

مطالعات حقوق انرژی، دوره ۲، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۵

صفحات ۸۵ تا ۱۲۰

سلامتی در معاملات دولتی

رضا طجرلو^۱، بهزاد قربانی درآباد^{۲*}

۱. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه تهران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۱۱؛ تاریخ پذیرش: ۹۵/۰۶/۲۱)

چکیده

معاملات دولتی فرایند تأمین کالا و خدمات عمومی از سوی دولت‌ها برای بخش خصوصی است. انجام این فرایند از مراحل مختلف تشکیل شده است و به دلیل تعارض منافع بخش عمومی و خصوصی نسبت به فساد و سوءاستفاده مالی در وضعیت آسیب‌پذیرتری قرار دارد. در این راستا از جمله موضوعات مطرح شده در سطح جهانی، سلامتی در معاملات دولتی است که به معنای استفاده از منابع عمومی در راستای منفعت عمومی است. با توجه به اهمیت معاملات دولتی در اقتصاد سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی و آسیب‌پذیری مراحل مختلف تأمین کالاها و خدمات عمومی، حفظ سلامتی و پیشگیری از خطرهای و تهدیدات وارده بر معاملات دولتی ایجاب می‌کند اصول و ساز و کارهای پیش‌بینی تا مصرف منابع مالی دولت به گونه بهینه صورت گیرد. در مقاله حاضر مفهوم و مبانی سلامتی، معاملات دولتی، اصول، معیارها و رویکردهای حاکم بر ارتقای سلامت در معاملات دولتی بررسی شده و هدف این تحقیق بررسی سلامتی در معاملات دولتی و نقش اصول حاکم بر آن در حفظ و ارتقای سلامتی در رسیدن به اهداف معاملات دولتی است.

واژگان کلیدی

سلامتی، رویکردهای حاکم بر ارتقای سلامتی، معاملات دولتی، منابع عمومی، مدیریت مطلوب.

*. E-mail: ghorbanybehzad@yahoo.com

۱. مقدمه

امروزه با افزایش روزافزون جمعیت و گسترش روابط و تعاملات اجتماعی، دخالت خواسته یا ناخواسته دولت‌ها و حکومت‌ها در جوامع بشری بیشتر شده است و لذا با توجه به اهمیت دولت و کارکردهای آن در زندگی اجتماعی و اقتصادی که با هدف نفع عمومی است و در کنار تعاملات روزمره اجتماعی انسان‌ها با یکدیگر روابطی میان دولت‌ها و شهروندان به وجود آمده است (میرزاده، بهاری، ۱۳۹۱: ۱).

در این راستا دولت به منظور برقراری و حفظ نظم عمومی، تأمین خدمات همگانی و رفع نیازمندی‌های جامعه، سازمان‌ها و تشکیلاتی را تأسیس کرده است که انجام وظایف و اهداف دولت را بر عهده دارند. این سازمان‌ها به منظور انجام وظایف محوله و تأمین و رفع نیازمندی‌های خود ناگزیرند با دیگران روابط حقوقی برقرار کنند.

«علما و متخصصان حقوق اداری، اعمال حقوق دولتی را از جهت اینکه برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی کرده‌اند. برای مثال، اعمال حقوق دولتی را از نظر هدف و غایت، به اعمال سیاسی و اداری و از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانون‌گذاری، قضایی و اداری، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صورت به اعمال یک‌جانبه (ایقاع) و دوجانبه (عقد) تقسیم می‌کنند» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۲۸۹).

با توجه به تغییر نقش و وظایف دولت از حاکمیت به تصدی در راستای خدمات عمومی و انجام‌دادن وظایف به‌تنهایی، تأمین بعضی خدمات و نیازهای عمومی را به بخش خصوصی واگذار می‌کند. به عبارت دیگر، امروزه دخالت دولت یا نظارت او (صرف‌نظر از میزان آنکه مورد اختلاف است) در امور اقتصادی و اجتماعی به رسمیت شناخته شده است (انصاری، ۱۳۷۱: ۳۵).

سازمان‌ها برای انجام خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی موظف به تصمیم‌گیری و انجام اعمال یک‌جانبه و دوجانبه‌اند (عباسی: ۱۳۹۲: ۱۲). اعمال حقوقی یک‌جانبه ناشی از تنها اراده مقام اداری (به صورت فردی و جمعی) و اعمال دوجانبه ناشی از تلاقی چند اراده است. به عبارت دیگر، اعمال یک‌جانبه ناشی از تصمیمات اداری و اعمال دوجانبه ناشی از توافق طرفین است (رضایی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۸-۱۴۰).

معاملات دولتی در قالب اعمال دوجانبه صورت می‌گیرند (طباطبایی مؤتمنی، پیشین: ۳۲۱-۳۲۲). بی‌شک با توجه به محدودیت منابع و فرصت‌ها، ضرورت تخصیص عادلانه این منابع و فرصت‌ها و مصرف صحیح منابع عمومی از انتظارات اصلی مردم -به‌منزله صاحبان حق- از دولت‌هاست.

با توجه به اینکه بخش دولتی یکی از بخش‌های مهم هر کشور است و بیشترین منابع مالی عمومی از طریق فرایند معاملات دولتی صورت می‌گیرد، آیا منابع عمومی به طور مناسب از سوی دولت‌ها یا بخش عمومی به منظور حفظ ارزش پول مصرف می‌شود؟ با توجه به حجم زیاد معاملات دولتی احتمال سوءاستفاده و تضییع منابع عمومی در آن افزایش یافته است و این امر ضرورت حفظ و صیانت از منابع عمومی را افزایش می‌دهد. جلوگیری از خطرهای و تهدیدات وارده بر معاملات دولتی ایجاب می‌کند، اصول و ساز و کارهایی پیش‌بینی شوند تا مصرف منابع مالی دولت به گونه‌ی بهینه صورت گیرد. لذا با توجه به چالش‌های موجود در معاملات دولتی و تهدیدات و خطرهای آن به منظور سوءاستفاده احتمالی، در این مقاله ضمن تبیین مفهوم سلامتی و رویکردهای حاکم بر آن، به تبیین معاملات دولتی و اهداف آن و در نهایت به اصول حاکم بر ارتقای سلامت از منظر نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و تأثیر آن در فرایند مالی معاملات دولتی در معاملات دولتی پرداخته می‌شود.

۲. سلامتی در معاملات دولتی

۲.۱. مفهوم سلامتی

یکی از موضوعاتی که در دهه‌ی اخیر در سطح جهانی مطرح شده، موضوع سلامتی در معاملات دولتی است. این موضوع از نوامبر سال ۲۰۰۶ میلادی از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به منظور ایجاد یک سند بین‌المللی برای کمک به خط‌مشی‌گذاران در تجدیدنظر سیستم‌های معاملات دولتی و چگونگی مدیریت وجوه عمومی مطرح و در سال ۲۰۰۸ میلادی توصیه‌هایی به تصویب کشورهای عضو رسیده است (OECD, 2009, p:3). سازمان ملل متحد نیز از سال ۲۰۱۲ سلامتی در معاملات دولتی را مطرح کرده است (UN, 2012, p: 2-5). از نظر سازمان تجارت جهانی (WTO)، سلامتی در معاملات دولتی دارای

اثر مهم در استفاده از منابع عمومی در راستای اعتماد و مدیریت بهتر عمومی است (WTO, 2012, P:6). همچنین، موافقت‌نامه سازمان تجارت جهانی در سال ۲۰۱۱، به حفظ سلامتی و رسیدن به اهداف معاملات دولتی تأکید کرده است (Unops, 2011, p:12). کنوانسیون سازمان ملل متحد نیز علیه فساد در سال ۲۰۱۲، به حفظ سلامتی در حوزه معاملات دولتی با معیارهای مؤثر شفافیت، رقابت، معیارهای معین در تصمیمات متخذه تأکید کرده است (James Justin, 2012, p:31).

مفهوم سلامتی در ادبیات و منابع انگلیسی تحت عنوان (Integrity) به کار رفته است که از واژه لاتین Literally مشتق شده و آن عبارت است از اینکه هر شخصی به دیگری ضرری نرساند (Nieuwebury, 2007. OECD, 2009. p:17). سلامتی در لغت به معنای صداقت، درستکاری و صحت در عملکرد اشخاص است. برای سلامتی تعاریفی مختلف ارائه شده است:

سلامتی، استفاده از قدرت عمومی برای منفعت عمومی است (Unodccp, 1999, p:7) و در مقابل فساد سوءاستفاده از موقعیت برای به دست آوردن نفع شخصی است (Kaufman, 1997, p:8).

هوبرت بر این نظر است که «سلامتی انجام امور براساس ارزش‌های پذیرفته‌شده اخلاقی و معیارهای منطبق با منفعت عمومی است» (Vandue, huberts, 2003: OECD, (2009, P:19).

اولیخ بیان می‌کند که «نظام سلامت مجموعه‌ای از نهادها و اقداماتی است که هدف جمعی آن ایجاد صداقت، پاسخگویی و شفافیت در بخش عمومی است» (Aulich, 2011, p:4).

اسپیگمان بر این نظر است که «نظام سلامتی به شبکه‌ای از ستون‌ها اشاره دارد که صداقت و درستکاری را پایدار و اصلاحات ضد فساد را ممکن می‌کند، این ستون‌ها مجموعه نهادها، فرایندها، افراد و نگرش‌های مرتبط با تضمین درستکاری است» (Spegman, 2004; p:78).

همچنین طبق نظر کافمن «سلامتی مجموعه‌ای از نهادها و فرایندها و اقداماتی است که هدفشان ایجاد صداقت و شفافیت پاسخگویی در بخش عمومی است».

از نگاه بین‌المللی، سلامتی در فرایند معاملات دولتی استفاده مناسب و کارآمد از منابع مالی حاصل از مالیات‌دهندگان به منظور رسیدن به اهداف و رفاه عمومی پذیرفته شده است (Racca, 2014, p:11).

از نظر سازمان ملل «سلامتی به منزله بخشی از اداره امور عمومی و به معنای درستکاری^۱ و اعتماد^۲ در انجام وظایف است و معنی متضاد آن فساد به معنی سوءاستفاده از موقعیت است» (UN, 2005, p:4).

از نظر سازمان شفافیت بین‌الملل «سلامتی عبارت است از فرایند معاملات صادقانه براساس قانون با قابلیت دسترسی بیشتر، رقابت عمومی و منصفانه برای دستیابی به محصول کیفی با قیمت منصفانه (حفظ ارزش پول) است (TI, 2006, P:48).

از نظر قانون مدل آنسیترال^۳ «سلامتی مصرف منابع عمومی براساس مسئولیت و پاسخگویی، حفظ ارزش پول و رفتار منصفانه است».

از نظر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی «سلامتی می‌تواند به منزله کاربرد وجوه، منابع، دارایی‌ها و اختیارات، براساس اهداف رسمی از پیش تعیین شده که در راستای منافع عمومی به کار گرفته می‌شوند، تعریف شود». یک رویکرد سلبی و منفی از مفهوم سلامتی می‌تواند در تعیین یک استراتژی کارآمد با هدف پیشگیری از نقض سلامتی در زمینه معاملات دولتی مفید باشد. نقض سلامتی یا تخطی از آن شامل موارد زیر می‌شود:

۱. فساد مالی از جمله رشوه، بازپرداخت، خویشاوندگرایی، رفیق‌بازی و مشتری‌گرایی؛
۲. تقلب و سرقت از منابع، برای مثال از طریق تعویض کالا در زمان تسلیم که منتهی به تسلیم مواد با کیفیت پایین‌تر شود؛
۳. تعارض منافع در خدمات و استخدام عمومی؛
۴. تبانی؛

1. Honestly
2. Truthworth
3. Model law UNCITRAL

۵. سوءاستفاده و انحصارکردن اطلاعات؛
۶. رفتار تبعیض‌آمیز در مراحل معاملات؛
۷. تضييع و سوءاستفاده از منابع سازمانی (OECD, 2009, P.19).

۲.۲. رویکرد حاکم بر سلامتی

در خصوص رویکردهای حاکم بر سلامتی نظریات مختلفی ارائه شده است: مک کاسکر بر این نظر است که سه رویکرد فکری در راستای ارتقای سلامت و مبارزه با فساد وجود دارد: (MeCusker, 2006, maeti, 2006, P:3-36).

نخست: رویکرد مداخله‌گرا

در این رویکرد مقامات و نهادهای مسئول، درصدد وقوع و رخداد عمل فاسدند و برای دستگیری و مجازات اقدام می‌کنند.

دوم: رویکرد مدیریت‌گرا

در این رویکرد با مدیریت نظام‌ها، روش‌ها و تفاهم‌نامه‌ها خواهان حذف فرصت‌های فسادند.

سوم: رویکرد جدید

از دهه ۱۹۹۰ رویکرد سومی در پیشگیری از فساد و ارتقای سلامت با عنوان رویکرد فراگیر^۱ یا نظام سلامت ملی^۲ از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مطرح شده است. در این رویکرد سیستم توازن طراحی شد تا سلامتی بین بازوها و سازمان‌های مختلف برقرار شود. این سیستم بر موارد کاهش و محدودسازی تضاد منافع در بخش مدیریت دولتی تأکید می‌کند.

در دیدگاهی دیگر، دو رویکرد در جهت ارتقای سلامت در نظام اداری وجود دارد: در رویکرد اول ضعف ترتیبات نهادی مطرح می‌شود و سؤال اصلی این است که چرا مقامات دولتی از مناصب دولتی‌شان در راستای انتفاع شخصی استفاده می‌کنند؟ لذا در این رویکرد تمام تلاش در راستای ارتقای سلامت و رفع این معضل است. در رویکرد دوم کلیه

-
1. Holistic
 2. National Integrity System

برنامه‌ریزی‌ها در جهت بهبود عملکرد و نهایت ارتقای سلامت نظام اداری است (طالع‌زاری و ابراهیمی، ۱۳۹۲: ۴-۵).

از طرف دیگر عده‌ای بیان می‌کنند که دو رویکرد در سلامتی تحت عنوان رویکرد قاعده‌محور^۱ و ارزش‌محور^۲ مطرح شده است (Integrity in Government, 2009, p:16-20).

رویکرد قاعده‌محور بر کنترل خارجی خدمات عمومی تأکید می‌کند. این رویکرد بر قواعد و روش‌های رسمی به منظور کاهش نقض سلامتی و پیشگیری از فساد و رویکرد ارزش‌محور بر کنترل داخلی و درک و کاربرد ارزش‌ها به منظور توسعه مهارت‌های اتخاذ تصمیم تأکید دارد. در نهایت سیستم نوین چارچوب سلامتی بر ترکیب رویکردهای قاعده‌محور و ارزش‌محور به منظور حصول اطمینان از توازن بین چارچوب‌های سلامتی تأکید دارد (OECD, 2009, P:12-13).

۳.۲. مبانی حاکم بر سلامتی در معاملات دولتی

۳.۲.۱. تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی (مدیریت منابع عمومی)

یکی از وظایف دولت‌ها تأمین کالا و خدمات براساس فرایندهای معاملات است. با توجه به محدودیت منابع مالی حفظ و استفاده مؤثر از منابع عمومی از انتظارات اصلی مردم - به‌منزله صاحبان حق - از دولت‌هاست. نظر به مصرف حجم بالای منابع بخش عمومی از طریق سیستم معاملات دولتی و وجود فرصت زیاد برای سوءاستفاده از آن از جمله تضييع منابع عمومی، فساد و تقلب طی فرایندها امری محتمل است (OECD, 2009, p:13). مبنای اصلی، اصلاح سیستم معاملات دولتی و تقویت سلامتی مدیریت مؤثر و کارا از منابع عمومی است (OECD, 2009, p:3).

۳.۲.۲. اعتماد عمومی

اعتماد عمومی یکی از عناصر مهم در مشروعیت و ثبات نظام سیاسی است و به مسئولیت در برابر شهروندان در قبال منافع عمومی بستگی دارد (OECD, 2013, p:21). فساد عامل

1. Rule-base
2. Value- base

تخریب اعتماد در دولت‌هاست (OECD, 2009, p:3) بنابراین، سلامتی بنیان و شرط اصلی اعتماد عمومی به شمار می‌رود. اعتماد را عموماً انتظار رفتارهای صادقانه و فاقد منفعت‌جویی از دیگران می‌دانند. در واقع اعتماد نوعی انتظار مثبت است که یک طرف بر مبنای اقدام مورد انتظار طرف دیگر، در تعاملی که ویژگی اصلی آن عدم اطمینان است، دریافت کند (دانایی‌فرد، ۱۳۸۲: ۴۳). ایده اصلی اعتماد عمومی نوعی انتظار است که تخطی از آن اعتماد را مخدوش می‌کند. رفتار عمومی، باور مردم نسبت به رفتارها و اقدامات خاصی است که انتظار دارند از دولت ببینند.

به عبارت دیگر، انتظارات عمومی از طریق متولیان امور عمومی باید پاسخ داده شوند و به دست آوردن اعتماد عمومی نیازمند روشی است که سبب اصلاح در سیستم معاملات دولتی شود. در این راستا حفظ سلامتی در فرایند معاملات دولتی با رعایت اصول شفافیت، رقابت، انصاف و رفتار منصفانه می‌تواند سبب افزایش اعتماد عمومی شود. بنابراین، سلامتی پیش شرط اعتماد عمومی است. به عبارت دیگر، اعتمادسازی نیازمند سلامتی در معاملات دولتی است (Elia Armstrong, 2005, p:2 & Robert, 2009, p:663,) (OECD, 2009, p:9).

۲.۳.۳. حفظ ارزش پول^۱

یکی دیگر از مبانی سلامت در معاملات دولتی، حفظ ارزش پول است. ارزش پول یعنی بهایی منصفانه که بابت تأمین کالا و خدمات پرداخت می‌شود. حفظ ارزش پول از نظر سازمان ملل، انتخاب پیشنهادهای ارائه‌شده با در نظر گرفتن عواملی از قبیل کیفیت، دوره چرخه هزینه و سایر عوامل به منظور رسیدن به اهداف اجتماعی، زیست‌محیطی و دیگر اهداف استراتژیک است. حفظ ارزش پول به معنای انتخاب پایین‌ترین قیمت نیست، بلکه به معنای معیارهای ارزیابی مشخص شده در اسناد و شرایط معاملات است. حفظ ارزش پول به معنای انتخاب ترکیبی از عوامل مالی و غیرمالی در تعیین پیمانکار ارائه‌کننده کالا و خدمات است. کلید اصلی برای حفظ ارزش پول، اطمینان از سلامتی در معاملات دولتی است (Arrowsmith, Anderson, 2012. p:24).

1. Value of money

۲.۳.۴. حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون از مهم‌ترین اصول حقوق عمومی است که کلیه قوا و سازمان‌های عمومی را مکلف می‌کند در تصمیماتی که می‌گیرند و اعمالی که انجام می‌دهند، قوانین و مقررات را رعایت کنند. تابع کردن دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی به قانون، نتیجه پیشرفت اندیشه لیبرالیسم است که حکم می‌کند افراد، در برابر دولت، تأمین داشته باشند و مأموران عمومی نتوانند حقوق مردم را تضییع کنند. در اصطلاح حقوقی، رژیم‌هایی که بر پایه اصل حاکمیت قانون باشد «رژیم قانون»^۱ یا «حکومت قانون» در برابر «رژیم اتوکراسی یا حکومت اراده فردی»^۲ می‌نامند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۲: ۲۱۴). اصل مذکور به معنای در حیطه قانون قرار گرفتن اعمال و تصمیمات دولت و مقامات دولتی است؛ بنابراین، اداره امور عمومی و صدور هر دستور و هر اقدام از مراجع دولتی باید مستند به قانون و مقررات باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۵: ۵۰). شرایط مندرج در قوانین و مقررات، مانند اساس‌نامه و مرام‌نامه‌ای است که اهداف و وظایف اعضا و مدیران یک گروه یا شخصیت حقوقی را مشخص می‌کند. رعایت نکردن اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری، بطلان تصمیم را در پی دارد. آثار حقوقی رعایت نکردن اصل حاکمیت قانون، بطلان و بی‌تأثیر بودن حقوقی تصمیم است که فرض می‌شود چنین اقدامی از هرگونه اعتبار و نفوذ تهی است و گویا هیچ تصمیم یا اقدامی از ابتدا ایجاد نشده است (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۳۴).

اصل حاکمیت قانون بر فرایند معاملات دولتی از سوی دولت و دستگاه‌های اداری، حاکم است و مقامات مذکور به‌منزله متولیان امور عمومی، حق تصمیم‌گیری برخلاف اصل یادشده را ندارند، بنابراین مردم باید اطمینان حاصل کنند که مقامات دولتی در به‌کارگیری و استفاده بهینه از منابع عمومی از حدود قوانین و مقررات و ارزش‌های حاکم بر آن عدول نکنند و این امر نیازمند حفظ سلامتی در فرایند معاملات دولتی است.

1. reign of law
2. regime of police

۲.۳.۵. پیشگیری از فساد

فرایند انجام معاملات دولتی می‌تواند به بروز فساد منجر شود (Rahmania & Mirzadeh, koohshahi, 2015, P:2812). فساد رفتار انحرافی در سوءاستفاده از یک وظیفه در سیاست، جامعه یا اقتصاد به نفع یک شخص یا یک نهاد است. این سوءاستفاده از وظیفه در خود فرد یا ابتکار عمل دیگران برای دستیابی به مزیت برای خود یا یک شخص ثالث صورت می‌گیرد. فساد به سیاست، جامعه یا اقتصاد آسیب 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 به واسطه رشوه و انحراف هر چیزی از خلوص اولیه خود^۱. بانک جهانی، فساد را سوءاستفاده از قدرت و مقام مأمور یا بدنه دولت برای منافع شخصی عنوان می‌کند (صادقی و همکاران، ۱۳۸۷:۳). 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 در خط‌مشی ملی/بین‌المللی) تا انواع مختلف سطح پایین گسترش داشته باشد (رهنورد و همکاران، ۱۳۸۹:۳۹).

فساد استفاده از مناصب دولتی برای به دست آوردن منافع خصوصی است. یا به عبارت دیگر، استفاده از مقام و موقعیت اداری برای منافع شخصی است. نمونه‌هایی از اقدامات فساد اداری عبارت‌اند از: ۱. رشوه، ۲. کلاهبرداری، ۳. اخاذی، ۴. اختلاس، ۵. پارتی‌بازی^۲، ۶. تبعیض^۳، ۷. تخصیص دارایی‌ها و اموال عمومی برای استفاده شخصی و ۸. نفوذ جزئی (Myint U, 2000: 35).

به عبارت دیگر، در سازمان‌های دولتی، نقاط فسادزای مختلفی وجود دارند که برخی از آن‌ها به این شرح‌اند:

1. en.oxforddictionaries.com/definition/corruption
2. Nepotism
3. Cronyism

۱. تدارک عمومی: واحدهایی که کار خرید تدارک موردنیاز سازمان‌های دولتی را بر عهده دارند؛

۲. مناقصه‌ها و مزایده‌ها؛

۳. مصاحبه‌های استخدامی؛

۴. واگذاری امور تصدی به شرکت‌های خصوصی (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴: ۱۱۴).

فساد در معاملات کالاها و خدمات دولتی و در تحمیل هزینه‌ها، حیثیت حکومت‌هایی را که خواستار مشروعیت مردمی هستند لکه‌دار می‌کند و موجب تضعیف ظرفیت دولت برای ایجاد نهادهایی می‌شود که از بازارها حمایت می‌کنند. فساد به کاهش رشد و جریان سرمایه‌گذاری خصوصی منجر می‌شود و سیاست‌گذاری اقتصادی را محدود و در نهایت اعتماد عمومی به نهادها را تضعیف می‌کند (Guerrero M.A & Oreggia E.R, 2008: 358).

فساد معمولاً سبب افزایش قیمت و کاهش کیفیت کالا و خدمات موردنیاز دولت می‌شود و بر اقتصاد کشور لطمه وارد می‌کند. به منظور حفظ ارزش پول و رسیدن به سایر اهداف معاملات دولتی، فرایندهای معاملات باید براساس اصول و شاخص‌هایی صورت گیرند. نظر به اینکه فساد استفاده از اختیارات برای نفع شخصی است و این موضوع سبب اتلاف منابع عمومی می‌شود، لذا در راستای حفظ منابع عمومی و مصرف بهینه آن حفظ و ارتقای سلامت در فرایندهای معاملات دولتی ضروری است.

۳. معاملات دولتی

۱. مفهوم معاملات دولتی

دولت گذشته از اعمال حاکمیت و برقراری نظم و امنیت عمومی، بزرگ‌ترین مجری طرح‌های عمرانی، بزرگ‌ترین کارفرما، بزرگ‌ترین خریدار کالا و خدمات و در موارد زیادی بزرگ‌ترین عرضه‌کننده آن‌هاست. معامله دولتی خرید کالا یا خدمات از سوی مقامات دولتی براساس سیستم معاملات دولتی است (UNOPS, 2011, p:2). لیود (۲۰۰۴) بر این نظر است که «معامله دولتی شامل تمامی فرایندهای تحصیل کالا یا خدمات از شروع فرایند شامل تعیین و تشخیص نیازها تا اجرای قرارداد است».

بانک جهانی (۱۹۹۵) بر این نظر است که «معاملات دولتی تحصیل کالا یا خدمات از سوی واحدهای دولتی با استفاده از وجوه عمومی است». آدوتویل می‌گوید «معاملات دولتی فرایند عملکرد سازمان‌های دولتی در تأمین کالا و خدمات عمومی است» (Adotevi, 2004, p:253).

از نظر آروسمیت «معامله دولتی به معنای وسیع شامل تمامی فرایندهای قرارداد از تصمیم‌گیری تا خاتمه قرارداد را شامل می‌شود و معامله در مفهوم مضیق صرفاً اعطای قرارداد است» (Arrosmith, 2005, p:2-6). معاملات دولتی در هر کشوری براساس نظام حقوقی آن کشور صورت می‌گیرد. در نظام حقوقی فرانسه معاملاتی که یک طرف آن دولت باشد، به قراردادهای اداری^۱ معروف‌اند. در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا این نوع قراردادها، قراردادهای حکومتی^۲ خوانده می‌شوند. در پاره‌ای از نظام‌های حقوقی جهان از جمله استرالیا، هند و کشورهای اسکاندیناوی، عنوان قراردادهای عمومی^۳ بر توافقات مزبور گذاشته می‌شود.

منظور از این نوع معاملات، قراردادهایی است که از حوزه حقوق خصوصی خارج شده‌اند 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. می‌توان گفت معاملات دولتی به وسیله مأموران دولتی و به نمایندگی از طرف دولت یا دستگاه دولتی از یک طرف با اشخاص حقیقی یا حقوقی و از طرف دیگر برای تأمین کالا و خدمات عمومی براساس فرایندهای لازم صورت می‌گیرند.

۲.۳. اهداف معاملات دولتی

معاملات دولتی معمولاً خرید کالا یا خدمات موردنیاز به منظور به حداکثر رساندن رفاه عمومی است (Arrowsmith, Sandtrybus, 2003, p:15). امروزه دولت‌ها بخش اعظم

1. Administrative Contract
2. Government Contract
3. Public Contract

کالا و خدمات موردنیاز خود را از بخش خصوصی خریداری می‌کنند و درصد بیشتری از منابع عمومی پس از طی فرایندهای مختلف معاملات دولتی مصرف و هزینه آن از سوی دولت پرداخت می‌شود (OECD: 2009:9 و رستمی، ۱۳۹۳: ۳۵).

مردم قدرت را به نمایندگان واگذار می‌کنند و در صورت نارضایتی و انجام‌ندادن خدمات عمومی کارآمد، موجب برکناری مقام ذی‌ربط از طریق صندوق رأی می‌شوند (POPE, 2000: p:24). فرایند انجام معاملات دولتی نیازمند چارچوب‌گذاری حقوقی مناسب است. معاملات دولتی در واقع هسته مرکزی وظایف دولت در مدیریت مالی عمومی و ارائه خدمات است. با توجه به اینکه بخش بیشتری از بودجه دولت در راستای انجام خدمات عمومی به تأمین کالا و خدمات موردنیاز مردم اختصاص می‌یابد، سیستم معاملات دولتی در کارایی مصارف دولتی و به‌منزله استراتژی مهم در گسترش وضعیت اجتماعی و اقتصادی نقش مهمی دارد (Trep, 2005: p:9-26).

اهداف معاملات دولتی را به دو بخش اهداف اولیه و ثانویه تقسیم‌بندی می‌کنند. اهداف اولیه حفظ ارزش پول در مدیریت مالی عمومی و اهداف ثانویه منافع اجتماعی و اقتصادی است. معاملات دولتی باید مبتنی بر حفظ ارزش پول باشند. در راستای حفظ ارزش پول باید بهترین کیفیت کالا و خدمات در ازای مبلغ پرداخت‌شده حفظ شود. حفظ ارزش پول لزوماً ارزان‌بودن کالای موجود نیست، بلکه بهترین ترکیب برای برآوردن نیازهای خاص است.

حفظ ارزش پول، اطمینان از مصرف وجوه در جای خود براساس اهداف تعیین‌شده با در نظر گرفتن حداکثر کیفیت و پایین‌ترین قیمت است. با توجه به کمبودهای رایج در برنامه‌ریزی و مدیریت معاملات شامل نیازهایی که به‌خوبی ارزیابی شده‌اند، بودجه غیرواقعی یا به‌کارگیری کارمندان غیرمتخصص، دولت‌ها دریافته‌اند که معاملات بایستی با دیدگاه استراتژیک‌تر از اقدامات دولت‌ها برای ارتقا و بهبود ارزش پول انجام شوند.

حفظ ارزش پول با سه عنصر صرفه اقتصادی^۱، کارایی^۲ و اثربخشی^۳ مرتبط است (Burger & Hawkes worth, 2011, p:51-52).

کارایی، حداکثر ستانده با میزان نهاده ثابت یا ستانده ثابت با حداقل نهاده ممکن (مصرف خوب) است. به عبارت دیگر، کارایی عبارت است از نسبت نتایج به دست آمده از عملیات (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.

اثربخشی، مقایسه نتایج موردنظر و نتایج واقعی پروژه‌ها، برنامه‌ها یا سایر فعالیت‌ها (مصرف هوشمندانه) است. به عبارت دیگر، میزان دستیابی به هدف‌ها و صرفه اقتصادی، حداقل کردن بهای تمام شده خدمات یا تلاش در جهت حداقل کردن هزینه تحصیل و استفاده از منابع سازمان با حفظ کیفیت مناسب است.

معامله دولتی مهم‌ترین فعالیت اقتصادی دولت است. از نظر اقتصادی، معامله دولتی به دست آوردن محصول با کیفیت بالا و به بهترین قیمت است و این مورد اغلب به حفظ ارزش پول برمی‌گردد. حفظ ارزش پول به طور غیرمستقیم با منافع عمومی مرتبط و اهمیت منافع عمومی در معاملات دو برابر است. به طوری که از یک سو در تحمیل و مصرف هزینه‌ها باید دقت و از سوی دیگر در تصمیم‌گیری‌ها به نتایج آن توجه شود.

اهداف ثانویه معاملات دولتی، کسب سیاست‌های اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی با سیاست‌گذاری در معاملات دولتی است. معاملات دولتی و خصوصی از نظر اهداف با هم تفاوت دارند. در معاملات خصوصی طرفین به دنبال حداکثر سود خود هستند، در حالی که در معاملات دولتی علاوه بر کاهش هزینه و حداکثر کیفیت، بخش دولتی دارای وظایف اجتماعی و محیط‌زیستی و در مقابل تأمین کالا و خدمات در مقابل شهروندان

1. economy
2. efficeincy
3. effectivness

مسئول و پاسخگوست. Thai بر این نظر است که «معامله دولتی ابزاری برای کسب مشروعیت دولت‌ها در استفاده از منابع عمومی است» (Thai, 2001, p:5).

از نظر سازمان ملل «سیستم معاملات دولتی به منزله یک ابزار مهم در راستای رسیدن به اهداف سیاسی است و در راستای رسیدن به توسعه سیاسی، افزایش فرصت برای تأمین‌کنندگان کالا و خدمات سبب افزایش اعتماد به دولت می‌شود» (UN, 2012, p:1-4).

از نظر آروسمیت، اهداف معاملات دولتی عبارت‌اند از:

- حفظ ارزش پول (قیمت منصفانه) در تحصیل کالا و خدمات؛

- اجرای مؤثر اهداف اجتماعی، صنعتی و زیست‌محیطی در معاملات؛

- دسترسی به بازار عمومی در تجارت جهانی؛

- ایجاد فرصت و رفتار برابر برای تأمین‌کنندگان کالا و خدمات؛

- پاسخگویی (Arrowsmith, 2010, p:15).

در نهایت می‌توان گفت اهداف معاملات دولتی حفظ منابع مالی عمومی (از طریق حفظ ارزش پول)، کارایی و اثربخشی، رفتار منصفانه و برابر، مشارکت بیشتر مردم در اداره امور کشور، رسیدن به اهداف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی دولت، مدیریت مطلوب و صحیح استفاده از وجوه عمومی برای ارائه خدمات مؤثر و کارآمد خدمات به شهروندان و تأمین انتظارات آن‌هاست.

۳.۳. فرایند معاملات دولتی

معاملات دولتی فرایند تهیه، تدارک، تأمین کالا و خدمات موردنیاز با کیفیت مطلوب و قیمت و زمان مناسب، از منبع مورد اطمینان در ازای پرداخت ارزش آن است. در این خصوص مناسب بودن خرید امری نسبی است و به معنای بهترین نیست، بلکه مناسب بودن یک محصول یا خدمت به عواملی بستگی دارد. به عبارت دیگر، مناسب بودن محصول عبارت است از منطبق بودن آن محصول با خواسته‌های متقاضی و قابل قبول بودن از نظر سازمان.

انتخاب روش صحیح در فرایند معاملات دولتی، نقش مهمی در کنترل و کاهش هزینه‌ها، بهبود کیفیت محصول و افزایش بهره‌وری در عملکرد کلی سازمان‌ها خواهد داشت. از این رو وظیفه خرید، حساس و در عین حال دشوار و مستلزم به کارگیری

توانایی‌های علمی، تجربی و داشتن بینش عمیق در خصوص فرایند مذکور است. مقامات معامله باید روش‌هایی اتخاذ کنند که با معیارهای شفاف، منصفانه و نبود تبعیض صورت گیرند و سبب ارتقای وضعیت موجود شوند.

سه مرحله کلیدی در تأمین کالا و خدمات در دستگاه‌های دولتی باید مدنظر قرار گیرد: ۱. تشخیص و ارزیابی کالا و خدمات موردنیاز؛ ۲. انتخاب بهترین و مناسب‌ترین تأمین‌کننده کالا و خدمات؛ ۳. اطمینان از تطابق کالا و خدمات ارائه‌شده با شرایط و خصوصیات درخواستی (Heqqstad, 2010, p:7).

در فرایند معاملات دولتی برای تحصیل کالا و خدمات از بخش خصوصی سه عنصر نقش اساسی دارد؛ دولت به‌منزله درخواست‌کننده کالا و خدمات موردنیاز، تهیه‌کنندگان یا پیمانکاران و شهروندان به‌منزله صاحبان حق. انجام این فرایند به روش‌های گوناگونی صورت می‌گیرد. از نظر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی معاملات دولتی، فرایند انجام مناقصه، در سه مرحله صورت می‌گیرد: مرحله قبل از مناقصه، مرحله حین مناقصه، مرحله بعد از مناقصه (OECD, 2007, P:23-26).

همچنین، در معاملات دولتی روش دعوت از شرکت‌کنندگان برای مناقصه به روش مناقصه باز (عمومی) و محدود صورت می‌گیرد. در مناقصات عمومی دولت یا سازمان‌های عمومی، انجام عمل یا خرید کالای موردنیاز از طریق اعلان بین عموم داوطلبان به مناقصه گذاشته می‌شود تا قرارداد با برنده مناقصه منعقد شود (انصاری، ۱۳۸۴: ۱۱۸). در اصطلاح به این مناقصات، مناقصات باز نیز گفته می‌شود که هر کس می‌تواند در آن شرکت کند. در مناقصه محدود، اداره یا مؤسسه دولتی، مناقصه را بین عموم ترتیب نمی‌دهد، بلکه به اختیار خود اشخاص را برای شرکت در مناقصه انتخاب می‌کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹: ۳۲۶).

البته روش انتخاب مناقصه براساس حجم معامله از نظر نصاب (قیمت) متفاوت است. بدین ترتیب که در معاملات عمده از روش مناقصه عمومی یا محدود استفاده می‌شود. البته در نظام حقوقی ایران، براساس قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ علاوه بر روش مناقصه عمومی و محدود در معاملات عمده، روش انجام معامله به صورت ترک تشریفات براساس گزارش توجیهی واحد ذی‌ربط، تشخیص کمیسیون مناقصه و

عدم الزام به برگزاری مناقصات موضوع ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات پیش‌بینی شده است.

انتخاب روش انجام معامله با بررسی و انتخاب بهترین روش در موفقیت تصمیم اتخاذ شده برای رسیدن به اهداف معاملات دولتی کمک می‌کند. مرحله تصمیم برای تأمین کالا و خدمات و انتخاب روش نقطه تلاقی حقوق اداری و مالیه عمومی است که مقامات مجاز تصمیم‌گیر در دستگاه‌های دولتی باید براساس اصول حقوق اداری و مالیه عمومی از جمله اصل صلاحیت، حاکمیت قانون، رعایت تشریفات دولتی، حفظ منابع مالی دولت و مصرف بهینه وجوه عمومی تصمیم بگیرند.

از آنجا که در فرایند معاملات دولتی از یک سو مقرون به صرفه بودن معامله برای دولت به منزله خریدار و از سوی دیگر رفتار برابر و منصفانه با تهیه‌کنندگان مطرح است، اما فرایند انجام معاملات دولتی از مرحله تشخیص نیازها تا پرداخت نهایی، خطرهای آسیب‌های فرایندهای معاملات را تهدید می‌کند، لذا استفاده بهینه از منابع حداقل در راستای برآوردن نیازهای حداکثر از انتظارات مردم از مقامات دولتی است و سیستم معاملات دولتی باید طوری سازماندهی شود که اطمینان از تضمین و حفظ انتظارات موردنیاز مردم در ارائه خدمات عمومی فراهم شود (Ricardwanger S. Arouy, 2013, p:39).

۳.۴. چارچوب‌گذاری فرایند معاملات دولتی

هر سیستم معاملات دولتی به منظور اطمینان از رفتار منصفانه و برابر در فرایند معاملات دولتی به منظور حفظ ارزش پول نیازمند اتخاذ قوانین و مقررات و روش‌هایی است. هگستد بر این نظر است «باید پنج عنصر اساسی به منزله چارچوب کلی در فرایند معاملات در نظر گرفته شود:

الف) چارچوب حقوقی که به منظور اطمینان از رعایت قوانین و مقررات تمامی چرخه معاملات را پوشش دهد.

ب) ساختار اداری و نهادی که به طور شفاف مسئولیت‌های مالی، فنی و بودجه‌ای مقامات مجاز را تعیین کند.

ج) سیستم تجدیدنظر و جبران خسارت مؤثر؛

د) سیستم کنترل داخلی مستقل نظیر نظارت و حسابرسی داخلی؛

ه) نظارت و حسابرسی مستقل خارجی» (Hegstad, 2010, p:6-7).

هدف معاملات دولتی فراهم کردن کالا و خدمات با کیفیت بالا از طریق فضای رقابت عمومی و منصفانه است. در این راستا سلامتی در فرایند معاملات دولتی باید حفظ شود (Thai, 2009, p:16) و این امر نیازمند چارچوب قانونی و مقررات گذاری مناسب است که باید در فرایندها و رویه‌ها وضع شود.

از آنجا که معاملات دولتی محل تداخل حقوق مالی عمومی و حقوق اداری است، لذا اصول حقوقی پیشرفته از جمله اصل کیفیت، اصل حاکمیت قانون، اصل معیارهای حقوقی، اصل ممنوعیت تصمیمات خودسرانه، اصل اعتماد در اعمال حقوقی، اصل سیستم دموکراتیک، اصل تناسب و اصل برابری رویه‌ای است که باید در چارچوب گذاری معاملات دولتی اعمال شود.

۴. اصول حاکم بر ارتقای سلامتی در معاملات دولتی

سلامتی سنگ بنای ارائه خدمات عمومی مؤثر و کارآمد دولت‌ها در تأمین کالا و خدمات از طریق سیستم معاملات دولتی است، اما اطمینان از حفظ سلامتی به منظور حفظ ارزش پول (قیمت منصفانه پرداختی) و رسیدن به سایر اهداف معاملات دولتی نیازمند اصول و معیارهایی است. در این گفتار اصول و معیارهای پذیرفته شده بین‌المللی و آثار آن در معاملات دولتی بررسی می‌شود.

۴. ۱. اصول ارتقای سلامت در معاملات دولتی از منظر نهادهای بین‌المللی

معامله دولتی به دلیل هزینه‌کرد بیشتر منابع مالی دولت یکی از فعالیت‌های مهم اقتصادی به شمار می‌رود. با توجه به بحران‌های ناشی از فشار اقتصادی در کشورها و در سطح جهانی و آسیب‌پذیر بودن معاملات دولتی در مقابل فساد به دلیل تعارض منافع و ایجاد فرصت برای انحراف وجوه عمومی از اهداف تعیین شده (OECD, 2006, p:9) معاملات دولتی با یک چالش اساسی - به منزله اطمینان از سلامتی - مواجه شده‌اند (Anderson, ECO vau,) (carolon, 2010, p:1).

در سطح سازمان‌های بین‌المللی از جمله: سازمان‌های شفافیت بین‌الملل، سازمان آنسیترال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سازمان ملل متحد و بانک جهانی ارتقای سلامتی در معاملات دولتی را به طور قابل توجهی در دستور کار خود قرار داده و کنوانسیون‌هایی را تصویب کرده‌اند (Goel R.K & Nelson M.A, 2010: 434). از نظر سازمان ملل متحد به منظور حفظ ارزش پول، شفافیت، رقابت کامل، انصاف، صرفه اقتصادی و کارایی، اصول حفظ و ارتقای سلامتی در فرایند معاملات دولتی در راستای تأمین کالا و خدمات است و در راستای رسیدن به اهداف نهایی سیستم معاملات دولتی، علاوه بر اصول مذکور، اصول حقوقی نیز با اجرای کامل قوانین و مقررات مربوطه در فرایندهای معاملات و ارتقای خدمات عمومی تعیین شده، در اداره سازمان‌ها باید مدنظر قرار گیرد (UN, 2012, p:2-5).

کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل سازمان ملل از سال ۱۹۸۶ تصمیم گرفت در خصوص معاملات دولتی اقداماتی را شروع کند و در سال ۱۹۹۳ پس از ۲۶ جلسه قانون مدل را تصویب کرد (Uncitral, 2012, P:5).

این قانون مقدمات چارچوب سیاسی و قانون‌گذاری در کشورها را مشخص و ایجاد قانون مناسب برای معاملات دولتی را در چارچوب حقوق معاملات پیشنهاد می‌کند. قانون مدل یک چارچوب بین‌المللی در اصلاح حقوق معاملات دولتی است و مقرر می‌دارد: قوانین معاملات دولتی نامناسب در نتیجه ناکارآمدی در فرایند معاملات دولتی و ضعف سیستم معاملات در به دست آوردن ارزش ناشی از هزینه کرد منابع عمومی است.

از نظر قانون مدل (Model law)، سیستم معاملات دولتی برای حفظ و ارتقای سلامتی و رسیدن به اهداف خود مستلزم توجه به موارد زیر است:

- افزایش رقابت میان تأمین‌کنندگان کالا و خدمات؛
- افزایش کارایی و صرفه اقتصادی در معاملات دولتی؛
- افزایش ترغیب و مشارکت بخش خصوصی در فرایند معاملات؛
- فراهم کردن رفتار برابر و منصفانه با تأمین‌کنندگان کالا و خدمات؛
- افزایش انصاف و اعتماد در فرایند معاملات؛

- کسب شفافیت در رویه‌های انجام معاملات (Garcia, 2009, p:14).

قانون مدل به جنبه‌های مختلف از فرایند معاملات دولتی از جمله روش‌های انجام معاملات، روش‌های ارزیابی و پذیرش مناقصه‌گران، رویه‌هایی برای روش‌های جایگزین، حق تجدیدنظر و بر اصولی نظیر رقابت‌پذیری، انصاف، برابری و رفتار منصفانه، شفافیت، اعتماد عمومی، حفظ ارزش پول و مشارکت گسترده پیمانکاران در معاملات دولتی تأکید کرده است.

از نظر سازمان تجارت جهانی (WTO)، معاملات دولتی به منزله بخش مهم اقتصادی دارای اثر مهم در استفاده از منابع عمومی در راستای اعتماد و مدیریت بهتر عمومی است (WTO, 2012, P:6). همچنین، از نظر این سازمان، تقویت شفافیت، رقابت و انصاف اصول مهم در کارایی فرایند معاملات دولتی است (Small, grant, 2012, p:5). البته برخی از کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی، موافقت‌نامه معاملات دولتی سازمان تجارت جهانی (GAP)^۱ به منظور مقررات‌گذاری معاملات دولتی برای افزایش شفافیت، تضمین رفتار منصفانه در فرایندهای معاملات دولتی را پذیرفته‌اند.

از نظر موافقت‌نامه سازمان تجارت جهانی، رفتار برابر و غیرتبعیض‌آمیز با طرفین معامله بخش دولتی، شفافیت در فرایندها و اطلاعات مربوط به معاملات دولتی، عمومیت و چارچوب‌گذاری حقوقی از اصول مهم در حفظ سلامتی و رسیدن به اهداف معاملات دولتی است (Unops, 2011, p:12).

بانک جهانی یکی از بانک‌های بین‌المللی و برای بازسازی و توسعه مجدد اقتصادی کشورها بعد از جنگ جهانی دوم ایجاد شده است. با توجه به اینکه این بانک به کشورهای متقاضی وام می‌دهد، به اصول و چارچوب‌های مربوط به سیستم معاملات دولتی نمی‌پردازد و صرفاً به دلیل بازخوردهای سیاسی ناشی از معاملات دولتی بر سه اصل نبود تبعیض، رفتار منصفانه و برابر و شفافیت تأکید کرده است.

کنوانسیون سازمان ملل متحد بر علیه فساد، یکی از اهداف خود را ارتقای سلامت در حوزه معاملات دولتی دانسته است و بیان می‌کند این امر نیازمند سیستم حقوقی با

معیارهای مؤثر شفافیت، رقابت و معیارهای عینی در تصمیمات متخذه است (James Justin, 2012, p:31).

کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۰۸ تعهد خود را به اتخاذ اقدام در این زمینه ابراز کردند. متعاقب پیشنهاد کمیته حکمرانی عمومی، اعضا، اصول سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را در افزایش سلامتی در معاملات دولتی در قالب یک توصیه‌نامه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به تصویب رساندند. اصول مزبور در درجه اول معطوف به سیاست‌گذاران دولتی در سطح داخلی است، اما ممکن است اصول راهنمای قابل پیشنهادی برای دولت‌های محلی اشخاص حقوقی متعلق به دولت نیز باشند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، اصول ارتقای سلامت در معاملات دولتی را در قالب ۱۰ اصل بیان می‌کند و اهداف اصول مذکور را تقویت شفافیت^۱، مدیریت مطلوب^۲، جلوگیری از سوءمدیریت^۳ و پاسخگویی و کنترل^۴ در معاملات دولتی می‌داند (OECD, 200, P:18-19).

۴.۲. اصول حاکم بر ارتقای سلامت در معاملات دولتی

نظام‌های مطلوب در فرایند برگزاری معاملات دولتی در پی دستیابی به اهداف خود هستند. از میان اصول حاکم بر ارتقای سلامت در فرایند معاملات دولتی به اصول شفافیت، رقابت، پاسخگویی، مدیریت مطلوب، نظارت و کنترل تأکید شده است:

۴.۲.۱. شفافیت

شفافیت در مقابل پنهان‌کاری به کار می‌رود. هر چیزی که از دید عموم پنهان نباشد، معنای شفافیت را می‌دهد. از نظر سازمان شفافیت بین‌الملل، «شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری و معاملات تجاری که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار

-
1. Transparency
 2. good managment
 3. prevention of misconduct
 4. Accountability and control

می‌دهد نه فقط از اصل موضوع، بلکه از شیوه‌های تصمیم‌گیری آن مطلع شوند و وظیفه مستخدمان و مدیران دولتی این است که رفتار آن‌ها قابل رؤیت، قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد» (Christopher, 2006, p:233). در تعریفی دیگر، شفافیت به معنای تطابق اهداف و ابزارهای اجرایی در تصمیمات است. شفافیت امکان مشاهده واقعات است که ابزارهای اجرایی با اهداف سازگاری دارند و سبب می‌شود تا حدود وظایف و اختیارات مقامات مشخص شود و هیچ مقامی از حدود اختیارات مشخص شده تجاوز نکند، در صورت تجاوز از حدود اختیارات چنین شخصی مسئول نقض قوانین است و باید پاسخگو باشد.

نظر به اینکه فساد در نهان رشد می‌کند^۱ و با توجه به احتمال بروز فساد در معاملات دولتی، چالش مهم همه کشورها، اطمینان از شفافیت در تمام مراحل چرخه معاملات دولتی است، صرف‌نظر از اینکه در چه مرحله‌ای از چرخه معاملات قرار دارند یا چه روشی از معامله به کار برده‌اند. شفافیت پیش‌نیاز ارتقای سلامت در معاملات دولتی (Beth. 2005, p:17) و یکی از جنبه‌های شفافیت، دسترسی آسان به اطلاعات نزد مقامات دولتی و نهادهای عمومی است (Pasquier, 2007, p:7). البته شفافیت صرفاً دسترسی به اطلاعات نیست، بلکه دسترسی به اطلاعات باید براساس صحت، قابلیت پیش‌بینی، به‌روزرسانی و مطابق استانداردهای تعیین‌شده شفافیت باشد.

به عبارت دیگر، شفافیت در فرایندهای معاملات هم از جنبه دسترسی به قوانین و مقررات و هم از جنبه دسترسی به فرایندها و مراحل مختلف امری ضروری است و تمامی شرکت‌کنندگان باید به اطلاعات صحیح، قابل اعتماد، مناسب و کامل در فرایند معاملات دسترسی داشته باشند. شفافیت هدف نیست، بلکه ابزاری برای رسیدن به هدف است. به عبارت دیگر، شفافیت در تمام مراحل چرخه معاملات به افزایش رقابت، ارتقای عدالت و رفتار عادلانه و منصفانه در برابر شرکت‌کنندگان در معامله دولتی و افزایش اعتماد عمومی و مشارکت تأمین‌کنندگان در معاملات دولتی و در نهایت افزایش کارایی،

اثربخشی و صرفه اقتصادی (حفظ ارزش پول) منجر و سبب مدیریت مؤثر و مصرف بهینه منابع عمومی در سیستم معاملات دولتی می‌شود.

۴.۲.۲. پاسخگویی

اصولاً در کشورهای با نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، مردم به منزله صاحبان اصلی حق، قدرت را از طریق انتخابات به نمایندگان قانونی خود انتقال می‌دهند. دولت‌هایی که در این کشورها با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، باید در خصوص مصرف منابع مالی عمومی پاسخگو باشند. مفهوم مسئولیت پاسخگویی ریشه در فلسفه سیاسی دارد و بر ارکانی نظیر «حق دانستن» و «حق پاسخ‌خواهی» برای مردم استوار است.

عناصر «پاسخگویی» در هر رابطه‌ای که یک طرف اعمالی را از جانب طرف دیگر انجام می‌دهد، وجود دارد. یک طرف این رابطه را مأمور و طرف دیگر را مسئول می‌نامند. مأمور کسی است که مسئول، قدرت و منابع را به امانت در اختیار او قرار می‌دهد تا وظایف خاص را به نمایندگی از او به انجام برساند. به عبارت دیگر، مفهوم پاسخگویی مستلزم وجود دو طرف رابطه است: یک طرف که مسئولیت را توزیع می‌کند و طرف دیگر که آن را می‌پذیرد و می‌داند که باید در قبال نحوه انجام این مسئولیت گزارش دهد.

پاسخگویی در لغت به معنای احساس مسئولیت است (فقیهی، ۱۳۸۰: ۵۵) و در مفهوم عام به فرایندهایی گفته می‌شود که شهروندان، حاکمان را برای رفتار و عملکردشان مسئول می‌کنند (درویش، ۱۳۸۱: ۳۵۳).

رفتار و اعمال زمامداران در زندگی مردم تأثیر زیادی می‌گذارد و لازمه اینکه رفتار و تصمیمات آن‌ها موجب تضييع حقوق افراد نشود، پاسخگوبودن آن‌هاست. بنابراین، پاسخگویی نوعی احساس مسئولیت است که شخص براساس آن خود را ملزم به توضیح در مقابل دیگران می‌داند. شرط اساسی به منظور اعمال سلامتی در نظام معاملات دولتی، قابلیت مؤثر بودن پاسخگویی است.

معاملات دولتی فرایندی است که به واسطه آن دولت‌ها می‌توانند نسبت به تأمین کالا و خدمات عمومی اقدام کنند، اما برای اینکه با کارایی بیشتر صورت گیرند باید حدود وظایف و اختیارات هر مقام مشخص شود تا هیچیک از آن‌ها از حدود اختیارات

قانونی خود تجاوز نکنند و در صورت تجاوز، مسئول شناخته شوند و لازمه مسئولیت، پاسخگویی مقام مزبور است. بنابراین، مشخص شدن حدود وظایف و اختیارات سبب افزایش شفافیت و به تبع آن افزایش کارایی می‌شود. به منظور نیل به کارایی بیشتر برای ارائه خدمات عمومی در تأمین کالا و خدمات عمومی، پاسخگویی بنیان اساسی سلامتی است.

به سخن دیگر، معاملات دولتی نیازمند پاسخگوبودن دولت است و زمانی که مقامات دولتی منافع شخصی خود را در نظر بگیرند، بدون آنکه پاسخگویی داشته باشند می‌تواند به بحران در معاملات دولتی منجر شود. افزایش پاسخگویی می‌تواند سبب افزایش اعتماد عمومی شود و فساد را کاهش دهد. بنابراین، پاسخگویی ابزاری برای حفظ سلامتی در معاملات دولتی به شمار می‌رود و هرچه پاسخگویی بیشتر باشد، مانع سوءاستفاده از قدرت عمومی می‌شود. مسئولیت پاسخگویی دولت بر پایه این عقیده استوار است که شهروندان حق دارند بدانند و حق دارند حقایق به صورت علنی و مطمئن از سوی دولت‌ها به دست آن‌ها برسد. به عبارت دیگر، پاسخگویی دولت را ملزم می‌کند در خصوص اعمالی که انجام می‌دهند به شهروندان توضیح دهند.

همچنین، پاسخگویی سبب ایجاد اصلی به نام اصل الزام به بیان دلایل و مبانی تصمیم‌گیری می‌شود. این اصل موجب می‌شود تا از پاسخگوبودن مقامات دولتی جلوگیری شود. لذا مقام دولتی نمی‌تواند در برابر مردم از دادن پاسخ و ارائه دلیل امتناع ورزد و ابراز دلیل موجب می‌شود تا مردم و افکار عمومی از برنامه مالی دولت مطلع شوند و آن را با هدف قانون‌گذار و اصول حقوقی و رعایت سه اصل کارایی، اثربخشی، صرفه اقتصادی مقایسه و در خصوص آن‌ها داوری کنند.

۴.۲.۳. رقابت

رقابت کلید اصلی برای اطمینان دولت‌ها و شهروندان از دریافت حداکثر ارزش پول (قیمت منصفانه پرداختی) در فرایند معاملات دولتی است (unops, 2011. p:10). هدف از معاملات دولتی ایجاد فضایی مناسب برای رقابت سالم پیمانکاران با توانمندی‌ها و تخصص‌های مختلف است تا بتوان طرح‌های گوناگون، به‌ویژه طرح‌های بزرگ را به شایسته‌ترین پیمانکاران با نرخ‌های منطقی واگذار کرد؛ به گونه‌ای که مصالح ملی و منافع

عمومی در بهترین حد ممکن رعایت شود. نظر به اینکه معاملات دولتی از طریق مناقصه صورت می‌گیرند در آثار حقوق‌دانان، تعاریف مختلفی از مناقصه آمده است که در بیشتر موارد شباهت‌هایی بین آن‌ها دیده می‌شود (عطایی، ۱۳۸۲: ۵۱). گذشته از دکتربین، قانون‌گذار نیز در بند «الف» ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، مناقصه را تعریف کرده است. بر این اساس «مناقصه فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت موردنظر (طبق اسناد مناقصه) که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کمترین قیمت را پیشنهاد کرده است، واگذار می‌شود».

وفق تعریف رقابتی‌بودن، لحاظ کیفیت معامله و پیشنهاد کمترین قیمت در کنار هم سه عنصر تشکیل‌دهنده فرایند مناقصه‌اند. در کنار توجه به قیمت، لحاظ کیفیت نیز برای دولت واجد اهمیت است، زیرا نمی‌توان سرنوشت منافع عمومی مردم را به دست پیمانکارانی سپرد که به صرف ارائه کمترین قیمت و با هدف سودجویی، در رقابت تعیین برنده مناقصه، شرکت می‌کنند.

شفافیت پیش‌شرط افزایش فضای رقابتی است که این افزایش سبب ارائه پیشنهاد صحیح و واقعی از سوی شرکت‌کنندگان و رسیدن به اهداف سیستم معاملات دولتی یعنی حفظ ارزش پول می‌شود.

۴.۲.۴. نظارت

حفظ و استفاده صحیح از منابع مالی عمومی از انتظارات اصلی مردم از دولت‌هاست. به عبارت دیگر، انتظارات مشروع و اعتماد عمومی، خواسته‌ها و توقعاتی است که شهروندان از دولت‌ها دارند و بی‌توجهی به آن موجب ضرر و زیان و سلب منفعت از شهروندان می‌شود (Paul: 1992: p:81). نقش دولت در ایجاد حداکثر رفاه در تأمین کالا و خدمات و نیازهای مردم (Arrow Smith. 2005: p:2-8) از یک طرف و آسیب‌پذیربودن فرایند مصرف منابع عمومی از طرف دیگر و در راستای ارتقای سلامتی در معاملات دولتی، کاهش هزینه‌های دولت و ایجاد رقابت سالم و اعتمادسازی، نظارت مالی امری ضروری است که در نظام‌های حقوقی مختلف ساز و کارهای متفاوتی پیش‌بینی شده است.

۴. ۲. ۵. مدیریت مطلوب

با توجه به تغییر نقش دولت‌ها در جهان امروز، یکی از مفاهیمی که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، حکمرانی خوب است (شریف‌زاده، قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۵). حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است. حکمرانی خوب انجام امور براساس حاکمیت قانون، فرایند شفاف، مشارکت جامعه مدنی و حفظ منابع عمومی است (mertus, 1999, p:135). از نظر بانک جهانی و سازمان ملل متحد، حکمرانی به منزله روش اعمال قدرت در مدیریت توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور تعریف شده است (اطهاری، ۱۳۸۶: ۳۲). حکمرانی خوب فرایندی است که به واسطه آن مؤسسات دولتی به اداره امور عمومی می‌پردازند، منابع عمومی را مدیریت و از حقوق افراد جامعه حمایت می‌کنند (زارعی، محمدحسین، ۱۳۸۳: ۱۷۰).

معاملات دولتی بخش اساسی حکمرانی خوب و سیستم مالیه عمومی به شمار می‌روند (OECD, 2005, p:9) و برای رسیدن به حکمرانی خوب یا مدیریت دولتی نوین نیازمند مدیریت مطلوب منابع‌اند. مدیریت مطلوب، اطمینان از مصرف وجوه طبق اهداف تعیین شده است. دستیابی به این اصل نیازمند به کارگیری معیارها و شاخص‌هایی است. یکی از شاخص‌ها، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی است. بودجه به منزله بیان مالی عملیات دولت، مهم‌ترین سندی است که دستگاه‌های اجرایی را در دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه کشور و انجام اثربخش وظایف خود یاری می‌رساند. از این رو تلاش برای بهبود این سند مالی و بهره‌وری بودجه در اجرای فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی همواره مورد توجه و چالش بوده است.

با توجه به تحول رویکردهای مختلف در تنظیم بودجه، بودجه‌نویسی سنتی، بودجه برنامه‌ای، بودجه بر مبنای صفر، بودجه طرح و برنامه و بودجه‌ریزی عملیات وجود دارد. در این راستا یکی از راهکارهای مطرح برای استفاده و مدیریت بهتر بودجه استفاده از بودجه عملیاتی به جای بودجه‌ریزی سنتی است. بودجه عملیاتی، تحول برجسته در نظام بودجه‌بندی دولت‌هاست که می‌تواند نقش مهمی در رشد و توسعه کشورها داشته باشد (Andrew, 2004, 347).

به عبارت دیگر، بودجه‌ریزی عملیاتی (بر مبنای عملکرد) از برجسته‌ترین روش‌هایی است که اهداف دولت‌ها را تأمین می‌کند (اکرمی و همکاران، ۱۳۹۳: ۶۲). نظام بودجه‌ریزی عملیاتی با هدف نتیجه‌محوری بودجه‌ریزی تلاش می‌کند با پیوند اعتبارات بودجه‌ای به نتایج اقدامات دولت به اهداف صرفه‌جویی، شفافیت، کارایی و اثربخشی بودجه دست یابد. بودجه‌ریزی عملیاتی به اصلاح مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی این بخش می‌پردازد (حسن‌آبادی و نجار صراف، ۱۳۸۶: ۱). بنابراین، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بیانگر چگونگی استفاده از اطلاعات در فرایند مدیریت مطلوب منابع عمومی است و شاخص‌های اصلی آن کارایی، اثربخشی و صرفه‌جویی است. این بودجه‌ریزی به مدیریت بهتر دولت در مصرف منابع عمومی می‌پردازد و ابزاری در راستای آگاه‌کردن شهروندان از عملکرد دولت و کیفیت آن است. در این نظام بودجه از حالت اقلام هزینه به ساختار نتیجه‌محور تبدیل می‌شود. یکی از اهداف اصلی دولت‌ها ارائه خدمات عمومی و تأمین حداکثر رفاه شهروندان است. خدمت عمومی عنصر اصلی اداره امور عمومی است. سیر تحول مفهوم دولت به‌ویژه در قرن بیستم، ماهیت ارتباط میان مقامات اداری و شهروندان را دگرگون کرده و کسب نظر عموم از سوی دولت‌ها، مستلزم آن است که اعمال و اقدامات دولت مطلوب و مورد توجه شهروندان باشد، زیرا نارضایتی شهروندان به عدم مقبولیت دولت‌ها منجر می‌شود.

می‌توان گفت در راستای رسیدن به مدیریت مطلوب و حکمرانی خوب و تأمین انتظارات شهروندان، باید بودجه‌ریزی شهروندمحور ملاک و مبنای قرار گیرد. بودجه‌ریزی شهروندمحور^۱ یعنی برنامه‌ریزی در راستای اهداف عمومی نقش مهمی در مصرف بهینه منابع عمومی و تحقق انتظارات مردم از دولت‌هاست. در این راستا مقامات دولتی نیازمند ابزارها و مهارت‌ها به منظور مدیریت فرایندهای معاملات طبق بودجه است (OECD, 2007, P:53). این بودجه‌ریزی می‌تواند به بودجه‌ریزی شهروندمحور تبدیل و نقطه آغاز برای حکمرانی شهروندمحور و ارتقای سلامت در نظام مالی و معاملاتی شود.

یکی دیگر از معیارهای مدیریت مطلوب، اطمینان از داشتن استاندارد با مهارت دانش و سلامتی است. مرحله تشخیص یا تصمیم‌گیری در خصوص تعیین کالا و خدمات مرحله اساسی در تأمین کالا و خدمات است. این مرحله نقطه تلاقی حقوق اداری و مالیه عمومی است. مقام مجاز اداری در راستای تأمین منافع و نظم عمومی و ارائه خدمات به شهروندان تصمیماتی می‌گیرد که در حقوق و تکالیف شهروندان مؤثر است. سازمان‌ها با اجرای خط‌مشی دولت‌ها و تحویل خدمات عمومی به شهروندان در راستای رفاه عمومی کمک می‌کنند. دستیابی به رفاه شهروندان مستلزم تصمیم‌گیری و تشخیص مناسب است و تشخیص نامناسب به ناکارآمدی، اسراف و از دست دادن منابع عمومی منجر می‌شود.

تصمیم مقام اداری در تعیین کالا و خدمات باید از یک طرف بر مبنای حقوق اداری باشد و از طرف دیگر تصمیم مذکور شروع فرایند مصرف منابع مالی است که در این مرحله تشخیص نادرست می‌تواند سبب اتلاف منابع عمومی، ناکارآمدی و اثربخشی در نوع خدمات تعیین شده شود.

بنابراین تشخیص، معامله و قرارداد محسوب نمی‌شود، بلکه مقدمه و تشریفات انجام معامله و قراردادهای دولتی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر، تشخیص در فرایند مناقصات دولتی از جمله تعیین نوع و روش مناقصه نقش اساسی دارد. همه مقامات مسئول قانون برگزاری مناقصات که وظیفه برگزاری مناقصات را دارند مکلف‌اند معاملات دولتی را به گونه‌ای که قانون مقرر می‌کند از نظر شکلی و محتوایی انجام دهند. به عبارت دیگر، مقامات مجاز دولتی نیازمند داشتن تخصص و مهارت در زمینه مالی، اداری و حقوقی‌اند. نظر به اینکه فرایند شروع امور مربوط به معاملات با تشخیص صورت می‌گیرد و در واقع تشخیص به نوعی اتخاذ تصمیم از سوی مقام اداری است در این خصوص مقام اداری باید بایسته‌های لازم را در نظر بگیرد.

بنابراین، مقام تشخیص‌دهنده باید از نظر تخصص مرتبط باشد و با در نظر گرفتن معیارهای حقوقی نظیر عمل مطابق قانون، تصمیم‌گیری در صورت وجود شرایط قانونی، لزوم رعایت تشریفات قانونی، نبود جواز اجرای قوانین خارج از اعتبار آن‌ها، نبود تبعیض،

مستند و مستدل بودن تصمیم اداری و رعایت تناسب تصمیم بگیری (رضایی زاده، ۱۳۹۳: ۱۳۴ - ۱۱۵).

در مدیریت مطلوب همچنین باید به معیارهای فنی، تخصصی، مالی و اصولی نظیر اهداف و مصلحت عمومی، بی طرفی، استفاده بهینه از منابع عمومی اقدام کند تا از حداقل منابع، حداکثر منافع حاصل شود.

۵. نتیجه گیری

یکی از وظایف دولت‌ها در راستای ارائه خدمات عمومی تأمین کالا و خدمات براساس فرایندهای معاملات دولتی است. با توجه به محدودیت منابع مالی، حفظ و استفاده صحیح از منابع مالی عمومی از انتظارات اصلی مردم از دولت‌هاست. معاملات دولتی از فرایندهایی تشکیل شده‌اند، اما به دلیل تعارض منافع بخش عمومی و خصوصی طی این فرایندها، معاملات دولتی در معرض آسیب‌پذیری قرار دارند و احتمال اتلاف و سوءاستفاده از منابع عمومی وجود دارد. در این راستا به منظور پیشگیری از خطرهای تهدیدات وارده بر معاملات دولتی، مفهوم سلامتی یکی از مفاهیمی است که در سیستم نوین معاملات دولتی مطرح شده و به معنای استفاده از اختیارات عمومی در راستای منفعت عمومی است. مبانی اصلی حاکم بر سلامتی در معاملات دولتی تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی، حفظ اعتماد عمومی، پیشگیری از فساد و حفظ ارزش پول است و مهم‌ترین رویکرد قاعده‌محور و ارزش‌محور است که رویکرد قاعده‌محور بر کنترل خارجی خدمات عمومی و رویکرد ارزش‌محور بر کنترل داخلی تأکید و در نهایت سیستم نوین چارچوب سلامتی بر ترکیب رویکردهای قاعده‌محور و ارزش‌محور به منظور حصول اطمینان از توازن بین چارچوب‌های سلامتی تأکید دارد. اهداف سیستم معاملات دولتی افزایش مشارکت بخش خصوصی برای ارتقای کیفیت و کارایی خدمات قابل ارائه، اطمینان از رفتار منصفانه و برابر و استفاده صحیح از منابع عمومی و قیمت منصفانه پرداختی و سلامتی پیش شرط رسیدن به این اهداف است، اما برای اجرا نیازمند اصول و شاخص‌هایی از جمله شفافیت، رقابت، پاسخگویی، مدیریت مطلوب و نظارت است. شفافیت نیاز کلیدی سیستم معاملات دولتی نوین و عنصر اصلی برای اتخاذ تصمیمات سالم است. پاسخگویی سبب پیشگیری و ارتقای سلامت در فرایند معاملات دولتی

می‌شود. پاسخگویی و شفافیت از الزامات اساسی برای امانت‌داری، اعتبار و اقتدار جوامع نوین و مردم‌سالار محسوب می‌شود و در هر بخش از دولت تأثیر مثبتی در ارتقای سلامتی دارد. اشتیاق به علنی کردن فرایندها و تصمیمات برای تفحص و بررسی عموم مردم مانع مهمی برای افراط و سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی است.

افزایش رقابت سبب به دست آوردن بهترین قیمت و کیفیت می‌شود. رقابت هدف نیست، بلکه ابزاری برای کارایی، صرفه اقتصادی و اثربخشی است. استفاده صحیح از منابع عمومی نیازمند مدیریت مؤثر است و نظارت سبب عدم انحراف سیستم از مسیر و اهداف تعیین شده می‌شود.

در نهایت سلامتی در صیانت از منابع عمومی و پیشگیری از اتلاف آن نقش اساسی دارد و برای ارتقا و حفظ آن نیازمند اصول و ساز و کارهای مشخصی است. همچنین برای تضمین و داشتن ضمانت اجرای مؤثر نیازمند چارچوب‌گذاری حقوقی آن‌ها در قالب قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های مربوط است.

منابع

کتاب

۱. امامی، محمد (۱۳۸۹). *حقوق مالیه عمومی*، انتشارات نشر میزان، چاپ سوم، زمستان.
۲. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۱). *کلیات حقوق اداری*، نشر میزان.
۳. بادامچی، علی و رنجبری، ابوالفضل (۱۳۸۲). *حقوق مالی و مالیه عمومی*، چاپ اول، تهران: مجد.
۴. حبیبی، یدالله (۱۳۸۵). *حقوق و قوانین معاملات دولتی*، چاپ اول، تهران: مجد.
۵. حسن‌آبادی، محمد و نجار صراف، علیرضا (۱۳۸۶). *مدل جامع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی- مدل الماس*، تهران، مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران، چاپ اول.
۶. رستمی، ولی (۱۳۹۳). *مالیه عمومی*، چاپ بنیاد حقوق میزان، چاپ سوم.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴). *حقوق اداری*، چاپ دوم، انتشارات سمت.

۸. ----- (۱۳۸۲). *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، چاپ سوم، تهران: دانشگاه تهران.
۹. عباسی، بیژن (۱۳۹۰). *حقوق اداری*، چاپ دوم، تهران: دادگستر.
۱۰. محمدجعفر، جعفری لنگرودی (۱۳۸۵). *ترمینولوژی حقوق*، ج ۱۶، تهران: گنج دانش.
۱۱. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۲). *مالیه عمومی*، نشر میزان، چاپ نهم، پاییز.
۱۲. هداوند، مهدی (۱۳۸۹). *حقوق اداری تطبیقی*، ج ۱، چاپ اول، سمت.
۱۳. ولی‌الله، انصاری (۱۳۸۴). *کلیات حقوق اداری از لحاظ فطری، عملی و تطبیقی*، چاپ ششم.

مقالات فارسی

۱۴. اکرمی، رحمت‌الله، مهدی‌فرد، محمدرضا، بنایی، مهدی، بروز ارسحن (۱۳۹۳). «بازنگری در نظام حسابداری دولت ابزاری برای ارتقای شفافیت مالی دولت»، *مجله اقتصادی*، شماره ۱ و ۲، ص ۶۱-۷۴.
۱۵. باباجانی، جعفر. «تحلیل نظری پیرامون سیستم نظارت مالی»، *مجله بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، شماره ۳۱، بهار ۱۳۸۲.
۱۶. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴). «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، *فصلنامه مدرس علوم انسانی*، دوره ۹، شماره ۲.
۱۷. ----- (۱۳۸۲). «طراحی و تبیین مدل اعتماد عمومی»، *رساله دکتری دانشگاه تربیت مدرس*، تهران.
۱۸. درویش، مهدی (۱۳۸۱). «پاسخگویی در دستگاه دینی»، *مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری*.
۱۹. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۷). «ویژگی‌های قراردادهای اداری»، *فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، دوره ۳۸، شماره ۲.
۲۰. رهنورد، فرج‌الله، طاهرپور کلانتری، حبیب‌الله، رشیدی، اعظم (۱۳۸۹). «شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی»، *پژوهش‌نامه مدیریت اجرایی*، سال دهم، شماره ۱ (۳۸).

۲۱. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰). «فرایند مردمی شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی»، نشریه مجتمعی آموزشی عالی قم، س ۳، ش ۹، بهار و تابستان.
۲۲. زارعی، محمدحسین و بهنیا، مسیح (۱۳۹۰). «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظارات مشروع در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۶۱.
۲۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، دانشگاه شهید بهشتی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴، ص ۱۵۵-۲۰۲.
۲۴. صادقی، حسین و همکاران (۱۳۸۷). «بررسی اثرات تمرکززدایی مالی بر کنترل فساد»، تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۴، شماره ۸۵.
۲۵. طالع زاری، علی و ابراهیمی، نصیبه (۱۳۹۲). «رویکرد پیشگیرانه ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد»، اولین همایش ملی پژوهش های نوین در حوزه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.
۲۶. عباسی، بیژن (۱۳۹۲). «تحلیل قواعد شکل گیری اعمال اداری یک جانبه»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۳، شماره ۳.
۲۷. عطایی، نادر (۱۳۸۲). «ریشه مشکلات در مناقصات دولتی و دوران اجرا»، نشریه مجلس و پژوهش، س ۱۰، ش ۳۹، پاییز.
۲۸. فقیهی، ابوالحسن (۱۳۸۰)، «نظام های پاسخگویی در بخش مدیریت دولتی»، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۵۵.
۲۹. میرزاده کوهشاهی، نادر و بهاری اردشیری، علی (۱۳۹۲). «تمایزات حقوق عمومی و حقوق خصوصی در حوزه معاملات و قراردادها»، اولین همایش ملی قرارداد، اصول و چالش های پیش رو، اسفند.

مقالات انگلیسی

30. Adotévi, S. (2004) "Public Procurement Performance". *International Public Procurement Conference Proceedings* Vol. 3 243 -261

31. Aguilera R.V & Vadera A.K.(2008),” The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 77, pp. 431–449.
32. Arrowsmith S and Trybus M (2003) *Public Procurement: The Continuing Revolution* (Kluwer Law International London)
33. Arrowsmith S,(2005), *The Law of Public and Utilities Procurement* , Sweet& Maxwell London ,pp: 2-8
34. Arrowsmith, S., Limeralli, J., & Wallace, D. Jr, (2000), *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Law International.
35. Arrowsmith, Sue. *EU Public Procurement Law,(2011), An Introduction*. University of Nottingham. pp: 198-200 2(4). PP: 344-359
36. Beth, É (2005). “Main Findings of the Forum Workshop on Improving Transparency in Public Procurement”. Chapter 5 in *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. OECD Publishing: Paris, 45-50.
37. 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.
38. Christopher, H ;*Transparency, D.(2006) The Key to Better Governance*. oxford: oxford university Press.
39. Philippe Burger and Ian Hawkes worth,(2011), *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement* , *OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/1*, © OECD 2011,p:1-56
40. Dye, Kenneth M. and Stapenhurst, Rick.(1998), *Rick, Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions* ,WBI working papers. Washington, DC: World Bank.
41. Frankel, M.)2001(. Freedom of Information and Corruption, Paper For the Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, The Campaign for Freedom of Information, from: www.cfoi.ogr.uk
42. Garcia, R. H. (2009), *International public procurement: a guide to best practice*, London: Globe Law and Business
43. Glynn, P. S. J. Kobrin, et al. (1997). «The Globalization of Corruption», in *Corruption and the Global Economy*. K. A. Elliott (ed). Washington DC, Institute for International Economics.
44. Goel R.K & Nelson M.A.(2010), “Causes of corruption: History, geography and government”, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 32,pp. 433–447.

45. *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement* Expert Group on Conflict of Interest, 5 May 2009 OECD Conference Centre, Paris p.1-107.
46. 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
47. Kari Heggstad, Mona Frøystad and Jan Isaksen, Chr. Michelsen Institute , Commissioned by DFID ,(2010), *The basics of integrity in procurement, A guidebook, Version 3.*
48. Kaufman, D (1997), *Corruption: The facts*, World Bank working paper, viewed 2, www.worldbank.org
49. Larmour, P. & M. Barcham (2004). *National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report*. Melbourne, Transparency International Australia.
50. McCusker, R, (2006), "Review of Anti-corruption Strategies", Technical and Background Paper, No. 23, Australian Institute of Criminology, Canberra, Australia
51. Myint U.(2000)," Corruption: Causes, Consequences And Cures", *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 7, No. 2, pp. 33-58.
52. OECD (2008) *Enhancing integrity in public procurement: a checklist.*
53. OECD (2009) *Principles for Integrity in Public Procurement.*
54. OECD (2009), *OECD: Integrity framework*, viewed 15 March 2010, <http://www.oecd.org>.
55. OECD, (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector A Toolkit.*
56. OECD, (2006), *Why is procurement important?* Factsheet. December,
57. OECD, (2007), *Integrity in public procurement. Good practice A-Z.* Organisation for Economic Cooperation and Development
58. OECD,(2006) *Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS).*
59. Pasquier, M; Villeneuve, J.(2007). *Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behavior tending to prevent or restrict access to information from* <http://ras.sagepub.com/>
60. Pope, J, (2000), *TI Sourcebook: Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, Transparency.
61. 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.

62. Rabl T and Kuhlmann T.M.(2009),” Why or why not? Rationalizing corruption in organizations” ,*Cross Cultural Management*, Vol. 16, No. 3, pp. 268-286.
63. RahmaniaTahmineh, MirzadehKooohshahib Nader ,(2014), A Comparative Study of Principles Governing Public Procurement In Iran and Eu Legal System,MAGNT Research Report (ISSN. 1444-8939) Vol.
64. Raiypaul , (1992), “legitimateexpectation an conceptual analysis” , *the law qurtyreview*, vol 8 , p– 81
65. Spigelman, J. J. (2004) The Integrity Branch of Government. *Austra-lian Law Journal*, Vol. 78,
66. Staphenurst, Rick and Robert Miller,(2005) *The Role of Parliaments in Curbing Corruption*. Washington, D.C.: The World Bank.
67. Sue Arrowsmith, Robert D. Anderson. (2011) The WTO regime on government procurement : challenge and reform, First published Printed in the United Kingdom at the University Press, CambridgeA catalogue record for this publication is available from the British Library:p 1-99
68. RahmaniaTahmineh& Nader Mirzadeh, kooohshahi, (2015), the review of procurement corruption predationfield holding Iranian tenda, indianJournal of fandom .vol5, p2813-2816.
69. Thai, K. (2001). “Public Procurement Reexamined.” *Journal of Public Procurement*, (1):PP 9-50.
70. Thai, K. (2009) *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton: Taylor and Francis
71. TI (2001). The National Integrity System: Concept and Practice (Country Studies Overview Report). Berlin, Transparency Interna-tional.
72. TI(2006).*Handbook For Curbing Corruption In Public Procurement*.Published by Transparency International Transparency International 2006
73. Trepte, P., 2005. *Transparency and Accountability as Tools for Promoting Integrity and Preventing Corruption in Procurement: Possibilities and Limitations. Document prepared for the Expert Group Meeting on Integrity in Public Procurement*. OECD Document No: Unclassified - GOV/PGC/ETH (2005)1.
74. Mertus, J. (1999). “From legal transplants to transformative justice: Human rights and the promise of transnational civil society.” *American University International Law Review*, 14 (5). 1335-1386.
75. Un ,(2012), handbook was produced by the Interagency Procurement Working Group (IAPWG). the glossary of terms was updated reflecting the

Procurement Network's agreed harmonized definitions for procurement-related terms. Revision 1.1 © IAPWG 2006. All rights reserved.

76. UN (2005) EliaArmstrong , *integrity , transparency , accountability in public administration, United Nations , August 2005*, p:1-14.
77. 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>
78. Unodc,(2013),*Guidebook_on_antirruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances*
79. UNODCCP,(1999),*prevention at effective tool to reduce corruption , conference global against corruption*,p:1-45.
80. UNOPS ,(2011), *Transparency and public procurement , Supplement to the Annual Statistical Report on United Nations Procurement*