

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۱ از ۱۱

ویرایش تازه (سوم) و همراه افزوده از نوشتار *

نصاب (حداقل) «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟

(*) ویرایش پیشین این نوشتار، در پی پرسشهای شرکت کنندگان «سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی کشور تدوین و منتشر شد. این ویرایش در پی پرسشها و گفتگوی بیشتر برخی خوانندگان و در تشریح جوانب دیگر موضوع، همراه افزوده‌هایی بازنویسی و تقدیم می‌شود.

اقدامات قانونی در صورت وقوع وضعیت «انحصار» چیست؟

مفهوم نصاب مناقصه گران (حداقل تعداد) در فرایند قانونی تشکیل معاملات بخش عمومی چیست؟

تعیین و ذکر این نصاب (حداقل) در اسناد مناقصه چگونه است؟

نصاب (حداقل) اشخاص طرف استعلام در مناقصات متوسط چیست؟



شهرام حلاج

پژوهشگر و مشاور در مناقصات و معاملات بخش عمومی

halaj.blogfa.com http://telegram.me/halaj_monagheseat

معنای انحصار و شیوه‌ی رفتار در شرایط انحصار، یکی از پرسشها یا مسأله‌های قانون برگزاری مناقصات است. در این نوشتار می‌کوشیم به تشریح این مسأله و دیگر پرسشهایی که در بالا ذکر شده‌است بپردازیم و برای نیازهای مناقصات کشور، پاسخ یا تحلیلی معقول، کارآمد و نیز سازگار با قوانین و مقررات بیاوریم.

❖ تعداد متقاضیان و وقوع وضعیتی به نام «انحصار»

موضوع مندرج در بند «ط» ماده‌ی ۲ قانون برگزاری مناقصات «یگانه بودن متقاضی شرکت در معامله» است.^۱ اما قانون، در حالی که شرط احراز این وضعیت را قید کرده‌است، جواز هیچ ترک فعلی را به صرف وقوع این شرط صادر نکرده‌است. یعنی در صورتیکه تعداد اشخاصی که پکت خود را در مهلت و مکان مقرر، تسلیم می‌نمایند محدود به یکی باشد، طبق قانون برگزاری مناقصات «انحصار» نامیده می‌شود، اما قانون برای این سطح از احراز «انحصار» که حاصل ایجاب فقط یک متقاضی است - ولی مجوز تکمیلی (حاصل «تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها») را ندارد - جواز خروج از فرایند برگزاری مناقصه یا جواز حذف یکی از اقدامات پی‌درپی (فرایند) ارزیابی و احراز «شخصیت»، «مرغوبیت» و «قیمت» را صادر

۱ این بند قانون شبیه - و فقط شبیه - آن است که گفته‌شود «نصاب تعداد متقاضیان شرکت در معامله یا نصاب تعداد اشخاصی که پیشنهادها را در مهلت و مکان مقرر به دستگاه تسلیم می‌کنند» دو (عدد ۲) است.

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه‌گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۱۱ از ۲

نکرده‌است؛ بلکه فقط و فقط این وضعیت مقدماتی را نامگذاری کرده‌است. در ماده‌ی ۲ **قانون برگزاری مناقصات** فقط «طرق» برای «تعیین» آنچه نام «انحصار» دارد ذکر شده‌است، به شرح زیر:

«۱- اعلان هیأت وزیران برای کالاها و خدماتی که در انحصار دولت است.

۲- انتشار آگهی عمومی و ایجاب تنها یک متقاضی برای انجام معامله.»

طریق شماره‌ی «۱» پیشگفته (اعلان هیأت وزیران)، شباهت بسیار زیادی به **مناقصه‌ی محدود** موضوع بند «الف» ماده‌ی ۲۶ ق.ب.م (مراجعه به فهرست اعلان‌شده‌ی مراجع ذیصلاح دولتی) دارد. در این وضعیت معقول است که متقاضی انحصاری معامله (ارایه‌کننده‌ی انحصاری کالا یا خدمت موردنیاز) را دعوت به ایجاب کنیم و از طریق «توافق» بر سر «مرغوبیت» و «قیمت»، معامله را تشکیل دهیم. (زیرا احراز کفایت «شخصیت» تأمین‌کننده‌ی دولتی، در همان اعلان هیأت وزیران نهفته است).

طریق شماره‌ی «۲»، در واقع طراحی و اجرای **مناقصه‌ی عمومی** است. زیرا از حیث سلبی باید توجه کرد که در انتهای بند «ب» ماده‌ی ۲۶ ق.ب.م تصریح شده‌است که اساساً «در مناقصه‌ی محدود، نیازی به انتشار آگهی این قانون نیست» در حالیکه در این نوع از «انحصار»، «انتشار آگهی عمومی» رکن تشریفات اعلام‌شده است؛ از حیث ایجابی نیز باید توجه داشت که «طریق آگهی عمومی» دقیقاً همان اقدامی است که در جزء یک بند «ب» ماده‌ی ۴ قانون برای «مناقصه‌ی عمومی» تعیین شده‌است. پس معنای قانون آن است که بعد از آنکه مناقصه‌گذار اسناد مناقصه‌ی عمومی را آماده و «آگهی عمومی را - به تشخیص خود، از دو تا سه نوبت حداقل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری یا استان مربوط - منتشر کرد»^۲ و «تنها یک متقاضی» «ایجاب کرد» (یعنی «در مهلت و مکان مقرر در اسناد مناقصه» پیشنهادش را تسلیم کرد)، می‌توان نام «انحصار» را استعمال کرد.

نکته‌ی بسیار مهمی که باید بدان توجه کرد آن است که:

چون **قانون برگزاری مناقصات**، به جز استعمال نام «انحصار» در این وضعیت، (ایجاب تنها یک متقاضی) هیچ حکمی در این مورد نداده‌است؛ لذا حکم صریح **قانون آیین‌نامه‌ی معاملات دولتی** در این خصوص - که صراحتاً شیوه‌ی عمل در وضعیت وجود «یک» مناقصه‌گر را مشابه شیوه‌ی عمل در وضعیت وجود تعداد بیشتر مناقصه‌گران اعلام کرده‌است^۳ - کاملاً به‌قوت خود باقی است و جواز قانونی هیچ رفتار متفاوتی در شرایط وقوع این سطح «انحصار» (مندرج در جزء ۲ بند «ط» ماده‌ی ۲ **قانون برگزاری مناقصات**) وجود ندارد. شاید تنها بتوان گفت: پس از تأمین شرط اول (وقوع شرایط طریق شماره‌ی ۲ مندرج در بند «ط» ماده‌ی ۲)، در صورت «تشخیص و مسئولیت وزیر

۲ این معنا که آگهی مزبور شامل حداقل دو نوبت آگهی است، در بند «ب» ماده‌ی ۷ آیین‌نامه‌ی اجرایی بند «ج» ماده‌ی ۱۲ ق.ب.م (آیین‌نامه‌ی ارزیابی کیفی) مورد توجه قرار گرفته‌است.

۳ «ماده ۲۳ - در صورتیکه در مدت مقرر پیشنهاد رسیده‌باشد کمیسیون تشکیل می‌شود و پیشنهادهای رسیده را اعم از اینکه یک یا بیشتر باشد مفتوح و رسیدگی و به شرح زیر اتخاذ تصمیم خواهند نمود: در صورتیکه به نظر کمیسیون مناقصه، کمترین بهای پیشنهادشده (یا بهای پیشنهادشده درموردیکه فقط یک پیشنهاد رسیده‌باشد) عادلانه باشد کمیسیون پیشنهاددهنده را به‌عنوان برنده مناقصه اعلام خواهند نمود.»

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقضه گران» در هر مناقضه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۳ از ۱۱

یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها (یعنی شرط دوم یا تکمیلی که در بند «الف» ماده‌ی ۲۹ قانون آمده‌است) آنگاه الزام به برگزاری مناقضه نخواهد بود و می‌توان **بدون ادامه‌ی تشریفات مناقضه**، معامله موردنظر را تشکیل داد؛ مثلاً از روش «مذاکره‌ی کمیسیون مناقضه با متقاضی معامله» که در تبصره‌ی بند «ب» ماده‌ی ۷ آیین‌نامه‌ی اجرایی بند «ج» ماده‌ی ۱۲ ق.ب.م (آیین‌نامه‌ی ارزیابی کیفی) درج شده‌است، معامله را تشکیل داد. این روش مندرج در آیین‌نامه‌ی اجرایی بند «ج» ماده‌ی ۱۲ ق.ب.م که متکی به برداشت یا تفسیر مناسب و سازگار میان اجزای قانون است، قابل دفاع و بواقع بهترین روش رفع ابهام میان دو بیان گوناگون قانون درباره‌ی «انحصاری» بودن (یکی مندرج در بند «ط» ماده‌ی ۲ قانون برگزاری مناقصات و دیگری در بند «الف» ماده‌ی ۲۹ این قانون) است. در حالیکه شیوه‌ی نگارش تبصره‌ی بند «الف» ماده‌ی ۱۵ آیین‌نامه‌ی اجرایی بند «د» ماده‌ی ۲۳ ق.ب.م (آیین‌نامه‌ی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی) برداشت و شیوه‌ی مناسبی برای رفع ابهام یادشده نیست؛ زیرا به نحوی نگاشته شده‌است که گویا روش بند «الف» ماده‌ی ۲۹ قانون، در عرض روشهای مندرج در بند «ط» ماده‌ی ۲ قانون قرارداد که البته این برداشت و روش از حیث نگارش قانون دچار تعارضات بیشتری است و با هدف اصلی تصویب بند «ط» ماده‌ی ۲ مبنی بر روشمند ساختن شیوه‌ی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در احراز انحصار، مغایرت تام دارد. باید توجه داشت که متن آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات، باید رفتاری سازگار با اصول و اهداف قانون را مقرر دارند. صد البته رابطه‌ی طولی میان طریق شماره‌ی ۲ مندرج در بند «ط» ماده‌ی ۲ قانون و اقدام مندرج در بند «الف» ماده‌ی ۲۹ قانون، رابطه‌ای سازگارتر در اجزای قانون است در حالیکه رابطه‌ی عرضی آنها نوعی تعارض و نیز خلاف اهداف قانون محسوب می‌شود.

خلاصه آنکه:

- در هر مناقضه‌ی عمومی، در صورت ایجاب فقط یک متقاضی، دو راه وجود دارد:
- یا باید با احراز تک‌تک مشخصات لازم (مقرر در اسناد مناقضه) در همان یک متقاضی و پیشنهاد وی، بقیه‌ی فرایند مناقضه را نیز طی کرد،
 - یا اینکه از وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها مجوز عدم الزام به ادامه‌ی فرایند مناقضه (و به جای آن ادامه‌ی فرایند تشکیل عقد با اقداماتی مانند مذاکره) را کسب کرد،
 - مگر اینکه در اسناد مناقضه تصریح شده‌باشد که با وجود یک متقاضی، مناقضه تجدید خواهد شد. (که معنای این شق اخیر در سطور آینده‌ی این نوشتار بحث خواهد شد).

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۴ از ۱۱

❖ مبانی و مقدمات ضروری تحلیل دقیق تعداد متقاضیان، در فرایند برگزاری مناقصه

یکم:

پیش‌نیاز اظهار نظرات اثربخش و کارآمد درباره‌ی بخشها یا جوانب گوناگون فرایند مناقصه، برخوردار بودن از نگاهی کل‌گرا به آن فرایند است. برای طراحی اجزای هر ماشین به‌نحو بهینه، لازمست اهداف، محیط، شرایط و قواعد آن ماشین را بدرستی شناسایی کنیم. برای تعیین نصاب (حداقل) تعداد مناقصه‌گران در فرایند مناقصه، نخست باید بر این موضوع توافق داشته‌باشیم که «مناقصه» یا «برگزاری مناقصه» چیست. پس در این بخش از نوشتار، می‌کوشیم که قبل از اظهار نظر درباره‌ی نصاب تعداد مناقصه‌گران، درباره‌ی ماهیت و چیستی فرایند مناقصه به توافقی نسبتاً روشن برسیم.

دوم:

هدف از مناقصه شناسایی بهترین پیشنهاد برای انعقاد قرارداد است. در کل باید گفت: همانگونه که گزینش برنده (یا برندگان)، وجه ایجابی این فرایند است، وجه سلبی آن حذف و کنارگذاشتن دیگران است. از حیث روش، مناقصه مسابقه‌ای است دارای مقاطع گوناگون حذفی که در هر مقطع، تعدادی از مسابقه‌دهندگان (مناقصه‌کنندگان) ممکن است از جریان مسابقه (مناقصه) حذف‌شوند. پس قاعده‌ی عمومی این است که در طول فرایند برگزاری هر مناقصه‌ای با تعداد متغیری از مناقصه‌گران روبه‌رو باشیم زیرا آنچه در طول فرایند برگزاری مناقصه رخ می‌نماید چیزی نیست جز کنارگذاشتنهای پیاپی برخی از شرکت‌کنندگان در هر یک از مقاطع فرایند برگزاری مناقصه. پس وقتی از «نصاب (حداقل تعداد) مناقصه‌گران» سخن می‌گوییم باید توجه کنیم که در طی هریک از مقاطع این فرایند، تعداد افراد باقیمانده ممکن است اعداد مختلفی باشد، شاید: پنج، چهار، سه، دو، یک و حتی صفر.

سوم:

پس از توجه به متغیر بودن تعداد مناقصه‌گران در طول فرایند مناقصه، لازم است به گامها یا مقاطع اصلی این فرایند نیز دقت کنیم؛ زیرا از حیث فنی و مدیریتی هریک از این مقاطع را می‌توان یک گلوگاه برای پیش‌بینی نصاب مناقصه‌گران و کنترل تعداد آنان در نظر گرفت.

- ۴ توضیح اینکه جهتگیری یا هدف از این حذفهای پیاپی آن است که برگزارکننده‌ی مسابقه (مناقصه‌گزار) در پایان فرایند برگزاری مسابقه (برگزاری مناقصه) به یکی از سه خواسته‌ی زیر، به ترتیب اولویت، دست‌یابد:
 - ۱- حتی‌الامکان دو شخص به مرحله‌ی نهایی مسابقه راه بیابند که یکی (واجد کمترین قیمت متناسب) را «برنده‌ی اول» خواهیم‌نامید و دیگری (واجد کمترین قیمت متناسب از میان دیگر مناقصه‌گران راه‌یافته به این مقطع) را «برنده‌ی دوم» خواهیم‌نامید،
 - ۲- در صورت عدم امکان شناسایی دو برنده (از جمله وضعیتی که تفاضل «قیمت دوم»، نسبت به «قیمت اول»^۴ بیش از مبلغ «تضمین شرکت در مناقصه» باشد)، تنها یک برنده شناسایی و اعلام‌گردد،
 - ۳- در صورتی که هیچ مناقصه‌گری دارای «شخصیت»، «مرغوبیت» و «قیمت» (به صورت همزمان) قابل‌قبول نباشد، بناچار مناقصه بدون برنده خواهد‌بود. (تا مناقصه‌گزار از انعقاد قراردادی صوری که فقط در ظاهر تأمین‌کننده‌ی نیازهای وی است، خودداری و پرهیزکند).

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۵ از ۱۱

مناقصه دارای ۴ مقطع اصلی به شرح زیر است:

- ۱- مقطع «فراخوان» یا «دریافت پیشنهاد»،
- ۲- مقطع «ارزیابی شخصیت» (شامل مرحله‌ی احتمالی «ارزیابی کیفی» و مرحله‌ی حتمی «بررسی تضمین شرکت در مناقصه»)،
- ۳- مقطع «ارزیابی مرغوبیت» (به صورت بررسی سریع کمیسیون بر پاکت «ب» یا اجرای «ارزیابی فنی-بازرگانی» در کمیته‌ی فنی بازرگانی)،
- ۴- مقطع «ارزیابی قیمت» یا «ارزیابی مالی».

فرایند «برگزاری مناقصه» عبارت است از بررسی‌های «مختلف و منسجم» به منظور شناخت پیشنهاد واجد بیشترین تناسب و ارزش؛ پس عملاً در هر یک از این مقاطع، برخی از شرکت‌کنندگان حذف می‌شوند تا دیگری یا دیگران باقی‌بمانند. بدین ترتیب تعداد باقی‌ماندگان هر مقطع، عددی کمتر یا حداکثر برابر تعداد باقی‌ماندگان مقطع پیشین است. در طول برگزاری تشریفات مناقصه، تعدادی متغیر (و غالباً رو به کاهش) از پیشنهادها موجود است.

چهارم:

از حیث حقوقی باید توجه کرد که از میان این چهار مقطع، قانون تنها و تنها در خصوص «تعداد اشخاص باقیمانده» در پایان مقطع نخست، اقدام به نامگذاری کرده است.^۵ طبق قانون اگر تعداد اشخاص موجود تا قبل از پشت سر گذاشتن مقطع «فراخوان» برابر «یک» باشد، این حالت (یگانه بودن متقاضی) را «انحصار» می‌نامیم. البته تأکیدی کنم که نامیدن به معنی صدور جواز اجرایی نیست. بلکه در واقع قانونگذار به منظور جلوگیری از تضعیف رقابت در برگزاری مناقصات، روشی روشن را برای احراز وضعیت «انحصار» احصا و مقید کرده است تا تقید به این روش مانع آن شود که برخی مناقصه‌گران با توسل به تعابیر خودساخته از «انحصار»، به روشهای دلبخواهی عمل کنند. قانونگذار با هوشمندی اعلام کرده است که:

اولاً و اساساً لفظ «انحصار» چیزی نیست که هرکس بتواند به نحو دلبخواهی بدان توسل جوید. یعنی حتی اگر ادعای «انحصار» (که معنای آن «یگانه بودن طرف معامله» است) هم وجود داشته باشد، باز هم باید قبل از هرکاری فرایند را از طریق انتشار «آگهی عمومی» پی گرفت. هرگونه ادعای انحصار (حتی وجود شرایط مندرج در بند «الف» ماده‌ی ۲۹ قانون) نه تنها نافی لزوم دامن زدن به رقابت - از طریق انتشار آگهی عمومی - نیست بلکه این ادعا نیز مستلزم همان انتشار آگهی است؛ مگر و فقط مگر آنکه وجود انحصار را «هیأت وزیران برای کالاها و خدماتی که در انحصار دولت است» قبلاً «اعلان» کرده باشد.

ثانیاً در این وضعیت و با احراز شرط قانونی نخست «انحصار» نیز، نمی‌توان از تشریفات برگزاری مناقصه خروج کرد و به اقدامات غیرشفاف، غیردقیق و غیرسیستماتیک دست زد؛ بلکه باید به همان نحو شفاف، دقیق و گام به گام، ۳ مقطع

۵ در ۲ وضعیت، یکی اعلان هیأت وزیران (مانند مناقصه‌ی محدودی که فراخوان فقط به یک مناقصه‌گر ارسال می‌شود) و دیگری انتشار آگهی مانند مناقصه‌ی عمومی (با این وصف خاص که تنها یک پیشنهاد در مکان و زمان مقرر تسلیم مناقصه‌گزار شده باشد).

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۶ از ۱۱

بعدی را طی نمود و مشخصات لازم را در پیشنهاددهنده و نیز در پیشنهاد بررسی و احراز کرد؛ چون هیچ حکم و جواز قانونی برای رفتار مغایری صادر نشده است. احراز شرط نخست «انحصار» (ایجاب یک متقاضی، پس از آگهی) ما را از احراز شفاف، دقیق و گام به گام مشخصات سه گانه («شخصیت»، «مرغوبیت» و «قیمت») نه از نظر فنی بی نیاز می کند و نه از نظر قانونی معاف. هرگونه مذاکره (عدول محدود از شرایط مندرج در «اسناد مناقصه») منوط به به تأمین شرط دوم «انحصار» یعنی «تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها» است.

❖ تعیین نصاب (حداقل تعداد) متقاضیان، در «اسناد مناقصه»

در بند «الف» ماده‌ی ۲۴ ق.ب.م. آمده است که مناقصه در شرایط زیر تجدید می گردد و سپس در جزء یک این بند «کم بودن تعداد مناقصه گران از حد نصاب تعیین شده در اسناد مناقصه» یکی از این شرایط ذکر شده است.^۶

گذشته از تحلیل کلیت ماده‌ی ۲۴ ق.ب.م. که قبلاً طی مقاله‌ای در «[شماره‌ی ۷ نشریه‌ی گفتمان حقوق](#)» نگاشته‌ام و نیز مطالبی که در [گزارش شماره‌ی ۱۰۴۹۷ مرکز پژوهشهای مجلس](#) منتشر شده است، تحلیلی که در مورد جزء یک بند «الف» این ماده دارم به شرح زیر است:

ملاحظه می شود «منطوق» قانون این است که «در شرایط کم/تر بودن تعداد مناقصه گران از حد نصاب تعیین شده در اسناد مناقصه، مناقصه تجدید می گردد».

البته «مفهوم» این حکم، آنست که «حد نصاب تعداد مناقصه گران قبلاً در اسناد مناقصه ذکر شده است».

همچنین مفهوم بسیار مهم دیگری که در این حکم نهفته است، آن است که:

تعیین این نصاب (حداقل) از اختیارات دستگاه مناقصه گزار است.

نگارش جزء یک بند «الف» ماده‌ی ۲۴ ق.ب.م. به صورت عام یا علی الاطلاق (ذکر «تعداد مناقصه گران»، بدون ذکر مقطع خاصی از فرایند برگزاری مناقصه) نشان می دهد که این اختیار دستگاه مناقصه گزار (تعیین نصاب در اسناد مناقصه) در سراسر فرایند برگزاری مناقصه گسترده است؛ فرایندی که قبلاً گفتیم مسابقه‌ای گام به گام و حذفی است. به عبارت دیگر:

قانونگذار از هرگونه تضییق اختیار مناقصه گزار در تعیین نصاب (حداقل تعداد) مناقصه گران رسیده به هریک از مقاطع مختلف فرایند برگزاری مناقصه خودداری کرده است.

با همین تحلیل و به همین دلیل، به عنوان پژوهشگر و مشاور امور مناقصات، همیشه در چک لیستی که در موارد عملی برگزاری مناقصات استفاده می کنم یا به مناقصه گزار ارائه می نمایم، یکی از اقدامات مرحله‌ی شناسایی و تصمیم گیری مناقصه را «تعیین حداقل مناقصه گران رسیده به مقاطع مختلف» ذکر می کنم.

۶ درحالی که در ماده‌ی ۲۲ قانون آیین نامه‌ی معاملات دولتی آمده بود که فقط «در صورتیکه در مدت مقرر پیشنهادی نرسیده باشد دستگاه

مناقصه گزار می تواند مناقصه را تجدید ... کند».

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۷ از ۱۱

براساس **قانون برگزاری مناقصات**، حق مناقصه‌گزار است که درباره‌ی نصاب (حداقل تعداد) مناقصه‌گران در پایان مقطع نخست یعنی «فراخوان» (اعم از عمومی یا محدود)، همچنین حداقل تعداد مناقصه‌گران در پایان مقطع دوم یعنی مقطع «ارزیابی شخصیت» (شامل مرحله‌ی احتمالی «ارزیابی کیفی» و مرحله‌ی حتمی «بررسی تضمین شرکت در مناقصه») و نیز نصاب مناقصه‌گران در پایان مقطع سوم مناقصه یعنی مقطع «ارزیابی مرغوبیت» (چه به صورت بررسی سریع کمیسیون بر پاکت «ب» و چه اجرای «ارزیابی فنی - بازرگانی» در کمیته‌ی فنی بازرگانی) تصمیم‌گیری کند و البته تکلیف مناقصه‌گزار است که این تصمیم خود را در اسناد مناقصه اعلان‌کند.

به بیان دیگر، با تصویب جزء یک بند «الف» ماده‌ی ۲۴ **قانون برگزاری مناقصات** «حکم ادامه‌ی فرایند مناقصه، حتی با یک متقاضی» که - در **قانون آیین‌نامه‌ی معاملات دولتی** - یک «قاعده‌ی امری» بود، تبدیل به «قاعده‌ی تکمیلی» شده‌است. یعنی مناقصه‌گزار اختیار یافته‌است که در صورت وجود هر تعداد مناقصه‌گر که کافی نداند، از ادامه‌ی فرایند مناقصه خودداری و فرایند را تجدیدکند؛ البته به شرط آنکه این خودداری را از قبل پیش‌بینی و در اسناد مناقصه اعلان کرده‌باشد. پس با تصویب قانون برگزاری مناقصات، اختیاری به اختیارات مناقصه‌گزار افزوده‌شده‌است؛ البته در چارچوبی که موجب پیش‌بینی‌ناپذیری رفتار مناقصه‌گزار و هرج و مرج نشود. این نمونه‌ای از آن نظریه‌ای کلی است که قبلاً هم گفته‌ام^۷:

قانون برگزاری مناقصات، اختیارات دستگاه مناقصه‌گزار را سلب - و حتی محدود هم - نکرده‌است

بلکه آن اختیارات را ساماندهی کرده‌است.

اکنون و برای جمع‌بندی درست بحث، باید دقت کرد که پرسش برخی افراد که چنین بیان می‌شود: «در برگزاری مناقصه، حداقل تعداد پیشنهادهای موجود باید چندتا باشد تا بتوان پاکتها را بازکرد؟» باید با دقت بیشتری مطرح شود. زیرا برای پاسخ درست به پرسش، نخست باید خود پرسش را درست و دقیق ساخت. بدین منظور مجدداً یادآوری می‌کنم که نکته‌ی مهم و ظریف این است که به دلیل ماهیت فرایند برگزاری مناقصه، تعداد پیشنهادهای «موجود» در مقاطع مختلف برگزاری مناقصه، اعداد متفاوت و متغیری است. پس نصابها یا حداقلهای متفاوتی نیز قابل طرح است.

این موضوع را می‌توان در جداول زیر نمایش داد.

در جدول نخست - برای پرهیز از انباشتگی اطلاعات - شکلی ساده‌تر که فقط با اتکا به مفاهیم مندرج در «قانون» قابل استخراج یا قابل استنباط است ترسیم و ارایه شده‌است.

در جدول دوم - که پس از تحلیل و توافق بر سر جدول نخست باید سراغ آن رفت - اطلاعات تکمیلی و جزیی‌تر که براساس تحلیل آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات (آیین‌نامه‌ی بند «ج» ماده‌ی ۱۲ قانون و آیین‌نامه‌ی بند «الف» ماده‌ی ۲۶ آن) قابل فهم و استخراج است افزوده خواهد شد.

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه: ۸ از ۱۱

جدول شماره ی یک

مقطع بندی فرایند مناقصه						تعداد گزینه ها پایان مقطع (در محدود یعنی اسامی فهرست)
۵ و بیشتر	۴	۳	۲	یک	صفر	
«الف»	«الف»	«ب»	«ج»	نام «انحصار» «ج»	«و»	فراخوان عمومی (با ذکر داشتن گواهی خاص در آگهی یا بدون ذکر آن)
«الف»	«الف»	«الف»	«ب»	«ج»	«د»	ارزیابی شخصیت (ارزیابی کیفی یا با تضمین)
«الف»	«الف»	«الف»	«ب»	«ج»	«د»	ارزیابی مرغوبیت (پاکت «ب» ساده یا مفصل)
محاز نیست	محاز نیست	محاز نیست	دارای برندگان اول و دوم	دارای یک برنده	بدون برنده	ارزیابی قیمت و تعیین برنده ی مناقصه

* اوصاف مندرج در متن جدول از منطوق یا مفهوم نص قانون قابل دریافت است.

* موارد دارای شناسه ی الفبایی، در قانون مسکوت است و باید با دقت و به نحو زیر تحلیل شود.

تحلیل موارد سکوت (منطوقی یا مفهومی) **قانون برگزاری مناقصات** (درباره ی خانه های جدول که شناسه ی الفبایی دارد) به شرح زیر است:

- «الف»: طبق قانون می توان به مقطع بعد رفت، اما اگر مناقصه گزار مشکلی را محتمل بداند، باید موضوع را پیش بینی و در اسناد مناقصه قید کند.
- «ب»: طبق قانون باز هم می توان به مقطع بعدی رفت (اگر مناقصه گزار برای ادامه ی فرایند با این تعداد، مخالفت یا مشکلی نداشته باشد یا به عبارت دیگر مخالفتی را در اسناد اعلام نکرده باشد) اما با توجه به ناچیز بودن امکان رقابت در مقاطع بعد، اگر مناقصه گزار احتمال مشکل را زیاد ارزیابی می کند، باید این موضوع را از قبل پیش بینی و در اسناد مناقصه قید کرده باشد.
- «ج»: گرچه طبق قانون باز هم می توان ادامه داد، اما احتمال بروز مشکل و محدودیت بسیار زیاد است با این حال **باز هم جزء اختیارات مناقصه گزار** است که از قبل در اسناد مناقصه ذکر و طبق همان ذکر عمل شود.
- «د»: تجدید قطعی مناقصه (فارغ از ذکر یا عدم ذکر نصاب در اسناد مناقصه) همراه **بازبینی جدی روشهای ارزیابی** لازم است.
- «و»: اشکال اساسی وجود دارد که باید با **تجدید نظر و اصلاحات کلی در جوانب گوناگون و بویژه اطلاع رسانی و «فراخوانی»** رفع شود.

پس از بررسی و توافق بر سر ضوابط قانونی بالا که از وضوح و اتقان مناسبی نیز برخوردار است، اینک می کوشیم به تحلیل مندرجات آیین نامه ی اجرایی بند «ج» ماده ی ۱۲ قانون برگزاری مناقصات و نیز آیین نامه ی اجرایی بند «الف» ماده ی ۲۶ آن هم بپردازیم؛ گرچه مندرجات این آیین نامه ها در این موارد، تا حد زیادی گنگ، آشفته و نیازمند بازنگری است.

در جدول بعدی سعی شده است اطلاعات حاصل از مندرجات این آیین نامه ها نیز تا حد ممکن و به نحوی معقول و منطقی استخراج، دسته بندی و ارائه شود:

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه: ۱۰ از ۱۱

در جدول دوم، تفکیک دو نوع مناقصه‌ی محدود از یکدیگر (یکی برای پیمانکاران که قیمت نهایی کار آنان با فهرست بهای واحد پایه‌ی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تعیین می‌شود و دیگری برای دیگر مناقصه‌گران) تابع احکام آیین‌نامه‌ها^۸ بوده است.

۸ ماده‌ی ۱۰ آیین‌نامه‌ی بند «ج» ماده‌ی ۱۲ قانون برگزاری مناقصات: «**حداقل تعداد مناقصه‌گران در فهرست کوتاه:**

الف - حداقل تعداد مناقصه‌گران واجد شرایط (فهرست کوتاه) برای دعوت به مناقصه محدود به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱ - پنج مناقصه‌گر در کارهای پیمانکاری در صورت استفاده از فهرست بهای پایه منتشر شده توسط سازمان.

۲ - سه مناقصه‌گر در سایر مناقصات.

ب - در صورتیکه تعداد افراد واجد شرایط به حد نصاب نرسد، برای یک بار فرایند ارزیابی تجدید می‌شود و در ارزیابی دوم با حداقل دو مناقصه‌گر که دارای بالاترین امتیاز باشند، مناقصه برگزار می‌شود و در غیر این صورت، طبق جزء (۲) بند «ط» ماده (۲) قانون، تأمین‌کننده یاد شده، انحصاری تلقی و معامله طبق بند «الف» ماده (۲۹) قانون انجام می‌شود.

پ - دعوت‌نامه شرکت در مناقصه محدود باید برای همه مناقصه‌گرانی که در فهرست کوتاه نام آنها قید شده است ارسال شود.

تبصره - در مواردی که مناقصه محدود برگزار می‌شود و پروژه واگذاری مربوط به تکمیل آن باشد، دستگاه مناقصه‌گزار می‌تواند به تشخیص خود پیمانکار شاغل را بدون در نظرگیری ظرفیت کاری در فهرست کوتاه ملحوظ کند.

ت - دعوت‌نامه‌ی شرکت در مناقصه، باید به نحوی ارسال شود که با احتساب زمان لازم برای تهیه و تکمیل اسناد، تأمین ضمانت‌نامه‌های لازم و انجام تشریفات مبادله قرارداد، مدت اعتبار پیشنهادها خاتمه نیابد.»

ماده‌ی ۱۱ آیین‌نامه‌ی بند «الف» ماده‌ی ۲۶ قانون برگزاری مناقصات: «**مقررات دعوت به مناقصه محدود**

الف - قبل از برگزاری مناقصه‌ی محدود، اجرای تمهیدهای زیر ضروری است:

۱ - تهیه‌ی گزارش توجیهی برگزاری مناقصه محدود (موضوع جزء «۲» بند «ب» ماده «۴» قانون)، نظیر دلایل فنی - بازرگانی، محدود بودن مناقصه‌گران صلاحیت‌دار یا شرایط اضطراری.

تبصره - گزارش یادشده باید توسط واحد متقاضی معامله تهیه و توسط بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار تأیید شود.

۲ - مرجع صدور فهرست بلند مناقصه‌گران صلاحیت‌دار و نوع فهرست بلند باید مشخص شده باشد.

۳ - گزارش یادشده و فهرست بلند توسط بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار به تصویب رسیده باشد.

ب - حداقل تعداد مناقصه‌گران واجد شرایط (فهرست کوتاه) برای دعوت به مناقصه‌ی محدود به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱ - پنج مناقصه‌گر در کارهای پیمانکاری در صورت استفاده از فهرست بهای پایه

۲ - سه مناقصه‌گر در سایر مناقصات

پ - در صورتیکه تعداد مناقصه‌گران صلاحیت‌دار کمتر از تعداد مذکور در بند «ب» باشد، از همه‌ی اشخاص صلاحیت‌دار دعوت می‌شود.

ت - در صورتیکه در فرایند ارزیابی صلاحیت مشخص شود که تنها یک متقاضی واجد صلاحیت در رشته یا زمینه‌ی تخصصی مورد نیاز وجود دارد، طبق جزء (۲) بند «ط» ماده‌ی (۲) قانون، تأمین‌کننده یادشده انحصاری تلقی و معامله طبق بند «الف» ماده‌ی (۲۹) قانون انجام می‌شود.

ث - در صورتیکه از فهرست بلند سازمان استفاده شده باشد، به منظور تهیه فهرست کوتاه باید از آیین‌نامه ارزیابی کیفی مناقصه‌گران استفاده شود.

پروژه: تدوین، ترویج، اجرا و اصلاح مقررات مناقصات و ...	کارفرما: سمینار تخصصی پرسش و پاسخ در نظام فنی و اجرایی (دانشگاه تهران)	ویرایش: ۱۳۹۵/۶/۵
سند: نصاب «مناقصه گران» در هر مناقصه چه عددی است؟	پژوهشگر: شهرام حلاج	صفحه‌ی: ۱۱ از ۱۱

البته چنانکه گفتیم ابهام و آشفتگی در این دو آیین‌نامه، به علت تحلیل نادرست ارتباط میان «ارزیابی کیفی» و «مناقصه‌ی محدود» راه یافته و درباره‌ی وجود ۲ مناقصه گر یا کمتر (برخی خانه‌های دارای شناسه‌ی ۲ و ۳) احکام غیردقیق و مبهم دیگری نیز در آیین‌نامه‌ها درج شده است.

گذشته از ابهامات آیین‌نامه‌ها، در مجموع، ملاحظه می‌شود که مناقصه‌گزار باید در هنگام تهیه‌ی اسناد مناقصه، این حدنصابها را به نحوی عقلانی بررسی کرده و متناسب با نیاز و شرایط خود، تصمیم‌گیری کرده باشد تا بتواند موضوع را به نحو مقتضی در «اسناد مناقصه» درج و فرایند برگزاری مناقصه را بخوبی مدیریت کند.

قانون تنها در خصوص «تعداد اشخاص موجود» در پایان مقطع نخست («گردآوری پیشنهاد») اقدام به نامگذاری کرده است و طرق شناسایی مناقصه‌گران را تعیین کرده است تا مبدا برخی اشخاص با ادعای انحصاری بودن برخی تأمین‌کنندگان کالا یا خدمت، از برگزاری مناقصه طفره‌بروند. قانونگذار اعلام کرده است که حتی در شرایطی که نام «انحصار» به آن می‌دهند، حتماً باید اسناد مناقصه تنظیم و «آگهی عمومی منتشر شود».

پس از این مقطع (شناسایی و گردآوری پیشنهادها)، در طی یک فرایند مناقصه‌ی عمومی و شفاف، تعیین حداقل تعداد اشخاص باقیمانده در پایان هر یک از مقاطع آتی مناقصه نیز در اختیار و مسئولیت مناقصه‌گزار است.

آیین‌نامه‌ی اجرایی نیز تنها درباره‌ی فهرست دعوت به مناقصه‌ی محدود (یعنی مراجعه به فهرست قانونی و قبلی حاصل از مناقصات برگزار شده در گذشته) سخن گفته است.

❖ تعیین تعداد تأمین‌کنندگان طرف استعلام در مناقصات متوسط

در پایان درباره‌ی معاملات متوسط (موضوع پرسش دومی که چند سال قبل از کارگروه علمی بررسی قانون و آیین‌نامه‌های برگزاری مناقصات پرسیده بودند) گفتنی است که طبق ماده‌ی ۱۱ ق.ب.م، تغییر حداقل تعداد استعلامها، در مسئولیت و اختیار مسئول تدارکات یا مقام همتراز وی از دستگاه مناقصه‌گزار است. در ماده‌ی مزبور آمده است که «در معاملات متوسط، کاربرد از یا مامور خرید باید باتوجه به کم و کیف موضوع معامله... درباره‌ی بهای آن تحقیق نماید و با ... اخذ حداقل سه فقره استعلام کتبی، ... معامله را ... انجام دهد و چنانچه اخذ سه فقره استعلام کتبی ممکن نباشد با تایید مسئول تدارکاتی یا مقام مسئول همتراز وی، به تعداد موجود کفایت می‌شود».

ج - در صورتیکه فهرست بلند را مرجعی به جز سازمان (دستگاههای مرکزی و سازمانهای حرفه‌ای) تهیه کرده باشند، فهرست تهیه شده همان فهرست کوتاه تلقی شده و نیازی به ارزیابی کیفی مجدد نمی‌باشد.