



RESEARCH ARTICLE

Pathology of Criminal Policy of Iran for Offenses Resulting from Contracts Related to Capital Asset Acquisition Programs

Zarqam Narehei^{1*}, Mohammadali Hajedehabadi², Morteza Fathi³

1. PhD Student of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran

* Corresponding Author's Email: zarqam.narehei@gmail.com

2. Associate Professor of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran

Email: hajidehabadi@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Qom University, Qom, Iran

Email: m99fathi@yahoo.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.101194>

Received: 5 October 2024

Accepted: 30 November 2024

ABSTRACT

In the process of pre-award, award, and post-award of the capital asset acquisition programs, it is possible that offenses occur in the realm of "Budget and Credits" and "Public Procurement". Therefore, the intervention of criminal legislator is justified based on the principle of harm and protecting the public interests. It is obvious that the lack of proper thinking in the face of this issue will have far-reaching consequences. Therefore, continuous evaluation of criminal policy is necessary. In present research, by descriptive-analytical method, the nature of criminal policy was evaluated in terms of severity, integration, update of laws, and coordination of supervisory and judicial authorities, which are the criteria of a desirable criminal policy. The results of the mentioned evaluation indicate the lack of integrity in the legislation, lack of efficiency and lack of proportionality of the criminal response, and lack of coordination of the supervisory authorities. Therefore, it is necessary to think of a solution to solve the mentioned gaps.

Keywords: Budget; Public Procurement; Offense; Criminal Policy; Contract.

Citation: Narehei, Zarqam; Hajedehabadi, Mohammadali (2025). Pathology of Criminal Policy of Iran for Offenses Resulting from Contracts Related to Capital Asset Acquisition Programs. *Iranian Journal of Public Policy*, 11 (1), 99-114.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.101194>

Published by University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

آسیب‌شناسی سیاست کیفری ایران در قبال جرایم و تخلفات ناشی از قراردادهای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

ضرغام نرهئی*^۱، محمدعلی حاجی‌ده‌آبادی^۲، مرتضی فتاحی^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران
* رایانامه نویسنده مسئول: zarqam.narehei@gmail.com

۲. دانشیار حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران
رایانامه: hajidehabadi@yahoo.com

۳. استادیار حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران
رایانامه: m99fathi@yahoo.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.101194>

تاریخ دریافت: ۱۴ مهر ۱۴۰۳
تاریخ پذیرش:

چکیده

در فرآیند پیش‌اواگذاری، واگذاری و پساواگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، محتمل است جرایم و تخلفاتی در قلمرو «بودجه و اعتبارات» و «معاملات دولتی» واقع شود. از این‌رو، مداخله قانونگذار کیفری بر مبنای اصل ضرر و جلوگیری از تجاوز به منافع عمومی، توجیه شده است. بدیهی است عدم چاره‌اندیشی درست در مواجهه با این پدیده، پیامدهای بسیار سویی به دنبال خواهد داشت؛ بنابراین، ارزیابی مستمر سیاست‌گذاری کیفری ضرورت دارد. در این پژوهش، به روش توصیفی-تحلیلی، ماهیت سیاست کیفری از حیث شدت، انسجام و یکپارچگی، روزآمدی قوانین و مقررات و وحدت یا هماهنگی مراجع نظارتی و رسیدگی که از معیارهای یک سیاست کیفری مطلوب است، مورد ارزیابی قرار گرفت. برآیند ارزیابی مذکور، نشان‌دهنده عدم انسجام و یکپارچگی در قانونگذاری و عدم کارآمدی و عدم تناسب پاسخ‌دهی کیفری و نبود وحدت و یا هماهنگی مراجع نظارتی است. از این‌رو، چاره‌اندیشی برای رفع این خلأها ضرورت دارد.

واژگان کلیدی: بودجه، معاملات دولتی، جرم، سیاست کیفری، قرارداد.

استناد: نرهئی، ضرغام؛ حاجی‌ده‌آبادی، محمدعلی (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی سیاست کیفری ایران در قبال جرایم و تخلفات ناشی از قراردادهای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱ (۱)، ۹۹-۱۱۴.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.101194>

ناشر: دانشگاه تهران.



مقدمه

پس از انقلاب مشروطه، برای نخستین بار در اسفند ماه ۱۲۸۹ شمسی، بودجه‌نویسی مدرن، در شمایل «قانون محاسبات عمومی» متولد شد. مبنای این قانون، پی‌ریزی و پیش‌بینی سندی برای «دخل و خرج مملکتی» بود. در سال ۱۳۰۳ «کمیسیون اقتصادیات» با ریاست سیدحسن تقی‌زاده به منظور هماهنگی در جهت اجرای برنامه‌های عمرانی و اقتصادی تشکیل شد؛ اما در نهایت با تلاش‌های ابوالحسن ابتهج، تفکر برنامه‌ریزی در ایران، مدون شد (Mulaee & Vahaifakhr, 2020: 211). در اثر استمرار و پافشاری ابتهج، هیئت دولت در مرداد ۱۳۲۵ «هیئت عالی برنامه» را مصوب کرد؛ که آن را «می‌توان اولین اقدام رسمی برای ایجاد سازمان برنامه در ایران قلمداد کرد» (Nili & Karimi, 2021: 35). تا آنکه در ۱۳۲۷/۰۶/۰۲ و با تشکیل اداره کل برنامه، اولین برنامه عمرانی ایران به مدت هفت سال در تاریخ ۱۳۲۷/۱۱/۲۶ (مهر ۱۳۲۸ تا شهریور ۱۳۳۴) از سوی مجلس شورای ملی تصویب شد. تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، چهار برنامه عمرانی دیگر هم به تصویب رسید و با شکل‌گیری قوانین عمرانی پنج‌ساله، از قانون عمرانی سوم به بعد و تصویب «قانون برنامه و بودجه کشور» در اسفند ماه ۱۳۵۱، قوانین عمرانی، ساختارمند شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز «قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی» در بهمن ۱۳۶۸ به تصویب مجلس رسید. در واقع، هدف برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (به عنوان سند بالادستی) که از سوی سازمان برنامه و بودجه تدوین و به تصویب مجلس می‌رسد، مهم‌ترین قالب برای سیاستگذاری توسعه است (Kamali & et al, 2022: 96) و قوانین بودجه سنواتی نیز بر همین مینا، میزان بودجه تخصیصی دستگاه‌های اجرایی را تعیین می‌کنند. بنابراین، حسب این سیر تاریخی، شالوده بودجه در سازمان برنامه و بودجه^۵ طرح‌ریزی می‌شود و آن‌گاه دستگاه‌های اجرایی^۶ حسب بودجه تخصیصی نسبت به هزینه‌کرد آن اقدام می‌کنند. در عین حال، بخش عمده‌ای از قوانین پنج‌ساله توسعه و متعاقب آن قوانین بودجه سنواتی، اختصاص به اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارد. «اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» در ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰ تعریف شده؛ که مشابه همان تعریف «طرح عمرانی» است که در بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱^۷ عنوان شده بود. بنابراین، هرچند در عرف خاص دستگاه‌های اجرایی و صنعت ساخت، طرح/قرارداد عمرانی از حیث

۱. از آن‌جایی که قانون محاسبات عمومی ۱۲۸۹، نخستین تجربه طراحی بودجه در ایران بود، در مقدمه قانون چنین نوشته شد: «بدیهی است که ما در عمل بودجه، بی‌تجربه و تازه‌کاریم معذک برای اطمینان قلب کسانی که در تمایل ما به اصلاحات شبهه به دل راه می‌دادند لازم بود در این راه اولین قدم، برداشته شده و بدون وحشت از اینکه تازه‌کار جلوه کنیم با عزم راسخ اطلاعاتی از مالیه درهم و برهم و بی‌ترتیب خود استخراج کرده به معرض شهود گذاریم.» (Deputy of Economic Research of Parliament Research center of Iran, 2018: 1).

۲. برنامه عمرانی دوم مصوب ۱۳۳۴/۱۲/۰۸ به مدت هفت سال از تاریخ ۱۳۳۵/۰۷/۰۱ تا ۱۳۴۱/۰۷/۰۱، برنامه عمرانی سوم مصوب ۱۳۴۱/۰۷/۱۵ به مدت پنج سال و نیم از تاریخ ۱۳۴۱/۰۷/۰۱ تا ۱۳۴۶/۱۲/۲۹، برنامه عمرانی چهارم مصوب ۱۳۴۶/۱۲/۲۷ به مدت پنج سال از تاریخ ۱۳۴۷/۰۱/۰۱ تا ۱۳۵۱/۱۲/۳۰ و برنامه عمرانی پنجم مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۱ به مدت پنج سال از تاریخ ۱۳۵۲/۱۱/۱۱ تا ۱۳۵۶/۱۲/۳۰.

۳. این قانون هم‌چنان لازم‌الاجراست. ساختار، وظایف و نحوه بودجه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه، بر مبنای همین قانون شکل گرفته است. ۴. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۳/۰۹/۲۰، سوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۹/۰۱/۱۷، چهارم توسعه ۱۳۸۳/۰۶/۱۱، ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ و ششم توسعه ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. لایحه هفتم توسعه در زمان نگارش مقاله حاضر تصویب و ابلاغ نشده است.

۵. براساس مصوبه ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ شورای عالی اداری، با ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» تشکیل شد. در جلسه ۱۳۸۶/۰۴/۱۸ مصوب شد «معاونت نظارت و هماهنگی بر سیاست‌های اقتصادی و علمی معاون اول رئیس جمهور، معاونت هماهنگی و نظارت راهبردی نهاد ریاست جمهوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و موسسات وابسته به آن، با تمام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌ها و دارایی و تعهدات و اعتبارات و امکانات و نیروی انسانی، ادغام و با عنوان دو معاونت به نام‌های «معاونت توسعه و مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور» و «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور» فعالیت کنند. شورا در جلسه ۱۳۹۳/۰۹/۱۲، مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی احیا شد. در نهایت، در جلسه ۱۳۹۵/۰۵/۰۲، مصوب شد «وظایف رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه، در قالب سازمان برنامه و بودجه کشور توسط «معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور» اداره گردد.» بنابراین، در حال حاضر، این نهاد با نام «سازمان برنامه و بودجه کشور» شناخته می‌شود و عنوان «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» یا «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی»، ناظر به تحولات پیشین است.

۶. مقصود از دستگاه‌های اجرایی، دستگاه‌های مشمول ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ و قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶ است. ۷. قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱، قانون دائمی بوده و متمایز از قوانین بودجه سالانه، به عنوان قوانین موقتی، است.

سابقه تاریخی، رواج بیشتری دارد اما در ادبیات کنونی تقنین، «طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» واجد همان معنا و مفهوم «طرح عمرانی» است (Ghahremani & Shamsa, 2014: 16).

حال، با شرحی که گذشت، تخصیص اعتبار قابل توجه به این‌گونه طرح‌ها (به عنوان نمونه حسب گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر با ۳۴۵ هزار میلیارد تومان بوده است) می‌تواند زمینه‌ای برای بروز فساد مالی مهیا شود. در سطح جهانی نیز ۲۹ درصد از هزینه دولت‌ها اختصاص به معاملات دولتی دارد و این معاملات بین ۱۵ تا ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی اکثر کشورها را تشکیل داده است (Piga, 2011: 141). بر همین اساس، گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ نیز دلالت بر این دارد که از مهم‌ترین بسترهای فساد مالی را می‌توان در معاملات دولتی جستجو کرد (OECD, 2016: 5). این نوع از فساد، دارای ویژگی‌های خاصی است که از ذات معاملات دولتی (مانند: لزوم تعامل مستقیم بین مقامات دولتی و بخش خصوصی از زمان پیش از انعقاد قرارداد تا مرحله‌ی اجرا) ناشی می‌شود (De Rose, 2013: 94). از این رو، از دیرباز و حتی در قوانین کیفری پیش از انقلاب که هم‌اکنون برخی از آنها لازم‌الاجراست، رفتارهایی که منجر به عدول از بودجه و اعتبارات مصوب می‌گردد یا آنکه مغایر با معاملات دولتی است، هم منجر به مداخله نهادهای نظارتی و رسیدگی به تخلفات می‌شود و هم بر مبنای اصل ضرر و جلوگیری از تجاوز به منافع عمومی جرم‌انگاری شده است. چه اینکه، در مدیریت دولتی، بالاترین ریسک وقوع رفتارهای مجرمانه اختصاص به معاملات دولتی دارد (S. Lyra & et al, 2022: 2). با این حال، عمده پژوهش‌هایی که در رابطه با قراردادهای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صورت گرفته با رویکرد حقوق عمومی و یا خصوصی بوده و عملاً به مسائل کیفری ناشی از آن توجه شایسته‌ای نشده است. چه اینکه، پراکندگی مقررات از حیث شناخت جایگاه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حقوق عمومی، جایگاه سازمان برنامه و بودجه، مفاد شرایط عمومی پیمان و تکثر نهادها در بدنه‌ی دولت، موجب شده پژوهشگران حقوق کیفری اُنس چندانی با این موضوع نداشته باشند. اما، با توجه به اهمیت ساختار بودجه و جایگاه معاملات دولتی، پژوهش بر مبنای علوم جنایی، مهم و دارای ضرورت است. خاصه، از این حیث که با گونه‌ای از مجرمین یقه‌سفید^۲ مواجه هستیم که رفتار مجرمانه خود را پشت نقاب کار سازمانی و قانون‌مداری پنهان می‌کنند (Gottschalk & Smith, 2016: 3) و همین می‌تواند ضرورت اتخاذ سیاست جنایی افتراقی را در این حوزه توجیه کند (Fazli & Khaleghi, 2018: 206). با در نظر داشتن اینکه در تدوین سیاست کیفری باید مولفه‌هایی هم‌چون جامعیت، انسجام و پیوستگی، مقبولیت، مشروعیت، کارآمدی و اولویت‌بندی رعایت شود؛ پرسش اصلی پژوهش حاضر، ناظر به شناسایی مولفه‌های سیاست کیفری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است، تا متناظر با مولفه‌های مذکور بتوان سیمای سیاست کیفری موجود را ترسیم کرد و در پی آن، با ارزیابی و شناسایی آسیب‌ها و چالش‌ها، پیشنهادهایی برای سیاست کیفری مطلوب ارائه داد. از این رو، ساختار مقاله بدین صورت است که ابتدا چرخه حیات قراردادهای عمرانی تشریح شده و سپس، با تقسیم‌بندی جرایم و تخلفات در دو دسته‌ی «بودجه و اعتبارات» و «معاملات دولتی»، چالش‌های سیاست کیفری در این خصوص احصاء شده است.

چرخه حیات قراردادهای عمرانی؛ ضوابط و الزامات حقوقی و کیفری

انجمن ملی قراردادهای آمریکا^۳ جز قدیمی‌ترین نهادهایی است که از سال ۱۹۵۹ میلادی در زمینه‌ی تدوین اصول، فرآیند و شایستگی‌های لازم مدیریت قرارداد، به طور ویژه در قراردادهای دولتی، فعال است. این انجمن در استاندارد مدیریت قرارداد^۴

۱. سازمان توسعه و همکاری اقتصادی [Organization for Economic Co-operation and Development] نهادی بین‌المللی است که شعار اصلی آن سیاستگذاری برای زندگی بهتر بوده و هم‌اکنون ۳۸ کشور عضو آن هستند. یکی از مهم‌ترین مأموریت‌های این سازمان کمک به رشد و توسعه اقتصادی در قالب فعالیت‌های پژوهشی و نظارتی است. (<https://www.oecd.org/>)

2. Public Procurement.

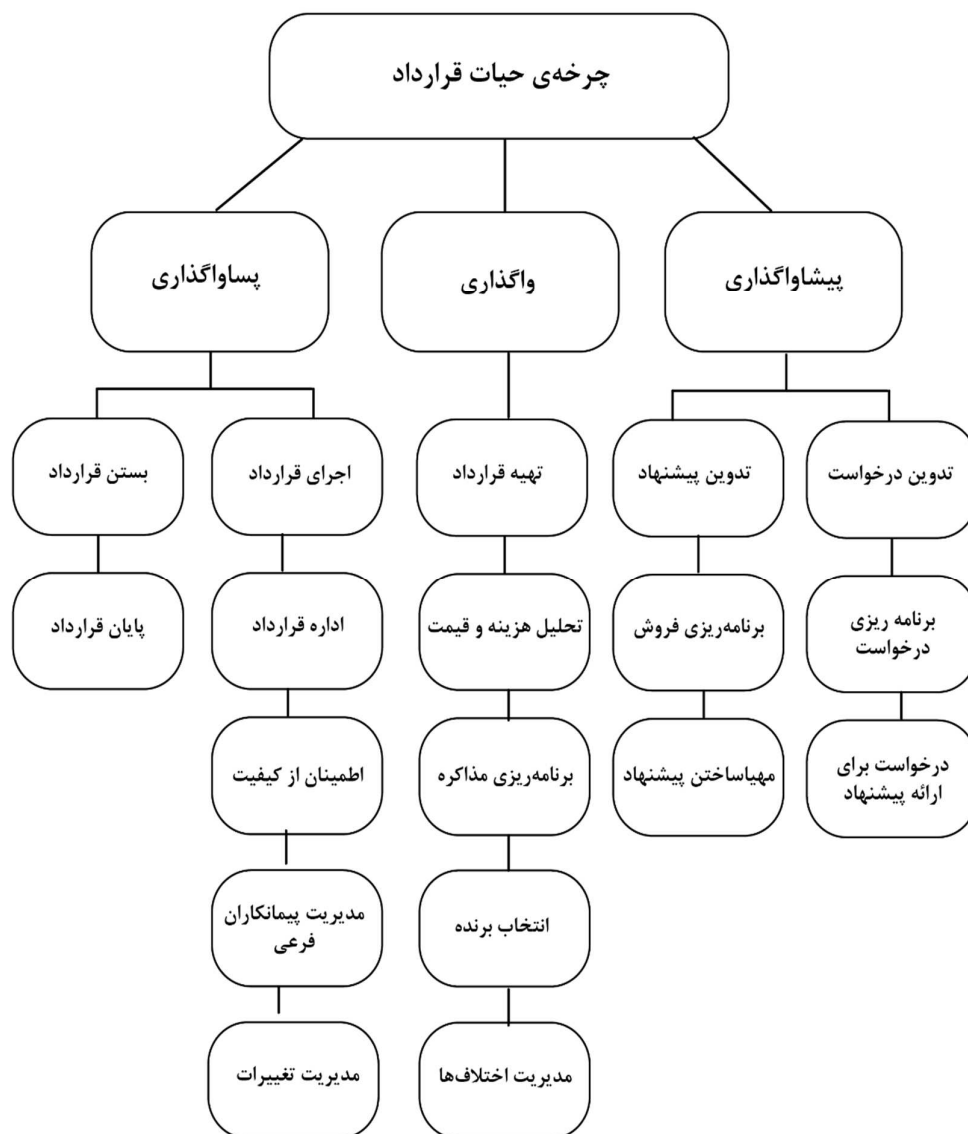
3. White-Collar Criminals.

