

بررسی و ارزیابی اصول بنیادین حاکم بر طرح برگزاری مناقصات

مهندس قباد میزانی^۱

مقدمه

طرحی را که توسط مجلس شورای اسلامی برای برگزاری مناقصات تهیه کرده، در صورت تصویب، جایگزین بخش سوم از فصل دوم قانون محاسبات (مواد ۷۹ تا ۸۹) مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰، آیین نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹ و اصلاحیه های بعدی آن و آیین نامه برنده مناقصه مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحیه های بعدی آن خواهد گردید. لذا جا دارد این طرح از ابعاد مختلف مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرد. نظر به این که بخش عمده ای از مناقصه ها مربوط به کارهای عمرانی، ساختمانی و تأسیساتی است، در این مقاله طرح مورد بحث را از این منظر مورد تجزیه و تحلیل قرار می دهیم و به منظور رعایت اختصار اشاره ای به جایگاه مناقصه در کارهای عمرانی می کنیم و سپس به تبیین اصولی که به نظر، رعایت آنها در مقررات مناقصه الزامی است، می پردازیم. آن گاه مقررات موجود مناقصات (قانون و آیین نامه های فوق الذکر) و طرح جدید را با اصول مزبور می سنجیم.

۱. جایگاه مناقصه در روند ساخت

مناقصه یکی از مهم‌ترین مراحل اجرای یک پیمان و از یک نظر مهم‌ترین مرحله آن است. در این مرحله، پیمانکاری که از نظر کارفرما صالح‌ترین و مناسب‌ترین عامل برای اجرای پیمان است، برگزیده می‌شود. این گزینش به شیوه‌های مختلف و براساس مقررات گوناگون امکان‌پذیر است؛ ولی در هر حال برای رسیدن به هدف موردنظر باید اصول معینی در آن‌ها رعایت شود و به هر میزان که اصول مزبور بیش‌تر رعایت شده باشد، امکان انتخاب پیشنهاد اصلح بیش‌تر فراهم خواهد گردید. در کارهای عمرانی دولتی که از نوع معاملات «دولتی - خصوصی» محسوب می‌شوند، به دلایل زیر تدوین مقررات مناقصه از اهمیت و حساسیت بیش‌تری برخوردار است و آن را از مقررات معامله «خصوصی - خصوصی» متمایز می‌کند و پیش‌بینی‌های خاصی را ضروری می‌سازد:

۱. کارهای دولتی، بخش بسیار زیادی از سازندگی کشور را تشکیل می‌دهند و عملاً روش تدوین شده برای مناقصه در این بخش در شکل‌گیری فرهنگ حاکم بر جامعه سازندگی کشور تأثیر تعیین‌کننده‌ای خواهد داشت.

۲. معامله از نوع معاملات «دولتی - خصوصی» است؛ یعنی واگذارنده کار نماینده کارفرمای اصلی (بودجه عمومی) است؛ در حالی که پیمانکار مستقیماً در معامله ذی‌نفع است.

۳. پیمانکار در عین حال که یک طرف قرارداد است، خود نیز جزء سرمایه‌های ملی کشور تلقی می‌شود و حفظ و حراست از موجودیت او نیز از وظایف طرف دیگر قرارداد (منافع ملی جامعه) محسوب می‌شود.

۴. معاملات «دولتی - خصوصی» به‌طور طبیعی نسبت به معاملات «خصوصی - خصوصی» نقطه ضعف‌هایی دارند که پوشش آن‌ها همراه با تأمین اختیارات واگذارنده کار و حفظ منافع عمومی جامعه در انتخاب پیشنهاد اصلح لازم است.

۵. با توجه به این که مراجع رسیدگی‌کننده به حسن اجرای مقررات خود بخشی از دستگاه دولت محسوب می‌شوند، پیش‌بینی نظارت غیردولتی در مقررات مناقصه لازم است.

