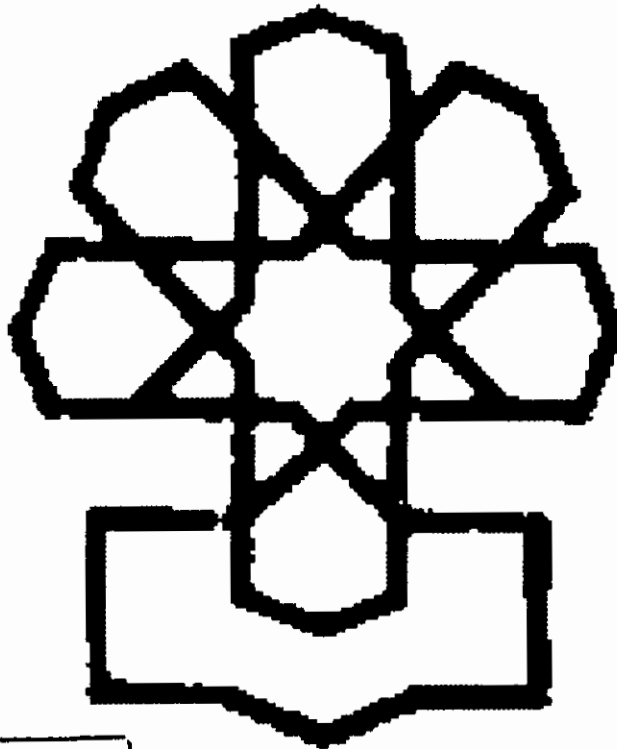




ابهامات و نارسایی‌های فرایند

بودجه ریزی پروژه‌های عمرانی کشور



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی فارابی
شماره: ۱۴۸۴۲
تاریخ: ۲۵ / ۳ / ۱۳۸۱

کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۷۰۰

معاونت پژوهشی
خرداد ۱۳۸۱

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

پیشگفتار*

پروژه‌های عمرانی از بخش‌های مهم بودجه عمومی کشور می‌باشند که نقش اصلی را در توسعه و آبادانی مناطق مختلف کشور ایفا می‌نمایند. با این حال، مشکلات و نارسایی‌های اجرایی در این پروژه‌ها، همیشه مانع از تحقق اهداف توسعه‌ای در کشور شده است. به همین منظور مرکز پژوهش‌های مجلس، (دفتر مطالعات برنامه و بودجه) بر این شد تا از زاویه‌ای دیگر به بررسی مسائل پروژه‌های عمرانی بپردازد.

در این راستا، تیمی متشکل از دو کارشناس اقتصاد همکار در گروه «انتخاب عمومی» مرکز پژوهش‌ها و دو کارشناس صاحب‌نظر در زمینه پروژه‌های عمرانی، موضوع معاملات دولتی را به عنوان مهم‌ترین گلوگاه در اجرای پروژه‌های عمرانی مورد بررسی قرار دادند.

انتخاب بحث معاملات دولتی به این دلیل صورت گرفت که به جهت جایگاه این فعالیت در آغاز اجرای پروژه‌های عمرانی، اشتباه در آن می‌توانست سایر بخش‌ها را متأثر سازد. این گزارش با هدف اصلاح قانون معاملات دولتی، از دو بخش اصلی تشکیل شده است.

قسمت اول گزارش تحت عنوان «ابهامات و نارسایی‌های فرایند بودجه ریزی پروژه‌های عمرانی»، به بررسی وضعیت موجود در «فرایند بودجه ریزی پروژه‌های عمرانی» با تأکید بر فرایند معاملات دولتی می‌پردازد. در این بخش ابتدا عملکرد اجرا و نظارت طرح‌ها بازبینی شده و پس از آن نیز ابهامات مراحل مختلف اجرایی بررسی می‌گردد. ادامه این روند با بخشی که در مورد سازوکار تعیین برنده مناقصه بحث می‌کند، تکمیل می‌شود. در مرحله بعدی آیین‌نامه معاملات دولتی مورد بازبینی قرار گرفته و ماده به ماده بررسی و تحلیل می‌گردد. بحث معاملات دولتی در قانون محاسبات عمومی کشور نیز موضوعی است که در انتهای این بخش به آن توجه می‌شود.

قسمت دوم گزارش نیز آیین‌نامه معاملات دولتی اصلاح شده‌ای را پیشنهاد می‌کند. در ابتدای این بخش، خلاصه‌ای از نظرات در حین تحقیق آورده شده و پس از آن مواد جدیدی که به آیین‌نامه معاملات دولتی الحاق گردیده آورده شده است. در اینجا لازم می‌باشد تا به این نکته اشاره شود که گرچه تصحیح آیین‌نامه معاملات دولتی به تنهایی نخواهد توانست کلیه مشکلات را حل نماید ولی دنبال کردن این نگرش و استفاده از تجارب انباشت گردیده، آغاز راهی است که می‌تواند در آینده وضعیت اجرای این پروژه‌ها را بهبود بخشد.

قسمت اول - پروژه‌های عمرانی: فرایند اجرا و مشکلات آن

الف - فرایند اجرا و نظارت طرح‌های عمرانی*

چگونگی اجرای طرح‌های عمرانی در فرایند برنامه‌ریزی کشور از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. بدین دلیل که این مرحله منجر به محصول نهایی شده و پس از آن است که امکان سنجش و ارزیابی هدف‌ها و سیاست‌های پیش‌بینی شده در فرایند برنامه‌ریزی فراهم می‌گردد. همچنین پس از این مرحله است که می‌توان بازده سرمایه‌گذاری‌های انجام شده را مشاهده و مورد ارزیابی قرار داد.

بدین لحاظ است که مجموعه توان و ظرفیت‌های اجرایی در کشور و چگونگی کارکرد آن یکی از موضوعات مورد توجه مسئولین و دست‌اندرکاران اجرایی کشور می‌باشد. در این مرحله سعی شده است آن دسته از عوامل اجرایی که از زمان شروع اجرای پروژه‌ها به نحوی در این روند قرار می‌گیرند هرچه بیشتر مشخص شود تا با شناخت این عوامل و رابطهٔ قیما بین آنها، بتوان در مراحل بعدی نقاط ضعف و قوت هر یک را بررسی کرد. سپس می‌توان عواملی را که موجب می‌شود فرایند اجرای طرح‌ها با کاستی‌هایی همراه بوده و موجب طولانی شدن زمان اجرای آنها یا پایین بودن کیفیت یا مشکلات دیگر می‌گردد، مورد بازنگری قرار داد. به دنبال آن می‌توان در جهت رفع مشکلات و سرعت بخشیدن به روند اجرای طرح‌های عمرانی راه کارهای مناسبی را پیشنهاد نمود.

اجرای طرح‌های عمرانی پس از مراحل ابتدایی فرایند برنامه‌ریزی، شروع می‌شود.

این مراحل را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه کرد:

الف - مطالعات تحقیقاتی، منطقی، جامع بخشی و آمایش سرزمینی؛

ب - تعیین اهداف کلان و سیاست‌های کلی؛

پ - تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع؛

ت - تهیه طرح‌ها؛

ث - اجرای طرح‌ها؛

ج - ارزشیابی.

با تصویب قانون برنامه و بودجه در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۵ و قانون برنامهٔ پنج سالهٔ پنجم شیوه اجرای طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های ثابت توسط دستگاه‌های اجرایی دگرگونی‌های خاصی پیدا کرد. نظارت کارگاهی در طول ساخت و اجرا تصویب گردید و نظارت‌های مستمر توسط سازمان برنامه و بودجه برقرار شد.

قراردادهای منعقد بر اساس فهارس بها متداول گردید و مراحل اجرای طرح در فازهای مختلف طراحی شد.^۱

بر اساس مادهٔ ۲۳ قانون برنامه و بودجه مقرر شد کلیه معیارها و استانداردهای عمرانی توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد.^۲ بخش نظارت این قانون (مواد ۳۴ تا ۳۷) به‌طور

* فیروز بختیاری، کارشناس ارشد دفتر فنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

۱. فاز (۱) شامل: توجیه فنی و اقتصادی، احداث مطالعات شناسایی و طراحی اولیه

فاز (۲) شامل: احداث طراحی تفصیلی و اجرایی، محسبیت

فاز (۳) شامل: اجرا، کنترل و نظارت

۲. در حال حاضر این کار توسط معاونت فنی - دفتر فنی و تدوین معیارهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام می‌شود

وسیع تر نظارت ضمن اجرا را پیش بینی کرد. دستگاه های اجرایی مکلف هستند پس از ابلاغ بودجه مصوب توسط رئیس جمهور بر اساس شرح عمیبات و فعالیت هایی که بین دستگاه اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی توافق می گردد. در حدود اعتبارات نسبت به اجرای طرح های مصوب اقدام نمایند.

انتخاب مهندس مشاور

انتخاب مهندس مشاور از فهرست مهندسان مشاور رتبه بندی شده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی انجام می شود.

برای این کار ابتدا دستگاه اجرایی، مشاور ذی صلاح در رشته مورد نظر را پیشنهاد می کند. پس از این که پیشنهاد دستگاه مورد تأیید دفتر بخشی در سازمان مدیریت و برنامه ریزی و همچنین دفتر مشاوران و پیمانکاران آن سازمان قرار گرفت، دستگاه اجرایی می تواند نسبت به ارجاع کار به مشاور اقدام کند. دستگاه اجرایی می تواند برای هر مرحله از کار مهندس مشاور جداگانه ای را انتخاب کند. لیکن در عمل به لحاظ سهولت کار، دستگاه های اجرایی تمامی مراحل کار را به یک مشاور واگذار می کنند. در این حالت با توجه به این که حق الزحمه مشاور در مرحله نظارت بر اجرا از کل هزینه پروژه محاسبه می شود، بدین لحاظ در عمل دیده شده، مشاور در مرحله تهیه طرح تفصیلی با امید به نظارت در مرحله اجرای کار، پروژه را پیچیده و پرهزینه طراحی می کند.

به همین دلیل یکی از موضوعاتی که در طرح و نظام فنی و اجرایی طرح های عمرانی کشور، مصوب جلسه مورخ ۱۳۷۵/۳/۲۳ هیئت وزیران، مورد بررسی قرار خواهد گرفت، بررسی نحوه پرداخت حق الزحمه مهندسان مشاور می باشد.

موضوع دیگر این که هر چند به موجب تبصره ۵ قانون برنامه دوم، مبادنه موافقت نامه طرح های عمرانی جدید پس از طی مراحل مطابقت توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و طراحی اولیه و مکان یابی امکان پذیر خواهد بود، لیکن در عمل این مراحل برای بیشتر طرح های متوسط و کوچک یا به طور کلی انجام نمی شود یا پس از مبادنه موافقت نامه صورت می گیرد که موجب بروز مشکلاتی نظیر افزایش بی رویه اعتبارات پیش بینی شده برای طرح، پایین بودن بدون کیفیت اجرا و تأخیر در زمان بندی اجرا می گردد.

انتخاب پیمانکار

انجام کار و معاملات طرح های عمرانی معمولاً به یکی از روش های زیر صورت می گیرد:

۱- باروش مناقصه عمومی و با استفاده از قیمت فهارس بها (آگهی عمومی)؛

۲- باروش مناقصه محدود با استفاده از قیمت فهارس بها (ارسال دعوتنامه)؛

۳- باروش امانی بدون التزام به رعایت قیمت فهارس بها (روش کار)؛

۴- باروش مترمربع و مقطوع بدون الزام به رعایت قیمت فهارس بها؛

۵- باروش فهرست خاص که توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی تهیه شده باشد.

۶- باروش ترک مناقصه (واگذاری به شخص حقیقی یا حقوقی خاص از طریق استخدام).

به موجب ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی معاملات وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و اجرای طرح ها باید به صورت مناقصه انجام شود، مگر این که طرف معامله وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی باشد.

بدین ترتیب واگذاری کار به شرکت‌های پیمانکاری دولتی بدون الزام به رعایت موارد فوق انجام می‌شود.

همچنین تعداد زیادی از پروژه‌های عمرانی کوچک با پروژه‌های خاص با استفاده از ظرفیت اجرایی دستگاه و به شیوه امانی اجرا می‌شود.

تاکنون دستورالعمل واحدی برای چگونگی اجرای کارها به شیوه امانی در سطح کشور تهیه نشده است. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با صدور بخشنامه‌ای از دستگاه‌های اجرایی خواسته است حتی الامکان از اجرای کارها به روش امانی خودداری نمایند. لیکن در سال‌های اخیر شورای فنی هر استان نسبت به تهیه دستورالعملی برای چگونگی اجرای کارها به روش امانی برای استان مربوطه اقدام می‌کند.

در سال ۱۳۷۸ از تعداد ۹۳۰۱ پروژه عمرانی در سطح کشور حدود ۵۶ درصد به شیوه امانی و امانی - پیمانی اجرا شده و تنها ۴۴ درصد از پروژه‌ها پیمانی اجرا شده‌اند.^۱

دستگاه‌های اجرایی اغلب برخی از انواع طرح‌ها را به روش امانی اجرا می‌کنند. تعدادی از طرح‌ها را می‌توان به شرح زیر دسته بندی کرد:

- ۱- طرح‌های تعمیراتی؛
- ۲- طرح‌های مربوط به نگه داری راه‌ها و ساختمان‌ها؛
- ۳- طرح‌های از نوع تحقیقاتی و پژوهشی؛
- ۴- طرح‌های تخصصی نظیر مرمت و بازسازی اماکن تاریخی؛
- ۵- خرید تجهیزات، ساختمان و سایر تدارکات.

با این وجود دستگاه‌های اجرایی به ویژه برای اجرای طرح‌های عمرانی استان به دلایل دیگری نیز کارها را به شیوه امانی اجرا می‌کنند که از آن جمله: عدم پذیرش کار از طرف پیمانکاران، به کارگیری ماشین آلات و ظرفیت‌های موجود در دستگاه یا تأمین ماشین آلات و نیروی انسانی مورد نیاز از طریق منابع مالی طرح‌های عمرانی، می‌باشد.

نظارت و کنترل

هدف از نظارت حصول اطمینان از عملیات و اقدامات انجام شده و مطابقت آن با آنچه که پیش‌بینی و برنامه‌ریزی شده بود، می‌باشد. مدیریت می‌تواند از طریق نظارت، اثربخشی یا موفقیت برنامه‌ریزی را تحت کنترل داشته باشد.

با تصویب قانون برنامه و بودجه و قانون برنامه پنج ساله پنجم، نظارت کارگاهی در طول ساخت و اجرا تصویب گردید. همچنین نظارت‌های مستمر توسط سازمان برنامه‌ریزی نیز برقرار شد. در حال حاضر نظارت کارگاهی پروژه‌های عمرانی توسط مشاور یا واحد فنی دستگاه اجرایی انجام می‌شود.

نظارت سازمان برنامه‌ریزی به دو طریق صورت می‌گیرد. یک روش نظارت برنامه‌ای است که به موجب ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه و از نظر مقایسه عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های پیش‌بینی شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کشور و سایر دستورالعمل‌ها و همچنین مقایسه چگونگی

۱ اعضای محوز امانی در استان از طرف شورای فنی استان صورت می‌گیرد

۲ گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی می‌سال ۱۳۷۸ - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور - معاونت فنی

پیشرفت کار با جداول زمانی پیش بینی شده انجام می شود. شیوه دیگر نظارت فنی است که به لحاظ رعایت مشخصات فنی، معیارها و استانداردهای طرح های عمرانی و تطابق آن با دستورالعمل ها و بخشنامه ها، صورت می گیرد.

همچنین در طی هر سال تعدادی گزارش های نظارتی دوره ای توسط معاونت فنی سازمان مدیریت و برنامه ریزی منتشر می شود. این گزارش ها - استفاده از اطلاعات دریافتی از منابع مختلف نظیر سازمان های مدیریت و برنامه ریزی استان و دفاتر بخشی از وضعیت طرح های عمرانی تهیه می شود. گزارش ها حاوی اطلاعاتی از طرح های عمرانی در سطح کشور می باشد و به طور تقریب وضعیت کلان طرح های عمرانی کشور را در دوره های مختلف از نظر پیشرفت کار، وضعیت مالی، چگونگی اجرا و مسائل و مشکلات اجرایی منعکس می سازد.

ب- ابهامات و نارسایی های فرایند بودجه ریزی پروژه های عمرانی کشور*

• در فرایند گردش پروژه از مرحله تدوین تا اجرا و ساخت نکات و ابهاماتی به شرح زیر وجود دارد که عدم توجه به آنها می تواند آسیب هایی را در فرایند تخصیص بودجه و منابع ملی ایجاد نماید. این ابهامات عبارتند از:

- 1- سازمان مدیریت و برنامه ریزی چگونه مضمّن می شود که تکنولوژی برگزیده با توجه به هزینه ای که در بر دارد بهترین گزینه است؟ آیا تکنولوژی های مختلف برای اجرای این پروژه عمرانی با یکدیگر مقایسه شده اند؟ آیا در میان ملاک های گزینش، به ملاک امکان بومی کردن تکنولوژی توجه شده است؟
- 2- سازمان مدیریت و برنامه ریزی با چه مکانیسمی کنترل می کند تا مضمّن شود اجرای یک پروژه عمرانی توسط دستگاه های اجرایی، بخشی از اهداف در نظر گرفته شده برای دستگاه اجرایی در برنامه های توسعه و بودجه سنواتی را محقق می کند؟
- 3- با توجه به کمبود منابع و اعتبارات، سازمان برنامه چگونه مضمّن می شود که کدام پروژه برای دستگاه های اجرایی اولویت بالاتری دارد؟ آیا اساساً اولویت ها در انتخاب پروژه های عمرانی رعایت شده است؟ این اولویت بندی با چه ملاک هایی صورت می پذیرد؟
- 4- سازمان مدیریت و برنامه ریزی چگونه مضمّن می شود که پروژه مشابهی توسط دستگاه اجرایی دیگری به مورد اجرا گذارده نمی شود؟
- 5- سازمان مدیریت و برنامه ریزی با چه مکانیسمی کنترل می کند تا در طراحی یک پروژه عمرانی، رعایت هماهنگی با سایر طرح های در دست اجرا و اجرا شده مرتبط، لحاظ شده باشد؟
- 6- بنا به قانون برنامه و بودجه، تصویب نتایج مطالعات و طراحی های انجام شده توسط مشاورین طراح در خصوص پروژه های عمرانی توسط دستگاه اجرایی، صورت می گیرد. در این میان، میل دستگاه اجرایی برای گرفتن بودجه عمرانی بیشتر، چگونه کنترل می شود؟
- 7- سازمان برنامه آیا کنترل می کند تا از امکان ساخت داخل تجهیزات مورد نیاز پروژه های عمرانی مضمّن گردد؟
- 8- تأخیر در تهیه زمین و ماشین آلات حاکی از فقدان امکان سنجی دقیق قبل از اجرای پروژه های عمرانی

* سید علامی شاح، فارغ التحصیل کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، دانشگاه تهران - پژوهشگر گروه انتخاب عمومی

می‌باشد. سازمان برنامه چگونه از عدم شروع عملیات ساخت، قبل از انجام مرحله طراحی تفصیلی و تأمین امکانات مالی و غیر مالی پروژه مطلع می‌شود؟

۹- در نظام فنی و اجرایی ساخت پروژه‌های عمرانی و در اصول و مبانی حاکم بر نظارت بر عملیات ساخت آورده شده است که جهت ایجاد انگیزه برای نظارت صحیح به مسائل رفاهی ناظرین توجه شود. وظیفه نظارت بر اجرای پروژه به گروه ضراح پروژه سپرده شود و در خصوص ارتقای تخصص ناظرین اقدامات لازم صورت پذیرد. سازمان برنامه تاکنون در این خصوص چه اقداماتی انجام داده است؟

۱۰- از آنجا که وظیفه نظارتی سازمان برنامه به مرحله ساخت و اجرای پروژه‌های عمرانی مربوط می‌شود، تأخیراتی که پس از اتمام مرحله ساخت پروژه تا مرحله بهره‌برداری به وجود می‌آید، با چه مکانیسمی قابل تخفیف است؟

• مطابق فرایند ترسیم شده از مراحل تدوین و تصویب و اجرا و بهره‌برداری از پروژه‌های عمرانی و همچنین از شرح وظایف هر یک از نقش آفرینان این فرایند طولانی و چگونگی ارتباط کاری میان آنها، نکاتی به شرح زیر استخراج گردیده که نشان می‌دهند با توجه به فضای انگیزشی ایجاد شده توسط این چارچوب، راه‌هایی برای انحراف از تخصیص بهینه منابع به وجود آمده است. این نکات عبارتند از:

۱- از آنجا که نظارت سازمان برنامه در خصوص زمان اتمام پروژه (محاسبه درصد پیشرفت فیزیکی طرح) و هزینه صرف شده، بر مبنای طرح اولیه پیشنهادی دستگاه اجرایی است. مفید به نظر می‌رسد که سازمان برنامه در نظارت بر ساخت، علاوه بر حدود تعیین شده برای طرح در خصوص زمان خاتمه و اعتبار مورد نیاز پروژه بر اساس طرح اولیه، این اقلام را با تأییدهای آن در بخش خصوصی یا متوسط جهانی نیز مقایسه نماید یا این که نظارت دقیق‌تری بر مرحله طراحی و تدوین پروژه‌های عمرانی اعمال نماید.

۲- حال که تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی، کنترل عملیات فنی، ارجاع کار به مهندسین مشاور و پیمانکاران و روش تعیین برنده مناقصه و... بر عهده دستگاه اجرایی است، مناسب به نظر می‌رسد گزارش‌های هدفمندی که بتوان با ملاک کارایی، آنها را تجزیه و تحلیل کرد، از سوی دستگاه اجرایی در مورد تک تک موارد فوق برای سازمان برنامه ارسال شود و از قبل سطحی از کارایی مورد توافق طرفین در هر یک از موارد هدفگذاری گردد و عملکرد دستگاه اجرایی با این ملاک ارزیابی گردد.

۳- مفید به نظر می‌رسد برای مشاوران، طراحان، پیمانکاران، دستگاه‌های اجرایی و حتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به خاطر ایجاد هر تأخیر و به تبع آن تحمیل هزینه‌های اضافی بر بودجه کشور مجازات‌هایی متناسب با نوع رابطه کاری و ماهیت کار از سوی مقام بالا دست اعمال گردد. ابزار تخصیص اعتبار، ابزار مناسبی برای کنترل عملکرد فعالان این فرایند می‌باشد.

۴- مبنای اصلی تخصیص بودجه، گزارشی است که از سوی دستگاه اجرایی آن هم بدون در برداشتن اطلاعاتی که بتوان کارایی در عملکرد را سنجید ارسال می‌شود، این امر می‌تواند موجب از اعتبار ساقط شدن ابزار کنترلی سازمان برنامه به عنوان تخصیص دهنده اعتبار باشد.

۵- در پروژه‌های امانی یا امانی - پیمانی از آنجا که دستگاه اجرایی هر دو نقش نظارت و ساخت را توأمآ بر عهده دارد، به نظر می‌رسد که امکان هرز رفت بودجه بیشتر گردد از این رو لازم است در این خصوص اقدامات کنترلی ویژه‌ای از سوی سازمان برنامه اعمال گردد.

۶- در خصوص تسهیلات تکلیفی نیز از آنجا که از سوی عالی‌ترین مقامات هر استان تخصیص می‌یابد هیچ

- مرجع قانونی جهت نظارت بر اولویت‌بندی در انتخاب پروژه‌ها و نظارت بر اجرای آنها وجود ندارد، که این امر خود یکی دیگر از آسیب‌های تخصیص بودجه‌های عمرانی در کشور است.
- ۷- در خصوص موافقت نامه‌های اصلاحی که در واقع اخذ مجوزی است از سوی پیمانکار و دستگاه اجرایی برای توجیه تأخیر در تحویل پروژه و همچنین درخواست اعتبارات بیشتر برای آن، لازمست قاعده و محدودیتی تعیین شود چرا که در این حالت پیمانکار یا حتی دستگاه اجرایی برای دریافت حق تعدیل سالیانه انگیزه دارد تا اجرای طرح را به تعویق بیندازد. اعمال ساز و کاری که مانع از تأخیرهای این‌چنینی گردد لازم و ضروری به نظر می‌رسد.
- ۸- در خصوص ملاک‌های تشخیص صلاحیت مشاوران، طراحان و پیمانکاران مناسب به نظر می‌رسد که علاوه بر تجربه و تحصیلات پرسنل شرکت و وضعیت امکانات و تجهیزات آن، از ملاک‌هایی نظیر راندمان کاری و کارایی در کارهای انجام شده قبلی استفاده گردد.
- ۹- «تأمین امکانات» و «تسهیلات رفاهی برای نظار» مقیم طرح نیز، بر عهده پیمانکار است که وجود چنین وابستگی، امر نظارت را مخدوش خواهد نمود. از این رو لازم است در این خصوص اقدامات مناسب جهت قطع این ارتباط درآمدی و رفاهی صورت گیرد.
- ۱- مطابق ماده ۳۴ و بند ۸ از ماده ۴ قانون برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه موظف است کارایی دستگاه‌های اجرایی را از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با اهداف و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کشور بررسی نماید. در این خصوص اگر چنانچه گزارشی تهیه می‌شود، مفید به نظر می‌رسد که برای نمایندگان محترم مجلس نیز نسخه‌ای ارسال گردد.
- در خاتمه لازم به ذکر است اعمال نکات فوق در فرایند گردش پروژه‌های عمرانی از طریق ایجاد تغییراتی در قانون برنامه و بودجه و آیین‌نامه‌های مربوطه امکان‌پذیر می‌باشد. امید است با بهبود فرایند بودجه ریزی پروژه‌های عمرانی، از اتلاف منابع کمیاب ملی جلوگیری شود.

ج- نگاهی به سازوکار تعیین برنده مناقصه^۱

در راستای امکان‌پذیر نمودن کنترل خود کار بودجه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی، ابتدا به قواعد دقیق و شفافیتی احتیاج است که بتوان مطابق با آنها به اعمال نظارت و پیگیری تخلفات پرداخت. این در حالی است که اولین مرحله در اجرا، برگزاری مناقصه و تعیین برنده می‌باشد. بنابراین ضروری است که در اولین مرحله به وضعیت فعلی سازوکار تعیین برنده مناقصه و شکل بهینه آن پرداخته شود.

برای بررسی یک سازوکار و تعیین نوع بهینه آن، به یک چارچوب منسجم نیاز می‌باشد. با این چارچوب می‌توان به امر خلاصه‌سازی و تحلیل مقایسه‌ای موضوع مورد بررسی پرداخت. در اینجا قصد، پایه قرار دادن «دیدگاه انتخاب عمومی» در ارتباط با سازوکار مناقصه و تعیین برنده می‌باشد.

در دیدگاه «انتخاب عمومی» همانند سنت اقتصاد کلاسیک تحلیل براساس مفاهیم بین‌الذاتی و حداقلی است. مفاهیم اساسی مورد استفاده انتخاب عمومی «خود دوستی» انسان و «منفعت‌طلبی» پایدار سیاستمداران و مردم است. در این دیدگاه نظام بروکراتیک و کلیه سیاستمداران و سیاستگذاران با دید فرصت‌طلبی مداوم مورد نظارت قرار می‌گیرند. نتیجه این دید حداقلی انتخاب عمومی، امکان‌پذیر شدن

۱ عمر برسمان، دانشجوی دکتری هنر، اقتصادی دانشگاه تهران - مسئول گروه انتخاب عمومی

سازوکارهای حداقلی و قابل توافق خواهد بود.

در دیدگاه حداقلی انتخاب عمومی تنها سازوکار و ملاک‌هایی در جهت طراحی سازمان بهینه مورد توجه قرار می‌گیرد که همه بتوانند بر آن اتفاق نظر داشته و به همین دلیل کنترل و نظارت شکل خودکاری به خود می‌گیرد. برخی از این ملاک‌ها عبارتند از:

۱- ساده‌سازی و دقیق کردن قوانین و مقررات؛

۲- ایجاد سازوکار نظارتی مستقل از بروکراسی مورد نظارت؛

۳- عمومی کردن نظارت با افشاء اطلاعات به دلیل خودکار شدن فرآیند بازرسی.

با این دیدگاه می‌توان هر نوع سازوکار و قانونی را مورد تحلیل قرار داد. قصد فعلی این گزارشی نیز بررسی «آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه» و سازوکار آن می‌باشد. آنچه که از این آیین‌نامه قابل نتیجه‌گیری است دو نوع عمل جداگانه برای تعیین برنده موجود می‌باشد. این دو عبارتند از:

۱- انتخاب کمترین هزینه؛

۲- بررسی وضعیت تخصصی آن.

«وضعیت تخصصی» به دلیل پیچیده بودن نمی‌تواند به سادگی تحلیل شود و در جای دیگری باید به آن پرداخت اما بحث «کمترین هزینه» موضوع ساده‌ای است که به طور عمومی در همه جا مورد توجه قرار می‌گیرد.

آنچه از بررسی سودجویانه متخلفین مناقصه‌ها، قابل پی‌گیری است در اولین حالت به انتخاب کمترین هزینه بر می‌گردد. در صورتی که هزینه مطروحه توسط برنده مناقصه به اطلاع عمومی برسد اگر تخلفی صورت نگرفته باشد مشکلی پیش نخواهد آمد، اما اگر تخلفی رخ داده باشد تنها راه کنترل و نظارت خودکار عبارت است از: شکایت رقبای بازنده در مناقصه بر علیه برنده مناقصه. این گروه رقیب انگیزه و توان اطلاعاتی و حقوقی کافی را برای شکایت علیه خاطیان را دارد. افزایش کمی و کیفی رسیدگی به شکایات به میزان زیادی موجب شفافیت شده و جلوگیری از تقلب را امکان‌پذیر خواهد ساخت.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

۱- به صورت مستقل و برای همه مناقصه‌ها، اصل انتخاب حداقل هزینه رعایت گردد.

۲- هزینه اعلامی توسط دستگاه ذی‌ربط به اطلاع عموم رسانیده شود.

۳- در یک سازمان مستقل برای طرح شکایات در مورد هر مناقصه یک مهلت زمانی گذارده شود.

د- نقدی بر آیین‌نامه معاملات دولتی^۱

ماده ۷

بند (۲) این ماده اذعان می‌دارد که میزان خسارت در مواردی که طرف معامله در تحویل کالا یا انجام کار کلاً یا بعضاً تأخیر نماید، لازم است در آگهی مناقصه قید گردد... در خصوص پروژه‌های عمرانی این خسارت‌ها چگونه تعیین می‌شود؟ و تحت چه آیین‌نامه‌ای خسارت دریافت می‌شود؟ نوع جریمه‌ای که در نظر گرفته می‌شود چیست؟ و چگونه اعمال می‌شود؟ در صورت بروز اختلاف چه مرجعی به حل اختلاف می‌پردازد؟

۱ سجد ملاسرتاج

آیات نوع مجازات تأثیری بر معاملات آتی با طرف قرارداد دارد؟ اینها سؤالاتی است که یا سنجی برای آنها در قانون وجود ندارد!

