

مقاله پژوهشی: الگوی راهبردی پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور

فرهاد رهبر، مجتبی جامعی^۲

تاریخ دریافت: ۹۹/۲/۱۷

تاریخ پذیرش: ۹۹/۴/۲۱

چکیده

پدیده فساد و شیوع آن به‌عنوان مسئله‌ای جدی در نظام بین‌الملل مطرح و در سالیان متمادی همواره مورد توجه دولت‌ها است. در نتیجه اجرای راهبردهای پیشگیرانه به یکی از اهداف اساسی نظام‌های سیاسی مبدل گردیده است. سازمان بازرسی کل کشور بر اساس اصل (۱۷۴) قانون اساسی وظیفه نظارت بر روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی را عهده‌دار است. روش پژوهش بر مبنای مفروضات معرفت‌شناختی، روش ترکیبی و با توجه به هدف پژوهش و به دلیل طراحی الگو، نوع تحقیق، کاربردی-توسعه‌ای است. در بخش کیفی، جامعه آماری این پژوهش شامل مدیران، متخصصین حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزان سازمان بازرسی کل کشور و همچنین خبرگان علمی مرتبط با امر پیشگیری و نیز در بخش کمی، جامعه آماری این پژوهش شامل خبرگان حوزه صف (اجرایی) سازمان بازرسی کل کشور و خبرگان حوزه نظارتی دستگاه‌های اجرایی است. یافته این پژوهش طراحی الگوی راهبردی پیشگیری و مبارزه با فساد اداری با تأکید بر نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور و با در نظر گرفتن ابعاد مورد اشاره است که منتج به استنتاج و پیشنهادها گردید.

کلید واژه‌ها: نظارت، پیشگیری، فساد اداری، سازمان بازرسی کل کشور، راهبرد.

۱. استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

۲. دانشجوی دکتری دانشگاه عالی دفاع ملی و نویسنده مسئول: jameemoj@gmail.com

مقدمه

پدیده فساد^۱ و شیوع آن به عنوان مسئله‌ای جدی در نظام بین‌الملل مطرح بوده و در سالیان متمادی همواره مورد توجه دولت‌ها است. به نحوی که سازمان‌های بین‌المللی متعددی نظیر دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد^۲، بانک جهانی^۳، سازمان شفافیت بین‌المللی^۴، سازمان جهانی مجالس علیه فساد^۵، صندوق بین‌المللی پول^۶، دفتر آرمبود زمان^۷... از طریق انواع کنوانسیون‌ها و توصیه‌ها در جهت کنترل آن اهتمام لازم را دارند. در نتیجه اجرای راهبردهای پیشگیرانه پیرامون فساد اداری به یکی از اهداف اساسی نظام‌های سیاسی مبدل گردیده است (رهبر و جامعی، ۱۳۹۷: ۱۴۰).

در این راستا نظارت که از حقوق بنیادین ملت‌ها است از مهم‌ترین شیوه‌های مهار فساد و سوءاستفاده از امکانات است و سد راه فساد کارگزاران است. نظارت بر روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی، از جمله مهم‌ترین مسائل مورد بحث در کشورهای جهان است. فساد، گذشته از آنکه از نظر اخلاقی ناپسند و مذموم است، بیشتر به آن علت که سبب بروز و ظهور بسیاری از ناکارآمدی‌ها و چالش‌ها برای تحول و توسعه کشورها می‌شود، به کانون توجه بسیاری از متخصصان و محققان مرتبط تبدیل شده است. با وجود آنکه فساد ماهیتی فراگیر دارد، قربانیان این پدیده به شدت آثار مخرب آن را احساس می‌کنند و جامعه به‌عنوان یک کل در بلندمدت از تبعات فساد رنج خواهد برد (Trapnell, 2015: 11).

یکی از گونه‌های فساد، فساد اداری است که به بیان ساده آن را استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی گویند. فساد اداری ریشه در فعالیت‌ها، نفوذ و اختیارات دولت دارد و در اکثر مباحثی که فساد اداری را به‌عنوان یک رابطه خاص حکومت-جامعه تعریف و تبیین می‌کنند، نقش دستگاه‌های نظارتی کاملاً هویدا است. سازمان بازرسی کل

۱. Corruption

۲. UNODC

۳. World Bank

۴. Transparency International (TI)

۵. Global Organization of parliament Arians Against Corruption (UNCAC)

۶. International Monetary Fund

۷. Ombudsman

کشور به‌عنوان مرجع عالی نظارتی زیر نظر رئیس قوه قضائیه، بر اساس اصل (۱۷۴) قانون اساسی^۱ وظیفه نظارت بر روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی را عهده‌دار است. کارکردهای اصلی سازمان اعم از نظارت و بازرسی فوق‌العاده، برنامه‌ای و موردی، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را می‌توان به مراحل نظارت قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های اجرایی منتسب نمود که اکثر مأموریت‌ها در مرحله بعد و برخی نیز در مرحله حین انجام می‌گیرد. اولی اثربخش‌ترین مرحله در راستای پیشگیری از فساد اداری، مرحله نظارت قبل و تا حدودی نیز مرحله حین است. در حال حاضر انجام و تقویت این دو مرحله را می‌توان بخشی از دغدغه‌های نظارت مؤثر قلمداد نمود که با اجرای مراحل سه‌گانه می‌تواند موجب جلوگیری از سوء جریانات و ارتقای سلامت نظام اداری گردیده تا حاکمیت از وجاهت و اعتبار بالاتری نزد جامعه جهانی برخوردار باشد؛ بنابراین مسئله محقق این است که مطالعات و بررسی‌های انجام‌گرفته تنها پژوهش‌هایی در راستای پیشگیری، کارآمدی نظام اداری و یا مباحث مدیریتی با محوریت سازمان بازرسی کل کشور بوده و پژوهشی در مورد ارائه یک الگوی جامع برای سازمان مورد نظر نسبت به پیشگیری از فساد اداری مشاهده نگردید و قانون ارتقای نظام سلامت اداری و مقابله با فساد نیز چند سالی در مرحله آزمایشی به سر می‌برد.

مانع شدن از شیوع و گسترش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی، ارتقای راهبردهای پیشگیری از فساد اداری و خدمت‌رسانی به آحاد جامعه و ایجاد نگاهی راهبردی به توسعه پیشگیری از فساد اداری در نگاه مشترک سازمان و دستگاه‌های دولتی به‌عنوان اهمیت تحقیق حاضر بوده و ضرورت تحقیق و نبود الگوی مناسب راهبردی پیشگیری از فساد با

۱. اصل (۱۷۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین مقرر داشته است: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام- سازمان بازرسی کل کشور- زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد».

۲. در تغییرات (اصلاحات و الحاقات) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور برابر مصوبه مورخه ۱۳۹۳/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی اعمال شده است و در تبصره ماده (۱) قانون مورد اشاره، کلمه قبل (منظور مرحله نظارت قبل می‌باشد) حذف گردید.

تأکید بر نقش و جایگاه سازمان، می‌تواند پیامدهایی از جمله عدم شناخت مناسب و مؤثر مسئولان نسبت به فلسفه وجودی سازمان در امر پیشگیری از فساد اداری به جای استفاده از شیوه‌های نوین و کاهش پیشگیری از فساد اداری در دستگاه‌های دولتی را در پی داشته باشد. بر همین اساس تحقیق حاضر نه تنها به دلیل حساسیت امر، بلکه از منظر مطالعه در فرآیند تدوین راهبردهای آتی، می‌تواند ضرورتی دوچندان بیابد. بنابراین در نظر است این پژوهش شکاف فقدان وجود الگوی منسجم و جامع راهبردی در این حوزه را ترمیم و به آن به‌عنوان یک دغدغه، نگاه ویژه نماید.

هدف اصلی این پژوهش، دستیابی به الگوی راهبردی مبارزه با فساد اداری با تأکید بر نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور و سؤال اصلی، الگوی راهبردی مناسب برای مبارزه با فساد اداری با تأکید بر نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور کدام است؟ و سؤالات فرعی نیز شامل چگونگی وضعیت فساد اداری، پیامدهای فساد، احصاء روابط بین ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های الگوی راهبردی است.

مبانی نظری و پیشینه‌شناسی تحقیق

در پیشینه تحقیق نظریه‌های فساد و سلامت اداری به‌عنوان پروژه تحقیقاتی است که توسط عابدی جعفری (۱۳۹۵) در مرکز مطالعات شهرداری تهران انجام گردیده که شاخص‌های سلامت سازمانی را به دو دسته درونی و بیرونی تقسیم کرده که دسته درونی شامل فرهنگ سازمانی، حفظ کرامت انسانی، خوش رفتاری اعضای سازمان با یکدیگر و حوزه بیرونی شامل پایبندی به موقع به تعهدات، اعتمادسازی سازمانی، رعایت قوانین و اسناد فرادستی و اخلاق است. بررسی تطبیقی موانع حقوقی و قانونی شفافیت در ایران و سایر کشورها به‌عنوان پروژه تحقیقاتی است که توسط مرتضی بهادر (۱۳۸۹) در مرکز برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور انجام شده است که برخی موارد مهم فساد اداری در ایران را همانند اخذ پورسانت و کلاهبرداری در خریدهای خارجی، خویشاوندسالاری و رانت جویی دانسته و برخی از عوامل عدم شکل‌گیری شفافیت در ایران را اقتصادی دولتی، عدم شفافیت در قوانین ناظر و عدم اطلاع‌رسانی درست و به‌موقع می‌داند. سیاست جنایی

اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی به‌عنوان رساله‌ای است که توسط محمد نوذری فردیه (۱۳۹۱) در دانشگاه تهران انجام گردیده که منظور از پیشگیری از فساد اداری، تشکیل نهادهای مستقل است که مسئولیت انجام فعالیت‌های تبلیغی و افزایش شفافیت کارکردی در بخش عمومی را عهده‌دار می‌باشند و از تفاوت‌های سیاست جنایی اسلام با نظام‌های دیگر، نهاد «امر به معروف و نهی از منکر» است که یکی از روش‌های کارآمد مشارکت مردمی در پیشگیری از ارتکاب جرائم است؛ بنابراین بررسی‌هایی انجام گرفته در حوزه پیشینه تنها در خصوص مبارزه با فساد اداری با محوریت سازمان بازرسی کل کشور در راستای پیشگیری، مبارزه با فساد اداری، کارآمدی نظام اداری و یا مباحث مدیریتی بوده و پژوهشی در مورد ارائه یک الگوی جامع برای سازمان مورد نظر نسبت به پیشگیری و مبارزه با فساد اداری مشاهده نگردید.

الگوی راهبردی

نمونه‌ای ذهنی و انسجام‌یافته از اجزاء و عناصر تشکیل‌دهنده یک پدیده راهبردی و چگونگی روابط آن اجزا با یکدیگر است (حسینی، ۱۳۹۵: ۲۱).

نظارت

نظارت به معنای نظر افکندن است (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۸: ۷۰۶). مراقبت و در تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری، نگرانی و دیده‌بانی چیزی و حراست (دهخدا، ۱۳۳۹: ۵۸۷).

فساد

اگر فساد، سوءاستفاده از قدرت دولتی در جهت دستیابی به منافع شخصی تعریف شود،^۱ تعریف معمول فساد، تخلف آگاهانه از قوانین و یا اخلاق خواهد بود (Trapnell, 2015: 14).

نظارت در اسلام

در قرآن «نظارت» و مشتقات آن حدود ۱۲۹ بار و در نهج البلاغه مبحث نظارت ۱۴۳ بار تکرار شده (فتاحی، ۱۳۹۱: ۳۲) و این مطالب نشانگر اهمیت موضوع است. در نتیجه نظام جامع نظارتی که می‌توان با استفاده از منابع و آموزه‌های دینی استخراج کرد، دارای بخش‌ها و انواع زیر است:

الف) نظارت الهی

یکی از سنت‌های ثابت الهی، نظارت دقیق و مداوم بر اعمال و نیات انسان‌ها و بازرسی آن‌ها است. خداوند متعال در این دنیا، دقیقاً بر تمام اعمال، گفتار و نیات انسان‌ها نظارت دارد و بر مبنای همین نظارت کامل است که در روز قیامت، همه کارهای انسان را مورد سنجش قرار می‌دهد و پاداش یا کیفر مناسب را برای هر یک از آن‌ها تعیین می‌کند. از نظر قرآن کریم، اولین ناظر پروردگار عالم است که نظارت مطلق بر کلیه اعمال و حرکات افراد را دارد. برای نمونه می‌توان به آیه زیر اشاره نمود:

«وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ اِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَ الشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ» بگو عمل کنید، خداوند و رسول خدا و مؤمنان اعمال شما را می‌بینند و به زودی به سوی کسی بازمی‌گردید که پنهان و آشکار را می‌داند و شما را به آنچه عمل می‌کردید خبر می‌دهد» (سوره مبارکه توبه، آیه شریفه ۱۰۵).

ب) نظارت درونی (نظارت بر خود- خودکنترلی)

در این نظارت که بر جنبه درونی کنترل تأکید دارد، افراد بر عملکرد خود نظارت و کنترل می‌نمایند. تأکید کتاب آسمانی قرآن، بیشتر بر نظارت درونی است، چراکه در دیدگاه اسلام، خودسازی مقدم بر دیگرسازی است و افراد بسان خست‌های ساختمان عظیم جامعه هستند و تا فرد ساخته نشود، نمی‌توان انتظار ساخته شدن جامعه را داشت؛ بنابراین می‌توان به آیه زیر اشاره نمود:

«إِنَّا هَدَيْنَاهُ السَّبِيلَ إِمَّا شَاكِرًا وَّ إِمَّا كَفُورًا»

در وجود انسان برای هدایت تکوینی نفس سرزنشگر قرار داده (سوره مبارکه انسان، آیه شریفه ۳).

پ) نظارت بیرونی (نظارت عمومی - همگانی)

در اسلام مسئله کنترل بر سازمان و عملکرد کارکنان آن، تنها در چهارچوب وظایف مدیران سازمان‌ها خلاصه نمی‌شود؛ بلکه کلیه اعضای سازمان موظف‌اند بر اساس یک وظیفه شرعی بر عملکرد دیگر اعضای سازمان حتی عملکرد مدیران آن نظارت داشته باشند. در برخی از آیات منظور نظارت بیرونی است که از آن به امر به معروف و نهی از منکر یاد می‌شود. این بخش از معارف اسلام در بحث نظارت همگانی از چنان اهمیتی برخوردار است که در قرآن کریم در شأن و عظمت امت اسلام، به‌عنوان ملاک عمل قرار گرفته و آمده است. خداوند متعال در قرآن کریم می‌فرماید:

«كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ؛ شما بهترین امتی بوده‌اید که برای انسان‌ها پدیدار شده‌اید، [چه اینکه] امر به معروف و نهی از منکر می‌کنید و به خدا ایمان دارید (سوره مبارکه آل عمران، آیه شریفه ۱۱۰).

پیشگیری

به اذعان بسیاری از صاحب‌نظران، پیشگیری دارای تبعات و هزینه‌های کمتری نسبت به مبارزه است. از این رو در بسیاری از کشورهای جهان سعی می‌شود پیش از آنکه فساد بروز کند، زمینه‌های آن از بین برود (حقیقت‌شناس، ۱۳۹۵: ۸). در نتیجه یکی از هدف‌های مهم یک سیاست جنایی کارآمد، از بین بردن فرصت‌های ارتکاب جرم است. پیشگیری عبارت است از همه تدابیر که برای کاهش و محدودیت پیامدهای شدیدتر ارتکاب جرائم و آسیب‌های اجتماعی از طریق رصد و دیده‌بانی و ارائه راهبرد مقابله‌ای و اقدامات لازم برای حفظ سلامت افراد به کار گرفته می‌شود (زارع کار، ۱۳۹۶: ۱۷).

برخی از تقسیم‌بندی‌های پیشگیری به این قرار هستند؛ پیشگیری کیفری و غیرکیفری، پیشگیری جمعی و فردی؛ پیشگیری اجتماعی و وضعی و پیشگیری فردمدار و جامعه.

پیشگیری کیفری^۱ و غیر کیفری^۲

پیشگیری کیفری ماهیت کیفری داشته و بر عهده قوه قضائیه است؛ مخاطبان این نوع پیشگیری مجرمان می‌باشند. اقدامات پیشگیرانه از جرم با جرم‌انگاری رفتارها و کیفر دادن مرتکبین این رفتارهای مجرمانه و اغلب در راستای پیشگیری از تکرار جرم انجام می‌گیرد. پیشگیری غیرکیفری نیز یعنی اقدامات پیش از وقوع، مورد نظر است. پیشگیری غیرکیفری خود به دو قسم پیشگیری اجتماعی^۳ و پیشگیری وضعی^۴ تقسیم می‌شود؛ مرسوم‌ترین تقسیم‌بندی در پیشگیری غیرکیفری، پیشگیری اجتماعی و وضعی است. پیشگیری اجتماعی ناظر بر این باور است که علت‌های مختلفی در به وجود آمدن جرم مؤثر هستند، در نتیجه جامعه باید این عوامل جرم‌زا را از طریق اقداماتی از بین ببرد تا جرمی به وقوع نپیوندد؛ اما در پیشگیری وضعی، به وضعیت قبل از وقوع جرم پرداخته می‌شود، به طوری که در فرآیند گذر از اندیشه به عمل^۵، اختلال ایجاد می‌گردد تا این اندیشه مجرمانه به عمل مجرمانه نینجامد (علوی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۳۵). نظارت رسمی به‌عنوان یکی از ابزارهای پیشگیری وضعی، اهرم مناسبی برای کنترل فساد اداری در دستگاه‌های کشور است؛ چراکه با وجود چنین نهادهای رسمی با پشتوانه قانونی، خطر ارتکاب جرم کارمندان بالا رفته تا جایی که منافع ارتکاب جرم از منافی که در نتیجه ارتکاب آن به دست می‌آید، کمتر شده و در نتیجه شخص از اندیشه مجرمانه خود منصرف شده و مرتکب جرم نمی‌گردد (زارع‌کار، ۱۳۹۶: ۲۱ و ۲۲).

اسناد بالادستی و بیانات رهبر معظم انقلاب پیرامون پیشگیری از فساد از جایگاه

سازمان بازرسی کل کشور

برخی از اسناد بالادستی عبارت است از: برابر اصل یک‌صد و چهل و دوم^۶، پیشگیری‌های لازم برای عدم وقوع فساد اداری و مالی در حوزه کارگزاران دولتی

۱) Punitive Prevention

۲) Non-Punitive Prevention

۳) Social Prevention

۴) Situational Prevention

۵) Acting out

۶. دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس‌جمهور قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق، افزایش نیافته باشد.

پیش بینی گردیده است، در قانون برنامه توسعه به موضوع پیشگیری از فساد و ارتقای سلامت نظام اداری و تحول اداری به صورت مکرر اشاره شده است. به عنوان نمونه در قانون توسعه چهارم و در فصل دوازدهم، یک فصل به موضوع نوسازی دولت و ارتقای اثربخش حاکمیت اختصاص داده شده است، در قانون توسعه پنجم و در فصل چهارم از ماده ۴۶ لغایت ۶۸ به موضوع نظام اداری و ارتقای اثربخش با محورهای بسط خدمات دولت الکترونیک در نظام اداری، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها، حذف تشکیلات موازی، ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک سازی دولت اشاره شده است. در قانون برنامه ششم توسعه و در بخش ششم با موضوع نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد، مباحثی از جمله اصلاح نظام اداری، صرفه جویی در هزینه‌ها، تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت، حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضروری و... مطرح شده است. مقام معظم رهبری، نظارت دقیق و کامل بر دستگاه‌های مختلف کشور و انعکاس صحیح مشکلات و معایب را دو وظیفه اصلی سازمان بازرسی کل کشور خواندند و وجود این سازمان را تضمین کننده سلامت و صحت عمل دستگاه‌های مختلف برشمردند و دقت و جامعیت در بازرسی و نظارت و صحت و امانت داری کامل در گزارش مشکلات را از ویژگی‌های ضروری کار سازمان بازرسی کل کشور می‌دانند (بیانات مورخه ۷۵/۱۲/۶).

رهبر معظم انقلاب ضمن تأکید بر تعادل و پرهیز از افراط و تفریط در کار بازرسی، تکیه بر کار کارشناسی، استفاده از عناصر کارآمد، بصیرت و دقت، تعیین شاخص‌های دقیق صحت و خطا به تناسب وظایف و ویژگی‌های دستگاه‌های مختلف، مراقبت از صحت عمل بازرسان، تقدم بازرسی پیشگیرانه بر بازرسی در مراحل بعد و توجه به بازرسی‌های ادواری و مستمر را از جمله لوازم حرکت صحیح سازمان بازرسی کل کشور دانستند (بیانات مورخه ۱۳۸۲/۲/۱).

نظریه‌های غربی در خصوص فساد اداری

نظریه سیب بد^۱

در این نظریه افراد بر مبنای ارزش‌های اخلاق عمل می‌کنند و از این رو، این ارزش‌های غلط است که علت اصلی فساد به شمار می‌روند و علت فساد را در وجود افرادی که ویژگی اخلاقی معیوبی دارند به اصطلاح «سیب‌های بد» جست‌وجو می‌نمایند. یک زنجیره علی از این ویژگی بد تا اعمال فاسد وجود دارد. علت اصلی فساد را می‌توان در ویژگی معیوب انسانی و استعداد فعالیت مجرمانه یافت. علت‌ها در ضعف‌های انسانی همچون حرص و طمع ریشه دارند. زمانی که تأکید بر ویژگی معیوب یک کارمند است. فرض می‌شود که اخلاق، رفتار را تعیین می‌کند، بنابراین ارزش‌های غلط علت فساد هستند (De Graff, 2007).

نظریه کارگزاری^۲

بر اساس این نظریه، فساد زمانی انجام می‌شود که بین اهداف صاحبان نظام اداری به معنای شهروندان و مدیران شکاف ایجاد شود. بر این اساس فساد ناشی از اختیاراتی است که کارفرمایان به کارگزاران می‌دهند. به این صورت که زمانی فساد رخ می‌دهد که محتوای قرارداد کارگزاری میان سیاستمداران به عنوان کارفرما با مجریان که همان کارگزاران است در خصوص تأمین منافع عمومی، مشمول بهره‌برداری شخصی کارگزاران واقع می‌شود. این نظریه به ارتباط بین مقامات اداری که کار را واگذار می‌کنند (آمر) و فرد دیگری که کار را انجام می‌دهد (عامل) توجه دارد (Jensen&Meckling, ۱۹۷۶).

جایگاه سازمان بازرسی کل کشور

شان و جایگاه سازمان، نظارتی است و در مقام رسیدگی و اصدار رأی نیست. سازمان بازرسی می‌تواند با اعلام تخلف از قانون توسط مسئولین مربوطه، به محض وصول شکایت

^۱Theory of Bad Apple

^۲Principal Theory

به این سازمان، موضوع شکایت را به بخش تخصصی مربوط ارجاع دهد. چنانچه رسیدگی به این موضوع در صلاحیت سازمان باشد، مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس با تشکیل پرونده و احراز تخلف؛ برای اقدام مقتضی به مراجع ذیصلاح منعکس می‌گردد. این سازمان دارای چهار معاونت عملیاتی از جمله امور اقتصادی- زیربنایی، تولید- توسعه، سیاسی- قضایی و فرهنگی- اجتماعی است. متناظر این معاونت‌ها، ادارات کل نظارت و بازرسی استان‌ها نیز تشکیل شده است و توسط سازمان مرکزی، راهبری می‌شوند. چنانچه بازرسان در برخورد با مسائل مالی به سوء جریان‌ات و تخلفات اداری و انتظامی و جرائم برخورد نمایند، گزارش لازم را تهیه می‌نمایند. این امر مستلزم تحقیق و بررسی، کسب اطلاعات، اخذ مدارک و اسناد، تحصیل اطلاعات، استتاج و ارائه نظر و پیشنهاد و راهکار است (سخنرانی قاضی سراج در ترکیه، ۲۰۱۵).

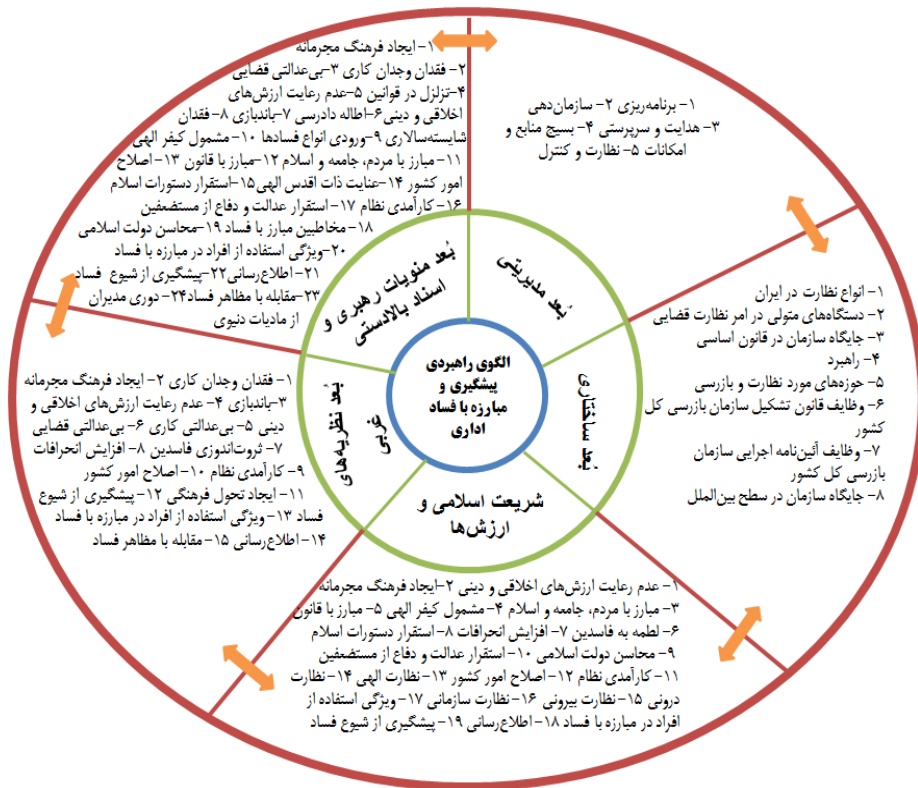
چهارچوب نظری

مبحث نظارت و کنترل، همواره از موضوعات راهبردی و اساسی در جوامع امروزی محسوب شده و تأمین آن یکی از وظایف کلیدی حاکمیت به شمار می‌آید (الوانی، ۱۳۷۹). در تبیین فساد اداری دو رهیافت اصلی ارائه شده که شامل انتخاب عقلانی و نهادگرایی است. در هر دو رهیافت، فساد متغیری وابسته است که ناشی از علل فردی (در رهیافت انتخابی عقلانی) یا علل ساختاری (در رهیافت نهادی) است. در تحلیل چرایی بروز فساد اداری بر اساس رهیافت عقلانی گفته می‌شود از آنجا که فساد اداری اقدامی غیرقانونی است، هزینه‌هایی را به مرتکبین تحمیل می‌کند. این هزینه همان مجازات قانونی همچون بازداشت، تعلیق یا انفصال از خدمت، جریمه نقدی و... است. از سوی دیگر اعمال فسادآمیز قطعاً برای مرتکبین آن منافی را به همراه دارد. در صورتی که هزینه‌های ارتکاب فساد از منافع آن کمتر باشد، میزان فساد گسترش می‌یابد. شدت و ضعف هزینه‌های فساد به عوامل مختلف سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی بستگی دارد. از جمله نقش نظام قضایی در برخورد با مفسدان، کارایی سازوکارهای نظارتی و بازرسی در شناسایی موارد فساد بستگی دارد (حق‌شناس، ۱۳۹۲: ۲۷)؛ بنابراین در این رهیافت آنچه میزان تقاضای فساد را

تعیین می‌کند، قیمت نسبی آن است. به بیان دیگر کم‌هزینه بودن فساد، احتمال ارتکاب آن را افزایش می‌دهد.

الگوی مفهومی

الگوی مفهومی شکلی است که سازه‌های مفهومی تحقیق را نشان می‌دهد. الگوی مفهومی این تحقیق، متأثر از ارزش‌ها و شریعت اسلامی، اسناد بالادستی و منویات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، نظریه‌های غربی، شیوه مدیریتی و ساختاری سازمان بازرسی کل کشور است. در طراحی الگو بر مبنای مطالعات انجام شده و با توجه به مفاهیم و متغیرهای مرتبط اهداف و سؤالات و چهارچوب نظری مرتبط با موضوع تحقیق، ابتدا مفاهیم اصلی هر متغیر به تنهایی مشخص شد و سپس مفاهیم بازنگاری شده، بر اساس مفاهیم اصلی ترسیم گردید.



روش‌شناسی تحقیق

با توجه به هدف این پژوهش (دستیابی به الگوی راهبردی پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر نقش و جایگاه سازمان) به دلیل اینکه طراحی این الگو می‌تواند موجب بهبود روش‌ها، ساختارها و ارتقای کارآمدی گردد، تحقیق، کاربردی - توسعه‌ای است. روش این تحقیق بر مبنای مفروضات معرفت‌شناختی، ترکیبی است. در بخش کیفی، جامعه آماری شامل مدیران حوزه سیاست‌گذاری سازمان و همچنین خبرگان علمی مرتبط با امر پیشگیری است که با ویژگی‌های تجربه خدمتی بالای ۳۰ سال یا تحصیلات دکتری یا داشتن مسئولیت منظور شده است. در بخش کمی، جامعه آماری شامل صاحب‌نظران حوزه اجرایی سازمان و خبرگان حوزه نظارتی دستگاه‌های اجرایی با ویژگی‌های سابقه خدمتی بالای ۱۵ سال در حوزه پیشگیری، تحصیلات سطح دکتری، داشتن مسئولیت یا اشتغال در مرکز پژوهش‌های مبارزه با فساد سازمان مدنظر است. در مرحله کیفی، روش نمونه‌گیری، هدفمند و مبتنی بر مقصود خواهد بود. در این مرحله با تعداد شش نفر از صاحب‌نظران به روش نمونه‌گیری هدفمند با محورهای پیامدهای فساد اداری و سازوکار پیشگیری از فساد اداری با تشریح وضعیت کنونی و ایده‌آل سازمان مصاحبه گردید که به اشباع نظری هدفمند رسیده ولی برای اطمینان خاطر بیشتر نسبت به انجام مصاحبه با دو نفر از صاحب‌نظران بسنده می‌گردد که تقریباً همان موضوعات صاحب‌نظران قبلی مورد تأکید قرار می‌گیرد. در بخش کمی، روش نمونه‌گیری بر اساس تعیین برآورد حجم نمونه آماری از جدول مورگان است. در این مرحله حجم نمونه آماری در جامعه آماری تحقیق، ۳۵ نفر برآورد گردید که بر اساس جدول مورد نظر ۳۲ نفر به عنوان حجم نمونه لحاظ گردید. در مرحله کیفی، روش گردآوری داده‌ها، متشکل از روش‌های اسنادی یا کتابخانه‌ای، میدانی و مصاحبه عمیق است و سپس در مرحله کمی، روش گردآوری داده‌ها با توجه به مرحله کیفی، نسبت به تنظیم و طراحی پرسشنامه طرح تحقیق اقدام خواهد شد.

در این پژوهش از پرسشنامه به‌عنوان ابزار اعتبارسنجی یافته‌های تحقیق استفاده می‌گردد. پرسشنامه با ترسیم پنج بعد اصلی الگو و با تبیین دو محور پیامدهای فساد و سازوکار پیشگیری از فساد صورت می‌پذیرد. این پرسشنامه میان ۳۲ نفر از خبرگان توزیع

گردید که ۲۷ نفر از آنان نسبت به پاسخگویی پرسشنامه و تکمیل آن اقدام نمودند که پس از جمع‌آوری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. برای اطمینان از روایی فرایند کدگذاری‌ها، تجزیه و تحلیل داده‌ها و کسب نتایج، مفاهیم و مقولات به صورت مکرر و با دقت مورد بررسی قرار گرفت. علاوه بر آن مفاهیم و مقولات قبل از گنجانده شدن در پرسشنامه به تعداد محدودی از اساتید عرضه شد و با کسب نظرات آن‌ها و اخذ نهایی استاد محترم در جدول نهایی مفاهیم و مقولات قرار داده شد. در بخش کمی نیز از روش «روایی محتوا» استفاده شد. به این معنی که پرسشنامه‌های خام پس از اتمام مرحله طراحی و پیش از توزیع آن‌ها میان جامعه نمونه، توسط تعدادی از اساتید خبره در این حوزه بررسی شد و ضمن انجام اصلاحات پرسشنامه‌ها به صورت پیش‌آزمون تست شدند. تجزیه و تحلیل داده‌های این پژوهش در بخش کیفی و در بخش کمی با استخراج کلیدواژه‌ها و برقراری رابطه با آن‌ها شکل می‌گیرد.



یافته‌ها و تجزیه و تحلیل داده‌ها

الف: یافته‌های تحقیق

با عنایت به مفاهیم اصلی به دست آمده و متناسب با این مفاهیم، ۴۷ مقوله به عنوان مفاهیم بازنگری شده با استفاده از تجارب صاحب نظران انتخاب شد و در طراحی پرسشنامه ضمن تأیید مفاهیم اصلی نسبت به سنجش دیدگاه اعضای جامعه آماری در راستای میزان ارتباط هر یک از مفاهیم با مقوله‌ها اقدام شد. شایان ذکر است که برای مفاهیم و مقولات با جهت‌گیری چهارگانه فوق، پنج بعد در نظر گرفته شده که عبارت است از: بُعد منویات رهبری و اسناد بالادستی، بُعد نظریه‌های غربی، بُعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها، بُعد مدیریتی و بُعد ساختاری.

جدول ۱: مفاهیم بازنگری شده و مقولات عوامل فساد

ایجاد فرهنگ مجرمانه	عدم رعایت ارزش‌های اخلاقی و دینی
فقدان وجدان کاری	باندبازی
بی‌عدالتی قضایی	عدم توجه به شایسته‌سالاری
تزلزل در قوانین	

جدول ۲: مفاهیم عوامل فساد

وجود رشوه و ارتشاء در دستگاه‌های اداری	عدم احساس وجدان در خدمات عمومی	عدم شجاعت، صدق و نشاط
ثروت‌اندوزی	عدم احساس مسئولیت در قبال افکار عمومی	اهانت به مراجعین و ارباب‌رجوع
خیانت به شهروندان	کم‌کاری	به جان بیت‌المال افتادن با زرنگی، زبان چرب و نرم و چهره حق به جانب
رانت‌خواری	فقدان قضاوت عادلانه	ارجح دانستن رابطه بر استحقاق، خدا و قانون
مصرف‌گرایی و مصرف بی‌رویه	بلا تکلیفی پرونده‌های قضایی	دخالت دادن جناح‌بندی و خط‌بازی‌ها
کسب ثروت از طریق نامشروع	تبعیض در قانون	دخالت دادن رفاقت در مسائل اداری
کسب امتیاز بی‌جا و انحصاری	تبعیض در اجرای قانون	عزل و نصب‌های خارج از ضابطه
فقدان انضباط اجتماعی	اطاله پرونده‌های قضایی	عدم توجه به شایستگی‌ها و قابلیت‌های افراد
فقدان احساس مسئولیت	عدم برخورد با فساد	عدم شایسته‌سالاری در ارتقاء و انتصاب
فقدان وظیفه‌شناسی	عدم ثبات مقررات	رفتار غیر صادقانه
فقدان وظیفه‌شناسی در مسئولان	به‌روز نبودن مقررات	اخلاق ناپسند
در نظر گرفتن منافع شخصی	رفتار غیرقانونی	پیروی از ارزش‌های غلط
خرید و فروش پست‌ها	اخلال در امر انجام صحیح وظایف	تخلف آگاهانه از قوانین یا اخلاق
پرداخت‌های غیرقانونی	امتیازات نابه‌جای به کارگزاران	اعمال قدرت شخصی
رابطه کارفرمایان با مجریان	استفاده نامشروع از موقعیت شغلی	اسراف‌کاری
جاه‌طلبی	واگذاری کار از سوی مقامات اداری به افراد دیگر	انحراف از وظایف رسمی
نادیده گرفتن ضوابط در منافع غیرسازمانی	رشوه و ارتشاء	اختلاس
اجرای ناسالم وظایف	اخذ امتیاز (مستقیم و غیرمستقیم)	سوءاستفاده از قدرت

جدول ۳: مفاهیم بازنگری شده و مقولات فواید و اهمیت مبارزه با فساد

اصلاح امور کشور	عنایت ذات اقدس الهی
کارآمدی نظام	استقرار عدالت و دفاع از مستضعفین
مخاطبین مبارز با فساد	استقرار دستورات اسلام

جدول ۴: مفاهیم فواید و اهمیت مبارزه با فساد

مبارزه با فقر	انعکاس صحیح مشکلات و معایب	مبارزه با فساد
تضمین‌کننده سلامت	مبارزه با تبعیض	صحت عمل دستگاه‌های مختلف
عنصر حقیقی در اصلاح کشور	رضای الهی	هدایت الهی
مشروعیت مسئولان	تقویت پایبندی به اصول و ارزش‌ها	مطالبات مردمی
ایجاد صلاح	اصول انقلاب اسلامی	سلامت جامعه
رفاه و امنیت غذایی	تأمین اجتماعی	فرصت‌های برابر
ارتقای سلامت اداری و تحول اداری	ارتقای اثربخش حاکمیت	بسط خدمات الکترونیک
حذف تشکیلات موازی	کوچک‌سازی دولت	صرفه‌جویی در هزینه‌ها
تحول اساسی در ساختارها	منطقی‌سازی اندازه دولت	چابک‌سازی
همکاری و هماهنگی نهادهای نظارتی	تقویت حاکمیت	منتفع کردن شهروندان علی‌الخصوص طبقات ضعیف و مستضعف
عدالت اجتماعی	اجرای عدالت	در نظر گرفتن حق توده‌های وسیع مردم
کاهش فاصله طبقاتی	وظیفه همگانی	مسئولان کشور
مشارکت	ارتقای رضایت‌مندی شهروندان	کارآیی و اثربخشی دولت
عدالت محوری	بی‌طرفانه بودن	ترتیبات ساختاری
افزایش سرمایه اجتماعی	اصلاح دستگاه اداری	مهار سبک زندگی
سعادت و کمال بشر	نظارت‌پذیری	کم‌فروشی نکردن
یادآوری نعمت‌های خداوند	اجرای عدالت	بالندگی نظام اسلامی
افزایش بهره‌وری	سالم‌سازی جامعه	رهایی از آفات

جدول ۵: مفاهیم بازنگری‌شده و مقولات سازوکار مقابله با فساد

ویژگی افراد در مبارزه با فساد
اطلاع‌رسانی
مقابله با مظاهر فساد

جدول ۶: مفاهیم سازوکار مقابله با فساد

قاطعیت	امین بودن	مؤمن و معتقد بودن
امانت‌داری	شجاعت و اخلاص	عدم افشای اسرار
تدبیر و عزم راسخ	احساس حضور در محضر حق	عدم تسامح در مبارزه با فساد
داشتن روحیه مقاومت در برابر فساد	قاطعیت دستگاه‌های دولتی و قضایی در برخورد با جرائم و تخلفات	مراقبت در رفتار و عمل

وجود افراد مطمئن و سالم در راستای مبارزه با فساد	پرهیز از افراط و تفریط در اطلاع‌رسانی به مردم	بصیرت و دقت پاسخگویی
پرداختن به ریشه‌ها به جای خطاها	دقت و جامعیت	متخصص و کارآمد
عدم سوءظن به مدیران درستکار	حفظ عرض و حیثیت مردم	وفا و راست‌گویی
آگاه کردن از نقاط ضعف و قوت مدیران	عدم القای فساد فراگیر	شفافیت
واکنش قاطع و بدون ملاحظه	امانت‌داری	یادگیری آموزه‌های دینی
خداپرستی	اعتقاد به معاد	برخورد با تخلف قبل از ارجاع توسط مدیران
جلسوگیری از دست‌درازی به اموال عمومی	مقابله با اختلاس، تبانی، جعل و تخریب یا اختفاء اسناد	برخورد با سوءاستفاده از موقعیت اداری، امکانات و اطلاعات
مبارزه با دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی	برخورد با اعمال و رفتار خلاف شئون یا رفتار اداری	مبارزه با استفاده غیرمجاز از شئون یا موقعیت شغلی و اموال و امکانات دولتی
مقایسه عملیات پیش‌بینی‌شده با عملیات انجام‌شده	مقابله با صدور یا ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امر اداری	جلسوگیری از نقض قوانین و مقررات
جلسوگیری از ایجاد نارضایتی در ارباب‌رجوع	مقابله با تبعیض یا اعمال غرض و روابط غیر اداری در اجرای قوانین	جلسوگیری از مداخله کارکنان در معادلات دولتی
پیشنهادهای اصلاحی	تسریع در فرآیند بررسی و عدم اطاله	وفاداری و اطاعت
تخصص‌گرایی	افزایش آگاهی در مورد فساد	تقویت پاسخگویی دولت
ایجاد کمپین‌های فعال امر به معروف	رسیدگی به شکایات فردی نصیحت‌خواهی	اعمال مجازات و اقدامات تنبیهی نهی از منکر
کنترل عمومی	نظارت همگانی	تذکر دادن به یکدیگر
نظارت آشکار و علنی	نظارت مستقیم و بدون واسطه	نظارت غیرمستقیم و باواسطه
احساس مسئولیت	عدالت	انصاف
ایمان و اعتقادات دینی	نظارت غیرمنتظره و بدون اطلاع قبلی	برخورد با تصدی بیش از یک شغل
نظارت مخفی و پنهانی	مقایسه مطلوب با موجود	تقوا

جدول ۷: مفاهیم بازنگری‌شده و مقولات مدیریتی

برنامه‌ریزی
سازمان‌دهی
هدایت و سرپرستی
بسیج منابع و امکانات
نظارت و کنترل

جدول ۸: مفاهیم مدیریتی

سطح حوزه نظارتی	نحوه اقدام نظارتی	تدوین راهبرد
اقدامات اصلاحی	(انجام به موقع مأموریت‌ها)	آینده‌نگری (دفاع از برنامه‌های پیشنهادی)
ارتباطات	انگیزش	رهبری
شناسایی و پرورش مدیران	تأمین منابع مالی	تعیین چشم‌انداز
کارایی	تأمین و استفاده از منابع حقوقی	تشخیص انحرافات و تحلیل آن
	ارزیابی عملکرد	اثربخشی

جدول ۹: مفاهیم بازنگری‌شده و مقولات ساختاری

وظایف سازمان بازرسی کل کشور در قانون	دستگاه‌های متولی در امر نظارت قضایی
وظایف سازمان بازرسی کل کشور در آیین‌نامه اجرایی	جایگاه سازمان در قانون اساسی
جایگاه سازمان در سطح بین‌الملل	راهبرد

جدول ۱۰: مفاهیم ساختاری

بررسی عملکرد مسئولان از حیث مدیریت	بررسی ساختار با وظایف دستگاه‌ها	بررسی شکایات و اطلاعات
نظارت بر حسن اجرای قوانین	نظارت بر حسن جریان امور	شناسایی نقاط ضعف، قوت، فرصت‌ها و تهدیدات
مشاوره‌های تخصصی	توسعه فرهنگ قانون‌مداری	اجرای صحیح قوانین
تطبیق عملکرد دستگاه با تکالیف قانونی	ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد	جمع‌آوری اطلاعات در مرحله حین و بعد
اعلام موارد تخلف و سوء جریانات	ارائه پیشنهادهای مناسب	تجزیه و تحلیل اطلاعات
تقویت مدیریت کشور	ایجاد هماهنگی با دستگاه‌های نظارتی	ارسال گزارش به مراجع قضایی
بهره‌گیری از فناوری‌های نوین	بهره‌گیری از توان تشکلی غیردولتی	اطلاع‌رسانی از طریق رسانه‌های عمومی
ایجاد تحول و به‌کارگیری فناوری نوین	جلوگیری از تضییع اموال عمومی	پیشگیری از وقوع جرم
عضو انجمن آمبوزمان‌های همکاری اسلامی	عضو مؤسسه آمبوزمان بین‌المللی	عضو انجمن آمبوزمان آسیایی
عضو پیمان آمبوزمان‌های اوراسیا	همکاری با نمایندگی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر ملل متحد	عضو مرکز منطقه‌ای همکاری دستگاه‌های مبارزه با فساد آمبوزمان‌های اکو

پاسخ اعضای جامعه آماری به پرسشنامه در راستای تأیید یا عدم تأیید مقولات دریافت گردید که نظرات مختلف خبرگان امر با استفاده از نرم‌افزار SPSS انجام گرفت. مقولات کدگذاری و ۳۰ مقوله مورد سنجش و ارزیابی اعضای جامعه آماری واقع شد که تحلیل آماری پاسخ خبرگان نشان‌دهنده آن است که تعداد و درصد موافق‌ها و مخالف‌های

مقولات انتخابی به صورت مشخص و منسجم به استناد جدول شماره ۱۱ تعیین گردیده است.

جدول ۱۱: درصد و جایگاه مفاهیم بازنگری شده (مقولات)

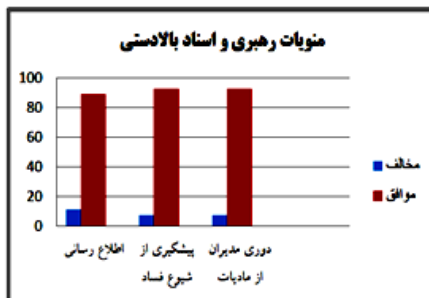
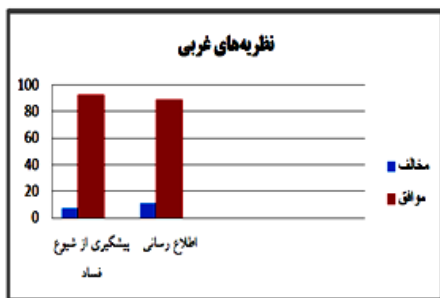
کد گذاری	مقوله	موافق		مخالف	
		درصد	تعداد	درصد	تعداد
1	ایجاد فرهنگ مجرمانه (بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی)	85.2%	23	14.8%	4
2	فقدان وجدان کاری (بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی)	92.6%	25	7.4%	2
3	بی عدالتی قضایی (بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی)	85.2%	23	14.8%	4
4	تزلزل در قوانین (بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی)	88.9%	24	11.1%	3
5	عدم رعایت ارزش های اخلاقی و دینی (بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی)	85.2%	23	14.8%	4
6	باندبازی (بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی)	81.5%	22	18.5%	5
7	عدم توجه به شایسته سالاری (بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی)	92.6%	25	7.4%	2
8	فقدان وجدان کاری (بعد نظریه های غربی)	70.4%	19	29.6%	8
9	ایجاد فرهنگ مجرمانه (بعد نظریه های غربی)	81.5%	22	18.5%	5
10	باندبازی (بعد نظریه های غربی)	66.7%	18	33.3%	9
11	عدم رعایت ارزش های اخلاقی و دینی (بعد نظریه های غربی)	77.8%	21	22.2%	6
12	عدم رعایت ارزش های اخلاقی و دینی (بعد شریعت اسلامی و ارزش ها)	92.6%	25	7.4%	2
13	ایجاد فرهنگ مجرمانه (بعد شریعت اسلامی و ارزش ها)	88.9%	24	11.1%	3
14	اصلاح امور کشور (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	92.6%	25	7.4%	2
15	عنایت ذات اقدس الهی (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	85.2%	23	14.8%	4
16	کارآمدی نظام (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	88.9%	24	11.1%	3
17	استقرار عدالت و دفاع از مستضعفین (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	85.2%	23	14.8%	4

کد گذاری	مقوله	موافق		مخالف	
		تعداد	درصد	تعداد	درصد
18	مخاطبین مبارزه با فساد (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	22	81.5%	5	18.5%
19	کارآمدی نظام (بعد نظریه‌های غربی)	23	85.2%	4	14.8%
20	اصلاح امور کشور (بعد نظریه‌های غربی)	23	85.2%	4	14.8%
21	استقرار دستورات اسلام (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	25	92.6%	2	7.4%
22	استقرار عدالت و دفاع از مستضعفین (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	23	85.2%	4	14.8%
23	کارآمدی نظام (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	24	88.9%	3	11.1%
24	صلاح امور کشور (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	24	88.9%	3	11.1%
25	ویژگی افراد در مبارزه با فساد (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	24	88.9%	3	11.1%
26	اطلاع‌رسانی (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	24	88.9%	3	11.1%
27	مقابله با مظاهر فساد (منویات رهبری و اسناد بالادستی)	26	96.3%	1	3.7%
28	ویژگی افراد در مبارزه با فساد (بعد نظریه‌های غربی)	23	85.2%	4	14.8%
29	اطلاع‌رسانی (بعد نظریه‌های غربی)	24	88.9%	3	11.1%
30	مقابله با مظاهر فساد (بعد نظریه‌های غربی)	21	77.8%	6	22.2%
31	نظارت بیرونی (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	25	92.6%	2	7.4%
32	نظارت سازمانی (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	24	88.9%	3	11.1%
33	ویژگی افراد در مبارزه با فساد (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	26	96.3%	1	3.7%
34	اطلاع‌رسانی (بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها)	25	92.6%	2	7.4%
35	برنامه‌ریزی (بعد مدیریتی)	26	96.3%	1	3.7%
36	سازمان‌دهی (بعد مدیریتی)	26	96.3%	1	3.7%
37	هدایت و سرپرستی (بعد مدیریتی)	26	96.3%	1	3.7%
38	بسیج منابع و امکانات (بعد مدیریتی)	26	96.3%	1	3.7%
39	نظارت و کنترل (بعد مدیریتی)	25	92.6%	2	7.4%
40	طبیعت نظارت (بعد ساختاری)	24	88.9%	3	11.1%
41	دستگاه‌های متولی در امر نظارت قضایی (بعد	24	88.9%	3	11.1%

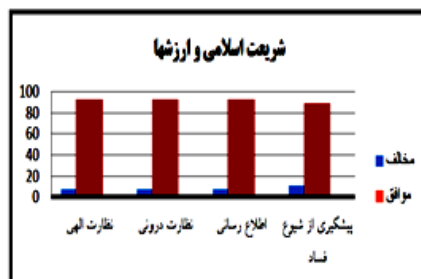
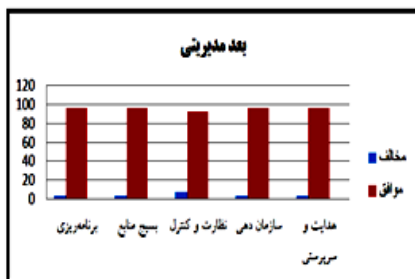
کد گذاری	مقوله	موافق		مخالف	
		تعداد	درصد	تعداد	درصد
	ساختاری)				
42	جایگاه سازمان در قانون اساسی (بعد ساختاری)	26	96.3%	1	3.7%
43	راهبرد (بعد ساختاری)	25	92.6%	2	7.4%
44	حوزه‌های مورد نظارت و بازرسی (بعد ساختاری)	24	88.9%	3	11.1%
45	وظایف سازمان بازرسی کل کشور در قانون (بعد ساختاری)	25	92.6%	2	7.4%
46	وظایف سازمان بازرسی کل کشور در آیین‌نامه اجرایی (بعد ساختاری)	25	92.6%	2	7.4%
47	جایگاه سازمان در سطح بین‌الملل (بعد ساختاری)	26	96.3%	1	3.7%

نتایج به دست آمده از تجزیه و تحلیل پاسخ‌های صاحب‌نظران به پرسش‌های پژوهش در خصوص حوزه پیامدهای فساد؛ در بعد منویات رهبری و اسناد بالادستی به ترتیب بیشترین امتیاز و تأیید مقولات از سوی جامعه آماری راجع به شمول کیفر الهی، قانون‌گریزی و مبارزه با مردم، جامعه و اسلام در بعد نظریه‌های غربی راجع به افزایش انحرافات و ثروت‌اندوزی فاسدین و در بعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها راجع به افزایش انحرافات، شمول کیفر الهی، مبارزه با مردم، جامعه و اسلام و قانون‌گریزی قید گردیده است.

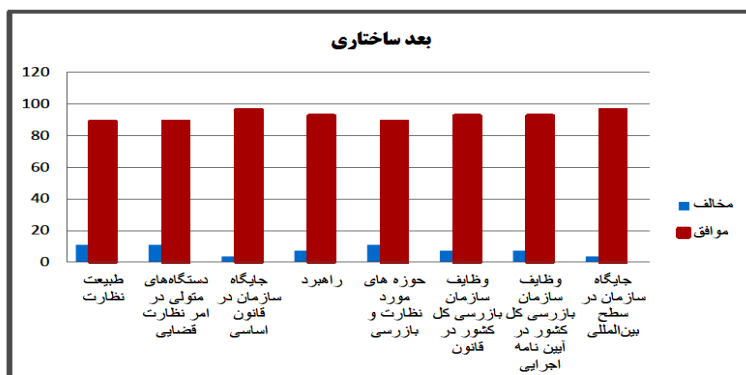
نتایج به دست آمده از تجزیه و تحلیل پاسخ‌های خبرگان به پرسشنامه در حوزه روش و سازوکار پیشگیری از فساد در بُعد منویات رهبری و اسناد بالادستی، پیشگیری از شیوع فساد؛ دوری مدیران از مادیات دنیوی، اطلاع‌رسانی و در بُعد نظریه‌های غربی، پیشگیری از شیوع فساد و اطلاع‌رسانی مشخص گردیده است.



نتایج به دست آمده از تجزیه و تحلیل پاسخ‌های صاحب‌نظران به پرسش‌های پژوهش در حوزه روش و سازوکار پیشگیری از فساد؛ در بُعد شریعت اسلامی و ارزش‌ها، نظارت الهی، نظارت درونی، اطلاع‌رسانی و پیشگیری از شیوع فساد و در خصوص بُعد مدیریتی برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و سرپرستی، بسیج منابع و امکانات و نظارت و کنترل مشخص گردیده است.



نتایج به دست آمده از تجزیه و تحلیل پاسخ‌های صاحب‌نظران و خبرگان به پرسش‌های پژوهش در بعد ساختاری، جایگاه سازمان در قانون اساسی، جایگاه سازمان در نظام بین‌الملل، وظایف سازمان بازرسی کل کشور در آیین‌نامه اجرایی، راهبرد، وظایف سازمان بازرسی کل کشور در قانون، حوزه‌های مورد نظارت و بازرسی، دستگاه‌های متولی در امر نظارت قضایی و طبیعت نظارت مشخص گردیده است.



نتیجه‌گیری

کنترل راهبردی یکی از مراحل اصلی و ضروری در الگوی جامع مدیریت راهبردی است. با توجه به وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور که وظیفه نظارت بر روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های اداری از حیث نظارت بر حسن اجرای امور و اجرای صحیح قوانین را عهده‌دار بوده، موجب می‌گردد حاکمیت قانون بر دستگاه‌های اجرایی ایجاد شود تا دستگاه‌ها از مسیر اهداف سازمانی خود دچار انحراف نگردند و از طرفی کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی همان‌گونه که با ورود و شروع به کار در دستگاه‌های اجرایی و یا پذیرش تصدی پست‌های مختلف، مسئولیت را می‌پذیرند، می‌بایست در قبال آن به تکالیف و وظایف خود به نحو شایسته و بایسته عمل نمایند و پس از قبول - مسئولیت، نسبت به عملکرد و یا رفتار اداری خود نسبت به کارکنان تحت امر، مدیران مافوق، شهروندان و دستگاه‌های نظارتی پاسخگو باشند. در مجموع کاهش فساد یک مفهوم راهبردی برای هماهنگی و اداره یک جامعه مدرن و پیشرفته است که نظارت بر این امور و برقراری آنان موجب افزایش کارآمدی دستگاه‌های اجرایی گردیده و نگاه شهروندان نسبت به حاکمیت مثبت و موجی از رضایت‌مندی در آحاد جامعه و عموم مردم را شامل می‌گردد. در پاسخ به سؤال فرعی اول پژوهش مبنی بر پیامدهای فساد مشخص گردید، در بُعد منویات رهبری، بیشترین نظر حاوی کیفر الهی، در بُعد نظریات غربی، افزایش انحرافات، در بُعد شریعت اسلامی، افزایش انحرافات و کیفر الهی به‌عنوان اکثریت نظرات اعلام می‌گردد. در بُعد شریعت اسلامی و منویات مقام معظم رهبری به دلیل اعتقاد به قیامت و معاد و

همچنین ایمان به حضور در محضر الهی، بالاترین پیامدهای فساد به شمولیت کیفر الهی برای آن دسته از فاسدین مدنظر قرار می‌گیرد. خداوند متعال در این دنیا، دقیقاً بر تمام اعمال، گفتار و نیت انسان‌ها نظارت دارد و بر مبنای همین نظارت دقیق و کامل است که در روز قیامت، همه کارهای انسان را مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌دهد و پاداش یا کیفر مناسب را برای هریک از آنها تعیین می‌کند. ولی در نظریه‌های غربی متناسب با نگرش‌ها و دیدگاه‌های غربی، موضوع کیفر الهی مورد نظرشان نبوده و پیامدهای فساد را افزایش انحرافات از مسیر کاری خود می‌دانند و مباحث مطروحه را ختم در این دنیا می‌دانند.

در پاسخ به سؤال فرعی دوم، سوم، چهارم و پنجم پژوهش مبنی بر ابعاد، مفاهیم، مقولات و روابط میان شاخص‌ها معین گردید در حوزه سازوکار پیشگیری از فساد و در بُعد منویات رهبری، بیشترین نظرات شامل پیشگیری از شیوع فساد، دوری مدیران از مادیات دنیوی و اطلاع‌رسانی و در بُعد نظریه‌های غربی، پیشگیری از شیوع فساد و اطلاع‌رسانی و در بُعد شریعت اسلامی، نظارت الهی، نظارت درونی و اطلاع‌رسانی را بیشترین آراء می‌دانند. شایان ذکر است که وجه اشتراک حاصله در پیشگیری از شیوع فساد و اطلاع‌رسانی است ولی در افتراق‌های مورد نظر شامل نظارت الهی و نظارت درونی است. شریعت اسلامی به این دو نظارت تأکید وافری دارد و آن را جزء مؤلفه‌های اساسی نظارت و پیشگیری از فساد می‌داند. تأکید شریعت اسلامی بیشتر بر نظارت درونی است، چراکه در دیدگاه اسلام، خودسازی مقدم بر دیگرسازی است و تا فرد ساخته نشود نمی‌توان انتظار ساخته شدن جامعه را داشت؛ بنابراین نظارت توسط انسان موجبات جلوگیری از آسیب‌ها و تهدیدات و بی‌نظمی را در شهروندان، سازمان‌ها و جامعه و در نهایت حاکمیت اسلامی فراهم می‌سازد که این دیدگاه در حوزه نظارت الهی و درونی با نظریه‌های غربی در تعارض آشکار است.

در بُعد مدیریتی اکثریت نظرات تقریباً به صورت تساوی به مؤلفه‌های برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و سرپرستی، بسیج امکانات و نظارت و کنترل اختصاص داده شده است و مشخص می‌گردد که نقش این مؤلفه در پیشگیری از فساد مؤثر است. در بُعد ساختاری جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در قانون اساسی و جایگاه آن در سطح بین‌المللی و نظام بین‌الملل بیشترین آراء را به خود اختصاص داده است. تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات سازمان

بازرسی کل کشور در قانون و اینکه قانون‌گذار اصلی از اصول قانون اساسی را به صورت مجزا برای این دستگاه در نظر گرفته، تأکیدی بر حاکمیت قانون و اجرای قانون‌مداری در دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران است تا هیچ‌یک از این دستگاه‌ها از اختیارات و قدرت خود سوءاستفاده ننمایند و هیچ‌گونه تعدی و تجاوز به حریم و حقوق آحاد جامعه صورت نگیرد.

پیشنهادات

۱. تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در قانون و اینکه قانون‌گذار اصلی، اصول قانون اساسی را به صورت مجزا برای این دستگاه در نظر گرفته، تأکیدی بر حاکمیت قانون و اجرای قانون‌مداری در دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران است تا هیچ‌یک از این دستگاه‌ها از اختیارات و قدرت خود سوءاستفاده ننمایند و هیچ‌گونه تعدی و تجاوز به حریم و حقوق آحاد جامعه صورت نگیرد. سازمان بازرسی کل کشور از بُعد نظارت راهبردی در راستای قانون‌مداری و حاکمیت قانون در دستگاه‌های اجرایی اهتمام لازم را نموده تا کارآمدی آن دستگاه‌ها از حیث نیل به اهداف مقدر، محقق شود و از تخطی مسئولان از تکالیف، نقض و ابطال دستورات خلاف قانون جلوگیری نمایند، ولی برخی از ظرفیت‌های قانونی سازمان به شرح زیر مورد توجه جدی قرار نگرفته است:

- بهره‌گیری از توان تشکل‌های غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش‌های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی در راستای حدود اختیارات قانونی در زمینه‌های مختلف از جمله در امر پیشگیری از وقوع جرم، جلوگیری از تضييع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط زیست و ارتقای میزان سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، توسعه فرهنگ قانون‌مداری و کسب اطلاعات و اخبار ارزیابی‌ها و پیشنهادها و از نیروهای متخصص و کارشناس تشکل‌های مذکور در انجام برنامه‌های نظارت و بازرسی، انجام بررسی و مشاوره‌های تخصصی حسب مورد بهره‌مند شوند.
- اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی عمومی از طریق رسانه‌های عمومی به منظور ارتقای سلامت نظام اداری و پیشگیری از فساد با رعایت مقررات مقرر در قانون آیین دادرسی کیفری.

- بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و برقراری ارتباط الکترونیکی با دستگاه‌های مشمول بازرسی، به‌منظور دریافت اطلاعات لازم از سامانه دستگاه‌های مشمول بازرسی و سپس تجزیه و تحلیل آن‌ها با رعایت اصول و قواعد علمی و درنهایت ارسال گزارش‌های مربوط همراه با استنتاج و ارائه پیشنهادهای مناسب به مراجع ذی‌ربط.
- به استناد ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان؛ مسئولین سازمان حسابرسی دولتی، حفاظت اطلاعات‌ها، حراست‌ها و بازرسی دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند هرگونه اطلاع از سوء جریانات در عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های مربوط را که رسیدگی به آن در چهارچوب اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است، به این دستگاه منعکس کنند.

۲. اصل بر این است که قانون‌گذار آگاه و بصیر بوده و در وضع قوانین تمام اوضاع، احوال و شرایط جامعه و مردم را در نظر گرفته و بعد قوانین را تصویب کرده است. حالا اگر قانون جامع و متناسب با نیازمندی‌های جامعه و مردم، وضع شود و مقامات، مراجع و مسئولان هم کارشان را به نحو بایسته و مسئولانه انجام داده و پاسخگوی عملکرد خود نیز باشند، قاعدتاً باید شاهد کاهش میزان فسادها در دستگاه‌های اداری و سازمان‌های قدرت - نیز باشیم. آنچه بیان شد از منظر نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور است ولی در برخی از قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری، ضعف وجود دارد که سازمان لازم است برای تزلزل در این نوع قوانین که با امر پیشگیری و مبارزه با فساد منافات دارد، طرح پیشنهادی را در دستور کار قرار دهد.

۳. یکی از مهم‌ترین تجربیات، امر آموزش است و می‌توان به آموزش شهروندان در امر پیشگیری و مبارزه با فساد، راه‌اندازی و تقویت مراکز آموزشی از جمله افتتاح آکادمی در سطوح داخلی و بین‌المللی اشاره نمود که با محوریت آموزشی مدنظر قرار می‌گیرد. ایجاد و تقویت آکادمی به‌عنوان مرکز عالی در سطح بین‌المللی برای پیشگیری از فساد است. آکادمی‌ها مراکزی برای ارتقای ظرفیت و قابلیت‌ها برای از بین بردن فساد شناخته می‌شوند و مراکز آموزش تخصصی‌اند که سازمان در خصوص این مهم اقدام ننموده است.

فهرست منابع و مآخذ

الف. فارسی

- قرآن کریم، ترجمه آیت‌الله مکارم شیرازی.
- اصغری، محمود (۱۳۸۳)، نقش پاسخ‌گویی و تأثیر آن در عدالت اجتماعی، *اندیشه حوزه*، شماره ۴۹ و ۴۸، صص ۱۴۸-۱۲۵.
- الوانی، مهدی (۱۳۷۹)، *مدیریت عمومی*، تهران: نی، چاپ چهاردهم.
- بهادر، مرتضی (۱۳۸۹)، *بررسی تطبیقی موانع حقوقی و قانونی شفافیت در ایران و سایر کشورها*، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۶۸)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش.
- حسینی، پرویز (۱۳۹۵)، *اداره الگوی راهبردی در حوزه امنیت فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اساس گفتمان امام (ره) و رهبری، قانون اساسی تجارت ج.ا. بهره‌گیری از تجارت موفق بشری*، رساله دکتری، دانشگاه عالی دفاع ملی، دانشکده امنیت ملی.
- حق‌شناس، جواد (۱۳۹۲)، *مطالعه تطبیقی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران و ترکیه و پاکستان و ارائه الگوی مطلوب*، رساله دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: دانشگاه تهران.
- رهبر، فرهاد و جامعی، مجتبی (۱۳۹۷)، *مطالعه تطبیقی پیشگیری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران و چین با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور، مطالعات پیشگیری از جرم، سال سیزدهم*، شماره چهل‌وهفت، صص ۱۶۴-۱۴۰.
- زارع کار، علی (۱۳۹۶)، *بررسی مبانی فقهی و حقوقی پیشگیری از جرائم فساد اداری*، تهران: علوم اجتماعی.
- عابد جعفری، حسن؛ حسینی هاشم‌زاده، داود؛ محدثی، حسن و فاضلی، محمد (۱۳۹۵)، *نظریه‌های فساد و سلامت اداری*، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- علوی‌نژاد، عباس (۱۳۹۶)، *ارائه الگوی راهبردی در مدیریت پیشگیری از وقوع جرم بر اساس گفتمان امام و رهبری، قانون اساسی، تجارب ایران و بهره‌گیری از تجارب موفق بشری*، رساله دکتری، دانشگاه عالی دفاع ملی دانشکده امنیت ملی.
- فتاحی اردکانی، حبیب‌الله (۱۳۹۱)، *راهبردهای ارزیابی و نظارت اثربخش*، تهران: آثار فکر.
- *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب همه‌پرسی ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸*.
- *مجموعه قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور*.

- نوذری فردیسه، محمد (۱۳۹۱)، سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی، رساله دکتری، دانشگاه تهران.

ب. سخنرانی

- سراج، ناصر (۲۰۱۵)، سخنرانی رئیس سازمان بازرسی کل کشور در سومین نشست بین‌المللی نقش نهادهای آمبودزمانی با موضوع جایگاه و نقش سازمان بازرسی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در کشور ترکیه.

ج. انگلیسی

- De Graff, Gjal. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*. Vol. 31, ISS. 1; P.39.
- Jensen M., Meckling W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership Structure, *Journal of financial Economics*, No.3.
- Transparency International, Corruption Perceptions index, 2015