

شناسایی اهم نقایص آیین نامه های اجرایی
قانون برگزاری مناقصات
(ویرایش اول)

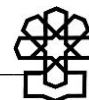
معاونت پژوهش های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۳۴۲
فروردین ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	مسئله و ابعاد آن
۷.....	پیشنهاد



شناسایی اهم نقایص آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات (ویرایش اول)

چکیده

اصلاح معاملات بخش عمومی در چارچوب یک نظریه بنیادی جامع، با یک روش سیستماتیک و به‌دست کارشناسانی چندوجهی و میان‌رشته‌ای، ضروری است. هر نقص مقرراتی معاملات عمومی، می‌تواند موجب خطا در فرآیند خرید و تدارکات بخش عمومی و انحراف در ورودی‌های بخش عمومی کشور از یکسو و خدشه بر حلقه فروش یا فضای کسب‌وکار بخش خصوصی از سوی دیگر شود. این در حالی است که نقایص آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات حتی گاه در حد تعارض این آیین‌نامه‌ها با قانون بالادستی موجد خود است. بزرگ‌ترین چالش یا مانع (در محیط حقوقی معاملات بخش عمومی) ناشی از ناسازگاری قانونی است که با وزن بیش از ۲ برابر نسبت به بزرگ‌ترین نقص بعدی (یعنی ناسازگاری درونی مقررات) وزن یافته است.^۱ یعنی تعارض قوانین، مهمترین چالش محیط حقوقی معاملات بخش عمومی است.

باید تأکید کرد که اولاً اصلاح آیین‌نامه‌ها به معنی صرف تغییر ظاهر آیین‌نامه‌ها و ابلاغ متونی با شماره مصوباتی جدید یا افزودن بر حجم مقررات ابلاغ شده نیست.

ثانیاً نباید به‌عنوان اصلاح آیین‌نامه‌ها نقاط قوت و دستاوردهای آنها را از میان برد، زیرا این آیین‌نامه‌ها در برخی موارد نیز دارای نقاط قوت مفیدی هستند. مثلاً نقطه قوت برجسته آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) در میان همه مشکلات و آشفتگی‌های آن، تبصره‌های «۱» و «۲» بند «ت» ماده (۳) است که اقدامی مناسب برای اصلاح فضای معاملات تدارکات عمومی کشور محسوب می‌شود. تبصره «۱» بند «ت» ماده (۳) این آیین‌نامه، درج نام «شرکت‌های وابسته، تعاونی‌های کارکنان، صندوق‌های بازنشستگی و نظایر آن» را در فهرست‌ها برگزاری «مناقصات محدود» ممنوع و این قبیل مناقصه‌گران را ملزم و مقید به شرکت در مناقصات عمومی کرده است.

تبصره «۲» ماده یاد شده نیز، بلافاصله و با هوشمندی تمام اعلام کرده است که البته برگزاری «مناقصه عمومی» دلیل انعقاد قرارداد «تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی» «با دستگاه‌های ذیربط خود» نمی‌شود، زیرا اساساً «تعاونی‌های کارکنان و

۱. شهرام حلاج. پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات، فصلنامه مجلس و راهبرد. دوره ۲۲، ش ۸۱، بهار ۱۳۹۴.

سندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقد کنند»، زیرا چنین قراردادهایی ذاتاً دچار مشکل «تعارض منافع» و آلوده به انواع رانت‌های آشکار و پنهان هستند و به شدت می‌توانند محیط معاملات و تدارکات عمومی کشور را ناکارآمد و پرهزینه کنند. لذا باید اذعان کرد که در میان همه نقایص و ابهامات آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات برخی نقاط قوت مانند تبصره‌های یاد شده نیز در این آیین‌نامه‌ها وجود دارد که شایسته حفظ و توسعه هستند.

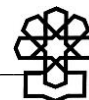
برای اصلاح واقعی مقررات معاملات و تدارکات عمومی، شبکه وسیع و پیچیده از اقدامات و وظایف در مناقصات و معاملات بخش عمومی باید به صورت سیستماتیک بازنگری و با یک اثربخشی و کارایی بهینه بازطراحی شود. در غیر این صورت، حاصلی جز پیچیده و سنگین کردن معاملات بخش عمومی به دست نخواهد آمد. پیچیدگی و آشفتگی مقررات این حوزه، بازیگران و عوامل معاملات بخش عمومی را به شدت محتاط و ظاهرگرا ساخته و در نتیجه، معاملات بخش عمومی را طولانی و دیرهنگام، شکل‌گرایانه و فارغ از توجه کافی به کیفیت و مرغوبیت کالا یا خدمت و با اثربخشی پایین، همراه خروج از ضوابط و مجاری قانونی، توأم با دعاوی و هزینه‌های مبادله اضافه و هزینه‌های تمام شده بالا و کارایی پایین ساخته است.

فوری‌ترین اقدام لازم در بهبود محیط حقوقی معاملات و تدارکات عمومی، اصلاح مهمترین نقایص آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات است. مهمترین این نقایص، در جداول این گزارش شناسایی و بررسی شده است. شناسایی بی‌طرفانه و جامع مجموعه این نقایص، گام مهمی در مسیر اصلاح این آیین‌نامه‌هاست.

مقدمه

قانون برگزاری مناقصات گرچه نوآوری‌ها و گشایش‌های ارزشمندی در نظام معاملات بخش عمومی کشور ایجاد کرد، خالی از نقص و نیازمند بهبودهای بعدی نیست. آیین‌نامه‌های اجرایی آن نیز که در مواردی نوآوری‌ها و گره‌گشایی‌های داشته‌اند در موارد بسیاری دچار نقایص قانونی جدی و بزرگی هستند. پژوهش‌های بلندمدت و گسترده و مصاحبه‌های متعدد و دقیق نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از اشکالات محیط حقوقی معاملات بخش عمومی از طریق اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات قابل حل است. آیین‌نامه‌ها در برخی موارد نیازمند تغییرات ساختاری هستند. البته در این تغییرات ساختاری نیز باید نقاط قوت و دستاوردهای قبلی آیین‌نامه‌ها با کمال دقت حفظ شود و توسعه یابد و کاستی‌ها و نقاط ضعف نیز جبران و اصلاح گردد. این مهم نیازمند یک پروژه اصلاحی جامع‌نگر، عالمانه و محتاطانه است.

نخستین گام آن پروژه اساسی، شناسایی مهمترین نقایص آیین‌نامه‌های کنونی است. این گزارش



در ویرایش اول خود با رویکرد کمترین تغییرات ساختاری ممکن در آیین‌نامه‌ها، نمونه‌هایی از نقایص قانونی آنها را نشان داده است تا به‌عنوان پایه‌ای برای توسعه و تکمیل مطالعات و اصلاح عملی آیین‌نامه‌های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد.

در مواردی که تصمیم‌گیری برای اصلاح پیشنهاد از اتقان کافی برخوردار بوده است این پیشنهاد نیز در جدول ارائه شده است. در مواردی که تصمیم بهینه نیازمند بحث‌های کارگروه اصلاح آیین‌نامه‌ها (طبق روش پیشنهادی که در بخش‌های بعدی گزارش خواهد آمد) و تحلیل سیستماتیک و دقیق‌تر برای اجماع‌سازی است از ارائه پیشنهادها اصلاحی خودداری شده است. اما آنچه مسلم است، حتی در این موارد خودداری از پیشنهاد اصلاحی نیز، شکل کنونی آیین‌نامه دچار انواعی از ایراد قانونی و اجرایی یا نقایص مقرراتی و نیازمند اصلاح و توجه است.

مرکز پژوهش‌ها طی سالیان اخیر موضوع مقررات و مقرراتگذاری معاملات و مناقصات بخش عمومی را پیگیری و مطالعه کرده است و در فرصت‌های مختلف گزارش‌های متعددی در این خصوص ارائه داده است. هدف این گزارش ارائه یک چارچوب عملی برای بهبود آیین‌نامه‌های اجرایی است. از آنجا که برای اصلاح آیین‌نامه اجرایی بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات در سال گذشته مطالعه مستقلی انجام و پیشنهاد اصلاحی نسبتاً مناسبی تهیه و به مرکز پژوهش‌ها نیز ارائه شده و مورد بررسی قرار گرفته است و طبق این بررسی‌ها می‌تواند نقطه عزیمت مناسبی برای اصلاح آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره باشد، از حجیم کردن گزارش با ذکر آن نکات خودداری شده است.

بسیاری از کارشناسان و اظهارنظرکنندگان بر این باور بوده‌اند که آیین‌نامه‌های کنونی نیازمند اصلاح ساختاری هستند؛ از جمله دچار آشفتگی در نظم یا شبکه مفاهیم و تعاریفات هستند. با آنکه این تحلیل تا حد زیادی درست است، به‌منظور آنکه بتوان مهمترین و فوری‌ترین مشکلات و اصلاحات را در یک مجلد ارائه کرد این گزارش، بدون ورود به تغییرات ساختاری آیین‌نامه‌ها، به نمونه‌هایی از اهم اشکالات موردی آیین‌نامه‌ها پرداخته است.

مسئله و ابعاد آن

مراجعات و مکاتبات مکرر دستگاه‌های مناقصه‌گزار و اشخاص حقیقی و حقوقی مناقصه‌گر و نیز مطالعات مستمر نشان‌دهنده ضرورت اصلاح معاملات بخش عمومی در چارچوب یک نظریه بنیادی جامع و با یک روش سیستماتیک و به‌دست کارشناسانی چندوجهی و میان‌رشته‌ای است. در حال حاضر انواع «ابهام»، «تناقض»، «تفسیرپذیری نابجا»، «ناکارآمدی در تأمین هدف»^۱ «خدشه بر حقوق و اختیارات

۱. شایان ذکر است که هدف این قوانین و مقررات را این‌گونه تعریف می‌کنیم: «گزینش کیفیت مناسب به ازای هزینه کمینه» یا «دستیابی به کیفیت مورد نیاز دستگاه اجرایی، به‌ازای پرداخت کمترین هزینه‌های ممکن». دلایل انتخاب این تعریف و این واژگان، متکی به متون و مقررات قانونی موجود از یک سو و الزامات فنی و تجارب عملی تأمین و تدارکات ازسوی دیگر است.

قانونی دستگاه اجرایی» و دیگر نقایص مقررات مناقصات در مقررات معاملات بخش عمومی وجود دارد. هر یک از این نقایص موجب خطا در فرآیند خرید و تدارکات بخش عمومی و انحراف در ورودی‌های بخش عمومی و متقابلاً خدشه بر حلقه فروش یا فضای کسب‌وکار بخش خصوصی است. در حال حاضر برای برگزاری مناقصات بخش عمومی کشور، آیین‌نامه‌های اجرایی خلاف قانون و نیز خلاف اصول فنی تدارکات در جریان است و معاملات دستگاه‌های بخش عمومی دچار تعارض و ابهام است. قانون و اصول فنی خرید و تدارکات بخش عمومی، نحوه‌ای را اقتضا می‌کنند، اما آیین‌نامه‌های اجرایی به نحوی دیگر حکم می‌کنند. البته این آیین‌نامه‌ها دارای نقاط قوتی نیز هستند.