ماده ۱۰

بند (۲) از این ماده به دستگاه مناقصه گذار اجازه می دهد مقدار کالا یا کار مورد معامله را تا ۲۵ درصد، تغییر دهد. این امکان باعث خواهد شد برنده مناقصه وارد چانه زنی با دستگاه اجرایی شود. از این رو مناسب تر آن است که این تغییرات حتی المقدور به حداقل برسد یا مواردی برای آن در معامله پیش بینی گردد. در غیر این صورت با از سرگیری چانه زنی ها بین عقد قرارداد اولیه، توافق بر سر تعدیل فنی و ریالی مورد درخواست عملاً وارد فرایند پیچیده و دشواری می گردد که نفس مناقصه را زیر سؤال خواهد برد.

بند (۴) از این ماده به دستگاه مناقصه گذار اجازه داده است هر یک یا تمام پیشنهادات را رد نماید. این بند در خصوص «شرایطی» که منجر به ابطال پیشنهاد یا پیشنهادات می گردد سکوت نموده است، این امر باب ورود سلیقه ها را در تعیین تکلیف معاملات می گشاید و مصلحت اندیشی را جایگزین قاعده گرایی می کند از این رو مناسب به نظر می رسد مواردی که باعث رد پیشنهادات حاصله می گردد صریحاً در قانون ذکر شود.

ماده ۱۳

در خصوص اجرای مناقصه محدود از طریق دعوتنامه این نکته قابل ذکر است که آیا ملاک هایی نظیر میزان سرمایه و ماشین آلات و لوازم کار، کادر فنی و تخصص می توانند به خوبی نشانگر صلاحیت افراد باشد؟ آیا هر شرکتی که ماشین آلات و ادوات بیشتری داشته باشد لزوماً می تواند بهتر از دیگران، از آنها استفاده کند؟ آیا میزان تخصص کادر فنی معیاری قابل اندازه گیری است؟ آیا دارا بودن این ملاک بدین معنی است که کار به موقع و دقیق انجام خواهد شد؟

در این راستا (به منظور عملی تر شدن و غیر قابل تفسیر شدن رتبه بندی و تعیین صلاحیت شرکت ها لازم است، اولاً تعداد ملاک ها به حداقل کاهش یابد و ثانیاً ملاکی که مستقیماً هدف را نشانه روی می کند برگزیده شود. معمولاً ما در امورات شخصی خود یا با کسی طرف معامله می شویم که به خوش حسابی اش مطمئن باشیم و یا با کسی که بتوانیم تضمینات کافی را از او در قبال حسن انجام کارش بگیریم. از آنجایی که این بحث در مورد مناقصه محدود است و لزومی ندارد که همه شرکت هایی که در آن صنف مورد نظر وجود دارد در مناقصه شرکت نمایند. با صرف نظر کردن از شرکت های تازه کار و تازه وارد، ملاک خوش سابقگی در معاملات قبلی را می توان به عنوان یگانه عامل تعیین صلاحیت مدنظر داشت. خوش سابقه بودن در این معیار، دقیقاً به این معنی است که شرکت در معاملات قبلی توانسته باشد به طور کامل از عهده تعهدات خود برآید و کار را در زمان مقرر و با همان کیفیت مورد توافق ارائه داده باشد. تفاوت این ملاک با ملاک های مطرح شده، در این است که این یکی به Output که همان کار ارائه شده است توجه دارد و آن دیگری ها به Input و عوامل مورد نیاز برای انجام کار عنایت داشته اند.

ماده ۱۴

در راستای افزایش در دقت تشخیص شرکت های واجد صلاحیت مناسب به نظر می رسد در ترکیب کمیسیون سه نفره، نمایندگان از تشکل های صنفی و اتحادیه ها ذی ربط نیز حضور یابند. یا اساساً می توان کار رتبه بندی میان واحدهای موجود در دو صنف را به توافق میان خود آنها واگذار کرد و دستگاه اجرایی از هر صنف استعلام نماید و لیست رتبه بندی شده شرکت ها را مطالبه کند.

ماده ۱۷

در این آیین‌نامه تصریح شده است که فهرست واحدهای از واجدین صلاحیت برای هر نوع معامله تهیه شود آیا چنین لیست واحدهای از شرکت‌های واجد شرایط برای شرکت در مناقصه‌های محدود تمام دستگاه‌های اجرایی وجود دارد؟ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی چه نقشی در تهیه چنین لیستی دارا می‌باشد؟

ماده ۱۹

در ترکیب کمیسیون مناقصه حضور نمایندگانی از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین بخش خصوصی (نظیر نماینده‌ای از نظام مهندسی یا اتحادیه‌های صنفی یا اتاق بازرگانی) مانع از بروز تخلفات احتمالی می‌گردد. نمایندگان خارج از دستگاه اجرایی می‌توانند صرفاً حضور داشته و حتی حق رأی نیز نداشته باشند. در مقابل اجازه یابند گزارش خود از جلسه را به صنف متبوع خود ارائه داده یا در سطح وسیع منتشر نمایند.

ماده ۲۳

در این ماده آمده است، در صورتی که به نظر کمیسیون مناقصه، کمترین بهای پیشنهاد شده، «عادلانه» باشد، کمیسیون، پیشنهاد دهنده را به عنوان برنده مناقصه اعلام خواهد نمود. تأکید بر عادلانه بودن قیمت پیشنهادی در مناقصه از سوی شرکت‌کنندگان بدون ارائه تعریفی از قیمت عادلانه عملاً فضا را برای مصلحت‌اندیشی می‌گشاید و سلیقه‌ها را حاکم می‌نماید. از این رو مناسب به نظر می‌رسد یا شرط عادلانه بودن قیمت حذف شود و صرفاً پیشنهاد دهنده‌ای که کمترین بها را پیشنهاد می‌دهد به عنوان برنده اعلام شود یا در غیر این صورت لازم است تعریف روشن و صریحی از عادلانه بودن قیمت در قانون آورده شود.

ماده ۳۹

در اولین ماده از فصل ششم آیین‌نامه معاملات دولتی تحت عنوان مقررات عمومی، یک هیئت حل اختلاف معرفی شده است که در آن یک نماینده از دستگاه مناقصه‌گذار و یک نماینده از وزارت دارایی حضور دارند. از آنجا که در یک معامله دولتی به احتمال زیاد طرف دوم از بخش خصوصی است به منظور حفظ حقوق طرفین دعوا مناسب به نظر می‌رسد که نمایندگانی از صنف برنده مناقصه (مزایده) نیز در هیئت حل اختلاف حضور داشته باشند. پیشنهاد دیگر این است که به منظور کاستن از فرایند موجود در دیوانسالاری اداری، مرحله مقدماتی حل اختلاف حذف گردیده و طرفین دعوا مستقیماً به دادگاه صلاحیت‌دار دادگستری مراجعه نمایند.

در پایان ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که در هیچ بخشی از آیین‌نامه در خصوص نحوه انتشار نتایج مزایده - مناقصه بحثی به میان نیامده است و صرفاً عنوان شده که نتیجه به برنده ابلاغ می‌گردد. در این رابطه مناسب به نظر می‌رسد در جهت ایجاد یک سیستم کنترل خودکار، نتایج معامله (مشخصات برنده و قیمت پیشنهادی) در سطح گسترده‌ای منتشر گردد تا انگیزه بازنندگان معامله را برای پیگیری و نظارت فرایند طی شده برای انجام معامله تحریک نماید انتشار یک روزنامه رسمی تخصصی برای درج کلیه مسائل و اخبار مربوط به پروژه‌های عمرانی، نیز پیشنهاد دیگری است که می‌تواند راهگشا باشد.

ه- نقدی بر قانون محاسبات عمومی - بخش ۳ معاملات دولتی *

ماده ۷۹

در این ماده موارد بی شماری ذکر شده که به واسطه آنها می توان به ترک تشریفات مناقصه یا مزایده متوسل شد. در حالی که براساس منطق اقتصادی مناسب تر آن است که هر آنچه را که بازار (بخش خصوصی) توان ارائه و انجامش را دارد، از آنجا تهیه شود و تنها در صورت فقدان وجود چنین تخصصی در بازار، بدنه دولت و دستگاه های اجرایی و سازمان های عمومی می توانند در آن نوع معاملات وارد بشوند. البته در خصوص معاملاتی که بخش خصوصی مهارت و تخصص حرفه ای لازم را دارا نیست یا این که موضوع کاری به مسائل امنیتی و استراتژیک مربوط می شود، دولت می تواند خارج از شمول، نسبت به عقد قراردادهای خرید یا فروش اقدام نماید که در این خصوص لازم است موارد کاملاً مشخص شده و در قانون تصریح شوند تا امکان تفسیر و توجیه انجام هر معامله ای از طریق این قانون، مسدود و محدود شود.

از سوی دیگر به دلایلی که در ذیل بدان ها خواهیم پرداخت، دستگاه های اجرایی دولتی علاوه بر منفعتی که از ترک مناقصه و مزایده عایدشان می شود، انگیزه برای ترک این تشریفات داشته و همواره این دلایل را دستاویز قرار داد و آن را توجیه گر اقدام خود مبنی بر ترک تشریفات مناقصه و مزایده قلمداد می کنند.

برخی از این موارد عبارتند از:

۱- انحصاری و تخصصی جلوه دادن کار و تأکید بر ظرافت و اهمیت کار و این که بخش خصوصی احتمالاً همه نکات و ضرایف را در نظر نخواهد گرفت و لازم است خود دستگاه اجرایی یا سازمان های وابسته که بر اهمیت موضوع واقف هستند کار را بر عهده بگیرند؛

۲- وجود پیمانکاران تازه کار و کم تجربه که با ارائه رقم کارشناسی نشده عملاً فرایند اجرای تشریفات مناقصه و مزایده را کند نموده و مانع از رقابت پیمانکاران آشنای به کار می گردند؛

۳- به دلیل ناکارآمدی بوروکراسی انجام تشریفات مناقصه - مزایده و «زمان بر» بودن این فرایند، دستگاه های اجرایی برای هزینه نمودن بودجه تخصیصی خود همواره دچار تنگنای زمانی می گردند و برای آنها همواره این بیم وجود دارد که تا پایان سال نتوانند بودجه را هزینه نمایند و مبلغ تخصیصی به خزانه عودت داده شود. لذا چنانچه حتی کار با کیفیت پایین تر و قیمت بالاتر، از طریق ترک تشریفات مناقصه قابل انجام باشد، نسبت به آن ترجیح نشان می دهند؛

۴- معمولاً دستگاه های اجرایی طی انجام کارهای گذشته با برخی از پیمانکاران ارتباط نزدیکی پیدا نموده و احساس می کنند، طرف معامله شدن با این شرکت ها علاوه بر اطمینانی که در حسن انجام کار وجود دارد، می توانند تغییرات و تعدیلات مورد نیاز خود را به نحو مطلوب تری از طرف معامله خواستار شوند. لذا ترجیح می دهند با پیمانکارانی که به واسطه کارهای قبلی نسبت به آنها اعتمادی ایجاد شده طرف معامله شوند.