4. National Contract Management Association.

5. The Contract Management Standard (CMS).

(NCMA, CMS: 3) و ایضاً پیکره دانشی مدیریت قرارداد^۱ (NCMA, CMBOK: 25)، چرخه‌ی حیات قرارداد را به شرح زیر طراحی کرده است.

با لحاظ مرحله «تخصیص بودجه» در فرآیند پیش‌اواگذاری، می‌توان به شمای کلی از چرخه انعقاد قرارداد در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ایران دست یافت. نگاهی گذرا به چرخه مذکور، حکایت از آن دارد که فساد در معاملات دولتی را نمی‌توان به یک عامل تقلیل داد؛ بلکه زنجیره‌ای از آیین‌ها و رویه‌های به‌هم‌پیوسته (مانند: انتخاب نوع مناقصه، مدل قرارداد، معیار صلاحیت مناقصه‌گران و ...) با حضور ذی‌اثران متعدد (مانند: نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، کارفرما، پیمانکار و ...)، شبکه‌ای از عوامل را تشکیل می‌دهد (Soreide, 2002: 39)؛ از همین جهت نیز بیان شده، در چرخه مذکور موثرترین راهکار مقابله با فساد افزایش



1. Contract Management Body of Knowledge (CMBOK).
2. Stakeholders.

شفافیت در فرآیندهای واگذاری و اجرای قرارداد است (Osei-Afoakwa, 2014:140). با این وصف، در ادامه رویکرد قانونگذاری در هر کدام از این فازهای سه‌گانه (پیش‌واگذاری، واگذاری و پس‌واگذاری) بررسی می‌شود.

پیش‌واگذاری^۲

دستگاه‌های اجرایی با اعلام طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و با مشارکت سازمان برنامه و بودجه، هم‌راستا با قوانین پنج‌ساله توسعه، ردیف بودجه دریافت و با انعقاد قرارداد آن را هزینه می‌کنند (ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱ و ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۳ هیئت وزیران). قراردادهایی که در راستای اعتبار طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای منعقد می‌شود، اصطلاحاً «قراردادهای عمرانی» نامیده می‌شود. این دست قراردادهای تابع اصل آزادی اراده، مندرج در ماده ۱۰ قانون مدنی نبوده و از حیث رعایت مصلحت عمومی و با لحاظ اینکه مبلغ قرارداد از محل بودجه عمومی تأمین می‌گردد، نمونه قراردادی آن از پیش‌نوشته شده^۳ است. به عبارتی، در چهارچوب اختیارات حاصل از ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱، سازمان برنامه و بودجه، پیش‌نویس قراردادهای عمرانی را تحت عنوان «شرایط عمومی پیمان» منتشر می‌کند^۴ و دستگاه‌های اجرایی حسب مورد باید از این پیش‌نویس‌ها جهت انعقاد قرارداد استفاده کنند^۵. در عین حال، دستگاه‌های اجرایی به صرف ایجاب و قبول نمی‌توانند نسبت به انعقاد قرارداد اقدام کنند و باید طبق ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، آیین‌نامه معاملات دولتی ۱۳۴۹ و در چهارچوب ضوابط قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۳، طرف معامله خود را انتخاب کنند. در نهایت، پس از طی ترتیب مذکور، امکان انعقاد قرارداد مهیا می‌گردد. عدم رعایت هر یک از ترتیبات مذکور، موجب تخلف انتظامی است.

واگذاری^۶

در مرحله واگذاری، دستگاه‌های اجرایی، باید کلیه شرایط و الزامات را در اسناد مناقصه اعلام نماید تا همه مناقصه‌گران، امکان شرکت در یک «رقابت سالم» را داشته باشند. یکی از جرایم (مستند به قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی ۱۳۴۸) و تخلفات (مستند به ماده ۲۴ قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۳) شایع در این مرحله ارتکاب تبانی است (Mentinejad, 2007: 47). از جمله مراجع رسیدگی مهمی که در این مرحله ورود می‌کند «هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات» است (ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۳ بوده و ماده ۹ قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۸). بنابراین، دستگاه اجرایی مکلف است صرفاً در چهارچوب اسناد مناقصه، وارد رابطه قراردادی با برنده شود. در این مقطع زمانی، اخذ تضامین قراردادی لازم و آزادسازی ضمانتنامه شرکت در مناقصه، باید طبق آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴ انجام شود؛ چه در غیراین صورت می‌تواند مشمول ضمانت اجرای ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی شود. پس از انعقاد قرارداد، از تاریخ تنفیذ تا زمان شروع کار (مرحله پس‌واگذاری)، دستگاه اجرایی، ممکن است تعهداتی بر عهده داشته باشد که باید به منظور جلوگیری از هر گونه خسارتی به دولت در موعد مقرر نسبت به ایفای آن اقدام کند. به عنوان نمونه تحویل زمین طبق ضوابط «لایحه قانونی نحوه

1. Transparency.

2. Re-Award.

3. Template or Boilerplate.

۴. پیش‌نویس‌های قراردادی ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه، حسب میزان الزام‌آوری برای دستگاه‌های اجرایی به سه گروه اول، دوم و سوم تقسیم می‌شوند. به علاوه، پیش‌نویس‌های ابلاغی با لحاظ محدوده موضوع قرارداد انواع مختلفی دارند که از جمله‌ی آنها شرایط عمومی پیمان‌های PC (تأمین کالا و ساخت)، EPC (مهندسی، تأمین کالا و ساخت)، خدمات مشاوره و ... است.

۵. از میان وزارتخانه‌ها، وزارت نفت، حسب «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» ۱۳۹۱، مستقلاً و منفک از سازمان برنامه و بودجه اقدام به تهیه و ابلاغ شرایط عمومی پیمان برای شرکت‌های اصلی و تابعه خود می‌کند.

6. Award.

7. Effective Date.

8. Commencement Date.

خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» ۱۳۵۸ یا تحویل کارگاه (سایت) یا تأمین آب و برق از جمله‌ی این تعهدات است.

پساواگذاری^۱

با شروع اجرای قرارداد، دستگاه اجرایی به عنوان کارفرما، باید شخصاً یا از طریق نمایندگان خود (مانند مدیر طرح (MC) نظارت کامل بر اجرای قرارداد داشته باشد و ضمن پرداخت صورت‌وضعیت^۲، حسب مورد تغییر در کار، تعیین قیمت جدید و تعدیل نرخ قرارداد را تصویب و به پیمانکار ابلاغ کند. در عین حال، چنین اختیاراتی نامحدود نیست و باید طبق ضوابط ابلاغی سازمان برنامه و بودجه انجام شود. چندان که در شرایط عمومی پیمان، محدودیت افزایش مبلغ قرارداد صرفاً تا سقف ۲۵ درصد مبلغ اولیه پیمان پیش‌بینی شده (بند ۱ از قسمت الف ماده ۲۹ شرایط عمومی پیمان-نشریه ۴۳۱۱-۴) تا دستگاه اجرایی با افزایش‌های چندبرابر از ردیف بودجه تخصیصی عدول نکند و موجبی برای انحراف از قانون بودجه سالانه نشود. در موارد ضروری که نیاز به هزینه‌کرد بیشتر است، دستگاه‌های اجرایی باید تأیید سازمان برنامه و بودجه را اخذ نمایند. هم‌چنین، با توجه به نوسان قیمت‌ها، ناشی از تورم و افزایش نرخ ارز، برقراری تعادل قراردادی، امر اجتناب‌ناپذیری است (Rahimi & Alizade, 2018: 147). چه اینکه، با توجه به طولانی‌شدن روند اجرای پروژه‌های عمرانی، رقم اعلامی در اسناد مناقصه، در بیشتر مواقع امکان اجرا و تحویل به موقع کار را فراهم نمی‌کند. در این حالت، سازمان برنامه و بودجه در قالب بخشنامه‌هایی مانند اعلام شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه^۳، حسب فهرست‌های بهای پایه سال ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲، در صدد برقراری توازن قراردادی برآمده است. از این رو، هر نوع پرداخت به پیمانکار باید در حدود مقرر قانونی باشد؛ در غیر این صورت، می‌تواند مشمول عنوان کیفری تصرف غیرقانونی (ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی) گردد. موضوع محاسبه پرداخت، عدول از پرداخت و تحمیل بار مالی به دولت تحت شرایطی طی مواد ۶۰۰، ۶۰۱ و ۶۰۲ قانون مجازات اسلامی واجد عنوان مجرمانه است. به علاوه، نظارت و کنترل^۴ بر اجرای قرارداد از چنان اهمیتی برخوردار است که قانونگذار، از حیث حفظ نظم عمومی، در ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی، به خیار تدلیس وصف کیفری داده است. ضمن اینکه، مطابق ماده ۳۵ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱، ذیل فصل نهم تحت عنوان «نظارت»، سازمان برنامه و بودجه موظف شده «در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود» به طور مرتب بازرسی و نظارت کند. ضمانت اجرای کیفری تخلف از این تکلیف، در «قانون مجازات متخلفین از مقررات مواد ۱۹، ۲۲ و ۳۵ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱» مصوب ۱۳۵۵ تعیین شده است. توضیح آنکه، در این قانون، تعیین مجازات به ماده ۸۵ قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ ارجاع شده که در سال ۱۳۶۶ صریحاً نسخ شد. بنابراین، در حال حاضر با توجه به ماده ۹۳ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، تعیین مجازات باید وفق ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی انجام شود.

1. Rst-Award.
2. Mhagement Contracting
3. Invoice.

۴. برای نمونه سازمان برنامه و بودجه برای جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز، «دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل» را ابلاغ کرده است تا دستگاه‌های اجرایی فقط در این چهارچوب، قرارداد منعقد با پیمانکاران را تعدیل نمایند.
۵. شرایط عمومی نشریه ۴۳۱۱، متداول‌ترین نوع قراردادی (PC غیرصنعتی) در صنعت ساخت است که طی بخشنامه شماره ۵۴/۸۴۲-۱۰۲/۱۰۸۸-۱ مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۳ با موضوع «موافقتنامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌ها و مقررات آنها» به دستگاه‌های اجرایی، مهندسان مشاور و پیمانکاران ابلاغ شد. در این مقاله، هر کجا به نشریه ۴۳۱۱ اشاره شده، مقصود همین بخشنامه است.
۶. ماده ۱۰ «تصویبنامه در خصوص اجتناب دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی و شرکت‌های دولتی از ایجاد هرگونه تعهد مازاد بر تخصیص‌های ابلاغی به منظور رعایت تعادل در منابع و مصارف بودجه عمومی دولت مصوب ۱۳۹۵ هیئت وزیران».
۷. برای نمونه می‌توان به بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۵۳۱۱۸۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۳۰ ابلاغی رئیس سازمان برنامه و بودجه ناظر به «شاخص‌های تعدیل مربوط به دوره‌های سه ماهه اول و دوم سال ۱۴۰۱» اشاره کرد.

8. Monitoring and Controlling.

قلمرو مداخله‌گیری در طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای

مداخله‌گیری^۱ در معنای «جرمانگاری، وضع ضمانت‌اجرای کیفری و اعمال آن توسط دستگاه قضایی، نهادهای شبه‌قضایی و دیگر نهادها»، امر اجتناب‌ناپذیری است (Mahmoudi Janaki & Roustaie, 2013: 39-40). با این حال، حدود چنین مداخله‌ای که در قالب «مجازات» متجلی می‌شود، باید دارای توجیهات و ضوابطی باشد. در قلمرو طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، دسته‌ای از جرایم (مانند ارتشا، اختلاس، اعمال نفوذ برخلاف حق و ...) به شکل عام قابل ارتکاب است؛ اما بخش دیگری از جرایم و تخلفات، به شکل خاص، ناظر به قراردادهایی است که در حوزه طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای منعقد می‌شود که این دسته را می‌توان به دو بخش «جرائم و تخلفات مرتبط با بودجه و اعتبارات» و «جرائم و تخلفات مربوط به معاملات دولتی» تقسیم کرد.^۲

جرائم و تخلفات مرتبط با بودجه و اعتبارات

بودجه‌ریزی، به «فرآیند تبدیل منابع مالی به عملکردها و دستاوردهایی در راستای تحقق اهداف» تعریف شده است (Bakhsh Meydani, 2017: 29). به همین خاطر، جهت دستیابی به اهداف مقرر، طبق ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱، دستگاه اجرایی، مکلف است در حدود اعتبارات مصوب عمل نماید. در غیر این صورت، مقامات و مستخدمین مربوطه طبق «قانون مجازات متخلفین از مقررات مواد ۱۹، ۲۲ و ۳۵ قانون برنامه و بودجه کشور ۱۳۵۱» مصوب ۱۳۵۵ به مجازات تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محکوم می‌شوند. از جمله محل‌های استفاده از اعتبارات مصوب، تکلیف دستگاه‌های اجرایی به پیاده‌سازی طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای است. فلسفه ایجاد این طرح‌ها، از مسؤلیت دولت در قبال «تأمین و عرضه خدمات زیربنایی»^۳ ناشی می‌شود (Tavakkoli, 2007: 17). بر همین مبنا، اصل ۴۴ قانون اساسی، اقتصاد بخش دولتی را متولی اصلی زیرساخت‌ها قرار داده است. از این‌رو، بخشی از بودجه عمومی، در قالب پیوست یک قوانین بودجه سنواتی، مختص طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای است. به عنوان نمونه، سهم اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای از مجموع مصارف عمومی بودجه در سال ۱۴۰۰، طبق قانون برنامه ششم توسعه ۲۲/۷٪ بوده که متناظر آن ۱۳/۸٪ بودجه‌ی مصوب داشته است (Jalali Mousavi & Sedighi, 2023: 4). از این‌رو، با توجه به سلطه مطلق دولت بر اجرای طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، ضرورت جرم‌انگاری بر مبنای اصل ضرر^۴ و جلوگیری از تجاوز به منافع عمومی (مقرر در ذیل اصل ۴۰ قانون اساسی) قابل توجیه است (Najafitavana & Mostafazadeh, 2013: 164). بنابراین، با در نظر داشتن اصل تفکیک قوا، قوه مجریه، در چهارچوب اصل ۵۵ قانون اساسی، «در حدود اختیاراتی که از طریق بودجه سالانه کل کشور و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تفویض می‌شود، در قبال نمایندگان مجلس شورای اسلامی و عموم مردم، ملزم به پاسخگویی است» (Almasi & et al, 2016: 37). بر همین مبنا، قوانین کیفری نیز ضامن اجرای این اصل هستند؛ از جمله آنکه ذیل ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی مقرر شده «هر یک از کارمندان و ... و وجه نقدی ... که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیرمورد معین یا زائد بر اعتبار^۵ مصرف نموده باشد» متصرف

1. Giminal Intervention.

۲. در پیش‌نویس لایحه تعزیرات که در زمان نگارش مقاله حاضر (پاییز ۱۴۰۲) ملاحظه شد، فصل مجزایی به «جرائم علیه سلامت اداری» اختصاص یافته و ذیل آن نیز دو مبحث «جرائم مربوط به معاملات دولتی» و «جرائم مرتبط با بودجه و اعتبارات» پیش‌بینی شده است.

3. Infrastructure.

4. Principle of Harm.

۵. مقصود از «مجازات مربوط» مندرج در بند ح ماده ۲۸ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ۱۳۹۳ همان مجازاتی است که در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، تعیین شده است.

غیرقانونی است و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم می‌شود. این ماده سه رفتار مجرمانه دیگر را هم جرم‌انگاری کرده است: «استفاده غیرمجاز بدون قصد تملک و بدون منتفع شدن»، «استفاده غیرمجاز بدون قصد تملک و به همراه منتفع شدن» و «تضییع اموال و وجوه دولتی در اثر اهمال یا تفریط». اینکه، چندین رفتار بدون ارتباط و پیوستگی لازم، در قالب یک ماده تجمیع شود، سیاست تقنینی سنجیده‌ای نیست. به نظر می‌رسد به همین خاطر نیز در پیش‌نویس لایحه تعزیرات؛ «تصرف غیرمجاز» و «اتلاف اموال عمومی و دولتی» به طور مستقل و در مواد مجزایی از «جرایم مرتبط با بودجه و اعتبارات» مورد حکم قرار گرفته تا هم از حیث تفکیک عناصر مجرمانه و هم از نظر رعایت تناسب بین جرم و مجازات، اشکال مذکور رفع شود. در ماده ۸۴ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح ۱۳۸۳، رفتارهای «مصرف غیرمجاز»، «استفاده غیرمجاز»، «در اختیار دیگری گذاشتن برخلاف مقررات»، «مصرف در محلی که اعتباری برای آن منظور نشده» و «مصرف در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار» اموال و وجوه دولتی، جملگی در یک ماده تجمیع و برای مرتکب، کیفر حبس از شش ماه تا دو سال تعیین شده است. در ماده ۸۵ قانون اخیرالذکر نیز اختصاصاً «نقص یا تضییع اموال دولتی در اثر اهمال یا تفریط» جرم‌انگاری شده و کیفر آن بسته به مبلغ، می‌تواند مشمول عنوان «جرم» یا «تخلف» باشد. منصرف از قوانین مذکور، با توجه به فصل دوم قانون دیوان محاسبات ۱۳۶۱، از مهم‌ترین وظایف دیوان نظارت بر نهادهایی است که از بودجه استفاده می‌کنند. در ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات ۱۳۶۱، برخی تخلف‌های ناشی از بودجه که منتج به رسیدگی از سوی هیئت‌های مستشاری می‌شود، احصاء شده؛ که از جمله آنها می‌توان به «تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی»، «عدم واریز به موقع درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه عمومی به حساب مربوط»، «عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت که موجب ضرر و زیان به بیت‌المال می‌گردد» و «پرداخت و دریافت‌هایی که خلاف قوانین موجود به دستور کتبی مقامات مسئول صورت می‌گیرد»، اشاره کرد. توضیح آنکه، فرآیند تحقیقات مقدماتی در دادسرای دیوان، طبق «دستورالعمل نحوه رسیدگی در دادسرای دیوان محاسبات کشور ۱۳۸۹» مصوب دادستان دیوان، انجام می‌شود. این دادسرا، عهده‌دار دریافت شکایات و گزارش نهادهای نظارتی (مانند: وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان حسابرسی کل کشور و ...) درباره‌ی سوءجریان مالی و تخلف از مصوبات مالی دولت است. از نکات قابل تأمل قانون دیوان محاسبات آنکه، وفق تبصره ۱ ماده ۲۳، دیوان در صورت احراز وقوع تخلف، علاوه بر اینکه مرتکب را به مجازات‌های اداری محکوم می‌کند، صلاحیت صدور حکم «نسبت به ضرر و زیان وارده» را دارد. در این شرایط، چالشی که پیش می‌آید نسبت بین «مجازات اداری» مقرر در قانون دیوان محاسبات با «تنبیهات اداری» مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲ از یک سو و نسبت بین «حکم به ضرر و زیان وارده» در قانون دیوان محاسبات و «جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل» در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی است. با توجه به صلاحیت‌های ذاتی جداگانه‌ای که هر کدام از قوانین مذکور به مراجع رسیدگی‌کننده اعطا کرده، این امکان وجود دارد که هم‌زمان در دیوان محاسبات، مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری احکام مستقلی علیه مرتکب صادر شود (Fallahzadeh & Kamrani, 2019: 198) که برخلاف اصل عدم محاکمه مجدد است. به علاوه، در کنار نهادهای مذکور، با اختیارات حاصل از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۶۰، این سازمان نیز نسبت به بازرسی از دستگاه‌های اجرایی اقدام می‌کند و حسب مورد طبق بند ج ماده ۲ قانون اخیرالذکر

۱. در این مقاله هر جا که به «پیش‌نویس لایحه تعزیرات» اشاره شده مقصود «پیش‌نویس معاونت حقوقی و امور مجلس» نسخه اول آبان ۱۴۰۱ است که در زمان نگارش مقاله حاضر در فضای مجازی قابل دسترس بود.
۲. گرچه در شرایط عمومی پیمان‌تشریه ۴۳۱۱- در خصوص تأخیر کارفرما در پرداخت صورت‌وضعیت‌های موقت پیمانکار خسارت تأخیر مشخص نشده است و لاجرم پیمانکار تحت شرایطی و با مطالبه رسمی در چهارچوب ماده ۵۲۱ قانون آیین دادرسی مدنی، می‌تواند «خسارت تأخیر تأدیه» مطالبه کند؛ با این حال، به نظر می‌رسد تأخیر در پرداخت مطالبات پیمانکار می‌تواند مشمول این بخش از ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات باشد.
۳. به عنوان نمونه در آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴، نصاب انواع تضامین (ضمانتنامه شرکت در مناقصه، پیش‌پرداخت، انجام تعهدات و کسور حسن انجام کار) مشخص شده است؛ حال اگر کارفرما مازاد بر موارد مقرر از پیمانکار ضمانتنامه اخذ کند (یعنی به جای ۵ درصد فی‌المثل ۱۰ درصد ضمانتنامه اخذ کند)، می‌تواند مشمول این قسمت از ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات باشد.
۴. مبنای قانونی صدور این دستورالعمل که به تصویب دادستان دیوان محاسبات کشور هم رسیده، جای تأمل دارد! چه اینکه در ماده ۱۴ قانون دیوان محاسبات کشور یا سایر قوانین اشاره‌ای به اختیار تصویب دستورالعمل از سوی دادستان دیوان محاسبات نشده است.

«موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی» را به رئیس‌جمهور، وزیر کشور، وزیر ذی‌ربط، رئیس قوه قضاییه و کمیسیون اصل ۹۰ ارائه می‌دهد. هم‌چنین، وفق بند د ماده ۲، گزارش ارتکاب جرم و تخلف را به مراجع رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری و مرجع قضایی ارائه و پیگیری‌های لازم را تا حصول نتیجه نهایی انجام می‌دهد.

جرایم و تخلفات مربوط به معاملات دولتی

دستگاه‌های اجرایی به منظور «انجام خدمات عمومی و رفع حوائج خود» ناگزیر از انعقاد قرارداد هستند (Dehghani Dehaj & et al: 62). در نظام حقوقی ایران، نحوه انعقاد قرارداد، آثار و لوازم آن به طور کلی، اعم از قراردادهای حقوق خصوصی و حقوق عمومی، در قانون مدنی مقررات‌گذاری شده است. از همین رو، گاه برخی از نهادهای حقوقی مندرج در معاملات دولتی (مانند تفکیک بین خاتمه پیمان و فسخ پیمان، مندرج در مواد ۴۶ و ۴۸ شرایط عمومی پیمان-نشریه ۴۳۱۱-) با مقررات حقوق خصوصی قابل توجیه نیست. حال آنکه، در کشور فرانسه، قراردادهایی که یک طرف آن دولت است به طور مجزا تحت عنوان «قراردادهای اداری» شناخته می‌شود یا در نظام حقوقی آمریکا از آن تحت عنوان «قراردادهای حکومتی» یاد می‌شود؛ اما در نظام حقوقی ایران اختصاصاً عنوانی برای «قراردادهای دولتی/معاملات دولتی» در نظر گرفته نشده است (Tajarlou & Ghorbani Darabad, 2016: 96). به همین خاطر در مقررات ناظر به معاملات دولتی، (مانند آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی ۱۳۹۴)، آنگاه که بحث حدود کاربرد و مضمولین این دست معاملات مطرح می‌شود، قانونگذار با ارجاع به برخی قوانین در صدد احصاء دستگاه‌های اجرایی برمی‌آید. این در حالی است که با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ۱۳۸۶، شرکت‌های به ظاهر خصوصی، اما با ماهیت دولتی تأسیس شدند که در شمول مقررات حقوق عمومی بر آنها شبهات بسیاری وجود دارد. یا آنکه تبصره ۲ ماده ۲ «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» ۱۳۹۸، منصرف از نوع مالکیت شخص حقوقی (دولتی یا خصوصی) اگر حداقل یکی از اعضای هیئت مدیره شرکت از سوی دستگاه‌های اجرایی صدر قانون اخیرالذکر تعیین شود، تحت حکومت همین قانون قرار می‌گیرد. چنین تشریحی در حدود و ثغور معاملات دولتی، اجرای مقررات کیفری را نیز با چالش مواجه می‌کند.^۵

در پیش‌نویس لایحه تعزیرات نیز، بدون ارائه تعریفی از معاملات دولتی با تصریح به قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ و قانون برنامه پنج‌ساله توسعه ۱۳۹۵، قراردادهای منعقد با «نهادهای دولتی دستگاه‌های اجرایی»، معاملات دولتی نامیده شده است. در عین حال، طبق ماده ۲ پیش‌نویس لایحه تعزیرات، گستره معاملات دولتی حتی به برخی نهادهای غیردولتی مانند کانون وکلا و اشخاص حقوق خصوصی نیز تسری یافته که از بنیان با ماهیت معاملات دولتی در تغایر است. توضیح آنکه، با توجه به مبنای جرم‌انگاری در معاملات دولتی (یعنی اصل ضرر و جلوگیری از تجاوز به منافع عمومی) و اصول عام جرم‌انگاری، از جمله مداخله حداقلی حقوق کیفری، معاملات دولتی با دو معیار قابل تحدید است. نخست) اشخاص با ماهیت دولتی (با حداقل سهام بیش از ۵۰ درصد از سوی دولت) طرف معامله باشند. دوم) منصرف از درصد سهام، در قوانین بودجه سنواتی، دارای ردیف بودجه باشند. معیارهای مذکور با مبنای جرم‌انگاری مختار قانونگذار نیز هم‌راستاست. در هر حال، با لحاظ ابهام مذکور در تعریف معاملات دولتی، مصادیق کیفری متعددی را می‌توان در سیاست کیفری تقنینی ایران شناسایی کرد. از جمله آنکه، در متن شرایط عمومی پیمان، صراحتاً بر این امر تأکید شده که «پیمانکار اعلام می‌کند در موقع عقد پیمان مشمول

1. Administrative Contracts.
2. Government Contract.

۳. مانند ارجاع به بند ب ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۳، ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ و یا مواد ۲ تا ۵ قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۸۶.
۴. جهت مطالعه در خصوص ماهیت شرکت‌های دولتی رجوع کنید به: تنگستانی، محمدقاسم، ۱۳۹۹، معیارهای شناسایی شرکت‌های دولتی، چاپ دوم، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۵. در اثر همین ابهامات، طی رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۵، «کارکنان بانک‌های خصوصی» مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات قرار گرفتند.

قانون منع مداخله ... نیست و در صورتی که خلاف آن برای کارفرما محرز شود پیمان فسخ ... می‌شود» (ماده ۴۴ شرایط عمومی پیمان-نشریه ۴۳۱۱-). مبنای ضمانت اجرای کیفری مقرر در ماده ۲ «قانون راجع به منع مداخله..» ۱۳۳۷، جلوگیری از انعقاد قرارداد از سوی کارکنان دولت با «دولت» است تا با جلوگیری از این امر، بتوان در رقابتی عادلانه، در قالب برگزاری مناقصه، طرف معامله را انتخاب کرد. چه اینکه، فضای رقابتی امکان کارایی و بهره‌وری بهتر از بودجه دولتی را مهیا می‌کند (Georgieva, 2017: 4). به همین سبب نیز قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی ۱۳۴۸، تبانی در معاملات، مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی که موجب ضرر علیه دولت شود را جرم‌انگاری کرده است. منصرف از بحث تبانی، در معاملات با اشخاص خارجی، صرف اخذ پورسانت ممنوع بوده و مرتکب، طبق قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی ۱۳۷۲ به حبس و جزای معادل پورسانت مأخوذه محکوم می‌شود. تدلیس در معاملات دولتی (ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی) و منظور نمودن نفع در معاملات دولتی (ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی) هم‌راستا با مبنای جرم‌انگاری مختار (اصل ضرر) بوده و به همین خاطر، قانونگذار گاه پاره‌ای از این جرایم را با استثنائاتی همراه کرده است (به عنوان نمونه: تبصره ماده ۳۶، ماده ۴۷ و ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی). در عین حال، حکم کلی مقرر در ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی در خصوص اخذ مال به نفع دولت، در حمایت از حقوق اشخاص ثالث، قابل انطباق با معاملات دولتی است؛ خاصه در مواردی که با اعمال کسورات غیرقانونی، از صورت وضعیت پیمانکار کاسته یا زیاده از قانون، تضامین (مانند ضمانتنامه‌های بانکی) اخذ می‌شود. به علاوه، با توجه به رابطه عموم و خصوص من وجه بین «جرم» و «تخلف»، در تمام مواردی که عدول از شرایط و مقررات ناظر بر معاملات دولتی، دارای وصف مجرمانه است، مرتکب طبق مواد ۸ و ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲، قابل تعقیب است. همچنین، در فرآیند معاملات دولتی، محتمل است رفتارهایی انجام شود که فاقد وصف مجرمانه باشد اما مشمول عنوان تخلف گردد. مثلاً باز کردن پاکات «ج» مناقصه بدون بازگشایی پاکات «الف و ب» (بند ۲۲ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری)، دادن امتیاز به مناقصه‌گران بدون لحاظ آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۵ هیئت وزیران (بند ۱۹ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) و ... منوط به عدم ارتکاب رفتار مجرمانه‌ی مستقل، نمونه‌هایی از این دست است. همچنین، حسب بند ب ماده ۳ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۳۹۰، اشخاص مشمول ماده ۲، از جمله دستگاه‌های اجرایی، مکلف هستند متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر را در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور وارد کنند. طبق تبصره ۲ ماده ۳ قانون اخیرالذکر، «تأخیر در ورود اطلاعات»، «ورود ناقص اطلاعات» و یا «ورود اطلاعات برخلاف واقع» تخلف محسوب شده و متخلف به شش ماه تا سه سال انفسال موقت محکوم می‌شود. این قانون، هم‌راستا با برخی از جرایم مندرج در ماده ۲۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۳۸۸ است.

مولفه‌های سیاست کیفری در برابر جرایم و تخلفات ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

سیاست کیفری تقنینی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را می‌توان در سیاست‌های سخت‌گیرانه، عدم انسجام و یکپارچگی و روزآمد نبودن قوانین و مقررات و در قلمرو سیاست کیفری اجرایی با تعدد مراجع نظارتی و رسیدگی شناسایی کرد.

اتخاذ سیاست کیفری سخت‌گیرانه

قانونگذار کیفری در قلمرو جرایم و تخلفات ناشی از «بودجه و اعتبارات» و «معاملات دولتی»، کوچک‌ترین مسامحه‌ای ندارد. عموم جرایم، غیرقابل گذشت بوده و اغلب مشمول نهادهای ارفاقی نمی‌شود. به علاوه، با توجه به آثار مالی گسترده که این نوع جرایم و تخلف‌ها دارند، قانونگذار همواره بر پرداخت خسارات و جریمه نقدی تأکید دارد (به عنوان نمونه: ماده ۲ قانون راجع به

1. Bank Guarantee

۲. این پایگاه، در نشانی <https://cdb.mporg.ir/Index> قابل دسترس است.

منع مداخله ... ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی ۱۳۷۲، مواد ۵۹۸، ۵۹۹ و ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی، ماده ۸۵ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح ۱۳۸۲ و تبصره ۱ ماده ۵ قانون دیوان محاسبات کشور ۱۳۶۱). چنین پاسخی در جرایمی که مبتنی بر تضییع بودجه عمومی کشور که علی‌الاصول صرف ساخت و ساز و توسعه زیرساخت‌ها می‌شود، دارای توجیه است. اما، اجرای مجازات‌های بدنی و شلاق، جدای از آنکه فاقد اثر بازدارندگی بوده، پاسخ مناسبی در این نوع جرایم محسوب نمی‌شود. از این‌رو، در مجموع می‌توان گفت که رویکرد نظام کیفری تقنینی، اقدام واکنشی مبتنی بر مسدود کردن هر نوع محدوده‌ی فراغی برای مرتکبین است. چندان که مقام معظم رهبری نیز در بند ۱ «فرمان هشت ماده‌ای به سران قوا درباره مبارزه با مفساد اقتصادی» فرمودند: «تسامح در مبارزه با فساد، نوعی همدستی با فاسدان و مفسدان است. اعتماد عمومی به دستگاه‌های دولتی و قضائی در گرو آن است که این دستگاه‌ها در برخورد با مجرم و متخلف قاطعیت و عدم تزلزل خود را نشان دهند.»^۱ اتخاذ چنین رویکردی را می‌توان با سیاست تسامح صفر^۲ منطبق کرد که به نوعی متأثر از نظریه‌ی فایده‌گرایی ژرمی بنتام است (Aghainia & Javanmard, 2011: 50). به عبارتی، قانونگذار تلاش کرده، حساسگری مرتکب در قبال هزینه و فایده‌ی ارتکاب جرم را به صفر برساند و با این رویکرد، موجبات پیشگیری از ارتکاب جرم را مهیا کند.

عدم انسجام و یکپارچگی

بخشی از سیاست‌های دولت در سیاست کیفری متجلی می‌شود. سیاست کیفری نیز هم‌راستا با سایر سیاست‌های دولت، در هر برهه می‌تواند از الگوهای متفاوتی پیروی کند، اما در نهایت باید بین این الگوها «یکپارچگی» وجود داشته باشد (Mehra & et al, 2019: 176). حال آنکه، قانونگذاری پراکنده در معنای «قانونگذاری موردی، متعدد و بدون توجه به دیگر اجزای نظام حقوقی» (Markaz Malmiri, Mahizadeh, 2015: 157) آسیب‌های غیرقابل‌انکاری مانند: ابهام، پیچیدگی، سردرگمی شهروندان، عدم انسجام، ناسخ و منسوخ شدن و ... را در پی دارد. آسیب تقنین پراکنده در سیاست کیفری حاکم بر قراردادهای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به وضوح قابل مشاهده است. امری که موجب طرح این پرسش می‌شود: آیا قانونگذاری‌های متعدد خود موجبی برای ایجاد فساد است؟ در مقاله‌ای که گروهی از پژوهشگران به بررسی قوانین و مقررات ۱۸۷ کشور جهان در حوزه معاملات دولتی پرداخته‌اند، بیان شده بین ظرفیت بخش دولتی و کارآمدی قوانین رابطه برقرار است. به عبارتی، در کشورهایی که ظرفیت بخش دولتی پایین است، مقررات، موثر بوده و برعکس، افزایش ظرفیت بخش دولتی و تورم مقررات‌گذاری، مانع اعمال بهینه اختیارات اجتماعی و نهادهای مدنی می‌شود. بنابراین، افزایش مقررات‌گذاری، الزاماً مساوی با کاهش فساد نبوده و در این پژوهش تأکید می‌شود که قانونگذاران، بیش از آن که در پی محدودیت پیمانکاران باشند، دولت را محدود می‌کنند (Erica Bosio & et al, 2020: 31). به‌ویژه در مورد ایران، قانونگذار، از یک‌سو نهادهای نظارتی متعددی پیش‌بینی کرده که گاه وظایف و اختیارات آنان با یکدیگر تداخل دارد و از سوی دیگر، گاه موجب شده که با عدول از اصل عدم محاکمه مجدد، دو مرجع به یک موضوع رسیدگی کنند. چندان که هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات، صلاحیت رسیدگی پیدا کرده‌اند و می‌توانند حکم به جبران خسارت بدهند و در مقابل، مراجع قضایی نیز با احراز مجرمانه‌بودن، امکان محکومیت دوباره متهم به جبران خسارت را دارند. در همین راستا، تبصره ۱ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات ۱۳۶۱، بدون ارائه هیچ معیاری، به صورت علی‌الاطلاق اجازه محکومیت متخلف را به هر کدام از مجازات‌های اداری، از «توبیخ کتبی» تا «انفصال دائم از خدمات دولتی» را داده است. طبیعتاً، زمانی که بین جرم و مجازات باید تناسب برقرار باشد به طریق اولی در

۱. گرچه، مرتکب جرم موضوع ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی، «هر شخصی» است اما، عموماً مرتکب جرایم ناشی از «بودجه و اعتبارات و معاملات دولتی»، کارکنان دستگاه‌های اجرایی هستند؛ از این‌رو، دارا بودن وصف مجرمانه منجر به تنبیهات اداری و انتظامی نیز می‌شود. در ماده ۲۲۷ پیش‌نویس لایحه تعزیرات، عبارت «هر یک از کارکنان اشخاص موضوع مواد ۱ و ۲ این قانون» جایگزین عبارت «هر شخصی» شده است.

۲. پیرو فرمان هشت ماده‌ای رهبری، «ستاد هماهنگی مبارزه با مفساد اقتصادی» شکل گرفت.

۳ Zero Tolerance Policy.

خصوص تخلف نیز این امر باید رعایت گردد. این عدم تناسب و شناوری بین حداقل (اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی) و حداکثر مجازات (انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری)، در تبصره ۴ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲ نیز قابل مشاهده است؛ موضوعی که می‌تواند منجر به صدور احکام نامناسب گردد (Nekouie, 2021: 272).

روزآمد نبودن قوانین و مقررات

منصرف از اینکه از زمان تصویب قانون برگزاری مناقصات حدود سه دهه گذشته و این امر موجب افزایش هزینه برگزاری مناقصه و طولانی شدن فرآیند انعقاد قرارداد شده (Hosseinzadeh Arabi & et al 2021: 34) برخی قانونگذاری‌ها به حدود نیم قرن قبل بازمی‌گردد (مانند قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی ۱۳۴۸ یا قانون منع مداخله ... ۱۳۳۷) که از حیث تعیین کیفر و روزآمدی، تناسبی با قوانین مصوب بعد از انقلاب ندارد (Barzegari Dehaj & Elahimanesh, 2022, 172). از این گذشته، موضوع تأثیر و تأثر قوانین بر یکدیگر و ایضاً بر روی مقررات نیز امر مهمی است. به عنوان نمونه، طبق بند ۲ از قسمت ب ماده ۴۶ شرایط عمومی پیمان-نشریه ۴۳۱۱-، اگر پیمانکار مشمول قانون مداخله ... ۱۳۳۷ گردد، کارفرما باید اقدام به فسخ قرارداد کند، حال آنکه از نظر قانون منع مداخله ... ۱۳۳۷ این گونه معاملات باطل است. از این رو، برخی گفته‌اند «حکم قانون منع مداخله، حاکم بر موضوع و عقد باطل می‌شود» (Vaezi & Kiyani, 2021: 176). با این حال، اگر از نظر مصلحت عمومی و حفظ منافع بیت‌المال به موضوع نگریسته شود، حکم به بطلان قرارداد می‌تواند آثار و نتایج زیان‌باری، خاصه در مورد قراردادهایی که در مرحله تحویل موقت یا قطعی هستند، داشته باشد. به این منظور، از جمله راهکارهای موثر در روزآمدسازی قوانین، استفاده از تجربه‌های جهانی است؛ چه اینکه، بهره‌گیری از الگوها و رویه‌های برتر^۳ مانند قانون نمونه تدارکات آنسیترال سازمان ملل متحد^۴ مقررات فدرال آمریکا در زمینه خرید^۵ علاوه بر اینکه به روزآمدی قوانین و مقررات کمک می‌کند، موجب ایجاد زمینه‌ای برای بهره‌گیری از تجربه‌های جهانی خواهد شد.

تعدد مراجع نظارتی و رسیدگی

در کنار دادگاه‌ها که طبق اصل ۵۹ قانون اساسی، مرجع عام رسیدگی محسوب می‌شود؛ «دیوان عدالت اداری» در راستای اصل ۱۷۳ قانون اساسی، «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» و «هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات» نیز به «تخلفات» رسیدگی می‌کنند. طبق تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۹۰ با اصلاحات و الحاقات ۱۴۰۲، «دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور در حدود اختیارات قانونی خود» و در چهارچوب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، در خصوص موضوعاتی که «متضمن تضییع حقوق عمومی است»، می‌توانند به عنوان شاکی اقدام به طرح شکایت کنند. ضمن اینکه، ماده ۱۲۱ قانون دیوان عدالت اداری، فرض برعکس را هم پوشش داده است. در عین حال، مراجع نظارتی متعددی نیز در هر کدام از قوا وجود دارد؛ که از جمله می‌توان به کمیسیون اصل ۹۰ در قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴ قانون اساسی) و شورای نظارت و بازرسی در قوه قضاییه و وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی در قوه مجریه اشاره کرد. ضمن اینکه، در

۱. ضمانت‌اجرای بطلان قرارداد در ماده ۲۳۱ پیش‌نویس لایحه تعزیرات هم مجدداً پیش‌بینی شده است.

۲. البته هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۸۲۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۰، اعلام نمود ماده ۴۴ شرایط عمومی پیمان مغایرتی با قانون ندارد.

3. *Best Practices*.

4. *UNCITRAL Model Law on Public Procurement*.

5. *The Federal Acquisition Regulation*.

۶. سازمان بازرسی کل کشور با تمسک به عبارت «پیگیری موضوع تا حصول نتیجه نهایی» مندرج در ذیل بند د از ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۶۰، عملاً ورای شأن نظارتی، گاه در مقام «شاکی» ظاهر می‌شود؛ حال آنکه، با توجه به تعریف «بزه‌دیده» در ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ و با لحاظ تکلیف «تعقیب متهم و اقامه دعوی از جهت حیثیت عمومی» که بر عهده دادستان است، نمی‌توان ورای شأن نظارتی، اختیارات بیشتری به سازمان بازرسی اعطا کرد؛ هر چند عبارات رأی وحدت رویه شماره ۸۳۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۲۷ که معطی امکان اعتراض به قرارهای نهایی دادرست، مفید تفسیری مخالف است.

دستگاه‌های اجرایی نیز مراجع نظارتی در قالب «کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری»، «واحد حراست»، «ذی‌حسابی» و «دفتر بازرسی و پاسخگویی به شکایات» فعال است. علی‌رغم تعدد مراجع نظارتی، آسیب‌ها و نقدهای مهمی به آن وارد است؛ از جمله آنکه، گاه ورای نظارت، به تخلف هم رسیدگی می‌کنند و به علاوه، همکاری و هماهنگی مناسبی از جهت تبادل اطلاعات بین آنها شکل نمی‌گیرد. هرچند، «شورای دستگاه‌های نظارتی کشور» در سال ۱۳۸۷ با ترکیبی از نمایندگان سه قوه شکل گرفت اما گزارش مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، حاکی از عدم توفیق این نهاد است (Jamour & Moratab, 2023: 7). به علاوه، موضوع حسابرسی از جمله صلاحیت‌های بنیادین دیوان محاسبات است؛ اما این نهاد به موازات، به عنوان یک مرجع شبه‌قضایی متشکل از: دادستانی، هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر اقدام به صدور حکم می‌کند. طبق تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور ۱۳۶۱، مرجع تجدیدنظر از برخی آرای هیئت مستشاری، محکمه تجدیدنظر است. خارج از این حدود، آراء دیوان محاسبات، قابل تجدیدنظر نبوده و دیوان عدالت اداری نیز طی رأی وحدت رویه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۰، حکم به عدم صلاحیت رسیدگی خود داده که مغایر با اصول دادرسی منصفانه است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) با هدف توسعه زیرساخت‌های کشور در قوانین پنج‌ساله توسعه، پیش‌بینی و متعاقب آن در قوانین بودجه سالانه، ردیف بودجه مشخصی برای آن تعیین می‌شود. دستگاه‌هایی اجرایی، به منظور استفاده از بودجه مذکور، ناگزیر از انعقاد قرارداد هستند. این قراردادها، بر اساس پیش‌نویس‌های ابلاغی سازمان برنامه و بودجه و پس از طی تشریفات مناقصه، وارد مرحله اجرا می‌شود. در طول این فرآیند، در دو قلمرو «بودجه و اعتبارات» و «معاملات دولتی» امکان وقوع جرایم و تخلفاتی مانند مصرف بودجه مازاد بر اعتبار یا تبانی در انجام معاملات وجود دارد. از این رو، قانونگذار کیفری با تمسک به اصل ضرر و جلوگیری از تجاوز به منافع عمومی، اقدام به مداخله و جرم‌انگاری نموده است. با بررسی جرایم و تخلفات مذکور، مولفه‌های کلان سیاست کیفری در این حوزه را می‌توان در «تخاذ سیاست کیفری سخت‌گیرانه»، «عدم انسجام و یکپارچگی»، «روزآمد نبودن قوانین و مقررات» و «تعدد مراجع نظارتی و رسیدگی» احصا کرد. در عین حال، با توجه به چرخه حیات قراردادها و زنجیره‌ای از فرآیندها که موجب شکل‌گیری و اجرای قرارداد می‌شود، برای طراحی سیاست کیفری مطلوب نمی‌توان صرفاً به یک عامل تک‌ساحتی دست یافت؛ بلکه مجموعه‌ای از عوامل به‌هم‌پیوسته در فرآیند قراردادهای عمرانی باید در نظر گرفته شود. خاصه، در شرایطی که برآمد مولفه‌های مزبور، حکایت از آن دارد که سیاست کیفری در قلمرو طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، فاقد انسجام و یکپارچگی بوده و در عین حال، نهادهای نظارتی نیز با وظایف مشابه به صورت متکثر در هر کدام از قوا تشکیل شده‌اند که منصرف از هم‌پوشانی در وظایف و اختیارات، گاه امکان رسیدگی نیز به آنها اعطا شده است. در این شرایط، با گسترش نهادهای نظارتی و بازرسی، موضوع رقابت در کشف تخلف و جرم، به نسبت پیشگیری، از اولویت بیشتری برخوردار شده است. بنابراین، با در نظر داشتن مولفه‌ها و آسیب‌های اشعاری، پیشنهاد می‌شود: با روزآمدسازی قانون و استفاده از تجربه‌های جهانی مانند قانون نمونه تدارکات آنسیترال، کلیه جرایم به صورت یکپارچه و با رعایت تناسب جرم و مجازات، منقح شود؛ امکان رسیدگی و صدور حکم از نهادهای بازرسی و نظارتی سلب گردد؛ نهادهای نظارتی هر قوه با یکدیگر تجمیع و وظایف و اختیارات و ارتباط بین آنان شفاف شود. در نهایت، سیاست کیفری تقنینی سخت‌گیرانه، بدون کارآمدی سیاست قضایی و شیوه‌های موثر پیشگیری از جرم، راهکار مناسبی برای کاهش بزهکاری نیست. آن هم در مورد مرتکبین یقه‌سفیدی که عموماً جز کارکنان یا در ارتباط با دستگاه‌های اجرایی هستند و با توسل به شیوه‌های مشروع می‌توانند رفتارهای نامشروع خود را قانونی جلوه دهند. بنابراین، با در نظر داشتن نتایج به دست آمده توصیه‌های سیاستی زیر در قلمرو سیاست کیفری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌شود:

- در سیاست کیفری تقنینی، قوانین و مقررات مرتبط، خاصه در بخش معاملات دولتی، باید با استفاده از تجربه‌های دیگر کشورها و مشارکت بخش عمومی-خصوصی و در راستای چاره‌اندیشی پاسخ‌های متناسب و کارآمد، به‌روزرسانی شود.

- در سیاست کیفری قضایی و تقنینی، یکپارچگی پاسخ‌ها از اولویت بسیار برخوردار بوده؛ بدین منظور، تشکیل مرجع عالی راهبردی موثر با مأموریت انسجام‌بخشی به قوانین و مقررات مرتبط و نظارت جامع بر حسن اجرا، ضروری است.
- در سیاست کیفری اجرایی (به مفهومی اعم از سیاست کیفری قضایی)، با لحاظ اصل شفافیت، باید از مکانیزم‌های چندگانه کنترل و نظارت استفاده شود.
- در دو قلمرو «بودجه و اعتبارات» و «معاملات دولتی»، در مراحل سه‌گانه چرخه حیات قرارداد، ذی‌اثران متعدد با انگیزه‌ها و کنش‌های متعدد حضور دارند، در نظرگرفتن آنان به عنوان یک کل همگن موجب ناکارآمدی سیاست کیفری شده، حال آنکه سیاستگذار کیفری باید متناسب با قدرت و منفعت هر ذی‌اثر، برنامه متناسبی برای مدیریت آنان ارائه نماید.
- اتخاذ سیاست کیفری سخت‌گیرانه به معنای پاسخ سلبی و دوری‌گزینی از واکاوی پدیده جهت رسیدن به ریشه وقوع آن است؛ بنابراین، سیاستگذار کیفری باید به صورت دوره‌ای هسته یا زیربنای ارتکاب جرایم و تخلفات را شناسایی و ارزیابی کند تا آن‌گاه روبنای پاسخ کیفری متناسب با آن پیاده‌سازی شود.

References

1. Aghainia, Hossein; Javanmard, Behrooz (2011), stiff criminal policy toward small crimes in zero tolerance strategy: Iran and the U.S. criminal law, *Journal of Research Police Sciences*, 13(2) [in Persian].
2. Almasi, Hasan; Dehgan, Mahmood, Heidari, Daryoosh (2016), Investigating the impact of the budget subtraction report of the Supreme Audit Court in monitoring the government's financial performance and the effectiveness of annual budgets, *Journal of Audit Science*, 16(63) [in Persian].
3. Bakhsh Meydani, Alireza (2017), Characteristics of annual budgeting (with an emphasis on the annual budgeting of the armed forces), *Quarterly Journal of Interdisciplinary Studies on Strategic Knowledge*, Vol. 28 [in Persian].
4. Barzegari Dahaj, Hamid; Elahimanes, Mohamadreza (2022), Situational prevention in context of public procurement, *Journal of Modern Research on Administrative Law*, 4(10) [in Persian].
5. De Rose, Claudio (2013), *Corruption in Public Procurement: How to Fight and Prevent it*, Bristol University Press, Vol. 31.
6. Dehghani Dehaj, Iman; Salehi, Hamidreza; Akbarzadeh, Masoume (2017), Offer in government contracts, *Private Law Research*, 6(20) [in Persian].
7. Deputy of Economic Research of Parliament Research Center of Iran (2018), *Lessons from Iran's Budgeting History (2018 and 2019 Budget)*, Parliament Research Center of Iran website [in Persian].
8. Erica Bosio, Simeon Djankov, Edward L. Glaeser & Andrei Shleifer (2020), *Public Procurement in Law and Practice*, National Bureau of Economic Research, No. 27188.
9. Fallahzadeh, Ali Mohammad; Kamrani, Mahya (2019), Assessment on Procedure of the Supreme Audit Court from the Perspective of a Fair Trial, 83(108) [in Persian].
10. Fazli, Mehdi; Khaleghi, Abolfath (2018), Legislative Flaws on Prevention of Corruption in Public Transactions in the Light of Recommendations of OECD, *Journal of Criminal Law Research*, 6(23) [in Persian].
11. Georgieva, Irena (2017), *Studies in European Economic Law and Regulation: Using Transparency Against Corruption in Public Procurement; A Comparative Analysis of the Transparency Rules and their Failure to Combat Corruption*, Spring International Publishing, Vol. 11.
12. Ghahremani, Nasrullah; Shamsa, Shahrazad (2014), *Claims arising from the general conditions of the agreement including the full text of the agreement, general conditions and private conditions of the agreement and related instructions*, second edition, Khorsandi Publications [in Persian].
13. Gottschalk & Smith, Petter & Christy (2016), *Detection of White-Collar Corruption in Public Procurement in Norway: The Role of Whistleblowers*, *International Journal of Procurement Management*, 9(4).
14. Hosseinzadeh Arabi, Davoud; Abbasi, Bijan (2021), Comparative Study of Tendering Procedures in "Iran's Tender Law" and "UNCITRAL Model Law on Public Procurement 2014", *Journal of Modern Research on Administrative Law*, 3(7) [in Persian].
15. Jalali Mousavi, Atefe; Sedighi, Alireza (2023), Review report of the Seventh Development National Plan Bill (75): Programs for the acquisition of capital assets, Parliament Research Center of Iran [in Persian].
16. Jamour, Hossein; Moratab, Yahya (2023), Investigation of institutions in charge of fighting corruption in the Islamic Republic of Iran (1): Institutional mapping, Parliament Research Center of Iran [in Persian].
17. Kamali, Yahya; Sheikhzadeh Jooshani, Sedigheh; Hossein Askari, Farzaneh (2022), Challenges of Formulation of Development Policies in Iran (Five-year Development Programs), *Journal of Program and Development Research*, 2(4) [in Persian].
18. Mahmoudi Janaki, Firouz; Roustae, Mehrangiz (2013), *Justification of Criminal Intervention; Principles and Necessities*, 1(3) [in Persian].
19. Markaz Malmiri, Ahmad; Mahdizadeh, Mahdi (2015), Scattered Legislation in Iranian Legislative System, *Public Law Research*, 1 (47) [in Persian].
20. Mehra, Nasrin; Yekrangi, Mohammad; Moazzen, Abbas (2019), Discourse Analysis of Iranian Penal Policy in Taziraat after Islamic Revolution, 82(103) [in Persian].
21. Mentinejad, Sadegh (2007), Methods and Contexts of Collusion in Public Procurement, *Judicial Law Journal*, 71 (61) [in Persian].
22. Mulaee, Ayat; Vahibifakhr, Maryam (2020), Abolhassan Ebtehaj's Measures in the Structure of Iran planning system; Analysis of Administrative Law Viewpoint, *Administrative Law*, 8(24) [in Persian].
23. Najafitavana, Ali; Mostafazadeh, Fahim (2013), Criminalization in the Criminal System of Islamic Republic of Iran, 5(8) [in Persian].
24. National Contract Management Association (2019), *Contract Management Standard (CMS)*, Third Edition.
25. National Contract Management Association (2023), *Contract Management Body of Knowledge (CMBOK)*, Seventh Edition.

26. Nekouie, Mohammad (2021), Principle of Proportionality of Crime and Punishment in the Domain of Administrative Offenses, Administrative Law, 8 (25) [in Persian].
27. Nili, Masoud; Karimi, Mohsen (2016), Planning in Iran 1316-1356 (Historical analysis, focusing on the evolution of the role and position of the planning and budget organization), second edition, Ney Publishing [in Persian].
28. OECD (2016), Preventing Corruption in Public Procurement, OECD Publishing, available at: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-inPublic-Procurement-Brochure.pdf>
29. Osei-Afoakw, Kofi (2014), How Relevant is the Principle of Transparency in Public Procurement, Developing Country Studies, 4(6).
30. Piga, Gustavo (2001), A Fighting chance against corruption in public procurement, an article in the book of 'Internation Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two', Edited by: Susan Rose-Ackerman and Tina Soreide, Edward Elgar Publishing.
31. Rahimi, Habib; Alizade, Saeede (2018), Essence of Price Adjustment in Construction Contracts in Iran and FIDIC, 6(21) [in Persian].
32. S. Lyra, Damasio, L. Pinheiro & Bacao, Marcos, Bruno, Flavio & Fernando (2022), Fraud, corruption, and collusion in public procurement activities, a systematic literature review on data-driven methods, Applied Network Science, Vol. 7.
33. Soreide, Tina (2002), Corruption in Public Procurement: Causes, Consequences and Cures, Chr. Michelsen Institute.
34. Tajarlou, Reza; Ghorbany Darabad, Behzad (2016), Integrity in Public Procurement, Journal of Research Energy Law, 2(1) [in Persian].
35. Tavakkoli, Ahmad (2007), What Can we do with Incomplete Development Projects? , Economic Research, 7(26) [in Persian].
36. Vaezi, Mojtaba; Kiyani, Fatemeh (2021), Invalidity of Administrative Contracts and its Effects on Iranian Law, Scientific Quarterly of Judicial Law Perspectives, 29(99) [in Persian].