

# دامنه‌ی کاربرد قدرت تشخیصی کارشناسان در تدارکات عمومی ایران: مطالعه‌ی اختصاصی چهار شرکت زیرمجموعه‌ی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی

تاریخ ارسال: ۹۶/۰۹/۱۱

تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۱/۱۴

محسن قدیری \*

مهران سپهری \*\*

## چکیده

تدارکات عمومی از مناقشه‌برانگیزترین حیطه‌های سازمانی در بخش عمومی است. در سراسر دنیا راهکارهای متنوعی برای ارتقای سلامت و کاهش فساد در این حیطه مورد استفاده قرار می‌گیرد. همگام با رویکردهای بین‌المللی که سیاست‌ها و ابزارهایی را برای بهبود عملکرد نظام‌های ملی تدارکات عمومی پیشنهاد می‌کنند، رویکردهایی مدیریتی نیز از سوی پژوهش‌گران مختلف مطرح شده که تلاش می‌کنند تدابیری سازمانی را برای ارتقای عملکرد و کارآمدی تدارکات عمومی ارائه دهند. این مطالعه در پی پاسخ به این سوال است که کارشناسان تدارکات عمومی در ایران به عنوان عاملان اجرایی چگونه از «قدرت تشخیصی» خود بهره می‌برند و چه عواملی بر دامنه‌ی کاربرد قدرت تشخیصی آن‌ها تاثیر می‌گذارد؟ در این مقاله، ابتدا ادبیات تخصصی تدارکات عمومی از منظر عاملیت کارشناسان مورد بررسی قرار گرفته و سپس ویژگی‌های عاملیت در تدارکات عمومی چهار شرکت زیرمجموعه‌ی شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران بر اساس خصوصیات بخش عمومی اقتصاد ایران (به عنوان زمینه‌ی نهادی تدارکات عمومی) شناسایی شده است. روش کیفی مورد استفاده در این پژوهش موردپژوهی و شامل استفاده از ابزارهای گروه کانونی و مصاحبه‌ی عمیق با نخبگان تدارکات عمومی بوده است. نتایج حاصله از آن حکایت دارند که کارشناسان تدارکات عمومی در سازمان‌های مورد مطالعه به دلیل غلبه‌ی عوامل حقوقی و نهادی در سطوح سازمانی، وزارتی و قضایی، عملاً در پاره‌ای امور شأن «عاملیت» ندارند و قدرت تشخیصی خود را صرفاً در هماهنگی با مدیران در دامنه‌ای محدود و کنترل شده به کار می‌گیرند.

**واژگان کلیدی:** تدارکات عمومی، عاملیت، قدرت تشخیصی، بخش عمومی، فساد، مدیریت دولتی

---

\* دانشیار دانشکده‌ی مدیریت و اقتصاد دانشگاه شریف sepehri@sharif.edu

\*\* دکتری مدیریت از دانشکده‌ی مدیریت و اقتصاد دانشگاه شریف ghadirimohsen@gmail.com

## مقدمه

اهمیت بین‌المللی قراردادهای تدارکات عمومی به این علت است که چیزی در حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی اکثر کشورهای جهان صرف این قراردادها می‌شود (Piga, 2011). در سال ۲۰۰۲ گردش مالی تدارکات عمومی در اروپا از مرز هزار و پانصد میلیارد دلار گذشت (OECD, 2005:9). اجرای قراردادهای تدارکات عمومی دشوار است، زیرا از یک سو باید به شکل رقابتی و قانونی واگذار شوند و از سوی دیگر برگزارکنندگان رقابت‌ها تلاش می‌کنند شایسته‌ترین تأمین‌کنندگان را به لحاظ کیفی، تخصصی و فنی برگزینند. از جمله عوامل تعیین‌کننده در کیفیت واگذاری و اجرای قراردادهای تدارکات عمومی، شرایط متفاوت کشورهای مختلف به لحاظ حقوقی و سازمانی است. نمی‌توان به سادگی مجموعه‌ای از اصول برگزاری قراردادهای تدارکات عمومی را در اختیار کشورهای مختلف قرار داد و الگوی تدارکات عمومی در سراسر جهان را یکپارچه کرد. هر کشور دارای ویژگی‌های خاصی است و این ویژگی‌ها باید در تعیین الگوی بهینه‌ی اجرای قراردادهای عمومی مورد توجه قرار بگیرند.

در اکثر کشورهای توسعه‌یافته کارشناسان تدارکات عمومی از میزانی از «قدرت تشخیصی»<sup>۱</sup> برخوردار هستند و به عنوان «عامل»<sup>۲</sup>های اجرایی ایفای نقش می‌کنند. بنابراین در الگوی بین‌المللی، «عاملیت»<sup>۳</sup> کارشناسی نقش تعیین‌کننده و بی‌بدیلی در رقم‌زدن کیفیت اجرای قراردادهای تدارکات عمومی دارد. از جمله دستاوردهای این مقاله، نشان دادن تفاوت‌های زمینه‌ای و نهادی تدارکات عمومی در ایران با الگوی بین‌المللی است. با اتکای بر روش کیفی موردپژوهی و با استفاده از ابزارهای گروه کانونی و مصاحبه‌ی عمیق نیمه‌ساختاریافته ویژگی‌های خاص تدارکات عمومی در چهار شرکت زیرمجموعه‌ی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران از منظر عاملیتی شناسایی و در نهایت در قالب الگوی اختصاصی عرضه شده است.

## ادبیات و پیشینه‌ی پژوهش

### تدارکات عمومی به عنوان جزئی از بخش عمومی اقتصاد

در بخش خصوصی این سهامداران هستند که صدمات ناشی از فساد در بخش‌هایی مانند تدارکات و خرید را متحمل می‌شوند، اما در بخش عمومی مردم جای سهامداران را

می‌گیرند و از آن‌جا که مردم نمی‌توانند مستقیماً بر عملکرد تدارکات عمومی نظارت کنند، در سازمان‌های دولتی تعدادی از مدیران و ناظران به نمایندگی از مردم بر کیفیت قراردادهای تدارکات عمومی نظارت می‌کنند (Eliassen & Sitter, 2008).

مدیران و ناظران دولتی به عنوان «مالکان»<sup>۴</sup> ناچار هستند که اجرای قراردادها را به کارشناسانی واگذار کنند که نقش «عامل» اجرایی را برعهده می‌گیرند. روابط میان مدیران و کارشناسان نمونه‌ای از روابط مالک - عامل<sup>۵</sup> است که دو ویژگی اساسی دارد؛ بر اساس ویژگی «عقلانیت محدود»<sup>۶</sup>، مالکان نمی‌توانند برای این که رفتار عاملان را با منافع خود همسو کنند، وارد تمام جزئیات کارهای آن‌ها بشوند. ویژگی دوم «ریسک‌گریزی»<sup>۷</sup> است که بر اساس آن مالکان وقتی کار خود را به عاملان می‌سپارند، متحمل ریسکی می‌شوند که عاملان در معرض آن ریسک نیستند (Eisenhardt, 1989). محدودیت‌های بخش عمومی اغلب اجازه نمی‌دهد که مالکان از نظر انگیزشی عاملان را راضی نگاه دارند (Shah, 2007: 236 - 243). اگر کارشناسان احساس کنند که می‌توانند با ارتکاب به فساد به منافع بیشتری برسند، ممکن است از «قدرت تشخیصی» خود سوء استفاده کنند. به این ترتیب نظارت بر کار عاملان دشوار است، زیرا ممکن است تصمیم بگیرند قدرت تشخیصی خود را در جهات دیگری به جز منافع مالکان به کار ببرند (Ackerman, 2013). با این حال چاره‌ی کار محدود کردن قدرت تشخیصی کارشناسان نیست، زیرا اگر دامنه‌ی کار کارشناسی محدود بشود، عاملان دیگر مسئولیتی در مقابل منافع مالکان احساس نمی‌کنند. بنابراین باید الگوهایی از نظارت به کار گرفته شوند که بدون محدود کردن قدرت تشخیصی کارشناسان، بر عملکرد آن‌ها نظارت مؤثری داشته باشند (Bergman & Anderson, 2009). بدیهی است که محدودیت‌های مالی و انگیزشی بخش عمومی را نمی‌توان از میان برداشت، زیرا بخش عمومی با زنجیره‌ای طولانی از مسائل روبرو است و نمی‌تواند مثلاً میانگین دستمزد کارشناسان در یک واحد تدارکات عمومی را چنان افزایش بدهد که آن‌ها در مقابل وسوسه‌ی فساد مقاومت کنند (Abink, in Ackerman, 2007).

### نقش دانش تخصصی کارشناسان

باید جایگاه ویژه‌ای را نیز به «دانش تخصصی» کارکنان تدارکات عمومی اختصاص داد (Hoque, 2010). داشتن مدارک تخصصی<sup>۸</sup> ضامن بهبود عملکرد کارکنان تدارکات

عمومی نیست، اما باید هم‌چنان بر استفاده از مدارک به عنوان ابزاری برای اثبات دانش کارکنان تأکید کرد، زیرا به معنای افزایش آمادگی کارکنان برای اجرای فرایندهای پیچیده‌تر است و باعث می‌شود فرصت‌های کمتری برای ارتکاب فساد ایجاد شود ( Prier et al., 2010). در دهه‌های اخیر برخی پژوهشگران کوشیده‌اند در کنار اصول و استانداردهای تدارکات عمومی دانش اختصاصی تدارکات عمومی را نیز دامنه‌ی بیشتری ببخشند. ( Thai, 2001; Thai & Piga, 2007; Thai, 2008; Flynn & Davis, 2014; Lioyd & McCue, 2004)

### اهمیت مشروعیت ارزشی و اخلاقی سیستم

با توجه به محدودیت‌های بخش عمومی، لازم است عاملان نگرش مثبتی نسبت به مسئولیت‌های خود داشته باشند تا تحقق منافع عمومی را در اولویت قرار بدهند. کارکنانی منافع عمومی را ترجیح می‌دهند که برای نظام دولتی مشروعیت قائل باشند (Democracy and governance center, 1999). بنابراین انگیزه دادن به کارکنان برای افشای فساد مهم است (Sule, 2009). از سوی دیگر نباید میان کارشناسان و سازمان شکاف اخلاقی<sup>۹</sup> ایجاد شود. اصولی باید وجود داشته باشند که تبدیل به راهنماهای اخلاقی شوند و هدایت رفتاری کارکنان را تحقق ببخشند تا آن‌ها نیز خود را مقید به پیروی از آن راهنماها بدانند. همچنین لازم است اصول و استانداردهایی حرفه‌ای نیز وجود داشته باشند که «عاملان» خود را موظف به رعایت آن‌ها بدانند. پاسخ‌گویی و ارتقای استانداردهای سلامت عملکرد نیز در تدارکات عمومی مهم هستند. «نظارت‌پذیری» و کنترل داخلی برای پایش تهدیدات فساد را نیز باید از ضروریات حفظ سلامت تدارکات عمومی دانست ( Eriksson et al., 2013; Wittig, 1999; Rendon & Rendon, 2015).

### رویکرد سازمان‌های بین‌المللی

کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل در بند نهم خود از کشورهای عضو می‌خواهد که نظام تدارکات عمومی منسجمی داشته باشند که شفاف<sup>۱۰</sup> و رقابتی<sup>۱۱</sup> است. سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی نیز مبارزه با فساد در تدارکات عمومی را در گرو شفافیت

و پاسخ‌گویی<sup>۱۲</sup> سازمان‌های دولتی می‌داند. رویکرد عام سازمان‌های بین‌المللی این است که با ارائه‌ی اصول و استانداردهایی سازمان‌های ملی و محلی را به اتخاذ رویکردی هماهنگ با الگوی رایج در جهان توسعه‌یافته دعوت کنند (Pope, 2000; Arrowsmith & Anderson, 2010; OECD, 2005; OECD, 2007; OECD, 2009; TI, 2006).

### ارتشا و رقابت

رشوه‌گیری عوامل تدارکات نباید به امری عادی تبدیل شود، زیرا به این ترتیب هزینه‌ی رشوه به قیمت تمام‌شده‌ی اعلامی از سوی رقبا اضافه می‌شود. باید احتمال رشوه گرفتن کارکنان را کاهش داد، میان پیشنهادگران رقابت قیمتی ایجاد کرد و نیز بازار را به روی تأمین‌کنندگان تازه‌واردی هم که قادر به پرداخت رشوه نیستند باز نگاه داشت (Compte et al., 2005). البته باید به این موضوع نیز توجه کرد که کارکنانی که رشوه دریافت می‌کنند معمولاً هوشیارانه حداقل‌های کیفی را نیز رعایت می‌کنند تا متهم به بی‌کفایتی نشوند. بنابراین آن‌ها اغلب به سوی شرکت‌هایی متمایل می‌شوند که هم توان مالی بالاتری دارند و هم حداقل‌های کیفی را تأمین می‌کنند. (Buchner et al., 2008)

### نقش الگوهای تصمیم‌گیری

روندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری هم مهم هستند. ابزارهای ارزیابی باید از ابهامات کم کنند و به نظام تدارکات عمومی قدرت تصمیم‌گیری ببخشند (Scheiele, 2005). میدان تدارکات عمومی عرصه‌ای برای تصمیم‌گیری‌های حرفه‌ای است و تکنولوژی‌های تصمیم‌گیری می‌توانند در صورت حمایت سازمانی و قانونی مفید باشند. یکی از مثال‌های کاربرد تکنولوژی استفاده از تدارکات الکترونیکی است. البته استفاده از تکنولوژی ما از توجه به ضرورت رقابت و عدالت بی‌نیاز نمی‌کند (Csaki & Gelleri, 2005; MacManus, 2002).

### شراکت و رقابت

لازم است اقداماتی نیز برای ترغیب پیشنهاددهندگان و تأمین‌کنندگان صورت بگیرد تا آن‌ها نیز انگیزه‌ی بیشتری برای در پیش گرفتن رقابت سالم داشته باشند. نباید مجازات

در نظر گرفته شده برای تأمین‌کنندگان به نحوی باشد که رقابت را کاهش بدهد. سازمان مجری تدارکات باید به شکل شفاف مواردی را که منجر به تحریم تأمین‌کنندگان می‌شود اعلام کند (Hjelmeng & Soreide, 2014). مقایسه‌ی مزایای شراکت‌های بلندمدت و مزایای رقابت در تدارکات عمومی حاکی از آن است که فضای رقابتی همیشه لازم است تا تأمین‌کنندگانی که قرارداد دارند هم کیفیت و کارایی عملکرد خود را بهبود ببخشند (Parker & Hartley, 1997). دولت نباید اولویت خاصی را برای تأمین‌کنندگان باسابقه قائل باشد، زیرا با این کار میدان رقابت را محدود می‌کند. از جمله معیارهای سلامت و رقابت‌محوری این است که تأمین‌کنندگان باسابقه از چنین اولویتی<sup>۱۳</sup> برخوردار نباشند (Marshaw, 1991). سازمان باید از روش‌های محدود<sup>۱۴</sup> و مذاکره‌ای<sup>۱۵</sup> هم در جای مناسب خود استفاده کند تا نتایج مثبتی مانند تضمین بهتر برای تحویل و قیمت مناسب‌تر را شاهد باشد (Mardas, 1999). بنابراین رقابتی کردن به تنهایی ضامن سلامت نیست و باید با ابزارهایی مانند مستندسازی<sup>۱۶</sup> دقیق، وضع معیارهای ارزیابی، تفکیک مسئولیت‌ها و قدرت‌ها<sup>۱۷</sup>، و نظارت مستمر از ایجاد زمینه‌های فساد جلوگیری کرد (Beck, 2012). از سوی دیگر تشدید رقابت در قراردادهای تدارکات عمومی ممکن است به افزایش استفاده‌ی «عاملان» از قدرت‌های تشخیصی‌شان به نفع برخی از رقبا و در نتیجه تشدید فساد بیانجامد (Celentani & Ganuza, 2002).

### مهم‌ترین مضامین مستخرج از ادبیات پژوهش

لازم بود الگوی ناظر بر قدرت تشخیصی عاملان در ادبیات تحقیق استخراج شود تا امکان تصحیح آن الگو و سپس ارائه‌ی مدل اختصاصی در سازمان‌های مورد مطالعه به وجود آید. بررسی ادبیات تدارکات عمومی حاکی از اهمیت و استقلال عنصر «عاملیت» در تحلیل دلایل و الگوهای ارتکاب فساد است.

جدول ۱- یافته‌های استخراج شده از ادبیات پژوهش

ارجاع	سال	شرح
Eliassen & Sitter	2008	
Jain	2001	مدیران در نقش مالکان و به عنوان نمایندگان منافع عمومی بر عملکرد کارشناسان به عنوان عاملان نظارت می‌کنند. مالکان در نظارت بر عاملان دو محدودیت دارند: عقلانیت محدود و ریسک‌گریزی عاملان. در عین حال باید عاملان را تا حدی که انگیزه‌ی فساد در آن‌ها را کاهش دهد، راضی نگاه دارند.
Eisenhardt	1989	
Shah	2007	مالکان نمی‌توانند قدرت تشخیصی عاملان را حذف کنند، زیرا عاملان باید در مقابل عملکرد خود مسئول باشند. استفاده‌ی حداکثری از ابزارها و روش‌های انگیزشی فراتر از ظرفیت مالکان در بخش عمومی است.
Ackerman	2013	
Bergman & Anderson	2009	
Abink, in Ackerman	2007	
Hoque	2010	
Prier et al.	2010	
Wittig & Jeng	2004	
Basheka & Tumutegereize	2011	به نفع مالکان است که عاملان از دانش تخصصی بیشتری برای انجام کار تدارکات برخوردار باشند. البته افزایش دانش عملکرد سالم تر عاملان را تضمین نمی‌کند. در واقع ممکن است عاملان برخوردار از دانش تخصصی از روش‌های پیچیده‌تری برای ارتکاب فساد استفاده کنند.
Thai	2001	
Thai & Piga	2007	
Thai	2008	
Flynn & Davis	2014	
Lloyd & Mccue	2004	
Democracy and governance	1999	
Sule	2009	عاملانی عملکرد سالم‌تری دارند که مسئولیت‌پذیرتر باشند و برای سیستمی که در آن کار می‌کنند، ارزش قائل باشند. سیستم تدارکات عمومی باید از عاملانی که فساد را افشا می‌کنند، حمایت کند. سیستم نباید به ارائه‌ی اصول انتزاعی اخلاقی بسنده کند. عاملان برای تشخیص رفتار درست نیازمند راهنماهای عملی و عینی هستند.
Eriksson et al.	2013	
Wittig	1999	
Rendon & Rendon	2015	
Compte et al.	2005	باید با ایجاد رقابت احتمال تأثیرگذاری رشوه دادن به عاملان را کاهش داد. از سوی دیگر باید بازار را گشوده نگاه داشت تا عاملان قادر به تقویت انحصار نباشند.
Buchner et al.	2008	
Scheiele	2005	ابزارهای ارزیابی باید کمک کنند که عاملان تصمیم‌گیری‌های شفاف‌تری داشته باشند. استفاده از تکنولوژی و تدارکات عمومی باعث می‌شود تصمیمات عاملان قابل ردیابی و نظارت باشد.
Csaki & Gelleri	2005	
MacManus	2002	
Hjelmeng & Soreide	2014	باید پیشنهاد دهندگان را تشویق کرد که به جای اتکا بر عاملان، از رقابت سالم استقبال کنند. مجازات تعیین شده برای تخلفات پیشنهاددهندگان نباید باعث اتکای آنان به عاملان متخلف شود. شفافیت در موارد نقض بایسته‌های تخصصی و رقابتی باید به اندازه‌ای باشد که به عاملان اجازه ندهد از قدرت تشخیصی خود به نفع پیشنهاددهندگان و تأمین‌کنندگان متخلف سوء استفاده کنند. عاملان نباید شراکت بلندمدت میان سازمان و برخی تأمین‌کنندگان را به شراکت بلندمدت خود و آن تأمین‌کنندگان تعبیر کنند. عاملان نباید با نقض اولویت رقابت دست به مذاکرات خودخوانده با پیشنهاددهندگان بزنند و در هنگام انتخاب روش مذاکره نیز باید به محدودیت‌های قدرت تشخیصی خود پایبند بمانند. تشدید رقابت به نحوی که قدرت تشخیصی عاملان تعیین‌کننده شود، موجب فساد است.
Celentani & Ganuza	2002	



شکل ۱- مهم‌ترین راهکارهای سازمانی مقابله با فساد عاملان - مستخرج از ادبیات پژوهش

## روش

بسیاری از سازمان‌های دولتی در ایران برای تأمین کالاها و خدمات مورد نیاز خود اقدام به برگزاری مناقصات و اجرای قراردادهای تدارکات عمومی می‌کنند. با لحاظ محدودیت‌های پژوهش، شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی به عنوان نقطه‌ی تمرکز مطالعه انتخاب شد. در این شرکت تمام سازمان‌های زیرمجموعه از واحد اختصاصی تدارکات عمومی برخوردار هستند و همگی نیز بر بستر مشترک قانون مناقصات از الگوهای بین‌المللی و ملی تدارکات عمومی پیروی می‌کنند. از میان ده‌ها سازمان و شرکت زیرمجموعه‌ی پالایش و پخش، چهار سازمان به عنوان موارد مجزا که از نمایایی<sup>۱۸</sup> لازم برخوردار باشند، برگزیده شدند.

بنابر تعاریف سطح و واحد تحلیل (Silverman & Salomon, 1998; Berg, 2001:231; Rousseau, 1985) سطح تحلیل در این مطالعه «سازمانی» و واحد تحلیل نیز «واحد تدارکات عمومی» در سازمان‌های مورد مطالعه بوده است.

با لحاظ تعلق چهار سازمان مورد مطالعه به مجموعه‌ی بزرگ پالایش و پخش و یکسانی واحد تحلیل در این سازمان‌ها، روش پژوهش مورد استفاده چندموردکاوی کل‌نگر بوده است (بین، ۱۳۹۳: ۶۵). ابزارهای مورد استفاده جهت گردآوری اطلاعات نیز



مصاحبه‌های گروه کانونی<sup>۱۹</sup> و مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته<sup>۲۰</sup> با نخبگان و مطلعان سازمانی بوده‌اند.

به منظور تأمین اعتبار و پایایی در مطالعه‌ی موردی صورت گرفته (Yin, 2013:33) علاوه بر مصاحبه‌ها از مشاهدات و اسناد سازمانی نیز برای تکمیل و تحلیل اطلاعات استفاده شد و نتایج و مضامین (Braun & Clarke, 2006) نهایی مطالعه نیز از سوی تعدادی از نخبگان مطلع و مرتبط با واحدهای تدارکات عمومی مورد واریسی قرار گرفته و تصحیح شد.

## یافته‌ها

### تصحیح مدل بر اساس یافته‌های مصاحبه‌های گروه کانونی

تحلیل مضامین حاصل از مصاحبه‌های گروه کانونی نتایجی متفاوت با الگوی استخراج‌شده از ادبیات را به دنبال داشت. در جدول زیر مهم‌ترین مضامین برآمده از مصاحبه‌های گروه کانونی درج شده است.

جدول ۲ - مضامین حاصل از مصاحبه‌های گروه‌های کانونی

مضمون	شرح	نمونه‌ی محتوا
مسئولیت و محوریت مدیران - محدود بودن قدرت تشخیصی عاملان به تحقق روندهای اجرایی	عاملان در برابر مدیران خود مسئول هستند، اما مسئولیت آن‌ها محدود به رعایت دقیق دستورات اجرایی و عناوین قانونی است.	مدیر عامل سازمان وقتی از برخی فرایندها دور باشد، ناگزیر است از طرق مختلف کنترل شدیدتری را اعمال کند تا مطمئن باشد که آنچه در حال اجراست، مشروعیت قانونی هم دارد. (گروه کانونی نخست) این فضای تفتیشی خیلی از مدیران را واداشته که تمام فشار را روی دوش مسئول حقوقی و کارشناسان و مدیران میانی بگذارند تا کوچک‌ترین تخطی از نص قانون رخ ندهد، اما این همه فشار معنایش افزایش عملکرد سالم نیست. (گروه کانونی سوم)
سیطره‌ی بوروکراتیک - نظارت صوری	در داخل سازمان رویه‌های بوروکراتیک و در کنار نظارت رویه‌های صوری حکمفرما هستند.	یک روندی است که از کارشناس اولی که تأمین را طی می‌کند آغاز می‌شود و به شکل خیلی روتین تا مرحله‌ی گزینش تأمین‌کننده پیش می‌رود، خبری از این چیزی که شما به عنوان تدارکات تخصصی می‌گویید نیست. (گروه کانونی سوم) کارشناسانی که از سوی... برای نظارت بر قراردادها می‌آیند اغلب آشنایی چندانی با کار تخصصی همکاران خرید ندارند. چیزهایی را بر اساس قانون مناقصات چک می‌کنند. اغلب هم اطلاعات مورد نیاز خود را از دفتر مدیریت دریافت می‌کنند. (گروه کانونی نخست) ناظر در یک وضعیت خیلی فوری و شتاب‌آلود می‌آید که همه‌ی مستندات را جمع کند. دانش نظارتی قلیل بدنه‌های نظارتی هم مزید بر علت می‌شود که ناظران گسیل‌شده به سازمان ظرفیت کمی برای برقراری گفتگوی تخصصی با همکاران ما در سازمان نشان بدهند. (گروه کانونی نخست) ژنریک شدن پیشنهادها بازتابی است از ژنریک بودن فرایندهای به اصطلاح تخصصی ما در سازمان دولتی. (گروه کانونی دوم)

مضمون	شرح	نمونه‌ی محتوا
تقویت فشار قضایی در سطح نظارت فراسازمانی	ناظران وزارتسی و فراسازمانی از تنش با ناظران قضایی خودداری می‌کنند.	در سطح وزارتی به شدت تحت فشار قوای قضایی هستند و با افزودن به خشونت عملکردی‌شان تلاش می‌کنند «هیچ» بهانه‌ای را برای شائبه‌آفرینی درباره‌ی فساد دولت به وجود نیاورند. (گروه کانونی دوم)
تداوم فشار مالی بر سازمان دولتی در تمام قراردادهای تدارکات	دولت با ناکارآمدی جدی در الگوی تخصیص و مدیریت اولویت‌های بودجه‌ای خود روبرو است.	همکاران ما با منابع بودجه‌ای سازمان به مثابه‌ی چیزی برخورد می‌کنند که هر چه قدر بیشتر روی آن فشار باشد، الاستیسیته‌ی آن بالاتر خواهد رفت. درست است که دولت نفتی است و چندان هم سازوکاری برای نظارت کردن بر عملکردهای هزینه‌ای ما وجود ندارد. (گروه کانونی سوم)
فقدان نقش اختصاصی و سازمانی برای واحد تدارکات	جایگاه سازمانی واحد تدارکات در حد یکی از حوزه‌های بازرگانی است.	هیچ مدیری نمی‌تواند کار تخصیص بودجه‌ای خود را از نقطه‌ی صفر شروع کند. سازمان در بهترین سال‌های خود هم با انباشتی از مطالبات معوق تأمین‌کنندگان روبرو بوده است. (گروه کانونی دوم)
عدم توجه به تفاوت‌های مسئولیت‌های حساس تدارکات عمومی	برنامه‌ریزی خاصی برای تأمین انگیزشی مسئولان خرید و تأمین وجود ندارد.	ساختاری است کاملاً سست که حتی در کارکردهای تخصصی خود نیز دارای تقسیم کارهای حرفه‌ای نیست. فرایندهای خاص شناسایی تأمین‌کنندگان بالقوه هم با کیفیتی نازل محقق می‌شوند. (گروه کانونی نخست)
فقدان ظرفیت جذب و پرورش کارشناسان متخصص	سازمان قادر به جذب نیروهای زبده نیست و برنامه‌ی مشخصی نیز برای پرورش تخصصی کارشناسان خود ندارد.	قرار هم نیست میان کارشناسان به دلیل نقش‌های آن‌ها تفاوت قائل شویم. شما فکر می‌کنید اگر ما به یکی از کارشناسان پرداخت خیلی متفاوتی داشته باشیم اصلاً بقیه دیگر کار می‌کنند؟ هر شغلی خواهان خود را دارد. باید نظارت خیلی جدی و محافظت سخت از منافع کشور در این جایگاه شغلی باشد. باید کارشناسان متعددی در این بخش باشند. (گروه کانونی چهارم)
		به قدری حرف‌هایی که درباره‌ی خریدهای سازمان مطرح می‌شد، بدبینانه و تفرقه‌افکن بود که من سریعاً درخواست بازگشت به سمت قبلی خود را ارائه کردم. در یک فضای بسیار شایعه‌بار و شایعه‌ساز همه تلاش می‌کنند به شکلی که برخوردها مستقیم نشوند، شما را تحت فشار بگذارند که سلامت کاری خود را حفظ کنید. (گروه کانونی نخست)
		سازمان‌های دولتی سال‌هاست که حتی برای اضافه کردن نیرو به بخش‌های حساس خود نیز مشکل دارند. فکر می‌کنم مثلاً اگر قرار است حسابرسی تخصصی تدارکات عمومی داشته باشیم، باید ابتدا تحولی رخ بدهد در روند جذب نیرو در سازمان‌های دولتی. (گروه کانونی نخست)
		برنامه‌ی خاصی برای آموزش نیروهای تخصصی تدارکات نداشته‌ایم. بیشتر تجربه‌ی افراد در این حوزه است که به کارشان می‌آید. نیروهایی داشته‌ایم با مدارک تخصصی کاملاً بی‌ربط که تجربه اندوخته‌اند در این حوزه و سرآمد شده‌اند. (گروه کانونی چهارم)

مضمون	شرح	نمونه‌ی محتوا
موانع هنجاری افشای فساد	کارشناسان و مدیران از رویکرد حمایت از افشاگران استقبال نمی‌کنند.	صورت خوبی از لحاظ سازمانی ندارد. نهایتاً هر کس در چارچوب فرایندهایی که خودش حضور دارد باید تلاش کند که عملکرد سالمی داشته باشد. (گروه کانونی دوم) این یکی از هنجارهای نانوشته‌ی سازمان است و مدیران هم مانند کارشناسان از این هنجار پیروی می‌کنند. رفتار خوبی هم محسوب نمی‌شود که بخواهی در کار دیگری تجسس کنی و بفهمی چقدر فلان مورد را رعایت کرده. (گروه کانونی چهارم)
عدم گشوده‌گی بازار به روی تأمین‌کنندگان کوچک	فضای رقابت به شکل فاحشی به نفع تأمین‌کنندگان بزرگ و باسابقه است.	همکاران ما به قدری در منبع‌شناسی تأمین ضعیف عمل کرده بودند که یکی از مهم‌ترین رقبای داخلی اساساً وارد فرایند رقابتی نشده بود. تأمین‌کنندگان جدید که کار به مراتب سخت‌تری در ایجاد موقعیت رقابت برای خود دارند. (گروه کانونی سوم) تأمین‌کنندگان تازه‌کار باید به مرور در بازار شناخته بشوند. خیلی از آن‌ها برای کارهای بزرگ‌تر نمی‌توانند اعتماد سازمان‌ها را جلب کنند. این جزو واقعیات کاری تدارکات و خرید است. سازمان نمی‌تواند ریسک کند. (گروه کانونی چهارم)



شکل ۲ ویژگی‌های عاملیت در تدارکات عمومی سازمان‌های مورد مطالعه

## استخراج مدل نهایی

تحلیل مضامین مصاحبه‌های عمیق انجام‌شده در فاز پایانی پژوهش حاکی از این واقعیت است که «عاملیت» در تدارکات عمومی سازمان‌های مورد مطالعه دارای تفاوتی مبنایی با معنا و مصداق بین‌المللی آن بوده است. برای توضیح این تفاوت و ترسیم الگوی

اختصاصی تدارکات عمومی در ایران، پروتکل مصاحبه‌ها به تناسب تغییرات مشاهده شده در مصاحبه‌های گروه کانونی بازنویسی شد تا مصاحبه‌شوندگان بتوانند مدل را با لحاظ ویژگی‌های نهادی و فراسازمانی تدارکات عمومی تصحیح کنند.

**مضمون نخست: رویکرد انتقادی نسبت به استانداردهای بین‌المللی**  
کارشناسان و مدیران تدارکات عمومی مفاهیمی مانند «تدارکات رقابتی» و «شفافیت» را اصولی انتزاعی قلمداد می‌کنند که در عمل نباید آن‌ها را بر اهدافی مانند «گزینش قوی‌ترین تأمین‌کننده» ارجح دانست؛

«راهنمایی‌های عملی به این شکل وجود دارند که فرد باید خود را وقف گزینش تأمین‌گری کند که قوی‌ترین و متناسب‌ترین با شرایط سازمان است. بنابراین نمی‌شود گفت اگر فرهنگ سازمانی تعدادی راهنمای عملی رفتاری تولید کند، بر رفتار واقعی کارشناسان و مدیران تأثیرگذار خواهد بود». (مدیر بازرگانی)

«آیا در همان کشورها که این استانداردها و اصول را تدوین می‌کنند، اجازه می‌دهند یک رقیب بی‌تجربه و ضعیف بیاید یک کار بزرگ را بگیرد و خراب کند؟ معلوم است که این‌طور نیست. حفاظت از منافع عمومی باید همراه با برخورد جدی با تهدید تأمین‌کننده‌ی ضعیف باشد».

(کارشناس تدارکات)

**مضمون دوم: اضطرار منابع و محدودیت امکانات سازمان دولتی**  
نمی‌توان کارشناسان را تنها پیروانی دانست که در هیچ شرایطی در تشخیص الگوی تخصیص منابع سازمان مداخله نمی‌کنند. یکی از مهم‌ترین دانسته‌های مشترک کارشناسان این است که سازمان همیشه با انباشتی از مطالبات و معوقات روبرو است و بنابراین نمی‌تواند گزینش تأمین‌کنندگان را به معادله‌ی ارزیابی کیفیت و تعیین کمترین قیمت متناسب خلاصه کند.

«مدیران در کنار دیگر اعضای کمیسیون معاملات از میزان

محدودیت‌های سازمان اطلاع نسبی دارند. چه چیز بیش از محدودیت منابع دست سازمان و کارشناسان را برای طراحی بهینه‌ی رقابت می‌بندد؟ خیلی از مواردی که در سال‌های گذشته به عنوان انحصار مطرح شدند، در واقع به این دلیل اتفاق افتادند که هیچ رقیب دیگری حاضر به پذیرش شرایط سازمان نبود». (کارشناس خرید)

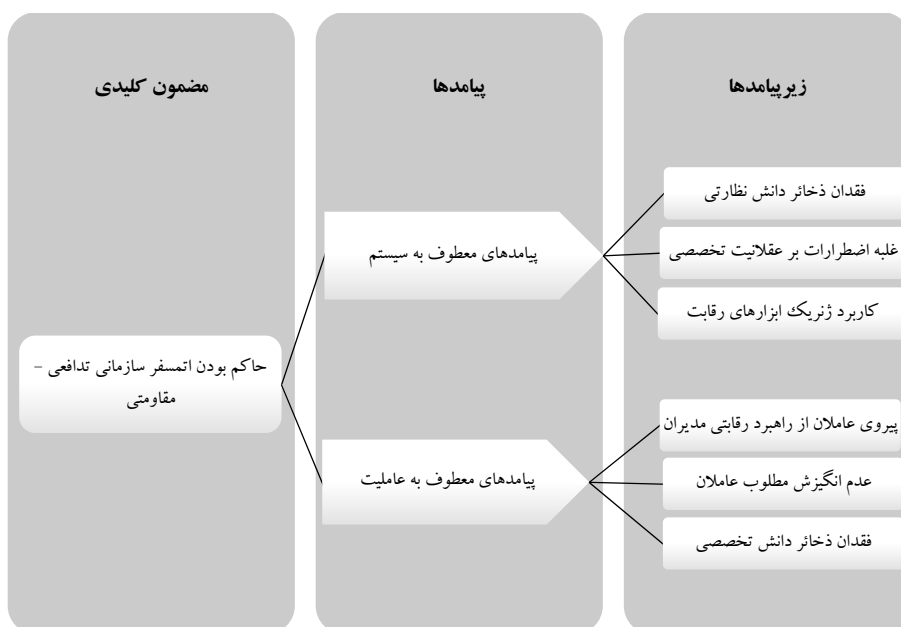
«خیلی وقت‌ها بودجه‌ی سازمان به قدری در مقابل مطالبات و معوقات کم است که مدیر عملاً نباید عنوان تازه‌ای را اضافه کند، اما در واقع این‌طور نیست. مدیران باید همواره با مسأله‌ی محدودیت منابع روبرو باشند. این اختلاف زیادی با یک شرایط ایده‌آل مدیریتی و کارشناسی ایجاد می‌کند. کارشناسان به این محدودیت‌ها واقف هستند و بر اساس این شرایط واقعی عمل می‌کنند». (مدیر بازرگانی)

#### مضمون سوم: مقاومت جمعی

شرایط اضطرار حاکم بر تدارکات عمومی صرفاً ریشه در محدودیت‌های منابع مالی ندارند. دهه‌هاست که نظام تدارکات عمومی ایران از نظر برقراری روابط باثبات با بازارهای مختلف تحت فشار است. ریشه‌ی این فشار را باید در تضادها و تنش‌هایی جستجو کرد که همواره میان ایران و کشورهای غربی وجود داشته است. کارشناسان و مدیران تدارکات با علم به این ملاحظه‌ی اساسی تلاش می‌کنند روابط راهبردی‌تری را با پاره‌ای تأمین‌کنندگان برقرار کرده و ثبات بیشتری به آتی‌های قراردادهای حساس تدارکات عمومی ببخشند. تحمیل تحریم‌های سنگین به اقتصاد ایران نیز مزید بر علت شده است که کارشناسان و مدیران در کنار یکدیگر رویکرد «تدافعی»-تری و «مقاومتی»-تری را نسبت به تدارکات عمومی اتخاذ کنند.

«ترجمان عملی تحریم برای ما چندبرابر شدن احتمال قطع همکاری‌های استراتژیک و مضاعف شدن تهدید متوقف شدن قراردادهای بزرگ تدارکات بوده است. ما باید در مقابل این فضای غیرمنصفانه مقاومت کنیم. مصالح سازمان در چنین شرایطی معنای متفاوتی پیدا می‌کند». (کارشناس تدارکات)

«چیزی که امروز به عنوان تحریم از آن یاد می‌کنیم در تمام سال‌های قبل هم بوده اما نه با شدت امروز. رفتار ما در قبال متحدان اروپایی باید باعث کم شدن این تهدید بشود. در داخل هم باید ظرفیت‌های کلیدی خود را حفظ کنیم، زیرا به ندرت جایگزین‌های خوبی برای آن‌ها داریم.»  
(مدیر بازرگانی)



شکل ۳ - الگوی اختصاصی نسبت عاملیت و سیستم در تدارکات عمومی سازمان‌های مورد مطالعه

### بحث

نتایج این مطالعه حاکی از این واقعیت هستند که هم‌چنان باید ویژگی‌های خاص دولت در کشورهایی مانند ایران را در تحلیل مسائل بخش عمومی آن‌ها مورد توجه قرار داد. ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای جهان سوم و در حال توسعه (هیوز، ۱۳۹۲: ۳۰۳)، (Batley & Larbi, 2004; Schacter, 2000) میراث‌دار سنتی قدیمی از مداخله‌ی دولتی است که هم‌چنان از مسائل ناشی از نقش پررنگ اما ناکارآمد دولت در عرصه‌های

اقتصادی و اجتماعی رنج می‌برد. در حیطه‌ی حساس تدارکات عمومی، ویژگی‌های مدیریت دولتی ایران خود را در قالب پیامدهایی چون: از میان بردن الگوی تقسیم مسئولیت میان کارشناسان و مدیران، ادغام فشارهای نظارتی قضایی و وزارتی، جایگزینی اولویت‌های تخصصی با اولویت‌های سیاسی و ملی و جایگزینی تدارکات رقابتی با شراکت‌های بلندمدت نمایان کرده است. روشن است که تداوم این مسائل تا به امروز را باید به ویژگی رانتیر دولت (Mahdavy, 1970; Karl, 2007) نیز نسبت داد که موجب شده است عدم کارآمدی نظام تدارکاتی کنونی چندان به چشم نیاید و هم‌چنان سازمان‌های دولتی متعدد بدون بازنگری جدی در روش‌های مورد استفاده‌ی خویش در واگذاری قراردادهای تدارکات عمومی به کار خود ادامه دهند. اکثر تحلیل‌های سازمان‌های و آژانس‌های بین‌المللی حاکی از این واقعیت هستند که تدارکات عمومی در ایران از جایگاه مطلوبی برخوردار نیست. در گزارش بانک جهانی (World Bank, 2005) ذکر شده است که قراردادهای تدارکات عمومی ایران در شرایطی اجرا می‌شوند که علی‌رغم اصرار نهادهای برگزارکننده‌ی مناقصات، عملاً بسیاری از قوانین وضع شده اجرا نمی‌شوند و یا در اجرای آن‌ها وحدت رویه وجود ندارد. در ایران تدارکات عمومی برای اغلب کارشناسان تداعی‌گر مفهوم «مناقصه» است (حبیب‌زاده، ۱۳۹۰: ۵۰). مفاهیمی مانند «قیمت متناسب» در مناقصات ایران شناخته شده هستند، اما وجه «تخصصی» و «سازمانی» تدارکات عمومی به ندرت مورد توجه قرار گرفته است. فقدان روش‌های منصفانه برای رسیدگی به شکایات، تبعیض میان شرکت‌های داخلی و بین‌المللی، عدم بی‌طرفی میان کارفرما و مجری قرارداد، واگذاری طرح‌های بزرگ به شیوه‌های ساده و غیرتخصصی، و دشفاف نبودن اختیارات مدیران از جمله مواردی هستند که در نقد قانون مناقصات دولتی ایران می‌توان برشمرد (شیروی، ۱۳۸۵؛ امیرمحمدی، ۱۳۸۷؛ عطایی، ۱۳۸۲؛ بنی‌احمد، ۱۳۸۲؛ وفایی، ۱۳۸۳؛ میزانی، ۱۳۸۲). در کنار وجوه حقوقی، آنچه بر کیفیت تدارکات عمومی در ایران اثر می‌گذارد، ویژگی‌های بخش عمومی اقتصاد است. بنابر گزارش بانک جهانی (World Bank, 2005)، قوانین ایران فاصله‌ی زیادی با اصول و استانداردهای بین‌المللی دارند. ضعف شفافیت، رقابتی نبودن بسیاری از قراردادها، عدم بهره‌مندی از ناظران مستقل، تعدد موارد مستثنا از قانون و نیز موارد ترک تشریفات، اعمال نفوذ دولت مرکزی در کار ارکان سازمانی و پراکنده‌ی تدارکات و

انفعال قانون‌گذارانه در زمینه‌ی به روزرسانی قوانین کامل و جامع دولتی از جمله ضعف‌هایی هستند که بانک جهانی به آن‌ها اشاره کرده است. در چشم‌انداز بانک جهانی<sup>۲۱</sup> نیز همچنان بر «حضور چشمگیر دولت»<sup>۲۲</sup> در تمام صحنه‌های اقتصادی ایران تأکید شده است. در واقع دولت مدرن در ایران از همان بدو تأسیس خود با بحران ناشی از تضاد میان رویکرد پاتریمونیال حاکمان و گرایش دولت به تقسیم کار روبرو بود. در الگوی قاجاری رأس حکومت بر عناصر پیرامون خود و در نتیجه بر تمام آحاد ملت تسلطی مطلق داشت (Sheikholeslami, 1978). البته در آن الگو هنوز دیوانسالاری مدرن مورد استفاده قرار نمی‌گرفت، اما در دوره‌ی پهلوی نیز اضافه شدن بوروکراسی تغییر چندانی در نوع رابطه‌ی میان حکومت و دولت ایجاد نکرد. در دو دوره‌ی پهلوی نیز دولت یک دیوانسالاری عظیم بود که شبکه‌ی گسترده‌ی پیرامون رأس حکومت را نمایندگی می‌کرد. تجربه‌ی تعریف و اجرای برنامه‌های توسعه نیز تنها بر عظمت آن شبکه‌ی دیوانسالاری افزود (Sohrabi, 2011: 278). پس از انقلاب اسلامی تا حدود ده سال اقتصاد کشور تحت الشعاع شرایط اضطراری انقلاب و سپس جنگ قرار گرفت. با این حال، اتمام جنگ به معنای پایان بحران ناکارآمدی در بخش عمومی اقتصاد ایران نبود. تا به امروز نیز بخش عمومی اقتصاد ایران در تلاش است که برای بخش خصوصی سهمی واقعی قائل شود و از میزان مداخله‌ی مقتدرانه‌ی خویش در عرصه‌های متنوع اقتصادی بکاهد. بزرگ‌ترین مشکل در این زمینه را می‌توان تداوم اتکای اقتصاد ایران به درآمد نفتی دانست که باعث شده است بخش عمومی کمتر در اندیشه‌ی ارزیابی میزان کارایی و اثربخشی عملکرد خویش باشد (Katouzian, 1981: 112 – 118; Farazmand, 2001; Mahdavy, 1970).

با این اوصاف، لازم است هر چه بیشتر ویژگی‌های نهادی و فراسازمانی زیرحوزه‌هایی مانند تدارکات عمومی شناسایی شوند تا شناخت بیشتری نسبت به مسائل ایجاد شده در سازمان‌های دولتی حاصل شود. مزیت چنین مطالعاتی فراتر رفتن از سطح ایده‌پردازی‌های نظری و دستیابی به راه‌حل‌های عملی است. در این مطالعه، با تفکیک عناصر سیستماتیک – که اساساً از حیطة تأثیرگذاری عاملان خارج هستند – از عناصر عاملیتی، روشن شد که سازمان‌های دولتی در قراردادهای تدارکاتی خود دست کم در سه زمینه دچار غفلت نسبت به پتانسیل‌های تأثیرگذاری عاملان می‌شوند. نخست این که به جای واگذاری تصمیمات



راهبردی به مدیران و ناظران وزارتی آنان، می‌توانند از نظر راهبردی بسیار فعال‌تر باشند و با بازنگری روشی و نگرشی، کارهای کارشناسی به مراتب جدی‌تری در حوزه‌ی راهبردی انجام دهند تا کارشناسان به عنوان عاملان مؤثر تدارکات، به جای اتخاذ نقش پیرو، در جایگاه «مکمل» نقش مدیران به انجام خدمت بپردازند. دوم این‌که می‌توانند از ابزارها، روش‌ها و الگوهای خلاقانه‌تری برای انگیزش کیفی و سازمانی عاملان تدارکات عمومی استفاده کنند تا آن‌ها با احساس تعهد و تعلق بیشتری به سازمان متبوع خود خدمت کنند. سوم این‌که با تخصیص بخشی محدود از منابع مادی خود، می‌توانند دوره‌ها و برنامه‌های آموزشی مؤثری را تعریف کرده و ذخائر دانش تخصصی کارشناسان را که بر کیفیت عاملیت آن‌ها تأثیر جدی دارد، بهبود ببخشند.

بنابراین بخشی از رکود کنونی در حوزه‌ی تدارکات عمومی ایران را می‌توان ناشی از عدم توجه به اقدامات سازمانی لازم برای تقویت عنصر «قدرت تشخیصی» عاملان دانست. در عین حال باید توجه داشت که مسائل نهادی و فراسازمانی مدیریت دولتی در ایران به هیچ‌روی در سطح سازمانی قابل طرح نیستند، زیرا برای حل آن‌ها باید تجدید نظرهای جدی در سازوکارهای کلان اقتصادی و اداری ایران صورت گیرد. همان‌طور که مضامین استخراج‌شده از گام‌نهایی پژوهش نیز نشان می‌دهند، در حال حاضر شرایطی اضطراری و مصلحتی بر تصمیم‌گیری‌های تدارکاتی سازمان‌های دولتی ایران حاکم است که مجال تغییرات سازمانی مؤثر را از مدیران و کارشناسان می‌گیرد. رخداد تحریم‌های شدید و غیرمنصفانه نیز مزید بر علت شده است تا رویکردی انتقادی نسبت به اصول و استانداردهای بین‌المللی شکل بگیرد و در غیاب نگرش‌های سازمانی و کارشناسی، مدیران ارشد سازمان‌ها در هماهنگی با دیگر ارکان ارشد دولتی، بخش اعظم انرژی خود را به مدیریت بحران‌های ناشی از این تحریم‌ها اختصاص بدهند.

بدیهی است که نتایج حاصل از این مطالعه با محدودیت‌هایی به لحاظ اعتبار بیرونی روبرو است، زیرا با توجه به دشواری‌های گردآوری اطلاعات در این موضوع حساس، مجال چندانی برای آزمون مجدد و واری‌یافته‌ها در اختیار محقق قرار نگرفته است. در عین حال با لحاظ این واقعیت که به واسطه‌ی وجود قانون واحد مناقصات، بستر و زمینه‌ای مشترک در تمامی قراردادهای دولتی ایران وجود دارد، می‌توان نتایج حاصل از این مطالعه را برای درک دشواری‌های عام تدارکات عمومی در ایران مورد توجه قرار داد.

## پی نوشت

- |   |   |
|---|---|
| 1. Discretionary power  | 2. Agent                                |
| 3. Agency   | 4. Principal                            |
| 5. Principal – agent  | 6. Bounded rationality                  |
| 7. Risk aversion  | 8. Certification                        |
| 9. Moral detachment   | 10. Transparent                         |
| 11. Competitive   | 12. Accountability                      |
| 13. Priority  | 14. Restricted                          |
| 15. Negotiated  | 16. Documentation                       |
| 17. Separation of powers and responsibilities   | 18. Representativeness                  |
| 19. Focus group   | 20. Semi-structured in-depth interviews |
| 21. <a href="http://www.worldbank.org/en/country/Iran">http://www.worldbank.org/en/country/Iran</a> | 22. Noticeable state presence           |

## منابع

- امیرمحمدی، محمدرضا (۱۳۸۷). اثر تجاوز مدیران دولتی از حدود اختیارات خود در انعقاد قراردادهای فصلنامه‌ی حقوق، دوره‌ی ۳۸. شماره‌ی ۴. صفحات ۲۵ - ۳۵
- بنی‌احمد، مرتضی (۱۳۸۲). شرایط نابرابر حقوقی در قراردادهای پیمانکاری و تبعات زیان‌بار آن. مجلس و پژوهش، شماره‌ی ۳۹. صفحات ۱۰۳ - ۱۱۸
- حبیب زاده، محمدکاظم (۱۳۹۰). اصول حاکم بر قراردادهای دولتی. تهران. انتشارات جاودانه
- شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۵). مقایسه‌ی قانون برگزاری مناقصات با موافقتنامه‌ی ناظر بر خریدهای دولتی در سازمان تجارت جهانی. مجله‌ی مدرس علوم انسانی، شماره‌ی ۴۷. صفحات ۴۹ - ۷۸
- عطایی، نادر (۱۳۸۲). ریشه‌ی مشکلات در مناقصات دولتی و در دوران اجرا. مجلس و پژوهش، شماره‌ی ۳۹. صفحات ۵۱ - ۶۹
- میزانی، قباد (۱۳۸۲). بررسی و ارزیابی اصول بنادین حاکم بر طرح برگزاری مناقصات. مجلس و پژوهش. صفحات ۱۵۳ - ۱۶۶
- وفایی، حسن (۱۳۸۳). فساد مالی در قراردادهای دولتی. مجله‌ی گزارش، شماره‌ی ۱۵۷. صفحات ۵۸ - ۶۳
- هیوز، آون (۱۳۹۲). مدیریت دولتی نوین، نگرشی راهبردی. ترجمه‌ی سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده. تهران. انتشارات مروارید
- بین، رابرت. کی (۱۳۹۳). موردپژوهی در تحقیقات اجتماعی، ترجمه‌ی هوشنگ ناییبی، تهران، نشر نی
- Andersson, S., & Bergman, T. (2009). Controlling corruption in the public sector. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 45-70.
- Arrowsmith, S., & Anderson, R. D. (Eds.). (2011). *The WTO regime on government procurement: challenge and reform*. Cambridge University Press.
- Basheka, B. C., & Tumutegyeize, M. (2011). Determinants of public procurement corruption in uganda: a conceptual framework. *Journal of Public Procurement*,

- (2), 33-60.
- Batley, R., & Larbi, G. (2004). The changing role of government: The reform of public services in developing countries. Springer.
- Beck, L. (2012). Anticorruption in Public Procurement-A Qualitative Research Design. (Doctoral dissertation, Passau, Universität Passau, Diss.)
- Beth, E. (2007). Integrity in public procurement: Good practice from A to Z. OECD publications
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Büchner, S., Freytag, A., González, L. G., & Güth, W. (2008). Bribery and public procurement: an experimental study. *Public Choice*, 137(1-2), 103-117.
- Celentani, M., & Ganuza, J. J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, 46(7), 1273-1303.
- Compte, O., Lambert-Mogiliansky, A., & Verdier, T. (2005). Corruption and competition in procurement auctions. *Rand Journal of Economics*, 1-15.
- Creswell, J. W. (1998). Choosing among five traditions. *Qualitative inquiry and research design*. London: Sage.
- Csáki, C., & Gelléri, P. (2005). Conditions and benefits of applying decision technological solutions as a tool to curb corruption within the procurement process: The case of Hungary. *Journal of purchasing and supply management*, 11(5-6), 252-259.
- Democracy and governance center (1999). A handbook on fighting corruption.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Elgar, E. (2011). International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two.
- Eliassen, K. A., & Sitter, N. (2008). *Understanding public management*. Sage.
- Eriksson, D., Hilletoft, P., & Hilmola, O. P. (2013). Supply chain configuration and moral disengagement. *International Journal of procurement management*, 6(6), 718-736.
- Farazmand, A. (Ed.). (2002). *Administrative reform in developing nations*. Greenwood Publishing Group.
- Farazmand, A. (Ed.). (2001). Handbook of comparative and development public administration. CRC press.
- Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of public procurement*, 14(2), 139-180.
- Hjelmeng, E., & Søreide, T. (2014). Debarment in public procurement: rationales and realization.
- Hoque, R. (2010). Public procurement law in Bangladesh: from bureaucratisation to accountability. *NUJS L. Rev.*, 3, 281.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.
- Karl, T. L. (2007). Oil-led development: social, political, and economic consequences. *Encyclopedia of energy*, 4, 661-672.

- Katouzian, H. (1981). The political economy of modern Iran: Despotism and pseudo-modernism, 1926–1979. Springer.
- Lloyd, R. E., & McCue, C. P. (2004, October). What is public procurement? Definitional problems and implications. In *International Public Procurement Conference Proceedings* (Vol. 3, pp. 2-18).
- MacManus, S. A. (2002). Understanding the incremental nature of e-procurement implementation at the state and local levels. *Journal of Public Procurement*, 2(1), 5-28.
- Mahdavy, H., & Cook, M. (1970). The patterns and problems of economic development in rentier states: The case of Iran. *life*, 1000(1).
- Mardas, D. (1999). Tendering procedures and buy-national policies. *International advances in economic research*, 5(2), 189-203.
- Mashaw, J. (1991). The Fear of Discretion in Government Procurement. *Yale Journal on Regulation*, 8(2), 8.
- OECD. Publishing, & Organisation for Economic Co-operation and Development Staff. (2005). *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *OECD principles for integrity in public procurement*. OECD Publishing.
- Parker, D., & Hartley, K. (1997). The economics of partnership sourcing versus adversarial competition: a critique. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 3(2), 115-125.
- Piga, G. (2011). A fighting chance against corruption in public procurement. *International handbook on the economics of corruption, volume two*, 141-81.
- Pope, J. (2000). *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Transparency International.
- Prier, E., McCue, C., & Behara, R. (2010). The value of certification in public procurement: The birth of a profession?. *Journal of public procurement*, 10(4), 512-540.
- Rendon, R. G., & Rendon, J. M. (2015). Auditability in public procurement: An analysis of internal controls and fraud vulnerability. *International Journal of Procurement Management*, 8(6), 710-730.
- Rose-Ackerman, S. (Ed.). (2007). *International handbook on the economics of corruption*. Edward Elgar Publishing.
- Rose-Ackerman, S. (2013). *Corruption: A study in political economy*. Academic Press.
- Rousseau, D. M. (1985). Issues of level in organizational research: Multi-level and cross-level perspectives. *Research in organizational behavior*, 7(1), 1-37.
- Schacter, M. (2000). Public sector reform in developing countries: Issues, lessons and future directions. Institute on Governance.
- Schiele, J. J. (2005). A tool for assessing the value contributed by public purchasing departments throughout various stages of competitive acquisition processes for

- consulting services. *Journal of Public Procurement*, 5(1), 73-85.
- Shah, A. (Ed.). (2007). Performance accountability and combating corruption. The World Bank.
- Sheikholeslami, A. R. (1997). The structure of central authority in Qajar Iran, 1871-1896 (Vol. 9). Scholars Pr.
- Silverman, S., & Solmon, M. (1998). The unit of analysis in field research: Issues and approaches to design and data analysis. *Journal of Teaching in Physical Education*, 17(3), 270-284.
- Sohrabi, N. (2011). Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran. Cambridge University Press.
- Søreide, T. (2002). Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Intitute.
- Soudry, O. (2007). A principal-agent analysis of accountability in public procurement. *Piga, P.*
- Sule, I. (2009). 'whistleblowers' protection legislation: in search fotr model for nigeria. *Nigerian Journal of Law, Practice and Procedure of Legislature*, 1(2), 1-34.
- Thai, K. V. (Ed.). (2008). International handbook of public procurement. CRC Press.
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*, 1(1), 9-50.
- Thai, K. V., & Piga, G. (2007). Advancing public procurement: Practices, innovation, and knowledge sharing. Boca Raton, FL: PrAcademics Press.
- Transparency International (2006). Curbing corruption in public procurement. TI Malaysia
- Wittig, W. A., & Jeng, H. (2005). Challenges in public procurement: Comparative views of public procurement reform in Gambia. *KV Thai, International Handbook of Public Procurement*, 21-36.
- World Bank (2005). The Islamic Republic of Iran, Report on public financial management, procurement and expenditure systems in Iran. Washington, World Bank Group
- World Bank (2016). Benchmarking public procurement 2016, Assessing public procurement systems in 77 countries. Washington. World Bank Group
- Yates, D. A. (1996). The rentier state in Africa: Oil rent dependency and neocolonialism in the Republic of Gabon. Africa World Press.
- Yin, R. K. (2013). Case study research and applications: Design and methods. Sage publications.

## **Application scope for professional recognition of Public Procurement in Iran**

**Mehran Sepehri**

**Mohsen Ghadiri**

### **Abstract**

Public Procurement is one of the most challenging areas in public organizations. Around the world, different solutions are devised to combat corruption and enhance healthy work environment in public procurement. Aligned with international approaches proposed for improving performance in public procurement systems, policies and tools, there are also some management approaches to improve organizational performance and productivity in public procurement. This research focuses on how public procurement professionals, as executive agencies use their recognition power and what factors may affect their recognition power. We first, reviewed relevant literature on public procurement and agency theory. Then, special characteristics of public procurement in Iran are discussed and evaluated. We used a qualitative research approach that contained semi-structured interviews of experts and focus groups as well. The results show that, in most situations, public procurement professional in Iran do not possess full agency powers due to limiting legal, organizational and political factors. They simply have to coordinate themselves with their superiors within their limited and controlled authorities.

**Keywords:** Public Procurement, Agency, Recognition Power, Public Sector, Corruption, Government Management