

فساد مالی

در قراردادهای دولتی

حسن وفایی

اشاره:

مسئله قراردادهای دولتی و مزایده ها و مناقصه ها که هر روزه در صفحات آگهی روزنامه ها شاهد درج آنها هستیم و چگونگی برگزاری این مزایده ها و مناقصه ها، از مواردی هستند که سوال و پرسش افکار عمومی را در پی داشته اند. آنچه در زیر می آید تحقیق و بررسی این مقوله از سوی یک کارشناس اقتصادی می باشد که امیدواریم بتواند پاسخگویی پرسش های بسیاری در این رابطه باشد.



دولت و قراردادهای پیمانی

مراکز دولتی روزانه حداقل صدها مورد از وظایف و مسئولیت های ریز و درشت خود شامل انواع خریدهای داخلی و خارجی، تأمین خدمات موردنیاز دستگاهی و عمومی، فعالیت های مشاوره ای و تحقیقی، فروش و واگذاری دارایی ها و اعتبارات را از طریق رسانه های خبری مانند رادیو و تلویزیون، مطبوعات، اینترنت آگهی محدود و دعوت خاص اطلاع رسانی می کنند. بدینوسیله بخش اعظمی از بودجه کل کشور به منظور اجزای طرح های مختلف در قالب انعقاد قراردادهای پیمانی در اختیار شرکت های انتفاعی خصوصی و دولتی قرار می گیرند (۱). دولت به عنوان مدیر عالی کشور با اتخاذ چنین روشی، علاوه بر ایجاد تحرک اقتصادی عام می تواند بدون دغدغه و مشغله ناشی از پیگیری امور جاری و اجرایی، نسبت به تدوین راهبردها، اهداف سیاست ها، برنامه ریزی، تنظیم بودجه عمومی، توزیع منابع و انتخاب و نظارت بر عملکرد طرفهای قرارداد دولتی بپردازد. بنابراین، تصدی مستقیم بسیاری از امور مطالعاتی و اجرایی از شیوه اجرای دولتی رهایی یافته و واگذار می گردند تا صرفه معقول و نظارت شده منابع و فرصت هایی محدود در چارچوب وظایف دولت در دسترس بخش خصوصی قرار گیرد (۲).

پایدار را تابعی از اجرای به هنگام سیاست های اقتصادی متکی بر قوانین بازار و کاهش تصدی گری دولت می دانند حتی جلب مشارکت بخش خصوصی و عدم تمرکز در نظام اداری را علاوه بر ابزار توسعه بودن، نشانه توسعه تعریف می کنند مراکز اعتباری بین المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین المللی پول نیز در اعمال اجباری سیاست های خود اعطای کمک یا اعتبار به کشورها را منوط به اجرای سیاست های پولی، بانکی و اقتصادی می کنند طی چهار دوره ریاست جمهوری در ایران نیز تلاش متنوع و مستمری صورت گرفت تا

کارفرما و مشاور با توجه به ماهیت خود در برابر پیمانکار قرار داشته و می توانند در مجموع کارفرما تعریف شوند

طرح هایی مانند خصوصی سازی و احیای اقتصاد مبتنی بر فعالیت آزاد بازار عملی گردد تا ضمن کاهش تصدی گری دولت موضوع واگذاری امور به مردم عملی شود، تغییر قوانین اقتصادی و تجاری و واگذاری مالکیت شرکتهای نیمه ورشکسته تحت تملک دولت طی برنامه های اول و دوم تا خصوصی قلمداد شدن برای بزرگترین و مؤثرترین نگاه اقتصادی ایران یعنی شرکت ملی نفت در برنامه پیشنهادی چهارم، بر اجرایی

نمودن دیدگاه و باور داخلی و بین المللی مذکور تأکید دارد.

بنابراین، همزمان با پیگیری سیاست واگذاری سهم تصدی گری دولت و افزایش سهم قراردادهای پیمانی همچنان کارشناسان اقتصاد زیرزمینی و تجارت سیاه گرایش به خصوصی سازی شتابان و فاقد ساز و کار نظارتی اثر بخش را موجب افزایش شکاف درآمدی جامعه و زمینه ساز رشد و گسترش شرکتهای صوری، کاذب و فاقد اصول و ضوابط اولیه اقتصادی دارای قدرت اثرگذاری می دانند شرایطی که به دلیل گسترش فعالیت های مبتنی بر رانت خواری و سفته بازی می تواند با سهولت به تضعیف و حذف فضای مشارکت اثر بخش شرکت های خصوصی واقعی و پویایی اقتصادی منجر گردد (۳). بنابراین خصوصی سازی با پارادوکس رفتاری و دو تأثیر متضاد و متقابل همراه است که می تواند زمینه ساز شکوفایی و پویایی اقتصادی همه جانبه و پایدار یا باز تولید و نهادینه سازی اقتصاد سیاه و درآمدهای کثیف باشد.

انواع و عناصر قرارداد پیمانی

پروژه پیمانی، مجموعه عملیات و خدماتی است که دستگاه اجرایی بر اساس طرح توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی با محاسبه دقیق زمان و اعتبار موردنیاز و

سیکل انعقاد قرارداد پیمانی

باکت‌های حاوی پیشنهاد با حضور نماینده رسمی مراجع قانونی و متقاضیان عقد قرارداد بازگشایی، پایین‌ترین پیشنهاد برای مناقصه و بالاترین پیشنهاد برای مزایده به ترتیب مشخص و به عنوان برنده قرارداد معرفی می‌شوند. در صورت اعلام انصراف برنده، وجه‌الضمان پرداختی به عنوان جبران خسارات به نفع سازمان ضبط می‌شود (۸). مراکز دولتی با توجه به شرایط و نیازها و اخذ مجوز می‌توانند قرارداد مزایده و مناقصه را بدون طی مراحل مذکور و از طریق ترک تشریفات خاصی واگذار نمایند (۹). مدیران دولتی به دلایلی مانند محدودیت زمانی، ویژگی یا طبقه‌بندی موضوع یا محل اجرای پیمان، شناخت پیمانکاران با شرایط مناسب و ویژه، استفاده از اعتبار و توان مالی داخلی و بین‌المللی پیمانکار، توجه به مسائل و حساسیت‌های غیراقتصادی داخلی و بین‌المللی، افزایش احتمالی سطح کیفی کاری و بازخواست بعدی در صورت استمرار فعالیت پیمانکار از روش مذکور استفاده کرده‌اند شرکت یا فرد موردنظر را با ترک تشریفات و بدون ایجاد شرایط رقابتی از بین متقاضیان انتخاب می‌کنند.

البته برخی از دستگاه‌ها علی‌رغم اخذ مجوز ترک تشریفات و حق انتخاب آزاد طرف قرارداد با قید حق نهایی کارفرما در انتخاب پیمانکار نسبت به برگزاری تشریفات مناقصه و مزایده اقدام و با صلاحدید خود و بدون نیاز به لحاظ سطح قیمت‌های پیشنهادی بهترین

سند بودجه سالانه در روندی نسبتاً پیچیده و طولانی کار کارشناسی دستگاه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و مجلس، تصویب و به عنوان مبنای ضرورت‌های اولویت‌بندی شده، درآمدها و اهداف و سیاست‌های اتخاذ شده میان مدت، تنظیم و با مبادله موافقتنامه، بودجه فعالیت‌های جاری و عمرانی در اختیار ستاد ملی بودجه دستگاهی، استانی و کمیسیون‌های استانی قرار داده می‌شود. قرارداد پیمانی براساس قانون بودجه طی مراحل مشخص و متوالی با عنوان تشریفات برگزاری مناقصه و مزایده تعریف و منعقد می‌شود. کمیسیون‌های استانی و ادارات اجرایی در نهایت با انتخاب مجری موردنظر قراردادهای مربوط به انجام طرحها و پروژه‌های بودجه ابلاغی را واگذاری می‌کنند (۷). بنابر این آخرین حلقه در زنجیره نسبتاً پیچیده تنظیم بودجه عمومی از دستگاه دولت آغاز و در حوزه شکل‌گیری اقدامات عملی و اجرایی موردنیاز جامعه به شرکت‌های طرف قراردادهای پیمانی خاتمه می‌یابد.

طرح‌های مصوب از طریق رسانه‌ها و ارسال دعوتنامه مستقیم اطلاع‌رسانی می‌شوند و متقاضیان شرکت در مزایده یا مناقصه پس از اطلاع از کم و کیف موضوع پیمان با پرداخت وجه‌الضمان لازم، اسناد شرایط قرارداد را تحویل و موظفند در موعد مقرر پیشنهادات خود را در پاکت‌های در بسته تحویل نمایند.

در راستای تحقق اهداف مندرج در برنامه میان مدت یا سالانه راساً یا از طریق واگذاری اجرا و مدیریت می‌شود (۴). پروژه با توجه به پیچیدگی و وسعت کار مورد نظر تعریف و می‌تواند به چندین قرارداد یا پروژه‌های فرعی تقسیم و تحت مدیریت و مسئولیت پیمانکار اصلی، مجدداً به پیمانکاران دوم و فرعی واگذار و مدیریت گردد (۵). قراردادهای دولتی فارغ از این که به اشخاص حقیقی یا حقوقی داخلی و خارجی واگذار شود به دو گروه مناقصه یا خرید خدمات و کالاهای مختلف موردنیاز عمومی توسط دولت و مزایده یا فروش اعتبارات و دارایی‌های مازاد بر نیاز، غیرضروری یا تأمین‌کننده منابع مالی موردنیاز بودجه قابل تقسیم است.

حجم بسیار بالای سهم تخصیصی به قراردادهای پیمانی در بودجه دولت اطمینان از بازگشت سرمایه و کسب درآمد مناسب و مستمر، امکان بهره‌گیری سهل‌الوصول از امکانات و ظرفیت‌های دولتی بسیار ارزان، دریافت سود قطعی بالاتر از نرخ متعارف قرارداد پیمانی در مقایسه با بازار، در اختیار گرفتن موقعیت بسیار ممتاز اجتماعی ناشی از امکان تصمیم‌گیری در خصوص توزیع فرصت‌های کمیاب و مناسب شغلی، درآمد ناشی از تفاوت در دریافت نقدی از دولت و پرداخت مدت‌دار به بازار و شرایط نامتعادل متأثر از برقراری مذاکره‌ای یک سویه بین پیمانکار یا نماینده فاقد انگیزه کارفرما از جمله مواردی هستند که جذابیت در اختیار گرفتن قراردادهای دولتی را برای اشخاص حقیقی و حقوقی به بالاترین سطح مطلوبیت ارتقاء می‌بخشند. با توجه به نقش و موقعیت عواملی مانند مدیریت طرح، کارفرما، مشاور و پیمانکار در اجرای پروژه قانون برنامه طرحها را به چهار، سه، دو و تک عاملی (امانی پیمانی) تقسیم می‌کند (۶). عامل مدیریت، کارفرما و مشاور با توجه به ماهیت در برابر پیمانکار قرار داشته و می‌توانند مجموعاً به عنوان کارفرما تعریف شوند لذا برای ورود به بحث روند آلوده‌سازی قرارداد پیمانی مناقصه یا مزایده به موارد موثر و سازنده پیمان به شرح ذیل اشاره می‌شود:

۱- موضوع انعقاد قرارداد

۲- شرایط انجام کار

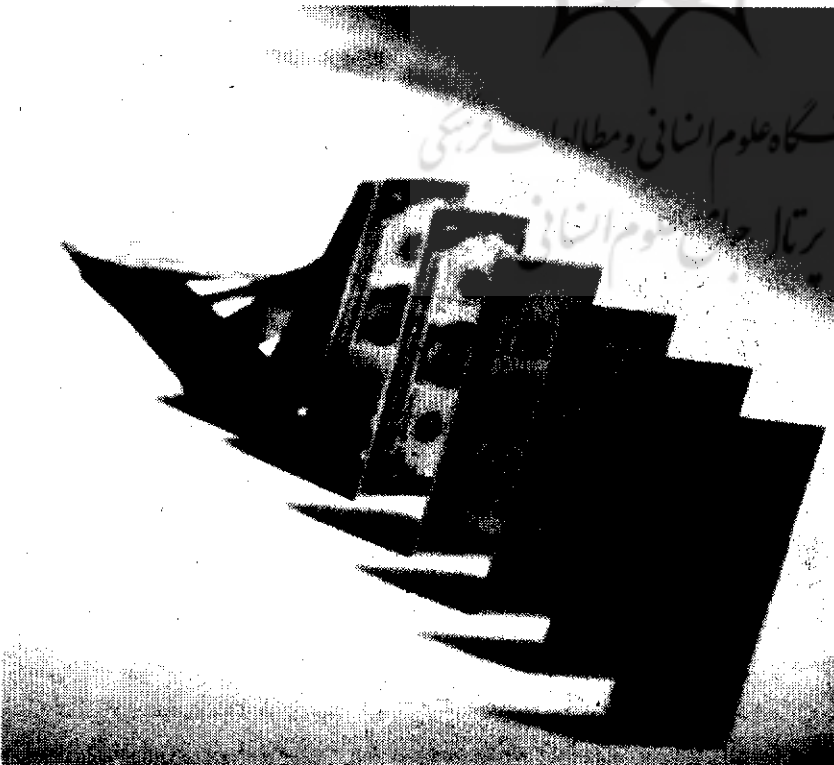
۳- کارفرما (مالک یا پرداخت‌کننده / مدیر و ناظر

اجرای پروژه / مشاور)

۴- پیمانکار (اول، دوم، ...)

۵- انتخاب پیمانکار یا خریدار براساس تشریفات

قانونی یا ترک تشریفات.



گزینه موردنظر را برای عقد قرارداد انتخاب می‌کنند. برخی مراکز دولتی نیز برای برخورداری غیررسمی از اختیارات و مزایای مترتب بر شرایط ترک تشریفات مجموعه‌های از فعالیت‌های سالانه را تحت یک عنوان کلی مانند انجام تعمیرات واگذار می‌کنند مدیریت در این شرایط می‌تواند بدون مراجعه مکرر به تشریفات یا اخذ مجوز ترک تشریفات نسبت به واگذاری هر حجمی از فعالیت‌ها یا دارایی‌های مختلف به یک پیمانکار و خریدار بدون رقیب اقدام نماید.

عوامل مؤثر در قرارداد و فساد مالی

همانطور که اشاره شد برنامه‌های تنظیمی دولت به طور صریح و مشخص مسئولیت توزیع سرمایه، درآمد و موقعیت‌های ممتاز اقتصادی و اجتماعی را به عنوان بخشی از کارکرد و وظیفه قانونی به عهده دارند چنین ظرفیتی یا توجه به نقاط قوت و ضعف نظام مدیریتی و بسیاری از واقعیات محیطی و سازمانی می‌تواند عامل ایجاد شرایط مختلفی باشد که از آنها با عناوین آسیب‌پذیرها، تهدیدات و فرصت‌های پیش روی سازمان اداری یا اجتماعی نام برده می‌شود (۱۰). پروژه‌های پیمانی و دولتی فارغ از کم و کیف موضوع قرارداد به طور کلی از مرحله توجه ابتدایی و تصویب یا ابلاغ طرح تا انتخاب پیمانکار و اجرا و تحویل محصول قرارداد به وسیله عناصر و عوامل مختلف دارای منشا داخلی و بیرون از قرارداد مانند موارد ذیل تحت تأثیر قرار گرفته و انجام می‌شود.

عامل انسانی

انقداد و واگذاری هزاران قرارداد پیمانی در طول هر سال به واسطه باور و پیگیری‌های عملی عامل انسانی شاغل یا مرتبط با سطوح مختلف اداری مورد تصمیم‌گیری قرار گرفته و بودجه و امکانات اجرایی مورد نیاز شخصیتی را در اختیار می‌گیرند. بنابراین تمایلی و توان نیروی انسانی به عنوان اولین و مهم‌ترین عامل در شکل‌گیری قرارداد قادر است اثباتاً و نفعیاً روند مراحل و اجزای مختلف پروژه را با توجه به مقدرات و محدودیت‌های قابل پیش‌بینی به طور مستقیم تحت تأثیر قرار دهد. فساد مالی و اداری مانند ارتشاء و اختلاس به دلایل و انگیزه‌های متفاوتی بر اساس روابط و رفتار غیرقانونی و ناسالم عنصر انسانی در استخدام مراکز دولتی با طرف‌های ذی‌نفع بیرونی تعریف و مبادله

می‌گردد (۱۱). موارد ذیل از جمله نقاطی است که عامل انسانی بدون کمترین ایجاد حساسیت و مشکل خاصی قادر است به منظور حداکثرسازی منافع شخصی راه تحت تأثیر قرار داده و انحراف در معیارها و استانداردهای کاری را در سیکل قرارداد پیمانی وارد نماید.

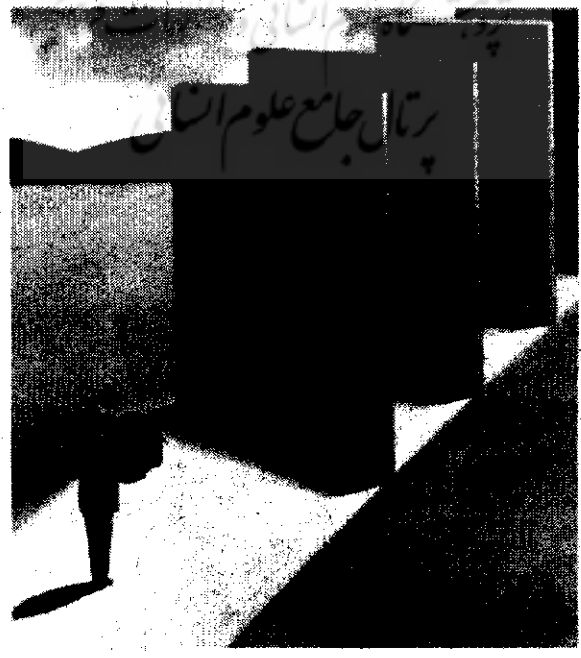
تعیین شرایط قرارداد

علی‌رغم اینکه کلیات برگزاری مناقصه و مزایده تابع ضوابط و قوانین روشن و مشخصی است اما توضیح و تشریح جزئیات فنی و مالی مانند اولویت‌بندی نیازها و پروژه‌ها، اعمال محدودیت، مقننات و استانداردهای فنی و مالی، زمان‌بندی مراحل اجرایی، نظارت و کنترل پروژه و سطح کیفی تکنولوژی، ماشین‌آلات و تجهیزات مورد استفاده به شدت تحت تأثیر تخصص، تجربه و خواست عامل انسانی قرار دارد. از طرفی تأثیرگذاری در روند تصمیم‌گیری و انتخاب شرکتهای متقاضی پیمانهای دولتی یا تغییر در شرایط قرارداد از مهم‌ترین دلایل تبادل رشوه و فساد مالی محسوب می‌گردد (۱۲). بنابراین لحاظ نمودن موارد غیرواقعی، غیرعملی و نامناسب مانند نحوه تأمین و پرداخت هزینه‌ها یا اتخاذ تصمیمات غیرمنتظره که شرایط اجرایی قرارداد را با خلل مواجه و در نهایت می‌تواند منجر به تأخیر یا توقف در کار گردد شرایطی که با فراهم آمدن آنها مراکز دولتی از عمل به تعهدات مالی و امکان فعالیت بازمانده و پیمانکار به راحتی و بدون تحمل کمترین فشاری می‌تواند به حداکثرسازی درآمد و سود قانونی و غیرقانونی بپردازد. مراکز دولتی در

مواجهه با شرایطی که از امکان عمل به تعهدات برخوردار نباشند ناچار از اعطای امتیازات ویژه به پیمانکار خواهند بود با توجه به اختلال در روند اجرای پروژه، پیمانکار از آزادی عمل کاملی برخوردار و زمینه اعمال نظارت، کنترل کارفرما و پاسخگویی پیمانکار، به حداقل ممکن تقلیل یافته یا به طور کامل منتفی می‌گردد.

نیازهای جدید فنی و تغییر سلیقه

مواقتت با انجام اصلاحات و تغییرات ضروری، اساسی یا بی‌ارزش در خصوص مسائل و موضوعات ساده و سطحی تا اقدامات پیچیده و زیربنایی با هر توجیهی از قبیل تغییر و تجدیدنظر در سلیقه یا پذیرش نوآوریهای فنی و تکنولوژیک در سطوح بخشی و ملی، مستلزم اصلاح، حذف یا افزایش بخشهایی از روشها و تجهیزات مورد استفاده خواهد بود. مراکز دولتی به محض ورود به حوزه اعمال اصلاح و تغییرات یا کاهش و افزایش شرایط قبلی فعالیت، ملزم به تعریف و واگذاری دهها و صدها پروژه اجرایی با هدف تأمین نیازهای خدماتی و تجهیزاتی مورد نیاز و فروش دارایی‌های غیرمتناسب با شرایط جدید به بخش غیردولتی می‌باشند. بدون ورود به صحت یا نادرستی تغییرات دستگاهی و ملی مذکور که به طور مستقیم و یا غیرمستقیم هزینه‌های بسیاری را به جامعه و زندگی آحاد مردم تحمیل می‌کند به چند مورد اشاره می‌کنیم. تصمیم به تغییر و اصلاح نام، ارم، شرایط شکلی برخی از مراکز دولتی در کمترین حد خود مستلزم تجدیدنظر در استفاده از دهها میلیون برگ سنده هزاران تابلوی سازمانی، نما و تجهیزات و ملزومات اداری و ساختمانی، رنگ یونیفرم و وسایط نقلیه و غیره می‌باشد که با توجه به تعداد شعبات توزیعی در سراسر کشور، معادل توان تولیدی چند سال چندین کارخانه خواهد بود، اصلاح و تغییر در تجهیزات و تکنولوژی مورد استفاده مثل گرایش یکباره سیستم بانکی به کاربری رایانه‌ها و نرم‌افزارهای روز یا تغییر شیوه‌های کاری به معنای پذیرش و انجام طیف گسترده‌ای از تبدیل و جایگزینی تجهیزات است. عرضه محصولات و خدمات جدید و جایگزینی تولیدات قبلی در حوزه بخشی یا ملی نیز به تولید طیف گسترده‌ای از پروژه‌های قابل واگذاری منجر می‌گردد. دارایی‌های مستهلک یا جایگزینی شده مراکز دولتی نیز با توجه به گریزناپذیر بودن واگذاری و نیاز کاری بخش



خصوصی یا سوددهی بالایی همراه است. لذا پیگیری تغییرات مذکور می‌تواند مبتنی بر خواست و منطبق بر منافع پیمانکاران قدرتمند و ذی نفوذ، تعریف و به عنوان نیاز ضروری و غیرقابل اجتناب به سازمان تحمیل شوند.

انتخاب پیمانکار

رعایت شکلی اصول و ضوابط تشریفات عقد قرارداد و نمایش پیگیریهای منطبق با روند معمول برای تضمین دسترسی انحصاری و مستمر پیمانکاران به قراردادهای پردرآمد پیمانی از اهمیت ویژه‌ای

وجود تخلفات گوناگون در سیستم دولتی نشان‌دهنده ضعف و عدم کارایی بخش نظارت است

برخوردار است. اطلاع به موقع از کم و کیف شرایط واقعی و اجرایی پروژه، رفتار رقابتی و پیشنهادات احتمالی سایر پیمانکاران و روابط مستخدمین مراکز دولتی با پیمانکاری و سایر پیمانکاران، از نقاط قوت و زمینه اثرگذاری در امور پیمانی محسوب می‌گردد. لذا جذب همکاری و همراهی سطوح مختلف اداری با پیمانکاران از صحنه‌های جدی و اصلی رقابت پنهان و واقعی بین علاقمندان در اختیار داشتن امور پیمانی تلقی می‌گردد.

پیمانکاران با نفوذ و قدرتمند در صورت قرار گرفتن در برابر رفتار رقابتی پیمانکاران جدیدالورود، تلاش می‌کنند به تنهایی (انحصار) یا با همکاری رقبای اصلی بازار پیمانکاری (انحصار چند جانبه) یا کمترین هزینه ممکن به حذف رقبای جدید اقدام نمایند. ارائه قیمت پیشنهادی غیر معمول و غیر رقابتی پایین برای مناقصه و بالا برای مزایده، عملاً عرصه را برای فعالیت رقیبان جدیدالورود بسیار دشوار و غیر ممکن می‌سازد. پیمانکاران جدیدالورود در چنین شرایطی صرفاً در کف قیمت امکان موفقیت داشته و قادر خواهند بود به بازگشت سرمایه اولیه فکر کنند بنابراین با بروز چند عدم کارشکنی یا عدم همکاری حتی اولیه و ساده از سوی کارکنان مراکز دولتی، می‌توان به راحتی اصل سرمایه رقبای جدید را با ریسک و مخاطره بالا روبرو و متحمل زیان قابل توجهی کرد. پیمانکاران با سابقه و ذی نفوذ پس از حذف رقیب و در اختیار گرفتن پروژه و البته همراهی کارکنان آلوده

قادرند با ذکر دلایل مختلف نسبت به افزایش حجم و قیمت پروژه و درآمدزایی مورد انتظار اقدام نمایند. فساد مالی، تابعی از اندازه رانت در اختیار مقامات دولتی و محدوده تصمیم‌گیری و تخصیص اعتبار اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشد (۱۳). ترک تشریفات یا رانت قانونی و رسمی تفویضی به مدیران و دستگاهها به طور عام می‌تواند به تصاحب سهل‌الوصول پروژه‌های بدون دغدغه، تخلف از قوانین و فشار رقابتی با سایر پیمانکاران توسط پیمانکاران ذی نفوذ گردد. اعمال نظر اشخاص حقیقی و حقوقی ذی نفوذ حتی با انگیزه غیر شخصی و در راستای تحقق اهداف خیر خواهانه و عام‌المنفعه نیز روند معمول انتخاب سالم پیمانکار را تحت تأثیر قرار داده و مهم‌تر اینکه بهانه مناسبی است تا چنین رویه‌ای، معقول تلقی گردیده و سرپوشی بر عملکرد غیر قانونی گذشته و مورد علاقه متخلف باشد.

مورد قابل اشاره از دیگر فعالیت‌های شرکت‌های دولتی است به طوری که شرکت‌های دولتی انتفاعی در اقدامی مشترک و ظاهرالصلاح با استفاده از رانت شخصیت حقوقی و در اقدامی متقابل در جایگاه پیمانکار و کارفرمای یکدیگر قرار گرفته بدینوسیله نیازها و منافع خود را تأمین و زمینه حذف رقبای غیردولتی و مبادله دوطرفه پیمانهای بعدی را مهیا می‌سازند. همچنین وجود شرکت‌هایی با ماهیت مبهم و غیر مشخص دولتی یا غیردولتی با وابستگی آشکار به بخشهای دولتی در این عرصه قابل توجه است. شرکت‌های مذکور می‌توانند به راحتی با تکیه بر سرمایه ملی، گردش وجوه دهها میلیاردی حتی در انجام قراردادهای فوق‌العاده بزرگ، منفعت‌جویی کنند اما در مقاطع توزیع درآمد حاصله، خود را مجموعه‌ای غیردولتی بنامند. در هر حال حضور پیمانکاری دولت در بازار قراردادهای پیمانی دولت در هر قالب و شکلی حداقل می‌تواند ناکارآمدی سیاست خصوصی‌سازی و در حاشیه قرار گرفتن بخش خصوصی واقعی را در پی داشته باشد.

استفاده از رانت موقعیت اجتماعی از جمله عوامل مؤثر بر روند انتخاب پیمانکار تعریف گردیده و زمینه مناسبی است تا شرکت‌های صوری فاقد توان و ظرفیت فنی و مالی پس از تصاحب قرارداد پروژه نسبت به واگذاری مجدد پروژه در قالب قراردادهای کوچکتر به پیمانکاران سطح دو و سه اقدام کنند در چنین شرایطی سود حاصل از پروژه به سهم مالکانه و اجرایی درصدی

افزایش هزینه به بودجه دولتی تحمیل یا حقوق مجریان واقعی پروژه به نفع دلالت و رانت خواران تضييع و سلامت رفتار اقتصادی جامعه خدشه‌دار می‌شود.

نظارت و کنترل مراحل قرارداد

کنترل کیفیت تولیدات و خدمات علی‌الخصوص در زمینه فعالیت‌های پیمانی دولت می‌تواند به مفهوم قدرت تأمین نیازها، خواسته‌ها و انتظارات مردم یا دفاع و صیانت از حقوق آحاد مردم و جامعه در برابر بخشهای دولتی و خصوصی تعریف گردد (۱۴). بنابراین رعایت جدی‌ترین اشکال نظارت و ارزیابی عملکرد به منظور کسب اطمینان از رعایت حقوق جامعه توسط دستگاهها و پیمانکاران، اجتناب ناپذیر و صرفاً بخشی از مسئولیت دولت در برابر جامعه است. سهل‌انگاری یا تبانی عناصر نظارتی با پیمانکار، علاوه بر اتلاف منابع محدود، حامل آسیب‌های بعضاً جبران ناپذیر وارده به سازمان و جامعه خواهد بود. در طرح‌های آلوده به فساد مالی غالباً برای کاهش هزینه و افزایش درآمد به اعلام غیر واقعی حجم و میزان فعالیت و استفاده از اقلام و خدمات نامناسب و ارزان قیمت اقدام می‌شود. لذا عدم توجه به رعایت استانداردهای قانونی موجب پرداخت وجه بابت فعالیت‌هایی که فاقد موجودیت است یا پروژه‌هایی که از عمر مفید نازل غیرطبیعی برخوردارند منجر می‌گردد. پروژه‌هایی که علاوه بر عدم کارایی لازم با مخاطرات جانی و مالی قابل توجهی نیز همراه هستند، البته در مواردی نیز مجری طرح به دلایلی مانند وجود نظارت جدی یا اهمیت و حساسیت بالای پروژه، ضمن رعایت نکات فنی افزایش درآمد را از روشهای دیگری مانند تنظیم صورتهای صوری، دریافت زود هنگام بودجه تخصیصی یا کسب موافقت با افزایش و اصلاح قیمت پیشنهادی تأمین می‌کند.

تحویل پروژه

فعالیت پیمانکار منطبق با شرایط و ضوابط مندرج در قرارداد توسط کارشناسان ناظر مورد مقایسه، ارزیابی و تعیین معیارت قرار گرفته و پروژه تحویل و تسویه حساب نهایی گواهی حسن انجام کار صادر می‌گردد (۱۵). شناخت و تسلط بر شرایط عمومی و فنی قرارداد، آشنایی با سوابق کاری پیمانکار، خدمات و تولیدات شرکت‌های مورد مراجعه پیمانکار و سایر موارد مورد نیاز می‌تواند زمینه مناسبی برای ارزیابی دقیق و کامل اقدامات و گزارشهای پیمانکار یا ناظرین دولتی باشد. پیمانکاران متخلف به انحاء مختلف تلاش می‌کند همکاری مسئولین و ناظرین نهایی را جذب و کم‌کاریها و تخلفات احتمالی یا سنگ‌اندازیهای

معمول کارکنان دولتی را بدون دغدغه پشت سر گذاشته و تسویه حساب انجام و حسن انجام کار به عنوان مجوز آغاز فعالیت‌های آینده را دریافت کنند.

پروژه‌های دستوری (ابلاغی)

بر اساس تعاریف سازمان مدیریت و برنامه ریزی، پروژه‌های دستوری به مجموعه‌ای از عملیات با اهداف

اطلاع داشتن از سوابق کاری متقاضیان قرار دادهای دولتی بسیار ضروری است

و نتایج مشخص اطلاق می‌گردد. بنابراین هر اقدامی خارج از چارچوب برنامه تنظیمی حداقل در فصل هماهنگی با سایر اقدامات پیش‌بینی شده فاقد هارمونی لازم بوده یا در مغایرت خواهد بود (۱۶). تعدادی از طرح‌های عمرانی سالانه و میان مدت به دلایل منطقی یا غیرموجه در برنامه تصویبی لحاظ نگردیده و به طور معمول امکان اجرایی شدن را نمی‌یابند. شرایط خاص موجب می‌گردد تا بنا بر خواست یا دستور مراجع مختلف توجه به اجرای طرح‌های مذکور در دستور کار اجرایی قرار داده شوند. پروژه‌های ابلاغی علی‌رغم ریشه داشتن در انگیزه‌های مثبت و قابل قبول متأسفانه به طور معمول از ویژگی‌های منفی مانند تخریق منابع در اختیار یا کسر از سایر ردیفهای بودجه و ایجاد خلل در پیگیری معمول سایر طرحها، اعمال ضرب‌الاجل زمانی محدود، انگیزه پایین دستگاه مسئول، اعمال نظارت و کنترل غیرموثر، آسیب‌پذیری طرح در برابر بروز مفاسد مالی، صرف هزینه و زمانی تا چند برابر شرایط معمول، کیفیت پایین ساخت و ساز و خدمات ارائه شده که همواره به بهانه فشاردگی زمان و خارج از برنامه بودن پروژه مطرح می‌گردد، مغفول و پنهان ماندن کم‌کاری و ناتوانی مسئولین و دستگاههای مسئول، ریخت و پاشهای غیرقابل کنترل و نادیده گرفته شدن حقوق سایر مناطق و بخشها برخوردار هستند.

عناصر ذی نفوذ

اعمال نفوذ و تأثیرگذاری فراقانونی از ویژگی‌های خاص برخورداری افراد از موقعیت و جایگاه اداری و خانوادگی محسوب می‌گردد. رانت موقعیت در زمره بهترین روشهای دستیابی ارزان به انواع قراردادهای پیمانی قرار دارد. صاحبان رانت

موقعیت غالباً از شناخت نسبتاً خوبی نسبت به عناصر مشابه دولتی و غیردولتی برخوردار و در یک تعامل نه چندان پیچیده، قادر خواهند بود به تصاحب موقعیت‌های ممتاز اقتصادی یا مزایده و مناقصه بپردازند (۱۷). استفاده اشخاص حقیقی و حقوقی از رانت موقعیت، به طور عمده با محور قرار گرفتن حرکت در نوار تبصره‌های قانونی و اختیارات تفویضی به مدیران، میسر و عملی می‌گردد. تبصره‌ها در عین کوتاهی و در حاشیه بودنشان عملاً یا توسل به توجیحات غیرمنطقی و برخلاف روح برنامه از سهم بسیار عمده‌ای در تبیین توزیع بودجه مصوب عمرانی و جاری برخوردار و در حدود اختیارات تفویضی به مدیران، مورد تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند.

پروژه‌های القایی پیمانکاران

همانطور که در تعریف تفکیک بین نیازهای واقعی و کاذب اشاره شد سطوح مختلف نیروی انسانی مراکز دولتی می‌توانند به منظور ایجاد موقعیت مناسب و تأمین منافع مشترک با پیمانکاران نسبت به پیگیری مراحل مختلف پروژه مورد علاقه پیمانکار اقدام نمایند (۱۸). طراحی و اجرای قرارداد مورد علاقه پیمانکار، نوعی از پروژه‌های دستوری است که به دلیل تئانی و همکاری سطوحی از نیروی انسانی شاغل در حوزه کارفرما و پیمانکار به مجموعه سازمان دولت و بودجه عمومی تحمیل می‌گردد. پیمانکاران برای تأمین حداکثر منافع ممکن، معمولاً از شیوه بسیار ساده پرداخت مستقیم و غیرمستقیم رشوه به عناصر اداری استفاده می‌کنند (۱۹). نیروی انسانی آلوده به رشوه در این شرایط از هویتی دوگانه برخوردار شده و عملکردی شبیه به فعالیت عوامل نفوذی و جاسوسانی که با ظاهری فریبنده حقوق مردم و کشورشان را در جهت تحقق منافع و خواست دول بیگانه پایمال می‌کنند خواهند داشت. عملکرد غیرقانونی مذکور به دلیل پنهانکاری دقیق و ایجاد انحراف ناپیدا در روند برنامه ریزی و اولویت‌بندی پروژه‌های مورد نیاز دستگاه و جامعه با تحمیل هزینه‌های قابل توجه و نابودی فرصت‌های غیرقابل بازگشت همراه خواهد بود.

شرکت‌ها و نمایندگی‌های خارجی

مؤسسات خارجی به منظور کسب سود مستمر و بیشتر به گسترش فعالیت و دستیابی به بازارهای مطمئن و جدید می‌پردازند بنابراین برخورداری از امکان تأثیرگذاری مناسب و هدایت خواست و نظر

کشور میزبان به سمت پذیرش و استفاده از محصولات و خدمات تولیدی موسسه از مهمترین موضوعات کلری بخشهای بازرگانی و بازاریابی شرکتهای خارجی و نمایندگی‌ها محسوب می‌گردد. طرف‌های خارجی به طور معمول برای ایجاد بازار مصرف مناسب و مطمئن و البته افزایش سود دائمی به طور غیرمستقیم و از عناصر واسطه شاغل یا غیرشاغل در مراکز دولتی جهت پیگیری استفاده می‌کنند. بکارگیری عناصر تأثیرگذار حقیقی و حقوقی برخوردار از وجهه و موقعیت خاص اجتماعی و علمی، از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد. افراد منفعت طلب یا مسخ شده برای توضیح و توجیه دلایل لزوم ایجاد روابط کاری و استفاده از تولیدات و خدمات شرکت‌های خارجی، مناسب هستند توضیح انگیزه، زمینه و روشهای اعمال نفوذ و استفاده از افراد برای در اختیار داشتن امکانات عمومی و دولتی در حوصله این مقاله نیست لذا صرفاً به تعدادی از روشهای پیگیری مستقیم و غیرمستقیم شرکتهای مذکور برای شکل‌گیری و تصاحب قراردادهای پیمانی اشاره می‌شود. شرکت‌های خارجی در گام اول تلاش می‌کنند تولیدات و خدمات خود را به عنوان بخشی از نیازهای واقعی به کشور میزبان ارائه نمایند. در این راستا مطالعه، بازاریابی و تبلیغات گسترده و مستمر با هدف افزایش فروش و تصاحب قرارداد از اهمیت خاصی برخوردار است. استفاده حرفه‌ای از موقعیت و پرستیژ علمی، پژوهشی و اجتماعی چهره‌های شناخته شده و محبوب با هدف توصیه مصرف تولیدات و خدمات شرکت، اجتناب ناپذیر است. اعمال فشار بین‌المللی با اشاره به هنجارهای علمی و استانداردها و ارائه چشم‌انداز فریبنده مبتنی بر داشتن شرایط زندگی مناسبه همچنین اعطای مشروط اعتبارات بین‌المللی و خارجی با هدف قرار گرفتن در مسیر انتخاب و استفاده از تکنولوژی و تولیدات روز بازار یا عقد قرار داد با شرکتهای کشور اعتبار دهنده نیز از جمله راهکارهای علمی و مورد استفاده شرکتهای خارجی می‌باشد.

نظارت و برخورد با تخلفات پیمانی

تخصیص بودجه مبتنی بر برنامه کشور از سال ۱۳۴۶ دستور کار دولت قرار گرفت به همین دلیل کلیه اعتبارات جاری و عمرانی پس از طی مراحل مختلف و نسبتاً پیچیده مصوب و برای اجراء به دستگاهها ابلاغ می‌گردد. مراکز مسئول و ذی‌ربط مانند کمیسیونهای مجلس، دیوان محاسبات، بازرسی کل کشور، ادارات میمیزی، مراجع قضایی، سازمان برنامه، بازرسی و پاسخگویی به شکایات دفاتر مقامات عالی رتبه در کنار بخشهای نظارتی درون دستگاهی

به طور مستمر، دوره‌ای، موضوعی و مستقل از یکدیگر وظیفه اعمال نظارت و کنترل برنامه‌ها، عملکردها، هزینه‌ها و ارائه خدمات را به عهده دارند (۲۰). دستگاه‌های مذکور قانوناً مجازند در زمینه‌ها و مراحل مختلف به بررسی و طرح سوال مسئولین دستگاه ذی‌ربط پرداخته و با توجه به نتایج حاصله، اجرای پروژه را اصلاح یا متوقف کنند.

فساد مالی بالغ بر هزار و دویست و سی میلیارد ریالی در یکی از شعب بانکی، امتناع مأمورین نیروی



رانت موقعیت در زمره بهترین روش‌های دست‌یابی ارزان به انواع قراردادهای پیمانی قرار دارد

انتظامی از گرفتن بیش از سی هزار مورد رشوه پیشنهادی مردم طی چندماه، محاکمه مدیران ارشد شهرداری تهران به اتهام انواع جرائم مالی، محاکمه وزیر و مسئولین وزارت ارشاد به اتهام سوء استفاده از وجوه متقاضیان سفر حج، محاکمه شهرام جزایری به جرم توزیع گسترده رشوه و اثرگذاری بر روند قانون‌گذاری و اقدامات دولتی، طرح موضوع پرداخت یا دریافت رشوه برخی از مدیران فعال در عرصه مسائل نفتی از جمله مواردی است که بر وجود طیف گسترده و پیچیده مفاسد اقتصادی در کشورمان تأکید داشته و کارایی و اثربخشی بوروکراسی دولت را حداقل در بخش نظارت و صیانت از حقوق عمومی بسیار شکننده، نفوذپذیر و ناگوارآمد می‌نمایند. همچنین وجود دهها و صدها طرح ریز و درشت عمرانی، تولیدی و خدماتی نیمه‌تمام یا رها شده می‌تواند علاوه بر توضیح مشکلات عمومی مدیریت دولتی، ناشی از آلودگی قراردادهای پیمانی منعقد شده مذکور باشد. گستردگی طیف تخلفات مالی موجب گردیده صرفاً به چند راهکار مبنایی برای مقابله با شیوه فساد مالی اکتفا شود که از جمله آنها موارد زیر را می‌توان نام برد.

تأکید بر رعایت سیاست‌های کلان

سیاست‌های مندرج در برنامه پنج‌ساله و سالانه، مقیاس و مهمترین شاخص سنجش عملی صحت تصمیمات و اقدامات اجرایی است لذا تخطی و انحراف از برنامه، تحت هر عنوان می‌تواند به مخدوش شدن اهداف پیش‌بینی شده منجر گردد. برنامه تنظیمی و تخصیص بودجه باید براساس مواد قانونی مشخص و مصوب ثانویین و حاکمیت تبصره‌ها و ماده واحده‌های

میان‌راهی به حداقل ممکن کاهش یابند. متأسفانه تجربه برنامه‌نویسی کشورمان بر این نکته تأکید دارد که بسیاری از فصول و مواد برنامه با تصویب یک تبصره یا ماده واحده به راحتی با کاهش اثرگذاری مواجه یا در مرز حذف و نادیده گرفته شدن قرار می‌گیرند.

قوانین مبهم و چند لایه به شدت فضای تصمیم‌گیری دستگاه‌ها را غبارآلود کرده و تشخیص حقیقی و حقوقی متبصر و ذی‌نفع می‌تواند با تکیه بر برداشت متفاوتی که مسئولین دارند از چنین شرایط مناسبی به حداکثر بهره‌برداری دست یابند. تصویب مواد و تبصره‌های اصلاحی و حتی متناقض،

بی‌ثباتی و عدم اعتماد اجتماعی به دولت را به دنبال داشته و کارایی و نظارت را به حداقل ممکن تقلیل می‌دهد. بنابراین توجه لازم به قوانین با ثبات، بخشی از دلایل وجودی مفاسد مالی را منتفی

می‌نماید. اعطای اختیارات ویژه به مدیران یا هیاتهای مدیره برای نادیده گرفته شدن قانونی و رسمی دهها صفحه متشکل از مواد قانونی در واقع پذیرش خواسته یا ناخواسته نهادینه‌سازی باور نادرست ترجیح مدیر بر قانون خواهد بود شیوه مذکور اعمال هر نوع اقدام نظارتی و کنترلی اثربخش را ناممکن می‌سازد.

بانک اطلاعات امور پیمانی

تنظیم برنامه و بودجه سالانه و میان‌مدت و اعمال نظارت و ارزیابی موثر بدون دسترسی به اطلاعات مناسب و ضروری حداکثر چیزی در حد تقلای دلسوزانه در تاریکی است در چنین شرایطی هر پاسخی صحیح یا نادرست خواهد بود. علی‌رغم کنترل و تسلط شبه انحصاری دولت بر بازار عمده کالاها و خدمات، متأسفانه همچنان روند قیمت‌گذاری قراردادهای پیمانی توسط مراکز براساس معدل‌گیری از پیشنهادهای متقاضیان انجام می‌شود. بدینوسیله امکان اعمال مدیریت در تخصیص منطقی اعتبارات بسیار دشوار و دور از دسترس به نظر می‌رسد. انتخاب و نظارت فنی و دقیق بر پروژه نیز به ناچار بر نظر و تمایل کارشناس، متکی و می‌تواند به دلیل اثرگذاری مقوله فساد مالی تابع خواست و تمایل پیمانکار تلقی گردد.

بنابراین بهره‌گیری از اطلاعات تخصصی و عمومی موردنیاز شامل مسائل مالی، فنی، زمان‌بندی، هزینه خدمات، قیمت اقلام و کالاها، ماشین‌آلات و قطعات برای تنظیم مناسب شرایط کاری و مالی قرارداد ضروری و غیرقابل اجتناب به نظر می‌رسد. تأثیرگذاری قیمت‌آمور پیمانی بر قیمت بازار کالا و خدمات نیز به واسطه

افزایش هزینه‌های ریسک رفتار اقتصادی جامعه و قرار داشتن در حوزه مسئولیت‌های دولت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد.

بررسی عملکرد پیمانکاران

سوابق کاری علاقمندان به در اختیار داشتن قراردادهای دولتی از مهم‌ترین نیازهای حرفه‌ای تصمیم‌گیران و مدیران دستگاه‌های دولتی است (۲۱). علی‌رغم چنین نیازی، متأسفانه همچنان ارزیابی متقاضیان امور پیمانی براساس داشته‌های ذهنی کارکنان مراکز دولتی انجام می‌شود در حالی که پیمانکاران برای اعمال نفوذ و تأثیرگذاری در روند کسب منافع امور پیمانکاری از اطلاعات قابل توجهی در خصوص ابعاد کاری و رفتاری افراد و بخشهای اداری برخوردار می‌باشند. بنابراین در تقابل منافع مذکور، نماینده فاقد‌انگیزه کارفرما با دستهای خالی از اطلاعات ضروری در برابر پیمانکاران دارای انگیزه بسیار بالای مالی و رفتاری پیچیده و مبتنی بر اطلاعات دقیق قرار می‌گیرند. تقابلی که با هر شکلی از مذاکره با نتایج مشخصی روبرو خواهد بود. مراکز دولتی به منظور افزایش و ارتقاء سطح امور پیمانکاری، کاهش هزینه‌ها و امکان‌خارج‌نمودن عوامل و عناصر ناسالم و فاقد صلاحیت‌های عمومی و فنی از چرخه قراردادهای دولتی، ناچار از ایجاد بانک اطلاعاتی قابل اعتماد و فراگیر شامل نیازهای مختلف فنی و عمومی مربوط به موضوع پیمان و پیمانکاران می‌باشند.

عامل انسانی

علی‌رغم گسترش استفاده از خدمات ماشینی بسیار پیشرفته، عامل انسانی به عنوان تنها عامل تصمیم‌ساز و داوری‌کننده در تمام مراحل تعریف تا تحویل پروژه، حضور و تأثیر داشته و قادر است شرایط پیمان را له یا علیه منافع عمومی و پیمانکار تغییر دهد. تعدد نفرات و دفعات ارتباط عناصر کارفرما با پیمانکار، علی‌الخصوص بدون توجه منطقی قطعاً مفاسد‌انگیزه و اعمال نظارت و کنترل بر رفتار و عملکرد پیمانکار را بسیار دشوار و شاید ناممکن سازد. به نظر می‌رسد حداقل‌سازی رابطه عامل انسانی با پیمانکار، افزایش مهارت‌های شغلی و فنی نیروی کارشناسی، حفظ‌شان و منزلت اجتماعی و افزایش سطح درآمد کارکنان و گسترش روشهای نظارت ترکیبی هم‌عرض و در یک راستا با تلفیقی از توان انسانی و ماشینی بتوانند در نظارت پذیرسازی امور پیمانی موثر و کارآمد باشند.

منابع و ماخذ در دفتر مجله موجود است.

