

# بررسی و تحلیل گزارش‌های خوداظهاری نظارت بر مناقصه‌ها و مزایده‌ها در دستگاه‌های اجرایی طی سال ۱۳۸۸

وحید آرای\*  
\*

نقش نظارتی سازمان بازرسی کل کشور در نحوه انجام معاملات دستگاه‌های دولتی و عمومی با حضور و نظارت بازرسان و کارشناسان در کمیسیون‌های ذی‌ربط با نگاه و رویکردی پیشگیرانه و در جهت شناسایی نقاط آسیب‌پذیر در چرخه عملیات مالی و اقتصادی در این دستگاه‌ها، در راستای اصل (۱۷۴) قانون اساسی و با هدف اجرای وظایف قانونی مندرج در بند «ج» ماده (۱۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ارزیابی می‌شود. از سال ۱۳۸۰ و در پی صدور فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در رابطه با مبارزه با مفاسد اقتصادی و شناسایی نقاط آسیب‌پذیر در گردش مالی و اقتصادی کشور، سازمان بازرسی کل کشور با تهیه و تدوین دستورالعملی، به‌طور جدی نظارت بر مناقصه‌ها و مزایده‌ها را در دستگاه‌های اجرایی پیگیری کرده که آثار مثبت فراوانی داشته و در بسیاری از موارد به اصلاح ساختار در این امر مهم منجر شده است. نتایج گزارش حاضر که براساس گزارش‌های خوداظهاری واصله از ادارات کل بازرسی استان‌ها تهیه شد، به این شرح است که از مجموع ۳۱۷۷۰ مورد اخذ اطلاعات اولیه، حدود ۸۴٪ به مناقصه‌ها و حدود ۱۶٪ به مزایده‌ها مربوط بوده است. از مجموع ۱۰۵۲۲ مورد حضور نماینده سازمان، حدود ۷۹٪ مربوط به مناقصه‌ها و حدود ۲۱٪ مربوط به مزایده‌ها بوده است. از مجموع ۲۷۲۵ مورد تذکر شفاهی ناظر سازمان به اعضای کمیسیون، حدود ۸۴٪ مربوط به مناقصه‌ها و حدود ۱۶٪ مربوط به مزایده‌ها بوده است. از مجموع ۱۰۸۸ مورد درخواست لغو یا تجدیدنظر

---

\* دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه تهران و کارشناس پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: araei@ut.ac.ir

به دلیل تخلف یا سوء جریان، حدود ۷۰٪ به مناقصه‌ها و حدود ۳۰٪ به مزایده‌ها مربوط بوده است و در نهایت از مجموع ۵۹۹ مورد اعلام تخلف به دستگاه ذی ربط، حدود ۷۸٪ به مناقصه‌ها و حدود ۲۲٪ به مزایده‌ها مربوط بوده است.

**کلیدواژه‌ها:** مناقصه؛ مزایده؛ معاملات عمده؛ دستگاه‌های اجرایی؛ سیاست‌گذاری

## مقدمه

دستگاه‌های اجرایی کشور در هر سال مالی و در راستای تأمین نیازهای خود، معاملات متعددی در قالب مناقصه، مزایده و ترک تشریفات انجام می‌دهند. به دلیل بالا بودن آسیب‌پذیری روش‌های انجام معاملات دولتی و گردش مالی حاصل از آن، نظارت بر نحوه برگزاری معاملات عمده به منظور افزایش ضریب سلامت نظام معاملات دولتی، کاهش هزینه‌های دولت، ایجاد رقابت سالم و اعتمادسازی در بخش خصوصی و جلب سرمایه‌های آن بخش برای اجرای طرح‌های دولت و دستگاه‌های عمومی غیردولتی و نیز جلوگیری از هدر رفتن سرمایه‌ها امری ضروری است.

از سال ۱۳۸۰ به دنبال اجرای فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مبنی بر مبارزه با مفاسد اقتصادی، شناسایی نقاط آسیب‌دیده در گردش مالی و اقتصادی کشور و نیز ایجاد اطمینان بیشتر در محیط کسب و کار و در نهایت امنیت فضای اقتصادی کشور، جهت‌گیری اصلی برنامه‌های عملیاتی سازمان به گونه‌ای تغییر یافت تا با شناسایی و کشف نقاط دچار آسیب دستگاه‌ها، موضوع نظارت بر برگزاری مناقصات و مزایده‌ها و انعقاد قراردادها مورد توجه خاص قرار گیرد. سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۸۰ با تهیه و تدوین دستورالعملی جامع، به طور جدی نظارت بر مناقصه و مزایده‌ها را در دستگاه‌های اجرایی پیگیری کرد. این موضوع در سال‌های بعد نیز با قوت بیشتری ادامه یافت تا اینکه از سال ۱۳۸۳ به عنوان یک ردیف برنامه نظارتی در برنامه‌های ادارات کل نظارت و بازرسی مرکز و استان‌ها مورد توجه قرار گرفت و از آن به بعد به صورت سالیانه در برنامه‌ریزی‌های سازمان گنجانیده شده است.

با توجه به اهمیت موضوع و در راستای اصل (۱۷۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی و بند «ج» ماده (۱۱) (اصلاحی ۱۳۸۷/۴/۱۷) قانون سازمان بازرسی کل کشور با هدف تقویت روش‌های نظارتی و اجرای نظام‌مند گزارش‌گیری و تبادل اطلاعات و شناخت دقیق‌تر نسبت به ضعف‌های موجود در قوانین و مقررات جاری دستگاه‌ها و ضرورت ارزیابی

عملکرد دستگاه‌های اجرایی در خصوص رعایت قوانین و مقررات مربوط به برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها و در راستای اجرای وظایف نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، در سال ۱۳۸۸ برنامه نظارت بر مناقصه‌ها و مزایده‌ها در دستگاه‌های اجرایی اجرا شد که در گزارش حاضر به آن می‌پردازیم.

### ۱ مفهوم‌شناسی (معاملات عمده، مناقصه و مزایده)

ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ مقرر می‌دارد: معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش، اجاره و استجاره، پیمانکاری، اجرت کار و غیره، به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدام می‌شود، باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود. از آنجا که معاملات دولتی با توجه به حجم ریالی آنها به انواع مختلفی تقسیم می‌شوند، بنابراین تشریفات و نحوه انجام مناقصه و مزایده به حجم معامله ارتباط دارد. معاملات به سه دسته جزئی، متوسط و عمده تقسیم می‌شوند. معاملات جزئی معاملاتی است که مبلغ آن از یک میلیون ریال تجاوز نکند. در این گونه معاملات، مناقصه، یعنی خرید با کمترین بهای ممکن، به تشخیص و مسئولیت کارپرداز انجام می‌شود (قانون محاسبات عمومی، بند «الف» مواد (۸۰ و ۸۱)). مأمور خرید باید ذیل سند هزینه را با قید نام، نام خانوادگی، سمت، تاریخ و ذکر اینکه معامله به کمترین بهای ممکن انجام شده است، امضا کند (آیین‌نامه معاملات دولتی، ماده (۲)). معاملات متوسط معاملاتی است که مبلغ آن از یک میلیون ریال بیشتر باشد و از پانزده میلیون ریال تجاوز نکند. مناقصه این نوع معامله به تشخیص و مسئولیت کارپرداز و مسئول واحد تدارکات مربوط و تأیید وزیر یا بالاترین مقام دستگاه در مرکز یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها انجام می‌شود (قانون محاسبات عمومی، بند «ب» مواد (۸۰ و ۸۱)).

معاملات عمده نیز معاملاتی است که مبلغ آن از پانزده میلیون ریال بیشتر باشد. این نوع معاملات باید از طریق انتشار آگهی (مناقصه عمومی) و یا ارسال دعوت‌نامه (مناقصه

محدود) انجام شوند (قانون محاسبات عمومی، بند «ج» مواد (۸۰ و ۸۱)).

مزایده یعنی فروش کالا یا خدمات به بالاترین قیمت ممکن (عیدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۹). مزایده ترتیبی است که در آن اداره، فروش کالا و خدمات و یا هر دو آنها را از طریق درج آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و یا روزنامه‌های رسمی کشور به رقابت عمومی می‌گذارد و قرارداد با شخصی که بیشترین بها را پیشنهاد کرده یا می‌کند، منعقد می‌شود (انصاری، ۱۳۸۰: ۱۲۰). در این روش چنانچه صحیح اجرا شود و اجرای قانون و مقررات در معرض تدلیس و تخلف و یا تبانی قرار نگیرد، مصالح عمومی حفظ می‌شود.

مناقصه یعنی خرید کالا یا خدمات به پایین‌ترین قیمت ممکن (عیدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۹). مناقصه ترتیبی است که در آن، سازمان‌های عمومی تهیه یا تحصیل یا خرید کالا و یا خدمت مورد نیاز خود را به رقابت و مسابقه می‌گذارند و با اشخاص حقیقی یا حقوقی که کمترین یا مناسب‌ترین شرایط را پیشنهاد کنند، معامله می‌کنند. مناقصه در خصوص خرید کالا یا خدمات انجام می‌شود درحالی‌که مزایده در مورد فروش و عرضه کالا و خدمات است.

## ۲ فرایند بررسی مناقصه‌ها و مزایده‌ها در دستگاه‌های اجرایی

۲-۱ بررسی نحوه پیش‌بینی، تشخیص و نیازسنجی برگزاری مزایده‌ها و مناقصه‌ها به منظور اجرای هرگونه طرح و پروژه در چارچوب ضوابط و مقررات، دستگاه‌های اجرایی ابتدا نسبت به نیازسنجی از طریق منابع مربوط به خود یا مشاور اقدام می‌کنند و به نوعی مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی طرح و ... را تهیه و براساس آن نسبت به مبادله موافقت‌نامه با متولیان امر نظیر معاونت راهبردی ریاست جمهوری (در اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای با در نظر گرفتن مفاد ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه) و یا دستگاه مرکزی خود اقدام می‌کنند. در این سند شرح عملیات و میزان اعتبار مورد نیاز برای اجرای تعهدات پذیرفته شده و ... به صورت سالیانه و در طول یک یا چند برنامه توسعه تنظیم و تأیید می‌شود و دستگاه مکلف به اجرای تعهدات می‌گردد. پس از

طی مراحل مذکور دستگاه اجرایی با تشخیص لزوم برگزاری مناقصه یا مزایده، عملیات ذی‌ربط را مستندسازی کرده و با انجام عملیات کارشناسی به کمک واحدهای درخواست‌کننده و با توجه به سابقه قبلی برگزاری معامله و انجام مناقصه‌های دیگر مرتبط با موضوع و میزان موفقیت آن، علت نیاز به برگزاری معامله (مناقصه یا مزایده) را تعیین می‌کند. پس از احراز نیاز واقعی به تأمین کالا و خدمات و یا لزوم فروش کالای مازاد، نسبت به تهیه اسناد مربوطه از جمله موارد قیدشده در بند «ب» ماده (۱۴) قانون اقدام می‌کند و طبق بند «ب» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات آنها را به تصویب کمیسیون مناقصه می‌رساند و با مشخص شدن نوع مناقصه از نظر عمومی یا محدود و یک مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای، انجام مراحل بعد را در دستور کار قرار می‌دهد.

با توجه به این موضوع و به منظور رعایت بند «الف» ماده (۱۹) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، دستگاه مناقصه‌گزار در این مرحله نسبت به تکمیل و ارسال فرم جمع‌آوری اطلاعات اولیه مناقصه به همراه تصویر صورت‌جلسه پیش از فراخوان به ادارات کل بازرسی استان‌ها اقدام می‌کند. اطلاعات ارسالی در ابتدا مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و بررسی اهمیت موضوع مناقصه یا مزایده، قیمت، نوع خدمت و ... طبقه‌بندی و موارد اولویت‌دار تعیین می‌شود. در صورتی که به منظور افزایش اطلاعات همکارانی که در جلسات کمیسیون مناقصه حضور می‌یابند، نیاز به اخذ اسناد و مدارک بیشتری باشد، با دستگاه هماهنگی لازم صورت می‌پذیرد تا نسبت به ارسال مدارکی از قبیل نقشه‌ها، برآورد اولیه، مشخصات فنی و ... اقدام شود و سپس در صورت نیاز و با توجه به تعداد محدود کارشناسان و توان ادارات کل، برای نمایندگان بازرسی، حکم حضور در جلسه صادر می‌شود و همکار در موعد مقرر در کمیسیون مربوطه حضور می‌یابد (اداره کل بازرسی استان سیستان و بلوچستان، ۱۳۸۸: ۳-۲).

## ۲-۲ بررسی نحوه اعلام و انتشار آگهی

نحوه اعلام و انتشار آگهی موضوع مناقصه یا مزایده به لحاظ اطلاع‌رسانی و رعایت عدالت

و ایجاد رقابتی سالم از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. به همین دلیل قانونگذار در ماده (۱۳) قانون برگزاری مناقصات به صورت شفاف و دقیق نحوه انتشار آگهی را تشریح کرده است. چنانچه دستگاه‌های مناقصه‌گذار، ماده (۱۳) قانون (فراخوان مناقصه) را درخصوص انتشار آگهی به‌خوبی رعایت کنند و اطلاع‌رسانی بهتری انجام شود پیمانکاران بیشتری در مناقصه یا مزایده شرکت می‌کنند و رقابت مناسب‌تری ایجاد می‌گردد که نهایتاً دستگاه مناقصه‌گذار را در انتخاب پیمانکار برتر و قوی‌تر کمک می‌کند (اداره کل بازرسی استان گلستان، ۱۳۸۸: ۸).

پس از مشخص شدن نوع مناقصه از نظر برگزاری (عمومی یا محدود) که براساس بند «ب» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات مورد تأیید کمیسیون مناقصه واقع شده، اقدامات بعدی صورت می‌پذیرد. اگر نوع مناقصه عمومی تعیین شده باشد، طبق ماده مذکور متن فراخوان مناقصه نیز که شامل مواردی از قبیل نام و نشانی مناقصه‌گزار، نوع کمیت و کیفیت کالا یا خدمت، نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه، محل، زمان و مهلت دریافت اسناد و ... است، مورد تأیید کمیسیون واقع و برای انتشار در روزنامه کثیرالانتشار کشوری یا استان ذی‌ربط از دو تا سه نوبت ارائه می‌شود. ضمن اینکه در صورت برگزاری مناقصه بین‌المللی با رعایت سایر قوانین و مقررات دیگر، آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و حداقل یک نوبت در یکی از روزنامه‌های انگلیسی زبان داخل و یک مجله یا روزنامه بین‌المللی مرتبط با موضوع مناقصه منتشر می‌شود که موجب اطلاع‌رسانی بیشتری می‌شود و در نتیجه حضور پررنگ‌تر شرکت‌کنندگان در مناقصه‌ها و مزایده‌ها را در پی خواهد داشت (اداره کل بازرسی استان سیستان و بلوچستان، ۱۳۸۸: ۳-۴).

**۲-۳ بررسی روند عملکرد مشاور در انجام مناقصه‌ها و برآورد قیمت و اعمال امتیاز فنی**  
به‌منظور اجرای پروژه‌های عمرانی و مطالعاتی به استفاده از خدمات مشاور نیاز است تا با ارائه اطلاعات و آمارهای دقیق و کارشناسی‌شده از سوی شرکت‌های مشاور به مدیران

دستگاه‌ها، آنها را در افزایش کیفیت و اجرای پروژه‌ها یاری کنند. از این رو نماینده‌های اعزامی از ادارات کل بازرسی به کمیسیون‌های مناقصه هنگام حضور در کمیسیون‌ها، اقدامات انجام شده از سوی مشاوران که قبل از برگزاری کمیسیون مناقصه انجام می‌شود را مورد ارزیابی قرار می‌دهند و با توجه به آیین‌نامه اجرایی بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات در صورت مشاهده نقایص، ضمن ابلاغ تذکر، با ارائه پیشنهادها اصلاحی نسبت به رفع ایرادهای مورد نظر به مدیران دستگاه‌های دولتی کمک می‌کنند. مشاوران، اطلاعات فنی و مهندسی و برنامه‌های زمان‌بندی اجرای پروژه‌ها را نیز پس از بررسی در اختیار مدیران و اعضای کمیسیون معاملات می‌گذارند و از این طریق اعضای کمیسیون مزبور را در تصمیم‌گیری‌ها مساعدت می‌کنند (اداره کل بازرسی استان گلستان، ۱۳۸۸: ۹).

بعضی از دستگاه‌های اجرایی به منظور تهیه اسناد مناقصه و برگزاری مناقصات از خدمات مشاور استفاده می‌کنند که از مهم‌ترین این خدمات تعیین برآورد قیمت پایه است. در پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای که در اکثر رشته‌ها، معاونت راهبردی ریاست جمهوری نسبت به تهیه و ارائه فهرست بهای پایه اقدام کرده، مبنای تهیه برآورد اولیه این فهرس بوده که با استفاده از نقشه‌های اجرایی و متره صورت گرفته و قرار دادن حجم عملیات در ردیف‌های مختلف فصول و ... با رعایت محدودیت قیدشده در رابطه با ارقام ستاره‌دار، مبلغ انجام کار براساس آخرین فهرست منتشرشده محاسبه می‌شود و سپس اسناد ذی‌ربط و از جمله برآورد مورد نظر بایستی به تأیید و تصویب کارفرما برسد. در عین حال طبق ماده (۵) قانون برگزاری مناقصات، مشاور عضو کمیسیون مناقصه نبوده، اما به دلیل داشتن تخصص در زمینه‌های مختلف بعضاً به عنوان عضو کمیته فنی - بازرگانی تعیین می‌گردد و در مناقصه‌های یک مرحله‌ای که به بررسی جدول‌های آنالیز بها و تجزیه قیمت نیاز است به کارفرما کمک می‌کند و در مناقصات دو مرحله‌ای که بحث ارزیابی فنی - بازرگانی پیشنهادها مطرح می‌شود با مقایسه اسناد فنی ارائه شده و خواسته‌های کارفرما کمیته فنی - بازرگانی را در دادن امتیاز فنی مناسب راهنمایی و کمک می‌کند که این امر باعث می‌شود در هنگام

ارزیابی مالی براساس رابطه قیمت ترازشده، مناسب‌ترین بهای پیشنهادی مشخص شود و کمیسیون مناقصه با اطمینان خاطر نسبت به تعیین برنده اقدام کند (اداره کل بازرسی استان سیستان و بلوچستان، ۱۳۸۸: ۴).

#### ۲-۴ بررسی روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها و تعیین برنده

طبق ماده (۱۸) قانون برگزاری مناقصات با تشکیل کمیسیون مناقصه پیشنهادهای مناقصه‌گران در زمان و مکان مقرر گشوده می‌شود و براساس ضوابط و مقررات پس از کنترل و ارزیابی پاکت‌ها نسبت به بازگشایی مواردی که از نظر صحت و سلامت و لاک و مهر بودن مورد تأیید واقع شوند، اقدام می‌گردد و نهایتاً با مدنظر قرار دادن مفاد بند «الف» و «ز» ماده (۲) قانون، شرکت‌کننده‌ای را که کمترین قیمت مناسب و یا مناسب‌ترین قیمت را ارائه کرده باشد، به‌عنوان برنده تعیین می‌کنند. ضمن اینکه با در نظر گرفتن مفاد بند «الف» ماده (۲۰) قانون، در مواردی مناقصه برگزار شده برنده دوم نیز دارد با این شرط که تفاوت قیمت پیشنهادی برنده دوم و برنده اول کمتر از مبلغ تضمین شرکت در مناقصه باشد (همان: ۵).

روند برگزاری مناقصه و مزایده‌ها و تعیین برنده از وظایف کمیسیون مناقصات است که عملکرد آنان از زمان پیش‌بینی تا مرحله پایانی تعیین برنده مناقصه براساس قانون مناقصات و آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه، در جلسه بازگشایی پاکت‌ها توسط نماینده بازرسی کنترل و نظارت می‌شود. بنابراین در صورت مشاهده تخلف یا سوءجریان توسط اعضای کمیسیون مناقصات در جلسات بازگشایی پاکت‌ها توسط نماینده سازمان بازرسی به اعضای کمیسیون تذکر داده می‌شود و چنانچه طبق نظر نماینده سازمان بازرسی کل کشور عمل نشود، سازمان نسبت به تجدید یا ابطال مناقصه یا مزایده اقدامات لازم را انجام داده و به دستگاه مربوط اطلاع می‌دهد (اداره کل بازرسی استان گلستان، ۱۳۸۸: ۱۰).

### ۲-۵ بررسی سوابق موجود در خصوص برندگان مزایده‌ها و مناقصه‌ها

بررسی سوابق برندگان مناقصه و مزایده در دستگاه‌های اجرایی عمدتاً در مناقصات محدود کاربرد دارد، اما در خصوص مناقصات عمومی مصداق ندارد. زیرا در مناقصات محدود دستگاه مناقصه‌گذار پیمانکاران را می‌شناسد و سوابق آنها را مطالعه و براساس آن از پیمانکاران برای شرکت در مناقصه دعوت می‌کند، اما در مناقصات عمومی دستگاه مناقصه‌گذار اطلاعی از سوابق شرکت‌کنندگان در مناقصه ندارد و امکان بررسی سوابق آنها برای دستگاه مناقصه‌گذار میسر نیست، اما به هنگام برگزاری جلسه بازگشایی پاکت‌ها با توجه به تمهیدات قبلی و درخواست سوابق پیمانکاران توسط اعضای کمیسیون مناقصه این افراد می‌توانند سوابق شرکت‌کنندگان شامل اسانامه، آگهی آخرین تغییرات، سابقه کار، رتبه شرکت، توان مالی، ظرفیت کاری و ریالی پیمانکاران را بررسی کرده و در تصمیم‌گیری به منظور انتخاب شخص برنده لحاظ کنند و این کار می‌تواند این امکان را برای اعضای کمیسیون مناقصات فراهم نماید که پیمانکاران توان‌تر و باکیفیت کار بالاتر را انتخاب کنند (همان).

### ۳ نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها

در سال ۱۳۸۸

سازمان بازرسی کل کشور در راستای وظایف نظارتی خود، نظارت بر نحوه برگزاری مناقصه‌ها، مزایده‌ها و معاملات عمده را مورد توجه قرار داده است. هدف اصلی این امر، تقویت بعد نظارت سازمان در مراحل قبل، حین و بعد از برگزاری معاملات دولتی (مناقصه‌ها و مزایده‌ها و ...) با رویکرد پیشگیرانه نسبت به بروز مفاسد احتمالی، شناسایی و کشف سوء جریان‌ها و مبارزه با آن است. جدول ۱، عملکرد سازمان را در خصوص نحوه نظارت بر روند برگزاری مناقصه و مزایده‌ها طی سال ۱۳۸۸ نشان می‌دهد (گزارش عملکرد سالیانه سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸).