بنابراین همان طوری که مشاهده شد، دستگاه های اجرایی همواره به دلیل منافع که از ترک تشریفات مناقصه - مزایده دارند آن را ترجیح می دهند ولی همان طوری که پیش تر نیز بیان شد پاسخ به این میل توسط دستگاه اجرایی، باعث بروز ناکارآمدی هایی می شود، لذا علاوه بر توجهی که لازم است به تسهیل سازی در بوروکراسی انجام تشریفات مناقصه و مزایده صورت گیرد، پیشنهاد می شود در غیر از مواردی که ذکر آن

رفت (مواردی که در تخصص و حیطه کاری بخش خصوصی نمی‌گنجد). بدون استثناء در کلیه معاملات دستگاه‌های اجرایی تشریفات مناقصه یا مزایده برگزار شود و همواره شرکت‌های بخش خصوصی در هر شرایطی در اولویت باشند و چنانچه هیچ شرکتی از بخش خصوصی در معامله شرکت ننمود، از میان سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی، آن‌که بهترین پیشنهاد قیمتی را ارائه نمود، به عنوان برنده طرف معامله انتخاب شود.

ماده ۸۰

در این ماده که به دسته‌بندی انواع معاملات دولتی می‌پردازد، صراحت بر روی مبلغ معامله به عنوان شاخص دسته‌بندی، کار بسیار مفیدی می‌باشد که امکان تفسیر و تغییر را به حداقل می‌رساند اما به این شرط که تعیین مبالغ مذکور از حوزه سلیقه افراد خارج باشد. این در حالی است که در خصوص خرید برای معاملات جزئی و متوسط نصاب همان قیمت خرید است و برای معاملات عمده، مبلغ برآوردی مبنای دسته‌بندی می‌باشد که متأسفانه، تعیین نشده است که با چه مکانیسمی و توسط چه کسانی این مبلغ تعیین و توسط چه کسانی صحت آن مورد ارزیابی و نظارت قرار خواهد گرفت. این مسئله در خصوص نصاب فروش نیز که تعیین آن به عهده ارزیاب کاردان، خیره و متعهد گذارده شده است، وجود دارد و بحثی از فرایند و ملاک ارزشیابی مورد معامله به میان نیامده است که لازم است این موارد در قانون تصریح گردد تا سلیقه‌ها جایگزین ملاک‌ها و قواعد نگردد.

نکته مهم و قابل تأمل ایستا بودن تعیین نصاب در دسته‌بندی معاملات دولتی است. با توجه به این که در جامعه‌ای زندگی می‌کنیم که تغییرات قیمت در آن به امری بدیهی مبدل شده است، در نظر نگرفتن مکانیسم تعدیل مبالغ معامله یک ایراد اساسی می‌باشد. از این رو لازم است ملاک‌های تعدیل (مثلاً نرخ تورم) و دوره تعدیل نصاب‌ها در قانون تصریح شود.

ماده ۸۱

این ماده که به ارائه روش‌های انجام مناقصه (بسته به حجم معامله) می‌پردازد در خصوص شرایط تبدیل مناقصه عمومی به مناقصه محدود بحثی به میان نیامده است که لازم است در این زمینه پس از تبیین ملاک‌های تبدیل مناقصه عمومی به محدوده شرایط و ملاک‌های تعیین مدعوین خاص برای مناقصه محدود نیز تعیین گردد.

ماده ۸۲

در این ماده که به تبیین شیوه‌های متفاوت برخورد با معاملات فروش دولتی می‌پردازد متأسفانه بحثی از شیوه‌های نظارتی در هر یک از انواع معاملات ذکر شده به میان نیامده است. این در حالی است که در مورد معاملات خرید (جزئی و متوسط) نظارتی از سوی مسئولین مافوق در نظر گرفته شده است.

ماده ۸۳

در این ماده آمده است، در مواردی که انجام مناقصه یا مزایده بنا به تشخیص دستگاه اجرایی (هیئت سه نفره) «میسر» یا به «مصلحت» نباشد می‌توان معامله را به طریق دیگری انجام داد، در این صورت هیئت مزبور با «رعایت صرفه و صلاح دولت» ترتیب انجام این گونه معاملات را تعیین و اعلام خواهد نمود.

سؤال این جاست که اگر ماده ۱۷۹ این قانون، موارد ترک مناقصه یا مزایده را اعلام کرده است دیگر چه نیازی به مصلحت‌اندیشی هیئت سه نفره وجود دارد؟ و سؤال دیگر این‌که چگونه می‌توان مطمئن شد این هیئت در

شیوه‌ای که به غیر مناقصه و مزایده بر می‌گزیند به صرفه و صلاح دولت و ملت می‌اندیشند؟

ماده ۸۴

همانطور که در توضیحات ماده ۷۹ نیز ذکر شد دستگاه‌های اجرایی همواره میل به ترک تشریفات مناقصه و مزایده دارند، از طرفی در ترکیب هیئت پیشنهادی این ماده برای مصلحت‌اندیشی در خصوص ترک تشریفات مناقصه و مزایده همگی از دستگاه اجرایی هستند و این عامل سبب می‌شود که عملاً معاملات به سمت ترک تشریفات مناقصه و مزایده پیش برود. از این رو مناسب به نظر می‌رسد حداقل برای معاملات عمده جهت انجام یک نظارت فنی بر معامله یک نماینده از دفاتر تخصصی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و برای دفاع از منافع قابل حصول برای بخش خصوصی یک نفر از اتاق بازرگانی یا شورای اصناف یا اتحادیه‌های تخصصی صنفی نیز در این هیئت حضور داشته باشند.

ماده ۸۶

اگر نگاهی به «فرایند انجام ترک تشریفات مناقصه با مزایده» بیاندازیم ملاحظه می‌کنیم که به ترتیب مراحل زیر طی می‌شود:

۱- گزارش توجیهی توسط «دستگاه اجرایی» مبنی بر تقاضای ترک تشریفات مناقصه یا مزایده تنظیم می‌گردد؛

۲- توسط بالاترین مقام «دستگاه اجرایی» هیئت سه نفره که باز هم از «دستگاه اجرایی» هستند برای ارزیابی گزارش توجیهی، انتخاب می‌شوند و نظرات خود را اعلام می‌کنند.

۳- در نهایت نیز بنا بر مفاد ماده ۸۶ این قانون، در صورتی که مبلغ معامله بیش از ۲۰ میلیون ریال باشد انجام معامله پس از تصویب هیئت سه نفره حسب مورد با تأیید بالاترین مقام «دستگاه اجرایی» مجاز خواهد بود. این فرایند نشانگر نقش تمام عیار «دستگاه اجرایی» و بالاترین مقام مسئول آن دستگاه در تعیین تکلیف این نوع معاملات می‌باشد. این فرایند به خوبی نشان می‌دهد که چگونه امکان وارد شدن سلیقه‌ها و تمایلات شخصی به امر تصمیم‌گیری در خصوص معاملات دولتی وجود دارد. از این رو چنانچه ترکیب هیئت به صورتی که در توضیحات ماده (۸۴) آمد، طراحی گردد مناسب به نظر می‌رسد که بالاترین مقام دستگاه اجرایی مسئولیت تصمیم‌گیری در خصوص تأیید یا رد پیشنهادیه دستگاه اجرایی مبنی بر ترک مناقصه یا مزایده را به این هیئت تخصصی تفویض اختیار نماید و تنها با ملاک‌هایی بر عملکرد این هیئت نظارت نماید.

تحلیلی بر بخش «معاملات دولتی» در «قانون محاسبات عمومی کشور»*

از منظر رفتارهای غیر مسئولانه بروکرات‌ها، که به شکل نگرش جامعی از ابعاد سیاسی جامعه در مکتب کلاسیک جدید یا انتخاب عمومی مطرح می‌گردد، قوانین و مقررات هر فعالیت هزینه بر دولتی باید براساس دو خاصیت عمده ذیل طراحی شوند:

۱- قوانین کارا بوده و از پیچیدگی و استثنائات کمتری برخوردار باشند و نتوان آنها را به راحتی تفسیر به رأی نمود.

* عنی یوسفیان.

۲- در تهیه قواعد، فعالیت‌ها به نحوی تعریف گردند که تصمیم‌گیری‌ها از دسترسی صلاح‌دید مسئولین سیاسی و مدیران بروکرات، خارج گردیده و بیشتر توسط قواعد منطقی و تخصصی و تحت نظر متخصصین هر رشته صورت گیرند.

به این ترتیب در گزارش حاضر توسط دو ملاک یاد شده، «بخش معاملات دولتی» در «قانون محاسبات عمومی کشور» مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این راستا وجود استثنائات زیاد امکان صلاح‌دید غیر تخصصی مسئولین، مورد نقد قرار می‌گیرد.

برنامه سوم و حذف تبعیض میان بخش دولتی و خصوصی

نکته‌ای که باید ابتدائاً در رابطه با قانون معاملات دولتی عنوان نمود، مربوط به ماده ۳۵ قانون برنامه سوم، می‌گردد. بنابر قسمتی از این ماده «در ارجاع کار و انجام معامله توسط بخش دولتی و عمومی، نباید بین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی با بخش تعاونی و خصوصی تبعیض قائل شده» در این راستا به‌طور خودکار برخی از موارد قانون معاملات دولتی حذف می‌گردند. در این راستا می‌توان موارد ۱، ۲ و ۸ از ماده ۷۹ را عنوان نمود که به همراه مواد ۸۳، ۸۴ و ۸۵ و ۸۶ و ۸۷ همگی حذف می‌گردند.

ماده مناقصه و مزایده و مشکل استثنائات

در رابطه با ماده ۷۹، مناسب است برای سادگی امور تصمیم‌گیری و کنترل معاملات دولتی و کاهش نگرش‌های سلیقه‌ای مسئولین، تمام معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود. در این صورت هیچ استثنایی وجود نخواهد داشت مگر در هنگام خطر امنیتی و اطلاعاتی برای کشور ماده پیشنهادی این‌گونه ارائه می‌شود:

«ماده ۱- معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود.

تبصره - در صورتی که انجام تشریفات مناقصه یا مزایده جهت معاملات تهدیدی برای امنیت کشور فراهم آورد، مطابق با اعلام قبلی از طرف شورای عالی امنیت ملی، انجام تشریفات مناقصه، مزایده قابل حذف خواهد بود. تبصره ۲: اگر پس از برگزاری مناقصه یا مزایده دستگاه مناقصه‌گذار موفق به تشخیص فرد با صلاحیتی نگردد، در این صورت معامله باید زیر نظر یک شورای تخصصی، مناقصه و مزایده به اشکال دیگر انجام گردند.

«ماده ۲- در معاملاتی که پس از مناقصه یا مزایده، برنده با صلاحیتی تعیین نگردد، تحت نظر شورای عالی فنی، دستگاه‌های ذی‌ربط می‌توانند به اشکال مختلف دیگر به این معاملات اقدام نمایند.»

ساده سازی انواع معاملات دولتی

در رابطه با مواد ۸۰، ۸۱ و ۸۲ باید به نوعی ساده سازی و انعطاف پذیری روی آورد. در ماده ۸۰، معاملات به جزئی، متوسط و عمده تقسیم شده‌اند که قیمت ملاک هر کدام برای یک سال پایه قابل قبول است. در این راستا پیشنهاد ساده شدن ماده ۸۰ به دو نوع معامله عمده و غیر عمده، می‌تواند مسئله را واضح و کارا کند از

طرفی هر سال ملاک قیمتی تفکیک معاملات عمده و غیر عمده باید در بودجه همان سال پیشنهاد شده و پس از تصویب مجلس به کار گرفته شود.

ماده ۳- معاملات دولتی به دو دسته عمده و غیر عمده تقسیم می‌شوند. هر سال مبلغ معامله عمده و غیر عمده توسط برنامه و بودجه در بودجه همان سال اعلام شده و توسط مجلس تصویب می‌شود.
به جای ماده ۸۱ و ۸۲ پیشنهاد می‌شود که تنها یک ماده به بحث مربوط به معاملات عمده پردازد. در این صورت دیگر لازم به تشخیص وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات مجاز از طرف آنها برای تعیین مناقصه نمی‌باشد.

ماده ۴- مناقصه یا مزایده در معاملات عمده با انتشار آگهی مناقصه یا مزایده عمومی صورت می‌گیرد.

قسمت دوم: آیین‌نامه پیشنهادی برای انجام معاملات دولتی

مقدمه: نگاهی اجمالی به منطبق قانون نویسی و تحلیل آیین‌نامه معاملات دولتی*

نحوه قانون نویسی در ایران، همانند سایر کشورها، متأثر از دیدگاه قانون نویسان و فعالان قوای مجریه، مقننه و قضائیه بوده است. به همین دلیل توجه به فضای فکری این فعالان می‌تواند کمک شایانی را به درک ابعاد قانون و نحوه اجرا شدن آن نموده و بار تفاهم از قانون، تصحیح‌های لازم امکان‌پذیر گردد.

این نکته در حالی است که شناسایی و تحلیل ابعاد اجرایی قوانین اقتصادی نیز که درون بروکراسی تبلور می‌یابد، می‌تواند نقش مهمی در اصلاح تفکر موجود و تدوین قوانین مناسب ایفا نماید. مکتب انتخاب عمومی با طرح یکی از نواقص اجرایی شدن هر سازمان عمومی، که عبارت از اعمال مسامحه کاری یا فرصت‌طلبی فعالان بروکراسی در انجام وظایف می‌باشد، کارآمدی را مورد هدف قرار می‌دهد. بی‌مبالاتی، کسب رانت، دور شدن از رفتارهای تخصصی و سوءاستفاده از ابزارهای اقتصادی به نفع سیاست، عمده مسائلی است که نگرش انتخاب عمومی در رابطه با آن به چالش برمی‌خیزد، از سوی اندیشمندان این مکتب ابزارهایی همچون شفافیت، پاسخ‌گویی مسئولان، قاعده‌گذاری و تقسیم کار تخصصی برای حل این معضلات پیشنهاد می‌گردد.

در رابطه با آیین‌نامه معاملات دولتی اگر بخواهیم خلاصه‌ای از نگرش موجود در رابطه با نوشتار قانون را مورد توجه قرار دهیم باید به نگاه بسیار مثبت موجود نسبت به دولت و فعالیت‌های آن‌ها اشاره نماییم. در جای جای این آیین‌نامه دولت و فعالان آن به عنوان امین مردم قلمداد شده و بخش مردمی غیردولتی مانند مجرمان یا کودکان تلقی می‌گردند. این در حالی است که در بخش دولتی نیز افراد براساس سلسله مراتب قرب و اهمیت می‌یابند، به این معنی که در نگاه فعالان و قانون‌نویسان معمولاً تقسیم کار تخصصی لحاظ نمی‌شود و بنابراین هر که رتبه بالاتری دارد داناتر تلقی می‌شود. در نتیجه تمام تصمیم‌گیری‌ها به مدیران ارشد سپرده شده و وقتی بر نظر کارشناسان متخصص و حرفه‌ای گذارده نمی‌شود.

مسلماً این بی‌توجهی بروکراسی ایران به دیدگاه و آزادی عمل متخصص باعث نوعی تحمیل سیاستمدار بر بخش مردمی شده و امکان تصمیم‌گیری را از کارشناس متخصص سلب کرده است. در همین

* علی یوسفیان

راستا آیین نامه معاملات دولتی به شدت مبهم بوده و سلسله مراتب خشک آن باعث ایجاد یک سیستم مدیرسالاری به شدت سیاسی شده است.

انواع مشکلات مانند مسامحه در برگزاری مناقصه انواع ترک مناقصه، توجیحات مختلف و تصمیمات مصلحتی و سلبه‌ای مدیر نتیجه این نوع مدیرسالاری ساختاری می‌باشد.

در همین راستا آیین نامه جدید با تأکید بر ارتقا توان و آزادی عمل متخصصان جهت اجرای تخصصی وظایف سازمانی تدوین گردیده است. ابتدا به نظر می‌رسید صرفاً حرکت به سمت شفاف سازی، ساده سازی و قاعده گذاری، می‌تواند مشکلات را کاهش دهد. اما پس از مدتی مشخص گردید که قاعده گذاری در فضای مدیرسالاری کشور لزوماً منجر به رفتار منطقی نخواهد شد، بلکه امکان دارد قاعده به صورت مداخله یک سیاستمدار در یک تصمیم‌گیری تخصصی مورد سوءاستفاده قرار گیرد. بنابراین تلاش در زمینه قانون نویسی به شکل تقویت قدرت و استقلال متخصص صورت گرفت به شکلی که مدیرسالاری کاهش یافته و بر رفتار متخصص و پاسخ‌گویی وی تأکید گردد.

براساس این رویکرد، آیین نامه معاملات دولتی و همچنین بخش مربوط به معاملات دولتی در قانون محاسبات عمومی، ماده به ماده مورد بازبینی و ارزیابی قرار گرفت که ماحصل کار پس از حذف مواد غیر ضروری و تکراری، تجمیع مقولات مرتبط به هم در یکجا و اضافه نمودن راهکارهای ذیل، پس از بازنویسی در ۲۷ ماده و ۱۸ تبصره به شرح ذیل تنظیم گردیده است:

راهکارها و پیشنهادات تکمیلی*

- ۱- محدودسازی راه‌های ترک تشریفات مناقصه در معاملات دولتی.
- ۲- محدودسازی انواع معاملات دولتی به معاملات عمده و غیر عمده.
- ۳- تعیین نصاب ریالی معاملات به صورت پویا در بودجه سنواتی.
- ۴- اطلاع‌رسانی از وضعیت پروژه‌های عمرانی از طریق تأسیس روزنامه رسمی خاص پروژه‌های عمرانی.
- ۵- گسترش دامنه طرف‌های معامله با دستگاه‌های اجرایی از طریق حذف مناقصه محدود و انتشار آگهی عمومی.
- ۶- تغییر ترکیب تصمیم‌گیران و فرایند تصمیم‌گیری درخصوص پروژه‌های عمرانی در راستای واگذاری تصمیم‌گیری‌های تخصصی به متخصصان.
- ۷- اعمال نظارت عالی و رسیدگی به اختلافات و تخلفات از طریق اعطای اختیارات لازم به شورای تخصصی.
- ۸- جلوگیری از شرکت افراد حقیقی و حقوقی غیرمتخصص از طریق درج رشته و رتبه تعیین صلاحیت مناسب با هر پروژه در آگهی مناقصه عمومی.
- ۹- رفع تبعیض میان رشته‌ها و صنوف مختلف درخصوص سپرده شرکت در مناقصه و تضمین حسن انجام مناقصه.
- ۱۰- منوط نمودن اختیار دستگاه اجرایی درخصوص رد پیشنهادات، به اخذ تأییدیه از شورای تخصصی در راستای جلوگیری از تضییع حقوق شرکت‌کنندگان در مناقصه.

* استخراج سبب اعلامی نتایج

فصل اول - مناقصه

ماده ۱

معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید، اجاره، استجاره، پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه انجام شود.

ماده ۲

معاملات دولتی به دو دسته عمده و غیر عمده تقسیم می‌شوند و هر سال نصاب معامله عمده و غیر عمده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در بودجه همان سال پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

ماده ۳

معاملات غیر عمده به کمترین بهای ممکن با مسئولیت واحد تدارکاتی مربوطه انجام خواهد شد.

ماده ۴

معاملات عمده تنها از طریق انجام تشریفات مناقصه و با انتشار آگهی عمومی صورت می‌گیرد.

تبصره ۱

در صورتی که انجام تشریفات مناقصه برای معاملات دولتی، تهدیدی برای امنیت کشور به وجود آورد مطابق با اعلام قبلی از سوی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی انجام تشریفات قابل حذف خواهد بود.

تبصره ۲

در معاملاتی که پس از برگزاری تشریفات مناقصه و حداقل یک بار تجدید آن، دستگاه موفق به انتخاب برنده با صلاحیتی نگردد در این صورت نوع معامله با پیشنهاد دستگاه، در مرکز توسط شورای تخصصی موضوع، ماده ۶ آیین نامه و در استان‌ها توسط شورای فنی استان تعیین خواهد شد.

ماده ۵

آگهی معاملات عمده دولتی حداقل یک بار از طریق درج در روزنامه رسمی خاص پروژه‌ها که پس از تصویب این آیین نامه تأسیس می‌شود، صورت می‌گیرد.

ماده ۶

ترکیب اعضای شورای تخصصی به شرح زیر خواهد بود:

- ۱- نماینده دستگاه اجرایی متناسب با موضوع به انتخاب بالاترین مقام دستگاه؛
- ۲- نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به انتخاب بالاترین مقام مسئول؛
- ۳- نماینده نهاد ریاست جمهوری؛
- ۴- نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی به انتخاب بالاترین مقام مسئول؛
- ۵- نماینده سازمان نظام مهندسی به انتخاب رئیس سازمان.

ماده ۷

وظایف و اختیارات شورای تخصصی به شرح زیر است:

* باز نویسی نهایی: مهندس یعقوبی - مهندس مقدم.

- ۱- تصمیم‌گیری درخصوص حل اختلاف انجام تشریفات مناقصه؛
- ۲- نظارت عالیه برانجام تشریفات مناقصه و انعقاد قرارداد؛
- ۳- تصمیم‌گیری درخصوص تعیین نوع معامله در صورتی که انتخاب از طریق انجام مناقصه امکان‌پذیر نشده باشد؛
- ۴- اطلاع‌رسانی از چگونگی انجام مناقصه از طریق روزنامه رسمی خاص پروژه‌ها؛
- ۵- تأیید عدم قبول برنده مناقصه بنا به پیشنهاد دستگاه؛
- ۶- تصمیم‌گیری در مواقعی که بیش از یک پیشنهاد حائز حداقل بها باشد.

ماده ۸

در آگهی مناقصه باید نکات زیر ذکر شود:

- ۱- نوع و مقدار کالا یا کار با ذکر مشخصات؛
- ۲- مدت، محل، نحوه تحویل کالا یا انجام کار، ترتیب عمل و میزان خسارت در مواردی که طرف معامله در تحویل کالا یا انجام کار کلاً یا بعضاً تأخیر نماید؛
- ۳- تصریح این که بهای پیشنهادی باید به مبلغ مشخص یا براساس درصد کسر یا اضافه نسبت به واحد بهای اعلام شده، تعیین و در پاکت لاک و مهر شده تسلیم شود؛
- ۴- محل تسلیم پیشنهادها؛
- ۵- مدت قبول پیشنهادها؛
- ۶- درج رشته و رتبه مربوط به موضوع مناقصه پروژه‌های عمرانی؛
- ۷- میزان سپرده شرکت در مناقصه به‌طور مقطوع که باید به‌صورت نقد به حساب سپرده دستگاه مناقصه‌گذار در بانک تحویل و رسید آن به ضمیمه پیشنهاد تسلیم شود.

تبصره ۱

- میزان سپرده شرکت در مناقصه با توجه به موضوع و خصوصیات معامله نباید از ۵ درصد مبلغ برآوردی کم‌تر باشد.
- ۸- میزان تضمین حسن انجام مناقصه و ترتیب دریافت و استرداد آن؛

تبصره ۲

- حداقل میزان تضمین حسن انجام مناقصه، که باید از مبلغ قرارداد اخذ شود ۱۰ درصد مبلغ معامله می‌باشد.
- ۹- حداکثر مدتی که برای بررسی پیشنهادها و تشخیص حائز حداقل بها و ابلاغ به برنده مناقصه لازم می‌باشد؛
 - ۱۰- روز، ساعت، محل قرائت پیشنهادها و همچنین مجاز بودن حضور پیشنهاد دهندگان یا نمایندگان آنها در جلسه مناقصه؛
 - ۱۱- میزان پیش پرداخت در صورتی که به تشخیص دستگاه، پرداخت آن به برنده مناقصه لازم باشد و ترتیب پرداخت و واریز آن؛
- #### تبصره ۳
- میزان پیش پرداخت نباید از ۲۵ درصد مبلغ مناقصه تجاوز کند و منحصراً در قبال اخذ ضمانتنامه بانکی، پرداخت خواهد شد.

۱۲- محل توزیع یا فروش نقشه‌ها، برگ شرایط و مشخصات در صورت لزوم؛

۱۳- محل توزیع نمونه‌های ضمانت نامه و قرارداد، اگر تهیه آن لازم باشد که در این صورت ضمانتنامه عیناً مطابق نمونه باید تنظیم و نمونه قرارداد نیز با قید این که مورد قبول است باید امضا و ضمیمه پیشنهاد شود؛

۱۴- تصریح این نکته که شرکت در مناقصه و اعلام پیشنهاد، به منزله قبول اختیارات و تکالیف دستگاه، موضوع ماده ۱۲ این آیین نامه می‌باشد؛

۱۵- درج سایر مواردی که مغایر با مفاد این آیین نامه نباشد.

ماده ۹

مدت قبول پیشنهادها در مورد آگهی‌هایی که در داخل کشور منتشر می‌شود، از تاریخ اولین نوبت انتشار نباید کم‌تر از ده روز باشد. در مورد آگهی‌هایی که در خارج از کشور منتشر می‌شود از ۶۰ روز نباید کم‌تر تعیین شود.

ماده ۱۰

در صورتی که در مدت مقرر در آگهی مناقصه، پیشنهادی نرسیده باشد دستگاه موظف است یک بار دیگر مناقصه را تجدید کند. اگر باز هم پیشنهادی نرسید لازم است، موضوع را برای تعیین تکلیف به شورای تخصصی یا شورای فنی استان ارجاع دهد تا درخصوص چگونگی انجام معامله تصمیم‌گیری نماید.

ماده ۱۱

منظور داشتن امتیازات جدید برای برنده مناقصه، هنگام انعقاد قرارداد یا اجرای قرارداد به هر عنوان ممنوع می‌باشد.

ماده ۱۲

وظایف و اختیارات دستگاه دولتی درخصوص برگزاری تشریفات مناقصه، انعقاد قرارداد و انجام معاملات به شرح زیر می‌باشد:

۱- دستگاه مکلف است سپرده برنده مناقصه را در صورت انصراف، ضبط نماید؛

۲- دستگاه می‌تواند جمع مقدار کالا یا کار مورد مناقصه را تا ۲۵ درصد مبلغ اولیه پیمان افزایش دهد. همچنین نباید جمع مبلغ مربوط به کاهش مقادیر و حذف تعداد کالا یا کار از ۲۵ درصد مبلغ اولیه پیمان بیش‌تر شود مشروط بر این که کلیه محاسبات فنی رعایت شده باشد؛

۳- دستگاه مجاز نیست به پیشنهادات مبهم و مشروط و بدون سپرده و پیشنهاداتی که بعد از انقضای مدت مقرر در آگهی برسد، ترتیب اثر دهد؛

۴- دستگاه در رد هر یک یا تمام پیشنهادها، مشروط بر قبول دلایل از سوی شورای تخصصی مختار است؛

تبصره ۱

در صورت صلاح دید شورای تخصصی، دلایل عدم قبول پیشنهادها از طریق روزنامه رسمی خاص پروژه‌ها، اطلاع‌رسانی می‌شود.

۵- هزینه ثبت قرارداد در دفتر خانه اسناد رسمی به عهده برنده مناقصه خواهد بود؛

۶- دستگاه مکلف است هرگونه مالیات یا عوارض که بابت معامله به طرف قرارداد تعلق می‌گیرد را از بهای کارکرد یا کالای تحویلی در موقع پرداخت مطالبات او کسر کند؛

۷- دستگاه موظف است در مورد کارهای عمرانی، تنها پیشنهادهایی را مورد بررسی قرار دهد که

پیشنهاد دهنده قبلاً در سازمان مدیریت و برنامه ریزی تعیین صلاحیت شده و از آخرین تعیین صلاحیت آن بیش از سه سال نگذشته باشد؛

تبصره ۲

در مناقصه کارهای عمرانی چنانچه مشخص شود ظرفیت خانی برنده مناقصه کم تر از مبلغ موضوع مناقصه باشد. دستگاه اجرایی مجاز است ضمانتنامه برنده مناقصه را ضبط و کار را به شخص بعدی که مناسب ترین قیمت را پیشنهاد داده. ارجاع نماید.

۸- تهیه شاخص قیمت های مربوط به مورد معامله. قبل از روز افتتاح پیشنهادها، برای استفاده کمیسیون مناقصه.

ماده ۱۳

کمیسیون مناقصه در مرکز مرکب از اعضای زیر می باشد:

- ۱- معاون وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا یک نفر نماینده به انتخاب وزیر یا رئیس مؤسسه مربوط.
- ۲- ذیحساب وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا نماینده آن.
- ۳- رئیس قسمت تقاضاکننده مورد مناقصه یا نماینده آن.
- ۴- رئیس دفاتر تخصصی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور متناسب با مورد مناقصه یا نماینده آن (به عنوان نماینده شورای تخصصی).
- ۵- یک نفر به پیشنهاد سازمان نظام مهندسی کشور متناسب با موضوع مناقصه (به عنوان نماینده شورای تخصصی).

ماده ۱۴

کمیسیون مناقصه در استان به شرح زیر می باشد:

- ۱- رئیس دستگاه مناقصه گذار در استان یا نماینده آن؛
- ۲- ذیحساب دستگاه مناقصه گذار؛
- ۳- مسئول قسمت تقاضاکننده مناقصه یا مسئول امور تدارکات دستگاه؛
- ۴- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان یا نماینده آن (به عنوان ناظر)؛
- ۵- یک نفر نماینده سازمان نظام مهندسی استان (به عنوان ناظر).

تبصره ۱

در مواردی که معامله مربوط به امور فنی باشد حضور یک نفر مأمور فنی متناسب با موضوع، به انتخاب دستگاه، در کمیسیون مناقصه ضرورت دارد.

تبصره ۲

در مورد معاملات مربوط به اداره امور اقتصادی و دارایی، رئیس حسابداری اداره به جای ذیحساب دستگاه، شرکت خواهد کرد.

ماده ۱۵

در صورتی که در مدت مقرر پیشنهادی رسیده باشد، کمیسیون مناقصه تشکیل می شود و پیشنهادهای رسیده را اعم از این که یک یا بیشتر باشد مفتوح و به شرح زیر رسیدگی و اتخاذ تصمیم می نماید. در صورتی که به نظر کمیسیون مناقصه کمترین بهای پیشنهاد شده (یا بهای پیشنهاد شده در مواردی که فقط یک پیشنهاد

رسیده باشد) مناسب باشد، انتخاب خواهد شد. در غیر این صورت قیمت‌های پیشنهادی بعدی بررسی می‌گردد در هر صورت دلایل مناسب نبودن بهای پیشنهادی برنده، باید در اختیار شورای تخصصی و در صورت درخواست با تأیید این شورا در اختیار پیشنهاددهنده قرار گیرد.

تبصره ۱

در صورت عدم انتخاب پیشنهاددهنده مناسب، دستگاه موظف است برای بار دوم مناقسه را تجدید نماید. چنانچه پس از تجدید مناقسه نیز برنده مناقسه مشخص نگردد، دستگاه با تأیید کمیسیون مناقسه موضوع را جهت تعیین نوع معامله به شورای تخصصی در مرکز یا شورای فنی استان ارجاع می‌نماید.

تبصره ۲

در مواردی که موضوع مناقسه چند نوع کالا یا کار باشد، هرگاه در شرایط مناقسه اختیار تفکیک مورد معامله برای دستگاه پیش‌بینی نشده باشد کمیسیون مناقسه می‌تواند شخصی را که بهای پیشنهادی او در مجموع کمتر است، برنده مناقسه اعلام کند.

تبصره ۳

در صورتی که بین کمیسیون مناقسه و ناظر فنی به دلایل تخصصی اختلاف نظر وجود داشته باشد موضوع جهت بررسی به شورای تخصصی ارجاع خواهد گردید.

ماده ۱۶

در صورتی که کمیسیون مناقسه برنده را اعلام کند، دستگاه باید نتیجه را به برنده ابلاغ کند تا برای انجام معامله مراجعه نماید.

ماده ۱۷

در مواردی که کمیسیون مناقسه، برنده را اعلام نماید، سپرده برنده مناقسه ضبط و سپرده نفر دوم مناقسه تا زمان انعقاد قرارداد نگه‌داری (مگر این که رجوع به او طبق تبصره ۱ ماده ۱۸ میسر نباشد) و سپرده سایر پیشنهاددهندگان مسترد خواهد شد.

ماده ۱۸

در صورتی که برنده از تاریخ ابلاغ نتیجه معامله، ظرف مدت ۷ روز به استثنای ایام تعطیل، نسبت به سپردن تضمین حسن انجام معامله، اقدام نکند یا برای انجام معامله حاضر نشود سپرده شرکت در معامله ضبط می‌شود و مراتب به شخصی که پیشنهاد او در مرتبه دوم قرار دارد با رعایت مفاد تبصره ۱ این ماده اعلام می‌گردد. اگر او هم از تاریخ ابلاغ نتیجه معامله ظرف مدت ۷ روز به استثنای ایام تعطیل نسبت به سپردن تضمین حسن انجام معامله اقدام نکند یا برای انجام معامله حاضر نشود سپرده او هم ضبط و مناقسه تجدید می‌شود.

تبصره ۱

به شخصی که بهای پیشنهادی او در مرتبه دوم قرار دارد، به شرطی رجوع می‌شود که تفاوت بهای پیشنهادی او با برنده، از مبلغ سپرده بیشتر نباشد. در غیر این صورت رجوع به او ممنوع است.

تبصره ۲

مدت ۷ روز مقرر در این ماده در مورد معاملاتی که طرف معامله در خارج از کشور اقامت دارد، می‌تواند حداکثر تا یک ماه تمدید شود.

تبصره ۳

دستگاه موظف است با توجه به مدت مقرر در آگهی عمومی، نتیجه معامله را به برنده مناقصه به نحو مقتضی ابلاغ نماید تا به علت انقضای این مدت، خسارتی متوجه دستگاه نشود.

ماده ۱۹

در صورتی که حائز حداقل بها بیش از یک نفر باشد حق تقدم با برنده ای خواهد بود که در محل انجام کار سکونت دارد. در صورتی که سایرین نیز واجد این شرایط باشد موضوع جهت تصمیم گیری به شورای تخصصی ارجاع خواهد شد.

فصل دوم - مزایده

ماده ۲۰

در مورد معاملات غیر عمده، مأمور فروش مکلف است به داوطلبان معامله مراجعه و پس از تحقیق کامل از بها با رعایت صرفه دولت، معامله را انجام دهد و سند مربوط را با تعهد این که معامله با بیشترین بهای ممکن انجام شده است و با ذکر نام و نام خانوادگی و سمت و تاریخ، امضا نماید.

ماده ۲۱

در مورد معاملات عمده انتشار آگهی مزایده الزامی بوده و به شرح زیر انجام می گیرد.

- ۱- در آگهی مزایده شرایطی که طبق این آیین نامه برای آگهی مناقصه پیش بینی شده در صورتی که با عمل مزایده منطبق باشد باید رعایت شود.
- ۲- مقرراتی که در این آیین نامه در مورد ترتیب تشکیل کمیسیون مناقصه و اتخاذ تصمیم در کمیسیون مذکور و اجرای تصمیم کمیسیون و انعقاد قرارداد و تحویل مورد معامله معین شده، در صورتی که با عمل مزایده منطبق باشد، باید اجرا شود.

فصل سوم - انعقاد قرارداد

ماده ۲۲

در قرارداد نکات زیر باید قید گردد:

- ۱- نام متعاملین؛
- ۲- نوع و مقدار مورد معامله با مشخصات کامل آن ها؛
- ۳- مدت انجام تعهد و محل و شرایط تحویل مورد معامله؛
- ۴- ترتیب عمل و میزان خسارت در مواردی که برنده معامله در انجام تعهدات جزاً یا کلاً تأخیر نماید.
- ۵- الزام تحویل کالا بر طبق نمونه مهیور در صورتی که تهیه نمونه لازم باشد. در این صورت باید نمونه کالا با مهر طرفین معامله مهیور و نزد دستگاه نگهداری شود.
- ۶- اقرار برنده به این که از مشخصات کالا یا کار مورد معامله و مقتضیات محل تحویل کالا یا انجام کار اطلاع کامل دارد.
- ۷- اختیار دستگاه نسبت به افزایش یا کاهش مورد معامله در مدت قرارداد تا میزان بیست و پنج درصد مقدار مندرج در قرارداد.

- ۸- در مواردی که انجام کار براساس واحد بها باشد، کل بهای مورد معامله برآورد و در قرارداد ذکر می‌شود. بهای کارهای انجام یافته براساس واحد بها احتساب و پرداخت خواهد شد.
- ۹- مبلغ پیش پرداخت و ترتیب واریز آن در صورتی که در شرایط مناقصه ذکر شده باشد.
- ۱۰- میزان تضمین حسن انجام معامله و ترتیب استرداد آن براساس شرایط معامله.
- ۱۱- مدت فاصله زمانی بین تحویل قطعی و موقت در قراردادهای مربوط به اجرای پروژه‌های عمرانی و نظایر آن براساس شرایط مناقصه.
- ۱۲- اقرار به عدم شمول ممنوعیت موضوع قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب دی ماه ۱۳۳۷.
- ۱۳- سایر تعهداتی که در شرایط مناقصه ذکر شده است.
- ۱۴- سایر شرایط که مورد توافق طرفین معامله قرار گیرد مشروط بر آن که ناقض مفاد این آیین نامه نباشد.

فصل چهارم - تحویل کالا یا خدمت

ماده ۲۳

تحویل مورد معامله به شرح زیر باید انجام شود:

- ۱- در مورد معاملات غیر عمده به وسیله و مسئولیت انباردار یا تحویل گیرنده کار و نماینده قسمت تقاضا کننده.
- ۲- در مورد معاملات عمده به وسیله و مسئولیت انباردار یا تحویل گیرنده کار و نماینده متخصص از قسمت تقاضا کننده و نماینده دیگری که در مرکز از طرف وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و در شهرستان‌ها از طرف دستگاه برگزار کننده معامله تعیین خواهد شد.

تبصره ۱

تحویل مورد معامله مندرج در بند ۲ این ماده با تنظیم صورت مجلس باید انجام شود پس از این که مسلم شد کالا یا کار دارای تمام مشخصات لازم می‌باشد مراتب و مقدار آن در صورت مجلس تحویل ذکر و از طرف مسئولان مربوط با ذکر نام و نام خانوادگی و سمت و تاریخ باید امضا شود. در مورد بند ۱ گواهی تطبیق مشخصات و مقدار کار یا کالا به عهده انباردار یا تحویل گیرنده کار می‌باشد.

ماده ۲۴

برای کالاهای تحویل شده در تمام موارد باید قبض انبار که دارای شماره مسلسل باشد صادر گردد و به امضای انباردار برسد و در واردات دفتر انبار ثبت و شماره ثبت دفتر انبار در روی قبض ذکر شود.

تبصره ۱

در مواردی که کالا در خارج از انبار تحویل می‌گردد و به انبار وارد نمی‌شود، با در نظر گرفتن مفاد ماده ۲۳ و تبصره آن، حسب مورد اقدام خواهد شد و تحویل گیرنده کالا به جای انباردار تکالیف مربوط را انجام خواهد داد و رسید یا صورت مجلس مربوط حسب مورد مبنای صدور قبض انبار و حواله انبار قرار خواهد گرفت.

ماده ۲۵

در صورتی که در شرایط معامله برای تحویل مورد معامله علاوه بر آنچه در مواد ۲۳ و ۲۴ تعیین شده تکالیف

دبگری نیز پیش بینی شده باشد باید اجرا شود.

ماده ۲۶

در مواردی که بین مسئولان تحویل مورد معامله مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۲۳ از لحاظ مشخصات و سایر مسائل مربوط به کار با کالایی که باید تحویل گرفته شود اختلاف نظر باشد هر یک از مسئولان مذکور نظر خود را در صورت مجلس قید خواهند کرد و ترتیب انجام تحویل مورد معامله در مرکز از طرف وزارتخانه یا مؤسسه و در شهرستان‌ها از طرف مسئول دستگاه مناقصه گذار بر طبق جلب نظر افراد بصیر و مطلع تعیین خواهد شد.

فصل پنجم - مقررات عمومی

ماده ۲۷

اختلافات ناشی از انجام تشریفات مناقصه و انعقاد قرارداد که بین طرفین معامله ایجاد می‌شود در شورای تخصصی در مرکز و شورای فنی در استان‌ها مطرح می‌شود. تصمیمات این شورا برای طرفین قابل اجرا می‌باشد و در صورت عدم حصول توافق مدعی می‌تواند به دادگاه صلاحیتدار دادگستری مراجعه نماید.

ماده ۲۸

در یافت ضمانت نامه بانکی یا اسناد خزانه یا اوراق قرضه مشارکت دولتی به عنوان سپرده شرکت در معامله یا تضمین حسن انجام معامله بلامانع می‌باشد و در هر صورت به تشخیص دستگاه در هر موقع قابل تبدیل به یکدیگر است.

بصره ۱

ترتیب دریافت و نگهداری و استرداد اوراق قرضه و مشارکت دولتی یا اسناد خزانه طبق دستورالعملی که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی صادر خواهد شد تعیین می‌گردد.