



بررسی تغییر پیشنهادی در آیین‌نامه‌های اجرایی معاملات بخش عمومی (امکان یا عدم امکان انعقاد قرارداد با تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی وابسته)

مقدمه و طرح مسئله

سازمان برنامه و بودجه کشور پیشنهاد و درخواستی با عنوان «اصلاح تبصره‌های ذیل بند «ت» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات موضوع مصوبه شماره ۸۴۲۱۷/ت۳۳۷۷۲-هـ مورخ ۱۳۸۵/۷/۱۶»^۱ را به هیئت دولت ارائه کرده و این درخواست در کمیسیون اقتصادی دولت در دستور قرار گرفته است.

خلاصه پیشنهاد و دلایل توجیهی مطرح شده، به شرح زیر عنوان شده است:

۱. تبصره‌های ماده (۳) «آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات» (که در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۷/۵ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب رسیده است)، به شرح زیر هستند:

تبصره «۱»- مناقصاتی که با حضور شرکت‌های وابسته، تعاونی‌های کارکنان، صندوق‌های بازنشستگی و نظایر آن انجام می‌شود، باید به صورت عمومی برگزار شود.

تبصره «۲»- تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقد کنند.

۲. همان‌طور که در تبصره «۲» مشاهده می‌شود تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقد کنند درحالی که در تبصره «۱» شرط انعقاد قرارداد را برقراری مناقصه عمومی مقرر کرده است. تناقض بین دو تبصره فوق مشکلات فراوانی برای دستگاه‌های اجرایی و برداشت‌های متفاوت و متناقضی بین حسابرسان دیوان محاسبات ایجاد می‌کند که موجب اتلاف وقت آنها، دادستانی و دادسرای دیوان محاسبات می‌شود. درحالی که هدف از تبصره‌های مذکور را می‌توان با ادغام آنها در قالب یک تبصره تحصیل نمود به طوری که موجب رفع ابهام، تناقض و اتلاف وقت مجریان و دستگاه‌های نظارتی می‌گردد.

۳. با عنایت به مراتب فوق سازمان برنامه و بودجه کشور برای رفع تناقض به وجود آمده و تحصیل اهداف تبصره‌ها، دو تبصره را در قالب یک تبصره به صورت زیر پیشنهاد کرده است:

«دستگاه‌های اجرایی تنها در صورتی مجاز به انعقاد قرارداد با تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی خود می‌باشند که آنان از طریق برگزاری مناقصه عمومی برگزیده شده باشند».

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
اقتصاد بخش
عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۵۳۴۸

تاریخ انتشار:
۱۳۹۶/۱/۲۷

تحلیل

اولاً هدف از تبیین تبصره‌های «۱» و «۲» بند «ت» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی یاد شده امکان انعقاد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با دیگر شرکت‌های تعاونی که جزء تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی کارکنان آن دستگاه نباشد، بوده است که در نحوه اجرای تبصره‌های مذکور تناقض و ابهامی وجود ندارد.

ثانیاً کمترین مطالعه و بررسی آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات نشان می‌دهد که موارد فراوان «ابهام» و «تناقض»‌های متعدد دیگری در متن آیین‌نامه‌ها وجود دارد که 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 تمام‌شده بالا و کارآیی پایین ساخته است، اما در طی قریب یک دهه اساساً مورد توجه و اصلاح قرار نگرفته است. در میان ده‌ها مورد ابهام و تناقض بزرگ و کوچک که «موجب اتلاف وقت مجریان و دستگاه‌های نظارتی» می‌شود آنچه هدف حذف قرار گرفته است، حکم صریحی است که در نهایت وضوح اعلام کرده است: «تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقد کنند». این جمله در نهایت ایجاز و اختصار و صراحت است. اگر ابهامی احتمالی میان این تبصره با تبصره «۱» وجود دارد، می‌توان موضوع را به نحو زیر و صریح‌تر بیان کرد:

«تبصره «۲»- در هر صورت و حتی با برگزاری مناقصه محدود نیز تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقد کنند و شرط شرکت در مناقصه عمومی فقط برای تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی دستگاه‌هایی به غیر از دستگاه مناقصه‌گزار صادق است».

شرح مبسوط ده‌ها مورد اشکالات آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات در گزارش شماره ۱۵۳۴۲ مرکز پژوهش‌های مجلس و قبلاً نیز در مکاتبات و همایش‌های سالانه نقد و بررسی مقررات مناقصات کشور بارها اعلام شده و شایسته توجه جدی دولت و سازمان برنامه و بودجه است. براساس گزارش نام‌برده: آیین‌نامه‌های کنونی نیازمند اصلاح ساختاری هستند؛ از جمله دچار آشفتگی در نظم یا شبکه مفاهیم و تعاریفات هستند. در میان این همه نقص، تغییری از جنس تغییر اخیر پیشنهادی سازمان برنامه بودجه، نه تنها از نظر روشی (شیوه شناسایی نقایص مقرراتی و اولویت‌بندی این نقایص و انتخاب بهترین روش اجرایی) قابل دفاع نیست از نظر محتوا نیز کاملاً به معنی ایجاد و تشدید تعارض منافع است. اصلاح آیین‌نامه‌های قانون برگزاری مناقصات نیازمند شناخت اصول قانونی و فنی تدارکات و مستلزم شناسایی جامع نقایص آیین‌نامه‌ها و سپس تغییرات سنجیده این آیین‌نامه‌ها در یک فضای باز کارشناسی است.

جمع‌بندی

قانون برگزاری مناقصات در سال ۱۳۸۳ با جهت‌گیری مواردی مانند شفاف‌سازی، پیش‌بینی‌پذیری، توجه کیفی و کاهش تعارض منافع به تصویب رسید و آیین‌نامه‌های اجرایی آن نیز طی سال‌های بعدی به تصویب رسید که دارای مجموعه‌ای از نقایص و برخی دستاوردهای نسبی است. اصلاح آیین‌نامه‌های قانون برگزاری مناقصات نباید باعث عقب‌گرد از دستاوردهای قبلی باشد و گسترش رانت‌های معاملات دولتی و تشدید تعارض منافع بشود.

اینکه پیشنهاد شود با حذف تبصره‌ای از آیین‌نامه‌ها این جواز به آیین‌نامه‌ها راه یابد که «دستگاه‌های اجرایی مجاز به انعقاد قرارداد با تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی خود می‌باشند» اصلاح آیین‌نامه محسوب نمی‌شود و اصلاح آیین‌نامه‌ها نیازمند بازنگری سیستماتیک بازطراحی بهینه آیین‌نامه‌ها با یک اثربخشی و کارآیی بهینه است. در غیر این صورت، تغییر آیین‌نامه‌ها حاصلی جز پیچیده و سنگین کردن بیش از پیش معاملات بخش عمومی کشور نخواهد داشت.