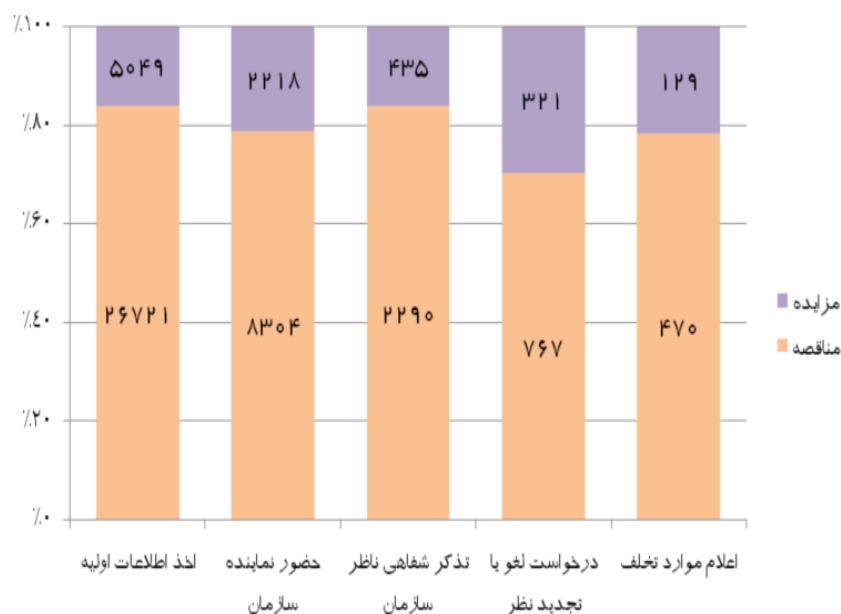
جدول ۱ وضعیت برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها در سازمان طی سال ۱۳۸۸

عنوان	تعداد مناقصه			تعداد مزایده			جمع کل مناقصه و مزایده
	عمومی	محدود	جمع	عمومی	محدود	جمع	
اخذ اطلاعات اولیه	۲۳۴۰۶	۳۳۱۵	۲۶۷۲۱	۴۹۷۸	۷۱	۵۰۴۹	۳۱۷۷۰
حضور نماینده سازمان	۷۱۲۸	۱۱۷۶	۸۳۰۴	۲۱۸۸	۳۰	۲۲۱۸	۱۰۵۲۲
تذکر شفاهی ناظر سازمان به اعضای کمیسیون	۲۰۰۴	۲۸۶	۲۲۹۰	۴۳۱	۴	۴۳۵	۲۷۲۵
درخواست لغو یا تجدیدنظر به دلیل تخلف یا سوء جریان	۷۱۶	۵۱	۷۶۷	۳۱۸	۳	۳۲۱	۱۰۸۸
اعلام موارد تخلف به دستگاه ذی ربط	۳۸۸	۸۲	۴۷۰	۱۲۷	۲	۱۲۹	۵۹۹

- طی سال ۱۳۸۸ سازمان بازرسی کل کشور اقدام به دریافت اطلاعات معاملات در دستگاه‌های اجرایی نظیر: نوع معامله، موضوع، قیمت پایه، مشخصات فنی اسناد، شرایط شرکت کنندگان و میزان تضمین آنها و مواردی از این قبیل کرده است. در مجموع، اطلاعات مربوط به ۳۱۷۷۰ مورد انجام معاملات دولتی (مناقصه‌ها و مزایده‌ها) از دستگاه‌های برگزارکننده اخذ شده است به طوری که حدود ۸۴٪ از اطلاعات اخذ شده به مناقصه‌ها و حدود ۱۶٪ مورد به مزایده‌ها مربوط بوده است.

- با توجه به کثرت مناقصه‌ها و مزایده‌ها، با انجام بررسی‌های کارشناسانه و اولویت‌بندی ارزش معاملات، نمایندگان از سوی سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان ناظر بر نحوه برگزاری ۱۰۵۲۲ مورد مناقصه و مزایده حضور پیدا کرده تا از نزدیک آسیب‌ها و نارسایی‌ها را شناسایی و تذکرات لازم به‌منظور جلوگیری از بروز فساد و سوء جریان را

ارائه کنند. تعداد حضور نماینده سازمان در جلسات مناقصه و مزایده در مقایسه با مدت مشابه سال قبل حدود ۱۰٪ افزایش داشته است (آرایی، ۱۳۸۸: ۱۶-۱۲).



#### نمودار ۱ مقایسه‌ای درصدی مناقصه‌ها و مزایده‌ها طی سال ۱۳۸۸

- در این راستا ناظران سازمان بازرسی کل کشور برای حسن جریان امور و رعایت قوانین و مقررات معاملات دولتی در مجموع ۲۷۲۵ مورد تذکر شفاهی به اعضای برگزاری معاملات ارائه کرده‌اند به طوری که ۸۴٪ از این تذکرات به مناقصه‌ها و حدود ۱۶٪ به مزایده‌ها مربوط بوده است. تعداد تذکر ارائه شده در سال ۱۳۸۸ نسبت به مدت مشابه سال قبل حدود ۹٪ افزایش داشته است (همان).

- ناظران سازمان بازرسی کل کشور با توجه به عدم رعایت قوانین و مقررات از سوی

\_\_\_\_\_ بررسی و تحلیل گزارش‌های خوداظهاری نظارت بر مناقصه‌ها و ... ۱۵۵

دستگاه‌های برگزارکننده، نسبت به لغو و تجدیدنظر ۱۰۸۸ مورد معامله اقدام کرده و در این رابطه ۵۹۹ مورد تخلف و سوءجریان، احراز و به صورت کتبی به دستگاه‌های مربوط اعلام شده است. تعداد معاملات لغو و تجدیدشده در سال ۱۳۸۸ نسبت به مدت مشابه سال قبل حدود ۲۱٪ افزایش داشته است. اعلام موارد تخلف به دستگاه‌ها در سال ۱۳۸۸ تعداد ۵۹۹ مورد بوده است که این تعداد نسبت به مدت مشابه سال قبل حدود ۱۶٪ افزایش داشته است (همان). جدول ۲، عملکرد سازمان بازرسی کل کشور را در خصوص نحوه نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۷ نشان می‌دهد.

جدول ۲ وضعیت نظارت سازمان بر روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها طی سال‌های

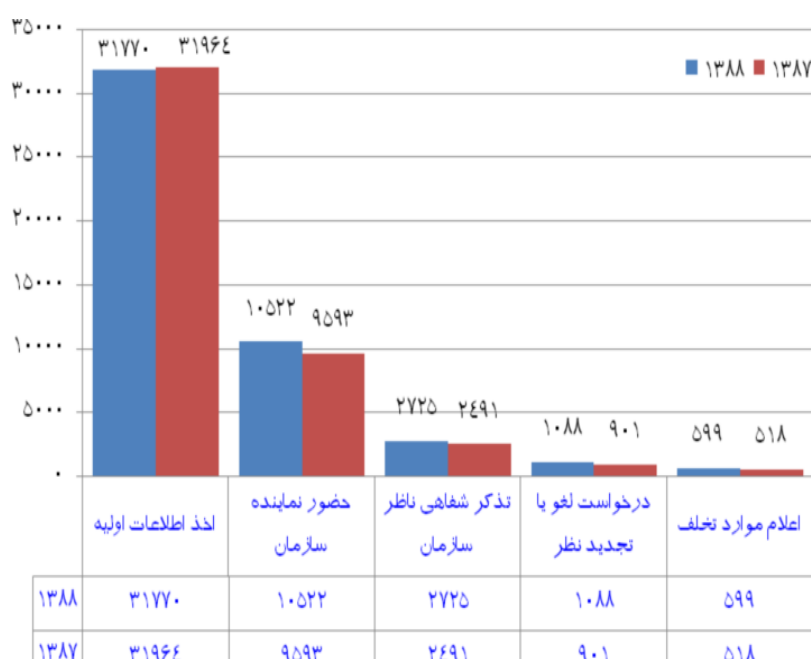
عنوان	تعداد مناقصه		تعداد مزایده		درصد افت/ رشد
	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۷	
اخذ اطلاعات اولیه	۲۶۷۲۱	۲۸۲۴۸	۵۰۴۹	۳۷۱۶	۳۶٪
حضور نماینده سازمان	۸۳۰۴	۸۰۵۲	۲۲۱۸	۱۵۴۱	۴۴٪
تذکر شفاهی ناظر سازمان به اعضای کمیسیون	۲۲۹۰	۲۲۳۴	۴۳۵	۲۵۷	۶۹٪
درخواست لغو یا تجدیدنظر	۷۶۷	۷۲۸	۳۲۱	۱۷۳	۸۶٪
اعلام موارد تخلف	۴۷۰	۴۴۴	۱۲۹	۷۴	۷۴٪

- رشد ۳۶ درصدی اخذ اطلاعات اولیه مزایده‌ها نسبت به مدت مشابه سال قبل بیانگر توجه کشور به امر خصوصی سازی در راستای اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی است (همان).

- رشد ۴۴ درصدی حضور نمایندگان سازمان بازرسی کل کشور در جلسات برگزاری

مزایده‌ها نسبت به مدت مشابه سال قبل نیز بیانگر توجه خاص سازمان در نظارت بر اجرای صحیح سیاست‌های اصل (۴۴) است (همان).

- تذکرات ارائه شده در جلسات برگزاری مناقصه‌ها در سال ۱۳۸۸ نسبت به مدت مشابه سال قبل، حدود ۳٪ و برای مزایده‌ها ۶۹٪ بوده که این امر در نتیجه افزایش حضور نمایندگان سازمان بازرسی کل کشور در این جلسات است (همان).



نمودار ۲ مقایسه‌ای نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها در

دو سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۷

جدول ۳ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها به تفکیک ادارات کل

مرکز طی سال ۱۳۸۸

ردیف	ادارات کل مرکز سازمان	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف سو، جریان	درخواست لغو به دلیل قضایی	اعلام موارد خلاف به مراجع ذی ربط	اعلام موارد خلاف به دستگاه
۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳۰	۳۰	۱۴	۱	۰	۱	۱
۲	اقتصادی و دارایی	۵۰	۲۳	۴۸	۰	۶	۰	۱
۳	راه و ترابری	۱۴۰	۸۰	۳۵	۹	۰	۰	۱
۴	نفت	۷۲	۷۲	۱۰	۰	۱۵	۰	۱۵
۵	نیرو و انرژی اتمی	۸۷	۲۸	۱۲	۰	۰	۰	۰
۶	بازرگانی و تعاون	۶۲	۲۸	۱۹	۰	۴	۰	۰
۷	جهاد کشاورزی و محیط زیست	۱۸۷	۷۸	۳۴	۲۲	۰	۰	۰
۸	صنایع و معادن	۱۲۶	۷۳	۱۳	۰	۰	۰	۱
۹	نهادهای انقلاب اسلامی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۰	خارج، واحدهای تابعه مجلس و ریاست جمهوری	۲۱	۲۱	۴	۰	۱	۰	۱
۱۱	نظامی، انتظامی و امنیتی	۱۰۵	۴۸	۲۱	۰	۰	۰	۰
۱۲	واحدهای قوه قضائیه و دادگستری‌ها	۳۳	۳۳	۴	۱	۱	۰	۰
۱۳	وزارت کشور، مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۴	آموزشی و پژوهشی	۲۸	۲۷	۲	۱	۱	۰	۰
۱۵	بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۳۳۸	۲۷۵	۳۲	۰	۷۲	۰	۹

جدول ۳ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها به تفکیک ادارات کل

مرکز طی سال ۱۳۸۸

ردیف	ادارات کل مرکز سازمان	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف سوءجریان	درخواست لغو به دلیل قضایی	اعلام موارد خلاف به مراجع قضایی	اعلام موارد خلاف به دستگاه ذی ربط
۱۶	فرهنگی و رسانه‌ها	۲۵	۲۵	۵	۰	۰	۰	۰
۱۷	کار، رفاه و تربیت بدنی	۰	۱۵	۰	۰	۵	۰	۰
	جمع	۱۳۰۴	۸۵۶	۲۵۳	۳۴	۱۰۵	۱	۲۹

جدول ۴ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مزایده‌ها به تفکیک ادارات کل مرکز طی

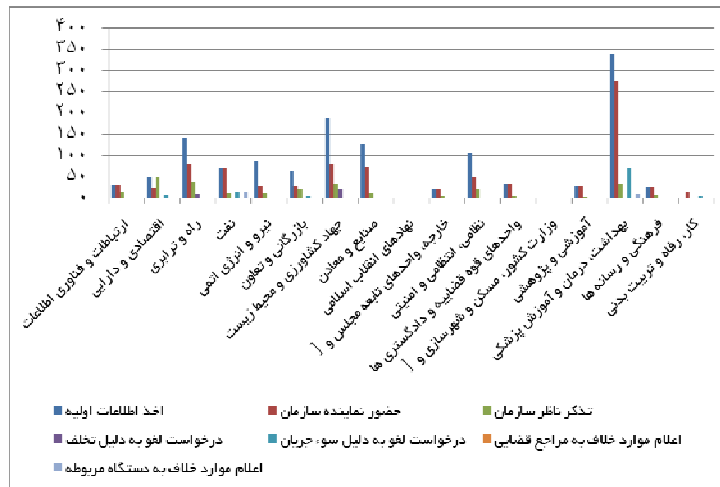
سال ۱۳۸۸

ردیف	ادارات کل مرکز سازمان	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف سوءجریان	درخواست لغو به دلیل قضایی	اعلام موارد خلاف به مراجع قضایی	اعلام موارد خلاف به دستگاه ذی ربط
۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱	۱	۰	۰	۰	۰	۰
۲	اقتصادی و دارایی	۱۲	۲	۲	۰	۰	۰	۰
۴	راه و ترابری	۱۰	۱۰	۴	۲	۱	۰	۲
۴	نفت	۱	۱	۱	۰	۱	۰	۱
۵	نیرو و انرژی اتمی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰

جدول ۴ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مزایده‌ها به تفکیک ادارات کل مرکز طی

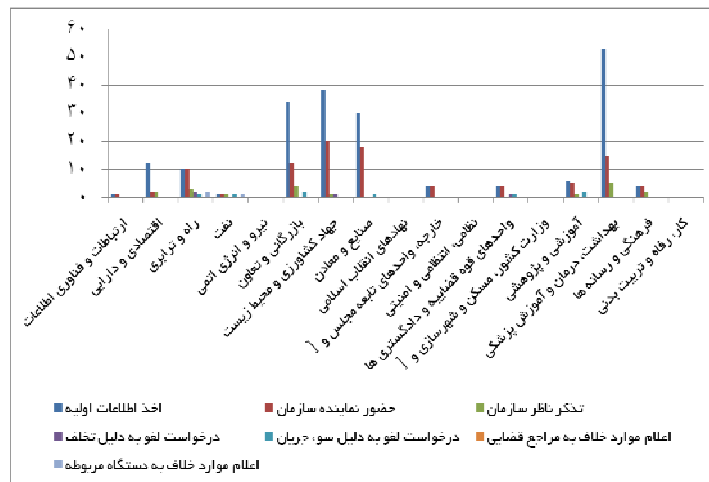
سال ۱۳۸۸

ردیف	ادارات کل مرکز سازمان	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف سو،جریان	درخواست لغو به دلیل قضایی	اعلام موارد خلاف به مراجع ذی ربط	اعلام موارد خلاف به دستگاه
۶	بازرگانی و تعاون	۳۴	۱۲	۴	۰	۲	۰	۰
۷	جهاد کشاورزی و محیط زیست	۳۸	۲۰	۱	۱	۰	۰	۰
۸	صنایع و معادن	۳۰	۱۸	۰	۰	۱	۰	۰
۹	نهادهای انقلاب اسلامی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۰	خارجه، واحدهای تابعه مجلس و ریاست جمهوری	۴	۴	۰	۰	۰	۰	۰
۱۱	نظامی، انتظامی و امنیتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۲	واحدهای قوه قضائیه و دادگستری‌ها	۴	۴	۰	۱	۱	۰	۰
۱۳	وزارت کشور، مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۴	آموزشی و پژوهشی	۶	۵	۱	۰	۲	۰	۰
۱۵	بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۵۳	۱۵	۵	۰	۰	۰	۰
۱۶	فرهنگی و رسانه‌ها	۴	۴	۲	۰	۰	۰	۰
۱۷	کار، رفاه و تربیت بدنی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
	جمع	۱۹۷	۹۶	۱۹	۴	۸	۰	۴



نمودار ۳ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها به تفکیک ادارات کل مرکز

طی سال ۱۳۸۸



نمودار ۴ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مزایده‌ها به تفکیک ادارات کل مرکز

طی سال ۱۳۸۸

\_\_\_\_\_ بررسی و تحلیل گزارش‌های خوداظهاری نظارت بر مناقصه‌ها و ... ۱۶۱

جدول ۵ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها به تفکیک ادارات کل بازرسی

استان‌ها طی سال ۱۳۸۸

ردیف	اداره کل بازرسی استان	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف	درخواست لغو به دلیل سوءجریان	درخواست لغو به دلیل مراجع قضایی	اعلام موارد خلاف به دستگاه ذی ربط	اعلام موارد خلاف به مراجع قضایی
۱	آذربایجان شرقی	۷۸۸	۶۰۲	۱۸	۰	۰	۰	۰	۰
۲	آذربایجان غربی	۶۳۰	۶۲	۲۷	۰	۲	۰	۰	۰
۳	اردبیل	۴۰۲	۱۵۹	۲۹	۱۱	۴	۰	۰	۱۱
۴	اصفهان	۳۰۱۳	۶۳۶	۱۰	۳۷	۰	۰	۰	۲۷
۵	ایلام	۶۸۸	۶۶۹	۱۸۵	۷۵	۰	۰	۰	۰
۶	بوشهر	۹۱۰	۱۹۱	۱۷۶	۰	۲۹	۰	۰	۴
۷	تهران	۲۰۷۷	۱۳۱	۳۵	۲۴	۷	۰	۰	۱
۸	چهارمحال و بختیاری	۳۸۱	۲۰۳	۹۶	۹	۰	۰	۰	۵۰
۹	خراسان جنوبی	۲۶۴	۱۶	۴	۱	۰	۰	۰	۵
۱۰	خراسان رضوی	۸۶۳	۹۹	۱۵۸	۸	۱	۰	۰	۱۰۳
۱۱	خراسان شمالی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۲	خوزستان	۲۷۳۰	۳۲۴	۸۴	۹	۳	۰	۰	۲
۱۳	زنجان	۶۶۱	۳۱۶	۴۷	۱۳	۰	۰	۰	۱۱
۱۴	سمنان	۴۰۶	۹۹	۵۶	۱۶	۱	۰	۰	۲۴
۱۵	سیستان و بلوچستان	۷۷۱	۱۳۸	۱۸	۳۶	۰	۰	۰	۳۱
۱۶	فارس	۱۹۶۶	۵۲۸	۱۳۱	۲۰	۰	۰	۰	۴۶
۱۷	قزوین	۷۰۵	۵۸۷	۱۰۰	۳۵	۰	۰	۰	۹۸
۱۸	قم	۵۴۸	۲۸۸	۱۵۴	۴۵	۰	۰	۰	۰

جدول ۵ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها به تفکیک ادارات کل بازرسی

استان‌ها طی سال ۱۳۸۸

ردیف	اداره کل بازرسی استان	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف	درخواست لغو به دلیل سوءجریان	درخواست لغو به دلیل مراجع قضایی	اعلام موارد خلاف به دستگاه ذی‌ربط	اعلام موارد خلاف به مراجع قضایی
۱۹	کردستان	۶۰۱	۱۹۲	۲۲	۰	۷۸	۰	۰	
۲۰	کرمان	۹۶۰	۲۱۰	۱۱۲	۳۰	۰	۰	۴	
۲۱	کرمانشاه	۸۴۶	۲۳۳	۷۸	۳۳	۷	۰	۰	
۲۲	کهگیلویه	۳۷۶	۱۹۴	۲۵۸	۰	۲۱	۰	۰	
۲۳	گلستان	۲۴۷	۱۰۴	۹	۱	۲	۰	۱	
۲۴	گیلان	۶۸۵	۱۱۴	۱۲	۰	۰	۰	۰	
۲۵	لرستان	۶۴۶	۲۷۷	۹۵	۴	۴۸	۰	۴	
۲۶	مازندران	۲۴۰	۲	۰	۰	۰	۰	۰	
۲۷	مرکزی	۹۳۴	۵۷۳	۷۶	۰	۹	۰	۴	
۲۸	هرمزگان	۹۰۳	۲۶۳	۶	۲	۱	۰	۰	
۲۹	همدان	۹۰۵	۲۱۰	۳۱	۶	۰	۰	۰	
۳۰	یزد	۲۷۱	۲۸	۱۰	۰	۰	۰	۰	
	جمع	۲۵۴۱	۷۴۴۸	۲۰۳۷	۴۱۵	۲۱۳	۰	۴۴۰	

جدول ۶ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مزایده‌ها به تفکیک ادارات کل بازرسی

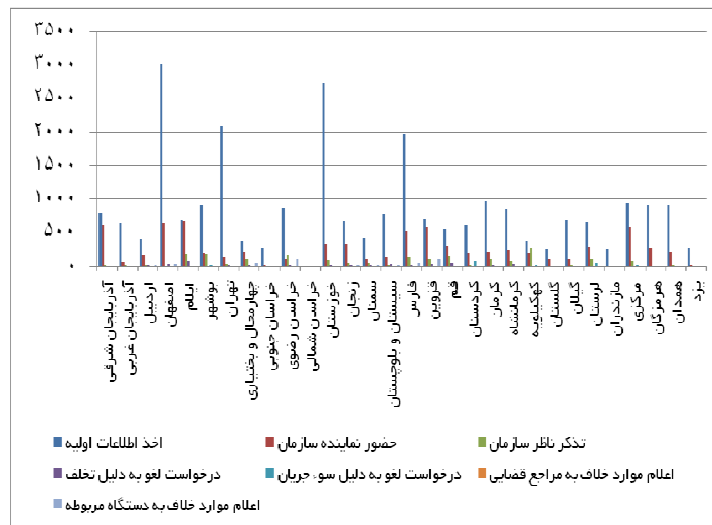
استان‌ها طی سال ۱۳۸۸

ردیف	اداره کل بازرسی استان‌ها	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف	درخواست لغو به دلیل سوءجریان	درخواست لغو به دلیل قضایی	اعلام موارد خلاف به دستگاه ذی ربط	اعلام موارد خلاف به
۱	آذربایجان شرقی	۸۷	۵۰	۴	۰	۰	۰	۰	۰
۲	آذربایجان غربی	۴۷	۱۰	۲	۰	۰	۰	۰	۰
۳	اردبیل	۵۵	۱۸	۳	۰	۱	۰	۰	۱
۴	اصفهان	۲۱۹	۸۶	۰	۱۹	۰	۰	۰	۱۹
۵	ایلام	۷۰	۶۴	۳۱	۱۸	۰	۰	۰	۰
۶	بوشهر	۳۰	۱۶	۳	۰	۱	۰	۰	۰
۷	تهران	۳۵۰	۱۶	۱	۲	۱	۰	۰	۰
۸	چهارمحال و بختیاری	۵۹	۵۹	۲۵	۱۴	۰	۰	۰	۱
۹	خراسان جنوبی	۴۹	۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۰	خراسان رضوی	۴۸۵	۴۹	۱۱۹	۰	۰	۰	۰	۵۷
۱۱	خراسان شمالی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۲	خوزستان	۱۷۱	۴	۱	۰	۰	۰	۰	۰
۱۳	زنجان	۷۶	۱۴	۴	۰	۰	۰	۰	۰
۱۴	سمنان	۶۹	۱۳	۱	۱	۱	۰	۰	۲
۱۵	سیستان و بلوچستان	۱۹۰	۸۳	۶	۱۷	۰	۰	۰	۵
۱۶	فارس	۵۳۲	۲۱۱	۳۰	۴	۰	۰	۰	۴
۱۷	قزوین	۳۲۸	۱۸۸	۳۶	۱۸	۰	۰	۰	۳۶
۱۸	قم	۱۳۳	۷۲	۳۷	۲۹	۰	۰	۰	۰

جدول ۶ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مزایده‌ها به تفکیک ادارات کل بازرسی

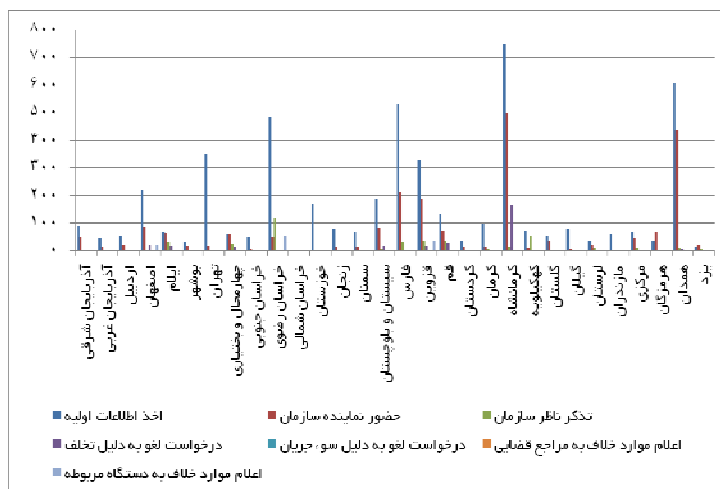
استان‌ها طی سال ۱۳۸۸

ردیف	اداره کل بازرسی استان‌ها	اخذ اطلاعات اولیه	حضور نماینده سازمان	تذکر ناظر سازمان	درخواست لغو به دلیل تخلف	درخواست لغو به دلیل سوءجریان	درخواست لغو به دلیل قضایی	اعلام موارد خلاف به دستگاه ذی ربط	اعلام موارد خلاف به دستگاه ذی ربط
۱۹	کردستان	۳۴	۱۰	۵	۰	۲	۰	۰	۰
۲۰	کرمان	۱۰۰	۱۴	۷	۴	۰	۰	۰	۰
۲۱	کرمانشاه	۷۵۰	۵۰۱	۱۱	۱۶۵	۰	۰	۰	۰
۲۲	کهگیلویه	۷۱	۹	۵۶	۰	۲	۱	۰	۰
۲۳	گلستان	۵۵	۳۶	۲	۰	۲	۰	۰	۰
۲۴	گیلان	۸۰	۶	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۲۵	لرستان	۳۲	۱۸	۹	۰	۱	۰	۰	۰
۲۶	مازندران	۵۸	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۲۷	مرکزی	۶۶	۴۴	۹	۱	۰	۰	۰	۰
۲۸	هرمزگان	۳۴	۶۷	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۲۹	همدان	۶۰۸	۴۳۷	۹	۶	۰	۰	۰	۰
۳۰	یزد	۱۳	۲۱	۶	۰	۰	۰	۰	۰
	جمع	۴۸۵۱	۲۱۲۱	۴۱۶	۲۹۷	۱۱	۱	۱۲۵	۰



نمودار ۵ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مناقصه‌ها به تفکیک

ادارات کل بازرسی استان‌ها طی سال ۱۳۸۸



نمودار ۶ عملکرد نظارت بر روند برگزاری مزایده‌ها به تفکیک

ادارات کل بازرسی استان‌ها طی سال ۱۳۸۸

**۴ موانع و مشکلات نظارت بر مناقصه‌ها و مزایده‌ها در دستگاه‌های اجرایی**  
در جلسات برگزار شده کمیسیون معاملات دستگاه‌های اجرایی ایرادات و ضعف‌ها و سوء جریان‌های اجرایی مشاهده شده است و همچنین در قوانین موجود برای برگزاری مناقصات و مزایده‌ها ابهاماتی وجود دارد که در برخی موارد حکم موضوع مسکوت مانده است که به آنها اشاره می‌شود.

#### ۴-۱ نواقص و کاستی‌های موجود در اجرای مناقصه‌ها و مزایده‌ها

۱. بعضی از جلسات کمیسیون مناقصه در زمان قید شده در فراخوان تشکیل نیافته و اعضای اصلی کمیسیون به‌ویژه رئیس دستگاه مناقصه‌گزار در موعد مقرر در جلسه حضور نداشته است. همچنین، مقررات مندرج در بند «ب» ماده (۱۶) قانون برگزاری مناقصات مبنی بر ارائه پاکت‌ها به صورت لاک و مهر شده در بعضی از مناقصات رعایت نشده است.

۲. در تعدادی از مناقصه‌ها، تاریخ و محل قرائت پیشنهادها، مدت قبول پیشنهادها و موضوع مورد معامله به صورت صریح در آگهی قید نشده و توجیه لازم در خصوص دلایل برگزاری مناقصه محدود به صورت مستند و مستدل صورت نگرفته است. همچنین در تعدادی از مناقصه‌ها، مدت اعتبار ضمانت‌نامه‌های ارائه شده از سوی شرکت کنندگان کمتر از مدت اعلامی در مقررات بوده است.

۳. انتخاب برنده دوم در جلسات مناقصه‌ها مطابق بند «الف» ماده (۲۰) قانون برگزاری مناقصه‌ها در صورتی امکان‌پذیر است که تفاوت قیمت پیشنهادی نفر دوم با نفر اول، کمتر از مبلغ تضمین باشد. در حالی که در برخی از کمیسیون معاملات دستگاه‌های اجرایی بدون توجه به این موضوع برای تعیین برنده دوم اقدام می‌شد.

۴. طبق بند «ب» ماده (۱۳) قانون برگزاری مناقصات، دستگاه مناقصه‌گزار بایستی فراخوان مناقصه عمومی را به تشخیص خود از دو تا سه نوبت حداقل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار استانی یا کشوری منتشر کند در حالی که کمیسیون معاملات اغلب دستگاه‌های

اجرائی در اکثر موارد آگهی‌های خود را در یک نوبت منتشر کرده‌اند.

۵. در برگزاری مناقصه به روش دومرحله‌ای در برخی از دستگاه‌ها، برخلاف بند «ج» ماده (۱۸) قانون برگزاری مناقصات، مدت زمان ارزیابی پیشنهاددهندگان توسط کمیته ارزیابی معین نشده و همچنین زمان بازگشایی پاکت‌ها «ج» (پیشنهاد قیمت) برای شرکت کنندگان مشخص نشده است و در مواردی بدون توجه به موضوع بند «ب» ماده (۱۶) قانون مبنی بر تفکیک پاکت‌ها و ارائه اسناد مناقصه در پاکت‌های مرتبط و لاک و مهر کردن آن، پاکت‌های «ج» مناقصه گرانی که پیشنهاد فنی - بازرگانی آنها رد شده و یا ظرفیت آنها تکمیل شده است، بازگشایی شده‌اند.

۶. برگزاری مناقصه یک مرحله‌ای به صورت دومرحله‌ای و بالعکس، برگزاری مناقصه محدود با حضور شرکت‌های وابسته به دستگاه اجرایی، عقد قرارداد با شرکت‌های تعاونی چندمنظوره کارکنان دستگاه اجرایی و عدم رعایت قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی مشاهده شده است.

۷. رد صلاحیت پیمانکاران بدون انجام ارزیابی کیفی و عدم تکرار فرایند ارزیابی کیفی با توجه به حد نصاب نرسیدن مناقصه گران واجد صلاحیت در ارزیابی اولیه و انجام ارزیابی کیفی براساس لیست‌هایی که توسط سازمان‌های حرفه‌ای ارائه شده است (مانند لیست شرکت‌های تأیید صلاحیت شده اداره کار و امور اجتماعی - شورای عالی انفورماتیک).

۸. عدم تعیین شاخص‌ها و معیارها و نحوه محاسبه ارزیابی فنی - بازرگانی و عدم اعلام ضریب تأثیر و فرمول محاسبات قیمت ترازشده در اسناد مناقصه و همچنین تغییر در شاخص‌ها و نحوه امتیازدهی در ارزیابی فنی - بازرگانی پیشنهادهای مناقصه گران بعد از تحویل اسناد.

۹. اخذ مدارک از مناقصه گران بعد از مهلت مقرر و اعلام شده در اسناد مناقصه و تجدید مناقصه به علت کم بودن پیشنهاددهندگان در مناقصه بدون اعلام حداقل شرکت کنندگان در اسناد مناقصه و بدون داشتن توجیه مناسب (عدم رعایت ماده (۲۴) قانون برگزاری مناقصه).

۱۰. نظر به نص صریح ماده (۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ که چک را از اعداد ضمانت‌های معتبر در معاملات دولتی مستثنا کرده است ولی مناقصه‌گزاران به لحاظ عدم اطلاع از ماده یادشده و سهل‌الوصول بودن آن از مناقصه‌گران انواع چک‌های تضمینی و بین بانکی به‌عنوان سپرده شرکت در مناقصه یا مزایده مطالبه کرده‌اند.

۱۱. مناقصه‌گزاران بدون در نظر گرفتن مواد (۴ الی ۷) آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی که کیفیت و نحوه محاسبه میزان مبلغ تضمین انواع مناقصه‌ها را به تفصیل تبیین کرده است که بر این مبنا معاملات دولتی باید در چارچوب ضوابط مندرج در مقررات یادشده انجام گیرد، مبلغی افزون‌تر از میزان مذکور به‌عنوان وجه التزام از داوطلبان شرکت در مناقصه اخذ کرده‌اند.

۱۲. بعضاً مناقصه‌گزاران بدون رعایت صلاح و صرفه دولت و نصاب معاملات (موضوع تبصره «۱» مواد (۳ و ۱۱) قانون) با صرف هزینه انتشار آگهی و فروش اسناد و اتلاف وقت برای کارفرما و پیمانکاران نوع معامله را از متوسط به عمده تغییر داده‌اند.

۱۳. برخی از موارد دستگاه‌های اجرایی بدون ایجاد فضای رقابت سالم برای پیمانکاران واجد شرایط و همچنین در نظر نگرفتن تمهیداتی قبل از برگزاری مناقصه محدود از قبیل تهیه گزارش توجیهی نظیر دلایل فنی - بازرگانی، شرایط اضطراری یا محدود بودن مناقصه‌گران که بایستی به تأیید بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار برسد (موضوع ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون) تنها از تعداد محدودی پیمانکار خاص، برای ارائه پیشنهاد مالی دعوت کرده‌اند.

۱۴. در برخی موارد دستگاه‌های مناقصه‌گزار، نسبت به تصحیح یا دست‌کاری کاربرگ پیشنهاد قیمت که به‌نحوی مشروط یا مخدوش بود، اقدام کرده‌اند و یا از تدوین کاربرگ قرارداد واگذاری فعالیت‌های پشتیبانی - خدماتی به بخش خصوصی، که در اجرای بند «۵» تصویب‌نامه شماره ۸۴۵۱۵/ت ۳۴۶۱۳ هـ مورخ ۸۴/۱۲/۱۵ هیئت‌وزیران که توسط سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی سابق کشور با بخش نامه ۱۰۰/۵۳۸۱۸ مورخ ۸۵/۴/۴ تصویب و با شناسه ع-۱۳۰ (۲-۸۵) ت ۱ برای اجرا به همه دستگاه‌ها ابلاغ شده بود، بی‌اطلاع بوده‌اند.

۱۵. برخی دستگاه‌های اجرایی با هدف پاسخ به پرسش‌ها و رفع ابهام و ایرادهای وارده از ناحیه داوطلبان شرکت در مناقصه ضمن تشکیل جلسه توضیح اسناد، بایستی رونوشت صورت جلسه توضیح اسناد را تهیه و به لحاظ رعایت حقوق غائبین، به‌طور یکسان و بدون اعمال هرگونه تبعیض برای آنان ارسال و ابلاغ شود، اما این مهم مورد توجه دستگاه قرار نمی‌گرفت یا به‌نحوی بی‌اطلاع بودند. (موضوع بند «الف و ب» ماده (۱۷) قانون).

۱۶. تعداد محدودی از دستگاه‌های اجرایی از موضوع ماده (۲۳) قانون و آیین‌نامه اجرایی آن در ارتباط با ثبت نام و اخذ کد ورود به پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات و نیز از نحوه فرایندهای مستندسازی مناقصات نظیر پیش‌فراخوان و فراخوان مناقصه، ارزیابی شکلی و کیفی پیشنهادها و مستندهای جلسات مناقصه و ارسال یک نسخه از اطلاعات همه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه به بانک اطلاعات مناقصات که از طریق شبکه ملی مزبور در اختیار عموم قرار می‌گیرد، بی‌اطلاع بوده‌اند.

۱۷. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی به جهت نداشتن اطلاع از موضوع بند «ب» ماده (۱۹) قانون در خصوص مناقصه دومرحله‌ای که با توجه به روش و معیارهای اعلام‌شده در اسناد مناقصه در ابتدا ارزیابی کیفی مناقصه‌گران باید طبق آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲) قانون با هدف کارایی بهتر مناقصات و انتخاب پیمانکاران توانمند انجام گیرد و آحادی که حداقل امتیاز لازم را کسب کنند به مرحله ارزیابی فنی -بازرگانی راه پیدا می‌کنند و سرانجام ارزیابی مالی آنها طبق موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۱۲) آیین‌نامه مستندسازی انجام گیرد، فقط به ارزیابی کیفی داوطلبان شرکت در مناقصه بسنده کرده و کمترین قیمت را ملاک عمل انتخاب پیمانکار قرار داده‌اند که این مسئله به‌خودی‌خود تضييع حقوق دیگران را که از حسن انجام کار و توان مالی خوبی برخوردار بوده‌اند، دربرداشت.

۱۸. در مناقصه عمومی یک‌مرحله‌ای که هزینه اجرای پروژه‌های عمرانی بیش از بیست

برابر نصاب معاملات متوسط تجاوز نکند تنها معیار ارزیابی پیشنهاددهندگان، ارائه گواهی صلاحیت پیمانکاری است و همچنین به لحاظ نوع طبقه‌بندی مناقصه که بایستی کلیه پکت‌ها در یک جلسه بازگشایی و سپس نسبت به تعیین برنده اقدام شود، اما مشاهده شده است که اکثر مناقصه‌گزاران با اعمال روش سلیقه‌ای ضمن بهره‌گیری از دیگر معیارهای ارزیابی، پیشنهادها را در یک جلسه بررسی و تعیین برنده را به جلسه دیگری موکول کرده‌اند (موضوع ماده (۴) قانون و ماده (۱۱) آیین‌نامه ارزیابی کیفی).

۱۹. علی‌رغم نص صریح ماده (۳۰) قانون مبنی بر اینکه تمامی قوانین و مقررات مغایر دستگاه‌های شمول قانون از تاریخ تصویب آن منسوخ می‌شود، اما شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی که شمول قانون بر آنان حاکم است، با مبنا قرار دادن آیین‌نامه معاملات خود، نسبت به اجرای تشریفات معامله اقدام کرده‌اند.

#### ۲-۴ نواقص و کاستی‌های موجود در قوانین و مقررات مناقصه‌ها و مزایده‌ها

۱. در بند «الف» ماده (۲۰) آمده است مناقصه‌گری که حائز مناسب‌ترین قیمت باشد به‌عنوان برنده اعلام خواهد شد و به استناد تبصره بند «الف» ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات در صورتی که به تشخیص کمیسیون مناقصات حداقل قیمت پیشنهادی غیرمتعارف یا در صورت وجود برآورد اولیه، بیش از ۱۰٪ از برآورد اولیه کمتر یا بیشتر باشد؛ لازم است کمیسیون، مهلت بررسی و محل و زمان اعلام نظر کمیته فنی - بازرگانی را برای تعیین صحت مبانی قیمت، توجیه‌پذیری آن یا قابل اجرا بودن مبلغ پیشنهادی در صورت جلسه گشایش پکت‌های مناقصه ثبت کند. درحالی‌که صحت مبانی قیمت، توجیه‌پذیری آن یا قابل اجرا بودن مبلغ پیشنهادی قیمت مشخص نشده است که چگونه و با چه معیارهایی به‌دست می‌آید. به‌این ترتیب، اگر بنا باشد مناسب‌ترین قیمت توسط کمیته فنی - بازرگانی دستگاه مناقصه‌گزار انجام شود و هیچ‌گونه ضابطه و نظارتی بر آن وجود نداشته باشد موجب سوءاستفاده و تبانی شده و دستگاه‌های اجرایی هر مناقصه‌گری را که بخواهد

می‌تواند قیمت آن را مناسب‌ترین قیمت اعلام و برنده کند. به‌طور مثال اگر در یک مناقصه پیشنهادهای مالی مناقصه‌گران به صورت: الف) ۱۷٪ زیر مبلغ برآورد، ب) ۱۶٪ زیر مبلغ برآورد و ج) ۱۵٪ زیر مبلغ برآورد باشد، کمیته فنی - بازرگانی می‌تواند هر کدام از سه پیشنهاد فوق را به تشخیص خود انتخاب کند که موجب تضييع حق دو شرکت کننده دیگر می‌شود و احتمال تبانی را به وجود می‌آورد. از طرفی چنانچه کمیته فنی - بازرگانی هیچ کدام از پیشنهادهایی را که بیش از ۱۰٪ از مبلغ برآورد اختلاف داشته باشند را قابل توجه نداند، در خصوص تجدید مناقصه یا انتخاب پیشنهاد زیر ۱۰٪ در قانون مناقصات مسکوت می‌ماند.

۲. با توجه به اینکه به موجب بند «ه» ماده (۲) قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی، ارزیابی کیفی مناقصه‌گران بایستی برای ارزیابی توان انجام تعهدات مناقصه‌گران از سوی مناقصه‌گزار یا کمیته فنی - بازرگانی انجام شود و این موضوع شامل مناقصات یک مرحله‌ای نیز می‌شود و در این مناقصات به استناد جزء «۱» بند «الف» ماده (۴) قانون برگزاری مناقصات پакت‌های پیشنهاد مناقصه‌گران بایستی در یک جلسه گشوده و در همان جلسه برنده مناقصه تعیین شود از این رو انجام ارزیابی کیفی مناقصه‌گران بعضاً در برخی مناقصه‌های عمده که تعداد پیشنهاددهندگان نیز زیاد باشند در یک جلسه عملاً مقدور نیست. لذا در این موارد لازم است اختیاراتی به کمیسیون مناقصه داده شود که بررسی کیفی پیشنهادها را بررسی کند و در جلسات بعدی برنده مناقصه مشخص شود.

۳. با توجه به اصلاحیه مورخ ۸۳/۴/۲۱ به شماره ۲۰۰۷۱/ت/۲۰۹۸۰ه آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی به منظور شرکت در مناقصه که بیان می‌کند مبلغ تضمین شرکت در مناقصه بر حسب درصدی از برآورد هزینه اجرای کار می‌تواند به شرح جدول زیر تعیین شود به این معنا هم هست که می‌تواند بشرح جدول مذکور تعیین نشود یعنی برای میزان تضمین شرکت در مناقصه یک حداقلی وجود ندارد و به عهده دستگاه مناقصه‌گزار است که پیشنهاد می‌شود نسبت به اصلاح آن اقدام شود.

۴. همان طور که شرکت‌های پیمانکاری و مهندسان مشاور براساس آیین‌نامه‌های خاص خود (آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران و مهندسان مشاور) از طریق معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت می‌شود و در ارجاع کار به آنها طبق آیین‌نامه ارجاع کار به پیمانکاران و مهندسان مشاور عمل ظرفیت پیمانکاران و مشاوران از مبلغ کار و تعداد کار در دست اجرا مدنظر قرار گرفته می‌شود. این نقیصه در خصوص شرکت‌های خدماتی وجود دارد که در ارجاع کار به این گونه شرکت‌ها، کنترل تعداد کارها و ظرفیت شرکت‌های خدماتی از طریق هیچ مرجعی کنترل نمی‌شود، از این رو پیشنهاد می‌شود یک مرجع خاص (وزارت کار و امور اجتماعی) طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت شرکت‌های خدماتی طبق آیین‌نامه‌ای انجام و در ارجاع کار به این گونه شرکت‌ها نیز آیین‌نامه‌های لازم را تدوین کند.

۵. با توجه به مفاد ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات در خصوص ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و ماده (۳) آیین‌نامه بند «ج» همان ماده که مراحل فرایند ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را تشریح می‌کند، مشخص نشده است که این ارزیابی در مناقصات عمومی باید قبل از بازگشایی پیشنهاد قیمت‌ها انجام شود و (چنانچه این گونه عمل شود نقش کمیسیون مناقصه در روند ارزیابی کیفی قبل از بازگشایی پیشنهادها چیست) و یا در یک فرایندی که ابتدا پاکت تضمینات و بعد پاکت ارزیابی کیفی و فنی - بازرگانی گشوده و بررسی شد و با عنایت به مفاد ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات در خصوص مناقصه محدود، چنانچه هرگونه ارزیابی قبل از بازگشایی پیشنهادها انجام شود (تهیه لیست کوتاه) آن مناقصه محدود بوده و باید مطابق جزء «۲» بند «ب» ماده (۴) قانون برگزاری مناقصات، برگزاری این گونه مناقصات با ذکر ادله توسط بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار تأیید شود.

۶. در مناقصات محدود ابتدا ارزیابی صورت گرفته و سپس به پیشنهاد دهندگانی که حائز شرایط اند دعوت‌نامه شرکت در مناقصه ارسال می‌شود. مشخص نیست چنانچه در

مناقصات یک مرحله‌ای نیز ابتدا ارزیابی صورت گیرد و سپس به پیشنهاددهندگان که حائز شرایطند ترتیب اثر داده شود آیا آن مناقصه محدود می‌باشد یا خیر (آیا امکان ارزیابی در مناقصات یک مرحله‌ای قبل از ارائه اسناد مناقصه وجود دارد یا خیر. یا به عبارت دیگر چنانچه ارزیابی قبل از ارائه اسناد مناقصه صورت گیرد آیا مناقصه تبدیل به مناقصه محدود می‌شود یا خیر؟).

۷. در فصل سوم قانون برگزاری مناقصات ماده (۹) آمده است که فرایند برگزاری مناقصات به ترتیب شامل مراحل زیر است: الف) تأمین اعتبار، ب) تعیین نوع مناقصه در معاملات بزرگ (یک مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای، عمومی یا محدود)، ج) تهیه اسناد مناقصه، د) ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در صورت لزوم، هـ) فراخوان مناقصه، و) ارزیابی پیشنهادها و ز) تعیین برنده مناقصه و انعقاد قرارداد. همان‌طور که مشاهده می‌شود ارزیابی کیفی مناقصه‌گران قبل از فراخوان مناقصه آمده است و پیشنهاد می‌شود در صورتی که مناقصه با ارزیابی کیفی انجام شود ترتیب به شکل زیر اصلاح شود: الف) تأمین اعتبار، ب) تعیین نوع مناقصه در معاملات بزرگ (یک مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای، عمومی یا محدود)، ج) تهیه اسناد مناقصه، د) فراخوان ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در صورت لزوم، هـ) ارزیابی پیشنهادها و و) تعیین برنده مناقصه و انعقاد قرارداد. با توجه به اینکه در مناقصات دو مرحله‌ای کمیسیون مناقصه باید در دو مرحله تشکیل شود و در مناقصات یک مرحله‌ای در یک مرحله، لذا مشخص نیست ارزیابی کیفی قبل تحویل پیشنهادها توسط چه کسی باید انجام شود. چون به استناد بند «ج» ماده (۶) قانون برگزاری مناقصات ارزیابی پیشنهادها و ... از وظایف کمیسیون مناقصه است. بنابراین چنانچه ارزیابی کیفی قبل از تحویل پیشنهادها انجام شود نقش کمیسیون مناقصه در روند ارزیابی کیفی قبل از بازگشایی پیشنهادها چیست. در این خصوص بین مفاد ماده (۶) قانون برگزاری مناقصات خصوصاً بند «ج و د» با جزء «۲» بند «الف» ماده (۴) قانون برگزاری مناقصات از حیث ارجاع وظیفه بررسی کیفی پیشنهادها از طریق کمیسیون مناقصات به کمیته فنی - بازرگانی (ماده (۶)) و

بررسی کیفی پیشنهادها توسط کمیته فنی - بازرگانی (۲ بند «الف» ماده (۴)) بدون ارجاع و اطلاع کمیسیون مناقصه مغایرت وجود دارد و چنانچه بررسی کیفی پیشنهادها توسط کمیته فنی - بازرگانی قبل از بازگشایی پیشنهادها بدون ارجاع و اطلاع کمیسیون مناقصه انجام شود، همین مسئله احتمال تبانی را به وجود می آورد. لذا پیشنهاد می شود هرگونه ارزیابی کیفی پیشنهادها از طریق کمیسیون مناقصه به کمیته فنی - بازرگانی ارجاع شود.

۸. جزء «۱» بند «الف» ماده (۴) قانون برگزاری مناقصات در مورد مناقصات یک مرحله ای بیان کرده است که در یک جلسه پاکت های پیشنهاد گشوده و برنده مناقصه تعیین می شود ولی در بند «ب» ماده (۲۰) همان قانون بیان شده است که پس از گشودن پاکت های قیمت چنانچه بررسی قیمت ها و تجزیه و کنترل مبانی آن لازم باشد، کمیسیون مناقصه می تواند بررسی آن را به کمیته فنی - بازرگانی ارجاع و کمیته فنی - بازرگانی حداکثر ظرف مدت دو هفته نتیجه ارزیابی را به کمیسیون مناقصه اعلام کند که به نظر می رسد این دو ماده با یکدیگر تناقض دارند.

۹. به نظر می رسد که یکی از دلایل عدم رعایت صحیح قانون مناقصات، تفاسیر مختلفی باشد که مسئولان برگزاری مناقصات در دستگاه های اجرایی از مواد این قانون دارند که دلیل این مسئله را می توان عدم بازنگری تمام قوانین و آیین نامه های مربوط به مناقصات و مزایده ها و استخراج یک قانون واحد شامل تمامی مواد و تبصره ها و ... عنوان کرد.

۱۰. به موجب قانون برگزاری مناقصات و آیین نامه های اجرایی آن، دستگاه مناقصه گزار می تواند مناقصه گر مورد نظر خود را در مناقصه های محدود به عنوان طرف قرارداد انتخاب کند به طوری که دستگاه مناقصه گزار در تهیه لیست بلند خود براساس فهرست سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مناقصه گر مورد نظر خود را به همراه چند مناقصه گر ضعیف انتخاب می کند و سپس از آنها ارزیابی کیفی به عمل می آورد که طبیعتاً سایر مناقصه گران به علت عدم کسب حداقل امتیاز، رد صلاحیت می شوند و به این ترتیب مناقصه گر مورد نظر دستگاه مناقصه گزار برنده مناقصه می شود.

۱۱. با توجه به جزء «۲» بند «ب» ماده (۴) قانون برگزاری مناقصات، مناقصه محدود به تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار با ذکر ادله تأیید می‌شود و مطابق تبصره بند «الف» ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات، گزارش توجیهی برگزاری مناقصه محدود باید به تأیید بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار برسد درحالی‌که بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار در قانون مشخص نشده و باعث ابهاماتی در این زمینه شده است.

۱۲. با توجه به مفاد بند «ب» ماده (۲۰) آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات، اگر مفاد فراخوان نیاز به اصلاح داشته باشد و اطلاعات جدیدی پس از انتشار فراخوان، نیاز به اطلاع‌رسانی داشته باشد، آیا مجدداً باید آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر شود. در این خصوص مفاد قانونی مذکور مسکوت است.

۱۳. درخصوص تبصره ذیل بند «ت» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) تعریف شرکت‌های وابسته و تعاونی‌های کارکنان مشخص نشده است.

۱۴. درخصوص بند «ب» ذیل ماده (۲۰) قانون برگزاری مناقصات، اگر نظر کمیته فنی - بازرگانی به رد شرکت‌کننده ارجاعی به آن کمیته باشد و شرکت‌کننده مذکور اولین شرکت منتخب کمیسیون معاملات باشد آیا شرکت بعدی که به کمیته فنی - بازرگانی ارجاع می‌شود و مورد تأیید قرار می‌گیرد شرکت برنده اول محسوب می‌شود و مناقصه‌گذار می‌تواند شرکت سوم را به‌عنوان برنده دوم انتخاب کند. همچنین چنانچه شرکت انتخاب‌شده توسط کمیته مذکور مورد تأیید واقع نشد و متقاضی بعدی علی‌رغم اینکه قیمت پیشنهادی آن با نفر اول بیش از ضمانت‌نامه شرکت در مناقصه باشد آیا به‌عنوان برنده اول می‌تواند مورد ارزیابی واقع شود یا خیر. در این خصوص مفاد قانونی مذکور مسکوت است.

۱۵. چنانچه در انتخاب نفر اول، دو مناقصه‌گر یا بیشتر قیمت پیشنهادی برابر و یکسان ارائه کند، نحوه انتخاب برنده در قانون مسکوت است.

۱۶. در صورتی که فرایند برگزاری مناقصه مطابق با ماده (۹) قانون برگزاری مناقصات انجام شده باشد و کمیسیون بعد از تحویل پیشنهادهای مناقصه‌گران و یا بعد از بازگشایی پاکت‌ها متوجه وجود ایراد در فرایند برگزاری مناقصه شود آیا مناقصه قابل تجدید یا ابطال است (لازم به ذکر است در ماده (۲۴) قانون برگزاری مناقصات این نوع موارد در نظر گرفته نشده است)؟

۱۷. افزایش هزینه‌ها به دلیل عدم تأمین به‌هنگام اعتبار، با وجود اینکه مشکلات فرایند تصویب و تخصیص اعتبارات به‌طور اساسی از قوانین مالی و محاسباتی حاکم نشئت می‌گیرد، با این حال دستگاه‌های اجرایی خود را ملزم به تأمین اعتبار مالی طرح‌ها در قالب فرایند حاکم نمی‌دانند. عقد قرارداد از طرف بعضی از کارفرمایان بدون تأمین اعتبار لازم باعث می‌شود که طرح نیمه‌تمام تعطیل شود که شروع مجدد آن مستلزم اصلاح قرارداد با پرداخت هزینه‌های مربوط از طرف کارفرماست و این امر باعث کاهش کیفیت و افزایش هزینه طرح می‌شود.

۱۸. عدم تناسب تخصیص‌ها با فصول کاری باعث می‌شود که دستگاه‌های اجرایی در آخر سال برای احتراز از برگشت بودجه‌های عمرانی به خزانه به برگزاری مناقصه مبادرت کنند که تأثیرات منفی در کیفیت نقشه‌های اجرایی و همچنین در روش برگزاری مناقصات دارد.

## ۵ پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

با توجه به نظارت‌های صورت گرفته در سال ۱۳۸۸ و تهیه گزارش‌های بازرسی از سوی ناظران سازمان در جلسات برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها، برای شناخت دقیق‌تر و رفع مشکلات و موانع موجود در اجرا و قوانین و مقررات مربوط به مناقصه‌ها و مزایده‌ها در دستگاه‌های اجرایی، پیشنهادها و راهکارهای سیاستی ذیل ارائه می‌شود:

۱. نظر به اینکه عمده‌ترین تخلف مناقصه‌گران به‌علت جهل به مفاد برخی از مواد قانون برگزاری مناقصات است، پیشنهاد می‌گردد از طریق سازمان بازرسی کل کشور به

دستگاه‌های اجرایی اعلام شود تا نسبت به برگزاری همایش‌ها و کارگاه‌های آموزشی با موضوع برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی آن اقدام کنند و ترتیبی اتخاذ شود تا آموزش دوره ضمن خدمت کوتاه‌مدت برای اعضای اصلی کمیسیون معاملات دستگاه‌ها الزامی و در برنامه سالیانه دفتر آموزش و پژوهش استانداری‌های سراسر کشور لحاظ گردد.

۲. با توجه به اینکه موعد زمانی بین نوبت اول و دوم آگهی در قانون برگزاری مناقصات تعیین نشده و نیز بعضاً دستگاه‌های مناقصه‌گزار به علت نداشتن اشکال قانونی مبادرت به درج فراخوان مناقصه عمومی در روزنامه‌های ناآشنا و با تیراژ پایین که به تبع اقلیت پیشنهاددهندگان را به همراه دارند، می‌کنند. لذا ضروری است از طریق قانونی نسبت به مشخص کردن فاصله زمانی بین آگهی نوبت اول و دوم و ضرورت درج آگهی مناقصه در روزنامه‌های شناخته‌شده با تیراژ بالا اقدام لازم به عمل آید. همچنین درج آگهی در مناقصات حداقل دو نوبت و در مزایده نیز حداقل یک نوبت در روزنامه‌های کثیرالانتشار توسط دستگاه‌های اجرایی رعایت شود.

۳. با توجه به اینکه ضابطه اصلی برای تفکیک مناقصه یک‌مرحله‌ای و دو مرحله‌ای، ارزیابی فنی - بازرگانی و نیز ارزیابی کیفی است از این رو برای تعیین مناسب‌ترین قیمت طبق ماده (۲۰) قانون برگزاری مناقصات بایستی نحوه تأثیرگذاری ارزیابی فنی بر قیمت مشخص شود. با این وصف، با توجه به تعریف مناقصه یک‌مرحله‌ای که نیازی به ارزیابی فنی - بازرگانی ندارد، نحوه تعیین برنده مناقصه‌گران در قانون مزبور با توجه به مسکوت ماندن موضوع مشخص نیست. لذا پیشنهاد می‌شود از طریق قانونی نسبت به درج عبارت کمترین قیمت در مناقصه یک‌مرحله‌ای برای انتخاب پیمانکار در متن قانون برگزاری مناقصات اقدام شود. همچنین برآورد اولیه مناقصه به تأیید رئیس دستگاه اجرایی برسد.

۴. نظر به اینکه در آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی و اصلاحیه آن نحوه محاسبه وجه التزام، پیش‌پرداخت و انجام تعهدات و حسن انجام کار برای پروژه‌های عمرانی و خرید حمل‌ونقل کالا تعریف شده، لیکن دستگاه‌های اجرایی موضوع مفاد آیین‌نامه را به

امور خدماتی و پشتیبانی تعمیم می‌دهد. لذا پیشنهاد می‌شود در جهت رفع ابهام موجود به نحو شایسته شفاف‌سازی صورت پذیرد.

۵. بعضاً دستگاه‌های اجرایی پس از طی فرایند برگزاری مناقصات و تعیین برنده با این مسئله مواجه می‌شوند که به علت ناچیز بودن مبلغ وجه التزام، پیمانکاران حاضر به انعقاد قرارداد نمی‌شوند و مشکلات عدیده‌ای برای مناقصه‌گزاران ایجاد می‌کنند. لذا پیشنهاد می‌شود نسبت به اصلاح و بازنگری نحوه محاسبه سپرده شرکت در مناقصه در پروژه‌های عمرانی اقدام لازم به عمل آید.

۶. با توجه به اینکه یکی از مشکلات اساسی کمیسیون‌های معاملات عمده دستگاه‌های اجرایی، عدم سنخیت و همخوانی برگزاری مناقصات و مزایده‌ها و ... با اجرای برخی پروژه‌ها با اهداف، وظایف، مأموریت‌ها و شرح وظایف اساسی و بنیادین دستگاه‌هاست، (به‌عنوان نمونه، اجرای پروژه‌های عمرانی توسط دستگاه‌های فرهنگی و اجتماعی نظیر دانشگاه‌ها، آموزش و پرورش، بنیاد شهید، ارشاد اسلامی و غیر آن انجام می‌شود در صورتی که، اموری نظیر احداث ساختمان، ابنیه و راهسازی، از اهداف، مأموریت‌ها و شرح وظایف ذاتی سازمان مسکن و شهرسازی و راه و ترابری و نظیر آن است) می‌تواند زمینه‌ساز بروز سوءجریان و عدم استفاده صحیح از منابع شود. لذا پیشنهاد می‌شود از طریق مراجع ذیصلاح ترتیبی اتخاذ گردد تا ضمن تطبیق و ارجاع این گونه امور (اجرای پروژه‌های عمرانی) متناسب با صلاحیت‌های تخصصی، حرفه‌ای و فنی دستگاه‌ها، نسبت به استفاده بهینه از نیروی انسانی در جایگاه تخصصی، کاهش پست‌های سازمانی دستگاه‌ها و رعایت صرفه و صلاح دولت و سهولت در انجام نظارت، اقدامات لازم صورت پذیرد.

۷. با توجه به اینکه در بررسی‌های انجام‌شده، دستگاه‌های مناقصه‌گزار، بهره‌برداری اندکی از نظر مشاور مطابق بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات می‌کنند، لذا پیشنهاد می‌شود از طریق مراجع ذیصلاح ترتیبی اتخاذ گردد تا در اجرای طرح‌ها خصوصاً

طرح‌های کلان و حجیم و معاملات بزرگ دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی از خدمات مشاوران توانمند و صلاحیت‌دار در جهت بهینه‌سازی فرایند برگزاری معاملات و اجرای پروژه‌ها به‌منظور جلوگیری از نواقص و مشکلاتی که در قبل و حین اجرای طرح‌ها بروز می‌کند و همچنین برای تضمین کیفیت خدمات ارائه‌شده از سوی پیمانکاران، استفاده حداکثری به‌عمل آید.

۸. با توجه به اینکه یکی از ایرادات مهم در جریان برگزاری معاملات عمده، پذیرش چک بانکی به‌عنوان تضمین شرکت در معامله (که مغایر با ماده (۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و مصرف آن در موارد معین و ماده (۱۵۶) قانون برنامه چهارم توسعه و مواد (۳ و ۵) آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی) در کمیسیون معاملات دستگاه‌های دولتی بوده که تذکرات و پیگیری‌های ادارات کل بازرسی برخی استان‌ها موجب حذف این مورد از روند برگزاری معاملات عمده شده است. لذا با توجه به اینکه پذیرش هرگونه چک بانکی به‌عنوان تضمین شرکت در معاملات کاملاً مخالف مدلول قوانین و مقررات مذکور است؛ پیشنهاد می‌شود اقدام مشابهی در این زمینه جهت ایجاد وحدت رویه در کل کشور، از طریق مراجع ذیصلاح صورت پذیرد.

۹. با توجه به اینکه ایرادات و کمبودهایی در قانون برگزاری مناقصات وجود دارد که دستگاه‌های اجرایی در مرحله اجرا با آن مواجه هستند؛ مثلاً در هیچ‌جا قانون خصوصاً ماده (۲۴) در این مورد که چنانچه در اسناد و مدارک مناقصه‌گران ایراد و اشکالی مشاهده شد، دستگاه حق تجدید برگزاری مناقصه یا مزایده را خواهد داشت یا خیر و نیز در مورد ابطال معاملات اشاره‌ای نشده است - هرچند دستگاه‌ها در عمل، هر دو مورد را اجرا می‌کنند - لذا پیشنهاد می‌شود ضمن انعکاس موضوع به مراجع ذی‌ربط، نسبت به اصلاح قانون برگزاری مناقصات در این خصوص اقدامات لازم به‌عمل آید.

۱۰. دستگاه‌های اجرایی مناقصه‌گزار، نوع معاملات و دلیل محدود بودن برگزاری مناقصه محدود را به‌طور مستدل و مستند مشخص و برای تسهیل امور مربوط به معاملات،

در متن آگهی فراخوان مناقصه به‌طور صریح به نوع تضمینات اشاره کنند.

۱۱. دستگاه‌های اجرایی، یک نسخه از قراردادها را برای بررسی و تطبیق مندرجات متن قرارداد با صورت جلسه کمیسیون و شرایط مناقصه مربوط و همچنین آگهی مناقصه و اسناد مناقصه پروژه‌های با مبلغ بیش از ۲۰ برابر حد نصاب متوسط معاملات دولتی را حداقل ۱۰ روز قبل از تاریخ افتتاح پیشنهادها و جلسه کمیسیون مناقصه به ادارات کل بازرسی استان‌ها ارسال کنند.

۱۲. با توجه به اینکه در ضوابط و مقررات مربوط به معاملات دولتی در خصوص مزایده هیچ گونه توضیح مجزایی داده نشده، بنابراین لازم است تکلیف دستگاه‌های دولتی را از بابت پیروی از قانون مناقصات در انجام مزایده‌ها و یا در صورت لزوم تنظیم قانون جدیدی در این خصوص روشن کنند.

۱۳. نظر به اینکه مرجعی قانونی برای رسیدگی به اختلافات ناشی از نحوه برگزاری مناقصه‌ها میان پیمانکاران و کارفرمایان وجود ندارد، بنابراین، اساسنامه‌های هیئت رسیدگی به شکایات موضوع ماده (۷) قانون برگزاری مناقصات به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۱۴. به منظور آشنایی بیشتر دستگاه‌های اجرایی با پایگاه ملی مناقصات و ابلاغ الزام به ثبت اطلاعات مستندسازی شده مناقصات و تسهیل در امر ثبت موارد مربوط به مناقصه در پایگاه اطلاع‌رسانی و همچنین ارائه شناسنامه کاربری از سوی دستگاه‌های مرکزی، آموزش‌های لازم برای کارشناسان دستگاه‌های اجرایی در خصوص نحوه استفاده از پایگاه به منظور اطلاع‌رسانی و آموزش عمومی دستگاه‌ها، شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی به‌هنگام مناقصات و تسریع در مراحل برگزاری مناقصه داده شود.

۱۵. با توجه به تأکید ماده (۵) قانون برگزاری مناقصات مبنی بر حضور اعضای اصلی کمیسیون معامله در جلسات بازگشایی پاکت‌ها، ضرورت دارد این امر توسط دستگاه‌های اجرایی رعایت شود.

۱۶. با توجه به آمار مناقصات محدود و عمومی به‌منظور برقراری رقابت سالم بین

مناقصه‌گران و جلوگیری از سوء جریانات احتمالی در انتخاب پیمانکاران، مناقصات در صورت امکان به صورت عمومی برگزار شود و همچنین به منظور کاهش تخلفات در انجام معاملات دولتی، دستگاه‌های اجرایی نسبت به انجام مناقصات و مزایده‌ها به صورت الکترونیکی اقدام کنند.

۱۷. اعضای کمیسیون معاملات دستگاه‌های اجرایی دلایل توجیهی و قانونی برای رد کمترین قیمت‌ها و انتخاب مناسب‌ترین قیمت را به صورت مکتوب به ادارات کل بازرسی استان‌ها اعلام کنند.

### نتیجه‌گیری

با توجه به نظارتی بودن مأموریت محوله و نظارت‌های صورت گرفته، هیئت بازرسی مشاهده‌ها و دیدگاه‌های مستند و مستدل خود را در قالب تذکرات کتبی و شفاهی قانونی به موقع و به طور مناسبی در طول زمان بازرسی به مسئولان و مدیران دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارائه و آنان نیز درصدد رفع ایرادات قانونی برآمده‌اند که همگی نشانگر تلاش سازمان بازرسی کل کشور در جهت ایجاد محیطی قانونمند و کارا بدون دخالت در امور اجرایی دستگاه‌های اجرایی بوده که تعداد مناقصه‌ها و مزایده‌های نظارت‌شده از سوی بازرسی، تعداد تذکرات شفاهی، تعداد تذکرات کتبی و موارد لغو و تجدید و اثربخشی‌های انجام شده حاکی از توجه ویژه این سازمان در این خصوص بوده است. در مواردی در پی گزارش‌ها و اعلامیه‌های واصله در مورد تخلف و عدم رعایت مقررات و قوانین برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها، سوابق و مستندات مربوطه اخذ و پیگیری‌های لازم انجام شده است.

## منابع و مآخذ

- آرایی، وحید (۱۳۸۸). «جمع‌بندی و تحلیل گزارش خوداظهاری نظارت بر نحوه برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها در دستگاه‌های اجرایی طی سال ۱۳۸۷»، مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۰). حقوق اداری، تهران، نشر حقوق‌دانان.
- آیین‌نامه معاملات دولتی.
- عیدی‌زاده، محمدحسین (۱۳۸۲). شرحی به آیین‌نامه معاملات دولتی، تهران، نشر میزان.
- قانون محاسبات عمومی کشور، سایت دیوان محاسبات کشور.
- «گزارش عملکرد سالیانه سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۸۸)». مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی.
- «گزارش‌های خوداظهاری ادارات کل بازرسی استان‌های یزد، قم، فارس، مازندران، کردستان، کرمان، اصفهان، آذربایجان شرقی، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، ایلام، اردبیل، همدان، گلستان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، لرستان، سمنان، بوشهر، اداره کل نظارت و بازرسی امور بهداشت و درمان، اداره کل نظارت و بازرسی امور نظامی، انتظامی و امنیتی».