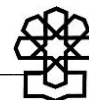
مثلاً آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) در میان همه مشکلات و آشفتگی‌هایی که دارد، اما در تبصره‌های «۱» و «۲» بند «ت» ماده (۳) یک اقدام مناسب برای اصلاح فضای معاملات تدارکات عمومی کشور انجام داده است. تبصره «۱» بند «ت» ماده (۳) این آیین‌نامه، درج نام «شرکت‌های وابسته، تعاونی‌های کارکنان، صندوق‌های بازنشستگی و نظایر آن» را در فهرست‌ها برگزاری «مناقصات محدود» ممنوع و این قبیل مناقصه‌گران را ملزم و مقید به شرکت در مناقصات عمومی کرده است.

تبصره «۲» ماده یاد شده نیز، بلافاصله و با هوشمندی تمام اعلام کرده است که البته برگزاری «مناقصه عمومی» دلیل انعقاد قرارداد «تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی» «با دستگاه‌های ذیربط خود» نیست، زیرا اساساً «تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقد کنند». زیرا چنین قراردادهایی ذاتاً دچار مشکل «تعارض منافع» و آلوده به انواع رانت‌های آشکار و پنهان هستند و به شدت می‌توانند محیط معاملات و تدارکات عمومی کشور را ناکارآمد و پرهزینه کنند. لذا باید اذعان کرد که در میان همه نقایص و ابهامات آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات برخی نقاط قوت مانند تبصره‌های یاد شده نیز در این آیین‌نامه‌ها وجود دارد که شایسته حفظ و توسعه هستند.

اما حفظ و توسعه این نقاط قوت، نباید توجیهی برای باقی ماندن نقایص متعدد آنها و مانع اصلاح شیوه هزینه‌کرد منابع عظیم معاملات بخش عمومی باشد و اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی باید به‌فوری و با یک رویکرد و روش‌شناسی درست در دستور کار دولت قرار گیرد.

نمونه‌ای از اقدامات و مکاتبات اشخاص و نهادهای ذیربط برای تغییر فضای معاملات بخش عمومی آن است که در آغاز سال ۱۳۹۵ اصلاحیه‌ای برای آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره (موضوع بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات) به مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه شد.^۱ این اصلاحیه را جامعه مهندسان

۱. نامه ۹۵/۱۰۵۵ تاریخ ۹۵/۰۱/۲۱ جامعه مهندسان مشاور ایران به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



مشاور ایران به عنوان یک نهاد تخصصی حرفه‌ای بخش خصوصی و به پیشنهاد کمیسیون اقتصادی دولت تهیه کرده و به سازمان برنامه و بودجه نیز ارائه کرده بود. مبدأ این اقدام درخواست وزیر صنعت، معدن و تجارت بود که با پیگیری چند وزارتخانه دیگر منجر به ارائه متن ابتدایی سازمان برنامه و بودجه در کمیسیون اقتصادی دولت و در پی آن درخواست این کمیسیون از جامعه مهندسان مشاور ایران برای مشارکت در تهیه متنی جامع‌تر و سنجیده‌تر شده بود. بنابراین آن جامعه تخصصی، برای اثربخشی و کارایی پیش‌نویس آیین‌نامه، اقدام به تدوین مبانی طراحی این آیین‌نامه در یک سند پشتیبان و ارائه آن سند در کنار متن پیشنهادی آیین‌نامه و هردو را ارائه کرده‌است. نقاط مثبت این متن پیشنهادی نسبت به متون مشابه موجود، به‌روشنی مؤید فایده و ضرورت همین شیوه توجه به «گام طراحی» در فرآیند مقرراتگذاری است.

البته با وجود به‌کارگیری این شیوه درست مقرراتگذاری در تهیه آیین‌نامه پیشنهادی جامعه مهندسان مشاور و نیز با وجود نقاط راهگشا و بهبوددهنده فضای معاملات بخش عمومی موضوع این آیین‌نامه، به دلایل نامعلومی فرآیند اصلاح این مقرر (که با درخواست و پیگیری وزرای دولت آغاز و به صورت رسمی و حرفه‌ای دنبال شده بود) همچنان متوقف و مسکوت مانده است. همچنین اصلاح آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۲۳) و به‌ویژه آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات که هر دو از آیین‌نامه‌های نیازمند اصلاح هستند و قبلاً چندین جلسه مفصل و رسمی نیز در سازمان برنامه و بودجه برای اصلاح آنها تشکیل شده بود و در آغاز سال ۱۳۹۵ نیز موضوع اصلاح آنها مجدد مطرح شده بود، مسکوت و متوقف شده است.

این توقف‌ها و تأخیرها در رفع نواقص و موانع مقرراتی معاملات بخش عمومی با حجم چهار میلیون میلیارد ریال در حالی رخ می‌دهد که اولاً شواهد کارشناسی و اداری متعدد و متقنی ضرورت رفع این مشکلات و موانع را اثبات می‌کند و ثانیاً با اتکا به انباشت دانش و تجربه دقیقی که طی سالیان متمادی پژوهش متمرکز (میدانی و کتابخانه‌ای) در این زمینه فراهم آمده است مشخص شده است که آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات نیازمند اصلاح و بازنگری هستند. آیین‌نامه‌های مورد بحث عبارتند از:

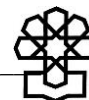
۱. آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات،
۲. آیین‌نامه بند «د» ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات،
۳. آیین‌نامه بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات،
۴. آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات،
۵. آیین‌نامه تبصره «۲» ماده (۸) قانون برگزاری مناقصات،

فقط به عنوان چند مثال از تعارض این آیین‌نامه‌ها حتی با قانون بالادستی موجد خود، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات اساساً معیارهای ارزیابی مندرج در ماده (۱۲) قانون را نادیده گرفته و دست به قانونگذاری جدید و مستقل زده است.
- آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات معنای قانونی «لزوم» «ارزیابی کیفی» را که اساساً وابسته به ماهیت عقود است، به نحوی نادرست وابسته به مبلغ معامله تصور کرده است.
- علیرغم آنکه قانون برگزاری مناقصات هرگونه اقدام به مقدمات معامله را منوط به داشتن برآورد و تخمینی از منابع مورد نیاز معامله کرده است، تبصره ماده (۱۰) آیین‌نامه بند «د» ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات «وجود» برآورد را از اساس غیرالزامی اعلام کرده است.

البته تأکید می‌نماید اصلاح آیین‌نامه‌ها به معنی صرف تغییر ظاهر آیین‌نامه‌ها و ابلاغ متونی با شماره مصوباتی جدید یا افزودن بر حجم مقررات ابلاغ‌شده نیست. باید توجه داشت که در شرایط کنونی کمیت آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مناقصات و معاملات بخش عمومی بسیار بیشتر از کیفیت آنها رشد کرده است. مثلاً در حوزه احکام مصوب مجلس و هیئت وزیران، از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۸، در سطح قانون و آیین‌نامه اجرایی قریب ۳۰ هزار کلمه در قالب ۱۴۹ ماده ابلاغ شده است. علاوه بر این حجم مقرراتگذاری مجلس و هیئت وزیران، سازمان برنامه و بودجه نیز به تشخیص خود میزان مشابهی مقررات تکمیلی در همین موضوع تولید و ابلاغ کرده است. گفتنی است وقتی از ۱۴۹ ماده مزبور فقط در سطح قانون و آیین‌نامه اجرایی سخن می‌گوییم باید در نظر داشت که تعداد احکام (فعل و ترک‌فعل‌ها) مندرج در قوانین و مقررات بسیار فراتر از تعداد مواد آنهاست. برای مثال فقط در ۳۰ ماده قانون برگزاری مناقصات که بخشی از آن ۱۴۹ ماده است، ۱۴۴ فعل یا ترک فعل منطوقاً یا مفهوماً مقرر و ابلاغ شده است. این شبکه وسیع و پیچیده از اقدامات و وظایف باید به‌صورت سیستماتیک بازنگری و با یک اثربخشی و کارآیی بهینه بازطراحی شود. در غیر این صورت، حاصلی جز پیچیده و سنگین کردن معاملات بخش عمومی ندارد. براساس مطالعات چندساله بر روی نقایص مقرراتی معاملات بخش عمومی، بزرگ‌ترین چالش یا مانع (در محیط حقوقی معاملات بخش عمومی) ناشی از ناسازگاری قانونی است که با وزن بیش از ۲ برابر نسبت به بزرگ‌ترین نقص بعدی (یعنی ناسازگاری درونی مقررات) وزن یافته است. یعنی تعارض قوانین، مهمترین چالش محیط حقوقی معاملات بخش عمومی است.^۱ مجریان و متصدیان معاملات بخش عمومی بر اساس حکمی از قانون باید فعلی را انجام دهند که بر اساس حکمی از آیین‌نامه باید آن را ترک کنند یا اینکه بر اساس حکمی از آیین‌نامه باید فعلی را ترک کنند که بر اساس حکم دیگری از آیین‌نامه باید آن فعل را انجام دهند. این آشفتگی موجب اختلافات پیاپی مجریان و متصدیان در میان خود و نیز اختلافات آنان با دستگاه‌های نظارتی و نیز اختلافات این هر دو با شرکت‌کنندگان مناقصات می‌شود و در نهایت این همه اختلاف و تشتت رویه،

۱. شهرام حلاج، پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۲۲، ش ۸۱، بهار ۱۳۹۴.



هدف نهایی مقررده گذاری که افزایش اثربخشی و کارایی این حجم عظیم هزینه‌های بخش عمومی (یعنی قریب ۴۰۰ هزار میلیارد تومان در سال است) را مخدوش ساخته است. این آشفتگی، بازیگران را به شدت محتاط و ظاهرگرا ساخته و در نتیجه، معاملات بخش عمومی را طولانی و دیرهنگام، شکل‌گرایانه و فارغ از توجه کافی به کیفیت و مرغوبیت کالا یا خدمت و با اثربخشی پایین، همراه خروج از ضوابط و مجاری قانونی، توأم با دعاوی و هزینه‌های مبادله اضافه و هزینه‌های تمام شده بالا و کارایی پایین ساخته است. هرگونه تلاش برای بهبود مقررات معاملات بخش عمومی همانند جراحی قلب یک بیمار است که باید با نهایت دقت و شناخت صورت گیرد. باید با در نظر گرفتن حال عمومی بیمار و درک صحیحی از دیگر اعضا و جوارح وی، با نهایت دقت موضع عمل را شناسایی کرد و با شناخت از آثار متقابل عمل بر دیگر اجزای سیستم دست به عمل زد.

