اصول و معیارهای حاکم بر معاملات دولتی در راستای پیشگیری از فساد (از منظر کنوانسیون سازمان ملل متحد)

بهزاد قربانی درآباد[1]

تاریخ دریافت:۹۸/۸/۳
تاریخ پذیرش: ۹۸/۹/۱۱

چکیده

دولت‌ها سالانه مبالغ زیادی برای تأمین کالا و خدمات عمومی از طریق سیستم معاملات دولتی هزینه می‌کنند. با توجه به تعارض منافع بخش دولتی و خصوصی و همچنین نقش معاملات دولتی در اقتصاد کشورها و آسیب‌پذیری مراحل تأمین کالاها و خدمات عمومی پیشگیری از فساد در معاملات دولتی امری ضروری بوده و نقش مهمی در مدیریت مطلوب منابع مالی ایفا می‌کنند. یکی از اسناد بین‌المللی کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد بوده که اصول و معیارهایی برای مصرف بهینه منابع مالی و پیشگیری از فساد در معاملات دولتی مقرر نموده که در این تحقیق ضمن بررسی اصول و معیارهای مذکور و نقش آن‌ها در پیشگیری از فساد پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: معاملات دولتی، فساد، شفافیت، رقابت، کنوانسیون سازمان ملل

۱ دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، مدیر امور مالی دانشگاه محقق اردبیلی، ایمیل:ghorbanybehzad@yahoo.com

مقدمه

دولت در کنار وظیفه برقراری نظم و امنیت عمومی بزرگ‌ترین مجری، بزرگ‌ترین کارفرما، بزرگ‌ترین خریدار کالا و خدمات است. وجود شرایط خاص حاکم بر نظام اقتصادی کشورها، چالش‌ها و مخاطرات احتمال سوءاستفاده مأمورین دولتی با طرف‌های معامله را افزایش داده است (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۱۸) به عبارت دیگر فرآیند معاملات دولتی به عنوان آسیب پذیرترین فعالیت دولت در برابر فساد شناخته شده است، لذا با توجه شیوع فساد، یکی از چالش‌های دولت‌ها ایجاد فرآیند مناسب در روند معاملات دولتی است که باعث کاهش فساد بشود. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد[۲] یک معاهده چند جانبه بین کشورهای عضو است که در سال ۲۰۰۳ ارائه و سال ۲۰۰۵ به اجرا گذاشته شد. ۱۴۰ کشور از امضا کنندگان این عهد نامه هستند، که هدف از آن توافق بر تصویب و اجرای یکسری قوانین ضد فساد و توسعه روندهای مبارزه با فساد و همکاری‌های همه‌جانبه بین‌المللی در این زمینه‌ها است. مقصود اصلی کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، کاهش انواع فسادی است که می‌توانند با عبور از مرزهای یک کشور رخ بدهند و برای این منظور از ابزارهای هماهنگی و همکاری‌های بین‌المللی در کلیه زمینه‌های مالی، قضایی، پلیسی و تحقیقاتی سود می‌برد. کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد، معیارهای پیشگیرانه برای معاملات دولتی مقرر نموده است از همین رو، پرسش اصلی این پژوهش این است چه اصول و معیارهایی می‌تواند به کاهش فساد در سیستم نوین معاملات دولتی از منظر کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد کمک کند؟

معاملات دولتی

دولت‌ها گذشته از اعمال حاکمیت و برقراری نظم و امنیت عمومی، بزرگ‌ترین مجری طرح‌های عمرانی، بزرگ‌ترین کارفرما، بزرگ‌ترین خریدار کالا و خدمات و همچنین در موارد زیادی بزرگ‌ترین عرضه کننده آن‌هاست. معامله دولتی تأمین کالا یا خدمات توسط مقامات دولتی بر اساس سیستم معاملات دولتی است. (UNOPS, 2011, p2) لیود (۲۰۰۴) معتقد است معامله دولتی شامل تمامی فرآیندهای تحصیل کالا یا خدمات از شروع فرآیند شامل تعیین و تشخیص نیازها تا اجرای قرارداد است. بانک جهانی (۱۹۹۵) معتقد است که معاملات دولتی تحصیل کالا یا خدمات توسط واحدهای دولتی با استفاده از وجوه عمومی است. ادوتوی معتقد است معاملات دولتی فرآیند عملکرد سازمان‌های دولتی در تأمین کالا و خدمات عمومی است.(Adotevi, 2004, p: 253) از نظر آروسمیت، معامله دولتی به معنای وسیع شامل تمامی فرآیندهای قرارداد از تصمیم اداری تا خاتمه قرارداد را شامل می‌شود و معامله در مفهوم مضیق صرفاً اعطای قرارداد است. (Arrosmith, 2005, p: 2-6)

در هر کشوری، معاملات دولتی بر اساس نظام حقوقی آن کشور صورت می‌گیرد. در نظام حقوقی فرانسه معاملاتی که یک طرف آن دولت باشد، به قراردادهای اداری[۳] معروف‌اند. در نظام حقوقی

2-UNCAC

3- Administrative Contract

ایالات متحده آمریکا این نوع قراردادها، قراردادهای حکومتی[4]خوانده می‌شوند. در پاره‌ای از نظام‌های حقوقی جهان از جمله استرالیا، هند و کشورهای اسکاندیناوی، عنوان قراردادهای عمومی[5]بر توافقات مزبور گذاشته می‌شود.

در مجموع منظور از این نوع معاملات، قراردادهایی است که از حوزه حقوق خصوصی خارج شده و مشمول قواعد و مقررات حقوق عمومی می‌شوند. در نظام حقوقی ایران عنوان خاصی برای معاملات در نظر گرفته نشده است. حقوقدانان ایرانی با تأسی از حقوق فرانسه، عموماً این نوع معاملات را قراردادهای اداری خوانده‌اند. با این حال حسب مورد از عنوان‌های «قراردادهای دولتی» و «پیمان‌های عمومی» نیز استفاده شده است.) اعلایی فرد،۱۳۸۴،۵۷-۵۶)

می‌توان گفت معاملات دولتی، معاملاتی هستند که به‌وسیله مأمورین دولتی و به نمایندگی از طرف دولت یا دستگاه دولتی از یک طرف با اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی از طرف دیگر برای تأمین کالاو خدمات عمومی بر اساس فرآیندهای لازم صورت می‌گیرد.

فساد

فساد در نهان رشد می‌کند[6] و به معنای معمولاً سوء استفاده از اختیارات برای به دست آوردن نفع شخصی است. (TI, 2006,p: 14) فرایند انجام معاملات دولتی می‌تواند منجر به بروز فساد گردد(Rahmania & Mirzadeh koohshahi,2015,P:2812) فساد رفتار انحرافی در سوء استفاده از یک وظیفه در سیاست، جامعه یا اقتصاد به نفع یک شخص یا یک نهاد است. این سوء استفاده از وظیفه در خود فرد یا ابتکار عمل دیگران برای دستیابی به مزیت برای خود یا یک شخص ثالث صورت می‌گیرد. در نتیجه، انتظار می‌رود یا در واقع به نظر می‌رسد فساد اداری به سیاست، جامعه یا اقتصاد آسیب یا ضرر می‌رساند. فساد با توافق افراد و مخفیانه رخ می‌دهد.(Rabl T & Kuhlmann T.M,2008:478)

تعریف فساد در فرهنگ لغت آکسفورد عبارت است از انحراف از درستی به‌واسطه رشوه؛ و انحراف هر چیزی از خلوص اولیه خود. بانک جهانی، فساد را سوء استفاده از قدرت و مقام مأمور یا بدنهٔ دولت برای منافع شخصی عنوان می‌کند (صادقی و همکاران،۱۳۸۷:۳). از نظر سازمان ملل فساد به معنی سوء استفاده از موقعیت است» (UN,2005,p:4) به گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی (۱۹۹۷) فساد اداری دارای دو بعد است: در بعد اول، مقام دولتی در ارائه خدمات یا عقد قراردادها، منافع شخصی کسب می‌کند؛ و در بعد دوم، برای دریافت خدماتی که ارائه آن قانونی نیست، رشوه‌ای پرداخت می‌شود. در هر دو بعد، فساد در تمامی سطوح بخش دولتی یا خصوصی اتفاق می‌افتد و دامنه آن می‌تواند از فساد سطح بالا (تأثیرگذاری بر خط‌مشی ملی/بین‌المللی) تا انواع مختلف سطح پایین گسترش داشته باشد (رهنورد و همکاران،۱۳۸۹:۳۹).

