

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح تبصره ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات»

مختص من صحن عالی



مشخصات لایحه

مقدمه

براساس ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۳ «... قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها و ... موظفند در برگزاری مناقصات مقررات این قانون را رعایت کنند». بنابر اطلاق این ماده، وزارت اطلاعات نیز مشمول این قانون است. براساس مقدمه توجیهی این لایحه، به سبب ماهیت اطلاعاتی و امنیتی فعالیت‌های وزارت اطلاعات و لزوم حفاظت از اسناد و عدم امکان افشای هویت مجریان فعالیت‌ها در آن وزارتخانه پیشنهاد شده است که این وزارتخانه از دایره شمول این قانون مستثنا شود.

البته معاملات خاص (به‌ویژه در این وزارتخانه) شرایطی خاص و استثنایی دارد که این شرایط از ابتدا و در مواد متعدد قانون برگزاری مناقصات پیش‌بینی شده است.

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۷۶

شماره چاپ:

۹۰۴

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۸/۲۶

ارزیابی لایحه

۱. نه فقط وزارت اطلاعات که در هر وزارتخانه‌ای کمابیش موضوع برخی معاملات ایجاب می‌کند که برای دعوت به مناقصه آگهی منتشر نشود و فقط تأمین‌کنندگان خاص و امینی از موضوع معامله مطلع شوند یا اساساً اخبار انجام معامله در پایگاه اطلاع‌رسانی هم قرار نگیرد و یا اساساً فرآیند معامله مستور بماند که البته این ظرفیت‌ها در قانون برگزاری مناقصات پیش‌بینی شده است. در عین حال در وزارت اطلاعات نیز معاملاتی برای خرید اقلامی مثل حبوبات، پوشاک، برنج، کنسرو ماهی، صابون و پارچه شکل می‌گیرد که مستور ماندن آن هیچ‌گونه توجیه عقلی ندارد و باید برای حفظ حقوق و بهره‌وری هزینه‌های عمومی باید از فرآیند رقابت کیفی و رقابت مالی موجود در مناقصه نیز بهره ببرد. پس خروج و مستثنا نمودن برحسب «دستگاه» مناقصه‌گزار یا شخص «معامله‌کننده»، مخدوش ساختن ثبات رویه بوده و با ذات قانون برگزاری مناقصات مغایر است درحالی که خروج و مستثنا نمودن برحسب «موضوع» یا ویژگی «معامله» یکی از اصول حاکم بر فرآیند مناقصات است و قانون برگزاری مناقصات نیز مقررات متعددی برای این موضوع پیش‌بینی کرده است.

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات حقوقی

۲. قانون برگزاری مناقصات با توجه ویژه به معاملات خاص، حداقل در چهار مورد ظرفیت لازم برای انجام معاملات خاص را پیش‌بینی کرده است: اولاً «ترک تشریفات مناقصه و انجام معامله به طریقی غیر از برگزاری مناقصه، در مواردی که انجام مناقصه براساس گزارش دستگاه مناقصه‌گزار میسر نباشد» (ماده (۲۷) قانون) در عمل اجازه داده است که نه‌تنها معامله مجبور به اعلان عمومی نباشد بلکه حتی مقید به قید حداقل قیمت نیز نباشد که این قابلیت تا حد بسیار زیادی معاملات خاص مورد نظر را امکان‌پذیر می‌سازد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۰۰۳۴-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۱۰/۴

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

ثانیاً «عدم انتشار اطلاعات معامله در معاملاتی که به تشخیص هیئت وزیران باید مستور بماند» (بند «ج» ماده (۲۳) قانون)^۱ اختیار مستقل دیگری است که هیئت وزیران می‌تواند طی سازوکاری که خود در نظر می‌گیرد در هر نوع و تعداد معامله‌ای که تشخیص دهد از انتشار اخبار معامله جلوگیری کند. یعنی مناقصه‌ای محدود میان چند شخص خاص و امین صورت بگیرد و اخبار آن هم طبق نظر هیئت وزیران - یا کمیته خاص مربوطه - کاملاً مستور بماند.

ثالثاً «حتی الزام به برگزاری مناقصه در مورد کلیه معاملات محرمانه از اساس حذف شده است» (بند «ح» ماده (۲۹) قانون)^۲ یعنی تأکید مجدد بر امکان حذف هرگونه مناقصه اعم از عمومی و حتی محدود.

رابعاً «برگزاری مناقصه محدود» (جزء «۲» بند «ب» ماده (۴))^۳ که در این مورد صرف تأیید بالاترین مقام دستگاه کافی است و حتی بدون اعلام نام معامله به هیئت وزیران می‌توان معامله را در درون دستگاه محصور و مستور کرد و رقابت بهبود کیفیت و کاهش قیمت را فقط و فقط در میان اشخاص محدودی که توسط خود وزارتخانه صاحب صلاحیت شناخته شده‌اند به انجام رساند.

۳. بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۳ از جمله مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام است و از این رو براساس نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، در صورتی که مصوبه مجمع مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی باشد، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجود باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.

بنابراین قانون برگزاری مناقصات به ویژگی خاص برخی معاملات توجه داشته است و می‌توان گفت معاملات وزارتخانه مذکور نیز در صورتی که مشمول حالات خاص محرمانه و مستور باشد با سازوکار همین قانون از شمول این قانون خارج می‌شود و در صورتی که محرمانه نباشد ضرورتی بر عدم رعایت تشریفات مناقصه در آنها وجود نخواهد داشت. لذا به منظور رعایت حقوق عمومی و سایر ملاحظات که موجب تصویب قانون برگزاری مناقصات شده است در موارد عادی، رعایت مقررات قانون برگزاری مناقصات توسط وزارتخانه حتی ضروری هم است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

قانون برگزاری مناقصات از آغاز با توجه ویژه به «موضوع» معاملات، نحوه تحصیل معاملات خاص را طی مواد مختلف و تحت چهار عنوان «ترک تشریفات مناقصه»، «عدم انتشار اطلاعات»، «عدم الزام به برگزاری مناقصه» و «مناقصه محدود» پیش‌بینی کرده، به رسمیت شناخته و برای آنها فرآیندها و سازوکارهای اجرایی نیز ارائه کرده است. لذا ورود به مسیری که «ثبات رویه» و «ارجحیت موضوع معامله به شخص معامله‌کننده» را مخدوش سازد، مسیری صحیح به نظر نمی‌رسد. شمول فراگیر قانون بجز مواردی که عدم شمول به صورت خاص و ویژه ثابت یا احراز شده باشد، فوایدی به مراتب بیش از هزینه‌های آن دارد. بنابراین تصویب این لایحه تحصیل حاصل است و ضروری به نظر نمی‌رسد.

۱. اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه - جز آن دسته از معاملاتی که به تشخیص هیئت وزیران باید مستور بماند - باید از طریق شبکه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد.

۲. در موارد زیر الزام به برگزاری مناقصه نیست و دستگاه اجرایی... می‌تواند بدون تشریفات مناقصه معامله مورد نظر را انجام دهد:

ح) در مورد معاملات محرمانه به تشخیص هیئت وزیران با رعایت صرفه و صلاح کشور»

۳. مناقصه محدود: مناقصه‌ای است که در آن به تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار، محدودیت برگزاری مناقصه عمومی با ذکر ادله تأیید شود.

فراخوان مناقصه از طریق ارسال دعوتنامه برای مناقصه‌گران صلاحیتدار (براساس ضوابط موضوع مواد (۱۳) و (۲۷) این قانون) به اطلاع مناقصه‌گران می‌رسد.