

ارزیابی و اصلاح فرآیندهای اداری در آیین سازمان بازرسی کل کشور

خیراله پروین* - حسین دلبر**

(تاریخ دریافت: ۹۰/۶/۲ - تاریخ پذیرش: ۹۳/۲/۲۴)

چکیده

اگرچه غالباً برای حل برخی مسائل و مشکلات، تصمیم‌گیری شده و قوانین مربوطه هم تعیین می‌شود، در مرحله ارزیابی مشخص می‌شود که شیوه‌های غلط یا ناکارآمد اجرای قانون و سوءمدیریت دستگاه‌های اجرایی و اداری، باعث عدم نیل به اهداف تعیین شده در محتوای قانون و خط‌مشی شده است. بنابراین هدف اصلی این مقاله طی گفتار اول، بررسی نهادهای نظارتی در ایران با تأکید بر جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی به‌طور کل و در فرآیند ارزیابی قوانین و مقررات به‌طور خاص است. در گفتار دوم به نقش سازمان بازرسی و نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی) طبق قانون مدیریت خدمات کشوری در مرحله «بازرسی عملکرد ارزیابی خط‌مشی‌ها» پرداخته می‌شود. یافته‌ها حاکی از آن است که این دو نهاد، صلاحیت و شرایط ضروری برای ایجاد اصلاحات و ارائه سازوکارهای اثرگذار بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی را دارند و تحول از رویکرد بازرسی-تفتیش به رویکرد بازرسی-نظارت تصحیحی این مهم را محقق می‌سازد.

کلیدواژگان: سیاست‌گذاری عمومی - فرآیند ارزیابی - حکمرانی خوب - حاکمیت

قانون - رویکرد بازرسی - نظارت

مقدمه

زمانی که مشکلات و بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی با گستره وسیع و عمومی، یکی پس از دیگری، صرف‌نظر از اینکه جوامع، تحت حاکمیت و مدیریت سیاسی کدام ایدئولوژی و حزب سیاسی بود، بروز کرد و اندیشه‌های انتزاعی و فلسفی مکاتب و ایدئولوژی‌های سیاسی از ارائه راه‌حل‌های عملی و عینی برای رفع نیازهای جامعه در عمل، ناکارآمد شد و بیش از هر عاملی، «نقش عوامل اقتصادی و اجتماعی از قبیل درآمد، بیکاری، آسیب‌های اجتماعی و... در آن‌های دولت و در سیاست‌گذاری‌ها بیش از عوامل سنتی مثل گرایش‌های حزبی تأثیر گذارتر شد».^۱ به همین خاطر، جیمز اندرسون معتقد است علوم سیاست‌گذاری در نتیجه این شرایط و برای پیوند نظریه سیاسی با عمل سیاست‌گذاری وارد عرصه شده تا خلأ موجود میان مباحث مجرد فلسفی و نیازهای عینی را پر کند.^۲ در این شرایط، مفهوم «سیاست‌گذاری» وارد ادبیات سیاسی غرب شد و از دهه هفتاد میلادی یکی از گرایش‌های رشته سیاسی در مراکز دانشگاهی و علمی شد. در تعریف این مفهوم آمده است: «مجموعه اقدامات هدفمند که به وسیله یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مشکل عمومی یا موضوع خاص دنبال می‌شود، سیاست‌گذاری نامیده می‌شود».^۳ بنابراین سیاست‌گذاری عمومی، تصمیمی تلقی می‌شود که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود اما باید در نظر داشت سیاست‌گذاری صرفاً اتخاذ تصمیم نیست بلکه فرآیندی است شامل پاره‌ای از اقدامات که از زمان احساس مشکل، شروع و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی ختم می‌شود. به عبارت دیگر، سیاست‌گذاری نه تنها تصمیم‌گیری برای تصویب یک قانون، بلکه نتایج اقدامات در ارتباط با اجرا، تفسیر و اعمال قانون را شامل می‌شود. مفهوم دیگری که باید بررسی شود «فرآیند سیاست‌گذاری عمومی» است که ذیل تعریف سیاست‌گذاری به آن اشاره شد. اگر تصمیمات و فعالیت‌های سیاستی دولت، سایر مراجع خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری نظیر مجلس شورا و قوه قضائیه به صورت واکنش در قبال بحران‌های فوری نباشد، نسبتاً منطقی و تدریجی است که در این فرآیند، متغیرها و مراحل مختلفی از احساس مشکل و شناسایی آن گرفته تا ارزیابی و تحلیل بازخورد آن در جامعه را شامل می‌شود.

1. Paul sabattier, political Sciences and public policy ;Political Science & Politics, June 1991, pp.156

۲. کیومرث اشتریان، سیاست‌گذاری عمومی ایران (تهران: میزان، ۱۳۸۶) ص؛ ۱۲.

۳. همان، ص؛ ۲۷.

بنابراین با توجه به فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در حقوق اساسی و اداری جمهوری اسلامی ایران، اقدامات نمایندگان مجلس برای ارائه طرح قانونی، ارائه لایحه از سوی دولت و نیز پیشنهاد لایحه قضایی از سوی قوه قضائیه را در برمی‌گیرد تا جهت رفع یک مشکل عمومی، قوانین و مقرراتی تصویب شود. اگرچه گاهی برای حل برخی مسائل، تصمیم‌گیری شده و قوانین مربوطه هم تعیین می‌شود در مرحله ارزیابی مشخص می‌شود که شیوه‌های غلط و ناکارآمد اجرای قانون و سوءمدیریت دستگاه‌های اجرایی و اداری، باعث عدم نیل به اهداف تعیین شده در محتوای قانون و خط‌مشی شده است. بنابراین هدف اصلی این مقاله، بررسی نهادهای نظارتی در ایران با تأکید بر جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی به‌طور کل و در فرآیند ارزیابی قوانین و مقررات به‌طور خاص است (قسمت اول) و همچنین به این موضوع می‌پردازد که کدام نهاد یا نهادهایی در نظام حقوق اساسی و اداری ایران، در مرحله «بازرسی عملکرد و ارزیابی خط‌مشی‌ها» صلاحیت و شرایط ضروری برای ایجاد اصلاحات و ارائه سازوکارهای اثرگذار بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی را دارد (قسمت دوم).

۱. تحول مفهومی و کارکردی نظارت^۱ و مصادیق نهادی آن در ایران

۱-۱. مفهوم نظارت و تاریخچه نهادهای نظارتی در ایران

بازرسی از ابزارهای کنترل زیردستان در گذشته تاریخ و تحدید قدرت‌مداران و حاکمان در دوره‌های بعدی و ارزیابی تصمیم‌گیران در دوران جدید است که در اینجا مختصراً به تاریخچه آن در تاریخ ایران پرداخته می‌شود. در دوره‌های اسلامی، نهاد بازرسی و بازرس در هر دوره با عناوین متفاوت ولی با وظایف یکسان و مشابه ایفای نقش می‌کردند. پیامبر اکرم (ص) با تشکیل حکومت، مفهوم «اقتدارات اداری» را به جامعه خود شناساند. او پس از فتح مکه برای شهرها فرماندار و قاضی و مأموران جمع‌آوری مالیات تعیین کرد. این افراد، مستقیم در برابر پیامبر پاسخگو بودند خلیفه دوم، نهاد «حسبه» را بنیان‌گذاری کرد که مسئول آن را «محتسب» می‌نامیدند. او وظیفه داشت بر اجرای احکام شریعت در زندگی روزمره جامعه اسلامی نظارت نموده و به شکایات و مردم از مأموران دولت رسیدگی کند. این نهاد در مصر تا اواسط قرن نوزده دوام داشت. جالب آنکه صلیبیون هم در مدتی که بر بیت‌المقدس حکومت داشتند با تقلید از حسبه، نهاد مشابهی در آنجا مستقر کردند و حتی در نام‌گذاری آن نیز از

1. Looking , Seeing

محتسب گرتبه‌رداری کرده، واژه «مدسپ» را ابداع کردند. همچنین در دوره خلفای عباسی رسیدگی به شکایات مردم از مأمورین دولت «دیوان مظالم» تشکیل شد که تحت ریاست مقام بلند پایه‌ای به نام قاضی القضاات انجام وظیفه می‌کرد.^۱ نظارت و بازرسی در احادیث اسلامی مورد توجه بوده است، از جمله در حدیثی آمده است که پیامبر اکرم فرموده‌اند:

«إِنَّ اللَّهَ عَزَّ وَجَلَّ لَا يُعَذِّبُ الْعَامَّةَ بِعَمَلِ الْخَاصَّةِ حَتَّى يَرَوْا الْمُنْكَرَ بَيْنَ ظَهْرَانِيهِمْ وَهُمْ قَادِرُونَ عَلَى أَنْ يُنْكِرُوهُ فَلَا يُنْكِرُوهُ، فَإِذَا فَعَلُوا ذَلِكَ عَذَّبَ اللَّهُ الْخَاصَّةَ وَالْعَامَّةَ». خداوند هرگز عموم مردم را به خاطر عمل گروهی خاص مجازات نمی‌کند مگر آن زمان که اعمال زشت و ناپسند (و خلاف قوانین) در میان آن‌ها آشکار شود و آن گروه خاص، توانایی جلوگیری و انکار آن را داشته باشند ولی سکوت کنند. در این هنگام خداوند آن گروه خاص و همه توده اجتماع را مجازات خواهد کرد. همچنین امام علی (ع) بر لزوم نظارت و اصلاح امور تأکید نموده و می‌فرماید: إِنَّ اللَّهَ لَا يُعَذِّبُ الْعَامَّةَ بِذَنْبِ الْخَاصَّةِ إِذَا عَمِلَتِ الْخَاصَّةُ بِالْمُنْكَرِ سِرًّا مِنْ غَيْرِ أَنْ تَعْلَمَ الْعَامَّةُ فَإِذَا عَمِلَتِ الْخَاصَّةُ بِالْمُنْكَرِ جَهَارًا فَلَمْ تُغَيَّرْ ذَلِكَ الْعَامَّةُ اسْتَوْجِبَ الْفَرِيقَانِ الْعُقُوبَةَ.^۲

همان طور که ملاحظه می‌شود در حدیث منقول از اهل تشیع، اگر عمل افراد، موجب حرمتی باشد آن‌گاه عموم مردم مجازات می‌شوند. بنابراین از مفهوم احادیث چنین برمی‌آید که باید گروهی جهت نظارت و بازرسی بر اعمال اجتماع انتخاب و گمارده شوند تا علاوه بر امر به معروف و نهی از منکر، دارای قدرتی باشند که بتوانند با افرادی که به عمد برخلاف قوانین و مقررات اسلامی عمل می‌کنند برخورد مناسب کرده یا آنان را به مقامات عالی قضایی کشور معرفی کنند.

بازرسی در حکومت‌های ایرانی از طاهریان تا حمله مغول به عهده «دیوان اشراف» بود.^۳ این دیوان یکی از مهم‌ترین ادارات کشور بود که وظیفه آن بازرسی دقیق در رفتار و کردار وزیران و کارکنان دولت و سرداران سپاه بود. اعضای دیوان را «شرف» می‌نامیدند و رئیس دیوان بر همه مشرفان که در نقاط مختلف مملکت مأمور خدمت بودند ریاست داشت. در کنار مشرفان، مأمورانی بودند که وظیفه آنان جاسوسی و کشف خبر بود. این مأموران،

۱. محمدجواد رضایی‌زاده، «آمبادزمن؛ پاسدار حقوق شهروندی، مبتکر اصلاحات اداری» (۱۳۸۹) ش ۳، فصلنامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ص ۱۵۵.

۲. الحدیث عن عدی بن عمیره الکندی أخرجه أحمد ۱۹۲/۴ بطرق مختلفه قال الهیثمی فی المجمع ۲۶۷/۷: «رواه الطبرانی وفیه رجل لم یسم وبقیه رجال أحد الإسنادین ثقات».

۳. شیخ حر عاملی، وسائل الشیعه، جلد ۱۶ (قم: انتشارات آل‌البیت، ۱۴۱۴ ه.ق) ص ۱۳۶.

۴. محمدبن حسین بیهقی کاتب، تاریخ بیهقی، تصحیح دکتر علی اکبر فیاض (تهران: نشر علم، ۱۳۸۴) ص ۱۴۵.

«منهی» نامیده می‌شدند و برای کسب اطلاعات با مشرفان همکاری می‌کردند و دیوان دیگری هم با نام «دیوان برید»^۱، با دیوان اشراف همکاری می‌کرد تا گزارش‌های مشرفان به سرعت به مقصد برسد. دیوان برید مجهز به چاپارهای سوار بود ولی در موارد فوری و مهم به‌طور معمول گزارش‌ها را با پیک مخصوص به مقصد می‌فرستادند و به‌ظاهر شغل اشراف مهم‌تر از بریدی بود. چنان‌که بیهقی می‌نویسد: «شغل برید که بوالقاسم داشت... (حسین) «بریدی» بخواست که هم پسر صاحب دیوان رسالت امیر محمود بود و به هرات وزارت این خداوند کرده به روزگار پدر، (امیر مسعود) شرم داشت او را اجابت ناکردن، بریدی به او داد و اشراف که مهم‌تر بود به بوالقاسم^۲. همین‌طور در دوره‌های بعد نیز بازرسی در امور مملکت برای پادشاهان توصیه می‌شد. چنان‌که خواجه نظام‌الملک هم در سیاست‌نامه می‌نویسد: «واجب است پادشاه را از احوال رعیت و لشکر و دور و نزدیک خویش پرسیدن و اندک و بسیار آنچه روا دانستن و اگر نه چنین کند عیب باشد و بر غفلت و ستمکاری حمل نهند و گویند: فسادی و دست‌درازی که در مملکت می‌رود یا پادشاه می‌داند یا نمی‌داند، اگر می‌داند و آن را تدارک و منع نمی‌کند آن است که همچو ایشان ظالم است و به ظلم رضا داده است و اگر نمی‌داند، پس غافل است و کم‌دان و این هر دو معنی نه نیک است. لابد به صاحب برید حاجت آید و همه پادشاهان در جاهلیت و اسلام به صاحب برید خبر تازه داشته‌اند تا آنچه می‌رفت از خیر و شر از آن باخبر بودند»^۳.

در حکومت‌های پس از حمله مغول تا انقلاب مشروطیت، سازمان معینی که عهده‌دار وظیفه بازرسی باشد مانند «دیوان اشراف» و «دیوان برید» ملاحظه نمی‌شود ولی مسلماً خبرگزاری و خفیه‌نگاری در این زمان‌ها نیز وجود داشته است به‌طوری که در زمان شاه‌عباس، حکام و مأموران دیوانی مکلف بودند که به‌طور مرتب او را از همه وقایع و حوادث حوزه حکومت یا مأموریت خویش آگاه کنند. شاه‌عباس، عده‌ای از معتمدان خود را هم مأمور کرده بود که در پایتخت و سایر شهرهای ایران به شکایات مردم از رجال و امنای دولت گوش دهند و او را از جریان کارها باخبر نمایند. شاه خود نیز گاه تنها یا با چند تن از ندیمان و نزدیکان در شهر به گردش می‌پرداخت و بی‌خبر به دکان یا خانه مردم داخل می‌شد و گاه نیز به‌صورتی ناشناس و با لباس مبدل تنها یا با یک دو همراه در شهر می‌گشت و به درد دل مردم گوش می‌کرد و از نظرهای آنان نسبت به حکومت و مأمورین دولتی باخبر می‌شد تا آنجا که منشی مخصوص او

۱. همان، ص؛ ۶۳۵.

۲. همان.

۳. خواجه نظام‌الملک طوسی، سیاست‌نامه، تصحیح محمد قزوینی، ۱۳۴۴، ص ۷۳.

اسکندر بیگ ترکمان می‌نویسد: «جزوی و کلی و نقیر و قطمیر آنچه در ممالک ایران بل عرصه جهان سانح می‌شود گویا بر ضمیر منیرش پرتو ظهور می‌اندازد»^۱.

پس از انقلاب مشروطه و تدوین قوانین مملکتی و تشکیل وزارتخانه‌ها و ادارات با وظایف و اختیارات مشخص و معین در سال ۱۳۰۸ «نظام‌نامه هیئت تفتیشه» مملکتی و وظیفه مأمورین دولتی به تصویب هیئت وزیران رسید و در ابلاغ آن به وزارتخانه‌ها تذکر داده شد که «برای اعزام هیئت‌های تفتیشه به ولایات، انتظار وصول شکایت لازم نبوده و فعلاً باید دسته‌جات تفتیشه نقاط مختلف برای اطلاع از جریان امور و چگونگی احوال عمومی و مملکتی اعزام شوند».

طبق نظام‌نامه مزبور، هیئت تفتیشه از نمایندگان وزارتخانه‌های جنگ، مالیه، داخله و سجل احوال، نظمیه، عدلیه و ثبت اسناد، پست و تلگراف، فوائد عامه، معارف، امور خارجه تشکیل می‌شد؛ بدین ترتیب که هر یک از وزارتخانه‌های مزبور، عده‌ای از اعضای صحیح‌العمل خود را که باید در صورت امکان از اعضای عالی‌رتبه باشند پیشنهاد کرده و از طرف هیئت دولت از میان آن‌ها تعداد لازم برای عضویت هیئت تفتیشه انتخاب می‌شدند و مدت مأموریت اعضای هیئت، سال به سال تجدید و برحسب فرمان شاه به این سمت تعیین می‌شدند.

ریاست هیئت به عهده یک نفر وزیر بود که از طرف هیئت دولت معین می‌شد. همچنین هیئت تفتیشه برای رسیدگی به شکایت‌ها، کمیسیون مرکب از یک نفر نماینده از هر یک از وزارتخانه‌ها تشکیل می‌داد که این کمیسیون به شکایات واصله به هیئت، رسیدگی کرده و گزارش خود را به رئیس هیئت تفتیشه می‌داد. در این نظام‌نامه، کلیه رؤسای ادارات دولتی و رؤسای مدارس دولتی موظف شده بودند که هر پانزده روز یک‌بار، گزارش جامع اوضاع حوزه مأموریت خود را درمورد رفتار کلیه مأموران دولتی نسبت به مردم، رفتار و حالت و روحیه مردم و حوادث مهمه، به رئیس مافوق خود بدهند و هر رئیسی این گزارش را به رئیس خود می‌داد تا گزارش به وزیر متبوع برسد و وزیر نیز باید گزارش را برای رئیس هیئت تفتیشه می‌فرستاد. هر یک از مأموران دولتی مزبور که از اجرای وظیفه اطلاع‌دادن از حوزه مأموریت خود بدون عذر موجه، دو مرتبه متوالی یا چهار مرتبه متتوب در عرض سال غفلت می‌کرد به موجب ماده ۱۰ نظام‌نامه مزبور باید از شغل خود منفصل می‌شد.

پنج سال پس از تدوین نظام‌نامه فوق یعنی در سال ۱۳۱۳ نظام‌نامه دیگری به نام نظام‌نامه «تفتیش کل مملکتی» به جای نظام‌نامه قبلی تصویب شد که در این نظام‌نامه هیئت تفتیش کل مملکتی:

۱. نصرالله فلسفی، زندگانی شاه عباس صفوی (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۳) ص ۱۷۷.

- ۱- به طور مستمر نبوده بلکه در موارد لزوم تعیین و مأمور می شد.
- ۲- نمایندگان آن منحصرأ از بین وزارتخانه‌های معدود که در نظام‌نامه قبلی اسم برده شده بود تعیین نمی شد. بلکه می توانستند هیئت را از مأمورین وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل تشکیل بدهند.
- ۳- رئیس هیئت تفتیشه مملکتی، که یکی از وزرا به انتخاب هیئت دولت بود خودش نیز می توانست برای تحقیق در صحت شکایات و گزارش‌ها یک نفر یا دو نفر از مأمورین دولت را خود معین کرده و اعزام دارد.
- ۴- کمیسیون رسیدگی به شکایات مذکور در نظام‌نامه قبلی در این نظام‌نامه حذف شد.
- ۵- وظایف رؤسای ادارات دولتی در شهرستان‌ها در مورد گزارش دادن درباره حوزه مأموریت خود از پانزده روز به دو ماه تغییر داده شد و مختصر تغییری در نحوه ارسال گزارش نیز داده شد و به علاوه جزای انفصال در مورد ندادن گزارش نیز حذف شد.
- ۶- در این نظام‌نامه وظایف هیئت تفتیشی در بازرسی‌ها مشخص تر شد و از دخالت در امور حقوقی و جزایی یا اقداماتی که مخصوص ضابطین عدلیه و مأمورین قضایی است منع شدند و باید هر زمان که توصیف یا تغییر مأموری را لازم بدانند بی درنگ مراتب را به رئیس هیئت تفتیشه مملکتی گزارش دهند تا پس از اطلاع دادن به مقامات مربوطه، اقدام لازم به عمل آید. در دوره دوم پهلوی و در سال ۱۳۴۷ قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی، مشتمل بر ۱۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس رسید و به موجب این قانون، اداره کل بازرسی کل کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری که وظیفه آن منحصرأ رسیدگی به امور قضایی و اداری دادگستری بود تبدیل شد و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور به سازمان بازرسی شاهنشاهی محول شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل و مطابق لایحه قانونی، سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۵۷/۱۲/۷ به عنوان اولین سازمان کل کشور پس از انقلاب تشکیل شد.^۱ نکته با اهمیت در تاریخچه نظارت آن است که نقش نهادهای نظارتی کمتر رویکرد اصلاحی داشته و بیشتر نفس و عمل اشراف و اطلاع از نحوه عملکرد مسئولین و مأموران مورد توجه بوده و بنابراین لازم است کارکرد اصلاحی در صلاحیت نظارتی منطبق شود. به بیان دیگر، نهاد نظارتی برای انجام کارکرد تصحیحی

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد تاریخچه نهادهای نظارتی ایران، ن.ک: «نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری» عباسعلی عمید زنجانی و ابراهیم موسی‌زاده ۱۳۸۹ و محمد راسخ، «نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی»، ۱۳۸۸. همچنین سایت سازمان بازرسی به نشانی: <http://www.bazresi.ir/portal/Home/Default.aspx>

واصلاحی امور، به ضرورت بایستی متحول شده و از رویکرد بازرسی - تفتیش به رویکرد بازرسی - نظارت تصحیحی امور میل کند تا در لایه‌های سیاستی و سیاست‌سازی دخیل و ذی‌نفع شود.

۱-۲. نهادهای بازرسی^۱ - نظارتی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

کشورها، سازمان‌های اداری خودشان را با نهادهای رسمی و غیررسمی کنترل می‌کنند که در برخی از این کشورها ساختار نظارت رسمی و در برخی دیگر غیررسمی معمول است. منظور این است که در کشورهایی که از رسمیت ساختاری برخوردارند بیشتر ارگان‌های نظارتی، نهادهای داخل حکومتی هستند و در کشورهایی که از رسمیت ساختاری کمتری برخوردارند نقش نظارت همگانی، مشارکت نهادهای مدنی و غیرحکومتی از اهمیت بالایی در روندهای نظارتی آن کشور بیشتر است. از سوی دیگر در خصوص دادرسی، اعم از دادگاه‌های عمومی یا اداری و رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌ها، دو نظام حقوقی وجود دارد. نظام کشورهای انگلوساکسون و نظام فرانسوی به دو شیوه در فرآیند نظارت معتقد هستند. در نظام «کامن‌لا» که سیستم وحدت دادگاه‌ها خوانده می‌شود، دستگاه اداری تابع همان قانون است که افراد از آن تبعیت می‌کنند و مرجع رسیدگی به دعاوی و اختلافات اداری جز در موارد استثنایی همان محاکم عمومی است که به دعاوی افراد جامعه رسیدگی می‌کند و از این حیث بین دولت و افراد فرقی نیست. اما در نظام فرانسوی یا نظام دوگانگی دادگاه‌ها، مراجع خاصی به نام دادگاه‌های اداری وجود دارد و قانون حاکم نیز قوانین خاص اداری است و حقوق اداری ایران، سازمان‌ها مصر، ترکیه در نوع دوم قابل بررسی است.^۲

سازمان‌های اداری هر کشور از طریق دو دسته از نهادها مورد ارزیابی و نظارت قرار می‌گیرد؛ یکی نهادهای حکومتی - رسمی و دیگری نهادهای مردمی - غیر حکومتی. در این نوشتار صرفاً به برخی نهادهای حکومتی از قبیل سازمان بازرسی کل، دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نود پرداخته می‌شود. این مراجع در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران برای این مهم پیش‌بینی شده است و در فرآیند عمل به وظایف نظارتی و بازرسی خود به لحاظ قانونی یا به اقتضای اختیارات یا شیوه اقدام، موجد اصلاح عملکرد یا دارای صلاحیت ارائه تجدیدنظر در مقررات و قوانین هستند:

1. Over Seeing

۲. داوید رنه، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام حقوقی معاصر، ترجمه سیدحسین صفائی (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۶) صص؛ ۱۸-۱۷.

اول - نظارت «اداری»؛ هدف این نوع نظارت که توسط خود اداره بر روی اعمال خود انجام می‌گیرد، اطمینان از عملکرد و روند صحیح اداری از حیث مطابقت اعمال اداری با قواعد و مقررات و از جهت کارایی آن است. نهایتاً این کنترل باید احراز این امر را ممکن سازد که آیا اداره با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد توانسته است وظایف خود را به خوبی انجام دهد. موضوعی که در این نوع کنترل و نظارت باید مورد توجه قرار گیرد، کارآمدی و بهره‌وری در امور اداره است تا از این طریق، جایگاه سازمان ارتقا یابد. همچنین به لحاظ قانونی مقامات مافوق باید نسبت به اعمال و تصمیمات کارکنان زیردست خود نیز اعمال نظارت نمایند و تصمیمات کارکنان خود را ابطال، اصلاح یا تعلیق نمایند. به عبارت دیگر، نظارت در این مورد به «صورت سلسله‌مراتبی است که نظام تبعیت هم نامیده می‌شود»^۱. نیز تصمیمات صریح یا غیرصریح که مقامات اداری به وسیله آن، اختیارات سلسله‌مراتبی خود را اعمال می‌نمایند، خواه ابطال یا اصلاح یا تأیید عملی از زیردستان باشد تصمیماتی اجرایی هستند و نتایج حقوقی به بار می‌آورند.^۲

دوم - نظارت «پارلمانی» است که توسط مجلس شورای اسلامی با ابزارها و اختیارات مندرج در اصول قانون اساسی صورت می‌گیرد:

۱- رسیدگی به شکایات از سازمان‌های اداری کشور در کمیسیون‌های مجلس (اصول ۸۸ و ۹۰)^۳

۲- از طریق گزارش‌های دیوان محاسبات کشور (اصول ۵۴ و ۵۵)^۴

۳- نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت دولت (اصل ۵۸)

۴- حق تحقیق و تفحص و ارائه گزارش برای قرائت در مجلس (اصل ۷۶)^۵

نوع دیگری از نظارت، نظارت «قضایی» بر سازمان‌های اداری کشور است که با ایجاد نهادهایی نظیر دیوان عدالت اداری و نه دادگاه‌ها، طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی برای احقاق حقوق تضییع شده مردم در مقابل مأموران و رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آیین‌نامه‌های دولتی شکل گرفته و به همراه سازمان بازرسی و کمیسیون اصل نود، از نهادهایی است که

۱. رضا موسی‌زاده، حقوق اداری ۲، کلیات و ایران (تهران: میزان، ۱۳۸۸)، ص ۹۴.

۲. محمدجواد رضایی‌زاده، حقوق اداری (۱)، چاپ اول (تهران: میزان، ۱۳۸۵)، ص ۱۰۳.

۳. این وظیفه مطابق ماده ۳۲ آیین‌نامه داخلی مجلس برای نمایندگان مجلس است.

۴. طبق اصل ۵۴ دیوان محاسبات زیر نظر مجلس شورا است و طبق اصل ۵۵... دیوان حساب‌ها و اسناد مدارک مربوط به بودجه سالانه را برابر قانون بودجه هر سال جمع‌آوری و گزارش تفریق بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس تسلیم می‌کند و این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

۵. این اختیار بر اساس ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس با ایجاد کمیسیون‌های تخصصی و مطابق بندهای ۵ و ۶ و تبصره ماده مذکور صورت می‌گیرد.

صلاحیت تهیه گزارش و ارائه درخواست اصلاح یا ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌هایی که منشأ تخلفات اداری قرار گرفته را داراست. از سوی دیگر در حقوق ایران، مبنای مسئولیت دولت در امور اداری، مبتنی بر نظریه خطاست و خطا به تعبیر قانون مسئولیت مدنی، «نقص وسایل اداره و تشکیلات و سوءمدیریت» است.^۱ به نظر نگارنده، سازمان بازرسی، صلاحیت احراز چنین نواقصی را دارد و می‌تواند در جهت اصلاح فرآیندهای اداری مؤثر بشود. برداشتی که از متن قانون مذکور وجود دارد این است که غیر از رعایت و عمل به قانون و مقررات اداری، نحوه مدیریت و رعایت اصول اداره امور عمومی و عمل بر اساس الگوهای علمی کارآمد مدیریتی در دستگاه‌های دولتی برای نیل به اهداف سازمان اداری اهمیت دارد و حتی دولت در قبال قصور و عدم رعایت آن، مسئولیت دارد.

منظور از نقص وسایل اداره این است که اداره مجهز به وسایل و تدابیر و روش‌های صحیح مدیریتی برای انجام کار نبوده و این امر موجب بی‌نظمی در سازمان و سوء جریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارات شود. به عبارت دیگر، اداره در تجهیز خود به وسایل صحیح کار، که وجود یک تشکیلات و مدیریت صحیح و منظم آن را ایجاب کند مرتکب تقصیراتی شده باشد.^۲ بنابراین کمیسیون اصل نودم و سازمان بازرسی از نهادهای صلاحیت‌دار در تهیه و ارائه گزارش از دستگاه‌های اداری و دولتی از نقطه نظر رعایت یا عدم رعایت اصول صحیح و کارآمد مدیریتی است. همان طور که در اختیارات آن آمده، سازمان، ناظر بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین است. نظارت قضایی از طریق اصل ۱۷۰ قانون اساسی هم مقدور است به طوری که قضات مکلف اند از اجرای برخی آیین‌نامه‌های دولتی که خارج از اختیارات قوه مجریه تدوین یافته خودداری کرده و از دیوان عدالت اداری بخواهند در جهت ابطال آن عمل نمایند. سازمان بازرسی، ابزار قوه قضاییه برای نظارت بر اجرای مناسب و کارآمد قوانین و مقررات است و شیوه کار آن، طوری است که پس از هر مأموریت بازرسی، هیئت بازرسی گزارش خود را که شامل بررسی آنچه انجام گرفته و آنچه باید انجام می‌گرفت، تجزیه و تحلیل عملکرد گذشته و حال، تشخیص و تعیین موارد اختلاف و انحراف، ارائه پیشنهادی لازم به منظور اصلاح امور و رفع نواقص، بهینه کردن رفتار کارکنان، عملکرد دستگاه‌ها و نیز اجرای سیاست‌های تشویق و تنبیه است، به سازمان بازرسی تسلیم می‌کند.^۳

۱. منوچهر طباطبائی مومنی، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، چاپ اول (تهران: سمت، ۱۳۸۵) ص ۴۲.

۲. منوچهر طباطبائی مومنی، حقوق اداری، چاپ هشتم (تهران: سمت، ۱۳۸۱) ص ۳۸۷.

۳. محمد امانی و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری ۱ و ۲، جلد اول (تهران: میزان، ۱۳۸۹) ص ۱۵۲.

۳-۱. نهاد نظارتی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی جمهوری اسلامی ایران

همان‌طور که در انتهای مبحث قبلی اشاره شد در این قسمت مراحل اساسی فرآیند سیاست‌گذاری عمومی با تأکید بر مرحله ارزیابی خط‌مشی‌ها و جایگاه نهادهای نظارتی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مانند سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود قانون اساسی در مجلس، در این فرآیند مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف) شناخت، تشخیص و بیان مسئله یا نیاز: در این مرحله کمبودها، مسائل عمومی و نیازها از طریق انجام تحقیقات و مطالعات، رخدادهای اولویت‌های سیاستمداران و گزارش‌ها از قبیل گزارش‌های کمیسیون اصل نود، سازمان بازرسی و سایر مجراها، جهت بررسی، تصمیم‌گیری، خط‌مشی‌گذاری و در نهایت قانونگذاری قوه مقننه، اقدام به ابلاغ و اجرای مناسب و کارآمد دستگاه‌های اجرایی و پیگیری و نظارت بر چگونگی عملکرد خط‌مشی و سیاست قوه قضاییه در دستور کار سلسله‌مراتب سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد. در این مرحله «مهارت‌های ادراکی بازرسان» و «ارزیابی فنی، سیستماتیک و غیرسیاسی» آن‌ها یعنی توانایی تحلیل موقعیت، تعیین ریشه مسائل و تدوین برنامه مناسب برای رفع مشکل عمومی، اهمیت بسزایی در شناخت واقعی مسئله دارد.^۱

ب) ارجاع و بررسی مسئله در سازمان‌ها و مراجع سیاستگذار دولتی: از میان همه احتیاجات و مسائل که در جامعه وجود دارد تعداد کمی برای بررسی و تصمیم‌گیری در مورد آن به مراجع صلاحیت‌دار مربوطه ارجاع می‌شود. این کار به وسیله مطبوعات و رسانه‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، شعارها و برنامه‌های احزاب سیاسی در انتخابات، کادرهای حزبی و کمیسیون‌های مجلس در فرآیند سیاستی قرار می‌گیرد. مراجع سیاست‌گذاری و قانونگذاری نیز ملاحظاتی از قبیل امکانات و موقعیت‌ها، مصالح و اولویت‌ها، ارزش‌های حاکم بر جامعه و بر اساس اطلاعات و نظرات کارشناسی کمیسیون‌های تخصصی و نیز گزارش‌های کارشناسان بازرسی به تهیه و تدوین سیاست و تصویب قانونی آن مبادرت می‌نمایند.

ج) قانونی کردن سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها: برای اینکه آن‌ها و برنامه‌ها و وجهه قانونی گرفته و لازم‌الاتباع اجراکنندگان واقع شود باید در سلسله‌مراتب قانونگذاری جمهوری اسلامی با ارزش‌ها و اصول شناخته‌شده از قبیل شرع و قانون اساسی و نیز سایر قوانین جامعه سازگاری داشته باشد. برای این منظور و برای پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم

۱. حسن کاظمی و محمدحسن امیری، «دانش‌گرایی بازرسان، شرط تبدیل سازمان بازرسی به یک سازمان تحول‌گرا» قابل دسترسی در سایت <http://www.gio.ir/?view=12&nu1=315>

مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، شورایی به نام شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۱ قانون اساسی پیش‌بینی و طبق قانون تشکیل شده است. همچنین تبصره ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی، ناظر بر لزوم قانونی بودن و عدم مغایرت با قوانین دیگر است.^۱ به عبارت دیگر اگر مواردی مغایر با شرع و قانون اساسی، شکل قانون پیدا کند، رفع و رجوع آن، مشمول صلاحیت سازمان بازرسی می‌شود و این سازمان، خواستار ابطال، اصلاح و تعلیق آن خواهد شد. بنابراین مصوبات باید بر پایه تشریفات و ضوابط مورد قبول، مشروعیت کسب کرده و از طریق حمایت اکثریت در قوه مقننه که نماینده و بیانگر منافع و مصالح عمومی است جامعه قانون به تن کند. در این مرحله نیز نهاد نظارتی کارکرد تصحیحی را انجام می‌دهد.

(د) ابلاغ و اجرای قانون و برنامه‌های مصوب: برنامه و قانون در این مرحله شامل اقدامات دولتی برای اداره امور عمومی، سازمان‌های اجرایی و بروکراسی اداری به منظور حفظ اهداف است که خط‌مشی برای رسیدن به آن تدوین و تنظیم شده است. برای نیل به اهداف و مقاصد خط‌مشی، تأمین منابع مالی و انسانی، آموزش مجریان و کارکنان، هدایت و رهبری و کنترل و نظارت بر اجرا ضروری است. برای اینکه قوانین و مقررات، همواره و به مرور زمان کارآمد و پویا باشد باید منطبق با واقعیات زندگی معنی و مفهوم یابد. در مورد برنامه‌ها و خط‌مشی‌های مستمر، مجریان باید بررسی نمایند آیا اجرا یا تفاسیر کنونی هنوز می‌تواند جوابگوی مشکلات باشد یا نه؟^۲ با توجه به اینکه قوانین و مقررات به مرور، نیاز به تفسیر دارد و این تفسیر گاهی باعث می‌شود «در فرآیند اجرای قانون، اهداف آن به طور عمده مورد تجدید نظر قرار گیرد».^۳ این مباحث را جیمز اندرسون چنین بیان می‌کند: «از آنجاکه محتوا و تأثیرات سیاست‌گذاری عمومی در زمان اجرا ممکن است نسبتاً تغییر یابد. بنابراین هر دوره اداره و اجرای یک فرآیند، سیاستی بسیار مهم است چرا که یک سیاست بدون اجرا نمی‌تواند اثر داشته باشد... بنابراین در بسیاری موارد مفهوم واقعی یک سیاست از تفسیر قضایی قوانین یا احکام به دست می‌آید».^۴

شیوه‌های اجرای سیاست نیز از جهت میزان تعامل مجریان با قانونگذاران و تصمیم‌گیران می‌تواند برای اجرای موفق و مناسب یا برعکس، ناموفق و نامناسب آن تأثیر داشته باشد. برای

۱. تبصره ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور: «هرگاه بازرسی که دارای پایه قضائی است ضمن بازرسی در حدود مقررات قانونی به حکمی برخورد نماید که آن را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهد گزارش مستدل آن را از طریق سازمان بازرسی برای اطلاع داستان کل کشور تهیه و ارسال می‌دارد.

۲. سید مهدی الوانی، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی (تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۵) ص: ۱۱۵.

۳. همان، ص: ۱۰۷.

۴. اشتریان، پیشین، ص: ۳۳.

همین، دو شیوه اجرای سیاست‌های عمومی را می‌توان از هم متمایز کرد: «مدل عمودی و سلسله‌مراتبی اجرا» و «مدل چرخه‌ای و افقی اجرا». اگر تعامل و هم‌کنشی بین تصمیم‌گیر و مجری ناچیز باشد با مدل عمودی اجرا همخوانی دارد ولی برعکس در مدل چرخه‌ای شرایط منعطف و تبادل اطلاعات در سطوح تصمیم‌گیری و اجرا زیاد بوده و این مدل به دو دلیل اهمیت دارد: اول اینکه مجری در صورتی که سیاست و قانون را نفهمد یا از منطق آن آگاه نباشد، آن‌گاه نباید انتظار اجرای مناسب سیاست را داشت و دوم اینکه مجری به سبب حضور و تماس مستقیم از درک واقعی‌تر نسبت به محیط اقدام یا گروه هدف برخوردار است.^۱

به‌عنوان نمونه، یکی از گزارش‌های کمیسیون اصل نود در خصوص پرونده‌های مفاسد اقتصادی که به نحوه اجرای مقررات اقتصادی مربوط است آورده می‌شود تا به آسیب‌هایی که در مرحله اجرا، محتمل و ناشی از ابهام در فهم قانون است اشاره شود:

«قوانین و مقررات مربوط به واگذاری زمین در نظام جمهوری اسلامی ایران دستخوش تغییراتی شده و مسئولین ذی‌ربط برداشت‌های متفاوتی از آن‌ها داشته‌اند و درنهایت، ضعف مدیریتی موجبات ابهام و تخلف در شیوه‌های واگذاری را فراهم کرده و سبب بروز سوءاستفاده توسط اشخاص حقیقی و حقوقی شده است».^۲ بنابراین دوم گزارش فوق، «مراحل رسیدگی به پرونده‌ها در محاکم قضائی بسیار طولانی است و این امر در کنار هزینه پایین تخلف، سبب شده جرائم و تخلفات انجام‌شده به‌بوته فراموشی سپرده شده و مجرمین و متخلفین را در ارتکاب جرائم، جری نماید. بدین منظور دستگاه قضائی برای کاهش اطلاع دادرسی به پرونده‌ها و بالا بردن هزینه جرم‌مفسدان نسبت به ارائه لایحه اقدام نماید که با استقبال نمایندگان محترم مجلس روبه‌رو خواهد شد». ملاحظاتی در این گزارش مورد توجه بوده است که عبارت است از: رسیدگی به پرونده‌ها با استفاده از خدمات کارشناسی صورت گرفته و می‌تواند در پیشبرد اهداف دستگاه‌های اجرایی مؤثر واقع شود. ارائه اطلاعات و مدارک به‌موقع مورد درخواست کمیسیون و تقویت ارتباطات می‌تواند در سالم‌سازی محیط کار، مسئولین امر را یاری نماید. همان‌طور که ملاحظه شد نکاتی که در این قبیل گزارش‌ها مورد توجه کمیسیون و سازمان قرار داشته در جهت اصلاح رویه‌های اجرایی و در راستای بهبود شیوه‌های مدیریت است.

ه) مرحله ارزیابی و بازرسی عملکرد خط‌مشی عمومی: در این مرحله باید بررسی شود آیا برنامه عمل کرده و به اهداف و مقاصد خواسته‌شده رسیده یا نه. بنابراین گزارش بازده نتایج

۱. مجید وحید، «دموکراسی در آیین سیاست‌گذاری عمومی» (۱۳۸۵) شماره ۱۸، مجله فرهنگ و اندیشه، ص ۶۴.

برنامه‌های دولت و ارزیابی تأثیر برنامه‌ها بر گروه‌های موردنظر در جامعه و سایر گروه‌ها در این مرحله تهیه می‌شود و نقاط قوت و ضعف، بازخورد و فرصت‌های منتج از اجرای قانون بررسی می‌شود. به‌خاطر همین است که پیر مولر عمل ارزیابی را عقلانی نمودن عمل عمومی می‌داند.^۱ به همین منظور در آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی نیز پیش‌بینی شده است که عملکرد دستگاه از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه، انجام برنامه‌ها، طرح‌ها و درجه رشد و ارتقا و نیل به اهداف تعیین شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات و مفاسد اداری و مالی ناشی از اجرای قانون و خط‌مشی مورد توجه قرار گیرد (بند الف ماده ۴). همچنین به‌منظور «ارزیابی سیستماتیک و غیرسیاسی» می‌بایست مطابق ماده سوم قانون تشکیل سازمان عمل شود^۲ که اهمیت تخصص را در انتخاب بازرسان مورد تأکید قرار می‌دهد.

۱-۴. ارزیابی خط‌مشی‌ها و رویکرد بازرسی - نظارتی

اگر ارزیابی خط‌مشی را به مثابه یک چرخه تلقی شود که در ادامه روند تصمیم‌گیری و قانونگذاری رسمی قرار داشته باشد عمل ارزیابی به‌صورت یک فرآیند، چندین فعالیت و اقدام را در بر می‌گیرد:^۳

۱. ارزیابی نشان‌دهنده این است که برنامه مطابق اهداف پیش‌بینی شده، پیشرفت کرده و اجرای آن باید ادامه یابد. در اینجا به نمونه‌ای از گزارش‌های سازمان بازرسی اشاره می‌شود که از برخی وظایف محوله دستگاه مورد بازرسی ارزیابی مثبتی ارائه می‌کند: در اقدامی که «نحوه انجام وظیفه و ارائه خدمت در واحدهای سازمان وظیفه عمومی ناجا» مورد بازرسی قرار گرفته چنین گزارش شده که: «اقدامات اخیر سازمان وظیفه عمومی به‌ویژه دستورالعمل‌هایی که در سه‌ماهه آخر سال ۱۳۸۹ با رویکرد تمرکززدایی درمورد صدور معافیت تحصیلی، صدور مجوز خروج موقت از کشور برای مشمولان و تفویض اختیار برای توجیه غیبت به معاونت‌های وظیفه عمومی استان‌ها صادر شده، مثبت ارزیابی می‌شود».^۴

۱. پیر مولر، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۸) ص؛ ۱۲۹.

۲. ماده ۳ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور: «این نهاد می‌تواند برای انجام بازرسی و اظهار نظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب صلاحیت و متخصصان در هر رشته به‌طور دائم یا موقت استفاده نماید و در سایر موارد نسبت به تأمین کادر مورد نیاز از طریق انتقال یا مأموریت کارکنان دولت و در صورت عدم امکان از طریق استخدام اقدام نماید».

۳. الوانی، پیشین، ص؛ ۱۳۲.

۴. نشریه داخلی سازمان بازرسی (مرداد ۱۳۹۰)، شماره ۵۳، آیین‌نامه بازرسی، ص؛ ۱۹.

۲. در دومین حالت ممکن است کمیوهای در اجرا موجود باشد. بنابراین باید اصلاحاتی در شیوه اجرا صورت پذیرد و در واقع این مرحله است که سازمان بازرسی با توجه به دارا بودن صلاحیت قانونی می تواند وارد عمل شود و طبق بند (ب) ماده ۴ آیین نامه اجرایی خود، نظارت بر حسن اجرای صحیح قانون را انجام دهد.^۱ در اینجا قسمت دیگر گزارش فوق که شامل پیشنهاد های سازمان برای اصلاح سازوکارهای اداری و شیوه مدیریت به سازمان وظیفه عمومی آورده می شود. «...ضبط و وثیقه مشمولینی که با اخذ اجازه به طور موقت، از کشور خارج شده اند ولی با تأخیر مراجعت می کنند و متعاقباً به خدمت و وظیفه عمومی اعزام می شوند عادلانه نیست. لذا ضبط قطعی وثیقه و اعزام به خدمت باید همراه با هم مورد تجدید نظر قرار گیرد بدین معنا که پس از خدمت و وثیقه مضبوط، مسترد شود... در این گزارش همچنین اشاره شده در استعلام از تعدادی ارباب رجوع، گلایه ها در بسیاری موارد از خلأ مرکزی برای راهنمایی و هدایت صحیح آن ها برای دستیابی به حل مشکل و انجام تقاضا است که در صورت راه اندازی دواير و وظیفه عمومی در نقاط مختلف تهران، بر حسب نیاز جمعیتی و جغرافیایی از گلایه ها به میزان قابل توجهی کاسته خواهد شد. آموزش و اعمال نظارت بر نحوه برخورد کارکنان سازمان وظیفه عمومی و اجرای کیفی و سریع مطالبات مراجعین از جمله موارد دیگر پیشنهادی است».^۲ باین حال ماده ۵۰ آیین نامه در تهیه گزارش بازرسی، نکاتی را مدنظر دارد:

- شرایط، اوضاع و احوال، امکانات، توان اجرایی و مقررات حاکم بر دستگاه بازرسی مورد توجه قرار گیرد.

- موضوع با اصول و قواعد علمی و فنی و روش های منطقی و مقررات جاری کشور تطبیق داده شود.

در بحث از مسئولیت دولت از لحاظ خطای اداری نیز مواردی که در مرحله اجرا ممکن است نقص و سوءمدیریت تلقی شود عبارت اند از: ۱- «عدم انجام وظایف اداری»، یعنی اداره به تکالیف خود عمل نکند و این کوتاهی موجبات خسارات بر مردم را فراهم نماید که با اعلام شکایات به دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نود همراه است و همچنین ناظر بر نقش و کارکرد سازمان بازرسی به منظور حسن اجرای قوانین. ۲- «بدی انجام وظایف اداری» که با وجود عمل به قانون و مقررات از سوی ادارات، کیفیت کار مطلوب نبوده و از منظر اجرای

۱. این بند مقرر می دارد سازمان باید نکات زیر را مورد توجه قرار دهد: «نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به کارگیری فن آوری های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسئولیت پذیری و پاسخگویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه ای و شؤون اسلامی».

۲. همان.

صحیح قوانین سازمان بازرسی، صلاحیت ورود پیدا می‌کند.^۳ «تأخیر در انجام وظیفه». در این مورد اداره وظایف خود را انجام داده ولی انجام آن‌ها به موقع نبوده است که این خساراتی را متوجه دیگران و مردم می‌کند^۱ و در صلاحیت سازمان بازرسی است که با ارائه گزارش بتواند بر روند صحیح اداری تأثیرگذار باشد. اما باید پذیرفت که منظور از شناختن مسئولیت دولت به سبب «نقص وسایل اداره» آن نیست که مدیریت در کمال مطلق باشد، بلکه منظور حد انتظار افراد از مدیریت است که تشخیص آن با توجه به اوضاع و احوال قضیه به عهده قاضی گذاشته می‌شود چه در دیوان عدالت و چه از سوی بازرسان سازمان که شرایط تهیه گزارش‌ها از سوی نهاد بازرسی در بالا ذکر شد. به عنوان مثال به برخی از مواردی که در گزارش کمیسیون اصل نود در خصوص تخلفات صورت گرفته در نظام بانکی در پرونده اختلاس سه هزار میلیاردی در شهریور ۱۳۹۰ اشاره می‌شود: عدم اخذ تعهدنامه مبنی بر حق رجوع، عطای اعتبارات بیش از حد مجاز، تبانی در گشایش اعتبارات اسنادی و عدم اعتبارسنجی مشتری، عدم اخذ کارمزد و پیش‌دریافت در ازای گشایش اعتبارات اسنادی.^۲

۳. در این مرحله، ارزیابی خط‌مشی از جهت محتوا یا از نظر تفسیر قانون، مشکلاتی را نشان می‌دهد که در این فقره باید در خود قانون و خط‌مشی تجدیدنظر شود. این موضوع نیز در نتیجه بازرسی توسط سازمان و کمیسیون اصل نود طی گزارش‌های رسمی و سازمانی برای مراجع سیاستگذار و تصمیم‌گیر تهیه شده و پیشنهادهایی جهت اصلاح ارائه می‌شود.^۳ نمایندگان مجلس در این شرایط با عمل بر اساس ماده ۲۲۳ آیین‌نامه داخلی مجلس، به بررسی موارد نقض قانون یا نقص در اجرا اقدام می‌کنند.

از طرف دیگر، بحث صلاحیت اداری هم مطرح است و یکی از صور تخلف از قواعد حقوقی، «مغایرت ناشی از عدم رعایت صلاحیت اداری» است. در مواقعی عدم صلاحیت و وجوب صلاحیت باعث تعلیق قانون از طرف ادارات می‌شود؛ به این مفهوم که صلاحیت،

۱. طباطبائی مومنی، ۱۳۸۱، ص: ۳۹۰.

2. www.farsnews.com/13900808000998

۳. ماده ۵۰ آیین‌نامه اجرایی برای تهیه گزارش بازرسی، نکات زیر را متذکر می‌شود:

- درخواست ابطال آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل دستگاه‌های مشمول بازرسی (از طریق دیوان عدالت اداری) باید متضمن تشخیص موارد نقض قانون و یا مغایرت شرعی باشد.
- راجع به احکام قضایی که مغایرت بین آن‌ها با شرع یا قانون احراز شده است. موارد و جهات مغایرت صراحتاً تعیین گردد.
- چنانچه سوء جریان یا نقایص موجود در دستگاه بازرسی شونده، ناشی از فقدان ضوابط و مقررات مناسب باشد و یا ایجاد وضعیت مطلوب در آن دستگاه مستلزم تدوین مقرراتی است، با تشریح موضوع و تعیین محورهای اساسی و کلی، حسب مورد، تذکرات لازم مبنی بر ضرورت تدوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و قانون و یا اصلاح مقررات به دستگاه ذی‌ربط داده می‌شود.

مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی، به مأمور دولت داده شده است. بنابراین صلاحیت نداشتن یعنی نشناختن یا محدود ساختن صلاحیت مأموران دولتی به منظور حفظ منافع عمومی در مقابل تجاوزات و تعدیات آنهاست.^۱ مسئله‌ای که در خصوص احراز صلاحیت در مرحله اجرای قانون وجود دارد عدم آگاهی و درک و احیاناً تفسیر نادرست از اختیارات و تفاوت نوع صلاحیت در مرحله تصمیم است. بنابراین دو نوع صلاحیت از همدیگر قابل تفکیک است؛ «اختیاری و تکلیفی». صلاحیت، زمانی اختیاری است که مأمور دولت در مقابل امور معینی، حق اتخاذ تصمیم داشته باشد. عمل و تصمیم وی نباید قبلاً از سوی قانون تعیین شده باشد. دیگری «صلاحیت تکلیفی» که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیم را که مأمور دولت باید اتخاذ نماید، معین کرده باشد و او را در اختیار تصمیم و انتخاب راه حل، آزاد نگذارد. در واقع در صلاحیت تکلیفی، نقش سازمان بازرسی پررنگ می شود و در گزارش‌های خود باید به نوع صلاحیت قانونی ادارات و کارکنان عنایت داشته باشد. تفسیر نادرست در ارتباط با محدوده صلاحیت قانونی هم صدق می کند. از این رو در تفسیر قانون باید بین دو معیار جمع کرد: یکی «قطعیت» و دیگری «مشروعیت». قطعیت به این معنا که تفسیر ارائه شده با داده‌های حقوقی یک نظام سازگار باشد که به آن انطباق می گویند. مشروع به این معناست که تفسیر با اصول اخلاقی سازگار باشد.^۲

۴. همچنین ارزیابی ممکن است گواه این باشد که مشکل به درستی شناسایی نشده و باید تعریف و درک مجددی از آن به عمل آید و بسته به آن، پیشنهادها و تصویبات قانونی دیگری بر اساس تعریف جدید مسئله تنظیم و ارائه شود.

۵. در آخرین مرحله ممکن است ارزیابی، مسئله جدیدی را مطرح سازد و دستور کار تازه‌ای را برای سیاستمداران به وجود آورد.

سیاست گذاری عمومی مبتنی بر قانون بوده و اقتدار آمیز است و از تهدید ضمنی و اعمال زور قانونی برخوردار است.^۳ همچنین ارزیابی و «بازرسی موضوع بازی قدرت بین قوای حکومتی» است. بنابراین در چینش سیاسی و توزیع قدرت در ارگان‌های کشور تأثیرگذار بوده و امر نظارت و ارزیابی حرفه‌ای و قانونی را که در حدود صلاحیت نهادهای کنترل و نظارت باشد ایجاد می کند. به همین خاطر، نقش نهاد و بازرس، اهمیت و حساسیت بسیاری دارد؛

۱. طباطبائی مومنی، پیشین، صص؛ ۴۰۸-۴۱۰.

۲. محمد راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری (تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴) ص؛ ۱۶۵.

۳. اشتریان، پیشین، ص ۲۷.

همان طور که قوه مقننه از طریق کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی، بازوی نظارتی قوه قضاییه و نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ از سوی دولت به اعمال کنترل دستگاه‌ها مبادرت می‌کند. از سوی دیگر اگرچه این ساختارها و نهادهای نظارتی فعال هستند، نقش بازرس و ناظران هم در عملکرد و کارایی این نهادها اهمیت زیادی دارد به طوری که برخی نویسندگان، دو نوع ارزیابی، یعنی «ارزیابی بازرس محور» و «ارزیابی نهادمحور» را از هم متمایز می‌کنند.^۱ این مسئله در ماده ۶۸ آیین‌نامه اجرایی سازمان که شرایط بازرسان را احصا کرده و شامل دانش محوری، انضباط، مسئولیت‌پذیری، رعایت حقوق مردم، اخلاق حرفه‌ای و تخصصی، وفاداری، رازداری، حق جویی، اجرای صحیح قوانین و اجتناب از فساد اداری و مالی و... است موضوعیت یافته است. برخی نویسندگان نیز دانش‌گرایی و مهارت‌های ادراکی و فنی بازرسان را شرط تبدیل سازمان بازرسی به یک سازمان تحول‌گرا می‌دانند.^۲

تا اینجا به جایگاه نهادهای نظارتی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی و فرآیند ارزیابی خط‌مشی‌ها پرداخته شد. چنانچه در خلال بحث فرآیند ارزیابی اشاره شد که بعضی اوقات عدم نیل به اهداف تعیین شده در قوانین و سیاست‌ها و نیز نواقص و کمبودها، متوجه شیوه اجرای قانون و الگوهای مدیریتی ناکارآمد خط‌مشی است، بنابراین در گفتار دوم تلاش خواهد شد به این سؤال پاسخ داده شود که آیا سازمان بازرسی، در مرحله «بازرسی عملکرد و ارزیابی خط‌مشی‌ها» صلاحیت و شرایط ضروری برای ایجاد اصلاحات و ارائه سازوکارهای اثرگذار بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی را دارد؟

۲. سازمان بازرسی و کارکرد اصلاح الگوی مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی

آنچه ذیل اصل ۱۷۴ قانون اساسی،^۳ هدف از تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است دو نوع نظارت «بر حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری» و «بر اجرای صحیح قوانین» است. اما هرچند حسن جریان امور مفهوم روشنی ندارد ولی حسن جریان در مقابل سوء جریان قرار می‌گیرد که می‌توان گفت منظور این است که دستگاه‌های اداری باید در امور خود، اهداف مقنن

۱. وحید، ۱۳۸۳، پیشین، ص ۱۸۸.

۲. سخنرانی رئیس سازمان بازرسی، قابل دسترسی در: <http://www.gio.ir/?view=20&nu=1776>

۳. اصل ۱۷۴: «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. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند».

را مورد توجه قرار دهند. هرگونه خروج از اهداف فوق و اعتدال باعث می‌شود نتوانند به وظایف خود بپردازند.^۱ در واقع ذیل هدف دوم است که قانونگذار به سازمان، صلاحیت بررسی الگوها و شیوه‌های صحیح اجرای قوانین را اعطا نموده و طبق بند (ب) ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی به آن صحنه گذاشته است که باید به این موارد توجه شود. «نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به‌کارگیری فناوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حُسن شهرت، انضباط، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی». تا اینجا به اهداف تشکیل سازمان اشاره شد و در ادامه به وظایف سازمان پرداخته می‌شود تا محورهای رابطه بین سازمان و اصلاحات اداری روشن شود. بر اساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان، وظایف آن به شرح زیر است:

الف) بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است براساس برنامه منظم.

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

ج) اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و در خصوص سوءجریان‌ات اداری و مالی مراجع قضائی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

د) در صورتی که گزارش بازرسی، حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد رئیس سازمان، یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مرجع قضائی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوطه منعکس و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری

خواهد کرد. در تمام موارد فوق‌الذکر رئیس سازمان، تصویر گزارش بازرسی را جهت استحضار و پیگیری برای رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود (ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

بنابراین آنچه از مطالعه اهداف و وظایف سازمان، در خصوص «صلاحیت سازمان به عنوان متولی اصلاحات اداری» بر می‌آید در دو محور قابل بحث است. اول، مبارزه با فساد اداری و دوم، ارائه پیشنهادهایی برای تقویت حاکمیت قانون و الزامات قانونی.

۲-۱. طرز کار سازمان برای مبارزه با فساد اداری

برای اینکه سازمان در مأموریت‌ها و وظایف محوله موفق شود در واقع مبارزه با فساد را از ساختار خود شروع می‌کند. به منظور جلوگیری از فساد و تبانی کارکنان با بازرسی، ماده ۲۰ آیین‌نامه مقرر کرده، بازرسی در موارد زیر از ادامه بازرسی خودداری کنند: الف) بازرسی یا اقربای نسبی و سببی وی از هر درجه و طبقه، در موضوع نظارت و بازرسی نفع شخصی داشته باشند؛ ب) بازرسی یا اقربای فوق‌الذکر، در واحد مورد بازرسی سمت مدیریت داشته باشند؛ ج) بازرسی یا اقربای مذکور، با مدیریت واحد مورد نظارت و بازرسی، سابقه اختلاف اداری، حقوقی یا کیفری داشته باشند.

همچنین به منظور نظارت همگانی و کنترل غیررسمی با اعلام محل استقرار خود برای بومیان محل مأموریت، شرایطی را فراهم نماید که افراد حقیقی و نهادهای مدنی نیز در مأموریت‌های سازمان مشارکت نمایند و از نحوه کار دستگاه‌های اداری و احیاناً تخلفات آن‌ها به بازرسی گزارش و حسب موضوع، اعلام شکایت نمایند (ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی). این اقدام باعث ایجاد شفافیت شده و مشارکت گروه‌های مردم را در جریان امور دستگاه‌ها موجب می‌شود.

در عین حال به منظور دوری از گزارش‌های جانبدارانه و مغرضانه، در تنظیم گزارش نهایی باید به نکاتی هم توجه شود تا هم واقعیات منعکس شده و هم تصمیماتی که باید با توجه به گزارش‌ها اتخاذ شود با واقعیت همخوانی و مناسبت داشته باشد که در این صورت، نظارت، کارآمدتر خواهد شد. برای نمونه، برخی از نکات مورد تأکید در تهیه گزارش به قرار زیر است:

- اعلام نظر بر حسن جریان امور یا تعیین موارد اختلاف بین آنچه انجام گرفته و آنچه باید انجام می‌گرفت و بیان اشکالات، معایب، نقایص، وقوع تخلف و جرم.

- اخذ دفاعیات و نقطه نظرات عالی ترین مسئول دستگاه مورد بازرسی در بازرسی های برنامه ای و مهم به صورت مکتوب در رابطه با اشکالات و تخلفات و منعکس نمودن آن در گزارش ها.

- استنتاج از مجموعه بررسی ها و اعلام نظر نهایی با توجه به شرایط و اوضاع و احوال مؤثر و ارائه پیشنهاد های مناسب و اصلاحی و قابل اجرا. (ماده ۴۷ آیین نامه)

دقیقاً به خاطر همین موضوع گزارش های واقع بینانه است که شماری از مصادیق فساد مالی و اداری در دستگاه های اداری و نحوه انعکاس آن هادر آیین نامه مورد توجه بوده است (ماده ۶۳ آیین نامه) در صورتی که قبلاً این موارد تخلف به بالاترین مقام مسئول آن دستگاه یا وزارتخانه اعلام شده باشد باید آن مسئول، مورد را به سازمان منعکس نماید. در غیر این صورت، مسئول به مراجع قضایی معرفی می شود. البته سازمان می تواند اعلامات و شکایات رسیده از دستگاه اداری را به قسمت های بازرسی و حراست آن دستگاه ارسال نموده و خواستار رسیدگی شود (ماده ۶۴ آیین نامه) ولی با این کار، ادارات در جریان امور بازرسی قرار می گیرند و ممکن است مسائل به صورت تعاملی و گاه با تبانی پیش رود و شفافیت بازرسی زیر سؤال برود که نمونه آن در گزارش مهر ۱۳۹۰ کمیسیون اصل نود در موضوع اختلاس سه هزار میلیاردی که در سیستم بانکی در شهریورماه ۱۳۹۰ اتفاق افتاد، بیان شده است که اداره کل نظارت در زیر مجموعه قائم مقام بانک مرکزی قرار گرفته و از این ابزار نظارتی برای شناسایی و برخورد با تخلفات در سیستم بانکی استفاده مناسب نشده است. متعاقب درخواست سازمان مبنی بر بازرسی از بانک ملی توسط بازرسان خود بانک مرکزی، بازرسان بانک مرکزی از شعبه مرکزی بانک ملی بازرسی کرده و تخلفات این شعبه را در ارتباط با گروه آریا به قائم مقام گزارش می نماید. علی رغم تخلفات عدیده گزارش شده، هیچ گونه اقدام اصلاحی از سوی قائم مقام بانک مرکزی صورت نپذیرفته و گزارش مذکور برای کمیسیون اصل ۹۰ نیز ارسال نشده است.

