فصلنامه حقوق اداری
سال سیزدهم، تابستان ۱۴۰۵، شماره ۴۷
مقاله علمی پژوهشی

آسیب‌شناسی حقوقی - اجرایی فرآیندهای لغو، تجدید و رسیدگی به شکایات در مناقصات دولتی: تبیین ناکارآمدی‌های ساختاری و فرآیندی

سودا مرادی[۱]؛ مجید پرچمی جلال[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۲۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۱۸

چکیده

قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ چارچوب اصلی تنظیم مناقصات عمومی در ایران است و برای تضمین رقابت، شفافیت و صیانت از منابع عمومی، سازوکارهایی برای برگزاری مناقصه، ارزیابی مناقصه‌گران، تجدید و لغو مناقصه و رسیدگی به شکایات پیش‌بینی کرده است. با وجود این، تکرار تجدید و لغو مناقصات و کاهش اثربخشی سازوکار رسیدگی به شکایات، همچنان از مسائل مهم اجرای مناقصات عمومی است. پژوهش حاضر با هدف تبیین عوامل و سازوکارهای مؤثر بر ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ قانون برگزاری مناقصات انجام شد. پژوهش از رویکرد کیفی و نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند بهره گرفت. داده‌ها از طریق ۱۰ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته عمیق با خبرگان دارای تجربه مستقیم در فرایندهای مناقصات دولتی گردآوری و با کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل شد. در مجموع، ۴۳۶ کد باز اولیه، پنج مقوله اصلی و یک مقوله هسته استخراج شد. یافته‌ها نشان دادند که ناکارآمدی مواد ۲۴ و ۲۵ حاصل یک علت منفرد نیست، بلکه از برهم‌کنش ابهام‌های تفسیری، ضعف کیفیت اسناد و برآوردها، نوسانات اقتصادی و بودجه‌ای، ضعف صلاحیت حرفه‌ای مجریان، فرهنگ سازمانی ریسک‌گریز و محدودیت‌های ساختاری سازوکار رسیدگی به شکایات شکل می‌گیرد. مقوله هسته پژوهش «ناکارآمدی ساختاری–فرآیندی ناشی از ابهامات قانونی، ضعف صلاحیت مجریان و ناپایداری مالی» شناسایی شد. تحلیل حقوقی نشان می‌دهد بخشی از آنچه در عمل به‌عنوان مشکل «قانون» تجربه می‌شود، ناشی از اجرای ناقص مقررات موجود و بخشی ناشی از خلأ یا ابهام در طراحی برخی سازوکارهای قانونی است. ازاین‌رو، کارآمدسازی نظام مناقصات مستلزم شفاف‌سازی ماده ۲۴ و سایر مقررات مرتبط، تقویت استقلال، شفافیت و پاسخگویی سازوکار رسیدگی، استانداردسازی فرایندهای ارزیابی و مستندسازی، و ارتقای صلاحیت حرفه‌ای مجریان است.

واژگان کلیدی: قانون برگزاری مناقصات، ماده ۲۴، ماده ۲۵، تجدید مناقصه، لغو مناقصه، رسیدگی به شکایات، آسیب‌شناسی حقوقی– اجرایی، مناقصات دولتی.

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت پروژه و ساخت دانشگاه تهران، تهران: ایران، (نویسنده مسئول)، Moradi.sevda@ut.ac.ir
۲. دانشیار گروه مدیریت پروژه و ساخت دانشگاه تهران، تهران: ایران parchamijalal@ut.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مقدمه

مناقصه در نظام تدارکات عمومی صرفاً یک روش اداری برای خرید کالا یا خدمات نیست، بلکه سازوکاری برای ایجاد رقابت، افزایش شفافیت، تخصیص کارآمد منابع عمومی و انتخاب طرف قراردادی واجد صلاحیت است. ادبیات مناقصات عمومی نیز بر پیوند میان رقابت، شفافیت، پاسخگویی و کارایی اقتصادی تأکید دارد (Arrowsmith, 2010؛Thai, 2001) .در این چارچوب، کارآمدی مناقصه نه فقط به قیمت پیشنهادی، بلکه به کیفیت فرایند ارزیابی، قابلیت احراز صلاحیت مناقصه‌گران و امکان کنترل تصمیمات نیز وابسته است.

در بخش دولتی، فلسفه مناقصه را می‌توان در چهار هدف به‌هم‌پیوسته خلاصه کرد: ۱. شفافیت و قابلیت نظارت بر تصمیمات، ۲. ایجاد رقابت، ۳. استفاده بهینه از منابع عمومی و ۴. تضمین منافع عمومی. بر این اساس، هر سازوکار قانونی که رقابت را محدود، تصمیم را غیرقابل توضیح یا نظارت را بی‌اثر کند، باید از حیث کارکرد واقعی آن در نظام مناقصات مورد ارزیابی قرار گیرد (Arrowsmith, 2010؛Thai, 2001).

در ایران، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ چارچوب اصلی این نظام را تشکیل می‌دهد. این قانون، علاوه بر تنظیم مراحل برگزاری مناقصه، برای ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، ارزیابی فنی–بازرگانی، مستندسازی و رسیدگی به اعتراضات نیز سازوکارهایی پیش‌بینی کرده است. در بخش ارزیابی کیفی، آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده ۱۲ بر معیارهایی مانند تجربه، حسن سابقه، توان مالی، توان تجهیزاتی، توان فنی و برنامه‌ریزی، و در کارهای طرح و ساخت معیارهایی نظیر دانش فنی، تجربه تأمین و توان مدیریتی تأکید می‌کند. بنابراین، احراز صلاحیت مناقصه‌گر از نظر حقوقی یک امر صرفاً شکلی نیست و باید بر مبنای معیارهای از پیش اعلام‌شده و قابل استناد انجام شود (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

اهمیت این چارچوب برای مسئله حاضر از آنجا ناشی می‌شود که کیفیت مرحله پیش از تصمیم نهایی می‌تواند بر رخدادهای بعدی، از جمله اعتراض، تجدید یا لغو مناقصه، اثر بگذارد. اگر اسناد مناقصه روشن نباشند، معیارها قابلیت سنجش یکسان نداشته باشند یا تصمیم ارزیاب قابل بازسازی و دفاع نباشد، اختلاف در مراحل بعدی افزایش می‌یابد. در نتیجه، ماده ۲۴ و ماده ۲۵ را نباید جدا از معماری کلی نظام مناقصه تحلیل کرد؛ بلکه باید رابطه آنها با اسناد، ارزیابی، مستندسازی و صلاحیت تصمیم‌گیرندگان را نیز در نظر گرفت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۱. مبانی نظری و چارچوب حقوقی

۱-۱. مناقصه، رقابت و صلاحیت مناقصه‌گر

در ادبیات موجود، مناقصه فرایندی رقابتی برای انتخاب پیمانکار یا تأمین‌کننده بر اساس معیارهای مشخص و از پیش اعلام‌شده است. از این منظر، ارزیابی کیفی برای احراز توان انجام تعهدات و ارزیابی فنی–بازرگانی برای بررسی انطباق و قابلیت پیشنهاد با الزامات موضوع معامله به کار می‌رود. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده ۱۲، معیارهایی مانند تجربه، حسن سابقه و توان مالی را به‌عنوان معیارهای پایه و برای برخی کارهای بزرگ‌تر، توان تجهیزاتی و فنی–برنامه‌ریزی را نیز مقرر کرده است. در پیمانکاری طرح و ساخت، دانش فنی مطالعه و طراحی، تجربه تأمین کالا و توان مدیریتی نیز در زمره معیارهای لازم قرار می‌گیرند (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

اهمیت این چارچوب در پژوهش حاضر آن است که نشان می‌دهد تصمیمات مناقصه‌گزار باید بر داده‌ها و معیارهایی استوار باشد که قابلیت اثبات، مقایسه و بازبینی داشته باشند. برای نمونه، ارزیابی تجربه بر اساس سوابق کارهای مشابه و ارزیابی حسن سابقه بر اساس اطلاعات عملکرد قبلی طراحی شده است. همچنین توان مالی، تجهیزات، کارکنان کلیدی و ظرفیت کاری در مقررات ارزیابی کیفی دارای مؤلفه‌های قابل بررسی هستند. چنین ساختاری، از نظر نظری، امکان کاهش قضاوت شخصی را فراهم می‌کند؛ هرچند اجرای نامناسب می‌تواند همین معیارها را به تصمیم‌های سلیقه‌ای تبدیل کند (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

از دیدگاه حقوق مناقصات، رعایت حسن نیت و انصاف در فرایند نیز اهمیت دارد. باقرزاده مناقصه را در پیوند با تعهد به حسن نیت در برگزاری و شرکت در آن تحلیل می‌کند و تقلب را از مصادیق سوءنیت مؤثر بر اعتبار فرایند می‌داند (باقرزاده، ۱۳۹۲). این نگاه، یک نتیجه مهم برای پژوهش حاضر دارد: تصمیم به لغو یا تجدید نباید صرفاً به این دلیل که قانون امکان آن را پیش‌بینی کرده است، بدون توجه به هدف و حدود همان اختیار انجام شود؛ بلکه تصمیم باید با اوضاع و احوال واقعی، مستندات پرونده و هدف قانونی سازگار باشد.

۱-۲. چارچوب حقوقی قانون برگزاری مناقصات و مقررات مکمل

قانون برگزاری مناقصات در سال ۱۳۸۳ برای ایجاد چارچوبی نسبتاً یکپارچه در معاملات مشمول خود تصویب شد. بخش مهمی از معماری این قانون بر این فرض استوار است که فرایند مناقصه باید از ابتدا تا انتها قابل مستندسازی و قابل کنترل باشد. آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات نیز همین منطق را تکمیل می‌کند و مستندسازی مراحل مناقصه و اطلاع‌رسانی را به‌عنوان ابزار شفافیت و پاسخگویی مورد توجه قرار می‌دهد (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

از سوی دیگر، آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده ۱۲، ارزیابی کیفی را از طریق معیارهای مشخص و مستند سامان می‌دهد. در این آیین‌نامه، برای کارهای پیمانکاری، تجربه، حسن سابقه و توان مالی معیارهای پایه‌اند و حسب نوع و اندازه کار، توان تجهیزاتی، توان فنی و برنامه‌ریزی، دانش فنی طراحی، تجربه تأمین و توان مدیریتی نیز باید لحاظ شود. همچنین مستندسازی ارزیابی کیفی و انتشار مستندات در چارچوب مقررات اطلاع‌رسانی، قابلیت بازبینی تصمیم را تقویت می‌کند (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

در نتیجه، از منظر حقوقی باید میان «وجود اختیار قانونی» و «نحوه اعمال اختیار» اعمال تفکیک کرد. وجود ماده ۲۴ به معنای اعطای اختیار نامحدود برای پایان دادن به فرایند نیست؛ تصمیم باید در یکی از وضعیت‌های مقرر قرار گیرد و به مناقصه‌گران نیز اطلاع‌رسانی شود. به همین ترتیب، ماده ۲۵ یک مسیر اعتراضی ایجاد می‌کند، اما اثربخشی آن وابسته به کیفیت مرحله نخست رسیدگی، استقلال و ترکیب مرجع رسیدگی، دسترسی به مستندات و رعایت مهلت‌های قانونی است. این برداشت با رویکرد تفسیری حقوق مناقصات نیز سازگار است (اسماعیلی‌هریسی، ۱۳۸۷؛ باقرزاده، ۱۳۹۲).

۳-۱. تحلیل حقوقی ماده ۲٤: تجدید و لغو مناقصه

ماده ۲۴ قانون برگزاری مناقصات، موارد تجدید و لغو مناقصه را به‌صورت مشخص تفکیک کرده است. در بخش «الف»، تجدید مناقصه در مواردی از قبیل کم بودن تعداد مناقصه‌گران نسبت به حد نصاب مقرر در اسناد، امتناع برندگان اول و دوم از انعقاد قرارداد، پایان مدت اعتبار پیشنهادها، رأی هیئت رسیدگی به شکایات و بالا بودن قیمت‌ها به نحوی که توجیه اقتصادی طرح منتفی شود، پیش‌بینی شده است. در بخش «ب» نیز لغو مناقصه در مواردی مانند مرتفع شدن نیاز، ضرورت تغییرات اساسی در اسناد به نحوی که ماهیت مناقصه تغییر کند، پیشامدهای غیرمتعارف، رأی هیئت رسیدگی و تشخیص تبانی از سوی کمیسیون مناقصه مقرر شده است. مناقصه‌گزار مکلف است تجدید یا لغو را مطابق ترتیبات اطلاع‌رسانی مقرر به آگاهی مناقصه‌گران برساند (قانون برگزاری مناقصات، ۱۳۸۳).

از نظر تحلیلی، تجدید و لغو دو نتیجه حقوقی یکسان ندارند. تجدید ناظر به ادامه نیاز و بازگشت به فرایند رقابتی از طریق برگزاری مجدد است؛ در حالی که لغو در مواردی رخ می‌دهد که اساس فرایند موجود دیگر قابل ادامه نیست، مانند رفع نیاز یا تغییر اساسی در ماهیت اسناد. بنابراین، تبدیل یک وضعیت به وضعیت دیگر بدون احراز مبنای قانونی آن، می‌تواند موجب ابهام در حقوق و انتظارات مناقصه‌گران شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

یکی از نکات مهم در تفسیر ماده ۲۴، رابطه آن با اصل رقابت و حسن نیت است. اختیار تجدید یا لغو برای اصلاح وضعیت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون است، نه برای جایگزین کردن تصمیم مورد نظر با نتیجه‌ای که از ابتدا حاصل نشده است. از منظر حقوق مناقصات، تصمیمی که بدون مبنای واقعی و قابل اثبات به پایان دادن فرایند رقابتی منجر شود، با هدف تضمین رقابت و حسن نیت در تعارض قرار می‌گیرد (باقرزاده، ۱۳۹۲). ازاین‌رو، آسیب اصلی لزوماً «وجود ماده ۲۴» نیست؛ بلکه می‌تواند در ابهام تفسیری، کیفیت پایین اسناد، ضعف مستندسازی یا استفاده تدافعی از اختیار قانونی ظاهر شود.

٤-١. تحلیل حقوقی ماده ۲۵ و جایگاه هیئت رسیدگی به شکایات

ماده ۲۵، مسیر رسیدگی به اعتراض مناقصه‌گران نسبت به اجرا نشدن مواد قانون را مشخص می‌کند. مناقصه‌گر ابتدا می‌تواند به بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار شکایت کند. دستگاه باید ظرف پانزده روز کاری رسیدگی کند و در صورت وارد دانستن اعتراض، مطابق مقررات اقدام نماید و در صورت رد اعتراض، پاسخ لازم را به شاکی اعلام کند. در صورت نپذیرفتن نتیجه، موضوع در هیئت رسیدگی به شکایات بررسی می‌شود (قانون برگزاری مناقصات، ۱۳۸۳).

برای تحلیل دقیق‌تر این سازوکار، صرف اشاره به ماده ۲۵ کافی نیست. «قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات» مصوب ۱۳۸۸، هیئت را برای رسیدگی به دعاوی مربوط به اجرا نشدن مواد قانون تشکیل داده و برای آن هیئت مرکزی و هیئت‌های استانی پیش‌بینی کرده است. ترکیب هیئت‌ها نیز چندعنصری است و علاوه بر نمایندگان دستگاه‌ها، نماینده تشکل صنفی و قاضی در آن حضور دارند؛ در هیئت مرکزی، معاون حقوقی رئیس‌جمهور نیز در ترکیب پیش‌بینی شده است. بنابراین، توصیف ساده این مرجع به‌عنوان «هیئتی متشکل از کارکنان همان دستگاه» از نظر حقوقی دقیق نیست و باید به «وجود نماینده یا مقام دستگاه مناقصه‌گزار در ساختار هیئت، به‌ویژه در سطح استانی» تعبیر شود (قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات، ۱۳۸۸).

نکته مهم‌تر، حدود صلاحیت هیئت است. مطابق ماده ۶ اساسنامه، هیئت صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به «معیارها و روش‌های ارزیابی» که در اسناد مناقصه اعلام شده‌اند را ندارد. در مقابل، رسیدگی به اجرا نشدن مقررات قانون در صلاحیت هیئت قرار دارد. این تفکیک از نظر حقوقی بسیار مهم است: مرجع رسیدگی قرار نیست پس از اعلام معیارها، جایگزین کمیسیون یا ارزیاب فنی شود و درباره مطلوب بودن ماهوی معیارهای اعلام‌شده تصمیم بگیرد؛ بلکه نقش آن عمدتاً کنترل رعایت قانون و فرایند است. این تفکیک، امکان تمایز میان «ارزیابی» و «نظارت بر رعایت قانون در ارزیابی» را فراهم می‌کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

همچنین اساسنامه برای هیئت، اختیار صدور رأی مبنی بر لغو یا تجدید مناقصه و رد شکایت را پیش‌بینی کرده و رأی هیئت درباره چگونگی فرایند برگزاری، قطعی و لازم‌الاجرا اعلام شده است. در صورت تقصیر مناقصه‌گزار و صدور رأی به تجدید یا لغو، تعیین خسارت واردشده به شرکت‌کنندگان نیز در اساسنامه پیش‌بینی شده است. از سوی دیگر، دستگاه مناقصه‌گزار مکلف به انتشار متن شکایت ارجاع‌شده، عناوین مستندات درخواستی هیئت و رأی نهایی در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات است. بنابراین، مسئله اصلی در پژوهش حاضر را باید در فاصله میان این الزامات حقوقی و نحوه تحقق عملی آنها جست‌وجو کرد (قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات، ۱۳۸۸).

۵-۱. چارچوب نظری تحلیل حقوقی: سوءاستفاده از اختیار و اصل تناسب در اعمال ماده ۲٤

ماده ۲۴ به مناقصه‌گزار یک اختیار اداری (نه یک تکلیف مطلق) برای تجدید یا لغو مناقصه در وضعیت‌های مقرر اعطا می‌کند. از منظر حقوقی، باید میان «وجود اختیار» و «حدود مشروع اعمال آن» تفکیک اعمال کرد. هرگاه مقام تصمیم‌گیرنده اختیار مقرر قانونی را برای هدفی غیر از غایت قانون‌گذار، یا بدون احراز واقعی شرایط مقرر در بندهای ماده ۲۴، اعمال کند، تصمیم او هرچند در ظاهر مطابق متن قانون است، از حیث محتوا در تعارض با غایت قانون قرار می‌گیرد. این مضمون با تحلیل باقرزاده (۱۳۹۲) از تعهد به حسن نیت در برگزاری و شرکت در مناقصه سازگار است و می‌تواند به‌عنوان معیاری برای تشخیص «استفاده تدافعی» از ماده ۲۴ در برابر «استفاده مشروع» از آن به‌کار رود.

معیار تکمیلی این تحلیل، اصل تناسب میان علت اعلام‌شده و نتیجه اتخاذشده است. تصمیم به تجدید یا لغو باید با شدت و واقعی بودن وضعیت مقرر متناسب باشد؛ توسل به این اختیار برای رفع نگرانی‌هایی که با اصلاح اسناد یا برآورد قابل حل‌اند، به معنای اعمال ابزاری فراتر از حد لازم برای هدف مورد نظر است. این معیار صرفاً ابزار توصیفی نیست، بلکه می‌تواند مبنای رسیدگی هیئت رسیدگی به شکایات نیز قرار گیرد: هیئت، افزون بر احراز صوری انطباق تصمیم با یکی از بندهای ماده ۲۴، باید تناسب میان علت اعلام‌شده و نتیجه اتخاذشده را نیز بررسی کند؛ رویکردی که در چارچوب صلاحیت مقرر در ماده ۶ اساسنامه هیئت رسیدگی (نظارت بر اجرای قانون، نه بازنگری ماهوی معیارهای ارزیابی) قابل انطباق است.

این چارچوب نظری مبنای تحلیل یافته‌های میدانی پژوهش در بخش‌های بعدی است: هرجا داده‌ها نشان می‌دهند که تجدید یا لغو، به‌جای رفع واقعی وضعیت مقرر در قانون، ابزاری برای اجتناب تصمیم‌گیرنده از ریسک شخصی شده است، این رفتار از منظر حقوقی صرفاً یک

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

ضعف مدیریتی نیست، بلکه نمونه‌ای از خروج از غایت قانونی اختیار ماده ۲۴ و مصداقی از آنچه در ادبیات حقوقی «سوءاستفاده از اختیار» نامیده می‌شود، تلقی می‌گردد.

٦-١. ارزیابی کیفی، مستندسازی و ارتباط آن با مواد ٢٤ و ٢٥

بخش مهمی از مبانی نظری پژوهش حاضر از این نکته حمایت می‌کند که ارزیابی کیفی باید مبتنی بر معیارهای روشن، قابل سنجش و مستند باشد. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده ۱۲، برای ارزیابی تجربه، حسن سابقه، توان مالی، توان تجهیزاتی و توان فنی–برنامه‌ریزی چارچوب‌هایی ارائه کرده است. برای نمونه، ارزیابی حسن سابقه به اطلاعات عملکرد گذشته و ارزیابی کارفرمایان قبلی متکی است و ارزیابی توان مالی نیز بر اطلاعات مالی و شاخص‌های عینی استوار می‌شود. همچنین در ارزیابی فنی–بازرگانی، پیشنهادها باید با معیارهای اعلام‌شده تطبیق داده شوند و گزارش ارزیابی به‌عنوان مبنای تصمیم در اختیار مرجع صالح قرار گیرد (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

این چارچوب با یافته‌های پژوهش حاضر ارتباط مستقیم دارد. وقتی خبرگان از «ابهام در تفسیر حد نصاب»، «کیفیت پایین اسناد» و «تصمیم‌گیری سلیقه‌ای» سخن می‌گویند، مسئله فقط ضعف مدیریتی نیست؛ بلکه بخشی از آن به قابلیت حقوقی و اثباتی فرایند تصمیم بازمی‌گردد. تصمیمی که نتواند بر معیار اعلام‌شده، مستندات پرونده و منطق ارزیابی خود تکیه کند، در مرحله اعتراض نیز آسیب‌پذیرتر است. از این جهت، مستندسازی حلقه اتصال ارزیابی، تصمیم و نظارت است.

٧-١. پیشینه پژوهش و خلأ پژوهشی

مطالعات داخلی در حوزه مناقصات دولتی را می‌توان به‌طور کلی در سه دسته جای داد: نخست، پژوهش‌هایی که به ابهام و چالش‌های حقوقی قانون برگزاری مناقصات پرداخته‌اند؛ دوم، مطالعاتی که ضعف آموزش و صلاحیت حرفه‌ای مجریان مناقصات را بررسی کرده‌اند؛ و سوم، مطالعاتی که بر مشکلات اجرایی، نظارت نهادی و همپوشانی مقررات تمرکز داشته‌اند.

در دسته اول، رحمانی و میرزاده کوهشاهی (۱۳۹۴) در مقاله‌ای با روش تحلیلی–توصیفی به آسیب‌شناسی حقوقی برگزاری مناقصات در ایران پرداخته‌اند. یافته‌های آنان نشان می‌دهد که خلأها و ابهامات قانونی در مراحل پیش از انعقاد قرارداد (از جمله تعریف نادرست حدود اختیارات دستگاه مناقصه‌گزار، کیفیت پایین اسناد و نارسایی در سازوکارهای نظارتی) از مهم‌ترین عوامل بروز اختلاف و کاهش کارایی فرایند مناقصه‌اند. این مطالعه اگرچه چارچوب حقوقی جامعی ارائه می‌دهد، اما به تجربه اجرایی مجریان و سازوکارهای سازمانی شکل‌دهنده به اجرای مواد ۲۴ و ۲۵ نمی‌پردازد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

وطن‌فدا کهریز و امامی قشلاق (۱۴۰۱) نیز در پژوهشی با رویکرد حقوقی–تحلیلی به تشریح چالش‌ها، ابهامات و اجمالات قوانین مناقصه و مزایده پرداخته‌اند. یافته‌های این مطالعه بر نارسایی در شفاف‌سازی فرایند، ضعف در مستندسازی تصمیمات و ناهماهنگی میان مقررات تأکید دارد. با این حال، این پژوهش بیشتر بر متن مقررات متمرکز است و کمتر به رفتار کنشگران و پیامدهای سازمانی این ابهامات در عمل توجه کرده است.

در دسته دوم، مطالعات و اسناد راهنمای مرتبط با ارزیابی پیمانکار و انتخاب مناقصه‌گر واجد صلاحیت، بر ضرورت تعیین شفاف و قابل سنجش بودن معیارهای ارزیابی، اعلام معیارها و وزن‌دهی آنها در اسناد مناقصه، و مستندسازی تصمیم‌های ارزیابی تأکید دارند. این الزامات، امکان مقایسه منصفانه پیشنهادها، نظارت بر فرایند و بازبینی تصمیم‌ها را تقویت می‌کند (OECD, 2015, 2024; UNCITRAL, 2011). بر این اساس، هرگاه معیارهای ارزیابی کیفی و فنی–بازرگانی مبهم، غیرقابل اثبات یا به‌طور کافی مستند نباشند، قابلیت بازبینی تصمیم کاهش می‌یابد و زمینه برای اختلاف و اعتراض نسبت به تصمیم‌های تدارکاتی افزایش می‌یابد. (OECD, 2015, 2024; UNCITRAL, 2011).

با این حال، بخش عمده ادبیات ارزیابی پیمانکار بر طراحی و بهینه‌سازی معیارها و روش‌های انتخاب متمرکز است و کمتر به پیوند میان ضعف ارزیابی، تجدید یا لغو مناقصه و اثربخشی سازوکار رسیدگی به شکایات در چارچوب حقوقی ایران پرداخته است.

در ادبیات بین‌المللی نیز چند مطالعه مرتبط با لغو و ناکامی مناقصات و سازوکارهای اعتراض وجود دارد که می‌تواند چارچوب مقایسه‌ای مفیدی فراهم کند. برای نمونه، هانسن و همکاران (۲۰۲۳) در مطالعه‌ای کمّی با تحلیل ۵،۵۵۸ مناقصه دولت محلی در دانمارک نشان دادند که احتمال لغو مناقصه زمانی که اجرای قرارداد به سرمایه‌گذاری‌هایی وابسته باشد که عمدتاً فقط برای همان پروژه یا قرارداد قابل استفاده‌اند، احتمال لغو فرایند مناقصه افزایش می‌یابد و در مقابل، ظرفیت اداری بالاتر دولت‌ها احتمال لغو را کاهش می‌دهد. یافته کلیدی آنان این بود که کمبود رقابت و خطا یا تغییر در اسناد مناقصه دو علت اصلی لغو مناقصات‌اند. این مطالعه اگرچه در بافتی متفاوت از ایران انجام شده، اما بر اهمیت کیفیت اسناد، ظرفیت اجرایی دستگاه‌ها و شرایط بازار به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده سرنوشت مناقصه تأکید دارد.

در همین راستا، گزارش لغو مناقصات در آفریقای جنوبی (CIDB, 2022) که مبتنی بر پیمایش از مجریان و تحلیل پرونده‌های مناقصه بود، نشان داد که علل عمده لغو مناقصات ساخت‌وساز عمومی در سه دسته اداری (ناهمگونی در اعمال معیارهای ارزیابی، کاربرد نادرست مقررات)، فنی (اطلاعات ناکافی در اسناد، صورت‌مقادیر نادرست) و سیاسی–اقتصادی (تغییر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

اولویت‌ها، نوسان اقتصادی) قرار می‌گیرند. این یافته‌ها با مضامین شناسایی‌شده در پژوهش حاضر درباره «کیفیت پایین اسناد»، «ابهام در تفسیر حد نصاب» و «نوسانات اقتصادی و بودجه‌ای» هم‌خوانی دارد، اما در بافت ایران، لایه حقوقی مواد ۲۴ و ۲۵ و سازوکار رسیدگی به شکایات ابعاد اضافی به این پویایی می‌بخشد.

در حوزه سازوکارهای اعتراض و رسیدگی به شکایات، گزارش‌های مقایسه‌ای مانند راهنمای ارزیابی نظام‌های تدارکات عمومی (World Bank, 2017) و مطالعات مرتبط با استقلال مراجع رسیدگی (C4 Center, 2020) تأکید می‌کنند که اثربخشی سازوکار اعتراض منوط به استقلال نهادی مرجع رسیدگی از دستگاه مناقصه‌گزار، شفافیت فرایند، مهلت‌های معقول و امکان بازبینی قضایی است. این ادبیات بر این نکته تأکید دارد که حتی در صورت وجود مسیر رسمی اعتراض، اگر ادراک بی‌طرفی و استقلال مرجع رسیدگی پایین باشد، تمایل کنشگران به استفاده از این مسیر کاهش می‌یابد. این یافته با مضامین میدانی پژوهش حاضر درباره «بی‌اعتمادی نهادینه به مکانیزم رسیدگی» و «انصراف از پیگیری رسمی شکایت» هم‌سو است.

با وجود غنای نسبی این ادبیات، خلأ اصلی پژوهش حاضر در پیوند دادن تحلیل حقوقی مواد ۲۴ و ۲۵ با تجربه زیسته مجریان و سازوکارهای سازمانی شکل‌دهنده به اجرای آنهاست. مطالعات داخلی موجود یا صرفاً به تحلیل متن قانون و آیین‌نامه‌ها پرداخته‌اند یا بر جنبه‌های کلی اجرایی و نظارتی متمرکز بوده‌اند و کمتر به این پرسش پاسخ داده‌اند که کیفیت اسناد، ابهام تفسیری، صلاحیت حرفه‌ای، ریسک نهادی و رفتار کنشگران چگونه در عمل به فعال شدن ماده ۲۴ و تضعیف اثربخشی ماده ۲۵ منجر می‌شوند. مطالعات خارجی نیز اگرچه عوامل لغو مناقصات و الزامات سازوکارهای اعتراض را شناسایی کرده‌اند، اما در بافت حقوقی ایران و با تمرکز بر مواد ۲۴ و ۲۵ و ساختار هیئت رسیدگی به شکایات انجام نشده‌اند.

پژوهش حاضر قصد ندارد صرفاً متن قانون را شرح دهد؛ بلکه می‌کوشد با ترکیب تحلیل حقوقی مواد ۲۴ و ۲۵ و داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه با خبرگان اجرایی، نشان دهد چگونه تعامل عوامل ساختاری (ابهام قانونی)، نهادی (ضعف صلاحیت و ظرفیت اداری) و رفتاری (ترس از پیامدهای نظارتی، فرصت‌طلبی) در عمل به چرخه ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ منجر می‌شود. در این معنا، خلأ پژوهشی نه فقط در کمبود مطالعات درباره مواد ۲۴ و ۲۵، بلکه در فقدان تحلیلی یکپارچه است که هم‌زمان بعد حقوقی، سازمانی و رفتاری مسئله را در بافت ایران تبیین کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۲. روش‌شناسی پژوهش

۲-۱. رویکرد و طرح پژوهش

پژوهش حاضر از نظر رویکرد، کیفی و از نظر راهبرد، مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند، بر پایه رویکرد اشتراوس و کوربین، است. انتخاب این روش از ماهیت فرایندی، چندسطحی و زمینه‌مند مسئله پژوهش ناشی شد؛ زیرا ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ قانون برگزاری مناقصات را نمی‌توان صرفاً به یک عامل حقوقی یا اجرایی فروکاست. این پدیده از تعامل عوامل قانونی، نهادی، سازمانی، اقتصادی و رفتاری شکل می‌گیرد و تبیین آن مستلزم کاوش تجربه‌ها، برداشت‌ها و راهبردهای کنشگران درگیر در فرایند مناقصه است.

هدف پژوهش، آزمون یک مدل از پیش تعیین‌شده نبود؛ بلکه شناسایی مفاهیم، مقوله‌ها و پیوندهای تبیینی میان آنها و توسعه مدلی مفهومی برای تبیین سازوکارهای مؤثر بر تجدید و لغو مناقصه و اثربخشی سازوکار رسیدگی به شکایات بود. گردآوری و تحلیل داده‌ها به‌صورت هم‌زمان و رفت‌وبرگشتی انجام شد؛ به این معنا که تحلیل اولیه مصاحبه‌ها در هدایت پرسش‌های کاوشگر، تمرکز بر موضوعات نوظهور و تکمیل تدریجی مقوله‌ها مؤثر بود. این رویکرد با منطق نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند، که بر مقایسه مداوم داده‌ها، مفاهیم و مقوله‌ها برای توسعه تبیین مبتنی بر داده تأکید دارد، سازگار است (Glaser & Strauss, 1967; Strauss & Corbin, 2015).

۲-۲. مشارکت‌کنندگان و نمونه‌گیری

مشارکت‌کنندگان پژوهش شامل ۱۰ خبره دارای تجربه مستقیم در فرایندهای مناقصات دولتی بودند. نمونه‌گیری در مرحله نخست به‌صورت هدفمند و قضاوتی انجام شد تا افرادی انتخاب شوند که تجربه عملی و مرتبط در طراحی، ارزیابی، نظارت، تصمیم‌گیری، رسیدگی به اعتراض یا اجرای مناقصات دولتی داشته باشند. سپس برای شناسایی و دسترسی به مشارکت‌کنندگان تکمیلی، از روش گلوله‌برفی استفاده شد.

نمونه پژوهش از خبرگانی با نقش‌های متنوع در اکوسیستم مناقصه تشکیل شد؛ از جمله کارفرمایان و اعضای کمیسیون مناقصه، کارشناسان فنی، مجریان پروژه‌های عمرانی، کارشناسان و ناظران بودجه‌ای، بازرس ارشد، عضو هیئت رسیدگی به شکایات و نماینده تشکل صنفی پیمانکاران. این تنوع، امکان مقایسه و تلفیق دیدگاه‌های کارفرمایی، فنی، نظارتی، بودجه‌ای و پیمانکاری را فراهم کرد. مشارکت‌کنندگان بین ۱۴ تا ۲۶ سال سابقه کاری مرتبط داشتند و میانگین سابقه آنان ۱۹ سال بود. مشخصات کلی مشارکت‌کنندگان، شامل حوزه سازمانی، سابقه کاری، تحصیلات و نقش اصلی آنان در اکوسیستم مناقصه، در جدول ۱ ارائه شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

معیار ورود مشارکت‌کنندگان، برخورداری از تجربه مستقیم در دست‌کم یکی از مراحل تهیه و بررسی اسناد، ارزیابی کیفی یا فنی–بازرگانی، عضویت در کمیسیون مناقصه، نظارت یا رسیدگی به شکایات، یا مشارکت در مناقصات دولتی از منظر پیمانکاری بود. همچنین، مشارکت آگاهانه و تمایل به بیان تجربه‌های حرفه‌ای، شرط ورود به مطالعه محسوب می‌شد.

جدول ۱. مشخصات شرکت‌کنندگان در مصاحبه

کد خبره	سازمان / جایگاه سازمانی اصلی	سابقه کاری (سال)	مدرک تحصیلی	نقش اصلی در اکوسیستم مناقصه
خبره ۱	سازمان آب و فاضلاب استان	۲۲	کارشناسی ارشد مهندسی عمران	کارفرما / عضو کمیسیون مناقصه
خبره ۲	وزارت راه و شهرسازی	۱۹	کارشناسی مهندسی عمران	کارفرما / کارشناس فنی
خبره ۳	سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس	۲۶	کارشناسی ارشد مدیریت پروژه	کارفرما / مجری پروژه‌های عمرانی
خبره ۴	سازمان برنامه و بودجه استان	۱۷	کارشناسی ارشد مدیریت	کارفرما / ناظر بودجه
خبره ۵	دانشگاه علوم پزشکی	۲۰	کارشناسی ارشد مهندسی عمران؛ کارشناسی حقوق	کارفرما / عضو هیئت رسیدگی به شکایات
خبره ۶	سازمان بازرسی کل کشور	۱۸	کارشناسی ارشد مدیریت	نهاد نظارتی / بازرس ارشد
خبره ۷	سازمان نوسازی مدارس	۱۵	کارشناسی ارشد مدیریت	کارفرما / کارشناس فنی
خبره ۸	شرکت آب منطقه‌ای	۱۶	کارشناسی مهندسی عمران	کارفرما / دبیر کمیسیون معاملات
خبره ۹	انجمن صنفی پیمانکاران عمومی استان	۱۴	کارشناسی ارشد مهندسی عمران	پیمانکار / نماینده تشکل صنفی پیمانکاران
خبره ۱۰	شرکت گاز استان	۲۳	کارشناسی ارشد مهندسی مکانیک	کارفرما / دبیر کمیسیون معاملات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۳-۲. ابزار و فرایند گردآوری داده‌ها

ابزار اصلی گردآوری داده‌ها، مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته بود. این شیوه ضمن حفظ یک چارچوب اولیه از پرسش‌ها، انعطاف لازم را برای کاوش تجربه‌ها، برداشت‌ها، تفسیرها و راهبردهای کنشگران درگیر در فرایندهای مناقصه فراهم می‌کند (Kvale, 1996; Merriam & Tisdell, 2015).

راهنمای مصاحبه در دو بخش طراحی شد. بخش نخست شامل پرسش‌های باز و گسترده برای فراهم‌کردن امکان بیان آزاد تجربه‌ها بود؛ برای نمونه، از مشارکت‌کنندگان پرسیده شد: «در تجربه شما، اصلی‌ترین شرایط منجر به تجدید یا لغو مناقصه چه بوده است؟». بخش دوم شامل پرسش‌های محوری و کاوشگر برای تعمیق در روابط میان عوامل، چالش‌های اجرایی و راهکارهای اصلاحی بود؛ از جمله: «چالش‌های اجرایی در فرایند تجدید یا لغو مناقصه چه بوده‌اند؟» و «چه اصلاحاتی را برای بهبود این فرایند ضروری می‌دانید؟». پرسش‌های پیگیری نیز متناسب با پاسخ‌های هر مشارکت‌کننده و مقوله‌های در حال ظهور در فرایند تحلیل مطرح شد.

مصاحبه‌ها به‌صورت حضوری یا تلفنی انجام شد. میانگین مدت هر مصاحبه ۵۵ دقیقه و دامنه زمانی آنها بین ۳۵ تا ۹۰ دقیقه بود. همه مصاحبه‌ها پس از اخذ رضایت از مشارکت‌کنندگان ضبط و سپس به‌صورت واژه‌به‌واژه پیاده‌سازی شد. حجم کل داده‌های متنی پیاده‌شده حدود ۲۱۰ صفحه بود. برای حفظ محرمانگی، مشارکت‌کنندگان در گزارش پژوهش با کدهای «خبره ۱» تا «خبره ۱۰» معرفی شدند و اطلاعات آنان صرفاً در حدی گزارش شد که برای توصیف تنوع نمونه و قضاوت درباره انتقال‌پذیری یافته‌ها لازم بود.

گردآوری داده‌ها تا دستیابی به اشباع نظری ادامه یافت. اشباع نظری در مصاحبه هشتم حاصل شد؛ بدین معنا که در تحلیل مصاحبه‌های نهم و دهم، کد، ویژگی، بُعد یا رابطه تبیینی جدیدی که موجب توسعه مقوله‌های در حال شکل‌گیری شود، مشاهده نشد. این دو مصاحبه با هدف کنترل کفایت داده‌ها، بررسی ثبات مقوله‌ها و اطمینان از کفایت تبیین مدل انجام و تحلیل شدند.

٤-۲. روش تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌ها به‌صورت هم‌زمان با گردآوری آنها و با استفاده از روش مقایسه مداوم انجام شد (Glaser & Strauss, 1967). برای سازمان‌دهی داده‌ها، مدیریت فرایند کدگذاری، بازیابی قطعات متنی و ثبت یادداشت‌های تحلیلی از نرم‌افزار Atlas.ti ، نسخه ۲۳، استفاده شد. با این حال، نرم‌افزار صرفاً ابزار سامان‌دهی داده‌ها بود و فرایند تفسیر، مقایسه، نام‌گذاری مفاهیم و شکل‌دهی مدل مفهومی توسط پژوهشگر انجام شد.

فرایند تحلیل بر مبنای رویکرد نظام‌مند اشتراوس و کوربین و در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام گرفت (Strauss & Corbin, 2015). در مرحله کدگذاری باز، متن

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

پیاده‌شده مصاحبه‌ها به‌صورت خط‌به‌خط و عبارت‌به‌عبارت بررسی شد و مفاهیم اولیه از داده‌ها استخراج گردید. در مجموع، ۴۳۶ کد باز اولیه در تحلیل ۱۰ مصاحبه شناسایی شد که میانگین آن برابر با ۴۳٫۶ کد به‌ازای هر مصاحبه بود. یادداشت‌های تحلیلی در این مرحله برای ثبت تصمیم‌های کدگذاری، مقایسه مداوم داده‌ها، طرح پرسش‌های تحلیلی و پیگیری ایده‌های اولیه درباره روابط میان مفاهیم به کار رفت. نمونه‌ای از کدهای باز منتخب، همراه با شواهد گفتاری مرتبط، در جدول ۲ ارائه شده و فهرست کامل کدهای اولیه در پیوست ارائه می‌گردد.

در مرحله کدگذاری محوری، کدهای دارای معنا یا کارکرد مشابه در قالب زیرمقوله‌ها و مقوله‌های محوری سازمان‌دهی شدند. در این مرحله، پیوندهای تبیینی میان شرایط شکل‌دهنده مسئله، کنش‌ها و راهبردهای بازیگران، و پیامدهای ادراک‌شده آنها بررسی شد. مقایسه مستمر میان داده‌های خام، کدها، موارد مشابه و موارد متفاوت، به پالایش مرز مفهومی مقوله‌ها و روشن‌شدن ارتباط آنها کمک کرد.

در مرحله کدگذاری انتخابی، مقوله‌های محوری حول مقوله هسته‌ای «ناکارآمدی ساختاری–فرآیندی ناشی از ابهامات قانونی، ضعف صلاحیت مجریان و ناپایداری مالی» یکپارچه شدند. بر این اساس، مدل مفهومی نهایی پژوهش توسعه یافت و روابط میان عوامل ساختاری، نهادی، سازمانی، اقتصادی و رفتاری مؤثر بر ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ را تبیین کرد. جزئیات مقوله‌ها، شواهد داده‌ای و مدل مفهومی حاصل در بخش یافته‌ها ارائه شده است.

۵-۲. اعتمادپذیری و ملاحظات پژوهش

برای افزایش اعتمادپذیری یافته‌ها، از چند راهبرد استفاده شد. اعتبارپذیری از طریق بازبینی اعضا دنبال شد؛ به این صورت که خلاصه مضامین و بخش‌هایی از مدل مفهومی برای چهار مشارکت‌کننده ارسال شد و بازخوردهای آنان در بازبینی نام‌گذاری، مرزبندی و تفسیر برخی مقوله‌ها لحاظ گردید. همچنین، مقایسه مداوم داده‌ها در طول تحلیل و استفاده از نقل‌قول‌های مستقیم مشارکت‌کنندگان، به تقویت ارتباط میان تفسیر پژوهشگر و داده‌های خام کمک کرد.

انتقال‌پذیری با ارائه توصیف نسبتاً غنی از زمینه پژوهش، ویژگی‌های کلی مشارکت‌کنندگان، منطق نمونه‌گیری، ابزار گردآوری داده‌ها و فرایند تحلیل دنبال شد. برای تقویت وابستگی‌پذیری و تأییدپذیری نیز مسیر حسابرسی پژوهش از طریق نگهداری متن‌های پیاده‌شده مصاحبه‌ها، فهرست کدهای اولیه، یادداشت‌های تحلیلی، تصمیم‌های مربوط به ادغام یا تفکیک مقوله‌ها و نسخه‌های متوالی مدل مفهومی ثبت و نگهداری شد (Lincoln & Guba, 1985).

از آنجا که پژوهش حاضر کیفی است، هدف آن تعمیم آماری یافته‌ها به همه معاملات عمومی نیست؛ بلکه ارائه تبیینی زمینه‌مند از عوامل و سازوکارهای مؤثر بر ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

قانون برگزاری مناقصات است. بنابراین، انتقال‌پذیری نتایج به بافت‌های مشابه، به میزان شباهت شرایط حقوقی، سازمانی و اجرایی آنها با زمینه مطالعه وابسته است. افزون بر این، با وجود تلاش برای ایجاد تنوع در نمونه، سهم مشارکت‌کنندگان متعلق به دستگاه‌های کارفرمایی و نهادهای اجرایی و نظارتی بیشتر بود؛ ازاین‌رو، دیدگاه پیمانکاران خصوصی، به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، ممکن است به‌طور کامل بازنمایی نشده باشد.

۳. یافته‌های پژوهش

تحلیل داده‌های حاصل از ۱۰ مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته، با استفاده از نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند بر پایه رویکرد اشتراوس و کوربین، به شناسایی ۴۳۶ کد باز اولیه، پنج مقوله محتوایی اصلی و یک مقوله هسته انجامید. اشباع نظری در مصاحبه هشتم حاصل شد و تحلیل دو مصاحبه نهم و دهم، کد، ویژگی، بُعد یا رابطه تبیینی جدیدی به ساختار مقوله‌های در حال شکل‌گیری نیفزود. یافته‌ها نشان می‌دهد که تجدید و لغو مکرر مناقصات و تضعیف اثربخشی سازوکار رسیدگی به شکایات، نه حاصل یک علت منفرد، بلکه برآیند تعامل عوامل حقوقی و تفسیری، مالی و بودجه‌ای، فنی و فرآیندی، سازمانی و صلاحیت حرفه‌ای، و نظارتی و اعتماد نهادی است.

یافته‌ها در دو سطح ارائه می‌شوند. در سطح نخست، مقوله‌های چالش‌محور و کدهای باز برجسته استخراج‌شده از داده‌های مصاحبه معرفی می‌شوند. در سطح دوم، ارتباط میان این مقوله‌ها در قالب مدل پارادایمی شامل شرایط شکل‌دهنده، شرایط مداخله‌گر، راهبردهای کنشگران و پیامدهای ادراک‌شده تبیین می‌گردد. جدول ۲ نمونه‌ای از کدهای باز منتخب، فراوانی اشاره‌های کدگذاری‌شده، مشارکت‌کنندگان دارای اشاره مرتبط و شواهد گفتاری مرتبط را ارائه می‌کند. سپس، جدول ۳ سازمان‌دهی پارادایمی یافته‌ها و پیوند آن با مواد ۲۴ و ۲۵ قانون برگزاری مناقصات را نشان می‌دهد و شکل ۱ مدل مفهومی نهایی پژوهش را نمایش می‌دهد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

جدول ۲. نمونه‌ای از کدهای باز منتخب و شواهد گفتاری مرتبط

ردیف	کد باز (مفهوم اولیه)	تعداد اشاره‌های کدگذاری‌شده	مشارکت‌کنندگان دارای اشاره مرتبط	نمونه‌ای از متن مصاحبه	مقوله محتوایی مرتبط
۱	ابهام در تفسیر حد نصاب تعداد شرکت‌کنندگان	۱۸	خبرگان ۱، ۳، ۵، ۶ و ۷	«حد نصاب تعیین‌شده در اسناد ... بعضی‌ها نمی‌روند دقیق بررسی کنند .»	حقوقی و تفسیری
۲	قدمت قانون و نیاز به بازنگری یا به‌روزرسانی	۱۴	خبرگان ۱، ۳، ۵، ۶، ۷ و ۸	«قانون الان ۲۰ سال از آن گذشته ... باید اصلاح شود.»	حقوقی و تفسیری
۳	تأثیر تورم و نوسانات ارزی بر اعتبار پیشنهادها	۱۱	خبرگان ۱، ۴ و ۵	«به خاطر وجود تورم جهشی ... پیمانکاران راغب نبودند ... قیمت‌های خیلی بالا می‌دادند.»	مالی و بودجه‌ای
۴	کمبود اعتبار نقدی و پرداخت با اسناد خزانه	۹	خبرگان ۴، ۵ و ۸	«اسناد خزانه وجود دارد ... اعتبارات نقدی ضرر دارد.»	مالی و بودجه‌ای
۵	کمبود تعداد مناقصه‌گران و عدم استقبال	۱۶	خبرگان ۱، ۲، ۳، ۵، ۶ و ۷	«وقتی تعداد شرکت‌کنندگان به حد نصاب نمی‌رسد، عملاً فرایند به تجدید می‌رسد.»	فنی و فرآیندی
۶	بالا بودن قیمت‌ها و کاهش توجیه اقتصادی	۱۳	خبرگان ۲، ۴، ۵ و ۷	«گاهی قیمت‌ها آن‌قدر بالا می‌روند که دیگر اجرای طرح توجیه ندارد.»	مالی و بودجه‌ای
۷	مشکلات سامانه ستاد و مشاهده بدون مشارکت	۸	خبرگان ۱، ۲، ۵ و ۸	«شرکت‌های زیادی فایل‌ها را در سامانه نگاه می‌کنند، اما عملاً در مناقصه شرکت نمی‌کنند.»	فنی و فرآیندی
۸	تأخیر در تعیین تکلیف و پایان اعتبار پیشنهادها	۱۰	خبرگان ۱، ۳، ۵ و ۶	«وقتی تعیین تکلیف طول می‌کشد، مدت اعتبار پیشنهادها تمام می‌شود.»	فنی و فرآیندی
۹	تصمیم‌گیری سلیقه‌ای مدیران و اعضای کمیسیون	۹	خبرگان ۳، ۶ و ۷	«تصمیم‌گیری مدیران و اعضای کمیسیون گاهی سلیقه‌ای می‌شود.»	سازمانی و صلاحیت حرفه‌ای
۱۰	ترس از اتهام تبانی یا رشوه در رد پیشنهادها	۸	خبرگان ۴، ۶ و ۷	«در رد پیشنهادهای نامتعارف، ترس از اتهام تبانی یا رشوه وجود دارد.»	نظارتی و اعتماد نهادی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

منبع: تحلیل داده‌های مصاحبه، پژوهش حاضر؛ کدگذاری و سازمان‌دهی داده‌ها با نرم‌افزار Atlas.ti، نسخه ۲۳.

(توضیح: نقل‌قول‌ها نمونه‌هایی از شواهد گفتاری مرتبط‌اند و بازتاب تجربه و ادراک مشارکت‌کنندگان هستند.)

کدهای باز منتخب در جدول ۲ نشان می‌دهد که مضمون‌های برجسته مطالعه در یک سطح واحد قرار ندارند. بخشی از آنها به زمینه‌های حقوقی و تفسیری تصمیم‌ها مربوط است؛ بخشی دیگر در محدودیت‌های مالی و بودجه‌ای یا اختلال‌های فنی و فرآیندی ریشه دارد؛ و گروهی نیز به نحوه تصمیم‌گیری سازمانی، ادراک ریسک و اعتماد به سازوکارهای نظارتی بازمی‌گردد. بر این اساس، یافته‌ها ابتدا در پنج مقوله چالش‌محور تشریح می‌شوند تا محتوای هر دسته از مسائل و ارتباط آن با فرایند تجدید، لغو و رسیدگی به شکایات روشن شود. سپس، در بخش دوم، روابط تبیینی میان این مقوله‌ها در قالب مدل پارادایمی ارائه می‌گردد.

۱-۳. چالش‌های مالی و بودجه‌ای

داده‌های مصاحبه نشان دادند که تورم و نوسانات ارزی، کمبود اعتبار نقدی، استفاده از اسناد خزانه و تخصیص نامنظم منابع، بر جذابیت اقتصادی مناقصه و امکان ارائه قیمت‌های قابل اتکا اثر می‌گذارند. در میان کدهای باز، «تأثیر تورم و نوسانات ارزی بر اعتبار پیشنهادها» با ۱۱ اشاره و «کمبود اعتبار نقدی یا پرداخت با اسناد خزانه» با ۹ اشاره ثبت شد. همچنین، «بالا بودن قیمت‌ها یا کاهش توجیه اقتصادی» با ۱۳ اشاره، یکی از مضامین مرتبط با ماده ۲۴ بود.

این یافته‌ها نشان می‌دهد که بخشی از تجدید مناقصه، پیش از آنکه صرفاً یک تصمیم حقوقی باشد، در بستر ناپایداری مالی و بودجه‌ای شکل می‌گیرد. با این حال، در نقطه تصمیم، آثار این شرایط در قالب یکی از وضعیت‌های مقرر در ماده ۲۴ ظاهر می‌شود. از این منظر، نوسان‌های اقتصادی و محدودیت‌های نقدینگی می‌توانند هم بر تمایل پیمانکاران به مشارکت و هم بر سطح قیمت‌های پیشنهادی اثر بگذارند.

۲-۳. چالش‌های حقوقی و تفسیری

دومین مقوله، چالش‌های حقوقی و تفسیری است. مهم‌ترین مضامین این مقوله شامل ابهام در تفسیر حد نصاب تعداد مناقصه‌گران، تلقی مشارکت‌کنندگان از قدمت قانون و نیاز به بازنگری یا به‌روزرسانی آن، و تفاوت در برداشت مجریان از حدود اختیار قانونی بود. کد «ابهام در تفسیر حد نصاب تعداد شرکت‌کنندگان» با ۱۸ اشاره و کد «قدمت قانون و نیاز به بازنگری یا به‌روزرسانی» با ۱۴ اشاره ثبت شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

این یافته نشان می‌دهد که ابهام در مبنای تصمیم یا تفاوت در تفسیر آن می‌تواند احتمال تجدید یا لغو را افزایش دهد و در مراحل بعدی نیز زمینه اختلاف و اعتراض را فراهم کند. از این‌رو، مسئله فقط وجود یک مقرره نیست، بلکه قابلیت تفسیر نسبتاً یکسان، اعمال مستند و بازسازی‌پذیر تصمیم‌ها در عمل نیز اهمیت دارد.

۳-۳. چالش‌های فنی و فرآیندی

مقوله سوم به چالش‌های فنی و فرآیندی مربوط است. کمبود تعداد مناقصه‌گران، مشکلات سامانه ستاد و تأخیر در تعیین تکلیف مناقصه و در نتیجه پایان اعتبار پیشنهادها، از مهم‌ترین مضامین این مقوله بود. کد «کم بودن تعداد مناقصه‌گران یا عدم استقبال» با ۱۶ اشاره، کد «مشکلات سامانه ستاد» با ۸ اشاره و کد «تأخیر در تعیین تکلیف یا پایان مدت اعتبار پیشنهادها» با ۱۰ اشاره ثبت شد.

این عوامل نشان می‌دهند که فعال‌شدن ماده ۲۴ می‌تواند پیامد اختلال‌هایی باشد که پیش از مرحله تصمیم نهایی یا در جریان اجرای فرایند مناقصه شکل گرفته‌اند. در این میان، کمبود مشارکت ممکن است با جذابیت اقتصادی قرارداد، کیفیت اسناد، زمان‌بندی یا نحوه اطلاع‌رسانی مرتبط باشد و تأخیر در تصمیم‌گیری نیز می‌تواند اعتبار پیشنهادها را از بین ببرد و فرایند را به سمت تجدید سوق دهد.

٤-۳. چالش‌های سازمانی و صلاحیت حرفه‌ای

مقوله چهارم، چالش‌های سازمانی و صلاحیت حرفه‌ای است. در روایت مشارکت‌کنندگان، ضعف آموزش تخصصی، تصمیم‌گیری سلیقه‌ای مدیران و اعضای کمیسیون و ریسک‌گریزی سازمانی، عواملی بودند که بر کیفیت تصمیم‌گیری اثر می‌گذاشتند. کد «تصمیم‌گیری سلیقه‌ای مدیران و کمیسیون» با ۹ اشاره در این مقوله قرار گرفت.

یافته‌ها نشان می‌دهد مسئله تنها کمبود دانش حقوقی یا فنی نیست، بلکه نحوه تبدیل قواعد و معیارهای موجود به تصمیم عملی نیز به توانمندی حرفه‌ای، تجربه، کیفیت مستندسازی و ساختار انگیزشی تصمیم‌گیرندگان وابسته است. در چنین شرایطی، حتی وجود ضوابط رسمی نیز لزوماً مانع شکل‌گیری تصمیم‌های غیرهمسان یا دشوار برای دفاع در مراحل بعدی نمی‌شود.

۵-۳. چالش‌های نظارتی و اعتماد نهادی

مقوله پنجم به چالش‌های نظارتی و اعتماد نهادی مربوط است. دشواری تشخیص تبانی یا رفتار نامتعارف، ترس از اتهام تبانی یا رشوه در رد پیشنهادها، ادراک محدود از استقلال سازوکار رسیدگی و کاهش تمایل به پیگیری رسمی اعتراض، از مضامین اصلی این بخش بود. کد «ترس از اتهام تبانی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

یا رشوه در رد پیشنهادها» با ۸ اشاره ثبت شد و مضمون «بی‌اعتمادی به سازوکار شکایت و انصراف از پیگیری» در ۷ اشاره کدگذاری‌شده ظاهر شد.

این وضعیت می‌تواند رفتارهای احتیاطی و تدافعی ایجاد کند؛ به‌گونه‌ای که تصمیم‌گیرنده به‌جای انتخاب گزینه‌ای که از نظر فنی و اقتصادی مناسب‌تر است، گزینه‌ای را برگزیند که از منظر پاسخگویی شخصی کم‌ریسک‌تر تلقی می‌شود. همچنین، برخی مشارکت‌کنندگان شکایت رسمی را اقدامی پرهزینه برای رابطه حرفه‌ای آینده پیمانکار با دستگاه مناقصه‌گزار توصیف کردند. این برداشت‌ها، ادراک مشارکت‌کنندگان از بی‌طرفی و اثربخشی سازوکار رسیدگی را بازتاب می‌دهد و نباید معادل توصیف حقوقی ترکیب یا صلاحیت هیئت رسیدگی تلقی شود.

پنج مقوله فوق، سطح توصیفی یافته‌ها را تشکیل می‌دهند. در مرحله بعد، تحلیل داده‌ها از معرفی جداگانه چالش‌ها فراتر رفت و ارتباط آنها را در یک الگوی تبیینی نشان داد. در این الگو، ضعف اسناد و برآوردها به‌عنوان شرایط شکل‌دهنده، نوسانات اقتصادی و فرهنگ سازمانی ریسک‌گریز به‌عنوان شرایط مداخله‌گر، راهبردهای تدافعی کنشگران به‌عنوان شیوه مواجهه با وضعیت، و کاهش اعتماد به سازوکار اعتراض به‌عنوان پیامد برجسته سازمان‌دهی شدند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

جدول ۳. سازمان‌دهی پارادایمی یافته‌ها در تبیین ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵

مؤلفه پارادایمی	مقوله یا مضمون تبیینی	زیرمقوله‌های کلیدی	مشارکت‌کنندگان دارای اشاره مرتبط	نمونه‌ای از متن مصاحبه	پیوند قانونی
شرایط شکل‌دهنده	ضعف اسناد و برآوردهای اولیه	کپی‌برداری اسناد بدون بومی‌سازی؛ ابهام یا تناقض در اسناد؛ برآورد غیرواقعی یا مبتنی بر بودجه موجود	۱۰ از ۱۰	«بزرگ‌ترین دلیل تجدید مناقصه این است که دستگاه‌ها نقشه‌های قدیمی را کپی می‌کنند ... وقتی اسناد ابهام دارد، پیمانکار یا قیمت پرت می‌دهد یا سکوت می‌کند. » (خبره ۲، کارشناس فنی)	ماده ۲۴
شرایط مداخله‌گر	تلاطم اقتصادی و فرهنگ ریسک‌گریز	نوسانات ارزی و اقتصادی؛ نگرانی از پاسخگویی نظارتی؛ ترس از پذیرش قیمت‌های بالا	۹ از ۱۰	«مدیر دولتی ترجیح می‌دهد مناقصه را با ماده ۲۴ لغو کند تا اینکه قیمت بالاتر را بپذیرد و فردا به بازرسی جواب بدهد. » (خبره ۱۰، دبیر کمیسیون معاملات)	ماده ۲۴
راهبردهای کنشگران	لغو یا تجدید تدافعی و سکوت استراتژیک	استفاده تدافعی از اختیار؛ اجتناب از ریسک شخصی؛ خودداری از طرح زودهنگام ابهام‌ها به دلیل ملاحظات تجاری	۸ از ۱۰	«شکایت طبق ماده ۲۵ یعنی خودکشی تجاری ... اگر شکایت کنی، دیگر ممکن است در آن دستگاه کار نگیری. » (خبره ۸، دبیر کمیسیون معاملات)	مواد ۲۴ و ۲۵
پیامدها	تضعیف اعتماد به سازوکار رسیدگی	ادراک ضعف بی‌طرفی؛ انصراف از شکایت رسمی؛ انتقال اختلاف به مسیرهای غیررسمی یا تجدید مناقصه	۹ از ۱۰	«هیئت رسیدگی چاقو دسته خودش را نمی‌برد ... شاید برنده شوی، اما دیگر در آن دستگاه کار نخواهی گرفت. » (خبره ۸، دبیر کمیسیون معاملات)	ماده ۲۵

منبع: تحلیل داده‌های مصاحبه، پژوهش حاضر؛ سازمان‌دهی و تحلیل با نرم‌افزارAtlas.ti ، نسخه ۲۳.

(توضیح: تعدادهای ستون «مشارکت‌کنندگان دارای اشاره مرتبط» نشان‌دهنده شمار خبرگانی است که دست‌کم یک اشاره مرتبط با مضمون داشته‌اند؛ بنابراین، این ارقام با فراوانی قطعات متنی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

کدگذاری‌شده در جدول ۲ تفاوت دارند. نقل‌قول‌ها بازتاب تجربه و ادراک مشارکت‌کنندگان هستند و درباره ترکیب حقوقی هیئت رسیدگی، جایگزین تحلیل مبتنی بر قانون و اساسنامه نیستند.)

٦-۳. شرایط شکل‌دهنده: ضعف اسناد و برآوردها

تحلیل داده‌ها نشان داد که ضعف کیفیت اسناد و برآوردهای اولیه، یکی از شرایط مهم شکل‌گیری ناکارآمدی در فرایندهای مناقصه است. در روایت مشارکت‌کنندگان، کپی‌برداری از اسناد بدون بومی‌سازی، وجود ابهام یا تناقض در اسناد و برآوردهای غیرواقعی یا تنظیم‌شده بر مبنای بودجه موجود، زمینه اختلاف در مرحله پیشنهاددهی و سپس دشواری در تصمیم‌گیری درباره نتیجه مناقصه را فراهم می‌کند.

این یافته با چارچوب‌های قانونی ارزیابی کیفی و مستندسازی ارتباط دارد؛ زیرا ارزیابی مناقصه‌گران و پیشنهادها زمانی قابلیت مقایسه و بازبینی دارد که بر معیارهای روشن، از پیش اعلام‌شده و مستند تکیه کند. ضعف در کیفیت اسناد و داده‌های ورودی می‌تواند قابلیت سنجش یکسان، مقایسه‌پذیری و دفاع مستند از تصمیم را کاهش دهد (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

از منظر ماده ۲۴، این یافته اهمیت ویژه‌ای دارد. بالا بودن قیمت‌ها ممکن است واقعاً در نتیجه شرایط بازار رخ دهد؛ اما اگر قیمت بالا معلول نقص اسناد، برآورد اولیه غیرواقعی یا ابهام در موضوع معامله باشد، تجدید مناقصه صرفاً نتیجه اقتصادی نهایی را پاسخ می‌دهد و علت حقوقی–فنی شکل‌گیری آن را برطرف نمی‌کند. بنابراین، پیش از تصمیم درباره تجدید یا لغو، تمایز میان «قیمت بالای ناشی از شرایط بازار» و «قیمت بالای ناشی از ضعف طراحی مناقصه» اهمیت دارد.

۷-۳. شرایط مداخله‌گر: نوسانات اقتصادی و فرهنگ ریسک‌گریز

۹۰ درصد خبرگان به ترکیبی از نوسانات اقتصادی و فرهنگ سازمانی ریسک‌گریز اشاره کردند. از دید آنان، نوسان ارز و تورم می‌تواند اعتبار پیشنهادها را کاهش دهد و پیمانکاران را به ارائه قیمت‌های بالاتر یا حتی خودداری از مشارکت در مناقصه سوق دهد. در مقابل، نگرانی مدیران از پیامدهای نظارتی تصمیم‌های اقتصادی نیز ممکن است آنان را به انتخاب گزینه‌ای کم‌ریسک‌تر از منظر پاسخگویی شخصی، اما پرهزینه‌تر از منظر زمان و کارایی پروژه، متمایل کند.

این یافته نباید به این معنا تفسیر شود که همه موارد لغو یا تجدید مناقصه ناشی از ترس مدیران است. داده‌ها صرفاً نشان می‌دهد که در برخی موقعیت‌ها، ریسک نهادی ادراک‌شده می‌تواند بر ملاحظات فنی و اقتصادی اثر بگذارد. این تفسیر با ادبیات نظری هزینه مبادله نیز قابل بحث است؛ زیرا عدم‌تقارن اطلاعات، عدم‌قطعیت و ریسک تصمیم‌گیری می‌توانند هزینه‌های انتخاب و اجرای قرارداد را افزایش دهند.(Williamson, 1985)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۸-۳. راهبردهای کنشگران: لغو تدافعی و سکوت استراتژیک

یکی از یافته‌های اصلی پژوهش، شکل‌گیری دو راهبرد مکمل در مواجهه با عدم‌قطعیت‌های حقوقی، اقتصادی و سازمانی است. از یک سو، برخی مدیران در موقعیت‌های پرریسک، تجدید یا لغو مناقصه را به‌عنوان راهی برای کاهش ریسک شخصی و اجتناب از پاسخگویی‌های بعدی انتخاب می‌کنند. از سوی دیگر، برخی مناقصه‌گران ممکن است ابهام‌های موجود را در مراحل اولیه آشکار نکنند؛ زیرا افشای زودهنگام آنها را با منافع تجاری خود در تعارض می‌بینند یا معتقدند حفظ ابهام می‌تواند در مراحل بعدی، امکان طرح ادعا را برای آنان نگه دارد.

تعامل این دو راهبرد می‌تواند اطلاعات مؤثر در مرحله تصمیم‌گیری را کاهش دهد و اختلاف را به مراحل اعتراض، تجدید یا لغو مناقصه منتقل کند. بنابراین، مسئله را نمی‌توان صرفاً به تخلف از قانون تقلیل داد. در برخی موارد، قانون اختیار یا مسیر مشخصی پیش‌بینی کرده است، اما محیط سازمانی و ساختارهای انگیزشی، استفاده تدافعی از آن را تقویت می‌کنند. ازاین‌رو، اصلاحات باید افزون بر متن قانون، بر مستندسازی، پاسخگویی و حمایت از تصمیم کارشناسی نیز تمرکز داشته باشند.

۹-۳. پیامدها: تضعیف اعتماد به سازوکار ماده ۲۵

تعداد ۹ نفر از ۱۰ خبره، به شکل‌های مختلف، از بی‌اعتمادی نسبت به سازوکار رسیدگی به شکایات سخن گفتند. در روایت آنان، شکایت رسمی گاه اقدامی پرهزینه برای رابطه حرفه‌ای آینده پیمانکار با دستگاه مناقصه‌گزار تلقی می‌شود. این یافته با این واقعیت حقوقی پیوند دارد که ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات و اساسنامه هیئت رسیدگی، مسیر رسمی اعتراض را پیش‌بینی کرده‌اند؛ اما وجود یک مسیر رسمی به‌تنهایی برای ایجاد اعتماد و استفاده مؤثر از آن کافی نیست.

از منظر حقوقی، استقلال هیئت نباید صرفاً بر مبنای این ادعا سنجیده شود که اعضای آن کارکنان همان دستگاه‌اند یا خیر. قانون اساسنامه، ساختاری چندنهادی برای هیئت پیش‌بینی کرده است؛ با این حال، حضور مقام یا نماینده دستگاه مناقصه‌گزار در ساختار رسیدگی، به‌ویژه در سطح استانی، می‌تواند از منظر ادراک بی‌طرفی محل توجه باشد. بنابراین، یافته میدانی پژوهش را می‌توان چنین صورت‌بندی کرد: «حضور نماینده دستگاه مناقصه‌گزار در ساختار مرجع رسیدگی، ممکن است ادراک استقلال و بی‌طرفی سازوکار رسیدگی را در میان برخی مناقصه‌گران تضعیف کند.» این گزاره، گزارش یک ادراک میدانی است و نه داوری حقوقی درباره اعتبار ساختار قانونی هیئت.

۱۰-۳. مقوله هسته و مدل تبیینی

مقوله هسته پژوهش، «ناکارآمدی ساختاری–فرآیندی ناشی از ابهامات قانونی، ضعف صلاحیت مجریان و ناپایداری مالی» نام‌گذاری شد. این مقوله، ارتباط میان پنج مقوله چالش‌محور و اجزای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مدل پارادایمی را یکپارچه می‌کند. بر اساس مدل حاصل، ضعف اسناد و برآوردها به‌عنوان شرایط شکل‌دهنده، در بستر نوسانات اقتصادی و فرهنگ ریسک‌گریز سازمانی عمل می‌کند و زمینه بروز رفتارهای تدافعی را فراهم می‌سازد. این رفتارها می‌توانند به تجدید یا لغو مکرر مناقصات و کاهش تمایل به استفاده از مسیر رسمی اعتراض منجر شوند. در ادامه، کاهش اعتماد به مرجع رسیدگی، فاصله میان «حق اعتراض مقرر در قانون» و «استفاده واقعی از آن» را افزایش می‌دهد.

مدل همچنین نشان می‌دهد که ارزیابی کیفی و فنی و مستندسازی در ابتدای این زنجیره قرار دارند. مقررات ارزیابی کیفی، معیارهایی مانند تجربه، حسن سابقه، توان مالی، توان تجهیزاتی و توان فنی را مشخص کرده‌اند و مقررات مستندسازی نیز ثبت فرایند را مطالبه می‌کنند. هر نقص در این حلقه‌ها می‌تواند علاوه بر ایجاد مسئله مدیریتی، قابلیت بازبینی و دفاع مستند از تصمیم را کاهش دهد (هیئت وزیران، ۱۳۸۵).

مدل مفهومی نهایی در شکل ۱ ارائه شده است. این مدل، تبیینی زمینه‌مند از چرخه ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ فراهم می‌آورد و نشان می‌دهد که این ناکارآمدی حاصل تعامل هم‌زمان عوامل حقوقی، نهادی، سازمانی، اقتصادی و رفتاری است، نه صرفاً ضعف یک مقرره یا عملکرد یک کنشگر.



شکل ۱. مدل مفهومی چالش‌های اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ قانون برگزاری مناقصات. (منبع: یافته‌های پژوهش حاضر، ۱۴۰۵.)

ازتوضیح: این مدل بر مبنای تحلیل داده‌های ۱۰ مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته و ۴۳۶ کد باز اولیه توسعه یافته است. فلش‌ها روابط تبیینی و حلقه‌های بازخورد را نمایش می‌دهند. راهکارهای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

پیشگیرانه در بخش پایینی مدل، به‌عنوان جهت‌گیری‌های اصلاحی برآمده از یافته‌های پژوهش ارائه شده‌اند.)

٤. بحث

یافته‌ها نشان می‌دهد ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ صرفاً ناشی از ضعف متن قانون نیست، بلکه در فاصله میان مقررات و اجرای آنها شکل می‌گیرد. کیفیت پایین اسناد و برآوردها، ابهام در تفسیر، نوسانات اقتصادی، ضعف صلاحیت حرفه‌ای و ادراک محدود از استقلال سازوکار رسیدگی، نحوه اعمال اختیار تجدید یا لغو و استفاده از مسیر اعتراض را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در خصوص ماده ۲۴، یافته‌ها نشان می‌دهد کمبود مناقصه‌گران، بالا بودن قیمت‌ها و پایان اعتبار پیشنهادها غالباً با عوامل پیشینی، مانند ضعف اسناد، برآوردهای غیرواقعی، شرایط بازار و تأخیر در تصمیم‌گیری، ارتباط دارند. بنابراین، تجدید یا لغو مناقصه بدون تحلیل و رفع علت‌های زمینه‌ای، ممکن است به تکرار فرایند به جای حل مسئله منجر شود. ازاین‌رو، اعمال این اختیار باید با احراز مستند مبنای قانونی، ثبت دلایل فنی و اقتصادی و اطلاع‌رسانی شفاف به مناقصه‌گران همراه باشد.

در خصوص ماده ۲۵ نیز باید میان وجود حق اعتراض و اثربخشی عملی آن تمایز گذاشت. اگرچه قانون و اساسنامه هیئت رسیدگی، مسیر اعتراض، رسیدگی و صدور رأی را پیش‌بینی کرده‌اند، یافته‌های میدانی نشان می‌دهد ادراک بی‌طرفی، دسترسی به مستندات، شفافیت رسیدگی و نگرانی از آثار حرفه‌ای شکایت بر تمایل مناقصه‌گران به استفاده از این مسیر اثر می‌گذارد. همچنین، مرجع رسیدگی نباید با مرجع ارزیابی یکسان انگاشته شود؛ هیئت رسیدگی در مقام کنترل رعایت قانون و فرایند است، نه جایگزینی برای ارزیابی ماهوی فنی و بازرگانی.

در مجموع، اصلاح کارآمد نظام مناقصات مستلزم تقویت اجرای مقررات موجود، شفاف‌سازی محدود موارد ابهام، استانداردسازی مستندسازی و ارزیابی، و ارتقای صلاحیت و پاسخگویی تصمیم‌گیرندگان است.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با تحلیل ۱۰ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته و استخراج ۴۳۶ کد باز اولیه، پنج مقوله چالش‌محور را شناسایی کرد: چالش‌های حقوقی و تفسیری، مالی و بودجه‌ای، فنی و فرآیندی، سازمانی و صلاحیت حرفه‌ای، و نظارتی و اعتماد نهادی. این مقوله‌ها در قالب مقوله هسته «ناکارآمدی ساختاری–فرآیندی ناشی از ابهامات قانونی، ضعف صلاحیت مجریان و ناپایداری مالی» یکپارچه شدند.

یافته اصلی پژوهش آن است که تجدید و لغو مناقصه و کاهش اثربخشی سازوکار شکایت، حاصل تعامل هم‌زمان عوامل حقوقی، اقتصادی، سازمانی و رفتاری است. ماده ۲۴ باید اختیاری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

محدود به وضعیت‌های مقرر قانونی تلقی شود و اعمال آن به مستندسازی و احراز واقعی مبنای تصمیم وابسته باشد. ماده ۲۵ نیز با وجود پیش‌بینی مسیر رسمی اعتراض، برای اثربخشی عملی به شفافیت، دسترسی به مستندات، رعایت مهلت‌ها و تقویت ادراک بی‌طرفی نیاز دارد.

در نهایت، مسئله اصلی نه فقدان کامل مقررات، بلکه اجرای ناهمگون، ضعف مستندسازی، ابهام در برخی مفاهیم و فاصله میان اختیار قانونی و رویه عملی است. بنابراین، اصلاحات باید هم‌زمان ناظر بر متن مقررات، رویه‌های اجرایی، ظرفیت حرفه‌ای مجریان و سازوکارهای پاسخگویی باشد.

پیشنهادهای پژوهش

بر پایه مصاحبات انجام شده با خبرگان، پیشنهادهای پژوهش در چهار سطحِ اصلاحات قانونی ماده ۲۴، اصلاحات قانونی و نهادی ماده ۲۵، بهبودهای اجرایی و تقویت حرفه‌ای‌گری و پاسخگویی تنظیم شده‌اند تا عوامل حقوقی، فرایندی، سازمانی و رفتاری مؤثر بر ناکارآمدی اجرایی مواد ۲۴ و ۲۵ را به‌صورت هم‌زمان هدف قرار دهند.

- پیشنهادهای قانونی در خصوص ماده ۲٤

در بازنگری قانون برگزاری مناقصات، تصمیم‌های تجدید یا لغو مناقصه به ثبت صریح مبنای قانونی، واقعیت‌ها و مستندات مؤید تصمیم، دلایل فنی و اقتصادی، و آثار احتمالی تصمیم بر مناقصه‌گران منوط شود.

میان «تجدید» و «لغو» مناقصه از حیث مبنا، آثار و تشریفات اطلاع‌رسانی تمایز روشن‌تری برقرار شود تا انتخاب هر یک از این دو تصمیم بر پایه وضعیت واقعی پرونده و نه صرفاً برای خاتمه‌دادن به فرایند صورت گیرد.

در مواردی که بالا بودن قیمت‌ها مبنای تجدید مناقصه قرار می‌گیرد، ارزیابی و ثبت توجیه اقتصادی طرح، وضعیت بازار و کیفیت برآورد اولیه الزامی شود تا میان افزایش قیمت ناشی از شرایط بازار و افزایش قیمت ناشی از نقص اسناد یا برآوردهای غیرواقعی تفکیک ایجاد شود.

تصمیم‌های تجدید و لغو، در چارچوب نظام مستندسازی موجود، به‌صورت قابل بازسازی و قابل ارائه در رسیدگی‌های بعدی ثبت و دلایل آن به‌طور شفاف به مناقصه‌گران اعلام شود.

- پیشنهادهای قانونی و نهادی در خصوص ماده ۲۵

در بازنگری قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات، سازوکارهای مدیریت تعارض منافع و تقویت ادراک استقلال و بی‌طرفی، به‌ویژه در هیئت‌های استانی، با صراحت بیشتری پیش‌بینی شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

نحوه انتخاب، جایگزینی یا عدم مشارکت اعضایی که وابستگی مستقیم به دستگاه یا تصمیم مورد اعتراض دارند، به‌گونه‌ای تنظیم شود که احتمال تعارض منافع و تردید نسبت به بی‌طرفی مرجع رسیدگی کاهش یابد، بدون آنکه تخصص فنی و نمایندگی‌های قانونی لازم تضعیف شود.

اجرای تکلیف انتشار متن شکایت ارجاع‌شده، عناوین مستندات درخواستی و رأی نهایی هیئت در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات به‌صورت دوره‌ای پایش شود و میزان رعایت آن در گزارش‌های عمومی اعلام گردد.

برای آرای هیئت رسیدگی، قالب استانداردی تدوین شود که شامل موضوع شکایت، مقررات مورد استناد، ادله و پاسخ طرفین، حدود صلاحیت هیئت، تحلیل پرونده و نتیجه رأی باشد.

– پیشنهادهای اجرایی

سازوکار دریافت پرسش‌ها، ارائه توضیح درباره اسناد و برگزاری جلسات توضیح اسناد مطابق ماده ۱۷ قانون برگزاری مناقصات به‌صورت یکسان و قابل دسترس برای همه مناقصه‌گران اجرا شود؛ همچنین، پرسش‌ها، پاسخ‌ها و صورت‌جلسات مرتبط ثبت و به‌طور برابر منتشر شود.

پیش از انتشار فراخوان یا دریافت پیشنهادها، کنترل پیشینی اسناد مناقصه برای شناسایی ابهام‌ها، تناقض‌ها، برآوردهای غیرواقعی و ناهماهنگی میان اسناد فنی، مالی و قراردادی انجام گیرد.

فرم‌ها و چک‌لیست‌های استاندارد برای ثبت مبنای تصمیم‌های ارزیابی کیفی و فنی–بازرگانی به‌کار گرفته شود؛ به‌گونه‌ای که هر امتیاز، رد صلاحیت یا تصمیم نهایی به معیار اعلام‌شده و مستند پشتیبان آن قابل ردیابی باشد.

در ارزیابی‌های بعدی و در حدود مقررات قابل اعمال، از بازخورد عملکرد پیمانکاران استفاده شود تا ارزیابی صلاحیت از یک تصمیم مقطعی به سازوکاری برای یادگیری و بهبود مستمر تبدیل شود.

۷–۴. پیشنهادهای حرفه‌ای‌گری و پاسخگویی

به‌جای جرم‌انگاری کلی «لغو بی‌دلیل»، ضمانت‌های رویه‌ای و اداریِ قابل اجرا برای ثبت دلایل، کنترل رعایت مبنای قانونی، نظارت بر تصمیم‌ها و مسئولیت‌پذیری تصمیم‌گیرندگان تقویت شود.

آموزش مستمر اعضای کمیسیون‌های مناقصه و کمیته‌های فنی–بازرگانی در زمینه تفسیر مقررات، ارزیابی مستند، تنظیم و کنترل اسناد، مدیریت تعارض منافع و پاسخگویی حرفه‌ای برگزار شود.

برای اعضای کمیسیون‌ها و ارزیابان، سازوکار احراز صلاحیت، ارزیابی دوره‌ای و به‌روزرسانی دانش حرفه‌ای طراحی شود تا تصمیم‌گیری مبتنی بر تجربه غیرمدون یا برداشت شخصی کاهش یابد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

در تصمیم‌های حساس مربوط به تجدید یا لغو، امکان اخذ نظر حقوقی مستقل و مستند به مواد قانونی و اوضاع پرونده فراهم شود. این نظر باید نقش حمایتی و مشورتی داشته باشد و جایگزین اختیار و مسئولیت قانونی کمیسیون مناقصه نشود.

محدودیت‌ها و پژوهش‌های آینده

یافته‌های پژوهش به‌دلیل ماهیت کیفی و تمرکز بر ۱۰ خبره اجرایی، قابلیت تعمیم آماری به همه معاملات عمومی را ندارد. همچنین، دیدگاه پیمانکاران خصوصی، به‌ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط، و داده‌های عینی مربوط به فراوانی تجدید، لغو و شکایت در سامانه‌های رسمی به‌طور کامل در مطالعه حاضر پوشش داده نشد.

پژوهش‌های آینده می‌توانند مدل حاضر را با تحلیل داده‌های سامانه ستاد، بررسی آرای هیئت‌های رسیدگی، مقایسه میان دستگاه‌های اجرایی و پیمانکاران، و انجام مطالعات تطبیقی با نظام‌های تدارکات عمومی سایر کشورها بررسی و تکمیل کنند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

فهرست منابع

منابع فارسی:

اسماعیلی‌هریسی، ابراهیم. (۱۳۸۷). شرح و تفسیر قانون برگزاری مناقصات. تهران: دادگستر.
باقرزاده، حمید. (۱۳۹۲). حقوق مناقصات: جلد اول، مبانی و ماهیت. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
رحمانی، تهمینه، و میرزاده کوهشاهی، نادر. (۱۳۹۴). «آسیب‌شناسی حقوقی برگزاری مناقصات در ایران». حقوق اداری، ۲(۷)، ۱۴۳–۱۸۲.
وطن‌فدا کهریز، محمدرضا، و امامی قشلاق، محسن. (۱۴۰۱). چالش‌ها، ابهامات و اجمالات قوانین مناقصه و مزایده. فصلنامه علمی اقتصاد و بانکداری اسلامی، (۴۰).

منابع انگلیسی:

Arrowsmith, S. (2010). Public procurement regulation: An introduction. In S. Arrowsmith & J. Quinot (Eds.), Public procurement regulation in Africa (pp. 3–32). Cambridge University Press.
Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. Aldine.
Gordon, D. I. (2006). Constructing a bid protest process: The choices that every procurement challenge system must make. Public Contract Law Journal, 35(3), 427–445.
Kvale, S. (1996). InterViews: An introduction to qualitative research interviewing. Sage.
Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). Naturalistic inquiry. Sage.
Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2015). Qualitative research: A guide to design and implementation (4th ed.). Jossey-Bass.
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). OECD principles for integrity in public procurement. OECD Publishing.
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and partner countries: 2020–2024 report. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/02a46a58-en
Parchomiuk, J. (2018). Abuse of discretionary powers in administrative law: Evolution of the judicial review models from “administrative morality” to the principle of proportionality. Časopis pro právní vědu a praxi, 26(3), 453–478.
Strauss, A., & Corbin, J. (2015). Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (4th ed.). Sage.
Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. Journal of Public Procurement, 1(1), 9–50.
United Nations Commission on International Trade Law. (2012). Guide to enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement. United

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

Nations.
https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement/guide
Williamson, O. E. (1985). The economic institutions of capitalism. Free Press.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]