۶. در حال حاضر فرهنگ مخرب و بازدارنده‌ای که ناشی از علل مختلف، از جمله ضوابط نارسای موجود است، بر سازندگی کشور حاکم است که عوارض آن به صورت تأخیر در اجرای پیمان‌ها، نزول کیفیت کارها، فساد اداری، افزایش هزینه و هدر رفتن سرمایه ملی و غیره به چشم می‌خورد. بالطبع اصلاح فرهنگ موجود و هدایت نیروهای سازنده به سوی صلاح و تأمین شکوفایی و بالندگی توسعه کشور، وظایف سنگینی هستند که بر عهده ضوابط و مقررات جدید که یکی از مهم‌ترین آن‌ها قانون مناقصات است، نهاده می‌شوند و باید در این مورد نیز پیش‌بینی‌های لازم به عمل آید.

۲. اصول بنیادی مقررات برگزاری مناقصه

برای انتخاب پیشنهاد اصلح، فارغ از مقررات اداری برگزاری مناقصه که در جای خود برای تأمین سلامت آن لازم و مهم است، رعایت برخی اصول بنیادی به عنوان پیشنیاز ضرورت دارد که اهم آن‌ها در ذیل آورده می‌شود:

۱. کلیه واجدان شرایط فنی - اجرایی باید امکان مشارکت در مناقصه را داشته باشند؛
 ۲. پیشنهاددهندگان باید آگاهی کاملی از کم و کیف کار داشته باشند تا از کلیه امتیازات حاصل از توانایی‌ها و امکانات اجرایی خود در تنظیم و ارائه پیشنهاد استفاده کنند؛
 ۳. کارفرما وسایل و معیارها و امکانات لازم را برای سنجش پیشنهادها و تشخیص پیشنهاد اصلح و مناسب در اختیار داشته باشد.
- بدیهی است اصول بنیادی فوق را می‌توان به شیوه‌های مختلف در مقررات مناقصه رعایت و منعکس کرد؛ ولی به هر حال چنانچه هر کدام از آن‌ها نقض یا تضعیف گردد، باید منتظر تأثیر منفی آن در انتخاب پیشنهاد اصلح بود.

۳. بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های موجود مناقصه براساس اصول مندرج در بند (۳)

بررسی مواد (۷۹) الی (۸۹) قانون محاسبات عمومی کشور تحت عنوان «معاملات دولتی» و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن نشان می‌دهد که ضوابط مزبور به طور کلی براساس اصول و معیارهای مندرج در بند (۳) این نوشتار تدوین نشده‌اند و لذا طبیعی است که انتخاب مناسب‌ترین پیشنهاد براساس آن‌ها امکان‌پذیر نباشد. اهم موارد تضاد و تباین ضوابط مزبور با معیارهای ذکر شده به شرح زیر است:

۱. امکان حضور همه واجدان شرایط فنی - اجرایی در مناقصه:

طبق ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی کشور، در مواردی که اجراکننده یک مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، مؤسسات تابعه آن‌ها و شرکت‌های تعاونی باشد، برگزاری مناقصه لازم نیست. نتیجه این استثنا آن است که در معاملات فوق‌اصولاً شرکت‌ها و مؤسسات بخش خصوصی حضور ندارند و توانایی‌های آن‌ها مورد سنجش قرار نمی‌گیرد تا مناسب‌ترین پیشنهاد به معنای واقعی کلمه برگزیده شود. با نگاهی به تشکیل و گسترش انواع و اقسام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت که به ویژه در سال‌های بعد از انقلاب به وجود آمده‌اند و امروزه بیش از ۸۰ درصد کل کارهای اجرایی کشور را در دست دارند، مشخص می‌شود که قانونگذار اصولاً اعتقادی به گزینش پیشنهاد اصلح از طریق مناقصه نداشته است.

۲. آگاهی‌های پیشنهاد دهنده از کم و کیف کار و انگیزه بروز توانایی‌ها و امکانات او در تنظیم پیشنهاد:

موضوع این بند، جداگانه از دو جنبه مقدار کار و قیمت واحد ردیف‌های کار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۱- طبق بند (۲) از ماده (۱۰) آیین‌نامه معاملات دولتی، دستگاه مناقصه‌گزار می‌تواند تعداد کار را تا ۲۵ درصد افزایش یا کاهش دهد. در این بند، افزایش یا کاهش تعداد هر قلم یا ردیف از کار، در حالتی که کار از اقلام مختلف تشکیل شده باشد، تصریح

نشده است؛ در حالی که چنین شرطی لازم است؛ زیرا اگر غیر از این بود، افزایش یا کاهش روی مبلغ کل پیمان قید می‌گردید. بنابراین طبق این آیین‌نامه پیشنهاددهنده از نظر تعداد کار از میزان تعهد خود در هر ردیف در محدوده ± 25 درصد آگاه است. در آیین‌نامه مناقصه سازمان برنامه و بودجه سابق نیز که به کارهای عمرانی اختصاص دارد، اعمال ضریب متوسط تخفیف یا اضافه پیشنهاد پیمانکار در مورد همه اقلام و ردیف‌ها پیش‌بینی شده است که از نظر اصولی این عمل در صورتی می‌تواند معتبر باشد که در مورد افزایش یا کاهش مقادیر کار در ردیف‌های مختلف به طور یکسان عمل شود؛ وگرنه ضریب تخفیف یا اضافه تغییر می‌کند. حال می‌بینیم که طبق ماده (۲۹) شرایط عمومی پیمان، کارفرما حق دارد مقادیر کار در هر ردیف را تا حد ۲۵ درصد کل مبلغ پیمان تغییر دهد یا ردیفی را حذف یا ابلاغ کند و پیمانکار مکلف به اجرای کار براساس تخفیف یا اضافه متوسط زمان مناقصه است. به این ترتیب مقادیر اولیه کار در هر ردیف عملاً هیچ‌گونه اعتباری ندارند و پیمانکار بدون آگاهی از تعداد واقعی کار باید پیشنهاد خود را ارائه دهد. با اعمال این شرط اولاً پیمانکار نمی‌تواند عامل بسیار مهم تعداد کار را در محاسبات خود منظور کند و ثانیاً چنانچه امکانات خاصی در اجرای یک ردیف معینی از کار داشته باشد، چون از انجام آن ردیف اطمینان ندارد، انگیزه‌ای برای اعمال آن امتیاز در محاسبات خود نخواهد داشت.

۲-۲- پیشنهاددهنده که حداقل قیمت تمام شده هر ردیف از کار را با توجه به مقدار آن، شرایط، امکانات محلی، توانایی‌ها و تجهیزات اجرایی خود در محدوده تغییرات مجاز محاسبه و در پیشنهاد خود منظور می‌کند، باید اطمینان داشته باشد که قیمت پیشنهادی او برای آن ردیف ملاک پرداخت خواهد بود؛ وگرنه همه محاسبات او بی‌حاصل خواهد شد. طبق مواد (۲۳) و (۲۴) آیین‌نامه معاملات دولتی، کمیسیون مناقصه برای تعیین پیشنهاد برنده فقط کم‌ترین بهای پیشنهاد شده برای کل کار را ملاک انتخاب قرار می‌دهد و توجهی به ریز قیمت‌ها ندارد. این روش فقط در حالتی می‌تواند معتبر باشد که یا مقادیر کار تغییر نکند یا کلیه ردیف‌های کار به یک نسبت تغییر کنند. در غیر این صورت ممکن است پیشنهاد اولیه پس از اعمال تغییرات غیرهمگن جایگاه خود را به عنوان حداقل از دست بدهد. این

