

مجله اخلاق زیستی

دوره یازدهم، شماره سی و ششم، ۱۴۰۰
<https://doi.org/10.22037/bioeth.v11i36.35712>



مقاله پژوهشی

پیشگیری از فساد مالی در مناقصه‌ها و مزایده‌ها با تأکید بر اخلاق و حکومت قانون

وحید طالع نسب^۱، مجید صادق نژاد نایینی^{۲*}، سیدمهدی منصوری^۳

۱. دانشجوی دکتری تخصصی حقوق کیفری و جرم‌شناسی، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران.

۲. استادیار، گروه حقوق، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه حکیم سبزواری، سبزوار، ایران.

۳. استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران.

چکیده

زمینه و هدف: فرآیند معاملات دولتی به دلیل امکان به دست آوردن منفعت مادی همواره با احتمال ارتکاب اعمال غیر قانونی همراه است. تدوین آیین‌نامه‌های معاملات دولتی از سوی دولت و همچنین تصویب قانون برگزاری مناقصات از سوی قانونگذار تلاشی است که در راستای کاهش بروز این گونه اعمال غیر قانونی صورت پذیرفته است، اما با وجود این معاملات دولتی مصون از تعرض نگردیده است و شاهد رشد مفاسد مالی در روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی می‌باشیم. این مطالعه با هدف بررسی رویکردهای پیشگیرانه در این حیطه با تأکید بر مبانی اخلاقی و قانونی انجام یافته است.

مواد و روش‌ها: این تحقیق از نوع نظری است؛ روش تحقیق به صورت توصیفی - تحلیلی می‌باشد و روش جمع‌آوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای و با مراجعه به اسناد، کتب و مقالات صورت گرفته است.

ملاحظات اخلاقی: در تمامی مراحل انجام پژوهش، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانتداری رعایت شده است.

یافته‌ها: پیامدهای منفی فراوان فسادهای مالی به ویژه از منظر تضعیف اخلاق اجتماعی، مجموعه قوای سه‌گانه و علی‌الخصوص دولت را بر آن داشته است تا با اتخاذ اصلاحات در قوانین و مقررات، رفع نواقص ساختار اداری و اجرایی در روند برگزاری معاملات دولتی و بسیج ارگان‌های نظارتی تلاش نمایند تا از معضل فساد در این حوزه پیشگیری کنند.

نتیجه‌گیری: اصلاح ساختار اقتصادی از طریق خصوصی‌سازی و نیز گسترش فضای رقابت و شفاف‌سازی، ارتقای سطح علمی و آگاهی کارکنان دولت و افراد جامعه در کنار تقویت و تجهیز رسانه‌های گروهی به منظور امکان اطلاع‌رسانی دقیق و شفاف قوانین و مقررات فرآیند برگزاری معاملات دولتی و آشنایی با مفاسد مالی قابل ارتکاب در روند تأمین کالاها و خدمات دولتی و تعمیق گزاره‌های اخلاقی، از جمله ابزارهای مؤثر برای پیشگیری از فساد مالی خواهد بود.

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۳۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۷/۲۳

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۰۹/۰۱

واژگان کلیدی:

معاملات دولتی

مناقصه

مزایده

فساد مالی

پیشگیری

* نویسنده مسئول: مجید صادق نژاد نایینی

آدرس پستی: ایران، سبزوار، دانشگاه حکیم سبزواری، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، گروه حقوق.

کد پستی: ۹۶۱۷۹۷۶۴۸۷

پست الکترونیک:

m.sadeghnejad@hsu.ac.ir

۱. مقدمه

فرآیند معاملات دولتی به دلیل بستر رانتی و امکان به دست آوردن منافع مادی همیشه با احتمال ارتکاب اعمال غیر قانونی همراه است. لذا مقررات‌گذاری در این حوزه به منظور مقابله با فساد، وجهه نظر مقنین و مجریان قانون قرار گرفته است؛ اما با وجود این معاملات دولتی مصون از تعرض نگردیده و در تمامی کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه نظیر ایران شاهد رشد فزاینده مفاسد مالی در روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی می‌باشیم.

سوءاستفاده و شرایط آن در کشورهای مختلف متفاوت است. فساد امری نسبی و مرتبط با نظام ارزش‌های یک جامعه است و بیش از بخش خصوصی در بخش دولتی مطرح است. فساد مالی را نباید فقط نتیجه پرداخت رشوه به حساب آورد. فساد مالی مسأله‌ای است فراگیر و جهانی که امروزه بسیاری از کشورها و به ویژه کشورهای در حال توسعه با آن دست به گریبانند. علل عمده فساد مالی به تصدی‌گری دولت در اقتصاد مربوط می‌شود. بخش دولتی به لحاظ انجام امور محوله موظف به انعقاد قراردادهای دولتی در راستای تأمین کالاها و خدمات عمومی است و در این رهگذر بیشتر در معرض وقوع فسادهای مالی در حوزه معاملات دولتی و انعقاد قرارداد قرار دارد و با این وجود ناگزیر به انجام اعمال حقوقی مرتبط با این‌گونه معاملات هستند.

ابعاد مسأله فساد مالی در معاملات دولتی نیازمند بررسی همه‌جانبه عوامل مؤثر در شکل‌گیری و گسترش فساد، انواع آن و روش‌های مبارزه با آن است. در ایران بخش دولتی ما از ابتدای شکل‌گیری خود با این پدیده دست و پنجه نرم کرده است. به طور مثال در گزارشی که توسط کمیسیون امور اقتصادی و دارایی مجلس شورای اسلامی منتشر شده است، نتیجه بارز عملکرد مربوط به واگذاری ۱۵۰ شرکت دولتی طی سال‌های ۱۳۶۹ لغایت ۱۳۷۵ منعکس شده است که در این گزارش مسؤولان واگذارنده متهم به واگذاری غیر اصولی

شماری از کارخانه‌های مسدوده شده‌اند. این رسیدگی نشان داده در اکثریت قریب به اتفاق واگذاری‌ها به شیوه بورس، مزایده و مذاکره، مفاد آیین‌نامه‌های مربوطه اجرا نشده و صرف و صلاح دولت رعایت نشده است.

حال پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که، اولاً چه عواملی باعث ایجاد و یا تسهیل فساد در فرآیند مناقصات و مزایده‌های دولتی می‌شود؟ ثانیاً چه راهکارهایی برای پیشگیری از وضعیت مزبور متصور است. فرضیه‌ای که در پاسخ به این پرسش‌ها در پژوهش حاضر مورد بررسی قرار خواهد گرفت، این است که اساساً ضعف ساختاری و هنجاری نظام حقوقی، عامل اصلی در ایجاد فساد می‌باشد و بهترین راهکار برای پیشگیری و حتی مقابله با آن اعمال عناصر تئوری نهادینگی اخلاق و حکومت قانون به صورت گسترده و نظام‌مند در تمام سطوح نظام حقوقی می‌باشد.

در خصوص پیشینه تحقیق پیش‌رو از جمله می‌توان به مقاله مهدی فضلی و ابوالفتح خالقی که در سال ۱۳۹۷ به چاپ رسیده است، اشاره نمود. از نظر نویسندگان، معاملات دولتی یکی از عمده روش‌های هزینه‌کرد بودجه عمومی هستند و به همین دلیل یکی از ابزارهای قانونی جهت ارتکاب مفاسد اقتصادی نیز به شمار می‌آیند. از این رو لازم است که سازوکار قانونی مشخصی بر آن‌ها حکم‌فرما باشد؛ قوانین کنونی داخلی در زمینه مبارزه با فساد در معاملات دولتی روزآمد و کارا نیستند و از کاستی‌هایی برخوردارند که امکان تحقق فساد در آن‌ها را میسر می‌سازند (۱). همچنین، در تحقیق لیلا حسینی و پروین پورفخریان که در سال ۱۳۹۸ به چاپ رسیده، فساد مالی از مسائل مهمی دانسته شده است که امروزه کشورهای مختلف جهان دست به گریبان آن هستند و این مسأله 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 (۲).

۲. ملاحظات اخلاقی

در تمام مراحل نگارش پژوهش حاضر، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانتداری رعایت گردیده است.

۳. مواد و روش‌ها

تحقیق حاضر از حیث نوع، نظری است و از نظر روش تحقیق، به شیوه توصیفی-تحلیلی انجام یافته است. همچنین، روش جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای است که ضمن مراجعه به اسناد، کتب و مقالات صورت گرفته است.

۴. یافته‌ها

یکی از گلوگاه‌های اصلی فساد مالی، انحرافات است که در جریان مناقصه‌ها و مزایده‌ها رخ می‌دهند. دغدغه گسترش فساد در این زمینه که منجر به اتلاف منابع، نقض عدالت و تضعیف اخلاق اجتماعی و اعتماد عمومی، می‌گردد مجموعه مدیریت نظام تقنینی و اجرایی در کشور را بر آن داشته است تا با اتخاذ اصلاحات در قوانین و مقررات مربوطه، رفع نواقص و خلأهای ساختار اداری، اجرایی و نظارتی در روند برگزاری معاملات دولتی که منجر به رسوخ فساد در فرایند این معاملات می‌شوند، کاربست‌هایی تعبیه نمایند تا از معضل فساد در این حوزه پیشگیری به عمل آید.

۵. بحث

۵-۱. تبیین مفاهیم اساسی: مفاهیم اساسی در حوزه پژوهش حاضر عبارتند از:

۵-۱-۱. معاملات دولتی: معاملات دولتی معاملاتی هستند که در راستای اعمال تصدی‌گری برای حسن اجرای وظایف کمکی پشتیبانی از قبیل تدارک وسایل و ابزار کار، تهیه جا و مکان،

تأمین خدمات و... به موجب قوانین و مجوزهای خاص با اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر منعقد می‌گردند و دست کم یک طرف آن‌ها دولت و یا دستگاه‌های عمومی و شهرداری‌ها، می‌باشند.

تبصره ۳ ماده یک قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی، معاملات دولتی را این‌گونه بیان می‌کند: «منظور از معاملات مندرج در این ماده عبارتست از: ۱- مقاطعه‌کاری (به استثنای معاملات محصولات کشاورزی ولو اینکه از طریق مقاطعه انجام شود)؛ ۲- حق‌العمل‌کاری؛ ۳- اکتشاف و استخراج و بهره‌برداری؛ ۴- قرارداد نقشه‌برداری و نقشه‌کشی و نظارت در اجرای آن؛ ۵- قرارداد مطالعات و مشاورات فنی و مالی و حقوقی؛ ۶- شرکت در خرید و مناقصه؛ ۷- خرید و فروش‌هایی که باید طبق قانون محاسبات عمومی مناقصه و یا مزایده انجام شود، هرچند به موجب قوانین دیگر از مناقصه و مزایده استثناء شده باشد.»

پس معاملاتی که دو طرف آن اشخاص خصوصی هستند، دولتی محسوب نمی‌شود؛ همچنین، معاملات دولتی را «قراردادهای اداری» نیز می‌گویند (۳).

با توجه به مطالب فوق و اینکه مزایده و مناقصه به عنوان بخشی از معاملات دولتی است مطابق با قانون محاسبات عمومی کشور دستگاه‌های اجرایی باید کلیه خریدهای خود را از طریق مناقصه و کلیه فروش‌های خود را از طریق مزایده انجام دهند که البته استثنائاتی نیز وجود دارد که قانون آن‌ها را احصا کرده است.

۵-۱-۲. مناقصه: مناقصه مصدر ثلاثی مزید از ریشه «نَقَصَ» است. نَقَصَ در لغت یعنی: کاست و کم کردن. این کاهش و کاست و کم کردن مربوط به قیمت است که در مناسبات اقتصادی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (۳). مناقصه در علم حقوق عبارتست از: «خرید مال یا «اموال معین» از طرف مأمور رسمی به کمترین قیمتی که از طرف فروشندگان

پیشنهاد می‌شود و همچنین، هرگاه مورد مناقصه انجام عملی باشد» (۴).

قانونگذار در ماده ۲۳ نخستین قانون محاسبات عمومی ایران در سال ۱۲۸۹ تا چهارمین قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، این تکلیف را مقرر نموده است که خرید کالا و خدمات مورد نیاز دولت می‌بایست از طریق مناقصه صورت پذیرد. در آیین‌نامه معاملات دولتی که مصوب کمیسیون مشترک مجلس سابق در سال ۱۳۴۹ می‌باشد و حکم قانون را دارد و نیز در آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه که مصوب ۱۳۵۴ است و همچنین قانون محاسبات عمومی، تعریفی از مناقصه ارائه نشده است، در حالی که در قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، این اصطلاح به طور شفاف تعریف شده است. قانونگذار در بند «الف» ماده ۲ این قانون، مناقصه را این چنین تعریف نموده است: «فرآیندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر (طبق اسناد مناقصه) که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کمترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود».