4- Government Contract

5- Public Contract

6 - Corruption thrive on secrecy

فســاد اســتفاده از مناصب دولتی برای به دســت آوردن منافع خصوصی است. یا به عبارت دیگر، اســتفاده از مقام و موقعیت اداری برای منافع شــخصی اســت. نمونه‌هایی از اقدامات فســاد اداری عبارت‌اند از: (۱) رشوه، (۲) کلاه‌برداری، (۳) اخاذی، (۴) اختلاس، (۵) پارتی بازی[۷]، (۶) تبعیض[۸]، (۷) تخصیص دارایی‌ها و اموال عمومی برای استفاده شخصی، و (۸) نفع جزئی (Myint U,۲۰۰۰:۳۵).

به عبارت دیگر در ســازمان‌های دولتی، نقاط فســادزای مختلفی وجود دارد که برخی از آن‌ها به این شرح‌اند:

۱. تدارک عمومی: واحدهایی که کار خرید تدارک مورد نیاز سازمان‌های دولتی را بر عهده دارند.
۲. مناقصه‌ها و مزایده‌ها
۳. مصاحبه‌های استخدامی
۴. واگذاری امور تصدی به شرکت‌های خصوصی. (دانایی‌فرد،۱۱۴:۱۳۸۴)

از نظر مک کاسکر، سه رویکرد فکری برای پیشگیری از فساد وجود دار:

رویکــرد اول بصورت مداخله گرا بوده و مقامات و نهادهای مســئول، درصدد وقوع و رخداد عمل فاسد بوده و سپس برای دستگیری و مجازات اقدام می‌کنند (تعقیبی). رویکرد دوم بصورت مدیریت گرا مطرح اســت که با مدیریت نظام‌هــا، روش‌ها و تفاهم نامه‌ها خواهان حذف فرصت‌های فســاد می‌باشند و رویکرد سوم (جدید) از دهه ۱۹۹۰ در راستای پیشگیری از فساد و ارتقاء سلامت با عنوان رویکرد فراگیر[۹] یا نظام سلامت ملی[۱۰] توسط سازمان شفافیت بین الملل و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مطرح شده است. در این دیدگاه سیستم توازن، طراحی تا سلامتی بین بازوها و سازمان‌های مختلف برقرار گردد. این سیســتم بر موارد کاهش و محدود ســازی تضاد منافع در بخش مدیریت دولتی تأکید می‌کند.(MeCusker,2006,p:10, maeti,2006,P:15) برخی از نویســندگان دیگر معتقدند که دو رویکرد برای ارتقاء ســلامت وجود دارد: در رویکرد اول ضعف ترتیبات نهادی مطرح می‌شــود. به عبارت دیگر در این رویکرد به ضعف ســاختار اداری و تشکیلاتی توجه می‌شود و سؤال اصلی این اســت که چرا مقامات دولتی از مناصب دولتی‌شــان در راســتای انتفاع شخصی استفاده می‌کنند؟ لذا در این دیدگاه تمام تلاش در راستای ارتقا سلامت و رفع این معضل است. رویکرد دوم تلاش برای سیاســت‌گذاری و برنامه ریزی مناســب تأکید و کلیه برنامه‌ریزی‌ها باید در جهت بهبود عملکرد و نهایت ارتقاء سلامت و پیشگیری از فساد است. (طالع زاری، ابراهیمی،۱۳۹۲، ۵-۴)

اهداف سیستم معاملات دولتی

از نظر کنوانســیون ســازمان ملل متحد علیه فســاد، معاملات دولتی بخشی از حکمرانی خوب اســت که معاملات دولتی را بــا مدیریت منابع مالی عمومی پیوند می‌دهــد. تضمین برابری فرصت

---

7 Nepotism
8 Cronyism
9 Holistic
10 National Integrity System

برای رقابت در معاملات دولتی («عدم تبعیض»)، پاسخگویی، شفافیت، رقابت و معیارهای عینی در تصمیم گیری از اهداف سیستم معاملات دولتی است. پیشگیری از فساد (از طریق ارتقاء سلامت در سیستم معاملات دولتی) به منظور اطمینان از استفاده کارآمد از منابع عمومی برای دستیابی به ارزش پول[11] از اهداف مهم معاملات دولتی ست. ارزش پول یعنی بهایی منصفانه که بابت تأمین کالا و خدمات پرداخت می‌شود. حفظ ارزش پول، اطمینان از مصرف وجوه در جای خود بر اساس اهداف تعیین شده با در نظر گرفتن حداکثر کیفیت و پائین ترین قیمت است. حفظ ارزش پول با سه عنصر صرفه اقتصادی[12]، کارایی[13]، اثربخشی[14]مرتبط است (Burger and Hawkes worth, 2009, p.51-52) کارایی، حداکثر ستانده با میزان نهاده ثابت یا ستانده ثابت با حداقل نهاده ممکن (مصرف خوب) به عبارت دیگرکارایی عبارت است از نسبت نتایج بدست آمده ازعملیات (ستانده) به منابع مصرف شده (داده). براساس این تعریف، عملیات کارا عملیاتی است که با استفاده از روش‌های بهینه، حداکثر بازده (ستانده) را با صرف حداقل منابع (داده) تأمین کند.

فساد در معاملات دولتی

یکی از اعمال دولت‌ها تأمین کالا و خدمات از طریق سیستم معاملات دولتی است. معاملات دولتی در خط اتصال بخش عمومی و خصوصی قرار دارند، و رابطه متقابل نزدیک میان دو بخش عمومی و خصوصی، معامله دولتی را به حوزه مهم و اصلی خطر فساد تبدیل می‌کند. با توجه به جهان‌شمولی و پیچیدگی فساد، سازمان‌های متعددی نیز در سطح بین‌الملل درگیر این مسائل بوده و برای تقلیل آن به کشورهای مختلف استراتژی‌ها و راه‌کارهایی را ارائه می‌کنند، از جمله آن‌ها می‌توان به بانک جهانی، استراتژی بانک توسعه آسیایی و سازمان همکاری‌های اقتصادی در مبارزه با فساد، سیستم سلامت ملی سازمان شفافیت بین المللی و برنامه جهانی مبارزه با فساد توسط سازمان ملل متحد اشاره نمود. (الوانی و همکاران، ۱۳۸۹: ۷) گزارش‌های سالانه سازمان بین‌المللی شفافیت TI[15](۲۰۰۹) بیانگر آن است که هیچ کشوری در دنیا عاری از فساد مالی نیست؛ اما تفاوت معناداری بین درجه فساد در کشورهای مختلف جهان وجود دارد. بر اساس گزارش سازمان شفافیت در سال ۲۰۱۰، مردم معتقدند فساد همچون طاعونی برای جوامع است و لذا ساز و کار منسجم احساس می‌شود (حق شناس، نجف پور: ۱۳۸۹:۳۱). به عنوان مثال، براساس یک بررسی صورت گرفته میزان رشوه در معاملات دولتی یک تریلیون دلار در سراسر جهان است. بررسی دیگر نشان دهنده آن است که ۲۰-۳۰ درصد معاملات دولتی ممکن است در اثر فساد سیستماتیک از بین برود. در کشورهای

11 value for money
12 economy
13 efficeincy
14 effectivness
15 Transparency International

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی در کشورهای عضو را فساد تشکیل می‌دهد. بیشترین درصد تا ۴۵ درصد از هزینه‌های دولت در برخی از اقتصادهای کشورهای در حال توسعه است. اگرچه در میزان فساد از کشوری به کشور دیگر تفاوت‌های چشمگیری وجود دارد اما در بین پژوهشگران فساد یک چالش اساسی برای توسعه دموکراسی و توسعه اجتماعی و اقتصادی شناخته شده است. بر اساس کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد معاملات دولتی، فساد می‌تواند به اشکال زیر صورت گیرد:

«عمل فاسد «، یعنی پیشنهاد دادن مستقیم یا غیرمستقیم دادن هدایا، وجوه و یا هر چیزی که عملکرد یک مقام عمومی را در جریان اجرای معاملات تحت تأثیر قرار دهد.

