

پیشگفتار

توسعه کمی و کیفی دستگاهها، پیچیده‌تر شدن روابط و پیشرفتندآوری موجب افزایش نقش مدیریت در جهان امروز شده است. محدودیت منابع و امکانات، سرعت و کیفیت ارائه محصولات و خدمات، تشدید رقابت و ضرورت انجام دادن هدفمند امور، زمینه توجه دقیق به عملکرد سازمانها را فراهم آورده است.

تغییرات سریعندآوری، حوادث و بحرانهای غیرمنتظره، ناسازگاریها و نیازهای فرایندی از یک‌سو و تغییرات جمعیتی و رشد و توسعه دانش بشری از سوی دیگر بیانگر اهمیت روزافزون مدیریت است.

مدیریت بستری برای به‌وجود آمدن «آنچه مطلوب است» یا «آنچه باید باشد» و زیربنای هر فعالیت سازمانی است. نیل به اهداف، هدایت نیروی انسانی، طراحی و استقرار نظامها و روشها در چهارچوب نقشهای مدیریتی مفهوم و معنا می‌یابد.

«در «جامعه سازمانها» هر سازمان، سلولی از بافت کلی یک اجتماع است. هماهنگی و هدایت هر یک از سازمانها در نهایت به نوعی هدایت جمعی و مسئولیت جمعی منجر می‌شود. بنابراین، مدیریت محور اساسی و ستون فقرات بالندگی سازمانها و جوامعی است که برای کسب اهداف خویش می‌کوشند»¹.

تحقق رشد و توسعه بدون توجه به مدیریت ممکن نخواهد بود. هر جا پیشرفتی دیده می‌شود یا نوعی عقب‌ماندگی بروز می‌کند، باید تأثیر عامل مدیریت را در آن جستجو کرد.

توسعه سازمانها در بخشهای عمومی و خصوصی، سبب بروز پیچیدگی، دیوانسالاری و پدیده آنتروپی² و آغاز فرایند رکود و زوال تدریجی سازمانها می‌شود. برای پیشگیری از این عوامل و ایجاد تحرک و پویایی در سازمانها، نظامهای نظارت مدیریت ایجاد می‌شود تا با تمهیدات مستمر خود، زمینه‌های پیشرفت و افزایش بهره‌وری را فراهم کند. در واقع در نظامهای کنترل مدیریت بخش عمومی و دولتی بر دستیابی به هدفها، برنامه‌ها، اجرای قوانین و مقررات، خط مشی‌ها و همچنین استفاده بهینه از منابع تأکید می‌شود.

فرایند نظارت یکی از مهمترین جریانهای است که هر سازمان برای تضمین بقا و اطلاع از کیفیت عملکرد و اجرای برنامه‌های خود به آن احتیاج دارد. اطلاعات به‌دست آمده از فرایند نظارت، به عنوان بازخور، ضمن ایجاد هوشیاری در مدیران به صحت و سلامت جریان عملیات و فعالیتها کمک فراوانی می‌کند.

نظامهای سازمانی برای رسیدن به اهداف، مقاصد و رسالتهای خویش، ناگزیرند اهداف کلان و عملیاتی و طرح و برنامه‌هایی را تدوین کنند. به عبارت دیگر فعالیتهای سازمانی در چهارچوب اهداف، خط مشی‌ها و برنامه‌ها محقق می‌شود. یکی از وظایف مهم مدیران جستجوی روشهای نظام‌مند و کارآ برای ایجاد حلقه دریافت اطلاعات موردنیاز از اهداف، برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها و تطبیق آن با عملکرد بوده است.

اگر سطح تجزیه و تحلیل خود را بخش عمومی در نظر بگیریم فرایند نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران می‌تواند نظام را در جهت تحقق رسالتها، اهداف، خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها هدایت کند.

بنابراین سیستم نظارت هر چقدر قدرتمندتر عمل کند نظام اداری کشور و دستگاههای اجرایی برای

¹ . Miner, 1982, p. 18.

² . entropy

دسترسی به اهداف تضمین بیشتری خواهند داشت. به عبارت دیگر نظامهای نظارت بازویی قدرتمند محسوب می‌شوند.

در سالهای اخیر شاهد به‌وجود آمدن شکافی محسوس بین نظامهای نظارتی و دستگاههای اداری و اجرایی بودیم. علل بروز این شکاف را می‌توان از سه نظر تجزیه و تحلیل کرد:

1. شاخه محتوایی¹. ادراکات متفاوت از ماهیت جریان نظارت، کنترل، نگرشها، ارزشها، مفروضات و در نهایت ظهور رفتارهای متفاوت از جانب مدیران اجرایی و مدیران سازمانهای نظارتی نسبت به وظیفه کنترل و نظارت، بخشی از علل شکاف ایجاد شده بین نظارت‌کننده و نظارت‌شونده به شمار می‌آید.

2. شاخه ساختاری². سهم بزرگی از شکاف به‌وجود آمده بین سازمانهای نظارتی و دستگاههای اجرایی به علل ساختاری مربوط می‌شود. ابهام در اهداف، پیچیدگی، تقسیم کار و تعیین وظایف، مشکلات به‌وجود آمده از طریق قوانین و مقررات، پراکندگی خط‌مشی‌ها و سیاستها، ناهماهنگی، بهینه‌نبودن نظامها و روشها و در نهایت ساختارهای سازمانی از جمله عللی است که به فاصله‌گرفتن نظارت‌شوندگان از نظارت‌کنندگان منجر شده است.

3. شاخه زمینه‌ای³. جریانات اجتماعی، فرهنگی، تاریخی و همچنین محیط حاکم بر رشد و تطور سازمانهای نظارتی و دستگاههای اجرایی بخش اندکی از علل این شکاف را به خود اختصاص می‌دهد.

ضمن مطرح کردن عوامل مربوط به شاخه محتوا و همچنین ارائه پیشنهادهایی برای نزدیکی سازمانهای نظارتی با دستگاههای اجرایی، کانون تمرکز این کتاب عوامل ساختاری است.

این مجموعه در پی مدلی است که بتواند در نظام اداری جمهوری اسلامی، جایگاه هر یک از سازمانهای نظارتی و ارتباطات آنها با یکدیگر و همچنین دستگاههای اجرایی را در قالب ساختاری فراگیر ارائه دهد.

طرح این دیدگاه و استفاده از مدل مطلوب سه‌وجهی می‌تواند تحلیل واقع‌بینانه‌ای از «آنچه هست» و آنچه «باید باشد» ارائه دهد.

روشن است که کلیه مشکلات موجود بر سر راه کارایی و اثربخشی نظامهای نظارتی به مسائل کلان فکری و فرهنگی و مسائل محتوایی نظیر ادراکات، ارزشها و نگرشها منحصر نمی‌شود؛ بلکه رسیدن به نظامهای منسجم و اثربخش در گرو آماده‌سازی زیرساختها و رفع موانع و مشکلات ساختاری است.

با توجه به تفکیک قوا و نحوه اعمال نظارت در قوای سه‌گانه که از ویژگیهای نظام جمهوری اسلامی ایران است، ضرورت وجود ساختاری فراگیر با خصوصیت هماهنگی، انسجام و کارایی اهمیت ویژه‌ای دارد.

موضوع نظارت که ابزاری برای تأمین صحت عملکرد دستگاهها و نهادهای جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌آید از نظر سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اهمیت داشته و از اولویت خاصی برخوردار است.

در سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نگارنده با وظایف و مسئولیتهایی که عهده‌دار بوده به اهمیت نظارت آگاهی یافته است و با توجه به تجارب سالهای گذشته شرایط پژوهش و تألیف در این موضوع اساسی نیز فراهم آمده است. از دیگر دلایل، شناسایی تنگناهای ساختار نظارتی کشور و ارائه راه‌حل مناسب در قالب

1 . content

2 . structure

3 . context

الگوی اکتشافی ساختار مطلوب نظارت در نظام دیوانسالاری جمهوری اسلامی ایران بوده است و گام‌نهادن در این راه و تلاش در جهت مرتفع‌ساختن موانع و مشکلات و همچنین اقداماتی که پس از اتمام این پژوهش و استفاده از نتایج آن صورت می‌گیرد اهمیت دارد.

مؤلف به علت دسترسی به اطلاعات موجود در سازمانهای نظارتی و همچنین سوابق مطالعات انجام شده و مبانی نظری طرح و با انجام دادن تحقیقات پایه‌ای کوشیده است به این سؤال اساسی پاسخ دهد که «ساختار مطلوب نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران چیست؟»

همچنین موضوع انتخابی از سیاستهای ابلاغ شده مقام معظم رهبری در برنامه دوم توسعه کشور که در قالب برخی تبصره‌ها در قانون برنامه توسعه آمده، اتخاذ شده است. برای مثال تبصره 32 بیان می‌کند: «به‌منظور تسهیل و اصلاح و بهسازی نظام اداری و تحقق اهداف برنامه، دولت مکلف است اقدامات لازم را در رابطه با نظام نظارت دقیق بر عملکرد دستگاههای اجرایی و پیراستن آنها از عیوب با تکیه بر گسترش ارزشهای اسلامی و انقلابی معمول دارد».

همچنین یکی از ضرورتها و نیازهای اجتناب‌ناپذیر مدیریت سالم و کارآمد، وجود نظام کامل و دقیق نظارت و بازرسی است. البته ضرورت وجود نظام نظارت به معنای عدم اعتماد نیست؛ بلکه در یک عبارت کوتاه می‌توان گفت: «اعتماد در سازمان خوب است ولی نظارت لازم» و این دو تضاد ندارند چراکه نظارت، تنها جستجو برای دستیابی به نقاط ضعف و کاستیهای سازمان نیست، در نظارت هم نقاط قوت و تواناییها و هم نقاط ضعف و کاستیها شناسایی می‌شود. شناخت استعدادها و تواناییها، نقش بسزایی در افزایش کارایی سازمان دارد و مدیریت با توجه به تواناییهای شناخته شده می‌تواند تصمیمهای معقول و صحیحتری اتخاذ کند؛ بنابراین نظارت، کارایی و موفقیت سازمان را به دنبال خواهد داشت؛ همچنین به رشد و تکامل و پیشرفت کارکنان سازمان کمک خواهد کرد. دین مبین اسلام، دینی است کامل و جامع و پاسخگوی تمام نیازهای تکاملی انسان است و هرآنچه تکامل و سعادت انسان در گرو آن باشد در آموزه‌های دینی یافت می‌شود. دین اسلام، مدیران مسلمان سازمانهای اسلامی را به داشتن نظام دقیق، جدی و عادلانه نظارت و بازرسی سفارش می‌کند. بدین سبب سلامت و موفقیت هر سازمان، به نظام نظارتی دقیق در آن سازمان بستگی دارد.

زندگی جمعی و متکی به قانون، لزوم کنترل و نظارت در تمامی جوامع انسانی را محسوس ساخته و وجود سازمانهای نظارتی مناسب برای برآورده شدن این نیاز بیش از پیش مشهود است. جوامع مختلف به شیوه‌های متفاوت به طراحی ساختارهای نظارتی اقدام کردند، با این امید که این ساختارها، نظارت در آن جوامع را تسهیل کند. اما در عمل اغلب ساختارهای نظارتی، واکنشهایی غیره منتظره و پیش‌بینی نشده بروز می‌دهند. این واکنشها در تحقق اهداف نظارتی اختلال ایجاد می‌کند و موجب انجام ندادن نظارت مطلوب می‌شود. سازمانها برای غلبه بر مشکلات ناشی از رفتارهای پیش‌بینی نشده و مخل به ایجاد زائده‌هایی اقدام می‌کنند که این امر به نوبه خود مشکلات ایجاد شده را تشدید کرده و بر وخامت اوضاع می‌افزاید.

یکی از صاحب‌نظران¹ می‌گوید:

¹ هاینتس (H. J. Heinz, 1996)، کارشناس بخش خدمات دولتی کانادا.

«در یک جامعه پیچیده که انتظارات مردم از دولت روزبه‌روز افزایش می‌یابد، برخورداری از تشکیلات بزرگ و پیچیده دولتی اجتناب‌ناپذیر است. بزرگی تشکیلات و پیچیدگی آن، مخاطراتی جدی دربر دارد که با اهمیت‌ترین آنها پدیده‌ای است که عموماً با واژه دیوانسالاری وصف می‌شود. بنابراین مجلس و مسئولان دولتی موظفند که با توجه به گستردگی تشکیلات دولتی و حجم انبوه فعالیتها و کارهای بخش عمومی، نظامهای لازم را در بخش نظام اداری کشور طراحی و اعمال کنند.»

صاحب‌نظران سازمان و مدیریت، فرایند کنترل را یکی از اساسی‌ترین وظایف مدیریت می‌دانند که حیات سازمان در گرو آن است. وجود این فرایند برای بقا و اثربخشی تمام نظامها اعم از نظامهای مربوط به فرد، گروه، واحد، سازمان و جامعه حیاتی است. هر یک از وظایف مدیریتی نقش مهمی در ایجاد، حفظ و بقای سازمان ایفا می‌کند، ولی فرایند کنترل جایگاه ویژه‌ای دارد، به گونه‌ای که هیچگاه سازمان و مدیریت از آن بی‌نیاز نخواهد بود.

بنابراین همان‌طور که می‌بینید پس از انقلاب اسلامی دستگاههای نظارتی کشور جایگاه ویژه‌ای یافتند؛ به گونه‌ای که در اصولی از قانون اساسی از جمله اصل 54، 55، 99، 100، 101، 173 و 174 به ضرورت استقرار دستگاههای نظارتی چون دیوان محاسبات کشور، شورای نگهبان، شورای عالی استانها، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری اشاره شده است. در واقع، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت از ارکان اساسی اداره امور کشور و یکی از مهمترین اصول شناخته شده مدیریتی محسوب شده و جایگاه ویژه‌ای دارد که اصول مستقلاً به این امر تخصیص داده شده است.

در جمع‌بندی مشکلات و نارساییهای ساختار نظارتی در وضع موجود، می‌توان به مواردی که مؤید این ضرورت و اهمیت باشد اشاره کرد از جمله:

1. گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی از بعد ساختاری، تنوع وظایف و اهداف،
2. نبود نظام پویای تبادل اطلاعات بین سازمانهای نظارتی،
3. عدم همکاری و هماهنگی بین سازمانهای نظارتی در دسترسی به اهداف،
4. عدم هماهنگی در سیاستگذاری مشترک بین سازمانهای نظارتی،
5. تصور وجود دوباره کاری و فعالیتهای موازی در دستگاههای اجرایی به دلیل تعدد مراکز نظارتی و قوانین حاکم،

6. تصور وجود شکاف عمیق بین سازمانهای نظارتی و دستگاههای اجرایی (نظارت شونده‌گان)،

7. نبود استانداردهای روشن در امر نظارت (در نظارت شونده‌گان و مردم)،

8. تلقی وجود بازرسی و نظارتهای بازدارنده و غیرکارآمد،

9. مشکلات زمینه‌ای و فرهنگی در نهادینه‌شدن امر نظارت،

10. ضرورت استفاده از نظارت همگانی و حرکت به سوی خودکنترلی دستگاههای اجرایی.

تشریح ساختار وضع موجود سازمانهای نظارتی کشور، بررسی و تعیین وضعیت ویژگیهای ساختار مطلوب در سازمانهای با عملکرد بالا، استخراج ویژگیهای ساختار مطلوب از ساختار کلان نظارتی سایر کشورها و طراحی و بهینه‌سازی ساختار کلان نظارتی کشور در وضع مطلوب با توجه به ویژگیهای ساختار مطلوب محقق خواهد شد. شایان ذکر است که شالوده اصلی کتاب مبنای تحقیقاتی وسیعی داشته که برخی

سازمانهای نظارتی کشور از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حسابرسی و حتی مؤسسات نظارتی خصوصی را تحت پوشش داشته و در این کتاب از نتایج این کار علمی استفاده‌های فراوانی شده است. امید است در سایه لطف خداوند متعال، مجموعه حاضر آغاز تحولی در بحث نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران شود.

در این تحقیق علمی برای یافتن ویژگیهای مطلوب ساختار مطلوب نظارت کلان در نظام جمهوری اسلامی ایران مطالعه اولیه‌ای به روش دلفی انجام شده است تا طی آن متغیرها و شاخصهای مورد مطالعه به دست آید. در پی مطالعه اولیه ویژگیهایی به قرار ذیل مشخص شده که بر مبنای این ویژگیهای مطلوب ساختار نظارتی موجود نظام جمهوری اسلامی ایران بررسی شده است.

شماره ویژگیهای مطلوب ساختار نظارت

1	ابزار سنجش دقیق (رسمیت)
2	عدم تمرکز در اجرا
3	وجود تمرکز در سیاستگذاری
4	پیچیدگی ساختاری کم
5	بهره‌گیری ساختار افزودنی آوری اطلاعات
6	حرفه‌ای بودن ساختار
7	بهره‌گیری از دید نظام‌گرا
8	بهره‌گیری از نظارت همگانی

بنابراین با بررسی ویژگیهای ساختار مطلوب کلان نظارتی، اثر عوامل پیچیده و چندگانه بر فرایند شکل‌گیری و تداوم ساختارها دیده می‌شود. این عوامل تأثیرگذار در یک جریان دائمی از تغییرات قرار گرفته و به صورت پویا نظامها و روشها را دستخوش تغییر و تطبیق یا ستیزه‌جویی قرار می‌دهند.

بدیهی است که در چالشها و شرایط محیطی سالهای اخیر، بررسی و بهینه‌سازی ساختار نظارت کشور متناسب با نیازهای کشور ضروری است. فرایند نظارت که از یک طرف سازمانهای نظارتی (کنترل‌کنندگان) و از طرف دیگر دستگاههای اجرایی (کنترل‌شوندگان) را دربر می‌گیرد؛ بنابه اظهارنظر مدیران این سازمانها و براساس تحقیقات علمی انجام یافته در حال حاضر کارآیی و اثر بخشی مورد انتظار را در ادای وظیفه نظارت ندارد و نتایج حاصل از آنها رضایتبخش نبوده و نظارت‌کنندگان و نظارت‌شوندگان به نواقص و مشکلات متفاوت در این زمینه اشاره دارند.

در اینجا با مفروض گرفتن وجود مشکل در سه شاخه محتوا، ساختار و زمینه بر یافتن مشکلات ساختاری و ارائه راه‌حل برای رفع آن مشکلات تأکید شده است.

تداخل وظایف، تعدد و تنوع، ابهام در هدف‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری متمرکز، دوباره‌کاری و اتلاف منابع و همچنین منسجم نبودن نظارتها، عدم امکان برخورداری از نظارت همگانی، خود‌کنترلی و نگرش

نظام‌گرا از عمده‌ترین مشکلاتی است که می‌توان از طریق ارائه ساختاری فراگیر بر آنها فائق آمد. بنابراین محور اصلی کتاب، شناسایی ویژگی‌های ساختار مطلوب نظارتی کشور در سطح کلان است که در نهایت اثر آن در ساختار کلان نظارتی مشهود خواهد بود و با ارائه الگویی فراگیر برای ایجاد هرچه بیشتر هماهنگی و افزایش کارایی و اثر بخشی نظامهای نظارتی قدمهایی چند برداشته خواهد شد. اهمیت موضوع نیز بدان جهت است که عمده نظامها پس از گذشت زمان دچار آنتروپی شده و به طرف از هم‌گسیختگی در حرکتند. یکی از عوامل مؤثر در پیشگیری از آنتروپی نظامها، وجود بازخور (اطلاعاتی) است که اقدامات اصلاحی بر پایه آن انجام می‌گیرد.

توجه نکردن به مشکل موجود و تلاش نکردن در جهت از بین بردن شکاف به وجود آمده بین سازمانهای نظارتی و دستگاههای اجرایی، شرایط ادامه کار را دشوارتر می‌کند. اتلاف منابع، تشدید فاصله‌ها، نامؤثر بودن نظارتها، دلسردی و نپذیرفتن مسئولیت مدیران لایق و کارآمد کمترین هزینه‌ای است که در صورت ادامه روند جاری باید بپردازیم.

کتاب حاضر در پنج فصل و هر فصل مشتمل بر گفتارهایی تهیه و تدوین شده است. مسائلی همچون مبانی نظری نظارت در نظام اداری در فصل اول، نظارت و کنترل از دیدگاه اسلام در فصل دوم و در فصل سوم نیز تجزیه و تحلیل وضع ساختار نظارت و کنترل در نظام جمهوری اسلامی ایران به همراه عناصر زیرمجموعه نظام، همچون قوای سه‌گانه مطرح شده است. مطالعه تطبیقی ساختار کنترل و نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی با سایر کشورها در فصل چهارم و الگوی پیشنهادی نظارت و کنترل در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز در فصل پایانی آمده است.

همچنین مطالب و مباحث این کتاب برای کلیه مدیران، کارشناسان و دانشجویان در تمامی بخشهای اقتصادی و سازمانها اعم از دولتی و خصوصی قابل استفاده و مفید است.

در خاتمه لازم می‌دانم، مراتب کمال تشکر و قدردانی خود را از اساتید گرامی آقای دکتر سیدمهدی الوانی و آقای دکتر علی رضائیان، که اینجانب را در تمامی مراحل نگارش کتاب حاضر مورد عنایت قرار داده‌اند، ابراز داشته و از خداوند متعال توفیق این بزرگواران را مسألت دارم. در ادامه از استادان و دانش پژوهان عزیز تقاضا دارم از رهنمود و ارشاد اینجانب در تکمیل و اصلاح نواقص احتمالی دریغ نورزند.

مُؤَلِّفُ التَّوْفِيقِ

سیدمحمد میرمحمدی