

تضمینهای قانونی در مدیریت دولتی

نوشته دکتر محمدجواد صفار

چکیده

پیدایش و توسعه سازمانهای اداری بدون توجه به تمامی مسائل قانونی می تواند تأثیر منفی غیرقابل جبرانی داشته باشد. از این رو صاحب نظران متعهد در تلاش اند تا با کشف راه‌حلهای مناسب و ارائه آنها زمینه‌های افزایش کارایی سازمانهای اداری را به نحو مطلوب فراهم سازند. در این راه قوه مقننه با بهره‌گیری از دیدگاههای علمی، می تواند سهم مؤثری داشته باشد و با تصویب قوانین مناسب، راه‌حلهای قانونی مناسب برای پیشرفت کار سازمانها اداری و افزایش کارایی تدارک ببیند. انضباط اداری، حمایتهای قانونی از شغل کارکنان سازمانهای اداری، پذیرش مسئولیت مدنی نهادها و سازمانهای اداری، تمرکز و ثبات در مدیریت و در نهایت کنترل و مراقبت اداری از جمله راه‌حلهای قانونی برای افزایش کارایی سازمانهای اداری است که در این مقاله به بررسی و مطالعه آنها پرداخته شده است.

طرح موضوع

کشور بدون نهاد و سازمان، کشوری خیالی است و وجود خارجی ندارد. حتی دولتهای در تبعید، که به نام یک کشور سخن می‌گویند، نیز از سازمان بی‌بهره نیستند. قدرت سیاسی حاکم بر کشور بدون وجود سازمانهایی که از قدرت اجرایی لازم برخوردار باشند، می تواند عمل کند و تصمیمها و برنامه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به اجرا درآورد.

تصمیم‌های مقامهای سیاسی به یاری کارکنان گرفته می‌شود و با همکاری آنها می‌تواند تحقق پیدا کند.

تنها تدوین برنامه‌های مناسب، کشور را به سوی ترقی سوق نمی‌دهد، اجرای درست این برنامه‌ها نیز در این

راه سهم بسزایی دارد. بدیهی است که نهادها و سازمانهای اداری در این زمینه نقش مهمی ایفا می‌کنند. سازمان اداری به مثابه یک موجود زنده، مجموعه واحد و یگانه‌ای است که از اجزایی تشکیل یافته است که مهمترین آن، انسانها (کارکنان) هستند که از آن به نیروی انسانی تعبیر می‌شود. این نیرو با وظایف معینی در دو بخش مرتبط به هم (تصمیم‌گیری و اجرایی) فعالیت می‌کند. هدایت سازمان و اجزای آن به سوی هدفهای از پیش تعیین شده به عهده بخش نخست، یعنی نیروی تصمیم‌گیرنده است. در ساختار سازمانی هیئت مدیر یا مدیران انجام وظیفه می‌کنند. بدیهی است که شالوده فعالیت و اساس عملکرد نیروی انسانی

سازمان، بر عقاید و بینشهایی استوار است که می‌تواند بازدهی و کارایی را کاهش یا افزایش دهد.

در این میان، قوه مقننه و سایر مراجع تقنینی مملکت می‌توانند بیشترین تأثیر را در شکل‌گیری این نوع دیدگاهها داشته باشند، زیرا قوانین می‌توانند زمینه‌ساز تحولات فکری باشند. واژه‌ها و اصطلاحهایی که در تدوین قوانین مورد استفاده قرار می‌گیرند، در واقع بیانگر بینش خاصی هستند. مثلاً کسی که به توفیق استخدام در اداره‌ای نایل می‌شود، خواه به مقامهای بالای اداری منصوب شود یا در پستهای پایین انجام وظیفه کند، خدمتگزار کشور - ملت است. یعنی از سوی جامعه یا ملت مأموریت دارد که کارهایی را انجام دهد که همه مردم از آن سود می‌برند. کارمندی که در این فضای فکری و فرهنگی فعالیت می‌کند نه تنها از کار خسته و رنجور نمی‌شود بلکه با همه ناملایمات و کاستیها می‌سازد و کار خود را خدمت به خلق می‌پندارد و این سخن را آویزه گوش خود می‌کند که «عبادت بجز خدمت خلق نیست».

در این مورد خاص، خوشبختانه قانونگذار در انتخاب عنوان پاره‌ای از قوانین، دقت به خرج داده و این تلقی را که کارکنان دولت، خدمتگزار ملت‌اند و برای کشورشان تلاش می‌کنند تقویت کرده است، زیرا عنوان «قانون استخدام کشوری» را برای مقررات کلی وضع شده در این مورد برگزیده است و این دیدگاه را پرورش داده که برخلاف نظر عموم، کارکنان دولت «نوکر دولت» یا «حقوق‌بگیر دولت» نیستند، بلکه در استخدام کشور - ملت‌اند. انتخاب این عنوان برای قانون مزبور، موجب می‌شود که این اندیشه به کارکنان دولت القا شود که جزئی از ملت‌اند و در برابر کاری که برای دیگران (ملت) انجام می‌دهند، دیگران زندگیشان را تأمین می‌کنند. به عبارت دیگر، همه کسانی که در سازمانهای دولتی کار می‌کنند، در خدمت کشورند و حق‌السعی و دستمزدی که به آنان

پرداخت می‌شود از محل بودجه عمومی، یعنی از بودجه کل کشور است. این بودجه از مالیاتهایی که مردم کشور (ملت) می‌پردازند و دیگر درآمدهای کشور تأمین می‌شود. پس مشخص است که حقوق مستخدمان و کارمندان را، کس یا کسان خاص و مشخصی نمی‌پردازند. بلکه زندگی آنان را همه مردم مملکت تأمین می‌کنند. عنوان «قانون استخدام کشوری» هرچند درست و با توجه به واقعیت پیش گفته برگزیده شده است، اما متأسفانه در جای جای آن از «مستخدم دولت» نام برده شده است و در هیچ جای آن بر این واقعیت که افرادی که مطابق این قانون استخدام می‌شوند مستخدم کشورند و نه دولت، تأکید نشده است. از آن گذشته، دولت یا قوه مجریه فقط یکی از سه قوه حاکم بر کشور است که با همکاری دو قوه دیگر (قوه مقننه و قوه قضاییه) موظف به انجام وظایفی برای مردم کشور یا ملت است، و مستخدم ممکن است در خدمت دو قوه دیگر باشد، بنابراین اطلاق عنوان مستخدم دولت به او چندان صحیح به نظر نمی‌رسد.

علاوه بر این مورد، می‌توان موارد دیگری را نیز برشمرد که قانونگذار می‌تواند با به کار بردن واژه‌ها و اصطلاحهای مناسب در وضع قوانین این زمینه فکری را در ذهن مستخدم ایجاد کند که هرچه بیشتر به فکر فایده‌رسانی و بهره‌دهی به جامعه و ملتش باشد.

حال ببینیم قانونگذار ایرانی در قوانین حقوقی و کیفری، چه در زمینه استخدامی و چه در غیر آن، چه تمهیداتی برای افزایش کارایی در سازمانهای اداری پیش‌بینی نموده است.

البته این امر نیازمند مطالعه وسیع و همه‌جانبه در قوانین و مقررات موضوعه کشوری است، اما یک بررسی اجمالی نیز می‌تواند ما را با اساسی‌ترین راه‌حلهای قانونی افزایش کارایی آشنا کند، باشد تا در آینده بیشتر به این مهم پرداخته شود.

۱- انضباط اداری

کارایی نیروی اداری تا حدود زیادی به نوع رابطه کارکنان و مدیران بستگی دارد. اصل انضباط اداری یکی از اصول وضع شده از طرف قانونگذار است که در شکل دادن به روابط اداری نقش اساسی دارد و بیانگر تبعیت مادون از مافوق است. این اصل، که در قالب اصطلاح «سلسله مراتب اداری»^۱ بیشتر شناخته شده است، یکی از مهمترین انواع سازمان یافته روابط اجتماعی و اداری است. این روابط را می‌شود به صورت هرمی مجسم کرد که در رأس آن فرمانده رابطه فرمانبردار قرار دارد. در همه سازمانهای اداری، همیشه و همه‌جا هرمی شکل است. برای نمونه می‌توانیم تشکیلات یک وزارتخانه را در نظر بگیریم، در رأس آن، وزیر قرار دارد که فرامین را صادر می‌کند و در پایه مستخدمانی هستند که آنها را اجرا می‌کنند. ذکر این نکته ضروری است که هرچند وزیر داخل وزارتخانه تابع سلسله مراتب دیگری نیست، اما در دادن دستور آزادی مطلق ندارد، چون تابع قوانین و مقرراتی کشوری است که از سوی قوه مقننه وضع شده یا می‌شود و از آنجا که اعضای قوه مقننه برگزیده ملت‌اند، می‌توان نتیجه گرفت که فرمانده، در واقع «ملت» است و وزیر باید مطیع ملت و پاسدار منافع او باشد.

قانونگذار با وضع این قاعده که مستخدمان و کارمندان اداری تابع «سلسله مراتب اداری»‌اند، یعنی هر مستخدم و کارمند اداری در چارچوب قوانین و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری، باید از فرمانهای رئیس مستقیم خود پیروی کند، خواسته است به هدفهایی از قبیل برقراری فرماندهی یکسان و ایجاد یگانگی در تصمیمات اداری و در نهایت تسهیل امر فرماندهی و اجرای سریع تصمیمهای اتخاذ شده تحقق بخشد و از این طریق بر کارایی مدیران بیفزاید.

مطابق ماده ۵۴ ق.ا.ک.: «مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات احکام و او امر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید. اگر مستخدم حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد، مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتیکه بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود». با توجه به این ماده اگر مافوق اجرای دستور خلاف قانون خود را کتباً از مادون بخواهد وی مکلف است اطاعت کند. بعضی در توجیه این ماده گفته‌اند^۲: «... قانونگذار اصل سلسله مراتب و انضباط اداری را به قانون شکنی احتمالی برتر داشته است».

اجرای امر غیرقانونی آمر قانونی، برای مستخدم اجراکننده فرمان، در عمل مشکلات و پرسشهایی را پدید می‌آورد که رسیدگی به آنها در صلاحیت حقوق جزاست. بویژه آنکه در «قانون راجع به مجازات اسلامی» برای اجرای امر غیر قانونی آمر قانونی مجازات تعیین شده است و این با ماده ۵۴ ق.ا.ک. در تناقض است (ر.ک. ماده ۳۱ قانون راجع به مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۶۱/۴/۲۰).

۲- حمایت‌های قانونی از عنوان و حیثیت شغلی

مستخدمان کشوری

مستخدمان در برابر خدماتی که انجام می‌دهند از مزایایی برخوردار می‌شوند. برای شاغلان مؤسسات خصوصی این مزایا به صورت حقوق و پاداش است، در حالی که برای شاغلان سازمانهای دولتی علاوه بر مزایای مالی مزایای غیرمالی، که در زیر به آن می‌پردازیم، برای حفظ حرمت و منزلت شغلی مستخدم در نظر گرفته شده است تا بر اعتبار خدمت سازمانهای دولتی افزوده شود و با اعطای منزلت شغلی، مستخدم به کارش علاقه‌مند و شایق شود و در نتیجه زمینه کارایی و بهره‌دهی او افزایش یابد.

پاره‌ای از مهمترین این حمایتها عبارتند از:

الف) پیش‌بینی مجازات نسبت به هتک حرمت مأموران کشوری و توهین به آنها

کیفر توهین به مأموران کشوری، موضوع ماده ۸۷ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) است. در این قانون آمده: «هرکس با توجه به سمت به رئیس‌جمهور یا وزرا یا یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا اعضای شورای نگهبان یا اعضای دیوان محاسبات یا مسئولین قضایی یا اجرایی در حال انجام وظیفه یا به سبب آن توهین کند تا ۷۴ ضربه شلاق تعزیر خواهد شد.»^۳

بدیهی است که هدف از وضع این ماده، در درجه اول حمایت از حرمت مشاغل و مناصب کشوری است که اشخاص حقیقی متصدی آن هستند و وظایفی را به نام کشور انجام می‌دهند. کشور برای تحکیم و تثبیت حاکمیت خود و برای اینکه مأمورانش بی‌تشویش خاطر، تکالیف قانونی خود را انجام دهند، توهین به آنان را قابل کیفر دانسته و مشمول مجازاتهایی کرده است.

