

## به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «طرح اصلاح ماده (۱۴) آیین نامه معاملات شهرداری تهران»

## (ویرایش دوم)

## مقدمه

قوانین مالی و معاملاتی شهرداری‌ها و نیز شهرداری پایتخت (که بعدها به آیین نامه معاملات شهرداری تهران موسوم شد و اکنون به تمامی مراکز استان و نیز شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت تسری یافته است) دچار معضلات، کاستی‌ها، تناقضات، ناکارآمدی‌ها و کهنگی‌های متعددی است. اصلاحات دائمی جزئی‌نگر و گسسته در غیاب یک نگاه سیستمی جامع، نه تنها مشکلات و معضلات این مقررات را کاهش نداده است، بلکه بعضاً منجر به ایجاد مشکلات و معضلات جدید نیز شده است.

عدم کفایت و تناسب اطلاع‌رسانی، یکی از نقایص آیین نامه معاملات شهرداری تهران است. در این آیین نامه، حداقل الزامات اطلاع‌رسانی در کنار روزنامه رسمی، عبارت است از انتشار یک فراخوان در یک روزنامه<sup>۱</sup>. این حکم در سال ۱۳۵۴ با آن میزان از روزنامه‌ها و آن سطح از فناوری ارتباطات و اطلاعات شاید توجیه می‌داشت، اما امروزه با تعدد و تکثر انواع روزنامه‌های موجود، بسیار ناچیز و کاملاً ناکافی است. ولی نگاه غیرسیستمی پیش‌گفته، منجر به آن شده است که طی فرآیند اصلاح قوانین نصاب معاملات شهرداری‌ها در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸، فقط و فقط نصاب‌ها به‌روز شود و دیگر اجزای سیستم معاملات شهرداری‌ها در مناسبات همان دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ باقی بماند. (آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ و آیین نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۴ است).

## بررسی طرح

طرح اصلاح ماده (۱۴) آیین نامه معاملات شهرداری تهران به منظور اصلاح نحوه عمل کمیسیون موضوع همین ماده پیشنهاد شده است، متأسفانه در طرح مورد بررسی، ماده (۱۴) آیین نامه معاملات شهرداری تهران به صورت منفک مطرح شده است. ماده مزبور مربوط به شرایطی است که پس از فراخوان مناقصات «مدت مقرر پیشنهادی نرسیده باشد». البته وقتی با وجود این همه امکانات اطلاع‌رسانی جدید و تحولات ایجاد شده ظرف حدود ۴۰ سال (۱۳۵۴ که آیین نامه تدوین شده تا ۱۳۹۱) هنوز هم قید قانونی همان «یک روزنامه کثیرالانتشار» باشد، کاملاً مورد انتظار و بدیهی است که احتمال وقوع شرط ماده (۱۴) فوق العاده زیاد است. یعنی به علت عدم کفایت حداقل الزامات اطلاع‌رسانی «آیین نامه شهرداری تهران» و عدم تناسب حداقل الزامات ۴۰ سال قبل با امکانات امروزی، بسیار محتمل است که در بسیاری از معاملات یا مناقصات شهرداری‌ها با وجود رعایت حداقل الزامات قانونی باز هم در مدت مقرر پیشنهادی دریافت نشود.

۱. ماده (۶) - آگهی مناقصه یک نوبت در روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی و از یک تا سه نوبت به اقتضای اهمیت معامله در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار پایتخت باید منتشر گردد.

تبصره «۱» - در مواردی که شهرداری پایتخت تشخیص دهد که انتشار آگهی در خارج از پایتخت ضرورت دارد می‌تواند علاوه بر نشر آگهی در پایتخت در شهرهایی که لازم بداند به نشر آگهی اقدام کند.

تبصره «۲» - در مواردی که شهرداری پایتخت تشخیص دهد می‌تواند از سایر وسایل و طرق انتشاراتی از قبیل پخش آگهی در رادیو و تلویزیون و یا ارسال آگهی برای اشخاص مربوط یا الصاق آگهی در معابر عمومی استفاده نماید.

تبصره «۳» - اگر به تشخیص شهرداری پایتخت موضوع معامله ایجاب کند که علاوه بر نشر آگهی در داخل کشور موضوع به اطلاع فروشندگان کالا یا انجام‌دهندگان کار یا خدمت در خارج از کشور هم برسد یک نسخه از آگهی باید به وسیله وزارت امور خارجه به هریک از سفارتخانه‌های ممالک مربوط در تهران و یک نسخه هم به سفارتخانه‌های کشور شاهنشاهی ایران در ممالک مربوط از طریق وزارت مذکور فرستاده شود.