البته شایان ذکر است که قانون برگزاری مناقصات هم به نوبه خود دچار نقایصی است. این قانون در یک دهه گذشته دچار ۲ مورد تضييع در دامنه شمول شده است و نیز در چند مورد انگشت شمار (۶ مورد) نیازمند رفع ابهام و تصریح جزئی، اما فوری و اثربخش است که جا دارد در دستور کار مجلس قرار گیرد و منجر به بهبود معاملات بخش عمومی شود، اما از آن مهمتر و فوری‌تر باید از دولت خواست که در اسرع وقت آیین‌نامه‌های اجرایی را به‌منظور رعایت اصول و حدود قانونی و نیز قواعد تأمین و تدارکات اثربخش و کارآ اصلاح کند.

پیشنهاد

آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات نیازمند اصلاحات فوری هستند، اما اصلاح آیین‌نامه‌ها نه به معنی صرف تغییر ظاهر آیین‌نامه‌ها و ابلاغ متونی با شماره مصوباتی جدید یا افزودن بر حجم مقررات ابلاغ شده است و نه به معنی پامال کردن دستاوردها و نقاط قوت قبلی.

یکی از این دستاوردها و نقاط قوت آن است که آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) در میان همه مشکلات و آشفتگی‌هایی که دارد، اما در تبصره‌های «۱» و «۲» بند «ت» ماده (۳) یک اقدام مناسب برای اصلاح فضای معاملات تدارکات عمومی کشور انجام داده است. تبصره «۱» بند «ت» ماده (۳) این آیین‌نامه، درج نام «شرکت‌های وابسته، تعاونی‌های کارکنان، صندوق‌های بازنشستگی و نظایر آن» را در فهرست‌ها برگزاری «مناقصات محدود» ممنوع و این قبیل مناقصه‌گران را ملزم و مقید به شرکت در مناقصات عمومی کرده است.

تبصره «۲» ماده یاد شده نیز، بلافاصله و با هوشمندی تمام اعلام کرده است که البته برگزاری «مناقصه عمومی» دلیل انعقاد قرارداد «تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی» «با دستگاه‌های ذیربط خود» نیست، زیرا اساساً «تعاونی‌های کارکنان و

صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقدکنند». زیرا چنین قراردادهایی ذاتاً دچار مشکل «تعارض منافع» و آلوده به انواع رانت‌های آشکار و پنهان هستند و به شدت می‌توانند محیط معاملات و تدارکات عمومی کشور را ناکارآمد و پرهزینه کنند. لذا باید اذعان کرد که در میان همه نقایص و ابهامات آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات، برخی نقاط قوت مانند تبصره‌های یاد شده نیز در این آیین‌نامه‌ها وجود دارد که شایسته حفظ و توسعه هستند.

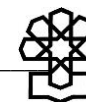
برای رفع مشکلات کنونی مقررات معاملات بخش عمومی نیازمند دو اقدام فوری زیر هستیم:

۱. ایجاد یک ارتباط نظام‌مند، پویا و متقابل میان بخش‌ها و اشخاص فعال در ساختار مقرراتگذاری معاملات بخش عمومی و پرهیز از رفتار جزیره‌ای این بخش‌ها و اشخاص (بین‌دستگاهی و نیز درون‌دستگاهی)،

۲. استفاده الزامی از کارشناسی جامع‌الاطراف برای این حوزه مقرراتگذاری یعنی کارشناسی مسلط به جوانب متنوع و متکثر معاملات عمومی که یک حوزه دانشی میان‌رشته‌ای و مشتمل بر تخصص‌هایی مانند تدارکات و با جنبه‌های فنی و محاسباتی علاوه بر جوانب حقوقی و البته مستلزم آشنایی با ظرایف نگارش، تحلیل متن و منطق زبانی است.

گرچه در دو سال اخیر اقداماتی برای اصلاح آیین‌نامه‌ها به چشم می‌خورد، اما ضعف‌های روش‌شناختی در مسیر اصلاح این آیین‌نامه‌ها، مانند نداشتن الگوی سازگار و دقیق برای اصلاح این مقررات، موجب توقف و تعطیل شدن این تلاش‌های ضروری و پراهمیت و حتی گاهی انحراف این اقدامات و عقبگرد از دستاوردهای قبلی شده است.

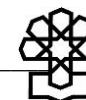
رویکردهای متعارض در میان آیین‌نامه‌های اجرایی قانون، جلوه‌ای از ناسازگاری‌های روشی است. گام نخست در رفع این مشکل استخراج «دستور مناقصات» (به‌سیاق «دستور زبان») از میان قواعد و نهادهای حقوقی، اداری و فنی مناقصات و معاملات عمومی است. بعد از این اقدام می‌توان به نگارش درست احکام مناقصات پرداخت. تدوین و استخراج «دستور مناقصات» (مشابه روش‌شناسی استخراج و استنباط دستور زبان) شرط لازم تدوین قوانین و مقررات مستحکم و کارآمد است. دانش و روش این اقدام ضروری طی یک دهه مطالعه مستمر در دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس فراهم و آماده استفاده است و ظرف چند ماه می‌توان آثار آن را در معاملات بخش عمومی کشور ملاحظه کرد، اما این مهم، نیازمند عزم جدی دیگر نهادها و سازمان‌های ذیربط برای اصلاح مقررات هزینه‌کرد این بخش هنگامت از منابع بخش عمومی کشور است.



بررسی و اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات

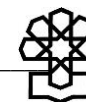
ردیف	نشانی مقرر	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرر)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۱	[۱۲/ج/۲/۹] بند «۹» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲) قانون	۹. تهیه فهرست کوتاه: فرآیندی که در آن از بین کسانی که اسناد ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را ارسال کرده‌اند، تعدادی که براساس این آیین‌نامه توان انجام تعهدات موضوع مناقصه را داشته باشند، برای شرکت در مناقصه محدود برگزیده می‌شوند.	خلط لزوم ارزیابی کیفی با موضوع برگزاری مناقصه محدود است. طبق [۵/ب/۱۲/ق.ب.م]: «تهیه لیست کوتاه»: «اعلام اسامی مناقصه‌گران صلاحیت‌دار به کارفرما و امتیازات و رتبه آنها» که البته صرفاً برای برگزاری مناقصه محدود نیست و بلکه به طریق اولی در مناقصات عمومی که افراد بدون ارزیابی قبلی شخصیت وارد شده‌اند بیشتر ضرورت دارد. فرع بر این موضوع اساسی می‌توان پرسید که این عبارت یعنی «تهیه فهرست کوتاه» در کجای آیین‌نامه به کار رفته است؟ در [۵/ج/۳/۱۲] و [۵/الف/۴/ج/۱۲] که در هیچ جا این تعریف گرهی باز نکرده است.	حذف این بند
۲	[۱۲/ج/۲/۱۳]	۱۳. کار پیمانکاری: فعالیت‌هایی برای ساخت تمام یا بخشی از یک طرح یا پروژه که مشتمل بر یک یا چند نوع از خدمات زیر باشد: ۱-۱۳. ساخت. ۲-۱۳. ساخت و نصب. ۳-۱۳. خدمات طراحی همراه با ساخت. ۴-۱۳. خدمات نگهداری و بهره‌برداری. ۵-۱۳. مشارکت مالی همراه با ساخت.	پیمانکاری فقط به معنای محدود پیمانکاری احداث در نظر گرفته شده است. انواع پیمانکاری بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری، ترابری، باربری، مسافربری و ... که خدمات مورد نیاز مناقصه‌گزاران هستند را از دامنه تعریف خارج کرده است.	استفاده از تعاریف درست و مناسب مانند تعاریف منسجم و مناسب آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴

ردیف	نشانی مقرر	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرر)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۳	[۱۶/۲/۱۲]	۱۶- تأمین کالا: تأمین مصالح، تجهیزات، کالا و خدمات مرتبط که در قالب قرارداد خرید، مشتمل بر یک یا چند مورد زیر باشد: ۱-۱۶. تولید یا عرضه. ۲-۱۶. حمل. ۳-۱۶. نصب. ۴-۱۶. پشتیبانی. به شرط آنکه مجموع برآورد خدمات نصب و پشتیبانی کمتر از ۲۵ درصد مبلغ برآوردی موضوع معامله باشد.	مشتمل بر یک یا چند مورد زیر، یعنی مشتمل یک مورد مانند «نصب» تنها یا «حمل» تنها نیز می‌تواند باشد. اما این درست نیست.	استفاده از تعاریف درست و مناسب مانند تعاریف منسجم و مناسب آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴
۴	[۱۸/۲/۱۲]	۱۸. پیمانکاری عمومی: فعالیت‌هایی مشتمل بر کار پیمانکاری، تأمین کالا و تأمین تمام یا بخشی از منابع مالی طرح یا پروژه و مدیریت.	وجه تمایز اصلی GC که ترجمه مناسب‌تر آن هم «پیمانکار کل» است آیا تأمین کالا است؟ یا تأمین بخشی از منابع مالی؟ به نظر می‌رسد براساس سوابق قانونی این تعریف درست و مناسب نیست. در تبصره «۱» ماده «۲» «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات» (مصوب ۱۲ اسفند ۱۳۷۵) آمده است که: «پیمانکار طراحی و ساخت به شرکت یا مؤسسه‌ای اطلاق می‌شود که مسئولیت انجام خدمات طراحی تفصیلی و اجرایی (طراحی مهندسی یا مهندسی فرآیند)، تهیه و تأمین کالا و تجهیزات، عملیات اجرایی، نصب و راه‌اندازی و مدیریت انجام این فعالیت‌ها در یک پروژه را برعهده دارد.»	



