

نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام؛ یک بررسی انتقادی^۱

محسن خلیلی^۲

چکیده

سیاست های کلی نظام حاوی چارچوب و مبنای جهت گیری کلی کشور در همه عرصه های حکومتی است که از سوی رهبری به موجب بند اول از اصل یکصد و دهم قانون اساسی تعیین می شود و همچون حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه ها و نهادهای حکومتی نقش ایفا می نماید.

کلیدواژه ها: نظارت، سیاست های کلی نظام، قانون اساسی.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۹/۶

^۲ استادیار دانشکده مدیریت دانشگاه فردوسی مشهد

مقدمه:

نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام، موضوع بند دوم از اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. نخستین بند اصل یکصد و دهم قانون اساسی به موضوع تعیین سیاستهای کلی نظام توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص یافته است. چنان که می‌دانیم در بازنگری سال ۱۳۶۸ هجری شمسی در قانون اساسی، موضوع تعیین سیاستهای کلی نظام که در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ هجری شمسی از آن ذکر به میان نیامده بود، به مقام رهبری اختصاص یافت که می‌بایست از طریق مشورت با نهاد نوین بنیادی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام آنها را تصویب و اعلام کند. از آن جا که طبق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، ولایت مطلقه فقیه بر قوای سه گانه نظارت و اشراف دارد در بدو امر می‌توان پذیرفت که سیاستهای کلی نظام به محض تصویب و اعلام می‌بایست مورد پذیرش و اجرای تمامی قوای سه گانه و زیرمجموعه‌های ساختاری آنان قرار گیرد. از دیگر سو، پذیرفتنی است که می‌بایست بر اجرا و یا حسن اجرای سیاستهای کلان مصوب، نظارتی هم وجود داشته باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انواع نظارتها در قوای سه گانه و سایر نهادها در نظر گرفته شده و به کلیه ساختارها و سازوکارها این توان را داده است که بر کارکردهای تمامی نهادهای صاحب قدرت نظارت کنند و از آنها در قبال کیفیت اقتداراتی که به موجب قانون به آنها اعطا شده است مسئولیت بخواهند. قانون اساسی جمهوری اسلامی دست کم در متن مکتوب خود مشحون از انواع و اقسام نظارتهاست: نظارت استصوابی و عام شورای نگهبان بر انتخابات مجلس، نظارت تصویبی مجلس در ممنوعیت مطلق دادن امتیاز تشکیل شرکت به خارجیان - بر استخدام کارشناسان خارجی - بر تغییر خطوط مرزی - بر حالت فوق العاده و محدودیت‌های ضروری - بر صلح دعاوی مالی دولت - بر فروش نفایس ملی - بر قرض و استقراض و کمک‌های بلاعوض - بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی؛ نظارت اطلاعاتی مجلس بر آیین نامه‌های دولت، نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، نظارت قضایی بر انتخابات، نظارت تأسیسی مجلس بر تشکیل و تغییرات در هیات وزرا، نظارت سیاسی مجلس به صورت تذکر و سؤال و استیضاح، نظارت بر صدا و سیما، نظارت مقام رهبری بر قوای سه گانه، نظارت بر حسن اجرای قوانین، نظارت بر حسن اجرای قوانین در محاکم، نظارت بر حسن جریان امور، نظارت شوراهای محلی، نظارت قانونی و شرعی و قضایی بر آیین نامه‌های دولت، نظارت قضایی بر انتخابات و بر کار شوراهای محلی، نظارت مجلس خبرگان بر رهبری، نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر تصمیمات مهم موقت رهبری، نظارت و هماهنگی امور شوراهای توسط شورای محلی استانها، نظارت هیات تحقیق بر تشکیلات رهبری، نظارت مردم بر دولت، نظارت همگانی و متقابل مردم و دولت و نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام.^۳ نمی‌توان گمان کرد که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم از جنبه فرمانروایانه و هم از حیث فرمانبرانه زمینه‌ای وجود داشته باشد که در آن نتوان از قید

^۳ هاشمی (سید محمد)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی. قم و تهران، مجتمع آموزش عالی قم و میزان و داد گستر، جلد دوم، چاپ سوم، ۱۳۷۷ صص. ۶۹۴-۶۹۲ و ۷۱۶-۷۱۵.

^۴ هاشمی (سید محمد)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مبانی کلی نظام، تهران، میزان و داد گستر، جلد اول، چاپ دوم، ۱۳۷۸، صص ۲۶-۲۵۱.

نظارت سخن گفت بلکه، صورت و ظاهر متن مکتوب قانون اساسی نشان می دهد که مقوله نظارت بر تمامیت قانون اساسی وقوه ها و نهادهای برآمده از آن ساری و جاری است. مقام رهبری نیز تاکنون بارها با تعبیرهای گوناگون از مجمع تشخیص مصلحت نظام خواسته است که سازوکاری برای نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام طراحی، اندیشیده و پیاده شود :

«اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاستهای ابلاغی رابر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.»^۵

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

«آخرین نکته مورد نظر مسأله نظارت بر اجرای سیاستهاست. این بسیار مهم است... ما نباید دل خود را به این خوش کنیم که بنشینیم یک سیاست کلی را برای کشور تصویب می کنیم، اما بعد ملاحظه کنیم و ببینیم در عمل دستگاه های گوناگون اجرایی قوای سه گانه و بخشهای وابسته به اینها هر کدام به راه دیگری می روند یا حتی از آن سیاستهای کلی زاویه داشته باشند. این که نمی شود، حتماً باید نظارت شود... بخشی دیگر باید با پی گیری و یا با تصدیگری مجمع تشخیص و با یک ساز و کار مناسب پیش برود... باید هم نظارت به معنای واقعی باشد هم دخالت در اجرائیات به معنای خاص اجرایی شدن از آن استنباط نشود و هم رهبری در جریان قرار بگیرد یعنی حقیقتاً رهبری بداند که این سیاستها کجاها اجرا شد و کجاها اجرا نشد. نمی شود منتظر پایان برنامه بود تا ببینیم آیا این برنامه اجرا شد یا نه. حضور این سیاستها باید در قالب قانون، مصوبات دولت و سیاستهای اجرایی که اتخاذ می شود محسوس باشد.»^۶

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

^۵ بشیری (عباس) {به اهتمام}، گفتگو با هاشمی رفسنجانی : پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، صدف سماء، ۱۳۸۱، ص ۸۸

^۶ همان، ص ۱۱۸.

^۷ همان، صص ۱۶-۱۵۹.

^۸ همان، صص ۱۷۲-۱۷۱.

^۹ مهرپور (حسین) و دیگران، کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست های کلی نظام، راهبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، ص ۳۸۰.

«رهبری نظرشان این است که چون این سیاستها را مجمع تعیین کرده، خودش برای نظارت آگاه تر است. لذا نظارت را به مجمع واگذار کردند. البته پیش نویس آیین نامه نظارت توسط یکی از کمیسیونهای کارشناسی مجمع تهیه و ارایه شده است. و حالا باید این آیین نامه در سطح مجمع مطرح و پس از بحثها و بررسیهای کارشناسی لازم به مناسب ترین شکل تنظیم نهایی و تصویب شود و بعد براساس آن نظارت صورت گیرد. الان ما آیین نامه نظارتی نداریم.»^{۱۰}

بنا بر این، از دیدگاه ریاست مجمع تشخیص مصلحت، آن چه که سبب تاخیر در تدوین آیین نامه نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام شده، پیدا کردن روشها و راه حلهای مناسب بر نظارت و چگونگی وسیله سنجش است.^{۱۱} ولی نگارنده به گونه ای دیگر می اندیشد و همین ناهمبندی در اندیشه را مبنای فرضیه خود قرار می دهد. می توان با طرح پرسش در مورد چیستی ماهیت سیاستهای کلی نظام، به این نکته مهم و اساسی پرداخت که جایگاه سیاستهای کلی نظام در ساختار سلسله مراتبی قوانین در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران کجاست و چگونه می توان نوع و جنس آن را مشخص کرد. گمان می رود که ماهیت مبهم مفهوم سیاستهای کلی نظام - به این معنا که کمتر می توان جایگاه دقیق و عینی و قانونی برای آن در سلسله مراتب قواعد و قوانین کشور در نظر گرفت - عقلاً و منطقاً نظارت بر حسن اجرای خود را نیز مبهم و فاقد کیفیت جلوه خواهد داد؛ زیرا هنگامی می توانیم بر سیاستها و قوانین مصوب اعلام شده نظارت کنیم که آن مصوبه ها، روشن و صریح باشند، چند معنای دو پهلوی را افاده نکنند، دقیق، منجز و موجز باشد، قابلیت تعریف عملیاتی و عینی داشته باشند، اندازه پذیر باشند، بتوان با داده های آماری و عددی آنها را کمی کرد و در سلسله مراتب قواعد حقوقی از جایگاه معین و منجزی برخوردار باشند. گمان می رود مفهوم نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام، فاقد کیفیتهای اصولی است که هر نوع نظارت مفید، دقیق و عینی از آن برخوردار است. شاید به همین دلیل باشد که تاکنون هم سیاستهای کلی نظام عیناً و دقیقاً پیاده نشده اند - زیرا توان عینی، فنی و عملیاتی شدن را فی خدذاته در خود ندارند و انبوهی از واژگان مطمئن و فاقد قابلیت های اجرایی اند - و هم نمی توان بر پیاده شدن آنها نظارت کرد، زیرا از یک سو هر کسی از ظن خود یار سیاستهای کلی شده و مانع پیدایش وحدت رویه گشته است و هم از دیگر سو باید پذیرفت که بر فضاهای وهم آلود، اثری و انتزاعی مبتنی گشتن، نخستین گام در اجرایی نشدن و نظارت ناپذیری سیاستهای کلی است.

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

«سیاستهای کلی نظام» عبارت پردازی کاملاً نوپدایی بود که پیش از آن کمتر پیشینه ای داشت و اگر از سیاستهای کلی دولت یا خط مشی های عمومی سخنی به میان می آمد، دست کم به متن قانون اساسی و شیوه های عمل قوای سه گانه ارجاع داده می شد. در سال ۱۳۷۵ که رقابتهای انتخاباتی ریاست جمهوری شدت یافته و مخصوصاً در اسفندماه به اوج رسیده بود، بی گمان حدس زده می شد که این باردست کم مؤلفه ها، هویتها و مفاهیم نوین

^{۱۰} بشیری، منبع پیشین، ص ۸۹

^{۱۱} همان، ص ۱۳۶.

در حال ورود به عرصه‌های انتخاباتی است و به احتمال فراوان وضعیت در قوه مجریه‌همانی نخواهد بود که مطلوب و مورد نظر است. بنابراین عالی‌رتبه‌ترین مقامات نظام جمهوری اسلامی به این نتیجه رسیدند که مجمع می‌بایست از همه ظرفیتهای قانونی خود استفاده کند و تمامی مسئولیتها را بردوش گیرد. این عبارت پردازیهها به مفهوم «تعیین سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن» شمایی نوین و کارویژه‌ای قدرت آفرین و تعیین کننده می‌بخشید. زیرا دو عنصر تعیین سیاستهای کلی و مصلحت، موجبات چیرگی مجمع را دست کم بر دو قوه مجریه و مقننه فراهم می‌کرد. در باب سیاستهای کلی نظام می‌توان پرسشهایی را مطرح کرد که همگی مبین چونی و چرایی ماهیت قانونی و جایگاه حقوقی آن است. هر کدام از این پرسشها، پاسخهای مکفی و مستدل می‌خواهند و نمی‌توان تنها به جمله‌هایی در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره کرد و آن را نمود عقلانی، قانونی و حقوقی بودن وجود عبارت تعیین سیاستهای کلی نظام دانست. این پرسشها، پاسخهایی فراتر از متن قانون اساسی و نیز متون حقوقی می‌طلبند که می‌بایست آنها را در فلسفه حقوق و فلسفه علوم اجتماعی یافت:

- ۱- ماهیت سیاستهای کلی نظام چیست؟
- ۲- آیا سیاستهای کلی در حکم قانون اساسی است؟
- ۳- آیا سیاستهای کلی نظام مصلحتاً می‌تواند خلاف شرع یا قانون اساسی باشد؟
- ۴- مسئول تشخیص انطباق و عدم مغایرت سیاستهای کلی با شرع و قانون اساسی کیست؟
- ۵- ارتباط سیاستهای کلی نظام با تفاسیر شورای نگهبان چیست؟
- ۶- جایگاه حقوقی سیاستهای کلی نظام در نظام تصمیم‌گیری ایران چیست؟
- ۷- طبقه‌بندی و قلمروی موضوعی سیاستهای کلی نظام چگونه صورت می‌گیرد؟
- ۸- قوانین مغایر با سیاستهای کلی نظام چه سرنوشتی پیدا می‌کنند؟
- ۹- سیاستهای کلی چه ارتباطی با تصمیم‌گیریهای قانونی، اجرایی و قضایی دارند؟
- ۱۰- در زمینه انطباق مصوبات مجلس و دولت با سیاستهای کلی چه مرجعی مسئول رسیدگی است؟
- ۱۱- اگر مصوبات قبلی و در حال اجرای مجلس مغایر با سیاستهای کلی مصوب بود، تکلیف چیست؟
- ۱۲- آیا سیاستهای کلی نظام در حکم قانون است؟
- ۱۳- تکلیف اصل ۴ قانون اساسی با سیاستهای کلی نظام چه می‌شود؟
- ۱۴- مرجع تشخیص و رسیدگی به تعارض کلیه مصوبات اجرایی و قضایی و تضمینی با سیاستهای کلی کیست؟

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز پرسشهای چندی را با خود همراه می‌آورد؛ زیرا از یک سوتا ماهیت مفهوم سیاستهای کلی روشن نشود نظارت بر حسن اجرای آن امری بیهوده است و از دیگر سو، خود مقوله نظارت به تنهایی حاوی ویژگیهایی است که آن را نمی‌توان به همه زمینه‌ها تعمیم داد؛ به ویژه آن که بخواهیم چنین نظارتی را در بالاترین سطح قانون اساسی پیاده کنیم:

- ۱- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام چگونه و با چه تشکیلاتی انجام می‌پذیرد؟
- ۲- ارتباط این نهاد نظارتی کلان با دیگر سازمانهای نظارتی چگونه است؟

- ۳- آیا خود سیاستهای کلی نظام که مصوب مجمع تشخیص مصلحت هستند، ابتدا به ساکن و پیش از تصویب و اجرا نیازمند نظارت از حیث انطباق با قانون و شرع می باشند؟
- ۴- آیا اگر مقام رهبری سیاستهای کلی نظام را تصویب کند هم شرعی و هم قانونی است و دیگر نظارتی مبنی بر انطباق آن بر شرع و قانون اساسی نمی خواهد؟
- ۵- آیا مجمع تشخیص مصلحت، نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی را از طریق نهادهای مصرح در قانون اساسی - سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، دادگاه های دادگستری، دیوان محاسبات - پی می گیرد یا خود به تنهایی اقدام می کند؟
- ۶- با توجه به بند ۲ اصل ۱۱۰، آیا ردّ همه مصوبات اجرایی، قضایی و تقنینی که خلاف سیاستهای کلی نظام اعلام شود، با مقام رهبری است و یا از طریق سازوکارهای مصرح در قانون اساسی دنبال می شود؟
- ۷- آیا می توان از سازوکار نظارت پیشینی بهره گرفت، به این معنا که کلیه مصوبات اجرایی، قضایی و تقنینی پیش از آن که صورت قانونی بیابند، به مجمع احاله شوند تا مغایر با سیاستهای کلی نباشند؟

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

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

«حالا قانون اساسی در آن زمانی که خبرگان اول قانون اساسی تنظیم می کردند گرفتار جوّهایی بودند و عجله ای ، و آلا فقهای عالی مقامی در آنجا بودند که به این حمایت توجه داشتند و برای اینکه یک مقدار سرعت عمل بود آن طوری که باید و شاید اختیارات ولایت فقیه در قانون اساسی تبیین نشد. این نقص هم به این جهت برداشته شد.»^{۱۲}

^{۱۲} اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۶۵۱.

« به زعم فقیه شورای بازنگری، اعطای اختیار تعیین سیاستهای کلی نظام به ولی فقیه هم جنبه عقلی داشته است و هم جنبه شرعی. اعطای اختیار نظارت بر حسن [اجرا بدین خاطر است که] ممکن است رهبر سیاستگذاری بکند اما به این سیاستها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می بایست هم رهبر نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط مشی کلی نه جزییات تصمیم گیری، سیاستگذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قانونگذاری انحراف شده یا نشده؟ که قهراً اگر بود می تواند اقدامات لازم را انجام دهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد اگر تشخیص داد که در یک زمانی مجلس بدون توجه از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند، می کند. ولی اگر دید که در حدی مجلس بی اعتنا است که نمی تواند، اعتنا نمی کند به ارشادات و رهنمودهایی که می شود دربند چهارم حق منحل نمودن مجلس را به رهبر دادیم که اگر دید از آن سیاستهای اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خط مشی مشخص کنار می رود حق دارد منحل بکند.»^{۱۳}

دامنه این نظارت می تواند به شکل تعیین نماینده از سوی ولی فقیه در نهادها، وزارت خانه ها و سازمانهای گوناگون باشد، با این نکته که تعیین میزان و نوع حدود اختیارات نماینده رهبری نیز به عهده خود مقام باشد.^{۱۴} در باب نظارت ولی فقیه بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام و نیز دیگر روندهای زماندارانه در شورای بازنگری دو نوع نگرش وجود داشته است. از یک سو برخی با برجسته سازی عنصر فقه و بابه گیری از نوع استدلالهای فقهی به این باور رسیده بودند که تمامیت اقتدارات زماندارانه می بایست در اختیار ولی فقیه قرار گیرد. زیرا در دیدگاه آنان همان گونه که او شایسته ترین فرد محسوب می شود به همان ترتیب هم لایق تمامی اقتدارات و اختیارات است. آنان در این نحو استدلال از بهره گرفتن از شیوه ها و روشهای زمانداری دیگران و نیز تجربه های کشوری داری از منظر توان اجرایی مدیریت هماهنگ کشوری، خود را بی نیاز می دانستند و گمان می کردند احاله اختیارات تامه و مطلقه به کسی که منطبق با استدلالهای فقهی لایق است خود به خود موجباتی را فراهم خواهد کرد که اداره امور کشور به سامان گردد. ولی گروه دوم از منظر مدیریت اجرایی و کشورداری به قضیه می نگرستند و بر این گمان بودند که نمی بایست نقش یک نفر را آن چنان برجسته کرد که در دادن اختیارات تامه به وی، کسی شک به خود راه ندهد. زیرا به زعم آنان کشورداری یک تنه از محالات محسوب می شود. گروه اول به تئیدن فقه پیرامون رهبری یک نفره تام الاختیار و مقتدر مشغول بودند و چنین باورهایی داشتند:

۱- « نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام یکی نکته هایی بود که ذکر آن و مشخص کردن آن در جایگاه واقعی رهبر لازم به نظر می آمد. زیرا حتماً مقام رهبری باید این قدرت و امکانات را داشته باشد که آیا آن خط مشی و سیاست کلی تعقیب و پیاده می شود یا خیر.»^{۱۵}

۲- فلسفه ولی و رهبر برای حکومت اسلامی اصلاً این است که قیدوبندی نداشته باشد و در مواقع ضروری و معضلات بتواند برخورد کند و تصمیم بگیرد و هیچ حالت غیرمنتظره ای نباشد و متأسفانه اینجا خیلی

^{۱۳} همان، ص ۶۵۰.

^{۱۴} همان، صص ۶۵۰-۶۵۱.

^{۱۵} همان، ص ۶۶۶.

- هایش را بامشورت با مجمع مصلحت قید کرده اند. مقام رهبری برای نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام بازوی اجرایی می‌خواهد.^{۱۶}
- ۳- رهبری که نتواند نماینده داشته باشد و نظارت نیز نتواند بکند و نتواند از جریانهای جاری کشور مطلع باشد مشکل خواهد داشت.^{۱۷}
- ۴- نظارت رهبری باید باشد ولی نمی‌خواهد اوضاع را فلج کند. این نظارت بالمباشره نیست ولی قهراً مقام رهبری برای انجام نظارت نماینده‌ای تعیین خواهد کرد.^{۱۸}
- ۵- منظور از نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی این نیست که برای مقام رهبری تشکیلات وسیعی درست بشود که در برابر تشکیلات دولت باشد. ولی اگر رهبر اختیار تعیین سیاستها را دارد باید اختیار هم داشته باشد که متوجه شود آیا این سیاستها اجرا می‌شود یا خیر. بنابراین گاهی اوقات نماینده تعیین می‌کند، گاهی اوقات هیات ویژه‌ای را تشکیل می‌دهد و پرونده و اطلاعات لازم را می‌خواهد و سپس تصمیم می‌گیرد.^{۱۹} نه تنها نظارت رهبری باید باشد بلکه گسترده از آنی که هست باید باشد. مثلاً حتی نظارت بر حسن جریان امور که از وظایف قوه قضاییه است هم باید به رهبری سپرده شود. نظارت برای رهبری هم اختیار و هم وظیفه است.^{۲۰}
- ۶- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی به این معنا نیست که مقام رهبری وارد کارهای ریز و جزئی شود که مستلزم تداخل در امور اجرایی و با ایجاد تشکیلات مفصل باشد بلکه می‌خواهد مطمئن شود که آیا سیاستهای کلی منصوب وی اجرا و عمل می‌شود یا خیر؟^{۲۱}
- ۷- مقام رهبری باید نظارت کامل داشته باشد و حتی باید بتواند نماینده داشته باشد تا از طریق آنها مطمئن شود که آیا سیاستها پیاده می‌شود یا خیر؟^{۲۲} داشتن نماینده از سوی رهبر برای نظارت سبب می‌شود مشکلات درست‌تر و مستقیم به رهبر منتقل گردد و تداخل و مزاحمت مدیریت دیگران هم محسوب نمی‌شود ولی بهتر است حدود اختیارات آنها معلوم گردد.^{۲۳}
- ۸- هم نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی درست است و هم داشتن نماینده از سوی رهبر. نمی‌توان زیاده رویهای ابتدای انقلاب را دلیل گرفت و گفت که نمایندگان رهبر سبب تشنگی در امور اجرایی و اداری می‌شوند. این اختیار را باید به مقام رهبری بدهیم که هرگاه لازم بداند با تعیین نماینده در هر کجا که خواسته نظارت و دخالت کند.^{۲۴}

^{۱۶} همان، ص ۶۷۳.

^{۱۷} همان، ص ۶۹۵.

^{۱۸} همان، ص ۶۹۹.

^{۱۹} همان، ص ۱۳۲۵.

^{۲۰} همان، صص ۱۳۲۶-۱۳۲۷.

^{۲۱} همان، صص ۱۳۲۷-۱۳۲۸.

^{۲۲} همان، صص ۱۳۲۸-۱۳۲۹.

^{۲۳} همان، ص ۱۳۲۲.

^{۲۴} همان، ص ۱۳۳۴.

۹- بهتر است قیدی برای حدود اختیارات نماینده رهبر برای نظارت بگذاریم و بنوسیم جهت ترویج دین و نظارت بر رعایت موازین شرعی و اخلاقی تا شبهه دخالت در امور اجرایی و اداری مدیران هم پدید نیاید.^{۲۵}

۱۰- بهتر است قید پس از مشورت رهبری با مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تعیین نماینده در جایی که رهبری نظارت را لازم می‌داند حذف شود زیرا مقام رهبری است و نباید وی را منوط به مشورت کرد.^{۲۶}

گروه دوم از مدیریت و کشورداری شاهد و مثال می‌آوردند. این گروه معتقد بودند که اندیشه فوق در نهایت منجر به فربه شدن منصبی خاص می‌شود که در پرتو آن سایر نهادها و سازمانهای کشور از حیث قدرت اداری و اجرایی دچار اختلال می‌شوند. باورهای این گروه را ذیلاً مرور می‌کنیم:

۱- «تشکیلات نظارت مشخص نیست که چیست ولی نباید کانونی تشکیل شود و عده‌ای در آن جمع بشوند و مسأله‌ساز گردند.^{۲۷}

۲- نبایستی یک بازرسی جداگانه برای مقام رهبری در کنار بازرسی کل کشور پدید بیاوریم. تعیین نماینده رهبری در همه نهادها و سازمانها منجر به لوث شدن مسئولیتها و مدیریتها می‌شود.^{۲۸}

۳- هم تعیین سیاستهای کلی و هم نظارت بر حسن اجرای آنها هر دو غلط است و نیازی به آن نداریم زیرا آن همه دفتر و دستک و تشکیلات می‌خواهد که با دستگاه‌های موجود در تضاد می‌افتد.^{۲۹}

۴- نظارت سبب بی‌اختیاری دستگاه اجرایی و موجب فلج کامل کشور خواهد شد.^{۳۰}

۵- مقام رهبری اگر بخواهد هم سیاستهای کلی را تدوین کند و هم بر حسن اجرای آنها نظارت کند نیازمند دودستگاه عریض و طویل است که با فربهی بیش از حد دستگاه دولتی، نوعی از بی‌کاری است. از دیگر سو، خود قانون اساسی مکانیزمهایی را برای نظارت بر قوای سه‌گانه تعبیه کرده است و برقراری نظارت مجدد نوعی دوباره‌کاری بیهوده به نظر می‌رسد.^{۳۱}

۶- ایجاد یک تشکیلات بزرگ برای نظارت هم دردسر دارد و هم مقدور نیست. زیرا از یک سو، هم افکار عمومی و هم نهادها و تشکیلات مختلف به انحای مختلف در کشور وجود دارد و رهبری می‌تواند از طریق آن نظارت کند و هم از دیگر سو ایجاد تشکیلات موازی قطعاً برای کشور مشکلاتی ایجاد خواهد کرد.^{۳۲}

^{۲۵} همان، ص ۱۳۳۹.

^{۲۶} همان، ص ۱۳۴۲.

^{۲۷} همان، ص ۶۵۹.

^{۲۸} همان، صص ۶۸-۶۷۹.

^{۲۹} همان، ص ۶۸۳.

^{۳۰} همان، ص ۶۹۲.

^{۳۱} همان، صص ۱۳۱۶-۱۳۱۵.

^{۳۲} همان، ص ۱۳۲۵.

۷- مضحک است اگر بگویم رهبر حق نظارت دارد زیرا وی واقعاً حق نظارت دارد و نیز مناسب نیست که قید کنیم این اختیار مقام رهبری است. زیرا اگر قید هم نکنیم نهایتاً وی این اختیار را دارد که نظارت کند بنابر این اگر بند ۲ حذف بشود، بهتر است.^{۳۳}

۸- نظارت نیازمند تشکیلات است ولی گزارشهای روزمره این تشکیلات سبب درگیری با مسئولین اجرایی می شود و کیفیت مدیریت را پایین می آورد.^{۳۴}

۹- نمی توان برای پیاده سازی نظارت مقام رهبری، وی نماینده ای در دستگاه های اجرای داشته باشد زیرا معلوم نمی شود آیا نماینده رهبری در چارچوب قانون است یا نیست؟ آیا مسئولیت مازاد دارد و وزیر هم متوجه نمی شود که بالاخره چه باید بکند زیرا اگر تشخیص داد که کاری باید صورت گیرد و نماینده رهبر نظر دیگری داشت معلوم نمی شود نظر کدام را باید اجرا کرد و این تداخل سبب انجام نشدن کلیه کارها می شود.^{۳۵}

۱۰- قرارداد نماینده مقام رهبری برای نظارت هم لوث مسئولیت است، هم تداخل در کارهاست، هم خلاف نظر امام خمینی است که در ارتباط با دستگاه اجرایی و قضایی اصرار روی تمرکز داشتند و هم خلاف مطلقه بودن ولایت است زیرا به چه حقی می گویم وی باید این کار را انجام دهد اگر او خود خواست که انجام می دهد.^{۳۶}

۱۱- اضافه کردن یک نماینده در یک نظام اداری با همه بدیهیات مدیریت مخالفت دارد و خلاف عقل هم هست و هیچ تری هم در مدیریت یافت نمی شود که از دو مرجع در یک دستگاه نماینده باشند. نماینده مقام رهبری متصل به یک منبع انرژی بالاتری است و خود را بالاتر از آیین نامه و شرح وظایف تلقی می کند. شیطنتها و دودستگیها نیز زیاد می شود و خود مدیریت هم احساس حقارت می کند. وانگهی با وجود انواع و اقسام نظارتها در قانون اساسی دیگر نیازمند نظارت از نوعی دیگر نیستیم که خود سبب ساز لوث مسئولیت می شود زیرا معلوم نیست که از کدام شخص بایستی مسئولیت بخواهیم؟ از وزیر یا از نماینده مقام رهبری؟^{۳۷}

بیرون از شورای بازنگری نیز باورهای گوناگون مطرح است، ولی در تعریف مبهم و نامشخص نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام مشترکند. سید محمد هاشمی اصلاً به چنین موضوعی نپرداخته و به نحوی بسیار کلی گویانه - که حاکی از مخالفت عمیق و درست وی با چنین مفاهیم مبهمی است - از کنار موضوع تعیین سیاستهای کلی نظام و نحوه و کیفیت نظارت بر حسن اجرای آن گذشته است.^{۳۸} محمد یزدی نیز نتوانسته است تعریف جدیدی برای این مفهوم بیابد و به کلی گوییهای اکتفا کرده که اصلاً از قبل در قانون اساسی موجود بوده و نیاز به اصلاح و متمیم قانون اساسی به این شکل نبوده است:

^{۳۳} همان، ص ۱۳۲۶.

^{۳۴} همان، ص ۱۳۲۷.

^{۳۵} همان، ص ۱۳۳۰.

^{۳۶} همان، ص ۱۳۳۴.

^{۳۷} همان، صص ۱۳۳۶-۱۳۳۵.

^{۳۸} هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، صص ۸۹-۸۴.

« نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی با هر طریقی که مایل باشند با کمک گرفتن از سازمان بازرسی کل کشور، با تشکیل گروه های بازرسی موردی و فصلی با گرفتن اطلاعات لازم از مسئولان دستگاه ها و رسیدگی به شکایات افراد و شخصیت های حقوقی و برخورد با متخلفان در شکل تذکر، تنبیه، عزل و جابجایی افراد انجام می گیرد.»^{۳۹}

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

« در درجه اول سیاستهای کلی در سیستم قانونگذاری است و نباید سطوح پایین تر را مد نظر قرار داد. نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی مربوط به انطباق آنها با قوانین مصوب است. پس از این که انطباق قوانین با سیاستهای کلی تامین گردید مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی خاتمه یافته تلقی می شود.»^{۴۰}

ولی این روند خلاف قانون اساسی است زیرا مصلحت سنجی مجمع تشخیص مصلحت نظام وقتی شروع می شود که میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان اختلافی اتفاق افتاده باشد و قادر به حلّ و فصل اختلاف خود نباشد، آنگاه مجمع میانجی گری کرده و مصوبه مورد اختلاف را به سرانجام می رساند. سازوکار پیشنهادی ایشان به اینجا ختم خواهد شد که مجلس شورای اسلامی کلیه مصوبات خود را از حیث انطباق یا عدم انطباق و مغایرت یا عدم مغایرت با سیاستهای کلی نظام، ابتدا به مجمع تشخیص مصلحت نظام بفرستد - که به نیابت از مقام رهبری و طبق تفویض اختیاری که شده اکنون نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را برعهده گرفته است - و سپس به شورای نگهبان ارسال شود. یا اصلاً پیشاپیش، مجمع تشخیص مصلحت نظام به مجلس شورای اسلامی دستور دهد که فلان طرح و لایحه را - که مستلزم دستوردهی مجمع به هیات وزرا و تشخیص رئیس جمهور نیز می شود - به گونه ای خاص مورد تصویب قرار دهد. اذعان داریم که همه این راهها و رویه ها، خلاف صریح قانون اساسی است. محمد جواد ارسطا نیز مفهوم نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را با دونوع تفسیر موسع و مضیق مورد تحلیل قرار داده است. ایشان در تفسیر موسع از مفهوم نظارت، مساله انطباق مصوبه مجلس با سیاستهای کلی را نیز مد نظر قرار می دهد و در تفسیر مضیق آن، نظارت بر حسن اجرا شامل مرحله بعد از انطباق قوانین می باشد.^{۴۱} اما این نویسنده، هیچیک از گزینه های دو گانه را اختیار نکرده است. باید گفت هم تفسیر موسع

^{۳۹} یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۵، صص ۵۵۴-۵۵۳.

^{۴۰} مهرپور (حسین) و دیگران، منبع پیشین، ص ۳۹۷.

^{۴۱} همان، ص ۴۰۲.

وهم تفسیر مضیق از نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام مشکلات ویژه خود را دارند که کم بیش تا کنون بدان اشاره شده است.

گفتار سه (مقدمه‌ای بر تئوری نظارت از جنبه علم مدیریت

نظارت یا کنترل پیوند بسیار نزدیکی با سایر مؤلفه‌های مدیریت مانند برنامه ریزی، سازماندهی، هماهنگی، کارآموزی و رهبری دارد. زیرا به نظر می‌رسد کسب دستاوردهای مفید و مطلوب مشروط به آن است که کردارهای لازم برای رسیدن به هدفهای برنامه ریزی شده و نیز شیوه‌های اجرای عملیات مذکور با واقع بینی هرچه بیشتر پیش بینی شده باشد، تقسیم کار طبق اصول علمی انجام گرفته و کردارهای واحدهای گوناگون هماهنگ شده باشد.^{۴۲} در اتمام چنین پروسه‌ای و نیز به هنگام استنتاج نهایی، نظارت یا کنترل یکی از مهم‌ترین عملیاتی است که یک مدیر می‌بایست انجام دهد، « زیرا نظارت یا کنترل عبارت از تلاش منظمی است در جهت رسیدن به اهداف استاندارد، طراحی سیستم باز خورد اطلاعات، مقایسه اجزای واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده و سرانجام تعیین انحرافات احتمالی و سنجش ارزش آنها بر روند اجرایی که در برگیرنده حداکثر کارآیی است.»^{۴۳}

این باور که مدیریت خوب به داشتن نظام کنترل مؤثر بستگی دارد، نه تنها باور گزافی نیست بلکه کاملاً پذیرفتنی است،^{۴۴} زیرا تمام مدیریت عبارت از آن است که باید‌ها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجود‌ها، پیش بین‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند^{۴۵} و تصویر واضحی را در اختیار یک مدیر قرار می‌دهد تا وی متوجه شود تا چه حد از آن چه که در برنامه‌اش قول رسیدن به آن را داده، عقب مانده است. نقش و کار ویژه مهم نظارت توفیق آمیز آن است که اثر لازم را از نظر تصحیح سیستم بر جای می‌گذارد.^{۴۶} یک مدیر کار آمد تنها از طریق نظارت است که می‌تواند از منابع و فعالیت اعضای یک سازمان در یک سیستم، حداکثر کارآیی و اثر بخشی را در جهت نیل به اهداف سازمان به دست آورد. فقط با نظارت است که برنامه ریز به صحت پیش‌بینی خود پی خواهد برد. به همین دلیل است که باید این نظر را پذیرفت که هیچ برنامه‌ای بدون نظارت به درستی اجرا نمی‌شود و کنترل نیز بدون برنامه مفهوم و معنی نمی‌یابد.^{۴۷} بایستگی نظارت به آن است که اگر مطمئن باشد که هر وظیفه‌ای که ارجاع می‌کنید به طور کامل انجام می‌شود درواقع به کنترل نیاز نخواهد داشت ولی این مورد به ندرت اتفاق می‌افتد. بیشتر برنامه‌ها به وسیله افراد اجرا می‌شوند. افراد از نظر تواناییها، انگیزش و صحت عمل تفاوت بسیاری با هم دارند. از این گذشته طرحهای کهنه نیز نیاز به تجدید نظر دارند.^{۴۸}

^{۴۲} اقتدار (علی محمد)، سازمان و مدیریت: سیستم رفتار سازمانی، تهران، مولوی، چاپ بیست و چهارم، ۱۳۷۰، ص ۲۵۱.

^{۴۳} رضاییان (علی)، اصول مدیریت، تهران، سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۱، ص ۲۳۸.

^{۴۴} ایران نژاد (پاریزی مهدی) و ساسان گهر (پرویز)، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران، مؤسسه بانکداری ایران، ۱۳۷۱، ص ۴۶۳.

^{۴۵} الوانی (سید مهدی)، مدیریت عمومی، تهران، نی، ۱۳۷۶، ص ۸۸.

^{۴۶} کازمایر (لئونارد)، اصول مدیریت، ترجمه اصغر زمردیان و آرمن مهر وژان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۶۸، ص ۳۷۱.

^{۴۷} رضاییان (علی)، منبع پیشین، ص ۲۳۷.

^{۴۸} دسلر (گری)، مبانی مدیریت، ترجمه داود مدنی، تهران، قومس، جلد دوم، چاپ سوم، ۱۳۷۳، ص ۱۶۸.

نظارت نیز انواعی دارد ولی هر کدام از آنها به دلیلی که برگزیده شود می تواند به یک مدیر در تصحیح مسیر کمک کند. گاهی اوقات کنترل گذشته نگر است؛ یعنی مدیر با بهره گیری از مکانیزم بازخورد به گذشته باز می گردد و با بهره گیری از اطلاعات گذشته به مقایسه می پردازد، انحراف را می یابد و به اصلاحات می پردازد. ولی گاهی اوقات لازم است قبل از آن که نتیجه ای پدید آید پیشگیریهای لازم انجام شود. به همین دلیل کنترل آینده نگر به پیشگیری و انجام اصلاحات قبل از اجرا برای حصول نتایج مورد نظر می پردازد. زیرا برخی کنترل گذشته نگر را نوشداوری بعد از مرگ نام نهاده اند و به همین دلیل کنترل آینده نگر را پیشنهاد می دهند که به صورت نظامی درمی آید که قبل از وقوع اشتباهات به جلوگیری از آنها می پردازد. از دیگر سو حساسیت فرایند برخی از برنامه ها ایجاب می کند که یک مدیر از کنترل زمان وقوع یا کنترل براساس اطلاعات حاصل از زمان واقعی بهره گیرد تا بتواند اطلاعات مربوط به عملیات یک پروژه برنامه ریزی شده را در همان لحظاتی که عملیات واقع می شود، دریافت کند.^{۴۹} روشهای کنترل و نظارت را به شیوه ای دیگر نیز تقسیم بندی کرده اند:

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

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

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

۴- کنترل بعد از عمل نوعی از نظارت است که در آن نتیجه کارهای انجام شده به سنجش در می آید و علت انحراف از برنامه یا استاندارد مورد نظر تعیین می شود و نتیجه این اقدام برای فعالیتهای مشابه آینده مورد استفاده قرار می گیرد. از این نوع کنترل برای پاداش و ترغیب و تشویق عوامل اجرایی بک برنامه بهره می گیرند.^{۵۰}

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

۱- تعیین معیار، استاندارد یا ضابطه برای نظارت

^{۴۹} الوانی (سید مهدی)، منبع پیشین، صص ۹۲-۸۹.

^{۵۰} استونر (جیمز) و فریمین (ادوارد)، مدیریت: برنامه ریزی و سازماندهی، ترجمه سید محمدعزیزی و علی پارسایان، تهران، مؤسسه مطالعات

و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۷۵، صص ۱۲۶۶-۱۲۶۴.

- ۲- سنجش عملکرد در برابر معیارها
- ۳- تشخیص انحرافات و تحلیل دلایل و علل آنها
- ۴- اقدامات اصلاحی.^{۵۱}

نظارت پذیری کم و بیش منوط به این است که اهداف به صورت مقادیر کمی معلوم گردند. درحقیقت آن چه که موضوع نظارت قرار می گیرد بررسی درباره این مسأله است که آیا نتایج عملیات با هدفها و معیارهای پیش بینی شده تطبیق می کند یا خیر؟ بدیهی است چنانچه مقاصد فعالیت های مختلف سازمان به نحوی محسوس و قابل سنجش - مقادیر کمی - معلوم نباشد، اجرای نظارت غیرممکن می گردد؛ زیرا در این صورت ملاک شخصی برای مقایسه نتایج عملیات وجود نخواهد داشت.^{۵۲}

ازیک سو برقراری معیار نیازمند مقادیر کمی است و ازدیگر سوی در سنجش عملکرد واقعی با توجه به معیارها، مشاهده شخصی عبارت از ساده ترین و متداول ترین راه انجام آن است.^{۵۳} بنابراین اگر با معیار ناپذیری و مشاهده ناپذیری مفاهیم و برنامه ها مواجه شویم باید بپذیریم که نظارتی نیز وجود نخواهد داشت. اندازه پذیر بودن نیز معیار بسیار مهم دیگری درانجام بهینه امر نظارت است :

«اندازه گیری فعالیت مستمری است که جمع آوری اطلاعات مربوط به عملکرد واقعی را شامل می شود. در صورتی که عملکرد باید برحسب واحدی که قبلاً به عنوان معیار تعیین شده است سنجیده شود. بنابراین واحد یا معیار اندازه گیری باید به گونه ای روشن تعریف شود و به سهولت قابل تشخیص باشد. همچنین باید درطول یک دوره زمانی دارای ثبات، یکدستی و تجانس باشد.»^{۵۴}

گزارشهایی نیز که می بایست در پیامد هر گونه انجام عملیات نظارت تدوین گردد، باید به موقع و بهنگام تدوین شود، حاوی کلی گویی نباشد و بتواند به نحوی موجز و منجز نظارت را تسهیل کند و با بهره گیری ازاطلاعات دقیق عددی و آماری تنظیم گردد.^{۵۵} یک مدیر درحین اجرای تصمیمهای ناشی ازپایده سازی یک برنامه می بایست نظارتی مدام و مفید داشته باشد و بنگرد که آیا امور طبق برنامه انجام می شوند و پیش می روند، رویدادهایی که درنتیجه اجرای یک تصمیم رخ می دهند چه تاثیرات درون محیطی دارد، آیا کارطبق انتظار پیش می رود. به طور خلاصه یک مدیر با فرایند مستمری روبرو می شود و باید پیوسته و دایم مترصد مشکلات و مسائل جدید باشد.^{۵۶} ولی اگر نتوان به طرز عینی، اندازه پذیر، مشاهده پذیر و گزارش پذیر نظارت را انجام داد به طور کلی کنترل مؤثر و مفیدی را نمی توان انتظار داشت.

^{۵۱} رضاییان (علی)، منبع پیشین، ص ۲۹۳.

^{۵۲} اقتداری (علی محمد)، منبع پیشین، صص ۲۵۳-۲۵۲.

^{۵۳} دسلر، گری، منبع پیشین، صص ۱۷۲-۱۷۱.

^{۵۴} ایران نژاد پارانری (مهدی) و ساسان گهر (پرویز)، منبع پیشین، ص ۴۶۷.

^{۵۵} اقتداری (علی محمد)، منبع پیشین، صص ۲۵۷-۲۵۶.

^{۵۶} استونر (جیمز) وای، اف فری من آر. (ادوارد) و گیلبرت (دانیل . آر.)، مدیریت، ترجمه علی پارساییان و سید محمد اعرابی، تهران،

دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۷۹، صص ۴۱۷-۴۱۶.

ویژگیها و معیارهای نظارت متفاوت است ولی همگی این کار ویژه را دارند که سبب شوند هرگونه برنامه ریزی، نظارت پذیر و در نتیجه قابل پیاده شدن و عملیاتی شدن باشد. بازبینی اثربخش یا کنترل مؤثر نیازمند معیارهای عینی و دقیق است، زیرا به گونه ای ذهنی و آرمانی نمی توان نظارت کرد.^{۵۷} سیستم کنترل حتماً می بایست به طرز قابل لمس خاصیت بازخوانی داشته باشد تا بتوان نتایج کردارهای ناشی از برنامه ریزی را در محیط عملیاتی سنجید.^{۵۸} گزارش پذیری نظارت سبب می شود مدیر به طرز عینی در راه تصحیح انحرافها بکوشد.^{۵۹} آماری و قابل اندازه گیری بودن یکی دیگر از شروط نظارت مؤثر و مفید است. زیرا در قیاس میان هستها و بایدها می بایست شاخصها و سنجه های عینی و نه ذهنی در اختیار باشد.^{۶۰} استانداردها باید مشخص و دارای معنی و مفهوم باشند و در باب پذیرش آنها میان تصمیم گیران و مسئولان اجرایی اجماع و وفاق وجود داشته باشد. این استانداردها باید قابل اجرا باشند. زیرا بیان، تعبیر و تفسیر هدفهای کلی مانند تعلیم و تربیت بهتر یا منافع بیشتر موجب ابهام می شود هدفها باید تا آنجا که ممکن است بر حسب واحد قابل اندازه گیری بیان شوند ... چنان چه بیان هدفها مانند افزایش روحیه، بهبود روابط اجتماعی استقرار انضباط یا خلاقیت به صورت کمی امکان پذیر نباشد باید سعی کرد که مفهوم این هدفهای کیفی به وضوح فهمیده شوند و مکانیسم کنترلی طرح ریزی شود که در شرایط مزبور به اندازه گیری عملکرد کمک کند.^{۶۱}

به طور کلی ویژگیهای نظارت کارآمد از قرار زیر است :

- ۱- دقیق بودن اطلاعات
- ۲- به موقع بودن گزارش دهی
- ۳- تکیه بر هدف و برنامه مشخص
- ۴- معقول و قابل درک بودن
- ۵- مقرون به صرفه بودن
- ۶- انجام کنترل در نقاط راهبردی یک برنامه
- ۷- عینی و دقیق بودن کنترل مؤثر
- ۸- انعطاف پذیری
- ۹- قابلیت انطباق بر ویژگیهای فردی
- ۱۰- وجود خاصیت کاشف انحرافها
- ۱۱- تناسب کنترل با مناصب سازمان

^{۵۷} کوئتر، ها اودانل، سیریل، و بهریخ وهانس، اصول مدیریت، ترجمه محمد علی طوسی { و دیگران }، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰، ص ۴۱۸.

^{۵۸} همان، ص ۳۹۹.

^{۵۹} دیل (ارنست)، اصول مدیریت : نظریه و عمل، ترجمه حسین عبده تبریزی و فیروزه مهاجر، تهران، پیشبرد، ۱۳۷۵، ص ۲۲.

^{۶۰} الوانی (سید مهدی)، منبع پیشین، ص ۹۳.

^{۶۱} ایران نژاد پارنری (مهدی) و ساسان گهر (پرویز)، منبع پیشین، صص ۴۶۵-۴۶۴.

واژه جعلی POSDCORB که توسط لوتر گولیک ابداع شده است،^{۶۳} نشان از وظایف هفتگانه هر مدیری دارد. ولی نظارت و برنامه ریزی در این میان آنقدر به همدیگر پیوسته اند که از اصطلاح «دوتیغه یک قیچی»^{۶۴} بهره گرفته و نشان داده شده است که :

« برنامه ریزی و نظارت کردن از هم جدا ناشدنی هستند. آنها را همزادهای سیاسی مدیریت می خوانند. کنش برنامه ریزی نشده را نمی توان نظارت کرد؛ زیرا نظارت کردن به معنی پابرجا نگهداشتن فعالیتها در راستای درست از راه تصحیح کردن کج رویهایی است که در برنامه ها روی داده است. ... برنامه ریزی ، معیارهای نظارت را هم فراهم می آورد.»^{۶۵}

اگر فرایند تصمیم گیری را حاوی پنج گام بدانیم :

- ۱- چه می توان کرد؟
- ۲- چه باید کرد؟
- ۳- چه کاری باید در نظر گرفته شود؟
- ۴- به چه کسی اختیار انجام دادن آنچه که در نظر گرفته شده است داده شود؟
- ۵- چگونه اجرا شود؟^{۶۶}

نیک متوجه خواهیم شد که کلیه گامهای پنجگانه نیازمند نظارت هستند. ولی بسیاری از مدیران به دلایلی چند اختیارات نظارتی خود را تفویض می کنند. مطابق این تفویض اختیار، مسوولیت عملیات نظارت به نفر دیگری اعطا می شود. با تفویض اختیار، مدیران می توانند مسئولیتهای بیشتری را از مقامات بالاتر بپذیرند، وقت بیشتری را صرف امور مهم و سرنوشت ساز می کنند، خلاقیت زیردستان را بهبود می بخشد و این امر منجر به اتخاذ تصمیمهای بهتری گردد و تصمیمهای مهم و سرنوشت ساز با سرعت بالاتری اخذ می شود.^{۶۷} ولی در تفویض اختیار نمی توان مسئولیتها را از سر خود باز کرد. زیرا در پایان کار کسی که به او تفویض اختیار می شود در درجه دوم از نظر مطرح بودن قرار می گیرد؛ مدیر کنترل خود را بر امور از دست نمی دهد و نیز از تصمیم گیری اجتناب نمی کند.^{۶۸} بنابراین رهنمودهای کلاسیک در امر تفویض اختیار از این قرار هستند:

- ۱- مسیر اختیارات که از بالاترین مقام تا پایین ترین مقام ادامه یابد، باید به صورت دقیق و روشن مشخص باشد.

^{۶۲} رضایان (علی)، منبع پیشین، صص ۲۴۶-۲۴۵.

^{۶۳} دیل (ارنست)، منبع پیشین، ص ۱۹.

^{۶۴} کوتر، ها اودانل ، سیریل، و بهریخ و هانس، منبع پیشین، ص ۳۸۸.

^{۶۵} همان، ص ۱۶۶.

^{۶۶} مینتزبرگ (هنری)، سازماندهی : پنج الگوی کارساز، ترجمه ابوالحسن فقیهی و حسین وزیری سابق، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱، ص ۱۵۶.

^{۶۷} استونر (جیمز) و فریمن (ادوارد)، منبع پیشین، صص ۷۵۷-۷۵۱.

^{۶۸} همان، ص ۷۵۰.

- ۲- باید هر گونه ابهامی را از بین برد، از اصل وحدت فرماندهی عدول نکرد و هر نفر می‌بایست در مقابل یک مقام جوابگو باشد.
- ۳- انجام برخی از کارهای خاص را به پایین‌ترین مقام سازماندهی محول نمایند.
- ۴- باید به زیردستان اختیارات کافی داده شود تا بتوانند کارهای واگذار شده را انجام دهند.
- ۵- باید به زیردستان یا کسانی که به آنها تفویض اختیار می‌شود تفهیم کرد که مسئول انجام بهینه کارهایی هستند که به آنان واگذار شده است.^{۶۹}

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

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

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

« ما در دوره سوم مجمع که پنج سال آن به اتمام رسیده یک کار طولانی کردیم و مواردی را که باید سیاستهای کلی را برای آن بنویسیم تهیه کردیم که حدود ۱۲۰ مورد بود. اینها را خدمت رهبری فرستادیم و ایشان آن موارد را تایید کردند و به ما برگرداندند و گفتند که شما نظر مشورتی به ما بدهید. از آن به بعد چند کمیسیون در بخشهای مختلف تشکیل دادیم تا کار کارشناسی انجام بدهند. این کمیسیونها، کمیسیونهای اقتصادی، سیاسی، امنیتی، قضایی، زیربنایی و فرهنگی هستند.»^{۷۰}

انواع واقسام سیاستهای کلی نیز که تاکنون تصویب و برای اجرا ابلاغ شده است^{۷۱} بیانگر درستی نخستین دل نگرانی مهمی است که بسیاری از نخبگان داشتند و معتقد بودند که اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام منجر به ایجاد دستگاهی عریض و طویل و موازی خواهد شد. اعمال نظارت بر یکصد و بیست مورد سیاست کلی نیازمند یک دستگاه اداری و اجرایی بزرگی است که آرام آرام وظیفه‌های نظارتی نهادهایی همچون دیوان عدالت اداری، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، قوه قضاییه و حراست و بازرسیهای ویژه را زایل خواهد کرد. این امر بدان خاطر است که اصولاً چنین نهادهایی برای نظارت پدیده آمده بوده‌اند و از دیگر سو سیاستهای کلی را به دلایلی چون معیار ناپذیری، مشاهده ناپذیری و اندازه ناپذیری، نظارت ناپذیر و در نتیجه غیر اجرایی نیز خواهد کرد. بنا به تعریفی که خود مجمع از سیاستهای کلی

^{۶۹} همان، ص ۷۵۴.

^{۷۰} بشیری (عباس)، منبع پیشین، ص ۸۷.

^{۷۱} همان، صص ۱۶۸-۱۷۸، ۱۶۵-۱۸۸، ۱۷۲-۱۸۲.

نظام ارایه کرده است این سیاستها براساس آرمانها واهداف طراحی می شود. ولی در قیاس با آرمانها می بایست جنبه تفصیلی و تشریحی شان بیشتر باشد، باید بازتاب صحیح و عملی ارزشها باشند، نه تنها دولت بلکه عامه مردم و نیروهای جامعه باید آرمانها را مد نظر قرار دهند. این سیاستها باید راهنمای عملی و معیار باید و نبایدها در تعیین اولویتها باشند و اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویتها بیان نمایند.^{۷۲} اگرنگاهی به سند چشم انداز جمهوری اسلامی در افاق ۱۴۰۴ هجری شمسی بیندازیم، خواهیم دید که از واژگان و تعبیرهای بسیار کلی گویانه، تجربیدی و انتزاعی بهره گرفته شده است که تعیین آنها دقیق، عینی، مشاهده پذیر، اندازه پذیر و معیارپذیر نمی باشد. بنابراین، مسائلی مانند موارد مذکور در ذیل، نظارت ناپذیر و در نتیجه غیراجرایی و غیرعملیاتی نیز خواهد شد:

* امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مناسب و پیوستگی مردم و حکومت.
 * برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تامین اجتماعی، فرصتهای برابر، توزیع مناسب در آمد، نهاد مستحکم خانواده و به دور از فقر و فساد و تبعیض و بهره مند از محیط زیست مطلوب.
 * فعال، مسئولیت پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایتمند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب، نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.^{۷۳}
 این بیان مفصل و مشحون از واژه ها و تعبیرهای کلی گویانه همانند یک مانیفست اعلام برنامه های پرطمطراق است که هیچ کدام از معیارهای یک برنامه قابل اجرا و نظارت پذیر را در خود ندارد. هیچ کدام از واژگان و تعبیرها اندازه پذیر، مشاهده پذیر، نسخه پذیر، عینی و دقیق نیستند بلکه هر کدام به تنهایی با توسل به زیبایی شناسی هندسی کلمات در کنار هم قرار گرفته اند. وانگهی بر مبنای سند چشم انداز بیست ساله، نخستین برنامه توسعه طراحی می شود که مجمع تشخیص مصلحت نظام طی پنجاه و شش بند به تعیین سیاستهای کلی حاکم بر آن پرداخته است. حال به عنوان نمونه به این واژه ها و عبارتها دقت کنیم:

- ۱- اعتلا و عمق بخشیدن به معرفت
- ۲- تقویت وجدان کاری و انضباط اجتماعی
- ۳- تقویت روحیه کار، کارآفرینی، تلاش، قناعت و درستکاری
- ۴- سالم سازی فضای عمومی، رشد آگاهیها و فضایل اخلاقی
- ۵- سازماندهی و بسیج امکانات و ظرفیتهای کشور جهت کسب و تولید علم
- ۶- اصلاح فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری به منظور تسهیل و نهادینه کردن مشارکت مردم
- ۷- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی
- ۸- تربیت اسلامی و استقرار نظام جامع تامین اجتماعی
- ۹- ایجاد محیط مناسب حقوقی، قضایی و اداری
- ۱۰- تقویت نهاد خانواده و تلاش در جهت شکوفایی تواناییهای زنان

^{۷۲} مهرپور (حسین)، منبع پیشین، ص ۳۸۴.

- ۱۱- اصلاح نظام اداری و قضایی و توسعه نظم و امنیت عمومی
- ۱۲- گسترش همکاریهای دوجانبه و منطقه‌ای و بین‌المللی
- ۱۳- حمایت از تامین مسکن گروه های کم درآمد
- ۱۴- توانمند سازی بخشهای خصوصی و تعاونی و توجه جدی به مشارکت مردم در سازندگی کشور

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