

مطالعه‌ی تطبیقی نظام‌های نظارتی

نوشته‌ی: دکتر سید محمد میر محمدی
عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده:

مقاله‌ی حاضر از پژوهشی تحت عنوان «طراحی ساختار مطلوب نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران» استخراج گردیده است. تحقیق مذکور به راهنمایی جناب آقای دکتر سید مهدی الوانی انجام پذیرفته است. در این تحقیق علاوه بر جست و جوی ویژگی‌های مطلوب ساختار کلان نظارت در میان سازمان‌های نظارتی داخل کشور، ساختار کلان نظارت در چند کشور خارجی نیز مورد بررسی قرار گرفته است.

نوشتار حاضر از بخش مطالعات تطبیقی تحقیق مورد نظر استخراج و در قالب ویژگی‌های مورد مطالعه ارائه می‌گردد.

ضمن طرح یافته‌های حاصل از مطالعه‌ی تطبیقی، الگوی پیشنهادی محقق که با هدف بهینه‌سازی ساختار موجود نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران طراحی شده است، به صورت مدل مفهومی در انتهای مقاله ارائه می‌شود.

مقدمه:

زندگی جمعی و متکی به قانون، لزوم کنترل و نظارت در تمامی جوامع انسانی را محسوس نموده است؛ هر یک از جوامع با توجه به شرایطی که با آن روبه‌رو هستند، به طراحی ساختارهای کنترل و نظارت اقدام نموده‌اند.

صاحب‌نظران سازمان و مدیریت، فرایند کنترل را یکی از اساسی‌ترین وظایف مدیریت می‌دانند که حیات سازمان بدان وابسته است. فرایند کنترل و نظارت، بقا و اثربخشی سیستم‌های سازمانی را دربرداشته و به مدیران کمک می‌کند تا اطمینان یابند که تلفیق بهینه‌ای از اهداف تحقق پذیرد.

سیستم‌های کنترلی در سازمان‌های موفق با واقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و فن‌آوری هماهنگی دارد. سیستم برنامه‌ریزی و کنترل مطلوب، مدیران را در شناسایی مشکلات، تهدیدها و پاسخ‌دهی به موقع و اثربخش، توانا می‌سازد.

کنترل مدیریتی، فراگرد هدایت در چارچوب الگوهای مناسب رشد و بهبود فعالیت‌ها در محیطی متغیر و پویا به شمار می‌رود. بحث کنترل سازمانی نمایانگر موضوعات اساسی مرتبط با ماهیت انسانی سازمان‌ها و فعالیت‌هایی است که در سطح سازمان انجام می‌گیرد.

سیستم‌های کنترلی اگر در سطح عمومی نظام به ویژه در سطح نظام اداری کشورها تشکیل شوند می‌توانند تحقق رسالت‌ها، اهداف و خط‌مشی‌های کلان و عمومی را در پی داشته باشند.

سیستم کنترل و نظارت هر اندازه از اقتدار و توان بیش‌تری برخوردار باشد نظام اداری

و دستگاه‌های اجرایی کشور برای نیل به اهداف، تضمین بیش‌تری خواهند داشت.

ویژگی‌های مورد مطالعه:

پژوهش‌گر برای یافتن ویژگی‌های مورد مطالعه، ابتدا با استفاده از روش دلفی، از برخی خبرگان و صاحب‌نظران علمی و تجربی نظرخواهی کرده است که نتایج حاصل در قالب هشت ویژگی در نگاره‌ی شماره‌ی ۱ ملاحظه می‌شود.

شماره	ویژگی
۱	رسمیت ساختاری
۲	پیچیدگی ساختاری
۳	تمرکز سیاست‌گذاری در امور نظارتی
۴	عدم تمرکز اجرایی در امور نظارتی
۵	قابلیت‌های حرفه‌ای ساختار نظارتی
۶	برخورداری از نگرش نظام‌گرا
۷	برخورداری از نظارت همگانی
۸	هم‌آهنگی (انسجام ساختاری)

نگاره‌ی شماره‌ی ۱: ویژگی‌های ساختارکلان نظارتی از نظر خبرگان

در یک جامعه‌ی پیچیده که انتظارات مردم از دولت در حال افزایش است، برخورداری از تشکیلات بزرگ و پیچیده دولتی غیرقابل اجتناب است. ولی عمده‌ترین خطری که سیستم‌های بزرگ و پیچیده دولتی را تهدید می‌کند به‌طور معمول با واژه بوروکراسی بیان می‌شود.

پاسخ‌گویی سیستم‌های نظارتی سطح کلان در پرتو کارآمدی و اثربخشی آن‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد؛ لذا ایجاد تعادل بین پیچیدگی سیستم‌های مورد نظر به همراه اثربخشی آن‌ها، چالشی است که در این تلاش علمی مورد بررسی قرار گرفته است.

تعریف ویژگی‌های مورد بررسی:

۱- رسمیت ساختاری: میزان استاندارد بودن فعالیت‌ها و رفتارهای سازمانی نشان‌دهنده‌ی میزان رسمیت در یک ساختار است. وجود مقررات روشن و ضوابط معین در انجام امور نظارتی تبیین‌کننده میزان رسمیت ساختاری است. (۱)

۲- پیچیدگی ساختاری: منظور از پیچیدگی ساختاری، میزان تفکیک عمودی یعنی تعداد سلسله مراتب سازمانی و تفکیک افقی یعنی میزان تقسیم کار و پراکندگی واحدها در سطح افقی است. اندازه و حجم ساختارهای نظارتی بر میزان پیچیدگی ساختاری مؤثر است. (۲)

۳- تمرکز در سیاست‌گذاری امور نظارتی: میزان انسجام یافتگی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های نظارتی نشان‌دهنده‌ی نوعی هم‌آهنگی و وحدت جهت در ادامه‌ی مسیر ساختار نظارتی است.

۴- عدم تمرکز در امور اجرایی نظارت: تفویض اختیار و واگذاری قدرت تصمیم‌گیری در سطوح عملیاتی و میانی تعیین‌کننده میزان وابستگی یا عدم وابستگی واحدهای اجرایی به سازمان‌های مرکزی نظارت‌کننده است. (۳)

۵- قابلیت‌های حرفه‌ای ساختار نظارتی: منظور از قابلیت‌های حرفه‌ای در ساختار نظارتی، ساختاری است که از خدمت متخصصان و صاحب‌نظران در یک موضوع بهره می‌گیرد و جایگاه تخصصی و حرفه‌ای افراد در ساختار با ماهیت وظایف و مشاغل امور نظارتی ارتباط نزدیک دارد. (۴)

۶- برخورداری از نگرش نظام‌گرا: مجموعه‌نگری در امور نظارتی به عنوان یک ویژگی، نشان‌دهنده‌ی میزان ارتباط و انسجام واحدهای نظارتی از حیث نظارت‌های درونی و بیرونی

و نظارت‌های مالی و عملیاتی است. (۵)

۷- برخورداری از نظارت همگانی: میزان حساسیت جمعی افراد، گروه‌ها، رسانه‌ها، احزاب و تشکل‌ها نسبت به عملکرد دستگاه‌های اجرایی و عمومی کشور تبیین‌کننده میزان نظارت همگانی موجود در ساختار کلان نظارتی است. (۶)

۸- هم‌آهنگی و انسجام ساختار نظارتی: هم‌سویی در پی‌گیری اهداف، برخورداری از وحدت رویه، و وجود یک پارچگی در انجام وظایف نظارتی نشان‌دهنده میزان هم‌آهنگی میان واحدهای نظارتی در ساختار کلان نظارتی است. (۷)

جامعه آماری تحقیق:

محقق پس از اخذ نظر خبرگان در خصوص ویژگی‌های مورد بررسی، وضعیت ویژگی‌های مورد نظر را در ساختار کلان نظارتی کشورهای زیر جست‌وجو نموده است.

شماره	کشورهای مورد مطالعه
۱	جمهوری خلق چین
۲	جمهوری فدرال آلمان
۳	جمهوری سنگاپور
۴	جمهوری اسلامی پاکستان
۵	جمهوری فرانسه
۶	امپراتوری ژاپن
۷	جمهوری اسلامی ایران

نگاره‌ی شماره‌ی ۲: نمونه‌های مورد بررسی در مطالعه‌ی تطبیقی

ویژگی نمونه‌های انتخاب شده:

الف) ویژگی نوع حکومت کشورها: از آن جا که ساختار حکومت در جمهوری اسلامی ایران از نوع ریاستی - پارلمانی است، کشورهای جمهوری فدرال آلمان، جمهوری فرانسه، جمهوری اسلامی پاکستان و جمهوری سنگاپور نمونه‌های مناسبی برای تطبیق با ساختار نظارتی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌آیند.

ب) ویژگی خصوصیات بارز ساختار نظارتی: ساختار نظارتی در جمهوری خلق چین به دلیل تمرکز و اقتدار نسبتاً بالا مورد بررسی قرار گرفته است. علاوه بر این ویژگی عضویت کشور چین در آمبودزمان آسیایی حائز اهمیت بوده است.

ساختار نظارتی کشور ژاپن به دلیل برخورداری از نظارت همگانی به شکل منحصر به فرد در اجرای کنترل و نظارت اداری مورد توجه قرار گرفته است.

ج) ویژگی‌های فرهنگی: کشورهایمانند جمهوری اسلامی پاکستان و جمهوری سنگاپور به دلیل روحیه‌ی شرقی حاکم بر این کشورها و نزدیکی فرهنگی با جمهوری اسلامی ایران مورد مطالعه قرار گرفته‌اند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

روش بررسی:

محقق ضمن بررسی تحقیقات انجام گرفته، با استفاده از قوانین اساسی و ساختار حکومتی، ساختار کلان نظارتی کشورهای مورد مطالعه را ترسیم نموده و پس از آن با بهره‌گیری از فن تحلیل محتوا به جست‌وجوی وضعیت هر یک از ویژگی‌های تحقیق در درون ساختارهای کلان نظارتی کشورها پرداخته است. ابتدا خلاصه‌ای از ساختار کلان نظارتی کشورهای نمونه آماری تحقیق بیان می‌شود و پس از آن یافته‌های حاصل از این مطالعه‌ی تطبیقی مطرح می‌گردد.

۱- ساختار کلان نظارتی در کشور ژاپن^(۸)

دولت ملی ژاپن در رابطه با بازرسی (ارزشیابی یا ممیزی) دارای سیستم‌های مختلفی است. فعالیت سازمان‌های اداری قوهی مجریه همان گونه که در قانون اساسی این کشور پیش‌بینی شده، مستقیماً زیر نظر قوهی مقننه قرار دارد.

در این کشور یک هیأت بازرسی مستقل از قوای سه‌گانه وجود دارد که اعضای این هیأت توسط دولت و مجلسین منصوب می‌گردند. هیأت مذکور صلاحیت داشتن شعبه‌ی قضایی را نیز دارد و در سطح قوهی مجریه، یک سازمان بازرسی اداری را زیر نظر دارد. در قوای مقننه و قضاییه سازمان‌های مشابه وجود ندارد.

هرگونه تحقیق و تفحص پیرامون اجرای بودجه از طریق وزارت دارایی صورت می‌گیرد و در هر وزارت‌خانه واحدهای بازرسی داخلی و بازرسی در امور ویژه وجود دارند. اغلب شرکت‌های دولتی توسط وزارت‌خانه‌های مربوط تحت کنترل و نظارت قرار می‌گیرند. در این کشور دو نوع بازرسی و نظارت عمده وجود دارد که تقریباً از یک‌دیگر تفکیک شده‌اند و در دو سطح مرکزی و محلی به طور مستقل انجام می‌شوند. این نظارت‌ها عبارتند از: الف) بازرسی و نظارت مالی و ب) بازرسی و نظارت عملیاتی.

در کشور ژاپن تمام بازرسی‌ها به جز بازرسی‌های اداری با بودجه و مسائل مالی سروکار دارند؛ ولی بازرسی اداری بر عملیات مدیریتی و عملکرد دستگاه‌های دولتی تأکید دارد.

در این کشور، دفتر واحدی به نام دفتر بازرسی اداری برای تدوین برنامه‌های نظارتی وجود دارد. این دفتر زیر نظر سازمان مدیریت اداری است. تدوین برنامه‌ها به صورت سالیانه و با توجه به برنامه‌های عمده‌ی دولت، توجه به بهبود امور مالی و مدیریت، توجه به هم‌آهنگی در میان سازمان‌های به هم وابسته و توجه به مشکلات اجتماعی منعکس شده به وسیله‌ی رسانه‌های جمعی و گروهی انجام می‌شود. از نکات برجسته ساختار نظارت در ژاپن، وجود

نظارت همگانی است؛ از یک سو دفاتر بازرسی منطقه‌ای و ناحیه‌ای نظرات عامه مردم را اخذ و به ارگان‌های ذیربط منعکس می‌کنند و از سوی دیگر گزارش‌های بازرسی در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد.

نوعی هم‌آهنگی و انسجام به مدد وجود جریان ارتباطی و اطلاعاتی نسبی در بین هیأت بازرسی کشور، سازمان بازرسی اداری و واحدهای ممیزی داخلی دستگاه‌های دولتی وجود دارد.

۲- ساختار کلان نظارت در کشور پاکستان: (۹)

واحدهای نظارتی در ساختار کلان نظارت این کشور در سطح قوای سه‌گانه پراکنده‌اند. علاوه بر قوای سه‌گانه، رئیس جمهور نیز با زیر نظر داشتن دفتر محتسب (آمبودزمان) در اعمال کنترل و نظارت دخالت دارد.

وظایف دفتر محتسب به طور عمده عبارتند از: تشخیص، رسیدگی، تحقیق، و چاره‌جویی پیرامون شکایت‌های دریافت شده، اصلاح و رفع بی‌عدالتی‌هایی که در اثر سوء مدیریت و سوء اداره امور به فردی وارد می‌شود. در ساختار کلان نظارت کشور پاکستان، هر یک از قوای سه‌گانه تعدادی کمیته و کمیسیون‌های نظارتی زیر نظر دارند که امور کنترل و نظارت را از طریق این کمیته‌ها و کمیسیون‌ها پی‌گیری می‌کنند.

در این کشور کمیته‌ی ثابت امور مالی و کمیته‌ی حساب‌های دولتی به عنوان نهادهای نظارتی قوه‌ی مقننه عمل می‌کنند؛ علاوه بر این‌ها نمایندگان مجلس نیز نظارت خاص خود را دارند.

قوه‌ی مجریه به ریاست نخست وزیر، واحدهای نظارتی مانند کمیسیون خدمات دولتی پاکستان، دادگاه‌های خدماتی، کمیسیون بازرسی فدرال و واحدهای بررسی شکایات مردمی را در اختیار دارد. دادگاه تجدید نظر قضایی نیز زیر نظر قوه‌ی قضاییه کشور پاکستان فعالیت می‌کند.

۳- ساختار کلان نظارت در کشور چین: (۱۰)

بر اساس قانون اساسی کشور چین، شورای دولتی این کشور مسئولیت هدایت و رهبری امور بازرسی را برعهده دارد. وزارت بازرسی چین تحت نظر شورای دولتی این کشور اداره می‌شود. این وزارت به منظور ارتقای مدیریت دولت و افزایش اعتماد و تلاش در میان سازمان‌های اداری، دولت و کارمندان دولت، در اجرای وظایف و پیروی از قوانین و مقررات تشکیل شده است. وزارت بازرسی بالاترین سازمان اداری بازرسی‌کننده در کل کشور محسوب شده و زیر نظر نخست‌وزیر به انجام امور می‌پردازد.

وزیر بازرسی این کشور عضو شورای دولتی است که به وسیله‌ی نخست‌وزیر پیشنهاد و به وسیله‌ی رییس جمهور و با تایید کنگره‌ی ملی خلق چین انتخاب می‌گردد. قوای مجریه و قضاییه زیر نظر کنگره‌ی ملی خلق چین اداره می‌شوند و هیچ نوع واحد بازرسی اداری و اجرایی در قوه‌ی قضاییه و مقننه وجود ندارد.

۴- ساختار کلان نظارت در کشور سنگاپور: (۱۱)

در ساختار نظارتی کشور سنگاپور واحدهای نظارتی در سطح قوه‌ی مجریه و مقننه پراکنده‌اند و هیچ سازمان اجرایی نظارت‌کننده‌ای زیر نظر قوه‌ی قضاییه وجود ندارد. دفتر رسیدگی به تخلفات زیر نظر قوه‌ی مجریه، یگانه مرجع رسیدگی به جرائم و فساد اداری محسوب می‌شود. دفتر مذکور با همکاری دستگاه‌های دولتی و هیأت‌های قانونی، مسئولیت حفظ تمامیت بخش عمومی و رسیدگی به سهل‌انگاری و اخلال‌گری‌های احتمالی از جانب کارکنان را نیز به عهده دارد.

بخش حسابرسی که یکی از واحدهای نظارتی کشور سنگاپور است، زیر نظر مجلس قرار داشته و به منزله‌ی چشم و گوش مجلس تلقی می‌شود. این مجلس مسئولیت ارائه‌ی گزارش نقاط ضعف موجود در کنترل مالی و استفاده‌ی بی‌رویه از منابع را به‌عهده دارد. این‌گونه موارد به‌طور معمول در گزارش سالانه‌ی ممیز کل مشخص شده و به مجلس ارائه

می‌شود، و به وسیله‌ی کمیته‌ی محاسبات عمومی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. البته مجلس مذکور تشکیلاتی است مستقل و بدون هیچ‌گونه مداخله از جانب وزارت‌خانه‌ها و بخش‌های دیگر براساس قانون حسابرسی، عمل می‌کند.

۵- ساختار کلان نظارت در کشور آلمان: (۱۲)

قانون اساسی آلمان مهم‌ترین معیار اعمال حکومت محسوب می‌شود. نهادی به نام دادگاه قانون اساسی فدرال، ناظر است که مجلس، دولت و دستگاه قضایی، قانون اساسی را رعایت کنند. این دادگاه به عنوان حافظ قانون اساسی اقدامات سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضاییه را نسبت به مطابقت با قانون اساسی بررسی می‌کند. دادگاه مزبور در جهت حفظ حقوق اساسی شهروندان نیز همت می‌گمارد.

کمیسیون درخواست و شکایت مستقر در قوه‌ی مقننه، مسؤل رای‌ی درخواست و شکایت به مجلس منتخب مردم است.

منظور از درخواست به‌طور عمده رای‌ی پیشنهاد به دستگاه قانون‌گذاری است و شکایت، اغلب به عملکرد دستگاه اداری مربوط می‌شود. کمیسیون درخواست و شکایت مجلس نه‌تنها مانند سایر کمیسیون‌های مجلس حق دارد که اعضای دولت فدرال را فرا خواند، بلکه می‌تواند از دولت و نهادهای اجرایی اطلاعات و مدارک مورد نیاز را بخواهد و شهادت کارشناسان و گواهان را بشنود و آن نهادها را مورد بازرسی قرار دهد.

کمیسیون‌های تحقیق از ابزارهای دیگر کنترل و نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه به شمار می‌رود. این کمیسیون‌ها هنگامی تشکیل می‌شوند که رسوایی یا اتفاق مهمی روی داده باشد.

کمیسیون‌های بررسی در قوه‌ی مجریه علاوه بر نمایندگان مجلس کارشناسان را نیز در خود جای داده است. این کمیسیون وظیفه دارد تا اطلاعات مورد نیاز مسایل مبهم را جمع‌آوری نموده و زمینه‌ی تصمیم‌گیری مجلس را برای درازمدت فراهم نماید.

در ساختار نظارتی کشور آلمان، نظارت قوهی مقننه بر ارتش از طریق یک نماینده انجام می‌شود. نماینده‌ی مجلس وکیل مردم است و از حقوق شهروندان در مقابل این نهاد صیانت می‌کند. دخالت این نماینده هنگامی صورت می‌گیرد که حقوق اساسی سربازان یا مقررات داخلی نیروهای مسلح زیر پا گذاشته شده باشد.

دیوان محاسبات، نهاد نظارت‌کننده‌ای است که در قوهی مجریه قرار دارد. دیوان محاسبات فدرال بر درآمدها و هزینه‌های تمامی اداره‌ها و مؤسسه‌های فدرال و سایر مؤسسه‌هایی که به نوعی از کمک دولت بهره‌مند می‌شوند نظارت دارد. این نهاد علاوه بر بررسی مقررات هزینه کردن اعتبارات، بر مصرف بهینه‌ی بودجه نیز نظارت دارد.

هنگام بروز اختلاف بین شهروندان و قوهی مجریه صلاحیت رسیدگی با دادگاه‌های اداری است. این دادگاه‌ها در صورت از بین رفتن حقوق شهروندان بر اثر اقدام نهادهای اداری از آن‌ها به طور قانونی حمایت می‌کنند. صلاحیت رسیدگی به اختلاف‌های مالیاتی بین شهروندان و اداره‌های دارایی به عهده‌ی دادگاه‌های مالیاتی است.

دادگاه‌های کار، هنگام بروز اختلاف‌های کاری ناشی از قرارداد بین کارفرمایان و کارگران وارد عمل می‌شوند؛ این دادگاه‌ها به جز اختلاف‌های ناشی از روابط کار، به مسائلی مانند حقوق شورای کارگری، اختلاف بین اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی و قراردادهای دسته‌جمعی و قانونی بودن اعتصاب‌ها رسیدگی می‌کنند.

۶- ساختار کلان نظارت در کشور فرانسه: (۱۳)

در ساختار نظارتی کشور فرانسه، سازمان‌های نظارتی در سطح قوای سه‌گانه حضور دارند. نظارت اداری و فنی به وسیله‌ی قوهی مجریه بر نظام اداری اعمال می‌شود. دیوان محاسبات در چارچوب قوهی مجریه انجام وظیفه نموده و گزارش آن به‌طور سالانه منتشر می‌شود. مردم از این طریق در جریان مسائل و مشکلات مربوط به بودجه و مدیریت خدمات دولتی قرار می‌گیرند.

دفتر مقام میانجی یا آمبودزمان فرانسه زیر نظر مجلس نظارت می‌کند. اگرچه دفتر مقام میانجی با الهام از وظایف دفتری مشابه در کشور سوئد ایجاد شده، اما دارای خصوصیات ویژه‌ای است. دفتر مذکور به عنوان مرکزی برای دریافت شکایت‌های متعدد نیز عمل می‌کند. دادگاه‌های اداری از جمله‌ی دستگاه‌های نظارتی کشور فرانسه به شمار می‌روند. این دادگاه‌ها زمینه‌ی بررسی نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور را فراهم آورده و مردم نیز می‌توانند در مواردی که احکام یا اقدامات دستگاه‌های اجرایی موجب ضرر و زیان گردد، ادعای خسارت کنند. البته دادگاه‌های فوق نسبت به شکایت‌های اداری حساسیت چندانی نشان نمی‌دهند.

۷- ساختار کلان نظارت در جمهوری اسلامی ایران (۱۴)

در جمهوری اسلامی ایران واحدهای نظارتی در سطح سه قوه پراکنده‌اند. در قوه‌ی مقننه دیوان محاسبات بر نحوه‌ی عملکرد بودجه در دستگاه‌های اجرایی نظارت دارد. کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی به‌طور دایم به شکایت‌های رسیده از طرف افراد حقیقی و حقوقی رسیدگی نموده و در مواقع مورد نیاز به بازرسی و تحقیق در دستگاه‌های اجرایی نیز می‌پردازند. در قوه‌ی مقننه هم‌چنین گروه‌های تحقیق و تفحص نیز در مواقع لزوم تشکیل می‌گردد و ضمن بررسی شکایت‌ها و موارد حاد، مردم را در جریان گزارش بازرسی خود قرار می‌دهند.

در قوه‌ی مجریه، واحدهای نظارتی مانند سازمان حسابرسی، سازمان تعزیرات حکومتی، ذیحسابی‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی فعالیت دارند. هر یک از واحدهای نظارتی بنا به وظیفه‌ای که قانون برای آن‌ها مشخص نموده است، اقدامات کنترلی خویش را دنبال می‌کنند. دستگاه‌های نظارتی در قوه‌ی مجریه علاوه بر دستگاه‌های اجرایی مستقر در قوه‌ی مجریه به کنترل و بازرسی شرکت‌های دولتی نیز می‌پردازند.

هیأت پی‌گیری و نظارت بر قانون اساسی زیر نظر رییس جمهور و در ارتباط با اجرای قانون اساسی فعالیت می‌کند.

در قوه قضاییه، عمده‌ترین واحدهای نظارتی عبارتند از: دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور. دیوان عدالت اداری به موجب قانون وظیفه‌ی رسیدگی به شکایت‌های عامه مردم از دستگاه‌های اجرایی و دولتی را به عهده دارد. از این طریق از اقدام‌های خلاف قانون دستگاه‌های اجرایی به نفع عامه مردم جلوگیری می‌کند.

سازمان بازرسی کل کشور که زیر نظر قوه قضاییه فعالیت می‌کند صلاحیت رسیدگی به شکایات و بازرسی کلیه دستگاه‌های دولتی کشور را دارد و دستگاه‌های اجرایی را از نظر حسن جریان امور و اجرای قوانین و مقررات، مورد بازرسی قرار می‌دهد.

یافته‌های حاصل از مطالعات تطبیقی کشورها:

الف) مقایسه‌ی سازمان‌های نظارتی کشورهای مورد مطالعه: خلاصه‌ای از اطلاعات به دست آمده از کشورهای مورد مطالعه در نگاره‌ی شماره‌ی ۳ ملاحظه می‌شود. در این نگاره سازمان‌های عمده‌ی نظارتی هر کشور، نشان‌دهنده‌ی دستگاه‌های نظارتی درون هر یک از سه قوه به صورت تفکیکی است. وضعیت هر یک از کشورها با توجه به ویژگی‌های هشت‌گانه مورد مطالعه در این جدول معین شده است.

ب) یافته‌های حاصل از تطبیق کشورهای مورد مطالعه: نتایج حاصل از مطالعه‌ی تطبیقی که با توجه به متغیرهای هشت‌گانه در بررسی ساختار کلان نظارتی کشورهای مورد مطالعه به دست آمده، به صورت اجمالی در نگاره‌ی شماره‌ی ۴ ملاحظه می‌شود. لازم به ذکر است ویژگی‌های مورد مطالعه به صورت نسبی و در هفت کشور مورد بررسی و گردآوری شده است.

نگاره‌ی شماره‌ی ۳: مقایسه سازمان‌های نظارتی کشورهای مورد مطالعه

(۷۶)

نام کشور	نوع حکومت	دستگاه‌های نظارتی	شاخص‌ها نوع حکومتی	رسمیت ساختاری	پیدایش ساختاری	تسریک در اسناد سیاست‌گذاری	علم تسریک در اسناد اجرایی نظارت	قابلیت‌های حرفه‌ای	بهره‌رسانی از نظارت همگانی	هم‌انگهی و انسجام ساختاری
چین	حکومت متمرکز	وزارت بازرسی	قوی متمرکز	رسمیت بالاست	پیدایش پس‌الین	سیاست‌گذاری متمرکز	اسناد اجباری	ساختار نظارتی	در حد متوسط وجود دارد	هم‌انگهی و انسجام ساختاری
تایوان	جمهوری پارلمانی	۱. دفتر رسیدگی به تخلفات ۲. وزارت تان حسابرسی	قوی متمرکز قوی متمرکز	رسمیت ساختاری بالا است	بلاخطمی شده پیدایش ساختاری پس‌الین است	تسریک در سیاست‌گذاری وجود دارد	تسریک در اسناد اجرایی وجود دارد	ساختار نظارتی از ساختار نسبتاً حرفه‌ای است	در حد متوسط وجود دارد	هم‌انگهی و انسجام ساختاری
ایران	جمهوری پارلمانی	۱. سازمان عدلیت اداری ۲. هیات بازرسی ۳. تحقیق وزارت اداری ۴. بازرسی داخلی وزارتخانه‌ها	قوی متمرکز مستقل از قوا قوی متمرکز قوی متمرکز	میزان رسمیت به‌علاوه وجود استاندارد‌ها بالاست	ساختار نسبتاً پیدایش است	تسریک در سیاست‌گذاری تیم تسریک	تسریک در اسناد اجرایی وجود دارد	قابلیت‌های حرفه‌ای	وجود نظارت عامه نظارت دورتی و بی‌دورتی مالی	هم‌انگهی و انسجام ساختاری بالا است
ایران	جمهوری پارلمانی	۱. آیین‌دوران (دفتر محاسب) ۲. کمیسیون خدمات دولتی ۳. کمیسیون بازرسی دولتی ۴. واحد بازرسی شکایات ۵. دادگاه عدلیت ایران ۶. کمیته ثابت امور مالی ۷. کمیته حساب‌های دولتی ۸. دادگاه جدید نظر قضایی	قوی متمرکز قوی متمرکز قوی متمرکز قوی متمرکز قوی متمرکز قوی متمرکز قوی متمرکز	میزان رسمیت نسبی	ساختار از پیدایش برخوردار است	تسریک در سیاست‌گذاری تسریک در اسناد	تسریک در اسناد اجرایی وجود دارد	ساختار نظارتی نیمه حرفه‌ای است	نظارت همگانی نظارت دورتی و بی‌دورتی مالی	هم‌انگهی و انسجام ساختاری

نام کشور	نوع حکومت	تأسیس		رسمت ساختاری	پیچیدگی ساختاری	تسکیر در اسود	مدم تسکیر در اسود	قابلیت‌های حرفه‌ای	پروژه‌رانی از نظرات	تکرش نظام‌گرا	سما آسکی و انسجام ساختار
		تاریخ تاسیس	تاریخ تسکیر								
آلمان	پارلمنتی	۱. کمسیون حقوق ۲. کمسیون امور اجتماعی ۳. دادگاه فدرال ۴. دیوان عدالت ۵. دیوان مالیات ۶. دیوان کار	قوی مبتنی بر روی قضایی قوی قضایی قوی قضایی	به دلیل وجود مقررات مختلف، رستت بالا	به دلیل حجم مناسب واسمهای نظامی تسکیر است	سیاست‌گذاری تسکیر در اسود	اسود تسکیر در اسود	ساختار کلان قابلیت‌های	نظرات همگانی در	نظرات‌های بیرونی و درونی وجود دارد، نظرات‌های	اسود واسمهای نظامی از انسجام و
ترکیه	پارلمنتی - ریاستی	۱. دیوان عدالت ۲. دیوانهای اداری ۳. دفتر رئیس‌جمهور (آیو دیوان)	قوی سوری قوی قضایی قوی مبتنی	رسمت ساختاری متوسط است	پیچیدگی ساختاری متوسط است	تسکیر در اسود	تسکیر در اسود	ساختار کلان نظامی	وجود نظرات همگانی	در ساختار کلان نظرات پدید می‌آید، نظرات‌های درونی و بیرونی و عملیاتی نظرات‌های ملی و جهانی	انسجام و هماهنگی کلی در ساختار نظامی سلاطه می‌شود
ایران	ریاستی		قوی قضایی	رسمت ساختاری متوسط است	پیچیدگی ساختاری پایین است.	تسکیر در اسود	تسکیر در اسود	ساختار کلان نظامی	وجود نظرات همگانی	در ساختار کلان نظرات پدید می‌آید، نظرات‌های درونی و بیرونی و عملیاتی نظرات‌های ملی و جهانی	انسجام و هماهنگی کلی در ساختار نظامی سلاطه می‌شود

ادامه‌ی نگاره‌ی شماره‌ی ۳: مقایسه‌ی سازمان‌های نظامی کشورهای مورد مطالعه

نام کشور	فرع حکومت	مستگاههای نظارتی	شاخصها	رسمیت ساختاری	پیچیدگی ساختاری	سیاست گذاری	اجرائی نظارت	تابندهای حرفه‌ای	مشکلات	تکرش نظام‌گرا	هم‌آهنگی و انسجام ساختار
جمهوری اسلامی ایران	پارلمانی - ریاستی	۱. دیوان محاسبات ۲. کمیسیون‌های اصول قانونی ۳. سازمان بازرسی کل کشور ۴. دیوان عدالت اداری ۵. هیات پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی ۶. سازمان حسابرسی ۷. سازمان تعزیرات حکومتی ۸. نهضت ملی و وزارت امور اقتصادی و دارایی ۹. سازمان برنامه و بودجه ۱۰. سازمان امور اداری و استخدامی کشور	قوه مقننه قوه قضائیه قوه مجریه قوه مجریه قوه مجریه قوه مجریه قوه مجریه قوه مجریه قوه مجریه قوه مجریه	دستورالعمل نظارتی و اجرایی در ارتباط با اجرای اصل ۱۱۱ قانون اساسی	نظارت بر حسن اجرای قوانین اساسی و سایر قوانین کشور و همچنین بر حسن اجرای قوانین و مقررات دولتی و غیردولتی	سیاست‌گذاری در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و همچنین سیاست‌گذاری در امور مربوط به حقوق اساسی و آزادی‌های مدنی	نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات دولتی و غیردولتی و همچنین بر حسن اجرای قوانین و مقررات دولتی و غیردولتی	تابندهای حرفه‌ای در زمینه‌های مختلف نظارتی و اجرایی	مشکلات در زمینه‌های مختلف نظارتی و اجرایی	تکرش نظام‌گرا در زمینه‌های مختلف نظارتی و اجرایی	هم‌آهنگی و انسجام ساختار در زمینه‌های مختلف نظارتی و اجرایی

ادامه‌ی نگاره‌ی شماره‌ی ۳: مقایسه‌ی سازمان‌های نظارتی کشورهای مورد مطالعه

شماره	یافته‌های تحقیق تطبیقی
۱	وجود رسمیت ساختاری به دلیل شفاف بودن قوانین و مقررات و استانداردهای کاری در تمامی کشورهای مورد مطالعه.
۲	برخورداری از سیستم تمرکز در سیاست‌گذاری به عنوان یک ابزار قوی در جهت ایجاد هم‌آهنگی در ساختاری کلان نظارتی.
۳	برخورداری از سیستم عدم تمرکز در اجرای امور نظارتی در جهت تسریع جریان کنترل و نظارت با توزیع اختیارات و مسؤلیت‌ها.
۴	برخورداری از قابلیت‌های حرفه‌ای در ساختار کلان نظارتی. البته این ویژگی در اغلب کشورهای مورد مطالعه به صورت نسبی مشاهده می‌شود.
۵	برخورداری از سیستم نظارت همگانی به منظور استفاده از نظرات عامه مردم، جناح‌های سیاسی، رسانه‌های ارتباط جمعی و احزاب در امور نظارتی.
۶	وجود نگرش نظام‌گرا در ابعاد بازرسی و کنترل درونی و بیرونی و مالی - عملیاتی.
۷	وجود پیچیدگی ساختاری متوسط در ساختار کلان نظارتی که نشان‌دهنده ساختارهای کوچک و کارآمد نظارت و کنترل است.
۸	وجود هم‌آهنگی در بین سازمان‌های نظارتی هر یک از کشورهای مورد مطالعه و انسجام ساختاری بالا در دسترسی به اهداف.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مطالعات میدانی انجام شده برای شناخت ساختار کلان نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران زمینه‌ی تعیین اولویت ویژگی‌های مورد مطالعه را فراهم نمود. با استفاده از «تحلیل واریانس فریدمن»، ویژگی‌های هشت‌گانه تحقیق رتبه‌بندی شد، که از این میان ویژگی هم‌آهنگی از اولویت اول برخوردار شد. به این ترتیب، ویژگی هم‌آهنگی به عنوان متغیر غالب در طراحی مدل مدنظر قرار گرفت و الگوی پیشنهادی با محور قرار گرفتن ویژگی هم‌آهنگی مطرح شده است.

براساس پژوهش تطبیقی انجام پذیرفته در کشورهای مورد مطالعه و نتایج حاصل مطالعات میدانی داخل کشور، لحاظ کردن متغیر غالب هم‌آهنگی، حضور سایر ویژگی‌ها تأمین می‌نماید.

هدف این پژوهش جست‌وجو برای یافتن مدلی فراگیر است که بتواند در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران جایگاه هر یک از سازمان‌های نظارتی را معین نموده و ارتباط آن‌ها را با یک‌دیگر برقرار نماید. لذا با توجه به وجود فلسفه‌ی تفکیک مطلق قوا با تکیه بر دست‌آوردهای این پژوهش و به‌کارگیری مدل پیشنهادی تحقیق، علی‌رغم وجود تفکیک قوا، زمینه‌ی همکاری سه قوه فراهم می‌آید.

الگوی پیشنهادی مناسب

مدل پیشنهادی تحقیق که مبتنی بر ویژگی‌های مورد مطالعه و یافته‌های حاصل از مطالعات تطبیقی و مطالعات میدانی انجام پذیرفته در داخل کشور است، مدلی فراگیر در جهت تبیین ساختار روابط در سیستم کلان نظارت محسوب می‌شود. نحوه‌ی حضور ویژگی‌های مورد

مطالعه در مدل پیشنهادی تحقیق مشاهده می‌شود. در این مدل متغیر هم‌آهنگی بین سه قوه در جهت انجام امور نظارتی با در نظر گرفتن شورای عالی نظارتی تأمین می‌شود. این شورا از جهت هم‌آهنگی در امور اجرایی و سیاست‌گذاری متمرکز، وحدت جهت مورد انتظار را تأمین می‌نماید. شوراها هم‌آهنگی امور نظارتی که در درون هر یک از سه قوه پیش‌بینی شده‌اند در گام اول، هم‌آهنگی‌های درون قوه‌ای را به وجود می‌آورند و در گام بعدی مراجع مناسبی برای ارتباط با شورای عالی هم‌آهنگی در سطح فراتر از سه قوه هستند.

ویژگی‌های نگرش نظام‌گرا، عدم تمرکز در امور اجرایی و تمرکز در سیاست‌گذاری، در پرتو هم‌آهنگی ایجاد شده در سطح درون‌قوا و فراقوا تأمین می‌شود.

در مدل ارائه شده، ارتباط چند جانبه ساختار کلان نظارت ترسیم شده است. ارتباط بین قوای سه‌گانه، ارتباط بین واحدهای نظارتی دو قوه‌ی مقتنه و قضاییه با دستگاه‌های اجرایی مستقر در قوه‌ی مجریه، ارتباط واحدهای نظارتی قوه‌ی مجریه با دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی، ارتباط مردم، شوراها، اسلامی، جناح‌های سیاسی و رسانه‌های گروهی با قوای سه‌گانه و ساختار کلان نظارت نیز به‌طور مشخص تبیین شده است.

همان‌گونه که در مدل ملاحظه می‌شود مرجع هم‌آهنگی و انسجام‌بخشی ساختار کلان نظارت در جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی نظارتی است که زیر نظر مقام معظم رهبری و فراتر از قوای سه‌گانه با ترکیب وظایف و اعضای مشخص در جهت نیل به اهداف نظارتی انجام وظیفه می‌نماید.

مقاصد موعودگان

شودند علی نظامین

مقام معظم رهبری

توره قضائیه

پایگاه داده

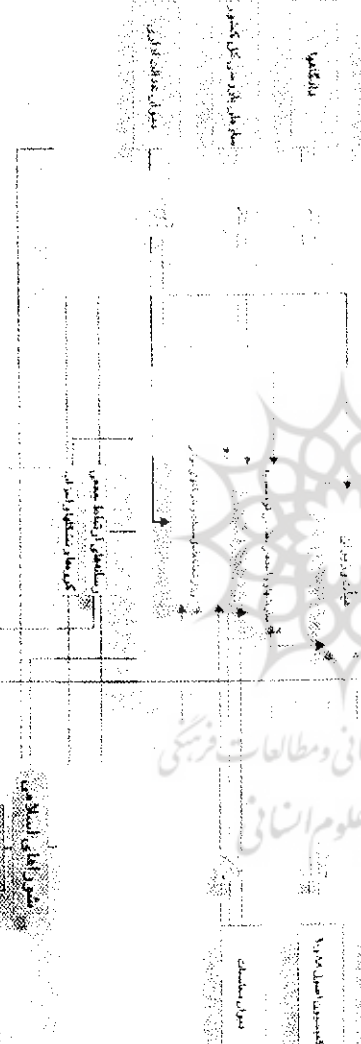
توره مجریه

توره مقننه

شهریار ایستادگی امور نظامین
دوران مجلس محمود
دانشگاهها

رئیس جمهور
شهریار ایستادگی امور نظامین
دوران مجلس محمود
دانشگاهها

مجلس شورای اسلامی
شهریار ایستادگی امور نظامین
دوران مجلس محمود
دانشگاهها



دیوار

شهریار ایستادگی امور نظامین و مطالعات فرهنگی
پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پژوهشگاه علوم انسانی

پی‌نوشت‌ها:

1. Stephen P. Robbins, *Organization Theory*, 2nd Ed. Prentic-Hall, U.S.A: 1987, p. 23.
2. "I bid.", p. 26.
3. Stephen P. Robbins. *Opcit.*, p. 29.
4. Richard L. Daft, *Organization Theory and Design*, 4th Ed., U.S.A: West Publishing Co., 1992, p. 12.
۵. محمد جواد عاصمی‌پور. نظارت از دیدگاه نظری و ارزیابی عملکرد دولت جمهوری اسلامی ایران؛ مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، چاپ اول، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۶، ص ۲۷۷.
۶. سیدمحمد هاشمی. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم، چاپ دوم، قم: مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۴، ص ۹۵.
7. Richard L. Daft, *OP.Cit.*, p. 12.
۸. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، «اداره‌ی امور عمومی در ژاپن». تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ش. ۲۲، ۱۳۶۴، ص ۱۷.
۹. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. «نظام اداری و اجرایی پاکستان». تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ش. ۶۵ و ۶۴، ۱۳۶۷، ص ۳۱.
۱۰. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. «نگرشی بر ساختار تشکیلاتی و نظام آموزشی چین». تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ش. ۸۴، ۱۳۶۹، ص ۲۸.

۱۱. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. «معرفی ساختار اداری کشورهای اندونزی، سنگاپور، سوئد». تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ش. ۸۶، ۱۳۶۹، ص ۴۳.

۱۲. از منابع زیر اقتباس شده است:

- قانون اساسی آلمان.

- Kappler, Arno and etal , Facts About Germany, Germany: 1996. p. 162.

- Horst Potzech: Die deutsche Demokratie, Bundeszentrale fur Politische Bildung, 1997, pp. 30-76.

۱۳. قانون اساسی فرانسه.

۱۴. از منابع زیر اقتباس شده است:

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.

- سیدمحمد هاشمی، همان، صفحه ۲۱۱.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی