

آسیب‌شناسی تجزیه معاملات و آثار حقوقی آن در معاملات متوسط و عمده دستگاه‌های اجرایی با تأکید بر سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) و رویه‌های اجرایی صنعت نفت

سعید کریمی

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، کارشناس ارشد مدیریت دولتی، نویسنده و پژوهشگر حقوق خصوصی و قراردادهای دولتی، امور حقوقی و قراردادهای مناطق نفتخیز جنوب

karimi.sorena1980@gmail.com

چکیده

معاملات عمومی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین نیازهای دستگاه‌های اجرایی و مصرف منابع عمومی محسوب می‌شوند. قانون‌گذار با تعیین نصاب معاملات و پیش‌بینی تشریفات خاص برای معاملات متوسط و عمده، درصدد تحقق اصولی همچون شفافیت، رقابت سالم، صرفه و صلاح بیت‌المال، پاسخگویی و پیشگیری از فساد اداری بوده است. با این وجود، در برخی موارد مشاهده می‌شود که برخی دستگاه‌ها یا مدیران اجرایی با تقسیم یک نیاز واحد به چند معامله کوچک‌تر، از انجام تشریفات قانونی مربوط به معاملات متوسط و عمده اجتناب می‌کنند. این اقدام که در ادبیات حقوق مالی و اداری از آن با عنوان تجزیه معاملات یاد می‌شود، یکی از مهم‌ترین بسترهای بروز تخلفات مالی و معاملاتی در بخش عمومی به شمار می‌رود. گسترش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) و الزام ثبت معاملات دولتی در این سامانه، امکان نظارت مؤثرتر بر فرآیندهای معاملاتی را فراهم کرده است. با این حال، همچنان چالش‌هایی در تشخیص مصادیق تجزیه معاملات، حدود مسئولیت مدیران و آثار حقوقی ناشی از این تخلف وجود دارد. پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای، قوانین و مقررات مرتبط، آرای مراجع نظارتی و رویه‌های اجرایی، به بررسی مفهوم، مبانی حقوقی، مصادیق، آثار و ضمانت اجرای تجزیه معاملات در دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. همچنین نقش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در پیشگیری، شناسایی و مقابله با این پدیده مورد تحلیل قرار می‌گیرد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که تجزیه معاملات علاوه بر نقض مقررات مالی و معاملاتی، می‌تواند موجب محدود شدن رقابت، افزایش هزینه‌های عمومی، ایجاد زمینه فساد اداری و مسئولیت اداری، مالی و در مواردی کیفری برای مرتکبان شود. از این رو، تقویت سازوکارهای نظارتی، ارتقای شفافیت سامانه‌ای و اصلاح برخی ابهامات قانونی می‌تواند نقش مؤثری در کاهش این تخلف داشته باشد.

واژگان کلیدی: معاملات متوسط و عمده، تجزیه معاملات، صنعت نفت، سامانه ستاد، قانون برگزاری مناقصات، شفافیت، فساد اداری.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین اهداف قانون‌گذار در حوزه معاملات عمومی، تضمین رعایت اصول رقابت، شفافیت، صرفه و صلاح بیت‌المال و جلوگیری از فساد اداری است. در همین راستا، قانون برگزاری مناقصات و سایر مقررات مالی و معاملاتی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی، تشریفات مشخصی را متناسب با نصاب معاملات جزئی، متوسط و عمده پیش‌بینی نموده‌اند. رعایت این تشریفات ضمن ایجاد فرصت برابر برای اشخاص واجد صلاحیت، زمینه نظارت مؤثر بر نحوه هزینه‌کرد منابع عمومی را فراهم می‌سازد. با این وجود، در عمل یکی از چالش‌های جدی نظام معاملات دولتی، پدیده «تجزیه معاملات» است. در این شیوه، معامله‌ای که ماهیتاً در نصاب معاملات عمده یا متوسط قرار می‌گیرد، به چند معامله کوچک‌تر تقسیم می‌شود تا از انجام تشریفات قانونی مربوط به مناقصه، استعلام یا رقابت عمومی اجتناب گردد. چنین اقدامی علاوه بر نقض صریح مقررات مالی و معاملاتی، می‌تواند زمینه‌ساز تضییع حقوق دولت، محدود شدن رقابت سالم، ایجاد رانت و بروز فساد اداری شود. گسترش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) در سال‌های اخیر، بستر جدیدی برای شفاف‌سازی معاملات عمومی فراهم نموده است. ثبت اطلاعات معاملات در این سامانه امکان رصد و پایش فرآیندهای معاملاتی را افزایش داده و زمینه کشف تخلفات احتمالی از جمله تجزیه معاملات را تسهیل کرده است. با این حال، همچنان ابهامات و چالش‌هایی در تشخیص مصادیق تجزیه معاملات، حدود مسئولیت مقامات اجرایی و آثار حقوقی ناشی از این تخلف وجود دارد. مقاله حاضر با رویکردی تحلیلی - کاربردی درصدد است ضمن تبیین مفهوم و مبانی حقوقی تجزیه معاملات، آثار و پیامدهای آن را در معاملات متوسط و عمده دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار داده و نقش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در پیشگیری، شناسایی و مقابله با این پدیده را تحلیل نماید.

فصل اول: کلیات پژوهش**۱-۱. بیان مسئله**

نظام حقوقی معاملات عمومی در جمهوری اسلامی ایران با هدف صیانت از اموال عمومی، تضمین رقابت سالم، تحقق شفافیت و تأمین صرفه و صلاح دولت شکل گرفته است. در همین راستا، قانون برگزاری مناقصات، قانون محاسبات عمومی کشور، آیین‌نامه‌های معاملاتی و سایر مقررات مرتبط، تشریفات و الزامات خاصی را برای انجام معاملات متوسط و عمده مقرر نموده‌اند. رعایت این تشریفات از یک سو موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی و از سوی دیگر موجب ایجاد فرصت برابر برای اشخاص واجد شرایط جهت مشارکت در معاملات عمومی می‌شود.

با وجود این، یکی از چالش‌های مهم در حوزه معاملات دولتی، پدیده تجزیه معاملات است. در این وضعیت، دستگاه اجرایی یا مقام تصمیم‌گیرنده، معامله‌ای را که از لحاظ ماهیت و ارزش مالی باید در قالب معامله متوسط یا عمده انجام شود، به چند معامله کوچک‌تر تقسیم می‌کند تا از انجام تشریفات قانونی از جمله استعلام، مناقصه یا سایر الزامات قانونی اجتناب نماید. چنین اقدامی ضمن نقض فلسفه وضع مقررات معاملاتی، می‌تواند زمینه ایجاد تبعیض، محدود شدن رقابت و حتی بروز فساد اداری را فراهم آورد.

با راه‌اندازی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)، انتظار می‌رفت امکان شناسایی و پیشگیری از این تخلفات افزایش یابد؛ اما در عمل همچنان مواردی از تجزیه معاملات مشاهده می‌شود و ابهاماتی در تشخیص مصادیق آن، مسئولیت اشخاص ذی‌مدخل و آثار حقوقی ناشی از آن وجود دارد. از این رو، بررسی جامع این موضوع از منظر حقوقی و اجرایی ضروری به نظر می‌رسد.

۲-۱. اهمیت و ضرورت تحقیق

- الف) افزایش حجم معاملات عمومی و نقش آن در مصرف منابع عمومی؛
ب) ضرورت صیانت از بیت‌المال و پیشگیری از تضییع اموال عمومی؛
ج) گسترش سامانه‌های الکترونیکی و لزوم تحلیل کارآمدی آنها در مقابله با تخلفات معاملاتی؛
د) وجود خلأها و ابهامات اجرایی در تشخیص مصادیق تجزیه معاملات؛
هـ) فقدان پژوهش‌های کاربردی مبتنی بر رویه‌های عملی دستگاه‌های اجرایی و مراجع نظارتی.

۳-۱. اهداف تحقیق

- الف) تبیین مفهوم و ماهیت حقوقی تجزیه معاملات؛
ب) بررسی مبانی قانونی ممنوعیت تجزیه معاملات؛
ج) تحلیل آثار و پیامدهای حقوقی تجزیه معاملات در دستگاه‌های اجرایی؛
د) بررسی نقش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در پیشگیری و کشف این تخلف؛
هـ) ارائه راهکارهای تقنینی و اجرایی جهت کاهش موارد تجزیه معاملات.

۴-۱. پرسش‌های تحقیق

- پرسش اصلی:
تجزیه معاملات در معاملات متوسط و عمده دستگاه‌های اجرایی چه آثار حقوقی داشته و سامانه تدارکات الکترونیکی دولت چه نقشی در پیشگیری و کشف آن ایفا می‌کند؟
پرسش‌های فرعی:
۱- مهم‌ترین معیارهای تشخیص تجزیه معاملات چیست؟
۲- تجزیه معاملات چه مسئولیت‌های حقوقی، مالی و اداری برای مرتکبان ایجاد می‌کند؟
۳- مهم‌ترین خلأهای قانونی و اجرایی در مقابله با تجزیه معاملات کدام‌اند؟
۴- سامانه ستاد تا چه میزان در کاهش این تخلف مؤثر بوده است؟

۵-۱. فرضیات تحقیق

- الف) تجزیه معاملات از مهم‌ترین مصادیق نقض اصول شفافیت و رقابت در معاملات عمومی است.
ب) تجزیه معاملات می‌تواند موجب مسئولیت اداری، مالی و در برخی موارد کیفری اشخاص مسئول گردد.
ج) سامانه تدارکات الکترونیکی دولت نقش مؤثری در کشف و کاهش موارد تجزیه معاملات دارد، اما به تنهایی کافی نیست.
د) اصلاح مقررات و تقویت نظارت‌های سامانه‌ای می‌تواند میزان وقوع این تخلف را کاهش دهد.

۱-۶. روش تحقیق

این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی انجام شده است. گردآوری اطلاعات از طریق مطالعه منابع کتابخانه‌ای، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌های معاملاتی، نظریات حقوقی، گزارش‌های نظارتی و رویه‌های اجرایی صورت گرفته و داده‌های گردآوری‌شده با رویکرد تحلیلی مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۱-۷. پیشینه پژوهش

بررسی منابع موجود نشان می‌دهد که اغلب پژوهش‌های انجام‌شده در حوزه معاملات دولتی بر موضوعاتی نظیر مناقصات، ترک تشریفات مناقصه، شفافیت مالی و سامانه تدارکات الکترونیکی دولت متمرکز بوده‌اند. با این حال، پژوهش مستقلی که به صورت تخصصی و جامع به موضوع تجزیه معاملات در معاملات متوسط و عمده و ارتباط آن با سامانه ستاد و رویه‌های نظارتی بپردازد، کمتر مشاهده می‌شود. از این رو، پژوهش حاضر می‌تواند در تبیین ابعاد حقوقی و اجرایی این موضوع نقش مؤثری ایفا نماید.

فصل دوم: مفهوم‌شناسی و مبانی حقوقی معاملات متوسط و عمده در نظام حقوقی ایران**۲-۱. مفهوم معامله در حقوق عمومی**

معامله در مفهوم عام حقوقی به هرگونه توافق یا اقدام حقوقی اطلاق می‌شود که موجب ایجاد، انتقال، تغییر یا سقوط حق و تعهد گردد. در حوزه حقوق عمومی و مالی دولت، معامله مفهومی خاص‌تر داشته و شامل خرید، فروش، اجاره، استجاره، پیمانکاری، خدمات مشاوره‌ای، تأمین کالا و سایر قراردادهایی است که از محل اعتبارات عمومی یا منابع متعلق به دولت و دستگاه‌های اجرایی منعقد می‌شوند (طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، جلد دوم، انتشارات سمت، چاپ بیست و دوم، ص ۲۷۶).

از آنجا که موضوع این معاملات، مصرف منابع عمومی و بیت‌المال است، قانون‌گذار برخلاف معاملات خصوصی، تشریفات و ضوابط خاصی را برای انعقاد آنها مقرر نموده است. این تشریفات با هدف تضمین رقابت، شفافیت، صرفه و صلاح دولت و جلوگیری از فساد اداری وضع شده‌اند (قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶).

۲-۲. طبقه‌بندی معاملات در قانون برگزاری مناقصات

مهم‌ترین مبنای قانونی طبقه‌بندی معاملات دولتی در حال حاضر ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ است.

مطابق ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳:

«معاملات از نظر نصاب (قیمت معامله) به سه دسته کوچک، متوسط و بزرگ تقسیم می‌شوند.»

قانون‌گذار در ادامه معاملات را به شرح زیر طبقه‌بندی نموده است:

الف) معاملات کوچک؛

ب) معاملات متوسط؛

ج) معاملات بزرگ (عمده).

بر این اساس، معیار اصلی تفکیک معاملات، ارزش مالی معامله است. در معاملات کوچک و متوسط، مبلغ واقعی معامله ملاک عمل است؛ در حالی که در معاملات بزرگ، برآورد اولیه دستگاه اجرایی معیار تشخیص نصاب محسوب می‌شود (همان، تبصره ۲).

۲-۳. نصاب معاملات و مبنای تعیین آن

تبصره (۱) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات مقرر می‌دارد: «وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در ابتدای هر سال نصاب معاملات را براساس شاخص بهای کالاها و خدمات اعلام شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران جهت تصویب به هیأت وزیران پیشنهاد نماید.»

بنابراین نصاب معاملات، عددی ثابت و دائمی نبوده و متناسب با نرخ تورم و شرایط اقتصادی کشور، هر سال توسط هیأت وزیران به‌روزرسانی می‌شود.

بر اساس آخرین تصویب‌نامه هیأت وزیران مربوط به سال ۱۴۰۵ (تصویب نامه شماره ۲۰۸۷۷/ت ۶۵۶۲۴ هـ مورخ ۱۴۰۵/۰۳/۱۱ هیأت وزیران):

معاملات کوچک تا سقف ۴/۲۳۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال؛

معاملات متوسط بیش از سقف معاملات کوچک تا ۴۲/۳۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال؛

معاملات بزرگ بیش از ۴۲/۳۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال تعیین شده است.

این نصاب‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در نوع تشریفات معاملاتی و میزان رقابت مورد انتظار قانون‌گذار دارند (ماده ۴۲ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)).

۲-۴. تشریفات قانونی معاملات متوسط

معاملات متوسط حد واسط میان معاملات کوچک و بزرگ محسوب می‌شوند. در این معاملات قانون‌گذار ضمن اجتناب از تشریفات سنگین مناقصه، اصل رقابت را حفظ نموده است.

در اغلب دستگاه‌های اجرایی، معاملات متوسط از طریق اخذ استعلام بها از چند فروشنده یا پیمانکار واجد صلاحیت انجام می‌شود. هدف از این امر، حصول اطمینان از رعایت صرفه و صلاح دولت و انتخاب مناسب‌ترین پیشنهاد است (آیین‌نامه مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات).

سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) نیز در سال‌های اخیر نقش مهمی در الکترونیکی شدن فرآیند استعلام بها و ثبت سوابق معاملات متوسط ایفا کرده است (دستورالعمل‌های اجرایی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)).

۲-۵. تشریفات قانونی معاملات بزرگ (عمده)

معاملات بزرگ یا عمده به دلیل ارزش مالی بالا، مشمول کامل‌ترین سطح نظارت و تشریفات قانونی هستند. مطابق قانون برگزاری مناقصات، اصل بر انجام این معاملات از طریق مناقصه عمومی است؛ مگر آنکه شرایط مناقصه محدود یا ترک تشریفات مناقصه بر اساس قانون فراهم باشد (مواد ۴ تا ۲۵ قانون برگزاری مناقصات).

در این معاملات رعایت مراحل زیر ضروری است:

تأمین اعتبار؛

تهیه اسناد مناقصه؛

انتشار فراخوان؛

ارزیابی کیفی؛

گشایش پاکات؛

ارزیابی مالی؛

تعیین برنده؛

انعقاد قرارداد.

این تشریفات با هدف تضمین رقابت سالم و جلوگیری از تبانی و فساد اداری پیش‌بینی شده‌اند (ماده ۹ قانون برگزاری مناقصات).

۲-۶. اصل شفافیت و رقابت در معاملات عمومی

یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر معاملات عمومی، اصل شفافیت است. شفافیت موجب دسترسی برابر اشخاص به فرصت‌های معاملاتی و امکان نظارت نهادهای کنترلی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی می‌شود (انصاری، ولی‌الله، حقوق مالی و محاسبات عمومی، انتشارات جنگل، ص ۱۸۹).

اصل رقابت نیز اقتضا دارد که اشخاص واجد صلاحیت بتوانند بدون تبعیض در فرآیند انتخاب طرف قرارداد شرکت نمایند. هر اقدامی که موجب محدود شدن رقابت یا اعطای امتیاز ناروا به اشخاص خاص گردد، با فلسفه قانون برگزاری مناقصات مغایرت دارد (قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰-۷). در واقع، فلسفه وجودی بسیاری از مقررات مناقصات و مزایدات، تضمین همین دو اصل بنیادین است.

۲-۷. ممنوعیت قانونی تجزیه معاملات

مهم‌ترین مستند قانونی ممنوعیت تجزیه معاملات، تبصره (۳) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات است که مقرر می‌دارد: «مبلغ یا برآورد معاملات مشمول هر یک از نصاب‌های فوق نباید با تفکیک اقلامی که به طور متعارف یک مجموعه واحد تلقی می‌شوند، به نصاب پایین‌تر برده شود.»

این حکم قانونی نشان می‌دهد که قانون‌گذار هرگونه تقسیم مصنوعی یک نیاز واحد به چند معامله کوچک‌تر را ممنوع دانسته است (گزارش‌های نظارتی دیوان محاسبات کشور در حوزه معاملات عمومی).

فلسفه این ممنوعیت جلوگیری از دور زدن قانون، فرار از برگزاری مناقصه، کاهش رقابت و تضییع حقوق دولت است. به همین دلیل، تجزیه معاملات در رویه دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور از جمله تخلفات مهم مالی و اداری محسوب می‌شود (دستورالعمل‌های سازمان بازرسی کل کشور در زمینه نظارت بر معاملات دستگاه‌های اجرایی).

فصل سوم: تجزیه معاملات؛ مفهوم، مصادیق و معیارهای تشخیص با تأکید بر دستگاه‌های اجرایی و صنعت نفت

۳-۱. مفهوم تجزیه معاملات

تجزیه معاملات به معنای تقسیم عمدی یا غیرموجه یک نیاز، پروژه، کالا یا خدمت واحد به چند معامله مستقل است؛ به نحوی که ارزش هر یک از معاملات در نصاب پایین‌تری قرار گیرد و در نتیجه، دستگاه اجرایی از انجام تشریفات قانونی مقرر برای معاملات متوسط یا عمده اجتناب نماید.

اگرچه قانون برگزاری مناقصات تعریف مستقلی از تجزیه معاملات ارائه نکرده است، اما تبصره (۳) ماده (۳) این قانون با ممنوع دانستن تفکیک اقلامی که عرفاً یک مجموعه واحد تلقی می‌شوند، به طور ضمنی مفهوم تجزیه معاملات را مورد شناسایی قرار داده است.

از منظر حقوق عمومی، ملاک اصلی در تشخیص تجزیه معاملات، «وحدت نیاز، وحدت هدف، وحدت موضوع و وحدت زمان» است؛ نه صرف تعدد قراردادها یا اسناد مالی (انصاری، ولی‌الله، حقوق مالی و محاسبات عمومی، ص ۲۱۳).

۲-۳. ارکان تحقق تجزیه معاملات

برای احراز وقوع تجزیه معاملات، معمولاً وجود عناصر زیر ضروری است:

الف) وحدت موضوع

موضوع معاملات متعدد باید ماهیتاً یکسان یا مکمل یکدیگر باشند. برای مثال: خرید ۲۰ دستگاه رایانه برای یک واحد سازمانی، حتی اگر در قالب چهار خرید پنج‌دستگاهی انجام شود، یک نیاز واحد محسوب می‌شود.

ب) وحدت زمانی

فاصله زمانی معاملات باید به گونه‌ای باشد که عرفاً بیانگر یک برنامه یا نیاز واحد باشد.

ج) وحدت محل مصرف

کالا یا خدمت خریداری شده باید برای یک پروژه، یک واحد سازمانی یا یک هدف مشترک مورد استفاده قرار گیرد.

د) امکان پیش‌بینی نیاز

اگر دستگاه اجرایی از ابتدا نسبت به حجم واقعی نیاز آگاهی داشته باشد، اما معامله را به چند بخش تقسیم نماید، احتمال تحقق تجزیه معاملات افزایش می‌یابد.

۳-۳. تمایز تجزیه معاملات از تفکیک مشروع پروژه‌ها

همه موارد تقسیم پروژه یا خرید کالا، تجزیه معاملات محسوب نمی‌شود.

گاهی به دلایل فنی، اجرایی یا تخصصی، تفکیک پروژه کاملاً قانونی و منطقی است.

نمونه‌های تفکیک مشروع

تفکیک عملیات حفاری از عملیات بهره‌برداری؛

تفکیک خدمات مشاوره از عملیات اجرایی؛

تفکیک پروژه‌های مستقل در مناطق جغرافیایی مختلف؛

تفکیک خرید تجهیزات دارای منابع تأمین متفاوت.

در این موارد، موضوعات قرارداد از ابتدا ماهیت مستقل داشته و هدف قانون‌گذار دور زده نشده است.

۳-۴. مصادیق تجزیه معاملات در دستگاه‌های اجرایی**الف) تجزیه خرید کالا**

دستگاهی نیاز به خرید تجهیزات اداری به ارزش ۴۰ میلیارد ریال دارد. به جای انجام مناقصه، خرید در قالب چهار استعلام بهای ۱۰ میلیارد ریالی انجام می‌شود. این اقدام در صورت احراز وحدت نیاز و وحدت موضوع، مصادیق تجزیه معاملات خواهد بود.

ب) تجزیه خدمات پشتیبانی

خدمات نگهداری شبکه رایانه‌ای یک سازمان برای یک سال، به چند قرارداد سه‌ماهه تقسیم می‌شود تا از نصاب معاملات عمده خارج گردد.

ج) تجزیه تعمیرات

انجام تعمیرات اساسی یک ساختمان در قالب چند قرارداد مجزا برای رنگ‌آمیزی، تأسیسات، برق و ابنیه، بدون وجود توجیه فنی مستقل.

۳-۵. مصادیق تجزیه معاملات در صنعت نفت

صنعت نفت به دلیل حجم بالای معاملات و تنوع خدمات فنی، بیش از سایر بخش‌ها در معرض این تخلف قرار دارد:

(الف) خرید تجهیزات عملیاتی

برای مثال: خرید شیرآلات صنعتی، فلنچ‌ها و اتصالات مورد نیاز یک پروژه بهره‌برداری که در قالب چند استعلام جداگانه انجام می‌شود تا نصاب مناقصه رعایت نشود. در صورتی که این اقلام بخشی از یک نیاز واحد باشند، اقدام مزبور می‌تواند مصداق تجزیه معاملات باشد.

(ب) قراردادهای تعمیرات اساسی

گاهی تعمیرات اساسی یک واحد فرآورش به چند دستورکار یا چند قرارداد محدود تقسیم می‌شود. چنانچه همه عملیات از ابتدا قابل پیش‌بینی بوده باشد، این اقدام می‌تواند مشمول ممنوعیت قانونی تجزیه معاملات گردد.

(ج) خدمات پشتیبانی و بهره‌برداری

تقسیم خدمات بهره‌برداری یک تأسیسات به چند قرارداد کوتاه‌مدت متوالی برای اجتناب از برگزاری مناقصه.

(د) خریدهای اضطراری تکرارشونده

یکی از چالش‌های صنعت نفت، استفاده مکرر از خریدهای اضطراری است. هرچند شرایط اضطراری واقعی می‌تواند توجیه‌کننده ترک تشریفات باشد، اما تکرار خریدهای مشابه در بازه زمانی کوتاه ممکن است قرینه‌ای بر تجزیه معاملات تلقی شود.

۳-۶. نقش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) در کشف تجزیه معاملات

راه‌اندازی سامانه ستاد موجب شده است که اطلاعات مربوط به معاملات دستگاه‌های اجرایی در بستر واحدی ثبت و نگهداری شود. مهم‌ترین مزایای سامانه در کشف تجزیه معاملات عبارت‌اند از:

- ۱- امکان رصد معاملات مشابه در بازه‌های زمانی مختلف؛
 - ۲- شناسایی خریدهای مکرر از یک فروشنده؛
 - ۳- مقایسه موضوع قراردادها و استعلام‌ها؛
 - ۴- ایجاد سوابق قابل رهگیری برای نهادهای نظارتی؛
 - ۵- کاهش امکان انعقاد معاملات خارج از فرآیندهای رسمی.
- با این وجود، کارآمدی سامانه منوط به ثبت صحیح اطلاعات و نظارت مستمر دستگاه‌های اجرایی و مراجع کنترلی است

۳-۷. رویه مراجع نظارتی در برخورد با تجزیه معاملات

دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور، تجزیه معاملات را از مصادیق تخلف از قوانین مالی و معاملاتی تلقی می‌کنند.

در رویه این مراجع، معیارهای زیر برای احراز تخلف مورد توجه قرار می‌گیرد:

- . وحدت موضوع قراردادها؛
- . وحدت محل اجرا؛
- . نزدیکی زمانی معاملات؛
- . وجود اعتبار واحد؛
- . امکان پیش‌بینی نیاز از ابتدا؛
- . آثار ناشی از حذف رقابت.

در بسیاری از گزارش‌های نظارتی، تجزیه معاملات به عنوان یکی از شیوه‌های دور زدن مقررات مناقصات و محدود کردن رقابت شناسایی شده است.

۸-۳. معیارهای پیشنهادی برای تشخیص تجزیه معاملات

به منظور ایجاد وحدت رویه در دستگاه‌های اجرایی، معیارهای زیر می‌تواند ملاک تشخیص قرار گیرد:

- ۱- آیا نیاز دستگاه از ابتدا قابل پیش‌بینی بوده است؟
 - ۲- آیا موضوع معاملات متعدد، یک هدف مشترک را دنبال می‌کند؟
 - ۳- آیا معاملات در یک دوره زمانی متعارف انجام شده‌اند؟
 - ۴- آیا منابع مالی آنها مشترک است؟
 - ۵- آیا تفکیک انجام‌شده دارای توجیه فنی یا تخصصی مستقل است؟
 - ۶- آیا نتیجه تفکیک، خروج معامله از نصاب بالاتر شده است؟
- در صورت اجتماع این شرایط، اصل بر تحقق تجزیه معاملات خواهد بود؛ مگر آنکه دستگاه اجرایی دلایل فنی و مستند برای تفکیک ارائه نماید.

جمع‌بندی فصل

تجزیه معاملات یکی از مهم‌ترین تخلفات حوزه معاملات عمومی است که موجب نقض اصول رقابت، شفافیت و صرفه و صلاح دولت می‌شود. هرچند قانون برگزاری مناقصات به صراحت این اقدام را ممنوع اعلام کرده است، اما تشخیص مصادیق آن نیازمند بررسی شرایط واقعی هر پرونده و توجه به معیارهایی نظیر وحدت موضوع، وحدت هدف، وحدت زمان و امکان پیش‌بینی نیاز است. در این میان، سامانه ستاد و نهادهای نظارتی نقش مهمی در کشف و پیشگیری از این تخلف ایفا می‌کنند.

فصل چهارم: آثار حقوقی و ضمانت اجرای تجزیه معاملات در نظام حقوقی ایران

۴-۱. مقدمه

قانون‌گذار با وضع مقررات ناظر بر معاملات عمومی، درصدد حفظ منافع عمومی، صیانت از بیت‌المال و تضمین رقابت سالم در فرآیندهای معاملاتی بوده است. از این رو، هرگونه اقدام در جهت دور زدن تشریفات قانونی معاملات، علاوه بر آنکه موجب نقض مقررات مالی و اداری می‌شود، می‌تواند مسئولیت‌های متعددی برای اشخاص دخیل در فرآیند تصمیم‌گیری و انعقاد قرارداد ایجاد نماید.

تجزیه معاملات یکی از مهم‌ترین مصادیق نقض مقررات معاملاتی است که آثار آن صرفاً محدود به ابطال فرآیند معامله نبوده و ممکن است مسئولیت اداری، انتظامی، مالی، مدنی و در برخی موارد کیفری را برای مرتکبان در پی داشته باشد.

۴-۲. مسئولیت اداری ناشی از تجزیه معاملات

نخستین اثر حقوقی تجزیه معاملات، ایجاد مسئولیت اداری برای کارکنان و مدیران دستگاه اجرایی است. کارکنان دولت مکلف‌اند وظایف خود را مطابق قوانین و مقررات انجام دهند. هرگونه تخلف از قوانین معاملاتی می‌تواند مصادق تخلف اداری محسوب گردد.

بر اساس قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، تخلف از قوانین و مقررات مالی و معاملاتی دولت از جمله رفتارهایی است که قابلیت رسیدگی در هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری را دارد. در موارد احراز تخلف، حسب مورد مجازات‌هایی از قبیل: توبیخ کتبی؛ کسر حقوق؛ انفصال موقت؛ تنزل مقام؛ اخراج از خدمت؛ قابل اعمال خواهد بود (ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری).

۳-۴. مسئولیت مالی مدیران و مأموران دولتی

یکی از مهم‌ترین آثار تجزیه معاملات، ایجاد مسئولیت مالی برای مدیران و مأموران دولتی است. مطابق اصول حاکم بر حقوق مالی عمومی، هرگاه اقدام مأمور دولت موجب ورود خسارت به بیت‌المال یا تضییع منابع عمومی گردد، شخص مسئول مکلف به جبران خسارت خواهد بود.

در مواردی که تجزیه معاملات منجر به: افزایش قیمت خرید؛ حذف رقابت؛ تحمیل هزینه اضافی به دولت؛ کاهش کیفیت کالا یا خدمات؛ شود، امکان مطالبه ضرر و زیان از اشخاص مسئول وجود خواهد داشت (قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی).

۴-۴. مسئولیت اعضای کمیسیون معاملات

اعضای کمیسیون معاملات از مهم‌ترین ارکان تصمیم‌گیری در معاملات عمومی هستند. اگر اعضای کمیسیون با علم به ماهیت واقعی معامله، اقدام به تأیید فرآیند تجزیه معاملات نمایند، مسئولیت آنان صرفاً جمعی نبوده و هر عضو نسبت به رأی و تصمیم خود مسئول خواهد بود.

در عمل، مراجع نظارتی معمولاً موارد زیر را مورد بررسی قرار می‌دهند:

اطلاع اعضا از ارزش واقعی معامله؛ امکان پیش‌بینی نیاز از ابتدا؛ وجود یا عدم وجود توجیه فنی برای تفکیک؛ آثار مالی ناشی از تصمیم اتخاذ شده.

در صورت احراز سوءنیت یا تقصیر مؤثر، مسئولیت اداری و مالی اعضا قابل تحقق خواهد بود (آیین‌نامه معاملات دولتی و آرای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور).

۵-۴. مسئولیت ذیحسابان و مدیران مالی

ذیحسابان و مدیران مالی به عنوان ناظران قانونی مصرف اعتبارات عمومی، وظیفه کنترل رعایت قوانین مالی و معاملاتی را بر عهده دارند (مواد ۳۱ و ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور).

چنانچه پرداخت‌های ناشی از معاملات تجزیه‌شده بدون رعایت مقررات قانونی صورت پذیرد و ذیحساب نسبت به تخلف آگاهی داشته باشد یا در انجام وظایف نظارتی خود کوتاهی نماید، امکان طرح مسئولیت اداری و مالی برای وی وجود خواهد داشت. البته در مواردی که ذیحساب به صورت مکتوب نسبت به تخلف اعلام نظر کرده باشد، مسئولیت وی کاهش یافته یا منتفی خواهد شد (دستورالعمل‌های نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی).

۶-۴. مسئولیت مقامات مجاز و مدیران ارشد

در بسیاری از پرونده‌های مربوط به تجزیه معاملات، تصمیم اصلی توسط مقام مجاز دستگاه اجرایی اتخاذ می‌شود. چنانچه مقام مجاز آگاهانه اقدام به تقسیم یک نیاز واحد به چند معامله نماید، مسئولیت اصلی متوجه وی خواهد بود.

عوامل مؤثر در احراز مسئولیت عبارت‌اند از:

صدور دستور مستقیم؛ تصویب برنامه معاملاتی غیرقانونی؛ تأیید فرآیند تجزیه معاملات؛ بی‌توجهی به تذکرات کارشناسان.

۴-۷. آثار تجزیه معاملات بر اعتبار قرارداد

یکی از پرسش‌های مهم آن است که آیا تجزیه معاملات موجب بطلان قرارداد می‌شود؟ در حقوق اداری ایران، اصل بر صحت قراردادهای اداری است؛ مگر آنکه تخلف به اندازه‌ای اساسی باشد که مشروعیت قرارداد را مخدوش نماید (طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، جلد دوم، ص ۳۴۷). در اغلب موارد، تجزیه معاملات به تنهایی موجب بطلان خودکار قرارداد نمی‌شود، اما می‌تواند:

- موجب ابطال فرآیند انتخاب پیمانکار؛
- موجب توقف اجرای قرارداد؛
- موجب مسئولیت اشخاص تصمیم‌گیرنده؛
- موجب ورود مراجع نظارتی و قضایی؛ گردد.

در موارد خاص که سوءنیت، تبانی یا فساد اثبات شود، امکان ابطال قرارداد نیز وجود خواهد داشت (آرای شعب دیوان عدالت اداری در حوزه قراردادهای اداری).

۴-۸. مسئولیت کیفری ناشی از تجزیه معاملات

در اغلب موارد، تجزیه معاملات یک تخلف اداری و مالی محسوب می‌شود؛ اما در شرایط خاص می‌تواند واجد وصف کیفری نیز باشد.

از جمله مواردی که احتمال مسئولیت کیفری وجود دارد:

- (الف) تبانی در معاملات دولتی: اگر تجزیه معاملات با هدف واگذاری قرارداد به شخص یا شرکت خاص انجام شده باشد، ممکن است مشمول مقررات مربوط به تبانی در معاملات دولتی گردد (قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات)).
- (ب) تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی: هرگاه تجزیه معاملات موجب مصرف غیرقانونی اعتبارات عمومی شود، امکان انطباق با برخی عناوین کیفری وجود دارد (قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸).
- (ج) تحصیل منفعت نامشروع: در صورتی که اشخاص از طریق تجزیه معاملات منافع برای خود یا دیگران تحصیل نمایند، مسئولیت کیفری قابل تصور خواهد بود (قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد).

۴-۹. نقش دیوان محاسبات کشور در برخورد با تجزیه معاملات

دیوان محاسبات کشور مهم‌ترین مرجع نظارت مالی بر دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود. در پرونده‌های مربوط به تجزیه معاملات، دیوان محاسبات می‌تواند:

- تخلف مالی را احراز نماید؛
- مسئولیت اشخاص را تعیین کند؛
- رأی به جبران ضرر و زیان وارده به بیت‌المال صادر نماید؛
- پرونده را به مراجع ذی‌صلاح ارجاع دهد.

هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات در سال‌های اخیر تجزیه معاملات را از مهم‌ترین شیوه‌های نقض مقررات مناقصات دانسته‌اند.

۴-۱۰. نقش سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور نیز بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را بر عهده دارد.

این سازمان از طریق: بازرسی‌های ادواری؛ بازرسی‌های فوق‌العاده؛ بررسی شکایات و گزارش‌های مردمی؛ موارد تجزیه معاملات را شناسایی و به مراجع ذی‌صلاح اعلام می‌کند (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

جمع‌بندی فصل

تجزیه معاملات صرفاً یک تخلف شکلی در فرآیند خریدهای دولتی نیست، بلکه رفتاری است که می‌تواند آثار گسترده‌ای در حوزه مسئولیت اداری، مالی، مدنی و حتی کیفری ایجاد نماید. مدیران اجرایی، اعضای کمیسیون معاملات، ذیحسابان و سایر عوامل دخیل در فرآیند تصمیم‌گیری، مکلف به رعایت نصاب‌ها و تشریفات قانونی معاملات هستند و در صورت نقض این الزامات، حسب مورد با ضمانت اجراهای مختلف مواجه خواهند شد. از این رو، تقویت نظام‌های نظارتی، توسعه شفافیت الکترونیکی و ارتقای دانش حقوقی مدیران می‌تواند نقش مؤثری در کاهش موارد تجزیه معاملات ایفا نماید.

فصل پنجم: تحلیل رویه‌های نظارتی و مصادیق عملی تجزیه معاملات در دستگاه‌های اجرایی و صنعت نفت**۵-۱. مقدمه**

هرچند ممنوعیت تجزیه معاملات به صراحت در تبصره (۳) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات پیش‌بینی شده است، اما تشخیص مصادیق آن در عمل همواره با پیچیدگی‌هایی همراه بوده است. به همین دلیل، نقش مراجع نظارتی از جمله دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، واحدهای حسابرسی داخلی و ذیحسابان در کشف و تحلیل این تخلف اهمیت ویژه‌ای دارد. بررسی رویه‌های نظارتی نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از تخلفات معاملاتی دستگاه‌های اجرایی ناشی از تقسیم غیرقانونی نیازهای واحد به چند معامله مستقل است؛ موضوعی که موجب کاهش رقابت، تضعیف شفافیت و افزایش احتمال فساد اداری می‌شود.

۵-۲. معیارهای مورد استناد دیوان محاسبات در تشخیص تجزیه معاملات

بررسی آرای هیأت‌های مستشاری و گزارش‌های حسابرسی دیوان محاسبات نشان می‌دهد که این مرجع در تشخیص تجزیه معاملات عمدتاً معیارهای زیر را مدنظر قرار می‌دهد:

الف) وحدت موضوع: در صورتی که چند قرارداد یا استعلام بها ناظر به یک موضوع واحد باشند، احتمال احراز تجزیه معاملات افزایش می‌یابد. نمونه: خرید تجهیزات رایانه‌ای یک اداره در قالب چند استعلام جداگانه طی یک دوره کوتاه.

ب) وحدت اعتبار: هرگاه معاملات متعدد از محل یک ردیف اعتباری یا یک پروژه تأمین مالی شده باشند، قرینه‌ای بر وحدت نیاز تلقی می‌شود.

ج) نزدیکی زمانی: انجام معاملات مشابه در فاصله زمانی کوتاه، از مهم‌ترین نشانه‌های تجزیه معاملات محسوب می‌شود.

د) امکان پیش‌بینی نیاز: اگر دستگاه از ابتدا نسبت به حجم واقعی نیاز آگاهی داشته باشد، اما خرید را به بخش‌های کوچک تقسیم نماید، دیوان محاسبات معمولاً آن را تجزیه معاملات تلقی می‌کند.

(قانون دیوان محاسبات کشور، گزارش‌های تفریغ بودجه سالانه، رویه‌های حسابرسی مالی دستگاه‌های اجرایی)

۵-۳. رویکرد سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور در بررسی پرونده‌های معاملاتی، بیش از هر چیز به آثار ناشی از تجزیه معاملات توجه می‌کند.

در رویه این سازمان، موارد زیر از مهم‌ترین شاخص‌های تخلف محسوب می‌شوند:

حذف رقابت مؤثر؛ محدود شدن فرصت مشارکت پیمانکاران؛ واگذاری مکرر معاملات به اشخاص خاص؛ افزایش غیرمعارف هزینه‌های پروژه؛ دور زدن تشریفات قانونی مناقصه.
در بسیاری از پرونده‌ها، سازمان بازرسی علاوه بر اعلام تخلف، پیشنهاد اصلاح فرآیندهای معاملاتی را نیز ارائه می‌کند.

۴-۵. نمونه عملی اول: تجزیه خرید تجهیزات اداری

شرح موضوع یک دستگاه اجرایی نیازمند خرید تجهیزات اداری به ارزش تقریبی ۳۵ میلیارد ریال بوده است. به جای انجام معامله در قالب یک فرآیند واحد، خرید طی چهار استعلام بها و در فاصله زمانی کوتاه انجام شده است.

تحلیل حقوقی

در این پرونده:

موضوع خرید واحد بوده است.

اعتبار مالی مشترک بوده است.

کلیه اقلام برای یک مجموعه سازمانی تهیه شده‌اند.

امکان پیش‌بینی نیاز از ابتدا وجود داشته است.

بنابراین تفکیک انجام‌شده فاقد توجیه فنی بوده و از منظر حقوقی می‌تواند مصداق تجزیه معاملات تلقی شود.

نتیجه نظارتی

در چنین مواردی معمولاً مراجع نظارتی تخلف از مقررات معاملاتی را احراز می‌کنند.

۵-۵. نمونه عملی دوم: قراردادهای خدمات پشتیبانی

شرح موضوع

دستگاهی اجرایی خدمات نگهداری شبکه و پشتیبانی فناوری اطلاعات را به جای انعقاد یک قرارداد سالانه، در قالب چند قرارداد سه‌ماهه منعقد کرده است.

تحلیل حقوقی

اگر نیاز سالانه دستگاه از ابتدا مشخص بوده باشد و تقسیم قرارداد صرفاً برای خروج از نصاب بالاتر صورت گرفته باشد، تجزیه معاملات محقق خواهد شد. اما اگر تمدید قرارداد ناشی از شرایط پیش‌بینی‌نشده یا تغییر نیازهای سازمان باشد، امکان دفاع از مشروعیت اقدام وجود دارد.

۶-۵. نمونه عملی سوم: تعمیرات اساسی در صنعت نفت

شرح موضوع

در یک تأسیسات بهره‌برداری نفتی، عملیات تعمیرات اساسی شامل: تعمیرات مکانیک؛ تعمیرات برق؛ تعمیرات ابزار دقیق؛ تعمیرات ابنیه؛ در قالب چند قرارداد مستقل واگذار شده است.

تحلیل حقوقی

در صنعت نفت، صرف تعدد قراردادهای به معنای تجزیه معاملات نیست. اگر هر بخش دارای تخصص، پیمانکار، برنامه زمانی و شرح خدمات مستقل باشد، تفکیک قراردادهای می‌تواند مشروع باشد. اما اگر تمامی فعالیت‌ها بخشی از یک پروژه تعمیرات اساسی واحد باشند و صرفاً برای کاهش نصاب تفکیک شده باشند، مصداق تجزیه معاملات خواهد بود.

۵-۷. نمونه عملی چهارم: خریدهای تکرارشونده در مناطق عملیاتی نفت

شرح موضوع برخی مناطق عملیاتی به دلیل شرایط خاص بهره‌برداری، به صورت مستمر اقدام به خرید قطعات و تجهیزات مصرفی می‌نمایند. گاهی مشاهده می‌شود که یک کالای مشابه طی چند ماه متوالی از طریق استعلام‌های جداگانه خریداری شده است.

تحلیل حقوقی

در این موارد باید میان دو وضعیت تفکیک قائل شد:

حالت اول: نیاز غیرقابل پیش‌بینی

در صورت وقوع خرابی‌های ناگهانی و اضطراری، خریدهای متعدد لزوماً تجزیه معاملات محسوب نمی‌شوند.

حالت دوم: نیاز قابل پیش‌بینی

اگر مصرف سالانه کالا از قبل مشخص بوده باشد، تفکیک خریدها می‌تواند قرینه‌ای بر تجزیه معاملات باشد.

۵-۸. نقش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)

در کشف مصادیق تجزیه معاملات سامانه ستاد در سال‌های اخیر نقش مهمی در شناسایی الگوهای مشکوک ایفا کرده است.

مهم‌ترین قابلیت‌های سامانه عبارت‌اند از:

- الف) ردیابی معاملات مشابه: سامانه امکان بررسی معاملات متعدد با موضوع مشابه را فراهم می‌کند.
- ب) تحلیل دوره‌های زمانی: خریدهای تکراری در بازه‌های زمانی کوتاه قابل شناسایی هستند.
- ج) شناسایی فروشندگان تکراری: تمرکز معاملات نزد یک فروشنده خاص می‌تواند به عنوان یکی از شاخص‌های هشداردهنده تلقی شود.
- د) ایجاد بانک اطلاعاتی نظارتی: دسترسی نهادهای نظارتی به سوابق معاملاتی، امکان کشف تخلفات را افزایش می‌دهد.

۵-۹. چالش‌های عملی

در تشخیص تجزیه معاملات با وجود تصریح قانون، تشخیص تجزیه معاملات در برخی موارد دشوار است.

مهم‌ترین چالش‌ها عبارت‌اند از:

نبود تعریف جامع قانونی؛ تفاوت شرایط دستگاه‌های اجرایی؛ پیچیدگی پروژه‌های فنی و تخصصی؛ اختلاف نظر میان واحدهای فنی، مالی و حقوقی؛ تعدد مقررات معاملاتی در شرکت‌های دولتی و تابعه.

این چالش‌ها سبب شده است که در برخی پرونده‌ها، تشخیص نهایی به بررسی همه جانبه شرایط واقعی پروژه وابسته باشد.

جمع‌بندی فصل

بررسی رویه‌های نظارتی نشان می‌دهد که معیار اصلی مراجع نظارتی در احراز تجزیه معاملات، توجه به واقعیت اقتصادی و اجرایی معامله است، نه صرف شکل ظاهری قراردادها. هرگاه چند معامله در عمل یک نیاز واحد را تأمین کنند و تفکیک آنها فاقد توجیه فنی یا اجرایی باشد، احتمال احراز تجزیه معاملات افزایش می‌یابد. در صنعت نفت نیز به دلیل حجم بالای قراردادها، تنوع خدمات فنی و شرایط خاص عملیاتی، ضرورت دارد که واحدهای فنی، مالی و حقوقی پیش از انعقاد قراردادها نسبت به بررسی دقیق نصاب‌ها و احتمال تجزیه معاملات اقدام نمایند. سامانه تدارکات الکترونیکی دولت نیز می‌تواند به عنوان ابزاری مؤثر در پیشگیری و کشف این تخلف ایفای نقش کند.

فصل ششم: آسیب‌شناسی نظام حقوقی مقابله با تجزیه معاملات و ارائه راهکارهای اصلاحی**۱-۶. مقدمه**

با وجود تصریح قانون برگزاری مناقصات بر ممنوعیت تجزیه معاملات و توسعه سامانه‌های الکترونیکی نظارتی، همچنان این پدیده یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام معاملات عمومی کشور محسوب می‌شود. بررسی رویه دستگاه‌های اجرایی، گزارش‌های نظارتی و پرونده‌های تخلفات مالی نشان می‌دهد که تجزیه معاملات صرفاً ناشی از سوءنیت مدیران نیست، بلکه در بسیاری از موارد حاصل ابهامات قانونی، ضعف نظام‌های نظارتی، پیچیدگی مقررات و فقدان رویه واحد اجرایی است. از این رو، مقابله مؤثر با این پدیده مستلزم اصلاح همزمان ابعاد تقنینی، اجرایی، نظارتی و آموزشی است.

۲-۶. آسیب‌شناسی تقنینی

(الف) فقدان تعریف جامع و شفاف از تجزیه معاملات: مهم‌ترین ضعف قانون برگزاری مناقصات آن است که علی‌رغم ممنوع دانستن تجزیه معاملات، تعریف دقیق و جامعی از آن ارائه نکرده است.

تبصره (۳) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات صرفاً به ممنوعیت تفکیک اقلامی که عرفاً یک مجموعه واحد تلقی می‌شوند اشاره نموده و معیارهای تشخیص را مشخص نکرده است. این موضوع موجب برداشت‌های متفاوت توسط دستگاه‌های اجرایی و مراجع نظارتی شده است.

(ب) فقدان معیارهای قانونی تشخیص؛ در قوانین موجود، معیارهای زیر به صورت صریح تبیین نشده‌اند؛ وحدت موضوع؛ وحدت هدف؛ وحدت اعتبار؛ وحدت زمانی؛ امکان پیش‌بینی نیاز. در نتیجه، تشخیص بسیاری از پرونده‌ها به برداشت شخصی کارشناسان وابسته می‌شود.

(ج) تعدد مقررات معاملاتی: در حال حاضر مقررات متعددی بر معاملات دستگاه‌های اجرایی حاکم است؛ از جمله: قانون برگزاری مناقصات؛ قانون محاسبات عمومی؛ آیین‌نامه معاملات دولتی؛ نظام‌های معاملاتی شرکت‌های دولتی؛ مقررات خاص وزارت نفت و شرکت‌های تابعه. این تعدد مقررات گاه منجر به تفسیرهای متفاوت و بروز تعارض در اجرا می‌شود.

۳-۶. آسیب‌شناسی اجرایی

(الف) ضعف برنامه‌ریزی نیازها: یکی از مهم‌ترین علل بروز تجزیه معاملات، فقدان برنامه‌ریزی دقیق خرید و تأمین کالا و خدمات است. در بسیاری از دستگاه‌ها نیازهای سالانه از ابتدا احصاء نمی‌شود و خریده‌ها به صورت مقطعی انجام می‌گیرد.

(ب) ضعف هماهنگی میان واحدها: عدم هماهنگی میان: واحد فنی؛ واحد مالی؛ واحد تدارکات؛ واحد حقوقی؛ گاه موجب انعقاد معاملات متعددی می‌شود که در عمل یک نیاز واحد را تأمین می‌کنند.

(ج) کمبود آموزش تخصصی: بسیاری از مدیران و کارشناسان اجرایی با آثار حقوقی تجزیه معاملات آشنایی کافی ندارند و برخی تخلفات ناشی از ضعف دانش حقوقی و معاملاتی است.

۴-۶. آسیب‌شناسی نظارتی**الف) نظارت پسینی به جای نظارت پیشگیرانه**

بخش عمده نظارت‌های موجود پس از انعقاد قرارداد صورت می‌گیرد؛ در حالی که در بسیاری از موارد خسارت وارده به بیت‌المال عملاً غیرقابل جبران است.

ب) فقدان سامانه‌های هوشمند تحلیل داده

اگرچه سامانه ستاد حجم گسترده‌ای از اطلاعات معاملاتی را در اختیار دارد، اما هنوز از ظرفیت کامل تحلیل داده‌های معاملاتی برای کشف الگوهای مشکوک استفاده نمی‌شود.

ج) نبود وحدت رویه نظارتی

در برخی موارد، برداشت مراجع مختلف از مفهوم تجزیه معاملات یکسان نیست که این امر موجب نااطمینانی دستگاه‌های اجرایی می‌شود.

۵-۶. آسیب‌شناسی خاص صنعت نفت

صنعت نفت به دلیل ویژگی‌های خاص خود با چالش‌های مضاعفی مواجه است.

الف) پیچیدگی فنی پروژه‌ها: بسیاری از پروژه‌های نفتی دارای بخش‌های متعدد و تخصصی هستند که تشخیص مرز میان تفکیک مشروع و تجزیه غیرقانونی را دشوار می‌سازد.

ب) شرایط اضطراری عملیات: ضرورت حفظ تولید و جلوگیری از توقف تأسیسات موجب می‌شود برخی خریدها و خدمات در شرایط اضطراری انجام شوند. این شرایط گاه زمینه سوءبرداشت در خصوص تجزیه معاملات را ایجاد می‌کند.

ج) تعدد پیمانکاران تخصصی: در برخی پروژه‌ها، ماهیت تخصصی فعالیت‌ها ایجاب می‌کند که چندین پیمانکار مختلف به کار گرفته شوند. تشخیص اینکه این تفکیک ناشی از ضرورت فنی است یا با هدف کاهش نصاب انجام شده، همواره آسان نیست.

۶-۶. راهکارهای تقنینی

پیشنهاد نخست: اصلاح ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات و ارائه تعریف قانونی جامع از تجزیه معاملات

پیشنهاد دوم: تدوین دستورالعمل ملی تشخیص تجزیه معاملات با مشارکت: وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ سازمان برنامه و بودجه؛ دیوان محاسبات کشور؛ سازمان بازرسی کل کشور.

پیشنهاد سوم: پیش‌بینی ضمانت اجراهای اختصاصی و متناسب برای موارد احراز تجزیه معاملات.

پیشنهاد چهارم: ایجاد وحدت رویه در مقررات معاملاتی شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی.

۷-۶. راهکارهای اجرایی

پیشنهاد پنجم: الزام دستگاه‌ها به تهیه برنامه سالانه خرید و تأمین کالا و خدمات.

پیشنهاد ششم: ایجاد کمیته‌های مشترک حقوقی، مالی و فنی پیش از انجام معاملات با ارزش بالا.

پیشنهاد هفتم: الزام به ثبت دلایل فنی و مستندات تفکیک پروژه‌ها در پرونده معاملاتی.

پیشنهاد هشتم: استفاده از چک‌لیست‌های تشخیص تجزیه معاملات پیش از تأیید فرآیند خرید.

۶-۸. راهکارهای نظارتی

پیشنهاد نهم: توسعه نظارت پیشگیرانه به جای تمرکز صرف بر نظارت پسینی.
پیشنهاد دهم: ایجاد بانک اطلاعاتی مشترک میان: سامانه ستاد؛ دیوان محاسبات؛ سازمان بازرسی کل کشور؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی.
پیشنهاد یازدهم: استفاده از فناوری‌های هوش مصنوعی برای شناسایی الگوهای مشکوک در معاملات عمومی.
پیشنهاد دوازدهم: تدوین رویه‌های نظارتی واحد و انتشار آرای شاخص جهت ایجاد وحدت رویه.

۶-۹. راهکارهای اختصاصی برای صنعت نفت

پیشنهاد سیزدهم: تدوین دستورالعمل اختصاصی تشخیص تجزیه معاملات در پروژه‌های نفت، گاز و پتروشیمی.
پیشنهاد چهاردهم: ایجاد بانک اطلاعاتی متمرکز خریدهای تکرارشونده در شرکت‌های تابعه وزارت نفت.
پیشنهاد پانزدهم: الزام واحدهای بهره‌برداری به پیش‌بینی نیازهای سالانه و ثبت آنها در سامانه‌های برنامه‌ریزی.
پیشنهاد شانزدهم: افزایش نقش واحدهای حقوقی در بررسی ساختار قراردادهای پیش از انتشار اسناد مناقصه و استعلام.

نتیجه‌گیری

بررسی مقررات، رویه‌های نظارتی و مصادیق عملی نشان می‌دهد که تجزیه معاملات یکی از مهم‌ترین تهدیدهای نظام شفافیت و رقابت در معاملات عمومی کشور است. هرچند قانون برگزاری مناقصات این اقدام را ممنوع اعلام کرده، اما فقدان تعریف جامع قانونی، تعدد مقررات، ضعف برنامه‌ریزی، محدودیت‌های نظارتی و پیچیدگی برخی پروژه‌های تخصصی موجب استمرار این پدیده شده است. در این میان، سامانه تدارکات الکترونیکی دولت ظرفیت مناسبی برای ارتقای شفافیت و کشف تخلفات فراهم کرده است، لیکن بهره‌برداری کامل از این ظرفیت مستلزم توسعه ابزارهای هوشمند نظارتی، ایجاد وحدت رویه و اصلاح مقررات موجود است. به نظر می‌رسد اصلاح قانون برگزاری مناقصات، تدوین دستورالعمل‌های تخصصی، تقویت نظارت پیشگیرانه و توسعه آموزش‌های حقوقی و مالی می‌تواند نقش مؤثری در کاهش موارد تجزیه معاملات و ارتقای سلامت نظام اداری کشور ایفا نماید.

نتایج پژوهش در قالب ۱۰ گزاره کاربردی برای مدیران و کمیسیون‌های معاملات

با توجه به یافته‌های پژوهش، بررسی قوانین و مقررات حاکم، رویه‌های نظارتی و تجارب اجرایی دستگاه‌های دولتی، نتایج زیر می‌تواند به عنوان راهنمای عملی مدیران، اعضای کمیسیون معاملات، ذیحسابان و کارشناسان مالی و حقوقی مورد استفاده قرار گیرد:

گزاره اول: ملاک تشخیص تجزیه معاملات، واقعیت اقتصادی معامله است نه تعداد قراردادها

صرف انعقاد چند قرارداد مستقل به معنای عدم تحقق تجزیه معاملات نیست. مراجع نظارتی بیش از شکل ظاهری قراردادها، به وحدت موضوع، هدف، اعتبار و زمان اجرای آنها توجه می‌کنند.

گزاره دوم: قابلیت پیش‌بینی نیاز، مهم‌ترین معیار تشخیص تجزیه معاملات است.

هرگاه دستگاه اجرایی از ابتدا نسبت به حجم واقعی نیاز خود آگاهی داشته باشد، تقسیم خرید یا خدمت به چند معامله کوچک‌تر می‌تواند قرینه‌ای جدی بر تجزیه معاملات تلقی شود.

گزاره سوم: تفکیک فنی با تجزیه معاملات تفاوت ماهوی دارد.

چنانچه هر بخش از پروژه دارای موضوع، تخصص، شرح خدمات، زمان‌بندی و خروجی مستقل باشد، تفکیک قراردادهای مشروع است و تجزیه معاملات محسوب نمی‌شود.

گزاره چهارم: مسئولیت تجزیه معاملات صرفاً متوجه واحد تدارکات نیست.

در صورت احراز تخلف، مسئولیت ممکن است متوجه مقام مجاز، مدیر پروژه، اعضای کمیسیون معاملات، مدیر مالی، ذیحساب و سایر اشخاص مؤثر در فرآیند تصمیم‌گیری نیز باشد.

گزاره پنجم: ثبت معامله در سامانه ستاد به تنهایی موجب مشروعیت آن نمی‌شود.

اگرچه ثبت اطلاعات در سامانه ستاد الزامی است، اما ثبت یک معامله تجزیه‌شده، تخلف را منتفی نمی‌کند و مراجع نظارتی می‌توانند ماهیت واقعی آن را بررسی نمایند.

گزاره ششم: خریدهای مکرر از یک فروشنده خاص، زنگ خطر نظارتی محسوب می‌شود.

تکرار معاملات مشابه با یک شخص حقیقی یا حقوقی در بازه زمانی کوتاه، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های مورد توجه نهادهای نظارتی در کشف تجزیه معاملات است.

گزاره هفتم: مستندسازی دلایل فنی تفکیک پروژه‌ها ضروری است.

در مواردی که تفکیک قراردادهای دارای توجیه فنی یا عملیاتی است، دستگاه اجرایی باید مستندات مربوط را پیش از انعقاد قرارداد در پرونده معاملاتی ثبت و نگهداری نماید.

گزاره هشتم: صنعت نفت بیش از سایر دستگاه‌ها در معرض ابهام میان تفکیک مشروع و تجزیه غیرقانونی قرار دارد.

پیچیدگی فنی پروژه‌های نفتی، تنوع پیمانکاران تخصصی و ضرورت حفظ تولید، موجب می‌شود تشخیص تجزیه معاملات در این صنعت نیازمند بررسی دقیق‌تر کارشناسی باشد.

گزاره نهم: نظارت پیشگیرانه مؤثرتر از برخورد پس از وقوع تخلف است.

تشکیل کارگروه مشترک فنی، مالی و حقوقی پیش از انجام معاملات عمده می‌تواند از بسیاری از تخلفات و اختلافات بعدی جلوگیری کند.

گزاره دهم: اصلاح مقررات و توسعه سامانه‌های هوشمند، شرط اصلی کاهش تجزیه معاملات است.

تدوین معیارهای قانونی روشن، ایجاد وحدت رویه نظارتی و بهره‌گیری از ابزارهای هوشمند تحلیل داده در سامانه ستاد می‌تواند نقش مؤثری در پیشگیری از تجزیه معاملات داشته باشد.

جمع‌بندی مدیریتی

مطالعه حاضر نشان می‌دهد که تجزیه معاملات صرفاً یک تخلف شکلی در فرآیندهای خرید دولتی نیست، بلکه رفتاری است که می‌تواند موجب نقض اصول رقابت، شفافیت، صرفه و صلاح دولت و سلامت اداری شود. از این رو، مدیران دستگاه‌های اجرایی باید پیش از هر تصمیم معاملاتی، موضوع را از منظر وحدت نیاز، امکان پیش‌بینی، نصاب قانونی و آثار حقوقی آن مورد بررسی قرار دهند. اتخاذ رویکرد پیشگیرانه و بهره‌گیری از ظرفیت واحدهای حقوقی و مالی، مهم‌ترین راهکار کاهش ریسک‌های ناشی از تجزیه معاملات در نظام اداری کشور است.

فهرست منابع و مآخذ:**الف) قوانین، مقررات و اسناد رسمی**

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات و بازنگری سال ۱۳۶۸.
قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳. قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات بعدی.
قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲.
قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰.
قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳.
قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی.
قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸.
آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب هیأت وزیران.
آیین‌نامه مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات.
آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی.
آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی معاملات دستگاه‌های اجرایی.
تصویب‌نامه‌های سالانه هیأت وزیران در خصوص نصاب معاملات دولتی.
دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های سازمان برنامه و بودجه کشور در خصوص معاملات و قراردادهای دولتی.
دستورالعمل‌های اجرایی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد).
بخشنامه‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص اجرای قانون برگزاری مناقصات.
نظام‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های معاملاتی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های تابعه وزارت نفت.

ب) کتب فارسی

- انصاری، ولی‌الله (۱۴۰۱)، حقوق مالی عمومی و محاسبات دولتی، تهران: انتشارات جنگل.
طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۴۰۲)، حقوق اداری، جلد دوم، تهران: انتشارات سمت.
موسی‌زاده، رضا (۱۴۰۰)، حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان.
قاضی، ابوالفضل (۱۳۹۸)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان.
عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۷)، مبانی حقوق عمومی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
هاشمی، سیدمحمد (۱۴۰۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر میزان.
آخوندی، محمود (۱۳۹۶)، حقوق اداری و استخدامی، تهران: انتشارات مجد.
کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۹)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۴۰۱)، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.
بیات، عبدالرضا (۱۳۹۸)، مدیریت مالی و محاسبات دولتی، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
مشایخی، بیژن (۱۳۹۷)، حسابداری و کنترل‌های مالی در بخش عمومی، تهران: سازمان حسابرسی.
امینی، حسن (۱۳۹۹)، حقوق قراردادهای اداری، تهران: انتشارات میزان.

ج) مقالات علمی و پژوهشی

احمدی، محمد و رضایی، علی (۱۴۰۱)، «بررسی اصول حاکم بر معاملات عمومی در حقوق ایران»، فصلنامه حقوق عمومی، سال ۲۳، شماره ۴.

حسینی، مهدی (۱۴۰۰) «تحلیل حقوقی شفافیت در نظام مناقصات دولتی»، فصلنامه مطالعات حقوقی، سال ۱۸، شماره ۲.

کریمی، رضا و محمدی، سعید (۱۳۹۹) «نقش سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در کاهش فساد اداری»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت دولتی، سال ۱۲، شماره ۳.

قاسمی، حسین (۱۴۰۰)، «جایگاه اصل رقابت در معاملات عمومی»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۵.
نادری، محمد (۱۳۹۸)، «بررسی چالش‌های اجرای قانون برگزاری مناقصات در دستگاه‌های اجرایی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۴.

صادقی، رضا (۱۴۰۱)، «ضمانت اجراهای تخلفات مالی در معاملات دولتی»، فصلنامه حقوق و سیاست، شماره ۳۸.
اکبری، حمید (۱۳۹۹)، «تحلیل حقوقی مسئولیت مدیران در معاملات عمومی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۱۷.
امیری، علی (۱۴۰۲)، «نظارت مالی و نقش دیوان محاسبات در صیانت از بیت‌المال»، فصلنامه حسابرسی بخش عمومی، شماره ۹.

د) گزارش‌ها، اسناد و منابع سازمانی

گزارش‌های تفریغ بودجه سالانه کشور، دیوان محاسبات کشور.
گزارش‌های نظارتی هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور.
گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور در حوزه معاملات عمومی.
گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درخصوص قانون برگزاری مناقصات.
گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه کشور در حوزه نظام فنی و اجرایی، اسناد و راهنماهای سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد).
گزارش‌های سازمان حسابرسی درخصوص کنترل‌های مالی و معاملاتی. آرای منتخب دیوان عدالت اداری درحوزه قراردادهای اداری و معاملات عمومی، مجموعه نظریات مشورتی معاونت حقوقی ریاست جمهوری در حوزه قراردادهای دولتی.
مجموعه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های وزارت نفت در حوزه معاملات و قراردادها.

منابع لاتین (References):

Arrowsmith, Sue (۲۰۱۸). Public Procurement Regulation: An Introduction. Oxford University Press.
Arrowsmith, Sue (۲۰۱۴). The Law of Public and Utilities Procurement. Sweet & Maxwell.
Thai, Khi V. (۲۰۱۷). International Handbook of Public Procurement. CRC Press.
OECD (۲۰۲۰). Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth. Paris: OECD Publishing.
World Bank (۲۰۲۱). Public Procurement Framework and Best Practices. Washington D.C.
United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) (۲۰۱۴). Model Law on Public Procurement
European Commission (۲۰۲۱). Public Procurement Guidance for Practitioners.
Transparency International (۲۰۲۰). Preventing Corruption in Public Procurement.
OECD (۲۰۱۶). Preventing Corruption in Public Procurement.
OECD (۲۰۲۳). Principles for Integrity in Public Procurement.

Pathology of transaction decomposition and its legal effects in medium and large-scale transactions of executive bodies, with an emphasis on the Government Electronic Procurement System (SETAD) and the executive practices of the oil industry

Saeed Karimi

Master's degree in Private Law, Master's degree in Public Administration, author and researcher in Private Law and Government Contracts, Legal Affairs and Contracts of the Southern Oilfields Region (Naftkhiz-e Jonub).

Abstract

Prevention of Contract Splitting in Public Procurement: A Legal Analysis of Medium and Major Government Transactions with Emphasis on the Iranian Oil Industry Public procurement constitutes one of the most significant areas of public financial management, where transparency, competition, efficiency, and the protection of public resources are of paramount importance. Among the major challenges facing the procurement system in Iran is the practice of contract splitting (fragmentation of transactions), whereby a single procurement requirement is artificially divided into multiple smaller transactions to avoid statutory procurement procedures and thresholds. This study aims to analyze the legal framework governing medium and major public transactions in Iran and to examine the concept, legal nature, consequences, and supervisory approaches related to contract splitting. The research adopts a descriptive-analytical methodology based on the examination of statutory provisions, including the Iranian Tendering Law, the Public Accounting Law, governmental procurement regulations, executive directives, and supervisory practices of oversight institutions such as the Supreme Audit Court and the General Inspection Organization. The findings indicate that despite the explicit prohibition of contract splitting under the Tendering Law, the absence of a comprehensive legal definition, inconsistent interpretative standards, and practical challenges in procurement management have contributed to the persistence of this phenomenon. The study further reveals that supervisory authorities primarily rely on criteria such as unity of purpose, unity of subject matter, common funding sources, temporal proximity, and foreseeability of procurement needs when determining whether contract splitting has occurred. The research concludes that strengthening preventive oversight mechanisms, establishing unified legal standards, improving procurement planning, enhancing the functionality of the Government Electronic Procurement System (SETAD), and adopting specialized regulations for sectors such as the oil industry can significantly reduce instances of contract splitting and promote integrity, transparency, and accountability in public procurement.

Keywords: Public Procurement, Contract Splitting, Tendering Law, Government Transactions, Public Accounting Law, Transparency, Public Financial Management, Oil Industry, Government Electronic Procurement System (SETAD), Administrative Oversight.