

نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام؛ یک بررسی انتقادی

دکتر محسن خلیلی^۱

فهرست مطالب

مقدمه

- گفتار یک) پرسشهای در باب سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن
- گفتار دو) نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام در شورای بازنگری قانون اساسی
- گفتار سه) مقدمه‌ای بر تئوری نظارت از جنبه علم مدیریت
- گفتار چهار) نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام: امکان یا امتناع؟

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه:

نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام، موضوع بند دوم از اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. نخستین بند اصل یکصد و دهم قانون اساسی به موضوع تعیین سیاستهای کلی نظام توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص یافته است. چنان که می‌دانیم در بازنگری سال ۱۳۶۸ هجری شمسی در قانون اساسی، موضوع تعیین سیاستهای کلی نظام که در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ هجری شمسی از آن ذکری به میان نیامده بود، به مقام رهبری اختصاص یافت که می‌بایست از طریق مشورت با نهاد نو بنیادی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام آنها را تصویب و اعلام کند. از آن جا که طبق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، ولایت مطلقه فقیه بر قوای سه گانه نظارت و اشراف دارد در بدو امر می‌توان پذیرفت که سیاستهای کلی نظام به محض تصویب و اعلام می‌بایست مورد پذیرش و اجرای تمامی قوای سه گانه و زیرمجموعه های ساختاری آنان قرار گیرد. از دیگر سو، پذیرفتنی است که می‌بایست بر اجرا و یا حسن اجرای سیاستهای کلان مصوب، نظارتی هم وجود داشته باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انواع نظارتها در قوای سه گانه و سایر نهادها در نظر گرفته شده و به کلیه ساختارها و ساز و کارها این توان را داده است که بر کارکردهای تمامی نهادهای صاحب قدرت نظارت کنند و از آنها در قبال کیفیت اقتدراتی که به موجب قانون به آنها اعطا شده است مسئولیت بخواهند. قانون اساسی جمهوری اسلامی دست کم در متن مکتوب خود مشحون از انواع و اقسام نظارتهاست: 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 فوق العاده 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 اطلاعاتی مجلس بر آیین‌نامه‌های دولت، نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، نظارت قضایی بر انتخابات، نظارت تاسیسی مجلس بر تشکیل و تغییرات در هیات وزراء، نظارت سیاسی مجلس به صورت تذکر و سؤال و استیضاح، نظارت بر صدا و سیما، نظارت مقام رهبری بر قوای سه گانه، 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 شوراها محلی، نظارت مجلس خبرگان بر رهبری، نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر

تصمیمات مهم موقت رهبری، نظارت و هماهنگی امور شوراها توسط شورای محلی استانها، نظارت هیات تحقیق بر تشکیلات رهبری، نظارت مردم بردولت، نظارت همگانی و متقابل مردم و دولت و نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام.^۲ نمی‌توان گمان کرد که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم از جنبه فرمانروایانه و هم از حیث فرمانبرانه زمینه ای وجود داشته باشد که در آن نتوان از قید نظارت سخن گفت بلکه، صورت و ظاهر متن مکتوب قانون اساسی نشان می‌دهد که مقوله نظارت بر تمامیت قانون اساسی و قوه‌ها و نهادهای برآمده از آن ساری و جاری است. مقام رهبری نیز تاکنون بارها با تعبیرهای گوناگون از مجمع تشخیص مصلحت نظام خواسته است که ساز و کاری برای نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام طراحی، اندیشیده و پیاده شود:

«اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاستهای ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با ساز و کار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارایه کند.»^۳

هنگامی که از عبارت «تعیین و تثبیت سیاستهای کلی کشور»^۴ بهره گرفته می‌شود، نشان از آن دارد که مقام رهبری مصرانه خواستار نظارت بر پیاده کردن بهینه سیاستهای کلی مصوب است:

«آخرین نکته مورد نظر مسأله نظارت بر اجرای سیاستهاست. این بسیار مهم است... ما نباید دل خود را به این خوش کنیم که بنشینیم یک سیاست کلی را برای کشور تصویب می‌کنیم، اما بعد ملاحظه کنیم و ببینیم در عمل دستگاه‌های گوناگون اجرایی قوای سه گانه و بخشهای

۲- هاشمی (سیدمحمد)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی. قم و تهران، مجتمع آموزش عالی قم و میزان و دادگستر، جلد دوم، چاپ سوم، ۱۳۷۷صص. ۶۹۴-۶۹۲ و ۷۱۶-۷۱۵.

۳- هاشمی (سیدمحمد)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مبانی کلی نظام، تهران، میزان و دادگستر، جلد اول، چاپ دوم، ۱۳۷۸، صص ۲۶-۲۵۱.

۴- بشیری (عباس) {به اهتمام}، گفتگو با هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، صدف سما، ۱۳۸۱، ص ۸۸

۵- همان، ص ۱۱۸.

وابسته به اینها هر کدام به راه دیگری می‌روند یا حتی از آن سیاستهای کلی زاویه داشته باشند. این که نمی‌شود، حتماً باید نظارت شود... بخشی دیگر باید با پیگیری و یا با تصدیگری مجمع تشخیص و با یک ساز و کار مناسب پیش برود... باید هم نظارت به معنای واقعی باشد هم دخالت در اجرائیات به معنای خاص اجرائی شدن از آن استنباط نشود و هم رهبری در جریان قرار بگیرد یعنی حقیقتاً رهبری بداند که این سیاستها کجاها اجرا شد و کجاها اجرا نشد. نمی‌شود منتظر پایان برنامه بود تا ببینیم آیا این برنامه اجرا شد یا نه. حضور این سیاستها باید در قالب قانون، مصوبات دولت و سیاستهای اجرائی که اتخاذ می‌شود محسوس باشد.^۶

این خواسته مقام رهبری مبنی بر نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام به دفعات تکرار شده و از نظارت این نهاد نوین‌یاد به منظور اطمینان یابی از پیاده شدن سیاستهای کلی در مراحل تنظیم و اجرای برنامه نام برده شده است.^۷ همچنین آن را مبنای توصیه مؤکد خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام برای پیش بینی وسیله‌ای در خود آن مجمع برای نظارت بر اعمال سیاستهای مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشوری قرار داده تا در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات باشد.^۸ از دیگر سو، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز بر این نکته پای فشرده است که بنا بر فرمان و توصیه مقام رهبری، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام پی جوی راه حل نهایی است:

«رهبری نظرشان این است که چون این سیاستها را مجمع تعیین کرده، خودش برای نظارت آگاه تر است. لذا نظارت را به مجمع واگذار کردند. البته پیش نویس آیین نامه نظارت توسط یکی از کمیسیونهای کارشناسی مجمع تهیه و ارائه شده است. و حالا باید این آیین نامه در سطح مجمع مطرح و پس از بحثها و بررسیهای کارشناسی لازم به مناسب ترین شکل تنظیم

۶- همان، صص ۱۶-۱۵۹.

۷- همان، صص ۱۷۲-۱۷۱.

۸- مهرپور(حسین) و دیگران، کتدوکاروی در جایگاه حقوقی سیاست های کلی نظام، راهبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰،

نهایی و تصویب شود و بعد بر اساس آن نظارت صورت گیرد. الان ما آیین نامه نظارتی نداریم.^۹

بنا بر این، از دیدگاه ریاست مجمع تشخیص مصلحت، آن چه که سبب تاخیر در تدوین آیین نامه نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام شده، پیدا کردن روشها و راه حلهای مناسب بر نظارت و چگونگی وسیله سنجش است.^{۱۰} ولی نگارنده به گونه ای دیگر می اندیشد و همین ناهممانندی در اندیشه را مبنای فرضیه خود قرار می دهد. می توان با طرح پرسش در مورد چیستی ماهیت سیاستهای کلی نظام، به این نکته مهم و اساسی پرداخت که جایگاه سیاستهای کلی نظام در ساختار سلسله مراتبی قوانین در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران کجاست و چگونه می توان نوع و جنس آن را مشخص کرد. گمان می رود که ماهیت مبهم مفهوم سیاستهای کلی نظام - به این معنا که کمتر می توان جایگاه دقیق و عینی و قانونی برای آن در سلسله مراتب قواعد و قوانین کشور در نظر گرفت - عقلاً و منطقاً نظارت بر حسن اجرای خود را نیز مبهم و فاقد کیفیت جلوه خواهد داد؛ زیرا هنگامی می توانیم بر سیاستها و قوانین مصوب اعلام شده نظارت کنیم که آن مصوبه ها، روشن و صریح باشند، چند معنای دو پهلو را افاده نکنند، دقیق، منجز و موجز باشد، قابلیت تعریف عملیاتی و عینی داشته باشند، اندازه پذیر باشند، بتوان با داده های آماری و عددی آنها را کمی کرد و در سلسله مراتب قواعد حقوقی از جایگاه معین و منجزی برخوردار باشند. گمان می رود مفهوم نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام، فاقد کیفیتها و اصولی است که هر نوع نظارت مفید، دقیق و عینی از آن برخوردار است. شاید به همین دلیل باشد که تاکنون هم سیاستهای کلی نظام عیناً و دقیقاً پیاده نشده اند - زیرا توان عینی، فنی و عملیاتی شدن را فی حد ذاته در خود ندارند و انبوهی از واژگان مطمئن و فاقد قابلیتهای اجرایی اند - و هم نمی توان بر پیاده شدن آنها نظارت کرد، زیرا از یک سو هر کسی از ظن خود یار سیاستهای کلی شده و مانع پیدایش وحدت رویه گشته است و هم از دیگر سو باید پذیرفت که بر فضاهای وهم آلود، اثری و انتزاعی مبتنی گشتن، نخستین گام در اجرایی نشدن و نظارت ناپذیری سیاستهای کلی است.

۹- بشیری، منبع پیشین، ص ۸۹

۱۰- همان، ص ۱۳۶.

گفتار یک) پرسشهایی در باره سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن

«سیاستهای کلی نظام» عبارت پرداززی کاملاً نوپیدایی بود که پیش از آن کمتر پیشینه‌ای داشت و اگر از سیاستهای کلی دولت یا خط مشی های عمومی سخنی به میان می‌آمد، دست کم به متن قانون اساسی و شیوه‌های عمل قوای سه‌گانه ارجاع داده می‌شد. در سال ۱۳۷۵ که رقابتهای انتخاباتی ریاست جمهوری شدت یافته و مخصوصاً در اسفندماه به اوج رسیده بود، بی‌گمان حدس زده می‌شد که این باردست کم مؤلفه‌ها، هویتها و مفاهیم نوین در حال ورود به عرصه‌های انتخاباتی است و به احتمال فراوان وضعیت در قوه مجریه همانی نخواهد بود که مطلوب و مورد نظر است. بنابراین عالی‌رتبه‌ترین مقامات نظام جمهوری اسلامی به این نتیجه رسیدند که مجمع می‌بایست از همه ظرفیتهای قانونی خود استفاده کند و تمامی مسئولیتها را بر دوش گیرد. این عبارت پرداززیها به مفهوم «تعیین سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن» شمایی نوین و کارویژه‌ای قدرت آفرین و تعیین کننده می‌بخشید. زیرا دو عنصر تعیین سیاستهای کلی و مصلحت، موجبات چیرگی مجمع را دست‌کم بر دو قوه مجریه و مقننه فراهم می‌کرد. در باب سیاستهای کلی نظام می‌توان پرسشهایی را مطرح کرد که همگی مبین چونی و چرایی ماهیت قانونی و جایگاه حقوقی آن است. هرکدام از این پرسشها، پاسخهای مکفی و مستدل می‌خواهند و نمی‌توان تنها به جمله‌هایی در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره کرد و آن را نمود عقلانی، قانونی و حقوقی بودن وجود عبارت تعیین سیاستهای کلی نظام دانست. این پرسشها، پاسخهایی فراتر از متن قانون اساسی و نیز متون حقوقی می‌طلبند که می‌بایست آنها را در فلسفه حقوق و فلسفه علوم اجتماعی یافت:

- ۱- ماهیت سیاستهای کلی نظام چیست؟
- ۲- آیا سیاستهای کلی در حکم قانون اساسی است؟
- ۳- آیا سیاستهای کلی نظام مصلحتاً می‌تواند خلاف شرع یا قانون اساسی باشد؟
- ۴- مشول تشخیص انطباق و عدم مغایرت سیاستهای کلی با شرع و قانون اساسی کیست؟
- ۵- ارتباط سیاستهای کلی نظام با تفاسیر شورای نگهبان چیست؟
- ۶- جایگاه حقوقی سیاستهای کلی نظام در نظام تصمیم‌گیری ایران چیست؟
- ۷- طبقه‌بندی و قلمروی موضوعی سیاستهای کلی نظام چگونه صورت می‌گیرد؟
- ۸- قوانین مغایر با سیاستهای کلی نظام چه سرنوشتی پیدا می‌کنند؟
- ۹- سیاستهای کلی چه ارتباطی با تصمیم‌گیریهای قانونی، اجرایی و قضایی دارند؟

- ۱۰- در زمینه انطباق مصوبات مجلس و دولت با سیاستهای کلی چه مرجعی مسئول رسیدگی است؟
- ۱۱- اگر مصوبات قبلی و در حال اجرای مجلس مغایر با سیاستهای کلی مصوب بود، تکلیف چیست؟
- ۱۲- آیا سیاستهای کلی نظام در حکم قانون است؟
- ۱۳- تکلیف اصل ۴ قانون اساسی با سیاستهای کلی نظام چه می‌شود؟
- ۱۴- مرجع تشخیص و رسیدگی به تعارض کلیه مصوبات اجرایی و قضایی و تضمینی با سیاستهای کلی کیست؟
- نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام نیز پرسشهای چندی را با خود همراه می آورد؛ زیرا از یک سو تا ماهیت مفهوم سیاستهای کلی روشن نشود نظارت بر حسن اجرای آن امری بیهوده است و از دیگر سو، خود مقوله نظارت به تنهایی حاوی ویژگیهایی است که آن را نمی‌توان به همه زمینه‌ها تعمیم داد؛ به ویژه آن که بخواهیم چنین نظارتی را در بالاترین سطح قانون اساسی پیاده کنیم:
- ۱- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام چگونه و با چه تشکیلاتی انجام می‌پذیرد؟
- ۲- ارتباط این نهاد نظارتی کلان با دیگر سازمانهای نظارتی چگونه است؟
- ۳- آیا خود سیاستهای کلی نظام که مصوب مجمع تشخیص مصلحت هستند، ابتدا به ساکن و پیش از تصویب و اجرا نیازمند نظارت از حیث انطباق با قانون و شرع می‌باشند؟
- ۴- آیا اگر مقام رهبری سیاستهای کلی نظام را تصویب کند هم شرعی و هم قانونی است و دیگر نظارتی مبنی بر انطباق آن بر شرع و قانون اساسی نمی‌خواهد؟
- ۵- آیا مجمع تشخیص مصلحت، نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی را از طریق نهادهای مصرح در قانون اساسی - سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، دادگاه های دادگستری، دیوان محاسبات - پی می‌گیرد یا خود به تنهایی اقدام می‌کند؟
- ۶- با توجه به بند ۲ اصل ۱۱۰، آیا رد همه مصوبات اجرایی، قضایی و تقنینی که خلاف سیاستهای کلی نظام اعلام شود، با مقام رهبری است و یا از طریق ساز و کارهای مصرح در قانون اساسی دنبال می‌شود؟

۷- آیا می‌توان از ساز و کار نظارت پیشینی بهره گرفت، به این معنا که کلیه مصوبات اجرایی، قضایی و تقنینی پیش از آن که صورت قانونی بیابند، به مجمع احاله شوند تا مغایر با سیاستهای کلی نباشند؟

گفتار دو) نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام در شورای بازنگری قانون اساسی

شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸ هجری شمسی تشکیل شد تا بنا به حکم مقام وقت رهبری امام خمینی (ره) - عهده دار تجدیدنظر در قانون اساسی شود. در بند یک حکم بازنگری که موارد اصلاح و متمیم را نشان می‌داد، از واژه کلی «رهبری» استفاده شده و هیچ دستورالعمل منجزی مبنی بر چگونگی و چیستی بازنگری ارایه نشده بود. از آن جا که بحث افزون شدن اختیارات فرا- قانون اساسی مقام ولایت فقیه به شکل ولایت مطلقه فقیه از سال ۱۳۶۶ مطرح شده و مورد حمایت قدرتمندانه آیت ... خمینی قرار گرفته بود، در بازنگری سال ۱۳۶۸ نیز این تصور وجود داشت که می‌بایست اختیارات و اقتدارات مقام رهبری بسیار افزون تر از آئی باشد که در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ هجری شمسی بدان تصریح شده است. به همین دلیل واژه مطلقه به اصل پنجاه و هفتم افزون شد، تعیین سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن بر عهده مقام رهبری گذاشته شد و حلّ معضلات نظام با توسل به اختیارات فراتر از قانون اساسی نیز در عداد اختیارات ولی مطلقه فقیه درآمد. افزون بر آن مقام رهبری اقتداراتی عالی در زمینه امنیت ملی و بازنگری در قانون اساسی نیز کسب کرد. فضای عمومی شورای بازنگری در باب اقتدارات مقام رهبری چنان بود که تغییر و تحولی نسبت به خبرگان ۱۳۵۸ هجری شمسی محسوب می‌شد:

«حالا قانون اساسی در آن زمانی که خبرگان اول قانون اساسی تنظیم می‌کردند گرفتار جوّهایی بودند و عجله‌ای، وَاَلاً فقهای عالی مقامی در آنجا بودند که به این حمایت توجه داشتند و برای اینکه یک مقدار سرعت عمل بود آن طوری که باید و شاید اختیارات ولایت فقیه در قانون اساسی تبیین نشد. این نقص هم به این جهت برداشته شد.»^{۱۱}

۱۱- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون

«به زعم فقیه شورای بازنگري، اعطای اختیار تعیین سیاستهای کلی نظام به ولی فقیه هم جنبه عقلی داشته است و هم جنبه شرعی. اعطای اختیار نظارت بر حسن [اجرا بدین خاطر است که] ممکن است رهبر سیاستگذاری بکند اما به این سیاستها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می بایست هم رهبر نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط مشی کلی نه جزییات تصمیم گیری، سیاستگذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قانونگذاری انحراف شده یا نشده؟ که قهراً اگر بود می تواند اقدامات لازم را انجام دهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد اگر تشخیص داد که در یک زمانی مجلس بدون توجه از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند، می کند. ولی اگر دید که در حدی مجلس بی اعتنا است که نمی تواند، اعتنا نمی کند به ارشادات و رهنمودهایی که می شود در بند چهارم حق منحل نمودن مجلس را به رهبر دادیم که اگر دید از آن سیاستهای اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خط مشی مشخص کنار می رود حق دارد منحل بکند.»^{۱۲}

دامنه این نظارت می تواند به شکل تعیین نماینده از سوی ولی فقیه در نهادها، وزارتخانه ها و سازمانهای گوناگون باشد، با این نکته که تعیین میزان و نوع حدود اختیارات نماینده رهبری نیز به عهده خود مقام باشد.^{۱۳} در باب نظارت ولی فقیه بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام و نیز دیگر روندهای زمامدارانه در شورای بازنگري دو نوع نگرش وجود داشته است. از یک سو برخی با برجسته سازی عنصر فقه و با بهره گیری از نوع استدلالهای فقهی به این باور رسیده بودند که تمامیت اقتدارات زمامدارانه می بایست در اختیار ولی فقیه قرار گیرد. زیرا در دیدگاه آنان همان گونه که او شایسته ترین فرد محسوب می شود به همان ترتیب هم لایق تمامی اقتدارات و اختیارات است. آنان در این نحو استدلال از بهره گرفتن از شیوه ها و روشهای زمامداری دیگران و نیز تجربه های کشورداری از منظر توان اجرایی مدیریت هماهنگ کشوری، خود را بی نیاز می دانستند و گمان می کردند احاله اختیارات تامه و مطلقه به کسی که منطبق با استدلالهای فقهی لایق است خود به خود موجباتی را فراهم خواهد کرد که اداره امور کشور به سامان گردد. ولی گروه دوم از منظر مدیریت اجرایی و کشورداری به قضیه می نگریستند و بر

۱۲- همان، ص ۶۵۰.

۱۳- همان، صص ۶۵۱-۶۵۰.

این گمان بودند که نمی‌بایست نقش یک نفر را آن چنان برجسته کرد که در دادن اختیارات تامه به وی، کسی شک به خود راه ندهد. زیرا به زعم آنان کشورداری یک تنه از محالات محسوب می‌شود. گروه اول به تنیدن فقه پیرامون رهبری یک نفره تام الاختیار و مقتدر مشغول بودند و چنین باورهایی داشتند:

۱- «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یکی نکته‌هایی بود که ذکر آن و مشخص کردن آن در جایگاه واقعی رهبر لازم به نظر می‌آمد. زیرا حتماً مقام رهبری باید این قدرت و امکانات را داشته باشد که آیا آن خط مشی و سیاست کلی تعقیب و پیاده می‌شود یا خیر.^{۱۴}

۲- فلسفه ولی و رهبر برای حکومت اسلامی اصلاً این است که قید و بندی نداشته باشد و در مواقع ضروری و معضلات بتواند برخورد کند و تصمیم بگیرد و هیچ حالت غیرمنتظره‌ای نباشد و متأسفانه اینجا خیلی هایش را با مشورت با مجمع مصلحت قید کرده اند. مقام رهبری برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بازوی اجرایی می‌خواهد.^{۱۵}

۳- رهبری که نتواند نماینده داشته باشد و نظارت نیز نتواند بکند و نتواند از جریانهای جاری کشور مطلع باشد مشکل خواهد داشت.^{۱۶}

۴- نظارت رهبری باید باشد ولی نمی‌خواهد اوضاع را فلج کند. این نظارت بالمباشره نیست ولی قهراً مقام رهبری برای انجام نظارت نماینده‌ای تعیین خواهد کرد.^{۱۷}

۵- منظور از نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی این نیست که برای مقام رهبری تشکیلات وسیعی درست بشود که در برابر تشکیلات دولت باشد. ولی اگر رهبر اختیار تعیین سیاستها را دارد باید اختیار هم داشته باشد که متوجه شود آیا این سیاستها اجرا می‌شود یا خیر. بنابراین گاهی اوقات نماینده تعیین می‌کند، گاهی اوقات هیات ویژه‌ای را

۱۴- همان، ص ۶۶۶.

۱۵- همان، ص ۶۷۳.

۱۲- همان، ص ۶۹۵.

۱۷- همان، ص ۶۹۹.

تشکیل می‌دهد و پرونده و اطلاعات لازم را می‌خواهد و سپس تصمیم می‌گیرد.^{۱۸} نه تنها نظارت رهبری باید باشد بلکه گسترده از آنی که هست باید باشد. مثلاً حتی نظارت بر حسن جریان امور که از وظایف قوه قضاییه است هم باید به رهبری سپرده شود. نظارت برای رهبری هم اختیار و هم وظیفه است.^{۱۹}

۶- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی به این معنا نیست که مقام رهبری وارد کارهای ریز و جزئی شود که مستلزم تداخل در امور اجرایی و با ایجاد تشکیلات مفصل باشد بلکه می‌خواهد مطمئن شود که آیا سیاستهای کلی منصوب وی اجرا و عمل می‌شود یا خیر؟^{۲۰}

۷- مقام رهبری باید نظارت کامل داشته باشد و حتی باید بتواند نماینده داشته باشد تا از طریق آنها مطمئن شود که آیا سیاستها پیاده می‌شود یا خیر؟^{۲۱} داشتن نماینده از سوی رهبر برای نظارت سبب می‌شود مشکلات درست‌تر و مستقیم به رهبر منتقل گردد و تداخل و مزاحمت مدیریت دیگران هم محسوب نمی‌شود ولی بهتر است حدود اختیارات آنها معلوم گردد.^{۲۲}

۸- هم نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی درست است و هم داشتن نماینده از سوی رهبر. نمی‌توان زیاده رویهای ابتدای انقلاب را دلیل گرفت و گفت که نمایندگان رهبر سبب تشتت در امور اجرایی و اداری می‌شوند. این اختیار را باید به مقام رهبری بدهیم که هرگاه لازم بداند با تعیین نماینده در هر کجا که خواسته نظارت و دخالت کند.^{۲۳}

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱۸- همان، ص ۱۳۲۵.

۱۹- همان، صص ۱۳۲۷-۱۳۲۶.

۲۰- همان، صص ۱۳۲۸-۱۳۲۷.

۲۱- همان، صص ۱۳۲۹-۱۳۲۸.

۲۲- همان، ص ۱۳۲۲.

۲۳- همان، ص ۱۳۳۴.

- ۹- بهتر است قیدی برای حدود اختیارات نماینده رهبر برای نظارت بگذاریم و بنوسیم جهت ترویج ذین و نظارت بر رعایت موازین شرعی و اخلاقی تا شبهه دخالت در امور اجرایی و اداری مدیران هم پدید نیاید.^{۲۴}
- ۱۰- بهتر است قید پس از مشورت رهبری با مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تعیین نماینده در جایی که رهبری نظارت را لازم می‌داند حذف شود زیرا مقام رهبری است و نباید وی را منوط به مشورت کرد.^{۲۵}
- گروه دوم از مدیریت و کشورداری شاهد و مثال می‌آوردند. این گروه معتقد بودند که اندیشه فوق در نهایت منجر به فربه شدن منصبی خاص می‌شود که در پرتو آن سایر نهادها و سازمانهای کشور از حیث قدرت اداری و اجرایی دچار اختلال می‌شوند. باورهای این گروه را ذیلاً مرور می‌کنیم:
- ۱- «تشکیلات نظارت مشخص نیست که چیست ولی نباید کانونی تشکیل شود و عده‌ای در آن جمع بشوند و مسأله‌ساز گردند.^{۲۶}
- ۲- نایستی یک بازرسی جداگانه برای مقام رهبری در کنار بازرسی کل کشور پدید بیاوریم. تعیین نماینده رهبری در همه نهادها و سازمانها منجر به لوث شدن مسئولیتها و مدیریتها می‌شود.^{۲۷}
- ۳- هم تعیین سیاستهای کلی و هم نظارت بر حسن اجرای آنها هر دو غلط است و نیازی به آن نداریم زیرا آن همه دفتر و دستک و تشکیلات می‌خواهد که با دستگاه‌های موجود در تضاد می‌افتد.^{۲۸}
- ۴- نظارت سبب بی‌اختیاری دستگاه اجرایی و موجب فلج کامل کشور خواهد شد.^{۲۹}

۲۴- همان، ص ۱۳۳۹.

۲۵- همان، ص ۱۳۴۲.

۲۶- همان، ص ۶۵۹.

۲۷- همان، صص ۶۸-۶۷۹.

۲۸- همان، ص ۶۸۳.

۲۹- همان، ص ۶۹۲.

- ۵- مقام رهبری اگر بخواهد هم سیاستهای کلی را تدوین کند و هم بر حسن اجرای آنها نظارت کند نیازمند دو دستگاه عریض و طویل است که با فربهی بیش از حد دستگاه دولتی، نوعی از بی‌کاری است. از دیگر سو، خود قانون اساسی مکانیزمهایی را برای نظارت بر قوای سه گانه تعییبه کرده است و برقراری نظارت مجدد نوعی دوباره‌کاری بیهوده به نظر می‌رسد.^{۳۰}
- ۶- ایجاد یک تشکیلات بزرگ برای نظارت هم در دسر دارد و هم مقدور نیست. زیرا از یک سو، هم افکار عمومی و هم نهادها و تشکیلات مختلف به انحاء مختلف در کشور وجود دارد و رهبری می‌تواند از طریق آن نظارت کند و هم از دیگر سو ایجاد تشکیلات موازی قطعاً برای کشور مشکلاتی ایجاد خواهد کرد.^{۳۱}
- ۷- مضحک است اگر بگوییم رهبر حق نظارت دارد زیرا وی واقعاً حق نظارت دارد و نیز مناسب نیست که قید کنیم این اختیار مقام رهبری است. زیرا اگر قید هم نکنیم نهایتاً وی این اختیار را دارد که نظارت کند بنا بر این اگر بند ۲ حذف بشود، بهتر است.^{۳۲}
- ۸- نظارت نیازمند تشکیلات است ولی گزارشهای روزمره این تشکیلات سبب درگیری با مسئولین اجرایی می‌شود و کیفیت مدیریت را پایین می‌آورد.^{۳۳}
- ۹- نمی‌توان برای پیاده سازی نظارت مقام رهبری، وی نماینده‌ای در دستگاه های اجرایی داشته باشد زیرا معلوم نمی‌شود آیا نماینده رهبری در چارچوب قانون است یا نیست؟ آیا مسئولیت مازاد دارد و وزیر هم متوجه نمی‌شود که بالاخره چه باید بکند زیرا اگر تشخیص داد که کاری باید صورت گیرد و نماینده رهبر نظر دیگری داشت معلوم نمی‌شود نظر کدام را باید اجرا کرد و این تداخل سبب انجام نشدن کلیه کارها می‌شود.^{۳۴}
- ۱۰- قراردادن نماینده مقام رهبری برای نظارت هم لوٹ مسئولیت است، هم تداخل در کارهاست، هم خلاف نظر امام خمینی است که در ارتباط با دستگاه اجرایی و قضایی اصرار

۳۰- همان، صص ۱۳۱۶-۱۳۱۵.

۳۱- همان، ص ۱۳۲۵.

۳۲- همان، ص ۱۳۲۶.

۳۳- همان، ص ۱۳۲۷.

۳۴- همان، ص ۱۳۳۰.

روی تمرکز داشتند و هم خلاف مطلقه بودن ولایت است زیرا به چه حقی می‌گوییم وی باید این کار را انجام دهد اگر او خود خواست که انجام می‌دهد.^{۳۵}

۱۱- اضافه کردن یک نماینده در یک نظام اداری با همه بدیهیات مدیریت مخالفت دارد و خلاف عقل هم هست و هیچ تری هم در مدیریت یافت نمی‌شود که از دو مرجع در یک دستگاه نماینده باشند. نماینده مقام رهبری متصل به یک منبع انرژی بالاتری است و خود را بالاتر از آیین‌نامه و شرح وظایف تلقی می‌کند. شیطنتها و دو دستگی‌ها نیز زیاد می‌شود و خود مدیریت هم احساس حقارت می‌کند. وانگهی با وجود انواع و اقسام نظارتها در قانون اساسی دیگر نیازمند نظارت از نوعی دیگر نیستیم که خود سبب‌ساز لوث مسئولیت می‌شود زیرا معلوم نیست که از کدام شخص بایستی مسئولیت بخواهیم؟ از وزیر یا از نماینده مقام رهبری؟^{۳۶}

بیرون از شورای بازنگری نیز باورهای گوناگون مطرح است، ولی در تعریف مبهم و نامشخص نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام مشترکند. سید محمد هاشمی اصلاً به چنین موضوعی نپرداخته و به نحوی بسیار کلی گویانه - که حاکی از مخالفت عمیق و درست وی با چنین مفاهیم مبهمی است - از کنار موضوع تعیین سیاستهای کلی نظام و نحوه و کیفیت نظارت بر حسن اجرای آن گذشته است.^{۳۷} محمد یزدی نیز نتوانسته است تعریف جدیدی برای این مفهوم بیابد و به کلی گوییهای اکتفا کرده که اصلاً از قبل در قانون اساسی موجود بوده و نیاز به اصلاح و تمیم قانون اساسی به این شکل نبوده است:

«نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی با هرطریقی که مایل باشند با کمک گرفتن از سازمان بازرسی کل کشور، با تشکیل گروه‌های بازرسی موردی و فصلی با گرفتن اطلاعات لازم از مسئولان دستگاه‌ها و رسیدگی به شکایات افراد و شخصیت‌های حقوقی و برخورد با متخلفان در شکل تذکر، تنبیه، عزل و جابجایی افراد انجام می‌گیرد.»^{۳۸}

۳۵- همان، ص ۱۳۳۴.

۳۶- همان، صص ۱۳۳۶-۱۳۳۵.

۳۷- هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت نهادهای سیاسی، صص ۸۹-۸۴.

۳۸- یزدی، محمدتقون اساسی برای همه، تهران، امیر کبیر، ۱۳۷۵، صص ۵۵۴-۵۵۳.

از یک سو در رویه‌های معمول کشور ما چنین شیوه عملیاتی برای مقام رهبری مرسوم بوده است، ولی آیا افراد حقوقی و حقیقی می‌توانند از عدم انطباق هر گونه مصوبه اجرایی و قضایی و تقنینی با سیاستهای کلی مصوب شکایات کنند؟ اگر چنین باشد که مصداق بارز بی‌نظمی است و هر کس می‌تواند به فراخور دریافت خود برداشتی کلی از مفهوم سیاستهای کلی داشته باشد. وانگهی متخلف اگر یک وزارتخانه بود شیوه عزل، تنبیه یا جابجایی او چگونه است؟ آیا رهبری می‌تواند به رییس جمهور دستور عزل فلان وزیر را بدهد و یا به مجلس دستور دهد که وی را استیضاح کند و به او رای عدم اعتماد دهد؟ آیا می‌تواند از رئیس قوه قضاییه تنبیه وی را بخواهد و آیا می‌تواند خود رأساً اقدام به جابجایی وی کند یا از رئیس جمهور بخواهد که وی را تعویض کند؟ محمد حسین زارعی معتقد است:

«در درجه اول سیاستهای کلی در سیستم قانونگذاری است و نباید سطوح پایین تر را مد نظر قرار داد. نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی، مربوط به انطباق آنها با قوانین مصوب است. پس از این که انطباق قوانین با سیاستهای کلی تأمین گردید مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی خاتمه یافته تلقی می‌شود.»^{۳۹}

ولی این روند خلاف قانون اساسی است زیرا مصلحت سنجی مجمع تشخیص مصلحت نظام وقتی شروع می‌شود که میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان اختلافی اتفاق افتاده باشد و قادر به حلّ و فصل اختلاف خود نباشد، آنگاه مجمع میانجی‌گری کرده و مصوبه مورد اختلاف را به سرانجام می‌رساند. ساز و کار پیشنهادی ایشان به اینجا ختم خواهد شد که مجلس شورای اسلامی کلیه مصوبات خود را از حیث انطباق یا عدم انطباق و مغایرت یا عدم مغایرت با سیاستهای کلی نظام، ابتدا به مجمع تشخیص مصلحت نظام بفرستد - که به نیابت از مقام رهبری و طبق تفویض اختیاری که شده اکنون نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را برعهده گرفته است - و سپس به شورای نگهبان ارسال شود. یا اصلاً پیشاپیش، مجمع تشخیص مصلحت نظام به مجلس شورای اسلامی دستور دهد که فلان طرح و لایحه را - که مستلزم دستوردهی مجمع به هیات وزرا و تشخیص رییس جمهور نیز می‌شود - به گونه ای خاص مورد تصویب قرار دهد. اذعان داریم که همه این راهها و رویه ها، خلاف

صریح قانون اساسی است. محمد جواد ارسطا نیز مفهوم نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را با دو نوع تفسیر موسع و مضیق مورد تحلیل قرار داده است. ایشان در تفسیر موسع از مفهوم نظارت، مساله انطباق مصوبه مجلس با سیاستهای کلی را نیز مد نظر قرار می دهد و در تفسیر مضیق آن، نظارت بر حسن اجرا شامل مرحله بعد از انطباق قوانین می باشد.^{۴۰} اما این نویسنده، هیچیک از گزینه های دوگانه را اختیار نکرده است. باید گفت هم تفسیر موسع و هم تفسیر مضیق از نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام مشکلات ویژه خود را دارند که کم و بیش تا کنون بدان اشاره شده است.

گفتار سه) مقدمه‌ای بر تئوری نظارت از جنبه علم مدیریت

نظارت یا کنترل پیوند بسیار نزدیکی با سایر مؤلفه‌های مدیریت مانند برنامه ریزی، سازماندهی، هماهنگی، کارآموزی و رهبری دارد. زیرا به نظر می رسد کسب دستاوردهای مفید و مطلوب مشروط به آن است که کردارهای لازم برای رسیدن به هدفهای برنامه ریزی شده و نیز شیوه‌های اجرای عملیات مذکور با واقع بینی هرچه بیشتر پیش بینی شده باشد، تقسیم کار طبق اصول علمی انجام گرفته و کردارهای واحدهای گوناگون هماهنگ شده باشد.^{۴۱} در اتمام چنین پروسه‌ای و نیز به هنگام استتاج نهایی، نظارت یا کنترل یکی از مهم ترین عملیاتی است که یک مدیر می بایست انجام دهد، «زیرا نظارت یا کنترل عبارت از تلاش منظمی است در جهت رسیدن به اهداف استاندارد، طراحی سیستم باز خورد اطلاعات، مقایسه اجزای واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده و سرانجام تعیین انحرافات احتمالی و سنجش ارزش آنها بر روند اجرایی که در برگزیده حداکثر کارایی است.»^{۴۲}

۴۰- همان، ص ۴۰۲.

۴۱- اقتداری (علی محمد)، سازمان و مدیریت: سیستم رفتار سازمانی، تهران، مولوی، چاپ بیست و چهارم، ۱۳۷۰، ص

۲۵۱

۴۲- رضاییان (علی)، اصول مدیریت، تهران، سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۱، ص ۲۳۸.

این باور که مدیریت خوب به داشتن نظام کنترل مؤثر بستگی دارد، نه تنها باور گزافی نیست بلکه کاملاً پذیرفتنی است،^{۴۳} زیرا تمام مدیریت عبارت از آن است که بایدها را با هستها، مطلوبها را با موجودها، پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند^{۴۴} و تصویر واضحی را در اختیار یک مدیر قرار می‌دهد تا وی متوجه شود تا چه حد از آن چه که در برنامه‌اش قول رسیدن به آن را داده، عقب مانده است. نقش و کار ویژه مهم نظارت توفیق آمیز آن است که اثر لازم را از نظر تصحیح سیستم بر جای می‌گذارد.^{۴۵} یک مدیر کار آمد تنها از طریق نظارت است که می‌تواند از منابع و فعالیت اعضای یک سازمان در یک سیستم، حداکثر کارایی و اثر بخشی را در جهت نیل به اهداف سازمان به دست آورد. فقط با نظارت است که برنامه ریز به صحت پیش‌بینی خود پی خواهد برد. به همین دلیل است که باید این نظر را پذیرفت که هیچ برنامه‌ای بدون نظارت به درستی اجرا نمی‌شود و کنترل نیز بدون برنامه مفهوم و معنی نمی‌یابد.^{۴۶} بایستگی نظارت به آن است که اگر مطمئن باشد که هر وظیفه‌ای که ارجاع می‌کنید به طور کامل انجام می‌شود در واقع به کنترل نیاز نخواهد داشت ولی این مورد به ندرت اتفاق می‌افتد. بیشتر برنامه‌ها به وسیله افراد اجرا می‌شوند. افراد از نظر تواناییها، انگیزش و صحت عمل تفاوت بسیاری با هم دارند. از این گذشته طرحهای کهنه نیز نیاز به تجدید نظر دارند.^{۴۷}

نظارت نیز انوعی دارد ولی هر کدام از آنها به دلیلی که برگزیده شود می‌تواند به یک مدیر در تصحیح مسیر کمک کند. گاهی اوقات کنترل گذشته نگر است؛ یعنی مدیر با بهره‌گیری از مکانیزم بازخورد به گذشته باز می‌گردد و با بهره‌گیری از اطلاعات گذشته به مقایسه

۴۳- ایران نژاد پاریزی (مهدی) و ساسان گهر (پرویز) سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران، مؤسسه بانکداری ایران، ۱۳۷۱، ص ۴۴۳.

۴۴- الوانی (سید مهدی) مدیریت عمومی، تهران، نی، ۱۳۷۶، ص ۸۸

۴۵- کازمایر (لئونارد) اصول مدیریت، ترجمه اصغر مردیان و آرمین مهره‌وزان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۶۸، ص ۳۷۱.

۴۶- رضاییان (علی) منبع پیشین، ص ۲۳۷.

۴۷- دسلر (گری)، مبانی مدیریت، ترجمه داود مدنی، تهران، قومس، جلد دوم، چاپ سوم، ۱۳۷۳، ص ۱۶۸.

می‌پردازد، انحراف را می‌یابد و به اصلاحات می‌پردازد. ولی گاهی اوقات لازم است قبل از آن که نتیجه‌ای پدید آید پیشگیریهایی لازم انجام شود. به همین دلیل کنترل آینده نگر به پیشگیری و انجام اصلاحات قبل از اجرا برای حصول نتایج مورد نظر می‌پردازد. زیرا برخی کنترل گذشته نگر را نوشداروی بعد از مرگ نام نهاده‌اند و به همین دلیل کنترل آینده‌نگر را پیشنهاد می‌دهند که به صورت نظامی در می‌آید که قبل از وقوع اشتباهات به جلوگیری از آنها می‌پردازد. از دیگر سو حساسیت فرایند برخی از برنامه‌ها ایجاب می‌کند که یک مدیر از کنترل زمان وقوع یا کنترل براساس اطلاعات حاصل از زمان واقعی بهره‌گیرد تا بتواند اطلاعات مربوط به عملیات یک پروژه برنامه‌ریزی شده را در همان لحظاتی که عملیات واقع می‌شود، دریافت کند.^{۴۸} روشهای کنترل و نظارت را به شیوه‌های دیگر نیز تقسیم بندی کرده‌اند:

۱- پیش نظارت یا کنترل پیش از عمل که روشی است که در آن پیش از انجام یک عمل یا یک اقدام، مدیر نسبت به وجود منابع مالی، انسانی و مواد اولیه اطمینان حاصل می‌کند. جدول زمان بندی شده برای انجام کارهای مشخص تدوین می‌شود و سپس برای انجام کارها مدت زمان لازم برآورد می‌شود.

۲- کنترل پسینی یا آینده نگر نیز این توان را دارد که موارد انحراف از استاندارد را تعیین کند و پیش از آن که به نتایج ناگواری بینجامد درصدد اقدامات اصلاحی برآید. مدیر مانند یک سکاندار کشتی تنها زمانی می‌تواند مؤثر واقع شود که درباره تغییرات محیطی و پیشرفت و پسرفت کارها در جهت هدف مورد نظر اطلاعات دقیق و بهنگامی را به دست آورد.

۳- کنترل بلی یا خیر ویا کنترل رفتن یا نرفتن فرآیندی است که بدان وسیله جنبه‌های خاصی از اقدامی که باید تصویب شود یا شرایط خاصی که پیش از ادامه کار باید تایید گردد، مشخص خواهد شد.

۴- کنترل بعد از عمل نوعی از نظارت است که در آن نتیجه کارهای انجام شده به سنجش در می‌آید و علت انحراف از برنامه یا استاندارد مورد نظر تعیین می‌شود و نتیجه این اقدام برای

فعالتهای مشابه آینده مورد استفاده قرار می‌گیرد. از این نوع کنترل برای پاداش و ترغیب و تشویق عوامل اجرایی بک برنامه بهره می‌گیرند.^{۴۹}

یک مدیر تنها به این دلیل نظارت انجام می‌دهد که از وقوع یا تکرار انحراف جلوگیری کند. حال اگر هریک از فعالتهای انواع سازمانها را تعیین هدف کنیم، موازینی برای سنجش نتایج عملیات انتخاب کنیم و نیز توزیع اطلاعات را به نحوی انجام دهیم که بتوانیم نتایج عملیات انجام یافته را با هدفهای پیش بینی شده بسنجیم و مقایسه کنیم، یک مدیر باید بتواند شرایط و وسایل انجام کار را بهبود بخشد، در رهبری تجدید نظر کند، در شیوه انتخاب مجریان و نیز تعلیم آنان بازنگری کند یا هدفها و نقشه‌های اولیه را تعدیل بخشد. فرایند کنترل را می‌توان طی چهارگام انجام داد:

۱- تعیین معیار، استاندارد یا ضابطه برای نظارت

۲- سنجش عملکرد در برابر معیارها

۳- تشخیص انحرافات و تحلیل دلایل و علل آنها

۴- اقدامات اصلاحی.^{۵۰}

نظارت پذیری کم و بیش منوط به این است که اهداف به صورت مقادیر کمی معلوم گردند. در حقیقت آن چه که موضوع نظارت قرار می‌گیرد بررسی درباره این مسأله است که آیا نتایج عملیات با هدفها و معیارهای پیش‌بینی شده تطبیق می‌کند یا خیر؟ بدیهی است چنانچه مقاصد فعالتهای مختلف سازمان به نحوی محسوس و قابل سنجش - مقادیر کمی - معلوم نباشد، اجرای نظارت غیرممکن می‌گردد؛ زیرا در این صورت ملاک شخصی برای مقایسه نتایج عملیات وجود نخواهد داشت.^{۵۱}

از یک سو برقراری معیار نیازمند مقادیر کمی است و از دیگر سوی در سنجش عملکرد واقعی با توجه به معیارها، مشاهده شخصی عبارت از ساده‌ترین و متداول‌ترین راه انجام آن

۴۹- استونر (جیمز) و فریمن (ادوارد)، مدیریت: برنامه‌ریزی و سازماندهی، ترجمه سید محمداعرابی و علی پارسایان، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۷۵، صص ۱۲۶۶-۱۲۶۴.

۵۰- رضایان (علی)، منبع پیشین، ص ۲۹۳.

۵۱- اقتداری (علی محمد)، منبع پیشین، صص ۲۵۳-۲۵۲.

است.^{۵۲} بنابراین اگر با معیار ناپذیری و مشاهده ناپذیری مفاهیم و برنامه‌ها مواجه شویم باید بپذیریم که نظارتی نیز وجود نخواهد داشت. اندازه پذیر بودن نیز معیار بسیار مهم دیگری در انجام بهینه امر نظارت است:

«اندازه‌گیری فعالیت مستمری است که جمع‌آوری اطلاعات مربوط به عملکرد واقعی را شامل می‌شود. در صورتی که عملکرد باید برحسب واحدی که قبلاً به عنوان معیار تعیین شده است سنجیده شود. بنابراین واحد یا معیار اندازه‌گیری باید به گونه‌ای روشن تعریف شود و به سهولت قابل تشخیص باشد. همچنین باید در طول یک دوره زمانی دارای ثبات، یکدستی و تجانس باشد.»^{۵۳}

گزارشهایی نیز که می‌بایست در پیامد هرگونه انجام عملیات نظارت تدوین گردد، باید به موقع و بهنگام تدوین شود، حاوی کلی‌گویی نباشد و بتواند به نحوی موجز و منجز نظارت را تسهیل کند و با بهره‌گیری از اطلاعات دقیق عددی و آماری تنظیم گردد.^{۵۴} یک مدیر درحین اجرای تصمیمهای ناشی از پیاده‌سازی یک برنامه می‌بایست نظارتی مدام و مفید داشته باشد و بنگرد که آیا امور طبق برنامه انجام می‌شوند و پیش می‌روند، رویدادهایی که در نتیجه اجرای یک تصمیم رخ می‌دهند چه تأثیرات درون محیطی دارد، آیا کار طبق انتظار پیش می‌رود. به طور خلاصه یک مدیر با فرایند مستمری روبرو می‌شود و باید پیوسته و دایم مترصد مشکلات و مسائل جدید باشد.^{۵۵} ولی اگر نتوان به طرز عینی، اندازه‌پذیر، مشاهده‌پذیر و گزارش‌پذیر نظارت را انجام داد به طور کلی کنترل مؤثر و مفیدی را نمی‌توان انتظار داشت. ویژگیها و معیارهای نظارت متفاوت است ولی همگی این کار ویژه را دارند که سبب شوند هرگونه برنامه ریزی، نظارت‌پذیر و در نتیجه قابل پیاده‌شدن و عملیاتی شدن باشد. بازبینی اثربخش یا کنترل مؤثر نیازمند معیارهای عینی و دقیق است، زیرا به گونه‌ای ذهنی و

۵۲- دسلر، گری، منبع پیشین، صص ۱۷۲-۱۷۱.

۵۳- ایران نژاد پازرنی (مهدی) و ساسان گهر (پرویز) منبع پیشین، ص ۴۶۷.

۵۴- اقتداری (علی محمد)، منبع پیشین، صص ۲۵۷-۲۵۶.

۵۵- استونر (جیمز) و ای، اف فری من آر. (ادوارد) و گیلبرت (دانیل)، آر.، مدیریت، ترجمه علی پارسایان و

سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۷۹، صص ۴۱۷-۴۱۶.

آرامانی نمی‌توان نظارت کرد.^{۵۶} سیستم کنترل حتماً می‌بایست به طرز قابل لمس خاصیت بازخوانی داشته باشد تا بتوان نتایج کردارهای ناشی از برنامه‌ریزی را در محیط عملیاتی سنجید.^{۵۷} گزارش پذیری نظارت سبب می‌شود مدیر به طرز عینی در راه تصحیح انحرافها بکوشد.^{۵۸} آماری و قابل اندازه‌گیری بودن یکی دیگر از شروط نظارت مؤثر و مفید است. زیرا در قیاس میان هستها و بایدها می‌بایست شاخصها و سنجه‌های عینی و نه ذهنی در اختیار باشد.^{۵۹} استانداردها باید مشخص و دارای معنی و مفهوم باشند و در باب پذیرش آنها میان تصمیم گیران و مسئولان اجرایی اجماع و وفاق وجود داشته باشد. این استانداردها باید قابل اجرا باشند. زیرا بیان، تعبیر و تفسیر هدفهای کلی مانند تعلیم و تربیت بهتر یا منافع بیشتر موجب ابهام می‌شود.... هدفها باید تا آنجا که ممکن است برحسب واحد قابل اندازه‌گیری بیان شوند... چنان چه بیان هدفها مانند افزایش روحیه، بهبود روابط اجتماعی استقرار انضباط یا خلاقیت به صورت کمی امکان پذیر نباشد باید سعی کرد که مفهوم این هدفهای کیفی به وضوح فهمیده شوند و مکانیسم کنترلی طرح ریزی شود که در شرایط مزبور به اندازه‌گیری عملکرد کمک کند.^{۶۰}

به طور کلی ویژگیهای نظارت کار آمد از قرار زیر است:

- ۱- دقیق بودن اطلاعات
- ۲- به موقع بودن گزارش دهی
- ۳- تکیه برهدف و برنامه مشخص
- ۴- معقول و قابل درک بودن

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

-
- ۵۶- کوتر، ها اودانل، سیریل، و بهریخ وهانس، اصول مدیریت، ترجمه محمد علی طوسی (و دیگران)، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰، ص ۴۱۸.
- ۵۷- همان، ص ۳۹۹.
- ۵۸- دیل (ارنست)، اصول مدیریت: نظریه و عمل، ترجمه حسین عبده تبریزی و فیروزه مهاجر، تهران، پیشبرد، ۱۳۷۵، ص ۲۲.
- ۵۹- الوانی (سید مهدی)، منبع پیشین، ص ۹۳.
- ۶۰- ایران نژاد پاورنی (مهدی) و ساسان گهر (پرویز)، منبع پیشین، صص ۴۶۵-۴۶۴.

- ۵- مقرون به صرفه بودن
 - ۶- انجام کنترل در نقاط راهبردی یک برنامه
 - ۷- عینی و دقیق بودن کنترل مؤثر
 - ۸- انعطاف پذیری
 - ۹- قابلیت انطباق بر ویژگیهای فردی
 - ۱۰- وجود خاصیت کاشف انحرافها
 - ۱۱- تناسب کنترل با مناصب سازمان
 - ۱۲- قابلیت تجدید شونده معیارهای نظارت.^{۶۱}
- واژه جعلی POSDCORB که توسط لوترگولیک ابداع شده است،^{۶۲} نشان از وظایف هفتگانه هر مدیری دارد. ولی نظارت و برنامه‌ریزی در این میان آنقدر به همدیگر پیوسته اند که از اصطلاح «دوتیغه یک قیچی»^{۶۳} بهره گرفته و نشان داده شده است که:
- «برنامه ریزی و نظارت کردن از هم جدا ناشدنی هستند. آنها را همزادهای سیاسی مدیریت می‌خوانند. کنش برنامه‌ریزی نشده را نمی‌توان نظارت کرد: زیرا نظارت کردن به معنی پابرجا نگهداشتن فعالیتها در راستای درست از راه تصحیح کردن کج رویهایی است که در برنامه‌ها روی داده است. ... برنامه ریزی، معیارهای نظارت را هم فراهم می‌آورد.»^{۶۴}
- اگر فرایند تصمیم‌گیری را حاوی پنج گام بدانیم:
- ۱- چه می‌توان کرد؟
 - ۲- چه باید کرد؟
 - ۳- چه کاری باید در نظر گرفته شود؟
 - ۴- به چه کسی اختیار انجام دادن آنچه که در نظر گرفته شده است داده شود؟

۶۱- رضایان (علی)، منبع پیشین، صص ۲۴۶-۲۴۵.

۶۲- دیل (ارنست)، منبع پیشین، ص ۱۹.

۶۳- کونتر، ها اودانل، سیریل، و بهریخ وهانس منبع پیشین، ص ۳۸۸

۶۴- همان، ص ۱۶۶.

- ۵- چگونه اجرا شود؟^{۶۵}
- ۶- نیک متوجه خواهیم شد که کلیه گامهای پنجگانه نیازمند نظارت هستند. ولی بسیاری از مدیران به دلایلی چند اختیارات نظارتی خود را تفویض می‌کنند. مطابق این تفویض اختیار، مسوولیت عملیات نظارت به نفر دیگری اعطا می‌شود. با تفویض اختیار، مدیران می‌توانند مسئولیتهای بیشتری را از مقامات بالاتر بپذیرند، وقت بیشتری را صرف امور مهم و سرنوشت ساز می‌کنند، خلاقیت زیردستان را بهبود می‌بخشند و این امر منجر به اتخاذ تصمیمهای بهتر می‌گردد و تصمیمهای مهم و سرنوشت ساز با سرعت بالاتری اخذ می‌شود.^{۶۶} ولی در تفویض اختیار نمی‌توان مسئولیتهای را از سرخود باز کرد. زیرا در پایان کار کسی که به او تفویض اختیار می‌شود در درجه دوم از نظر مطرح بودن قرار می‌گیرد؛ مدیر کنترل خود را بر امور از دست نمی‌دهد و نیز از تصمیم‌گیری اجتناب نمی‌کند.^{۶۷} بنابراین رهنمودهای کلاسیک در امر تفویض اختیار از این قرار هستند:
- ۷- مسیر اختیارات که از بالاترین مقام تا پایین‌ترین مقام ادامه یابد، باید به صورت دقیق و روشن مشخص باشد.
- ۸- باید هرگونه ابهامی را از بین برد، از اصل وحدت فرماندهی عدول نکرد و هر نفر می‌بایست در مقابل یک مقام جوابگو باشد.
- ۹- انجام برخی از کارهای خاص را به پایین‌ترین مقام سازماندهی محول نمایند.
- ۱۰- باید به زیردستان اختیارات کافی داده شود تا بتوانند کارهای واگذار شده را انجام دهند.
- ۱۱- باید به زیردستان یا کسانی که به آنها تفویض اختیار می‌شود تفهیم کرد که مسئول انجام بهینه کارهایی هستند که به آنان واگذار شده است.^{۶۸}

۶۵- مینتزبرگ (هنری) سازماندهی: پنج الگوی کارساز، ترجمه ابوالحسن فقیهی و حسین وزیری سابق، تهران،

مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱، ص ۱۵۶.

۶۶- استونر (جیمز) و فریمن (ادوارد)، منبع پیشین، صص ۷۵۷-۷۵۱.

۶۷- همان، ص ۷۵۰.

۶۸- همان، ص ۷۵۴.

طبق آخرین جمله اصل یکصد و دهم قانون اساسی رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند. بنابراین مقام رهبری نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را که خود وی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین و تصویب می‌کند، به خود مجمع تشخیص مصلحت ارجاع داده است. البته می‌پذیریم که تفویض اختیار به هیچ نحو رافع مسئولیت شخص صلاحیت دار در اجرای وظایف قانونی نیست.

گفتار چهارم) نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام: امکان یا امتناع؟

بند نخست اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاستهای کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به عهده مقام رهبری گذاشته است. بنا به قولی:

«ما در دوره سوم مجمع که پنج سال آن به اتمام رسیده یک کار طولانی کردیم و مواردی را که باید سیاستهای کلی را برای آن بنویسیم تهیه کردیم که حدود ۱۲۰ مورد بود. اینها را خدمت رهبری فرستادیم و ایشان آن موارد را تایید کردند و به ما برگرداندند و گفتند که شما نظر مشورتی به ما بدهید. از آن به بعد چند کمیسیون در بخشهای مختلف تشکیل دادیم تا کار کارشناسی انجام بدهند. این کمیسیونها، کمیسیونهای اقتصادی، سیاسی، امنیتی، قضایی، زیربنایی و فرهنگی هستند.»^{۶۹}

انواع و اقسام سیاستهای کلی نیز که تاکنون تصویب و برای اجرا ابلاغ شده است^{۷۰} بیانگر درستی نخستین دل نگرانی مهمی است که بسیاری از نخبگان داشتند و معتقد بودند که اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام منجر به ایجاد دستگاهی عریض و طویل و موازی خواهد شد. اعمال نظارت بر یکصد و بیست مورد سیاست کلی نیازمند یک دستگاه اداری و اجرایی بزرگی است که آرام آرام وظیفه‌های نظارتی نهادهایی همچون دیوان عدالت اداری، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، قوه قضاییه و حراست و بازرسیهای ویژه را زایل خواهد کرد. این امر بدان خاطر است که اصولاً چنین نهادهایی برای

۶۹- بشیری (عباس)، منبع پیشین، ص ۸۷

۷۰- همان، صص ۱۶۸-۱۶۵، ۱۷۲-۱۸۸، ۱۸۲.

نظارت پدیده آمده بوده‌اند و از دیگر سو سیاستهای کلی را به دلایلی چون معیارناپذیری، مشاهده ناپذیری و اندازه ناپذیری، نظارت ناپذیر و در نتیجه غیراجرایی نیز خواهد کرد. بنا به تعریفی که خود مجمع از سیاستهای کلی نظام ارایه کرده است این سیاستها براساس آرمانها و اهداف طراحی می‌شود. ولی در قیاس با آرمانها می‌بایست جنبه تفصیلی و تشریحی شان بیشتر باشد، باید بازتاب صحیح و عملی ارزشها باشند، نه تنها دولت بلکه عامه مردم و نیروهای جامعه باید آرمانها را مد نظر قرار دهند. این سیاستها باید راهنمای عملی و معیار باید و نبایدها در تعیین اولویتها باشند و اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویتها بیان نمایند.^{۷۱} اگر نگاهی به سند چشم انداز جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی بیندازیم، خواهیم دید که از واژگان و تعبیرهای بسیارکلی گویانه، تجریدی و انتزاعی بهره گرفته شده است که تعیین آنها دقیق، عینی، مشاهده پذیر، اندازه پذیر و معیارپذیر نمی باشد. بنابراین، مسائلی مانند موارد مذکور در ذیل، نظارت ناپذیر و در نتیجه غیر اجرایی و غیرعملیاتی نیز خواهد شد:

* امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مناسب و پیوستگی مردم و حکومت.

* برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تامین اجتماعی، فرصتهای برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده و به دور از فقر و فساد و تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

* فعال، مسئولیت پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایتمند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب، نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.^{۷۲}

این بیان مفصل و مشحون از واژه‌ها و تعبیرهای کلی گویانه همانند یک مانیفست اعلام برنامه‌های پرطمطراق است که هیچ کدام از معیارهای یک برنامه قابل اجرا و نظارت پذیر را در خود ندارد. هیچ کدام از واژگان و تعبیرها اندازه پذیر، مشاهده پذیر، نسخه پذیر، عینی و دقیق نیستند بلکه هر کدام به تنهایی با توسل به زیبایی شناسی هندسی کلمات در کنار هم قرار

گرفته اند. وانگهی بر مبنای سند چشم انداز بیست ساله، نخستین برنامه توسعه طراحی می‌شود که مجمع تشخیص مصلحت نظام طی پنجاه و شش بند به تعیین سیاستهای کلی حاکم بر آن پرداخته است. حال به عنوان نمونه به این واژه ها و عبارتها دقت کنیم:

- ۱- اعتلا و عمق بخشیدن به معرفت
- ۲- تقویت وجدان کاری و انضباط اجتماعی
- ۳- تقویت روحیه کار، کارآفرینی، تلاش، قناعت و درستکاری
- ۴- سالم سازی فضای عمومی، رشد آگاهیها و فضایل اخلاقی
- ۵- سازماندهی و بسیج امکانات و ظرفیتهای کشور جهت کسب و تولید علم
- ۶- اصلاح فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری به منظور تسهیل و نهادینه کردن مشارکت مردم
- ۷- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی
- ۸- تربیت اسلامی و استقرار نظام جامع تامین اجتماعی
- ۹- ایجاد محیط مناسب حقوقی، قضایی و اداری
- ۱۰- تقویت نهاد خانواده و تلاش در جهت شکوفایی تواناییهای زنان
- ۱۱- اصلاح نظام اداری و قضایی و توسعه نظم و امنیت عمومی
- ۱۲- گسترش همکاریهای دو جانبه و منطقه‌ای و بین‌المللی
- ۱۳- حمایت از تامین مسکن گروه های کم درآمد
- ۱۴- توانمند سازی بخشهای خصوصی و تعاونی و توجه جدی به مشارکت مردم در سازندگی کشور

چنین به نظر می‌رسد که این واژه ها و ترکیبهای واژگانی از نخستین گام طوری طراحی شده‌اند که غیر اجرایی باشند، چون آنها هم نظارت ناپذیرند. زیرا به معیارهای کمی و عینی دقیق و مشاهده پذیر و اندازه پذیر تبدیل نشده و در عالم انتزاعیات رها شده‌اند. حتی نمی‌توان نام آنها را برنامه‌های هادی یا خط مشی‌های راهنما گذاشت، زیرا در این صورت چه نیازی به آنها داشتیم. درحالی که تمامی آنها به نحوی از انحاء در متن مکتوب قانون اساسی جمهوری اسلامی موجود است، دوباره نویسی آنها تحت عنوان سیاستهای کلی نظام هدر دادن زمان محسوب می‌شود. به نظر می‌رسد «سیاستهای کلی نظام» از همان آغاز توان اجرایی شدن را ندارند و به دیگر سخن، نظارت بر حسن اجرای آنها، منفعتی را عاید کسی نمی‌کند.