ب) تعیین مجازات نسبت به تمرد و سرپیچی از مأموران کشور

به دستور ماده ۸۴ ق.م.ا. «هرگونه حمله یا مقاومتی که با اقدام عملی بطور تجری نسبت به مأمورین دولت در حین انجام وظیفه آنها بعمل آید، تمرد محسوب می‌شود و مجازات از قرار ذیل است:

هرگاه متمرد در حین اقدام دست به اسلحه کند به حبس از شش ماه الی سه سال و در غیر اینصورت از سه ماه تا یک سال محکوم خواهد شد.»

پ) وضع کیفر نسبت به غصب عناوین و مشاغل کشوری
قانون مجازات اسلامی در مواد ۴۴ و ۴۵ خود به

بیان مجازات غصب عناوین و مشاغل کشوری پرداخته است. مطابق ماده ۴۴ قانون مذکور (تعزیرات): «هرکس بدون سمت رسمی یا اذن از طرف دولت در مشاغل دولتی اعم از کشوری یا لشکری و انتظامی که قانوناً مربوط به او نبوده خود را داخل کند، از سه ماه الی دو سال حبس محکوم خواهد شد...»^۵ ماده ۴۵ همان قانون مقرر می‌دارد که «هرکس بدون داشتن حق علناً لباسهای رسمی مأموران نظامی یا انتظامی... را مورد استفاده قرار دهد... به مجازات شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم خواهد شد.»^۶

وقتی شخص یا اشخاصی با غصب عناوین و مشاغل به نام مأمور دولت اقدام می‌کنند، به اعتبار و حیثیت سازمانهای اداری و مأموران کشوری لطمه وارد می‌آورند. به همین علت است که قانونگذار برای غاصبان عناوین و مشاغل کیفرهایی معین کرده است.

۳- وضع محدودیتهای قانونی

یکی دیگر از تمهیداتی که قانونگذار برای بهبود فعالیت مستخدمان پیش‌بینی کرده، محدودیتهایی است که در زمینه اشتغال آنها پدید آورده است. هدف قانونگذار از وضع این محدودیتهای آن بوده که کارمند، تنها در محیط اداره متبوع خویش به فعالیت بپردازد و از دوگانگی اشتغال که متضمن آثار سوئی در محیط اداره است جلوگیری شود، این محدودیتهای شرح زیر است:

الف: منع داشتن دو شغل؛

ب: منع از ایجاد وقفه در امور کشور.

الف) منع داشتن دو شغل

در اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی درباره منع داشتن دو شغل چنین آمده است: «رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل

بالا دست خویش تبعیت نکند، این مقامات می‌توانند چنین مستخدمی را به دستور ماده ۵۵ ق.ا.ک. به نام «ایجاد وقفه» در امور اداری در هیئتهای رسیدگی به تخلفات اداری محاکمه و محکوم کنند و این محکومیت ممکن است به انفسال ابد مستخدم از خدمات دولتی بینجامد.

۴- پذیرش مسئولیت مدنی نهادها و سازمانهای اداری

بر طبق نظریه مسئولیت مدنی نهادهای کشوری و سازمانهای اداری، کشور مسئول جبران زیانهای است که از سوی نهادهای کشوری به اشخاص حقیقی یا حقوقی وارد می‌شود. مستخدم، کارمند یا کارگر شخص حقوقی (دولت) است و در خدمت اوست و به نام او تصمیم می‌گیرد و کار می‌کند. همان‌گونه که نهادهای دولتی از خدمات کارکنان خود بهره می‌برند، در برابر زیانهای ناشی از اعمال آنها نیز، که ناشی از نقص تشکیلات و وسایل اداری باشد، مسئولیت دارند: «مَنْ لَهُ الْغُتْمُ فَعَلِيهِ الْغُرْمُ» هرکه سود برد همو غرامت کشد. بنابراین، جبران هر خسارت و زبانی که از اقدامات کارمند پدید آید و به نقص وسایل سازمانها و مؤسسات دولتی ربط داشته باشد، برعهده اداره یا مؤسسه مربوط است.^۸ ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۷ اردیبهشت ماه ۱۳۳۹ اعلام می‌دارد که: «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که بمناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارد می‌باشند ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در اینصورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است...»

پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای کشوری و سازمانهای اداری در قانون مسئولیت مدنی برای کارمندان

دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی، جز شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.»

به طوری که ملاحظه می‌فرمایید بر مبنای این اصل قانون اساسی جمع دوشغل کشوری غیرقانونی است، ولی جمع شغل کشوری و مشاغل بخش خصوصی جز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع شرکتهای خصوصی ممکن است.^۷

مفاد اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی در ماده ۴۳ ق.ا.ک. به گونه دیگری آمده است. به دستور این ماده، مستخدم رسمی نمی‌تواند متصدی بیش از یک پست سازمانی باشد و پرداخت هرگونه وجهی غیر از حقوق و مزایای پست مربوط به مستخدم، ممنوع است.

دلیل ممنوعیت مزبور روشن است. اشتغال به دو شغل اداری، با توجه به اینکه اغلب ساعتهای کار ادارهها یکی است، وقفه در هر دو کار مستخدم ایجاد می‌کند و مستخدم دولت به دستور ماده ۵۵ ق.ا.ک. از ایجاد وقفه در امور کشور منع شده است.

ب) منع از ایجاد وقفه در امور کشور

همان‌گونه که اشاره شد، مطابق ماده ۵۵ ق.ا.ک.: «مستخدم دولت از هر نوع عمل که موجب ایجاد وقفه در امور کشور شود ممنوع است». هرچند که عبارت ایجاد وقفه مفهومی عام و گسترده دارد، اما می‌توان دستور این ماده را تضمینی قانونی بر رعایت اصل سلسله مراتب اداری تلقی کرد. بدین بیان که اگر مستخدم دولت از دستورات مقامات

این تضمین را ایجاد می‌کند که اگر در جریان فعالیت آنها، خسارتی به دیگران وارد شود، با تحقق شرایط خاصی مسئولیت جبران آن با وزارتخانه، سازمان یا شهرداری مربوط باشد و نه مستخدم. این امر موجب می‌شود که کارمند بی‌هیچ دغدغه‌ای به وظایف اداری خود بپردازد.

درباره مسئولیت مدنی نهادهای کشوری و سازمانهای اداری خاطر نشان می‌کنیم که پیوسته باید کوشش شود تا ضمن رعایت قوانین موضوعه کشور و اجرای اصل تفکیک قوای سه‌گانه، حقوق و آزادیهای افراد حفظ شود و اجرای اصل مسئولیت مدنی دولت موجب نشود تا افراد، برای جبران زیان وارد شده راه دشوار را دادرسیهای پیچیده اداری و غیراداری را طی کنند. در خصوص تأثیر اجرای اصل تفکیک قوای مملکتی در تأمین آزادیها و حقوق مردم، منتسکیو^۹ می‌گوید که: «قوای سه‌گانه دولت باید از یکدیگر مجزی و منفصل بوده و در دست اشخاص مختلف قرار گیرد زیرا اگر فرد یا هیأتی که مرکب از رجال یا توده و اعیان است این سه قوه را در عین حال با هم دارا باشند یعنی هم بوضع قوانین بپردازند و هم تصمیمهای عمومی را اجرا کنند و هم اختلافات بین افراد را حل کرده و جنایات را کیفر دهند همه چیز از بین می‌رود.»^{۱۰} در اینجا منظور از همه چیز حقوق و آزادیهای فردی است.

امروز بیشتر حقوقدانان بزرگ معتقدند که دولت باید با در نظر گرفتن آزادیهای افراد و اجرای قوانین، در شئون اجتماعی و امور سیاسی و اقتصادی دخالت کند. البته، دولت برای انجام وظایف خطیری که بر عهده دارد باید از اختیاراتی برخوردار باشد، ولی چون افزایش قدرت دولت و دخالت او در زمینه‌های گوناگون خطر سوءاستفاده از قدرت و پایمال شدن حقوق افراد را در بردارد، باید مرجعی باشد که از نقض عمدی قوانین جلوگیری کند و چنانچه به این دلیل یا به جهت سوءاستفاده از اختیارات یا اهمال در انجام وظیفه زیان مادی یا معنوی به افراد وارد شد،

موجبات جبران آن را فراهم سازد.

امروزه، در کشورها، برای رسیدگی به اعمال دولت، دو سیستم مختلف وجود دارد: سیستم حقوقی انگلوساکسون و سیستم حقوقی لاتن.

در سیستم حقوقی نخست که ایالات متحد امریکا، کانادا، و بعضی از کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا را در برمی‌گیرد در زمینه مسائلی که بر اثر اختیار و اقتدار دولت بروز می‌کند دولت را بر مردم امتیازی نیست و دولت نیز مانند افراد تابع دادگاههای عمومی است و دادگاههای عمومی حکم به جبران خسارت می‌دهند و میزان آن را تعیین می‌کند. اما در سیستم حقوقی لاتن، که اکثر کشورهای اروپا و آسیا پیرو آن هستند، دولت را مانند افراد عادی در هر مورد نمی‌توان به دادگاههای عمومی فراخواند. صلاحیت دادگاههای عمومی محدود است. در این کشورها دادگاههای اداری خاص وجود دارند که به اعمال و تصمیمات اداری دولت که به هر سبب منشأ ورود زیان مادی یا معنوی به افراد شده‌اند رسیدگی می‌نمایند.^{۱۱} مطالعه مسائل مربوط به مسئولیت مدنی دولت به بحث بیشتری نیاز دارد که از حوصله این مقاله خارج است.

راه‌حلاها و تمهیدات دیگری که از روح قوانین موضوعه کشور استنتاج می‌شود و در نوشته‌های حقوق اداری و غیره منعکس است، تمرکز و ثبات در مدیریت و کنترل اداری است که بررسی اجمالی آن بی‌مناسبت نمی‌نماید.

۵- تمرکز و ثبات در مدیریت

از جمله مسائل مهم دیگر در زمینه کارآیی سازمانهای اداری، نحوه رابطه سازمانها با یکدیگر است. به عبارت ساده، آیا رابطه آنها، رئیس و مرئوس یا سلسله مراتبی یا عمودی باید باشد یا افقی؟ بحثهای مفصلی در این مورد در نوشته‌های حقوق اداری وجود دارد، ولی ذکر دو

دارد. عدم تمرکز اداری یا سازمانی به معنای واگذاری حق تصمیم‌گیری به مقامات محلی و تخصصی است و به موجب آن هر عضو سازمان محلی یا هر عضو فنی آن با توجه به میزان وظایف و مسئولیتهای خود می‌تواند اخذ تصمیم کند. این نوع واگذاری حق تصمیم‌گیری شکلی از تفویض اختیار قانونی است، البته نه تفویض اختیار انفرادی بلکه تفویض اختیار تشکیلاتی. با این بیان، عدم تمرکز خود بر دو نوع است، عدم تمرکز محلی و عدم تمرکز فنی.

در نوشته‌های حقوق اداری از مزایا و معایب دو سیستم حقوقی تمرکز و عدم تمرکز به تفصیل سخن گفته‌اند،^{۱۲} اما آنچه در اینجا ذکر آن لازم است، این است که باید از پراکندگی در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی پرهیز شود و برای یک کار چند مرجع تصمیم‌گیری وجود نداشته باشد. بی‌گمان، درهم‌آمیختگی چند مرجع تصمیم‌گیری زیانبار است و روند کارها را کند می‌کند و نتیجه تصمیم‌گیری را اغلب آشفته و متضاد می‌سازد. بنابراین، قانونگذار می‌تواند با بهره‌گیری از تجربیات کشورهای پیشرفته از اصول تمرکزگرایی نسبی (و نه مطلق) در مدیریت تبعیت کند و با وضع قوانین لازم از تعدد سازمانهایی که کارهای یکسان و فعالیت‌های واحد دارند جلوگیری نماید. زیرا وجود سازمانهایی که وظایف واحد و یکسان دارند، تداخل زیان‌باری پدید می‌آورد، از آن جمله است کندی کارها، پراکندگی نیروهای کاردان، دوباره‌کاری و در نهایت از دست رفتن فرصتها.

۶- کنترل اداری (نظارت و مراقبت)

در بررسی مفهوم کنترل باید توجه داشت که چه کنترل را به معنی رهبری بگیریم و چه آن را تطبیق فعالیت‌های یک مؤسسه با اهداف تعیین شده برای آن طبق موازین قانونی بدانیم، در هر حال منظور آن است که کارکنان یک

مسئله در اینجا مناسب به نظر می‌رسد. نخست، رابطه سازمانهای اداری مبتنی بر نظام تمرکز و عدم تمرکز است و دیگری رابطه قیمت و کنترل اداری است که به رابطه دولت با سازمانهای غیرمتمرکز مربوط می‌شود.

تمرکز نوعی سیستم اداری و سیاسی است که در آن حق تصمیم‌گیری درباره کلیه امور عمومی مهم در دست دولت است، یعنی یک شخص حقوقی واحد. دولت با اعطای این حق به عده معدودی از کارگزاران خود که در بالاترین سطوح سازمانی قرار دارند، اختیارات خود را اعمال می‌کند.

در این نظام اداری، تمام واحدهای اداری به یک مرکز واحد تصمیم‌گیری وابسته می‌شوند. این رابطه جنبه سلسله‌مراتبی دارد. در نظام متمرکز، خبری از شوراهای انجمنهای محلی نیست. تمرکز در تصمیم‌گیری ممکن است شامل امور عمومی سیاسی (تمرکز سیاسی) و یا امور عمومی اداری (تمرکز اداری) باشد. تمرکز اداری صلاحیت در وضع قوانین و مقررات، اداره امور سازمانی و استخدامی و اخذ تصمیم در مورد اجرای قوانین و مقررات موضوعه و اداره امور مالی کشور را در برمی‌گیرد.

چون تمرکز مطلق در اداره امور کشور سبب مشکلات عملی می‌شود و ایرادهای نظری نیز بر آن وارد شده، این نتیجه حاصل شد که مرکزیت مطلق عملاً امکانپذیر نیست. از این رو، برای کاهش تمرکز امور اداری فرمولی ابداع شده تا از تراکم حجم کارهای مقامات اداری عالی به طور محدود کاسته شود. این فرمول به اعطای اختیارات اضافی موسوم است. فرمول اعطای اختیار از فرمول تفویض اختیار متفاوت است هرچند که هدف آنها یکی است. فرمولهایی که به انتقال اختیارات مربوط می‌شود به صورت تفویض اختیار و کفالت به اجرا درمی‌آید.

در مقابل تمرکز یا مرکزیت اداری، عدم تمرکز قرار

پستها و مناصب اداری می‌گمارد، حدود صلاحیت و وظایف آنها را مطابق قواعد حقوقی و فنی تعیین می‌کند و نحوه انجام وظایفشان را از طریق صدور دستورات و تعلیمات خصوصی و عمومی مشخص و آن را هدایت می‌کند. در کنترل قیومتی، برای جلوگیری از انحراف سازمانهای غیرمتمرکز از حدود صلاحیتشان و تأمین حرکت آنها در راستای تأمین منافع و مصالح عمومی دولت نسبت به عملیات و تصمیمات آنها در چارچوب قانون، به طور خفیف اعمال نظارت می‌کند.

با توجه به آنچه بیان شد، خصوصیات و تضمینات راهبردهای حقوقی در مدیریت مشخص شد و دیدیم که از این رهگذر چگونه می‌توان به کارایی بهینه در سازمانهای اداری دست یافت.

سازمان وظایف خود را درست انجام دهند. در واقع اعمال مجریان امور اداری، باید پیوسته تحت نظارت و بازرسی و مراقبت قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که کارها به بهترین وجهی انجام می‌شود یا خیر؟

کنترل اداری را براساس موضوع یا هدف و یا به اعتبار مقامات کنترل کننده می‌توان به چند نوع تقسیم کرد. یکی از این انواع، کنترل مطابقت است. در این نوع کنترل، نظارت به این دلیل صورت می‌گیرد که معلوم شود عمل کارکنان اداره موافق ضوابط تعیین شده هست یا خیر؟ نوعی دیگر، کنترل کارایی است. در این نوع کنترل تلاش بر آن است که با حداقل هزینه حداکثر بهره به دست آید. در کنترل و نظارت برای حصول اطمینان از اینکه سازمان بهترین نوع خدمت را عرضه کرده است صورت می‌پذیرد.

کنترل از حیث مقامات کنترل کننده و موضوع کنترل به کنترل سلسله مراتبی و کنترل قیومتی تقسیم می‌شود. در کنترل سلسله مراتبی، مقام مافوق، کارکنان را به

پی نوشتها:

۱. پیرامون مفهوم «سلسله مراتب اداری». ویژگیها، مزایا و معایب آن ر. ک. دکتر ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، چاپ چهارم، انتشارات توس، تهران، ۱۳۷۰، صص ۵۷-۶۴.
 ۲. همان، ص ۶۳.
 ۳. پس از تکمیل این نوشتار، مطلع شدم که کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازاتهای بازدارنده) مشتمل بر اصلاحات بخش تعزیرات قانون مزبور که در جلسه علنی مورخ ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده از تأیید شورای نگهبان گذشته است. در ماده ۶۰۹ قانون مزبور آمده است: «هرکس با توجه به سمت، به یکی از رؤسای سه قوه یا معاونان رئیس جمهور یا وزرا یا یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا نمایندگان مجلس خبرگان یا اعضای شورای نگهبان یا قضات یا اعضای دیوان محاسبات یا کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها در حال انجام وظیفه یا به سبب آن توهین نماید به سه تا شش ماه حبس و یا تا (۷۴) ضربه شلاق و یا پنجاه هزار تا یک میلیون ریال جزای نقدی محکوم می‌شود.»
- تفاوت ماده اخیر التصویب باماده ۸۷ قانون تعزیرات سابق در این است که ماده مزبور صریحاً از کارکنان وزارتخانه‌ها

و... نام برده و بدین وسیله بدون هیچ شبهه‌ای مجازات توهین به کارکنان دولت را مشخص کرده است. برای مطالعه اصل ماده ر.ک. به روزنامه رسمی، شماره ۱۴۹۴۳ مورخ ۱۳۷۵/۴/۴.

۴. ماده ۸۴ ق.م.ا. در اصلاحات جدید قانون تعزیرات به شماره ماده ۶۰۷ تغییر یافته است. متن ماده اصلاح شده چنین است: «هرگونه حمله یا مقاومتی که با علم و آگاهی نسبت به مأمورین دولت در حین انجام وظیفه آنان به عمل آید ترمرد محسوب می‌شود و مجازات آن به شرح ذیل است: ۱- هرگاه متمرّد به قصد تهدید، اسلحه خود را نشان دهد حبس از شش ماه تا دو سال. ۲- هرگاه متمرّد در حین اقدام دست به اسلحه برد حبس از یک تا سه سال. ۳- در سایر موارد حبس از سه ماه تا یکسال. تبصره: اگر متمرّد در هنگام ترمرد مرتکب جرم دیگری هم بشود به مجازات هر دو جرم محکوم خواهد شد.»

۵. در اصلاحات جدید قانون تعزیرات، مجازات مزبور از شش ماه تا دو سال پیش‌بینی شده است. ر.ک. به ماده ۵۵۵ قانون تعزیرات، روزنامه رسمی شماره ۱۴۹۴۳ مورخ ۱۳۷۵/۴/۴.

۶. در اصلاحات جدید، مجازات مزبور حبس از سه ماه تا یک سال و یا جزای نقدی از یک میلیون و پانصد هزار ریال تا شش میلیون ریال خواهد بود. ماده ۵۵۶ قانون تعزیرات.

۷. در خصوص تعارض عضویت در قوه مجریه با اشتغال به سایر مشاغل ر.ک. صفّار، محمدجواد، حقوق اساسی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (بعد از اصلاحات)، مرکز آموزش مدیریت دولتی، صفحه ۱۳۵، ۱۳۶.

۸. لورراسا، میشل، مسئولیت مدنی، ترجمه دکتر محمد اشتری، مؤسسه مطالعات حقوق اسلامی و تطبیقی، نشریه شماره ۳، ۱۳۵۹، صفحه ۴۳. و دکتر حسینقلی حسینی‌نژاد، مسئولیت مدنی، جهاد دانشگاهی شهیدبهشتی، چاپ اول، ۱۳۷۰، صص ۵۴ - ۵۵.

9. Montesqieu (1689 - 1755).

۱۰. منتسکیو، روح القوانین، ترجمه علی اکبر مهدی، چاپخانه علمی، تهران، ۱۳۲۴، صص ۲۱۸-۲۲۰.

۱۱. دکتر راستین، منصور، مقررات کیفری در امور دولتی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۲، صص ۲ و ۳.

۱۲. راجع به تمرکز و عدم تمرکز، مزایا و معایب آن ر.ک. به ابوالحمد، همان. و حقوق اداری ۱، صفحه ۸۱ و جزوه

حقوق اداری دکتر ولی‌الله انصاری از انتشارات دانشکده علوم قضایی، سال ۱۳۷۰.