در تعریف مناقصه که تعریفی تأسیسی در حقوق است، اصل رقابتی بودن مورد تصریح قرار گرفته است. پس اگر این فرآیند فاقد این وصف باشد دیگر مناقصه نمی‌باشد. رقابتی بودن برای تأمین کیفیت مورد نظر دولت حائز اهمیت است و از فایده رقابتی بودن همین بس که این امکان را به دولت می‌دهد که کالا و خدمات مورد نیاز خود را با «کیفیت بهتر» و «قیمت پایین‌تر» خریداری نماید. همانطوری که از این تعریف بر می‌آید، مناقصه هدف نیست، بلکه فرآیند است و فرآیند خود دارای دو بخش ورودی و خروجی است. ورودی مناقصه اسناد و اطلاعات فنی و خروجی آن برنده مناقصه است که نتیجه این خروجی یک معامله است (۵).

۵-۳. مزایده: در لغت به معنی در معرض فروش گذاشتن چیزی به نحوی که هر خریداری که قیمت بیشتری پیشنهاد کرد، به وی فروخته شود. در اصطلاح فرآیندی است برای

فروش یا واگذاری کالا، خدمات یا حقوق دولتی یا متعلق به عام (بیت‌المال) یا متعلق به بخش خصوصی به فرد یا افرادی که بیشترین قیمت را پیشنهاد کرده باشند (۵). در هیچ یک از قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به معاملات دولتی، قانونگذار اقدام به تعریفی قانونی از مزایده نکرده است. در مورد مناقصه نیز این نقص وجود داشت که با تصویب قانون برگزاری مناقصات و تعریف شفافی از مناقصه این کاستی برطرف شد، اما در مورد مزایده هنوز این نقص وجود دارد و برطرف نشده است.

مزایده ترتیبی است که در آن اداره، فروش کالا و خدمات یا هر دو را از طریق درج آگهی در روزنامه کثیرالانتشار و یا روزنامه رسمی کشور به رقابت عمومی می‌گذارد و قرارداد را با شخصی که بیشترین بها را پیشنهاد داده، منعقد می‌سازد. در تعریف دیگر به مجموعه اقدامات قانونی اطلاق می‌شود که برای فروش یا اجاره کالا یا خدمت یا حقی به بالاترین بها صورت می‌گیرد (۶).

دکتر جعفری لنگرودی مزایده را این چنین تعریف نموده‌اند: «مزایده صورت خاصی از فروش مال است که خریداران با هم رقابت کرده و هر یک قیمتی بیشتر از آنچه که بایع عرضه نموده است، به بایع عرضه می‌نمایند. ثمن آخرین قیمتی است که عرضه شده و پس از آن قیمتی عرضه نشود و چون قیمت معینی که از طرف بایع، مأخذ و مبدأ شروع مزایده و رقابت است، رکن مزایده است، گاهی ممکن است به علت پیداشدن کاسب، همان قیمت مبدأ ثمن محسوب شود» (۴).

آنچه که در تمامی این تعاریف مشترک است، این است که مزایده نیز مانند مناقصه فرآیندی است که رقابت در آن از اهمیت زیادی برخوردار است، رقابتی که نهایتاً برای دولت کسب منفعت می‌نماید. برخلاف مناقصه، در مورد مزایده مقررات چندانی وضع نشده است. مطابق ماده ۸۲ قانون محاسبات عمومی: «مزایده در معاملات به طریق زیر انجام می‌پذیرد: ۱- در مورد معاملات جزئی به بیشترین بهای ممکن

به تشخیص و مسئولیت مأمور فروش؛ ۲- در مورد معاملات متوسط با حراج؛ ۳- در مورد معاملات عمده با انتشار آگهی مزایده عمومی.»

۴-۱-۵. فساد مالی: ریشه کلمه فساد، «فسد» به معنای گندیدن، خراب شدن و بدتر شدن است. همچنین به معنی به ستم مال کسی را گرفتن می باشد و در معنای دیگر از آن به تباهی، خشک سالی، گندیدگی، پوچی، پوسیدگی، بی اعتباری و خرابی تعبیر شده است (۷). فساد مالی مفهومی کلی بوده و دارای مصادیق متعدد می باشد. فساد مالی مترادف رشوه و یا هم معنی اختلاس نیست، بلکه انحرافی است که افعال و اعمال مختلفی را می توان ذیل آن مورد بررسی قرار داد. با این حال رشوه، اختلاس، اعمال نفوذ، سوءاستفاده از امکانات دولتی و تقلب از جمله مصادیق بارز آن می باشند. فساد مالی از جمله انحرافات است که تاکنون صاحب نظران نتوانسته اند به تعریف واحدی از آن دست یابند و هر کدام از اندیشمندان به فراخور زمان و با توجه به مصادیقی خاص تعریف مستقل از فساد ارائه نموده اند. نقطه تمرکز برخی از تعاریف فساد مالی، موضوع جلب منفعت بوده است. عده ای معتقدند که فساد مالی «سوءاستفاده از قدرت و اختیارات دولتی به منظور منافع شخصی است» (۸).

Vito Tanzi فساد مالی را «اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دلبستگی های اجتماعی» می داند (۹). در تبیین تعاریف پیش گفته این نکته حائز اهمیت است که در فساد با هدف جلب منفعت شخصی عمدتاً موقعیتی شبیه بازار ایجاد می شود و کارمند با پیشنهاد یا قبول منفعتی خاص درصدد حل مشکل مراجعین از راه های نامشروع برمی آید، اما در فساد ناشی از وابستگی های حزبی، قبیله ای و گروهی اصولاً داد و ستدی در کار نیست، بلکه کارمند یا کارگزار دولت با مد نظر قراردادن وابستگی های حزبی، قبیله ای و خانوادگی برخی

خدمات و یا منابع را در اختیار گروه های مذکور قرار می دهد (۱۰).

۵-۱-۵. پیشگیری: با توجه به تدابیر مختلف در نحوه اجرای پیشگیری تعریف های متفاوتی از آن مطرح گردیده است. برخی آن را نوعی مداخله از طریق اتخاذ تدابیر برای پیشگیری یا کاهش خطرات ارتکاب یا کاهش نتایج احتمالی می دانند. Maurice Cousin جرم شناس کانادایی، پیشگیری را چنین تعریف می کند: «مجموعه عملکردها و تدابیر غیر قهرآمیز که با هدف خاص مهار بزه کاری، کاهش احتمال جرم، کاهش وخامت جرم، پیرامون علل جرائم اتخاذ می شود.» در این تعریف اقدام پیشگیرانه اقدام غیر قهرآمیزی است که بر عوامل جرمزا اعمال می شود. بر اساس این تعریف چنانچه بزه کار در محاسبه خود، میزان سود احتمالی را در مقایسه با تلاش و زحمت و نیز خطرات موجود، ضعیف بداند، از ارتکاب جرم منصرف خواهد شد (۱۱).

می توان در تعریف پیشگیری دو جهت گیری کلی را ملاحظه کرد: بینش موسع و فراگیر که «هر اقدامی» در زمینه مبارزه با بزه کاری، حتی پاسخ های کیفری (ضمانت اجرای کیفری) و جبران خسارت از بزه دیدگان را پیشگیرانه محسوب می کند؛ و «معنای مضیق» که همان پیشگیری های معمول در جرم شناسی است که عمدتاً در دو گونه پیشگیری اجتماعی و پیشگیری وصفی - فنی مطالعه و به صورت موردی نسبت به یک جرم خاص و یا کلی، نسبت به بزه کاری به شکل ترکیبی اعمال می شود (۱۱). پیشگیری در مفهوم مضیق آن (جرم شناسی پیشگیرانه) به مثابه وسیله ای تعریف شده است که دولت از آن برای مهار بهتر بزه کاری از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرمزا و نیز مدیریت مناسب و مطلوب محیط های فیزیکی و اجتماعی ای استفاده می کند که فرصت های مساعد ارتکاب جرائم را ایجاد می کند (۱۲).

۵-۲. علت‌شناسی فساد مالی در مناقصه و مزایده:

زمینه‌های پدیداری فساد در چارچوب مناقصه‌ها و مزایده‌ها را می‌توان در موارد ذیل واکاوی نمود.

۵-۲-۱. **مقررات جرم‌زا:** مفاسد مالی و اقتصادی با ابزارهای مختلفی صورت می‌گیرد که مهم‌ترین ابزار فساد مالی و اقتصادی، سوءاستفاده از قوانین نامناسب موجود و در مواردی، روشن و شفاف‌نبودن قوانین و نبود قوانین برای برخی امور می‌باشد که موجب بروز رفتارهای سلیقه‌ای افراد می‌گردد. شفاف‌نبودن مقررات و یا عدم دسترسی به آن‌ها و اینکه مجوزها را فقط می‌توان از نهاد یا افراد خاصی دریافت کرد، قدرت زیادی را برای کارکنان دولت فراهم می‌نماید. این کارکنان می‌توانند با دریافت رشوه، کاغذبازی قوانین و مقررات مختلفی را که برای اداره اندک جامعه در اختیار دارند، کاهش دهند (۱۳).

گاهی قوانین مخالف و گاهی منسوخ‌کننده یکدیگر و مبهم‌بودن قوانین و به شکل کلی‌بودن آن‌ها در رویکرد تصویب قوانین و امکان شرح و تفسیرهای گوناگون از قانون، سپردن اختیاراتی گسترده در مقررات موضوعه بی‌آنکه انتصاب و گماردن اشخاص از حیث تخصص و مهارت و... متناسب با اختیارات و مقررات باشد و اعمال‌نکردن مجازات تأثیرگذار جهت فقدان اجرای قانون و همچنین پراکندگی و آشفتگی قوانین، موقعیت فرار و گریز از قانون را مهیا کرده است (۱۴).

۵-۲-۱-۱. **نواقص و کاستی‌های قوانین مرتبط:** از زمانی که فعالیت مربوط به تدارک کالاها و خدمات عمومی به عنوان یکی از حوزه‌های بالقوه فساد شناخته شد، بسیاری از کشورها با جدیت شروع به توسعه و تقویت چارچوب‌های حقوقی موجود حاکم بر تأمین کالا و خدمات عمومی کردند. آفریقای جنوبی یک نمونه بارز است که در قانون اساسی آن، نسبت به نیاز به یک نظام رقابتی و سودآور برای تدارک کالاها و خدمات عمومی اشاره شده است. کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل ملل متحد (آنسیترال) الگویی در خصوص تدارک کالا و

خدمات و ساختمان تهیه کرد که پیش از این توسط کمیسیون اتخاذ شده بود و در سال ۱۹۹۴ از سوی سازمان ملل اعلام گردید. تصمیم به تهیه یک الگو مطابق «راهنمای تصویب» منضم به آن، به این دلیل اتخاذ شد که در تعدادی از کشورها، قانون ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی ناکافی و قدیمی است. لازم به ذکر است که در سال ۲۰۱۱، قانون نمونه تدارکات عمومی آنسیترال به تصویب رسید که جایگزین قانون قبلی شده است. اکنون تمایل عمومی کشورها این است که چارچوب‌های حقوقی تدارک کالاها و خدمات عمومی را بر اساس قوانین مصوب پارلمان بنا کنند، اما هنوز کشورهایی هستند که در این خصوص کماکان به مقررات مرسوم به آیین‌نامه هیأت مناقصه و مزایده که معمولاً توسط وزیر دارایی صادر می‌شود تکیه دارند، لیکن قانون برخلاف آیین‌نامه می‌تواند مانع از تغییر خودسرانه قواعد بازی شود و افراد و وضعیت‌های خاص را تحت پوشش قرار دهد (۱۶).

۵-۲-۱-۲. **تشت و پراکندگی قوانین:** با وقوع انقلاب اسلامی و تغییر قانون اساسی برخی از قوانین نیز متناسب با جهت‌گیری‌های جدید سیاسی، اقتصادی و حقوقی دگرگون، منسوخ و ملغی شد، اما اغلب این تغییرات و تعدیل آن موردی و بر اساس شرایط به وقوع پیوست و قوانین جدید بر حسب نیاز تصویب و در پیکره مجموعه سابق گنجانده شد. به عبارتی هیچ‌گاه فرصت بازنگری جامع و تبیین مجموعه هماهنگ به دست کارشناسان متخصص و بر اساس اوضاع جدید فراهم نشده است و در بسیاری از موارد و از جمله در خصوص مسائل اقتصادی با تأخیر و بعد از سوءاستفاده‌های کلان به تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها اقدام شد و هر بار به دلیل شتاب، نقایص فراوانی در آن‌ها وجود داشت. نتیجه طبیعی چنین وضعیتی تورم و تشت و پراکندگی قوانین از یکسو و ابهام و تضاد و تناقض در آن‌ها از سوی دیگر بود. یکی از آثار مهم تورم قواعد و مقررات، صعوبت آگاهی از آن‌ها و احاطه بر آن‌هاست که متقابلاً تشکیل سازمان‌های عریض و طویل اداری را می‌طلبد.

با توجه به وجود صدها شرکت دولتی، صدها آیین نامه معاملات متفاوت نیز در این بخش وجود داشته و چه بسا انجام معامله ای در یک شرکت دولتی مجاز شمرده می شده و وفق آیین نامه معاملات شرکت دیگری غیر مجاز. به دلیل تعدد بی شمار شرکت های دولتی و متنوع بودن اساسنامه تجاری آن ها مشکلات عدیده ای برای مناقصه گران و نهادهای نظارتی و بررسی به وجود آورده است، در نتیجه کارگزاران و نمایندگان با نیت شفاف سازی معاملات دولتی، همانندسازی قوانین مرتبط و کم کردن تعداد مقررات در این زمینه طرحی را به نام قانون برگزاری مناقصات ارائه کردند که در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ طرح ذکر شده را مجلس، تصویب کرد، اما به علت بعضی انتقادات به وسیله شورای نگهبان مسأله به مجمع تشخیص مصلحت نظام کشیده شد و النهایه در مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ تصویب و پذیرفته شد.

مطابق ماده ۳ قانون برگزاری مناقصات، این قانون از تاریخ تصویب، لازم الاجرا شد. قانون برگزاری مناقصات در یک مجموعه واحد دارای ۵ آیین نامه می باشد. آیین نامه ارزیابی کیفی، آیین نامه بند الف ماده ۲۶، آیین نامه بند «ه» ماده ۲۹ در خصوص خرید خدمات مشاوره ای و سرانجام آیین نامه رسیدگی به شکایات.

در مقایسه با مناقصه، قوانین و مقررات حاکم بر مزایده محدود و مختصراند و این ناشی از عدم حساسیت قانونگذار نسبت به مزایده از یک طرف و ارجاع برخی احکام قابل تطبیق بر مزایده به احکام حاکم بر مناقصه از طرف دیگر است. وانگهی برخلاف مناقصات مقررات حاکم بر مزایده همان احکام مندرج در قانون محاسبات عمومی و آیین نامه معاملات دولتی اند. لازم به ذکر است که برخی از نهادها و دستگاه ها از مقررات و آیین نامه های خاص در مورد فروش و مزایادات تبعیت می نمایند. ۳-۱-۲-۵. مقررات مبهم و چندلایه: در بعضی موارد به دلیل نبود شفافیت در قوانین و مقررات و دادرسی، زمینه های مساعدی برای فساد مالی فراهم شده است. گاهی قوانین و

مقررات به نحوی تنظیم می شود که فقط حقوقدانان کارآزموده قادر به فهم آن ها هستند و معمولاً این قوانین درباره مسائل اساسی مبهم بوده و تفسیرهای متعددی از آن ها می شود. تصویب قوانین مبهم و چندلایه به شدت فضای تصمیم گیری دستگاه های دولتی را غبارآلود کرده و اشخاص حقیقی و حقوقی متبحر و ذی نفع می توانند با تکیه بر برداشت متفاوتی که مسؤولین دارند از چنین شرایط مناسبی به حداکثر بهره برداری دست یابند. بنابراین توجه لازم به قوانین با ثبات، بخشی از دلایل وجودی مفاسد مالی را منتفی می نماید. اعطای اختیارات ویژه به مدیران یا هیأت های مدیره برای نادیده گرفته شدن قانون و ده ها صفحه متشکل از مواد قانونی در واقع پذیرش خواسته یا ناخواسته نهادینه سازی باور نادرست ترجیح مدیر بر قانون خواهد بود که شیوه مذکور اعمال هر نوع اقدام نظارتی و کنترلی اثربخش را ناممکن می سازد.

با وجود نقاط مثبت و حسن های قانون برگزاری مناقصات، اما عبارت پردازی این قانون در ارتباط با همه جوانب، صراحت و شفافیت مناسبی ندارد، طوری که بعضی از کمبودهای موجود، زمینه را برای تفسیر کردن اشخاص در مورد بعضی از مطالبی که در این قانون آمده است را مساعد کرده تا مناسب با سلیقه و هدف آن ها باشد؛ به عنوان مثال می توان به موارد مشمول نهادهای موضوع این قانون خاطرنشان کرد. ظاهراً هدف مقنن شمردن و به حساب آوردن این دستگاه ها بوده، اما در بعضی موارد به علت عدم شفافیت، برخی از نهادهای با اهمیت را به روشنی شامل نمی شود. به عنوان نمونه، این موضوع به خصوص درباره نهادهایی مانند شهرداری ها، یک دستگاه بزرگ را به علت فقدان صراحت و وضوح از شامل بودن قانون دور می کند که بی تردید منبع به وجود آمدن سوءاستفاده های زیادی می شود (۱۶). در خصوص قوانین و مقررات راجع به مزایده لازم به توضیح است که متأسفانه و برخلاف مناقصات که قوانین آن به روز شده است در حوزه مزایده شاهد فقدان

احکام جامع و شفاف می‌باشیم، عاملی که خود زمینه را برای ایجاد فساد در این فرآیند مهیا می‌سازد (۱۶).

۵-۲-۱-۴. سوءاستفاده از قوانین و مقررات موجود: شاید بتوان گفت که عمده‌ترین ابزار فساد مالی و اقتصادی، سوءاستفاده از قوانین نامناسب موجود، خلأ قوانین و مقررات در پاره‌ای موارد و روشن و شفاف نبودن بسیاری از مقررات باشد که موجبات سوءاستفاده‌ها را فراهم نموده است. تعداد کثیری از وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی با توجه به موقعیت و وضعیت کار خود و داشتن سابقه و تجربه در کارهای گذشته خود به طور مستقیم با کمپانی‌ها و شرکت‌های داخلی و خارجی معاهدات بزرگی را منعقد می‌کنند. خرید و تهیه اجناس اساسی به مقدار زیاد، خرید نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها و تجهیزات و لوازم آن‌ها، خرید تجهیزات صنعتی در شرکت‌های دولتی هم جزو این موارد است که بررسی و یا منعقد کردن آن‌ها به وسیله مأمورین دولتی می‌تواند زمینه‌ای جهت بروز فساد باشد. با توجه به حجم بالای معاملات دولتی علی‌الخصوص مناقصه‌ها و تأثیر آن‌ها در تولید ناخالص ملی (به طور متوسط بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از تولید خالص داخلی) و در نتیجه به سبب وجود گستره مالی زیاد و مطرح شدن موضوع اموال عمومی در آن، امکان وسوسه برای سوءاستفاده و گسترش فساد در این بخش چشم‌گیر است، به طوری که بنا به گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت، زیان این فساد در کشورها به طور متوسط بین ۱۰ تا ۲۵ درصد و در برخی موارد بالاتر از ۴۰ تا ۵۰ درصد، در ارزش قرارداد تخمین زده شده است (۱۸).

۵-۲-۱-۵. مناقصه محدود و تشریفات ترک مناقصه و مزایده: در سال‌های اخیر در جریان برگزاری مناقصات کشور، نهادهای مناقصه‌گذار جهت اجرای مناقصات محدود تمایلی زیادی نشان داده‌اند. در این وضعیت، مناقصات محدود بدون تشریفات و مراحل مناقصه به عنوان یک اصل و مناقصات عمومی به عنوان یک استثنا بیان می‌شود. به شکلی که از نظر مالی و ریالی، معیار و مقیاس مناقصات محدود از مناقصات عمومی سبقت

می‌گیرد. به طور مسلم این وضعیت رانت‌جویی و استفاده نامناسب را برای اشخاص خاص فراهم می‌کند. همان قدر که خریدهای دولتی (اعم از اجناس و خدمات) از شیوه مناقصه عمومی دور شود و به طرف مناقصه محدود و بدون تشریفات مناقصه سوق پیدا کند، اجرای نظارت بر جریان خریدها کم شده و امکان دارد تباری صورت گیرد. مقنن هم با تشخیص درست این موضوع، برای خریدهای اساسی دستگاه‌ها تنها از روش برگزاری مناقصه عمومی مجوز داده است و صورت گرفتن معامله از روش‌های دیگر را تنها برای موقعیت‌های ویژه، ضروری و یا شرایط محدودکننده، مجاز کرده است (مفاد جزء ۲ بند «ب» ماده ۴ و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات).

لذا چنانچه بیشتر خریدهای دستگاهی از روش مناقصه محدود یا بدتر از آن به روش ترک تشریفات صورت گرفته باشد و ادله بیان‌شده جهت اخذ این طرق هم آن‌چنان منطقی نباشد، باید به درستی جریان کارها در قسمت خریدهای آن دستگاه تردید داشت، با اینکه انجام مناقصه عمومی به تنهایی ثابت‌کننده صحت و درستی معاملات صورت گرفته نمی‌باشد (۱۸). ترک تشریفات مناقصه بر اساس ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات و ترک تشریفات مزایده بر اساس ماده ۸۳ قانون محاسبات عمومی موجب عدم اطمینان از انجام معامله با قیمت مطلوب و بهینه خواهد شد و امکان شکل‌گیری رانت اقتصادی بین عوامل و کارگزاران اجرایی انجام معاملات را فراهم خواهد نمود.

۵-۲-۲. مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی و رانت موقعیت: انعقاد 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 تخصیصی را در اختیار می‌گیرند. بنابراین تمایل و توان نیروی انسانی به عنوان اولین عامل در شکل‌گیری قرارداد قادر است اثباتاً و نفیاً 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 ارتشا و اختلاس به دلایل و انگیزه‌های متفاوتی بر اساس روابط و رفتار غیر قانونی و ناسالم عناصر انسانی در استخدام مرکز با طرف‌های ذی‌نفع بیرونی تعریف و مبادله می‌گردد. فساد مالی تابعی از اندازه رانت در اختیار مقامات دولتی و محدوده تصمیم‌گیری و تخصیص اعتبار اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشد. به علت بودن رانت‌های سرسام‌آور در بافت اقتصادی کشور و واقف‌بودن بوروکرات‌ها از این کار، همیشه احتمال به وجود آمدن اعمال رانت‌جویانه در انجام مناقصات هست. کارپردازان دولتی در تلاشند تا با استفاده نامناسب از توان خود، قسمتی از رانت‌های به دست‌آمده را برای منفعت خود جمع کنند، و نزدیکان و هم‌حزبی‌های خود را از جمله دارندگان واجد شرایط درآورند و قراردادهای مناقصات را به آن‌ها محول کنند (۱۸).

در جریان معاملات دولتی، به علت بودن منبع‌های رانت، بعضی اشخاص با به کارگیری ارتباط ویژه و استفاده نامناسب از توان و قدرت خویش و نزدیکان قدرتمند به استفاده از تجهیزات و امتیازات اقتصادی و مالی، اجتماعی، اطلاعاتی و آسایشی جامعه مشغول می‌شوند و مفهومی به نام جباران بانفوذ را ایجاد می‌کنند. این اشخاص احتمال دارد از نزدیکان یا خویشان سیاستمداران بانفوذ و قدرتمند از هر حزب سیاسی باشند و عمدتاً به هیچ حزب سیاسی گرایش ندارند، با به کاربردن قدرت و استفاده از مناقصات، انجام طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ را به سهولت در دست گرفته و برای اینکه مدعی و حریفی برای خود پیدا نمی‌کنند، ابداع و نوآوری هم به وجود نمی‌آورند. در این‌گونه موقعیت‌ها به خاطر عدم رقابت سالم و درست عده‌ای از افراد ناامید شده و برای اینکه با سرعت به ثروت فراوان برسند، به اعمال غیر قانونی، فاسد و فتنه‌انگیز متوسل می‌شوند، به این صورت فساد مالی در ابعاد گوناگون شیوع پیدا می‌کند (۱۹).

نقش دولت در فساد مالی بسیار تعیین‌کننده است. Gary Becker برنده جایزه نوبل اقتصاد در بیان افراطی و جدی می‌گوید: در صورت حذف دولت، فساد مالی از بین می‌رود. این جمله با تعاریفی که از فساد مالی صورت گرفت کاملاً مطابقت دارد، زیرا فساد مالی، استفاده از پست دولتی برای به دست‌آوردن منافع شخصی است. از آنجایی که حذف کامل دولت، واقع‌بینانه نیست انتظار حذف کامل فساد مالی نیز واقع‌بینانه نمی‌باشد. حضور برخی نهادهای دولتی برخوردار از اطلاعات و انحصارات دولتی یا توانایی‌های اعطایی ویژه در فعالیت اقتصادی، یکی از مهم‌ترین عوامل ایجاد فضای غیر رقابتی و ناسالم است که سرمایه‌گذاران را ناامید و فراری می‌سازد. برای تحقق رقابت اقتصادی صحیح و سالم لازم است که از حضور دستگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی و انحصارگری آنان در عرصه اقتصادی جلوگیری شود (۲۰).

۳-۲-۵. ضعف سازوکارهای نظارتی: ضعف و انفعال نهادها و سازوکارهای نظارتی، کارکرد و شأن وجودی آن‌ها را زیر سؤال می‌برد و موجب تداوم فساد به رغم هزینه‌کرد مقابله با فساد می‌شود. به‌طور کلی مؤثرترین و کارآمدترین نظارت‌ها آن است که در درون سازمان‌ها و نهادها وجود داشته باشد. مدیران درست‌کار، بالیافت و کارآمد، مراکز حسابرسی دقیق و قوانین شفاف مبتنی بر اصول اخلاقی، همه می‌توانند از بروز تخلفات و مفاسد اقتصادی جلوگیری کنند.

شناسایی و انتصاب پیمانکاران طرح‌های عظیم عمرانی و زیربنایی (مثل ایجاد جاده، فرودگاه، پل و...) که از وظایف کارمندان و پرسنل دولتی می‌باشد، به شکلی انجام می‌شود که به سود پیمانکاران ویژه‌ای به اتمام می‌رسد و سبب می‌شود اعتبارات و امتیازات به طرف بعضی منطقه‌های خاص روانه شود. رسیدگی به این نوع قراردادهای و گواهی تأیید و اثبات گزارش‌های کار جهت انجام پرداخت هزینه‌ها و ارزیابی اندازه کار که سقف پرداخت را تعیین می‌کند و گواهی درستی انجام کار پایانی براساس قرارداد و تحویل‌گرفتن کاری که در

دولتی، مقتدر بودن بوروکراتیک و بنیاد و ترکیب رانت جویانه مناقصه‌ها در مراتب بعدی قرار دارند (۱۸).

۴-۵. تدابیر پیشگیرانه در فساد مالی ناشی از مناقصه و

مزایده: با توجه به تطور و تکثر ارتباطات اجتماعی و پیشرفت‌های روزافزون علم و ازدیاد بی‌حد و حصر فرصت‌های مجرمانه، تخصص‌گرایی و انتخاب تدابیر و راهکارهایی که با حداقل زمان و هزینه ممکن، به حداکثر کاهش جرم منتهی می‌شوند، ضروری به نظر می‌رسد. قانونگذار ایرانی از سال ۱۳۳۹ خورشیدی تاکنون پیشگیری از بزه‌کاری را با رویکردهای متفاوت و گاه متضاد وارد پهنه سیاست جنایی ایران کرده است، نمونه آن چالش قوه قضاییه در امر پیشگیری، وفق بند ۵ اصل یکصد و پنجاه و شش قانون اساسی است؛ در حالی که وظایف ذاتی این قوه پس از ارتکاب جرم شروع می‌شود.

۴-۵-۱. **پیشگیری وضعی:** پیشگیری وضعی مقتضی برهم زدن فرصت و وضعیت تحقق جرم است. این عنوان فی‌نفسه گویا نیست، ولی در بحث حاضر، ناظر به اقداماتی است که مستقیماً در پیشگیری از وقوع جرائم اقتصادی و مفساد مالی تأثیر گذارند. برخی از تدابیر پیشگیرانه وضعی، کلی و کلان بوده و ناظر به خود قانونگذار است. به سخن دیگر، هرچند تدابیر پیشگیرانه وضعی نسبت به رفتارهایی اعمال می‌گردد که قانونگذار پیش‌بینی کرده است، ولی پیش از پرداختن به این تدابیر، باید خود قانونگذار موضوع تدبیرهای پیشگیرانه قرار گیرد، هرچند فساد ناشی از قانون یا عملکرد قانونگذار، هیچ‌گاه به صراحت جرم دانسته نشده است، ولی مفسده‌آور است و حتی سبب گسترش جرائم اقتصادی نیز می‌گردد (۲۱).

اندیشه پیشگیری وضعی مبتنی بر علاج واقعه قبل از وقوع است و می‌تواند هر نوع علاجی که به ذهن می‌رسد را دربر گیرد، چون پیشگیری وضعی از یکسو با احتمالات وقوع رفتار مجرمانه در آینده سروکار دارد و از سوی دیگر بر پایه برخی

حقیقت به اتمام نرسیده است، همه این‌ها وسایل و اسبابی هستند در اختیار مدیران، کارشناسان و گروه نظارت‌کننده مشاور که زمینه سوءاستفاده را تسهیل می‌کنند (۱۸).

ضعیف بودن عملکردهای نظارتی بر جریان مناقصه‌ها و هم ضعف اطلاع‌رسانی دقیق می‌تواند باعث به وجود آمدن فساد مالی به صورت حادثی در مناقصه‌ها شود. این‌گونه که مشاهده می‌شود تعداد زیادی از بحران‌های نشأت گرفته از نتیجه نامناسب در مناقصه‌ها به مرحله انجام قراردادها و یا هنگام تصویب قانون و اساسنامه‌های در ارتباط با آن برمی‌گردد که عملکرد دقیقی برای آن‌ها در نظر گرفته نشده است. علت آن را هم می‌توان در فقدان اسباب و دلایل لازم برای پیدایش و شناخت اعمال سودجویانه اشخاص، محدود بودن عملکرد اشخاص خاص (که اکثراً ذی‌نفع می‌باشند)، موارد ویژه و مرحله به‌خصوصی از مناقصه، بررسی کرد. فقدان عرصه و محیط شفاف خبری و اطلاع‌رسانی، باعث تضعیف عملکرد اطلاع‌رسانی در کشور خواهد شد و این وضعیت، شرایط عدم نقد مفید و مؤثر را مهیا خواهد کرد. از طرف دیگر با توجه به ساختار دولتی اقتصاد ایران و نبود بازار رقابتی سالم و گسترده، سامانه‌های اطلاع‌رسانی تجارتی پیرامون محور مناقصات و مزایده‌های دولتی و غیر دولتی نیز شکل نگرفته است. بنابراین مالکیت متمرکز اسباب رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی و تأثیر اجرای محدودیت‌ها توسط دولت بر کمیت و بازدهی و تهیه گزارش و دادن اطلاعات و آگاهی آن‌ها، جامعه را از این عملکرد که بتواند مفسد اقتصادی را شناسایی و افشای فساد کند و نیز در پاسخ دادن به بوروکراسی، محروم می‌کند. این امور خود منجر به تکثر و تنوع فساد مالی می‌شود لذا چنین استنباط می‌شود که از دید خبرگان، ضعیف بودن عملکرد بازرسی و نظارتی بااهمیت‌ترین عامل به وجود آورنده فساد مالی در مناقصات و مزایده‌های دولتی می‌باشد. دیگر عوامل و ارکان مانند سیاسی بودن جریان انجام مناقصات

تصورات شکل‌دهنده رفتار مجرمانه که هنوز به وقوع نپیوسته است، معیار، میزان و چارچوبش در دست کسانی است که از آن بهره گرفته و به کار می‌گیرند. از این رو پیشگیری وضعی می‌تواند به شدت خطرناک و محدودگر بوده و افزار دست خودکامگان گردد (۲۲).

۵-۴-۱. اصلاح سازوکارهای اجرایی: اصلاح، مشتمل بر زدودن عیوب و نواقص اقدامات، برنامه‌ها و مقررات موجود و انطباق آن‌ها با پرثمرترین و عاقلانه‌ترین شیوه است. اصلاح به عنوان یکی از شیوه‌های پیشگیری وضعی شاید در بادی امر، مفهومی عنان گسیخته بوده و مانع نباشد، ولی استخدام آن برای این است که جرم اقتصادی و فساد عموماً مدیون وضعیت نابهنجار کنونی که رنگی از سنت‌خواهی و درجاذگی نیز دارد، است. از این رو اصلاح و به‌روزگرایی و بهره‌گیری از مدرن‌ترین متدهای پیشگیری از جرائم اقتصادی که به ویژه کشورهای پیشرو در امر مبارزه با فساد از آن‌ها بهره گرفته‌اند، یک شیوه غیر قابل انکار برای مقابله پیشگیرانه است، هرچند واژه اصلاح همانند فساد می‌تواند در معانی مختلف ظاهر گردد، ولی در مقوله جرائم اقتصادی، منظور از اصلاح، اصلاح ساختار مالی، اقتصادی و اداری است (۲۳).

۵-۴-۲. شفافیت و حکومت قانون: شفافیت به این معناست: رویت و نظاره کردن صریح و روشن و بدون خدشه حوادث و وقایع موجود در جامعه و درک روشن و برابر از آن‌ها و جوانب گوناگون سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی که راندمان منصفانه، درست و به جا اعمال فردی و اجتماعی را در عملکرد و روابط گوناگون حاکم بر جامعه را ممکن می‌کند. شفافیت فعالیت‌های دولتی نیز به معنی روشن‌بودن فرآیندها و سازوکارهای اداری، اجرایی و اقتصادی و ارائه اطلاعات صحیح و کامل در خصوص نحوه عملکرد دستگاه‌های دولتی است. در طول چند دهه گذشته تصویب قوانین و مقررات دولتی متعدد، مبهم و در مواردی غیر ضروری در موضوعات مختلف مرتبط با وظایف دولت، کاهش شفافیت فرآیندهای اداری و مالی

حکومت را به دنبال داشته است. تحقیقات نشان داده است که کاهش شفافیت عملکرد دولت یکی از علل اصلی شیوع فساد در کشورها می‌باشد. علت آن هم این است که ابهام در قوانین و مقررات، پیچیدگی عملکرد دستگاه‌های دولتی را به همراه خواهد داشت و این پیچیدگی و ابهام موجب می‌شود تا کارگزاران و دیوان‌سالاران به راحتی با به کارگیری تفاسیر مختلف و اتخاذ رویه‌های دلخواه بتوانند منافع عمومی را فدای منافع شخصی، گروهی و حزبی خویش نموده و از اموال بیت‌المال منتفع گردند. تمایل به شفاف سازی اساساً از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد. اهمیت این مسأله به میزانی است که یک سازمان بین‌المللی در عمل متصدی امر مبارزه با فساد شده است که این سازمان همان «سازمان بین‌المللی شفافیت» است، این سازمان تمام تلاش و کوشش خود را در جهت مقابله با فساد بر اساس شفاف‌سازی انجام می‌دهد. به بیان ساده‌تر این سازمان به دنبال آن است که با استقرار شفافیت در همه جنبه‌های مختلف با امر فساد مبارزه کند. این شفاف‌سازی در معنای کلی، یعنی تدابیر پیشگیرانه اجتماعی و در معنای جزئی یا خاص به معنای پیشگیرانه وضعی می‌باشد؛ با در نظر گرفتن اینکه بااهمیت‌ترین علت وضعی ایجادکننده فساد، همان «عدم شفافیت و ضعف در ایجاد آن» است (۲۵). در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ یکی از مهم‌ترین ارکان برای مقابله با فساد و شاید برجسته‌ترین آن‌ها شفاف‌سازی است که در ماده ۳ این قانون الزام‌های گسترده‌ای برای شفاف‌سازی کارکرد و فعالیت‌ها به ویژه قراردادهای پیش‌بینی می‌کند. طبق این ماده دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲ این قانون و مدیران و مسئولان آن‌ها مکلفند: ۱- کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها و تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط،

منتشرکردن اطلاعات درباره تشریفات و قراردادهای خرید مانند اطلاعات درباره مناقصات دولتی و اطلاعات درباره اعطای قراردادها توصیه می‌کند (۲۳).

ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات مختص به تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان و ارزیابی کیفی آنان می‌باشد. بر اساس بند «الف» ماده ۱۲، در ارزیابی کیفی عرضه‌کنندگان موارد ذیل لحاظ می‌شود: تضمین کیفیت خدمات و محصولات، داشتن تجربه و دانش در زمینه مورد نظر، حسن سابقه، داشتن پروانه کار یا گواهی‌نامه‌های صلاحیت و توان مالی متقاضی برای انجام کار. همچنین در بند «ب» این ماده مراحل ارزیابی کیفی به صورت زیر بیان شده است:

تعیین معیارهای ارزیابی و اهمیت نسبی معیارها، تهیه اسناد ارزیابی، دریافت و تکمیل و ارسال اسناد ارزیابی از سوی متقاضیان، ارزیابی اسناد دریافت شده و تعیین امتیاز هر یک از مناقصه‌گران و رتبه‌بندی آن‌ها، اعلام اسامی مناقصه‌گران صلاحیتدار به کارفرما و امتیازات و رتبه آن‌ها و مستندسازی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران.

برای جلوگیری از اعمال سلیقه در مشخص کردن صلاحیت‌ها و به وجود آمدن تبعیض بین عرضه‌کنندگان، بند «ج» ماده ۱۲ مقرر می‌دارد: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون آیین‌نامه اجرایی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را با رعایت موازین مقرر در این ماده که بیانگر شاخص‌های اندازه‌گیری و روش ارزیابی با مناقصه‌گران باشد، تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند.» مفاد قانون برگزاری مناقصات بیانگر ارزیابی کیفی عرضه‌کنندگان برای هر مناقصه است (۲۵).

نباید از نظر دور داشت که رسالت اصلی هنجارهای حقوقی، در واقع تنظیم کردن روابط میان تابعان حقوق است. در روند تولد هنجارهای حقوقی، ابتدا نیازهایی برای تابعان حقوق ایجاد می‌شود و تابعان برای رفع نیازهای خود، روابطی را با یکدیگر

همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشتغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند. ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک مانع از بهره‌برداری روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی به هنگام و ضروری مراجعان نیست؛ ۲- متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و... توسط دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲ این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضامین 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.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف شده است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین‌نامه اجرایی آن شامل ضوابط و موارد استثناء، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادهای تهیه‌کننده و به تصویب هیأت وزیران برساند و ظرف یک سال پایگاه اطلاعات قراردادهای را ایجاد نماید.

