

# بررسی راهکارهای مبارزه با فساد در مناقصات دولتی

لیلا حسینی\* - پروین پورفخریان\*\*

## چکیده:

فساد مالی از مسائلی است که امروزه کشورهای مختلف جهان دست‌به‌گریبان آن هستند و این مسئله اقتصاد کشورها را تحت تأثیر خود قرار داده است. در این حوزه قراردادهای دولتی که حجم عظیمی از عملیات مالی دولت را تشکیل می‌دهند و عمدتاً از طریق تشریفات مناقصه منعقد می‌شوند، یکی از نقاط آسیب‌پذیر و جرم‌خیز در نظام اداری کشورها هستند که زمینه را برای بروز فساد مالی ایجاد کرده‌اند. به همین خاطر همه کشورها از جمله کشور ایران، به دنبال راهکارهایی هستند که بتوانند از بروز فساد در این‌گونه قراردادهای جلوگیری و در صورت بروز با آن مبارزه کنند.

در این راستا در این تحقیق تلاش شده است به بررسی راه‌های مبارزه با فساد مالی در مناقصات دولتی پرداخته شود و به این سؤالات پاسخ داده شود که چه راهکارهایی برای مبارزه با فساد مالی در این‌گونه مناقصات وجود دارد؟ و آیا این راهکارها توانسته است جلوی فساد مالی در قراردادهای عمومی را بگیرند یا نه؟ و به این نتیجه رسیدیم که اگر در کشور ما شفاف‌سازی در قراردادهای دولتی افزایش یابد و با تقویت دستگاه‌های نظارتی، این دستگاه‌ها بتوانند به صورت هماهنگ با یکدیگر وظایف خود را به درستی انجام دهند و از طریق الکترونیکی کردن فرایند مناقصات و استفاده هرچه بیشتر از ظرفیت پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات می‌توان تا حد زیادی جلوی فساد در قراردادهای دولتی را گرفت.

## کلیدواژه‌ها:

فساد مالی، قرارداد عمومی، مناقصه، شفافیت، دولت الکترونیک.

## مقدمه

بنابه وظایف گسترده دولت به‌خصوص در کشور ما که بیشتر امور عمومی در اختیار دولت است، انعقاد و اجرای قرارداد وسیله و راهی برای تأمین نیازهای جمعی و انجام وظایف دولت است. از زمانی که دولت به‌تدریج وظایف جدید پیدا کرد و وظایف آن از حاکمیت به تصدی، بلکه خدمات عمومی گسترش یافت؛ در قسمت‌های مختلف دولت در قالب وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات عمومی، نهادهای انقلابی و شرکت‌های دولتی و ... در حدود وظایف و اهداف خود مبادرت به اقدامات و عملیاتی می‌نمایند که بعضاً توسط خود دستگاه و تشکیلات موجود آنها قابل‌انجام و تحقق بوده و برخی دیگر نیز به‌لحاظ مسائل تخصصی یا اجرایی و قانونی در صلاحیت تشکیلات و سازمان‌های دولتی یا خصوصی دیگر هست که قسمت اخیر را دستگاه‌های دولتی با انعقاد قراردادهایی با سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از خصوصی یا دولتی انجام می‌دهند. به‌علاوه دستگاه‌های دولتی برای رفع سایر نیازمندی‌های خود مجبور به برقراری روابط با خارج از دستگاه متبوع بوده و بدین‌منظور مبادرت به انجام معاملات و انعقاد قراردادهای لازم می‌نمایند.<sup>۱</sup> قراردادهای دولتی طی فرایندهایی از جمله مزایده و مناقصه به‌وقوع می‌پیوندد و مناقصه‌ها نسبت به مزایده‌ها از اهمیت بیشتری برخوردارند زیرا مناقصات بخش دولتی را باید از بخش‌های حیاتی یک اقتصاد برشمرد.

خریدهای دولتی یکی از نقاط کلیدی است که در آن بخش خصوصی و بخش دولتی با یکدیگر تعامل مالی دارند. به‌طور معمول حجم خرید عمومی در کشورهای اروپایی ۱۰ تا ۲۰ درصد درآمدهای ناخالص داخلی است. در کرواسی ارزش خرید عمومی ۴۰/۴ میلیارد کونا در سال ۲۰۰۹ و ۲۸/۴ میلیارد کونا در سال ۲۰۱۰ بوده است؛<sup>۲</sup> بنابراین خریدهای دولتی حجم زیادی از معاملات کشور را تشکیل می‌دهند. حجم بالای مناقصه‌ها در تولید ناخالص داخلی کشورها و در نتیجه وجود گستره مالی زیاد و مطرح شدن موضوع اموال عمومی در آن، امکان وسوسه برای سوءاستفاده و گسترش فساد در این بخش را افزایش می‌دهد<sup>۳</sup> و همین مسئله ایجاب می‌کند که تدابیر و راهکارهای جدی و عملی برای جلوگیری از فساد در این‌گونه معاملات و سلامت قراردادهای عمومی مورد استفاده قرار گیرد.

۱. حسینی، «جرم تحصیل منفعت از معاملات دولتی»، ۱۱.

2. "Strengthening Capacities to Remedy Irregularities in Public Procurement Procedures," Broadcasting Board of Governors. Project, 11-12-2018, www.bbg.org.

۳. خضری، ترتیبی‌مقدم و نظری، «شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی»، ۶۴.

در کشور ما نیز فرصت‌های بیشماری برای دستیابی به سودهای کلان و ثروت‌های بادآورده، با توجه به نامناسب بودن ساختارها و چهارچوب‌های نهادی موجود در فرایند برگزاری مناقصات دولتی ایجاد شده است.<sup>۴</sup> تأثیرگذاری در روند تصمیم‌گیری و انتخاب شرکت‌های متقاضی پیمان‌های دولتی یا تغییر در شرایط قرارداد از مهم‌ترین دلایل تبادل رشوه و فساد مالی محسوب می‌گردند. 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. همچنین سهل‌انگاری یا تبانی عناصر نظارتی با پیمانکار، علاوه بر اتلاف منابع محدود، حامل آسیب‌های بعضاً جبران‌ناپذیر وارده به سازمان و جامعه خواهد بود. در طرح‌های آلوده به فساد مالی غالباً برای کاهش هزینه و افزایش درآمد به اعلام غیرواقعی 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؛<sup>۵</sup> بنابراین با توجه به نقش مهم مناقصات دولتی در توسعه و آبادانی کشور و پیشبرد فعالیت‌های دولت و با توجه به وجود منابع عظیم دولتی در این امر و همچنین اختصاص بیش از ۱۵ درصد بودجه کشور (بین ۱۵ تا ۳۰ درصد) به امر مناقصه و همچنین ارتباط مناقصه با تأمین خدمات عمومی، خدمات بهداشتی، زیرساخت‌ها و در نتیجه سلامتی انسان‌ها و طبیعت، وجود و گسترش فساد اقتصادی در این بخش بسیار مهم جلوه می‌کند و نیازمند توجه و تدبیر خاص برای پاک‌سازی و یا به

۴. بهرامی، «بسترهای وقوع تبانی و فساد در مناقصات و راهکارهای مقابله با آن»، ۱۳۲.

۵. وفايي، «فساد مالی در قراردادهای دولتی»، ۶۱-۶۰.

حداقل‌رسانی مناقصات دولتی از غده سرطانی فساد می‌باشد.<sup>۶</sup> در این راستا، در این پژوهش ما قصد داریم راهکارهای مبارزه با مفاسد مالی را در مناقصات دولتی بررسی کنیم.

## ۱- مناقصه

هم‌زمان با کاهش بودجه عملیاتی بخش دولتی در کشورهای در حال توسعه، علاقه‌مندی ارگان‌های دولتی و بومی برای واگذاری خدمات بخش‌های مختلف خود به بخش خصوصی در حال افزایش است. بعضی از این خدمات و محصولات اکثراً طبق فرایند مناقصات از طریق بستن قرارداد به بخش خصوصی واگذار می‌شوند که بر اساس آن بر طبق مفاد قرارداد و مفاد قانونی، شرکت خصوصی در مقابل هزینه دریافتی، خدمات یا محصولات را به بخش دولتی ارائه می‌دهد. در بسیاری از موارد شرکت‌ها و بخش‌های دولتی در تلاش‌اند با بخش‌های خصوصی‌ای وارد قرارداد شوند که خدمات و محصولات با کیفیت‌تری را با قیمت پایین‌تری ارائه می‌دهند و ارزش بالاتری به پول هزینه‌شده می‌دهند همچنین شرکت‌های دولتی در تلاش‌اند تا با کوتاه کردن و ساده‌تر کردن فرایند خرید عمومی مسیر دریافت کالا و خدمات را سریع‌تر و کوتاه‌تر کنند و هزینه‌های اجرایی خود را نیز کاهش دهند.<sup>۷</sup>

### ۱-۱- مفهوم مناقصه

در ترمینولوژی حقوق نوین «مناقصه» مصدر باب مفاعله از ریشه «نقص» به معنای کاهش دادن و کاستن آمده است و در اصطلاح فقه و حقوق عبارت است از ثبت پیشنهادها در مورد فروش کالا توسط خریدار برای دستیابی به کمترین قیمت و خرید به آن قیمت. در زبان انگلیسی واژه «Tender» برای مناقصه و مزایده استعمال می‌شود. این واژه به پیشنهادی برای خرید یا فروش کالا یا خدمات تعبیر شده است برخی هم این واژه را چنین ترجمه کرده‌اند: «پیشنهاد، مزایده، مناقصه، تسلیم اسناد، شرکت در مناقصه».<sup>۸</sup> در ادبیات حقوقی مناقصه چنین تعریف شده است: «خرید مال یا اموال معین از طرف مأمور رسمی به کمترین قیمتی که از طرف فروشندگان پیشنهاد می‌شود و همچنین هرگاه مورد مناقصه انجام عمل باشد.» مناقصه را برخی از اساتید حقوق عمومی چنین تعریف کرده‌اند: «مناقصه ترتیبی است

۶. بهرامی، پیشین، ۱۳۴.

7. Jason, Fighting Corruption in Public Procurement. Center for International Private Enterprise, www.cipe.org, 2015, 1-4.

۸. انصاری، کلیات حقوق قراردادهای اداری، ۱۱۸.

که در آن سازمان‌های عمومی تهیه یا تحصیل یا خرید کالا یا خدمت موردنیاز خود را به رقابت و مسابقه می‌گذارند و با اشخاص حقیقی یا حقوقی که کمترین قیمت یا مناسب‌ترین شرایط را پیشنهاد می‌کنند، معامله می‌نمایند.» در نظام قانونی ایران، قانون برگزاری مناقصات در بند الف ماده ۲، مناقصه را چنین تعریف کرده است: «فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت موردنظر (طبق اسناد مناقصه) که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کمترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود.»<sup>۹</sup>

مناقصه فرایندی است که طی آن ارائه‌دهندگان محصول (کالا یا خدمت) تلاش می‌کنند تا ضمن حفظ «کم‌وکیف» محصول موردنیاز مشتری، بتوانند طی یک مسابقه روشمند «قیمتی پایین‌تر» از دیگر رقبا (سایر مناقصه‌گران یا مناقصه‌کنندگان) را مطالبه کنند تا بدین‌وسیله مشتری را به انجام معامله با خود در میان سایر ارائه‌دهندگان محصول ترغیب نمایند.<sup>۱۰</sup> به بیان دیگر روشی است که در آن دولت خرید کالای موردنیاز خود را از رهگذر اعلان عمومی به آگاهی داوطلبان می‌رساند تا قرارداد در یک رقابت برابر با کسی که کمترین بها یا مناسب‌ترین شرایط را پیشنهاد کرده، بسته شود.<sup>۱۱</sup>

## ۱-۲- روش‌های انجام مناقصه

باتوجه به ماده ۸۱ قانون محاسبات عمومی مناقصه در معاملات به طرق زیر انجام می‌پذیرد:

الف - درمورد معاملات جزئی به کمترین بهای ممکن به تشخیص و مسئولیت کارپرداز. به این ترتیب که در معاملات کوچک، کارپرداز یا مأمور خرید باید باتوجه به کم‌وکیف موضوع معامله درباره آن تحقیق نماید و با رعایت صرفه و صلاح و اخذ فاکتور مشخص، به تشخیص و مسئولیت خود، معامله را با تأمین کیفیت به کمترین بهای ممکن انجام دهد؛

ب - درمورد معاملات متوسط، مانند معاملات کوچک، کارپرداز یا مأمور خرید پس از تحقیق در کم‌وکیف موضوع معامله و با رعایت صرفه و صلاح و اخذ حداقل سه فقره استعلام کتبی، با تأمین کیفیت موردنظر، چنانچه بهای به‌دست آمده، مورد تأیید مسئول واحد تدارکاتی یا قائم‌مقام مسئول هم‌تراز وی باشد، معامله را با عقد قرارداد و با اخذ

۹. باقرزاده، حقوق مناقصات، ۱۷-۱۶.

۱۰. زمانی، «تبانی و تقلب در برگزاری مناقصه‌های دولتی، موانع و راهکارهای پلیس در مبارزه با آن»، ۱۳۵.

۱۱. قاسمی و ذکریایی، خریدوفروش اموال دولتی و عمومی، ۶۶.

فاکتور انجام می‌دهد. چنانچه اخذ سه فقره استعلام کتبی ممکن نباشد، با تأیید مسئول واحد تدارکاتی یا قائم‌مقام مسئول هم‌تراز وی به اخذ فاکتور به تعداد موجود کفایت می‌کند؛

ج - در معاملات بزرگ به یکی از روش‌های زیر عمل می‌شود:

۱- برگزاری مناقصه عمومی از طریق انتشار فراخوان در روزنامه‌های کثیرالانتشار؛

۲- برگزاری مناقصه محدود.

### ۳-۱- انواع مناقصه از نظر مراحل بررسی

الف - مناقصه یک‌مرحله‌ای: مناقصه‌ای است که در آن نیازی به ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها نباشد؛ در این مناقصه پاکت‌های پیشنهاد مناقصه‌گران در یک جلسه گشوده و در همان جلسه برنده مناقصه اعلام می‌شود؛

ب - مناقصه دومرحله‌ای: مناقصه‌ای که به تشخیص مناقصه‌گزار، بررسی فنی بازرگانی پیشنهادها لازم باشد. در این مناقصه، کمیته فنی بازرگانی تشکیل می‌شود و نتایج ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها را به کمیسیون مناقصه گزارش می‌کند که پس از بررسی کمیته فنی بازرگانی، پاکت‌های قیمت پیشنهاددهندگان که امتیاز فنی بازرگانی لازم را احراز کرده‌اند، مشهود می‌شود و پس از ارزیابی مالی برنده مناقصه تعیین می‌گردد.<sup>۱۲</sup>

### ۴-۱- انواع مناقصه از نظر روش دعوت مناقصه‌گران

الف - مناقصه عمومی: مناقصه‌ای است که در آن فراخوان مناقصه از طریق آگهی عمومی به اطلاع مناقصه‌گران می‌رسد. در اصطلاح به این نوع مناقصه «مناقصه باز» نیز گفته می‌شود که هرکس می‌تواند در آن شرکت کند؛

ب - مناقصه محدود: مناقصه‌ای است که فقط افراد مورد اعتماد که از شرایط لازم برای تعهد برخوردارند، می‌توانند در آن شرکت کنند. در مناقصه محدود اداره یا مؤسسه دولتی مسابقه را بین عموم، ترتیب نمی‌دهد، بلکه به اختیار خود، اشخاصی را که برای شرکت در مناقصه مناسب تشخیص دهد، انتخاب می‌کند که در آن به تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار، محدودیت برگزاری مناقصه عمومی با ذکر ادله تأیید

شود. فراخوان مناقصه از طریق ارسال دعوت‌نامه به اطلاع مناقصه‌گران صلاحیت‌دار می‌رسد.<sup>۱۳</sup>

به‌طور کلی هر قدر خریدهای دولتی (اعم از کالا یا خدمات) از روش مناقصه عمومی فاصله می‌گیرند و به سمت مناقصه محدود یا ترک تشریفات مناقصه نزدیک می‌شوند، اعمال نظارت بر فرایند خریدها کم‌رنگ‌تر شده و احتمال وقوع تبانی قوت بیشتری می‌یابد. قانونگذار نیز با تشخیص صحیح این مطلب، خریدهای بزرگ دستگاه‌ها را تنها از طریق برگزاری مناقصه عمومی مجاز دانسته و انجام معامله از طرق دیگر را صرفاً برای وضعیت‌های خاص و اضطراری و تحت قیودی محدودکننده، تجویز نموده است؛ لذا اگر اکثر خریدهای دستگاهی از طریق برگزاری مناقصه محدود و یا بدتر از آن از طریق ترک تشریفات مناقصه انجام گرفته باشد و دلایل ارائه‌شده برای اتخاذ این روش‌ها نیز چندان منطقی نباشد، باید به حسن جریان امور در بخش خریدهای آن دستگاه ظنین گشت، هر چند برگزاری مناقصه عمومی نیز به‌تنهایی اثبات‌گر سلامت معاملات انجام‌گرفته نخواهد بود.<sup>۱۴</sup>

#### ۱-۵- زمینه‌های فساد مالی در مناقصات عمومی

توسعه فساد مالی یکی از عوامل بازدارنده پایدار در هر کشور محسوب می‌شود. در ایران، علی‌رغم تلاش‌های زیاد برای کنترل فساد در ابعاد مختلف اداری، حقوقی، قضایی، پژوهشی و آموزشی این پدیده نه‌تنها کاهش پیدا نکرده بلکه مطابق آمارهای شاخص منتشرشده توسط بانک جهانی در رابطه با شاخص‌های حاکمیت خوب، در طی سالیان اخیر روند صعودی نیز به خود گرفته است<sup>۱۵</sup> و از آنجایی که فساد در سیستم مناقصات دولتی به‌صورت مخفیانه و پنهانی رخ می‌دهد، بسیار سخت است که هزینه‌های ناشی از آن را به‌صورت کمی اندازه‌گیری کرد؛ اما با توجه به مقادیر هنگفت پولی که در قراردادهای دولتی هزینه می‌شود باید گفت که بروز فساد باعث می‌شود که کارایی دولت، در سرمایه‌گذاری به‌شدت کاهش یابد. تخمین‌های شفاف بین‌المللی نشان می‌دهد که آسیب‌های ناشی از فساد در بخش مناقصات دولتی معادل ۲۰ تا ۲۵ درصد مبلغ کل قرارداد است و در برخی موارد شدیدتر، این میزان به ۵۰ درصد میزان قرارداد نیز می‌رسد. با این وجود باید توجه داشت که فساد در مناقصات دولتی تنها

۱۳. شمعی، حقوق قراردادهای اداری، ۲۲۲.

۱۴. کشوریان مقدم، «چگونه می‌توان از وقوع تبانی در مناقصه‌های دولتی کاست؟»، ۱۶.

۱۵. رهنورد و همکاران، «شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی»، ۳۸.

فساد پولی نیست بلکه شامل از دست رفتن جان انسان‌ها می‌شود. برای مثال کلاهبرداری در هزینه‌های ساخت یک ساختمان ممکن است منجر به فروریختن آن شود و یا خریدن داروهای ارزان‌تر و بی‌کیفیت جان و سلامت افراد را به خطر بیندازد و این موارد هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای درحال توسعه رخ داده است<sup>۱۶</sup> و با وجود چنین هزینه‌های هنگفتی که فساد در مناقصات ایجاد می‌کند، باید بررسی کنیم که چه عواملی باعث ایجاد فساد مالی در مناقصات دولتی می‌شود.

### ۱-۵-۱- ساختار رانت مناقصات دولتی

به علت وجود منابع سرشار رانت در مناقصه‌های دولتی و اطلاع سیاستمداران از این امر و توانایی‌شان در تخصیص سیاسی منابع، این افراد موجب اختلال در روند برگزاری مناقصه‌ها می‌شوند و از موقعیت به دست آمده به نفع خود سوءاستفاده می‌کنند. تصمیم سیاستمدار بر الزامی نبودن برگزاری مناقصه عمومی با صدور مجوز ترک تشریفات در مناقصه‌ها می‌تواند یکی از این موارد باشد. گسترش این نوع معاملات در چند سال اخیر دلیلی بر این مدعاست تا آنجا که از نظر ریالی درحال پیشی گرفتن از مناقصه‌های عمومی است.<sup>۱۷</sup>

موارد ترک تشریفات مناقصه به مواردی محدود می‌شود که خرید از طریق مناقصه امکان‌پذیر نیست. مقررات مربوط به ترک تشریفات مناقصه از دو جهت قابل انتقاد است: اولاً، هیچ روش معینی برای نظارت بر کار هیئت ترک تشریفات مناقصه وجود ندارد و این نقصان، عملاً موارد ترک تشریفات را گسترش می‌دهد؛ ثانیاً، در صورت تصمیم ترک تشریفات، قانون دستورالعمل مشخصی در خصوص حفظ مصالح دولت، حفظ برابری عرضه‌کنندگان و رعایت عدالت و انصاف ارائه نکرده است و به جای آن با عبارت مبهمی بیان کرده است: «در این صورت هیئت ترک تشریفات مناقصه با رعایت صرفه و صلاح دستگاه به ترتیب انجام این گونه معاملات را با رعایت سایر مقررات مربوط در هر مورد برای یک نوع کالا یا خدمت تعیین و اعلام خواهد نمود.» این مقررات مبهم می‌تواند در عمل به فساد و بی‌عدالتی منجر شود. با این وصف که در کشور ما همچنان انعقاد قراردادهایی با حجم سنگین بدون مناقصه

16. "Corruption and Public Procurement," TI, 3-11-2010, www.transparency.org, 2.

۱۷. خضری، تربتی مقدم و نظری، «شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی»، ۷۴.



دیده می‌شود که ممکن است مخالف حفظ مصالح عمومی دولت و رعایت برابری، عدالت و انصاف باشد.<sup>۱۸</sup>

### ۱-۵-۲- سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصات

با وجود حاکمیت نسبتاً پایین قوانین، بی‌ثباتی مدیریتی، دخالت افراد، سازمان‌ها و دستگاه‌های غیرمسئول در فرایند مناقصه و برخورد جانب‌دارانه، شاهد تخصیص سیاسی منابع و سیاست‌زدگی بخش عمومی و در نتیجه سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصات، به‌عنوان یکی از عوامل ایجاد فساد در مناقصات دولتی می‌باشیم. به این صورت که در نهایت دخالت‌های سیاسی و مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی، جانشین سازکارهای بازاری می‌شود.<sup>۱۹</sup> سیاسی بودن تخصیص منابع اقتصادی و ایجاد کمیابی‌های ساختگی (از طریق وضع مقررات اقتصادی و در واقع تنظیم اقتصاد به دست بوروکرات‌ها) از جمله منابع اصلی توانایی بوروکرات‌ها در سوءاستفاده از مناصب دولتی است. زمانی که تخصیص منابع سیاسی شود، بوروکرات‌ها و بوروکراسی، سازکار تخصیص منابع خواهند شد؛ بنابراین افراد و گروه‌هایی که به دنبال حقوق موقعیت‌های انحصاری سودآوری هستند که دولت ایجاد می‌کند باید آنها را از بازارهای سیاسی‌شده‌ای خریداری کنند که بوروکرات‌ها کنترل می‌کنند. بوروکرات‌ها نیز بر این نکته واقف‌اند که موقعیت‌های انحصاری و امتیازات دولتی برای افرادی که به آنها دست می‌یابند مازاد غیرتولیدی شایان توجهی به‌همراه دارند. از این رو سعی می‌کنند با دریافت رشوه از آنها بخشی از مازاد غیرتولیدی را به خودشان انتقال دهند. در واقع تنظیم اقتصاد از طریق بوروکرات‌ها و ایجاد محدودیت‌ها و کمیابی‌های ساختگی دولتی برای گروه‌هایی که از آنها بهره‌مند می‌شوند، سبب شکل‌گیری رانت و در پی آن رشوه برای بوروکرات‌ها می‌شود.<sup>۲۰</sup> بر این اساس فساد محصول فرایند رانت‌جویی و در واکنش به آن صورت می‌گیرد. از یک طرف تقاضای فساد از سوی افراد و گروه‌های رانت‌جو و پرداخت رشوه به بوروکرات‌ها، یکی از شیوه‌های دستیابی به رانت‌های قانونی است، از طرف دیگر، مقررات اقتصادی و مجوزهای دولتی، نوعی قدرت انحصاری به مقامات دولتی می‌دهد که ممکن است از آن برای گرفتن رشوه از افراد و گروه‌هایی که به مجوزها نیاز دارند، بهره‌برداری کنند. کوشش مبارزه با فساد

۱۸. شکی، «بررسی اصول حقوق عمومی حاکم بر قراردادهای پیمانکاری در نظام حقوقی ایران»، ۶

۱۹. بهرامی، پیشین، ۱۳۹.

۲۰. خضری، تربتی‌مقدم و نظری، پیشین، ۷۶.

در کشور، در فضایی صورت می‌گیرد که در آن، دولت با تنظیم بیشتر اقتصاد و وضع قوانین و مقررات اقتصادی و ایجاد کمیاب‌های اقتصادی، زمینه را برای رانت‌جویی و در نتیجه، فساد بیشتر فراهم می‌آورد.<sup>۲۱</sup>

شرکت‌های خصوصی همواره سعی دارند تا با صرف هزینه‌های زیاد، قانونگذاران را به اعطای انحصارات و ادار نمایند یا در غیر این صورت رقابت را چنان محدود سازند که بعضی از صنایع، افراد و گروه‌ها بتوانند از رانت برخوردار شوند. در توزیع اعتبارات دولتی در بین بخش‌های مختلف اقتصادی و مناطق مختلف کشور نیز گاهی ممکن است تأیید و تصویب پروژه‌ها بدون توجه به نیازها و امکانات و صرفاً بر مبنای ملاحظات خاص صورت گیرد که در این صورت افراد و گروه‌های فعال در آن بخش‌ها و مناطق از رانت اقتصادی برخوردار می‌شوند.<sup>۲۲</sup>

#### ۱-۵-۳- اقتدار بوروکراتیک

جوهره فساد اداری، توانایی بوروکرات‌ها در سوءاستفاده از اختیار عمومی یا مناصب دولتی در راستای انتفاع شخصی است.<sup>۲۳</sup> یکی از زمینه‌های اصلی بروز فساد اقتصادی در مناقصات دولتی را می‌توان در اقتدار بوروکراتیک، مخدوش بودن حقوق ارباب‌رجوع و شکنندگی بالای آن در دستگاه بوروکراسی دانست. به این صورت که به دلیل وجود رانت‌های هنگفت در ساختار اقتصادی کشور و اطلاع بوروکرات‌ها از این امر، همواره امکان بروز رفتارهای رانت‌جویانه در برگزاری مناقصات دولتی وجود دارد. در این حالت کارگزاران دولتی سعی می‌کنند تا با سوءاستفاده از قدرت خود، بخشی از رانت‌های حاصل را به نفع خود جمع‌آوری کرده و در نتیجه دوستان و هم‌حزبی‌های خود را در زمره واجدین شرایط درآورند و مناقصه‌ها و قراردادهای را به آنها واگذار کنند.<sup>۲۴</sup>

#### ۱-۵-۴- ضعف ساز کارهای نظارتی

اقتصاد هر کشوری برای آنکه شکوفا شود باید ترتیبات نهادی را برای حل اختلاف‌های میان بنگاه‌ها، شهروندان و دولت تنظیم کند و ضمن رفع ابهام از قوانین و مقررات، تعهد انجام آن

۲۱. خضری، «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، ۸۲۱-۸۲۰.

۲۲. مؤسسه تدبیر اقتصاد، فساد مالی و اقتصادی، ۴۴.

۲۳. خضری، پیشین، ۸۲۵.

۲۴. بهرامی، پیشین، ۱۴۰.

را به‌عهده گیرد که این کار توسط مراجع قضایی و انتظامی صورت می‌گیرد. در نتیجه برخورداری از یک دستگاه قضایی کارآمد که در عین قاطع، سریع و بی‌طرف بودن از ویژگی ارزانی و در دسترس همگان قرار داشتن نیز برخوردار باشد، شرط لازم برای جلوگیری از گسترش فساد و فراهم کردن محیط مساعد و شفاف برای فعالیت‌های سالم اقتصادی و نظارت و دفاع از حقوق شهروندان و جلوگیری از ضایع شدن اموال عمومی می‌باشد. بدون وجود چنین مکانیسم‌هایی، هرگونه تلاش برای مبارزه با فساد بی‌حاصل بوده و افکار عمومی اعتمادی به از بین رفتن فساد و مجازات افراد فاسد نخواهد داشت.<sup>۲۵</sup> می‌توان گفت هرکجا که مقررات و ضوابط دست‌وپاگیر دولتی بیشتر باشد، زمینه فساد نیز آماده‌تر است. این مشکل وقتی حادث می‌شود که فرایند نظارتی نیز غیرشفاف‌تر باشد. نمونه‌های زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد قبل از انجام مناقصه اصلی و نهایی، مناقصه‌ای انجام می‌شود و سپس متوقف می‌شود و با افشای اطلاعات، حقوق بسیاری از پیمانکاران و مشاوران ضایع می‌شود.<sup>۲۶</sup> ضعف سازکارهای نظارتی بر فرایند برگزاری مناقصه‌ها و نیز ضعف یا کمبود جریان اطلاع‌رسانی مستقل می‌تواند زمینه بروز و تشدید فساد اقتصادی را در مناقصه‌ها فراهم آورد. به‌نظر می‌رسد بسیاری از مخاطرات ناشی از عملکرد نامطلوب در مناقصه‌ها به مرحله اجرای قراردادها یا حتی زمان تصویب قانون و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن مربوط می‌شود که سازکارهای مناسبی برای نظارت بر آنها پیش‌بینی نشده است علت آن را نیز می‌توان نبود ابزارهای لازم برای کشف و شناسایی رفتارهای فرصت‌طلبانه افراد، محدود بودن این سازکار به افراد خاص، درموارد خاص و مرحله خاصی از مناقصه جست‌وجو کرد.<sup>۲۷</sup>

## ۲- سازکارهای مقابله با فساد در مناقصات دولتی

معضل فساد مالی که دامن‌گیر تمام جوامع شده است در ایران نیز گسترش یافته است طبق شاخص ادراک فساد مالی سازمان شفافیت بین‌الملل که کشورها را بر اساس نمرات ۱ تا ۱۰۰ رتبه‌بندی می‌کند ایران جزء کشورهایی است که موردتوجه این سازمان قرار دارد. برطبق این شاخص، ایران در سال ۲۰۰۴ در رتبه ۸۸ قرار داشت تا ۲۰۱۲ به رتبه ۱۳۳ تنزل یافت و در

۲۵. همانجا.

۲۶. دفترمطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت، «گزارش توجیهی طرح برگزاری مناقصات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تاریخ انتشار ۱۳۸۲/۰۶/۰۱، <https://rc.majlis.ir>.

۲۷. خضری، تربتی‌مقدم و نظری، پیشین، ۷۶.

سال ۲۰۱۳ با ۱۱ نمره تنزل به مقام ۱۴۴ دست یافت. در سال ۲۰۱۳ نمره سلامت ایران ۲۵ از صد است. بررسی روند شاخص ادراک فساد مالی ایران نشان می‌دهد از ۲۰۰۴ که ایران تقریباً در میانه کشورها قرار داشت تا ۲۰۱۳ که به لحاظ نمره در سه دهک پایین قرار دارد، پیوسته تنزل کرده است. پس این آمار نشان می‌دهد که لازمه سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد راهکارهای جدی می‌طلبد. تاکنون راهکارهای زیادی برای مبارزه با فساد مالی توسط محققان مورد بررسی قرار گرفته است و بیشتر این راهکارها جنبه کیفی داشته است ولی آنچه در این تحقیق بیشتر مدنظر است، بررسی راهکارهای اداری است که این راهکارها اهمیت بسیار زیادی دارند از جمله این راهکارها مخصوصاً در بحث مناقصات دولتی که عملیات مالی گسترده‌ای را می‌طلبد، اصلاح نظام اداری از طریق گسترش و پایبندی به ارزش‌های اخلاقی، بهبود روش‌ها، نظارت و بازرسی، ایجاد شفافیت در قراردادهای پاسخگویی مسئولان دولتی است که در زیر به آنها اشاره می‌شود.

## ۲-۱- تقویت سطح فرهنگ و ارزش‌های اخلاقی - دینی

### ۲-۱-۱- تقویت ایمان و باورهای دینی

ایمان و اعتقاد به خداوند و قوانین و مقرراتی که از جانب خداوند برای زندگی بشر وضع شده است، انسان را در مسیر صحیح زندگی قرار می‌دهد و او را از دست یازیدن به فساد و انحراف مصون می‌دارد. در مورد فساد اداری نیز این قاعده کلی صادق است و هر قدر که ایمان و اعتقادات کارکنان اداری بیشتر و باور آنها به ارزش‌های دینی عمیق‌تر باشد، احتمال به وجود آمدن فساد کاهش می‌یابد؛ بنابراین یکی از راه‌های اصلی پیشگیری از بروز فساد و مبارزه با آن تقویت ایمان و باورهای دینی کارگزاران حکومتی خواهد بود. مروری کوتاه بر برنامه‌ها و رهنمودهای حضرت علی علیه‌السلام نشان می‌دهد که ایشان تا چه اندازه به مسئله تقویت ایمان و ترویج باورهای دینی کارگزاران اهتمام می‌ورزیدند. در نامه ۲۶ نهج‌البلاغه، امیرالمؤمنین (ع) به یکی از کارگزارانش، قبل از آنکه دستورات حکومتی و مدیریتی خویش را به کارگزار خود ارائه کند، او را به تقوی و پایبندی به دستورات الهی دعوت می‌کند و می‌کوشد که تقوا و پرهیزگاری را در او نهادینه کند. روش ایشان در بسیاری از نامه‌ها و رهنمودهای دیگر به کارگزاران، استانداران، فرمانداران و ... نیز چنین بوده است.<sup>۲۸</sup>

۲۸. خدمتی، «سیره حضرت علی (ع) در مبارزه با فساد اداری»، ۳۰.

## ۲-۱-۲- تغییر نگرش کارگزاران نسبت به مسئولیت و مدیریت

نگرش مدیران به مدیریت و پست‌های مدیریتی تأثیر زیادی در نوع رفتارها و تعریف عملکرد آنها دارد. اگر مدیران و کارکنان دولتی، مدیریت و مقام خود را فرصتی بدانند که در اختیار آنها قرار گرفته است و آنها باید از این فرصت و امکانات برای دستیابی به منافع مشروع و غیرمشروع خویش استفاده کنند، انواع مفاسد اقتصادی و اداری در نظام اداری پدید خواهد آمد ولی اگر مدیران پست و مقام را فرصتی برای عمل به وظایف سازمانی و محقق کردن اهداف سازمانی بدانند در این صورت زمینه و امکان فساد اداری تا حد زیادی کاهش می‌یابد. به نظر می‌رسد که یکی از راهبردهای اصلی حضرت علی علیه‌السلام در مبارزه با فساد اداری و پیشگیری از آن، اصلاح نگرش مدیران و کارگزاران نسبت به مدیریت و حکومت بوده است. مثلاً در نامه ۵ نهج‌البلاغه امیرالمؤمنین علیه‌السلام به اشعث بن قیس چنین می‌نویسد: «وان عملک لیس لک بطعمه ولکنه فی عنقک امانه وانت مسترعی لمن فوقک لیس لک ان تفتات فی رعیه ولا تخاطرا لا بوثیقه» «همانا کاری که به عهده توست، طعمه‌ای برایت نیست، بلکه امانتی است بر گردنت و آنکه تو را بدان کار گمارده، نگهبانی امانات را به عهده‌ات گذارده و تو پاسخگوی آنی نسبت به آنکه فردا دست توست. این حق برای تو نیست که در میان مردمان به استبداد و خودرأیی عمل نمایی و به کاری دشوار جز با دستاویز محکم درآیی.»

حضرت علی (ع) سعی می‌کرد نگرش کارگزاران را نسبت به مسئولیت و مدیریت تغییر دهد تا آنان به خوبی دریابند که مسئولیت و مدیریت ملک شخصی آنان و وسیله‌ای برای بهره‌برداری بیشتر نیست، بلکه امانتی است که باید به درستی و سلامت به سرمنزل مقصود راه یابد.<sup>۲۹</sup>

## ۲-۲- توسعه اخلاق حرفه‌ای

اخلاق حرفه‌ای ترکیبی است از شرایطی که فرد در محیط سازمان یا افرادی که در محیط با او مشترک هستند، خواهد داشت. به عبارت دیگر اخلاق حرفه‌ای تنظیم‌کننده روابط فرد با دیگران در چهارچوب اهداف سازمانی است.<sup>۳۰</sup> اخلاق حرفه‌ای یکی از مسائل اساسی همه

۲۹. همان، ۳۳-۳۲.

۳۰. دوست محمدیان و همکاران، «بررسی اخلاق حرفه‌ای نظارت و بازرسی الکترونیک به‌عنوان مدلی برای

اجرای کردن شعار پیشگیری حتماً، می‌گیری هرگز، چشم‌پوشی به‌هیچ‌وجه»، ۴.

جوامع بشری است. در حال حاضر، متأسفانه در جامعه ما در محیط کار کمتر به اخلاق حرفه‌ای توجه می‌شود. در حالی که در غرب سکولار، در دانش‌های مربوط به مدیریت و سازمان، شاخه‌ای با عنوان اخلاق حرفه‌ای وجود دارد، ولی در جامعه ما در مدیریت، به اخلاق توجه کافی نشده است. جامعه ما نیازمند آن است تا ویژگی‌های اخلاق حرفه‌ای مانند دل‌بستگی به کار، روحیه مشارکت و اعتماد، ایجاد تعامل با یکدیگر و ... تعریف و برای تحقق آن فرهنگ‌سازی شود.<sup>۳۱</sup>

بحث اخلاق حرفه‌ای و چگونگی نهادینه کردن آن در سازمان‌ها از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است و مدیران و تصمیم‌گیران باید بکوشند تا راهکارهای مختلفی را برای نهادینه کردن اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌ها ارائه دهند. از جمله این راهکارها در آموزه‌های دینی عبارت‌اند از به‌کارگیری نیروی انسانی مقید به رعایت اخلاقیات و قانون در سازمان‌ها؛ آموزش عملی اخلاق توسط افراد مقید و پایبند به رعایت اخلاقیات و قانون و تدوین منشور اخلاقی برای کارکنان سازمان‌ها. سازمان‌ها می‌توانند با اصلاح سیستم‌های جذب و گزینش، افرادی را که در دوران زندگی اجتماعی و کاری خود سابقه و تمایل بیشتری به رعایت اخلاقیات، قوانین و مقررات داشته‌اند، به استخدام درآورند. به‌ویژه برای تصدی مشاغل کلیدی سازمان، توجه به این نکته ضروری است؛ چراکه این افراد قادرند رفتارهای غیراخلاقی و غیرقانونی را بهتر تشخیص دهند و بدون نظارت مستقیم مدیران سطوح بالاتر، به انجام دادن وظایف و مسئولیت‌های اخلاقی و قانونی خود بپردازند.<sup>۳۲</sup>

در ایران آیین‌نامه‌هایی برای به‌کارگیری اخلاق و فرهنگ اسلامی به‌تصویب رسیده است که منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت از جمله آنهاست این منشور به‌منظور اشاعه اعتدالی فرهنگ اسلامی و ارزش‌های انسانی و سازمانی در نظام اداری کشور و نهادینه کردن ابعاد آن در اندیشه و عمل کارمندان دولت تدوین گردیده است. با اطلاع از اینکه کارمندان دولت به‌عنوان بندگان خدا و خدمتگزاران مردم باید تمامی تلاش و همت خود را برای انجام هرچه بهتر وظایف شرعی و قانونی و مسئولیت‌های اداری بر مبنای باورها و ارزش‌های اسلامی و افزایش سطح رضایتمندی مردم به‌کار گیرند. همچنین وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک نیز در بهمن ماه ۱۳۸۶ تصویب‌نامه‌ای را تصویب کردند که طبق آن

۳۱. امیری و همکاران، «اخلاق حرفه‌ای؛ ضرورتی برای سازمان»، ۱۳۸.

۳۲. حسینی و عباسی، «راهکارهای نهادینه کردن اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌ها از دیدگاه آموزه‌های دینی»،

دستگاه‌های اجرایی موظفند در استخدام کارکنان خود، پس از طی مراحل گزینش و در بدو ورود افراد به دستگاه اجرایی، تمهیدات لازم را برای ادای سوگند و امضای منشور توسط آنان فراهم کرده و سوگندنامه و منشور امضاءشده را در پرونده پرسنلی آنان نگهداری نمایند. در ایران بیشتر سعی می‌شود از طریق سازکارهای حقوقی همچون گزینش، افرادی به دستگاه بوروکراسی راه پیدا کنند که واجد شرایط دستگاه گزینش باشند. در واقع تصور بر این است که چنانچه افرادی با ویژگی‌های مدنظر دستگاه گزینش، مناصب دولتی را تصاحب کنند، مشکلاتی همچون فساد نیز ظهور و بروز پیدا نمی‌کند.<sup>۳۳</sup>

## ۲-۳- تقویت سامانه‌های نظارتی

چهارچوب‌های نهادی حکومت می‌توانند سازکارهای مهمی برای کنترل، بررسی و کاهش عوامل فساد باشند. به‌طور خاص توسعه و اثربخشی موانع نهادی درون حکومت به میزان تفکیک قوای سه‌گانه و ایجاد مسئولیت‌های نظارتی میان نهادهای حکومتی وابسته است. محدودیت‌های اثربخش از طریق نظارت نهادهای حکومت بر یکدیگر می‌تواند فرصت‌های سوءاستفاده از قدرت را کاهش دهند.<sup>۳۴</sup> ضرورت نظارت در دو محور اصلی قابل توجه است: اول، ضابطه‌مند کردن هزینه‌ها و اموال دولتی از طریق قراردادهای دولتی که مانع تعرضات خلاف قانون به حوزه اموال دولتی بوده؛ و دوم، پیش‌بینی نهادها و سازمان‌هایی که نظارت بر فرایند اموال دولتی را عهده‌دار باشند. با این وجود همواره در تمامی سیستم‌ها و از جمله سیستم اداری - سیاسی ما این دغدغه وجود دارد که به بدنه مالی دولت صدمه و آسیب جدی وارد آید. جلوگیری از خطرات و تهدیدهای وارد بر بخش مالی دولتی در قلمرو قراردادهای ایجاب می‌کند که قوانین حاکم بر این بخش، سازکارهای نظارتی مؤثری را پیش‌بینی نماید تا شاهد و ناظر اجرای این ضوابط و نحوه مصرف در قراردادهای دولتی باشند.<sup>۳۵</sup> در امر مبارزه با مظاهر و مصادیق مفاسد مالی، برنامه‌ریزی اصولی و کنترل اعمال و رفتار مدیران و سیاست‌گذاران توسط دولت و جامعه از ضروریات حیاتی می‌باشد. کشور فیلیپین را می‌توان نمونه موفقیت‌آمیز این دو مؤلفه مدیریتی در امر مبارزه با مفاسد مالی نام برد. فقدان نظارت

۳۳. خضری، پیشین، ۸۱۷.

۳۴. مقدسی و فرهادی، «کنترل فساد اداری در بخش دولتی و ارائه مدل راهبرد جامع پیشگیری از فساد در

ایران»، ۲۲-۲۱.

۳۵. حسینی و موسوی بایگی، «نهادهای نظارتی حاکم بر قراردادهای دولتی و چالش‌های آن»، ۱۲۳.

دولتی و مردمی و همچنین نبود پاسخ‌گویی عمومی، زمینه و بستر مفاسد مالی را بیش‌ازپیش فراهم می‌کند. در صورت وجود نظارت دقیق نهادهای قانونمند، قدرتمند و توانمند مردمی و دولتی، اموال و دارایی‌های عمومی تاراج نشده و منافع و مصالح جامعه ضربه نمی‌بیند؛ بنابراین باید نهادهای مردم‌سالار، مانند مجلس و هیئت‌های تخصصی کنترل و نظارت را تقویت نموده، از طرفی به نهادهای مدنی، مانند رسانه‌های همگانی و گروهی، قدرت عمل بیشتری داد و فرصت‌های موجود برای مدیران و سیاستگذاران فاسد را با برنامه‌ریزی مناسب کاهش داد.<sup>۳۶</sup>

از میان کشورها، کشور مالزی در سال‌های اخیر به پیشرفت‌های قابل توجهی در زمینه مقابله با فساد اداری دست یافته است. تأمین نهاد مستقل ضد فساد به موازات پیش‌بینی قوانین جامع و بازدارنده در خصوص فساد اقداماتی است که این کشور در جهت مقابله با پدیده فساد اداری و اقتصادی انجام داده است. انجام فعالیت‌های اطلاعاتی و تحقیق در خصوص موارد فساد و همچنین تعقیب مجرمان از جمله مهم‌ترین وظایف نهاد مزبور به‌شمار می‌رود. حاصل آنکه پیش‌بینی نهادی مستقل با کار ویژه مقابله با فساد اداری و اقتصادی می‌تواند به‌عنوان الگوی مناسب برای مبارزه با معضل فساد اداری و اقتصادی مورد توجه قرار گیرد.<sup>۳۷</sup> هنگ‌کنگ از نظر مبارزه با فساد اداری و اقتصادی در حال حاضر رتبه ۱۲ را در میان کشورهای جهان دارا می‌باشد. این رتبه مطلوب برای هنگ‌کنگ در حالی محقق شده است که این کشور در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی درگیر فساد اداری زیادی بوده است، به‌نحوی که در ادارات دولتی کاری بدون رشوه انجام نمی‌شد و کارکنان پلیس این کشور نیز به‌طور علنی رشوه دریافت می‌نموده‌اند. از این‌رو به‌عنوان یکی از اقدامات ضد فساد، نهادی در این کشور با عنوان «کمیسیون مستقل ضد فساد» در سال ۱۹۷۴ تأسیس شد. قبل از این تاریخ، کشف و بررسی موارد فساد از وظایف پلیس به‌شمار می‌آمد. مستقل بودن این کمیسیون به‌معنای استقلال از سه قوه اجرایی، مقننه و قضایی و پاسخگویی رئیس آن در مقابل فرماندار هنگ‌کنگ است. بررسی کارکرد این کمیسیون حاکی از موفقیت‌آمیز بودن این نهاد بوده است به‌گونه‌ای که می‌توان گفت، هنگ‌کنگ از فساد رایج و پذیرفته‌شده در دهه‌های گذشته دور شده و به وضعیت مطلوب امروزی خود رسیده است. به‌طوری که امروزه از سوی نهادهای

۳۶. دادگر و معصومی‌نیا، *فساد مالی*، ۹۸.

۳۷. دفتر مطالعات حقوقی، *مروری بر نهادهای مبارزه با فساد در برخی کشورها*، ۲.



بین‌المللی به‌عنوان یک نمونه موفق مبارزه با فساد معرفی می‌شود.<sup>۳۸</sup> در ایران نیز نهادها و سازمان‌های مختلف مانند مجلس شورای اسلامی (از طریق دیوان محاسبات و کمیسیون اصل ۹۰)، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اقتصاد و دارایی (از طریق ذی‌حساب و سازمان حسابرسی) چه قبل و چه بعد از انقلاب وظیفه مبارزه و پیشگیری از مفاسد مالی را برعهده دارند. ولی متأسفانه، همچنان شاهد مفاسد مالی بزرگی در کشور هستیم.

رهبر معظم انقلاب در سخنرانی‌های مختلف خود این وظایف خطیر را به مسئولان گوشزد کرده و به اهمیت این موضوع تأکید می‌فرماید. ایشان در یک سخنرانی خود فرمودند: «کار مبارزه با فساد را چه در دولت و چه در قوه قضائیه به افراد مطمئن و برخوردار از سلامت و امانت بسپارید. دستی که می‌خواهد با ناپاکی دربیفتد خود باید پاک باشد و کسانی که می‌خواهند در راه اصلاح عمل کنند باید خود برخوردار از صلاح باشند.» در جای دیگری می‌فرماید: «امروز اگر شعار مبارزه با فساد مالی و اقتصادی داده می‌شود، هرکس پیرو امیرالمؤمنین است باید از این شعار پیروی کند. هرکس به معنای واقعی کلمه، دنبال صلاح و اصلاح است، باید دنبال این کار حرکت کند. دستگاه‌های مسئول اعم از قوه قضائیه یا قوه مجریه یا قوه مقننه - خود را موظف بدانند این شعار را تحقق بخشند و نگذارند در حد یک شعار توخالی و یک لفاظی، باقی بماند. مبارزه با فساد، یکی از پایه‌های اصلی حکومت و نظام اسلامی است. این روش امیرالمؤمنین است. امیرالمؤمنین از مردم ملاحظه نکرد. حتی از کسانی که از او توقع داشتند، ملاحظه نکرد. آنجایی که دید فساد وجود دارد، با آن مبارزه کرد.»<sup>۳۹</sup>

### ۲-۳-۱- لوازم اعمال نظارت کارآمد

#### ۲-۳-۱-۱- گزینشی نبودن کنترل و نظارت

یکی از آفت‌های جدی، در امر نظارت و کنترل، گزینشی بودن آن است. آفتی که به‌شدت پیشگیری و مبارزه با فساد را تحت تأثیر حب و بغض‌های شخصی قرار داده و از کارایی آن می‌کاهد. یکی از وظایف قانونی دستگاه‌های نظارتی الزام به اعلام جرم در صورت مشاهده و یا کشف تخلف و جرم، به مراجع صلاحیت‌دار می‌باشد. حال ممکن است هرگاه حکومت و یا

۳۸. همان، ۱.

۳۹. جاسبی و جاسبی، مبارزه با فساد از دیدگاه مقام معظم رهبری، ۳۵.

افراد مسئول در مراجع نظارت و بازرسی و یا حتی اشخاص ثالث با استفاده از نفوذ خود در این‌گونه نهادها، قصد مخالفت، تهدید، از رده خارج نمودن و یا حتی انتقام گرفتن نسبت به شخص یا اشخاصی را داشته باشند، آنگاه به‌رغم وجود موارد مشابه از تخلف، حتی با اهمیت و شدت به‌مراتب بیشتر، طی تبعیضی آشکار و به بهانه اجرای قانون با استفاده از اهرم نظارت، اقدام به مشکل‌تراشی می‌نمایند. چنین برخوردهایی بیش از آنکه به جلوگیری از فساد کمک کند موجب ایجاد حس بدبینی و عدم اطمینان می‌گردد؛ بنابراین اصلاح شیوه‌های اعمال نظارت اعم از اغماض و یا اعمال نظر شخصی بسیار مهم است.<sup>۴۰</sup>

### ۲-۳-۱-۲- دسترسی به اطلاعات دقیق و بهنگام

مهم‌ترین ابزار برای نظارت، دسترسی به اطلاعاتی است که به‌موقع جمع‌آوری و موردبهره‌برداری قرار گیرند. اطلاعات نقش مهمی در اعمال نظارت مؤثر دارند. دسترسی به اطلاعات دقیق و بهنگام و تجزیه و تحلیل اطلاعات، مسیر روشنی فراروی ناظران خواهد گشود و علاوه بر دقت در تشخیص، موجب کوتاه شدن زمان فعالیت نظارتی و کاهش هزینه‌ها خواهد شد. دسته‌بندی اطلاعات فراهم‌آمده، ارزیابی و پردازش آنها و ایجاد بانک‌های اطلاعاتی، بهره‌برداری صحیح و سریع از اطلاعات را ممکن و ضریب اطمینان را افزایش خواهد داد.

دقیق و بهنگام بودن اطلاعاتی که مبنای تصمیم‌گیری مراجع نظارتی در امر پیشگیری یا مبارزه با فساد را تشکیل می‌دهد، هر یک آثار قابل توجهی در اعمال نظارت کارآمد خواهند داشت. دقیق بودن اطلاعات باعث خواهد شد تا شائبه غرض‌ورزی و انتقام‌جویی از بین برود درمقابل توانمندی دستگاه نظارتی بر اساس اطلاعاتی که کمترین خدشه بر آنها وارد است، موجب می‌شود که شخص فاسد کمتر توان توجیه و مانور به خرج دهد، ضمن اینکه به وی امکان و قدرت دفاع بهتر را در زمان پاسخگویی، خواهد بخشید. بهنگام بودن اطلاعات نیز تدبیر مهمی در امر پیشگیری محسوب می‌گردد، چه بسا با ارائه بموقع اطلاعات، از وقوع موارد فساد، جلوگیری به عمل آید.<sup>۴۱</sup>

۴۰. دادخدایی، «سیاست جنایی جمهوری اسلامی در قلمرو مفاسد اقتصادی با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل

متحد برای مبارزه با فساد»، ۲۰۲.

۴۱. همان، ۲۰۳.

در ماده ۴۶ آیین‌نامه سازمان بازرسی کل کشور به کسب اطلاعات بهنگام اشاره گردیده است: «مدیران نظارت و بازرسی موظفند با کسب اطلاعات لازم و بهنگام از دستگاه‌های مشمول بازرسی، به‌منظور پیشگیری از بحران اجتماعی، سوءجریانات مهم، وقوع جرم و نقض قوانین، با اطلاع سازمان و بدون رعایت تشریفات مربوط به تهیه گزارش‌های بازرسی، سریعاً هشدار لازم را جهت اتخاذ تصمیمات مناسب به دستگاه‌های اداری بدهند» و همچنین درمورد دیوان محاسبات می‌توان گفت طرح سنا به‌عنوان یک پروژه عظیم ملی می‌تواند به رسیدگی بهنگام دیوان محاسبات کشور و حضور بموقع در کانون‌های تخلف و جرم‌زا و شناسایی و کشف و در نتیجه پایین آوردن زیان‌های وارده به بیت‌المال کمک شایانی بکند. ضمن اینکه استفاده از ابزارهای پیشرفته و برنامه‌های این سیستم می‌تواند به‌دقت و صحت نتایج حاصله نیز بینجامد.<sup>۴۲</sup>

#### ۲-۳-۱-۳- به‌کارگیری نیروی انسانی متخصص

منابع انسانی کارآمد، بزرگ‌ترین و باارزش‌ترین دارایی هر تشکیلات و پشتوانه‌ای مطمئن و مستحکم برای کسب موفقیت در هر سازمان است و انتخاب و به‌کارگیری نیروهای شایسته، تناسب نیروها در حوزه عملیات نظارتی و بخش‌های پشتیبانی و جلوگیری از ورود نیروهایی که از کارایی و تجربه برخوردار نیستند، به‌عنوان الگوی صحیح به‌کارگیری نیروی انسانی، ملاک عمل دستگاه‌های اداری قرار خواهد گرفت. با توجه به فرایند نظارت و ویژگی‌هایی که برای انجام نظارت مؤثر احصاء شده است، علاوه بر ضرورت تعیین معیار و ضابطه، ناظران نیز باید توانایی شناخت و فهم موضوع موردنظر را داشته باشند و بتوانند ارزیابی صحیح از عملکرد را ارائه نمایند. ناظران که وظیفه مهم تطبیق، ارزیابی و تشخیص را به‌عهده دارند باید از صلاحیت‌های لازم برخوردار باشند. بر انتخاب ناظران امین، صادق و وفادار که تخصص لازم و تجربه کافی را داشته باشند و با علاقه و انگیزه وظایف خود را انجام دهند، تأکید شده است.<sup>۴۳</sup> اعزام ناظران بدون اطلاع یا کم‌اطلاع و انجام فعالیت‌های نظارتی بر مبنای اطلاعات نادرست، قدیمی و غیرصحیح، عکس‌العمل دستگاه‌های اداری (مدیران و کارکنان) را به همراه خواهد داشت و موجب وقفه و کندی در روند امور خواهد شد. از جمله ویژگی‌های نظارت مؤثر، دقیق بودن اطلاعات، بموقع بودن نظارت و انجام نظارت مبتنی بر هدف و برنامه

۴۲. ربانی، «سیاست پیشگیرانه دیوان محاسبات کشور در کاهش تخلفات مالی»، ۹۸.

۴۳. همان، ۱۷۲.

است. نظارتی که کشف‌کننده و عینی باشد و در نقاط مهم و استراتژیک انجام شود و همچنین مقرون به صرفه و کم‌هزینه باشد، نقص در هر یک از موارد مذکور نظارت را با آسیب‌های جدی مواجه خواهد ساخت و موجب کم‌اثر یا بی‌اثر شدن این فعالیت که ضرورت انجام آن انکارناپذیر است، خواهد شد.<sup>۴۴</sup>

### ۲-۳-۱-۴- بموقع بودن نظارت

مورد دیگری که در این بخش باید مورد توجه قرار گیرد بموقع بودن نظارت و انجام نظارت مبتنی بر هدف و برنامه و نیز ضرورت نظارت مستمر بر فرایند مالی دستگاه‌ها در انتخاب طرف‌ها، انعقاد قراردادها و اجرای آن می‌باشد. انجام نظارت‌های بعد از اجرا و ارزیابی نتایج فعالیت‌های گذشته با فرض تشخیص انحراف از برنامه یا خطا در اجرا نمی‌تواند، تأثیر مطلوبی در اصلاح امور داشته باشد و از اتلاف و تضييع اموال و منافع دولت و حقوق عمومی جلوگیری نماید و باعث جبران تضعیف بیت‌المال گردد.

مشکلات ساختاری نظارت در سازمان‌های نظارتی را باید از مهم‌ترین چالش‌ها در نظارت مؤثر دانست. لذا جهت تحقق اهداف نظارت کارآمد و اثربخش، حذف روش‌های کهنه و سنتی ناکارآمد و بهره‌برداری از روش‌های نوین ضروری است و اقتضاء دارد که دستگاه‌های نظارتی نسبت به اتخاذ روش نو با بهره‌گیری از تکنولوژی پیشرفته و استفاده از آخرین تجارب جهانی اهتمام بیشتری ورزند.<sup>۴۵</sup>

### ۳- انسداد فسادپذیری قراردادهای مناقصه

مراحل مختلف قرارداد ممکن است به صورت‌های مختلفی فسادپذیر شود. مثلاً ریسک فسادى که در مرحله نیازسنجی قرارداد وجود دارد عبارت است از تصویب قراردادها و خریدهای غیرضروری، کم کیفیت و یا دغل کاری در خرید به واسطه تخمین بیش از حد خرید یا میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز. این چنین اقداماتی به منظور سود رساندن به یک شرکت یا یک فرد خاص صورت می‌گیرد و در بعضی مواقع می‌تواند به محیط پیرامون و یا حتی کشور آسیب رساند.

۴۴. عبداللهی، «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد»، ۱۷۰.

۴۵. محمدی، «تهادهای نظارتی و نظارت مؤثر و کارآمد»، ۴.

در مرحله بعد مسئول قرارداد باید یک طرح حرفه‌ای خاصی را آماده کرده و طرح خرید را آماده کند و از شیوه مناسب خرید استفاده کند که بر اساس قانون باشد. پس باید مدارک مناقصه را آماده کرده و بر اساس آن اعلام مناقصه نماید. فساد معمولاً در مرحله‌ای صورت می‌گیرد که مشاوران طرح اولیه خرید را بر اساس منافع یک پیشنهاددهنده خاص تنظیم می‌کنند و یا مدارکی را در مناقصه ارائه می‌کنند که جانبدارانه باشد و یا محاسبات فنی مناسبی نداشته باشد، به طوری که قدرت رقابت برای دیگر پیشنهاددهندگان در مناقصه وجود نداشته باشد. در مرحله انتخاب پیمانکار و واگذاری قرارداد نیز ممکن است اطلاعات به صورت گزینشی و یا محرمانه به برخی پیمانکاران برای بردن مناقصه ارائه شود. یا اینکه قرارداد پیمان به گونه‌ای تنظیم شود و فرایند به صورتی بررسی شود که به نفع یک پیمانکار خاص باشد؛<sup>۴۶</sup> یا اینکه مفاد قرارداد به گونه‌ای نوشته شود که اجازه افزایش قیمت در مراحل بعدی داده شود و دست برای متورم کردن هزینه‌ها باز باشد. وقتی که قرارداد واگذار شد دیگر احتمالات بروز فساد ظاهر می‌شوند. برای مثال اصلاح کردن ویژگی‌ها و شرایط مناقصه، اضافه کردن اطلاعات جدید و یا ناقص بودن برخی از اجزا شرایطی را به وجود می‌آورد که مناقصه را از حالت رقابتی خارج می‌کند. حتی قراردادهای واگذار شده را نیز می‌توان اصلاح دست‌کاری کرد که هم به صورت رسمی و هم به صورت اجرای تمهیدات قرارداد پیمان عملیاتی می‌شود. برای مثال بعد از واگذاری پیمان به پیمانکار اجازه داده می‌شود تا از مصالح ارزان‌تر استفاده کند و بدین طریق سود ناشی از پیمان افزایش می‌یابد. همچنین می‌توان برخی از قوانین مربوط به واگذاری قرارداد را نادیده گرفت که این باعث می‌شود دست پیمانکار برای افزایش هزینه قرارداد در مراحل بعدی باز باشد.<sup>۴۷</sup> در مرحله واگذاری قرارداد، در بعضی کشورها توجه زیادی به پیشنهادهای ارائه شده نمی‌شود و اقتصادی‌ترین پیشنهاد را مدنظر قرار نمی‌دهند. به عنوان مثال در جمهوری چک معیار انتخاب به ندرت بر اساس «اقتصادی‌ترین پیشنهاد» است و مناقصات را بر اساس منفعت و سود پیشنهاد شده واگذار نمی‌کنند. فقدان این معیار مورد اعتراض کارشناسان قرار گرفته است زیرا نبود چنین معیاری منجر به کاهش کیفیت اقلام خریداری شده و در کل باعث کاهش بهیگی قرارداد خرید عمومی می‌شود. از طرف دیگر، تحقیقات نشان داده است که تنها ۵۵/۳۷ درصد از

---

۴۶. TI, op.cit. 3.

47. Dean, Jeff & Abu Shiraz, Preventing Corruption within Government Procurement: Constructing the Disciplined and Ethical Subject, 4.

قراردادهای خرید عمومی بر اساس کمترین قیمت پیشنهادشده واگذار شده‌اند. به همین دلیل پیمان‌های دولتی برای احداث زیرساخت‌ها در جمهوری چک ۳۸ درصد گران‌تر از میزان متوسط پیمان ساخت است<sup>۴۸</sup> در مرحله اجرای قرارداد نیز مهم‌ترین فسادی که ممکن است، صورت بگیرد کم‌کاری و انجام بی‌کیفیت کار توسط پیمانکار است و اینکه مشاوران و ناظران، نقص در انجام کار را که بر اساس تعهدات باید انجام می‌شده است، گزارش ندهند. یا اینکه کارفرما برای اینکه پرداخت‌ها را آزاد کند از سوی پیمانکار رشوه دریافت کنند. در مرحله حساسرسی پایانی نیز پذیرش حساسرسی‌های غلط یا تخصیص هزینه اشتباه، دو برابر کردن فاکتورها برای کالاهای خریداری‌شده یا خدمات انجام‌شده از موارد فساد است که انجام می‌گیرد.<sup>۴۹</sup>

در این مبحث به بررسی راهکارهایی می‌پردازیم که به‌وسیله آنها بتوانیم از فساد در مراحل مختلف قراردادهای مناقصه جلوگیری کنیم.

### ۳-۱- نقش دولت الکترونیک

دولت الکترونیک<sup>۵۰</sup> عبارت است از استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای متحول کردن دولت و فرایند حکومت‌داری از طریق ایجاد قابلیت دسترسی، کارآمدی و پاسخگوتر نمودن آن. بر اساس تعریف دیگر، دولت الکترونیکی عبارت است از استفاده از تکنولوژی اطلاعات برای بهبود خدمات و اطلاعات دولتی که برای شهروندان، کارمندان، تجار و آژانس‌های دولتی در نظر گرفته شده است. از جمله مهم‌ترین مزایای دولت الکترونیکی آن است که همه افراد اعم از حقیقی و حقوقی سازمان و بخش‌های خصوصی و دولتی قادر می‌شوند از طریق اینترنت و رایانه و به دور از محدودیت‌های مکانی و زمانی به اطلاعات و خدمات دولتی دسترسی پیدا کنند. در نتیجه این فرایند، رانت‌خواری، مفاسد اداری و هزینه‌های دولت کمتر و دقت شفافیت امور آن بیشتر خواهد شد. یکی از مؤلفه‌های مهم و مرتبط با دولت الکترونیکی که از ارکان آن محسوب می‌شود، نظارت الکترونیکی است. نظارت و بازرسی به‌طور عمومی معنای وسیع و جامعی در ادبیات مدیریتی پیدا می‌کند. دولت علاقه‌مند به نظارت و بازرسی بر دستگاه‌های اجرایی خود است و سازمان‌ها نیز به‌طور طبیعی به سنجش و نظارت بر کارکنان

48. S. Grant No, "Transparency and Accountability in Public Procurements. The Case of Visegrad Countries," Final Report, 1-05-2012, www.visegradfund.org, 15.

49. TI, op.cit. 4.

50. Electronic Government

خود علاقه‌مند هستند. پیشرفت‌های تکنولوژیکی اخیر منجر به رشد و توسعه سریع این روش نظارتی در بیشتر سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی و صنعتی بوده است.<sup>۵۱</sup> فرایند توسعه و پیاده‌سازی دولت الکترونیک، یک فرایند پویا و جامع است. با توجه به اینکه شرایط کشورهای گوناگون جهان تا حدودی با یکدیگر متفاوت است و هر یک از آنها ممکن است در استقرار دولت الکترونیک اهداف خاصی را دنبال کنند، نمی‌توان یک روش یکسان را برای همه کشورها تجویز کرد. از این رو فرایند توسعه دولت الکترونیک باید بر پایه شناخت و تحلیل درست از شرایط محیطی انجام گیرد. در عین حال، با بررسی نحوه گسترش دولت الکترونیک در کشورهای مختلف جهان، می‌توان شاهد روندها و کارهای همانندی میان آنها بود.<sup>۵۲</sup>

تأمین کالا و خدمات نیز به روش‌های سنتی با معضلات بسیاری از جمله فقدان تمرکز، عدم شفافیت، ارتباط چهره به چهره خریدار و فروشنده، مراجعات مکرر طرفین، وجود بروکراسی زاید و رویه‌های سنتی، پیچیده و ناکارآمد مواجه هستند. این مسئله در مورد دولت‌ها به دلیل حجم بالای اعتبارات مالی از حساسیت بالایی برخوردار است و امکان کنترل و نظارت بر تدارکات سنتی به سهولت مهیا نیست و این امر برای دستگاه حاکم قابل پذیرش نیست؛ اما در مقابل تدارکات الکترونیک بسیاری از معضلات فوق‌الذکر را برطرف ساخته است. تدارکات الکترونیک متمرکز است، به گونه‌ای که تمام خریدها ثبت شده و امکان سوءاستفاده و تخلف به حداقل می‌رسد. شفاف‌سازی تأمین نیازمندی‌ها از برکات تدارکات الکترونیک است و اهرم‌های نظارتی متعددی را در ید دستگاه‌های نظارتی قرار خواهد داد. سیستم الکترونیک تدارکات باعث حذف ارتباطات چهره به چهره و مراجعات مکرر خریداران و فروشندگان می‌شود. این امر منجر به کاهش فساد اداری خواهد شد. در مجموع تمام مزیت‌های فوق‌الذکر به کاهش قابل توجه هزینه‌ها منتج خواهد شد.<sup>۵۳</sup>

در بسیاری از کشورها، با کنار نهادن روش‌های سنتی در فرایند مناقصات عمومی، از روش خرید الکترونیک برای ایجاد شفافیت و کاهش فساد در این گونه مناقصات استفاده می‌کنند به عنوان مثال، در جمهوری چک خرید الکترونیک تنها یک نوع از فرایند خرید عمومی نمی‌باشد بلکه دسته‌ای از شیوه‌ها و روش‌هاست که به عنوان یک ابزار کلیدی باعث افزایش کارایی خرید عمومی شده است و شفافیت را در آن افزایش داده است. در کنار

۵۱. حسینی و طرقي، «بررسی موانع و محدودیت‌های اجرایی نظارت الکترونیک»، ۶۸۰-۶۷۹.

۵۲. قربانی‌زاده، «شناسایی و سنجش شاخص‌های قابلیت همکاری دولت الکترونیک در ایران»، ۲۵.

۵۳. هاشمی و پورامین‌زاده، «فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن»، ۶۴.

مزایده‌های الکترونیکی، آگهی‌های فروش و مناقصه الکترونیکی می‌تواند منجر به ایجاد یک پایگاه گسترده‌ای از داده‌ها در زمینه مناقصات شود که به‌عنوان یک نرم‌افزار اتوماتیک، به‌آسانی آگهی‌های مشکل‌دار، نامرتب و مشکوک را دسته‌بندی می‌کند و نه تنها باعث کاهش هزینه می‌شود بلکه هزینه‌های اجرایی را کاهش می‌دهد و جلوی فساد را می‌گیرد. در سال ۲۰۰۴ کمیسیون اروپا قانون «طرحی برای تکمیل چهارچوب‌های قانونی مناقصات الکترونیک»<sup>۵۴</sup> را تصویب کرد. اگرچه مقررات قانونی اجازه استفاده از مناقصات الکترونیک را می‌دهد، به غیر از اسلواکی، مناقصات الکترونیک در این کشورها به‌صورت گسترده رواج نیافته است.

براساس نظریه کارشناسان، دلایل عدم استفاده درست از فرایندهای الکترونیک عبارتند از:

- ۱- نبودن سرمایه‌گذاری کافی برای ایجاد سیستم‌های کارا و امن که به‌صورت آنلاین فعالیت می‌کنند؛

- ۲- نبودن علاقه از سوی سهامداران (مقامات دولتی، مناقصه‌گران دولتی و مناقصه‌دهندگان عمده).

بر اساس گزارش سالانه ۲۰۱۰، کمیته خرید عمومی بلغارستان، دولت را مجبور کرد تا استفاده از اعلان‌های مناقصه الکترونیک را در برخی از خریدهای دولتی عملیاتی کند. همانند بلغارستان، مؤسسات مناقصه‌دهنده کشور لهستان نیز می‌توانند درخواست استفاده از روش‌های الکترونیک را ارائه دهند؛ بنابراین، مناقصات را می‌توان در فرم‌های خاص، با امضای الکترونیک و با قابلیت اعتبارسنجی و امن، بر اساس معیارهای معتبر به فراخوان عمومی گذاشت.<sup>۵۵</sup>

### ۲-۳- ایجاد شفافیت در قراردادهای عمومی

شرط لازم برای سالم بودن یک نظام اقتصادی، وجود شفافیت در ابعاد مختلف به‌ویژه شفافیت در عملیات دولتی است که در وهله اول مستلزم ارائه اطلاعات قابل اعتماد درباره اهداف کلان سیاست‌های مالی دولت و انتشار اطلاعات تفصیلی درباره عملیات دولت می‌باشد. عدم شفافیت سازکارها، قوانین و رویه‌ها موجب افزایش فساد خواهد شد و مبارزه با فساد را دشوار می‌سازد. در نبود شفافیت می‌توان با پرداخت رشوه، فهرست شرکت‌کنندگان

54. A plan to Establish a Legal Framework for Electronic Tenders

55. Grant No, op.cit. 16.



صلاحیت‌دار و فاقد صلاحیت را در مناقصه‌ها تعیین و یا تغییر داد. ممکن است کارکنان ذی‌ربط با دریافت رشوه، نام فردی را به فهرست مناقصه وارد کرده یا فرایند مناقصه را به نفع شرکت‌کنندگانی که رشوه می‌پردازند، تغییر دهند. از طرف دیگر دارندگان اطلاعات موردنیاز جهت پیروزی در مناقصه، می‌توانند در ازای دریافت پول یا کسب برخی امتیازها، جزئیات امر را در اختیار شرکت‌کنندگان در مناقصه قرار دهند و یا درموردی که مناقصه‌ای رسمی اعلام نمی‌شود، شرکت به کسانی واگذار می‌شود که قوی‌ترین رجال سیاسی از آنها حمایت می‌کنند. از سوی دیگر عدم شفافیت قوانین و مقررات، موجب می‌گردد که زویندها و معاملات درون‌سازمانی به‌سادگی صورت پذیرد.<sup>۵۶</sup>

ایجاد شفافیت در فرایند برگزاری مناقصات، مزایده‌ها و به‌طورکلی معاملات دولتی و مشخص کردن نقاط مبهم احتمالی؛ یعنی طرف دولتی از این طریق خریدار و فروشنده خود را با بهترین شرایط ممکن می‌شناسد؛ اگر در این موارد (از ابتدای شروع فعالیت تا پایان) شفاف عمل شود، هم امکان تبانی و هم مغبون واقع شدن به‌لحاظ شناسایی نشدن بهترین طرف قرارداد، به کمترین اندازه خود می‌رسد. الزامات شفافیت در این خصوص عبارتند از:

«تعیین شرایط مناقصه و مزایده بر اساس مبانی مشخص و با در نظر گرفتن شرایط بازار، کسر نکردن یا اضافه کردن شرایط بعد از برگزاری مناقصه و مزایده بدون اطلاع اشخاصی که می‌توانند در مزایده یا مناقصه شرکت کنند، اعلام و انتشار شرایط و سایر اطلاعات مربوط به مزایده یا مناقصه، به‌صورتی که تمام اشخاص واجد شرایط شرکت در آنها مطلع شوند و فرصت زمینه‌سازی و مقدمه‌چینی را برای حضور داشته باشند، امکان دسترسی مساوی کلیه اشخاص به اطلاعات ذی‌ربط، بدون وجود تبعیض.» همچنین معاملاتی که از طریق مناقصه یا مزایده صورت نمی‌پذیرند، باید از شفافیت لازم جهت افزایش اطمینان به سلامتی آنها و امکان نظارت مراجع اداری، نظارتی و قضایی برخوردار باشند.<sup>۵۷</sup>

قوانین و متمم‌های قانونی باید همه جوانب سیستم‌های خرید عمومی توسط افراد مختلفی که پول ملی را هزینه می‌کنند، دربرگیرد. این قوانین باید مشخص کنند که کدام روش خرید قابل قبول است، باید امکان یک مناقصه آزاد عمومی را برای همه قراردادها بر اساس یک معیار خاص فراهم آورد، قوانین اعلان مناقصات، اخذ، واگذاری و زمان شروع

۵۶. کمالی، «تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی»، ۴.

۵۷. همدی خطبه‌سرا، فساد مالی؛ علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن، ۲۲۰-۲۱۹.

مزایده را مشخص کند به طوری که شرایط مناسب برای همه شرکت‌کنندگان در قرارداد وجود داشته باشد به علاوه این قوانین باید برای مشارکت، تمهیدات فنی، ارزیابی‌ها و معیارهای شفاف و بدون جانبداری مشخص کند.<sup>۵۸</sup>

هرچه اطلاعات در مورد بازار بیشتر باشد خطر دستکاری فرایند مناقصه کمتر می‌شود. داشتن آگاهی در مورد تعداد عاملان، بزرگی آنها و سهم آنها در بازار، سطوح قیمت و مزایای رقابتی و دیگر موارد این چنینی کمک می‌کند که شرکت‌کنندگان فریب نخورند و قرارداد دچار تبانی نشود. داشتن ارتباط مداوم با مسئولین قراردادی یا خریداران بخش خصوصی یکی از راه‌های به دست آوردن اطلاعات است. مدارک مناقصه باید با شفافیت بالا طراحی شوند و بهترین فرایند را برای مناقصه انتخاب کرد تا امکان یک رقابت آزاد و گسترده فراهم شود. همچنین دعوت‌نامه‌های مناقصه باید دارای هشدار باشند که به مناقصه‌دهندگان اخطار دهد که در صورت تبانی یا همکاری غیرقانونی دچار تحریم می‌شوند و توصیه می‌شود که شرکت‌کنندگان در مناقصه تعهد مشارکت مستقل در فرایند خرید عمومی را امضاء کنند و برقراری هر تماس یا ارتباطی با دیگر رقیبان خود را به طور شفاف بیان کنند.<sup>۵۹</sup> همچنین در مقابل همه عوامل ایجادکننده فساد در مراحل مختلف، می‌توان از راهکارهایی بهره گرفت. در مرحله آماده‌سازی و نیازسنجی قرارداد با منصوب کردن کارکنانی که ظرفیت فنی مناسب برای نظارت بر فرایندهای مختلف قرارداد را دارند در حالی که چنین کارکنانی خود ذی‌نفع نباشند می‌توان از فساد پیشگیری کرد. همچنین باید یک نظارت خارجی مستقل از سوی جامعه نیز وجود داشته باشد. برای مثال از طریق یکپارچه کردن قراردادها و معاهدات در مرحله انتخاب پیمانکار هم باید شرایطی فراهم شود که همه پیشنهاددهندگان مناقصه اطلاعات مشابهی دریافت کنند، اطلاعاتی شامل زمان مناقصه، کل هزینه مناقصه و غیره به یک شکل در اختیار همه قرار بگیرد. در مرحله حسابرسی نیز باید از افرادی در مرحله پایانی حسابرسی استفاده شود که در هیچ‌کدام از مراحل قبلی پیمان نبوده‌اند و همچنین در پایان کار، همه گزارش‌های بازرسی و مالی باید در معرض دسترس عموم مردم قرار گیرند.<sup>۶۰</sup> کنترل‌های درونی و کنترل کردن فعالیت‌های مرتبط با برگزاری مناقصه، اقدامی است که به وسیله آن می‌توان فرایند فساد را کشف کرد. در مرحله پیش از قرارداد، قوانین مرتبط با

58. TI, op.cit. 5.

59. BBG, op.cit. 6

60. TI, op.cit. 3-4.

فرایند مناقصه، شیوه واگذاری قرارداد و شیوه نگارش قرارداد از جمله اقداماتی است که در صورت کنترل شدن موجب افزایش شفافیت خواهند شد.<sup>۶۱</sup> پس در هر صورت برای اینکه یک قرارداد شفاف باشد، طراحی آن باید از الزامات خاصی بهره‌مند باشد که از آن جمله می‌توان به مکانیسم‌های افزایش اطلاعات، رفتارهای متعادل با شرکت‌کنندگان و ثبت و ضبط تصمیمات اتخاذ شده اشاره کرد. همچنین باید یک سیستم نظارتی قابل اعتماد داشته باشد که قابلیت نظارت داخلی و خارجی و نظارت توسط گروه مستقل سوم را دارا باشد و یا جامعه بتواند بر انجام آن نظارت کند، نظارت توسط جامعه نه به معنای وارد کردن یک طرف نظارتی سوم به معادله است بلکه این حضور می‌تواند باعث کاهش فساد شود.<sup>۶۲</sup>

در ایران بر طبق قانون برگزاری مناقصات همه چیز از ابتدا باید برای همه شرکت‌کنندگان در مناقصه مشخص باشد و هیچ امتیاز خاصی برای هیچ‌یک از مناقصه‌گران در نظر گرفته نشود حتی برنده مناقصه نیز نمی‌تواند در طول مدت قرارداد، از امتیازی استفاده کند یا با محدودیتی مواجه شود که قبل از مناقصه به همگان اعلام شده باشد. قانون مناقصه در همه موارد رقابت را در نظر گرفته و کوشیده است با شفاف‌سازی به آن دامن زند که این به کاهش فساد در مناقصه کمک می‌کند. به همین دلیل در ماده ۱۳ قانون برگزاری مناقصات ذکر شده است که در فراخوان مناقصه، باید مبلغی که مناقصه‌گزار برآورد کرده است، به اطلاع کسانی که می‌خواهند در مناقصه شرکت کنند، برسد تا آنها با آگاهی بیشتر، قیمت‌های خود را تعیین کنند.<sup>۶۳</sup> علی‌رغم اینکه رعایت عدالت و امکان رقابت و باز شدن راه مشارکت بخش خصوصی در قراردادهای دولتی از اصول مطلوب مقررات بین‌المللی و از اهداف تنظیم قانون برگزاری مناقصات در سال ۱۳۸۳ بوده، همچنان این امور از مشکلات و نارسایی‌های قانونی و اجرایی معاملات دولتی محسوب می‌شود و دیده می‌شود که نهادهای دولتی و شبه‌دولتی به جای بخش خصوصی بدون برگزاری مناقصه یا حتی برگزاری تشریفات آن، اقدام به انعقاد قرارداد با دولت می‌نمایند. به عنوان مثال در بررسی عملکرد سال ۱۳۸۷ شهرداری تهران، توسط شورای شهر تهران، اعلام گردید از ۲۵۴۲ قرارداد پروژه‌های عمرانی و خدماتی، بخش اعظم آن از طریق دلالی است و بیش از ۹۷ درصد از قراردادهای منعقد شده توسط بخش‌های

61. Dean, Jeff & AbuShiraz, op.cit. 4.

62. Frederic & Juanita, "Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes," 440.

۶۳. پناهی، «مبارزه با فساد اداری از طریق اصلاح ساختار دولت و روش‌های اجرایی در متون ایران»، ۱۰۸.

مختلف شهرداری با مجموعه‌های داخلی بوده است و تنها در ۱/۲ درصد از این قراردادها بخش خصوصی دخالت دارد.<sup>۶۴</sup>

### ۳-۳- مستندسازی و اطلاع‌رسانی دقیق قراردادهای عمومی

مستندسازی، فرایندی است که در آن اسناد مناقصه، صورت‌جلسات و اطلاعات مربوط به تصمیم‌ها و اقدام‌های انجام‌شده در مراحل مناقصه، ثبت و نگهداری می‌شوند. اساسی‌ترین علت و زمینه وقوع فساد در هر کشوری، می‌تواند وجود نقاط ضعف متعدد در مستندسازی فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و وضعیت مالی اشخاص حقیقی و حقوقی باشد. طبیعی است که در این شرایط، میزان و چگونگی فعالیت‌های اشخاص در جهت مثبت یا منفی به‌طور مستند قابل‌ارائه و دفاع نخواهد بود. نتیجه این نقیصه (عدم مستندسازی)، نبود شفافیت در فعالیت‌های انجام‌شده و وضعیت مالی اشخاص است. شفافیت بدون مستندسازی امکان‌پذیر نیست و به‌طور کلی این دو لازم و ملزوم یکدیگرند و همچنین افساء و ارائه اطلاعات مستند و شفاف، مکمل مراحل شفاف‌سازی است.<sup>۶۵</sup> طبق بند الف ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، دولت موظف به ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات و ثبت و نگهداری اطلاعات و اسناد راجع به فراخوان مناقصه، اسناد مناقصه، روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، صورت‌حساب و نتایج ارزیابی و مشخصات و نحوه انتخاب برنده مناقصه گردیده است.

در همین راستا پایگاه الکترونیکی اطلاع‌رسانی مناقصه‌ها در کشور با قابلیت‌های تمرکز اطلاعات مناقصه‌ها و مزایده‌های کشور که در روزنامه‌های کثیرالانتشار سراسری درج می‌شوند و امکان انواع جستجوها، امکان عرضه اسناد الکترونیکی مناقصه‌ها توسط هر یک از ادارات و سازمان‌های مستقل مناقصه‌گزار، آرشیو الکترونیکی اطلاعات مناقصه‌ها و مزایده‌ها، آرشیو الکترونیکی اسناد مناقصه‌ها، امکان درج اطلاعات برنده مناقصه‌ها، امکان دسترسی سازمان‌ها به مناسب‌ترین قیمت‌های معاملاتی به تفکیک موضوع کالا و خدماتی که قبلاً مناقصه آنها برگزار و قیمت برنده در سایت درج شده، راه‌اندازی شده است. می‌توان گفت این اقدامات که در راستای پیشگیری فنی از جرایم اقتصادی می‌باشند؛ با اطلاع‌رسانی گسترده و

۶۴. شکی، پیشین، ۷۸.

۶۵. کمالی، «نقش شفافیت اقتصادی در مقابله با فساد اقتصادی»، ۱۶.

شفافیت در روند برگزاری مناقصات و تهیه کالا و خدمات نقش مؤثری در کاهش این‌گونه جرایم ایفاء می‌کنند.<sup>۶۶</sup>

برطبق ماده ۳ «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسطه و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضمائیم آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد گردد. اگر از امکانات پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات به‌صورت کامل استفاده شود، گذشته از تضمین صحت معاملات، به بخش خصوصی نیز امکان و فرصت رقابت بیشتر در شرایط برابر داده می‌شود. گذشته از آن هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت نیز کاهش خواهد یافت. در عرصه تدارکات نیز، دولت در هزینه‌ها صرفه‌جویی می‌کند.

اگر فرایند مناقصه از همان ابتدا مستندسازی شود، امکان استفاده از رانت اطلاعاتی از بین می‌رود. اگر مدارک قابل استناد وجود داشته باشد، شرکت‌کنندگان در مناقصه بهتر می‌توانند از حقوق خود دفاع کنند به‌ویژه در عصر فناوری اطلاعات و ایجاد دولت الکترونیکی، این امکان به‌وجود آمده است که هر فرد ذی‌نفع بتواند شخصاً روند کار را بررسی کند و روی نقاط ضعف آن انگشت بگذارد مناقصه‌گران به بازرسانی تبدیل می‌شوند که مدارک یکدیگر و نیز سلامت فرایند مناقصه را کنترل می‌کنند مثلاً می‌توان پیگیری کرد که یک مناقصه‌گر، در کدام مناقصات و به چه دلایلی برنده شده است. همچنین حساب‌رسان و بازرسان با تکیه بر اسناد و مدارک درمورد معاملات انجام‌شده بهتر می‌توانند اظهارنظر کنند. درصورت شفاف بودن معاملات و ذخیره‌سازی اسناد و مدارک و ایجاد امکان دسترسی به آنها، طبعاً فساد اداری کاهش می‌یابد. حتی این احتمال که رقبا ممکن است مدارک مناقصه را بررسی و پیگیری کنند، به‌خودی‌خود موجب کاهش انحراف و فساد می‌شود.<sup>۶۷</sup>

برطبق آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات که در تاریخ ۱۳۸۵/۰۹/۰۱ به تصویب هیئت وزیران رسید، دولت موظف شد حداکثر ظرف مدت شش ماه

۶۶. همان، ۲۴.

۶۷. قراباغی، «قانون مناقصات، گامی درجهت سالم‌سازی و کوچک‌سازی دولت»، ۵۰.

نرم‌افزار موردنیاز برای ایجاد پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را برای ذخیره‌سازی و انتقال اطلاعات معاملات در دستگاه‌های بند پ ماده ۱ قانون تهیه و راه‌اندازی کند.<sup>۶۸</sup>

پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات با چند سال تأخیر در معاونت راهبردی ریاست جمهوری راه‌اندازی شده و دستگاه‌های مقرر در قانون مناقصات موظف هستند اطلاعات مربوط به مناقصات دستگاه خود را در آن وارد نمایند. همچنین متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر، اعم از اینکه به روش مناقصه، مزایده و یا ترک تشریفات صورت گیرد، باید در سامانه اطلاعات قراردادها وارد شود. ضمن اینکه اطلاعات کلی قراردادهای مذکور شامل طرفین قرارداد، مبلغ، موضوع، مدت و تاریخ قرارداد از طریق شبکه اطلاع‌رسانی در اختیار عموم قرار خواهد گرفت. به گفته قائم‌مقام سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان نیز با صدور دستورالعمل لازم از همه ادارات کل و مراکز استان‌های خود خواسته است تا بر این موضوع نظارت کنند تا این تکلیف قانونی در دستگاه‌های اجرایی و مشمول قانون به‌درستی انجام گیرد.<sup>۶۹</sup> هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۹ آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور را تصویب کرد. به گفته رجایی رئیس گروه امور نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور این پایگاه به‌صورت آزمایشی به نشانی [cdb.mporg.ir](http://cdb.mporg.ir) راه‌اندازی شده و دستگاه‌های مرکزی کشور طی یک سال گذشته از سوی این سازمان آموزش دیده‌اند تا بتوانند اطلاعات قراردادهای خود را روی این پایگاه قرار دهند. به گفته وی، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های شمول قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از ۹ تیر ماه سال ۱۳۹۳ موظف هستند اطلاعات مربوط به معاملات خود را انتشار عمومی دهند. وی ابراز امیدواری کرد با احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در نظر گرفتن ساختار سازمانی مناسب جهت نظارت بر معاملات و قراردادهای کشور، راه‌اندازی رسمی پایگاه و نظارت بر آن با سرعت بیشتری دنبال شود. راه‌اندازی پایگاه قراردادهای کشور در واقع در راستای اجرای ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پیش‌بینی شده بود. اهمیت راه‌اندازی چنین پایگاهی ناظر به جلوگیری از مفاسد اقتصادی کشور نظیر ارتشاء، اختلاس، تبانی و سوءاستفاده همه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی کشور از مقام و موقعیت اداری و سیاسی است. رجایی بیان

۶۸. باقری اصل، توسعه پایگاه داده‌های اطلاعات حاکمیتی، زیرساخت اطلاعاتی دولت الکترونیک، ۱۵.

۶۹. قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران، <http://dadiran.ir>.

کرد: هر قانون ضمانت‌اجرائی دارد. تبصره ۲ ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تأکید دارد تأخیر در ورود اطلاعات یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود خلاف واقع در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور تخلف محسوب شده و متخلف به شش ماه تا سه سال انفصال موقت از خدمت محکوم می‌شود. پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور را می‌توان مکمل دو پایگاه مناقصات و معاملات کشور دانست که پیش از این راه‌اندازی شده‌اند. به گفته محسن رجایی: «پایگاه معاملات از زمان برگزاری معامله تا مرحله منتهی به قرارداد اطلاعات را خود ثبت می‌کند؛ اما وقتی معامله انجام شد و طرف مقابل قرارداد بست، تازه پایگاه قراردادها کارش شروع می‌شود. قرارداد در اینجا ثبت می‌شود. تمامی پرداخت‌هایش بایستی در این پایگاه درج شوند؛ از پیش‌پرداخت‌ها و صورت‌وضعیت‌ها گرفته تا تعدیل‌ها و متمم‌های آن تمامی پرداخت‌های قراردادی در این پایگاه باید ثبت شوند.» سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یکبار به استناد ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را در سال ۱۳۸۶ راه‌اندازی کرد. تاکنون بیش از ۲۵۰ هزار معامله در این پایگاه ثبت شده است. دستگاه‌های اجرایی موظفند اطلاعات مناقصات را در این سایت اطلاع‌رسانی کنند ([www.hamshahrionline.ir](http://www.hamshahrionline.ir)). با توجه به راه‌اندازی این سامانه و با توجه به محاسنی که در مورد این سامانه گفته شد، به نظر می‌رسد پایگاه اطلاع‌رسانی قراردادها بتواند تا حد زیادی از فساد مالی در قراردادها جلوگیری کند و رقابت بین شرکت‌کنندگان در قراردادهای دولتی را افزایش دهد و شرکت‌کنندگان با توجه به مدارک قابل‌استنادی که در اختیارشان قرار گرفته، بهتر می‌توانند از حقوق خودشان دفاع کنند.

## نتیجه

در طول تاریخ، پدیده فساد مالی گریبان‌گیر حکومت‌ها بوده و مانع از دستیابی آنها به اهداف عالی‌ای همچون توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، احقاق حقوق اشخاص ذی‌حق، ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی، محو انحصارطلبی، مشارکت عموم مردم در تعیین سرنوشت، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم شده است. علاوه بر این، فساد مالی یکی از علل عمده سقوط حکومت‌ها بوده است و یکی از خطراتی است که می‌تواند تمامی نظام‌های سیاسی را به‌طور بالقوه و بالفعل در هر مقطعی از تاریخ تهدید نماید.

در این راستا، قراردادهای دولتی که بیشتر از طریق مناقصات دولتی انجام می‌شود یکی از گلوگاه‌های اصلی فساد است؛ یکی از روش‌های اصلی مبارزه با فساد اداری و شفاف‌سازی فرایندهای کسب‌وکار در دولت، برگزاری قانونمند مناقصات در دستگاه‌های تابعه دولت است. با وجود صراحت قوانین در این موضوع، مدیران و مجریان دستگاه‌های دولتی به‌انحاء مختلف، از برگزاری شفاف مناقصات سر باز زده و با دور زدن قوانین، مناقصات را به افراد و شرکت‌های موردنظر خود واگذار می‌کنند که این مورد یکی از آسیب‌پذیرترین و چالشی‌ترین نقاط فسادخیز قراردادهای دولتی بوده و منشأ پرونده‌های قتل فساد اقتصادی و اداری در دولت است. ولی راه‌های زیادی وجود دارد که می‌توان به‌وسیله آنها از فساد در قراردادهای دولتی پیشگیری کرد. از جمله این راه‌ها تقویت ارزش‌های اخلاقی در بین کارکنان اداری است. خطرناک‌ترین رویداد انسانی انحطاط اخلاقی و شکست مرزهای اخلاقی است که در این صورت هیچ‌چیز به‌سلامت نخواهد ماند و انسانیت انسان فرومی‌ریزد و این امر در امور اداری از جایگاهی خطیر و ویژه برخوردار است. پس والاترین ملاک در هر سازمان اداری متخلق بودن افراد به اخلاق انسانی است.

از دیگر عوامل مبارزه با فساد در قراردادهای دولتی، تقویت دستگاه‌های نظارتی است و مهم‌ترین آسیب‌های شناسایی‌شده در امر نظارت و پیشگیری از تخلفات مالی دستگاه‌های اجرایی، در حوزه دستگاه‌های نظارتی عبارتند از استفاده نکردن از تجربیات مؤسسات حسابرسی بین‌المللی، فراوانی تخلف از قوانین خاص، اتکاء به شیوه‌های سنتی در انجام حسابرسی علی‌رغم امکان استفاده از فناوری اطلاعات، تعدد و تناقض قوانین و مقررات به‌ویژه در حوزه مالی و محاسباتی، نگاه نامناسب دستگاه‌های نظارت‌شونده نسبت به دستگاه‌های نظارتی، کمبود نیروهای متخصص در حوزه‌های حسابرسی و رسیدگی و موازی‌کاری دستگاه‌های نظارتی بوده است که اگر با هماهنگی این دستگاه‌ها باشد و این نظارت‌ها توسط افراد متخصص و شایسته و به‌موقع انجام شود و اطلاعاتی که مبنای تصمیم‌گیری دستگاه‌های نظارتی است دقیق و به‌نگام باشند و از روش‌های جدید به‌جای روش‌های سنتی استفاده شود، می‌تواند به‌نحو شایسته‌ای از بروز فساد پیشگیری کند. همچنین می‌توان با الکترونیکی کردن فرایندهای قراردادهای عمومی تا حد زیادی جلوی فساد در این‌گونه قراردادها را گرفت که با این روش هم هزینه‌های دولت کاهش خواهد یافت، هم امکان سنجش و کنترل کارکنان دولت و هم شفافیت امور بیشتر خواهد شد. شفافیت از راه‌هایی است که به‌طور مسلم از بروز فساد در قراردادهای دولتی پیشگیری می‌کند و باعث



رقابتی شدن قراردادهای افزایش کارایی پاسخگویی خواهد شد. هدف اصلی شفافیت، فراهم نمودن فضایی لازم برای مقامات منتخب و منصوب جهت ایفای مسئولیت پاسخگویی است؛ زیرا عدم پاسخگویی، فساد را در پی دارد و سلامت معاملات را از بین می‌برد. به‌طور کلی از مهم‌ترین اقدامات عملی کشورهای توسعه‌یافته در پیشگیری از فساد، شفافیت اطلاعات است که در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته، نظام حقوقی پیشرفته‌ای در این زمینه شکل گرفته است. ولی در ایران به‌رغم تصویب قوانین فراوان هنوز نقصان‌های زیادی در این زمینه وجود دارد. قراردادهای دولتی که بیشتر از طریق تشریفات مناقصه انجام می‌شود باید مستندسازی شده و اطلاع‌رسانی دقیقی صورت گیرد تا به این وسیله، عاملی برای مبارزه با فساد در این‌گونه قراردادهای شود. در ایران نیز پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات، به‌تازگی راه‌اندازی شده است که اگر از امکانات این پایگاه به‌طور کامل استفاده شود هم می‌تواند صحت معاملات را تضمین کند و هم به بخش خصوصی امکان رقابت بیشتر در شرایط برابر را خواهد داد که در این صورت طبعاً فساد مالی در مناقصات و قراردادهای کمتر خواهد شد و حتی این احتمال که رقبا ممکن است مدارک مناقصه را بررسی کنند به‌خودی‌خود باعث کاهش انحراف و فساد خواهد بود.

در نهایت اینکه در همه کشورهای راه‌های مختلفی برای مبارزه با فساد مالی به‌کار برده می‌شود و بعضی از این کشورها در این راه موفقیت بیشتری به‌دست آورده‌اند و بعضی موفق نشده‌اند. در کشور ما تعدد قوانین و مقررات مالی و محاسباتی و عدم شفافیت و تناقض موجود در این قوانین و همچنین پیچیدگی و نامتناسب بودن برخی از قوانین مالی امکان بروز پدیده فرار از قانون یا تفسیر به رأی کردن آن را برای دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌آورد لذا گردآوری یک قانون مادر برای همه دستگاه‌های اجرایی از عوامل تقویت نظارت خواهد بود. همچنین تشدید دستگاه‌های نظارتی و فقدان نظارت واحد بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تعارض در صلاحیت بین آنها در صورت بروز مسائل مشترک که نظارت هم‌زمان چند ارگان را می‌طلبد، نظام نظارتی ایران را با نارسایی‌های جدی روبه‌رو ساخته است. لازم است اقدامات جدی در جهت سالم‌سازی فضای اقتصادی و افزایش شفافیت صورت گیرد. در این راستا تقویت نظارت اجتماعی و رسانه‌های آزاد و همچنین بالا بردن ظرفیت پاسخگویی دستگاه‌های دولتی عامل مهمی در جهت پیشگیری و مبارزه با فساد به‌شمار می‌رود. هرچه میزان شفافیت اقتصادی افزایش یابد، هزینه ورود به فعالیت اقتصادی کاهش می‌یابد و در نتیجه با افزایش رقابت‌پذیری اقتصادی، زمینه برای توسعه و رشد اقتصادی فراهم خواهد شد.

شفافیت و جریان آزاد اطلاعات در زمینه عملکرد دولت و مقامات دولتی باعث افزایش هزینه اقدام به فساد و انجام فعالیت به نفع شخصی خواهد شد و بدین ترتیب به عنوان یک بازدارنده و مانع برای قدرت فسادآلود عمل می‌کند. در این راستا ساده‌سازی قوانین و شفاف نمودن رویه‌ها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است؛ قوانین باید به نحوی تدوین شوند که از هر نوع پنهان کاری جلوگیری نموده و زمینه انجام فعالیت‌ها به شکل شفاف را فراهم نمایند و با شفافیتی که در عملیات اقتصادی پدید می‌آورند، مسئولیت‌پذیری و حساب‌دهی را تقویت می‌کنند. طراحی سیستمی که همگان در یک زمان و به موقع از تصمیمات اقتصادی دولت آگاه شده و به طور برابر امکان رقابت در مزایده‌ها، مناقصات و پیمان‌ها را بیابند، اقدام مؤثری است که می‌تواند در پیشگیری از فساد اقتصادی مؤثر باشد و در این راستا پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور که به تازگی به صورت آزمایشی راه‌اندازی شده می‌تواند اقدام مؤثری در این زمینه باشد. عزم جدی مسئولان امر در برخورد قاطع، هماهنگ و به موقع با هرگونه تخلف و جرم در حدود قوانین جاری بدون ملاحظه کاری سیاسی، هماهنگی و تدوین برنامه عملیاتی و تصمیم کار بین دستگاه‌های متولی امر نظارت و بازرسی در رسیدگی به موضوعات و مقابله با فساد مالی و جلوگیری از موازی کاری یکی دیگر از اقدامات مؤثری است که از فساد مالی پیشگیری می‌کند.

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

- امیری، علی‌نقی، محمد همتی و مهدی مبینی. «اخلاق حرفه‌ای؛ ضرورتی برای سازمان». معرفت/اخلاقی ۴ (۱۳۸۹): ۱۶۰-۱۳۷.
- انصاری، ولی‌الله. کلیات حقوق قراردادهای اداری. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۸.
- باقرزاده، حمید. حقوق مناقصات. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲.
- باقری اصل، رضا. توسعه پایگاه داده‌های اطلاعات حاکمیتی، زیرساخت اطلاعاتی دولت الکترونیک. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
- بهرامی، سهراب. «بسترهای وقوع تبانی و فساد در مناقصات و راهکارهای مقابله با آن». کارآگاه ۲۲ (۱۳۹۲): ۱۴۵-۱۳۲.
- پناهی، عذری. «مبارزه با فساد اداری از طریق اصلاح ساختار دولت و روش‌های اجرایی در متون ایران». رساله کارشناسی ارشد. سمنان: دانشگاه سمنان، دانشکده علوم انسانی. گروه حقوق، ۱۳۹۱.
- جاسبی، منصوره و مرتضی جاسبی. مبارزه با فساد از دیدگاه مقام معظم رهبری. تهران: معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
- حسینی، حسین و علی موسوی بایگی. «نهادهای نظارتی حاکم بر قراردادهای دولتی و چالش‌های آن». فصلنامه اقتصاد پولی، مالی ۱ (۱۳۹۰): ۱۴۳-۱۲۲.
- حسینی، سید محمد. «جرم تحصیل منفعت از معاملات دولتی». پایان‌نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۴.
- حسینی، میرزاحسن و مهدی فولادی طرقی. «بررسی موانع و محدودیت‌های اجرایی نظارت الکترونیکی». مطالعات مدیریت انتظامی ۴ (۱۳۸۹): ۷۰۶-۶۷۷.
- حسینی، نجمه و عفت عباسی. «راهکارهای نهادینه کردن اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌ها از دیدگاه آموزه‌های دینی». اسلام و پژوهش‌های مدیریتی ۱ (۱۳۹۱): ۱۵۴-۱۲۹.
- خدمتی، ابوطالب. «سیره حضرت علی (ع) در مبارزه با فساد اداری». روش‌شناسی علوم انسانی ۴۵ (۱۳۸۴): ۴۳-۲۴.
- خضری، محمد. «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران». فصلنامه مطالعات راهبردی ۴۲ (۱۳۸۷): ۸۲۶-۸۱۳.
- خضری، محمد، فرهاد تربتی‌مقدم و محمدرضا نظری. «شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی». پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی ۱ (۱۳۹۰): ۸۶-۶۳.
- خضری، محمد و محسن رنایی. «رانت‌جویی و هزینه‌های اجتماعی آن». مجله نامه مفید ۴۵ (۱۳۸۳): ۴۵-۸۰.

- دادخدایی، لیلا. «سیاست جنایی جمهوری اسلامی در قلمرو مفاسد اقتصادی با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد». رساله دکتری، تهران: مدرسه عالی شهید مطهری، ۱۳۸۹.
- دادگر، حسن و غلامعلی معصومی‌نیا. *فساد مالی*. تهران: کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۳.
- دفتر مطالعات حقوقی. «مروری بر نهادهای مبارزه با فساد در برخی کشورها». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. تاریخ انتشار ۱۳۹۲/۱۰/۲۸. <http://rc.majlis.ir>.
- دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت. «گزارش توجیهی طرح برگزاری مناقصات». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. تاریخ انتشار ۱۳۸۲/۰۶/۰۱. <https://rc.majlis.ir>.
- دوست‌محمدیان، حمید، حسن بابایی کشتلی و آرمینا رضوی. «بررسی اخلاق حرفه‌ای نظارت و بازرسی الکترونیک به‌عنوان مدلی برای اجرایی کردن شعار پیشگیری حتماً، مچ‌گیری هرگز، چشم‌پوشی به‌هیچ‌وجه». ارائه‌شده در همایش ارتقای سلامت نظام اداری کشور و مقابله با فساد سازمان بازرسی کشور (۱۳۸۹): ۴۶-۱.
- ربانی، محمدرضا. «سیاست پیشگیرانه دیوان محاسبات کشور در کاهش تخلفات مالی». پایان‌نامه کارشناسی ارشد. بندرانزلی: دانشگاه آزاد اسلامی واحد بین‌الملل بندر انزلی، ۱۳۹۳.
- رهنورد، فرح‌اله. حبیب‌الله طاهرپور کلانتری و اعظم رشیدی. «شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی». *پژوهشنامه مدیریت اجرایی* ۱۱ (۱۳۸۹): ۵۱-۳۵.
- زمانی، علی‌اکبر. «تبانی و تقلب در برگزاری مناقصه‌های دولتی، موانع و راهکارهای پلیس در مبارزه با آن». *کارگاه* ۹ (۱۳۸۸): ۱۲۳-۹۶.
- شکی، خدیجه. «بررسی اصول حقوق عمومی حاکم بر قراردادهای پیمانکاری در نظام حقوقی ایران». پایان‌نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۲.
- شمعی، محمد. *حقوق قراردادهای اداری*. تهران: انتشارات جنگل، کاوشیار، ۱۳۹۳.
- عبداللهی، جواد. «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد». ارائه‌شده در سومین همایش نظارت کارآمد، ۱۳۸۵.
- قاسمی، داود و راویه ذکریایی. *خریدوفروش اموال دولتی و عمومی*. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲.
- قرباغی، علیرضا. «قانون مناقصات، گامی درجهت سالم‌سازی و کوچک‌سازی دولت». *بررسی‌های بازرگانی* ۲۱ (۱۳۸۵): ۵۲-۴۷.
- قربانی‌زاده، وجه‌الله. «شناسایی و سنجش شاخص‌های قابلیت همکاری دولت الکترونیک در ایران». رساله دکتری، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۲.
- کشوریان مقدم، محمد. «چگونه می‌توان از وقوع تبانی در مناقصه‌های دولتی کاست؟». *روزنامه رسالت* (۶۲۹۱)، ۱۳۸۶/۰۸/۱۷.
- کمالی، یحیی. «تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی». *مجله گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور* ۴۹ (فروردین ۱۳۹۲): ۳۲-۱.

- کمالی، یحیی. «نقش شفافیت اقتصادی در مقابله با فساد اقتصادی». شبکه مطالعات سیاستگذاری عمومی (۱۳۹۴): ۱۷۰-۱۵۵. ۱۶ آذر ۱۳۹۴. <http://npps.ir/ArticlePreview.aspx?id=41419>.
- محمدی، جمال. «نهادهای نظارتی و نظارت مؤثر و کارآمد». *تازه‌های حسابداری* (۱۳۹۲): ۴۰-۲۲.
- مقدسی، حمیدرضا و رستم فرهادی. «کنترل فساد اداری در بخش دولتی و ارائه مدل راهبرد جامع پیشگیری از فساد در ایران». *دوهفته‌نامه علمی / تحلیلی سازمان بازرسی* ۳۴ (۱۳۹۰): ۳۴-۱.
- مؤسسه تدبیر اقتصاد. *فساد مالی و اقتصادی*. تهران: نشر شریعت، ۱۳۸۲.
- وفایی، حسن. «فساد مالی در قراردادهای دولتی». *نشریه گزارش* ۱۵۷ (۱۳۸۳): ۶۳-۵۸.
- هاشمی، سید حامد و سعید پورامین‌زاده. «فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن». *بررسی‌های بازرگانی* ۵۰ (۱۳۹۰): ۷۱-۵۲.
- همدمی خطبه‌سرا، ابوالفضل. *فساد مالی؛ علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن*. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷.

### ب) منابع انگلیسی

- Broadcasting Board of Governors. Project "Strengthening Capacities to Remedy Irregularities in Public Procurement Procedures." 2008/12/11. [www.bbg.org](http://www.bbg.org). 1-8.
- Neu, Dean & Jeff Everett & Abu Shiraz Rahaman. "Preventing Corruption within Government Procurement: Constructing the Disciplined and Ethical Subject." *Critical Perspectives on Accounting, Elsevier* 28(C) (2015): 49-61.
- Andrew, Jane, Christine Cooper, Yves Gendron. "Critical Perspectives on Accounting." Accessed 15/11/2015. [www.elsevier.com/locate/cpa](http://www.elsevier.com/locate/cpa). 49-61.
- Frederic, B. Juanita, o. "Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes." *Aannals of Public and Cooperative Economics* (2006): 431-452. doi: 10.1111/j.1467-8292.2006.00314.x.
- Grant No, S. "Transparency and Accountability in Public Procurements. The Case of Visegrad Countries." Final Report. 2012. [www.visegradfund.org](http://www.visegradfund.org). 1-34.
- Jason P. Matechak. *Fighting Corruption in Public Procurement*. Center for International Private Enterprise -[www.cipe.org](http://www.cipe.org). 2015. 1-4.
- TI. "Corruption and Public Procurement." November 2010. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).