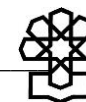
ردیف	نشانی مقرر	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرر)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۵	[۴/ج/۱۲]	ماده (۴) - مسئولیت‌ها در ارزیابی کیفی مناقصه‌گران الف) ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در مناقصات دومرحله‌ای از سوی دستگاه مرکزی و یا به تشخیص وی برعهده کمیته فنی-بازرگانی و در مناقصات یک‌مرحله‌ای از سوی مناقصه‌گزار و یا به تشخیص وی برعهده کمیته فنی-بازرگانی می‌باشد. این وظایف عبارتند از:	وارد کردن دستگاه مرکزی در مناقصات دومرحله‌ای یعنی دشوار و پیچیده ساختن فرآیند مناقصات دارای ارزیابی فنی بازرگانی. در حالی که طبق قانون، فارغ از نوع مناقصه، توان «دستگاه مناقصه‌گزار» (و نه «دستگاه مرکزی» ابداع و تعریف شده در آیین‌نامه) برای ارزیابی کیفی کافی بوده است و این بند آیین‌نامه سلب صلاحیت قانونی دستگاه مناقصه‌گزار است.	الف) ارزیابی کیفی مناقصه‌گران برعهده مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی کمیته فنی بازرگانی است. این وظایف عبارتند از:
۶	[۷/الف/۶/ج/۱۲]	۷. تشکیل کمیته فنی - بازرگانی یا ابلاغ ارزیابی کیفی به مدیر طرح، حسب مورد.	در قانون وظیفه ارزیابی کیفی به «کمیته فنی بازرگانی» یعنی حداقل ۳ شخص (نفر) با امضای حرفه‌ای مشخص قابل واگذاری اعلام شده است. این متفاوت است با واگذاری امور به یک شرکت. این روش معرفی شده در قانون قائم به شخصیت حرفه‌ای اشخاص است مشابه نمایندگی که قائم به شخص است و غیرقابل واگذاری. اصرار بر شرکتی کردن آن ورای روش قانون است. این بند خلاف رویه‌های قبلی مورد تصویب خود آیین‌نامه هم هست. چون در همین آیین‌نامه پذیرفته بود که دستگاه مناقصه‌گزار یا دستکم دستگاه مرکزی انجام دهد و این بند پس با یک «در صورت لزوم» باید همراه می‌شد. اما اصرار به ورود مدیریت طرح باعث بروز این اشتباه شده است.	۷. در صورت واگذاری ارزیابی کیفی به کمیته فنی بازرگانی، تعیین نهایی اعضای این کمیته.
۷	[الف/۱۰/ج/۱۲]	ماده (۱۰) - حداقل تعداد مناقصه‌گران در فهرست کوتاه الف) حداقل تعداد مناقصه‌گران واجد شرایط (فهرست کوتاه) برای دعوت به مناقصه محدود به شرح زیر تعیین می‌شود:	فهرست کوتاه که خروجی یا نتیجه ارزیابی کیفی است نباید محدود و محصور شود فقط به مناقصه محدود.	الف) شرط لازم آنکه فهرست کوتاه حاصل از یک مناقصه بتواند مبنای برگزاری مناقصات محدود آینده (موضوع بند «ب» ماده (۲۶) قانون) قرار بگیرد آن

ردیف	نشانی مقرر	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرر)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
				است که حداقل تعداد مناقصه‌گران آن، به شرح زیر باشد:
۸	[ب/۱۰/ج/۱۲]	ب) در صورتی که تعداد افراد واجد شرایط به حد نصاب نرسد، برای یک بار فرآیند ارزیابی تجدید می‌شود و در ارزیابی دوم با حداقل دو مناقصه‌گر که دارای بالاترین امتیاز باشند، مناقصه برگزار می‌شود	اولاً در [۹/الف/۸/ج/۱۲] آمده است: «۹. حداقل امتیاز قابل قبول برای دعوت به مناقصه». پس نمی‌توان در مراحل بعد این حداقل را نادیده گرفت و مناقصه‌گرانی را صرفاً به دلیل بالاتر بودن از دیگران پذیرفت. ثانیاً فرآیند ارزیابی تجدید می‌شود، آیا یعنی: - معیارها بازنگری و تجدیدنظر می‌شود؟ - فراخوان مجدد داده می‌شود؟ - شرکت‌های قبلی باید مراحل را طی کنند؟	ب) در صورتی که تعداد افراد واجد شرایط به حد نصاب تعیین شده در اسناد مناقصه نرسد، آگهی ارزیابی دوبار دیگر منتشر می‌شود و در ارزیابی دوم به هر تعداد بیشتر از یک مناقصه‌گر که دارای امتیازی بیش از حداقل امتیاز قابل قبول برای دعوت به مناقصه باشند، مناقصه برگزار می‌شود. تبصره - بازنگری در معیارها و روش ارزیابی کیفی (در راستای تسهیل معیارها) پیش از انتشار آگهی مجدد بنا به تشخیص دستگاه مناقصه‌گزار بلامانع است.
۹	[۱۱/ج/۱۲]	ماده (۱۱) - ارزیابی ساده الف) در مناقصات پیمانکاری یک‌مرحله‌ای، در صورتی که برآورد هزینه اجرای کار از بیست برابر نصاب معاملات متوسط تجاوز نکند، ارزیابی کیفی مناقصه‌گران (محدود به رعایت ماده (۲۲) این آیین‌نامه) از سوی مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی - بازرگانی انجام می‌شود. ب) در مناقصات یک‌مرحله‌ای تأمین کالا، در صورتی که برآورد خرید از بیست برابر نصاب معاملات متوسط تجاوز نکند، ارزیابی کیفی تأمین‌کنندگان (محدود به رعایت ماده (۲۷) این آیین‌نامه) از سوی مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی - بازرگانی انجام می‌شود.	پرانته‌ها به چه معنی هستند؟ چه معنی و کارکردی دارند؟ ارزیابی کیفی با معیارهای قانونی مندرج در ماده (۱۲) قانون برای معاملات زیر بیست برابر نصاب مزبور، آیا ممنوع است؟ اساساً ارزیابی کیفی امری اجباری است یا اختیاری (در صورت لزوم)؟	حذف ماده (۱۱)



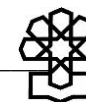
ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۱۰	[الف/۱۲/ج۱۲] و به‌ویژه [ب/الف/۱۲/ج۱۲]	<p>الف) در موارد زیر می‌توان براساس ماده (۲۶) قانون، از فهرست‌های مناقصه‌گران صلاحیتدار که قبلاً تهیه شده است، استفاده کرد:</p> <p>۱. در مناقصات پیمانکاری در صورتی که بیش از دو سال از تاریخ ارزیابی کیفی و تهیه فهرست کوتاه در رشته و پایه مربوط نگذشته باشد.</p> <p>۲. در مناقصات تأمین کالا در صورت استفاده از فهرست تأمین‌کنندگان صلاحیتدار دستگاه مرکزی که با رعایت آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون تهیه شده باشد.</p> <p>ب) در صورت استفاده از فهرست‌های موضوع بند «الف» این ماده، نیازی به انتشار آگهی نیست و فراخوان مناقصه از طریق دعوت‌نامه انجام می‌شود و در این صورت لازم است که مستندهای مربوط به فهرست‌های یاد شده در صورتجلسه پایانی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران قید شود.</p>	<p>طبق ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات:</p> <p>«مناقصه محدود با رعایت مواد (۴) و (۱۳) در موارد زیر برگزار می‌شود:</p> <p>الف) وجود فهرست‌های مناقصه‌گران صلاحیتدار معرفی شده توسط مراجع ذیصلاح دولتی.</p> <p>تهیه این فهرست با رعایت اصل رقابت بین تمامی مناقصه‌گران صلاحیتدار برابر آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>ب) وجود فهرست کوتاه مناقصه‌گران صلاحیتدار که طبق ماده (۱۲) این قانون حداکثر دو سال قبل تهیه شده باشد.</p> <p>در مناقصه محدود نیازی به انتشار آگهی (انجام ترتیبات موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۱۳)) این قانون نیست.»</p> <p>آیین‌نامه فهرست‌های موضوع بند «الف» ماده (۲۶) قانون را که در هر دو زمینه پیمانکاری (در مفهوم گسترده آن) و تأمین کالا کاربرد داشته است، محدود کرده به فقط تأمین کالا و نیز فهرست‌های موضوع بند «ب» ماده (۲۶) قانون را که در هر دو زمینه یاد شده کاربرد داشته است محدود کرده است به زمینه پیمانکاری خاص مورد نظر خود. این هم مغایر اصول فنی است و هم خلاف قانون.</p>	حذف ماده (۱۲)

اصلاح پیشنهادی	نقد و بررسی متن کنونی	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرره)	نشانی مقرره	ردیف
	<p>طبق قانون برگزاری مناقصات: «ماده (۱۲) - ارزیابی کیفی مناقصه‌گران</p> <p>الف) در ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، باید موارد زیر لحاظ شود:</p> <p>۱. تضمین کیفیت خدمات و محصولات.</p> <p>۲. داشتن تجربه و دانش در زمینه موردنظر.</p> <p>۳. حسن سابقه.</p> <p>۴. داشتن پروانه کار یا گواهینامه‌های صلاحیت، در صورت لزوم.</p> <p>۵. توان مالی متقاضی برای انجام کار در صورت لزوم.</p> <p>ج) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون آیین‌نامه اجرایی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را با رعایت موازین مقرر در این ماده که بیانگر شاخص‌های اندازه‌گیری و روش ارزیابی مناقصه‌گران باشد تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p> <p>بند «الف» ماده (۱۲) قانون در تعیین معیارهای ارزیابی کیفی کاملاً حصری نوشته شده است. یعنی در قانون علاوه بر سه معیار اجباری و همیشگی، دو معیار اختیاری و موردی نیز مقرر شده است. هر مقرره دیگری باید این شرایط را رعایت کند. آیین‌نامه از این چارچوب قانونی خارج شده است.</p>	<p>ماده (۱۶) - معیارهای ارزیابی پیمانکاران</p> <p>الف) معیارهای عمومی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در کارهای پیمانکاری حداقل به شرح زیر است:</p> <p>۱. تجربه (سابقه اجرایی) و دانش در زمینه موردنظر.</p> <p>۲. حُسن سابقه در کارهای قبلی.</p> <p>۳. توان مالی.</p> <p>ب) در کارهای پیمانکاری که برآورد آنها بیش از بیست برابر نصاب معاملات متوسط باشد، علاوه بر معیارهای مذکور در بند «الف»، باید حداقل معیارهای زیر نیز لحاظ شود:</p> <p>۱. توان تجهیزاتی.</p> <p>۲. توان فنی و برنامه‌ریزی.</p> <p>ج) در کارهای پیمانکاری «طرح و ساخت» و پیمانکاری «بهره‌برداری» علاوه بر معیارهای بندهای «الف» و «ب» این ماده، برای ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، باید حداقل معیارهای زیر نیز لحاظ شود:</p> <p>۱. دانش فنی در زمینه مطالعه و طراحی.</p> <p>۲. تجربه در زمینه تأمین کالا.</p> <p>۳. توان مدیریتی.</p>	[۱۶/ج ۱۲]	۱۱