جهت مشارکت همه گروه های جامعه، اجماع و وفاق، حاکمیت قانون و برای ارتقای میزان سلامت اداری و مقابله با فساد شاخص های الگوی مدیریتی حکمرانی خوب - که از برنامه های سازمان های بین المللی برای مبارزه با فساد است و نیز به منظور اثربخشی و جلوگیری از عمل در شرایط آزمون و خطا و نیز برای رعایت استانداردهای مربوطه در امور اداری، سازمان، موظف به اطلاع رسانی است.^۱ همچنین جهت استفاده از افراد متخصص و انجام تحقیقات از ظرفیت های

۱. سازمان بازرسی طبق ماده ۶۶ موظف به اطلاع رسانی عمومی به منظور اثربخشی و نیز شاید برای رعایت استانداردها و به کارگیری تجارب و راهکارهای مجامع بین المللی در امر مدیریت امور عمومی مثل حکمرانی خوب به تعیین موضوعات و اطلاعات قابل ارائه در نشریات و پایگاه های اطلاع رسانی بین المللی و منطقه ای نظیر انجمن آموذمان آسیایی، مؤسسه آموذمان جهانی و انجمن بین المللی مسئولان مبارزه با فساد است.

غیردولتی و مردمی، در زمینه‌های واجد صلاحیت خود، نظیر ارتقای میزان سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اقدام نماید (ماده ۶۵ آیین‌نامه). در واقع سازمان بازرسی با این اقدام می‌تواند یافته‌های علمی و تجارب موفق را به دستگاه‌های دولتی تحت عنوان استانداردهای مورد قبول خود، پیشنهاد نموده و در جهت رعایت آن از سوی دستگاه‌ها، الزامات قانونی را فراهم نماید. در راستای همین نقش ابتکاری و پیشگیرانه است که رئیس وقت قوه قضائیه، آیت‌الله شاهرودی می‌گوید: «نظارت نبایستی تنها نظارت بر عملکرد و تخلفات و جرایم و اینها باشد. این یک بخشی از نظارت و بازرسی است... اما برخی از فسادها... سیستمی است یک سیستم فاسد است که یک مجموعه مقررات فاسد آورده است... سازمان باید این مقررات ناکارآمد را... که در حقیقت منشأ پیدایش زمینه‌های فساد بوده است کشف و تشخیص دهد... و به مسئولان اجرایی و قانونگذاری نشان بدهد. یک گزارش نوشته شود مستدل... برای رئیس قوه مجریه یا وزیر و... که این مقررات بایستی اصلاح شود»^۱.

۲-۲. سازمان بازرسی و حاکمیت قانون

بازرسی‌های مستمر سازمان از ادارات باعث خواهد شد حاکمیت قانون نهادینه شده و عقلانیت بر رفتار کارکنان حاکم شود. «به‌طوری که سروکار داشتن با شکایت‌ها باعث می‌شود سازمان، نارسایی‌های مقررات اداری را به‌خوبی درک نموده و علت‌یابی کند و بر این اساس با پیشنهادهایی که جهت اصلاح کاستی‌ها ارائه می‌نماید، دستگاه‌های اداری را در بهبود کارایی و سازگارشدن با نیازهای متحول جامعه یاری نماید. حتی در صورتی که اداره به سازوکارهای سازمان اعتنا نکند با این حال ناگزیر خواهد بود برای تصمیمات خود ارائه دلیل نموده و در این شرایط، اصل توجیه‌پذیری و عقلانی تصمیمات اداری تحقق یابد»^۲. اظهارات رئیس سازمان بازرسی مبنی بر اینکه «برای حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی باید الزامات قانونی، نهاد کنترل‌کننده، مراقبتی و نظارتی در دستگاه‌های مربوطه تقویت گردد»^۳ در این راستا است. از سوی دیگر طبق بند (ب) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان، یکی از نهادهایی که می‌تواند درخواست بازرسی از ادارات نماید، کمیسیون اصل نود است. لذا این کمیسیون هم به نوبه خود به استقرار حاکمیت قانون در دولت‌ها و نهادهای حکومتی کمک می‌کند. نظارت توسط کمیسیون از نوع نظارت ارجاعی است که ناظر در صورت مشاهده تخلف از قانون، اقدامی

۱. هاشمی شاهرودی «دیدار با بازرسان سازمان بازرسی» (۱۳۸۰) شماره ۱۲، ماهنامه دیده، ص ۷.

۲. رضایی‌زاده، پیشین، ص ۱۶۴.

نمی‌کند بلکه مراتب را به مقامات قضایی برای رسیدگی و اخذ نتیجه نهایی ارجاع می‌دهد. با این حال در گزارش‌های ارسالی، مشاهدات و معلومات خود را به مقام اجرایی منتقل می‌کند.^۱ یکی از پیشنهادهای کمیسیون اصل نود برای بهبود امور در گزارش اختلاس سه هزار میلیاردی عبارت بود از: «اصلاح ساختار و نظام بازرسی و حسابرسی داخلی بانک‌ها و ارتقای جایگاه آن‌ها و مکانیزه نمودن آن جهت دسترسی مدیران و مسئولین ذی‌ربط در راستای اتخاذ تصمیم مناسب نسبت به پرداخت اعتبارات و تسهیلات به متقاضیان و برخورد قاطع و بدون اغماض با مدیران و مسئولینی که در شناسایی و انعکاس تخلفات و اجرایی و عملیاتی نمودن گزارش‌های بازرسی مرتکب تقصیر یا قصور می‌شوند، ضروری است».^۲ ترکیب اعضای آن طوری است که از هر کمیسیون تخصصی یک عضو حضور دارد و برای رفع برخی محدودیت‌های مقرراتی و در صورت سکوت قانون یا ابهامات قانونی، پیشنهادهای اصلاحی خود را در قالب طرح قانونی به صحن مجلس ارائه نمایند.

صلاحیت‌های سازمان بر اساس بند (ج) ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی در بازرسی‌های مستمر بسیار عام بوده و شامل اکثر امور کشور می‌شود. بنابراین سازمان صلاحیت تکلیفی دارد در تدوین برنامه نظارتی خود به اولویت‌های زیر توجه نماید: «اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعم از آنکه مربوط به تمام یا بخشی از کشور باشد از قبیل پیشرفت اجرای برنامه‌های توسعه‌بخشی استانی و ویژه رشد اقتصاد ملی، سرمایه‌گذاری، رقابت‌پذیری، اشتغال‌زایی، تراز تجاری، فاصله دهک‌های اجتماعی، فرهنگ گردشگری، آموزش و تربیت، بهداشت، سلامت و رفاه اجتماعی، امنیت قضایی، امور انتظامی، حقوق شهروندی و حفظ محیط زیست در حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های مشمول بازرسی و اختیارات قانونی سازمان» (آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ اصلاحیه‌های آن در سال ۱۳۸۸). بنابراین تلاش سازمان بر این خواهد بود که گستره قانون‌گرایی را در همه امور عمومی پیگیری نماید.

آنچه تا اینجا مورد بررسی قرار گرفت نقش سازمان بازرسی و چگونگی فعالیت آن در ارتباط با تأثیرگذاری بر نحوه اجرای قوانین و ارائه پیشنهادها و اصلاحی در روند آسیب‌شناسی شیوه‌های مدیریت بود اما همان‌طور که در ابتدا اشاره شد در ادامه به نهاد دیگری مطابق با قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ به نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا معاونت راهبردی ریاست جمهوری اشاره می‌شود که بازوی نظارتی قوه مجریه بوده و نقش بسیار مهم تخصیص

۱. عمید زنجانی و موسی زاده، پیشین، ص: ۷۵.

2. http://www.alef.ir/pdfs/alef_90_report.pdf

۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب مهرماه ۱۳۸۶

بودجه دستگاه‌های اداری را در کنترل داشته لذا می‌تواند تأمین اعتبار برای دستگاه‌ها را منوط به پیروی و رعایت برخی استانداردها و اصول مدیریتی از سوی بروکراسی اداری و دیوانی نماید. با این حال نظارتی که توسط قوه مجریه در داخل دستگاه‌های خودش و به وسیله خودش انجام می‌گیرد تا در صحت عملیات خود یقین و برابر سفارشی (مجوزی) که از قوه مقننه دریافت کرده عمل کند این نظارت می‌تواند قبل از خرج یا حین خرج به عمل آید.^۱

۲-۳. قانون مدیریت خدمات کشوری؛ روندهای تحول اداری

تحقیقات بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ روشن کرد که مسئله حکمرانی یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت کنندگان، موضوع کلیدی توسعه است. حکمرانی را چگونگی حکومت کردن و فرمان دادن بر مردم و چگونگی اداره و تنظیم امور دولت معنا کرده‌اند. حکمرانی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادهای عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. حکمرانی فرآیندی پیوسته است که از طریق آن، منافع متضاد یا متنوع را همساز نموده و اقدام همکاری جویانه اتخاذ می‌کند. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و نظام‌هایی است که برای تضمین رعایت قانون، قدرت پیدا کرده‌اند.^۲ حکمرانی خوب، الگوی مدیریتی بود که بانک جهانی صندوق بین‌المللی پول، کمک‌های مالی خود به کشورهای در حال توسعه را منوط به رعایت و به‌کارگیری برخی شاخص‌ها در اداره امور عمومی و ارائه خدمات کرده بود. این شاخص‌ها به‌نوعی مبارزه با فساد اداری و مالی نیز بود و راهکارهایی جهت مبارزه با فساد ارائه می‌نمود.

شاخص‌های حکمرانی خوب که برای جلوگیری از فساد مالی و اداری کشورهای در حال توسعه از طرف بانک جهانی پیشنهاد شد عبارت‌اند از: مشارکت، حاکمیت قانون، کارآمدی و اثربخشی، پاسخ‌گویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجماع، عدالت و انصاف.

قوانین موضوعه و نهادهای کنترلی هم در ایران به گونه دیگری برای اداره خدمات عمومی و جلوگیری از فساد دستگاه‌های اداری به این مسئله پرداخته و در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ نمود یافته است. بنابراین در ادامه به شاخص‌هایی از قانون مذکور پرداخته می‌شود که معاونت راهبردی و نظارت ریاست جمهوری (که سابقاً در زمان تصویب

1. <http://www.bazresi.ir/portal/Home/Default.aspx?CategoryID=0cad74e9-34a7-47ba-b0b0-96f153444bcc>.

2. "WHAT IS GOOD GOVERNANCE"(2004),UN ESCAP,INTERNET SITE.

قانون مدیریت خدمات کشوری، نهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بود) موظف شده دستگاه‌های اداری را به سوی بهبود امور اداری و اصلاح الگوهای مدیریتی سوق دهد. در گفتارهای پیش اشاره شد که ارزیابی و بازرسی عملکرد و در نتیجه بررسی ظرفیت ارائه راهکارهای عملی برای بهبود عملکرد دستگاه‌ها از سوی سازمان بازرسی و نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هدف اصلی این نوشتار است. بنابراین ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در فصل یازدهم قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده و مقرر شده با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان، این مهم ممکن شود (ماده ۸۱ و ماده ۸۲).^۱

همچنین در قانون مذکور، به اهمیت انطباق اقدامات ادارات بر اساس شیوه‌های نوین مدیریتی و ضرورت تحول اداری پرداخته شده است و برای این منظور، دستگاه‌های اداری و دولتی می‌توانند از کمک‌ها، ظرفیت‌ها و توانایی‌های مراکز علمی در این زمینه بهره‌مند شوند. (مواد ۱۹) از سوی دیگر به منظور افزایش کارایی و بهره‌وری در سازمان‌های اداری، سازوکارهای مناسب برای مشارکت و خلاقیت کارکنان در اداره امور فراهم گردد. (ماده ۲۰) در ابتدای بحث اشاره شد که معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری، نقش تخصیص بودجه دستگاه‌ها را دارد و به همین دلیل می‌تواند در کنار تأمین اعتبار اداره یا قبل از تخصیص بودجه، دستگاه را به رعایت اصول و استانداردهای موردنظر خود مکلف نماید و به نظر می‌رسد این صلاحیت در ماده ۲۹ پیش‌بینی شده است.

رعایت حقوق مردم از طریق عمل به وظایف به نحو احسن، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری با اطلاع‌رسانی گسترده برای عموم مردم و رعایت عدالت و انصاف، ضروری است چرا که مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند. شفافیت، با روشن ساختن مراحل، زمان و کیفیت ارائه خدمات و بالاخره کارآمدی و اثرگذاری از راه نظام تشویق و تنبیه کارکنان که از شاخص‌های اساسی حکمرانی خوب است در ماده‌های ۲۵، ۲۶، ۲۷ و ۲۸ قانون مذکور مورد توجه قرار گرفته است. نیز به منظور ارائه خدمات اداری بهتر و کارآمدتر و سریع‌تر، رعایت الزامات فناوری اطلاعات و تجهیز به آنچه دولت الکترونیک گفته می‌شود برای ادارات ضروری است. (ماده ۳۶) برای افزایش سطح کارایی دستگاه‌ها و موفقیت آن‌ها در نیل به اهداف تعیین شده، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

۱. مواد مذکور و مواد قانونی که تا آخر این گفتار آورده می‌شود، از قانون مدیریت خدمات کشوری است. لازم به یاد آوری است که هم‌اکنون به جای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت راهبردی و نظارت ریاست جمهوری ایفای نقش می‌کند.

کشور باید طرح توانمندسازی کارمندان را از طریق متناسب ساختن دانش، مهارت و نگرش کارمندان با شغل موردنظر، انگیزه‌های لازم را جهت مشارکت مستمر کارمندان در فرآیند آموزش تأمین نماید. (ماده ۵۸)

در پایان به دو نهاد بسیار مهم در فرآیند تحول نظام اداری که در همین قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده است اشاره می‌شود. در واقع آنچه در مدیریت دولتی، الگوی حکمرانی خوب گفته می‌شود با فعالیت این دو نهاد «شورای عالی اداری» و «شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی» ممکن می‌شود.^۱

برخی وظایف و اختیارات شورای عالی اداری به قرار زیر است:

۱- تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرائی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.

۲- تفکیک وظایف اجرائی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرائی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرائی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.

۳- بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقای کیفی و کوتاه‌نمودن مراحل آن مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند.

۴- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان.

۵- اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های موردعمل در دستگاه‌های اجرائی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها.

۱. ماده ۱۱۴ مقرر می‌دارد: «به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدایی، مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام کار و فناوری اداری و ارتقا و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخ‌گو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار، شورای عالی اداری با ترکیب و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد».

- ۶- تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارآیی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرائی. (ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)
- ۷- تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون. شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی که در این قانون، «شورای توسعه مدیریت» نامیده می‌شود برای انجام وظایف ذیل که نقش آن را در اصلاحات اداری نشان می‌دهد بر اساس ماده ۱۱۶ تشکیل می‌شود.
- ۱- بررسی و تصویب شرایط احراز رشته‌های شغلی و نحوه تخصیص آن‌ها به طبقات جداول حقوق.
- ۲- بررسی و تصویب دستورالعمل‌ها و رویه‌هایی که به موجب این قانون در صلاحیت شورا قرار می‌گیرد.
- ۳- هماهنگی در اظهار نظر و پاسخ‌گویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرائی در اجرای مفاد این قانون.
- ۴- ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون. (ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری)

نتیجه‌گیری

دغدغه تحول اداری و اصلاح رویه‌های اجرا و استفاده از ظرفیت‌های قانونی در بُعد داخلی و ارائه پیشنهادها و برنامه‌هایی همچون حکمرانی خوب از سوی سازمان‌های بین‌المللی در راستای مبارزه با فساد اداری و مالی در دهه آخر قرن بیست، کلید توسعه عنوان شده است. در این مقاله تلاش شد به ظرفیت‌های قانونی داخلی از قبیل نقش سازمان بازرسی و همچنین نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در فرآیند ارزیابی و بازرسی به منظور اصلاح شیوه‌های اجرا به عنوان متولی تحول اداری اشاره شده و بررسی شود. مطالعه حاضر نشان داد سازمان بازرسی بر اساس مواد قانونی آیین‌نامه اجرایی خود، چنین صلاحیتی را دارد، به خصوص آنجا که از حسن اجرای قانون و ارائه گزارش‌های بازرسی بحث می‌کند. غیر از سازمان بازرسی، قانون مدیریت خدمات کشوری نیز سازوکارهای بسیار مناسب و کارآمدی را حتی مترقی‌تر از الگوی حکمرانی خوب برای اصلاح شیوه‌های اجرا و مبارزه با فساد و سوء جریانات اداری پیش پا می‌گذارد. اگرچه پتانسیل و بستر مناسبی با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری که از سوی سازمان برنامه‌ریزی انجام می‌گیرد برای تحول اداری و مبارزه با فساد فراهم شده، با اجرای آزمایشی به مدت پنج سال و تجدیدنظر در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، افق مناسبی را نمی‌توان متصور شد.

منابع

الف) فارسی

- امانی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری ۲ و ۱، جلد اول (تهران: میزان، ۱۳۸۹).
- اشتریان، کیومرث، سیاست‌گذاری عمومی ایران (تهران: میزان، ۱۳۸۶).
- الوانی، سیدمهدی، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی (تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۵).
- بیهقی کاتب، محمدبن حسین، تاریخ بیهقی، تصحیح علی اکبر فیاض (تهران: انتشارات علم، ۱۳۸۴).
- راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری (تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴).
- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸).
- داوید، رنه، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام حقوقی معاصر، ترجمه سیدحسین صفائی (تهران: دادگستر، ۱۳۷۶).
- راسخ، محمد، نظام‌های حقوقی بزرگ معاصر، ترجمه سیدحسین صفائی و همکاران (تهران: دادگستر، ۱۳۷۶).
- رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری (۱) (تهران: میزان، ۱۳۸۵).
- رضایی‌زاده، محمدجواد، «آبادزمن؛ پاسدار حقوق شهروندی، مبتکر اصلاحات اداری» (۱۳۸۹) شماره ۳، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ هشتم (تهران: سمت، ۱۳۸۱).
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، چاپ اول (تهران: سمت، ۱۳۸۵).
- طوسی، خواجه نظام‌الملک، سیاست‌نامه، تصحیح محمد قزوینی (تهران: ۱۳۴۴).
- عمیدزنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹).
- فلسفی، نصرالله، زندگانی شاه عباس صفوی (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۳).
- موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۲ و ۱؛ کلیات ویران (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۸).
- مولر، پیر، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی (تهران: دادگستر، ۱۳۷۸).

- وحید، مجید، سیاست‌گذاری عمومی (تهران: میزان ۱۳۸۳).
- وحید، مجید، «دموکراسی در آیین سیاست‌گذاری عمومی» (۱۳۸۵) شماره ۱۸، فرهنگ و اندیشه.
- نشریه داخلی سازمان بازرسی، نشریه آیین بازرسی، شماره ۵۳، ۱۳۹۰.
- هاشمی شاهرودی، دیدار با بازرسان سازمان بازرسی، ماهنامه دیده، شماره ۱۲، ۱۳۸۰.

قوانین و مقررات

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، با اصلاحات انجام شده در سال ۱۳۷۵.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مهرماه ۱۳۸۶.
- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه‌های آن در سال ۱۳۸۸.

سخنرانی‌ها

- سخنرانی رئیس سازمان بازرسی، پورمحمدی، قابل دسترسی در:
<http://www.gio.ir/?view=20&nu=1776>
- کاظمی، حسن و محمدحسن امیری، «دانش‌گرایی بازرسان شرط تبدیل سازمان بازرسی به یک سازمان تحول‌گرا»، قابل دسترسی در آدرس اینترنتی
<http://www.gio.ir/?view=12&nu1=315>

ب) انگلیسی

- Sabattier, Paul, *Political Sciences and Public Policy*, Political Science & Politics (June 1991) pp.144-156.
- *What Is Good Governance*, (2004), UN ESCAP, INTERNET SITE.
- www.farsnews.com/newstext.php?nn=13900808000998
- http://www.alef.ir/pdfs/alef_90_report.pdf
- <http://www.gio.ir/?view=12&nu1=315>
- <http://www.gio.ir/?view=20&nu=1776>

- <http://www.bazresi.ir/portal/Home/Default.aspx?CategoryID=0cad74e9-34a7-47ba-b0b0-96f153444bcc>.