر می‌دارد:

«قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانکها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکتهای بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاهها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از این که قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکتهای تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند».

بجز نیروهای مسلح که طبق تبصره این ماده تابع مقررات و ضوابط خاص خود است، به نظر می‌رسد که ماده ۱ این قانون به نحوی تنظیم شده که مؤسسات، نهادها، وزارتخانه‌ها، شرکتهای دولتی و حتی نهادهای عمومی غیر دولتی را در مواردی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند تحت پوشش قرار دهد. با این وجود مؤسسات عمومی غیر دولتی در صورت عدم استفاده از بودجه کل کشور مشمول این مقررات نیستند. لازم به توضیح است که قید «استفاده از بودجه کل کشور» به وسیله مجمع تشخیص مصلحت به بند (ب) ماده ۱ اضافه شد. این قید تنها به مؤسسات عمومی غیر دولتی مربوط است و به نظر می‌رسد مراکزی مانند دانشگاههای دولتی، سازمان صدا و سیما و شرکتهای دولتی حتی نسبت به هزینه کردن درآمدهای حاصله از منابع داخلی، کمکهای مردمی و یا فروش آگهی مشمول مقررات این قانون می‌باشند.



## ۲-۲- تقلیل موارد ترک تشریفات مناقصه

یکی دیگر از اهداف قانون برگزاری مناقصات انجام خریدهای دولتی از طریق فرایند مناقصه و تقلیل موارد ترک تشریفات مناقصه است. ماده ۲۹ این قانون موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه را احصا کرده است.

در مقایسه با قوانین و مقررات قبلی موارد زیر از عداد موارد ترک تشریفات خارج شده است:

(۱) مطابق با بند (۱) ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶ زمانی که طرف معامله وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی بود، خرید می‌توانست بدون فرایند مناقصه انجام پذیرد. این استثنا موجب اعطای اولویت به شرکتهای دولتی شد که با سیاست ایجاد رقابت بین بخش دولتی و خصوصی منافات داشت و بدین جهت در قانون برگزاری مناقصات حذف شد. لغو امتیاز شرکتهای دولتی نسبت به شرکتهای خصوصی در ارجاع کار بدون مناقصه برای تحقق تکلیف ماده ۳۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این ماده مقرر می‌دارد: «در ارجاع کار و انجام معامله به وسیله بخش دولتی و عمومی، نباید بین دستگاهها و شرکتهای دولتی و عمومی با بخش تعاونی و خصوصی تبعیض قایل شد» [۱۴].

(۲) طبق بند (۲) ماده ۷۹ قانون مذکور چنانچه به تشخیص و مسؤولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی خرید از مؤسسات و شرکتهای زیر مقرون به صرفه و صلاح دولت بود، دستگاه دولتی می‌توانست بدون انجام مناقصه به خرید اقدام کند:

الف- مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و مؤسسات تابعه که بیش از پنجاه درصد سهام و یا سرمایه و یا مالکیت آنها متعلق به مؤسسات و نهادهای مذکور باشد.

ب- شرکتهای تعاونی مصرف و توزیع کارکنان وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی که براساس قوانین و مقررات ناظر بر شرکتهای تعاونی تشکیل و اداره می‌شوند.

ج- شرکتهای و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع که تحت نظارت مستقیم دولت تشکیل و اداره می‌شوند.

لازم به توضیح است که طبق ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات «در مواردی که انجام مناقصه براساس گزارش توجیهی دستگاه مناقصه گزار به تشخیص یک هیأت سه نفره مرکب از مقامات مذکور در ماده (۲۸) این قانون میسر نباشد، می‌توان معامله را به طریق

دیگری انجام داد و در این صورت هیأت ترک تشریفات مناقصه با رعایت صرفه و صلاح دستگاه ترتیب انجام این گونه معاملات را با رعایت سایر مقررات مربوط در هر مورد برای یک نوع کالا یا خدمت تعیین و اعلام خواهد نمود». این قانون مشابه ماده ۸۳ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ است. تفاوت عمده بین این دو ماده این است که در ماده ۸۳ آمده است انجام مناقصه به تشخیص یک هیأت سه نفره میسر یا به مصلحت نباشد در حالی که در ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات تصریح شده است انجام مناقصه به تشخیص یک هیأت سه نفره میسر نباشد. با توجه به این که «مصلحت» بیشتر امری شخصی<sup>۱</sup> است و می‌توانست مورد سوء استفاده قرارگیرد، در قانون اخیر این قید حذف شده و قید «میسر» - که بیشتر امری عینی<sup>۲</sup> است - ابقا شده است. با این قید، موارد ترک تشریفات به مواردی محدود شده است که خرید از طریق مناقصه امکانپذیر نیست. با این که «میسر» بودن یا نبودن نسبت به «مصلحت» داشتن یا نداشتن بیشتر قابل ارزیابی مستقل است، نحوه نظارت بر عملکرد هیأت سه نفره مذکور و امکان رد تشخیص آن مشخص نمی‌باشد.

### ۲-۳- رعایت عدالت و بیطرفی در انتخاب طرف معامله

یکی دیگر از اهداف قانون برگزاری مناقصات رعایت عدالت و حفظ بیطرفی در انتخاب مناقصه گری است که مناسبترین کیفیت و قیمت را پیشنهاد کرده است. برای رعایت عدالت بین عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات و تضمین بیطرفی دستگاه مناقصه‌گزار باید شرایطی فراهم شود که تمام شرکت کنندگان بتوانند اولاً اسناد مناقصه را تهیه کرده و در مهلت مقرر پیشنهادهای خود را تحویل دهند. بند (ج) ماده ۱۶ قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد: «مناقصه‌گزار موظف است در مهلت مقرر همه پیشنهادهای ارائه شده شرکت کنندگان را پس از دریافت، ثبت و تا جلسه بازگشایی، از پاکتها صیانت نمایند». همچنین در بند (د) این ماده آمده است: «هرگونه تسلیم، تحویل، اصلاح، جایگزینی و یا پس گرفتن پیشنهادهای باید به صورت قابل گواهی و در مهلت و مکان مقرر در اسناد مناقصه انجام شود».

ثانیاً، هیچ عرضه‌کننده‌ای نباید به صورت تبعیض‌آمیز از اکتیاف اسناد مناقصه و یا دسترسی به اطلاعات تکمیلی منع شود. در این ارتباط بند (الف) ماده ۱۴ مقرر می‌دارد: «تمامی اسناد باید به طور یکسان به همه داوطلبان تحویل شود» و در بند (ب) ماده ۱۷ آمده

1. subjective  
2. objective



است: «توضیحات و پاسخ به پرسشهای مناقصه گران و همچنین در صورت تشکیل «جلسه توضیح اسناد»، رونوشت صورتجلسات آن مطابق ماده (۲۲) این قانون به طور یکسان برای همه شرکت کنندگان مناقصه گر ارسال خواهد شد». این تکلیف برای جلوگیری از رجحان آن دسته از مناقصه گرانی است که در جلسات توضیح اسناد شرکت کرده‌اند و در نتیجه با آگاهی بیشتری اسناد مناقصه را تکمیل کرده‌اند نسبت به آن دسته‌ای که از این اطلاعات آگاهی نداشته و در نتیجه نتوانسته‌اند اسناد مناقصه را به نحو قابل قبولی تکمیل کنند.

ثالثاً، باید به تمامی عرضه کنندگان فرصت کافی داده شود که بتوانند اسناد مناقصه را تهیه و پیشنهادهای خود را همراه با مدارک و اطلاعات لازم ارائه دهند. بدین جهت بند (ب) ماده ۱۵ تکلیف می‌کند: «مهلت قبول پیشنهادهای در مورد مناقصات داخلی و بین‌المللی از آخرین مهلت تحویل اسناد مناقصه به ترتیب نباید کمتر از ده روز و یک ماه باشد». در صورتی که فرصت کافی داده نشود، برخی از عرضه کنندگان کالاها و خدمات که قبل از برگزاری مناقصه از موضوع مطلع بوده‌اند قادر به تهیه و تسلیم پیشنهادهای خود خواهند بود در حالی که سایرین فرصت لازم را نداشته و از شرکت در مناقصه محروم می‌شوند. رابعاً، برای جلوگیری از هر گونه تبانی، ارسال مکاتبات و اسناد به مناقصه گران باید به نحوی قابل ثبت و ضبط باشد. بدین جهت ماده ۲۲ بیان می‌دارد: «ارسال مکاتبات یا اسناد مرتبط با مناقصه موضوع ماده (۲۰) این قانون در صورتی معتبر است که فرستادن آن چیز در موارد تغییر نشانی یا محل قابل تصدیق باشد؛ مانند پست سفارشی، تلگرام، تلکس و نظایر آن».

