

## مفاسد اقتصادی طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی<sup>۱</sup>

مهری سادات موسوی<sup>۲</sup>

### چکیده

پروژه‌های عمرانی ملی با توجه به حجم اعتباراتی که به خود اختصاص می‌دهند، در صورت آغشته شدن به مفاسد اقتصادی می‌توانند موجب هدر رفت بخش قابل توجهی از بیت‌المال گردند. در مقاله حاضر که حاصل نتایج پژوهشی تحقیقی توصیفی و اکتشافی است، مفاسد اقتصادی در کلیه مراحل پروژه‌های عمرانی، مورد بررسی قرار گرفته است و تلاش شده تا گلوگاه‌های مفاسد اقتصادی در مراحل مختلف پروژه، شناسایی شده و شیوه‌های بروز فساد در آن‌ها با توجه به نظر صاحب‌نظران این حوزه مورد شناسایی قرار گیرد. سئوالات تحقیقی با استفاده از مصاحبه‌ای ساختمند، مورد بررسی قرار گرفت. در مجموع مهم‌ترین گلوگاه فساد اقتصادی پروژه‌های عمرانی در مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه قرار داشت. از بین انواع مفاسد اقتصادی، به تبانی در معاملات دولتی، اعمال نفوذ بر خلاف حق، تحصیل مال از طریق نامشروع خصوصاً توسط کارفرمایان، پیمانکاران، مشاوران و ناظران، رشوه به افراد ذی‌نفوذ جهت گرفتن پروژه، چشم‌پوشی از نواقص، تصویب صورت وضعیت و تصرف غیرقانونی در اموال دولتی بیش از سایر موارد اشاره شده است. همچنین مؤثرترین شاخص‌ها از نظر پاسخگویان در خصوص عوامل عام و زمینه‌ساز فساد اقتصادی به ترتیب شامل؛ ضعف در کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها، انحصارگرایی دولت در اقتصاد، زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی، ساختار قانونی و اداری نظام دولتی، ضعف در سامانه‌های نظارتی، ضعف در نظام عدالت کیفری بود.

واژگان کلیدی: پروژه عمرانی، فساد اقتصادی

۱- این پژوهش به سفارش سازمان بازرسی کل کشور انجام یافته است

۲- هیأت علمی جهاد دانشگاهی علامه طباطبائی

## مقدمه

مفاسد اقتصادی پروژه‌های عمرانی، از جمله معضلات مبتلا به کشور در سطوح مختلف است که بخشی از بودجه عمومی اختصاص یافته به این بخش را در خود فرو می‌بلعد. از اینکه چند درصد از پروژه‌های عمرانی هیچگاه به بهره‌برداری نرسیده و چه میزان از بودجه صرف شده در این راه به هدر رفته است، آمار روشنی در دسترس نیست.

مقاله حاضر این مسأله را مورد واکاوی قرار می‌دهد که از نظر افراد صاحب‌نظر در حوزه پروژه‌های عمرانی، اعم از کارفرمایان، پیمانکاران، ناظران/بازرسان، مشاوران و صاحب‌نظران حقوقی، چه گریزگاه‌ها و مفاسدی در مراحل مختلف پروژه‌های عمرانی ملی - پیمانکاری موجود است و کدام یک از آن‌ها از تواتر و اهمیت بیش تری برخوردارند. به عبارت دیگر پاسخگویی به سئوالات ذیل مد نظر است:

• شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در طرح‌های عمرانی دستگاه‌های مختلف دولتی دارای چه نوع دسته‌بندی هستند؟

• گلوگاه‌های بروز فساد در پروژه‌های عمرانی کدامند؟

• چه عواملی در اجرای طرح‌های عمرانی ملی نقش زمینه‌ساز را در بروز مفاسد اقتصادی ایفاء می‌نمایند؟

• راهکارهای کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی طرح‌های عمرانی ملی از نظر صاحب‌نظران (کارفرمایان، مشاوران، ناظران، بازرسان، پیمانکاران و صاحب‌نظران حقوقی) چیست؟

• اولویت‌بندی گلوگاه‌های بروز فساد اقتصادی بر اساس نظر کارشناسان خبره کدام است؟

بدین منظور ابتدا تلاش شد در یک جامعی از مبانی نظری و مراحل اجرایی پروژه عمرانی پدید آید، سپس متناسب با هر بخش گلوگاه‌های مفاسد اقتصادی با توجه به نظرهای صاحب‌نظران مورد شناسایی قرار گیرد. این مفاسد در کلیه مراحل پروژه‌ها، از مرحله پیشنهاد پروژه تا خاتمه و نگهداری آن، موجود است.

از سوی دیگر همانگونه که ذکر شد، این مقاله گلوگاه‌های مفاسد اقتصادی را در حوزه پروژه‌های عمرانی که به صورت پیمانی اجرا می‌گردند مورد بررسی قرار می‌دهد. به دلیل حجم اعتبارات بالای پروژه‌های پیمانی در مقایسه با سایر روش‌ها همچون امانی و ... و آسیب‌های خاص آن‌ها همچون آسیب‌ها و مفاسد مرتبط با پیمانکاران، کارفرمایان، مشاوران و ناظران، این نوع پروژه‌ها مد نظر بوده‌اند.

با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از دانش و تجربیات موجود در خصوص پروژه‌های عمرانی مکتوب نشده است و بسیاری از مفاسد موجود به مرحله پرونده‌سازی نمی‌رسند تا بتوان از طریق مطالعه پرونده‌ها به جامعیتی مناسب در این خصوص دست یافت و با توجه به عدم امکان دسترسی به پرونده‌های مفاسد اقتصادی موجود در حوزه پروژه‌های عمرانی، مطالعه حاضر به عنوان گامی مقدماتی در صدد است با اتخاذ رویکردی اکتشافی برخی ابعاد فساد اقتصادی پروژه‌های عمرانی را از طریق مصاحبه با افرادی که در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی و غیردولتی به نحوی در ارتباطی مستقیم با پروژه‌های عمرانی بوده و کاملاً از روند مراحل گوناگون آن مطلع هستند جمع‌آوری؛ گلوگاه‌ها و شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در هر یک از مراحل اجرای پروژه‌های عمرانی احصاء و دسته‌بندی گردد.

### چارچوب مفهومی

با توجه به ماهیت این مقاله، چارچوب مفهومی در دو بخش «تبیین ابعاد نظری مفاسد اقتصادی» و «ادبیات موضوعی پروژه‌های عمرانی» مورد مطالعه قرار گرفته است.

در خصوص تعریف فساد در جوامع مختلف بشری بر حسب نگرش و برداشت‌ها، تعاریف گوناگون و تا حدی متفاوت از یکدیگر به عمل آمده است. البته تاکنون هیچ تعریف واحد، جامع و پذیرفته شده‌ای که در سطح جهانی مورد قبول باشد از فساد ارایه نشده است و تلاش‌هایی در این زمینه نیز، همواره با مشکلات حقوقی، جرم‌شناسی و در بسیاری از کشورها، معضلات سیاسی مواجه می‌شوند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۴).

در زبان عربی فساد از ریشه «فسد» و به معنای جلوگیری از انجام اعمال سالم است. در زبان لاتین با واژه Corruption و ریشه Rumpere مصطلح است که به معنی شکستن و نقض کردن نیز تفسیر می‌شود. به عبارت دیگر منظور این است که چیزی شکسته یا نقض می‌شود و این چیز می‌تواند قوانین و مقررات اداری باشد (دادگر و معصومی‌نیا، ۱۳۸۳: ۱۵).

فساد در لغت به مفهوم تباهی، خرابی، متلاشی شدن و نابودی و از بین رفتن است (معین، ۱۳۷۶). باید توجه داشت که آنچه در سال‌های اخیر از آن تحت عنوان فساد مالی یا اقتصادی (بخصوص در ایران)

یاد شده است، شامل انواع فساد اعم از اداری، سیاسی و اقتصادی (در معنای خاص آن) می‌شود (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۳: ۳۵).

صورت‌های بسیار گوناگونی از فساد وجود دارد که رسیدن به تعریفی واحد را بسیار دشوار می‌کند ولی با وجود این دشواری، تعریف آن ناگزیر است: زیرا تعریف فساد است که مبنای سنجش و تنظیم راهبردهای مبارزه با آن قرار می‌گیرد. از این رو، به‌رغم محوریت سنجش فساد در این تحقیق، باید تعاریف ارائه شده در این خصوص نیز مرور شود.

در دایره‌المعارف علوم اجتماعی آمده است «هنگامی که براساس عالی‌ترین نظریه‌های اخلاق سیاسی وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت می‌کنیم که این عمل منافع عموم را به دلیل نفع شخصی قربانی کرده است؛ چنین عملی فعلی فاسد تلقی می‌شود» (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۶). از نظر این گروه آنچه را که مردم جامعه غیراخلاقی و مضر می‌دانند فساد است. مشکل اینجا است که مردم نگاه واحدی ندارند و تفاوت نگاه‌های مردم و نخبگان سیاسی نیز قابل توجه است.

گذشته از تعریف فساد بر مبنای قانون، افکار عمومی، نفع عمومی و وابستگی‌های خانوادگی و شخصی، بر مبنای سطح سازمانی آن نیز تعریف شده است. در این موارد از فساد کلان (زمانی که مدیریت ارشد دست‌اندر کار است) و فساد خرد (فساد کارکنان بوروکراتیک غیرارشد) سخن گفته می‌شود. در این باره از فساد سازمان‌یافته حالتی از فساد که رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده مشخص باشد و انجام کار در برابر رشوه تضمین شده باشد و غیرسازمان‌یافته نیز بحث می‌شود (فرج‌پور، ۱۳۸۳: ۱۳). هر چند غالباً گفته می‌شود که فساد کلان بدون همراهی کارکنان غیرارشد امکان‌پذیر نیست و از این رو اختلاطی بین این دو وجود دارد.

