

عنوان مقاله: مقدمه‌ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند

عبدالحمید شمس

دریافت: ۹۰/۴/۶

پذیرش: ۹۰/۹/۲۷

مقاله برای اصلاح به مدت ۷ روز نزد پدیدآور بوده است

چکیده:

تقویت سلامت اداری، ارتقاء کیفی قوانین و کارکرد سازمان‌های کنترل کننده و مقابله با گسترش فساد، صرفاً از طریق ایجاد سازگاری میان سیاست‌های کلان نظام اداری کشور و قوانین مرتبط، هماهنگ کردن عملکرد سازمان‌های نظارتی با قوانین نظارتی و کنترلی، و سرانجام "محیط‌سازی" و تقویت جایگاه مردم در فرایند نظام نظارت و کنترل میسر است. به عبارت ساده‌تر، برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند، چاره نخستین ایجاد یک نظام کنترل و نظارت نظام‌مند است که میان همه عناصر آن، رابطه سازگار و هم‌افزایی وجود داشته باشد. البته اگر همین نظام کنترل، با کاراترین روش‌ها و نیروهای انسانی متخصص، ولی در کالبد محیطی مردم‌سالار و فرهنگی سالم حرکت نکند، دیر یا زود نظام اداری در بستر فساد نظام‌مند درمی‌غلطد.

کلیدواژه‌ها: نظام مقتدر، ملت مقتدر، فساد تصادفی، فساد گسترده، فساد نظام‌مند، موازنه قدرت، فاصله قدرت

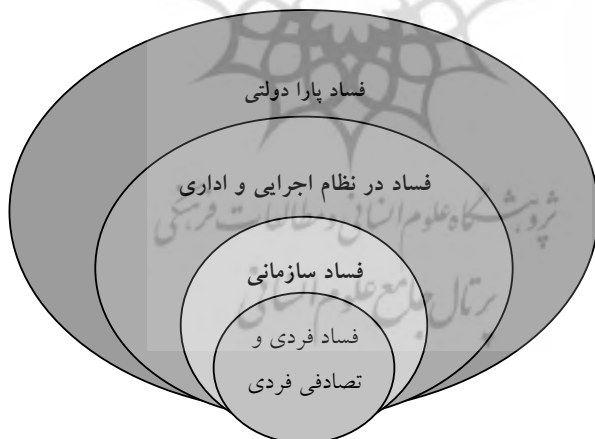
۱. دانشیار مؤسسه آموزش و پژوهش

abh.shams@yahoo.com

مقدمه‌ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند

مقدمه

یکی از مهمترین مصادیق ناکارایی در نظام اداری، پیدایش و رشد فساد، به ویژه فساد مالی است. اما اگر با دادن آدرس اشتباه، مقوله فساد را صرفاً به فساد در نظام اداری محدود کنیم، به بیراهه خواهیم رفت. در این راستا، برخی مقوله فساد را در نظام دولتی در سه سطح خرد، میانی و کلان مورد بررسی قرار می‌دهند (بازرگان ۱۳۸۴). برای مقابله جدی با فساد باید سطح چهارمی را نیز به سطوح فوق اضافه کرد. چهار سطح مذکور به ترتیب عبارت است از: فردی و تصادفی، سازمانی، کل نظام اداری، اشخاص حقیقی و حقوقی «پارادولتی» (شکل ۱). عدم توجه به سطح چهارم، عدم توجه به گلوگاه اصلی فساد در سطح کلان است. مهمترین آسیب نظام نظارتی و کنترلی در کشور، عبور از کنار فساد در سطح چهارم است.



شکل (۱): سطوح فساد/ سلامت اداری

در چنین شرایطی، هر چه از فساد و مبارزه با فساد سخن گفته شود، بیهوده است. در پژوهش حاضر تلاش شده است با ایجاد سازگاری و هماهنگی میان سیاست‌ها، قوانین با

عملکرد سازمان‌های کنترل کننده با هدف تقویت روابط تزایدی (سینرژیک) میان آنها، راهکارهایی برای تحقق رسالت کنترل و نظارت بر سازمان‌های اداری و فرااداری را پیشنهاد کرد. اما شایان ذکر است که برای "درونی کردن" سلامت اداری مبتنی بر وجدان کاری باید "کلوگاه مشکلات نظام" را باز و "حلقه ضعیف" آن را تقویت کرد. گلوگاه مذکور که به عوامل محیطی نظام اداری مربوط است، دیدمانی است که نویسنده، با بهره‌گیری از متغیر موازنه قدرت، نام آن را پارادایم "دولت مقتدر، جامعه ضعیف" نهاده است. اگر این گلوگاه، که عمده معضلات مربوط به فساد در آن متراکم است، باز نشود، با تقویت نظام‌های کنترل و نظارت، فقط خواهیم توانست آن را به طور مکانیکی در کوتاه مدت و با صرف هزینه‌های بسیار مهار کنیم، اما برای نهادینه و درونی کردن سلامت اداری به "محیط‌سازی" با هدف کاهش فاصله قدرت و برای تحقق دیدمان "دولت مقتدر، جامعه مقتدر" نیاز است.

با عنایت به مقدمه فوق، در مقاله حاضر ابتدا بعد از کلیات، مبانی نظری، نقش محیط فرهنگی و سیاسی در شکل‌گیری سلامت اداری بیان می‌شود؛ سپس آسیب‌شناسی سیاست‌ها، قوانین و کارکرد نهادهای نظارتی و نیز ساماندهی نظام‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و در نهایت، جمع‌بندی و الگویی برای مقابله با فساد نظام‌مندیان می‌گردد.

کلیات

عمدتاً بحث درباره فساد اداری، سخن از تخلف اداری را نیز به میان می‌آورد. برخی این دو مفهوم را با هم خلط می‌کنند و به جای یکدیگر به کار می‌برند. در صورتی که تخلف ممکن است غیرعمد باشد، اما فساد عمدتاً عمدی است. تخلف از دیدگاه حقوق اداری، ممکن است ناشی از فرد (تخلف فردی) یا زائیده چرخه و مقررات غلط سازمانی (تخلف سازمانی) باشد، اما فساد ناشی از فرد یا جمعی از افراد سازمانی است. مسئله پژوهش حاضر، تکرار تخلف‌های فردی و گروهی است که در نهایت، به صورت فساد نظام‌مند درمی‌آید و نظام اداری را از کارایی و اثربخشی مطلوب باز می‌دارد. بنابراین، می‌توان تخلف‌های اداری را علت و فساد اداری (و فرااداری) را معلول دانست. با کنکاش برای شناسایی منبع تخلف‌های اداری که موجب شکل‌گیری فساد اداری و فرااداری می‌شود، نتیجه گرفته شد که میان سیاست‌های کلی نظام اداری و قوانین و روش‌های اجرای قوانین، سازگاری وجود ندارد. برای مثال، در سیاست‌های کلی نظام مرتبط با سلامت اداری، مقابله با "تبعیض" مورد تأکید است، اما در مقررات درونی اثری از قوانین "پیش‌گیرنده و وادارنده" ملاحظه نمی‌شود. علاوه بر این، قانونگذار قوانین متنوعی برای جلوگیری از تخلف و فساد

پیش‌بینی و تصویب کرده است، اما برخی از خواص که خود را فراتر از قانون به شمار می‌آورند، قوانین را زیر پا می‌گذارند و بالاخره سازمان‌های کنترل‌کننده نیز با وجود تعدد، به همان دلیل "خاص بودن" دانه‌درشت‌های فساد اداری و فراداری، از کنترل آنان سرباز می‌زنند، اما در صورتی که لازم شد به "مچ‌گیری" آنها اقدام می‌کنند.

بنابراین، فقدان هماهنگی و سازگاری میان سیاست‌ها و قوانین، میان قوانین و مجریان و به ویژه نظاممند و علمی نبودن نظام نظارت و کنترل (مقطعی، گزینشی، سیاسی و "مچ‌گیرانه‌بودن" کنترل‌ها)، از مهمترین مسائل پژوهش است، و نبود موازنه قدرت میان حاکمیت دولت و حاکمیت ملی و حاکمیت قانون، وضعیت فوق را تشدید می‌کند.

اهداف و پرسش‌های پژوهش

در پژوهش حاضر، بررسی تخلف‌ها و فسادهای کوچک، مورد توجه نیست، از این رو، پیشنهادهای نهایی با هدف ایجادگشایش در گلوگاه‌های کلان و فسادآفرین نظام اداری و فراداری بیان می‌شود.

اهداف پژوهش و موضوع آن در هم آمیخته هستند، بنابراین، بیان هر یک، دیگری را در ذهن متبادر می‌کند:

- بازنگری نظام کنترل و نظارت و "ساماندهی" سه متغیر سیاست‌ها، قوانین و سازمان‌های کنترل‌کننده، در سه مرحله درون‌داد، فرایند و برون‌داد از نظام اداری و پاراداری،
- شناسایی ابزارهای ضروری برای فراهم کردن شرایط محیط فرهنگی - سیاسی تحکیم دیدمان "دولت مقتدر و ملت مقتدر".

پرسش‌های پژوهش حاضر نیز عبارت است از: (۱) راهکارهای نظام مندشدن خرده‌نظام‌های کنترل و نظارت دولتی کدام است؟ (۲) راهکارهای گسترش نظارت مردمی کدام است؟ (۳) آیا صرفاً نظام مندشدن کارکرد کنترل و نظارت، موجب جلوگیری از پیدایش فساد نظام مند می‌شود؟ (۴) آیا تنقیح قوانین (به منظور ساده کردن، "مؤثر کردن"، "مقررات‌زدایی"، "به‌روز کردن") موجب تسهیل در روند مبارزه علیه فساد اداری و فراداری می‌شود؟ (۵) آیا حاکمیت قانون، موجب کاهش فساد می‌شود؟

روش پژوهش

روش پژوهش، تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای و استفاده از اسناد مکتوب

است، در واقع، روش پژوهش، کیفی است. از این رو، نگارنده با استفاده از اطلاعات مندرج در متون و منابع مکتوب و تجارب شخصی، مشاهده و مطالعه نظام اداری و به ویژه مقایسه میان "نظام اداره امور عمومی" (قبل از ۱۹۷۹) و "نظام مدیریت نوین دولتی" (بعد از ۱۹۷۹) ادبیات و مبانی نظری موضوع را تشریح و توصیف کرده است. سپس دلایل و آسیب‌های نظام‌های نظارت و کنترل داخلی بررسی شده و با تکیه بر داده‌های به دست آمده و تلفیق آنها با اطلاعات پیشین، موضوع مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و پیشنهادها بیان شده است.

واژگان و اصطلاحات

ملت مقتدر: ملت مقتدر مجموعه انسان‌هایی آگاه به مسایل زمان را شامل می‌شود که در محدوده مرزهای یک کشور زندگی می‌کنند و با استفاده از نهادهای عمدتاً غیردولتی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، نقش نظارتی فراوانی بر عملکرد نظام حاکم دارند (پژوهشگر). ویژگی‌های دولت مقتدر عبارت است از:

✓ پذیرش اصل تفکیک قوا در نظام دولتی و پذیرش "موازنه نسبی قدرت" در محیط نزدیک نظام دولتی،

✓ فاصله قدرت میان دولت و ملت، اندک است و "مسئولیت‌پذیری" کارگذاران نظام بسیار بالا است،

✓ دولت در قبال محیط نزدیک خود، شفاف و پاسخگوست،

✓ شایسته‌سالاری و تعهد اخلاقی را در جذب نیروی انسانی به کار می‌بندد،

✓ شرایط مشارکت آحاد جامعه را در حوزه‌های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی فراهم می‌کند (پژوهشگر).

✓ **دولت اقتدارگرا:** دولت سرکوبگر به لحاظ کیفی با دولت مقتدر تفاوت دارد که در ادامه بیان می‌شود:

✓ دولت به دنبال قدرت انحصاری و ایجاد "نظم آهنین" است،

✓ مسئولان اختیارات فراوان و مسئولیت کم دارند (پاسخگو نیستند)،

✓ نظام اداری و سیاسی "مات و کدر" است و اطلاعات به محیط نزدیک نمی‌رسد،

۱. یکی از ابزارهای کلان برای تقویت نظارت ملت، در کشورهایی که مردمی آگاه و توسعه‌یافته دارند، پذیرش موازنه قدرت و رقابت میان شرکاء سیاسی و اقتصادی است، در واقع، رقابت میان قدرت‌ها، انحصار را تعدیل و فاصله قدرت را با مردم کاهش می‌دهد.

✓ قدرت حاکم مشارکت مردم را در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی برنمی‌انگیزد،
 ✓ طبقه صاحب امتیاز، تبعیض در قبال مردم و حذف‌گرایی رقبا را به مثابه خط‌مشی نانوشته‌ای
 اجرا می‌کند،

✓ عملکرد سازمان‌های نظارتی و کنترل مبتنی بر تبعیض، جانبداری است (پژوهشگر).
 ✓ **فاصله قدرت:** به اعتقاد هافستده، فاصله قدرت، میزان پذیرش نابرابری‌های نهادها و
 سازمان‌های درون جامعه توسط افراد عادی (فاقد قدرت) است. در واقع، در همه جوامع
 نابرابری وجود دارد، اما در جوامع با فاصله قدرت کم، نبود تمرکز، سلسله‌مراتب سازمانی
 اندک، پذیرش فرودستان به عنوان مشاور و در جوامع با فاصله قدرت بسیار، تمرکز و
 سلسله‌مراتب بیشتر وجود دارد (تقوی، ۱۳۸۶).

✓ **فساد اداری:** سوءاستفاده از اختیارات دولتی و عمومی برای کسب منافع خصوصی است
 (نجاری، ۱۳۸۷).

✓ **پاسخ‌گویی:** ارائه گزارش توسط شخصی - که به نام شخص یا گروهی تصمیم می‌گیرند
 یا عملی انجام می‌دهد - به همان شخص یا همان گروه است (تأکید از پژوهشگر).

✓ **شفافیت اداری:** شفافیت گردش همه‌جانبه اطلاعات تا مرز امنیت ملی است (نجاری،
 ۱۳۷۸).

✓ **کنترل و نظارت:** "Supervision" با معادل فارسی اصطلاح نظارت از دو کلمه لاتین
 "Super" به معنی بالای، بالای سر و "vision" به معنی مواظب بودن، نگاه کردن، و
 مراقبت کردن تشکیل شده است. در بیشتر تعاریف موجود، همواره نظارت مترادف کنترل
 در نظر گرفته شده است. در حالی که کنترل غالباً معنای ضمنی نامطلوبی دارد، زیرا آزادی
 عمل فرد را تهدید می‌کند. در حالی که در نظارت با در نظر گرفتن جوانب اساسی روابط
 انسانی در سازمان، حرمت و شأن و مقام انسان در سازمان نیز مورد توجه قرار می‌گیرد.
 در ذیل دو تعریف از کنترل و نظارت و یک تعریف مشترک از هر دو واژه بیان می‌شود، اما
 منظور نگارنده همان مفهومی است که در سه سطر اخیر بیان شده است:

کنترل: یعنی بررسی اینکه همه چیز بر اساس قوانین و مقررات انجام شود. حصول اطمینان از
 اجرای درست برنامه‌ها و تحقق کارآمد اهداف سازمان نیز کنترل نامیده می‌شود.
 نظارت فرایند کسب آگاهی از عملکرد واقعی و مقایسه آن با اهداف و عملکرد مطلوب و

1. Taghavi
2. Nadjari

تصحیح اشتباه‌ها و انحراف‌ها است.

نظارت و کنترل به معنی بازدید و مراقبت از نحوه پیشرفت اجرای عملیات با مقایسه وضع مطلوب و تغییر و تصحیح عملیات به منظور جلوگیری از انحراف از تحقق اهداف سازمان است (استرون،^۱ ۱۳۸۷).

مبانی نظری: علل فرهنگی و سیاسی در گسترش فساد

نقش عوامل سیاسی

عدم استقلال سازمان‌های کنترل‌کننده، به ویژه قوه قضائیه، و نفوذ قوه مجریه بر آن و بر دستگاه‌های نظارتی و کنترل‌کننده، فشار گروه‌های بانفوذ در داخل و خارج از سازمان، ورود مدیران عالی‌رتبه به مسایل جناحی و باندبازی با سیاسیون و اشخاص فراداری، به ویژه عدم نظارت‌های مردمی و به طور کلی، وجود "فاصله زیاد قدرت سیاسی"، از جمله عوامل سیاسی است که بسترهای مناسبی را برای گسترش فساد فراهم می‌کند. اگر تقسیم‌بندی فساد به لحاظ میزان شیوع آن به سه دسته تصادفی، گسترده و سیستمی را بپذیریم، مطالعه اداره عمومی در کشورهای دنیا نشان می‌دهد که در برخی نظام‌ها به دلایل فوق، رشد فساد بیشتر از سایر نظام‌ها است. در پژوهش حاضر، با توجه به متغیر "موازنه قدرت" میان دولت‌ها و ملل تحت اداره آنها و بر اساس رویکردهای موجود، نظام‌های دولتی و عمومی به چهار گروه تقسیم شده است:

۱ - نظام‌های مبتنی بر دیدمان "دولت مقتدر، ملت ضعیف"،

۲ - نظام‌های مبتنی بر دیدمان "دولت ضعیف، ملت ضعیف"،

۳ - نظام‌های مبتنی بر دیدمان "دولت ضعیف، گروه‌هایی مقتدر از مردم"،

۴ - نظام‌های مبتنی بر دیدمان "دولت مقتدر، ملت مقتدر".

نظارت مردمی	زیاد	۳- دولت ضعیف- گروه‌هایی مسلط از مردم فساد گسترده و غیرمتراکم	۴- دولت مقتدر- ملت مقتدر فساد تصادفی و فردی
	کم	۲- دولت ضعیف - ملت ضعیف فساد لجام گسیخته آنتروپی مثبت نظام	۱- دولت مقتدر- ملت ضعیف فساد گسترده اداری و فرااداری
		کنترل و نظارت دولتی	
		کم	زیاد

نمودار (۱): ماتریس نظارت نظام، نظارت ملت:

در سال ۱۸۸۶، اندیشمندی با نام لرد اکتون^۱ در فرهنگ سیاسی فرمول زیر را بیان کرد: "قدرت فساد می‌آورد و قدرت مطلق، فساد مطلق می‌آورد" (مزروعی، ۱۳۸۲). با توجه به فرمول مذکور، تجارب، مشاهده‌ها و مطالعات نویسنده بیانگر آن است که پدیده فساد در نظام‌های دولتی گروه چهارم، به طور تصادفی و محدود و در گروه اول، به طور گسترده (در مراحل جوانی نظام) و سپس به صورت نظام مند خود را نشان می‌دهد. در واقع، پرسش‌های پژوهش و ماتریس موازنه میان "نظارت نظام و نظارت ملت" نیز از کالبد آرای مذکور مطرح می‌شود. در واقع، در گروه چهارم احزاب و اتحادیه‌های صنعتی و عمومی مستقل و مطبوعات آزاد و مقتدر، به مثابه "چشم و گوش نظارتی" مردم بر اعمال نظام اداری و فرزندانگان سیاسی است و شرایط محیطی را برای گسترش فساد و رانت‌خواری و پول‌شویی محدود می‌کند.

نقش عوامل فرهنگی

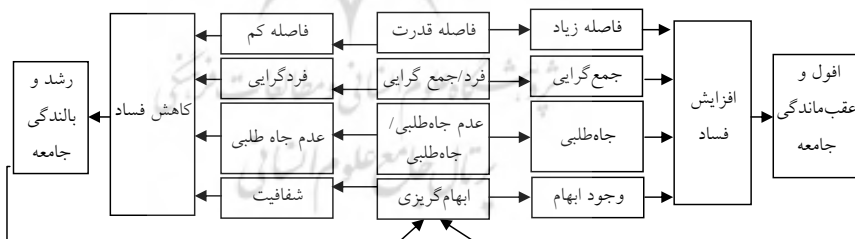
مهمترین عوامل مؤثر بر پیدایش فساد، فرهنگی و عقیدتی است. فرهنگ عمومی جامعه، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر افراد و اجتماع، نقش مهمی در این حوزه دارد (نجاری، ۱۳۷۸). هم‌اوردطلبی، مادی‌گرایی، مصرف‌گرایی، نفی فرهنگ قناعت در سازمان و اجتماع از جمله آنهاست. شایان ذکر است که در کشورهایی که به لحاظ سازمان شفافیت بین‌الملل^۲ عمدتاً جزء ده کشور سالم جهان هستند (اغلب کشورهای اسکاندیناوی)، سازمان‌های نظارتی کارا و قانون‌مدار و فرهنگ

1. Lord Acton
2. Transparency International

قناعت و عدم جاه‌طلبی وجود دارد، از این رو، پژوهشگر هلندی با نام هافستده درباره تأثیر فرهنگ ملت‌ها بر میزان گستره فساد بررسی‌هایی انجام داده است. پژوهش حاضر بر اساس نظرسنجی در ۷۲ کشور جهان انجام شده است و یکی از شناخته‌شده‌ترین و گسترده‌ترین پژوهش‌ها درباره فرهنگ ملل است. در این بررسی، چهار بعد فرهنگ با نام‌های فاصله قدرت، جمع‌گرایی در برابر فردگرایی، عدم جاه‌طلبی^۱ در مقابل جاه‌طلبی^۲ و شفافیت مورد توجه قرار گرفته است. نتیجه موقت و قابل برداشت از مباحث مذکور این است که:

- "فاصله قدرت" در کشورهای عربی، آمریکای لاتین، فیلیپین، زیاد و در کشورهای اسکاندیناوی، سوئیس، انگلیس و آلمان کم است.
- روحیه جاه طلبی در اشکال هموردطلبی، درآمد بیشتر، شناخته شدن توسط دیگران در جوامع، ژاپن، ایتالیا، ونزوئلا، مکزیک، اتریش، امریکای انگلیس ملاحظه می‌شود.
- در حالی که عدم جاه‌طلبی با مشخصه‌هایی مانند رابطه خوب با مدیران، بهبود شرایط زندگی و حفظ امنیت شغلی، بیشتر در کشورهای اسکاندیناوی دیده می‌شود.
- پژوهشگر مذکور نتیجه گرفته است که در فرهنگ‌هایی که فاصله اندک قدرت پذیرفته شده است، میزان مسئولیت‌پذیری مقامات و سیاست‌یون بسیار زیاد است، در حالی که در جوامع با فاصله قدرت زیاد، صاحبان قدرت بیشتر به دنبال برقراری نظم و امنیت هستند.

نمودار (۲): مدل مفهومی برگرفته از پژوهش‌های هافستده



منبع: شاه‌حسینی، ۱۳۹۰: ۴۳

- وقتی آستانه تحمل و میزان پذیرش نابرابری اعضای یک جامعه کم باشد، اعضاء در قبول نابرابری مقاومت می‌کنند. این فاصله قدرت کم، موجب افزایش قدرت ملت و عدالت‌خواهی

۱. زن‌گونی
۲. مرد‌گونی

می‌شود و با اثبات رابطه معنادار و مثبت فاصله کم بر کاهش فساد، عدالت‌خواهی به عنوان نقش پذیرفته شده آن، اثر متناظری بر کاهش فساد دارد. همچنین اگر فرهنگ حاکم متکی بر طرفداری از منافع گروه نباشد و در برخورد با گروه یا افراد خاص رفتار ویژه‌ای نداشته باشد، تبعیض‌گریزی و اجتناب از تبعیض در رفتار اعضا مشاهده می‌شود (تقوی، ۱۳۸۶).

علل اجتماعی و مدیریتی: بررسی این سطح از فساد و تخلف در مقاله حاضر مورد توجه نیست، با وجود این، نباید فراموش کرد که عدم امنیت شغلی و احساس بی‌ثباتی، اعتیاد، فقدان مشارکت کارکنان در سازمان‌های دولتی، تبعیض میان کارکنان و تفاوت بی‌دلیل در میزان حقوق و پاداش‌ها (رحمانی، ۱۳۷۶) و نیز چشم‌پوشی از تخلف‌ها برای "مچ‌گیری" در آینده، کاهش کنترل و عدم قاطعیت و اغماض توسط مدیریت و رهبری، فقدان شایسته‌سالاری، انحصاری بودن برخی تخصص‌ها، و وجود شخصیت‌های خلافکار، همراه با ماهیت جرم‌خیز بودن برخی فعالیت‌های عمومی مانند بانک‌ها، بنیادها و شهرداری‌ها از جمله دلایل شکلگیری زمینه‌های بروز فساد اداری و فرا اداری است.

آسیب‌شناسی نظام نظارت و کنترل در ایران

آسیب‌شناسی نظام کنترل و نظارت در ایران نیز هماهنگ با روش اتخاذ شده در مقاله حاضر، در سه حوزه سیاست‌های حاکم، قوانین و نهادهای کنترل و نظارت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها

✓ در تنظیم سیاست‌ها گاهی از اصطلاحات قابل تفسیری مانند "عدالت‌محوری"، دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری در جذب نیروی انسانی بحث شده است که از پشتوانه‌های قانونی (در آئین‌نامه‌های اجرایی) محروم هستند و اجرای آنها با مقاومت‌های ساختاری روبرو می‌شود.

✓ **تضاد میان سیاست‌ها:** علاوه بر این، برخی سیاست‌های یادشده مانند "عدالت‌محوری در جذب نیرو" نیز عملاً با سیاست‌های کلان‌تر منبعث از رویکرد تعدیل اقتصادی و نیروی انسانی در تضاد قرار می‌گیرد. در این راستا ضرورت مقابله با تبعیض نیز بیان شده است، اما قوانین استخدامی بازتاب این سیاست نیست.

✓ یکی از موانع مهم (گلوگاه‌های) راه گسترش سلامت اداری، فقدان "قانون‌گرایی" است: مشاهده‌ها و تجارب سال‌های اخیر نشان داده است که برخی کارگزاران بر بخش‌هایی از قانون تأکید می‌کنند که ثبات اجتماعی آنها را تهدید نکند، در واقع، این گروه از اشخاص،

به قول برخی از دانشمندان علوم اداری مانند ژاک شوالیه، "ثبات خود را در عدم کارکرد" نظام اداری و سیاسی "جستجو می‌کنند. (Chevallier, 2007)."

✓ **فقدان ابزارهای قضایی:** یکی دیگر از سیاست‌های کلی نظام اداری به "حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی" مربوط است. تجارب منعکس در رویه‌های حقوقی جهان نشان داده است که این سیاست به ابزارهای سازمانی با ماهیت قضایی نیاز دارد. به عبارت روشن‌تر، سازماندهی دادگاه‌های اداری مستقل و غیرمتمرکز در سراسر کشور و تربیت شبکه‌ای از قضات و وکلا با تخصص حقوق اداری برای استقرار در همه استان‌ها، می‌تواند ضمانتی برای اجرای سیاست فوق باشد.

کاستی‌های قوانین و مقررات

✓ ضرورت به‌روز کردن قوانین و مقررات

قوانین مربوط به مبارزه با قاچاق کالا و ارز، به سال ۱۳۱۲ و ۱۳۵۰ مربوط است. در شرایط کنونی، در دنیا جرایم سازمان‌یافته وجود دارد که در قوانین مذکور مورد توجه قرار نگرفته است. این وضعیت، مجرمان با استفاده از خلاءهای قانونی، از مجازات فرار می‌کنند (مرتضوی، ۱۳۸۹). یکی از اقدامات مهمی که در سال‌های اخیر درباره روزآمدی قوانین انجام شده است، تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی و قانون مرتبط با جرایم رایانه‌ای است، اما هنوز نیاز فراوانی به لغو قوانین باطل و قدیمی (کدوک) و وضع قوانین جدید وجود دارد.

✓ تورم در مقررات و فقدان شفافیت در قوانین

درباره فقدان شفافیت باید تأکید کرد که یکی از دلایل "روشن نبودن" قوانین و مقررات، انبوه بودن آنهاست: "هنگامی که قوانین در حجم زیاد تولید شود، زمینه پیدایش قوانین متناقض در حجم زیاد و در نهایت، شرایط گسترش فساد قانونی فراهم می‌شود، بنابراین، ساده کردن قوانین (کاهش کمی و کیفی آنها) و شفاف کردن آنها برای سالم‌سازی ضروری است" (ریعی، ۱۳۸۷). در واقع، تورم مقرراتی مانند تورم پولی موجب کاهش ارزش مقررات و قوانین می‌شود و "زمینه قانون‌گریزی در کشور را فراهم خواهد کرد" (نجاری، ۱۳۷۸). در شرایط کنونی، انبوه مقررات و قوانین متضاد، در برخی حوزه‌ها به میزانی است که گاه کارکنان خبره نیز نمی‌توانند بر همه آنها اشراف یابند. در چنین شرایطی، ارباب رجوع که به قوانین و رویه‌ها اشراف ندارد، در برابر کارمندی قرار می‌گیرد

1. Disfonctionement
2. Chevallier. J

که کم و بیش به مقررات تسلط دارند.

✓ بسیاری از قوانین و مقرراتی که در آغاز انقلاب به تصویب رسیده است، تحت تأثیر هیجان‌های روزهای نخستین انقلاب است، در قوانین مذکور، هدف پاکسازی ادارات از افراد شاخص وابسته به رژیم گذشته“ دنبال می‌شد، اما در عمل زمینه‌ساز تندروی‌ها و اعمال تنبیه‌هایی گردید.

✓ در فهرست قوانین عادی، هیچ ماده قانونی معینی برای پشتیبانی از سیاست ضد تبعیض نظام وجود ندارد.

✓ **عدم اجرای کامل برخی قوانین** مانند قانون مربوط به رسیدگی به داریی وزراء و مسئولان اعم از کشوری و لشگری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، مصوب ۱۳۷۳ و قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸ درباره رعایت تشریفات مربوط به مزایده و مناقصه‌های دولتی و عمومی.

آسیب‌شناسی سازمان‌های کنترل‌کننده

وضعیت موجود سازمان‌های کنترل‌کننده بیانگر آن است که:

✓ کارکرد همزمان چهار سازمان و دستگاه حسابرسی (دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی، راهبرد مفید، سازمان بازرسی کل کشور)، موجب **تداخل در وظایف** می‌گردد، به طوری که دولت‌های مختلف اغلب گله دارند که چرا باید به چند مرجع پاسخگو باشند. علاوه بر این، عدم هماهنگی و یکپارچه نبودن آنها موجب عدم مبادله اطلاعات و عبور داده‌ها میان آنها می‌شود.

✓ وابسته بودن برخی سازمان‌های حسابرسی - که به لحاظ حقوقی، شرکتی خصوصی محسوب می‌شود- به یک نهاد عمومی با مأموریت کنترل همان نهاد، جای تعمق دارد. در واقع، بدون استقلال کافی نهادهای کنترلی و نظارتی، مبارزه با فساد در رده‌های بالای دولت، بی‌ثمر خواهد بود.

✓ در حومه سازمان‌های کنترل‌کننده، **خطوط قرمز** بسیاری وجود دارد که لازم است کاهش یابد، زیرا وجود تعداد زیادی از آنها، امکان نظام مند شدن پدیده فساد را افزایش می‌دهد.

✓ در اغلب کشورهای گروه چهارم (دولت مقتدر، ملت مقتدر)، مسئولان سازمان‌های کنترل‌کننده، گاهی منتصب یک قوه از قوای سه‌گانه نیستند. این وضعیت استقلال نسبی آنها را تضمین می‌کند. در حالی که در جمهوری اسلامی ایران، هر یک از سازمان‌های

کنترل‌کننده اصلی صرفاً **تحت نفوذ یک قوه** قرار دارد و مسئولان ارشد آنها توسط مسئولان آن قوه برگزیده یا پیشنهاد می‌گردد. نتیجه فوری این وضعیت، کاهش بار ارشادی نظارت‌ها و افزایش جنبه **”سیاسی و مچ‌گیرانه“** کنترل‌ها است.

✓ درباره سیاست **”جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری“** برای اعمال کنترل، اولین پرسشی که در ذهن مطرح می‌شود، این است که آیا غیر از بسترسازی برای پیدایش سازمان‌های غیردولتی، مانند سازمان دفاع از مصرف‌کننده مستقل از دولت، احزاب و اتحادیه‌های عمومی و صنعتی مستقل، مطبوعات مستقل و گروه‌های فشار قانونی، راهکارهای دیگری وجود دارد؟ تضعیف نظارت مردمی، نظام را به سوی دیدمان اول، یعنی وضعیت **”دولت اقتدارگرا، ملت ضعیف“** سوق می‌دهد. از علائم بیرونی پیدایش چنین وضعیتی، عدم توجه به **”قانون مربوط به رسیدگی به داریایی وزراء و کارمندان دولت“** است. در فقدان نظارت‌های مردمی، در قالب‌های تجربه شده، می‌توان متوجه نادیده گرفتن قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی را گردید.

✓ در خصوص سازمان‌های کنترل‌کننده، علاوه بر موارد فوق، کاستی‌های دیگری نیز وجود دارد که در کارکرد تعدادی از آنها ملاحظه می‌شود:

- کنترل‌ها گاه بر اساس معیارها و ضوابطی انجام می‌شود که امکان تفسیر به رأی آن وجود دارد،

✓ کنترل‌کنندگان گاه با حقوق شهروندی آشنا نیستند، از این رو، گاه محدوده کنترل را بیش از آنچه لازم است، گسترش می‌دهند و به حریم خصوصی افراد تجاوز می‌کنند؛

✓ امکان دفاع از خود در نظام کنترل بسیار اندک است، به ویژه اگر کنترل‌ها با انگیزه‌های سیاسی انجام شود.

یافته‌ها: ساماندهی قوانین و سیاست‌های نظارت و کنترل در نظام اداری

تفکیک سیاست‌ها

مقصود از عنوان فوق، پیشنهاد **”جهت‌دهی“** کارکرد سیاست‌های کلان، قوانین و سازمان‌های نظارتی و کنترلی به سه مرحله از فعالیت‌های نظام اداری، یعنی مراحل ورودی، فرایند و برون‌داد این نظام است. برای اینکه سیاست‌ها بتواند راهبردهای سازمانی را پوشش دهد و به نحو بهتری اجرا شود، آیا لازم نیست آنها را به سه گروه تقسیم کرد و هر گروه را ناظر بر عملکرد مرحله‌ای از فعالیت سازمان‌های دولتی، عمومی و فراعلمومی قرار داد؟ بر این اساس، سیاست‌های کلی نظام

- اداری را می‌توان به گونه‌ای نظری و پیشنهادی گزینش و در سه قالب، به شیوه زیر، ارائه رد:
- ✓ سیاست‌هایی که در ورودی منابع به سازمان‌ها و پیش از بکارگیری آنها به کار می‌آید؛
 - ✓ سیاست‌هایی که برای تنظیم کارکرد اصولی و سالم نظام اداری مفید است؛
 - ✓ سیاست‌هایی که معطوف به نتایج و خروجی فعالیت‌های نظام اداری است.
 - ✓ سیاست‌های ناظر بر منابع ورودی و تنظیم روش‌ها
 - ✓ عدالت‌محوری در جذب نیروی انسانی؛
 - ✓ بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته؛
 - ✓ دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق دینی و حرفه‌ای در نصب مدیران؛
 - ✓ شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات؛
 - ✓ زمینه‌سازی برای جذب نیروهای متخصص در استان‌های محروم؛
 - ✓ زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری؛
 - ✓ ارتقای سلامت اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی با استفاده از امکانات فرهنگی و بکارگیری نظام مؤثر برای پیشگیری از تخلف.
۲. سیاست‌های حاکم بر کارکرد نظام اداری
- ✓ فراهم کردن بستر رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش و تخصص و مهارت‌های آنان؛
 - ✓ عدالت‌محوری در تداوم خدمت: رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی؛
 - ✓ بسترسازی برای نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم؛
 - ✓ حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران؛
 - ✓ توجه به استحکام خانواده کارکنان و ایجاد تعادل میان کار و زندگی افراد در نظام اداری؛
 - ✓ منطقی کردن، متناسب‌سازی و "چابک‌سازی" تشکیلات اداری در راستای تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی و چشم‌انداز؛
 - ✓ انعطاف‌پذیری در استفاده از نیروی انسانی و ساعات کار و عدم تمرکز اداری و سازمانی، با تکیه بر رویکرد اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری؛

✓ توسعه نظام اداری الکترونیک و تجهیز مردم به منظور عرضه و دریافت مطلوب خدمات عمومی؛

✓ دانش‌بنیان کردن نظام اداری از طریق بکارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات با اتکاء بر ارزش‌های اسلامی؛

نهادینه کردن وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال؛

✓ ارتقای سلامت اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری؛

✓ حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ بهبود مستمر به منظور پویایی نظام اداری؛

✓ عدم سوءاستفاده شخصی از امکانات بیت‌المال؛
✓ فقدان رشوه.

۳. سیاست‌های معطوف به برون‌داد نظام و تأمین رضایت ارباب رجوع

در صورت نظارت و کنترل بهینه کارکرد نظام اداری، ذینفع اداری می‌تواند در نهایت منتظر دریافت خدمات برتر، اطلاعات لازم و شنیدن پاسخ مسئولانه باشد. برای این منظور، دولت سیاست‌های زیر را ارائه کرده است:

✓ خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور افزایش رضایت و اعتماد مردم؛

✓ شفاف‌سازی حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح و آگاه‌سازی درباره آن.

✓ قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و پرهیز از برخوردهای سلیقه‌ای و فردی،

✓ ارتقای سلامت اداری از طریق برخورد با تخلف‌ها،

حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیم‌ها و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.

ساماندهی قوانین و مقررات ناظر بر فساد اداری

قبل از بررسی قوانین ناظر بر سه مرحله از نظام اداری، بهتر است پیشینه قوانین مذکور در دهه نخستین انقلاب اسلامی بیان شود.

۱. پیشینه قوانین و مقررات مربوط به تخلف‌های اداری

✓ **قانون پاکسازی و سالم‌سازی:** این قانون بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و در تاریخ ۷/۶/۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید که تحت تأثیر شور و حرارت روزهای آغازین انقلاب بود و هدف آن، پاکسازی ادارات از عناصر وابسته به رژیم گذشته بود، اما به دلیل وجود همان فضای پرشور، در عمل تندروی‌هایی نیز پدید آمد.

✓ **قانون بازسازی نیروی انسانی،** مصوب ۱۳۶۰/۷/۵ مجلس شورای اسلامی در ۶۳ ماده و ۲۶ تبصره که بر اساس ماده ۱۴ آن، انواع جرایم و خطاها به چهار نوع جرایم سیاسی و نظامی، مالی و اداری، تخلف‌های انضباطی تقسیم گردید.

✓ **قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلف‌های اداری،** مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹ که به مدت سه سال به طور آزمایشی در ۲۳ ماده و ۸ تبصره تصویب شد و آیین‌نامه اجرایی آن در ۴۲ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۶۲/۱۲/۲۴ توسط هیأت وزیران تصویب گردید. در ماده ۹ قانون مذکور، ۲۱ عنوان تخلف بیان شده است. علاوه بر این، مباحثی مانند محدود شدن انفصال دایم از خدمات دولتی به اعضای فراماسون، فرق ضاله و مأموران ساواک در قانون مذکور بیان شده است.

✓ **قانون رسیدگی به تخلف‌های اداری،** مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۲۵ کمیسیون مشترک استخدام و قضایی در ۳۴ ماده و ۱۹ تبصره، که برای پنج سال به طور آزمایشی تصویب گردید و آیین‌نامه اجرایی آن در ۴۵ ماده و ۲۰ تبصره در تاریخ ۱۳۶۶/۳/۱۶ در هیأت وزیران به تصویب رسید. در این قانون نیز مواردی مشابه قانون پیشین مورد توجه قرار گرفته است.

✓ **قانون رسیدگی به تخلف‌های اداری کارکنان دولت،** مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی که در ۲۷ ماده و ۲۹ تبصره بوده است و آیین‌نامه اجرایی آن در ۴۸ ماده و ۲۳ تبصره در تاریخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۴ به تصویب هیأت وزیران رسید.

✓ **قانون بازرسی کل کشور،** مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی در ۱۴ ماده به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، در راستای اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی و زیر نظر قوه قضائیه.

✓ **قانون پول شویی،** مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲ مجلس شورای اسلامی با ۴۹ ماده که آیین‌نامه اجرایی آن نیز با ۴۹ ماده در تاریخ ۱۳۸۸/۹/۱۸ به تصویب هیأت وزیران رسید.



شکل (۲): تخصیص سیاست‌های سلامت نظام اداری در سه مرحله از فرایند کارکرد نظام اداری

✓ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایت‌ها، ظلم‌ها و اعتراض‌های مردم به مأموران، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها زیر نظر قوه قضائیه تشکیل گردیده است (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸). در ذیل قوانینی بررسی می‌شود که ناظر بر احتمال بروز تخلف و فساد در سه مرحله ورودی، فرایند، و خروجی نظام اداری است.

۲. قوانین و مقررات پیشگیرانه

✓ قانون اساسی

- ✓ اصل چهارم قانون اساسی
- ✓ اصل ۴۳ قانون اساسی: تأمین نیازهای اساسی برای مردم و پرهیز از انحصار، ربا، معاملات حرام، اسراف و تبذیر؛
- ✓ اصل ۴۷ قانون اساسی: محترم بودن مالکیت ناشی از راه‌های مشروع؛
- ✓ اصل ۱۵۳ قانون اساسی: منع قراردادهایی که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی کشور گردد؛
- ✓ بند ۵ از اصل ۱۵۶ قانون اساسی: ضرورت پیشگیری از وقوع جرم توسط قوه قضائیه؛
- ✓ اصل ۱۴۲ مرتبط با دارایی مسئولان بالا و مقامات کشور (دوانی، ۱۳۷۷).

✓ قوانین عادی

- ✓ قانون مجازات اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵/۹/۲۹
- ✓ قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی‌ها مصوب ۱۳۲۳/۹/۱۱
- ✓ قانون مربوط به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی، مصوب ۲۲ دی ماه ۱۳۳۷.
- ✓ قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت، اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها، مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹.
- ✓ قانون منع خرید و فروش کوبین کالاهای اساسی مصوب ۱۳۶۷/۱/۲۳.
- ✓ قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰/۹/۲۷
- ✓ قانون ممنوعیت اخذ میزان سود در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷.
- ✓ قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۴
- ✓ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، مصوب ۷۳/۱۰/۱۱ (اشاره به اصل ۱۴۱ قانون اساسی) (دوانی، ۱۳۷۷).

۳. قوانین و مقررات ناظر بر کارکرد قانونی دستگاه‌ها به طور مستمر

✓ قانون محاسبات عمومی و نظارت حین خرج: بر اساس ماده ۳۱ این قانون، شخص ذیحساب به عنوان مأمور وزارت امور اقتصادی و دارایی، مأمور کنترل مالی و محاسباتی دستگاه‌ها است.

✓ قوانین و مقررات خاص: برای دستگاه‌هایی که مشمول قانون محاسبات عمومی نیست.
✓ قانون برنامه و بودجه: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف بود به طور مستمر از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بازدید و بازرسی کند.

۴. قوانین و مقررات برای مجازات، بعد از تحقق فساد

✓ قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی، مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹ (مربوط به مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی).

✓ لایحه قانونی راجع به مجازات مقامات و مسئولانی که بر خلاف قوانین و مقررات استخدامی، وجوه عمومی را به کار کنان دولت پرداخت کنند (مصوب ۱۳۵۹/۳/۱۴ شورای انقلاب).

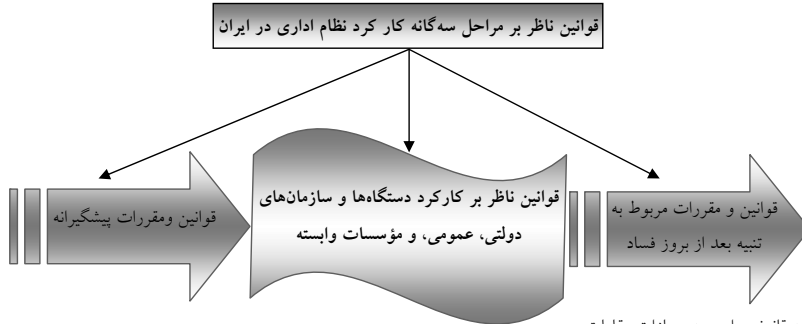
✓ دادگاه موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی و قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۳/۵/۱۷ (مربوط به ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، سوءاستفاده از موقوفات).

✓ قانون مجازات اسلامی (قانون عام حاکم بر جرائم و مجازات‌ها)، مصوب ۱۳۷۵/۳/۲.

✓ قانون تشدید مجازات افرادی که مرتکب ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری می‌شوند (مصوب ۱۳۶۷/۱۵/آذر ۱۳۶۷).

✓ قانون مجازات افراد اخلاص‌گر در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۸ (اخلاص‌گر در نظام پولی و ارزی کشور).

✓ قانون رسیدگی به تخلف‌های اداری مصوب ۱۳۷۲/۷/۹ و آئین‌نامه اجرایی (مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۶).



* قانون اساسی اصول: ۴، ۴۳، ۴۷، ۱۴۱، ۱۴۲، ۱۵۳ و بند ۵ از اصل ۵۶
* قوانین عادی:
- قانون رسیدگی به داریابی وزراء و کارمندان دولت

- قانون محاسبات عمومی
- قوانین و مقررات خاص برای دستگاههایی که مشمول قانون محاسبات عمومی نیست.
- قانون برنامه و بودجه
- قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی
- قانون ممنوعیت اخذ میزان سود در معاملات خارجی
- قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه های غیر ضروری و جلوگیری از تجمل گرایی
- قانون منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری

- لایحه قانونی راجع به مجازات مقامات و مسئولانی که بر خلاف قوانین و مقررات استخدامی، وجوه عمومی را به کانتان دولت پرداخت کنند
- قانون مجازات اسلامی (قانون عام)
- قانون تشدید مجازات افرادی که مرتکب ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری شدند
- قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی (مربوط به مناقصه و مزایده های دولتی)
- قانون رسیدگی به تخلف های اداری

شکل (۳): بکارگیری قوانین مرتبط با تخلف های اداری در سه مرحله از فرایند کارکرد نیروی انسانی

نهادها و سازمان های بررسی و نظارت بر مراحل سه گانه نظام اداری

در شرایط کنونی، بیش از هفده سازمان و نهاد کنترل رسمی برای جلوگیری از گسترش فساد در کشور وجود دارد (شمس، ۱۳۷۵)، اما ایران به لحاظ سلامت اداری، در رده بندی جهانی، همچنان در پایین ترین سطح قرار دارد.

بر اساس قانون، عملکرد نظارتی و کنترلی برخی از سازمان های مذکور، مستمر است، یعنی هم قبل از وقوع فساد می توانند هشدار و تذکر دهند، هم در حین وقوع فساد می توانند مراقبت لازم و پیگیری قانونی خود را انجام دهند و هم بعد از بروز و وقوع فساد می توانند از طریق مراجع قانونی به مبارزه با فساد و مجازات متخلفان بپردازند (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸)؛ برخی دیگر دامنه

فعالیت محدودتری دارند، صرفاً در یک یا دو مرحله از مراحل سه‌گانه نظام اداری، کنترل و نظارت خود را اعمال می‌کنند.

۱. ساماندهی سازمان‌های کنترل و نظارت در نظام اداری

الف. دستگاه‌های ناظر بر مراحل سه‌گانه

■ وزارت اطلاعات

وزارت اطلاعات، بر اساس قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب سال ۱۳۶۲ و با هدف کسب و پرورش اطلاعات امنیتی و اطلاعات خارجی و حفاظت اطلاعات و ضدجاسوسی و کسب آگاهی‌های لازم درباره وضعیت دشمنان داخلی و خارجی، برای "پیشگیری" و مقابله با توطئه" آنان علیه انقلاب تشکیل شده است (ماده ۱ قانون تأسیس). علاوه بر این، بر اساس ماده ۱۰ قانون مذکور، وزارت اطلاعات مأمور کشف توطئه‌ها و فعالیت‌های براندازی، جاسوسی، خرابکاری و غیره شده است (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸). بنابراین، وزارت مذکور، با توجه به وظایف عام محوله می‌تواند ضمن تفسیر قانون، در مراحل سه‌گانه، به مبارزه با مفاسد اقتصادی بپردازد.

■ نقش نظارتی سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور در راستای اجرای اصل ۷۴ قانون اساسی و بر اساس قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تشکیل شد و مأموریت بازرسی مستمر همه وزارت‌خانه‌ها و ادارات و بازرسی‌های موردی و اعلام موارد تخلف و کژروی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی را بر عهده دارد (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ماده ۲). به عبارت دیگر، سازمان بازرسی موظف است دستگاه‌ها را به منظور اجرای صحیح قوانین کنترل کند. در این راستا سازمان می‌تواند در همه مراحل، نقش ارشادی و پیشگیرانه را در قبال دستگاه‌ها و مسئولان و کارکنان ایفاء کند و ضمن حضور در دستگاه‌های دولتی و گاهی عمومی، از نزدیک مراقب اوضاع باشد، به شکایت‌ها رسیدگی کند و در صورت وقوع جرم نیز می‌تواند گزارش امر را به دستگاه قضایی بدهد تا به مجازات افراد متخلف بپردازد. قانون تشکیل سازمان مذکور، به آن امکان می‌دهد تا مبارزه مستمر با فساد را در مراحل سه‌گانه در دستور کار خود قرار دهد (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸).

■ نقش میانجیگری کمیسیون اصل ۹۰

بدون تردید در اغلب کشورها مراجع ذی‌صلاح دادگستری مأمور دادخواهی مردم هستند، اما در جمهوری اسلامی ایران، برخی افراد که از دستیابی به حق خود در برابر دادگاه‌ها مأیوس می‌شوند،

به دنبال مراجع رسمی دیگر برای دادخواهی می گردند. بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی و برای پیشگیری از پیدایش استبداد اداری و تضمین آزادی و امنیت مردم، یک مقام ناظر مانند کمیسیون اصل نود در مجلس شورای اسلامی تشکیل شده است.

بر اساس اصل فوق و ماده ۴۴ آئین نامه داخلی مجلس، کمیسیون اصل ۹۰ می تواند با قوای سه گانه و همه وزارت خانه ها و سازمان ها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی با یکی از قوای مذکور مربوط هستند، به طور مستقیم مکاتبه کند یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایت ها توضیح بخواهد. آنها نیز مکلف هستند در اسرع وقت (ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول) جواب کافی (کتبی) بدهند. نظارت نهاد مذکور، از نوع اطلاعاتی است، اما درباره مأموریت کمیسیون، چند نکته حائز اهمیت است:

- کمیسیون اصل ۹۰ مرجع قضایی نیست، اما می تواند موضوع تخلف را به مراجع صالحه قضایی ارجاع دهد و محاکم مذکور موظف هستند به این گونه جرائم خارج از نوبت، رسیدگی و پس از ثبوت جرم، مجازات را اعمال کنند؛

- در واقع قلمرو رسیدگی مجلس، بسیار وسیع است و هر شخص حقیقی یا حقوقی ممکن است صاحب شکایت باشد؛

- نوع شکایت ها باید از طرز کار قوای سه گانه باشد (مدنی، ۱۳۷۷).

■ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور قبل از انحلال

یکی از وظایف سازمان مذکور، برنامه ریزی است که به لحاظ علمی، عملی عقلایی و "کنترل از قبل" برای پیش بینی اهداف و راهبردها محسوب می شود. وظیفه دیگر آن، نظارت و ارزیابی عملکرد معطوف به برنامه ریزی و آمایش سرزمین است که به زعم برخی با انحلال آن، ریاست جمهوری، نهاد سیاست ساز، هدایت کننده، نظارت کننده، کنترل کننده و خلاصه اتاق فکر نظام خود را از دست داد.

وظایف دیگر این سازمان - به ویژه در حوزه نظارت و کنترل طرح های ملی - بعد از انحلال، به استانداری ها واگذار گردید و سازمان مرکزی نیز به دو معاونت برای رئیس جمهوری تغییر نام داد: معاونت برنامه ریزی و نظارت و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی.

■ ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

اصولاً هر نوع برنامه ریزی، نوعی ابزار "کنترل از قبل" محسوب می شود. هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰، بر اساس پیشنهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی "برنامه ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد" را تصویب کرد. متولی مستقیم

اجرای این برنامه، ستاد ارتقاء سلامت اداری است؛ در بند ۷ از برنامه "ارتقای سلامت اداری" دستگاه‌های مشمول برنامه موظف هستند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط، همه معاملات خود را در چارچوب آئین‌نامه "شفاف‌سازی اطلاعات"، مصوبه ستاد، انجام دهند. در حوزه "درگیر کردن مردم" برای مقابله با فساد اداری، بند ۸ از برنامه ابزار نظرسنجی از آنان، در مورد وضعیت دستگاه‌ها - به لحاظ شیوع، کاهش یا وجود زمینه‌های فساد- را پیش‌بینی کرده است. شایان ذکر است که ستاد مذکور، حد اقل دو کمیته پیشگیری و مقابله با فساد دارد.

■ حراست‌ها

بررسی شرح وظایف حراست‌ها نشان می‌دهد که این سازمان و واحدهای تابعه، سه نقش اساسی دارند:

۱. نقش هشداردهنده یا پیشگیری‌کننده؛

۲. نقش اصلاح‌گر یا درمان‌کننده؛

۳. نقش جداکننده از نظام.

اما هنگامی که ریز وظایف سازمان مورد بررسی قرار می‌گیرد، درمی‌یابیم که این سازمان بیشتر نگرانی سیاسی- امنیتی، فرهنگی دارد تا جلوگیری از فساد مالی. سازمان مذکور تمام تلاش خود را انجام می‌دهد تا از نفوذ آفت‌های (عمدتاً فرهنگی و امنیتی) بیرونی به داخل نظام جلوگیری شود و آفت‌های درونی نیز از نظام جدا شود.

ب. دستگاه‌ها و سازمان‌های کنترل و نظارت در یکی از مراحل

■ متولیان کنترل و نظارت پیشگیرانه

✓ هسته‌های گزینش

هسته‌های گزینش، به عنوان زیرمجموعه هیأت‌های مرکزی گزینش، مرجع ابتدایی بررسی صلاحیت داوطلبانه استخدام است. داوطلبان استخدام علاوه بر لزوم احراز شرایط عمومی استخدام، باید حائز ضوابط گزینش (عمومی، انتخاب اصلاح) نیز باشند. اعتقاد به اسلام یا یکی از ادیان رسمی مصرح در قانون اساسی، التزام عملی به احکام اسلام، اعتقاد و التزام به ولایت فقیه، نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی، عدم اشتها به فساد اخلاقی و تجاهر به فسق، عدم سابقه وابستگی به گروهک‌ها، عدم سابقه کیفری مؤثر و عدم اعتیاد به مواد مخدر از مصادیق ضوابط عمومی است. سیاست "انتخاب اصلاح"، از ضوابطی است که در موارد محدودیت ظرفیت پذیرش و کثرت تقاضا، استخدام در مشاغل حساس (آموزشی، امنیتی) و موارد خاص (مأموریت ثابت در خارج)، به عنوان اولویت اعمال می‌گردد. از جمله مصادیق انتخاب اصلاح، ایثارگری و شرکت در فعالیت‌های

سیاسی، اجتماعی و عبادی، پوشش چادر برای خواهران، خدمت در مناطق محروم و غیره را می‌توان نام برد.

✓ ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز

ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وظیفه اجرایی ندارد، بلکه صرفاً رسالت‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، و هماهنگی بین دستگاه‌های مرتبط و نظارت بر مبارزه با قاچاق کالا و ارز را بر عهده دارد (مرتضوی، ۱۳۸۹).

■ متولیان نظارت و کنترل "در حین" دستگاه‌های دولتی و عمومی ✓ ذی‌حسابی

شرح وظایف پست سازمانی ذی‌حساب با استناد به قانون محاسبات عمومی کشور، سی مأموریت را شامل می‌شود که در مجموع، اداره ذی‌حسابی را به مثابه فیلتر و بررسی‌کننده اصلی معاملات و هزینه‌ها و درآمدهای اداری، به نمایش می‌گذارد: منابعی که به سازمان وارد می‌شود، مراقبت و نظارت برای حفظ اموال و دارایی‌های سازمان، نظارت بر فروش برخی اموال در چارچوب قوانین و مقررات، تنظیم صورت‌های مالی و گزارش عملکرد مالی به مدیریت عالی سازمان و دهها مأموریت مشابه در قلمرو وظایف ذی‌حسابی قرار دارد، این وضعیت ذی‌حساب را به محور و ستون فقرات مالی در دستگاه‌های دولتی بدل می‌کند، اما از مجموع وظایف می‌توان دریافت که این عامل اداری، با وجود حضور در سه مرحله ورودی منابع تا خروجی خدمات سازمان، عمده رسالتش "کنترل در حین" هزینه‌ها و درآمدهای هر سازمان دولتی است.

✓ سازمان حسابرسی

بعد از موج "دولتی کردن" و مصادره شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی در آغاز انقلاب، سه مؤسسه حسابرسی در بخش عمومی ایران با نام‌های مؤسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، مؤسسه حسابرسی بنیاد مستضعفان (۱۳۵۹) و مؤسسه حسابرسی شاهد (۱۳۶۲) تشکیل شد و هر یک حسابرسی گروهی از شرکت‌ها و مؤسسات را بر عهده گرفتند.

در سال ۱۳۶۲، به موجب قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، مقرر شد با ادغام سه مؤسسه مذکور و شرکت سهامی حسابرسی (که در سال ۱۳۵۰ تشکیل گردید و حسابرسی شرکت‌های دولتی را بر عهده داشت)، سازمان حسابرسی تشکیل شود. اساسنامه سازمان مذکور در سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس رسید و این مؤسسه به عنوان زیرمجموعه وزارت اقتصاد و دارایی تشکیل گردید (حسابرسی، ۱۳۸۹).

✓ مؤسسه حسابرسی مفید راهبر

مؤسسه حسابرسی مفید راهبر (در کنار سازمان حسابرسی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات)، یکی از چهار دستگاه نظارتی پذیرفته شده در کشور در حوزه امور مالی است. این مؤسسه با نزدیک به ۲۲۰ کارمند، به منظور نظارت بر دستگاه‌ها و نهادهایی تأسیس شده است که زیر نظر مقام معظم رهبری فعالیت می‌کنند. شایان ذکر است که کلیه سهام این مؤسسه متعلق به معاونت نظارت و حسابرسی دفتر مقام معظم رهبری است و عرصه کنترل آن، مرحله بعد از انجام عملیات را نیز پوشش می‌دهد.

■ سازمان‌های کنترل " بعد از انجام عملیات "

✓ دیوان محاسبات

دیوان محاسبات در مقام یک سازمان حسابرسی وابسته به قوه مقننه می‌تواند حساب‌های همه دستگاه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی را که به نحوی از بودجه کشور استفاده می‌کنند یا هر واحد اجرایی با مالکیت عمومی و دولتی (حتی اگر ۴۹ درصد آن متعلق به بخش خصوصی باشد) را مورد کنترل و رسیدگی قرار دهد: در این راستا، دیوان مذکور کنترل همه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و صورت‌های مالی دستگاه‌ها، کنترل رعایت روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی، اعلام نظر درباره لزوم مرجع کنترل‌کننده داخلی یا عدم کفایت آن مرجع، تنظیم دادخواست علیه مسئول یا مسئولان خاطی و صدور آراء متناسب با موضوع مطروحه و اعمال مجازات اداری متخلفان علاوه بر صدور رأی، نسبت به ضرر و زیان وارده به بیت‌المال و در نهایت، ارسال پرونده‌ها به مراجع قضایی و تعقیب جرائم عمومی از طریق این مراجع را در چارچوب وظایف خود دارد (شمس، ۱۳۷۵).

عوامل نظارت و کنترل در مراحل مختلف از کار کرد نظام اداری



شکل (۴): سازماندهی عوامل نظارت و کنترل در سه مقطع از فرایند کار کرد نظام اداری

✓ تعزیرات حکومتی

مسئولیت و صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی به طور اجمال در پنج محور زیر بیان می شود:

- رسیدگی به همه تخلفهای اقتصادی بخش های دولتی و غیردولتی؛
 - رسیدگی به تخلفهای موضوع قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی؛
 - صلاحیت ثانویه در رسیدگی به جرایم قاچاق کالا و ارز؛
 - رسیدگی به تخلفهای مربوط به کسری کوپن و کالاهای اساسی؛
 - رسیدگی به تخلفهای عدم ایفای تعهدات صادرکنندگان.
- وظایف این سازمان نیز در دو بخش اختصاصی (تخلفهای اقتصادی، صدور حکم، اجرای حکم، تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات) و مشترک (هماهنگی با وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی و غیره، نیروهای امنیتی، گمرک، شیلات) درباره برخورد با تخلفها در امور بهداشتی و درمانی و قاچاق کالا و ارز است. این کنترلها در مرحله تماس با ارباب رجوع و مصرف کننده انجام می شود، از این رو، مرحله آن کنترل خروجی نظام اداری محسوب می گردد.

✓ هیأت‌های رسیدگی به تخلف‌های اداری کارمندان

بر اساس قانون رسیدگی به تخلف‌های اداری ماده ۱ "به منظور رسیدگی به تخلف‌های اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون، هیأت‌هایی با عنوان "هیأت رسیدگی به تخلف‌های اداری کارمندان" تشکیل خواهد شد. هیأت‌های مذکور، هیأت‌های بدوی و تجدید نظر را شامل می‌شود. هیأت‌های بدوی و تجدید نظر، نماینده دولت در هر یک از دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلف‌های اداری است. اما نیروهای مسلح و غیرنظامیان شاغل در سازمان‌های نظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج است (شمس، ۱۳۷۵).

✓ کمیته پژوهش و تفحص مجلس

کمیته پژوهش و تفحص وابسته به قوه مقننه، رسالت بررسی عملکرد و نظارت بر کار دستگاه‌های دولتی، و عمومی را بر عهده دارد. در شرایط کنونی بیش از ده‌ها و حتی صدها پرونده از عملکرد شرکت مخابرات، تربیت بدنی، قوه قضائیه، شبکه بانکی، بازداشتگاه کهریزک، شهرداری تهران در این کمیته مورد بررسی و کنترل قرار دارد، و مجلس شورای اسلامی این گونه کنترل‌ها را از وظایف نظارتی و ذاتی خود می‌داند.

از دیگر سازمان‌های کنترل و مجازات‌کننده، محاکم قضایی (عمومی - انقلاب) است، در واقع، بسیاری از سازمان‌های کنترل‌کننده در مجلس و قوه مجریه، گزارش نهایی، دادخواست و کیفرخواست خود را در برابر محاکم مذکور ارائه می‌کنند (شمس، ۱۳۷۵).

نتیجه‌گیری و پیشنهاد مدل نظام‌مند

همان‌طور که بیان شد، فساد اداری در همه کشورهای جهان با ایدئولوژی‌های گوناگون، اعم از اسلامی، سوسیالیست و لیبرال دموکراسی وجود دارد. در واقع، این پدیده بیشتر از آنکه زائیده ایدئولوژی‌ها باشد، مولود عوامل و شرایطی است، مانند:

✓ نبود موازنه قدرت میان نظام بالفعل کنترل دولتی و نظام بالقوه نظارت مردمی؛

✓ قوی بودن فرهنگ زیاده‌خواهی و هماوردطلبی، عدم قناعت و مصرف‌گرایی در سطح جامعه؛

✓ عدم کارکرد بهینه نظام کنترل عمومی؛

✓ کاستی‌های مرتبط با سیاست‌گذاری و قوانین پیشگیرانه، ناظر و تنبیه‌کننده که در مقاله بیان شد.

اما لازم به تأکید است که هر میزان هم قوانین ضدفساد به تصویب برسد و تعداد نهادهای نظارتی افزایش یابد، در صورتی که "فاصله قدرت" بالا و "نظارت مردمی" اندک باشد، نظامها و قوانین مربوطه به سوی عدم کارکرد^۱ هدایت خواهد شد. به عبارت روشن‌تر، نظام‌مند شدن نظام بررسی و نظارت به تنهایی نمی‌تواند به سالم‌سازی مؤثر نظام اداری کمک کند.

بر اساس پژوهش‌های هافستده در کشورهای فنلاند، دانمارک، سوئد، کانادا، انگلستان، استرالیا، نروژ، سوئیس، فاصله قدرت کم است. بر اساس گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل (۲۰۰۲)، مقایسه میان ده کشور که بیشتر در ردیف کشورهای دارای فساد اداری کم دسته‌بندی می‌شود، نشان می‌دهد که در کشورهای مذکور، فاصله قدرت کم و سلسله‌مراتب و تمرکز قدرت، بسیار اندک است (تقوی، ۱۳۸۶) و به موازات آن، میزان فساد محدود و تصادفی است. یافته‌های پژوهش‌های مذکور نشان داد که کشورهای تراز اول در فساد اداری، فاصله قدرت فراوان دارند. در چنین شرایطی، میزان نظارت مردمی بر سازمان‌های دولتی و حکومتی در کمترین سطح بوده، نظام‌های مربوطه با ایجاد فاصله قدرت و تمرکز آن، ملت‌ها را در وضعیت ضعف قرار داده، خواسته یا ناخواسته به سوی گسترش فساد گام برمی‌دارند. از این رو، در نظام‌های مبتنی بر دیدمان "دولت مقتدر، ملت مقتدر" میزان فساد کم و به طور تصادفی بروز می‌کند و بر عکس، در نظام‌های مبتنی بر دیدمان "دولت اقتدارگرا، ملت ضعیف" فساد گسترده است و در نهایت، به نظام‌مند شدن گرایش دارند. برای نزدیک شدن به دیدمان نخست، می‌توان پیشنهادهای زیر را بیان کرد.

✓ پرسش ۱ و پیشنهاد برای نظام‌مند کردن نظام کنترل: یکی از مهمترین پیشنهادها می‌تواند **"خودمختار کردن" نظام نظارت و کنترل** نسبت به قوای مختلف کشور از طریق یکپارچه کردن آنها در چارچوب یک نهاد بالادستی به نام "شورای خودمستقل نظارت و هماهنگی سازمان‌های نظارتی" باشد.

✓ پاسخ به پرسش ۱: غیرمترکم کردن دادگاه‌های اداری و "دادگاه‌های تعارض"^۲ در همه استان‌ها، برای تعیین ماهیت حقوقی (عمومی یا خصوصی) شرکت‌ها، سازمان‌ها و فعالیت برخی سازمان‌ها، حتی غیردولتی و خصوصی، با هدف تنظیم و بسط احتمالی نظارت و کنترل، برای دفاع از منافع اشخاص در برابر قدرت عمومی و تضمین سلامت بیشتر در نظام اداری.

✓ پاسخ به پرسش ۲: عدم دسترسی شهروندان به اطلاعات، یکی از ابزارهای ایجاد نابرابری

1. Disfonctionement
2. Conflict tribunal

در برخی کشورها است که شرایط محیطی را برای قدرتمند شدن بیشتر "ویژه‌خواران" و تقاهم آنها با بخش‌های اقتصادی ناسالم فراهم می‌کند. متأسفانه گرایش کنونی شکل‌گیری دولت الکترونیک نیز با تکیه بر برخی شاخص‌ها، نظیر عدم پیگیری اقدامات زیربنایی، بیانگر وجود "سازمان‌محور بودن" این حرکت در کشور است. در حالی که گسترش دولت الکترونیک بر مبنای دیدمان "مردم‌محور" و با هدف کاهش فاصله قدرت، می‌تواند موجب تغییراتی مانند گردش آزاد اطلاعات تا خط قرمز امنیت ملی و تقویت شفافیت بیشتر در نظام اداری و فرااداری گردد.

✓ پاسخ به پرسش ۲: تدوین قوانین زیر موجب افزایش شفافیت و در نتیجه رشد نظارت‌های مردمی بر کارکرد نظام اداری می‌شود:

✓ قوانینی برای ملزم کردن مسئولان به پاسخگویی و اطلاع‌رسانی برابر سیاست‌های کلی نظام اداری.

✓ تدوین آئین‌نامه‌ها با هدف آگاه کردن شهروندان از رویه‌های مربوط به خدمات دولتی: طراحی نظامی که همگان در یک زمان و به موقع از تصمیم‌های اقتصادی دولت آگاه شوند تا بدین ترتیب، امکان رقابت سالم برای شرکت در مناقصه‌ها، مزایده‌ها و پیمان‌ها برای همه فراهم شود.

✓ پاسخ به پرسش ۳: با توجه به اینکه نظام‌مند شدن نظام بررسی و نظارت به تنهایی نمی‌تواند موجب جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند گردد، نظام جمهوری اسلامی می‌تواند با پذیرش و تقویت عملی راهکارها و ابزارهای نظارت مردمی و زمینه‌سازی برای دسترسی بیشتر افراد به اطلاعات، از فاصله قدرت بکاهد و شرایط را برای پیدایش دیدمان "دولت مقتدر، ملت مقتدر" فراهم کند.

✓ پاسخ به پرسش ۴: تنقیح قوانین ضد فساد با ویژگی‌های زیر موجب تسهیل روند مبارزه با فساد می‌شود:

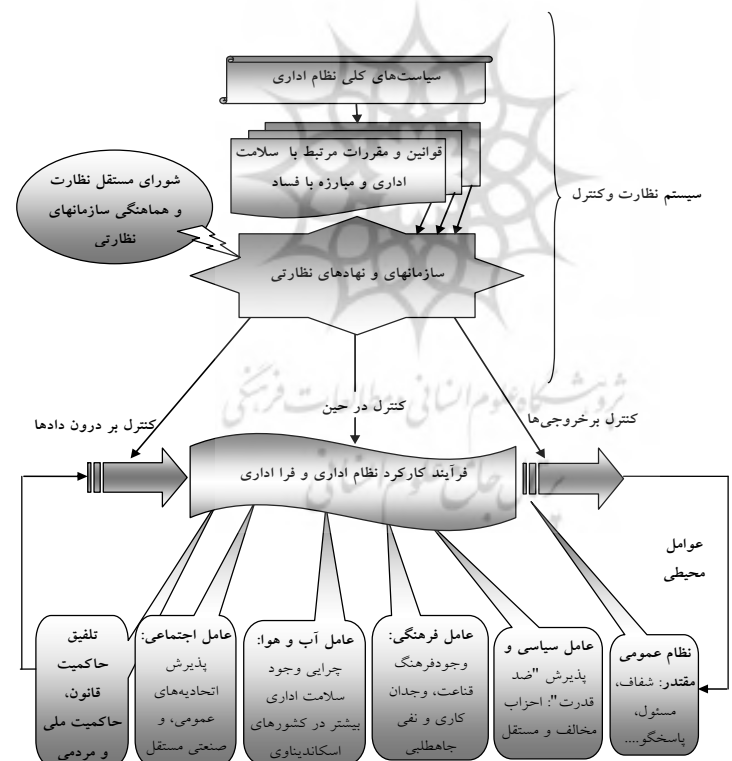
✓ تدوین قوانین با نثر ساده به طوری که از هر نوع پنهان‌کاری جلوگیری کند و شفافیت را پدید آورد.

✓ در تدوین قوانین ضدفساد، مجازات‌های مؤثر پیش‌بینی شده باشد، زیرا بدون مجازات‌های مؤثر برای مفسدان مالی، تقبل هزینه‌های بسیار، مقرون به صرفه نخواهد بود (دوناتلا، ۲۰۱۰: ۱۲).

✓ کاهش قوانین، ساده و به روز کردن برخی از آنها مانند قانون رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹.

✓ پاسخ به پرسش ۵: "حاکمیت قانون" به مثابه یکی از شاخصه‌های عقلانیت در یک حاکمیت خوب ایجاد می‌کند که عملکرد و دارایی "همه نهادهای دولتی، عمومی و انقلابی"، تحت نظارت و کنترل نهادهای کنترلی ذیربط قرار گیرند؛

✓ پاسخ به پرسش ۵: از آنجایی که انسان "ممکن‌الخطا" است، هر شخص حقیقی و حقوقی طیب و پاک ممکن است روزی، با احساس عدم نظارت بر خود، به مسیر خطا گام نهد، بنابراین، شایسته است تصمیم‌گیرندگان محوری نظام با صدور احکام و تصویب قوانینی، از حوزه "خطوط قرمز" عرفی و قانونی بکاهند، و به سازمان‌های نظارت و کنترل، استقلال عمل بیشتری اعطاء کنند.



شکل (۵): مدل نظام خودمختار کنترل و نظارت نسبت به قوای سه‌گانه

الف) فارسی

- استرون. حسین (۱۳۸۷). نظارت، کنترل و ارزیابی. <http://www.Stron.Blogfa.Com/post-64>
- بازرگانی، محمد (۱۳۸۴). واقع‌آزمایی شاخص ادراک فساد. مقدمه‌ای به سنجش سلامت و فساد نظام اداری در ایران. معاونت پژوهشی. مباحثات اقتصادی و مدیریتی. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- تقوی علی (۱۳۸۶). تأثیر فرهنگ سازمانی بر فساد اداری. تدبیر، ۱۸۱.
- دوانی، غلامحسین (۱۳۷۷). مجموعه قوانین اساسی - مدنی.
- دوناتلا، دلاپورتا (۲۰۱۰). فساد و دموکراسی. پیام یونسکو، ۳۱۳.
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸). راهبردهای مبارزه با فساد اداری. تهران: نشر جنگل.
- ربیعی، علی (۱۳۸۷). زنده‌یاد فساد. تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- رضا نجاری (۱۳۷۸). علل تخلفات اداری و چگونگی پیشگیری از آنها. مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری تحت عنوان ارتقای سلامت نظام اداری. ناشر مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- سازمان حسابرسی (۱۳۸۹). وب سایت. دوشنبه ۱۷ آبان ۱۳۸۹.
- شاه‌حسینی، علی (۱۳۹۰). راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
- شمس. عبد الحمید (۱۳۷۵). اثرات کنترل‌های بوروکراتیک بر ثبات مدیران راهبردی. گزارش تحقیقی. شرکت ملی فولاد ایران. ۱۳۷۵.
- شمس. عبد الحمید (۱۳۸۵). دولت الکترونیک، با نگرش مدیریتی - حقوقی. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- علی (۱۳۸۲). اسلاموکراسی در گذر به دموکراسی. پگاه حوزه ۲۹ / آذر / ۱۳۸۲. ۱۱۴.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۵). قانون اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: علامه طباطبایی.
- مرتضوی، سعید (۱۳۸۹). همایش سراسری کمیسیون‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز. نگاه تازه به ریشه‌های پدیده قاچاق کالا. جام جم آنلاین ۳۰ خرداد ۱۳۸۹.

ب) انگلیسی

- Larche. J. (2010). *ONG et Corruption: le nouveau paradigme de la transparence?* Revue Medias et Humanitaire. Grotius. Fr.2010
- Chevallier . J. *Science Administrative*. Ed PUF, paris 2007