

## Research Paper

# Identifying Corruption Bottlenecks in Government Procurement Based on the Three-Component Model (3C)



Vahid Yavari<sup>1</sup>, Alireza Ebadi<sup>2\*</sup>, Ehsan Tavakkoli<sup>3</sup>, Farzad Mokhles-al-Aemmeh<sup>4</sup>

1. Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

email: yavari@isu.ac.ir

2. PhD Student's in Organizational Behavior & Human Resource Management, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (\*Corresponding Author).

email: a.ebadi@isu.ac.ir

3. Master of Public Administration, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

email: eh.tavakkoli@isu.ac.ir

4. PhD in Futures Studies Management, Supreme National Defense University, Tehran, Iran.

email: mokhles@isu.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2025.502546.1766

Received: 06/02/2025

Accepted: 25/05/2025

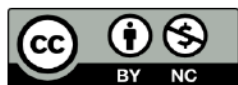
## Abstract

### Purpose:

Corruption in public procurement constitutes one of the most critical challenges to economic governance, producing detrimental effects on the efficiency of resource allocation, social justice, and public trust. Given the substantial share of public procurement in Iran's economy and the institutional complexities of this domain, identifying the roots and critical points of corruption is of strategic importance. The primary objective of this study is to identify and explain the main corruption bottlenecks in Iran's government procurement process using the Three-Component (3C) Model. By simultaneously focusing on three dimensions—structure (institutional and non-human factors), behavior (human factors), and context (environmental and extra-organizational conditions)—this model provides a comprehensive framework for analyzing corruption. This study seeks to demonstrate that corruption in public procurement is not merely the result of individual misconduct, but rather emerges from the complex interaction of multilevel factors.

### Methodology:

This study was conducted using a qualitative approach with an exploratory and applied orientation within the interpretive research paradigm. The primary research strategy was thematic analysis. Data were collected through documentary studies and 11 semi-structured interviews with experts in the field of corruption in public procurement. The participants included senior managers and inspectors from oversight institutions, auditors from the Supreme Audit Court, executive experts, and university faculty members with research experience in corruption studies. Following transcription, the interviews were analyzed through multiple stages of open coding. In total, 193 key statements were extracted and reduced to 293 basic themes, which were ultimately condensed into 20 organizing themes conceptualized as corruption bottlenecks. The analysis process continued until theoretical saturation was achieved. To enhance the credibility and reliability of the findings, techniques such as constant comparison, member checking, peer review, and the application of Lincoln and Guba's trustworthiness criteria were employed.



**Findings:**

The findings indicate that corruption in government procurement is a systemic, multilayered, and self-reinforcing phenomenon that concentrates at specific points within the procurement process. At the structural level, bottlenecks such as ineffective and ambiguous regulations, regulatory conflicts and overlaps, legal gaps, weak ex ante and ex post oversight, lack of information transparency, and the absence of fully developed e-government infrastructure were identified. These factors enable discretionary decision-making, concealment, and circumvention of rules. At the behavioral level, key factors include unethical or inadequately skilled human resources, the absence of merit-based systems, opportunistic motivations, bribery, organized collusion, and abuse of legally granted authority. At the contextual level, factors such as conflicts of interest, various forms of rent (informational, administrative, and legal), state monopolies, influence by powerful actors, fragmentation of major contracts, and the creation of informal safe zones for offenders contribute to the persistence of corruption. The results show that these bottlenecks do not operate independently; rather, their interaction forms interconnected networks of corruption.

**Conclusion:**

The results underscore the necessity of adopting a holistic and multilevel approach to combating corruption in public procurement. Effective control of corruption is not possible without simultaneous reform of legal and oversight structures, improvement in the quality and integrity of human resources, and modification of institutional and contextual conditions. From a practical perspective, policymakers should focus on enhancing transparency throughout the procurement cycle, developing integrated e-government systems, strengthening the enforcement of laws, managing conflicts of interest, reducing unchecked discretionary power, and institutionalizing merit-based systems. In addition, strengthening independent and accountable oversight institutions, encouraging the participation of media and civil society, and utilizing smart technologies can play an effective role in reducing corruption bottlenecks. By presenting a comprehensive framework based on the Three-Component (3C) Model, this study provides a foundation for institutional reform and the design of anti-corruption policies in public procurement.

**Keywords:** Root Causes of Corruption; Corruption Bottlenecks; Government Procurement; Public Tenders; Public Procurement; Three-Component Model (3C).

**Citation:** Yavari, V., Ebadi, A., Tavakkoli, E., & Mokhles-al-Aemmeh, F. (2025) Identifying Corruption Bottlenecks in Government Procurement Based on the Three-Component Model (3C). *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 8(3), 1-29.



## شناسایی گلوگاه‌های فساد در خریدهای دولت بر اساس مدل سه‌شاخگی



وحید یاورى<sup>۱</sup>، علیرضا عبادی<sup>۲</sup>، احسان توکلی<sup>۳</sup>، فرزاد مخلص‌الانمه<sup>۴</sup>

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.

email: yavari@isu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری رفتار سازمانی و مدیریت منابع انسانی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران. (\*نویسنده مسئول).

email: a.ebadi@isu.ac.ir

۳. کارشناسی‌ارشد مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.

email: eh.tavakkoli@isu.ac.ir

۴. دکتری مدیریت آینده‌پژوهی دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران.

email: mokhles@isu.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2025.502546.1766

### چکیده

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۳/۰۴

#### هدف:

فساد در خریدهای دولتی یکی از مهم‌ترین چالش‌های حکمرانی اقتصادی است که آثار مخربی بر کارایی تخصیص منابع، عدالت اجتماعی و اعتماد عمومی بر جای می‌گذارد. با توجه به سهم بالای تدارکات عمومی در اقتصاد ایران و پیچیدگی‌های نهادی این حوزه، شناسایی ریشه‌ها و نقاط بحرانی شکل‌گیری فساد از اهمیت راهبردی برخوردار است. هدف اصلی این مقاله، شناسایی و تبیین گلوگاه‌های اصلی فساد در فرایند خریدهای دولت ایران با بهره‌گیری از مدل سه‌شاخگی (3C) است. این مدل با تمرکز هم‌زمان بر سه بُعد ساختار (عوامل غیرانسانی و نهادی)، رفتار (عوامل انسانی) و زمینه (شرایط محیطی و برون‌سازمانی)، چارچوبی جامع برای تحلیل فساد ارائه می‌دهد. پژوهش حاضر در پی آن است که نشان دهد فساد در خریدهای دولتی صرفاً ناشی از تخلفات فردی نیست، بلکه حاصل برهم‌کنش پیچیده عوامل چندسطحی است.

#### روش‌شناسی:

پژوهش حاضر با رویکرد کیفی، ماهیت اکتشافی و کاربردی و در چارچوب پارادایم تفسیری انجام شده است. راهبرد اصلی پژوهش، تحلیل مضمون (Thematic Analysis) بوده است. داده‌ها از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و انجام ۱۱ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان حوزه فساد در خریدهای دولتی گردآوری شد. نمونه‌ها شامل مدیران و بازرسان ارشد نهادهای نظارتی، حسابرسان دیوان محاسبات، کارشناسان اجرایی و اساتید دانشگاه با سابقه پژوهش در حوزه فساد بودند. مصاحبه‌ها پس از پیاده‌سازی، در چند مرحله کدگذاری باز و تحلیل شدند. در مجموع، ۱۹۳ جمله کلیدی استخراج و به ۲۹۳ مضمون پایه و نهایتاً ۲۰ مضمون سازمان‌دهنده (به‌عنوان گلوگاه‌های فساد) تقلیل یافت. فرایند تحلیل تا دستیابی به اشباع نظری ادامه یافت. برای افزایش اعتبار و پایایی یافته‌ها، از تکنیک‌هایی مانند مقایسه مستمر داده‌ها، بازبینی اعضا، داوری همتای علمی و معیارهای لینکلن و گوبا استفاده شد.

#### واژگان کلیدی:

علل اصلی فساد، گلوگاه‌های فساد، خریدهای دولت، مناقصات، تدارکات عمومی، مدل سه‌شاخگی (3C)



## یافته‌های پژوهش:

یافته‌ها نشان می‌دهد که فساد در خریدهای دولت پدیده‌ای نظام‌مند، چندلایه و بازتولیدشونده است که در نقاط مشخصی از فرایند تدارکات تمرکز می‌یابد. در بُعد ساختاری، گلوگاه‌هایی مانند ناکارآمدی و ابهام قوانین، تعارض و تزاحم مقررات، خلأهای قانونی، ضعف نظارت‌های پیشینی و پسینی، نبود شفافیت اطلاعاتی و فقدان زیرساخت‌های کامل دولت الکترونیک شناسایی شد. این عوامل امکان اعمال سلیقه، پنهان کاری و دور زدن ضوابط را فراهم می‌کنند. در بُعد رفتاری، نقش نیروی انسانی ناسالم یا فاقد دانش و مهارت، نبود نظام شایسته‌سالاری، انگیزه‌های سودجویانه، تطمیع مأموران، تباری سازمان‌یافته و سوءاستفاده از اختیارات قانونی، برجسته است. در سطح زمینه‌ای نیز، عواملی مانند تعارض منافع، وجود انواع رانت (اطلاعاتی، اداری و قانونی)، انحصار دولتی، اعمال نفوذ افراد ذی‌نفوذ، خردکردن قراردادهای عمده و شکل‌گیری حاشیه امن برای متخلفان، به تداوم و پایداری فساد کمک می‌کنند. نتایج نشان می‌دهد که این گلوگاه‌ها به صورت منفرد عمل نمی‌کنند، بلکه در تعامل با یکدیگر شبکه‌ای از فساد را شکل می‌دهند.

## نتیجه‌گیری:

نتایج این پژوهش بر ضرورت اتخاذ رویکردی کل‌نگر و چندسطحی در مقابله با فساد در خریدهای دولتی تأکید دارد. مهار مؤثر فساد، بدون اصلاح هم‌زمان ساختارهای قانونی و نظارتی، بهبود کیفیت و سلامت نیروی انسانی و اصلاح بسترهای نهادی و زمینه‌ای امکان‌پذیر نیست. از منظر عملی، سیاست‌گذاران باید بر شفاف‌سازی کامل چرخه خرید، توسعه یکپارچه دولت الکترونیک، تقویت ضمانت‌های اجرایی قوانین، مدیریت تعارض منافع، کاهش اختیارات بدون نظارت و استقرار نظام شایسته‌سالاری تمرکز کنند. همچنین، تقویت نهادهای نظارتی مستقل و پاسخ‌گو، مشارکت رسانه‌ها و نهادهای مدنی و استفاده از فناوری‌های هوشمند می‌تواند نقش مؤثری در کاهش گلوگاه‌های فساد ایفا کند. این مقاله با ارائه الگویی جامع مبتنی بر مدل سه‌شاخگی، می‌تواند مبنایی برای اصلاحات نهادی و طراحی سیاست‌های ضدفساد در حوزه خریدهای دولتی باشد.

**استناد:** یوری، وحید؛ عبادی، علیرضا؛ توکلی، احسان؛ و مخلص‌الائمه، فرزاد (۱۴۰۴). شناسایی گلوگاه‌های فساد در خریدهای دولت براساس مدل سه‌شاخگی. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۸(۳)، ۱-۲۹.

## مقدمه

دولت در ساختار اقتصادی اغلب کشورها به‌عنوان بزرگترین بازیگر اقتصادی عمل می‌کند که همزمان نقش خریدار، عرضه‌کننده و کارفرمای اصلی را ایفا می‌کند. این جایگاه منحصر به فرد، لزوم ایجاد نظام‌های دقیق تنظیم‌گری در بازارهای مناقصه و مزایده را توجیه می‌کند. در اقتصادهای پیشرفته، چنین نظام‌هایی نه تنها موجبات افزایش شفافیت و بهره‌وری را فراهم می‌آورند، بلکه به بهینه‌سازی هزینه‌های عمومی نیز منجر می‌شوند (Mungiu-Pippidi, 2015). با این حال، در کشورها، تدارکات عمومی به دلیل ویژگی‌های ساختاری خاص، به کانونی برای بروز فساد مالی تبدیل شده‌اند.

حجم عظیم مالی این نظام تدارکات که بین ۱۲ تا ۳۰ درصد تولید ناخالص ملی<sup>۱</sup> کشورها را شامل می‌شود (و در برخی موارد تا ۵۰ درصد نیز می‌رسد (OECD, 2016; Transparency International, 2006)) همراه با پیچیدگی فرایندهای اجرایی، شرایط مساعدی برای سوءاستفاده ایجاد می‌کند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۲</sup> در گزارش‌های خود تأکید دارد که فساد در تدارکات دولت به‌ویژه در خریدها نسبت به سایر بخش‌ها از جمله امور مالیاتی و قضائی، هم از نظر فراوانی و هم از نظر شدت تأثیرات، وضعیت نگران‌کننده‌تری دارد (OECD, 2016). این پدیده در اشکال مختلفی چون رشوه‌خواری، تبانی در ارزیابی پیشنهادها، اختلاس و تقلب در اجرای قراردادها ظاهر می‌شود (Johnston, 2005: 68-72).

مطالعات تجربی نشان می‌دهد که بیش از نیمی از موارد رشوه‌خواری در کشورهای عضو OECD مستقیماً به تدارکات عمومی و خریدهای دولتی مرتبط است (Bajpai & Myers, 2020). برخی بخش‌های اقتصادی مانند ساخت‌وساز، حمل‌ونقل و فناوری اطلاعات به دلیل ماهیت پروژه‌های بزرگ و پیچیده، آسیب‌پذیری بیشتری در برابر فساد از خود نشان می‌دهند. از سوی دیگر، در سطح ملی و محلی، عواملی مانند عدم تمرکززدایی مؤثر و ضعف ساختارهای نظارتی، این چالش را تشدید می‌کنند (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 42). پیامدهای این پدیده، چندبعدی و گسترده است. از جنبه اقتصادی، فساد در خریدهای دولت می‌تواند هزینه‌های عمومی را تا ۲۵ درصد افزایش دهد (خضری و همکاران، ۱۳۹۶). از منظر اجتماعی، این پدیده به کاهش اعتماد عمومی به نهادهای حکومتی و تضعیف عدالت توزیعی منجر می‌شود (World Bank Group, 2020). در بعد سیاسی نیز، فساد نظام‌مند در این حوزه می‌تواند مشروعیت نظام حکمرانی را با چالش مواجه کند.

در ایران، با توجه به سهم قابل توجه خریدهای دولت در اقتصاد ملی و تأثیر مستقیم آن بر شاخص‌های کلان اقتصادی، بررسی نظام‌مند عوامل فساد در این حوزه از اهمیت راهبردی برخوردار است. پژوهش‌های داخلی نشان می‌دهد که حجم بالای خریدهای دولتی در کنار ضعف سازوکارهای نظارتی، شرایط را برای بروز فساد فراهم کرده است (خضری و همکاران، ۱۳۹۶). این در حالی است که مطالعات جامع و کاربردی در این زمینه همچنان محدود است. هدف نهائی این مطالعه، شناسایی گلوگاه‌های فساد در خریدهای دولت است. دستیابی به این هدف، مستلزم بررسی همه‌جانبه ابعاد مختلف مسئله، از جمله تحلیل فرایندهای فعلی، شناسایی نقاط ضعف ساختاری و ارائه پیشنهادها مبتنی بر شواهد تجربی است. نتایج این پژوهش می‌تواند مبنایی برای سیاست‌گذاری‌های آتی در جهت بهبود حکمرانی اقتصادی و افزایش شفافیت در تدارکات دولتی باشد.

پژوهش حاضر با تمرکز بر نظام تدارکات عمومی (با تأکید بر فرایندهای خرید) در پی پاسخگویی به دو پرسش محوری زیر است:

- گلوگاه‌های اصلی شکل‌گیری فساد در خریدهای دولت کدامند؟
- عوامل مؤثر بر وقوع فساد در این حوزه چه مواردی هستند؟

<sup>1</sup> GDP

<sup>2</sup> OECD

## ادبیات نظری پژوهش

## مفهوم فساد

فساد یکی از چالش‌های ساختاری و پایدار در نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. در ادبیات معاصر، فساد نه تنها به‌عنوان یک انحراف فردی، بلکه به‌مثابه پدیده‌ای نهادی و سیستمی مورد بررسی قرار می‌گیرد (فاطمی و الماسی، ۱۳۹۷). تعریف کلاسیک آن، یعنی «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی»، هنوز هم مبنای بسیاری از تحلیل‌هاست (الماسی، ۱۳۹۷)، اما پژوهش‌های جدید نشان می‌دهند که فساد را باید در بستر زمینه‌های اجتماعی، فرهنگی و نهادی خاص هر جامعه تحلیل کرد (Miller, 2024). اگرچه تعریفی یکسان و جامع از فساد وجود ندارد، بسیاری از پژوهش‌ها آن را نوعی رفتار انحرافی از هنجارهای رسمی در جهت منافع خصوصی تلقی می‌کنند (Gebeye, 2012; Osuagwu, 2012). پژوهشگران بر اهمیت زمینه‌مندی در درک فساد تأکید می‌کنند، چرا که معنای فساد می‌تواند بسته به چارچوب‌های فرهنگی، سیاسی و تاریخی متفاوت باشد (Zarghami, 2024; Seleim & Bontis, 2009). به‌طور خاص، فساد زمانی رخ می‌دهد که مرزهای بین منافع عمومی و شخصی تضعیف شود و ساختارهای پاسخ‌گویی نهادها ناکارآمد باشند (Ceva & Ferretti, 2021: 49).

فساد را می‌توان از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی کرد. به‌طور عمده، فساد به سه نوع اداری، سیاسی و قضائی تقسیم می‌شود. فساد اداری شامل رشوه‌گیری، تقلب در قراردادهای و سوءاستفاده از منابع عمومی است (کمالی و همکاران، ۱۳۹۹). فساد سیاسی نیز شامل خرید آرا، لابی‌های غیرشفاف و سوءاستفاده از موقعیت‌های سیاسی برای منافع شخصی می‌شود. فساد قضائی، که کمتر مورد توجه قرار گرفته، به نفوذهای سیاسی یا اقتصادی در تصمیمات دادگاه‌ها اشاره دارد (Khan, 2018). از منظر شدت نیز، فساد به دو نوع «خرد» و «کلان» تقسیم می‌شود. فساد خرد در تعاملات روزمره میان شهروندان و مأموران دولتی روی می‌دهد، درحالی‌که فساد کلان در سطح سیاست‌گذاران، نخبگان و شرکت‌های بزرگ اتفاق می‌افتد (Huberts & Van Montfort, 2021).

## علل و پیامدهای فساد

فساد پدیده‌ای چندعاملی است که تحت تأثیر عناصر ساختاری، نهادی، فرهنگی و اقتصادی قرار دارد. نخستین عامل مهم، ضعف نهادهای نظارتی و قضائی است. در کشورهایی که استقلال نهادهای نظارتی زیر سؤال است یا پاسخ‌گویی شفاف وجود ندارد، فساد بیشتر گسترش می‌یابد (Klitgaard, 2023: 57). عامل دوم، نابرابری اقتصادی و اجتماعی است. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که جوامعی با شکاف طبقاتی بالا، بیشتر در معرض فساد قرار دارند، چرا که نابرابری، مشروعیت نهادها را تضعیف و تمایل به دور زدن قانون را تقویت می‌کند (Wong, 2025; Arrowsmith, 2010). همچنین، عوامل فرهنگی مانند پذیرش اجتماعی فساد یا وجود ساختارهای مبتنی بر وفاداری قومی، قبیله‌ای یا خانوادگی می‌توانند نقش کلیدی در بازتولید فساد داشته باشند (García-Gomez et al., 2024). فرهنگ‌هایی که در آن‌ها ساختارهای سلسله‌مراتبی قدرت تقویت می‌شوند و سازوکارهای پاسخ‌گویی تضعیف شده‌اند، بیشتر مستعد فساد سیستمی هستند (Putra & Sihombing, 2024).

فساد پیامدهای ویرانگری بر توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها دارد. از منظر اقتصادی، فساد باعث کاهش کارایی بازار، تضعیف رقابت، کاهش سرمایه‌گذاری خارجی و هدررفت منابع عمومی می‌شود (OECD, 2020). از منظر اجتماعی، فساد باعث فرسایش اعتماد عمومی، کاهش سرمایه اجتماعی و بی‌ثباتی سیاسی می‌شود (Transparency International, 2023). در سطح کلان‌تر، فساد به فرسایش اصول دموکراسی و حقوق بشر منجر می‌شود. زمانی که نهادهای رسمی به ابزار تأمین منافع خصوصی تبدیل شوند، مشروعیت دولت‌ها به‌شدت آسیب می‌بیند و فرایندهای تصمیم‌گیری دموکراتیک مختل می‌شود (Pyman & Heywood, 2024: 182). در مجموع، فساد پدیده‌ای پیچیده، چندبعدی و زمینه‌مند است که ریشه‌های آن را باید در تعامل نهادها، فرهنگ، ساختارهای اقتصادی و سیاسی جست‌وجو کرد. برای مقابله مؤثر با آن، راهکارهای تک‌بعدی کفایت نمی‌کنند و نیاز به نگاهی جامع از منظر حکمرانی شفاف، نهادسازی، آموزش اخلاق عمومی و تقویت نهادهای مدنی وجود دارد. همچنین، استفاده از فناوری‌های نوین مانند دولت الکترونیک می‌تواند نقش مؤثری در کاهش زمینه‌های فساد داشته باشد (Sadik-Zada et al., 2024).

### تدارکات عمومی (خریدهای دولت)

تدارکات عمومی<sup>۱</sup>، به‌عنوان یکی از بخش‌های کلیدی مدیریت عمومی، فرایندی است که از طریق آن دولت‌ها و سازمان‌های عمومی، کالاها، خدمات، و پروژه‌های موردنیاز را برای تأمین منافع عمومی تهیه می‌کنند (Uyarra & Flanagan, 2010). این فرایند نه تنها یک وظیفه اجرایی است، بلکه ابزاری راهبردی برای دستیابی به اهداف سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شود (Thai, 2001).

### تدارکات عمومی در مقابل خریدهای خصوصی

اصطلاحات تدارکات (Procurement) و خرید (Purchasing) اغلب به‌طور متناوب به‌کار می‌روند. با این حال، خرید معمولاً به فرایند تأمین در صنایع تولیدی و بازارهای دیگر اشاره دارد، درحالی‌که تدارکات بیشتر برای توصیف فرایند تأمین در بخش دولتی استفاده می‌شود. تدارکات دولتی باید استانداردهای بالایی از شفافیت، صداقت، پاسخگویی و رفتار الگو را رعایت کنند. این ارزش‌ها و اهداف که اغلب با یکدیگر در تضاد هستند، باید با سازوکارهای حکمرانی موجود مدیریت شوند. این سازوکارها، همراه با اهداف سیاسی و مسئولیت‌های سیاست‌مداران، الزامات منحصربه‌فردی را بر تدارکات دولتی تحمیل می‌کنند که در خریدهای خصوصی وجود ندارند. علاوه بر این، تدارکات عمومی اغلب به‌عنوان یک ابزار سیاستی برای دستیابی به اهداف مطلوب اجتماعی و ایجاد ارزش عمومی به‌کار می‌رود. برای مثال، از ایجاد فرصت برای شرکت‌های کوچک و متوسط<sup>۲</sup>، هدایت بازار به سمت تأمین پایدار یا کاهش فاصله برای ورود بیکاران بلندمدت به بازار کار را می‌توان نام برد (Grandia & Volker, 2023). بنابراین، تفاوت‌های اصلی بین تدارکات عمومی و خریدهای خصوصی عبارت‌اند از:

- ۱) پایبندی به قوانین حقوقی که در تدارکات عمومی الزامی است، اما در خریدهای خصوصی اعمال نمی‌شود.
- ۲) انتظار استانداردهای بالاتر در زمینه ارزش‌هایی مانند شفافیت و صداقت
- ۳) توجه به اهداف اجتماعی و ارزش‌های عمومی که باید در تدارکات عمومی لحاظ شوند.

### سیر تاریخی و تحولات نهادی در خریدهای دولتی

تحول نظام خریدهای دولتی بازتابی از دگرگونی‌های پارادایمیک در حکمرانی عمومی است. از قوانین بوروکراتیک قرن بیستم تا استانداردهای شفافیت‌محور عصر حاضر، این سیر تکاملی نشان‌دهنده تعامل پیچیده میان الزامات کارایی اقتصادی، پیشرفت‌های فناورانه و ارزش‌های اجتماعی است. امروزه خریدهای دولتی از یک فرایند اداری صرف به ابزاری راهبردی برای تحقق اهداف توسعه پایدار تبدیل شده‌اند. این سیر با رویکردی تاریخی-تحلیلی، مراحل کلانی این تحول نهادی و تأثیرات ساختاری آن بر اقتصاد عمومی را بررسی می‌کند.

### دوره شکل‌گیری قوانین مدرن خریدهای دولتی (تا دهه ۱۹۹۰)

در بیشتر کشورها، پایه‌های اولیه نظام خریدهای دولتی در قالب قوانین و مقررات اداری نسبتاً سختگیرانه بنا نهاده شد. هدف اصلی در این دوره، تضمین رقابت سالم، جلوگیری از سوءاستفاده از منابع عمومی، و فراهم آوردن فرصت‌های برابر برای مشارکت‌کنندگان در مناقصات بود. با این حال، چارچوب‌های قانونی این دوره اغلب بیش از حد متمرکز، بوروکراتیک و فاقد انعطاف لازم برای پاسخ به نیازهای متغیر بازار بودند (Changalima & Mchopa, 2024).

### اصلاحات نهادی و تمرکز بر شفافیت و پاسخ‌گویی (دهه ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰)

در دهه‌های پایانی قرن بیستم و آغاز قرن بیست‌ویکم، بسیاری از کشورها به بازنگری در ساختارهای نظارتی پرداختند. محور این اصلاحات، افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی نهادی، و مقابله با فساد نظام‌مند در فرایندهای تدارکات بود. نهادهای نظارتی مستقل ایجاد شدند، و استفاده از معیارهای ارزیابی کیفی به‌جای صرفاً قیمت کمینه افزایش یافت (Gnaldi & Del Sarto, 2024). در این دوره،

<sup>1</sup> Public Procurement

<sup>2</sup> Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)

سازمان‌هایی مانند بانک جهانی و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، توصیه‌نامه‌ها و شاخص‌هایی را برای ارزیابی کارایی نظام‌های خرید عمومی ارائه دادند.

### ظهور نظام‌های خرید الکترونیکی و تحول دیجیتال (از دهه ۲۰۱۰ تاکنون)

از دهه ۲۰۱۰ به این سو، تمرکز اصلاحات بر دیجیتالی‌سازی و ایجاد نظام‌های «خرید الکترونیکی»<sup>۱</sup> بوده است. این تحول موجب تسهیل دسترسی به اطلاعات مناقصات، افزایش رقابت، کاهش فساد و ساده‌سازی فرایندها شده است (OECD, 2019). برای مثال، اوکراین با توسعه سیستم «ProZorro» موفق شد یک نمونه موفق از تدارکات شفاف، رقابتی و کم‌هزینه ارائه دهد که مورد تحسین نهادهای بین‌المللی قرار گرفت (Wired, 2018). در همین راستا، پروژه‌هایی مانند «PEPPOL»<sup>۲</sup> در اتحادیه اروپا نیز با هدف استانداردسازی داده‌ها و مدارک در خریدهای بین‌مرزی، گام مهمی در راستای ایجاد یک بازار عمومی دیجیتال برداشته‌اند (OpenPeppol, 2025).

### تأکید بر ارزش اجتماعی و توسعه پایدار در خریدهای دولتی (از ۲۰۲۰ به بعد)

در سال‌های اخیر، گفتمان خریدهای دولتی به سمت «ارزش اجتماعی» سوق یافته است؛ به این معنا که دولت‌ها در فرایندهای تدارکاتی خود تنها به قیمت توجه نمی‌کنند، بلکه عواملی مانند پایداری محیط‌زیستی، اشتغال‌زایی محلی، برابری جنسیتی و نوآوری فناورانه را نیز مدنظر قرار می‌دهند (Financial Times, 2025). برای مثال، اصلاحات صورت گرفته در بریتانیا منجر به تصویب «قانون خریدهای دولتی ۲۰۲۳» شد که مشارکت شرکت‌های کوچک، بهبود ارزش اجتماعی و کارایی اقتصادی را در اولویت قرار داد (UK Parliament, 2023).

### انواع خریدهای دولتی

سازمان‌های دولتی به‌طور مستمر در تلاش هستند تا با استفاده از ابزارها و روش‌های حکمرانی، جامعه را هدایت کنند. این حکمرانی با هدف تضمین امنیت، آسایش و رفاه عامه مردم صورت گیرد، اما همچنین می‌تواند توسعه‌های خاص اجتماعی را در زمینه‌هایی مانند آموزش، مهاجرت، تغییرات اقلیمی و... تحریک یا باعث ایجاد موانع در این مسیر شود. تصمیمات، انتخاب‌ها و اقدامات سازمان‌های دولتی در این زمینه‌ها از طریق خط‌مشی‌های عمومی اجرا می‌شوند که نشان‌دهنده تلاش‌های این سازمان‌ها برای هدایت یا جلوگیری از تحولاتی است که آن‌ها را (غیر)مطلوب می‌دانند. بنابراین سازمان‌های دولتی در سراسر جهان برای اجرای خط‌مشی‌ها و همچنین فعالیت‌های خود، به پروژه‌ها، کالاها و خدمات نیاز دارند:

- **پروژه‌ها (Works):** پروژه‌هایی عمومی هستند که برای عملکرد و عملیات سازمان‌های دولتی یا فرایندهای اصلی آن‌ها ساخته و نگهداری می‌شوند؛ مانند ساختمان‌های عمومی و... همچنین، شامل ساخت‌وساز و نگهداری جاده‌ها و تأسیسات آبی عمومی، مانند تونل‌ها، بزرگراه‌ها، فعالیت‌های حفاظت از سواحل و... می‌شود.
- **محصولات یا کالاهای مصرفی (Supplies):** اقلامی که برای عملیات داخلی سازمان‌های دولتی ضروری هستند؛ مانند لوازم اداری، مبلمان، تجهیزات فناوری اطلاعات، انرژی یا وسایل نقلیه. همچنین شامل کالاهایی است که برای اجرای خط‌مشی‌ها و وظایف اصلی آن‌ها لازم است، مانند یونیفرم‌های پلیس، هواپیماهای جنگنده، خودروهای آتش‌نشانی، تخت‌های بیمارستانی یا گذرنامه‌ها برای شهروندان.
- **خدمات (Services):** خدماتی که برای عملکرد داخلی سازمان‌های دولتی موردنیاز است، مانند خدمات نظافت، حراست یا پذیرایی، و همچنین مشاوره یا کارگاه‌های آموزشی برای کارمندان دولتی. همچنین خدماتی که برای اجرای خط‌مشی‌ها و فرایندهای اصلی سازمان‌های دولتی ضروری هستند، مانند آموزش‌های ویژه برای افراد کم‌توان، خدمات بهداشتی، برنامه‌های آموزشی برای بیکاران یا خدمات نظافت برای سالمندان (Grandia & Volker, 2023).

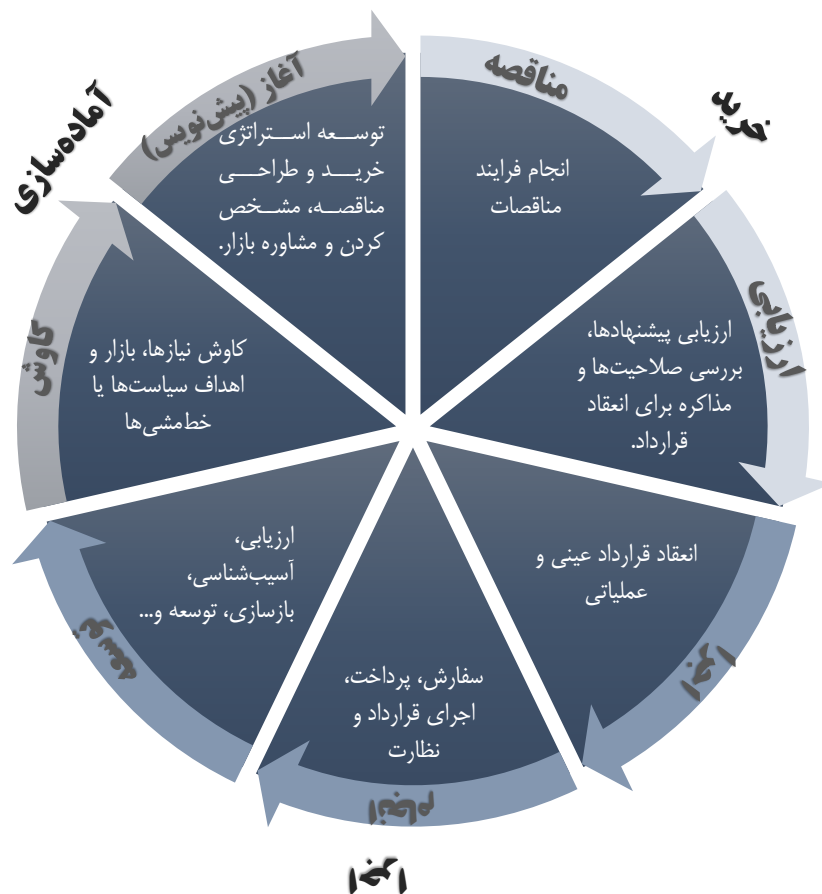
<sup>۱</sup> e-Procurement

<sup>۲</sup> Pan-European Public Procurement On-Line

نوع خرید به مأموریت هر نهاد دولتی، بودجه اختصاص یافته، و سطح توسعه اقتصادی کشور بستگی دارد. برای مثال، در کشورهای توسعه یافته، خریدهای زیربنایی سهم کمتری دارند، اما در کشورهای در حال توسعه، این نوع خریدها سهم بیشتری در هزینه‌های دولت دارند (Schapper et al., 2006).

### فرایند خریدهای دولتی براساس مدل 3P

یک مدل چرخه‌ای برای فرایند تأمین و خریدهای دولتی که به مدل سه‌گانه<sup>۱</sup> P معروف است (Schotanus, 2022)، در شکل شماره ۱ نمایش داده شده است. 3P به سه مرحله در مدل تأمین یا خریدهای دولتی اشاره دارد: آماده‌سازی<sup>۲</sup>، خرید<sup>۳</sup> و اجرا<sup>۴</sup>. مدل 3P به‌طور خاص برای بخش عمومی توسعه یافته است، و از یک رویکرد مستمر مانند مدل‌های توسعه یافته برای خرید خصوصی مانند چرخ خرید استفاده می‌کند (Van Weele & Rozemeijer, 2022).



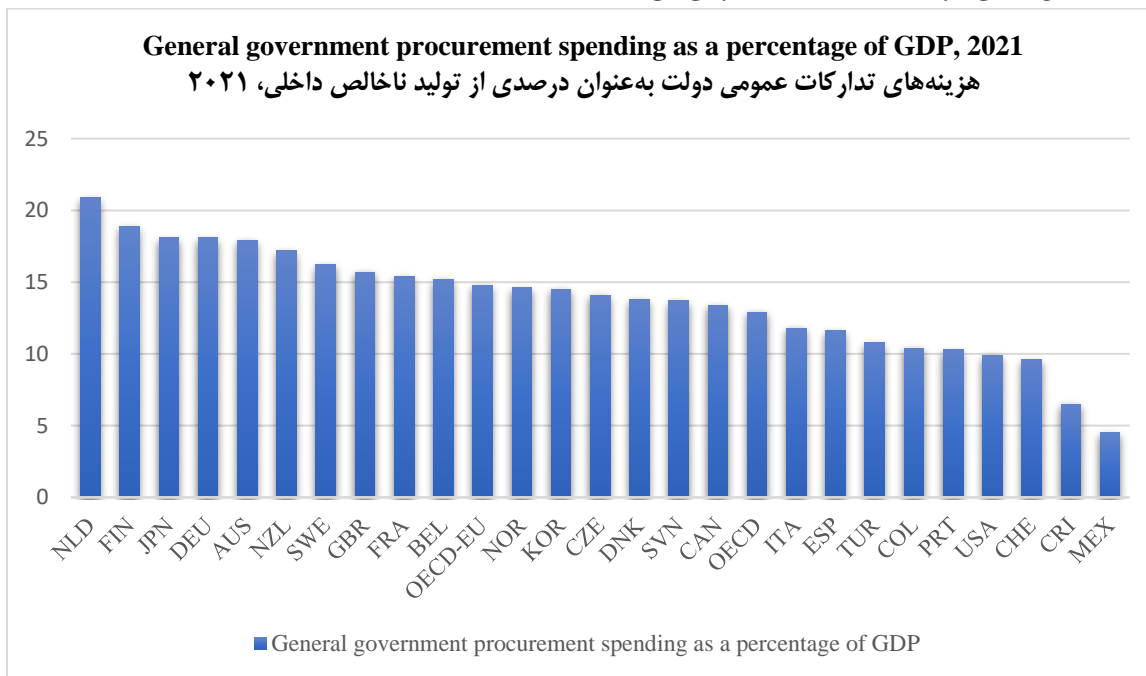
شکل ۱. مدل 3P خریدهای عمومی (Schotanus, 2022)

### ابعاد راهبردی خریدهای دولتی

یکی از مهم‌ترین تحولات در حوزه خریدهای دولتی، حرکت از یک رویکرد عملیاتی به یک ابزار راهبردی است. این تغییر شامل توجه به عواملی مانند:

<sup>1</sup> 3P-model  
<sup>2</sup> Preparation  
<sup>3</sup> Purchase  
<sup>4</sup> Perform

(۱) تأثیر اقتصادی: خریدهای دولتی بخش قابل توجهی از هزینه‌های دولت را تشکیل می‌دهد. حجم بالای خریدهای دولتی (۱۲ الی ۱۵ درصد GDP در بیشتر کشورها) تأثیر مستقیمی بر بازارها و بخش خصوصی دارد (World Bank, 2020). همچنین در آمارهای OECD در سال ۲۰۲۱ منتشر کرده است؛ تخمین می‌زند که کشورها به‌طور متوسط ۱۳ تا ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی خود را صرف خریدهای دولتی می‌کنند.



شکل ۲. هزینه‌های تدارکات عمومی دولت به‌عنوان درصدی از GDP (OECD, 2021)

(۲) پایداری اجتماعی و زیست‌محیطی: خریدهای دولتی می‌توانند از طریق حمایت از پروژه‌های پایدار، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، و تقویت عدالت اجتماعی، نقش مهمی در دستیابی به اهداف توسعه پایدار ایفا کنند (Brammer & Walker, 2011). همچنین خریدهای دولتی نقش مهمی در تأمین منابع و تحقق اهداف اجتماعی مانند کاهش فقر و اشتغال‌زایی ایفا می‌کند (Transparency International, 2014).

(۳) نوآوری و فناوری: دیجیتالی‌سازی فرایندها و به‌کارگیری فناوری‌های هوشمند، امکان تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر داده و افزایش کارایی را فراهم کرده است (Georghiou et al., 2014).

(۴) ایجاد شبکه‌های تعاملی: خریدهای دولتی، دیگر صرفاً به معاملات دوطرفه محدود نیستند و به‌سمت ایجاد اکوسیستم‌های تعاملی میان دولت‌ها، بخش خصوصی، و جامعه مدنی حرکت کرده‌اند (Adner, 2017; Grandia, 2015).

(۵) ابزار سیاست‌گذاری: دولت‌ها می‌توانند از خریدهای دولتی برای تحقق اهدافی مانند توسعه پایدار، ترویج نوآوری، و کاهش نابرابری استفاده کنند (Campos & Pradhan, 2007).

### فساد در خریدهای دولتی

تدارکات عمومی یکی از زمینه‌های حساس و پرمخاطره در فعالیت‌های دولت به‌شمار می‌رود که به‌شدت در معرض فساد است. این آسیب‌پذیری به دلایلی همچون حجم بالا و ارزش مالی قراردادهای پیچیدگی فرایندهای اجرایی، تنبانی میان مقامات و بخش خصوصی، و تعدد ذی‌نفعان قابل توضیح است (OECD, 2016). در برخی کشورها، هزینه‌کرد دولتی به ابزاری برای ثروت‌اندوزی غیرقانونی بدل شده است (Salisu, 2000). فساد در تدارکات نه‌تنها گریبان‌گیر کشورهای در حال توسعه است، بلکه کشورهای توسعه‌یافته نیز از این

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html>

معضل مصون نیستند، هرچند شدت و نوع فساد می‌تواند از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد (UNODC, 2013). بنابه گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، ۵۷ درصد از رشوه‌دهی‌های خارجی ناشی از فساد در فرایندهای تدارکاتی است (OECD, 2014). فساد در تدارکات عمومی به اشکال گوناگونی همچون رشوه، اختلاس و سوءاستفاده از اختیارات بروز می‌یابد. این فسادهای برخلاف تصور صرفاً فنی بودن تدارکات، تأثیرات مستقیمی بر زندگی روزمره مردم و منافع عمومی دارند. موقعیت‌های تضاد منافع در دستگاه‌های اجرایی می‌تواند زمینه‌ساز فسادهایی شود که طی آن مسئولان با دور زدن مقررات رسمی، منافع عمومی را به سود خود یا اطرافیان خود مصادره می‌کنند. از مهم‌ترین جلوه‌های فساد در این حوزه می‌توان به تبانی در قیمت‌گذاری، ایجاد کارتل، و محدود کردن رقابت اشاره کرد؛ مسائلی که منجر به عدم تحقق «ارزش پولی» برای دولت می‌شوند (Williams-Elegbe, 2012).

برگزاری مناقصه‌های عمومی یا محدود برای تدارکات، از اصول بنیادین فرایند خرید دولتی به‌شمار می‌رود، اما حتی در چنین بسترهایی، انحرافات جزئی در حجم بالای قراردادهای می‌تواند به فسادهای گسترده‌ای منتهی شود (بختیاری و محبعلی پورسعدتلو، ۱۴۰۳). تدارکات دولتی تنها ابزار تأمین نیازهای اجرایی نیست، بلکه می‌تواند اهداف سیاستی گسترده‌ای را نیز دنبال کند؛ از جمله توسعه پایدار محیط‌زیستی، توانمندسازی کسب‌وکارهای کوچک و مشارکت گروه‌های محروم (Arrowsmith & Kunzlik, 2009)، یا ترویج رعایت حقوق بشر از طریق الزام به عدم وجود برده‌داری مدرن در زنجیره‌های تأمین شرکت‌های طرف قرارداد (Martin-Ortega & O'Brien, 2019).

اثرات منفی فساد در تدارکات، به‌طور کلی همانند فساد در سایر حوزه‌های دولتی، منجر به تلف شدن منابع، کاهش بهره‌وری و از دست رفتن فرصت‌های توسعه‌ای می‌شود. تانزی معتقد است هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی فساد، به‌مراتب بیشتر از مزایای کوتاه‌مدت آن است (Tanzi, 1998). در نتیجه، فساد اداری نه‌تنها اعتماد عمومی به دولت را می‌فرساید، بلکه انسجام نهادی و اخلاقی موردنیاز برای تأمین منافع عمومی را تضعیف می‌کند. ماده ۹ کنوانسیون سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> علیه فساد نیز بر لزوم استقرار نظام‌های تدارکاتی شفاف، رقابتی و مبتنی بر معیارهای عینی تأکید دارد که از جمله ابزارهای مؤثر پیشگیری از فساد هستند. این ماده همچنین خواهان شفافیت در کل چرخه مالی دولت از جمله بودجه‌ریزی، حسابداری و مدیریت ریسک است.

علل فساد در تدارکات عمومی، از عوامل کلی فساد در بخش عمومی سرچشمه می‌گیرد، اما ویژگی‌های خاصی نیز دارد. نخست آن که حجم بالای پول درگیر در قراردادهای تدارکاتی، خود به‌تنهایی انگیزه ایجاد می‌کند. دوم، اختیارات قابل توجهی که مسئولان در طراحی معیارهای ارزیابی دارند، می‌تواند در جهت‌گیری فرایندها به‌نفع شرکت‌های خاص استفاده شود (Soreide, 2002). سوم، گاه با خرد کردن یک قرارداد بزرگ به قراردادهای کوچک‌تر، از الزامات شفاف‌سازی و افشای اطلاعات اجتناب می‌شود (Williams-Elegbe, 2012). و در نهایت، شرکت‌های خصوصی نیز ممکن است برای دور زدن فرایندهای رسمی، از تولید مدارک طفره روند، فاکتورهای جعلی صادر کنند، یا با مقامات دولتی تبانی کنند تا به اطلاعات مناقصه و رقبا دست یابند (OECD, 2016; Soreide, 2002).

### پیشینه پژوهش

در دهه اخیر، پژوهش‌های متعددی در ایران به بررسی فساد در تدارکات دولتی پرداخته‌اند؛ حوزه‌ای که به‌دلیل نقش کلیدی آن در مصرف منابع عمومی، همواره در معرض آسیب‌هایی مانند تبانی، انحصار و فقدان شفافیت بوده است. الهی‌منش و برزگری دهج (۱۴۰۱) با تلفیق نظریه‌های جرم‌شناسی کلاسیک و حقوق عمومی، راهکارهایی مانند شفاف‌سازی فرایندها، نظارت ساختاریافته و حذف واسطه‌ها را برای کاهش بسترهای فساد پیشنهاد کرده‌اند. در همین راستا، گراوند و وروایی (۱۴۰۰) نیز با تکیه بر داده‌های میدانی و توصیه‌های بین‌المللی، بر اطلاع‌رسانی عمومی، رقابت‌پذیری مناقصات و توسعه دولت الکترونیک به‌عنوان ابزارهای پیشگیری وضعی تأکید دارند. آزادی (۱۳۹۹) با رویکرد تحلیل خرد، فساد در معاملات دولتی را پدیده‌ای سازمان‌یافته دانسته که در مراحل مشخصی چون آماده‌سازی، انتخاب هدف، اجرا و پوشش رخ می‌دهد. او تکنیک‌هایی مانند کنترل دسترسی، افزایش احتمال کشف و کاهش منافع را پیشنهاد می‌کند. گراوند و وروایی (۱۳۹۸) نیز با انتقاد از پراکندگی نهادهای نظارتی، پیشنهاد طراحی سامانه‌ای یکپارچه و استفاده از ظرفیت

<sup>1</sup> United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

نهادهایی چون پلیس امنیت اقتصادی را مطرح کرده‌اند. فضلی و خالقی (۱۳۹۷) با الهام از رهنمودهای OECD، ضمن تحلیل پنج مرحله معاملات دولتی، خواستار تدوین قانون جامع کیفری و اصلاح آیین‌نامه‌های مناقصات شده‌اند. در حوزه فقهی، ابوتیبه و همکاران (۱۳۹۸) شفافیت را تکلیفی شرعی دانسته و آن را در چارچوب مفاهیم فقهی مانند مکاسب محرمه بررسی کرده‌اند. آن‌ها تأکید دارند که نبود شفافیت، مصداق از فساد اقتصادی بوده و قوانین فعلی نیازمند بازنگری‌اند. در بُعد حقوقی، میربهبهانی و همکاران (۱۴۰۱) با استناد به ماده ۶۶۳ قانون مدنی، اعتبار معاملات مغایر قانون را نفی کرده‌اند و پیشنهاد بهره‌گیری از نظریه‌هایی مانند وکالت ظاهری را برای جبران آسیب‌های وارده به اشخاص ثالث مطرح کرده‌اند.

برزگری دهج و همکاران (۱۴۰۳) نیز بر غفلت از پیشگیری اجتماعی در سیاست‌گذاری‌ها انتقاد کرده و بر ضرورت اقداماتی مانند تقویت رسانه‌ها، مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد و بهبود معیشت کارکنان دولت با استناد به کنوانسیون UNCAC تأکید کرده‌اند. گل‌پور و همکاران (۱۴۰۱) نیز شفافیت و پاسخگویی را از مهم‌ترین عوامل مقابله با فساد می‌دانند و معتقدند قوانین ضدفساد بدون اراده سیاسی، رسانه‌های آزاد و سازوکار تشخیص تعارض منافع، ناکارآمد خواهند بود. از منظر حقوق عمومی، آئینه نگینی و سیاه‌بیدی کرمانشاهی (۱۴۰۳) بر تشریفات بودن معاملات دولتی تأکید دارند و بیان می‌کنند که رعایت نکردن مراحل ثبت سامانه‌ای در حین قرارداد، موجب بطلان آن می‌شود. بر همین اساس، دیجیتال‌سازی کامل معاملات یک الزام حقوقی به‌شمار می‌رود. همچنین، سلطان سولقانی و همکاران (۱۴۰۰) به شناسایی ابعاد نه‌گانه فساد اداری پرداخته‌اند و رجعتی فاروجی و دولت‌شاهی (۱۴۰۰) نیز تطبیقی بین تدارکات عمومی ایران و اروپا ارائه داده‌اند.

در مجموع، مبارزه با فساد در خریدهای دولتی مستلزم ترکیب راهبردهای ساختاری، تقنینی، اجتماعی و فرهنگی است و بدون توجه به این ابعاد مکمل، اصلاحات پایداری حاصل نخواهد شد. استفاده از تکنیک‌های پیشگیری وضعی، بازنگری نظام قانون‌گذاری، افزایش شفافیت اطلاعاتی و مشارکت نهادهای بیرونی از عناصر کلیدی در این مسیر به‌شمار می‌روند. همچنین، پرداختن به ریشه‌های اجتماعی و فرهنگی فساد، نقشی اساسی در پایداری نتایج اصلاحات دارد. بدون در نظر گرفتن این ابعاد مکمل، هرگونه اصلاح صرفاً سطحی و ناپایدار خواهد بود.

## روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با هدف شناسایی و تبیین الگوی فساد در تدارکات عمومی دولت انجام شده است. رویکرد پژوهش بر پایه پارادایم تفسیری، با ماهیت اکتشافی و کاربردی و با استفاده از استراتژی کیفی تحلیل مضمون بوده است. روش‌های گردآوری داده شامل مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان حوزه فساد بوده است.

در فاز نخست، ادبیات نظری فساد در تدارکات عمومی مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت. سپس، برای شناسایی گلوگاه‌های فساد در خریدهای دولت با استفاده از روش کدگذاری باز و تحلیل مضامین، مصاحبه‌هایی با مدیران ارشد نهادهای نظارتی و اساتید دانشگاه در این حوزه، انجام شد و مصاحبه‌ها بعد از پیاده‌سازی مورد تحلیل و کدگذاری قرار گرفتند.

با توجه به محدودیت‌های دسترسی به داده‌ها و پرونده‌های فساد و همچنین پیچیدگی تحلیل تمامی آن‌ها، تمرکز اصلی پژوهش بر مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با افراد آگاه قرار گرفت. این افراد شامل مدیران و کارشناسان سازمان‌هایی که فساد در آن‌ها رخ داده بود و همچنین برخی خبرگان این حوزه بود. همچنین، برای غنی‌سازی داده‌ها، تحلیل‌های رسانه‌ای و گزارش‌های سازمان‌های نظارتی نیز مورد استفاده قرار گرفت. در مجموع ۱۱ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان این حوزه انجام شد که در جدول شماره ۱ اطلاعات این خبرگان آمده است.

جدول ۱. دسته‌بندی و سوابق خبرگان پژوهش

دسته‌بندی خبرگان	تعداد مصاحبه	سابقه خبرگان
۳ تن از اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های تهران و امام صادق (علیه‌السلام)، (هر سه خبره با سابقه پژوهش در خصوص فساد در خریدهای دولت)، دو پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس با حوزه مطالعاتی فساد،	۵	خبرگان علمی و پژوهشی
چهار تن از بازرسان کل سازمان بازرسی کل کشور، یک حسابرس کل دیوان محاسبات کل کشور، یک تن از حراست کل یکی از شرکت‌های دولتی	۶	خبرگان اجرایی

(منبع: یافته‌های پژوهش)

با استفاده از روش تحلیل مضمون، جملات کلیدی هر مصاحبه استخراج و به صورت مرحله‌به‌مرحله تحلیل شدند. مضامین سازمان‌دهنده به صورت پیوسته تکمیل شده و برخی از آن‌ها دچار تغییر یا ادغام شدند. برای رسیدن به حساسیت نظری، داده‌ها در سه مرتبه از مصاحبه اول تا یازدهم مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند که منجر به شناسایی ۴۰۵ مضمون پایه (در مقایسه با ۱۹۷ مضمون در مرحله اول) و در نهایت ۲۰ مضمون سازمان‌دهنده شد. این مضامین سازمان‌دهنده، در واقع همان گلوگاه‌های شکل‌گیری فساد در حوزه خریدهای دولت بودند. فرایند گردآوری و تحلیل داده‌ها تا زمان حصول به اشباع نظری ادامه یافت. این ب این معناست که ادامه پژوهش، تغییر محسوسی در مضامین پایه و سازمان‌دهنده ایجاد نمی‌کرد.

جدول ۲. فرآیند ظهور مضامین پایه و مضامین سازمان‌دهنده تا مرز کفایت نظری

ظهور مضامین سازمان‌دهنده جدید	ظهور مضامین پایه جدید	تعداد مضامین پایه	تعداد جملات کلیدی	
۱۳	۴۶	۵۶	۲۷	A
-	۵۳	۷۰	۲۱	B
۳	۲۰	۲۵	۱۶	C
۲	۱۴	۲۲	۱۵	D
۱	۴۸	۴۶	۱۹	E
-	۴۰	۶۰	۲۸	F
۱	۳۱	۴۵	۲۷	G
-	۱۰	۲۳	۱۰	H
-	۱۱	۲۰	۱۲	I
-	۱۱	۱۹	۹	J
-	۹	۱۹	۹	K

(منبع: یافته‌های پژوهش)

در طول فرایند پژوهش، سیر نزولی در اضافه شدن کدهای جدید و مضامین سازمان‌دهنده مشاهده شد؛ به گونه‌ای که از مصاحبه هفتم به بعد، مضمون سازمان‌دهنده جدیدی شکل نگرفت و تعداد کدهای جدید از ۴۶ و ۵۳ در مطالعات اولیه به ۱۰ و ۹ کد در مطالعات پایانی رسید. با توجه به این که کدهای نهایی نیز عمدتاً تکرار و بسط مفاهیم قبلی بودند، پژوهشگران به کفایت نظری دست یافتند. این مطالعه با استخراج ۲۹۳ مضمون پایه جدید و ۲۰ مضمون سازمان‌دهنده جدید از مجموع ۱۹۳ جمله کلیدی، الگویی جامع از فساد در خریدهای دولت را ارائه می‌دهد.

جدول ۳. جدول برخی از مضامین سازمان‌دهنده و پایه پژوهش

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	جملات مصاحبه
<p>وجود حاشیه امن برای متخلفین</p>	<p>ضعف نظارت‌های پیشینی و پسینی، عدم ضمانت اجرایی برخورد با متخلف، سرپوش گذاشتن بر تخلفات به دلایل سیاسی، خلأ جرم‌انگاری در تخلفات قراردادی، مستمر نبودن بازرسی و نظارت‌ها، نبود بازخواست کافی.</p>	<p>«بعضی‌ها چون پشتشون گرمه، هیچ‌کس جرات نمی‌کنه به تخلفاتشون رسیدگی کنه.» / «نظارت که فقط اسمشه، نه قبلش، نه بعدش، کسی پاسخگو نیست.» / «نظارت هست، ولی نه به‌موقع و نه جدی؛ بیشتر نمایشی عمل می‌کنن.» / «خیلی وقتا تخلف رو می‌بینن، ولی چون ملاحظات سیاسی هست، روش سرپوش می‌ذارن.» / «بازرسی‌ها هم مقطعی‌ان، نه اینکه یه روند منظم و مستمر باشه.» / «ناظر پروژه اصلاً نمی‌دونه پروژه تو چه مرحله‌ایه.» / «همیشه آخر کار می‌فهمن تخلف شده، وقتی دیگه فایده‌ای نداره.» / «نظارت بیشتر روی کاغذ، نه در عمل.» / «هرچی هم تخلف کنن، کسی باهاشون کاری نداره.» / «نهایتش یه تذکره صوری می‌گیرن و تموم.» / «انگار فقط وقتی رسانه‌ای شه، برخورد می‌کنن.» / «مجازات بازدارنده‌ای وجود نداره، طرف دوباره برنده می‌شه.» / «تهش می‌گن تخلفی بوده، ولی نمی‌گن کی و چطور.» / «هیچ‌کس پاسخگو نیست که چرا این قرارداد بسته شده.» / «مسئول پروژه رو اصلاً کسی صدا نمی‌زنه جواب بده.» / «نه مدبری مؤاخذه می‌شه، نه پیمانکاری حذف.»</p>
<p>مشکلات ناشی از قوانین و مقررات</p>	<p>ابهام و خلأهای قانونی متعدد، تداخل و تعارض میان قوانین مختلف، امکان اعمال سلیقه در تفسیر قوانین.</p>	<p>«قوانین پر از ابهامه، هر کسی یه جور تفسیر می‌کنه.» / «برای تخلفاتی که تو تضامین رخ می‌ده، اصلاً جرم‌انگاری مشخصی نداریم.» / «بین قانون‌ها تداخل زیاده؛ نمی‌دونی آخر باید به کدومش استناد کنی.» / «سلیقه‌ای عمل می‌کنن، قانون هست ولی بستگی داره کی بشینه پشت میز.»</p>
<p>نیروی نامناسب و فاقد دانش و مهارت یا فرد ناسالم</p>	<p>نبود نظام شایسته‌سالاری، تصمیم‌گیری افراد فاقد تخصص، بی‌تجربگی و ضعف در آموزش نیروها، ضعف و بی‌تجربگی در آموزش و احراز صلاحیت درست نیروها، تعهد پایین و انگیزه‌های فاسد، رفتار ریاکارانه و سودجویی شخصی، دزدی و فاکتورسازی از سوی مأموران.</p>	<p>«بعضی از مسئولای قرارداد اصلاً نمی‌دونن پیمان چیه!» / «آدم بی‌تجربه گذاشتن سر یه پروژه بزرگ، معلومه چه می‌شه دیگه.» / «تصمیم‌گیرنده‌ها تخصص ندارن، ولی آخر همه‌چیزو اونا امضا می‌کنن.» / «برای بعضیا فقط سود شخصی مهمه، نه کیفیت کار.» / «کارمندی هست که دنبال پورسانته نه انجام وظیفه.» / «اصلاً انگیزه‌ای برای درست‌کاری نیست.» / «ظاهرشون درست‌کاریه، ولی پشت‌صحنه چیز دیگه‌ایه.» / «یه چهره خوب از خودش نشون می‌ده، ولی دنبال سود شخصیه.» / «فاکتور صوری زدن شده روال عادی.» / «برای یه قلم جنس، چند برابر قیمت فاکتور می‌زنن.» / «یه کارشناس خودش پیشنهاد می‌ده که فاکتور ساختگی بدن!» / «پول می‌ره، ولی جنسی تحویل نمی‌دن.» / «دستگاه خرید می‌کنه، ولی کالا تو انبار نیست!»</p>

مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه	جملات مصاحبه
<p>پیشنهادهای وسوسه‌انگیز / اعمال نفوذ و فریب</p>	<p>تطمیع مأمور دولت، دخالت افراد ذی‌نفوذ در تصمیمات، فریب با ظاهر نوآوری و فناوری.</p>	<p>«پیمانکار گفت یه هدیه ناقابل دارم برای جناب کارشناس!» / «با یه گوشی یا لپ‌تاپ راضی‌اش کردن!» / «خود مأموره پیشنهاد داد اگه همکاری کنم، درصد می‌گیرم.» / «کادو رسمی شده، دیگه اسمش رشوه نیست!» / «یه سری از امضاها با پول گرفته می‌شه، نه مستند.» / «از بالا گفتن این شرکت باید برنده شه، ما فقط اجرا کردیم!» / «فلانی سفارش کرد، مجبور شدیم امتیاز بدیم.» / «یکی از بستگان مسوول تو جلسه مناقصه شرکت داشت!» / «می‌گن این پروژه دستور فلانیه، کاریش نمی‌شه کرد.» / «تصمیمات خرید دست آدمای پشت‌پرده‌ست.» / «یه اپ آورده بودن که هیچ کاربردی نداشت، فقط برای امتیاز فنی.» / «با کلمات قشنگ، پروژه رو می‌ندازن به خودشون.» / «حتی نرم‌افزار جعلی رو هم با بسته‌بندی شیک فروختن!»</p>
<p>نبود شفافیت</p>	<p>اطلاع‌رسانی ناقص مناقصه، نبود ثبت کامل معاملات در سامانه‌ها، پنهان ماندن معیارهای ارزیابی،</p>	<p>«زمان مناقصه رو اصلاً اعلام نکردن، فقط یه حلقه خاص خبردار شد.» / «تا لحظه آخر نمی‌دونن مناقصه کی و کجاست.» / «شاید آگهی زده باشن، ولی جای نامناسب و بدون جزئیات.» / «خیلی از قراردادهای اصلاً تو سامانه ثبت نمی‌شن.» / «بعضیا فقط خلاصه قرارداد رو می‌زنن، جزئیات نمی‌ذارن، انگار نمی‌خوان کسی بفهمه چی شده.» / «تو سامانه سطرهای خالی زیاده، معلوم نیست عمده یا اهمال.» / «معیار انتخاب برنده معلوم نبود، هرچی خودشون خواستن گفتن.» / «نمی‌دونن چطور امتیاز می‌دن، فقط می‌گن قبول نشدی.» / «حتی نمره فنی رو بهت نمی‌گن، چه برسه به دلایلش.» / «فقط خودشون می‌دونن چطوری نمره می‌دن!»</p>
<p>خلأ دولت الکترونیک</p>	<p>پنهان ماندن مشخصات و معیارهای ارزیابی، فقدان سیستم‌های الکترونیکی و زیرساخت پایدار دولت الکترونیک برای ثبت داده‌ها و معاملات در سامانه‌ها، وابستگی فرایند ثبت به اشخاص حقیقی، نبود سامانه‌های هوشمند در تشخیص و کنترل تخلفات.</p>	<p>«اصلاً معلوم نیست چه شرکتی برنده شده و با چه شرایطی!» / «اطلاعات مناقصه رو یا دیر منتشر می‌کنن، یا ناقص می‌ذارن تو سایت.» / «خیلی از قراردادهای اصلاً ثبت نمی‌شن؛ انگار می‌خوان رد پای نمونه.» / «معیارهای ارزیابی شرکت‌ها روشن نیست؛ آدم نمی‌فهمه بر چه اساسی امتیاز دادن.» / «خیلی چیزها هنوز روی کاغذ؛ ثبت دیجیتال که جای خود داره.» / «یه پرونده ساده سه‌بار تو سه تا اداره وارد می‌شه؛ هر بار از اول!» / «اطلاعات که باید برخط باشن، نیستن؛ همه چی وابسته به افراد شده.» / «اگر سامانه شفاف باشه، خیلی از فسادها دیگه شکل نمی‌گیره.» / «زیرساخت درست نداریم؛ سیستم الکترونیک نصفه‌نیمه‌ست، نمی‌شه بهش تکیه کرد.»</p>
<p>تعارض منافع</p>	<p>سوءاستفاده از خلأ نظارتی در انتخاب فروشنده، اتحاد نهاد ناظر با مجری پروژه، حضور بستگان مسوولان در مناقصات،</p>	<p>«فروشنده‌ها رو هیچ‌کس اعتبارسنجی نمی‌کنه؛ هر کی یه آشنا داشته باشه می‌تونه قرارداد بگیره.» / «هیچ نظارتی روی انتخاب فروشنده نیست؛ هر کس یه بخوان میارن وسط.» / «بعضیا از همین</p>

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	جملات مصاحبه
	هم‌زمانی مسؤولیت دولتی و خصوصی.	خلاً استفاده می‌کنن و فروشنده خودشونو جا می‌زنن تو لیست پیشنهادی. / «ناظر همون کسبه که خود پروژه رو طراحی کرده، چطور نظارت کنه؟» / «ناظر از نتیجه پروژه سود می‌بره، معلومه چیزی نمی‌گه.» / «فامیلاشون تو شرکت‌های رقیبن، ولی برنده می‌شن!» / «نمی‌شه رقابت کرد وقتی حریف، خودش داوره!» / «همه چیز تو خانواده می‌چرخه.» / «طرف تو اداره سمت داره، بیرونم شرکت داره!» / «هم مدیر پروژه‌ست، هم مدیر شرکت پیمانکار!» / «این تضاد منافع واضحه، ولی کسی کاری نمی‌کنه.» / «این که کارفرما و پیمانکار یه نفر باشن، خنده‌داره!»

(منبع: یافته‌های پژوهش)

### یافته‌های پژوهش

این پژوهش با هدف شناسایی علل و گلوگاه‌های فساد در خریدهای دولت ایران از دیدگاه متخصصان نظارت، مدیران ارشد سازمان بازرسی، حقوقدانان و اساتید صاحب‌نظر انجام شده است. فرایند پژوهش شامل سه مرحله اصلی گردآوری، تحلیل و اعتبارسنجی داده‌ها بوده است. در مرحله گردآوری، از روش‌های کتابخانه‌ای و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با نمونه‌گیری گلوله‌برفی استفاده شد. تحلیل داده‌ها با روش تحلیل مضمون انجام و اطلاعات مصاحبه‌ها در قالب مضامین پایه و سازمان‌دهنده، که همان گلوگاه‌های فساد بودند، دسته‌بندی شدند. پژوهش، ماهیتی چرخه‌ای داشت و پژوهشگر به‌طور مستمر بین مراحل مختلف در رفت‌وبرگشت بود. در مرحله اعتبارسنجی، نتایج پژوهش از طریق بازخوردگیری از مصاحبه‌شوندگان و مشورت با اساتید تأیید شد و سازوکار مقایسه‌های مستمر به ارتقای اعتبار درونی پژوهش کمک کرد. پژوهشگر با تکیه بر دانش ضمنی، خلاقیت و مطالعه پیشینه، حساسیت نظری خود را ارتقا داده و به چارچوب مفهومی اولیه دست یافته است. چارچوب نظری پژوهش بر مبنای مفاهیم، انواع فساد، تعاریف تدارکات و خریدهای دولت و بررسی وضعیت آن در ایران و سایر کشورها بنا شده است.

در این پژوهش، به‌منظور افزایش قابلیت اطمینان یافته‌ها و ارتقای پایایی کدگذاری، از روش‌های پیشنهادی لینکلن و گوبا (Lincoln & Guba, 1985) در خصوص معیارهای اعتبار در پژوهش‌های کیفی استفاده شده است. تحلیل داده‌ها براساس رویکرد تحلیل مضمون و به‌صورت چندمرحله‌ای انجام شد که به انسجام معنایی و دقت در استخراج مضامین کمک می‌کند (Braun & Clarke, 2006). همچنین برای افزایش پایایی کدگذاری، بازبینی مضامین توسط اعضای تیم پژوهش و بازخورد از برخی مشارکت‌کنندگان از طریق روش بازبینی اعضا<sup>۱</sup> انجام شد که یکی از تکنیک‌های کلیدی برای تقویت اعتبار محسوب می‌شود (Creswell & Poth, 2016). در ادامه، مقایسه مستمر داده‌ها و مضامین طی فرایند تحلیل، و بررسی نهایی کدها توسط استادان راهنما به‌عنوان راهبرد داوری همتای علمی<sup>۲</sup> نیز مدنظر قرار گرفت. علاوه بر آن، اشباع نظری در مرحله تحلیل حاصل شد که نشان‌دهنده کفایت داده‌ها و ثبات در نتایج است (Guest et al., 2006). در مجموع، تلاش شده تا تمامی شاخص‌های اعتبار، قابلیت اطمینان و اتکاپذیری مطابق با استانداردهای پژوهش کیفی رعایت شود.

### گلوگاه‌های فساد در خریدهای دولت

گلوگاه‌های فساد هر کدام بیانگر موقعیت‌ها و شرایط بسیار حساس و مهمی هستند که فساد با حجم و درصد احتمال بیشتری ممکن است در آن‌ها رخ دهد. هر یک از این گلوگاه‌ها نیز دربردارنده چندین علل اصلی هستند که در واقع در آن موقعیت (گلوگاه) کنار یکدیگر

<sup>1</sup> Member Checking

<sup>2</sup> Peer Debriefing

قرار گرفته و منجر به شکل‌گیری فسادهای متعدد و گوناگون می‌شوند. به‌منظور فهم هرچه بهتر گلوگاه‌های شناسایی‌شده و همچنین شناخت جایگاه و میزان اهمیت هر کدام، در ادامه به ارائه توضیح و شرحی از آن‌ها بر مبنای مصاحبه‌های انجام‌شده از خبرگان محترم و نیز فهم حاصل‌شده به‌واسطه تجزیه‌وتحلیل‌ها، پرداخته می‌شود. گلوگاه‌های شناسایی‌شده که در واقع در بخش تجزیه‌وتحلیل همان مضامین سازمان‌دهنده نام‌گرفته‌اند، به این شرح هستند:

### وجود حاشیه امن برای متخلفین

به‌طور معمول وقتی تخلفی از سوی فرد تبهکار می‌خواهد انجام شود، تمام جوانب مورد نیاز بررسی می‌شود و احتیاط‌های مقتضی به‌جهت ایجاد و یا حصول اطمینان از امنیت‌های لازم همچون امکان به‌دام نیفتادن و موارد دیگر صورت می‌گیرد. حاشیه امن در واقع به شرایطی اشاره دارد که به‌دلایل مختلفی فراهم شده و در حقیقت یک فضای آرام و به‌دور از خطر را برای مفسدین مالی به‌وجود می‌آورد تا بتوانند با برنامه‌ریزی‌های دقیق قبلی، فسادهای کلان و بعضاً جبران‌ناپذیری را مرتکب شوند. برخی از این موارد عبارتند از: خلأ یا ضعف‌های جدی در اجرای نظارت‌های لازم همچون سهل‌انگاری‌ها و عدم ورودهای به‌هنگام، همکاری برخی از دستگاه‌های نظارتی با متخلفین بر سر منافع شخصی، حمایت برخی از مسئولین اجرایی و نظارتی از متخلفین به بهانه‌های مختلف و نادرست، خلأ و یا جلوگیری از برخورد‌های جدی و قاطعانه با مجرمین، قدرت مالی زیاد و یا ابزارهای تهدیدی که در اختیار برخی مفسدین است و با استفاده از آن‌ها به تطمیع مسئولین و یا تهدید آن‌ها می‌پردازند، خلأهای قانونی در برخی موارد حساس که این امکان را به متخلفین می‌دهد تا بتوانند به‌صورت قانونی به فساد بپردازند.

### مشکلات ناشی از قوانین و مقررات

قوانین و مقررات همواره به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اساسی در شکل‌گیری یا پیشگیری از فساد مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته‌اند. بسیاری از پژوهشگران، اصلاح قوانین را یکی از اصلی‌ترین راهکارهای مبارزه با فساد تلقی کرده‌اند. مشکلات مربوط به قوانین و مقررات را می‌توان در چند دسته کلی بررسی کرد:

- ۱) **قوانین ناکارآمد (قانون بد):** قوانینی که به‌دلیل مطالعات ناکافی یا نفوذ افراد، زمینه فساد را فراهم می‌کنند.
- ۲) **عدم تناسب با شرایط اجرایی:** قوانینی که به‌دلیل عدم توجه به شرایط واقعی، قابلیت اجرا ندارند و مشکلات را پیچیده‌تر می‌کنند.
- ۳) **تعدد و تراکم قوانین:** انباشت زیاد قوانین که باعث سردرگمی، تأخیر در اجرا و دور زدن آن‌ها می‌شود.
- ۴) **تضاد و تعارض میان قوانین:** تناقض بین قوانین مختلف که زمینه سوءاستفاده را فراهم می‌کند.
- ۵) **ابهام در قوانین:** عدم شفافیت و صراحت قوانین که منجر به تفسیرهای گوناگون و اعمال سلیقه می‌شود.
- ۶) **خلأهای قانونی:** نبود قوانین برای موضوعات خاص که باعث ایجاد مشکلاتی می‌شود.



شکل ۳. مشکلات ناشی از قوانین و مقررات (یافته‌های پژوهش)

### فرد ناسالم

در حوزه مدیریت، نقش «ساختار» و «عامل (نیروی انسانی)» در اجرای امور همواره محل بحث بوده است. اگرچه این پژوهش مستقیماً به این مناقشه نمی‌پردازد، اما بر اهمیت نقش نیروی انسانی، حتی در عصر فناوری، تأکید می‌کند. در کشورهای در حال توسعه، وابستگی به نیروی انسانی بیشتر است و از این رو، «سلامت» و «درستکاری» افراد اهمیت دوچندانی می‌یابد. منظور از «نیروی انسانی ناسالم» افرادی هستند که یا با نیت فساد وارد سازمان می‌شوند یا در طول مسیر شغلی دچار انحرافات اخلاقی می‌شوند و به فساد گرایش می‌یابند. این افراد با انگیزه‌های فسادآمیز، خطرات جدی برای سازمان ایجاد می‌کنند. عوامل مؤثر در شکل‌گیری نیروی انسانی ناسالم را می‌توان به شرح زیر نام برد:

- (۱) نقص در گزینش اولیه: نبود سیستم‌های کارآمد برای ارزیابی و انتخاب نیروی انسانی؛
  - (۲) عدم نظارت و هدایت مستمر پس از جذب: رها کردن نیروها بدون نظارت و آموزش مناسب.
- بنابراین، تدوین سیاست‌هایی برای بهبود گزینش و نظارت بر عملکرد نیروی انسانی در کشورهای در حال توسعه، برای پیشگیری از فساد سازمانی ضروری است.

### نیروی نامناسب و فاقد دانش و مهارت

در برخی موارد، نیروی انسانی، به‌ویژه کارپردازان مأمور خرید یا حتی مجریان و مسئولان بالادستی، فاقد مهارت‌ها و تخصص‌های لازم برای انجام امور محوله هستند. انتخاب این افراد برای پیگیری یا انجام فعالیت‌هایی که به دانش و مهارت‌های خاص نیاز دارند، می‌تواند زمینه‌ساز وقوع فساد در آینده شود. این افراد به‌دلیل کمبود تخصص، نه‌تنها مستعد ارتکاب خطاهای ناخواسته هستند، بلکه به‌آسانی در معرض فریب و سوءاستفاده افراد سودجو قرار می‌گیرند. وجود نیروهای فاقد مهارت در سازمان‌ها ممکن است ناشی از دو عامل باشد:

- (۱) ضعف در فرایند گزینش: نبود دقت و معیارهای علمی در انتخاب نیروها می‌تواند منجر به حضور افراد نامناسب در سازمان شود.

۲) خطا یا بی‌توجهی مسئولان بالادستی: تصمیم‌گیری‌های نادرست یا حتی عمد در انتصاب افراد غیرمتخصص می‌تواند عاملی مهم در ایجاد چنین مشکلاتی باشد.

نکته حائز اهمیت دیگر این است که حضور افراد ناسالم و فاقد مهارت، تنها محدود به دستگاه‌های اجرایی نیست، بلکه در دستگاه‌های نظارتی و میان پیمانکاران نیز مشاهده می‌شود. وجود چنین افرادی در هر یک از این سه حوزه، می‌تواند زمینه‌ساز فسادهای گسترده و عمیق باشد.

### ارتباط ناسالم (تبانی)

فعالیت‌های اجرایی و اقتصادی کلان، معمولاً تحت نظارت دستگاه‌های مختلف انجام می‌شوند، که ظاهراً کار را برای متخلفین دشوار می‌کند. اما افراد ذی‌نفع، با ایجاد شبکه‌های ارتباطی، مسئولان و تیم‌های نظارتی را با خود همراه کرده و با تبانی، فسادهای کلان مرتکب می‌شوند. تبانی در واقع، توافقی بر سر سوءاستفاده از منافع عمومی برای نفع شخصی است. طبق نتایج پژوهش، تبانی و ارتباط ناسالم یکی از اصلی‌ترین و خاص‌ترین گلوگاه شناخته شده است که کدهای زیادی را به‌خود اختصاص داده است. این تبانی بین گروه‌های مختلفی از جمله مسئولان و کارپردازان، مسئولان دولتی و عرضه‌کنندگان، یا حتی بین مقامات نظارتی و پیمانکاران رخ می‌دهد. این شبکه‌ها با استفاده از نفوذ و قدرت خود، در جهت منافع شخصی عمل می‌کنند.

### نبود شفافیت

نبود شفافیت، یکی از اساسی‌ترین بسترهای شکل‌گیری فساد و تخلف در نظام‌های اجرایی و اقتصادی است. این مؤلفه به شرایطی اشاره دارد که اطلاعات مرتبط با مناقصات، قراردادهای، معاملات و فرایندهای اجرایی به‌صورت ناقص، محدود، یا کلاً غیرقابل دسترسی برای عموم ارائه می‌شوند. در چنین شرایطی، جزئیاتی مانند فاکتورهای خرید، دلایل حذف برخی شرکت‌ها، مشخصات فنی و معیارهای ارزیابی، تعهدات طرفین قرارداد، و حتی ماهیت شرکت‌های مناقصه‌گر (خصوصی یا دولتی بودن) در حاله‌ای از ابهام قرار دارد. این نبود شفافیت منجر به ایجاد فرصت‌هایی برای دور زدن قوانین، تبعیض در واگذاری‌ها، و پنهان‌سازی تخلفات می‌شود. همچنین استفاده از توجیهاتی مانند «محرمانه بودن اطلاعات» یا حذف تشریفات قانونی به‌بهانه کاهش هزینه، راه را برای سوءاستفاده بیشتر باز می‌کند. از این‌رو، شفاف‌سازی اطلاعات و مستندسازی دقیق و قابل‌دسترس تمامی مراحل مناقصات و معاملات، گامی اساسی در جهت تحقق عدالت، اعتماد عمومی، و مقابله مؤثر با فساد محسوب می‌شود. توسعه دولت الکترونیک یکی از مهم‌ترین راهکارها در این مسیر است.

### خرید از محل‌های نامعتبر و نامناسب

فساد به‌صورت کلی به سوءاستفاده از منافع عمومی برای تأمین منافع شخصی تعریف می‌شود. این سوءاستفاده ممکن است توسط مأموران دولتی یا افراد غیردولتی صورت گیرد. در حوزه خریدهای مرتبط با بیت‌المال و منافع عمومی، صیانت و استفاده صحیح از این منافع اهمیتی ویژه دارد و به‌عنوان یک مسئولیت خطیر مطرح است. یکی از عوامل تهدیدکننده استفاده صحیح از منافع عمومی، عدم رعایت استانداردها و اعتبارهای لازم در فرایند خرید است. در علم تجارت نوین، جذب مشتریان و گسترش بازارهای فروش، به‌شدت به اعتبار و برندسازی وابسته است. این اعتبار از دو جنبه اصلی شکل می‌گیرد:

۱) کیفیت کالا و خدمات ارائه‌شده؛

۲) سلامت عملکرد شرکت‌های عرضه‌کننده.

خرید از اماکن غیرمعتبر، نه‌تنها می‌تواند منجر به دریافت کالا یا خدمات غیرمناسب و خسارت به منفعت عمومی شود، بلکه ممکن است در صورت وجود افراد ناسالم در این شرکت‌ها، دزدی‌ها، سندسازی‌ها و فسادهای کلان دیگر را رقم بزند.

### خریدکردن قراردادهای عمده

در ادبیات تدارکات عمومی، خریدها به سه دسته خرد، متوسط و عمده تقسیم می‌شوند. خریدهای عمده معمولاً از طریق مناقصه انجام شده و مشمول فرایندهای قانونی و اداری مشخصی هستند که اغلب زمان‌بر و پیچیده‌اند. با این حال، در برخی موارد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی به‌دلایلی مانند محدودیت زمانی یا حساسیت پروژه‌ها، اقدام به خریدکردن قراردادهای عمده می‌کند تا از شمول فرایند

مناقصه و نظارت‌های کمیسیونی خارج شود و امور سریع‌تر پیش رود. هرچند این اقدام می‌تواند با توجهات قانونی و منطقی همراه باشد، اما در مواردی نیز با هدف حذف نظارت‌های دقیق و تسهیل پنهان‌کاری برای تأمین منافع شخصی انجام می‌شود. بنابراین، لازم است تمامی قراردادهای، حتی قراردادهای کوچک‌شده، به‌صورت شفاف بررسی و از دلایل منطقی آن اطمینان حاصل شود تا از بروز سوءاستفاده و فساد جلوگیری شود.

### پیشنهاد‌های وسوسه‌انگیز / اعمال نفوذ

در عرصه اقتصاد، رقابت سالم و اخلاقی بین شرکت‌ها بر پایه ارائه کیفیت بالا و قیمت مناسب استوار است؛ اما برخی شرکت‌ها، به‌ویژه در حوزه تجارت بین‌المللی، از روش‌های غیراخلاقی برای حذف رقبا و تحمیل محصولات خود به بازار استفاده می‌کنند. این شرکت‌ها با اعمال روش‌های نادرست به دنبال خارج کردن رقبای خود از صحنه هستند. یکی از گلوگاه‌های مهم فساد که در این پژوهش شناسایی شده است، ارائه پیشنهاد‌های وسوسه‌انگیز و تطمیع افراد ذی‌نفوذ دولتی است. این شرکت‌ها به‌ویژه شرکت‌های خارجی از این روش برای تحمیل کالا و خدمات خود به دولت استفاده می‌کنند. آن‌ها با پیشنهادها و تسهیلاتی مانند سفرهای تفریحی تجملاتی، دریافت اقامت آن کشور و هدیه‌های (رشوه) وسوسه‌انگیز چندین میلیاردی، نمایندگان دولت را تطمیع کرده و قراردادهای کلان را به‌دست می‌آورند. همچنین، این شرکت‌ها از فشارهای بین‌المللی، لزوم جهانی‌شدن و اعطای اعتبارات مشروط برای تحمیل محصولات خاص به کشورها استفاده می‌کنند. این اقدامات منجر به ترجیح محصولات خارجی بر تولیدات داخلی حتی با وجود کیفیت پایین‌تر و قیمت بالاتر می‌شود. در نتیجه، به‌جای رقابت براساس شایستگی و قیمت، منافع شخصی و اعمال نفوذ، تعیین‌کننده شده و علاوه بر تضعیف اقتصاد ملی، زمینه فساد در نظام اداری و اقتصادی نیز تقویت می‌شود.

### اختیار زیاد قانونی افراد

قانون به‌طور معمول قادر به تعیین تمامی جزئیات نحوه انجام امور نیست و اساساً چنین انتظاری از قانون‌گذاری فراتر از ظرفیت آن است؛ چراکه وضع قوانین بیش از حد، می‌تواند به تعارض و تراحم قوانین، ایجاد سردرگمی و افزایش خطاها منجر شود. بنابراین بخشی از تصمیم‌گیری و اجرای امور باید به مجریان سپرده شود تا با بهره‌گیری از تجربه، مشورت و تعقل، امور را به‌صورت مطلوب مدیریت کنند. این امر علاوه بر تسهیل در مدیریت، به ایجاد احساس هویت و مسئولیت در افراد نیز کمک می‌کند. با این حال، چالش اصلی زمانی رخ می‌دهد که برخی افراد از اعتماد و اختیارات تفویض‌شده، سوءاستفاده می‌کنند. این افراد، چه در سطح کارپردازان خرید در معاملات خرد و متوسط و چه در سطح مدیران ارشد در خریدهای کلان، ممکن است اختیارات خود را ابزاری برای سودجویی شخصی تلقی کنند. از جمله این موارد می‌توان به اعمال تغییرات بی‌دلیل و با هدف فساد در فرایند مناقصه و اعمال نفوذ در مسیر تبصره‌های قانونی و اختیارات تفویضی اشاره کرد.

### انواع رانت

افراد به‌دلیل موقعیت‌های خاص یا ارتباط با آن‌ها، به امتیازات و اطلاعات ارزشمندی دست می‌یابند. زمانی که این شرایط از حوزه شخصی فراتر رفته و با منافع عمومی تلاقی می‌کند، مفهوم رانت شکل می‌گیرد. رانت انواع مختلفی دارد، از جمله رانت اطلاعاتی، قانونی، اجتماعی، اداری و رانت ناشی از شخصیت حقوقی. فساد رانتی زمانی رخ می‌دهد که این امتیازات عمومی برای منافع گروهی خاص مورد سوءاستفاده قرار گیرند. صاحب‌نظران بر کاهش نقش دولت در اقتصاد تأکید دارند، زیرا وجود رانت‌های متعدد در بخش دولتی، بستر سوءاستفاده را فراهم می‌کند. برای مثال، برای جلوگیری از این رانت اطلاعاتی؛ قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی تصویب شده تا مانع از سوء استفاده کارکنان دولت از رانت شود. همچنین قانون ممنوعیت استفاده کارکنان بورس از کد بورسی، تلاشی برای جلوگیری از بهره‌برداری ناعادلانه از رانت‌ها در بخش دولتی است.

### عدم رعایت ضوابط قانونی

ضوابط قانونی، چارچوب‌های اساسی برای اجرای صحیح امور هستند و همه ملزم به رعایت آن‌ها هستند. هدف اصلی این ضوابط، ارتقای دقت و کیفیت در اجرای امور و پیشگیری از فساد است. انحراف از این ضوابط، چه عمدی و چه سهوی، می‌تواند زمینه‌ساز فساد

شود. رایج‌ترین شکل انحراف، جایگزینی «رابطه‌مداری» به‌جای «ضابطه‌مداری» است که در آن منفعت اطرافیان بر منافع عمومی ترجیح داده می‌شود. همچنین، اعمال نظرهای شخصی و غیرتخصصی، حتی با اهداف خیرخواهانه، پیامدهای مخربی دارد. در مواردی دیگر، عدم رعایت ضوابط به‌شکل آشکار و عمدی و با توهم قدرت یا اعتمادبه‌نفس کاذب فرد، همراه با ضعف در نظارت‌های قانونی رخ می‌دهد و افراد بدون ترس مرتکب تخلف می‌شوند.

### بی‌توجهی، غفلت یا فریب‌خوردن مسئول

در بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، نیروی انسانی نقشی اساسی در اداره امور دارد. حتی در کشورهای پیشرفته با فرایندهای سیستمی، نیروی انسانی در تصمیم‌گیری نهائی نقش کلیدی دارد. این امر، بر ضرورت وجود نیروی انسانی سالم، توانمند، متعهد و با هوش، به‌ویژه در جایگاه‌های حساس، تأکید دارد. علاوه بر مشکلات ناشی از نیروهای ناسالم، موضوع دیگری وجود دارد: غفلت و بی‌دقتی مسئولان، که فرصت‌طلبان با فریب این مقامات، منافع شخصی خود را تأمین کرده که این امر زیان‌های قابل‌توجهی به منافع عمومی وارد می‌کند. عوامل متعددی مانند شتاب‌زدگی، بی‌حوصلگی، عدم دقت، فقدان بینش و کم‌تجربگی می‌تواند منجر به این غفلت‌ها شود، که خود، زمینه‌ساز سوءاستفاده و ایجاد مشکل در فرایندهای اجرائی و نظارتی می‌شود.

### انحصار دولتی

انحصارهای دولتی؛ محدودیت‌هایی هستند که دولت در واگذاری امور به بخش خصوصی یا در رقابت مستقیم با آن اعمال می‌کند. این انحصارها برخلاف اصول شفافیت و رقابت آزاد، پیامدهای منفی گسترده‌ای بر اقتصاد و منافع عمومی دارند. یکی از اصول اساسی در مناقصات، «حد‌اکثرسازی رقابت» است. رقابت مؤثر باعث افزایش کارایی، بهبود کیفیت، استفاده بهینه از منابع و کاهش فساد می‌شود. دولت باید با اطلاع‌رسانی شفاف، شرایط برابر برای مشارکت شرکت‌های واجد صلاحیت را فراهم کند. تغییرات غیرمنصفانه در شرایط مناقصه، رقابت را مختل می‌کند. یکی از راه‌های حذف رقابت، برگزاری مناقصات محدود یا خرد کردن معاملات کلان است که اگرچه قانونی است، اما در نبود نظارت کافی می‌تواند به سوءاستفاده‌های کلان اقتصادی منجر شود. نوع دیگر انحصار، رقابت مستقیم دولت با بخش خصوصی است. دولت با استفاده از ظرفیت خود، بازار را به انحصار درآورده و فرصت رقابت را از بخش خصوصی سلب می‌کند. این رفتار، به‌ویژه در واردات، سبب هدر رفتن سرمایه و بودجه ملی و سوءاستفاده عده‌ای محدود از منافع عمومی می‌شود.

### آلودگی نهاد نظارتی

دستگاه‌های نظارتی وظیفه کنترل، پیشگیری و مبارزه با فساد را بر عهده دارند و باید بی‌طرفانه و براساس قانون عمل کنند. آلودگی این نهادها مصداق این ضرب‌المثل است که می‌گویند: هرچه بگندد نمکش می‌زند و ای به روزی که بگندد نمک؛ چرا که فلسفه وجودی آن‌ها مبارزه با فساد است. متأسفانه برخی ناظران به‌دلایل مختلفی چون رشوه، ناسالم بودن، تبانی و تعارض منافع دچار فساد شده و آسیب‌های جبران‌ناپذیری به منافع عمومی وارد می‌کنند. نهادهای نظارتی در دو سطح درون‌سازمانی (حراست و ارزیابی عملکرد) و برون‌سازمانی (سازمان بازرسی کل کشور) فعالیت می‌کنند. حفظ سلامت و شفافیت این نهادها برای پیشگیری از فساد و ارتقای اعتماد عمومی، حیاتی است.

### خلأ دولت الکترونیک

با توجه به پیشرفت و تحولات روزافزون فناوری و توسعه علم، اجرای سیاست‌ها و اقدامات لازم جهت تحقق دولت الکترونیک امری لازم و غیرقابل انکار است. دولت الکترونیک به‌ویژه با کاهش وابستگی به سیستم‌های سنتی و ناکارآمد، به‌طور مستقیم می‌تواند از بروز فساد جلوگیری کند. موضوع دولت الکترونیک بیشتر مربوط به فرایندها و بحث‌های ساختاری می‌شود و کشورهای توسعه‌یافته، پیشرفت‌های خوبی در این زمینه داشته‌اند. تحقق دولت الکترونیک علاوه بر تسهیل فرایندهای پیچیده و کاهش بوروکراسی، موجب صرفه‌جویی در زمان و هزینه، تسریع در ارائه خدمات، بهبود کیفیت خدمات، کاهش مداخلات نیروی انسانی و افزایش کارایی می‌شود که یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین آثار آن، افزایش شفافیت است. افزایش شفافیت همان‌طور که در بخش مربوط به خود توضیح داده شد، نقش بسیار کلیدی در کنترل و مبارزه با مفاسد اقتصادی خواهد داشت. بنابراین این تغییرات به‌ویژه در فرایندهای دولتی، زمینه‌ساز

بهبود عملکرد و کاهش فرصت‌های فساد در تمامی سطوح خواهد بود. در این حوزه، یکی از سازوکارهای موجود و موفق در ایران، سامانه ستاد است که به همین منظور شکل گرفته و کاربرد دارد.

### شبکه‌های فساد

یکی از مهم‌ترین علل وقوع فسادهای کلان اقتصادی، شکل‌گیری شبکه‌های فساد است که از سوی بسیاری از صاحب‌نظران و افراد مورد مصاحبه در این پژوهش به‌عنوان اصلی‌ترین عامل معرفی شده‌اند. این شبکه‌ها شامل گروه‌های صاحب‌قدرت و نفوذ در سطوح اجرائی، نظارتی و قراردادی هستند که با همکاری متقابل و ایجاد حمایت‌های سازمان‌یافته، اهداف شخصی و گروهی خود را پیش می‌برند. این شبکه‌ها از ابزارهایی نظیر تبانی، تبادل رانت، و ایجاد حمایت‌های متقابل در برابر خطرات احتمالی برای حفظ منافع خود استفاده می‌کنند. چنین شبکه‌هایی با تخریب اصول رقابت سالم، بهره‌برداری ناعادلانه از منابع عمومی و انحراف از اهداف توسعه‌ای، خسارات جبران‌ناپذیری را به منافع عمومی وارد می‌کنند.

### تعارض منافع

تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که افراد به‌دلیل مسئولیت‌های مختلف، در تصمیم‌گیری‌ها دچار تضاد منافع شوند که حداقل یک سوی آن به منفعت شخصی مرتبط است. این تعارض‌ها زمانی اهمیت بیشتری می‌یابند که افراد علاوه بر مسئولیت‌های اجرایی یا نظارتی، در هیئت مدیره شرکت‌های اقتصادی نیز عضو باشند. فرایند مناقصات، زمینه مستعدی برای بروز فساد در این شرایط است. ممکن است شرکت‌هایی که مسئولین مناقصه در آن‌ها سهام دارند، در مناقصات شرکت کنند و این مدیران مذکور از نفوذ خود برای منافع شخصی سوءاستفاده کنند. همچنین، ادغام وظایف اجرائی و نظارتی در یک فرد، مانند مدیر مالی که همزمان مسئول نظارت بر امور مالی باشد، احتمال بروز فساد و پنهان‌کاری را افزایش داده و اعتماد عمومی نسبت به نظام تصمیم‌گیری و نظارتی را تضعیف می‌کند.

### مشکل ساختاری حوزه نظارت

در تحلیل عوامل مؤثر بر بروز فساد، تمایز بین ساختار و فرد اهمیت دارد، اما جدایی مطلق آن‌ها ممکن نیست. ساختار، بستر تسهیل یا جلوگیری از فساد است. در حوزه نظارت، ساختارهای نادرست می‌توانند زمینه‌ساز تخلفات باشند. استقلال نهادهای نظارتی از ساختار سازمانی، راهکاری برای بهبود عملکرد آن‌ها است. در حال حاضر، وابستگی بخش‌های نظارتی به مدیریت سازمان، احتمال مداخله و تضعیف نظارت را افزایش می‌دهد و آن‌ها را منفعلی می‌کند. علاوه بر این، عدم تناسب ظرفیت نهادهای نظارتی با حجم پرونده‌ها، باعث عدم بررسی برخی قراردادها می‌شود و این کمبود منابع، دقت نظارت بر قراردادهای کلان را نیز کاهش می‌دهد. ضعف استقلال نظارت و کمبود ظرفیت‌ها، بستری برای فساد ایجاد می‌کنند. بنابراین، بازنگری ساختارها و تأمین منابع کافی برای نظارت مؤثر، از اولویت‌های اساسی است.

### چارچوب‌های نهادی و سازوکارهای مناقصه

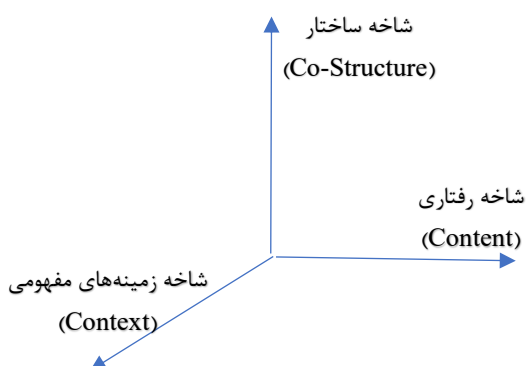
با توجه به این که بخش عمده‌ای از تدارکات عمومی از طریق برگزاری مناقصات صورت می‌گیرد، هرگونه ضعف در سازوکارهای مناقصه می‌تواند موجب مشکلات زیادی در روند این تدارکات شده و زمینه‌ساز سوءاستفاده و فساد شود. مهم‌ترین ضعف‌ها در این فرایند شامل مشکلات در اطلاع‌رسانی، ارزیابی‌های کیفی، مالی، فنی و بازرگانی، مشکلات در تشخیص نیازمندی به مناقصه، برگزاری مناقصات محدود، وضعیت نامناسب شرکت‌های دولتی، و تأخیرهای زیاد در اجرای پروژه‌ها هستند. این مشکلات باید با اصلاح فرایندها و ایجاد چارچوب‌های شفاف و کارآمد در زمینه‌های مختلف مناقصه، کاهش یابند تا از فساد و ناکارآمدی در این حوزه جلوگیری شود.

### دسته‌بندی گلوگاه‌های فساد در خریدهای دولت با استفاده از مدل سه‌شاخگی

طبقه‌بندی مدل‌ها از نوع مدل‌های منطقی است و بسیاری از مفاهیم و رویدادها و پدیده‌های سازمانی را در بر می‌گیرد که می‌توان آن‌ها را در قالب نظریه سه شاخگی (ساختار، رفتار و زمینه) مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد. منظور از شاخه ساختار همه عناصر، عوامل و شرایط فیزیکی و غیرانسانی سازمانی است که با نظم، قاعده، قالب، پوسته و بدنه فیزیکی و مادی سازمان را می‌سازند. منظور از شاخه محتوا (رفتار)، انسان و روابط انسانی در سازمان است که با شیوه‌های رفتاری، ارتباطات (غیررسمی) و الگوهای خاص محتوای اصلی

ارتباطات سازمانی را شکل می‌دهند و در نهایت، منظور از شاخه زمینه، تمام شرایط و عوامل محیطی و برون‌سازمانی هستند که بر سازمانی محیط بوده و سیستم‌های اصلی یا ابرسیستم‌های سازمان را تشکیل می‌دهند؛ مثل مخاطبین یا ارباب رجوع، دولت، ذی‌نفع‌ها و... . علت نام‌گذاری این مدل به سه‌شاخگی آن است که ارتباط بین عوامل ساختاری رفتاری و زمینه‌ای به‌نحوی است که هیچ پدیده یا رویداد سازمانی نمی‌تواند خارج از تعامل این سه شاخه صورت گیرد. (میرزایی اهرنجانی، ۱۳۷۶: ۳۰۵)

این پژوهش با هدف تعیین و تبیین دقیق گلوگاه‌های فساد در نظام تدارکات دولتی ایران، با استفاده از مدل سه‌شاخگی (ساختار، رفتار و زمینه) انجام شد. هدف اصلی آن، فراهم آوردن یک چارچوب جامع و نظام‌مند برای درک پیچیدگی فساد در این حوزه و ارائه مبنایی برای اقدامات آتی در راستای پیشگیری و مبارزه با آن بود. براساس مطالعه دقیق ادبیات موضوع و تحلیل مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته با متخصصان، مدیران، و صاحب‌نظران این حوزه، این پژوهش به شناسایی و دسته‌بندی ۲۰ گلوگاه کلیدی فساد در خریدهای دولتی دست یافت که در سه دسته اصلی مدل سه‌شاخگی جای می‌گیرند.



شکل ۴. مدل سه‌شاخگی (3C) مدیریت (میرزایی اهرنجانی، ۱۳۷۶: ۳۰۵)

جدول ۲: گلوگاه‌های شناسایی شده در فساد براساس مدل سه‌شاخگی (3C)

شاخه (رفتاری، زمینه، ساختار)	گلوگاه شناسایی شده	ردیف
رفتاری	فرد ناسالم	۱
	نیروی نامناسب و فاقد مهارت	۲
	بی‌توجهی، غفلت یا فریب‌خوردن مسئولان	۳
	ارتباط ناسالم (تبانی)	۴
	شبکه‌های فساد	۵
	عدم رعایت ضوابط قانونی	۶
ساختار	وجود حاشیه امن برای متخلفین	۷
	نبود شفافیت	۸
	تعارض منافع	۹
	رانت و انواع آن	۱۰
	چارچوب‌های نهادی و مناقصات	۱۱
	خرد کردن قراردادهای عمده	۱۲

ردیف	گلوگاه شناسایی شده	شاخه (رفتاری، زمینه، ساختار)
۱۳	مشکل ساختاری در حوزه نظارت	زمینه
۱۴	خلأ دولت الکترونیک	
۱۵	مشکلات ناشی از قوانین و مقررات	
۱۶	اختیار زیاد قانونی افراد	
۱۷	انحصار دولتی	
۱۸	خرید از محل‌های نامعتبر و نامناسب	
۱۹	پیشنهاد‌های وسوسه‌انگیز و اعمال نفوذ	
۲۰	آلودگی نهاد نظارتی	

مأخذ: (یافته‌های پژوهش)

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف شناسایی و تبیین گلوگاه‌های اصلی فساد در نظام تدارکات و خریدهای دولتی ایران و با بهره‌گیری از مدل سه‌شاخگی شامل ابعاد ساختار، رفتار و زمینه طبقه‌بندی شده است. هدف از این مطالعه، ارائه چارچوبی جامع و منسجم برای درک بهتر ابعاد پیچیده فساد در این حوزه و ایجاد مبنایی علمی برای طراحی اقدامات پیشگیرانه و اصلاحی بوده است. در این راستا، با مروری نظام‌مند بر ادبیات موضوع و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با صاحب‌نظران، مدیران و متخصصان، مجموعه‌ای از یافته‌های کیفی استخراج شد که در قالب بیست گلوگاه کلیدی فساد، در سه بُعد اصلی مدل تحلیل‌پذیر شد.

نتایج نشان داد که فساد در نظام تدارکات عمومی و خریدهای دولتی ایران پدیده‌ای چندلایه و فراگیر است که در سطوح مختلف و با اشکال متنوعی بروز می‌یابد. گلوگاه‌های شناسایی شده طیف وسیعی از عوامل ساختاری مانند خلأهای قانونی، ضعف نظام تصمیم‌گیری و ناکارآمدی فرایندهای اجرائی، عوامل رفتاری همچون نبود شایسته‌سالاری، فساد اخلاقی، تبانی و سهل‌انگاری، و همچنین عوامل زمینه‌ای نظیر فشارهای محیطی و ناکارآمدی نظارت بیرونی را شامل می‌شوند. برخلاف تمرکز رایج بر اصلاحات صرفاً ساختاری و قانونی، یافته‌های این مطالعه حاکی از آن است که رفتارهای فردی و سازمانی، نقش محوری در شکل‌گیری و تداوم فساد دارند. این موضوع بر اهمیت توجه به آموزش، ارتقای اخلاق حرفه‌ای و اصلاح فرایندهای استخدام و ارزشیابی منابع انسانی تأکید دارد.

همچنین، یافته‌ها نشان داد که گلوگاه‌های فساد به صورت منفرد عمل نمی‌کنند، بلکه در یک تعامل پیچیده و هم‌افزا، بستر مساعدی برای شکل‌گیری فساد فراهم می‌کنند. بنابراین، مقابله با این پدیده مستلزم اتخاذ رویکردی نظام‌مند است که به صورت هم‌زمان و هماهنگ به ابعاد ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای بپردازد. در این میان، فقدان شفافیت و پاسخگویی از جمله نقاط آسیب‌پذیر کلیدی در نظام تدارکات دولتی شناخته شد. این مسئله ضرورت توسعه سامانه‌های الکترونیکی، تسهیل دسترسی آزاد به اطلاعات، و بهره‌گیری از ظرفیت رسانه‌ها و مشارکت عمومی در فرایند نظارت را برجسته می‌کند. از سوی دیگر، آسیب‌پذیری نهادهای نظارتی و احتمال درگیری آن‌ها با فساد، توجه به استقلال، شفافیت درونی و تخصص‌گرایی در این نهادها را ضروری کرده است.

بنابراین اجرای راهکارهایی همچون تقویت زیرساخت‌های شفافیت و پاسخگویی، اصلاح و به‌روزرسانی قوانین، ارتقای اخلاق حرفه‌ای و نظام شایسته‌گزینی، توانمندسازی نهادهای نظارتی، و بهره‌گیری از ظرفیت جامعه مدنی می‌تواند گامی اساسی در راستای کاهش فساد و ارتقای سلامت مالی و اجرائی دولت به‌شمار آید. تحقق این هدف نیازمند تداوم، اراده جمعی و مشارکت فعال کلیه ذی‌نفعان در عرصه‌های سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت است. در نهایت این پژوهش نشان می‌دهد که مقابله مؤثر با فساد در نظام تدارکات عمومی و خریدهای دولتی ایران نیازمند رویکردی جامع، چندبُعدی و مشارکت‌محور است.

### حمایت مالی

نویسندگان این مقاله هیچ‌گونه حمایت مالی برای انجام پژوهش، نگارش یا انتشار این مقاله دریافت نکرده‌اند.

### سپاسگزاری

نویسندگان از داوران ناشناس مقاله که با پیشنهادهای خود به بهبود کیفیت آن کمک کردند، قدردانی می‌کنند. شایان ذکر است مسئولیت محتوای این مقاله به‌طور کامل بر عهده نویسندگان است.

### تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که در ارتباط با این مقاله، هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

### مآخذ

- آزادی، امید (۱۳۹۹). پیشگیری وضعی از مداخله گروه‌های سازمان‌یافته در فساد معاملات دولتی. *فصلنامه علمی کارآگاه*، ۱۴(۵۱)، ۱۳۹-۱۵۵.
- آئینه‌نگینی، حسین؛ و سیاه‌بیدی کرمانشاهی، سعید (۱۴۰۳). اصل تشریفاتی بودن انعقاد قراردادهای دولتی از مظاهر تا اثر عدم رعایت آن‌ها بر قرارداد؛ با تأکید بر شرط سامانه‌ای شدن معاملات دولتی. *تعالی حقوق*، (۲) ۱۰، ۳-۲۹.
- ابوئیه، فخرالدین؛ کاشانی، جواد و فتحی‌زاده، امیر هوشنگ (۱۳۹۸). اصل شفافیت در معاملات دولتی. *مطالعات فقه و حقوق اسلامی*، ۱۱(۲۰)، ۳۷-۶۴.
- الماسی، مجید (۱۳۹۷). پیشگیری و مبارزه با فساد ۲. راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد. *ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، ۲۶(۴).
- بختیاری، حسین؛ و محبعلی پورسعادتلو، هادی (۱۴۰۳). طراحی سیستم خبره فازی شناسایی میزان سلامت برگزاری مناقصات. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*. سال ۷، شماره ۲، ۴۳-۷۴.
- برزگر، عبدالرضا؛ و رحمانی، تهمینه (۱۳۹۵). کنکاشی پیرامون فساد تدارکاتی در خریدهای دولتی ایران، سومین همایش بسترهای فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی، میبد.
- برزگری دهج، حمید؛ الهی‌منش، محمدرضا؛ فضلی، مهدی؛ و دهقانی سانج، محمدرضا (۱۴۰۳). مبارزه با فساد در معاملات دولتی از منظر پیشگیری اجتماعی. *تحقیقات حقوق خصوصی و کیفی*، (۲) ۲۰.
- الهی‌منش، محمدرضا؛ و برزگری دهج، حمید. (۱۴۰۱). سیاست‌های پیشگیری وضعی از فساد در قلمرو معاملات دولتی. *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۴(۱۰)، ۱۴۹-۱۷۶.
- حسن سلطان سولقانی، مهدی؛ مجیدی، مریم؛ امینی سابق، زین‌العابدین؛ و ساده، احسان (۱۴۰۱). اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر مبارزه با فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران با رویکرد خط‌مشی‌گذاری. *ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ۵(۱۱)، ۶۷۴۴-۶۷۵۳.
- خضری، محمد؛ تربتی‌مقدم، فرهاد؛ و نظری، محمدرضا (۱۳۹۶). شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی. *بررسی مسائل اقتصاد ایران*، سال ۴، شماره ۸، ۱-۲۴.
- رجعتی فاروجی، علی‌اصغر؛ و دولت‌شاهی، جعفر (۱۴۰۰). اصول حاکم بر تدارکات عمومی و خریدهای دولتی در اتحادیه اروپا، فرانسه، انگلستان و ایران، *اولین کنفرانس بین‌المللی دانش و فناوری حقوق و علوم انسانی ایران*، تهران.

- فاطمی، سیدمحمدحسین؛ و الماسی، مجید (۱۳۹۷). پیشگیری و مبارزه با فساد ۱. فراتحلیل کیفی مطالعات فساد (مقالات فارسی). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۶(۲).
- فضلی، مهدی؛ و خالقی، ابوالفتح (۱۳۹۷). کاستی‌های تقنینی در کاهش فساد در معاملات دولتی در پرتو رهنمودهای OECD. فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، ۶(۲۳)، ۱۷۱-۲۱۱.
- کمالی، یحیی؛ شیخزاده جوشانی، صدیقه؛ و دولت کردستانی، اطهره (۱۳۹۹). فراترکیب سازوکارهای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران. مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۱۰(۳۷)، ۳۸۴-۴۱۷.
- گراوند، محمد؛ و وروایی، اکبر (۱۳۹۸). جایگاه و شیوه‌های نظارت در پیشگیری از تبانی در معاملات دولتی. فصلنامه نظارت و بازرسی، ۱۳(۴۷)، ۱۳-۳۴.
- گراوند، محمد؛ و وروایی، اکبر (۱۴۰۰). راهکارهای پیشگیری وضعی از تبانی در معاملات دولتی. فصلنامه علمی پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، ۱۶(۶۲)، ۱۵۶-۱۲۹.
- گل‌پور، حمیدرضا؛ نبی‌پور، محمد؛ اسماعیلی، مهدی؛ و کاظمی جویباری، مهدی (۱۴۰۱). جایگاه شفافیت و پاسخگویی در مبارزه با فساد در معاملات دولتی. فصلنامه نظارت و بازرسی، ۱۶(۶۰)، ۷۳-۹۸.
- لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲ مجلس شورای ملی (۱۳۳۷). دسترسی در. <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=1581423274081613664>
- میربهبهانی، سید محمد علی؛ دنکوب، ابوالفضل؛ و گلچین‌راد، غلامرضا (۱۴۰۱). بررسی وضعیت بطلان و عدم نفوذ معاملات دولتی. ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۵(۱۰)، ۱۹۷۵-۱۹۹۰.
- میرزایی اهرنجانی، حسن (۱۳۷۶). در جستجوی یک طرح نظری برای شناخت و تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر «وجدان کاری» و «انضباط اجتماعی» در سازمان. مجموعه مقالات دومین اجلاس بررسی راه‌های علمی حاکمیت وجدان کاری و انضباط اجتماعی سال ۱۳۷۶.
- Aboeiyeh, F., Kashani, J., & Fathizadeh, A. (2019). Principle of Transparency in Government Transactions. *Journal of Studies in Islamic Law & Jurisprudence*, 11(20), 37-64. (in persian)
- Adner, R. (2017). Ecosystem as structure: An actionable construct for strategy. *Journal of Management*, 43(1), 39-58.
- Almasi, M. (2018). Prevention and combating corruption 2: Legislative branch strategies for preventing corruption. *Monthly Report of the Parliamentary Research Center*, 26(4). (in Persian)
- Arrowsmith, S. (2010). *Public procurement regulation: An introduction*. Cambridge University Press.
- Arrowsmith, S. Kunzlik, P. (2009). *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions*. Cambridge University Press.
- Aeine negini, H., & Siahbidi Kermanshahi, S. (2024). The principle of the formality of concluding government contracts, from the appearance to the effect of their non-compliance on the contract; Emphasizing the condition of systematization of government transactions. *Culmination of Law*, 10(2), 3-29. (in Persian)
- Azadi, O. (2020). Situational Prevention of Organized Groups' Intervention in Government Transactions Corruption. *Karagah*, 14(51), 139-155. (in Persian)
- Bajpai, R., & Myers, C. B. (2020). Enhancing government effectiveness and transparency: the fight against corruption. *World Bank: Washington, DC*.
- Bakhtiari, H., & Mohebalı Poursaadatlou, H. (2024). Designing a Fuzzy Expert System for Evaluating the Integrity of Tender Processes. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 7(2), 43-74. (in persian)
- Barzegar, A., & Rahmani, T. (2016). An inquiry into procurement corruption in Iranian public purchasing. In *Third Conference on the Grounds of Financial and Administrative Corruption in Iran's Legal System with an Approach to Legal Reform and Development*, Meybod. (in Persian)

- Barzegari Dahaj, H., Elahimanesh, M. R., Fazli, M., & Dehghani Sanj, M. R. (2024). Combating corruption in public procurement through the lens of social prevention. *Journal of Law and Politics*, 20(2). (in Persian)
- Bill on the prohibition of interference by ministers, representatives of both chambers and government employees in government and state transactions, approved by the National Assembly on 1337/10/22 (1337). Available at <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=1581423274081613664>. (in Persian)
- Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452-476.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Campos, J. E., & Pradhan, S. (2007). *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. World Bank Publications.
- Ceva, E., & Ferretti, M. P. (2021). *Political corruption: The internal enemy of public institutions*. Oxford University Press.
- Changalima, I. A., & Mchopa, A. D. (2024). Trends in public procurement and innovation: a bibliometric analysis and future research agenda. *SAM Advanced Management Journal*, 89(3), 224-252.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- Elahimanesh, M. R., & Barzegari Dahaj, H. (2022). Situational prevention in context of public procurement. *The Journal of Modern Research on Administrative Law*, 4(10), 149-176. (in Persian)
- Fatemi, S. M. H., & Almasi, M. (2018). Prevention and combating corruption 1: A qualitative meta-analysis of corruption studies (Persian articles). *Monthly Report of the Parliamentary Research Center*, 26(2). (in Persian)
- Fazli, M., & Khaleghi, A. (2018). Legislative Flaws on Prevention of Corruption in Public Transactions in the Light of Recommendations of OECD. *Journal of Criminal Law Research*, 6(23), 171-211. (in Persian)
- Financial Times. (2025). 'Social value' could be given more weight in deciding UK state contracts. In <https://www.ft.com/content/e8cf9e8a-23eb-48dc-ad03-9db2e837f298>
- García-Gomez, C. D., Demir, E., Díez-Esteban, J. M., & Lizaraburu Bolaños, E. (2024). Corruption, national culture and corporate investment: European evidence. *The European Journal of Finance*, 30(4), 411-429.
- Gebeye, B. A. (2012). Corruption and Human Rights: Exploring the Relationships, *Human Rights & Human Welfare*: Vol. 12: Iss. 1, Article 10.
- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, 1-12.
- Geravand, M., & Varvae, A. (2019). The Status and Methods of Supervision in Preventing Collusion in Government Transactions. *Supervision & Inspection*, 1398(47), 13-34. (in Persian)
- Geravand, M., & Vervaei, A. (2021). Situational prevention and Corruption in government transactions/procurements. *Journal of Intelligence and Criminal Research*, 16(62), 129-156. (in Persian)
- Gnaldi, M., & Del Sarto, S. (2024). Measuring corruption risk in public procurement over emergency periods. *Social Indicators Research*, 172(3), 859-877.
- Golpour, H. R., Nabipour, M., Esmaili, M., & Kazemi Juybari, M. (2022). The position of transparency and accountability in the fight against corruption in government transactions. *Quarterly Journal of Supervision & Inspection*, 16(60), 73-98. (in Persian)
- Grandia, J., & Volker, L. (2023). *Public Procurement: Theory, Practices and Tools* (p. 157). Springer Nature.
- Grandia, J. (2015). The role of change agents in sustainable public procurement projects. *Public Money & Management*, 35(2), 119-126.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field methods*, 18(1), 59-82.

- Hassansoltan Solaghani, M., Majidi, M., Amini Sabegh, Z., & Sadeh, E. (2023). Prioritization of the Effective Factors in the Fight Against Administrative Corruption in Iran's Government Organizations with a Policy-Making Approach. *Political Sociology of Iran*, 5(11), 6744-6753. (in Persian)
- Huberts, L., & van Montfort, A. (2021). Ethics, corruption, and integrity of governance: What it is and what helps. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.
- Kamali, Y., Sheikhzadeh Joushani, S., & Dowlat Kordestani, A. (2020). Meta-synthesis of mechanisms for preventing and combating administrative corruption in Iran. *Strategic Studies of Public Policy*, 10(37), 384-417. (in Persian)
- Khan, M. H. (2018). Political settlements and the analysis of institutions. *African affairs*, 117(469), 636-655.
- Khezri, M., Torbati-Moghaddam, F., & Nazari, M. R. (2018). Identifying the Backgrounds of Economic Corruption in Public Tenders. *Journal of Iranian Economic Issues*, 4(2), 1-24. (in Persian)
- Klitgaard, R. (2023). *Policy Analysis for Big Issues: Confronting Corruption, Elitism, Inequality, and Despair*. Cambridge Scholars Publishing.
- Kostyo, K. (Ed.). (2006). *Handbook for curbing corruption in public procurement*.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Newberry Park.
- Martin-Ortega, O., & O'Brien, C. (2019). *Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer*. Edward Elgar Publishing.
- Miller, S. (2024). Institutional Corruption, Institutional Corrosion and Collective Responsibility. *Criminal Justice Ethics*, 43(2), 194-210.
- Mirbehbahani, S. M. A., Dancob, A., & Golchin Rad, G. R. (2022). Investigating the status of invalidity and non-influence of government transactions. *Political Sociology of Iran*, 5(10), 1975-1990. (in Persian)
- Mirzaei-Aharanjani, H. (1997). In Search of A Theoretical Plan to Identify and Analyze the Factors Affecting "Work Conscience" and "Social Discipline" in the Organization. *Collection of Papers of the Second Conference on the Study of Scientific Ways of Governing Work Conscience and Social Discipline, 1997*. (in Persian)
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.
- OECD. (2021). *General government procurement spending as a percentage of GDP, 2021*. In <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html>.
- OECD. (2020). *Public Integrity Handbook*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*. OECD Publishing.
- OECD (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. OECD Publishing.
- OECD (2014). *Foreign Bribery Report*. OECD Publishing.
- OpenPEPPOL. (2025). *Peppol Interoperability Framework*. In: <https://peppol.org/learn-more/peppol-interoperability-framework>
- Osuagwu, L. (2012). Conceptualization of Corruption in Business Organizations. *American International Journal of Contemporary Research (USA)*, Vol. 2 No. 5, pp.18-25.
- Putra, I. P. M. J. S., & Sihombing, R. P. (2024). The potential of corruption based on Hofstede cultural dimensions and institutional quality: an international evidence. *Journal of Financial Crime*, 31(4), 823-836.
- Pyman, M., & Heywood, P. M. (2024). *Sector-Based Action Against Corruption: A Guide for Organisations and Professionals* (p. 182). Springer Nature.
- Rajati Farooji, A. A., & Dolatshahi, J. (2021). Governing principles of public procurement and government purchases in the EU, France, the UK, and Iran. In *The First International Conference on Science and Technology, Law and Humanities of Iran*, Tehran. (in Persian)

- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- Sadik-Zada, E. R., Gatto, A., & Niftiyev, I. (2024). E-government and petty corruption in public sector service delivery. *Technology Analysis & Strategic Management*, 36(12), 3987-4003.
- Salisu, M. (2000). *Corruption in Nigeria*. Department of Economics, Management School, Lancaster University
- Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., & Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(1&3), 1-26.
- Schotanus, F. (2022). *A better world begins with public procurement*. Inaugural Lecture. Utrecht University.
- Seleim, A., & Bontis, N. (2009). The relationship between culture and corruption: A cross-national study. *Journal of Intellectual capital*, 10(1), 165-184.
- Soreide, T. (2002). *Corruption in Public Procurement: Causes, consequences, cures*. CMI Reports. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Tanzi, V. L. (1998). *Corruption and the Budget: Problems and Solutions*.
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9-50.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. Retrieved from: <https://www.transparency.org>
- Transparency International (2014). *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Transparency International (2006). *Curbing Corruption in Public Procurement*, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- UK Parliament. (2023). *Procurement Act 2023*. In <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/contents/enacted>
- (UNODC) (2013). *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance*. <https://www.unodc.org>.
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123-143.
- Van Weele, A. J., & Rozemeijer, F. A. (2022). *Procurement and Supply Chain Management (8th ed.)*. Cengage.
- Williams-Elegbe, S. (2012). *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*. Hart Publishing.
- Wired. (2018). *From the Fires of Revolution, Ukraine is Reinventing Government*. In <https://www.wired.com/story/ukraine-revolution-government-procurement>
- Wong, M. Y. (2025). Economic development, corruption, and income inequality: The role of the informal sector. *Politics*, 45(2), 163-184.
- World Bank Group. (2020). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.
- Zarghami, S. A. (2024). The labyrinth of corruption in the construction industry: A system dynamics model based on 40 years of research. *Journal of Business Ethics*, 1-18.