«عمل متقلبانه «، یعنی یک اظهار نادرست یا حذف حقایق برای تأثیرگذاری در فرآیند تصمیم گیری و یا اجرای معاملات

"رفتارهای تبانی «، یعنی یک طرح یا ترتیب بین دو یا چند مورد پیشنهاد دهندگان یا تعیین قیمت‌ها بدون فضای رقابتی

- «اعمال اجبار « به معنای آسیب رساندن یا تهدید به آسیب، بطورمستقیم و یا غیرمستقیم اشخاص یا دارایی آن‌ها برای تحت تأثیر قراردادن شرکت آن‌ها درمعاملات

نظر به اینکه فساد در نهان رشد می‌کند و معاملات دولتی با حقوق میلیون‌ها نفر بطور مستقیم یا غیرمستقیم ارتباط دارد؛ چرا که موضوع آن در ارتباط با منافع عمومی بوده و لذا نیازمند اتخاذ تدابیر احتیاطی است و در غیر این صورت امکان تضییع منابع عمومی وجود دارد. فساد تأثیر عمده‌ای در تمام کشورهای جهان داشته و پاسخگویی دموکراتیک را تضعیف می‌کند، فساد منابع را از منفعت عمومی به جیب منفعت شخصی سوق داده و ثروت و قدرت را بین آن‌ها توزیع می‌کند. در کشورهای فقیرتر فساد ویرانگر و فاجعه بار است و هزینه‌های عمومی را به جای بهداشت و درمان به مسیرهای دیگر منحرف و در پروژه‌های غیر ضروری تجلی می‌یابد، کارهای غیر ضروری گران؛ انحراف منابع؛ قیمت غیر موجه یا غیر منتظره افزایش می‌یابد. فساد یک بازی خیرخواهانه نیست. «برندگان» قصد دارند هزینه دادن رشوه را تأمین نمایند فساد و خطرات ناشی از آن در هر مرحله از معاملات و به روش‌های مختل می‌تواند صورت بگیرد، لذا انتخاب روش انجام معامله نقش اساسی در اتخاذ تصمیم در معاملات دولتی دارد. روش‌های متفاوتی در فرآیند انجام معاملات وجود دارد از جمله مناقصه عمومی و محدود که مناقصه عمومی بهترین روش رقابتی در فرآیند معاملات برای حفظ ارزش پول است.. در نهایت فساد منجر به کاهش رشد و جریان سرمایه‌گذاری خصوصی شده و سیاست‌گذاری اقتصادی را محدود و اعتماد عمومی به نهادها را تضعیف می‌کند (Guerrero M.A & Oreggia E.R,2008:358).

عناصر اساسی سیستم معاملات دولتی از کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد

کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد پس از تصویب متن آن توسط ۳۰ امضا کننده در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ اجرا شد. اهداف کنوانسیون، ترویج، تسهیل و پشتیبانی است: اقدامات برای جلوگیری

و مبارزه با فساد هرچه مؤثرتر و مؤثرتر، همکاری‌های بین المللی و مساعدت فنی در زمینه جلوگیری و مبارزه با فســاد، از جمله در بازیابی دارایی، و ســلامتی، پاسخگویی و مدیریت صحیح امور عمومی و دارایی.

ماده ۹ کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، مقررمی دارد که سیستم‌ها باید مبتنی شفافیت[۱۶]، رقابت[۱۷] و معیارهای عینی در تصمیم گیری[۱۸]» باشــند. دفتر مواد مخدر و جرم ســازمان ملل متحد راهنمای قانونگذاری را منتشر نموده است. که درآن معیارهای مورد نیاز برای قانونگذاری یا مقررات گذاری نوین را بسته به چارچوب حقوقی هر کشور مشخص نموده است.

کنوانســیون ســازمان ملل متحد بر علیه فساد، یکی از اهداف کنوانسیون را ارتقا سلامت در حوزه معاملات دولتی بوده و معتقد اســت انجام آن نیازمند سیســتم حقوقی با معیارهای مؤثر شفافیت، رقابت، معیارهای معین در تصمیمات متخذه است.(James Justin, 2012, p:31)

کمیســیون حقوق تجارت بین المللی ســازمان ملل یک قانون مدل برای معاملات کالا، ساخت و ســاز، خدمات تصویب نموده است. آنسیترال بدنه قانونی سیستم سازمان ملل متحد در زمینه حقوق تجارت بین الملل با یک وظیفه عمومی برای هماهنگی و یکپارچه ســازی مترقی قانون تجارت بین المللی، از طریق صدور کنوانسیون‌ها و قوانین مدل، همکاری با سایر سازمان‌های بین المللی و کمک فنی است. قانون مدل آنسیترال در اختیار دولت‌ها برای اصلاح در قوانین معاملات ارائه نموده است. براساس مدل مذکور تمامی روش‌ها و اصول ضروری در سیستم‌های معاملات دولتی باید با تمرکز بر دستیابی به ارزش پول و جلوگیری از سوءاستفاده یا فساد باشد. در جریان تجدید نظر، برای استفاده از روش‌ها و تکنیک‌های نوین معاملات اصول و مفاد اصلی نباید تغییر کند. قانون مدل به عنوان یک مرجع در خصوص الزامات قانونگذاری و موارد مرتبط به آن را راهنمایی می‌کند. همچنین به منظور دستیابی به اهداف مقرر شده توسط دفتر مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، یک سیستم معاملات باید هر دو مؤلفه شامل عناصر ساختاری (قوانین، رویه‌ها و کاربرد هدفمند آن‌ها) و اصول کیفی مهم شــفافیت، سلامتی، رقابت و پاسخگویی را در بر بگیرد. موارد زیر معمولاً به عنوان ساختار اساسی در عناصریک سیستم معاملات دولتی نوین در نظر گرفته می‌شوند:

الف- چارچوب قانونگذاری مناسب

ب- زیرساخت‌های مناسب نهادی، اداری و قانونی از جمله:

- تدوین قوانین حاکم برای تنظیم قراردادهای دولتی مانند قراردادهای الکترونیکی
- سیستم‌های یکپارچه برای پیوند بودجه ریزی و مدیریت مالی
- ارتقاء نهادی بهترین اقدامات، اخلاق و سلامتی.

ج- نظام بررسی و نظارت مؤثر، با منابع کافی واراده نهادی برای اجرای توصیه‌های خود؛

د- نظام ضمانت اجرا مؤثر

16-Transparency
17-competition
18-objective criteria in decision-making

ه- منابع کافی و مناسب برای پشتیبانی از تمامی عناصرموثر سیستم

چارچوب قانونی برای یک سیستم معاملات دولتی

مطابق ماده ۹ کنوانسیون، هریک از دولت‌های عضو مطابق با اصول اساسی می‌توانند در نظام حقوقی خود اقدامات لازم را برای ایجاد قوانین و رویه‌ها در انتخاب تأمین کنندگان سیستم مناسب معاملات دولتی براساس اصول و معیارهای شفافیت، رقابت و معیارهای عینی در تصمیم گیری در راستای پیشگیری از فساد انجام دهند. شفافیت به عنوان بخش مهم در تعیین فساد و اطمینان از پاسخگویی مقامات دولت است. شفافیت هدف نیست، بلکه ابزاری برای رسیدن به هدف که همان حفظ ارزش پول و کاهش فساد در معاملات دولتی است. حضور این عناصر کیفی در سیستم معاملات باید سلامتی و پاسخگویی را تقویت، طوری که سیستم در جلوگیری از فساد مؤثر باشد. استفاده از اصول مذکور مستلزم انتشار کلیه قوانین و رویه‌ها و موارد قابل خرید است. همچنین کمیت و کیفیت کالا مورد درخواستی باید مشخص شود. شرایط تأمین دهندگان و پیشنهاد کنندگان باید تبیین و شفاف شود. بیشتر نظام‌های حقوقی، مناقصه رقابتی را بهترین روش دستیابی به اهداف کلی مقررات تأمین کالاها و خدمات عمومی می‌دانند. مناقصه رقابتی می‌تواند بین‌المللی یا محدود به شرکت کنندگان داخلی باشد. معاملات باشد؛ چراکه افزایش رقابت خطرات تبانی را کاهش داده و دستیابی به فساد را با دشواری مواجه می‌سازد. از نظر عملی، قانون باید مکانیزم رقابت آزاد و باز را ارائه کند، مگر اینکه محدودیتی داشته باشدکه با توجیه قوی صورت گیرد. رویه‌های قابل انجام هر روش معامله مشخص گردد. یک سیستم تجدید نظر مؤثر رویه‌ای فراهم تا در صورت نقض قوانین و رویه‌ها، آن‌ها مورد بررسی قرار گیرد. در موارد غیر رقابتی سیستم مقررات گذاری و نظارت باید از روش‌های دیگر به منظور اطمینان از مصرف مناسب منابع مالی استفاده کند. در مقررات گذاری مناسب، مراحل و رویه‌ها باید بطور شفاف مشخص و اصول و رویه‌های اساسی در قوانین اولیه و جنبه‌های جزیی توسط مقررات بیان شود. سیستم‌های معاملات باید سطح مناسب انعطاف پذیری در قوانین آن‌ها ایجاد نماید. به عنوان مثال، در معاملات دولتی حد نصاب‌هایی[۱۹] برای انتخاب روش معاملات مشخص می‌کنند. انعطاف پذیری نامناسب می‌تواند منجر به ایجاد فرصت برای فساد شده و همچنین پیچیدگی فراوان در مقررات گذاری می‌تواند باعث هزینه اضافی گردد. مقررات گذاری سیستم معاملات دولتی اولین قدم در راستای افزایش رقابت و حفظ ارزش پول است. (Bardhi, 2000,p.186)

یکی از موارد آسیب پذیری معاملات دولتی، تعارض منافع است و اتخاذ مکانیزیم‌هایی برای پیشگیری از تعارض منافع ضروری است. تعارض منافع از جمله زمینه‌های بروز فساد است که در صورت عدم توجه و فقدان ضمانت اجراهای مناسب، می‌تواند به ارتکاب فساد منجر شود. قانون مدل آنسیترال در سال ۱۹۹۴ به مسئله تضاد منافع پرداخته نشده است، قانون مدل یک قانون

19-thresholds

اساســی است، که برای تکمیل مقررات معاملات باید تکمیل شــود. جزئیات رویه‌ای برای رویه‌های مجاز، رویه‌هایی را که توســط شــرکت‌های تهیه کننده در انتخاب تأمین کننــده یا پیمانکاری که برای انعقاد قرارداد خریداری شــده با آن‌ها همکاری می‌کنند، مورد استفاده قرار گیرد. مطابق قانون مدل آنســیترال ارائه اسناد وکالت در مناقصه مستلزم حداقل اطلاعات زیر است: دستورالعمل ارسال مناقصه‌ها (از جمله زبان، مهلت ارســال و مدت اعتبار) جزئیات موارد به معامله (از جمله خصوصیات کیفیت و مشخصات فنی)، بازه زمانی برای عرضه؛ معیارهای ارزیابی و صلاحیت؛ نحوه بیان و تدوین قیمت مناقصه شامل ارز؛ چگونگی کسب اطلاعات بیشتر در مورد شفاف سازی (با جزئیات مربوط به نقطه تماس واحد خریدار) و اینکه آیا جلسات تهیه کنندگان پیش بینی شده است، مراحل تشریفات مناقصه، جزئیات قانون حاکم بر حق، حق اعتراض به تصمیمات مربوط به معاملات، شــرط حق رد همه مناقصه‌ها و ســایر تشریفات و الزامات. در کنوانسیون مریدا می‌توان به بند ۴ ماده ۷ اشاره نمود کــه به دولت‌های عضو توصیه می‌نماید تا طبق اصول اساســی قوانین داخلــی خود، تلاش کنند تا نظام‌هایی را که شفافیت را ارتقا می‌دهد و از تعارض منافع جلوگیری می‌کند، اتخاذ کرده و در صورت وجود از قبل، آن‌ها را حفظ کرده و تحکیم بخشــند. در همین راستا در بند ۵ ماده کنوانسیون مریدا ۸ کنوانسیون، مصداق‌هایی دیگر از شفاف سازی و رفع تعارض منافع، به عنوان یک عامل پیشگیرانه وضعی آمده اســت که به دولت‌های عضو توصیه شده تا اقدامات و نظام‌های مورد نیاز مقامات دولتی را جهت فعالیت‌های بیرونی خود، اســتخدام، سرمایه گذاری، ذخایر مالی و هدایای کلان یا منافعی که ممکن اســت از آن، تضاد منافع در رابطه با وظایف آن‌ها به عنوان مقامات دولتی بروز کند، تهیه و فراهم نمایند. نظر به اینکه تمامی تصمیماتی که اتخاذ می‌شــود باید در جهت منافع عمومی باشد. یکی از اصلی‌ترین و موثرترین رویکردهای موجود برای مدیریت موضوع تعارض منافع[۲۰] در معاملات، تنظیم مقررات و شیوه نامه‌هایی است که ضمن تبیین و شفاف سازی مصادیق و موقعیت‌های تعارض منافع، ذی نفعان را نســبت به عوارض و تبعات قانونی تخطی از این ضوابط آگاه می‌ســازد. لذا باید قواعدی وضع شــود تا رفتار منصفانه و برابر در معاملات دولتی را تضمین کند. همچنین قانون مدل، همراه با بســیاری از نظام‌های معاملاتی، مفاد رویه‌هایی اســت که توسط اشخاص مجاز در انتخاب تأمین کننده یا پیمانکاری که برای انعقاد قرارداد معامله تهیه شــده باید مورد اســتفاده قرار گیرد. این قانون شــرایط قرارداد را برای معامله، عملکرد قرارداد یا مرحله اجرای (مقدمه، بند ۱۲) شــامل رسیدگی به اختلافات قرارداد، و به عبارتی مرحله برنامه ریزی تدارکات را بررسی نمی‌کند.

چگونگی انعکاس اصول شفافیت و رقابت در تصمیم گیری

اهداف یا کارکردهای اصلی سیستم معاملات دولتی (دستیابی به ارزش برای پول و ارتقاء سلامت یا پیشگیری از فساد) عموماً از طریق رقابت و شفافیت حاصل می‌شود. مطابق کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فســاد، توزیع عمومی اطلاعات مربوط به مراحل و رویه‌های معاملات، از جمله اطلاعات مربــوط به دعوت بــه مناقصه و یا اطلاعات مربوط در مورد اعطــای قراردادها، اختصاص دادن زمان کافی به پیشنهاد دهندگان برای تهیه و ارسال اسناد و پیشنهاد قیمت مناقصه‌های آن‌ها مد نظر قرار

20-Conflict Of Interests

گیرد. این شرط بدان معنی است که قانونگذار زمان کافی برای عمومی شرکت کنندگان و دسترسی مناسب به اطلاعات را برای همه فراهم کند، همچنین ایجاد یک سیستم پیشرفته برای مشارکت بیشتر و آگاهی از نحوه انتخاب و برنده شدن و ضوابط مناقصه در اختیار شرکت کنندگان قرار گیرد. بیشتر قوانین مربوط به معاملات چندین روش انجام معامله را مشخص می‌کنند، قوانین مربوط به نحوه انتخاب هر روش باید مشخص شود. کاربرد عملی این شرط این است که انتخاب روش معامله باید مبتنی بر معیارهای عینی قانون تعیین شده باشد. طبق مواد ۲۷-۱۶ قانون مدل، خصوصیات فنی و کیفیتی (بدون مراجعه به علائم تجاری یا سایر اصطلاحات اختصاصی) مشخص و در اسناد مربوط به درخواست (اسناد و مدارک مربوطه) باید عینی باشد. مشخصات فنی بسیار مهم بوده و براساس خصوصیات فنی و کیفی بدون مراجعه به علائم تجاری یا سایر اصطلاحات اختصاصی هدفمند باشند، سوابق مربوط به هر معاملات نیز لازم است مستند سازی گردد تا نظارت و بررسی بتواند تسهیل گردد. یک سیستم مؤثر برای بررسی داخلی، بر ایجاد و موضوع سیستم، نحوه نظارت و اطمینان افراد از بررسی فرآیندهای معاملات مشخص گردد. ساختار و استقلال نهاد بررسی و نظارت سیستم مذکور تضمین گردد. ساده شفاف بودن قوانین و رویه‌ها، تعیین دقیق نقش‌ها و مسئولیت‌ها، قابلیت اطلاع از قوانین و مقررات و دسترسی به اسناد، اطلاعات دولتی و اطلاعات مالی مبادلات، مولفه‌هایی است که باید برای تحقق شفافیت بدان توجه کرد (یزدانی زنور، ۱۳۸۸، ۲۸۰)

معیارهایی برای اشخاص مسئول در معاملات از جمله اعلام عدم منفعت شخصی، بررسی دقیق و آموزش کافی لحاظ گردد، طراحی شرایط مناسب، رویه‌ای کنترل (مانند معیار عملکرد یا چرخش کارکنان) برای جلوگیری ازخطر ناشی از تحریک طولانی مدت، ارزیابی منظم وگزارش محرمانه عناصر مهمی در اطمینان از سلامتی معاملات مؤثر خواهد بود.

سه مرحله اصلی چرخه معاملات وجود دارد: (۱) برنامه ریزی و بودجه قبل از شروع مراحل معاملات، (۲) انتخاب تأمین کنندگان و (۳) مدیریت قرارداد. سیستم معاملات باید از کنترل داخلی کافی و مدیریت ریسک اطمینان حاصل کندو باید سیستم‌های یکپارچه برای پیوند دادن بودجه و مالی، مراحل تهیه و اجرای قرارداد یا پروژه ایجاد گردد.

نقش اساسی شفافیت

مزایای شفافیت در معاملات دولتی به طور گسترده مورد پذیرش قرار گرفته است. قانون الگوی آنیسترال، مقرر نموده که کلیه متون مربوط به تهیه سریع و در دسترس عموم قرار گیرد (ماده ۵)، انتشار اطلاعیه‌های اعطای قرارداد (ماده ۱۴)، انتشار گسترده دعوت نامه‌ها برای مشارکت (ماده ۲۴) و شرایط مشارکت (مواد ۶، ۷، ۲۵ و ۲۷) و انتشار مهلت ارسال پیشنهادها (ماده ۳۰). علاوه بر این بند ۲ ماده ۱۱، اطلاعات محدود در مورد یک تهیه معامله باید در دسترس عموم قرار گیرد. مواد ۶ و ۷ قانون مدل آنسیترال مفاهیم مربوط به صلاحیت و پیش صلاحیت تأمین کنندگان را بیان می‌کند. ماده ۹ الزامات مربوط به روش‌های غیر تبعیض آمیز ارتباطات را تعیین و ماده ۱۲ نیاز به حق شرط صریح قبلی حق رد کلیه مناقصه‌ها یا سایر پیشنهادات را دارد. مواد ۱۳ و ۳۶ نحوه ورود به مرحله لازم الاجرا قرارداد معامله را تنظیم می‌کند، ماده ۱۷، زبان اسناد مربوط به معامله

را تنظیم می‌کند، مواد ۲۵، ۲۷ و ۳۸ با توجه به رویه‌های عمومی آن، انتشـــار کلیه اطلاعات مربوط به شـــرکت در دعوت به مشارکت یا اسناد و مدارک و یا معادل آن‌ها، ارزیابی و اهدای قرارداد و ماده ۲۸ تأکید بر افشـــای اطلاعات کامل در مورد خریداران به درخواست یک شرکت کننده را برای همه شـــرکت کنندگان فراهم می‌کند. تضمین شفافیت مستلزم فرایند پاسخگویی خوب است و بالعکس. یکی از اصول رسیدن به پاسخگویی و کنترل در معاملات دولتی، ایجاد یک زنجیره شفاف مسئولیت توأم با مکانیزم نظارتی اســـت. اجرای این اصل نیازمند شاخص‌ها و معیارهایی از قبیل چرخه شفاف همراه با مســـئولیت، کنترل داخلی، تعیین ســـطوح اختیارات، گزارشگری مالی، حسابرسی و مبادله اطلاعات بین ناظرین داخلی و خارجی اســـت، است. فساد در صورت عدم شفافیت شکوفا و شفافیت زمینه را برای مخفی کردن تبانی، کلاهبرداری و اجبار دشوار می‌کند. بهبود شفافیت، افزایش رقابت در معاملات دولتی شده و قیمت‌ها را پایین می‌آورند. شفافیت نیازمند قوانین و منابع واضح و شفاف اســـت. اســـتفاده از روش‌های نوین از جمله الکترونیکی نمودن امور از جمله ابزارهای ارتقا شفافیت و کاهش هزینه‌ها اســـت. اســـتفاده از فناوری‌های نوین در تأمین کالا و خدمات در فرآیند معاملات دولتی بطور چشـــمگیر در جهان افزایش یافته است. یکی از تکنولوژی جدید معاملات الکترونیکی[۲۱] اســـت که به کارگیری سیســـتم‌های معاملات الکترونیکی اعتماد عمومی را ارتقـــا می‌دهد. در این سیســـتم باید محرمانگی اطلاعات تهیه کنندگان تضمین و پیشنهادات باید قبل از گشایش عمومی مناقصات یا پیشـــنهادات مربوطه قابل دسترســـی یا تغییر دسترسی باشـــند. در این سیستم از تهیه وســـایل الکترونیکی گران‌تر و ســـنگین‌تر پرهیز و الزامات نسبت به سیستم‌های سنتی جایگزین آن شود. همچنین سطح امنیت به منظور تضمین عملکرد مؤثر سیستم فراهم گردد. ایجاد یک سیستم معاملات الکترونیکی از طریق کاهش دخالت عوامل انسانی و ارتقا امنیت باعث کاهش فساد و افزایش شفافیت و پاســـخگویی دولت‌ها می‌شود. (صالحی، زرندی، ۱۳۹۴، ۱۷) پاسخگویی عنصر اساسی در کنار شفافیت برای پیشگیری از فساد در معاملات دولتی است.

بر اســـاس مواد ۲۲-۱۸ قانون مدل، معاملات دولتی مســـتلزم استفاده از رویه‌های عمومی و سایر روش‌ها اســـتثنایی و محدود اســـت و مطابق مواد ۲۷ و ۳۸ بر معیارهای ارزیابـــی و اعطای قرارداد تأکید می‌نماید و این معیارها باید از قبل تعیین شـــده باشـــند و در طی روش نمی‌توانند تغییر کنند افزایش رقابت کالاها و خدمات عمومی، رفتار عادلانه با تهیه کنندگان و پیمانکاران، حفظ شـــفافیت و بی‌طرفی و از این طریق ارتقای کارایی وصرفه جویی اقتصادی از سوء استفاده‌ها به منظور افزایش کارایـــی و صرفـــه جویی از طریق بهره برداری عقلانی از ســـرمایه‌های عمومی و قیمت‌های رقابتی و توســـعه تجارت داخلی از طریق رعایت اصول انصاف، شـــفافیت وعدم تبعیض اســـت. کشورهایی که فرایند برگزاری مناقصات و شـــرایط آن را به صورت دقیق و شفاف به اطلاع عموم می‌رسانند به طور چشمگیری در مهار فساد موفق هستند زیرا با اطلاع رسانی آن‌ها و آگاهی مردمی راه بر تبانی و سوء اســـتفاده از مناقصات به نفع یک یا چند نفر مسدود می‌شود. از همه مهم‌تر ارائه صورت حساب‌های مســـتند، اسناد هزینه‌ها و درآمدها، حسابرســـی قانونی و نظارت و کنترل در این مقوله جایگاه قابل

21- e-procurement

توجهی دارند.

سایر عناصر یک سیستم معاملاتی

الف - زیرساخت‌های نهادی، اداری و قانونی

معامـــلات دولتی با پیمانکاران بخش عمومی بر اســـاس قوانین معامـــلات دولتی صورت می‌گیرد. از جملـــه قوانین تجارت الکترونیک و... به منظور اســـتفاده صحیح از معامـــلات الکترونیکی باید زیر ســـاخت‌های حقوقی لازم ایجاد گردد. قوانین مدل UNCITRAL در تجارت الکترونیک (۱۹۹۶) و امضاهای الکترونیکی (۲۰۰۱)، و کنوانســـیون استفاده سازمان ملل متحد ارتباطات الکترونیکی در قراردادهای بین‌المللی (۲۰۰۵) آدرس الکترونیکی اســـتقرار داده بر اساس برابری عملکردی مشخص کرده اســـت. بحث کلی در مورد قراردادهای الکترونیکـــی در زمینه معاملات دولتی، در «اصول کلی قانون و رویکردهای سیاســـت برای مقابله با ارتباطات و فناوری‌های الکترونیکی در فرآیند معاملات - تعامل با تجارت الکترونیکی و قانون دیگر» پاراگراف ۲۳ -۱۴ ســـند ۳۸.WG.I/WP/۹.[۲۲]A/CN موجود است. بنابراین اسناد الکترونیکی و امضاها را نمی‌توان به سادگی براساس مبنایی که پذیرفته شده، رد کرد. به شرطی که آن‌ها عملکردهای سنتی و کاغذی را انجام دهند. همچنین سیستم‌های یکپارچه بـــرای پیوند دادن بودجه و منابع مالی ایجاد، نظارت بـــر معاملات صورت گیرد. دفتر مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، کشورها را به ایجاد احزاب برای تأسیس آژانس یا کمیسیون مستقل بـــرای نظارت بر مراحـــل معاملات عمومی ترغیب می‌کند، به عنوان مثال برای دسترســـی و نظارت بر روند مناقصه و اجرای آن، برای اطمینان از دسترســـی به اســـناد قرارداد؛ برای کمک به توسعه و شناســـایی کلاهبرداری شاخص‌ها و جهت و راهنمایی‌های دیگر برای حسابرسی و رسیدگی داخلی، انتشار لیست‌های پیمانکاران ممنوع الکار؛ فراهم کردن اطلاعات برای جمع آوری اطلاعات و دریافت شـــکایات در مورد تقلب و فســـاد در تهیه و توسعه و اســـتفاده از پیمان‌های یکپارچگی؛ هماهنگی استراتژی‌های پیشگیری از طریق آموزش و ابتکار عمل؛ و توسعه و نگهداری کدهای رفتار و الزامات اظهارنامه دارایی برای کارمندان معاملاتی و حسابرسان.

. این رویکرد همچنین در قانون مدل آنســـیترال، در بخشـــی تحت عنوان «ساختار اداری مناسب برای اجرای قانون مدل»، تحت عنوان منطقی ســـازی و اســـتاندارد سازی خرید و شیوه‌های معامله، نظارت بر معامله و عملکرد آن‌ها، قانون و مقررات معامله از منظر دولت بیان شده است.

ب- ارتقاء نهادی بهترین اقدامات، اخلاق و سلامتی

سیســـتم کارا و مؤثر معاملات دولتی نیازمند مقررات گذاری اســـت؛ مجموعه از مقررات همراه با

---

22 For a general discussion of electronic contracting in the public procurement context, see "General legislative principles and policy approaches for dealing with electronic communications and technologies in the procurement process – interaction with electronic commerce and other law", paras. 14-23, document A/CN.9/WG.I/WP.38, available at http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/1Procurement.html.

آئین نامه‌های رفتاری برای مقامات تهیه و آن‌ها را برای بهترین عمل راهنمایی نماید که هدف از آن ارتقاء فرهنگ استانداردهای اخلاقی و عملی بالا است. در معاملات، «پیمان‌های سلامتی « به عنوان ابزارهای مفیدی برای مبارزه با فساد شناخته شده‌اند. آن‌ها ابتدا توسط شفافیت بین المللی[۲۳] توسعه داده شـــدند و شـــامل توافق بین دولت با بخش‌های دولتی را تشکیل می‌دهد. پیمان سلامتی امروزه بطور کامل به‌ویژه در پروژه‌های ســـاختمانی و بخش دفاعی مورد اســـتفاده قرار می‌گیرد. قانون مدل به مســـائل مربوط به پرسنل تدارکات نمی‌پردازد، اما ساختار مناسب اداری برای اجرای قانون مدل، آموزش کارمندان را پیشـــنهاد می‌کند. مقررات ماده ۸ آیین نامه‌های رفتاری برای مقامات رســـمی ارتقا یکپارچگی، صداقت و مســـئولیت پذیری و تلاش برای استفاده از کدها یا استانداردهای رفتاری پیشنهاد می‌کند. ماده ۷ کنوانسیون پیشگیری از فساد همانند بسیاری از توافقات ضد فساد دولت‌ها را با توجه به اقتدار و حاکمیت داخلی در ســـرزمین خود مســـئول شناخته و از دولت‌ها می‌خواهد تا یک سلســـله تدابیری اتخـــاذ کنند از جمله در نظرگرفتن معیارهـــای والای اخلاقی برای کارمندان، ایجاد نظام‌های مدیریتی و مالی شـــفاف، اجتناب از درگیری بر ســـر منافع، علنی کردن دارایی‌های شـــخصی مقامات عالی رتبه، حمایت از اخبار مستند، ایجاد نهادهایی که پاسخگوی اقدامات دولت و تأمین دسترســـی به اطلاعات دولتی باشند. در این راستا عدالت استخدامی و ارتقای شغلی بر مبنای شاخص‌های واقعی جهت تأمین شایسته سالاری و جذب استعدادهای کارآمد اهمیت دارد.

یک رژیم نظارتی مؤثر، با منابع و ساختار کافی برای اجرای توصیه‌های خود

بند ۲ ماده ۹ کنوانســـیون سازمان ملل علیه فســـاد مقرر می‌دارد که هر دولت عضو باید مطابق با اصول اساسی سیستم حقوقی خود اقدامات مناسبی را برای ارتقاء شفافیت و پاسخگویی در مدیریت امور مالی عمومی انجام دهد. این اقدامات، از جمله شامل:... (د) سیستم‌های مؤثر و کارآمد مدیریت ریســـک و کنترل داخلی. راهنمـــای تصویب نامه همراه با قانون مدل آنســـیترال یکی از اصلی‌ترین ســـازوکارها جهت ارتقاء رویه‌های مندرج در قانون مدل و تسهیل مسئولیت پذیری نهاد تهیه کننده در قبال نهادهای نظارتی در دولت، تأمین کنندگان و پیمانکاران، و مورد نیاز عامه مردم است مطابق ماده ۱۱، سازمان خریدار سابقه‌ای از تصمیمات کلیدی و اقدامات انجام شده توسط واحد خریدار در طول مراحل خرید را باید حفظ کند. همچنین قوانینی را برای افشا برای تهیه کنندگان و پیمانکاران تعیین می‌کند. قانون برای یک سیســـتم مؤثر در بررسی داخلی باید به عناصر اساسی زیر توجه کند: ابتدا، دامنه سیســـتم در بررسی داخلی باید تعریف شـــود و در برخی از سیستم‌ها نیز روش انتخاب معامله، مراحل فرآیند معاملات، و دوره‌ای که بررســـی باید انجام شـــود. همچنین عناصر اصلی یک سیستم نظارت اولاً عملکرد حسابرسی قوی شامل عناصر داخلی و خارجی، که بر هزینه‌ها و چگونگی دســـتیابی به حفظ ارزش پول نظارت و همچنین به تشخیص تبانی و یا کشف دیگر شیوه‌های جعلی کمک نمایند. ثانیاً رویکرد مبتنی بر ریســـک را اجرا نماید ثالثاً اراده نهادی برای کشف نقض قوانین

23- Transparency International

و رویه‌ها، عملکرد نادرست و هرگونه سوء استفاده یا سوءاستفاده از بودجه عمومی را فراهم نماید. رابعاً بررسی عملکرد و الزام به بیان دلایل و مکانیزم های عملکرد را مد نظر قرار دهد. حسابرسی مؤثر معاملات شامل بررسی فرآیندها، از جمله روش و شیوه‌های ارزیابی برای رعایت مقررات و نتایج حاصل از آن که آیا منافع عمومی حاصل شده است.

سیستم‌های حسابرسی همچنین بر شناسایی و نظارت بر مناطق خطر در معاملات باید متمرکز شوند از جمله مهم‌ترین محدودیت‌های که حسابرسان باید نظرات کنند شامل:

ارزیابی نیازهای معاملات (برنامه ریزی و بودجه)

تعیین الزامات مربوط به هر معامله

انتخاب روش معامله

انتخاب تأمین کنندگان بالقوه برای رقابت در معاملات محدود

بازه زمانی برای فرآیند معامله

دسترسی به اطلاعات مربوط به معامله، به طور کلی برای هر یک از فرآیند معاملات

مدیریت، نظارت پس از ابلاغ قرارداد

فصل ششم قانون مدل، مقررات اختیاری، اداری و محدودی را برای رسیدگی به مراحل بررسی ارائه می‌دهد. نظارت در منطقه خطر (آسیب پذیر) نیاز به یک سیستم اطلاعات مدیریتی مؤثر دارد. بنابراین سوابق معاملات باید یکپارچه باشد، به طوری که تهیه اطلاعات مدیریتی معنی دار، مانند کل هزینه (برای ارزیابی روند در قیمت گذاری و تعیین معیار برای فعال برابر بازار قیمت‌ها)، استفاده از هر روش معامله مجاز، ظرفیت پیگیری اقدامات و تصمیمات افراد در چرخه معاملات اجازه دهد. به طور معمول، سیستم‌های معاملاتی، بر مرحله فرآیند انتخاب که منجر به اعطای قرارداد معاملات به یک تأمین کننده می‌شود، توجه داشته باشند. دسترسی به منابع مالی و مدیریت قوی به مدیران در کشف هر گونه بی نظمی مانند غیر قابل توضیح بودن افزایش در حجم و یا قیمت خرید، سفارش از موارد غیر معمول اطلاعات کمک خواهد کرد. همچنین نگه داشتن سوابق در مورد منافع مالی کارکنان معامله و تأمین کنندگان به شناسایی خطرات احتمالی تبانی کمک می‌کند.

د- ضمانت اجرا و مجازت مؤثر

. ماده ۱۵ قانون آنسیترال مقرر می‌دارد؛ که واحد معامله باید پیشنهاد مستقیم و یا غیرمستقیم هدایا و پاداش توسط تأمین کنندگان یا پیمانکاران را رد کند. قانون مدل به دنبال افزایش شفافیت و اهداف عینی در فرآیند معاملات و کاهش فساد است. کشورهای عضو باید یک سیستم مؤثر مجازات‌های بر علیه فساد توسط کارمندان دولتی از جمله کارمندان واحدهای تهیه کننده و تأمین کنندگان و پیمانکاران ایجاد کنند.

کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد به ویژه مواردی که به اقدامات پیشگیرانه می‌پردازند (اقدامات پیشگیرانه شامل سیاست‌ها، اقدامات و فسادهای ضد فساد (مواد ۵ و ۶)، آیین نامه‌های رفتاری برای مقامات دولتی (ماده ۸) و گزارش‌های عمومی (ماده ۱۰) علاوه بر این، مفاد فصل کیفری و اجرای قانون و همکاری بین مقامات ملی در مورد جرائم مربوط به تهیه، به عنوان اقدامات

پیش بینی شـــده برای همکاری‌های بین المللی در تحقیق و پیگرد قانونی در مورد فســـاد، از جمله اســـترداد و بازیافت دارایی، اعمال می‌شـــود. تأثیر قوانین جدید بر چالش فســـاد به طور مرتب مورد ارزیابی قرار گرفته اســـت. ابزارهای قضایی کافی نیســـت مگر اینکه خطر کسانی که در فساد درگیر هستند افزایش یابد.

نتیجه گیری

تأمیـــن کالا و خدمات از عمده‌ترین فعالیـــت اقتصادی دولت‌ها برای ارائه خدمات عمومی به مردم اســـت. با توجه به ارتباط بخش عمومی و خصوصی در فرآیند معاملات دولتی، احتمال فســـاد، اتلاف و تضییع منابع عمومی، در مصرف بهینه منابع عمومی وجود دارد لذا دولت‌ها نیازمند سیســـتم نوین معاملات دولتی می‌باشـــند در این راستا کنوانسیون ســـازمان ملل متحد علیه فساد مقرر نموده که یک سیســـتم معاملات دولتی نوین به یک رویکرد جامع نیاز دارد و باید یک چارچوب قانونگذاری و مقررات گذاری مناسب وضع و برای اجرای این سیستم نیازمند زیرساخت‌های نهادی، اداری و قانونی اســـت. به عبارت دیگر، قوانین و رویه‌ها به تنهایی کافی نبوده بلکه اجرای مؤثر واثربخشـــی عملیاتی بسیار مهم است. همچنین کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، مقررمی دارد که سیستم‌ها باید مبتنی شـــفافیت[۲۴]، رقابت[۲۵] و معیارهای عینی در تصمیم گیری[۲۶]» باشـــند. دفتر مواد مخدر و جرم ســـازمان ملل متحد راهنمای قانونگذاری را منتشـــر و در آن معیارهای مورد نیاز برای قانونگذاری یا مقررات گذاری نوین را بسته به چارچوب حقوقی هر کشور مشخص نموده است. ماده ۹ کنوانسیون ســـازمان ملل متحد علیه فســـاد، معاهده ناظر به تأمین کالاها و خدمات به طورکلی، افزایش صرفه جویی وکارایی، همینطور برقراری موازین مناســـب برای حفظ شـــفافیت و مسئولیت پذیری «تأمین کالاها و خدمات عمومی» و از این طریق جلوگیری ازسوءاستفاده هاست. اصطلاح در موضوع فساد و پیشگیری از آن جایگاه ویژه‌ای دارد زیرا در شکل فعلی دولت‌ها و با توجه به اینکه سازمان‌های دولتی مســـئول تأمین کالاها و خدمات هستند یک گلوگاه برای برخی مقامات فاسد ایجاد می‌شود تا از این محل به سوء استفاده بپردازند. ملاحظات زیادی ازجمله رعایت اصول شفافیت، علنی بودن و انصاف، مشوق کشورها برای اتخاذ قوانین در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی بوده است. از طرفی با رعایت ارزش‌های پیش بینی شده مانند توزیع عمو می اطلاعات (منع انحصارگرایی)، برقراری شرایط مشـــارکت، اهداف و معیارهای از پیش تعیین شده، نظام مؤثر بررسی داخلی، گزارش‌ها و حسابرسی به موقع و نظایر این امور درگاه‌های فساد مسدود می‌شوند.

