

شفافیت و مبارزه با فساد در انعقاد قراردادهای اداری ایران

حسن ناعمه*

چکیده

یکی از اصول حاکم بر "حکمرانی خوب" اصل شفافیت است، بر اساس این اصل تمام تصمیماتی که توسط نهادها و مؤسسات عمومی و دولتی گرفته می‌شود باید به راحتی در دسترس افرادی قرار بگیرد که از این تصمیمات متأثر می‌شوند شفافیت به عنوان ابزار پاسخگویی مقامات، مانع فساد و از عوامل پیشرفت و توسعه است. از آنجا که یکی از منابع فساد تأمین کالا و خدمات دولت از طریق پروسه مناقصات و انعقاد قراردادهای اداری است؛ شفاف‌سازی قوانین مربوط به تهیه و تأمین کالا و خدمات و قوانین مبارزه با فساد، و تقویت و توسعه چارچوب‌های حقوقی و اخلاقی حاکم می‌تواند به عنوان عامل مؤثر در جلوگیری از فساد و در نتیجه ایجاد اعتماد عمومی به نظام حقوقی و رشد و توسعه کشور شود.

کلید واژگان

شفافیت، فساد، مناقصات عمومی، قراردادهای اداری، تأمین کالا و خدمات.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی.

مقدمه

دولت برای تهیه کالاها و خدمات مورد نیاز خود از بخش غیردولتی اقدام به انعقاد قراردادهای اداری می‌نماید این قراردادها با توجه به ماهیت ویژه به لحاظ شکل و محتوا تابع شرایط خاصی به غیر از قراردادهای خصوصی است.^۱ از جمله اینکه مقامات اداری موظف هستند برای انعقاد این قراردادها از روش مناقصه استفاده نمایند. مبالغ عمده‌ای که دولت برای تهیه کالا و خدمات از این طریق هزینه می‌نماید قراردادهای اداری را به یکی از منابع عمده فساد مالی در بسیاری از کشورها تبدیل کرده است با اینکه فساد ممکن است دلایل عمده‌ای داشته باشد اما عمده‌ترین آن را می‌توان عدم وجود شفافیت در ساز و کارهای حقوقی تهیه کالا و خدمات و همچنین قوانین مبارزه با فساد دانست بنابراین یکی از راه‌های مبارزه با فساد توسعه و تقویت چارچوب‌های حقوقی موجود حاکم بر تأمین کالا و خدمات عمومی است. در نظام حقوقی ایران برای شفاف‌سازی قوانین موجود، قانون برگزاری مناقصات با الگوبرداری از قانون الگویی کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل^۲ در سال ۱۳۸۲ از تصویب مرجع قانون‌گذاری گذشته و گام‌های مثبتی در زمینه جلوگیری از بروز فساد برداشته شده است. اما قوانین ضد فساد به موازات آن تغییر نیافته و ضعف قانونی مبارزه با فساد در نظام حقوقی ایران کماکان به قوت باقی است تعدد قوانین و تشتت در مفاد این قوانین از یکسو و عدم شفافیت و کهنه بودن بسیاری از این قوانین و نیز عدم توجه به چارچوب‌های اخلاقی در این زمینه دورنمای روشنی از غلبه بر فساد را در کشور نشان نمی‌دهد. بررسی شفافیت و کاربرد آن در مبارزه با فساد در انجام معاملات دولتی بحث این نوشتار است.

۱. طباطبائی موتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، نشر سمت، چاپ هشتم، ۱۳۸۱، صص ۲۹۹-۲۹۸.

2. Uncitral Procurement Model Law 1995, www.uncitral.org.

اول: بحث مفهومی شفافیت

شفافیت ابزاری است که مدیریت دولتی را پاسخگو نگه داشته و با نشر اطلاعات و عینی نمودن اقدامات باعث کاهش فساد در نظام خدمات عمومی به ویژه، در برگزاری مناقصات و انعقاد قرارداد می‌شود این مبحث به بحث شفافیت و تأثیر آن در کارآمدی دولت و توانمندسازی آن می‌پردازد.

الف) تعریف و مفهوم شفافیت

شفافیت^۳ به این معنا است که تمام تصمیماتی که توسط نهادها و مؤسسات عمومی و دولتی گرفته می‌شود بر اساس پروسه قوانین و مقررات صورت گرفت و تمام اطلاعات به راحتی در دسترس افرادی قرار بگیرد که از این تصمیمات متأثر می‌شوند^۴. و همچنین این تصمیمات از طریق رسانه‌های عمومی در اختیار عموم قرار داده شود. بنابراین شفافیت یکی از اصول "حکمرانی خوب" بوده و لازمه آن آزادی اطلاعات و پاسخگویی است. شفافیت به نوبه خود از فساد جلوگیری می‌کند.

ایجاد شفافیت و کسب اطلاعات در مورد یک دولت یا شرکت بدون کمک آن دولت یا شرکت غیر ممکن است. به جز موارد استثنایی، شفافیت بستگی به ارائه اطلاعات توسط شرکت یا دولتی است که خواستار شفافیت آن هستیم^۵. سازمان بین‌المللی شفافیت^۶ در تعریف شفافیت می‌گوید؛ شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آنها را تحت تأثیر

3. Transparency.

4. "Christopher Hood and David Transparency: The Key to Better Governance", Oxford University Press, Oxford, 2006, pp: xiii, 231.

5. Ibid, p,232.

۶. سازمان بین‌المللی شفافیت در سال ۱۹۹۴ شروع به کار کرده و هدف آن اشاعه اطلاعات و آگاهی برای مبارزه با فساد اداری، افزایش شفافیت در فعالیتهای مالی دولت است این سازمان هر سال با رتبه‌بندی

قرار می‌دهد نه فقط از اصل موضوع، تعداد موضوعات و از شیوه‌های تصمیم‌گیری آنها مطلع گردند. بلکه وظیفه و تکلیف مستخدمین دولتی و مدیران دولتی این است که رفتار آنان قابل رؤیت، قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد.^۷

ب) اهداف و آثار شفافیت

تعاریفی که از شفافیت ارائه شد نشان می‌دهد که شفافیت خود هدف نیست بلکه ابزار و وسیله‌ای است که مردم چه آنهایی که از اقدامات و تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی متأثر می‌شوند و چه آنهایی که به عنوان شهروند در جامعه مدنی، زندگی می‌کنند، از تصمیمات مقامات اداری و سیاسی مطلع شده و در صورتی که سوء مدیریت و سوء استفاده از صلاحیت و اختیار^۸ مشاهده کردند بتوانند از اقدامات آنها به مراجع پیش‌بینی شده اعم از اداری و یا قضائی شکایت نمایند. شفافیت در واقع مسیر اصلی پاسخگویی یا پاسخگو نمودن مقامات و نهادهای دولتی است، از طرفی بخش خصوصی نیز متأثر از اصل شفافیت است.

کوفی عنان دبیر کل سابق سازمان ملل متحد شفافیت را عامل توسعه می‌دانست که قدرت کنترل فساد را دارد. او می‌گوید شفافیت به طور غیرمستقیم توسعه را از طریق نظارت و کنترل بر فساد، ترغیب و ترویج می‌کند.^۹

کشورها میزان فساد را نشان می‌دهد در آخرین رتبه‌بندی مربوط به سال ۲۰۰۹ کشور ایران در مقام ۱۶۸ از ۱۷۴ کشور قرار گرفته است. منبع

www.transparency.org

7. Christopher, hood, op. cit. p:233.

8. Abuse of power.

9. Tiwari A.N. "Transparency and Accountability in Administration", Orissa, Review, August, 2004, pp 27-32.

یکی از حوزه‌های مهم دولت انجام خدمات عمومی برای شهروندان است. انجام این خدمات مستلزم تخصیص و استفاده منابع مالی است که غالباً از محل مالیات و یا منابع ثروت‌های ملی مانند نفت و گاز و معادن زیرزمینی تأمین می‌شود، شفافیت در تخصیص و استفاده از هزینه‌های عمومی در کشورهایی که متکی بر منابع مالیاتی است مصرف-کنندگان را از سلامت انجام هزینه‌های عمومی در معاملات دولتی مطلع و آگاه می‌سازد. دولت برای انجام خدمات عمومی در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی نظیر آموزش، بهداشت، دفاع و زیرساخت‌های اقتصادی و صنعتی نیازمند انجام هزینه است این هزینه‌ها در قالب بودجه عمومی انجام می‌شود.^{۱۰} برای اینکه در این حوزه دولت شفافیت را ملاک عمل قرار دهد و به نهادها و مقامات و شهروندان پاسخگو باشد لازم است منابع مالی در یک بودجه جامع، تأمین شود؛ در نحوه هزینه‌های عمومی شفافیت وجود داشته باشد. مناقصات عمومی با رقابت انجام شود؛ و برای پاسخگویی و جلوگیری از هرگونه فساد حسابرسی‌های ملی مستقل ایجاد گردد.^{۱۱} به جهت اهمیت، موارد مذکور مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱. شفافیت در تأمین منابع مالی

تأمین منابع مالی یکی از فرایندهای مناقصه است. و انجام معامله به هر طریق مشروط بر آن است که دستگاه‌های اجرائی مشمول قانون برگزاری مناقصات به نحو مقتضی نسبت به پیش‌بینی منابع مالی معامله منابع مالی در مدت قرارداد اطمینان حاصل و مراتب در اسناد

۱۰. وینود، توماس؛ حکمرانی و مبارزه با فساد، ترجمه عباس مخبر، مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۱ (نقل از کتاب حکمرانی خوب) ص ۳۳۲.
۱۱. پیشین، ص ۳۳۴-۳۳۳.

مناقصه قید شود. پیش‌بینی منابع مالی قراردادها علاوه بر اسناد مناقصه در بودجه عمومی و بودجه دستگاه‌های اجرائی به تصویب مرجع قانونگزاری رسیده و پس از تصویب منتشر و به آگاهی عموم برسد.^{۱۲} و نهایتاً دستگاه‌های نظارتی مرتبط، نحوه هزینه بودجه و اسناد پرداخت را با توجه به مقررات بررسی و در صورت مشاهده هرگونه خلاف و فساد مالی از طریق مراجع قضایی پیگیری لازم را به عمل می‌آورند.^{۱۳} بنابراین شفافیت بودجه، زمانی به خطر خواهد افتاد که عرصه‌های مهمی از هزینه‌های بودجه‌ای از نظام خزانه‌داری عبور نکند و استفاده از اعتبارات فرا بودجه‌ای به کرات مورد استفاده قرار گیرد و نظام مؤثری نیز برای کنترل هزینه‌های عمومی وجود نداشته باشد.^{۱۴}

۲. شفافیت در هزینه‌های عمومی

از دیگر ویژگی‌های شفافیت در هزینه‌های عمومی، اطلاع‌رسانی است. بسیاری از کشورهای صنعتی چارچوب‌های راهبرد هزینه‌های عمومی را منتشر می‌کنند.^{۱۵} این چارچوب‌ها، ابزار مهمی برای روشن کردن انتخاب‌های راهبردی و وسیله‌ای برای شفاف

۱۲. ماده ۱۰ قانون برگزاری مناقصات: انجام معامله به هر طریق مشروط بر آن است که دستگاه‌های موضوع بند (ب) ماده (۱) این قانون به نحو مقتضی نسبت به پیش‌بینی منابع معامله در مدت قرارداد اطمینان حاصل و مراتب در اسناد مرتبط قید شده باشد.

۱۳. در این رابطه قوانین مالی ایران از جمله قانون محاسبات عمومی نحوه تأمین اعتبار را مشخص کرده است. و قوانین بودجه سالانه نیز نحوه هزینه کردن منابع مالی را معین می‌کند.

۱۴. بند (ب) ماده قانون برگزاری مناقصات در رابطه با شفافیت پیش‌بینی منابع مالی به صراحت اعلام می‌کند. "موضوع پیش‌بینی منابع مالی معامله و نحوه ضمان تأخیر تعهدات برای انجام معامله باید به صراحت در شرایط و اسناد مناقصه از سوی دستگاه مناقصه‌گزار قید و تعهد شود.

۱۵. میدری، احمد؛ پیشین، ص ۳۲۲.

کردن هدف‌های سیاستگذاری و گرایشاتی است که بودجه سالانه بر اساس آن تدوین می‌شود.