این مخاطره وقتی بیشتر نمایان می‌شود که توجه کنیم: دستگاه‌های اجرایی مشمول «قانون برگزاری مناقصات» در حال حاضر اولاً حداقل دو بار آگهی، آن هم در یک یا دو روزنامه کثیرالانتشار منتشر می‌نمایند<sup>۱</sup> و ثانیاً مهلت ارائه پیشنهادها در قانون برگزاری مناقصات از آخرین مهلت تحویل اسناد محاسبه می‌شود.<sup>۲</sup> در حالی که در «آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران» مهلت ارائه پیشنهاد از زمان انتشار در روزنامه رسمی است.<sup>۳</sup> با احتساب فاصله احتمالی آگهی روزنامه رسمی و روزنامه کثیرالانتشار و ایام توزیع اسناد، عملاً حداقل فرصت تحویل پیشنهاد در آیین‌نامه شهرداری به آسانی می‌تواند یک‌دهم فرصت معادل دستگاه‌های مشمول قانون مناقصات باشد. با این وضعیت احتمال وقوع شرایط ماده (۱۴) مورد اصلاح فوق‌العاده زیاد است.

ملاحظه می‌شود با آیین‌نامه کنونی شهرداری تهران، این مخاطره که در مهلت مقرر پیشنهادی نرسد (یعنی موضوع ماده (۱۴) آیین‌نامه و طرح اصلاحی در دست بررسی رخ دهد) فوق‌العاده بالاست. بنابراین رفع خطای ارجاع به ماده (۳۱)، نگاهی جزئی‌نگر، غیرسیستمی و پرمخاطره است که بدون مدیریت این مخاطره و کاهش احتمال وقوع مخاطره فقط موجب تسهیل و تسریع ترک تشریفات در این شرایط بسیار محتمل می‌شود.

علاوه بر مراتب فوق، باید توجه داشت که گذشته از اینکه ماده (۳۳) یک‌بار در سال ۱۳۶۲ اصلاح شده و مبلغ «پنج میلیون ریال» آن به «ده میلیون ریال» افزایش یافته است، آنچه نیازمند عنایت بیشتر نمایندگان محترم مردم است، این است که طی قانون «اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران» به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلانشهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت» (مصوب ۱۳۹۰/۲/۴) در عمل تقریباً تمامی اعتبارات شهرداری‌های کشور در ذیل همین متن مقرر، مبادله و معامله خواهد شد. از نظر تحلیل شکلی طرح پیشنهادی و مستندات آن نیز باید توجه داشت در انتهای بند «۲» مقدمه توجیهی طرح آمده است «با مراجعه به سوابق تقنینی، ملاحظه شد که در نسخه اصلی قانون مذکور نیز ماده (۳۱) درج شده است»، اما برای این بخش از مندرجات مقدمه توجیهی، هیچ سند یا مرجعی ارائه نشده است.

در مجموع چون مواد مندرج در ماده (۳۱) اصولاً مناقصه‌ای صورت نمی‌گیرد، لذا به نظر می‌رسد توجیه پیشنهاددهندگان طرح به شرط توجه به بقیه موارد فوق‌الذکر قابل قبول باشد و با یک پیشنهاد سیستمی و منطقی موضوع رفع گردد.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

لازم است قبل از تسریع و تسهیل ترک تشریفات ناشی از ماده (۱۴) آیین‌نامه، سیل بالقوه مصادیق آن را از طریق اصلاح مواد (۶) و (۱۱) «آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت» مدیریت کرد. ضروری است با دقت و تأمل بیشتر، از اینکه احتمال وقوع شرایط به‌ظاهر ناگزیر ترک تشریفات مناقصه (در انبوه معاملات شهرداری‌های مراکز استان و شهرهای بالای یک میلیون نفر در اقصی نقاط کشور) فقط به سلیقه و دلخواه مجریان مناقصات سپرده شود، جلوگیری کرد.

لذا پیشنهاد زیر به‌عنوان پیشنهادی سیستمی، منطقی، توأم با مدیریت مخاطرات و نیز شامل اصلاح درخواست شده در ماده (۱۴) آیین‌نامه است:

۱. در ماده (۶) آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، عبارت «دو تا سه» جایگزین «یک تا سه» و عبارت «یک یا چند روزنامه کثیرالانتشار شهر» جایگزین «یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار تهران» می‌شود.
۲. در بند «۱» ماده (۱۱) آیین‌نامه «آخرین روز توزیع اسناد مناقصه» جایگزین عبارت «تاریخ انتشار در روزنامه رسمی کشور» می‌شود.
۳. در ماده (۱۴) آیین‌نامه «ماده (۳۳)» جایگزین «ماده (۳۱)» بشود.

۱. بند «ب» ماده (۱۳) قانون برگزاری مناقصات: «فراخوان مناقصه عمومی باید به تشخیص مناقصه‌گزار از دو تا سه نوبت حداقل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری یا استان مربوط منتشر گردد.»

۲. بند «ب» ماده (۱۵) قانون برگزاری مناقصات: «مهلت قبول پیشنهادها در مورد مناقصات داخلی و بین‌المللی از آخرین مهلت تحویل اسناد مناقصه به ترتیب نباید کمتر از ده روز و یک ماه باشد.»

۳. بند «۱» ماده (۱۱) آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران: «مدت قبول پیشنهادها در مورد آگهی‌هایی که در داخل کشور منتشر می‌شود از تاریخ انتشار در روزنامه رسمی کشور از ده روز نباید کمتر باشد و در مورد آگهی‌هایی که در خارج از کشور طبق تبصره «۳» ماده (۶) منتشر می‌شود از ۶۰ روز (شصت روز) نباید کمتر تعیین شود.»