

# ارزیابی فرآیند تدارکات عمومی

معرفی نماگر سهولت معامله با دولت

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۵۲۵۷  
دی‌ماه ۱۳۹۵

## فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	۱. معرفی اجمالی نماگر تدارکات عمومی.....
۱۳.....	۲. چرخه عمر تدارکات عمومی.....
۱۳.....	۱-۲. آماده سازی پیشنهادها.....
۱۶.....	۲-۲. ارسال پیشنهادها.....
۱۹.....	۲-۳. ارزیابی پیشنهادها.....
۲۱.....	۲-۴. واگذاری و اجرای قرارداد.....
۲۴.....	۳. سازوکارهای دادخواهی و گزارش دهی.....
۲۵.....	۱-۳. دسترسی به سازوکارهای شکایت و گزارش دهی.....
۲۶.....	۲-۳. فرآیند رسیدگی نخستین.....
۲۸.....	۳-۳. فرآیند رسیدگی در مرحله تجدیدنظر.....
۳۰.....	جمع بندی.....
۳۲.....	پیوست ها.....
۳۵.....	منابع و مأخذ.....



## ارزیابی فرآیند تدارکات عمومی معرفی نماگر سهولت معامله با دولت

### چکیده

هدف این گزارش، معرفی نماگر کمابیش جدیدی است که بانک جهانی برای ارزیابی چگونگی تدارکات بخش عمومی در کشورهای مختلف دنیا طراحی کرده و در سال ۲۰۱۶ آن را در ۷۷ کشور دنیا سنجیده است. این نماگر که از نظر روش‌شناسی در چارچوب نماگرهای «اجرای کسب‌وکار» بانک جهانی قرار می‌گیرد و برای توسعه آن از نظر روش‌شناسی و افزایش تعداد کشورهای تحت پوشش به ۱۸۹ کشور هدفگذاری شده است، «چگونگی فروش به دولت» را از دو منظر بررسی می‌کند:

۱. فرآیندها، زمان و هزینه چرخه عمر هر مناقصه (شامل مراحل تهیه پیشنهاد، ارسال پیشنهاد، ارزیابی پیشنهاد و انعقاد قرارداد و اجرایی کردن آن) چگونه است؟

۲. آیا امکان اعتراض (شکایت) نسبت به نتایج مناقصه وجود دارد و فرآیندهای آن چه شرایطی دارد؟

نتایج گزارش سال ۲۰۱۶ به‌طور خلاصه حاکی از آن است که در اکثر کشورهای مورد بررسی:

- اولاً شفافیت قوانین و مقررات تدارکات عمومی هنوز با وضعیت بهینه فاصله بسیار زیادی دارد.
- ثانیاً در تدارکات عمومی میان «اجرا» و «مقررات» نیز شکاف قابل توجهی وجود دارد و حتی در مواردی که «قوانین و مقررات» مدرن و شفاف هستند، «اجرای تدارکات» عمومی منطبق بر این «مقررات» نیست و فاصله زیادی بین «اجرا» و «مقررات وضع‌شده» مشاهده می‌شود.
- ثالثاً هزینه‌های مبادله (نظیر هزینه استخدام مشاور حقوقی یا تأمین تضامین) در فرآیند تدارکات عمومی زیاد است و این هزینه‌ها مخصوصاً برای شرکت‌های کوچک و متوسط، بسیار بازدارنده است؛
- رابعاً در تدارکات عمومی، در سراسر جهان جهتگیری و ضرورت بسیار روشنی در استفاده از ابزارهای الکترونیک مشاهده می‌شود.

با ملاحظه اینکه کشور ایران نیز در سال ۲۰۱۷ به بعد از این حیث بررسی و گزارش خواهد شد، عملیاتی کردن مؤلفه‌های مزبور از طریق جامعیت دامنه شمول «قانون برگزاری مناقصات» - به همه‌ی اجزای دولت، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و کلیه شهرداری‌ها - در فرآیندهای برگزاری مناقصات و نیز رسیدگی به شکایات مناقصات، البته همراه با بهبود این فرآیندها، به بهبود رتبه ایران در شاخص اجرای کسب‌وکار کمک خواهد کرد.

## مقدمه

دولت‌ها<sup>۱</sup> در سراسر جهان برای اداره خود و تأمین برخی از زیرساخت‌های اساسی مخارج چشمگیری را متحمل می‌شوند. دولت‌ها برای تأمین ملزومات اداری و مبلمان دفتری خود و همچنین تعمیر و نگهداری ساختمان‌ها و تجهیزات دولتی اقدام به خرید انواع کالاها و خدمات می‌کنند. دولت‌ها برای درک بهتر امور واقع و اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های هدفمند از مشاوره بخش خصوصی سود می‌برند و همچنین برای احداث ساختمان‌ها و بنای تأسیسات، ایجاد زیرساخت‌ها و توسعه زیربنایها و در برخی کشورها برای تأمین آب و برق و گاز و مخابرات اقدام به انعقاد قرارداد پیمانکاری می‌کنند. مجموع این «معاملات دولتی»<sup>۲</sup> (شامل خرید کالا و انواع خدمات از جمله خدمات مشاوره و اقسام خدمات پیمانکاری) ذیل عنوان کلی «تدارکات عمومی» دسته‌بندی می‌شود.

تدارکات عمومی سهم قابل توجهی در اقتصاد هر کشور دارد. برای مثال، هزینه تدارکات بخش عمومی هر سال، در کل دنیا بالغ بر ۲۰ درصد تولید ناخالص جهانی می‌شود. وقتی این رقم را برحسب بودجه عمومی محاسبه می‌کنیم متوجه می‌شویم که در کشورهای در حال توسعه سهم مخارج مربوط به خریدهای دولتی از بودجه عمومی دولت، بالغ بر ۵۰ درصد می‌شود. این سهم، اگر چه در کشورهای توسعه یافته کمتر است اما همچنان حدود ۳۰ درصد از بودجه عمومی دولت‌ها را به خود اختصاص می‌دهد. (UNODC، ۲۰۱۳)

طبیعی است که اگر این تدارکات با هزینه کم و کیفیت بالا انجام شود برای دولت، برای مردم، برای بخش خصوصی و برای توسعه ملی کشور مفید است. برای دولت مفید است چرا که نشان از کارآمدی دولت دارد و در مدیریت کسری بودجه دولت نقش بسزایی ایفا می‌کند و مسئولان دولتی را شایسته انتخاب مجدد می‌نماید. برای مردم مفید است زیرا به‌ازای هر سطح از مالیاتی که می‌پردازند خدمات بهتر و بیشتری دریافت می‌کنند (مثلاً می‌توانند از مراکز بهداشت و درمان بهتری بهره‌مند شوند یا فرزندان شان را در مدارس بهتری ثبت نام کنند و به آینده آنها امیدوارتر باشند). برای بخش خصوصی مفید است زیرا فروش به دولت رقابتی‌تر و کم‌هزینه‌تر می‌شود (مثلاً در تأمین تضمین لازم یا استخدام وکلا و حسابداران و کارپردازان متحمل «هزینه به فایده» کمتری می‌شوند) و بالاخره در توسعه اقتصادی

۱. منظور از واژه «دولت» (Government) در ادبیات گزارش «اجرای کسب‌وکار» بانک جهانی و دیگر ارزیابی‌های بین‌المللی کسب‌وکار، همه اجزای حکومت است و نه فقط قوه مجریه. بدین معنا آنچه در نظام حقوقی ایران با عنوان کلی «**نیادهای عمومی**» از آنها یاد می‌شود، اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی، شرکت‌های دولتی، نهادهای زیرمجموعه قوه قضائیه و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها را دربر می‌گیرد.

۲. با توجه به تعریف جامعی که از واژه «دولت» در بالا ارائه شد، باید توجه کرد که «معاملات دولتی» در این بحث نیز دامنه معنایی گسترده‌تر از دامنه معنایی آن در مباحث و مقرراتی مانند قانون آیین‌نامه معاملات دولتی دارد. هرگونه معامله‌ای که با وجه عمومی صورت گیرد مشمول این معنای گسترده «معاملات دولتی» در بحث حاضر هست. **وجه عمومی** نیز طبق ماده (۱۲) قانون محاسبات عمومی کشور ما بدین شرح تعریف شده است: «وجه عمومی عبارت است از نقدینة‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرفنظر از نحوه و منشأ تحصیل آن منحصراً برای مصارف عمومی، به‌موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد».



کشور نیز چگونگی تدارکات عمومی مؤثر است. اگر نقش دولت در سیاستگذاری یا تأمین زیرساخت‌های اقتصادی را در نظر بگیریم، ارتقای کیفیت آنها بی‌گمان در تسهیل توسعه اقتصادی تأثیرگذار است. اجازه دهید به دو نکته به هم مرتبط دیگر در باب اهمیت تدارکات عمومی کارآمد اشاره کنیم. **نکته اول اینکه** طی بیش از دو دهه گذشته در محافل دانشگاهی و سیاستگذاری، اجماعی نسبی به وجود آمده است بر سر اینکه: «رشد اقتصادی پایدار، در گروی حکمرانی خوب است». «تدارکات عمومی» کم‌هزینه و باکیفیت از مصادیق بارز «حکمرانی خوب» است؛ زیرا «تدارکات عمومی» کم‌هزینه و باکیفیت در گروی وجود «مقررات شفاف»، «فرآیندهای رقابتی»، «اجرای سریع و کم‌هزینه» و «پاسخگویی در قبال فرآیند طی شده» است. روشن است که شفافیت (Transparency)، رقابتی بودن (Competitiveness)، پاسخگویی (Accountability) و مسئولیت‌پذیری (Responsibility) از ارکان هر نظام حکمرانی خوب است.

**نکته دوم اینکه** «حکمرانی خوب» سهم بسزایی در کاهش رخنه فساد در فرآیندهای «تدارکات عمومی» هر کشور دارد. اگر فساد را سوءاستفاده از موقعیت اداری برای کسب انتفاع شخصی تعریف کنیم، این نکته واضح‌تر می‌شود که بهبود کارایی تدارکات عمومی به معنای کاهش فساد نیز هست؛ زیرا اگر «برگزاری مناقصه» برای تدارکات عمومی «شفاف»<sup>۱</sup> و «رقابتی»<sup>۲</sup> باشد و دولت در قبال خریدهای خود «پاسخگو»<sup>۳</sup> باشد، زمینه برای سوءاستفاده بروکرات‌های دولتی از موقعیت خود کاهش می‌یابد و این یعنی کاهش فساد و دامن زدن به رشد اقتصادی.

وقتی از دو منظر «رشد» و «برابری» و بده-بستان (اصطکاک) میان آنها نیز به موضوع نگاه می‌کنیم، این نکته روشن می‌شود که کارایی تدارکات عمومی از جمله موضوعاتی است که همزمان منجر به «رشد» و «برابری» می‌شود و بین «رشد» و «برابری» بده-بستان (اصطکاک) وجود ندارد. تصور کنید که شما می‌خواهید به عنوان مسئول خرید یک دستگاه دولتی ۱۰۰ قفسه کتاب بخرید. حتی اگر نخواهید سوءاستفاده کنید به بازار مراجعه می‌کنید و از چند جا قیمت می‌گیرید و از یکی از آنها خرید می‌کنید. (البته واضح است که این خرید برای خریدهای بعدی رد پا و امتیاز ایجاد می‌کند. فعلاً به این موضوع نمی‌پردازیم). خوب، آیا شما مطمئن هستید که ارزان‌ترین قفسه دارای تمام کیفیت‌های لازم را خریده‌اید؟ طبیعی است که نه. چون دامنه اطلاعات و قدرت پردازش ذهنی شما بسیار محدود است. حال فرض کنید به شما حکم شود که: برای خرید، باید به صورت عمومی اطلاع‌رسانی کنید که چند قفسه کتاب و با چه کیفیتی لازم دارید و اجازه دهید از سراسر کشور افراد در این مناقصه شرکت کنند. در این صورت، نخست آنکه این احتمال که با تنوع بالاتری از قیمت و کیفیت مواجه شوید وجود دارد

1. Transparent
2. Competitive
3. Accountabil

«کارآیی» و «رشد» و دوم این که تولیدکنندگانی از دورترین جاهای کشور به بازاری دست پیدا می‌کنند که در غیر این صورت چنین امکانی برای آنها وجود نداشت («برابری»).

با توجه به همین اهمیت است که در کشور ما نیز گام‌هایی در جهت «شفاف» و «رقابتی» ساختن فرآیندهای «برگزاری مناقصات» و «تدارکات عمومی» برداشته شده است. از جمله می‌توان به اقدام ارزشمند تدوین و تصویب «قانون برگزاری مناقصات» مصوب سال ۱۳۸۳ اشاره کرد که ارزشها و امتیازاتی مانند پیش‌بینی‌پذیر بودن شرایط، معیارها و مواعید برگزاری مناقصه، مستندسازی و اطلاع‌رسانی روزآمد و بهنگام اقدامات کلیدی فرآیند مناقصه، ایجاد شرایط پایبندی به تعهدات دستگاه مناقصه‌گزار، سازوکارهای رفع ابهام مناقصه‌گران و پاسخگویی دستگاه مناقصه‌گزار، امکان اعتراض به اقدامات مناقصه‌گزار و دیگر مؤلفه‌های «شفاف» و «رقابتی» ساختن فرآیند و فضای مناقصات کشور را مقرر کرد. البته این قانون هم هنوز به تمام دستاوردهای مورد انتظار دست نیافته است و نیازمند آموزش مستمر مجریان و ناظران مربوطه توسط متخصصان ذیصلاح و نیز نظارت جامع و تخصصی و همچنین اصلاحات دوره‌ای و به‌ویژه بازنگری اساسی جهت بهبود آیین‌نامه‌های اجرایی آن است. اما لزوم این گام‌های تکمیلی، مانع درک این واقعیت نیست که «قانون برگزاری مناقصات» نسبت به قانون پیشین، یعنی قانون «آیین‌نامه معاملات دولتی» (مصوب ۱۳۴۹) و نیز نسبت به قوانین بدیل یعنی «آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت» (مصوب ۱۳۵۵) و البته هنوز مورد عمل در مراکز استان و شهرهای بالای یک میلیون نفر) و «آیین‌نامه‌ی مالی شهرداریها» (مصوب ۱۳۴۶) و هنوز مورد عمل در دیگر شهرداری‌ها) دارای ظرفیتهای بسیار بیشتری برای توسعه‌ی «رشد»، «کارآیی» و «برابری» است.

بدین جهت قانون برگزاری مناقصات در مقایسه با قوانین «آیین‌نامه معاملات دولتی»، «آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت» و «آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» سازگاری بسیار بیشتری با نماگر مورد بحث دارد و در عمل مؤلفه‌های این نماگر را وارد به نظم حقوقی کشور کرده و نظام اجرایی آنها را رسمیت بخشیده است. اینک لازم است که به گام‌های تکمیلی «قانون برگزاری مناقصات» توجه و جدیت کافی را صرف نماییم، زیرا، هنوز هم اعتراضاتی نسبت به کارآیی تدارکات عمومی و میزان رخنه فساد در آنها به گوش می‌رسد. لذا این پرسش مطرح شد که ما چگونه می‌توانیم نظام تدارکات عمومی خود را ارزیابی کنیم و جایگاه خود را در مقیاس جهانی بشناسیم و بفهمیم که برای بهبود بیشتر چه گام‌های دیگری باید برداریم.

این پرسش در سال‌های اخیر در مقیاس جهانی نیز مطرح شده و نهادهای بین‌المللی (نظیر بانک جهانی و سازمان ملل) را بر آن داشته است که گام‌هایی در این راستا بردارند. از این جمله است کاری که بانک جهانی از سال ۲۰۱۴ برای «ارزیابی تدارکات عمومی»<sup>۱</sup> آغاز کرده است. در این کار نماگرهای جزئی یا مؤلفه‌هایی به‌منظور ارزیابی فرآیند برگزاری مناقصه برای تدارکات عمومی و امکان اعتراض به



فرآیند مذکور طراحی شده است. در سال ۲۰۱۴ این نماگر در ۱۱ کشور دنیا سنجش شد و در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ این کار برای ۷۷ کشور دنیا انجام شد. برنامه‌ریزی شده است که مانند نماگرهای «اجرای کسب‌وکار» بانک جهانی، کشورهای تحت پوشش به ۱۸۹ کشور افزایش یابد. هدف از این گزارش معرفی روش و معیارهای ارزیابی نظام‌های تدارکات عمومی و همچنین ارائه تصویری از وضعیت تدارکات عمومی در ۷۷ کشور دنیا است. در این چارچوب، گزارش حاضر به این ترتیب سازماندهی شده است: پس از مقدمه، نماگر ارزیابی تدارکات عمومی معرفی می‌شود. سپس دو محور اصلی نماگر تشریح می‌شود. محور اول آن «چرخه عمر تدارکات عمومی» را ارزیابی می‌کند و محور دوم در دسترس بودن سازوکارهایی برای گزارش کردن سوءرفتارها و دادخواهی از نحوه برگزاری مناقصات را محک می‌زند. این محورها به ترتیب در قسمت‌های سوم و چهارم گزارش تشریح می‌شود و در پایان مطالب گزارش جمع‌بندی می‌شود. شایان ذکر است که مبنای اصلی این گزارش، گزارش سال ۲۰۱۶ بانک جهانی در خصوص «ارزیابی تدارکات عمومی» است.

### ۱. معرفی اجمالی نماگر تدارکات عمومی

«ارزیابی تدارکات عمومی» از سال ۲۰۱۳ و بر مبنای درخواست «کارگروه ضدفساد کشورهای عضو گروه ۲۰» آغاز شد. «ارزیابی تدارکات عمومی» بر پایه مجموعه‌ای از اصول و تجربیات بنا شده است و هدف آن، از یکسو رفع موانع ورود بخش خصوصی (مخصوصاً بنگاه‌های کوچک و متوسط) به بازار معاملات عمومی است و از سوی دیگر، به دنبال ایجاد معیاری عینی برای درک و بهبود زیست‌بوم قانونی و مقرراتی تدارکات عمومی در اقصی نقاط دنیا است.

«ارزیابی تدارکات عمومی» از نظر چارچوب و رویکرد، دنباله‌رو گزارش‌های سنجش سهولت اجرای کسب‌وکار بانک جهانی است و می‌خواهد همان رویکرد را در ارزیابی محیط عملی (اجرایی) و نیز محیط قانونی تدارکات عمومی به کار بگیرد. با این کار داده‌هایی تولید می‌شود که ضمن امکان‌پذیر ساختن تحقیقات دانشگاهی، به دولت‌ها کمک می‌کند سیستم‌های تدارکاتی خود را ارزیابی کنند و نیز به بخش خصوصی و جامعه مدنی اطلاعاتی برای ارزیابی کیفیت حکمرانی دولت‌ها ارائه می‌دهد. مهمترین ملاحظه در توسعه این نماگر، نگرستن به موضوع از دید هر تأمین‌کننده بالقوه و به‌طور خاص درک موانع حضور وی در معاملات دولتی و ارزیابی اعتمادش به سیستم تدارکات عمومی است.

«ارزیابی تدارکات عمومی» با یک رویکرد تطبیقی به ارزیابی موضوعاتی می‌پردازد که کیفیت فروش

بخش خصوصی به دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این نماگر تمرکزش بر ارزیابی چرخه و نظام تدارکات عمومی از منظر بخش خصوصی است. این چرخه با تشخیص نیاز به تأمین یک کالا، خرید یک خدمت یا ایجاد یک زیربنا آغاز می‌شود و به انعقاد یک قرارداد و اجرای آن ختم می‌شود. این چرخه در شکل یک به نمایش درآمده است.

شکل ۱. پوشش موضوعی «ارزیابی تدارکات عمومی»



مأخذ: گروه بانک جهانی، ۲۰۱۶، ص ۸.

همان‌طور که در شکل یک ترسیم شده است برای بخش خصوصی که می‌خواهد به فراخوان مناقصه واکنش نشان دهد، دو گونه از موضوعات حائز اهمیت است: یکی چرخه عمر تدارکات عمومی است که خود شامل آماده کردن پیشنهادها، ارسال و تسلیم پیشنهادها، ارزیابی پیشنهادها و واگذاری و اجرای قراردادها می‌باشد. دومی که در مرکز شکل ترسیم شده مربوط به امکان‌پذیری اعتراض نسبت به فرآیند برگزاری مناقصات و دسترسی به اطلاعات لازم برای آن است. بر همین اساس، محک‌زنی تدارکات عمومی براساس دو محور به شرح زیر طراحی شده است.

۱. محور چرخه عمر تدارکات عمومی<sup>۱</sup> که چهار مرحله یا مؤلفه اصلی تدارکات عمومی را

1. The public procurement life cycle indicator





به شرح زیر پوشش می‌دهد:

- آماده‌سازی پیشنهاد<sup>۱</sup>. شامل تمام اقداماتی می‌شود که دستگاه تدارکاتی<sup>۲</sup> یا مناقصه‌گزار باید پیش از دریافت پیشنهادها اجرا کند که این شامل ارزیابی نیاز، شناخت بازار، مشورت با تأمین‌کنندگان و ... می‌شود.
- تسلیم پیشنهاد<sup>۳</sup>. آسانی تسلیم پیشنهادها را اندازه‌گیری می‌کند.
- ارزیابی پیشنهادها<sup>۴</sup>. به این موضوع می‌پردازد که آیا فرآیند ارزیابی پیشنهادها یک فرآیند باز و منصفانه است و از استانداردهای شفافیت پیروی می‌کند؟
- واگذاری و اجرای قراردادها<sup>۵</sup>. به بررسی این موضوع می‌پردازد که آیا پس از مشخص شدن بهترین پیشنهاد، قرارداد در فرآیندی شفاف و آگزار می‌شود و آیا مناقصه‌گرانی که برنده نشده‌اند به نحو مقتضی از تصمیم مناقصه‌گزار مطلع می‌شوند؟
- ۲. محور سازوکارهای دادخواهی و گزارش‌دهی<sup>۶</sup> که آسانی اعتراض به فرآیند برگزاری مناقصه، شکایت علیه مناقصه‌گزار و ارائه گزارش درخصوص رفتارهای نادرست و تعارض منافع را اندازه می‌گیرد و شامل مؤلفه‌های زیر است:
  - در دسترس بودن سازوکارهای شکایت و گزارش‌دهی. به این موضوع می‌پردازد که آیا تأمین‌کنندگان به ابزارهای مناسب برای مطرح کردن مشکل یا ادعا نزد یک مرجع رسیدگی<sup>۷</sup> دسترسی دارند و آیا آنان به اطلاعات کافی دسترسی دارند تا بتوانند فرصت موجود برای اقامه دعوا را ارزیابی کنند.
  - فرآیند رسیدگی نخستین<sup>۸</sup>. به بررسی کلیه مراحل می‌پردازد که معترض باید طی کند تا بتواند نظر هیئت رسیدگی نخستین را اخذ کند. این محور به مشخصه‌های اعتراضیه (دادخواست) قابل‌استماع برای هیئت رسیدگی نخستین نیز توجه دارد.
  - فرآیند تجدیدنظر<sup>۹</sup>. به بررسی این موضوع می‌پردازد که آیا معترض (شاکی) می‌تواند در برابر یک هیئت تجدیدنظر درخواست تجدیدنظر (استیناف) بدهد و اگر چنین امکانی وجود دارد هزینه و زمان طی نمودن این فرآیند چقدر است و مشخصه‌های رسیدگی مرحله دوم چیست؟

#### 1. Preparing Bids

۲. در عرف و قوانین کشور ما این عامل را با نام‌هایی مانند «دستگاه اجرایی» یا «کارفرما» و به بیان دقیق‌تر «مناقصه‌گزار» نامیده‌اند.

#### 3. Submitting Bids

#### 4. Evaluating Bids

#### 5. Awarding and executing contracts

#### 6. Complaint and reporting mechanisms

#### 7. A relevant review body

#### 8. First-tier review process

#### 9. Second-tier review process

## جدول ۱. آنچه معیارهای «ارزیابی تدارکات عمومی» اندازه می‌گیرد

آماده‌سازی پیشنهادهای	محور نخست - چرخه عمر تدارکات عمومی
ارسال و تسلیم پیشنهادهای	
ارزیابی پیشنهادهای	
واگذاری و اجرای قراردادها	
در دسترس بودن سازوکارهای شکایت و گزارش‌دهی	محور دوم - سازوکارهای اعتراض و گزارش‌دهی
فرآیند رسیدگی نخستین	
فرآیند تجدیدنظر	

مأخذ: گروه بانک جهانی، ۲۰۱۶، ص ۱۳.

«ارزیابی تدارکات عمومی» هم حاوی نماگرهای حقوقی<sup>۱</sup> است و هم حاوی نماگرهای ناظر بر رویداد واقع.<sup>۲</sup> نماگرهای حقوقی ناظر بر قوانین و مقررات خاص و عام و همچنین تصمیمات قضایی و قاعده‌گذاری‌های اداری<sup>۳</sup> است که با ایجاد رویه، قواعد تدارکات عمومی را مشخص می‌کنند. در مقابل، نماگرهای ناظر بر رویداد واقع به اندازه‌گیری زمان و هزینه، هم در چرخه تدارکات عمومی و هم در فرآیند اعتراض و گزارش‌دهی، می‌پردازد.

زمان لازم برای طی نمودن یک فرآیند برحسب روزهای تقویمی سنجیده می‌شود و حداقل زمان لازم برای هر مرحله یک روز در نظر گرفته شده است. زمان شامل زمان انتظار برای انجام شدن یک مرحله نیز می‌شود و حالتی که با پرداخت رشوه یا شیرینی می‌توان فرآیند را تسریع نمود، کنار گذاشته شده است.

هزینه تنها شامل پرداختی‌های رسمی می‌شود و شامل رشوه یا پرداخت‌های غیرقانونی نمی‌شود. حق‌الزحمه وکلای حرفه‌ای و سایر اهل فن تنها در صورتی جزء هزینه‌ها محسوب می‌شود که قانون ایجاب نماید که شرکت‌ها از چنین خدماتی استفاده نمایند.

درواقع مرور ادبیات موجود و مشورت با متخصصان شناخته‌شده تدارکات عمومی و همچنین مرور رویه‌های تجربه شده بین‌المللی باعث شده است که نماگر در دو محور و هفت مؤلفه طراحی شود. برای مثال، از بررسی‌ها و مشورت‌های پیشگفته، این نکته روشن شده است که ملاحظه نخست تأمین‌کنندگان عدم دسترسی به یک نظام دادخواهی و اعتراض مستقل است. همین ملاحظه و نیز تجربیات بین‌المللی در ایجاد اطمینان به نظام تدارکات عمومی، منجر شد به اینکه سازوکارهای دادخواهی و گزارش‌دهی به‌عنوان مبنایی برای توسعه نماگر در نظر گرفته شود.

1. de jure Indicator

2. de facto Indicator

3. Judicial decisions and administrative rulings



از آنجا که «ارزیابی تدارکات عمومی» به دنبال شناسایی رویه‌های عملی مناسب در اقصی نقاط جهان و نشان دادن مسیر اصلاحات به دیگر کشورها بوده است، الگوی تعریف و جمع‌آوری داده‌ها طوری طراحی شده است که اثر اصلاحات در دستیابی به اهداف خاص سیاستی را منعکس نماید. برای مثال، داده‌ها نشان می‌دهند که آیا در کشورهای مورد بررسی روش اصلی برگزاری مناقصه، مناقصه عمومی و رقابتی بوده است یا خیر. سیاست‌گذارانی که می‌خواهند رقابت را در فرآیند تدارکات عمومی خود افزایش دهند می‌توانند اقتصادهای موفق در این زمینه را شناسایی کنند و از تجارب آنها بهره‌برداری کنند. در واقع، نماگرها و زمان و هزینه طی نمودن فرآیند، به دولت‌ها نشان می‌دهند که برای طراحی یک مقرر نافع برای بخش خصوصی، چگونه باید عمل کرد.

### -نحوه جمع‌آوری داده‌ها

برای جمع‌آوری، دسته‌بندی، آنالیز، راستی‌آزمایی و تدقیق داده‌ها یک فرآیند ۱۱ مرحله‌ای طی شده است. ابتدا پرسشنامه‌ها برای خبرگان ارسال شده و نتایج آن جمع‌آوری و آنالیز شده است و در چند مرحله پیگیری (از طریق مکاتبه یا ویدئو کنفرانس) ابهاماتی که در پاسخ‌ها وجود داشت مرتفع شده است. سپس این پاسخ‌ها جمع‌بندی شده و در اختیار دولت‌ها قرار گرفته است تا اعتبار آنها بیشتر ارزیابی شود. شکل زیر مراحل و فرآیندهای ۱۱ گانه جمع‌آوری و انتشار داده‌ها را نشان می‌دهد. در ضمن در گزارش سال ۲۰۱۶، از داده‌هایی استفاده شده که تا ماه مارس ۲۰۱۵ جمع‌آوری شده است و اصلاحات یا تغییرات پس از آن را نشان نمی‌دهد.

شکل ۲. جمع‌آوری، راستی‌آزمایی و تحلیل داده‌ها

مرحله ۱	پست الکترونیک پرسشنامه‌ها به همکاران محلی در کشورهای مورد بررسی
مرحله ۲	جمع‌آوری داده‌ها از طریق پست الکترونیک، تلفن یا مصاحبه شخصی
مرحله ۳	یک کاسه کردن داده‌ها و تحلیل آنها
مرحله ۴	راستی‌آزمایی داده‌ها از طریق بررسی قوانین کشورها توسط خبرگان حقوقی
مرحله ۵	پیگیری مکرر و ارتباط با همکاران محلی برای اعتبار بخشی به داده‌ها
مرحله ۶	سرجمع کردن داده‌ها با استفاده از روش‌های نمره دهی برای ساختن مؤلفه‌ها
مرحله ۷	بررسی مؤلفه‌ها و نتایج اولیه موضوعات منتخب توسط گروه‌های مشاور خبره
مرحله ۸	به اشتراک گذاشتن داده‌ها و مؤلفه‌ها با دولت‌ها و دوایر کشوری گروه بانک جهانی برای اعتبار بخشی و بررسی بیشتر
مرحله ۹	داوری مؤلفه‌ها و گزارش‌ها توسط خبرگان شناخته‌شده تدارکات عمومی
مرحله ۱۰	واضح کردن گزارش و مؤلفه‌ها توسط مدیریت گروه بانک جهانی
مرحله ۱۱	انتشار و رونمایی گزارش ۲۰۱۶ «ارزیابی تدارکات عمومی» و انتشار برخط داده‌ها

نکته مهمی که در طراحی پرسشنامه و جمع‌آوری داده‌ها موردنظر بوده این است که نتایج کار در کشورهای مختلف قابل مقایسه باشد و بتوان به راحتی این پرسشنامه را در کشورهای مختلف اجرا کرد و نتایج آن را با دیگر کشورها مقایسه کرد. برای این منظور، از روش‌شناسی پروژه سنجش سهولت اجرای کسب‌وکار بانک جهانی استفاده شده است. روش کلی این است که یک مثال نوعی از خریدهای دولتی در نظر گرفته می‌شود و با مجموعه‌ای از فروض جزئی، ابعاد معامله و حدود و ثغور آن و همچنین ویژگی‌های شرکت تأمین‌کننده و زمینه موضوعی تدارکات مشخص می‌شود و سپس از متخصصان می‌پرسند که اگر قرار باشد چنین معامله‌ای در کشور شما صورت گیرد، مراحل، هزینه‌ها و زمان چقدر است و قوانین کشور شما چه الزاماتی در این خصوص دارند؟

در مورد تدارکات بخش عمومی فرض شده است که یک شرکت محلی با اندازه متوسط به نام بیزکو<sup>۱</sup> می‌خواهد در مناقصه‌ای عمومی شرکت کند که موضوع مناقصه تدارکات بخش عمومی برای



محصولی است که او تولید می‌کند (فروض جزئی در کادر ۱ منعکس شده است). صنعتی که محصول آن به‌عنوان موضوع تدارکات عمومی انتخاب می‌شود باید تا جای ممکن فارغ از ملاحظات بهداشتی، ایمنی و امنیتی باشد؛ زیرا مقایسه سازوکارهای تدارکات عمومی برای محصولات و خدماتی که به شدت تحت مقرراتگذاری خاص دولتی قرار دارند، دشوار است؛ مخصوصاً به این دلیل که مقررات خاص آنها بر قواعد عمومی تدارکات عمومی اولویت دارد.

علاوه بر این، باز هم برای مقایسه‌پذیر کردن داده‌ها و کشورها، ارزش معاملات و هزینه‌های ناظر بر آنها به‌عنوان نسبی از درآمد ناخالص ملی سرانه هر اقتصاد در نظر گرفته شده و از مقایسه اعداد مطلق پرهیز شده است. در ضمن، جمع‌آوری سال به سال داده‌ها در کشورهای نمونه این امکان را فراهم می‌کند که کشورها در طول زمان با یکدیگر مقایسه شوند و به اصلاحات آنها توجه شود.

#### کادر ۱. فروض مورد نظر در نماگر تدارکات عمومی ۲۰۱۶

شرکت بیزکو یک شرکت خصوصی است که مالکیت آن داخلی است (سهامدار خارجی ندارد) و از نظر نوع، شرکتی با مسئولیت محدود است که در مهمترین شهر تجاری هر کشور فعالیت می‌کند. از نظر اندازه یک شرکت متوسط است که بین ۱۰ تا ۵۰ نفر کارکن دارد و گردش مالی سالیانه‌اش بالغ بر ۱۰۰ برابر درآمد ناخالص ملی سرانه است.

دستگاه مناقصه‌گزار، یک مقام محلی در مهمترین شهر تجاری کشور است که در حال برنامه‌ریزی برای خرید کالاها یا خدماتی است که ارزش آنها معادل ۲۰ برابر درآمد ناخالص ملی سرانه است. او برای برگزاری مناقصه اعلان عمومی می‌کند و از یک فرآیند باز و رقابتی تبعیت می‌کند. فراخوان مناقصه منجر به دریافت ۶ پیشنهاد می‌شود که بیزکو از جمله مناقصه‌گران پیشنهاددهنده است. همچنین پیشنهاد بیزکو یک پیشنهاد کامل است. یعنی همه مدارک را تأمین و همه الزامات را رعایت کرده است، ابهامی ندارد و پیشنهاد قیمتش عاری از اشتباه است.

کالاها یا خدمات مورد نظر در چارچوب موافقتنامه خریداری نمی‌شود و خرید آنها توسط دستگاه مناقصه‌گزار عمومی مقید به رعایت قوانین و مقررات خاصی نیست و خرید در چارچوب مقررات عمومی تدارکات عمومی انجام می‌شود.

مأخذ: گروه بانک جهانی، ۲۰۱۶، ص ۱۲.

برای سرجمع کردن داده‌ها و رسیدن به یک عدد واحد قابل مقایسه به این ترتیب عمل شده است. نماگر متشکل از دو محور اصلی و هفت مؤلفه است. داده‌های مربوط به هر محور (چرخه عمر تدارکات عمومی و سازوکارهای اعتراض و گزارش‌دهی) جداگانه سرجمع شده است. در این سرجمع‌سازی به مؤلفه‌های گوناگون وزن یکسان داده شده است.

به هر مؤلفه نمره‌ای بین صفر تا ۱۰۰ تعلق گرفته است. در واقع، اقتصادها در پنج طبقه ۲۰ نمره‌ای دسته‌بندی شده‌اند. اگر اقتصادی نمره‌ای بین صفر تا ۲۰ گرفته باشد بدترین وضعیت را دارد و اگر نمره‌ای بین ۸۱ تا ۱۰۰ گرفته باشد در بهترین وضعیت قرار دارد.

البته همه داده‌هایی که جمع‌آوری و منتشر شده‌اند در نمره‌دهی و سرجمع‌سازی وارد نشده است. برای مثال، به مؤلفه‌ی بررسی «فرآیند تجدیدنظر» نمره‌ای داده نشده است و دلیل آن کاربرد محدود آن در کشورهای مورد بررسی بوده است. در این خصوص نکات برجسته‌ای که از بررسی‌ها به‌دست آمده گزارش شده است. برخی اطلاعات نیز فقط برای شناخت زمینه «برگزاری مناقصات» گردآوری شده است. نکته آخر در خصوص داده‌ها این است که امتیازدهی براساس محتوای قوانین حاکم بر مناقصات، به نفع کشورهای تمام شده است که سیستم حقوقی آنها از نظام کدبندی نظام‌مندی<sup>۱</sup> پیروی می‌کند. برای رفع این نقص، در خصوص اینکه در عمل تا چه حد قوانین اجرا می‌شود و هزینه و زمان لازم برای تمکین در برابر آنها چقدر است نیز پرسش‌هایی مطرح شده است.

### - پوشش جغرافیایی

گزارش سال ۲۰۱۶، ۷۷ اقتصاد را در ۷ منطقه دنیا تحت پوشش قرار داده است (جدول ۲). در سال ۲۰۱۴، پروژه به‌صورت امتحانی در ۱۱ اقتصاد شامل افغانستان، شیلی، غنا، اردن، مکزیک، روسیه فدرال، سوئد، تایلند، ترکیه، اوگاندا و ایالات متحده اجرا شد. در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ دامنه کشورهای تحت پوشش به ۷۷ کشور افزایش یافت و برنامه‌ریزی شده است که همگام با اصلاح روش‌شناسی دامنه کشورها به ۱۸۹ کشور افزایش یابد. براساس گزارش سال ۲۰۱۷ نیز که در اواخر سال ۲۰۱۶ منتشر شده، تعداد کشورها به ۱۸۲ کشور افزایش یافته است.

جدول ۲. پوشش جغرافیایی «ارزیابی تدارکات عمومی» در سال ۲۰۱۶

کشور	منطقه
هنگ کنگ، اندونزی، مالزی، منگولیا، میانمار، فیلیپین، سنگاپور، تایوان، تایلند و ویتنام	شرق آسیا و اقیانوس آرام (۱۰ اقتصاد)
آذربایجان، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، قرقیزستان، مولداوی، رومانی، روسیه فدرال، صربستان، ترکیه و اوکراین	اروپا و آسیای مرکزی (۱۰ اقتصاد)
آرژانتین، بولیوی، برزیل، کلمبیا، گواتمالا، هائیتی، هندوراس، جامائیکا، مکزیک، نیکاراگوآ، پرو و اروگوئه	آمریکای لاتین و دریای کارائیب (۱۳ اقتصاد)
الجزایر، بحرین، جمهوری عربی مصر، اردن، لبنان، مراکش و تونس	خاور میانه و شمال آفریقا (۷ اقتصاد)
افغانستان و نپال	جنوب آسیا (۲ اقتصاد)
استرالیا، اتریش، کانادا، شیلی، فرانسه، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، جمهوری کره، لهستان، هلند، نیوزیلند، اسپانیا، سوئد، انگلستان و ایالات متحده	کشورهای با درآمد بالای OECD (۱۶ اقتصاد)
بوتسوانا، برونڈی، کامرون، کوته دلواپر، <sup>۲</sup> گامبیا، غنا، کنیا، موریس، موزامبیک، نامیبیا، نیجریه، سنگال، سیرالئون، آفریقای جنوبی، تانزانیا، توگو، اوگاندا و زامبیا	حاشیه صحرای آفریقا (۱۹ اقتصاد)

مأخذ: گروه بانک جهانی، ۲۰۱۶، ص ۱۵.

1. Systematically codify rules
2. Cote d'Ivoire



## ۲. چرخه عمر تدارکات عمومی

در هر یک از مراحل چهارگانه تدارکات عمومی مخاطرات و موانعی وجود دارد که ممکن است مانع تأمین کارآمد کالاها و خدمات مورد نیاز دولت شود و تأمین‌کنندگان را با دست‌انداز و چالش‌های گوناگونی دست به گریبان کند. فقدان شفافیت، نقص قوانین و مقررات، تأخیرهای غیرمنتظره و دسترسی نابرابر به اطلاعات از جمله چالش‌هایی هستند که تأمین‌کنندگان در مراحل چهارگانه تدارکات با آن مواجهند. دولت‌ها با اتخاذ سیاست‌های هدفمند و اجرای قاطع قوانین و مقررات نقش مهمی در تسهیل مراحل تدارکات برای شرکت‌های تأمین‌کننده دارند. دولت‌ها می‌توانند با یادگیری از بهترین رویه‌های بین‌المللی، سیاست‌های تدارکات عمومی خود را طراحی کنند. البته اگر از اصول راهنما مانند «شفافیت»، «کارایی» و «انصاف» بگذریم، درخصوص دیگر جزئیات کشورها می‌توانند ملاحظات خاص خود را در طراحی سیستم اعمال کنند.

«شفافیت» و «دسترسی برابر به اطلاعات» در تمامی مراحل تدارکات اولویت‌های اساسی هستند. دولت‌ها با حصول اطمینان از اینکه «تأمین‌کنندگان به‌راحتی می‌توانند از فرصت‌های برگزاری مناقصه مطلع شوند»، «یک نسخه از اسناد مناقصه را به‌دست آورند» و «دقیقاً بدانند که پیشنهادها بر چه اساسی (با چه معیارها و شیوه‌ای) ارزیابی می‌شوند»، می‌توانند شفافیت سیستم تدارکات و مناقصه را بهبود دهند. این گام‌ها هزینه‌های پرداخت‌شده را کاهش و کیفیت محصولات دریافت‌شده را افزایش می‌دهد و به‌ازای هر ریال پولی که هزینه می‌شود ارزش بیشتری ایجاد می‌شود.

علاوه بر این، «شفافیت» و «ایجاد فرصت‌های برابر» مانع آن می‌شود که یکی از تأمین‌کنندگان نسبت به سایرین برتری و دسترسی بیشتر پیدا کند و از نواقص سیستم به نفع خود بهره‌برداری کند. اگر عکس این اصول رفتار شود و دستیابی به اطلاعات مناقصه مشکل یا پرهزینه باشد و فرآیندهای ارسال و ارزیابی مبهم و هزینه‌بر باشد، سیستم تدارکات عمومی ناکارآمد می‌شود، هزینه‌های مبادله افزایش می‌یابد و مناقصه‌گران بالقوه از فرآیند حذف می‌شوند.

در ادامه این قسمت اجزای مراحل چهارگانه چرخه عمر تدارکات عمومی شامل «آماده‌سازی پیشنهادها»، «ارسال و تسلیم پیشنهادها»، «ارزیابی پیشنهادها» و «واگذاری و اجرای قراردادها» معرفی می‌شود و براساس یافته‌های گزارش سال ۲۰۱۶ گروه بانک جهانی رویه‌های مورد عمل کشورهای مختلف در این خصوص گزارش می‌شود.

### ۲-۱. آماده‌سازی پیشنهادها

زمانی که مناقصه‌گزار اسناد مناقصه را آماده می‌کند باید نیاز خود را بشناسد و از راه‌حل‌هایی که برای تأمین نیاز وی وجود دارد، مطلع شده‌باشد. برای این منظور، مناقصه‌گزار نیاز به مشاوره با بخش خصوصی

دارد. این مشاوره اولیه با بخش خصوصی، که نوعی تحقیق بازار محسوب می‌شود، نوع تدارکات و ویژگی‌های فنی قابل ذکر در اسناد مناقصه را تا حد زیادی شکل می‌دهد. اگر با یک یا چند تأمین‌کننده در فرآیند تحقیق بازار مشورت شود، ممکن است دیگر تأمین‌کنندگان نتوانند پیشنهادهایی را برای مناقصه‌گزار ارسال کنند که با مشخصه‌های فنی موردنظر انطباق داشته باشد. این موضوع نه تنها دامنه رقابت را محدود می‌کند، بلکه توانایی مناقصه‌گزار را برای در نظر گرفتن تمامی گزینه‌های ممکن محدود می‌کند و از این‌رو، فرصت کسب بیشترین ارزش<sup>۱</sup> در برابر وجوه عمومی را محدود می‌کند.

پس از اینکه مناقصه‌گزار در خصوص روش مناسب تدارکات، مشخصه‌های فنی آن و معیارها و روش ارزیابی پیشنهادها به جمع‌بندی رسید، باید اسناد مناقصه را که حاوی سطح مشخصی از اطلاعات مربوط به مناقصه است، به شیوه مناسب منتشر (اطلاع‌رسانی) نماید. این کار باید از چندین مسیر انجام شود و ایده‌آل آن است که اطلاع‌رسانی همه مناقصات از طریق یک درگاه مرکزی تدارکات عمومی انجام شود. این اسناد باید در اولین زمان ممکن در دسترس باشد و دسترسی به آن رایگان باشد.

در دوره آماده‌سازی پیشنهاد، مؤلفه‌های متعددی وجود دارد که بر تصمیم تأمین‌کنندگان برای شرکت در مناقصه تأثیری معنادار می‌گذارد. برای بخش خصوصی خیلی مهم است که بداند برنامه دستگاه مناقصه‌گزار برای برگزاری مناقصه چیست و با چه زمانبندی و ترتیبی مناقصه را برگزار و قرارداد را واگذار خواهد کرد. در واقع تأمین‌کنندگان بالقوه براساس این اطلاعات و شرایطی که باید احراز کنند تا برنده شوند، تصمیم به شرکت در مناقصه می‌گیرند.

مؤلفه «آماده‌سازی پیشنهادها» شامل همه اقدامات و مراحل می‌شود که تا پیش از ارسال و تسلیم پیشنهاد به انجام می‌رسد. داده‌های این مؤلفه، آسانی آگاهی یافتن مناقصه‌گران بالقوه از فرصت‌های مناقصه، اتخاذ تصمیم آگاهانه در خصوص شرکت در مناقصه و آسانی دسترسی به اطلاعات و اسناد لازم برای آماده‌سازی پیشنهاد را اندازه می‌گیرد. حال ببینیم در خصوص هر کدام از اجزای مرحله آماده‌سازی پیشنهادها، کشورهای مختلف چگونه عمل می‌کنند.

- آیا دستگاه‌های تدارکاتی (مناقصه‌گزاران) برای مرحله ارزیابی نیاز<sup>۲</sup> یا شناسایی و تشخیص نیاز اطلاع‌رسانی می‌کنند؟

برای اینکه همه بنگاه‌ها و مناقصه‌گران بالقوه با فرصت‌های برابری مواجه باشند، باید مناقصه‌گزار به صورت عمومی اعلان کند که برای تحقیقات بازار خود می‌خواهد چه تعاملاتی با بخش

1. Value for money  
2. Need Assessment





خصوصی داشته باشد. این کار شفافیت و انسجام فرآیند تدارکات را افزایش می‌دهد. در آرژانتین اگر مبلغ قرارداد یا میزان پیچیدگی تدارکات زیاد باشد، دستگاه مناقصه‌گزار یک درخواست مشاوره را به صورت برخط منتشر می‌کند و حداقل ۱۰ روز اجازه می‌دهد هر شخصی که تمایل دارد نظر خود را در خصوص موضوع تدارکات ارسال نماید. در برزیل، برای قراردادهای احداث و مهندسی با قیمت بالاتر از حدی معین، دستگاه مناقصه‌گزار مکلف است ۱۵ روز پیش از انتشار اسناد مناقصه، مشاوره عمومی انجام دهد. در کشورهای الجزایر، کانادا، شیلی، لهستان، تایوان و چین آگهی عمومی برای اخذ مشاوره از بخش خصوصی در اثنای تحقیق بازار اجباری است.

### – آیا مناقصه‌گزاران «برنامه تدارکات»<sup>۱</sup> یا «برنامه زمانی مناقصه»<sup>۲</sup> را منتشر و «فراخوان مناقصه» را اطلاع‌رسانی می‌کنند؟

برای پیشبرد شفافیت و کمک به مناقصه‌گران برای شناسایی مناقصه‌های پیش رو و ایجاد زمان برای تهیه پیشنهادهای قابل قبول، دستگاه‌های تدارکاتی باید ملزم به انتشار برنامه خود برای انجام تدارکات باشند. مهمتر آن است که برگزاری مناقصه به‌طور وسیعی اطلاع‌رسانی شود تا حداکثر پیشنهادهای دریافت شود و تضمین کند که تأمین‌کنندگان بخش خصوصی به فرصت‌های شرکت در مناقصه دسترسی دارند. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) در روشی که برای ارزیابی نظام‌های تدارکات عمومی طراحی نموده، انتشار آگهی در روزنامه کثیرالانتشار و سراسری یا انتشار فراخوان بر روی درگاه اینترنتی رسمی و یگانه مناقصات بخش عمومی را الزامی تلقی کرده است.

با ایجاد سامانه‌های تدارکات الکترونیک بخش عمومی، بسیاری از کشورها چارچوب حقوقی خود را به نحوی بازنگری کرده‌اند که اطلاع‌رسانی و انتشار اسناد مناقصه فقط به صورت برخط انجام شود. البته در جاهایی که نفوذ اینترنت محدود است یا بنگاه‌های کوچک و متوسط ظرفیت دسترسی محدودی برای برقراری ارتباطات برخط دارند، هنوز در کنار انتشار اینترنتی فراخوان و اسناد مناقصه از روش‌های سنتی اطلاع‌رسانی نظیر آگهی در روزنامه نیز استفاده می‌شود.

در همه اقتصادهای مورد مطالعه هر «مناقصه عمومی» (غیر «محدود») حداقل از یک طریق منتشر می‌شود و انتشار برنامه تدارکات (برنامه زمانی مناقصه) در ۳۸ کشور از ۷۷ کشور مورد بررسی اجباری است. در تعدادی از کشورها اجرای سامانه تدارکات الکترونیک بخش عمومی آغاز شده ولی هنوز تکمیل نشده است. در کشورهایی نظیر موزامبیک و سیرالئون مناقصه‌گران می‌توانند به صورت اینترنتی به فراخوان مناقصه دسترسی پیدا کنند ولی در پیوندهای مربوط هیچ‌گونه اطلاعاتی در خصوص جزئیات مناقصه وجود ندارد.

#### 1. Procurement Plan

۲. این عنوانی است که در بند «ی» ماده (۲) قانون برگزاری مناقصات به کار رفته است.

## – آیا عناصر کلیدی تدارکات در «اسناد مناقصه» و «فراخوان» آن درج می‌شود؟

برای اینکه مناقصه‌گران بتوانند برای شرکت در مناقصه تصمیمی آگاهانه اتخاذ کنند، لازم است به سادگی متوجه شوند که باید چه شرایطی را احراز کنند و بدانند که دستگاه مناقصه‌گزار برای ارزیابی پیشنهادها براساس چه معیارهایی عمل می‌کند. این اقلام اطلاعاتی باید یا در فراخوان مناقصه<sup>۱</sup> درج شود یا در اسناد مناقصه<sup>۲</sup> قید گردد و باید دسترسی به آنها آسان باشد، مخصوصاً زمانی که اطلاعات مذکور فقط در اسناد مناقصه درج می‌شود.

در این چارچوب مهم است که بدانیم آیا قانون حداقل اطلاعات فراخوان و اسناد مناقصه را تعیین کرده است و آیا فراخوان و اسناد مناقصه باید حاوی مشخصه‌های فنی و مالی پیشنهاد و معیارهای ارزیابی پیشنهاد باشد یا خیر.

در بررسی‌ها مشخص شد که کشوری مثل موریتانی چارچوب‌های حقوقی الزامی برای درج اطلاعات خاص در فراخوان و اسناد مناقصه ندارد. در مقابل قوانین بروندی فهرستی از اطلاعات (شامل شرایط فنی و مالی و معیارهای ارزیابی پیشنهاد) را مشخص می‌کند که هم باید در فراخوان مناقصه درج شود، هم در اسناد مناقصه.

نکته قابل توجه دیگر این است که انتشار اطلاعات فراخوان و اسناد مناقصه، به معنای دسترسی برابر به اطلاعات برای همه نیست. برای مثال، در بولیوی و لبنان براساس قوانین الزامی به درج شرایط فنی و مالی پیشنهاد و معیارهای ارزیابی در «فراخوان» مناقصه وجود ندارد. در هر دوی این کشورها، شرکت‌ها باید این اطلاعات را از مطالعه «اسناد مناقصه» به‌دست آورند. البته در بولیوی شرکت‌ها می‌توانند بلافاصله پس از انتشار فراخوان مناقصه، اسناد مناقصه را از درگاه الکترونیک ظرف چند دقیقه به‌صورت رایگان دریافت (دانلود) کنند، درحالی که در لبنان اسناد مناقصه فقط به‌صورت نسخه کاغذی قابل دریافت است و شرکت‌ها باید با مراجعه حضوری و پرداخت هزینه اسناد مناقصه را دریافت کنند. اگر یک شرکت در جایی دورتر از مقر مناقصه‌گزار یا دستگاه تدارکاتی<sup>۳</sup> اقامت داشته باشد، به‌دست آوردن اسناد مناقصه زمانبر و هزینه‌بر خواهد بود.

## ۲-۲. ارسال پیشنهادها

این سرفصل آسانی دسترسی به اطلاعات لازم در ضمن تهیه پیشنهادها و سادگی ارسال آنها را، هم از نظر الزامات قانونی و هم از نظر رویه‌های اجرایی (عملی) ارزیابی می‌کند. وقتی که فراخوان مناقصه منتشر شد و شرکتی تصمیم به شرکت در مناقصه گرفت، شرکت باید پیشنهاد خود را در یک بازه زمانی

---

1. Tender Notice  
2. Tender Document  
3. Procuring Entity



مشخص به نحو مناسب آماده کند و داشتن شرایط مندرج در فراخوان و اسناد مناقصه را اثبات نماید. چارچوب قانونی و مقرراتی کشور می‌تواند از چند حیث این فرآیند را آسان بسازد. اول اینکه مناقصه‌گزار را ملزم کند در یک بازه زمانی مشخص به سؤالات مناقصه‌گران پاسخ دهد و این پاسخ برای همه مشترک باشد تا «فرصت برابر برای همه» را تضمین نماید. دوم اینکه قیمت اسناد مناقصه باید مشخص و دارای سقف باشد. یعنی اگر به‌طور رایگان اسناد مذکور قابل تهیه نیست، سقف قیمت آن مشخص باشد. سوم اینکه ارسال پیشنهاد، لااقل در جاهایی که دسترسی به اینترنت محدودیت ندارد، به‌صورت برخط یا از طریق ایمیل میسر باشد. چهارم اینکه تضامینی که مناقصه‌گزار می‌تواند برای شرکت در مناقصه از مناقصه‌گران مطالبه کند باید دارای سقف باشد و به این ترتیب از هزینه‌های اضافی مناقصه‌گران بکاهد و مانع از کاهش مشارکت شود. پنجم اینکه زمان مناسبی برای تنظیم و ارسال پیشنهادها در نظر گرفته شود.

#### – آیا ارسال الکترونیک پیشنهادها میسر است؟

استفاده از ابزارهای الکترونیک برای برگزاری مناقصه‌ها و تدارک عمومی کالاها و خدمات گامی است در جهت کارایی فرآیند. با این روش، دسترسی به فرصت‌های مناقصه برای فعالان اقتصادی افزایش می‌یابد، تمکین در برابر قواعد آسان‌تر می‌شود و هزینه‌های مبادله برای مناقصه‌گران کاهش می‌یابد. ارسال پیشنهادها از طریق یک پورتال الکترونیک نه تنها ارسال پیشنهاد را آسان می‌کند بلکه امنیت آن را نیز افزایش می‌دهد. راهنمای اتحادیه اروپایی در خصوص تدارکات عمومی که در سال ۲۰۱۴ منتشر شد ایجاب می‌نماید که تا آخر سال ۲۰۱۸ «ارتباطات کامل الکترونیک، یعنی استفاده از ابزارهای الکترونیک در تمام مراحل این فرآیند، شامل انعکاس دعوت شرکت‌کنندگان به مناقصه و ارسال پیشنهادها باید اجباری شود».

جز در کشورهای شیلی و جمهوری کره که ارسال الکترونیک پیشنهادها به یک قاعده تبدیل شده است، در کشورهای مورد بررسی، مناقصه الکترونیک با محدودیت‌هایی میسر است. مثلاً در ترکیه برای محصولات دارویی این سازوکار در دسترس است. در مراکش، مناقصه‌گزار مخیر است پیشنهادها را از طریق الکترونیک دریافت کند یا خیر. در لهستان ارسال برخط پیشنهادها مناقصه منوط به تصویب دستگاه مناقصه‌گزار است. در هنگ‌کنگ مناقصه الکترونیک فقط برای تعداد محدودی از دستگاه‌های دولتی میسر است و تنها یک اداره دولتی می‌تواند پیشنهادها را به‌صورت برخط دریافت کند. در ایالات متحده در سطح ملی و برای همه مناقصه‌گران موضوع امکان ارسال برخط پیشنهادها الزامی است و البته هر شرکتی برای آنکه به ارسال برخط پیشنهادها مجاز بشود، ملزم است فرآیند خاصی را طی نماید.

علاوه بر این، در ۱۷ کشور از کشورهای مورد بررسی، اجازه داده شده است که پیشنهادهای از طریق ایمیل ارسال شود که به نوبه خود می‌تواند در کاهش هزینه‌های مبادله مؤثر باشد.

#### – آیا نصاب زمانی (حداقل زمان مقرر)، برای ارسال پیشنهادهای رعایت می‌شود؟

در تنظیم بازه زمانی قابل قبول برای ارسال پیشنهادهای، باید دو ملاحظه «انصاف» و «کارایی» را در نظر گرفت. وقتی از زاویه «انصاف» به موضوع نگاه می‌کنیم متوجه می‌شویم که تهیه پیشنهاد قابل قبول برای بنگاه‌های کوچک و متوسط زمانبر است زیرا برای تهیه پیشنهاد باید از کمک مشاوران بیرونی استفاده کنند، برخی مشخصات، جدول‌ها و نقشه‌های کار را تهیه کنند، شاید نمونه تهیه کنند و دیگر اقداماتی از این دست را به انجام برسانند. از این منظر بلند بودن زمان مطلوب است. اما از منظر «کارایی» بازه زمانی نباید خیلی بلند باشد. لذا از نظر سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیران باید بین این دو ملاحظه تعادلی مناسب برقرار کنند.

دستور راهنمای سال ۲۰۱۴ اتحادیه اروپایی در باب تدارکات عمومی حاکی از آن است که زمان بلندتر لزوماً مناسب‌تر نیست. به همین جهت در راهنمای مذکور، نسبت به ویرایش قبلی راهنما، زمان ممکن برای ارائه پیشنهادهای از ۵۲ روز به ۳۵ روز کاهش داده شد.

در کشورهای مورد بررسی، تنها در الجزایر، بحرین، کلمبیا و اردن قانون برای ارائه پیشنهادهای حداقل زمان را مشخص نکرده است. تأمین‌کنندگان در جامائیکا ۹۰ روز، در لهستان، ایتالیا و فرانسه ۵۲ روز، در برزیل ۴۵ روز و در تایلند، جمهوری کره، اندونزی و ویتنام ۷ روز وقت دارند پیشنهادهای خود را ارسال نمایند.

#### – آیا برای ارائه تضمین شرکت در مناقصه<sup>۱</sup> مقررات ویژه‌ای وضع شده است؟

تضمین ابزار کارآمدی است که به دستگاه مناقصه‌گزار اطمینان می‌بخشد که فقط پیشنهادهای جدی را دریافت خواهد کرد و مناقصه‌گران تا انتخاب برنده پا پس نخواهند کشید. در مورد ارزش تضمین مقدار بهینه‌ای وجود ندارد. فقط می‌دانیم که مبلغ تضمین باید به قدری زیاد باشد که مانع از ارائه پیشنهادهای پوچ شود و در عین حال، آن قدر بالا نباشد که مانع از مشارکت مناقصه‌گران بالقوه شود. از آنجا که مبلغ تضمین، هزینه مناقصه‌گران را افزایش می‌دهد و تضامین‌گران مانع از شرکت بنگاه‌های کوچک و متوسط در فرآیند مناقصه می‌شود. از این رو، تعیین مبلغ بهینه تضمین یکی از چالش‌های دستگاه اجرایی است. اگر دستگاه اجرایی اختیار تعیین مبلغ تضمین را داشته باشد، آنگاه ممکن است برای منصرف کردن برخی از تأمین‌کنندگان از شرکت در مناقصه، و افزایش دادن شانس برنده شدن برخی از



تأمین‌کنندگان در مناقصه، مبلغ تضمین را خیلی زیاد تعیین کند. قانون برای جلوگیری از این سوءاستفاده، می‌تواند حداکثر مبلغ تضمین را تعیین کند (مثلاً به صورت درصدی از ارزش معامله یا قرارداد) و دستگاه مخیر به مطالبه تضمینی معادل آن یا کمتر از آن باشد. این کار اختیار عمل دستگاه را محدود می‌کند و به مناقصه‌گران قدرت پیش‌بینی مبالغ لازم برای سپرده‌گذاری و تهیه تضامین را می‌دهد. ناگفته نماند که ایراد سقف گذاشتن این است که ریسک همه پروژه‌ها یکسان نیست ولی زیان آن کمتر از منافع آن است. علاوه بر این، می‌توان در قوانین انواع تضامین قابل قبول را مشخص کرد و مناقصه‌گران را مخیر به ارائه ترکیب بهینه آنها نمود و مناقصه‌گزاران را مکلف به پذیرش انواع تضامین ارائه شده کرد.

تنها در چند کشور از کشورهای مورد بررسی (نظیر اردن، نیپال و ترکیه) برای مبلغ تضمین، حداقلی مقرر شده است. این رویکرد باعث حذف کسانی می‌شود که از تأمین حداقل تضمین ناتوان هستند ولی همچنان اختیار عمل دستگاه برای تعیین مبلغ تضمین حفظ می‌شود. در دیگر کشورها برای مبلغ تضمین سقفی معادل درصدی از ارزش برآوردی قرارداد در نظر گرفته شده است. در بحرین این مبلغ حداکثر معادل یک درصد پیشنهاد یا قیمت برآوردی قرارداد است. در ایالات متحده تضمین مناقصه در قراردادهای بالای ۱۵۰ هزار دلار ۱۰۰ درصد برآورد قرارداد است.<sup>۱</sup> این تفاوت، تمایز زیادی در تصمیم شرکت برای واکنش نشان دادن به فراخوان مناقصه ایجاد می‌کند.

### ۳-۲. ارزیابی پیشنهادها

جلسه باز کردن پاکت‌ها باید شفاف باشد و ارزیابی پیشنهادها باید مطابق مشخصات فنی و دیگر معیارهایی باشد که در «اسناد مناقصه» جزئیات آن بیان شده است. حال، اگر چارچوب حقوقی کشور به حد کافی در این خصوص روشن نباشد یا دستگاه مناقصه‌گزار در خصوص چگونگی ارزیابی پیشنهادها شفاف عمل نکند، تأمین‌کنندگان به این باور خواهند رسید که نتیجه مناقصه از قبل معلوم است و کسی انتخاب خواهد شد که مورد نظر مناقصه‌گزار باشد. تداوم این باور، اعتماد تأمین‌کنندگان به مکانیسم‌های مناقصه و تدارکات عمومی را زائل خواهد کرد و از درجه مشارکت آنها در فرآیند خواهد کاست.

چند رویه مناسب وجود دارد که می‌توان با تبعیت از آنها اعتماد عمومی را جلب کرد و دستگاه مناقصه‌گزار را منصف نشان داد. چارچوب حقوقی کشور باید مشخص کند که بلافاصله پس از دریافت پیشنهادها چه فرآیندهایی باید طی شود. از جمله اینکه جلسه باز کردن پاکت‌ها یا باید بلافاصله

1. in the United States for contracts above \$150,000, the bid security is 100% of the estimated value of the contract

پس از اتمام مهلت ارسال پیشنهادهای برگزار شود یا زمان دقیقی برای آن تعیین شود. مقررات باید سازوکارهای گشایش پاکت‌ها را نیز به‌طور مشخص بیان کرده باشد. مثلاً باید مشخص باشد که چه کسانی می‌توانند در جلسه حضور داشته باشند و اینکه چه بخشی از مباحث جلسه باید ضبط شود. «ارزیابی پیشنهادها» به‌طور کلی این موضوع را ارزیابی می‌کند که آیا فرآیند ارزیابی یک فرآیند باز، شفاف و منصفانه است و بدین طریق به مناقصه‌گران اطمینان می‌بخشد که فرآیند ارزیابی از بهترین رویه‌ها و استانداردهای شفافیت تبعیت می‌کند.

کسی که در مناقصه شرکت می‌کند، می‌خواهد بداند که:

- چه زمانی پس از اتمام مهلت ارسال پیشنهادها، پاکت‌ها گشوده خواهد شد؟
- آیا خود شرکت هم اجازه دارد در جلسه گشایش پاکت‌ها حضور داشته باشد؟
- آیا مباحث جلسه مناقصه (گشایش پاکت‌ها) ضبط خواهد شد؟
- آیا همان کسانی که مشخصات فنی پیشنهادها را تعیین کرده‌اند عضو کمیته ارزیابی هستند یا خیر؟

#### - آیا برگزاری جلسه برای گشایش پاکت‌ها زمانبندی مشخصی دارد؟

قوانین و مقررات در نیمی از کشورهای مورد بررسی الزام می‌کنند که جلسه گشایش پاکت‌ها یا بلافاصله پس از اتمام مهلت پیشنهادها برگزار شود یا در زمان مشخص شده برای این کار انجام شود.

در بولیوی دستگاه اجرایی مکلف است تاریخ، زمان و مکان برگزاری جلسه را برای هر مناقصه مشخص کند. در اسپانیا هم تاریخ، زمان و مکان مشخص می‌شود ولی این تاریخ می‌تواند تا ۳۰ روز پس از اتمام مهلت پیشنهادها باشد. در مالزی، چارچوب حقوقی کشور الزامی برای تاریخ، زمان و مکان جلسه مشخص نکرده و فقط ایجاب نموده است که جلسه بلافاصله پس از اتمام مهلت پیشنهادها برگزار شود. در استرالیا، جامائیکا، نامیبیا، یا سوئد قوانین و مقررات در این خصوص مبهم است و تنها ایجاب می‌کند که جلسه در اولین فرصت ممکن برگزار شود.

در افغانستان، کامرون و مراکش شرکت‌ها نمی‌توانند اطمینانی داشته باشند که دستگاه مناقصه‌گزار در برابر قوانین تمکین کند و توجهی به زمان مشخص شده برای برگزاری جلسه نکند.

#### - چه کسانی در جلسه گشایش پاکت‌ها حاضر می‌شوند؟

برای حصول اطمینان از شفافیت مناقصه‌های رقابتی همه مناقصه‌گران یا نمایندگان آنها باید اجازه حضور در جلسه گشایش پاکت‌ها و ارزیابی پیشنهادها را داشته باشند. در اکثر کشورهای مورد بررسی، به مناقصه‌گران یا نمایندگان ایشان اجازه حضور در جلسه داده می‌شود و در ۳۵ کشور، حضور در جلسه گشایش پاکت‌ها برای عموم آزاد است.



در کشورهای نظیر شیلی، جمهوری کره، هلند و تایوان که تدارکات بخش عمومی به صورت الکترونیک انجام می‌شود، این امکان وجود دارد که گشایش الکترونیک بدون حضور مناقصه‌گران برگزار شود. ولی در این موارد، این امکان وجود دارد که مناقصه‌گران به صورت الکترونیک از گشایش پاکت‌های خود مطلع شوند. در هلند شرکتی که در مناقصه شرکت نموده به صورت سیستمی با دریافت یک پیام الکترونیک از گشایش پیشنهاد خود مطلع می‌شود. در تایوان هم این پیام ارسال می‌شود ولی این کار به صورت خودکار انجام نمی‌شود.

در شیلی با اتکا به سیستم‌های اطلاعاتی، پاکت‌ها به صورت خودکار در روز و ساعتی باز می‌شود که پیش‌تر در فراخوان و اسناد مناقصه گفته شده بود. همین سیستم‌های اطلاعاتی مناقصه‌گران را در جریان نشست گشایش پاکت‌ها قرار می‌دهند. البته در شیلی قانون اجازه می‌دهد که مناقصه بدون استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی انجام شود. در مواردی که مناقصه‌گزار از این اختیار خود استفاده می‌کند، مناقصه‌گر می‌تواند شخصاً در جلسه حاضر شود.

در کانادا، هنگ‌کنگ، ایرلند، لبنان و مالزی قانون درخصوص اینکه چه کسانی می‌توانند در جلسه مناقصه حاضر شوند ساکت است.

**- آیا اشخاصی که در مرحله تحقیق بازار و تعیین مشخصات فنی نقش ایفا نموده‌اند، می‌توانند در جلسه ارزیابی پیشنهادها نیز مشارکت داشته باشند؟**

برای تضمین کارایی در فرآیند ارزیابی پیشنهادها، باید در کنار دیگر اعضا به کسانی که در مرحله تشخیص نیاز دستگاه اجرایی و تعیین مشخصات فنی کالا یا خدمت مورد نیاز حضور داشته‌اند نیز اجازه حضور داده شود. در واقع، دلیل ادعای بالا این است که با جلوگیری از حضور اشخاص مذکور در کمیته یا کمیسیون ارزیابی مناقصات، تیم ارزیابی کامل نخواهد بود و بخشی از اشخاص صاحب صلاحیت از فرآیند ارزیابی کنار گذاشته خواهند شد.

در بروندی و گامبیا، قوانین کارمندی را که در مراحل قبلی تدارکات حضور داشته‌اند از حضور در کمیته یا کمیسیون ارزیابی منع می‌کنند. در ایتالیا نیز همین محدودیت وجود دارد با این تفاوت که در ایتالیا رئیس کمیته یا کمیسیون ارزیابی پیشنهادها کسی است که مجاز به مشارکت در هر دو مرحله است. معنای این ساختار قانونی آن است که ارزیاب پیشنهادها خود تهیه‌کننده درخواست پیشنهاد نیز بوده است.

#### ۴-۲. واگذاری و اجرای قرارداد

این مرحله از چرخه عمر تدارکات عمومی به ارزیابی موضوعات محوری زیر اختصاص دارد:

- آیا پس از شناسایی بهترین پیشنهاد واصله، قرارداد تدارکات در فرآیندی شفاف به برنده مناقصه

واگذار می‌شود و به اطلاع عموم می‌رسد؟

– آیا به بازندگان اطلاع داده می‌شود که برنده مناقصه نشده‌اند و آیا دلیل آن به ایشان گزارش می‌شود؟

– آیا پیش از واگذاری قرارداد یک دوره توقف در نظر گرفته می‌شود تا بازندگان بتوانند اعتراض احتمالی خود را منعکس کنند و به اعتراض رسیدگی شود؟

– آیا پرداخت‌های مربوط به اجرای قرارداد از طریق یک سیستم برخط مدیریت می‌شود تا تأمین‌کننده بتواند درخواست پرداخت را به صورت برخط بدهد؟

– آیا در صورت تأخیر در پرداخت مبالغ قرارداد، کارفرما متحمل جریمه می‌شود یا اینکه تأخیر مشمول جریمه نمی‌شود؟

– آیا دوره توقفی برای اعتراض مناقصه‌گران به نتیجه مناقصه در نظر گرفته شده است؟ در نظر گرفتن یک دوره توقف که از زمان اعلان برنده محتمل شروع می‌شود و با امضای قرارداد خاتمه می‌یابد، این اطمینان را ایجاد می‌کند که مناقصه‌گران فرصت کافی برای بررسی مناقصه دارند و می‌توانند نسبت به آن اعتراض نمایند. این موضوع مخصوصاً در کشورهایی حائز اهمیت است که یا امکان فسخ قرارداد وجود ندارد یا شکایت نسبت به فرآیند نمی‌تواند منجر به تعلیق روند تدارکات شود.

مطابق قواعد آنسیترال (UNCITRAL) دوره توقف باید به اندازه‌ای بلند باشد که بتوان هر اعتراضی نسبت به فرآیند مناقصه را ثبت کرد ولی نباید آن قدر بلند باشد که بی‌جهت در فرآیند تدارکات خلل ایجاد کند. براساس احکامی که در دادگاه عدالت اتحادیه اروپایی صادر شده است و همچنین براساس موافقت نامه تدارکات دولتی سازمان تجارت جهانی (WTO) دوره توقف حداقل ۱۰ روز در نظر گرفته شده است. البته توصیه شده است که زمان اعتراض و رسیدگی به آنها همزمانی داشته باشد تا کمترین توقف در فرآیند تدارکات ایجاد شود.

بیش از نیمی از اقتصادهای مورد بررسی یا دوره توقف در نظر نگرفته‌اند یا آن را کوتاه‌تر از ۱۰ روز در نظر گرفته‌اند. این زمان در برزیل ۷ روز، در اردن ۴ روز، در مکزیک ۸ روز و در نپال ۷ روز است. در ایالات متحده دوره توقف ضرورتی ندارد؛ چرا که قراردادهای غیرقانونی را می‌توان فسخ کرد.<sup>۱</sup>

– آیا برای پرداخت به پیمانکار، برنامه زمانی در نظر گرفته شده است؟

فرض کنید شرکتی (تأمین‌کننده کالا یا خدمت) تعهدات قراردادی خود را انجام داده و درخواست پرداخت را به دستگاه تدارکاتی (کارفرما) تسلیم نموده است. پس از ثبت درخواست، باید منتظر دریافت مبلغی بابت خدمات ارائه شده باشد. حال سؤال این است که آیا در مدت زمان مشخصی به این درخواست





رسیدگی و پرداخت مربوط انجام می‌شود یا خیر؟

در لهستان مطابق راهنمای سال ۲۰۱۴ اتحادیه اروپایی در باب تدارکات عمومی، تضمین شده است که شرکت ۳۰ روز پس از صدور گواهی انجام کار یا مستند کردن عملکرد خود، حق الزحمه‌اش را دریافت می‌کند. در ۲۸ کشور از کشورهای مورد بررسی، تأمین‌کننده می‌تواند انتظار داشته باشد در مدتی کمتر از ۳۰ روز مطالباتش را دریافت کند. در مابقی کشورها تأخیر بیش از ۳۰ روز در پرداخت امری طبیعی است. در ۱۹ کشور تأمین‌کنندگان باید بیش از ۶۰ روز تقویمی منتظر بمانند. در آرژانتین، جمهوری عربی مصر، گواتمالا، ایتالیا و تونس تأخیرها تحت تأثیر محدودیت‌های بودجه‌ای دستگاه اجرایی است که عهده‌دار تدارکات شده است.

در برخی از اقتصادها، دستگاه تدارکاتی (کارفرمایی که نماینده بخش عمومی است) ملزم به رعایت زمانی خاص برای پرداخت به تأمین‌کنندگان نشده است، مگر اینکه در مفاد قرارداد چنین زمانی تصریح شده باشد. در بولیوی، اکوادور، گامبیا، هندوراس، موزامبیک، موریتانی، نپال، صربستان، ترکیه و ویتنام فرم‌ها و زمانبندی پرداخت در قرارداد ذکر می‌شود. ولی در برخی از اقتصادها طی نمودن فرآیند پرداخت بیش از ۳۰ روز طول می‌کشد. دو دلیل اصلی این موضوع، طولانی شدن فرآیندهای اداری و محدودیت‌های بودجه‌ای است. در سنگال پرداخت در مدت ۴۵ روز پس از ارائه درخواست انجام می‌شود. در یک‌سوم از اقتصادهای مورد بررسی، شرکت باید بخواهد بندی برای پرداخت در قرارداد درج شود. در این اقتصادها الزامی به در نظر گرفتن زمانبندی برای پرداخت‌ها وجود ندارد و الزامی هم وجود ندارد که بندی در این خصوص در قرارداد درج شود. در کنیا دستگاه تدارکاتی (کارفرما) باید فرآیند پرداخت را در ۳۰ روز طی کند، البته اگر شرکت تأمین‌کننده متعلق به جوانان، زنان و افراد دارای معلولیت جسمی باشد.

#### - آیا تأخیر در پرداخت به تأمین‌کنندگان جریمه دارد؟

در دوسوم کشورها، در صورت تأخیر دستگاه اجرایی در پرداخت مبالغ قراردادی، شرکت‌ها مستحق دریافت جریمه هستند ولی در مابقی کشورها پرداخت جریمه به تأمین‌کنندگان بابت تأخیر الزامی نیست. در کانادا در صورت به تعویق افتادن پرداخت‌ها، شرکت‌ها به‌طور خودکار بهره دریافت می‌کنند. ولی در گواتمالا شرکت باید به دستگاه تدارکاتی درخواست بدهد تا به مبالغ پرداخت نشده بهره تعلق بگیرد.

در نیمی از اقتصادهایی که پرداخت جریمه به تأمین‌کنندگان از نظر قانونی پذیرفته شده است، در عمل قانون اجرا نمی‌شود. در بسیاری از کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی و در آمریکای لاتین و جزایر کارائیب وضعیت چنین است. در مکزیک تأمین‌کننده می‌تواند درخواست کند که جریمه تأخیر در پرداخت در قرارداد ذکر شود. حتی در این صورت نیز تأمین‌کنندگان به ندرت درخواست می‌کنند که چنین جریمه‌ای پرداخت شود.

### ۳. سازوکارهای دادخواهی و گزارش‌دهی

ایجاد یک سازوکار مناسب برای اعتراض به فرآیند مناقصه و تدارکات عمومی امروزه به یکی از مؤلفه‌های کلیدی اصلاحات در نظام تدارکات عمومی تبدیل شده است. چند دهه قبل حل‌وفصل اختلافات میان تأمین‌کنندگان و دولت در بسیاری از کشورها یک امر دشوار و پیچیده بود. شاید در آن زمان فقدان مهارت‌های فنی برای ایجاد یک هیئت رسیدگی به شکایات مستقل دلیل این دشواری و پیچیدگی بود. شاید هم به دلیل ضعف نظام قضایی و عدم پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای دریافت و رسیدگی به شکایات مربوط به تدارکات عمومی بود. بنگاه‌ها به این دلیل برای حل‌وفصل اختلافات خود با دولت به دادگاه مراجعه نمی‌کردند که نظام قضایی در یک زمان مشخص حکمی را در این خصوص صادر نمی‌کرد. نتیجه این ناکارآمدی کاهش انگیزه بنگاه‌ها برای فروش به دولت بود.

در دهه‌های اخیر اصلاحات قابل توجهی در نظام‌های تدارکات عمومی به عمل آمده است. برای مثال، در لهستان در سال ۱۹۹۵ نظام تدارکات عمومی اصلاح شد و یک سیستم دادخواهی تأسیس شد که از آن پس تقویت گردیده و با سیر فزاینده‌ای از مراجعات مواجه شده است. در کنیا، در سال ۲۰۱۱ هیئتی برای رسیدگی به شکایات مربوط به تدارکات عمومی و تجدیدنظر در آرای صادره ایجاد شد. ایجاد این هیئت، نظارت بر رویه‌های مناقصه‌گزاران و طرح شکایت علیه آنان را امکانپذیر کرد که نتیجه آن شفافیت بیشتر نظام‌های تدارکاتی بود.

نه تنها ایجاد یک نظام دادخواهی اعتبار سیستم و اعتماد به آن را افزایش می‌دهد، بلکه ایجاد یک نظام گزارش‌دهی نیز این کارکرد را تقویت می‌کند و برای قوانین تدارکات عمومی ضمانت اجرا ایجاد می‌کند و به رفع اشتباهات مسئولان دستگاه مناقصه‌گزار مدد می‌رساند. وجود کانال‌هایی که اجازه می‌دهد اشکالات موجود در فرآیند تدارکات عمومی، بی‌نظمی‌ها و خلاف قاعده‌ها، سوء رفتار و تعارض منافع گزارش شود اعتبار، انصاف و مشروعیت تدارکات عمومی را افزایش می‌دهد.

یک نکته در طراحی سیستم‌های گزارش‌دهی و دادخواهی مربوط به زمانبندی است. اگر دوره زمانی تقدیم دادخواست و رسیدگی به آن خیلی کوتاه باشد امکان طرح بسیاری از اعتراضات از بین می‌رود و دقت لازم در رسیدگی‌ها امکانپذیر نمی‌شود. این موضوع «منصفانه» بودن سیستم را زیر سؤال می‌برد. در مقابل، طولانی شدن بیش از حد زمان «کارآیی» را خدشه‌دار می‌کند؛ چرا که برای دولت و تأمین‌کنندگان پرهزینه می‌شود.

نکته دیگر این است که سازوکار رسیدگی به شکایت هم می‌تواند در بدنه عمومی نظام قضایی تعبیه شود، هم می‌تواند اختصاصی برای تدارکات عمومی طراحی شود که هر یک منافع و هزینه‌های خاص خود را دارد. در ادامه این بخش به سه محور می‌پردازیم: در دسترس بودن سازوکارهای دادخواهی و گزارش‌دهی؛ فرآیند رسیدگی نخستین و فرآیند رسیدگی تجدیدنظر (نهایی).



### ۱-۳. دسترسی به سازوکارهای شکایت و گزارش‌دهی

در این محور موضوعات زیر ارزیابی می‌شود:

آیا تأمین‌کنندگان بالقوه برای طرح یک مشکل نزد یک مرجع رسیدگی ذیصلاح به ابزارهای کافی دسترسی دارند؟

آیا آنها به اطلاعات کافی برای ارزیابی فرصت تقدیم شکوائیه دسترسی دارند؟ مثلاً آیا می‌دانند که به چه کسی باید شکایت کنند و در دادخواست خود چه مطالبی را درج نمایند؟

آیا آنها می‌توانند از بین مراجع رسیدگی (هیئت‌های مختلفی که به این منظور تشکیل می‌شوند) یکی را انتخاب کنند؟

آیا ابزار لازم برای گزارش دادن و افشای سوء رفتارها و تصمیمات جانبدارانه کارمندان دستگاه مناقصه‌گزار وجود دارد؟

آیا در صورت گزارش‌دهی تضمینی وجود دارد که تأمین‌کننده با اقدامات تلافی‌جویانه روبرو نشود؟

#### - گزینه‌های پیش روی شاکی (خواهان) برای تقدیم دادخواست (شکوائیه) چیست؟

طرفی که شکایت دارد (خواهان) باید در انتخاب مرجع رسیدگی تا حدی آزادی عمل داشته باشد. اگر مرجع رسیدگی خود مناقصه‌گزار باشد و شرکت ملزم به تقدیم دادخواست به وی باشد به احتمال زیاد به اعتراض او به نحو شایسته رسیدگی نخواهد شد. لذا باید گزینه دیگری برای مراجعه وجود داشته باشد. در لهستان شرکت باید به اتاق استیناف ملی<sup>۱</sup> رجوع کند و در ایرلند و انگلستان به دادگاه عالی<sup>۲</sup>. در برخی از کشورها حتی اگر خواهان حق انتخاب دیگری داشته باشد، باز هم می‌تواند شکایت خود را در دستگاه مناقصه‌گزار مطرح نماید. در اوکراین افراد معترض معمولاً شکایت خود را به یک مرجع ثالث (کمیسیون ضد انحصار یا کمیسیون رسیدگی به شکایات) تقدیم می‌کنند ولی این مانع از طرح آن در دستگاه مناقصه‌گزار نیست. در ایالات متحده سه گزینه برای طرح دعوا وجود دارد: دستگاه مناقصه‌گزار، اداره پاسخگویی دولت<sup>۳</sup> در سطح فدرال (که بیشتر به آن مراجعه می‌شود) و دادگاه دعاوی فدرال<sup>۴</sup>.

- 
1. National Appeals Chamber
  2. High Court
  3. Government Accountability Office
  4. Court of Federal Claims

– آیا کارمندان دستگاه مناقصه‌گزار که خود در موضوع تدارکات ذینفع هستند، می‌توانند در فرآیند تدارکات دخیل باشند؟

اعضای دستگاه مناقصه‌گزار که خود در بررسی پیشنهادهای مناقصه‌گران دخیل هستند نباید در برنده شدن یکی از تأمین‌کنندگان بالقوه ذینفع باشند. اگر چنین نفعی وجود داشته باشد، فرد باید بلافاصله از چرخه عمر تدارکات عمومی خارج شود؛ چرا که در غیر این صورت استقلال دستگاه مناقصه‌گزار و بی‌طرفی آن خدشه‌دار می‌شود.

در کشورهای آذربایجان، جمهوری دموکراتیک کنگو، اندونزی، سنگاپور یا تانزانیا قوانین و مقررات مانع از حضور فرد ذینفع در کمیسیون ارزیابی پیشنهادهای نمی‌شوند. در کشورهایی که به چنین تعارض منافی<sup>۱</sup> امعان نظر دارند، می‌توان تصور کرد که موضوع به صورت رسمی بررسی شود و گزارشی در باب تعارض منافع احتمالی ارائه شود. در ترکیه پس از تهیه گزارش تعارض منافع از کارمندان ذینفع درخواست می‌شود ظرف ۱۰ روز دفاعیه‌ای در این باب بنویسند. کمیته‌ای مسئول بررسی این موضوع در مدت سه ماه است. یعنی، با اینکه گزارش تعارض منافع تهیه می‌شود ولی این گزارش الزاماً به کنار رفتن فرد ذینفع منتهی نمی‌شود.

– آیا از کارمندانی که مشکلات را گزارش می‌کنند حمایت می‌شود؟

یک جنبه مهم در کارکرد سیستم گزارش‌دهی این است که کارمندانی که سوء رفتارها را گزارش می‌دهند مورد حمایت قرار گیرند. اگر این افراد در برابر اقدامات تلافی‌جویانه حمایت نشوند، انگیزه افراد برای همکاری با سیستم از بین می‌رود که نتیجه بلافاصله آن از بین رفتن پاسخگویی سیستم است. در بیشتر کشورها به طریقی از گزارش‌دهندگان حمایت می‌شود و تنها در ۱۱ کشور هیچ نوع حمایتی وجود ندارد. در برخی از اقتصادها نمی‌توان کارمندانی که سوء رفتارها را گزارش کرده‌اند، به دلیل افشا اخراج کرد (مثلاً در استرالیا) یا نمی‌توان ارزیابی عملکرد او را به کارمند ارشدی سپرد که خود متهم گزارش او بوده است (مثلاً در شیلی) یا نمی‌توان جلوی ارتقای پست او را به دلیل افشا گرفت یا حقوق و دستمزد او را کاهش داد (مثلاً در اوکراین). در میان کشورهای مورد بررسی، در ۱۵ کشور برای «مقابله به مثل» مجازات‌هایی در نظر گرفته‌اند.

### ۲-۳. فرآیند رسیدگی نخستین

هیئت رسیدگی نخستین می‌تواند در خود دستگاه مناقصه‌گزار، در یک واحد اداری، یا در دادگاه تشکیل شود. اغلب کشورها ابتدا به خود دستگاه مناقصه‌گزار فرصت می‌دهند تا به اعتراضات رسیدگی کند و در



صورت امکان خودش مشکل را حل کند. درواقع، دستگاه مناقصه‌گزار می‌تواند رسیدگی را سریع و با هزینه کم انجام دهد اما نقص این رویه آن است که دستگاه نمی‌تواند با استقلال و بی‌طرفانه تصمیم‌گیری کند. البته انتخاب مرجع رسیدگی باید به اختیار خواهان باشد.

اگر شکایت خواهان منجر به تعلیق تدارکات عمومی شود، زمان لازم برای رسیدگی به شکایت و پیدا کردن راه احقاق حق ایجاد می‌شود. برای توقف باید یک دوره زمانی معین در نظر گرفته شود که نه خیلی کوتاه باشد (که امکان رسیدگی به شکایات فراهم نشود) و نه خیلی بلند (که تدارکات را با مانع اساسی مواجه نماید). برخی از اقتصادها انعطاف بیشتری دارند و براساس پیچیدگی موضوع، زمان لازم برای توقف را تعیین می‌کنند. مثلاً اگر شکایت در دادگاه مطرح شده باشد زمان بیشتری در نظر می‌گیرند چرا که فرآیند رسیدگی دادگاه‌ها طولانی‌تر است.

قواعد توقف حقوقی در واکنش به شکایات بستگی دارد به نوع راهکاری که دنبال می‌شود، به مرجعی که برای رسیدگی انتخاب می‌شود و به اینکه در زمان تقدیم دادخواست، تدارکات در چه مرحله‌ای قرار دارد. پیش از انتخاب برنده توقف نباید منوط به دریافت شکایت از مناقصه‌گران باشد بلکه باید به روی همه مناقصه‌گران بالقوه باز باشد، البته اگر آنها بتوانند ثابت کنند که در مناقصه یا قرارداد نفعی دارند. اما پس از تعیین برنده، فقط باید به مناقصه‌گران قطعی (پیشنهاددهندگان نهایی) اجازه به چالش کشیدن مناقصه داده شود؛ چرا که در غیر این صورت فرآیند تدارکات در معرض شکایت‌های پوچ قرار خواهد گرفت و آسیب‌پذیر خواهد شد.

اگر شکایت منجر به تعلیق شود، انعقاد قرارداد می‌تواند تبدیل به یک فرآیند طولانی و ناکارآمد شود. لذا در کشورهایی که تعلیق را در فاز پس از انعقاد قرارداد می‌پذیرند، محدود کردن دوره توقف بسیار حائز اهمیت است. در غیر این صورت ممکن است برخی از مناقصه‌گران در فرآیند تدارکات بخش عمومی اشکال‌تراشی کنند و رقبا را با ترساندن از توقف و تعلیق از دور خارج کنند. **هزینه دادگاه و سپرده‌گذاری یا جریمه می‌تواند مانع از ثبت شکایات پوچ و بیهوده شود.**

فرآیند رسیدگی نخستین به ارزیابی موضوعاتی از این دست می‌پردازد: چه کسی اجازه تقدیم دادخواست دارد؟ روش‌های در دسترس برای تقدیم دادخواست چیست و کل مراحل لازم برای دریافت حکم هیئت رسیدگی نخستین چیست؟ تقریباً همه کشورهای مورد بررسی سازوکاری برای رسیدگی نخستین به شکایات دارند.

- چه کسی مجاز به شکایت است و دوره توقف (تعلیق تدارکات در صورت طرح یک شکایت) چقدر است؟

تعلیق خودکار در صورت دریافت یک شکایت می‌تواند کل نظام تدارکات را مختل کند. لذا قوانین و

مقررات حاکم باید مانع از آن شود که افراد با توسل به ابزار شکایت فرآیند را با تأخیر مواجه کنند. تعلیق خودکار باید پیوند بخورد با قواعد دیگری که مشخص می‌کند چه کسی حق دارد شکایت کند و مدت تعلیق چقدر است.

در بوتسوانا، اکوادور، مجارستان، مغولستان، صربستان، توگو، و اروگوئه هر کس که بخواهد می‌تواند طرح دعوا کند و کار را به تعلیق درآورد. ولی در کنیا، جمهوری قرقیزستان، پرو، تانزانیا و زامبیا با اینکه تعلیق خودکار<sup>۱</sup> وجود دارد ولی تنها کسانی می‌توانند طرح دعوا کنند که در مناقصه شرکت کرده باشند. در بیشتر اقتصادها تعلیق تنها با صدور دستور توقف موقت<sup>۲</sup> میسر است، آن هم به تشخیص هیئت رسیدگی. هیئت رسیدگی ممکن است به این نتیجه برسد که دلایل قانع‌کننده و ضرورت‌هایی برای واگذاری قرارداد وجود دارد یا اینکه ادامه فرآیند تدارکات را به نفع دولت تشخیص دهد و قرارداد را پیش از جلب نظر معترضان واگذار نماید.

### – محدودیت زمانی هیئت رسیدگی برای صدور رأی چقدر است؟

باید قوانین مشخص کنند که خواهان چه زمانی پس از تقدیم شکایت (دادخواست) می‌تواند پاسخی از هیئت رسیدگی دریافت کند. در ۱۲ کشور استرالیا، هنگ‌کنگ، ایرلند، اردن، لبنان، میانمار، نامیبیا، هلند، نیوزلند، سوئد، تایلند و انگلستان برای صدور حکم محدودیت زمانی در نظر گرفته نشده است. اگر چه قوانین در استرالیا، هلند، نیوزلند، سوئد و انگلستان در خصوص بازه زمانی صدور حکم ساکت است، اما در واقع شرکت‌ها انتظار دارند ظرف ۳۰ روز از تصمیم هیئت مطلع شوند. حداکثر زمان در این کشورها ۹۰ روز است. در مقابل، در سایر اقتصادها قوانین بازه زمانی را صراحتاً تعیین کرده‌اند ولی در عمل ممکن است چند ماه یا چند سال طول بکشد تا حکم صادر شود. مثلاً در شیلی و مکزیک چنین است. در میانمار محدودیت زمانی قانونی وجود ندارد و صدور حکم از یک دستگاه مناقصه‌گزار به دستگاه دیگر متفاوت است.

### ۳-۳. فرآیند رسیدگی در مرحله تجدیدنظر

طرف‌های معترض به نحوه برگزاری مناقصه و انتخاب برنده باید به یک مرجع مستقل برای تجدیدنظرخواهی (استیناف) دسترسی داشته باشند، مخصوصاً اگر رسیدگی‌کننده نخستین خود مناقصه‌گزار باشد. وجود مرجع مستقل جهت استیناف می‌تواند علامتی برای پاسخگویی سیستم تدارکات عمومی باشد ولی در عین حال توسل به آن هزینه‌بر است و فرآیند تدارکات را

1. Automatic Suspension

2. Interim Injunction



طولانی‌تر می‌کند. اینکه تا چه حد باید به دقت و پاسخگویی وزن بدهیم و تا چه حد به زمان و هزینه، مسئله‌ای است که پاسخ قطعی ندارد.

فرآیند استیناف باید حداقل رویه‌ها، زمان و هزینه را داشته باشد. برای حداقل کردن هزینه برای کسی که اقدام به تجدیدنظر می‌کند بهتر است خود مرجع استیناف مناقصه‌گزار را در جریان درخواست تجدیدنظر قرار دهد.

از نظر کارایی و شفافیت مناسب است که شرکت زمان صدور رأی تجدیدنظر را بداند. اگر چه از حیث زمان چیزی به اسم بهترین رویه تعریف نشده است اما سیستمی که صدور رأی تجدیدنظر در آن خیلی به طول می‌انجامد مشخص است که کارکرد مطلوب را ندارد و احتمالاً شرکت به دلیل هزینه‌های پولی و زمانی زیاد از استیناف صرف‌نظر می‌کند.

#### - هزینه‌های تجدیدنظرخواهی (استیناف) از رأی هیئت نخستین چقدر است؟

کم یا حتی صفر بودن هزینه استیناف برای شاکی یک رویه عملی خوب است، مخصوصاً برای بنگاه‌های کوچک و متوسط. در ۵۱ درصد از ۷۱ اقتصادی که رویه‌ای برای تجدیدنظر دارند، ثبت درخواست استیناف هزینه‌ای ندارد. در سایر اقتصادها هزینه استیناف یا مبلغی ثابت است، یا بسته به ارزش قرارداد یا مرجعی که برای رسیدگی انتخاب می‌شود متغیر است.

در استرالیا، برزیل، شیلی، فرانسه، مکزیک، هلند، سوئد، جمهوری کره یا ایالات متحده درخواست تجدیدنظر از رأی هیئت رسیدگی نخستین هزینه‌ای ندارد، مگر حق الوکاله‌ای که احیاناً به وکیل پرداخت می‌شود. در مقابل، درخواست تجدیدنظر در ایتالیا، بسته به ارزش قرارداد، هزینه‌ای بین دو تا شش هزار دلار دارد.

#### - آیا رأی هیئت رسیدگی ثانویه (تجدیدنظر) منتشر می‌شود؟

تقریباً نیمی از اقتصادهای مورد بررسی قوانینی دارند که انتشار آرای تجدیدنظر را الزامی می‌کنند. این آرا اغلب از طریق پورتال دستگاه اجرایی یا دادگاه ذی ربط به صورت برخط منتشر می‌شود. در برزیل، هندوراس و پرو تصمیمات از طریق روزنامه رسمی<sup>۱</sup> نیز منعکس می‌شود. در بولیوی اگر چه قانون روش انتشار آرا را مشخص نمی‌کند، از اخبار، رادیو و هیئت عمومی دستگاه قضایی برای انتشار آرا استفاده می‌شود. در بیشتر کشورهای واقع در حاشیه صحرای آفریقا آرای تجدیدنظر منتشر نمی‌شود.

## جمع‌بندی

معاملات گوناگون، شامل خرید انواع کالا یا خدمت (اعم از خدمات مشاوره و انواع پیمانکاری) بخش جدایی‌ناپذیر فعالیت‌های دولت‌هاست. با توجه به نقش دولت‌ها در اقتصاد کشورها، این معاملات و خریدها از سنجه‌های مهم ارزیابی اقتصادهای جهان است.

برای آنکه کشورها بتوانند سازوکارهای تدارکات عمومی خود را ارزیابی کنند و جایگاه خود را در مقیاس جهانی بشناسند و بفهمند که برای بهبود بیشتر چه گام‌های دیگری باید بردارند، بانک جهانی از سال ۲۰۱۴ اقدام به «ارزیابی تدارکات عمومی» در کشورهای مختلف کرده است. در این مسیر به طراحی یک نماگر جدید پرداخته که دارای مؤلفه‌هایی به‌منظور ارزیابی فرآیند برگزاری مناقصات تدارکات عمومی و امکان اعتراض به فرآیند مناقصات است. در سال ۲۰۱۴ این نماگر در ۱۱ کشور دنیا سنجش شد و در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ این کار برای ۷۷ کشور دنیا انجام شد. در سال جاری میلادی این نماگر برای ۱۸۹ کشور از جمله ایران سنجش و گزارش خواهد شد. این نماگر اطلاعاتی برای ارزیابی کیفیت حکمرانی دولت‌ها ارائه می‌دهد و مهمترین ملاحظه در توسعه این نماگر، نگرستن به موضوع از دید هر تأمین‌کننده بالقوه و به‌طور خاص درک موانع حضور وی در معاملات دولتی و ارزیابی اعتمادش به سیستم تدارکات عمومی است. البته باید توجه کرد که دولت در این ادبیات، شامل همه نهادهای عمومی کشور اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی، شرکت‌های دولتی، نهادهای زیرمجموعه قوه قضائیه و نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌هاست.

سنجش تدارکات عمومی در این چارچوب براساس دو محور زیر طراحی شده است.

۱. محور چرخه عمر تدارکات عمومی با چهار مرحله یا مؤلفه اصلی:
  - آماده‌سازی پیشنهاد: شامل تمام اقداماتی که مناقصه‌گزار پیش از دریافت پیشنهادها اجرا می‌کند.
  - تسلیم پیشنهاد: که آسانی تسلیم پیشنهادها را اندازه‌گیری می‌کند.
  - ارزیابی پیشنهادها: که آیا فرآیند ارزیابی پیشنهادها باز، منصفانه و شفاف است؟
  - واگذاری و اجرای قراردادها: که آیا قرارداد شفاف واگذار می‌شود و آیا مناقصه‌گرانی که برنده نشده‌اند به نحو مقتضی از تصمیم مناقصه‌گزار مطلع می‌شوند؟
۲. محور سازوکارهای دادخواهی و گزارش‌دهی که آسانی اعتراض و گزارش رفتارهای نادرست و تعارض منافع را می‌سنجد، شامل مؤلفه‌های زیر است:
  - در دسترس بودن سازوکارهای شکایت و گزارش‌دهی.
  - فرآیند رسیدگی نخستین که معترض باید طی کند تا نظر هیئت رسیدگی نخستین را اخذ کند.
  - فرآیند تجدیدنظر: که آیا معترض (شاکی) می‌تواند در برابر یک هیئت تجدیدنظر درخواست تجدیدنظر بدهد؟





بررسی ۷۷ کشور جهان براساس مؤلفه‌های یاد شده نشان می‌دهد که شفافیت قوانین و مقررات تدارکات عمومی هنوز با وضعیت بهینه فاصله زیادی دارد. علاوه بر این در تدارکات عمومی میان «اجرا» و «مقررات» نیز شکاف قابل توجهی وجود دارد و حتی در مواردی که مقررات مدرن و شفاف هستند، اجرای تدارکات عمومی منطبق بر مقررات نیست و فاصله زیادی بین اجرا و مقررات وضع شده مشاهده می‌شود. از جمله هزینه‌های مبادله (نظیر هزینه استخدام مشاور حقوقی یا تأمین تضامین) در فرآیند تدارکات عمومی زیاد است و این هزینه‌ها مخصوصاً برای شرکت‌های کوچک و متوسط، بسیار بازدارنده است. سرانجام اینکه در تدارکات عمومی جهتگیری و ضرورت بسیار روشنی در استفاده از ابزارهای الکترونیک در سراسر جهان مشاهده می‌شود.

با توجه به آنکه ایران نیز در آستانه ورود به این ارزیابی است شایان توجه است که فرآیند تشکیل معاملات در بخش عمومی دارای سازوکار باسابقه و متداول مناقصه است. اما برای برگزاری مناقصات، رویه‌های متعدد و متنوعی در کشور در جریان است که قانون برگزاری مناقصات به‌عنوان جدیدترین قانون این حوزه سعی کرده است سازوکارهای منسجم و کارآمدی را برای آن طراحی و تدوین کند. مکانیسم مناقصات مقرر در قانون برگزاری مناقصات، با مؤلفه‌های هفت‌گانه نماگر جهانی فروش به دولت، سازگار است و در صورت تمرکز و توجه به این قانون رتبه‌ی ایران از این حیث در سطح جهان بهبود خواهد یافت. کشورهای دیگر نیز همزمان به بهبود شرایط خود اقدام می‌کنند.

زمینه‌های اقدام در محور نخست عبارتند از بهبود مراحل تهیه پیشنهاد، ارسال پیشنهاد، ارزیابی پیشنهاد و انعقاد قرارداد و اجرای آن. دومین محور کلیدی سنجش فرآیند، امکان اعتراض (شکایت) نسبت به نتایج مناقصه است که برای نخستین بار در نظم حقوقی کشور، طی «قانون برگزاری مناقصات» و قانون متمم آن (قانون اساسنامه رسیدگی به شکایات) تأسیس شده است. البته اقدامات اجرایی دولت و پیگیری و نظارت مجلس برای رفع شکاف میان «اجرا» و «مقررات» نیز کاملاً ضرورت دارد. بخشی از رفع این شکاف نیز در گرو بسترسازی مشترک برای برگزاری مناقصات الکترونیک است. مجموعه این اقدامات را باید به‌عنوان یک پروژه چندوجهی فنی، حقوقی، اداری و البته فرهنگی و آموزشی دید که بخش عمده‌ای از آن در گرو همین آموزش و ترویج مفاهیم و فرهنگ مناقصات شفاف، رقابتی و قابل اعتراض است و تصویب و اصلاح قوانین و مقررات، گام نخست این پروژه بزرگ محسوب می‌شود.

**پیوست‌ها****روش و معیارهای امتیازدهی به سیستم‌های تدارکات عمومی**

در امتیازدهی به سیستم‌های تدارکات عمومی، گروه بانک جهانی فقط به رویه‌ها و مقرراتی امتیاز داده است که جامعه جهانی تدارکات عمومی آنها را خوب تلقی می‌کند. در امتیازدهی برای همه مؤلفه‌های مؤثر، وزن یکسان در نظر گرفته شده است. در سطح مؤلفه‌ها، امتیازها به ۵ وضعیت دسته‌بندی شده است: صفر تا ۲۰؛ ۲۱-۴۰؛ ۴۱-۶۰؛ ۶۱-۸۰ و ۸۱-۱۰۰. صفر تا ۲۰ کمترین و ۸۱-۱۰۰ بیشترین امتیاز محسوب می‌شود. بیشترین امتیاز هم یعنی نزدیک بودن اقتصاد مورد نظر به رویه یا مقررات خوب. کمترین امتیاز هم به این معناست که اقتصاد مورد بررسی با توجه به رویه‌های خوب و اصول پذیرفته شده کارهای زیادی می‌تواند در جهت بهبود انجام دهد. در جداول زیر محورهایی که در گزارش «محک‌زنی تدارکات عمومی» سال ۲۰۱۶ مورد ارزیابی قرار گرفته است. سایر اطلاعات زمینه‌ای که جمع‌آوری شده است در سایت بانک جهانی به آدرس [bpp.worldbank.org](http://bpp.worldbank.org) گزارش شده است.



## جدول ۱. چرخه عمر تدارکات

ردیف	آماده کردن پیشنهادها	ارسال پیشنهادها	ارزیابی پیشنهادها	واگذاری و اجرای قراردادها
۱	الزام به انتشار برنامه تدارکات (برنامه زمانی مناقصه)	پذیرش مناقصه عمومی به عنوان روش اصلی تدارکات	چه کسانی می‌توانند در جلسه گشایش پاکت‌ها حاضر شوند	انتشار واگذاری مناقصه (معرفی برنده مناقصه)
۲	روش‌های انتشار برنامه تدارکات (برنامه زمانی مناقصه)	به‌کارگیری یک پورتال تدارکات الکترونیک	الزام به ضبط جلسه گشایش پاکت‌ها	ابلاغ نتیجه مناقصه به بازندگان
۳	اطلاع‌رسانی برای مرحله تشخیص نیاز	دسترسی به دستورهای راهنما از طریق پورتال تدارکات	الزام به ارزیابی پیشنهادها فقط براساس معیارهای ارزیابی اعلان شده	به رسمیت شناختن حق اعتراض پرسشگری و بازندگان مناقصه
۴	فهرست مؤلفه‌هایی که لازم است در فراخوان مناقصه درج شود	اجبار دستگاه مناقصه‌گزار به استفاده از فرم‌های استاندارد مناقصه	ممنوعیت کارمندان مسئول ارزیابی نیاز و تهیه مشخصات فنی از حضور در جلسه گشایش پاکت‌ها	بازه زمانی در نظر گرفته شده برای توقف در امضای قرارداد
۵	فهرست مؤلفه‌هایی که لازم است در اسناد مناقصه درج شود	الزام دستگاه مناقصه‌گزار برای ارجاع به استانداردهای ملی و یا بین‌المللی صنعتی در اسناد مناقصه		بازه زمانی که دستگاه تدارکاتی در پرداخت به تأمین‌کنندگان باید رعایت کند
۶	انتشار فراخوان‌های مناقصه	به رسمیت شناختن حق مناقصه‌گران برای طرح پرسش از دستگاه مناقصه‌گزار		زمانی که در عمل دریافت پرداختی‌های دستگاه تدارکاتی طول می‌کشد
۷	زمان لازم برای دسترسی به اسناد مناقصه	امکان استفاده از ابزارهای الکترونیک برای ارسال پیشنهادها		الزام دستگاه مناقصه‌گزار به پرداخت جریمه در صورت تأخیر در پرداخت به تأمین‌کنندگان
۸	هزینه‌های دسترسی به اسناد مناقصه	در نظر گرفتن یک زمان حداقل برای ارسال پیشنهادها		امکان‌پذیری درخواست برای یک پرداخت برخط
۹	دسترسی به اسناد مناقصه از طریق پورتال مخصوص مناقصات	فرم تضامین مناقصه و ارسال آنها		

## جدول ۲. سازوکارهای گزارش‌دهی و دادخواهی

ردیف	دسترسی به سازوکارهای گزارش‌دهی و دادخواهی	فرآیند رسیدگی نخستین	فرآیند رسیدگی تجدیدنظر (استیناف)*
۱	چارچوب‌های حقوقی که شرایط دادخواهی مناقصه‌گران را مشخص کرده‌اند	کسانی که می‌توانند اقدام به دادخواهی (شکایت) کنند	فرآیند درخواست تجدیدنظر در رأی هیئت رسیدگی نخستین
۲	دسترسی به قواعد و مقررات ناظر بر دادخواهی از طریق یک وبسایت مورد حمایت دولت	کسانی که می‌توانند انتخاب برنده و واگذاری قرارداد را به چالش بکشند	اعلان درخواست تجدیدنظر به دستگاه مناقصه‌گزار
۳	اختیار خواهان در خصوص انتخاب مرجع رسیدگی	اثبات اینکه شاکی (معترض) شرایط دادخواهی را دارد	محدودیت زمانی برای صدور رأی در هیئت تجدیدنظر
۴	امکان ثبت دادخواست از طریق یک وبسایت مورد حمایت دولت	روش‌های در دسترس برای ثبت شکایت	روش‌های احقاق حق (یا روش‌های جبران خسارت)
۵	سازوکارهای مختلفی که برای حل‌وفصل اختلافات مربوط به تدارکات عمومی قابل استفاده است	دسترسی شاکی به شواهدی که در فرآیند رسیدگی قابل استناد است	انتشار آرای تجدیدنظر
۶	الزام به اینکه در صورت وجود تعارض منافع، کارمندان ذینفع دستگاه مناقصه‌گزار از مشارکت در فرآیند تدارکات و اجرایی کردن آن صاحب صلاحیت نباشند و از این کار منع یا معاف شوند یا از فرآیند کنار گذاشته شوند.	اعلام شکایت واصله به دستگاه مناقصه‌گزار	
۷	الزام به گزارش کردن سوء رفتارها	انتشار رأی هیئت رسیدگی نخستین	
۸	پشتیبانی از کارمندانی که سوء رفتارها را گزارش می‌دهند و حمایت از آنها در برابر مقابله به مثل: امکان گزارش‌دهی به صورت ناشناس	محدودیت زمانی برای صدور رأی در هیئت نخستین	
۹	پشتیبانی از کارمندانی که سوء رفتارها را گزارش می‌دهند و حمایت از آنها در برابر مقابله به مثل: امکان محرمانه تلقی نمودن گزارش حسب درخواست گزارش‌دهندگان	روش‌های احقاق حق (یا روش‌های جبران خسارت)	
۱۰	پشتیبانی از کارمندانی که سوء رفتارها را گزارش می‌دهند و حمایت از آنها در برابر مقابله به مثل: امکان مجازات در مواردی که مقابله به مثل انجام می‌شود		

\* به مؤلفه‌های فرآیند رسیدگی تجدیدنظر، به دلیل کاربرد محدودشان، امتیاز داده نشده است.



## منابع و مأخذ

1. OECD (2010); "Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)"; <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45181522.pdf>.
2. UNCTAD (2014); "Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement"; <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/Guide-Enactment-Model-Law-Procurement-e.pdf>.
3. UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2013); "Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finance"; [http://www.unodc.org/documents/Guidebook\\_on\\_anti-corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_and\\_the\\_management\\_of\\_public\\_finance.pdf](http://www.unodc.org/documents/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finance.pdf).
4. World Bank Group (2015); "Benchmarking Public Procurement 2015: Pilot report assessing public procurement Systems in 10 Economies"; Washington, DC: World Bank.
5. World Bank Group (2016); "Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies"; Washington, DC: World Bank, doi: 10. 1596/ 978-1-4648-0276-8. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۵۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی فرآیند تدارکات عمومی معرفی نماگر سهولت معامله با دولت

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)  
تهیه و تدوین: علی نصیری‌اقدم  
ناظر علمی: شهرام حلاج  
متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
ویراستاران تخصصی: احمد مرکزالمیری، سیدامیر سیاح

واژه‌های کلیدی:

۱. تدارکات عمومی
۲. شفافیت
۳. کارآیی
۴. هزینه مبادله
۵. کسب‌وکار
۶. بانک جهانی
۷. انجام کسب‌وکار
۸. نماگر معامله با دولت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۲۲