

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات

شهرام حلاج*

تاریخ پذیرش ۱۳۹۲/۵/۲۲

تاریخ دریافت ۱۳۹۱/۸/۹

هدف از این مقاله «طراحی و اجرای روشی برای ارزیابی مقررات» است. این روش مشتمل است بر: شناسایی وسیع و دقیق نقایص مجموعه مقررات حوزه مورد بررسی و سپس شمارش و دسته‌بندی این نقایص (به‌منظور تعیین فراوانی هر یک از دسته‌ها) و سرانجام تعیین وزن (فشار) انواع نقایص احصا شده.

در پژوهش حاضر، با استفاده از روش بالا، بار «قوانین و مقررات برگزاری مناقصات بخش عمومی کشور» به‌صورت موردی بررسی شده است.

دسته‌بندی نقایص، براساس روش پیشنهادی «سوین اینگ»^۱ انجام شده است. در این دسته‌بندی، نقایص قانون به سه دسته اصلی «فنی»، «هدف - ابزار» و «ماهوی» تقسیم می‌شود.

تعیین تراحم و تعارض مقررات، با استفاده از روش معروف به FMEA انجام شده است. این روش براساس سه شاخص «بزرگی آسیب یا شدت هر مخاطره»، «بسامد یا درجه احتمال آن رخداد» و «امکان شناسایی یا رفع آن مخاطره» به تعیین بار هر نقص می‌پردازد. در نتیجه می‌توان بار نسبی هر یک از انواع نقایص بر محیط حقوقی مورد بررسی را تعیین و بار انواع نقایص را با هم مقایسه کرد. در نهایت منشأ یا علت اصلی بروز مشکل در حوزه پژوهش، شناسایی می‌شود.

کلیدواژه‌ها: ارزیابی مقررات؛ آسیب‌شناسی قوانین؛ روش‌های مقررات‌گذاری؛ سواد قانونگذاری؛ برگزاری مناقصات؛ قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی

Email: halaj3@gmail.com

* مشاور و پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

۱. استاد دپارتمان حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه اسلو، نروژ.

مقدمه

شواهدی مانند ابراز حساسیت دستگاه‌ها و سازمان‌های بخش عمومی و تشکل‌های بخش خصوصی نسبت به قوانین و مقررات مناقصات بخش عمومی و پافشاری مکرر و مؤکد آنان بر درخواست بهبود این مقررات^۱ از یک سو و گله‌ها و انتقادهای متصدیان خرید و تدارکات در بخش عمومی کشور، نشان‌دهنده تأثیر مستقیم و قطعی شیوه‌ها و رویه‌های مناقصات بر محیط کسب و کار کشور است. البته در غیاب فعالیت جدی نهادهای تخصصی تحقیق و توسعه صنعت و بدون بررسی‌های روشمند، معمولاً همین درخواست‌های بهبود مناقصات نیز همراه ابهامات و ایراداتی است؛ از جمله در نقدهای ارائه شده از زبان فعالان بخش خصوصی گاهی عنصر متن مقررات با عناصر زمینه‌ای - مانند روش‌ها و رفتارها - خلط می‌شود. با توجه به همین خلط متداول، یکی از تلاش‌های پژوهش حاضر تفکیک «متون» از موارد دیگری مثل «روش‌های اداری» یا «رفتارهای افراد» بوده است.

اهم مفروضات این پژوهش به قرار زیر است:

- هرگونه «ابهام»، «تناقض»، «تفسیرپذیری نابجا»، «ناکارآمدی در تأمین هدف»^۲ «خداشه بر حقوق و اختیارات قانونی دستگاه اجرایی» و دیگر نقایص مقررات مناقصات موجب نقص در فرایند خرید و تدارکات بخش عمومی و خداشه در ورودی‌های این بخش و بالتبع فروش بخش خصوصی (حلقه نهایی کسب و کار) خواهد شد.

- مشکلات مناقصات کشور، زمینه‌ها و علل مختلف اداری، فرهنگی، اجتماعی و... دارد و محدود به بار یا نقص مقررات نیست، اما فارغ از نقایص مقررات هم نیست. این پژوهش متمرکز است بر موانع و چالش‌های مقرراتی مناقصات.

۱. از جمله، مشارکت فعال در «نخستین هم‌اندیشی نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی آن - پژوهشگاه نیرو تیرماه ۱۳۹۰» و «هم‌اندیشی‌های سالانه متخصصان مناقصات کشور - دانشگاه تهران» و همچنین درج گزارش‌ها، مقالات و میزگردها در نشریات «کانون سراسری انجمن‌های شرکت‌های ساختمانی، تأسیساتی و تجهیزاتی»، «انجمن صنفی شرکت‌های پیمانکار تأسیسات و تجهیزات صنعتی ایران»، «انجمن شرکت‌های راهسازی ایران» و «انجمن صنفی شرکت‌های ساختمانی».

۲. شایان ذکر است که هدف این قوانین و مقررات را این‌گونه تعریف می‌کنیم: «گزینش کیفیت مناسب به ازای هزینه کمینه» یا «دستیابی به کیفیت مورد نیاز دستگاه اجرایی، به‌ازای پرداخت کمترین هزینه‌های ممکن» (دلایل انتخاب این تعریف و این واژگان، متکی به متون و مقررات قانونی موجود از یک سو و الزامات فنی و تجارب عملی تأمین و تدارکات از سوی دیگر است و خود می‌تواند موضوع مقالات مستقل دیگری باشد).

- بار متون مقررات که در واقع ناشی از نقص مقررات است، صرفاً با شمارش نقایص قابل اندازه‌گیری نیست و برای تعیین دقیق این بار لازم است میزان فشار یا تراحم این نقایص به روشی مناسب و با دقت کافی تعیین شود تا بتوانیم تعیین کنیم که بیشترین بار مقررات این حوزه ناشی از کدام دسته از نقایص است. این موضوع می‌تواند راهنمای اولویت‌بندی و برنامه‌ریزی برای بهبود مقررات حوزه مورد بحث نیز باشد.

پس هدف این پژوهش تعیین بار مقررات برحسب منشأ آن است. در این پژوهش به نقایص مقررات می‌پردازیم، بدون انکار دیگر مشکلاتی که باید در مقالات دیگر بحث شوند. چون در فرایند مقررات‌گذاری کشور، کمتر به روش‌های شناسایی نقایص مقررات، تحلیل و دسته‌بندی آنها، مقایسه میزان تراحم و چالش آنها و مباحثی مانند «تحلیل حقوقی متن» یا «هرمنوتیک حقوقی» و ضوابط و شیوه‌های آن توجه می‌شود، اجرای پژوهش حاضر مستلزم جستجوی مستقل پژوهشگر در حوزه‌های نامبرده بود. این جستجو نکات قابل تأملی را روشن ساخت. اهم این نکات، به‌عنوان دستاورد ثانوی پژوهش، در انتهای مقاله ذکر خواهد شد. در پایان در کنار ذکر چند نکته اساسی (مانند آسیب‌شناسی این پژوهش و محدودیت‌های منابع آن) تحلیل نتایج و نیز پیشنهادهایی برای بهبود مقررات و نیز بهبود روش مقررات‌گذاری ارائه خواهد شد. در مجموع هدف مجموعه این تلاش‌ها، آن بوده است که روشی برای تهیه گزارش‌های دقیق و واقعی از کمیّت و کیفیت مقررات طراحی و اجرا شود. تأکید می‌کند که این پژوهش در پی انکار نقاط قوت مقررات مورد بررسی (قانون برگزاری مناقصات و مقررات مکمل و متمم آن) نیست، بلکه تلاشی برای شناسایی و ارزیابی نقایص، به‌منظور بهبود و ارتقای مقررات موجود و شاید روش‌های رایج مقررات‌گذاری است.

۱. معرفی روش تحقیق

ارزیابی مقررات مناقصات کشور، با شناسایی جامع و مانع متون مقرراتی این حوزه آغاز می‌شود. این مقررات در حال حاضر بالغ بر چند صد حکم برای فروش محصول به بزرگ‌ترین و مهمترین مشتری کشور^۱ است.

۱. یعنی بخش عمومی.

گذشته از کمیت این مقررات - و بلکه در جایگاهی مهمتر از کمیت مقررات - لازم است به کیفیت مقررات نیز توجه کنیم؛ به ابهامات و اختلافات ذینفعان در فهم این متون توجه کنیم، به تحلیل متن مقررات پردازیم و مهمترین جوانب را بررسی و در نهایت تعیین کنیم که کدام یک از این قوانین و مقررات در اصطلاح «خوب» و کدام یک «بد» (مرکزالمیری، ۱۳۹۱: ۱۵) است. البته نکته مهم آن است که به منظور تدقیق و تعمیق این بررسی:

اولاً، لازم است برای سنجش «خوب» یا «بد» بودن، روش شناسی ای روشن (قابل نقد) را ارائه و استفاده کنیم؛

ثانیاً، از صرف برچسب «خوب» یا «بد» زدن به مقررات فراتر رفته و به تحلیل حالات مختلف بینابینی نیز پردازیم،
ثالثاً، تا حد ممکن تعیین کنیم «بدی» یا «نقص» مقررات از چه نوعی است، تا شاید اولویت‌های رفع نقص را بیابیم.

گام نخست ارزیابی، شناسایی نقایص موجود در مقررات مورد بررسی بوده است. این گام با گردآوری کلیه اسناد موضوعه آغاز شده و با استخراج نقایص این مجموعه تکمیل می‌شود. شناسایی یا استخراج موارد نقص مقررات خود نیازمند تحلیل تک‌تک موارد مشکوک به خطا بوده است. داده‌برداری یا شناسایی نقایص در این پژوهش متکی به سه روش زیر است:

- ثبت تجارب مستقیم پژوهشگر در اجرای مناقصات طی چند سال اخیر،
- ثبت مکاتبات و نظرات مکتوب و شفاهی دستگاه‌های اجرایی و نظارتی (در قالب استفسار یا پرسش‌ها و مصاحبه‌های انجام شده در کارگاه‌های آموزشی)،

• «تحلیل متن» و شناسایی دشواری‌ها و خطاهای موجود در متن مقررات این حوزه.
توضیح اینکه تجارب اجرایی و کارگاه‌های آموزشی در گستره جغرافیایی سراسر کشور (دربرگیرنده استان‌های آذربایجان شرقی تا سیستان و بلوچستان و خراسان تا خوزستان بوده است و از حیث اشخاص شامل متصدیان ورود اطلاعات و اعضای کمیته‌های فنی بازرگانی و اعضای کمیسیون‌های مناقصات در دستگاه‌های اجرایی و نیز دستگاه‌های نظارتی (بازرسان سازمان بازرسی و کارکنان حراست‌ها) و از حیث سطح اداری شامل ادارات شهرستان‌ها و ادارات کل استان‌ها و نیز ستادهای وزارتخانه‌ها و از حیث زمان شامل سیزده سال کار (۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲) و براساس نفرساعت بیش از سه هزارنفر ساعت مصاحبه باز بوده است.

گام دوم در پژوهش حاضر آن است که مجموعه ملاحظات و یادداشت‌های گردآوری شده، در گروه‌های مفهومی و طبقات منسجمی دسته‌بندی و اندازه‌گیری شود. بدین منظور از روش طبقه‌بندی سوین انگ (از صاحب‌نظران شناسایی نقایص مقررات) صورت‌بندی و استفاده شده است. یعنی مجموعه ملاحظات، یادداشت‌ها و یافته‌ها را در زیر طبقه‌بندی مزبور دسته‌بندی و بازآرایی کرده‌ایم تا به تحلیل نسبتاً جامع و منسجمی از سطوح و اشکال گوناگون نقص مقررات دست یابیم. اقدام مکمل در این گام آن بوده است که چون ملاحظات و یادداشت‌های گردآوری شده در این سال‌ها، هر کدام در تجربه‌ای مستقل یا بحثی جداگانه با مخاطبانی دارای سطح دانش، سطح علاقه، توانایی تحلیل و سرانجام نوع مسائل (معاملات و مناقصات) متفاوت و خاص فراهم آمده بود، پس مقررات مورد بررسی را یک‌بار دیگر بازخوانی کرده و یادداشت‌های گردآمده را از حیث اعتبار و انتساب به مقررات، بازبینی کرده و پس از آن در سه دسته اصلی نقایص «ماهوی»، «فنی» و نیز معطوف به «هدف - ابزار» دسته‌بندی کردیم. سپس نقایص مندرج در هریک از این سه دسته اصلی را به دسته‌های فرعی دسته‌بندی و منتسب کرده‌ایم.

بدین ترتیب با طی مجموعه مراحل پیش‌گفته، این امکان را یافته‌ایم که به گزارش آماری نقایص موجود دست یابیم. به عبارت دیگر تعداد هریک از انواع نقص مقررات در این حوزه را تعیین کنیم. اما مسئله کلیدی پیش رو، آن بود که: آیا صحیح است «تعداد» نقایص را بشماریم و جمع عددی آنها را بیان کنیم؟ آیا نقایص موجود، همگی فشار یا شدت اثری برابر دارند؟

این پرسش‌ها وادارمان می‌کند که قبل از ارائه نتیجه نهایی درباره مجموعه نقایص، به «وزن» هر «یک» از نقایص توجه کنیم. بنابراین باید راهی می‌یافتیم تا «نقایص» را «وزن‌دهی» کنیم. با توجه به این ملاحظات، گام بعدی یا گام سوم پژوهش طراحی و اجرا شد. در گام سوم این پژوهش، برای تعیین وزن هریک از نقایص، از «روش تجزیه و تحلیل عوامل شکست و آثار آن» موسوم به 'FMEA استفاده شده است.

FMEA روشی سیستماتیک برای ارزیابی مشکلات یا مخاطرات محصول یا فرایند

تولید آن است. این روش بر رفع عیب (نقص) محصول تمرکز دارد. پس در پژوهش حاضر «قانون و مقررات» را به عنوان «محصول» در معرض این ابزار مدیریت کیفیت قرار دادیم. FMEA طی سال‌ها تجربه و بهبود در کشورهای مختلف توانسته است راه شناسایی نقص محصولات را استاندارد کند و باید آن را بخشی از نظام فراگیر کیفیت (TQM) دانست. البته باید توجه داشت که گرچه FMEA به تنهایی دستاوردهای بسیار مفیدی دارد، اما هیچ سازمانی بدون نظام‌های پشتیبانی و ارتقادهنده، استفاده لازم را از FMEA نمی‌برد. مفروض روش FMEA آن است که خطر یا آسیب هر شکست و آثار آن به ۳ عامل بستگی دارد:

۱. بزرگی آسیب (اگر رخ دهد)،^۱

۲. بسامد رخ دادن آن آسیب،^۲

۳. بازیابی (امکان شناسایی) شکست و امکان این بازیابی پیش از بروز آثار آن.^۳

پرسش کلیدی یا ترجیح‌بند فرایند FMEA هر پدیده آن است که: «این پدیده چگونه با شکست یا خطا (وقوع رخداد نامطلوب) مواجه می‌شود؟» این پرسش کلیدی همواره با سه درجه «بزرگی»، «بسامد» و «بازیابی» اندازه‌گیری می‌شود (مک‌درموت، ۱۳۷۹: ۲۱-۹).^۴ پس این روش به خوبی می‌تواند میزان مخاطره یا مزاحمت هر نقص را تعیین و درعین حال احتمال وقوع آن مخاطرت را نیز لحاظ کند و در نهایت تراحم یا فشار هر نقص قانونی را تعیین کند تا با مقایسه انواع نقایص با یکدیگر، مهمترین (مزاحم‌ترین) نقایص را تعیین کنیم.

از آنجایی که بخش مهم این پژوهش، معرفی و پیشنهاد «روش» برای ارزیابی مقررات است. لازم است در مقاله حاضر از معرفی اجمالی روش تحقیق، فراتر رفته و اجزا و مراحل «روش» (فرایند ارزیابی) را با وضوح بیشتری معرفی کنیم. فرایند ارزیابی نقایص شامل اقدامات اصلی زیر بوده است:

۱. یافتن نقایص در دامنه قوانین و مقررات شناسایی و احصا شده،

1. Severity (سختگیری، سختی، دردسر، تندخویی)

2. Occurrence (پیش آمد، رخداد، رویداد)

3. Detection (بازرسی، یافتن، آشکارسازی، شناسایی)

۴. این بخش از مطلب تلخیص و نقل از:

رابین ای مک‌درموت، ریموند جی ویکولاک و مایکل آربوگارد، روش‌های تجزیه و تحلیل عوامل شکست و آثار آن، ترجمه مریم نوشاد حقیقی، تهران، شرکت طراحی مهندسی و تأمین قطعات ایران‌خودرو (سپاگو)، واحد آموزش، ۱۳۷۹.

۲. دسته‌بندی نقایص در گروه‌های اصلی و فرعی مقرر،

۳. وزن‌دهی و تعیین نمره اولویت مخاطره‌سازی هر یک از نقایص،

۴. جمع‌بندی و تحلیل نقایص مقررات و نتیجه‌گیری.

اینک به تشریح نحوه اجرای سه گام نخست در مطالعه موردی حوزه قوانین و مقررات برگزاری مناقصات کشور می‌پردازیم. جمع‌بندی و تحلیل نقایص نیز در انتهای مقاله ارائه خواهد شد.

۱-۱. شناسایی دامنه قوانین و مقررات مورد بررسی

اکنون ۹ سال پس از ابلاغ «قانون برگزاری مناقصات» مجموع قوانین و مقررات اصلی حوزه مناقصات کشور به شرح زیر است:

۱. «قانون برگزاری مناقصات» ابلاغ شده در بهمن ۱۳۸۳ (آن را به صورت مختصر

«ق.ب.م» نیز می‌نامیم)،

۲. آیین‌نامه اجرایی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران که بیانگر شاخص‌های اندازه‌گیری و

روش ارزیابی مناقصه‌گران باشد» به تهیه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب

هیئت وزیران (آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) ق.ب.م)،

۳. «آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات» به تهیه سازمان مدیریت

و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران

(بند «د» ماده (۲۳) ق.ب.م)،

۴. «آیین‌نامه تهیه فهرست [مناقصه‌گران صلاحیتدار معرفی شده توسط مراجع ذی صلاح

دولتی برای برگزاری مناقصات محدود] با رعایت اصل رقابت بین تمامی مناقصه‌گران

صلاحیتدار» به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران

(آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) ق.ب.م)،

۵. «آیین‌نامه اجرایی [خرید خدمات مشاوره اعم از مهندسی مشاور و مشاوره فنی بازرگانی

مشمول بر مطالعه، طراحی و یا مدیریت بر طرح و اجرا و نظارت و یا هر نوع خدمات مشاوره‌ای و

کارشناسی] جهت تعیین ضوابط، موازین و معیارهای خدمات مشاوره» به پیشنهاد سازمان مدیریت

و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران (آیین‌نامه بند «ه» ماده (۲۹) ق.ب.م)،

۶. قانون «اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات» که به منظور رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار تشکیل می‌گردد، با تصویب مجلس شورای اسلامی (طبق ماده (۷) ق.ب.م)،

۷. «آیین‌نامه اجرایی وظایف هیئت [مشمول بر رسیدگی به اعتراضات و صدور رأی]، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران، پس از تصویب اساسنامه موضوع ماده (۷) در مجلس (آیین‌نامه تبصره «۲» ماده (۸) ق.ب.م)،

۸. مصوبه سالانه تعیین «نصاب معاملات براساس شاخص بهای کالاها و خدمات اعلام شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران (مستند به تبصره یک ماده (۳) ق.ب.م).

در پژوهش حاضر، دامنه مطالعه موردی برای یافتن نقایص قانونی، منطبق بر اسناد نامبرده بالا بوده است. سعی شده است که هر اشکال یا ابهامی که دستگاه‌های اجرایی (مناقصه‌گران) یا نظارتی و مناقصه‌گران به صورت مکتوب یا در مصاحبه‌ها و جلسات حضوری اعلام کرده‌اند و به علاوه، هر نقص احتمالی که پتانسیل بروز ابهام و اشکال در متن قوانین و مقررات دارد را شناسایی و بررسی کنیم.

۲-۱. دسته‌بندی نقایص در گروه‌های اصلی و فرعی مقرر

دسته‌بندی انواع نقایص قانونی در این مقاله، براساس روش پیشنهادی «سوین انگک» درباره قانونگذاری و کیفیت قانون است. سوین انگک در مقاله «تورم تقنینی و کیفیت قانون» (وکیلان، ۱۳۹۰) سه نوع نقص یعنی «نقایص فنی»، «نقایص هدف - ابزار» و «نقایص ماهوی» را از هم تمییز می‌دهد. این دسته‌بندی به شرح زیر است:

الف) نقایص فنی: ۱. نقایص فنی شامل موارد زیر است:

۱. ناسازگاری منطقی،
۲. زبان دشوار،
۳. مغالطه‌آمیز بودن یا بسیار مضیق یا بسیار کلی و مبهم بودن،

۴. قانونگذاری از طریق اسناد مقدماتی با تفویض اختیار قانونگذاری به قضات در قالب رویه قضایی،

۵. عدم نظام‌مندی (مرکز مالگیری، ۱۳۹۱) است.

ب) نقایص هدف - ابزار:^۱ این نقایص مربوط به کارآمدی یا نقش ابزاری مقررات است. این دسته از نقایص که به معنی عدم تأمین وسایل کافی برای دستیابی به ارزش‌هایی مانند ارزش‌های اخلاقی یا سیاسی است. مسئله را در ارتباط با ارزش‌ها تحلیل می‌کند به نقایص ماهوی نزدیک می‌شود و از این حیث که این ارزش‌ها را مسلم فرض می‌کند و هیچ‌گونه مناقشه‌ای بر کاستی‌های ارزش‌هایی که برای دستیابی به آن تلاش می‌شود، نمی‌کند دارای جنبه فنی است.

ج) نقایص ماهوی:^۲ اینها نقایصی مادی و ناظر به ماهیت و محتوا هستند. این نقایص مربوط به عدم تطابق با معیارهای اخلاقی (ارزشگذاری‌های اخلاقی)، معیارهای قانونی (الزام و الزامات قانونی) یا معیارهای ثبات رویه است.

هریک از این سه دسته نقص اصلی، در قالب انواعی از نقایص دسته‌های فرعی بروز کرده و ابهام، انحراف یا تراجمی در مناقصات و خریدهای بخش عمومی ایجاد کرده است. مثلاً برخی از این نقایص، موجب مخدوش شدن اصل رقابت و ایجاد تبعیض ناروا در فرایند مناقصات می‌شود و برخی نقایص موجب خدشه بر اصل سلامت معاملات می‌شود. بدین ترتیب این نقایص مقررات در واقع محیط حقوقی کسب‌وکار را دچار ابهام و چالش می‌سازد. پس در بخش‌های بعدی به تعیین اهمیت یا وزن چنین ابهامات یا انحرافات و محاسبه وزن هر یک از این نقایص خواهیم پرداخت.

۳-۱. روش وزن‌دهی برای تعیین اولویت یا شدت مخاطره‌سازی هر نقص

گام بعدی در اجرای این پژوهش یافتن راهی بوده است که از آن طریق بتوان وزن هر یک از موارد نقص را تعیین کرد تا در نهایت امکان آن را بیابیم که این اوزان را با یکدیگر جمع کرده و وزن یا فشار اصلی نقایص را تعیین کنیم. این گام اقدام تکمیلی تعیین بار مقررات برحسب منشأ یا سرچشمه است. در این پژوهش برای تعیین وزن نقایص، از روش FMEA استفاده شده است. اقدام اساسی آغاز این روش تدوین جدول‌های مقیاس یا جدول‌های راهنمای درجه‌بندی سه عنصر

1. Means-end Flaws

2. Substantial Flaws

کلیدی «بزرگی»، «بسامد» و «بازیابی» است. بنا به استاندارد FMEA این جدول‌های راهنما می‌تواند برحسب نیازهای خاص سازمان، توسط اعضای کارگروه پژوهشی و قبل از شروع FMEA تعریف و طراحی شوند (دبیری، ۱۳۸۳: ۱۷ و ۲۱).

نخستین موضوع، «بزرگی» یا «شدت مخاطره» نقایص است. از این نظر، سعی بر آن است که هرچه مخاطره نقص بیشتر می‌شود، عدد شاخص «بزرگی» نیز افزایش یابد. بدین ترتیب برای نقایصی که فقط «ظاهر» و شکل قانون را مخدوش می‌سازد اما اثری بر روی فضای «کسب و کار» ندارد، کوچکترین عدد یعنی یک را در نظر گرفته‌ایم. اما اگر نقصی موجب تفاسیر مغایر و متعارض شود و نوعی ناهماهنگی در روش خرید دستگاه‌های مختلف بخش عمومی (مناقضه‌گزاران) ایجاد کند شاخص بزرگی آن را برابر ۴ انتخاب کرده‌ایم و این دسته از نقایص را در طبقه «ناهماهنگی و تفسیربرداری» قرار داده‌ایم. برای نقصی که نقض صریح قانون و به‌ویژه قانون بالادستی خاص است و در عمل موجب خدشه بر پیش‌بینی‌پذیری و نوعی ترویج هرج و مرج در محیط حقوقی کسب و کار می‌شود، شاخص بزرگی را معادل ۱۰ انتخاب کرده‌ایم. در جدول ۱ اعداد «شاخص بزرگی نقص» درج شده است.

جدول ۱. جدول راهنمای بزرگی نقص

| وزن | طبقه | شرح |
|-----|-------------------------|--|
| ۱ | ظاهر و شکل | بدون اثر عملیاتی |
| ۲ | فقط نگارشی | اثر بسیار خفیف دارد و مشکلی در اجرا ایجاد نمی‌کند |
| ۳ | نگارش و احتمال تفسیر | اثر کمی دارد و در اجرا تردید ایجاد می‌کند |
| ۴ | ناهماهنگی و تفسیربرداری | اثر نسبتاً کم است اما در اجرا تردید جدی می‌سازد |
| ۵ | غیرقابل پیگیری بودن | اثر متوسطی در اجرا و خدشه بر مستندسازی دارد |
| ۶ | غیررقابتی بودن | اثر نسبتاً شدید که رقابت را مخدوش می‌سازد |
| ۷ | نادرست بودن | اثر نسبتاً شدید که قیمت را تهدید می‌کند |
| ۸ | بی‌تناسب بودن | اثر نسبتاً شدید که کیفیت را تهدید می‌کند |
| ۹ | ناسالم بودن | اثر شدید که سلامت و کلیت فرایند را تهدید می‌کند |
| ۱۰ | هرج و مرج (بی‌قانونی) | اثر خیلی شدید که مجری به‌وضوح صریح قانون را نقض می‌کند |

شاخص مهم دیگر که در روش استاندارد شده FMEA بدان توجه می‌شود، عبارت است از احتمال وقوع یا بسامد هر نقص. این شاخص متکی و معطوف به این واقعیت است که برخی نقایص

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۳۷

گرچه بزرگ نیستند، اما بارها و بارها در فرایند بروز می‌کنند و بدین ترتیب سلامت یا درستی فرایند را از بین می‌برند؛ در حالی که برخی نقایص که شدت اثر بالایی دارند، شاید به‌ندرت در فرایند بروز کنند. ملاحظه می‌شود که در FMEA به‌عنوان روش استاندارد شده سنجش نقص محصولات به این اصل مهم که «گاه احتمال کوچک اما محتمل بزرگ و گاه محتمل کوچک اما احتمال بزرگ» است به‌خوبی توجه شده است. دلیل استفاده و معرفی روش FMEA در پژوهش حاضر نیز همین نگاه جامع این روش به نقایص محصولات است.

مثلاً در طول پژوهش حاضر و از طریق تحلیل متن مقررات، برخی نقایص را شناسایی کردیم که تاکنون هیچ گزارش مکتوب یا شفاهی در تجارب چندین ساله و گسترده کارگاه‌های آموزشی (که بالغ بر چندین هزار نفر ساعت مشارکت می‌شود) درباره آن نقص واصل نشده است. در چنین مواردی خود را مجاز ندانستیم که اصل وجود نقص را انکار کنیم، پس آن را در فرایند ارزیابی و وزن‌دهی، نادیده نگرفتیم؛ اما به چنین نقصی کمترین شاخص «بسامد» را نسبت دادیم. یعنی وقتی نقصی را شناسایی کرده‌ایم که تاکنون گزارشی از آن دریافت نکرده‌ایم، بسامد چنین نقصی را «کمتر از یک بار در طول دوره ابلاغ مقررات» دانسته و شاخص بسامد را حداقل ممکن یعنی یک فرض کرده‌ایم. یکی از نکات مهم و قابل توجه در روش FMEA آن است که در جدول‌های بسامد، رشد شاخص به‌صورت خطی نیست. ما هم در این پژوهش از همین منطق پیروی کرده‌ایم. در جدول ۲ اعداد «شاخص بسامد نقص» درج شده است.

جدول ۲. جدول راهنمای بسامد نقص

| وزن | طبقه | شرح |
|-----|---------------------------------------|---------------------------|
| ۱ | کمتر از یک در کل دوره چندساله مطالعات | هیچ سابقه‌ای وجود ندارد |
| ۲ | یک بار در دوره چندساله مطالعات | بروز آن بسیار نادر است |
| ۳ | ۳ بار یا ۴ بار در دوره | بروز آن بسیار کم است |
| ۴ | هرسال | بروز آن کم است |
| ۵ | هر فصل | گاه‌گاه بروز می‌کند |
| ۶ | ٪۱۰ | متوسط |
| ۷ | ٪۱۵ | نسبتاً زیاد |
| ۸ | ٪۲۰ | زیاد |
| ۹ | یک سوم موارد | خیلی زیاد |
| ۱۰ | تقریباً قطعی | همواره این مشکل وجود دارد |

سومین شاخص مورد توجه در روش FMEA امکان بازیابی یا شناسایی و رفع نقایص است. این شاخص تا قبل از به کارگیری روش FMEA در پژوهش حاضر کمتر مورد توجه این پژوهشگر بود اما به دلیل شناسایی و پابندی به یک روش استاندارد و آزمایش شده وزن دهی نقص محصول، این شاخص نیز در ارزیابی کنونی لحاظ و رعایت شد. این شاخص معطوف به آن است که آیا نقص طوری هست که اشخاص و افراد بتوانند در مراحل بعدی آن را شناسایی و مدیریت کنند یا نه.

برای هماهنگ‌سازی این شاخص با حوزه مقررات، سطوح مختلفی که نقایص مقررات کنترل و شناسایی می‌شوند ملاک طبقه‌بندی قرار گرفته‌اند. فرض بر این بوده است که نخستین لایه شناسایی یا بازیابی، کارشناسان منفرد دارای دقت و سواد متوسط هستند؛ سطح بعدی، گروه‌های کارشناسی دستگاه‌های مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار است. سطح بعدی بروز یا بازیابی نقایص، طبقه‌بندی واقعیت موجود تعاملات و مکاتبات دستگاه‌ها با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. سطح هیئت تطبیق جزء سطوح بالاتر فرض شده است، چون این هیئت در مواردی وارد شده و نقایصی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موفق به بازیابی آنها نشده است را بازیابی کرده است. دستگاه‌های تخصصی - یا دفاتر و گروه‌های پژوهشی تخصصی - در سطوح بعدی بازیابی قرار گرفته‌اند زیرا واقعیت آن است که برخی از نقایص در هیئت تطبیق نیز بازیابی نشده‌اند و بازیابی آنها در این سطح اخیر صورت گرفته است. یکی از موارد لزوم گفت و گو، بهبود و سازگار ساختن روش FMEA با حوزه مقررات، تدقیق بیشتر همین شاخص «بازیابی» است. آنچه فعلاً در این پژوهش پیشنهاد و آزمون شده است، طبق جدول ۳ است.

جدول ۳. جدول راهنمای بازیابی نقص

| وزن | طبقه | شرح |
|-----|----------------------------|--|
| ۱ | کارشناس باسواد عمومی | نیازمند تحلیل با اطلاعات اولیه (تناقض آشکار) |
| ۲ | کارشناس دستگاه‌ها | نیازمند تحلیل و مقایسه حکم با خودش |
| ۳ | دستگاه‌ها با سازمان برنامه | نیازمند تحلیل یا مقایسه با جزء دیگری از سند |
| ۴ | سازمان برنامه | نیازمند تحلیل جامع و مقایسه با کلیت آن سند |
| ۵ | هیئت تطبیق صریح | نیازمند تحلیل و سنجش با قانون بالادست |

| وزن | طبقه | شرح |
|-----|-------------------------|---|
| ۶ | هیئت تطبیق صریح دور | نیازمند تحلیل و سنجش با دیگر قوانین |
| ۷ | هیئت تطبیق غیر صریح | نیازمند تحلیل با دانش زمینه‌ای و اطلاعات دیگر |
| ۸ | مرکز پژوهش‌ها باسوابق | نیازمند تحلیل با دانش زمینه‌ای (رشته‌های مرتبط) |
| ۹ | مرکز پژوهش‌ها با تحلیل | نیازمند تحلیل با دانش زمینه‌ای و پیچیده |
| ۱۰ | مرکز باهم‌اندیشی دیگران | نیازمند تحلیل مستتر یا یک مورد نادر |

۲. مطالعه موردی قوانین و مقررات مناقصات کشور

در اینجا نمونه‌ای از مثال‌های دسته‌بندی شده نقایص در قوانین و مقررات مناقصات ذکر شده است. در پایان این بخش نیز نمودارهای کمی نقایص ارائه شده است. البته جهت وضوح نحوه رسیدن از آن نقایص به این نمودارها، در برخی موارد نحوه وزن‌دهی نیز تشریح شده است. شایان ذکر است که ترتیب بیان نقص‌ها در زیر، تابع دسته‌بندی اولیه نقایص است و نه تابع میزان اهمیت و وزن نقایص، بنابراین نقایص عمده و برجسته (نقایص تعارض قانونی یا نابسامانی و...) در زیربخش‌های بعدی و زیر عناوین مربوط به خود ذکر خواهد شد.

۲-۱. نقایص فنی

۲-۱-۱. ناسازگاری منطقی

بارزترین مصادیق این دسته از نقایص معمولاً مربوط به دسته‌بندی‌های مفاهیم و در بخش «تعاریف» قوانین و مقررات است. بروز این نقایص در دیگر بخش‌های مقررات، معمولاً آثار جنبی دیگری نیز دارد که آن آثار جنبی بیشتر جلب نظر می‌کند و بنابراین نقص از حیث عملیاتی یا ابهام‌آفرینی اولویت می‌یابد.

الف) ناسازگاری منطقی در «قانون برگزاری مناقصات»: برخی موارد این نقص در خود قانون به شرح زیر است:

- در بند «و» ماده (۲) قانون آمده است که: «ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها: فرایندی است که در آن مشخصات، استانداردها، کارایی، دوام و سایر ویژگی‌های فنی بازرگانی پیشنهادها را منقصدگان بررسی، ارزیابی و پیشنهادها را قابل قبول برگزیده می‌شوند». با

وجود ذکر لفظ «سایر»، این تعریف از جامعیت کافی برخوردار نیست و مصادیق ذکر شده محدود به ویژگی‌های کالا است و خدمات را در نظر نگرفته است. این نقص دارای وزن نسبی ۱۲۸ شده است که در مقایسه با مواردی مانند نقص بند «ه» ماده (۲) که دارای وزن نسبی ۱۶ است زیاد اما در مقایسه با وزن نسبی نقص بند «ی» همین ماده که وزن نسبی بیش از ۷۰۰ دارد، کم محسوب می‌شود.

- مثال دوم را نمونه‌ای نیازمند ملاحظات دقیق‌تر انتخاب کرده‌ایم. در بند «ح» ماده (۲) قانون آمده است که: «ارزیابی شکلی: عبارت است از بررسی کامل بودن اسناد و امضای آنها، غیر مشروط و خوانا بودن پیشنهاد قیمت». برخی مجریان منظور از «اسناد» مندرج در این بند را همان «اسناد مناقصه» تلقی کرده‌اند. در واقع عدم استفاده از هر لفظ دیگری (از جمله «مستندات») و ذکر لفظ «اسناد» - در بافتار قانونی که «اسناد مناقصه» نقشی کلیدی در آن دارد - موجب شده که برخی افراد منظور قانونگذار را فقط محدود به «اسناد مناقصه» تلقی کنند که به صورت اجمالی (حذف به قرینه معنوی) یا مسامحتی «اسناد» ذکر شده است. بنابراین این «اسناد» را جامع دیگر «اطلاعاتی که مناقصه‌گران ارائه می‌دهند» در نظر نگرفته‌اند. در حالی که مثلاً اگر به جای «اسناد» لفظ «مستندات» استفاده می‌شد، از این شائبه که مراد فقط همان «اسناد مناقصه» بوده (و مسامحتاً با حذف به قرینه معنوی «اسناد» ذکر شده است) جلوگیری می‌شد. البته چون این نقصان جامعیت تعریف (نقص منطقی)، ریشه در ابهام زبانی (نقص زبانی) دارد باید گفت که چنین نقصی به تمامی منطقی محسوب نمی‌شود. این مثال از این جهت قابل تأمل است که برخی نقایص میان دو (یا چند) دسته مشترک هستند بنابراین لازم است وزن یا بار آنها را میان دسته‌های مختلف توزیع کنیم. وزن نسبی این نقص کلاً ۴۸ - یعنی بسیار کم - تعیین شده است اما آنچه نیازمند تأمل و ملاحظه بیشتر است، این است که از همین وزن اندک، نیمی را ذیل نقایص منطقی و نیم دیگر ذیل نقایص زبانی قرار داده‌ایم. به‌دیگر سخن این نقص ۲۴ واحد به نقایص منطقی قانون و ۲۴ واحد به نقایص زبانی قانون افزوده است.

ب) ناسازگاری منطقی در قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات: بند «ی» ماده (۵): «(ی) تفکیک موضوع معامله در حالی که به‌طور متعارف یک مجموعه تلقی می‌شود توسط مناقصه‌گزار برای تغییر حدنصاب معاملات». دقت در این بند نشان می‌دهد که چون در این حالت، اساساً تشریفات مناقصه، موضوعیت ندارد و اسناد مناقصه توزیع نمی‌شود، پس طبق

تعریف قانون، دیگر «مناقصه‌گر» (شخصی که اسناد مناقصه را دریافت می‌کند) اساساً وجود نخواهد داشت و از آنجا که هیئت فقط به شکایات «مناقصه‌گران» می‌تواند رسیدگی کند، بنابراین رسیدگی هیئت، سالبه به انتفای موضوع خواهد بود. این نقص قانونی (یعنی نوشتن چیزی که اجرای آن نه فقط مبهم یا دشوار بلکه اساساً غیرممکن است) تقریباً مخاطره‌ای برای اجرا ندارد؛ پس «شاخص بزرگی» نقص اندک خواهد بود.

ج) ناسازگاری منطقی در آیین‌نامه‌های اجرایی: این نقص در بخش «تعاریف» آیین‌نامه‌ها به کرات وجود دارد. نمونه:

- در تعریف مندرج در جزء «۱۶» بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲) (آیین‌نامه ارزیابی کیفی) آمده است که: «۱۶- تأمین کالا: تأمین مصالح، تجهیزات، کالا و خدمات مرتبط که در قالب قرارداد خرید، مشتمل بر یک یا چند مورد زیر باشد: ۱-۱۶- تولید یا عرضه. ۲-۱۶- حمل. ۳-۱۶- نصب. ۴-۱۶- پشتیبانی». ملاحظه می‌شود که نیمه دوم تعریف («که در قالب») دچار نوعی تعارض است؛ با این نحوه نگارش «تولید یا عرضه» به یکی از موارد مجاز و محتمل (و نه قطعی) و هم‌ارز دیگر موارد تبدیل (و تقلیل) یافته است. با توجه به اینکه در این بند می‌بایست «تأمین» تعریف شود، طبق «متن» می‌توان گفت کسی که کالایی را فقط «حمل» کرده و در محل نیاز ما تأمین و تحویل می‌کند نیز مشمول این تعریف قرار می‌گیرد؛ در حالی که حمل به تنهایی واقعاً در ردیف خدمات «پیمانکاری» است و نه مشمول «تأمین». در نگارش این تعریف باید گفته می‌شد: «که می‌تواند علاوه بر تولید یا عرضه، مشتمل بر یک یا چند مورد زیر هم باشد: ۱. حمل، ۲. نصب، ۳. پشتیبانی».

۲-۱-۲. زبان دشوار

الف) زبان دشوار در قانون برگزاری مناقصات: دربند «ه» ماده (۲) قانون برگزاری مناقصات نوشته شده است «از سوی مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی بازرگانی انجام می‌شود». این واقعاً به چه معناست؟ آیا یعنی «مناقصه‌گزار یا کمیته فنی بازرگانی آن را انجام می‌دهد» یا اینکه «مجاز است که شخص ثالثی از سوی مناقصه‌گزار آن را انجام دهد»؟ ساختار مجهول به تقلید از ساخت متداول زبان انگلیسی معضلی شایع است. آفت گرت‌برداری زبانی و تقلیل متون انشا شده به فارسی و تقلید این متون فارسی از روی متون

ترجمه شده از زبان انگلیسی و تحمیل گرامر انگلیسی به دستور زبان فارسی موجب بروز چنین جملاتی شده است.

ب) زبان دشوار در آیین نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات: بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۱) آیین نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲)^۱ ذکر نابه‌جای پرائنز نوعی چالش و مشکل زبانی ایجاد کرده است. آیا آنچه در این ۲ پرائنز آمده است، جمله معترضه است؟ آیا می‌توان این دو بند را بدون کلمات مندرج در پرائنزش خواند؟ این کلمات اصل و بنیاد احکام این دو بند است و نباید در پرائنز ذکر می‌شد. بی‌توجهی به قواعد نگارشی و زبانی یکی از مشکلات این مقررات است.

۳-۱-۲. مغالطه آمیز بودن یا بسیار مضیق یا بسیار کلی و مبهم بودن

الف) مغالطه آمیز بودن یا بسیار مضیق یا بسیار کلی و مبهم بودن در قانون برگزاری مناقصات: بخش آخر بند «ج» ماده (۲۵) قانون یعنی «در صورت اعتراض هر یک از طرفین، موضوع جهت رسیدگی قانونی به مراجع ذیصلاح ارجاع می‌شود و فرایند برگزاری مناقصه نیز روال معمول خود را طی خواهد کرد». دچار ابهام جدی است. آیا منظور از روال «معمول»، روال «مورد عمل» دستگاه مناقصه‌گزار طرف دعوی است یا روال «متداول» در عموم دستگاه‌های مناقصه‌گزار کشور؟

ب) مغالطه آمیز یا بسیار مضیق یا بسیار کلی و مبهم بودن آیین نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات: در بند «ت» ماده (۱۷) آیین نامه نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی آمده است «در صورت عدم اطلاع‌رسانی تغییرات به مناقصه‌گران، ارسال قابل تصدیق مکاتبات از سوی مناقصه‌گران، در حکم وصول آنها از سوی مناقصه‌گزار می‌باشد». این عبارت دچار نوعی مغالطه است. این بند یک مقدم دارد و یک تالی، بدین شرح:
مقدم: «عدم اطلاع‌رسانی تغییرات به مناقصه‌گران»

۱. «ماده (۱۱) ارزیابی ساده:

الف) در مناقصات پیمانکاری یک‌مرحله‌ای، در صورتی که برآورد هزینه اجرای کار از بیست برابر نصاب معاملات متوسط تجاوز نکند، ارزیابی کیفی مناقصه‌گران (محدود به رعایت ماده (۲۲) این آیین نامه) توسط کمیسیون مناقصه انجام می‌شود.

ب) در مناقصات یک‌مرحله‌ای تأمین کالا، در صورتی که برآورد خرید از بیست برابر نصاب معاملات متوسط تجاوز نکند، ارزیابی کیفی تأمین‌کنندگان (محدود به رعایت ماده (۲۷) این آیین نامه) توسط کمیسیون مناقصه انجام می‌شود.

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۴۳

تالی: «ارسال قابل تصدیق مکاتبات از سوی مناقصه‌گران، در حکم وصول آنها از سوی مناقصه‌گزار می‌باشد».

بدین ترتیب شاکله حکم بند «ت» چنین است: در صورت «مقدم»، «تالی».

پرسش اینجاست که آیا تالی فوق بدون آن مقدم صادق نیست؟ البته که هست، زیرا در هر صورت: ارسال قابل تصدیق مکاتبات از سوی مناقصه‌گران، در حکم وصول آنها از سوی مناقصه‌گزار می‌باشد. فارغ از مقدم، تالی همیشه هست و مخاطره وقتی بروز می‌کند که مفهوم مخالف این بند مستفاد و مستند قرار گیرد.

۴-۱-۲. قانونگذاری از طریق اسناد پایین دست با واگذاری اختیار قانونگذاری به اشخاص و سطوح پایین تر نظام اداری^۱

الف) در قانون برگزاری مناقصات: چنین مواردی در خود قانون برگزاری مناقصه مشاهده نشد. اینکه آیین‌نامه‌ها وارد قانونگذاری شده‌اند، در واقع نقص قانون برگزاری مناقصات نیست بلکه نقص آیین‌نامه‌های اجرایی آن است؛ بنابراین در ردیف نقایص ماهوی آن آیین‌نامه‌ها قرار گرفته و ذیل عناوین مربوطه بحث خواهند شد.

ب) در آیین‌نامه‌های اجرایی: در جزء «۶» بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره آمده است که: «مشاور: شخصی حقیقی یا حقوقی که دارای گواهی‌نامه صلاحیت مشاوره است. در کارهایی که معاونت گواهی‌نامه ارائه نمی‌دهد، طبق دستورالعملی که معاونت تهیه می‌کند، شخص صلاحیتدار به‌طور مشخص بیان می‌گردد». بعدها و در ارتباط با همین جزء اسناد زیر را سازمان مدیریت تولید کرده است:

• دستورالعمل نحوه تعیین صلاحیت مشاوره در زمینه تدوین ضوابط، معیارها و استانداردها شماره ۱۰۰/۳۱۳۹۰ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۶.

• دستورالعمل نحوه تعیین صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی واجد شرایط مشاوره شماره ۱۰۰/۳۱۳۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۶.

۱. عنوان بالا برگرفته متناسب شده از متونی است که به‌عنوان مراجع استفاده و معرفی شده‌اند. در آن متون به جای عنوان بالا عنوان «قانونگذاری از طریق اسناد مقدماتی با تفویض اختیار قانونگذاری به قضات در قالب رویه قضایی» ذکر شده است.

• دستورالعمل نحوه تعیین صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی تهیه‌کننده ضوابط و معیارها و استانداردها شماره ۱۰۰/۵۷۹۳۹ مورخ ۱۳۸۸/۶/۲۴.

درحالی که تعریف و شناخت مشاور و کار وی (خدمات مشاوره) از نقاط ابهام در این آیین‌نامه بوده است. به این ابهام و لزوم رفع آن در گزارش شماره ۸۹۸۶ مرکز پژوهش‌های مجلس (منتشر شده در اردیبهشت ۱۳۸۷) تأکید شده بود؛ اما همچنان این نقص مغفول مانده و علیرغم تجدید نظر کلی سال ۱۳۸۸ بازم موضوع مرتفع نشد بلکه چنانکه در بالا اشاره شد، بحث و شرح آن به اسناد پایین دستی بعدی (و بدون تصویب مرجع قانونی تصویب آیین‌نامه) واگذار شده است.

۵-۱-۲. عدم نظام‌مندی یا ناسامانی درونی

الف) عدم نظام‌مندی درونی در قانون برگزاری مناقصات، موارد متعددی دارد: نحوه نگارش ماده (۹) قانون برگزاری مناقصات و ترتیب و توالی بندهای «د» و «ه» این ماده، مهمترین نقص عدم نظام‌مندی درونی در این قانون است. ذکر «د- ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در صورت لزوم» پیش از «ه- فراخوان مناقصه» موجب شده است که تصور اجازه تفکیک «ارزیابی کیفی» از کلیت فرایند مناقصه ایجاد شود و بسیاری مناقصه‌گران به‌طور کاملاً مستقل از مناقصه‌ای مشخص و معین، اقدام به «ارزیابی کیفی» کنند. اما «شناسایی عام مناقصه‌گران صلاحیت‌دار» (موضوع بند «الف» ماده (۲۶))، ویژه «مراجع ذی‌صلاح دولتی» است. نقص ماده (۹)، محملی شده است برای آنکه اختیارات ویژه مندرج در بند «الف» ماده (۲۶) قانون، در میان دستگاه‌های بند «ب» آن ماده توزیع شود. اکنون بسیاری مناقصه‌گزاران دامنه اختیارات خود را گسترده کرده و عملاً با استفاده از اختیارات ویژه مراجع بند «الف»، به نام ارزیابی کیفی، ارزیابی‌های عام و فارغ از مناقصه معین (با اسناد و قرارداد نهایی شده) انجام می‌دهند. پس جایگاه ویژه مراجع ذی‌صلاح دولتی (بند «الف») مخدوش شده است. آنچه عملاً با آن مواجهیم نوعی هرج و مرج در آغاز فرایندهای مناقصه (دعوت مناقصه‌گران) است. این عواقب ناشی از یک نقص قانونی در سامان یا نظام درونی قانون و ناسازگاری ماده (۹) با موادی مانند (۱۲) و (۱۴) قانون است.

- نگارش بند «الف» ماده (۱۹) قانون برگزاری مناقصات به نحوی است که بسیاری افراد

را دچار تصور الزام «ارزیابی کیفی» در تمامی مناقصات دومرحله‌ای کرده است.^۱ در نگارش این بند، یک نگرانی به‌جا (رعایت معیارهای علنی) در محلی نامناسب (ماده ارزیابی فنی بازرگانی) وارد شده و ابهام ایجاد کرده است.

«ارزیابی کیفی» در ماده (۲) به معنی «توان انجام تعهدات مناقصه‌گران» تعریف شده است؛ در ماده (۹) نیز با عبارت «در صورت لزوم»، از حالت اجباری به حالت اختیاری درآمده است. عقلانی و اقتصادی است که اختیار «ارزیابی کیفی» در مناقصاتی اعمال شود که «توان مناقصه‌گران» در به انجام رساندن «تعهدات» اهمیت زیادی دارد. این اهمیت در برخی مناقصات زیاد است و در برخی دیگر از آنها (اعم از «یک‌مرحله‌ای» یا «دومرحله‌ای») زیاد نیست. چه بسا، در جزء «۲» بند «الف» ماده (۴) که «مناقصات دومرحله‌ای» تعریف شده است، هیچ سخنی از لزوم «ارزیابی کیفی» در تمام مناقصات دومرحله‌ای نیامده است.

با وجود تصریح جزء «۲» بند «الف» ماده (۴)، ذکر مکرر الزام «ارزیابی فنی - بازرگانی» مناقصات دومرحله‌ای در بند «الف» ماده (۱۹) حشو محسوب می‌شود و تنها توجیه ذکر آن پافشاری بر رعایت معیارهای منتشرشده در اجرای ارزیابی است. این توضیح باید در بندهای «ه» و «و» ماده (۲) بیان می‌شد و توضیح موضوع (برای رفع مخاطره سکوت بندهای «ه» و «و» ماده ۲) در ماده (۱۹)، موجب خلط و ابهام دیگری شده است.

- بند «الف» ماده (۲۹) ق.ب.م با بند «ط» ماده (۲) ق.ب.م ناسازگار است: در بند «ط» ماده (۲) آمده است: «ط - انحصار: انحصار در معامله عبارت است از یگانه بودن متقاضی شرکت در معامله که به طرق زیر تعیین می‌شود:

۱. اعلان هیئت وزیران برای کالاها و خدماتی که در انحصار دولت است.

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

اول اینکه ذکر تعریفی بدون صدور هیچ حکم معین، به‌خودی‌خود نابسامانی درونی است که موجب بحث‌های ظنی و افزایش چالش‌های متعدد می‌شود. چنین تردیدهایی ثبات رویه در مناقصات را به مخاطره می‌اندازد.

۱. حتی اگر این تصور درست هم می‌بود، چون بند مورد بررسی مستعد برداشت‌های مخالف هم هست، در هر صورت نحوه نگارش، نقص محسوب می‌شود.

دوم اینکه تعریف مذکور، با بند «الف» ماده (۲۹) قانون مزبور نیز دچار تعارضاتی است. در بند «الف» ماده (۲۹) آمده است که: «الف» خرید اموال منقول، خدمات و حقوقی که به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها منحصر به فرد (انحصاری) بوده و دارای انواع مشابه نباشد». آیا «انحصار» مندرج در ماده (۲) همین «انحصاری» ماده (۲۹) است؟ اگر بله، چرا طرق احراز در این دو ماده متفاوت است؟ اگر خیر چه تفاوتی دارند؟ این تفاوت در کجای قانون باید استفاده می‌شد؟ این پرسش‌ها پاسخ قابل قبولی ندارند.

ب) عدم نظام‌مندی درونی در آیین‌نامه‌ها: جزء یک بند «ت» ماده (۵) آیین‌نامه نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی دچار چنین نقصی است. در بند «ت» آمده است: ترتیب تهیه صورت‌جلسه به شرح زیر می‌باشد: ۱. ثبت اطلاعات مربوط به جزءهای «۱» تا «۵» بند «ب». در حالی که بند «ب» چنین است:

«ب) جلساتی که در فرایند برگزاری مناقصه، حسب مورد تشکیل می‌شوند عبارتند از:

۱. جلسه پیش از فراخوان،
 ۲. جلسه گشایش اعلام‌های ارزیابی کیفی مناقصه‌گران،
 ۳. جلسه پایانی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران،
 ۴. جلسه گشایش پیشنهادها در مناقصات یک مرحله‌ای،
 ۵. جلسه اول گشایش پیشنهادها در مناقصات دو مرحله‌ای (گشایش پاکت‌های فنی - بازرگانی)،
 ۶. جلسه پایانی ارزیابی پیشنهادهای فنی - بازرگانی در مناقصات دو مرحله‌ای».
- مشخص است که این موارد آن چیزی نیست که باید در هر یک از جلسات ثبت شود. این که بند «ت» به بند «ب» ارجاع داده است اما موارد مندرج در بند «ب» نمی‌تواند مصداق بند «ت» باشد نوعی نابسامانی درونی است.

۶-۱-۲. عدم نظام‌مندی بیرونی

الف) عدم نظام‌مندی بیرونی قانون: عدم نظام‌مندی بیرونی مرتبط با قانون برگزاری مناقصات و قانون اساسنامه رسیدگی به شکایات مشاهده نشده است.

ب) عدم نظام‌مندی بیرونی مرتبط با آیین‌نامه: در جزء «۲۱» بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۴۷

ارزیابی کیفی آمده است: «۲۱- مدیر طرح: شخص حقوقی که طی حکم یا قرارداد مشخص، وظایف مدیریت بر انجام تعهدات موضوع مناقصه را برعهده می‌گیرد». این در حالی است که در جزء «۲۱» بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه مستندسازی آمده است که: «۲۱- مدیر طرح: شخص حقوقی که طی قرارداد مشخص، وظایف مدیریت بر انجام تعهدات موضوع مناقصه را برعهده می‌گیرد. (برای معاملات کمتر از پنجاه برابر نصاب معاملات متوسط شخص حقیقی نیز از سوی مناقصه‌گزار می‌تواند انتخاب شود)». این تفاوت به‌وضوح نوعی عدم‌نظام‌مندی بیرونی یا نابسامانی بیرونی میان مقررات گوناگون این حوزه محسوب می‌شود. ماده (۱۱) آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) ارزیابی کیفی را برای مناقصه محدود از سویی لازم و از سویی غیرضروری دانسته است در حالی که آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) ضروری اعلام کرده بود.

در جزء «۹» بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۲) قانون آمده است «۹- تهیه فهرست کوتاه: فرایندی که در آن از بین کسانی که اسناد ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را ارسال کرده‌اند، تعدادی که براساس این آیین‌نامه توان انجام تعهدات موضوع مناقصه را داشته باشند، برای شرکت در مناقصه محدود برگزیده می‌شوند».

اولاً تهیه فهرست کوتاه که در قانون برگزاری مناقصات به معنایی جز گام نهایی «ارزیابی کیفی» نیست^۱ به موضوع مناقصه محدود گره خورده است؛ که البته نادرست است. ثانیاً همین موضوع در آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۶) دچار نوعی تعارض دیگر شده است. در ماده (۱۱) آیین‌نامه نامبرده^۲ آمده است:

۱. ماده (۱۲) - ارزیابی کیفی مناقصه‌گران:

الف) در ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، باید موارد زیر لحاظ شود: ۱. تضمین کیفیت خدمات و محصولات، ۲. داشتن تجربه...
ب) مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران به شرح زیر است: ۱. تعیین معیارهای ارزیابی و اهمیت نسبی معیارها.
۲. تهیه اسناد ارزیابی. ۳. دریافت، تکمیل و ارسال اسناد ارزیابی از سوی متقاضیان.
۴. ارزیابی اسناد دریافت شده و تعیین امتیاز هر یک از مناقصه‌گران و رتبه‌بندی آنها.
۵. اعلام اسامی مناقصه‌گران صلاحیتدار به کارفرما و امتیازات و رتبه آنها (تهیه لیست کوتاه).
۶. مستندسازی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران.

۲. «ماده (۱۱) - مقررات دعوت به مناقصه محدود:

الف) قبل از برگزاری مناقصه محدود، اجرای تمهیدهای زیر ضروری است: ←

«ماده (۱۱) - مقررات دعوت به مناقصه محدود:

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

در حالی که اساساً موضوع بند «الف» ماده (۲۶) ارزیابی کیفی نیست و این تعبیر نادرست ناشی از همان چارچوب فرضی نادرست اولیه است.

۲-۲. نقایص هدف - ابزار

قدم اول شناسایی این دسته از نقایص، شناسایی و تحلیل «اهداف» مقرر است. در نظام قانونگذاری ما اهداف مقرر قوانین و مقررات به‌درستی و با دقت، تعیین، تحلیل و مستندسازی نمی‌شوند. در اکثر مصوبات پارلمانی، کل مطالعات، مستندات و مبانی

→ ۱. تهیه 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 مناقصه 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 صورتی که تعداد مناقصه‌گران صلاحیت‌دار کمتر از تعداد مذکور در بند «ب» باشد، از همه اشخاص صلاحیت‌دار دعوت می‌شود.

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

ث) در صورتی که از فهرست بلند سازمان استفاده شده باشد، به‌منظور تهیه فهرست کوتاه باید از آیین‌نامه ارزیابی کیفی مناقصه‌گران استفاده شود.

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

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۴۹

شامل چند صفحه نوشته با عنوان «مقدمه توجیهی» است. قانون برگزاری مناقصات از معدود قوانینی است که مستنداتی فراتر از این دارد.

گرچه می‌توان برای هر یک از مواد قانون برگزاری مناقصات دلایل و فوایدی فرض کرد اما در این پژوهش به دنبال «اهداف مقرر» دقیق و منسجمی بودیم. برای این منظور شاید بتوان از مجموعه مطالب شماره ۳۹ نشریه مجلس و پژوهش (ویژه‌نامه قانون مناقصات عمومی) استفاده کرد. این مجموعه نشان می‌دهد قانون برگزاری مناقصات از مستنداتی فراتر از سطح متداول مستندات قانونگذاری کشور برخوردار است. اما همین مجموعه نیز دچار دشواری‌ها و اختلافاتی است. در این مجموعه، یک موضوع واحد، گاه به‌عنوان هدف و گاه به‌عنوان اصل آمده است؛ یا هدفی در یک فهرست هست که در فهرست دیگر نیست. به‌هر حال با استفاده از همین سند کم‌نظیر، می‌توان موارد زیر را به‌عنوان اهداف مقرر این قوانین و مقررات شناسایی و ذکر کرد:

۱. شفاف کردن روابط و مناسبات مالی و قراردادی در معاملات بخش عمومی (احراری، ۱۳۸۲: ۱۲۰)، شفاف‌سازی و مستندسازی (همان: ۱۲۳)؛ شفافیت (پناهی و بندری، ۱۳۸۲: ۳۶).
۲. بسترسازی رقابت سالم بین بخش خصوصی و دولتی (احراری، ۱۳۸۲: ۱۲۰)
۳. مقابله با رانت خواری و تبعیضات (همان: ۱۲۱)، عدم تبعیض (پناهی و بندری، ۱۳۸۲: ۳۷) یعنی حذف کلیه محدودیت‌های ناروا برای شرکت در مناقصه،
۴. استفاده از روش‌های نوین به‌منظور تسریع در گردش اطلاعات و عملیات طرح‌های عمرانی (احراری، ۱۳۸۲: ۱۲۱)،
۵. سرعت‌بخشی به فرایندهای برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها (همان)،
۶. استفاده از خدمات مناسب و با کیفیت در بخش دولتی (همان)،
۷. صرفه‌جویی در منابع مالی و انسانی (همان)،
۸. تضمین کیفیت خدمات محصولات و کالاها (همان)،
۹. نظارت و اصلاح ساختار برخورد با جرایم کارکنان و مدیران دولتی، به‌جای می‌جگیری و برخورد مجرمانه با مدیران (همان: ۱۲۱)،

۱۰. تناسب قیمت و کیفیت (همان) صرفه اقتصادی یعنی کاهش قیمت و کاهش هزینه عملیات و نحوه عملکرد و در دسترس بودن (پناهی و بندری، ۱۳۸۲: ۳۷)،
۱۱. کاهش دیوانسالاری (احراری، ۱۳۸۲: ۱۲۵) کارآمدی یعنی مرتب، منظم با حداقل دیوانسالاری (پناهی و بندری، ۱۳۸۲: ۳۷)،
۱۲. طبقه‌بندی و صورت‌بندی نظام‌مند (احراری، ۱۳۸۲: ۱۲۶)،
۱۳. پاسخگویی به معنی رعایت قوانین و پذیرش تبعات انضباطی و حقوقی (پناهی و بندری، ۱۳۸۲: ۳۷)،
۱۴. حمایت از صنایع داخلی و اشتغال (همان) از طرقی مانند تنظیم حجم قرارداد، پرداخت به کار در فصل مناسب، تعیین و وضوح مشخصات فنی،
۱۵. شاید باتوجه به تخصیص ماده‌ای مشخص (ماده (۲) قانون) و ذکر تأسیسات حقوقی متعدد در آن، بتوان موضوع ارائه تعاریف دقیق قانونی را نیز جزء اهداف این قانون دانست که در مرجع فوق تصریح نشده است.

۱-۲-۲. نقایص هدف - ابزار در قوانین

الف) بارزترین نقص هدف ابزار در قانون‌های این حوزه، ارتقای سطح هیئت رسیدگی به شکایات درحدی است که اساساً تشکیل جلسات این هیئت را مختل کرده و موضوع رسیدگی تخصصی و سریع به مناقشات را غیرممکن می‌سازد. در حالی که هدف اصلی از تشکیل این هیئت‌ها رسیدگی دقیق و سریع به مناقشات مناقصات بوده است. شکل کنونی کاملاً مغایر هدف «تسریع» و «سرعت‌بخشی» است.

۲-۲-۲. نقایص هدف - ابزار در آیین‌نامه‌های اجرایی

الف) در بند «پ» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶)، عبارت «نظایر آن» قابلیت تعبیر گوناگون دارد. بدون ذکر هرگونه وجه‌شبهه یا عنوان کلی، صرف ذکر برخی مصداق، روشی مبهم و پرمخاطره و مغایر «شفافیت» است. این روش با

اهداف قانون و بالاخص آیین‌نامه اجرایی - که وصف اساسی آن وضوح جزئی است - سازگاری ندارد. به‌ویژه که تبعات در نظر گرفته شده «دو سال از ارزیابی صلاحیت محروم شدن» مجازاتی جدی است و ابهام مصداق آن، می‌تواند منجر به «تبعیضات» شدیدی شود.

ب) در بند «ب» ماده یک آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶)، که دامنه آیین‌نامه را تعیین کرده است این دامنه شبیه دیگر آیین‌نامه‌های قانون شده است درحالی که این آیین‌نامه فقط باید شامل «مراجع ذی‌صلاح دولتی» باشد. در واقع نویسندگان آیین‌نامه از آغاز چارچوبی متفاوت از هدف اصلی قانون را (که تفکیک این آیین‌نامه به‌منظور «کاهش دیوانسالاری» و افزایش سرعت، دقت و شفافیت بوده است) پیش گرفته‌اند.

ج) اجزای ۳۲، ۳۵ و ۳۶ بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه بند «دال» ماده (۲۳) (آیین‌نامه مستندسازی و اطلاع‌رسانی) افزودن تعاریف مفصل متعارض است. بخش عمده بند «ب» ماده (۲) همین آیین‌نامه نیز افزودن تعاریف غیرضروری و بلکه افزودن مندرجاتی است که حتی واجد وصف تعریف هم نیستند. اینها با اهداف تلخیص، کاهش حجم غیرضروری بوروکراسی یا «کاهش دیوانسالاری» و حتی شفاف‌سازی ناسازگار است.

۳-۲. نقایص ماهوی

۳-۲-۱. نقایص ماهوی از حیث سیاسی - اخلاقی

الف) نقایص ماهوی از حیث سیاسی - اخلاقی در قانون برگزاری مناقصات: خروج اشتباهی شهرداری‌ها و دیگر نهادهای عمومی غیردولتی از شمول قانون به علت خطای مندرج در بند «ب» ماده (۱) قانون مصداق بارز چنین نقصی است.

ب) نقایص ماهوی از حیث سیاسی - اخلاقی در آیین‌نامه‌های اجرایی: در بند «الف» ماده (۷) آیین‌نامه ارزیابی کیفی عبارت «در صورت لزوم» آگهی و اطلاع‌رسانی که شرط رقابت

۱. «ب - کاربرد: تمام دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون باید مقررات این آیین‌نامه را در مناقصات محدود رعایت کنند».

در ارزیابی کیفی است را تقلیل داده و در عمل نقص ماهیتی ایجاد کرده است. اگر این اطلاع مهم و بنیادی آگهی نشود، پس به چه طریق تمامی علاقمندان واجد شرایط در معرض اطلاع قرار می‌گیرند؟ از طریق فراخوان محدود؟ این فراخوان در کجای آیین‌نامه پیش‌بینی شده است؟

۲-۳-۲. نقایص ماهوی از حیث قانونی

الف) نقایص ماهوی از حیث قانونی در قانون برگزاری مناقصات مشاهده نشد.

ب) نقایص ماهوی از حیث قانونی در آیین‌نامه‌های اجرایی:

- نادیده گرفتن ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات در آیین‌نامه اجرایی همین ماده از موارد بارز و شگفت‌انگیز این دسته نقایص است. اصلاحیه آیین‌نامه ارزیابی کیفی مؤید بروز چنین نقایص جدی در آیین‌نامه‌هاست. گرچه این اصلاحیه نیز به تمامی جوانب و نقایص آیین‌نامه مزبور نپرداخته است. موارد نقض قانون و ورود به قانونگذاری مستقل و بدعت‌آمیز در این آیین‌نامه بسیار بیش از موارد مورد توجه اصلاحیه است. مهمترین مورد به شرح زیر است:

با توجه به لفظ «باید» در صدر بند «الف» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات و ذکر «در صورت لزوم» در انتهای جزءهای «۴ و ۵» این بند، این‌گونه استفاده می‌شود که ۳ معیار نخست الزامی و عمومی و دیگر معیارها (یعنی ۲ معیار آخر) اختیاری و اختصاصی است. در واقع بند «الف» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات، ذکرِ حصری کلیه معیارهای مجاز در ارزیابی کیفی همراه با تفکیک معیارهای الزامی و اختیاری بوده است.

در حالی که آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۲) قانون نه جامع این معیارهاست و نه مانع از معیارهای دیگر؛ به‌نحوی که گویا اساساً قانون برگزاری مناقصات در این زمینه وجود نداشته است و آیین‌نامه مجاز بوده است هر حرفی را در این زمینه انشا و ابلاغ کند. نقض قانون بالادستی در اسناد پایین‌دستی و بدعت‌های خلاف قانون بالادستی در اسناد پایین‌دستی مثال‌های متعدد دیگری نیز در این اسناد دارد.

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۵۳

- تحمیل مکرر مدیر طرح (از جمله در مواد (۶ و ۸) آیین‌نامه ارزیابی کیفی) برای ارزیابی کیفی از موارد نقص ماهیتی تعارض با قانون است زیرا قانون برگزاری مناقصات اساساً این موضوع را مجاز ندانسته است و این موضوع را به‌صراحت به دستگاه مناقصه‌گزار (و نه حتی کمیسیون مناقصه) یا به کمیته فنی - بازرگانی واگذار کرده است.

۳-۳-۲. نقایص ماهوی از حیث عملیاتی

الف) نمونه نقص ماهوی از حیث عملیاتی در قانون برگزاری مناقصات، الزام به حضور رئیس دستگاه در تمام جلسات کمیسیون طی مناقصات دو مرحله‌ای است.

ب) نمونه نقص ماهوی از حیث عملیاتی در آیین‌نامه‌های اجرایی: در بند «ت» ماده (۱۶) آیین‌نامه ارزیابی کیفی (که پیمانکار عمومی مطرح شده است) نقص ماهوی از حیث عملیاتی وجود دارد. باید توجه داشت که نه پیمانکار عمومی (GC) الزاماً با مشارکت مالی است و نه از نظر فنی در بقیه موارد مانعی برای مشارکت مالی وجود دارد.

۴-۲. نگاهی به مشخصات کمی قوانین و مقررات حوزه مطالعه

در سطور بالا، ضمن تشریح تلاش‌های مربوط به گام‌های یک و د و روش پیشنهادی (شناسایی و دسته‌بندی نقایص)، مواردی از تعیین درجه کیفی مقررات بیان و تلاش شد نشان دهیم که کیفیت مقررات از چه جهاتی دارای نقصان یا خطای مهمتری است. شایسته است به کمیت این مقررات نیز نگاهی داشته باشیم.

بنابراین نگاهی به کمیت (حجم) و ارتباط آن با کیفیت (نقایص) مقررات این حوزه نیز خواهیم داشت. البته باید دقت کرد که کمیت موضوعی است که به‌راحتی نمی‌توان درباره آن قضاوت کرد یا احکام کلی صادر کرد (و کیلیان، ۱۳۹۰: ۸۹).

در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۲ طرح قانونی برگزاری مناقصات در مجلس تدوین، بررسی و تصویب شد و سرانجام در سال ۱۳۸۳ «قانون برگزاری مناقصات» در ۳۰ ماده نهایی و

ابلاغ شد. براساس این قانون هفت سند پیوست نیز باید به تصویب مراجع مختلف می‌رسید و ابلاغ می‌شد: یک قانون دیگر، پنج آیین‌نامه اجرایی و یک مصوبه سالانه برای ترمیم نصاب‌های معاملات.

جدول ۴. خلاصه بررسی حجم و کمیت این مقررات

| ردیف | نام قانون یا مقرره | مستند قانون یا مقرره در ق.ب.م | تعداد ماده | تعداد کلمه | میانگین تعداد واژه هر ماده از مقرره (طول مواد فاصله) |
|------|--------------------------------|-------------------------------|------------|------------|--|
| ۱ | قانون برگزاری مناقصات | - | ۳۰ | ۴۷۴۴ | ۱۵۸ |
| ۲ | مصوبه تعیین نصاب | ت ۳/۱ | ۱ | ۹۳ | ۹۳ |
| ۳ | قانون اساسنامه هیئت رسیدگی... | ۷ | ۱۳ | ۱۳۹۶ | ۱۰۷ |
| ۴ | آیین‌نامه رسیدگی به شکایات | ت ۸/۲ | ۸ | ۱۲۸۷ | ۱۶۱ |
| ۵ | آیین‌نامه ارزیابی کیفی | ج ۱۲/ | ۲۹ | ۴۴۷۶ | ۱۵۴ |
| ۶ | آیین‌نامه مستندسازی و... | د ۲۳/ | ۳۰ | ۶۶۲۳ | ۲۲۱ |
| ۷ | آیین‌نامه تهیه فهرست... | الف ۲۶/ | ۱۲ | ۱۸۷۲ | ۱۵۶ |
| ۸ | آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره ۸۸ | هـ ۲۹/ | ۲۶ | ۸۳۲۴ | ۳۲۰ |
| | | | جمع | ۲۸۸۱۵ | ۱۷۱ |
| | | | جمع | جمع | میانگین |

در کنار گزارش کمی فوق (در سطح سند) می‌توان به بررسی کمی در سطح مواد هم پرداخت. در این اسناد، گاه یک ماده دارای شمار زیادی از واژه‌ها و نیز شمار زیادی حکم است در حالی که ماده دیگری تنها چند کلمه و یک حکم دارد.

ماده (۲۸) قانون برگزاری مناقصات و در درجه بعد، مواد (۲۹، ۲۳ و ۱۸) این قانون از طولانی‌ترین مواد اما ماده (۳۰) و سپس مواد (۷ و ۲۲) همین قانون از کوتاه‌ترین مواد است. برخی از مواد دارای بیش از ۵۰۰ کلمه و ۱۷ حکم است (ماده ۲۸). نمونه دیگر ماده

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۵۵

(۲۰) قانون است که فقط در یک بند (بند «الف») خود دارای سه حکم (گزاره) مستقل است که می‌توان به صورت کاملاً جدا آنها را بررسی و بحث کرد. از سوی دیگر مواد کوتاهی مانند ماده (۳۰) یا ماده (۷) قانون هم وجود دارد که در مجموع شامل یک یا دو حکم بیشتر نیستند.

۲-۵. جداول و نمودارهای حاصل از ارزیابی نقایص قوانین و مقررات مورد مطالعه

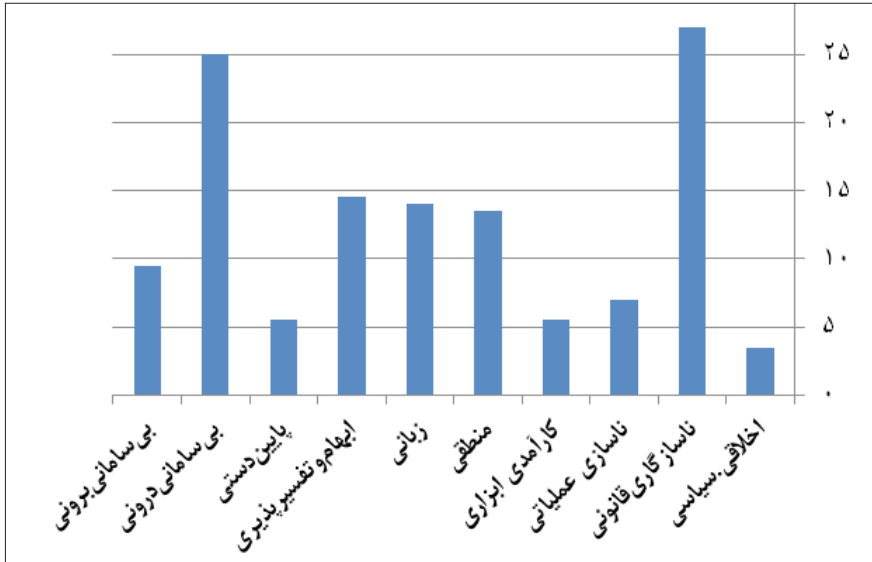
اکنون در پایان این بخش به ارائه جداول و نمودارهای حاصل از روش پیشنهادی ارزیابی نقایص می‌پردازیم:

جدول ۵. وزن نسبی انواع نقایص شناسایی شده در مقررات مورد بررسی

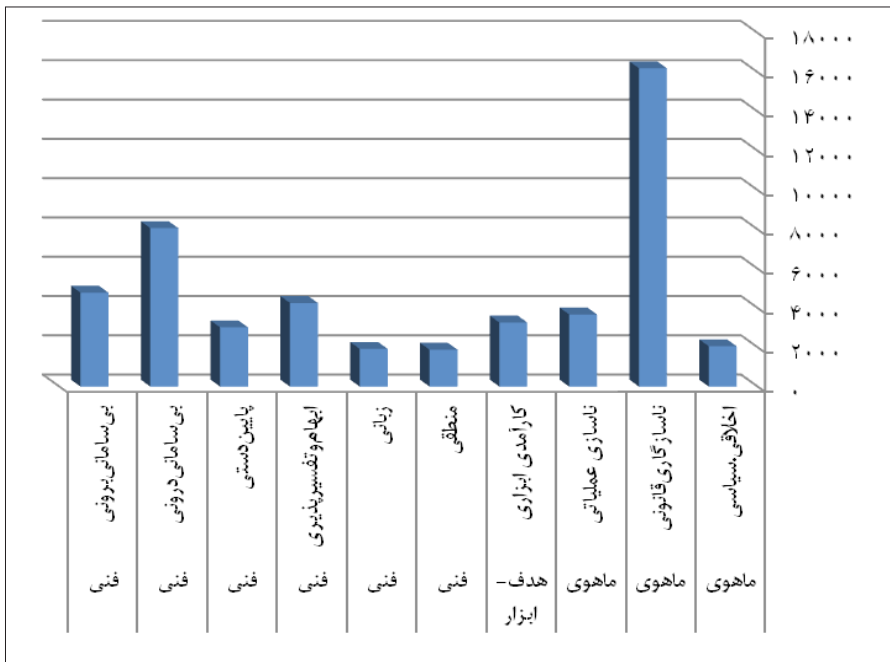
| ماهوی | ماهوی | ماهوی | هدف - ابزار | فنی | فنی | فنی | فنی | فنی | فنی |
|-----------------|---------------------|-------------------|----------------|-------|-------|-----------------------|------------|--------------------|--------------------|
| اخلاقی سیاسی | ناسازگاری قانونی | ناسازی عملیاتی | کارآمدی ابزاری | منطقی | زبانی | ابهام و تفسیرپذیری | پایین دستی | بی سامانی درونی | بی سامانی برونی |
| ۲۰۵۲ | ۱۶۲۰۲ | ۳۶۷۱ | ۳۲۶۲ | ۱۸۷۸ | ۱۹۲۰ | ۴۲۵۷ | ۳۰۱۲ | ۸۰۶۶ | ۴۷۸۳ |

ملاحظه می‌شود که در نمونه پیش رو بزرگ‌ترین چالش یا مانع (در محیط حقوقی معاملات بخش عمومی) ناشی از ناسازگاری قانونی است که با وزن نسبی بیش از ۱۶۰۰۰ بیش از ۲ برابر بزرگ‌ترین نقص بعدی (یعنی بی سامانی درونی مقررات با وزن نسبی حدود ۸۰۰۰) وزن یافته است. یعنی تعارض قوانین، مهمترین چالش یا مانع حقوقی این حلقه از کسب و کار محسوب می‌شود. دیگر دستاوردهای روش ارزیابی که در این پژوهش پیشنهاد و آزمون شده است به صورت مقایسه نقایص قانونی و مشابه نمودارهایی است که در این بخش ذکر خواهد شد. با این توضیح که نمودارهای مزبور فقط مربوط به بررسی و ارزیابی قوانین و مقررات مناقصات کشور طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۱ است.

نمودار ۱. تعداد نقایص در مجموعه اسناد

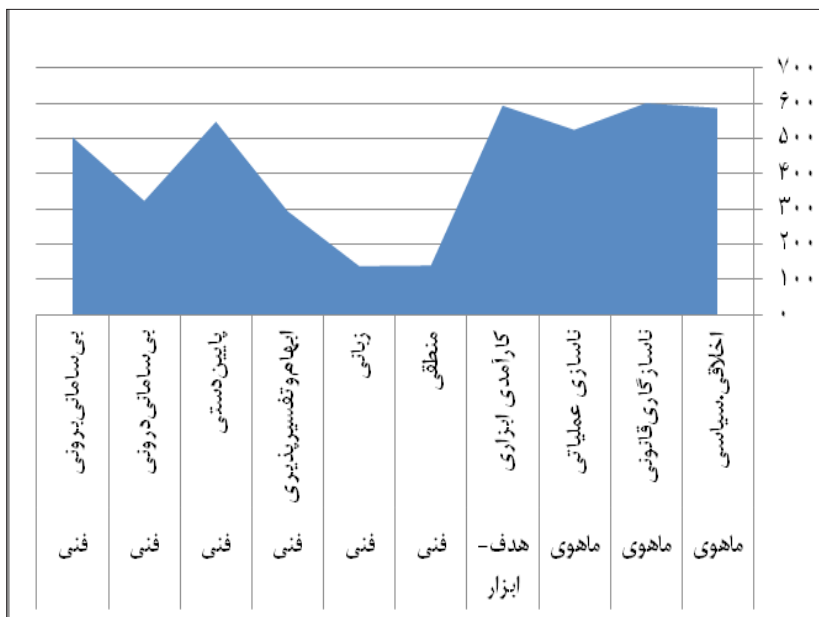


نمودار ۲. وزن نقایص در مجموعه اسناد

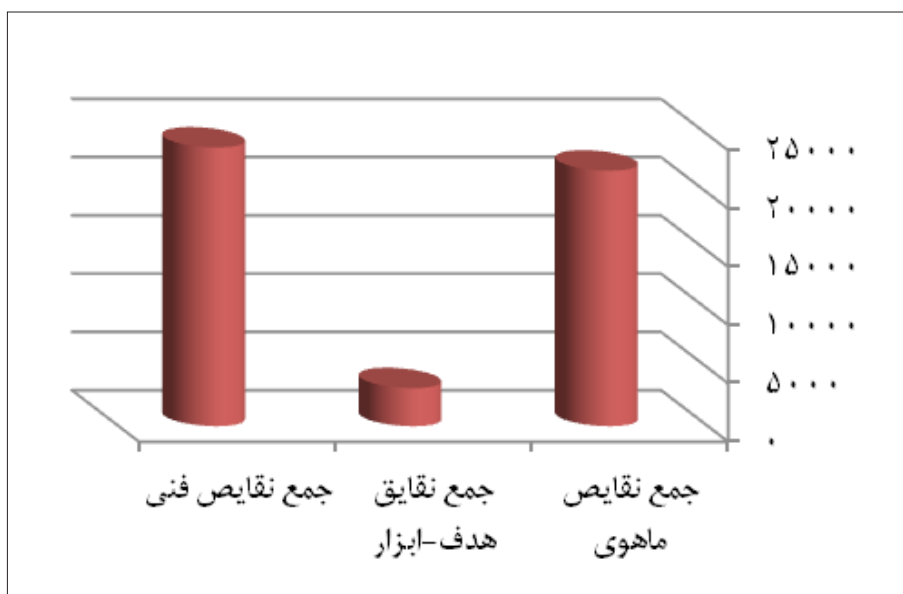


پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۵۷

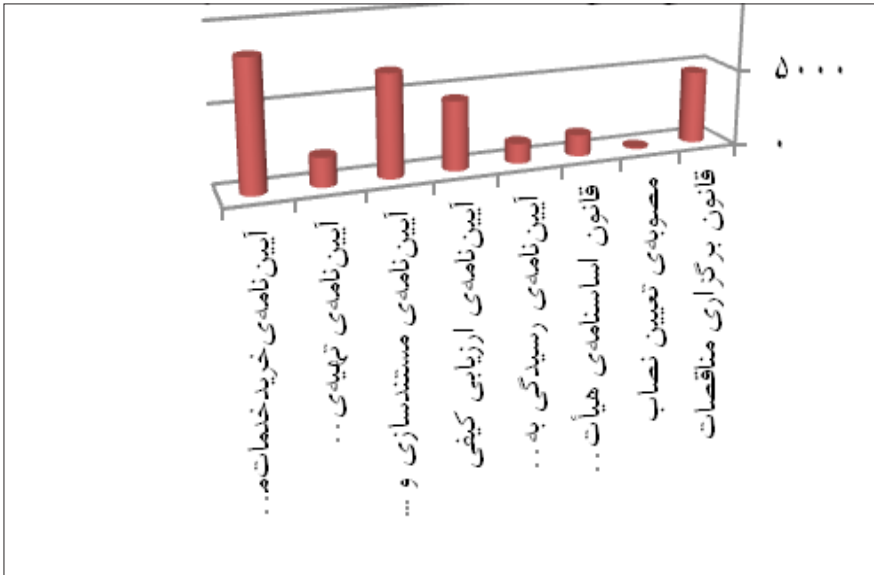
نمودار ۳. متوسط وزن هر زیر دسته از نقص در مجموعه اسناد



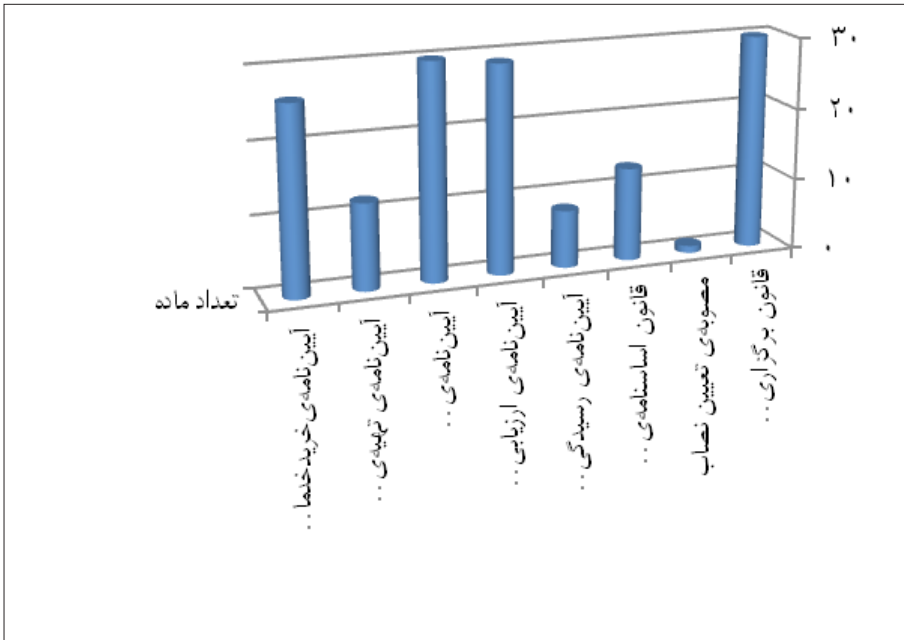
نمودار ۴. وزن دسته اصلی نقایص در مجموعه اسناد



نمودار ۵. تگاهی کمی به اسناد (تعداد کلمات هر سند)



نمودار ۶. نگاه کمی به اسناد (تعداد مواد در هر سند)



۳. چند نکته خاص در این پژوهش

۳-۱. آسیب‌شناسی نقد قانون و لزوم توجه همزمان به نقاط قوت قانون

قبل از جمع‌بندی، لازم است به یک آسیب‌شناسی مهم در پژوهش‌هایی مانند پژوهش حاضر توجه کنیم. فارغ از هرگونه نقد نظری و روش‌شناختی به چنین پژوهش‌هایی (که آن‌ها در جای خود شایسته قدردانی خواهد بود)، یک نقد عملگرایانه هم به این پژوهش می‌توان وارد کرد؛ گرچه این نقد شاید بیش از خود مقاله به بستر فرهنگی و اجتماعی که مقاله در آن ارائه می‌شود بازگردد. تمرکز مقاله حاضر بر نقاط نیازمند بهبود این مقررات نباید به دستاویزی برای قانون‌گریزی بیشتر تبدیل شود. چنانکه «هم‌اندیشی نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی آن» (پژوهشگاه نیرو، تیر ۱۳۹۰) گاهی دستاویز قانون‌گریزی شد. بنابراین برای جلوگیری از سوگیری نادرست یا استفاده غیرکارشناسی از این پژوهش، نخست بر نقاط قوت کم‌نظیر در مقررات و به‌ویژه قوانین این حوزه اذعان و تأکید می‌کند. تصریح می‌نماید که تحلیل و ارزیابی نقایص قوانین و مقررات کنونی مناقصات، به معنی نفی و انکار نقاط قوت متعدد در این قوانین و مقررات و به‌طور مشخص در «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳) نیست. این مزایا و نقاط قوت آنقدر هست که شرح و بسط آنها نیازمند مقالات متعدد و مستقل دیگری است. در اینجا فقط دو مورد از مزایای این قانون ذکر می‌شود:

ماده (۱۰) قانون برگزاری مناقصات یکی از تحولات برجسته در تاریخ نظم حقوقی معاملات بخش عمومی کشور است. پیش از تصویب قانون برگزاری مناقصات در سال ۱۳۸۳، قراردادهای بخش دولتی طبق ماده (۳۱) قانون آیین‌نامه معاملات دولتی (مصوب اسفند ۱۳۴۹) بود که در بند «۴» این ماده قید «ترتیب عمل و میزان خسارت در مواردی که برنده مناقصه [یعنی طرف قرارداد بخش عمومی] در آنجا متعهدات جزئاً یا کلاً تأخیر نماید» در قراردادها الزامی شده بود. این الزام و اصرار یک‌طرفه، به خسارت‌های تأخیر مناقصه‌گر و نادیده گرفتن عنصر متناظر در موارد تأخیر مناقصه‌گزار (دستگاه نماینده بخش عمومی) در قرارداد، در متن قانون برگزاری مناقصات به شکلی منصفانه و متعادل اصلاح شده است. در

بند «ب» ماده (۱۰) قانون برگزاری مناقصات به عنصر متناظر و متقابل یعنی تأخیرات بخش عمومی هم توجه و متنی به شرح زیر انشا و ابلاغ شده است: «موضوع پیش‌بینی منابع مالی و نحوه ضمان تأخیر تعهدات برای انجام معامله، باید به‌صراحت در شرایط و اسناد مناقصه از سوی دستگاه مناقصه‌گزار قید و تعهد شود».

از دیگر دستاوردهای برجسته قانون برگزاری مناقصات، تأسیس هیئت رسیدگی به شکایات، به‌منظور رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار است. این هیئت در صورت اجرا نشدن هر یک از مواد قانون برگزاری مناقصات می‌تواند محل مراجعه مناقصه‌گران قرار گیرد و در صورت لزوم، حتی رأی تجدید یا لغو مناقصه را نیز صادر نماید. این هیئت در واقع ضامن اجرای مواد قانون برگزاری مناقصات در صورت عدم پاسخگویی بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار در مهلت پانزده روز کاری و به‌نحوی قانع‌کننده است. در صورت عدم پاسخ کافی در زمان مقرر، هیئت وارد شده و ظرف پانزده روز رأی خود در خصوص چگونگی ادامه فرایند مناقصه را صادر می‌کند. این تأسیس حقوقی برجسته، خط بطلانی بر اختیار گنگ و پرمخاطره سابق مبنی بر این است که «دستگاه مناقصه‌گزار در رد هر یک یا تمام پیشنهادها مختار است» (بند «۴» ماده (۱۰) قانون آیین‌نامه معاملات دولتی).

۲-۳. محدودیت‌های منابع مطالعه و لوازم ادامه راه

این مقاله به‌عنوان یافتن راهی برای قابل‌سنجش نمودن نقایص مقررات، تلاش کرده است که روشی را معرفی کند و این روش را در یک حوزه مشخص آزموده است. البته این کار صرفاً با اتکا به تجربه و مقدم بر آن انگیزه، علاقه و فرصت‌های شخصی صورت گرفته است. پیشنهاد می‌شود استفاده نهایی از نتایج این آزمون، پس از کنترل آن نتایج در یک فرایند تدقیقی انجام شود. زیرا کاری با این درجه از گستردگی و عمق، نیازمند مشارکت یک گروه اصلی ۴ تا ۶ نفره از خبرگان مناقصات (با توجه به وجوه مختلف فنی، مهندسی، حقوقی، بازرگانی و مالی موضوع) است که علاقه و حوصله بحث‌های میان‌رشته‌ای تحلیلی و تقنینی

را نیز داشته باشند. یک چنین گروه اصلی، طی جلسات متعدد و طولانی و با اتکا به مطالعات میدانی گروه پشتیبان می‌تواند نتایج ارائه شده در این مقاله را بازنگری کرده و برای اجرا در عرصه ملی نهایی کنند.

اساساً چنین مطالعاتی، نیازمند پشتیبانی گسترده و چارچوب متناسبی از منابع است؛ اتکا به تجربه و علاقه یکی - دو نفر و در چارچوب سفارش یک مقاله، برای یک کار ملی و دارای ابعاد مختلف کافی نیست، حتی اگر پژوهشگران طی بیش از یک دهه کار مستمر از هر فرصتی برای جامعیت این پژوهش استفاده کرده باشند.

۳-۳. ضرورت بازنگری و بهبود عمومی فرایندهای مقررات‌گذاری

در ابتدای مقاله گفتیم: یکی از لوازم این پژوهش، تلاش برای استفاده از مباحثی مانند «تحلیل حقوقی متن» بود. این تلاش نتایج و نکاتی را روشن ساخت که می‌توان آنها را دستاورد ثانوی این پژوهش دانست. این تلاش، به‌ویژه در کنار مشاهدات عینی از روش و رفتار مقررات‌گذاران کشور، موجب شد جوانب دیگری از این موضوع و موضوعات مشابه روشن شود. به‌دلیل اهمیت بنیادین و راهبردی این موضوعات، اینک به این یافته‌ها نیز اشاره می‌شود.

مواجهه با حجم بالای نقایص ناشی از ضعف «سواد قانونگذاری»، نشان می‌دهد در بسیاری موارد بدون داشتن اصول و ضوابط متنی دست به نگارش، تصویب و ابلاغ احکام قانونی - که چیزی جز متون نیستند - برده‌ایم و پس از آن هم بدون همان اصول و ضوابط دست به کار خوانش، تفسیر و اجرای همان تفسیر (یا فهم‌ناگزیر) شده‌ایم. باید تصریح کنم «تفسیر» به‌خودی‌خود امری ناپسند^۱ نیست بلکه درواقع امری ناگزیر به

۱. برخی افراد «تفسیر» را فقط به‌معنای «تفسیر به رأی» یا «مصادره به مطلوب» (نوعی مغالطه) به‌کار می‌برند. این افراد وقتی با یک برداشت مخالفند می‌گویند «این تفسیر شماست». گویا برداشتی که خودشان از آن دفاع می‌کنند چیزی به‌جز «تفسیر ایشان» است. اما نگاه حاکم بر این مقاله آن است که ما همیشه با برداشت یا تفسیر اشخاص مواجهیم که البته گاه با اصول دستگاه موارد توافق سازگار است و گاه با اصول این دستگاه سازگار نیست.

حساب می‌آید. انسان در مواجهه با هر بافتار^۱، نخست ناگزیر از تفسیر یا فهم آن است. فرایند فهم و تفسیر بافتار ضرورتِ ناگزیرِ خوانش و مقدم بر اجرا (یا هر واکنش دیگر نسبت به بافتار) است. خطا در حین تفسیر متن یا بافتار قانونی، بسیار مخاطره‌آمیز است.

هرگونه خطا در انتقال معنا یا هرگونه خطا در دریافت معنای مقرر^۲ در هر متن قانونی، ناروا محسوب می‌شود. هرگونه تلاش برای کاهش این خطاها اقدامی در بهبود متون قانونی محسوب می‌شود. گام نخست کاهش این خطاها شناسایی جامع این خطاهاست. شناسایی جامع این خطاها هم شامل یافتن آنهاست و هم شامل تعیین اهمیت و اولویت آنها.

بررسی‌های متعدد در راستای شناخت پیوندهای میان حوزه‌ها و تخصص‌های لازم در نگارش «مقررات خوب»، نشان‌دهنده حلقه مفقوده‌ای است که می‌توان آن را «روش تدوین مقررات» در سازوکار مقررات‌گذاری کشور نامید.

دانشگاه‌ها درس یا موضوعی با نام «روش تحقیق» را در دستور دارند. اما نه دانشگاه‌ها و نه نهادهای پژوهشی و تقنینی ما برای موضوع «روش تدوین مقررات» به‌عنوان ضرورت تولید «مقررات خوب» اقدام قابل‌اعتنایی نکرده‌اند. اجزای مختلف چندضلعی «فن تدوین مقررات» آنچنان متنوع و حساس هست که موضوع «روش تدوین مقررات» به‌عنوان یک شاخه میان‌رشته‌ای جدی مطالعه و طراحی شود. اگر نه دانشگاه‌های ما، اما شاید نهادهایی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس لازم است با طراحی و تنظیم سرفصل‌ها، پیش‌نیازها و متون آموزشی مورد نیاز این تخصص میان‌رشته‌ای و بهره‌گیری از استادان میرزهریک از حوزه‌های مرتبط، نیاز ضروری قوه مقننه و دیگر سازمان‌های دخیل در فرایند مقررات‌گذاری کشور را برآورده سازند.

یکی از مواردی که البته تاکنون در کشور ما کمتر مورد توجه قرار گرفته است توجه به لزوم رویکرد یا نگاه میان‌رشته‌ای به مسئله مقررات‌گذاری است. اگر از مقررات‌گذاری درباره مناقصات سخن می‌گوییم، دانش تدارکات و لجستیک، مالیه عمومی و حقوق

1. Text

۲. معنای المراد

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۶۳

معاملات همگی لازم هستند، گرچه کافی نیستند. مهارت‌های تدوین یا نگارش متون قانونی جزئی لاینفک و ضروری در نگارش هر مقرره‌ای است.

فنون تحلیل متن یا تحلیل گفتمان در کشور ما و در حوزه زبان فارسی - به‌عنوان زبان رسمی و محمل مقررات‌گذاری در کشور - موضوعی کاملاً تازه است که فقط در سطوح و حلقه‌های محدودی بدان توجه شده است. فن یا دانش مرتبط و بنیادین دیگر هرمنوتیک است که گذشته از آنکه به خودی خود موضوعی نوپاست، بیش از تحلیل گفتمان دچار کژتابی‌ها و سوء تفاهماتی هم شده است.

۴. جمع‌بندی و چند پیشنهاد

۱. طبق الگوی FMEA باید هر یک از شاخص‌های سه‌گانه را در ۱۰ طبقه سطح‌بندی کنیم. تلاش برای سطح‌بندی «شاخص‌بازی» در ۱۰ سطح متفاوت انجامیده است (جدول ۳). تحلیل اعداد منتسب به «شاخص‌بازی» در این جدول، نشان می‌دهد که می‌توان از طریق توجه بیشتر به حوزه‌های تخصصی و تخصیص منابع برای تربیت کارشناسان متمرکز بر روی موضوعات خاص، حلقه‌های نظام قانونگذاری را بهبود داد. برای تأمین این مهم اولاً نیازمند ارتباط نظام‌مند، ارگانیک و متقابل اجزای سیستم قانونگذاری هستیم و ثانیاً نیازمند تربیت تعدادی کارشناس مسلط به موضوع بحث (مثلاً تأمین و تدارکات و جنبه‌های فنی و محاسباتی آن) و در عین حال مسلط به فنی مانند تحلیل متن، منطق‌زبانی و اصول نگارش هستیم. حضور فعال چنین کارشناسانی در هر یک از دفاتر و کمیسیون‌های مقررات‌گذاری (در قوای مقننه یا مجریه یا قضائیه) می‌تواند به مدیریت کیفی قوانین و مقررات بیانجامد. البته این حداقل کار است زیرا در صورت عدم اقبال نمایندگان مجلس (به‌عنوان تصمیم‌گیران اصلی و نهایی) به پیشنهادهاى سنجیده و دقیق این کارشناسان، ملاحظات تخصصی آنان در لابه‌لای انبوه پیشنهادهاى حذف و اضافه، گم خواهد شد. تخصیص منابع انسانی کارآمد و تربیت کارشناسان مبرز و میان‌رشته‌ای شرط لازم بهبود قوانین و مقررات است.

۲. تلاش‌های ضمن این پژوهش برای شناسایی دقیق نقایص متنی و مراجعه به مدرسان و پژوهشگران تحلیل و تفسیر متن در حوزه زبان فارسی نشان می‌دهد که گرچه این صاحب‌نظران و مدرسان «تحلیل حقوقی متن» یا «تحلیل متن حقوقی» را کاربردی‌ترین شاخه این رشته می‌دانند اما عملاً در کشور ما علاقه و ورود به این بحث از منظر حقوقی و به‌ویژه از نگاه تقنینی بسیار ناچیز و نادر بوده است. در طول این پژوهش روشن شد که تألیفات این حوزه کمتر از انگشتان دست است. این عدد نشانه توجه اندک و تولید ناچیز در این حوزه است. اقبال به این موضوعات بسیار کم است. در حالی که بدون اهتمام و تقویت این حوزه دانشی نمی‌توان به ارتقای روش‌های مقررات‌گذاری و کاهش نقایص قوانین و مقررات امیدوار بود. اهتمام و تقویت حرفه‌ای این دانش - بدون درافتادن به آفت مدرک‌گرایی متداول در نظام آموزش عالی کشور - کاملاً لازم است. این توجه و تقویت شرط لازم بهبود نظام مقررات‌گذاری ماست.

۳. این پژوهش به خوبی نشان می‌دهد که مشکل ما، فقط زیاد یا انبوه بودن مقررات نیست؛ تفرق و عدم ارتباط ارگانیک این قوانین نیز مشکل مهمی است. در واقع مشکل این است که ما انبوهی از مقررات داریم، آن هم در شرایط و وضعیتی متفرق. نمی‌توان تجارب مستقیم را انکار کرد که در جلسات تدوین و تصویب، بیشتر کشاکش داریم به جای گفت و شنود و نزدیک شدن به حدی از اجماع. در بهترین حالت متداول، از مجموع حسابی آرای اشخاص استفاده می‌کنیم و نه از «هوش جمعی» که موضوعی کیفی است. بیشتر غیرمتمرکز و غیرسیستمی بحث می‌کنیم و کمتر مستمر و روشمند. مشکلات یادشده نه تنها در بررسی جلسات تدوین این مصوبات مشهود است حتی در جلسات کارشناسی برای شناخت نقایص قوانین و مقررات نیز به‌صورت جدی بروزمی‌کند. از نظر رفتاری تمرین «گفتگو» و نیز مهارت «تصمیم‌گیری نظام‌مند جمعی»، حلقه‌های مفقوده بهبود مقررات است. از نظر ساختاری نیز مرکزی برای پایش همیشگی و بهبود مستمر مقررات چنین

حوزه‌هایی نیاز داریم. قوانین و مقررات ما وارد حلقه‌های ارزیابی و اصلاح پی‌درپی^۱ (Continual Improvement) نمی‌شوند.

۴. اگر در کنار تحلیل جزء به جزء نقایص قوانین و مقررات و وزن‌دهی یک به یک آنها (تحلیل در مقیاس خرد) به تحلیل در مقیاس میانی یا کلان این نقایص پردازیم، روی دیگری از نقص مقررات آشکار می‌شود. نقایص قوانین و مقررات مناقصات کشور را اگر با نگاهی جامع‌تر (در مقیاسی فراتر از مقیاس خرد) تحلیل کنیم به وضوح مشخص می‌شود که نداشتن مبانی منطقی و طبقه‌بندی‌های لازم (به‌طور مثال در تعاریف «مناقصه‌گر» و «داوطلب» و «معترض» و...) مشکلی جدی است. حتی باید از این هم فراتر رفت و گفت، نداشتن الگوی سازگار و دقیق برای این مقررات کاملاً روشن است. رویکردهای معارض در میان آیین‌نامه‌های اجرایی مختلف جلوه‌ای از این ناسازگاری‌هاست. گام نخست در رفع این مشکل استخراج «دستور مناقصات» (به‌سیاق «دستور زبان») از لابه‌لای محیط حقوقی، اداری، فنی مناقصات و معاملات عمومی است. پس از این کار می‌توان به نگارش درست احکام مناقصات پرداخت. پس تدوین و استخراج «دستور مناقصات» (مشابه روش‌شناسی استخراج و استنباط دستور زبان) شرط لازم دیگر برای تدوین قوانین و مقررات مستحکم و کارآمد است.

۵. تلاش برای جستجو و کشف نقایص در طول این پژوهش، فرصت کم‌نظیری فراهم آورد تا با برخی نکات بسیار ارزشمند و مستحکم این قوانین و مقررات نیز بیشتر آشنا شویم. اولاً شاید لازم باشد در آینده و در تکمیل این روش ارزیابی نقایص (روش پیشنهادی)، شیوه ثبت و حفظ نقاط قوت قانونی را نیز طراحی و اجرا کنیم.

۱. «بهبود پایایی» و «بهبود پی‌درپی» هر دو معادل‌هایی مناسب هستند برای «Continual Improvement». معمولاً مترجمان «Continual Improvement» را «بهبود مستمر» ترجمه کرده‌اند، چنانکه همین ترجمه را برای «Continuous Improvement» نیز به کار برده‌اند. اما با توجه به تفاوت دو مفهوم «Continual Improvement» و «Continuous Improvement» در «علوم کیفیت» و «نظامات مدیریت کیفیت»، بهتر است اولی را «بهبود پایایی» و دومی را «بهبود پیوسته» ترجمه کنیم. نگرش «بهبود پی‌درپی» به چرخه‌های پی‌درپی اجرا و بازنگری در دوره‌های زمانی پی‌درپی کاملاً تأکید می‌کند.

باید توجه داشت همان قدر که تحول اساسی در روش‌شناسی تحقیق و تدوین مقررات لازم است (نکته خاص سوم، موضوع ضرورت بازنگری و بهبود عمومی فرایندهای مقررات‌گذاری)، کنار گذاشتن یک‌باره متون قوانین و مقررات و دستاوردهای کنونی آنها خطرناک است. مواجهه عملی و شناسایی همزمان قوت و نقاط ضعف در طول این پژوهش بیش از هر مطالعه دیگری نشان‌دهنده این است که: متن مقررات تنها از طریق تمرکز دقیق و تحلیل متون قابل بهبود است. هر نگارش تازه‌ای باید با اتکا به شناخت دقیق نقاط قوت و ضعف متون قبلی - به صورت توأم - انجام گیرد. این معنای عملی اصلاح پی‌درپی یا Continual Improvement است.

۶. قوانین و مقررات به‌نحوی گسترده منتشر و تکثیر می‌شوند که بارها و بارها مورد استفاده قرار می‌گیرند. همین کثرت استفاده از این محصولات، موجب می‌شود که اهمیت این محصولات به شدت افزایش یابد. قوانین و مقررات از این حیث شبیه محصولات دارای تولید انبوه هستند. در انواع محصولات صنعتی دارای تولید انبوه («تولید انبوه» در برابر «ساخت موردی») به علت ضرب‌شدن خطای تولید در تعداد استفاده‌های محصول، مخاطرات خطای تولید بسیار عظیم می‌شود و ملاحظات و حساسیت‌های پیش از تولید و حین تولید افزایش جدی می‌یابد. در این نوع تولیدات، دقت در نمونه یا پُر‌توتایپ^۱ از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و هزینه‌های مدیریت مخاطرات محصول تولیدی که روی کل تعداد قطعات تولیدی سرشکن می‌شود سرمایه‌گذاری خوبی برای مدیریت کیفیت و هزینه محسوب می‌شود. به نحوی مشابه، به کارگیری تکنیک‌های مدیریت کیفی (مشابه با صنایع تولیدی)، در حوزه تدوین مقررات کاملاً مقدور و بسیار مفید است. تنها باید قید احتیاط در تسری احکام صنعتی (مهندسی) به حوزه‌هایی مانند تقنین را رعایت کرد.

۷. این پژوهش آزمونی بر استفاده احتیاط‌آمیز از تکنیک‌های تولید صنعتی در حوزه تولید مقررات بوده است. قابلیت‌های الگوی FMEA نشان می‌دهد که می‌توان از تحلیل «متون قوانین و مقررات» نیز فراتر رفت و سطوح و جوانب مختلف مخاطره را با این روش کنترل کرد. این تکنیک در تحلیل مخاطرات مختلف حوزه‌های کسب‌وکار و مدیریت می‌تواند

کاربرد داشته باشد. این الگو نوعی مدل‌سازی است که در بخش صنعت متولد شده است ولی دستاوردها و امکانات آن الزاماً به بخش صنعت محدود نخواهد بود. تحلیل و ارزیابی انواع مخاطرات متون، بخشی از این کاربرد است که در این پژوهش آزمون شده است. تحلیل و ارزیابی بسیاری از محصولات دیگر را نیز می‌توان با استفاده از این الگو انجام داد. پیشنهاد می‌شود روی جوانب و قابلیت‌های دیگر چنین تکنیک‌هایی مطالعه و آزمون صورت گیرد.

۸. مقایسه اعداد جداول FMEA تولیدشده در این پژوهش نشان می‌داد که گویا هر چه بسامد خطا بیشتر باشد، در واقع فرصت بازایی بیشتر فراهم شده و شاخص بازایی کاهش می‌یابد. یعنی عامل تکرار، امکان بازایی را افزایش می‌دهد. این فرضیه را می‌توان با آزمون در دیگر حوزه‌های مقررات و تحلیل همبستگی این اعداد اعتبارسنجی کرد.

منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه اجرایی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران یا آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات (ابلاغ مهر ۱۳۸۵).
۲. آیین‌نامه اجرایی ضوابط مربوط به خدمات مشاوره یا آیین‌نامه اجرایی بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات (ابلاغ دی‌ماه ۱۳۸۸) و نیز نسخه منسوخ قبلی (ابلاغ مهر ۱۳۸۵).
۳. آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات یا آیین‌نامه بند «د» ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات (ابلاغ آذر ۱۳۸۵).
۴. آیین‌نامه اجرایی وظایف هیئت رسیدگی به شکایات یا آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۸) قانون برگزاری مناقصات (ابلاغ اسفند ۱۳۸۹).
۵. آیین‌نامه تهیه فهرست مناقصه‌گران صلاحیت‌دار معرفی‌شده توسط مراجع ذی‌صلاح دولتی یا آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات (ابلاغ مهر ۱۳۸۵).
۶. احقراری، حمیدرضا (۱۳۸۲). «مبانی نظری طرح برگزاری مناقصات»، مجلس و پژوهش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. بختیار، مصطفی (۱۳۸۲). مستندات دوره آموزشی تجزیه و تحلیل حالات بالقوه شکست و اثرات آنها (FMEA)، تهران، شرکت بازرسی کیفیت و استاندارد ایران.
۸. پناهی، علی و لیلی بندری (۱۳۸۲). «ابعاد اقتصادی مناقصات دولتی و ویژگی‌های فرایند حاکم»، مجلس و پژوهش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. دبیری، غلامرضا (۱۳۸۳). آنالیز حالات بالقوه خرابی و آثار آن (FMEA) مفاهیم و روش پیاده‌سازی، ترجمه و تألیف: غلامرضا دبیری. مهدی غدیری‌ثانی و حیدر ودایع‌خیری، تهران، آتنا شرکت طراحی مهندسی و تأمین قطعات ایران خودرو (سپکو).
۱۰. رایین ای‌مک‌درموت، ریموندجی ویکولاک و مایکل آر بیوگارد (۱۳۷۹). روش‌های تجزیه و تحلیل عوامل شکست و آثار آن (عنوان اصلی: The Basics of FMEA). ترجمه مریم نوشاد حقیقی، تهران، شرکت طراحی مهندسی و تأمین قطعات ایران خودرو (سپکو).
۱۱. قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات (۱۳۸۸).
۱۲. قانون برگزاری مناقصات (ابلاغ بهمن ۱۳۸۳).
۱۳. مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۹۱). «تأثیر کمیت و کیفیت مقررات بر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های

پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات — ۱۶۹

مجلس، گزارش ۱۲۳۱۳.

۱۴. مصوبات سالانه تعیین «نصاب معاملات براساس شاخص بهای کالاها و خدمات اعلام شده توسط بانک

مرکزی جمهوری اسلامی ایران» یا مصوبات مستند به تبصره «۱» ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات.

۱۵. میدری، احمد (۱۳۸۵). نظری اجمالی بر ارزیابی قوانین و مقررات، ضرورت‌ها و پیشنهادها، مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی.

۱۶. وکیلان، حسن (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی.