



فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی

دوره ۲۴، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۸

صفحات ۸۱ تا ۱۰۲

فرا تحلیل وظایف نظارتی سازمان بازرسی و مفهوم‌بندی

آن در الگوی حکمرانی خوب

(تاریخ دریافت: ۲ تیر ۱۳۹۷ - تاریخ پذیرش: ۵ خرداد ۱۳۹۸)

احمد رشیدی*: دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

منا معنوی: دانشجوی کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه واحد اراک

چکیده

در نظام حقوقی ایران، وظیفه سازمان بازرسی کل کشور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تعریف شده است. خلاف این تصریح قانونی، ابهام در مفهوم حسن جریان امور موجب شده تا حدود قلمرو وظایف نظارتی این سازمان همواره محل مناقشه باشد. با هدف کمک به حل این مسأله، در مقاله حاضر به دنبال آن هستیم که وظایف و مأموریت‌های نظارتی سازمان را در چارچوب نظارت بر اجرای شاخص‌های الگوی حکمرانی خوب مفهوم‌بندی کنیم. امروزه، این الگو در سطح گسترده‌ای از جانب بسیاری از دانش‌پژوهان و نهادهای بین‌المللی به عنوان سازوکار موثر و کارآمد مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری معرفی می‌شود. مقاله حاضر در پی پاسخگویی به این پرسش است که چگونه می‌توان سازمان بازرسی را نهاد ناظر بر اجرای شاخص‌های الگوی حکمرانی خوب در دستگاه‌های اداری کشور معرفی کرد؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد دو وظیفه بنیادین نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، که بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی به عهده سازمان بازرسی گذاشته شده، دربرگیرنده اجرای شاخص‌های حکمرانی خوب می‌باشد. از این‌رو، مقاله از طریق کاربردی روش فرا تحلیل قابلیت‌های تطبیق وظایف این سازمان با مولفه‌های حکمرانی خوب را می‌کاود و از این رهگذر راهی به سوی ایضاح مفهوم مبهم و مناقشه برانگیز نظارت بر حسن جریان امور می‌گشاید. با روشن شدن این مفهوم، چارچوب تئوریک مناسبی برای وظایف و مأموریت‌های سازمان بازرسی و راهنما نامه‌ای برای بازرسان این سازمان فراهم می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حاکمیت قانون، حسن جریان امور، حکمرانی خوب، سازمان بازرسی کل کشور، فرا تحلیل.

مقدمه

سازمان بازرسی کل کشور بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، به منظور اعمال حق نظارت قوه قضاییه بر دستگاه‌های اداری کشور تشکیل شده است. وظایف محوری این سازمان بر اساس اصل مذکور و قانون تشکیل سازمان شامل نظارت بر «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» می‌باشد. اینکه ماهیت و گستره مفهومی هریک از این وظایف چیست و ارتباط آنها با یکدیگر چگونه است، نیاز به شرح و بسط مفهومی هریک از این وظایف دارد. تعبیر اجرای صحیح قوانین کمتر محل مناقشه است و از این روی می‌توان تعریفی روشن و مبتنی بر اجماع متخصصان در خصوص آن ارایه داد، اما در خصوص مفهوم حسن جریان امور چنین وضعیتی وجود ندارد. گذشته از اینکه تعریف روشنی در قوانین و مقررات و همچنین تفسیرهای قانونی از حسن جریان امور ارایه نگردیده، متخصصان امر نیز در خصوص مفهوم آن اجماع نظر ندارند. در نوشتار حاضر، با هدف کمک به حل این مناقشه، برای روشن کردن مفهوم حسن جریان امور و ماهیت رابطه آن با مفهوم اجرای صحیح قوانین، درصدد هستیم که وظایف نظارتی سازمان را در چارچوب الگوی حکمرانی خوب مورد تحلیل قرار دهیم؛ بدین ترتیب گامی در راستای تئوریزه کردن حدود و قلمرو نظارتی سازمان و تعیین شاخص‌های آن برداریم. نقطه اتکا یا محل آغازین استدلال ما این است که هم حکمرانی خوب و هم سازمان بازرسی کل کشور (اولی به عنوان الگوی سیاستگذاری و نظارت و دومی به عنوان نهاد نظارتی) ناظر بر ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد می‌باشند.

برای پیشبرد بحث، سازمان پژوهش بدین صورت است که پس از توضیح روش پژوهش و ضرورت کاربست آن، در گام نخست به تبیین چارچوب نظری پژوهش، یعنی معرفی مختصر الگوی حکمرانی خوب و شاخص‌های آن، می‌پردازیم. در گام دوم به پیشینه پژوهش می‌پردازیم تا خلاء پژوهش را روشن سازیم و استدلال کنیم که کار پژوهشی حاضر در نوع خود بدیع و نوآورانه است و چه در رویکرد و چه در یافته‌ها تفاوت‌های اساسی با پژوهش‌های انجام یافته دارد. در گام سوم به تبیین وظایف سازمان می‌پردازیم و در این چارچوب ابتدا به بیان مفهوم اجرای صحیح قوانین می‌پردازیم و سپس بر مبنای آن وارد بحث تبیین مفهوم حسن جریان امور می‌شویم. طی این بحث، به فراتحلیل برداشت‌های گوناگون از مفهوم حسن جریان امور می‌پردازیم و در نهایت با تکیه بر قدر مشترک این برداشت‌ها بر اساس اصول منطقی تعریف جامعی از این مفهوم

ارایه می‌دهیم. در تلاش برای استخراج شاخص‌های حسن جریان امور بر پایه تعریف ارایه شده، نتیجه می‌گیریم که به لحاظ مفهومی می‌توانیم الگوی حکمرانی خوب را به حسن جریان امور تعمیم دهیم و بر این اساس شاخص‌های آنها را متناظر یا معادل در نظر بگیریم.

۱. پیشینه پژوهش

از آنجا که در تبیین حدود وظایف نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، بحث عمده، وجود ابهام در مفهوم و شاخص‌های حسن جریان امور است لذا کارهای پژوهشی اندکی که در ارتباط با این موضوع انجام یافته به شناخت مفهوم حسن جریان امور تمرکز کرده‌اند تا از رهگذر مشخص کردن ابعاد این مفهوم، حدود و گستره وظایف نظارتی سازمان را تعیین نمایند. در این جا لازم است دو پژوهش زیر را معرفی کنیم و ضمن تأکید بر وجود خلاء پژوهشی، تفاوت کار پژوهشی حاضر با آنها را مشخص نماییم.

امین ورزلی (۱۳۸۹) در گزارشی با عنوان «حسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی» که در بولتن داخلی سازمان بازرسی با عنوان گزارش پژوهشی؛ دو هفته‌نامه علمی تحلیلی به چاپ رسیده است، ضمن ارایه یک سری مباحث مقدماتی در خصوص وظایف سازمان بازرسی، به بیان دیدگاه‌های گوناگون صاحب‌نظران و کارشناسان پرداخته که در میزگردها و کارگروه‌های سازمان برای تبیین حدود وظایف نظارتی سازمان شرکت داشته‌اند. بخش اصلی این گزارش صورت مذاکرات این جلسات می‌باشد و در واقع جمع‌بندی رضایت‌بخشی به منظوره تئوریزه کردن وظایف و مأموریت‌های سازمان و بیان شاخص‌های روشن ارایه نکرده است. با این حال، دیدگاه‌های صاحب‌نظران و صورت مذاکرات آنها که در این گزارش منعکس شده است، این گزارش برای ما بسیار الهام بخش و راهگشا بوده است تا بتوانیم از طریق فراتحلیل آنها به مفهوم‌بندی وظایف و مأموریت‌های سازمان بازرسی پردازیم.

عارف و دهباشی (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «سازمان بازرسی؛ معناشناسی حسن جریان امور» ضمن تأکید بر وجود ابهام در معنای حسن جریان امور، برای رفع شبهات روش سمانتیک^۱ یا معناشناسی «توشیهیکو ایزودسو» را به کار برده‌اند که بر اساس آن مفهوم یا عبارت مبهم را در

۱. Semantic

شبکه معنایی متشکل از مفاهیم دیگر در نظر می‌گیرند و با توجه به ارتباطات متنوع و پیچیده‌ای که آن مفهوم مبهم با اجزای شبکه معنایی دارد اوصاف و ویژگی‌های آن را استخراج می‌کنند. در این چارچوب، نویسندگان مقاله معنای مفهوم حسن جریان امور را در شبکه معنایی متشکل از مولفه‌هایی چون: عقل، قوه قضاییه، شورای نگهبان، سازمان بازرسی، دستگاه‌های اداری، دانش مدیریت، سلامت اداری، شفافیت اداری، سوءجریان امور و اجرای صحیح قوانین جستجو کرده‌اند و در نهایت به این تعریف از حسن جریان امور بسنده کرده‌اند: «آن جریان اموری خوب یا حسن است که در راستای اهداف فلسفه حقوق، متناسب با ماهیت قوه قضائیه، ماهیت سازمان بازرسی و ماهیت دستگاه اداری طراحی شده باشد، در آن علل فساد اداری کمترین امکان وقوع را داشته باشند و با کمترین هزینه‌های ممکن بیشترین خدمات ممکن را با سرعت، سهولت، دقت و بی‌وقفه ارائه کند و بالفعل سازوکار پاسخگویی صریح، سریع و شفاف به رسانه‌ها را داشته باشد».

ضمن ارج نهادن به تلاش علمی نویسندگان مقاله، دست کم از دو زاویه می‌توان این کار را نقد کرد: نخست اینکه نویسندگان به بیان یک تعریف پیچیده از حسن جریان امور اکتفا کرده و از ارایه شاخص‌های روشن برای این مفهوم و تئوریزه کردن آن بازمانده‌اند و دوم اینکه در تبیین نسبت بین «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» بر تغییر رویکرد از رابطه عموم و خصوص به رویکرد «هدف»، «وسیله» تأکید کرده‌اند. این در حالی است که تفاسیر قانونی موجود بر وجود رابطه عموم و خصوص بین دو مفهوم مذکور تمرکز دارند، و لذا هرگونه مفهوم‌شناسی باید در چارچوب اینگونه تفاسیر انجام شود و از ارایه تعاریف و تعبیر غیرمستند پرهیز شود. از این رو، در پژوهش حاضر تلاش کرده‌ایم، با پذیرش نسبت عموم و خصوص مطلق بین دو مفهوم «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین»، وظایف و مأموریت‌های سازمان بازرسی را تئوریزه کرده و شاخص‌های حسن جریان امور را به روشنی بیان کنیم؛ چیزی که عارف و دهباشی از انجام آن بازمانده‌اند.

در پژوهش حاضر به دنبال جمع‌آوری و فراتحلیل تحلیل‌های گوناگون در خصوص ماهیت و گستره وظایف نظارتی سازمان بازرسی، به‌ویژه در ارتباط با مفهوم نظارت بر حسن جریان امور، هستیم. چنانکه گفته شد در خصوص ماهیت و حدود وظایف نظارتی سازمان تفسیر یا رویکرد روشنی وجود ندارد و این امر بیشتر ناشی از ابهام در مفهوم حسن جریان امور است. از این رو به

نظر می‌رسد روش فراتحلیل روش مناسبی برای انجام پژوهش در این حوزه است. در این چارچوب، دیدگاه‌ها یا تحلیل‌های گوناگون به‌ویژه در خصوص مفهوم حسن جریان امور را جمع-آوری، نقد و تلفیق کرده و از این رهگذر روزنه‌ای به سوی توضیح تئوریک آن در چارچوب الگوی حکمرانی خوب می‌گشاییم.

۲. چارچوب نظری پژوهش؛ حکمرانی خوب

حکمرانی خوب یکی از مباحث مهم و کلیدی در ادبیات توسعه و ارتقای سلامت نظام اداری است؛ به خصوص برای کشورهای در حال توسعه که از نظام اداری ناکارآمد رنج می‌برند، اکنون این الگو جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده است. نخستین بار حکمرانی خوب در سال ۱۹۷۹ توسط ویلیام سون در ادبیات اقتصادی بکار رفت و از سال ۱۹۸۰ به بعد کاربرد آن به حوزه‌های دیگر نیز گسترش یافت، از جمله در سال ۱۹۸۹ الگوی حکمرانی خوب در اسناد بانک جهانی مورد تأکید قرار گرفت (World Bank, 1989: 12). در طرح توسعه ملل متحد، حکمرانی خوب مشتمل بر سنت‌ها، نهادها و فرایندهایی است که تضمین‌کننده سلامت نظام اداری است و به عنوان الگویی قلمداد می‌شود که می‌خواهد ناکارآمدی و تبعیض را از میان بردارد و محیطی عاری از هرگونه فساد در مجموعه دستگاه‌های دولتی به وجود آورد (UN- ESCAP, 2002: 1-3).

بیشترین مطالعات درباره چگونگی تحقق یا عدم تحقق معیارهای حکمرانی خوب درباره کشورهای توسعه نیافته است زیرا مدل و شرایط اکثر آنها، تقریباً صرفنظر از برخی ویژگی‌های خاص، یکسان است. بی‌نظمی، عدم توجه به قانون، تبعیض و شکل‌های مختلف فساد سیاسی و اقتصادی، ناامنی، رابطه‌مداری در اداره کشور، خودمحموری و بی‌توجهی به منافع عمومی، همگی موارد مبتلا به اکثر کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه هستند. حکمرانی خوب به عنوان مدلی عام و فراگیر در نظر گرفته می‌شود که با لحاظ کردن شرایط و مقتضیات داخلی، می‌تواند برای کشورها الگوی مناسبی باشد. به عبارت دیگر، هر کشور می‌تواند شرایط حکمرانی خوب را با فرهنگ‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای خود بیامیزد و آن را بومی کند.

در مجموع شاخص‌های گوناگونی از سوی دانش‌پژوهان حوزه‌های مختلف برای حکمرانی خوب ذکر شده است. مهم‌ترین شاخص‌های مورد تأکید عبارتند از: مشارکت، پاسخگویی، شفافیت، مسوولیت‌پذیری، کارایی و اثربخشی، و نهایتاً حاکمیت قانون. اینک به بررسی هر یک از

شاخص‌ها می‌پردازیم.

۱-۲. حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یا قانونمداری مهم‌ترین شاخص در کاربست و نهادینه‌سازی الگوی حکمرانی خوب است زیرا قانونمداری بنیادی‌ترین شرط ایجاد ثبات و پایداری در جامعه است. حکمرانی خوب، نیازمند چارچوب‌های قانونی بی‌طرفانه‌ای است که غیرمغرضانه اجرا شوند و در آن به حقوق شهروندی توجه گردد. در این چارچوب، کلیه افراد جامعه از صاحب منصبان بلندپایه تا مردم عادی، باید در برابر قانون یکسان باشند؛ تجربه نشان داده است که شکست بسیاری از حکومت‌ها به دلیل فقدان قانونمداری بوده است (آرایی، ۱۳۸۸: ۵۴).

در سنت فلسفه سیاسی غرب «حاکمیت قانون» در تقابل با «حکومت شخصی» و «حکومت پلیسی» معنا شده است. اصرار بر حاکمیت قانون، اصل بنیادین و راهنمایی برای مطالبات از قبیل احترام به کرامت انسان‌ها و حقوق و آزادی‌های آن‌ها بوده است، چرا که گام نخست در تحقق این آرمان‌ها، محدودیت و چارچوب‌بندی قدرت زمامداران- در قالب حقوقی مشخص- می‌باشد. مونتسکیو در کتاب روح القوانین نظریه تفکیک قوا را در همین چارچوب طرح کرده است. اما معروف‌ترین و کامل‌ترین بیان مدون از مفهوم حاکمیت قانون را آلبرت ون دایسی (۱۹۱۱-۱۸۳۲) ارائه کرده است. حتی به نظر بسیاری از متفکران حوزه مورد بحث، می‌توان وی را واضع اصطلاح حاکمیت قانون دانست. او در اثر معروف «مقدمه‌ای بر مطالعه حقوق اساسی» که در سال ۱۸۸۵ منتشر شد، حاکمیت قانون را به عنوان ویژگی نهادهای سیاسی در انگلستان معرفی کرد (غفاری، ۱۳۸۹: ۱۸) و برای حاکمیت قانون سه معنا را در نظر گرفت که عبارت است از: ۱. حکومت نبایستی دلبخواهی باشد بلکه باید مطابق قوانین عمل کند؛ ۲. تمام شهروندان، از بالاترین مقام تا شهروند عادی، در برابر قانون برابرند؛ ۳. اصول بنیادین قانون اساسی انگلستان بر مبنای قانون عرفی است (المیری، ۱۳۸۹: ۱۵).

به‌طور کلی، بحث حاکمیت قانون توسط «دایسی» منتج به دو ویژگی شده است: نخست برتری قانون و دوم انطباق اعمال ماموران دولت با قانون که در درک مفهوم حاکمیت قانون از اهمیت بالایی برخوردار است. در نظام حقوقی اسلام نیز حاکمیت قانون و قانونمداری جایگاه ممتازی دارد. قاعده فقهی قبح عقاب بلا بیان، بیانگر اصل قانونی بودن رسیدگی‌های قضایی در اسلام است

(محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۵).

در چارچوب حکمرانی خوب، همراه با بحث حاکمیت قانون، کیفیت و کارآمدی قوانین و مقررات نیز به عنوان یک شاخص فرعی مورد توجه قرار می‌گیرد. بنابراین قوانین و مقررات زمانی از کیفیت لازم برخوردارند که موجب گسترش عملکردهای رقابتی سالم شود، با سیستم‌های حقوقی سایر کشورها تا حد ممکن سازگار باشد، امکان دستیابی آسان به آن‌ها ممکن باشد، تفسیر شفاف و از قابلیت پیش‌بینی برخوردار باشند، با تحولات جامعه امکان سازگاری داشته باشند، سد راه فعالیت‌های بخش خصوصی نباشند و جهت‌گیری ضد انحصار داشته باشند.

۲-۲. تصمیم‌گیری جمعی

مشارکت و تصمیم‌گیری جمعی، سنگ بنای دوم برای حکمرانی خوب به شمار می‌رود که می‌تواند به صورت مستقیم و یا از طریق نهادهای واسطه‌ای باشد. در هر صورت، مشارکت باید سازماندهی شده باشد و از طریق ابزارهای تعریف شده اعمال گردد (رشیدی، ۱۳۸۸: ۱۰۸). از پیش‌زمینه‌های مشارکت سازنده مردم، دسترسی آن‌ها به اطلاعات است. دسترسی به اطلاعات درست، منجر به افزایش درک شهروندان می‌شود و آن‌ها را در تشخیص اینکه چه چیزهایی باید تغییر یافته یا بهبود داده شوند یاری می‌کند. برای افزایش مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها، در بسیاری از موارد لازم است تا به شهروندان اجازه داده شود که در زمان طراحی و تدوین سیاست‌ها در جلسات کمیته‌ای و مشورتی مشارکت داشته باشند (UNDP, 1997: 2-3). یکی از مهم‌ترین راهکارهای مشارکت سازمان‌یافته مردم در تصمیم‌گیری‌ها، تقویت تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد است؛ در واقع این گونه تشکل‌ها نقش پل ارتباطی میان شهروندان و دولت را ایفا می‌نمایند و در این راستا به تجمیع و تبیین منافع شهروندان، نظارت بر عملیات اجرایی دولت و پاسخ‌گو کردن دولت از طریق تجهیز عموم مردم و نمایندگان آن‌ها به اطلاعات لازم و نیز ارزیابی آثار سیاست‌های دولت می‌پردازند. برای افزایش مشارکت بروز و فعالیت مردم در چارچوب تشکل‌های مردمی، دولت‌ها باید موانع حقوقی بازدارنده تاسیس تشکل‌ها را تا حد امکان کاهش دهند.

۲-۳. شفافیت

شفافیت به معنای روشن بودن کلیه فرایندهای قانونی و اجرایی دستگاه‌های دولتی نزد مردم می‌باشد. لازمه این امر، دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می‌تواند بر زندگی آن‌ها تأثیر گذار باشد لذا بایسته است که اطلاعات کافی به صورت قابل فهم در اختیار عموم شهروندان قرار داده شود. در حقیقت اطلاع‌رسانی از طریق رسانه‌های ارتباط جمعی، مؤسسات آموزشی و سایر ابزارهای نشر اطلاعات صورت می‌گیرد (رشیدی، ۱۳۸۸: ۱۰۹). اطلاع‌رسانی، از رهگذر کمک به شفافیت فرایندهای اداری، ضامن توسعه و ارتقای سلامت نظام اداری تلقی می‌شود (برنامه تحول در نظام اداری، ۱۳۸۳). به این ترتیب اولین گام بایسته برای حکومت‌ها این است که پیش‌زمینه‌های لازم را برای شفاف‌سازی امور در بخش عمومی فراهم آورند پس به فراموشی سپردن این اصل، به معنای استقبال از فساد خواهد بود.

۲-۴. مسئولیت پذیری

در حکمرانی خوب، سازمان‌ها و نهادها باید در خدمت ذینفعان باشند و در قبال وظایف محوله مسئول باشند. هر مشکل یا بحران در سطح جامعه می‌بایست توسط سازمان و بخش مربوطه مدیریت و هیچ معضلی وجود نداشته باشد که کسی خود را در قبال آن مسئول نداند. بی‌توجهی به مسئولیت‌ها و عدم پاسخگویی نسبت به وظایف محوله در دین اسلام نیز با توجه به حدیث «کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیت» پذیرفته شده نیست (آرایی، ۱۳۸۸: ۳۳).

۲-۵. پاسخگویی

پاسخگویی یک نیاز کلیدی دیگر برای حکمرانی خوب به شمار می‌رود؛ نه تنها نهاد‌های دولتی بلکه بخش خصوصی نیز باید به عموم مردم، خاصه ذینفعان خود پاسخ‌گو باشند. اینکه پاسخگویی از طرف چه کسی و نسبت به چه کسی باشد، حسب نوع تصمیمات و فعالیت‌های سازمان‌ها و افراد متغیر است. در حالت کلی، هر سازمانی در قبال کسانی که از عملکرد آن سازمان تأثیر می‌پذیرند باید پاسخگو باشد؛ نکته مهم اینجاست که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود بنابراین بایسته است سازوکار روشنی به منظور پاسخگویی، در همه بخش‌های کشور پیش‌بینی شده باشد. از سازوکارهای تقویت پاسخگویی تمرکززدایی اداری

است، از رهگذر تمرکززدایی، انتقال پاسخگویی به کلیه واحدهای اداری امکان‌پذیر می‌شود (رشیدی، ۱۳۸۸: ۱۰۳).

۲-۶. کارآیی و اثر بخشی

حکمرانی خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و از ثروت منابع، به بهترین نحو استفاده نمایند. مفهوم کارآیی در زمینه حکمرانی خوب، دربرگیرنده استفاده صحیح از منابع در راستای نیل به توسعه پایدار است (UN- habitat, 2006: 104). البته مفهوم کارآیی با مفهوم اثربخشی یکسان نیست و تا حد زیادی با هم متفاوتند. اتریونی،^۱ اثربخشی را میزان تحقق اهداف و کارآیی را میزان استفاده از منابع برای دستیابی به یک واحد از برون داد تعریف می‌کند. پیتر دراگر، یکی از صاحب نظران مشهور مدیریت، اثربخشی را «کار درست انجام دادن» و کارآیی را «درست انجام دادن کار» تعریف کرده است (بختیاری، ۱۳۸۱: ۱۸) و بالاخره به نظر می‌رسد اثربخشی یعنی انجام کارهای درست، به نحوی که دقیقاً متناسب با هدف باشد و کارآیی یعنی انجام درست کار و توانایی به کارگیری حداقل منابع برای دستیابی به اهداف سازمانی، به عبارت دیگر اثربخشی نشان می‌دهد که تا چه میزان از تلاش‌های انجام شده نتایج مورد نظر حاصل شده است و تا چه حد به اهداف رسیده‌ایم، در حالی که نحوه استفاده و بهره‌برداری از منابع برای نیل به نتایج (اهداف) به کارآیی مربوط می‌شود.

۳. وظایف و ماموریت‌های سازمان بازرسی کل کشور

با رجوع به اصل ۱۷۴ قانون اساسی می‌توان فلسفه وجودی، کارکرد و وظیفه سازمان بازرسی را نظارت بر دو عنوان دانست: یکی نظارت بر حسن جریان امور و دیگری نظارت بر اجرای صحیح قوانین. در این میان مفهومی که تا حد زیادی مبهم و محل مناقشه است، مفهوم حسن جریان امور می‌باشد لذا این مفهوم است که نیازمند معناشناسی و مفهوم‌بندی شاخص‌ها می‌باشد. مفهوم اجرای صحیح قوانین نسبتاً روشن و کمتر محل مناقشه بوده است با این حال، رابطه آن با مفهوم حسن جریان امور روشن نیست که آیا رابطه بین آنها تساوی است یا عموم و خصوص؟ به عبارت دیگر

۱. Etzioni

آیا با اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اجرایی، حسن جریان امور در آنها تضمین می‌شود، یا اینکه حسن جریان امور اضافه بر اجرای صحیح قوانین مستلزم رعایت شاخص‌های دیگر است؟ در ادامه با هدف فراهم کردن زمینه مناسب برای پاسخگویی به سوالات فوق، به تبیین جداگانه دو وظیفه نظارتی سازمان بازرسی می‌پردازیم:

۳. نظارت بر اجرای صحیح قوانین

قانون، تنظیم‌کننده وظایف و حقوق متقابل دولت و ملت در یک جامعه است.^۱ دانش‌پژوهان حوزه سیاستگذاری عمومی، التزام به قانون و عمل بر اساس قوانین و مقررات را با مفاهیم و اصطلاحاتی چون قانونمندی و حاکمیت قانون مورد اشاره قرار می‌دهند و تحقق این امور را از نشانه‌های تبلور عقلانیت و توسعه‌یافتگی و ضامن سلامت اداری تلقی می‌کنند. ایده حاکمیت قانون، ایده‌ای نمی‌باشد که در سطح وسیعی مورد پذیرش واقع شده است.

با توجه به مفهوم «حاکمیت قانون» و اهمیت آن به عنوان یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب، به نظر می‌رسد اجرای صحیح قوانین، بیان دیگری از اصل حاکمیت قانون و قانونمندی در نظام اداری کشور است. بنابراین سازمان بازرسی کل کشور که بر اساس نص صریح قانون مرجع نظارت بر اجرای صحیح قوانین می‌باشد، ضامن حاکمیت قانون و قانونمندی در کشور است. به این ترتیب وظیفه دارد در چارچوب قانون به تحقیق و بازرسی در دستگاه‌های اداری کشور بپردازد، در خصوص میزان رعایت قوانین جاری اظهار نظر کند و از این رهگذر موارد عدول از قانون را از طریق مبادی ذیربط به چارچوبه‌های قانونی بازگرداند.

برخی از دانش‌پژوهان (عارف و دهباشی، ۱۳۹۵: ۵۳) بر این باورند که در تبیین مفهوم «اجرای صحیح قوانین» باید آن را به «اجرای قوانین صحیح» تعبیر کنیم. طبق این استدلال بعضاً قوانین ناکارآمد و معیوب هستند و با تمرکز بر اجرای قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های ناصحیح، مبهم، موهیم، متناقض، متضاد، متعارض، ناقص، ساکت - در یک کلام قوانین معیوب - ممکن است

۱. در علم حقوق، قانون به قاعده‌ای گفته می‌شود که مقامات صلاحیت‌دار وضع و ابلاغ می‌کنند و این قاعده، متضمن مصلحت مردم بوده و برای همه لازم‌الاجرا است. از این زاویه منظور از قانون اعم از قانون اساسی، قوانین عادی (مصوب مجلس)، تصویب‌نامه‌های دولتی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها می‌باشد. چنانکه در بحث مربوط به حاکمیت قانون گفته شد.

سلامت اداری آسیب ببیند. این استدلال که با اجرای صحیح قوانین معیوب، ممکن است جریان امور از آنچه هست بدتر شود، استدلالی درست و منطقی می‌باشد اما می‌تواند تالی فاسد داشته باشد؛ به این صورت که هرکس با این استدلال که قوانین موجود قوانین درست و کارآمد نیستند می‌تواند از اجرای قوانین و مقررات سرپیچی کند و یا آنها را با هدف تأمین منافع شخصی یا گروهی خود دلبخواهانه تفسیر کند. بر این پایه، استدلال ما این است که قوانین و مقررات جاری تا زمانی که از طریق مجاری قانونی اصلاح یا تغییر نیابد، به طور پیش فرض صحیح و لازم‌الاجرا می‌باشند. در این میان سازمان بازرسی در چارچوب انجام وظایف و مأموریت‌های خود می‌تواند موارد نقص و ناکارآمدی قوانین و مقررات را بیابد و اصلاح یا تغییر آنها را از مبادی ذیربط بخواهد. بدیهی است تا زمانی که آن قانون تغییر نیافته باشد، سازمان ملزم به نظارت بر اجرای همان قوانین در دستگاه‌های اداری می‌باشد.

۳-۲. نظارت بر حسن جریان امور

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد تعریف روشنی در قوانین یا مقررات یا تفسیرهای قانونی از حسن جریان امور ارایه نگردیده و متخصصان امر نیز در خصوص مفهوم آن اجماع نظر ندارند. هنگامی که اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت بر حسن جریان امور را بر عهده سازمان بازرسی قرار داد از جمله، نخستین پرسش‌هایی که در مجلس خبرگان قانون اساسی مطرح شد این بود که مراد از حسن جریان امور چیست؟ به‌رغم مباحث طرح شده در جلسات خبرگان قانون اساسی، مکاتبات میان سازمان بازرسی و شورای نگهبان و نشست‌های متصدیان امر در این سازمان، همچنان ابهام در معنای حسن جریان امور باقی است.

البته ابهام در اصل از واژه «حسن» نشأت می‌گیرد، به طوری که از زمان تأسیس سازمان بازرسی، گویا به‌رغم مراجعه به قانون همچنان منظور از حسن اجرای قوانین و به تبع آن حسن جریان امور برای سازمان روشن نبوده و لذا رئیس وقت سازمان، طی نامه‌ای به شرح زیر موضوع را از شورای نگهبان جویا می‌شود:

... خواهشمند است نظر آن شورای محترم را در مورد حدود و نحوه نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین با توجه به بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی و مواد ۹ و ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام فرمائید.

آنچه در این نامه مورد سؤال بوده این است که اولاً نظر شورا دربارهٔ حدود نظارت و ثانیاً دربارهٔ نحوه نظارت قوه قضائیه بر حُسن اجرای قوانین چیست؟ رئیس وقت سازمان در کنار پرسش از میزان یا حدود نظارت، پرسش از ملاک‌ها و شاخص‌ها را نیز مطرح کرده است. با این توضیح اکنون می‌توان به پاسخ شورای نگهبان توجه کرد.

عطف به نامه شماره ۳/۴۰۶/۹ مورخ ۲۹ دی ۱۳۶۰ موضوع سؤال در شورای نگهبان مطرح و مورد بررسی قرار گرفت و به شرح ذیل اعلام نظر شد: بر حسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه نظارت بر حسن اجراء قوانین دارد، بنابراین، می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارات قوه قضائیه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود، توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظائف در قانون عادی نیز بیان شده است دبیر شورای نگهبان، لطف اله صافی (نامه شماره: ۴۲۰۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ به نقل از ورعی، ۱۳۸۵: ۸۹۹).

پاسخ شورا این است که قوه قضائیه می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین، به مقامات مسئول اخطار کند. دربارهٔ حدود نظارت نیز این شورا بر این باور است که «ترتیب و حدود این وظائف در قانون عادی نیز بیان شده است.» به نظر می‌رسد شورای نگهبان در واقع در این پاسخ به سوال ریاست سازمان که از حدود و نحوهٔ بازرسی پرسیده بود، وارد نشده بلکه به روش برخورد و عکس‌العمل قوهٔ قضائیه در موارد تخلف (پس از وقوع) پرداخته است؛ این در حالی است که بر اساس قانون سازمان، نظارت قبل و حین ارتکاب عمل را نیز شامل می‌شود، مضافاً اینکه در پرسش سازمان، بحث بر سر حُسن اجرای قوانین بود اما ظاهراً در پاسخ شورای نگهبان، سخن بر سر اجرای قوانین است نه حُسن اجرای آن. شورای نگهبان ضمن نامه بالا، در خصوص حدود نظارت مستقیماً پاسخی نداده و به قانون عادی ارجاع داده شده است. باید توجه کرد که چرا رئیس وقت سازمان به‌رغم اطلاع از قوانین عادی باز هم از حدود نظارت می‌پرسد؟ ظاهراً آنچه مدّ نظر بوده؛ امری است که در قوانین عادی به آن تصریح نشده است؛ ارجاع به قوانین عادی به رفع ابهام از حسن جریان امور کمکی نمی‌کند بنابراین، با این پاسخ ابهام در اصل ۱۵۶ به قوت خود باقی است (عارف و دهباشی، ۱۳۹۵: ۴۲).

مشروح مذکرات جلسات خُبرگان قانون اساسی نشان می‌دهد که هنگام تدوین این اصل، دو

پرسش مطرح شده و نایب رئیس وقت جلسه به آنها پاسخ داد. پرسش نخست؛ حُسن جریان امور با اجرای صحیح قوانین چه تفاوتی دارد؟ پاسخ نایب رئیس: «گاهی واژه قوانین اخص است». پرسش دوم؛ سازمان بازرسی چه تفاوتی با دیوان عدالت اداری دارد؟ پاسخ نایب رئیس: «دیوان عدالت اداری در صورت شکایت افراد، رسیدگی می‌کند، ولی سازمان بازرسی کل کشور، وظیفه نظارت را بر عهده دارد». با وجود این پاسخ‌ها، ابهام در معنای حُسن جریان امور همچنان باقی ماند و مکاتبات سازمان بازرسی و تشکیل میزگردهای تخصصی برای بررسی ابعاد حُسن جریان امور و تعیین شاخص‌های آن مؤید بقای ابهام در معنای حسن جریان امور است؛ بر همین اساس گستره وظیفه نظارتی سازمان بازرسی کل کشور در خصوص نظارت بر حسن جریان امور و ارتباط آن با وظیفه دیگر سازمان، یعنی نظارت بر اجرای صحیح قوانین روشن نیست.

با آگاهی نسبت به این موضوع، سازمان درصدد برآمد تا با انجام بررسی‌های علمی و برگزاری جلسات هم‌اندیشی با حضور صاحبان اندیشه و منصب به تبیین ابعاد و گستره این وظیفه نظارتی خود اهتمام ورزد (امین ورزلی، ۱۳۸۹: ۴-۲). اکنون در چهارچوب کاربست روش فراتحلیل، ضمن استخراج مجموعه تفاسیر و برداشت‌هایی که در این زمینه رایج گردیده‌اند، تلاش می‌شود تا بر اساس وجوه مشترک آن‌ها، گستره وظایف نظارتی سازمان استنباط و تبیین گردد.

۱. بر اساس قاعده «تعریف الأشیاء باضدادها»، حسن جریان امور را باید با تعریف سوء جریان امور شناخت. شقوق سه‌گانه سوء جریان امور شامل وجود خلاءهای قانونی، ضعف قانون (ضعف در محتوا، انشاء و مبهم و اشتباه بودن) و تخلف در اجرا می‌باشد. در این چهارچوب، اجرای صحیح قوانین نیز داخل مفهوم وسیع‌تر حسن جریان امور جای می‌گیرد.

۲. نظارت بر اجرای صحیح قوانین نظارتی است «وظیفه‌محور» و نظارت بر حسن جریان امور نظارتی «نتیجه‌محور» می‌باشد. در این چارچوب سازمان بازرسی در انجام وظیفه نظارت بر حسن جریان امور باید روی نتایج و تأثیرات اجرای قوانین و مقررات در ادارات دولتی تمرکز کند و در صورت مشاهده نواقص و ناکارآمدی قوانین موجود، پیشنهادات لازم را به مبادی مربوطه در خصوص اصلاح و بازنگری قوانین ارائه دهد.

۳. در حقوق اداری، بین دو نوع صلاحیت مدیران شامل: تکلیفی و اختیاری (یا گزینشی) تفکیک قائل می‌شوند. در صلاحیت تکلیفی، آزادی عمل مدیر محدود است و طبقاً مدیر باید

مطابق قانون عمل کند ولی در صلاحیت‌های اختیاری دایره عمل مدیر وسیع است و به او آزادی عمل داده می‌شود تا با توجه به شرایط و مقتضیات، بتواند در یک محدوده زمانی مشخص بهترین گزینه را انتخاب کند؛ بر همین اساس، نظارت بر اجرای صحیح قوانین بر صلاحیت‌های تکلیفی متمرکز بوده و نظارت بر حسن جریان امور بر صلاحیت‌های اختیاری یا گزینشی متمرکز است. در صلاحیت‌های تکلیفی، کنترل‌ها سلبی بوده و نظارت بیشتر حول محور اجرای قانون است؛ در حالی که در حسن جریان امور و صلاحیت‌های گزینشی، کنترل و نظارت ایجابی است.

۴. حسن جریان امور به رفاه و رضایت شهروندان از عملکرد دستگاه‌های دولتی مربوط می‌شود. به سخن دیگر، در صورت عدم وجود رضایت‌مندی، طبیعتاً با سوء‌جریانی مواجه هستیم که مشروعیت نظام سیاسی را خدشه‌دار می‌کند. از این منظر، حسن جریان امور بار حقوقی ندارد.

۵. بدیهی است که قوانین به منظور رفع نیازهای جاری و تسهیل زندگی اجتماعی وضع و اجرا می‌شود. همچنین تغییر نیازهای اجتماعی لزوماً نیاز به تحول قوانین و مقررات را به دنبال خواهد داشت؛ از این رو سازمان بازرسی در عمل به وظیفه نظارت بر حسن جریان امور می‌تواند این تحول را تشخیص و پیشنهادات لازم را برای اصلاح قوانین و مقررات ارایه دهد.

۶. حسن جریان امور ناظر به فرایندهای مدیریتی است که در منطقه‌الفراغ قانونی (عدم وجود نص قانونی) امکان بروز می‌یابد. با این توضیح که در شرایط عدم وجود نص قانونی، مدیر با انجام کار کارشناسی و با در نظر گرفتن مصلحت، رویه‌هایی را تعیین و به مرحله اجرا درمی‌آورد؛ بنابراین نظارت بر حسن جریان امور به معنای ارزیابی نتایج اینگونه عملکردهای مدیریتی در راستای ارتقای سلامت نظام اداری است.

۷. حسن جریان امور از استاندارد بالاتری نسبت به اجرای صحیح قوانین برخوردار است و به همین خاطر در انشاء قانون اساسی و همچنین قانون تشکیل سازمان بر اجرای صحیح قوانین تقدم یافته است، با این توضیح که لزوماً اجرای درست قوانین منتج به حسن جریان امور نمی‌شود؛ به عکس بعضاً اجرای برخی قوانین وضعیت را بدتر می‌کند. در برخی کشورها به معجریان قانون اجازه داده می‌شود تا حدی قوانین را نادیده بگیرند تا تأمین‌کننده حسن جریان امور باشد؛ به هر ترتیب، اجرای صحیح قوانین ناظر به اجرای درست قوانین است و حسن جریان امور ناظر به اجرای قوانین درست و توقف قوانین نادرست (امین وزلی، ۱۳۸۹: ۳۸-۲۰).

اگر بخواهیم مجموعه تفاسیر و برداشت‌های فوق را با تأکید بر وجوه مشترک آن‌ها جمع‌بندی کنیم، می‌توانیم بگوییم حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین دو مفهومی هستند که رابطه تساوی بین آنها برقرار نیست بلکه رابطه آنها اعم و اخص است. این برداشت با نیت قانونگذار که در صورت مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی آمده سازگار است.^۱ نقطه تمرکز دیگری که در برخی تفاسیر فوق وجود دارد عبارت از این است که چه بسا اجرای کامل برخی قوانین مخل حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری باشد؛ در این حالت رابطه این دو مفهوم رابطه عموم و خصوص من وجه است، با این توضیح که اجرای برخی قوانین منجر به حسن جریان امور می‌شود و اجرای برخی دیگر مخل حسن جریان امور خواهد بود؛ از سوی دیگر، حسن جریان امور در برخی موارد متکی به اجرای صحیح قوانین و در برخی موارد متکی به رعایت شاخص‌های دیگر است. چنین برداشتی در پاسخ کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی به سئوالی که از آن پرسیده شده مشاهده می‌شود؛ «در صورت تراحم بین وظایف سازمان (نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین) وظیفه سازمان بازرسی چیست و کدام اولی است؟» پاسخ کمیسیون حقوقی: «اگر عبارات حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را متضمن جنبه اجرای عدالت تلقی کنیم و میان آن دو تفکیک معنایی قائل نشویم، بین این دو وظیفه به لحاظ منطقی رابطه عام و خاص (من وجه) حاکم است؛ چون هر قانونی الزاماً به حسن جریان امور نمی‌انجامد و از طرفی حسن جریان امور همواره برآمده از اجرای قوانین و قواعد نمی‌باشد» (کمیسیون حقوقی: ۱۳۸۸: ۱۳۴). بدون شک، تعمیم این برداشت در برخی موارد که عدم اجرای قانون متضمن حسن جریان امور است، موجب رواج روحیه قانون‌گریزی و اعمال سلیقه در امور اجرایی می‌شود لذا شایسته است اجرای کامل قوانین و مقررات جاری، هرچند ناکارآمد (تا زمانی که این قوانین ناکارآمد از طریق مجاری قانونی مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد)، نصب‌العین مجریان و ناظران باشد. کمیسیون حقوقی با آگاهی نسبت به این موضوع، به منظور پرهیز از تالی فاسد قانون‌گریزی که امور کشور را مختل می‌کند، در ادامه اعلام می‌دارد:

۱. حسن جریان امور با اجرای «صحیح» قانون و نه فقط اجرای قانون محقق می‌شود؛

۱. در توضیح این رابطه به سخن دیگری می‌توان گفت لزوماً با اجرای صحیح قوانین حسن جریان امور تأمین نمی‌شود. تحقق حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری مستلزم رعایت شاخص‌هایی فراتر از شاخص اجرای صحیح قوانین است.

۲. چنانچه قانونی موجب حسن جریان امور نگردد باید درصدد تغییر و اصلاح آن برآمد، نه اینکه با تعبیرهای نادرست شرایط را برای مفسده و اعمال سلیقه فراهم کرد؛ از این منظر بین دو مفهوم حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون تزاخمی احراز نمی‌گردد (کمسیون حقوقی، ۱۳۸۸: ۱۳۵).

بر این اساس، در چارچوب برداشت فوق و نگاهی خلاف با یافته‌های عارف و دهباشی (۱۳۹۵)، رابطه بین دو مفهوم حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین رابطه عموم و خصوص مطلق است؛ به این معنی که حسن جریان امور اعم از اجرای صحیح قوانین است و عکس آن صادق نیست. به عبارت دیگر، تنها یکی از شاخص‌های حسن جریان امور اجرای صحیح قوانین است لذا برای تحقق حسن جریان امور، رعایت شاخص‌های دیگری نیز ضروری خواهد بود. حال این پرسش مطرح است که این شاخص‌ها کدامند؟ در چارچوب رویکرد مقاله، با تأمل در شاخص‌های الگوی حکمرانی خوب، می‌توان پاسخ روشنی به این پرسش ارائه داد. به نظر می‌رسد، شاخص‌های حسن جریان امور چیزی فراتر از شاخص‌های الگوی حکمرانی خوب نیست؛ این در حالی است که بتوانیم تعریف زیر را از حسن جریان امور بپذیریم: «حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری عبارت از گردش امور به صورت روان، آسان، شفاف، سریع، کارآمد، اثربخش، مسئولانه، قانونمند و مبتنی بر رضایت و پاسخگویی به شهروندان و در راستای تأمین نیازهای آن‌ها و دستیابی به اهداف سازمانی». در این تعریف به مقولاتی اشاره شده است که مولفه‌های تشکیل دهنده الگوی حکمرانی خوب می‌باشد و بر این پایه می‌توانیم استدلال کنیم که شاخص‌های حسن جریان امور منطبق با شاخص‌های حکمرانی خوب است. در این چارچوب، شاخص‌های روشن حکمرانی خوب را بر حسن جریان امور که معنای مبهم و مناقشه برانگیزی داشت، تعمیم می‌دهیم. معتقدیم، هم الگوی حکمرانی خوب و هم نظارت بر حسن جریان امور، هر دو ناظر بر ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد در بخش عمومی هستند.

همانطور که در چارچوب الگوی حکمرانی خوب، تنها یکی از شاخص‌های تضمین سلامت اداری حاکمیت قانون است (رابطه اعم و اخص)، برای تضمین حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری نیز نظارت بر اجرای صحیح قوانین تنها یکی از معیارها می‌باشد لذا تحقق کامل آن مستلزم تحقق یکسری شاخص‌های دیگر است که در شبکه‌ای مرکب از مولفه‌های سازگار و هم‌پوشان،

نظام حکمرانی خوب و سلامت اداری را تضمین می‌کنند. طبق چارچوب نظری پژوهش به غیر از شاخص حاکمیت قانون، سایر شاخص‌ها یا مولفه‌های تشکیل دهنده این نظام عبارتند از: تصمیم‌گیری جمعی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، کارآیی و اثربخشی. سازمان بازرسی کل کشور بازوی اصلی نظارتی قوه قضاییه و آژانس ضد فساد و ناظر بر ارتقای سلامت اداری در ساختار حقوقی ج.ا. ایران، در عمل به وظایف و مأموریت‌های خود لازم است ضمن نظارت بر اجرای صحیح قوانین و پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات ناکارآمد، بر توسعه مشارکت و تصمیم‌گیری جمعی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، کارآیی و اثربخشی در دستگاه‌های مشمول بازرسی نیز توجه کند و البته برای بهبود این شاخص‌ها پیشنهادات اصلاحی ارائه و اجرای آنها را از مبادی ذیربط پیگیری کند.

نتیجه‌گیری

مجموعه بررسی‌ها و تحقیقات نشان می‌دهد که در خصوص ماهیت و گستره وظایف نظارتی سازمان بازرسی در میان صاحب‌نظران و تحلیل‌گران مختلف اجماع نظر وجود ندارد. ابهام در وظایف و مأموریت‌های این سازمان عمدتاً ناشی از ابهام در مفهوم حسن جریان امور است. مرور بر پیشینه پژوهش نشان داد که پژوهش‌های انجام یافته و همچنین تفسیرهای قانونی در معنانشناسی حسن جریان امور و نیل به هدف توضیح تنوریک و استخراج شاخص‌های نظارتی برای عملکرد سازمان موفق و رضایت‌بخش نبوده‌اند. نظر به وجود ابهام در ماهیت و گستره وظایف نظارتی سازمان بازرسی از یک سو و از دیگر سو وجود تحلیل‌های متنوع و بعضاً ناسازگار به‌ویژه در خصوص مفهوم نظارت بر حسن جریان امور و نوع رابطه آن با مفهوم نظارت بر اجرای صحیح قوانین، درصدد برآمدیم تا در پژوهش حاضر از طریق کاربست روش فراتحلیل مجموعه تحلیل‌ها و دیدگاه‌های ارائه شده در این خصوص را جمع‌آوری، بررسی، تنقیح و تلفیق کنیم تا شاید بتوانیم به گونه‌ای رضایت‌بخش راهی برای تبیین تنوریک وظایف نظارتی این سازمان بکشاییم. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد دو وظیفه بنیادین سازمان، یعنی نظارت «بر حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» می‌توانند رابطه عموم و خصوص مطلق داشته باشند؛ برداشتی که از یک سو منطبق با تفسیر کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی و همچنین سازگار با نیت قانونگذار منعکس شده در صورت مذاکرات خبرگان قانون اساسی راجع به تصویب اصل ۱۷۴ قانون اساسی است و از سوی

دیگر با یافته‌های محققان قبلی تفاوت دارد. در چارچوب برداشت مورد پذیرش مقاله، حسن جریان امور اعم از اجرای صحیح قوانین است؛ به عبارت دیگر اجرای صحیح قوانین شرط لازم حسن جریان امور می‌باشد اما شرط کافی نیست. بنابراین برای اطمینان از حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری شاخص‌ها یا مولفه‌های دیگری را نیز باید بدان افزود و بدین ترتیب سازمان بازرسی را مکلف به نظارت بر آن‌ها دانست. در جستجوی سایر شاخص‌های مفهوم حسن جریان امور، استدلال شد که الگوی حکمرانی خوب می‌تواند در این راستا راهگشا باشد. اگر حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری را گردش امور به صورت روان، آسان، شفاف، سریع، کارآمد، اثربخش، مسئولانه، قانونمند و مبتنی بر رضایت و پاسخگویی به شهروندان و در راستای تأمین نیازهای اجتماعی آن‌ها و دستیابی به اهداف سازمانی تعریف کنیم، در واقع می‌توانیم استدلال کنیم که شاخص‌های حسن جریان امور چیزی فراتر از شاخص‌های حکمرانی خوب نیست. در این چارچوب، حکمرانی خوب را معادل حسن جریان امور در نظر گرفته و شاخص‌های روشن حکمرانی خوب اولی را بر حسن جریان امور که معنای مبهم و مناقشه برانگیزی دارد، تعمیم داده‌ایم.

مهم‌ترین شاخص حکمرانی خوب قانونمداری یا حاکمیت قانون است. چنانکه گفته شد، مفهوم این شاخص چیزی فراتر از مفهوم اجرای صحیح قوانین نیست که در قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان در کنار مفهوم حسن جریان امور، به عنوان یکی از شاخص‌های آن، مورد تأکید قرار گرفته است. بدین صورت، حسن جریان امور معادل حکمرانی خوب است بنابراین، زمانی در دستگاه‌های اداری حسن جریان امور وجود دارد که فعالیت‌های آنها منطبق با موازین درست قانونی باشد؛ به این معنی که در تصمیم‌گیری‌ها و تعیین سیاست‌ها، شهروندان مشارکت داشته باشند؛ فرایندهای اجرایی در چارچوب سازوکارهای تعریف شده و روشن، توأم با اطلاع‌رسانی به مردم انجام شود؛ مجریان مسئولیت عملکردهای خود را بپذیرند و نسبت به آنها در برابر شهروندان و یا ذینفعان پاسخگو باشند و بالاخره اینکه از رهگذر اتخاذ بهترین و کارآمدترین روش‌های ممکن، کلیه توانمندی‌ها در راستای تحقق اهداف تعیین شده بسیج شوند.

سازمان بازرسی در راستای عمل به وظیفه نظارتی خود مبنی بر پایش میزان سلامت دستگاه‌های مورد بازرسی باید شاخص‌های فوق را مورد لحاظ قرار دهد و برای تحقق و نهادینه-

سازی آن‌ها پیشنهادهای سازنده، اعم از پیشنهاد مبتنی بر اصلاحات فرایندی و قانونی ارایه کند. به علاوه، لازم است این سازمان در راستای ارایه نظارت کارآمد و در عمل برای رعایت استانداردهای حقوق بشری حوزه وظایف خود، نقش آمبودزمانی (نماینده عموم مردم) خود را تقویت کند و در این مسیر از نهادها و تشکل‌های مردمی در فرایند نظارت و بازرسی بهره‌برداری کند تا از این رهگذر مؤلفه توسعه مشارکت و تصمیم‌گیری جمعی که از شاخص‌های حکمرانی خوب است را رعایت کرده باشد.

کتاب‌نامه منابع و مأخذ

- ◀ امین ورزلی، نصرالدین. (۱۳۸۹). «حسن جریان امور، گزارش میزگرد تخصصی». *بولتن پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور*. سال سوم. شماره ۲۴.
- ◀ ایزانلو، بلال و حبیبی، مجتبی. (۱۳۸۹). «کاربرد فرا تحلیل در تحقیقات علوم اجتماعی و رفتاری». *فصلنامه تحقیقات علوم رفتاری*. دوره ۹. شماره ۱. صص ۸۳-۷۰.
- ◀ آرایبی، وحید. (۱۳۸۸). «حکمرانی خوب به مثابه آرمان نظارت و ارزیابی». *بولتن پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور*. سال دوم، شماره ششم.
- ◀ بختیاری، ابوالفضل. (۱۳۸۱). «ویژگی‌های مدیر و مدیری کارآ و اثربخش». *فصلنامه علمی، اجتماعی مدیریت در آموزش و پرورش*. شماره مسلسل ۳۳.
- ◀ پررخیده، احمد. (۱۳۸۷). «حکمرانی خوب، فرصتی برای امنیت اقتصادی». *گزارش پژوهشی مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد*. شماره ۱۱.
- ◀ رشیدی، احمد. (۱۳۸۸). «حکمرانی نیک‌اندیشی». *ویژة‌نامه نیک‌اندیشان ایران اسلامی*. صص ۹۸-۱۲۰.
- ◀ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳). *برنامه تحول در نظام اداری*. تهران: انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پرورش مدیریت و برنامه‌ریزی تهران.
- ◀ عابدی، احمد؛ عریضی، حمیدرضا و محمدزاده، فاطمه. (۱۳۸۵). «درآمدی بر روش پژوهش فرا تحلیل در تحقیقات آموزشی». *مجله حوزه و دانشگاه*. سال دوازدهم. شماره ۴۹. صص ۱۴۰-۱۲۱.
- ◀ عارف، رضا. (۱۳۹۴). «پیش نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴». *گزارش پژوهشی*. سال ۸. شماره ۷۴.
- ◀ عارف، رضا و دهباشی، مهدی. (۱۳۹۵). «سازمان بازرسی؛ معناشناسی حسن جریان امور». *دو فصلنامه حقوق اداری*. سال سوم. شماره ۱۰. صص ۵۹-۳۸.
- ◀ غفاری، هدی. (۱۳۸۹). *بررسی نسبت میان حاکمیت قانون و حاکمیت شرع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*. رساله دکتری حقوق عمومی. تهران: دانشگاه شهید بهشتی «ره».
- ◀ کمیسیون حقوقی. (۱۳۸۸). *مجموعه نظریه‌های حقوقی*. تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- ◀ مالمری، احمد. (۱۳۸۵). *حاکمیت قانون؛ مفاهیم، مبانی، برداشت‌ها*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ◀ محقق داماد، مصطفی. (۱۳۸۸). *قواعد فقه*. جلد چهارم. تهران: مرکز نشر علوم انسانی.
- ◀ مشایخی، مهرداد. (۱۳۸۸). «مفهوم حسن جریان امور در حقوق عمومی». *گزارش پژوهشی*: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور.
- ◀ ورعی، سید جواد. (۱۳۷۵). *مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی*. قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری

لاتین

- UNDP. (1997). *Governance & Sustainable Development*. New York, retrieved from <<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>>.
- UN-ESCAP.(2002). *What is Good Governance?* New York. retrieved from: <<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>>.
- UN-HABITAT.(2006). *The Urban Governance Index: A Tool of the Quality of Urban Governance, Beirut: Global Campaign on Urban Governance*.
- World Bank.(2000). *Attacking Poverty, World Development Report*. Washington DC. Retrieved from: <<https://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/approutl.pdf>>
- World Bank.(1989). *Sub- Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC. retrieved from: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>>