

آسیب‌شناسی فرایند مناقصه و مزایده و شناسایی فسادهای آن

علی احمدی^۱

چکیده

یکی از راه‌هایی که قانون‌گذار، برای تأمین نیازهای دستگاه‌های دولتی، همچنین فروش اقلام، املاک و محصولات تولیدی، پیش‌بینی نموده مناقصه و مزایده است، این فرایند (مناقصه عمومی و محدود) در معاملات عمده بوده و با توجه به شیوه اطلاع‌رسانی و قبول پیشنهادها و بعضاً تبانی در معاملات از طریق فروش اطلاعات (رانت اطلاعاتی) مربوط به معامله، ابهام در شرایط و اسناد مناقصه و مزایده، کلی‌گویی و فقدان شفافیت در شرایط و مختصات اقلام مورد نیاز، درهم نمودن اقلام سالم و معیوب و اعلام به منزله مازاد و بعضاً، رعایت نمودن مواعید مقرر در فرایند برگزاری و انتخاب پیمانکار و انعقاد قرارداد و متعاقب آن فقدان نظارت مؤثر توسط واحد ناظر در دستگاه طرف قرارداد با پیمانکار یا مشاور، تهیه و تأیید صورت‌وضعیت‌های صورتی به سبب ماهیت آن‌ها، بالأخص در پروژه‌های عمرانی که پس از انجام، بررسی را با شرایط سخت مواجه می‌نماید، همچنین وجود گستره مالی زیاد و مطرح شدن موضوع اموال عمومی در آن، تمایل متولیان امر اعم از بخش خصوصی و دولتی را برای ایجاد فساد نمایان می‌نماید.

شایان‌ذکر است، عواملی از جمله: اعتباربخشی به پیشنهادهای مبهم، مخدوش، مشروط، ارائه شده خارج از وقت مقرر در قوانین و اسناد متناظر، توافقات بعد از تشریفات معامله، فقدان برنامه‌نیازسنجی متناسب و تلاش برای تأمین اقلام غیر ضروری، برآورد غلط و بعضاً غیر واقعی بودن برآورد اولیه، ندادن رسید به ذی‌نفع پس از تحویل پاکت‌ها، توجه‌پذیر جلوه دادن یک طرح از نظر اقتصادی و زیست‌محیطی، رویکرد اسناد مناقصه به نفع یک فرد خاص و محدود کردن رقابت، پیچیدگی عمده اسناد مناقصه برای دشوار کردن امر نظارت، فقدان معیار صحیح و استفاده از معیارهای ذهنی برای ارزیابی مناقصه‌گران و در برخی موارد اعمال غرض یا اعمال نفوذ با داشتن هدف خاص، سوءاستفاده از شرایط اضطراری مانند بلایای طبیعی، جنگ و...، پرداخت رشوه برای افزایش رتبه پیمانکار و وارد شدن در فهرست کوتاه یا خارج شدن از فهرست سیاه، سوءاستفاده از قانون و برگزاری مناقصه محدود و ترک تشریفات مناقصه به منزله یک اصل، ارائه قیمت بسیار بالا برای برنده کردن شخص مورد نظر، و توافق عوامل تأثیرگذار با خریداران اقلام در مزایده‌ها و تبانی برای ارائه قیمت اندک، ورود کارچاق‌کن‌ها و... فساد در معاملات دولتی را افزایش می‌دهد.

واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی، رانت، تبانی، مناقصه عمومی، مناقصه محدود، مزایده، معاملات دولتی، فساد

مقدمه

بر اساس بند الف ماده ۲ قانون برگزاری مناقصه، مناقصه 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، همچنین مستند به ماده ۹ قانون برگزاری مناقصه، فرایند برگزاری مناقصات به ترتیب شامل مراحل: الف - تأمین منابع مالی. ب - تعیین نوع مناقصه در معاملات بزرگ (یک مرحله‌ای یا دومرحله‌ای، عمومی یا محدود). ج - تهیه اسناد مناقصه. د - ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در صورت لزوم. ه - فراخوان مناقصه. و - ارزیابی پیشنهادها. ز - تعیین برنده مناقصه و انعقاد قرارداد می‌باشد. در پیگیری و عملیاتی نمودن موارد مذکور، اختیارات شناور متولیان امر در دستگاه‌های دولتی، به اعتبار اینکه منافع بخش عمومی نیز در مناقصه وجود دارد و فرد اموال خود را معامله نمی‌کند، امکان وسوسه برای برداشت قسمتی از منافع برای فرد و در نتیجه امکان سوءاستفاده بیشتر برای تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در حوزه معاملات دولتی می‌شود.

آسیب‌های مرتبط با فرایند مناقصه و مزایده، در مراحل مختلف شامل، اعلام نیاز از سوی واحد مربوطه، برآورد اولیه قیمت در مناقصه و ارجاع به کارشناسی برای تعیین قیمت در مزایده، تهیه اسناد، انتشار آگهی، بازگشایی پاکت‌ها، انعقاد قرارداد و در نهایت انجام کار که باعث فساد می‌شود، عموماً سوءاستفاده مسئولین متولیان امر، بالأخص اعضای کمیسیون معاملات از اختیارات قانونی واداری با استفاده از ترفند و شیوه‌های مختلف، تفسیرهای سلیقه‌ای از قوانین و مقررات مورد عمل و استفاده از ابهامات موجود در قوانین، به ویژه جاهایی که قانون‌گذار برای مشخص نمودن روش انجام کارسکوت نموده است، باهدف انتفاع اقتصادی از سطوح پایین در سیستم‌های اداری، همچنین اغماض واحدهای ناظر درون‌سازمانی و بعضاً برون‌سازمانی در مراحل مختلف معامله دولتی و اعلام نمودن نارسایی و تخلفات و متعاقب آن تخلفات پیمانکار در اجرای پروژه، محقق می‌شود.

بدون شک بالا بودن حجم معاملات دولتی در قیاس با معاملات بخش غیردولتی، دارای گستردگی و پیچیدگی خاصی بوده و همین عامل از یک طرف و میل و رغبت دستگاه‌های دولتی برای انجام معامله به صورت ترک تشریفات از سوی دیگر، زمینه تبانی در معاملات دولتی را افزایش می‌دهد. گرچه قانون‌گذار در صدر ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ به اصل لزوم انجام کلیه معاملات دولتی بر اساس تشریفات مناقصه و مزایده تصریح داشته است. لیکن در عمل، با ارائه توجیهاتی، اجرای دقیق اصل فوق تا حدودی مغفول مانده است، بنابراین، در انجام معاملات دولتی، اصل بر انجام آن‌ها از رهگذر برگزاری تشریفات مناقصه و مزایده است مگر در موارد خاص، با عنایت به مراتب فوق، رقابتی بودن یکی از ارکان مناقصه بوده و به تعبیر دیگر، ماهیت خاص مناقصه، انتخاب طرف قرارداد و معامله از طریق ایجاد فرصت برای اشخاص حقیقی و حقوقی واجد صلاحیت با استفاده از ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات متناظر با رعایت مدیریت رقابت سالم در کلیه فرایندها می‌باشد. از سوی دیگر طبق ماده ۹ قانون برگزاری مناقصه،

فرایند برگزاری مناقصه، شامل تأمین منابع مالی، تعیین نوع مناقصه، تهیه اسناد مناقصه، ارزیابی کیفی مناقصه و در صورت لزوم فراخوان مناقصه، ارزیابی پیشنهادها و انعقاد قرارداد می‌باشد.

شیوه‌های انجام یک معامله دولتی، که دولت برای رفع حوائج ضروری خود مبادرت به انجام تشریفات آن می‌نماید، اعم از اینکه طرف معامله دولت باشد یا طرفین آن از ادارات دولتی و اعم از اینکه طرف شخص حقیقی باشد یا اینکه شخص حقوقی، خصوصی یا عمومی باشد در اجرای ماده ۱۱ قانون برگزاری مناقصه، با توجه به نوع آن (کوچک یا جزئی، متوسط و بزرگ یا عمده) تعیین گردیده است. البته در برخی موارد به لحاظ انحصاری بودن و ماهیت طرف قرارداد که دولتی یا مؤسسه عمومی غیردولتی باشد، استثنائاتی در قوانین و مقررات مربوط پیش‌بینی شده است.

درباره مزایده طبق ماده ۸۲ قانون محاسبات عمومی، در مورد معاملات جزئی به بیشترین بهای ممکن به تشخیص و مسئولیت مأمور فروش، در مورد معاملات متوسط با حراج و در مورد معاملات عمده با انتشار آگهی مزایده عمومی صورت می‌گیرد. در این مقاله، فرایند مناقصه و مزایده در دستگاه‌های اجرایی و دولتی، از منظر آسیب‌شناسی مورد توجه قرار گرفته و فسادهای مرتبط با آن نیز براساس مطالعه ادبیات نظری و عملی مرتبط با مقاله تبیین شده و شیوه‌های تبانی در معاملات دولتی و ارتکاب این جرم با توجه به سیاست‌های تقنینی در ایران (که البته کمتر از مناقصه است) اشاره می‌شود.

مبحث اول) آسیب‌ها، جهت‌گیری و مدل‌های تحقق تبانی در مناقصه‌ها:

در سال‌های اخیر، در فرایند برگزاری مناقصات کشور، تمایل زیاد دستگاه‌های مناقصه‌گذار برای برگزاری مناقصات محدود مشاهده شده است. در این حالت، مناقصات محدود و ترک تشریفات مناقصات به منزله یک اصل و مناقصات عمومی به منزله یک استثنا مطرح می‌شود، به طوری که از نظر ریالی، میزان مناقصات محدود از مناقصات عمومی پیشی می‌گیرد. مسلماً، این حالت زمینه‌های رانتجویی و سوءاستفاده را برای افرادی خاص مهیا می‌کند. به طور کلی، هر قدر خریدهای دولتی (اعم از کالا یا خدمات) از روش مناقصه عمومی فاصله می‌گیرند و به سوی مناقصه محدود یا ترک تشریفات مناقصه نزدیک می‌شوند، اعمال نظارت بر فرایند خریدها کم‌رنگ‌تر شده و احتمال وقوع تبانی بیشتر می‌شود. قانون‌گذار نیز در مفاد جزء ۲ بند ب ماده ۴ و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات با تشخیص صحیح این مطلب، خریدهای بزرگ دستگاه‌ها را فقط از طریق برگزاری مناقصه عمومی مجاز دانسته و انجام معامله از طرق دیگر را فقط برای وضعیت‌های خاص، اضطراری و با شرایط محدودکننده، تجویز کرده است. قاعده‌ای وجود دارد و آن این است که در فرضی که اکثر خریدهای اداره‌ای، از طریق برگزاری مناقصه محدود یا بدتر از آن از طریق ترک تشریفات مناقصه انجام شده باشد و دلایل ارائه شده برای اتخاذ این روش‌ها نیز چندان منطقی نباشد، باید به حسن جریان امور در بخش خریدهای آن دستگاه شک کرد، هر چند برگزاری مناقصه عمومی، به تنهایی اثباتگر سلامت معاملات انجام گرفته نیست.

تشریح آسیب‌ها، جهت‌گیری و مدل‌های تحقق‌تبانی در مناقصه‌های عمومی (معاملات عمده):

برخی شکل‌گیری‌های فساد اقتصادی ناظر بر مناقصه عمومی، که با تبانی بخش دولتی و خصوصی همراه است به شیوه‌های زیر محقق می‌شود:

- روابط پشت پرده و قول و قرارهای متولیان برگزاری مناقصه و پیشنهاددهندگان قیمت، بعضاً با ورود کارچاق‌کن‌ها و به اصطلاح واسطه‌ها یا از منظر حقوقی، رایش‌ها:^۱

در همه مراحل انجام مناقصه، یعنی از زمان تعریف نیاز از سوی دستگاه مناقصه‌گذار تا عقد قرارداد و تحویل محصول، امکان سوءاستفاده و در نتیجه بروز فساد وجود دارد؛ که در مراحل مختلف، به اشکال مختلف و احتمال وقوع متفاوت نمایان می‌شود. درباره تبانی به شیوه فوق ممکن با عناوین کمیسیون، حق‌الزحمه، حق‌العمل یا پاداش برای خود یا دیگری، نفعی در داخل یا خارج از کشور، از طریق توافق یا تفاهم یا ترتیبات خاص دیگر منظور دارد یا با اقداماتی زمینه تغییر در مقدار یا کیفیت مورد معامله یا افزایش قیمت تمام‌شده شود، البته عبارت، افزایش قیمت تمام‌شده که ذیل ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی^۲ آمده دلالت بر این امر دارد که قانون‌گذار به خرید و مناقصه توسط دستگاه ذی‌ربط نظر داشته، نه فروش و مزایده. (مهاجری، ۱۳۷۹)

- مذاکره مناقصه‌گران با یکدیگر و توافق باهم درباره چگونگی ارائه قیمت و طراحی نحوه پیشنهاد قیمت:

در این خصوص، شرکت‌ها و اشخاصی که قصد شرکت در مناقصه را دارند، با توافقات فی‌مابین و اطلاع از وضعیت موضوع مناقصه، عالماً و عامداً، به کیفیتی ارائه قیمت می‌نمایند، که نوسانات موجود در قیمت‌های پیشنهادی، زمینه برنده شدن قیمت‌های پایین‌تر که به نحوی در چرخه قیمت‌گذاری خودشان قرار دارد، برنده و متعاقب آن از امتیاز و انتفاعی که برای آن‌ها تحصیل می‌شود سهم می‌شوند. (رویه عملی اعضای کمیسیون مناقصه در این فرض به گونه‌ای است که اگر متوجه تبانی مناقصه‌گران نگردند، قیمت‌های بالا را حذف و به مناسب‌ترین قیمت که به برآورد آن‌ها نزدیک‌تر باشد، جهت برنده نمودن اظهار نظر می‌نمایند). البته در برخی موارد نیز مناقصه‌گران با یکدیگر تبانی و قیمت پایین ارائه می‌کنند تا در مناقصه برنده‌شده و پس از انعقاد قرارداد و دریافت بخشی از مبلغ قرارداد، زمینه تضییع حقوق دولت را فراهم نمایند، که در این خصوص تبانی و توافق

۱- به فرد یا افرادی که در دریافت رشوه توسط کارکنان دولت، نقش واسطه را دارند، رانش یا رایش گفته می‌شود.

۲- هریک از کارمندان و کارکنان و اشخاص عهده‌دار وظیفه مدیریت و سرپرستی در وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های مذکور در ماده (۵۹۸) که بالمباشره یا به واسطه در معاملات و مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تشخیصات و امتیازات مربوط به دستگاه متبوع، تحت هر عنوانی اعم از کمیسیون یا حق‌الزحمه و حق‌العمل یا پاداش برای خود یا دیگری نفعی در داخل یا خارج کشور از طریق توافق یا تفاهم یا ترتیبات خاص یا سایر اشخاص یا نمایندگان و شعب آن‌ها منظور دارد یا بدون مأموریت از طرف دستگاه متبوعه بر عهده آن چیزی بخرد یا بسازد یا در موقع پرداخت وجوهی که حسب وظیفه به عهده او بوده یا تفریح حسابی که باید به عمل آورد برای خود یا دیگری نفعی منظور دارد، به تأدیه دو برابر وجوه و منافع حاصله از این طریق محکوم می‌شود و در صورتی که عمل وی موجب تغییر در مقدار یا کیفیت مورد معامله یا افزایش قیمت تمام‌شده آن شود به حبس از شش ماه تا پنج سال یا مجازات نقدی از سه تا سی میلیون ریال نیز محکوم خواهد شد. ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی

باعث فسادى که زمینه به ضرر دولت یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت شود، مشمول مجازات لحاظ شده در قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی خواهد بود. (مهاجرى، ۱۳۷۹)

- تبانی مناقصه‌گران با دستگاه مناقصه‌گذار برای اعلام برآورد اولیه غیر واقعی و عدم اعلام مبلغ برآوردی معامله از سوی مسئولان دستگاه مربوط برای اعلام آن به اشخاص مورد نظر:

ممکن است اعضای کمیسیون مناقصات به استناد بند ۵ ماده ۱۳ قانون مناقصات^۱، از ذکر مبلغ برآوردی معامله در اسناد مناقصه خودداری کرده، ولی با تبانی مناقصه‌گران مورد نظر، مبلغ را به آنان اعلام می‌کنند تا این افراد در پیشنهاد قیمت خود مبلغی را پیشنهاد دهند که باعث برنده شدن آنان شود. این نوع تبانی را فقط در فرض شرکت یا معاونت کارکنان دولتی دستگاه مربوط می‌توان تصور کرد. فساد فاحش‌تر در این خصوص مربوط به زمانی است که برخی افراد در سیستم دولتی با تبانی با افرادی که مقرر است پیشنهاد ارائه و در مناقصه شرکت نمایند، نسبت به برآورد اولیه قیمت، قیمت برآوردی که ملاک مقایسه برای قیمت‌های پیشنهادی مناقصه‌گران است را بالاتر از قیمت معقول و منطقی محاسبه و اعلام می‌نمایند. به ویژه اگر موضوع مناقصه امور و نیازهای تخصصی دستگاه باشد که در این فرض، چون مداخلت سایر اعضای کمیسیون معاملات، به اعتبار صلاحیت اظهار نظر توسط متولی واحد تخصصی درون دستگاهی، کم‌رنگ می‌باشد، فساد وسیع و پیچیده‌تر می‌شود.

- شرکت در مراحل اولیه مناقصه و عدم حضور در مراحل پایانی:

تبانی در این فرض، عموماً مربوط به مناقصه‌گرانی است که برای بازارگرایی و افزایش تعداد شرکت‌کنندگان در فراخوان مناقصه در تشریفات اولیه حاضر و در فرایندهای بعدی با مذاکره و توافق با سایر پیشنهاددهندگان، حضور پیدا نموده و زمینه برنده شدن شرکت یا شرکت‌هایی که باهم تبانی داشته‌اند را فراهم می‌نماید. نکته اقدام به این عمل این گونه است که اگر از ابتدا حضور نداشته باشد، احتمال تجدید مناقصه به علت به حدنصاب نرسیدن شرکت‌کنندگان متصور است.^۲ گرچه در این موارد دستگاه می‌تواند از محل ضمانت‌نامه ارائه‌شده اقدامات قانونی را پیگیری نماید، لیکن به علت اینکه برخی شرکت‌کنندگان حرفه‌ای، معمولاً ضمانت‌نامه‌های دارای اشکال ارائه یا با هماهنگی بانک صادرکننده آن را از اعتبار می‌اندازند، و بعضاً نیز اعضای کمیسیون معاملات دستگاه‌ها اشرافیت لازم برای تشخیص ایرادهای موجود در ضمانت‌نامه را ندارند، موضوع پیگیری عملاً منتفی می‌شود. نکته پایانی در این بحث این است که گرچه عدم حضور شخص در فرایند مناقصه، گاهی ممکن است سبب محدودیت‌ها و مشکلاتی برای وی شود،^۳ لیکن عالماً عامداً از

۱- مبلغ برآورد شده معامله و مبنای آن (در صورتی که تعیین آن میسر یا به مصلحت نباشد) در مواردی که فهرست‌بهای پایه وجود دارد، برآورد مربوط طبق فهرست یادشده تهیه می‌شود.

۲- مستفاد از بند ۱ ماده ۲۴ قانون برگزاری مناقصات.

۳- طبق ماده ۲۴ آیین‌نامه ارجاع کار به پیمان‌کاران مصوب ۲۴/مهر/۱۳۸۱ هیأت وزیران «پیمانکارانی که در یک دوره یک‌ساله بیش از سه بار شرکت در فراخوان ارجاع کار در صورت دریافت دعوت‌نامه، خودداری کنند، می‌بایست دلایل خود را مستند به مدارک و اسناد معتبر برای بررسی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال کنند. چنانچه کمیته فنی تشخیص صلاحیت، امتناع از کار را ناشی از فقدان صلاحیت در ارجاع کار تشخیص دهد، گواهی‌نامه صلاحیت پیمانکار به مدت یک سال لغو خواهد شد.»

ادامه کار انصراف داده تا شخص دیگری برنده شود.

- هماهنگی با برخی نشریات، که در دسترس همگان نبوده و مخاطبان محدودی دارند برای چاپ فراخوان مناقصه:

در برخی موارد، آگهی مناقصه با علم و به عمد در روزنامه کثیرالانتشاری که مورد مراجعه عموم نیست یا در صفحه‌هایی از روزنامه که کم‌تر جلب توجه می‌کند، به چاپ می‌رسد تا هم وظیفه قانونی مقرر در بند ب ماده ۱۳ قانون برگزاری مناقصات رعایت و هم با اطلاع موضوع به افراد موردنظر، زمینه برنده شدن آنان فراهم شود.

- کم‌رنج بودن ارزیابی اسناد مدارک شرکت کنندگان در مناقصه از سوی اعضای کمیسیون معاملات به‌منزله یکی از مؤلفه‌های فرایند شکلی مناقصه:

قانون‌گذار در ماده ۸ نظام مستندسازی مناقصات^۱ ارزیابی شکلی پیشنهادهای ارائه‌شده^۲ را یکی از تکالیف اعضای کمیسیون معاملات پیش‌بینی نموده است، مضافاً آنکه مستند به بند ۳ ماده ۱۰ قانون آئین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹، «دستگاه مناقصه‌گذار مجاز نیست به پیشنهادهای مبهم، مشروط و بدون سپرده و پیشنهادهایی که بعد از انقضای مدت مقرر در آگهی برسد ترتیب اثر بدهد»، گاهی، مناقصه‌گران با ارائه پیشنهادهای مبهم و مشروط و در ضمن شرکت در فرایند مناقصه، زمینه برنده شدن شخص موردنظر خود را که پیشنهاد وی فاقد این ایرادهاست را فراهم می‌کنند. به تعبیر دیگر، برای اینکه اشخاصی که مقرر است در مناقصه شرکت نمایند، اعضای کمیسیون معاملات دستگاه را در مقابل عمل انجام‌شده قرار دهند و مجبور باشند به عللی از جمله، ضیق وقت، برگشت نشدن اعتبار دولتی که با مشقت فراوان جذب گردیده و نتیجه‌گیری از جلسات، برنده مناقصه‌ای داشته باشند، باهم تباری نموده و در بین برخی پیشنهادها، پیشنهادهای دارای ایراد ارائه می‌دهند که روز بازگشایی پاکت‌ها کنار گذاشته شوند و در نهایت برخی پیشنهادهای خاص که خودشان ارائه داده‌اند برنده گردند. پیشنهاد مشخص درباره پیشگیری از موارد مشابه این است که: اعضای کمیسیون معاملات روز بازگشایی پاکت‌ها به اسناد و مدارک ارائه‌شده، دقت کافی و وافی نموده، بالأخص درباره امضای اسناد تعهد‌آور که معمولاً در ارائه پیشنهاد قیمت‌ها رعایت نمی‌شود، با اخذ آخرین تغییرات شرکت که توسط اداره ثبت شرکت‌ها، آگهی گردیده، موضوع فوق را کنترل و از امضاهای مجاز در اسناد تعهد‌آور اطمینان حاصل نمایند. همچنین ضمن ثبت پاکت‌ها پیشنهادی در دبیرخانه با قید تاریخ و ساعت و مقام تحویل‌گیرنده، به کلیه شرکت‌کنندگان رسیدی مبنی بر تحویل پاکت‌های مربوط ارائه تا از حذف سلیقه‌ای شرکت‌کنندگان پیشگیری شود. در بسیاری از موارد مشاهده گردیده که به علت عدم ثبت پاکت‌ها در دبیرخانه و عدم ارائه رسید، به

۱- آئین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات مصوب ۸۵/۹/۵ هیأت محترم وزیران (موضوع بند د ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات)

۲- بند ب ماده ۶ قانون برگزاری مناقصات: بررسی پیشنهادهای مناقصه‌گران از نظر کامل بودن مدارک آن‌ها و امضای آن‌ها و نیز خوانا بودن و غیرمشروط بودن پیشنهادهای قیمت (ارزیابی شکلی).

هنگام تشکیل جلسات کمیسیون معامله، برخی پکت‌ها به خاطر اعمال نفوذ برای برنده کردن برخی افراد خاص، در جلسه بازگشایی نشده و فرد حقیقی یا حقوقی پیشنهاددهنده نیز دلیلی برای اثبات ادعای خود مبنی بر شرکت در مناقصه نداشته و از این حیث ضمن تضییع حقوق افراد، سوء جریان فساد استمرار دارد.^۱

-انصراف برنده اول از انعقاد قرارداد:

یکی دیگر از آسیب‌هایی که باعث فساد در معاملات دولتی می‌شود، گاهی، پذیرش پیامدهای احتمالی مربوط (از جمله، ضبط سپرده شرکت در مناقصه) از سوی برنده مناقصه و در نهایت فراهم نبودن مقدمات برای انعقاد قرارداد با برنده اول و از این رهگذر زمینه برنده شدن نفر دوم را فراهم می‌کند می‌باشد، مستند به بند ب ماده ۲۱ قانون برگزاری مناقصات «قرارداد با برنده اول در مهلت پیش‌بینی شده در اسناد منعقد خواهد شد، چنانچه برنده اول از انعقاد قرارداد امتناع کند یا ضمانت انجام تعهدات را ارائه نکند، تضمین مناقصه وی ضبط و قرارداد با برنده دوم منعقد می‌شود. در صورت امتناع نفر دوم تضمین وی نیز ضبط و مناقصه تجدید می‌شود». در موارد پیش‌گفته، تبانی اغلب بدون آگاهی مستخدمان مربوط در دستگاه دولتی یا بدون شرکت یا معاونت آنان رخ می‌دهد.

-استفاده از فرصت‌های خاص برای انتشار آگهی:

ممکن است، مسئولان مربوط در دستگاه دولتی به انتشار فراخوان مناقصه در پایان سال مالی یا نزدیک به آن در موعدی اقدام کنند که اکثر مناقصه‌گران پیش‌تر در مناقصات دیگر شرکت و ظرفیت فعالیت کاری آن‌ها تکمیل شده است و با تبانی این موضوع را به شخص موردنظر که ظرفیت لازم را دارد اطلاع داده و از این رهگذر سبب برنده شدن وی شوند.

- کلی‌گویی در برخی اسناد مناقصه اولیه و متعاقب آن شفاف‌سازی برخی موارد در سایر اسناد مرتبط با همان مناقصه و اطلاع‌رسانی به برخی مناقصه‌گران خاص باهدف آگاه‌سازی آن‌ها برای ارائه پیشنهاد مشخص و محروم نمودن سایرین از فرصت به وجود آمده برای حضور در معامله:

تمامی اسناد مناقصه مستند به قانون باید به‌طور یکسان و بدون هیچ کم و کاستی در اختیار شرکت کنندگان در مناقصه قرار گیرد،^۲ حال اگر اشتباهی در اسناد مناقصه باشد که پیمانکار متوجه آن شود و از دستگاه مناقصه‌گذار سؤال نماید، باید این اشتباه به اطلاع تمامی شرکت کنندگان در مناقصه برسد که این کار می‌تواند با تشکیل جلسه و دعوت تمامی شرکت کنندگان یا نامه‌نگاری

۱- تجارب نظارتی در مأموریت‌های سازمانی با موضوع نظارت بر روند برگزاری مناقصه و مزایده در دستگاه‌های اجرایی.

۲- براساس ماده ۱۳، قانون برگزاری مناقصات که بحث فراخوان مناقصه است، در یک آگهی باید: ۱- نام دستگاه ۲- نشانی دستگاه ۳- شرحی از خدمات یا کالای موردنیاز به همراه کیفیت و کمیت ۴- نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه ۵- محل دریافت اسناد، ۶- مهلت دریافت اسناد، ۷- مهلت تحویل اسناد و محل آن ۸- زمان گشایش پیشنهادها ۹- مبلغ و مبانی برآورد شده معامله در صورتی که از فهرست‌بها استفاده شده باشد، ۱۰- رعایت مهلت حداقل ۱۰ روزه میان زمان دریافت اسناد تا تحویل اسناد، ۱۱- چاپ آگهی کامل با رعایت موارد فوق حداقل ۲ تا ۳ بار آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری یا استان مربوطه، ۱۲- استفاده از سایر رسانه‌ها برای اطلاع‌رسانی کامل‌تر، ۱۳- چاپ آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار انگلیسی‌زبان داخلی و یک مجله یا روزنامه بین‌المللی مرتبط با موضوع در صورتی که مناقصه بین‌المللی باشد. برخی از دستگاه‌ها در فراخوان مناقصه برخی از این موارد را رعایت نمی‌کنند و زمینه‌ای فراهم می‌شود که تبانی صورت‌گرفته و اطلاعات کامل در اختیار برخی پیمانکاران گیرد و آن‌ها با آگاهی و اشراف بیشتر به شرایط مناقصه قیمت را ارائه و برنده گردند.

مکتوب برای همگی صورت پذیرد، در برخی موارد چنین اطلاع‌رسانی صورت نگرفته و زمینه تبانی می‌شود. با توجه به موضوع فوق ضعف یا کمبود جریان اطلاع‌رسانی مستقل یا رانت اطلاعاتی در اجزا و ماهیت مناقصه یا مزایده که مؤثر در ارائه قیمت و آنالیز می‌باشد نیز می‌تواند زمینه بروز و تشدید فساد اقتصادی در مناقصات را فراهم آورد.

- خرد کردن یا جزء جزء نمودن موضوع معامله باهدف برگزار نشدن مناقصه عمومی:

در این صورت، تبانی کنندگان بخش دولتی می‌توانند با خرد و تفکیک کردن معاملات که انجام آن‌ها به صورت واحد، مستلزم انجام مناقصه عمومی است به اجزای کوچک، زمینه معامله را با تبانی با افراد مورد نظر خود انجام دهند. همچنین برخی معاملات با توجه به برآورد و نصاب، در واقع ترکیبی از یک فراخوان عمومی و یک مناقصه محدود می‌باشند، یعنی دستگاه مناقصه‌گذار در ابتدا از طریق انتشار آگهی ارزیابی در جراید کثیرالانتشار کشور از مناقصه‌گران ذی صلاح برای دریافت کار بر برگ‌های استعلام ارزیابی دعوت به عمل می‌آورد و پس از انجام ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، از مناقصه‌گرانی که حائز حداقل امتیاز تعیینی گردیده‌اند جهت شرکت در مناقصه و دریافت اسناد مناقصه کتباً دعوت به عمل می‌آورد. حال هر قدر که مبلغ برآورد اولیه مناقصه بزرگ‌تر شود یعنی حجم کار یا حجم خرید بیشتر باشد به طور منطقی تعداد مناقصه‌گران ذی صلاح نیز کمتر خواهد شد، خصوصاً اگر موضوع مناقصه یک EPC (طراحی، تأمین کالا و ساخت) باشد. برای مثال تعداد مناقصه‌گران داخلی که قادر به طراحی و ساخت سدهای دو قوسی در کشور می‌باشند به مراتب از تعداد مناقصه‌گرانی که توانایی طراحی و احداث بندهای کوچک آبی را دارند کمتر است و در این مطلب تردیدی وجود ندارد. این مثال قابل تعمیم به تمامی حوزه‌های پیمانکاری کشور می‌باشد، لذا در معاملات بسیار بزرگ دولتی که تعداد مناقصه‌گران ذی صلاح غالباً کمتر از تعداد انگشتان یک-دست می‌باشند، تبانی مناقصه‌گران با یکدیگر یا با عناصری از داخل دستگاه مناقصه‌گزار، منافع آنان را به شکل بهتری در مقام مقایسه با حالت مشارکت آنان در یک رقابت منصفانه تأمین می‌نماید، لذا منطق اقتصادی ایجاب می‌کند که این مناقصه‌گران بر سر یک قیمت کف، توافق نموده و برای بیشتر از آن با یکدیگر به رقابت برخیزند یا حتی پیشاپیش با انجام مذاکرات و تقسیم منافع، از بین خود، شرکتی را به منزله برنده تعیین نموده و سایر مناقصه‌گران نسبت به ارائه پیشنهادهای مبهم، مشروط، مخدوش و به طور کلی غیر قابل قبول مبادرت می‌نمایند تا با بازخواست احتمالی مناقصه‌گذار یا شک وی مبنی بر وقوع تبانی نیز مواجه نگردند.

شایان ذکر است وفق مفاد تبصره بند «الف» ماده «۱۰» آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات در صورتی که حداقل قیمت پیشنهادی مناقصه‌گران بیش از ۱۰ درصد از برآورد اولیه دستگاه مناقصه‌گذار باشد لازم است که کمیته فنی بازرگانی دستگاه مناقصه‌گذار صحت مبنای قیمت و توجیه‌پذیری آن را تأیید نماید. لذا اگر مناقصه‌گران امکان تبانی با اکثریت اعضای کمیته فنی - بازرگانی یا اعضای کمیسیون مناقصه دستگاه مناقصه‌گذار را بیابند قادر خواهند

بود پیشنهاد قیمتی حتی بیش از ۱۰ درصد بر آورد اولیه دستگاه مناقصه گذار نیز ارائه نموده و برنده مناقصه اعلام شوند. برای مثال در یک مناقصه با بر آورد اولیه ۲۰ میلیارد تومان هر یک درصد افزایش قیمت پیشنهادی مناقصه گر برنده، نسبت به بر آورد اولیه دستگاه مناقصه گزار، معادل ۲۰۰ میلیون تومان خواهد بود، مبلغی که قدرت افسونگری زیادی هم بر مناقصه گران و هم کارکنان کلیدی دستگاه مناقصه گذار دارد.

- تصمیم‌گیری‌های مغرضانه یا کمتر عقلانی در زمان ارزیابی مناقصه‌گران:

ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، بالأخص در مناقصه محدود و مناقصات عمومی دومرحله‌ای، عبارت است از ارزیابی توان انجام تعهدات مناقصه‌گران از سوی مناقصه‌گذار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی بازرگانی.^۱

ارزیابی کیفی، ارزیابی صلاحیت انجام کار مناقصه‌گر است و درصدد ارزیابی شخص مناقصه‌گر می‌باشد (بدون در نظر گرفتن پیشنهاد مناقصه‌گر)، گرچه مواردی از جمله: تضمین کیفیت خدمات و محصولات، داشتن تجربه و دانش در زمینه مورد نظر، حسن سابقه، داشتن پروانه کار یا گواهینامه‌های صلاحیت. در صورتی که توان مالی متقاضی برای انجام کار ضرورت دارد در ارزیابی کیفی باید لحاظ شود. لیکن در این فرایند که معمولاً تعدادی از کارکنان متخصص دستگاه دولتی عهده‌دار ارزیابی می‌گردند، نداشتن فرمول و ضابطه مشخص علمی و عینی برای ارزیابی و امتیازدهی به صاحبان شرکت‌های شرکت‌کننده در مناقصه و استفاده از معیارهای انتخابی ذهنی به جای وجود ضوابط و معیارهای معین، بالأخص در مواردی که داشتن امتیاز بالا، نقش تعیین‌کننده در برنده شدن داشته باشد فساد صورت می‌گیرد، به عبارت دیگر با برخی شرکت‌ها تباری صورت گرفته و وضعیت و اهمیت شرکت از حیث قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها مورد مطالعه و محاسبه اولیه قرار گرفته و در فرایند ارزیابی، آیت‌های امتیاز آور به گونه‌ای طراحی می‌شود که در شرکت مدنظر وجود داشته و مقدمات برنده شدن فراهم می‌شود.

- تخصیص سیاسی منابع و اعتبارات و وجود رانت اقتصادی:

یکی دیگر از زمینه‌های اصلی بروز فساد اقتصادی در مناقصات دولتی را می‌توان در اقتدار بوروکراتیک، مخدوش بودن حقوق ارباب رجوع و شکنندگی بالای آن در دستگاه بوروکراسی جست‌وجو کرد. در واقع، به دلیل وجود رانت‌های هنگفت در ساختار اقتصادی کشور و اطلاع بوروکرات‌ها از این امر، همواره امکان بروز رفتارهای رانت در برگزاری مناقصات دولتی وجود دارد. کارگزاران دولتی سعی می‌کنند تا با سوءاستفاده از قدرت خود، بخشی از رانت‌های حاصله را به نفع خود جمع‌آوری کنند و در نتیجه دوستان و هم‌حزبی‌های خود را در زمره واجدین شرایط در آورند و مناقصه و قراردادها را به آن‌ها واگذار کنند. سیاسی بودن تخصیص منابع اقتصادی و ایجاد کمپانی‌های سرمایه‌داری ساختگی (از طریق وضع قوانین و مقررات اقتصادی و در واقع، تنظیم اقتصاد

۱- بنده ماده ۲ و بند الف ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات.

توسط بوروکرات‌ها) از جمله منابع اصلی توانایی بوروکرات‌ها در سوءاستفاده از مناصب دولتی است. زمانی که تخصیص منابع سیاسی شود، بوروکرات‌ها و بوروکراسی، سازوکار تخصیص منابع خواهند شد. بنابراین افراد و گروه‌هایی که به دنبال حقوق مربوط به موقعیت‌های انحصاری سودآوری هستند که دولت ایجاد می‌کند، باید آن‌ها را از بازارهای سیاسی شده‌ای خریداری کنند که بوروکرات‌ها کنترل می‌کنند. بوروکرات‌ها نیز بر این نکته واقف هستند که موقعیت‌های انحصاری و امتیازات دولتی برای افرادی که به آن‌ها دست پیدا می‌کنند، مازاد غیر تولیدی شایان توجهی (یعنی رانت) به همراه دارند. از این رو، سعی می‌کنند با دریافت رشوه از آن‌ها بخشی از مازاد غیر تولیدی را به خودشان انتقال دهند. در واقع، تنظیم اقتصاد از طریق بوروکرات‌ها و ایجاد محدودیت‌ها و کمیابی‌های ساختگی (دولتی) برای افراد و گروه‌هایی که از آن‌ها بهره‌مند می‌شوند، هم سبب شکل‌گیری رانت می‌شود و هم برای بوروکرات‌ها رشوه ایجاد می‌کند.

- فقدان حضور رسانه‌ها در زمان بازگشایی پاکت‌ها:

با عنایت به نقش رسانه‌ها در شفاف‌سازی امور و اعتماد عمومی مردم به آن‌ها، یکی از آسیب‌های موجود در فرایند برگزاری معاملات دولتی، به هنگام بازگشایی پاکت‌ها، فقدان الزامات قانونی برای حضور رسانه‌ها در روز بازگشایی پاکت‌ها است، حضور رسانه‌ها در زمان بازگشایی پاکت‌ها پیشنهادی، بالأخص قیمت‌های ارائه‌شده، باعث شفاف‌سازی می‌شود، به گونه‌ای که در برخی کشورها، از جمله ترکیه در مزایده‌های توزیع شبکه برق و گاز مزایده از طریق تلویزیون صورت می‌گیرد، برای رفع آسیب فوق و پیشگیری از هرگونه فساد از آنجایی که رسانه‌ها چشم مردم هستند و حضورشان در مناقصه و مزایده‌ها، به خصوص مناقصه‌های بزرگ می‌تواند سطح اعتماد عمومی مردم را بالاتر برده و بر شفاف‌سازی اقتصادی کمک شایانی داشته باشد، پیشنهاد مشخص نگارنده این است که: در تغییرات بعدی قانون برگزاری مناقصات، ترتیباتی اتخاذ شود که رسانه‌ها نیز بتوانند بر فرایند مناقصه و مزایده نظارت داشته و همانند برخی کشورها، معاملات از طریق رسانه‌ها، به‌ویژه رسانه ملی اطلاع‌رسانی و تشریفات آن پیگیری شود.

ضعف سازوکارهای نظارت بر فرایند برگزاری مناقصات به خصوص فقدان دانش نظارتی در تشخیص تبانی در معاملات، به اعتبار اینکه در نظارت‌ها صرفاً ظاهر اسناد و شکل کار نظارت می‌شود، یکی دیگر از زمینه‌های تبانی است، به عبارت دیگر اگر عنصر نظارتی که به‌منزله ناظر در جلسات بازگشایی پاکت‌ها شرکت نموده و به قوانین و مقررات و فنون مختلف تبانی در معاملات، شناخت و تسلط کافی نداشته باشد، نوع نظارت کیفی نبوده و چه‌بسا اعضای کمیسیون معاملات نیز از ضعف دانش عنصر نظارتی نسبت به اتخاذ تصمیم خلاف اقدام و به تأیید عنصر نظارتی رسانده و پیگیری را در مراحل بعدی دشوار نمایند. پیشنهاد مشخص این است که: عناصر نظارتی در حدود وظایف ذاتی خود با کسب تجربه و افزایش ظرفیت‌های قانونی و مستندسازی تجارب فنی و فنون و مهارت‌های مختلف در این خصوص، در نظارت‌های خود به ماهیت اسناد و مدارک مربوط، مذاقه

و تأمل عمیق نموده و با ارائه رهنمودهای اصلاحی به اعضای کمیسیون معاملات، زمینه را برای برگزاری معامله به دوراز هرگونه فساد فراهم نمایند.

تشریح آسیب‌ها، جهت‌گیری و مدل‌های تحقق تبانی در مناقصه‌های محدود (معاملات عمده):

یکی از روش‌های انتخاب طرف معامله از نظر روش دعوت از مناقصه‌گران، مناقصه محدود است که در آن به تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گذار، محدودیت برگزاری مناقصه عمومی با ذکر ادله تأیید می‌شود. فراخوان مناقصه از طریق ارسال دعوت‌نامه برای مناقصه‌گران صلاحیت‌دار [براساس ضوابط موضوع مواد (۱۳) و (۲۷) قانون برگزاری مناقصات] به اطلاع مناقصه‌گران می‌رسد.^۱

برخی از شیوه‌های تبانی در مناقصه‌های محدود به شرح زیر می‌باشد:

۱- هنگامی که دستگاه مناقصه‌گذار مبنای تهیه لیست بلند خود را فهرست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار می‌دهد، می‌تواند به صلاح‌دید خود تعدادی از مناقصه‌گران را برای ارزیابی کیفی انتخاب نماید، لذا دستگاه مناقصه‌گذار می‌تواند در کنار انتخاب مناقصه‌گر مدنظر خود از چند مناقصه‌گر ضعیف نیز برای ارزیابی کیفی دعوت به عمل آورد و با تعیین حداقل امتیاز ارزیابی کیفی بالا (مثلاً امتیاز ۸۵) سایر مناقصه‌گران را به دلیل عدم کسب حداقل امتیاز کیفی، رد صلاحیت نموده و فقط مناقصه‌گر منتخب خود را تأیید صلاحیت نماید و به استناد مفاد بند «ت» ماده «۱۱» آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات (آیین‌نامه اجرایی برگزاری مناقصه محدود) مناقصه را به شرایط انحصار کشاننده و از طریق مذاکره با مناقصه‌گر منتخب وارد معامله شود.

۲- از آنجا که در مناقصه‌ی محدود نیازی به انتشار آگهی مناقصه نیست و برنده مناقصه براساس ضوابط مقرر در ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه اجرایی بند الف این ماده از میان فهرست‌های بلند یا کوتاه انتخاب می‌شود^۲ امکان تحقق تبانی بیش‌تر از مناقصه عمومی، به ویژه در مواردی که برنده مناقصه از میان فهرست کوتاه وفق بند ب ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی بند الف ماده ۲۶ قانون مناقصات انتخاب می‌شود بیش‌تر است.

مطابق این بند، «حداقل تعداد مناقصه‌گران واجد شرایط (فهرست کوتاه) برای دعوت به مناقصه محدود، پنج مناقصه‌گر در کارهای پیمانکاری در صورت استفاده از فهرست بهای پایه و سه مناقصه‌گر در سایر مناقصات می‌باشد».

طبق بند پ ماده ۱۱ آیین‌نامه، «در صورتی که تعداد مناقصه‌گران صلاحیت‌دار کمتر از تعداد مذکور در بند (ب) باشد از همه اشخاص صلاحیت‌دار دعوت می‌شود» در هر حال، به همان میزان که از عمومی بودن مناقصه و تعداد مناقصه‌گران کاسته می‌شود، بر احتمال تبانی در انجام مناقصه افزوده می‌شود.

۳- همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، اگر دستگاه‌های اجرایی، برای گریز از رعایت تشریفات

۱- بند ب ماده ۴ قانون برگزاری مناقصات.

۲- هدف از برگزاری مناقصه محدود، ضمن رعایت اصل رقابت بین مناقصه‌گران صلاحیت‌دار، تسریع در فرایند انتخاب مناقصه‌گران است (ماده ۱ آیین‌نامه مناقصه محدود).

پیچیده و طولانی مناقصه عمومی، با تفکیک اقلام یک معامله که از نظر عرف واحد تلقی می‌شود به اجزای کوچک‌تر اقدام به انجام مناقصه به شکل محدود کنند، از این رهگذر زمینه برای برنده شدن شخص مورد نظر آن‌ها و در نتیجه انجام تبانی فراهم می‌شود.

۴- از آنجایی که مناقصه محدود، مناقصه‌ای است که در آن به تشخیص و مسؤولیت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گذار، محدودیت برگزاری مناقصه با ذکر ادله تأیید می‌شود. برابر ماده «۲۶» قانون، در مناقصه محدود باید فهرست مناقصه‌گران صلاحیت‌دار توسط مراجع ذی‌صلاح دولتی تأیید شده باشد یا حداکثر ۲ سال قبل در یک مناقصه عمومی هم‌تراز [با این مناقصه محدود] در همان دستگاه مناقصه‌گذار به دست آمده باشد،^۱ لیکن بسیاری از دستگاه‌ها با تبانی با پیمانکاران بدون در نظر گرفتن این بند قانونی با فهرست‌های خاصی، مناقصات را به صورت محدود برگزار می‌کنند که این امر فساد اقتصادی را در پی خواهد داشت.

تشریح آسیب‌ها، جهت‌گیری و مدل‌های تحقق تبانی در معاملات کوچک:

انجام تبانی در معاملات کوچک از سوی اشخاص به جز کارکنان دولت بعید به نظر می‌رسد. در این موارد، نحوه انجام معاملات به گونه‌ای است که زمینه‌ای برای تبانی افراد غیردولتی یعنی افرادی که می‌توانند اقدام به فروش یک کالا یا خدمت به دولت کنند فراهم نیست. در اینجا، ممکن است کارپرداز با فروشنده کالا یا خدمت تبانی کرده و از این رهگذر ضرری متوجه دولت شود. به عبارت دیگر، در معاملات کوچک فقط احتمال تحقق قسمت سوم ماده‌واحد قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی^۲ را می‌توان تصور کرد، از آنجا که در معاملات کوچک فرآیند رقابت قابل طرح نیست، اصولاً در صورت وقوع تبانی موضوع به اندازه‌ای نیست که بتوان متضرر شدن دولت را در معنای مورد نظر قانون تصور کرد، در معاملات متوسط، احتمال وقوع هر سه حالت یادشده در ماده‌واحد را می‌توان تصور کرد؛ یعنی، در اینجا احتمال دارد افرادی که طرف استعلام قرار گرفته‌اند، باهم تبانی کرده و قیمتی را هماهنگ و پیشنهاد بدهند که از قیمت متعارف بیش‌تر بوده و از این رهگذر زمینه برنده شدن یکی از آن‌ها را فراهم و دولت را متضرر کنند. در چنین حالتی، که معمولاً نیز شایع است، احتمال تبانی این افراد با شخص کارپرداز و مسئول واحد تدارکاتی وجود دارد. البته، در این معاملات نیز حجم ریالی معامله در سطحی نیست که دولت ضرر عمده‌ای ببیند، لیکن فساد وجود دارد.

۱- مطابق ماده ۳ آیین‌نامه مناقصه محدود، فهرست بلند عبارت است از: فهرست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، فهرست دستگاه‌های مرکزی، فهرست سازمان‌های حرفه‌ای، البته استفاده از فهرست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مواردی که از رتبه‌های پایین‌تر است استفاده شود غیرممکن و بسیار دشوار خواهد بود.

۲- ماده‌واحد - اشخاصی که در معاملات یا مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت یا مأمور به خدمات عمومی یا شهرداری‌ها یا یکدیگر تبانی کنند و در نتیجه ضرری متوجه دولت یا شرکت‌ها و مؤسسات مذکور بشود به حبس تأدیبی از یک تا سه سال و جزای نقدی به میزان آنچه من غیر حق تحصیل کرده‌اند محکوم می‌شوند. هرگاه مستخدمین دولت یا شرکت‌ها یا مؤسسات مزبور یا شهرداری‌ها و همچنین کسانی که به نحوی از انحاء از طرف دولت یا شرکت‌ها یا مؤسسات فوق در انجام معامله یا مناقصه یا مزایده دخالت داشته باشند و با علم یا اطلاع از تبانی معامله را انجام دهند یا به نحوی در تبانی، شرکت یا معاونت کنند به حداکثر مجازات حبس و انفصال ابد از خدمات دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها محکوم خواهند شد. در کلیه موارد مذکور در صورتی که عمل مطابق قانون مستوجب کیفر شدیدتری باشد مرتکب به مجازات اشد محکوم خواهد شد. مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹

تشریح آسیب‌ها، جهت‌گیری و مدل‌های تحقق تبانی در ترک تشریفات:

برخی ضرورت‌ها و محدودیت‌های موجود، انجام معامله از رهگذر مناقصه را دشوار می‌کند و دستگاه اجرایی ناگزیر است که معامله را بدون رعایت تشریفات حاکم بر مناقصه انجام دهد، مجوز قانونی ترک تشریفات مناقصه (و مزایده) که پیش‌تر در ماده ۸۳ قانون محاسبات عمومی آمده بود و اکنون با برخی تغییرهای جزئی در ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات مقرر شده است،^۱ هر چند اصل بر لزوم انجام معاملات دولتی از رهگذر مناقصه و مزایده بوده و ترک تشریفات مناقصه و مزایده استثنا به حساب می‌آید، اما ممکن است دستگاه‌های اجرایی با تهیه گزارش‌های واهی، کلیشه‌ای و توجیه‌ناپذیر و در نتیجه گرفتن مجوز از هیأت ترک تشریفات مناقصه، از رعایت این تشریفات سرباز زده و از این رهگذر معاملات دولتی را بدون رعایت هر گونه تشریفات به افراد مورد نظر خود واگذار کنند، موارد ترک تشریفات مناقصه از جمله مواردی است که تبانی در آنجا شایع است. پیشنهاد نگارنده این است که: در اجرای ابلاغیه مورخ ۱۳۸۸/۶/۲۸ هیأت محترم وزیران^۲ و حضور و نظارت مستمر دستگاه‌ها و عناصر نظارتی در معاملات دستگاه‌ها، به نحوی تدبیر شود تا انتخاب طرف قرارداد از طریق ترک تشریفات، به حداقل ممکن برسد.

تشریح آسیب‌ها، جهت‌گیری و مدل‌های تحقق تبانی در موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه:

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، گاهی قانون‌گذار رأساً انجام معامله را بدون رعایت تشریفات مناقصه تجویز کرده است.^۳ این موارد عبارت‌اند از خرید اموال منحصربه‌فرد (انحصاری)^۴، اجاره به شرط تملیک با اجازه گرفتن اموال غیرمنقول، خرید اموال منقول و غیرمنقول و کالاها و خدماتی که نرخ آن‌ها را مراجع صلاحیت‌دار تعیین کرده‌اند، تعمیر تجهیزات و ماشین‌آلات ثابت و متحرک، خرید خدمات مشاوره، خدمات فرهنگی و هنری آموزشی و ورزشی، خرید قطعات یدکی، معاملات محرمانه و خرید سهام و تعهدات ناشی از اجرای احکام قضایی. هر چند مجوز قانون‌گذار توجیه‌پذیر است، لیکن این مجوز در جای خود می‌تواند به دستاویزی برای تبانی تبدیل شود، برای مثال در خرید یک ملک، گرچه محل استقرار آن ملک و تناسب آن با نیاز دستگاه مربوط از هر امر دیگری مهم‌تر است، گاهی محل قرار گرفتن این ملک اهمیت و ضرورت چندانی ندارد و خرید آن در

۱- در مواردی که انجام مناقصه براساس گزارش توجیهی دستگاه مناقصه‌گذار به تشخیص یک هیأت سه‌نفره مرکب از مقامات مذکور در ماده (۲۸) این قانون میسر نباشد می‌توان معامله را به طریق دیگری انجام داد. در این صورت هیأت ترک تشریفات مناقصه با رعایت صرفه و صلاح دستگاه ترتیب انجام این‌گونه معاملات را با رعایت سایر مقررات مربوط در هر مورد برای یک نوع کالا یا خدمت تعیین و اعلام خواهد نمود.

۲- دستگاه‌های اجرایی در انعقاد قرارداد و انجام معاملات و واگذاری کارها و پروژه‌ها، تشریفات قانونی مناقصات را دقیقاً رعایت نموده و از انجام ترک تشریفات به استثنای موارد ضروری و براساس موازین قانونی خودداری نمایند.

۳- ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات

۴- دستورالعمل تبصره ۱ بند ۱۰ ماده ۱۰ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۹۰/۱۰/۱۹ شورای اقتصاد، براساس ماده ۵ کالاهای انحصاری را کالاهایی تلقی نموده که سهم یک یا چند بنگاه عادی یا شرکت تولیدکننده خریدار و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت یا مقدار را در بازار داشته یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد.

هر مکانی نیاز دستگاه را برطرف می‌کند. در این گونه موارد، راه برای تبانی باز است. یا در شرایط رقابتی امروزی، در عمل کالای منحصربه‌فردی وجود ندارد تا معتقد به عدم الزام به برگزاری مناقصه شویم، لیکن در عمل این امکان وجود دارد که دستگاه‌ها برخی کالاها را انحصاری تلقی کرده و بدون رعایت تشریفات یادشده به خرید آن‌ها اقدام کنند، یا در مثالی دیگر، خرید خدمات مشاوره یا تعمیر تجهیزات و ماشین‌آلات نیز می‌تواند با رعایت تشریفات مناقصه باشد، ولی، اگر دستگاه‌های اجرایی انجام معاملات را با رعایت تشریفات مناقصه ناممکن بدانند، از این رهگذر راه را برای تبانی فراهم می‌کنند.

مبحث دوم) آسیب‌ها، جهت‌گیری و مدل‌های تحقق تبانی در مزایده:

در قوانین و مقررات مرتبط با مزایده، همانند مناقصه، احکام و الزاماتی به‌طور خاص و ویژه پیش‌بینی نشده است، لیکن در برخی موارد از وحدت ملاک مقررات مناقصه، برای تعیین تکلیف مزایده نیز استفاده می‌شود. احکام مقرر در آیین‌نامه حاکم بر اموال دولتی، در حال حاضر مورد استفاده در فروش اموال دولتی می‌باشد، در فرایند مزایده که عموماً فروش اقلام و املاک و محصولات است، به اعتبار اینکه بیشترین قیمت پیشنهادی ملاک عمل خواهد بود مانور متقابلانه از سوی شرکت‌کنندگان و کارکنان سیستم دولتی به شیوه‌های زیر قابل تصور می‌باشد:

۱- توافق شرکت‌کنندگان در مزایده مبنی بر بالا نبردن مبلغ مورد معامله تا

سقفی معین:

در این فرض، اشخاصی که قصد شرکت در مزایده دارند باهم تبانی نموده و قرار می‌گذارند که مبالغ پیشنهادی خود را تا سقف مشخص بالاتر نبرند،^۱ در این فرض در صورت برنده شدن هریک از دیگران که در منافع حاصله شریک باشند، این توافق چندجانبه می‌تواند یکی از مصادیق تبانی قرار گیرد. البته برای تشخیص تبانی در قوانین و مقررات مربوط، ضابطه و معیار کلاسیک و مشخص‌شده‌ای بیان‌نشده است و از مجموع قرائن و جهات حاکم بر معامله، می‌توان تبانی را تشخیص داد. (مهاجری، ۱۳۷۹)

۲- تبانی مأمور فروش با داوطلبان خرید اقلام مورد مزایده:

با توجه به فرایند مزایده، که در معاملات جزئی، مأمور فروش با مراجعه به اشخاص حقیقی و حقوقی که قصد خرید دارند و انجام تحقیق کامل از بها و با رعایت صرفه دولت، معامله را انجام

۱- ماده واحده - اشخاصی که در معاملات یا مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت یا مأمور به خدمات عمومی یا شهرداری‌ها یا یکدیگر تبانی کنند و در نتیجه ضرری متوجه دولت یا شرکت‌ها و مؤسسات مذکور بشود به حبس تأدیبی از یک تا سه سال و جزای نقدی به میزان آنچه من غیر حق تحصیل کرده‌اند محکوم می‌شوند.

هرگاه مستخدمین دولت یا شرکت‌ها یا مؤسسات مزبور یا شهرداری‌ها و همچنین کسانی که به نحوی از انحاء از طرف دولت یا شرکت‌ها یا مؤسسات فوق در انجام معامله یا مناقصه یا مزایده دخالت داشته باشند و با علم یا اطلاع از تبانی معامله را انجام دهند یا به نحوی در تبانی شرکت یا معاونت کنند به حداکثر مجازات حبس و انفصال ابد از خدمات دولت و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها محکوم خواهد شد و در کلیه موارد مذکور در صورتی که عمل مطابق قانون مستوجب کیفر شدیدتری باشد مرتکب به مجازات اشد محکوم خواهد شد.

دهد و سند مربوط را با تعهد به اینکه معامله با بیش‌ترین بهای ممکن انجام شده است و با ذکر نام و نام خانوادگی و سمت و تاریخ امضاکننده تنظیم و ارائه می‌کند.^۱ در این بخش از مزایده که مأمور فروش رعایت منافع بیت‌المال برایش مهم نباشد، یا با قبول مبلغی حاضر باشد اسناد را صوری تهیه نماید در عمل فرض تبانی بین معامله‌کنندگان حالت شایع تبانی در معامله است.

۳- تبانی خریداران با یکدیگر در حراج و ارائه قیمت‌های پایین:

در فروش اقلام مورد مزایده که از حیث مبلغ در زمره معاملات متوسط می‌باشد طبق فرایند،^۲ «حراج» می‌باشد که اشخاص با ارائه قیمت بسیار پایین می‌توانند زمینه برنده شدن شخصی را که پیشنهاد وی مختصری از دیگران بیش‌تر است را فراهم کنند. در این خصوص، فرض تبانی که برای کارکنان دولت متصور است، عدم اعلام دقیق مشخصات مورد معامله در آگهی مزایده برای برنده کردن شخص مورد نظر است، به ویژه آن دسته از مشخصات موضوع معامله که آگاهی از آنان ممکن است سبب ارائه پیشنهاد قیمت بالا از سوی درخواست‌کنندگان شود.

۴- فقدان شفافیت لازم درباره مزایده اقلامی که در زمره معاملات عمده می‌باشند:

در معاملات عمده یکی از زمینه‌های وجود تبانی، فقدان احکام قانونی جامع و شفاف است، وجود عبارت «در صورتی که با عمل مزایده منطبق باشد» در عمل سبب سلیقه‌ای شدن اجرای مزایده و در نتیجه احتمال وقوع تبانی می‌شود، برای مثال، ممکن است مسئولان یک دستگاه دولتی معتقد باشند که مشروط و مبهم بودن پیشنهادهای قیمت، جزء اموری نیست که قابل انطباق با مزایده باشد و از این رهگذر با پذیرش این گونه پیشنهادهای، زمینه را برای تبانی و اعمال سلیقه شخصی فراهم کنند و انگهی، پس از تصویب قانون برگزاری مناقصات که موجب نسخ بخش مناقصات آیین‌نامه معاملات دولتی شده است، اختلاف نظرهای جدی در مورد ضرورت یا عدم ضرورت انطباق احکام مزایده یا قانون تازه تصویب به وجود آمده که از این امر نیز به جای خود می‌تواند محلی برای تحقق تبانی شود.^۳

برخلاف مناقصه، که مداخله کارکنان دولت در انجام آن‌ها به‌طور مطلق ممنوع است، قانون‌گذار در برخی موارد اجازه حضور کارکنان دولت را در مزایده‌های دولتی صادر کرده است. از جمله این موارد ماده واحده قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب سال ۱۳۸۵ و آیین‌نامه اجرایی آن است که فروش خانه‌های یادشده را به کارکنان تجویز کرده است. بند الف ماده ۶۳ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ و بندهای الف و ج و ک تبصره ۱۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۳ و ماده ۱ لایحه قانونی نحوه استفاده از اتومبیل‌های دولتی و فروش اتومبیل‌های زائد مصوب قوانین بودجه سنواتی که فروش اموال و امکانات دولتی به کارکنان درخواست‌کننده بازخریدی را تجویز کرده است، در چنین مواردی از آنجا که کارکنان دولت

۱- ماده ۳۶ آیین‌نامه معاملات دولتی

۲- ماده ۳۷ آیین‌نامه معاملات دولتی

۳- ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات دولتی

قدرت و نفوذ بیش تری نسبت به اشخاص عادی دارند و آنان، به ویژه وقتی معامله به همان دستگاه محل خدمت آن مربوط است، اطلاعات جزئی و دقیق از موضوع معامله دارند، احتمال تبانی وجود دارد.

۵- تبانی شرکت کنندگان خاص در مزایده‌های اقلام تخصصی با کارشناس قیمت گذار و ارزیاب:

برخی اقلام در دستگاه‌های اداری وجود دارد که فروش آن‌ها نفعی برای همگان ندارد اشخاص خاصی حرفه بهره‌برداری و تبدیل به احسن آن‌ها را دارند، لذا چون مشتریان انحصاری هستند با کارشناس مربوطه در مرحله قیمت گذاری تبانی و مبلغ را تا حد قابل توجهی پایین آورده و در مزایده شرکت و برنده می‌شوند. با توجه به عدم وجود مقررات جامع درباره مزایده، امروزه هیچگونه محدودیتی برای شرکت افراد در مزایده وجود ندارد، برای مثال در مواردی که «مبنای نصاب در فروش مبلغ ارزیابی کاردان خبره و متعهد رشته مربوط که توسط دستگاه اجرایی مربوطه انتخاب می‌شود، خواهد بود»^۱. در نتیجه، شخص کاردان یادشده که در جریان دقیق کیفیت معامله می‌شود، علاوه بر اینکه می‌تواند شخصاً در مزایده شرکت کند می‌تواند با تبانی با دیگران و اعلام دقیق این مشخصات به آنان زمینه برنده شدن آن‌ها را فراهم کند.

۶- تبانی کمیته مربوطه به کالاهای اسقاطی با اشخاص بالأخص کالاهای دارای مشتری خاص:

برخی اقلام در دستگاه‌های دولتی دارای مشتریان محدود و حرفه‌ای هستند که اعضای کمیته اسقاط در دستگاه دولتی از طریق تبانی با آن‌ها جنس را به ویژه اقلام و کالاهای تخصصی را با داشتن عیب جزئی که بعضاً هم قابل تعمیر است معیوب تشخیص و در نتیجه سود سرشاری متوجه خریدار می‌شود.

نتیجه‌گیری:

سوءاستفاده از اختیارات اداری و قانونی و بعضاً برداشت‌های غلط یا تفسیر شخصی و سلیقه‌ای از قوانین و مقررات ناظر بر معاملات دولتی آن‌هم باهدف تبانی و اعمال نفوذ در معاملات برای انتفاعات اقتصادی به‌طور معمول وجود دارد، برخی کشورها که در حوزه مبارزه با فساد رتبه مطلوبی دارند و سلامت اداری در آن‌ها بیشتر از کشورهای دیگر است، شیوه‌های مختلفی برای پیشگیری و مقابله با فساد در حوزه مناقصه و مزایده، تجربه کرده‌اند، لیکن در کشور ما، کماکان مصادیقی در حوزه روابط ناسالم و برخی چالش‌ها در موضوعات مرتبط با مناقصه‌ها و مزایده‌ها وجود دارد، که عموماً مرتبط با زمینه‌های دخالت دولت در تنظیم معاملات دولتی، وجود منابع رانت اطلاعاتی برای افراد ذی‌نفع، نامناسب بودن ساختارها و چارچوب نهادی هدایت‌کننده مناقصات دولتی، نامتناسب بودن نظام قیمت گذاری در مناقصات و بعضاً تبانی در قیمت گذاری اقلام مزایده، کامل و به موقع انجام

نشدن ارزیابی کیفی، فنی و بازرگانی و مالی مناقصه‌گران، آشنا نبودن مناقصه‌گران نسبت به حقوق خود، افزایش حجم و مبلغ قرارداد حین انجام کار، کمبود جریان اطلاع‌رسانی مستقل (مطبوعات) در فرایند برگزاری مناقصات، ضعف سازوکارهای نظارت بر روند برگزاری معاملات، زمینه‌های مربوط به اقتدار بوروکراتیک و ... از آسیب‌های عمده ایجاد فساد در حوزه مناقصه و مزایده می‌باشد. در این راستا استفاده از شیوه‌های الکترونیکی شفاف‌سازی فرایندها و به تعبیر دیگر بازنگری در فرایندها، توجه به آسیب‌های موجود (که به برخی از آن‌ها اشاره گردید) و متعاقب آن بازنگری در سیاست‌های تقنینی ناظر بر پیشگیری و مقابله با فساد و استفاده از صاحب‌منصبان متخصص و متعهد در کمیسیون‌های معاملات دستگاه‌ها، طراحی سیستم‌های هوشمند و قوی و بومی‌سازی آن‌ها در دستگاه‌های اداری، استفاده از فناوری و تجارب موفق کشورهای که در حوزه ارتقای سلامت نظام اداری دارای رتبه‌های برتر می‌باشند و بومی‌سازی آن‌ها با روش‌های انجام کار در سیستم اداری کشور ناظر بر معاملات دولتی، ارتقای سطح علمی و آگاهی کارکنان دولت و افراد جامعه در کنار تقویت و تجهیز رسانه‌های گروهی برای امکان اطلاع‌رسانی دقیق و شفاف قوانین و مقررات، فرایند برگزاری معاملات دولتی و آشنایی با مفاسد مالی قابل ارتکاب در روند تأمین کالاها و خدمات دولتی، شفافیت در قوانین و مقررات مورد عمل، استفاده از ظرفیت پیش‌بینی‌شده در جزء (۵) بند «ب» ماده (۲۴) قانون برگزاری مناقصات که به کمیسیون مناقصه دستگاه‌های مناقصه‌گزار این اختیار داده شده است تا در صورت تشخیص وقوع تبانی بین مناقصه‌گران نسبت به لغو مناقصه اقدام نمایند، تبیین روش‌های انجام کار بر اساس معیارهای دقیق علمی و اجرایی، تقویت سازوکارهای نظارتی مؤثر و کارآمد و کلان‌نگر، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، امکانات، اختیارات و مناصب دولتی برای تأمین منافع شخصی، جلوگیری از خرد کردن معاملات، تقویت دانش و تجربه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران از طریق برگزاری دوره و کارگاه‌های آموزشی متناسب، توجه خاص به نیازسنجی اولیه و ارائه اطلاعات شفاف و صحیح در اسناد مناقصه برای پیشگیری از کلی‌گویی و برداشت‌های نادرست و در نتیجه برخورد با رانت اطلاعاتی و برخورد قاطع با کارچاق‌کن‌ها و مفسدان در تمام سطوح، اختصاص به هنگام اعتبار و امکانات، رفع دغدغه و نیازهای معیشتی کارکنان دولت، مذاقه دقیق در قوانین و مقررات ناظر بر تشریفات معاملات و داشتن نشاط و روحیه مضاعف برای اجرای دقیق و صحیح آن‌ها، رسیدگی دقیق به شکایات شرکت‌کنندگان در مناقصه و مزایده توسط هیأت رسیدگی به شکایات پیش‌بینی‌شده در قانون برگزاری مناقصات، بازنگری در برخی قوانین و مقررات از جمله تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸ و قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی مصوب سال ۱۳۳۷ و سایر قوانین و مقررات بازدارنده ناظر به فساد در معاملات دولتی و سایر عوامل مرتبط، به‌منزله نمونه‌ای از مؤلفه‌های تأثیرگذار بر پیشگیری و برخورد با فسادهای موجود در مناقصه و مزایده‌ها می‌باشد.

منابع:

- ۱- آیین نامه اموال دولتی، مصوب ۲۷ اسفند ۱۳۴۹ و اصلاحیه مصوب ۱۳۵۰/۲/۱۱، منتشر در روزنامه رسمی شماره ۷۶۴۱ مورخ ۱۳۵۰/۲/۱۱.
- ۲- طیبی ابوالفضل، برزو زاده محسن، قانون برگزاری مناقصات و آیین نامه های اجرایی آن، انتشارات اندیشه ماندگار، ۱۳۸۶.
- ۳- عناوین مجرمانه، معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه، چاپ شرکت زیتون بهاران، ۱۳۸۹.
- ۴- قره داغلی، علی، ۱۳۹۴، قوانین و مقررات برگزاری مناقصه و مزایده، چاپ ششم.
- ۵- مجموعه کامل قوانین و مقررات مالی محاسباتی، میر بافقی، سیدحسین، مرادیان، نیری ابراهیم، انتشارات کیومرث، ۱۳۸۶.
- ۶- محشای قانون مجازات اسلامی، علی نژاد، عارف، انباز، کریم، مؤسسه فرهنگی هنری انتشاراتی نگاه بینه، ۱۳۹۴.
- ۷- مهاجری، علی، ۱۳۷۹، جرائم خاص کارکنان دولت، سازمان انتشارات کیهان ص ۱۹۶.