

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بنیادهای عمومی نظارت در مقابله با فساد

(نظارت کارآمد و کارآمدی نظارت)

مؤلف

محمد توکلی

سرشناسه	: توکلی، محمد. ۱۳۴۵ تیر -
عنوان و نام پدیدآور	: بنیادهای عمومی نظارت در مقابله با فساد: نظارت کارآمد و کارآمدی نظارت / مولف محمد توکلی؛ ویراستار نگار کاغذگران.
مشخصات نشر	: تهران: مهر توکل، ۱۳۹۹.
مشخصات ظاهری	: ۱۹۹ ص:؛ ۱۴/۵×۲۱/۵ س.م.
شابک	: ۹۵۰۰۰۰ ریال ۸-۹-۹۸۵۵۶-۶۰۰-۹۷۸:
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه. ص ۱۸۸-۱۹۹.
یادداشت	: نظارت کارآمد و کارآمدی نظارت.
موضوع	: سازمان‌های دولتی - ایران - نظارت دولتی
موضوع	: Administrative agencies - Iran - State supervision
موضوع	: نظارت -- ایران
موضوع	: Supervision -- Iran
موضوع	: نظارت - جنبه‌های مذهبی -- اسلام
موضوع	: Supervision - Religious aspects -- Islam
رده‌بندی کنگره	: JQ۱۷۸۶
رده‌بندی دیویی	: ۳۵۴/۵۵۰۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۷۵۵۴۸۶۰
وضعیت رکورد	: فیبا

انتشارات مهر توکل

ویراستار: ملیحه کیا

بنیادهای عمومی نظارت در مقابله با فساد

تیراژ: ۱۲۰۰

چاپخانه: تابش

چاپ: اول ۱۴۰۰

تهران، خیابان سعدی شمالی، کوچه زواریان، پلاک ۱۵

تلفن: ۳۹۹۱۵۷۸۱

قیمت: ۹۵۰۰۰ تومان

فهرست مطالب >

۷	مقدمه
۱۲	< فصل نخست: کلیات
۱۳	۱-۱. تعریف مفاهیم
۱۳	۱-۱.۱. نظارت
۱۵	۱-۲.۱. بازرسی
۱۶	۱-۳.۱. ارزیابی عملکرد
۱۷	۱-۴.۱. کنترل
۱۸	۱-۲. اهداف نظارت و بازرسی
۱۹	۱-۳. آسیب‌شناسی فساد اداری
۱۹	۱-۱.۳. فساد اداری و آثار آن در ساحت اقتصادی
۲۱	۱-۲.۳. روش‌های کنترل فساد اداری
۲۱	۱-۳.۳. عوامل کاهش عرضه و تقاضای فساد اداری
۲۲	۱-۴. روش‌های کاهش عرضه و تقاضای فساد
۲۳	۱-۵. بررسی علت یا معلول بودن فساد
۲۴	۱-۶. راهکارهای تقویت فرهنگ خودکنترلی
۲۵	۱-۷. تفاوت نظارت و کنترل

- ۲۷ < فصل دوم: نظارت ۲۷
- ۲۸ ۱-۲. انواع نظارت ۲۸
- ۳۳ ۲-۲. اهمیت و جایگاه حقوقی نظارت مردمی ۳۳
- ۳۵ ۳-۲. مبانی نقل شده نظارت ۳۵
- ۳۵ ۱.۳-۲. نظارت و بازرسی از منظر اسلام (قرآن، نهج البلاغه، احادیث، روایات و دولت اسلامی) ۳۵
- ۳۶ ۱.۱.۳-۲. نظارت و بازرسی از منظر قرآن کریم ۳۶
- ۴۳ ۲-۲.۳-۲. نظارت و بازرسی در اسلام از منظر نهج البلاغه ۴۳
- ۴۳ ۲-۳.۱.۳-۲. شیوه برخورد با بازرسان سهل انگار و سودجو در حکومت علوی ۴۳
- ۴۵ ۴-۲.۱.۳-۲. اختیارات و وظایف عوامل امور مالی و اقتصادی در حکومت حضرت علی (ع) ۴۵
- ۵۱ ۵-۱.۳-۲. نظارت و بازرسی از منظر احادیث و روایات اسلامی ۵۱
- ۶۰ ۲-۲.۱.۳-۲. نظارت در سیره اهل بیت (علیهم السلام) ۶۰
- ۷۰ ۴-۲. نظارت و بازرسی در اسلام از دیدگاه دولت اسلامی ۷۰
- ۷۴ ۵-۲. مراحل نظارت و کنترل در اندیشه اسلامی ۷۴
- ۸۳ ۶-۲. ویژگی‌های ناظر امین ۸۳
- ۸۶ ۷-۲. پیامدهای عدم نظارت در جامعه ۸۶
- ۸۷ ۸-۲. ویژگی‌های نظارت اثربخش ۸۷

- ۹۰-۲. شاخص‌های ارزیابی و نظارت ۸۹
- ۱۰-۲. محدودیت‌های تحقق نظارت ۹۵
- ◀ فصل سوم: فرایند، مراحل و چارچوب‌های نظارت ۱۰۰
- ۱-۳. نظارت و بسترهای عدالت اجتماعی در آینه امامت و ولایت ۱۰۱
- ۲-۳. ملاک‌ها و معیارهای کارگزاران حکومتی ۱۱۳
- ۳-۳. فرایند نظارت و طراحی مدلی برای نظارت ۱۱۸
- ۴-۳. نظارت از دیدگاه اندیشمندان غربی ۱۲۳
- ۵-۳. نقش فرهنگ در فرایض مدیریت، نظارت و بازرسی ۱۲۵
- ۶-۳. نتایج روش‌های کنترل فساد اداری ۱۲۸
- ۷-۳. راه و روش نظارت و کنترل اجتماعی و فرهنگی ۱۳۰
- ◀ فصل چهارم: نظارت در جمهوری اسلامی ایران ۱۳۲
- ۱-۴. نهادهای نظارتی قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران ۱۳۳
- ۱-۴-۱. قوه مجریه ۱۳۳
- ۱-۴-۱.۱. نظارت امنیتی؛ وزارت اطلاعات ۱۳۳
- ۱-۴-۱.۲. نظارت مالی؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی ۱۳۶
- ۱-۴-۲. قوه قضاییه ۱۳۹
- ۱-۴-۲.۱. سازمان بازرسی کل کشور ۱۴۰
- ۱-۴-۲.۲. دیوان عدالت اداری ۱۴۲

مقدمه

با اندکی تأمل، درمی‌یابیم پیشینه نظارت بر اعمال و کردار انسان‌ها به آغاز خلقت و نهی حضرت آدم و حوا (ع) از نزدیک‌شدن به درخت ممنوعه از سوی خالق مکتا بازمی‌گردد. خداوند، با این کار، این پیام را داده است که در دنیا مواردی وجود دارد که پرداختن انسان به آنها سبب فساد می‌شود و تباهی را به دنبال خواهد داشت. به همین دلیل، مراقبت و توجه انسان و هوشیاری در برابر وسوسه‌های شیطانی، که هر زمان به شکل خاصی بروز می‌کند، باید همیشگی و دقیق باشد. این توجه از خودمراقبتی آغاز و با مراقبت بیرونی از سوی افراد یا نهادها ادامه می‌یابد.

نظارت، چراغی روشن است که در سطح گسترده، مسیر تحقق حاکمیت مردم را هموارتر می‌کند و در سطح خرد، تسهیل‌کننده ارتقای کارآمدی و بهره‌وری بیشتر شمرده می‌شود. در هر نظام سیاسی، نظارت امری ضروری و گریز ناپذیر است و بی‌تردید، بدون آن، عملکرد و کارایی امور

کشور کند و به دور از ثواب و بی ثبات و بحران مشروعیت و اقتدار رخ می‌دهد.

نوع نظارت و ساختار آن، در کشورهای گوناگون، بسیار متفاوت است اما نکته مشترک، در این زمینه، وجود نهادهایی مقتدر و چابک است. هر زمان نظارت کامل و درست انجام نشده یا ناظران غیرمتخصص و نامتعهد مسئول آن بوده‌اند، رشوه‌خواری و فرصت‌طلبی در پی آن بوده است و شکل‌های گوناگون فساد در دستگاه‌های اداری به وجود می‌آید.

امروزه در وضعیت اقتصادی کشور، بی‌توجهی به نظارت درست و کارآمد و عملکرد نادرست سازمان‌های نظارتی را شاهدیم که کشور را دچار چالش‌های بزرگ کرده و فرصت‌های بسیاری را در سرمایه‌گذاری هدر داده است. در تأیید این نظر، می‌توان به فسادهای صورت گرفته طی دو دهه اخیر، از جمله اختلاس‌های ۱۲۳ میلیاردی در بانک صادرات و ۳۰۰۰ میلیاردی گروه امیرمنصور آریا اشاره کرد که البته به آن‌ها رسیدگی و حکم قطعی درموردشان صادر شد. همچنین، فساد در شرکت‌ها و سازمان‌های گوناگون در کشور ضربه‌های جبران‌ناپذیری بر پیکره اقتصاد ما وارد کرده است.

ارزیابی وضعیت نظارت منوط به داشتن اطلاعات و آمار دقیق از عملکرد سازمان‌های نظارتی و تحلیل کیفیت اثربخشی فعالیت‌ها و اقدامات آن‌ها در سطح کشوری است که اطلاعات چندانی از این موارد در دسترس

نیست اما، در دیدگاهی کلی، چنین می‌نماید مجموعه اقداماتی که با عنوان نظارت و بازرسی در کشور انجام می‌شود، از لحاظ موانع و محدودیت‌ها و مشکلات، کفایت و کارآیی لازم را نداشته و نتوانسته است، در برخورد با جلوه‌های گوناگون فساد، نقش خود را در سالم‌سازی ایفا کند و همه زوایا و عرصه‌های آن را پوشش دهد.

نظارت یکی از ابزارهای مدیریت است که باید کارآیی و اثربخشی بسیار داشته و متناسب با شرایط محیطی باشد، نظارت دقیق و کامل بر دستگاه‌های کشور ضروری است و باید برای این مهم تدابیر ویژه‌ای اندیشید.

نظارت مؤثر می‌تواند تمامی نواقص و انحرافات صورت گرفته در وظایف و عناصر ساختار را شناسایی و برطرف کند. اگر دولت (حاکمیت) فاقد ساختار نظارت کارآمد باشد یا سامانه نظارت مؤثری نداشته باشد، امکان استفاده بهینه و اثربخش از منابع را، چه در بعد نیروی انسانی توانمند و چه در زمینه تجهیزات و امکانات، ندارد و نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای مردم باشد؛ بنابراین، به تدریج نارضایتی عمومی ایجاد شده و دولت مشروعیت خود را از دست خواهد داد.

با توجه به اینکه قدرت تصمیم‌گیری و اجرا بیشتر در دست کارگزاران حکومتی است، نظارت باید در این حوزه بیشتر باشد تا از فساد و گسترش آن پیشگیری کند. بروز فسادهای اخیر و رسانه‌ای شدنشان در داخل و

خارج از کشور نتیجه بحران نظارت ناکارآمد در دهه اخیر محسوب می‌شود. این موضوع با خود پیامی را به همراه دارد؛ اینکه آیا نباید اصول موضوعه نظارت را بازتعریف کرد؟ در این کتاب سعی شده است، با بازخوانی تعریف نظارت و بازرسی و کنترل و یادآوری پیشینه نظارت و با نگاه به آسیب‌شناسی نظارت کنونی و بررسی اینکه کجا باید به بازنگری در قانون و اجرا مبادرت ورزید، راه‌کارهایی پیشنهاد شود. نکته مهم آن است که نظارت باید چگونه باشد تا سازمان‌ها و دستگاه‌های مملکتی، در مسیر خدمت به مردم، از خطا مصون باشند یا کمترین خطا و انحراف را از معیارهای تعیین شده داشته باشند. در این کتاب سعی شده است، با ایجاد نیازی ذهنی، خواننده را به نگاه جدیدی از نظارت بر پایه عدالت سوق دهد.

به همین دلیل مقام معظم رهبری، در مورد امر مهم نظارت، به چند نکته مهم اشاره داشته‌اند:

«۱. نظارت یکی از عوامل مؤثر در کارآمدی نظام است؛ ۲. مسئولین بالادستی می‌بایست مدیران خود را دائم زیر نظر داشته باشند؛ ۳. یکی از وظایف مهم مسئولین ارشد گزارش‌گیری از مجموعه مدیران تحت امر خود است؛ ۴. به گزارش‌های ارسالی مدیران صددرصد اعتماد نشود»^۱.

۱. بیانات در دیدار اعضای هیئت دولت با رهبر معظم انقلاب، ۱۳۸۰/۶/۵.

حاکمیت، برای بقای خود، باید از سلامت و امنیت و تغییرات محیطی آگاه شود و هماهنگی‌های لازم را به عمل آورد. به‌علاوه، باید کنترل و نظارت صحیح و کارآمد را، بدون هیچ‌گونه ملاحظات سیاسی و قشری، با به‌کارگیری ناظران متخصص و باتقوا انجام دهد و از این نکته آگاه باشد که، با نخستین گام در راه مبارزه با این پدیده ناپسند، با حمله‌های افرادی روبه‌رو خواهد شد که منافعشان را در خطر می‌بینند و به هر وسیله‌ای، از جمله برچسب بی‌دینی و مخالفت با نظام و انقلاب، مانع عملکرد آن خواهند شد. به همین دلیل است که در این مبارزه باید از افراد متخصص و تقوایی‌تر یاری جست؛ همان‌گونه که مقام معظم رهبری فرمودند: «برای پاک کردن شیشه، می‌بایست از دستمال تمیز استفاده کرد زیرا دستمال آلوده شیشه را پاک نمی‌کند».^۱