

تعدد دستگاه های نظارتی (فرصت یا تهدید)

۱۳۹۳ اردیبهشت شماره ۶۰ سال هفتم

بازرسی و نظارت



مرکز مطالعات و پژوهش های
سلامت اداری و مبارزه با فساد

آدرس: تهران خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی سازمان بازرسی کل کشور

طبقه ششم - مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷

نشانی الکترونیک: bazrasi.research@136.ir
www.Bazresi.ir

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش پژوهشی

سال هفتم، شماره ۶۰، اردیبهشت ۱۳۹۳

تعدد دستگاه‌های نظارتی (فرصت یا تهدید)

تهیه و تدوین

دکتر سید فضل‌الله موسوی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه

سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.

کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار

مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

اشاره

بازرسی و نظارت بر دستگاه‌های اجرائی و نقش بی‌بدیل آن در تأمین و تحقق اهداف قانونگذاری و تضمین همه‌جانبه «حقوق ملت» و خواسته‌های حکومت و تعمیم عدالت، امنیت و آزادی به تمامی سطوح و ابعاد جامعه و صیانت از اموال عمومی و بیت‌المال مسلمین و نهایتاً تحقق دولت و نظام اداری کارآمد، سالم و مطلوب بر کسی پوشیده نیست.

در این راستا و براساس قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی، نهادها و مراجع متعدد نظارتی در شاکله نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران شکل یافته‌اند. به‌رغم وجود این نهادها، مرجعی منسجم، ملی و سازمان‌یافته در سطوح عالی نهادهای نظارتی مذکور که بتواند امر بازرسی و نظارت بردستگاه‌های اجرایی را در سطح کشور به صورت هماهنگ و کارآمد سازماندهی و اعمال نماید وجود ندارد.

وجود نهادهای نظاتی متعدد می‌تواند مزایا و معایب یا به عبارت دیگر، فرصت‌ها و تهدیدهایی به دنبال داشته باشد، پژوهش حاضر به بررسی جوانب و ابعاد مختلف این موضوع پرداخته و توانسته نقاط قوت و ضعف احتمالی ناشی از این وضعیت را تحلیل و تبیین نماید و با رویکردی آسیب‌شناسانه و اصلاحی به ارائه راهکارهایی جهت تبدیل تهدیدهای موجود به فرصت‌های ارزنده در ساختار نظام نظارت و بازرسی در کشور بپردازد.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

«آسیب‌شناسی نهادهای نظارتی در ایران»

دکتر سید فضل‌الله موسوی^۱

مقدمه

مفهوم نظارت از مفاهیم وابسته به وجود قدرت اجرایی است. مفهومی که براساس آن مراجعی ما فوق اقدام به کنترل مجموعه فعالیت زیر مجموعه‌های خود نمایند. بنابراین هرچه تمرکز قدرت در یک نهاد یا مؤسسه بیشتر باشد لزوم نظارت فراگیر و جامع نسبت به آن نیز افزایش می‌یابد.

به دیگر سخن نظارت ابزاری در راستای جلوگیری از فساد حاصل از قدرت است. همین ویژگی موجب شده است با وجود برخی اختلاف نظرات، در تمام مکاتب فکری و سیاسی اهمیت نظارت مورد تأکید قرار گیرد. تا جایی که می‌توان گفت نظریات مهمی چون «نظریه تفکیک قوا» که از جانب منتسکیو ارائه شد تلاشی برای زمینه‌سازی در افزایش نظارت و تسهیل آن بود. اگرچه مفهوم نظارت و کاربرد آن در برگیرنده کلیه سطوح فعالیت‌های اداری و اقتصادی بوده و تضمین‌کننده حسن اجرای آن‌ها تلقی می‌شود، اما باید گفت با توجه به اهمیت موضوع، مهم‌ترین مصادیق نظارت را باید در نظام‌های سیاسی جستجو کرد. نظارت بر نهادهای سیاسی تامین‌کننده خواست عمومی جامعه مبنی بر کارآمد کردن نظام و تحقق اهداف از پیش تعیین شده برای آن است.

لازم به ذکر است مفهوم نظارت و اثر آن تنها برای جلوگیری از سوء استفاده‌های محتمل در نظام اداری و سیاسی نیست بلکه با استفاده از آن نوعی مدیریت و هماهنگی در کل فعالیت مجموعه‌ها و سازمان‌های کنترل شونده بوجود می‌آید که در کاهش هزینه‌ها و دوباره کاری‌ها و در نتیجه افزایش ثمر بخشی آن‌ها مؤثر خواهد بود. بنابراین صرف وجود تقوای جمعی و ارزش‌های کنترل کننده درونی توجیه گر عدم استفاده از نظارت نیست. به عبارت دیگر در هر ساختار اداری، اقتصادی و سیاسی وجود نهادهای نظارت کننده امری لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

از مسائل مهمی که در تقویت و بهبود کارکرد نهادهای نظارتی مؤثر است آسیب شناسی آن و تحلیل چگونگی فرآیند نظارت است. تنها با این روش است که می‌توان به این نکته پی برد که ویژگی‌های مثبت و منفی نظارت در یک سازمان و یا ساختار سیاسی چیست و راه حل‌های احتمالی رفع نقاط ضعف آن کدام است؟ این تحقیق در پی بررسی و ارزیابی همین موضوع است. تلاش شده است با تبیین اجمالی نظریات و مبانی ارائه شده در مورد نظارت در نظام سیاسی ایران و تحلیل سازوکار نهادهای نظارتی اصلی ترین مشکلات و راهکارهای رفع آن مورد تحلیل قرار گیرد.

۱) سابقه نهادهای نظارتی در ایران

از ابتدای شکل گیری انقلاب اسلامی ایران اهمیت نهادهای نظارتی مورد توجه رهبران کشور قرار گرفت. تأکید آموزه‌های دینی و سیره پیامبر اکرم (ص) و حضرت علی (ع) بر وجود نظارت بر نهادهای حکومتی در راستای جلوگیری از

خیانت به بیت‌المال مسلمین، اهمیت ایجاد سازوکار نظارتی کارآمد را در حکومت جمهوری اسلامی به عنوان یک حکومت دینی افزون ساخت.

در نظام جمهوری اسلامی ایران امر نظارت و بازرسی در ابعاد مختلف به مراجع متعددی، با حفظ استقلال هر یک واگذار شده است. از آن جمله می‌توان دیوان محاسبات (از سوی قوه مقننه)، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی (از سوی قوه مجریه)، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور (از سوی قوه قضائیه)، شورای نگهبان، ولایت امر، شوراها و... را نام برد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل و مطابق لایحه قانونی سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۵۷/۱۲/۷ به عنوان اولین سازمان نظارتی پس از انقلاب تشکیل شد. به موجب این لایحه که مشتمل بر ۱۰ ماده و ۲ تبصره بود، سازمان بازرسی تحت ریاست وزیر دادگستری تشکیل شد که وظایف وزیر را در سازمان یکی از معاونان او به نام سرپرست سازمان انجام می‌داد. لایحه مزبور که به طور رسمی سازمان بازرسی شاهنشاهی و اداره کل بازرسی دادگستری را منحل اعلام کرد با الهام از قانون مربوط به اداره کل بازرسی کشور مصوب سال ۱۳۳۳ و مقرراتی شبیه به آن تنظیم شد و آیین‌نامه اجرایی آن نیز در جلسه مورخ ۱۳۵۸/۵/۶ هیأت وزیران دولت موقت جمهوری اسلامی ایران در ۱۹ ماده به تصویب رسید.

آشفته‌گی‌های اداری پس از انقلاب که از آثار قهری هر انقلاب است و جو حاکم بر دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت در آن زمان قدرت هر گونه اقدام مؤثر و تحرکی را از این سازمان سلب می‌کرد. خاصه آنکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۲۴ به تصویب رسید؛ با تدوین اصل یکصد و هفتاد و

چهارم موجودیت قانونی این سازمان را زیر سؤال برد زیرا به موجب اصل مزبور تشکیل سازمان بازرسی کل زیر نظر شورای عالی قضائی(قوه قضائیه) صورت گرفت که حدود اختیارات و وظایف آن را باید قانون تعیین کند که بطور مفهومی می-توانست حاکی از عدم قبول سازمان موجود به عنوان سازمان بازرسی کل کشور باشد.

در اجرای اصل مذکور (اصل ۱۷۴ق.ا) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در جلسه مورخ ۶۰/۷/۹ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و از تاریخ اجرای آن اولین سازمان بازرسی کل کشور منحل شد این قانون مشتمل بر ۱۴ ماده و ۵ تبصره بود که برابر ماده ۴ آن، سازمان دارای رئیسی است که از بین قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی باشند توسط شورای عالی قضایی منصوب می‌شد. این قانون نیز در تاریخ ۱۳۷۵/۵/۷ اصلاح گردید و قانون فعلی دارای ۱۵ ماده و هشت تبصره است.

همچنین دیوان محاسبات کشور که در سال‌های ۱۲۵۸ و ۱۲۸۶ هجری شمسی موجودیت پیدا کرد، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی مطابق اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی به عنوان سازمان انحصاری نظارتی در قوه مقننه تأسیس یافته است؛ به موجب اصل ۵۵ و ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب سال ۱۳۶۱ و آیین نامه مجموعه وظایف و اختیارات سازمان و تشکیلات مصوب ۱۳۷۷/۱/۳۰ کمیسیون مشترک بودجه و امور مالی و دیوان محاسبات و امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی هدف و وظیفه اصلی دیوان محاسبات کشور است.

همچنین بعد از انقلاب، دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از نهادهای نظارتی در قانون اساسی پیش بینی گردید. مطابق قانون اساسی و قوانین عادی، دیوان عدالت

اداری دارای دو وظیفه است: اول، رسیدگی به شکایات، تظلمات، اعتراضات شهروندان نسبت به مامورین واحدهای دولتی یا آیین‌نامه‌های دولتی و بازپس‌گیری حقوق آن‌ها. بر این اساس، دیوان عدالت اداری نهادی است که بر آرای صادر شده در مراجع شبه قضایی (مراجع دادرسی خارج از قوه قضائیه) نظارت و به اعتراض‌ها و شکایات مردم در این خصوص رسیدگی می‌کند. برخی از این مراجع عبارت‌اند از: دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت ملی اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی، دومین وظیفه دیوان عدالت اداری شامل ابطال مصوبات دولتی خلاف قانون و همچنین ایجاد وحدت رویه قضایی است.

همچنین مطابق ماده یک قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۲، این وزارتخانه با هدف کسب و پرورش اطلاعات امنیتی، اطلاعات خارجی، حفاظت اطلاعات و ضد جاسوسی و به دست آوردن آگاهی‌های لازم از وضعیت دشمنان داخلی و خارجی جهت پیشگیری و مقابله با توطئه‌های آنان علیه انقلاب اسلامی شده است. در ماده ۱۰ قانون مذکور، وزارت اطلاعات مأمور کشف توطئه‌ها و فعالیت‌های براندازی، جاسوسی و خرابکاری و ... شده است.

مقام معظم رهبری با صدور فرمانی هشت ماده‌ای در دوازدهم اردیبهشت ۱۳۸۰ ضمن تبیین ضرورت مبارزه با مفسد اقتصادی با سران قوای سه‌گانه و بخش‌های نظارتی را به مبارزه با فساد اقتصادی مکلف کردند. در بند پنجم فرمان مورد اشاره، بخش‌های مختلفی در سه قوه از قبیل سازمان بازرسی کل کشور،

دیوان محاسبات و وزارت اطلاعات و ... را موظف به همکاری در شناسایی نقاط دچار آسیب در گرایش مالی و اقتصادی کشور کرده و تکلیف شده این نهادهای نظارتی محاکم قضایی و مسوولان آسیب زدایی را یاری دهند. اما در بند ششم این فرمان، وزارت اطلاعات مکلف شد در چارچوب وظایف قانونی خود نقاط آسیب‌پذیر در فعالیت‌های اقتصادی کلان مانند معاملات و قراردادهای خارجی و سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، طرح‌های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم‌گیری اقتصادی و پولی کشور را پوشش اطلاعاتی دهد. ضمناً در راستای پیشگیری از فعالیت جریان‌های فساد سیستمی و شناسایی باندها و اخلاص‌گران نظم و امنیت اقتصادی و معرفی آنان به مراجع قضایی نیز در دستور کار این وزارت قرار دارد.

۲) نهادهای نظارتی در ایران

اصلی‌ترین نهادهای نظارتی در ایران در مهمترین متن قانونی، یعنی قانون اساسی ذکر شده است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱-۲) رهبری و ولایت امر: نظام سیاسی ایران مبتنی بر نظریه ولایت فقیه است که توسط بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران ابداع گردید. در این نوع حکومت که بر مبنای موازین و آموزه‌های شرعی تأسیس شده است بالاترین نهاد سیاسی از آن رهبری جامعه است که ولایت امور را در دست دارد و سایر مسئولین بر اساس تنفیذ و تأیید او مشروعیت به دست می‌آورند. در حقیقت وجود نهاد رهبری در جمهوری اسلامی ضامن مشروعیت آن است.

بر این اساس عالی‌ترین نظارت در فعالیت‌های سیاسی توسط رهبری صورت می‌گیرد. قانون اساسی در اصل پنجاه و هفتم اینگونه مقرر می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر

ولایت مطلقه امر و امامت امت... اعمال می‌گردند...». همچنین در اصل یکصد و دهم قانون اساسی و در بیان مصادیقی از اختیارات رهبری^۱ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از اختیارات رهبری ذکر شده است.

علاوه بر موارد فوق رهبری بر نهادها و سازمان‌های خارج از قوای سه گانه نیز اعمال نظارت می‌کند. به عنوان مثال می‌توان به بنیادها و نهاد های انقلاب اسلامی (مانند بنیاد مستضعفان، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تبلیغات اسلامی)، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدا و سیما جمهوری اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد. در هر یک از این نهادها اعضا یا عالی ترین مقام مسئول از سوی رهبری تعیین می‌شود و عملکرد بر اساس دیدگاه‌ها و نظرات ایشان صورت می‌گیرد. بر همین اساس و به عنوان نمونه در اصل یک صد و هفتاد و ششم ذکر شده است که مصوبات شورای عالی امنیت ملی تنها بعد از تصویب از جانب رهبری قابل اجرا است.

۲-۲) مجلس خبرگان رهبری: به موجب اصول یکصد و هفتم و یکصد و یازدهم مسئولیت و تعیین و تداوم نظارت بر رهبری با مجلس خبرگان است. این مجلس در صورتی که تشخیص دهد رهبری در انجام برخی از وظایف خود قصور ورزیده و یا به هر علت فاقد یکی از شرایط لازم برای رهبری است، در مورد جایگزینی او اقدام می‌کند. طبیعتاً با توجه به جایگاه رهبری و ویژگی‌های لازم برای

^۱ - علی رغم وجود اختلاف نظر به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن مبانی دینی نظام جمهوری اسلامی و سابقه تاریخی تدوین اصول قانون اساسی در نظام سیاسی ایران ولی فقیه دارای اختیارات مطلق است. یعنی اختیارات ولی فقیه صرفاً محدود به مواردی در اصل یکصد و دهم قانون ذکر شده نیست و آنچه در این اصل آمده تنها بیانی تمثیلی از مجموعه اختیارات ولی فقیه است. (مدنی (۱۳۶۶): ۸۵ به بعد؛ صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۳، جلسات سی و دوم، سی و سوم، سی و چهارم و چهارم)

او اعضای مجلس خبرگان نیز باید از مجموع افرادی باشند که توانایی نظارت و فهم و تحلیل تخصصی از ابعاد مختلف فرد در مظان رهبری و یا رهبر منتخب را داشته باشند.

۲-۳) **شورای نگهبان:** از دیگر نهادهایی که به موجب قانون اساسی بخشی از وظایف آن نظارتی است، شورای نگهبان است. اصلی ترین مصداق این وظیفه در مورد نظارت این شورا بر قوانینی و مقررات و نظارت بر داوطلبی و انتخابات خبرگان، ریاست جمهوری، مجلس و هر نوع همه پرسى صورت گرفته در کشور است. به موجب اصل چهارم قانون اساسی: «کلیه قوانینی و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فراهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانینی و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». همانگونه که در این اصل به صراحت آمده است مسئولیت اصلی نظارت بر تمام قوانین برای تطبیق آن‌ها با شرع و قانون اساسی با شورای نگهبان است. به عنوان مثال در مورد مصوبات مجلس اگر اکثریت اعضای شورای نگهبان آن را مطابق قانون اساسی تشخیص دهند اما اکثریت فقهای شورا آن را با اصول و ضوابط شرعی هماهنگ نبینند مصوبه مورد نظر اجرا نشده و برای اصلاح به مجلس شورای اسلامی عودت داده می‌شود. (هاشمی (۱۳۸۱): ۳۳۷)

۲-۴) **ابعاد نظارتی قوه مقننه:** در نظام سیاسی ایران قوه مقننه وظیفه تدوین قوانین عادی را بر عهده دارد. در عین حال وظایف نظارتی متعددی نیز برای این نهاد سیاسی پیش‌بینی شده است که در یک تقسیم بندی به شرح زیر تقسیم می‌گردد:

۱-۴-۲) نظارت تأسیسی: بیان کردیم که نظام سیاسی ایران دارای ساختاری خاص و مبتنی بر حکومت دینی و ولایت ولی فقیه شکل گرفته است. با این حال در روابط سایر نهادهای سیاسی تقریباً می‌توان شباهت‌هایی بین نظام جمهوری اسلامی و دیگر ساختارهای سیاسی متداول یافت. از جمله این شباهت‌ها نظارت قوه قانونگذاری و پارلمان بر تشکیل دولت است که از ویژگی‌های نظام‌های پارلمانی است. در ایران اگرچه انتخاب رئیس جمهور بر اساس رأی مردم صورت می‌گیرد اما تشکیل دولت با نظارت پارلمان خواهد بود. وجود سازوکارهایی چون رأی اعتماد به وزیران معرفی شده از سوی رئیس جمهور منتخب و لزوم اعلام نظر مجدد مجلس در جایی که بیش از نیمی از وزراء تغییر کنند، همچنین امکان اخذ رأی اعتماد به هیأت وزیران به درخواست رئیس جمهور در مورد مسایل مهم و مورد اختلاف مهمترین مصادیق این نوع نظارت است که از آن به نظارت تأسیسی تعبیر شده است.

۲-۴-۲) نظارت اطلاعاتی: این نوع نظارت بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی شکل می‌گیرد. به موجب این اصل: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی بدهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». با توجه به این اصل می‌توان گفت اصل نودم قانون اساسی این اختیار را به مجلس شورای اسلامی داده است که علاوه بر توانایی نظارت بر نهادهای زیر مجموعه خود بر شکایات مردم نسبت به دو قوه دیگر نیز رسیدگی نماید. علت این امر را باید در رویکرد قانونگذار ایران نسبت به مجلس

شورای اسلامی دانست. نمایندگان مردم به عنوان مجموعه تشکیل دهنده قوه قانونگذاری که مستقیماً با انتخاب و رای مردم برگزیده می‌شوند بهترین مرجع برای رسیدگی به تظلمات و شکایات آن‌ها است. به علاوه این اختیار مجلس با سایر صلاحیت‌ها مانند امکان استیضاح و سوال از وزرا و یا اعزام هیأت تحقیق برای تفحص بیشتر موضوع است. (هاشمی (۱۳۸۱): ۱۶۴) اصل هفتاد و ششم قانون اساسی در این زمینه مقرر داشته است: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». نکته ای که باید به آن اشاره کرد اینکه بر اساس تحلیلی که از نقش مجلس شورای اسلامی در ساختار سیاسی ایران شد، مجلس می‌تواند راساً و به ابتکار خود برای کسب اطلاع اقدام نماید. در واقع اجرای این اختیار صرفاً براساس خواست و یا شکایت مردم صورت نمی‌گیرد. حق تذکر (ماده ۱۹۲ آیین نامه داخلی مجلس)، سوال و استیضاح از وزرا و رئیس جمهور (اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی و مواد ۱۹۳ و ۱۹۴ آیین نامه داخلی مجلس) از نمونه مصادیق اجرای این اختیار است.

۳-۴) نظارت استصوابی: نظارت استصوابی همانگونه که از نام آن بر می‌آید نظارتی است که به موجب آن اعتبار عمل مورد نظر در صورتی است که ناظر آن را تأیید و تصویب نماید. این نوع نظارت در جایی شکل می‌گیرد که موضوع مورد نظارت از اهمیت زیادی برخوردار باشد. برخی معتقدند وجود نظارت استصوابی میان قوا با اصل استقلال آن‌ها مغایر است. در حالی که باید پاسخ داد نقض قاعده مزبور در جایی است که قوای مختلف در وظایف اختصاصی سایر قوا دخالت و اعمال نفوذ کنند در حالی که در موضوع بحث یعنی نظارت چنین امری اتفاق نمی‌افتد. توضیح اینکه وظیفه اختصاصی قوه مجریه اعمال اجرایی و اداره کشور است. نظارت استصوابی این فرآیند را تغییر نمی‌دهد بلکه صرفاً قوه مجریه را ملزم می‌نماید که این

فعالیت را زیر نظر قوه مقننه انجام دهد. در این میان چنانکه اشاره شد، بواسطه اهمیت برخی موضوعات اجازه و تصویب قبلی نمایندگان مجلس برای اعتبار تصمیمات ضروری است. نمونه موضوعات نظارت استصوابی به شرح زیر قابل ذکر است:

۱-۳-۴ (نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین المللی: اصل هفتاد و هفتم در این زمینه مقرر داشته است: «عهدنامه ها، مقاوله نامه ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد»

۲-۳-۴ (نظارت بر تعیین خطوط مرزی: در اصل هفتاد و هشتم مقرر شده است: «هر گونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور به شرط اینکه یک طرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزنند و به تصویب چهار پنجم نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد» مواد ۲۰۷ تا ۲۰۹ آئین نامه داخلی مجلس نیز سازوکار تکمیلی آن را مشخص کرده است.

۳-۳-۴ (نظارت بر اعلام حالات فوق العاده و محدودیت‌های ضروری: برقراری حالات فوق العاده مانند حکومت نظامی تنها در شرایطی استثنایی و با تصویب مجلس امکان پذیر است. به موجب اصل هفتاد و نهم قانون اساسی: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتا محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن بهرحال نمی تواند بیش از سی روز باشد و در صورتیکه ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجددا از مجلس کسب مجوز کند»

۴-۳-۴ (نظارت بر صلح دعاوی مالی دولت: اهمیت قراردادهای مالی دولت موجب شده است در قانون اساسی امکان صلح و یا ارجاع آن‌ها به داوری منوط به

تصویب مجلس گردد. در اصل یکصد و سی و نهم آمده است: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون معین می‌کند». همان گونه که در متن این اصل نیز ذکر شده است نظارت مجلس در مورد صلح دعاوی دولت به دو نوع است. نظارت استصوابی تنها در جایی است که طرف دعوا خارجی بوده و یا موضوع آن موارد مهم داخلی باشد. بر خلاف آنچه در این اصل ذکر شده است در قوانین داخلی ملاکی برای تعیین موارد مهم ذکر نشده است. اما مبتنی بر اصول می‌توان گفت امور مهم بر اساس کمیت و یا کیفیت موضوعات تعیین می‌گردد. منظور از کمیت را می‌توان حجم مال تبادل شده دانست و مسائلی چون تأثیر گذاری موضوع از نظر سیاسی و مصلحت اجتماعی را در ذیل کیفیت مورد ارزیابی قرارداد. (هاشمی (۱۳۸۱): ۱۹۱) با این حال نمی‌توان انکار کرد که تعیین ضابطه ای دقیق و غیر مبهم ضروری به نظر می‌رسد و بدون استفاده از آن انجام این نوع نظارت برای مجلس تقریباً متروک و یا بی ضابطه و سلیقه ای خواهد شد.

۵-۳-۲) نظارت بر قرض و کمک‌های بلاعوض: در صورتی که دولت قصد گرفتن و یا دادن وام و یا کمک‌های بلاعوض داشته باشد، ضروری است موضوع به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بی آنکه داخلی یا خارجی بودن طرف دولت تأثیری در این امر داشته باشد. (اصل هشتادم) مجلس شورای اسلامی نیز آنگونه که در بند ۱ ماده ۲۱۲ آئین نامه داخلی ذکر شده است بر اساس مصالح ملی اقدام به تأیید و یا رد تصمیم دولت می‌نماید.

۶-۳-۴) نظارت بر استخدام کارشناسان خارجی و فروش بناها و اموال دولتی: سابقه تاریخی ایران در مورد غارت ثروت‌های ملی به دست مستشاران خارجی و در عین حال ریسک‌های سیاسی حاصل از به کارگیری و استخدام کارشناسان خارجی موجب شده است قانونگذار استفاده از این افراد را با محدودیت مواجه نماید. در اصل هشتاد و دوم قانون اساسی بیان شده: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی». همچنین در مورد اصل هشتاد و سوم آمده است: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتیکه از نفایس منحصر به فرد نباشد» بر این اساس نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی در جایی است که اموال و بناهای دولتی از نفایس و ثروت‌های ملی قلمداد شود. اگرچه بنا خود جزء اموال تلقی می‌شود و نیازی به تکرار آن نبود اما به نظر می‌رسد اهمیت بناها بویژه از نظر تاریخی و ملی موجب شده است قانونگذار در اصل هشتاد و سوم صراحتاً و به شکل مستقل به آن اشاره نماید. بنابراین در صورتی که اموال دولتی از نفایس ملی و تاریخی نباشند انتقال آن‌ها نیازی به تصویب مجلس ندارد. در عین حال در صورتی که اموال مزبور منحصر به فرد باشند انتقال آن‌ها در هیچ صورت ممکن نیست. مانند بسیاری دیگر از متون قانونی در این اصل نیز ابهام در مورد موضوع یعنی نفایس ملی وجود دارد. ماده ۱ قانون راجه به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ در تعریف آثار ملی بیان کرده است: «کلیه آثار صنعتی و ابنیه و اماکنی که تا اختتام دوره سلسله زندیه در مملکت ایران احداث شده اعم از منقول و غیر منقول ... می‌توان جزء آثار ملی ایران محسوب داشت و در تحت حفاظت و نظارت دولت می‌باشد» متن این ماده با توجه به تاریخ تصویب

آن چندان غیرمنطقی نیست در حالی که به نظر می‌رسد امروزه نمی‌توان صرفاً به آن اکتفا نمود و مثلاً آثار دوره قاجاریه را جزء ثروت‌های ملی قلمداد نکرد. با این حال در این مورد نیز تعیین ضابطه دقیق ضروری است.

۷-۳-۴-۲) نظارت بر آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولت: اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در این زمینه مقرر می‌دارد: «...تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستند». اگرچه این اصل مورد انتقاد حقوقدانان قرار گرفته است و بیان شده که می‌تواند موجبات اختلاف بین دو قوه مجریه و مقننه را فراهم آورد به همین علت مناسب‌تر این بود که این وظیفه به قوه قضائیه واگذار می‌شد، (هاشمی (۱۳۸۱): ۳۲۳) اما در هر حال اصل مزبور صراحتاً این اختیار را به رئیس مجلس شورای اسلامی داده است تا در صورت بروز تخلف و نقض قوانین در تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های مصوب دولت آن را برای اصلاح عودت دهد.

۴-۲-۴) نظارت مالی: از دیگر وجوه مهم نظارت مجلس شورای اسلامی اعمال نظارت‌های مالی است. بر این اساس می‌توان جنبه‌های این نظارت را شامل موارد زیر دانست:

۱-۲-۴-۲) نظارت بر تدوین بودجه: به موجب اصل پنجاه و دوم: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». تصویب بودجه و نظارت بر حسن

اجرای آن را باید عالی‌ترین مصداق نظارت مالی قوه مقننه در کشور دانست. بر این اساس دولت موظف است بعد از تهیه بودجه آن را برای تصویب و تأیید به مجلس ارسال نماید. مجلس نیز با تشکیل کمیسیون‌های تخصصی پیشنهاد نمایندگان را در مورد آن بررسی می‌نماید. نهایتاً گزارش‌ها به کمیسیون اصل ارسال و بعد از ۱۵ روز گزارش نهایی در جلسه علنی مجلس برای تصویب ارائه می‌گردد.

۲-۴-۲) نظارت بر اجرای بودجه: صرف تصویب و تأیید بودجه از طرف مجلس تامين کننده اهداف مورد نظر نیست بلکه مرحله بعد نظارت بر حسن اجرای بودجه و چگونگی فرآیند اجرایی آن است. بدیهی است وجود کارآمدترین برنامه بودجه نیز اگر در مرحله اجرا به درستی مورد نظارت قرار نگیرد مقرون به توفیق نخواهد بود. در قانون اساسی نظارت بر اجرای بودجه به عهده دیوان محاسبات گذاشته شده است. در اصل پنجاه و پنجم آمده است: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارت خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌های از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». اصول و چگونگی فعالیت این نهاد حافظ بیت المال به موجب قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ تعیین شده است.

۲-۴-۵) نظارت سیاسی: آخرین نوع نظارت مجلس شورای اسلامی، نظارت سیاسی است. این نوع نظارت بر اساس اختیار وسیع قوه مقننه در بررسی و ارزیابی

فعالیت مسئولین سیاسی (رئیس جمهور و وزرا) اعمال می‌گردد. بر همین اساس در اصل یکصد و سی و هفتم آمده است: «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست» این اصل به خوبی وجود هر دو نوع ویژگی نظام ریاستی و پارلمانی در ایران را نشان می‌دهد. چنانکه پیشتر اشاره شد از نظر سازوکار ساختار سیاسی، نظام ایران ترکیبی از این دو نظام است و از هیچ یک از این دو متابعت تام صورت نگرفته است. در نظام ریاستی مسئولیت اعضای دولت و وزیران در مقابل رئیس جمهور است در حالی که در نظام پارلمانی این مسئولیت در مقابل مجلس است. اصل فوق نشان می‌دهد که وزراء علاوه بر مسئولیت در مقابل رئیس جمهور در قبال مجلس نیز در مورد حسن اجرای وظایفشان مسئول می‌باشند. نکته دیگر در این اصل تفکیک بین مسئولیت فردی و جمعی وزیران است. چراکه به موجب آن علاوه بر داشتن مسئولیت فردی وزرا در قبال رفتارهایی که انجام می‌دهند، در صورت تصویب هیأت وزیران همه وزرا دارای مسئولیت خواهند بود. رویکردی که سبب می‌شود دقت نظر و تحلیل اعضای دولت در تصویب افزایش یابد.

همین سازوکار در مورد رئیس جمهور نیز وجود دارد. در اصل یکصد و سی و چهار بعد از بیان اینکه ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است بیان شده: «...رئیس جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است»، مسئولیت فردی و جمعی هریک از وزرا و رئیس جمهور در قبال مجلس، حق سوال یا استیضاح را به پارلمان می‌دهد.

۲-۵) ابعاد نظارتی قوه مجریه:

۲-۵-۱) نظارت رئیس جمهور: قوه مجریه نیز علاوه بر انجام فعالیت‌های اجرایی کشور دارای برخی وظایف نظارتی است. شاید بتوان گفت مهمترین بعد نظارتی رئیس قوه مجریه در نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی است. بر این اساس فصل دوم قانون قانون تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵ به این موضوع پرداخته است. در ماده ۱۳ این قانون ذکر شده است: «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد». ماده ۱۴ این قانون در مقام تعیین ضمانت اجرای ماده فوق بیان کرده است که رئیس جمهور می‌تواند در صورت تخلف و نقض قانون اساسی از هر نحوی که خود مقتضی بداند و با استفاده از شیوه‌هایی چون اخطار، تعقیب و یا ارجاع پرونده متخلفین به محاکم قضایی اقدام کند. ماده ۱۵ این قانون این حق اخطار را نسبت به روسای سایر قوا نیز پیش بینی کرده است. بار دیگر یادآوری می‌شود که نظارت قوا بر یکدیگر را نباید مغایر با اصل تفکیک قوا دانست بلکه تفکیک قوا به معنی استقلال آن‌ها از یکدیگر در انجام وظایف ذاتی است و این امر با نظارت متقابل تنافی ندارد. حتی می‌توان گفت از آنجا که تفکیک قوا در راستای جلوگیری از تمرکز و انحصار قدرت است نظارت کاملاً با مبنا و هدف غایی آن منطبق است. (قاضی (۱۳۸۰): ۱۷۵)

در عین حال همانگونه که اشاره شد به موجب اصل یکصد و سی و چهارم، رئیس جمهور ریاست هیأت وزیران را بر عهده دارد. این امر به معنی امکان نظارت بر فعالیت‌های آنان از سوی رئیس جمهور است. این امر با توجه به اصل یکصد و

بیست و ششم قانون اساسی که بر اساس آن «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد...» نشان می‌دهد که ابزارهای نظارتی رئیس جمهور بسیار گسترده و وسیع است. ضمانت اجرای این نظارت نیز امکان عزل وزیران از سوی رئیس جمهور است.

۲-۵) نظارت وزرات اطلاعات: از دیگر نهادهای نظارتی قوه مجریه می‌توان به وزرات اطلاعات اشاره کرد. وزرات اطلاعات براساس قانون تشکیل وزرات اطلاعات مصوب ۶۲/۵/۲۷ تشکیل گردید. طبق ماده یک این قانون مأموریت وزرات مذکور کسب اطلاعات امنیتی و اطلاعات خارجی و حفاظت اطلاعات و ضد جاسوسی و به دست آوردن آگاهی‌های لازم از وضعیت دشمنان داخلی و خارجی جهت پیشگیری و مقابله با توطئه‌های آنان علیه انقلاب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی ایران است. در ماده «۱۰» قانون مذکور کسب و جمع‌آوری اخبار، تولید، تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی اطلاعات، کشف توطئه‌ها و فعالیت‌های براندازی، جاسوسی و خرابکاری و... از وظایف وزرات اطلاعات شناخته شده است. طبق ماده ۱۴ کلیه نهادها و ارگان‌ها موظفند همکاری‌های لازم را در زمینه در اختیار قرار دادن نیروی انسانی امکانات و تجربیات اطلاعاتی با وزرات مذکور بعمل آورند و طبق تبصره ۲ ماده ۱۵ اعتبارات وزرات مذکور از شمول قانون محاسبات عمومی خارج و تابع آئین‌نامه خاص می‌باشد.

بررسی شرح وظایف وزرات اطلاعات حکایت از آن دارد که در نظام جمهوری اسلامی ایران نظارت و اقدام عملی در کسب اطلاعات امنیتی و بدست آوردن اخبار و اطلاعات مربوط به موضوع دشمن‌شناسی، در حیطه اختیارات وزرات مذکور بوده و قانونگذار چه در قانون تأسیس و چه در قانون استخدامی وزرات اطلاعات، اختیارات

و تسهیلات خاصی برای این وزارت در نظر گرفته است. این وزارت به منظور اجرا و انجام کامل مأموریت های خود طبق ماده ۴ قانون تأسیس از ضابطین قوه قضاییه (نیروهای انتظامی) کمک می‌گیرد و از این لحاظ موقعیت منحصر به فردی دارد.

۲-۵-۳) نظارت‌های مالی: نظارت‌های مالی و پولی در قوه مجریه نیز دارای سازوکار خاصی است. اصلی‌ترین وظایف مربوط به نظارت مالی با وزارت امور اقتصادی و دارایی است. این وزارتخانه نظارت بر امور مالی را از طریق دو نهاد زیر انجام می‌دهد:

۱-۳-۵) ذیحساب‌ها: براساس ماده «۳۱» قانون محاسبات عمومی، ذیحساب مأموری است که با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به منظور «اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی» انتخاب و وظایف ذیل را به عهده می‌گیرد: نظارت بر امور مالی و محاسباتی - نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی - نگهداری و تحویل وجوه و سپرده‌ها و غیره - نگهداری حساب اموال دولتی. به عبارت دیگر دولت نقش نظارت مالی و به اصطلاح رایج و معروف «نظارت حین خرج» را از طریق شخصی بنام ذیحساب که به نمایندگی از وزارت مذکور در دستگاه‌های اجرایی مستقر می‌گردد، انجام می‌دهد. ذیحساب طبق ماده «۵۳» قانون محاسبات وظیفه دارد تمام پرداخت‌ها را با قوانین و مقررات تطبیق و از انجام پرداخت‌های غیر منطبق با قوانین و مقررات جلوگیری نماید. طبق ماده «۹۱» قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مالی مشابه، در صورتیکه ذیحساب دستور پرداختی را خلاف قوانین تشخیص دهد باید آن را به ریاست دستگاه اعلام و در صورت اصرار و دستور کتبی مجدد ریاست دستگاه و پذیرش مسئولیت‌های مربوط، ذیحساب اقدام به پرداخت و انجام هزینه مذکور

نموده، لیکن باید مراتب را به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات اعلام نماید. علاوه بر این یکی دیگر از موضوعاتی که به ذیحساب نقش عمده‌ای بخشیده این است که طبق ماده «۵» قانون محاسبات عمومی کلیه مسئولان دستگاههای اجرای و کارکنان ذیحسابیها مکلف به همکاری و تشریک مساعی با ذیحساب در انجام وظایف محوله بوده والا به مجازاتها اداری موضوع قسمت آخر ماده «۱۰۵» محکوم می‌شوند.

۲-۳-۵ (۲) سازمان حسابرسی: یکی دیگر از دستگاه‌هایی که در امر نظارت مالی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و قوه مجریه در سطح کلان کمک می‌نماید سازمان حسابرسی است. سازمان مذکور گرچه فاقد اهمیت و جایگاه ذیحساب‌ها است، ولی در برخی امور جایگاه خاصی و ویژه خود را دارد. سازمان مذکور طبق ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب سال ۶۲ وظایف ذیل را به عهده دارد: - انجام وظایف بازرسی قانونی و امور حسابرسی سالانه مؤسسات و شرکت های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های عمومی و سازمان های وابسته به دستگاه های مذکور که طبق اساسنامه و مقررات مربوط به خود ملزم به حسابرسی می‌باشند.

- ارائه خدمات مالی به دستگاه‌ها در صورت درخواست آن‌ها

- تربیت و آموزش پرسنل مورد نیاز

- تدوین اصول و ضوابط فنی قابل قبول در حسابداری و حسابرسی.

بنابراین همانگونه که از متن قانون مذکور بر می‌آید، سازمان مذکور وظیفه نظارت و بازرسی قانونی دستگاه‌های مورد اشاره را به عهده داشته و در خصوص رعایت یا عدم رعایت اساسنامه و قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های مورد اشاره

نظیر قانون تجارت و آئین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و استخدامی مؤسسات و دستگاه‌های فوق‌الذکر اظهار نظر می‌نماید. در اهمیت جایگاه قانونی سازمان حسابرسی لازم به ذکر است که طبق ماده «۱۲۳» قانون محاسبات عمومی، ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت در صورتی قابل طرح و تصویب در مجمع عمومی خواهد بود که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی مورد رسیدگی قرار گرفته و گزارش حسابرسی را به همراه داشته باشد. یکی از نقاط ضعف قانونی سازمان مذکور عدم پیش‌بینی ضمانت اجرایی خاص در خصوص عدم همکاری دستگاه‌های مشمول با سازمان حسابرسی جهت انجام صحیح وظایف محوله می‌باشد.

۶-۲) ابعاد نظارتی قوه قضائیه: در تقسیم وظایف هر یک از قوای سه‌گانه، رسیدگی به تظلمات و احقاق حقوق مردم وظیفه ذاتی قوه قضائیه است. قوه قضائیه بر اساس همین ویژگی در پی تحقق عدالت و جلوگیری از نقض قانون است. (اصل یکصد و پنجاه و ششم) از این روی طبیعی است که ابعاد نظارتی در این قوه از گستره وسیع‌تری برخوردار باشد. در یک تقسیم بندی کلی می‌توان ابعاد نظارتی قوه قضائیه را به دو نوع نظارت بر سازمان‌های اداری و نظارت بر حسن اجرای قوانین تقسیم نمود. نوع اول نظارت را قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری انجام می‌دهد و نظارت بر حسن اجرای قوانین را از طریق محاکم عمومی و دیوان عالی کشور شکل می‌دهد. در ادامه سازوکار هر یک از این نهادها به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۶-۲) نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور: به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی: «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 رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب مهر ماه ۱۳۶۰ با اصلاحات بعدی وظایف سازمان را به شرح زیر بیان کرده است:

– بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات وابسته به آن‌ها، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعة، نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است، یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت دارد یا به آن‌ها کمک می‌کند؛

– بازرسی فوق‌العاده بر حسب دستور رییس قوه قضاییه یا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی یا بنا بر تقاضای وزیر یا مسئول اجرایی ذیربط یا هر مورد دیگری که به نظر رییس سازمان و رییس قوه قضاییه ضروری تشخیص داده شود؛

– اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی به رییس‌جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر وزارتخانه ذیربط، در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها به وزیر کشور، درباره ادارات و سازمان‌های تابعه و واحدهای مربوط به دادگستری به رییس قوه قضاییه، در خصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌گیر از دولت، به وزارت امور اقتصادی و دارایی.

به موجب آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی کل کشور، اقدام سازمان در راستای انجام وظایف محوله، بطور مستمر به دستور رییس سازمان حداقل سالی

یک بار انجام می‌شود. برای این منظور، سازمان می‌تواند در هر استان بازرسی ثابت مستقر کند و در بازرسی‌های فوق‌العاده و رسیدگی به شکایات به اقتضای مورد، بازرس و یا هیأت‌های بازرسی تعیین و اعزام نماید.

به‌طور کلی سازمان بازرسی کل کشور هر چند ماهیت قضایی ندارد، اما کل نظام اداری کشور را زیر نظر می‌گیرد تا آنچه را که می‌بیند و تشخیص می‌دهد، به مقامات تصمیم‌گیرنده گزارش دهد و در هر مورد که تعقیب جزایی را لازم می‌بیند موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری کند.

آیین‌نامه مزبور وظایف هیأت‌های بازرسی را در بازرسی‌های سالیانه به شرح زیر بیان کرده است:

- بررسی وضع سازمان‌ها و مؤسسات مورد بازرسی از حیث حسن جریان امور اداری و نحوه انجام وظیفه و اجرای قوانین و طرح‌ها و برنامه‌های مربوط و هماهنگی‌ها و نواقص هر کدام از آن‌ها و غیر آن؛

- بررسی طرز رفتار رؤسا و کارمندان از حیث اخلاق و ایمان و روحیه و معلومات و نحوه انجام وظیفه، صحت عمل، استعداد، لیاقت، شجاعت در انجام وظیفه و طرز رفتار با مردم، آگاهی و تخصص در رشته مربوط و غیره؛

- بررسی اوضاع عمومی و اجتماعی اعم از آن که مربوط به تمام کشور و یا یک منطقه باشد.

به این ترتیب نظارت سازمان بازرسی کل کشور بسیار گسترده و صلاحیت آن فراتر از اجرا یا عدم اجرای قوانین و شامل بررسی صلاحیت‌های شخصی مسئولان و حسن اجرای قوانین هم می‌شود.

صلاحیت نظارتی سازمان بازرسی کل کشور به بررسی شکایات محدود نمی‌شود و هر جا که ضرورت تشخیص داده شود سازمان، بازرسی خود را آغاز می‌کند. چنان که محدود به تخلفات قانونی هم نبوده و به شایستگی‌ها و حسن اجرای قوانین هم رسیدگی می‌کند.

تضمین شایسته‌سالاری در نظام اداری از اهداف و وظایف سازمان بازرسی کل کشور است که می‌تواند از این طریق وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را که بر عهده قوه قضاییه است، انجام دهد.

سازمان بازرسی کل کشور از دو جهت می‌تواند ضامن اجرای وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین در نظام قضایی باشد:

- ۱- به لحاظ کشف تخلفات و یا زمینه‌های تخلف در سراسر نظام اداری کشور و گزارش آن به مسئولان ذیربط و پیگیری تا اخذ نتیجه مطلوب؛
 - ۲- توان بالای بازرسان سازمان نسبت به تخلفات، نارسایی‌ها و ناکارآمدی‌ها، به طوری که مسئولان را از عواقب نواقص موجود در حوزه تحت مسئولیتشان برحذر می‌دارد، تا بازرسی آغاز نشده نارسایی‌ها را برطرف کنند.
- بی‌گمان چنین سازمانی با پشتوانه قضایی، نه تنها مسئولیت نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قوانین را تضمین می‌کند، بلکه اصل نظارت بر اعمال حکومت را هم در محدوده وسیع‌تری محقق می‌سازد. شاید بتوان گفت که در میان دستگاه‌های ناظر بر اعمال حکومت، هیچ نهادی نقش سازمان بازرسی کل کشور را در ایفای وظیفه نظارت بر عهده ندارد. به عبارت دیگر اگر هیچ نهاد نظارتی به‌جز سازمان بازرسی کل کشور با این همه وظایف و صلاحیت‌ها نبود، سازمان در تضمین سلامت حکومت چیزی کم

نداشت. و همانگونه که در آینده ذکر خواهد شد همین امر از موجبات آسیب و هم-پوشانی در وظایف نهادهای نظارتی است.

اما نقش نظارتی سازمان بازرسی کل کشور از برخی جهات قابل تأمل و چالش‌پذیر است:

به عنوان مثال یکی از وظایف این سازمان بررسی صلاحیت‌ها، لیاقت‌ها، کارآمدی‌ها، روحیهٔ خلاقیت، استعداد و شجاعت انجام وظیفه است که در بند (ب) آیین‌نامهٔ سازمان بازرسی کل کشور ذکر شده است. با اذعان به اینکه این امر بسیار مهم بوده و برای تضمین سلامت نظام اداری لازم است، ولی در عین حال اجرای آن چندان ساده و ممکن به نظر نمی‌رسد. زیرا بسیاری از این صفات و حالات قابل سنجش و ارزیابی نیستند و اصولاً در قانون، معیارهای آنها بیان نشده است. حداقل و حداکثر لیاقت با کدام معیار سنجیده می‌شود؟ روحیهٔ کارگزاران در چه حدی مقبول و در چه حالتی مردود است؟

واگذار کردن تشخیص این امور به سلیقهٔ افراد بازرس، بدون ارائهٔ معیارهای لازم، نه تنها قانون را اجرایی نمی‌کند، بلکه خود وسیله‌ای برای سوء اجرای قانون به-حساب می‌آید. نتیجهٔ این دشواری‌ها در سنجش امور مربوط به بند(ب) وظایف سازمان، نه تنها رکود و وقفه در انجام وظیفهٔ سازمان است، بلکه سپردن سنجش‌ها به سلیقهٔ بازرسان خواهد بود، که به طور دقیق مصداق نقض غرض و انحراف سازمان از اهداف و رسالت‌های قانونی است.

نوع نظارت سازمان بازرسی کل کشور استصوابی نیست و واحدهای تحت بازرسی، همچنان فعالیت خود را ادامه می‌دهند و تصمیمات لازم توسط دستگاه دیگری که سازمان بازرسی، اطلاعات لازم را در اختیار آن می‌گذارد، اتخاذ می‌شود.

اطلاع‌رسانی و ارجاع امر به دستگاه‌های تصمیم‌گیرنده و یا قضایی توسط سازمان بازرسی صورت می‌گیرد.

در واقع می‌توان گفت، گستردگی دستگاه اداری دولت و کارگزاران آن، همواره این خطر را به دنبال دارد که گاهی در بخشی از آن، مقررات قانونی نادیده گرفته شوند و تخلفاتی صورت گیرد و با توجه به این که نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه اداری از جمله وظایف قوه‌ی قضاییه است. سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از سازمانهای اصلی قوه‌ی قضاییه این مهم را به انجام می‌رساند.

۲-۶-۲) نظارت از طریق دیوان عدالت اداری: یکی دیگر از شیوه‌های نظارت غیرمستقیم قوه قضائیه بر قوه مجریه و سایر نهادهای جمهوری اسلامی، نظارت دیوان عدالت اداری است که در ابطال آئین نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی و آن هم در صورت شکایت شاکی محدود می‌شود. اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی، ابطال آئین نامه‌ها و تصویب نامه‌ها را منحصراً وظیفه دیوان عدالت اداری می‌داند و اصل یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی اشعار می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد.»

در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در خصوص خودداری قضات از اجرای تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، به همهٔ آحاد ملت اجازه داده شده است که ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کنند.

قانون اساسی برای این نظارت ماهیت قضایی قائل شده است و به لحاظ اجرایی، توقف مقررات موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی را موکول به ابطال آنها توسط یک نهاد قضایی کرده است.

از ظاهر اصل ۱۷۰ چنین استنباط می‌شود که اعمال نظارت دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع اصل ۱۷۰ منوط به درخواست و شکایت شهروندان دارد. اما امکان پاسخ به موقع به سؤال هر شهروند متقاضی، در صورتی میسر است که از پیش احتمالات بررسی و مقررات مخالف شرع و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه شناخته و آمادگی پاسخ فراهم شده باشد.

در واقع می‌توان گفت با توجه به اصل چهارم قانون اساسی و لزوم اسلامی کردن کلیه قوانین و مصوبات قانون اساسی ایران در اصل ۱۷۰ قضات را مکلف کرده است اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی را که مخالف با قوانین و مقررات شرع یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، متوقف و از اجرای آنها خودداری کنند و در نهایت از دیوان عدالت اداری خواسته است هرگاه شهروندی ابطال اینگونه مقررات را تقاضا کردند، موضوع را بررسی و به ارائه پاسخ مناسب اقدام کند.

به هر حال نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مقررات موضوع اصل ۱۷۰ همراه با نوعی تشخیص انطباق و عدم انطباق مقررات مزبور با احکام شرع و قوانین دیگر است و به این لحاظ نوعی نظارت حقوقی محسوب می‌شود و ناگزیر، با اختیارات انحصاری شورای نگهبان موضوع اصل ۴ و ۹۱ قانون اساسی منافات دارد.

از آنجا که این تعارض از نظر قانونگذار (قانون اساسی) قابل قبول نیست، می‌توان چنین نتیجه گرفت که نحوه نظارت و انجام مسئولیت قضایی دیوان عدالت اداری باید به‌گونه‌ای باشد که تعارض با اصل ۴ و ۹۱ نداشته باشد و به عبارت روشن‌تر، باید اصل ۱۷۰ را تنها اجرایی و قضایی تفسیر و نظارت حقوقی را در موضوع اصل ۱۷۰ به شورای نگهبان موکول کرد.

از این‌رو است که ماده (۴۱) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به صراحت بر این نکته تأکید می‌کند که چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها یا آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح شود، موضوع به فقهای شورای نگهبان ارجاع و چنانچه فقهای شورای نگهبان بنا بر اصل چهارم خلاف شرع بودن آن را تشخیص داد، دیوان ابطال آن را صادر می‌کند.

نکته دیگری که در خصوص مسئولیت نظارتی و قضایی دیوان عدالت اداری اهمیت دارد، تعارض و تداخل آن با مسئولیت شورای نگهبان در خصوص تشخیص انطباق و عدم انطباق با اصول قانون اساسی^۱ از یک طرف و با مسئولیت رییس مجلس در خصوص انطباق و عدم انطباق مقررات و تصویب‌نامه‌های دولت با قوانین مصوب مجلس از سوی دیگر است. (موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی).

به فرض شکایتی مبنی بر مخالفت آیین‌نامه یا تصویب‌نامه دولتی با اصول قانون اساسی و یا یکی از مصوبات مجلس مطرح شود، ناگزیر دیوان باید مورد اول

^۱ - از آنجا که مسئولیت پاسداری و صیانت از قانون اساسی و همچنین تفسیر آن به عهده شورای نگهبان است و با تنقیح مناط از نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان که کلمه «قوانین» مذکور در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود» لذا کلمه «قوانین» مذکور در اصل ۱۷۰ هم شامل قانون اساسی نمی‌گردد و به لحاظ جلوگیری از تشتت در نظام حقوقی و قضایی به دلیل موسع و تفسیر بردار بودن قانون اساسی، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند به ادعاهای مخالفت مصوبات با قانون اساسی رسیدگی نماید.

را به شورای نگهبان و مورد دوم را به رئیس مجلس ارجاع دهد. براساس اصلاحیه‌ای که در سال ۱۳۸۸ در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به عمل آمد در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را مغایر قانون تشخیص داده و اعلام می‌کند؛ نظر او برای دیوان عدالت اداری لازم‌الاتباع بوده و دیوان عدالت اداری در آن مورد وارد رسیدگی نخواهد شد.

اما ماده (۱۹) قانون مذکور تصریح بر ارجاع موارد مذکور به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دارد که با اکثریت آرای حکم ابطال آن را صادر می‌کنند. به نظر می‌رسد تفاوت دو مورد ناشی از ماهیت شرعی شکایات مربوط به مخالفت با شرع و ماهیت قضایی شکایات مربوط به مخالفت با قوانین و یا خروج از حدود اختیارات قوه مجریه است.

در حقیقت تفسیر شرعی دادرسان دیوان پذیرفته نشده، اما تفسیر حقوقی آنان از قوانین عادی در مقام دادرسی تأیید شده است.

نتیجه آنکه با توجه به نظارت حقوقی، که شورای نگهبان بر انطباق و عدم انطباق مقررات با موازین شرع و اصول قانون اساسی انجام می‌دهد، ماهیت نظارت دیوان عدالت اداری قضایی است و این نهاد در مقام دادرسی اقدام به ابطال مقررات موضوع اصل ۱۷۰ می‌کند، چنان‌که قاضی و دادرس به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی و با وجود حق انحصاری مجلس شورای اسلامی در تفسیر قوانین عادی، می‌تواند در مقام دادرسی و تمیز حق، نسبت به قانون مورد استناد خود، تفسیر داشته باشد. با این حال تفاوت قابل توجهی بین این دو مورد دیده می‌شود، زیرا تفسیر دادرسان در مقام دادرسی به طور کامل شخصی و موردی است و نتیجه آن حکمی است که قاضی صادر می‌کند و اثر حقوقی دیگری بر آن مترتب نیست و

تبعیت از آن برای دیگر قضات هم الزام‌آور نخواهد بود، در حالی که دیوان عدالت اداری با لغو و ابطال مقررات موضوع اصل ۱۷۰ تمامی مستندات و مقررات مزبور را کان لم یکن و ملغی‌الاثر می‌کند مگر اینکه گفته شود که در هر دو مورد آنچه که الزام‌آور است حکم قضایی است. شخصی و عمومی کردن مسئله مشکلی را حل نمی‌کند و صلاحیت دیوان در ابطال مقررات موضوع اصل ۱۷۰ به لحاظ ماهیت حقوقی آن قابل تأمل است.

نوع دوم نظارت دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ قانون اساسی ذکر شده است. به موجب این اصل رسیدگی به شکایت، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها و یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها از صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری است و مقتضای اجرای این مسئولیت، اقدامات قضایی در موارد شکایت، تظلمات و اعتراضات مردم در خصوص زیان‌هایی است که از ناحیه مأموران یا اجرای آیین‌نامه‌های دولتی متحمل می‌شوند.

هر چند رسیدگی به شکایات ممکن است به نظارت مقدماتی نیاز نداشته باشد و رسیدگی قضایی با شکایت شکات آغاز شود، اما رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم مستلزم نظارت قضایی مداوم در اوضاع و احوال جامعه است، تا هر کجا که ظلم و اعتراض مشاهده شود، قادر به احقاق حق آحاد مردم باشد. لذا به این جهت ضرورت تأسیس دادسرای دیوان عدالت اداری احساس می‌شود.

دیوان عدالت اداری در حقیقت بخش عمده مسئولیت‌های قوه قضاییه را در خصوص رسیدگی به شکایات، تظلمات و حل و فصل دعاوی و هم احقاق حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع را در موارد سه‌گانه مذکور در اصل ۱۵۶ بر عهده دارد.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص اصل ۱۷۳ شامل تمامی اعمال و مسئولیت‌های سیاسی و اداری دولتی است. تفکیک بین دو نوع مسئولیت دولتی یعنی مسئولیت سیاسی و اداری و سپردن نظارت بر اولی به عهده مجلس شورای اسلامی و دومی به دستگاه قضایی (چنان که در برخی نوشته‌ها دیده می‌شود) قابل توجیه نیست، زیرا کارگزاران در ایفای مسئولیت‌های سیاسی خود هم به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی استناد می‌کنند و هرگاه شکایتی از سوی شهروندی در این خصوص مطرح شود، در صلاحیت دیوان عدالت اداری است که به این نوع شکایت‌ها رسیدگی کند.

تردیدی نیست که صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری به لحاظ اجرای اهداف قوه قضاییه به‌ویژه احقاق حقوق عامه و احیای آزادی‌های مشروع، دارای ماهیت سیاسی است و بازوی توانمندی است که می‌تواند از خودکامگی دولتمردان و کارگزاران حکومت ممانعت کند. به همین لحاظ ماهیت دیوان عدالت اداری و صلاحیت‌های آن با شورای دولتی فرانسه متفاوت است و اصولاً جرایم سیاسی از حوزه صلاحیت‌های دیوان، خارج و ماهیت دیوان نمی‌تواند سیاسی باشد، چنان که نظارت و صلاحیت دیوان حقوقی هم نیست.

۳-۶-۲) نظارت از طریق دیوان عالی کشور: دیوان عالی کشور در کنار مراجع عمومی، مراجع استثنایی و دادسراها عالی‌ترین مرجع قضایی کشور است که عهده‌دار نظارت بر فعالیت دادگاه‌ها است. همچنین وظیفه کنترل دقیق عملکرد و طرز کار محاکم به عهده این نهاد قضائی است. در صورتی که مشاهده کند در جریان رسیدگی‌های محاکم تالی (پیشین)، قواعد و قوانین ماهوی یا شکلی رعایت نشده است، حکم را نقض و برای رسیدگی صحیح و مطابق قانون، پرونده را به دادگاه تالی

هم عرض دادگاه قبلی ارجاع می‌دهد و اگر حکم یا قرار صادره را موافق قوانین دریابد و تخلفی از قواعد و مقررات ماهوی یا شکلی ملاحظه نکند، آن را تأیید و ابرام نموده جهت اجرای حکم یا قرار صادره به مرجع صادر کننده آن ارسال می‌دارد. این دیوان بالاترین مرجع دادرسی کشور است که در رأس همه دادگاه‌ها و مراجع دادرسی قرار دارد. دیوان دارای دو بخش شعب و هیأت‌های عمومی می‌باشد. وظایف دیوان عالی کشور عبارتند از:

الف) نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم: این وظیفه از طریق نقض و ابرام (تأیید) آرای صادره از محاکم انجام و اعمال می‌گردد.

ب) ایجاد وحدت رویه قضایی: به منظور ایجاد وحدت رویه قضایی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور با ترکیب کامل (حداقل سه چهارم رؤسا و مستشاران و اعضای معاونان تمامی شعب) به ریاست رئیس دیوان عالی یا معاون وی و با حضور دادستان کل کشور یا نماینده او تشکیل شده و اقدام به صدور رأی وحدت رویه می‌نماید که این رأی برای همه شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع است.

در موارد زیر هیأت عمومی تشکیل می‌شود:

۱) اگر شعب دیوان عالی کشور یا دادگاه‌های دادگستری در موارد مشابه، آرای مغایر صادر کنند.

۲) در صورتی که دادرسان دادگاه‌های دادگستری از قانون امور حسبی استنباط درستی نداشته باشند.

ج) وظایف دیگر دیوان که عبارتند از:

۱) حل اختلاف در صلاحیت و تعیین مرجع صالح: چنان‌چه بین دادگاه‌های دو حوزه قضایی از دو استان در رسیدگی به امری اختلاف در صلاحیت محقق شود، دیوان با تشخیص مرجع صالح، حل اختلاف می‌کند.

۲) اجازه اعاده دادرسی نسبت به احکام کیفری: درخواست اعاده دادرسی در امور جزایی که در موارد هفت‌گانه مذکور در ماده ۲۷۲ قانون آئین دادرسی کیفری، امکان‌پذیر است؛ می‌بایست به دیوان عالی کشور تسلیم شود. دیوان پس از احراز انطباق مورد با یکی از موارد مذکور، تجویز اعاده دادرسی می‌کند و رسیدگی را به دادگاه هم‌عرض دادگاه صادر کننده حکم مورد درخواست اعاده دادرسی ارجاع می‌نماید.

۳) اجازه احاله پرونده کیفری: قانون‌گذار در امور کیفری احاله پرونده کیفری از مرجع صالح به مرجع دیگر را در مواردی تجویز نموده است مثل: اقامت متهمین در حوزه دادگاه دیگری غیر از دادگاه صالح، دور بودن محل وقوع جرم از دادگاه صالح به نحوی که دادگاه حوزه دیگر به علت نزدیک بودن به محل واقعه بهتر بتواند رسیدگی کند. اگر دو دادگاه در حوزه‌های دو استان باشند، موافقت با دیوان است و اگر در یک استان باشند به درخواست رئیس حوزه مبدأ و موافقت رئیس شعبه اول دادگاه تجدید نظر همان استان احاله انجام می‌گیرد.

۴) رسیدگی به تخلف رئیس جمهور: براساس بنده ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی یکی از وظایف و اختیارات رهبر، عزل رئیس جمهور می‌باشد. عزل وی توسط مقام رهبری وقتی میسر است که مصالح کشور ایجاب نموده و علاوه بر آن دیوان عالی کشور رییس جمهور را به تخلف از وظایف قانونی محکوم کرده باشد.

۴-۶) ابعاد نظارتی شوراهای و نظارت بر آن‌ها: شوراهای را باید از نهادهایی دانست که هم دارای مبانی عقلایی و منطقی است و هم در شرع اسلام و سیره پیامبر و آموزه‌های دینی دارای سابقه است. از نظر سیاسی شورا موجب می‌شود تمرکز سیاسی و انحصار آن در مرکز از بین برود و اعمال و فعالیت‌های مربوط به مناطق و محل‌های گوناگون از طریق این نهاد انجام شود. در عین حال شوراهای محلی به واسطه فعالیت و استقرار در محل با نیازها و شرایط محل مورد نظر آشنایی بیشتری دارند در نتیجه می‌توانند به شکل مناسبتری نیازهای موجود را رفع کنند. براین اساس اصل یکصدم قانون اساسی شوراهای را ناظر بر اعمال مأموران دولتی در اداره امور استانی و بخش‌های تابعه معرفی کرده است.

بی‌شک اشاره به امور اجرایی در مقدمه اصل مزبور به معنای تصدی اموری چون پیشبرد سریع برنامه‌های اجرایی استانی و اداره امور استان‌ها توسط شوراهای نیست، زیرا ذکر این امور در ابتدای اصل یکصدم، با این هدف بوده که تمامی این امور اجرایی باید با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان و استان انجام شود. چنانکه در ذیل همان اصل بر این نکته که نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها، باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی انجام شود، تأکید شده است و نحوه نظارت شوراهای را قانون تعیین می‌کند.

با وجود این چون شوراهای دارای شخصیت حقوقی می‌باشند، فعالیتشان نیز مورد نظارت قرار می‌گیرد. این نظارت به دو نوع نظارت اداری و نظارت قضایی تقسیم می‌شود. اصل یکصد و یکم قانون اساسی در مورد نظارت اداری بر شوراهای مقرر داشته است: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های

عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند». در راستای اجرای مفاد این اصل قانونی با نام «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهروندان» در سال ۱۳۷۵ تصویب شد. به موجب این قانون برای رسیدگی به شکایات مبتنی بر تخلف شوراهای «هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات» تأسیس شد که اعضای آن عبارتند از یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزرات کشور، یکی از معاونین قوه قضائیه، یکی از معاونین دادستان کل و سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

از نظر قضایی نیز اصل یکصد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». ضمانت اجرای این اصل در اصل یکصد و ششم بیان شده است که به موجب آن: «انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای و طرز تشکیل مجدد آن‌ها را قانون معین می‌کند...». به موجب ماده ۸۱ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهروندان» در صورتی که شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد. هیأت مذکور نیز بعد از رسیدگی در صورت احراز بروز تخلف و انحراف ظورای را منحل می‌نماید.

۶-۲) ابعاد نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام: مجمع تشخیص مصلحت نظام از دیگر نهادهایی است که در قانون اساسی ایران مورد اشاره قرار گرفته است.

به موجب بند اول اصل یکصد و دهم قانون اساسی، از وظایف و اختیارات رهبر این است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تعیین سیاست‌های کلی نظام نماید. ایشان نیز با استفاده از اختیارات مذکور در اصل یکصد و ده قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع نهاده و این نهاد را به ارائه گزارش لازم به رهبری موظف نمودند. (شیری (۱۳۸۱): ۸۸) بنابراین یکی از وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام نظارت بر چگونگی اجرای سیاست‌های کلی است.

بر این اساس «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» طی ده (۱۰) ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب مجمع رسید. ضوابط مربوط به اجرای سیاست‌های کلی نظام در این قانون مورد اشاره قرار گرفته است. به عنوان مثال در ماده ۲ مقرر شده است: «قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود، این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد.

همچنین به موجب ماده ۳: «بالاترین مقام مسئول در قوای سه گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند»

برای ایجاد هماهنگی و انجام نظارت به شکل صحیح در ماده ۴ مقرر شده است که کمیسیون نظارت تأسیس شود. اعضای این کمیسیون را رئیس و دبیر مجمع و دو نماینده از میان اعضای هریک از کمیسیون‌های موضوعی کمیسیون تشکیل می‌دهند. دستگاه‌های نظارت شونده باید گزارش‌های سالانه و ادواری خود را به مجمع ارسال کنند تا میزان اجرای سیاست‌های کلی نام مورد ارزیابی قرار گیرد. (م ۵)

در مجمع نیز فرآیند نظارت اینگونه است که ابتدا کمیسیون‌های تخصصی اقدام به بررسی گزارش‌های واصله می‌کنند و سپس موضوع به همراه اظهار نظر کمیسیون در جلسه کمیسیون نظارت مطرح می‌گردد. (م ۶). نهایتاً بعد از اعلام ضرورت همکاری قوای سه گانه و سایر دستگاه‌های نظارتی (م ۹) در ماده ۱۰ مقرر شده است که نتایج بررسی‌ها به اطلاع مقام رهبری خواهد رسید.

با این همه این نوع نظارت از انتقاد مصون نمانده است. گروهی با زیر سوال بردن اساس آن معتقدند چنین نظارتی با اصل تفکیک قوا و استقلال آن‌ها از یکدیگر مغایر بوده و مستلزم مداخله در فعالیت‌های قانونی آن‌ها است. گروه دیگری نیز معتقدند اصولاً تعیین سیاست‌های کلی نظام و فرآیند نظارت بر آن دارای ابهامات بسیاری است که به راحتی نمی‌توان با تشکیل یک کمیسیون آن را محقق نمود. به عنوان مثال در مورد سیاست‌های کلی سند چشم‌انداز بیست ساله مواردی چون تقویت وجدان کاری و انضباط اجتماعی، سالم سازی فضای عمومی رشد آگاهی‌ها و فضایل و تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی اشاره شده است در حالی که هیچ یک از موارد مذکور به صورت اجرایی و عملیاتی تبیین نشده است و به صورت مفاهیم کلی و مبهم رها شده است. در واقع آنچه به عنوان سیاست‌های کلی ذکر می‌شود در بسیاری از موارد بیان آرمان‌ها و ایده آل‌هایی است که باید به شکل دقیق و قابل ارزیابی تبیین گردد تا بتوان آن را مورد نظارت قرار داد در حالی که در اغلب موارد چنین نشده است. (خلیلی (۱۳۸۳): ۹۰)

۳) آسیب شناسی نهادهای نظارتی در ایران:

بعد از بیان اجمالی ساختار مراجع و نهادهای نظارتی، در بخش پایانی به تبیین مشکلات و آسیب‌های این ساختار می‌پردازیم. ابتدا باید دانست تلاش در هر

نظام سیاسی این است که ساختار نظارتی کارآمد و پویا بوجود آید. نظارت کارآمد عبارت است از فرآیند بررسی نقاط ضعف و قوت در یک سازمان که در حدود وظایف و اهداف قانونی آن تعریف می‌شود. به طور کلی نظارت را می‌توان به دو نوع پیش‌نگر^۱ و پس‌نگر^۲ تقسیم نمود؛ در نوع اول بر اساس علت‌ها و اطلاعات موجود حوادث و تغییرات آتی پیش‌بینی می‌شود و هدف، اصلاح فرآیند و جلوگیری از انحراف است در حالی که در نوع دوم نظارت، بر اساس نتایج حاصل از بررسی فعالیت‌ها در گذشته نقاط ضعف و قوت عملکرد سازمان مورد نظر ارزیابی می‌گردد. (شفیع‌زاده (۱۳۸۳): ۴۲) در بررسی هر نظام نظارتی ابتدا باید ویژگی‌های نظارت کارآمد را دانست تا بتوان بر اساس آن معلوم کرد نظام مورد نظر ویژگی‌های کارآمدی را دارا است یا خیر؟ می‌توان مهمترین ویژگی‌های نظام نظارت کارآمد را در موارد زیر دانست:

- ۱- تعیین صحیح معیارها و ضوابط: نظارت بر اساس مقایسه بین وضع موجود با وضع مطلوب صورت می‌گیرد. بنابراین نوع اهداف تعیین شده و ضوابط مورد نظر دارای اهمیت زیادی است.
- ۲- تشخیص انحرافات و تبیین علت آن‌ها: با تعیین دقیق اهداف و بررسی فعالیت‌های انجام شده می‌توان انحرافات را معلوم کرد و علت آن‌ها را نیز تبیین نمود. در نظارت کارآمد صرفاً به بیان تخلف و انحراف اکتفا نمی‌شود بلکه علت ایجاد انحراف نیز ذکر می‌شود زیرا هدف غایی نظارت اصلاح و بهبود وضعیت است و این امر بدون ارزیابی علت انحراف امکان‌پذیر نیست.

1- Forward Control

2- Back forward Control

۳- ارائه راهکار و اقدامات اصلاحی: نهایتاً بر اساس مراحل پیش گفته راهکار و اقدامات لازم جهت ارتقای وضع موجود پیشنهاد می‌شود.

در عین حال باید دانست در نظارت کارآمد شیوه‌های ارزیابی و کنترل بر مبنای رویکرد کیفی است. این رویکرد بویژه در مورد ارزیابی مدیریت سازمان نظارت شونده به کار گرفته می‌شود. بررسی مسائلی چون ارائه آموزش مستمر به کارمندان از جانب مدیریت، کنترل دوره ای برنامه‌ها و اهداف، حصول اطمینان از هماهنگی میان اجزای مختلف سازمان و داشتن اهداف بلند مدت از مهمترین شیوه‌های ارزیابی کیفی است.

آنچه بیان شد را می‌توان به عنوان اصول نظارت دانست. بنابراین در هر نظام سیاسی و در هر فرآیند نظارتی وجود ویژگی‌های فوق کمابیش شروط و مولفه‌های اصلی کارآمدی نظارت تلقی می‌شوند. بر همین اساس می‌توان گفت یکی از ویژگی‌های ضعف نظارت در ساختارهای اداری کشورهای جهان سوم نبود معیارها و ضوابط اداری مشخص است. در این کشورهای معمولاً نظام اداری بر اساس اهداف و چشم اندازهای بلند مدت فعالیت نمی‌کنند. به همین علت تلاش‌ها و اقدامات نظارتی نیز صرفاً محدود به اهداف کوتاه مدت و خواهد شد. نتیجه این شیوه در فرض ایده آل پیشگیری از نقض قوانین و سوء استفاده‌های مالی است اما به ندرت می‌توان بر اساس این روش تخلف از حرکت کلی سازمان به سمت اهداف و منافع بلند مدت را بررسی نمود. همین عامل نوعی ناکارآمدی مزمن و مستمر را در نهادهای اداری کشورهای توسعه نیافته موجب می‌گردد. بر این اساس می‌توان گفت که ویژگی‌های نظام نظارتی ناکارآمد عبارتند از:

۱- گسترده‌گی و پراکنندگی واحدهای نظارتی از بعد ساختاری، تنوع وظایف و اهداف

۲- عدم وجود نظارت تبادل اطلاعات میان سازمانهای نظارتی به صورت پویا

۳- عدم وجود همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های نظارتی در دسترسی به اهداف

۴- عدم وجود هماهنگی در سیاستگذاری مشترک میان سازمانهای نظارتی

۵- تصور وجود دوباره‌کاری و فعالیت‌های موازی در دستگاههای اجرایی و نظارت شوندگان به دلیل تعدد مراکز نظارتی و قوانین حاکم

۶- تصور وجود شکاف عمیق میان سازمانهای نظارتی و دستگاههای اجرایی (نظارت شوندگان)

۷- عدم وجود استانداردهای روشن در امر نظارت و کنترل (در نظارت شوندگان و مردم

۸- تلقی وجود بازرسی و نظارت های بازدارنده و غیرکارا

۹- مشکلات زمینه‌ای و فرهنگی در نهادینه‌شدن امر نظارت و کنترل

۱۰- ضرورت استفاده از نظارت همگانی و حرکت به سوی خودکنترلی دستگاههای

اجرائی. (شریفی(۱۳۸۳): ۳۳؛ الوانی(۱۳۸۰): ۶۰)

در ایران نیز اهمیت بحث نظارت از ابتدای شکل‌گیری انقلاب اسلامی مورد

توجه بوده است. نهادهای نظارتی متعدد، اگرچه خود در مواردی روند نظارت را

مختل کرده است، نشان از آن است که مسئولین و واضعین قانون اساسی اهمیت این

اصل را در ایجاد ساختار کارآمد و پرتوان در رفع نیازهای عمومی کاملاً مؤثر

می‌دانسته‌اند. با این حال با گذشت سه دهه از پیروزی انقلاب مناسب است به

بررسی این نکته پرداخته شود که نهادهای تأسیس شده نظارتی تا چه حد در انجام

وظایف خود موفق بوده‌اند و علل عدم توفیق آنها چیست.

در ساختار اداری ایران مراجع و نهادهای نظارتی متعددی فعالیت می‌کنند؛ در

قانون اساسی جمهوری اسلامی از انواع و اقسام نظارتها نام برده شده است: نظارت

استصوابی و عام شورای نگهبان بر انتخابات مجلس، نظارت تصویبی مجلس در ممنوعیت مطلق دادن امتیاز تشکیل شرکت به خارجی‌ان - بر استخدام کارشناسان خارجی - بر تغییر خطوط مرزی - بر حالت فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری - بر صلح دعاوی مالی دولت - بر فروش نفایس ملی - بر قرض و استقراض و کمک‌های بلاعوض - بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی؛ نظارت اطلاعی مجلس بر آیین‌نامه‌های دولت، نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، نظارت قضایی بر انتخابات، نظارت تأسیسی مجلس بر تشکیل و تغییرات در هیأت وزراء، نظارت سیاسی مجلس به صورت تذکر و سؤال و استیضاح، نظارت بر صدا و سیما، نظارت مقام رهبری بر قوای سه‌گانه، نظارت بر حسن اجرای قوانین، نظارت بر حسن اجرای قوانین در محاکم، نظارت بر حسن جریان امور، نظارت شوراها بر امور محلی، نظارت قانونی و شرعی و قضایی بر آیین‌نامه‌های دولت، نظارت قضایی بر انتخابات و بر کار شوراهای محلی، نظارت مجلس خبرگان بر رهبری. در عین حال سازمان‌های دیگری چون سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات، شورای اقتصاد و سازمان تعزیرات حکومتی نیز از دیگر سازمان‌های نظارتی ایران محسوب می‌شوند.

اما به نظر می‌رسد که نهادهای نظارتی کارآیی لازم را در امر نظارت و کنترل نداشته و نتوانسته‌اند به موفقیت چندانی نائل شوند. برخی در بررسی نظام نظارتی ایران اصلی‌ترین مشکلات و معضلات را در موارد زیر دانسته‌اند:

۱- نظام نظارتی در جمهوری اسلامی ایران فاقد یک تعریف جامع از نظارت بوده و به همین سبب فاقد مهارت‌ها و تخصص‌های لازم برای درگیر شدن با کل وظایف مدیریتی است.

- ۲- مدیریت در سازمان‌های ایران قایل به جایگاه اساسی و تعریف صحیح از نظام نظارتی نیست به همین سبب نتیجه آن عدم ایجاد سازگاری و هماهنگی در نظام نظارتی است.
- ۳- عدم توجه به نگرش سیستمی در نظام نظارتی جمهوری اسلامی ایران و در عوض نگرش بخشی، وجود مراکز متعدد نظارتی با نگرش بخشی مختلف موجب غیر تخصصی شدن نظام نظارتی گردیده است.
- ۴- نظام های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران به جای برنامه از معیارهای مختلف و غیر هماهنگ استفاده کرده و موجب گردیده تا به یک نظام نظارتی غیرسازگار و ناهماهنگ تبدیل گردد.
- ۵- نظام نظارتی در جمهوری اسلامی ایران فاقد نگرش سیستمی و در نتیجه فاقد شاخص‌ها و مبانی هماهنگ مشترک سیستمی برای نظارت است و از طرفی دیگر عدم درک صحیح مدیریت از این جایگاه و مفهوم جامع نظارت باعث شده تا نظام نظارتی غیرسازگار و غیر هماهنگ گردد. (وطن پرست (۱۳۸۵): ۱۳۸)
- ۶- عدم درک مشترک مدیریت و دستگاه ناظر از مفهوم و جایگاه رفیع نظارت و اصالت دادن هر بخش به خود، و عدم توجه به تعامل این دو جایگاه نظام نظارتی را به نظام ناسازگار و ناهماهنگ تبدیل کرده است.
- ۷- نظام نظارتی برای انجام وظیفه خویش از یک فرایند علمی تحقیق بهره نمی‌گیرد. به همین سبب قطعیت، اعتبار و روایی نتایج آن مورد سوال است.
- ۸- عدم به کارگیری کنترل‌های قبل و ضمن وقوع، و صرفاً تکیه بر کنترل‌های بعد از وقوع، و از طرفی عدم استفاده از کنترل‌های داخلی و صرفاً تکیه بر کنترل‌های برون سیستمی، و عدم استفاده از ابزارهای علمی و منطقی کنترل

باعث گردیده تا نگرش، ادراک و در نتیجه عکس‌العمل رفتاری نظارت شوند. نسبت به نظام‌های نظارتی منفی گردیده، و سازگاری و هماهنگی بین نظام اجرایی و نظام نظارتی را مخدوش سازد.

۹- شرایط محیطی به طور مداوم در حال تغییر بوده و این امر از محدوده ارزیابی‌های ناظرین خارج نگه داشته می‌شود.

۱۰- هدف‌گذاری غیر مشترک.

۱۱- طرز نگرش ناهماهنگ.

۱۲- ادراک ناهماهنگ از وظایف محیط و شرایط.

۱۳- سابقه تاریخی منفی نسبت به امر بازرسی و نظارت

۱۴- نظارت‌های متعدد با عناصر متعدد

۱۵- مهارت‌ها و دانش‌های متفاوت و عدم توانایی ناظران در نظارت منطبق با آن‌ها

(شریفی (۱۳۸۳): ۵۰۰)

بررسی ساختار نظارتی در ایران نشان می‌دهد که مهمترین علل ناکارآمدی

عبارتند از :

۱-۳) نبود فرهنگ نظارت و کنترل در ایران و فقدان نظارت همگانی

اجتماع مجموعه ای تشکیل یافته از افراد است که از نظر باورها و ارزش‌های اجتماعی تابع ارزش‌ها و باورهای فردی است. به دیگر سخن در صورتی که در میان افراد یک جامعه ارزشی نهادینه نشده باشد، در مجموعه آن افراد در اجتماع نیز ارزش مزبور مقبول نخواهد بود. فرهنگ نظارت و کنترل، مجموعه‌ای از باورها، رفتارها، اندیشه‌ها، تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها و نیز مؤلفه‌های مربوط به فرآیند اجرای اصول نظارتی و کنترلی است که در سطوح مختلف اعم از عموم مردم،

نخبگان، فعالان اقتصادی و مدیران مورد پذیرش است. در هریک از این سطوح چهارگانه، فرهنگ نظارت و کنترل قابل مطالعه و بررسی است.

نظام نظارت و کنترل مالی در دنیای امروز از حیثه مسائل اجتماعی خارج و به بخشی از دانش درحال رشد «مدیریت سیستم‌های اداری» تبدیل شده است و دستاوردهای آن به گستره‌های بزرگی از رشد و توسعه اقتصادی تسری یافته است. سلامت نظام اداری در ابعاد مختلف آن در وهله اول در گرو شفافیت اقتصادی و نهادینه شدن فرهنگ نظارت در همه شئون جامعه است. به عبارت دیگر، در جامعه‌ای که فرهنگ نظارت در آن نهادینه نشده است، فعالیت‌های کنترلی و نظارتی، هرگز ریشه‌دار نشده و به عمق نهادهای اجتماعی رسوخ نخواهند کرد و در نتیجه، آنچه در این عرصه رخ می‌دهد، برخوردار از همه ظرفیت‌های تأثیرگذاری نخواهد بود.

یکی از موانع توسعه ساختار نظارتی، نبود سازوکار مناسب برای نظارت همگانی است. (شفیع زاده (۱۳۸۳): ۵۲) ابتدا باید دانست شکل‌گیری نهادهای نظارتی در سطح وسیع و در تمام ادارات و سازمان‌های اجرایی دارای مشکلات و معضلات متعدد است؛ همان‌گونه که در ادامه ذکر خواهد شد تعدد مراجع نظارتی در کشورهایی چون ایران از اسباب‌کندی فرآیند نظارت است. بوروکراسی، تداخل وظایف قانونی سازمان‌های نظارتی در کنار ناهماهنگی‌های درون سازمانی از مهمترین مصادیق ضعف ساختارهایی است که منابع نظارتی متعدد دارند. بر همین اساس امروزه در کشورهای توسعه یافته تأکید اصلی بر افزایش حس نظارت عمومی و همگانی در جامعه است. زیرا نمی‌توان انکار نمود که علاوه بر مشکلات فوق‌الذکر، تشکیل نهادهای نظارتی متعدد هزینه‌های زیادی را بر دولت تحمیل می‌کند. بنابراین در آغاز مطالعه و بررسی معضلات نظام نظارتی در هر کشوری باید به این امر

پرداخت که میزان گسترش فرهنگ نظارت عمومی در چه سطحی است. اهمیت طرح این موضوع در ایران از آن رو است که علاوه بر داشتن مبانی حقوقی (مانند آنچه در اصل هشتم قانون اساسی ذکر شده است) آموزه‌های اخلاقی و دینی بسیاری آن را تأیید و تقویت می‌نماید. بنابراین ترویج نظارت همگانی علاوه بر آنکه دارای مزایا و نتایج مثبت در توسعه نظام اداری و سیاسی کشور است، در حقیقت به معنای عمل کردن به یکی از فضایل و دستورات دینی نیز می‌باشد. نظارت در یک تقسیم‌بندی کلی به دو نوع نظارت سازمانی و نظارت همگانی (غیر سازمانی) تقسیم می‌گردد. منظور از نظارت سازمانی این است که کنترل و بررسی امور توسط سازمان‌ها و نهادهایی صورت گیرد که اصولاً برای این امر تأسیس شده‌اند و یا به موجب قانون نظارت نیز یکی از وظایف آن‌ها است. در مقابل منظور از نظارت همگانی آن است که عموم مردم و شهروندان فارغ از مقام و جایگاهی که در اجتماع دارند و بر اساس نوعی ارزش نهادینه شده اقدام به نظارت نمایند. در این صورت نظارت فرآیندی مستمر و دائمی خواهد بود که بی تردید هزینه‌های کمتری به جامعه تحمیل خواهد کرد.

با این حال نظارت همگانی نیز دارای موانعی است که در ادامه به آن‌ها اشاره

می‌گردد:

۱) نبود شرایط مناسب در ساختار اداری و سازمانی کشور: این ارزش باید نهادینه شود که نظارت (اعم از سازمانی و همگانی) از عوامل پیشرفت و توسعه است. با این حال قانون‌گزینی، رواج رانت خواری و فسادهای اداری موجب می‌شود نظارت همگانی به عنوان رویکردی بی‌نتیجه و مضر تلقی شود. در واقع این مانع

نشان از وجود ضعف فرهنگی در فعالان و پرسنل سازمان‌های نظارت شونده است که با هر دو نوع نظارت سازمانی و همگانی مخالف است.

۲) نبود روحیه نظارت در شهروندان: در جامعه توسعه یافته شهروندان خود را مالک حقیقی جامعه می‌دانند. همین عامل موجب ایجاد حس مسئولیت در آن‌ها می‌گردد. در چنین جوامعی منافع شخصی و عمومی در هم تنیده شده است و شهروندان خود را مستقل از جامعه نیم‌دانند. در مقابل احساسی بودن، عدم آشنایی شهروندان با حقوق خود و وظایف سازمان‌های ارائه دهنده خدمات از مهمترین ویژگی‌های جوامع توسعه نیافته در این زمینه است که از موانع توسعه همگانی قلمداد می‌شود. (یوسف ترابی (۱۳۸۶): ۲۵۰؛ فرهنگی (۱۳۸۰): ۳۴)

۳) عدم پاسخگویی: بی تردید انسان نسبت به انجام رفتارهایی که نتیجه‌ای در پی نداشته باشد اقدام نمی‌کند. بحث نظارت نیز از این قاعده مستثنی نیست. پیگیری‌های بی نتیجه و بدون ثمر موجبات ناامیدی افراد جامعه را فراهم می‌آورد و ناامیدی حاصل از آن موجب می‌گردد افراد در مورد بازرسی نظارت‌های سازمانی نیز با بدبینی مواجه کنند. زیرا در نظر آنان گزارش‌های مزبور نتیجه تبانی‌های سیاسی و یا مصلحت‌سنجی مسئولین است.

در فرهنگ ایران نظارت و کنترل نزد عموم مردم به عنوان ابزاری مزاحم و مانع تلقی می‌شود که هیچ ثمری در ارتقای کارآمدی فرد یا دستگاه اداری مورد نظر ندارد. بخشی از این دیدگاه بواسطه سابقه به کارگیری نادرست این ابزار است. در حقیقت در کشورهایی مانند ایران نظارت به شکل وسیع در بهبود و اصلاح امور مؤثر نبوده است. به همین علت همواره با نوعی بدبینی و تردید با آن برخورد شده است.

در عین حال نگاه مسئولین و صاحب منصبان نیز به نظارت از همین دیدگاه نشأت می‌گیرد. اصولاً نظارت و کنترل زمانی رواج خواهد یافت که مسئولین خود را در برابر آن موظف ببینند و توان ممانعت از آن را نداشته باشند. در حالی که به بهانه‌های گوناگون نظارت و بازرسی تنها به شکل مقطعی صورت می‌گیرد و پیگیری نتایج آن چندان دقیق و مستمر نیست. خلاصه سخن اینکه فرهنگ نظارت و کنترل در هر کشوری باید به شکل امری عمومی و ملی نهادینه شود. عموم مردم باید در مورد آن احساس مسئولیت کنند و منافع خود را در این ببینند که هم در مقام مسئول و هم در مقام غیر مسئول با انجام نظارت و کنترل همکاری و تعامل لازم را داشته باشند. تنها در این صورت است که نظارت به یک مطالبه عمومی تبدیل می‌شود. در نتیجه امکان سوء استفاده از آن به حداقل ممکن برسد.

البته لازم به ذکر است اهمیت نظارت همگانی و مزایای آن به هیچ وجه نافی استفاده از نظارت سازمانی نیست. زیرا در بسیاری از موارد در اختیار عموم قرار دادن اطلاعات و آمار با اصول انضباط و نظم سازمانی مغایر است. به علاوه که در بسیاری موارد نظارت نیازمند تخصص و بررسی‌های طولانی مدت است.

۲-۳) موازی کاری‌ها و نبود تعامل مناسب بین دستگاه‌های نظارتی

همان‌گونه که عنوان شد در ایران مراجع نظارتی متعددی وجود دارند. نظارت در بخشی از این دستگاه‌ها جزء وظایف ذاتی آن‌ها است مانند دیوان محاسبات زیر نظر قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه و سازمان حسابرسی زیر نظر قوه مجریه. در مقابل در سازمان‌ها و نهادهایی چون وزارت اقتصاد، وزارت اطلاعات، سازمان مدیریت و برنامه ریزی نظارت به عنوان بخشی از وظایف سازمانی آن‌ها قلمداد می‌گردد. یکی از آسیب‌های مهم در نظام اداری ایران

هماهنگ نبودن دستگاه‌های نظارتی با یکدیگر است و اینکه سیاست واحد بر اعمال نظارت وجود ندارد. همانگونه که پیشتر اشاره شد یکی از اصول تحقق ساختار نظارتی کارآمد وجود اصول و ضوابطی قطعی و صریح است. در حالی که در ایران با وجود تعدد نهادهای نظارتی در برخی موارد گستره فعالیت این سازمان‌ها مشخص نیست. (عبداللهی (۱۳۸۳): ۳۶) به عنوان مثال در بسیاری از موارد معلوم نیست در فرض تعارض احکام بین دو نهاد نظارتی کدام یک بر دیگران مقدم است. به علاوه همین نبود ساختار مشخص موجب بروز موازی کاری‌ها و انجام رفتارهایی مکرر می‌گردد که در صرف هزینه و زمان از دستگاه‌های نظارتی بسیاری مؤثر است.

نبود چشم‌انداز در فعالیت هریک از سازمان‌ها نیز موجب می‌شود نهادهای نظارتی صرفاً بر اهداف کوتاه مدت و فعالیت‌های روزمره اعمال نظارت و کنترل کنند. نبود این ساختار موجب شده است در برخی موارد دستگاه‌ها و مدیران کشور با مراجع نظارتی متعدد مواجه باشند.

به عبارت دیگر نظارت بر سازمان‌ها، اداره‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها با توجه به تشکیلات و ساختار هر یک از آن‌ها متفاوت است. رسیدگی به برخی از موضوع‌ها در آن واحد در صلاحیت چند مرجع نظارتی قرار دارد و نبود هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی مشکلاتی را به وجود خواهد آورد؛ یعنی هم رسیدگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و هم برای دستگاه نظارت شونده مشکلاتی را به وجود می‌آورد. شاید بتوان یکی از مشکلات دستگاه‌های اجرایی را تعداد مواجهه با دستگاه‌های نظارتی دانست.

همچنین گستردگی وظایف و پیچیده بودن ساختار اداری و نهادها سازمان‌های مختلف در ایران از دیگر عوامل تشدید کننده این معضل است. نبود نگاه ساختاری و کلان محور موجب می‌شود اهداف و وظایف سازمان‌ها با یکدیگر مشابه گردند.

مهمترین علت این امر نیز عدم تبیین اهداف و وظایف اختصاصی هر نهاد است. در چنین ساختارهایی هر سازمان و مجموعه، جزیره ای مستقل را می‌ماند که بی‌توجه به فعالیت سایر نهادهای موجود صرفاً بر اساس آنچه وظیفه خود می‌داند عمل می‌کند. ارتباط‌های درون سازمانی و بین سازمانی چنان ضعیف است که به شکل معمول ناهماهنگی، دوباره کاری و هم پوشانی در وظایف پیش می‌آید. این امر علاوه بر تحمیل هزینه‌های زیاد موجب ایجاد نوعی رقابت و تقابل اداری نیز می‌گردد. توضیح اینکه وجود مراجع نظارتی متعدد سبب می‌گردد نوعی رقابت بین نهادهای نظارتی درون سازمانی و نهادهای خارج از سازمان ایجاد شود. کاملاً طبیعی است که در صورت اعلام بروز تخلف توسط ناظران برون سازمانی، سازمان نظارت-شونده در مقام توجیه و مخالفت برآید و به آمارها نهاد نظارتی خود استناد کند.

امروزه وزارت اطلاعات، دفتر بازرسی نهاد ریاست جمهوری در قوه مجریه، کمیسیون اصل نود، دیوان محاسبات اداری در قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور و مرکز حفاظت اطلاعات قوه قضائیه در دستگاه قضایی کار نظارت و بازرسی در کشور را انجام می‌دهند. ضمن اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز از جمله عالی‌ترین نهادهای نظارتی کشور محسوب می‌شود که البته بر سیاست‌های کلی نظام نظارت می‌کند. همان گونه که گفته شد، تداخلات کاری بین دستگاه‌های نظارتی کشور از دغدغه‌هایی است که باعث آشفتگی مسئولان دستگاه‌های نظارتی شده، به طوری که محمد نیازی، رئیس سازمان بازرسی کل کشور نیز به این نکته اذعان می‌کند که امر نظارت در کشور شفاف نیست و مردم آن را لمس نمی‌کنند، چرا که با وجود این همه دستگاه‌های نظارتی عریض و طویل در کشور، نتایج نظارت دستگاه‌های نظارتی چندان ملموس نیست.

۳-۳) تراکم قوانین و تداخل قانونی وظایف نهادهای نظارتی

همانگونه که پیشتر اشاره شد از مهمترین مشکلات نظام‌های نظارتی ناکارآمد وجود تعدد مراکز نظارتی است. در ایران نیز از مهمترین علل بروز مشکلات مربوط به موازی کاری‌های سازمانی وجود قوانین متعدد است که در هر کدام به تفصیل (اما بدون وجود نگاه کلان نگر) وظایف مراجع نظارتی مطرح شده است. تعدد قوانین علاوه بر آنکه می‌تواند نشان از وجود نقص در داشتن نگاه کلان نظارتی باشد موجب کاهش حس احترام به قانون می‌گردد. (شریفی (۱۳۸۳): ۷۳) در ادامه به ذکر مهمترین مصادیق قوانین مربوط به دستگاه‌های نظارتی در ایران و تزامن بین آن‌ها می‌پردازیم؛

۳-۱-۳) قوانین مرتبط با سازمان بازرسی کل کشور: به موجب اصل ۱۷۴

قانون اساسی: «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 می‌شود...». این موضوع نشان دهنده این است که خبرگان تدوین کننده قانون اساسی توجه ویژه‌ای به امر نظارت و بازرسی داشتند و برای همین قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۶۰ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و دو بار در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۷ اصلاح شد. طبق بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان نظارت و بازرسی مستمر از تمام وزارتخانه‌ها، اداره‌ها و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسه‌های وابسته به آن‌ها، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسه‌های عام‌المنفعه، نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا

قسمتی از سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی به آنها نظارت یا کمک می‌کند و تمام سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌هاست را انجام می‌دهد. این موضوع گواه این است، سازمان بازرسی در استان بر تمام دستگاه‌های اجرایی و نظارتی، دولتی و عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها، استانداری، فرمانداری، بخشداری، دیوان محاسبات، اداره کل اطلاعات، بانک‌ها، اداره کل اوقاف، آموزش و پرورش و دانشگاه‌ها و... نظارت دارد که البته نظارت سازمان بر آن‌ها با توجه به فعالیتشان متفاوت است. به طور نمونه می‌توان گفت فدراسیون‌های ورزشی به دلیل دریافت‌های مستمر از دولت مشمول این نظارت هستند. سازمان بازرسی، فعالیت‌ها، برنامه‌ها و تصمیم‌های اتخاذ شده و نحوه انجام وظایف سازمان‌ها و اداره‌ها را مورد بازرسی و نظارت قرار می‌دهد و چنان چه تخلفی در سازمانی مشاهده شد یا در بررسی‌های هیئت‌های بازرسی به یک سوء جریان برخورد شد گزارش آن را به مراجع مربوط ارسال می‌کنند. طبق قانون تمامی مسئولان مربوط در وزارتخانه‌ها، اداره‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات موظفند اسناد و مدارک مورد نیاز در تحقیقات را در کمترین زمان در اختیار بازرسی یا بازرسان اعزامی قرار دهند و به طور کامل با آن‌ها همکاری کنند. طبق ماده ۱۰ این قانون «وزیر یا مسئول دستگاه مربوطه موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیئت بازرسی حداکثر طی مدت ۱۰ روز عملیات اجرایی را برای انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش شروع و جریان کار را به طور مرتب به اطلاع سازمان برساند.» و طبق تبصره این ماده قانونی «اجرا نکردن پیشنهادهای سازمان بدون عذر موجه با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح، مشمول مجازات ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی است.» به طور کلی، عموم پیشنهادهایی که در جریان بازرسی به سازمان‌ها و

اداره‌ها ارائه می‌شود پیشنهادهای اصلاحی است، به طور مثال، هیئت بازرسی، اعطای تسهیلات بانکی و وصول مطالبات را در یک بانک بررسی می‌کند و در خاتمه گزارش برای برطرف کردن بعضی نواقص مشاهده شده پیشنهادهایی را ارائه می‌کند. دستگاه‌ها موظف به اجرای پیشنهادهای قانونی سازمان بازرسی کل کشور است. در مواردی در ضمن رسیدگی چنان چه وقوع تخلف و یا جرمی مشاهده شود به تعقیب اداری یا کیفری منجر خواهد شد.

همچنین بخشی از وظایف سازمان بازرسی کل کشور مربوط به انجام نظارت‌های فوق العاده است. این نظارت در موارد زیر محقق می‌گردد: انجام بازرسی‌های فوق العاده که در شرایط زیر صورت می‌پذیرد:

- حسب الامر مقام معظم رهبری
- دستور رئیس قوه قضائیه
- درخواست رئیس جمهور
- درخواست کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی
- بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط
- به تشخیص رئیس سازمان بازرسی کل کشور

لازم به ذکر است که در تمامی موارد بازرسی، تصویب گزارش بازرسی براساس بند ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، جهت استحضار و پیگیری، برای ریاست قوه قضائیه ارسال می‌شود. همچنین مبتنی بر بند مذکور، در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد، یک نسخه از گزارش با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مراجع قضایی صالح انعکاس می‌یابد. از طرفی در ارتباط با آئین‌نامه و تصویب‌نامه و بخش‌نامه و

دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد، جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌شود.

بر اساس موارد فوق می‌توان گفت سازمان بازرسی کل کشور بازوی نظارتی قوه قضائیه در نظارت بر ادارات غیر قضائی است. در حالی که نظارت این قوه بر حسن اجرای قوانین در محاکم بر عهده دیوان عالی کشور است. (هاشمی (۱۳۸۱): ۴۸۰)

البته در مورد آئین نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور انتقاداتی نیز مطرح شده است. به عنوان مثال بیان شده است ماده ۳۰ این آئین نامه با فلسفه تشکیل این سازمان و نظارت در نظام اسلامی هماهنگ نیست. توضیح اینکه در این ماده مقرر شده است: «گزارشات بازرسی‌ها، محرمانه بوده و هرگونه اطلاعاتی، در رابطه با موضوع مأموریت و نتیجه بازرسی به هر مقامی از ناحیه بازرسان ممنوع است». همچنین تبصره الحاقی به این ماده نیز مقرر داشته است: «اعلام زمان و موضوع مأموریت‌های بازرسی و نتایج گزارش‌ها و فعالیت‌های انجام شده به تشخیص رئیس سازمان انجام خواهد شد. گزارش‌های سازمان با پیشنهاد رئیس سازمان و پس از کسب موافقت رئیس قوه قضائیه به اطلاع عموم خواهد رسید» باید گفت تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصولاً در راستای ایجاد نظارتی مستمر و عمومی و اطلاع آن به افراد جامعه صورت گرفته است. در حالی که مواد فوق‌الذکر این هدف را نادیده گرفته است. در ادامه بیان خواهد شد که یکی از معضلات فرآیند نظارت در ایران قاطع نبودن آن و وجود شائبه‌هایی مبنی بر امکان نفوذ صاحب منصبان است. وجود مقررات فوق یکی از مصادیق همین معضل است. محرمانه بودن بازرسی در صورتی که در فرآیند انجام آن توجیه پذیر باشد اما در پایان آن و

معلوم شدن نتایج بررسی‌ها قابل پذیرش نیست. (بشیری (۱۳۸۰): ۱۳۹) به دیگر سخن در سازمان دهی فرآیند نظارت و بازرسی نباید فراموش نمود که هدف آن اطلاع یافتن عموم مردم و آگاه کردن آن‌ها از تخلفات بروز یافته است. وجود سازوکارهایی چون انتشار نتایج با صلاحدید مقامات موجبات مصلحت سنجی‌های سیاسی را فراهم کرده و نوعی بی‌اعتمادی در میان مردم را ایجاد می‌کند.

۲-۳) قوانین مرتبط با دیوان محاسبات: یکی دیگر از نهادهای نظارتی در ایران دیوان محاسبات است که وظیفه اصلی آن نظارت بر اجرای بودجه است. از آنجا که مجلس شورای اسلامی مسئولیت تصویب بودجه را بر عهده دارد نظارت بر حسن اجرای آن نیز با همین نهاد است. پیشتر ضوابط حاکم بر این نهاد مورد بررسی قرار گرفت.

- در عین حال دیوان محاسبات دارای وظایف و اختیاراتی است که عبارتند از:
- ۱- حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابها درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاهها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجراء. منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود می‌باشد، واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند؛
 - ۲- بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاهها به منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها؛

- ۳- رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها؛
 - ۴- بررسی جهت اطمینان از برقراری روشها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاه‌های مورد رسیدگی؛
 - ۵- اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی با توجه به گزارشات حسابرسی‌ها و رسیدگی‌های انجام شده جهت حفظ حقوق بیت‌المال؛
 - ۶- ۶- رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هر گونه اختلاف حساب مأمورین ذیربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات؛
 - ۷- تجزیه و تحلیل لایحه تفریح بودجه ارسالی از طرف قوه مجریه بر اساس نتایج حاصل از بررسی‌ها، رسیدگی‌ها و یا حسابرسی‌های انجام شده و تهیه و ارائه گزارش حاوی نظرات به مجلس شورای اسلامی.
- بر اساس مطالب فوق می‌توان دریافت که اصلی‌ترین هدف دیوان محاسبات کشور نظارت در چگونگی اجرای بودجه تصویب شده و جلوگیری از تخلفات احتمالی از آن است. باید دانست مرحله اجرای بودجه و نظارت بر آن از مهمترین مراحل است که در موفقیت برنامه‌های بودجه دارای تأثیر بسزایی است. با این حال در ایران این نظارت همواره دارای موانع و مشکلات بسیار بوده است که می‌توان مهمترین آن‌ها را به شرح زیر بیان نمود:
- ۱) ایجاد مشکلات بودجه نویسی: اولین معضل در نظارت بر اجرای بودجه نداشتن سازوکار مناسب و ساختارمند بودجه نویسی در ایران است. حقیقت امر این است که در ایران اصول بودجه نویسی به شکل مدون و کارشناسی شده چندانی وجود ندارد و مبنای اصلی در بودجه نویسی معیار قرار دادن بودجه‌های سنواتی

سال‌های گذشته است. همین عامل موجب شده است که تغییرات در بودجه نویسی ایران چندان چشمگیر و رو به رشد نباشد و عملاً آنچه اتفاق می‌افتد نوعی تغییر در ارقام درآمدها و یا هزینه‌ها باشد. این عامل سبب می‌گردد وجود نقاط ضعف به ساختار و سازمان اداری ایران رخنه کند و عملاً توان اصلاح آن‌ها به شدت کاهش یابد؛

۲) تخصیص منابع متعدد به یک موضوع خاص در دستگاه‌های اجرایی: وجود مشکلات ناشی از عدم برنامه ریزی بلند مدت در ایران موجب می‌شود در برنامه‌های سنواتی بودجه، اختصاص منابع مالی به یک سازمان و یا نهاد دولتی افزایش یابد. این امر سبب می‌گردد منابع متعددی به یک سازمان واحد تخصیص داده شود در نتیجه امکان نظارت بر حسن به کارگیری منابع مالی مزبور با صعوبت و سختی همراه گردد.

علاوه بر این در قانون محاسبات عمومی نیز به چگونگی انتشار گزارش‌ها و اطلاع رسانی عمومی آن‌ها توجه کافی نشده است. (امامی و نادری (۱۳۸۶): ۴۷)

همانگونه که بیان شد بخشی از مشکلات نظام نظارتی در ایران تداخل وظایف مراجع کنترل کننده است. در ادامه بحث به بررسی این امر در مورد دیوان محاسبات عمومی و سازمان بازرسی کل کشور می‌پردازیم؛ براساس اصل ۵۵ قانون اساسی «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و

گزارش تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». با توجه به نظریات تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ و شماره ۸۳/۳۰/۳۹۵۲ مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۵ شورای نگهبان که مقرر می‌دارد: «اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است». این نکته بدست می‌آید که وظیفه دیوان محاسبات نظارت بر حسن اجرای قانون بودجه است. از طرف دیگر بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رییس قوه قضاییه بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل می‌گردد. بنا بر نظریه تفسیری شماره ۴۲۰۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ شورای نگهبان: «برحسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه نظارت بر حسن اجراء قوانین دارد، بنابراین اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجراء قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارات قوه قضاییه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظایف در قانون عادی نیز بیان شده است». لذا می‌توان گفت که براساس اصل مزبور، نظارت بر حسن اجرای قوانین بطور عام برعهده سازمان بازرسی کل کشور است در حالی که اصل ۵۵ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای قانون بودجه را بر عهده دیوان محاسبات گذاشته است؛ تعارضی که پیش می‌آید این است که آیا سازمان بازرسی کل کشور با توجه به اختیار عام مستنبط از اصل ۱۷۴، می‌تواند بر حسن اجرای قانون بودجه نیز نظارت کند. اگرچه می‌توان بر این نظر قائل شد که

آنچه به عنوان وظایف دیوان محاسبات بیان شده است قانونی خاص است که مفاد اصل ۱۷۴ را تخصیص می‌زند. با این حال اهمیت موضوع اقتضا می‌کرد صراحتاً راه-حلی در قانون برای این موضوع پیش‌بینی می‌شد. در واقع مشکل اصلی در این میان این است که برخی از نهادهای نظارتی دارای صلاحیتی عام می‌باشند که با صلاحیت خاص برخی دیگر از نهادهای صلاحیتی ایجاد تزامم می‌کند.

خلاصه اینکه اصول ۵۵ و ۱۷۴ قانون اساسی در مورد فعالیت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور مشکل زا است. زیرا هر دو نهاد می‌توانند عملکرد سازمان مقابل را نیز مورد کنترل قرار دهند و این به معنی نوعی تسلسل بی پایان در فرآیند نظارتی است. همچنین اصل ۵۴ (درباره دیوان محاسبات) و بند ۳ اصل ۱۵۶ (درباره نظارت بر حسن اجرای قوانین به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه) نیز موجب بروز تزامم در صلاحیت دو قوه می‌گردد. زیرا در این مورد نیز مسئولیتی واحد به دو نهاد مختلف از دو قوه گوناگون واگذار شده است. (وطن پرست (۱۳۸۵): ۱۵۳)

در عین حال در مورد برخی از مواد قانون دیوان محاسبات نیز مشکلاتی وجود دارد؛ به عنوان مثال به موجب تبصره ۲ ماده ۲۹ قانون دیوان محاسبات هیأت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادرسی دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند کرد. بنابراین صلاحیت دیوان صرفاً محدود به جبران ضرر و زیان وارده و مجازات‌های اداری می‌گردد. حال اگر مرجع قضایی دادگستری بدو اقدام به رسیدگی نماید و در مورد ضرر و زیان وارده نیز اعلام حکم نماید عملاً دیوان محاسبات صلاحیتی برای رسیدگی به موضوع نخواهد داشت. به همین علت پیشنهاد شده است با توجه به جایگاه دیوان در مورد حفظ و صیانت از بیت المال

صلاحیت‌های پراکنده مراجع قضایی در مورد صدور حکم به جبران خسارت تماماً به دیوان واگذار گردد. (امامی و نادری (۱۳۸۶): ۵۷)

بر همین اساس عده ای تلاش کرده اند با استفاده از مفهوم «نظارت استراتژیک» راه حل مناسبی ارائه دهند؛ نظارت استراتژیک بیانگر اصلی‌ترین مفهوم و مؤلفه نظارت کارآمد است که در آن کل فرآیند نظارت به شکل هدفمند شکل می‌گیرد. در این نوع نظارت حتی بررسی جزئی‌ترین مسائل نیز در راستای دستیابی به اطلاعاتی صورت می‌گیرد که برای تحقق اهداف کلان و بلند مدت حائز اهمیت می‌باشند. بنابراین معلوم می‌شود که نظارت استراتژیک بدون وجود برنامه جامع نظارتی امکان پذیر نیست. مراحل شکل‌گیری این نظارت عبارتند از:

(۱) جمع‌آوری تحلیل داده‌های آماری هدفمند: در نظارت استراتژیک هر نوع اطلاعات با هر میزان ارتباط به نهاد نظارت شونده جمع‌آوری نمی‌شود بلکه طبقه‌بندی و اولویت‌بندی آن‌ها بر اساس میزان ارتباط اطلاعات به اهداف تعیین شده است.

(۲) ترسیم جزئیات وقوع وضعیت‌های محتمل و تعیین تأثیر آن بر مردم و نحوه اداره امور کشور: این ویژگی به خوبی وجود رویکرد کلان‌نگر در نظارت استراتژیک را معلوم می‌سازد. در این نظارت صرفاً به یک نهاد یا مؤسسه مورد نظارت توجه نمی‌شود بلکه با توجه به تأثیرگذاری متقابل نهادهای مختلف بر هم مؤثر بودن آن بر کل جامعه این مسئله ارزیابی می‌گردد که تأثیر فعالیت‌های مورد نظارت چیست بی‌آنکه در این فرآیند به آثار کوتاه مدت اکتفا شود.

(۳) مدل‌سازی رفتارهای کلان در عرصه‌های مختلف اداره امور کشور: از دیگر ویژگی‌های نظام نظارتی کارآمد که اصولاً در ایران مورد توجه نیست و حتی بنا به

دیدگاه سنتی رایج عجیب می‌نماید، ارائه راهکار و طرح جامع فعالیت برای سازمان‌ها است. در این ساختار نهادهای نظارتی بواسطه داشتن نگاه آینده‌نگر و جامع این توانایی را دارد که آثار و تبعات هر رفتار اداری و یا سیاسی را تخمین بزنند و بر اساس شرایط احتمالی که در آینده واقع خواهند شد راهکار مناسب ارائه دهند.

نتیجه‌گیری:

بر اساس مطالعات صورت گرفته در این تحقیق می‌توان نتایج زیر را اعلام

نمود:

۱- تعدد دستگاه‌های نظارتی در صورتی می‌تواند به عنوان فرصت تلقی شود که وظایف و مسئولیت‌های هر یک از نهادهای نظارتی کاملاً از یکدیگر تفکیک شده باشد. در این صورت آنچه اتفاق می‌افتد عدم تمرکز نظارت در یک سازمان خواهد بود که نتیجه آن کاهش امکان سوء استفاده و تحقق فساد اداری است. برعکس در صورتی که تعدد دستگاه‌های نظارتی صرفاً از نظر کمی باشد بی‌آنکه رویکردی جامع‌نگر در برابر آن‌ها وجود داشته باشد، احتمال ناکارآمدی و عدم امکان کنترل و نظارت صحیح و کامل امور مهمترین تهدید پیش رو خواهد بود.

در جمهوری اسلامی ایران تعدد سازمان‌های نظارتی و عدم تصویب قانون به منظور ارتباط سیستمی و ضابطه مند میان سازمان‌های نظارتی موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری و پرهزینه شده است، این ناهماهنگی و عدم ارتباط باعث شده است تا حاصل اقدامات و نتیجه فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی برای یکدیگر قابل بهره‌برداری نباشد. همانگونه که اشاره شد در قانون اساسی و قوانین عادی تعداد بسیار زیادی نهادهای نظارتی و کنترل‌کننده بوجود آمده است که هر

یک دارای حوزه‌های صلاحیتی خاص یا عام می‌باشند. در صلاحیت‌های خاص نبود نگاه جامع و کلان نگر سبب شده است در تفکیک وظایف هر نهاد به این نکته توجه نشود که نوعی هم پوشانی و یا تراحم میان وظایف نظارتی دستگاه‌ها ایجاد می‌شود. به همین علت آنچه در عمل اتفاق می‌افتد بروز تعارضات و تقابل‌هایی است که در صلاحیت‌های نظارتی بوجود می‌آید. مشکل زمانی افزون می‌شود که این تقابل بین نهادهای نظارتی درون سازمانی و برون سازمانی پیش آید. در این صورت حل اختلاف و تبیین حقیقت خود نیازمند صرف زمان و هزینه و یا بازرسی مجدد از سوی نهادهای و سازمانی دیگر است که از عوامل ناکارآمدی نظام نظارتی قلمداد می‌گردد.

همچنین ممکن است صلاحیت مراجع نظارتی عام با مراجع خاص با یکدیگر متراحم گردد. در این موارد نیز به راحتی نمی‌توان تعارض پیش آمده و در عین حال اختلاف‌های موجود در گزارش‌های نظارتی را حل کرد؛ ممکن است اینگونه استدلال شود که صلاحیت مراجع نظارتی عام در مورد صلاحیت مراجع خاص نظارتی با تخصیص مواجه می‌شود. یعنی صلاحیت مرجع عام نظارتی (مانند سازمان بازرسی کل کشور) در مورد موضوعی خاص زمانی اعمال می‌گردد که موضوع مورد بحث مشمول صلاحیت نهاد نظارتی خاصی نشود. در این صورت تنها مرجع خاص می‌تواند مورد را مورد بررسی قرار دهد.

این استدلال اگرچه مشکل تعارض بین صلاحیت‌ها را رفع می‌کند اما با این ایراد بنیادین مواجه است که با ظاهر قوانین معطی صلاحیت مغایر است. در حالی که در بسیاری از موارد صلاحیت سازمان‌های نظارتی در اسناد و قوانین بالادستی

(مانند اصل ۱۷۴ قانون اساسی در مورد سازمان بازرسی کل کشور) مورد اشاره قرار گرفته است که به راحتی قابل تغییر و تفسیر نیست.

راه حل دیگری که در تعارض بین مزبور قابل طرح است رجحان دادن گزارش‌های نظارتی مراجع اختصاصی است زیرا طبیعتاً تخصصی بودن حوزه فعالیت آن‌ها و تمرکز بیشتر آن‌ها بر موضوعات به ویژه در قیاس با مراجع نظارتی عام این استدلال را تقویت می‌کند که در صورت بروز تعارض، گزارش‌های نهادهای نظارتی اختصاصی مورد پذیرش قرار گیرد. این استدلال نیز اگرچه دارای جنبه‌هایی از حقیقت است اما بنا به توضیحات پیش گفته مورد قبول نیست بویژه بر این اساس که عقیده بر این است که نهادهای نظارتی عام دارای اهمیت بیشتری بوده و از نظر قانونی در مرتبه‌ای بالاتر قرار دارند. بنابراین به راحتی نمی‌توان پذیرفت که در تعارض با سازمان‌های نظارتی خاص، گزارش‌های مراجع عام بی اعتبار گردد. در نتیجه باید گفت ساختار نهادهای نظارتی در ایران به گونه‌ای است که در بسیاری از موارد موجب ایجاد تنش‌های فرسایشی بین نهادهای مختلف می‌گردد.

۲- نبود قانون یا دستورالعمل نظارتی جامع در کشور ما موجب شده است هماهنگی‌های لازم برای انجام فعالیت‌های نظارتی بین دستگاه‌های مختلف صورت نگیرد. این عامل موجب شده است که وظایف دستگاه‌های نظارتی مختلف تفکیک نشود و انجام رفتارهای نظارتی مشترک و تکراری افزایش یابد.

۳- در کشور ما تعدد دستگاه‌های نظارتی اصلی‌ترین معضل نظام نظارتی است که باعث حجیم شدن قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظران و مجریان شده است و این امر، نظارت صحیح و کارا را با مشکل مواجه ساخته است.

همین عامل موجب شده است برخی به این عقیده روی بیاورند که راه حل اصلی حل مشکل نظارت در ایران استفاده از نهادهای نظارتی درون سازمانی است. در این دیدگاه پیشنهاد شده است که حق تحقیق و تفحص مجلس در تمام امور از آن سلب شود و دیوان محاسبات نیز از حوزه نفوذ قدرت مقننه خارج شود. به نظر می‌رسد راه حل ارائه شده می‌تواند مشکل مربوط به تعدد نهادهای نظارتی در ایران را از بین ببرد. اما همچنان طرح آن به این نکته توجه نشده است که اعمال نظرات و راهکارهای فوق نیازمند اصلاحات وسیع در قانون اساسی است که اگر نگوئیم غیر ممکن است باید آن را بسیار بعید و دور از ذهن دانست. در واقع به نظر می‌رسد مبنای استدلال یاد شده مبنی بر اشکالات قانون اساسی در ترسیم دوایر متداخل در تعیین گستره نهادهای نظارتی، کاملاً صحیح است اما راهکار آن مبنی بر اصلاح قانون اساسی چندان با دیدگاه نهادهای حکومتی در ایران مانند شورای نگهبان منطبق نیست. بی‌تردید این اشکال در مورد دستگاه‌هایی بروز می‌کند که دارای صلاحیت نظارتی عام می‌باشند و الا در مورد نهادهای نظارتی با صلاحیت خاص (مانند دیوان عالی کشور و یا شورای عالی استان‌ها) بواسطه تفکیک دقیق گستره صلاحیت تزاخم و تعارضی ایجاد نمی‌شود.

۴- از دیگر مشکلات نظارت در ایران وجود نواقص ساختاری است. در طول تحقیق ویژگی‌ها و مؤلفه‌های نظام نظارتی کارآمد مورد اشاره قرار گرفت. می‌توان گفت در ایران اغلب ویژگی‌های مزبور وجود ندارد. به عنوان مثال در ایران نظارت بر پایه کشف خطا و یا تخلفات یک نهاد و سازمان از وظایف قانونی است. در حالی که در نظارت کارآمد تشویق و توبیخ در کنار هم مورد استفاده قرار می‌گیرند. چراکه هدف اصلی رشد و کارآمدی نظام اداری است و در این امر تشویق و تنبیه هر دو به

یک میزان اثر گذارند. در واقع نظام نظارتی ایران تنبیه محور است و اصولاً توجه چندانی به تشویق پرسنل سازمان‌ها و یا مدیران آن‌ها نمی‌کند. این عامل سبب می‌شود نظارت برای سازمان‌ها همواره پدیده‌ای ناخوشایند به نظر برسد. امری که بی‌تردید موجب کاهش تعامل و همکاری با نهادهای نظارتی می‌گردد. از دیگر مشکلات ساختار نظام نظارتی ایران می‌توان به ضعف فرآیند نظارت در مرحله اجرا و انجام پروژه‌های مختلف و یا فعالیت‌های اداری اشاره کرد. در ایران نهادهای نظارتی در اغلب موارد بعد از پایان پذیرفتن مراحل اجرایی اقدام به نظارت می‌کنند. در نتیجه بر اساس آنچه پیشتر ذکر شد نگاه و رویکرد نظارت در ایران صرفاً بر اساس احراز و بررسی تخلفات صورت گرفته است و نه تشویق مدیران کارآمد برای ارتقا و تلاش بیشتر در فعالیت‌های اداری. حتی این معضل را می‌توان در نظارت مجلس بر فعالیت وزرا نیز ملاحظه کرد زیرا استیضاح از وزیر معمولاً زمانی صورت می‌گیرد که تأثیرات مخرب فعالیت‌های خلاف یا ناصحیح وزیر به شکل وسیع حوزه فعالیت او را متأثر ساخته است. در واقع در ایران وصف «به موقع بودن نظارت» به عنوان یکی از ویژگی‌های نظارت کارآمد به چشم نمی‌خورد.

۵- نبود قانون جامع موجب ایجاد دستگاه محوری و یا به عبارتی برخوردهای سلیقه‌ای بسیاری از دستگاه‌ها شده است که استراتژی مشخصی راجع به برخورد با مفاسد صورت نگیرد. به عنوان مثال در حالی که رئیس قوه مجریه، در زمان فعلی از تشدید مبارزه با فساد خبر می‌دهد، اما بسیاری دیگر، چنین رویه‌ای را موجب فرار سرمایه‌ها می‌دانند.

۶- عمومیت دادن نظارت به همه دستگاه‌های اداری و حذف استثناهای نظارت سبب خواهد شد که نظارت‌ها بدون تبعیض و اغماض اعمال شود و مدیران خود را در موقعیت بازرسی ببینند و به رفتار غیر قانونی و خلاف انجام ندهند.

۷- جامعه قانون محور از پیش نیازهای پیشگیری از فساد است؛ آموزش قانونمندی در بسیاری از کشورها مردم را جامعه پذیر نموده و سبب شده است که مقبولیت و مشروعیت حکومت در ذهن آنان بر رفتارشان تأثیر مستقیم بگذارد و از خطاهای احتمالی پیشگیری کند، در این زمینه رسانه‌ها و ارتباطات نقش ویژه‌ای دارند که می‌توان از نقش رسانه‌ها به نحو مطلوب برای بازدارندگی استفاده نمود. در حالی که در ایران گریز از قانون و تلاش برای رسیدن به منافع بیشتر ولو از طریق غیرقانونی رواج بسیار دارد در نتیجه در سطح مدیران نیز که جزئی از این جامعه محسوب می‌شوند چنین حالتی کمابیش وجود دارد.

چنین به نظر می‌رسد که دستگاه‌های نظارتی کشور کارآیی لازم و اثربخش مورد انتظار را در ارتباط با انجام وظیفه کنترل و نظارت ندارند؛ از این رو نتایج حاصل از آن رضایت بخش نبوده و نظارت کنندگان و نظارت شونده‌گان نیز به نواقص و مشکلات متفاوت در این زمینه اشاره دارند.

بنابراین می‌توان گفت اصلی‌ترین علل ناکارآمدی نظام نظارتی ایران عبارتند

از:

۱. عدم هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی در هر دو زمینه، داخل قوا و بین قوا.
۲. موازی بودن و تعدد سازمان‌های نظارتی و در نتیجه نظارت‌های متعدد و مکرر.
۳. مراجع متعدد تصمیم‌گیری در عملیات نظارت و بازرسی و فقدان مرکز تصمیم‌گیری واحد در سیاستگذاری امور نظارتی که بتواند خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های واحد و جامعی را در امر نظارت و بازرسی تدوین کند.

۴. نبود ارتباطات مناسب بین سازمان‌های نظارتی (در داخل و بین قوا). در واقع فناوری اطلاعات در حال حاضر به طور دقیق در سازمان‌های نظارتی به کار نمی‌رود. بنابراین مرکز پایگاه داده‌ها یا مرکز اطلاع‌رسانی نظارتی در امور حسابرسی و بازرسی کشور وجود ندارد. در نتیجه اطلاعات دقیقی از فرآیند نظارت‌های در حال انجام یا نتایج آن‌ها وجود ندارد. عاملی که علاوه بر ناهماهنگی زمینه نوعی تکرار و دوبراره کاری را بوجود می‌آورد.
۵. حرفه‌ای و تخصصی نبودن سازمانهای نظارتی، به عبارت دیگر بخش‌های تخصصی و افراد آموزش دیده برای امور کنترل و نظارت تنها در برخی از سازمان‌های خاص وجود دارد. و در اکثر موارد نهادهای نظارتی به آموزش و ارتقای وضعیت تخصص پرسنل خود اقدام نمی‌کنند.
۶. عملیات نظارت و بازرسی به صورت متمرکز اجرا می‌شود. یعنی گروه‌های نظارت و بازرسی فقط عامل گردآوری داده‌ها و گزارش دهی هستند، تمامی ارزیابی‌ها و قضاوت‌ها در مرکز و بدون حضور بازرس انجام می‌گیرد.
۷. از نظارت همگانی (نظریات و شکایات مردم، احزاب، مطبوعات و غیره) در امر نظارت و بازرسی استفاده نمی‌شود. احزاب، مطبوعات، افکار عمومی و امر به معروف نظارت و بازرسی استفاده نمی‌شود. احزاب، مطبوعات، افکار عمومی و امر به معرف و نهی از منکر به طور ساختاری در جهت کاهش تخلفات و کارآیی عملیات کنترل و نظارت هدایت نشده اند.
۸. نبود نگرش نظام‌گر (سیستمی) در مراحل و عملیات نظارت و بازرسی
۹. نظارت و کنترل فنی و تخصصی دستگاه‌های نظارتی در حد بسیار پایینی است.
۱۰. مرجع واحدی برای تدوین استانداردها و یکسان سازی عملیات نظارت و حسابرسی (برای موارد ممکن) وجود ندارد، به عبارت دیگر، ابزار دقیقی برای سنجش وجود ندارد.

۱۱. دستگاه‌های نظارتی از نظر تفکیک عمودی و افقی وضعیت مطلوبی ندارند و تقریباً نیمی از سازمان‌های مورد مطالعه دچار پیچیدگی اند.

۱۲. جایگاه ساختاری برای نظارت‌های مقامی وجود ندارد. مقام‌های رسمی کشور مسئولیت برخی از نظارت‌ها را با توجه به شأن و مقام خود بر عهده دارند. برای اینگونه نظارت‌ها ساختار معینی در نظر گرفته نشده است و جایگاهی نیز در ساختار کلان نظارتی کشور برای این امر مشاهده نمی‌شود.

پیشنهادات:

بر اساس مطالعات صورت گرفته و مطالب مذکور در این تحقیق می‌توان راهکارهای پیشنهادی برای ارتقای نظام نظارتی ایران را به شرح زیر دانست:

(۱) باید پذیرفت که اصلی‌ترین عامل ایجاد تعدد دستگاه‌های نظارتی در ایران نبود نگاه جامع نظارتی در زمان تصویب قانون اساسی است. حتی در صورتی که قوانین عادی را مورد بررسی قرار ندهیم و صرفاً بر مبنای اصول قانون اساسی اظهار نظر نماییم این نکته قابل انکار نیست که برخی از اصول مذکور در قانون اساسی پیرامون نهادهای نظارتی به وضوح با یکدیگر تزامم دارند. در نتیجه بسیاری از صاحب نظران اولین و مؤثرترین پیشنهاد را اصلاح قانون اساسی و حذف اصول مذکور می‌دانند.

(۲) در صورت پذیرش اصلاح قانون اساسی پیشنهاد می‌شود نهادهای نظارتی متعدد که در ذیل صلاحیت قوای سه‌گانه فعالیت می‌کنند تنها صلاحیت رسیدگی و نظارت به نهادهای فعال در همان قوه را داشته باشند. به دیگر سخن رفع آشفتگی و دوباره کاری‌های نظارتی تنها در صورتی امکان پذیر است که نظارت به عنوان یکی از وظایف عالی‌ترین مسئول قوه مورد نظر تلقی شود. البته با توجه به جایگاه مجلس شورای اسلامی و نمایندگی آن از مردم قاعده مذکور تنها در اموری محدود با استثنای مواجه خواهد شد و آن در مورد نظارت مجلس بر فرآیند انتخاب وزرا و دادن حق رد یا تأیید است.

۳) همانگونه که بیان گردید پیشنهادهای فوق در راستای اصلاحاتی است که باید در قانون اساسی صورت پذیرد. این اصلاحات سبب می‌شود ساختار نظام سیاسی ایران در موضوع مورد بحث از پارلمانی به ریاستی تغییر کند. در نتیجه چندان دور از ذهن نیست که پیشنهاد مزبور با مخالفت مواجه شود. در این صورت راهکار اصلی را باید با استفاده از تفسیر غایی اصول قانون اساسی به دست آورد. توضیح اینکه تنها راه حل در این صورت استفاده از قانون عادی برای محدود کردن گستره صلاحیت نهادهای نظارتی است. اگرچه قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین قانون بالادستی در هیچ کشوری در ذیل قوانین عادی تفسیر نمی‌شود و نمی‌توان با استفاده از قانون عادی مفاد آن را تغییر داد اما می‌توان با کمی دقت نظر راه حلی را به کار گرفت که تمام مصلحت‌های مورد نظر را محقق نماید. به عنوان مثال در پایان اصل ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی که به ترتیب درباره دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور است، اینگونه ذکر شده است که حدود اختیارات و نحوه عمل یا وظایف این سازمان‌ها از سوی قانون تعیین می‌شود. می‌توان گفت غایت اصول به کار رفته در قانون اساسی ایجاد سازوکاری کارآمد در نظام نظارتی است بنابراین اگر بر اساس اطلاق یا عموم برخی اصول نوعی تراحم در وظایف دستگاه‌های نظارتی بوجود می‌آید باید از این ظاهر دست کشید و با استفاده از قوانین عادی این اجمال را برطرف نمود. افزون بر اینکه مخالفت با پیشنهاد فوق انتساب نوعی اهمال و کم‌کاری به قانونگذار است که با حکیم فرض کردن او مغایر است. در واقع باید تفسیری را پذیرفت که نتیجه آن جمع تمام اصول و عادل فرض کردن قانونگذار است. در حالی که نتیجه دیدگاه مخالف این است که در قانون اساسی ایران اصول متعدد با یکدیگر تعارض دارند و یا حداقل در مقام عمل متراحم می‌گردند. بر این اساس قانون عادی می‌تواند در راستای افزایش کارآمدی محدودیت‌هایی برای انجام نظارت ایجاد کند مانند اینکه نهادهای نظارتی در حوزه‌هایی خاص و بدون حق دخالت در مورد فعالیت سایر سازمان‌ها فعالیت کنند و یا حتی نظارت آن‌ها به شکل دوره‌ای، در زمانی خاص و متناوباً بین آن‌ها تقسیم شود.

۴) در ایران خلاء وجود قانون یا دستورالعملی جامع در زمینه نظارت به شدت به چشم می‌خورد. بویژه با وضع فعلی و تعدد سازمان‌های نظارتی وجود چنین قانونی که می‌تواند در قالب سیاست‌های کلی نظام نیز تدوین شود به خوبی در ایجاد نگاه کلان و آینده نگر مؤثر خواهد بود.

۵) از نقش فرهنگ خودکنترلی و ارتقای آن میان افراد جامعه از جمله پرسنل و مدیران نهادهای نظارت شونده نباید غافل شد. این امر از یک سو با قاطعیت در مجازات با متخلفین و از سوی دیگر با تشویق افراد در صورت رعایت ضوابط شکل می‌گیرد. علاوه بر اینکه ارتقای اخلاق و رشد فضایل آن در جامعه نیز تبعاً در ارتقای سلامت اداری و سیاسی کشور مؤثر است.

۶) گرایش به ساختارهای کوچک و غیرمتمرکز نظارتی؛ تلاش متولیان امر کنترل و بازرسی در جامعه باید آن باشد که ساختارهای کنترلی را حتی‌المقدور کوچک نگه داشته و از بزرگ شدن آن‌ها پیشگیری کنند. این ساختارها را می‌توان به نوعی سازماندهی کرد که نیروی انسانی در آنها به حداقل ممکن کاهش یافته و از نظر ساختاری بسیط باشد. ساختارهای مذکور باید از عدم تمرکز در اجرا بهره‌جسته و فرآیند انجام امور در آنها به گونه‌ای باشد که برای هر اقدام جزئی طی سلسله مراتب سازمانی ضرورت نداشته باشد. چنین ساختاری با اجرای برنامه‌های نظارتی دوره‌ای، اتفاقی و در صورت نیاز نامحسوس خواهد توانست با صرف هزینه‌های بسیار کم نتایج بسیار بالایی به دست دهد و از بازدهی و کارایی بالایی برخوردار باشد.

فهرست منابع:

الف) نشریات:

۱. بشیری احمد (۱۳۸۰)، «سازمان بازرسی کل کشور در پشت دیوار آهنین»، گزارش، ش ۱۲۶
۲. خلیلی محسن (۱۳۸۳)، «نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام؛ بررسی انتقادی»، مجله حقوق اساسی، ش ۳
۳. امامی محمد و نادری باب اناری مسعود (۱۳۸۶)، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران»، حقوق اسلامی، ش ۸
۴. وطن پرست محمد (۱۳۸۵)، «آسیب شناسی نظارت در جمهوری اسلامی ایران - چالش‌ها و راه‌های درمان»، مجله ناب

ب) کتاب‌ها

۱. قاضی ابوالفضل (۱۳۸۰)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، نشر دادگستر، چاپ هفتم
۲. مدنی جلال الدین (۱۳۶۶)، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، ج ۴، تهران، انتشارات سروش، چاپ اول
۳. هاشمی محمد، (۱۳۸۱) *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، نشر میزان، چاپ ششم

ج) مجموعه مقالات همایش‌های علمی

۱. عبداللهی جواد (۱۳۸۳)، موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران
۲. شریفی اصغر (۱۳۸۳)، آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارایه چهارچوبی برای نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد - تیرماه
۳. الوانی مهدی (۱۳۸۰)، ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، مجموعه مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران
۴. فرهنگی علی اکبر (۱۳۸۰)، بررسی تطبیقی نظارت و بازرسی از منظر فرهنگ، مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی تهران، سازمان بازرسی کل کشور
۵. شفیع‌زاده رضا (۱۳۸۳)، نظام نظارت و ارزیابی مؤثر، ویژگی‌ها و الزامات، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران
۶. ترابی یوسف (۱۳۸۶)، موانع فرهنگی و اجتماعی نظارت کارآمد، (مجموعه مقالات نخستین همایش علمی تخصصی نظارت همگانی شهرداری تهران)، معاونت اطلاع رسانی و بهره دهی مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران

د) مصاحبه

۱. شیرینی عباس (۱۳۸۱)، گفتگو با هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، صدف سماء