

راهکارهای پیشگیری وضعی از تبانی در معاملات دولتی^۱ نوع مقاله: پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۱۰

از صفحه ۱۲۹ تا ۱۵۶

محمد گراوند^۲، اکبر وروایی^۳

چکیده

زمینه و هدف: امروزه تبانی در انواع مختلف معاملات دولتی از جمله مهم‌ترین جرائم اقتصادی باعث نقض رقابت سالم و وقوع جرائم و تخلفات متعدد می‌شود. پژوهش حاضر با نگاهی به رهنمودهای مختلف سازمان ملل متحد و تجربه کشورهای پیشرو و آسیب‌شناسی میدانی وضعیت کشور، درصدد است تا به‌روزترین راهکارهای پیشگیرانه وضعی از وقوع فساد و تبانی در معاملات دولتی را بومی‌سازی کند.

روش: روش اجرای این پژوهش با ترکیب روش توصیفی - تحلیلی در قالب ابزار کتابخانه‌ای و روش کمی میدانی از طریق توزیع پرسشنامه در میان کنشگران معاملات دولتی و با روش نمونه‌گیری تصادفی صورت گرفت و یافته‌های به دست آمده با مطالعات راهکارهای بین‌المللی کشورها انطباق و تحلیل شد.

یافته‌ها: برابر یافته‌های تحقیق، مؤلفه‌های تعیین‌کننده‌ای چون تضمین شفافیت، دسترس‌پذیر ساختن اطلاعات معاملات دولتی، تقویت رقابت میان شرکت‌کنندگان، توسل به دولت الکترونیکی، تضمین یکپارچگی معاملات و قائل شدن جایگاه برای ناظران بیرونی را می‌توان از جمله مؤثرترین تدابیر پیشگیرانه وضعی از تبانی در معاملات دولتی برشمرد.

نتیجه‌گیری: عملکرد واکنشی صرف در تبانی در معاملات دولتی به عنوان یکی از جرائم اقتصادی، نمی‌تواند تأثیر قابل توجهی داشته باشد، بلکه پیشگیری وضعی از طریق یکپارچه‌سازی نظارت بر معاملات دولتی و قانون‌گذاری جامع در زمینه آیین معاملات جایگاه ویژه‌ای دارد. همچنین، مشارکت نهادهای مختلف در تدابیر پیشگیرانه وضعی بر اثربخشی این تدابیر می‌افزاید. علاوه بر این، می‌توان با پیش‌بینی ورود مرحله‌مدار نهادهای نظارتی مختلف در برگزاری معاملات دولتی، سلامت انعقاد این معاملات را افزایش داد.

کلید واژه‌ها: تبانی در معاملات دولتی، پیشگیری وضعی، نظارت و ساماندهی، شفافیت و رقابت، گزارش‌دهی.

استناد: گراوند، محمد و وروایی، اکبر (تابستان ۱۴۰۰). راهکارهای پیشگیری وضعی از تبانی در معاملات دولتی.

فصلنامه پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، ۱۶(۶۲)، صص ۱۲۹-۱۵۶.

DOR: dori.net/dor/20.1001.1.17359367.1400.16.1.10.8

۱. برگرفته از رساله دکتری با عنوان «پیشگیری از جرم تبانی در معاملات دولتی؛ راهکار، چالش و الگوی جامع» دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمانشاه.
۲. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران، m.geravand01@gmail.com
۳. عضو هیئت علمی دانشگاه علوم انتظامی امین و استاد مدعو دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمانشاه، کرمانشاه، ایران (نویسنده مسئول)، dr.varvahi.50@gmail.com

مقدمه

از جمله جرائم مهمی که به استناد تبصره ماده ۳۶ ق.م.ا. ۱۳۹۲ و تأکید دستورالعمل «تشکیل مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی تهران» مصوب ۲۲ مرداد ۱۳۹۸ در قالب مصادیق فساد اداری- اقتصادی قرار می‌گیرد، جرم تبانی در معاملات دولتی^۱ است. این جرم به دلایلی چون حجم بالای معاملات و مصادیق مختلف آن، تضییع حقوق معامله‌کنندگان با دولت، ضربه‌های اقتصادی به دولت و همچنین عدم کیفیت در معاملات و اعطای پروژه‌ها دغدغه‌مقابله پیشگیرانه از طریق مشارکت نهادهای اطلاعاتی-پلیسی با نظام قضایی را مهم می‌گرداند. بسترهای دخالت پیشگیرانه پلیسی- اطلاعاتی در این خصوص را می‌توان در کنوانسیون مریدا نیز در بند ب از قسمت ۱ ماده ۲ اتخاذ اقدامات پیشگیرانه لازم برای مقابله با دایر کردن معاملات مخفی یا معاملاتی که به اندازه کافی مشخص نیستند را مشاهده نمود. به علاوه به موجب ماده ۱۸ این کنوانسیون، اعمال نفوذ در معاملات برای جرم‌انگاری از سوی کشورها پیشنهاد شده است.^۲

در حقوق ایران، وجود قوانین متعدد در ارتباط با کاهش فساد اداری (دادخدایی، ۱۳۹۳) و تضمین سلامت معاملات دولتی از قبل از انقلاب تاکنون نشانگر اهمیت مسئله مقابله با تبانی در معاملات دولتی است. قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸، قانون آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، موادی از قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد ۱۳۹۰ و آیین‌نامه‌های متعدد دیگری که در این خصوص وجود دارند همگی شایسته بررسی علمی و آسیب شناسانه از منظر

۱. بستن پیمان و قراردادی به صورت مخفیانه است و در ما نحن فیه، عبارت از این است که دو یا چند نفر برای ضرر زدن به دولت با یکدیگر توافقی بنمایند و لو اینکه این توافق به صورت شفاهی باشد.
 ۲. معاملات دولتی اصطلاحی است که در برخی کشورها مانند آمریکا به قراردادهای حکومتی و برخی کشورها مانند فرانسه قراردادهای اداری معروف هستند (طجرلو و قربانی درآباد، ۱۳۹۵، ص ۱۰۹).

پیشگیری هستند؛ بدین شکل که تا چه اندازه بایسته‌های موردنظر در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است. به همین دلیل مسئله پژوهش حاضر تحلیل جزئی و بیان منظم تدابیر و راهکارهای پیشگیرانه‌ای است که به مدد آن‌ها پیشگیری را هدفمندتر پیگیری و پیاده‌سازی آن را با توسل به این‌گونه رهنمودهای عملی، برای دست‌اندرکاران و کنشگران قضایی و پیرافضایی تسهیل نمود. در رهنمودهای سازمان ملل متحد، راهکارهای کلی شش‌گانه‌ای برای مقابله با فساد در معاملات دولتی پیش‌بینی شده‌اند؛ تضمین شفافیت (دهقان، شکراللهی و خدارحمی، ۱۳۹۰)، دسترس‌پذیر ساختن اطلاعات معاملات دولتی، تقویت رقابت میان شرکت‌کنندگان، توسل به دولت الکترونیکی، تضمین یکپارچگی در عملکرد و قائل شدن جایگاه برای ناظران بیرونی. به نظر می‌رسد که لحاظ نمودن این راهکارهای اثربخش در بسیاری از کشورها می‌تواند وضعیت مقابله پیشگیرانه به تبانی در معاملات دولتی را بهبود بخشد (توسلی‌زاده، ۱۳۹۲؛ ذاکر صالحی، ۱۳۹۱).

در ملاحظه پیشگیری وضعی، معاملات دولتی در انواع مختلف یکسان بوده و دلیل این امر نیز ویژگی داشتن یک طرف دولتی و اگذار کننده است. عمده تأکید مطالعات بین‌المللی بر تدابیر پیشگیرانه وضعی در انواع قراردادهای تدارکات عمومی است و شواهد بررسی شده در کشورهای مختلف پیشرو در تضمین سلامت معاملات نیز نشان داده‌اند که تدابیر وضعی تأثیر قابل‌ملاحظه‌ای داشته‌اند. از این‌رو با نظم دهی به تدابیر وضعی از یک‌سو و همچنین تحلیل وضعیت کنونی و آسیب‌شناسی مرتبط از آن‌ها در هر کدام از این تدابیر می‌توان آثار مثبتی را در حقوق ایران شاهد بود. مشخص ساختن اهم تدابیر وضعی در سه بُعد: افزایش دشواری و افزایش ارتکاب جرم؛ حذف محرک‌ها و فرصت‌های ارتکاب جرم؛ و در نهایت افزایش مشارکت‌های بین‌بخشی در حوزه‌های مختلف معاملات دولتی می‌تواند به عنوان جهت‌گیری مهم این مقاله، به‌طور مشخص سلامت فضای معاملات را تضمین نماید. معاملات دولتی در مصادیقی چون مناقصه‌های عمومی (زمانی، ۱۳۸۸، صص ۹۶-۱۰۲)، مناقصه محدود (دعوت‌نامه)، ترک تشریفات مناقصه، مزایده، حراج، ارائه سهام در بورس و همچنین قراردادهای خارجی و

نیز قراردادهای خرید کالا نشانگر حجم قابل توجه از احتمال سوءاستفاده در انعقاد معاملات است. با نظر به همین گستردگی ناظر به مصادیق معاملات، می‌توان حجم بالای فعالیت‌های پیشگیرانه پلیسی اطلاعاتی را اذعان نمود. در این قالب نیز لزوم تخصص محوری عملکرد نهادهای نظارتی و پلیسی خود عاملی برای موفقیت و همچنین مقابله همه‌جانبه با فساد در این معاملات را در پی خواهد داشت. تقویت لزوم نگرش افتراقی^۱ به پیشگیری‌های متناسب با هر یک از معاملات دولتی دغدغه دیگری است که توجه‌کننده اهمیت بحث از شناسایی تدابیر و راهکارهای مختلف پیشگیرانه مؤثر از تبانی در معاملات دولتی است.

فساد در معاملات دولتی، بانگیزه‌های مالی قابل توجهی که دارد معضل جدی و مبتلابه اغلب کشورها و به‌ویژه ایران است. مرتکبان فساد اداری، با مشاهده ضعف مقررات و خلل عملی در نظارت اقدام به انتقال انجام معاملات به اشخاصی می‌نمایند که پیش از این در واگذاری با آن‌ها تبانی کرده‌اند^۲ (بیابانی و بهرامی، ۱۳۹۰ و منتی نژاد، ۱۳۸۶). در رابطه با پیشگیری وضعی از جرم تبانی در معاملات دولتی، می‌توان مبانی مختلفی را مشاهده و اشاره کرد. لذا بُعد اول از ساختار نظری به نظریه‌هایی مرتبط است که پیشگیری وضعی از آن‌ها تغذیه می‌کند و در این مقاله توجه به آن‌ها جهت قابل توجهی به شناخت راهکارهای پیشگیری وضعی می‌دهد؛ دلیل نیز آن است که شناخت علت‌های مؤثر بر ارتکاب جرم تبانی در معاملات دولتی و راهکارهای مرتبط، تعامل تنگاتنگی با یکدیگر دارند (ابراهیمی و صادق نژاد نائینی، ۱۳۹۲). کاربرد این نظریه‌ها نقش قابل توجهی در تبیین علت ارتکاب تبانی در معاملات دولتی و شناخت راهکارهای پیشگیری وضعی مرتبط دارد و پیشگیری وضعی نیز وام‌دار این نظریه‌های بنیادین است. چراکه ادبیات پیشگیری وضعی، ریشه در نظریه‌های مختلف عقلانیت محوری دارد که به موجب آن‌ها جرم تبانی در معاملات دولتی به شکل رفتار حسابگرانه مرتکبان فرض

۱. برای مطالعه بیشتر؛ ر.ک. مهدوی پور (۱۳۹۰).

۲. برای مطالعه بیشتر؛ ر.ک. بهرامی (۱۳۹۲).

می‌شود. مضافاً اینکه برای مقابله با رفتار هوشمندانه تبانی کنندگان در معاملات دولتی نیز باید به شکلی جامع، علمی و عقلانی از راهکارهایی استفاده نمود که کاهش چشمگیری در وقوع این رفتارهای مبتنی بر فساد اداری به دنبال داشته باشد (بقایی همامانه، ۱۳۸۵). علت انتخاب راهکار وضعی در مقابله با این جرم را می‌توان در ویژگی‌های این نوع پیشگیری مستتر یافت. به موجب این پیشگیری، کنترل وضعیت‌هایی که ماقبل وقوع جرم تبانی هستند در کاهش این جرم و قطع مراحل اجرایی طراحی شده مرتکبان تأثیر چشمگیری دارد. با ملاحظه برخی از پرونده‌های مطرح در جرائم حوزه معاملات مشخص می‌گردد که ضعف نظارت بر فرآیند معاملات دولتی از زمان انعقاد معاملات دولتی تا سرانجام و تحویل این قراردادها به نحوی است که می‌توان با تکیه بر وضعیت‌های پیش جنایی و افزایش دشواری وقوع تبانی از مصادیق آن‌ها کاست (کریوینش و ویلکس^۱، ۲۰۱۳، ص ۴۳).

آنچه در بُعدی دیگر می‌تواند بیانگر ساختار نظری پیشگیری وضعی از تبانی در معاملات دولتی باشد، تحلیل جهت‌گیری نظری‌ای است که از حیث راهکارها در این مقاله موضوع بحث یافته‌ها قرار خواهد گرفت. با نظر به اینکه پیشگیری وضعی از جرم متضمن پنج تکنیک کلی از جمله افزایش دشواری ارتکاب، افزایش خطر ارتکاب، حذف محرک‌های ارتکاب، حذف معذوریت‌های و در نهایت کاهش منافع ناشی از ارتکاب است (ابراهیمی، ۱۳۹۵، ص ۱۱۲)، ترکیب این پنج تکنیک مدنظر است اما غلبه راهکارها با سه تکنیک اول است. در جهت افزایش دشواری ارتکاب جرم از سوی این گروه‌های سازمان‌یافته پیشنهاد شده‌اند که عمده آن‌ها در قالب کنترل و نظارت بر رفتارها مصداق دارد. در ضمن این تدابیر نیز آنچه قابلیت بحث می‌یابد آن است که فسادهای اداری از یک‌سو و شرکت‌های پیمانکار از طرفی دیگر با چه راهکارهایی موضوع نظارت قرار می‌گیرند و همچنین چگونه می‌توان با کاهش محرک‌هایی که عمدتاً در ضعف همین نظارت‌ها ریشه دارند میزان وقوع این جرم را در معاملات دولتی

1. Vilks & Krivinsh

مختلف کاهش داد. نکته دیگر آن است که پیشگیری وضعی از جرم بر فرصت‌های ارتکاب جرم تأکید ویژه‌ای دارد و با شناسایی آن‌ها تدابیر و راهکارهای خود را سامان می‌دهد. در جرم تبانی در معاملات دولتی ضمن شناسایی عملی فرصت‌های فسادزای اداری و در نتیجه ترکیب میان نواقص قانون‌گذاری مرتبط با کسب تسهیلات در معاملات دولتی (قوانین جرم‌زا) و بافت‌های موجود (قدرت/ نفوذ مرتکبان) در راهکارهای پیشنهادی وضعی در صدد کاهش وقوع و افزایش موارد کشف تبانی در معاملات اقدام نماید.

روش

روش اجرای این پژوهش با ترکیب روش توصیفی تحلیلی در قالب ابزار کتابخانه‌ای و روش کمی میدانی از طریق توزیع پرسشنامه در میان کنشگران معاملات دولتی (در میان جامعه آماری قضائی، پیمانکاران و مسئولان قراردادهای ارگان‌های دولتی) و با روش نمونه‌گیری تصادفی صورت گرفت و یافته‌های به دست آمده با مطالعات راهکارهای بین‌المللی کشورها انطباق و تحلیل شد. به تعبیر دیگر، این تحقیق یک پژوهش کاربردی است که به منظور درک ساختار نظام‌مند پیشگیری وضعی متناسب با کاهش تبانی در معاملات دولتی، روش‌های پژوهش از نظر ماهیت به سه دسته کمی یا کیفی یا آمیخته تقسیم می‌شوند، روش پژوهش این تحقیق آمیخته است.

یافته‌ها

براساس روش‌شناسی تحقیق آمیخته، هدف از مرحله اول این تحقیق ارائه یک الگوی مفهومی و مدل‌سازی پیشگیرانه از جرم تبانی در معاملات دولتی است.

الف) پیشگیری از تبانی در معاملات دولتی از طریق نظارت با هدف دشواری ارتکاب و خطر دستگیری

در قالب پیشگیری وضعی تأکید ویژه‌ای بر افزایش خطر ارتکاب جرم از طریق کشف حداکثری جرائم معطوف می‌شود (عباسی و گودرزی، ۱۳۹۷، ص ۱۰۸). ارشادات سازمان ملل متحد نیز در این راستا پیشنهادهاى مختلفی داده است. در ادامه با تمرکز بر

اقدامات نظارتی بر معاملات دولتی می‌توان کاهش قابل توجهی را در میزان تبانی در این معاملات انتظار داشت.

۱. نظارت‌های نهادی - فیزیکی: بُعد اساسی در راستای نظارت پیشگیرانه، توسل به نظارت نهادی-فیزیکی بر فرآیند معاملات دولتی، به‌ویژه آن دسته از معاملات حساسی که بنا به حوزه‌ها و یا مبالغ از اهمیت قابل توجهی برخوردار هستند. نظارت به عنوان یکی از راهکارهای پیشگیری وضعی، در صدد افزایش دشواری ارتکاب و در عین حال افزایش خطر دستگیری بزهکاران (ابراهیمی، ۱۳۹۵، ص ۱۲۰) در جرم تبانی در معاملات دولتی است. بدیهی است که نظارت نهادی بسته به نوع نهاد ناظر، گاه از سوی کنشگران قضایی چون دادستان به عنوان مدعی‌العموم و یا سازمان بازرسی کل کشور و گاه از سوی کنشگران غیرقضایی و دست‌اندرکاران اداری و مرتبط با معاملات دولتی صورت می‌گیرد؛ که این امر توسط کمیسیون‌ها و هیئت‌هایی ساماندهی و پیگیری می‌گردد

۱.۱. ناظران رسمی - دولتی و تقویت عملکرد نظارتی پلیس: در قانون اصلاحی سازمان بازرسی کل کشور این مسئله اشاره شده که سازمان بازرسی حق دارد بر فرآیند مزایده‌ها و مناقصه‌ها نظارت کند. نکته دیگر اینکه در بحث مربوط به قانون سازمان بازرسی در ماده ۱ آمده است که نظارت سازمان قبل از اقدام، در حین اقدام و پس از اقدام می‌تواند صورت پذیرد. این قانون اجازه داد که بازرسان سازمان بازرسی در مناقصه‌ها و مزایده‌ها رسماً حضور پیدا کنند. تا پیش از این دستگاه‌های اجرایی معتقد بودند که اعضای کمیسیون مناقصات و مزایده‌ها به موجب قانون مشخص شده و در آن حضور سازمان بازرسی نه به عنوان ناظر و نه به عنوان عضو پیش‌بینی نشده است. استدلال سازمان بازرسی این بود که نظارت آن‌ها نظارت عام است و بر هر نوع اقدامی که در دستگاه مربوطه صورت می‌گیرد حق اعمال نظارت دارند؛ این استدلال در حال حاضر نیز اساس عملکرد این سازمان را در رابطه با معاملات دولتی تشکیل می‌دهد. یکی دیگر از عمده‌نهادهای متولی نظارت فیزیکی، حراست‌های زیر نظر وزارت اطلاعات است که یا خود قانونی عضو هستند و یا ولو در صورت عضو نبودن اعمال نظارت از سوی آن‌ها امکان‌پذیر است.

۲,۱. **ناظران اجتماعی - مردمی:** در راستای دو اصل مهم شفافیت و دسترس‌پذیری سازی اطلاعات معاملات دولتی، در بسیاری از کشورها جایگاه مهمی برای مردم جامعه به رسمیت شناخته شده است تا تمامی اطلاعات مؤثر در انعقاد معاملات نیز در معرض عموم قرار گیرد. یکی از اقدامات جالب در کشور مکزیک استفاده از شاهدان اجتماعی^۱ (عمومی - مردمی) در معاملات دولتی است (فازکاس و توث^۲، ۲۰۱۴، ص ۴۳). این شاهدان به اشخاص عادی، شرکت‌ها، سازمان‌های مردم نهادی اطلاق می‌شود که مورد قبول جامعه هستند. جالب آن است که عضویت در این شاهدان شرایط سختی دارد، مانند نداشتن سابقه کیفری، دانش و آگاهی در موضوع مورد قرارداد، داشتن منافع متعارض احتمالی در آن قرارداد دولتی و ... این شاهدان می‌توانند بدون لحاظ اسناد مناقصه هر نکته‌ای را که برای افزایش شفافیت قرارداد دولتی، یافتن و مسدود کردن روزه‌های فساد باشد را بیان کنند. در نهایت این شاهدان باید گزارشی عمومی بدهند که برای همه مردم قابل دسترس باشد. این گزارش حاوی مواردی از این قبیل است: ارزیابی آن‌ها از آن معامله دولتی و همچنین پیشنهادهایی است که برای قرارداد مذکور قابل استفاده است (کاویلیو و مارینیولو^۳، ۲۰۱۴، ص ۷۶). این شاهدان ملزم هستند تا هرگونه تخلف از قواعد و اصولی را که در تنظیم معامله دولتی بیابند به مقام ذیصلاح دولتی اعلام کنند تا آن مقام موضوع را بررسی و تعقیب کند. این شاهدان براساس ساعاتی که صرف بررسی‌های این موضوع می‌نمایند درآمد خواهند داشت. بنا به ارزیابی سازمان ملل متحد، حضور این شاهدان در معاملات دولتی مختلفی که در این کشور منعقد شده است تأثیر به‌سزایی در کاهش مؤثر فساد در معاملات دولتی و افزایش شفافیت و التزامات حاکم بر قراردادهای دولتی بوده است. در مثال دیگر می‌توان به اجرای آزمایشی ناظران مستقل در یکی از پروژه‌های کشور اتریش - بازسازی ساختمان مجلس اتریش - اشاره کرد. به موجب آن: حق بررسی تمام اسناد

-
1. Social Witnesses
 2. Fazekas & Toth
 3. Mariniello & Coviello

منتشر شده و غیر منتشر شده در ارتباط با مناقصه عمومی؛ حق شرکت در جلسات کمیته‌های مختلف در پروسه مناقصه (مانند جلسات ارزیابی)؛ حق دسترسی به تمام مستندات و داده‌های الکترونیکی. نظارت مستقل به مدیریت پروژه گزارش می‌دهد. در صورت نقض یک قانون مانند قانون مبارزه با فساد، نظارت مستقل نه تنها حق دارد، بلکه مکلف به اطلاع به مقامات قضایی اتریش است (سازمان ملل متحد^۱، ۲۰۱۳، صص ۳۲-۳۴). توجه به گزارش‌دهی‌ها و اولویت‌بخشی به نظام‌مندی سازوکارهای آن و حمایت از گزارش‌دهندگان که خود ناظر موارد تبانی هستند می‌تواند جایگاه ویژه‌ای برای مقابله همه‌جانبه با تخلفات و جرائم حین مناقصات، مزایده‌ها و ترک تشریفات تلقی گردد. در ماده ۱۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با اشاره به کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول و همچنین هریک از کارکنان دستگاه‌های مشمول و تصریح به قید «دخالت در معاملات دولتی در مواردی که ممنوعیت قانونی دارد» دامنه قابل توجهی را برای گزارش دهی پیشگیرانه به رسمیت شناخته است. گزارش دهی کارشناسان در ماده ۱۴ قانون ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به این شکل پیش‌بینی شده است.^۲ ماده ۱۵ نیز با توسعه گزارش دهندگان به مقامات، مدیران و سرپرستان به شکلی جامع‌تر گزارش دهندگان را پیش‌بینی نموده است و به تکلیف مبتنی بر پیگیری تا حصول نتیجه نیز صراحتاً اشاره کرده است. این گزارش به شکل تکلیف قانونی نیز در ماده ۷۲ ق.آ.د.ک ۱۳۹۲ (اصلاحی و اجرایی ۱۳۹۴) نیز پیش‌بینی شده است. بدیهی است که به دلیل قدرت اقتصادی و سیاسی تبانی کنندگان در معاملات دولتی، حمایت‌هایی که در

1. United Nations

۲. «بازرسان، کارشناسان رسمی، حساب‌برسان و حسابداران، ممیزین، ذی‌حساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاصی که مسئول ثبت یا رسیدگی به اسناد، دفاتر و فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی در حیطه وظایف خود می‌باشند موظف‌اند در صورت مشاهده هرگونه فساد موضوع این قانون، چنانچه ترتیباتی در قوانین دیگر نباشد، مراتب را به مرجع نظارتی یا قضائی ذی صلاح اعلام نمایند. متخلفین به سه سال محرومیت یا انفصال از خدمت در دستگاه‌های مشمول این قانون و یا جزای نقدی به میزان دو تا ده برابر مبلغ معاملات بزرگ مذکور در قانون برگزاری مناقصات و نیز لغو عضویت در انجمن‌ها، مؤسسات و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای و یا هر دو مجازات محکوم می‌شوند.»

ماده ۱۷ از قانون ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پیش‌بینی شده‌اند، باید عملی کردند، زیرا در غیر این صورت نمی‌توان انتظار همکاری و مشارکت‌های گزارش‌دهندگان یا مخبران بود (شاملو و مهدی پور، ۱۳۹۶، ص ۳۵). لازم به اشاره است که گزارش‌دهی عمومی-مردمی و همچنین شرکت‌های پیمانکاری که به نوعی از تبانی متضرر می‌شوند می‌تواند اثربخشی قابل توجهی داشته باشد. همچنین در این راستا تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد که در ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد نیز پیش‌بینی شده است، اولویت راهبردی و عملیاتی ویژه‌ای دارد. لذا مقتضی است که وزارت کشور در جهت عملی ساختن این مقرر اقدام نماید و به لحاظ اجرایی در جهت تقویت گزارش‌دهی عمومی-مردمی اقدام نماید. ماده ۱۹ دستورالعمل تشکیل مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی تهران مصوب ۲۲ مرداد ۱۳۹۸ به دلیل آنکه تبانی در معاملات دولتی یکی از اقسام جرائم اقتصادی است جایگاه ویژه‌ای به گزارش و حمایت از گزارش‌دهندگان بخشیده است: «رئیس مجتمع موظف است تمهیدات لازم برای دریافت گزارش‌های مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد و تشویق و حمایت از گزارشگران فساد را در خصوص جرائم مذکور در این دستورالعمل فراهم نماید. در صورتی که هویت گزارش‌دهندگان مشخص نباشد، سرپرست دادسرا موظف است قبل از شروع به رسیدگی، صحت و سقم موضوع گزارش را بررسی نماید»^۱. در آخر برای افزایش اثربخشی گزارش‌دهی از موارد تبانی در معاملات دولتی ذکر دو نکته لازم است. اول اینکه به گزارش‌های صحیح و توأم با مستندات محکم جوایز و تسهیلاتی داده شود، امری که در برخی از کشورها رواج دارد. ثانیاً مرجع دریافت گزارش نیز پیش‌بینی شود که می‌تواند در یکی از نهادهای وزارت اطلاعات، دادستانی شهرستان‌ها و یا واحدی از سازمان بازرسی استان تعیین و مستقر گردد.

۱. تبصره این ماده مقرر می‌دارد: «سازوکار حمایت و تشویق گزارشگران مردمی فساد حداکثر ظرف ۳ ماه از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل در چارچوب قوانین موجود و اختیارات قوه قضاییه توسط شورا تهیه و به تصویب رئیس قوه قضاییه خواهد رسید».

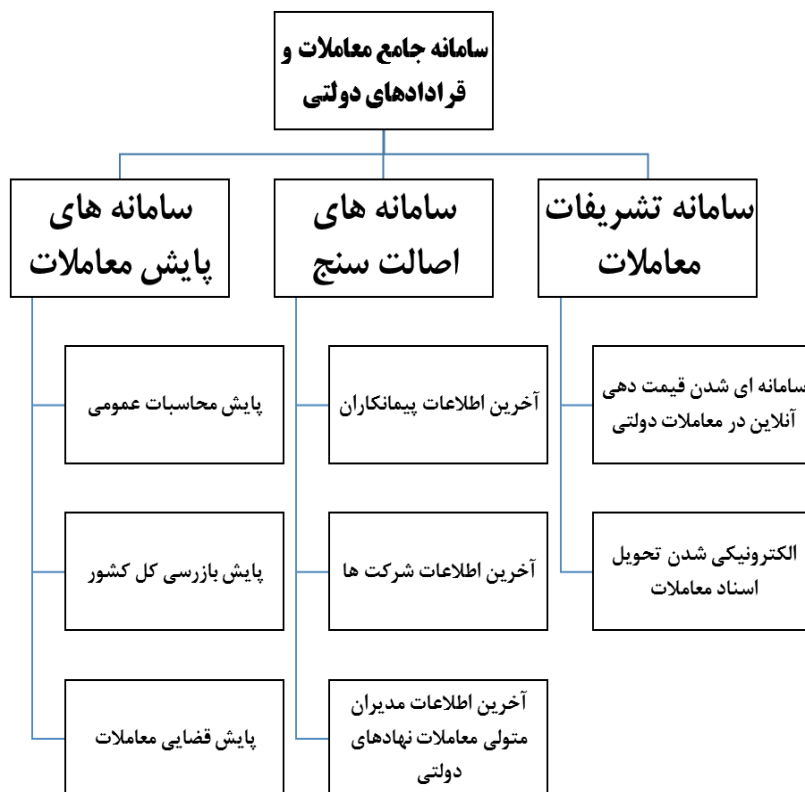
۲. **نظارت‌های مجازی (الکترونیکی):** از جمله تأکیدات و راهبردهای عملی مؤثر کشورهای مختلف در مقابله پیشگیرانه با فساد توسل به تدابیر الکترونیکی در اجزای مختلف معاملات دولتی است (لوئیس و همکاران، ۲۱۰۴، ص ۱۱۲). نظارت الکترونیکی در انواع مختلفی از جرائم قابل استفاده است (شاه‌محمدی و علیشاهی، ۱۳۹۷، ص ۵۹).

۱،۲. **برگزاری و ثبت الکترونیکی معاملات:** امروزه در راستای اهداف و اقتضائات برآمده از دولت الکترونیک در جهت پیشگیری از فساد اداری به‌طور کلی (رستمی و اصغرینیا ۱۳۹۲، ص ۱۲)، برخی از نظارت‌ها نیز جنبه سامانه‌ای - سیستمی پیدا کرده‌اند. این نوع از نظارت با محقق ساختن دغدغه پیشگیری وضعی و افزایش سرعت بررسی معاملات دولتی و کاهش هزینه‌های آن اهمیت روزافزونی پیدا کرده است. به عنوان مثال می‌توان به سیستم مکانیزه سازمان بازرسی کل کشور برای دریافت گزارشات مزایده‌ها و مناقصات اشاره داشت. با این سیستم اعمال نظارت‌ها مکانیزه شده است. حدود ۷ هزار کاربر تعریف شده‌اند که به سیستم متصل هستند و مناقصه و مزایده‌ها را ثبت می‌کنند و زمان و مکان مناقصه را کاملاً در اختیار سازمان بازرسی قرار می‌دهد. علاوه بر این سامانه معاملات شهرداری تهران از جمله سامانه‌هایی است که راه‌اندازی آن در اوایل سال ۱۳۹۷ رسانه‌ای شد. با مطالعه کشور گرجستان مشخص شد که پیاده‌سازی سیستم معاملات دولتی الکترونیک گرجستان (GE-GP) نقش قابل توجهی در مقابله با فساد در این معاملات داشته است (سازمان ملل، ۲۰۱۳، ص ۳۸)؛ زیرا از طریق شفافیت، عدم تبعیض در معاملات، انتخاب منصفانه و تحقق دسترسی عموم به اسناد معاملات نظام‌مندی قابل توجهی به فرآیندهای معاملات اعطا شده است. به‌علاوه، دفتر حل اختلافات با حضور نمایندگان شرکت‌های رقیب، سمن‌ها و نمایندگان دولت رسیدگی منصفانه‌ای را به اعتراض‌های موجود رقم زده است. عملکرد شایسته این کشور در این خصوص و به‌ویژه در الکترونیک سازی خدمات دولتی، باعث شده است که در سال ۲۰۱۲ از این کشور به عنوان «بهترین کشور جهان در مبارزه و پیشگیری در حوزه خدمات عمومی» یاد شود.

۲،۲. سامانه‌سازی در معاملات: اطلاع‌رسانی الکترونیکی و همچنین آگاهی بخشی عمومی در راستای اصل شفافیت از جمله محورهای مهمی است که در قالب پیشگیری وضعی کارکرد پیدا می‌کند. به همین دلیل در ماده ۳ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد الزام‌های گسترده‌ای برای شفاف‌سازی کارکرد و فعالیت‌ها به‌ویژه قراردادها پیش‌بینی می‌کند که از جمله آن‌ها ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک است. از جمله اطلاع‌رسانی عمومی کلیه قوانین و مقررات در دیدارگاه‌های الکترونیکی و همچنین لزوم ایجاد بانک اطلاعات (پایگاه اطلاعات قراردادها) 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 غیره منعقد می‌گردد. در ماده ۷ قانون در راستای اصلاح ساختار اداری و جلوگیری از مفاسد مالی دولت موظف به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام به‌منظور فرهنگ‌سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری بر اساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا با همکاری سایر قوا گردیده است.^۱ بند (ب) ماده ۳ قانون ارتقای نظام سلامت اداری نیز مسئولیتی بر عهده معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی گذاشته شده، سامانه‌ای را ایجاد کند که کلیه مناقصات و معاملات دولتی فسخ و ابطال و الحاق در این سامانه گذاشته شود به‌جز موارد محرمانه (آن هم با تشخیص یک هیئت) بقیه در دسترس عموم قرار بگیرد. این اقدامات در جهت پیشگیری از تخلف و جرم است و در ارتقای سلامت اداری مؤثر است. بدون تردید هرگونه اعمال نظارت بر هر واحدی موجب پیشگیری از بروز فساد خواهد شد. بنا بر آماری که ارائه می‌گردد، با اعمال نظارت‌های سازمان در برخی از استان‌ها نسبت مربوط به ترک تشریفات به برگزاری مزایده و مناقصه‌ها برعکس شده است؛ مثلاً در یک استان که تا پیش از این مناقصات و مزایده‌ها تا ۸۵

۱. نزدیک به ۳۰ درصد GDP کشور از طریق معاملات دولتی به دست می‌آید، لذا تمامی هزینه‌کرد بودجه دولتی مبتنی بر معاملات است و با راه‌اندازی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (تاد)، تمامی مزایده‌ها و مناقصه‌ها و خریدهای دولتی به‌صورت الکترونیکی و شفاف انجام خواهد شد.

درصد به صورت ترک تشریفات انجام می‌شد، اکنون در چرخشی اساسی ۸۵ درصد مزایده‌ها و مناقصات برگزار شده و مابقی به صورت ترک تشریفات انجام می‌شود. بنابراین، اعمال نظارت‌ها اثربخش بوده است^۱.



نمودار ۱- پیشنهاد اجرایی در جهت تجمیع سامانه‌های پیشگیرانه از تبانی در معاملات دولتی

براساس مصوبات کمیته شفافیت شورای اسلامی شهر تهران و در مسیر هوشمندسازی تهران و با هدف شفافیت و شهرداری شیشه‌ای، سامانه اینترنتی معاملات شهرداری تهران راه‌اندازی خواهد شد. به عنوان مثال مهم می‌توان به تجربه کشور آفریقای جنوبی اشاره کرد. این کشور سامانه ثبت موارد قصور و تخلفات در معاملات دولتی را راه‌اندازی

۱. براساس گزارش رئیس سازمان بازرسی؛ قابل دسترسی در وبگاه Bazrasi.ir.

نموده است یا در کشور آمریکا دو سامانه مهم نقش پیشگیرانه قابل توجهی در پیشگیری از فساد در معاملات دولتی داشته‌اند؛ سامانه فدرال داده‌های معاملات دولتی و سامانه گزارش سوابق عملکرد شرکت‌های طرف معامله دولتی. سامانه دوم در سال ۲۰۱۳ راه‌اندازی گردید و در سال ۲۰۱۵ در تمام کشور آمریکا به‌طور کامل اجرایی شد. در آلمان نیز گردش کار الکترونیکی: ارزیابی و پیگیری اطلاعات ناظر بر معاملات عمومی راه‌اندازی گردید، به‌صورت یک بانک اطلاعاتی درآمده و سوابقی از مراحل مختلف روندهای معاملات عمومی که در حال وقوع هستند را ارائه می‌دهد (فازکاس و بارت، ۲۰۱۵، ص ۵۱).

۳. مشارکت نهادهای نظارتی چندلایه بر معاملات دولتی: یکی از مهم‌ترین اصولی که باعث ارتقای سلامت در معاملات دولتی می‌گردد اصل نظارت است که اقسام آن عبارت‌اند از: نظارت داخلی، نظارت خارجی و نظارت مطبوعاتی- مردمی (طجرلو و بابایی، ۱۳۹۶، صص ۴۶-۴۰)^۲. قطعاً قبل از بحث تخصصی در رابطه با بحث نظارت، لازم است که در رابطه با این حوزه حساس، سازوکارهای اداری-نظارتی از اقتدار لازم برخوردار باشند و این اقتدار به شکلی مطلق نسبت به تمام معاملات دولتی و افراد طرف قرارداد در این معاملات احساس شود، لذا اگر این اقتدار نسبی باشد و بسته به شخصیت افراد طرف معاملات دولتی از قدرت متفاوتی برخوردار باشد، در این صورت این راهبرد اساسی پیشگیرانه از کارآیی لازم برخوردار نخواهد بود.

براساس ماده ۴ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰)، «به‌منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد طبق تعریف ماده (۱) این قانون، وزارت اطلاعات موظف است نقاط مهم و آسیب‌پذیر در فعالیت‌های کلان اقتصادی دولتی و عمومی مانند معاملات و قراردادهای بزرگ خارجی، سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، طرح‌های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم‌گیری اقتصادی و پولی کشور در دستگاه‌های اجرائی را در صورت وجود

1. Fazekas & Barrett

۲. برای مطالعه بیشتر به منظور مشارکت چند نهادی در پیشگیری پلیسی؛ ر.ک. هندبانی و همکاران (۱۳۹۹).

گزارش موثق یا قرائن معتبر مبنی بر تخلف یا سوء عملکرد، با کسب مجوز قضائی لازم پوشش اطلاعاتی کافی و مناسب بدهد». تبصره ۱ این ماده مقرر می‌دارد «وزارت اطلاعات نیز در پرونده‌های فساد مالی کلان ضابطه قوه قضائیه محسوب می‌شود» که همین امر جایگاه عملکرد این نهاد در قالب پیشگیری کیفری و بازدارندگی را مشخص می‌سازد. به‌طور کلی، عملکرد نهادهای اطلاعاتی کشور در فرمان ۱۳۸۰ مقام معظم رهبری در خصوص تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و مالی نیز بر لزوم همکاری و تعامل آن با نهادهای دیگری از قبیل سازمان بازرسی تصریح شده است در کاهش تبانی در معاملات دولتی اثرگذار است و با توجه به حراست ارگان‌های دولتی می‌توان گستره عملکرد قابل توجهی را برای این نهاد موجود دانست. با وجود پیش‌بینی و اتخاذ اقدامات برخاسته از پوشش‌های اطلاعاتی اما با وجود این پیش‌بینی‌ها، رقم سیاه جرم تبانی نگران‌کننده است. یکی از دلایل آن را می‌توان این دانست که به دلیل تراکم کاری ضابط مالی و عدم تخصص محوری در زمینه مقابله با این موارد فساد در معاملات دولتی، نمی‌توان انتظار داشت که این نهاد به تکلیف خود به‌طور کامل عمل نماید. به همین دلیل به نظر می‌رسد که با پیش‌بینی ضمانت اجرای ترک تکلیف پیشگیری در این خصوص برای ضابط مالی که مقدم بر آن فراهم‌سازی زمینه‌های تکمیل عملکرد شایسته و نظام‌مند وجود دارد، می‌توان عملکرد شایسته‌تری را انتظار داشت. به علاوه لازم به ذکر است که برخی از نهادها مانند کمیسیون‌های مرتبط با معاملات دولتی و هیئت رسیدگی به شکایات در معاملات دولتی نیز از کارکرد پیشگیرانه واکنشی برخوردار هستند. به عنوان مثال کمیسیون مناقصه با هدف تضمین انجام اصولی و دقیق فرآیند معاملات دولتی، اساساً عملکردی پیشگیرانه را ایفا می‌کنند. هیئت رسیدگی به شکایات ناشی از تبانی در معاملات دولتی نیز به نحوی در جهت پیشگیری واکنشی از موارد تبانی و کاهش تکرار آن‌ها در آینده نقش به‌سزایی دارند. هیئت انتخاب مشاوره و نیز

کمیته فنی بازرگانی^۱ را می‌توان به عنوان تشکل‌های نهادی یاد کرد که نقش به‌سزایی در اجرای صحیح امور ناظر به معاملات دولتی ایفا می‌کنند و از این طریق می‌توان نقش پیشگیرانه آن‌ها را کاملاً مشهود یافت. البته بدیهی است که مقدم و همچنین در کنار نهادهای ذیل، عملکرد پیشگیرانه دادستانی بسیار مهم و دارای جایگاهی ویژه است.

ب) پیشگیری وضعی از طریق حذف محرک‌های ارتکاب تبانی در معاملات دولتی

با توجه به اینکه معاملات دولتی تشریفات ویژه، پیچیده و پراکنده‌ای دارند و گاه بسته به هر نهاد متولی معامله دولتی تفاوت می‌کند، لذا فرض اساسی و بدیهی این است که رعایت تشریفات مقرر در قوانین و آیین‌نامه‌ها، خود عامل مهمی در پیشگیری از وقوع تبانی خواهد بود.

۱. **نظام‌مندسازی تشریفات معاملات دولتی:** در ادبیات بین‌المللی و پژوهش‌های مختلف زیر نظر سازمان ملل متحد با هدف افزایش سلامت و مقابل به فساد در معاملات دولتی می‌توان تأکید ویژه‌ای بر اهمیت این فرآیند را مشاهده نمود؛ زیرا بر اساس این مطالعات عموماً فرآیند معاملات در قالب یک فرآیند پیشگیرانه مدنظر قرار گرفته و نگاه مرحله‌مدار به جنبه‌های مختلف عاملی برای کاهش فساد در معاملات معرفی و تحقق ماده ۹ کنوانسیون مقابله با فساد تلقی شده است. به عنوان مثال طبق ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات تشخیص صلاحیت عرضه‌کنندگان و ارزیابی کیفی آنان از شرایط اولیه قلمداد شده است. محتوای قانون برگزاری مناقصات بیانگر ارزیابی کیفی عرضه‌کنندگان برای هر مناقصه است؛ همان‌طور که می‌توان دریافت، رویه‌های قبل از انعقاد قرارداد در معامله دولتی، اساساً باعث می‌شود که بسیاری از زمینه‌های تبانی در این معاملات از بین رفته و خطر ارتکاب جرم و دشواری آن بیشتر شود. پیش‌بینی

۱. طبق بند د ماده ۲ قانون برگزاری مناقصات «هیئتی است با حداقل سه عضو خبره فنی بازرگانی صلاحیت‌دار که از سوی مقام دستگاه مناقصه‌گزار انتخاب می‌شود و ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها و سایر وظایف مقرر در این قانون را بر عهده می‌گیرد».

عملکرد نهادهای اطلاعاتی - انتظامی در معاملات و تشریفات مرتبط با هر کدام از آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. همچنین، تأکید بر مستندسازی که از جمله پیشنهادهای مهم رعایت شفافیت در معاملات است، می‌تواند به عنوان یک رویه مهم باعث کاهش میزان موارد تبانی در معاملات دولتی گردد. در این راستا آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات مصوب ۸۵/۹/۱ هیئت وزیران قابل اشاره است. هیئت وزیران بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به استناد بند «د» ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات را تصویب نمود. این آیین‌نامه به اجرا و تحقق ۴ هدف تأکید دارد: الف) شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی بهنگام مناقصات؛ ب) رقابت آزاد و رعایت اصل برابری حقوق مناقصه‌گران؛ ج) ایفای بهنگام و کامل تعهدهای طرف‌های مناقصه (مناقصه‌گزاران و مناقصه‌گران)؛ د) تسریع در مراحل برگزاری مناقصه. براساس این آیین‌نامه، کلیه دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات در کلیه معاملات بزرگ اعم از مناقصه و ترک مناقصه مکلف به رعایت مفاد آن گردیده‌اند. در آیین‌نامه مزبور ضمن تعیین خلاصه اسناد مناقصه مربوط به تدارکات و تأمین کالاها و خدمات عمومی و تفکیک آن‌ها، نحوه ثبت اطلاعات و مستندسازی جلسات مناقصه در انواع مناقصات یک مرحله‌ای و دو مرحله‌ای و همچنین نحوه تنظیم صورت‌جلسات مشخص گردیده است. همچنین نحوه فراخوان، ارزیابی شکلی پیشنهادها و ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، بازگشایی پاکت‌های قیمت و نیز چگونگی تعیین و اعلام برنده مناقصه و نحوه انعقاد قرارداد و مستندسازی ترک تشریفات مناقصه به تفصیل بیان شده است.

یکی از مؤلفه‌های مهم در این راستا، توجه به شرکت‌های طرف معامله است که توجه به برخی از تشریفات باعث می‌شود که نوعی پیشگیری را رخ دهد. اما گاهی درج شرایط لحظه‌ای در برخی از معاملات و عدم آگاهی شرکت‌کنندگان خود عاملی برای حذف برخی و فراهم‌سازی مقدمات تبانی می‌شود. در برخی از مطالعات موردی این امر ثابت شده است و تفسیر برخی اعداد در مناقصات، یا برخی شرایط در سایر معاملات

دولتی تباری کنندگان دولتی را به سمت حذف توأم با دلیل برخی شرکت کنندگان سوق داده است تا اعتراض‌ها و شکایت‌های کمتری را به دنبال داشته باشد. تشریفات دیگر نیز می‌توانند تأثیر پیشگیرانه داشته باشند: اولاً اینکه شرکت‌ها از لحاظ حوزه کاری و سابقه‌ای که دارند مورد ارزیابی قرار گیرند. ثانیاً در حین برگزاری معاملات دولتی، گاهی برخی از شرکت‌ها صرفاً به گونه‌ای صوری حضور پیدا می‌کنند و با تباری قبلی میان شرکت‌ها، هدف پیروزی یکی از شرکت‌هاست. لذا می‌توان با به‌کارگیری تدابیری چون کدگذاری و مقابله اداری با این نحو از شرکت کردن به‌طور صوری را عاملی پیشگیرانه دانست.

۲. شیوه مداخله نظارتی - پلیسی در فرآیند پیشگیری از تباری در معاملات دولتی: جایگاه ترسیم مرحله‌ای و ریسک محور^۱ در پیشگیری پلیسی - اطلاعاتی از تباری در معاملات دولتی را می‌توان مورد اذعان بسیاری از مطالعات صورت گرفته در برخی کشورها یافت. این موارد در سه مرحله مهم ترسیم می‌شوند؛ مرحله اول مرحله قبل از معامله دولتی است که در آن ارزیابی نیازها، دسته‌بندی‌های معاملات، اختصاص بودجه یا اصطلاحاً بودجه‌بندی و درنهایت ساختارمند نمودن پروسه معامله دولتی^۲. در این ساختاربندی کردن، هفت مؤلفه مهم مدنظر قرار می‌گیرد^۱. بیان و طراحی اسناد موردنیاز برای معامله،^۲ تعیین روش انجام معامله دولتی،^۳ ایجاد و تعیین محدودیت زمانی برای معامله دولتی موردنظر^۴. ترسیم و برقرار نمودن شرایط قراردادی،^۵ حداقل‌ها و معیارهای انتخاب طرف معامله دولتی،^۶ تعیین مشخصات فنی و درنهایت^۷. تعیین معیارهای اعطا و ایفای مالی نسبت به شخص طرف معامله^۳. مرحله دوم، مرحله معامله دولتی است. این مرحله خود پنج مؤلفه و معیار اساسی دارد. به این تعبیر که چنانچه بنا بر برگزاری یک معامله دولتی باشد ضمن آنچه شرایط شیوه‌هایی باید رعایت شود: ۱. اطلاع عمومی،^۲ درخواست شفافیت سازی و روشن نمودن جنبه‌های مختلف

1. Risk mapping and prevention

2. Pre-tender stag: Needs assessment, Categories of procurement, Budgeting, Structuring of the bidding process.

3. (a)Tender documents; (b)Procurement procedure; (c) Time limits; (d) Contractor qualification, (e)Minimum and selection criteria; (f) Technical specifications & (g) Award criteria.

و اطلاعات شرکت‌ها طرف معامله، ۳. بازپرداخت عمومی، ۴. ارزیابی معامله‌ها و ۵. انتشار قرارداد موردنظر منعقدشده^۱. مرحله سوم، به مرحله پس از معامله دولتی^۲ موسوم است (سازمان ملل متحد، ۲۰۱۳، ص ۲۴) که با اجرای قرارداد مرتبط است. به‌طور کلی، هدف از این مرحله‌بندی ریسک محور آن است که شفافیت و رقابت‌پذیری در معاملات دولتی تقویت شود. فرآیند مرحله مدار کلان و جالبی که می‌توان با مطالعه کشور فرانسه استخراج کرد، معتقد است که به‌منظور بازرسی معاملات دولتی و تحقق پیشگیری از طریق بازدارندگی، چهار مرحله مهم طراحی شده است: ۱. بررسی انطباق با روش‌های مرسوم معاملات عمومی؛ ۲. پاسخ به شرکت‌کنندگان در معامله؛ ۳. شناسایی موارد مشکوک و ۴. ارجاع پرونده به مقام قضایی و تعقیب آن. در راستای تحلیل پرسشنامه‌ها و مصاحبه‌های متعدد، در این قسمت یافته‌های اهم با محوریت پیشگیری وضعی از تبانی در معاملات دولتی و با رویکرد مربوطه مدنظر قرار خواهند گرفت.

جدول ۱ - توصیف ابعاد و مؤلفه‌ها مربوط به متغیر عوامل مؤثر در پیشگیری

ابعاد	میانگین	انحراف معیار	مؤلفه‌ها	میانگین	انحراف معیار
اجتماعی	۳/۲۶۸۸	۰/۴۰۸۳۰	فرامدار	۳/۱۶	۰/۱۲۴
			جامعه مدار	۳/۳۱	۰/۳۶۳
			افزایش خطر	۳/۱۹	۰/۸۵
			حذف بهانه	۳/۳۶	۱/۳
وضعی	۳/۳۱۴۴	۰/۳۸۹۶۲	کاهش تحریک	۳/۴۵	۱/۰۶
			افزایش زحمت	۳/۳۰	۰/۹۹
			کاهش منافع	۳/۴۳	۰/۶۸
کیفری	۳/۲۸۰۵	۰/۳۷۷۴۴	سرعت	۳/۳۱	۰/۶۳۲
			شدت	۳/۲۲	۰/۵۲۱۴
			قطعیت	۳/۲۹	۰/۸۷۴

1. Tender stage; (a) Public notice, (b) Requests for clarification, (c) Public bid opening, (d) Evaluation of tenderers and tenders, (e) Publication of intended contract award and awarded contract.

2. Post-tender stage

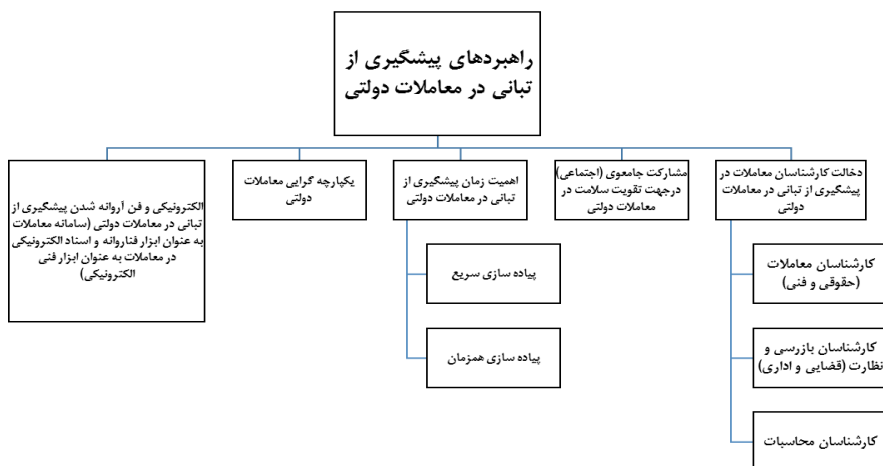
برابر نتایج جدول ۱، در بررسی توصیفی ابعاد مربوط به متغیر پیشگیری از جرم تبانی، مشخص می‌شود پیشگیری وضعی با میانگین ۳/۳۱ در رتبه اول، پیشگیری کیفری با میانگین ۳/۲۸ در رتبه دوم و پیشگیری اجتماعی با میانگین ۳/۲۶ در رتبه سوم قرار دارد. همچنین، در پیشگیری وضعی کاهش تحریک با میانگین ۳/۴۵ در رتبه اول، کاهش منافع با میانگین ۳/۴۳ در رتبه دوم و حذف بهانه با میانگین ۳/۳۶ در رتبه سوم قرار دارد. در پیشگیری کیفری نیز مؤلفه سرعت با میانگین ۳/۳۱ در رتبه اول، قطعیت با میانگین ۳/۲۹ در رتبه دوم و شدت با میانگین ۳/۲۲ در رتبه سوم قرار دارد. در پیشگیری اجتماعی نیز پیشگیری جامعه‌مدار با میانگین ۳/۳۱ در رتبه اول و فردمدار با میانگین ۳/۱۹ در رتبه دوم قرار دارد.

جدول ۲ - میزان اثربخشی تدابیر و تکنیک‌های پیشگیرانه وضعی

مؤلفه	شاخص	میانگین	انحراف معیار
	استفاده از فناوری روز و مدرن در جهت انعقاد معاملات دولتی	۳/۲۰۰۰	۱/۰۵۶۸۷
افزایش خطر	پیشنهاد سامانه گزارش دهی موارد تبانی در جهت کشف جرائم مربوطه	۳/۱۶۲۵	۱/۰۵۷۳۹
	نظارت مستمر بر کارکنان متولی انعقاد معاملات دولتی با تدابیری مانند حضور نهادهای نظارتی و پلیسی در زمان انعقاد معاملات دولتی	۳/۲۳۱۲	۱/۰۵۵۳۹
حذف بهانه	آگاهی بخشی مکرر به کارکنان در آثار منفی قضایی تبانی	۳/۴۱۸۷	۱/۱۱۲۹۴
	برگزاری کلاس‌های آگاه‌سازی کارکنان	۳/۳۱۸۷	۱/۱۱۲۳۸
کاهش تحریک	حمایت مالی مناسب از متولیان انعقاد معاملات دولتی	۳/۴۵۶۲	۱/۰۸۶۴۹
	انجام بازدیدهای ناگهانی توسط مسئولین مربوطه	۳/۳۳۱۳	۱/۱۱۹۹۸
افزایش زحمت	نظارت بیشتر بر امور مالی و خرید، آگاهی به قیمت‌های روز پیگیری و نظارت بر نحوه هزینه کرد بودجه	۲/۹۳۱۲	۰/۹۹۸۶۲
	اختیارات مسئولین مالی محدود و تحت کنترل قرار گیرد	۳/۶۵۶۲	۱/۱۱۶۹
کاهش منافع	کاهش منفعت سایر افراد در معرض خطر با افزایش بودجه و تخصیص وسایل و لوازم نرم افزاری و سخت‌افزاری بر رده‌های نظارتی یگان‌ها	۳/۴۳۷۵	۱/۱۰۲۸۱

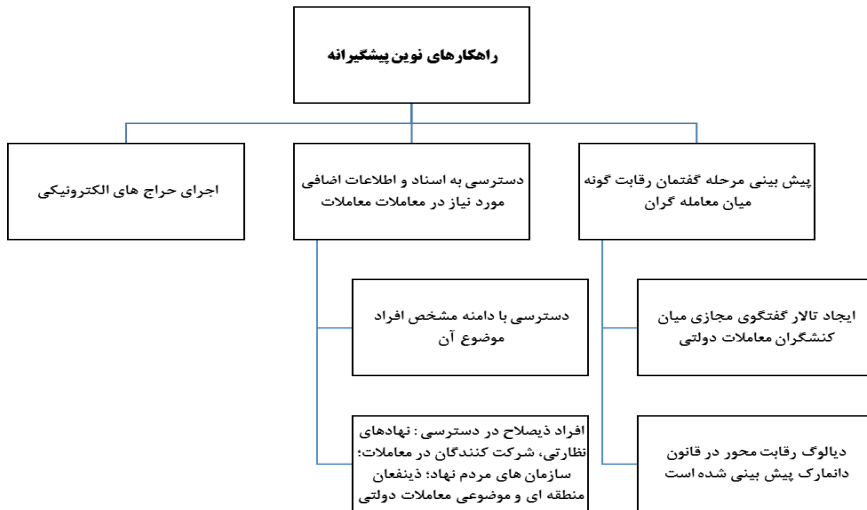
برابر نتایج جدول ۲، در بررسی توصیفی ابعاد پیشگیری وضعی از جرم تبانی مشخص می‌شود این بعد از ۵ مؤلفه پیشگیری وضعی یعنی افزایش خطر، حذف بهانه، کاهش تحریک، افزایش زحمت و کاهش منافع تشکیل شده است که در مؤلفه افزایش خطر، شاخص «نظارت مستمر بر کارکنان متولی انعقاد معاملات دولتی با تدابیری مانند نصب دوربین مداربسته و غیره» با میانگین ۳/۲۳ در رتبه اول قرار دارد. در مؤلفه حذف بهانه، شاخص «آگاهی بخشی مکرر به کارکنان در آثار منفی قضایی تبانی» با میانگین ۳/۴۱ در رتبه اول قرار دارد. در مؤلفه کاهش تحریک، شاخص «حمایت مالی مناسب از متولیان انعقاد معاملات دولتی» با میانگین ۳/۴۵ قرار دارد. در مؤلفه افزایش زحمت، شاخص «اختیارات مسئولان مالی محدود و تحت کنترل قرار گیرد» با میانگین ۳/۶۵ در رتبه اول قرار دارد و در مؤلفه کاهش منافع، مؤلفه «کاهش منفعت سایر افراد در معرض خطر با افزایش بودجه و تخصیص وسایل و لوازم نرم افزاری و سخت‌افزاری بر رده‌های نظارتی یگان‌ها» با میانگین ۳/۴۳ قرار دارد.

مدل راهبردهای عملی مؤثر بر پیشگیری از تبانی در معاملات دولتی براساس آن دسته از راهبردهایی طراحی شده است که توجه به آن‌ها می‌تواند وضعی‌های ماقبل ارتکاب تبانی در معاملات دولتی و فساد در این معاملات را دشوار کند و در نتیجه، وقوع تبانی را کاهش دهد.



نمودار ۱ - مدل سازی راهبردهای عملی مؤثر بر پیشگیری از تبانی در معاملات دولتی

ضمن تأکید بر کارشناسی بودن رویکرد وضعی و همچنین اهمیت یکپارچگی در فرآیند معاملات دولتی، می‌توان کاهش چشمگیری را در تبانی موجب شد. مضافاً اینکه دخالت نهادهای جامعوی و الکترونیکی کردن معاملات و مراحل آن می‌تواند زمینه‌های کشف این موارد را افزایش دهد. لزوم پیاده‌سازی سریع این راهبردها و توجه همزمان به آن‌ها از راهبردهای ویژه‌ای است که پیشگیری وضعی را مؤثرتر می‌سازد.



نمودار ۲ - راهکارهای نوین پیشگیرانه از تبانی در معاملات دولتی

با آسیب‌شناسی وضعیت موجود در انعقاد معاملات دولتی، می‌توان دریافت که برخی از تدابیر پیشگیرانه، چندان مورد توجه نظام حقوقی ایران قرار نگرفته است و این در حالی است که تأثیر به‌سزایی در کشورهای دنیا و کاهش موارد تبانی در معاملات دولتی داشته‌اند؛ که برخی از آن‌ها با دسته‌بندی فوق قابلیت طرح دارند.

بحث و نتیجه‌گیری

مبارزه با فساد در معاملات دولتی در کشورهای کانادا (ایالت کبک)، ایتالیا، مکزیک، گرجستان، اتریش، فرانسه و غیره، نشانگر آن است که همگی کشورها در جهت اتخاذ روزافزون تدابیر پیشگیرانه با فساد در معاملات دولتی در مفهوم عام در تلاش‌اند. مدل پیشگیرانه جامع در عمل و با نظر به رویه‌های مختلف، اثبات می‌کنند که راهکارهایی

که در قالب پیشگیری وضعی قرار می‌گیرند کارآیی قابل توجهی دارند. لذا هدف از پژوهش حاضر آن است که با نگاهی به تکنیک‌های بیست و پنج گانه پیشگیری وضعی، آن دسته از تدابیر مؤثر در کاهش جرم تبانی در معاملات دولتی به شکل پیمایشی و عملی مورد آزمون قرار گیرد. تشتت در نظارت بر معاملات دولتی نیز باعث می‌شود که این راهبرد وضعی پیشگیرانه از کارآیی چندانی برخوردار نباشد و به همین دلیل نظارت‌ها باید بر اساس نوع معاملات و نوع نظارت (فیزیکی یا الکترونیکی) مشخص و تبیین گردد. نتیجه مهم دیگر آن است که به دلیل تراکم کاری و تشتت در وظایف نهادهای مختلف و عدم وجود انسجام، یکپارچگی و تشریک مساعی، عموماً هر آنچه تدبیر پیشگیرانه ناظر به قبل از وقوع جرم تبانی است، کارکرد کشف بعد از وقوع پیدا کرده است. با این وجود، نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی با اعمال ضمانت اجرایی از قبیل ابطال و تذکر، در مقام تکمیل نقش پیشگیرانه خود برمی‌آیند. به همین دلیل است که موارد تبانی در معاملات دولتی حجم قابل توجهی است و لو آنکه سازوکارهای بعدی نهادها باعث می‌شود که بسیاری از موارد تبانی کشف و ابطال و یا اصلاح شود. با نظر به ملاحظات و یافته‌های عملی مبتنی بر پیشگیری وضعی، **پیشنهاد** می‌شود که قانون‌گذار با تأکید بر تدابیر مرتبط و برخاسته از این پیشگیری، مقررات معاملات را با هدف به‌روزرسانی در یک قانون جامع تدوین و تصویب نماید. پرسش‌شوندگان عمدتاً بر بُعد نظارت بر معاملات دولتی و همچنین ضرورت الکترونیکی سازی معاملات مذکور تأکید داشته‌اند. همچنین از جمله نتایج مهم دیگر آن است که پیشگیری وضعی در معاملات دولتی به این دلیل می‌تواند تأثیر به‌سزایی داشته باشد که انعقاد این معاملات در قالب فرآیندی صورت می‌گیرد که نظام‌مند بودن آن، باعث می‌شود تا میزان فساد در آن‌ها کاهش قابل توجهی پیدا کند. تقویت بازرسی‌ها، حمایت از اعلام‌کنندگان موارد تبانی و همچنین جهت‌دهی تدابیر وضعی با روش‌های نوین ارتکاب تبانی، در عین افزایش موارد کشف ارتکاب تبانی در معاملات دولتی، باعث افزایش خطر و دشوارسازی ارتکاب جرم می‌شود. پیشگیری وضعی با تدابیر متنوعی که دارد و محوریت فنی بودن در آن، می‌تواند با تخصصی سازی و

استفاده از نظرات کارشناسان، تدابیر اتخاذی را تقویت نمود و این امر در پرسشنامه‌ها و مصاحبه‌های صورت گرفته بسیار مورد تأکید بوده است. همچنین بسته به نوع معاملات (به‌ویژه مناقصه و ترک تشریفات) می‌توان افتراقی شدن نوع تدابیر پیشگیرانه وضعی را مطرح ساخت و در قالب هریک از مصادیق پیشگیری، تدابیر و تیم‌های تخصصی را پیشنهاد داد. مضافاً اینکه به‌طور خاص می‌توان با اولویت‌بخشی به راهکارهایی نظیر کاهش حجم و اندازه فعالیت‌های دولتی، وضع قوانین و مقررات لازم جهت نظارت دقیق به تمام مراحل انجام قراردادهای دولتی، انتشار دقیق تمام مراحل کار، مجازات و افشای مفسدین در معاملات دولتی، تفکیک کلی قراردادها، توجه به تجربیات فساد در قراردادهای بین‌المللی، کنترل نامحسوس، مجازات جداگانه و موردی فسادها، جمع‌آوری تمامی قراردادها در یک سازمان مستقل، ایجاد مصونیت برای داوران قراردادها، ارائه گزارش دقیق از مسئولین تقویت نیروی انسانی و کارشناس جهت انجام قراردادهای دولتی، اولویت‌بخشی به گزارش‌دهی‌های مردمی سازمان‌های مردم‌نهاد و کارمندان و کارشناسان و حمایت ویژه از آن‌ها می‌تواند از تبانی در قراردادهای دولتی پیشگیری نمود و این تدابیر با اقتضائات و رهنمودهای پیشگیری وضعی انطباق دارد. در حال حاضر نیز با نظر به آغاز فعالیت پلیس ویژه جرائم اقتصادی، می‌توان یکی از اصلی‌ترین متولیان و مسئولان پیاده‌سازی این تدابیر را این نهاد قرار داد و تکالیف و مسئولیت نظارت موردی و همچنین تشریک‌مساعی با سازمان بازرسی و حراست ارگان‌های دولتی را به شکلی جدی پیشنهاد پیاده‌سازی نمود.

سپاسگزاری

در پایان، از دادستان محترم استان خوزستان و مسئولان قراردادها در نهادهای دولتی مانند آب و فاضلاب اهواز و شهرداری و همچنین استانداری استان خوزستان که اطلاعات عملی خود را در اختیار محققان قرار داده‌اند، صمیمانه سپاسگزاریم.

منابع

منابع فارسی

- ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۵). جرم‌شناسی پیشگیری (جلد اول). تهران: نشر میزان، چاپ سوم.
- بقایی هامانه، اسماعیل (۱۳۸۵). *مقابله با فساد در حقوق بین‌الملل (با تأکید بر کنوانسیون مقابله با فساد)*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی.
- بهرامی، سهراب (بهار ۱۳۹۲). *بسترهای وقوع تبانی فساد در مناقصات و راهکارهای مقابله با آن، فصلنامه کارآگاه*. ۶(۲۲)، صص ۱۴۵-۱۳۲. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/u25263>
- بیابانی، غلامحسین و بهرامی، سهراب (۱۳۹۰). تبانی در معاملات دولتی، نخستین هم‌اندیشی سراسری نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصات.
- توسلی زاده، توران (۱۳۹۲). *پیشگیری از جرائم اقتصادی*. تهران: جنگل. چاپ اول.
- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۳). بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانون‌گذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد. *فصلنامه تعالی حقوق*. دوره جدید، شماره ۳، صص ۲۱۹-۲۰۰. بازیابی از: <https://b2n.ir/p67571>
- دهقان، سعید؛ شکراللهی، بهنام و خدارحمی، خدابخش (۱۳۹۰). تناقضات، عدم شفافیت و آسیب‌های قانون برگزاری مناقصات و پیشنهادات در جهت بازنگری و اصلاح. *نخستین همایش سراسری نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصات*.
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۱). *راهبردهای مبارزه با فساد اداری*. تهران: انتشارات جنگل. چاپ دوم.
- رستمی، ولی و اصغرینیا، مرتضی (۱۳۹۲). نقش دولت الکترونیک در کاهش فساد. *مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی (به کوشش شهرام ابراهیمی)*. تهران: نشر میزان. چاپ اول.

- زمانی، علی اکبر (زمستان ۱۳۸۸). تبانی و تقلب در برگزاری مناقصه‌های دولتی، موانع و راهکاری پلیسی در مبارزه با آن. *فصلنامه کارآگاه*. ۳(۸)، صص ۱۲۳-۹۶. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/u78169>

- شاملو، باقر و مهدی پور، علیرضا (پاییز و زمستان ۱۳۹۶). تحلیل حقوقی اعلام جرم در تعقیب کیفری. *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه تهران*. ۴(۲)، صص ۲۹۶-۲۷۵. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/k55130>

- شاه‌محمدی، غلامرضا و علیشاهی، علی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی نظارت الکترونیکی در مبارزه با قاچاق کالا. *فصلنامه پژوهش‌های اطلاعاتی جنایی*. ۱۳(۵۲)، صص ۷۲-۵۳. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/a24021>

- طجرلو رضا و بابایی، زهرا (بهار و تابستان ۱۳۹۶). بررسی اصول ارتقای سلامت در برگزاری مناقصات ایران و سازمان همکاری توسعه اقتصادی (OECD). *نشریه مطالعات حقوق انرژی*. شماره ۵، صص ۵۵-۳۱. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/s15477>

- طجرلو، رضا و قربانی درآباد، بهزاد (بهار و تابستان ۱۳۹۵). سلامتی در معاملات دولتی. *نشریه مطالعات حقوق انرژی*. شماره ۳، صص ۱۲۰-۸۵. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/m61777>

- عباسی، مراد و گودرزی، محمود (۱۳۹۷). افزایش خطر کشف فناوریانه؛ رویکردی نوین برای کشف قاچاق کالا، *فصلنامه پژوهش‌های اطلاعاتی جنایی*. ۱۳(۲)، صص ۱۲۸-۱۰۳. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/f95979>

- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰).

- قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲؛ اصلاحی و اجرایی ۱۳۹۴).

- قانون پیشگیری از جرم (۱۳۹۴).

- منتی نژاد، صادق (۱۳۸۶). شیوه‌ها و زمینه‌های تبانی در معاملات دولتی. *مجله حقوق دادگستری*. دوره جدید، شماره ۶۱، صص ۶۲-۴۷. قابل بازیابی از:

<https://b2n.ir/d26238>

- مهدوی پور، اعظم (۱۳۹۰). سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزهکاری اقتصادی. تهران: نشر میزان. چاپ اول.
- هندیانی، عبدالله؛ احسانی، بهمن؛ قاسمی، احمد و نیازخانی، مرتضی (۱۳۹۹). تدوین الگوی اقدامات اجرایی کشف جرم در مبارزه با پولشویی. فصلنامه پژوهش‌های اطلاعاتی جنایی. ۱۵(۲)، صص ۲۰۲-۱۷۹. قابل بازیابی از: <https://b2n.ir/p03048>
- موسوی بایگانی، سید علی (۱۳۸۹). بررسی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران پیرامون فساد مالی در قراردادهای دولتی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه فردوسی مشهد.

منابع لاتین

- Coviello, D. & Mariniello, M. (2014). Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design. *Journal of Public Economics*, 109, 76-100. Retrieved from: <https://b2n.ir/p45292>
- Fazekas, M. & Toth, I. J. (2014). New ways to measure institutionalized grand corruption in public procurement (No. 2014:9). U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norway.
- Fazekas, M. & Barrett, Elizabeth David (2015). Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools, Government Transparency Institute, Budapest, Hungary, November, Retrieved from: <https://b2n.ir/a93763>
- Krivinsh, Anatoly, & Vilks, Andrejs (2013), Prevention of corruption in Public Procurement: importance of general legal principles, *Jurisprudence*, 20(1): 235-247. Retrieved from: <https://b2n.ir/e54907>
- Lewis-Faupel, S., Neggens, Y., Olken, B. A., & Pande, R. (2014). Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence From Public Works in India and Indonesia (No. 20344).
- United Nations (2013). Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption, Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances, United Nations office on drugs and crime.

