

تاریخ دریافت: ۹۴/۸/۲۵

تاریخ پذیرش: ۹۴/۹/۲۱

فصلنامه رسالت مدیریت دولتی

سال چهارم / شماره یازدهم و دوازدهم / پاییز و زمستان ۱۳۹۲

## نقش تامین و تدارکات الکترونیک در مبارزه با فساد اداری

مهسا صالحی<sup>۱</sup> - سعید زرنندی<sup>۲</sup>

### چکیده

زمینه: تعدد رخداد فساد اداری در امور کارپردازی دولتی در دولت‌ها موجب گردیده تا کشورها در راستای کاهش این امر قدم‌های موثری بردارند، در این راستا مناقصه‌های دولتی یکی از مخاطره‌آمیزترین فرایندهای اقتصادی دولت است که عدم مدیریت مناسب آن فسادهای گسترده دولتی را موجب می‌گردد. ایجاد سیستم‌های تامین و تدارکات الکترونیکی در بستر یک دولت الکترونیک راهکاری است که از سمت بسیاری از کشورها در خصوص کارپردازی‌های دولتی تجربه و پیشنهاد گردیده است.

هدف: هدف از این تحقیق بررسی نقش تامین و تدارکات الکترونیک در مبارزه با فساد اداری است.

روش تحقیق: مهمترین روش‌های گردآوری اطلاعات در این تحقیق «مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسنادی» است.

یافته‌ها: در این پژوهش، سعی شده است که تأثیر مناقصات به عنوان یکی از عوامل بروز فساد اداری مورد بحث قرار گیرد و نیز با تشریح سیستم تامین و تدارکات الکترونیکی بکار رفته در سایر کشورها، سیستمی منطبق با نیازهای دستگاه‌های اجرایی کشور ایران در جهت کاهش رخداد فساد در بخش کارپردازی‌های دولتی پیشنهاد گردیده است.

نتایج: حاکی از آن است که طراحی و ایجاد سیستم‌های تامین و تدارکات الکترونیکی از طریق کاهش دخالت عوامل انسانی و ارتقاء امنیت و نظارت شبکه‌های ارتباطی مبتنی بر وب می‌تواند میزان فساد اداری را به میزان قابل توجهی کاهش و شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها را در تعاملات تجاری و فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های اجرایی افزایش دهد.

واژگان کلیدی: فساد اداری، کارپردازی دولتی، تامین و تدارکات الکترونیکی، تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات

<sup>۱</sup> کارشناس ارشد مدیریت دولتی - دانشگاه علامه طباطبایی [mahasalehi1535@gmail.com](mailto:mahasalehi1535@gmail.com) (مسئول مکاتبات)

<sup>۲</sup> عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

## مقدمه

هر چند تنبیه و مجازات‌ها پس از وقوع فساد عاملی بازدارنده در جهت پیشگیری از فسادهای اداری مجدد محسوب می‌شوند اما بهترین اقدامات پیشگیرانه مبتنی بر ساختارهایی هستند که احتمال بروز تخلفات اداری را کاهش می‌دهند. با توجه به دسته بندی‌های فساد در بخش دولتی به نظر می‌رسد رخداد فساد در امور و فعالیت‌های اقتصادی دولتی بیشتر از دیگر بخش‌ها به وقوع پیوسته است.

طبیعتاً، مناقصه‌ها در زمینه کارپردازی‌های دولتی نیز به عنوان یکی از فرآیندهای مهم دولتی است که به علت دارا بودن سهم ۱۵ الی ۳۰ درصدی از تولید ناخالص داخلی کشورها و در نتیجه نقش مهم در پیشبرد امور مربوط به سازندگی و رشد کشورها نمود بیشتری پیدا کرده و به منزله یکی از گلوگاه‌های مهم فساد در بخش اجرایی مطرح می‌شود (خضری و دیگران ۱۳۹۰).

در کشور ما نیز فساد در مناقصات اداری به عنوان گلوگاه اصلی فساد در دستگاه‌های اجرایی دولت معرفی شده است. کارشناسان مشخص نبودن روش اعمال اختیارات دستگاه مناقصه‌گزار، چگونگی ارزیابی کیفی مناقصه‌گزار، ثبت نشدن مناقصات در پایگاه اطلاع رسانی مناقصات، راه ندادن مناقصه‌گزار به جلسات بازگشایی پاکت‌ها، پاسخگو نبودن نهاد مناقصه‌گزار نسبت به مناقصه‌گر در بستر اجرایی قوانین کارپردازی دولتی را از معضلات رخداد فساد در این حوزه دانسته‌اند (روزنامه مشرق، ۱۳۹۰/۱۲/۶).

متخصصان، فناوری اطلاعات را به عنوان یک راهکار تجربی مناسب به منظور کاهش رخداد فساد در زمینه مناقصات دولتی می‌دانند. گرایش دولت‌های سراسر دنیا جهت استفاده از ابزارهای تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات<sup>۱</sup> (ICT) به منظور ارائه بهتر خدمات (ندو ۲۰۰۴)، شفافیت بیشتر و بهبود پاسخگویی (برتوت و گریمز ۲۰۱۰؛ کیم و لی ۲۰۰۹) نیز گواهی بر این ادعا است. ابزارهای توانمند ساز

فساد اداری موضوعی است که امروزه گریبانگیر بسیاری از دولت‌ها، ملت‌ها و سازمان‌ها گردیده، یکی از معضلاتی است که اکثر جوامع با آن روبرو هستند. تجربه نشان داده است، مادامی که ملاحظات ساختاری و نهادی در یک جامعه وجود دارد و نهادهای مردمی مناسب شکل نگرفته باشند، نمی‌توان تغییرات چندانی در حوزه مبارزه با فساد را شاهد بود. فساد دولتی را می‌توان یکی از اصلی‌ترین زمینه‌ها و گلوگاه‌های فساد اقتصادی دانست که خود ریشه در مداخله دولت در فرآیندهای اقتصادی و توزیع منابع بین گروه‌های مختلف دارد. چنانکه بسیاری از صاحب نظران نیز بر همین عقیده‌اند که کارپردازی‌های دولتی یکی از مخاطره آمیزترین فعالیت‌های اقتصادی دولت و زمینه ساز بروز فسادهای گسترده در دستگاه‌های اجرایی دولت می‌باشد (دعائی و رضائی ۱۳۸۸).

فساد اداری از جمله پدیده‌هایی است که متأسفانه نمودهای آن در کشور ما نیز دیده می‌شود. فساد اداری هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی کشورمان قابل مشاهده است (افضلی ۱۳۹۱). متأسفانه بر اساس آمار و شواهد موجود داخلی و بین‌المللی، ایران یکی از فسادپذیرترین کشورهای جهان است. این در حالی است که شاید کمتر کشوری در دنیا یافت شود که به اندازه ایران بر مبارزه علیه فساد اداری تأکید کرده و توجه سیاستمداران و تصمیم سازان را به خود جلب کرده باشد (خضری ۱۳۸۷). اگرچه در ایران برنامه‌های زیادی برای مبارزه با فساد، طراحی و به اجرا درآمده، اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل شده است که می‌توان دلیل اصلی آن را این چنین بیان کرد که برنامه‌های صورت گرفته از سوی دولت‌ها غالباً بر روی تنبیه و مجازات متخلفین متمرکز بوده است بجای آنکه بر پیشگیری از بروز فساد تأکید داشته باشد (ربیعی و آصف ۱۳۹۱).

دستاوردهای مطالعات و تحقیقات انجام شده در دسترس داخل و خارج از کشور استفاده نماید

### پیشینه تحقیق

فساد اداری بخشی از مجموعه مسایلی است که سازمان‌ها در دوره عمر خود به ناگزیر آن را تجربه می‌کنند (فرهادی نژاد ۱۳۸۳). مسائل امروز و رشد روز افزون تکنولوژی، سازمان‌ها را به مراتب پیچیده تر از گذشته کرده است و در نتیجه اداره کردن سازمان‌های عصر حاضر دشوارتر از قبل شده است. یکی از تبعات این پیچیدگی پدیده فساد می باشد. فساد امری پیچیده، پنهان و متنوع است و از این رو مبارزه با آن نیز مستلزم تلاشی مستمر، طولانی و اصولی است (ریبیعی و آصف ۱۳۹۱).

این عامل مخرب، باعث اتلاف منابع، کاهش بهره وری و معضلات مختلف در سیستم‌ها، علی‌الخصوص در سیستم‌های دولتی، کاهش شفافیت و پاسخگویی دولت و همچنین کندی روند توسعه در کشورها می‌شود. اگر چه پاره ای از این مفاسد ناخواسته بوده و بینش دیدگاه جوامع مختلف نسبت به این پدیده‌ها نیز متفاوت است (دعایی و رضانی ۱۳۹۱).

روش‌های مقابله با فساد اداری و پیشگیری از آن از جمله موضوعات مهمی است که همواره در کانون توجه دولت‌ها قرار داشته است. اگرچه سیاست جنائی دولت‌ها همواره در جهت مبارزه با فساد اداری بوده، ولی ابزارهای لازم برای اعمال این سیاست محدود بوده است. پدیداری فناوری اطلاعات، امکان و مجالی مطلوب برای ایجاد دولت الکترونیک و در نتیجه پیشگیری از این قبیل جرائم تلقی می‌گردد (محسنی ۱۳۹۲).

با توجه به گسترش فناوری اطلاعات، تمام ابعاد زندگی بشر دچار تحول بنیادین شده، بطوری که دنیای کنونی را در جریان یک دگردیسی کامل قرار داده است و این روند همچنان ادامه دارد. فناوری اطلاعات

تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات شامل دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک، تامین و تدارکات الکترونیک و خدمات الکترونیک، دموکراسی الکترونیک ابزارهای دیگری از این دست هستند (نویانه و دیگران ۲۰۱۴). هر یک از این ابزارها، هدف خاصی را تامین می‌کنند، در این میان سیستم تامین و تدارکات الکترونیک توانسته است تا از میزان ریسک‌های فساد بکاهد (اقبال و سیو ۲۰۰۸؛ میستری و جلال ۲۰۱۲).

امروزه بسیاری از کشورها با طراحی و تغییر ساختارها و پیاده سازی یک سیستم تامین و تدارکات الکترونیک کارآمد، توانسته اند فساد اداری را به میزان قابل توجهی در امور کارپردازی دولتی خودبکاهند. به همین منظور در این تحقیق سعی بر آن است تا با معرفی و تشریح سیستم‌های الکترونیک تامین و تدارکات بکار رفته در کشورهای دیگر به تبیین نقش فناوری اطلاعات در کاهش رخداد فسادهای دولتی در این حوزه پرداخته شود.

### روش تحقیق

در این پژوهش سعی شده است تا به بررسی نقش تامین و تدارکات الکترونیک در مبارزه با فساد اداری پرداخته شود. این تحقیق بر حسب هدف یک تحقیق کاربردی است.

مهمترین روش‌های گردآوری اطلاعات در این تحقیق «مطالعات کتابخانه ای و بررسی اسنادی» است. بدین منظور جهت گردآوری اطلاعات در زمینه مبانی نظری و ادبیات تحقیق موضوع، از منابع فارسی و لاتین کتابخانه‌های، مقالات، کتاب‌های مورد نیاز و نیز از شبکه جهانی اطلاعات<sup>۲</sup> استفاده شده است. بدین صورت که پژوهشگر سعی نموده است با مراجعه به کتابخانه دانشگاه‌ها و مراکز اطلاع رسانی و جستجو در بانکهای اطلاعاتی داخلی و خارجی از آخرین

پروژه‌های آنلاین برای کاربردهای عمرانی می‌باشد که نقش مثبتی را در کاهش میزان فساد ایفا می‌کند. این سیستم با امکاناتی که برای همه ذینفعان فراهم می‌کند، دسترسی آزاد به اطلاعات و تخمین نتایج و دلایل تصمیمات را به کمک شفاف‌سازی و دسترسی مردم به همه اطلاعات دولت تسهیل و موجب حذف رانت‌ها می‌گردد (کیم و همکاران ۲۰۰۹). امتیازات ویژه و هرگونه ارتباطات غیر رسمی می‌تواند مولد و بسترساز فساد باشد لذا در صورت شفاف‌سازی مناسب در خصوص تعاملات و کارپردازی دولتی به همراه پرونده‌های تامین و تدارکات الکترونیکی این موضوع از میان می‌رود.

کمیسیون مستقل مبارزه با فساد<sup>۴</sup> ICAC، گزارش داده است که پرونده‌های تامین و تدارکات عمومی نقاط آسیب پذیر در رخداد فساد اداری هستند و ریسک‌های فساد در هر مرحله از فرایند معاملات تجاری از قبیل مشخص نمودن نیازمندی‌ها، طراحی کارپردازی‌ها، انتخاب پیمانکاران، فرایندهای خرید، اعطاء قراردادهای، و اجرای قراردادهای ممکن است رخ دهد (ICAC ۲۰۱۱). جدول زیر برخی از تحقیقات انجام شده در خصوص فاکتورهای مهم حوزه تامین و تدارکات الکترونیکی که در مبارزه با فساد موثر هستند را نشان می‌دهد (نئوپانه، سور و وایدیا، ۲۰۱۴)

تامین و تدارکات الکترونیکی هسته اصلی دولت الکترونیک و تجارت الکترونیک شناخته می‌شود (رونچی و دیگران ۲۰۱۰). تعدادی از تحقیقات صورت گرفته در حوزه تامین و تدارکات الکترونیکی و مبارزه با فساد عبارتند از: تامین و تدارکات الکترونیکی به عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد (آندرسن ۲۰۰۸)، دولت الکترونیک و بهبود عملکرد خدمت رسانی دولتی در هند و اتیوپی و فیجی (سینق

رویکرد جدیدی را در ایجاد شفافیت، پاسخگویی، صداقت و ترویج استراتژی ضد فساد به دولت‌ها پیشنهاد می‌دهد. دولت‌های بسیاری اجرای قوانین شفاف را با استفاده از ابتکارات مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات یعنی از طریق دولت الکترونیک انجام می‌دهند. استقرار دولت الکترونیک باعث ایجاد تحول بسیار شگرفی در نحوه زندگی افراد، سازمان‌ها و دولتمردان کشورها می‌گردد. دولت الکترونیک یک دولت بدون دیوار و ساختمان و دارای سازمان‌های مجازی است که خدمات دولتی را به موقع و بهنگام در اختیار شهروندان قرار می‌دهد. ایجاد دولت الکترونیک دارای نتایج بسیار زیادی است که می‌تواند علاوه بر کاهش هزینه‌های دولتی و دریافت اطلاعات توسط مردم باعث کاهش فساد اداری، شفافیت امور، افزایش مسئولیت کارکنان و دائمی شدن بهبود در روندها، فرایندها و... گردد (تنکابنی و همایونفر ۱۳۹۱).

در این راستا شکوفایی اخیر در زمینه تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات (ICT) در بستر دولت الکترونیک، نقش گسترده‌ای در زمینه شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها و به همان میزان بهبود استانداردهای زندگی شهروندان داشته است. به عبارت دیگر، ICT را می‌توان هدایت کننده توسعه جامعه اقتصادی در بسیاری از کشورها دانست (براند و دیگران ۲۰۰۷).

محققین، ICT را به عنوان عاملی که توان بالقوه‌ای برای تغییر شکل کاری و خدماتی و بهبود خدمت رسانی دولت (سینق و دیگران ۲۰۱۰)، پشتیبانی از حکمرانی خوب (باسو ۲۰۰۴)، تشویق در جهت شفافیت و مبارزه با فساد (برتوت و دیگران ۲۰۱۰)، گسترش سرمایه اجتماعی (شیم و اییوم ۲۰۰۹) و بسیاری منافع دیگر دارد تعریف کرده اند (نئوپانه، سور و وایدیا، ۲۰۱۴).

یک نمونه از سیستم‌های بکارگیری شده الکترونیکی در دولت‌ها سیستم<sup>۳</sup> OPEN یا تقویت

جدول ۱: فاکتورهای مبارزه با فساد در حوزه تامین و تدارکات الکترونیکی

برخی از منابع کلیدی	فاکتورهای مبارزه با فساد
آچترسترات، ۲۰۱۱	پرهیز از خریدها/ پروژه‌های غیرضروری
ندو، ۲۰۰۴	زمان واقعی دسترسی به اطلاعات یا خرید در زمان واقعی
هنریکسن و ماهنکی، ۲۰۰۵	پرونده‌های خرید خودکار
هانا، ۲۰۱۰، آی ام اف، ۲۰۱۰، محمود، ۲۰۱۰، تای، ۲۰۰۱	افزایش رقابت میان خریداران و تامین کنندگان
خواناپوری و همکاران، ۲۰۱۱ و ماگرینی، ۲۰۰۶	کاهش مداخلات انسانی در پرونده‌های خرید
یوان، ۲۰۰۶، ژانگ و یانگ، ۲۰۱۱	استانداردسازی قوانین (ایجاد سازگاری بیشتر در فاز خرید)
آچترسترات، ۲۰۱۱، ای. دی. بی، ۲۰۱۰، او. ای. سی. دی، ۲۰۱۱	پایش و نظارت و قابلیت پیگیری
ای. جی، ۲۰۰۵، چانج، ۲۰۱۱، هانا، ۲۰۱۰، ژانگ و یانگ، ۲۰۱۱	انتقال مدارک به طور ایمن و کارا
هنریکسن و ماهنکی، ۲۰۰۵	کنترل و همکاری مدیریتی
کروم و براندون جونز، ۲۰۰۵، پاندا و همکاران، ۲۰۱۰، ژانگ و یانگ، ۲۰۱۱	شفافیت و پاسخگویی
هانا، ۲۰۱۰	ایجاد پرونده‌های خرید سریع تر و آسان تر
کالیانان، رامان و دوراسامی، ۲۰۰۹، لی، او، کیوون، ۲۰۰۸	کسب کیفیت بهتر و هزینه کمتر

(نئوپانه، سور و وایدیا، ۲۰۱۴)

کشورهای در حال توسعه (UNDP و GTN ۲۰۰۳ و ۲۰۰۶) را به خود اختصاص می‌دهد. (نئوپانه، سور و وایدیا، ۲۰۱۴). تامین و تدارکات عمومی فعالیت اصلی دولتی جهت مدیریت کارآمد منابع عمومی است (برتوت ۲۰۰۵ و تای ۲۰۰۱).

فساد در حیطه تامین و تدارکات عمومی زمانی بوقوع می‌پیوندد که تامین نیاز کالا و خدمات بخش‌های اجرایی دولت با مخفی کاری و عدم نظارت کافی بدلیل فقدان مکانیزم‌های کنترلی، شفافیت و پاسخگویی لازم و ضعف حرفه ای گزایی بوروکراسی کشورها مواجه می‌شود (دل مونته و پاپاگنی ۲۰۰۷، کولستاد و ویگ ۲۰۰۹، نئوپانه، سو و دیگران ۲۰۱۲، پیلیگرینی و جرلاق ۲۰۰۸، سوبدی ۲۰۰۶، ویر و همکاران ۲۰۱۲). متخصصان از تامین و تدارکات الکترونیکی به عنوان راهکاری مناسب برای حل این معضل نام برده اند. بانک توسعه آسیایی (OECD ۲۰۰۸، ۱۲۹) اعلام نموده است که تامین و تدارکات الکترونیکی دولتی نقش مهمی را در کاهش فساد در حوزه تامین و تدارکات دولتی ایفا می‌کند.

و دیگران (۲۰۱۰)، کاربرد سیستم اطلاعاتی تامین و تدارکات الکترونیکی در استراتژی مبارزه با فساد (ژانگ و ژانگ ۲۰۰۹)، تامین و تدارکات الکترونیکی، شفافیت و مبارزه با فساد (فان، ژانگ و یو ۲۰۰۹)، اثرات مبارزه با فساد بر تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات و سرمایه اجتماعی (شیم و اییوم ۲۰۰۹)، استفاده از تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات در مبارزه با فساد-ابزارها، روش‌ها و نتایج (گرونلوند، ۲۰۱۰) و آنالیزهای سازمانی یک سیستم دولت الکترونیک برای مبارزه با فساد- تقویت پروژه‌های آنلاین برای کاربردهای عمرانی (OPEN)، (کیم و دیگران ۲۰۰۹).

### تامین و تدارکات الکترونیکی

تامین و تدارکات عمومی واژه بکار رفته درخصوص پرونده‌های تامین کالا، خدمات و فعالیت‌های مربوط به سازمان‌های بخش دولتی می‌باشد. دولت‌ها مبالغ بالایی از بودجه را صرف تامین کالاها و خدمات مورد نیاز خود می‌کنند. این مبلغ تقریباً ۱۰ تا ۱۵ درصد از GDP کشورهای توسعه یافته (کاشاپ ۲۰۰۴) و ۲۰ تا ۷۰ درصد از GDP

۵- صورت حساب بصورت خودکار پرداخت می‌شود.  
۶- محصول مورد نظر توسط مدیر بخش دریافت می‌شود و تحویل آن تصدیق می‌گردد.

### بررسی وضعیت فساد اداری در مناقصات

فساد در انعقاد قراردادها در تمام کشورها- حتی آن‌ها که در بالاترین سطح شاخص درستی‌کاری مانند سنگاپور و نیوزیلند قرار دارند، نیز دیده می‌شود. مثلاً در زیمبابوه همدستی وزیران پست و مخابرات این کشور و یک شرکت مخابراتی سوئدی برای دور زدن رویه‌های معمول در مناقصه‌های بین‌المللی، ممکن بود به واگذاری قرارداد به شرکت سوئدی بینجامد. میزان رشوه پرداخت شده تا ۱/۷ میلیون دلار نیز اعلام شده است. همچنین در سنگاپور، همدستی چند شرکت چند ملیتی و یکی از مسئولان ارشد یک شرکت عام‌المنفعه برای کسب اطلاعات محرمانه مناقصه‌ها رسوایی بزرگی به پا کرد که به قرار گرفتن نام چند شرکت بزرگ چند ملیتی در لیست سیاه انجامید و مسئول سنگاپوری نیز به ۱۴ سال زندان محکوم شد (بهرامی ۱۳۹۱).

در ایران از سال ۸۵ تا کنون، روزانه به طور متوسط شاهد برگزاری ۷۴، ۹۶، ۱۲۵، ۱۱۹ و ۱۶۴ مناقصه بودیم و این امر نشان می‌دهد با افزایش درآمدهای نفتی و غیر نفتی و لزوم سرمایه‌گذاری‌های بیشتر، معاملات و قراردادهای بیشتر در کشور از طریق برگزاری مناقصات انجام شده است. اما در این بین با وجود تغییر قانون شاهد ضعف‌های بسیاری در برگزاری این مناقصات هستیم. به اعتقاد کارشناسان مناقصات امروز به گلوگاه اصلی فساد اداری و اقتصادی در کشور تبدیل شده و نمونه آن را نیز می‌توان در اختلاس ۳۰۰۰ میلیارد تومانی اخیر دریافت (روزنامه مشرق، ۱۳۹۰/۱۲/۶).

در هر مناقصه و قرارداد دولتی، درجاتی از فساد اداری وجود داشته است. در این زمینه، می‌توان به

تامین و تدارکات الکترونیکی را بکارگیری از تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات (ICT) با کمک اینترنت یا سیستم‌های بر مبنای وب تعریف کرده اند که به منظور تسهیل تامین کالاها و خدمات بخش دولتی از موسسات خصوصی طراحی گردیده است (داویلا، گوپتا و پالمر ۲۰۰۳). درحقیقت تامین و تدارکات الکترونیکی به معنای یکپارچگی و مدیریت الکترونیک در انجام کلیه فعالیتها، شامل درخواست خرید، تایید، سفارش، تحویل و پرداخت بین خریدار و تامین کننده می‌باشد. بکارگیری از سیستم تامین و تدارکات الکترونیکی<sup>۵</sup> موجب بالا رفتن قدرت انتخاب، سریعتر شدن شناسایی و انتخاب تامین کننده، منطقی کردن و مدیریت ارتباط با تامین کننده و نیز کاهش بروکراسی، کاهش سوءاستفاده و تقلب به همراه بالا رفتن کیفیت محصولات و کاهش معاملات و در نتیجه سودآوری بیشتر در امر تهیه و تامین تدارکات می‌گردد. برای بهره گیری از تدارکات الکترونیکی نیاز به مشخص بودن استراتژی سازمان، جایگاه تدارکات در سازمان، مدیریت یکپارچه تامین، زیر ساخت اطلاعاتی و ارتباطی مناسب در داخل و خارج سازمان است (فتحیان و ملک محمدی ۱۳۸۳).

خرید با استفاده از پشتیبانی الکترونیکی که تحت عنوان تدارکات الکترونیکی شناخته می‌شود مطابق فرایند ذیل صورت می‌پذیرد: (توربان ۱۳۸۷)

- ۱- مدیریت بخش به صورت آنلاین<sup>۶</sup> و با استفاده از کاتالوگ‌ها در خواست را تنظیم می‌کند.
- ۲- در خواست الکترونیکی به وسیله سیستم شبکه ای خودکار بازبینی و تصویب مراحل خود را طی می‌کند و کل اطلاعات در سیستم برای تجدید نظر موجود است.
- ۳- در خواست خرید الکترونیکی تصویب شده و به صورت الکترونیکی برای فروشنده ارسال می‌شود
- ۴- فروشنده سفارش خرید الکترونیکی را دریافت و محصول مورد نظر را ارسال می‌کند.

محدود از مناقصه‌های عمومی پیشی می‌گیرد. مسلماً این حالت زمینه‌های رانت جویی و سوء استفاده را برای افراد خاصی مهیا می‌کند. به طور کلی، هر قدر خریدهای دولتی (اعم از کالا یا خدمات) از روش مناقصه عمومی فاصله می‌گیرد و به مناقصه محدود یا ترک تشریفات در مناقصه نزدیک می‌شود، نظارت بر فرآیند خریدها کم‌رنگ تر و احتمال تبانی بیشتر می‌شود. قانون‌گذار نیز، با تشخیص به موقع این مطلب، خریدهای بزرگ دستگاه‌ها را فقط از طریق برگزاری مناقصه عمومی مجاز می‌داند و انجام دادن معامله از طرق دیگر را فقط برای وضعیت‌های خاص، اضطراری و با شرایط محدود کننده تجویز می‌کند (مفاد جزء ۲ بند ب ماده ۴ و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصه‌ها).

بنابر این اگر اکثر خریدهای دستگاهی از طریق برگزاری مناقصه محدود، یا بدتر از آن، از طریق ترک تشریفات در مناقصه انجام شده باشد و دلایل ارائه شده برای اتخاذ این روش‌ها نیز چندان منطقی نباشد، باید به حسن جریان امور در بخش خریدهای آن دستگاه شک کرد؛ هر چند برگزاری مناقصه عمومی به تنهایی اثبات‌کننده سلامت معاملات انجام شده نیست (خضری و همکاران ۱۳۹۰).

آرتیکل ۹ از بند اقدامات پیشگیرانه کنوانسیون مبارزه با فساد راه حل‌های ذیل را جهت کاهش رخدادهای فساد با عنوان کارپردازی دولتی و مدیریت منابع مالی دولتی در سایت رسمی خود اعلام نموده است و هر کشور عضورا طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود ملزم به رعایت این موارد نموده است:

هر کشور عضو بایستی نظام‌های کارپردازی مناسب را بر اساس شفافیت، رقابت و معیارهای عینی در تصمیم‌گیری که از جمله در رابطه با جلوگیری از فساد موثر هستند را برقرار نماید. چنین نظام‌هایی که ممکن است آستانه ارزشهای مقتضی را در اجراء مورد توجه قرار دهد، از جمله موارد زیر را مد نظر قرار خواهند داد:

گزارش‌هایی که به وسیله دفاتر مختلف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به ویژه در حوزه مخابرات، انتشار یافته است، مراجعه کرد. مناقصه‌ها و قراردادهای دولتی در بردارنده رانت‌های هنگفتی برای واجدین شرایط و طرف‌های قرارداد است. بنابراین، همواره امکان دارد دوستان و هم‌حزبی‌های خود را در زمره واجدین شرایط درآورند و مناقصه‌ها و قراردادهای آنها را به آنها واگذار کنند. همچنین، احتمال دارد آنها در ازای اعطای امتیازات و مزیت‌های دولتی به متقاضیان، درصد برآیند بخشی از رانت‌های حاصله را به خود انتقال دهند (خضری ۱۳۸۷).

معاملات دولتی در ایران به دو شکل مناقصه و مزایده انجام می‌شوند. تبانی در مناقصه بیش‌تر در معاملات بزرگ صورت می‌گیرد و اغلب به شکل‌های زیر تحقق می‌یابد:

- ارائه قیمت بسیار بالا برای برنده کردن شخص موردنظر
- ارائه پیشنهادهای مبهم، مشروط، بدون سپرده و خارج از نوبت
- انصراف از ادامه فرایند مناقصه؛ عدم حضور در فرایند مناقصه
- خودداری از انعقاد قرارداد
- عدم اعلان برآوردی معامله
- انتشار فراخوان مناقصه در زمان خاص.

تبانی می‌تواند در حوزه‌های مناقصه محدود، ترک تشریفات مناقصه، عدم الزام به برگزاری مناقصه، زو اختیار رد یا قبول پیشنهاد مناقصه‌گران نیز رخ دهد (متی نژاد ۱۳۸۶).

در سال‌های اخیر، تمایل دستگاه‌های مناقصه‌گذار برای برگزاری مناقصه‌های محدود مشاهده شده است. در این حالت، مناقصه‌ها محدود می‌شود و ترک تشریفات در مناقصه‌ها به یک اصل تبدیل می‌شود و مناقصه‌های عمومی به عنوان یک استثنا مطرح می‌شود، به طوری که، از نظر ریالی، میزان مناقصه‌های

سوم: رویکردهای ارزشی که با مراجعه به منابع اسلامی مبانی پیشگیری و مبارزه با فساد اداری استخراج می‌گردد.

چهارم: رویکرد تطبیقی که استفاده از تجربیات سایر کشورها را مورد توجه قرار می‌دهد.

با توجه به رویکردهای مذکور منظور از سیستم پیشگیرانه این است که نظام تمرکز یافته در کشف موارد فساد و تنبیه متخلفین به سیستم بازدارنده عوامل فساد تجهیز گردد (ریعی و آصف ۱۳۹۱).

در این تحقیق با توجه به رویکرد تطبیقی و باروش میدانی در جمع آوری داده‌ها به مساله پیشگیری از فساد، به قیاس در خصوص اقدامات صورت گرفته در کشورهای دیگر در حوزه کارپردازی دولتی پرداخته می‌شود.

#### سیستم تامین و تدارکات الکترونیکی در کشورهای دیگر

پیاده‌سازی سیستم‌های تامین و تدارکات الکترونیکی در کشورهای چون کره و مکزیک نشان می‌دهد که چگونه استفاده از تکنولوژی‌های اطلاعاتی نوآورانه ما را در جلوگیری و کنترل فساد در تامین و تدارکات عمومی یاری می‌رساند (او. ای. سی. دی ۲۰۰۵).

طرح جامع دولت الکترونیک در نپال در سال ۲۰۰۶ با بهره‌گیری از تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات به منظور افزایش کارایی، بهره‌وری، شفافیت، پاسخگویی و ایجاد ارزش افزوده در کیفیت خدمات دولتی توسعه داده شد (چارچوب استراتژی تامین و تدارکات الکترونیکی نپال ۲۰۱۰).

دولت حاکم کره جنوبی به عنوان بزرگ‌ترین خریدار در کشور خود، از سیستم تدارکات الکترونیکی بر خط کره جنوبی (KONEPS) به منظور خودکارسازی تدارکات دولتی استفاده می‌کند. سیستم KONEPS با اهداف کارایی، شفاف سازی و چابکی

الف- توزیع عمومی اطلاعات مربوط به تشریفات کارپردازی و قراردادهای از جمله اطلاعات مربوط به دعوت برای مناقصه و اطلاعات مربوط درباره اعطاء قراردادها که برای مناقصه‌گذاران بالقوه وقت کافی را فراهم می‌آورد تا پیشنهادهای مناقصه خود را تهیه و ارائه دهند.

ب- برقراری شرایط مشارکت از جمله گزینش و معیار اعطاء و مقررات مناقصه و انتشار آنها از قبل

پ- استفاده از اهداف و معیارهای از پیش تعیین شده جهت تصمیمات مربوط به کارپردازی دولتی به منظور تسهیل تایید بعدی اجراء درست مقررات یا تشریفات

ت- نظام موثر بررسی داخلی شامل نظام استیناف به منظور حصول اطمینان از وجوه چاره جوییها و راه چاره‌های قانونی در صورتی که قواعد یا تشریفات ایجاد شده به موجب این بند به اجرا در نیاید.

ث- در صورت اقتضاء اقداماتی جهت تنظیم مسائل مربوط به فرد مسئول کارپردازی مثل اعلام سود در کارپردازی‌های دولتی ویژه، بررسی مراحل کاری و نیازهای آموزشی (کنوانسیون مبارزه با فساد، آرتیل ۹).

#### رویکرد تطبیقی در پیشگیری از فساد اداری

پژوهش‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که گرایش بعضی افراد به فساد اداری منعکس کننده ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی جامعه‌ای است که در آن رشد و نمو یافته‌اند. محققان در زمینه رویکردهای تحقیقاتی متداول در پیشگیری از فساد اداری به چهار گروه اشاره می‌کنند:

اول: رویکردهای علمی که به شناخت چپستی پدیده فساد و چگونگی مبارزه با آن پرداخته می‌شود.

دوم: رویکردهای تجربی که با بهره‌گیری از تجربه‌ها در جهت پیشگیری از بروز فساد گام بردارد.



کارمند از تخلفات کارفرما در اجرای پروژه و انجام دادن معاملات در شرایط غیر رقابتی و غیر شفاف پیش روی کند و در نهایت با برگزاری مناقصه‌های نمایشی و صوری برای افراد خاص خاتمه یابد.

مهمترین عوامل فرعی زمینه ساز فساد اداری مربوط به عدم اطلاع رسانی مستقل در فرایند برگزاری مناقصه‌ها، مصلحت اندیشی‌های سیاسی در برخورد با مسئولان متخلف و همچنین برخورد نکردن قاطع با مدیران متخلف است. کم اهمیت‌ترین عوامل نیز عبارتند از: کامل و به موقع انجام نشدن ارزیابی مالی، کامل و به موقع انجام نشدن ارزیابی فنی بازرگانی و ذی نفع بودن افراد متولی برگزاری مناقصه‌های دولتی در منافع آن.

### پیشنهادات

با توجه به گسترش فناوری اطلاعات و مزایای دولت الکترونیک و ایجاد سیستم‌های تامین و تدارکات الکترونیک که از سوی بسیاری از کشورها در خصوص کاربردای‌های دولتی تجربه و پیشنهاد گردیده است، نشان می‌دهد طراحی و بکارگیری از سیستم‌های تامین و تدارکات الکترونیک از طریق کاهش دخالت عوامل انسانی و ارتقاء امنیت و نظارت شبکه‌های ارتباطی مبتنی بر وب می‌تواند میزان فساد اداری را به میزان قابل توجهی کاهش داد.

### منابع و مأخذ

- افضلی، ع. ۱۳۹۱. فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت، مجله حقوقی بین المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین المللی ریاست جمهوری، سال ۲۸، شماره ۴۵.
- باقری، محمد، ۱۳۸۸. بررسی سیستم تدارکات الکترونیک کره جنوبی، خرید به روایت KONEPS. ماهنامه تحلیل گران عصر اطلاعات، شماره ۳۰، در <http://www.aiaco.ir>

اقتصادی راه اندازی شده است. پروژه تدارکات الکترونیک کره جنوبی مسئولیت انجام تمامی خریدهای کالاها و خدمات در بخش دولتی را با ارزشی بیش از یک صد هزار دلار بر عهده دارد. همچنین عقد قراردادهای خدمات عمرانی که ارزش آنها از سه میلیون دلار بیشتر باشد، از طریق این سیستم پیگیری می‌شود. این سیستم در سال ۲۰۰۷ تامین تدارکاتی معادل ۵۶ میلیارد دلار را مدیریت کرده است که در مقایسه با روش سنتی تدارکات، حدود شش میلیارد دلار صرفه جویی کرده است. این سیستم موجب افزایش ۳۹۴ درصدی کارایی در تدارکات شده است (باقری ۱۳۸۸).

### نتیجه گیری

متأسفانه، با وجود منابع (مالی، انسانی و زمان) هنگفتی که طی سال‌های اخیر صرف مبارزه با فساد اداری در کشور شده است، همچنان شاهد روند رو به گسترش این پدیده در کشور هستیم؛ چنانکه گویی فساد مهارشدنی نیست و هرگونه کوششی در این راه، دستاوردی جز اتلاف منابع ارزشمند ملی نخواهد داشت.

فساد اداری در ایران محصول ضعف ترتیبات نهادی، نظام انگیزشی فرصت طلبانه و تنظیم بیش از حد دولتی اقتصاد است. بنابراین، هرگونه کوششی برای مبارزه با فساد اداری، اگر این نامطلوب‌ها را هدف قرار ندهد، دستاوردی جز اتلاف زمان و منابع کمیاب اقتصادی نخواهد داشت.

مناقصه‌ها یکی از ساز و کارهای مهم تخصیص بخش مهمی از منابع عمومی است و، با توجه به گستره مالی زیاد آن و منابع رانتی عظیم و اطلاع طرفین معامله از این قضیه، یکی از گلوگاه‌های فساد در بخش اجرایی است. فساد در مناقصه‌های دولتی می‌تواند از سطوح پایین شامل تبانی کارمند دولتی با فروشندگان آغاز شود و تا مواردی مانند چشم پوشی

- بهرامی، م. ۱۳۹۱. مرجع پژوهش‌های علمی، قابل دسترس در <http://www.pazhoheshkade.ir>، رویت شده ۱۳۹۳/۰۹/۲۴.
- تنکابنی، مه سیمما. و همایونفر، سید علیرضا. ۱۳۹۱. دولت الکترونیک و تاثیر آن در پیشگیری از فساد اداری.
- توربان، افرایم. ۱۳۸۷. فناوری اطلاعات در مدیریت، دگرگونی سازمان‌ها در اقتصاد دیجیتال، دانشگاه پیام نور.
- خضری، م. ۱۳۸۷. آسیب شناسی رو شهای مبارزه با فساد اداری در ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال یازدهم، شماره چهارم، زمستان، شماره مسلسل ۴۲.
- خضری، م و تربتی مقدم، ف و نظری، م. ۱۳۹۰. شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، اقتصاد تطبیقی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال دوم، شماره اول.
- دعائی، حبیب الله. و رضائی، یوسف. ۱۳۸۸. عوامل و ریشه‌های فساد اداری از دیدگاه اسلام، همایش ملی پژوهش‌های قرآنی حوزه و دانشگاه.
- دعایی، ح و رضائی، ی. ۱۳۹۱. عوامل بروز فساد اداری از دید اسلام، دومین همایش ملی قرآن و علوم انسانی، ارومیه.
- ربیعی، ع و آصف، ه. ۱۳۹۱. نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۱۰.
- روزنامه مشرق، مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۶، کدخبر ۱۰۱۴۴۶، مناقصات، گلوگاه اصلی فساد اداری و اقتصادی
- فرهادی نژاد، م. ۱۳۸۳. فساد اداری و شیوه‌های کنترل آن، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت و بازرسی، نظارت کارآمد، دانشگده مدیریت دانشگاه تهران.
- متنی نژاد، ص. ۱۳۸۶. شیوه‌ها و زمینه‌های تبانی در معاملات دولتی، نشریه حقوق دادگستری، شماره ۶۱.
- ملک محمدی، سمیرا و فتحیان، محمد. ۱۳۸۳. ارائه مدل توسعه تدارکات مبتنی بر فناوری اطلاعات، اولین کنفرانس لجستیک و زنجیره تامین.
- محسنی، فرید. ۱۳۹۲. پیشگیری از فساد اداری با تاکید بر فناوری اطلاعات، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۱۸، شماره ۶۱.
- Neupane, Arjun & Soar, Jeffrey & Vaidya, Kishor, (2014), An empirical evaluation of public E-procurement to reduce of corruption, Australasian Journal of Information Systems, 18(2).
- Ndou, V. (2004), E-government for developing; opportunities and challenges, Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, 18(1) 1-24.
- Bertot, J., Jeager, P. & Grimes, J. (2010), Using ICTs to create a culture of transparency; E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies, Government Information Quarterly; 27(3) 264-71
- Kim, S., Kim, H.J. & Lee, H. (2009), An institutional analysis of an E-government systems for anti corruption; The case of OPEN, Government Information Quarterly, 26(1) 42-50
- Iqbal, M. & Seo, J. (2008), E-governance as an anti corruption tool: Korean Local Information, 11(2) 51-78
- Mistry, J.J. & A. (2012) An empirical analysis of the relationship e-government corruption, The International Journal Of Digital Accounting Research, 12(18) 145-76.
- Braund, P., Frauscher, K., Schwittay, A. & Petkoski, D. (2007), Information and Communications Technology for Economic Development Exploring Possibilities for Multi-sector Technology Collaborations, Global E-discussion, The world Bank.
- Shim, D.C. & Eom, T.H. (2009), Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital, International Review Of Administrative Sciences, 75(1), p.99.
- ICAC (2011), Corruption risks in NSW government; Suppliers Perceptions of corruption, Independent Commission Against Corruption, Sydney, NSW, Australia

- analyses and extended result, *Economics of Governance*, 9(3) 245-63
- Subedi, M.S. (2006), *Corruption In Nepal: An Anthropological Inquiry*, *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 1(0) 110-28
- Ware, G.T., Moss, S., Campos, J.E. & Noone, G.P. (2012), *Corruption in Procurement*, in Graycar & R Smith (eds), *Handbook of Global Research in Corruption*, illustrated edn, Edward Elgar Publishing, UK
- OECD, A. (2008), *Fighting Bribery in Public Procurement In Asia-Pacific*. <http://www.etransform.org/gti/sites/etransform.org/files/Documents/bribery.pdf> accessed 21 July 2011
- OECD, A. (2005), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris
- Davila, A., Gupta, M. & Palmer, R. (2003), *Moving Procurement Systems to the Internet: the Adoption and Use of E-procurement Technology Models*, *European Management Journal*, 21(1) 11-23
- Nepal, (2010) *Nepal Public Procurement Strategic Framework*, PPMO Government of Nepal Office of the Prime Minister and Council of Ministers, Kathamndu.
- Ronchi, S., Burn, A., Golini, R. & Fax, X. (2010), *What is the IT e-procurement system?*, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 16(2) 131-40
- Andersen, T.b. (2008) *E-government as an anti corruption tool*, Department of Economics, University of Copenhagen, StudiestrEde 6, DK-1455, Copenhagen K, Denmark.
- Singh, G., Pathak, R., Naz, R. & Belwal, R. (2010) *E-governance for improved public sector service delivery in India, Ethiopia and Fiji*, *International Journal of Public Sector Management*, 23(3) 254-75
- Zhang, J. & Zhang, Z. (2009), *Applying E-government Information System for Anti-Corruption strategy*, paper presented to Management of e-commerce and e-Government, 16-19 September, Nanchang, China
- Fan, Y., Zhang, Z. & Yue, Q. (2009), *E-government, Transparency and Anti-Corruption*, paper presented to 2009 International Conference on Management of e-Government, 16-19 September, Nanchang, China.
- Gronlund, A. (2010) *Using ICT to combat corruption-tools result and methods, Increasing transparency & fighting corruption through ICT*, Stockholm Sweden.
- Kashap, S. (2004) *Public Procurement as a social, Economic and Political Policy*, Paper presented to International Public Procurement Proceedings, Florida USA, October 21-24, 2004
- GTN (2003) *Global Trade Negotitation*, Centre for International Development at Harvard University; *Government Procurement*, <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/govpro.html> accessed 14 October 2011
- UNDP (2006) *Capacity Development Practice Note*, <http://capacity.undp.org/index.cfm?module=library&page=Document&DocumentID=5599> accessed 15 July 2012.
- Monte, A. & Papagni, E. (2007), *The determinates of corruption in Italy; Regional panel data analysis*, *European Journal of Political Economy*, 23(2) 379-96
- Neupane, A., Sour, J. & Vaidya, K. (2012), *Evaluating the anti corruption capabilities of public e-procurement in a developing country*, *The Electronic Journal On Information System in Developing Countries*, 55(2) 1-17
- Kolestad, I. & Wiig, A. (2009) *Is Transparency the key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?* *World Development*, 37(3) 521-32
- Pellegrini, L. & Gerlagh, R. (2008), *Causes of corruption: a survey of cross-country*

#### یادداشت‌ها

<sup>1</sup>Information and Communication Technology

<sup>2</sup>Internet

<sup>3</sup>Online procedures enhancement for civil application

<sup>4</sup>Independent commission against corruption

<sup>5</sup>E-procurement

<sup>6</sup>online

