

شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی

محمد خضری *

فرهاد تربتی مقدم **، محمدرضا نظری ***

چکیده

هدف از این تحقیق دریافت زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی است. در این راستا، پس از مطالعه ادبیات نظری تحقیق و شناسایی عوامل اصلی و فرعی فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، با استفاده از روش دلفی و طی دو مرحله، از خبرگان مرتبط با مناقصه‌های دولتی نظرسنجی و درستی موارد شناسایی شده کنترل و بررسی شد. نتایج حاکی از آن است که، همه موارد شناسایی شده جزو زمینه‌های بروز فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی است. در ادامه، برای تشخیص میزان اهمیت هر یک از این عوامل، با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره، شامل روش‌های تحلیل سلسله‌مراتبی AHP و TOPSIS، عوامل مذکور رتبه‌بندی شدند. نتایج نشان داد که، از نظر خبرگان، از بین چهار عامل اصلی شناسایی شده (ساختار رانت‌جویانه مناقصه‌های دولتی، سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها، اقتدار بوروکراتیک و ضعف سازوکارهای نظارتی)، ضعف سازوکارهای نظارتی مهم‌ترین عامل است. اگرچه عامل ساختار رانت‌جویانه، از نظر خبرگان، اهمیت کمتری نسبت به سایر عوامل دارد، ولی در واقع فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی عملی رانت‌جویانه و روشی برای دستیابی به رانت‌هاست. سایر عوامل زمینه‌ساز نیز دستیابی به منابع رانت را تسهیل می‌کنند. این عوامل، هماهنگ با یکدیگر، در نهایت، کاهش قیمت نسبی فساد و، در نتیجه، شکل‌گیری آن در مناقصه‌های عمومی را سبب می‌شوند.

* استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، khezri380@yahoo.com

** استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، farhadtorbati@yahoo.com

*** دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب (نویسنده مسئول)، nazari14@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۲/۱۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۵/۱۶

کلیدواژه‌ها: فساد اقتصادی، مناقصه‌های دولتی، رانت‌ها، تحلیل سلسه‌مراتبی، روش دلفی.

طبقه‌بندی JEL: D73, D72.

۱. مقدمه

بی‌شک، با توجه به محدودیت منابع، نخستین مسئله و کلیدی‌ترین دغدغه مسئولان هر نظام اقتصادی بیشترین بهره‌گیری از منابع و، به تعبیر دیگر، تخصیص بهینه آن است. به همین علت، تمامی تمهیدات و اقدامات با محوریت سیاست‌گذاری اقتصادی و در جهت اجرای این مهم انجام می‌شود. در این میان، فساد اقتصادی چالشی است که با اختلال در نظام اقتصادی مخدوش شدن این مهم را در پی دارد.

فساد اقتصادی، که از آن به سوءاستفاده از قدرت، امکانات، اختیارات و مناصب دولتی به‌منظور تأمین منافع شخصی، گروهی، حزبی، قومی یا طبقه‌ای خاص تعبیر می‌کنند، سابقه‌ای به قدمت جامعه بشری دارد و مختص دوره خاصی در تاریخ سیاسی و همچنین کشور معینی نیست؛ اما روش و شکل فساد مالی، در طول تاریخ و از یک قوم به قوم دیگر، تغییر یافته است و، هم در نظام‌های مالی سلطه‌طلب هم در نظام‌های حکومتی دموکراتیک، بیماری شایع و ادامه‌داری شده است. گزارش سالیانه «سازمان بین‌المللی شفافیت» (Transparency International / TI)، درباره فساد اقتصادی مؤید این امر است و در این گزارش هیچ کشوری از قلم نمی‌افتد.

در واکاوی علل و زمینه‌های بروز فساد اقتصادی، با وجود تنوع و وابسته‌نبودن این مقوله به علت واحد یا علل محدود و معین، می‌توان فساد دولتی را یکی از اصلی‌ترین زمینه‌ها و گلوگاه‌های فساد اقتصادی دانست که خود ریشه در مداخله دولت در فرایندهای اقتصادی و توزیع منابع بین گروه‌های مختلف دارد؛ چنان‌که بسیاری از صاحب‌نظران نیز بر همین عقیده‌اند. در این میان، مناقصه‌های دولتی یکی از مخاطره‌آمیزترین فرایندهای اقتصادی دولت است.

با توجه به حجم بالای مناقصه‌ها در تولید ناخالص داخلی کشورها (به‌طور متوسط بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی) و، در نتیجه، به سبب وجود گستره مالی زیاد و مطرح شدن موضوع اموال عمومی در آن، امکان و سوسه برای سوءاستفاده و گسترش فساد در این بخش بسیار چشمگیر است؛ به طوری که، بنا به گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت،

زیان این فساد در کشورها به‌طور متوسط بین ۱۰ تا ۲۵ درصد، و در بعضی از موارد بالاتر از ۴۰ تا ۵۰ درصد، در ارزش قرارداد تخمین زده شده است (TI, 2010: 2).

در این مقاله، زمینه‌های فساد اقتصادی مناقصه‌های عمومی در ایران، به‌مثابه یکی از پیش‌خوان‌های ارتباط دولت و بخش خصوصی، بررسی و تحلیل می‌شود. از آن‌جا که وضع هرگونه قانون و تدبیری برای رفع این مشکل، بدون اندیشیدن به ریشه‌های آن، کاری بیهوده است و راه به جایی نمی‌برد؛ شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی اهمیت ویژه‌ای دارد.

۲. سابقه تحقیق

در سال‌های اخیر و به‌ویژه از دهه ۱۹۹۰ به بعد، پدیده فساد و آثار آن در عملکرد اقتصاد توجه بسیاری را به خود جلب کرده است و پژوهشگران بسیاری به بررسی زمینه‌ها و پیامدهای آن پرداخته‌اند. بیشتر کارهای نظری و تجربی که در این باره انجام شده‌اند نشان می‌دهند که فساد مالی بر توسعه اقتصادی آثار مخربی می‌گذارد.

درباره شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی کارهای زیادی در داخل و خارج کشور انجام شده است. تانزی و داوودی در مقاله «فساد، سرمایه‌گذاری دولتی و رشد» بیان داشته‌اند:

فساد و به‌ویژه فساد سیاسی اغلب با پروژه‌های سرمایه‌گذاری پیوند خورده است و با افزایش تعداد پروژه‌ها و تغییر در طراحی و پیچیدگی آن امکان شکل‌گیری فساد نیز افزایش می‌یابد (Tanzi & Davoodi: 1997).

دادگر و نظری (۱۳۸۸)، در مقاله «بررسی شاخص‌های فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان»، کمیابی نسبی فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی و شبکه‌های غیررسمی سیاسی یا حکومت سایه را عوامل برجسته‌ای در پیدایش فساد مالی دانستند.

اما در مورد شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی تاکنون مطالعه مستقل و روش‌مندی داخل کشور انجام نشده است، جز یک مورد که بدان پرداخته می‌شود.

حسن وفایی در مقاله‌ای با عنوان «فساد مالی در پیمان‌کاری‌ها» می‌نویسد:

پروژه‌های پیمانی و دولتی، فارغ از کم و کیف موضوع قرارداد، از مرحله توجیه ابتدایی و تصویب یا ابلاغ طرح تا انتخاب پیمان‌کار، اجرا و تحویل محصول تحت تأثیر عناصر و عوامل مختلف (داخلی و بیرون از قرارداد) هستند؛ از جمله، عامل انسانی، تعیین شرایط قرارداد، نیازهای فنی تازه و تغییر سلیقه، انتخاب پیمان‌کار، نظارت بر مراحل قرارداد،

تحویل پروژه، پروژه‌های دستوری، اعمال نفوذ، شرکت‌ها و نمایندگی‌های خارجی و ... که هرکدام، به‌شکلی، خود می‌تواند زمینه‌ساز بروز فساد در قرارداد باشد (وفایی، ۱۳۸۴).

مؤسسه تحقیقاتی میچلسن (Chr. Michelsen Institute / CMI, 2002) در کاری تحقیقاتی، با عنوان «فساد در تدارکات دولتی (دلایل، نتایج و راه درمان)»، فساد در خریدهای دولت را بررسی کرده است. محققان این مؤسسه، برای بیان و شناسایی زمینه‌های فساد در خریدهای دولتی، ابتدا پیچیدگی‌های مناقصه‌ها و سازوکارهای فساد را بررسی کرده و در این باره معتقدند که خطر ایجاد فساد در مناقصه‌ها با توجه به مراحل گوناگون مناقصه، نوع قرارداد، درجه پیچیدگی اقتصاد و همچنین بخش مورد نظر اقتصادی متفاوت است. به نظر آن‌ها، مقدار پول درگیر، پیچیدگی فناوری، ضرورت و فوریت کسب کالا و همچنین اقتدار در میان مقامات مسئول عناصری مهم در شکل‌گیری فساد در خریدهای دولتی‌اند. سپس در دو بخش جداگانه به بررسی زمینه‌های فساد اقتصادی در خریدهای دولتی می‌پردازند. ابتدا شیوع فساد از طریق نقض پنهان قوانین تدارکات را بررسی کرده و معتقدند که نقض قوانین ممکن است در مرحله ارسال دعوت‌نامه، تهیه فهرست کوتاه، انتخاب نوع فناوری، وجود اطلاعات محرمانه و سوءاستفاده از آن و همچنین تغییر در مفاد قرارداد رخ بدهد. در بخش دیگر، به فساد از طریق انحراف مشروع در قواعد تدارکات پرداخته‌اند و به مواردی همچون توجه ترک تشریفات مناقصه یا حالت‌های اضطراری مرتبط می‌شود که، در آن‌ها، انحراف از قوانین آسان‌تر است. در پایان نیز راهکارهایی برای جلوگیری از بروز فساد را به این شرح بیان می‌کنند: ۱. تشکیل واحدی مستقل از مسئولان برای انجام‌دادن خریدهای دولتی به‌شکل حرفه‌ای؛ ۲. شفاف‌سازی، گسترش فضای رقابتی و اهمیت ساده‌سازی قوانین؛ ۳. استفاده از قیمت‌های بین‌المللی و استاندارد شده؛ ۴. گسترش و تقویت تعهد سیاسی به‌مثابه مهم‌ترین جزء.

متجاک در مقاله «مبارزه با فساد در تدارکات دولتی»، به بررسی اهمیت مناقصه و فرایند آن می‌پردازد. او می‌گوید، باید به ترکیب شفافیت، کارایی، به‌صرفه‌بودن، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی در نظام خریدهای دولتی توجه شود (Matechak, 2005). به نظر او، چون خریدهای دولتی یکی از زمینه‌های کلیدی تعامل مالی بخش دولتی و خصوصی است، در صدر فعالیت‌های فسادآمیز و رشوه‌آلود قرار می‌گیرند. او روند خریدهای دولتی را در سه مرحله خلاصه می‌کند و وجود فساد در هر مرحله را به شرح زیر توضیح می‌دهد:

۱. برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی: در این مرحله نوع کالای مورد نیاز و مقدار آن، که ممکن

است منشأ فساد باشد، تعیین می‌شود؛ به طوری که مجریان می‌توانند، با دریافت رشوه، کالایی را انتخاب کنند که مورد احتیاج نیست یا مقدار آن را بیش از نیاز برآورد کنند.

۲. درخواست تدارکات: این مرحله شامل تدوین درخواست، اسناد مناقصه و ارزیابی است. در این مرحله، معیارهای ارزیابی ممکن است به نفع فرد یا جریان خاصی نوشته شود، همچنین امکان دارد، در این مرحله، شرایط مناقصه محدود ایجاد شود یا ترک تشریفات مناقصه رخ دهد.

۳. انتخاب برنده و اجرا: در این مرحله نیز امکان تغییرات در مفاد قرارداد و افزایش هزینه‌ها، تحویل کالای دارای کیفیت پایین‌تر و متفاوت با قرارداد و نبود نظارت بر اجرا، به‌منابه زمینه‌های فساد، مشاهده می‌شود.

در پایان نیز بیان داشته که، برای جلوگیری از فساد، باید در هر مرحله اقدامات مناسب با آن مرحله انجام شود. اما اصول کلی مبارزه با فساد عبارت‌اند از: وضع استانداردهای عالی اخلاقی برای مسئولان تهیه تدارکات، افشای دارایی‌های مقامات دولتی، وجود قوانین آزادی اطلاعات، وجود نهادهای نظارتی قوی و، درنهایت، تقویت نهادهای مدنی مستقل به‌عنوان ناظران غیردولتی.

سازمان بین‌المللی شفافیت (2006)، در گزارشی تحقیقاتی، با عنوان «مهار فساد در تدارکات عمومی»، به مسئله فساد اقتصادی، زمینه‌های ایجاد و راهکارهای مبارزه با آن در مناقصه‌های دولتی پرداخته است. بنا به نظر کارشناسان این سازمان، خرید کالاها، نیروی کار و دیگر خدمات بخش دولتی، به‌تنهایی به‌طور متوسط بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را دربر می‌گیرد. این حجم بالا از تولید ناخالص ملی و در نتیجه گستره مالی بالا امکان وسوسه برای سوءاستفاده و افزایش فساد را فراهم می‌کند؛ به طوری که زیان فساد، معمولاً بین ۱۰ تا ۲۵ درصد و در بعضی از موارد ۴۰ تا ۵۰ درصد بالاتر از ارزش تخمینی قرارداد است. بنابراین، گزارش روند خریدهای دولتی اغلب پیچیده و شفافیت در این روند محدود است. کارشناسان این سازمان، با تقسیم انجام روند مناقصه در پنج مرحله مجزا، به چگونگی شکل‌گیری فساد در هر مرحله اشاره می‌کنند و در ادامه می‌گویند که دوری از مناقصه‌های عمومی و حرکت به سمت مناقصه‌های محدود، وجود محدودیت دسترسی به اطلاعات و وجود رانت اطلاعاتی و همچنین نظارت‌نکردن مراجع مسئول، در کنار کمبود یا نبود شفافیت (در قوانین، آیین‌نامه‌ها، نهادها و ...)، گسترش فساد در این بخش را به همراه دارند. همچنین «بانک توسعه آسیایی» (Asian Development Bank / ADB) با همکاری

«سازمان توسعه و همکاری اقتصادی» (Organisation for Economic Cooperation/OECD and Development) (2006)، در پژوهشی، با عنوان «مهار فساد در تدارکات عمومی، در آسیا و اقیانوسیه»، اقدامات لازم برای مهار فساد در مناقصه‌های عمومی را به شرح زیر بررسی کرده‌اند: ۱. وضع قانونی شفاف، رقابتی و جامع برای مناقصه‌های عمومی به‌عنوان پیش شرط؛ ۲. نظارت دقیق‌تر بر مراحل خاصی از مناقصه (مانند ارزیابی نیاز، تعریف مشخصات فنی و اجرای قرارداد) که احتمال وقوع فساد در آن‌ها بیشتر است؛ ۳. استانداردهای شفاف‌سازی اسناد مناقصه (واضح، مختصر و در دسترس همگان قراردادستن)؛ ۴. تعیین سازوکارهای دقیق و مشخص برای برگزاری مناقصه در شرایط محدود یا ترک تشریفات مناقصه؛ ۵. سازماندهی افراد دخیل در مناقصه‌ها و اطمینان از صداقت و درست‌کاری آنان؛ ۶. اعمال مجازات‌های سنگین و بازدارنده برای متخلفان؛ ۷. جلوگیری از حضور کارکنان دولتی در معاملات دولتی.

۳. روش‌شناسی تحقیق

در این تحقیق، از روش توصیفی - تحلیلی استفاده شده است. در این راستا، با مطالعه کتابخانه‌ای ادبیات نظری پیرامون فساد اقتصادی و ساختار مناقصه‌های عمومی، و بررسی پیشینه تحقیق و آرای ارائه‌شده درباره موضوع، تلاش شده است تا چهارچوبی مناسب برای مطالعه فراهم شود. سپس با بررسی میدانی از طریق مصاحبه و توزیع پرسش‌نامه میان خبرگان مرتبط با موضوع، شامل کارشناسان، صاحب‌نظران و مدیران دولتی و خصوصی در بخش مربوط، طی دو مرحله و به روش دلفی، با استفاده از نرم‌افزار SPSS، درستی موارد شناسایی‌شده به آزمون گذاشته و در نتیجه به شناسایی هرچه بهتر زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی پرداخته می‌شود. در پایان نیز با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره (MADM) (شامل روش تحلیل سلسله‌مراتبی و روش TOPSIS) و نرم‌افزارهای Expert Choice و Excel، عوامل مؤثر در بروز فساد اقتصادی رتبه‌بندی می‌شوند.

۱.۳ روایی و پایایی پرسش‌نامه

پرسش‌نامه شامل ۲۹ پرسش براساس طیف پنج‌درجه‌ای لیکرت، شامل خیلی زیاد، زیاد، تاحدودی، کم و خیلی کم است. بنابراین، کمترین امتیاز (معادل یک) به گزینه خیلی کم و بالاترین امتیاز (معادل نه) به گزینه خیلی زیاد تعلق می‌گیرد. گزینه تاحدودی ارزش عددی

پنج دارد. همچنین برای شناسایی دقیق زمینه‌های فساد اقتصادی در دور اول، پرسشی گنجانده شد که، در دور دوم، از پرسش‌نامه حذف شد.

در ابزارهای سنجش محقق‌ساخته، باید به روایی (validity) و پایایی (reliability) ابزار پرداخته شود تا از متناسب بودن داده‌های تحقیق اطمینان حاصل شود و تجزیه و تحلیل‌ها براساس این اطلاعات به‌درستی انجام شود. اجرای این تحقیق به‌شکل نظرسنجی از خبرگان، با استفاده از روش دلفی و طی دو مرحله، روایی بودن آن را تأیید می‌کند. برای سنجش اعتبار پرسش‌نامه، پس از جمع‌آوری پرسش‌نامه‌ها، با استفاده از نرم‌افزار SPSS، مقدار ضریب پایایی (آلفای کرونباخ) محاسبه شد. اعتبار پرسش‌نامه براساس مطالعه‌ی مقدماتی ۰/۹۳۳ برآورد شد که حاکی از اعتبار بالای ابزار اندازه‌گیری است.

۲.۳ روش دلفی

دلفی روشی برای ارزیابی نظرهای افراد از طریق پاسخ‌های آن‌ها به یک سلسله پرسش‌نامه به‌جای استفاده از سلسله نشست‌های گروهی است. هدف از این روش دسترسی به مطمئن‌ترین توافق گروهی خبرگان درباره‌ی موضوعی خاص است که، با استفاده از پرسش‌نامه و نظرخواهی از آنان، به دفعات و با توجه به بازخورد حاصل از آن‌ها انجام می‌شود. در روش دلفی (delphi method)، داده‌های ذهنی افراد خبره با استفاده از تحلیل‌های آماری به داده‌های تقریباً عینی تبدیل و به اجماع در تصمیم‌گیری منجر می‌شود. اعتبار روش دلفی نه‌تنها به تعداد شرکت‌کنندگان در تحقیق بلکه به اعتبار علمی متخصصان شرکت‌کننده در پژوهش بستگی دارد. شرکت‌کنندگان در تحقیق دلفی معمولاً کمتر از ۵۰ نفرند و بین ۱۵ تا ۳۵ نفر را شامل می‌شوند، هرچند، در منابع مختلف، تعداد ۱۰ تا بیشتر از ۲۰۰۰ نفر را نیز گزارش کرده‌اند ولی در نمونه‌ای متجانس معمولاً تعداد ۱۵ الی ۲۰ نفر کفایت می‌کند (احمدی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۷۷).

این فناوری برپایه‌ی این ضرب‌المثل بنا شده که «دو فکر بهتر از یک فکر» یا به‌طور عام «n فکر بهتر از یک فکر» است. روش دلفی راهکاری جذاب برای جمع‌آوری نظرهای گروهی از متخصصان، با کمک ابزار بررسی، فراهم می‌کند. کلاً، این روش دستیابی به توافقی مطمئن در میان یک گروه از متخصصان دانسته می‌شود. دستیابی به این هدف با مجموعه‌ای از پرسش‌ها یا پرسش‌نامه‌های متمرکز، که با بازخورد نظرهای کنترل‌شده پنخس شده‌اند، محقق می‌شود (ایمانی، ۱۳۷۹: ۳۵-۳۹).

۳.۳ روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره

روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره (multiple attribute decision making /MADM)، در دو دهه اخیر، مورد توجه پژوهشگران حوزه تصمیم‌گیری بوده است. این تکنیک‌ها، هنگامی که معیارهای متعدد و گاه متضاد وجود دارد، کاربرد بسیار گسترده‌ای در تصمیم‌گیری‌های پیچیده یافته‌اند. قدرت بسیار بالای این روش‌ها در کاهش پیچیدگی تصمیم‌گیری، استفاده هم‌زمان از معیارهای کیفی و کمی، اعطای چهارچوب ساختارمند به مسائل تصمیم‌گیری و، درنهایت، کاربرد آسان آن‌ها سبب شده است که آن‌ها ابزار دست پژوهشگران حوزه‌های مختلف تصمیم‌گیری شوند. این روش‌ها مسائل تصمیم را در قالب یک ماتریس فرموله کرده و تحلیل‌های لازم را روی آن‌ها انجام می‌دهند (اصغری‌پور، ۱۳۸۸: ۱۹۱-۱۹۳).

روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره متعددی وجود دارند و هرکدام خصوصیات و شرایط کاربرد خاص خود را دارند. دو تکنیک بسیار مهم و کاربردی از این روش‌ها، فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی (analytical hierarchy process /AHP) و (technique for order-preference by similarity to ideal solution /TOPSIS) هستند.

در دهه ۱۹۷۰ تامس ال. ساعتی (Thomas L. Saaty)، دانشمند امریکایی عراقی‌الاصول، اولین بار روش AHP یا فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی را ابداع کرد. اساس این روش تصمیم‌گیری بر مقایسه‌های زوجی نهفته است و با فراهم آوردن درخت سلسله‌مراتب آغاز می‌شود. درخت سلسله‌مراتب تصمیم چندسطحی است که در سطح اول هدف و در سطوح بعدی معیارهای اصلی، معیارهای فرعی و درنهایت گزینه‌ها قرار دارند (رجب‌زاده و آذر، ۱۳۸۱: ۱۳۱). این روش‌ها کاربرد گسترده‌ای در انتخاب تصمیم بهینه و همچنین رتبه‌بندی عوامل استفاده‌شده دارد. مراحل این روش عبارت‌اند از: ایجاد درخت سلسله‌مراتب، مقایسه‌های زوجی، تعیین اولویت‌های عوامل هر سطح و محاسبه نرخ سازگاری مقایسه‌ها.

هوانگ (Hwang) و یون (Yoon)، در سال ۱۹۸۱، روش TOPSIS را ارائه کردند. در این روش m عامل یا گزینه از سوی یک فرد یا گروهی از افراد تصمیم‌گیرنده ارزیابی می‌شود. این تکنیک بر این مفهوم بنا شده است که هر عامل انتخابی باید کمترین فاصله را با عامل ایده‌آل مثبت (مهم‌ترین) و بیشترین فاصله را با عامل ایده‌آل منفی (کم‌اهمیت‌ترین) داشته باشد و این معیار درجه‌بندی و اولویت‌بندی عوامل است (همان: ۱۵۰). مراحل این روش عبارت‌اند از: تعیین ماتریس مقایسه عوامل، به‌هنجارکردن ماتریس تصمیم‌گیری،

تعیین عامل ایده‌آل مثبت و ایده‌آل منفی، محاسبه اندازه جدایی، محاسبه نزدیکی نسبی نسبت به راه حل ایده‌آل (C_i) که براساس فرمول زیر تعریف می‌شود:

$$C_i = \frac{\text{مقدار فاصله با ایده آل منفی}}{\text{مقدار فاصله با ایده آل مثبت} + \text{مقدار فاصله با ایده آل مثبت}}$$

و در پایان دسته‌بندی عوامل براساس ترتیبی نزولی C_i به عبارت دیگر، هرچه C_i بالاتر باشد، درجه اهمیت عامل نیز بالاتر است (اصغرپور، ۱۳۸۸: ۲۶۰-۲۶۶).

۴.۳ نمونه و جامعه آماری تحقیق

جامعه آماری این تحقیق شامل کارشناسان، صاحب نظران و مدیران بخش دولتی و خصوصی مرتبط با مناقصه‌های دولتی است. بنابراین، با انتخاب ۵۰ نفر از خبرگان و صاحب نظران این حوزه و با روش نمونه‌گیری غیرتصادفی، طی دو مرحله، پرسش‌نامه میان آن‌ها توزیع و اطلاعات مربوط استخراج شد؛ به طوری که ملاک ارزیابی پرسش‌نامه دور دوم است.

۴. زمينه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی

فساد اقتصادی محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد است و در پی تنظیم اقتصاد از سوی دولت و به‌طورکلی در نتیجه سیاسی شدن تخصیص منابع اقتصادی بروز می‌کند. بنابراین، همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، در همه کشورهای جهان وجود دارد.

طبیعتاً، مناقصه‌ها نیز به‌عنوان یکی از فرایندهای مهم دولتی از این فساد در امان نبوده است و حتی به‌علت 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 می‌کند و به‌منزله یکی از گلوگاه‌های مهم فساد در بخش اجرایی مطرح می‌شود. از طرف دیگر، از آن‌جا که در مناقصه منافع بخش عمومی نیز وجود دارد و فرد اموال خود را معامله نمی‌کند، امکان وسوسه برای برداشت قسمتی از منافع برای خود فرد و در نتیجه امکان سوءاستفاده بیشتر فراهم می‌شود. این سوءاستفاده ممکن است از سطوح پایین، مانند فروش کالاهای غیرضروری یا گران‌تر به دولت و همچنین چشم‌پوشی کارمند از تخلفات کارفرما در اجرای پروژه، آغاز شود و تا سطوح بسیار بالاتر، مانند انجام معاملات در شرایط غیررقابتی و

۱۰ شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی

غیرشفاف و برگزاری مناقصه‌های نمایشی برای افراد خاص، ادامه یابد (بیابانی و بهرامی، ۱۳۹۰: ۱۹۰-۱۹۳). در این قسمت به مواردی از این فساد اقتصادی اشاره می‌شود:

۱. برگزاری مناقصه برای محصولی غیرضروری؛
۲. منطبق نبودن نرخ کار واقعی با شرح کار مندرج در اسناد مناقصه و آگاه بودن مناقصه‌گر متقلب از وضعیت؛
۳. برآورد غلط قیمت انجام دادن کار؛
۴. تبانی مناقصه‌گران با دستگاه مناقصه‌گذار برای اعلام برآورد اولیه غیرواقعی؛
۵. اطلاع از قیمت سایر مناقصه‌گران؛
۶. تعویض پاکت‌های مناقصه‌گر موردنظر مناقصه‌گذار، پس از خاتمه زمان تحویل پاکت‌ها؛
۷. برآورد بیش از نیاز برای محصولی خاص؛
۸. توجیه‌پذیر جلوه دادن یک طرح از نظر اقتصادی و محیط زیست؛
۹. تصویب قوانین خاص در بودجه سنواتی به نفع افراد خاص؛
۱۰. تهیه و تنظیم اسناد مناقصه به نفع یک فرد خاص و محدود کردن رقابت؛
۱۱. پیچیدگی عمدی اسناد مناقصه برای دشوار کردن نظارت؛
۱۲. تصمیم‌گیری‌های مغرضانه در زمان ارزیابی مناقصه‌گران؛
۱۳. استفاده از معیارهای انتخاب ذهنی به جای ضوابط و معیارهای معین؛
۱۴. انجام دادن کار بی کیفیت مناقصه‌گر؛
۱۵. توجیه و استفاده از رابطه برای تغییر در مبلغ و کیفیت قرارداد در حین انجام دادن کار؛
۱۶. محدود کردن دسترسی به اطلاعات برای بعضی از افراد و برگزاری مناقصه در شرایط غیرشفاف؛
۱۷. سوءاستفاده از شرایط اضطراری مانند بلایای طبیعی، جنگ و ...؛
۱۸. پرداخت رشوه برای افزایش رتبه پیمان‌کار، وارد شدن در فهرست کوتاه یا خارج شدن از فهرست سیاه؛
۱۹. سوءاستفاده از قانون و برگزاری مناقصه محدود و ترک تشریفات مناقصه به‌عنوان یک اصل.

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 به‌عنوان یک استثنا مطرح می‌شود، به طوری که، از نظر ریالی، میزان مناقصه‌های محدود از مناقصه‌های عمومی پیشی می‌گیرد. مسلماً این حالت زمینه‌های رانت‌جویی و سوءاستفاده را برای افراد خاصی مهیا می‌کند. به‌طور کلی، هر قدر خریدهای دولتی (اعم از کالا یا خدمات) از روش مناقصه عمومی فاصله می‌گیرد و به مناقصه محدود یا ترک تشریفات در مناقصه نزدیک می‌شود، نظارت بر فرایند خریدها کم‌رنگ‌تر و احتمال تبانی بیشتر می‌شود. قانون‌گذار نیز، با تشخیص به‌موقع این مطلب، خریدهای بزرگ دستگاه‌ها را فقط از طریق برگزاری مناقصه عمومی مجاز می‌داند و انجام‌دادن معامله از طرق دیگر را فقط برای وضعیت‌های خاص، اضطراری و با شرایط محدودکننده تجویز می‌کند (مفاد جزء ۲ بند ب ماده ۴ و ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصه‌ها). بنابراین اگر اکثر خریدهای دستگاهی از طریق برگزاری مناقصه محدود، یا بدتر از آن، از طریق ترک تشریفات در مناقصه انجام شده باشد و دلایل ارائه‌شده برای اتخاذ این روش‌ها نیز چندان منطقی نباشد، باید به‌خس جریان امور در بخش خریدهای آن دستگاه شک کرد؛ هر چند برگزاری مناقصه عمومی به‌تنهایی اثبات‌کننده سلامت معاملات انجام‌شده نیست (کشوریان مقدم، ۱۳۸۶: ۲).

فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی بیشتر به‌شکل رشوه‌دهی و رشوه‌گیری و در نتیجه تبانی بین مناقصه‌گذار و مناقصه‌گر یا افراد دخیل در این امر نمود می‌یابد و، در همه مراحل انجام‌دادن مناقصه، یعنی از زمان تعریف نیاز از سوی دستگاه مناقصه‌گذار تا عقد قرارداد و تحویل محصول، امکان سوءاستفاده و در نتیجه بروز فساد وجود دارد؛ هر چند، در مراحل گوناگون، به اشکال مختلف و احتمال وقوع متفاوت نمایان می‌شود.

اصطلاحی تشبیهی در میان کارشناسان این حوزه وجود دارد به این مضمون که: «تشخیص فساد در مناقصه‌ها مثل تشخیص آب‌خوردن ماهی در آب است.» بنابراین، همیشه به‌علت ماهیت ذاتی مناقصه و گستره مالی زیاد آن امکان فساد اقتصادی در آن هست و خواهد بود. با این همه، کم و کیف آن به میزان دخالت دولت در فرایندهای اقتصادی و تنظیم دولتی اقتصاد، میزان وابستگی درآمدهای عمومی به مالیات‌ها، ساختار سیاسی، چهارچوب‌های نهادی، کارایی و استقلال سازوکارهای نظارتی (به‌ویژه رسانه‌ها)، ساختار بوروکراسی و اقتدار بوروکراتیک، میزان تفکیک قوا، استقلال نظام قضایی و ... بستگی دارد (خضری و رنایی، ۱۳۸۳: ۵۸-۶۱؛ خضری، ۱۳۸۴ ب: ۵۱۸-۵۲۰؛ خضری، ۱۳۸۷: ۸۲۲).

به‌علت وجود منابع سرشار رانت در مناقصه‌های دولتی و اطلاع سیاست‌مداران از این امر و توانایی‌شان در تخصیص سیاسی منابع، این افراد موجب اختلال در روند برگزاری مناقصه‌ها می‌شوند و از موقعیت به‌دست‌آمده به نفع خود سوءاستفاده می‌کنند. تصمیم سیاست‌مدار بر الزامی نبودن برگزاری مناقصه عمومی یا صدور مجوز ترک تشریفات در مناقصه‌ها می‌تواند یکی از این موارد باشد. گسترش این نوع معاملات در چند سال، اخیر دلیلی بر این مدعا است، تا آن‌جا که از نظر ریالی در حال پیشی گرفتن از مناقصه‌های عمومی است. همچنین، رفتارهای جانب‌دارانه همراه با مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی در برخورد با متخلفان در مناقصه‌های دولتی سبب می‌شود تا گروه یا افراد خاصی، با توجه به نفوذ و ارتباطات خاص خود با مقامات سیاسی و اقتصادی کشور، در برابر قانون نافرمانی کنند. در این حالت، فشار افراد و گروه‌های خاص برای جلوگیری از پیگیری جدی مبارزه با فساد اقتصادی، با این استدلال که مبارزه با فساد سبب تشویش اذهان عمومی و ناامنی فضای کسب‌وکار می‌شود و در صورت انتشار آن آبروی کل نظام سیاسی از بین خواهد رفت، امکان فرصت‌طلبی‌ها را در مناقصه‌های عمومی کشور افزایش می‌دهند.

یکی دیگر از زمینه‌هایی که به بروز فساد در مناقصه‌های دولتی دامن می‌زند برگزاری مناقصه‌های دولتی در چهارچوب روابط حامی - پیرو است. در چهارچوب روابط حامی - پیرو، ساختار قدرت سیاسی به فساد دامن می‌زند. در این چهارچوب، فساد در شبکه روابط حامی - پیرو سازماندهی می‌شود که سیاست‌مداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت، کارمندان بخش عمومی، افراد و گروه‌های هم‌سود خصوصی در آن نقش دارند. در این نوع روابط، کارمندانی که با حمایت سیاست‌مداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت سیاسی فعالیت می‌کنند مجبورند، به‌جای خدمت به کل جامعه، از امکانات و اختیارات خود برای خوش‌خدمتی به سیاست‌مداران یا جناح‌های ذی‌نفوذ در قدرت استفاده کنند. بنابراین، تخصیص منابع براساس روابط سیاسی و ملاحظات خاص انجام می‌شود (خضری، ۱۳۸۴ ب: ۵۲۳). زمانی که رابطه حامی - پیرو بین گروه‌های هم‌سود (حامی) و سیاست‌مداران یا گروه‌های ذی‌نفوذ (پیرو) شکل می‌گیرد، آن‌ها (در این‌جا حامی) نیز از پیروان خود در بخش عمومی خواهند خواست که در اعطای مجوزها، مناقصه‌ها و عرضه کالاها و خدمات ارزان‌قیمت دولتی، افراد و گروه‌هایی را که آن‌ها معرفی خواهند کرد در اولویت قرار دهند. در این میان، ممکن است قوانین و مقررات

تفسیر، نقض یا دور زده شوند. در نتیجه، در این روابط، رشوه‌ها مستقیماً به سیاست‌مداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت داده می‌شود و بخشی از آن‌ها نیز غیرمستقیم، و چه بسا مستقیم، به کارمندان بخش عمومی خواهد رسید. در این حالت، سیاست‌زدگی بخش عمومی، حاکمیت نسبتاً پایین قوانین و منسجم نبودن نهادها، عشیره‌ای بودن ساخت سیاسی، محدودیت‌های سنگین بر فعالیت‌های مطبوعات و دستگاه قضائی غیرقاطع و نسبتاً جانب‌دارانه در ایجاد و گسترش فساد نقش اساسی دارند (همان: ۵۲۴).

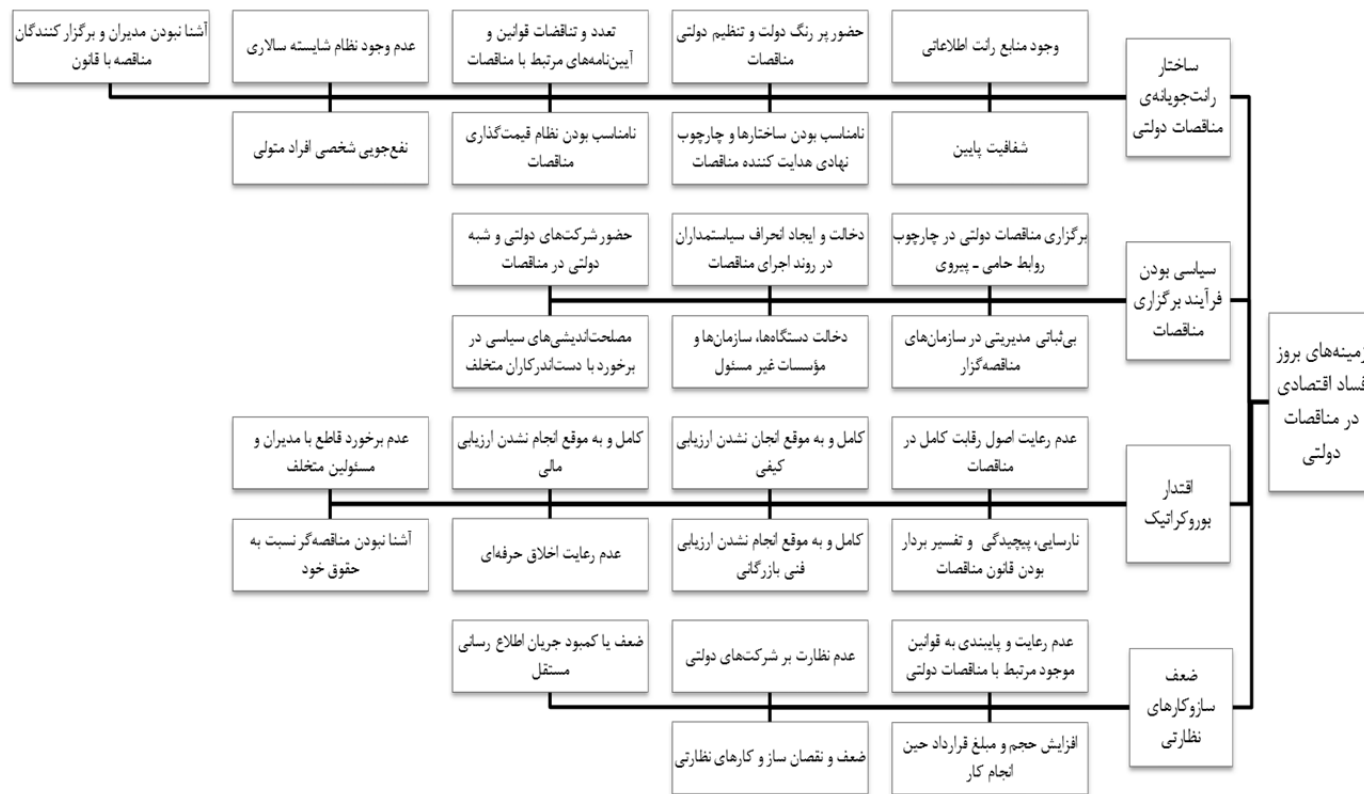
یکی دیگر از زمینه‌های اصلی بروز فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی را می‌توان در اقتدار بوروکراتیک، مخدوش بودن حقوق ارباب‌رجوع، و شکنندگی بالای آن در دستگاه بوروکراسی جست. در واقع، به‌علت رانت‌های هنگفت در ساختار اقتصادی کشور و اطلاع بوروکرات‌ها از این امر، همواره بروز رفتارهای رانت‌جویانه در برگزاری مناقصه‌های دولتی امکان دارد. کارگزاران دولتی سعی می‌کنند تا با سوءاستفاده از قدرت خود بخشی از رانت‌های حاصل را به نفع خود جمع‌آوری کنند و در نتیجه دوستان و هم‌حزبی‌های خود را در زمره واجدان شرایط درآورند و مناقصه و قراردادهای را به آن‌ها واگذار کنند. سیاسی بودن تخصیص منابع اقتصادی و ایجاد کمیابی‌های ساختگی (از طریق وضع قوانین و مقررات اقتصادی و در واقع تنظیم اقتصاد به دست بوروکرات‌ها) از جمله منابع اصلی توانایی بوروکرات‌ها در سوءاستفاده از مناصب دولتی است. زمانی که تخصیص منابع سیاسی شود، بوروکرات‌ها و بوروکراسی سازوکار تخصیص منابع خواهند شد. بنابراین، افراد و گروه‌هایی که به دنبال حقوق موقعیت‌های انحصاری سودآوری هستند که دولت ایجاد می‌کند باید آن‌ها را از بازارهای سیاسی شده‌ای خریداری کنند که بوروکرات‌ها کنترل می‌کنند. بوروکرات‌ها نیز بر این نکته واقف‌اند که، موقعیت‌های انحصاری و امتیازات دولتی برای افرادی که به آن‌ها دست می‌یابند مازاد غیرتولیدی شایان توجهی (رانت) همراه دارند. از این رو، سعی می‌کنند با دریافت رشوه از آن‌ها بخشی از مازاد غیرتولیدی را به خودشان انتقال دهند (Mbaku, 1998: 201). در واقع، تنظیم اقتصاد از طریق بوروکرات‌ها و ایجاد محدودیت‌ها و کمیابی‌های ساختگی (دولتی) برای افراد و گروه‌هایی که از آن‌ها بهره‌مند می‌شوند سبب شکل‌گیری رانت و در پی آن رشوه برای بوروکرات‌ها می‌شود (Vishny & Shleifer, 1993: 599).

ضعف سازوکارهای نظارت بر فرایند برگزاری مناقصه‌ها و نیز ضعف یا کمبود جریان اطلاع‌رسانی مستقل نیز می‌تواند زمینه بروز و تشدید فساد اقتصادی را در مناقصه‌ها فراهم آورد. به نظر می‌رسد بسیاری از مخاطرات ناشی از عملکرد نامطلوب در مناقصه‌ها به مرحله اجرای قراردادها یا حتی زمان تصویب قانون و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن مربوط می‌شود که سازوکار مناسبی برای نظارت بر آن‌ها پیش‌بینی نشده است. علت آن را نیز می‌توان در نبود ابزارهای لازم برای کشف و شناسایی رفتارهای فرصت‌طلبانه افراد، محدودبودن این سازوکار به افراد خاص (که اغلب ذی‌نفع‌اند)، موارد خاص و مرحله خاصی از مناقصه جست‌وجو کرد. نبود فضای شفاف خبری و اطلاع‌رسانی سبب ضعف سازوکار اطلاع‌رسانی در کشور می‌شود و این امر زمینه نبود نقد سازنده و تأثیرگذار را فراهم می‌کند. از طرف دیگر، با توجه به ساختار دولتی اقتصاد ایران و نبود بازار رقابتی سالم و گسترده، سامانه‌های اطلاع‌رسانی تجارتي پیرامون محور مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی و غیردولتی نیز شکل نگرفته است. در نتیجه، مالکیت متمرکز رسانه‌ها و مطبوعات و اعمال محدودیت‌های دولتی بر کم و کیف گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی آن‌ها جامعه را از توانایی این سازوکار در افشای فساد اقتصادی و پاسخ‌گویی بوروکراسی محروم می‌کند و سبب بروز فساد اقتصادی می‌شود (خضری، ۱۳۸۷: ۸۲۲).

با این توضیح و با توجه به ساختار مناقصه‌های عمومی، زمینه‌های اصلی فساد اقتصادی در مناقصه‌های عمومی را می‌توان در چهار عامل اصلی تجمیع و خلاصه کرد که عبارت‌اند از:

۱. ساختار رانت‌جویانه مناقصه‌های دولتی؛
۲. سیاسی‌بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها؛
۳. اقتدار بوروکراتیک؛
۴. ضعف سازوکارهای نظارتی.

هرکدام از این چهار عامل اصلی مشتمل بر مؤلفه‌های فرعی‌اند که، از یک طرف، با استناد به ادبیات نظری درباره فساد اقتصادی و همچنین ملاحظه ساختار مناقصه‌های عمومی در کشور و، از طرف دیگر، مصاحبه با خبرگان حوزه مناقصه‌های عمومی شناسایی شده‌اند. عوامل اصلی شکل‌دهنده فساد اقتصادی در مناقصه‌ها همراه با مؤلفه‌های فرعی‌شان در شکل ۱ آورده شده است:



شکل ۱. عوامل اصلی و مؤلفه‌های فرعی شکل‌دهنده فساد اقتصادی در مناقصه‌ها

۵. نتایج پرسش‌نامه

پس از تعیین و شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، پرسش‌نامه‌ای بر مبنای این عوامل آماده شد. آن‌گاه، پس از بررسی دقیق سؤالات طراحی شده و حذف و اصلاح پاره‌ای از عبارات نامأنوس و مبهم، پرسش‌نامه نهایی تهیه شد. پرسش‌نامه در دو نوبت در اختیار افراد قرار داده شد و، از آن‌جا که این کار با استفاده از روش دلفی انجام شد، نتایج مرحله دوم مبنای ارزیابی قرار گرفت. نتایج مرحله اول نشان داد که همه موارد شناسایی شده جزو زمینه‌های بروز فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی‌اند. به این صورت که در همه موارد، بیش از ۵۰ درصد افراد به مؤثر بودن آن عامل رأی دادند. همچنین ۹۰/۳ درصد پرسش‌شوندگان موارد شناسایی شده را جزو عوامل شکل‌دهنده فساد در مناقصه‌های دولتی قلمداد کردند.

با توجه به سؤال پایانی پرسش‌نامه مرحله دوم می‌توان نتیجه گرفت که در حدود ۷۶ درصد افراد وجود فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی را گسترده و جدی می‌دانند، ۱۶ درصد افراد ارزشی متوسط برای این موضوع در نظر گرفته‌اند و فقط ۸ درصد افراد معتقدند که فساد در این بخش زیاد جدی نیست.

همچنین در پرسش‌نامه مرحله دوم، با توجه به اطلاعات به‌دست‌آمده، عوامل مؤثر در بروز فساد اقتصادی رتبه‌بندی شدند. با توجه به تقسیم‌بندی صورت‌گرفته، ۲۸ عامل فرعی در ۴ گروه اصلی شناسایی و با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره رتبه‌بندی شدند.

در این پژوهش، برای رتبه‌بندی عوامل فرعی زمینه‌ساز فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، با توجه به شرایط مسئله، روش TOPSIS انتخاب شد؛ ولی، از آن‌جا که وزن عوامل چهارگانه مؤثر در بروز فساد اقتصادی ضروری می‌نمود، نخست از روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) در رتبه‌بندی و تعیین درجه اهمیت هرکدام از عوامل اصلی چهارگانه و عوامل فرعی هرکدام از آن‌ها استفاده شد. سپس، با استفاده از وزن‌های به‌دست‌آمده از این روش، مؤلفه‌های این عوامل با روش TOPSIS رتبه‌بندی شد. اساس کار روش AHP در این تحقیق به این شکل است که، با توجه به هدف (زمینه‌های فساد اقتصادی) و وجود دو معیار میانگین و انحراف معیار، مؤلفه‌های مؤثر در بروز فساد (گزینه‌ها) رتبه‌بندی شدند. یافته‌های به‌دست‌آمده از این رتبه‌بندی در جدول‌های ۱ تا ۴ آمده است.

جدول ۱. رتبه‌بندی مؤلفه‌های مرتبط با ساختار رانت‌جویانه مناقصه‌های دولتی

رتبه	عامل مورد بررسی	شماره سؤال	درجه اهمیت
۱	دخالت دولت و تنظیم دولتی مناقصه‌ها	۴	۰/۱۲۳
۲	منابع رانت اطلاعاتی برای افراد ذی‌نفع	۲	۰/۱۲۲
۳	نبود شفافیت در برگزاری مناقصه‌های دولتی	۳	۰/۱۲۰
۴	نامناسب بودن ساختارها و چهارچوب نهادی هدایت‌کننده مناقصه‌های دولتی	۶	۰/۱۱۱
۵	نامناسب بودن نظام قیمت‌گذاری در مناقصه‌های دولتی	۱۳	۰/۱۱۱
۶	آشنانیدن مدیران و برگزارکنندگان مناقصه با قوانین مربوط	۲۸	۰/۱۰۷
۷	نبود نظام شایسته‌سالاری و واگذاری تصمیم‌گیری‌ها به افراد بی‌دانش و بی‌تخصص	۲۱	۰/۱۰۴
۸	تعدد و تناقضات قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با مناقصه‌ها	۸	۰/۱۰۳
۹	ذی‌نفع‌بودن افراد متولی برگزاری مناقصه‌های دولتی در منافع آن	۲۲	۰/۱۰۱

جدول ۲. رتبه‌بندی مؤلفه‌های مرتبط با سیاسی‌بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها

رتبه	عامل مورد بررسی	شماره سؤال	درجه اهمیت
۱	وجود مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی در برخورد با دست‌اندرکاران متخلف مناقصه‌ها	۲۵	۰/۱۷۷
۲	بی‌ثباتی مدیریتی در سازمان‌های مناقصه‌گذار	۱۶	۰/۱۷۷
۳	دخالت و ایجاد انحراف از سوی سیاست‌مداران در جریان برگزاری مناقصه‌ها	۱۷	۰/۱۶۵
۴	حضور شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی در مناقصه‌های دولتی	۱۹	۰/۱۶۵
۵	برگزاری مناقصه‌های دولتی در چهارچوب روابط حامی - پیروی	۱۵	۰/۱۶۳
۶	دخالت دستگاه‌ها و سازمان‌های غیرمسئول در فرایند برگزاری مناقصه‌ها	۱۸	۰/۱۵۲

جدول ۳. رتبه‌بندی مؤلفه‌های مرتبط با اقتدار بوروکراتیک

رتبه	عامل مورد بررسی	شماره سؤال	درجه اهمیت
۱	برخورد نکردن قاطع با مدیران و مسئولان متخلف	۲۶	۰/۱۳۵
۲	کامل و به موقع انجام نشدن ارزیابی کیفی	۱۰	۰/۱۳۱
۳	رعایت نکردن اصول رقابت کامل در مناقصه‌های دولتی	۵	۰/۱۲۷
۴	کامل و به موقع انجام نشدن ارزیابی فنی - بازرگانی	۱۱	۰/۱۲۷
۵	رعایت نکردن اخلاق حرفه‌ای در برگزاری مناقصه‌های دولتی	۲۳	۰/۱۲۳
۶	آشنابودن مناقصه‌گران نسبت به حقوق خود	۲۹	۰/۱۲۲
۷	کامل و به موقع انجام نشدن ارزیابی مالی	۱۲	۰/۱۲۱
۸	نارسایی، پیچیدگی و تفسیر بردار بودن قانون مناقصه‌ها	۷	۰/۱۱۵

جدول ۴. رتبه‌بندی مؤلفه‌های مرتبط با ضعف سازوکارهای نظارتی

رتبه	عامل مورد بررسی	شماره سؤال	درجه اهمیت
۱	افزایش حجم و مبلغ قرارداد در حین انجام دادن کار	۱۴	۰/۲۱۱
۲	کمبود جریان اطلاع‌رسانی مستقل (مطبوعات)، در فرایند برگزاری مناقصه‌ها	۲۷	۰/۲۰۹
۳	ضعف سازوکارهای نظارت بر فرایند برگزاری مناقصه‌ها	۲۴	۰/۲۰۳
۴	نظارت نکردن بر عملکرد شرکت‌های دولتی	۲۰	۰/۱۸۹
۵	رعایت نکردن و پای‌بندی به قوانین مرتبط با مناقصه‌های دولتی	۹	۰/۱۸۸

در نتیجه‌گیری کلی باید این گونه بیان کرد که از نظر خبرگان، مهم‌ترین عامل زمینه‌ساز فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، زمینه‌های مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی است. سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها، اقتدار بوروکراتیک و ساختار رانت‌جویانه مناقصه‌ها نیز در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند.

جدول ۵. رتبه‌بندی کلی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی با استفاده از روش AHP

رتبه	عامل مورد بررسی	درجه اهمیت
۱	زمینه‌های مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی	۰/۲۵۷
۲	زمینه‌های مربوط به سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها	۰/۲۵۳
۳	زمینه‌های مربوط به اقتدار بوروکراتیک	۰/۲۴۹
۴	زمینه‌های مربوط به ساختار رانت‌جویانه مناقصه‌های دولتی	۰/۲۴۱

این جدول به‌نوعی تأییدکننده ادبیات نظری تحقیق است. لازم به یادآوری است که اگرچه عوامل مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی، سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها و اقتدار بوروکراتیک، از نظر خبرگان، درجه اهمیت بیشتری نسبت به ساختار رانت‌جویانه دارند، اما در واقع فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی اقدامی رانت‌جویانه و روشی برای دستیابی به رانت‌هاست و عوامل زمینه‌ساز دیگر دستیابی به منابع رانت را تسهیل می‌کنند؛ این عوامل در هماهنگی با یکدیگر در نهایت سبب کاهش قیمت نسبی فساد و در نتیجه وقوع آن در مناقصه‌های عمومی می‌شوند.

سپس، با توجه به وزن‌های به‌دست‌آمده برای عوامل اصلی به روش AHP، مؤلفه‌های فرعی عوامل اصلی با استفاده از روش TOPSIS رتبه‌بندی شده است. نتایج این روش در جدول ۶ آمده است.

نتایج این جدول نشان می‌دهد که، از نظر خبرگان، مهم‌ترین عوامل فرعی زمینه‌ساز فساد اقتصادی مربوط به عدم اطلاع‌رسانی مستقل در فرایند برگزاری مناقصه‌ها، وجود مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی در برخورد با مسئولان متخلف، برخورد نکردن قاطع با مدیران متخلف، برگزاری مناقصه‌های دولتی در چهارچوب روابط حامی - پیرو و همچنین دخالت دولت و تنظیم دولتی مناقصه‌ها است.

جدول ۶. رتبه‌بندی زمینه‌های بروز فساد اقتصادی در مناقصه‌ها دولتی با روش TOPSIS

رتبه	زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی	فاصله با ایده‌آل مثبت	فاصله با ایده‌آل منفی	C_i
۱	کمبود جریان اطلاع‌رسانی مستقل (مطبوعات)، در فرایند برگزاری مناقصه‌ها	۱/۷۱۶	۳/۴۳۳	۰/۶۶۷۵
۲	وجود مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی در برخورد با دست‌اندرکاران متخلف مناقصه‌های دولتی	۱/۶۵۸	۳/۲۹۸	۰/۶۶۵۵

۲۰ شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی

۰/۶۴۰۳	۲/۹۹۶	۱/۶۸۳	برخورد نکردن قاطع با مدیران و مسئولان متخلف	۳
۰/۵۶۱۷	۲/۳۷	۱/۸۴۹	برگزاری مناقصه‌های دولتی در چهارچوب روابط حامی - پیروی	۴
۰/۵۴۵۴	۲/۳۷۱	۱/۹۷۶	دخالت دولت و تنظیم دولتی مناقصه‌ها	۵
۰/۵۳۲۹	۲/۲۰۱	۱/۹۲۹	دخالت و ایجاد انحراف از سوی سیاست‌مداران در جریان برگزاری مناقصه‌ها	۶
۰/۵۱۲	۲/۰۷۷	۱/۹۸	آشنانبودن مناقصه‌گران با حقوق خود	۷
۰/۴۹۴۷	۲/۰۲۹	۲/۰۷۳	بی‌ثباتی مدیریتی در سازمان‌های مناقصه‌گذار	۸
۰/۴۹۴۵	۲/۰۲۹	۲/۰۷۴	منابع رانت اطلاعاتی برای افراد ذی‌نفع	۹
۰/۴۸۵۹	۲/۰۲۱	۲/۱۳۸	نظارت نکردن بر عملکرد شرکت‌های دولتی	۱۰
۰/۴۶۸۸	۱/۹۰۱	۲/۱۵۴	ضعف سازوکارهای نظارت بر فرایند برگزاری مناقصه‌ها	۱۱
۰/۴۵۱۸	۱/۷۸۵	۲/۱۶۶	رعایت نکردن اخلاق حرفه‌ای در برگزاری مناقصه‌های دولتی	۱۲
۰/۴۲۲	۱/۷۱۴	۲/۳۴۸	حضور شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی در مناقصه‌های دولتی	۱۳
۰/۴۱۳	۱/۷۷۵	۲/۵۲۲	افزایش حجم و مبلغ قرارداد در حین انجام‌دادن کار	۱۴
۰/۳۸۸۸	۱/۵۹۹	۲/۵۱۴	نبود نظام شایسته‌سالاری و واگذاری تصمیم‌گیری‌ها به افراد بی‌دانش و بی‌تخصص	۱۵
۰/۳۸۶۲	۱/۵۸۲	۲/۵۱۴	نارسایی، پیچیدگی و تفسیر بردار بودن قانون مناقصه‌ها	۱۶
۰/۳۶	۱/۴۸۳	۲/۶۳۶	شفاف نبودن در برگزاری مناقصه‌های دولتی	۱۷
۰/۳۵۹۱	۱/۴۷۱	۲/۶۲۵	کامل و به‌موقع انجام‌نشدن ارزیابی کیفی	۱۸
۰/۳۵۶۵	۱/۴۶۶	۲/۶۴۷	آشنانبودن مدیران و برگزارکنندگان مناقصه با قوانین مربوط	۱۹
۰/۳۳۸	۱/۳۳۹	۲/۶۲۲	نامناسب بودن نظام قیمت‌گذاری در مناقصه‌های دولتی	۲۰
۰/۳۳۴۳	۱/۳۶	۲/۷۰۹	رعایت نکردن اصول رقابت کامل در مناقصه‌های دولتی	۲۱
۰/۳۱۳۷	۱/۲۹۶	۲/۸۳۶	دخالت دستگاه‌ها و سازمان‌های غیرمسئول در فرایند برگزاری مناقصه‌ها	۲۲
۰/۳۰۴۳	۱/۲۶۸	۲/۹	نامناسب بودن ساختارها و چهارچوب نهادی هدایت‌کننده مناقصه‌های دولتی	۲۳
۰/۲۹۶۹	۱/۲۹۱	۳/۰۵۸	رعایت نکردن قوانین و پای‌بند نبودن به آن مرتبط با مناقصه‌ها دولتی	۲۴
۰/۲۸۰۳	۱/۳۸۵	۳/۵۵۷	تعدد و تناقضات قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با مناقصه‌ها	۲۵
۰/۲۷۱۹	۱/۲۵۳	۳/۳۵۷	ذی‌نفع بودن افراد متولی برگزاری مناقصه‌های دولتی در منافع آن	۲۶
۰/۲۵۹۲	۱/۱۲۳	۳/۲۱	کامل و به‌موقع انجام‌نشدن ارزیابی فنی - بازرگانی	۲۷
۰/۲۴۷۱	۱/۰۷۷	۳/۲۸۱	کامل و به‌موقع انجام‌نشدن ارزیابی مالی	۲۸

۶. نتیجه گیری

هدف از این مقاله آشنایی با چرایی و چگونگی فسادپذیری مناقصه‌های دولتی و در نتیجه شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در این بخش است. مناقصه‌ها یکی از سازوکارهای مهم تخصیص بخش مهمی از منابع عمومی است و، با توجه به گستره مالی زیاد آن و منابع رانتهی 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 فروشنده‌گان آغاز شود و تا مواردی مانند چشم‌پوشی کارمند از تخلفات کارفرما در اجرای پروژه و انجام‌دادن معاملات در شرایط غیررقابتی و غیرشفاف پیش‌روی کند و در نهایت با برگزاری مناقصه‌های نمایشی و صوری برای افراد خاص خاتمه یابد.

برای رسیدن به هدف تحقیق، باید با توجه به مطالعه کتابخانه‌ای ادبیات تحقیق مربوط به فساد اقتصادی و ساختار مناقصه‌های عمومی و همچنین بررسی پیشینه تحقیق و آرای موجود در این باره، زمینه‌های اصلی فساد در مناقصه‌های عمومی (مشمول بر چهار عامل ساختار رانت‌جویانه مناقصه‌های دولتی، سیاسی‌بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها، اقتدار بوروکراتیک، و ضعف سازوکارهای نظارتی) شناسایی شد.

سپس، با بررسی مصاحبه‌های انجام‌شده با کارشناسان و خبرگان بخش خصوصی و عمومی فعال در زمینه مناقصه‌های دولتی، مؤلفه‌های فرعی شکل‌دهنده هر یک از این عوامل اصلی شناسایی شد. در ادامه، برای آزمون درستی این موارد، این متغیرها در پرسش‌نامه گنجانده شده و به روش دلفی و طی دو مرحله نظر ۵۰ نفر از خبرگان درباره مناقصه‌های دولتی جمع‌آوری شد و، در نهایت، با استفاده از نرم‌افزار SPSS، اطلاعات مرتبط استخراج شد. نتایج روش دلفی حاکی از آن است که در همه موارد، بیش از ۵۰ درصد افراد رأی بر مؤثر بودن آن عامل داده‌اند. بنابراین همه مؤلفه‌های شناسایی شده، جزو زمینه‌های بروز فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی است و نتایج روش دلفی ادبیات نظری تحقیق را تأیید می‌کند. برای شناسایی درجه اهمیت و رتبه‌بندی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره (شامل روش تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) و روش TOPSIS) و نرم‌افزارهای Expert Choice و Excel استفاده شد. به این صورت که، با توجه به اهمیت تأثیر وزن عوامل اصلی در عوامل فرعی، روش TOPSIS انتخاب شد، ولی از آنجا که باید وزن عوامل چهارگانه مؤثر در بروز فساد اقتصادی را داشته باشیم، نخست از روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) در رتبه‌بندی و تعیین درجه اهمیت

هرکدام از عوامل اصلی چهارگانه و عوامل فرعی هرکدام از آن‌ها استفاده شد. سپس، با استفاده از وزن‌های به‌دست‌آمده از این روش، مؤلفه‌های این عوامل با روش TOPSIS رتبه‌بندی شدند.

یافته‌های مقاله حاکی از آن است که، از نظر خبرگان درگیر در مناقصه‌های عمومی، مهم‌ترین عامل زمینه‌ساز فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، زمینه‌های مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی است. سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها، اقتدار بوروکراتیک و ساختار رانت‌جویانه مناقصه‌ها نیز در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند.

این یافته به‌نوعی تأییدکننده ادبیات نظری تحقیق و فرض اولیه آن است. در واقع، اگرچه عوامل مربوط به ضعف سازوکارهای نظارتی، سیاسی بودن فرایند برگزاری مناقصه‌ها و اقتدار بوروکراتیک، از نظر خبرگان درجه اهمیت بیشتری نسبت به ساختار رانت‌جویانه دارد، اما در واقع فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی اقدامی رانت‌جویانه و روشی برای دستیابی به رانت‌هاست و عوامل زمینه‌ساز دیگر دستیابی به منابع رانت را تسهیل می‌کنند. این عوامل هماهنگ با یکدیگر، در نهایت، سبب کاهش قیمت نسبی فساد و در نتیجه وقوع آن در مناقصه‌های عمومی می‌شوند.

همچنین نتایج نشان می‌دهد که از نظر خبرگان مهم‌ترین عوامل فرعی زمینه‌ساز فساد اقتصادی مربوط به عدم اطلاع‌رسانی مستقل در فرایند برگزاری مناقصه‌ها، مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی در برخورد با مسئولان متخلف و همچنین برخورد نکردن قاطع با مدیران متخلف است. کم‌اهمیت‌ترین عوامل نیز عبارت‌اند از: کامل و به‌موقع انجام‌نشدن ارزیابی مالی، کامل و به‌موقع انجام‌نشدن ارزیابی فنی - بازرگانی و ذی‌نفع‌بودن افراد متولی برگزاری مناقصه‌های دولتی در منافع آن.

کتاب‌نامه

- احمدی، فضل‌اله، خدیجه نصیریانی، و پروانه ابادری (۱۳۸۷). «تکنیک دلفی ابزاری در تحقیق»، مجله ایرانی آموزش در پزشکی، ش ۲۰.
- اصغریور، محمدجواد (۱۳۸۸). *تصمیم‌گیری‌های چندمعیاره*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- آندویگ، ینس کریستوفر و اود هلیه فلدشتاد (۱۳۸۸). *فساد اقتصادی در جهان، مروری بر تحقیقات معاصر*، با همکاری اینگه آمونسن، تونه سیسنر، تینا سوریده، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۷۹). «آشنایی با روش دلفی و کاربرد آن در تصمیم‌گیری»، *دوفصلنامه مدیریت شهری*، س ۱، ش ۱.

بایزیدی، ابراهیم، بهنام اولادی، و نرگس عباسی (۱۳۸۹). *تحلیل داده‌های پرسش‌نامه‌ای به کمک نرم‌افزار SPSS (PASW) 18*. تهران: عابد.

بیابانی، غلامحسین و سهراب بهرامی (۱۳۹۰). «تبانی و فساد در معاملات دولتی»، نخستین هم‌اندیشی سراسری نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصه‌ها و آیین‌نامه‌های آن، تهران: پژوهشگاه نیرو. تانزی، ویتو (۱۳۷۸). «مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد»، ترجمه بهمن آقای، *اطلاعات سیاسی اقتصادی*، ش ۱۴۹ و ۱۵۰.

حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۹). *مقدمه‌ای بر روش‌شناسی در علوم انسانی*، تهران: سمت. حقانی، فتح‌اله (۱۳۷۹). «بررسی علل اقتصادی فساد مالی در ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما احمد جعفری صمیمی، دانشگاه مازندران.

حلاج، شهرام (۱۳۸۷). *سلسله مباحث بررسی قانون برگزاری مناقصات به همراه قوانین و مقررات مناقصه*، گردآوری: علی قره‌داغلی، تهران: مربع آبی.

خضری، محمد (۱۳۸۴ الف). *اقتصاد رانت‌جویی*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

خضری، محمد (۱۳۸۴ ب). «تحلیل نهادی فساد اداری»، فصلنامه *مطالعات راهبردی*، ش ۲۹.

خضری، محمد (۱۳۸۷). «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصلنامه *مطالعات راهبردی*، س ۱۱، ش ۴.

خضری، محمد و محسن رناتی (۱۳۸۳). «رانت‌جویی و هزینه‌های اجتماعی آن»، فصلنامه *مفید*، ش ۴۵.

دادگر، حسن و غلامعلی معصومی‌نیا (۱۳۸۶). *فساد مالی*، تهران: کانون اندیشه جوان.

دادگر، یدالله و روح‌الله نظری (۱۳۸۸). «بررسی شاخص‌های فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان»،

ماهنامه *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، س ۲۳، ش ۱۱-۱۲، شماره پیاپی ۲۶۴.

دهقان، سعید، بهنام شکراللهی، و خدابخش خدارحمی (۱۳۹۰). «تناقضات، عدم شفافیت و آسیب‌های قانون

برگزاری مناقصه‌ها و پیشنهادات در جهت بازنگری و اصلاح»، نخستین هم‌اندیشی سراسری نقد و

بررسی قانون برگزاری مناقصه‌ها و آیین‌نامه‌های آن، تهران: پژوهشگاه نیرو.

رجب‌زاده، علی و عادل آذر (۱۳۸۵). *تصمیم‌گیری کاربردی*، تهران: نگاه دانش.

رژآکرمن، سوزان (۱۳۸۵). *فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران:

پردیس دانش.

رهبر، فرهاد، غلامرضا زال‌پور، و فضل‌الله میرزاوند (۱۳۸۱). *بازشناسی عارضه فساد مالی*، تهران: جهاد

دانشگاهی دانشکده اقتصاد.

شلالوند، عبدالعلی (۱۳۷۷). «اختلاس و فساد اداری، آفت توسعه»، فصلنامه *مجلس و پژوهش*، ش ۲۵، س ۵.

علی‌پور، مهرداد (۱۳۸۹). *شناسایی گلوگاه‌های فساد در دستگاه‌های اجرایی استان زنجان*، زنجان:

استاندارداری زنجان.

کشوریان مقدم، محمد (۱۳۸۶). «چگونه می‌توان از احتمال وقوع تبانی در مناقصه‌های دولتی کاست»، سایت

الف. www.alef.ir

کمالان، سیدمهدی (۱۳۸۹). *قانون برگزاری مناقصات*، تهران: کمالان.

۲۴ شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی

- کوثری، غزال (۱۳۸۷). «بررسی رابطه فساد، اندازه دولت و درجه باز بودن اقتصاد»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما محمدعلی خطیب، دانشگاه تهران.
- مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد (۱۳۸۲). *فساد مالی و اقتصادی: ریشه‌ها، پیامدها، پیشگیری و مقابله*، تهران: بی‌نا.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰). مجموعه مقالات و نظرات نخستین هم‌اندیشی سراسری نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصه‌ها و آیین‌نامه‌های آن.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲). *فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۰، ش ۳۹*، تهران.
- همدمی خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۷). *فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- وفایی، حسن (۱۳۸۴). «فساد مالی در پیمانکاری‌ها؛ اتلاف منابع ملی»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، س ۱۹، ش ۹-۱۰، شماره پیاپی ۲۱۴.

- Jens Chr. Andvig & Odd-Helge Fjeldstad (2001). *Corruption: A Review of Contemporary Research*, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Matechak, Jason P. (2005). "Washington Fighting Corruption in Public Procurement, Center for International Private Enterprise".
- Mbaku, J. M. (1998). "Corruption and Rent Seeking", in *The Political Dimension of Economic Growth*, S. Borner & M. Paldam (eds.), London: Macmillan.
- Rose, Ackerman, S. (2001). *Corruption and Government; Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørdeide, Tina (2002). *Corruption in Public Procurement, Causes, Consequences and Cures*, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Tanzi, Vito (1998). "Corruption Around The World, Causes, Consequences, Scope and Cures", *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, Washington: International Monetary Fund.
- Tanzi, Vito & Hamid Davoodi (1997). "Corruption, Public Investment, and Growth at The Welfare State", *Public Investment and Growth*, Hirofumi Shibata & Toshihiro Ihori (eds.), Tokyo: Investment & Growth.
- Transparency International (2006). "Curbing Corruption in Public Procurement", www.transparency.org.
- Transparency International (2010). "Corruption and public procurement", www.transparency.org.
- Vishny, R. W. & A. Shleifer (1993). "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3.