



بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران (۱): نگاشت نهادی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۱۸۰
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۵/۹

عنوان گزارش:
بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران (۱): نگاشت نهادی

نام دفتر:
مطالعات مدیریت

مدیر مطالعه:
یحیی مرتب

تهیه و تدوین کنندگان:
حسین جمور، یحیی مرتب

ناظر علمی:
مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کنندگان:
علی بهرامی (دفتر مطالعات حقوقی)، تورج حسن‌زاده

گرافیک و صفحه‌آرایی:
معصومه گریوانی

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی



واژه‌های کلیدی:
۱. مبارزه با فساد
۲. نهادهای موازی
۳. نگاشت نهادی



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۶
مقدمه.....	۸
۱. تاریخچه نهادی.....	۹
۲. بازشناسایی نهادهای مرتبط با امر مبارزه با فساد اداری.....	۱۲
۳. بررسی شکاف‌ها و هم‌پوشانی‌های نهادی - کارکردی مرتبط با حوزه فساد اداری.....	۱۸
نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها.....	۲۰
منابع و مآخذ.....	۲۵

فهرست جداول

جدول ۱. نهادهای اصلی و کلان فعال در امر مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران.....	۱۰
جدول ۲. مراجع نظارتی و بازرسی فعال در سطح دستگاه‌های اجرایی.....	۱۰
جدول ۳. نقش و عملکرد نهادهای اصلی فعال در امر مبارزه با فساد اداری در بُعد کلان.....	۱۹
جدول ۴. نقش و عملکرد مراجع نظارتی و بازرسی فعال در سطح دستگاه‌های اجرایی.....	۲۰



بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران (۱): نگاشت نهادی

چکیده



مبارزه با فساد و همچنین قوانین و مقررات موجود در خصوص هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و بازرسی پرداخته می‌شود. سپس نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری در بعد کلان و مراجع نظارتی و بازرسی در سطح دستگاه‌های اجرایی و شرح وظایف هر یک از آنها ارائه می‌شود. پس از آن شکاف‌ها و هم‌پوشانی‌های نهادهای نظارتی و مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران تشریح شده و در پایان ضمن ارائه پیشنهادها و راهکارها، دامنه شمول این راهکارها با شاخص‌های اصلی حکمرانی مقایسه شده است.

فسادگریزی و سلامت اداری دستگاه‌های اجرایی کشور از جمله مواردی است که در منظومه حکمرانی نظام جمهوری اسلامی به آن مرتباً تأکید شده است، به‌طوری که نهادهای متعددی مستقیم و غیرمستقیم مأمور به پرداختن به این مهم شده‌اند. با این حال به‌رغم تعدد دستگاه‌های نظارتی و بازرسی، یک سازوکار مشخص برای ایجاد ارتباط سیستمی و قانونمند بین ایشان وجود ندارد. در این گزارش تلاش می‌شود الگوی نگاشت نهادی دستگاه‌های مبارزه با فساد در کشور ارائه شود. بر این اساس ابتدا به بررسی مطالعات انجام شده در زمینه نگاشت نهادی

خلاصه مدیریتی



شامل کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری، واحد حراست، ذی‌حسابی، دفتر بازرسی و پاسخگویی به شکایات، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و هسته گزینش در موضوع مبارزه با فساد اداری فعالیت می‌کنند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع روابط نهادهای نظارتی و هماهنگی آنها در انجام وظایف محوله اشاره صریحی نشده است. اما بررسی اسناد نظام حقوقی بیانگر آن است که در موارد زیر به‌طور صریح یا ضمنی به موضوع هماهنگی نهادهای نظارتی و رفع تداخل وظایف آنها اشاره شده است:

● ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران؛

اهمیت مسئله سلامت اداری یا به عبارتی مبارزه با فساد اداری از سطح یک مسئله نظام اداری فراتر رفته و به یک مقوله راهبردی در سطح کلان تبدیل شده است. نهادهای اصلی نظارتی در کشور، در قوه مقننه، دیوان محاسبات کشور و کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، در قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه و در قوه مجریه، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی است. همچنین ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی به‌صورت فراقوه‌ای و مؤسسه حسابرسی مفید راهبر به‌صورت مستقل از سه قوه در امر سلامت اداری فعال هستند.

در سطح دستگاه‌های اجرایی نیز مراجع نظارتی و بازرسی متعددی

نظارتی و بازرسی و حذف موازی کاری‌ها شکل گرفته است. اما بررسی روابط و شکاف‌های بین نهادهای نظارتی بیانگر آن است که متأسفانه کماکان تداخل وظایف، موازی کاری و نبود هماهنگی بین آنها مشهود است و این‌طور به‌نظر می‌رسد که شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، تاکنون توفیق چندانی در زمینه دست‌یابی به اهداف تشکیل آن نداشته است. پس از گذشت چندین سال از تشکیل این شورا، نبود داده و اطلاعات از عملکرد و منتشر نشدن هیچ‌گونه گزارشی جهت اقناع افکار عمومی در رابطه با وظایف تعیین شده، قضاوت و تحلیل میزان توفیق این ساختار مهم را غیرممکن ساخته است.

با توجه به اینکه نهادهای اصلی نظارتی و بازرسی کشور از قبیل دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و همچنین کمیسیون اصل (۹۰) مبتنی بر اصول مربوطه در قانون اساسی تشکیل شده‌اند، بنابراین ادغام نهادهای نظارتی در قالب یک نهاد نظارتی مستقل یا استفاده از نهادهای نظارتی درون‌سازمانی در قوای سه‌گانه به‌نوعی مغایر با قانون اساسی است. بنابراین در این مطالعه تأکید بر حفظ ساختار نظارتی وضع موجود با اعمال اصلاحات زیر است:

۱. تدوین یک راهبرد ملی جامع در زمینه مبارزه با فساد اداری؛
 ۲. ادغام مراجع نظارتی موجود در سطح قوه مجریه (تا حد امکان) در قالب یک نهاد مرجع و مستقل؛
 ۳. هماهنگی بین نهادهای نظارتی در زمینه برنامه‌ریزی و اولویت‌های کاری مبارزه با فساد اداری؛
 ۴. اصلاح نظام حقوقی حاکم بر روابط بین مراجع نظارتی.
- امکان یا عدم امکان ورود یک نهاد نظارتی به مواردی که قبلاً یک نهاد نظارتی دیگر ورود کرده است.
 - طراحی سازوکاری جهت تصمیم‌گیری در صورت بروز اختلاف نظر بین نهادهای نظارتی در یک موضوع واحد.
 - ۵. تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات در رسیدگی به تخلفاتی که دارای عنوان مجرمانه نیز است؛
 - ۶. اجرای کامل قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و دیگر قوانین حوزه سلامت نظام اداری؛
 - ۷. برقراری ارتباط مناسب بین «نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری» با «بخش‌های نظارتی در دستگاه‌های اجرایی»؛
 - ۸. عمومیت دادن نظارت به همه دستگاه‌های اجرایی و حذف استثنایهای موجود؛
 - ۹. تعریف و تدوین شاخص‌هایی برای ارزیابی عملکرد و میزان موفقیت نهادهای بازرسی و نظارتی در دستیابی به اهداف مشخص شده در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت؛
 - ۱۰. پررنگ کردن نقش مردم در منظومه سلامت اداری و ارتقا و گسترش نظارت مردمی بر عملکرد سیستم اداری؛
 - ۱۱. اصلاح، بازنگری و به‌روزرسانی دقیق کلیه قوانین و مقررات موجود در زمینه مبارزه با فساد اداری جهت رفع تعدد، تورم و تعارضات قوانین و به حداقل رساندن امکان تفسیر آنها.

- ماده (۱) دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه؛
- بند «۵» فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد؛
- بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه؛

- مواد ۱۳ و ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (اصلاحی ۱۳۹۹)؛

- ماده (۱) دستورالعمل تشکیل شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه؛

- ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور؛

- ماده (۱۲۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
- نهادهای نظارتی به‌رغم تعدد آنها و فعالیت‌هایی که تاکنون داشته‌اند، در امر مبارزه با فساد فاصله زیادی با نقطه مطلوب دارند. تعدد مراجع نظارتی و بازرسی یکی از واقعیت‌های وضعیت فعلی سیستم مبارزه با فساد اداری در کشور است. با بررسی نهادهای مبارزه‌کننده با فساد اداری از بُعد ساختاری، وظایف، اهداف و کارکرد، می‌توان مهمترین مشکلات نظام بازرسی و نظارتی را به شرح زیر برشمرد:

- دستگاه‌های نظارتی بعضاً به تخلفات نیز رسیدگی و تعیین کیفر می‌کنند.

- به دلیل تعدد دستگاه‌های نظارتی و عدم اعتماد دوطرفه بین آنها، همکاری مناسبی از نظر تبادل اطلاعات و انتقال تجربیات بین آنها وجود ندارد.

- به دلیل نبود یک راهبرد ملی یکپارچه در مبارزه با فساد اداری در کشور، سیستم مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران ناهماهنگ و غیرسازگار است.

- آموزش‌های کافی و لازم به دستگاه‌های مبارزه‌کننده با فساد و دستگاه‌های نظارت‌شونده (دستگاه‌های اجرایی) داده نشده است.

- ساختارهای مبارزه با فساد ساده، شفاف و انعطاف‌پذیر نیستند.
- سیاست‌ها، سازوکارها و ساختارهای مبارزه با فساد اداری در کشور معمولاً بر روند اجرای قوانین، مصوبات و برنامه‌ها در دستگاه‌های اجرایی نظارتی ندارند و عمدتاً به نتایج اجرای آنها توجه می‌کنند.

- نظارت مردمی کم‌هزینه‌ترین و کارآمدترین نوع نظارت در مبارزه با فساد اداری است که در کشور ما هنوز به میزان مطلوبی اجرایی نشده است.

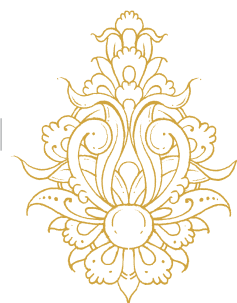
- گزارش‌های آماری روشنی از عملکرد نهادهای مبارزه با فساد اداری در اختیار مردم قرار نمی‌گیرد.

- ارتباط فعال میان واحد حراست سازمان‌های اجرایی و سازمان بازرسی کل کشور وجود ندارد.

- مراجع بازرسی و نظارتی در سطح دستگاه‌های اجرایی که همگی زیر نظر بالاترین مقام دستگاه هستند، با یکدیگر هماهنگ نیستند.
- در میان نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه به‌منظور ایجاد هماهنگی بین نهادهای



مقدمه



لازمه ارائه کارآمد و اثربخش خدمات عمومی در حکمرانی، سلامت در نظام اداری است. اهمیت مسئله سلامت اداری یا به عبارتی مبارزه با فساد اداری از سطح یک مسئله نظام اداری فراتر رفته و به یک مقوله راهبردی در سطح کلان تبدیل شده است. [۱]

با این حال یکی از آسیب‌های مهم در نظام اداری ایران هماهنگ نبودن دستگاه‌های نظارتی با یکدیگر است و اینکه سیاست واحد بر اعمال نظارت وجود ندارد. از طرفی تعدد دستگاه‌های نظارتی در صورتی می‌تواند به عنوان یک فرصت تلقی شود که وظایف و مسئولیت هر یک از نهادهای نظارتی کاملاً از یکدیگر تفکیک شده باشد. در این صورت آنچه اتفاق می‌افتد عدم تمرکز نظارت در یک سازمان خواهد بود که نتیجه آن کاهش امکان سوءاستفاده و تحقق فساد اداری است. برعکس در صورتی که تعدد نهادهای نظارتی صرفاً از نظر کمی باشد بدون آن که رویکردی جامع‌نگر در برابر آنها وجود داشته باشد، احتمال ناکارآمدی و عدم امکان کنترل و نظارت صحیح و کامل امور مهمترین تهدید پیش‌رو خواهد بود. [۲]

با توجه به تعدد دستگاه‌های نظارتی و بازرسی و نبود یک سازوکار مشخص برای ایجاد ارتباط سیستمی و قانونمند بین آنها، در این گزارش تلاش می‌شود الگوی نگاشت نهادی دستگاه‌های مبارزه با فساد در کشور ارائه شود. بر این اساس ابتدا به بررسی مطالعات انجام شده در زمینه نگاشت نهادی مبارزه با فساد و همچنین قوانین و مقررات موجود در خصوص هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و بازرسی پرداخته می‌شود. سپس نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری در بعد کلان و مراجع نظارتی و بازرسی در سطح دستگاه‌های اجرایی و شرح وظایف هر یک از آنها ارائه می‌شود. پس از آن شکاف‌ها و هم‌پوشانی‌های نهادهای نظارتی و مبارزه‌کننده با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران تشریح شده و در پایان به ارائه پیشنهادات و راهکارها پرداخته می‌شود.

در ارتباط با روش‌شناسی و منطق احصا نتایج عنوان می‌دارد؛ در هر بخش ضمن بررسی مطالعات و تحقیقات صورت گرفته از جمله؛ قوانین، اسناد و گزارشات سازمانی و دانشگاهی، نظرات خبرگان حوزه سلامت اداری و نهادهای نظارتی جمهوری اسلامی ایران نیز از طریق مصاحبه نیمه ساختاریافته دریافت شد. در انتها موارد و نکات حاصل شده مجدد به تأیید صاحب‌نظران رسید.

۱. تاریخچه نهادی



عملکرد نهادهای مبارزه با فساد به مردم حداقل در بازه‌های زمانی یک‌ساله اشاره کرد. [۶]

سازمان شفافیت بین‌الملل از جمله مهمترین نهادهای غیردولتی بین‌المللی است که در زمینه مبارزه با فساد فعالیت می‌کند. این سازمان که از سوی مدیران سابق بانک جهانی در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد همچون نیروی محرکه در مبارزه با فساد در پس تلاش‌های بین‌المللی بوده است. مهمترین ابزار ضد فساد این سازمان، شاخص میزان ادراک فساد است. این شاخص کشورها را براساس سطح فساد مشاهده شده در آنها طبق آرای متخصصان حوزه تجارت رده‌بندی می‌کند. منتقدان معتقدند که چنین رده‌بندی گمراه‌کننده است، زیرا سطح فساد مشاهده شده لزوماً سطح فساد موجود در جامعه را بازتاب نمی‌دهد. فقط کشورهایی که اطلاعات کافی از آنها در دسترس باشد در رده‌بندی حضور دارند. [۷] کشورهای در حال توسعه بیشترین انتقادات را به این شاخص دارند و آن را روشی بسیار کوتاه‌نظرانه و ساده‌انگارانه در رده‌بندی کشورها می‌دانند. آنها معتقدند که این شاخص هیچ راهکاری برای تلاش آنها در مبارزه با فساد پیشنهاد نمی‌کند. [۸]

در سطح ملی نیز مطابق با ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۰۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام) فساد عبارت است از:

«هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرروزیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد کند نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی». [۹]

نهادهای اصلی و کلان فعال در امر مبارزه با فساد اداری در کشور، قانون مربوط به تشکیل هر یک از آنها و قوه‌ای که نهاد مربوطه زیر نظر آن فعالیت می‌کند، به شرح جدول ۱ است. علاوه بر موارد ذکر شده در جدول ۱، در سطح دستگاه‌های اجرایی نیز مراجع نظارتی و بازرسی متعددی در موضوع مبارزه با فساد اداری فعالیت می‌کنند که لیست مراجع مذکور در جدول ۲ ارائه شده است.

با توجه به گستره ملی و فراملی فساد، مبارزه با این پدیده شوم و اثرات منفی آن همواره در سطح جهان مورد توجه بوده به‌نحوی که سازمان‌های بین‌المللی متعددی نظیر سازمان ملل متحد، بانک جهانی، سازمان شفافیت بین‌الملل و سازمان جهانی مجالس علیه فساد از طریق انواع کنوانسیون‌ها و توصیه‌ها در جهت کنترل آن اهتمام دارند.

کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳، اولین و مهمترین ابزار فراملی برای مبارزه با فساد است که با ابراز نگرانی از وخامت اوضاع و تهدیدات ناشی از فساد و لطمه‌ای که به ارزش‌های اخلاقی و عدالت وارد می‌نماید، بیان می‌کند که فساد، دیگر یک موضوع داخلی نیست بلکه پدیده‌ای فراملی است که بر تمامی جوامع و اقتصادها تأثیر می‌گذارد و همکاری بین‌المللی را جهت جلوگیری و کنترل آن با اهمیت می‌کند. [۳]

این کنوانسیون توسعه اقدامات کارآمد برای مبارزه با فساد را به رسمیت شناخته است.

اقداماتی که برای برقراری و حفظ اساسی‌ترین ساختارهای حکمرانی خوب ضروری هستند. به‌طور کلی رویکرد این کنوانسیون شفاف‌سازی مقررات و معاملات است که مهمترین اقدام پیشگیرانه برای فساد و سایر جنایات سازمان‌یافته تلقی می‌شود. کنوانسیون مریدا مقررات از پیش تعیین شده‌ای به دولت‌ها تحمیل نمی‌کند بلکه دول متعاقد را ملزم به انجام اقدامات تقنینی و اجرایی در نظام داخلی با توجه به اصول حقوق کیفری خود می‌کند. [۴]

جمهوری اسلامی ایران براساس قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و بارعایت اصل (۱۳۹) قانون اساسی، در مهرماه سال ۱۳۸۷ به کنوانسیون مذکور ملحق شده است. [۵]

در نوامبر سال ۲۰۱۲ میلادی رؤسای سازمان‌های مبارزه با فساد به دعوت کمیسیون امحای فساد کشور اندونزی، برنامه توسعه سازمان ملل متحد و دفتر مبارزه با جرم مواد مخدر سازمان ملل متحد در جاکارتا گرد هم آمده و شانزده اصل را برای فعالیت نهادهای ملی مبارزه با فساد ارائه کردند. از مهمترین این اصول می‌توان به همکاری و هماهنگی میان نهادهای مبارزه با فساد، فعالیت نهادهای مبارزه با فساد بر مبنای چارچوب‌های حقوقی و قانونی، رعایت اصول بی‌طرفی، درست‌کاری و عدم سیاسی‌کاری، دارا بودن منابع کافی، برکناری رؤسای نهادهای مبارزه با فساد براساس یک روند از قبل تعریف شده، استقلال مالی نهادهای مبارزه با فساد، ارتباط مداوم با اقشار مردمی و ارائه گزارش



جدول ۱. نهادهای اصلی و کلان فعال در امر نظارت و مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران

ردیف	نام نهاد	قوه مربوطه	مستند قانونی تشکیل نهاد
۱	دیوان محاسبات کشور	مقننه	اصول (۵۴ و ۵۵) قانون اساسی
۲	کمیسیون اصل (۹۰)	مقننه	اصل (۹۰) قانون اساسی
۳	سازمان بازرسی کل کشور	قضائیه	اصل (۱۷۴) قانون اساسی
۴	دیوان عدالت اداری	قضائیه	اصل (۱۷۳) قانون اساسی
۵	وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی	مجریه	قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ۱۳۶۲
۶	سازمان حسابرسی	مجریه	قانون تشکیل سازمان حسابرسی ۱۳۶۲
۷	مؤسسه حسابرسی مفید راهبر	مستقل از	قانون تشکیل سازمان حسابرسی ۱۳۶۲
سه قوه	قانون استفاده از خدمات تخصصی حسابداران ذی صلاح به عنوان حسابدار رسمی ۱۳۷۲	مجریه	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، ۱۳۸۷
۸	ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی	فراقوه‌ای	فرمان رهبر معظم انقلاب در سال ۱۳۸۰
۹	شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی	فراقوه‌ای	ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران
۱۰	شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه	قضائیه	دستورالعمل تشکیل شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه ۱۳۸۶
۱۱	دادگاه عالی و دادرسی انتظامی قضات دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت	قضائیه	قانون نظارت بر رفتار قضات ۱۳۹۰ نظارت بر رفتار قضات ۰۹۳۱

جدول ۲. مراجع نظارتی و بازرسی فعال در سطح دستگاه‌های اجرایی

ردیف	نام مرجع	مستند قانونی تشکیل مرجع
۱	کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری	بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه ۱۳۹۲
۲	واحد حراست	ماده واحد مصوبه تشکیل حراست‌ها مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۳۶۸/۰۲/۱۲
۳	ذی حسابی	ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور با اصلاحات بعدی ۱۳۶۶
۴	دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات	بند (۱) تشکیل دفاتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری و محول کردن وظایف مربوط به ارزشیابی کارکنان در دستگاه‌های اجرایی به امور اداری دستگاه‌ها ۱۳۷۸
۵	هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان	ماده (۱) قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲
۶	هسته گزینش	ماده (۷) قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴ تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی ۱۳۷۵/۲/۹

- تعدد و تکثر نهادهای نظارتی کشور؛
 - وجود روش‌های مختلف نظارت و بازرسی؛
 - مواجهه متعدد دستگاه‌های اجرایی با نهادهای نظارتی کشور؛
 - استنتاج‌های متعارض یا متضاد نهادهای نظارتی کشور؛
 - موازی کاری نهادهای نظارت و بازرسی و افزایش هزینه نظارت و بازرسی؛
 - تداخل فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی و کاهش کارایی و اثربخشی آنها؛
 - نگرش منفی برخی از مدیران کشور نسبت به نظارت و بازرسی؛
 - فقدان ارتباط مؤثر و کارا بین نهادهای نظارت و بازرسی.
- در کشور ما تعدد دستگاه‌های نظارتی اصلی‌ترین معضل نظام نظارتی است که باعث حجیم شدن قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظرین و مجریان شده است و این امر، نظارت صحیح و کارا را با مشکل مواجه ساخته است. همین عامل موجب شده است برخی به این عقیده روی بیاورند که راه حل اصلی حل مشکل نظارت در ایران استفاده از نهادهای نظارتی درون سازمانی است. [۲]
- در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع روابط نهادهای نظارتی و هماهنگی آنها در انجام وظایف محوله اشاره صریحی نشده است. اما در اسناد حقوقی زیر به طور صریح یا ضمنی به موضوع هماهنگی نهادهای نظارتی و رفع تداخل وظایف آنها اشاره شده است:
۱. ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران: «بر اساس این ماده از قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، هدف تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کارآمد کردن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری نظام بازرسی است و این شورا از دو نفر از مسئولین هر قوه با انتخاب رئیس قوه تشکیل می‌شود.
 ۲. ماده (۱) دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه: «مطابق این ماده، شورای دستگاه‌های نظارتی با عضویت اعضای از سه قوه شامل؛ معاون نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس دیوان محاسبات کشور از قوه مقننه، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و وزیر اطلاعات از قوه مجریه و رئیس دیوان عدالت اداری و رئیس سازمان بازرسی کل کشور از قوه قضائیه تشکیل می‌شود.
 ۳. بند «۵» فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد: «در این بند مقام معظم رهبری به لزوم همکاری صمیمانه بخش‌های مختلف

همان گونه که ملاحظه می‌شود نهادهای نظارتی و بازرسی متعدد در قوای سه گانه و همچنین در سطح دستگاه‌های اجرایی در امر ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در کشور فعال هستند. گستردگی مراجع و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مشمول نظارت و بازرسی، پراکندگی جغرافیایی نهادهای مزبور و بالا بودن حجم و تنوع فعالیت‌های مشمول نظارت بیانگر آن است که بدون همکاری و هماهنگی نظام‌مند مراجع نظارتی و بازرسی در یک چارچوب مشخص و مدون، نمی‌توان به اهداف سلامت اداری و ارتقای آن دست یافت.

مطالعه تطبیقی وضعیت نظام نظارتی در کشورهای پیشرفته، حاکی از آن است که به دلیل شفاف بودن قوانین و مقررات مربوط به حوزه صلاحیتی هر یک از نهادهای نظارتی، نظام نظارتی از رسمیت بالایی برخوردار است. همچنین نظام متمرکز سیاستگذاری در امور نظارتی وجود دارد. این نظام یک ابزار قوی در جهت ایجاد هماهنگی در ساختار کلان نظارتی محسوب می‌شود. در این کشورها در اعمال نظارت، نظام عدم تمرکز برقرار است، با این توجیه که توزیع اختیارات مربوط به نظارت میان مراجع مختلف موجب تسریع در انجام نظارت می‌شود. در این نظام‌ها، ساختارهای نظارتی کوچک و کارآمد بوده و میان نهادهای نظارتی به منظور نیل به اهداف مورد نظر هماهنگی و انسجام برقرار است. [۱۰]

با سنجش برخی از شاخص‌ها می‌توان میزان هماهنگی میان مراجع نظارتی را تا حدودی ارزیابی کرد. این شاخص‌ها عبارت‌اند از: [۱۱]

- میزان همکاری نهادهای نظارتی؛
 - میزان استفاده از نتایج گزارش‌ها در سایر نهادهای نظارتی؛
 - میزان هم‌پوشانی گزارش‌های نظارتی در واحدهای مختلف؛
 - تداخل وظایف و دوباره کاری‌ها در نهادهای نظارتی؛
 - هماهنگی میان نظارت‌شوندگان و مدیران ستادی.
- مبتنی بر بررسی‌های اجمالی انجام شده، نظام‌های نظارت و بازرسی موجود در کشور دچار مشکلات عدیده‌ای است. در ادامه فهرستی از مشکلات مذکور ارائه شده است: [۱۲]
- فقدان تعریف شفاف و مرزبندی شده برای اصطلاحات مرتبط مانند نظارت، بازرسی؛
 - نامشخص بودن راهبردها و سیاست‌های کلان نظارت و بازرسی؛
 - عدم تبیین نظام نظارت و بازرسی؛

۱. ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران:

«به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد کردن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه، با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هر یک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده و نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات ظرف شش ماه سال اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌شود».

۲. ماده (۱) دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه:

«شورای دستگاه‌های نظارتی، با عضویت اعضای زیر که توسط رؤسای سه قوه تعیین شده‌اند، تشکیل می‌شود:

معاون نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی؛

معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور؛

رئیس دیوان عدالت اداری؛

وزیر اطلاعات؛

رئیس دیوان محاسبات کل کشور؛

رئیس سازمان بازرسی کل کشور».

۳. بند «۵» فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد:

«بخش‌های مختلف نظارتی در سه قوه از قبیل سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور و وزارت اطلاعات باید با همکاری صمیمانه، نقاط دچار آسیب در گردش مالی و اقتصادی کشور را به درستی شناسایی کنند و محاکم قضایی و نیز مسئولان آسیب‌زدایی در هر مورد را یاری رسانند».



نظارتی به منظور شناسایی نقاط آسیب‌پذیر در گردش مالی و اقتصادی کشور اشاره شده است.

۴. بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه چهارم، بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه: در این بندها به اصلاح قوانین و مقررات به منظور رفع تداخل میان وظایف دستگاه‌های نظارتی و بازرسی اشاره شده است.

۵. ماده (۱۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد: مطابق ماده (۱۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول قانون مذکور باید هرگونه فساد اداری و مالی در حوزه مأموریتی خود را بلافاصله به مراجع قضایی و اداری مربوطه گزارش کنند.

۶. ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (اصلاحی

۱۳۹۹): بر اساس مصوبه مجلس شورای اسلامی مورخ ۹۹/۱۱/۰۶ با موضوع «قانون دائمی کردن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اصلاح شده است. در این ماده به تشکیل شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و اعضای تشکیل دهنده آن پرداخته شده است.

۷. ماده (۱) دستورالعمل تشکیل شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه: مطابق این ماده شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه به ریاست قوه قضائیه و با هدف یکپارچگی و هماهنگی میان دستگاه‌های بازرسی و نظارتی و افزایش کارایی و اثربخشی آنها تشکیل می‌شود.

۸. ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.^۵

۹. ماده (۱۲۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.^۶

۲. بازشناسایی نهادهای مرتبط با امر مبارزه با فساد اداری

۱-۱. نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری در بعد کلان

نهادهای نظارتی در قوه مقننه شامل دیوان محاسبات و کمیسیون اصل (۹۰) و در قوه قضائیه شامل سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه، دادگاه عالی و دادسرای انتظامی قضات و دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت قضات است. در قوه مجریه نیز نهادهای نظارتی شامل وزارت اطلاعات، سازمان حسابرسی و سازمان تعزیرات حکومتی است، که وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی در مبارزه با فساد اداری از اهمیت بیشتری برخوردار هستند. مؤسسه حسابرسی مفید راهبر، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی

یکی از سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران در امر مبارزه با فساد، تصویب قوانین و مقررات در این زمینه است. قوانین و مقررات متعددی از قانون اساسی و سند چشم‌انداز گرفته تا آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در امر مبارزه با فساد اداری مصوب و اجرا شده‌اند. سیاست دیگر در مبارزه با فساد اداری تأسیس نهادهای نظارتی جدید یا اصلاح ساختار نهادهای نظارتی موجود در قوای مقننه، مجریه و قضائیه است. در این بخش ابتدا نهادهای کلان و اصلی مبارزه با فساد اداری ارائه می‌شود و پس از آن مراجع نظارتی و بازرسی که در امر مبارزه با فساد اداری در سطح دستگاه‌های اجرایی فعالیت می‌کنند، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه و بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه:

«تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی».

همچنین در بند «۳۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم و بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه چنین آمده است:

بند «۳۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه: «ارتقای سلامت نظام اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مربوط».

بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه: «تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، به‌روزرسانی قوانین و مقررات، اصلاح روش‌ها و رفع فساد و زمینه‌های آن در مناسبات اداری».

۲. ماده (۱۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد:

«کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرائم مربوط به ارتشاء، اختلاس، کلاهبرداری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی، اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی، دخالت در معاملات دولتی در مواردی که ممنوعیت قانونی دارد، تحصیل مال نامشروع، استفاده غیرمجاز یا تصرف غیرقانونی در وجوه یا اموال دولتی یا عمومی و یا تضییع آنها، تدلیس در معاملات دولتی، اخذ وجه یا مال غیرقانونی یا امر به اخذ آن، منظور کردن نفعی برای خود یا دیگری تحت هر عنوان اعم از کمیسیون، پاداش، حق‌الزحمه یا حق‌العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه و سایر جرائم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضایی و اداری رسیدگی‌کننده به جرائم و تخلفات گزارش کنند، در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی می‌شوند».

۳. ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (اصلاح شده در ۱۳۹۹/۱۱/۰۶):

«به‌منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد کردن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی متشکل از: رؤسای دیوان محاسبات کل کشور، کمیسیون اصل نودم (۹۰) مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی تشکیل می‌شود».

۴. ماده (۱) دستورالعمل تشکیل شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه:

«به‌منظور سیاست‌گذاری، تقویت و کارآمدی نظارت و بازرسی، ایجاد یکپارچگی و هماهنگی میان دستگاه‌های بازرسی و نظارتی، افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات و ارتقای بهره‌وری و ساماندهی نظام نظارت و بازرسی در کشور، شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه که در این دستورالعمل به اختصار شورا نامیده می‌شود، به ریاست رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود».

۵. ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور:

«چنانچه بازرسان قانونی مؤسسات و شرکت‌های مشمول بازرسی، مسئولان سازمان حسابرسی دولتی، حفاظت و اطلاعات و حراست و نظارت و بازرسی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول بازرسی، به سوء جریانی در رسیدگی به عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت برسند که مربوط به وظایف سازمان بازرسی است، باید مراتب را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

مستتکف به مجازات مقرر در ماده (۶۰۶)

۶. ماده (۱۲۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری:

«هرگاه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان، رئیس دیوان در جریان تضییع حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام کند».

نظارت آن متفاوت از سایر دستگاه‌های نظارتی می‌باشد و وظیفه آن رسیدگی به شکایات‌های واصله در خصوص عملکرد قوای سه‌گانه است. با توجه به اصل (۹۰) قانون اساسی و سایر قوانین مترتب (قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل (۹۰) با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، قانون نحوه اجرای اصل (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر مصوبات و آیین‌نامه‌های داخلی مجلس)، مهمترین وظایف و اختیارات قانونی این کمیسیون به شرح ذیل است:

۱. سامان دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان.
۲. رسیدگی به طرز کار مجلس، قوه مجریه، قوه قضائیه و مسئولین آنها و نیز رسیدگی به شکایات مربوطه، و مطالبه پاسخ آنها از قوای مذکور.
۳. اعلام نتیجه رسیدگی‌ها و مطلع کردن عامه مردم در مواردی که موضوع مربوط به عموم است.
۴. مکاتبه و مراجعه به قوای سه‌گانه، وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمان‌های وابسته به آنها، بنیادها، نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحا به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط هستند.
۵. اعلام عدم پاسخ‌گویی مسئولین به کمیسیون، یا عدم پاسخ صحیح آنها، یا عدم اجابت دعوت‌های کمیسیون، به مراجع صالحه قضایی جهت اعمال مجازات‌های قانونی.
۶. اعزام بازرس یا بازرسان جهت انجام تحقیق و بررسی شکایات وارده و لزوم همکاری مسئولین ذی‌ربط با آنان.
۷. اعلام تخلف مسئولین دستگاه‌ها (در طرز کار خود) به مراجع صالحه قضائی برای رسیدگی خارج از نوبت.
۸. تقاضای انجام بازرسی فوق‌العاده از سازمان بازرسی کل کشور.

● سازمان بازرسی کل کشور:

به‌منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل (۱۷۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شده است.

وظایف سازمان بازرسی کل کشور به شرح زیر است: [۱۳]

۱. بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه، نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آنها نظارت یا کمک می‌کند و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است براساس برنامه منظم.

۲. انجام بازرسی‌های فوق‌العاده برحسب دستور رئیس قوه قضائیه و یا به درخواست کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر مورد دیگری که به نظر رئیس سازمان و رئیس قوه قضائیه ضروری تشخیص داده شود.

۳. اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی

و شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، دیگر نهادهای نظارتی مهم در امر مبارزه با مفاسد اداری هستند.

● دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور براساس اصول (۵۴ و ۵۵) قانون اساسی به‌طور مستقیم زیر نظر مجلس شورای اسلامی است و به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند.

دیوان محاسبات در امور مالی و اداری مستقل است و به‌عنوان بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی عمل می‌کند. دیوان محاسبات کشور علاوه بر ستاد مرکزی مستقر در پایتخت، در تمامی مراکز استان‌ها نیز تشکیلات استانی دارد.

مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقررات جاری مربوط، اهداف دیوان محاسبات کشور عبارتند از:

- الف) عدم تجاوز هرگونه هزینه از اعتبارات مصوب در بودجه کل کشور.
- ب) مصرف هرگونه وجهی از بودجه کل کشور در محل مصرف قانونی تعیین‌شده.
- ج) کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی تمامی وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

د) بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین‌شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوطه. ه) تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.

دیوان محاسبات علاوه بر حسابرسی، اقدام به رسیدگی شبه‌قضایی و صدور حکم نیز می‌کند. دادستانی دیوان محاسبات، هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر ارکان رسیدگی شبه‌قضایی دیوان هستند.

● کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی:

کمیسیون اصل (۹۰) براساس اصل نود قانون اساسی تشکیل شده است که بیان می‌دارد «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام کند و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

کمیسیون اصل (۹۰) دیگر بازوی نظارتی قوه‌مقننه است که سطح



کشور را پوشش اطلاعاتی دهد و به دولت و دستگاه قضایی در تحقق سلامت اقتصادی یاری رساند و به‌طور منظم به رئیس‌جمهور گزارش دهد.

● سازمان حسابرسی:

سازمان حسابرسی به‌موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۲، وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شد. وظایف سازمان حسابرسی به قرار زیر است: [۱۵]

۱. انجام وظایف بازرسی قانونی و امور حسابرسی سالیانه مؤسسات، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و سایر دستگاه‌های مذکور مانند بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و شرکت‌ها و مؤسسات تحت پوشش دولت که طبق اساسنامه و مقررات داخلی مربوط به خود ملزم به حسابرسی هستند. وظیفه مزبور در انحصار سازمان حسابرسی است.
۲. ارائه خدمات مالی به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های عمومی و سازمان‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور در صورت درخواست آنها.
۳. تربیت و آموزش افراد متعهد جهت تأمین کادر متخصص مورد نیاز.
۴. تدوین اصول و ضوابط فنی قابل قبول حسابداری و حسابرسی.

● مؤسسه حسابرسی مفید راهبر:

در حالی که در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، تنها دو دستگاه نظارتی دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور هستند که بر نحوه هزینه‌کرد بودجه و چگونگی اجرای قوانین و مقررات نظارت می‌کنند اما در نهادهای تحت پوشش دفتر مقام معظم رهبری، مؤسسه حسابرسی مفید راهبر به‌عنوان ضلع سوم است که می‌توان گفت حتی در بعضی موارد به مراتب سخت‌گیرتر از دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور، صورت‌های مالی این نهادها را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد.

● ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی:

بنا به ضرورت مبارزه با فساد و پیرو صدور فرمان رهبر معظم انقلاب در مبارزه با فساد اقتصادی، در دهم اردیبهشت ماه ۱۳۸۰، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی به‌عنوان عزم جدی مسئولان در کم کردن فاصله حکومت با نظام علوی تشکیل شد و موظف به خشکانیدن ریشه فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره‌گشا در این باره از طریق اقدام همه‌جانبه قوای سه‌گانه مخصوصاً دو قوه مجریه و قضائیه شد.

اهداف تشکیل ستاد به شرح زیر است: [۱۶]

۱. اجرای فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب در ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.
۲. برقراری هماهنگی میان سه قوه در جهت بهره‌گیری از حداکثر ظرفیت نهادهای اجرایی، نظارتی، تقنینی، قضایی و فرهنگی، در امر ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.
۳. تشکیل جلسات ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی با حضور معاونین اول سه قوه، وزرا، نمایندگان مجلس و رؤسای دستگاه‌های نظارتی سه قوه، اطلاع‌رسانی مصوبات و پیگیری اجرای آنها.

در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس‌جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌گیر از دولت به وزیر ذی‌ربط و در خصوص سوءجریان‌های اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس‌قوه قضائیه و در مواردارجاعی کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

۴. در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس کرده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی‌کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

● دیوان عدالت اداری:

طبق اصل (۱۷۳) قانون اساسی، به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس‌قوه قضائیه شکل گرفته است. طبق قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ که در حال حاضر، قانون حاکم بر دیوان عدالت اداری است، دیوان به‌عنوان مرجعی قضایی که صرفاً در تهران مستقر است، متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی است. البته به‌منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در مراکز استان‌ها شکل گرفته که وظایفی از قبیل ثبت درخواست‌ها و دادخواست‌های شاکیان و ارشاد و معاضدت قضایی آنها را برعهده دارند. [۱۴]

● وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی:

براساس ماده (۴) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به‌منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد، وزارت اطلاعات موظف است نقاط مهم و آسیب‌پذیر در فعالیت‌های کلان اقتصادی دولتی و عمومی مانند معاملات و قراردادهای بزرگ خارجی، سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، طرح‌های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم‌گیری اقتصادی و پولی کشور در دستگاه‌های اجرایی را در صورت وجود گزارش موثق و یا قرائن معتبر مبنی بر تخلف یا سوءعملکرد، با کسب مجوز قضایی لازم پوشش اطلاعاتی کافی و مناسب بدهد. وزارت اطلاعات نیز در پرونده‌های فساد مالی کلان ضابط قوه قضائیه محسوب می‌شود.

همچنین براساس بند «۶» فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ در زمینه مبارزه با فساد، وزارت اطلاعات موظف است در چهارچوب وظایف قانونی خود، نقاط آسیب‌پذیر در فعالیت‌های اقتصادی دولتی کلان مانند: معاملات و قراردادهای خارجی و سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، طرح‌های ملی، و نیز مراکز مهم تصمیم‌گیری اقتصادی و پولی

و حسب مورد کمک به افزایش همکاری بین بخشی در راستای اجرای کنوانسیون.

● شناسایی خلأها و الزامات و ضرورت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی و ارائه گزارش و پیشنهاد به مراجع مربوط.

● برقراری ارتباط با دبیرخانه کنوانسیون و تشکیلات وابسته با هماهنگی وزارت امور خارجه.

● مشارکت در تهیه، تدوین و پیگیری تصویب یادداشت تفاهم و موافقتنامه‌های دو یا چند جانبه و همکاری در تنظیم روابط با سایر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به منظور پیگیری همکاری‌های بین‌المللی در زمینه اجرای کنوانسیون و بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های آن.

● تهیه، تنظیم و ارائه گزارش‌های مرور، دوره‌ای و موردی جمهوری اسلامی ایران با همکاری سایر دستگاه‌های ذی ربط.

● مدیریت و هدایت فرایند مرور سایر کشورهای عضو توسط جمهوری اسلامی ایران.

تعیین و معرفی مأمور یا مأموران رابط با هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط، به منظور تسهیل ارتباط مؤثر حسب مورد بین مراجع ذی صلاح داخلی و خارجی در چارچوب ترتیبات یا موافقتنامه‌های دو جانبه.

● مساعدت به دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی به منظور آموزش و تقویت بنیه علمی و عملی لازم در راستای پیگیری و مبارزه با فساد و در صورت لزوم فراهم‌سازی و تبادل اطلاعات علمی و تحقیقی.

● همکاری با دستگاه‌های ذی ربط به منظور افزایش آگاهی‌های عمومی از جمله ایجاد دیدارگاه (پایگاه) اطلاع‌رسانی.

● نظارت و پیگیری مستمر بر اجرای مفاد کنوانسیون و ارزیابی آن. مشارکت مؤثر در فعالیت‌های مجمع دولت‌های عضو و نهادهای وابسته با هماهنگی وزارت امور خارجه و همکاری دیگر نهادهای صلاحیتدار داخلی و پیگیری، هماهنگی و نظارت بر اجرای مصوبات مجمع مذکور در چارچوب قوانین و مقررات داخلی.

همچنین اعضای مرجع ملی در ماده (۶) این آیین‌نامه به شرح ذیل تصویب شده است:

۱. رئیس مرجع ملی (وزیر دادگستری) به عنوان رییس شورا

۲. دبیر مرجع ملی (دبیر شورا)

۳. معاون حقوقی قوه قضاییه

۴. معاون اجتماعی و پیگیری از وقوع جرم قوه قضاییه

۵. رئیس کل دادگستری استان تهران

۶. رئیس سازمان حسابرسی یا یکی از معاونان وی

۷. رئیس دیوان محاسبات کشور یا یکی از معاونان وی

۸. رئیس سازمان بازرسی کل کشور یا یکی از معاونان وی

۹. نمایندگان مطلع و تام‌الاختیار از:

۴. شناسایی و سالم‌سازی گلوگاه‌های فسادخیز نظام اداری و اقتصادی کشور و ایجاد شفافیت و ارتقای نظارت در آنها توأم با تسهیل فضای کسب و کار و برقراری زمینه‌های امنیت اقتصادی و رشد و توسعه اقتصادی.

۵. فرهنگ‌سازی سلامت اداری، انعکاس اقدامات مبارزه با فساد نظام در سطح جامعه و بین‌الملل.

● مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد در وزارت دادگستری

کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد که در سال ۲۰۰۳ تدوین و تصویب شده است، اولین معاهده جامع بین‌المللی است که به طور خاص به مسئله مبارزه با فساد پرداخته است.

پیش از تصویب این کنوانسیون چند معاهده منطقه‌ای (اروپایی، آمریکایی و آفریقایی) درباره وجوهی از فساد نظیر رشوه تدوین و تصویب شده بود اما کنوانسیون ضد فساد در ۱۷ ماده، کلیه مراحل و ابعاد مبارزه با فساد، یعنی پیشگیری، جرم‌انگاری، استرداد مجرمین فساد، معاضدت قضائی به منظور تحقیق و جمع‌آوری ادله جرم، بازگرداندن اموال و عوائد ناشی از فساد و همکاری بین‌المللی در راستای مبارزه با فساد را مورد توجه قرار داده است.

جمهوری اسلامی ایران نیز به موجب قانون «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» (مصوب ۱۳۸۵/۳/۲۱ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۷/۷/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام) از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۲۰ رسماً به عضویت کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد درآمد و در اسفند ماه همان سال، با مصوبه هیئت وزیران^۱، وزارت دادگستری را به عنوان مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد در کشور تعیین نمود. بدین ترتیب موضوع مبارزه با فساد، پیگیری اجرای تعهدات کشورمان ذیل کنوانسیون و انجام هماهنگی‌های لازم در این خصوص بر عهده وزارت دادگستری می‌باشد. در حال حاضر این مرجع، به عنوان دفتری مستقل و مستقلاً زیر نظر وزیر دادگستری مشغول به فعالیت است [۱۷].

وظایف و اختیارات مرجع ملی در «آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» مصوب هیئت وزیران^۲، در ماده (۳) موارد ذیل تعیین شده است:

● تدوین برنامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها در زمینه اجرای مفاد کنوانسیون.

● تبادل اطلاعات و تجربیات مرتبط با کنوانسیون با اشخاص ذی صلاح موضوع کنوانسیون با رعایت مصالح کشور مطابق دستورالعمل مصوب مرجع ملی.

● ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها، نهادها و اشخاص موضوع کنوانسیون

۱. ماده واحد- به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود با رعایت اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تبصره زیر به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۲/۸/۹ برابر با ۱۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ مجمع عمومی سازمان ملل متحد مشتمل بر هفتاد و یک ماده به شرح پیوست ملحق شود و سند الحاق را نزد امین اسناد کنوانسیون (دبیر کل سازمان ملل متحد) تودیع نماید.

تبصره - جمهوری اسلامی ایران خود را ملزم به ترتیبات موضوع بند (۲) ماده (۶۶) کنوانسیون در خصوص ارجاع هرگونه اختلاف ناشی از تفسیر یا اجراء آن که از طریق مذاکره حل و فصل نشود، به داوری یا دیوان بین‌المللی دادگستری نمی‌داند. ارجاع اختلاف به داوری یا دیوان بین‌المللی دادگستری صرفاً در صورت رضایت کلیه طرفهای اختلاف ممکن می‌باشد.

۲. مصوبه شماره ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴

۳. مصوبه شماره ۴۷۹۱۸۵/۱۹۰۸۴۹ ت مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۶



الف. وزارت اطلاعات

ب. وزارت امور خارجه

پ. وزارت امور اقتصادی و دارایی

ت. وزارت کشور

ث. شورای عالی امنیت ملی

ج. دادستانی کل کشور

چ. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ح. قوه قضائیه در حوزه مبارزه با مفاسد اقتصادی

خ. سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

د. پروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

ذ. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور

ر. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

● شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی:

شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی با هدف ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی کشور، افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات دستگاه‌های نظارتی کشور، جلوگیری از تداخل و دوباره کاری و رفع آسیب‌های مربوط به نظام نظارتی کشور، مبارزه مؤثر با فساد و ارتقای سطح بهرهوری و تقویت مدیریت کشور با عضویت رؤسای پنج دستگاه نظارتی کشور شامل دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور دیوان محاسبات، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی فعالیت خود را در آبان ماه سال ۱۳۸۷ آغاز کرد.

براساس ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شورای دستگاه‌های نظارتی موضوع ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، موظف به اقدامات زیر است:

الف) ایجاد هماهنگی در اعمال نظارت قانونی دستگاه‌های نظارتی برای جلوگیری از تداخل در وظایف یکدیگر و انجام کارهای موازی؛
ب) هماهنگی در تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ج» و «د» ماده (۲) این قانون و اعلام عمومی آنها؛

ج) اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و هماهنگی در تهیه گزارش کل کشور و اعلام نتایج آن؛

د) هماهنگی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول.

همچنین براساس ماده (۴) دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه از جمله وظایف و اختیارات شورای دستگاه‌های نظارتی عبارتند از:

● بررسی مشکلات نظام نظارتی کشور و ارائه راهکار برای افزایش کارآمدی و اثربخشی فعالیت‌های آنها؛

● ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی برای اجرای برنامه‌های نظارت و بازرسی؛

● تبادل اطلاعات، کارشناسان و همکاری میان دستگاه‌های نظارتی در محدوده وظایف شورا؛

● تهیه گزارش‌های مشترک بین دستگاهی.

● شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه:

براساس ماده (۲) دستورالعمل تشکیل شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه (مصوب سال ۱۳۸۶ رئیس قوه قضائیه)، اعضای شورای مذکور عبارتند از:

● رئیس قوه قضائیه (رئیس شورا)؛

● معاون اول قوه قضائیه؛

● رئیس دیوان عالی کشور؛

● دادستان کل کشور؛

● رئیس دیوان عدالت اداری؛

● رئیس سازمان بازرسی کل کشور؛

● معاون حقوقی و توسعه قضایی.

همچنین براساس ماده (۵) دستورالعمل مزبور، وظایف و اختیارات شورا عبارت است از:

● بررسی و تصویب چشم‌انداز، راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های جامع نظارت و بازرسی؛

● هماهنگ کردن دستگاه‌های نظارت و بازرسی از حیث اهداف، برنامه‌ها و روش‌ها؛

● بررسی تصویب شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت و بازرسی؛

● بررسی و تصویب نظام ارزیابی و سنجش میزان تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های نظارت و بازرسی؛

● تصویب راهکارهای تعامل و همکاری دستگاه‌های نظارتی و بازرسی؛
● نظارت بر نحوه اجرای مصوبات شورا و ارزیابی عملکردها.

مطابق تبصره «۱» ماده (۳) دستورالعمل، دبیر شورای تواند با هماهنگی رئیس شورا برحسب مورد از نمایندگان دستگاه‌های غیرعضو مانند وزیر اطلاعات، رئیس و دادستان دیوان محاسبات، رئیس کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی و دیگر مسئولین و کارشناسان ذی‌ربط برای شرکت در جلسات شورا، دعوت به عمل آورد.

● دادگاه عالی و دادسرای انتظامی قضات و دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت قضات:

مطابق با ماده (۶) قانون نظارت بر رفتار قضات (مصوب ۱۳۹۰/۰۷/۱۷) اموری مانند رسیدگی به تخلفات انتظامی قضات، رسیدگی به پیشنهاد دادستان در مورد تعلیق قاضی از خدمت قضایی، ترفیع پایه قضایی، حل اختلاف بین دادستان انتظامی و دادیار انتظامی و رسیدگی به اعتراض به قرار تعلیق تعقیب انتظامی در صلاحیت دادگاه عالی انتظامی قضات است. [۱۸] دادسرا نیز براساس ماده (۸) قانون مذکور در معیت دادگاه عالی مطابق این قانون انجام وظیفه می‌کند.

همچنین براساس ماده (۴۴) قانون نظارت بر رفتار قضات رسیدگی به صلاحیت قضاتی که صلاحیت آنان طبق موازین شرعی و قانونی از ناحیه مقامات مصرح در این قانون مورد تردید قرار گیرد، با «دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت قضات» است. این دادگاه فقط به صلاحیت قضاتی که صلاحیت آنها مورد تردید قرار گرفته است رسیدگی می‌کند و سایر موارد در صلاحیت دادگاه عالی انتظامی قضات است. رئیس قوه قضائیه در صورت تأیید رأی قطعی این دادگاه، دستور اجرای آن را صادر می‌کند.

واحد حراست:

بر اساس ماده واحده قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورخ ۱۳۶۸/۰۲/۱۲، وزارت اطلاعات مکلف است در کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، نهادهای انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها، بانک‌ها و کلیه سازمان‌هایی که شمول حکم بر آنها مستلزم ذکر نام است، دفاتری برای انجام امور حفاظت پرسنلی ایجاد کنند. اهم قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت حراست‌ها عبارتند از:

۱. مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به حراست‌ها و حفاظت پرسنلی - مصوب ۱۳۶۸/۰۲/۱۲؛
 ۲. آیین‌نامه اجرایی قانون حراست‌ها مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان اداری و استخدامی کشور، ابلاغی ۱۳۷۰/۱۰/۲۲؛
 ۳. تصویب‌نامه هیئت وزیران راجع به اصول کلی حاکم بر اجرا و تدوین آیین‌نامه اجرایی دفاتر حراست مستقر در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۱۵؛
 ۴. شرح وظایف کلی دفاتر حراست (حفاظت فیزیکی و حفاظت اسناد و مدارک)، سازمان اداری و استخدامی کشور، مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۲۸.
- با بررسی قوانین مربوطه، مهمترین وظایف حراست دستگاه‌ها موارد ذیل برداشت می‌شود:
- حفظ سلامت جامعه اداری؛
- جلوگیری از وقوع انواع تخلف‌ها و بروز فساد در سیستم اداری؛
- کشف و پیگیری تخلفات و ارائه گزارش به سطوح مدیریتی؛
- ارائه مشاوره امنیتی و اطلاعاتی لازم به سطوح مدیریتی؛
- نظارت و بازرسی بر نحوه اجرای مناقصه‌ها و مزایده‌ها؛
- نظارت بر اجرای قوانین و مقررات در سیستم اداری.
- حراست به لحاظ جایگاه سازمانی یکی از واحدهای حوزه ریاستی است که مستقیماً بالاترین مقام دستگاه، دفتر مرکزی حراست، حراست کل استان و دیگر مراجع قانونی ذی‌صلاح در تماس و تعامل است.

ذی‌حسابی:

بر اساس ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور؛ ذی‌حساب مأموری است که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی و مستخدمین ثابت و عناوین مشابه در شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی که فاقد عنوان رسمی هستند و در سایر دستگاه‌های اجرایی مستخدمین پیمانی واجد صلاحیت به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروحه زیر را به عهده خواهد داشت: [۲۰]

۱. نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌ها بر اساس قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آنها؛
۲. نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی؛
۳. نگاهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدین‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار؛
۴. نگاهداری حساب اموال دولتی نظارت بر اموال مذکور.

ذی‌حساب زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام می‌دهد.

۱-۲. مراجع نظارتی و بازرسی فعال در سطح دستگاه‌های

اجرایی

در سطح دستگاه‌های اجرایی نهادهای نظارتی و بازرسی متعددی به شرح زیر با ابعاد گوناگون فساد اداری مبارزه می‌کنند:

● کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری:

به استناد ماده (۳۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و مطابق بند (ب) ماده (۱) آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه، کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری به منظور ارتقای سلامت نظام اداری، پیشگیری و مقابله با فساد در هر یک از دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان‌های زیر نظر معاونان رئیس‌جمهور) با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

۱. بالاترین مقام دستگاه اجرایی (یا یکی از معاونین وی به عنوان جانشین)؛
 ۲. مدیر حراست؛
 ۳. مدیر واحد حقوقی؛
 ۴. مدیر واحد بازرسی و مدیریت عملکرد؛
 ۵. مدیر مرکز فناوری اطلاعات؛
 ۶. ذی‌حساب؛
 ۷. رئیس هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان؛
 ۸. سایر اشخاص به تشخیص بالاترین مقام دستگاه (حسب موضوع مورد بحث).
- بر اساس ماده (۲) آیین‌نامه مذکور، وظایف کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری در هر دستگاه به شرح زیر است: [۱۹]
۱. پیگیری اجرای کامل دولت الکترونیک در درون دستگاه‌ها و نظارت بر انجام آن؛
 ۲. افزایش پاسخگویی، شفاف‌سازی، مستندسازی و کاهش هزینه‌های اداری و اجرایی در حیطه مسئولیت‌های قانونی دستگاه؛
 ۳. بررسی و آسیب‌شناسی روند پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوطه؛
 ۴. شناسایی و کنترل گلوگاه‌های فساد، بسترها و زمینه‌های شکل‌گیری و گسترش مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط و ارائه گزارش به کمیته پیگیری؛
 ۵. ارائه طرح‌های جامع پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط به کمیته پیگیری و اجرای آن پس از تصویب کمیته پیگیری؛
 ۶. پیگیری انجام اقدامات قانونی و قضایی پرونده‌های مفاسد اقتصادی توسط حوزه حقوقی دستگاه مربوط تا حصول نتیجه نهایی؛
 ۷. ارائه پیشنهادها لازم به بهره‌گیری از تجارب حاصل از اقدامات مقابله با فساد در جهت تعریف، تکمیل و اصلاح قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، فرایندها، رویه‌ها و دیگر چارچوب‌های عملکردی در حوزه مسئولیت‌های قانونی و فعالیت‌های دستگاه مربوطه؛
 ۸. ارائه گزارش مستمر از عملکرد دستگاه مربوط در خصوص وظایف کارگروه در چارچوب الگوی گزارش‌دهی از طریق سامانه.



دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات:

بر اساس بند «۱» طرح ارتقای پاسخ‌گویی دستگاه‌های دولتی به شکایات مردم و به منظور ارتقای سطح پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی، وظایف مربوط به ارزشیابی کارکنان و دیگر وظایف غیر مرتبط از واحدهای «ارزشیابی، بازرسی و رسیدگی به شکایات» منتزع و دفاتر «بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات» در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری زیر نظر بالاترین مقام اجرایی دستگاه تشکیل شده است. [۲۱]

دفاتر «بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات» موظفند بر اساس دستورالعمل‌های ابلاغی به شکایات واصله از مردم رسیدگی و پاسخ مقتضی در اسرع وقت به ذی‌نفع ارائه کنند و در صورت تشخیص تخلف از طرف کارکنان و مسئولین دولتی نسبت به ارجاع پرونده مأموران متخلف به هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری و یا محاکم صالحه طبق مقررات اقدام کنند. این دفاتر همچنین نسبت به تجزیه و تحلیل شکایات واصله و ارائه گزارش‌های تحلیلی به بالاترین مقام دستگاه در مورد تغییرات ضروری و اصلاحات مورد نیاز در روش‌ها، رویه‌ها و ساختارهای قانونی اقدام خواهند کرد.

هیئت رسیدگی به تخلفات اداری:

بر اساس ماده (۱) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون هیئت‌هایی تحت عنوان «هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» تشکیل خواهد شد که هیأت‌های مزبور شامل هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر است.

در ماده (۸) قانون مذکور، تخلفات اداری در ۳۸ بند بر شمرده شده است، که از آن جمله می‌توان به اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری، اختلاس، ترک خدمت در خلال ساعات اداری موظف، تسامح در حفظ اموال و اسناد دولتی، داشتن شغل دولتی دیگر، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری و هر گونه استفاده غیر مجاز از اموال دولتی اشاره کرد. [۲۲]

هسته گزینش:

بر اساس قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش و قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مصوب ۱۳۷۵، هسته‌های گزینش، مرکب از سه تا پنج نفر است و در امتداد پست‌های سازمانی و توسط هیئت مرکزی عنداللزوم تشکیل می‌شود. اعضای هسته‌های گزینش با صلاح‌دید و معرفی هیئت مرکزی، پس از تأیید صلاحیت آنان از سوی هیئت عالی، با امضای دبیر هیئت مرکزی گزینش منصوب می‌شوند.

هسته‌های گزینش، وظایف ذیل را زیر نظر هیئت مرکزی به عهده دارند: ۱. اجرای دستورالعمل‌ها، بخش‌نامه‌ها و سایر موارد محوله از هیئت مرکزی و هیئت عالی گزینش؛

۲. بررسی و تعیین صلاحیت اخلاقی، اعتقادی، سیاسی متقاضیان مشمول این قانون قبل از ورود تا مرحله قطعیت اشتغال (به تحصیل یا استخدام)؛

۳. تأیید صلاحیت کارکنان هسته؛

۴. رسیدگی به شکایات در مرحله اول تجدیدنظر.

در همین راستا بر اساس ماده (۱) قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس (مصوب ۱۴۰۱/۰۷/۱۰) کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و نهادها و سازمان‌های وابسته به قوای سه‌گانه کشور مکلفند ضمن احراز تابعیت جمهوری اسلامی ایران و شرایط خدمت نظام وظیفه عمومی (پایان خدمت یا معافیت دائم) در انتصاب افراد به مشاغل حساس موضوع این قانون، وجود یا فقدان شرایط مقرر در ماده (۲) این قانون را از مراجع سه‌گانه شامل وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و قوه قضائیه استعلام کنند. چنانچه انتصابی برخلاف استعلام انجام شده صورت پذیرد یا بدون استعلام، انتصاب انجام شود، انتصاب مذکور کلاً لم‌یکن بوده و مرتکب یا مرتکبان به محرومیت از حقوق اجتماعی درجه (۵) موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند. [۲۳] در خصوص سایر بندهای ماده (۲) این قانون، مطابق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات، عمل می‌شود.

۳. بررسی شکاف‌ها و هم‌پوشانی‌های نهادی - کارکردی مرتبط با حوزه فساد اداری

و پرهزینه شده است. البته ارتباطات مقطعی و تعریف نشده‌ای میان برخی از مراجع مزبور وجود دارد، اما این سطح از ارتباط کافی نیست. در یک سیستم ارتباطی صحیح، نتایج اقدامات هر یک از دستگاه‌های نظارتی باید به نحو نظام‌مند مورد استفاده سایر نهادها قرار گیرد. [۲۴] به عنوان مثال در اصل (۱۷۴) قانون اساسی نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین بر عهده سازمان بازرسی کل کشور گذاشته شده است. از سوی دیگر اصل (۵۵) قانون اساسی نظارت بر اجرای قانون بودجه (از حیث نحوه مصرف اعتبارات مصوب) را وظیفه دیوان محاسبات کشور اعلام کرده است. حال این سؤال مطرح می‌شود که با توجه به

وقوع فساد در سیستم اداری کشور واقعیتی انکارناپذیر است که ضرورت بررسی مجدد ساختارهای مبارزه با فساد را افزایش داده است. نهادهای نظارتی به رغم تعدد آنها و فعالیت‌هایی که تاکنون داشته‌اند، در امر مبارزه با فساد فاصله زیادی با نقطه مطلوب دارند. تعدد مراجع نظارتی و بازرسی یکی از واقعیت‌های وضعیت فعلی سیستم مبارزه با فساد اداری در کشور است. اما نکته مهم این است که وظایف برخی از این نهادهای نظارتی شباهت‌ها و تداخل‌هایی با یکدیگر دارد.

تعدد مراجع مبارزه با فساد و نبود یک قانون مشخص برای ایجاد ارتباط سیستمی و قانونمند میان آنها، موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری

در امر مبارزه با فساد اداری ارائه شده است. همان گونه که مشاهده می‌شود در بین این نهادها، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه به‌منظور ایجاد هماهنگی و همکاری بین نهادهای مختلف نظارتی و بازرسی و تبادل اطلاعات و تجربیات بین آنها و حذف موازی کاری‌ها شکل گرفته است. اما سؤال این است که تشکیل چنین شوراهایی به چه میزان در ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف جهت مبارزه با فساد مؤثر بوده است؟

بررسی روابط و شکاف‌های بین نهادهای نظارتی فعال در امر مبارزه با فساد اداری بیانگر آن است که متأسفانه کماکان تداخل وظایف، موازی کاری و ناهماهنگی و عدم همکاری میان این دستگاه‌ها مشهود است و این‌طور به‌نظر می‌رسد که شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، تاکنون توفیق چندانی در زمینه دستیابی به اهداف تشکیل آن نداشته است.

پس از گذشت چندین سال از تشکیل این شورا، نبود داده و اطلاعات از عملکرد و عدم انتشار هیچ‌گونه گزارشی جهت اقناع افکار عمومی در رابطه با وظایف تعیین شده، قضاوت و تحلیل میزان توفیق این ساختار مهم را غیرممکن کرده است.

اینکه در اصل (۱۷۴) قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین به نوع خاصی از قوانین محدود نشده است، آیا سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند بر حسن اجرای قوانین بودجه سالیانه کل کشور نظارت کند؟ [۲۴]، [۲۵]

صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور، عام است و با وجود اصل (۵۵) قانون اساسی محدود نمی‌شود. اساس این گزاره نیز آن است که در بند «۳» اصول (۱۵۶ و ۱۷۴) قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین به‌عنوان یکی از وظایف سازمان بازرسی، به‌صورت مطلق ذکر شده است و به تبع شامل نظارت بر اجرای قانون بودجه سالیانه کل کشور هم خواهد شد. [۲۴]، [۲۵]

در بخش‌های قبلی گزارش به بررسی نهادهای اصلی فعال در امر مبارزه با فساد اداری در بُعد کلان و مراجع نظارتی و بازرسی در سطح دستگاه‌های اجرایی و شرح وظایف آنها پرداخته شد. همچنین شکاف‌ها و هم‌پوشانی‌های نهادهای نظارتی و مبارزه‌کننده با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران از بُعد ساختاری، وظایف، اهداف و کارکرد ارائه شد. در این قسمت به جمع‌بندی موضوع و ارائه پیشنهادها پرداخته می‌شود.

در جدول ۳ به صورت خلاصه نقش و عملکرد نهادهای اصلی فعال

جدول ۳. نقش و عملکرد نهادهای اصلی فعال در امر مبارزه با فساد اداری در بُعد کلان

ردیف	نام نهاد	نقش محوری در مبارزه با فساد اداری	عملکرد
۱	دیوان محاسبات کشور	نظارت مالی	نظارت، رسیدگی، تعقیب و مجازات
۲	کمیسیون اصل (۹۰)	نظارت پارلمانی	بررسی و رسیدگی
۳	سازمان بازرسی کل کشور	بازرسی و گزارش‌دهی	نظارت، کشف و رسیدگی
۴	دیوان عدالت اداری	نظارت قضایی	بررسی، رسیدگی و صدور حکم
۵	وزارت اطلاعات	نظارت بین‌دستگاهی در قوه مجریه	کشف و رسیدگی
۶	سازمان حسابرسی	نظارت مالی	نظارت و بررسی
۷	ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی	هماهنگی میان سه قوه	تنظیم و رسیدگی
۸	شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی	هماهنگی دستگاه‌های نظارتی سه قوه	تنظیم و بررسی
۹	شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه	هماهنگی و نظارت دستگاه‌های نظارتی و بازرسی قوه قضائیه	تنظیم و بررسی
۱۰	دادگاه عالی و دادسرای انتظامی قضات	نظارت قضایی	نظارت مستمر، کشف و رسیدگی، تعقیب و مجازات
۱۱	دادگاه عالی صلاحیت قضات	نظارت قضایی	بررسی، رسیدگی و مجازات
۱۲	مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل	پیگیری اجرایی‌سازی کنوانسیون در کشور	بررسی و گزارش



جایگاه مدیریتی خود نتوانند به‌طور کامل به وظایف نظارتی خود عمل کنند. با توجه به اینکه تقریباً همه مراجع نظارتی فعال در دستگاه‌های اجرایی عضو کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری هستند، به‌نظر می‌رسد با گذشت حدود ۹ سال از تصویب تشکیل این کارگروه در دستگاه‌های اجرایی، کارگروه مذکور چندان نتوانسته است نقش هماهنگ‌کننده نظارت و بازرسی را در سطح دستگاه اجرایی ایفا کند.

در جدول ۴ به صورت خلاصه نقش و عملکرد مراجع نظارتی و بازرسی فعال در سطح دستگاه‌های اجرایی ارائه شده است. نکته مهم در این باره آن است که مسئولین مراجع نظارتی در سطح دستگاه، همگی توسط بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب شده و به‌طور مستقیم زیر نظر ایشان فعالیت می‌کنند. از این رو بدیهی است که گاهی برای چشم‌پوشی بر برخی از تخلفات تحت فشار قرار گرفته و یا به دلیل ترس از دست دادن

جدول ۴. نقش و عملکرد مراجع نظارتی و بازرسی فعال در سطح دستگاه‌های اجرایی

ردیف	مراجع	نقش محوری در مبارزه با فساد اداری	عملکرد
۱	کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری	هماهنگی، شفافیت و پیشگیری	تنظیم و بررسی
۲	واحد حراست	نظارتی	نظارت و کشف
۳	ذی‌حسابی	نظارت مالی	تنظیم، نظارت و بررسی
۴	دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات	نظارت اداری	نظارت و بررسی
۵	هیئت رسیدگی به تخلفات اداری	نظارت اداری	رسیدگی و صدور رأی
۶	هسته‌گزینش	نظارت اداری	رسیدگی

- تشویق گزارشگران فساد و حمایت از آنها؛
- استفاده از ظرفیت‌های مردمی در پیشگیری و مقابله با فساد.

تفاوت و حوزه کاری عملکردی میان بازرسی ویژه رئیس‌جمهور و نماینده ویژه او در امر مبارزه با فساد با ستاد هماهنگی مبارزه با فساد که هر دو در نهاد ریاست جمهوری قرار دارند؛ به‌طور واضح مشخص نیست یا حداقل به‌طور صریح بیان نشده است. چنین برداشت می‌شود که ستاد هماهنگی مبارزه با مفساد اقتصادی به فرایندها جهت شناسایی فرایندهای فسادزا می‌پردازد و بازرسی ویژه ریاست جمهوری، به‌طور موردی و خاص، مصادیق فساد در قوه مجریه را شناسایی کرده و برخورد می‌کند. در هر صورت لزوم تعیین وظایف آنها به‌طور دقیق و ملاحظات ذکر شده در خصوص احتمال موازی کاری‌ها، یکی از ضروریات مبارزه با فساد در نهادهای حاکمیتی است.

به جدول بالا می‌توان بازرسی ویژه ریاست جمهوری را نیز اضافه کرد. بازرسی ویژه رئیس‌جمهور با روی کار آمدن دولت سیزدهم و اعلام اصول دوازده‌گانه مبارزه با فساد برای اولین بار براساس اصل (۱۲۷) قانون اساسی، نماینده ویژه رئیس‌جمهور در امر مبارزه با فساد نیز تعیین شده است. براساس مصوبه هیئت وزیران، وظایف نماینده ویژه رئیس‌جمهور در امر مبارزه با فساد تصریح شده است:

- پیگیری اجرای نقشه ملی پیشگیری و مقابله با فساد در دستگاه‌های اجرایی؛
- نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در پیشگیری و مقابله با فساد؛
- شناسایی گلوگاه‌ها و عوامل بروز فساد و آسیب‌شناسی آنها؛
- پیگیری اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد؛
- جلوگیری از تعارض منافع؛
- پیگیری تحقق شفافیت اقتصادی؛

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها



محاسبات کشور، هیئت‌های مستشاری دیوان در صورت احراز تخلف، ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، متخلفان را به مجازات‌های اداری از توبیخ کتبی تا انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم می‌کنند. با در نظر گرفتن دادستانی، هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر در دیوان محاسبات، مقام ناظر و قاضی یکی در نظر گرفته شده است. این در حالی است که خروجی نظارت سازمان بازرسی کل کشور، صرفاً ارائه گزارش بازرسی است که حسب مورد برای مقامات و مراجع اداری یا

جمع‌بندی بررسی مطالعات و تحقیقات انجام شده (قوانین، اسناد و گزارش‌های سازمانی و دانشگاهی) و همچنین مصاحبه با خبرگان حوزه نهاد‌های نظارتی و مبارزه‌کننده با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران در ابعاد ساختاری، وظایف، اهداف و کارکرد بیانگر آن است که:

۱. دستگاه‌های نظارتی بعضاً به تخلفات نیز رسیدگی و تعیین کیفر می‌کنند در حالی که آنها نمی‌توانند هم گزارش‌دهنده و هم رسیدگی‌کننده یا تصمیم‌گیرنده باشند. [۲۵] براساس قانون دیوان

اندکی داده می‌شود. زمانی که نظارت‌کننده و نظارت‌شونده از اهداف و نتایج بازرسی و نظارت آگاه باشند به این موضوع تعهد بیشتری خواهند داشت. عدم وجود آموزش مناسب برای طرفین در این زمینه، موجب بروز حس سوء ظن از طرف نظارت‌شونده می‌گردد و همچنین نظارت‌کنندگان نیز شرایط واقعی و اقتضائات اجرایی را به درستی درک نخواهند کرد.

رویکرد نظارتی در دستگاه‌های نظارتی باید به سمت پیشگیری از ارتکاب جرائم به جای کشف جرائم و اعمال مجازات باشد. در غیر این صورت ممکن است مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به کتمان حقایق اقدام کنند. در حالی که رویکرد دستگاه‌های نظارتی باید به سمت پیشگیری از ارتکاب جرائم به جای صرفاً دستگیری و اعمال مجازات باشد.

۵. بسیاری از دستگاه‌های نظارتی تمایل زیادی برای کسب اختیار بیشتر نسبت به منافع قدرت (حاکمیت) دارند؛ بدون اینکه ساختار تشکیلات سازمانی آنها کشف چنین قدرت و اختیاری را داشته باشد. [۲۵] در واقع تعدد دستگاه‌های نظارتی همواره موجب ایجاد حس رقابتی جهت گسترش حوزه شمول نظارتی ایجاد میکند، فارغ و وجود قدرت و توانمندی در اجرای نظارت آن دستگاه.

۶. سیستم مبارزه با فساد اداری در کشور بیشتر مبتنی بر تنبیه است و به تشویق پرسنل و مدیران توجه چندانی ندارد. از این رو دیدگاه بعضی از مدیران نسبت به موضوع نظارت و بازرسی منفی است و آن را پدیده‌ای ناخوشایند می‌دانند. در حالی که تشویق و تنبیه باید در کنار هم استفاده شوند. امیرالمومنین در حکمت ۱۷۷ نهج البلاغه می‌فرماید: «أَزْجُرُ الْمُسِيءَ بِثَوَابِ الْمُحْسِنِ» بدکار را با پاداش دادن به نیکوکار تنبیه کن [۲۶].

پاداش و تشویق به کارگزاران به طور معدودی در قوانین کشور مورد اشاره قرار گرفته شده است. در ماده ۲۶ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مذکور در قانون توسط مدیران و کارکنان یا تلاش در راه‌اندازی کامل پایگاه اطلاعاتی مکانیزه بر اساس این قانون باید مورد تشویق قرار گیرند. تشویق‌های مد نظر در آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط دولت در سال ۱۳۹۳ ابلاغ شده است^۱ اما بررسی‌ها حاکی از آن است که نداشتن بودجه جهت تشویق

قضایی ذی‌ربط ارسال می‌شود. در صورتی که اگر گزارش بازرسی مبنی بر وقوع جرم یا تخلف باشد، موضوع به مراجع قضایی ارسال می‌شود. در قانون تشکیل سازمان بازرسی، صلاحیتی مبنی بر رسیدگی و صدور حکم در خصوص نتایج بازرسی‌های انجام شده، برای این سازمان در نظر گرفته نشده است.

۲. به دلیل تعدد دستگاه‌های نظارتی و عدم گفتمان طرفینی بین آنها، همکاری مناسبی از نظر تبادل اطلاعات و انتقال تجربیات بین آنها وجود ندارد. در حال حاضر نیازی به افزایش و گسترده‌ی دستگاه‌های مبارزه با فساد نیست، بلکه لازم است هماهنگی مناسبی بین آنها برقرار شود. به عنوان نمونه براساس ماده (۱۲۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، هرگاه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان، رئیس دیوان در جریان تضييع حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام کند. در این ماده نحوه همکاری مراجع فوق مشخص نشده است و معلوم نیست پس از اعلام مراتب به مراجع مذکور، هر یک از آنها در انجام وظایف قانونی خود چه ارتباط و همکاری با یکدیگر خواهند داشت.

۳. سیستم مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران ناهماهنگ و غیرسازگار است. یکی از دلایل این موضوع آن است که به رغم تعریف نهادها و ستادهای مختلف در این خصوص، اما در عمل هنوز یک راهبرد ملی یکپارچه در مبارزه با فساد اداری در کشور وجود ندارد. از طرفی هر یک از دستگاه‌های نظارتی از معیارها و شاخص‌های مختلف و غیرهماهنگ استفاده می‌کنند. این موضوع سبب بروز موازی‌کاری در امر مبارزه با فساد اداری می‌شود و هزینه‌های نظارت و بازرسی را به شدت افزایش می‌دهد.

۴. بین بخش نظارتی و بازرسی کشور (نظارت‌کننده) با سیستم اجرایی (نظارت‌شونده) مفاهیم کمی وجود دارد. دلایل این موضوع به شرح ذیل است:

آموزش‌های کافی و لازم به دستگاه‌های مبارزه‌کننده با فساد و دستگاه‌های نظارت‌شونده داده نشده است. به طور کلی در موضوع بازرسی، نظارت و مبارزه با فساد به آموزش و فرهنگ‌سازی بهای بسیار

۱ ماده ۲۶- در موارد زیر اشخاص تشویق می‌گردند: الف - مدیران، سرپرستان، کارکنان و یا اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مذکور در این قانون گردند، مشروط بر آن که تخلف یا جرم در مراجع صالح اثبات شود. ب - مدیران و کارکنان و اشخاص مشمول این قانون که در راه اندازی کامل پایگاه اطلاعاتی مکانیزه تلاش فوق العاده داشته باشند. ج - هر یک از اشخاص مشمول این قانون که موفق شوند در طول یک سال میزان سلامت اداری را براساس شاخصهای موضوع بند (الف) ماده (۲۸) این قانون واحد تحت سرپرستی خود ارتقاء دهند. د - آیین نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط معاونت های برنامه ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد. تبصره - چنانچه اشخاص مشمول بند (د) ماده (۲) این قانون در جهت تحقق بندهای فوق الذکر اقدام نمایند براساس آیین نامه اجرایی این ماده مشمول تشویقات معنوی و مادی می شوند.

۲ ماده ۳- تشویق های موضوع این آیین نامه به شرح ذیل تعیین می شود:

الف - اعطای تقدیرنامه توسط بالاترین مقام اجرایی یا سایر مسئولین ذی ربط شخص حقوقی

ب - اعطای یک گروه تشویقی یا طبقه و مانند آن

پ - حق تقدم در انتصاب به مشاغل مدیریتی و یا بالاتر در شرایط مساوی

ت - پرداخت وجه نقدی معادل دو ماه حقوق فرد در زمان پرداخت

تبصره ۱- میزان تعیین شده در بند (ت) متناسب با نوع، میزان و اثرات جرم یا تخلف (فساد) تا شش ماه به تشخیص کمیته و یا مسئولین ذی ربط شخص حقوقی قابل افزایش است.

تبصره ۲- تشویق موضوع بند (ت) مانع از اعمال سایر بندهای این ماده نمی باشد.

تبصره ۳- تشخیص افرادی که در جهت تحقق بندهای ماده (۲۶) قانون اقدام نموده اند و تشویق های موضوع ماده (۳) به پیشنهاد مدیر ذی ربط و یا کمیته و تأیید بالاترین مقام اجرایی شخص حقوقی می باشد. تبصره ۴- کارکنان و مقام هایی که حسب وظیفه سازمانی در ارتباط با سلامت نظام اداری و مقابله با فساد انجام وظیفه نموده و افراد متخلف را شناسایی و معرفی می نمایند، مشمول تشویق های مندرج در ماده (۳) این آیین نامه نمی شوند.



کارمندان (علی رغم تصریح شیوه پرداخت در آیین‌نامه)^۱ و اصولاً ابهام در این ماده، دلائل اصلی اجرای ناقص این ماده بوده است. همچنین باید در نظر داشت که تشویق باید انگیزاننده و بوده و تمامی جوانب آن از جمله بودجه و سازوکارهای تشویقی برای سازمان تشویق‌کننده نیز مد نظر قرار گیرد تا هدف نهایی بطور صحیح حاصل گردد.

۷. ساختارهای مبارزه با فساد ساده، شفاف و انعطاف‌پذیر نیستند. ساختارهای ساده، روشن و بدون ابهام از طرف دستگاه‌های اجرایی (نظارت‌شونده) راحت‌تر پذیرفته می‌شوند و در نتیجه دستگاه اجرایی همکاری و تبادل اطلاعات بیشتری با دستگاه مبارزه با فساد خواهد داشت.

۸. سیاست‌ها، سازوکارها و ساختارهای مبارزه با فساد اداری در کشور معمولاً بر روند اجرای قوانین، مصوبات و برنامه‌ها در دستگاه‌های اجرایی نظارتی ندارند و عمدتاً به نتایج اجرای آنها توجه می‌کنند. بررسی فرآیندها در کنار بررسی نتایج امور، موجب شناسایی گلوگاه‌های فساد و شناسایی موقعیت‌های ایجادکننده فساد می‌شود. در واقع با بررسی فرآیندها، به جای شناخت و پیگیری معلول، به بررسی علت‌ها پرداخته خواهد شد.

۹. نظارت مردمی کم‌هزینه‌ترین و کارآمدترین نوع نظارت در مبارزه با فساد اداری است که در کشور هنوز به میزان مطلوبی اجرایی نشده است؛ زیرا مردم در جریان سازوکارها و تصمیمات اداری قرار نمی‌گیرند که بخواهند بر آن نظارت داشته باشند. از طرفی برخی از نهادهای مبارزه با فساد اقدام به راهاندازی سامانه‌های الکترونیکی برای ارسال گزارش فساد در دستگاه‌های اجرایی از طرف مردم به‌طور ناشناس کرده‌اند که این موضوع نیز کارایی مطلوب را ندارد. زیرا همان‌طور که گفته شد به دلیل نبود شفافیت، مردم از بسیاری از جریان‌ها و تصمیمات نظام اداری بی‌اطلاع هستند و اگر گزارشی هم در سامانه مذکور ارسال شود، نتیجه آن مشخص نبوده و اطلاع‌رسانی نمی‌شود.

گزارش‌های آماری و مشخصی از عملکرد نهادهای مبارزه با فساد اداری در اختیار مردم قرار نمی‌گیرد. و این موضوع سبب می‌شود که مشارکت‌گیری مردم از نهادها و شوراهای مبارزه با فساد در کشور نیز با مشکل مواجه شود. تا داده و اطلاعاتی وجود نداشته باشد، مردم در چه چیزی میتوانند مشارکت کنند؟

۱۰. ارتباط فعال میان واحد حراست سازمان‌های اجرایی و سازمان بازرسی کل کشور وجود ندارد و واحدهای حراست عموماً با نهادهای اطلاعاتی در ارتباط هستند تا نهادهای نظارتی.

۱۱. مراجع بازرسی و نظارتی در سطح دستگاه‌های اجرایی (از قبیل واحدهای حراست، ذی‌حسابی، بازرسی و رسیدگی به شکایات، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری و ...) که همگی زیر نظر بالاترین مقام دستگاه هستند با یکدیگر هماهنگ نبوده و در بعضی موارد موازی‌کاری و ناهماهنگی در انجام وظایف بروز می‌کند.

۱۲. یکی از مهمترین اقدامات قانونی جمهوری اسلامی ایران در مسیر

مبارزه با فساد، تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ بود که از حیث تقنینی نقطه عطفی در مبارزه با فساد تلقی شده که ابعاد مختلف پیشگیری از فساد و مقابله با آن را مدنظر قرار داده و الگوهایی را برای رسیدن به اهداف مبارزه همه‌جانبه با فساد ارائه کرده است. اگرچه اجرای این قانون بدلیل نارسائی‌هایی که در بطن قانون در هنگام تصویب ایجاد شده است، با مشکلاتی مواجه شده است، اما تا قانون ناقص اجرا نشود، موارد نقصان آن مشخص نمی‌شود.

براساس بررسی‌های میدانی هنوز بخش قابل توجهی از آیین‌نامه‌های لازم برای اجرایی شدن آن تصویب نشده است و در برخی موارد هم که آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم تصویب شده‌اند، به دلیل مشکلات اجرایی از جمله عدم تصویب و تخصیص بودجه لازم برای این مقررات، اجرای قانون با مشکلات متعدد و موانع جدی روبه‌رو شده است. [۴]

پیشنهادهای بطور کلی در موارد ذیل خلاصه می‌شود:

۱. تدوین یک راهبرد کل‌نگر در زمینه مبارزه با فساد اداری با ویژگی‌های زیر:

در عین تفکیک دقیق وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی و بازرسی، ارتباط و هماهنگی مناسبی بین آنها ایجاد کند.

اهداف مبارزه با فساد اداری که در افق‌های زمانی مختلف باید به آن دست یافت را تعریف کند.

خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های واحد و جامعی در موضوع مبارزه با فساد اداری ارائه دهد.

به جای نگاه بخشی و جزیره‌ای در مراحل و عملیات مبارزه با فساد اداری، نگرش سیستمی ایجاد کند.

سازوکار ارزیابی نهادهای نظارتی و بازرسی را ارائه کند.

نظارت عمومی جامعه مدنی را تقویت و گسترش دهد.

سازوکار حمایت مؤثر از افشاگران فساد را ارائه دهد.

۲. ادغام مراجع نظارتی موجود در سطح قوه مجریه (تا حد امکان) در قالب یک نهاد مرجع و مستقل با ویژگی‌های بهینه به‌طوری‌که در یک نهاد مبارزه با فساد اداری، با اقتدار و استقلال کافی و همچنین صلاحیت تخصصی لازم شکل گیرد. مبارزه با فساد و جلوگیری از زمینه‌های شکل‌گیری فساد باید وظیفه و مأموریت اصلی این نهاد بوده نه یک وظیفه طفیلی و فرعی در کنار دیگر وظایف.

۳. هماهنگی بین نهادهای نظارتی در زمینه برنامه‌ریزی و اولویت‌های کاری مبارزه با فساد اداری:

در حال حاضر هر یک از نهادهای نظارتی با توجه به محدودیت منابع و امکانات و گستردگی سازمان‌های مشمول نظارت و بازرسی و پراکندگی فعالیت آنها، اقدام به برنامه‌ریزی و اولویت‌بندی برنامه‌های مبارزه با فساد اداری می‌کند. این موضوع یک امر درون‌سازمانی است و با توجه به اینکه اولویت‌بندی برنامه‌ها بدون توجه به برنامه‌ریزی سایر نهادهای نظارتی

۱ ماده ۶ - اعتبارات مورد نیاز جهت اجرای این آیین‌نامه در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موضوع بندهای (الف) و (ب) ماده (۲) قانون در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی و در خصوص شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر اشخاص حقوقی از محل منابع داخلی آنها و با رعایت قوانین و مقررات مربوط قابل پرداخت است.

تهیه گزارش کل کشور تعیین شده است. همچنین تبصره ماده (۲۸) قانون مبنی بر تهیه شیوه‌نامه نحوه هماهنگی فعالیت‌ها و پیگیری مصوبات دستگاه‌های نظارتی عضو شورا بیان شده است. اجرای کامل و دقیق این ماده و همچنین انتشار داده و اطلاعات غیر محرمانه از عملکرد این شورا جهت اقناع مردم و همچنین ریل گذاری در خصوص هماهنگی دستگاه‌های نظارتی در مبارزه با فساد، یکی از اصلی‌ترین راهبردهای مبارزه با فساد در کشور می‌تواند باشد.

۶. برقراری ارتباط مناسب بین «نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری» با «بخش‌های نظارتی در دستگاه‌های اجرایی»:

با توجه به اینکه دستگاه‌های اجرایی تمایلی به افشای تخلفات خود ندارند و از طرفی مسئولین بخش‌های نظارتی در دستگاه‌های اجرایی توسط رئیس دستگاه منصوب شده و مستقیماً زیر نظر رئیس دستگاه هستند، بنابراین برقراری ارتباط بین نهادهای اصلی مبارزه با فساد با بخش‌های نظارتی دستگاه‌های اجرایی کار مشکلی است. اما با توجه به اهمیت این موضوع باید تدابیری اندیشیده شود تا بخش نظارتی در دستگاه اجرایی بتواند تخلفات صورت گرفته را به مراجع اصلی مبارزه با فساد اداری در خارج از دستگاه اجرایی و حتی خارج از قوه متبوع دستگاه نظارت شونده اعلام کند.

۷. پررنگ کردن نقش مردم در منظومه نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و ارتقا و گسترش نظارت مردمی بر عملکرد سیستم اداری از طریق پرهیز از پنهان کاری و افزایش تعامل دستگاه‌های نظارتی با مردم با بهره‌گیری از سامانه‌های الکترونیکی در زمینه‌های گزارش‌گیری، گزارش‌دهی و دریافت بازخورد عملکرد^۱.

تدوین می‌شود، امکان موازی‌کاری، تکرار نظارت در بعضی دستگاه‌ها و عدم نظارت بر برخی سازمان‌ها وجود دارد. از این رو لازم است در زمینه برنامه‌ریزی و تعیین اولویت‌ها و برنامه‌های کاری بین نهادهای نظارتی هماهنگی برقرار باشد.

۴. اصلاح نظام حقوقی حاکم بر روابط بین مراجع نظارتی با تعیین تکلیف موارد زیر:

امکان یا عدم امکان ورود یک نهاد نظارتی به مواردی که قبلاً یک نهاد نظارتی دیگر ورود کرده است.

تعیین حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مطرح شده علیه دستگاه‌های دولتی در زمینه مصرف غیرقانونی اعتبارات مصوب و تعیین نسبت صلاحیت دیوان مزبور با صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور.

ایجاد سازوکاری جهت مشخص شدن صلاحیت و نظر هر کدام از نهادهای نظارتی در صورت بروز اختلاف میان آنها.

تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات (دادستانی، هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر) در رسیدگی به تخلفاتی که دارای عنوان مجرمانه نیز است (از نظر ترتب رسیدگی و جنبه‌های مورد رسیدگی توسط هر یک از مراجع یاد شده).

۵. اجرای کامل و دقیق ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد:

در ماده (۲۸) قانون وظایفی به شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی از جمله ایجاد هماهنگی برای جلوگیری از تداخل نهادهای نظارتی در وظایف یکدیگر و انجام کارهای موازی، تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و هماهنگی در

۱. رک: گزارش «استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۵۱۰.

- [۱]. کمالی، یحیی، صدیقه شیخ‌زاده و دولت‌گردستانی، اطهره. «فراتر کیب سازو کارهای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصلنامه علمی مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۱۰، ش ۳۷، ۱۳۹۹.
- [۲]. موسوی، فضل‌اله و مهدی موسوی. «تعدد دستگاه‌های نظارتی؛ فرصت یا تهدید»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال سوم، ش ۷، ۱۳۹۰.
- [۳]. United Nation Convention Against Corruption. ۲۰۰۳.
- [۴]. خوئینی، غفور و رحیمی، امین حسین. «بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰»، دانش حسابرسی، سال شانزدهم، ش ۶۲، ۱۳۹۵.
- [۵]. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷.
- [۶]. UNODC, Colombo Commentary On The Jakarta Statement On Principles For Anti-Corruption Agencies, Vienna, ۲۰۲۰.
- [۷]. T. Thompson and A. Shah, "Transparency International's Corruption Perception Index: Whose perceptions are they anyway?" Discussion draft working paper, arch ۲۰۰۵, ۱۲, ۲۰۰۵.
- [۸]. رضوی فرد، بهزاد و حمیدرضا حسن‌پور. «سازو کارهای بین‌المللی مبارزه با فساد»، مجله مطالعات توسعه اجتماعی ایران، سال یازدهم، ش ۴، ۱۳۹۸.
- [۹]. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۰.
- [۱۰]. طالقانی، غلامرضا. مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور جهان، مجموعه مقاله‌های سومین همایش نظارت کارآمد، ۱۳۸۵.
- [۱۱]. امیری، علی‌نقی. طراحی مدلی برای بررسی نظارت اثربخش در سازمان، مجموعه مقاله‌های سومین همایش نظارت کارآمد، ۱۳۸۵.
- [۱۲]. دستورالعمل تشکیل شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه، مصوب رئیس قوه قضائیه، ۱۳۸۶.
- [۱۳]. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (با اصلاحات و الحاقات بعدی)، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۰.
- [۱۴]. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۲.
- [۱۵]. قانون تشکیل سازمان حسابرسی، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲.
- [۱۶]. <http://nezarat.gov.ir/portal/home/>.
- [۱۷]. <https://www.moj.gov.ir/Anti-CorruptionConvention>
- [۱۸]. قانون نظارت بر رفتار قضات، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
- [۱۹]. آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفساد اقتصادی در قوه مجریه، مصوب هیئت وزیران، ۱۳۹۲.
- [۲۰]. قانون محاسبات عمومی کشور با اصلاحات و الحاقات بعدی، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۶.
- [۲۱]. طرح ارتقای پاسخ‌گویی دستگاه‌های دولتی به شکایات مردم، مصوب شورای عالی اداری، ۱۳۷۸.
- [۲۲]. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۲.
- [۲۳]. قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۲۴]. تنگستانی، محمدقاسم. «نظام حقوقی هماهنگی و انتظام روابط میان دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور»، مجله تحقیقات قضایی، ش ۱۲، ۱۳۹۱.
- [۲۵]. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی. حقوق مالی و مالیه عمومی، انتشارات مجد، چاپ هفتم، ۱۳۸۵.
- [۲۶]. شریفی، اصغر. «آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چارچوبی برای نظارت کارآمد»، همایش نظارت کارآمد، ۱۳۸۳.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir