

تعدد دستگاه‌های نظارتی؛ فرصت یا تهدید*

دکتر سید فضل اله موسوی** و سید مهدی موسوی***

چکیده

نهادهای نظارتی در تمام نظام‌های سیاسی یا اداری در راستای کنترل و ارزیابی چگونگی فعالیت نهادهای اجرایی ایجاد شده‌اند. علی‌رغم وجود این هدف مشترک، به علت تنوع ساختارهای سیاسی در کشور های متفاوت، سازمان‌های نظارتی متنوعی ایجاد شده‌اند که از جمله می‌توان به نهادهای نظارتی درون سازمانی و برون سازمانی اشاره نمود.

اگرچه در بادی امر چنین به نظر می‌رسد که تکرر سازمان‌های نظارتی می‌تواند هدف مورد نظر را به شکل بهتری تامین نماید اما در چنین ساختاری عدم تفکیک دقیق حوزه صلاحیتی هر نهاد موجب ایجاد نوعی آشفتگی می‌گردد که نتیجه آن دوباره کاری و یا صرف هزینه و زمان بسیار برای نظارت بر سازمانی واحد است. مبنای اصلی این مشکل را می‌توان در تعدد مراجع نظارتی دانست که اگرچه در راستای افزایش نظارت ایجاد شده‌اند اما در عمل کارآمدی لازم را ندارند. بیشترین مشکل در این میان در مورد حوزه صلاحیتی نهادهای نظارتی عام و خاص است که نوعی تعارض یا هم‌پوشانی را در اعمال نظارت موجب می‌شود.

در این مقاله تلاش شده است با بررسی اصلی‌ترین مراجع نظارتی در ایران مشکلات و آسیب‌های نظام نظارتی ایران تبیین شده و راه‌حل‌های پیشنهادی مطرح گردد. برای تحقق این منظور ابتدا به شکل اجمالی حوزه صلاحیت مهمترین نهادهای نظارتی ایران بررسی شده و در ادامه موارد چالش برانگیز تداخل وظایف آن‌ها و سایر علل ناکارآمدی نظام نظارتی ایران تبیین گردیده است.

واژگان کلیدی: نظارت سیاسی، نظارت مالی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، نظارت برون سازمانی، نظارت درون سازمانی

* این مقاله مستخرج از طرحی پژوهشی با همین موضوع است که در مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور به اجرا درآمده است.

fmousavi@ut.ac.ir

** استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
*** دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران

مقدمه

مفهوم نظارت از مفاهیم وابسته به وجود قدرت اجرایی است. مفهومی که بر اساس آن مراجعی مافوق اقدام به کنترل فعالیت‌های زیر مجموعه‌های خود می‌نمایند. بنابراین هرچه تمرکز قدرت در یک نهاد یا موسسه 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 تاکید قرار گیرد. تا جایی که می‌توان گفت نظریات مهمی چون «نظریه تفکیک قوا» که از جانب منتسکیو ارائه شد تلاشی برای زمینه سازی در افزایش نظارت و تسهیل آن بود. اگرچه مفهوم نظارت و کاربرد آن در برگرفته کلیه سطوح فعالیت‌های اداری و اقتصادی بوده و تضمین کننده 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 تأمین کننده 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 به وجود می‌آید که در کاهش هزینه‌ها و دوباره کاری‌ها و در نتیجه افزایش ثمر بخشی آن‌ها موثر 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.

۱. 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:

۱.۱. رهبری و ولایت امر

نظام سیاسی ایران مبتنی بر نظریه ولایت فقیه است که توسط بنیان گذار جمهوری اسلامی ایران ابداع گردید. در این نوع حکومت که بر مبنای موازین و آموزه‌های شرعی تاسیس شده است بالاترین نهاد سیاسی از آن رهبری جامعه است که ولایت امور را در دست دارد و سایر مسئولین بر اساس تنفیذ و تایید او مشروعیت به دست می‌آوردند. 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 سه‌گانه نیز اعمال نظارت می‌کند. به عنوان مثال می‌توان به بنیادها و نهادهای 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 عالی‌ترین 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

۱ علی‌رغم 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 پنجم)

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.

۱.۲. مجلس خبرگان رهبری

به موجب اصول یک‌صد و هفتم و یک صد 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 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.

۱.۳. شورای نگهبان

از دیگر نهادهایی که به موجب قانون اساسی بخشی از وظایف آن نظارتی است، شورای نگهبان است. اصلی‌ترین مصداق این وظیفه در مورد نظارت این شورا بر قوانین و مقررات و نظارت بر داوطلبی و انتخابات خبرگان، ریاست جمهوری، مجلس و هر نوع همه پرسی صورت گرفته در کشور است. به موجب اصل چهارم قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، 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: ۲۳۷)

۱.۴. 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 پیش بینی شده است که در یک تقسیم‌بندی به شرح زیر تقسیم می‌گردد:

۱.۴.۱. نظارت تاسیسی

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 قانون گذاری و پارلمان بر تشکیل دولت است که از ویژگی‌های نظام‌های پارلمانی است.

۱.۴.۲. نظارت اطلاعی

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 به صورت کتبی 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.

۱.۴.۳. 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. در این میان چنانکه اشاره شد، به واسطه

اهمیت برخی موضوعات اجازه و تصویب قبلی نمایندگان مجلس برای اعتبار تصمیمات ضروری است. نمونه موضوعات نظارت استصوابی، نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل هفتاد و هفتم)، و نظارت بر تعیین خطوط مرزی (اصل هفتاد و هشتم) است.

۱.۴.۴. نظارت مالی:

از دیگر وجوه مهم نظارت مجلس شورای اسلامی اعمال نظارت‌های مالی است. بر این اساس می‌توان جنبه‌های این نظارت را شامل نظارت بر تدوین بودجه (اصل پنجاه و دوم) و نظارت بر اجرای صحیح آن (اصل پنجاه و پنجم) دانست که از طریق دیوان محاسبات صورت می‌گیرد.

۱.۴.۵. 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. اصل یکصد و سی و هفتم در مورد نظارت سیاسی بر وزیران و اصل یکصد و سی و چهار به تبیین این نوع نظارت در مورد رئیس جمهور می‌پردازد. مسئولیت فردی و جمعی هر یک از وزرا و رئیس جمهور در قبال مجلس، حق سوال یا استیضاح را به پارلمان می‌دهد.

۱.۵. ابعاد نظارتی قوه مجریه:

۱.۵.۱. 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 تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵ به این موضوع پرداخته است. (ماده ۱۳). (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.

۱.۵.۲. نظارت وزارت اطلاعات:

از دیگر نهادهای نظارتی قوه مجریه می‌توان به وزارت اطلاعات اشاره کرد. وزارت اطلاعات بر اساس قانون تشکیل وزارت اطلاعات مصوب ۶۲/۵/۲۷ تشکیل گردید. طبق ماده یک این قانون مأموریت وزارت 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 وزارت اطلاعات شناخته شده است.

۱.۵.۳. 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 وزارت خانه نظارت بر امور مالی را از طریق دو نهاد ذی‌حساب‌ها (ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی) و سازمان حسابرسی انجام می‌دهد.

۱.۶. 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 (به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی) و دیوان عدالت اداری (اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی) انجام می‌دهد و نظارت بر حسن اجرای قوانین را از طریق محاکم عمومی و دیوان عالی کشور شکل می‌دهد.

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 همه آحاد ملت اجازه داده شده است که ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کنند.

از ظاهر اصل ۱۷۰ چنین استنباط می‌شود که اعمال نظارت دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع اصل ۱۷۰ منوط به درخواست و شکایت شهروندان است. 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 قانون گذار (قانون اساسی) قابل قبول نیست، می‌توان چنین نتیجه گرفت که نحوه نظارت و انجام مسئولیت قضایی دیوان عدالت اداری باید به گونه‌ای 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 این رو 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 تصویب دولتی با اصول قانون اساسی و یا یکی از مصوبات مجلس مطرح شود، ناگزیر دیوان باید مورد اول را به شورای نگهبان و مورد دوم را به رییس مجلس ارجاع دهد. بر اساس 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 لازم الاتباع 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.

۱.۷. 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

^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.

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. (خلیلی، ۱۳۸۳: ۹۰)

۲. 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 به وجود 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. (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:

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

آنچه بیان شد را می‌توان به عنوان اصول نظارت دانست. بنابراین در هر نظام سیاسی و در هر فرآیند نظارتی وجود ویژگی‌های فوق‌کم و بیش شروط و مؤلفه‌های 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:

- گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی از بعد ساختاری، تنوع وظایف و اهداف
- عدم وجود نظارت در تبادل اطلاعات میان سازمان‌های نظارتی به صورت پویا
- عدم وجود همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های نظارتی در دسترسی به اهداف
- عدم وجود هماهنگی در سیاست گذاری مشترک میان سازمان‌های نظارتی
- تصور وجود دوباره کاری و فعالیت‌های موازی در دستگاه‌های اجرایی و نظارت شوندگان به دلیل تعدد مراکز نظارتی و قوانین حاکم
- تصور وجود شکاف عمیق میان سازمان‌های نظارتی و دستگاه‌های اجرایی (نظارت شوندگان)

عدم وجود استانداردهای روشن در امر نظارت و کنترل در نظارت شوندگان و مردم. (شریفی،

۱۳۸۳: ۳۳؛ الوانی، ۱۳۸۰: ۶۰)

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 که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت. اما به نظر می‌رسد که نهادهای نظارتی کارایی 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:

- نظام نظارتی در 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.
- مدیریت در سازمان‌های ایران قائل به جایگاه اساسی و تعریف صحیح از نظام نظارتی نیست به همین سبب نتیجه آن عدم ایجاد سازگاری و هماهنگی در نظام نظارتی است.
- 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.
- نظام‌های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران به جای برنامه از معیارهای مختلف و غیر هماهنگ استفاده کرده و موجب گردیده تا به یک نظام نظارتی غیر سازگار و ناهماهنگ تبدیل گردد.
- 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 غیر سازگار و غیر هماهنگ گردد. (وطن پرست، ۱۳۸۵: ۱۳۸)
- 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.
- 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.
- 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 شونده نسبت به نظام‌های نظارتی منفی گردیده، و سازگاری و هماهنگی بین نظام اجرایی و نظام نظارتی را مخدوش سازد.

- شرایط محیطی به طور مداوم در حال تغییر بوده و این امر از محدوده ارزیابی‌های ناظرین خارج نگه داشته می‌شود.
- هدف‌گذاری غیر مشترک.
- طرز نگرش ناهماهنگ.
- ادراک ناهماهنگ از وظایف محیط و شرایط.
- سابقه تاریخی منفی نسبت به امر بازرسی و نظارت
- نظارت‌های متعدد با عناصر متعدد
- مهارت‌ها و دانش‌های متفاوت و عدم توانایی ناظران در نظارت منطبق با آن‌ها (شریفی، ۱۳۸۳: ۵۰)

بررسی ساختار نظارتی در ایران نشان می‌دهد که مهم‌ترین علل ناکارآمدی عبارتند از:

۲.۱. نبود فرهنگ نظارت و کنترل در ایران و فقدان نظارت همگانی

اجتماع مجموعه‌ای 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 هر یک از این سطوح چهارگانه، فرهنگ نظارت و کنترل قابل مطالعه و بررسی است. 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؛ همان گونه که در ادامه ذکر خواهد شد تعدد مراجع نظارتی در کشورهایی چون ایران از اسباب‌کننده 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 تاکید 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. 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 تاسیس 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. (ترابی، ۱۳۸۶: ۲۵۰؛ فرهنگ، ۱۳۸۰: ۳۴)

۲.۲. 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 موثر است.

نبود چشم انداز در فعالیت هر یک 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.

همچنین گستردگی وظایف و پیچیده بودن ساختار اداری و نهادهای 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، جزیره‌ای مستقل را می‌ماند که بی توجه 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.

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 موازی‌کاری‌های سازمانی وجود قوانین متعدد است که در هر کدام به تفصیل (اما بدوم 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 تزاخم بین آن‌ها می‌پردازیم؛

۳.۱. 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 وزارت خانه‌ها، اداره‌ها و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، نیروهای نظامی و انتظامی و موسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و موسسه‌های وابسته به آن‌ها، دفاتر اسناد رسمی، موسسه‌های 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 که سازمان بازرسی در استان بر تمام دستگاه‌های اجرایی و نظارتی، دولتی و عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها، استانداری، فرمانداری، بخشدار، دیوان محاسبات، اداره کل اطلاعات، بانک‌ها، اداره کل اوقاف، آموزش و پرورش و دانشگاه‌ها و... نظارت دارد و 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 وزارت خانه‌ها، 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 فوق‌العاده است. این نظارت در موارد زیر محقق می‌گردد: انجام بازرسی‌های فوق‌العاده که در شرایط زیر صورت می‌پذیرد:

- حسب‌الامر 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 و به تشخیص رئیس سازمان بازرسی کل کشور.

لازم به ذکر است که در تمامی موارد بازرسی، تصویب گزارش بازرسی بر اساس بند د 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: «گزارش 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 مصلحت‌سنجی‌های سیاسی را فراهم کرده و نوعی بی‌اعتمادی در میان مردم را ایجاد می‌کند.

۳.۲. 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. پیش تر ضوابط حاکم بر این نهاد مورد بررسی قرار گرفت.

در عین حال دیوان محاسبات دارای وظایف و اختیاراتی است که عبارتند از:

- 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 لازم‌الاجرا. منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها است که به نحوی از انحا 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 شود واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آن‌ها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند؛
- 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؛
- رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها؛
- بررسی به منظور اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آن‌ها در جهت نیل به اهداف دستگاه‌های مورد رسیدگی؛
- 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؛
- رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هر گونه اختلاف حساب مأمورین ذی‌ربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات؛
- تجزیه و تحلیل لایحه تفریغ 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 بودجه‌داری تأثیر بسزایی است. با این حال در ایران این نظارت همواره دارای موانع و مشکلات بسیار بوده است.

اولین معضل در نظارت بر اجرای بودجه، نداشتن سازوکار مناسب و ساختارمند بودجه‌نویسی در ایران است. حقیقت امر این است که در ایران اصول بودجه‌نویسی به شکل مدون و کارشناسی شده چندان وجود ندارد و مبنای اصلی در بودجه‌نویسی معیار قرار دادن بودجه‌های سنواری سال‌های گذشته است. همین عامل موجب شده است که تغییرات در بودجه‌نویسی 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؛

وجود مشکلات ناشی از عدم برنامه‌ریزی بلندمدت در ایران موجب می‌شود در برنامه‌های سنواری 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 اطلاع‌رسانی 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 کنترل‌کننده است. اینک در ادامه بحث به بررسی این امر در مورد دیوان محاسبات عمومی و سازمان بازرسی کل کشور می‌پردازیم؛ بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی «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 هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به

مجلس شورای اسلامی تسلیم 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: «بر حسب 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 بر اساس اصل مزبور، نظارت بر حسن اجرای قوانین به طور عام بر عهده 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 عامی که از اصل ۴۴ استنباط می‌شود، 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 پیش بینی می‌شد. در واقع مشکل اصلی در ایران این است که برخی از نهادهای نظارتی دارای صلاحیتی عام می‌باشند که با صلاحیت خاص برخی دیگر از نهادهای صلاحیتی ایجاد تزاخم 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 تراحم 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 دادسرای 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 به صورت بدوی 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 بیت‌المال صلاحیت‌های پراکنده مراجع قضایی در مورد صدور حکم به جبران خسارت به طور کامل به دیوان واگذار گردد. (امامی و نادری، ۱۳۸۶: ۵۷)

بر همین اساس عده‌ای تلاش کرده‌اند 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:

- جمع آوری تحلیل داده‌های آماری هدفمند: در نظارت استراتژیک هر نوع اطلاعات با هر میزان ارتباط به نهاد نظارت شونده جمع آوری نمی‌شود بلکه طبقه بندی و اولویت بندی آن‌ها بر اساس میزان ارتباط اطلاعات به اهداف تعیین شده است.
- ترسیم جزئیات وقوع وضعیت‌های محتمل و تعیین تأثیر آن بر مردم و نحوه اداره امور کشور: این ویژگی به خوبی وجود رویکرد کلان نگر در نظارت استراتژیک را معلوم می‌سازد. در این نظارت صرفاً به یک نهاد یا موسسه مورد نظارت توجه نمی‌شود بلکه با توجه به تأثیرگذاری متقابل نهادهای مختلف بر هم و موثر بودن آن بر کل جامعه این مسئله ارزیابی می‌گردد که تأثیر فعالیت‌های مورد نظارت چیست بی آنکه در این فرآیند به آثار کوتاه مدت اکتفا شود.
- 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 به واسطه داشتن نگاه آینده نگر و جامع این توانایی را دارد که آثار و تبعات هر رفتار اداری و یا سیاسی را تخمین بزند و بر اساس شرایط محتملی که در آینده واقع خواهند شد راهکار مناسب ارائه دهند.

۴. نتیجه گیری

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

تعدد دستگاه‌های نظارتی در صورتی می‌تواند به عنوان فرصت تلقی شود که وظایف و مسئولیت هر یک از نهادهای نظارتی کاملاً از یکدیگر تفکیک شده باشد. در این صورت آنچه اتفاق می‌افتد عدم تمرکز نظارت در یک سازمان خواهد بود که نتیجه آن کاهش امکان سوء استفاده و تحقق فساد اداری است. برعکس در صورتی که تعدد دستگاه‌های نظارتی صرفاً از نظر کمی باشد بی آنکه رویکردی جامع نگر 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 ضابطه‌مند 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 بهره برداری نباشد. همان‌گونه که اشاره شد در قانون اساسی و قوانین عادی تعداد بسیار زیادی نهادهای نظارتی و کنترل کننده به وجود آمده است که هر یک دارای حوزه‌های صلاحیتی خاص یا عام می‌باشند. در صلاحیت‌های خاص نبود نگاه جامع و کلان‌نگر سبب شده است در تفکیک وظایف هر نهاد به این نکته توجه نشود که نوعی هم پوشانی و یا تداخل میان وظایف نظارتی دستگاه‌ها ایجاد می‌شود. به همین علت آنچه در عمل اتفاق می‌افتد بروز تعارضات و تقابل‌هایی است که در صلاحیت‌های نظارتی به وجود 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 نهادی و سازمانی دیگر است که از عوامل ناکارآمدی نظام نظارتی قلمداد می‌گردد. همچنین ممکن است صلاحیت مراجع نظارتی عام با مراجع خاص با یکدیگر تداخل پیدا کند. 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 اعطا کننده 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 فعالیتی 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، گزارش 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 به ویژه 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.

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.

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 فوق‌نیازمند 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. بی تردید 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) به واسطه تفکیک دقیق گستره صلاحیت تراحم و تعارضی ایجاد نمی‌شود.

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. چرا که 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 چندان به تشویق پرسنل سازمان‌ها و یا مدیران آن‌ها نمی‌کند. این عامل سبب می‌شود نظارت برای سازمان‌ها همواره پدیده‌ای ناخوشایند به نظر برسد. امری که بی تردید 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.

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، از تشدید مبارزه با فساد خبر می‌دهد، چه بسا بسیاری دیگر، چنین رویه‌ای را موجب فرار سرمایه‌ها بدانند.

عمومیت دادن نظارت به همه دستگاه‌های اداری و حذف استثنای 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.

جامعه قانون محور از پیش‌نیازهای 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 غیر قانونی 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 کارایی لازم و اثر بخش 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:

- عدم هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی در هر دو زمینه، داخل قوا و بین قوا.
- موازی بودن و تعدد سازمان‌های نظارتی و در نتیجه نظارت‌های متعدد و مکرر.

- 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.
- نبود ارتباطات مناسب بین سازمان‌های نظارتی (در داخل و بین‌قوا). در واقع فناوری اطلاعات در حال حاضر به‌طور دقیق در سازمان‌های نظارتی به‌کار 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 زمینه‌نوعی تکرار و دوباره‌کاری را به وجود می‌آورد.
- حرفه‌ای و تخصصی نبودن سازمان‌های نظارتی، به عبارت دیگر بخش‌های تخصصی و افراد آموزش‌دیده 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.
- عملیات نظارت و بازرسی به صورت متمرکز اجرا می‌شود. یعنی گروه‌های نظارت و بازرسی فقط عامل گردآوری داده‌ها و گزارش‌دهی هستند، تمامی ارزیابی‌ها و قضاوت‌ها در مرکز و بدون حضور بازرس انجام می‌گیرد.
- عدم استفاده از نظارت همگانی (نظریات و شکایات مردم، احزاب، مطبوعات و غیره) در امر نظارت و بازرسی. احزاب، مطبوعات، افکار عمومی و امر به معرف و نهی از منکر به‌طور ساختاری در جهت کاهش تخلفات و کارایی عملیات کنترل و نظارت هدایت نشده‌اند.
- نبود نگرش نظام‌گر (سیستمی) در مراحل و عملیات نظارت و بازرسی
- نظارت و کنترل فنی و تخصصی دستگاه‌های نظارتی در حد بسیار پایینی است.
- مرجع واحدی برای تدوین استانداردها و یکسان‌سازی عملیات نظارت و حسابرسی (برای موارد ممکن) وجود ندارد، به عبارت دیگر، ابزار دقیقی برای سنجش وجود ندارد.
- دستگاه‌های نظارتی از نظر تفکیک عمودی و افقی وضعیت مطلوبی ندارند و تقریباً نیمی از سازمان‌های مورد مطالعه دچار پیچیدگی‌اند.

- 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.

۵. پیشنهادها

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

- 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 تزاخم دارند. در نتیجه بسیاری از صاحب نظران اولین و مؤثرترین پیشنهاد را اصلاح قانون اساسی و حذف اصول مذکور می‌دانند.
- 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 استثنا مواجه خواهد شد. و آن در مورد نظارت مجلس بر فرآیند انتخاب وزرا و دادن حق رد یا تایید است.
- در ایران خلاً وجود قانون یا دستورالعملی جامع در زمینه نظارت به شدت به چشم می‌خورد. به ویژه 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 موثر خواهد بود.

- از نقش فرهنگ خود کنترلی 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 افزون اینکه، رشد فضایل اخلاقی آحاد جامعه در ارتقای سلامت اداری و سیاسی کشور موثر است.
- گرایش به ساختارهای کوچک و غیر متمرکز 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 بهره جسته 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.

منابع و مأخذ

- امامی محمد و نادری باب اناری مسعود (۱۳۸۶)، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران»، حقوق اسلامی، ش ۸
- الوانی مهدی (۱۳۸۰)، ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، مجموعه مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران
- بشیری احمد (۱۳۸۰)، «سازمان بازرسی کل کشور در پشت دیوار آهنین»، گزارش، ش ۱۲۶
- 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
- خلیلی محسن (۱۳۸۳)، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ بررسی انتقادی»، مجله حقوق اساسی، ش ۳
- شیرینی اصغر (۱۳۸۳)، آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چهارچوبی برای نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد - تیرماه
- شفیع‌زاده رضا (۱۳۸۳)، نظام نظارت و ارزیابی مؤثر، ویژگی‌ها و الزامات، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران
- شیری عباس (۱۳۸۱)، گفتگو با هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، صدف سما
- عبداللهی جواد (۱۳۸۳)، موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران
- 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
- قاضی ابوالفضل (۱۳۸۰)، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر دادگستر، چاپ هفتم
- مدنی جلال‌الدین (۱۳۶۶)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، ج ۴، تهران، انتشارات سروش، چاپ اول

هاشمی محمد (۱۳۸۱) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، نشر میزان، چاپ ششم
وطن پرست محمد (۱۳۸۵)، «آسیب شناسی نظارت در جمهوری اسلامی ایران - چالش‌ها و راه‌های
درمان»، مجله ناب