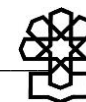
ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			در حال حاضر معیارها با قانون مغایر و روش‌های ارزیابی و اندازه‌گیری آنها نیز دچار انواع ابهام و اشکال است.	
۱۲	[۱۲/۲۴]	<p>ماده (۲۴) - معیارهای ارزیابی تأمین‌کنندگان</p> <p>الف) ارزیابی کیفی تأمین‌کنندگان براساس حداقل معیارهای زیر انجام می‌شود:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. توان مالی.۲. ارزیابی مشتریان قبلی و حسن شهرت.۳. استانداردهای تولید.۴. داشتن تجربه و دانش در زمینه موردنظر.۵. حسن سابقه.۶. تضمین کیفیت خدمات و محصولات. <p>ب) اگر مبلغ برآوردی تأمین کالا بیش از بیست برابر نصاب معاملات متوسط باشد، علاوه بر معیارهای بند «الف» این ماده، باید معیارهای زیر نیز منظور شود:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. نظام کیفیت و نحوه تضمین محصولات (گارانتی).۲. ظرفیت تولید. <p>پ) چنانچه به تشخیص مناقصه‌گزار معیارهای دیگری علاوه بر معیارهای یاد شده در بند «الف» این ماده لازم باشد، اهمیت وزنی و روش امتیازدهی باید در استعلام ارزیابی تشریح شود.</p>	<p>این ماده از آیین‌نامه نیز از چارچوب قانونی مربوطه خارج شده است.</p> <p>ماده (۱۳) قانون برگزاری مناقصات به شرح زیر انشا شده است: «ماده (۱۳) - فراخوان مناقصه: الف) مفاد فراخوان مناقصه حداقل باید شامل موارد زیر باشد» که لفظ «حداقل» نشانه تمثیلی بودن یا قابلیت افزایش مواردی به موارد مصرح در بند «الف» این ماده است.</p> <p>بند «ب» ماده (۱۴) قانون برگزاری مناقصات نیز گرچه در صدر آن نوشته شده است «ب) اسناد مناقصه شامل موارد زیر است:» و در آن نشانه‌ای از قابلیت افزایش یا نگارش تمثیلی نیست اما در انتهای بند «ب» ماده (۱۴) و به عنوان جزء «۱۲» آن آمده است که: «سایر اسنادی که به تشخیص مناقصه‌گزار لازم باشد». عقلاً هم می‌توان دلایلی آورد که قانونگذار اراده‌اش بر حصری نبودن این دو ماده تعلق نگرفته باشد.</p> <p>اما در ماده (۱۲) هیچ نشانه و لفظی دال بر تمثیلی بودن بند «الف» وجود ندارد بلکه حساسیت قانونگذار در تعیین حتی دو معیار اختیاری و موردی نشانه اراده وی بر تعیین حصری معیارهای ارزیابی کیفی است.</p>	

ردیف	نشانی مقرر	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرر)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۱۳	[۲۳/۲/الف]	۲۲. قیمت تراز شده: قیمت متناسب با کیفیت تعیین شده در اسناد مناقصه (موضوع بند «الف» ماده (۲) قانون) که در مناقصات دومرحله‌ای با لحاظ نمودن اثر کیفیت در قیمت تعیین می‌شود.	تعریف مفهوم «قیمت تراز شده» به نحوی که گویا این «امکان»، در همه مناقصات دومرحله‌ای «اجبار» است، تعریف درستی نیست. درحالی که «قیمت تراز شده» موضوعی پیچیده و نیازمند دانش و تخصص‌های ویژه در دستگاه مناقصه‌گزار و نیز مقدمات و محاسبات پیچیده در هر مناقصه است.	۲۲. قیمت تراز شده هر مناقصه‌گر: عددی است فرضی برای نشان دادن مجموعه هزینه‌های مستقیم مورد پرداخت به آن مناقصه‌گر به اضافه هزینه‌های ناشی از نقصان کیفی و هزینه‌های فرعی و پنهان معامله با آن مناقصه‌گر. این قیمت را در مناقصات دومرحله‌ای می‌توان محاسبه کرد و برای مقایسه مناقصه‌گران مختلف و تعیین برنده مناقصه از آن کمک گرفت.
۱۴	[۲۳/۴]	ماده (۴) - مفاد خلاصه اسناد مناقصه الف) خلاصه اسناد مناقصات باید ... ب) در مناقصات مربوط به تدارک و خرید مصالح و تجهیزات، خلاصه اسناد مناقصه شامل ... پ) در مناقصات مربوط به ساخت و اجرای طرح‌ها یا پروژه‌ها، خلاصه اسناد مناقصه شامل ... ت) در مناقصات مربوط به بهره‌برداری و نگهداری، در خلاصه اسناد علاوه بر موارد مذکور در بند «ب»، باید ... ث) مناقصاتی که علاوه بر موارد فوق، تأمین مالی نیز منظور شده باشد، در خلاصه اسناد، باید ...	آیا به غیر از خرید نوعی خاص از کالا (موضوع بند «ب») و پیمانکاری احداث پروژه‌ها (موضوع بند «پ») و پیمانکاری بهره‌برداری (موضوع بند «ت») که شبیه بند «ب» تصور شده است، حالت دیگری وجود ندارد؟ پیمانکاری بایگانی در کدام طبقه است؟ پیمانکاری ترابری در کدام طبقه است؟	استفاده از دسته‌بندی‌های درست و مناسب مانند تعاریف و تقسیم‌بندی‌های منسجم و مناسب آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴
۱۵	[۲۳/۵/ب]	ب) جلساتی که در فرآیند برگزاری مناقصه، حسب مورد تشکیل می‌شوند عبارتند از:	لازم است به موضوع تجدید و لغو مناقصات با حساسیت بیشتری توجه شود و برای این موضوع نیز جلسه و صورتجلسه وجود داشته باشد. جزئی به بند «ب» ماده (۵) افزوده شود.	۹. جلسه کمیته فنی بازرگانی برای بررسی قیمت‌ها و تجزیه و کنترل مبانی آن در صورت تشکیل ۱۰. جلسه نهایی انتخاب برنده پس از بررسی قیمت‌ها در کمیته (در مناقصات یک‌مرحله‌ای یا دومرحله‌ای) ۱۱. جلسه تصمیم‌گیری بر تجدید یا لغو مناقصه در صورت ضرورت.



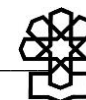
ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			(تشکیک جواز اجرای بند «ب» ماده (۲۰) قانون در مناقصات یک‌مرحله‌ای) و نکات فنی دیگر شاید بتوان اجزای زیر تکمیلی را نیز در نظر گرفت:	
۱۶	[۱/ت/۵/۲۳د]	۱. ثبت اطلاعات مربوط به جزءهای «۱» تا «۵» بند «ب».	بند «ب» اشتباه است و باید بنویسد بند «الف»	۱. ثبت اطلاعات مربوط به جزءهای «۱» تا «۴» بند «الف».
۱۷	[۱-۳/الف/۷/۲۳د]	۳-۱. موضوع مناقصه.	در متن قانون، در [۲/الف/۱۳/ق/بم] متناظر این امر آمده است: «نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات»، آیین‌نامه اجرایی باید ابهام و اجمال قانون را رفع کند و نه برعکس. اکنون این بند آیین‌نامه نیازمند رفع ابهام با مراجعه به قانون است. اگر طبق پیشنهاد اصلاحی عمل شود [۱/الف/۶/۲۳د] هم که نوشته است «شرح موضوع مناقصه» شفاف و رفع ابهام می‌شود.	۳-۱. شرح موضوع مناقصه (نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات).
۱۸	[۱-۴/الف/۷/۲۳د]	۴-۱. زمان، مهلت و نشانی دریافت اسناد.	گرچه در جزء «۱» بند «الف» ماده (۷) برخی نکات بسیار خوب مانند موضوع کاملاً ضروری «۱-۶. هزینه تهیه اسناد و نحوه دریافت آن، حسب مورد» به نحوی مناسب، معقول و قانونی به حداقل‌های قانونی مندرجات فراخوان افزوده شده است اما برخی حداقل‌های ضروری قانونی، آن هم در جایی که مقررگذار در مقام بیان بوده است از قلم افتاده است که این امر نادرست و نیازمند اصلاح است. مثلاً باید علاوه بر «۴-۱. زمان، مهلت و نشانی دریافت اسناد» به نحوی سازگار با قانون و در جهت حداقل ابهام و اجمال، به شکل پیشنهادی اصلاح شود:	۴-۱. تاریخ، ساعت‌ها و نشانی توزیع اسناد، تسلیم پیشنهادها و نیز گشایش پیشنهادها.

اصلاح پیشنهادی	نقد و بررسی متن کنونی	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرره)	نشانی مقرره	ردیف
<p>ت) در صورت تمدید مهلت دریافت و تحویل اسناد یا تغییر نشانی‌های مندرج در فراخوان (هریک از موضوعات جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۳) قانون) در هر یک از مراحل مناقصه، موضوع باید بی‌درنگ از طریق آگهی یا مکاتبه قابل تصدیق به اطلاع تمامی مناقصه‌گران برسد.</p>	<p>«در صورت برگزاری مناقصه [ج/۱۸/ق.ب.م] می‌گوید: «در صورت برگزاری مناقصه دومرحله‌ای، زمان و مکان تشکیل جلسه گشایش پیشنهادها، در جلسه گشایش پاکت‌ها اعلام خواهد شد، این مدت فقط برای یک بار تا سقف مدت اعتبار پیشنهادها قابل تمدید است. در این صورت پاکت‌های قیمت در یک لفاف لاک و مهرشده توسط دستگاه مناقصه‌گزار صیانت می‌شود. در مناقصات یک‌مرحله‌ای، پیشنهادهای قیمت بی‌درنگ گشوده و براساس ماده (۲۰) این قانون، برنده مناقصه تعیین می‌شود.»</p> <p>این موضوع هیچ ربطی به دریافت و تحویل اسناد ندارد. در حالی که در ماده (۱۳) قانون مقرر داشته است: «ماده (۱۳) - فراخوان مناقصه الف) مفاد فراخوان مناقصه حداقل باید شامل موارد زیر باشد:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. نام و نشانی مناقصه‌گزار، ۲. نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات، ۳. نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه، ۴. محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل و گشایش پیشنهادها، ۵. مبلغ برآورد شده معامله و مبانی آن (در صورتی که تعیین آن میسر یا به مصلحت باشد) در مواردی که فهرست بهای پایه وجود دارد، برآورد مربوط طبق فهرست یاد شده تهیه می‌شود.» 	<p>ت) در صورت تمدید مهلت دریافت و تحویل اسناد (موضوع بند «ج» ماده (۱۸) قانون) یا تغییر نشانی‌های مندرج در فراخوان در هر یک از مراحل مناقصه، موضوع باید بی‌درنگ از طریق آگهی یا مکاتبه قابل تصدیق به اطلاع تمامی مناقصه‌گران برسد.</p>	<p>[ت/۲۳۵/۷]</p>	<p>۱۹</p>



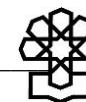
ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۲۰	[۲۳د/۸/ب/۵]	۵. پیشنهادهایی که براساس ارزیابی کمیسیون مناقصه یا کمیته فنی - بازرگانی (حسب مورد) مبهم یا مشروط باشند.	طبق قانون ارزیابی شکلی منحصرأ در اختیار کمیسیون مناقصه است.	
۲۱	[تبصره/۱۰/۴/۲۳د]	تبصره - در صورتی که به تشخیص کمیسیون مناقصات حداقل قیمت پیشنهادی غیرمتعارف یا در صورت وجود برآورد اولیه، بیش از ده درصد از برآورد اولیه کمتر یا بیشتر باشد، لازم است که کمیسیون، مهلت بررسی و محل و زمان اعلام نظر کمیته فنی - بازرگانی را برای تعیین صحت مبانی قیمت، توجیه‌پذیری آن (موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۴) قانون) یا قابل اجرا بودن مبلغ پیشنهادی در صورتجلسه گشایش پاکت‌های مناقصه ثبت کند. نتایج بررسی در جلسه دوم مطابق مقررات بند «الف» این ماده باید مستندسازی شود.	طبق [الف/۱۰/ق‌ب‌م] «انجام معامله به هر طریق مشروط بر آن است که دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) این قانون به نحو مقتضی نسبت به پیش‌بینی منابع مالی معامله در مدت قرارداد اطمینان حاصل و مراتب در اسناد مرتبط قید شده باشد». پس حتماً و در هر شرایط «برآورد» وجود دارد. دوم اینکه: طبق [ب/۲۰/ق‌ب‌م] «پس از گشودن پاکت‌های قیمت، چنانچه بررسی قیمت‌ها و تجزیه و کنترل مبانی آن لازم باشد، کمیسیون مناقصه می‌تواند بررسی آن را به کمیته فنی بازرگانی ارجاع نماید و کمیته فنی بازرگانی حداکثر ظرف دو هفته نتیجه ارزیابی را به کمیسیون مناقصه اعلام می‌کند». کشاندن هر اختلاف بالای ده درصد به «جلسه دوم» خلاف قانون و موجب تطویل بلاجهت موضوعات و سلب اختیار قانونی کمیسیون مناقصه است.	تبصره - در صورتی که به تشخیص کمیسیون مناقصات حداقل قیمت پیشنهادی غیرمتعارف یا در صورت وجود برآورد اولیه، بیش از ده درصد از برآورد اولیه کمتر یا بیشتر باشد، لازم است که کمیسیون، مهلت بررسی و محل و زمان اعلام نظر کمیته فنی - بازرگانی را برای تعیین صحت مبانی قیمت، توجیه‌پذیری آن (موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۴) قانون) یا قابل اجرا بودن مبلغ پیشنهادی در صورتجلسه گشایش پاکت‌های مناقصه ثبت کند. نتایج بررسی در جلسه دوم مطابق مقررات بند «الف» این ماده باید مستندسازی شود.
۲۲	[ب/۱۱/۲۳د]	ب) اسناد فنی - بازرگانی ارائه شده توسط مناقصه‌گران طبق بند «ب» ماده (۴) این آیین‌نامه قبل از گشودن پاکت‌های مالی در دستگاه مناقصه‌گزار بایگانی می‌شود.	ماده (۴) و بند «ب» آن به شرح زیر است: ماده (۴) مفاد خلاصه اسناد مناقصه الف) خلاصه اسناد مناقصات باید در بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات ثبت و اطلاع‌رسانی شود. ب) در مناقصات مربوط به تدارک و خرید مصالح و تجهیزات، خلاصه اسناد مناقصه شامل عنوان، موضوع	ب) اسناد فنی - بازرگانی ارائه شده توسط مناقصه‌گران باید قبل از گشودن پاکت‌های مالی طبق جزء «۱» بند «الف» ماده (۳) این آیین‌نامه در دستگاه مناقصه‌گزار بایگانی شود.

ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			پروژه، فهرست اقلام، تعداد و نوع آنها، محل و زمان تحویل، مبلغ یا درصد پیش‌پرداخت، نوع و مبلغ یا درصد تضمین انجام تعهدات، شرایط بازرسی و مهمترین شرایط عمومی قرارداد می‌باشد». مشاهده می‌شود که هیچ ربطی ندارد.	
۲۳	[تبصره ۱/۵/الف/۱۲/۲۵] [۳]	تبصره «۱»- ضریب تأثیر در مناقصات پیمانکاری ساخت یا طرح و ساخت (با یا بدون تأمین مالی) و در مناقصات خرید مصالح و تجهیزات بین ده تا چهل می‌باشد.	فقط پیمانکاری ساخت و طرح و ساخت یعنی دو نوع اصلی از شاخه پیمانکاری مطرح شده است و نیز خرید «مصالح و تجهیزات». آیا حالت دیگری وجود ندارد؟ پیمانکاری بایگانی در کدام طبقه است؟ پیمانکاری ترابری در کدام طبقه است؟ پیمانکاری تعمیرات و نگهداری چطور؟ یعنی انواع پیمانکاری بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری، ترابری، باربری، مسافربری و ... که خدمات مورد نیاز مناقصه‌گزاران هستند بازهم مغفول واقع شده است.	لازم است از دسته‌بندی‌ها (تقسیمات) و تعریفات مناسب‌تر مندرج در آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴ استفاده شود.
۲۴	[۶-۴/الف/۱۲/۱۱۲] [۲۳۵]	۴-۶. امتیاز فنی - بازرگانی پیشنهادهای مناقصه‌گران. ۵-۶. قیمت تراز شده پیشنهادهای مناقصه‌گران.	نحوه نگارش چنان است که گویا استفاده از قیمت تراز شده در همه مناقصات دومرحله‌ای اجباری است که البته طبق قانون برگزاری مناقصات و نیز براساس ادله فنی، اجباری نیست و نباید آیین‌نامه موجب ایجاد اجبار غیرقانونی و غیرفنی باشد.	۴-۶. امتیاز فنی - بازرگانی پیشنهادهای مناقصه‌گران در صورت برگزاری مناقصه دومرحله‌ای با استفاده از قیمت تراز شده. ۵-۶. قیمت تراز شده پیشنهادهای مناقصه‌گران در صورت برگزاری مناقصه دومرحله‌ای با استفاده از قیمت تراز شده.
۲۵	[ب/۱۲/۲۳۵]	ب) در مناقصات دو مرحله‌ای که دارای برآورد اولیه باشند، مفاد تبصره جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۰) این آیین‌نامه نافذ است.	مگر مناقصه بدون برآورد اولیه اساساً مجاز است؟ در بند «الف» ماده (۱۰) قانون برگزاری مناقصات آمده است: «الف) انجام معامله به هر طریق مشروط بر آن است که دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) این قانون به نحو	حذف این بند



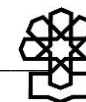
ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			مقتضی نسبت به پیش‌بینی منابع مالی معامله در مدت قرارداد اطمینان حاصل و مراتب در اسناد مرتبط قید شده باشد.	
۲۶	[۲۳د/۱۴/ب/۵] [۲۳د/۱۴/ب/۶]	۵. بایگانی مستندها در دستگاه مناقصه‌گزار طبق جزء «۱» بند «ب» ماده (۳) این آیین‌نامه. ۶. ارسال مستندات به بانک اطلاعات مناقصات.	این موارد نباید محدود به بند «ب» ماده تصور شود. لازم است یک بند مستقل عام افزوده شود.	پ) مستندات بندهای «الف» و «ب» این ماده باید به شرح زیر بایگانی و اطلاع‌رسانی شود: ۱. بایگانی مستندها در دستگاه مناقصه‌گزار طبق جزء «۱» بند «ب» ماده (۳) این آیین‌نامه. ۲. ارسال مستندات به بانک اطلاعات مناقصات.
۲۷	[۲۳د/۱۵/الف]	الف) مستندهای مربوط به موارد عدم الزام به مناقصه (موضوع ماده (۲۹) قانون، به‌استثنای مستندهای خرید خدمات مشاوره، موضوع بند «۵» این ماده)، عبارتند از:	بند «ث» این ماده به مشاوره پرداخته است.	الف) مستندهای مربوط به موارد عدم الزام به مناقصه (موضوع ماده (۲۹) قانون، به‌استثنای مستندهای خرید خدمات مشاوره، موضوع بند «ث» این ماده)، عبارتند از:
۲۸	[۲۳د/۱۵/ب]	ب) پیش از ارسال دعوتنامه، جلسه کمیسیون معامله تشکیل و موارد موضوع بند «۱» این ماده را تصویب و صورتجلسه معاملات مربوط را تهیه می‌کند و برای بایگانی به رئیس دستگاه مناقصه‌گزار یا نماینده وی تحویل می‌دهد.	بند «الف» این ماده درست است و نه بند یک آن	ب) پیش از ارسال دعوتنامه، جلسه کمیسیون معامله تشکیل و موارد موضوع بند «الف» این ماده را تصویب و صورتجلسه معاملات مربوط را تهیه می‌کند و برای بایگانی به رئیس دستگاه مناقصه‌گزار یا نماینده وی تحویل می‌دهد.
۲۹	[۲۳د/۱۷/ت]	ت) در صورت عدم اطلاع‌رسانی تغییرات به مناقصه‌گران، ارسال قابل تصدیق مکاتبات از سوی مناقصه‌گران، در حکم وصول آنها از سوی مناقصه‌گزار می‌باشد.	این جمله اساساً اجزای متفرق و غیرمرتبط دارد که باید تصحیح و به یک نحوی درست بازنویسی شود تا معنای درستی بیابد. مثلاً به شرح متن پیشنهادی.	ت) در صورت ادعای هر مناقصه‌گر مبنی بر عدم وصول تغییرات به وی، ارسال قابل تصدیق مکاتبات از سوی مناقصه‌گزار، در حکم وصول آنها به مناقصه‌گر می‌باشد.
۳۰	[۲۳د/۱۹/پ]	پ) تشخیص ضرورت انتشار برآورد کلی موضوع مناقصه (موضوع ردیف (۳-۴) جزء «۴» بند «الف» ماده (۶) این آیین‌نامه) با دستگاه مناقصه‌گزار است.	در ماده (۱۳) قانون برگزاری مناقصات آمده است که: «ماده (۱۳) - فراخوان مناقصه الف) مفاد فراخوان مناقصه حداقل باید شامل موارد زیر باشد:	حذف

اصلاح پیشنهادی	نقد و بررسی متن کنونی	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرره)	نشانی مقرره	ردیف
	<p>۱. نام و نشانی مناقصه‌گزار،</p> <p>۲. نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات،</p> <p>۳. نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه،</p> <p>۴. محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل و گشایش پیشنهادها،</p> <p>۵. مبلغ برآورد شده معامله و مبانی آن (در صورتی که تعیین آن میسر یا به مصلحت باشد) در مواردی که فهرست بهای پایه وجود دارد، برآورد مربوط طبق فهرست یاد شده تهیه می‌شود».</p> <p>نمی‌توان گفت قانونگذار در صدر بند «الف» از «حداقل» موارد لازم سخن گفته باشد و در ذیل آن کل جزء «۵» را بتوان نادیده گرفت. پس بخش اختیاری برای بیان در آگهی «مبانی برآورد» است و نه اصل «برآورد». پنهان کردن برآورد در عمل نیز رانت‌ها و مفاسدی را به همراه داشته است.</p> <p>حتی بر فرض محال که بتوان برآورد را اعلام نکرد، این جواز عدم اعلام برآورد فرع و استثنا بر قاعده است و دست‌کم باید چنین گفت: «تشخیص لزوم عدم انتشار برآورد با کمیسیون مناقصه و نیز تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه است».</p>			
<p>ب) هرگونه تغییر در مفاد فراخوان، از جمله تمدید مهلت دریافت و تحویل اسناد، تنها از طریق انجام دادن فراخوان جدید مجاز است.</p>	<p>«انتشار» «جامعیت» ندارد و جامع و شامل «دعوتنامه» نیست.</p>	<p>ب) هرگونه تغییر در مفاد فراخوان مناقصات، از جمله تمدید مهلت دریافت و تحویل اسناد، تنها از طریق انتشار فراخوان جدید مجاز است.</p>	<p>[ب/۲۰/۲۳۵]</p>	<p>۳۱</p>



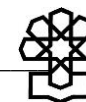
ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۳۲	[الف/۲۱/۲۳۵]	الف) اطلاعات زیر می‌تواند در فرآیند ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات جریان یابد:	«می‌تواند» موضوع را کاملاً اختیاری و قانونگذاری را امری لغو و بی‌اثر می‌سازد. اگر نگرانی از عدم امکان تولید برخی موارد اطلاعاتی باشد، در مواردی که یک قلم اطلاعاتی تولید نشود موضوع سالبه به انتفای موضوع محسوب شده و نیازی به ذکر الفاظ تفسیرپذیری مانند «می‌تواند» نیست.	الف) اطلاعات زیر باید در فرآیند ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات جریان یابد:
۳۳	[الف/۲۲/۲۳۵]	۴. اطلاع‌رسانی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران طبق ماده (۲۱) این آیین‌نامه در مناقصات محدود یک مرحله‌ای.	خلط لزوم ارزیابی کیفی با موضوع برگزاری مناقصه محدود بازم به چشم می‌خورد.	۴. اطلاع‌رسانی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران طبق ماده (۲۱) این آیین‌نامه در صورت اجرای ارزیابی کیفی
۳۴	[ت/۲۳/۲۳۵]	ت) اطلاع‌رسانی صورتجلسه پایانی ارزیابی مالی، باید دو روز کاری قبل از انعقاد قرارداد انجام شود.	نگارش جمله مناسب نیست.	ت) اطلاع‌رسانی صورتجلسه پایانی ارزیابی مالی، باید حداقل دو روز کاری با انعقاد قرارداد فاصله داشته باشد.
۳۵	[الف/۲۵/۲۳۵]	الف) مستندها و اطلاع‌رسانی مناقصاتی که موضوع آنها خدمات مشاوره (مذکور در بند «ه» ماده (۲۹) قانون) باشد، مطابق با مناقصات دومارحله‌ای محدود (روش قیمت تراز شده) می‌باشد.	نحوه نگارش چنان است که گویا استفاده از قیمت تراز شده در مناقصات دومارحله‌ای اجباری است که البته برای کالا و خدمات غیرمشاوره‌ای نباید اجباری باشد. رابطه معنایی «مناقصات دومارحله‌ای محدود» با «روش قیمت تراز شده» رابطه تساوی نیست. رابطه عام و خاص من وجه است.	الف) مستندها و اطلاع‌رسانی مناقصاتی که موضوع آنها خدمات مشاوره (مذکور در بند «ه» ماده (۲۹) قانون) باشد، مطابق با مناقصات دومارحله‌ای همراه با ارزیابی کیفی و با استفاده از قیمت تراز شده است.
۳۶	[الف/۲۸/۲۳۵]	۴. اطلاعات محرمانه (مذکور در بند «ج» ماده (۲۳) قانون) که سهوی وارد شبکه اطلاع‌رسانی مناقصات شده باشد.	سهوی یا عمدی بودن ملاک نیست	۴. اطلاعات محرمانه (مذکور در بند «ج» ماده (۲۳) قانون) که مغایر اصول طبقه‌بندی وارد شبکه اطلاع‌رسانی مناقصات شده باشد.
۳۷	[الف/۳/۲۹هـ]	۱. اجرای تمهیدات خرید خدمات مشاوره (موضوع ماده (۴)). ۲. ... ۶. بررسی کفایت و تایید گزارش شناخت.	با توجه به آنکه در ماده (۴) آمده است: «ماده (۴) - تمهیدات خرید خدمات مشاوره (الف) کارفرما قبل از شروع فرآیند خرید خدمات مشاوره، باید اقدام‌های زیر را انجام دهد:	

ردیف	نشانی مقرر	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرر)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			۱. تهیه گزارش شناخت (موضوع ماده (۵))؛ پس در بند «الف» ماده (۳) اجزای «۱» و «۶» تهیه گزارش شناخت و نیز بررسی کفایت و تأیید گزارش شناخت را به شخص واحد سپرده است.	
۳۸	[تبصره/پ/۱۰/هـ-۲۹]	تبصره - در کارهایی که انتخاب مشاور به روش کیفیت و قیمت یا به روش بودجه ثابت انجام می‌شود و حوزه کار مشخص دارند، کارفرما می‌تواند تغییرات (کاهش و یا افزایش) خدمات مشاوره را با اعلام در «درخواست افزایش» در متن قرارداد به بیست و پنج درصد محدود نماید.	گذشته از اینکه در کنار هم قرار دادن دو روش نامبرده در این تبصره، نشانه دسته‌بندی درستی در روش‌های خرید خدمات مشاوره نیست؛ این جمله گنگ و دوپهلوی است و مفهوم خلاف قوانین آمره بالادستی و مشخصاً بند «۷» ماده (۳۱) آیین‌نامه معاملات دولتی را به ذهن خوانندگان متبادر می‌کند و در عمل بسیاری از افراد را دچار چالش و برداشت خلاف قانون کرده است.	تبصره - در کارهایی که انتخاب مشاور به روش کیفیت و قیمت یا به روش بودجه ثابت انجام می‌شود و حوزه کار مشخص دارند، کارفرما می‌تواند تغییرات (کاهش و یا افزایش) خدمات مشاوره را با اعلام در «درخواست پیشنهاد» در متن قرارداد به کمتر از بیست و پنج درصد نیز محدود نماید.
۳۹	[۱-۹/الف/هـ-۲۹/۱۸]	۱-۹. متن قرارداد همسان (در صورت وجود)	یعنی اگر قرارداد از نوع «همسان» نبود، تکلیفی نیست؟	۱-۹. متن کامل قرارداد با تمام ضمایم آن (در صورت وجود قرارداد همسان از آن استفاده شود).
۴۰	[۵/الف/۲/الف/۲۶]	۵. فهرست بلند: فهرست مناقصه‌گران صلاحیت‌دار که از بین متقاضیان براساس معیارهای از پیش تعیین‌شده، ارزیابی صلاحیت و معرفی می‌شوند.	این فهرست هدف این آیین‌نامه و خروجی آن است یا ورودی آن؟ نام بردن و تعریف آن چه مشکلی را حل می‌کند؟ چه نقشی در منظومه این آیین‌نامه دارد؟ در قانون برگزاری مناقصات دو بار از عنوان فهرست یا لیست کوتاه استفاده شده است: [۵/ب/۱۲/ق/م]: «۵. اعلام اسامی مناقصه‌گران صلاحیت‌دار به کارفرما و امتیازات و رتبه آنها (تهیه لیست کوتاه)» [۵/ب/۲۶/ق/م]: «ب) وجود فهرست کوتاه مناقصه‌گران صلاحیت‌دار که طبق	



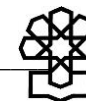
ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			ماده (۱۲) این قانون حداکثر دو سال قبل تهیه شده باشد. باتوجه به قاعده تعرف‌الاشیا به اعدادها پس فهرست بلند طبق قانون همانا ورودی ارزیابی کیفی است و اساساً نیازی به طرح آن در آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات نیست.	
۴۱	[الف/۲/الف/۲۶]	۷. دستگاه مرکزی: واحد مرکزی دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون که طبق مقررات، وظیفه راهبری واحدهای تابع را برعهده دارند. شناسایی واحدهای مرکزی برعهده دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون و با تأیید سازمان می‌باشد.	این مفهوم در آیین‌نامه جایگزین «مراجع ذیصلاح دولتی» مقرر در قانون شده است و به جای یک نظم منطقی فنی یک نظام اداری ملاک عمل قرار گرفته است که بی‌شبهت به تقسیم حوزه‌های آبریز کشور به نواحی سیاسی نیست. این روش بیشتر شبیه ساده کردن صورت مسئله در دولت است تا به جای حل مسئله.	
۴۲	[الف/۲/الف/۲۶]	۸. تأمین کالا: تأمین مصالح، تجهیزات، کالا و خدمات مرتبط که در قالب قرارداد خرید مشتمل بر یک یا چند مورد زیر باشد: ۸ - ۱. تولید یا عرضه ۸ - ۲. حمل ۸ - ۳. نصب ۸ - ۴. پشتیبانی	مشتمل بر یک یا چند مورد زیر، یعنی مشتمل یک مورد مانند «نصب» تنها یا «حمل» تنها نیز می‌تواند باشد. اما این درست نیست.	استفاده از تعاریف درست و مناسب مانند تعاریف منسجم و مناسب آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴
۴۳	[الف/۳/الف/۲۶]	ماده (۳) - طبقه‌بندی فهرست‌های بلند الف) انواع فهرست‌های بلند عبارتند از: ۱. فهرست سازمان ۲. فهرست دستگاه‌های مرکزی ۳. فهرست سازمان‌های حرفه‌ای	در بند «ج» ماده (۱۱) آمده است که: «ج» در صورتی که فهرست بلند را مرجعی بجز سازمان (دستگاه‌های مرکزی و سازمان‌های حرفه‌ای) تهیه کرده باشند، فهرست تهیه شده همان فهرست کوتاه تلقی شده و نیازی به ارزیابی کیفی مجدد نمی‌باشد». یعنی	انواع مراجع ذیصلاح: ۱. سازمان مرکزی ۲. دستگاه‌های مرکزی ۳. سازمان‌های حرفه‌ای

ردیف	نشانی مقرر	متن کنونی از آیین‌نامه (مقرر)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			فهرست‌های متنوعی که در ابتدای آیین‌نامه تعریف شده‌اند در انتهای آن از میان رفته‌اند. اساساً این تعریف فهرست بلند به چه کار آمده است؟ به نحوی که پیشتر بیان شد: اساساً نیازی به طرح آن در آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) قانون نیست. در واقع این ماده معرفی انواع «مراجع ذیصلاح دولتی» مقرر در قانون است که در تعاریف آیین‌نامه مغفول مانده است.	
۴۴	[ب/۳/الف/۲۶]	ب) برای رشته‌ها و زمینه‌های تخصصی که از سوی سازمان تشخیص صلاحیت می‌شوند، فهرست دارندگان گواهینامه صلاحیت سازمان، مبنای تهیه فهرست بلند می‌باشد.	مبنای تهیه فهرست بلند یعنی چه؟ از این مبنای به چه روشی استفاده می‌شود؟ با ایجاد شرایط حضور همه علاقمندان واجد شرایط یا با گزینش دلبخواهی آنان؟	
۴۵	[۵/الف/۵/الف/۲۶]	۵. تاریخ اعلام نتایج ارزیابی کیفی	ارزیابی صلاحیت که موضوع بند «الف» ماده (۲۶) قانون و محور اصلی این آیین‌نامه و یک موضوع عام فارغ از مناقصه خاص است با ارزیابی کیفی که یک موضوع خاص معطوف به یک مناقصه خاص است خلط شده است.	۵. تاریخ اعلام نتایج ارزیابی صلاحیت
۴۶	[۸/الف/۶/الف/۲۶]	۸. حداقل امتیاز قابل قبول برای هر پایه یا زمینه تخصصی	در [ب/۹/الف/۲۶] آمده است: «دستگاه‌های مرکزی باید ضوابط و روش ارزیابی صلاحیت و همچنین فهرست تأمین‌کنندگان و پیمانکاران بهره‌برداری صلاحیت‌دار را با ذکر رشته و زمینه تخصصی، امتیاز و پایه صلاحیت در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات منتشر کنند». آیا رشته و زمینه مترادف هستند که در [۸/الف/۶/الف/۲۶] میان آنها «یا» آمده و یکی قابل حذف شده است؟ یا اینکه هر دو لازم هستند که در [ب/۹/الف/۲۶] میان آنها «و» آمده و مترادف نیستند؟	



ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۴۷	[تبصره الف/۷/الف ۲۶]	تبصره — محاسبه امتیاز ارزیابی صلاحیت تأمین‌کنندگان طبق فصل چهارم آیین‌نامه ارزیابی کیفی مناقصه‌گران انجام می‌شود.	چرا نکات و اختیارات تبصره بند «ب» ماده (۷) که مقرر داشته است: «تبصره — تعیین وزن معیارهای صلاحیت، روش محاسبه و نصاب امتیازها برای هر پایه، طبق فصل سوم آیین‌نامه ارزیابی کیفی مناقصه‌گران برعهده کمیته فنی — بازرگانی دستگاه مرکزی است» در تبصره بند «الف» ماده (۷) درج نشده است؟	
۴۸	[ب/۱۱/الف ۲۶]	ب) حداقل تعداد مناقصه‌گران واجد شرایط (فهرست کوتاه) برای دعوت به مناقصه محدود به شرح زیر تعیین می‌شود: ۱. پنج مناقصه‌گر در کارهای پیمانکاری در صورت استفاده از فهرست بهای پایه ۲. سه مناقصه‌گر در سایر مناقصات	این آیین‌نامه، آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) قانون است که مقرر شده است مناقصه‌گزاران به فهرست‌های تهیه شده توسط «مراجع ذیصلاح دولتی» مراجعه و اشخاص مندرج در آن را به مناقصه محدود دعوت کنند. دیگر حداقل تعداد و «فهرست کوتاه» مطرح نیست، مناقصه‌گزار باید همه این افراد مراجع ذیصلاح راه بدهد به این مناقصه. این مناقصه، محدود است به افراد این فهرست، محدود به تمام افراد فهرست، نه افرادی بیشتر و نه افرادی کمتر. اصلاً فهرست کوتاه و حداقل تعداد مربوط به بند «ب» ماده (۲۶) قانون است و این آیین‌نامه مربوط به بند «الف» ماده (۲۶) قانون حرف می‌زنیم.	
۴۹	[پ/۱۱/الف ۲۶]	پ) در صورتی که تعداد مناقصه‌گران صلاحیت‌دار کمتر از تعداد مذکور در بند «ب» باشد، از همه اشخاص صلاحیت‌دار دعوت می‌شود.	اساساً مجوز دعوت به غیر از «همه اشخاص صلاحیت‌دار» حذف. مناقصه محدود را تبدیل می‌کند به مناقصه دلبخواهی. در هر صورت باید از همه اشخاص دعوت کرد.	

ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
۵۰	[ت/۱۱/الف/۲۶]	ت) در صورتی که در فرآیند ارزیابی صلاحیت مشخص شود که تنها یک متقاضی واجد صلاحیت در رشته یا زمینه تخصصی مورد نیاز وجود دارد، طبق جزء «۲» بند «ط» ماده (۲) قانون، تأمین‌کننده یاد شده انحصاری تلقی و معامله طبق بند «الف» ماده (۲۹) قانون انجام می‌شود.	اگر چه تلاش شده که تعارض بند «الف» ماده (۲۹) قانون (بقایای اصرار به تصمیمات شخصی) با بند «ط» ماده (۲) قانون (رویکرد نوین روش‌سازی برای حصول تصمیم) را رفع کند، اما باید توجه کرد که فهرستی با یک داوطلب نه در دستگاه مناقصه‌گزار و بلکه در مراجع ذیصلاح دولتی تولید شده است که طبق بند «ط» ماده (۲) قانون به نظر می‌رسد مستلزم اذن (خاص یا دست‌کم عام) هیئت وزیران است.	
۵۱	[س/۱/تبص/۸]	س) شکایت: درخواست کتبی شاکی در مهلت قانونی مقرر که رأساً و به‌طور مستقیم به دبیرخانه هیئت ارائه و تسلیم شود و توسط دبیرخانه بررسی و دریافت گردد.	در مورد «رأساً» و «به‌طور مستقیم» به دبیرخانه هیئت ... باید پرسید: رأساً یعنی چه؟ مستقیم یعنی چه؟ در مورد ارائه و «تسلیم» ... باید پرسید: بررسی و «دریافت» ... تسلیم در بند بعد تعریف شده و «دریافت» نیز اما «بررسی» تعریف نشده و باز «تسلیم» شامل «ثبت» است که در حوزه اختیار شاکی نیست. ... و توسط دبیرخانه «بررسی» و دریافت گردد. بررسی اضافه بر قانون است.	
۵۲	[ذ/۱/تبص/۸]	ذ) رد شکایت: چنانچه هیئت پس از بررسی فرآیند مناقصه شکایت شاکی را وارد نداند یا علیرغم ورود شکایت، ایرادهای مطروحه به‌گونه‌ای نباشد که براساس قانون و یا سایر قوانین و مقررات مربوط به اساس اقدامات انجام شده و فرآیند رقابت لطمه وارد آورد، هیئت با در نظر گرفتن صرفه و صلاح دولت نسبت به صدور رأی رد شکایت اقدام می‌کند.	۱. رئیس مجلس در نظریه ۱۵۰۳۰هـ/ب مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۱ (روزنامه رسمی ۱۹۳۰۱ مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸): «بندذ» ماده (۱) آیین‌نامه از آنجا که دارا شدن هیئت از اختیار صدور رأی مبنی بر رد شکایت علیرغم وارد دانستن همان شکایت، اختیاری فراتر از قانون است، مغایر قانون می‌باشد. ۲. این آیین‌نامه اجرایی است. ارجاع به عبارت گنگ، غیراجرایی و بحث‌برانگیز «به اساس اقدامات انجام‌شده	«شرایطی است که هیئت موضوع مورد شکایات را موجب تغییر نتیجه مناقصه (اعم از تغییر برنده، قیمت یا شروط قراردادی) نداند و به همین دلیل لغو یا تجدید مناقصه را غیرضروری اعلام کند».



ردیف	نشانی مقررہ	متن کنونی از آیین‌نامه (مقررہ)	نقد و بررسی متن کنونی	اصلاح پیشنهادی
			<p>لطمه وارد آورد» نقص ابهام و تفسیربرانگیزی است. ۳= عبارت قشنگ اما کلی با در نظر گرفتن صرفه و صلاح دولت برای هیئتی که هدفش اصلاح مناقصه و احقاق حق مناقصه‌گرانی که اعتراضشان به رفتار مناقصه‌گزار بی‌پاسخ مانده، چه گرهی بازمی‌کند؟ چه ضرورتی دارد؟ آیا این ذکر بی‌ضرورت و کلی، یادآور خسارت یک‌طرفه آیین‌نامه معاملات دولتی ۱۳۴۹ نیست؟</p>	
۵۳	[۳/تبص ۸]	<p>ماده (۳) - شاکی باید شکایت خود را در قالب کاربرگ‌های موضوع دستورالعمل‌های ابلاغی معاونت، حداقل به همراه یکی از اسناد زیر ارائه نماید تا از طرف دبیرخانه قابل دریافت باشد:</p> <p>۱. کلیه اوراق و اسنادی که در مقام دفاع و دعوی قابلیت استناد دارد از قبیل فراخوان، اسناد مناقصه، اسناد ارزیابی، مکاتبات مناقصه‌گزار، صورتجلسات و نظایر آن.</p> <p>۲. اطلاعات و اسناد ثبت شده در پایگاه و اسناد الکترونیکی نظیر دورنگار، رایانامه، تلگرام و نظایر آن که قابلیت تصدیق داشته باشد.</p>	<p>باید به نحوی روشن‌تر بیان شود که آیا «یکی از اسناد» منظور یکی از شقوق شماره یک و دو است یا هر یک از اجزای این شقوق؟</p>	



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۳۴۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: شناسایی اهم نقایص آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: شهرام حلاج

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمدتقی فیاضی

اظهار نظر کنندگان: مهدی حیدرنژاد، رضا فلاح‌فر، محمود علمی، حمید سادات

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون برگزاری مناقصات

۲. آیین‌نامه‌های اجرایی (قانون برگزاری مناقصات)

۳. معاملات و تدارکات عمومی

۴. نقایص مقرراتی

۵. اصلاح مقررات



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱/۲۰