

## واکاوی دستگاه‌های نظارتی در ایران با تأکید بر فلسفه انقلاب کیفیت

عبدالعلی زارعیان جهرمی<sup>۱</sup>

مهدی شعبان نیا منصور<sup>۲</sup>

سیدجواد میرقاسمی<sup>۳</sup>

### چکیده

نظام نظارتی ایران در قالب بوروکراسی نوین از همان اوان شکل‌گیری، گرفتار مسائل و مشکلات ریشه‌ای بوده و با وجود دلایل و براهین بی‌شمار بر وجوب و ضرورت نقش نظارت، موفقیت خاصی نداشته است. مشکل کجاست و چه باید کرد؟

چرایی بروز مشکل نظام نظارتی ایران، پرسش این تحقیق است. به زبان دیگر، سؤال این است که چرا سازمان‌های نظارتی در کشور شکست خورده‌اند؟ به اعتقاد این تحقیق، سازمان‌های نظارتی در ایران کارکرد مکانیکی دارند و برنامه‌ریزی با اهداف راهبرد اقتضائی ندارند. این سازمان‌ها، هدف اصلی کنترل را فراموش کرده‌اند و بدون توجه به نقاط حساس و کلیدی نظارت، تنها به اهداف جزئی مشغولند. سازمان‌های نظارتی اگر می‌خواهند در آینده اثرگذار باشند، باید مانند یک سازمان ارگانیک عمل کنند و دنباله‌رو فلسفه انقلاب کیفیت فراگیر باشند.

**واژگان کلیدی:** نظارت، متن‌گرایی، فلسفه انقلاب کیفیت جامع، بالک‌های تعادل در نظارت، نقاط حساس و کلیدی نظارت.

۱. دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز، s4smrt@outlook.com

۲. گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)، mehdi.shabannia@gmail.com

۳. گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، drjavad.mirghasemi@gmail.com

## مقدمه

از دیرباز، استقرار نظام کارآمد نظارت از اهداف مدیریت هر جامعه انسانی بوده و با تحولاتی که در نظام‌های اداری کشورهای مختلف رخ داده، نظارت نیز دست‌خوش تغییر شده است. یکی از چالش‌های حکومت‌های مختلف، تعیین نوع سیستم کنترل و نظارت مناسب، هماهنگ و سازگار در هر جامعه برای اقدام اثربخش و موفق است تا بتواند با تغییر الگوی سازمانی، به طور کارآ و اثربخش عمل کند. به طور مسلم، دست‌یابی به چنین سیستمی منجر به پاسخ‌های معتبری خواهد شد.

اطمینان‌یابی از صحت و کارایی فعالیت‌های دستگاه‌های اداری جز با کنترل و نظارت ممکن نیست. با این حال، مشکلات بی‌شمار نظام اداری کشور نشان می‌دهد که الگوی حاکم بر نظارت در ایران تأثیر مثبت نداشته است و متأسفانه امروز شاهد رشد و توسعه انحراف در کارکرد و فساد در اجزای مختلف دستگاه‌های اداری هستیم. این مسئله، همه مردم را ناامید و اعتماد و اطمینان آن‌ها به دستگاه دولتی و عمومی را کاهش داده و حتی موجب کم‌رنگ شدن اعتقادات و ارزش‌های اخلاقی جامعه شده است.

حال سؤال این جاست که چرا با وجود تلاش‌های صورت‌گرفته، مشکلات نظام نظارتی ایران بهبود نیافته و در سال‌های اخیر بر شدت و حدت آن افزوده شده است؟ به زبان دیگر، چرا سازمان‌های نظارتی در کشور شکست خورده‌اند؟ بی‌شک، توجه صرف به نشانه‌های مرئی مشکل نظام نظارتی ایران، اشتباه متداولی است که بیش‌تر سازمان‌ها در حل مسائل و مشکلات دچار آن شده‌اند.<sup>۱</sup> در شناخت مشکلات تنها به علایم آشکار نباید توجه شود؛ زیرا در این صورت، راه‌حل‌ها، سطحی، مقطعی و ساده‌اندیشانه در پیش گرفته خواهد شد و مشکلات در درازمدت با شدت و فشار بیش‌تری، خود را نشان خواهد داد.<sup>۲</sup> برای یافتن پاسخی مناسب باید از خود بیرسیم که واقعاً مسئله چیست؟ شاید تاکنون اشکال در شناخت آن بوده است. شاید آن‌چه به عنوان مسئله مورد توجه قرار گرفته، عارضه‌های آن بوده است.<sup>۳</sup>

۱. دسلر، گری، مبانی مدیریت منابع انسانی، ترجمه: سید محمد اعرابی و علی پارساییان، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ نهم، ۱۳۹۱، ص ۶۸.

۲. سنگه، پیتر، پنجمین فرمان، ترجمه: حافظ کمال هدایت، تهران: مؤسسه مدیریت صنعتی، ۱۳۷۷، ص ۱۳۲.

۳. میرسپاسی، ناصر و اکبر اعتباریان، اصلاح و تحول در نظام اداری ایران بر اساس الگوی توازن قدرت، تهران: ترمه، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۴۶.

برای شناخت ریشه‌ها و بهبود رفتارهای یک سیستم باید به سراغ کشف ساختارهای پنهان و اصلاح آن‌ها رفت.<sup>۱</sup> ساختارهای پنهان در هر سیستم در بخش تاریک آن سیستم است، در حالی که به طور معمول، افراد در بخش روشن سیستم به دنبال آن می‌گردند. این ساختارها در جایی قرار دارند که به گفته توکویل،<sup>۲</sup> حتی انقلاب نیز قادر به دگرگونی در قالب‌های آن نیست و با شناسایی ساختارهای پنهان و دقیق می‌توان رفتار سیستم را تغییر داد.<sup>۳</sup> با این رویکرد، برخی از موضوعات اساسی را تحلیل می‌کنیم که برای نظام نظارت کشور مشکل‌آفرین شده‌اند.

گفتنی است روش پژوهش حاضر به تبعیت از جنس آن (کاربردی از نوع تحقیق توسعه‌ای و مسئله‌محور بودن)، ترکیبی از روش‌های پدیدارشناسانه (توصیفی) و ژرف‌کاوانه (تحلیلی علی) است. داده‌های این تحقیق از بررسی اسناد و مطالعات دستگاه‌های نظارتی، کتاب‌ها، مقالات و گزارش‌های پژوهشی به دست آمده است.

### پیشینه تحقیق

پژوهش‌هایی مانند «نظارت و نهادهای نظارتی» به قلم محسن ملک افضلی اردکانی، «تعدد دستگاه‌های نظارتی؛ فرصت یا تهدید؟» نوشته سید فضل‌الله موسوی، «نظارت از دیدگاه نظری و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های نظارتی جمهوری اسلامی» از محمدجواد عاصمی پور، «ساختار نظارتی موجد نارضایی‌های درونی و بیرونی و پی‌آمدهای آن» به قلم سید مهدی الوانی و «آسیب‌شناسی ساختار نظارتی در ایران برای ارائه چارچوبی در نظارت کارآمد»، نوشته اصغر شریفی در این قلمرو نگاهی شده‌اند. با این حال، ادبیات موجود در آن‌ها صرفاً ناظر بر تشریح سیر تحول فلسفی و تاریخی، مبانی نظری، ویژگی‌ها، نوع و اشکال نظارت، ساختار قانونی و فرهنگ حاکم بر نظارت است. هیچ یک از این محققان، مشکل نظام نظارتی ایران را از منظر توأمان علم حقوق و مدیریت بررسی نکرده‌اند.

۱. سنگه، پیشین، ص ۷۷.

2. Tocqueville.

۳. میرسپاسی و اعتباریان، پیشین، صص ۵۳ و ۵۴.

## گفتار اول. کلیات

### بند اول. فلسفه و مفهوم نظارت

مقوله نظارت از زمان‌های گذشته در زمره مهم‌ترین دغدغه‌ها و مسائل مطرح نزد جوامع بشری بوده است. انسان، موجودی تعالی‌طلب، مختار، آزاد و دارای حقوق و آزادی‌های فطری و خدادادی است و به منظور تمتع مطلوب از حقوق و آزادی‌های خویش و پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های خود می‌تواند بر تمام اموری نظارت کند که به سرنوشت فردی و اجتماعی وی مربوط است.

مسئولیت انسان نسبت به سرنوشت فردی و اجتماعی خویش و دیگران، ضرورت نظارت را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. تأثیر زیاد نظارت در کنترل و مهار رفتار عوامل سازمان‌های اداری قابل انکار نیست. نظارت از شیوه‌های بسیار مؤثر در اداره امور اجتماعی و حکومتی است. طبیعی است که از راه‌های مختلف بر کارگزاران اداری نظارت شود. اگر خودشان هم بدانند که کارکردشان به طور مرتب بازبینی می‌شود و در نهایت بازخواست می‌شوند، در انجام کارها، وظایف و مسئولیتشان، دقت بیش‌تری خواهند کرد و کم‌تر دچار خطا یا تخلف می‌شوند.

سازمان‌های اداری برای انجام کارها و رسیدن به اهداف سازمانی برنامه‌ریزی می‌کنند و این برنامه‌ها در قالب سازمان‌دهی و رهبری مؤثر به انجام می‌رسد. در این بین، سازمان‌ها باید از انجام برنامه‌های طراحی‌شده و میزان رسیدن به اهداف خود در قبال انجام این برنامه‌ها اطمینان حاصل کنند. در مفهوم نظارت، تنازع وجود دارد و صاحب‌نظران در علوم مختلف، برداشت‌هایی متفاوت از آن دارند؛ زیرا تنوع و تشتت واژگانی که برای این مفهوم به کار می‌رود، از یک سو و نیز استفاده قوانین مختلف از واژگان متفاوت برای رساندن مفهوم نظارت از سوی دیگر باعث سردرگمی در این حوزه شده است. به طور کلی، هدف از انجام نظارت در سازمان‌های اداری، مشخص کردن این امر است که آن سازمان‌ها به چه میزان به اهداف از پیش تعیین‌شده خود دست یافته‌اند. فرآیند نظارت شامل مراحل مختلفی چون ارزیابی، پایش و ارزش‌یابی است.<sup>۱</sup> ارزیابی، فرآیندی است که به منظور بررسی و سنجش عملکرد سازمان‌های عمومی و مدیران و کارکنان آن‌ها صورت می‌گیرد و هدف نهایی آن،

۱. رابینز، استیفن پی. و دیوید ای. دی. سنزو، مبانی مدیریت، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ دوازدهم، ۱۳۹۲، ص ۲۰.

بهبود و ارتقای عملکرد سازمانی بر اساس شاخص‌هایی نظیر کارایی، اثربخشی، پاسخ‌گویی و رضایت ذی‌نفعان سازمان است.<sup>۱</sup>

## بند دوم. تفاوت نظارت و کنترل

قبل از ورود به هر بحثی لازم است مشخص شود که جایگاه هر یک از دو واژه «نظارت»<sup>۲</sup> و «کنترل»<sup>۳</sup> در کدام علوم بررسی می‌شود؟ به طور مسلم، این مسئله باعث خواهد شد از بروز بسیاری از ابهام‌ها در ادامه جلوگیری شود. گفته شده است که «کنترل»، نزدیک‌ترین مفهوم به مفهوم «نظارت» است که بیش‌تر در رشته مدیریت کاربرد دارد. در بیش‌تر کتاب‌هایی که در این رشته نگاشته شده، قسمت‌هایی به این مطلب اختصاص یافته است.<sup>۴</sup> با این حال، در امر حکمرانی (از مباحث حقوق عمومی و علم سیاست)، بحث‌های مفصلی درباره نظارت حکومت بر مردم و برعکس دیده می‌شود. این دو مفهوم بسیار با هم قرابت دارند، ولی مفهوم «نظارت» دارای بار حقوقی است و مفهوم «کنترل»، جنبه مدیریتی دارد.<sup>۵</sup> در این پژوهش، نظارت با بار حقوقی مورد نظر است، اما به دلیل همان قرابتی که گفته شد و بر اساس نظریه الگوی شرکت تجاری مایکل اوکشات،<sup>۶</sup> شخصیت حقوقی دولت، نوعی فعالیت مشترک شناخته می‌شود که در راستای پی‌گیری یک هدف جمعی واقعی صورت می‌گیرد.<sup>۷</sup> از این رو، این دو مفهوم را باید مشابه هم دید؛ زیرا محور کارکرد مطلوب هر نظام حکومتی مانند هر شرکت یا تأسیس حقوقی بر پنج اصل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، رهبری، اجرا و نظارت و کنترل بنا شده است.

۱. اکبری سماکوش، علی‌رضا و ابراهیم سمیعی پورگیری، اصول کنترل و نظارت در سازمان‌ها، تهران: فرانما، ۱۳۹۸، صص ۴۳-۴۱.

۲. Supervision.

۳. Control.

۴. ملک افضل‌ی اردکانی، محسن، نظارت و نهاد‌های نظارتی، قم: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۲۶.

۵. همان.

۶. Michael Okshat.

۷. لاگلین، مارتین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه: محمد راسخ، تهران: پردیس دانش، چاپ ششم، ۱۳۹۷، ص ۶۹.

## بند سوم. حوزه نظارت مقامات و مراجع نظارتی کشور

امروزه حوزه‌های گسترده‌ای از نظارت مقامات و مراجع در کشور مشاهده می‌شود. در حقوق اداری ایران، تأکید نظارت بر همه ساختارها، فرآیندها، عملکردها، رفتار و کردارها به نحوی است که موضوعی را از قلم نمی‌اندازد. البته آن چه موجب پیچیده شدن اعمال نظارت‌ها شده، گستردگی ابعاد آن نیست، بلکه نحوه اعمال نظارت است. با استقرار بوروکراسی نوین در ایران فرض بر این بود که با ایجاد دستگاه‌های نظارتی متعدد، نظم اداری به صورت نظم منطقی و مبتنی بر عقلانیت قانون بدل شود، ولی نه تنها چنین نشد، بلکه این الگو به پایگاهی برای استمرار و تقویت مسائل و مشکلات بعدی بدل گردید. از آن زمان تاکنون، تلاش‌های اصلاحی متعددی صورت گرفته و حتی در دهه‌های اخیر به دلیل اهمیت نقش نظام نظارتی در تحقق برنامه‌های توسعه، اصلاح و تحول نظام نظارتی از مهم‌ترین دغدغه‌های مردم و اندیشمندان شده است. با این حال، با وجود تلاش‌های گسترده، نه تنها بهبودی در مشکلات و مسائل اساسی و ریشه‌ای نظام نظارتی حاصل نشده، بلکه بر شدت و گستره وخامت آن افزوده شده است. اکنون به ابعاد نظارت بر اعمال و اعمال حکومت در ایران اشاره می‌شود.

### ۱. نظارت اداری

نظارت اداری به دو دسته تقسیم شده است. هرگاه رؤسا و مقامات مافوق در یک سازمان اداری برای اطمینان از اجرای دقیق دستورهای صادرشده و انجام مطلوب وظایف و امور محوله، بر تشکیلات زیرمجموعه خود اعمال نظارت کنند، این نوع نظارت را نظارت سلسله‌مراتبی گویند. با توجه به گستردگی فعالیت و اعمال اداری در یک کشور و امکان ناپذیری انجام شدن همه فعالیت‌ها در یک سلسله‌مراتب اداری، امروزه برخی از اختیارات فنی و وظایف دستگاه‌های اداری مرکزی به واحدهای نامتمرکز واگذار می‌شود. این نوع نظارت را می‌توان نظارت قیمومتی<sup>۱</sup> گفت.

### ۲. نظارت امنیتی

سازمان‌های امنیتی به بهانه ایجاد امنیت (به ویژه داخلی) برای کشورها، نظارتی پیچیده بر اجزای

۱. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چاپ چهارم، ۱۳۹۵، صص ۹۰ و ۹۵.

اداری<sup>۱</sup> و حتی غیر اداری یک جامعه اعمال می‌کنند. بسته به قانون اساسی و قوه قضاییه هر کشور، قانونی بودن و نیاز به دریافت اجازه برای نظارت امنیتی فرق می‌کند.

### ۳. نظارت تقنینی

بر اساس اصل انطباق مصوبات مراجع اداری با قانون، در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیار نظارت تقنینی بر مصوبات دولت به رییس مجلس شورای اسلامی داده شده است تا مصوبات دولت از چارچوب‌های قانونی خارج نشود و از اختیارات خود سوء استفاده نکند.

### ۴. نظارت حقوقی

معیار اصلی نظارت حقوقی، بررسی انطباق اعمال دولت مردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط مراجع و مقام ناظر است. مطابق مواد ۱۲ و ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری کشور، آن سازمان موظف شده است از آن دستگاه‌ها بازرسی و نظارت کند. این نظارت در زمره نظارت حقوقی است؛ زیرا هدف آن، ایجاد نظم حقوقی و قانون‌مند کردن همه امور و اجزای حکومت و در نهایت، رسیدن به حکمرانی مطلوب است.

### ۵. نظارت سیاسی

خطرناک‌ترین نوع نظارت را در نظارت سیاسی باید سراغ گرفت.<sup>۲</sup> مطالعه، بازرسی و رسیدگی افراد، نهادها، سازمان‌ها و مقامات سیاسی درباره جریان امور عمومی کشور، مراجع و نهادهای حکومتی

۱. برای نمونه، دستگاه حراست براساس ماده واحده قانون مصوب ۶۸/۲/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام با اهداف و تشکیلات سازمانی خاص به عنوان یک مجموعه اجرایی و نظارتی از مصادیق بارز و حیطة شمول اصول و قواعد یادشده تشکیل شده و به لحاظ ویژگی‌ها، وظایف و جایگاه سازمانی به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های تشکیلاتی، مستقیم یا به صورت غیر مستقیم و نامحسوس، وظایف خطیری برای سالم‌سازی محیط کار و کنترل کیفی و کمی کارکنان، بررسی و احراز تخلفات اداری مالی، حفاظت از تأسیسات و اماکن، اسناد و مدارک بر عهده دارد.

۲. ماده (۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور بیان می‌دارد: «به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمانی به نام سازمان «بازرسی کل کشور» که در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود، زیر نظر رییس قوه قضاییه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود».

۳. جوان‌آراسته، حسین، حقوق اجتماعی و سیاسی در اسلام، قم: دفتر نشر معارف، ۱۳۸۴، ص ۱۶۲.

و مستخدمان و اموال آن‌ها کمک می‌کند تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود. در این نظارت، مجموع نهادها، رویه‌ها و سازوکارها، پی‌گیر اقدامات حکومتند تا نشان دهند آیا دولت از منافع شهروندان به درستی نمایندگی می‌کند؟ آیا به وعده‌های خویش وفادار است؟ اقدامات دولت موجب اعتماد عمومی می‌شود؟ دولت، پاسخ درستی به نیازها و خواسته‌های اجتماعی می‌دهد؟ در این جا با دو مفهوم نظارت عام و خاص روبه‌رو هستیم؛ نظارت عام یا نظارت همگانی مردم و نظارت خاص یا نظارت پارلمانی قوه مقننه بر اعمال قوه مجریه و مقامات آن.

#### ۶. نظارت قضایی

نظارت قضایی و حاکمیت قانون نسبت به سازمان‌ها و مقامات عمومی از جمله شاخص‌های نظام مردم‌سالار و تضمین‌کننده حقوق فردی و اجتماعی افراد جامعه به شمار می‌آید.<sup>۱</sup> نظارت قضایی توسط عناصر مختلف قوه قضاییه و بر تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی انجام می‌گیرد و نسبت به دیگر نظارت‌ها، ضمانت اجرای قوی‌تری دارد؛ چون قوه قضاییه در این‌گونه موارد، احکام لازم‌الاجرا صادر می‌کند.

#### ۷. نظارت عقیدتی

برخی مراجع برای اطمینان‌یابی از وفاداری افراد، نهادها و قوای حکومتی به حفظ و عمل به ارزش‌ها و موازین عقیدتی، نظارتی را در قالب نظارت عمومی، سیاسی، تقنینی یا حتی قضایی انجام می‌دهند،<sup>۲</sup> مانند آن چه در سازمان‌های عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح<sup>۳</sup> اعمال می‌شود.<sup>۴</sup>

۱. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پور اردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، ۱۳۹۲، شماره ۱.

۲. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ چهارم، ۱۳۹۶، ص ۴۳.

۳. سازمان عقیدتی-سیاسی نیروهای مسلح، سازمان‌هایی هستند با سلسله مراتب مستقل و متمرکز که مسئولانش از روحانیونی که حداقل دوره سطح را به پایان رسانده و در هیچ یک از تشکلهای سیاسی عضویت و فعالیت نداشته باشند، تعیین می‌گردند.

۴. گفتنی است در سازمان‌های عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح نظامی، نظامی با عنوان نظارت و ارزش‌یابی مکتبی طراحی شده که کار نظارت و ارزیابی نیروهای شاغل را به عهده دارد. در ماده (۱۵) قانون آجا نیز نظارت بر حفظ و عمل به موازین اسلامی در تمامی زمینه‌ها و اعلام موارد خلاف به مسئولان برای رفع آن‌ها و گزارش به فرماندهی کل در صورت لزوم و بررسی و ارزیابی پرسنل از لحاظ شایستگی مکتبی جهت انتصابات، ترفیعات و مأموریت‌های خارج از کشور، جزء



## ۸. نظارت مالی

به گفته یکی از استادان مالیه عمومی، نظارت مالی به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه و جلوگیری از انحراف‌های عملیات مالی دولت نسبت به هدف‌های تعیین شده در برنامه و تصحیح انحراف‌های احتمالی صورت می‌پذیرد.<sup>۱</sup> نظارت به این مفهوم بر تمامی درآمدها و هزینه‌کرد دستگاه‌های اجرایی و همه اشخاصی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، قابل اعمال است. نظارت دیوان محاسبات کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور از این مقوله است.

### بند چهارم. فلسفه مدیریت کیفیت فراگیر

می‌خواهیم از یک فلسفه مدیریتی صحبت کنیم که تحولی فزاینده در سازمان‌ها به وجود آورده است. در سال ۱۹۲۴، والتر شوارتز<sup>۲</sup> آمریکایی در آزمایشگاه‌های شرکت بل، سیستمی را به وجود آورد که می‌توانست واریانس<sup>۳</sup> سیستم‌های تولید را اندازه‌گیری کند. این سیستم به نام «کنترل آماری فرآیند» یا SPC مشهور شد. مقوله مدیریت کیفیت فراگیر<sup>۴</sup> در دو دهه گذشته، توجه زیادی را به خود جلب کرده است. مدیریت کیفیت فراگیر، یکی از مشهورترین و پردوام‌ترین مفاهیم و فلسفه‌های توسعه و مدرن‌توری‌های مدیریت در پایان قرن گذشته بوده که اثری شگرف و عمیقی در سازمان‌های پیشرو داشته است.

مدیریت کیفیت جامع، یکی از کامل‌ترین و کارآترین فلسفه‌های مدیریتی است که به نحو شایسته، مباحث کیفیت و رضایت مشتری را در بردارد. مدیریت کیفیت فراگیر یعنی اقدامی هوشمندانه،

---

وظایف اصلی سازمان عقیدتی-سیاسی ارتش شمرده شده است.

۱. امامی، محمد، کلیات حقوق مالی، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۷۲.

2. Walter A. Shewhart.

۳. واریانس (Variance) نظریه احتمالات و آمار، نوعی سنجش پراکندگی است. مقدار واریانس با میانگین‌گیری از مربع فاصله مقدار محتمل یا مشاهده شده با مقدار مورد انتظار محاسبه می‌شود. در مقایسه با میانگین می‌توان گفت که میانگین، مکان توزیع را نشان می‌دهد، در حالی که وردایی (واریانس)، مقیاسی است که نشان می‌دهد که داده‌ها حول میانگین چگونه پخش شده‌اند.

4. Total Quality Management.

تدریجی و مستمر که تأثیر هم‌افزایی در تأمین اهداف سازمان دارد و در نهایت به رضایت مشتری (مردم) و افزایش کارایی ختم می‌شود.

محور شیوه کارکرد مدیریت کیفیت جامع، استفاده از آمار برای تجزیه و تحلیل متغیرهای فرآیند محصول است. سازمانی که به خوبی مدیریت شود، سازمانی است که در آن، کنترل آماری متغیرها کاهش یابد و در نتیجه، کیفیت یکسان گردد و مقدار بازده قابل پیش‌بینی شود. امروزه مدیریت کیفیت جامع توسعه یافته و به فلسفه‌ای تبدیل شده که بیش‌تر به نیازها و انتظارات مخاطبان توجه دارد. هدف نیز ایجاد یک سازمان متعهد به بهبود پایدار یا به قول ژاپنی‌ها، کایزن<sup>۱</sup> است. مدیریت کیفیت جامع، تعهدی سیری‌ناپذیر است. به تعبیری دیگر، «خیلی خوب، کافی نیست. کیفیت همیشه باید بهبود یابد».

## گفتار دوم. مشکل نظام نظارتی ایران

### بند اول. کمیّت دستگاه‌های نظارتی

در نظام جمهوری اسلامی ایران، ده‌ها مقام و مرجع بر مسائل مختلف کشور نظارت می‌کنند، مانند: مقام رهبری (مطابق اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی)، مجلس خبرگان رهبری (مطابق اصل (۱۱۱) قانون اساسی)، شورای نگهبان (مطابق اصل (۹۹) قانون اساسی)، رئیس‌جمهور (مطابق اصل (۱۳۴) قانون اساسی)، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی، کمیسیون‌های تحقیق و تفحص و تخصصی مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضاییه، دیوان عالی کشور، دادستانی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، دادسرای انتظامی قضات، حفاظت اطلاعات قوه قضاییه، شورای نظارت بر صداوسیما، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت خانه‌های اطلاعات، امور اقتصاد دارایی، صنعت، معدن و تجارت و وزارت خانه‌های دیگر در چارچوب وظایف و اختیاراتشان (وزارت بهداشت،

۱. کایزن به ژاپنی (改善) به معنای بهبود یا تغییر دایم برای رسیدن به نتیجه‌ای بهتر است و به فلسفه‌ای اشاره دارد که در آن، تمرکز بر روی بهبود مستمر فرآیند کار توجه شدید به مشتری است. مشتری نه تنها شامل مشتریان بیرونی می‌شود که از خدمات سازمان بهره‌مند می‌شوند، بلکه شامل مشتریان داخلی مانند کارکنان نیز می‌شود که در سازمان با یکدیگر در ارتباط متقابلند و خدماتی را ارائه می‌دهند.

درمان و آموزش پزشکی بر بیمارستان‌ها یا وزارت آموزش و پرورش بر مدارس غیر انتفاعی)، دیوان محاسبات، سازمان امور اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه، شورای اقتصاد، بانک مرکزی، بیمه مرکزی، سازمان حسابرسی، سازمان‌های عقیدتی و سیاسی و حفاظت اطلاعات نیروهای مسلح، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران، حراست دستگاه‌های اجرایی، شورای رقابت، سازمان استاندارد، اماکن نیروی انتظامی، واحدهای رسیدگی به شکایات دستگاه‌های اجرایی، ذی حسابان، شوراهای اسلامی روستا و شهر و شوراهای استان و شورای عالی استان‌ها، سازمان‌های خصوصی عهده‌دار امر عمومی (نظیر سازمان نظام پزشکی، نظام مهندسی کشاورزی، نظام مهندسی ساختمان) و نظیر آن. تعدد دستگاه‌های نظارتی در صورتی فرصت تلقی می‌شود که وظایف و مسئولیت هر یک از نهادهای نظارتی کاملاً از یکدیگر تفکیک شده باشد. در این صورت، آن چه اتفاق می‌افتد، متمرکز نشدن نظارت در یک سازمان خواهد بود که نتیجه آن، کاهش امکان سوء استفاده، فساد اداری و انحراف است. بر عکس، اگر تعدد دستگاه‌های نظارتی صرفاً از نظر کمی باشد، بی آن‌که رویکردی جامع‌نگر در برابر آن‌ها وجود داشته باشد، احتمال ناکارآمدی و امکان ناپذیری کنترل و نظارت صحیح و کامل امور، مهم‌ترین تهدید پیش رو خواهد بود.<sup>۱</sup>

## بند دوم. نامتعادل بودن نظارت

«تعادل» در نظارت قوا و نهادهای حکومتی می‌تواند میزان هماهنگی میان آن‌ها را افزایش دهد. اگر یک جزء از ساختار نظارت در مقایسه با دیگر اجزا از وظایف و اختیارات بیش‌تری برخوردار باشد، ممکن است اختیارات نظارتی نامتعادل و ناموزون موجب کندی کار در بخشی از این مجموعه و بروز فساد در بخش دیگر شود.<sup>۲</sup>

با نگاهی به قوانین و مقررات شاهدهیم که برخی از دستگاه‌های نظارتی، اختیارات وسیعی دارند. کمیسیون‌های تحقیق و تفحص و اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و حق رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه را دارند. برای دیوان

۱. موسوی، سید فضل‌الله، «گزارش پژوهشی تعدد دستگاه‌های نظارتی (تهدید یا فرصت؟)»، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، سال هفتم، ۱۳۹۳، شماره ۶۰، ص ۶۴.

۲. راسخ، پیشین، صص ۳۰، ۲۸.

محاسبات، امکان حسابرسی و رسیدگی به حساب‌های درآمد و هزینه و دیگر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته شده است. در اصل ۱۷۴ نیز در راستای حق نظارت قوه قضاییه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، تشکیل «سازمان بازرسی کل کشور» پیش‌بینی شده است. برای نظارت قوه مجریه بر کارکرد اجزای دیگر حکومت، در اصل ۱۱۳ قانون اساسی پیش‌بینی شده است که رئیس جمهور پس از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری بر عهده دارد که به صورت مستقیم به رهبری مربوط می‌شود. از این رو، اختیار محدودی در این زمینه برای قوه مجریه مشاهده می‌شود.

در این میان، شورای نگهبان هم در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲، امکان حداقلی نظارت رییس قوه مجریه در قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲) بر سایر اجزای حکومت را از بین برد. در نظریه مذکور آمده است: «۱. مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجرا در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است. ۲. مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی، تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است. ۳. در مواردی که به موجب قانون اساسی، رئیس جمهور حق نظارت و مسئولیت اجرا ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی را هم ندارد».

این در حالی است که ماده ۱۳ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌داشت: «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رییس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پی‌گیری، بررسی و اقدامات لازم، مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد». هم‌چنین در ماده ۱۴ آن پیش‌بینی شده است: «در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رییس جمهور در اجرای وظایف خویش برای اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام می‌نماید و برای این منظور می‌تواند مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه برساند و علت توقف یا عدم اجرا را خواستار گردد».

مقام مسئول موظف است پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رییس جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی، به تشخیص رییس جمهور، توقف یا عدم اجرا ثابت گردد، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام و در صورتی که تخلف مربوط به نخست‌وزیر و وزرا باشد، به مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌دهد و در غیر این صورت، پرونده امر به مرجع صالح ارسال خواهد شد». به علاوه رییس جمهور در ماده ۱۵ قانون یادشده، به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه کشور را داشت.

برای تحقق تاب‌آوری و تعادل در حکومت و سازمان‌های اداری باید بر بالک‌های تعادل<sup>۱</sup> در تشکیلات و سازمان‌های نظارتی تمرکز کرد؛ یعنی باید در ساختار تشکیلات نظارتی، بالک‌های تعادل را جست. در یک هواپیما، بالک‌های تعادل با آن‌که بسیار کوچکند، تعادل آیرودینامیک جثه بزرگ هواپیما را تنظیم می‌کنند. از این رو تغییرات کوچک و شناسایی بالک‌های تعادل در حکومت و دستگاه‌های نظارتی، اثر زیادی در تاب‌آوری آن‌ها خواهد داشت. بر همین اساس، باید اختیارات نظارتی به گونه‌ای در میان دستگاه‌های نظارتی توزیع شود تا همانند ظروف مرتبط در حالتی از تعادل و توازن قرار گیرند.

## بند سوم. تراحم و اختیارات موازی

قوانین وضع شده حاکم بر دستگاه‌های نظارتی در حقوق اداری ایران نشان می‌دهد بیش‌تر وظایف این دستگاه‌ها موازی یکدیگر است. نگاهی به قوانین چند دستگاه اصلی نظارت بر کارکرد دستگاه‌های اداری (سازمان بازرسی کلی کشور، دیوان محاسبات کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی، کمیسیون‌های تحقیق و تفحص و تخصصی مجلس شورای اسلامی)، این مسئله را بیش‌تر نمایان می‌سازد.

---

۱. بالک‌ها در هواپیما کمک می‌کنند تا میزان «کشش وارده» کاهش پیدا کنند. زمانی که هواپیما در حال پرواز است، میزان فشار وارده به بالای بال کمتر از میزان فشار وارده به زیر بال هاست. در نزدیکی رأس بال‌ها، میزان هوای پرفشار به مناطق کم‌فشار در بالای بال منتقل می‌شود که در نتیجه باعث گرداب می‌شود. گرداب‌ها، جریانی سه بعدی در بال‌ها ایجاد می‌کنند. آن‌ها نه تنها جریان هوا را به سمت بال‌ها می‌کشند، بلکه جریان هوا را پس هم می‌زنند که باعث به وجود آمدن کشش وارده می‌شود. با نصب بالک‌ها، هواپیما قادر است فشار وارده توسط گرداب‌های رأس بال را تضعیف کند و مهم‌تر از آن، میزان کشش وارده در کل بال‌ها را قطع می‌کند.

بر اساس قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، اطلاق وظیفه نظارت (اعم از نظارت اداری و مالی) بر همه وزارت‌خانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌هاست، به عهده این سازمان گذاشته شده است و سازمان بازرسی اختیار دارد همه این تأسیسات را به صورت مستمر بازرسی و به سوء رفتارهای احتمالی در آن‌ها رسیدگی کند.

دیوان محاسبات کشور هم به موجب ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، حسابرسی یا رسیدگی به حساب‌های درآمد و هزینه و دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و واحدهایی را بر عهده دارد که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و به طور کلی، هر واحد اجرایی که طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب شود و واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آن‌ها مستلزم ذکر نام است، در این قلمرو می‌گنجد.

به موجب اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبی به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس (کمیسیون اصل ۹۰) موظف است به این شکایت رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قوه قضاییه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب، نتیجه را اعلام کند و در موردی که مربوط به عموم باشد، به اطلاع عامه برساند. تحقیق و تفحص از مؤثرترین ابزارهای نظارت پارلمان است. در راستای اصل ۷۶ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد. قانون اساسی با ذکر عبارت «تمام امور»، اختیارات بسیار وسیعی در این زمینه قائل شده و این عبارت در مفهوم مادی، همه مسائل داخلی و بین‌المللی و در مفهوم سازمانی، تمام سازمان‌ها و مقامات را مشمول اصل نظارت مقرر در اصل ۷۶ قانون اساسی قرار داده است.

با این حال، واقعیت آن است که ناهماهنگی دستگاه‌های نظارتی در هر دو زمینه داخل قوا و بین قوا، موازی بودن و تعدد سازمان‌های نظارتی و در نتیجه، تراحم و نظارت‌های متعدد و مکرر، مراجع متعدد تصمیم‌گیری در عملیات نظارت و بازرسی، نبود مرکز تصمیم‌گیری واحد در سیاست‌گذاری امور نظارتی که بتواند خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های واحد و جامعی را در امر نظارت و بازرسی تدوین کند، نبود ارتباط مناسب بین سازمان‌های نظارتی در داخل و بین قوا، حرفه‌ای و تخصصی نبودن برخی از سازمان‌های نظارتی (به عبارت دیگر، بخش تخصصی و افراد آموزش‌دیده برای امور کنترل و نظارت تنها در برخی از سازمان‌های خاص وجود دارد)، نبود نگرش نظام‌گرا (سیستمی) در مراحل و عملیات نظارت و بازرسی، نبود مرجع واحدی برای تدوین استانداردها و یکسان‌سازی عملیات نظارت و حسابرسی، از مشکلات اساسی دستگاه‌های نظارتی است.

### بند چهارم. نبود قانون جامع نظارت

مهم‌ترین علل بروز مشکلات مربوط به موازی‌کاری سازمان‌های نظارتی، وجود قوانین متعدد است که بیانگر نقص در داشتن نگاه کلان نظارتی است.<sup>۱</sup> تعدد دستگاه‌های نظارتی باعث حجیم شدن قوانین شده و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال و دشواری درک آن‌ها برای ناظران و مجریان، نظارت صحیح و کارآ را با مشکل مواجه ساخته است.<sup>۲</sup> از پی‌آمدهای نبود قانون جامع، نگاه دستگاه‌محوری و برخوردهای سلیقه‌ای دستگاه‌های نظارتی است که استراتژی مشخصی برای نظارت ندارند. به علاوه، نبود قانون جامع نظارت، به معلوم نبودن رجحان نظر یک نهاد نظارتی بر دیگری در زمان بروز تعارض دامن زده و این مسئله در عمل باعث شده است مراجع رسیدگی‌کننده به تخلفات و جرایم ارتكابی در دستگاه‌های اجرایی در رسیدگی و تصمیم‌گیری دچار تشکیک شوند.

اصلی‌ترین عامل ایجاد تعدد دستگاه‌های نظارتی کشور هنگام تصویب قانون اساسی رخ داد. در آن زمان، نگاه جامعی نسبت به نظارت وجود نداشت و همین مسئله منجر شد برخی از اصول قانون

۱. شریفی، اصغر، «آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چارچوبی برای نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۳، ص ۷۳.

۲. همان، ص ۶۶.

اساسی در مورد نهادهای نظارتی به وضوح با یکدیگر در تزاخم باشند<sup>۱</sup> و برخی از موضوع‌ها در آن واحد در صلاحیت چند مرجع نظارتی قرار گیرد.<sup>۲</sup> از این رو، در بسیاری از موارد معلوم نیست در فرض تعارض نظر بین دو نهاد نظارتی، کدام یک بر دیگری مقدم است.

### بند پنجم. متن‌گرایی در نظارت

اجرای قوانین ممکن است به طور سلیقه‌ای یا اشتباه صورت گیرد یا معنا و حدود آن‌ها گوناگون تفسیر شود. هم‌چنین ممکن است قانون به نحوی برداشت شود که ناظران در جهت کاملاً خلاف قصد قانون‌گذار و هدف قانون حرکت کنند. این موردها موجب بروز همان مشکلاتی می‌شوند که نظارت برای حل و رفع آن‌ها به وجود آمده است. به علاوه بسیاری از ناظران مانند «متن‌گرایان» معتقدند که در تفسیر یک قانون یا مقررہ باید همان معنایی را جست که در زمان تصویب، مورد نظر بوده است. اینان به دنبال بی‌نیاز کردن استنباط حقوقی از ملاحظات تاریخی، اجتماعی، انسان‌شناسانه، اخلاقی و سیاسی هستند.<sup>۳</sup> بر اساس تفکر آنان، برای کشف اراده قانون‌گذار باید قانون را ملاحظه کرد و تفسیر نیز چیزی جز کشف مقصود قانون‌گذار از طریق بررسی کلام وی نیست. این مسئله در موارد بسیاری، محل مناقشه و اختلاف ناظران و مجریانی شده است که در عمل، بیش‌تر به «ابزارگرایی»<sup>۴</sup> تمایل دارند. مجریان بیش‌تر به دنبال تصمیم‌گیری بر مبنای اثرگذاری آن به ویژه بر زندگی اجتماعی هستند. این در حالی است که ناظران از موضع باور اثبات‌گرایانه به قانون می‌نگرند و به گونه‌ای بر استقلال قانون و متن آن از دیگر مفاهیم تأکید می‌کنند و «لفظ‌گرایی مطلق»<sup>۵</sup> و معنایی ثابت برای واژگان قوانین و مقررات در نظر می‌گیرند.

۱. موسوی، پیشین، ص ۷۱.

۲. عبداللهی، جواد، «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۳، ص ۳۶.

۳. کیوان‌فر، شهرام، مبانی فلسفی تفسیر قانون، تهران: میزان، ۱۳۹۰، صص ۷۶-۷۷.

4. consequentialism.

5. Absolute literalism.



## بند ششم. فراموشی اصول صحت و برائت

اصل صحت به نوع برخورد و قضاوت انسان درباره گفتار و کردار و عقاید دیگران مربوط می‌شود. بر اساس قاعده صحت باید در اعمال و رفتارها بنا بر صحت گذاشته شود، مگر جایی که دلیل قطعی بر خلاف آن باشد.<sup>۱</sup> دلایل نقلی اعتبار اصل صحت از قرآن و سنت بسیار است. کتاب وحی، انسان‌ها را از ظن و گمان‌های بد نهی کرده است. ادله اعتبار این اصل به خوبی می‌فهماند که حمل و برداشت غلط از اعمال و رفتار دیگران، از نظر عقلی هم قابل پذیرش نیست.

اصل برائت نیز یک اصل عقلی است و یکی از اصلی‌ترین و اساسی‌ترین اصول بشری به شمار می‌رود که می‌بایست به آن عمل شود. اصل برائت نه تنها در قوانین ایران، بلکه در کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز یکی از اصول مهم و اثرگذار است که بر آن تأکید فراوان شده است. از منظر بسیاری از حقوق دانان، اصل برائت، یکی از حقوق اساسی افراد هر جامعه است.<sup>۲</sup> در ماده ۱۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر به اصل برائت چنین اشاره شده است: «هر کس متهم به ارتکاب جرمی باشد، تا وقتی تقصیر او طی محاکمه علنی که در آن، هر گونه تضمین ضروری برای دفاع تأمین شده باشد، قانوناً به ثبوت نرسد، بی‌گناه محسوب می‌شود. هم‌چنین هیچ کس به علت ارتکاب عملی یا خودداری از عملی محکوم نخواهد شد، مگر وقتی که آن کار به موجب قوانین ملی یا بین‌المللی هنگام ارتکاب، جرم محسوب شود. نیز هیچ کس به مجازاتی بیش از مجازات مقرر هنگام ارتکاب جرم محکوم نخواهد شد.»<sup>۳</sup> اصل ۳۷ قانون اساسی ایران نیز بیان کرده است: «اصل، برائت است و هیچ کس از نظر قانون، مجرم شناخته نمی‌شود، مگر این‌که جرم او در دادگاه صالح ثابت گردد». هم‌چنین مطابق ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی: «اصل برائت است. بنابراین، اگر کسی، مدعی حق یا دینی بر دیگری باشد، باید آن را اثبات کند. در غیر این صورت، با سوگند خوانده، حکم به برائت صادر خواهد شد».

۱. روستایی صدرآبادی، حمید و همکاران، «تأثیر اصل صحت بر امنیت روانی فرد و جامعه»، حکومت اسلامی، سال بیست و دوم، ۱۳۹۶، شماره ۱، ص ۱۲۹.

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۷، ص ۳۰۷.

۳. عباسی، بیژن، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۵، ص ۲۶۸.

رویکرد و نگاه بسیاری از ناظران، در بیش‌تر موارد بر اصل عدم صحت و اصل عدم برائت استوار است. در چنین حالتی، حاصل و ثمره نظارت، جنبه ارشادی و پاداشی خود را از دست می‌دهد و تنها به مچ‌گیری و مجازات‌رسانی بدل می‌شود.<sup>۱</sup>

### بند هفتم. بی‌توجهی به سازمان‌های مردم‌نهاد<sup>۲</sup>

در دموکراسی‌ها، شهروندان عادی می‌توانند اجتماعات مستقلی را سازمان دهند که در خدمت نیازهای جامعه یا کشوری باشند که در آن زندگی می‌کنند و تدبیرها و خدمات اجتماعی دولت را تکمیل و کمبودهای آن را جبران کنند و از طریق نظارت همگانی، سیاست‌های اشتباه‌آمیزشان را افشا کنند. به چنین سازمان‌هایی، جوامع مدنی و زیرمجموعه مهم آن، سازمان‌های غیر دولتی یا به تعبیر وزارت کشور ایران، سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) گفته می‌شود؛ زیرا زیرمجموعه نهاد‌های دولتی نیستند.<sup>۳</sup> برای سمن‌ها، نقش‌های گوناگونی عنوان شده است. در مواردی به عنوان نماینده منافع شهروندان، ارائه‌کننده خدمات اجتماعی، مدافعان محیط زیست یا استانداردهای زندگی و استانداردهای شغلی یا کاتالیزور در تغییر و تحول جامعه مردم‌سالار عمل می‌کنند. در ماده ۴ طرح «قانون ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» هم پیشنهاد شده است که ارائه خدمات مورد نیاز جامعه و اظهار نظر و پیشنهاد راهکارهای مناسب در مسائل و چالش‌های بخش‌های مختلف جامعه، فرآیند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و اجرا (در سطح ملی، منطقه‌ای و ملی)، آثار و نتایج سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی، عمومی، غیر دولتی و سازمان‌های بین‌المللی در جامعه و تسهیل و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های دولتی، عمومی، خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی (از طریق توافق و تفاهم با آن‌ها)، جزء فعالیت‌های این سازمان‌ها باشد. از سوی دیگر، سازوکارهای زیادی برای درگیر کردن مردم در نظارت بر اعمال دستگاه‌های اداری و حتی نظارتی وجود دارد، مانند: نظرخواهی از شهروندان، استفاده از آنان برای نظارت بر سازمان‌های دولتی و بهره‌گیری از همکاری سازمان‌های حرفه‌ای.

۱. احمدی، مرتضی، «ساختار نظارت در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی، ۱۳۸۰، ص ۲۷.

2. Non Government Organization.

۳. دیهیم، علی رضا و همکاران (بدون تاریخ): بررسی نقش سازمان‌های غیردولتی در زمینه مبارزه با فساد و ارایه مدل بومی در کشور. نشر زمان نو. جلد اول، ص ۴.

نگاهی به کارکرد امروزین دستگاه‌های نظارتی این حقیقت را برملا می‌سازد که این سازمان‌ها یا اعتقادی ندارند یا نتوانسته‌اند از مشارکت و ظرفیت نهادهای مردمی در انجام تکالیف خود بهره‌مند شوند و به هم‌گامی با جنبش‌های اجتماعی، اقتصادی، علمی و فنی عادت کنند.

### بند هشتم. غفلت در توان‌مندسازی مدیران نظارت

توان‌مندسازی به معنای برداشتن موانعی است که باعث می‌شود افراد نتوانند کارشان را به صورت مؤثر و کامل به انجام برسانند.<sup>۱</sup> توان‌مندسازی به مدیران یاری می‌رساند تا به سازمان و خودشان کمک کنند تا بتوانند کارها را به صورت مطلوب انجام دهند. فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری به توان‌مندسازی کارمندان اشاره دارد. در ماده ۵۸ این قانون برای ارتقای سطح کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی بر طراحی نظامی برای ارتقای دانش، مهارت و توان‌مندی کارکنان دولت تأکید شده است. با این حال، در عمل به توان‌مندسازی مدیران بخش نظارت چندان توجهی نمی‌شود. انتصابات در برخی از دستگاه‌های نظارتی نشان می‌دهد در موارد بسیاری، افرادی بدون مهارت و رعایت تخصص و تجربه شغلی و استراتژی مناسب در رأس و بخش‌های مدیریتی این دستگاه‌ها قرار می‌گیرند. این در حالی است که عده‌ای از اندیشمندان معتقدند مدیران اثربخش در تدوین خط‌مشی عمومی باید دارای مشخصاتی به این شرح باشند:

۱. زمینه‌های لازم برای فعالیت‌های سازمان خود را تدارک ببینند؛
۲. دارای درک علمی از موضوعات مهم استراتژیک باشند؛
۳. قادر به شناسایی اهداف و فعالیت‌هایی باشند که برای کارکنان سازمان مفهوم داشته باشد؛
۴. توانایی استفاده از فرصت به شکل برنامه‌ریزی شده یا پیشامدی را داشته باشند؛
۵. دارای شخصیت نافذ و اثرگذار باشند؛
۶. قادر به خلق کارایی از طریق صرفه‌جویی در نیروی کار و استفاده بهینه از آن‌ها باشند.<sup>۲</sup>

۱. کریئر، استوارت، دیدگاه‌های کلیدی مدیریت، ترجمه: محمدعلی حسین‌نژاد، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۱۶۹.

۲. میرسپاسی و اعتباریان، پیشین، صص ۲۴۳ و ۲۴۴.

به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران، انعطاف‌ناپذیری ساختارهای بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی و قوانین و مقررات محدودکننده بخش نظارتی بر ناکارآمدی توان‌مندسازی در بخش نظارت اثر می‌گذارد.

### **بند نهم. بی‌توجهی به ضرورت تحول و مهندسی مجدد فرآیندهای نظارت**

برای ایجاد تغییر در امور همیشه باید سکویی شعله‌ور وجود داشته باشد. تحقیقات زیادی در زمینه ایجاد تحول و تغییر در سازمان‌ها انجام شده و دلایل زیادی برای واکنش منفی در برابر آن‌ها برشمرده شده است که توجه به برخی دلایل مهم می‌تواند کمک بسیار خوبی برای انتخاب استراتژی مناسب در انجام تغییرات مورد نیاز سازمان‌های نظارتی باشد.<sup>۱</sup> از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. درگیری فراوان و بدون توجیه آن‌ها؛

۲. پایین بودن وجه اشتراک تغییر با فرهنگ سازمان‌ها؛

۳. سختی و دشواری انجام تغییر؛

۴. نبود حامی قوی برای تحول و مباحث تغییر.

ملاحظه کارکرد دستگاه‌های نظارتی در کشور (در مورد مهندسی مجدد فرآیندها)، چیزی دیگر می‌گوید. با وجود حکم ماده ۳۶ قانون مدیریت خدمات کشوری (که در آن، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند فرآیندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تأمین رضایت و کرامت مردم، حداکثر هر سه سال یک بار بازبینی و اصلاح کنند)، در بیش‌تر دستگاه‌های نظارتی، نگرشی تازه مشاهده نمی‌شود. آن‌ها با نگرشی سنتی تمایل دارند که همه مشکلات نظام اداری کشور را مرتفع سازند.

سازمان‌های نظارتی در محیطی پویا فعالیت دارند. البته بر اساس تحقیقاتی که در آمریکا انجام گرفته، مشخص شده است فقط ده درصد استراتژی‌هایی که به خوبی فرموله شده‌اند، در عمل با موفقیت

۱. جونز، نیل راسل، مدیریت تحول، ترجمه: علی دنیا‌دیده، تهران: اندیشه آریا، ۱۳۸۶، صص ۸ و ۱۳.

اجرا می‌شوند.<sup>۱</sup> برای این‌که اهداف استراتژیک در دستگاه‌های نظارتی محقق شود، به مجموعه اقداماتی نیاز است که برنامه‌های اقدام استراتژیک نام دارند. هدف از اجرای برنامه‌های اقدام این است که سازمان‌ها، شکاف شناسایی شده بین عملکرد واقعی و مطلوب برای رسیدن به یک هدف استراتژیک را پوشش دهند<sup>۲</sup> و از طریق تطابق با تحولات محیطی، بر اساس نظریه اقتضایی<sup>۳</sup>، محیط درونی آن‌ها تغییر یابد.<sup>۴</sup> بسیاری از این تغییرات باید به طور پیوسته باشد. تعدادی هم گسسته خواهد بود.<sup>۵</sup> یکی از راهکارهای مؤثر برای هم‌گامی با تغییرات، به کارگیری و اجرای مهندسی مجدد فرآیندی<sup>۶</sup> است.<sup>۷</sup> طراحی مجدد، طراحی جامع و متفاوت کار است، مانند این‌که کار دوباره خلق شود<sup>۸</sup> و هدف آن نیز کوتاه‌سازی فرآیندها، بهبود کیفیت، کاهش منابع مصرفی و هزینه‌ها، بالا بردن توان، کارایی و اثربخشی سازمان‌های نظارتی است تا برای انجام درست اعمال نظارت آماده شوند. در این رهیافت ابتدا باید بررسی شود که «چه کاری»، «چگونه» و «چرا» باید انجام شود.

۱. کاپولان، رابرت اس. و دیوید پی. نورتون، سازمان استراتژی محور، ترجمه: پرویز بختیاری، تهران: سازمان مدیریت صنعتی، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۲۲.

۲. نجفی، سید اسماعیل و مجتبی اکبریان، «اولویت‌بندی اهداف استراتژیک در کارت امتیازی متوازن با تلفیق دیمتل و ای ان پی»، نشریه تصمیم‌گیری و تحقیق در عملیات، دوره چهارم، ۱۳۹۸، شماره ۱، ص ۷۴.

۳. نظریه اقتضایی (Contingency theory)، یک نظریه سازمانی است. در این نظریه ادعا می‌شود کارایی (Performance) یک واحد سازمانی، نتیجه‌ای از سازگاری (Fit) محیط بیرون واحدهای سازمانی و ترتیبات (Arrangement) درونی آن واحدهاست.

۴. فروزنده، لطف‌الله و همکاران، «نقش مهندسی مجدد فرآیندهای سازمانی در تحقق اهداف برنامه‌ریزی استراتژیک»، مجله مطالعات مدیریت راهبردی، ۱۳۹۱، شماره ۱۱، ص ۱۰۹.

5. Arteta, B.M., Giachetti, R.E., "A measure of agility as the complexity of the enterprise system", Robotics and Computer-Integrated, 20, 2004, pp. 495-503.

6. Business Process Reengineering.

7. Chang, S., Shen, H., "Supply chain reengineering using a core Process analysis matrix and object oriented simulation", Information & Management, 39, 2002, pp. 345-358.

۸. فروزنده و همکاران، پیشین، ص ۱۱۵.

## بند دهم. شناسایی نشدن نقاط کلیدی انحرافات و وجود کارکرد مکانیکی

گاهی ناظر به دلیل سهولت در انجام نظارت، نقاطی را انتخاب می‌کند که اهمیت اساسی ندارد و تنها فایده آن، سهل بودن نظارت در آن‌هاست. این در حالی است که دستگاه‌های نظارتی (به عنوان بخشی از دستگاه‌های اجرایی کشور) مطابق ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند سازمان‌دهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی پی‌ریزی کنند که به ایجاد سیستم نظارت کارآمد کمک کند. سیستم نظارت کارآمد زمانی رشد می‌یابد که نقاط مهم و کلیدی در موضوع نظارت به درستی مشخص و معین گردد.<sup>۱</sup> نقاط کلیدی، آن بخش از عملیات و واحدهایی هستند که نتایج عملکردشان در کل برنامه نقشی مهم و تعیین‌کننده دارد.<sup>۲</sup> انتخاب نقاط کلیدی برای نظارت برای آن است که در بیشتر موارد، نظارت تمامی جریان عملیات، ممکن یا مقرون به صرفه نیست.<sup>۳</sup> بنابراین، برای رسیدن به فایده باید یک یا چند نقطه انتخاب شود و نظارت در آن نقاط متمرکز گردد. به طور خلاصه، نقطه کلیدی نظارت باید در جایی انتخاب شود که نظارت آن بخش قابل تسری به دیگر بخش‌ها باشد و این اطمینان را به وجود آورد که با نظارت در آن می‌توان از وضع کل مجموعه آگاه شد.<sup>۴</sup>

با این تفصیل باید گفت سازمانی‌های نظارتی در ایران، کارکرد مکانیکی دارند. به قول یکی از صاحب‌نظران، دستگاه‌های نظارتی بیش‌تر به بعد ساختاری توجه می‌کنند و بعد رفتاری را فراموش کرده‌اند.<sup>۵</sup> این سازمان‌ها، قوانین بسیار سخت، مستحکم و ساختارهای بلند و بی‌روح دارند و مدیرانشان به طور فزاینده‌ای، مقررات و آیین‌نامه‌ها را اعمال می‌کنند. درجه بالای تقسیم کار در آن‌ها منجر به پدید آمدن مشاغلی شده است که ساده، روزمره و استاندارد هستند. تغییرات در آن‌ها به کندی صورت می‌گیرد و هر شخص از سوی فرد بالاتر نظارت می‌شود. فاصله بین رأس و قاعده سازمان‌ها نیز

۱. الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، تهران: نی، ۱۳۷۵، ص ۱۳۱.

۲. رابینز و سنزو، پیشین، ص ۴۱۳.

۳. طالقانی، غلام‌رضا، «مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، ۱۳۸۵، ص ۱۲۳.

۴. رابینز و سنزو، پیشین، صص ۹۳-۹۰.

۵. احمدی، پیشین، ص ۲۷.

افزایش یافته است، در حالی که سازمان‌های نظارتی مؤثر باید طوری طراحی شوند که از نظر تمرکز در سطح پایینی قرار داشته باشند و به طور حرفه‌ای به مسائل پاسخ بگویند. این سازمان‌ها باید نرم و قابل انعطاف باشند و بر حسب نیاز به طور سریع تغییر کنند و در فرآیند آن‌ها به راحتی بتوان تجدید نظر کرد<sup>۱</sup> و با «انتخاب معیارهای جدید»، «تغییر شیوه‌های دریافت اطلاعات» و «خطایابی و ارزیابی سیستم نظارت»، بر صحت عملکرد و میزان کارایی و اثربخشی آن‌ها افزود.<sup>۲</sup>

### بند یازدهم. بی توجهی به مدیریت کیفیت جامع

در بحث کارآمدی نظارت می‌توان واژه «کیفیت» را به این صورت به کار برد که اگر نظام نظارت و کنترل بتواند به گونه‌ای با مخاطب خود برخورد کند که او به اصلاح و تداوم این نظارت تشویق شود و از آن گریزی نداشته باشد، آن گاه می‌توان گفت چنین نظارتی باکیفیت است. در این فلسفه، نظارت مبتنی بر مدیریت کیفیت بر پیش‌گیری به جای درمان تأکید خواهد داشت و به‌کارگیری این تفکر موجب کارآمدی و غنای عملکرد خواهد شد. در این وضعیت، مدیریت کیفیت بر شناسایی علل به وجود آمدن عیوب و نواقص در فرآیندهای سازمان‌های نظارتی تأکید دارد. این فرآیند می‌تواند در این سازمان‌ها از طریق آموزش، انگیزه و قدرت دادن به کارکنان و کار گروهی هدایت شود. این موضوع مستلزم آن است که از طرح‌های مناسب آموزش و استخدام کارکنان استفاده شود و آن‌ها نیز مهارت‌های لازم برای مشارکت فعالانه در فرآیند توسعه را کسب کنند. مدیریت کیفیت، مشارکت همه بخش‌ها را در طراحی فرآیند تشویق می‌کند و سطحی از همکاری را برای دستیابی به درهای نظارت و ارزیابی بر اساس محدودیت‌های هزینه‌ای تکنیکی و تکنولوژیکی فراهم می‌کند.<sup>۳</sup>

### نتیجه‌گیری

نظام اداری ایران به دلیل ضعف‌های گوناگون در رده‌های مختلف آن، ناکارآمد جلوه کرده است. در نظام اداری ناکارآمد، انواع بی‌نظمی به صورت‌های گوناگون ظهور می‌کند. پیچیدگی بیش از حد، نارسایی و

۱. رایبیز و سنزو، پیشین، صص ۱۹۶ و ۱۹۷.

۲. طالقانی، پیشین، ص ۱۲۴.

۳. کاظمی، مصطفی و همکاران، «بررسی تأثیر مدیریت کیفیت جامع بر عملکرد سازمان‌های کارآفرین»، مجموعه مقالات دومین همایش مدیریت و کارآفرینی، ۱۳۹۲، ص ۶۶.

نقص در قوانین و مقررات و اجرای آن‌ها، انحصار مشاغل، ضعف سیستم مدیریت، تعیین نشدن کمیت و کیفیت نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی موجب شده است نظام اداری در به‌کارگیری همه امکانات دستگاه اجرایی به صورت هماهنگ و جهت‌دار در خدمت رفاه و اهداف جامعه، کارآمد نباشد. دستگاه‌های نظارتی نیز نتوانسته‌اند به از بین رفتن ناکارآمدی رده نظام‌های اداری کمک چندانی کنند. واقعیت آن است که نظام نظارتی ایران در قالب بوروکراسی نوین از همان اوان شکل‌گیری، گرفتار مسائل و مشکلات ریشه‌ای بود و با وجود دلایل و براهین بی‌شمار بر وجوب و ضرورت نقش نظارت نتوانسته است سلامت نظام اداری کشور و تأمین حداقل زندگی و خدمات اجتماعی را تضمین کند.

واقعیت امروز کشور این است که هرم‌های سازمان‌های نظارتی هر روز مرتفع‌تر می‌شود و به صورت غول‌آسا، جامعه اداری را در بر می‌گیرد. به عبارت دیگر، سازمان‌های نظارتی از منظر کمی رشد می‌یابند، ولی از نظر کیفی، فاصله زیادی بین هزینه آن‌ها و نتایج اثربخششان وجود دارد. به علاوه، کارکرد آن‌ها نشان می‌دهد دستگاه‌های نظارتی کشور، برنامه‌ریزی استراتژیک با اهداف استراتژیک اقتضائی ندارند و هدف اصلی کنترل را فراموش کرده‌اند و مانند سازمان‌های مکانیکی (نه ارگانیک) و بدون توجه به نقاط استراتژیک و کلیدی نظارت تنها به اهداف جزئی مشغولند و با انجام کارهایی چون کنترل‌های بی‌نتیجه و نمایشی، نظارت‌های بی‌مورد و چند باره، به توجیه وجود سازمان و مشغول نشان دادن اعضای خود می‌پردازند و کارها را آن قدر گسترده می‌کنند تا با زمان و امکانات آن‌ها هماهنگ شود. در واقع، این سازمان‌ها در چنین جریانی می‌کوشند استراتژی‌ها و ضوابطی را وضع کنند که هدف‌ها و نظرهای بخشی و جزئی را به صورت اهداف کلی نشان دهند.

به یقین، اصلاح مشکلات سنتی نظام نظارتی با راهکارها و برنامه‌هایی که به عوارض مسئله می‌پردازند، راه به جایی نمی‌برد. اصلاح این مشکلات به شناسایی ریشه‌ها و لایه‌هایی نیاز دارد که این مشکلات از آن جا ریشه می‌گیرد. از این رو، این سازمان‌ها را باید با استفاده از روش‌های جدید نظارت، کوچک و چابک‌سازی و ادغام بسیاری از سازمان‌های نظارتی و واگذاری یک مأموریت خاص به هر یک از آن‌ها (تعادل‌سازی و رفع تراحم) و استفاده از فلسفه مدیریت کیفیت جامع باید تشویق کرد با اعمال سیاست‌های جامع و فراگیر پیش‌گیری از طریق مهندسی مجدد فرآیندها، زمینه بروز کاستی‌ها، انحرافات و کج‌روی‌های دستگاه‌های اداری کشور را از بین ببرند و سازوکارهای تحقق اصل برابری فرصت‌ها در قوانین و مقررات خاص استخدامی و چالش‌های فراروی آن را سامان دهند.



## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. الوانی، سید مهدی، **مدیریت عمومی**، تهران: نی، ۱۳۷۵.
۲. اکبری سماکوش، علی‌رضا و ابراهیم سمیعی پورگیری، **اصول کنترل و نظارت در سازمان‌ها**، تهران: فرانما، ۱۳۹۸.
۳. امامی، محمد، **کلیات حقوق مالی**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۴. آقامحمد آقایی، احسان، **نقش دولت در فرآیند مشارکت‌پذیری مردم**، تهران: شهر دانش، ۱۳۹۸.
۵. بارت، اریک، **مقدمه‌ای بر حقوق اساسی**، ترجمه: عباس کدخدایی، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **دایره‌المعارف حقوق مدنی و تجارت (جلد ۱)**، تهران: دانش، ۱۳۸۸.
۷. جوان آراسته، حسین، **حقوق اجتماعی و سیاسی در اسلام**، قم: دفتر نشر معارف، ۱۳۸۴.
۸. جونز، نیل راسل، **مدیریت تحول**، ترجمه: علی دنیادیده، تهران: اندیشه آریا، ۱۳۸۶.
۹. دسلر، گری، **مبانی مدیریت منابع انسانی**، ترجمه: سید محمد اعرابی و علی پارساییان، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ نهم، ۱۳۹۱.
۱۰. دیهیم، علی‌رضا و همکاران، **بررسی نقش سازمان‌های غیر دولتی در زمینه مبارزه با فساد و ارائه مدل بومی در کشور (جلد ۱)**، تهران: زمان نو، بی‌تا.
۱۱. رابینز، استیفن پی. و دیوید ای. دی. **سنزو، مبانی مدیریت**، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ دوازدهم، ۱۳۹۲.
۱۲. راسخ، محمد، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران: دراک، چاپ چهارم، ۱۳۹۶.
۱۳. سنگه، پیتر، **پنجمین فرمان**، ترجمه: حافظ کمال هدایت، تهران: مؤسسه مدیریت صنعتی، ۱۳۷۷.
۱۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۱۵. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ چهارم، ۱۳۹۵.

۱۶. عباسی، بیژن، **حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین**، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۵.
۱۷. عمید زنجانی، عباس علی و ابراهیم موسی‌زاده، **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، تهران: دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
۱۸. کاپولان، رابرت اس. و دیوید پی. نورتون، **سازمان استراتژی محور**، ترجمه: پرویز بختیاری، تهران: سازمان مدیریت صنعتی، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۱۹. کاتر، جان، **رهبری تحول**، ترجمه: مهدی ایران‌نژاد پاریزی و مینو سلسله، تهران: مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
۲۰. کرینر، استوارت، **دیدگاه‌های کلیدی مدیریت**، ترجمه: محمدعلی حسین‌نژاد، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۲۱. کیوان‌فر، شهرام، **مبانی فلسفی تفسیر قانون**، تهران: میزان، ۱۳۹۰.
۲۲. لاگین، مارتین، **مبانی حقوق عمومی**، ترجمه: محمد راسخ، تهران: پردیس دانش، چاپ ششم، ۱۳۹۷.
۲۳. ملک افزلی اردکانی، محسن، **نظارت و نهادهای نظارتی**، قم: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۲۴. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۶.
۲۵. میرسپاسی، ناصر و اکبر اعتباریان، **اصلاح و تحول در نظام اداری ایران بر اساس الگوی توازن قدرت**، تهران: ترمه، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۲۶. هاشمی، سید محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران: میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۷.

#### ب) مقاله

۱. احمدی، مرتضی، «**ساختار نظارت در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران**»، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی، ۱۳۸۰.
۲. تاریخ، محمدجعفر و اسماعیل شریفی، «**ارائه الگویی برای سازمان دهی و مدیریت پروژه‌های مهندسی مجدد**»، پژوهش و سازندگی، ۱۳۸۵، شماره ۷۶.

۳. دیانتی دیلمی، زهرا و همکاران، «بررسی تأثیر به‌کارگیری مدل مدیریت کیفیت جامع روند عملکرد مالی شرکت (بررسی موردی)»، پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره هجدهم، ۱۳۹۳، شماره ۳.
۴. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پور اردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، ۱۳۹۲، شماره ۱.
۵. رضایی مفرد، مهدی، «مفهوم نظارت در حقوق عمومی» فصل‌نامه علمی و تخصصی حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران، سال اول، ۱۴۰۰، شماره اول.
۶. روستایی صدرآبادی، حمید و همکاران، «تأثیر اصل صحت بر امنیت روانی فرد و جامعه»، حکومت اسلامی، سال بیست و دوم، ۱۳۹۶، شماره ۱.
۷. زارعی، محمد حسین، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون» فصل‌نامه فرآیند مدیریت و توسعه، ۱۳۷۶، شماره ۳۸.
۸. زارعی، محمد حسین، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۸۰، شماره ۹.
۹. سبزواری نژاد، حجت و مهدی سبزواری نژاد، «چرایی دلیل‌مندی تصمیم قضایی»، فصل‌نامه پژوهش‌های حقوقی قضایی، سال اول، ۱۳۹۷، شماره ۲.
۱۰. سلطان‌ی، سید ناصر، «نظام نظارت و تعادل در حقوق اساسی ایران»، کتاب ماه علوم، ۱۳۹۰، شماره ۴۱.
۱۱. شریفی، اصغر، «آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چارچوبی برای نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۳.
۱۲. شفیعی‌زاده، رضا، «نظارت سازمانی مبتنی بر مدیریت کیفیت فراگیر»، در: مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و تخصصی نظارت همگانی شهرداری تهران، تهران: صادق، ۱۳۸۶.
۱۳. شفیعی، جعفر، جواد فاضلی نژاد و علی‌اکبر گرجی‌زندریانی، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، ۱۳۹۷، شماره ۱۶.
۱۴. طالقانی، غلام‌رضا، «مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، ۱۳۸۵.

۱۵. عالی‌پور، حسن، «امنیت ملی و حقوق متهم؛ مطالعه تطبیقی آیین دادرسی در قبال اقدامات تروریستی»، مطالعات راهبردی، دوره دوازدهم، ۱۳۸۸، شماره ۱.
۱۶. عامری، زهرا، «نظارت سیاسی بر قدرت و کاربست آن از طریق مردم در نظام حقوقی ایران»، سپهر سیاست، سال دوم، ۱۳۹۴، شماره ۱۱۹.
۱۷. عبداللهی، جواد، «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۳.
۱۸. فروزنده، لطف‌الله و همکاران، «نقش مهندسی مجدد فرآیندهای سازمانی در تحقق اهداف برنامه‌ریزی استراتژیک»، مجله مطالعات مدیریت راهبردی، ۱۳۹۱، شماره ۱۱.
۱۹. کاظمی، مصطفی و همکاران، «بررسی تأثیر مدیریت کیفیت جامع بر عملکرد سازمان‌های کارآفرین»، مجموعه مقالات دومین همایش مدیریت و کارآفرینی، ۱۳۹۲.
۲۰. موسوی، سید فضل‌الله، «گزارش پژوهشی تعدد دستگاه‌های نظارتی (تهدید یا فرصت؟)»، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، سال هفتم، ۱۳۹۳، شماره ۶۰.
۲۱. نجفی، سید اسماعیل و مجتبی اکبریان، «اولویت‌بندی اهداف استراتژیک در کارت امتیازی متوازن با تلفیق دیمتل و ای ان پی»، نشریه تصمیم‌گیری و تحقیق در عملیات، دوره چهارم، ۱۳۹۸، شماره ۱.
۲۲. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی، طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقای نظارت قضایی»، فصل‌نامه حقوق اساسی، ۱۳۸۴، شماره ۵.

#### ج) پایان‌نامه

۱. شفیعی، جعفر، «الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایراد نگارشی»، رساله دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۴.

## 2. Latin Source

1. Arteta, B.M., Giachetti, R.E., "A measure of agility as the complexity of the enterprise system", Robotics and Computer-Integrated, 20, 2004.

2. Chang, S., Shen, H., “**Supply chain reengineering using a core Process analysis matrix and object oriented simulation**”, Information & Management, 39, 2002.
3. Fry, L.F., Stoner, R.C., “**Strategic planning for the new and small Business**”, Upstart publishing company.
4. Ho, S. K., TQM: **An Integrated Approachd Implementing TQ through Japanese –ΔS and ISO ۹۰۰۰**, Kogan Page, UK, 1995.
5. Mallur, s.b., Hiregouder, n.l.m Sequeira, a.h., Soragaon, b., **A proposed conceptual TQM model for implementation to enhance business excellence for North Karnataka manufacturing SMEs**, 2012.
6. Mohaghar, A. Moein Najaf Abadi, F. Biazzi Tehraband, A., “**The effect of quality management practices on organizational performance**”, Management Researches in Iran, Vol. 14, No. 4, 2010.
7. Pankaj, S. Naman, J. Kunal, P., “**TQM: Implementation, Scope and Myths - A Review**”, Research Journal of Engineering Sciences, Vol. 2(6), 2013.
8. United Nation Development Progermmme, **Human Development Report**, New York: Ox-ford University Press, 1992.
9. Van de Ven, A. H., Ganco, M., & Hinings, C. R. (Bob)., **Returning to the Frontier of Contingency Theory of Organizational and Institutional Designs**. The Academy of Man-agement Annals, 7(1), 2013.
10. Yazdani, B., Atafar, A. Fathi, S., Shahin, A., “**Proceduers of Total quality management in governmental organization in Iran during the period of 2002 to 2009 by using me-ta-analytic approach**”, Management Researches in Iran, Vol.18, No.2, 2014.

## Analysis of surveillance apparatus in Iran with emphasis on the quality revolution philosophy.

AbdolAli Zareian Jahromi<sup>1</sup>

Mehdi ShaabanNia Mansour<sup>2</sup>

Seyyed Javad MirGhasemi<sup>3</sup>

### Abstract

Iran's supervision system, in the form of a modern bureaucracy, has been plagued by fundamental problems and deficiencies from the very beginning of its formation. Despite numerous reasons and arguments on the necessity of the role of supervision, but it has not been particularly successful. Now here's the question. Where is the problem and what should be done?

The reasons for the emergence and formation of problems in Iran's supervision system is the question of this research. The question, in other words, is why the surveillance agencies in the country have failed. According to this research, supervision organizations in Iran have a mechanical function and lack a plan with appropriate strategic goals and have forgotten the main goal of control and without paying attention to the sensitive and key points of monitoring, they are only engaged in partial goals. Therefore, it is emphasized; supervision organizations. That want to be effective in the future, should act like an organic organization and must follow the philosophy of comprehensive quality revolution.

**Keywords:** supervision, Textualism, philosophy of comprehensive quality revolution , stabilizer winglet in supervision, sensitive and key points.

---

1. Islamic Azad University Central Tehran Branch, (Corresponding Author), s4smrt@outlook.com

2. Department of Public Law, Islamic Azad University, Tehran, Iran, mehdi.shabannia@gmail.com

3. Department of Public Law, Islamic Azad University, Tehran, Iran, drjavad.mirghasemi@gmail.com