

## بررسی زمینه های بروز جرم مداخله در معاملات دولتی

داود اصغری خاتونی\*

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

\*ایمیل مولف مسئول: khatouny@live.com

### چکیده

مطالعه تاریخ تمدن های باستان، بیانگر این است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مهم و اساسی در میان کشورهای جهان می باشد. فساد نابسامانی های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ های پی در پی، خشونت ها و قیام علیه تمدن های حاکم، از بین رفتن سازمان ها و در هم ریختن جوامع، همیشه ناشی از فساد بوده است. هدف از انجام تحقیق بررسی و تحلیل زمینه های ایجاد جرم مداخله در معاملات دولتی بود. در کل می توان گفت که مهمترین زمینه های دخالت در معاملات دولتی از سوی کارمندان دولت از طریق پورسانت گیری، رانت خواری، دخالت در مناقصه های دولتی و ایجاد محدودیت در اجرای آن و تبانی می باشد. قابل ذکر است که مجموعه این عوامل به صورت فساد دولتی بروز می یابد. در این زمینه می توان مهم ترین عامل زمینه ساز فساد اقتصادی در مناقصه های دولتی، زمینه های مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی است.

واژه های کلیدی: کلیدی: فساد، رانت خواری، انگیزه، سیاست

## مقدمه

یکی از راه های اصولی مبارزه با فساد از بین بردن موقعیت های فسادآور و جرم زا می باشد. به عبارت بهتر در زندگی اجتماعی برخی جایگاه ها و موقعیت ها و مقام ها ذاتاً مستعد و مهیای آن هستند که صاحبان آنها را در ورود به عرصه فساد و تباهی یاری نماید. یکی از این موقعیت ها اشتغال به مشاغل دولتی و تکیه و پشت گرمی به حمایت عالی ترین نوع قدرت یعنی حکومت می باشد، زیرا کسانی که خود را وابسته به دولت می دانند از نظر روانشناسی همیشه دولت را پشتیبان خود دانسته و کسانی که مخاطب آنها بوده، یعنی همان عامه مردم تصور فوق را داشته و اقدام مأمورین را قانونی و لازم الاطاعه می دانند (امیرمحمدی، ۱۳۸۷). در شرایط کنونی رعایت نشدن معیارهای اخلاقی توسط نهادهای اجتماعی، نگرانی های زیادی را در جامعه به وجود آورده است، از این روست که طی یک دهه ای اخیر روزافزون به موضوع اخلاق در قالب منشور اخلاقی و قوانین رفتار حرفه ای مشاغل در سازمان ها رواج یافته است که مهم ترین علت های آن را بایستی در پدیده هایی چون جهانی شدن، توسعه عدم تمرکز، مدیریت گرای، افزایش روابط کاری تجاری سازمان های دولتی با مردم و درخواست فزاینده برای پاسخگویی و مسئولیت اجتماعی از سوی مراجع قانونی دولتی جستجو نمود. به همین دلیل امروزه، اخلاق اداری به نهضتی اصلاح گرایانه در مدیریت دولتی تبدیل شده که به مطالعه و شناسایی قواعد و ضوابط رفتار انسانی، اداری و اموری چون تدوین منشور اخلاقی، قوانین و معیارهای رفتار، آموزش اخلاقیات، مدیریت اخلاق، تصمیم گیری اخلاق، فرهنگ و جو اخلاق و زیرساخت اخلاق می پردازد. از طرفی قابل ذکر است که با توجه به محدودیت منابع، نخستین مسئله و کلیدی ترین دغدغه مسئولان هر نظام اقتصادی بیشترین بهره گیری از منابع و، به تعبیر دیگر، تخصیص بهینه آن است (آذری متین، ۱۳۸۶). به همین علت، تمامی تمهیدات و اقدامات با محوریت سیاست گذاری اقتصادی و در جهت اجرای این مهم انجام می شود. در این میان، فساد اقتصادی چالشی است که با اختلال در نظام اقتصادی مخدوش شدن این مهم را در پی دارد. در سال های اخیر و به ویژه از دهه ۱۹۹۰ به بعد، پدیده فساد و آثار آن در عملکرد اقتصاد توجه بسیاری را به خود جلب کرده است و پژوهشگران بسیاری به بررسی زمینه ها و پیامدهای آن پرداخته اند. بیشتر کارهای نظری و تجربی که در این باره انجام شد اند نشان می دهند که فساد مالی بر توسعه اقتصادی آثار مخربی می گذارد. قابل ذکر است که جرم مداخله کارکنان در معاملات دولتی به عنوان یکی از مظاهر فساد مالی در اعمال حاکمیتی محسوب می شود (آزمایش، ۱۳۷۵). رشوه دهنده معمولاً شخصی از بخش خصوصی و رشوه گیرنده یا شخص فاسد، که در خصوصی سازی معمولاً یک سیاستمدار و یا کارمند رسمی و آزاد دولت و یا مشاور دولت است. شروع فساد می تواند از سوی هر کدام از رشوه دهنده یا رشوه گیرنده باشد. به خصوص در فازهای اولیه خصوصی سازی، فساد خود را به شکل اختلاس و یا استفاده نامشروع از دارایی ها توسط یکی از این بازیگران جلوه گر می سازد؛ سیاستمداران و یا مقامات رسمی که در خصوص این موضوع که کدام شرکت دولتی جهت خصوصی سازی می بایست انتخاب شود و یا اینکه چه شیوه ای از خصوصی سازی می بایست به کار گرفته شود، تصمیم گیرنده هستند. و این تصمیم نه در جهت حداکثرسازی سود و منافع دولت بلکه در جهت منافع و سود دولتی ها و یا دوستان سیاسی یا خصوصی آنها گرفته شود. همچنین اصل تساوی افراد در برابر قانون ایجاب می کند که مجریان قانون بدون هیچ تبعیضی قانون را نسبت به همه افراد اعمال کنند (امیرمحمدی، ۱۳۸۷). سبب تبعیض هر چه که باشد، اعم از نژاد و رنگ و زبان و غیره مردود است و قانون اساسی نیز در اصل ۱۹ خود به این نکته تصریح کرده و در قوانین عادی برای تضمین اجرای این اصل ضمانت اجرایی تعیین نموده است. از جمله این ضمانت اجراها که راجع به منع عدول از بی طرفی و اعمال نفوذ در کلیت حکم ماده مزبور «از روی غرض و برخلاف حق» شامل هر موردی می شود که مبنای اعمال نفوذ باشد. یکی از مبنای اعمال نفوذ کارمندان می تواند فساد مالی باشد؛ که به صورت جرم مداخله در معاملات دولتی بروز پیدا می کند بنابراین از این حیث اعمال نفوذ و فساد مالی با هم ارتباط پیدا می کنند، ولی باید توجه داشت که تنها مبنای مداخله در معاملات دولتی ایجاد فساد مالی نیست و از طرفی فساد مالی دلیلی بر از بین رفتن بی طرفی و اعمال نفوذ از سوی کارمند در قانون تعریف نشده است. از اینرو هدف از انجام تحقیق بررسی و تحلیل زمینه های ایجاد جرم مداخله در معاملات دولتی بود.

## زمینه های ایجاد جرم مداخله در معاملات دولتی

فساد اداری طیف وسیعی از جرائم ارتكابی توسط کارمندان دولتی را در بر می‌گیرد. جرایمی از قبیل اختلاس، ارتشا، تصرف غیرمجاز در اموال دولتی از این جمله‌اند. می‌توان گفت که ارتکاب همه‌ی این جرائم ریشه در فساد مالی کارمند دارد. صرف نظر از مباحث جرم شناختی که ممکن است ارتکاب جرائم را به لحاظ عدم تأمین مالی کافی توسط دولت موجه نشان دهد، از بعد حقوق اداری و حقوق کیفری، این جرائم دلالت صریح بر فقدان مناسبات صحیح اداری در ادارات دارند. (رحمدل، ۱۳۸۹) در این خصوص می‌توان به وجود زمینه‌های مناسب برای ایجاد جرم مداخله و فساد اداری در بین کارکنان پی برد. یکی از این موارد، توانایی دولت در ایجاد نظارت توانا بر ساختارهای خصوصی سازی است که در زیر به بحث درباره آن پرداخته می‌شود. مساله بعدی عدم نظارت کامل بر روی مناقصه‌های دولتی می‌باشد که سبب ایجاد عواملی چون کارچاق کنی در بدنه معاملات دولتی از سوی کارمندان می‌شود. که در بخش بعدی این مبحث مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱. خصوصی سازی

خصوصی‌سازی اموال دولتی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ به عنوان مرهمی بر مسایل بیماری‌های، نه تنها کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، بلکه حتی کشورهای صنعتی شناخته شد. به ویژه در کشورهایی با برنامه‌های در حال توسعه ی مبتنی بر خصوصی سازی‌های سریع و عمده، بسیاری از اهداف این فرایند محو می‌شوند. در عین حال که خصوصی‌سازی به عنوان ابزاری که در طولانی مدت بر ضد فساد عمل می‌کند (فرض بر این است که مالکان خصوصی مراقبت بیشتری در مقایسه با دولت از دارایی‌ها و منافع آنها به عمل می‌آورند)، خود فرایند خصوصی‌سازی در بسیاری موارد در فساد گسترده‌ای درگیر بوده است. مشکلات ذاتی خصوصی‌سازی‌های عمده و سریع مشخص شده‌اند. امروزه خصوصی‌سازی پس از آماده‌سازی‌های سیستماتیک و جامع بسیار صورت می‌پذیرد. اکنون تجربه جهانی (اگرچه نه به عنوان بهترین تجربه) در خصوص این فرایند بلکه در بسیاری از کشورها و موسسات آگاهی می‌بخشد و تاثیر می‌گذارد. به رغم تمام تلاش‌ها برای جلوگیری از فساد، فرایند خصوصی‌سازی در بسیاری از کشورها در مقابل امکان فساد بسیار آسیب‌پذیر است. (حقیقی و نند و البرز، ۱۳۸۹) اگرچه مدت زمانی طولانی است که کیفیت حاکمیت بخش دولتی در یک کشور به عنوان مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده در اشاعه ی، تاثیر و اهمیت فساد است، به تازگی کیفیت حاکمیت بخش خصوصی نیز به عنوان فاکتور بسیار مهم دیگری مطرح شده است. هر دو بخش این موضوع می‌بایست در هنگام ارائه توصیه‌هایی به دولت در خصوص خودداری، به حداقل رساندن و احتراز از فساد در ذهن داشته باشند و به آن اشاره کنند. به ویژه در خصوص کشورهای در حال توسعه و در حال گذار باید به یاد داشت که اهداف خصوصی‌سازی مرتبط با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی بسیار از میزان رواج و وسعت فساد در کشور تاثیر می‌پذیرند. هرچه فساد بیشتر باشد، یا ادراکی مبتنی بر وجود آن وجود داشته باشد، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تکنولوژی سخت‌تر و شرایط و مقررات دشوارتری بر جذب آن حاکم خواهد بود. (حقیقی و نند و البرز، ۱۳۸۹) آسیب‌پذیری فرایند خصوصی‌سازی نسبت به فساد به طور خاص به واسطه روش انتخاب شده جهت خصوصی‌سازی و چگونگی آن و همچنین به واسطه فضای حاکمیت عمومی، کیفیت قوانین و نظام حقوقی و اقتصادی، وجود استراتژی و خط مشی خصوصی‌سازی روشن و شفاف، وجود موسسات و ساختارهای کارآمد و عملیاتی جهت امور قانون‌گذاری، قضایی و مدیریتی (مانند سازمان مرکزی خصوصی سازی) و در نهایت ممیزی داخلی و خارجی دقیق و یک سیستم کنترل پارلمانی، تعیین می‌شود. یک فاکتور بسیار مهم، درجه شفافیت فرایندهای دولت است هرچه مراحل ارزیابی مدیریتی و تصمیم‌گیری بازتر و شفاف‌تر باشد، دستکاری، تحریف و فساد در جهت منافع شخصی دشوارتر خواهد بود. "شفافیت" در عام‌ترین حالت به این معنی است که: دسترسی عموم (شامل سازمان‌های فعال در جامعه مدنی) به تمام مدارک مرتبط به دولت، تصمیم‌گیری‌ها و مطالعات و... (عموماً به عنوان "دسترسی آزاد به اطلاعات" شناخته می‌شود) و همچنین خط مشی پیش‌دستی در ارتباط با عامه و اطلاع‌رسانی دولت که به انتظار درخواست‌ها نمی‌ماند بلکه داوطلبانه همه اطلاعات مهم را اظهار می‌کند، مثلاً در فاز برنامه‌ریزی مشارکت و اظهار نظر عموم را فرا می‌خواند. می‌بایست به خاطر داشته باشیم که رابطه مستقیم و روشن بین

سیاست‌های سنتی آزادی اطلاعات و فساد ادراک شده در تمامی کشورها که توسط شاخص درک فساد اداری (CPI) سنجیده می‌شود، وجود دارد. (حقیقی وند و البرز، ۱۳۸۹)

## ۲. مناقصه‌های دولتی

یکی از وجوه افتراق کشورهای توسعه‌نیافته با کشورهای توسعه‌یافته را می‌توان در حجم و اندازه معاملات دولتی دانست. در کشورهای توسعه‌نیافته که پایه‌های اقتصادی رشد و استحکام لازم را ندارند تا بخش خصوصی، قدرت‌مند شکل بگیرد، با دولت‌های فربه و حجیم روبه‌روایم که یک‌ه‌تاز بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی و غیراقتصادی‌اند. بی‌تردید، حجم معاملات دولتی در این کشورها در قیاس با معاملات بخش غیردولتی گستردگی بالایی دارد. همین ویژگی می‌تواند میزان تبانی در معاملات دولتی را افزایش دهد. (منتی نژاد، ۱۳۸۶) در سال‌های اخیر، تمایل دستگاه‌های مناقصه‌گذار برای برگزاری مناقصه‌های محدود مشاهده شده است. در این حالت، مناقصه‌ها محدود می‌شود و ترک تشریفات در مناقصه‌ها به یک اصل تبدیل می‌شود و مناقصه‌های عمومی به عنوان یک استثنا مطرح می‌شود، به طوری که، از نظر ریالی، میزان مناقصه‌های محدود از مناقصه‌های عمومی پیشی می‌گیرد. مسلماً این حالت، زمینه‌های رانت جویی و سوءاستفاده را برای افراد خاصی مهیا می‌کند. به طور کلی، هر قدر خریدهای دولتی (اعم از کالا یا خدمات) از روش مناقصه عمومی فاصله می‌گیرد و به مناقصه محدود یا ترک تشریفات در مناقصه نزدیک می‌شود، نظارت بر فرایند خریدها کم رنگ تر و احتمال تبانی بیشتر می‌شود. قانون‌گذار نیز، با تشخیص به موقع این مطلب، خریدهای بزرگ دستگاه‌ها را فقط از طریق برگزاری مناقصه عمومی مجاز می‌داند و انجام دادن معامله از طرق دیگر را فقط برای وضعیت‌های خاص، اضطراری و با شرایط محدودکننده تجویز می‌کند (مفاد جز ۲ بند ب ماده ۴ و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصه‌ها). بنابراین اگر اکثر خریدهای دستگاهی از طریق برگزاری مناقصه محدود، یا بدتر از آن، از طریق ترک تشریفات در مناقصه انجام شده باشد و دلایل ارائه شده برای اتخاذ این روش‌ها نیز چندان منطقی نباشد، باید به حسن جریان امور در بخش خریدهای آن دستگاه شک کرد. هر چند برگزاری مناقصه عمومی به تنهایی اثبات‌کننده سلامت معاملات انجام شده نیست (کشوریان مقدم، ۱۳۸۶). فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی بیشتر به شکل رشوه‌دهی و رشوه‌گیری و در نتیجه تبانی بین مناقصه‌گذار و مناقصه‌گر یا افراد دخیل در این امر نمود می‌یابد و، در همه مراحل انجام دادن مناقصه، یعنی از زمان تعریف نیاز از سوی دستگاه مناقصه‌گذار تا عقد قرارداد و تحویل محصول، امکان سوءاستفاده و در نتیجه بروز فساد وجود دارد. هر چند، در مراحل گوناگون، به اشکال مختلف و احتمال وقوع متفاوت نمایان می‌شود. (خضری، ۱۳۹۰) به علت وجود منابع سرشار رانت در مناقصه‌های دولتی و اطلاع سیاست‌مداران از این امر و توانایی‌شان در تخصیص سیاسی منابع، این افراد موجب اختلال در روند برگزاری مناقصه‌ها می‌شوند و از موقعیت به دست آمده به نفع خود سواستفاده می‌کنند. تصمیم‌سیاست‌مدار بر الزامی نبودن برگزاری مناقصه عمومی یا صدور مجوز ترک تشریفات در مناقصه‌ها می‌تواند یکی از این موارد باشد. گسترش این نوع معاملات در چند سال اخیر، دلیلی بر این مدعا است. تا آن‌جا که از نظر ریالی در حال پیشی گرفتن از مناقصه‌های عمومی است. همچنین، رفتارهای جانب‌دارانه همراه با مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی در برخورد با متخلفان در مناقصه‌های دولتی سبب می‌شود تا گروه یا افراد خاصی، با توجه به نفوذ و ارتباطات خاص خود با مقامات سیاسی و اقتصادی کشور، در برابر قانون نافرمانی کنند. در این حالت، فشار افراد و گروه‌های خاص برای جلوگیری از پیگیری جدی مبارزه با فساد اقتصادی، با این استدلال که مبارزه با فساد سبب تشویش اذهان عمومی و ناامنی فضای کسب و کار می‌شود و در صورت انتشار آن آبروی کل نظام سیاسی از بین خواهد رفت، امکان فرصت‌طلبی‌ها را در مناقصه‌های عمومی کشور افزایش می‌دهند (خضری، ۱۳۹۰). یکی دیگر از زمینه‌هایی که به بروز فساد در مناقصه‌های دولتی دامن می‌زند برگزاری مناقصه‌های دولتی در چهارچوب روابط حامی - پیرو است. در چهارچوب روابط حامی - پیرو، ساختار قدرت سیاسی به فساد دامن می‌زند. در این چهارچوب، فساد در شبکه روابط حامی - پیرو سازماندهی می‌شود که سیاست‌مداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت، کارمندان بخش عمومی، افراد و گروه‌های هم‌سود خصوصی در آن نقش دارند. در این نوع روابط، کارمندانی که با حمایت سیاست‌مداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت سیاسی فعالیت می‌کنند مجبورند، به

جای خدمت به کل جامعه، از امکانات و اختیارات خود برای خوش خدمتی به سیاست مداران یا جناح های ذی نفوذ در قدرت استفاده کنند. بنابراین، تخصیص منابع براساس روابط سیاسی و ملاحظات خاص انجام می شود (خضری، ۱۳۸۴). زمانی که رابطه حامی - پیرو بین گروه های هم سود(حامی) و سیاست مداران یا گروه های ذی نفوذ (پیرو) شکل می گیرد، آن ها (حامی) نیز از پیروان خود در بخش عمومی خواهند خواست که در اعطای مجوزها، مناقصه ها و عرضه کالاها و خدمات ارزان قیمت دولتی، افراد و گروه هایی را که آن ها معرفی خواهند کرد در اولویت قرار دهند. در این میان، ممکن است قوانین و مقررات تفسیر، نقض یا دور زده شوند. در نتیجه، در این روابط، رشوه ها مستقیماً به سیاست مداران و گروه های ذی نفوذ در قدرت داده می شود و بخشی از آن ها نیز غیرمستقیم، و چه بسا مستقیم، به کارمندان بخش عمومی خواهد رسید. در این حالت، سیاست زدگی بخش عمومی، حاکمیت نسبتاً پایین قوانین و منسجم نبودن نهادها، عشیره ای بودن ساخت سیاسی، محدودیت های سنگین بر فعالیت های مطبوعات و دستگاه قضائی غیرقانونی و نسبتاً جانب دارانه در ایجاد و گسترش فساد نقش اساسی دارند (خضری، ۱۳۸۴). یکی دیگر از زمینه های اصلی بروز فساد اقتصادی در مناقصه های دولتی را می توان در اقتدار بوروکراتیک، مخدوش بودن حقوق ارباب رجوع و شکنندگی بالای آن در دستگاه بوروکراسی جست. در واقع، به علت رانت های هنگفت در ساختار اقتصادی کشور و اطلاع بوروکرات ها از این امر، همواره بروز رفتارهای رانت جویانه در برگزاری مناقصه های دولتی امکان دارد. کارگزاران دولتی سعی می کنند تا با سوءاستفاده از قدرت خود بخشی از رانت های حاصل را به نفع خود جمع آوری کنند و در نتیجه دوستان و هم حزبی های خود را در زمره واجدان شرایط درآوردند و مناقصه و قراردادهای را به آن ها واگذار کنند. سیاسی بودن تخصیص منابع اقتصادی و ایجاد کمیابی های ساختگی (از طریق وضع قوانین و مقررات اقتصادی و در واقع تنظیم اقتصاد به دست بوروکرات ها) از جمله منابع اصلی توانایی بوروکرات ها در سوءاستفاده از مناصب دولتی است. زمانی که تخصیص منابع سیاسی شود، بوروکرات ها و بوروکراسی، سازوکار تخصیص منابع خواهند شد. بنابراین، افراد و گروه هایی که به دنبال حقوق و موقعیت های انحصاری سودآوری هستند که دولت ایجاد می کند باید آن ها را از بازارهای سیاسی شده ای خریداری کنند که بوروکرات ها کنترل می کنند. بوروکرات ها نیز بر این نکته واقف اند که، موقعیت های انحصاری و امتیازات دولتی برای افرادی که به آن ها دست می یابند، مازاد غیرتولیدی شایان توجهی (رانت) همراه دارند. از این رو، سعی می کنند با دریافت رشوه از آن ها بخشی از مازاد غیرتولیدی را به خودشان انتقال دهند (مباکو، ۱۹۹۸). در واقع، تنظیم اقتصاد از طریق بوروکرات ها و ایجاد محدودیت ها و کمیابی های ساختگی (دولتی) برای افراد و گروه هایی که از آن ها بهره مند می شوند سبب شکل گیری رانت و در پی آن رشوه برای بوروکرات ها می شود (شیفر و ویشنی، ۱۹۹۳). ضعف سازوکارهای نظارت بر فرایند برگزاری مناقصه ها و نیز ضعف یا کمبود جریان اطلاع رسانی مستقل نیز می تواند زمینه بروز و تشدید فساد اقتصادی را در مناقصه ها فراهم آورد. به نظر می رسد بسیاری از مخاطرات ناشی از عملکرد نامطلوب در مناقصه ها به مرحله اجرای قراردادهای یا حتی زمان تصویب قانون و آیین نامه های مرتبط با آن مربوط می شود که سازوکار مناسبی برای نظارت بر آن ها پیش بینی نشده است. علت آن را نیز می توان در نبود ابزارهای لازم برای کشف و شناسایی رفتارهای فرصت طلبانه افراد، محدود بودن این سازوکار به افراد خاص (که اغلب ذی نفع اند)، موارد خاص و مرحله خاصی از مناقصه، جست و جو کرد. نبود فضای شفاف خبری و اطلاع رسانی، سبب ضعف سازوکار اطلاع رسانی در کشور می شود و این امر زمینه نبود نقد سازنده و تأثیرگذار را فراهم می کند. از طرف دیگر، با توجه به ساختار دولتی اقتصاد ایران و نبود بازار رقابتی سالم و گسترده، سازمان های اطلاع رسانی تجارتي پیرامون محور مناقصه ها و مزایده های دولتی و غیردولتی نیز شکل نگرفته است. در نتیجه، مالکیت متمرکز رسانه ها و مطبوعات و اعمال محدودیت های دولتی بر کم و کیف گزارش دهی و اطلاع رسانی آن ها جامعه را از توانایی این سازوکار در افشای فساد اقتصادی و پاسخ گویی بوروکراسی محروم می کند و سبب بروز فساد اقتصادی می شود (خضری، ۱۳۸۳). در صدر ماده ۹۷ قانون محاسبات

<sup>1</sup> Mbaku<sup>2</sup> Shleifer & Vishny

عمومی مصوب ۱۳۶۶ به اصل لزوم انجام کلیه معاملات دولتی براساس تشریفات مناقصه و مزایده تصریح شده است. بنابراین، در انجام معاملات دولتی اصل بر انجام آنها از رهگذر برگزاری تشریفات مناقصه و مزایده است مگر در موارد خاص. برپایه بند الف ماده ۲ قانون برگزاری مناقصات، مناقصه: «فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر (طبق اسناد مناقصه) که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کمترین قیمت مناقصه را پیشنهاد کرده باشد واگذار می‌شود.» بنابراین، جوهره اصلی مناقصه رقابتی بودن آن است. ماده ۹ قانون فرایند برگزاری مناقصه، مناقصه را شامل تأمین منابع مالی، تعیین نوع مناقصه، تهیه اسناد مناقصه، ارزیابی کیفی مناقصه و در صورت لزوم فراخوان مناقصه، ارزیابی پیشنهادها و تعیین برنده مناقصه و انعقاد قرار داد دانسته است. در ماده ۱۱ این قانون، روش‌های انجام مناقصه برحسب نوع معامله یعنی کوچک، متوسط و بزرگ بودن مشخص شده است. در برخی از موارد، انجام معامله از رهگذر رعایت تشریفات مناقصه ممکن نیست. در این حالت، معامله وفق ماده ۲۸ این قانون براساس گزارش توجیهی دستگاه اجرایی و به تشخیص هیأتی به نام هیأت ترک تشریفات مناقصه به شیوه دیگری به جز مناقصه انجام می‌شود. (منتی نژاد، ۱۳۸۶).

### ۳. رانت خواری

بین دولت و کارمند او نوعی اعتماد وجود دارد. این اعتماد ریشه در قراردادی دارد که بین دولت و کارمند منعقد می‌شود. به موجب این قرارداد کارمند می‌پذیرد که از جهت مالی و اداری تابع قرارداد مزبور باشد. حتی برای این که اعتماد مزبور استمرار داشته باشد دولت کارمند را ملزم می‌کند که در ابتدای استخدام، فهرست دارایی خود را اعلام نماید تا مبادا خلاف ضوابط اداری، دارایی‌هایی کسب کند. طبق اصل ۱۴۲ قانون اساسی نیز «دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق، افزایش نیافته باشد.» بر این قرارداد، مقررات اداری و ضمانت اجراهای اداری حاکم است. و در موارد شدید که عمل جنبه مجرمانه داشته باشد، ضمانت اجراهای کیفی ضامن حسن اجرای مقررات مزبور می‌باشند. (رحمدل، ۱۳۸۹) ولی روابط دولت و کارمند فقط محدود به مسائل مالی نیست و دولت عمدتاً به کارمند به عنوان بازوی اجرایی خود نگاه می‌کند و می‌خواهد این بازوی اجرایی در مسیر درستی حرکت کند و قواعد و مقرراتی هم که در مورد فساد مالی وضع کرده با هدف تضمین حرکت کارمند در مسیر صحیح است. این حرکت درست در بعد کلی خود شامل ممنوعیت هرگونه تخلفی از اجرای مقررات است و در معنای خاص خود ناظر به منع خروج کارمند از بی طرفی است. در این معنای اخیر نه فقط فساد مالی وی بلکه اعمال نفوذ وی نیز مدنظر است. چون هر گونه فساد مالی، در مواردی که با ارباب رجوع سر و کار دارد، می‌تواند زمینه انحراف از بی طرفی را به دنبال داشته باشد. با این توضیحات ابتدا به بیان مفهوم فساد و اعمال نفوذ و سپس به بررسی ارتباط بین فساد مالی و اعمال نفوذ، اختلاف آن دو، مبانی قانونی مربوط به این دو مسئله، عنصر مادی این دو و نحوه تحقق آن از حیث مشارکت و معاونت و عنصر معنوی این دو می‌پردازیم و سعی بر آن است که با تبیین مسایل مزبور، نکات ابهام موجود در ارتباط با این دو پدیده‌ی شایع از نظر عملی ولی مهجور از لحاظ نظری را روشن نماییم بی آنکه قصد ورود به جزئیات جرائم مربوط به فساد مالی، در معنی عام آن را داشته باشیم. (رحمدل، ۱۳۸۹).

### ۴. پورسانت

پورسانت گیری کارکنان به عنوان یکی از نمادهای فساد اداری محسوب می‌شود. فساد اقتصادی، که از آن به سوءاستفاده از قدرت، امکانات، اختیارات و مناصب دولتی به منظور تأمین منافع شخصی، گروهی، حزبی، قومی یا طبقه ای خاص تعبیر می‌کنند، سابقه ای به قدمت جامعه بشری دارد و مختص دوره خاصی در تاریخ سیاسی و همچنین کشور معینی نیست. اما روش و شکل فساد مالی، در طول تاریخ و از یک قوم به قوم دیگر، تغییر یافته است و هم در نظام های مالی سلطه طلب هم در نظام های حکومتی دموکراتیک، بیماری شایع و ادامه داری شده است. گزارش سالانه «سازمان بین المللی شفافیت»<sup>۳</sup>، «درباره فساد اقتصادی مؤید این امر است و در این گزارش هیچ کشوری از قلم نمی‌افتد. (خضری، ۱۳۹۰) با توجه به

حجم بالای مناقصه ها در تولید ناخالص داخلی کشورها (به طور متوسط بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی) و در نتیجه، به سبب وجود گستره مالی زیاد و مطرح شدن موضوع اموال عمومی در آن، امکان وسوسه برای سواستفاده و گسترش فساد، در این بخش بسیار چشمگیر است. به طوری که، بنا به گزارش سازمان بین المللی شفافیت، زیان این فساد در کشورها به طور متوسط بین ۱۰ تا ۲۵ درصد، و در بعضی از موارد بالاتر از ۴۰ تا ۵۰ درصد، در ارزش قرارداد تخمین زده شده است (سازمان بین المللی شفافیت، ۲۰۱۰). فساد اقتصادی محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد است و در پی تنظیم اقتصاد از سوی دولت و به طور کلی در نتیجه سیاسی شدن تخصیص منابع اقتصادی بروز می کند. (خضری، ۱۳۹۰) طبیعتاً، مناقصه ها نیز به عنوان یکی از فرایندهای مهم دولتی از این فساد در امان نبوده است و حتی به علت سهم ۱۵ الی ۳۰ درصدی از تولید ناخالص داخلی کشورها و در نتیجه نقش مهم در پیشبرد امور مربوط به سازندگی و رشد کشورها نمود بیشتری پیدا می کند و به منزله یکی از گلوگاه های مهم فساد در بخش اجرایی مطرح می شود. از طرف دیگر، از آن جا که در مناقصه، منافع بخش عمومی نیز وجود دارد و فرد اموال خود را معامله نمی کند، امکان وسوسه برای برداشت قسمتی از منافع برای خود فرد و در نتیجه امکان سواستفاده بیشتر فراهم می شود. این سواستفاده ممکن است از سطوح پایین، مانند فروش کالاهای غیرضروری یا گران تر به دولت و همچنین چشم پوشی کارمند از تخلفات کارفرما در اجرای پروژه، آغاز شود و تا سطوح بسیار بالاتر، مانند انجام معاملات در شرایط غیررقابتی و غیرشفاف و برگزاری مناقصه های نمایشی برای افراد خاص، ادامه یابد (بیابانی و بهرامی، ۱۳۹۰). در این مرحله است که اهمیت پورسانت اقتصادی در فرایند انجام معاملاتی که از سوی دولت برگزار می شود اهمیت می یابد. در این حالت، نهاد پورسانت گیری می تواند با ایجاد ساز و کار ساده ای تباری مناقصه گران با دستگاه مناقصه گذار برای اعلام برآورد اولیه غیرواقعی را انجام دهد.

### بحث و نتیجه گیری

هدف از انجام تحقیق بررسی و تحلیل زمینه های ایجاد جرم مداخله در معاملات دولتی بود. در کل می توان گفت که مهمترین زمینه های دخالت در معاملات دولتی از سوی کارمندان دولت از طریق پورسانت گیری، رانت خواری، دخالت در مناقصه های دولتی و ایجاد محدودیت در اجرای آن و تباری می باشد. قابل ذکر است که مجموعه این عوامل به صورت فساد دولتی بروز می یابد. در این زمینه می توان مهم ترین عامل زمینه ساز فساد اقتصادی در مناقصه های دولتی، زمینه های مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی است. سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصه ها، اقتدار بوروکراتیک و ساختار رانت جویانه مناقصه ها نیز در رتبه های بعدی قرار می گیرند (خضری، ۱۳۹۰). نتایج پژوهشی حاکی از آن است که به ترتیب: شرایط اقتصادی کارکنان، ویژگی های فرهنگی - اجتماعی، ویژگی های سازمانی شخصیت کارکنان و کم و کیف قوانین و مقررات، بیشترین تأثیر را در پیدایش و گسترش فساد اداری و اداره ی مدیریتی، فرهنگی و اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، راهکارهای اداری و به ترتیب بیشترین اثر را بر مهار و کاهش فساد اداری دارند (رسولی و شهبایی، ۱۳۸۸). در این خصوص می توان به مواردی چون فقدان اراده و عزم سیاسی، ساختارهای معیوب اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، تنزل ارزش های اخلاقی، حقوق پایین، قابلیت تعویض و اصطلاحاً دور زدن قوانین مالی، فقدان ممیزی بیرونی، عدم دسترسی به اطلاعات و رقابت شدید در بازار کار و برخی عوامل مانند شمشیر دولبه عمل کرده، و ماهیت مبادلات مسئله ی مهم دیگر این است که آگاه شویم چه کسی عمل فساد اداری را انجام می دهد و این عمل فساد بر چه کسی واقع می شود (هالک و پویسون، ۲۰۰۷). عوامل و زمینه های گوناگونی وجود دارند که می توانند موجبات پیدایش، گسترش و ترویج فساد اداری به صورت بالقوه و بالفعل را فراهم سازند. بر مبنای این عوامل زمینه ها می توان راه هایی را شناسایی کرد که اثر بیشتری در کاهش و حذف پدیده فساد اداری در سازمان دارند. اگر سازمان را به صورت یک نظام در نظر بگیریم، این نظام از خرده نظام های گوناگونی تشکیل شده است که یکی از مهم ترین آنها «خرده نظام منابع انسانی» است. بر همین اساس، در مبارزه با پدیده فساد اداری، تمرکز بر روی عواملی که مستقیماً به بعد منابع انسانی سازمان مربوط می شود، می تواند تأثیر بیشتری در کاهش یا حذف فساد اداری در سازمان داشته باشد، هرچند که عوامل

سازمانی دیگری همچون شفافیت قوانین اداری و... در این زمینه مؤثرند. تأکید بر آموزه‌ها و باورهای دینی و مذهبی، تقویت ارزش‌های اخلاقی و انسانی اهمیت قائل شدن برای کرامت انسانی و بارور ساختن فرهنگ سازمانی به دلیل ماهیت اثرگذاری قوی که می‌تواند بر رفتار و عملکرد اعضای سازمان داشته باشد، نقش مهمی در کنترل درونی رفتارهای کارکنان و پیش‌گیری از بروز فساد اداری دارد. به دلیل پیوند نزدیک فرهنگ سازمانی با فرهنگ عمومی و فرهنگ دینی، فرهنگ سازمانی عامل مهمی در شکل‌دهی به رفتار سازمانی به شمار می‌رود و از نقش مهمی در پدید آوردن دگرگونی در رفتارهای نامطلوب و ایجاد ثبات در رفتارهای مورد نظر سازمان برخوردار است. باید با حاکمیت فرهنگ دینی بر سازمان‌ها و بهره‌گیری سازمان‌ها از ارزش‌ها و هنجارهای دینی، زمینه حل معضلات موجود را فراهم ساخت. فرهنگ سازمانی در قالب مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌های مشترک که بر رفتار و اندیشه‌های اعضا و سازمان اثر می‌گذارد، می‌تواند به عنوان سرچشمه‌ای برای دستیابی به محیط سالم اداری و یا فضایی که ترویج‌کننده فساد اداری است به شمار آید.

### منابع

- آذری متین، افشین (۱۳۸۶). جرم پورسانت در حقوق کیفری ایران، *مجله حقوقی دادگستری*، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۶۱، ص ۸۷-۱۰۴.
- آزمایش، سید علی، (۱۳۷۵)، *تقریرات حقوق کیفری عمومی و اختصاصی*، ویژه دوره کارشناسی ارشد حقوق جزا جرم شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- امیرمحمدی، محمد رضا (۱۳۸۷). اثر تجاوز مدیران دولتی از حدود اختیارات خود در انعقاد قراردادها، *مجله حقوقی*، دوره ۳۸، شماره ۴، ص ۲۵-۳۶.
- بیابانی، غلامحسین؛ بهرامی، سهراب (۱۳۹۰). تبانی و فساد در معاملات دولتی، نخستین هم‌اندیشی سراسری نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصه‌ها و آیین‌نامه‌های آن، پژوهشگاه نیرو، تهران.
- حقیقی‌وند، سارا و البرز، بنفشه (۱۳۸۹). اجتناب از فساد اداری در خصوصی‌سازی، *مجله نامه اتاق بازرگانی*، ماهنامه اتاق بازرگانی، شماره ۵۱۰، ص ۲۸-۳۹.
- خضری، محمد (۱۳۸۴). تحلیل نهادی فساد اداری، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۲۹.
- خضری، محمد؛ تربتی مقدم، فرهاد؛ نظری، محمدرضا (۱۳۹۰). شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، *مجله اقتصاد تطبیقی*، شماره ۱، ص ۶۳-۸۶.
- خضری، محمد؛ رنایی، محسن (۱۳۸۳). رانت جویی و هزینه‌های اجتماعی آن، *فصلنامه مفید*، شماره ۴۵.
- رحمدل، منصور (۱۳۸۹). بررسی تحلیل بزه اعمال نفوذ توسط مأموران دولتی و رابطه‌ی آن با فساد مالی کارمندان، *مجله تحقیقات حقوقی آزاد*، شماره ۵ و ۶ و ۷، ص ۹۳-۱۱۸.
- رسولی، رضا؛ شهایی، بهنام (۱۳۸۸). فساد اداری در مدارس آموزشی: عوامل موثر بر پیدایش، گسترش و کاهش آن، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳، ص ۱۹-۳۴.
- کشوریان مقدم، محمد (۱۳۸۶). چگونه می‌توان از احتمال وقوع تبانی در مناقصه‌های دولتی کاست.
- منتی نژاد، صادق. (۱۳۸۶). شیوه‌ها و زمینه‌های تبانی در معاملات دولتی. *حقوقی دادگستری*، شماره ۶۱، ۴۷ تا ۶۲.
- Hallak J, Poisson M (2007). *Corrupt Schools, Corrupt Universities: What Can Be Done?* IIEP\_UNESCO. P: 55.
- Mbaku, J. M. (1998). *Corruption and Rent Seeking, in The Political Dimention of Economic Growth*, S. Borner & M. Paldam (eds.), London: Macmillan.
- Transparency International (2010). *Corruption and public procurement*, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Vishny, R. W. & A. Shleifer (1993). *Corruption, The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3.