

نظارت همگانی و مسئولیت پذیری مشارکتی رویکردی نوین بر مکانیسمهای نظارت و بازرسی

محمد رضا میرزاده^۱

ابوالفضل خسرویپور^۲

مقدمه:

مشارکت در جامعه انسانی بالندگی فردی و حس تعلق جمعی را پدید آورده و موجب می شود تا بی تفاوتی و بی مسئولیتی جای خود را به احساس وابستگی و مسئولیت بدهد. این در صورتی است که شرایط تحقق و اجرای مشارکت واقعی در جامعه فراهم شده و اراده اجرایی، قوانین، نهادها و سازمان های اجتماعی مناسب برای ترویج مشارکت و تجلی آن پدید آید (علی الحسائی، ۱۳۹۰). در سالهای اخیر مشارکت برای توسعه به مفهومی حیاتی تبدیل شده است. همانگونه که مشارکتی شدن توسعه مد نظر دست اندرکاران بوده است، بازرسی و نظارت بر عملکردها نیز می تواند جنبه مشارکتی داشته باشد. رو به کمیابی گذاشتن منابع و سرمایه ها، شکست پروژهها در بخش های مخلف، حرکت به سمت کوچک سازی دولت و قابلیت رو به رشد سازمانهای مردم نهاد به عنوان بازیگران عرصه توسعه، همگی از دلایلی است که نیاز برای دخیل ساختن سازمان های مردم نهاد را در امر نظارت و بازرسی بوجود آورده است.

سازمان های مردم نهاد

امروزه سرعت فزاینده ی سازمانهای مردم نهاد و غیر انتفاعی تغییرات عظیمی را در رابطه ی بین جامعه و شهروندان ایجاد کرده است و ممکن است با فراهم کردن امکان ارتباط بین دولت و سازمانهای مردم نهاد، باعث ایجاد نقطه ی عطفی در زمینه - ی حل مسائل و معضلات عمومی گردد (یونگبو^۳، ۲۰۱۱). در بسیاری از مناطق جهان - خصوصاً پس از جنگ سرد- ماهیت ارتباطات بین جامعه ی مدنی و دولت ها دگرگون شده است و جهان شاهد رشد چشمگیر سازمانهای مردم نهاد می باشد (دیسروث^۴، ۲۰۰۰: ۲۷۸). در اواسط دهه ۱۹۹۰ سازمان ملل متحد، تعداد سازمانهای مردم نهاد بین المللی را تقریباً ۲۹۰۰۰ اعلام کرد، و تحقیقات نشانگر آن است که این تعداد سالانه رو به افزایش بوده است^۵.

سازمان غیردولتی که با مخفف NGO^۶ شناخته می شود، به سازمانهایی گفته می شود که توسط مردم و برای رفع یک مشکل جمعی شکل می گیرند. واژه سازمان مردم نهاد یا "سمن" از سوی فرهنگستان زبان فارسی و پس از آغاز کار دولت نهم به جای واژه سازمان غیردولتی مور استفاده قرار گرفت. تعریفی دیگر از سازمانهای مردم نهاد چنین است: « سازمان مردم نهاد، شامل افراد هم هدف و داوطلب با گرایشات غیرسیاسی، غیرانتفاعی و غیراقتصادی است که برای تحقق یک هدف

۱ - کارشناس ارشد حقوق جزا - بازرسی کل استان سیستان و بلوچستان

۲ - کارشناس ارشد مدیریت آموزشی - مسئول نظارت همگانی بازرسی کل استان سیستان و بلوچستان

³ Yongbo

⁴ Deiseroth

⁵ The Growth in the Number of NGOs in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations", <www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/NGO-GRPH.HTM>.

⁶ Non-Governmental Organizations

مشترک خیرخواهانه گرد هم جمع شده اند و طبق ضوابط و قوانین خاصی به انجام فعالیت های مشخص می پردازند» (رفیعی، صباغ نژاد و ابراهیمی، ۱۳۸۷).

سازمانهای مردم نهاد نقش اساسی در مسائل جهانی چون محیط زیست، بهداشت عمومی، حقوق بشر، توسعه و ... بازی می کنند. تحقیقات زیادی نیز پیرامون نقش آنها در مباحث فوق الذکر به انجام رسیده است. اما شاید موضوعی که کمتر مورد مطالعه قرار گرفته است، "نقش سازمانهای مردم نهاد در نظارت و بازرسی" باشد، که گاهی اوقات با نام های "گزارش توسط شهروندان"^۷، "بازرسی توسط مردم"^۸ و "نظارت توسط جامعه ی مدنی"^۹ شناخته می شود (کراولی و پرسبو، ۲۰۰۶).

ویژگی های سازمان های مردم نهاد

یک سازمان باید دارای ویژگی هایی باشد تا بتوان به آن سازمان مردم نهاد گفت. این ویژگیها عبارت است از: غیردولتی؛ غیرانتفاعی و تجاری؛ غیرسیاسی؛ داوطلبانه؛ استقلال هویت؛ اشتراک هدف؛ قانونمند؛ شفافیت؛ آزادی عضویت؛ معافیت مالیاتی؛ تداوم و استمرار. سازمان ه ای مردم نهاد بر اساس احساس نیاز بخشی از افراد جامعه در جهت رفع نیازهای موجود شکل می گیرند. اگر چه سازمان ه ای مردم نهاد با اهدافی متفاوت و تخصصی تأسیس می شوند ولی می توان آن ها را در گروه های مختلفی دسته بندی نمود. تقسیم بندی سازمان های مردم نهاد بر اساس نوع فعالیت متنوع هستند: علمی- پژوهشی؛ حقوقی (سازمان های مردم نهاد مدافع حقوق بشر، حقوق زنان و حقوق کودک)؛ ورزشی؛ امداد و نجات (جمعیت هلال احمر و ...؛ مذهبی؛ خیریه های سنتی؛ بهداشتی (پیشگیری از ایدز، بیماران کلیوی، بیماران خاص و ...؛ پیشگیری از اعتیاد؛ هنری؛ حفاظت از محیط زیست؛ دوستدار میراث فرهنگی و گردشگری؛ پیشگیری از آسیب های اجتماعی؛ هر کدام از این سازمان های مردم نهاد اهداف خود را در جهت پیشبرد و دستیابی به رسالتی که بر گردنشان می باشد تنظیم و به فعالیت می پردازند (رفیعی، صباغ نژاد و ابراهیمی، ۱۳۸۷).

نظارت و ارزیابی مشارکتی (PM&E)

نظارت و ارزیابی مشارکتی (PM&E) شامل تخمین تغییر از طریق فرایندهایی است که شامل افراد و گروههای زیادی می باشد که هر یک به نحوی تحت تأثیر اثرات ارزیابی قرار می گیرند یا آنها را متأثر می سازند (گویجت^{۱۱}، ۱۹۹۹: ۱). نظارت و ارزیابی مشارکتی فرایندی توانمندساز به حساب می آید. بدین صورت که قشری از جامعه را که در آن دخیلند، دارای اختیار کرده و به آنها این حس را می دهد که نظرشان مهم است. همچنین باعث توسعه و رشد قابلیت های فردی و مهارتهای این افراد شده و آنها را در جایگاه مسئول قرار می دهد (گویجت و گاونتا، ۱۹۹۸).

اهداف نظارت و بازرسی مشارکتی

عواملی که باعث تمایل به مشارکتی سازی نظارت و ارزیابی شدند عبارتند از:

⁷ Citizens' reporting

⁸ Inspection by the people

⁹ Civil society monitoring

¹⁰ Crowley and Persbo

¹¹ Guijt

(۱). تمایل مدیران به "پاسخگویی مبتنی بر عملکرد"؛ با تأکید بیشتری بر نتایج و اهداف بدست آمده که فراتر از گزارش دهی مالی بود.

(۲). کمبود رو به رشد وجوه و بودجه؛ که منجر به نیاز به پاسخگویی بیشتر و نمایش دادن موفقیت بود.

(۳). تغییر جهت به سمت تمرکز زدایی و تفویض اختیارات و مسئولیت های دولت مرکزی به سطوح پایین تر دولت و نیاز به اشکال جدیدی از نظارت به منظور اطمینان از شفافیت و نیز به منظور حمایت از طرح های ابتکاری.

(۴). ظرفیت و توانایی بیشتر سازمانهای مردم نهاد در تصمیم گیری و اجرای فرایند توسعه (استرالا، ۲۰۰۰: ۳).

برای بازرسی و نظارت مشارکتی اهداف و مزایای چندی متصور است. در جدول زیر برخی از اهداف و مزایای نظارت و بازرسی مشارکتی آورده شده است:

اهداف و مزایای نظارت و بازرسی مشارکتی (گویجت، ۱۹۹۹: ۳)

هدف	مزیت
فراهم کردن امکان ارزیابی پروژه ها/ برنامه ها با مخارج سازمانهای تأمین مالی	<ul style="list-style-type: none"> شرایطی برای دریافت بودجه دریافت بودجه بیشتر در صورتی کسب نتایج مثبت
بازبینی اجرای پروژه ها/ برنامه ها	<ul style="list-style-type: none"> درک بهتر واقعیت ها و در نتیجه ی آن برنامه ریزی دقیق تر و واقعی تر تشخیص بموقع گلوگاه هادر انجام فعالیتهای برنامه ریزی شده و در نتیجه ی آن تنظیم بموقع برنامه ریزی ها، زمانبندی ها و بودجه ها ایجاد فرصتی برای بهبود کارایی و اثربخشی فعالیتها دانستن اینکه آیا فعالیتها به نتایج دلخواه دست یافته اند پی بردن به اثرات منفی غیرمنتظره ی فعالیتها که نیاز به اصلاح دارند دستیابی به اطلاعاتی جهت اقنای دیگران در زمینه ی شایستگی های فردی خاص
فراهم کردن ارزیابی عمومی از پروژه های دولتی در سطح محلی و ملی برای جوامع	<ul style="list-style-type: none"> توانمندسازی محلی اطمینان می دهد که پروژه ها و برنامه ها در راستای سیاستها اجرا می شوند اصلاحات نهادی در جهت ساختارهای مشارکتی تر را تشویق می کند
تقویت سازمانها	<ul style="list-style-type: none"> ایجاد محیطی بهتر برای یادگیری سازمانها از اشتباهات گذشته تربیت نیروی انسانی با انگیزه تر اجرای بهتر برنامه ها و در نتیجه توسعه ی مناسبتر محلی کاهش اتلاف منابع مادی و زمان توانمندسازی افراد محلی و کارکنان ایجاد مشوقهای توسعه ی شخصی (self-development)
درک دیدگاه های ذینفعان	<ul style="list-style-type: none"> ارزیابی مجدد اهداف و نگرشها توسط سازمانهای مالی
فراهم کردن اطلاعات در سطوح مختلف	<ul style="list-style-type: none"> بهبود برنامه ریزی استراتژیک در سطوح مختلف در بروز رسانی درک ما از جامعه و توسعه کمک خواهد کرد

در پایان می توان بیان نمود که کارکردهای زیادی برای نظارت و ارزیابی مشارکتی لحاظ شده است. اما در یک جمع بندی کلی، ارزیابی اثرات^{۱۲} (نتایج)، مدیریت و برنامه ریزی پروژه ها ، توانمندسازی سازمانها یا یادگیری سازمانی ، درک و تبادل دیدگاههای ذینفعان، پاسخگویی عمومی^{۱۳} از کارکردهای نظارت و ارزیابی مشارکتی می باشد.

نظارت سنتی در برابر نظارت مشارکتی

در نگاهی به تاریخچهی ظهور نظارت و ارزیابی مشارکتی، روشن می شود که امروزه، نگرش به نظارت و ارزیابی، از حالت "بالا به پایین"^{۱۴} یا سنتی خود بسی فاصله گرفته است. روشهای سنتی نظارت و ارزیابی، در چهار نسل قابل بیان هستند(استرلا، ۲۰۰۰: ۱۴):

- نظارت و ارزیابی با تمرکز بر سنجش^{۱۵} (سنجش محور^{۱۶})؛
- نظارت و ارزیابی مبتنی بر نیازمندیهای پروژه یا سرمایه گذار(توصیف محور^{۱۷})؛
- نظارت و ارزیابی مبتنی بر قضاوت(قضاوت محور^{۱۸})؛
- نظارت و ارزیابی مبتنی بر مذاکره(مذاکره محور^{۱۹}).

در سالهای اولیه سده بیستم میلادی، اولین نسل با نام سنجش محور شناخته می شد. این نسل مبتنی بر اصول و قواعد مدیریت کلاسیک(مدیریت علمی) در صنایع و کسب و کارها بود. برای مثالی در مورد روشهای ارزیابی در این نسل می توان به امتحانات در مدارس اشاره کرد؛ در این امتحانات بطور مستمر و کمی، پیشرفت دانش آموزان مورد سنجش و ارزیابی قرار می گیرد. نقش ارزیاب در این نسل به عنوان فردی بود که ابزارهایی را برای سنجش طراحی و به کارگیری می کرد.

نسل دوم، بر ارزیابی های توصیفی پروژه ها متمرکز بود. در این نسل، مباحثی چون تجزیه و تحلیل نقاط قوت و ضعف و نیز دستیابی به هدف مورد تأکید قرار گرفتند، که منجر به ایجاد اصلاحات و بازبینی هایی در ساختار اجرای پروژه ها می شدند. نقش ارزیاب در اینجا به عنوان فردی بود که خصوصیات را شرح و بسط می داد.

نسل سوم ارزیابی شامل قضاوت می شد. بدین معنا که قضاوت ارزیاب را در این نسل مهم می پنداشتند؛ قضاوت مستلزم این بود که اهداف برنامه ها به عنوان مسائل مشکل ساز در نظر گرفته می شدند. با این وجود، اهداف و عملکردها مورد ارزیابی قرار می گرفتند. توسعهی استانداردهایی که بر روی آنها می شد قضاوت انجام داد، از برجستگی های این نسل به شمار می آید. در این نسل، ارزیاب ها به عنوان قضاوت کننده و تصمیم گیرندگانی به شمار می آمدند که استانداردهایی را برای قضاوت مشخص می کردند.

در آخرین نسل، ارزیابی به عنوان فرایندی از مذاکره شناخته می شد که در آن ذینفعان مختلفی به عنوان مرکز فرایند لحاظ می شدند. در نسل چهارم ارزیابی، نظارت، دیدگاهها و آرای ذینفعان مختلف در نظر گرفته می شد. همچنین نگرانی های آنان

¹² Impact Assessment

¹³ Public Accountability

¹⁴ Top-Down

¹⁵ Focused on measurement

¹⁶ Measurement Oriented

¹⁷ Description Oriented

¹⁸ Judgment Oriented

¹⁹ Negotiation Oriented

و علایقشان مورد توجه قرار می گرفت. نقش ارزیاب در این نسل، به عنوان تسهیل کننده^{۲۰} در مذاکرات یا رهبر ارکستر بود که در ارزیابی به عنوان طراح، پیاده ساز و تفسیر کننده شناخته می شد (کمپس و کوپال^{۲۱}، ۱۹۹۶).

مدافعان روشهای مشارکتی در نظارت و ارزیابی معتقدند، روشهای سنتی نظارت و ارزیابی، بیشتر مبتنی بر تحقیق و تفحص علمی بوده و به دنبال یافتن اطلاعاتی بودند که ضرورتاً "هدفمند" و "کمی" باشند. این نوع نگرش با تأکید بر کارا کردن برنامه ها و پروژه ها بوده و به شدت مورد انتقاد است (مک آرتور^{۲۲}، ۱۹۹۷: ۱۹؛ تاندون^{۲۳}، ۱۹۸۱: ۱۵؛ گرین^{۲۴}، ۱۹۹۴). در روشهای نظارت و ارزیابی سنتی، روشهای کمی به شدت مورد توجه قرار می گیرند و صرفه جویی در هزینه ها بسیار مورد تأکید قرار دارد. نظرات افرادی که از نتایج اجرای پروژه ها و برنامه ها متأثر می شوند، در روشهای سنتی نظارت و ارزیابی لحاظ نشده و این افراد هیچ نوع ورودی در فرایند نظارت و ارزیابی ندارند (روبین، ۱۹۹۵: ۲۰).

روشهای سنتی نظارت و ارزیابی، نقاط ضعف زیادی داشتند؛ برخی انتقادات وارده به آنها به شرح زیر می باشد:

- روشهای نظارت و ارزیابی سنتی، هزینه بر و غیر مؤثر بودند و نمی توانستند به درستی دستیابی های پروژه ها را بسنجند.
- روشهای نظارت و ارزیابی سنتی، در شناختن و به کارگیری مؤثر ذینفعان پروژه ها و دیگر افرادی که از اجرای پروژه متأثر می شدند، ناکام بودند.
- ارزیابی پروژه ها، به اصطلاح اغلب توسط افرادی در خارج از گود، اجرا و کنترل می شد.
- ذینفعان پروژه ها به جای اینکه درگیر اهداف اساسی پروژه ها شوند، بعضاً در برنامه ریزی و اجرای پروژه ها نقشی جزئی داشتند.
- تأکید بیش از حد بر مقیاسهای کمی، دست اندرکاران را از دیدن روشهای کیفی که دیدی جامع تر در مورد نتایج، فرایندها و تغییرات پروژه ها به دست می داند، باز می داشت.

در جدیدترین روش نظارت و ارزیابی که به نظارت و ارزیابی مشارکتی یا نگرش^{۲۵} "از پایین به بالا" مشهور است، هدف این است که فرایند نظارت و ارزیابی، در نیازمندیهای روزمره افراد در بستر زندگی واقعی پاسخگوتر و دقیق تر شود. در روش نظارت و ارزیابی مشارکتی، اهمیت لحاظ کردن ذینفعان در فرایند نظارت و ارزیابی به روشنی درک شده است. در این روش، به دنبال رفتن از سمت "برنامه های جمع آوری داده با کنترل از راه دور" به سمت "تشخیص فرایندهای محلی مرتبط با جمع آوری، تجزیه و تحلیل و به کارگیری اطلاعات" هستیم (آبوت و گوئیجت، ۱۹۹۷: ۹). مهمترین مزایای روش نظارت و ارزیابی مشارکتی به شرح زیر می باشد:

- مشارکت تقویت شده، خصوصاً در مورد ذینفعان، در درک بهتر فرایند توسعه کمک رسانی می کند.
- اعتبار بالای یافته های نظارت و ارزیابی.

²⁰ Facilitator

²¹ Capmpos and Coupal

²² McArthur

²³ Tandon

²⁴ Greene

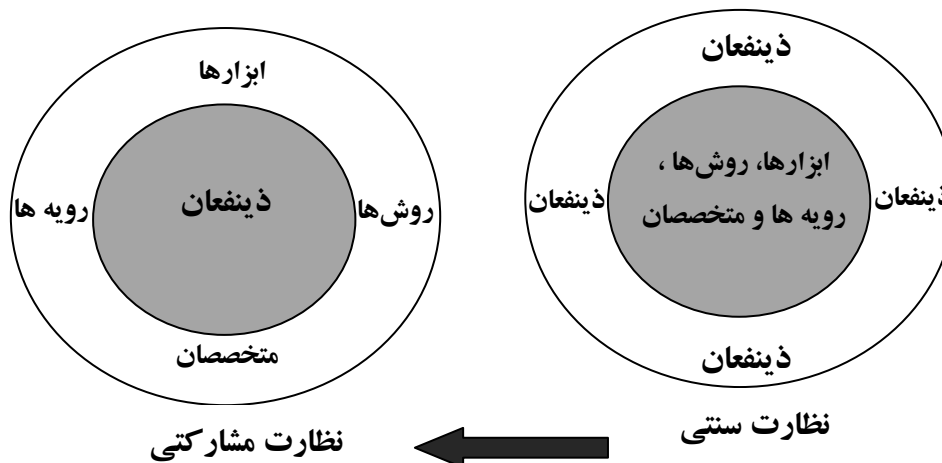
²⁵ Bottom-Up

- بهبود مانایی (پایداری) فعالیت های پروژه ها، با تشخیص نقاط قوت و ضعف برای مدیریت بهتر پروژه ها و فرایند های تصمیم گیری.
- افزایش ظرفیت های سطح محلی در نظارت و ارزیابی، که به نوبه ی خود در خود اتکایی در پیاده سازی کلی پروژه کمک رسانی می کند.
- به اشتراک گذاری بهتر تجارب از طریق مستندسازی نظام مند و تجزیه و تحلیل مبتنی بر مشارکت وسیع تر.
- افزایش اعتماد نسبت به بازرسان افتخاری.
- تخصیص بهینه تر منابع و امکانات (سومر، ۱۹۹۳؛ راگ، ۱۹۹۲؛ کانسن، ۱۹۹۶؛ آبوت و گویت، ۱۹۹۷).

در یک جمع بندی، تفاوت های روش های سنتی و مشارکتی در امر نظارت و ارزیابی در جدول زیر آورده شده است:

جدول مقایسه روش های سنتی و روش مشارکتی در نظارت و ارزیابی

نظارت و ارزیابی مشارکتی	نظارت و ارزیابی سنتی	
اعضای جامعه، کارکنان پروژه	متخصصان خارجی	(توسط) چه کسی؟ WHO?
افراد خودشان شاخص های موفقیت را تشخیص می دهند، که می تواند نتایج تولیدی را نیز شامل شود	شاخص های از پیش تعیین شده موفقیت، اصولاً نتایج هزینه و تولید	چه چیزی؟ WHAT?
با خود ارزیابی؛ روش های ساده ای که با فرهنگ محلی وفق داده شده اند؛ به اشتراک گذاری سریع و باز نتایج از طریق درگیر ساختن محلی ها در فرایند ارزیابی.	با تمرکز بر "عینیت علمی"، دور نگاه داشتن ارزیاب ها از دیگر مشارکت جویان؛ رویه های متحدالشکل و پیچیده؛ دسترسی با تأخیر و محدود به نتایج.	چگونه؟ HOW?
ارزیابی های مکرر و در بازه های زمانی کوچک.	معمولاً به محض تکمیل برنامه/پروژه؛ بعضی اوقات هم بصورت میان دوره ای.	چه هنگام؟ WHEN?
توانمندسازی افراد محلی برای اقدامات آغازین، کنترلی و اصلاحی در پروژه ها.	قابلیت اعتماد	چرا؟ WHY?



باید توجه داشت چنین تمایزاتی که در جدول بالا نشان داده شده است، تمامی اوقات صدق نمی کند. به عنوان مثال در نظارت و ارزیابی مشارکتی هم متخصصان خارجی نقش هایی را ایفا می کنند. اما ممکن است این نقش ها با نقش هایشان در نظارت و ارزیابی سنتی تفاوت داشته باشد. همچنین روشهای کیفی در هر دو روش سنتی و مشارکتی مورد استفاده قرار می گیرد؛ یا اینکه نمی توان گفت نظارت و ارزیابی مشارکتی در همه ی زمانها بصورت مکرر انجام می گیرد و موارد اینچنینی را می توان مثال زد، اما نکته ی اصلی و وجه اختلاف اصلی این دو نگرش، کانون توجه بودن یا نبودن ذینفعان است.

در پایان این مقاله باید اذعان کرد که بسط و گسترش فرهنگ نظارت همگانی، اثر فرا سازمانی بر جامعه خواهد داشت و حاکمیت چنین فرهنگی نقش موثری نیز در اعتلای ارزشهای انقلابی جمهوری اسلامی مبنی بر تعامل سازنده مردم و دولت خواهد داشت. از طرفی با مشارکت دادن مردم در امر نظارت، کارگزاران دولت نیز نسبت به رعایت حقوق شهروندان و اجرای دقیق تر قوانین و مقررات حساسیت بیشتری پیدا کنند.

منابع:

- [۱] رفیعی، فرشاده؛ صباغ گل، منصور و ابراهیمی، رعنا (۱۳۸۷). "نقش سازمان های مردم نهاد در گسترش امنیت انسانی"، اولین همایش بین المللی امنیت انسانی در غرب آسیا، بیرجند، صص ۳۶۴-۳۴۵.
- [۲] علی الحسابی، مهران (۱۳۹۰)، "نقش سازمان های مردم نهاد و رهبران محلی در توسعه روستایی"، فصلنامه مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۴، صص ۴۸-۳۵.
- [3] Abbot, J., & Guijt, I. (1997). *Changing Views on change: A Working paper on Participatory Monitoring of the Environment. Working paper, International Institute for Environment and Development.*
- [4] Alcocer, J., et al. (1997) *A survey of the Practice of Participatory Monitoring and Evaluation Methods in Bolivia. International Workshop on Participatory Monitoring and Evaluation. Cavite, Philippines, November 24-29.*
- [5] Armonia, R.C. and Campilan, D.M. (1997). *Participatory Monitoring and Evaluation: The Asian Experience, UPWARD, Los Baños, Laguna, the Philippines, 24-29 November.*
- [6] Campos, J. & Coupal, P. (1996). *Participatory Evaluation, Prepared for the UNDP (draft).*
- [7] Dieter Deiseroth, "Societal Verification: Wave of the Future?", in Trevor Findlay (ed.), *Verification Yearbook 2000, VERTIC, 2000, p. 278.*
- [8] Guijt, I. (1999) *Participatory monitoring and evaluation for natural resource management and research. Socio-economic Methodologies for Natural Resources Research.* Chatham, UK : Natural Resources Institute.
- [9] Howes, M. (1992). *Linking Paradigms and Practice: Key Issues in the Appraisal, Monitoring and Evaluation of British NGO Projects. Journal of International Development, 4(4), 375-396.*
- [10] McArthur, H. J. Jr. (1997). "Participatory Monitoring and Evaluation: Passing Fad or the Logical Step in Research Development Methodology?", (pp. 13-24). In: *Self-Assessment: Participatory Dimensions of Project Monitoring and Evaluation, Los Banos, Philippines: UPWARD.*
- [11] Tandon, R. (1981). "Participatory Evaluation and Research: Main Concepts and Issues", (pp. 15-34). In: W. Fernandes and R. Tandon, (eds), *Participatory Research and Evaluation: Experiments in Research as a Process of Liberation, New Delhi: Indian Social Institute.*