

تاریخچه نهاد بازرسی به روایت اسناد؛ تحول سازمانی و ارزیابی کارکردی نهاد بازرسی در ایران معاصر^۱

احمد گل محمدی^۲

درباره تاریخچه نهاد بازرسی و نظارت در ایران معاصر نه تنها کم نوشته شده است بلکه اندک نوشته‌های موجود هم معمولاً بر داده‌ها و شواهد معتبر استوار نیستند. این نوشتار می‌کوشد با بهره‌گیری از معتبرترین اسناد دولتی برجامانده (متعلق به دوره پهلوی اول و دوم)^۳ و تجارب بازرسان و مسئولان سازمان بازرسی کل کشور، تاریخچه این نهاد را بازسازی کند تا پاسخ معتبری به این پرسش بدهد که در تاریخ معاصر ایران (پهلوی اول، پهلوی دوم و دوره جمهوری اسلامی) نهاد مدرن بازرسی چگونه شکل گرفت، چگونه در قالب سازمان‌های مختلف متحول شد و کار ویژه خود را چگونه انجام داد. برای انجام این مهم، پس از مرور مختصر مفاهیم بازرسی، خواهیم کوشید تا تحول سازمانی نهاد بازرسی و کارکرد آن را در سه مقطع اصلی نامبرده بازشناسی کنیم. همچنین این روایت تاریخی مستند، مبنای نتیجه‌گیری آسیب شناختی و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود شأن کارکردی نهاد بازرسی خواهد بود.

واژگان کلیدی: سازمان بازرسی کل کشور؛ بازرسی؛ نظارت و کنترل

۱ این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی مورد حمایت سازمان با همین نام می‌باشد.
۲ عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی ahmad.golmohammadi@gmail.com
۳ درباره اعتبار و اهمیت این اسناد چند نکته قابل ذکر است: اولاً همه این اسناد دولتی‌اند و از آن میان شمار اندکی از آنها به سازمان اسناد ملی و مابقی به مرکز اسناد ریاست جمهوری تعلق دارد. ثانیاً اکثریت قریب به اتفاق این اسناد در واقع مکاتبات و گزارش‌هایی هستند که در عالی‌ترین سطوح، به ویژه نخست‌وزیری و وزارتخانه‌های مختلف، تهیه و مبادله شده‌اند. به همین دلیل محتوای آنها از دقت، اعتبار و اهمیت بالایی برخوردار است. ثالثاً خود این اسناد مهم و معتبر، غربال شده‌اند و از حدود ۲۲۲۵ برگ سند شناسایی شده، حدود ۱۰ درصد از مهم‌ترین و معتبرترین اسناد، مورد استفاده قرار گرفته‌اند.
بازرسان و مسئولانی که اطلاعات ارزشمند خود را از طریق مصاحبه در اختیار نویسنده مقاله قرار داده‌اند عبارتند از: مصطفی محقق داماد؛ رئیس سازمان بازرسی کل کشور از ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۳، ولی ا. خیره؛ قائم مقام رئیس سازمان بازرسی کل کشور که از سال ۱۳۷۳ در خدمت این سازمان بوده است، محمدحسین یعقوبی؛ مدیر کل دفتر حقوقی و امور مجلس که از سال ۱۳۶۱ در سمت‌های مختلف سازمان، انجام وظیفه کرده است، محمدباقر کرمی که از ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۵ در خدمت سازمان بازرسی بوده است، محمد قرنی؛ مدیر کل بازرسی تهران که همزمان با تشکیل سازمان به استخدام آن در آمد و حدود ۴ سال (۱۳۶۰ تا ۱۳۶۴) نیز رئیس دفتر رئیس سازمان بوده است و محمدعلی لطفی؛ از سابقه‌ترین بازرسان و مدیران سازمان بازرسی.

مقدمه

قدرت سیاسی در عین حال که جایگاه بسیار برجسته و مهمی در سامان زندگی اجتماعی دارد، از توانایی برهم زدن سامان زندگی اجتماعی و حتی تبدیل آن به جنگ همه علیه همه نیز برخوردار است. به همین دلیل، از آنجا که زندگی اجتماعی را گریزی از قدرت سیاسی نیست، همواره تلاش شده است توانایی تخریب‌کننده و نابسامانی‌آفرین آن تا حد ممکن مهار و محدود شود. به عبارتی، جوامع مختلف همواره در راه نهادینه شدن قدرت سیاسی کوشیده‌اند آثار مخرب آن کاهش یابد و این پدیده حتی الامکان در خدمت بقا و ارتقای زندگی اجتماعی قرار گیرد (Poggi, 1990: 5-8).

در فرایند نهادینه شدن، قدرت سیاسی به صورت نوعی هستی یا دارایی عمومی، تعریف شده و اعمال آن به نهاد عمومی معینی واگذار می‌شود. پایدارترین، فراگیرترین و برجسته‌ترین شکل نهادینه شدن قدرت سیاسی در چارچوب نهاد دولت تحقق یافته است. در چارچوب نهاد دولت، قدرت سیاسی به عنوان مقوله‌ای انتزاعی، عمومی و غیرشخصی تعریف و تأسیس می‌شود. این دارایی عمومی در اختیار این شخص مصنوع که دولت نام دارد قرار می‌گیرد تا آن را در راه بقا و ارتقای زندگی اجتماعی به کار بندد؛ راهی که در قالب قانون مشخص می‌شود (Ibid: 19-21).

از آنجا که ممکن است دولت، پس از در اختیار گرفتن قدرت سیاسی، نخواهد یا نتواند به عهد خود وفا کند، تدابیری اتخاذ شده و نهادهایی برای تضمین حکومت قانون یا پابندی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی به قانون تأسیس می‌شود. نهاد بازرسی و نظارت در واقع بخشی از این مجموعه نهادها است و مسئولیت تشخیص و تعیین میزان قانونمندی اعمال قدرت سیاسی در حوزه‌های مختلف را برعهده دارد. به بیان ساده، نهاد بازرسی و نظارت، می‌کوشد مشخص کند که آیا کارگزاران دولت، قدرت سیاسی را مطابق قانون که تجلی عهد و پیمان اعضای جامعه با دولت است، اعمال می‌کنند یا نه.

نوسازی دولت و بازسازی نهاد بازرسی

فرایند نهادینه شدن قدرت سیاسی در ایران نیز فراز و نشیب‌های نهاد بازرسی و نظارت را

به همراه داشته است. به دنبال تحولات مرتبط با جنبش مشروطه‌خواهی، این نهاد وارد مرحله جدیدی شد و در پی شکل‌گیری نخستین مراحل تأسیس دولت مدرن، تاریخ نهاد بازرسی و نظارت نیز پا به مقطعی تازه از تاریخ خود گذاشت. هرچند نخستین دستگاه‌ها و ادارات شکل گرفته در چارچوب نهاد بازرسی و نظارت اساساً با دخل و خرج دستگاه‌های دولتی سر و کار داشتند، از نیمه دوم نخستین دهه سده چهارده خورشیدی به تدریج حوزه و قلمرو عملیاتی آنها گسترش یافت و سرانجام در سال ۱۳۰۸ «هیئت تفتیشیه مملکتی» تأسیس شد تا از طریق «اطلاع از جریان امور و چگونگی احوال عمومی» ناظر و مراقب میزان قانونمندی در اعمال قدرت سیاسی باشد (سند شماره ۱۰، ۱۰/۱، ۵).

با تحول نهاد دولت که اساساً با افزایش کارویژه‌های آن و گسترش دستگاه‌های متعلق به آن بسط می‌یافت، نهاد بازرسی و نظارت هم متحول شد. پس از حدود پنج سال، مجموعه مقرراتی با عنوان نظامنامه تفتیش کل مملکتی به تصویب رسید و در نتیجه «تفتیش کل مملکتی» جایگزین «هیئت تفتیشیه مملکتی» شد. طولی نکشید که ساختار نهاد بازرسی و نظارت دوباره اصلاح شد و با تأسیس «دفتر بازرسی کل کشور» این نهاد ثبات بیشتر و هویت مشخص‌تری پیدا کرد.

البته این بازسازی و اصلاح ساختار با ارتقای کارکرد نهاد بازرسی همراه نبود. این نهاد در سال‌های نخست زندگی خود که با تأسیس «هیئت تفتیشیه مملکتی» در اواخر پاییز ۱۳۰۸ همراه بود، برجسته‌ترین جایگاه ممکن را داشته و از اهمیتی فوق‌العاده برخوردار بود. تقریباً کل تشکیلات و عملکرد نهاد، از تعیین اعضا و ماموران گرفته تا موضوع‌ها و محل‌های بازرسی و رسیدگی به گزارش‌های بازرسان، زیر نظر مستقیم شاه و دست کم وزیر دربار بود. به نسبت چنین اهمیتی، کارایی نهاد بازرسی و نظارت نیز افزایش یافت. اما به دنبال بازسازی این نهاد در قالب تبدیل «هیئت تفتیشیه مملکتی» به «تفتیش کل مملکتی» و سپس «دفتر کل بازرسی کشور» که با نوعی تعدیل و تمرکززدایی همراه بود، جایگاه نهاد بازرسی تنزل یافت و از یک نهاد تحت نظارت مستقیم شاه و وزیر دربار، به یکی از دفاتر وزیر دادگستری تبدیل شد (فاضلی، ۱۳۸۰: ۲۳۵). چنین تحولاتی اگرچه هویت مشخص و ثابتی به نهاد بازرسی داد، اهمیت آن را نسبتاً پایین آورد. این‌گونه تعدیل، تمرکز و تنزل با کاهش نسبی کارآمدی نهاد

بازرسی و نظارت همراه شد و با گسترده‌تر شدن نهادهای دولتی، میزان تخلف و فساد رسمی نیز افزایش یافت. این اختلال کارکردی به تدریج بیشتر شد و شاه هم که «جز خود به کس دیگری اجازه دزدی نمی‌داد» (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۴۶) در این سال‌ها اهمیت چندانی برای مهار تخلفات و فساد رسمی قائل نمی‌شد.

تداوم اختلال کارکردی و تلاش برای بازسازی نهاد بازرسی

نخستین سال‌های زمامداری پهلوی دوم با افزایش بی‌سابقه انواع تخلفات و سوءاستفاده‌ها همراه بود و توانایی نهاد بازرسی در تضمین حکومت قانون در پایین‌ترین سطح خود قرار داشت. این وضعیت بحرانی کم و بیش در گزارش‌های بازرسان بازتاب می‌یافت و با واژه‌ها و عباراتی از قبیل نواقص، بی‌مبالاتی، بی‌ترتیبی، غفلت یا سوءاستفاده توصیف می‌شد (سند شماره ۱۲/۱ تا ۱۲/۶). به بیان دیگر، دستگاه‌های دولتی کم و بیش گرفتار «ظلم و تعدی و اختلاس و ارتشا» شده بودند (سند شماره ۱۵). بنابراین اقدام برای حل این بحران یا دست کم جلوگیری از تشدید آن در دستور کار قرار گرفت و در نتیجه سازمانی به نام «بازرسی نخست‌وزیری» در اواخر دهه ۱۳۲۰ تأسیس شد و آیین‌نامه آن در روزهای پایانی شهریور ۱۳۲۹ توسط نخست‌وزیر وقت؛ رزم آرا، «بادارات تابعه» ابلاغ شد (سند شماره ۱۶/۱). بدین ترتیب، ناکارآمدی نسبی بازرسی کل کشور و افزایش میزان سوءاستفاده‌های مختلف از قدرت سیاسی، باعث شد دستگاه بازرسی و نظارت جدیدی تأسیس شود و از ماه‌های پایانی دهه ۱۳۲۰، بخش عمده‌ای از امور مربوط به بازرسی و نظارت بر نحوه اعمال قدرت سیاسی را بر عهده بگیرد.

هرچند تأسیس بازرسی نخست‌وزیری، عملکرد و کارایی نهاد بازرسی و نظارت را اندکی بهبود بخشید، اما مشکلات عمده همچنان باقی بود. مقررات به درستی اجرا نمی‌شد، «شکایات و نامه‌ها و گزارشات» معمولاً «معوق» و «معطل» می‌ماندند و رابطه ادارات مختلف بازرسی نیز با ابهامات و مشکلاتی همراه بود. به همین دلیل بازسازی بازرسی نخست‌وزیری در دستور کار قرار گرفت و در پی آن سازمان «بازرسی نخست‌وزیری» به سازمان «بازرسی کل نخست‌وزیر» تغییر نام یافت (سند شماره ۱۷، ۱۷/۱، ۱۷/۲، ۱۷/۳). به این ترتیب، کارویژه‌های نظارتی نخست‌وزیر بازتعریف شد تا نه تنها ابهامات پیشین برطرف شود بلکه چارچوبی برای

کاهش ناهماهنگی‌های موجود و ممکن، میان این دو دستگاه بازرسی (بازرسی نخست‌وزیر و بازرسی کل کشور) به وجود آید. با این حال این اقدام هم تأثیر چندانی در تعدیل اختلال کارکردی نهاد بازرسی نداشت. «ادارات بازرسی بعضی وزارتخانه‌ها و یا ادارات مستقل و بنگاه‌ها و شهرداری‌ها و سایر موسسات دولتی به طور شایسته وظایف قانونی خود را انجام نداده و اقدامات مؤثری در کشف جرائم یا رسیدگی به تخلفات مامورین دولت [نمی‌کردند]». عملکرد در مورد «شکایات اشخاص و رفع تعديات و تخلفات مامورین دولت و تعیین تکلیف سریع شایکان و انتظام امور» هم چندان رضایت بخش نبود (سند شماره ۲۱).

از آنجا که تصور می‌شد عامل اصلی تداوم این وضعیت نامناسب، نبود «هم‌آهنگی کامل» بین «ادارات بازرسی کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل و شهرداری‌ها و سایر موسسات دولتی با اداره بازرسی نخست‌وزیری» است، دولت درصدد برآمد با توسل به نوعی تقویت کارویژه‌های بازرسی و نظارت نخست‌وزیری، از ناکارآمدتر شدن نهاد بازرسی و نظارت و گسترش فزاینده فساد سیاسی جلوگیری کند. این اصلاح و بازسازی در قالب تشکیل هیئت عالی بازرسی در اردیبهشت ۱۳۳۳ تحقق یافت؛ هیئتی که «تحت نظر مستقیم جناب آقای نخست‌وزیر» تشکیل می‌شد و اعضای آن «بموجب حکم نخست‌وزیری» انتخاب می‌شدند (سند شماره ۲۱).

به طور کلی، این اصلاح و بازسازی بر پایه نوعی آسیب‌شناسی نهاد بازرسی و نظارت استوار بود. مطابق این آسیب‌شناسی، به واسطه نبود نوعی ساز و کار نظارتی متمرکز بر ادارات بازرسی متعدد و عدم ضمانت اجرای مناسب، قوانین بازرسی به درستی اجرا نمی‌شد. سرعت بازرسی‌ها بسیار کند بود. موانعی جدی بر سر راه بازرسی و بازرسان وجود داشت. معمولاً تداخل‌ها و تعارضات میان ادارات مختلف بازرسی به وجود می‌آمد و مهم‌تر از همه به گزارش‌ها و پیشنهادهای بازرسان چندان ترتیب اثر داده نمی‌شد. این تصور وجود داشت که در پی این بازسازی، بازرسی نخست‌وزیری به امکانات و اختیارات کافی برای پایان دادن به چنین مشکلاتی دست خواهد یافت.

در حالی که بازرسی نخست‌وزیری در طول حیات چند ساله خود، پی در پی بازسازی شده بود، ساختار و تشکیلات بازرسی کل کشور چندان تغییر نکرده بود. بنابراین پس از حدود ۲۰ سال فعالیت، این تشکیلات اصلاح می‌شد تا با شرایط جدید انطباق بیشتری یافته و بتواند

«استحضار دولت از اوضاع و احوال عمومی کشور و تامین حسن جریان امور ادارات و دوایر دولتی» را به خوبی جامه عمل ببوشاند. برای رسیدن به این اهداف، اداره کل بازرسی باید دو وظیفه مرتبط را انجام می‌داد: «بازرسی نسبت به طرز رفتار مامورین و مستخدمین دولتی اعم از کشوری و لشکری و قضایی و همچنین شهرداری‌ها و بنگاه‌های عمومی» و «رسیدگی بشکایات مردم از ادارات و دوایر دولتی و بنگاه‌ها و دادگستری‌ها». البته متناسب با این وظایف، اختیاراتی هم به اداره کل بازرسی کشور واگذار شد که در حکم نوعی ضمانت اجرای مؤثر به شمار می‌آمدند. انتظار می‌رفت چنین تدابیری ضامن مناسبی برای تامین حسن جریان امور ادارات و دوایر دولتی باشد و سوءاستفاده از قدرت سیاسی را تعدیل کند (سند شماره ۲۷/۳).

کشمکش دستگاه‌های بازرسی و تداوم اختلال کارکردی

همواره گرایش‌های صنفی دستگاه‌های مختلف دیوانسالاری و رقابت و کشمکش ناشی از آن، کم و بیش وجود داشته است. ارگان‌ها و ادارات تشکیل‌دهنده دولت همواره می‌کوشند منابع دولتی تحت اختیار خود را به حداکثر برسانند و گرایش و علائق خود را اولی‌تر از علائق ارگان‌ها و سازمان‌های دیگر نشان دهند (Poggi, 1990: 30). روابط اداره کل بازرسی کشور و بازرسی نخست‌وزیری در بیشتر سال‌های دهه ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰ مصداق بارز چنین ادعایی است. برخی اسناد برجای مانده حکایت از آن دارد که این دو اداره همواره برای توجیه ضرورت و کارایی خود تلاش می‌کردند و می‌کوشیدند اهداف و علائق صنفی خود را در پوشش اهداف و علائق کلان‌تر توجیه کنند.

در شرایطی که اداره کل بازرسی کشور و بازرسی نخست‌وزیری درگیر مهار فساد سیاسی فزاینده بودند، متولی دیگری برای بازرسی و نظارت به صحنه آمد. در سال ۱۳۳۷ شاه دستور داد سازمانی به نام «سازمان بازرسی شاهنشاهی» تشکیل شود. این سازمان اگر چه بدون مجوز قانونی تشکیل شده بود، در امور بازرسی بسیار فعال بود و گزارش‌های آن اهمیت و اعتبار نسبتاً زیادی داشت. ولی تغییر زود هنگام شرایط سیاسی و اقتصادی، عرصه را بر سازمان بازرسی تنگ کرد. این سازمان که فعالیت خود را قدرتمندانه آغاز کرده بود کم‌کم دچار رکود شد و فعالیت‌های آن روز به روز کاهش پیدا کرد. ضعیف‌تر شدن موقعیت شاه و دربار در مبارزه قدرت،

سیر نزولی سازمان بازرسی را پرشتاب‌تر کرد. در ماه‌های پایانی دهه ۱۳۳۰ و سال‌های آغازین دهه ۱۳۴۰، دیگر خبری از ماموریت‌ها و اقدامات سازمان بازرسی نبود و دفتر رئیس سازمان بازرسی شاهنشاهی از رونق افتاده بود. این وضعیت تا سال ۱۳۴۱ ادامه داشت و سرانجام، سازمان بازرسی منحل شد.

با انحلال سازمان بازرسی شاهنشاهی، فضای مناسبی برای بازرسی نخست‌وزیری باز شد تا در رقابت با بازرسی کل کشور، موقعیت خود را بهبود بخشد. در این راستا، بازرسی نخست‌وزیری به ویژه تلاش می‌کرد نشان دهد که کارویژه خود را به درستی انجام می‌دهد. به همین دلیل، مثلاً در تابستان ۱۳۳۸، دستور داده شد «فهرست جامعی از کارهای انجام شده در بازرسی کل نخست‌وزیر» و «صورت کارهای نسبتاً مهم» تهیه و تقدیم شود (سند شماره ۵۵، ۳۵، ۳۶).

البته رقابت سازمان‌های بازرسی علت ارتقای کارکردی نهاد بازرسی نبود. علی‌رغم اینکه سه سازمان نسبتاً مستقل، عهده دار امر بازرسی بودند، فساد سیاسی و سوءاستفاده از منابع و امکانات و اختیارات دولتی، مهار نشده بود. گزارش‌های ارسالی بازرسان مخصوص نخست‌وزیر حکایت از آن داشت که همراه با تشدید بحران اقتصادی و سیاسی، تخلفات ادارات و بنگاه‌های دولتی نیز افزایش می‌یابد. در اواخر پاییز ۱۳۳۸ بحران ناشی از این‌گونه تخلفات چنان بالا گرفت که نخست‌وزیر وقت؛ منوچهر اقبال از لزوم برقراری «نظم و انضباط در کلیه موسسات و سازمان‌های دولتی» و ریشه کن کردن «فساد و تبهکاری در کلیه شئون اداری کشور» سخن گفت (سند شماره ۵۷).

این بی‌نظمی و فساد به اشکال مختلف نمود می‌یافت. بی‌نظمی‌ها عمدتاً به صورت کم‌کاری و اهمال کاری کارمندان در دستگاه‌های مختلف دولتی، خود را نشان می‌داد که نارضایتی شدید «مراجعی» یا ارباب رجوع را در پی داشت. همچنین غیبت‌های غیرقانونی در محل کار و پرداختن به کارهای غیر اداری در ساعات اداری، به صورت غیبت پنهانی، از دیگر موارد بود. «سوء استفاده در دستگاه‌های دولتی، به خصوص موسسات انتفاعی» نیز برجسته‌ترین مصداق فساد به شمار می‌آمد (سند شماره ۵۷، ۵۸).

به همین دلیل، انجام اقداماتی برای برقراری «نظم و انضباط کامل در کلیه موسسات و

سازمان‌های دولتی» و ریشه کنی «فساد و تباهی از کلیه شئون اداری» در دستور کار «دستگاه بازرسی نخست‌وزیری» قرار گرفت و تاکید شد که «خاطر مبارک اعلی حضرت همایون شاهنشاهی همواره بر این تعلق دارد که نظم و انضباط کامل در کلیه موسسات و سازمان‌های دولتی برقرار و فساد و تباهی از کلیه شئون اداری کشور ریشه کن گردد». همچنین به صراحت اعلام شده بود که «نظرات آقایان بازرسان معتبر بوده و فوراً بمرحله اجراء درخواهد آمد». هر چند «تحت تأثیر متنفذین» قرار گرفتن دستگاه بازرسی و بازرسان و اندک بودن «مامور شایسته و خوب» نیز دیگر مشکل نهاد بازرسی بود (سند شماره ۵۸ و ۵۹ و ۶۳/۱).

برای حل این مشکل هم مقرر شد با بازرسانی که «وظایف محوله را بخوبی انجام ندهند و یا از عهده آن برنیایند و یا مرتکب تخلفاتی بشوند» به شدت برخورد شود (سند شماره ۶۳/۱). همچنین در سال ۱۳۳۸ اقداماتی برای اصلاح وضعیت استخدای بازرسان نخست‌وزیری و ارتقای جایگاه بازرسی نخست‌وزیری انجام شد. در نتیجه چنین اقداماتی بود که نام مصطفی الموتی به عنوان رئیس بازرسی نخست‌وزیری در فهرست کابینه ثبت شد و در کابینه دوم منوچهر اقبال، برای اولین و آخرین بار، رئیس بازرسی نخست‌وزیری که معاون نخست‌وزیر محسوب می‌شد به کابینه راه پیدا کرد (اسماعیلی و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۷۹).

چنین اقداماتی باعث شد از اواخر سال ۱۳۳۸ بازرسی نخست‌وزیری به موفقیت‌هایی در مبارزه با قانون‌گریزی دست یابد. ولی این موفقیت کوتاه مدت بود و «سوء جریانات و تخلفات دستگاه‌های دولتی» بار دیگر چنان گسترش یافت که نخست‌وزیر وقت؛ علی امینی از تلاش «برای کشف و تعقیب کسانی که بیت‌المال مسلمین و خزانه کشور را مورد حیف و میل قرار داده‌اند» و «راه دشواری که دولت برای مبارزه با فساد در پیش گرفته است» سخن به میان آورد و خواستار «تحقیقات معموله» «بمنظور کشف تخلفات سایر عناصر نادرست و طرد آنها از دستگاه‌های دولت» شود (سند شماره ۸۴).

به این ترتیب در اوایل دهه ۱۳۴۰ هر چند سه دستگاه اصلی، متولی امر بازرسی و نظارت بودند اما تلاش این دستگاه‌ها برای مهار فساد سیاسی رو به گسترش، چندان موفقیت‌آمیز نبود. سازمان بازرسی شاهنشاهی که در ضعیف‌ترین موقعیت قرار داشت، فعالیت‌های خود را به حداقل رسانده بود. تقویت و ارتقای بازرسی نخست‌وزیری هم تأثیر چشمگیری نداشت و حتی

در زمینه مبارزه با گران‌فروشی نیز ناتوان بود. وضعیت بازرسی کل کشور هم تفاوت چندانی نداشت و ناکارآمدی فزاینده آن باعث شد در اواخر اردیبهشت ۱۳۴۲ موضوع آسیب‌شناسی دیگری قرار گیرد که در قالب برگزاری سمیناری با عنوان «سمینار بازرسی کل کشور» صورت گرفت (سند شماره ۸۵).

احیای سازمان بازرسی شاهنشاهی

از تابستان ۱۳۴۲ که شاه توانست همه مخالفان و مدعیان قدرت را سرکوب کند، مرحله‌ای از افزایش کارویژه‌های دولت و رشد بروکراسی شکل گرفت. دولتی که حدود دو دهه (از ۱۳۲۰ تا ۱۳۴۲) کم و بیش گرفتار انواع بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بود، سرانجام پس از سرکوب قیام خرداد ۴۲، قدرت خود را تثبیت کرد و نوعی برنامه‌نوسازی را در دستور کار خود قرار داد. به عبارتی، به تناسب افزایش درآمدهای نفتی دولت، کارویژه‌های اقتصادی اجتماعی این نهاد نیز در قالب برنامه‌های عمرانی افزایش یافت (آبراهامیان، ۱۳۸۸: ۵۲۴-۵۲۷).

بنابراین دستگاه‌های دولتی گسترش یافتند تا طراح، ناظر و مجری این‌گونه برنامه‌ها باشند. چنین بروکراسی رو به گسترشی، نیازمند بازرسی و نظارت متناسب کارآمدی نیز بود. از آنجا که سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل شده بود، اداره بازرسی کل کشور باید عهده دار این کارویژه می‌شد. ولی ساختار اصلاح‌شده و تقویت‌شده بازرسی کل کشور نیز نتوانست از عهده انجام این مهم برآید و با افزایش کارویژه‌های دولت و گسترش بروکراسی که با خودکامه‌تر شدن قدرت سیاسی همراه بود، فساد سیاسی-اداری نیز بیشتر شد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۴۶-۲۴۹).

این فساد به‌ویژه در زمینه هزینه‌های عمرانی شکل می‌گرفت که بخش قابل توجهی از بودجه سالانه را به خود اختصاص می‌داد. فقدان فضای باز سیاسی و نبود نهادهای نظارتی مدنی، به‌ویژه مطبوعات و رسانه‌های دیگر، بستر مناسبی برای انواع تخلفات فراهم می‌کرد که جلوگیری از آنها برای بازرسی کل کشور دشوار بود. تقریباً پنج سال پس از آسیب‌شناسی و اصلاح بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی شاهنشاهی احیا شد تا کارویژه اصلی بازرسی کل کشور را عهده‌دار شود. قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی در اردیبهشت ۱۳۴۷ به

تصویب مجلس سنا و مجلس شورای ملی رسید و در هفتم خرداد همان سال فرمان اجرای آن قانون از طرف محمدرضا شاه صادر شد. علی‌رغم همسانی‌های موجود میان این سازمان و دیگر دستگاه‌های بازرسی، سازمان بازرسی شاهنشاهی تفاوت‌ها و تمایزات عمده‌ای داشت و از این لحاظ مرحله مهمی در فرایند تحول نهاد بازرسی و نظارت در تاریخ معاصر ایران تلقی می‌شود. نخستین تمایز سازمان بازرسی شاهنشاهی با دستگاه‌های بازرسی پیشین به هدف و فلسفه وجودی آنها مربوط می‌شود. برخلاف اهداف اصلی تعریف شده برای دو دستگاه بازرسی موجود، یعنی نظارت بر حسن اجرای قانون و رسیدگی به شکایات از دستگاه‌ها و بنگاه‌های دولتی و عمومی، هدف از تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی «رسیدگی بشکایات مردم از کارکنان وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی» بود (سند شماره ۸۸). همچنین برخلاف بازرسی نخست‌وزیری و بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی شاهنشاهی زیر نظر شاه؛ عالی‌ترین مقام رسمی کشور قرار داشت که قدرت و ضمانت اجرایی قابل توجهی به آن می‌داد (سند شماره ۸۸، ۸۹/۲، ۵/۱). وجه تمایز دیگر، این بود که سازمان بازرسی شاهنشاهی از استقلال مالی نسبی برخوردار بود و بودجه‌ای «جداگانه» داشت که هر سال «ضمن بودجه کل کشور منظور [می‌شد]» (سند شماره ۸۸/۲). علاوه بر ویژگی‌های یاد شده، هیئت بازرسی سازمان بازرسی شاهنشاهی، در مقایسه با دیگر دستگاه‌های بازرسی، اختیارات قابل توجهی داشت که ضمانت اجرای مؤثری به شمار می‌رفت. برای مثال در جریان بازرسی، این هیئت می‌توانست در صورت لزوم، کارمندی را «از پستی که دارد» برکنار کند (سند شماره ۸۹/۶).

همچنین احیای سازمان بازرسی شاهنشاهی از این جهت که به فعالیت‌های موازی در زمینه بازرسی و نظارت پایان داد، تحول عمده‌ای به شمار می‌رود. پس از تشکیل این سازمان، رقابت‌ها، همپوشی‌ها و تداخلات پیشین که ناشی از وجود دو و گاهی سه دستگاه موازی بود، از بین رفت. بازرسی نخست‌وزیری که در سال‌های پایانی دهه ۱۳۳۰ به اوج قدرت و اهمیت رسیده بود، در برابر سازمان بازرسی شاهنشاهی رنگ باخت. اداره کل بازرسی کشور هم فعالیت‌های خود را به «رسیدگی به امور قضایی و اداری وزارت دادگستری» محدود و «سایر وظایف» خود را به سازمان بازرسی شاهنشاهی واگذار کرد (سند شماره ۸۸/۲).

ناکارآمدی سازمان بازرسی شاهنشاهی و اقدامات تکمیلی

گرچه قانون تأسیس بازرسی شاهنشاهی در خرداد ۱۳۴۷ به تصویب رسید، فراهم کردن امکانات و شرایط لازم برای آغاز به کار این سازمان تقریباً تا اواخر سال ۱۳۴۸ به طول انجامید. بنابراین نخستین هیئت‌های بازرسی از اواخر سال ۱۳۴۸ به مناطق مختلف اعزام شدند. هنگام اعزام هیئت‌های بازرسی، زمان و مکان حضور هیئت‌ها به نحو مقتضی به اطلاع اهالی می‌رسید تا دسترسی به موقع و آسانی به بازرسان داشته باشند و شکایات و تقاضاهای خود را در اختیار آنان قرار دهند. سپس بازرسان اعزامی به بررسی شکایات و گزارش‌های رسیده می‌پرداختند. پس از پایان کار هیئت اعزامی، گزارش مفصلی به سرپرستی رئیس هیئت، تهیه و تنظیم می‌شد تا در اختیار رئیس سازمان بازرسی قرارگیرد.

در مرحله بعدی، چکیده‌ای از گزارش‌ها در اختیار شاه قرار می‌گرفت تا ضمن آگاهی از وضع موجود، در صورت لزوم و صلاح‌دید، دستور یا پیشنهاد مقتضی را اعلام کند. پیگیری اقداماتی که این گزارش‌ها اقتضا می‌کرد معمولاً بر عهده بازرسان عالی سازمان بود. برای تسهیل پیگیری‌ها در اوایل دی ۱۳۴۸، نهادی با عنوان «شورای بررسی گزارش‌های هیئت بازرسان شاهنشاهی» تأسیس شد تا بستر مناسبی «برای مطالعه و یافتن طرق تسریع در انجام ارجاعات سازمان بازرسی شاهنشاهی» فراهم کند (سند شماره ۹۲).

سازمان بازرسی شاهنشاهی که با امکانات و اختیارات زیادی کار خود را آغاز کرده بود، در نخستین سال‌های حیات خود عملکرد نسبتاً موفق داشت و اعتبار چشمگیری در مبارزه با فساد به دست آورد. ولی گذشت زمان نشان داد که این‌گونه اقدامات برای رسیدن به وضع مطلوب کافی و مناسب نیست. تشکیلات عریض و طویل سازمان بازرسی فعالیت‌های امیدوارکننده‌ای را به دنبال داشت اما به تدریج، روند امور کندتر می‌شد و شاخص فساد سیاسی بالاتر می‌رفت. گسترش دستگاه‌های دولتی و افزایش کارویژه‌های دولت، چنان شتابی داشت که سازمان بازرسی نمی‌توانست به خوبی از عهده انجام وظایف محوله برآید و به همین دلیل شاه به فکر «یافتن طرق تسریع در انجام ارجاعات سازمان بازرسی شاهنشاهی» افتاد (سند شماره ۹۴). به‌ویژه از اوایل دهه ۱۳۵۰ که با افزایش سرسام‌آور طرح‌ها و هزینه‌های عمرانی همراه بود، روند رو به رشد فساد سیاسی - اداری شتاب بی‌سابقه‌ای گرفت و انگیزه نیرومندی برای

اتخاذ تدابیر مؤثرتر برای جلوگیری از بحران فساد سیاسی - اداری به وجود آمد. رشد بی‌سابقه درآمدهای نفتی و در نتیجه افزایش بسیار زیاد بودجه عمرانی که با زیرساخت‌های بروکراتیک کشور چندان تناسب نداشت، بستر بسیار مناسبی برای انواع سوءاستفاده‌ها فراهم کرد. بنابراین، فساد سیاسی - اداری چنان گسترش یافت که شاه هم نتوانست نگرانی خود را نسبت به «لزوم استفاده صحیح از منابع مالی و نیروی انسانی و امکانات دیگر کشور» و جلوگیری از «اسراف و تبذیر» پنهان کند (سند شماره ۹۵). به دلیل نگرانی از گسترش بی‌سابقه فساد، در بیست و یکم آبان ۱۳۵۴ شمسی، شاه به هویدا؛ نخست‌وزیر وقت دستور داد «یک کمیسیون شاهنشاهی» برای برقراری «نظام صحیحی در اجرای طرح‌های عمرانی» تشکیل دهد (سند شماره ۹۵). با این حال به نظر می‌رسید این تدبیر چندان کارساز نیست و رشد فزاینده فساد، از این طریق، متوقف نمی‌شود. به همین دلیل دو ماه و اندی پس از تشکیل کمیسیون شاهنشاهی، شاه بار دیگر واکنش نشان داد. او در مراسمی که به مناسبت ششم بهمن در ورزشگاه آزادی برگزار شده بود، از مبارزه با فساد سخن گفت و از مسئولان خواست اقدامات عاجل و مؤثری در این زمینه انجام دهند. بلافاصله پس از سخنان شاه، دفتر مخصوص شاهنشاهی «اوامر مطاع مبارک ملوکانه درباره مبارزه با فساد در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات دولتی» را به نخست‌وزیر ابلاغ کرد. پیرو این سخنان و ابلاغ دفتر مخصوص، در یازدهم بهمن ۱۳۵۴ با تصمیم هیئت وزیران، «هیئت عالی رسیدگی در اجرای قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری کارکنان دولت و شهرداری‌ها» تشکیل شد (سند شماره ۹۶).

بدین ترتیب مانند دوره‌های پیشین، ناکارآمدی یک دستگاه بازرسی و نظارت، بار دیگر باعث شکل‌گیری دستگاه‌های موازی شد که نوعی هم‌پوشانی و تداخل در این امور به بار می‌آورد. سازمان بازرسی شاهنشاهی، علی‌رغم امکانات، اختیارات و انحصار بی‌سابقه در زمینه بازرسی و نظارت و علی‌رغم موفقیت‌های قابل توجه، به تدریج ضعیف‌تر و ناکارآمدتر شد؛ فرایندی که با افزایش فساد در دستگاه‌ها و بنگاه‌های دولتی و عمومی همراه بود. این بار هم گسترش نهاد بازرسی و نظارت، کارساز نشد و برنامه «مبارزه با فساد» عمدتاً به هیأت رفتارهایی تبلیغی و «دستمایه عده‌ای ماجراجو و سودجو» برای تصفیه «حساب خرده و خصوصی» درآمد (سند شماره ۹۷، ۹۷/۱).

در شرایطی که تکمیل و ترمیم نهاد بازرسی و نظارت از طریق حجیم‌تر کردن دستگاه‌های مربوط و تعریف وظایف و مسئولیت‌های موازی، گرهی از کار فروبسته بروکراسی باز نمی‌کرد و مبارزه با فساد سیاسی-اداری به بیراهه می‌رفت، شاه به مفهوم انقلاب اداری متوسل شد و در خرداد ۱۳۵۶، از سازمان بازرسی شاهنشاهی خواست در امر بازرسی و نظارت تلاش بیشتری نشان دهد تا «متصدیان و مسئولان از انجام وظایفی که در قبال مراجعان برعهده دارند» سر باز نزنند و «در سراسر کشور بطور مستمر ولی غیرمترقبه بازرسی بعمل آورد» (سند شماره ۹۸). این بار هم فرمان شاهی، بدون اینکه کارآمدی دستگاه بازرسی و نظارت را بیشتر کند، صرفاً به حجیم‌تر شدن این دستگاه و تداخل در امر بازرسی و نظارت منجر شد. در پی صدور این فرمان «به کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی» دستور داده شد «یک واحد رسیدگی به شکایات از میان کارمندان موجود» تشکیل دهند. بدین ترتیب همه دستگاه‌ها و سازمان‌های تشکیل‌دهنده دولت و دیوانسالاری موظف شدند «در اسرع وقت نسبت به تشکیل واحدهای رسیدگی به شکایات» و «حقوق حق شاکی» اقدام کنند (سند شماره ۹۹).

ولی واحدهای رسیدگی به شکایات نه تنها بی اثر بلکه کم دوام هم بودند. این واحدها نه توان مهار فساد سیاسی-اداری را داشتند و نه فرصتی برای این کار پیدا کردند. تقریباً یک سال و نیم پس از صدور فرمان شاهی مبنی بر پایبندی به الزامات انقلاب اداری در زمینه بازرسی و نظارت، خیزش انقلابی چنان نیرو و شتابی گرفت که اعتبار نهادهای وابسته به سلطنت از جمله سازمان بازرسی شاهنشاهی، به سرعت زیر سؤال رفت. بنابراین در ۷ آذر ۱۳۵۷ نخست‌وزیر وقت، به شرح زیر انحلال آن سازمان و تأسیس سازمان بازرسی کل کشور را از مجلس سنا خواستار شد:

«چون تامین انتظار عمومی از سازمان قضایی دادگستری در کشف و تعقیب جرائم و خطاهای اداری و نقض حقوق مردم در وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و در نتیجه جلوگیری از بروز و توسعه فساد در دستگاه‌های دولتی مستلزم تشکیل یک سازمان بازرسی در وزارت دادگستری است و با تأسیس سازمان مذکور به سازمان بازرسی شاهنشاهی نیازی نخواهد بود علی‌هذا لایحه تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و انحلال سازمان بازرسی شاهنشاهی به پیوست تقدیم و

تقاضای تصویب آن را دارد.

نخست‌وزیر: [غلامرضا ازهاری] وزیر دادگستری: [حسین نجفی]»
(سند شماره ۱۰۰).

نهاد بازرسی و نظارت پس از انقلاب اسلامی ایران

انتقال و بازسازی میراث شاهنشاهی نهاد بازرسی تقریباً بلافاصله پس از پیروزی انقلاب، با تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در ۵۷/۱۲/۷ آغاز شد. حدود پنج ماه پس از تصویب این لایحه در شورای انقلاب، هیأت وزیران در جلسه ۱۳۵۸/۵/۶ آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور را تصویب کرد. چند ماه بعد، متن نهایی قانون اساسی، در ۲۴ آبان ۱۳۵۸ به تصویب رسید تا شأن و جایگاه نهاد بازرسی به شکل بی‌سابقه‌ای ارتقا پیدا کند. برای نخستین بار در تاریخ معاصر ایران، نهاد بازرسی و سازمان مرتبط با آن، جایگاه مشخصی در قانون اساسی پیدا کرد و اصل ۱۷۴ این قانون را به خود اختصاص داد.

تقریباً دو سال پس از تصویب قانون اساسی، در ۱۹ مهر ۱۳۶۰، «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» به تصویب رسید. اگر چه ضمانت اجرای تعریف شده در قانون سازمان بازرسی، ضعیف‌تر از قانون مصوب سال ۱۳۵۸ بود، اما اختیارات قابل توجهی به سازمان بازرسی و بازرسان می‌داد. با تصویب این قانون، به نظر می‌رسید در اواخر سال ۱۳۶۰، مرحله انتقال میراث نهاد بازرسی به پایان رسیده و این نهاد می‌تواند در قالب سازمان بازرسی کل کشور، زیر نظر شورای عالی قضایی و سپس رئیس قوه قضائیه به فعالیت خود ادامه دهد.

با آغاز دهه شصت، تشکیلات جدید سازمان بازرسی کل کشور، کار خود را با امکاناتی نسبتاً اندک و ساده آغاز کرد. برخلاف سازمان بازرسی شاهنشاهی که محدودیتی برای کسب و استفاده از منابع و امکانات نداشت، محدودیت‌های سازمان بازرسی کل کشور بسیار زیاد بود. به دلیل بحران‌ها و تنگناهای ناشی از انقلاب و جنگ تحمیلی، این سازمان ناچار بود با حداقل منابع و امکانات، انجام وظیفه کند. همین محدودیت باعث شده بود ساختار تشکیلاتی سازمان هم ساده و محدود تعریف شود. شیوه بازرسی نیز به نوعی با سادگی تشکیلاتی و محدودیت منابع تناسب داشت و به صورت متمرکز و هیئتی انجام می‌شد (قرنی و لطفی، ۱۳۸۹).

با همه محدودیت‌ها، سازمان بازرسی عملکرد نسبتاً موفقی داشت و می‌توانست به خوبی از عهده نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون برآید. چنین نظارتی معمولاً در چارچوب اعزام هیئت‌های بازرسی به حوزه‌های مختلف صورت می‌گرفت. به علت ترکیب کارشناسان هیئت‌های اعزامی، بازرسی‌ها با دقت قابل قبولی انجام می‌شد و به همین دلیل، گزارش‌ها و پیشنهادهای بازرسان از دقت و اعتبار مناسبی برخوردار بود. مرحله پیگیری گزارش‌ها و پیشنهادهای نیز که همواره مهم‌ترین و مناقشه‌آمیزترین مرحله به شمار می‌رفته، معمولاً رضایت بخش بود. به نظر می‌رسد به دلیل ضمانت اجرایی مناسب و برخورداری بازرسان از اختیارات قضایی متناسب، گزارش‌ها و نظرات بازرسان، معمولاً در مدت زمان کوتاهی جامه عمل پوشیده و اجرایی می‌شد.

هرچند مأموریت‌های بازرسی هم بدون مشکل و تنش انجام نمی‌شد اما فعالیت سازمان بازرسی در زمینه رسیدگی به شکایات، مشکلات و تنش‌های بیشتری در پی داشت. شور انقلابی، بدبینی و بی‌اعتمادی نسبت به اکثر وجوه نظم از پیش موجود، بسترساز رفتارها و تصمیم‌گیری‌هایی می‌شد که برخی افراد متأثر از آن رفتارها و تصمیم‌ها، قانونی و عادلانه بودن آن را نمی‌پذیرفتند. البته به گفته رئیس وقت سازمان، وجه غالب چنین اقدامات و تصمیم‌هایی به «بخش انقلابی دستگاه قضایی، یعنی دادگاه‌های انقلاب و دادسراهای انقلاب» مربوط می‌شد زیرا «دادسراهای انقلاب به آیین دادرسی توجهی نداشتند» (محقق داماد، ۱۳۸۹).

به همین دلیل طولی نکشید که موضع‌گیری‌هایی علیه سازمان بازرسی شکل گرفت. بخشی از این واکنش‌ها به صورت مقاومت در برابر بازرسی‌ها نمود پیدا می‌کرد (لطفی، ۱۳۸۹). هرچند مسئولیت نظارتی سازمان فراگیر بود و نهادهای انقلابی را هم دربرمی‌گرفت، این‌گونه نهادها معمولاً به آسانی تن به بازرسی و نظارت نمی‌دادند و معمولاً صلاحیت سازمان بازرسی را برای انجام چنین کارهایی به طریقی، از جمله امنیتی بودن حوزه مورد نظر، زیر سؤال می‌بردند. البته علی‌رغم این‌گونه مقاومت‌ها و موضع‌گیری‌ها، سازمان بازرسی کارنامه نسبتاً موفقی داشت. در اواخر دهه شصت، دو رویداد مهم یعنی درگذشت بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران و انحلال شورای عالی قضایی، تحول سازمان بازرسی کل کشور را در دهه بعد تحت تأثیر قرار داد. در شرایطی که امام خمینی (ره) در قید حیات نبودند و دستگاه قضایی نیز ماهیت شورایی

خود را از دست داده بود، مرحله‌ای از مقابله با استقلال عمل سازمان بازرسی، محدود کردن گستره صلاحیت، به‌ویژه صلاحیت قضایی آن و تعدیل ضمانت اجرای مرتبط با بازرسی آغاز شد. کم‌کم به نظر می‌رسید دستگاه قضا و رئیس قوه قضائیه، استقلال عمل و استقلال رای سازمان را بر نمی‌تابد. بنابراین به تدریج تنش‌ها و اختلافاتی میان رئیس قوه قضائیه و رئیس وقت سازمان بازرسی پدید آمد (قرنی، ۱۳۸۹).

برخلاف دهه شصت که نوعی گفتمان انقباضی و ریاضتی در آن جریان داشت، گفتمان سازندگی و توسعه بر دهه هفتاد حاکم بود. این دگرگونی محصول رویدادهای دیگر بود که پایان جنگ تحمیلی را می‌توان مهم‌ترین آنها به شمار آورد. با پایان جنگ، هزینه‌های دولت در مقایسه با درآمدهای آن بسیار پایین آمد و به همین دلیل، دولت می‌توانست منابع بیشتری در اختیار دستگاه‌های خود قرار دهد و هزینه‌های توسعه بروکراسی را بیش از پیش تامین کند. پس سازمان بازرسی کل کشور هم می‌توانست هزینه‌های لازم برای توسعه خود را بسیار آسان‌تر از گذشته تامین کند.

البته چنین تحولی با رویداد دیگری هم‌زمان شد تا بستر توسعه سازمان بازرسی بیش از پیش فراهم شود؛ به دنبال کشمکش‌های پنهان و نیمه‌پنهان رئیس سازمان بازرسی با رئیس قوه قضائیه که به نظر می‌رسید عمدتاً به شأن و اختیارات قضایی سازمان بازرسی مربوط است، سرانجام در سال ۱۳۷۳ ابراهیم رئیسی جایگزین مصطفی محقق داماد شد. رئیس جدید سازمان بازرسی که علاقه‌مند به توسعه، گسترش و ارتقای سازمان بازرسی بود، برنامه‌ریزی برای انجام این مهم را از ابتدا در دستور کار خود قرار داد تا این سازمان چنان توسعه و تحول تشکیلاتی را تجربه کند که به راستی بتوان دهه هفتاد را دهه توسعه سازمان بازرسی نامید.

این گسترش و تحول به واسطه رشد بی‌سابقه بودجه سازمان بازرسی امکان‌پذیر شد. از اوایل دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد، بودجه جاری سازمان از ۶/۱ میلیارد ریال به ۵۶ میلیارد ریال رسید و بودجه عمرانی هم تقریباً سی برابر شد. بنابراین، از اوایل دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد، سازمان بازرسی کل کشور، توسعه و گسترش قابل توجهی را تجربه کرد. در چارچوب این توسعه و به واسطه دهه‌ها برابر شدن بودجه سازمان بازرسی، منابع انسانی افزایش یافت، فضای اداری گسترش پیدا کرد، ساختار و تشکیلات گسترده‌تر شد، دقت و اعتبار بازرسی‌ها

ارتقا یافت و قلمرو بازرسی با غلبه بر مقاومت برخی حوزه‌ها، فراگیرتر شد (سازمان بازرسی، ده سال تلاش و چشم انداز: ۱۰-۸؛ مصاحبه یعقوبی؛ مصاحبه خبره)

این توسعه و گسترش بی‌سابقه، با تعدیل نسبی شأن قضایی سازمان بازرسی همراه بود که نمودها و مصادیق مختلفی داشت. ترکیب هیئت‌های بازرسی به گونه‌ای تغییر یافت که وجه کارشناسی آن هیئت‌ها پررنگ‌تر از وجه قضایی آنها باشد. چنین تحولی حتی در جذب نیروی انسانی نیز به نوعی بازتاب پیدا کرد، به این معنا که کارشناسان و مدیرانی به سازمان بازرسی راه پیدا کردند که از تجربه و تخصص چندانی برخوردار نبودند. همچنین شرط قاضی بودن رئیس هیئت بازرسی، حذف شده و شرایط واگذاری و اعمال اختیارات قضایی محدودتر شد. نمود دیگر تعدیل شأن قضایی سازمان، محدود شدن فزاینده سازمان در بازرسی دستگاه قضایی بود. از اوایل دهه هفتاد شرایط بازرسی دستگاه قضایی سخت‌تر و گستره آن محدودتر شد. همچنین بازرسی و نظارت به گونه‌ای بازتعریف شد که وجه نظارت پررنگ‌تر و شأن قضایی بازرسی کم‌رنگ‌تر شود. البته در دوره مورد بررسی، تلاش‌هایی در راستای ارتقای شان قضایی سازمان صورت گرفت که چندان موفقیت‌آمیز نبود (مصاحبه یعقوبی؛ مصاحبه قرنی؛ مصاحبه کرمی؛ سازمان بازرسی، ده سال تلاش و چشم انداز: ۱۱-۱۲)

تعدیل شأن قضایی سازمان بازرسی، ارتباط مستقیمی با کارکرد نهادی آن داشت. از اوایل دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد، هرچند شاخص‌های مختلف سازمان بازرسی رشد چشمگیری داشته است، این رشد با ارتقای کارکردی سازمان بازرسی همراه نبوده و حتی می‌توان گفت شاخص کارکردی سازمان کاهش پیدا کرده است. در این مقطع علی‌رغم افزایش نیروی انسانی، گسترش تشکیلات بازرسی، افزایش شمار بازرسی‌ها، افزایش دقت و اعتبار بازرسی‌ها و حتی گسترش نسبی حوزه‌های بازرسی، میزان موفقیت سازمان در جلوگیری از ناپایبندی به قانون، افزایش متناسبی نداشت (یاالثرات الحسین، مصاحبه با رئیسی، ش ۲۵۷).

در دهه ۸۰ روند توسعه و گسترش سازمان بازرسی تداوم یافت، به این معنا که شاخص‌های مختلف سازمان بازرسی رشد کرد و سیاست‌ها و برنامه‌های تعیین و تعریف شده قبلی ادامه یافت و تکمیل شد. ولی علی‌رغم رشد سازمانی سازمان بازرسی، میزان موفقیت این سازمان در ارتقای پایبندی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی به قانون، کاهش نگران‌کننده‌ای داشت. هرچند

شاخص ناپایبندی به قانون در دهه هفتاد هم رشد محسوسی داشت اما از اواسط دهه هشتاد شیب این افزایش بسیار تندتر شد.

در این مقطع، بحران حکومت قانون، چنان برجسته و جدی شد که حتی مقامات رسمی دولت هم دیگر نتوانستند نگرانی خود را پنهان کنند. بنابراین، انتقاد از قانون‌گریزی و قانون‌شکنی از مرزهای خصوصی و غیر رسمی فراتر رفت و به مواضع رسمی مقامات عالی‌رتبه، از جمله رئیس سازمان بازرسی کل کشور راه پیدا کرد. در این گفتارها، از وجود مشکل در اجرای قانون در دستگاه‌های دولتی و اداری، نبود تقید ویژه در اجرای قانون، بیش از حد متعارف بودن بی‌انضباطی و میزان عدم تقید به اجرای قانون، تبدیل شدن بی‌انضباطی به فرهنگ غالب و تبدیل ضابطه شکنی به عرف، سخن به میان آمده است.

اختلال کارکردی بی‌سابقه سازمان بازرسی در اوایل دهه هشتاد باعث شد قانون تشکیل سازمان بازرسی اصلاح شود تا در چارچوب آن بتوان برای قطعیت پرداخت هزینه قانون‌شکنی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی، ضمانتی دست و پا کرد و از «نظارت‌های آزاردهنده و موازی» جلوگیری کرد. به هر حال، گرچه سازمان بازرسی می‌خواهد «نظام نظارت و بازرسی» را چنان تقویت کند که در سال ۱۴۰۴، ایران بتواند «از لحاظ شاخص‌های کنترل فساد، ارتقای سلامت اداری و حاکمیت قانون»، «جایگاه اول منطقه» را در اختیار داشته باشد، رشد قانون‌گریزی یا ناپایبندی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی به قانون، چنان شتابی گرفته است که متوقف کردن آن دشوارتر از همیشه به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

از لحاظ کارکردی، گرچه در مقاطعی نسبتاً کوتاه موفقیت‌های قابل توجهی نصیب سازمان‌ها و تشکلات مرتبط با نهاد بازرسی شده، این نهاد همواره گرفتار نوعی اختلال کارکردی بوده است. با وجود بازسازی‌های متوالی سازمان‌های بازرسی و رشد شاخص‌های مختلف مربوط به آن، به‌ویژه گسترش تشکیلات، فضای اداری و نیروی انسانی، میزان پایبندی به قانون معمولاً در سطح مطلوب و موجهی نبوده است. حتی در مقاطعی، نوعی نسبت معکوس میان سازمان و کارکرد نهاد بازرسی وجود داشته است، به این معنا که افزایش و ارتقای شاخص‌های سازمانی

نهاد بازرسی با کاهش و تنزل شاخص‌های کارکردی این نهاد همراه بوده است. اما علت این امر چیست؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت هرچند بازشناسی عوامل و متغیرهای دخیل در اختلال کارکردی پایدار و فزاینده نهاد بازرسی و اهمیت و نسبت آنها نیازمند پژوهش مستقل است اما بر اساس این روایت تاریخی می‌توان به چند نکته اشاره کرد. نکته اول را می‌توان ابهام در تعریف شأن و جایگاه بازرسی دانست؛ به نظر می‌رسد همواره نوعی ابهام در تعریف بازرسی وجود داشته که مناقشه بر سر وجود و میزان شأن قضایی بازرسی و ابهام ناشی از هم‌زیستی دو نوع کارویژه نسبتاً متمایز (کارویژه تضمین پایبندی به قانون در اعمال قدرت سیاسی و کارویژه حمایت از شهروندان در برابر تخلفات اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی) از مصادیق بارز آن است. نکته دوم به قلمرو یا موضوع بازرسی مربوط می‌شود. اگر هدف بازرسی، نظارت بر «اجرای صحیح قوانین» باشد، قاعدتاً هر نهاد و سازمانی که به نوعی در اعمال قدرت سیاسی دولت دخیل است، می‌تواند موضوع بازرسی قرار گیرد زیرا هر آنکه اعمال قدرت سیاسی می‌کند در واقع قانون را اجرا می‌کند و هیچ قید و تحدیدی در این زمینه وجود ندارد. ولی نهاد بازرسی و نظارت با محدودیت‌ها و مقاومت‌هایی مواجه بوده است. قلمرو بازرسی سازمان، بازرسی عام است و هرگونه استثنا یا محدودیت در این حوزه، مخل نهادینه شدن امر بازرسی و کنترل اجرای درست قانون است و امکان سوءاستفاده از قدرت سیاسی را فراهم می‌کند.

سومین نکته به تعدد سازمان‌های بازرسی مربوط می‌شود. در مقاطع مختلف بیش از یک دستگاه، متولی بازرسی بوده و همین عامل، کلیت بازرسی را به اشکال مختلف مختل کرده است زیرا بخش قابل توجهی از منابع و امکانات، صرف رقابت‌ها و مناقشات بی‌پایان می‌شده است. البته تلاش‌های مختلفی برای حل و تعدیل این ابهام و مشکلات ناشی از آن صورت گرفته اما چندان کارساز نبوده است. برای حل بنیادین چنین مشکلی، نخست باید پاسخی موجه به این پرسش داده شود که نهاد و دستگاه بازرسی باید چه جایگاهی در حکومت داشته باشد و نسبت آن با قوای سه‌گانه بازانديشی شود.

البته کارکرد بازرسی به عوامل دیگری که متعلق به سطوح کلان‌ترند بستگی دارد. بی‌گمان در جامعه‌ای که بروکراسی کارآمدی بر آن حاکم نیست و ساز و کارهای نظارت دموکراتیک در آن کم رنگ است، عریض و طویل‌ترین سازمان‌ها هم نمی‌توانند ضامن موفقیت برای حکومت

قانون باشند. باید امکان‌ها و ساز و کارهایی وجود داشته باشد تا خود شهروندان یا همان کسانی که موضوع اعمال قدرت سیاسی هستند نیز بتوانند بر اعمال قدرت سیاسی نظارت کنند و اهرمی برای تضمین پایبندی صاحبان قدرت سیاسی به قانون باشند. همواره این احتمال وجود دارد که نهاد بازرسی درون دولت نتواند یا نخواهد کارویژه خود را به درستی انجام دهد.

منابع و مأخذ

- آبراهامیان، پرواندا (۱۳۸۸). ایران بین دو انقلاب، ترجمه؟؟؟ گل محمدی و؟؟؟ فتاحی، تهران، نشر نی، چاپ پانزدهم.
- اسماعیلی، علیرضا و دیگران (۱۳۷۹). دولت‌های ایران، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ، چاپ دوم.
- خبیره، ولی‌الله (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با ولی‌الله خبیره، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- فاضلی، عبدالرضا (۱۳۸۰). بازرسی و نظارت در اسلام، ایران و کشورهای دنیا؛ مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- قرنی، محمد (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمد قرنی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۰). تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب، تهران، نشر نی.
- کرمی، محمد باقر (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمد باقر کرمی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- لطفی، محمدعلی (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمدعلی لطفی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با مصطفی محقق داماد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- سازمان بازرسی، ده سال تلاش و چشم انداز: ۱۰-۸؛ مصاحبه یعقوبی؛ مصاحبه خبیره

یالثارات الحسین (بیثا) گفت‌وگو با حجت‌الاسلام والمسلمین رئیسی، تهران، شماره ۵۷. یعقوبی، محمدحسین (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمدحسین یعقوبی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

Poggi, Gianfranco(1990). The State: it's nature, development and prospects, California: Stanford University Press.

اسناد

(سند شماره ۱۰، ۱۰/۱، ۵). (سند شماره ۱۲/۱ تا ۱۲/۶). (سند شماره ۱۵). (سند شماره ۱۶/۱). (سند شماره ۱۷، ۱۷/۱، ۱۷/۲، ۱۷/۳). (سند شماره ۲۱). (سند شماره ۲۷/۳). (سند شماره ۳۵، ۳۶، ۵۷). (سند شماره ۵۸ و ۵۹ و ۶۳/۱). (سند شماره ۶۳/۱). (سند شماره ۸۴). (سند شماره ۸۵). (سند شماره ۸۸). (سند شماره ۸۸، ۸۹/۲، ۵/۱). (سند شماره ۸۸/۲). (سند شماره ۸۹/۶). (سند شماره ۸۸/۲). (سند شماره ۹۱). (سند شماره ۹۲). (سند شماره ۹۴). (سند شماره ۹۵). (سند شماره ۹۶). (سند شماره ۹۷، ۹۷/۱). (سند شماره ۹۸). (سند شماره ۹۹). (سند شماره ۱۰۰).