موضوع در آیین‌نامه معاملات دولتی مسکوت است و ظاهراً به عهده سایر اسناد و مدارک قرارداد محول شده است؛ ولی در بند (ب) از ماده (۴) آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه، قید شده است که «پس از انتخاب برنده مناقصه به شرح فوق براساس کل مبلغ پیشنهادی ضربی به عنوان تخفیف یا اضافه از تقسیم پیشنهاد برنده مناقصه به برآورد مناقصه‌گزار که جزء اسناد مناقصه است به دست می‌آید و این ضریب به کلیه ردیف‌های فهرست بهای منضم به اسناد مناقصه اعمال و به پیمانکار پرداخت می‌گردد.» علاوه بر این در اصلاحیه ماده (۷) آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه قید شده است که در کارهایی که برای آن‌ها فهرست بهای پایه وجود دارد، این فهرست بها باید به عنوان فهرست بهای منضم به اسناد مناقصه به کار رود و طبق دستورالعمل‌های کاربرد فهرس بهای پایه، قیمت‌های مندرج در آن حتی اگر ردیفی جزء کارهای اولیه نباشد و بعداً به عنوان کار جدید به پیمانکار ابلاغ شود، براساس قیمت پایه و با اعمال ضریب مزبور پرداخت خواهد شد. به این ترتیب عملاً تمام زحمات و مطالعات پیمانکار برای محاسبه قیمت ردیف‌های کاری حاصل می‌گردد و در حقیقت هیچ پیمانکاری، کاری را با قیمت‌های پیشنهادی خودش اجرا نمی‌کند و می‌توان گفت که تشریفات مناقصه صرف انتخاب پیشنهادی می‌شود که در حین اجرا هیچ کدام از ارکان آن مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

موضوع تغییر مقادیر و نوع کار و همچنین روش اعمال قیمت‌های پایه در حین اجرا، دامنه و عوارض بسیار وسیعی دارد که شرح کامل آن از حوصله این مقاله خارج است.

۳. بهره‌مندی مناقصه‌گزار از معیارها و وسایل و امکانات لازم برای سنجش و تشخیص پیشنهاد اصلح:

دیدیم که طبق آیین‌نامه‌های موجود، دو شرط اصلی لازم برای نتیجه‌گیری صحیح و منطقی از مناقصه حاصل نمی‌شود؛ یعنی نه همه واجدان شرایط در مناقصه‌ها وارد می‌شوند و نه پیشنهادهای ارائه شده توسط شرکت‌کنندگان به طور همه‌جانبه با همدیگر مقایسه می‌گردند. حال بینیم طبق این آیین‌نامه‌ها اصولاً کمیسیون مناقصه معیارها و لوازم سنجش و تشخیص پیشنهاد اصلح را در اختیار دارد یا خیر. در ماده (۲۳) آیین‌نامه معاملات دولتی

عادلانۀ بودن پیشنهاد به عنوان شرط انتخاب آن ذکر و در تبصره (۱) همین ماده پیش‌بینی شده است که مناقصه‌گزار در مواردی که میسر تشخیص دهد، قبلاً شاخص قیمت‌های مناقصه را به طور محرمانه در اختیار کمیسیون مناقصه قرار خواهد داد. ماده (۲۱) نیز حضور مأمور فنی در برخی از کمیسیون‌های مناقصه را ضروری دانسته و ماده (۲۵) شرط انتخاب برنده مناقصه در این موارد را به تأیید مأمور فنی فوق‌الذکر موکول کرده است. در آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه که به کارهای عمرانی اختصاص دارد، موضوع روش تعیین عادلانه بودن قیمت‌های پیشنهادی از اختیار و وظایف مناقصه‌گزار و کمیسیون مناقصه خارج شده و به فهارس پایه که اصولاً نمی‌تواند به تمام کارها در همه جای کشور اشراف داشته باشد، محول گردیده است و برای این که انحراف و تخلف از حدود معینی خارج نشود، شرط پذیرش برنده مناقصه به عدم تجاوز از ۱۰ درصد فهارس پایه محدود گردیده است.

در این آیین‌نامه اصولاً به بررسی قبلی مهندسان مشاور یا هر مقام ذی‌صلاح دیگر در مورد شرایط محلی کار، ساده یا پیچیده بودن آن و اعمال نتایج بررسی در شاخص تعیین برنده مناقصه توجهی نشده است و عملاً کمیسیون مناقصه هیچ‌گونه مسئولیت و انگیزه‌ای برای انتخاب پیشنهاد اصلح بر عهده ندارد و به عنوان یک عامل مکانیکی و ماشینی عمل می‌کند و چون در مناقصات عادی که اکثریت قاطع مناقصات را تشکیل می‌دهند، اصولاً توجهی به تجزیه و تحلیل و مطالعات اولیه پیشنهاددهنده‌ها نمی‌شود (در آیین‌نامه‌ها چنین وظیفه‌ای تعریف نشده است) و بعد از عقد قراردادها نیز کلیه اسناد مزبور کنار گذاشته می‌شوند (مستند سازی نمی‌شوند) پیشنهاددهندگان هم انگیزه‌ای برای بررسی محلی و برآورد جزئیات کار ندارند و فقط به ارائه تخفیف یا اضافه نسبت به برآورد مناقصه‌گزار اکتفا می‌کنند و چون در آیین‌نامه حدی برای حداقل تخفیف تعیین نشده، در شرایط رکود کاری رقابت ناسالم رواج پیدا می‌کند و سطح پیشنهادها پایین‌تر می‌رود و در نتیجه از کیفیت کارها کاسته می‌شود و تنش بین پیمانکار و کارفرما افزایش می‌یابد.

۴. عدم پاسخگویی مناقصه‌گزار به شرکت کنندگان در مناقصه در صورت رد پیشنهاد آن‌ها:

موضوعی که همه مندرجات آیین‌نامه معاملات دولتی را عملاً از اعتبار می‌اندازد، بند (۴) از ماده (۱۰) آن آیین‌نامه است که در آن دستگاه مناقصه‌گزار در رد یک یا کلیه پیشنهادها بدون ارائه دلیل مختار شناخته شده است. درست است که طبق قوانین کشور پیشنهاددهنده می‌تواند به مقامات بالاتر یا حتی به سایر مراجع ذی‌صلاح شکایت کند؛ ولی عملاً صلاح را در این می‌بیند که در مقابل خواسته‌های مناقصه‌گزار تمکین کند و از همین جا راه‌های انحراف و فساد گشاده می‌شود. چنین شروط و تعهدات و اختیارات یک‌جانبه‌ای هیچ‌گاه نتیجه‌ای جز فساد و آسیب زدن به منافع ملی و عمومی در پی نداشته و نخواهند داشت.

به‌طور کلی می‌توان گفت که آیین‌نامه‌های موجود اصولاً در جهت اصول مندرج در بند (۳) این مقاله که به نظر ما ضامن سلامت واقعی مناقصه‌ها رشد و شکوفایی کارهای عمرانی، ارتقای سطح کیفی کارها، پرورش نیروهای صالح، سالم، کارآمد و سازنده و ایجاد انگیزه برای بروز خلاقیت‌ها هستند، تنظیم نشده‌اند و لذا نمی‌توانند پایه و اساس انتخاب پیمانکار مورد نیاز برای دوران توسعه پایدار کشور قرار گیرند. در عمل نیز می‌بینیم که به علت اصرار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بر حفظ ظاهر آیین‌نامه‌ها برخی از دستگاه‌های دولتی هر کدام به نحوی روش‌های دیگری را برای مناقصات خود تدوین و اجرا می‌کنند. بنابراین به نظر ما چاره‌ای جز اصلاح بنیادی مقررات برگزاری مناقصه‌ها باقی نمی‌ماند.

۴. بررسی طرح جدید برگزاری مناقصات بر اساس اصول مندرج در بند (۳)

۴-۱- امکان حضور همه واجدین شرایط فنی - اجرایی در مناقصه‌ها

ماده (۱) این طرح با تفصیل کامل، تمام سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و نهادها را به طور یکسان موظف به اجرای قانون مناقصات در معاملات خود می‌کند و معاملاتی را هم که از نظر ماهیت نیاز به مناقصه ندارند، تقریباً همان‌گونه که در قانون معاملات موجود تعیین شده‌اند، از انجام مناقصه معاف می‌دارد. این ماده از طرح، عملاً اصل شماره (۱) بنیادی مندرج در بند (ب) این مقاله را تأمین می‌کند؛ ولی از نظر اجرایی نیازمند پذیرش واقعی و عملی سازمان‌ها و نهادهای مندرج در این ماده است که تاکنون طبق قانون محاسبات عمل

می‌کردند. بنابراین باید گفت اجرای این ماده بستگی به عزم ملی و حمایت دستگاه‌های مختلف دارد.

۲-۴- آگاهی کامل پیشنهاد دهندگان از کم و کیف کار و انگیزه بروز توانایی‌ها و امکانات آن‌ها در تنظیم پیشنهاد

همان‌گونه که به‌طور ضمنی در بررسی آیین‌نامه‌های موجود توضیح داده شد، رعایت کامل این اصل نیازمند اصلاح ضوابط دیگر، مانند شرایط عمومی پیمان و دستورالعمل‌های فهارس بهای پایه است؛ ولی در قانون مناقصات نیز باید از منظور کردن مسیرهای انحراف‌پذیر خودداری شود. از این نظر طرح جدید نیز نقاط ضعفی دارد که احتمالاً ذکر می‌شود.

۱-۲-۴- روش تقسیم مناقصه‌ها به یک مرحله‌ای و دو مرحله‌ای

به نظر ما گزینش پیشنهاد اصلح نه تنها نیازمند بررسی امکانات و تجهیزات فنی و مالی پیشنهاد دهنده در کارهای پیچیده و مهم است، بلکه در کارهای متوسط و معمولی نیز پیشنهاد دهنده باید انگیزه اعمال امکانات و امتیازات خاص خود را در تنظیم پیشنهاد داشته باشد و این مهم حاصل نخواهد شد؛ مگر این‌که اولاً برای تفکیک مناقصه‌ها به یک مرحله‌ای و دو مرحله‌ای ضابطه‌ای تنظیم شود که در آن مناقصه‌های یک مرحله‌ای به حداقل برسند و مناقصه‌های دو مرحله‌ای به دو بخش ساده و پیچیده تقسیم گردند و ثانیاً در تمام مناقصه‌ها، اعم از یک مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای، کمیسیون موظف باشد راساً یا براساس نظر کمیته فنی کیفیت پیشنهادها را بررسی کند و در انتخاب برنده مناقصه دخالت دهد. تکیه صرف به حداقل پیشنهاد کلی در هر مناقصه‌ای، از بنیاد اشتباه است.

۲-۲-۴- ماده (۱۴) فراخوان مناقصه

در بند (ب) این ماده که کمیّت و کیفیت کار را مشخص می‌کند، باید ضابطه تغییر مقدار کار و محدودیت‌های آن با صراحت معین شود؛ زیرا آگاهی از حدود تغییرات مقدار کار

برای محاسبه پیشنهاد قیمت آن ضرورت قطعی دارد. در ضوابط موجود نیز وجود ماده (۲۹) شرایط عمومی پیمان و دستورالعمل‌های فهارس بهای پایه که مرز این محدودیت‌ها را مخدوش می‌کند، یکی از موانع عمده انتخاب پیشنهاد اصلاح است. به نظر، عدم تعیین صریح حدود تغییرات مقادیر کار، اعتبار اصل مناقصه و قرارداد را زیر سؤال می‌برد.

در بند (ث) از این ماده، استفاده از فهارس بهای پایه برای تهیه برآورد پیش‌بینی شده است. لزوم یا عدم لزوم فهارس بهای پایه خارج از بحث این نوشتار است؛ ولی پذیرش آن بدون تأیید مهندس مشاور در تهیه برآوردها به هیچ وجه موجه نیست و منجر به لوث شدن مسئولیت وی می‌گردد؛ زیرا فهارس پایه در بهترین حالت نمایانگر بهای واحد کار در تهران آن هم در شرایط کار متعارف و معمولی هستند؛ در صورتی که برآورد کار باید با در نظر گرفتن شرایط اجرایی و موقعیت و مقدار هر ردیف تنظیم شود. آنچه در برآورد اولیه کار توسط مشاور با برآورد کار توسط پیشنهاد دهنده تفاوت می‌کند، همانا امکانات و امتیازات و تجهیزات خاص پیشنهاد دهنده است. اگر شرح ردیف‌های فهارس پایه به عنوان الگوی هماهنگ پذیرفته شود و قیمت مورد تأیید مهندس مشاور در هر ردیف ملاک برآورد قرار گیرد (ممکن است نظر مهندس مشاور با قیمت پایه منطبق باشد)، ضمن استفاده صحیح و منطقی از فهارس پایه به عنوان هماهنگ کننده اعتبار برآورد کار، مسئولیت مناقصه‌گزار نیز حفظ خواهد شد و فقط در آن صورت است که می‌توان سقف و کف معینی را برای پذیرش پیشنهادها تعیین کرد.

۳-۴- فراهم بودن معیار و امکانات سنجش برای تشخیص پیشنهاد اصلاح

از دیدگاه این اصل مهم در طرح جدید، پیشنهاد استفاده از نظر کمیته فنی می‌تواند کارساز باشد؛ ولی چون از یک طرف روش تقسیم مناقصه‌ها شفاف نبوده و به نظر کارفرما موکول شده است و از طرف دیگر به استفاده از قیمت‌های پایه در برآوردها تأکید گردیده، عملاً کارفرما در مناقصه‌های یک مرحله‌ای از دو معیار سنجش (یعنی برآورد صحیح اولیه و بررسی کیفی پیشنهادها) محروم شده است. بنابراین، امکان تشخیص پیشنهاد اصلاح منحصر

به کارهای بسیار مهم و پیچیده خواهد شد که خارج از قیمت‌های پایه و برخوردار از نظرات کمیته فنی خواهند بود و در مناقصه‌های معمولی و متوسط که کمیته فنی وجود ندارد، همان‌گونه که در حال حاضر رایج است، پیشنهادها با برآوردهای غیرواقعی و غیر موجه مبتنی بر قیمت‌های پایه سنجیده خواهند شد و مشکلات موجود ادامه خواهند یافت.

۴-۴- مستند سازی

موضوع مستند سازی که در ماده (۲۴) طرح مطرح شده، از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و از نقاط قوت این طرح به شمار می‌رود. متها اگر غرض از مستند سازی فقط نگهداری اسناد و مدارک مناقصه در بایگانی‌ها باشد، راه به جایی نخواهد برد و به تدریج کنار گذاشته خواهد شد. مستند سازی هنگامی مفید خواهد بود که در جریان اجرای پیمان چنانچه مشکلی پیش آید که نیاز به آگاهی از واقعیت‌های زمان مناقصه شود، بتوان به آن‌ها مراجعه و از آن‌ها استفاده کرد. می‌دانیم که یکی از مدارک اصلی منضم به پیشنهاد مناقصه گران تجزیه و تحلیل قیمت‌های مهم قراردادهاست. این تجزیه و تحلیل‌ها علاوه بر این که در هنگام بررسی فنی پیشنهادها باید به دقت رسیدگی شوند، در حین اجرا نیز چنانچه تغییری اساسی در شرایط کار به وجود آید، می‌توانند و باید به عنوان راهنمای کارفرمایان و پیمانکاران برای پیدا کردن راهکاری برای حل مشکل به کار روند. بنابراین شایسته است در ذیل ماده (۲۴) به کاربرد مستند سازی نیز اشاره شود.

۴-۵- هیأت رسیدگی به شکایات

در ماده (۷) طرح جدید حضور یک هیأت برای رسیدگی به شکایات پیش‌بینی شده است. ترکیب هیأت از نظر اصولی و رعایت حقوق مناقصه‌گزار و مناقصه‌گر منطقی است و وظیفه‌ای که در ماده (۸) برای این هیأت منظور شده، حاکی از جایگاه قوی آن در مناقصات است؛ اما شرط انجام دادن وظایف محوله به هیأت، مشارکت جدی، مؤثر، آگاهانه و بی‌طرفانه تشکل‌های صنفی در رعایت مفاد قانون خواهد بود؛ زیرا تشکل صنفی‌ای که حضور نماینده او در جلسه مناقصه در بند (۴) ماده (۱۹) به هنگام گشایش

