

تحلیلی از روند مناقصات دولتی در حوزه فناوری اطلاعات

رضا کرمی

karami@golsoft.com

عضو کمیسیون نرم‌افزار سازمان نظام صنفی استان تهران

۱. مقدمه

در کشور ما که حجم عمده تقاضای مؤثر برای کالاها و خدمات فناوری اطلاعات توسط دولت و دستگاههای دولتی شکل می‌گیرد، روند برگزاری مناقصات دولتی در این حوزه شاخص مهمی برای سنجش رونق یا کسادى بازار فناوری اطلاعات به‌شمار می‌رود. از سوی دیگر برای همه شرکتهای انفورماتیکی که مدل کسب‌وکار خود را بر مبنای شرکت در مناقصات دولتی استوار کرده‌اند، پیگیری روند این مناقصات اهمیت غیرقابل انکاری در پیش‌بینی روند بازار و تصمیم‌گیری در مورد آینده کسب‌وکار شرکت‌ها دارد.

تحولاتی که به دنبال تغییر دولت در سال ۱۳۸۴ در بازار فناوری اطلاعات کشور روی داد و منجر به کاهش ناگهانی تقاضای بخش دولتی در این بازار گردید، بر وضعیت بسیاری از شرکتهای خصوصی فعال در این زمینه تاثیر مخرب و ناتوان‌کننده‌ای گذاشته است. فعالان IT مدت‌هاست که مترصد نشانه‌هایی در تغییر این روند به‌سر می‌برند.

کسادى بازار فناوری اطلاعات، که جلوه بارز آن را می‌توان در کاهش مناقصات دولتی مشاهده کرد، عمدتاً از سوی تحلیلگران این بازار به کمبود بودجه‌های دولتی مربوط دانسته می‌شود. پس از حذف بودجه ردیف متمرکز طرح تکفا و تلاش‌های نافرجام متولیان کنونی IT برای اختصاص بودجه مشابهی در قانون بودجه سال ۸۵ و ۸۶، طبیعی است که بخش عمده‌ای از کسادى بازار فناوری اطلاعات را ناشی از کمبود بودجه دستگاههای دولتی بدانیم. در این مقاله، برای ارزیابی صحت این فرضیه، روند کمی برگزاری مناقصات دستگاههای دولتی در ۳ سال گذشته تحلیل و بررسی شده است.

۲. مفروضات و محدودیت‌های اطلاعاتی

به دلیل نبود هیچ‌گونه مرجع اطلاعاتی رسمی در زمینه مناقصات دولتی، ناچار از اطلاعات منتشر شده مناقصات در

پایگاه اطلاع‌رسانی IranETS استفاده شده است. با توجه به اینکه پوشش اطلاعاتی این پایگاه آگهی‌های منتشر شده در تقریباً همه جراید کثیرالانتشار و سایر پایگاه‌های موضوعی را در برمی‌گیرد، می‌توان فرض کرد که اطلاعات مندرج در این پایگاه درصد قابل‌قبولی از مناقصات اعلام شده را پوشش می‌دهد. پایگاه مزبور از سال ۸۲ راه‌اندازی شده، اما پوشش اطلاعاتی آن پس از دو سال بهره‌برداری اولیه، تقریباً از اوایل سال ۸۴ به سطح فعلی رسیده است، بنابراین امکان جمع‌آوری اطلاعات مناقصات پیش از سال ۸۴ از این طریق وجود ندارد. در بهره‌برداری از اطلاعات موجود در این پایگاه، همچنین می‌بایست نکات زیر را در نظر داشت:

- دستگاههای دولتی صرفاً برای مناقصات عمومی ملزم به انتشار آگهی هستند، لذا اطلاعات موجود در پایگاه تعداد مناقصات محدود را مشخص نمی‌کند.
- صرف اعلام عمومی برگزاری مناقصه ممکن است منجر به انعقاد قرارداد نشود. بنابراین تعداد مناقصات لزوماً به معنای تعداد قراردادهای منعقد شده نیست.
- از اطلاعات موجود در پایگاه، منحصراً تعداد مناقصات را می‌توان استخراج کرد، و نه ارزش ریالی آنها را. از این‌رو در صورت کاهش یا افزایش متوسط ارزش ریالی مناقصات، و یا میانگین نرخ مناقصات موفق (منجر به معامله)، محاسبه روند بازار ممکن است گمراه‌کننده باشد.

علی‌رغم وجود محدودیت‌های اطلاعاتی یادشده، به دلیل آنکه هیچ مرجع یا منبع اطلاعاتی معتبر دیگری در این زمینه وجود ندارد، با فرض ثابت ماندن سایر متغیرهای تاثیرگذار، از اطلاعات موجود در پایگاه ذکر شده استفاده گردیده است. به منظور سادگی تحلیل، کلیه مناقصات با توجه به موضوع، در یکی از دو رده «سخت‌افزار و شبکه» و «نرم‌افزار و مشاوره» دسته‌بندی شده‌اند. در رده سخت‌افزار و شبکه، علاوه بر مناقصاتی که با موضوع خرید تجهیزات سخت‌افزار و شبکه عنوان شده بودند، کلیه

مناقضات تعمیر و نگهداری، ارائه خدمات پشتیبانی و همچنین خرید برخی از نرم‌افزارهای پشتیبان شبکه (مانند آنتی‌ویروس‌ها) هم دسته‌بندی شده‌اند. سایر مناقضاتی که موضوع آنها تولید و توسعه نرم‌افزارهای سفارشی، خرید و پیاده‌سازی بسته‌های نرم‌افزاری، و یا طراحی و ارائه خدمات مشاوره‌ای بوده است، در رده «نرم‌افزار و مشاوره» دسته‌بندی شده‌اند. اندک مواردی که دارای عناوین و موضوعات مبهم بوده‌اند، از مجموعه داده‌ها حذف شده‌اند.

۳. یافته‌ها

جدول (۱) نتایج شمارش مناقضات منتشرشده در سایت اطلاع‌رسانی مناقضات را از ابتدای سال ۸۴ تا پایان شهریور ۸۶، به تفکیک موضوع نشان می‌دهد. برای سادگی تحلیل و نتیجه‌گیری، رده‌های اطلاعاتی در حد فصل (سه‌ماهه) تجمیع شده‌اند.

فصل	سخت‌افزار و شبکه	نرم‌افزار و مشاوره	جمع
بهار ۸۴	۱۱۱	۸	۱۱۹
تابستان ۸۴	۱۲۸	۲۴	۱۵۲
پائیز ۸۴	۱۷۰	۱۱	۱۸۱
زمستان ۸۴	۲۱۲	۲۰	۲۳۲
بهار ۸۵	۱۵۶	۱۱	۱۶۷
تابستان ۸۵	۱۷۶	۱۰	۱۸۶
پائیز ۸۵	۱۸۹	۲۸	۲۱۷
زمستان ۸۵	۱۵۱	۷	۱۵۸
بهار ۸۶	۱۸۲	۱۴	۱۹۶
تابستان ۸۶	۱۷۲	۲۱	۱۹۳

جدول (۱)

همانگونه که در جدول مشاهده می‌شود، تعداد مناقضات اعلام‌شده به‌صورت عمومی، با نوسانات فصلی تکرارشونده، روند رشد آهسته اما مداومی را در طول ۲ سال و نیم گذشته داشته است. جمع‌بندی سالانه ارقام جدول (۱) این روند را بهتر نشان می‌دهد (جدول ۲).

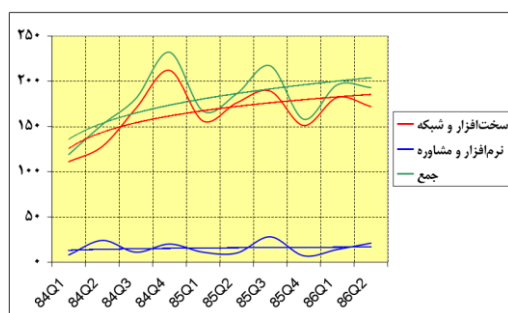
سال	سخت‌افزار و شبکه	نرم‌افزار و مشاوره	جمع
۱۳۸۴	۶۲۱	۶۳	۶۸۴
۱۳۸۵	۶۷۲	۵۶	۷۲۸
نیمه اول ۱۳۸۶	۳۵۴	۳۵	۳۸۹

جدول (۲)

همانگونه که این اطلاعات نشان می‌دهد، آمار مناقضات در سال ۸۵ در حدود ۶/۴٪ و در سال ۸۶ (به‌فرض دوبرابر شدن آمار نیمه اول سال) در حدود ۶/۸٪ نسبت به سال گذشته رشد داشته است. آمار نیمه اول سال ۸۶ نسبت به مدت مشابه سال قبل حدود ۱۰٪ رشد کرده است.

نکته دیگری که از اطلاعات مندرج در این جداول استنباط می‌شود، روند نسبتاً ثابت مناقضات نرم‌افزاری است. رشد سالانه مناقضات نرم‌افزاری در سال ۸۵ برابر ۱۵٪- بوده است که حاکی از کاهش تعداد این مناقضات دارد. در نتیجه این روند، نسبت (تعدادی) مناقضات نرم‌افزاری به کل مناقضات از ۹/۲٪ در سال ۸۴ به ۷/۶٪ در سال ۸۵ و ۸/۹٪ در نیمه اول سال ۸۶ رسیده است.

به‌منظور درک تصویر بهتری از روند مناقضات اعلام‌شده، اطلاعات جدول (۱) در قالب نمودار زیر نمایش داده شده است:



لازم به ذکر است که ترکیب مناقضات نرم‌افزاری نیز گویای این است که در مناقضات اعلام‌شده، گرایش به مناقضاتی با موضوع خرید نرم‌افزارهای آماده، به‌ویژه در مورد کاربردهای عمومی اداری بیشتر بوده است.

۴. تحلیل

با نگاهی به روند برگزاری مناقضات فناوری اطلاعات در طی دو سال و نیم گذشته، چند الگوی زیر آشکار می‌گردد: - نوسانات فصلی فراوانی مناقضات (به‌ویژه سخت‌افزاری) و اوج‌گیری این مناقضات در فصل پایانی سال، از الزامات و کاستی‌های نظام تامین منابع مالی دستگاه‌های دولتی در کشور ما ناشی می‌شود. به‌دلیل نبود برنامه‌های بلندمدت و راهبردی در اکثر سازمان‌های دولتی، یا عدم التزام به تبعیت از این برنامه‌ها در صورت وجود، اکثریت نزدیک به تمام دستگاه‌های دولتی فاقد هیچ‌گونه راهنمایی برای سرمایه‌گذاری در IT هستند و برای تصمیم‌گیری در

مورد هزینه کرد در این زمینه، بشدت متکی به بودجه‌های تخصیص یافته از سوی سازمان‌های بالادستی خود می‌باشند. اینگونه است که تخصیص دیر هنگام بودجه‌های سالانه از یکسو، و الزام به هزینه کرد بودجه‌های تخصیص یافته پیش از پایان سال مالی، این سازمان‌ها در انتهای هر سال به ورود در مسابقه هزینه‌سازی در همه حوزه‌ها و به‌ویژه در IT ناگزیر می‌کند. در این شرایط معمولاً هزینه کردن در زمینه‌های سهل‌الوصول و کم‌دردتر مانند خرید سخت‌افزار و تجهیزات شبکه، مطلوب‌تر و متداول‌تر است.

- آهنگ افزایشی (هرچند بطئی) در تعداد مناقصات، نشان‌دهنده این مطلب است که بعد از شوک ناشی از تغییر دولت در نیمه اول سال ۸۴، دستگاه‌های دولتی آهسته آهسته به سطح تقاضای عادی خود بازمی‌گردند. در این مدت تقاضا برای سخت‌افزار، شبکه و خدمات پشتیبانی به‌طور مداوم رشد داشته است، هرچند این رشد تناسبی با رشد بودجه‌های سالانه دولت در دوسال اخیر ندارد. در صورتی که رشد حدود ۶/۵ درصدی تقاضا در این بخش را با میانگین رشد ۲۰ درصدی در بودجه عمومی دولت در سال‌های ۸۵ و ۸۶ مقایسه کنیم، متوجه می‌شویم که نسبت هزینه‌های IT در مخارج دولت در دوسال گذشته به‌شدت کاهش یافته است.

- علی‌رغم واقعیت پیش‌گفته، فاصله قابل توجه میان تعداد مناقصات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری و تفاوت آهنگ رشد این دو دسته از مناقصات، گویای این واقعیت است که تمایل دولت به تامین نرم‌افزار از بازار و برون‌سپاری پروژه‌های توسعه‌ای نرم‌افزاری، در مقایسه با تامین سخت‌افزار به‌صورت محسوسی کاهش یافته است. این کاهش نمی‌تواند به‌تمامی ناشی از کاهش بودجه IT دستگاه‌های دولتی باشد، زیرا در غیر این‌صورت مناقصات سخت‌افزاری نیز می‌بایست تحت تأثیر این روند قرار می‌گرفت.

در صورتی که این تحلیل معتبر باشد، باید اذعان نمود که با پدیده نگران‌کننده کاهش برون‌سپاری خدمات نرم‌افزاری در دولت روبه‌رو هستیم، که آشکارا مغایر با سیاست‌ها و اهداف اعلام‌شده نظام مبنی بر کاهش تصدی‌گری، واگذاری امور اجرایی به‌بخش خصوصی، و کوچک‌سازی دولت است.

برای این پدیده می‌توان علت‌های زیر را فرض کرد:

- ریزش نیروی انسانی متخصص از شرکتهای نرم‌افزاری که در دوران رونق سال‌های ۸۰-۸۳ در پروژه‌های نرم‌افزاری آموزش‌دیده بوده و ارتقاء یافته بودند و به‌دنبال رکود سال ۸۴ از این شرکت‌ها به بازار کار سرریز کردن، باعث جذب بخشی از این نیروها در سازمان‌ها و شرکتهای دولتی، و متورم‌شدن واحدهای فناوری اطلاعات در این سازمان‌ها شده است. به‌طور طبیعی مدیران این واحدها با داشتن نیروی انسانی کافی، تمایلی به برون‌سپاری کارهای نرم‌افزاری خود، به‌ویژه فعالیت‌های توسعه‌ای ندارند. شواهد تجربی و همچنین روند روبه‌رشد آگهی‌های استخدام در سازمان‌ها و شرکتهای دولتی در دو سال گذشته مؤید این فرض است.

- افزایش میزان فعالیت‌های کنترلی و نظارتی بر دستگاه‌های دولتی که بخشی از آن به‌طور طبیعی ناشی از تحولات سیاسی کشور می‌باشد، و فقدان روحیه خطرپذیری در اکثر مدیران دولتی، انگیزه این مدیران را برای ارجاع کار به بخش خصوصی، به‌ویژه در زمینه‌های پرریسکی مانند توسعه نرم‌افزار و پروژه‌های مشاوره‌ای کاهش داده است.

- تصویب و ابلاغ قانون جدید برگزاری مناقصات، که در کنار مزایای مترتب بر این قانون، فرآیند برگزاری مناقصات را به‌طور کلی پیچیده‌تر از گذشته ساخته است، و عدم آگاهی اکثر کارفرمایان دولتی از جزئیات و ریزه‌کاری‌های این قانون و آئین‌نامه‌های اجرایی آن، باعث پرهیز این دستگاه‌ها از مناقسه‌گزاری شده است. شواهد تجربی نیز نشان می‌دهد که اکثر مدیران IT در بخش دولتی ترجیح می‌دهند به‌جای ورود در فرآیند پیچیده مناقسه‌گزاری، از مکانیزم‌های جایگزین مانند تقطیع معامله (شکستن یک پروژه تا حد معاملات متوسط و کوچک)، ترک تشریفات مناقسه، انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و قراردادهای صوری استفاده کنند.

۵. جمع‌بندی

تحلیل روند برگزاری مناقصات دولتی در حوزه فناوری اطلاعات در دوره دوسال و نیمه گذشته، که با توجه به عدم وجود اطلاعات کافی و بر مبنای تعداد مناقصات عمومی اعلام‌شده صورت گرفته است، گویای افت شدید تمایل دستگاه‌های دولتی به برون‌سپاری خدمات نرم‌افزاری و مشاوره‌ای است، که احتمالاً به‌عللی از قبیل جذب کارشناسان بخش خصوصی در دولت، افزایش

فعالیت‌های نظارتی در بخش دولتی و پیچیده‌تر شدن فرآیند برگزاری مناقصات روی داده است. ادامه این روند، که تا کنون نیز وضعیت کسب‌وکار اکثر و بلکه همه شرکت‌های نرم‌افزاری و مشاوره‌ای خصوصی را متزلزل کرده، چشم‌انداز نگران‌کننده‌ای را برای صنعت نرم‌افزار کشور تصویر می‌کند، که مقابله با آن اهتمام مشترک صنف و نهادها و تصمیم‌گیران دولتی را می‌طلبد.

از آقای محمد عرفان‌منش، کارشناس واحد بازاریابی گروه فناوری اطلاعات که داده‌های موردنیاز برای این تحلیل را فراهم آوردند، تشکر می‌شود.