همچنین طبق بند «الف» ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات، دولت موظف به «ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی و مناقصات و ثبت و نگهداری اطلاعات و اسناد راجع به فراخوان مناقصه، اسناد مناقصه، روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، صورتحساب و نتایج ارزیابی‌ها، نام و مشخصات و نحوه انتخاب برنده مناقصه» گردیده است. ماده ۹ کنوانسیون مریدا، دولت‌ها را به اتخاذ اقدامات ضروری برای به وجود آوردن شیوه‌هایی جهت خریدهای دولتی بر اساس شفافیت، رقابت و ضوابط عینی در تصمیم‌گیری برای پیشگیری متمر ثمر از فساد اقتصادی دعوت کرده و به

ایجاد می‌کنند. در هنگامه روابط مزبور، تابعان به دنبال تأمین منافع خود هستند. در اینجا است که تأمین منافع بستگی به میزان قدرت دارد، در نتیجه هرچه میزان قدرت بیشتر باشد، منافع بیشتری نیز تأمین می‌شود. از این رو لازم است که هنجارهایی وجود داشته باشند تا قدرت را مهار کنند. این هنجارها ابتدا در قامت هنجارهای اخلاقی و سپس در قامت هنجارهای حقوقی در فضای روابط میان تابعان حقوق، متولد می‌شوند (۲۶)، در نتیجه نظم و شکل هنجارهای حقوقی و اخلاقی تا حدود زیادی، سایه‌ای از نظم و شکل نیازها، منافع و قدرت و در یک کلام «فضای روابط تابعان حقوق» است. در حال حاضر از یکسو با سایه‌انداختن فضای پست‌مدرنیسم بر زندگی بشر، فضای روابط نیز با پیچیدگی‌ها و چالش‌هایی مواجه شده است و از سوی دیگر اصول و قواعد عالم حقوق از بدو تولد برای مواجهه با این چالش‌ها طراحی نشده‌اند. نتیجه منطقی این فضا، پیچیده‌شدن مناسبات مفاهیم، اصول و قواعد حقوقی است (۲۷).

در فضای روابط میان تابعان حقوق، متغیرهای مختلفی وجود دارد. یکی از این متغیرها، مفهوم اخلاق و نیازهای اخلاقی جامعه می‌باشد. پیشرفت صنعت و فضای سایبری، تعامل و وابستگی انجام تحقیقات به رایانه و وابستگی روزافزون آن به فضای سایبر و تأثیر فناوری‌های نوظهور و نیازهای جدید در حوزه تجاری و بهره‌وری بیشتر از نیروی کار و ارتقای عملکرد تجاری با در اختیار گرفتن جدیدترین فناوری‌های کاملاً خودکار در فضای مجازی و... باعث شده است که هنجارهای اخلاقی نیز به عنوان یک متغیر اصلی در طراحی و تصویب مقررات حقوقی تحت تأثیر قرار گیرد. از طرفی عالم حقوق و مبنای اصلی آن، یعنی هنجارهای اخلاقی تابع تئوری «حکومت قانون» می‌باشند (۲۸).

تئوری حکومت قانون یکی از تئوری‌های مبنایی و اساسی در عالم حقوق محسوب می‌شود. به طور کلی مقصود از حکومت قانون این است که کلیه روابط تابعان حقوق و آثار آن باید به

موجب مقررات و قوانین خوب تنظیم شوند. مفهوم حکومت قانون دارای پنج عنصر اصلی است که عبارتند از: دسترسی به عدالت و رسیدگی قضایی، جزمیت حقوقی و قابل پیش‌بینی بودن، تناسب، برابری و عدم تبعیض، شفافیت (۲۸). تجربه کشورهای عضو اتحادیه اروپا نشان داده است، وقتی مفهوم حکومت قانون و عناصر آن مانند دموکراسی و مؤلفه‌های آن در چارچوب دکترین شهروندی دموکراتیک از طریق فرایند آموزش و در راستای حق بر آموزش تقویت و گسترش می‌یابد، نتیجه منطقی آن مشارکت حداکثری در جنبه‌های سیاسی و غیر سیاسی است (۲۹). از آنجا که مشارکت مزبور از طریق فرایند آموزش و در سطوح مختلف اعمال شده است، الگوهای رفتاری مشابه در جهت ایجاد و اعمال دموکراسی و مطالبه‌گری در سطح جامعه شکل گرفته و نهادینه می‌شود. از یکسو، شکل‌گیری و تقویت دموکراسی از طریق اعمال و تضمین حق بر آموزش موجب می‌شود که کارکرد عناصر حکومت قانون مانند «شفافیت» و «قابل پیش‌بینی بودن» در وضعیت حداکثری قرار گیرد و از سوی دیگر، وجود عناصر شفافیت و قابل پیش‌بینی بودن حداکثری در هر نظام حقوقی موجب می‌شود که میزان فساد در جامعه مورد نظر به حداقل میزان ممکن کاهش یابد (۳۰).

۳-۱-۴-۵. رفع تعارض منافع: تعارض منافع از زمینه‌های بروز فساد تلقی می‌گردد و عبارت است از رویه غیر قانونی استفاده یک شخص از نفوذ یا موقعیتی که وی در بخش عمومی دارد، برای به دست آوردن سود دلخواه یا اعمال یک رفتار تبعیض‌آمیز به نفع دیگری که به طور معمول با پرداخت رشوه از سوی آن فرد همراه می‌باشد (۳۱).

اگر توجه لازم و ضمانت اجراهای مناسب تعارض منافع وجود نداشته باشد، در نهایت منجر به ارتکاب فساد می‌گردد، زیرا زمانی که منافع شخصی فرد در تعارض با منافع شغلی و اداری قرار می‌گیرد، آن شخص (مأمور دولت) ممکن است به حفظ منافع شخصی و ترجیح آن بر منافع دولت، تمایل پیدا کند.

بی‌شک این رویه، یعنی ارتکاب فساد به صورت مستقیم ثبات جامعه را متزلزل کرده، موجب بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی دولت شده، در موارد شدید منتهی به عدم رضایت از دولت می‌شود، چراکه اجازه چنین فعالیت‌هایی را در جامعه می‌دهد (۳۲).

برای جلوگیری از تعارض منافع، قدم نخست، وجود قوانین متناسب و شفاف می‌باشد تا افراد با آگاهی از کلیه موارد تعارض منافع ملزم به رعایت آن گردند. کنوانسیون ملل متحد علیه فساد مالی در ماده ۱۲ خود وضع مقررات و آیین‌نامه‌های رفتاری را جهت جلوگیری از تضاد منافع برای نیل به مبارزه با فساد مالی ضروری دانسته است. این کنوانسیون کشورها را به تصویب و تقویت سازوکارهایی جهت هرچه شفاف‌تر شدن و جلوگیری از تضاد منافع تشویق می‌کند (۳۳).

در حقوق داخلی یکی از قوانین مهم مربوطه که نتیجه اجرای آن جلوگیری از تضاد منافع می‌باشد، لایحه قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی مصوب ۱۳۷۷/۱۰/۲۲ می‌باشد. این قانون تنها به ممنوعیت انجام معاملات و داوری در دعاوی با دولت یا ... پرداخته است. بنابراین تصویب قانونی که به طور صریح موارد و اشکال تعارض منافع را اعلام و سازوکارهای اجرایی جهت پیشگیری از فساد از طریق تعارض منافع را مشخص نماید، ضروری به نظر می‌رسد، هرچند که در طول سال‌های اخیر برخی مقررات عادی به این موضوع به اجمال پرداخته‌اند. برای مثال می‌توان «نظام‌نامه اخلاق و رفتار حرفه‌ای کارکنان شرکت» را نام برد که به موجب آن اشتغال کارکنان گمرک به تجارت یا حق‌العمل‌کاری و هر نوع حرفه دیگر که با انجام وظیفه آن‌ها در گمرک ارتباط داشته باشد، ممنوع اعلام شده است.

۴-۱-۴-۵. لغو تبعیض‌ها: تبعیض در انجام معاملات دولتی ممکن است به انواع گوناگونی صورت پذیرد. نوع اول اینکه در خریدهای دولتی اولویت با کالاهای تولید داخلی است و مراکز

دولتی ملزم می‌باشند از خرید کالاهای خارجی دوری گزینند و یا در شرایط برابر این مراکز به خرید کالاهای تولید داخل ملزم گردند؛ نوع دوم این است که در خرید و فروش‌های دولتی فقط مناقصه‌گران و مزایده‌گران داخلی مجاز به شرکت در مناقصه و مزایده می‌باشند و اشخاص خارجی به دلیل خارجی بودن از روند مناقصه و مزایده حذف می‌گردند. علاوه بر این ممکن است مشارکت محدود به مواردی گردد که طرف داخلی صالح وجود نداشته باشد. همچنین ممکن است در شرایط برابر، مناقصه یا مزایده‌گران داخلی ارجحیت داشته باشند.

در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ هیچ اشاره‌ای به اولویت معاملات بر روی کالاهای داخلی و یا با طرف داخلی نشده است، لیکن قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ به صراحت بین مناقصه‌گران داخلی و خارجی تبعیض قائل شده است. بند «د» ماده ۲۰ بیان می‌دارد: «در مناقصات بین‌المللی، مناقصه‌گران داخلی نسبت به مناقصه‌گران خارجی ترجیح دارند. نحوه ترجیح مناقصه‌گران، در اسناد مناقصه قید خواهد شد. مناقصاتی که در آن‌ها رعایت این قاعده به مصلحت نباشد، باید از سوی شورای اقتصاد تأیید شود.» قانون برگزاری مناقصات تعریفی از مناقصه داخلی و بین‌المللی بیان نکرده است، لیکن چنین استنباط می‌شود که مقصود از مناقصه داخلی مناقصه‌ای است که تأمین کالا یا خدمات از طریق پرداخت ریالی صورت می‌پذیرد، در حالی که در مناقصات بین‌المللی پرداخت به ارزهای معتبر خارجی خواهد بود. در زمینه مناقصات بین‌المللی نیز مناقصه‌گران داخلی نسبت به مناقصه‌گران خارجی اولویت دارند. علاوه بر آن چنین بیان شد که مسأله اولویت قراردادن مناقصه‌گران داخلی نسبت به مناقصه‌گران خارجی و نحوه اولویت‌بخشیدن به آن‌ها باید در اسناد مناقصه قید شود، در صورتی که اولویت‌بخشیدن به مناقصه‌گران داخلی به صلاح نباشد، مسأله مد نظر لازم است برای تصویب به شورای اقتصاد ارجاع گردد.

بند «د» ماده ۱۳ نیز در زمینه مناقصه‌های بین‌المللی محدودیت‌های بیشتری را مطرح می‌کند. این بند چنین بیان می‌دارد که ارجاع کار به خارجیان باید با رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۹۸ انجام گیرد که به قانون حداکثر استفاده از توان داخلی نام گرفته است. بند «د» مزبور مقرر می‌دارد: «در صورتی که نیاز به برگزاری مناقصه بین‌المللی باشد یا استفاده از تسهیلات اعتباری خارجی مطرح باشد، باید با کسب مجوزهای مربوط و با رعایت موازین قانونی حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ آگهی مربوط در یکی از روزنامه‌های انگلیسی زبان داخل و یک مجله یا روزنامه بین‌المللی مرتبط با موضوع مناقصه، منتشر شود.»

۵-۴-۱-۵. اصلاح ساختار اداری: از مهم‌ترین و مؤثرترین تدابیری که در راستای پیشگیری و مقابله با فساد مالی قابل بررسی است، «اصلاح ساختار اداری» می‌باشد. تبیین مفهوم و اصلاح ساختار اداری و تعیین مرزهای آن دشوار است. مقابله با انحصار و ایجاد رقابت در نظام اداری، کاهش ارتباط مستقیم میان کارگزاران و ارباب رجوع، نظام‌بخشی به اختیارات دولتی و کاهش پیچیدگی شکلی، اصلاح عملکرد توزیعی خدمات دولتی و نظارت بر آن، پیشگیری از بروز فساد در استخدام و ارتقای افراد و آموزش کارگزاران دولتی (به ویژه مدیران)، از جمله مهم‌ترین تدابیری هستند که در این زمینه و در راستای ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از وقوع فساد مطرح شده‌اند. انجام اصلاحات اداری به صورتی است که یا تقاضا برای فساد را کاهش می‌دهد و یا اینکه هزینه‌های ارائه خدمات فاسد را برای کارمندان و مسئولین افزایش می‌دهد.

با توجه به وجود مشکلات متعدد در نظام اداری ایران، تلاش‌های نسبتاً گسترده‌ای خصوصاً طی سال‌های اخیر در راستای ریشه‌کنی مشکلات و مقابله با فساد صورت گرفته است. بر اساس ماده «یکصد و سی و هفتم» قانون برنامه

چهارم توسعه: «دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیر کارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک مجموعه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و غیر متمرکز طراحی نماید.»

در ماده «یکصد و چهل و دوم» نیز آمده است، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶ این قانون موظفند به منظور افزایش پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در مقابل مردم، با استفاده از فناوری‌های نوین اداری و بازرگاری و مهندسی فرآیندها و روش‌ها و رشد شاخص‌های مربوط به مشتری‌مداری و آموزش اداری مردم و توسعه فرهنگ مدیریت و ارزیابی عملکرد و راهکارهای لازم برای جلوگیری از مفاسد اداری، سطح کیفی خدمات خود را افزایش داده و در تدوین ضوابط و مقررات و بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌های ذی‌ربط رضایت و تکریم ارباب رجوع به عنوان یکی از اهداف اصلی و تأثیرگذار در سرنوشت اداری و استخدامی کارکنان ملحوظ نمایند.

سند مهم دیگر که در آن به اصلاح ساختار اداری پرداخته شده است، «لایحه مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ می‌باشد که با هدف بازسازی و نوسازی نظام اداری طراحی شده و بر چهارده محور عمده استوار است. این محورها عبارتند از: ۱- جامعیت؛ ۲- رعایت ضوابط استخدامی و انتخاب اصلح و شایسته‌گزینی؛ ۳- کرامت و تکریم مردم؛ ۴- عدم تمرکز امور؛ ۵- دولت کوچک، کارا و منطقی‌شدن اندازه دولت؛ ۶- برپایی ساختار و تشکیلات؛ ۷- استقرار نظام شایسته‌سالاری؛ ۸- استفاده از فناوری مناسب؛ ۹- ارتباط کارایی و عملکرد کارکنان با دریافت حقوق و مزایا؛ ۱۰- شفافیت رابطه کارمندان

با دولت و تعیین حقوق و تکالیف هر یک؛ ۱۱- ایجاد ارتباط بین نوع استخدام و وظایف و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی؛ ۱۲- اهمیت آموزش کارکنان؛ ۱۳- نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی؛ ۱۴- حفظ کلیه حقوق استخدامی کارمندان فعلی دستگاه‌های اجرایی.

یکی از مهم‌ترین قوانین در زمینه اصلاحات اداری، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی می‌باشد که در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شده است. در فصل دوم این قانون ضمن بیان تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری در ماده ۳ این فصل، اطلاع‌رسانی عمومی کلیه قوانین و مقررات در دیدارگاه‌های الکترونیکی و همچنین لزوم ایجاد بانک اطلاعات مربوط به معاملات دولتی و وارد نمودن متن کلیه قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر، موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و... منعقد می‌گردد، مطمح نظر قرار گرفته است. در ماده ۷ قانون در راستای اصلاح ساختار اداری و جلوگیری از مفاسد مالی، دولت موظف به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام به منظور فرهنگ‌سازی و ارتقای سلامت نظام اداری بر اساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا با همکاری سایر قوا گردیده است.

در قانون موصوف کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول قانون موظف به گزارش‌دهی کلیه جرائم مربوط به معاملات دولتی، ارتشا، اختلاس و سایر جرائم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه مأموریت خود گردیده و از سوی دیگر به موجب ماده ۳ این قانون دولت مکلف گردیده است که طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانون و تأمین امنیت و جبران خسارات اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف و یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذیصلاح قرار

می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید.

۴-۱-۵. خصوصی‌سازی: از جمله راهکارهایی که اغلب اندیشمندان مربوطه به عنوان عاملی مهم در جلوگیری از فساد مالی و اقتصادی بر آن تأکید می‌ورزند، کاهش نقش دولت در حوزه تصدی‌گری می‌باشد. دخالت دولت در زمینه اقتصادی بیش از حد وظایفی که کلاسیک‌ها برای آن قائل شده‌اند (تنظیم قوانین و مقررات، تأمین نظم و امنیت، حفاظت از اجرای قراردادها و...) سبب رشد بوروکراسی و بروز پدیده‌هایی مانند رشوه، رانت، رانت‌دهی و رانت‌جویی خواهد شد که هزینه‌های اجتماعی مربوط به آن‌ها کل جامعه را در وضعیت بدتری قرار می‌دهند (۲۳).

ایران در زمره کشورهایی است که مبتنی بر نظام دولت محوری در اقتصاد است؛ در واقع دولت ایران هم به جهت گرایش به اقتصاد اسلامی و هم به دلیل پیروی نامحسوس از اقتصاد کمونیستی، سعی در حفظ قدرت و سیطره خویش بر اقتصاد داشته است که این خود عامل مهمی در افزایش فساد و جرائم اقتصادی است (۲۱).

خصوصی‌سازی به ویژه در ایران هرگز به مفهوم نفی مطلق دخالت دولت نیست، همچنانکه اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون عادی مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب سال ۱۳۸۷ بر این مسأله تأکید دارند (۱۲). در ایران هرچند طبق اصل ۴۴ قانون اساسی ساختار اقتصادی کشور، تلفیقی از بخش دولتی، خصوصی و تعاونی بوده است، لیکن اقدامات و عملکردها به گونه‌ای بوده است که از یکسو عملکرد بخش دولتی روز به روز تقویت شده و از سوی دیگر بخش خصوصی و تعاونی مورد بی‌مهری قرار گرفته و طی فرآیند، ضعیف‌تر شده‌اند تا جایی که بیش از ۸۰ درصد فعالیت‌های درون‌مرزی و برون‌مرزی کشور تحت سیطره دولت و دولتمردان بوده است. در کشور ما سیاست خصوصی‌سازی در راستای برنامه تعدیل اصلاحات اقتصادی مطرح شد و سابقه خصوصی‌سازی به سال

۱۳۷۰، یعنی دوره برنامه اول توسعه، پس از پایان جنگ تحمیلی می‌رسد. تجربه خصوصی‌سازی ایران در برنامه‌های اول و دوم آثار و نتایج محدودی داشته است و شاید این محدودیت به این دلیل است که خصوصی‌سازی مشارکتی و راهبردی در ایران اجرا نشد. از اشکالات اساسی که بسیاری از صاحب‌نظران در اجرای خصوصی‌سازی مطرح می‌کنند، انتقال بخشی از دارایی دولت به بخش دولتی یا شبه‌دولتی مشابه است که منطبق با برنامه‌های خصوصی‌سازی واقعی نیست. پس از برنامه سوم توسعه و تأسیس سازمان خصوصی‌سازی در نهایت با تدوین سیاست‌های کلی نظام و چشم‌انداز ۱۴۰۴ شمسی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با توجه به ذیل این اصل و مفاد اصل ۴۳ توسط مقام رهبری در خرداد ماه ۱۳۸۴ ابلاغ شد.

ضروری است به این نکته اشاره شود که هرچند خصوصی‌سازی یکی از راهکارهای کاهش فساد مالی می‌باشد، ولی باید توجه داشت اگر در زمان اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، سازوکارهای مناسبی برای کنترل مفاسد مالی کارگزاران و کارکنان دستگاه‌های واگذارکننده در نظر گرفته نشود، واگذاری خود می‌تواند عاملی برای افزایش نرخ فساد باشد، زیرا کارکنان این دستگاه‌ها با اعمال نظرهای شخصی در خصوصی‌سازی می‌توانند منافع کثیری را عاید خود، گروه‌ها و احزاب مرتبط به خود نمایند (۳۴).

۷-۱-۴-۵. پیشگیری از طریق سازوکارهای فراقتنینی، تقنینی و فروع‌تقنینی: تصویب قانون اولین و مهم‌ترین وظیفه دستگاه قانونگذاری است؛ هرچند مجلس در کشور ما همچون برخی پارلمان‌ها در سراسر دنیا، از منظر جایگاه نظارتی نیز دارای نقش مهمی در پیشگیری از فساد است (همچنانکه در اصل ۵۴ قانون اساسی به این مهم اشاره شده است)؛ گاه برخی از قوانین حتی قوانین با هدف مبارزه با فساد، خود منشأ تولید فساد می‌شوند. اهمیت قائل‌شدن قانونگذار به رعایت اصول صحیح قانون‌نویسی در زمان تصویب یک قانون و نیز توجه

کارشناسانه، به جنبه عملی و پیامدهای این موضوع در اجرا، حتی‌الامکان از برخی سوءاستفاده‌ها جلوگیری می‌کند. در بحث فساد، شفاف، صریح، ساده و منجزبودن قوانین و مقررات، دوری از ابهام، قابلیت اجرا و قابلیت دسترسی قانون، پیش‌بینی ضمانت اجرای قاطع و مناسب، اصلاح قوانین گذشته و تصویب قوانین مناسب و ضروری با لحاظ این مسأله که کثرت و انباشتگی قوانین و مقررات خود می‌تواند از عوامل موجود فساد تلقی شود، حائز اهمیت است (۱۲).

متأسفانه برخی از قوانین و مقررات تصویب‌شده در نظام حقوقی کشور ما، از عارضه ابهام رنج می‌برد، از جمله آن‌ها به عنوان مثال می‌توان به قانون برگزاری مناقصات اشاره کرد که پیش‌تر در خصوص برخی از مواد دارای ابهام آن توضیح داده شد. از سوی دیگر سادگی قانون نیز در پیش‌گیری از بروز رفتارهای فسادآمیز مؤثر است. هرچه درباره یک موضوع و یا پدیده خطای ادراکی کمتر باشد، هم‌رأیی و هم‌سوئی بیشتر و بهتر خواهد بود و کمتر تحت تأثیر شرایط تعبیر و تفسیر و قضاوت شخصی قرار می‌گیرد. علاوه بر این، قابل اجرا بودن قانون از مواردی است که اگر در آن لحاظ نگردد، به منزله دعوت عمومی به نقض آن است. گاه تلاش برای دورزدن قانون آن را از قابلیت اجرا خارج می‌کند. در این صورت چه بسا ایراد به قانون وارد باشد و در این فرض، این احتمال وجود دارد که افراد مجری قانون ضمن تبانی با متهم برای عدم اجرای مجازات و یا یک مرحله قبل، برای عدم اثبات جرم، خود مرتکب فساد شوند (۱۲).

۸-۱-۴-۵. پیشگیری از طریق سازمان‌های نظارتی: نهادهای نظارتی حائز تأثیر در این زمینه عبارتند از: - مراجع نظارتی در قوه مقننه: مهم‌ترین مراجع نظارتی در قوه مقننه دیوان محاسبات کشور و کمیسیون اصل نود قانون اساسی و نهاد تحقیق و تفحص و سؤال و استیضاح دولت در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

- مراجع نظارتی در قوه قضاییه: قوه قضاییه از هنگام تصویب بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی تا کنون از طریق نهادهای متعددی به پیشگیری از جرم توجه کرده است. نهادهایی مانند مرکز مطالعات حقوقی قضایی دادگستری، دفتر مطالعات و پیشگیری از وقوع جرم، مرکز تحقیقات و پژوهش‌های قوه قضاییه، معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم، شورای عالی توسعه قضایی و ستاد حفاظت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم. علاوه بر این‌ها نهادهای دیگری مانند سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دفتر حمایت از سرمایه‌گذاری و پیشگیری از مفاسد اقتصادی از نهادهای دیگر زیرمجموعه قوه قضاییه می‌باشند که در راستای پیشگیری از جرم واجد مسؤولیت‌هایی می‌باشند (۳۵).

- مراجع نظارتی در قوه مجریه: با توجه به گستره وسیع حوزه عملکرد قوه مجریه که دربرگیرنده امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و... می‌شود. تبیین مسؤولیت و نقش قوه مجریه در زمینه پیشگیری از جرم اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند، چراکه عدم وقوف متولیان امور قوه مجریه بر مسؤولیت و نقش خود در زمینه پیشگیری از جرم می‌تواند به نادیده‌انگاشتن این وظیفه بیانجامد. بالاخص با توجه به دغدغه‌های دیگری که قوه مجریه با آن در ارتباط می‌باشد، هرچند در قانون اساسی به صراحت پیشگیری از جرم از وظایف قوه مجریه ذکر نشده، ولی وظایف دیگر تعریف شده در قانون اساسی برای قوه مجریه نشانگر نقش و مسؤولیت قوه مجریه در حوزه پیشگیری از جرم است که این امر به معنای نفی رویکرد انحصارگرایانه به بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی و لزوم مشارکت قوه قضاییه و مجریه و نیز مقننه در زمینه پیشگیری از جرم می‌باشد (۳۵).

وزارت امور اقتصاد و دارایی، سازمان حسابرسی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی در قوه مجریه هستند. از سایر دستگاه‌های نظارتی در قوه مجریه می‌توان به وزارت اطلاعات، شورای رقابت و ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، اشاره داشت.

۵-۴-۲. **پیشگیری اجتماعی:** در امر پیشگیری در چارچوب برنامه مبارزه با فساد به هیچ عنوان نمی‌توان از نقش جامعه و توانمندسازی اجتماعی و اهمیت آن غافل بود. مسلماً وجود چند فرد سالم ولو در رأس یک نظام حکومتی، در حالی که حمایتی از سوی جامعه نسبت به عملکرد ایشان صورت نمی‌گیرد، نه تنها به اصلاح امور کمکی نخواهد کرد، بلکه همان افراد معدود ضمن مواجهه با موانع مختلف خود نیز در موج جمعی استحاله می‌شوند. بنابراین هرگونه عزم جدی برای مبارزه با فساد، نیازمند حمایت جدی از سوی جامعه ایشان و همکاری و هماهنگی از سوی شهروندان است (۱۲).

از مهم‌ترین پاسخ‌های پیشگیری به پدیده مجرمانه پاسخ‌های پیشگیرانه اجتماعی است. پیشگیری اجتماعی از (مفاسد مالی) و جرائم اقتصادی در ابتدای امر با یک تناقض همراه است و آن اینکه آموزش و اطلاع‌رسانی که دو روش مهم پیشگیری اجتماعی هستند که معمولاً از طرف نهادهای دولتی و حکومتی اعمال می‌گردند، در حالی که بخش عمده فساد ناظر بر عملکرد خود دولت و نهادهای حاکمیتی است، هرچند عنوان مجرمانه نداشته یا نیافته باشد. بنابراین در پیشگیری اجتماعی از جرائم اقتصادی، نهادهای عمومی غیر دولتی باید به مراتب فعال و تأثیرگذار گردند، لیکن در هر صورت بار اصلی پیشگیری اجتماعی بر دوش دولت است و باید هم در راستای اصلاح ساختار خویش و هم آگاهی‌دادن به کارمندان و شهروندان از جرائم اقتصادی و عواقب آن متوسل به ارائه برنامه و پیشنهاد شوند (۲۳).

اهمیت توجه به این تدابیر و اعمال آن‌ها در خصوص جرائم اقتصادی مفاسد مالی بسیار بارزتر از سایر جرائم است، چراکه اولاً هزینه کمتری نسبت به سایر انواع تدابیر پیشگیرانه به خصوص تدابیر کیفری دارد؛ ثانیاً سبب کاسته شدن بار دستگاه عدالت کیفری می‌شود. پیشگیری اجتماعی شامل اقدامات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و پیشگیرانه‌ای می‌شود که نسبت به محیط‌هایی که فرد در آن زندگی و کار می‌کند، اعمال

می‌شوند. این اقدامات به دنبال تأثیرگذاری بر فرآیند شکل‌گیری شخصیت افراد است. این نوع پیشگیری با مداخله در محیط اجتماعی عمومی و شخصی افراد، به ویژه افراد در معرض ارتکاب جرائم اقتصادی درصدد تقویت بازدارنده درونی و وجدان و اخلاق افراد و آگاهی آنان است، به گونه‌ای که قادر به خودکنترلی و خویش‌داری بوده، نه تنها از ارتکاب جرم اجتناب نمایند، بلکه به طرق مقتضی مانع ارتکاب جرم توسط دیگران گردند.

۵-۴-۲-۱. آموزش عمومی و ارتقای سطح آگاهی: طبیعی است هرگاه افراد جامعه نسبت به پدیده فساد، دارای آگاهی و شناخت کامل بوده و از ویژگی‌ها و آثار آن مطلع باشند، در برخورد با موضوع می‌کوشند تا اولاً از ورود آن به محیط خود جلوگیری کنند؛ ثانیاً در صورت ورود، بدون آنکه خود به آن آلوده شوند، از طرق مختلف در پی دفع آن باشند؛ ثالثاً از آلوده‌شدن دیگران نیز جلوگیری کنند (۱۲). انتظار مقابله با فساد از جامعه‌ای ناآگاه و بی‌خبر از پیامدهای وخیم فساد و شیوه‌های ارتکاب آن، انتظار غیر معقول و نادرست است، لذا در طراحی و پی‌ریزی رهیافتی مؤثر و کارآمد در جهت پیشگیری از فساد و مقابله با آن، می‌بایست آموزش عمومی را اصلی تخطی‌ناپذیر تلقی نمود.

۵-۴-۲-۲. مشارکت جامعه مدنی: فساد در نظام اداری و ساختار دولتی هر کشور ریشه دوانده و بروز پیدا می‌کند. بنابراین اصلاح چنین فسادی وقتی میسر است که از بیرون آن، یعنی جامعه و مردم، توان نظارت بر کارگزاران این مجموعه و نیز تغییر آنان وجود داشته باشد. در غیاب چنین نظارتی و مشارکتی، فساد به عنوان قاعده و مشخصه نظام اداری و حکومتی خواهد شد و نبود فساد امری استثنا است و برعکس با وجود چنین نظارتی، فساد امری استثنایی و برخلاف قاعده خواهد بود. برخی افراد، مقام صالح برای پیشگیری از مفاسد مالی و اداری را خود مردم می‌دانند. این افراد مردم را به دو گروه تقسیم می‌کنند: گروه اول کسانی که

در معرض خطر بزه‌کاری و بزه‌دیدگی هستند؛ گروه دوم را مابقی اعضای جامعه تشکیل می‌دهند. بدیهی است که جمعیت در معرض خطر بزه‌کاری و بزه‌دیدگی باید در پیشگیری شرکت داده شوند، اما مشارکت آنان باید تعریف شده و سازمان‌دهی شده باشد، به طوری که جای سوءاستفاده فراهم نشود، زیرا چنانچه در مشارکت این دسته از جمعیت و مردم در پیشگیری مقرراتی وضع نشود، موارد سوءاستفاده رایج می‌شود (۳۶).

۵-۴-۲-۳. تجهیز رسانه‌ای و دسترسی به اطلاعات: معمولاً در جوامع بسته که رسانه‌های جمعی و نشریات از آزادی کافی در انتشار وقایع، خصوصاً مواردی که مستقیم و غیر مستقیم به رضایت مردم از سیستم اداری و در نهایت مشروعیت نظام حکومتی مربوط می‌شود، همواره با محدودیت و سانسور مواجه بوده است، فساد رشد سریع‌تری دارد. ترس از آبروریزی و ضربه به شخصیت و وجهه اجتماعی در اثر اطلاع عمومی نسبت به ارتکاب فساد، از سوی مقامات بالاتر به همان اندازه که خود نوعی بازدارندگی در مقابل فساد محسوب می‌شود، عاملی برای ایجاد موانع و محدودیت‌های بیشتر در بحث آزادی بیان و دسترسی عمومی به اطلاعات است. آزادی بیان و دسترسی به اطلاعات موجب شفافیت در سیستم اداری و افزایش اطمینان و اعتماد عمومی خواهد شد (۱۲).

۵-۴-۲-۴. تدوین کدهای رفتاری و رعایت اخلاق حرفه‌ای: از جمله تدابیر ارزنده پیشگیری اجتماعی از مفاسد مالی، تدوین مجموعه مقررات رفتاری و آموزش آن‌ها به منظور تقویت موانع درونی ارتکاب جرم می‌باشد. باید فرد مستخدم دولت را با هنجار واحد کار و یا سیستم کاری آشنا ساخت. این هنجارها به اعضا می‌گویند که تحت هر وضعیت محیطی مشخص چه کارهایی را باید انجام دهند و چه کارهایی را نباید انجام دهند. اگر این فرآیند با موفقیت صورت پذیرد، این امر در ایجاد ثبات در سازمان نیز مؤثر است، زیرا چنین فردی

موازن اصلی و مهم سازمان متبوع را می‌پذیرد و رفتار خود را با آن تطبیق می‌دهد (۳۷).

۵-۴-۵. گزارش‌دهی: پیش‌بینی امکان گزارش شکل‌گیری ارتکاب عمل مجرمانه (ابتدا یا شروع به ارتکاب عمل مجرمانه و یا طی مراحل از آن) از سوی مطلعین و مخبرین به مقامات و مسئولان قانونی، به نوبه خود باعث ایجاد احساس خطر ارتکاب و کشف جرم از سوی مرتکبین بالقوه یا بالفعل و افزایش هزینه ارتکاب آن گشته، می‌تواند عاملی بازدارنده از ارتکاب جرم و به ویژه جرائم اقتصادی تلقی گردد.

۶. نتیجه‌گیری

با عنایت به مداخله دولت و تسلط بیش از اندازه آن بر اقتصاد، برقراری محدودیت‌ها و انحصارات دولتی، شفافیت اندک در نظام اقتصادی به ویژه در روند برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها، مداخله و اعمال نفوذ سیاستمداران و دولتمردان و عدم پاسخگویی آنان به افکار عمومی، فقدان کنترل‌های مستقیم، دقیق و کارا، سوءاستفاده از قوانین و مقررات، ترک تشریفات مناقصه و مزایده، بستر مناسبی را برای رشد فساد مالی در حوزه معاملات دولتی فراهم کرده است.

از سوی دیگر آشنانبودن مدیران و برگزارکنندگان معاملات دولتی با قانون و آیین‌نامه‌های موجود، نارسایی، پیچیدگی و تفسیربرداربودن قوانین و مقررات، عدم برخورد قاطع با متخلفین و ضعف سازوکارهای نظارتی تأثیر بسیار زیادی بر افزایش ارتکاب مفاسد مالی در این حوزه از وظایف دولت داشته است. تمایل زیاد به برگزاری مناقصات محدود و استفاده از استثنائات موجود در قوانین از جمله مقررات ترک تشریفات مناقصه و مزایده و همچنین موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه و مزایده، زمینه‌های رانت‌جویی و سوءاستفاده را برای افرادی خاص فراهم می‌نماید. همچنین به دلیل نبود تشکیلات نظارتی قوی، امکان تبانی بین دستگاه مناقصه یا

مزایده گزار و طرف مقابل ایجاد گردیده و زمینه بروز فساد مهیا می‌گردد.

به نظر می‌رسد بسیاری از مخاطرات ناشی از عملکرد نامطلوب در مناقصات به مرحله اجرای قراردادها یا حتی قانون و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن ارتباط پیدا می‌کند که سازوکار مناسبی برای نظارت بر آن‌ها پیش‌بینی نشده است. ریشه آن را هم می‌توان در نبود ابزارهای لازم برای کشف و شناسایی رفتارهای فرصت‌طلبانه افراد و محدودبودن این سازوکارها به افراد خاص که غالباً ذی‌نفع هستند، جستجو کرد. علاوه بر آن فقدان فضای باز خبری و اطلاع‌رسانی موجبات نبود نقد سازنده و تأثیرگذار را فراهم می‌کند. ضعف ساختار اقتصادی در کشور و نبود بازار رقابتی سالم و گسترده، موجبی برای عدم ایجاد سامانه‌های اطلاع‌رسانی پیرامون محور مناقصات و مزایده‌های دولتی گردیده است.

به رغم این، در نتیجه‌گیری نهایی باید گفت که مهم‌ترین عامل زمینه‌ساز فساد در مناقصه‌ها و مزایده‌ها، مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی است. سیاسی‌بودن فرآیند برگزاری معاملات دولتی، ساختار ناقص قوانین و مقررات موجود و ساختار اداری در درجه‌های بعدی قرار می‌گیرند.

در مجموع، موارد زیر از عمده‌ترین عوامل بروز فساد در معاملات دولتی شناخته شد: ۱- سیستم قانونگذاری معیوب؛ ۲- سیستم قضایی معیوب؛ ۳- مخلوط‌کردن وظایف رسمی با شخصی (تعارض منافع)؛ ۴- عدم نظارت و حسابرسی مطلوب؛ ۵- ساختار ناسالم اداری؛ ۶- عدم آگاهی مردم.

با توجه به نوع اعمال ارتكابی در ارتباط با مفاسد مالی در معاملات دولتی، نوع و شیوه پیشگیری و برخورد با این‌گونه اعمال به واسطه مرتکبین خاص و مکان ارتکاب آن، راهکارهای ویژه را می‌طلبند. در این راستا اولین اقدام وجود مقرراتی حاوی سازوکارهایی شفاف، روشن و نظارت‌پذیر که از صلاح‌اندیشی مقامات دور باشد، خواهد بود. چنین سازوکارهایی باید تضمین کنند که رویه مورد استفاده دولت،

تأکید بر نهادینه سازی اخلاق، بیان شیوه گزارش دهی مفاسد ارتكابی و آگاهی یافتن افراد جامعه در خصوص ماهیت فساد و پیامدهای آن، و وقوف کامل از فرآیند برگزاری مناقصات و مزایده های دولتی، اقدامی ضروری می باشد. دسترسی آسان به اطلاعات اقدامات دولتی توسط مردم، از طریق رسانه ها و مطبوعات به صورت دقیق و شفاف یکی دیگر از راهکارهای مؤثر در مقوله پیشگیری از مفاسد مالی است. این موضوع با توجه به اهمیت آن به صراحت در قوانین مختلف، از جمله قانون برگزاری مناقصات و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز تأکید گردیده است.

مع الوصف، در این فرایند اصلی ترین مسأله، مفهوم حکومت قانون و عناصر تشکیل دهنده آن است. به صورت سنتی، عناصر حکومت قانون کم و بیش و به نحو پراکنده در همه نظام های حقوقی - سیاسی مردم سالار وجود دارد، اما مسأله اینجاست که مفهوم مزبور و عناصر آن علاوه بر اینکه باید در چارچوب نظام حقوق داخلی دولت ها و در قامت قوانین و مقررات منسجم وجود داشته باشد، لازم است در همه فرایندهای آموزشی شهروندان در سطوح مختلف نیز مورد تأکید ویژه و نظام مند قرار گیرد. اساساً چنانچه مفهوم حکومت قانون و عناصر آن در یک جامعه به صورت کامل و در تمام جنبه ها اجرا و تضمین شود، نتیجه آن «شفافیت» و «جزمیت» در مناسبات تابعان حقوق خواهد بود. این دو عامل نیز به نوبه خود، نقش بسیار مهم و اساسی را در مبارزه با فساد و استقرار دموکراسی در معنای دقیق کلمه ایفا می کنند، زیرا وجود این دو عامل در واقع مقدمه ایجاد یک نظام حقوقی - سیاسی خودالتزام است که اصلی ترین و کارآمدترین ضمانت اجرای آن فشار واقعی افکار عمومی و مطالبه گری عموم مردم خواهد بود.

۷. تقدیر و تشکر

از تمام عزیزانی که در تهیه و تدوین این پژوهش مساعدت و همکاری نمودند تقدیر و تشکر می شود.

منصفانه، روشن و رقابتی است، اما فساد را نمی توان با ابزارهای حقوقی صرف محدود کرد. انجام اصلاحات در زمینه ساختار اداری و اجرایی با لغو تبعیض های موجود، از بین بردن تعارض منافع به گونه ای که منافع شخصی فرد در تعارض با منافع شغلی و اداری وی قرار نگیرد و از همه مهم تر لزوم اعمال شفافیت و اطلاع رسانی حقیقی و همه جانبه در عرصه معاملات دولتی و نیز آزادسازی اقتصادی و گرایش به خصوصی سازی در راستای لغو انحصارات دولتی از طریق اجرای صحیح سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در فرآیند مبارزه و مقابله با مفاسد مالی در معاملات دولتی، بسیار مؤثر و کارآمد است.

طی سالیان اخیر با تدوین و ابلاغ سازوکارهای فراقضایی، تقنینی و فروتقنینی تلاش های بسیاری برای برخورد با این پدیده و پیشگیری از آن صورت گرفته است، لیکن مشکل در میزان کارایی، ضمانت اجرا و نحوه تحقق آن ها و لزوم به روزرسانی قوانین و مقررات موجود است. همچنین برخورداری از قوانین کارآمد بدون اراده سیاسی، ناکافی بوده و منجر به ارتقای سلامت نظام اداری نمی شود. از طرف دیگر نمی توان نسبت به تأثیر مهم نظارت و کنترل بر پیشگیری از مفاسد مالی غافل شد و می بایست در کنار سازمان های عریض و طویل اداری ناظر بر فعالیت های اقتصادی و معاملاتی و به منظور اثرگذاری بیش از پیش برخلاف روال معمول که نظارت و کنترل عموماً توسط بالادستان برای زیردستان تعیین می گردد، مطابق ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، نسبت به اتخاذ تمهیدات لازم در رابطه با توسعه و تقویت سازمان های مردم نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد در چارچوب قوانین و مقررات اقدام نمود. در این روند بدیهی است که هرچه سطح آگاهی افراد جامعه و کارکنان دولت نسبت به فرآیند معاملات دولتی بیشتر باشد، امکان تخلف و ارتکاب مفاسد مالی کاهش خواهد یافت. آموزش کارکنان دولت و در کنار آن تدوین کدهای رفتاری و

۸. سهم نویسندگان

این پژوهش مستخرج از رساله دکتری است که سهم نویسندگان در آن عبارت است از:
وحید طالع‌نساب: نگارش مقاله.
مجید صادق‌نژاد نایینی و سیدمهدی منصوری: نظارت و راهنمایی.

۹. تضاد منافع

در این پژوهش هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

References

1. Fazli M, Khaleqi A. Legislative shortcomings in reducing corruption in government transactions in the light of OECD guidelines. *Quarterly Journal of Criminal Law Research*. 2018; 6(23): 171-211. [Persian]
2. Hosseini L, Pourfakhrian P. Review of anti-corruption strategies in government tenders. *Legal Research*. 2019; 18(40): 411-447. [Persian]
3. Harrisi I. Description and Interpretation of the Law on Tenders. Tehran: Dadgostar Publishing; 2008. p.45, 55. [Persian]
4. Jafari Langroudi M. Legal Terminology. Tehran: Ganj-e Danesh Publications; 2018. p.690, 710. [Persian]
5. Ahrari H, Panahi A. Description and Interpretation of the Tender Plan. *Parliament and Research*. 2003; 39(1): 321-342. [Persian]
6. Habibi Y. Laws and Rules of Government Transactions. Tehran: Majd Publications; 2006. p.59-60. [Persian]
7. Maalouf L. The Great Comprehensive New Culture: Arabic to Persian. Tehran: Islam; 2018. p.1224-1225.
8. Jafar Poursadegh E, Adalatjoo A. Corruption and ways to prevent it. *Free Comparative Legal Research*. 2013; 6(22): 57-79. [Persian]
9. Alwani M, Jofreh M. Providing a Theoretical Model for Controlling Corruption. *Journal of Economics and Management*. 2008; 36(1): 1-29. [Persian]
10. Abbaszadegan M. Corruption. Tehran: Cultural Research Office; 2008. p.20-21. [Persian]
11. Ebrahimi S. Criminology of Prevention. Tehran: Mizan Publications; 2011. p.38-39. [Persian]
12. Dadkhodai L. Financial-administrative corruption and criminal policy against it. Tehran: Mizan Publications; 2012. p.197-198, 201, 231, 262, 267, 293. [Persian]
13. Hassanzadeh A, Pourzandi M, Helmi A. Corporate Governance and Promoting Financial Health. Tehran: Gap Publications; 2014. p.87-88. [Persian]
14. Mushfeq M. Social pathology of administrative and economic corruption in Iran. *The Journal of Corruption, Areas and Strategies, Strategic Research Center of the Expediency Council*. 2012; 1(1): 156-167. [Persian]
15. Ranjbar A. Legal Frameworks for Combating Corruption (Financial). Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center Publications; 2009. p.57-58. [Persian]
16. Talebi S, Nazar M. Review of rent fields. Tehran: Proceedings of the Tender Conference; 2014. [Persian]
17. Sheikhvand F. The crime of collusion in government transactions and its economic effects. MA Dissertation. Tehran: Shahid Beheshti University; 2012. p.141. [Persian]
18. Khezri M, Torbati F, Nazari M. Identify areas of economic corruption in government tenders. *Comparative Economics*. 2017; 2(8): 27-46. [Persian]
19. Bahrami S. Contexts of collusion and corruption in tenders and strategies to deal with it. *Detective Quarterly*. 2014; 2(6): 130-148. [Persian]
20. Shahroudi H. Background of the structure of economic corruption in Iran and strategies to combat it. *Legal Journal of Justice*. 2007; 61(1): 1-29. [Persian]
21. Noorzad M. Economic Crimes in Iranian Criminal Law. Tehran: Jangal Publications; 2010. p.282, 301. [Persian]
22. Najafi Abrandabadi A. Fair Crime Prevention, Criminal Science. Tehran: Samt Publishing; 2014. p.2076. [Persian]
23. Tavassolizadeh T. Prevention of Economic Crimes. Tehran: Jangal Publications; 2014. p.162-164, 193-194. [Persian]
24. Hamdami A. Corruption, its causes, contexts and strategies to combat it. Tehran: Research Institute for Strategic Studies Publications; 2009. p.146-147. [Persian]
25. Shiravi A. Comparison of the Law on Tenders with the Agreement on Government Procurement in the World Trade Organization. *Special Issue of Law*. 2006; 1(1): 49-77. [Persian]
26. Partington M. Introduction to the English Legal System 2019-20. Oxford: Oxford University Press; 2019. p.16.
27. Cinelli L. Legal Positivism in a Global and Transnational Age. Dundee: Springer; 2019. p.90.
28. Beyranvand F. The procedure of national courts in confronting with international soft law with emphasis on international humanitarian law. Ph.D. Dissertation. Tehran: Islamic Azad University; 2020. p.325. [Persian]

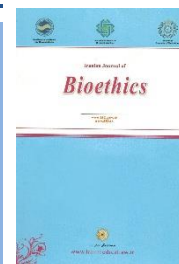
29. Lihong H. Youth at the Margins of Citizenship. In: Bastien S, Holmarsdottir H. Youth "At the Margins": Critical Perspectives and Experiences of Engaging Youth in Research Worldwide. London: Springer; 2015. p.31-32.
30. Salema M. Linking Teachers' Competences to Students' Competences. In: Print M, Lange D. Schools, Curriculum and Civic Education for Building Democratic Citizens. London: Springer; 2013. p.142-143.
31. Sampford C. Measuring Corruption. London: Ashgate; 2007. p.13.
32. Reuvid J. The regulation and Prevention of economic crime internationally. London: Hogopage Ltd; 1995. p.5.
33. Mirzaei M. A Comparative Study of Economic Crime Prevention in Iranian Law and International Documents. MA Dissertation. Tehran: Shahid Beheshti University; 2012. p.141. [Persian]
34. Dadgar H, Masouminia GH. Corruption. Tehran: Young Thought Center Publications; 2007. p.107-108. [Persian]
35. Rostami Ghazani O. Responsibility for crime prevention in Iranian law with emphasis on the Legal Bill, MA Dissertation. Tehran: Faculty of Judicial Sciences and Administrative Services of the Judiciary; 2010. p.160. [Persian]
36. Mohammad Nasl GH. Fundamentals of Crime Prevention. Tehran: Mizan Publications; 2014. p.325-326. [Persian]
37. Zahedi Sh, Nabi S, Shahbazi M. Investigating the Factors Affecting the Reduction of Corruption (Case Study of Tehran Municipality). *Journal of Organizational Culture Management*. 2009; 7(20): 41-69. [Persian]



Majale "Akhlāq-i zīstī" (i.e., Bioethics Journal)

2021; 11(36): e21

<https://doi.org/10.22037/bioeth.v11i36.35712>



ORIGINAL RESEARCH

Prevention of Corruption in Tenders and Auctions with Emphasis on Ethics and the Rule of Law

Vahid Talenasab¹ , Majid Sadeghnejad Naeeni^{2*} , Seyed Mehdi Mansouri³

1. Ph.D. Student of Criminal Law & Criminology, Department of Law, Faculty of Humanities, Yazd Branch, Islamic Azad University, Yazd, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Hakim Sabzevari University, Sabzevar, Iran.

3. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, Yazd Branch, Islamic Azad University, Yazd, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Article history:

Received: 21 May 2021

Accepted: 15 October 2021

Published online: 22 November 2021

Keywords:

Government Transactions

Tenders

Auctions

Corruption

Prevention

ABSTRACT

Background and Aim: The process of government transactions is always accompanied by the possibility of doing illegal acts due to the possibility of obtaining benefits. The development of government transaction regulations by the government, as well as the approval of the law on tenders by the legislator, are efforts to reduce the incidence of such illegal acts. However, government transactions have not been protected from corruption, and we are witnessing the growth of financial corruption in the process of holding government tenders and auctions. This study aims to investigate prevention in this area with emphasis on ethical and legal principles.

Materials and Methods: This research is theoretical; the research method is descriptive-analytical and the method of data collection is library and has been done by referring to documents, books and articles.

Ethical Considerations: In all steps of this research, while observing the authenticity of the texts, honesty and fidelity have been observed.

Findings: Numerous negative consequences of corruption, especially from the perspective of degrading social ethics, have led the three powers of government, especially the executive branch, to adopt amendments to laws and regulations, eliminate the shortcomings of the administrative and executive structure in the process of conducting government transactions and mobilize regulatory bodies to try to prevent corruption in this area.

Conclusion: Reforming the economic structure through privatization as well as expanding the environment of competition and transparency, raising the scientific level and awareness of government employees and individuals in society, along with strengthening mass media in order to provide accurate and transparent information about laws and regulations of conducting government transactions and familiarity with the financial corruption that can be committed in the process of providing government goods and services and deepening moral propositions will be among the effective tools to prevent corruption.

* Corresponding Author: Majid Sadeghnejad Naeeni

Address: Department of Law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Hakim Sabzevari University, Sabzevar, Iran.

Postal Box: 9617976487

Email: m.sadeghnejad@hsu.ac.ir

© Copyright (2018) Medical Ethics and Law Research Center, Shahid Beheshti University of Medical Sciences, Tehran, Iran.

Cite this article as: Talenasab V, Sadeghnejad Naeeni M, Mehdi Mansouri SM. Prevention of Corruption in Tenders and Auctions with Emphasis on Ethics and the Rule of Law. *Majale "Akhlāq-i zīstī" (i.e., Bioethics Journal)*. 2021; 11(36): e21.

This Open Access Article Distributed under the Terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0 (CC BY-NC 4.0)