

## بررسی چالش ها و موانع اعمال نظارت واقعی در دستگاههای اجرایی از دیدگاه قانون و اسلام

احمدرضا بهنیاfer<sup>۱</sup>، اسماعیل فرخ معینی<sup>۲</sup>، داود داداش نژاد<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup>استادیار، عضو هیئت علمی گروه معارف اسلامی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران  
<sup>۲</sup>دانشجوی دکتری تخصصی، رشته الهیات و معارف اسلامی، گرایش فقه و مبانی حقوق اسلامی واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران

نویسنده مسئول: es.moeini@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۰۳ / تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۱۴

### چکیده

می دانیم که امر بازرسی و انجام وظیفه کارآمد دستگاههای نظارتی، در پیشرفت و توسعه هر سازمان و نظام مدیریتی و سیاسی من جمله دولت، از اهمیت ویژه ای برخوردار است و هیچ الگوی پیشرفتی در دنیا، من جمله الگوی پیشرفت ایرانی - اسلامی، نمی تواند خود را از این مولفه بسیار حیاتی بی نیاز بداند. با این حال، بررسی نظام نظارتی در جمهوری اسلامی ایران، نشان می دهد که موضوع مهم نظارت برای سلامت سیستم اداری، کم و بیش در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه کشور، مد نظر بوده است اما برای ساختار اساسی با جزئیات ریز آن، به منظور تقویت روزافزون بحث نظارت، مطابق با علم روز جامعه و جلوگیری از ترفندهای جدید و بیشمار دور زدن قانون، طرح و جدیتی دیده نمیشود. بنابراین برای نیل به هدف غایی که همان سلامت اداری می باشد، عزم جدی و تلاشی مضاعف را می طلبد تا تمام اجزای مختلف نظام سیاسی و اداری را تحت پوشش خود قرار دهد. برای انجام این کار، قطعاً موانع و مقاومت هایی در مسیر این راه دشوار وجود دارد که لازم است، این موانع و چالش ها از سر راه برداشته شوند. در این مقاله سعی شده موانع و چالش های مهمی که مانع از اجرای نظارت واقعی میشود، را برشمرده و به ساز و کارهای رفع این موانع، می پردازد.

کلیدواژه: نظارت، موانع، کنترل، امر به معروف و نهی از منکر

### مقدمه

بحث نظارت از موضوعات بسیار با اهمیتی است که در علومى مانند سیاست، مدیریت و حقوق عمومى، از آن سخن گفته میشود و می توان یاد آور شد که در عصر حاضر هیچ نهاد، سازمان و حتی دولت و نظام اجتماعى و الگوی پیشرفتی، نمی تواند بدون وجود یک نظام کارآمد نظارتی، در تحقق مأموریتهای خود موفق باشد و از منابع خود به درستی استفاده کند. مهمترین موضوعی که وجود نظارت را ضروری می سازد آن است که پیش بینی ها و برنامه های عملیاتی هر سازمانی معمولاً با درصدی از خطا همراهند و برای رفع و اصلاح این خطاها انجام نظارت و کنترل، تنها راه چاره است که برای سلامت اداری سازمان، بایستی این خطاها، برطرف شود زیرا سازمان و یا هر نظام سیاسی و اداری برای بقای خود باید با انجام فرایند «خودبازنگری مستمر و انجام اصلاحات»، موضوع نظارت را در سازمان، تقویت کرده و در نتیجه بقا و استمرار خود را تامین و به اهداف خود برسد. در تفکر اسلامی هم نظارت و مهمترین مصداق آن یعنی فریضه امر به معروف و نهی از منکر، از اهمیت فراوانی برخوردار است. اما در جمهوری اسلامی نیز اگرچه در قانون اساسی و قوانین موضوعه به اصل نظارت پرداخته شده است ولی اجرای این اصل هنوز با چالش ها و موانع مهمی مواجه است و پرسش این تحقیق نیز در باره این چالش ها و موانع و تبیین آنها است و اینکه چه ساز و کارهایی برای رفع این موانع وجود دارد؟

### موانع مربوط به امیال نفسانی و اخلاقیات رذیله

وجود انسان های نا مذهب، ضعیف در اخلاق و معنویت، و توجه و دلبستگی به مادیات یکی از عوامل اصلی فساد است لذا تقویت ایمان و سطح اعتقادات شخصی، تربیت، اصلاح و گزینش نیروی انسانی، بویژه جهت در مناصب نظارت و بازرسی، امری ضروری است. موانع نفسانی که هم در نظارت کننده و هم در نظارت شونده یافت می شود، ریشه در خودپرستی و خودخواهی دارند. خود را معیار قرار دادن و همه امور را با منافع خود سنجیدن، منافع دیگران را فرع بر منافع خود دانستن، دچار آثره شدن، که ضد «ایثار» و مقدم داشتن خود بر دیگران است، نه مقدم داشتن دیگران بر خود، که اوج خودخواهی

و خودکامگی است. این خودمحوری و خود برتری‌بینی که ناشی از کبر است، مانع و مخلّ هر نوع کنترل و نظارتی است. گریز از نقد و خشم از ابراز عیوب و نقایص خود، نتیجه‌ای جز نظارت ستیزی» یا «نظارت‌گریزی» به بار نمی‌آورد. در این میان تفاوتی میان ناظرین و نظارت‌شوندگان نیست بنابراین نظارت‌کننده هم می‌تواند گرفتار هوای نفس باشد و در قالب نظارت، نَمّامی و همّازی، عیب‌جویی، غیبت، حسادت و دروغ بافی کند، بجای انتقاد سالم، انتقام‌ورزی کرده و بجای لحاظ اصل برائت، بنا را بر سوءظن و گناه کاری افراد بگذارد و از هر گونه تهمت و غیبتی کوتاهی نرزد و یا به عنوان نظارت، تجسس و پرونده‌سازی کرده و به هر شکل ممکن به دنبال حذف رقیب از صحنه باشد. بدین ترتیب چنین ناظری همه چیز را برای خود می‌خواهد و قصد اصلاح واقعی ندارد، و برعکس هر کس که با حفظ قدرت و جاه او مخالفت کند به سخره گرفته و به افساد می‌پردازد و خود را مصلح میدانند. همچنانکه قرآن در توصیف مفسدین می‌فرماید: «وقتی به آنان گفته می‌شود در زمین فساد نکنید، می‌گویند ما فقط اصلاح‌کننده ایم، آگاه باشید اینها همان مفسدانند، ولی نمی‌فهمند. (بقره ۲: ۱۲۰، ۱۲۱)» نظارت‌شونده هم می‌تواند گرفتار هواها، آفات و حجاب‌های نفسانی شود و با نظارت ستیزی به دروغ خود را از هر گناه ارتكایی، بری بداند، همچنان که امام علی(ع) در مذمت دنیا خواهی و فریب کاری امیال نفسانی به کرات هشدار داده و اظهار برائت می‌فرماید (امام علی ع) (ع) (۳۸۱: ۳۹۷) این امام و والی معصوم با برخورداری از چنین دیدگاهی است که خود را از نظارت و مشورت و نصیحت، مستغنی نمیداند و در خطبه ۳۴ نهج البلاغه، یکی از حقوق اساسی و متعامل خود به عنوان حاکم و مردم را نصیحت دو طرفه و متقابل به شمار می‌آورد. امام (ع) بدین خاطر حق پرسش‌گری مردم و وظیفه پاسخ‌گویی خود را مطرح می‌کند زیرا نظارت‌پذیر است و امیال دنیایی را واپس زده است. لذا بعد از خودمحوری و خودکامگی، دنیاگرایی و هوا و هوس و آرزوهای دنیوی است که مانع و مخلّ نظارت‌پذیری است. در حکمت عملی و اخلاق، «کتمان سر» اهدای عیوب، «عیب پوشی»، «عدم تشییع فاحشه» و «عدم اذاعه اسرار» را، راهکاری برای ناظر و «عدم کتمان شهادت»، «صداقت» و «ترس از خدا» و «سداد» را، راهکاری برای نظارت‌شونده در نظر گرفته است. همچنین نصیحت یا همان خیرخواهی به عنوان یک ملاک عام در فرآیند نظارت هم مطرح است و می‌باید نظارت‌شونده و نظارت‌کننده خیرخواه و ناصح هم دیگر باشند، در این صورت سلامت و امنیت طرفین تضمین می‌شود و به نحوی جامع، سلامت نفسانی و اخلاقی فرآیند نظارت تأمین می‌گردد. (قوامی، ۱۳۸۳: ۲۰۹، ۲۰۵)

### کوتاهی در فرهنگ سازی در موضوع نظارت

یکی از چالش‌ها و موانع مهم پیش روی نظارت و فریضه امر به معروف و نهی از منکر، إهمال‌ها و وجود کم‌کاری در بُعد فرهنگ‌سازی، آموزش و تبلیغ است. بنابراین، ترویج فرهنگ نظارت و برنامه‌ریزی و انتقال آن به فرهنگ عمومی از مهمترین وظایف دستگاه‌های نظارتی و تبلیغی و رسانه‌ای است و با عنایت به اصل اساسی امر به معروف و نهی از منکر و لزوم نظارت همگانی، ضروری است بستر فرهنگی و اجتماعی لازم برای تحقق نظارت عمومی در دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور فراهم شود متأسفانه تاکنون چنین تحول مهمی در فرهنگ عمومی کشور صورت نگرفته است. از ضروریات فرهنگی دیگر نقش فرهنگ‌سازی در احترام به قانون، مبارزه عمومی با فساد، و آموزش عمومی امور مربوط به نظارت است همان‌گونه که در حوزه نظارت، ارتقای سطح آگاهی مردم در خصوص حقوق خود و وظایف مجریان، در قالب سازوکارهای نظارتی تعریف شده در قانون، از اقدامات بسیار ضروری فرهنگی است. افزون بر این، با توجه به نقش وسایل ارتباط جمعی و رسانه‌ها در حوزه نظارت و مبارزه با فساد و انجام فریضه امر به معروف و نهی از منکر، می‌بایست ضمن جلب توجه رسانه‌ها به این مهم، قوانین حمایتی و ایجاد ساختارهای اجرایی لازم برای بهره‌برداری از این ظرفیت تمهید گردد و مصادیق معروف‌ها و منکرات و نحوه صحیح و اسلامی انجام این دو فریضه با شیوه‌های امروزی و نوین رسانه‌ای تبلیغ و معرفی گردند.

### فرهنگ نظارت‌ناپذیری

واکنش‌های مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری و کیفیت استقبال آنان از ورود سازمانهای نظارتی و مواضعی که توسط آنان در مواجهه با ناظران اتخاذ می‌شود از این جهت قابل بحث است که ناظران و دستگاه‌های نظارتی به محض انتخاب موضوع یا محیط برای اعمال نظارت، و شروع فعالیت نظارتی، معمولاً با مقاومت و عدم پذیرش روبرو می‌شوند. ضعف پاسخگویی دستگاه‌های اداری، نبود روحیه قانونگرایی و تلاش در خروج از حیطه نظارتی فاصله‌ای بین ناظران و مجریان ایجاد و به بروز دو دیدگاه منتهی شده است. دیدگاه ناظران و سازمانهای نظارتی بر اصلاح امور مبتنی است و مجریان تلقی دیگری از حضور سازمانهای نظارتی ابراز می‌کنند. مچ‌گیری، تنبیه و کاسته شدن جرأت، خلاقیت و نوآوری مدیران و... از جمله آنهاست. تبدیل نگرش تقابلی به تعاملی و ایجاد و توسعه فرهنگ نظارت‌پذیری، ضرورتی است مهم تا بتوان گام نخست را برداشت. وحدت دیدگاه از مقاومت‌ها خواهد کاست و همکاری‌ها را افزایش خواهد داد. زیرا اصلاح امور، رفتار، ساختار، قانون و روش و... هدف مشترکی است که سازمانهای نظارتی و همچنین مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری آرزوی تحقق آن را دارند. (عبداللهی، ۱۳۸۳). نظارت فراگیر مقتدرانه و مشفقانه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌ها به منظور ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری کشور و پیشگیری از وقوع تخلف و جرم و دفع زمینه‌های فساد و تبعیض و مبارزه با آن جهت افزایش معنویت و اخلاق و ارائه بهتر به مردم هدفی است که با تحقق آن می‌توان، به تقویت فرهنگ نظارت‌پذیری پرداخت و بدینوسیله فرآیند انجام نظارت را تسهیل نمود.

### ضعف نگرش اجتماعی و نگرش اصلاحی

اصلاح طلبی، یک روحیه اسلامی است. هر مسلمانی به حکم اینکه مسلمان است، خواه ناخواه اصلاح طلب و لاقول طرفدار اصلاح طلبی است؛ زیرا اصلاح طلبی، هم به عنوان یک شأن پیامبری در قرآن مطرح است و هم مصداق امر به معروف و نهی از منکر است که از ارکان تعلیمات اجتماعی اسلام است. البته هر امر به معروف و نهی از منکر، لزوماً مصداق اصلاح اجتماعی نیست، ولی هر اصلاح اجتماعی، مصداق امر به معروف و نهی از منکر هست. (مطهری، ۱۳۸۵: ۹) متأسفانه از دیر باز تاکنون و در جوامع مسلمان، مردم و حتی نخبگان بیشتر ترجیح می‌داده‌اند که بجای انجام اصلاحات فرافردی و اجتماعی، خود را سالم نگه دارند و به عرصه‌ها و اصلاحات اجتماعی کمتر کار داشته باشند و به همین خاطر است که علامه شهید مطهری در آسیب‌شناسی امر به معروف و نهی از منکر و یکی از علل ضعف نگرش اجتماعی و اصلاحی در عوام و خواص این آفت را چنین یادآور شده است که: "ما همیشه صالح داشته‌ایم، اما کمتر مصلح داشته‌ایم. علتش این است که ما کمتر اجتماعی فکر می‌کنیم." (مطهری، ۱۳۸۱: ۲۵۲). این نقیصه در مورد عدالت خواهی و آزادیخواهی نیز وجود دارد همانگونه استاد شهید با یادآوری اینکه امام علی (ع) هم عادل بود و هم عدالتخواه، در مضمونی بیان می‌دارد که عوام و خواص در بهترین حالت، بیشتر بدنبال عدالت در حوزه فردی و عادل شدن بوده‌اند و کمتر عدالت را در عرصه اجتماعی و آن هم در صورت عدالت خواهی دنبال کرده‌اند (مطهری، ۱۳۶۱: ۱۱-۱۲). همچنان که مایل بوده‌اند که آزادی و حریت از گناه و عابد و زاهد بودن در حیطه شخصی و فردی را جایگزین آزادیخواهی در عرصه سیاسی و اجتماعی نمایند و همین امر باعث تضعیف نظریات عدالت و آزادی در حیطه نظر و عمل و کاهش نقش نظارتی و کنترلی آن‌ها نسبت به حکام و کارگزاران سیاسی و اجتماعی گشته و از جمله عدم تحدید قدرت بی‌رقیب خودکامگان مستولی را در تاریخ نظام‌های سیاسی اسلامی به دنبال داشته است (اخوان کاضمی، ۱۳۸۶: ۳۷۴). بدین ترتیب ملاحظه می‌گردد که این گونه ضعف نگرش‌های اجتماعی و اصلاحی و ترجیح اقدام‌های اصلاحی در زمینه‌های شخصی و فردی از آفات و چالش‌های همیشگی موضوع نظارت و انجام تکلیف امر به معروف و نهی از منکر بوده است.

### تعدد دستگاه‌های نظارتی در کشور

تعدد سازمانهای نظارتی و عدم تصویب قانون به منظور ارتباط ارگانیک، نظام مند و قانونمند میان سازمانهای نظارتی، موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری و پرهزینه شده است. این ناهماهنگی و عدم ارتباط سبب شده است تا حاصل اقدامات و نتیجه فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی، برای یکدیگر قابل بهره‌برداری نباشد. هرچند ارتباط‌های مقطعی و تعریف نشده‌ای وجود دارد که بنظر می‌رسد ناکافی بوده و هدف مورد نظر تامین نمی‌گردد و باید در یک نظام ارتباطی صحیح، نتایج اقدامات نظارتی هریک از سازمانهای نظارتی براساس یک راهبرد مشخص مورد بهره‌برداری قرار گیرد. بدیهی است فقدان تمرکز و ناهماهنگی موجب لوٹ شدن مسئولیت‌ها و کاهش کارایی نظام نظارتی می‌شود و این در حال است که با وجود بیش از یک دوجین دستگاه و نهاد نظارتی، در زمینه اطلاع رسانی و ایجاد ارتباطات متقابل، فعال و سازنده با مردم و دستگاه‌های اداری، سازمانهای نظارتی فعالیت مطلوبی از خود نشان نداده‌اند. برقراری ارتباط و ایجاد تحرک و توسعه در روابط سازمانهای نظارتی با مردم و دستگاه‌های اداری منجر به پاسخگویی به افکار عمومی و آگاه کردن جامعه از فعالیت‌های انجام شده و شناساندن سازمانهایی که وظیفه نظارت را برعهده دارند از یک سو و شناخت مشکلات و دغدغه‌های عمومی، از سوی دیگر خواهد شد و تحقق چنین هدفی نیز بدون هماهنگ سازی این دستگاه‌ها میسر نیست.

### وجود فساد در دستگاه‌های اجرایی

فساد را معمولاً پاداش نامشروعی می‌دانند که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، تخصیص داده می‌شود و بر بنیاد قانونی، فساد عبارت از استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری - دولتی برای نفع شخصی است. برای مقابله با فساد راه حل‌های متفاوتی ارائه شده است بر این اساس الگوی نظارت مؤثر، به عنوان راهکاری جدی در جهت کاهش فساد و افزایش سلامت اداری به شمار می‌آید. فساد اداری، که نقطه مقابل آن سلامت اداری می‌باشد، معضل بزرگی در سازمان‌های دولتی بسیاری از کشورهای جهان به شمار می‌آید که البته مختص کشورهای در حال توسعه نیست. حتی در کشورهای صنعتی و توسعه یافته نیز مواردی از فساد اداری و فقدان سلامت اداری مشاهده میشود اما در کشورهای در حال توسعه، که کشور ایران نیز از آن جمله است، دولت‌ها مسئولیتها و وظایف گسترده‌ای بر عهده دارند، و دامنه فعالیت‌های دولت به مراتب گسترده‌تر از کشورهای صنعتی است و به تعبیر امرزوی حجم دولت بسیار زیاد است. این امر همراه با تفاوت‌های موجود در نظام سیاسی، دو دلیل اصلی رواج بیشتر فساد اداری و فاصله گرفتن از سلامت اداری در کشورهای ر و به رشد می‌باشد صرفنظر از تعریف و ویژگی‌های فساد در نظام اداری، در عوامل شکل دهنده فساد، عمدتاً به عوامل اقتصادی، سیاسی و بوروکراتیک اشاره می‌کنند که البته عوامل بوروکراتیک بسیار برجسته می‌باشد (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۰۴). در همه دستگاه‌ها من

جمله مجلس شورای اسلامی که خود مهد نظارت و تصویب قوانین مورد نیاز کشور است، وجود نظارت بر رفتار و عملکرد نمایندگان مجلس، امری لازم و ضروری است که تا کنون بر روی زمین مانده است و اجرا نشده است که در صورت عدم اجرا، فساد را بدنبال خواهد داشت.

### ضعف نظام اداری

ضعف های نظام اداری و وجود دیوانسالاری پیچیده و در پاره ای اوقات معیوب، یکی از مشکلات مزمن و دامن گیر دواير و نهاد های دولتی در کشور بوده است و متأسفانه استمرار این اختلالات باعث شده است که تحقق نظارت مؤثر بر این دستگاه‌ها با چالش‌های جدی مواجه شود زیرا تقابل و تزاخم این دو پدیده سلبی و ایجابی - که یکی درد است و دیگری درمان - بسیار بدیهی است. تلاش برای ایجاد نظام اداری متعالی، خدمت گذار، نظارت پذیر و پاسخگو که بر تأمین و گسترش عدالت در نظام اداری، تقویت قانون گرایی، نوسازی معنوی روابط دولت و مردم، ایجاد محیط مناسب برای رشد کرامت انسانی و فضائل اخلاقی، سلامت، شفافیت و مسئولیت پذیری و نظارت پذیری و بالاخره تأمین رضایت ارباب رجوع، تأکید دارد مستلزم جدی گرفتن و کوشش همه جانبه برای ایجاد تحول اداری است.

### ضعف در پاسخگویی نهادها و مسئولین

کیفیت عملکرد هر نهاد، دستگاه و در سطح کلی تر هر دولتی از طرف مردم، مورد قضاوت عمومی قرار می‌گیرد و آن‌ها باید در برابر مردم، در رابطه با کیفیت این عملکرد پاسخگو باشند پاسخگویی یعنی شخص باید سرزنش یا ستایش ناشی از اخذ تصمیم یا انجام اقدامی را بپذیرد. به عبارتی دیگر پاسخگویی نشان دهنده حساسیت یک نظام در برابر کیفیتی است که خروجی آن نظام نشان می‌دهد. پاسخگویی را می‌توان نوعی نظام مبادله اطلاعات دو طرفه (پرسش و پاسخ) میان مردم به عنوان تحویل گیرندگان خدمات و کارگزاران هر نهاد به عنوان تحویل دهندگان چنین خدماتی به شمار آورد. فرایند شناسایی و درک نیازها، دریافت و پالایش تقاضاها، اجابت خواسته‌ها و اخذ و اجرای تصمیمات در چارچوب وظایف و برنامه‌های مصوب که با پذیرش نظارت و مراقبت و تلاش نظام مند برای حسن انجام این مراحل همراه است، را پاسخگویی می‌نامند. پاسخگویی با توضیح در باره چرایی فعالیت‌های صورت گرفته (یا نگرفته)، تصمیمات و رویه‌ها، نحوه استفاده یا بازدهی امکانات، سرمایه‌ها و پذیرش مسئولیت پیامد های اقدامات، ملازمه دارد.

### ضعف و کوتاهی مجلس شورای اسلامی در وظایف نظارتی

نظارت مجلس شورای اسلامی توسط ارکان مختلفی در این نهاد صورت می‌گیرد. این نظارت‌ها توسط کل مجلس (مانند استیضاح و سؤال)، هریک از نمایندگان (تذکر)، رئیس مجلس (نظارت بر مقررات دولتی)، کمیسیون‌های داخلی مجلس (کمیسیون اصل نودم قانون اساسی) یا نهاد زیرمجموعه مجلس (دیوان محاسبات کشور) صورت می‌گیرد. ابزارهای نظارتی مجلس را می‌توان اینگونه تشریح کرد: تذکر شفاهی، تذکر کتبی، سؤال از وزرا و رئیس جمهور، استیضاح، تحقیق و تفحص، رأی اعتماد، نظارت موضوع ماده (۲۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (نقض، عدم توجه به شأن یا استتکاف از اجرای قوانین)، نظارت کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، نظارت دیوان محاسبات کشور، نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولت، نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی، نظارت خاص کمیسیون‌های تخصصی، ایجاد کمیسیون ویژه به منظور نظارت و تصویب برخی موارد اجرایی خاص و مهم. مجلس مطابق قانون، ابزار زیادی بشرح فوق‌الذکر برای اجرای واقعی امر نظارت بر دستگاه‌های اجرایی بویژه دولت را دارد منتها وقتی نظارت بر عملکرد و رفتار خود نمایندگان وجود ندارد، اغلب از این ابزارهای نظارتی بصورت تشریفاتی، نمادین و ظاهری استفاده میشود و بیشتر با لابی‌ها و وعده‌هایی که عمدتاً امیال و مطالبات شخصی است که بین اعضای دولت و نمایندگان مجلس انجام میشود، متأسفانه امر نظارت واقعی لوٹ میشود که خود یک معضل بزرگی است و باید در اسرع وقت با اعمال نظارت بر رفتار و عملکرد نمایندگان، رفع شود. این عدم نظارت واقعی مجلس بر عملکرد و نحوه اجرای دولت، فساد را در دولت و اجرا بدنبال دارد که تا کنون موارد بسیاری از فساد اداری و اجرایی را در بدنه دولت، شاهد بوده ایم.

### وجود خلاءهای قانونی و عدم تصویب قوانین مناسب

وجود خلاء های فراوان قانونی در دو حوزه امور مربوط به نظارت و فریضه امر به معروف و نهی از منکر لطمات فراوانی به اجرای کارآمد این دو وارد نموده و ضروری است قانون جامعی برای امر اعمال مدیریت نظارت در کشور تدوین گردد. البته جای این امیدواری است که با تشکیل شورای عالی سیاست‌گذاری و هماهنگی دستگاه‌های نظارتی که خوشبختانه بعد از سالها تلاش و پیگیری سازمان بازرسی کل کشور در برنامه چهارم توسعه مورد توجه و عنایت دولت و مجلس شورای اسلامی قرار گرفت، کارشناسی‌های لازم انجام و لوایح قانونی لازم تنظیم گردد. در قانون مذکور باید به نیازهای سازمان‌های نظارتی پاسخ داده شود و با پیش بینی ضمانت‌اجراه‌های لازم سیاست‌های کلی نظام را عینیت بخشند و به برنامه جهانی مبارزه با فساد وضع قانون ۳۳ بند مزبور

توجه نمایند که بر ارزیابی معیارها، اصلاح قوانین بی اثر و فاقد کفایت، ایجاد و تقویت موسسات نظارتی مستقل و غیرقابل نفوذ به منظور مبارزه با فساد براساس تجربیات سایر کشورهای موفق تأکید دارد و بتواند با ایجاد تشکیلات قانونی لازم، خط مشی و راهبردهای مبارزه با فساد را تدوین و فعالیتهای سازمانهای نظارتی را هماهنگ نماید. متأسفانه نظام و قوانین حقوقی در کشور، دارای ایرادات و خلاءهایی است که یکی از نتایج آن ایجاد منافذی برای وقوع و شیوع فساد و کاهش کارآمدی نظارت است به عنوان نمونه امروزه برخی محققین در باره جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن تأمل می نمایند و با ارائه ادله ایی جایگاه قانونی این نهاد را در تشکیلات اداری کشور و صلاحیت این شورای عالی فرهنگی جهت نظارت و وضع قانون را زیر سؤال برده اند (شریف، ۱۳۸۴: ۲۱۳-۲۴۸) و یا به عنوان ذکر دیگری از شواهد نقائص نظام حقوق کشور بویژه در حوزه نظارت، برخی محققین اشکالات فراوانی را در حوزه نظارت بر انتخابات، نظارت بر قوه مجریه و لایحه اصلاح قانون وظایف و اختیارات رییس جمهوری وارد نموده اند (قوامی، ۱۳۸۳: ۲۱۳-۲۱۶).

### رویه های دست و پا گیر قضایی و کثرت قوانین

کثرت قوانین، مقررات و روندهای قضایی دست و پاگیر نیز از جمله موانع اجرای نظارت و امر به معروف و نهی از منکر است و در پیچ و خم این مقررات پیچیده و گسترده بسیاری از معروف ها زمین گیر و بسیاری از مفاسد و منکرات رشد می نمایند و حتی چهره قانونی به خود می گیرند و در حقیقت نهضتی احیا گرایانه برای رفع این معضل و انجام بازنگریهای مناسب، در این مقررات و رویه های زائد قضایی ضروری است و حتی عالی ترین مقام دستگاه نظارتی کشور، یعنی ریاست سازمان بازرسی کل کشور به ضرورت این امر بارها اشاره کرده است از جمله، حجت الاسلام پور محمدی رییس این سازمان، با تأکید بر لزوم سرعت در دادرسی های مدنی، تجاری، کیفری، بررسی و تجدید نظر در قوانین موجود و ارایه اصلاحات لازم در جهت کم کردن حجم قوانین و کارآمد کردن آنها و لزوم قضا زدایی از مسائل و حل دعاوی با دوری، خاطر نشان کرده است: یکی از مشکلات جدی کشور، حجم انبوه قوانین و مقررات و فرجه شدن برنامه هاست و این « به عنوان یکی از موانع و منفذهای عدم اجرا و تعلل در انجام آن هاست. نظام برنامه ها نباید پیچ در پیچ باشد و در این صورت مجری دچار مشکل می شود». (پورمحمدی، ۱۳۸۸: ۱۵)

### نتیجه گیری :

گفته شد نظارت و بازرسی و کارکرد بهینه نهادهای نظارتی در پیشرفت و توسعه کلیه سازمانها و نهادها و از جمله دولت، از اهمیت بی بدیلی برخوردار است و هیچ الگوی پیشرفتی و از جمله الگوی ایرانی - اسلامی پیشرفت نمی تواند خود را از این مؤلفه بسیار حیاتی بی نیاز بداند. اما متأسفانه نظام نظارتی در کشور مواجه با چالش ها و موانعی است که اهم آنها فرهنگی، اجرایی، و قانونی است که به تفصیل مصادیق این چالش ها و موانع و راه کار های رفع آنها بیان گردید و تلاش به عمل آمد تا با استدلال لازم مدعای این پژوهش اثبات شود. میتوان افزود که این سامانه نظارتی در حوزه های مهمی مانند: نقد و نظارت پذیری، آموزش، بهسازی منابع و رویه ها و توانمندی سازمانی، نظارت رسمی و غیر رسمی، نظارت درونی و بیرونی، ایجاد فضای رقابتی، بکار گیری افراد صالح و کاردان در مناصب، با ضعف ها و ناتوانیهای روبرو است همچنانکه عدم شفافیت اقدامات دولتی، وجود ابهام و عدم شفافیت در قوانین و تفسیر پذیری زیاد آن راه را برای سوء استفاده و برداشت های گوناگون و شانه خالی کردن از مسئولیت ها باز گذاشته است و به همین دلیل شاید بتوان از منظر کلی به برخی از علل عدم موفقیت نظارت و بازرسی در ایران، چنین اشاره کرد:

- عدم وجود شاخص هایی که بتوان نتایج مورد انتظار را با آنها سنجید.
- عدم وجود استاندارد یا الگوی مطلوب برای مقایسه با وضعیت موجود.
- عملکرد ضعیف هیأت های بازرسی و کنترل و عدم بازرسی عمقی از سازمان تحت بازرسی و اکتفا به بازرسی سطحی در اکثر موارد.
- ارزیابی از ویژگی های شخصیتی افراد به جای عملکرد و وظایف آنها.
- سخت گیری بیش از حد یا چشم پوشی های ناروا.
- تعدد مراکز نظارت و بازرسی و وجود سازمان های موازی و عدم هماهنگی و ارتباط نظام مند برای تبادل اطلاعات میان آنها.
- عدم وجود امکانات، ابزار و بستر کافی برای کنترل مؤثر و کشف و مستند سازی جرائم.
- عدم حمایت کافی و لازم از اصل نظارت و نبود یک عزم سیاسی و همگانی در این باره.
- محدود شدن غالب بازرسی های دستگاه های نظارتی به حسابرسی مالی (و نه حسابرسی مدیریت).
- فقدان نیروی انسانی کافی و مجرب و نیز متخصصان اقتصادی - حقوقی به ویژه در مبارزه با مفاسد مالی در سازمان هایی چون سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور.
- فرهنگ بازرسی گریزی حاکم بر دستگاه های اداری و تلقی آن به معنای مچ گیری.

- عدم مشارکت کافی و همگانی شهروندان در ارائه اطلاعات مربوط به فساد به علت عدم اعتماد، ترس از تنبیه و مجازات، به در دسر افتادن یا حتی اخراج شدن و عدم باور به جدی بودن برنامه مبارزه با فساد. (صادقی، ۱۳۸۴: ۳۲۶-۳۲۵)

افزون بر این یکی از موانع موجود در اعمال نظارت، مصونیت‌هایی است که به منظور خروج از دایره نظارت از سوی بعضی از دستگاه‌های اداری دنبال می‌شود تا در حاشیه امن قرار گیرند بدیهی است در راستای حل این چالش‌ها و موانع، نظارت‌ها باید متناسب با برنامه و نوع فعالیت‌ها تنظیم شود به عنوان نمونه نوع نظارت در حوزه‌های مختلف فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و اخلاقی متفاوت است. کنترل و نظارت می‌باید در نقاط حساس و کلیدی انجام شود و در اعمال آنها نباید افراط و تفریط شود به عنوان مثال، نظارت بیش از حد به روح آزادی و استقلال افراد لطمه می‌زند و آنها را در مقابل نظارت و کنترل مقاوم و یا بی تفاوت می‌سازد. اطلاعات مورد استفاده در نظارت باید دقیق، صحیح و به روز باشد و ضروری است نظام نظارتی به گونه‌ای طراحی شود که اطلاعات و نتایج نظارت را سریع و به موقع در اختیار مسئولان مربوطه قرار دهد تا اقدامات اصلاحی در زمان مقتضی انجام شود. نظارت باید از جامعیت و فراگیری کمی و کیفی و شفافیت، سود برد ضمن آنکه باید عینی و واقع بینانه بوده و صرفاً بر اساس ذهنیات و نظرات شخصی نباشد و به واقعیات و امکانات موجود توجه نماید و علاوه بر مشاهده و انعکاس همزمان نقاط قوت و ضعف، انجام آن برخوردار از صرفه اقتصادی باشد یعنی هزینه‌های آن بر نتایج آن فزونی نگیرد. تقویت ارکان استقلال و نفوذ ناپذیری دستگاه‌های نظارت و بازرسی و پرهیز از جارو جنجال‌های سیاسی و رسانه‌ای در رسیدگی‌ها، و استفاده فزونی‌تر از فناوری‌های نوین الکترونیکی و اطلاعاتی جهت ناظرین و مردم، از راه کارهای بهینه‌سازی فرایندهای انجام نظارت است. همچنین سامانه نظارتی می‌بایستی انعطاف پذیر بوده و توانایی تطبیق با تغییرات محیطی را داشته باشد و با هدف اصلاح انحرافات و نه صرفاً تنبیه و مجازات صورت گیرد. این نظام نظارتی باید توأم با ارزشیابی و متناسب با کرامات انسانی بوده و با روحیات و فرهنگ و جو محیط تحت نظارت خویش متناسب و همراه باشد و با پرهیز از هر گونه ارباب و تهدیدی به صورت هماهنگ، منظم، روزآمد، مستمر، دقیق، ضابطه مند، قانونی و ارشادی انجام گیرد. دارا بودن آگاهی‌های لازم، صلاحیت‌های تخصصی، اخلاقی، حسن سابقه و بی‌غرضی ناظرین نیز بسیار مهم و ترجیح بر آن است که آنها خود، اسوه‌ی کامل اهداف و مقررات سازمان خود باشند. ضمن اینکه در نظام نظارتی، باید دقیقاً مشخص گردد که نتایج بازرسی در اختیار چه کسانی باید قرار گیرد. در هر حال، برای تقویت نظام نظارتی کشور، غلبه بر چالش‌ها و موانع فرهنگی، اجرایی، و حقوقی پیش گفته در این تحقیق، یکی از ضرورت‌های راهبردی می‌باشد و امید است با ساز و کارهای مناسب و از جمله موارد پیشنهادی این نوشتار، تحقق این هدف عالی با موفقیت بیشتری عین‌گرد.

## منابع و مأخذ:

### قرآن کریم

علی ابن ابیطالب (ع). (۱۳۸۱) نهج البلاغه، ترجمه محمد دشتی، قم، مؤسسه انتشارات حضور.

آئینه بازرسی، نشریه داخلی سازمان بازرسی کل کشور. (۱۳۸۸) سال چهارم، شماره چهل و پنج، مهر، آبان ص ۲.

اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۶) عدالت در اندیشه‌های سیاسی اسلام، قم، بوستان کتاب، چاپ دوم.

پور محمدی، مصطفی (مصاحبه). (۱۳۸۸) آئینه بازرسی، نشریه داخلی سازمان بازرسی کل کشور شماره ۴۶، آذر و دی، ص ۱۵.

شریف، محمد (۱۳۸۴) "جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن"، مجله پژوهش حقوق و سیاست، پاییز و زمستان، شماره ۱۵ و ۱۶ (ص ۲۱۳ تا ۲۴۸).

صادقی، محمد علی، (۱۳۸۴)، نقش نظارت در اسقرار و تقویت فرهنگ پاسخگویی، مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، شماره ۴۹-۵۰، (ص ۳۰۳ تا ۳۳۱).

عبداللهی، جواد. (۱۳۸۲)، موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تیر ماه، مندرج در پایگاه اینترنتی سازمان بازرسی کل کشور: (<http://www.gio.ir>).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۸)، دبیرخانه شورای بازنگری قانون اساسی، تهران، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (م ۲۳۴)

قلی پور، رحمت الله. (۱۳۸۴)، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، مجله فرهنگ مدیریت، پاییز، شماره ۱۰، (ص ۱۰۳-۱۲۸).

قلی پور، رحمت الله. (۱۳۸۳)، نقش دولت در حکمرانی خوب، رساله دکتری، تهران، دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی.

قوامی، سید مصمصام الدین. (۱۳۸۳)، شرایط و موانع نظارت، فصلنامه حکومت اسلامی، پاییز، شماره ۳۳، (ص ۲۰۵-۲۳۶).

مرتضی، مطهری. (۱۳۸۱)، یادداشت‌های استاد مطهری، ج ۱۰، تهران، انتشارات صدرا.

مرتضی، مطهری. (۱۳۸۵). بررسی اجمالی نهضت‌های اسلامی در صد ساله اخیر، تهران، انتشارات صدرا، چاپ سی و یکم.

مرتضی، مطهری. (۱۳۶۱). بیست گفتار، قم، دفتر انتشارات اسلامی، چاپ ششم.