Supervision of the complaints Board (law on tenders) on administrative contracts, pathology of structure and competence

Meysam Abotalebi Najafabadi[١], Vali Rostami[٢], Faramarz Atrian[٣]

١. Department of Law, NajafAbad Branch, Islamic Azad University, NajafAbad, Iran. maysam.abootalebi٣@gmail.com
٢. Department of Law, NajafAbad Branch, Islamic Azad University, NajafAbad, Iran and Department of Public Law, Professor Faculty of Law and Political Science, Tehran University, Tehran, Iran (Corresponding author) vrostami@ut.ac.ir

٣. Department of Law, NajafAbad Branch, Islamic Azad University, NajafAbad, Iran. atrian.f.١٠٠١@gmail.com

Date Received: ٢٠٢٣/٠٧/٠٣

Date of Release: ٢٠٢٣/١٠/١٢

Abstract

Administrative contracts are one of the main sources of corruption in public affairs. Due to the financing of administrative contracts from the public budget and the high amount of these contracts, administrative authorities are influenced by personal interests in the relevant administrative decision. Considering the increase of efficiency and productivity of administrative organizations and the necessity of protecting and guaranteeing the rights of citizens against the abuse of public officials, supervision of administrative contracts is mandatory and unavoidable. In this regard, various supervisory authorities exercise supervision over administrative contracts. One of them is the Complaints Board (law on tenders). Now, what are the characteristics of administrative contracts that need to be monitored? To what extent can the Complaints Board, as a dedicated over sight body over see and ministrative contracts? And where are the challenges facing her? These questions are discussed in this article. Findings in the article show that the monitoring of this Board, in addition to its strengths, also has disadvantages, which we will review and make a suggestion.

Key word: corruption, Complaints Board (law on tenders), administrative contracts, Supervision.

Copyright© ٢٠٢١, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial ٤,٠ International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، پاییز ۱۴۰۲، شماره ۳۶
مقاله علمی پژوهشی

نظارت هیات رسیدگی به شکایات (قانون برگزاری مناقصات) بر قراردادهای اداری آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت

میثم ابوطالبی نجف آبادی[۱]؛ ولی رستمی[۲]؛ فرامرز عطریان[۳]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۱۲
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۲۰

چکیده

قراردادهای اداری به عنوان یکی از بسترهای عمده فساد در امور عمومی ذکر می‌شوند. با توجه به تأمین اعتبار قراردادهای اداری از بودجه عمومی و مبلغ بالای این قراردادها، مقامات اداری در انجام تصمیم اداری مربوطه تحت تأثیر منافع شخصی قرار می‌گیرند. با توجه به افزایش کارایی و بهره‌وری سازمان‌های اداری و ضرورت حمایت و تضمین حقوق شهروندان در مقابل سوء استفاده مقامات عمومی، نظارت بر قراردادهای اداری امری ضروری می‌باشد. در این راستا مراجع نظارتی متعددی نظارت بر قراردادهای اداری را اعمال می‌کنند که هیات رسیدگی به شکایات (قانون برگزاری مناقصات) یکی از آنها است. حال اینکه قراردادهای اداری دارای چه ویژگی‌هایی هستند که نظارت بر آن‌ها لازم می‌شود و هیات رسیدگی به شکایات (قانون برگزاری مناقصات) به عنوان یک مرجع اختصاصی نظارتی تا چه حدی می‌تواند به اعمال نظارت بر قراردادهای اداری بپردازد و چالش‌های پیش‌رو این مرجع کجاست، موضوع مورد بحث مقاله حاضر می‌باشد که نگارندگان با ارجاع به نظام حقوقی ایران در صدد تبیین آن هستند. در این مقاله با استفاده از روش توصیفی- تحلیلی به دنبال تجزیه و تحلیل موضوع هستیم. یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد که نظارت این مرجع دارای آسیب‌های ساختاری مانند عدم وجود نماینده قوه مقننه در هیات مذکور و برخی آسیب‌های صلاحیتی چون، عدم صلاحیت نظارت بر معیارها و روش‌های ارزیابی پیشنهادها است. در این راستا به نظر تدوین یک آیین نظارتی ویژه جهت نظارت این هیات بر قراردادهای اداری و تشریفات حاکم بر آن ضروری است.

واژگان کلیدی: فساد، قراردادهای اداری، هیات رسیدگی به شکایات، نظارت، ساختار، صلاحیت.

۱. گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران. maysam.abootalebi۳@gmail.com
۲. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران. (نویسنده مسئول)؛ vrostami@ut.ac.ir
۳. عضو هیات علمی گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.
atrian.f.۱۰۰۱@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

مقدمه

یکی از راه‌های اصلی دولت برای تأمین خدمات عمومی انعقاد قراردادهای اداری است. طرفین این قرارداد دولت و اشخاص حقیقی یا حقوقی (اعم از خصوصی یا عمومی) می‌باشند. شخص طرف قرارداد در مقابل ارائه خدمات عمومی یا خرید یا فروش کالا، مابه‌ازایی را از طرف دولتی دریافت می‌کند.[۱] با توجه به حجم و رقم بالای پرداختی این قراردادها، احتمال وسوسه ماموران و مدیران دولتی وجود دارد که به جای این که مشروعیت جهت معامله را (که همان منفعت عمومی است) برآورده کنند با تبانی، سندسازی، فرار از تشریفات این نوع قراردادها و روش‌های دیگر منفعت عمومی را به منفعت شخصی تبدیل و به اصطلاح به قرارداد اداری به مثابه یک «شکار اداری» نگاه می‌کنند. فساد در قراردادهای اداری که عموماً در وجود رشوه، تبانی، اختلاس، سوء استفاده از اختیار مصداق پیدا می‌کند (مولایی، ۱۳۹۳: ۴۰۳)، نیازمند توجه ویژه است.

با توجه به ضرورت حمایت و تضمین حقوق شهروندان در مقابل سوء استفاده‌های مقامات عمومی از بیت‌المال، نظارت بر قراردادهای اداری امری واجب و اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. راهکارها و سازکارهایی جهت اعمال نظارت بر این نوع قراردادها متصور است که وجود هیات رسیدگی به شکایات (قانون برگزاری مناقصات)[۲] یکی از آنها است.

سوالی که مقاله حاضر درصدد پاسخ به آن می‌باشد، این است که ساختار و صلاحیت هیات رسیدگی به شکایات دارای چه آسیب‌های حقوقی در بعد نظارت بر قراردادهای اداری است؟

جواب به این سؤال موجب تبیین چالش‌های پیش رو در زمینه نظارت برقراردادهای اداری توسط این مرجع می‌باشد. ضرورت بررسی این بحث جایی آشکار می‌شود که بدانیم وقوع فساد و سوء استفاده اداری در زمینه قراردادهای اداری موجب تضییع حقوق شهروندان و پایین آمدن بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی در ارائه خدمات عمومی می‌شود.

از حیث ساختار تحقیق، در گفتار اول مفاهیم و ضرورت نظارت بر قراردادهای اداری را بررسی می‌کنیم. در گفتار دوم به روند نظارت هیات رسیدگی به شکایات و چالش‌های آن در مقام ناظر می‌پردازیم و در پایان، بحث خود را با نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد خاتمه می‌دهیم.

---

۱. البته در مواردی این مابه‌ازا حقوقی حق انحصار است مثل قرارداد امتیاز.

۲. از این به بعد با عنوان هیات رسیدگی به شکایات ذکر می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

۱. مفهوم شناسی قراردادهای اداری و ضرورت نظارت بر آن

در این گفتار، ابتدا مفاهیم مربوط به قرارداد اداری را تعریف می‌کنیم، سپس ضرورت نظارت بر قراردادهای اداری را بررسی می‌کنیم و در پایان به هیات رسیدگی به شکایات به عنوان یک مرجع اختصاصی نظارتی بر قراردادهای اداری می‌پردازیم.

۱-۱. مفهوم قراردادهای اداری

با توجه به عدم تعریف این قرارداد در قوانین ایران و با توسل به دکترین در این زمینه، قرارداد اداری، قراردادی است که یکی از سازمان‌های اداری یا با نمایندگی از آنها از یک سو با هر یک از اشخاص حقیقی و حقوقی از سوی دیگر، با هدف انجام یک عمل یا خدمت مربوط به منافع عمومی بر طبق احکام خاصه منعقد می‌کند و رسیدگی به اختلافات ناشی از چنین قراردادی در صلاحیت دادگاه‌های اداری[1] می‌باشد. (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۲) همچنین قراردادی که مؤسسات عمومی آن را به منظور انجام یک امر عمومی و با قصد شمول احکام خاص حقوق اداری منعقد می‌کنند، را قرارداد اداری گویند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷: ۳۵۸) و نیز اگر قراردادی بین یک نهاد عمومی با موقعیت برتر قانونی از یک طرف و دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی [حقوق خصوصی] یا دیگر اجزای وابسته به یک سازمان عمومی از طرف دیگر منعقد گردد که هدف از آن تأمین منافع عمومی از طریق ارائه خدمات عمومی، انجام کارهای عمومی یا ارائه کالای عمومی به نظام سیاسی باشد، قرارداد اداری می‌باشد. (quoted from Cucu, ۵۰۳:۲۰۱۹, Vergina, ۳۷۴:۲۰۱۷)[2] نظر به تعاریف فوق درباره قراردادهای اداری می‌توان مشخصات ذیل را برای آنها برشمرد:

۱. وجود یک دستگاه اجرایی وفق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یک طرف قرارداد.

۲. تأمین منافع عمومی به عنوان موضوع قرارداد مثل احداث جاده و بیمارستان.

۳. پیروی قرارداد از احکام خاص حقوق اداری.

۴. حل و فصل اختلافات قراردادهای اداری از طریق داوری انعطاف ناپذیر (سخت)[3] امکان پذیر است.

---

۱. وجود یا عدم وجود دادگاه اداری در حقوق ایران را در ادامه از نظر می‌گذرانیم.

۲. برای اطلاع بیشتر درباره تعاریف این نوع قرارداد بنگرید به: مولایی، ۱۳۹۳-۵۵-۴۷.

۳. صفت انعطاف‌ناپذیر یا سخت که برای داوری انتخاب شده است، از عبارت «قانون اساسی انعطاف‌ناپذیر یا سخت» در کتب حقوق اساسی عاریه گرفته شده است. همانطور که برای بازنگری در قانون اساسی‌های سخت رعایت تشریفات خاص و سنگین پیش‌بینی شده است برای داوری در قراردادهای اداری نیز روند و تشریفات خاص وجود دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

در قراردادهای اداری توسل به داوری نیازمند طی تشریفات خاصی است و طرف دولتی نمی‌تواند رأساً و به دلخواه به چنین نهادی متوسل گردد. بلکه اصل آن است که این مقامات در صورتی مجاز به توسل به حل و فصل اختلافات از طریق داوری هستند که تشریفات قانونی آن طی گردد؛[۱] به عبارتی اگر قراردادی برای ارجاع به داوری نیازمند رعایت تشریفات قانونی باشد که خارج از توافق مشترک طرفین تعریف شده باشد، آن یک قرارداد اداری است.

علاوه بر مشخصات فوق به نظر می‌رسد برخی از صاحب‌نظران حقوق اداری (رستمی، ۱۳۹۴: ۲۱۸) و (انصاری، ۳۲:۱۳۸۷ و زارعی،۱۳۹۰) صلاحیت دادگاه‌های اداری برای رسیدگی به اختلافات ناشی از این قراردادها را به عنوان خصیصه دیگر بیان نموده‌اند[۲]؛ خصیصه که در آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری خلاف آن تصریح شده است.[۳] (رستمی، ۱۳۹۴: ۲۱۹) از نگاه تطبیقی در کشورهای فرانسه، هلند، بلژیک، لوکزامبرگ، ایتالیا، یونان و تایلند هدف از تأسیس این دادگاه‌ها رسیدگی به احکام اداری و آیین‌نامه‌های خلاف قانون بوده است [ولی به مرور] این دادگاه‌ها صلاحیت خود را به قراردادهای اداری نیز توسعه داده‌اند. (pathamayada, ۲۰۱۷: ۹۰)، النهایه، در قوانین و مقررات اداری[۴] و رویه قضایی ایران اصطلاح قرارداد اداری به کار نرفته است ولی باید اذعان نمود که قراردادهای خاصی پایه‌ریزی شده‌اند که واجد چهار شرط اول هستند و جز با توسل به اصول و قواعد حقوق عمومی قابل توجیه نیستند، مثلاً قرارداد پیمانکاری دولتی.

با توجه به تعریف و مشخصات اینگونه قراردادها، نظارت بر آنها ضرورت پیدا می‌کند که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۱-۲. مفهوم و ضرورت نظارت برقراردادهای اداری

از قراردادهای اداری، به‌عنوان یکی از منابع عمده فساد[۵] [در امور عمومی] نام برده شده است (Gauthier and Lesne, ۲۰۱۸: ۵) و علت، آنکه تأمین اعتبارات قراردادهای اداری از بودجه عمومی و بیت‌المال[۶] است و همچنین مبلغ بالای این نوع قراردادها موجب وسوسه مقامات اداری می‌شود. (Castro and others, ۲۰۱۸: ٥٦) فساد در قراردادهای اداری، باعث کندی روند توسعه

---

۱. بنگرید به اصل ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۴۵۷ آیین دادرسی مدنی.

۲. برای دیدن نظر مخالف بنگرید: طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷: ۳۵۸ و ۵۰۳ :vergina, ۲۰۱۷

۳. دادنامه‌های شماره ۱۳۰–۷۷/۶/۲۱، ۳۳– ۷۵/۲/۲۹ و ۱۹۷۱۷ – ۷۹/۹/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۴. در قانون آیین دادرسی اداری آلبانی (۱۹۹۹) عبارت قرارداد اداری تعریف شده است. (spahiu, ۲۰۱۷: ۳۸).

۵. تعریف فساد از نگاه بانک جهانی «سوء استفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» همچنین «پیشنهاد دادن، دریافت، یا تقاضای هر چیز با ارزش برای تأثیر گذاردن بر روی رفتار یک کارمند دولتی در فرایند انجام یک کار یا قرارداد». (World bank, ۱۹۹۷: ۸)

۶. به همین دلیل می‌توان طرف سوم قرارداد اداری را مردم خواند (ویژه، ۱۳۹۳: ۱۰۷).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

اقتصادی می‌شود و توانایی نهادها در ارائه خدمات به شهروندان را کاهش می‌دهد که در نهایت موجب بی‌اعتمادی جامعه به دولت می‌گردد. (Boudreaux and other, ۲۰۱۷:۱۸۱)، به همین دلیل فساد در قراردادهای اداری به عنوان «فساد بزرگ» معرفی می‌شود. (شکرالهی، ۱۳۷۸: ۵)

از طرفی این فساد ایجاد شده ناشی از مشارکت بخش خصوصی است؛ (حبیبی، ۱۳۷۵: ۴۷) چراکه ممکن است برای برنده شدن[۱] در قرارداد یک کمیسیون بزرگی توسط بخش خصوصی پرداخت شود. (Kochanek, ۱۹۹۳: ۲۵۹-۲۶۳) همین امر موجب تقویت فساد در قراردادهای اداری می‌شود. همچنین قراردادهای اداری محل ایجاد تعارض منافع می‌شود. تعارضی که بین نفع شخصی مقام اداری با نفع عمومی ایجاد می‌گردد.[۲] این تعارض منافع موجب می‌گردد که قراردادهای اداری به عنوان آسیب‌پذیرترین عمل دولت‌ها از فساد معرفی می‌گردد. (Osei-tutu and others, ۲۰۱٤: ۱) فساد در قراردادهای اداری رو به افزایش است و برآورد می‌شود که بزرگی و گستردگی آن در این نهاد حقوقی بالای ۷۰ درصد کل قراردادها است. (Atiga and others, ۲۰۱۷: ۳۹)

با این اوصاف نظارت بر قراردادهای اداری ضروری است. در تعریف حقوقی، نظارت به معنی «بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در دست انجام و انطباق آنها با تصمیم‌های گرفته شده و قانون و مقررات، در جهت جلوگیری از انحراف اجرایی» می‌باشد. (قاضی، ۱۳۷۳: ۳۵۲) همچنین نظارت در حقوق عمومی، عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهاد دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقیماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است. (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱) روند نظارت بر قراردادهای اداری در وهله اول متوجه مراجع اختصاصی نظارتی از جمله هیات رسیدگی به شکایات است که در ادامه به آنها می‌پردازیم.

۱-۳. هیات رسیدگی به شکایات: یک مرجع اختصاصی نظارتی بر قراردادهای اداری

در حقوق اداری ایران از مراجع اختصاصی نظارتی، تعریفی وجود ندارد ولی با توجه به کارکرد و ساختار آنها می‌توان این مراجع را اینطور تعریف کرد: مراجعی با صلاحیت نظارتی صریح یا تلویحی[۳] هستند که به موجب قانون خاص مربوط به قراردادهای اداری در خارج از سازمان‌های نظارتی عام[۴] تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به نظارت در مورد قراردادهای اداری از قبیل تشریفات مناقصه و مزایده،

---

۱. همچنین پرداخت کمیسیون بزرگ می‌تواند برای تغییر شرایط قرارداد اداری نیز باشد. (Myint, ۲۰۰۰: ۳۵)

۲. برای اطلاع بیشتر در خصوص تعارض منافع در قراردادهای اداری بنگرید به: (Adriatik, ۲۰۱٦)

۳. منظور از تلویحی آن است که در راستای انجام وظایف اصلی خود می‌توانند نظارت کنند یا انجام وظایف آنها می‌تواند نتیجه نظارتی به همراه داشته باشد.

۴. مانند سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، وزارت اطلاعات، دیوان عدالت اداری، دادگاه‌های دادگستری و ...

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

چگونگی انعقاد قراردادهای اداری و حتی مراحل بعد از انعقاد آنها می‌باشد. از جمله این مراجع هیات رسیدگی به شکایات است.

در برخی مواقع پیمانکار بازنده، مدعی حقانیت خود در عقد قرارداد می‌شود و یا وی به ناسالم بودن پیشنهاد قیمت پیمانکار برنده اعتراض می‌کند و یا در مواردی نیز اعتراض مربوط به عدم پیروی دستگاه مناقصه‌گذار از مقررات و یا بی‌انضباطی دستگاه مناقصه‌گذار در برنامه‌ها و مشخصات مناقصه است. (محمدکریمی و دیگران، ۱۳۸۹: ۸۶) به‌همین منظور برای رسیدگی به اختلافات موجود در فرایند مناقصه و تخلفات احتمالی مجریان مناقصه و شرکت‌کنندگان در آن، حسب انتظار، نهادی مستقل و بی‌طرف مسئولیت انجام وظایف مزبور را به موجب قانون بر عهده می‌گیرد. (عباسی، ۱۳۹۸: ۴۴) این نهاد ناظر در حقوق قراردادهای اداری ایران، هیئت رسیدگی به شکایات است.

در مقررات قبل از قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، نهاد یا مرجعی جهت رسیدگی شکایات مربوط به مناقصات پیش‌بینی نشده بود اما در ماده ۷ قانون برگزاری مناقصات[۱] اعلام گردیده است که به‌منظور رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گذار هیئت رسیدگی به شکایت تشکیل می‌گردد. (امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۶۶ و ۱۶۵) متعاقب این مقرره، قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات نیز در ۱۳۸۸/۱۲/۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و آیین‌نامه اجرایی آن نیز در ۱۳۸۹/۱۲/۱۸ به تصویب هیات وزیران رسید. طبق ماده ۵ قانون اخیر، هیات مزبور صلاحیت رسیدگی به عدم رعایت مقررات یا ضوابط مربوطه از طرف کارگروه فنی بازرگانی در ارزیابی کیفی مناقصه‌گران یا ارزیابی فنی پیشنهادها، شرکت افراد دیگر در ترکیب کمیسیون مناقصه به جای اعضای مندرج در قانون، اعمال تبعیض در تحویل یا تشریح اسناد یا کسری آنها در مقایسه با سایر مناقصه‌گران، گشایش پیشنهاد مناقصه‌گران در خارج از زمان و مکان مقرر، عدم رعایت ترتیبات باز کردن پاکت‌های مناقصه، هر گونه قصور در دعوت که منجر به عدم امکان حضور مناقصه‌گران در هر یک از جلسات گشایش پاکت‌ها شود، شکایت مناقصه‌گران از تبانی بین مناقصه‌گران با یکدیگر یا بین مناقصه‌گران با مناقصه‌گزار و... را دارد. (برای اطلاع از حقوق اروپایی در این زمینه بنگرید: (Ferverda, ۲۰۱٦: ۲۵۰).

نظر به اینکه با مفهوم مراجع اختصاصی نظارتی و ماهیت هیات رسیدگی به شکایات در حقوق قراردادهای اداری آشنا شدیم، اینک به بررسی و ارزیابی چالش‌های پیشرو این مرجع می‌پردازیم.

---

۱. از این به بعد ق. ب. م ذکر می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

۲. روند نظارت هیات رسیدگی به شکایات و چالش‌های آن در مقام ناظر

در این گفتار ابتدا چالش‌های ساختاری این هیات را در امر نظارت بررسی می‌کنیم، سپس به بررسی چالش‌های صلاحیتی آن در امر نظارت می‌پردازیم.

۲-۱. چالش‌های ساختاری در امر نظارت

اولین نکته در خصوص انتخاب اعضاء است.[۱] هیئت مرکزی از چهار نماینده قوه مجریه، یک نماینده از قوه قضاییه و یک نماینده از تشکل صنفی مربوط به موضوع مناقصه تشکیل می‌شود. همانگونه که مشاهده می‌شود، توازن در ترکیب اعضای هیئت مرکزی به نفع قوه مجریه شکل گرفته است. رئیس دستگاه مناقصه‌گذار در سطح معاونین وزیر در هیئت مرکزی و رئیس دستگاه مناقصه‌گذار در هیئت‌های استانی، نیز یکی از نمایندگان دولت در هیئت را تشکیل می‌دهد که دارای حق رأی می‌باشد. همچنین هیئت‌های استانی از سه نماینده قوه مجریه، یک نماینده از قوه قضاییه و یک نماینده از تشکل صنفی مربوط به موضوع مناقصه، تشکیل شده است. در این هیئت‌ها نیز توازن در ترکیب اعضا به نفع قوه مجریه شکل گرفته است. تعیین چنین ساختاری مغایر با اصل بی‌طرفی و استقلال مقام ناظر است. این اصل متضمن این مفهوم است که اعضاء هیات باید به دور از هرگونه نفوذ و جانبداری اداری و اجرایی به نظارت بپردازند و نباید به‌طور معقول و منطقی مظنون به جانبداری باشند (ابوطالبی، ۱۳۹۲: ۶۶-۶۱). اگر مناقصه‌گر به عنوان یک فعال صنفی نسبت به تخلف و سوء جریان مالی و اداری در تشریفات مناقصه شکایت داشته باشد و شکایت خود را به این هیئت تقدیم کند، تنها یک نماینده از طرف او می‌تواند حضور داشته و در رأی‌گیری شرکت کند و در مقابل نماینده دستگاه مناقصه‌گذار چهار نفر در سطح مرکزی و سه نفر در سطح استانی می‌باشند. اگرچه نماینده دستگاه مناقصه‌گذار در این هیئت‌ها یک نفر بیشتر نیست ولی در ذهن مناقصه‌گر تمام دستگاه‌های اجرایی دارای یک شخصیت واحد هستند و به‌طور تلویحی این را پذیرفته است که تمام سازمان‌های اداری در حمایت از یکدیگر در رأی‌گیری شرکت

---

۱. بند الف و ب ماده ۲ قانون اساسنامه هیات رسیدگی به شکایات:

الف: اعضاء هیأت مرکزی برای رسیدگی به مناقصاتی که توسط دستگاه ملی برگزار می‌شود، عبارتند از:

۱. معاون ذی‌ربط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ۲. نماینده وزیر یا رئیس سازمان ذی‌ربط در سطح معاون ۳. معاون هزینه وزارت امور اقتصادی و دارایی و خزانه‌داری کل۴. معاون حقوقی رئیس جمهور ۵. نماینده تشکل صنفی مربوط با توجه به نوع مناقصه ۶ . یک نفر قاضی مجرب با معرفی رئیس قوه قضائیه ب: اعضاء هیأت در هر یک از استان‌ها برای رسیدگی به مناقصاتی که در دستگاه‌های اجرائی استانی برگزار می‌شود. ۱. استاندار یا یکی از معاونان ذی‌ربط ۲. رئیس دستگاه مناقصه‌گذار ۳. رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان ۴. رئیس تشکل صنفی مربوط با توجه به نوع مناقصه ۵. یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه. برای اطلاع بیشتر در این مورد بنگرید به: (داوود حسین زاده عربی و بیژن عباسی، ۱۳۹۸).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

می‌کنند. بنابراین نماینده دستگاه مناقصه‌گذار با معاون سازمان برنامه و بودجه، معاون هزینه وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاون حقوقی رئیس‌جمهور (در هیئت مرکزی) و استاندار، رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان (در هیئت استانی) جمعاً در یک طرف قرار می‌گیرند. این نهاد نظارتی باید در چینش اعضای خود اصل بی‌طرفی و استقلال را رعایت کند تا مناقصه‌گر رغبت طرح شکایت را داشته باشد. اگر مناقصه‌گر احساس کند که طرفداران مقام اداری فاسد یا دستگاه مناقصه‌گذار فاسد در حمایت از او در جلسه شرکت کرده و رأی خواهند داد، به نظر چنین مناقصه‌گری، امر شکایت بیهوده است و موجب اتلاف وقت می‌گردد. با صرف‌نظر کردن مناقصه‌گر آگاه به فساد از شکایت، زمینه کشف فساد از بین می‌رود.

در انتخاب اعضای هیئت مزبور سعی شده است از مقامات دارای تخصص فنی، مالی و حقوقی استفاده شود. با وجود این بهتر بود نماینده قوه مقننه نیز در هیئت مذکور عضویت داشت. با توجه به صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی در تمام امور کشور از جمله قراردادهای اداری، وجود نماینده یا نمایندگان این قوه اولاً باعث می‌گردد که اگر فساد و سوء جریان اداری در بحث قراردادهای اداری رخ داده باشد با اعمال سازوکارهای نظارتی خود باعث جلوگیری از فساد گردد. ثانیاً، به خلأ قانونی در امر نظارت پی می‌برد که نتیجه آن می‌تواند وضع قانون نظارتی جدید یا اصلاح قوانین موجود باشد. ثالثاً، در صورت مشاهده سوء جریان مالی و محاسباتی در خصوص قرارداد اداری موضوع را به دیوان محاسبات کشور اطلاع دهد تا زمینه نظارت این مرجع عام نظارتی را بر قراردادهای اداری فراهم کند.

وجود یک نفر نماینده قوه قضاییه از نقاط قوی این نهاد نظارتی است. چرا که وجود این عضو زمینه نظارت قضایی را بر فرآیند تشریفات مناقصه فراهم می‌کند و در موقع رأی دادن مشخص می‌کند که آیا عمل مقام اداری یا دستگاه مناقصه‌گذار بر اساس مقررات قانونی بوده است یا خیر. (Mcleod, ۱۹۹۳: ۶) همچنین اگر قاضی دادگستری در جریان رسیدگی به شکایت، با سوء جریان اداری و یا وقوع جرم مواجه شود می‌بایست موارد را بر حسب مورد به مراجع ذیصلاح مانند سازمان بازرسی کل کشور یا دادستان مربوطه گزارش دهد تا از طریق این مراجع فرایند نظارت و جلوگیری از فساد اتفاق بیفتد. در مقابل اگر دستگاه مناقصه‌گذار قوه‌قضاییه باشد و مناقصه‌گر از تبانی و وقوع فساد در برگزاری تشریفات مناقصه در این سازمان شکایت کند، با توجه به وابستگی اداری و استخدامی و عدم بی‌طرفی ممکن است نظارت این عضو بر وقوع فساد قوی واقع نگردد. جهت برون رفت از این چالش به نظر باید علاوه بر قواعد عمومی نظارت بر قضات (مانند دادگاه عالی انتظامی قضات)، نظرات و تصمیمات این عضو باید «مدلل» باشد.

نکته دیگر اینکه، آنچه به عنوان چاشنی نظارت هیئت رسیدگی می‌تواند عمل کند، «سود و زیان» مناقصه‌گر است. اگر مناقصه‌گر ببیند که در بازنده شدن دچار ضرر شده است اقدام به شکایت می‌کند. این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

شکایت آغاز نظارت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گذار[۱] و بعد از آن هیئت رسیدگی به شکایات است. حال این فرض نیز وجود دارد که علیرغم «اجرا نشدن موادی از قانون»، مناقصه‌گر در بازنده شدن خود ضرر نمی‌بیند و لذا دلیلی بر تقدیم شکایت وجود ندارد. زمانی که شکایت از طرف یکی از مناقصه‌گران بازنده تقدیم مقام اداری یا هیئت رسیدگی نشود، طبیعتاً نظارتی نیز آغاز نمی‌گردد. جان کلام اینکه مبنای نظارت فوق‌الذکر تنها «سود و زیان» مناقصه‌گر است و نه «عدم اجرای مواد قانون». در بند (الف) ماده ۲۵ ق. ب. م مقرر شده است که «هر یک از مناقصه‌گران ... می‌تواند ... شکایت کند». از این مقرره می‌توان نتیجه گرفت که تنها و همیشه این مناقصه‌گر است که می‌تواند شکایت کند و مدعی اجرا نشدن موادی از قانون باشد.

بر اساس بند الف ماده ۲۵ ق. ب. م، مناقصه‌گر باید شمه حقوقی داشته باشد تا بتواند نسبت به اجرا نشدن موادی از قانون شکایت کند. به عبارتی قانونگذار مناقصه‌گر شاکی را در حدی دانسته است که می‌تواند تشخیص دهد کدام مقرره قانونی رعایت نشده است. آیا به واقع تمام یا اکثریت مناقصه‌گران توان تشخیص نکته فوق را دارند؟ نکته‌ای که حتی از نظر اهل فن (حقوقدانان) می‌توان نظرات و ادله مختلفی ارائه داد. تشخیص اجرا نشدن موادی از قانون یک امر تخصصی است. راه حلی که می‌توان ارائه داد آن است که قانون‌گذار از مناقصه‌گر بازنده بخواهد ثابت کند که تشریفات مناقصه و اعلام برنده، ناعادلانه و بدون تضمین شرافت بوده است. (AMP, ۲۰۱۹:subsection ۳۷،۳۹) اثبات اینکه تشریفات مناقصه بر مبنای یک رفتار ناعادلانه بوده است، برای مناقصه‌گران راحت‌تر است.[۲] چرا که رفتار ناعادلانه و تبعیض در انتخاب مناقصه‌گر، یک مفهوم عینی و برای اکثریت شهروندان قابل درک می‌باشد. مثلاً در پرونده کاستانزو علیه شهرداری میلان (Fratelli Costanzo SPA V. Comunedi Milano, ۱۹۹۰،۳ CMLR, ۲۳۹۰)، شرکت کاستانزو نسبت به اینکه فرمول انتخاب پیمانکار در مناقصه ناعادلانه است اعتراض نمود. در اسناد مناقصه شهرداری میلان مقرر شده بود که پیشنهادهای قیمتی که کمتر از ۱۰ درصد میانگین کلیه پیشنهادها باشد به صورت خودکار مردود به حساب می‌آید. شرکت مناقصه‌گر استدلال نمود که این فرمول به علت در نظر نگرفتن توضیحات پیمانکار ناعادلانه محسوب می‌شود. در نهایت با اثبات این ناعادلانه بودن، شهرداری میلان محکوم می‌گردد. اگر چنین فرمولی ناشی از تبانی سایر مناقصه‌گران با شهرداری باشد، با تشخیص ناعادلانه بودن آن اقدام فسادزای دستگاه مناقصه گزار عقیم می‌ماند. ناعادلانه بودن چنین فرمولی کاملاً بدیهی و روشن است، برخلاف اینکه مناقصه‌گر بخواهد

---

۱. مناقصه‌گر شاکی بدواً اعتراض کتبی خود را به بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گذار تسلیم می‌کند.

۲. عادلانه بودن انتخاب یک مناقصه‌گر می‌تواند توسط مناقصه‌گر ثالث یا هر فعال صنفی با توجه به سایر رقبا تشخیص داده شود. چراکه عادلانه بودن انتخاب یک امر تخصصی و فنی است تا قانونی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

عدم رعایت مقررات قانونی توسط دستگاه مناقصه‌گذار را اثبات کند یا اساساً متوجه این نکته شود که فلان مقرره قانونی نقض شده است.

۲-۲. چالش‌های صلاحیتی در امر نظارت

صلاحیت نظارتی این نهاد به مناسبت رسیدگی به شکایات ایجاد می‌گردد. قانونگذار سعی کرده است مواردی را که احتمال رخ دادن فساد در آن بیشتر از بقیه حالات است را به رشته تحریر درآورد و آنها را به عنوان یک راهنما پیش چشم هیئت به عنوان مقام ناظر قرار دهد. اهم این موارد شامل مصادیق ذیل است:

۲-۲-۱. شرکت افراد دیگر در ترکیب کمیسیون مناقصه به جای اعضای مندرج در ماده ۵ ق. ب. م

ماده ۵ ق.ب.م به شکل مشخصی اعضای کمیسیون مناقصه را ذکر کرده است[۱]. این احتمال وجود داشته است که با تغییر اعضا کمیسیون مذکور، زمینه‌ی تبانی و فساد ایجاد گردد. مثلاً وقتی ذیحساب بداند که انعقاد چنین قراردادی اداری خارج از قوانین مالی است و اساساً اعتباری برای برگزاری تشریفات چنین قراردادی وجود ندارد قطعاً با چنین مناقصه‌های مخالفت می‌کند. بنابراین بهترین روش آن است که به دلایلی از ورود ذیحساب به کمیسیون جلوگیری گردد و شخص دیگری به جای آن صورتجلسه را امضا کند. البته این ایراد وارد است که مناقصه‌گر چگونه باید دریابد که این شخص مثلاً ذیحساب اداره نیست و شخص دیگر به جای آن آمده است. به عبارتی اگر مناقصه‌گر نداند که شخص دیگری به جای عضو اصلی در کمیسیون مناقصه شرکت کرده است، امکان شکایت و به تبع آن نظارت نیز وجود ندارد. در این باره بهتر است نام، مشخصات و تصویر اعضای کمیسیون در سامانه اطلاعاتی دستگاه مناقصه‌گذار ثبت گردد به طوری که مناقصه‌گران از قبل با اعضای این کمیسیون آشنا شوند همچنین عزل و انتصاب این اعضاء باید در فرجه زمانی معقول مثلاً بیش از یک هفته قبل از جلسه کمیسیون باشد.

۲-۲-۲. عدم رعایت مقررات یا ضوابط مربوط از طرف کارگروه فنی بازرگانی در ارزیابی کیفی مناقصه‌گران یا ارزیابی فنی پیشنهادها

کمیته فنی بازرگانی دو وظیفه دارد اول، ارزیابی فنی پیشنهادها (بند و ماده ۲ ق.ب.م) دوم، ارزیابی کیفی مناقصه‌گران (بند ه ماده فوق). بنابراین با توجه به موارد بالا اولاً، قانونگذار برعکس بند ۱ که شرکت

---

۱. کمیسیون مناقصه از اعضاء زیر تشکیل می‌شود: ۱. رئیس دستگاه مناقصه‌گذار یا نماینده وی. ۲. ذی‌حساب یا بالاترین مقام مالی دستگاه مناقصه‌گذار حسب مورد ۳. مسؤول فنی دستگاه مناقصه‌گذار یا واحدی که مناقصه به درخواست وی برگزاری می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

افراد دیگر به جای اعضای واقعی کمیسیون مناقصه را از موارد رسیدگی و نظارت هیئت می‌داند، در این بند نسبت به جایگزین شدن افراد دیگر به جای اعضای کمیته فنی بازرگانی هیچ اشاره‌ای نکرده است. شاید علت این باشد که اعضای کمیسیون مناقصه را قانون معین کرده است ولی انتخاب اعضای کمیته مذکور توسط مقام مجاز اداری صورت می‌گیرد اما به هر حال از آنجایی که ارزیابی کیفی مناقصه گران و ارزیابی فنی پیشنهادها در سرنوشت مناقصه‌گران مؤثر است و احتمال رخ دادن فساد در این مرحله نیز وجود دارد به نظر بهتر بود قانونگذار همانند بند ۱ به جایگزینی افراد به جای اعضای کمیته فنی بازرگانی نیز اشاره می‌نمود.

ثانیاً، در بند ۲ اشاره شده است که عدم رعایت «مقررات و ضوابط» مربوطه موجب نظارت و رسیدگی است. درخصوص «مقررات» قانونی چون معیار و ملاک آن جنبه عینی دارد، هیئت می‌تواند موارد نقض از مقررات را تشخیص دهد و اعمال نظارت کند ولی در خصوص «ضوابط» به نظر این طور نیست و هیئت جهت کشف سوء جریان و تشخیص زمینه فساد ممکن است نتواند با توسل به معیار عینی آن را کشف کند. مثلاً ممکن است در نظر اعضای کمیته فنی بازرگانی شرکت مناقصه گر از «کارآیی» مناسب برخوردار نباشد، در حالی که به واقع اینطور نیست و هدف کمیته از این تصمیم پیروز کردن مناقصه‌گری است که با تبانی با اعضای کمیته درخواست برنده شدن را دارد. حال چگونه هیئت رسیدگی «عدم کارایی» مناقصه‌گر پیروز را اثبات کند و بگوید که «ضوابط» توسط کمیته فنی بازرگانی رعایت نشده است. بنابراین به خاطر اینکه ممکن است «ضوابط» مؤثر در ارزیابی کمیته مذکور غیرعینی[1] باشد، نظارت هیئت می‌تواند دچار چالش گردد. در این مورد بهتر است استانداردهایی برای «ضوابط» توسط مراجع دیگر مثل سازمان برنامه و بودجه تعریف شود تا هیات بر اساس آن استانداردها «ضوابط» را قضاوت و نظارت کند. همچنین در این خصوص می‌توان از مؤسسات خصوصی مثل انجمن پیمانکاران بهره جست.

ثالثاً، قانونگذار وفق بند ۱ تبصره ۱ ماده ۸ قانون اساسنامه هیئت، رسیدگی و نظارت نسبت به معیارها و روش‌های ارزیابی پیشنهادها را خارج از صلاحیت هیات رسیدگی به شکایت می‌داند. علت نیز روشن است، چرا که تشخیص انتخاب معیارها و میزان اهمیت آنها در ارتباط با موضوع مناقصه با دستگاه مناقصه‌گذار است. لذا هیچگونه اعتراضی در قالب فوق قابل قبول نیست و مناقصه‌گذار در این خصوص دارای اختیار تام است.

---

۱. عینی بودن ضوابط یعنی هر صاحب فن و تخصص مربوطه با رجوع به تجربه کاری خود ضرورت وجود آن ضابطه و ملاک را درک کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

تفاوت نکته سوم با نکته دوم در فوق، آن است که از لحاظ زمانی ابتدا دستگاه مناقصه‌گذار معیارها و روش‌های ارزیابی پیشنهادها را بعد از بررسی و تحقیق برای کمیته فنی بازرگانی معلوم می‌کند. اگر چه ممکن است برخی از این روش‌ها و معیارها با قصد قبلی به خاطر ورود و منع ورود برخی از مناقصه‌گران توسط دستگاه مناقصه‌گذار تدوین شده باشد (این خود نقطه آغاز فساد است که در مباحث گذشته به آن پرداخته شد) ولی وظیفه کمیته فنی بازرگانی ارزیابی پیشنهادهای مناقصه‌گران و صلاحیت کیفی آنها با همین معیارها و روش‌هاست. در خصوص نکته سوم قانون به صراحت عدم صلاحیت هیئت را تصریح نموده است.

بنابراین ممکن است مناقصه‌گذار به موجب تبانی با برخی مناقصه‌گران، معیارها و روش‌ها را طوری تدوین نموده باشد که فقط مناقصه‌گر موردنظر اقبال پیروز شدن را پیدا کند، ولی هیئت مذکور توان اعمال نظارت بر این فساد را ندارد. مثلاً مناقصه‌گزار تعمداً مدعی شود اجرای یک قرارداد نیازمند داشتن گواهی‌نامه خاص است. حال اعطای این گواهی‌نامه خاص در اختیار موسسه یا شرکتی است که مناقصه‌گر جزء شرکا یا مؤسسین آن باشد. در این صورت می‌توان فرض کرد این گواهی خاص صرفاً برای مناقصه‌گر مذکور صادر می‌گردد و یا رتبه عالی در گواهی نامه برای آن مناقصه‌گر و برای سایر مناقصه‌گران رتبه‌های متوسط یا ضعیف تصریح می‌شود. در مقابل نکته دوم که در فوق ذکر شده است به این چالش اشاره دارد که ملاک ارزیابی کمیته فنی بازرگانی، اگر بر اساس «ضوابط» باشد ممکن است عدم رعایت یا رعایت آن قابل نظارت نباشد. البته این در صورتی است که ضوابط مورد بحث یک ضابطه غیر عینی باشد و الا اگر ضوابط بر اساس معیار عینی (مانند فرمول معین) باشد، تخطی کمیته مذکور از آن توسط هیئت رسیدگی به شکایت قابل بررسی است و می‌تواند نظارت خود را بر آن اعمال کند.

۲-۲-۳. عدم رعایت هر یک از موارد مذکور در ماده ٦ ق. ب. م توسط کمیسیون مناقصه

ماده ۶ اهم وظایف کمیسیون مناقصه را ذکر کرده است[1]. بنابراین هر یک از وظایف مذکور در این ماده توسط کمیسیون مناقصه نقض گردید، مناقصه‌گر شاکی می‌تواند رسیدگی در این زمینه را از هیئت مذکور درخواست نماید و هیئت نیز ضمن رسیدگی نظارت خود را نسبت به وظایف مذکور اعمال می‌کند.

---

۱. اهم وظایف کمیسیون مناقصه به شرح زیر است: الف. تشکیل جلسات کمیسیون مناقصه در موعد مقرر در فراخوان مناقصه. ب. بررسی پیشنهادهای مناقصه‌گران از نظر کامل بودن مدارک و امضای آنها و نیزخوانا بودن و غیرمشروط بودن پیشنهادهای قیمت (ارزیابی شکلی). ج. ارزیابی پیشنهادها و تعیین پیشنهادهای قابل قبول طبق شرایط و اسناد مناقصه. د) ارجاع بررسی فنی پیشنهادها به کمیته فنی بازرگانی در مناقصات دو مرحله‌ای.هـ تعیین برندگان اول و دوم مناقصه (طبق ضوابط مواد (۱۹) و (۲۰) این قانون). و ـ تنظیم صورتجلسات مناقصه. ز ـ تصمیم‌گیری درباره تجدید یا لغو مناقصه.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

ایرادی که می‌توان متوجه این بند دانست آن است که معمولاً فرآیند مناقصه به‌گونه‌ای طراحی شده است که امکان نظارت مناقصه‌گران بر تمامی تصمیمات و اقدامات مناقصه‌گذار در فرآیند مناقصه به منظور کشف اعمال خلاف قانون و به تبع آن کشف فساد، فراهم نمی‌باشد. به‌عنوان مثال، در بند ب ماده ۶ ذکر شده است که کمیسیون مناقصه پیشنهادهای مناقصه‌گران را از نظر کامل بودن و مدارک و امضای آنها، خوانا بودن و غیر مشروط بودن بررسی می‌کند. اگر چنین نقضی در پیشنهادها باشد و کمیسیون مناقصه آن را سهواً یا عمداً بررسی نکرده باشد، از چه طریق سایر مناقصه‌گران این عدم رعایت را متوجه بشوند تا بتوانند شکایت خود را از چنین اقدامی به هیئت تقدیم کنند. بنابراین به نظر قانونگذار باید بستر نظارت مناقصه‌گران را بر فرایند مناقصه فراهم کند به‌طوری که تمام تصمیمات و اقدامات کمیسیون مناقصه در دید مناقصه‌گران باشد. به این ترتیب اعضاء کمیسیون مناقصه همیشه خود را در دید رقبای مناقصه می‌بینند و همین امر سبب دقت در کار و مانع فساد می‌شود. مانند اینکه نماینده مناقصه‌گران یا نماینده صنف مربوط به موضوع مناقصه از ابتدا تا انتها تشریفات مناقصه حضور داشته باشد.

۲-۲-٤. گشایش پیشنهاد مناقصه‌گران در خارج از زمان و محل مقرر

یکی از مواردی که در فراخوان مناقصه باید قید شود محل و زمان گشایش پیشنهادها است. کمیسیون مناقصه، در وهله اول باید جلسات خود را در مکان و زمانی که در فراخوان مشخص شده تشکیل دهد. بنابراین کمیسیون مناقصه هرگاه جلسات خود را خارج از محل یا غیر از زمان مقرر در فراخوان تشکیل دهد، از حیث اثری که در مناقصه می‌تواند داشته باشد بی‌اعتبار و غیرقانونی است و هرگونه تصمیمی راجع به مناقصه باطل و بلااثر خواهد بود. روشن است که رخ دادن این بند در مورد مناقصه و مزایده می‌تواند موجب فساد گردد. چرا که با برگزاری جلسه مناقصه خارج از مکان ذکر شده در اسناد مناقصه می‌توان مانع حضور اکثریت مناقصه‌گران در جلسه شد و تبانی رخ داده در جلسه از چشم بقیه مناقصه‌گران دور می‌ماند. در خصوص زمان جلسه نیز همین اتفاق ممکن است تکرار گردد. با این وجود قانونگذار نسبت به حضور تمامی مناقصه‌گران یا اکثریت آنها تصریحی نکرده است که به نظر جهت شفافیت بیشتر باید قائل به حضور همگی آنها شد مگر عدم حضور توسط مناقصه‌گر ابلاغ شود.

۲-۲-۵. عدم رعایت ترتیبات باز کردن پاکت‌های مناقصه.

ترتیب باز کردن پاکت‌های مناقصه بر اساس ماده ۱۸ ق.ب.م صورت می‌گیرد که عبارت است از باز کردن پاکت تضمین، باز کردن پاکت فنی بازرگانی و در نهایت باز کردن پاکت پیشنهاد قیمت. با توجه به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

احتمال رخ دادن فساد ناشی از عدم رعایت مرتب باز کردن پاکت‌های مناقصه، قانونگذار اختیار اعمال نظارت در این خصوص را به هیات رسیدگی اعطا کرده است.

برای اعمال این نظارت بهتر این بود مناقصه گران در «تمام جلسات» مربوط به باز کردن پاکت‌ها حضور به هم رسانند و از این لحاظ مانعی ایجاد نشود ولی در بند د ماده ۱۸ ق. ب. م مقرره‌ای ذکر شده است که این امر را نقض می‌کند. در بند (د) تصریح شده است که دستگاه مناقصه‌گذار مکلف است از مناقصه‌گران یا نمایندگان آنها جهت حضور در «جلسه گشایش پیشنهادهای مالی» دعوت نماید. عدم حضور همه مناقصه‌گران در تمام جلسات مربوط به بازکردن پاکت‌ها، می‌تواند زمینه تبانی برخی مناقصه گران را فراهم کند و چون مناقصه‌گران غایب از این تبانی با خبر نمی‌شوند، به تبع آن امکان شکایت از طرف‌های تبانی وجود ندارد.

۲-۲-٦. شکایت مناقصه‌گران از تبانی بین مناقصه‌گران با یکدیگر یا با مناقصه‌گذار

انجام تبانی در مناقصات عمومی از طرق زیر انجام می‌گیرد:

ارائه قیمت‌های بسیار بالا به‌منظور برنده کردن ارائه کننده قیمت نسبتاً پایین‌تر، ارائه پیشنهادهای مبهم، مشروط، بدون سپرده و خارج از نوبت، انصراف از ادامه فرآیند مناقصه، عدم حضور در فرایند مناقصه، خودداری از انعقاد قرارداد، عدم اعلام مبلغ برآوردی معامله از سوی مسئولان دستگاه مناقصه‌گذار به‌منظور اعلام آن به اشخاص مورد نظر، انتشار آگهی مناقصه در روزنامه‌هایی با مخاطب محدود، انتشار فراخوان مناقصه در زمان خاص. (منتی نژاد، ۱۳۸۶: ۵۴-۵۵)

موارد فوق بیشتر برای قراردادهای اداری با مناقصات عمومی اتفاق می‌افتد. در مناقصات محدود نیز به علت اینکه انتشار آگهی وجود ندارد و برنده مناقصه بر اساس ضوابط مقرر در ماده ۲۶ ق. ب. م و آیین نامه اجرایی بند الف این ماده، از میان فهرست‌های بلند یا کوتاه انتخاب می‌شود، امکان تحقق تبانی بیشتر از مناقصات عمومی است.

اگرچه با محدود شدن مناقصه احتمال تبانی افزایش می‌یابد ولی هیئت رسیدگی می‌تواند از ابزارهای نظارتی استفاده کند و تبانی صورت گرفته را کشف و یا مانع انجام تبانی شود. از جمله این ابزارهای نظارتی استفاده از آگهی ارزیابی است. به موجب جز ۴ بند (الف) ماده ۲ آیین‌نامه فوق‌الذکر، فراخوان برای ارزیابی صلاحیت متقاضیان باید توسط دستگاه مناقصه‌گذار در روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر گردد. عدم انتشار چنین آگهی می‌توانند قرینه‌ای بر وجود تبانی باشد. بر این اساس دستگاه‌های مناقصه‌گذار باید آگهی ارزیابی صلاحیت را در پایگاه‌های ملی اطلاع‌رسانی و دو یا سه نوبت حداقل در یکی از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری منتشر کند. اگر روزنامه مذکور دارای مخاطب زیادی نبود، هیئت می‌تواند نسبت به وجود تبانی به دیده شک رفتار کند.[۱]

همچنین هیئت رسیدگی باید احراز کند که آیا مندرجات بند (ب) ماده ۵ آیین‌نامه[۲] در آگهی ارزیابی صلاحیت ذکر شده است یا خیر و همچنین به موجب ماده ۶ همین آیین‌نامه[۳]، آیا موارد این ماده در اسناد ارزیابی صلاحیت تصریح شده است یا خیر. اگر این مندرجات چه در آگهی و چه بر اسناد ارزیابی صلاحیت ذکر نشده باشد می‌توان از موارد تخلف دستگاه مناقصه‌گذار باشد و به نوعی احتمال وجود تبانی و فساد را دارد.

همچنین طبق بند (ب) و (پ) ماده ۶ آیین نامه مذکور هیئت رسیدگی می‌تواند نظارت کند که آیا مفاد و نحوه توزیع اسناد ارزیابی برای همه مناقصه‌گران به طور یکسان انجام شده است یا خیر؟ این احتمال وجود دارد که دستگاه مناقصه‌گذار ضمن تبانی با یکی از مناقصه‌گران، مفاد مؤثر در تصمیم‌گیری پیشنهادها را در اسناد ارزیابی برای چند مناقصه‌گر تغییر دهد و برای آنها ارسال کند. بنابراین هیئت رسیدگی می‌تواند نسبت به اعمال تبعیض در اسناد ارزیابی نظارت کند و حکم به ابطال ارزیابی دهد. همچنین اگر در هیئت رسیدگی ثابت شود که متقاضیان ارزیابی صلاحیت از مدارک جعلی یا اطلاعات خلاف واقع، تهدید، تطمیع، رشوه، تبانی و نظایر آن‌ها استفاده کرده‌اند، به موجب حکم این هیئت، به مدت دو سال این مناقصه‌گران از ارزیابی صلاحیت محروم می‌شوند.

تبانی در ترک تشریفات مناقصه نیز احتمال دارد. اگر هیئت رسیدگی تشخیص دهد که دستگاه مناقصه‌گزار با تهیه گزارش‌های واهی، کلیشه‌ای و توجیه ناپذیر درصدد است که قرارداد اداری از طریق ترک تشریفات به مناقصه‌گری واگذار شود، می‌تواند احتمال تبانی دستگاه مذکور را با مناقصه‌گر بدهد و در این راستا نظارت خود را اعمال کند.

۲-۲-۷. انعقاد قرارداد با مناقصه‌گران فاقد صلاحیت

اگرچه منظور قانونگذار ارزیابی صلاحیت کیفی مناقصه‌گران است ولی به نظر شامل ارزیابی فنی بازرگانی نیز می‌شود. بنابراین چه قرارداد اداری با مناقصه‌گری منعقد گردد که در ارزیابی کیفی واقعی صلاحیت

---

۱. میزان تیتراژ روزنامه‌ها بیانگر میزان مخاطب آنها است.

۲. نام و نشانی دستگاه مناقصه‌گذار – رشته یا زمینه تخصصی ارزیابی صلاحیت – تاریخ، مهلت ونشانی دریافت و تحویل اسناد ارزیابی صلاحیت- نحوه دریافت اسناد ارزیابی و هزینه آن در صورت لزوم- تاریخ اعلام نتایج ارزیابی کیفی.

۳. این ماده به این موارد اشاره دارد: نام و نشانی دستگاه مناقصه‌گذار- رشته و زمینه تخصصی برای ارزیابی صلاحیت- مجوزها و گواهینامه‌های لازم حسب مورد- معیار ارزیابی- اهمیت وزنی معیارهای ارزیابی- مدارک و مستندات لازم برای تعیین امتیازهای مربوط به هر یک از معیارها- روش محاسبه امتیازها مربوط به هر یک از معیارها- حداقل امتیاز قابل قبول برای هر پایه یا زمینه تخصصی- محل، زمان و مهلت دریافت و تحویل اسناد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

لازم را کسب نکرده باشد و چه مناقصه‌گر صلاحیت کیفی را کسب کرده ولی در ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها نمره قابل قبول را کسب نکرده باشد ولی با وجود این قرارداد اداری با وی منعقد شده باشد، از لحاظ اینکه قرارداد اداری بر خلاف مصالح عمومی منعقد شده است تفاوتی ندارد. از این لحاظ هیئت رسیدگی در هر دو حالت مکلف به اعمال نظارت است تا مبادا منافع عمومی دچار ضرر گردد. بنابراین اصلاح قانون به طوری که فقدان صلاحیت شامل هر دو مورد فوق شود لازم به نظر می‌آید. عدم توجه به ارزیابی فنی فوق باعث کاهش دیده نظارتی هیات می‌گردد.

۲-۲-۸. وجود هر نوع ابهام یا ایرادی که بر صحت مناقصه لطمه وارد کند

قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین مربوطه، شرایط یا شرط صحت مناقصه را بیان نکرده‌اند. آیا می‌توان قبول کرد که تعیین شرط صحت مناقصه نیز با هیئت رسیدگی است؟ به نظر می‌رسد که تعیین شرایط صحت مناقصه از صلاحیت‌های قانونگذار است و این قانونگذار است که با تعیین شرایط صحت مناقصه یا مزایده از مراجع ناظر می‌خواهد که نقض این شرایط را بررسی و در صورت نقض آن، فرآیند برگزاری و تشریفات مناقصه را باطل کند. همانند شرایط صحت قراردادها، شرایط صحت مناقصه و مزایده یا در کل شرایط صحت تشریفات قراردادهای اداری از صلاحیت قانونگذار است. قرارداد اداری که هدفی جز تأمین مصالح و منافع عمومی ندارد، تعیین شرایط صحت تشریفات آن باید درید قانونگذار باشد تا به نمایندگی از ملت حقوق شهروندان را حفظ کند. عدم رعایت شرایط صحت مناقصه چون باعث تضییع حقوق ملت می‌گردد، لذا به نظر باید دارای ضمانت اجرایی مؤثر باشد و آن بطلان مناقصه است. (Schwartz, ۱۹۸٦: ۲۲۹) در تأیید این نظر بیان شده است که شرایط برگزاری مناقصه جز قواعد آمره و نظم عمومی است و همچنین جزو صلاحیت‌های تکلیفی است. لذا مقامات اداری و هیئت مذکور نمی‌تواند مناقصه‌هایی را که شرایط صحت در آن رعایت نشده است را تنفیذ کند. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷: ۳۶۸) شرایط صحت مناقصه را می‌توان بر اساس ماده ۹ ق. ب. م همان فرآیند برگزاری مناقصه[۱] دانست، چرا که مناقصه از ابتدا تا انتها دارای مراحلی است و عدم انجام هر یک از این مراحل یا انجام ناقص آن می‌تواند موجب فساد و نقض حقوق شهروندان شود. صحت مناقصه مشروط به انجام تمام مراحل است. این مراحل یکپارچه، متصل و در ادامه یکدیگر هستند. اساساً تا زمانی که یکی از آنها انجام نشود، نوبت انجام مرحله بعد نمی‌رسد و تا زمانی که تمام آنها به پایان نرسد، اساساً مناقصه شکل نگرفته است و به خاطر فقدان یکی از آن مراحل کل تشریفات مناقصه باطل می‌شود، یعنی گویی اصلاً مناقصه‌ای شکل

---

۱. ۱- تأمین منابع مالی ۲- تعیین نوع مناقصه در معاملات بزرگ ۳- تهیه اسناد مناقصه ۴- ارزیابی کیفی مناقصه گران ۵- فراخوان مناقصه ۶-تهیه و تسلیم پیشنهادها ۷- ارزیابی پیشنهادها ۸- تعیین برنده مناقصه.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

نگرفته است. بنابراین بهتر بود قانونگذار شرایط صحت مناقصه و مصادیق ابهام و ایراد بر آن را بیان می‌نمود تا مانع تفاسیر سلیقه‌ای جهت مبارزه با فساد می‌شد.

نتیجه گیری

قراردادهایی که سازمان‌های اداری آن را به‌منظور انجام یک امر عمومی و با قصد شمول احکام خاص حقوق اداری منعقد می‌کنند قراردادهای اداری خوانده می‌شود. با توجه به اینکه تأمین اعتبار این قراردادها از بودجه عمومی است و معمولاً این تأمین اعتبار دارای رقم بالایی می‌باشد، احتمال وسوسه مأموران و مدیران دولتی وجود دارد در این راستا کارمندان دولتی با توسل به تبانی، سندسازی، فرار از تشریفات و ... سعی می‌کند که از مقام اداری خود سوء استفاده کرده و منفعت شخصی خود را تأمین نمایند. این اتفاق سبب فساد در قراردادهای اداری می‌شود و نتیجه آن کاهش بهره‌وری اقتصادی، هدر رفت بودجه عمومی، تضعیف توانایی دولت برای اجرای سیاست‌های خود و در نهایت بی‌اعتمادی مردم به نظام سیاسی می‌شود. بنابراین نظارت بر قراردادهای اداری ضرورت پیدا می‌کند در این راستا مراجع متنوعی از جمله مراجع اختصاصی نظارتی به اعمال نظارت می‌پردازند.

مراجع اختصاصی نظارتی مراجع هستند که به موجب قانون خاص و خارج از مراجعان نظارتی عام به اعمال نظارت بر قراردادهای اداری می‌پردازند. یکی از این مراجع هیئت رسیدگی به شکایات است نظارت این مرجع خاص به موجب رسیدگی به شکایات از عدم رعایت قانون مناقصات اتفاق می‌افتد. عدم رعایت مقررات مربوطه تشریفات قراردادهای اداری می‌تواند به فساد ختم شود. بنابراین، این مرجع ناظر ضمن رسیدگی به شکایت به اعمال نظارت می‌پردازد. در این راستا مرجع مذکور دارای آسیب‌هایی در زمینه‌ی ساختاری و صلاحیتی است.

در قسمت چالش‌های ساختاری می‌توان به نقض اصل بی‌طرفی و استقلال در ترکیب اعضای اشاره کرد. همچنین نبود نماینده قوه مقننه در هیئت از دیگر چالش‌های پیش رو است که در نوشته به بدان اشاره شد. عدم وجود آیین نظارتی خاص در کنار رسیدگی به شکایات و توقع از اینکه مناقصه‌گر بتواند اجرا نشدن موادی از قانون را تشخیص دهد به استناد آن طرح شکایت کند از دیگر آسیب‌هایی است در بحث ساختار این هیئت که باید به آن توجه کرد. در آسیب‌های صلاحیتی نیز چالش‌های متعددی از جمله: عدم صلاحیت هیات رسیدگی شکایات به اعتراض نسبت معیارها و روش‌های ارزیابی، عدم صلاحیت نسبت به رسیدگی به اعتراضات ترجیح مناقصه‌گر داخلی، عدم اشاره به جایگزینی افراد در کمیته فنی- بازرگانی، عدم امکان دسترسی مناقصه‌گران به تصمیمات و اقدامات مناقصه‌گذار (برای پی بردن نقض قانون) و.... وجود دارد که به تفصیل در این نوشته به آن پرداخته شد. اگرچه هیات مذکور به عنوان مهمترین مرجع نظارتی خاص بر قراردادهای اداری درخور توجه است و بار اصلی نظارت بر این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

نوع قرارداد را بر دوش می‌کشد ولی موفقیت کامل آن منوط رفع آسیب‌های مطروحه در کنار وجود یک آیین نظارتی خاص است.

پیشنهاد

تدوین یک آیین نظارتی خاص برای هیئت رسیدگی به شکایات.

با توجه به اینکه وظیفه اولیه هیات مذکور رسیدگی به شکایت است، می‌توان به تبع آن نظارت این هیات را نیز شاهد بود ولی بهتر آن است که به صراحت به وظیفه نظارتی آن نیز در اساسنامه آن هیات تصریح شود و در ادامه نیز همانند یک آیین دادرسی، یک آیین نظارتی برای آن هیات تدوین گردد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

فهرست منابع:

الف. فارسی

انصاری، ولی‌اله (۱۳۸۷)، *کلیات حقوق قراردادهای اداری*، چاپ چهارم، تهران: نشر حقوقدان.

ابوطالبی نجف آبادی، میثم (۱۳۹۲)، *دادرسی عادلانه در اختلافات گمرکی*، تهران: انتشارات جاودانه.

امامی، محمد، استوار سنگری، کورش (۱۳۹۱)، *حقوق اداری، جلد ۲*، تهران: انتشارات میزان.

راسخ، محمد (۱۳۸۸)، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: انتشارات دراک.

رستمی، ولی (۱۳۹۴)، "تعدیل در قراردادهای اداری"، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۵(۲)، ۲۳۶-۲۱۵.

زارعی، محمدحسین (۱۳۹۰)، *تقریرات حقوق قراردادهای اداری*، دورهٔ کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

شکرالهی، مسعود (۱۳۷۸)، ظرفیت سازی برای سلامت نظام اداری، تهران: *مرکز آموزشی مدیریت دولتی*.

حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه، چاپ دوم، تهران: انتشارات وثقی.

طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.

عباسی، بیژن، حسین زاده، داوود (۱۳۹۸). "رسیدگی به شکایات از مناقصات در نظام حقوقی ایران"، *دانش حقوق مالیه*، سال ۲(۷)،۴۳-۶۰

قاضی، ابوالفضل، (۱۳۷۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، جلد اول.

کریمی، محمد و دیگران، (۱۳۸۹)، *روش‌های حل اختلافات و دعاوی قراردادهای ساخت*، تهران، انتشارات فدک ایساتیس.

منتی نژاد، صادق، (۱۳۸۵). *مجموعه محشای حقوقی، قانونی، مالی قانون محاسبات عمومی*، تهران: انتشارات دیوان محاسبات.

مولایی، آیت (۱۳۹۳). *حقوق قرادادهای اداری*، تهران: نشر میزان.

ویژه، محمدرضا و تنگستانی، قاسم (۱۳۹۳). "حق فسخ و انفساخ قراردادهای پیمانکاری دولتی"، *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۴، شماره ۱، ۱۰۵-۱۲۴.

منابع انگلیسی

Adriatik, lialla, Fjorida, Ballauri(۲۰۱٦). “Conflict of interest in the administrative contract in Albania”, *European scientific journal*,V. ۱۲(۳٤),۹٤-۱۸۲.

Atiga,O, Azanlerigu, J.A(۲۰۱۷). “A longitudinal outlook of violation of chanas Public Procurement Law”, Act ٦٦۳(۲۰۰۳), *international journal of procurement management*,V.۱۰(۱),۳۸-۵۰.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

Boudreaux, C. J., Nikolaev, B. N., & Holcombe, R. G. (۲۰۱۷). "Corruption and destructive entrepreneurship" *Small Business Economics*, ۵۱(۱), ۱۸۱–۲۰۲.

Castro,F, M., Guccio, C., Pignataro, G., & Rizzo, I. (۲۰۱۸)." Is competition able to counteract the inefficiency of corruption? The case of Italian public works ", *Economia e Politica Industriale*, ٤٥(١), ٥٥–٨٤.

Cucu, Doina(۲۰۱۹). "Works contract- administrative contract. the implication of legislative chances on ongoing works contracts", *challenges of knowledge society,public law*,٥٠٣-٥٠٦.

Ferwerda, J, Deleanu. I, Unger. B. (۲۰۱٦)." Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators". *European Journal on Criminal Policy and Research*, ۲۳(۲), ۲٤٥–۲٦۷.

Fratelli Costanzo SPA V. commune di Milano,۱۹۹۰,۳CMLR,۲۳۹۰

Gauthier B., Lesné F. (۲۰۱۸). Reported Corruption vs. Experience of Corruption in Public Procurement Contracts, Clermont, FERDI, Working paper P۲٤۲

Kochanek, S.A (۱۹۹۳), Patron-client politics and business in Bangladesh, Dakar: UPL.

Mcleoad, Ian(۱۹۹۳), Judicial Review, Barry Rose Law Publishers, second ed

Myint,U, (۲۰۰۰). "Corruption: causes, *consequences and cures" Asia-pacific development journal,* V. ۷(۲), ۳۳-٥٨.

OECD

Osei-Tutu,E,Offei-Nyako,K,Ameyaw,C,Ampofo,T.K, (۲۰۱٤). "Conflict of interest and related corrupt practices in public procurement in ghana", *international journal of civil engineering construction and estate management*, V. ۱(۲).

Pathamayada, Phakakar) ۲۰۱۷("System and Process of Administrative Justice Affairs: Red-Tapes in Administrative Proceedings", *RSU International Journal of College of Government,* Vol. ٤ No. ١, ٨٧-٩٥.

Schwartz, A(۱۹۸٦). "Search theory and the tender offer auction", *journal of law, economices and organization* Vol ۲, No ۲.

Spahiu artan, (۲۰۱۷)"Public Interest Opposite the Freedom of Contractual Will in Administrative Contracts in the Republic of Albania" *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, vol ٦, No ۲s۱,pp ۳۷-٤٨.

The public contracts regulations(۲۰۰٦).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]

Vergina, vedinas (۲۰۱۷). Administrative law, fifth edition, Bucharest, Universal juridic

World bank, (۱۹۹۷). helping countries to combat corruption. The role of the world bank,Washington D.C

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.29]