پیشنهادها مطرح شده، به طور طبیعی می‌تواند مناسب‌ترین و صالح‌ترین نماینده مناقصه‌گر باشد و به عنوان یک عامل مدنی بر صحت و سلامت مناقصه‌ها نظارت کند و در هنگام وقوع هر نوع تخلف اقدام لازم را به عمل آورد. به نظر ما یکی از عمده‌ترین علت‌های به وجود آمدن شرایط نامناسب در سازندگی کشور همانا غیبت تشکل‌های صنفی در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و کنترل بوده که متأسفانه در قوانین موجود منظور نشده است. اینکه که در این قانون (و همچنین در دستورالعمل تشخیص صلاحیت پیمانکاران) عملاً حق نظارت تشکل‌های صنفی پذیرفته شده، باید با تجهیز خود به آگاهی‌ها و آمارهای مورد نیاز و رعایت حق و عدالت جایگاه واقعی‌اش را به دست آورد و مشروعیت اجتماعی لازم را کسب کند.

۶-۴- حذف اختیار مطلق مناقصه‌گزار در رد یک یا همه پیشنهادها

در این طرح به طور کلی اصل بر رسیدگی به پیشنهادها و پذیرش یا رد آن‌ها در کمیسیون مناقصه براساس ضوابط خاص قرار داده شده است. بنابراین جایی برای رد یک یا کلیه پیشنهادها بدون اعلام نظر کمیسیون وجود ندارد. بدیهی است حذف این ماده از قوانین موجود به هیچ وجه از اختیارات منطقی و سازنده مناقصه‌گزار نمی‌کاهد؛ زیرا اگر نیاز به برگزاری مناقصه از بین برود، مناقصه‌گزار می‌تواند طبق ضوابطی پیشنهادها را مسترد دارد و در صورتی که احساس کند در روند مناقصه اشکال و تخلفی وجود دارد، می‌تواند از طریق طرح در هیأت رسیدگی به شکایت حتی تا لغو مناقصه اقدام کند. حذف اختیار مطلق مناقصه‌گزار موجب افزایش اعتماد مناقصه‌گران به رعایت حق و عدالت خواهد گردید.

۷-۴- تصریح در تأمین منابع مالی طرح قبل از مناقصه

با وجود آن که تأمین منابع مالی طرح قبل از مناقصه از بدیهیات است، ولی متأسفانه تاکنون توجه کافی به آن نشده است و چه بسا مناقصه‌هایی که بدون تأمین اعتبار انجام شده و مشکلات فراوانی را به وجود آورده‌اند. در ماده (۱۱) طرح جدید بر تأمین منابع مالی طرح تأکید و قید ضمان تأخیر در انجام تعهدات کارفرما مطرح شده است که البته در صورت

اجرا حائز اهمیت فراوانی است. بدیهی است اجرای این ماده نیازمند تنظیم ضوابط عملی و توجه عمده مناقصه‌گران بر اجرای آن است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

واضح است که بررسی کامل و جزء به جزء ضوابط موجود و طرح جدید در بضاعت نویسنده این نوشتار و در حد مجال یک مقاله نیست و از این رو فقط به بررسی مواد مهم و تعیین‌کننده آن پرداخته شد. به طور کلی طرح جدید گام بسیار مؤثری در سامان‌دهی مناقصه‌ها در کشور محسوب می‌شود و از نظر تشریفات اداری در حد امکان به همه مسائل پرداخته است و چنان‌چه از طریق تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با آن، به ویژه اصلاح بنیادی شرایط عمومی پیمان و دستورالعمل‌های فهارس پایه مورد عنایت و تکمیل قرار گیرد، می‌تواند در اصلاح مسیر زیانباری که سازندگی کشور در آن گرفتار شده، بسیار مؤثر واقع شود. شرط توفیق طرح، حمایت بخش دولتی و نظارت بخش خصوص و به ویژه تشکل‌های صنفی بر اجرای صحیح آن است.

منابع و مأخذ

۱. مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه، معاونت پشتیبانی و امور مجلس، ۱۳۷۶.
۲. «طرح برگزاری مناقصات»، مصوب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، سال ۱۳۸۲.