خامساً، در خریدهای دولتی امتیازات بین مناقصه گران دولتی از یک طرف و مناقصه گران خصوصی و تعاونی از طرف دیگر رفع شده است.

## ۲-۴- شفافیت در فرایند مناقصه

یکی دیگر از اهداف قانون برگزاری مناقصات شفافیت در فرایند مناقصه است [۱۵، ص ۱۲۳]. بدین جهت برای اولین بار ماده ۲۳ موضوع مستندسازی و اطلاع رسانی را به تفصیل بیان می‌کند. ماده ۲۳ مقرر می‌دارد:

«الف- دولت موظف است ظرف مدت یک سال بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات را ایجاد و اطلاعات و اسناد زیر را ثبت و نگهداری کند:



- ۱- فراخوان مناقصه.
  - ۲- نام و مشخصات اعضای کمیسیون، مناقصه گران و حاضران در جلسات مناقصات.
  - ۳- خلاصه اسناد مناقصه.
  - ۴- روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه گران و نتایج ارزیابی آنها.
  - ۵- صورتجلسات و نتایج ارزیابیها.
  - ۶- نام، مشخصات و نحوه انتخاب برنده یا برندگان مناقصه.
- ب- مناقصه گزار موظف است اطلاعات موضوع بند (الف) این ماده و نیز همه اسناد مناقصه را به نحوی مطمئن بایگانی و نگهداری و نسخه‌ای از آن را برای بانک اطلاعات مناقصات ارسال کند.
- ج- اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه - جز آن دسته از معاملاتی که به تشخیص هیأت وزیران باید مستور بماند - باید از طریق شبکه ملی اطلاع رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد».
- بندهای (الف) و (ب) ماده ۲۳ بیشتر برای اعمال نظارت دستگاههای نظارتی بر مناقصه گزاران و رسیدگی به شکایات اهمیت پیدا می‌کند، در حالی که بند (ج) شرایطی را فراهم می‌سازد که عموم مردم بتوانند به سادگی به اطلاعات مربوط مناقصات دسترسی پیدا کنند. در صورت عدم رعایت تکالیف مذکور در ماده ۲۳، متخلفان به وسیله دیوان محاسبات تحت تعقیب قرار خواهند گرفت.
- علاوه بر ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات، قانونگذار برای شفاف سازی در اسناد و مدارک مورد نیاز در بند (ب) ماده ۱۴ تکلیف کرده است که اسناد مناقصه باید همچنین حاوی معیارها و روشهای ارزیابی کیفی مناقصه گران نیز باشد.
- همچنین در بند (ب) ماده ۱۰ قانون مقرر شده است: «پیش بینی منابع مالی و نحوه ضمان تأخیر تعهدات برای انجام معامله باید به صراحت در شرایط و اسناد مناقصه از سوی دستگاه مناقصه گزار قید و تعهد شود». همچنین طبق بند (الف) ماده ۱۷: «چنانچه مناقصه گران در اسناد مناقصه ابهام یا ایرادی مشاهده کنند می‌توانند از مناقصه گزار توضیح بخواهند». براساس بند (د) ماده ۱۸: «دستگاه مناقصه گزار مکلف است از مناقصه گران یا نمایندگان آنها جهت حضور در جلسه گشایش پیشنهادهای مالی دعوت نماید».



## ۲-۵- ایجاد رقابت بیشتر در خریدهای دولتی

یکی دیگر از اهداف قانون برگزاری مناقصات ایجاد رقابت بیشتر بین عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات در خریدهای دولتی است. با وجود رقابت دولت می‌تواند کالاها و خدمات مورد نیاز خود را با کیفیت بهتر و قیمت پایینتر خریداری کند. ماده ۲ قانون مذکور مناقصه را فرایندی «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». لازم به توضیح است که قانونگذار به جای به کارگیری «کمترین قیمت» از عبارت «کمترین قیمت متناسب» استفاده کرده است. کمترین قیمت فی نفسه قابل قبول نیست زیرا قیمت بسیار کم ممکن است نشان دهد پیشنهاد دهنده قصد جدی انجام کار یا تصور صحیحی از حجم کار را ندارد. بدین جهت کمترین قیمت باید متناسب با حجم کار و برآورد قیمت باشد. به نظر قانونگذار از به کاربردن «کمترین قیمت متناسب» در مقایسه با «کمترین قیمت مناسب» منظور خاصی ندارد، زیرا در بند (ز) ماده ۲ و بند (الف) ماده ۲۰ از «مناسبتیترین قیمت» تعبیر آورده است. محدود کردن موارد ترک تشریفات مناقصه (ماده ۲۹)، تأکید بر انجام مناقصه عمومی (ماده ۲۶)، انتشار فراخوان مناقصه عمومی دست کم دو نوبت در روزنامه‌های کثیرالانتشار (بند ب ماده ۱۳)، استفاده از سایر طرق اطلاع‌رسانی برای انتشار فراخوان مناقصه (بند ج ماده ۱۳) و مستندسازی و اطلاع‌رسانی (ماده ۲۳) از جمله مواردی است که برای ایجاد رقابت بیشتر در خریدهای دولتی مقرر شده است.

## ۲-۶- رسیدگی به اعتراضات

یکی دیگر از اهداف قانون برگزاری مناقصات ایجاد روشی مؤثر برای رسیدگی به اعتراضات شرکت‌کنندگان در مناقصه است. در بسیاری از موارد مناقصه‌گران نسبت به روند مناقصه و یا انتخاب برنده مناقصه اعتراض دارند. برای رسیدگی به این اعتراضات باید مرجعی بیطرف و منصف وجود داشته باشد. براساس ماده ۷ به منظور رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار، «هیأت رسیدگی به شکایات» تشکیل می‌شود. طبق ماده ۲۵، اعتراضات باید ابتدا به بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار تسلیم گردد و چنانچه ظرف ۱۵ روز اعتراض وارد تشخیص داده نشود، در این صورت شاکی می‌تواند شکوایه خود را به هیأت رسیدگی به شکایات تسلیم کند و این هیأت موظف است ظرف ۱۵ روز رأی قطعی خود

را اعلام نماید. در صورت اعتراض به رأی مزبور، موضوع برای رسیدگی قانونی به مراجع ذیصلاح ارجاع خواهد شد.

در خصوص رسیدگی به اختلافات و تشکیل هیأت رسیدگی به شکایات دو نکته قابل توجه است. اولاً طبق ماده ۷، اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات باید متعاقباً به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد که این امر هنوز انجام نشده و معلوم نیست در چه زمانی انجام خواهد شد. بنابراین تشکیل هیأت مزبور منوط به تصویب اساسنامه آن به وسیله مجلس شورای اسلامی خواهد بود. این امر در تبصره ۲ ماده ۸ مورد تأکید قرار گرفته است: «آیین نامه اجرایی این ماده پس از تصویب این قانون و اساسنامه موضوع ماده ۷ به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید».

ثانیاً، قانونگذار در ماده ۲۵ از یک طرف رأی هیأت رسیدگی به شکایات را قطعی تلقی کرده است و از طرف دیگر مقرر شده است که معترض به رأی هیأت می‌تواند به مراجع ذیصلاح مراجعه کند. بند (ج) ماده ۲۵ مقرر می‌دارد: «در صورت عدم پذیرش نتیجه به وسیله شاکی، هیأت رسیدگی به شکایات موضوع را بررسی و رأی قطعی را طی پانزده روز اعلام خواهد کرد. در صورت اعتراض هر یک از طرفین، موضوع جهت رسیدگی قانونی به مراجع ذیصلاح ارجاع می‌شود و فرایند برگزاری مناقصه نیز روال معمول خود را طی خواهد کرد». بنابراین رأی صادره به وسیله هیأت رسیدگی به شکایات - که مرجعی اداری است - در این سطح قطعی تلقی می‌شود ولی امکان تجدیدنظر آن در مرجعی بالاتر که مقامی قضایی است، وجود خواهد داشت.

### ۳- الزامات موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی و قانون برگزاری مناقصات

#### ۳-۱- تاریخچه موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی

خرید کالا و خدمات به وسیله دولتها و نهادهای دولتی بخش بزرگی از اقتصاد ملی کشورها را تشکیل می‌دهد. این رقم در کشورهای متفاوت بین ۱۰ تا ۴۰ درصد درآمد ناخالص ملی را به خود اختصاص داده است. رقم خریدهای دولتی در کشورهای صنعتی بین ۵ تا ۸ درصد درآمد ناخالص ملی است در حالی که این رقم برای کشورهای خاورمیانه بین ۹ تا ۱۳ درصد



در سال ۲۰۰۰ برآورد شده است [۱۶، صص ۲۶۱-۲۸۹] و [۱۷، ص ۱۰]. این رقم در ایران بین ۱۰ تا ۲۰ درصد درآمد ناخالص ملی را تشکیل می‌دهد. مطابق با گزارش صندوق بین‌المللی پول هزینه‌های دولت در سال ۱۳۸۲ حدود ۳۰ درصد درآمد ناخالص ملی را تشکیل می‌دهد [۱۸، ص ۲۹]. اصولاً دولتها درصدد تأمین مایحتاج خود با بهترین شرایط و کمترین قیمت هستند. با این وجود، در برخی از کشورها مقررات ناظر به خریدهای دولتی و شیوه انتخاب طرف معامله از شفافیت لازم برخوردار نیست و بعضاً طرف معامله به طور غیر منصفانه و تبعیض آمیز انتخاب می‌شود. علاوه بر این اشکالات، برخی از دولتها از طریق خریدهای دولتی سیاستهای خاصی را مثل تقویت تولیدات داخلی یا حمایت از گروههای خاص دنبال می‌کنند. این سیاستها ممکن است صراحتاً در قوانین و مقررات پیش بینی شود، مثل اینکه صراحتاً کالاهای داخلی بر کالاهای خارجی ترجیح داده شود و یا مؤسسات و شرکتهای دولتی از خرید کالاهای خارجی منع شوند. در برخی از مواقع این سیاستها در عمل اعمال می‌شود بدون اینکه قوانین و مقررات به صراحت چنین اموری را مقرر کنند، مثل اینکه شیوه انتخاب طرف معامله شفاف نبوده و یا رد برخی از پیشنهادها به دلیل عدم تطابق با مشخصات فنی بدون اینکه دقیقاً علت آن معلوم باشد. بنابراین دولتها می‌توانند از طریق اتخاذ سیاستهای خاص در خریدهای دولتی، آزادسازی اقتصادی و رفع تبعیضات تجاری را تحت تأثیر قرار داده و مانع تجارت آزاد شوند [۱۹، صص ۵۷-۷۶].

در موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت ۱۹۴۷ (گات)<sup>۱</sup> خریدهای دولتی صراحتاً از شمول تعهدات مندرج در گات خارج شد. هرچند ماده ۳ گات کشورهای عضو را به لغو هرگونه تبعیض بین کالاهای داخلی و کالاهای خارجی وارداتی ملزم می‌نماید، بند ۸ (الف) این ماده به صراحت خریدهای دولتی را از این تعهد عام خارج می‌کند.

با توجه به تأثیر منفی سیاستهای اتخاذی دولتها در خریدهای دولتی بر اهداف گات از جمله آزادسازی تجاری و رفع تبعیضات بازرگانی، در مذاکرات بعدی گات خریدهای دولتی جزء دستور کار قرار گرفت. اولین بار در مذاکرات دور کنندی (۱۹۶۴-۱۹۶۷)، موضوع سیاستهای اتخاذی دولتها در خریدهای دولتی به عنوان مانعی غیر تعرفه‌ای شناسایی شد. در مذاکرات دور توکیو (۱۹۷۳-۱۹۷۹)، اولین موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی در سال ۱۹۷۹ به تصویب رسید. این موافقتنامه که جنبه اختیاری داشت در

1. general agreement on tariffs and trade (GATT)

سال ۱۹۸۱ بین کشورهای عضو آن لازم الاجرا شد. این موافقتنامه با استقبال چندانی روبه رو نشد و تنها تعداد محدودی از کشورها که عمدتاً از کشورهای صنعتی بودند به این موافقتنامه پیوستند. این کشورها عبارت بودند از: اتریش، کانادا، اتحادیه اروپا، فنلاند، هنگ کنگ، اسرائیل، ژاپن، نروژ، سنگاپور، سوئد، سوئیس و ایالات متحده امریکا [۲۰، ص ۳].

در مذاکرات دور اروگوئه (۱۹۹۴-۱۹۸۶) موافقتنامه جدیدی تحت عنوان «موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی» در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید و در اول ژانویه ۱۹۹۶ لازم الاجرا شد [۲۱، صص ۱-۲۰]. هرچند الحاق به سازمان تجارت جهانی مستلزم پذیرش تمامی موافقتنامه‌های سازمان است، چهار موافقتنامه جنبه اختیاری دارد و تنها در رابطه بین کشورهایی که آنها را پذیرفته‌اند لازم الاجرا می‌باشد. این چهار موافقتنامه تحت عنوان «موافقتنامه‌های چند جانبه تجاری» طبقه بندی شده‌اند [۲۲، صص ۷-۲۵] و [۲۳، ص ۷-۲۸]. «موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی» یکی از این موافقتنامه‌های چند جانبه تجاری است که الحاق به آن برای اعضای سازمان تجارت جهانی جنبه اختیاری دارد. سایر موافقتنامه‌های چند جانبه که جنبه اختیاری دارند عبارتند از: موافقتنامه راجع به تجارت هواپیماهای غیرنظامی<sup>۱</sup>، موافقتنامه بین‌المللی محصولات لبنی<sup>۲</sup> و موافقتنامه بین‌المللی گوشت گاو<sup>۳</sup> است. کشورهایی که تاکنون به این موافقتنامه پیوسته‌اند عبارتند از کانادا، کشورهای عضو اتحادیه اروپا (شامل ۲۵ کشور)، هنگ کنگ، ایسلند، اسرائیل، ژاپن، کره، لیختنشتاین، هلند، نروژ، سنگاپور، سوئیس و ایالات متحده امریکا می‌باشد. کشورهای آلبانی، بلغارستان، گرجستان، اردن، جمهوری قرقیزستان، مولداوی، عمان، پاناما و تایوان نیز در حال مذاکره برای الحاق به موافقتنامه هستند [۲۴، صص ۱-۶] و [۲۱، صص ۱-۲۰]. لازم به توضیح است که در نوامبر ۲۰۰۱ کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی موافقت کردند تا در نشست بعدی برای رسیدن به توافقنامه چند جانبه در خصوص شفاف سازی خریدهای دولتی مذاکره کنند [۲۵، ص ۵] و [۲۶، ص ۷۹۳].

- 
1. plurilateral trade agreements
  2. agreement on trade in civil aircraft
  3. international dairy agreement
  4. international bovine meat agreement



### ۲-۳- اصول حاکم بر موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی

موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی کشورهای عضو را ملزم به پیروی از اصول خاصی در خصوص انجام معاملات دولتی و واگذاری کار می‌کند. بر این اساس، کشورهای عضو باید در اتخاذ سیاستها، تصویب قوانین و مقررات و تعیین فرایند انجام معاملات دولتی از اصول مندرج در موافقتنامه پیروی کنند. این اصول به اختصار عبارتند از: لغو تبعیضها در انجام معاملات دولتی، شفاف سازی در فرایند واگذاری کار و برقراری حداقل استانداردها برای انجام معاملات دولتی که در ذیل به اختصار توضیح داده می‌شود و با قانون برگزاری مناقصات تطبیق می‌گردد. لازم به توضیح است که برخی از مراکز مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی و بانک توسعه آسیایی - که به کشورهای در حال توسعه تسهیلات مالی اعطا می‌کنند- دستورالعملهای خاصی در مورد واگذاری کار دارند و می‌خواهند که واگذاری کار برای استفاده از تسهیلات اعطایی براساس آن دستورالعملها انجام گیرد [۲۷، ۲۸].

#### ۳-۲-۱- لغو تبعیضها

تبعیض در انجام خریدهای دولتی ممکن است به صور گوناگونی انجام شود. صورت اول اینکه در خریدهای دولتی اولویت به کالاهای ساخت داخل داده شود و مراکز دولتی از خرید کالاهای خارجی منع شوند و یا در شرایط مساوی این مراکز به خرید کالاهای ساخت داخل ملزم گردند. صورت دوم این است که در خریدهای دولتی تنها مناقصه گران داخلی به شرکت در مناقصه مجاز باشند و مناقصه‌گزاران خارجی به دلیل خارجی بودن از روند مناقصه حذف شوند. همچنین ممکن است مشارکت مناقصه گران خارجی محدود به مواردی گردد که مناقصه گران داخلی صالح وجود نداشته باشد. همچنین ممکن است در شرایط مساوی به مناقصه‌گزاران داخلی اولویت داده شود.

موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی کشورهای عضو را موظف می‌کند که از وضع قوانین و مقررات یا ایجاد روشها و رویه‌های تبعیض‌آمیز در خریدارهای دولتی خودداری کنند. بند (الف) ماده ۳ موافقتنامه هرگونه تبعیض بین کالاهای و خدمات داخلی و کالاهای و خدمات وارداتی را منتفی اعلام می‌کند و مقرر می‌دارد که دولتهای عضو در برخورد با کالاهای و خدمات وارداتی از کشورهای عضو باید حداقل همان رفتاری را داشته باشند که نسبت به کالاهای و خدمات تولید داخل اعمال می‌کنند. بند (ب) ماده ۳ موافقتنامه نیز هرگونه تبعیض بین

مناقصه گران داخلی و خارجی را منتفی اعلام می‌کند و مقرر می‌دارد که دولتهای عضو در برخورد با مناقصه گران کشورهای عضو باید حداقل همان رفتاری را داشته باشند که نسبت به مناقصه گران داخلی خود اعمال می‌کنند و نباید مناقصه گران سایر کشورهای عضو را از فرایند مناقصه حذف کنند و یا با اتخاذ سایر شیوه‌های تبعیض آمیز شرایط مطلوبتری را برای مناقصه گران داخلی فراهم نمایند [۲۹، صص ۱۳۱-۱۳۲].

قانون برگزاری مناقصات به صراحت بین مناقصه گران داخلی و خارجی تبعیض قائل شده است. بند (د) ماده ۲۰ مقرر می‌دارد: «در مناقصات بین المللی، مناقصه گران داخلی نسبت به مناقصه گران خارجی ترجیح دارند. نحوه ترجیح مناقصه گران داخلی، در اسناد مناقصه قید خواهد شد. مناقصاتی که در آنها رعایت این قاعده به مصلحت نباشد، باید از سوی شورای اقتصاد تأیید شود». قانون برگزاری مناقصات تعریفی از مناقصه داخلی و بین‌المللی ارائه نکرده است، ولی به نظر می‌رسد که منظور از مناقصه داخلی مناقصه‌ای است که تأمین کالا یا خدمات از طریق پرداخت ریالی انجام می‌شود در حالی که در مناقصات بین‌المللی پرداخت به ارزهای معتبر خارجی مثل دلار آمریکا، یورو اتحادیه اروپا و پوند انگلیس خواهد بود. در خصوص مناقصات بین المللی نیز مناقصه گران داخلی نسبت به مناقصه گران خارجی ترجیح داده شده‌اند و مقرر شده که موضوع ترجیح مناقصه گران داخلی به مناقصه گران خارجی و نحوه اولویت بخشیدن به آنها باید در اسناد مناقصه قید گردد. چنانچه اولویت بخشیدن به مناقصه گران داخلی به مصلحت نباشد، موضوع باید برای تصویب به شورای اقتصاد ارجاع شود.

بند (د) ماده ۱۳ نیز در خصوص مناقصه‌های بین‌المللی محدودیتهای بیشتری را مطرح می‌کند. در این بند صراحتاً بیان شده است که ارجاع کار به خارجیان باید با رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۷۵ انجام گیرد که به قانون حداکثر استفاده از توان داخلی معروف است. بند (د) مقرر می‌دارد: «در صورتی که نیاز به برگزاری مناقصه بین‌المللی باشد، یا استفاده از تسهیلات اعتباری خارجی مطرح باشد، باید با کسب مجوزهای مربوط و با رعایت موازین قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ آگهی مربوط در یکی از روزنامه‌های انگلیسی زبان داخل و یک مجله یا روزنامه بین‌المللی مرتبط با موضوع مناقصه، منتشر شود».



قانون حداکثر استفاده از توان داخلی در صدور است تا مسئولیت انجام و مدیریت طرحهای مختلف دولتی را به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی محول کند و سهم منابع داخلی (کالاها و خدمات از قبیل نیروی کار، کالاهای تولید داخل و سایر خدمات مورد نیاز مثل بیمه، حمل و نقل و غیره) را در این طرحها افزایش دهد [۳۰]. طبق ماده ۳ این قانون، تمامی دستگاههای دولتی و عمومی مشمول این قانون موظف هستند کارهای خدمات مهندسی مشاور و پیمانکاری ساختمانی، تأسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی خود را به مؤسسات و شرکتهای داخلی ارجاع دهند. در صورتی که شرکتهای ذیصلاح داخلی وجود نداشته باشد، در این صورت ارجاع کار ممکن است با تصویب شورای اقتصاد به مشارکت ایرانی - خارجی واگذار شود، مشروط به اینکه سهم طرف ایرانی در این مشارکت از ۵۱ درصد کمتر نباشد. براساس این ماده ارجاع کارهای فوق به شرکتهای خارجی ممنوع است مگر اینکه شرکت خارجی در قالب مشارکت ایرانی - خارجی با حداقل سهم ۵۱٪ طرف ایرانی در مناقصه شرکت کند. هر چند موارد زیادی وجود دارد که ارجاع کارهای فوق به مشارکت داخلی - خارجی با حفظ سهم ۵۱٪ برای طرف ایرانی امکانپذیر است، اما قانونگذار برای حل مشکل راه حلی ارائه نکرده است. در عمل موارد استثنایی به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

علاوه بر محدودیت فوق، تبصره ۳ قانون حداکثر توان داخلی، سهم منابع داخلی در این نوع قراردادهای داخلی را حداقل به میزان ۵۱٪ ارزش قرارداد تعیین کرده است. تبصره ۳ مقرر می‌دارد: «طرف قرارداد موظف است کلیه لوازم و تجهیزات و خدماتی را که در داخل کشور تولید و ارائه می‌شود، یا قابلیت تولید و ارائه دارد، مورد استفاده قرار دهد. در هر حال حداقل (۵۱٪) از ارزش کار، بایستی در داخل انجام پذیرد و کارفرما مکلف است بر این امر نظارت نماید. موارد استثنا، پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه بایستی به تصویب شورای اقتصاد برسد». این تبصره برای جلوگیری از سوء استفاده احتمالی پیمانکاران ایرانی است که پس از انعقاد قرارداد بخش اعظم کار را از طریق قراردادهای فرعی (دست دوم) به اشخاص خارجی واگذار می‌کنند. برای جلوگیری از واگذاری کار به خارجیها، قانون حداکثر استفاده از توان داخلی مقرر می‌دارد که حداقل سهم منابع ایرانی ۵۱٪ ارزش کار است و موارد استثنا به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید [۳۱].

علاوه بر قانون حداکثر استفاده از توان داخلی، قوانین و مقررات دیگری نیز وجود دارد که دستگاههای دولتی را به خرید کالاهای ساخت داخل ملزم می‌کند. به عنوان نمونه بند (ذ)



تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۳ مقرر می‌دارد: «به منظور حمایت از تولیدات داخلی، خرید کالاهای مصرفی با دوام تولید خارج از کشور که مشابه آن در داخل تولید می‌شود، به وسیله دستگاههای اجرایی مذکور در مواد (۲) و (۳۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ ممنوع می‌باشد. فهرست کالاهای مشمول این ممنوعیت بنا به پیشنهاد وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». به استناد این بند، هر سال فهرستی از کالاهایی که دستگاههای دولتی ملزم به تأمین آن از تولیدات داخلی است به وسیله وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن تهیه و با تصویب دولت در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. در این قانون نیز خرید کالاهای فهرست شده تنها از تولیدات داخلی مجاز می‌باشد و دستگاههای دولتی حق تأمین این کالاها را از منابع وارداتی ندارد [۳۲].

### ۳-۲-۲- شفافیت سازی در فرایند واگذاری قراردادهای دولتی

یکی دیگر از اصول موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی سازمان تجارت جهانی ایجاد شفافیت در فرایند واگذاری قراردادهای دولتی است. برای ایجاد شفافیت در انتخاب طرف معاملات دولتی لازم است اولاً قوانین راجع به انجام مناقصه منتشر و در اختیار همگان قرار گیرد؛ ثانیاً نحوه تشخیص صلاحیت عرضه کنندگان کالاها و خدمات به روشنی معلوم باشد؛ ثالثاً اسناد و مدارک مناقصه به نحو مناسبی ثبت و ضبط گردد؛ رابعاً برنده مناقصه به اطلاع عموم برسد. این موارد در ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### الف) انتشار تمام قوانین و مقررات راجع به خریدهای دولتی

برای ایجاد شفافیت بیشتر در واگذاری قراردادهای دولتی مقتضی است تمام قوانین، مقررات، آرا وحدت رویه، بخشنامه‌ها و سایر دستورالعملها در خصوص خریدهای دولتی منتشر شده و در اختیار تمام شرکت کنندگان در معاملات دولتی قرار گیرد. بند (۱) ماده ۱۴ موافقتنامه کشورهای عضو را موظف کرده کلیه قوانین و مقررات و همچنین تمامی تغییرات بعدی در قوانین و مقررات خود را منتشر نموده و در اختیار عموم قرار دهند. هر چند در قانون برگزاری مناقصات چنین شرطی مطرح نشده است اما قوانین مصوب مجلس، آیین‌نامه‌های مصوب هیأت دولت، آرا وحدت رویه دیوان عالی کشور و آرا دیوان عدالت اداری در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. موضوع عدم شفافیت ممکن است در رابطه با بخشنامه‌ها و



دستورالعملهای داخلی بروز کند که دستگاههای اجرایی برای خریدهای دولتی مقرر می‌دارند و مفاد این دستورالعملها و بخشنامه‌ها در اختیار عموم قرار نمی‌گیرد.

#### ب) شفافیت در فرایند تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان

در بسیاری از قراردادهای دولتی، عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات (شامل فروشندگان، پیمانکاران و یا مشاوران) ابتدا از جهت توانایی انجام کار تشخیص صلاحیت مقدماتی می‌شوند. بر این اساس، کسانی که تشخیص صلاحیت نشده‌اند نمی‌توانند در مناقصه شرکت کنند. برای جلوگیری از اعمال سلیقه در تشخیص صلاحیت و حذف غیر منصفانه برخی از شرکتها در مرحله تشخیص صلاحیت مقدماتی، ضروری است نحوه تشخیص صلاحیت و معیارهای آن به نحو شفاف در اختیار عموم قرار گیرد. ماده (۸) موافقتنامه مقرراتی را به شرح زیر در خصوص تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات مقرر کرده است:

- تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان نباید به نحوی باشد که بین پیمانکاران داخلی و یا خارجی تبعیض به وجود آید؛

- کلیه شرایطی که می‌تواند در تشخیص صلاحیت مؤثر واقع شود باید به نحو مقتضی منتشر شود؛

- به کلیه عرضه‌کنندگان امکان داده شود که در وقت مقتضی بتواند برای تشخیص صلاحیت تقاضا دهند و این تقاضاها به نحو مقتضی و غیر تبعیض‌آمیز مورد رسیدگی قرار گیرند؛

- تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان تا حد ممکن باید یک مرحله‌ای باشد؛

- تا حد ممکن رویه واحدی در تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان اتخاذ گردد.

ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات به تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان و ارزیابی کیفی آنان اختصاص پیدا کرده است. مطابق بند (الف) ماده ۱۲، در ارزیابی کیفی عرضه‌کنندگان موارد زیر لحاظ می‌شود: تضمین کیفیت خدمات و محصولات؛ داشتن تجربه و دانش در زمینه مورد نظر؛ حسن سابقه؛ داشتن پروانه کار یا گواهینامه‌های صلاحیت و توان مالی متقاضی برای انجام کار. همچنین در بند (ب) این ماده مراحل ارزیابی کیفی به شرح زیر مقرر شده است: تعیین معیارهای ارزیابی و اهمیت نسبی معیارها؛ تهیه اسناد ارزیابی؛ دریافت، تکمیل و ارسال اسناد ارزیابی از سوی متقاضیان؛ ارزیابی اسناد دریافت شده و تعیین امتیاز

هر یک از مناقصه‌گران و رتبه‌بندی آنها؛ اعلام اسامی مناقصه‌گران صلاحیتدار به کارفرما و امتیازات و رتبه آنها و مستندسازی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران. برای جلوگیری از اعمال سلیقه در تشخیص صلاحیتها و ایجاد تبعیض بین عرضه‌کنندگان، بند (ج) ماده ۱۲ مقرر کرده است: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است با همکاری دستگاههای اجرایی حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون آیین‌نامه اجرایی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را با رعایت موازین مقرر در این ماده که بیانگر شاخصهای اندازه‌گیری و روش ارزیابی مناقصه‌گران باشد، تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند». محتوای قانون برگزاری مناقصات بیانگر ارزیابی کیفی عرضه‌کنندگان برای هر مناقصه است. با توجه به اینکه پیمانکاران و مشاوران اصولاً به‌وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشخیص صلاحیت شده و از جهت صلاحیت رتبه‌بندی می‌شوند، ارزیابی مجدد آنها به‌وسیله دستگاه مناقصه‌گزار و عدم الزام دستگاه مناقصه‌گزار به پذیرش رتبه‌بندی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، عملاً تشخیص صلاحیت را دو مرحله‌ای می‌کند که با مفاد موافقتنامه همخوانی ندارد. مقتضی است این ضعف در مقررات اصلاحی رفع شود.

### ج) مستندسازی

مستندسازی مراحل گوناگون انجام مناقصه یکی دیگر از روشهایی است که به شفافیت در انجام خریدهای دولتی می‌انجامد. از طریق مستندسازی می‌توان به نحو مؤثرتری به اعتراضات مناقصه‌گران رسیدگی کرد، بنابراین پاسخگویی دستگاههای مناقصه‌گزار افزایش می‌یابد. بند (ع) ماده ۲۰ موافقتنامه مقرر می‌دارد که روند انجام مناقصه باید ثبت و ضبط شود و این اسناد به مدت سه سال حفظ گردد. ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات به موضوع مستندسازی و اطلاع‌رسانی اختصاص پیدا کرده است و مقرر می‌دارد: «مناقصه‌گزار باید اسناد زیر را به نحو مطمئنی بایگانی و نگهداری نماید و نسخه‌ای از آن را برای بانک اطلاعات که باید ظرف یکسال ایجاد شود ارسال نماید: فراخوان مناقصه؛ نام و مشخصات اعضای کمیسیون؛ مناقصه‌گران و حاضران در جلسات مناقصات؛ خلاصه اسناد مناقصه؛ روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و نتایج ارزیابی آنها؛ و صورتجلسات و نتایج ارزیابیها؛ نام، مشخصات و نحوه انتخاب برنده یا برندگان مناقصه». هر چند قانون برگزاری مناقصات مدت مشخصی را برای حفظ و نگهداری اسناد فوق بیان نکرده است ولی به نظر این مدت



کمتر از سه سال نیست، بنابراین قانون برگزاری مناقصات از جهت مستندسازی با موافقتنامه هماهنگ است.

#### د) انتشار آگهی برنده مناقصه

مطابق با ماده ۱۸ موافقتنامه، ظرف ۷۲ ساعت از زمان واگذاری قرارداد به برنده مناقصه، دستگاههای مناقصه‌گزار باید یک آگهی را با اطلاعات زیر منتشر کنند: نوع کالاها و خدمات موضوع مناقصه؛ نام و نشانی دستگاه مناقصه‌گزار؛ تاریخ واگذاری؛ نام و آدرس برنده مناقصه؛ ارزش قرارداد؛ و نحوه انتخاب برنده مناقصه. انتشار آگهی برنده مناقصه برای شفاف سازی فرایند واگذاری کار است تا سایر شرکت کنندگان با اطلاع از نتیجه مناقصه چنانچه اعتراضی داشته باشند بتوانند در فرصت مقرر آن را مطرح کنند. هر چند ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد که نام، مشخصات و نحوه انتخاب برنده مناقصه ثبت و نگهداری شود، ولی تکلیفی مشابه برای ماده ۱۸ موافقتنامه در قانون برگزاری مناقصات وجود ندارد.

#### ۳-۲-۳- برقراری حداقل استانداردها برای انجام مناقصه

علاوه بر مواردی که در بالا توضیح داده شد، موافقتنامه برای تضمین واگذاری کار به صورت منصفانه و غیر تبعیض آمیز و ایجاد فرصت برابر برای تمامی عرضه کنندگان کالاها و خدمات، حداقل استانداردهایی را در خصوص نحوه انجام مناقصه و واگذاری کار مقرر کرده است که در ذیل به مهمترین آنها اشاره می‌شود و با قانون برگزاری مناقصات مورد تطبیق قرار می‌گیرد.

#### الف) مشخصات فنی کالاها و خدمات مورد نیاز و ارزیابی فنی پیشنهادها

از روشهایی که ممکن است سبب مردود شدن و حذف برخی از پیشنهادها شود نحوه تعیین مشخصات فنی کالاها و خدمات موضوع مناقصه و شیوه ارزیابی فنی پیشنهادهاست. به عنوان نمونه ممکن است با بیان مشخصات معین و تعیین مدل خاص برای کالاها و خدمات (مثلاً نمایشگرهای موضوع مناقصه باید مدل ال جی باشد) خرید عملاً به شرکت یا شرکتهای خاصی محدود گردد و سایر سازندگان رد صلاحیت شوند. برای جلوگیری از این روشهای محدود کننده، ماده ۶ موافقتنامه الزامات کلی را در خصوص تعیین مشخصات فنی کالاها و

خدمات موضوع مناقصه مقرر کرده است. بند (۱) ماده ۶ بیان می‌دارد: «مشخصات کالاها و خدمات موضوع مناقصه نباید از جهت کیفیت، ایمنی، ابعاد، علائم، نام، مدل و غیره به نحوی تعیین گردد که به ایجاد موانع غیر ضروری در تجارت بین الملل منجر گردد». به موجب بند (۲) «مشخصات فنی باید تا حد ممکن بیان کننده استانداردهای قابل قبول بین المللی و یا حداقل داخلی آن کالا یا خدمات باشد و بنابراین هر کالا یا خدماتی که دارای آن استانداردهاست از جهت فنی قابل قبول تلقی شود». بند (۳) مقرر می‌دارد: «مشخصات فنی نباید شامل نام، طراحی، علامت تجاری و یا سایر مشخصات خاصی باشد که به شرکت یا شرکت‌های خاصی مربوط می‌باشد». به موجب بند (۴) «مؤسسات دولتی مناقصه‌گزار نباید اطلاعات خاصی را در اختیار برخی از شرکت کنندگان در مناقصه قرار دهند که باعث شود تنها آنان بتوانند مشخصات کالاها یا خدمات را به نحو قابل قبول ارائه نمایند و سایر پیشنهادها از جهت فنی مردود شوند».

ماده ۱۹ قانون برگزاری مناقصات بیان می‌دارد که در مناقصات دو مرحله‌ای دستگاه مناقصه‌گزار موظف است ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها را براساس معیارها و روشها اعلام شده در اسناد مناقصه انجام دهد. پاکت‌های قیمت آن دسته از مناقصه‌گرانی گشوده می‌شود که از جهت فنی بازرگانی امتیاز لازم را کسب کرده باشد. پاکت‌های قیمت پیشنهادهایی که از جهت فنی بازرگانی امتیاز لازم را کسب نکرده باشند عیناً و قبل از باز کردن به صاحبان آنها عودت داده می‌شود. برای جلوگیری از سوء استفاده و اعمال سلیق در رد فنی بازرگانی پیشنهادهای دریافتی این ماده مقرر می‌دارد که رد فنی پیشنهادها باید براساس معیارها و روشهایی انجام گیرد که در اسناد مناقصه بیان شده‌است. هر چند طبق ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات هریک از مناقصه‌گران می‌توانند نسبت به اجر نشدن مقررات این قانون اعتراض کنند، در نتیجه چنانچه پیشنهادی بدون رعایت معیارها و روشهای مندرج در اسناد مناقصه مردود اعلام شود قابل اعتراض می‌باشد. تبصره (۱) ماده ۸ قانون برگزاری مناقصات اعتراض به معیارها و روشهای ارزیابی پیشنهادها را غیر قابل استماع تلقی کرده است. این امر می‌تواند زمینه سوء استفاده و اعمال سلیق را فراهم سازد. با توجه به نبود دستورالعمل خاصی در خصوص نحوه تعیین معیارها و روشهای ارزیابی پیشنهادها و یا تهیه مشخصات کالاها و خدمات موضوع مناقصه، این امر به دستگاههای مناقصه‌گزار امکان می‌دهد که از طریق تعیین معیارهای خاص ارزیابی و یا تضییق مشخصات فنی عملاً رقابت را به عرضه کنندگان خاصی محدود کنند. با این وجود، در قانون



برگزاری مناقصات آمده است چنانچه اطلاعات اضافی در خصوص مشخصات فنی به برخی از خریداران اسناد مناقصه ارائه شود، صورتجلسه آن مذاکرات باید به سایر خریداران اسناد نیز ارسال شود. بند (ب) ماده ۱۷ مقرر می‌دارد: «توضیحات و پاسخ به پرسشهای مناقصه‌گران و همچنین در صورت تشکیل (جلسه توضیح اسناد)، رونوشت صورتجلسات آن مطابق ماده (۲۲) این قانون به طور یکسان برای همه شرکت کنندگان مناقصه‌گر ارسال خواهد شد».

#### ب) ارزیابی مالی پیشنهادها

یکی دیگر از مسائل مهم مناقصات همسنگ کردن پیشنهادهای مالی برای اعلام پایبندترین قیمت است. تمامی عواملی که می‌تواند بر قیمت نهایی مؤثر باشد (بیمه، حمل و نقل، مالیاتها، هزینه‌های بازرسی فنی، عوارض و هزینه‌های گمرکی و ارز خارجی)، باید در اسناد مناقصه ذکر شود. در ماده ۲۰ قانون برگزاری مناقصات پیش بینی شده است که ممکن است همسنگ کردن پیشنهادهای مالی نیاز به بررسی قیمتها و تجزیه و کنترل مبانی آن داشته باشد که در این صورت موضوع به کمیته فنی بازرگانی ارجاع خواهد شد تا ظرف حداکثر دو هفته قیمتها را همسنگ کرده و به کمیسیون مناقصه گزارش دهد. با این وجود، قانون برگزاری مناقصات مقرراتی در مورد نحوه همسنگ کردن پیشنهادهای مالی ارائه نکرده است.

#### ج) روند انجام مناقصه

در این قسمت برخی از روشهای انجام مناقصه - که در موافقتنامه مورد تأکید قرار گرفته است - مطرح می‌شود و با مقررات قانون برگزاری مناقصات مورد مقایسه و تطبیق قرار می‌گیرد.

۱) طبق بند (۱) ماده ۹ موافقتنامه، در مناقصات عمومی دعوت به مناقصه باید در روزنامه‌های که در پیوست شماره ۲ موافقتنامه ذکر شده است منتشر شود. انتشار دعوت به مناقصه در روزنامه‌های کثیرالانتشار در بند (ب) ماده ۱۳ قانون برگزاری مناقصات آمده است: «فراخوان مناقصه عمومی باید به تشخیص مناقصه‌گزار از دو تا سه نوبت حداقل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری یا استان مربوط منتشر گردد».

۲) طبق بند (۶) ماده ۹ موافقتنامه، فراخوان مناقصه باید حاوی مطالب زیر باشد: ماهیت و کمیت موضوع مناقصه؛ نوع مناقصه (عمومی، محدود، با مذاکره)؛ تاریخ شروع تحویل و

پایان آن؛ آدرس و آخرین تاریخ تحویل اسناد مناقصه؛ آدرس دستگاه مناقصه‌گزار برای تماس و کسب اطلاعات بیشتر؛ شرایط فنی و مالی مورد تقاضا، ضمانتنامه و سایر اطلاعاتی که از مناقصه‌گران درخواست می‌شود؛ بهای خرید اسناد مناقصه؛ نوع قرارداد مثل خرید، اجاره، اجاره به شرط تملیک و غیره. چنانچه بعد از انتشار اسناد مناقصه، تغییراتی در اسناد داده شود، تغییرات مزبور نیز باید به همان نحو که اصل اسناد منتشر شده است به اطلاع رساننده شود. همچنین هر نوع اطلاعاتی که به یکی از شرکت‌کنندگان داده می‌شود باید هم‌زمان به سایر شرکت‌کنندگان نیز ارسال گردد. بند (الف) ماده ۱۳ قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد: مفاد فراخوان مناقصه باید شامل موارد زیر باشد: نام و نشانی مناقصه‌گزار؛ نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات؛ نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه؛ محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل و گشایش پیشنهادها؛ و مبلغ برآورد شده معامله و مبانی آن «در صورتی که تعیین آن میسر یا به مصلحت باشد».

۳) طبق ماده ۱۱ موافقتنامه، تعیین مدت برای تهیه اسناد و تحویل آن باید به نحوی باشد که شرکت‌کنندگان داخلی و خارجی بتواند در فرصت کافی اسناد و مدارک مورد نیاز را تهیه کرده و در مناقصه شرکت کنند. بنابراین در تعیین مدت به پیچیدگی موضوع مناقصه، میزان دخالت پیمانکاران فرعی در انجام موضوع مناقصه و زمان معمول برای ارسال اسناد به‌وسیله پست باید مورد لحاظ قرار گیرد. برای تعیین شروع مدتها، تأخیر احتمالی در انتشار آگهی مناقصه نیز باید مد نظر قرار گیرد. در هر حال زمان معین شده جهت تحویل اسناد مناقصه نباید کمتر از ۴۰ روز باشد. بند (ب) ماده ۱۵ قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد که مهلت قبول پیشنهادها نباید در مورد مناقصات داخلی از ده روز و در مناقصات بین‌المللی از یک ماه از تاریخ آخرین مهلت تحویل اسناد مناقصه کمتر باشد. این مدتها بخصوص در طرحهای بزرگ مناسب نیست و بهتر بود قانونگذار مدت بیشتری را مقرر می‌داشت.

۴) بند (۱) ماده ۱۲ موافقتنامه مقرر می‌دارد که اسناد مناقصه باید حداقل به یکی از زبانهای رسمی سازمان تجارت جهانی (انگلیسی، فرانسوی و اسپانیولی) انجام شود. به‌موجب بند (۲) موافقتنامه «اسناد مناقصه باید شامل کلیه شرایط و اسناد و مدارکی باشد که برای ارزیابی فنی و مالی مناقصه‌گران ضرورت دارد. این اطلاعات باید حداقل شامل موارد زیر باشد: آدرس دستگاه مناقصه‌گزار که به آن آدرس باید اسناد ارسال شود؛ آدرسی که توضیحات تکمیلی باید به آن ارسال شود؛ زبان یا زبانهایی که اسناد مناقصه باید بدان تهیه شود؛ آخرین فرصت برای تحویل اسناد مناقصه؛ اشخاصی که می‌توانند در زمان



بازگشایی پاکتها حضور پیدا کنند؛ کلیه شرایط مالی، فنی و ضمانتنامه‌ها و سایر اطلاعات مورد نیاز جهت ارزیابی فنی و مالی؛ شرح کامل کالاها و خدمات موضوع مناقصه؛ و شرایط پرداخت. ماده ۱۴ قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد که اسناد مناقصه باید شامل موارد زیر باشد: نام و نشانی مناقصه گزار؛ نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه؛ محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل پیشنهادهای و گشایش آنها؛ مبلغ پیش پرداخت و میزان تضمین حسن انجام کار؛ مدت اعتبار پیشنهادهای؛ شرح کار، مشخصات فنی بازرگانی، استانداردها، نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات؛ برنامه زمانبندی انجام کار یا تحویل کالا؛ روش ارزیابی کیفی و معیار آن؛ نحوه تهیه اسناد، مهلت مقرر برای تسلیم پیشنهادهای و تعداد نسخ لازم؛ متن قرارداد شامل موافقتنامه شرایط عمومی و خصوصی و ضوابط آنها.

۵) طبق بند (۳) ماده ۱۲ موافقتنامه، در مناقصات عمومی، اسناد باید به تمامی افراد متقاضی تحویل شود و چنانچه درخواست توضیحی شده باشد، دستگاه مناقصه‌گزار باید در اسرع وقت به تمام سؤالات و پرسشهای متعارف و معقول پاسخ دهد. ماده ۱۴ قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد که اسناد مناقصه باید به طور یکسان به همه داوطلبان داده شود.

#### ۴- جمع‌بندی

با شکل‌گیری دولت به شیوه نوین یکی از کارکردهای دولت، هدایت مسائل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی از طریق وضع قوانین و مقررات و اتخاذ سیاستهای معین است. بسیاری از قوانین و مقررات اقتصادی برای هدایت فعالیتهای اقتصادی به سمت ایجاد فرصتهای اقتصادی برابر، جلوگیری از انحصارت، نیل به رشد اقتصادی، حمایت از مصرف‌کنندگان، جلوگیری از بهره‌کشی، مبارزه با مفاسد اقتصادی، ایجاد اشتغال و حمایت از تولیدات داخلی است. علاوه بر نقش ارشادی قوانین در شکل‌دهی به فعالیتهای اقتصادی، دولت خریدار عمده کالاها و خدمات است که می‌تواند از قدرت خرید خود برای نیل به اهداف اقتصادی معین استفاده کند. صرف نظر از نقش خریدهای دولتی در نیل به اهداف خاص اقتصادی، با توجه به گستردگی فعالیتهای بخش دولتی و عمومی در ایران، سالم‌سازی خریدهای دولتی یکی از اولویتهای دولت در انجام اصلاحات اقتصادی است.



قانون برگزاری مناقصات برای اعمال سیاستهای ارشادی دولت در زمینه فعالیتهای اقتصادی، استفاده از قدرت خرید دولت برای نیل به اهداف اقتصادی بخصوص، مانند حمایت از تولیدات داخلی و دسترسی به کالاها و خدمات با کیفیت و قیمت مناسب به تصویب رسید. قبل از تصویب این قانون، خریدهای دولتی در وزارتخانه‌ها، شرکتها و نهادهای دولتی و عمومی که از بودجه عمومی استفاده می‌کردند تابع مقررات گوناگونی به بیش از ۵۰ دسته بالغ می‌شد. وجود قوانین متعدد، اعمال سلیق در خریدهای دولتی، عدم شفافیت در فرایند انجام مناقصات، عدم ثبت و ضبط روشمند اسناد و مدارک مناقصه و عدم پاسخگویی دستگاههای مناقصه‌گزار از جمله دلایل تصویب مقررات واحد در خصوص خریدهای دولتی و انجام مناقصات دولتی است.

این قانون اولاً در صدد است تا قوانین و مقررات ناظر به خریدهای دولتی را یکپارچه کند. ثانیاً، تأکید دارد که خریدهای دولتی تا حد ممکن از طریق فرایند مناقصه انجام گیرد و موارد ترک تشریفات مناقصه به موارد استثنایی محدود شود. ثالثاً، به دنبال ایجاد فرصت برابر برای تمامی عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات است. رابعاً، بیطرفی دستگاههای مناقصه‌گزار در انتخاب مناقصه‌گری که مناسبترین قیمت را پیشنهاد کرده تأمین کند. خامساً، با مشخص کردن وظایف و اختیارات کمیته‌ها و کمیسیونها دخیل در خریدهای دولتی پاسخگویی دستگاههای مناقصه‌گزار را تضمین نماید.

این قانون از جهات زیادی استانداردهای بین‌المللی در خصوص خریدهای دولتی را رعایت کرده است. در مقایسه با موافقتنامه خریدهای دولتی سازمان تجارت جهانی، قانون برگزاری مناقصات اولویت را به عرضه‌کنندگان داخلی داده است که موافقتنامه شدیداً آن را نفی می‌کند. در سایر موضوعات قانون برگزاری مناقصات کم و بیش برای استانداردهای بین‌المللی گام برداشته که حرکت مناسبی است.

## ۵- نتیجه گیری

با وجود اینکه قانون برگزاری مناقصات گامی مثبت در ایجاد شفافیت در خریدهای دولتی محسوب می‌شود، اما این قانون تنگناها و مشکلاتی دارد که در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌شود.



(۱) همان طور که قبلاً بیان شد، پیش از تصویب این قانون، مقررات زیادی در کشور وجود داشت که ناظر به خریدهای دولتی در دستگاههای دولتی گوناگون بود که عمدتاً در قالب آیین‌نامه‌های معاملات دستگاههای اجرایی وجود داشت. بخشی از این آیین‌نامه‌ها با تصویب قانون برگزاری مناقصات نسخ شده است ولی بخش نسخ شده و معتبر دقیقاً معلوم نیست. به عبارت دیگر قانونگذار بجای تنظیم قوانین عام در خصوص خریدهای دولتی فقط بخشی از مقررات ناظر به خریدهای دولتی را تحت عنوان قانون برگزاری مناقصات ساماندهی کرده است. به‌عنوان نمونه با مقایسه آیین‌نامه معاملات دولتی یا آیین‌نامه شرکت ملی نفت ایران با قانون برگزاری مناقصات، مشخص می‌شود که مواردی در این آیین‌نامه‌ها وجود دارد که منسوخ یا معتبر بودن آنها محل بحث و گفتگو می‌باشد. این امر به سردرگمی مناقصه‌گران و عدم شفافیت در روند خریدهای دولتی منجر شده که قانون برگزاری مناقصات در صدد رفع آن بوده است.

(۲) یکی از مهمترین گامها در اصلاح مقررات مربوط به خریدهای دولتی نحوه رسیدگی به اعتراضات است که تضمین‌کننده سلامت انجام کار و رعایت قوانین و مقررات می‌باشد. متأسفانه قانون برگزاری مناقصات این امر مهم را به مصوبه دیگر مجلس محول کرده که معلوم نیست چه زمانی و با چه مفادی به تصویب خواهد رسید. ماده ۷ قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گذار هیأت رسیدگی تشکیل می‌گردد». ولی بجای تشکیل این هیأت رسیدگی‌کننده بلافاصله مقرر می‌دارد: «اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». در ماده ۸ قانون برگزاری مناقصات - که وظایف هیأت رسیدگی‌کننده را مشخص می‌کند - آمده است که «آیین‌نامه اجرایی این ماده پس از تصویب این قانون و اساسنامه موضوع ماده (۷) به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». بنابراین تا زمان تصویب اساسنامه هیأت رسیدگی‌کننده، وضعیت رسیدگی به اعتراضات مشخص نیست.

(۳) یکی از اهداف قانون برگزاری مناقصات تقلیل موارد ارجاع کار از طریق ترک تشریفات مناقصه می‌باشد، از این رو ماده ۲۹ موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه را احصا کرده است. با این وجود ماده ۲۷ مقرر می‌دارد: «در مواردی که انجام مناقصه براساس گزارش توجیهی دستگاه مناقصه‌گذار به تشخیص یک هیأت سه نفره مرکب از مقامات مذکور در ماده (۲۸) این قانون میسر نباشد، می‌توان معامله را به طریق دیگری انجام داد». در صورت

تشخیص هیأت سه نفره ترک تشریفات که خرید کالاها و خدمات مورد نیاز دستگاه اجرایی از طریق مناقصه امکانپذیر نمی‌باشد، می‌توان با تشخیص هیأت مذکور بدون انجام مناقصه به خرید مبادرت نمود. این مقررات از دو جهت قابل انتقاد است. اولاً هیچ روش معینی برای نظارت بر کار این گروه در قانون ذکر نشده است و این هیأت سه نفره می‌تواند موارد ترک تشریفات را عملاً گسترش دهد. ثانیاً، در صورت تصمیم به ترک تشریفات قانون دستورالعمل مشخصی در خصوص حفظ مصالح دولت، حفظ برابری عرضه کنندگان و رعایت عدالت و انصاف ارائه نکرده است و بجای آن با عبارت مبهمی بیان کرده است: «در این صورت هیأت ترک تشریفات مناقصه با رعایت صرفه و صلاح دستگاه ترتیب انجام این گونه معاملات را با رعایت سایر مقررات مربوط در هر مورد برای یک نوع کالا یا خدمت تعیین و اعلام خواهد نمود». این مقررات مبهم می‌تواند در عمل به فساد و بی عدالتی منجر شود.

۴) در برخی از طرحهای عظیم، مثل طرحهای توسعه میادین نفت و گاز، انجام مناقصه به شیوه ساده که پیمانکاران قرارداد نمونه پیوست اسناد مناقصه را بدون قید و شرط امضا کنند و همراه با سایر اسناد مناقصه آن را به دستگاه مناقصه‌گزار تحویل دهند وجود ندارد. لازم به توضیح است که در مناقصات ساده، پیشنهادهایی که قید و شرط داشته باشد در مرحله رسیدگی به اسناد مردود اعلام شده و از عداد مناقصه‌گزار حذف می‌شوند. در صورتی که در طرحهای عظیم، ارائه پیشنهادها معمولاً با قید و شرطهایی همراه است که اعلام برنده مناقصه مستلزم مذاکره دستگاه مناقصه‌گزار با مناقصه‌گزار می‌باشد. در قانون برگزاری مناقصات دستورالعمل خاصی در خصوص انجام چنین مناقصاتی وجود ندارد و وضعیت واگذاری این نوع طرحهای عظیم مبهم است.

## ۶- منابع

- [۱] مجلس شورای اسلامی، طرح برگزاری مناقصات، شماره دفتر ثبت ۳۸۶، ۱۳۸۰.
- [۲] روزنامه رسمی، ش ۱۷۴۷۴، مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۹.
- [3] [www.wto.org](http://www.wto.org)
- [۴] میزانی قباد؛ «بررسی و ارزیابی اصول بنیادین حاکم بر طرح برگزاری مناقصات»؛ مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی ایران، ش ۳۹، ۱۳۸۲.
- [۵] روزنامه رسمی، ش ۱۶۱۲۳، مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۵.
- [۶] روزنامه رسمی، ش ۱۱۸۹۷، مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۰.



- [۷] روزنامه رسمی، ش ۱۶۹۸۲، مورخ ۱۳۸۲/۳/۳۱.
- [۸] روزنامه رسمی، ش ۱۶۵۹۷، مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
- [۹] روزنامه رسمی، ش ۱۴۷۴۰، مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۴.
- [۱۰] روزنامه رسمی، ش ۱۶۸۴۶، مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۴.
- [۱۱] روزنامه رسمی، ش ۱۳۲۸۷، مورخ ۱۳۶۹/۷/۲۴.
- [۱۲] مذاکرات جلسه علنی ۴۱۲، مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی، ضمیمه روزنامه رسمی، ش ۱۷۲۳۰، مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۰.
- [۱۳] پناهی علی و ابراهیم موسوی نژاد؛ «نقد و بررسی طرح برگزاری مناقصات»؛ مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی ایران، ش ۳۹، ۱۳۸۲.
- [۱۴] روزنامه رسمی، ش ۱۶۰۷۰، مورخ ۱۳۷۹/۲/۱۱.
- [۱۵] احراری حمیدرضا؛ «مبانی نظری طرح برگزاری مناقصات»؛ مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی ایران، ش ۳۹، ۱۳۸۲.
- [16] Leila Pathirane and Derek W. Blades; "Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons"; *Review of Income and Wealth*, 28/3, 261, 1982.
- [17] Odhiambo Walter & Paul Kamau; "Public Procurement: Lessons from Kenya"; Tanzania and Uganda, *OECE, Technical Paper*, No. 208, 2003.
- [18] International Monetary Fund, *IMF Country Report* No. 03/280, IMF, Washington D.C., 2003.
- [19] Trionfetti Federico; "Discriminatory Public Procurement and International Trade"; 23 *The World Economy* 57, 2000.
- [20] Evenett J. Simon; "Can Developing Countries Benefit from Negotiations on Transparency in Government Procurement in the Doha Round?"; *World Trade Institute*, April 2003.
- [21] Hoelman Bernard M. & Petros C. Mavroidis; "The World Trade Organization's Agreement on Government Procurement: Expanding Disciplines, Declining Membership?"; World Bank, Washington D.C., 1995.

[۲۲] شیروی عبدالحسین؛ «سازمان تجارت جهانی (گات): اهداف، مبانی و ساختار»؛ مجله مجتمع آموزش عالی قم، ش ۴، ۱۳۷۸.

[۲۳] شیروی عبدالحسین؛ «الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی و تأثیر آن بر مقررات داخلی»؛ مجله مجتمع آموزش عالی قم، ش ۵، ۱۳۷۹.

[24] McGovern Edmond; "International Trade Regulation"; Exeter GlobeField Press, England, 1995.

[25] World Trade Organization; Ministerial Declaration of the Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001 WT/MIN(01)/DEC/W/1 14 November 2001.

[26] Arrowsmith Sue; "Towards a Multilateral Agreement on Transparency in Government Procurement"; *International and Comparative Law Quarterly* no. 47, 793 1997.

[27] World Bank; "Guidelines Procurement under IBRD Loans and IDA Credits"; World Bank, Washington D.C., May 2004.

[28] Asian Development Bank; "Guidelines for Procurement under Asian Development Bank Loans"; Asian Development Bank, November 2004.

[29] Hird Joan; "Government Procurement"; in Kym Anderson, *Strengthening the Global Trading System: From GATT to WTO* Center of International Economic Studies, University of Adelaide, Australia, 1996.

[۳۰] روزنامه رسمی، ش ۱۵۱۸۷، مورخ ۱۳۷۶/۲/۳.

[۳۱] جلالی سعید؛ «کارنامه قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات، به منظور صدور خدمات»؛ وزارت صنایع و معادن، تهران، ۱۳۸۳.

[۳۲] روزنامه رسمی، ش ۱۷۲۱۶، مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۲.