به دلیل همین پیچیدگی‌ها در تعریف فساد، در سال ۲۰۰۲ زمانی که مذاکرات برای نوشتن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد آغاز شد، مقرر شد تعریفی از فساد ارائه نشود و در نهایت تنها فهرستی از مصادیق فساد در متن کنوانسیون گنجانده شود. همچنین در کتاب راهنمایی که سازمان ملل متحد برای هدایت افراد مبارزه‌کننده با فساد منتشر کرده (United Nations, 2004: 23-29). بدون تلاش برای تعریف فساد، بیش‌تر نوعی گونه‌شناسی ارائه شده است.

از تعاریف مختلفی که در خصوص فساد وجود دارد می‌توان استنباط کرد که اولاً فساد امری نسبی است و در حقیقت مرتبط با نظام ارزشی سیاسی و اجتماعی هر جامعه می‌باشد زیرا در حالی که فردی با ویژگی عملکردی خاص در یک جامعه فاسد تلقی می‌شود ممکن است در جامعه دیگری کاملاً عادی و طبیعی قلمداد شود، ثانیاً فساد بیش‌تر در دستگاه دولت مطرح می‌شود، گر چه فرض بر این است که کارمند دولت بیش از کارمند بخش خصوصی به صلاح و مصلحت

می اندیشد لکن فساد در بخش دولتی گسترش بیش تری دارد (طرح مطالعاتی تدوین مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، ۱۳۸۴: ۲۵).

بنابراین مفاسد اقتصادی یا فساد اقتصادی یا تخلفات اقتصادی؛ هر گونه کسب در آمدی است که از راه های نامشروع اعم از راه های مخالف قوانین، نظم عمومی و اخلاق حسنه حاصل می شود و همچنین کلیه سوء استفاده هایی است که برای رسیدن به مقاصد خصوصی یا بهره گیری از موقعیت سیاسی، اجتماعی و مذهبی خود یا دیگران انجام می پذیرد و شامل هر نوع مدیریت یا تصرف در اموال عمومی و یا جمعی است که بدون تجویز قانونی یا رضایت افراد ذی حق در آن صورت می پذیرد. تصرفات مجاز در اموال عمومی و یا جمعی که بدون ارایه حساب روشن و حسابرسی شده عملکرده باشد نیز از مصادیق مفاسد اقتصادی محسوب می شود<sup>۱</sup> در رویکردی کلی به فساد اقتصادی، ادبیات موجود در این زمینه به رویکردهای مرتبط با عوامل مؤثر بر آن، طبقه بندی فساد مالی و اقتصادی و مصادیق آن قابل تقسیم است که در ذیل به اختصار به طبقه بندی فساد مالی و اقتصادی پرداخته می شود:

فساد اقتصادی در این مقاله هر نوع سوء استفاده از موقعیت سیاسی، اداری در بخش دولتی یا غیردولتی است که می تواند از طریق تحمیل پروژه های عمرانی بدون توجه اقتصادی، فنی، مالی و حقوقی به دولت، زمینه سازی برای اتخاذ سیاست های پولی، مالی، بازرگانی باشد که برخلاف منافع ملی بوده و با تحت مالکیت و یا مدیریت در آوردن اموال دولتی از طریق اختلاس، ارتشاء، تبانی در معاملات دولتی و یا با هدف کسب منافع مالی از منابع عمومی نظیر تبانی احتمالی مهندس مشاور با پیمانکار، تبانی کارفرما و پیمانکار، تبانی مدیران شرکت های پیمانکاری با یکدیگر در اجرای پروژه با هزینه بالاتر و در نهایت سوء استفاده های مالی به دلیل برخورداری از اطلاعات نهایی و برداشت های غیرقانونی به وقوع می پیوندد.

«اگر چه مباحث نظری درباره فساد در دهه ۱۹۵۰ شکل جدی به خود گرفت، اما از دهه ۱۹۷۰ اولین آمار نظری و بررسی های تجربی درباره فساد ارایه شد و از آن زمان به بعد یکی از اصلی ترین مباحث در زمینه دولت، حکمرانی و توسعه بوده است. سازمان های متعددی در سطح جهان تأسیس شده اند که درباره ی فساد تحقیق کرده و راه های مبارزه آن را بررسی می کنند که ظهور مؤسساتی نظیر شفافیت بین المللی در میانه دهه ۱۹۹۰ و تمرکز ویژه سازمان هایی نظیر بانک جهانی، برنامه

۱- تعریف مفاسد اقتصادی برگرفته از ماده (۱) طرح صیانت از مفاسد اقتصادی (تیر ماه ۱۳۸۴). ر.ک به لورزاد، معینی (۱۳۸۹) جرایم اقتصادی در حقوق کیفری

توسعه سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> و انواع قوانین و پیمان نامه‌های ملی و بین‌المللی مبارزه با فساد<sup>۲</sup> نشان‌دهنده اهمیت یافتن این مبحث در جهان است.

عمده تحقیقات درباره فساد بر چهار موضوع متمرکز شده است: تعریف، علل بروز، پیامدها و سنجش فساد. بررسی‌هایی که به زمینه‌های بروز فساد می‌پردازد یا آن‌ها که سعی می‌کنند گونه‌شناسی از انواع فساد ارایه دهند نیز در همین چهار دسته قرار می‌گیرند<sup>۳</sup> (فاضلی، ۱۳۸۸: ۱۴).

فساد ذاتاً جرمی اقتصادی محسوب نمی‌شود، هر چند در طول زمان بر اقتصاد کشورها و یا در عرصه بین‌المللی بر جذب سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، آثار و تبعاتی بر جای می‌گذارد به عنوان مثال، در جرم رشوه الزاماً با یک بار رشوه، آن هم به میزان پایین نمی‌توان گفت جرم اقتصادی محقق شده، اگر چه فساد اتفاق افتاده است. همچنین برخی از مصادیق فساد شامل تأخیر و تعلل غیرموجه یا اعمال نفوذ، همیشه با انگیزه مالی و اقتصادی همراه نیست، بلکه آن چه مدنظر است، سوءاستفاده یک دارنده‌ی مقام از موقعیت شغلی خود است. فساد الزاماً ناشی از فعالیتی اقتصادی نیست. تعریف فساد (سوءاستفاده از موقعیت شغلی در جهت منفعت شخصی و گروهی)، با تعریف جرم اقتصادی متفاوت است و اگر بخواهیم فساد را به اعتبار آثار اقتصادی آن در طول زمان، جرمی اقتصادی بدانیم، نوعی مسامحه در تعبیر است (دادخدایی، ۱۳۸۹: ۶۶-۶۵).

هر چند فساد در درون و بین کسب و کارهای خصوصی و در درون سازمان‌های غیردولتی، بدون نقش داشتن هیچ مسئول و منبع دولتی نیز به وجود می‌آید، اما اکثر تعاریف فساد بر این نوع فساد به عنوان رابطه‌ای بین دولت و جامعه تأکید دارند، زیرا فساد در بخش عمومی مشکلی اساسی تر از فساد در بخش خصوصی تلقی می‌شود. همچنین کنترل فساد در بخش عمومی، پیش‌نیاز کنترل فساد در بخش خصوصی است.

سازمان شفافیت بین‌المللی<sup>۳</sup>، گزارشی را در سال ۲۰۰۵ تحت عنوان «پیشگیری از فساد در پروژه‌های عمرانی» به چاپ رساند که در آن ضمن اشاره به برخی مفاسد رایج همچون ارتشاء و کلاهبرداری، تهدیداتی که از سوی این اعمال متوجه پروژه‌ها می‌گردد را نیز مورد اشاره قرار داده است. در این گزارش، روش‌هایی برای کارفرمایان و صاحبان پروژه‌های عمرانی جهت پیشگیری از فساد بیان شده است.

در صورتی که کارفرمایان پروژه‌های عمرانی، آلوده به فساد نبوده و ناظران و مشاوران متعهد با پیمانکاران و پروژه‌ها در ارتباط باشند، فساد بخش پیمانکاری نیز کاهش خواهد یافت زیرا بدون

1. UNDP

2. OECD (Anti bribery treaty; OAS Anti- corruption convention; US foreign corrupt practices Act)

3. Transparency International organization

همدستی عوامل کارفرما، امکان فساد به حداقل خواهد رسید.

گونه های مختلفی از فساد اقتصادی امکان بروز و ظهور دارند که بخش عمده ای از این گونه های عام در پروژه های عمرانی نیز پدیدار می شود. با توجه به ماهیت پروژه های عمرانی، برخی از مفاسد و جرایم یاد شده ممکن است بیش از سایرین در این حوزه موضوعیت داشته باشند.

۱- رشوه (ارتشاء از طریق کارمندان دولت)

۲- اخذ پورسانت

۳- اختلاس

۴- تحصیل مال از طریق نامشروع

۵- اعمال نفوذ برخلاف حق

۶- تبانی در معاملات دولتی

۷- خودداری از اعلام جرایم مالی به مراجع ذیصلاح قضایی

۸- تصرف غیرقانونی در اموال دولتی

۹- تعدی نسبت به دولت

۱۰- تخلف از اجرای مواد ۱۹، ۲۲ و ۳۵ قانون برنامه بودجه<sup>۱</sup>

۱- ماده ۱۹ این قانون بیان می دارد؛ "بودجه مصوب از طرف نخست وزیر به کلیه دستگاه های اجرایی جهت اجرا ابلاغ خواهد شد. در اجرای بودجه دستگاه اجرایی مکلف است براساس شرح فعالیت ها و طرح ها که بین دستگاه و سازمان مورد توافق واقع شده است، در حدود اعتبارات مصوب عمل نماید." ماده ۲۲؛ "تشخیص صلاحیت و طبقه بندی مهندسین مشاور و پیمانکاران توسط سازمان براساس آیین نامه مصوب هیأت وزیران صورت خواهد گرفت ارجاع کار به مهندسین مشاور و پیمانکاران و روش تعیین برنده مناقصه براساس آیین نامه مصوب هیأت وزیران توسط دستگاه اجرایی انجام گیرد. تبصره: ارجاع کار از طرف دستگاه اجرایی به مؤسسات علمی و یا تخصصی جهت اجرای طرح های مطالعاتی، هم چنین انعقاد قرارداد مربوط با تأیید سازمان برنامه و بودجه خواهد بود." ماده ۳۵؛ "دستگاه های اجرایی موظفند در پیشرفت فعالیت های جاری و طرح های عمرانی، مراقبت دایم به عمل آورد و منظمأ به ترتیبی که از طرف سازمان تعیین می شود، اطلاعات لازم را به سازمان تسلیم نمایند و کلیه تسهیلات و همکاری لازم برای نظارت و ارزش یابی سازمان را بر نتایج اجرای فعالیت ها و طرح ها از هر حیث فراهم سازند."

ماده واحده قانون مجازات متخلفین از مقررات مواد ۱۹، ۲۲ و ۳۵ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۰ بیان می دارد: "هر یک از مقامات و مستخدمین وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکت های دولتی، از جمله شرکت های دولتی که شمول حکم بر آن ها مستلزم ذکر نام است و سایر دستگاه های اجرایی مذکور در بند ۱۱ ماده قانون برنامه و بودجه کشور، از اجرای احکام ماده ۱۹، ۲۲ و ۳۵ آن قانون، کلاً یا بعضاً خودداری نماید یا اطلاعات ناقص یا غیرواقعی ارائه دهد و یا از ارایه مدارک لازم به سازمان مذکور استنکاف کند به حکم مرجع صالح به مجازات مقرر در ماده ۸۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵ محکوم خواهد شد. ماده ۸۵ قانون مذکور نیز بیان داشته است؛ در صورتی که بر اثر گواهی خلاف واقع ذی حساب، نسبت به تأمین اعتبار یا بر اثر اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقام های مجاز از طرف آنان، زاید بر اعتبار و یا برخلاف قانون، دینی بر ذمه دولت ایجاد شود ذی حساب یا اقدام کننده و یا دستور دهنده حسب مورد به موجب رأی مرجع صالح به حبس جنبه ای از یک تا سه سال و به پرداخت جزای نقدی معادل میزان مورد تخلف محکوم خواهد شد. متعاقباً می توان اشاره کرد به آیین نامه هایی چون:

آیین نامه تعیین برنده مناقصه مصوب ۱۳۵۴/۴/۱۵.

آیین نامه ارجاع کار به پیمانکاران طراحی و ساخت موضوع مصوبه ۱۳۸۰/۱۱/۱۴.

آیین نامه تشخیص صلاحیت پیمانکاران اجرای پروژه های صنعتی، روش طرح و ساخت مصوبه ۱۳۸۰/۱۱/۱۴.

آیین نامه ارجاع کار به پیمانکاران موضوع مصوبه ۱۳۸۰/۷/۲۴.

آیین نامه طبقه بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران مصوبه ۱۳۸۱/۱۱/۲۴.

آیین نامه نحوه انتخاب و ارجاع کار به مشاوران مصوبه ۱۳۸۳/۴/۳.

مجموع مصوبات فوق به لزوم ارجاع کار به مشاوران و پیمانکاران تشخیص صلاحیت شده و لزوم ارایه اسناد ارزیابی توان اجرای کار به پیمانکارانی که ظرفیت کاری آن ها بیش تر از مبلغ برآورد باشد، اشاره نموده اند.

جرایم مربوط به مفاسد اقتصادی با سایر جرایم مالی متفاوت هستند زیرا از لحاظ جغرافیایی، بزهکاری اقتصادی پدیده شهری ناشی از توسعه یافتگی در زندگی مدرن است که غالباً در ارتباط با یک فعالیت حرفه‌ای به ظاهر قانونی و مشروع، از طریق بزهکاران دارای مهارت خاص واقع می‌شود که از رفتار خود احساس مجرمیت نمی‌کند این جرایم مبتنی بر سوءاستفاده از نبوغ و توانایی فکری بوده و به شیوه‌ای نامحسوس واقع می‌شوند.

علل مفاسد اقتصادی در پروژه‌های عمرانی عللی کاملاً متفاوت با سایر مفاسد اقتصادی نیست هر چند بخشی از عوامل نیز صرفاً اختصاص به پروژه‌های عمرانی و ماهیت آن‌ها دارد. از جمله عوامل زمینه‌ساز می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

• ساختار قانونی و اداری نظام دولتی

• کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها

• نظام عدالت کیفری

• سامانه‌های نظارتی

• انحصارگرایی دولت در اقتصاد

• زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی

لیکن با توجه به مراحل مختلف پروژه‌های عمرانی، مفاسدی خاص این پروژه‌ها نیز شکل می‌گیرد. «در کلی‌ترین حالت می‌توان گفت یک طرح عمرانی از لحظه پیدایش تا اتمام، مراحل چهارگانه زیر را طی می‌کند: (قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، ۱۳۸۲: ۱۷)

الف- مرحله برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار

ب- مرحله طراحی

ج- مرحله ساخت

د- مرحله بهره‌برداری

در مقاله حاضر بخش اول به دو بخش طراحی و برنامه‌ریزی و انعقاد قرارداد تقسیم شده است. در سازمان شفافیت بین‌المللی عمده‌ترین مفاسد مرتبط با پروژه‌های عمرانی ارتشاء<sup>۱</sup> و کلاهبرداری ذکر شده است. عوامل گوناگونی بر پروژه‌های پیمانی و دولتی، فارغ از کم و کیف موضوع قرارداد، از مرحله‌ی توجیه ابتدایی و تصویب یا ابلاغ طرح تا انتخاب پیمانکار و اجرای کار و تحویل دادن محصول قرارداد، اثر می‌گذارد.

این عناصر و عوامل را که منشاء داخلی دارد یا بیرون از قرارداد است، عبارتند از:

- ۱- عوامل انسانی
- ۲- تعیین شرایط قرارداد
- ۳- نیازهای فنی تازه و تغییر سلیقه
- ۴- انتخاب پیمانکار
- ۵- نظارت بر مراحل قرارداد
- ۶- تحویل پروژه
- ۷- پروژه های دستوری (ابلاغی)
- ۸- اعمال نفوذ
- ۹- پروژه های القاء شده از سوی پیمانکاران
- ۱۰- شرکت ها و نمایندگان خارجی (وفایی، ۱۳۸۴: ۱۶۸-۱۶۶).

### روش تحقیق

تحقیق حاضر، توصیفی و اکتشافی است. پس از انجام مطالعات نظری و تدوین مدل تحلیلی تحقیق جهت تکمیل فهرست گریز گاه های بروز فساد اقتصادی در پروژه های عمرانی ملی، مصاحبه هایی نیمه ساختمند با تعدادی از صاحب نظران خبره در هر یک از مراحل مختلف طرح (از انجام طرح مطالعاتی تا نگهداری و بهره برداری پروژه های عمرانی ملی پیمانی) انجام پذیرفت. انتخاب این افراد خصوصاً در وزارتخانه هایی صوت گرفت که دارای بیش ترین حجم اعتبار و بیش ترین تعداد پروژه عمرانی ملی بودند.

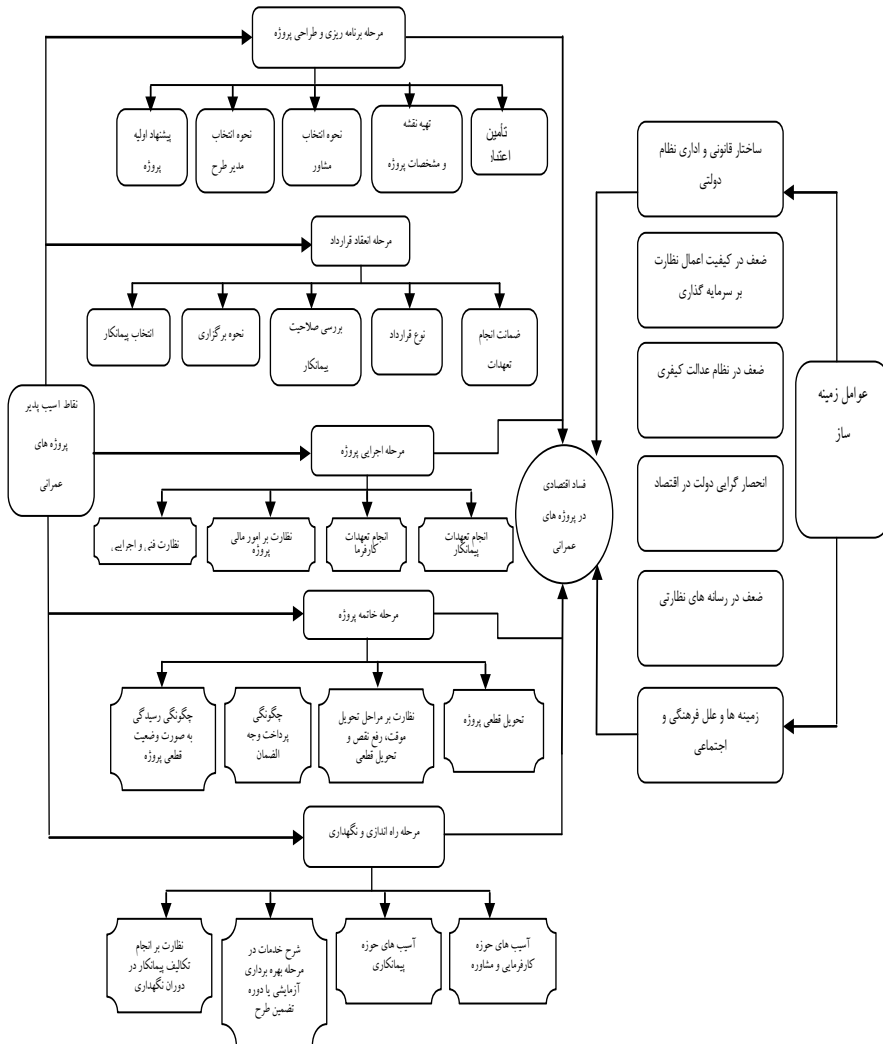
جامعه آماری تحقیق حاضر را، کلیه افراد خبره ای تشکیل می دهند که در مراحل مختلف طرح (از انجام طرح مطالعاتی تا نگهداری و بهره برداری پروژه های عمرانی ملی پیمانی) به طور مستقیم با پروژه های عمرانی ملی در ارتباط هستند.

حجم نمونه ۱۵۰ نفر بود که با توجه به نوع درگیری شان در مراحل مختلف پروژه و نوع سازمان یا وزارتخانه انتخاب شده اند.

جمع آوری داده های تحقیق با توجه به ماهیت طرح و افراد نمونه که شامل کسانی می شد که سال ها در پروژه های عمرانی با سمت های مختلف (کارفرما، مدیر، مشاور، پیمانکار، بازرس، ناظر و صاحب نظر حقوقی) مشغول فعالیت بودند، به شیوه مصاحبه نیمه ساختمند انجام یافت. نکته قابل توجه این است

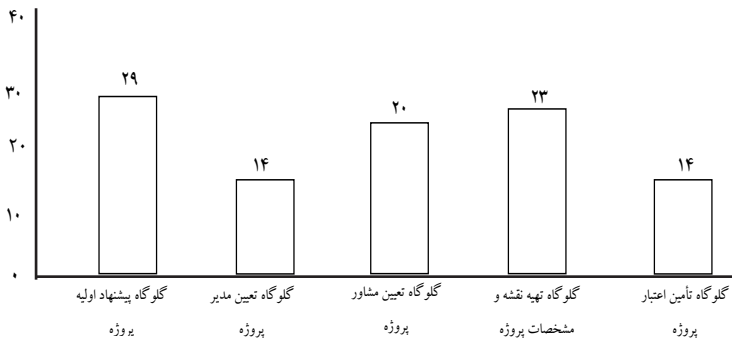
که افراد نمونه با توجه به میزان تخصصشان، سئوالات مرتبط با حیطه کاری خود را پاسخ داده‌اند و فراوانی پاسخ‌دهندگان با توجه مراحل پروژه و نوع سئوالات متغیر بوده است.

### نمودار تحلیلی فساد اقتصادی



## یافته‌ها

صاحب‌نظران پاسخگو از بین گریز گاه‌های مطرح در این مرحله، گلوگاه پیشنهاد پروژه را بیش از سایر بخش‌ها مهم تلقی نمودند.

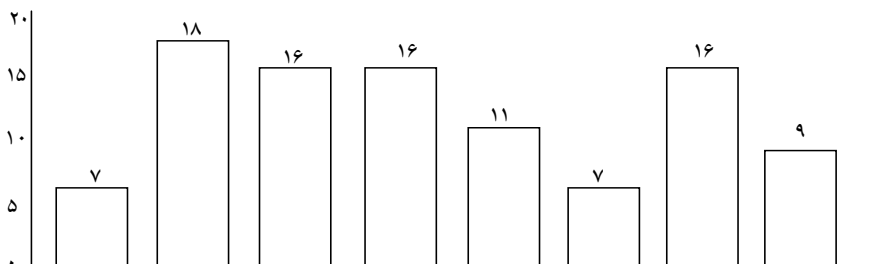


## شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی

۴ اغلب ماده‌های قانونی (همچون ماده ۱۹، ۲۲ و ۳۵) متمرکز بر مراحل پس از پیشنهاد پروژه همچون عمل در حدود اعتبارات مصوب، تعیین صلاحیت پیمانکار/مشاور، برنده مناقصه و... است. در حالی که اغلب افراد جامعه نمونه اعم از کارفرمایان، مشاوران، پیمانکاران، ناظران و کارشناسان حقوقی پیشنهاد اولیه پروژه را یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های قابل تأمل در بروز مفاسد اقتصادی مطرح نمودند. نظارت‌ها نیز از این مرحله به بعد صورت می‌گیرد.

۵ با توجه به نظر صاحب‌نظران، در مرحله انعقاد قرارداد، گریز گاه‌های نحوه برگزاری مناقصه بیش از سایر گلوگاه‌ها، در حوزه مفاسد اقتصادی حایز اهمیت است.

## گلوگاه‌های مرحله انعقاد قرارداد



۱- شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه‌های مرحله طراحی و برنامه‌ریزی پروژه	
اصول تئوری بر کارایی عمل	<p>- پیشنهاد پروژه به دلیل فشار سیاسی نمایندگان، وزرا و سایر مسئولان</p> <p>- اعمال نفوذ برای تصویب پروژه‌هایی که در آن‌ها منافع شخصی و گروهی پیشنهاد دهندگان تأمین می‌گردد (عدم انطباق پروژه تعریف شده با نیازهای ملی و استانی)</p> <p>- انتخاب جهت دار مدیر پروژه برای هدایت پروژه به سمت تأمین منافع اقتصادی</p> <p>- اعمال نفوذ مشاوران، سیاستمداران و... در انتخاب مدیر پروژه بدون در نظر گرفتن صلاحیت و توانایی وی</p> <p>- جابجای نمودن کل پروژه توسط مدیر طرح بنا به درخواست برخی افراد صاحب نفوذ</p> <p>- انتخاب مدیر بر اساس روابط خانوادگی، همسوی بودن به لحاظ سیاسی و جناحی</p> <p>- انتخاب مشاور خارج از ضوابط و به صورت سفارشی یا انتخابی (توجه به آیین نامه‌ها فقط در حدی که انتخاب، مورد ایراد مراجع نظارتی و مالی قرار نگیرد)</p> <p>- اگر مشاور اقتصادی بودن و باقی طرح توجیه‌کننده کار فرماید، کارفرما با کارفرما کار نمی‌کند (عدم استقلال مشاور در رأی نظر نمی‌کند)</p> <p>- عدم استقلال مشاور در رأی نظر نمی‌کند (اگر مشاور اقتصادی بودن و باقی طرح توجیه‌کننده کار فرماید، کارفرما با کارفرما کار نمی‌کند)</p> <p>- اعمال تغییرات در پروژه به دلیل منافع اقتصادی توسط برخی گروه‌ها و افراد کل را لحاظ نمی‌کند باعث کاهش کارایی پروژه می‌شود</p>
تخلف از انجام تعهدات	<p>- کمی برداری از نقشه‌های آماده سایر طرح‌ها و عدم ارائه دقیق نقشه و در نظر گرفتن موقعیت و ماهیت پروژه حاضر</p> <p>- تغییر در احجام سود آور برای ذی‌نفعان، طراحی بر اساس اهداف تعیین شده قبلی و حذف پیچیدگی‌های طرح</p>
تخلّف اجرایی مورد ۱۹ ماده قانون پروژه‌ها	<p>- عدم برگزاری مناقصه و یا تخلف در آن</p> <p>- واگذاری چندین کار به یک مشاور و یا با یک مشاور به طور مدام کار کردن</p> <p>- ارائه اطلاعات مورد نیاز مشاور جهت مطالعات اولیه از سوی کارشناسان ذریع با رانت / رشوه / پورسانت و... (گو یا اطلاعات سازمانی جزء مایملک شخصی برخی افراد شاغل در بخش دولتی شده است)</p>
برونگهی از اعتبار مصوب حاصل کار	<p>- هر چه هزینه انجام یک پروژه بیشتر شود مستمرد مشاور نیز افزایش می‌یابد. گاهی به همین دلیل پروژه به صورت بسیار دست‌آلای طراحی گردیده و به بحث اقتصاد مهندسی در نظر گرفته نمی‌شود. - این امر باعث بالا رفتن قیمت تمام شده پروژه می‌گردد. گاهی نیز طراحان پروژه به دلیل ضعف در انجام طراحی، پروژه را در جهت اطمینان، بسیار بیش تر و سنگین تر طراحی می‌کنند. افزایش نامعقول - حجم پروژه بیش از حد مورد نیاز جهت استفاده بعدی پیمانکار و سود بیش تر پیمانکار و مشاور است.</p> <p>- جانمایی پروژه به صورتی که منافع پنهان خاصی ایجاد می‌نماید. به عنوان مثال پروژه‌های نیاز به کوهبری داشته که با هزینه کارفرما سنگ‌ها جابجا و به پیمانکار از این بابت حق‌الزحمه‌ای پرداخت می‌شود لیکن سنگ‌های جابجا شده در منطقه توسط پیمانکار خرید و فروش می‌شوند</p> <p>- عدم قیمت‌گذاری اصولی و صحیح خود موجب فساد می‌گردد، گاهی چندین برابر نیاز مالی یک پروژه، اعتبار به آن اختصاص داده می‌شود</p>
تخلّف در معاملات دولتی	<p>- تأثیر سفارشات و روابط در تأمین اعتبار پروژه‌ها که می‌تواند موجب تأخیر پروژه‌های اولویت‌دار شود.</p> <p>- ارائه رشوه به کارفرما برای موافقت با اجرای پروژه</p> <p>- ارائه رشوه به کارفرما برای انتخاب شدن به عنوان مدیر طرح</p> <p>- استفاده از اعتبار و منابع مالی در جای دیگر</p> <p>- انحصاری اعلام نمودن شرایط برخی پروژه‌ها که به تئوری در انتخاب مدیر پروژه منجر می‌گردد</p> <p>- اعمال نظر جهت مصرف نوع خاصی از مصالح در اجرای پروژه تأمین کننده ویژه و خاص و انحصاری داشته باشد</p> <p>- طراحی نقشه به گونه‌ای که توسط شرکت‌های محدودی قابل انجام است (هر چند که ممکن است گران‌تر تمام شود! در صورتیکه اصلاً نیازی به انجام طرح ویژه نبوده است!)</p> <p>- وجود روابط ناسالم بین مدیر، کارفرما و پیمانکار (تخلف از اجرای مواد ۱۹ قانون برنامه بودجه)</p> <p>- جابجایی ردیف‌های اعتباری</p> <p>- برآورد کم و غیر واقعی اعتبار مورد نیاز جهت اجرای پروژه برای توجه صرفه اقتصادی آن</p> <p>- دنبال کردن مقاصد و اهداف پشت پرده توسط اشخاص تأیید کننده اعتبار</p>

۲- شیوه های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه های مرحله انعقاد قرارداد	
ملاحظات از انجمن پیمانکاران	<p>- برخی پیمانکاران در مرحله انعقاد قرارداد، آگاهانه و عمدتاً شرایط فنی را طوری تنظیم می نمایند که بعداً بتوانند از مجرای همین بندها سوء استفاده نمایند</p> <p>- پیمانکار به بهانه افزایش کیفیت کار، کارفرما و مشاور را مجاب می کند که از ماشین آلات و تکنولوژی های خاصی برای پیشبرد پروژه استفاده نماید در حالی که واقعاً میزان افزایش کیفیت در برابر میزان افزایش هزینه ناچیز است</p>
تبانی در معاملات دولتی	<p>- تبانی بین مشاور و پیمانکار؛ بدین صورت که مشاور قیمت پایه را بالاتر از حد معمول محاسبه می نماید و پیمانکار با اطلاع از این موضوع قیمت پیشنهادی خود را پایین تر از قیمت پایه اعلام و به این صورت برنده مناقصه می شود</p> <p>- عدم بررسی سوابق در مناقصه یک مرحله ای و برنده شدن پایین ترین پیشنهاد</p> <p>- تهیه جدول امتیاز خودسرانه توسط دستگاه اجرایی به منظور حذف پیمانکارانی که کارفرما به هر دلیلی دوست ندارد در مناقصه شرکت ندارد</p> <p>- دستکاری غیرمنصفانه در رتبه های پیشنهاددهندگان به کمک امتیاز فنی</p> <p>- فاش شدن اطلاعات شرکت کنندگان، تبانی در باز کردن پاکت ها و برآورد توانایی پیمانکار و دادن اطلاعات نادرست توسط دستگاه اجرایی به پیمانکاران شرکت کننده</p> <p>- پرداخت رشوه جهت خریداری رتبه (جمل اسناد و مدارک توسط پیمانکاران و مشاورین جهت اخذ صلاحیت کاری)</p> <p>- تبانی کارفرما و پیمانکار در ارایه ضمانت ناکافی</p> <p>- انتخاب رابطه ای پیمانکار</p> <p>- مشاور و کارفرما با سوء نیت، شرایط فنی و سایر روالها از جمله مناقصه را طوری طراحی و اجرا نمایند که یک پیمانکار خاص برنده شده و در ادامه با تبانی صورت گرفته هر سه ضلع منتفع گردند</p> <p>- خودداری از اعلام جرایم مالی به مراجع ذیصلاح قضایی و پرداخت زاید بر اعتبار یا خلاف قانون</p>
ملاحظات از اجرای ماده ۱۹۳ و ۳۵ قانون برنامه پنجم	<p>- انجام ترک تشریفات به جای مناقصه محدود و ارجاع پروژه به پیمانکاران دلخواه</p> <p>- برگزاری صوری مناقصه و حذف بعضی از شرکت کنندگان که رابطه ندارند بدون انکاء به ضابطه های مشخص و مستدل</p> <p>- دادن امتیاز ویژه کارفرما به برخی پیمانکاران در مناقصه، عقد قرارداد لوای امتیازهای فنی و تجربه و ...</p> <p>- انتخاب پیمانکاران انحصاری برای برخی پروژه های عمرانی از سوی کارفرما</p> <p>- عقد قرارداد با پیمانکارانی که فاقد توان و ظرفیت فنی و مالی لازم هستند و با کسب حق بالاسری و ... پروژه ها را بر اساس قراردادهای کوچک تر به پیمانکاران دست دوم و سوم واگذار می نمایند</p> <p>- شرکت های به نسبت بزرگ تر نیمه دولتی با قیمت های فوق العاده پایین امکان رقابت را از رقبای بخش خصوصی می گیرند</p>

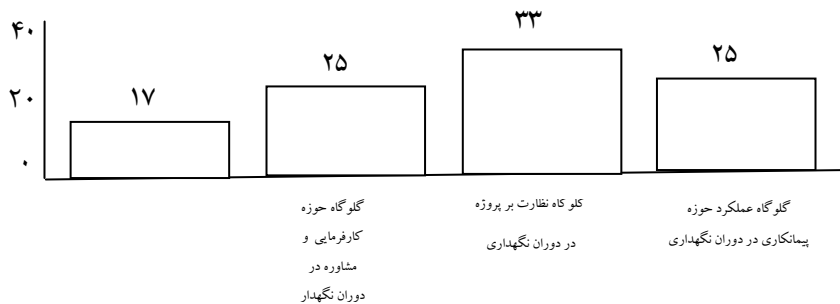


۳- شیوه های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه های مرحله اجرایی پروژه	
<p>- به دلیل نفوذ پیمانکاران و قدرت مالی آنها و همچنین شفاف نبودن کامل انتخاب پیمانکار و ناظر، امکان تعیین ناظر توسط پیمانکار وجود دارد و چه بسیاری از انتصابات که با رانت پیمانکاران در سیستم کارفرما و دستگاه نظارت صورت می پذیرد</p> <p>- ترجیح روابط به جای ضوابط (انتخاب افراد بدون تخصص و دارای روابط با مسئولین دستگاه اجرایی)</p> <p>- منافع مشترک ناظر با پیمانکار (همچون خرید مصالح یا تجهیزات از دستگاه نظارت (حقیقی - حقوقی) که خود اغلب منجر به تأیید صوری کیفیت پروژه می گردد)</p> <p>- تأیید عملکرد پیمانکار توسط ناظر به ازای درخواست مطالبات از پیمانکار با وجود مشاهده خطاهایی در مرحله اجرا</p> <p>- صحنه سازی پیمانکاران و کارفرمایان در پشت پرده و ارایه مدارک و فاکتورهای صوری و تقسیم آن بین اعضای گروه</p> <p>- تبانی نماینده کارفرما با پیمانکار در جهت ایجاد آیم های جدید مغایر با برآورد اولیه</p>	تأیید در انجام پروژه
<p>- در بعضی مواقع برخلاف نظر کارشناسی، کارشناسان به صورت دستوری از طرف مدیران، مجبور به امضا و تأیید موضوعاتی می شوند</p> <p>- دادن رشوه به عوامل ذی نفوذ، در دستگاه نظارت اعمال نفوذ می کند</p> <p>- علیرغم دریافت اعتبار کلان، کار با کیفیت پائین تحویل داده شده و درصدی از آن بین پیمانکار و دستگاه نظارت تقسیم می گردد</p> <p>- سوء استفاده و ترویج انواع مفاسد اقتصادی همچون ارتشا و... در صورت عدم تعدیل یا پاسخگو نبودن تعدیل هانست به تورم پیش آمده</p> <p>- تطمیع ناظران و عوامل کارفرما با اغراق در آیم های تجهیز کارگاه</p> <p>- سند سازی برای عدم اعاده در یافتی ها</p> <p>- اختلالات پیش آمده در عمل به تعهدات از سوی کارفرما منجر به تن دادن پیمانکاران به پرداخت رشوه و... به کارشناس می گردد</p> <p>- اشتباه در محاسبات، عدم دقت در محاسبه مقادیر کار، اعمال آیم های اضافی</p> <p>- گاهی به دلیل عدم اطلاع کافی و گاهی نیز عدم توجه کافی ناظران و بعضاً به دلیل رانت، دستور العمل های نظارت رعایت نمی شوند</p> <p>- انجام کار غیر مرتبط با حرفه کارشناس و ناظر سبب انجام ناصحیح و ناموفق کار و عدم شناسایی مفاسد پروژه می شود به علاوه کارشناس نیز باید علاوه بر تجربه دارای تعهد باشد</p> <p>- دستکاری در هزینه ها و ارایه فاکتورهای غیر واقع</p>	فساد مالی و اتصال نفوذ
<p>- عدم تهیه به موقع صورت جلسات سبب ایجاد زمینه چانه زنی برای پیمانکار پس از انجام کار و نهایتاً کنار آمدن کارفرما و دستگاه نظارت می شود</p> <p>- استفاده از مصالح با کیفیت پایین، کارگران غیر ماهر، ارایه صورت وضعیت های غیر واقعی و... از جمله اقداماتی است که توسط پیمانکاران به هنگام تغییرات ناگهانی قیمت مواد و مصالح انجام می دهند</p> <p>- عدم تهیه به موقع صورت جلسات موجب می شود پیمانکار موارد کاری انجام داده نشده یا امور آتی را در صورت وضعیت اعمال کرده و از کارفرما مبلغ غیر واقعی و غیر مرتبط با پیشرفت کار دریافت نماید</p> <p>- برخی پیمانکاران از رانت در طبقه بندی خاک و تعریف ترانشه استفاده می کنند زیرا می توانند با دادن مبلغی به آزمایشگاه، خواسته خود را در نمونه خاک مورد نظر اعمال کنند. در صورت ضعف دستگاه نظارت و آزمایشگاه این گزینه می تواند بسیار اثر گذار باشد</p> <p>- عدم اعلام قیمت واقعی مواد و مصالح از سوی پیمانکار به کارفرما به هنگام بی ثباتی بازار جهت کسب سود بیش تر</p> <p>- سوء استفاده از توسل به سوگند در بسیاری موارد که بعضاً در مواردی در تغییر نظر دستگاه نظارت یا کارفرما مؤثر است</p> <p>- برخی پیمانکاران در حین کار به عناوین کارهای دیگر را زخمی کرده، زمان طولانی تری را برای پروژه ایجاد می کنند و طی صورت وضعیت در خواست مطالبات ۲۵ درصد را می نمایند. از سوی دیگر چون دستور کار ۲۵ درصد پس از انجام مبلغ پیمان ابلاغ می شود، لذا در ابتدای کار مشخص نیست و از دید سایر پیمانکاران و شرکت کنندگان در مناقصه پنهان مانده است</p> <p>- کم و زیاد کردن درصد مصالح از لحاظ فنی و کیفی و یا عدم استفاده از مصالح و مواد مدنظر کارفرما و نقشه های موجود و ارایه احجام غیر واقعی</p> <p>- عدم رعایت ضوابط فنی از سوی پیمانکار و اعمال نفوذ در انتخاب نوع مصالح و کارهای اضافه</p> <p>- پایبند نبودن کارفرما به ضوابط و مقررات و چشم پوشی از آن ها و مغایر شرایط پیمان عمل نمودن</p> <p>- دور شدن قیمت های در یافتی مناقصات از قیمت های واقعی، پایین آمدن کیفیت پروژه و تطویل بیش از حد پیمان ها به دلیل شفاف نبودن آیم های فهرست بها</p> <p>- تغییر بر آورده های اولیه توسط کارفرما و تبانی با پیمانکار در خصوص تأخیرات، تعدیل و...</p>	تحصیل مان با عدم عمل به پیمانکار

## ۴- شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه‌های مرحله خاتمه پروژه

۱. عدم نظارت مستمر و با وجود روابط ناسالم بین ناظر و پیمانکار که منجر به ارایه و تأیید صورت وضعیت‌های کاذب و صوری می‌شود
۲. چشم‌پوشی از نواقص توسط مشاور
۳. احجام غیر واقعی، تعدیل‌های غیر واقعی، پاداش غیر واقعی، نرخ حمل بار غیر واقعی، رقم غیر دقیق علی‌الحساب‌ها در صورت وضعیت‌های موقت و تحمیل آیتم‌هایی با قیمت‌های چند برابر در صورت وضعیت
۴. خودداری از اعلام جرایم مالی به مراجع ذیصلاح
۵. عدم کفایت و قاطع نبودن مواد ۳۹، ۴۰ و ۴۱ شرایط عمومی پیمان به ویژه در نحوه تحویل کار به سازمان بهره‌بردار و هم‌چنین افتتاح و بهره‌برداری از پروژه‌ها بدون در نظر گرفتن نواقص موجود و عدم پیش‌بینی‌های لازم برای تحویل کار و نحوه نگهداری آن پیش از شروع بهره‌برداری
۶. تأیید صورت وضعیت قطعی بدون بررسی دقیق نواقص و ...
۷. عدم استفاده از ماشین‌های مکانیزه برای بررسی روساخت و زیرساخت پروژه‌ها همچون جاده و آزمایش کیفیت آن
۸. عدم انطباق مبلغ اولیه پیمان با احتساب اضافه کاری با وجه دریافتی
۹. استفاده از آیتم‌های تکراری در هنگام ارایه صورت وضعیت
۱۰. چشم‌پوشی از نواقص موجود در کار در اثر تئانی بین پیمانکار و مشاور/ ناظر و پرداخت وجه الضمان
۱۱. عدم برچیدن کارگاه توسط پیمانکار که سبب تحمیل هزینه به کارفرما می‌شود
۱۲. عدم آزمایش کیفیت و عدم دقت در چگونگی تحویل پروژه و در نتیجه تحویل پروژه با نقص‌های بسیار
۱۳. فاصله زمانی بین تحویل موقت تا تحویل قطعی برای بعضی از پروژه‌ها مانند پروژه‌های راهسازی کم است
۱۴. عدم وجود ناظر مقیم از طرف دستگاه‌های اجرایی در بسیاری از پروژه‌های عمرانی و عدم وجود اعتبار برای نظارت بر پروژه‌های عمرانی در تحویل پروژه دارای نقص و در نتیجه کوتاهی زمان تحویل موقت تا تحویل قطعی
۱۵. تسریع در افتتاح به هر قیمت و به دلایل سیاسی و انجام کار سطحی سبب سهل‌انگاری در تأیید پروژه و عدم توجه به رفع نقص در موقع تحویل قطعی، پروژه تحویل می‌گردد

## گلوگاه‌های مرحله راه اندازی و نگهداری پروژه



۳۳ درصد پاسخگویان، گریز گاه نظارت بر پروژه در دوران نگهداری را در بروز مفاسد اقتصادی مهم‌تر از بابتی نمودند.

۵- شیوه های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه های مرحله راه اندازی و نگهداری پروژه
<p>-ضعیف بودن آیین نامه رسیدگی به تخلفات پیمانکاران و عدم امکان قانونی برخورد با آنان پس از دوره تضمین سبب کم کاری پیمانکاران و تحویل پروژه با کیفیت و طول عمر پایین می شود</p> <p>-تثانی پیمانکار و ناظر یا کارفرما برای کوتاه کردن دوره تضمین</p> <p>-سهل انگاری و رفع عیوب به صورت ظاهری</p> <p>-کارفرما می تواند با توجه به منابع مالی که برای پروژه و نگهداری تعریف شده و در اختیارش است به راحتی با مشاور مدنظر خودش از پیمانکار رده پایین در قسمت مناسب استفاده کرده و مازاد منابع مالی را که در حساب می ماند بین خود تقسیم کند</p> <p>-عدم رفع عیوب به صورت کامل جهت ارجاع مکرر کارفرما به پیمانکار جهت رفع عیوب و نواقص احتمالی (استفاده از مصالح نامرغوب در رفع نواقص پروژه به صورت صوری و ظاهری و عدم رعایت استانداردهای موجود)</p> <p>-عدم تضمین کیفیت کار به صورت قانونی و در نتیجه غیر قابل پیگیری بودن آن</p> <p>-عدم اعمال نظارت عالی بر پروژه و بازرسی در دوران بهره برداری و عدم ارزیابی عملکرد پروژه های اجرا شده</p> <p>-مطلوب نشان دادن کارهای انجام شده به صورت مصنوعی با تثانی عوامل سه گانه</p> <p>-تطمیع عوامل نظارتی و ...</p> <p>-تعویض قطعات با قطعات نامرغوب</p>

## نتیجه گیری

با توجه به نتایج تحقیق، در مجموع مهم ترین گریزگاه فساد اقتصادی در پروژه های عمرانی در مرحله برنامه ریزی و طراحی پروژه قرار دارد و مفاسد نخست در آنجا پایه گذاری می شوند. زیرا پیشنهاد و تعریف پروژه، تعیین مشاور، مدیر و اعتبار پروژه در این مرحله رقم می خورد و هر خللی در این مرحله، پروژه را در مراحل بعدی نیز دچار مشکلات عدیده نموده و راه را برای جولان مفسدان اقتصادی و بهره مندی از گریزگاه های موجود هموار می نماید. جالب است که نظرات پاسخگویان در خصوص اولویت و اهمیت گریزگاه های فساد با ترتیب مراحل پروژه نیز مطابقت داشت:

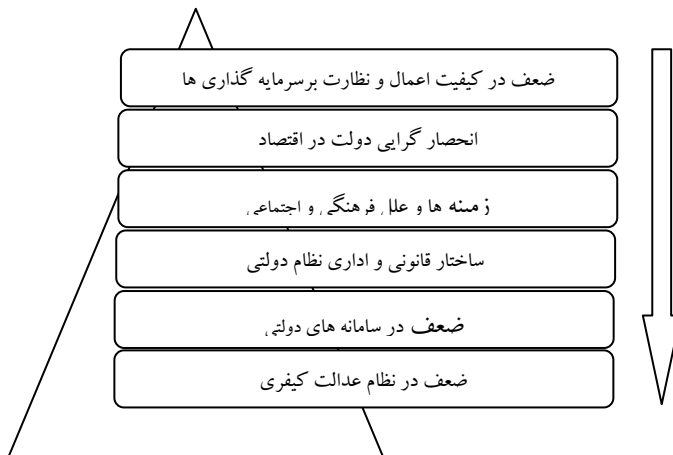
### اهمیت مراحل مختلف پروژه در بروز مفاسد اقتصادی از دیدگاه صاحب نظران



همانگونه که ملاحظه می‌شود از دیدگاه صاحب‌نظران پاسخگو، مرحله طراحی و برنامه‌ریزی در بروز فساد اقتصادی از اهمیت بیش تری برخوردار است. از بین انواع مفاسد اقتصادی نیز، تبانی در معاملات دولتی، اعمال نفوذ بر خلاف حق (در پیشنهاد پروژه، تعیین پیمانکار، مدیر و مشاور، تحصیل مال از طریق نامشروع بخصوص توسط کارفرمایان، پیمانکاران، مشاوران و ناظران، رشوه به افراد ذی‌نفوذ جهت گرفتن پروژه، چشم‌پوشی از نواقص، تصویب صورت وضعیت غیر واقعی بیش از سایر انواع ذکر شده است. با توجه به ماده قانونی مربوطه در صورتی که فرد به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا زائد بر اعتبار مصرف شده باشد، جرم مرتکب شده است.

در خصوص پروژه‌های عمرانی گاه دیده می‌شود که بخشی از اعتبارات پروژه در زمینه‌ای غیر از زمینه‌های پروژه صرف شده است که خود به کندی پیشرفت اجرای پروژه‌ها و یا توقف پروژه منجر می‌گردد.

با توجه به مجموع نظرهای مطرح شده در خصوص عوامل عام (زمینه‌ساز) فساد اقتصادی، مؤثرترین شاخص‌ها از نظر پاسخگویان به لحاظ اثرگذاری بیش تر بر بروز مفاسد اقتصادی در نمودار ذیل به نمایش درآمده است:



از بین عوامل زمینه‌ساز نیز، کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها و انحصارگرایی دولت در اقتصاد بیش از سایر شاخص‌ها اثرگذار دانسته شده است و پس از این شاخص‌ها، زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی، ساختار قانونی و اداری نظام دولتی، ضعف در سامانه‌های نظارتی و ضعف در نظام عدالت کیفری است. از بین مؤلفه‌های شاخص «کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها»،

عدم برنامه‌های دقیق و شفاف در سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی و عدم نظارت کارآمد بر سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی از سوی پاسخگویان مؤثرتر از سایر مؤلفه‌ها تشخیص داده شد.

عدم شفافیت در منابع و مصارف بودجه دولت، رعایت ملاحظات احتمالی اجتماعی و سیاسی و اداری در برخورد با تخلفات و انجام برخی فعالیت‌ها به صورت انحصاری در بخش دولتی از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌های مدنظر پاسخگویان از بین مؤلفه‌های شاخص «انحصارگرایی دولت» بود.

از بین مؤلفه‌های شاخص «زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی»، رواج بیاعتمادی در جامعه، افزایش نابرابری در جامعه، رواج فرهنگ برخورداری حداکثر از مادیات، حتی بدون رعایت حقوق دیگران از سایر مؤلفه‌ها مؤثرتر دانسته شد.

از بین مؤلفه‌های شاخص «ساختار قانونی و اداری نظام دولتی»، ضعف در ثبات مدیریت‌ها، رقابت‌های پیچیده در پروژه‌های دولتی و عدم استخدام و ترفیع کارکنان بر اساس شایسته‌سالاری از سایر مؤلفه‌ها مؤثرتر دانسته شد.

پراکندگی و ضعف هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی به صورت رسمی، تحرک ضعیف مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به عنوان نمایندگان دولت در برخورد با تخلفات، عدم پیشینی ارتباط رسمی بین دستگاه‌های نظارتی با یکدیگر سه مؤلفه‌ای است که نسبت به سایر مؤلفه‌های شاخص «ضعف در سامانه‌های نظارتی» مؤثرتر قلمداد شده است.

از بین مؤلفه‌های شاخص «نظام عدالت کیفری»، عدم وجود مقام‌های قضایی مطلع و کافی در رسیدگی تخصصی به پرونده‌های مفاسد اقتصادی، طولانی شدن مراحل دادرسی، «فقدان مدعی العموم مقتدر و برخوردار از منابع کافی برای تعقیب جرایم مالی و اقتصادی، عدم تمایل شاکیان خصوصی به پیگیری پرونده مؤثرتر از سایر مؤلفه‌ها اعلام شده است.

### برخی راهکارهای پیشنهادی به شرح ذیل است:

#### الف- راهکارهای پیشنهادی مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی

-در اختیار نهادن زمان کافی برای مطالعه موقعیت پروژه برای تهیه نقشه مطابق با واقع
-انتخاب کارشناسان زبده و مشاوران مورد اطمینان با در نظر گرفتن منافع ملی
-وجود سندیکی مربوط به مشاوران و پیمانکاران که بتواند کیفیت کار این گروه را بالا ببرد
-نظارت بر کار مشاور و پیمانکار به صورت مستمر زیرا ممکن است مشاور در تبه‌های دریافت دارد ولی کارهای بعدی او از کیفیت مناسب برخوردار نباشد
-اجرای سیستمی متمرکز و شفاف جهت ارزیابی مشاوران و اجرای سیستم مهندسی ارزشی یا مهندسی مجدد جهت پروژه‌های بزرگ
-بررسی و تأیید توجیه پذیری پروژه توسط نهادهای بی طرف
-در فهرست سیاه قراردادن کارفرما و یا مشاوره که با تئانی عددسازی‌های نموده است (عدم دریافت کارهای بعدی تا مدت معین)
-گرددش آزاد و شفاف اطلاعات تا همگان به اطلاعات پروژه دسترسی داشته باشند و امکان تصمیم سازی‌های غیرمنطقی پشت درهای بسته سلب گردد
-نظارت مستمر سازمان بازرسی بر مراحل مختلف انجام پروژه به شکل کارشناسانه با توجه به نوع پروژه صورت پذیرد
-اراده دولت برای اجرای کردن طرح‌های جامع باید بر خاسته از اولویت‌هایی باشد که بر ایند مطالعات، پیش روی می‌گذارد لذا می‌بایست جایگاه متخصصان عرصه‌های فنی، زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی، میراث فرهنگی و... در این طرح‌ها مشخص بوده و آیین‌نامه‌ها و پروتکل‌های کارشناسی شده‌ای برای تهیه طرح‌های آمایشی و جامع تدوین و در صورت وجود، کاستی‌های آن رفع گردد تا شاهد کاهش اثرگذاری تصمیمات سیاسی در تغییر اولویت‌های انجام طرح‌های عمرانی و ملی باشیم
-از نفوذ افراد سیاسی (نمایندگان مجلس، وزراء و معاونین وزراء، نیروهای مسلح و قضات و...) در ارایه، پیگیری و تصویب طرح‌های عمرانی جلوگیری به عمل آید (ممانعت از اعلام طرح مطالعه نشده، مصوبه نگرفته، توجیه اقتصادی نشده و توجیه فنی نشده)
-بهرتر است ابتدا موافقت‌نامه صرفاً برای مطالعات تیوگرافی، مطالعات ژئوتکنیک، تهیه طرح و نقشه‌های مطالعه شده صورت پذیرد و در سال بعد موافقت‌نامه اجرای پروژه با در دست داشتن اطلاعات کامل مبادله شود

#### ب- راهکارهای پیشنهادی مرحله انعقاد قرارداد پروژه جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی

-باید کوشید که شرایط ترک تشریفات سخت و شرایط مناقصه عمومی تسهیل گردد. در ضمن باید مناقصات اطلاع‌رسانی شده و کاملاً شفاف برگزار شود. اطلاع‌رسانی شفاف، دقیق و به موقع منجر به جذب پیمانکاران بیش تری می‌شود. افراد تیم بررسی کننده باید شرایط احراز پست و تجربه کافی داشته باشد
-نظارت عالی که توسط دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی و... انجام می‌شود باید به‌هنگام و به‌موقع باشد نه اینکه پس از اتمام قرارداد، یا پس از واگذاری پروژه‌های، نهاد نظارتی وارد شود
-تشویق مشاور یا پیمانکار: چنانچه پیمانکاری در زمان بهره‌برداری، با توجه به قیمت تمام شده و کیفیت پروژه، فراتر از قرارداد کار را تحویل دهد، باید مورد تشویق قرار بگیرد این کار نه تنها عادلانه است بلکه خود به خود سبب حذف عوامل فساد می‌گردد
-در صورت امکان طراحی، اجرا و بهره‌برداری بر عهده پیمانکار قرار داده شود تا مسئولیت هر گونه ایرادی در پروژه بر عهده پیمانکار بوده و مسئولیت‌ها بین مشاور، پیمانکار و کارفرما تقسیم نگردد. پیمانکار می‌داند که باید سال‌ها از این پروژه بهره‌برداری کند و سرمایه‌گذاری خود را از طریق عوارض دریافتی جبران نماید لذا تلاش خواهد نمود که کار را با بهترین کیفیت به انجام برساند
-تنظیم مناسب قرارداد و اخذ تضمین‌های لازم
-اعمال سقف ریالی در تبه‌ها و ارزیابی مستمر پیمانکار توسط یک مرجع ذیصلاح بر اساس نمرات آتسناسی از آیت‌هایی نظیر: به کارگیری افراد متخصص (با مدارک مستدل بیمه‌ای)، کیفیت کار، مدت زمان اجرای کار، بنیه مالی مناسب با تأیید صورت‌حساب بانکی، ماشین‌آلات، رعایت قوانین اداره کار و امور مالیاتی، تکمیل پروژه از محل منابع خویش فرمایم و افزایش مشارکت مالی در پروژه‌ها و دادن امتیاز بالا به این موضوع. بدین ترتیب پس از کسب امتیاز لازم، سقف ریالی پیمانکار تعیین می‌گردد
-بررسی و تجدیدنظر هر ساله رتبه اعطایی به پیمانکاران و مشاوران از سوی معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری و ارایه رتبه بر اساس مدارک ارایه شده. ستاره‌دار نبودن رتبه‌ها و در نظر نگرفتن سابقه کاری از دیگر مواردی است که سبب تشکیک دستگاه‌های اجرایی در رتبه بندی شده و به ناچار در دستگاهی ضوابط و شرایط خاصی را ملاک قرار می‌دهد که به نوبه خود بستر ساز فساد است

## ج- راهکارهای پیشنهادی جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی در مرحله اجرایی

- استفاده از نیروهای فعال یا بازنشسته پروژه های خاص، در نظارت بر پروژه های مشابه
- کارفرما و مشاور نباید انتظار انتفاع مادی از پیمانکار داشته باشند یعنی باید تجهیز شان خارج از قرارداد پیمانکار باشد همچنین تجهیز پیمانکاران هم باید برای هر پروژه مناسب پروژه مورد نظر باشد
- استفاده بیش تر از پیمان های مقطوع و بر آوردهای دقیق اولیه و حتی المقدور احتراز از تغییرات بعدی
- تشکیل و فعالیت کمیته های کارشناسی متشکل از مهندسان ضرایب فهرست بها، کارشناسان کارفرمایی، بخش صنعت، پیمانکاری و هم چنین منتخبین جامعه مهندسان مشاور ایران زیر نظر و هدایت دفتر نظام فنی اجرایی، نسبت به بررسی همه جانبه و با بهره گیری از تمام ظرفیت های موجود (هم از نظر ضوابط و قوانین بالادستی و هم از نظر سیستم های اجرایی مهندسی) که بررسی های لازم را صورت دهد و گزارش های مکتوب به مقامات مسئول ارایه کنند
- تأمین به موقع اعتبارات
- تخصیص کامل اعتبارات در ابتدای سال و در نتیجه کوتاه کردن زمان اجرا
- رعایت دقیق قانون و مقررات
- کنترل دقیق ذی حساب ها
- رسیدگی و نظارت دقیق بر آیتم های صورت وضعیت
- حذف ضریب بالاسری، ضریب منطقی های ... که هم موجب استیصال پیمانکاران شده، هم به تطویل پروژه می انجامد و هم راه را برای کاستن از کیفیت پروژه و صدور صورت وضعیت های صوری باز می کند
- مستندسازی مناسب کار
- استفاده از دستگاه نظارت فنی و مدیر پروژه سالم، فنی و متعهد و مقید به اصول اخلاقی
- نظارت دقیق و به روز سازمان بازرسی بر کلیه مراحل پروژه به صورت محسوس و نامحسوس
- برخورد قاطع با متخلفین جهت عبرت سایر کارکنان و عوامل
- استفاده سازمان های نظارتی از کارشناسان خبره و آگاه و آشنا با پروژه با حقوق
- برگزاری دوره های آموزشی برای ناظران تا در صورت سپری نمودن واحدهای آن دوره، در فهرست دستگاه نظارت قرار داده شوند
- تهیه بندی ناظران همچون مشاوران و پیمانکاران مثلاً ناظری که دارای حق نظارت تونل است، حق نظارت کوهستان را نداشته باشد و ... نباید ناظران بدون گواهی صلاحیت ناظر هر پروژه های شوند در درجه اول سلامت فردی و در درجه دوم آگاهی کامل و اشراف بر پروژه و آشنایی با آن ملاک انتخاب ناظران باشد
- باید برای پیمانکاری که قیمت صوری داده، راهکار قانونی یافت و از وضعیت حاضر خارج نمود زیرا وقتی هر دو طرف معامله از صوری بودن آن مطلع هستند، قبح تخلف و فساد به آرا می رخت بر بسته و توجیه جایگزین آن می شود
- ایجاد تفکیک وظایف مشخص و دقیق بین بخشهای نظارتی مختلف همچون حراست، سازمان بازرسی، بخش تخلفات اداری و حقوقی تا هیچ یک نتوانند کم کاری و سهل انگاری های خود را با انداختن توپ در زمین سایرین توجیه نموده و آنرا جزء وظایف خود ندانند استفاده از چند کانال نظارتی خود سبب تداخل وظایف شده و در نهایت در برخی موارد، نظارت بر زمین می ماند زیرا هر یک از ناظران می پندارند که در حیطه وظایف سایرین است
- اختیارات ویژه مدیران و هیأت های مدیره باید چارچوب قانونی داشته باشد تا موجب تسهیل و تسریع کار شود
- اگر طبقه بندی خاک و تعریف ترانشه دارای شیت های آزمایشگاهی باشد از رانت جلوگیری می شود
- افزایش دوره تضمین
- انتخاب اعضای متخصص در کمیسیون تحویل (به طور مثال استفاده از یک گروه مهندس ناظر در رشته های مختلف مثل عمران، مکانیک و برق و بررسی دقیق کار)
- در مراحل تحویل موقت دقت لازم بعمل آمده و نظر ناظر مقیم مورد توجه قرار گیرد
- استفاده از کارشناسان دایره حقوقی هر سازمان می تواند در شناسایی بهتر مفاسد و مشکلات اقتصادی پروژه یاری رسان باشد
- برای پروژه های بزرگ و پیمانکاران توانمند ارایه قیمت براساس قیمت پایه مفید نیست. کارفرما در مناقصات باید فهرست مقادیر و پیمانکاران قیمت واحد هر کار را و در نتیجه قیمت کامل را پیشنهاد نمایند. لازمه هر نوع واگذاری کار و به هر طریقی که مدنظر کارفرمایان باشد، چه سه عملی (کارفرما، مشاور، پیمانکار) یا طرح و ساخت (کارفرما- پیمانکار) یا EPC (مهندسی، تدارکات- ساخت) با انعقاد قرارداد به صورت فهرست بها براساس قیمت پایه یا به شکل قیمت تجمیع شده یا در نهایت به صورت کیلومتری مطالعه شده، وجود فهارس پایه شفاف و منطقی است که وسیله ای برای اندازه گیری کارفرمایان محترم و ضامن تحقق شعار کیفیت- زمان اجرای مناسب و قیمت بهینه خواهد بود. متأسفانه انجام این مهم بدون حضور کارشناسان وزار تخانه ها و کارشناسان نهادهای صنفی صورت می پذیرد و با کاربرد قیمت های غیر واقعی روز در تجربه های مربوطه لطمات زیادی به سازندگی و آبادگری کشور وارد می شود
- بررسی پروژه توسط عامل چهارم به هنگام تحویل پروژه

## د- راهکارهای پیشنهادی جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی در مراحل خاتمه و نگهداری پروژه

-در دوره نگهداری و راه‌اندازی حتی‌المقدور بایستی علاوه بر ناظران دوره ساخت، از افراد دیگری نیز استفاده نمود
-دقت در تعمیر و نگهداری، انجام تعمیرات واقعی و دقیق
-آگاه‌سازی عوامل مافوق برای جلوگیری از فشار برای بهره‌برداری زودتر پروژه
-استفاده از عامل چهارم نظارتی در پروژه‌های بزرگ و کمیته فنی در کارهای متوسط و کوچک
-تدوین آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، شرح خدمات امور مربوط به نگهداری و بهره‌برداری (در این زمینه ضعف زیادی وجود دارد)
-برقرار کردن حفاظت و امنیت مجموعه پروژه
-استفاده از دوربین‌های مداربسته، کنترل دقیق اجناس، ورود و خروج آن‌ها
-نگهداری پروژه‌ها از سوی پیمانکاران ارجحیت بیش‌تری دارد لیکن اغلب با تغییر شرایط از افراد دیگری جهت نگهداری استفاده می‌شود، در صورتی که وظایف پیمانکار مطالعه Snippet_3086D722E.idms ، اجرا، مسئولیت اقدامات آزمایشی و نگهداری می‌باشد که لازم است ناظران هم‌دورادور نظارت کنند
-در صورت عدم بکارگیری پیمانکار در مرحله نگهداری، بهتر است گزارش سال به سال پروژه‌های انجام شده را تهیه و در اختیار پیمانکاران بگذارند پیمانکاران متوجه اشکالاتشان شوند
-از بیمه برای تضمین کیفیت استفاده شود تا لااقل پیمانکاری که پروژه را به خوبی اجرا نکرده است با پرداخت حق بیمه بیش‌تری مواجه شده و متوجه اشکال خود باشد
-پیشنهاد می‌گردد دوره تضمین با توجه به میزان اهمیت و نوع پروژه تطویل گردد

## منابع

- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، تهران: وثقی
- لورزاد، مجتبی (۱۳۸۹). جرایم اقتصادی در حقوق کیفری دیوان، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول
- دادخدایی، لیلیا (۱۳۸۹). «مفهوم جرم اقتصادی و تحولات آن»، مجله تعالی حقوق، سال دوم، شماره ۶
- دادگر، حسن و غلامعلی معصومی‌نیا (۱۳۸۳). «فساد مالی»، نشر کانون اندیشه جوان، تهران: چاپ اول
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۶) تحلیل فساد مالی، اقتصادی و بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی
- طرح مطالعاتی تدوین مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (۱۳۸۴) دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت، انتشارات مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ دوم.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی
- فرج‌پور، مجید (۱۳۸۳). فقر، فساد و تبعیض: موانع توسعه در ایران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا

قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا: (۱۳۸۳) مدیریت طرح‌های عمرانی، چاپ دوم  
 معین، محمد، (۱۳۷۶). فرهنگ فارسی، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ یازدهم  
 وفایی، حسن (۱۳۸۴). «فساد مالی در پیمانکاری‌ها»، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۱۳-۲۱۴  
 همدمی خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۷). فساد مالی (علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن)،  
 تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم  
 فاضلی، محمد (۱۳۸۸) مقدمه‌ای بر سنجش فساد، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها

United Nations, (Sep 2004). United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators.