



فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی، دوره دوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۹

### قوانین پیش‌گیری از فساد اداری و نقش سازمان بازرسی کل کشور

سیدحسن میری قلعه‌سری<sup>۱</sup>، سیدرضا احسان‌پور<sup>۲\*</sup>، مهدی اسماعیلی<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد آیت‌الله آملی، آمل، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق، دانشگاه شاهد، تهران، ایران.

۳. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد قائم‌شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم‌شهر، ایران.

#### چکیده

**زمینه و هدف:** فساد اداری یکی از چالش‌ها و مشکلات مهم فراروی نظام اداری ایران است که مقابله با آن ضروری است. در همین راستا هدف مقاله حاضر بررسی قوانین پیش‌گیری از فساد اداری و نقش سازمان بازرسی کل کشور است.

**مواد و روش‌ها:** مقاله حاضر توصیفی-تحلیلی است. مواد و داده‌ها نیز کیفی است و از فیش‌برداری در گردآوری مطالب و داده‌ها استفاده شده است.

**ملاحظات اخلاقی:** در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

**یافته‌ها:** یافته‌ها نشان داد سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از دستگاه‌های مهم ضد فساد در کشور همپای تلاش‌ها و برنامه‌هایی که برای ارتقای کارآمدی نظام اداری و تقویت قانون‌مداری در کشور دارد در مبارزه با فساد و پیش‌گیری از آن نقش محوری دارد. سازمان بازرسی کل کشور وظیفه دارد که سازوکارهای حقوقی و قانونی لازم و خلأهای را که موجب جلوگیری از نظارت نهادهای مدنی در جامعه می‌شود شناسایی کند و این خلأها را از بین ببرد.

**نتیجه:** با توجه به اینکه نظارت و بازرسی نقش عمده‌ای در تغییر ساختار و اصلاح یک حکومت بازی می‌کند، تدوین قوانینی که قابلیت برطرف کردن نیازها در بعد ملی را داشته باشد موجب استحکام و تثبیت موقعیت بین‌المللی کشور خواهد شد. باید این سازمان پیشنهاد‌های اصلاحی خود را برای اجرای صحیح قوانین موجود و تصویب قوانین لازم ارائه دهد.

#### اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱۱۵-۱۳۲

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۲۱

تاریخ اصلاح: ۱۳۹۸/۱۱/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۲/۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۰۴/۰۱

#### واژگان کلیدی:

**کلیدواژه‌ها:** سازمان بازرسی کل کشور، پیش‌گیری، فساد اداری، نظارت.

نویسنده مسئول:

سیدرضا احسان‌پور

آدرس پستی:

ایران، تهران، دانشگاه شاهد، گروه حقوق.

تلفن:

کد ارکید:

پست الکترونیک:

[Ehssanpour@gmail.com](mailto:Ehssanpour@gmail.com)

## ۱. مقدمه

واقعیت این است که «فساد اداری یک مشکل جدی در ایران است» (سمیعی، ۲۰۰۵، ۷۸). «از دیدگاه سازمان شفافیت بین‌الملل ایران از نظر فساد داخلی در زمره فاسدترین کشورهای جهان قرار دارد. مطالعه‌ای که به سفارش فرهنگستان علوم با سرپرستی فرامرز رفیع‌پور صورت گرفت که به روشنی نشان داد، برآوردهای سازمان شفافیت بین‌الملل بسیار سهل‌گیرانه و خوش‌بینانه بوده است و فساد اقتصادی در ایران، بسیار بیش از آن چیزی است که آن سازمان اعلام کرده بود. طبق گزارش سالانه شفافیت بین‌الملل، در شاخص احساس فساد ایران در سال ۲۰۱۲ سقوط کرده است» (بلاند، ۲۰۰۹، ۲). «فساد سازمان‌یافته در ایران پس از انقلاب ۱۳۵۷ به تدریج به عمق خود تعریف بخشیده است و چنان در زیر پوست حاکمان جاخوش کرده است که دیگر نمی‌توانند هویت خود را از آن متمایز نمایند. امروزه فساد اداری در کشور ایران تنها به رشوه و زیرمیزی در ادارات محدود نمی‌شود؛ بلکه این فساد اکنون در تار و پود برخی دستگاه اداری درهم تنیده و به اصلی غیر قابل اجتناب در این دستگاه‌ها تبدیل شده است و افراد با توسل به این موضوع، پله‌های ترقی را طی می‌کنند. سوء مدیریت و جرائم اداری و مالی در دستگاه‌های اداری، عامل موثری در تضعیف پایه‌های حکومت در هر جامعه‌ای به شمار می‌رود. بهترین روش برای مبارزه با بی‌قانونی و سوء جریان در اداره امور کشور و مؤثرترین تدبیر برای پیش‌گیری از بروز جریان ناسالم اداری، وجود نظارت مستمر و ایجاد نهادهای خاص نظارتی در کشور است» (خیرابادی، ۱۳۹۸، ۳). از آنجا که مهم‌ترین سرمایه سیاسی حکومت‌ها اعتماد مردم به حاکمان است و انواع فساد،

خصوصاً فساد اداری، این اعتماد را خدشه دار می‌کند، مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی انکارناپذیر است. کنترل فساد می‌تواند علاوه بر آنکه یکی از راهکارهای مبارزه با جرائم سازمان‌نیافته باشد، موجب تقویت تلاش‌های موجود در جهت گسترش سیاست‌های پیش‌گیرانه و سرکوب‌گرانه از فساد شود. فساد نه تنها به‌عنوان تهدیدی برای اداره عمومی جامعه، اجرای قانون و اجرای سیاست‌های مؤثر ضد فساد قلمداد می‌شود، بلکه به‌عنوان یک پیش شرط در حکمرانی مطلوب نیز مطرح است. مقاله حاضر در صدد است جایگاه و نقش سازمان بازرسی کل کشور در مبارزه با جرائم اقتصادی را بررسی نماید.

این پژوهش از سایر مطالعات مشابه متمایز است، زیرا:

۱. به صورت جامع نقش سازمان بازرسی کل کشور را تحلیل کرده است.
۲. از سه سطح قانون‌گذاری (اساسی، عادی و خاص) برای تحلیل قوانین استفاده کرده است.
۳. بر اهمیت نظارت پیش‌گیرانه و ابزارهای مدرن تأکید داشته است.
۴. پیشنهادهای اجرایی و کاربردی برای بهبود نظام نظارتی ارائه داده است.
۵. به شناسایی و رفع خلأهای قانونی و اجرایی پرداخته است.
۶. رویکردی چند بعدی (حقوقی، اجتماعی و مدیریتی) در پیش‌گیری از فساد ارائه کرده است.

در زمینه فساد اداری تعاریف متعددی ارائه شده است، از جمله تعاریف، فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته‌شده را زیر پا می‌گذارند. به عبارتی فساد ابزاری نامشروع برای برآوردن خواسته‌ای نامشروع از نظام اداری است (برخوردار، ۳۹، ۱۳۸۰).

### ۵-۱. قوانین پیش‌گیری از فساد اداری

در این قسمت از قوانین پیش‌گیری از فساد اداری بحث می‌شود.

#### ۵-۱-۱. قانون اساسی

مطابق اصل چهارم قانون اساسی: «تمام قوانین و مقررات اعم از مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی باید بر اساس موازین اسلامی باشد. بدیهی است در دین مبین اسلام هیچ‌گونه جایگاهی برای امور مفسده‌دار و نامشروع شناخته نشده و همین امر سبب می‌گردد قوانین با موازین مذکور سلامت اقتصادی و مالی جامعه را تنظیم و از بروز فساد جلوگیری نماید» (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ۱۳۸). هم‌چنین «بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۸ اصل چهل و سوم قانون اساسی از تأمین نیازهای اساسی ایجاد شرایط و امکانات کار برای همه و تنظیم برنامه‌های اقتصادی کشور و منع انحصار و ربا و دیگر معاملات حرام و منع اسراف و تبذیر ... مطرح گردیده که هر یک از موارد فوق می‌تواند راه را بر وقوع مفاسد مالی ببندد» (توسلی‌زاده، ۱۳۹۲، ۴۵). علاوه بر این، بر اساس اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی «مالکیت در سه بخش دولتی تعاونی و خصوصی به شرطی معتبر و مورد حمایت است که، از محدوده قوانین اسلام

چگونه قوانین پیش‌گیری از فساد اداری و نقش سازمان بازرسی کل کشور می‌توانند به کاهش فساد اداری در ایران کمک کنند؟

فرضیه این پژوهش را بدین نحو می‌توان در نظر گرفت قوانین پیش‌گیری از فساد اداری و سازمان بازرسی کل کشور، در صورت اصلاح و تقویت زیرساخت‌های نظارتی و اجرای مؤثر قوانین، می‌توانند به‌طور قابل توجهی در کاهش فساد اداری در ایران مؤثر باشند.

### ۲. مواد و روش‌ها

مقاله حاضر توصیفی-تحلیلی است. مواد و داده‌ها نیز کیفی است و از فیش‌برداری در گردآوری مطالب و داده‌ها استفاده شده است.

### ۳. ملاحظات اخلاقی

در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

### ۴. یافته‌ها

یافته‌ها نشان داد سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از دستگاه‌های مهم ضد فساد در کشور هم‌پای تلاش‌ها و برنامه‌هایی که برای ارتقای کارآمدی نظام اداری و تقویت قانون‌مداری در کشور دارد در مبارزه با فساد و پیش‌گیری از آن نقش محوری دارد. سازمان بازرسی کل کشور وظیفه دارد که سازوکارهای حقوقی و قانونی لازم و خلأهایی را که موجب جلوگیری از نظارت نهادهای مدنی در جامعه می‌شود شناسایی کند و آن‌ها را از بین ببرد.

### ۵. بحث

نفت و هر کس غیر از اینها مذاکراتی که صورت رسمی و اثر قانونی دارد بکند و یا اینکه قرار داد امضا بکند». همان گونه که مشاهده می شود «قانون گذار به منظور اینکه از رانت خواری و سوء استفاده مقامات طراز اول کشور از مقام و موقعیت شان جلوگیری نماید در مقام پیش گیری از وقوع تخلفات احتمالی نامبردگان را از مذاکره در خصوص نفت با خارجی ها ممنوع نموده است» (احمدی، ۱۳۷۶، ۴۱).

بر اساس قانون راجع به منع مداخله وزرای و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲: «مداخله مسئولین رده اول نظام اعم از نخست وزیر، وزیر نمایندگان مجلس سفرا استانداران و تمامی کارکنان کشوری و لشکری و برخی از اشخاص حقوقی وابسته به دولت و حتی برخی از اقارب نسبی و سبی کارکنان دولت در معاملات دولتی و کشوری ممنوع است». «بدون شک قانون مذکور یکی از قوانین حیاتی و با اهمیت در مجموعه قوانین و مقررات نظام اسلامی ایران بوده که بر اساس آن هیچ مستخدم دولتی نمی تواند مستقیم یا غیره مستقیم در یک معامله با دولت شخصاً یا از طریق دیگری مداخله نماید و از این حیث قانون گذار راه سوء استفاده از بیت المال را بسته و به عنوان یک تدبیر پیش گیرانه اجازه داده مستخدمین دولت از نفوذ و مقام و منزلت اداری خود سوء استفاده نموده و بر بیت المال دست اندازی نمایند» (رضائی سیابیدی، ۱۳۹۶، ۱۳۷).

«از آنجا که معاملات خارجی جز آن دسته معاملاتی می باشند که مربوط به قراردادهای کلان تجاری و اقتصادی می باشند قانون گذار در قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷

تجاوز ننموده باشد». «در بند ۵ اصل صدوپنجاه- و ششم نیز پیش گیری از وقوع جرم به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه ذکر شده است. بنابراین قوه قضائیه مکلف است در مواردی که تشخیص دهد امکان وقوع جرائم و مفاسدی در آینده می رود باید از طریق راه های قانونی از وقوع آن جلوگیری نماید» (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲، ۴۰۵).

## ۵-۱-۲. قوانین عادی

«دامنه قوانین عادی با اندازه ای وسیع و گسترده می باشد که ذکر تمام قوانین و مقررات مربوط به آنکه حاوی احکام و تکالیفی در خصوص پیش گیری از وقوع فساد مالی باشد مشکل بوده و از این حیث فقط قوانین و مقررات مهم ذکر می شوند» (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲، ۱۳۹). مطابق ماده قانون مجازات اعمال نفوذ بر خلاف حق مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵/۹/۲۹: «هر کس به دعوی اعتبارات و نفوذی که در نزد یکی از مستخدمین دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مأمورین به خدمات عمومی وجه نقد یا فایده دیگری برای خود یا شخص ثالثی در ازای اعمال نفوذ نزد مأموران مزبور از کسی تحصیل کند یا وعده و یا تعهدی از او بگیرد علاوه بر رد وجه یا مال مورد استفاده یا قیمت آن به حبس جنحه ای از شش ماه تا دو سال و به جزای نقدی از یک هزار ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد».

بر اساس قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرار داد راجع به امتیازات نفت با خارجی ها مصوب ۱ آذر ماه ۱۳۲۳: «نخست وزیر و اشخاصی که کفالت از مقام آن ها یا معاونت می کنند نمی توان راجع به امتیاز نفت با هیچ یک از نمایندگان رسمی و غیره رسمی دول مجاور و غیره مجاور و یا نمایندگان شرکت های

از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند در ساعت‌های اداری روزهای کاری هفته در داخل و خارج کشور ممنوع می‌باشد و متخلفین به انفصال موقت خدمت از یک سال تا سه سال محکوم می‌شوند».

### ۵-۱-۳. قوانین و مقررات خاص

«یکی از قوانینی که در خصوص موضوع صدرالذکر وجود دارد قانون محاسبات عمومی می‌باشد که در ماده ۳۱ آن شخص ذیحساب به‌عنوان مأمور وزارت امور اقتصاد و دارایی موظف گردیده که بر امور مالی و محاسباتی دستگاه‌ها و صحت و سلامت حساب‌های آن نظارت نماید. مأمور مذکور وظیفه دارد طبق ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی تمامی پرداخت‌ها را با قوانین و مقررات تطبیق داده تا در صورتی که دستور خروج مسئولین دستگاه‌های مذکور خلاف قوانین و مقررات بوده از پرداخت آن جلوگیری و در صورتی که مسئولین فوق بر دستور غیره قانونی خود اصرار داشته باشند. شخص ذیحساب طبق ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی جریان را به وزارت امور اقتصاد و دارایی و دیوان محاسبات گزارش نماید. بدیهی است وجود ذیحساب و وظایف و مسئولیت‌های که ایشان دارد و نظارت مستمری که ایشان در هنگام خرج و هزینه به عمل می‌آورد می‌تواند عامل مهمی در مبارزه با مفاسد مالی و اقتصادی باشد. این گونه نظارت را امروزه نظارت حین خرج می‌گویند که یکی از اهرم‌های جلوگیری از بروز فساد می‌باشد» (نکوئی و همکاران، ۱۳۹۵، ۱۷). «برخی از دستگاه‌ها وجود دارند که مشمول قانون محاسبات عمومی و مواد ۳۱-۵۳-۹۱ آن نبوده ولی اینگونه دستگاه‌ها طبق قوانین و مقررات خاص خود دارای شخصی به‌عنوان مسئول و مدیر امور مالی با همان وظایف و مسئولیت‌های

مقرر نموده است که قبول هر نوع پورسانت (در صد) از قبیل وجه، مال، سندپرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به‌طور مستقیم یا غیره مستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه و... ممنوع است» (الوانی، ۱۳۸۰، ۷۴).

بر اساس ماده ۱ قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیره ضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰/۹/۲۷ «به منظور کنترل هزینه‌های غیره ضروری و مبارزه با تجمل‌گرایی در وزارت-خانه‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی، شهرداری‌ها سازمان‌ها بانک‌ها شرکت‌ها و واحدهای مختلف وابسته به قوه مجریه، مقننه و قضائیه و کلیه نهادهای انقلاب اسلامی و تمام دستگاه‌های که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف موضوع تبصره ۳۰ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موظف است علاوه بر انجام وظایف مذکور و تبصره فوق‌الذکر آئین‌نامه نحوه استفاده از امکانات عمومی از قبیل: اتومبیل، هواپیما را حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. در ماده دو این قانون وزیر کشور مسئول پیگیری و نظارت بر اجرای این امر شناخته شده است» (رستمی و همکاران، ۱۳۹۶، ۲۲).

هم‌چنین مطابق ماده واحده قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۴: «اشتغال و ادامه به تحصیل کارگزاران شاغل در جمهوری اسلامی ایران اعم از قوه مقننه، مجریه و قضائیه و نهادهای انقلاب اسلامی و شرکت‌های تابعه دولت و کلیه مؤسساتی که به نحوی

## ۵-۲-۱. نظارت و بازرسی

در تبصره الحاقی ماده ۱ نظارت و بازرسی از نظر قانون سازمان بازرسی این طور تعریف شده است: «مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده ۲ این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادها مناسب در جهت حسن جریان امور. بر اساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری به شرح ذیل را عهده‌دار می‌باشد».

«کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انجا بر آنها نظارت و یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که مشمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آن- هاست» (حیدری و همکاران، ۱۳۹۹، ۸۰). در سازمان بازرسی کل کشور از هیچ حیث نه از نظر نوع رسیدگی و یا دستگاه تحت رسیدگی محدودیت ندارد و امکان نظارت بر تمام دستگاه‌های دولتی حتی دستگاه‌هایی که دولت به نحوی از انجا بر آن‌ها نظارت و یا کمک می‌نماید را دارد. به لحاظ نوع رسیدگی نیز محدود به نظارت مالی نبوده و ضمن نظارت بر اجرای صحیح تمام قوانین کشور، نظارت بر حسن جریان امور را نیز عهده‌دار می‌باشد.

ذی حساب می‌باشند و این شخص از این لحاظ و به مثابه ذی حساب نقش مهمی در مبارزه با فساد مالی و اقتصادی دارد» (ذاکر صالحی، ۱۳۸۳، ۵۶).

نگارنده معتقد است که قوانین خاص مانند «قانون محاسبات عمومی» با نقش پیش‌گیرانه خود ستون مهمی در مبارزه با فساد اداری هستند. با این حال، برای افزایش اثربخشی این قوانین، نیاز به هماهنگی، شفافیت، فناوری‌های نوین و ضمانت‌های اجرایی قوی‌تر وجود دارد.

## ۵-۲. نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیش-گیری از فساد اداری

«سازمان بازرسی کل کشور در راستای اجرای اصل ۷۴ قانون اساسی و طبق قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تشکیل و وظیفه بازرسی مستمر از تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و انجام بازرسی‌های فوق‌العاده و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی را به عهده دارد» (ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور). به عبارت دیگر «سازمان بازرسی موظف است مراقبت لازم را بنماید که دستگاه‌ها، قوانین را به نحو درست و قانونی اجرا نموده و جریان امور جنبه صحیح و درست داشته باشد. برای انجام این امر می‌تواند در تمام موارد تذکرات پیش‌گیرانه را به دستگاه‌ها و مسئولین و کارکنان بدهد و در جریان فعالیت‌های دستگاه‌ها قرار گرفته و از طریق مراقبت‌های قانونی اجازه ندهد حسن جریان امور به مخاطره بیفتد و در صورت وقوع تخلف نیز می‌تواند گزارش امر را به دستگاه قضایی داده تا دستگاه قضایی متخلفین را به مجازات‌های قانونی برساند» (فاضلی، ۱۳۸۰، ۲۱).

مأموریت‌های دستگاه‌های مشمول بازرسی و اختیارات قانونی سازمان» (ابراهیمی، ۱۳۸۴، ۶۵).

«انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب‌الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود صورت می‌پذیرد» (پروین؛ دلبر، ۱۳۹۳، ۱۱۵).

علاوه بر موارد فوق «یکی دیگر از طرق رسیدگی و شروع به به بازرسی توسط سازمان بازرسی کل کشور شکایت افراد به سازمان می‌باشد. منظور شکایت‌هایی است که اشخاص خواه حقیقی خواه حقوقی تقدیم می‌دارند و منظور از اطلاعات آن است که ممکن است برخی اشخاص تخلفاتی مثل ارتشا، اختلاس، یا سوء استفاده‌ها را به سازمان گزارش دهند. چراکه هر کس می‌تواند شکایات وارده علیه سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و کارکنان آن‌ها را مستقیماً به سازمان تسلیم نماید. همچنین مسئولین ادارات نظارت و بازرسی و حراست‌های مستقر در وزارت‌خانه‌ها و ادارات دولتی مکلف‌اند مستقیماً موارد سوء جریان و تخلفات و نارسایی‌های دستگاه مربوطه را در اسرع وقت به سازمان بازرسی کل کشور اعلام دارند» (بهنیا؛ صادقی، ۱۳۹۹، ۴۰۵).

سازمان برای بهتر انجام دادن وظایف خود بایستی از امکاناتی خاص بهره‌برد. نیروی انسانی یکی از این موارد است. چراکه تأکید امنیت انسانی بر انسان و نیازها و توانمندی‌های اوست که بایستی نیازهای او در

وظایف سازمان بازرسی کل کشور در قالب فعالیت‌های منظم و هدف دار بر اساس مأموریت قانونی سازمان نسبت به نظارت و بازرسی از دستگاه‌های مشمول بازرسی طبق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کشور سه نوع بازرسی انجام می‌پذیرد: (۱) بازرسی مستمر، (۲) بازرسی فوق‌العاده و (۳) بازرسی موردی.

«برنامه نظارت و بازرسی مستمر قبل از پایان هر سال برای سال بعد با رعایت اولویت‌ها تهیه و تدوین و به تصویب ریاست قوه قضائیه می‌رسد. در تدوین برنامه و انجام نظارت و بازرسی مستمر نکات زیر باید مورد توجه قرار بگیرد: الف) عملکرد دستگاه از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه، انجام برنامه‌ها و طرح‌ها، میزان رسیدن به اهداف تعیین شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، شناسایی نقاط قوت، ضعف و فرصت‌ها و تهدیدات و مفاصد اداری و مالی. ب) نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت استفاده از منابع ایجاد تحول و به کارگیری فناوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن انضباط، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی. ج) اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعم از آنکه مربوط به تمام یا بخشی از کشور باشد از قبیل پیشرفت اجرای برنامه‌های توسعه بخشی استانی و برنامه‌های ملی سرمایه‌گذاری، رقابت‌پذیری، اشتغال‌زایی تجاری، فاصله دهکده‌های اجتماعی فرهنگ، آموزش و تربیت، بهداشت و سلامت، رفاه اجتماعی، امنیت قضایی، حقوق شهروندی و حفظ محیط زیست در حدود وظایف و

را گزارش دهند و «بازرس یا هیئت بازرسی، با تبیین موضوع و حدود مأموریت و تعلیمات لازم به دستگاه بازرسی شونده اعزام می‌گردد. تقسیم کار بین اعضا به عهده رئیس هیئت بوده و هر یک از اعضا نتیجه کار خود را به وی داده تا گزارش نهایی تهیه گردد» (بهنیا؛ صادقی، ۱۳۹۹، ۱۰۵).

نحوه و کیفیت گزارش‌های بازرسان بسیار با اهمیت است یکی از مشکلات سابق سازمان این بود که گزارش‌های آن حجیم و با کیفیت پایین تهیه می‌شد. همین امر در پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی اثری نامطلوب می‌گذاشت و بسیاری از مدیران اجرایی به لحاظ حجیم بود گزارش‌های آن را زیاد جدی نمی‌گرفتند و پاسخ‌گویی مناسب در این رابطه نداشتند. چراکه گزارش‌های سازمان بایستی جلوی شاخص‌های معین باشد و همچنین موارد تخلف بایستی منطبق با مواد قانونی نوشته و به صورت مستدل و موجز گزارش تهیه شود مطمئناً گزارش‌های مستدل و دقیق از سوی بازرسان سازمان پاسخ‌گویی مطلوب مدیران و در نتیجه روشن شدن تخلف و در نهایت اصلاح امور را در پی دارد نکته دیگری که در گزارش‌های سازمان بایستی لحاظ شود تطبیق فعل با عنصر معنوی جرم است.

«در گزارش باید دلایل کافی در مورد ارتکاب و تبیین ارکان مادی و معنوی جرم نوشته شود. همچنین آن قسمت از گزارش بازرسان غیر قضایی که حای از قصوع تخلف یا جرم باشد باید به تأیید بازرسان قضایی برسد» (تبصره ۱ الحاقی ۵ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

و همچنین «رئیس هیئت بازرسی و یا بازرسی در صورتی که دارای پایه قضایی و ابلاغ خاص از رئیس

حدشان و منزلت انسانی تأمین گردد. سازمان باید همواره از وجود قضات و کارشناسان صاحب صلاحیت و همچنین متخصصان در هر رشته‌ای که احساس نیاز می‌شود بهره‌مند گردد و در انجام بازرسی‌های خود بتواند از نیروها به صورت انفرادی یا گروهی استفاده کند.

به همین منظور بر اساس ماده ۳ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور: «سازمان می‌تواند برای انجام بازرسی و اظهار نظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب صلاحیت و متخصص در هر رشته به‌طور دائم و یا موقت استفاده نماید و در سایر موارد نسبت به تأمین کادر مورد نیاز از طریق انتقال یا مأموریت کارکنان دولت و در صورت عدم امکان از طریق استخدام اقدام نماید». همچنین طبق تبصره ۳ ماده ۳ سازمان می‌تواند راساً از افراد بازنشسته با حداقل مدرک کارشناسی و واجد صلاحیت در امور تخصصی استفاده کند.

نظر مؤلف در مورد نظارت و بازرسی این است که سازمان بازرسی کل کشور با تأکید بر نظارت‌های مستمر، فوق‌العاده، و پیش‌گیرانه نقش کلیدی در جلوگیری از فساد اداری ایفا می‌کند. با این حال، برای افزایش اثربخشی، نیاز به استفاده از ابزارهای پیشرفته، افزایش شفافیت و تعامل گسترده‌تر با جامعه مدنی و سایر نهادهای نظارتی وجود دارد.

## ۵-۲-۲. گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور

در مراحل اولیه سازمان بازرسی مأموران و بازرسان خود را به دستگاه‌های اجرایی می‌فرستد در صورتی که بازرسان تخلف را در دستگاه مشاهده کند بایستی آن

فساد به خصوص فساد اقتصادی بوده است که نتایج آن جهت استفاده در اصلاح قوانین، رفع گلوگاه‌های فسادآور که در اختیار مراجع قرار گرفته است.

نگارنده معتقد است که گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور ابزار مؤثری برای شناسایی تخلفات و ارائه اصلاحات ساختاری هستند. برای افزایش تأثیرگذاری این گزارش‌ها، توجه به شفافیت، استفاده از فناوری‌های نوین، و انتشار عمومی بخشی از یافته‌ها ضروری است. هم‌چنین گزارش‌ها می‌توانند مبنای اصلاح قوانین و بهبود فرآیندهای اداری باشند.

### ۳-۵. اصول نظارتی سازمان بازرسی در جهت پیش‌گیری از فساد اداری

اصول نظارتی سازمان بازرسی در جهت پیش‌گیری از فساد اداری عبارت‌اند از:

#### ۳-۵-۱. نظارت اصلاحی (کشف مشکل و ارائه راه حل)

«این نوع نظارت سازمان‌های نظارتی علاوه بر کشف مشکلات می‌بایستی به دنبال علت مشکل و ریشه‌یابی آن و ارائه راه حل مناسب و اصلاحی باشد. هدف و فلسفه وجودی نظارت کنترل و اصلاح و بهبود است و اگر این ویژگی در نظام کنترل موجود نباشد سیستم دوام چندانی نخواهد داشت و به زودی به صورت یک وظیفه اجباری مجموعه سازمانی جلوه‌گر خواهد شد. سازمان‌های نظارتی باید تلاش کنند تا پس از شناسایی دقیق مشکلات آن‌ها را ریشه‌یابی کرده و راه‌حل‌های اصلاحی را ارائه نمایند. اگر سازمان‌های نظارتی تنها به کشف مشکلات بپردازند؛ ولی هیچ‌گونه راه‌حلی ارائه ندهند و یا ارائه‌دهنده گزارشات مفصل در مورد مشکلات باشند؛ اما خود را

قوه قضائیه باشد چنانچه در ضمن بازرسی به اموری برخورد نماید که بیم تبانی یا فرار متهم و یا از بین بردن دلایل و مدارک می‌رود می‌تواند تا پایان بازرسی برابر مقررات قانون آئین دادرسی نسبت به صدور قرار تأمین غیر از قرار بازداشت اتخاذ تصمیم نماید و چنانچه قرار بازداشت موقت را ضروری تشخیص دهد می‌تواند قرار را صادر کند» (تبصره ۲ الحاقی ۵ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور). با توجه به اینکه استناد به قانون صورت گرفته است در نتیجه نیازی به منبع ندارد.

هم‌چنین گزارش‌های سازمان قبل از ارسال بایستی به دفتر تنقیح برسد. دفتر تنقیح سیستم کنترل کیفیت گزارش‌ها است و بعد از این تأیید این دفتر به سازمان اجرایی فرستاده می‌شود این مرحله نشان از دقت و تهیه و کنترل گزارش‌ها دارد. این دفتر سبب می‌شود که گزارش‌ها با کمترین ضریب خطا و اشتباه فرستاده شود. هدف از تهیه گزارش مبنی بر وجود تخلف در یک سازمان به منزله میج‌گیری و دخالت در امور اجرایی نیست. چراکه رویکرد اصلی سازمان پیش‌گیرانه است و تأکیدات رؤسای سابق و جدید سازمان و رئیس قوه قضائیه نشانگر این مطلب بر جلوگیری از وقوع فساد و تخلف و اصلاح امور اجرایی و بهبود کارها است. البته گزارش‌های سازمان در میان دیگر نهادهای نظارتی زیاده‌تر و از لحاظ علمی قابل تأمل‌تر است. چراکه بسیاری از مفاصد و تخلفات در نتیجه بازرسی مستمر سازمان کشف می‌شود و مقادیر زیادی پول به بیت‌المال برگشت داده می‌شود و چه حقوق تضییع شده بسیاری از مردم که باز پس گرفته شده است. یکی از اقدامات مهم این سازمان در حرکت جدید آسیب‌شناسی مبارزه با

زمان وقوع اگرچه مانند کنترل‌های پیش‌نگر قبل از اجرا انجام نمی‌شود، به علت نزدیک بودن آن به زمان وقوع عمل، از مزیت‌های مانند امکان اشتباهات در اسرع وقت آگاه شدن افراد و سازمان‌ها از نتیجه فعالیت‌ها می‌شود. بلافاصله پس از انجام فعالیت‌ها و در نهایت اثربخشی بیشتر نظام کنترلی برخوردار است» (زرندی؛ حمیدی، ۱۳۹۶، ۱۷۱).

نگارنده بیان می‌کند که نظارت پیش‌گیرانه با هدف جلوگیری از وقوع اشتباهات و فساد در مراحل اولیه، به جای برخورد پس از وقوع تخلف، طراحی شده است. این رویکرد نه تنها به کاهش زیان‌های مالی و اداری کمک می‌کند؛ بلکه باعث افزایش اعتماد عمومی به نهادهای دولتی می‌شود.

#### ۵-۳-۳. نظارت سازمان‌گرا

«عمل خطا یا اقدام، حاصل مجموعه‌ای از دستورات اقدامات و رفتارها و روابطی است که ساختار و شکل سازمان آن را ایجاد کرده و هیچ‌گاه نمی‌توان آن را به یک فرد نسبت داد. در بررسی و نظارت سازمانی باید مجموعه سازمان را در نظر گرفت تقسیم وظایف و اختیارات و مسئولیت‌ها را مد نظر قرار داد و هر عملی را در این مجموعه بررسی و ارزیابی نمود گاهی سازمان‌های نظارتی دچار این خطا می‌شوند که در کنترل این سازمان‌ها به دنبال یافتن یک فرد به‌عنوان عامل اصلی عملکرد هستند. درحالی‌که عملکرد در سازمان تعلق فردی نداشته و سرشتی سازمانی و جمعی دارد» (فاضلی، ۱۳۸۰، ۲۱).

#### ۵-۴. موانع پیش‌گیری سازمان بازرسی کل کشور از فساد اداری

موظف به یافتن مشکل و ریشه‌یابی آن ندانند در انجام رسالت خود توفیق چندانی نمی‌یابند» (مشبکی، ۱۳۸۷، ۲۴).

#### ۵-۳-۲. نظارت پیش‌گیرانه

«سازوکاری است که قبل از وقوع اشتباهات یا خطا قادر به تشخیص آن بوده و از آن‌ها جلوگیری نماید یکی از مشکلات کنترل آن است که با استفاده از مکانیسم بازخورد پس از انجام عمل به نتیجه می‌پردازد. حال اگر نتیجه عمل منفی باشد، دیگر نمی‌توان از خسارت و زیان‌های به وجود آمده جلوگیری نمود به همین سبب برخی از دانشمندان مدیریت کنترل‌های بازخورد را نوش دارو پس از مرگ نام نهاده‌اند. اگرچه بازخورد نقش مهمی در نظام‌های نظارتی پیش‌نگر ایفا می‌کنند، در اغلب موارد نمی‌توان پاسخ‌گوی نیازهای مادی باشد؛ زیرا همان‌گونه که ذکر شد بازخورد بر اساس نتایج حاصل فعالیت‌ها شکل می‌گیرد. درحالی‌که گاهی لازم است قبل از آنکه نتیجه‌ای به وجود آمده باشد پیش‌گیری‌های لازم به عمل آید و در این قبیل موارد کنترل پیش‌نگر انجام می‌گردد. اصلاحات قبل از اجرا را میسر می‌سازد. کنترل پیش‌نگر ابزار مفیدی در اختیار سازمان‌های نظارتی قرار می‌دهد تا قبل از فوت وقت و منابع ضعیف شناسایی شده و از وقوع آن‌ها ممانعت به عمل آید» (الوانی، ۱۳۸۵، ۱۹).

«سازوکار دیگری است که در نظام‌های کنترلی می‌تواند اثرات بهتری در مقایسه با کنترل‌های بازخورد به همراه داشته باشند در کنترل زمان وقوع درست در لحظه‌ای که اولین قدم اجرا برداشته می‌شود نظارت نیز به عمل می‌آید از این رو بازخوردهای بسیار سریعی حاصل می‌شود. کنترل

موانع پیش‌گیری سازمان بازرسی کل کشور از فساد اداری عبارت‌اند از:

#### ۵-۴-۱. تعدد قوانین و مقررات

«امروزه تورم قوانین و مقررات به‌ویژه در بخش عمومی غیر قابل تحمل شده است. یعنی علاوه بر کثرت مراجع قانون‌گذار مراجع قانون‌گذاری واحد به صورت روزانه اقدام به وضع حجم عظیمی از قوانین و مقررات بدون انجام بررسی‌های کارشناسی می‌نمایند. گوناگونی و تعدد قوانین و مقررات در ایران در حدی است که تشخیص قوانین ناسخ از منسوخ و معتبر و غیر معتبر را حتی برای حقوق‌دانان ورزیده و قضات مجرب سخت و دشوار نموده است» (فاضلی، ۱۳۸۰، ۵۳). «تعدد قوانین و مقررات در ایران با یک معضل اساسی دیگری نیز همراه است و آن عبارت از پیچیدگی و نامتناسب بودن مقررات است. درحالی‌که در جهان امروز مقررات مختلف اعم از اقتصادی و مالی بسیار شفاف، ساده، سریع و در عین حال دقیق و ثابت است. مقررات حاکم بر سیستم‌های بانکی گمرکی مالیاتی و امثال آن در کشور ما آنقدر پیچ و خم دارد که بسیاری از سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دهند یا اصلاً در آن عرصه وارد نشوند و یا از طریق غیر قانونی و با پرداخت رشوه و خارج از مراحل سخت و پیچیده اداری به مقصود خود برسند. در جوامعی که شفافیت کم و محدود و ابهام و تردید بالاست انبوهی از قوانین و مقررات دست و پا گیر و گه‌گاه متناقض وجود دارد در این جوامع عوامل مؤثر شفافیت و پاسخ‌گویی از جمله قوانین شفاف وجود ندارد و در مقابل به دلیل وجود قوانین و رویه‌های متفاوت و گوناگون فاقد نظام اداری

صحیح و کارآمد بوده و طبعاً دارای فساد و تقلب بالا هستند» (الوانی، ۱۳۸۵، ۱۹).

نگارندگان معتقد هستند که تعدد و پیچیدگی قوانین یکی از موانع اصلی پیش‌گیری از فساد اداری است. برای مقابله با این مشکل، تنقیح و ساده‌سازی قوانین، ایجاد سامانه‌های جامع قوانین و آموزش مستمر کارکنان ضروری است. اصلاح این مشکل می‌تواند بستر نظارت بهتر و کاهش تخلفات را فراهم کند.

#### ۵-۴-۲. لزوم وضع ضمانت اجرای کیفری مناسب

«مهم‌ترین و با اولویت‌ترین نیاز کنونی کشور در قانون‌گذاری را باید وضع قوانین جامع در حوزه‌های مختلف مدنی، اداری، مالی و ... به‌ویژه وضع قانون جامع جرائم و مجازات‌ها دانست. بنابراین و به‌طور طبیعی پراکندگی مقررات کیفری مربوط به مقابله با فساد در متون قانونی متعدد و عدم ساماندهی و تنظیم آن‌ها در یک مجموعه واحد ضمن ایجاد برخی ناهماهنگی‌ها، موجب لوث شدن این قوانین و حتی متروکه شدن آن‌ها شده است» (مشبکی، ۱۳۸۷، ۲۴).

«بنابراین لازم است تنقیح قوانین به‌عنوان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر، در دستورکار قرار گیرد. منظور از تنقیح قوانین تطبیق دو یا چند قانون با احکام مختلف و موضوع واحد از جهت کشف تعارض یا عام و خاص میان آن دو و خارج کردن حکم منسوخ و تعیین و اعلام حکم معتبر به وسیله مرجع صالح قانونی می‌باشد. اگر قوانین موجود منقح و قوانین منسوخه و معارض به وسیله مرجع صالح مشخص و اعلام شود آن وقت راه صحیح اجرای قانون نمایان و

دسترسی به عدالت میسر خواهد شد» (اینالو، ۱۳۹۸، ۳۲).

«در سال‌های متمادی پس از انقلاب اسلامی، رسم و رویه نادرست و غیر معقولی به وجود آمده و مقنن در جرائم مرتبط با پدیده فساد، عمل مرتکب را در حکم تصرف غیر قانونی اعلام می‌نماید. چنین عملی دارای چند اشکال بسیار جدی بوده که در جای خود می‌تواند از اسباب بروز فساد باشد: نخست اینکه بسیاری از این جرائم فاقد اوصاف و ویژگی‌های جرم تصرف غیر قانونی می‌باشند. لذا تسری این عنوان با آنها نادرست و فریبنده است. دوم اینکه تسری عنوان مجرمانه فوق به حجم کثیری از جرائم که از حیث اهمیت و شدت و ضعف بسیار متفاوت می‌باشند، از نظر جرم‌شناسی مقبول و پسندیده نیست» (حقیقتیان و همکاران، ۱۳۹۱، ۱۴۱).

«مرتکبین جرائم مربوط به فساد غالباً از کارمندان و صاحبان منصبان بخش عمومی و دولتی می‌باشند. از طرف دیگر بخش عمده‌ای از ضمانت‌اجراهای پیش‌بینی شده در قوانین کیفری عبارتند از: مجازات حبس و شلاق که قضات محاکم ما همواره در صدور احکام محکومیت با ملاحظه جایگاه مرتکبین، حکم به برائت را بر صدور مجازات‌های فوق ترجیح می‌دهند. از طرف دیگر امروزه ناکارآمدی مجازات‌های فوق به اثبات رسیده است. لذا وضع مجازات‌هایی که قابلیت اعمال و اجرا را داشته باشند، و به‌ویژه وضع محرومیت‌های شدید اجتماعی برای صاحب منصبان دولتی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد» (نیک‌پور، ۱۳۹۵، ۲۰۷).

«گرچه قوانین کیفری، برای برخورد با مجرم یعنی برای پس از مرحله وقوع جرم وضع می‌شوند؛ اما

امروزه رویه صحیح بسیاری از کشورها مبتنی بر این است که در قوانین کیفری، عنصر پیش‌گیری را در اولویت قرار دهند. لزوم وضع ضمانت‌اجرای متناسب با ویژگی‌های فرهنگی کشور در بسیاری از کشورها، گسترش و غلبه اخلاق نفع‌گرایانه و خودمحوری و کم‌رنگ شدن احساسات و عواطف فردی، سبب شده‌اند که شخص فاسد به هنگام ارتکاب عمل مفسده‌بار و حتی قبل از انجام آن، به‌ویژه در دریافت رشوه، منافع فردی خویش را در اولویت قرار دهد. به عبارت دیگر در این کشورها، به ندرت اتفاق می‌افتد که شخص مرتکب بدون دریافت یا قبول هر گونه وجه یا مال یا سند تسلیم وجه یا مالی و صرفاً بر اساس روابط دوستانه با دیگران اقدام به انجام عملی یا ترک عملی نماید» (آبسالان، ۱۳۹۶، ۱۳۵).

تحلیلی که می‌توان ارائه نمود ضمانت‌های اجرایی کیفری، اگرچه نقش مهمی در پیش‌گیری و برخورد با فساد اداری دارند، ضعف در پراکندگی، تناسب و بازدارندگی این ضمانت‌ها چالشی جدی است. تدوین مجازات‌های متناسب و بازدارنده، استفاده از محرومیت‌های اجتماعی و اقتصادی و ایجاد دادگاه‌های تخصصی می‌تواند راهکاری مؤثر برای تقویت این حوزه باشد.

### ۵-۴-۳. لزوم جرم‌انگاری کار قاچاق کنی

«یکی از موارد شایع فساد در ایران عبارت از وجود افرادی است که با اعمال نفوذ در سطوح مختلف اداری کشور به‌ویژه در دستگاه‌های متولی مجوزها و موافقت‌های اصولی و مراجع وصول درآمدها و حقوق دولتی از جمله مالیات‌ها و مراجع رسیدگی و صدور آرای اعم از مراجع قضایی و اداری، بر تصمیمات متولیان امر تأثیر گذاشته و مسیر تصمیم‌ها را از

عمومی و هیئت مدیره انواع شرکت‌های دولتی اصلی، فرعی و اقماری بوده که صرف نظر از دریافت یا عدم دریافت هر گونه وجهی، صرف تصدی جایگاه‌های فوق از علل برخورداری از رانت و فساد ناشی از آن به شمار می‌روند. از طرف دیگر عضویت برخی صاحب-منصبان کشوری و لشکری در کمیته‌ها و کمیسیون-های مختلف موجب گردیده که حضور افراد مذکور صرفاً جنبه تشریفاتی و صوری داشته و هیچ‌گونه نظارت و فعالیت مؤثری از جانب این افراد صورت نگرفته و مصوبات و تصمیمات غیر کارشناسی که توالی فساد آن برکسی پوشیده نیست از این مراجع صادر شود» (نیک‌پور، ۱۳۹۵، ۲۰۵). بنابراین ضرورت دارد برای جلوگیری از تبعات فوق، هر گونه عضویتی در واحدهای فوق، شغل تلقی و تصدی آن جز در موارد خاص و اجتناب‌ناپذیر توسط مسئولین و مقامات و کارکنان دولت به‌ویژه در مواردی که تجانس با وظایف آنان ندارد ممنوع شود.

#### ۵-۴-۵. ضرورت جرم‌انگاری برخی تخلفات اداری

«گرچه امروزه رویه و سیاست جنایی جهانی بر جرم-زدایی می‌باشد؛ اما این امر نافی این نیست که در موارد ضروری اقدام به وضع قوانین کیفری مناسب برای مقابله با بزهکاری نمود. در نظام اداری ایران، امروزه در عمل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً به تخلفات کارکنان رده‌های پایین اداری رسیدگی کرده و دارندگان مناصب بالای اداری که مصدر صدور تصمیمات مهم هستند، هیچ‌گاه در عمل مشمول رسیدگی نشده‌اند و این قبل از هر چیز ناشی از نفوذ افراد اخیر بر اعضای هیات‌های فوق و گاه متأثر از عضویت آن‌ها در این هیئت‌ها

مسیر قانونی و مشروع خارج کرده و در راستای منافع خویش یا افراد وابسته به خود هدایت می‌نمایند» (آتشک و همکاران، ۱۳۹۰، ۷۷). «این خلأ قانونی به‌ویژه در مواردی است که صاحب‌منصبان فوق نفع مستقیم یا غیر مستقیمی برای خود دریافت نمی‌کنند. بنابراین وضع مقرره‌ای کیفری برای پوشش موارد فوق به‌ویژه برای جلوگیری از اعمال نفوذ افرادی که با قطع رابطه استخدامی با دستگاه متبوع قبلی متعاقب استعفای بازخریدی و بازنشستگی از نفوذ و روابط قبلی خود در آن دستگاه سوء استفاده می‌نمایند، زمینه‌ساز بروز فساد می‌شوند، ضروری می‌باشد» (رحمانیان و همکاران، ۱۴۰۱، ۱۱۹).

#### ۵-۴-۴. لزوم اصلاح قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

«قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل که از جمله قوانین پیش‌گیرانه بوده که در راستای اصل ۱۴۱ قانون اساسی به تصویب رسیده، دارای ابهامات عدیده‌ای می‌باشد که همین ابهامات و نواقص، موجبات سوء استفاده‌های زیادی از این قانون را فراهم آورده است از جمله: ابهام در خصوص شمول یا عدم شمول قانون فوق به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به لحاظ ابهام در مفهوم (مؤسسات عمومی) موضوع تبصره ۴ ماده واحده فوق. مغایرت آشکار برخی مستثنیات قانون فوق با مفاد اصل ۱۴۱ قانون اساسی از جمله استثنای نمایندگی قانونی سهام دولت در شرکت‌های دولتی در اصل ۱۴۱ و استثنای این موارد در قانون منع تصدی» (آبسالان، ۱۳۹۶، ۱۳۵). «توضیح اینکه یکی از مبادی و دلایل فساد در ایران، نمایندگی افراد واحد در مجامع

می‌باشد» (رحمانیان و همکاران، ۱۴۰۱، ۱۱۸). بنابراین ضرورت دارد مرجعی مستقل برای رسیدگی به فعالیت‌ها و اقدامات مفسده بار این افراد تشکیل شود یا برخی تخلفات اداری فعلی نظیر سوء استفاده از مقام و موقعیت، عدم انجام مطلوب وظایف محوله، تأخیر در انجام امور مشتریان و ارباب رجوع، صدور بخش‌نامه‌ها و دستوالعمل‌های خلاف قانون جنبه کیفری داده شود تا در شمول رسیدگی مراجع قضایی مستقل قرار گیرند.

#### ۵-۴-۶. وضع مقررات ویژه برای نظام پرداخت‌ها در شرکت‌های دولتی فرعی و اقماری

«در سال‌های گذشته، شرکت‌های دولتی اقدام به سرمایه گذاری و تأسیس شرکت‌هایی تحت عنوان فرعی و اقماری کرده‌اند که تبدیل به حیات خلوتی برای رفع به اصطلاح تنگناهای مالی وزارت‌خانه و شرکت‌های دولتی اصلی شده‌اند. این شرکت‌ها در ظاهر غیر دولتی هستند؛ اما در واقع بخشی از بیت‌المال را تشکیل می‌دهند. شرکت‌های فوق به دلیل محدودیت‌های ایجادشده در صلاحیت دیوان محاسبات برای نظارت بر این شرکت‌ها، عملاً از شمول هر گونه نظارتی خارج و تبدیل به گلوگاهی برای فساد شده‌اند. لذا ضرورت دارد علاوه بر وضع مقررات ویژه برای کنترل نظام دریافت و پرداخت‌ها در این گونه شرکت‌ها، دیوان محاسبات صلاحیت نظارت بر این واحدها را به دست آورد» (سلیمی؛ پورعزت، ۱۳۸۹، ۱۱۴). «علاوه بر این امروزه بسیاری از شرکت‌های دولتی با ادعای مستلزم ذکر یا تصریح نام بودن عملاً از تبعیت از بسیاری از قوانین و مقررات به‌ویژه قوانین متضمن ممنوعیت‌ها خودداری نموده

و فعالیت‌های خود را مطابق مصوبات داخلی که غالباً از تصمیمات مجامع عمومی آن‌ها ناشی می‌شود انجام می‌دهند. برای رفع این نقص، ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی طی ماده واحده‌ای توسل شرکت‌های فوق به ادعای مستلزم ذکر یا تصریح نام بودن آن‌ها را ممنوع نماید و مقرر دارد که شمول مقررات عمومی به هیچ‌یک از شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر یا تصریح به نام این شرکت‌ها در قوانین و مقررات نمی‌باشد» (کریمیان، ۱۴۰۱، ۱۴۵).

نگارندگان بیان می‌کنند که شرکت‌های دولتی فرعی و اقماری به دلیل نبود شفافیت و نظارت کافی، به نقاط حساس در بروز فساد اداری تبدیل شده‌اند. وضع مقررات شفاف برای نظام پرداخت‌ها، گسترش نظارت دیوان محاسبات، و ایجاد سامانه‌های نظارت آنلاین می‌تواند راهکارهایی مؤثر برای کاهش فساد در این بخش باشد. هم‌چنین، همکاری بین نهادهای نظارتی و شفاف‌سازی عمومی می‌تواند نقش بازدارنده‌ای ایفا کند.

#### ۶. نتیجه

وظیفه اصلی بازرسی همان‌گونه که در قانون اساسی کشور آمده است، نظارت بر حسن جریان امور است. سازمان بازرسی کل کشور با توجه به اصل ۱۷۴ قانون اساسی از یک سو اقدامات لازم برای حسن انجام امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را انجام می‌دهد و از سوی دیگر با توجه به اهداف تعیین شده در قانون اساسی و قوانین موضوعه از وقوع جرم و فساد در دستگاه‌های اداری پیش‌گیری می‌کند. پیش‌گیری از وقوع هر گونه جرم و فساد در دستگاه‌ها البته با در نظر گرفتن قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آئین‌نامه اجرایی آن

## ۷. سهم نویسندگان

همه نویسندگان حاضر در این مقاله مشارکت برابر داشته‌اند.

## ۸. تضاد منافع

در این پژوهش تضاد منافع وجود ندارد.

می‌تواند در صلاحیت سازمان باشد البته این وظیفه محدود به تکالیف مصرح در آن قانون است و به عبارت دیگر سازمان بازرسی کل کشور نسبت به تمام جرایمی که در درون سازمان‌ها و نهادهای مصرح در بند مذکور روی می‌دهد می‌تواند اعمال و اقدامات پیش‌گیرانه انجام دهد. سازمان بازرسی می‌تواند مصوبات قوه مجریه مانند تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها را نظارت و کنترل کند و چنانچه بر خلاف قوانین و مقررات عمومی کشور تشخیص دهند نسبت به آن‌ها اعتراض کند. ارائه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده به هنگام به مقامات مسئول جهت پیش‌گیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات احتمالی بارزترین وجه اقدامات نظارتی قبل یا حین فعالیت دستگاه‌های اجرایی مشمول نظارت و بازرسی است که به کارکرد اصلی هشدارهای نظارتی پیش‌گیری از وقوع جرم در دستگاه مربوطه است.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های فراروی پیش‌گیری از فساد اداری از سوی سازمان بازرسی کل کشور فقدان شفافیت است. علاوه بر این، یکی دیگر از مشکلات بسیار بزرگ در امر بازرسی، وجود سازمانهای متعدد با سیاست و خط مشیهای موازی و وظایف بسیار مشابه و یا مشابه است که این مسئله، موضوع را پیچیده می‌نماید. به هر صورت اگر پیشرفت و اصلاح مورد نظر باشد، تشخیص محدودیت‌ها و کمبودها و همچنین علل به وجود آمدن آن‌ها اساس کار خواهد بود.

## منابع

## فارسی

- بهنیا، مسیح؛ صادقی، امیرحسین، «کمیسون اصل نود یا سازمان بازرسی کل کشور؟ مقایسه با نهاد آمبودزمان (با تأکید بر آمبودزمان پارلمانی انگلستان)»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۹۱، ۱۳۹۹.
- پروین، خیراله؛ دلبر، حسین، «ارزیابی و اصلاح فرآیندهای اداری در آئینه سازمان بازرسی کل- کشور»، مجله پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۲، ۱۳۹۳.
- توسلی زاده، توران، پیش‌گیری از جرائم اقتصادی، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۲.
- حقیقتیان، منصور؛ کریمی زاده، سمیه؛ نظری، جواد، «بررسی برخی عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری»، نشریه جامعه‌شناسی کاربردی، شماره ۴، ۱۳۹۱.
- حیدری، حسن؛ حسینی صدرآبادی، ایرج؛ مهرورز، محمودرضا، «واکاوی نقش سازمان بازرسی در پیش‌گیری از نظارت‌گریزی و فساد اداری مدیران دولتی»، مجله حقوق اداری، شماره ۲۲، ۱۳۹۹.
- خیرآبادی، ماشاءاله، «فساد اداری و مجازات‌های آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم انسانی، تهران، ۱۳۹۸.
- ذاکر صالحی، غلامرضا، راهبرهای مبارزه با فساد اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل/جاودانه، ۱۳۸۸.
- ابراهیمی، مسیح، «تفویض اختیار و بررسی اثرات آن بر سازمان»، نشریه مدیریت فردا، شماره ۹، ۱۳۸۴.
- آبسالان، ایرج، «فساد اداری و پیش‌گیری از آن، با توجه به قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، مجله مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره سوم، شماره اول، بهار ۱۳۹۶.
- آتشک، محمد؛ قهرمانی، محمد؛ ابوالقاسمی، محمود؛ فراستخواه، مقصود، «مفهوم فساد اداری در نظام آموزشی دولتی»، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، شماره ۳، ۱۳۹۰.
- احمدی، مرتضی، ساختار نظارتی در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران (مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی)، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان بازرسی، ۱۳۷۶.
- الوانی، سیدمهدی، فرآیند خط مشی‌گذاری عمومی، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۵.
- اینانلو، ابوالفضل، «تضمین‌های ساختار حقوقی ایران در پیش‌گیری و مقابله با فساد اداری»، مجله پژوهش در هنر و علوم انسانی، سال چهارم، شماره ۱۶، خرداد ۱۳۹۸.
- برخوردار، فرید، نظارت و بازرسی در اسلام (مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی)، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان بازرسی کشور، ۱۳۸۰.

کشور)، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان بازرسی کشور، ۱۳۸۷.

- نکوئی، محمد؛ طاهری، امیرحسین؛ علیزاده، مهدی، «نقد و بررسی بند هـ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»، مجله حقوق اداری، شماره ۱۱، ۱۳۹۵.

- نیک‌پور، امین، «ارائه الگوی نظارت عمومی به منظور پیش‌گیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران»، مجله مجلس و راهبرد، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۵.

- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی، جلد دوم، چاپ سوم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۶.

### لاتین

- Samii, Bill, «Analysis Corruption Becomes an Issue in Iran's Presidential Campaign - Radio Free Europe Radio Liberty », Rferl.org, 2005.

- Bland, Archie, «Iran drops in corruption list amid calls for new urgency in the West - Middle EastL», The Independent, 2009.

- رحمانیان، مرتضی؛ ایزدی راد، رؤیا؛ قنبری، ابوالفضل، «فساد اداری و راهکارهای حقوقی مقابله با آن»، مجله فقه و حقوق نوین، شماره ۱۰، ۱۴۰۱.

- رستمی، ولی؛ کبگانی، حسن؛ طالبی‌زاده، معین، «بررسی علل بروز و روش‌های پیش‌گیری از فساد اداری»، مجله رهیافت پیش‌گیری، شماره ۲، ۱۳۹۶.

- رضائی سیابیدی، علیرضا، «بررسی فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن در قانون جزایی ایران»، مجله فقه-حقوق و علوم جزا، شماره ۶، ۱۳۹۶.

- زرنندی، سعید؛ حمیدی حصارى، یاسین؛ معدنی، جواد، «عوامل مؤثر بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران»، مجله مجلس و راهبرد، شماره ۹۱، ۱۳۹۶.

- سلیمی، غلامرضا؛ پورعزت، علی‌اصغر، «بررسی تأثیر رابطه ادراک بی‌عدالتی در سازمان بر گسترش فساد اداری»، نشریه اندیشه مدیریت راهبردی، شماره اول، ۱۳۸۹.

- عباس‌زادگان، سیدمحمد، فساد اداری، چاپ اول، تهران، نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۳.

- فاضلی، عبدالرضا، نظارت و بازرسی در ایران و کشورهای دنیا (مجموعه مقالات دومین همایش سازمان بازرسی کل کشور)، چاپ دوم، تهران، انتشارات سازمان بازرسی کشور، ۱۳۸۰.

- کریمیان، محمدوزین، «چالش رویکرد و سطح تحلیل در طرح‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، مجله حقوق اداری، شماره ۳۰، ۱۴۰۱.

- مشبکی، اصغر، رویکردهای نوین بر مکانیسم‌های نظارت و بازرسی (مقاله پژوهشی سازمان بازرسی کل



## Administrative Corruption Prevention Laws and the Role of the General Inspection Organization of the Country

Seyed Hasan Miri Ghalehsari<sup>1</sup>, Seyed Reza Ehsanpour<sup>2\*</sup>, Mahdi Esmaili<sup>3</sup>

1. PhD Student, Department of Criminal Law and Criminology, Ayatollah Amoli Branch, Amol, Iran

2. Assistant Professor of Department of Law, Shahed University, Tehran, Iran.

3. Assistant Professor of Department of Criminal Law and Criminology, Ghaemshahr Branch, Islamic Azad University, Ghaemshahr, Iran.

### ARTICLE INFORMATION

**Article Type:** Original Research

**Pages:** 115-132

#### Article history:

**Received:** 12 Des 2019

**Edition:** 6 Feb 2020

**Accepted:** 12 May 2020

**Published online:** 21 Jun 2020

#### Keywords:

General Inspection Organization of the country, prevention, administrative corruption, supervision.

#### Corresponding Author:

Seyed Reza Ehsanpour

#### Address:

Iran, Tehran, Shahed University,  
Department of Law.

#### Orchid Code:

#### Tel:

#### Email:

[Ehssanpour@gmail.com](mailto:Ehssanpour@gmail.com)

### ABSTRACT

**Background and Aim:** Administrative corruption is one of the important challenges and problems facing Iran's administrative system, which must be dealt with. In this regard, the purpose of this article is to examine the laws for the prevention of administrative corruption and the role of the National Inspection Organization.

**Materials and Methods:** This article is descriptive-analytical. Materials and data are also qualitative and data collection was used to collect materials and data.

**Ethical Considerations:** In this article, the originality of the texts, honesty and trustworthiness are observed.

**Findings:** The findings showed that the National Inspection Organization as one of the important anti-corruption institutions in the country, along with its efforts and plans to improve the efficiency of the administrative system and strengthen the rule of law in the country, has a central role in fighting corruption and preventing it. The General Inspection Organization of the country has the duty to identify the necessary legal and legal mechanisms and loopholes that prevent the supervision of civil institutions in the society and eliminate these loopholes.

**Conclusion:** The result is that since monitoring and inspection play a major role in changing the structure and reforming a government, drafting laws that are able to meet the needs in the national dimension will strengthen and stabilize the country's international position. This organization should present its amendment proposals for the correct implementation of the existing laws and the approval of the necessary laws.

#### Cite this article as:

Miri Ghalehsari sh, Ehsanpour sr, Esmaili m. Administrative Corruption Prevention Laws and the Role of the General Inspection Organization of the Country. *Economic Jurisprudence Studies*. 2020.