

نظام نظارت و رسیدگی به شکایات مناقصات

دکتر نادر میرزاده کوهشاهی

عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران



سرشناسه : میرزاده کوهشاهی، نادر، ۱۳۵۱ -
 عنوان و نام پدیدآور : نظام نظارت و رسیدگی به شکایات مناقصات /
 نادر میرزاده کوهشاهی
 مشخصات نشر : تهران: نشر میزان، ۱۳۹۹
 مشخصات ظاهری : ۴۰۸ ص.
 شابک : 978-622-212-119-8
 وضعیت فهرست نویسی : فیپا
 موضوع : مناقصه — ایران -
 موضوع : Letting of contracts -- Iran :
 موضوع : معاملات دولتی — قوانین و مقررات — ایران
 موضوع : Government purchasing -- Law and legislation -- Iran :
 رده بندی کنگره : KNH ۲۷۵۴ :
 رده بندی دیویی : ۳۴۶/۵۵۰۲۳ :
 شماره ثبت اسناد ملی : ۶۱۳۵۹۳۶ :

هرگونه تکثیر (اعم از چاپ، کپی، فایل الکترونیکی و...) از این اثر بدون اخذ مجوز
 از ناشر خلع قانونی بوده و پیگرد قانونی دارد.
 لطفاً در صورت مشاهده، وارد به شماره تلفن های ذیل اطلاع دهید.

۱۳۹۱

نشر میزان

نظام نظارت و رسیدگی به شکایات مناقصات

دکتر نادر میرزاده کوهشاهی

چاپ اول: بهار ۱۳۹۹

قیمت: ۶۰۰۰۰ تومان

شماره: ۱۰۰ نسخه

شابک: ۸-۱۱۹-۲۱۲-۶۲۲-۹۷۸

دفتر مرکزی: خیابان سهروردی شمالی، خیابان خرمشهر، پلاک ۶۲

تلفن ۸۸۵۳۹۱۳۱-۸۸۵۴۳۱۲۴-۸۸۳۴۹۵۲۹-۸۸۳۴۹۵۳۰

فروشگاه مرکزی: خ انقلاب، روبروی درب اصلی دانشگاه تهران، ابتدای خ فخرآزی، پلاک ۸۳ تلفن ۶۶۴۶۷۷۷۰

پست الکترونیکی: mizannasher@yahoo.com وب سایت: www.mizan-law.ir

کانال تلگرام: t.me/nashremizan

اینستاگرام: nashremizan

فهرست اجمالی مطالب

۵	فهرست اجمالی مطالب
۸	نظم اختصاری
۹	مقدمه

فصل اول - رسیدگی به شکایات مناقصات از سوی هیأت‌های

۱۳	رسیدگی به شکایات مناقصات
۱۴	گفتار اول - قوانین و مقررات مرتبط با رسیدگی به شکایات مناقصات
۱۸	گفتار دوم - مراجع برگزارکننده مناقصه - رایاند برگزاری آن
۴۹	گفتار سوم - ساختار هیأت‌های رسیدگی به شکایات
۵۵	گفتار چهارم - صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به شکایات
۸۶	گفتار پنجم - فرآیند رسیدگی به شکایات
۱۰۹	گفتار ششم - نظارت بر هیأت‌های رسیدگی به شکایات
۱۲۹	گفتار هفتم - مراجع رسیدگی به شکایات مناقصات در برخی دستگاه‌های مستثنی شده از شمول ق.ب.م

فصل دوم - رسیدگی به شکایات و تخلفات مربوط به مناقصات از

۱۳۵	سوی سایر مراجع و مقامات صلاحیت‌دار
۱۳۶	گفتار اول - رسیدگی به جرائم مرتبط با برگزاری مناقصات در محاکم عمومی
۱۴۵	گفتار دوم - رسیدگی دیوان عدالت اداری به شکایت از تصمیمات و اقدامات مأمورین و دستگاه‌های برگزارکننده مناقصه

۶ □ نظام نظارت و رسیدگی به شکایات مناقصات

- گفتار سوم- رسیدگی دیوان محاسبات کشور..... ۱۵۳
- گفتار چهارم- رسیدگی شورای رقابت..... ۱۶۴
- گفتار پنجم- اختیارات مدیران در رسیدگی به تخلفات مربوط به مناقصات..... ۱۸۳
- گفتار ششم- هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری..... ۱۹۰
- گفتار هفتم- رسیدگی به تخلفات انتظامی (حرفه‌ای) پیمانکاران در مناقصات..... ۲۱۸

فصل سوم- نظارت بر مناقصات..... ۲۳۱

- گفتار اول- نظارت سازمان بازرسی کل کشور..... ۲۳۲
- گفتار دوم- نظارت دادستان کل کشور و سایر دادستان‌ها..... ۲۶۱
- گفتار سوم- نظارت مجلس شورای اسلامی و نمایندگان آن..... ۲۶۲
- گفتار چهارم- نظارت وزارت امور اقتصاد و دارایی..... ۲۸۷
- گفتار پنجم- نظارت سازمان برنامه و بودجه بر مناقصات..... ۲۹۰
- گفتار ششم- نظارت وزارت اطلاعات..... ۲۹۲
- گفتار هفتم- نظارت مدیران و رؤسای دستگاه‌ها بر فرآیند برگزاری مناقصات..... ۲۹۸
- گفتار هشتم- نظارت شورای اقتصاد..... ۳۰۲
- گفتار نهم- نظارت هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی..... ۳۰۸
- گفتار دهم- نظارت هیأت نظارت موضوع قانون حاکم بر افراد از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی..... ۳۱۰
- گفتار یازدهم- نظارت شوراهای اسلامی بر مناقصات شهرداری‌ها..... ۳۱۴
- گفتار دوازدهم- نظارت مردمی..... ۳۲۰

پیوست‌ها..... ۳۲۷

- یک- قانون برگزاری مناقصات..... ۳۲۷
- دو- قانون اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی..... ۳۴۵
- سه- آیین‌نامه اجرایی قانون اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات (مصوبه شماره ۲۹۷۴۸۹/ت/۵۴۳۴هـ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ هیأت وزیران)..... ۳۵۰

فهرست مطالب □ ۷

۳۵۵.....	فهرست قوانین و مقررات
۳۵۹.....	کتاب‌شناسی
۳۶۳.....	نماینه
۳۸۳.....	فهرست تفصیلی مطالب

www.ketab.ir

مقدمه

مناقصه که با طی تشریفات آن طرف معامله در خرید و تأمین کالاها و خدمات و مجری پروژه‌های دولتی انتخاب می‌شود، نقش و تأثیر بی‌بدیلی در ارائه خدمات عمومی از سوی دولت و اداره امور عمومی دارد. به بیان دیگر دولت برای اداره امور عمومی، ارائه خدمات عمومی و انجام فعالیت‌های خود در سطح وسیعی نیازمند خرید انواع کالاها، خدمات و واگذاری پروژه‌ها و طرح‌های کلان و متنوع در حوزه‌های مختلف راه‌سازی، مهندسی، آب‌رسانی، تولید و توزیع برق، اکتشاف، استخراج، انتقال و توزیع نفت و فرآورده‌های نفتی، شهرسازی و ... است. به نحوی که بخش زیادی از ارقام و اعتبارات مصرفی در راجه سالیانه کشورها (بودجه عمرانی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در قراردادهای و معاملاتی که طرف آنها با تشریفات مناقصه انتخاب می‌شود، هزینه می‌شود. اگر فرآیند مناقصه به درستی انجام شود تأثیر تعیین کننده‌ای در تحقق اهداف دولت، ارائه خدمات عمومی و جلب اعتماد پیمانکاران و طرف‌های معامله با دولت و نیز جلب اعتماد عمومی و رضای مندی شهروندان دارد. از طرفی به دلیل اینکه مبالغ کلانی از اعتبارات و وجوه بودجه کشور از ذریعه مناقصه هزینه می‌شود، بنابراین مناقصه یکی از موضوعاتی است که زمینه و بستر مناسب و مستعدی است برای وقوع انواع تخلفات مالی، سوء استفاده، حیف و میل، تبانی، ارتشا و سرک کلمه انواع فساد اعم از اداری، مالی و سیاسی. از این رو اتخاذ تدابیر و تعبیه سازوکارهای مناسب برای جلوگیری از وقوع تخلف، جرم و فساد در مناقصات دارای اهمیت بسیار زیادی است و پیوند ناگسستنی با تأمین منافع عمومی دارد و ضمن تقویت شفافیت برگزاری مناقصات، سبب جلب اعتماد نسبت به دولت هم می‌شود. وجود نهادها و رویه‌های دادخواهی موثر در ارتباط با رسیدگی به شکایات مناقصات و نظارت جامع بر مناقصات در نهایت سبب می‌شود که مناقصه‌گران بتوانند با اطمینان خاطر در مناقصات شرکت کنند. این امر خود به خود تأمین کالاها و خدمات با کیفیت‌تر و مناسب‌تر از سوی دولت را سبب شده و در عین حال سازوکاری برای تضمین پاسخگویی دولت

نیز محسوب می‌شود. در همین راستا تلاش برای تحقق و تضمین سلامت و درستی و کارایی مناقصات و حاکمیت قانون در برگزاری مناقصات و در تدارکات دولتی و عمومی یک امر جهانی است و در سطح بین‌المللی، منطقه‌ای و نظام داخلی کشورها، معاهدات، موافقتنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و قوانین متعددی در خصوص خریدها و تدارکات دولتی و عمومی منعقد و وضع شده است تا خریدهای دولتی با رعایت ملاحظات و اصولی نظیر به صرفه بودن، شفافیت، منع تبعیض، رفتار برابر، به موقع بودن، کیفیت مناسب کالاها و خدمات و ... انجام شوند.

در جمهوری اسلامی ایران اولین قانون جامع که در خصوص مناقصات تصویب شده است، قانون برگزاری مناقصات است که با الگوبرداری از موازین بین‌المللی مرتبط در سال ۱۳۸۳ با تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و قانون مکمل آن که قانون اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات مناقصات است، در سال ۱۳۸۸ تصویب شده است.

چنانکه بیان شد یکی از دغدغه‌ها و نیازهای اساسی در خریدهای دولتی و برگزاری مناقصات، مقابله با انواع تخلفات حرام و ساد است. در این خصوص و در پاسخ به دغدغه بنیادی یادشده دو موضوع نظارت بر مناقصات و رسیدگی به شکایات مناقصات از جمله مهمترین تدابیر برای تحقق سلامت برگزاری مناقصات و مقابله با هرگونه فساد در مناقصات می‌باشند. در ارتباط با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران این پرسش کلیدی مطرح است که چه تدابیر و سازوکارهایی برای نظارت بر مناقصات و رسیدگی به شکایات و تخلفات در فرآیند برگزاری مناقصات وجود دارد؟

نظام رسیدگی به شکایات مناقصات ایران ترکیبی است از رسیدگی به وسیله بالاترین مقام دستگاه برگزارکننده مناقصه، رسیدگی به وسیله مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات و نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات مراجع یادشده. قانونگذار برای اطمینان از رعایت قانون برگزاری مناقصات و برای رسیدگی به شکایات و اعتراضاتی که در خصوص برگزاری مناقصات از سوی مناقصه‌گران مطرح می‌شود، ضمن اینکه در ابتدا یک مرحله مقدماتی رسیدگی به وسیله بالاترین مقام دستگاه برگزارکننده مناقصه را پیش‌بینی کرده است، تأسیس مشخصی به نام «هیأت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات» را به عنوان مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات

مناقضات پیش‌بینی کرده است و در قانون اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات مناقضات و آیین‌نامه اجرایی آن، ساختار، صلاحیت و نحوه رسیدگی هیأت یادشده را مشخص کرده است. تصمیمات مرجع یادشده قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری و مراجع قضایی است. افزون بر هیأت یادشده که مرجع اختصاصی و ویژه رسیدگی به شکایات مناقضات است، در قوانین مختلف برای نهادها و مقامات دیگری به طور خاص صلاحیت‌هایی در خصوص رسیدگی به تخلفات مربوط به برگزاری مناقضات اعم از تخلفات کارمندان دولت و تخلفات مناقصه‌گران (پیمانکاران) پیش‌بینی شده است. در خصوص نظارت بر مناقضات برای برخی نهادها به طور خاص صلاحیت نظارت بر فرآیند برگزاری مناقضات دیده شده است و افزون بر آن مراجع نظارتی عام هم صلاحیت نظارت بر امور مناقضات را دارند. مقامات و مراجعی که صلاحیت نظارت بر مناقضات را دارند طیف گسترده‌ای از مقامات و مراجع در قوای سه‌گانه هستند و در نتیجه، راه انواع نظارت درونی و بیرونی بر مناقضات هستیم. اما در این بین نظارت سازمان‌ها و وسکلی ای مردم نهاد در برگزاری مناقضات کم رنگ است.

هرچند در خصوص برگزاری مناقضات یا شرح قانون برگزاری مناقضات تا کنون کتاب‌های محدود و محدودی منتشر شده است، اما هیچ اثر مستقل و جامعی که نظام نظارت و رسیدگی به شکایات مناقضات را بررسی کند وجود ندارد. به همین دلیل نویسنده با تشخیص این خلاء و با استفاده از تجربیات نگارش کتاب‌های مشابه نظیر آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت تصمیم گرفت، در این خصوص کتابی را به رشته تحریر در آورد که به لطف و مدد خداوند متعال این کتاب حقیق شد و اینک این کتاب به پیشگاه علاقه‌مندان و جامعه هدف که طیف متنوعی هستند از سازمان برنامه و بودجه و اعضای هیأت‌های رسیدگی به شکایات مناقضات و کارشناسان حقوقی دستگاه‌های اجرایی و افراد شاغل در مراجع نظارتی گرفته تا پیمانکاران بخش خصوصی و جامعه حقوقی کشور، تقدیم می‌شود.

برای نگارش کتاب سعی شد از منابع دست اول که در علم حقوق قوانین و مقررات مربوط به مهم‌ترین آنها هستند استفاده شود. در همین خصوص به دلیل پراکندگی احکام مربوط به موضوع کتاب در قوانین و مقررات مختلف و متعدد، ده‌ها قانون، آیین‌نامه و دستورالعمل مطالعه، بررسی و استفاده شد. هرچند موضوع کتاب ناظر به حقوق داخلی

ایران است، در عین حال موازین بین‌المللی مرتبط هم فراموش نشده و در موارد نیاز از آنها استفاده شده است. کتاب در سه فصل سامان یافته است. در فصل اول هیأت رسیدگی به شکایات مناقصات که مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات مناقصات است موضوع بررسی و بحث است. در فصل دوم سایر مراجع و مقاماتی که در کنار هیأت رسیدگی به شکایات مناقصات صلاحیت رسیدگی به تخلفات و جرائم مرتبط با مناقصات را دارند مطرح می‌شوند و دست آخر در فصل سوم و پایانی تمامی مراجعی که به نحوی صلاحیت نظارت بر برگزاری مناقصات را دارند بررسی شده است.

نویسنده امیدوار است با نوشتن این اثر زمینه استفاده بیش‌تر ذی‌نفعان از سازوکارهای رسیدگی به شکایات و نظارت بر مناقصات را فراهم کرده و گام کوچکی در جهت تأمین منافع عمومی و منافع مناقصه‌گران، پیمانکاران و طرف‌های قرارداد در خریدهای دولتی داشته باشد. مراتب سپاس خود را از جناب آقای دکتر عباس شیرینی مدیر محترم انتشارات میزان و هم‌کاران ارجمند ایشان که با درایت و دلسوزی در چاپ این اثر تلاش کردند اعلام می‌دارم. برجانب مشتاقانه منتظر دریافت دیدگاه‌های مخاطبان فرهیخته برای رفع کاستی‌ها و تکمیل و تقویت آن در چاپ‌های بعدی هستیم.

والحمد لله

نادر میرزاده کوهسدهی

عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

ایمیل: mirzadeh@ut.ac.ir