24- Transparency
25- competition
26- objective criteria in decision-making

منابع

۱-انصاری، ولی الله (۱۳۹۰) کلیات حقوق قراردادهای اداری، تهران، نشر حقوقدان

۲-رستمی، ولی (۱۳۹۳(، مالیه عمومی، نشر میزان، چاپ ششم

۳-اعلایی فرد (۱۳۸۴)، محمدعلی، «اصول حاکم بر قراردادهای پیمانکاری دولتی»، نشریه حقوقی عدالت آراء، شماره ۱

۴-حق شناس محمد جواد، نجف پور شعبان، (۱۳۸۹) پارومتر جهانی فساد، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، شماره ۳۰، ۴۹-۱

۵-دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴)؛ استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۲

۶-طجرلو رضا، قربانی درآباد بهزاد (۱۳۹۵) سلامتی در معاملات دولتی، نشریه حقوق ارزی، دانشگاه تهران

۷-صادقی، حسین و همکاران (۱۳۸۷)؛ بررسی اثرات تمرکززدایی مالی بر کنترل فساد، تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۴، شماره ۸۵

۸-صالحی مهسا، زرندی سعید، (۱۳۹۴) نقش تأمین و تدارکات الکترونیکی در مبارزه با فساد، فصلنامه مدیریت دولتی، سال چهارم، شماره ۱۱ و ۱۲

۹-طالع زاری، علی، ابراهیمی، نصیبه (۱۳۹۲)، رویکرد پیشگیرانه ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، اولین همایش ملی پژوهش‌های نوین در حوزه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی

۱۰-هرمز یزدانی زنور، (۱۳۸۸) نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، نشریه حقوق اساسی، س ۶، ش ۱۱،

11-Adotévi, S. (2004) “Public Procurement Performance”. International Public Procurement Conference Proceedings Vol. 3 243 -261

12-Arrowsmith S, (2005), The Law of Public and Utilities Procurement, Sweet& Maxwell London,pp: 2-8

13-Barrados, M & Mayne, J & Willeman, T, (2000), “Accountability For Collaborative Programe Delivery Arrangement In Canada`s Federal Government: Some Consequences Of Government”, International Review Of Administrative Sciences, Vol.66, pp.495-511.

14-Billger S.M & Goel R.K. (2009),” Do existing corruption levels matter in controlling corruption? Cross-country quantile regression estimates”, Journal of Development Economics, Vol. 90, pp. 299–305.

15-Ghorbany Darabad Behzad(2017) The principle of competition is the key to regulation public procurement,,European Journal of Social Sciences Studieshttp://dx.doi.org/10.5281/zenodo.835594, Volume 2, Issue 6

16-Ghorbany Darabad Behzad (2017) The Review of Principles Governing Public Procurement, International Academic Journal of Economics, Vol. 4, No. 3, 2017, pp. 22-28.

17-Ghorbany Darabad Behzad (2017) A Comparative of the Principles Govern of Public

Procurement in the Iranian Legal System and the Organization of Economic Cooperation and Devel Ghorbany Darabad Behzad opment (OECD,) Research on Humanities and Social Sciences, Vol.7, No.13

18-Ghorbany Darabad Behzad (2017) Public Procurement, A Major Potential for Corruption, International Academic Journal of Accounting and Financial Management, Vol. 4, No. 3, 2017, pp. 23-26

19-Goel R.K & Nelson M.A. (2010), "Causes of corruption: History, geography and government", Journal of Policy Modeling, Vol. 32,pp. 433–447.

20-James Justin Jurich, (2012),international Approaches to Conflicts of Interest in Public Procurement: A Comparative,The Faculty of The George Washington University Law School, p: 1-67

21-Kumar, R. (2008). Corruption, Development, and Good Governance: Challenges for Promoting Access to Justice in Asia, 16 Mich. St. J. Int'l L. Mitchigan State Journal of International Law,pp. 475-571.

22-Lloyd R. E. & McCue C. P. (2004). What is Pubic Procurement. Definitional Problems and Implications, Int'l Public Procurement Conference Proceedings. Vol. 3. Retrievedon12 -09-2014

23-McCusker, R, (2006), "Review of Anti–corruption Strategies", Technical and Background Paper, No. 23, Australian Institute of Criminology, Canberra, Australia

24-Myint U. (2000)," Corruption: Causes, Consequences And Cures", Asia-Pacific Development Journal, Vol. 7, No. 2,pp. 33-58.

25-OECD (2005), Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit. OECD Publishing, Paris.

26-OECD (2005A): Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264014008-en

27-OECD, (2007), Integrity in public procurement. Good practice A-Z. Organisation for EconomicCooperation and Development

28-OECD. Fighting Corruption in the Public Sector, (2012) Integrity in public procurement. OECD publication

29-Rabl T and Kuhlmann T.M. (2008), "Understanding corruption in organizations – development and empirical assessment of an action model", Journal of Business Ethics, Vol. 82 No. 2, pp. 477-95.

30-Rahmania Tahmineh& Nader Mirzadeh, koohshahi, (2015), the review of procurement corruption predationfield holding Iranian tenda, indianJournal of fandom.vol5, p2813-2816

31-Salam, kransiqi, (2012), public procurement procedure and its cycle,igrras,vol 10,p:151-158

32-Schroeder, J., (2010). Procurement Reform at the United Nations: Launching a Pilot Programme to Promote Fairness, Transparency and Efficiency. 4th International Public Procurement Conference. Seoul, Republic of Korea, 26-28 August 2010

33-UNCAC(2005) is available at http://www.unodc.org/unodc/en/treaties

34-UNCITRAL (2012) Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guild to Enactment. [Online] Available from: http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf

35-UNDP (2002).Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT) guidelines. at: http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm

36-UNODC, (2013),Guidebook_on_anticorruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances

37-UNODC(2012)Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Second revised edition

38-UNODC(2011) Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention againstCorruption—Basic Documents

39-United Nations Conventionagainst Corruption (2004) Entry into force:14 December 2005, in accordance with article 68(1) https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

40-UNODCCP, (1999),prevention at effective tool to reduce corruption, conference global against corruption,p:1-45

41-UNOPS, (2011), Transparency and public procurement, Supplement to the Annual Statistical Report on United Nations Procurement

42-Robert D. Anderson, William E. Kovacic and Anna Caroline Müller, (2010) Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance Cambridge University, Press; forthcoming,p: 1-38

43-Ghorbany Darabad Behzad, (2015)Public Procurement law In the Legal System of Iran and Turkey, 5th International Scientific Conference of Iranian Academicians Abroad in Turkey February 20 - 21,, Hacettepe University, Ankara, Turkey