۳. رقابتی بودن مناقصات عمومی

رقابتی بودن خرید کالا و خدمات دولتی، نتیجه دیگری از شفافیت است که از خصایص حکمرانی خوب است. کاهش فساد، مستلزم تبعیت از معیارهای شفافیت، مناقصه‌ها رقابتی برای قراردادهای اداری و به حداکثر رساندن مراقبت و نظارت در این حوزه است. ایجاد تحول در نحوه انجام مناقصه به ویژه استفاده از فناوری اطلاعات و اینترنت این فرایند را ممکن و وقوع آن را تسریع می‌کند. در کشورهای مختلف مانند کشور آرژانتین و شیلی و مکزیک استفاده از سیستم الکترونیک برای دریافت‌های دولتی را پذیرفته‌اند.^{۱۶} اخیراً در کشور ما نیز موضوع ارائه فرآیند مناقصه در سایت اینترنت مورد توجه قرار گرفته است به نحوی که بند (ب) ماده ۲۹ آیین نامه اجرائی مستند سازی قانون برگزاری مناقصات، سازمان مدیریت را مکلف به ایجاد سامانه خدمت‌رسانی پست الکترونیک نموده است.^{۱۷} علاوه بر نظارت‌های درونی فرایند مناقصه، نوآوری مهم دیگری در عرصه نظارت بیرونی انجام گرفته است. سازمان‌های غیر دولتی در جلب توجه مردم به داشتن حق اظهار نظر بیش‌تر، در تدوین قواعد بازی برای پروژه‌های بزرگ خرید دولتی و

۱۶. میدری، احمد؛ پیشین، ص ۳۲۳.

۱۷. بر اساس ماده ۲۹ آیین نامه اجرائی مسند سازی قانون برگزاری مناقصات، مستندهای ارسال شده به بانک اطلاعات مناقصات باید برای عموم قابل دسترس باشد آدرس سایت ایجاد شده در رابطه با مناقصات عبارت است از <http://iets.mporg.ir>.

فرایند مناقصه شفاف نقش فزاینده‌ای ایفاء می‌کنند. سازمان‌هایی مانند سازمان بین‌المللی شفافیت در این مورد ابتکاراتی داشته‌اند.^{۱۸}

۴. حسابرسی های مستقل

حسابرسی مستقل بیرونی که وابستگی به مؤسسه دولتی و یا قوه مجریه نداشته باشد می‌تواند کمک شایانی به امر شفافیت بنماید.^{۱۹} مانند سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات عمومی و سازمان بازرسی کل کشور که مستقل از مؤسسه عمومی می‌تواند با توجه به اطلاعات دریافتی فرایند هزینه‌های عمومی را بررسی نمایند.^{۲۰}

دوم: شفافیت و فساد

همان طور که توضیح داده شد شفافیت هدف نیست بلکه ابزاری است که از طریق آن می‌توان فساد را در هر سطحی کنترل نمود. حوزه‌هایی که منابع مالی در آن هزینه می‌شود بیشتر در معرض فساد در اشکال مختلف آن اعم از فساد اداری و فساد مالی قرار دارند.^{۲۱}

18 . kaufmann,Daniel,Aart Kraay,and Pablo Zoidero Lobaton 'aggregating governance Indicators.' Policy research working Paper ,no.2195,World bank Policy research Department,Washington.D.C.1999,available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

19. Deshazo ,J.R, toward a more General theory of Bureaucratic accountability and legislative control California university Review,2005,p174

۲۰. در نظام حقوقی ایران سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی و دیوان محاسبات عمومی طبق اصل ۵۴ قانون اساسی مستقل از دستگاه‌های اجرائی است که به ترتیب اولی زیر نظر قوه قضائیه و دومی زیر نظر مجلس شورای اسلامی فعالیت می‌کند.

۲۱. پاتی ا فوسوا - امه دلبیو، راج سوپرا مانین و کیشور آپرتی؛ چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، مترجم احمد رنجبر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چاپ اول ۱۳۸۴، صص ۵۷-۵۶.

حوزه تأمین کالاها و خدمات عمومی یکی از منابع عمده فساد در تمام جوامع است نبود قوانین و مقررات مؤثر و شفاف ناظر بر مدیریت منابع مالی در این حوزه باعث اتلاف منابع مالی و انسانی و عامل عدم توسعه و گسترش فقر و عقب ماندگی است.^{۲۳} برای جلوگیری از فساد به ویژه در حوزه قراردادهای اداری وجود قوانین و مقررات شفاف برای تهیه کالاها و خدمات و همچنین مبارزه با فساد ضروری است، بنابراین لازم است ضمن تعریف و شناخت فساد چارچوب‌های قانونی و اخلاقی فساد در نظام حقوقی ایران بررسی شود.

الف) تعریف فساد

فساد عموماً به عنوان سوء استفاده از اداره عمومی^{۲۳} برای سود شخصی تعریف می‌شود.^{۲۴} این تعریف دامنه وسیعی از فساد در دو بخش عمومی و بخش خصوصی را شامل می‌شود.^{۲۵} نویسنده دیگری فساد را چنین تعریف می‌کند «رفتاری که به جهت منافع شخصی فرد را از انجام وظیفه معمولی و قانون خود منحرف می‌سازد منافع شخصی می‌تواند خانوادگی و یا گروهی و جناحی باشد».^{۲۶} فساد در اشکال مختلف آشکار می‌شود، لازم است بین فساد با انگیزه شخصی و فساد با انگیزه‌های سیاسی تفاوت قائل شد. در رابطه با دولت و کارکرد مأموران دولتی، فساد اغلب اشاره به رفتارهای غیرقانونی و مجرمانه در ادارات دولتی توسط کارکنان و مقامات اداری و در رابطه با وظایف خود

۲۲. پیشین، ص ۵۹.

23 . Public Office.

۲۴ . وینود، توماس؛ پیشین، صص ۳۰۷-۳۰۹.

25. Worldbank "helping countries to combat corruption, the role of the bank" 1997-p8. Washington D.C. World bank Report 1994.

۲۶. پاتی افسوس، -امام دلیو؛ پیشین، ص ۱۶.

اشاره دارد، فساد توانایی نهادها و دموکراسی را در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان کاهش می‌دهد، مدیریت دولت تأمین کالاها و خدمات عمومی منبع عمده فساد است قطعاً برخی از کشورها در مقابل خطر سوء مدیریت در تأمین کالاها و خدمات عمومی آسیب پذیرند گرچه برخی کشور با اتخاذ اسلوب شفاف و مؤثری برای تأمین کالاها و خدمات عمومی درصدد حل این معضل برآمده‌اند. در بسیاری از کشورها تدارک کالاها و خدمات عمومی از سوی دولت‌ها همچنان با فساد و تقلب - همراه است.^{۲۷} در رابطه با انعقاد قراردادهای اداری فساد در اشکال مختلف از جمله ارتشاء، اختلاس سوء استفاده از اختیارات و تبانی ظاهر می‌شود.

ب) شفافیت، بازدارنده فساد

شفافیت در نظام اداری، حقوقی و مالی می‌تواند از عوامل جلوگیری از فساد باشد. شفافیت زاینده عناصری چون سیاست‌های دسترسی به اطلاعات و فعالیت‌های رسانه‌ای سالم و مستقل و آزاد است رسانه‌های آزاد نه فقط برای افشای فساد و پاسخ‌گو کردن کسانی که به لحاظ حقوقی و سیاسی مسئولیت دارند بلکه برای آموزش عموم و القای تدریجی انتظار بالای سلامت، ابزار قدرتمندی است مشارکت عموم نیز از راه‌های دیگر بازدارندگی فساد است. دعوت از مردم برای عهده‌دار شدن نقش فعال در نظارت بر عملکرد مسئولین موجب اعتماد عمومی به دولت و نهادهای وابسته آن و اقدامات ضد فساد که توسط آنان اجراء می‌شود را در پی خواهند داشت. مهار فساد مستلزم اقدامات پایدار، منابع بیشتر و زمان طولانی‌تر است. بدون سلامت اداری هر اقدامی برای مبارزه با فساد، هم

27. Klitgaard , Robert, "Controlling corruption," Berkeley, California, and London University of California press, 1988 P65.

به شکل نمونه‌های مثبت که کارگزاران و نهادهای دولتی چگونه باید رفتار کنند و هم به صورت بازدارنده برای رفتار فساد، قابل قبول نخواهد بود.^{۲۸}

پ) چارچوب‌های حقوقی مبارزه با فساد

همان طور که اشاره شد یکی از منابع عمده فساد تهیه کالا و خرید خدمت برای دستگاه‌های دولتی است بنابراین مقامات اداری مسئولیت دارند تغییرات نهادی به عنوان راهبردهای ضد فساد ملی را در تمام زمینه‌های فساد از جمله پروسه قراردادهای اداری تشکیل دهند.^{۲۹} تغییرات و اصلاحات باید به صورت هماهنگ در نهادهای اداری، مالی، قضائی و نهادهایی که به جذب نیرو در خدمات دولتی و تأمین کالاها می‌پردازند، صورت گیرد اما سازو کارهای شفاف‌سازی در اداره دولت با توسعه یک رسانه مستقل، از تأثیرگذاری بیشتری برخوردار خواهد بود. همچنین اعمال اصلاحات در زمینه حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی قانونی نه فقط مستلزم قانون‌گذاری و اقدامات نهادی دولتی است، بلکه شامل توسعه مراجع حقوقی مستقل و توانا نیز می‌شود تا به ارائه مشاوره‌های قانونی و طرح دعوی بپردازند.^{۳۰} مبارزه با فساد، مستلزم تغییرات ساختاری برای تغییر قوانین یا قانون‌گذاری جدید است.^{۳۱} بررسی و مطالعه نهادهای اداری و قضائی و مدنی در ایران نشانی از تغییرات عمده ندارد و یکی از دلایل عمده عدم توفیق دولت در مبارزه با فساد نیز همین نقیصه است. در این قسمت چارچوب‌های قانونی مبارزه با فساد بررسی می‌شود.

۲۸. لانگست، پیتر؛ پیشین، ۱۸۵.

۲۹. لانگست، پیتر؛ پیشین، ص، ۱۲۷-۱۲۴.

۳۰. پیشین، ص ۱۲۵.

31. J.B. Mackenny. Ibid, P:26.

۱. تبانی در معاملات دولتی

در معاملات دولتی که مستلزم رعایت و انجام پروسه طولانی مناقصه است تبانی ممکن است بین کارگزاران دستگاه اجرایی با مناقصه‌گران و یا بین مناقصه‌گران با اهداف متفاوت رخ دهد. تبانی در معاملات دولتی به عنوان «مناقصات با تبانی» مطرح و مبارزه با آن به عنوان یکی از ویژگی‌های اساسی «حکمرانی خوب» توصیف شده است.^{۳۲}

تبانی را "توافق رقبا در معاملات دولتی برای افزایش نرخ یا تثبیت نرخ خدمات و یا کالاها و خدماتی که می‌خواهند به دولت بفروشند،^{۳۳} و یا "توافق شرکت‌کنندگان در مناقصه با کارگزاران دولتی برای بدست آوردن امتیاز انعقاد قرارداد" تعریف می‌کنند.^{۳۴}

به موجب قانون تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹ اشخاصی که در معاملات دولتی یا مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت یا مأمور به خدمات عمومی و یا شهرداری‌ها با یکدیگر تبانی کنند و در نتیجه تبانی، ضرری متوجه دولت و یا شرکت‌ها و مؤسسات مذکور شود به حبس تأدیبی از یک تا سه سال و جزای نقدی به میزان آنچه که من غیر حق تحصیل کرده‌اند محکوم می‌شوند. و در صورتی که تبانی توسط "مستخدمین دولت یا شرکت‌ها و یا مؤسسات مزبور یا شهرداری‌ها و همچنین کسانی که به نحوی از انحاء از طرف دولت و یا شرکت‌ها و یا مؤسسات فوق در انجام معامله یا مناقصه یا مزایده دخالت داشته باشند و با علم و اطلاع از تبانی، معامله را انجام دهند یا به نحوی در تبانی مشارکت یا معاونت کنند به حداکثر مجازات حبس و

32. Lengwiler, yvan, and, Wolfsteyter ,Elmar, و "Corruption in Procurement Auction The American Review, Vol ,30 Jan .200 p 26.

33. Combating Fraud and Integrity of government contracting" state of New Jjersey ,Department of law ,division of criminal Justice ,,Financial Crime... www. State.gov.

34 . ibid.

انفصال ابد از خدمات دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات و البته به دولت و شهرداری‌ها محکوم خواهند شد.»

ماده ۱۱۰ قانون مجازات نیروهای مسلح نیز تبانی در معاملات نیروهای مسلح را جرم تلقی و مجازات آن را جبران خسارات وارده و حبس از دو تا ده سال و جزای معادل آنچه برخلاف مقررات تحصیل کرده^{۳۵} تعیین می‌کند.

۲. رشوه

رشوه یکی از مصادیق بارز فساد اداری است که در تمام حوزه‌های حقوق عمومی می‌تواند اتفاق بیفتد، و به جهت اینکه معاملات دولتی منافع زیادی برای پیمانکاران دارد أخذ رشوه از رایج‌ترین جرائم در این حوزه می‌باشد، و تقریباً از جرائمی است که در تمام نظام‌های حقوقی تعریف مشترک دارد^{۳۶}. ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۵ آذر ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام رشوه را "قبول وجه یا مال با سند پرداخت وجه یا تسلیم به صورت مستقیم و غیرمستقیم توسط مأموران دولتی" می‌داند.

در این قانون برای مرتشی، با توجه به رقم و مبلغ رشوه، حداقل شش ماه برای رشوه کمتر از ۲۰ هزار ریال و یکسال برای رشوه بیش از دویست هزار ریال^{۳۷} و حداکثر سه سال حبس در نظر گرفته شده است چنانچه رشوه با تشکیل شبکه و یا رهبری شبکه همراه باشد

۳۵. این قانون در تاریخ ۱۳۸۱ به تصویب رسیده است.

۳۶. در نظام حقوقی آمریکا رشوه تحت عنوان Bribery مطرح است بر اساس تعریف به عمل آمده در قوانین آمریکا در رابطه با معاملات دولتی فروشنده نمی‌تواند، مالی یا نفعی را به یک مقام عمومی پیشنهاد و یا دریافت کند و متقابلاً مقام اداری نمی‌تواند مالی یا منفعتی را از فروشنده درخواست نماید.

۳۷. ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۵ آذر ۱۳۶۷.

مجازات آن از پانزده سال تا حبس ابد و انفصال دائم از خدمات دولتی خواهد بود.^{۳۸} امتیازاتی که راشی (رشوه‌دهنده) در قبال پرداخت رشوه بدست آورده است بر اساس تبصره ماده مذکور لغو می‌شود. با حکم این تبصره چنانچه مناقصه‌گر با پرداخت رشوه در مناقصه‌ای برنده شود و اقدام به انعقاد قرارداد خرید کالا یا خدمت و یا ساختمان نماید علی‌القاعده این امتیاز در صورت اثبات پرداخت رشوه باید لغو شود. در قوانین دیگر نیز مانند قانون مجازات اسلامی و قانون خدمات کشوری مصادیقی از رشوه با مجازات اداری و جزائی بیان شده است.^{۳۹} که تناقض آشکار در قوانین موجود را نشان می‌دهد.

۳. أخذ پورسانت

أخذ پورسانت در معاملات دولتی به عنوان فساد اداری قابل شناسایی است اما در قوانین ایران أخذ پورسانت از معاملات دولتی خارجی ممنوع است و برای معاملات دولتی که در داخل انجام شود قانون خاص تصویب نشده است و فقط مطابق ماده ۱۰۹ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح أخذ پورسانت در معاملات داخلی یا خارجی نیروهای مسلح جرم و دارای مجازات حبس تعزیری از دو تا ده سال و جزای نقدی برابر با پورسانت می‌باشد.

۳۸. همان ماده.

۳۹. ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۵ مجازات آن را کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال برای فرد متخلف در نظر گرفته است.^{۳۹} در تبصره ۲ همان ماده تکرار این تخلف موجب مجازات‌های اداری بازخرید، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی خواهد شد.

به موجب قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷، قبول هر گونه پورسانت از قبیل وجه، مال سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی دستگاه‌های دولتی ممنوع است و مرتکب علاوه بر رد پورسانت یا معادل آن به دولت به حبس تعزیری از دو تا ۵ سال محکوم خواهد شد.

۴. قبول هدیه، پاداش و امتیاز

دریافت و پرداخت هر گونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانون مربوط تعیین شده یا می‌شود، همچنین اخذ هدایا، کمک‌های نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی، توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات و شرکت‌های که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند ممنوع می‌باشد.^{۴۰} حکمی که در مواد ۱ و ۲ و ۴ و ۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در نظر گرفته شده است، مربوط به شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است و صرفاً ممنوعیت آن را پیش‌بینی کرده است، مشخص نیست که در صورت عدم رعایت آن سرنوشت وجه و کالا چه خواهد شد. ابهام موجود در این قانون با قوانین دیگر نیز به راحتی قابل تفسیر نیست. اما در مورد اشخاص حقیقی، ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی و همچنین ماده ۱۰۹ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹

۴۰. مواد ۱ و ۲ و ۴ و ۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

مجلس شورای اسلامی، أخذ کمیسیون یا حق‌الزحمه و حق‌العمل و پاداش را برای خود یا دیگری ... ممنوع کرده است.

ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی مجازات این اقدامات را تأدیه دو برابر وجوه و منافع حاصله و قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح، رد هدیه یا امتیاز یا پورسانت یا معادل آن به دولت و حبس تعزیری از دو تا ده سال و جزای نقدی برابر هدیه یا امتیاز یا درصدانه اعلام کرده است. که آشکارا نشان‌دهنده احکام متفاوت برای یک جرم مشخص است. أخذ هدیه در قانون مدیریت خدمات کشوری تخلف اداری محسوب و در ماده ۴۵ شرایط عمومی پیمان از موجبات فسخ قرارداد می‌باشد.

۵. سوء استفاده از اختیارات در رابطه با معاملات دولتی

همه مقامات و کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون برگزاری مناقصات، که وظیفه برگزاری مناقصه، دریافت پیشنهادات، تشکیل کمیسیون مناقصات را دارند مکلفند معاملات دولتی را به نحوی که قانون مذکور اعلام کرده است چه از نظر شکلی و چه از نظر محتوایی انجام دهند، و اصول رقابت، شفافیت، انصاف و برابری را در مورد مناقصه-گران رعایت کنند. قانون برگزاری مناقصات همانند سایر قوانین برای کارکنان صلاحیت-های تکلیفی نظیر تأمین منابع مالی معاملات^{۴۱}، رعایت روش‌های انجام مناقصه^{۴۲} و انجام معاملات دولتی از طریق فراخوان مناقصه^{۴۳} را وضع می‌کند.

۴۱. ماده ۱۰ قانون برگزاری مناقصات.

۴۲. ماده ۱۱ قانون برگزاری مناقصات.

۴۳. ماده ۱۳ قانون برگزاری مناقصه.

مقامات و کارکنان در هر صورت نباید از اختیارات قانونی سوءاستفاده نمایند. سوءاستفاده از اختیارات اداری را می‌توان از مفاسد اداری به حساب آورد سوءاستفاده از اختیارات برای رسیدن به اهداف مشخص و معینی است که سوءاستفاده کننده به دنبال آن است، فامیل بازی، در نظر گرفتن منافع خود و دوستان، هم خرجی‌ها، همشهری‌ها را می‌توان از مصادیق سوءاستفاده از اختیارات به حساب آورد.

لایحه قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۷/۲۲ مصادیقی از سوءاستفاده از اختیارات در رابطه با معاملات دولتی و مجازات آن را بیان نموده است، به موجب این قانون کارمندان و صاحب منصبان کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و دستگاه‌های وابسته به آنها و کارکنان هر سازمان با بنگاه‌ها یا شرکت‌هایی که اکثریت سهام آنها متعلق به دولت باشد. از شرکت در معاملات دولتی ممنوع هستند.

این قانون برای جلوگیری از سوءاستفاده از اختیارات توسط مقامات اداری، افرادی را که رابطه نسبی و سببی یا اشخاص مذکور را دارند از ورود به معاملات دولتی منع کرده است پدر و مادر و برادر و خواهر و زن، یا شوهر و اولاد بلافصل و عروس و داماد اشخاص مذکور در قانون ... نمی‌توانند با وزارتخانه و بانک‌ها و با شهرداری‌ها و یا سازمان‌ها و یا سایر مؤسسات مذکور در این قانون که اشخاص در آن سمت وزارت و یا معاونت و یا مدیریت دارند وارد معامله یا داور شوند.^{۴۴}

مجازات‌هایی که برای تضمین این قانون پیش‌بینی شده مجازات حبس جنایی درجه ۲ از دو تا چهار سال و همچنین ابطال معاملات انجام شده و پرداخت خسارات می‌باشد. به استناد

۴۴. تبصره ۱ لایحه قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۷/۲۲.

این قانون در قراردادهای اداری پیمانکاران باید تعهدنامه کتبی مبنی بر عدم شمول قانون منع مداخله را امضاء و ضمیمه قرارداد نمایند.

موضوع سوء استفاده از معاملات دولتی و تبانی در مقاطعه‌کاری‌ها مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی^{۴۵} بوده و به استناد ماده ۴ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی، هر یک از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌ها و دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها موظفند سوابق همه وزراء و مقامات در قراردادهای مقاطعه‌کاری‌ها و سوء استفاده‌ها و تبانی‌ها را بررسی و چنانچه به مواردی از تخلف برخورد نمایند، شکایت خود را در مراجع قضائی مطرح نمایند. سوء استفاده از اختیارات به عنوان تخلف اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مطرح شده است.

ت) چارچوب‌های اخلاقی مبارزه با فساد در قراردادهای اداری

رفتارهای اخلاقی برای مبارزه با فساد در نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف مورد توجه بوده و منشورهای اخلاقی در این رابطه مورد عمل قرار گرفته است. در این رابطه به منشور اخلاقی در نظام اداری ایالات متحده آمریکا می‌توان اشاره کرد. این منشور دربر گیرنده ارزش‌های ضد فساد اداری و ضد سیاست بوده. و شباهتی به اخلاق حرفه‌ای پزشکی و یا مهندسی ندارد اما می‌توان آن را مدرکی قلمداد کرد که زمینه‌ساز شناخت اهمیت اخلاقیات در دولت است.^{۴۶}

۴۵. اصل ۴۹ قانون اساسی: دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایرکردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجراء شود.

۴۶. هنری، نیکلاس؛ اداره امور عمومی و مسائل حکومتی، ترجمه عباس منوریان و ناصر عسگری، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۶، ص ۹۱۶.

موضوع منشور اخلاقی مورد توجه کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد قرار گرفته و معیارهای مربوط به اخلاقیات و کدهای رفتاری را در سطح بین‌المللی تبیین کرده است.^{۴۷} معیارهای کنوانسیون هر چند الزام‌آور نیست اما وجود این معیارها نشان دهنده اثر اخلاقیات در اجرای صحیح و درست قوانین می‌باشد.^{۴۸}

بیان این معیارها به این معنا نیست که کشورهایی نظیر کشور ما عیناً از کدهای رفتاری کنوانسیون و یا کشورهای دیگر تقلید نماید بلکه این واقعیت باید پذیرفته شود که تعیین معیارهای اخلاقی با ملاحظه فرهنگ و آداب و اخلاق بومی می‌تواند کمک مؤثری در سلامت رفتار مأموران عمومی نماید.

ضرورت وجود کدهای اخلاقی به تازگی در ادبیات حقوقی کشور ما نیز پذیرفته شده است. کما اینکه ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در رابطه با اعمال اخلاقیات در رفتارهای اداری چنین می‌گوید: "مدیران و کارمندان خدمات دستگاه‌های اجرایی، خدمت‌گزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو ورود ادا نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضاء می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند." به اختصار عناصر عمومی و معیارهای اخلاقی و کدهای رفتاری در بین مأموران عمومی و همچنین کدهای رفتاری اختصاصی مربوط به قراردادهای اداری با توجه به معیارهای جهانی شرح داده می‌شود.

47. www.un.org. See for example, the united nation manual ,practice measure ,against corruption.

48. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که در تاریخ ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۳ و به موجب قطعنامه ۵۸۱۴ مجمع عمومی در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ تصویب شده، نشان‌دهنده گام مهمی به سوی مبارزه جهانی با فساد، در اقدامات داخلی و همکاری‌های بین‌المللی است.

۱. عناصر عمومی کدهای اخلاقی و رفتاری مأموران عمومی

معمولاً کدهای رفتاری با امعان نظر به اصول اساسی اخلاقی، عدالت، بیطرفی، استقلال، سلامت و وفاداری به سازمان، جدیت و نزاکت در رفتار شخصی، شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت در برابر استفاده از منابع سازمانی، معیارهای کلی رفتاری را مقرر می‌کنند.^{۴۹}

کدهای رفتاری در بخش عمومی فقط منافع عمومی را دنبال می‌کنند و عموماً به مقرراتی می‌پردازند که میان منافع عمومی و حقوق کارگزارانی که آنها را اجرا می‌کنند توازن برقرار کنند به عنوان مثال مقررات راجع به اعمال کارگزاران باید میان منافع عمومی مبنی بر شفافیت و حقوق راجع به حریم خصوصی افراد توازن و تعادل ایجاد کند.

۲. معیارهای خاص برای سلامت قراردادهای اداری

چون معاملات دولتی یکی از عمده‌ترین منابع فساد در نظام اداری است، لازم است کارگزاران اداری که مسئولیت برگزاری مناقصات و انتخاب پیمانکار و انعقاد قرارداد را به عهده دارند موضوع قواعد خاص رفتاری و اخلاقی قرار گیرند تا منافع عمومی حاصل از هزینه‌های انجام شده به حداکثر برسد. از اصراف و ناکارآمدی پرهیز و با فساد مبارزه شود. کارگزاران دولتی دارای اختیارات وسیع در رابطه با اعطاء منابع اقتصادی و مالی هستند و راجع به انعقاد قرارداد تصمیم‌گیری می‌کنند و به همین جهت نقش مهم و برجسته‌ای در سلامت قراردادهای اداری، تضمین رفتار **منصفانه** و یکسان برای شرکت‌کنندگان در مناقصه، پیشنهاد دهندگان و پیمانکاران دارند. تخلف از قواعد اخلاقی می‌تواند باعث

۴۹. لانگست، پیتز؛ برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیر حسین جلالی و حمید بهره مند، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۲۰۰.

اعتراض به مناقصه، از بین رفتن اعتماد عمومی نسبت به دولت شود. و از طرفی مجازات اداری، مدنی و جزائی در پی داشته باشد. قواعد اخلاقی و رفتارهای خاص کارگزاران مرتبط با معاملات دولتی شامل موارد زیر است.^{۵۰}

۲.۱. تعارض منافع

تمامی تصمیماتی که در رابطه با معاملات دولتی اتخاذ می‌شود باید در جهت منافع عمومی باشد به نحوی که منافع به حداکثر برسد و هزینه‌ها و اصراف و نا کارآمدی به حداقل برسد قواعد اخلاقی کارگزاران را از داشتن تعارض منافع^{۵۱} برحذر می‌دارد و با توجه به این معیار مأمور دولتی می‌تواند تضمین کند، قراردادی که اجازه انعقاد آن به او سپرده شده است فارغ از تأثیرات نامناسب است به عنوان مثال می‌توان به وجود منافع گروهی، حزبی، خویشاوندی و دوستی در مورد تعارض منافع اشاره کرد. مأمور دولتی در صورت مواجهه با این تعارضات باید از انعقاد قرارداد اجتناب و یا آن را اعلام کند. تعارض منافع ممکن است در شکل تعارض مالی نیز رخ دهد. مأمور دولتی در صورت رویارویی با این مشکل باید موضوع را اعلام کند موضوع تعارض منافع مالی ممکن است برای اشخاص منسوب به آنان از قبیل همسر، اولاد، عروس و شرکاء فرد نیز باشد. قوانین جزائی و اداری و مدنی در این رابطه مقرراتی وضع می‌کنند. در قوانین جزائی ایران نیز مقرراتی در این خصوص وجود دارد که مهم‌ترین آن‌ها در قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولت ذکر شده است.

50. G. Shabbir. Checma, ' Public Service Ethics, Global practice and Tool ,meeting of section delegates on Pubic Ethics, -21 March 2002 ,brazil.

51. Conflict – Interest.

قواعدی که مقرر می‌کند کارگزاران اطلاعات راجع به تصمیمات‌شان را اعلام کنند برای مثال می‌توان از برندگان مناقصه خواست جزئیات پیشنهادشان را ارائه دهند تا زیان-دیدگان بتوانند آن را بررسی کنند، البته در افشای این قبیل اطلاعات، اطلاعات محرمانه نباید افشاء شود.^{۵۲}

کارمند دولت با توجه به نوع خدمت خود به بسیاری از اطلاعات مناقصه دسترسی دارد افشای این نوع اطلاعات که معاملات را تحت تأثیر قرار می‌دهد از نظر قوانین مختلف و قواعد اخلاقی ممنوع است و می‌تواند از نظر جزائی، اداری و مدنی پیگیری شود. اطلاعاتی که کارمند از پیشنهاددهندگان دریافت می‌کند تا زمان انعقاد قرارداد نباید افشاء شود، این اطلاعات شامل پیشنهادات مناقصه‌گران مانند نرخ پیشنهادی، هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم، دستمزد کارگران و سایر اطلاعات است. که باید در کمیسیون مناقصه گشوده و مطرح شود.

۲.۲. بی طرفی

بی طرفی انجام دادن صحیح و هماهنگ وظایف دولتی و اطمینان از اعتماد عمومی به آن‌ها است، بی طرفی از اهمیت اساسی برخوردار است. اصولاً بی طرفی مستلزم آن است که تصمیمات بر اساس قوانین و بدون توجه به **مسائل** جانبی و حاشیه‌ای که ممکن است به نحوی بر خروجی این تصمیمات تأثیر بگذارد، اتخاذ شود. این گونه مسائل جانبی ممکن است ناشی از آداب و رسوم قومی و قبیله‌ای یا عقاید مذهبی و یا حزبی کارکنان باشد. همچنین لازم است تمام معیارها به صورت مکتوب درآید و در دسترس تمامی آنهایی که

۵۲. لانگست، ییتر؛ پیشین، ص ۲۰۳.

از این تصمیمات تأثیر می‌پذیرند، قرار گیرد و برای تصمیمات استدلال‌ات مکتوب ارائه شود تا در صورت نیاز مورد بازنگری واقع شود.

۳.۲. قواعد اخلاقی و رفتاری در مورد هدیه و پاداش

قواعدی که مقرر می‌کنند مأموران عمومی در انجام مناقصه نباید از مقاطعه کاران هدیه‌ای درخواست کنند. اگر مقرراتی در این زمینه هست باید میزان هدیه دقیقاً مشخص شود. به عنوان مثال در نظام حقوقی آمریکا میزان و مبلغ هدیه مشخص شده و بر اساس هدایایی که مبلغ آن بیش از ۲۰ دلار است باید اعلام شود.^{۵۳} برد اخت هدیه از ناحیه کارمندان دولت به مقاطعه کار نیز باید ممنوع باشد و مقرراتی وضع شود که انواع دریافت‌ها اعم از هدیه، پاداش و پورسانت و غیره دقیقاً تعریف و حدود آن مشخص شود.

۲.۴. نگهداری حساب‌های مالی

قواعدی که مقرر می‌کنند همواره باید رویه‌های شایسته حسابداری و نگهداری مناسب سوابق به اجراء درآید تا بازنگری متعاقب از تصمیمات امکان‌پذیر باشد. نحوه نگهداری حساب‌ها و سوابق، مدت حفظ این اسناد، نحوه دسترسی ذی‌نفعان و دسترسی بازرسان ویژه می‌تواند در قواعد اخلاقی و رفتاری ملحوظ شود.

۲.۵. تأسیس دفاتر ویژه کنترل اخلاقی و رفتاری کارکنان

قواعد اخلاقی کارمندان را ملزم می‌کند که زیر نظر یک نهاد اداری قرار گیرد در برخی از کشورها دفاتر و ادارات خاصی برای کمک به کارکنان ایجاد می‌شود مانند نظام

53. Ethics and integrity in procurement.

حقوقی آمریکا دفتری تحت عنوان "دفتر اخلاقیات دولتی"^{۵۴} تأسیس شده است. این دفتر می‌تواند مشاوره به کارمندان حتی قبل از وقوع تخلف به عنوان مشاور کمک کند، کارمند می‌تواند در صورت مواجهه با اشکالات ناشی از قواعد رفتاری از مشاورین این دفتر نظر خواهی کند.^{۵۵}

54. Office of Government ethics.

55. www.usoffice.gov.

نتیجه‌گیری

یکی از راه‌های جلوگیری از فساد در انعقاد قراردادهای اداری، رعایت اصل شفافیت در قوانین مرتبط به تهیه و تأمین کالا و خدمات از بخش غیر دولتی و همچنین تقویت و توسعه چارچوب‌های حقوقی و اخلاقی مبارزه با فساد در نظام حقوقی موجود است. منظور از ایجاد شفافیت در قراردادهای اداری این است که اطلاعات مربوط به روش انجام مناقصه، نحوه انتخاب پیمانکار، منابع مالی قرارداد و هزینه‌های عمومی مرتبط به آن در قوانین به صورت شفاف بیان شود و مقامات مسئول نیز با در نظر گرفتن اصل حاکمیت قانون و اصل رقابت نسبت به انتخاب پیمانکار اقدام نمایند.

با اینکه در نظام حقوقی ایران برای ایجاد شفافیت در پروسه قراردادهای اداری، برخی از قوانین ایران از جمله ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی تغییر یافته و قانون برگزاری مناقصات با الگوبرداری از مدل مناقصات آنسیترال، در سال ۱۳۸۲ به تصویب رسیده است. اما قوانین مرتبط از جمله قوانین مبارزه با فساد به موازات آن تغییر نیافته است که می‌توان به قوانین منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی مصوب ۱۳۳۷ و قانون تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸ اشاره نمود که از عمر تصویب آنان بیش از چهل سال سپری می‌شود. و علاوه بر آن تشتت و تعدد قوانین در برخی از موارد مبارزه با فساد در معاملات دولتی را با مشکل مواجه می‌سازد.

برای جلوگیری از فساد مالی در قراردادهای اداری لازم است قوانین تهیه و تأمین کالا و مبارزه با فساد اصلاح و قانون جامع فساد با در نظر گرفتن شرایط موجود تهیه و تدوین شود و علاوه بر آن چارچوب‌های اخلاقی با رعایت فرهنگ و سنت جامعه نیز مد نظر قرار گیرد.

فهرست منابع الف) فارسی

۱. امیر ارجمند، اردشیر؛ مجموعه اسناد بین‌المللی حقوق بشر، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۱.
۲. پاتای افوسو-اماه، دلیو و سوپرا مانین، راج سوپر، و اپرتی کیشور، چارچوب‌های حقوق مقابله با فساد مالی، مترجم احمد رنجبر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۴.
۳. پیرنیا، حسین؛ مالیه عمومی، چاپ هشتم؛ انتشارات امیر کبیر، تهران، ۱۳۵۵.
۴. حبیبی، نادر؛ فساد اداری (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه) انتشارات وثقی، تهران، ۱۳۷۵.
۵. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، نشر سمت، چاپ هشتم، ۱۳۸۱.
۶. لانگست، پیتر؛ برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیر حسین جلالی و حمید بهره‌مند، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۷.
۷. میدری، احمد؛ حکمرانی خوب (بنیان توسعه) دفتر بررسی‌های اقتصادی، مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌ها، تهران ۱۳۸۲.
۸. هال استوارت و دیگران؛ دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، ترجمه دکتر حسین راغفر، نشر نقش و نگار، تهران ۱۳۸۲.
۹. هنری، نیکلاس؛ اداره امور عمومی و مسائل حکومتی، ترجمه عباس منوریان و ناصر عسگری، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ۱۳۸۶.
۱۰. وینود، توماس؛ حکمرانی و مبارزه با فساد، ترجمه عباس مخبر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.

(ب) لاتین

11. Christopher Hood and David Transparency, "The Key to Better Governance", *Oxford University Press, Oxford*, 2006, Pp. xiii, 231.
12. Combating Fraud and Integrity of government contracting" state of Newjersey, Department of law, division of criminal Justice, Financial Crime... www.Stste.gov.
13. Deshazo, J.R, toward a more General theory of Bureaucratic accountability and legislative control California university Review, 2005, p174.
14. Florini, Ann, "The politics of Transparncy:" Does the Invisible hand need a Transparency Glove?"Annual world Bank Conference on Development economics , Washington D.C.,1999.
15. G .Shabbir .Checma,' Public service Ethics, Global practice and Tool ,meeting of section delegates on Pubic Ethics, 20-21 March 2002, brazil.
16. Kaufmann ,Daniel ,Aar, Kraay ,and Pablo Zoidero Lobaton 'aggregating governance Indicators.' Policy researchworking Paper, no.2195., World bank Policy research department, Washington.D.C.1999, available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
17. Klitgaard, Robert, "Controlling corruption," Berkeley, California, and London University of California press,1988.
18. Tiwari.A.N, "Transparency andAccountibility in administration" Orissa, Review, Augest. 2004.
18. Uncitral Procurement Model Law.www.uncitral.org.

19. [www...worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance) -- Deshazo, J.R, toward a more General theory of Bureaucratic accountability and legislative control California university Review, 2005, p174.
20. world bank "helping countries to combat corruption, the role of the bank" 1997-98 Washington D.C. world bank 1994.
21. www.un.org. The United Nation Manual, practice measure, against corruption.