

گزارش پژوهشی

سازمان های نظارتی و بجران های پیش روی



مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش پژوهش

سال نهم، شماره ۹۴، اسفند ۱۳۹۵

سازمان های نظارتی و بحران های پیش روی

پژوهشگر:

دکتر رضا عارف

مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به این گزارش به سازمان بازرسی کل کشور تعلق دارد و هرگونه

انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از سازمان، غیرمجاز است.



نام گزارش: سازمان‌های نظارتی و بحران‌های پیش‌روی

پژوهشگر: دکتر رضا عارف

شمارگان: ۳۰۰

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: اسفند ۱۳۹۵

آدرس: تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،
طبقه ششم، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷

فهرست مطالب

۷	.....	اشاره
۹	.....	مقدمه
۱۰	.....	مفاهیم کلیدی
۲۶	.....	بحران در سازمان‌های نظارتی
۳۱	.....	نقاط بحران خیز
۴۴	.....	مدیریت بحران
۴۷	.....	نتیجه‌گیری
۵۰	.....	منابع

اشاره

بحران در هر سازمانی از جمله در سازمان‌های نظارتی، وضعی است که می‌تواند موجودیت آن سازمان را نشانه رفته و مورد تهدید قرار دهد. از این‌رو عطف نظر به «بحران» و ابعاد مختلف آن در سازمان، به دلیل حیاتی بودن موضوع، امری غیرقابل چشم‌پوشی است. در زمینه‌ی بحران‌های سازمانی، علل و عوامل به وجود آورنده، راهکارها و مراحل مدیریت آن‌ها و اموری از این دست تحقیقات زیادی انجام شده است. آنچه برای سازمان بازرسی کل کشور به عنوان سازمانی نظارتی اهمیت دارد، این است که به طور خاص ماهیت بحران را در سازمان نظارتی، از آن جهت که سازمان نظارتی است مورد بررسی قرار دهد و در این راستا از مبانی نظری بحران در سازمان‌های نظارتی گرفته تا مهم‌ترین نقاط بحران خیز، و سپس مدیریت بحران در چنین سازمان‌هایی را به بحث بگذارد.

تلاش برای تعریف و تفکیک دقیق مفاهیم قریبی مانند؛ مسأله، مشکل، معضل، عیب، نقص، تمام، کمال، آسیب، چالش، بحران و فاجعه، گردآوری مهم‌ترین نقاط بحران خیز در سازمان‌های نظارتی با استناد به تحقیقات آسیب‌شناسانه در مورد این سازمان‌ها و در نهایت نشان دادن گام‌ها و مراحل لازم برای برون‌رفت از بحران در سازمان‌های نظارتی، از جمله ویژگی‌های قابل ذکر در این پژوهش به شمار می‌آید که به همت مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، در قالب گزارش پژوهشی حاضر تقدیم می‌گردد.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مقدمه

مدیریت بحران از جمله مهم‌ترین شاخه‌های دانش مدیریت به‌شمار می‌آید. در بحث از مدیریت بحران سازمانی، چیستی سازمان، منظور از مدیریت، نظارت، ماهیت مسأله، چیستی مشکل، مراد از مُعضل، آسیب، عیب، نقص، تمام، کمال، مقصود از بحران، مفهوم فاجعه، و چیستی چالش و وجوه اشتراک و افتراق این‌ها از یکدیگر، اهمیت دارد. در مدیریت بحران این پرسش‌ها مهم است که:

(۱) نقاط بحران‌خیز در یک سازمان نظارتی کجا است؟ به دیگر سخن در چه

مواقع و چه مواضعی بحران به‌وجود می‌آید؟

(۲) راه‌ها و مراحل مقابله با بحران چیست؟

این مسائل و مسائل بی‌شماری از این‌دست در مدیریت بحران طرح شده و مورد بحث قرار می‌گیرد. اما در پژوهش پیش‌روی، بحث در مورد سازمان‌های نظارتی است نه هر سازمانی.^۱ بنابراین چه‌بسا به‌واسطه‌ی قید «نظارتی» که به سازمان افزوده می‌شود بخشی از مباحثی که در مدیریت سازمان به‌طور عام طرح می‌شود از دایره موضوع خارج شود و برخی مباحث که در مدیریت سازمان‌های دیگر طرح نمی‌شد در اینجا یعنی در موضوع «سازمان‌های نظارتی» قابل طرح گردد. این امر بر نو بودن موضوع می‌افزاید و نشان از ابعاد بسیار و زوایای نامکشوف آن دارد.

بحث از سازمان‌های نظارتی و بحران‌های پیش‌روی آن‌ها، دست کم در چند مقوله

کلی زیر قابل طرح است:

۱. در ایران مهم‌ترین سازمان‌های نظارتی عبارت‌اند از: سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، دیوان محاسبات کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان برنامه و بودجه و معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی.

- مبانی نظری و مفاهیم اولیه‌ای مانند؛ مدیریت، سازمان، نظارت، مسأله، مشکل، مُعضل، چالش، آسیب، عیب، نقص، تمام، کمال، بحران، فاجعه، تعاریف هر یک و وجوه اتفاق و اختلاف این مفاهیم با هم و از هم.
- بحران‌های ممکن و مواضع بحران‌خیز که سازمان‌های نظارتی را به نحو بالقوه^۱ تهدید می‌کند.
- مدیریت بحران و راهکارهای پیشنهادی که برای مقابله با بحران‌های سازمان‌های نظارتی طرح می‌شود.

مفاهیم کلیدی

سازمان نظارتی

سازمان عبارت است از فرایندهای نظام‌یافته از روابط متقابل افراد برای دست یافتن به هدف‌های معین.^۲ این تعریف مبین نکات زیر است:

- سازمان از سنخ امور فرایندی است.
- این فرایند متشکل از روابط انسان‌ها است. پس باید نخست انسان‌هایی وجود داشته باشند تا سپس روابطی میان آن‌ها برقرار شود.
- این روابط انسانی نظام‌مند است؛ نظام‌مندی روابط، از جمله شروط تشکیل سازمان است پس هر نوع رابطه‌ای به ایجاد سازمان ختم نمی‌شود بلکه روابط نظام‌مند این آمادگی را در خود دارند تا به تشکیل سازمان منجر شوند.

۱. بحث تهدیدهای بالفعل، موضوع را از کلیت خارج کرده و بحث موردی را طرح می‌کند حال آن‌که اینجا ذکر مقولات کلی مدنظر است.

۲. رک: آل. دفت، ریچارد، مبانی تئوری و طراحی سازمان، ترجمه علی رضاییان و سیدمحمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ هفتم، سال ۱۳۹۲.

• این فرایند هدفمند است؛ نظام حاکم میان روابط انسانی اگر به‌گونه‌ای باشد که وصول به هدف یا اهدافی را پی‌جویی نماید، آنگاه سازمان تشکیل شده است.

• اهداف این فرایند بر دو قسم «مشترک» و «شخصی» است؛ معنای این سخن آن است که هر یک از افراد دخیل در این فرایند متشکل از روابط انسانی، علاوه بر این که اهداف مشترک تعیین شده را می‌جویند، درعین حال برای خود نیز اهداف شخصی خاصی دارند که با پی‌جویی اهداف مشترک، متوقع وصول به آن اهداف شخصی نیز هستند.

با توجه به تعریف بالا، سازمان چیزی جز فرایند روابط نظام‌مند، هدفمند و متقابل میان افراد نیست و ساختار سازمانی نمایانگر آن است.

گام دوم تعیین مراد از «نظارت» است.

«منظور از نظارت دیده‌بان عملکرد کسی بودن^۱، هم در حین ارتکاب جرم، تخلف، نارسایی یا سوءجریان و هم پیش از آن، تا به این وسیله بتوان از مخالفت یا عدم مطابقت آن عملکرد با ملاک‌های تعیین‌شده^۲، پیشگیری کرد.»

با توجه به توضیحات بالا می‌توان گفت «سازمان نظارتی» فرایند نظام‌مندی از روابط میان افرادی است که با هدف مشترک دیده‌بانی عملکرد کسی^۳ شکل گرفته تا در

۱. اعم از شخص حقیقی یا حقوقی.

۲. در بحث نظارت بر دستگاه‌های اداری این ملاک‌ها عبارت‌اند از: قوانین، مقررات، وظایف، اختیارات، اهداف، برنامه‌های تعیین‌شده یا فلسفه وجودی آن دستگاه اداری.

۳. اعم از شخص حقیقی یا حقوقی.

حین عمل و پیش از ارتکاب جرم، تخلف، نارسایی یا سوءجریان، بتواند از مخالفت یا عدم مطابقت آن عملکرد با ملاک‌های تعیین‌شده، پیشگیری نماید.^۱

سازمان‌های نظارتی عموماً از طرق مختلفی چون دیده‌بانی و مراقبت، بازرسی‌های مستمر، فوق‌العاده یا موردی و اعلام، گزارش، پیگیری موارد جرم، تخلف، نارسایی‌ها و سوءجریان‌های مربوط به نظارت شوندگان، سعی در پیمودن راه در مسیر فلسفه تشکیل خود را دارند.^۲

اگرچه اهداف، وظایف و شیوه‌های سازمان‌های نظارتی از کشوری به کشور دیگر و از سازمانی به سازمان دیگر تفاوت دارد اما کلیت آن، با اندک تفاوت همان است که در بالا ذکر شد. مثلاً در ایران هدف از تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، محقق ساختن دو هدف نظارتی زیر است که می‌توان آن‌ها را فلسفه وجودی تشکیل این سازمان نظارتی نیز دانست:

- نظارت بر حُسن جریان امور

- نظارت بر اجرای صحیح قوانین^۳

یا مثلاً دیوان عدالت اداری براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی اهداف نظارتی زیر را مدنظر دارد:

«رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا

واحد‌ها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها...»^۴

۱. اصل ۱۷۴، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. رک: قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی (۱۳۷۵ و ۱۳۸۷)

۳. اصل ۱۷۴، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۴. اصل ۱۷۳، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

به عبارت دیگر اهداف دیوان عدالت اداری عبارت است از:

- رسیدگی به شکایات مردم نسبت به مأمورین دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به شکایات مردم نسبت به واحدهای دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به شکایات مردم نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به مأمورین دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به واحدهای دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به اعتراضات مردم نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به اعتراضات مردم نسبت به مأمورین دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به اعتراضات مردم نسبت به واحدهای دولتی و احقاق حقوق آن‌ها
- رسیدگی به شکایات مردم نسبت به آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها

چنان‌که به‌زودی بیان خواهد شد، متناسب با اهداف نظارتی یادشده است که می‌توان گفت چه اموری «مشکلات» یک سازمان نظارتی هستند و چه اموری «یاری‌کننده»‌های آن.

مثال دیگر وزارت اطلاعات است که قانون تشکیل این وزارتخانه، اهداف تشکیل آن را چنین ذکر می‌کند:

«به‌منظور کسب و پرورش اطلاعات امنیتی و اطلاعات خارجی و حفاظت اطلاعات و ضد جاسوسی و به‌دست آوردن آگاهی‌های لازم از وضعیت دشمنان داخلی و خارجی جهت پیشگیری و مقابله با توطئه‌های آنان علیه انقلاب اسلامی کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران، وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌گردد.»^۱

۱. رک: قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی، تاریخ تصویب: ۱۳۶۲/۰۵/۲۷.

براساس تصریح قانون تأسیس وزارت اطلاعات که در بالا آمده، سیزده هدف مهم

تشکیل وزارت اطلاعات عبارت است از:

- کسب اطلاعات امنیتی
- کسب اطلاعات خارجی
- پرورش اطلاعات امنیتی
- پرورش اطلاعات خارجی
- حفظ اطلاعات امنیتی
- حفظ اطلاعات خارجی
- ضد جاسوسی
- به دست آوردن آگاهی‌های لازم از وضع دشمنان داخلی
- به دست آوردن آگاهی‌های لازم از وضع دشمنان خارجی
- پیشگیری از توطئه دشمنان داخلی علیه انقلاب و نظام
- پیشگیری از توطئه دشمنان خارجی علیه انقلاب و نظام
- مقابله با توطئه‌های دشمنان داخلی علیه انقلاب و نظام
- مقابله با توطئه‌های دشمنان خارجی علیه انقلاب و نظام

طبعاً در مورد وزارت اطلاعات نیز این سخن صدق می‌کند که متناسب با اهداف

نظارتی بالا است که می‌توان گفت چه اموری «مشکلات» وزارت اطلاعات هستند و

چه اموری «یاری‌کننده»های آن.

فرایند نظارت سازمانی

فرایند نظارت سازمانی به مجموعه رویدادهای به هم پیوسته‌ای اطلاق می‌شود که

باهدف نظارت، طراحی و پیاده می‌شود. هر فرایند با یک رخداد مشخص آغاز و با یک

رخداد مشخص نیز پایان می‌یابد که تشخیص آن رخداد آغازین و این رخداد پایانی،

برای شناسایی فرایند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

با تأمل بر کنش‌ها و رخداد‌های تشکیل‌دهنده یک فرایند نظارت سازمانی می‌توان تشخیص داد که آن فرایند، محصول تأثیر و تأثر متقابل بین انسان و ابزار از یک‌سو، و عامل گیرنده خدمات/ تأثیرات و مواد از سوی دیگر با روشی معین و برای هدف نظارتی یا اهداف نظارتی معین است.^۱

به هر یک از این عوامل (یعنی انسان، ابزار، مواد و گیرنده خدمات) درون‌داد فرایند نظارت سازمانی اطلاق می‌شود. از انسان، ابزار و مواد به‌کار گرفته شده در فرایند نظارت سازمانی به منابع یا ساختار نیز تعبیر می‌شود.

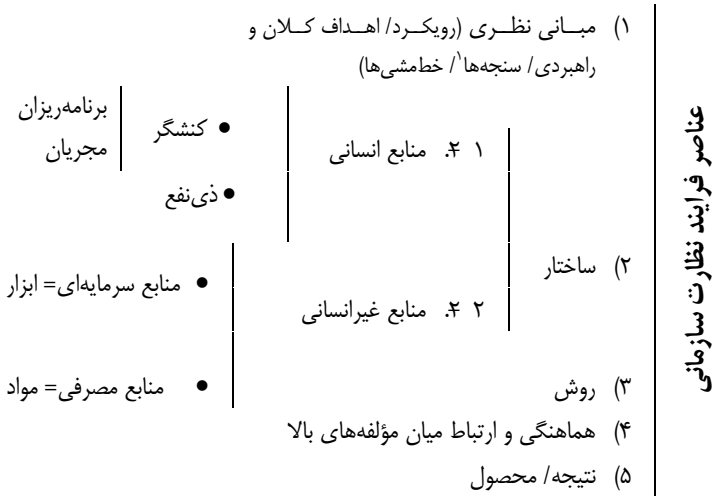
ابزار و مواد، منابع غیرانسانی هستند. ابزار را اصطلاحاً منابع سرمایه‌ای و مواد را منابع مصرفی می‌نامند. پس به‌بیان دیگر می‌توان گفت منابع غیرانسانی متشکل است از منابع سرمایه‌ای و منابع مصرفی.

بنابراین تحقق یک فرایند نظارت سازمانی، مستلزم گردآمدن اهداف، ساختار، روش، محصول و چگونگی ارتباط و نسبت این مؤلفه‌ها با یکدیگر براساس مبانی نظری خاص است.^۲

1. See: <http://cqi.tbzmed.ac.ir/Farayand/Farayand.htm>

۲. رک: آگاتا، کاتسو هیکو، کنترل، ترجمه علی کافی چاپ مرکز نشر دانشگاهی/ همچنین رک: رضا اکبری درخشی، دوره هشتم عالی مدیریت فناوری اطلاعات، سازمان مدیریت صنعتی.

بر این اساس فرایند نظارت سازمانی متشکل از عناصر زیر است:



مدیریت

فرایندی است که طی آن تلاش می‌شود تا براساس مبانی نظری موردقبول، منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، بسیج امکانات به نحو کارآمد و مؤثر هدایت، کنترل و به‌کار گرفته شود.^۲

براساس این تعریف، مدیریت بحران سازمانی عبارت خواهد بود از تلاشی که براساس مبانی نظری موردقبول صورت می‌گیرد تا منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و بسیج امکانات به نحو کارآمد و مؤثر هدایت، کنترل و به‌کار گرفته شود و به خروج از وضعی که وضع بحرانی سازمان خوانده می‌شود، منجر گردد.

1. Standard

۲. رک: رضایان، علی، اصول مدیریت، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۹.

اینک این پرسش مطرح می‌شود که:

بحران چیست؟ و وضع بحرانی کدام است؟

برای پاسخ به این پرسش لازم است نخست برخی مفاهیم مرتبط با مفهوم «بحران» توضیح داده شود تا بتوان مراد از بحران را به‌روشنی درک کرد. این مفاهیم عبارت‌اند از: مسأله، مشکل، مُعضل، چالش، آسیب، عیب، نقص، تمام، کمال، بحران و فاجعه.

مسأله^۱

این واژه در امور نظری و ذهنی استفاده می‌شود مثلاً هنگامی که پرسیده شود، «مواد به‌کار رفته در این خوراکی چیست؟» اینجا یک مسأله یا سؤال^۲ در ذهن فرد به‌وجود آمده است. آدمی هنگامی که به خود پدیده توجه می‌کند ممکن است با مسأله مواجه شود. به‌دیگر سخن در ایجاد مسأله در ذهن توجه به هدف آن پدیده شرط نیست برخلاف «مشکل» که در آن توجه به هدف شرط است و به‌زودی توضیح داده خواهد شد.

مشکل^۳

واژه «مشکل» در مورد امور عملی^۴ و عینی استعمال می‌شود مثلاً این‌که «حسن سردرد دارد.» یک مشکل عینی است یعنی غیرنظری است.

«سردرد» و «آلودگی هوای تهران» مشکلات عینی و غیرنظری هستند. مشکل هنگامی معنا پیدا می‌کند که هدفی در کار باشد. پس اگر هدفی در کار نباشد، مشکلی

1. Question

۲. «سؤال» و «مسأله» معنای اول و دوم واژه Question هستند که اینجا همراه با چشم‌پوشی یکی در نظر گرفته می‌شود. رک: لانگمن ادونسد امریکن دیکشنری، تهران، رهنما، ۲۰۰۴، ذیل واژه Question

3. Problem

۴. اینجا «عملی» در مقابل «نظری» مراد است.

هم نخواهد بود. مثلاً اگر گفته شود آیا اخذ جریمه از متخلفین در کنترل ساخت‌وسازهای شهری مشکلی ایجاد می‌کند یا نه در پاسخ باید گفت:

- اگر هدف از اخذ جریمه پیشگیری و بازدارندگی از ارتکاب تخلف در ساخت‌وساز و برقراری نظم در ساخت‌وساز شهری باشد، مشکل وجود دارد چرا که اخذ جریمه تاکنون موجب بازدارندگی و ایجاد نظم در شهرسازی نشده و ظاهراً در آینده نیز نخواهد شد.

- اما اگر هدف از اخذ جریمه ایجاد درآمد برای شهرداری‌ها و تأمین بخشی از بودجه آن‌ها باشد، مشکلی وجود ندارد و این کار به‌خوبی آن هدف را برآورده می‌نماید.

مشکل همواره نوعی مانعیت دارد، از این‌رو بعد از تصور هدف، معنا پیدا می‌کند. به همین ترتیب یاری‌کننده بودن هم بعد از تصور هدف، معنا پیدا می‌کند. از این‌رو اگر درباره سازمان‌های نظارتی سخن گفته شود باید دید اهداف سازمان نظارتی چیست تا آنگاه ببینیم آیا مشکل دارند یا نه؟ و اگر دارند، آن مشکلات چیست و یاری‌کننده‌های آن کدام است؟ بنابراین در فرایند نظارت متناسب با هدفی که مدنظر است می‌توان امری را یاری‌کننده دانست و امر دیگری را مشکل. این یاری‌کننده بودن یا مشکل بودن به نسبت تغییر و تفاوت اهداف، تغییر می‌کند. به دیگر سخن می‌توان گفت مشکل امری نسبی است. یک چیز در قیاس با هدفی مشکل به‌شمار می‌آید و همان چیز در قیاس با هدف دیگری مشکل به‌شمار نمی‌آید و چه‌بسا یاری‌کننده محسوب شود. مثال بالا اخذ جریمه برای درآمدزایی یاری‌کننده است ولی برای برقراری نظم و بازدارندگی از تخلف، مشکل شمرده می‌شود.

با توجه به معنای «مسأله» و «مشکل» می‌توان گفت همواره در دشواری‌های امر نظارت یک سری مسائل نظری و یک سری مشکلات عملی پیش‌روست. به دیگر سخن «مسائل و مشکلات امر نظارت» درواقع اشاره به دشواری‌های نظری و سختی‌های عملی امر نظارت دارد.

مُعْضِلٌ^۱

اگر «مشکل» که امری عملی (غیر نظری) است از جهت پیچیدگی از حدی فراتر رود به طوری که برای انسان سردرگمی و تحیر بیاورد، به آن «معضل» گویند. در واقع:

$$\text{«مشکل»} + \text{«پیچیدگی»}^۲ \text{ و بُهت‌آوری}^۳ = \text{مُعْضِل}$$

«مُعْضِلٌ» با کلمه «عَضَلَهُ» هم‌ریشه است ماهیچه را به دلیل پیچیده و مجتمع بودنش «عضله» می‌گویند.^۴ «مُعْضِلٌ» مانند «مُشْکِلٌ» اسم فاعل عربی است و هر دو بر یک وزن هستند اما به نادرست در زبان فارسی به صورت اسم مفعول به فتح ضاد تلفظ می‌شود.

پس اگر از معضلات سازمان‌های نظارتی سخن گفته شود منظور صرفاً آن مشکلاتی است که در پیچیدگی، از حد خاصی فراتر رفته‌اند و موجب بُهت و سردرگمی آدمی را فراهم آورده‌اند. آدمی در حل و رفع معضلات دچار بهت و سردرگمی می‌شود و این سردرگمی و حیرت‌زا بودن آن وجه نام‌گذاری آن به «معضل» است.

عیب، نقص، تمام و کمال

بحث از مفاهیم؛ عیب، نقص، تمام و کمال، مقدمه بحث از مفهوم «آسیب» و «آسیب‌شناسی» است از این رو باید نخست به ایضاح این مفاهیم پرداخت.

«ناقص» در مقابل «تام» است. چیزی که «تمام» نیست «ناقص» است. «عیب» در مقابل «کمال» است. مثلاً یک صندلی را که به تازگی ساخته شده تصور کنید که چون تمام اجزای سطح (محل نشستن)، تکیه‌گاه و پایه‌ها را دارد، تام است اما چون رنگ نخورده و پستی‌وبلندی‌ها و ناهمواری‌های آن هنوز برطرف نشده، کامل نیست. در

1. Perplexity
2. Complexity
3. Confusing

۴. رک: عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید، تهران، میلاد، ۱۳۹۱.

زبان فارسی برای رساندن دو مفهوم «تمام» و «کمال» دو واژه به کار برده می‌شود یکی «ساختن» و دیگری «پرداختن». عمل «ساختن»، میز را «تمام» می‌کند اما عمل «پرداختن»، میز را «کامل» می‌کند.

اگرچه «عیب» و «نقص» نیز مانند «مشکل» در مورد امور عینی (نه امور ذهنی) به کار می‌روند، اما مانند «مشکل» نیستند که در مقایسه یک پدیده بیرونی با اهداف تعیین شده به وجود می‌آید، بلکه عیب و نقص می‌تواند هنگامی که هدفی در کار است پدید آید و هم هنگامی که هدفی در کار نیست.

آسیب‌شناسی^۱

در زبان‌های اروپایی پسوند «لوژی» دو معنا دارد یکی به معنای «شناخت» معنای دوم «مجموعه» است یعنی دلالت بر مجموعه می‌کند مثلاً وقتی گفته می‌شود «میثولوژی^۲ نزد یونانیان باستان»، اگر گمان شود که منظور، «اسطوره‌شناسی نزد یونانیان باستان» است این یک خطا در ترجمه خواهد بود زیرا یونانیان باستان علم اسطوره‌شناسی نداشتند پس باید عبارت بالا را «مجموعه اسطوره‌ها نزد یونانیان باستان» ترجمه کرد. واژه «پثولوژی^۳» نیز وضع مشابه دارد. این واژه گاهی به معنای «آسیب‌شناسی» است و گاهی به معنای «مجموعه آسیب‌ها».

مثال دیگر واژه «ترمینولوژی^۴» است که گاهی به معنای «اصطلاح‌شناسی» و گاهی به معنای «مجموعه اصطلاحات» است. مثلاً وقتی گفته می‌شود «ترمینولوژی فروید» منظور «اصطلاح‌شناسی فروید» نیست. فروید اصطلاح‌شناسی نداشت بلکه مراد «مجموعه اصطلاحات»ی است که فروید به کار می‌برد.

1. Pathology
2. Mythology
3. Pathology
4. Terminology

واژه «پتوس»^۱ که نخست در علم پزشکی به کار می‌رفت و سپس از پزشکی وارد سایر دانش‌ها شد، معمولاً در مورد پدیده‌های عینی (خارجی) استفاده می‌شود. پدیده‌های عینی اگر عیب یا نقصی داشته باشند، به آن عیب یا نقص، «پتوس» گفته می‌شود. در پزشکی واژه «پتوس» را، هم برای نشان دادن نقص عضو به کار می‌برند و هم برای نشان دادن عیب عضو، بنابراین «پتولوژی» نیز دو معنا خواهد داشت؛

- معنای نخست؛ مجموعه عیوب یا نقایص

- معنای دوم؛ شناسایی عیوب و نقایص

از آنجاکه در پزشکی هم از «عیب» و هم از «نقص» تعبیر به «بیماری» می‌شود، می‌توان گفت «پتولوژی» در علم پزشکی به فراخور متنی که در آن این واژه به کار می‌رود می‌تواند یکی از دو معنای زیر را داشته باشد:

- بیماری‌شناسی

- مجموعه بیماری‌ها

واژه «آسیب» هم برای «عیب»‌ها و هم برای «نقص»‌ها، به کار می‌رود و همان‌طور که می‌دانید عیب و نقص در مورد پدیده‌های عینی به کار می‌رود نه پدیده‌های ذهنی، پس واژه «آسیب» نیز برای پدیده‌های عینی کاربرد دارد معنای این سخن آن است که سه واژه: آسیب، عیب، نقص، عموماً برای «مفاهیم»ی که اموری ذهنی هستند (نه عینی) به کار نمی‌رود پس نباید گفت فلان مفهوم، معیوب است یا ناقص است یا آسیب دارد. از این سخن می‌توان چنین نتیجه گرفت که آسیب‌شناسی سازمان‌های نظارتی دو معنا می‌تواند داشته باشد:

- شناسایی عیوب و نقایص (عینی / غیرذهنی) سازمان‌های نظارتی

- مجموعه عیوب و نقایص (عینی / غیرذهنی) سازمان‌های نظارتی

چالش

واژه «چلنج»^۱ در زبان انگلیسی چهار معنا دارد ولی در زبان فارسی غالباً برای آن چهار معنا به خطا یک معادل به کار برده می‌شود. این چهار معنا به شرح زیر است:

- معنای نخست؛ تحدی یا مبارزه طلبی؛ که نوعی مسابقه (عملی) و مقایسه (نظری) در آن است. در این معنا وقتی گفته شود، چالش‌های پیش‌روی سازمان‌های نظارتی، منظور اموری است که سازمان‌های نظارتی را به مبارزه، مسابقه و مقایسه می‌طلبد.^۲

- معنای دوم؛ مسأله (نظری) یا مشکل (عملی)؛ معنای دوم «چالش»، مسأله (نظری) یا مشکل (عملی) است. پس در این معنا مراد از چالش‌های پیش‌روی سازمان‌های نظارتی، همان مسائل و مشکلاتی است که سازمان‌های نظارتی از جهت نظری و از بُعد عملی با آن‌ها مواجه هستند.^۳

- معنای سوم؛ مقابله و معارضة؛ نوعی جنگ‌و‌گریز بی‌سروصدا و اعلام‌نشده؛ این هنگامی است که نیروهای اجتماعی شروع به سایش و فرسایش یکدیگر کنند. شاید واژه «تنش» را بتوان معادل فارسی آن دانست.

براساس معنای اخیر، چالش‌های پیش‌روی سازمان‌های نظارتی، یعنی اموری که بی‌سروصدا و اعلام‌نشده به مقابله، معارضة، سایش، جنگ‌و‌گریز با سازمان نظارتی می‌پردازند و هم موجب فرسایش سازمان نظارتی می‌شوند و هم سازمان نظارتی موجب فرسایش آن‌ها می‌گردد.^۴

1. Challenge

۲. لانگمن ادونسد امریکن دیکشنری، تهران، رهنما، ۲۰۰۴.

۳. همان.

۴. همان.

• معنای چهارم؛ موارد نقض یک ادعا؛ این معنای چهارم «چالش» است که می‌توان «مورد مشکل‌آفرین» را معادل فارسی مناسب برای آن دانست. اگر چالش به این معنای اخیر در نظر گرفته شود آنگاه «چالش‌های پیش‌روی سازمان‌های نظارتی»، به معنای «موارد نقض ادعاهای سازمان‌های نظارتی» خواهد بود.^۱

بُحْران^۲

اگر پیچیدگی و بُهت‌آفرینی معضِل از حدّی فراتر رود و به مرز نابودکنندگی برسد، «بحران» به‌وجود می‌آید. وضع بحرانی وضعی است که در آن معضلات شدت یافته است لذا این مفهوم مانند مفاهیم «عیب»، «نقص»، «آسیب»، «مشکل» و «معضل»، اغلب در امور عینی (نه ذهنی) به‌کار می‌رود.

تعبیر «بحران» و معادل‌های آن نیز مانند تعبیر «آسیب‌شناسی»، از علم پزشکی وارد امور فرهنگی شده است. در پزشکی قدیم هنگامی که بیمار به وضعی می‌رسید که از نظر پزشک یا به مرگ منجر می‌شد یا بهبود حاصل می‌کرد و حالت بینابین نداشت، گفته می‌شد «وضع بیمار بحرانی است» یعنی وضع معلق میان مرگ و بهبودی.^۳ در چنین شرایطی مسأله صفر و یک مطرح است و حد وسط ندارد. در اشعار شعرا نیز به این معنا اشاره شده که:

خداوندا جهان با عنف و لطفت کیست بیماری
که بیم مرگ و امید بقا باشد ز بحرانش^۴

۱. همان.

2. Crisis

۳. رک: عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید، تهران، میلاد، ۱۳۹۱/همچنین رک: پور مختار، محمدعلی، مسائل قضایی در مدیریت بحران، تهران، قوه قضاییه (معاونت آموزش)، ۱۳۸۸، ص ۶

۴. قآنی، میرزا حبیب‌الله، دیوان اشعار، تصحیح امیر صانعی (خوانساری)، تهران، انتشارات نگاه، ۱۳۸۰، قصیده ۱۹۵.

از زمانی که کتاب «بحران علوم اروپایی و پدیدارشناسی استعلایی»^۱ اثر هوسرل در غرب به رشته تحریر درآمد این واژه وارد فرهنگ غرب و علوم فرهنگی شد و در حال حاضر بسیار متداول است.

واژه «بحران» امروزه هنگامی به کار می‌رود که معضلات، در پیچیدگی و بُهت‌آوری به اوج خود رسیده و تا آنجا پیشرفته که به مرز نابودکنندگی رسیده‌اند به طوری که در چنین وضعی به‌رغم آن که اقدام عاجل در جهت پیشگیری از بدتر شدن اوضاع و کاهش خطرات ضروری است، اما با توجه به پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری یا روش‌شناسی‌های عملی موجود، آن معضلات قابل‌حل نیستند و اساساً باید آن پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری یا متدولوژی‌های عملی را تغییر داد یا کنار گذاشت.

با توجه به توضیح بالا می‌توان مدعی شد که بحران در یک سازمان نظارتی همواره بیش از آن که معضلاتی را که موجب به وجود آمدن بحران شده‌اند، نشان دهد، وجود خطا در «پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری» یا «روش‌های عملی» یا هر دو را نشان می‌دهد؛ یعنی یا خطا در پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری است یا در روش‌های عملی یا در هر دو.

هرگاه در یک سازمان نظارتی بحرانی به‌وجود آید، محقق هوشیار بی‌درنگ توجه‌اش از معضلات منصرف می‌شود و به پیش‌فرض‌ها، مبانی نظری و روش‌های عملی معمول در آن سازمان نظارتی عطف توجه می‌کند.^۲ با این توضیح می‌توان گفت منظور از «بحران سازمان‌های نظارتی» عبارت است از:

۱. ادموند هوسرل، بحران علوم اروپایی و پدیدارشناسی استعلایی: مقدمه‌ای بر پدیدارشناسی، مترجم غلام‌عباس جمالی، تهران، گام نو، چ اول، ۱۳۸۸.

۲. رک: ملکیان، مصطفی، گفتگو درباره «آسیب‌شناسی آموزش و پرورش»، مصاحبه‌کننده اسدالله مرادی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، تهران، ۱۳۸۹.

«رسیدن وضع یک سازمان نظارتی به مرز نابودی، در اثر تشدید پیچیدگی و بهت‌آوری معضلات ناشی از نادرستی پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری یا نادرستی روش‌های عملی آن سازمان، که این وضع، اقدام عاجل در جهت پیشگیری از بدتر شدن اوضاع و کاهش خطرات را ایجاب می‌کند.»

در تعریف بالا چند نکته مهم در نظر گرفته شده است:

- این که بحران از تشدید «معضلات» نشأت می‌گیرد و این نشان می‌دهد که تعبیر بحران هم غالباً در رابطه با امور عینی کاربرد دارد.
- این که علل به‌وجود آمدن بحران صراحتاً و راه‌های رفع بحران که همان تغییر و اصلاح در پیش‌فرض‌ها، مبانی نظری یا روش‌های عملی است به نحو ضمنی، ذکر شده است.
- این که حدّ فاصل و وجه تمایز وضع «معضل‌داری» و «بحران‌زدگی» در «رسیدن یا نرسیدن آن به مرز نابودکنندگی» و «ایجاب یا عدم ایجاب اقدام عاجل» است.

در اینجا لازم است به این نکته اشاره شود که واژه «بحران» گاهی به معنای «معضل به‌علاوه ویژگی‌های ...» به کار می‌رود و گاهی به معنای «وضع خاصی حاصل از انباشت معضلات ...».

تفاوت یادشده در دو کاربرد واژه «بحران» در بحث حاضر چندان تأثیرگذار نیست، لذا واژه «بحران» در این نوشته به معنایی اعم از این دو کاربرد در نظر گرفته می‌شود. به عبارت دیگر در این پژوهش تفاوتی نمی‌کند که بحران، «معضل تشدید یافته» دانسته شود یا «وضع ناشی از آن معضل».

فاجعه^۱

هنگامی که بحران چاره نشود و به رویدادی هولناک، ناگهانی همراه با رنج‌ها و ویرانی‌های بزرگ و حتی قرین با نابودی منجر شود، در واقع فاجعه رخ داده است. اگر بحران رسیدن به مرز نابودی بود، فاجعه گذشتن از مرز است. اگر سازمان نظارتی در مدیریت بحران و چاره‌اندیشی برای عبور از آن موفق عمل نکند، چه بسا به فاجعه‌ای ختم شود که ویرانی‌های بزرگ و حتی نابودی سازمان را رقم بزند.

بحران در سازمان‌های نظارتی

در بخش مفاهیم کلیدی، «مشکل‌داری»، «معضل‌داری»، «بحران‌زدگی» و این‌که این سه مفهوم تفاوت اشتدادی با هم دارند نه تفاوت ماهوی، روشن شد. به این معنا که هریک محصول شدت یافتن مفهوم ماقبل خود است. «بحران‌زدگی» ماحصل شدت یافته «معضل‌داری» است و «معضل‌داری» ماحصل تشدید «مشکل‌داری».

آنچه در مفهوم «مشکل» مهم است این است که در قیاس با اهداف پدید می‌آید و امری نسبی است. پس «معضل» و «بحران» هم که نسبت اشتدادی با آن دارند در قیاس با اهداف، پدید می‌آیند و از این‌رو آن‌ها هم نسبی خواهند بود.

در مفهوم «معضل» آنچه مهم است این است که چنان پیچیدگی دارد که آدمی در حل آن دچار بُهت و حیرت می‌شود اما این مزیت را دارد که سازمان نظارتی را به مرز نابودی و تحمیل ویرانی‌ها و رنج‌های بزرگ نمی‌کشاند. درست برخلاف «بحران».

بحران آن است که سازمان نظارتی را به مرز نابودی و مرز تحمیل ویرانی‌های بزرگ می‌کشاند. بنابراین اگر بحث از بحران‌های سازمان‌های نظارتی باشد و اموری به‌عنوان بحران‌های پیش‌روی این سازمان‌ها ذکر شود، اموری خواهند بود که به لحاظ ماهوی با مشکل‌داری و معضل‌داری سازمان‌های نظارتی تفاوتی نخواهند داشت و صرفاً هنگامی می‌توان بحران‌زا بودن آن‌ها را تأیید کرد که نشان داده شود آن مشکلات و معضلات در پیچیدگی و بهت‌آوری به‌جایی رسیده‌اند که سازمان نظارتی را به ویرانی بزرگ یا به نابودی تهدید می‌کنند. از این‌رو پاسخ به این پرسش ضرورت می‌یابد که:

«چه چیزهایی سازمان نظارتی را به ویرانی بزرگ یا به نابودی تهدید

می‌کنند؟»

به تعبیر دیگر:

«چه چیزهایی ماهیت^۱ سازمان نظارتی را با تهدید نابودی یا ویرانی مواجه

می‌کند؟»

برای پاسخ به این پرسش نخست باید روشن شود که:

«ماهیت سازمان نظارتی ساخته‌شده از چه مؤلفه‌هایی است که اگر آن مؤلفه‌ها

از سازمان نظارتی گرفته شود سازمان نظارتی از «سازمان» بودن یا از «نظارتی»

بودنش تهی می‌شود؟»

پیش‌ازاین معلوم شد که عناصر فرایند نظارت سازمانی عبارت‌اند از:

۱. مبانی نظری (شامل رویکردها، اهداف کلان، و راهبردی، سنجه‌ها،

خطامشی‌ها)

۱. اینجا منظور از ماهیت آن چیزی است که سازمان نظارتی بودن یک سازمان به آن است.

۲. ساختار اعم از منابع انسانی (فاعلان و ذی نفعان) و منابع غیرانسانی (سرمایه‌ای و مصرفی)
۳. روش
۴. هماهنگی و ارتباط میان عناصر
۵. نتیجه / محصول

عناصر فرایند نظارت سازمانی در حکم آب، غذا و اکسیژن برای سازمان نظارتی- که در اینجا ماهیتش مورد سؤال است- هستند به این معنا که جزء ماهوی سازمان نظارتی نیستند، اما سازمان نظارتی به آن‌ها نیاز حیاتی دارد درست مانند انسان که غذا، آب و اکسیژن جزء ماهوی انسان بودن انسان نیست، اما وجود انسان به آن‌ها محتاج است. پس باید روشن شود که؛

«سازمان نظارتی بودن یک سازمان به چیست؟»

با توجه به این که سازمان فرایندهای نظام‌یافته از روابط متقابل افراد برای دست یافتن به هدف‌های معین است^۱، مؤلفه‌هایی که وجودشان یک سازمان را سازمان می‌کند و فقدانشان سازمان را از سازمان بودن خالی می‌کند، عبارت خواهد بود از:

۱. وجود فرایند نظام‌مند ارتباط انسانی

۲. وجود هدف مشترک معین

از سوی دیگر نظر به این که نظارت در یک سازمان، دیده‌بانی است که هم در حین عمل و هم پیش از ارتکاب جرم، تخلف، نارسایی یا سوء جریان بر شخص حقیقی یا حقوقی صورت می‌گیرد تا به این وسیله بتوان از مخالفت یا عدم مطابقت آن عملکرد با ملاک‌های تعیین شده، پیشگیری نمود، لذا مؤلفه‌های «نظارتی بودن» یک سازمان که

۱. رک: آل. دفت، ریچارد، مبانی تئوری و طراحی سازمان، ترجمه علی رضاییان و سیدمحمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ هفتم، سال ۱۳۹۲.

اگر آن مؤلفه‌ها نباشند سازمان از نظارتی بودن خود عاری خواهد شد و دیگر بر آن نمی‌توان صفت «نظارتی» را بار کرد عبارت خواهند بود از:

۱. دیده‌بانی (حین و پیش از عمل)

۲. هدف قرار دادن «کشف مخالفت یا عدم مطابقت عملکرد شخص^۱ با ملاک‌های تعیین شده»^۲

با توجه به مؤلفه‌های ماهوی «سازمان» و مؤلفه‌های ماهوی «نظارت» می‌توان گفت در مجموع اصلی‌ترین مقوم‌های یک سازمان نظارتی عبارت‌اند از:

۱. وجود فرایند نظام‌مند ارتباط انسانی

۲. دیده‌بانی (حین و پیش از عمل)

۳. تعیین و پی‌جویی «کشف مخالفت یا عدم مطابقت عملکرد دیده‌بانی شونده با ملاک‌هایی که به‌عنوان هدف مشترک تعیین شده»

پس از روشن شدن مؤلفه‌های اصلی و مقومات ماهوی «سازمان نظارتی» می‌توان مدعی شد که هرگاه معضل یا معضلاتی بخواهد سازمان نظارتی را به بحران یا به تعبیری به مرز نابودی و ویرانی عظیم برساند باید در پیچیدگی و گیج‌کنندگی به حدی برسد که مستقیم یا با واسطه، دست کم یکی از سه مؤلفه یا به تعبیر دقیق‌تر یکی از سه مقوم ماهوی «سازمان نظارتی» را عملاً به مرز نابودی برساند.

مثال برای به مرز نابودی رساندن مقوم‌های ماهوی «سازمان نظارتی» این‌که؛ معضل یا معضلاتی مستقیم یا با واسطه، کار سازمان نظارتی را به‌جایی برساند که در آن

۱. اعم از حقیقی و حقوقی

۲. این ملاک‌های تعیین شده عبارت‌اند از: قوانین، مقررات، وظایف، اختیارات، اهداف، برنامه‌های تعیین شده یا فلسفه وجودی آن دستگاه اداری.

نظام‌مندی ارتباطات انسانی تا حد نابودی پیش رود یا سازمان نظارتی دیده‌بانی از شخص حقیقی یا حقوقی را تا مرز تعطیلی کنار بگذارد یا به‌گونه‌ای دیگر «کشف مخالفت یا عدم مطابقت عملکرد شخص حقیقی یا حقوقی با ملاک‌های تعیین‌شده» را که باید هدف قرار می‌داد تا مرز بلا تکلیفی رها کند یا تا مرز هدف نامشترک بودن تنزل دهد، در تمام این حالات که یک سازمان نظارتی به مرزهای یادشده می‌رسد، سازمان بحران زده است.

اگرچه علل و عواملی که می‌توانند سازمان را با بحران مواجه کنند بسیار است اما قاعدتاً تمام آن‌ها دست‌کم یکی از مقومات یادشده را نشانه می‌روند. مثلاً معضلات مالی ممکن است نظام‌مندی روابط انسانی را با خطر نابودی مواجه کند یا دیده‌بانی را نیمه تعطیل کند یا حتی هدف مشترک سازمان را که عبارت بود از «کشف مخالفت یا عدم مطابقت عملکرد شخص با ملاک‌های تعیین‌شده» به حاشیه براند و به‌جای آن اهداف دیگری چون «درآمدزایی» و «تجارت پنهانی» را جایگزین کند یا حتی آن هدف مشترک را از مشترک بودنش خارج سازد.

انباشت معضلات در ناحیه «عناصر فرایند نظارت سازمانی» اعم از «مبانی نظری»، «ساختارها»- که خود منابع انسانی، سرمایه‌ای و مصرفی را شامل می‌شود- «روش‌ها» و درنهایت انباشت معضلات لاینحل در ناحیه «هماهنگی و ارتباط میان عناصر یادشده» هر یک می‌توانند یکی از مقومات سازمان نظارتی را به مخاطره اندازد و در نتیجه سازمان نظارتی به مرز نابودی برسد.

هنگامی که یک سازمان نظارتی، نظام‌مندی روابط انسانیش را از دست داد یا در کارکرد دیده‌بان بودن خود فلج شد یا هدف اصلی مشترک و معین خود را به کناری نهاد، آن سازمان نظارتی رو به نابودی است هرچند به لحاظ فیزیکی و ظاهری همچنان پابرجا و فعال باشد.

اینک طرح این پرسش به‌جا است که مهم‌ترین معضلاتی که می‌تواند یک سازمان نظارتی را به بحران یا همان مرز نابودی بکشاند چیست؟ به تعبیر دیگر در یک سازمان نظارتی مهم‌ترین نقاط بحران‌خیز کدام است؟

نقاط بحران‌خیز

بحران‌های ممکن در سازمان‌های نظارتی، در واقع ماحصل معضلاتی هستند که وقوع آن‌ها در سازمان‌های نظارتی ناممکن نیست و در صورت تشدید، سازمان را به وضعی نزدیک به نابودی خواهند کشاند.

اگر پذیرفته شود که نابودی یک سازمان نظارتی لزوماً به معنای معدوم شدن فیزیکی آن نیست، بلکه از بین رفتن مؤلفه‌های ماهوی سازمان نظارتی و به‌تبع آن از بین رفتن کارکرد و اثربخشی یک سازمان نظارتی در واقع به معنای نابودی آن است خواه آن سازمان به لحاظ فیزیکی و ظاهری پای‌جا باشد خواه نباشد، آنگاه اگر کارکرد و اثربخشی از سازمان نظارتی گرفته شود، از آن سازمان نظارتی جز یک نام‌چیزی باقی نخواهد ماند. «بی‌اثر بودن» با «وجود نداشتن» تفاوتی ندارد.

به هر میزان که از اثربخشی سازمان نظارتی کاسته می‌شود، سازمان به نابودی نزدیک‌تر خواهد شد. برعکس هر چه بر کارکرد و اثربخشی سازمان نظارتی افزوده می‌شود، آن سازمان از خطر نابودی دورتر می‌گردد.

از سخن بالا می‌توان نتیجه گرفت که بحث از نقاط بحران‌خیز یا همان بحران‌های بالقوه‌ای که می‌تواند سازمان‌های نظارتی را تهدید کند، در واقع بحث از اموری است که مؤلفه‌های ماهوی سازمان و به‌تبع آن کارکردها و اثربخشی سازمان‌های نظارتی را تهدید می‌کنند.

کارکرد هر سازمان نظارتی انجام وظایف و وصول به اهدافی است که فلسفه تأسیس آن سازمان نظارتی به‌شمار می‌آید. پس اگر «نظارت بر حسن جریان امور» و «نظارت بر اجرای صحیح قوانین» اهداف و فلسفه تأسیس سازمان بازرسی کل کشور باشد آنچه وصول به این اهداف و محقق ساختن این فلسفه را ناممکن کند، عامل بحران در سازمان بازرسی به‌شمار می‌آید.

هر آنچه مؤلفه‌های ماهوی سازمان نظارتی را از بین ببرد و سازمان نظارتی را از انجام وظایف و رسیدن به اهداف تعیین‌شده باز دارد باید ازجمله مشکلات سازمان نظارتی دانست که درصورت تشدید، به معضل و بازهم درصورت تشدید چه‌بسا به بحران منجر شود.

با توجه به توضیح بالا می‌توان گفت، پرسش از مهم‌ترین بحران‌های بالقوه یا نقاط بحران‌خیز سازمان نظارتی، در حقیقت بیان دیگری از این پرسش است که:

«مهم‌ترین بازدارنده‌هایی که می‌توانند به مؤلفه‌های ماهوی سازمان

نظارتی آسیب رسانند و سازمان را از انجام وظایف و وصول به اهدافش

بازدارند کدام‌اند؟»

در پاسخ به این سؤال با نظر به پژوهش‌های آسیب‌شناسانه‌ای که درباره‌ی برخی سازمان‌های نظارتی صورت گرفت، می‌توان موارد زیر را که حاصل حصر استقرایی است^۱ برشمرد.

پیش از ذکر نقاط بحران‌خیز در سازمان‌های نظارتی یادآوری این نکته ضروری است که اگرچه فهرست زیر به‌عنوان نقاط بحران‌خیز در سازمان‌های نظارتی ذکر می‌شود اما معنای آن این نیست که این نقاط بحران‌خیز در سایر سازمان‌ها وجود ندارد.

۱. در حصر استقرایی امکان افزودن یا کاستن از اقسام وجود دارد.

این درست مانند آن است کسی بگوید: بیماری‌های رایج در فلان کشور عبارت‌اند از: سرطان، آنفولانزا، مالاریا و ... و نمی‌توان نتیجه گرفت که سرطان، آنفولانزا و مالاریا بیماری‌های مختص آن کشور است و در کشورهای دیگر وجود ندارد. با این توضیح اینک می‌توان به ذکر مهم‌ترین نقاط بحران‌خیز در سازمان‌های نظارتی پرداخت:

۱. فقدان نظام مطلوب گردآوری، ثبت و پردازش اطلاعات در خصوص نظارت شونده‌گان

سازمان‌های نظارتی، به میزان اطلاعات، آگاهی‌ها و شناختی که از نظارت شونده‌گان و جزئیات مربوط به نظارت‌شونده‌گان دارند، می‌توانند در دیده‌بانی و کنترل آن‌ها آسان‌تر و توان‌تر عمل کنند.

همان‌طور که برخورداری از یک نظام جامع و قوی در سه بُعد گردآوری، ثبت و پردازش اطلاعات، سازمان نظارتی را در انجام وظایف و محقق ساختن اهداف یاری می‌رساند، فقدان چنین امکانی مؤلفه دوم سازمان نظارتی یعنی مؤلفه «دیده‌بان» بودن را مختل می‌کند و مانع سازمان در انجام وظایف و تحقق اهداف خواهد بود. میزان اطلاعات گردآوری شده، حجم داده‌های ثبت شده و برخورداری از نظامی توانا در پردازش اطلاعات مربوط به نظارت شونده‌گان، نقش تعیین‌کننده‌ای در انجام وظایف و تحقق اهداف برای سازمان نظارتی دارد.

نظارت بر نظارت شونده‌گانی که اطلاعات کمی درباره آن‌ها در دست باشد یا بی‌اطلاعی از نظارت شونده‌گان، امر نظارت را دشوار و گاه ناممکن می‌سازد.^۱

۱. رک: عارف، رضا و محمود مهدوی‌فر، طرح پژوهشی «آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.

۲. سیاست‌زدگی

منظور از سیاست‌زدگی^۱ در اینجا آن است که وظایف سازمان نظارتی، اهداف سازمان نظارتی و فلسفه وجود آن به‌گونه‌ای تحت‌الشعاع دیدگاه‌ها، اغراض و انگیزه‌هایی سیاسی واقع شود که هرگز مدنظر نبود. به دیگر سخن معنای سیاست‌زدگی در سازمان نظارتی آن است که در یک سازمان نظارتی جریان اموری که در عرصه سیاسی درجهت کسب، حفظ و افزایش قدرت سیاسی وجود دارد در فرایند عملکرد سازمان نظارتی چنان نقش پررنگی پیدا کند که اصل واقع شود و انجام وظایف و تحقق اهداف سازمان نظارتی به حاشیه رانده شود و به امری فرعی یا ابزاری در خدمت تحقق آن اهداف سیاسی تبدیل شود.

سیاست‌زدگی در سازمان نظارتی، از جمله مهم‌ترین خطرات بالقوه‌ای است که با تأثیر بر نظام‌مندی روابط انسانی و با انحراف ملاک‌ها، کارایی و اثربخشی سازمان نظارتی را تهدید می‌کند.

۳. خلط میان مسأله و مسأله‌نما

حیطه وظایف، اختیارات و اهداف سازمان نظارتی نیز مانند هر سازمان دیگری، درباره موضوعاتی است که در واقع مسائل و دغدغه‌های آن سازمان به‌شمار می‌آیند. به‌عنوان مثال در مقام تعریف، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین و مهم‌ترین مصادیق آن‌ها، باید دغدغه‌ها و مسائل مدنظر سازمان بازرسی کل کشور باشد. حال اگر سازمان بازرسی به‌جای این‌ها، دغدغه‌های دیگری را در پیش گیرد و مسائل دیگری را مهم‌ترین مصادیق مسائل پیش‌روی خود بداند، به خطای «درآمیختن مسأله با

ص ۶۴/ همچنین رک: جوی‌پا، حسن، «آسیب‌شناسی اجرای حسابرسی عملکرد توسط دیوان محاسبات کشور و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن»، دانش حسابرسی سال دهم پاییز ۱۳۸۹ شماره ۴۰، ص ۱۲۴.

۱. افروغ، عماد، دلیل رشد سیاست‌زدگی در جامعه ایران، پایگاه خبری فرارو، ۱۳۸۸، کد خبر: ۳۵۴۲۵، به نشانی:

<http://fararu.com/fa/news/>

مسأله‌نما» دچار شده است. در این خطا، آنچه همچون مسأله به نظر می‌رسد ولی در واقع مسأله نیست، به‌عنوان مسأله در نظر گرفته می‌شود و طبعاً بخش زیادی از هزینه‌ها و تلاش‌های سازمان مصروف نگرانی‌های ناشی از آن می‌شود.

اگر سازمان نظارتی در دام این خطا گرفتار آید و در این مسیر بیش‌ازحد پیش رود، امکان رسیدن به وضع بحرانی، دور از ذهن نیست چراکه پیگیری مسأله‌نما به‌جای مسأله، دوری از اهداف را در پی خواهد داشت نه وصول به اهداف را.^۱

۴. تحریف در اهداف

منظور از تحریف در اهداف این است که سازمان نظارتی آگاهانه یا ناآگاهانه آنچه هدف اصلی سازمان نظارتی نبود را به‌جای هدف اصلی قرار دهد و در عوض آنچه هدف اصلی بود را کنار بگذارد یا به‌عنوان اهداف فرعی بپندارد.

فرق این نوع از خطاها با قسم پیشین در این است که در قسم پیشین مسائل و موضوعاتی که سازمان نظارتی به آن‌ها می‌پردازد، به‌اشتباه شناسایی و موردنظر قرار می‌گرفت اما در اینجا صحبت بر سر این است که به فرض این که موضوعات، مسائل و دغدغه‌ها سازمان نظارتی به‌درستی شناسایی شود، باز این احتمال وجود دارد که آن مسائل درست شناسایی شده، با اهداف نادرست مورد بررسی قرار گیرد. مثلاً اگر هدف یک دستگاه نظارتی، برقراری عدالت، مبارزه با فساد، اصلاح امور، برآوردن خواسته‌های مردم یا مثلاً پیشگیری از تضییع بیت‌المال باشد، چه‌بسا این اهداف به حاشیه رانده شود و به خطا خود جرم‌انگاری، تخلف‌انگاری، معج‌گیری، خودنمایی، امتیازطلبی (در

۱. رک: عارف، رضا و محمود مهدوی‌فر، طرح پژوهشی «آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴،

ارزیابی‌ها)، کمیت‌گرایی، آمارسازی، رفع تکلیف، درآمدزایی یا اموری از این دست^۱ به‌جای هدف اصلی پیگیری شوند.

معضلات ناشی از تحریف اهداف نیز، در صورت تشدید می‌توانند به‌راحتی سازمان نظارتی را به وضع بحرانی برسانند.^۲

۵. نسپردن کار به کاردان یا سپردن کار به کارنابلد

لزوم سپردن کار به کاردان موضوعی نیست که به بیان دلیل نیازی داشته باشد. در هر سازمانی و از جمله سازمان‌های نظارتی از مدیریت کلان گرفته تا مدیریت‌های خرد و حتی در حد وظایف فردی، کاردانی و سپردن کار به کاردان، سرنوشت‌ساز است. لازمه سپردن کار به کاردان، شناسایی کاردان است و این خود مستلزم آن است که در سازمان نظارتی، فرهنگ دلیل‌گرایی حاکم باشد. به این معنا که درستی و نادرستی ایده‌ها، دستورات، اقدامات با ملاک «میزان مستدل و موجه‌بودن» یا «نامستدل و ناموجه‌بودن» آن‌ها سنجیده شود، نه هیچ ملاک دیگری. سنجش قوت ادله، معقول‌اندیشی و عاقلانه عمل کردن کارکنان، شناسایی میزان کاردانی آنان را ممکن می‌کند.

کارکنان سازمان نظارتی به میزان دوری و فاصله گرفتن از فرهنگ دلیل‌گرایی، برای نشان دادن کاردانی خود به دو ابزار و ملاک دیگر یعنی فریبکاری و خشونت‌ورزی روی خواهند آورد. خشونت‌ورزی بی‌وجه و فریب‌کاری، دلیلی بر بی‌دلیلی و ضعف کاردانی است که می‌تواند به ناکارآمدی کلی و عدم اثربخشی منجر شود.^۳

۱. اگرچه «سیاست‌زدگی» را نیز می‌توان جزء مصادیق «تحریف اهداف» ذکر کرد اما به‌دلیل شیوع و اهمیت آن به‌عنوان قسم مستقلی ذکر شد.

۲. رک: همان.

۳. رک: همان، ص ۶۶/ همچنین رک: ملکیان، مصطفی، جامعه ناسالم، دهمین ویژه برنامه تعزیت آفتاب، شب سوم، کاشان، ۲۵ آبان ۹۵.

۶. ضعف در جذب و حفظ نیروی انسانی کاردان و شایسته

این‌که در هر سازمان نظارتی باید کار به کاردان سپرده شود، مقدمات و پیش‌زمینه‌هایی را می‌طلبد که یکی از این مقدمات داشتن نیروی انسانی شایسته و کاردان است. تا وقتی که در سازمان نظارتی نیروی شایسته و کاردان نباشد، سپردن کار به او معنا پیدا نمی‌کند. وجود نیروی شایسته و کاردان در سازمان نظارتی نیز مستلزم توانایی جذب و حفظ آن است. عدم توانایی سازمان نظارتی در جذب نیروی کاردان و شایسته یا عدم توانایی سازمان نظارتی در حفظ و نگهداری نیروهای شایسته و کاردان، هر کدام که باشد می‌تواند عملکرد سازمان نظارتی را به شدت متأثر کند و اثربخشی مورد انتظار را از سازمان بگیرد. یک سازمان نظارتی، ممکن است نیروی انسانی شایسته و کاردان را به گونه‌ای تعریف کند و سازمان نظارتی دیگر به گونه‌ای دیگر. اما به‌طور کلی می‌توان برخی از ویژگی‌های نیروی انسانی کاردان و شایسته برای سازمان نظارتی را به شرح زیر برشمرد:

نظم ذهنی، داشتن قدرت استنباط بالا، دقت، آزادگی، شجاعت، صداقت، هوش هیجانی بالا^۱، تجربه‌ی کاری، انسان‌شناسی تجربی و تعهد کاری. از آنجا که این اوصاف در نوشته‌های پیشین به تفصیل بحث شد به ذکر فهرست آن‌ها بسنده می‌شود.^۲

۱. رک: گلمن، دانیل، هوش هیجانی؛ خودآگاهی هیجانی، خویشتنداری، همدلی و یاری به دیگران، مترجم نسرين پارسا، تهران، رشد، سال ۱۳۹۳، ص ۶۳.

۲. عارف، رضا، گزارش پژوهشی «پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴»، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، سال هشتم، شماره ۷۴، آذرماه ۱۳۹۴، ص ۴۴-۵۴. همچنین رک: عارف، رضا و محمود مهدوی‌فر، طرح پژوهشی «آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ص ۶۶/ همچنین رک: جوی‌پا، حسن، «آسیب‌شناسی اجرای حسابرسی عملکرد توسط دیوان محاسبات کشور و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن»، دانش حسابرسی سال دهم پاییز ۱۳۸۹ شماره ۴۰، ص ۱۲۶.

۷. نداشتن سنجه‌های نظارتی واضح و جامع

وظیفه سازمان‌های نظارتی آن است که دیده‌بان عملکرد نظارت شوندگان باشند تا در صورت بروز مخالفت یا عدم موافقت آن عملکرد با ملاک‌ها و معیارهای تعیین‌شده، واکنش لازم را نشان دهند. بنابراین دیده‌بانی یادشده باید سنجه‌ها و ملاک‌هایی داشته باشد و درواقع نیز دارد. این سنجه‌ها و ملاک‌ها همان قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، شرح وظایف، اهداف و فلسفه وجودی نظارت شوندگان است. حال اگر این ملاک‌ها و سنجه‌ها از جهت ناواضح بودن، ابهام‌داری و ابهام‌داری چنان باشند که مراد از آن‌ها معلوم نباشد و سازمان را با تعارض یا حتی تناقض روبرو کند یا از جهت جامعیت چنان جامع نباشند که راه‌گریز را بر مجرمین و متخلفین ببندند، در این صورت کارایی و اثربخشی عملکرد سازمان نظارتی، به خطر خواهد افتاد. میزان تأثیرگذاری و اهمیت این خطر دوری و نزدیکی سازمان نظارتی را به بحران، مشخص می‌نماید.^۱

۸. خطاهای روش‌شناختی و ابزاری در نظارت

سازمان‌های نظارتی عموماً از سه روش کلی و به‌تناسب آن، سه دسته ابزار درجهت نظارت بر نظارت شوندگان، استفاده می‌کنند. روش‌های سه‌گانه عبارت‌اند از:

روش‌های مبتنی بر معرفت‌افزایی

روش‌های روان‌شناختی

روش‌های قهری (جبری)^۲

از جمله مواضع بحران‌آفرین در سازمان‌های نظارتی، موضعی است که در آن روش‌های نظارتی، به‌درستی انتخاب نمی‌شود یا به‌درستی به‌کارگرفته نمی‌شود. روال

۱. رک: جوی‌پا، حسن، «آسیب‌شناسی اجرای حسابرسی عملکرد توسط دیوان محاسبات کشور و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن»، دانش حسابرسی سال دهم پاییز ۱۳۸۹ شماره ۴۰، ص ۱۲۳.

۲. رک: عارف، رضا، طرح پژوهشی «تعمیق باورهای دینی و اعتلای هویت اسلامی»، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۲۹۱.

منطقی کار آن است که اولویت با روش‌های مبتنی بر معرفت‌افزایی است. در امر نظارت باید ابتدا از روش‌های مبتنی بر معرفت‌افزایی استفاده شود به این معنا که با شیوه‌ها و روش‌های معرفت‌افزا، چنان ساحت باور نظارت‌شوندگان متأثر شود که عمل براساس ملاک‌ها و سنجه‌های توافق‌شده را از درون بپذیرند و به آن ملتزم باشند. پیشرفت و موفقیت در به‌کارگیری این شیوه مستلزم آموزش‌هایی برای نظارت‌شوندگان و نیازمند مقدماتی است که جملگی اسباب و زمینه‌های توسعه به‌شمار می‌آیند. هر چه جامعه بیشتر به سمت توسعه پیش می‌رود، به‌کارگیری شیوه‌های مبتنی بر معرفت‌افزایی بیشتر نتیجه می‌دهد و در سطح جامعه مشهودتر خواهد بود.

اولویت دوم روش‌های روان‌شناختی است. در روش‌های روان‌شناختی بر انگیزش احساسات، عواطف و هیجانات تکیه می‌شود. به‌کارگیری تشویق‌ها و بهره‌گیری از عواطف مبنای اصلی این قسم از روش‌ها است. هرگاه روش‌های مبتنی بر معرفت‌افزایی نتیجه لازم را در پی‌نداشت، می‌توان به امکان نتیجه‌بخشی روش‌های روان‌شناختی امید بست.

آخرین قسم از روش‌های نظارت، روش‌هایی است که از قوای قهری و بازدارنده بهره می‌گیرد این درواقع آخرین تیری است که در صورت نامنتج شدن دو روش پیش‌گفته می‌توان از آن بهره جست. در این قسم از روش‌ها، سازمان نظارتی می‌کوشد تا با بهره‌گیری از قوای قهری و اجبار، نظارت‌شوندگان را به التزام و پایبندی به ملاک‌ها و سنجه‌های تعیین‌شده وادارد.

سازمان نظارتی غالباً به تمام این اقسام روش‌های یادشده نیازمند است. اما ترتیب به‌کارگیری آن‌ها همان است که ذکر شد. به این معنا که تا زمانی که ناکارآمدی روش‌های مبتنی بر معرفت‌افزایی مشخص نشده، نباید روش‌های روان‌شناختی را

رجحان داد و تا زمانی که ناکارآمدی روش‌های روان‌شناختی نیز محرز نشد، نباید به قوای قهری و جبر دست برد.^۱

۹. تبعیض در نظارت

اگر به هر دلیلی - خواه سیاست‌زدگی باشد یا تحریف اهداف یا عوامل دیگر - در عملکرد سازمان نظارتی تبعیض و گزینش‌های ناموجه، میان نظارت شوندگان صورت گرفت، به این معنا که سازمان نظارتی، بر برخی از کسانی که باید نظارت داشته باشد نظارت نکند یا نظارتش همراه با آسان‌گیری و چشم‌پوشی باشد و بر برخی دیگر از نظارت شوندگان همراه با سخت‌گیری و بدون اغماض نظارت کند، این سازمان نظارتی نه در انجام وظایف خود توفیقی خواهد داشت و نه در وصول به اهدافش. تبعیض‌زدگی سازمان نظارتی ممکن است از فقدان صفت شجاعت یا صفت آزادگی در مدیران و نیروها، سیاست‌زدگی، هوش هیجانی پایین و تأثر از تطمیع‌ها و تهدیدهای حین نظارت نشأت بگیرد. منشأ تبعیض هر چه باشد، تبعیض را از امکان بحران‌آفرینی تهی نمی‌کند. آنجا که تبعیض باشد عدالت رخت برمی‌بندد. از این‌رو سازمان‌های نظارتی باید تبعیض را یکی از مواضع بحران و مانعی مهم در مسیر کارایی و اثربخشی خود بدانند. تبعیض مستقیماً فلسفه وجود سازمان‌های نظارتی را به چالش می‌کشد.

۱۰. عدم استمرار یا ناپیوستگی نظارت

منظور از عدم استمرار یا همان ناپیوستگی نظارت، پیگیر نبودن در کار نظارت و به تعبیری ناتمام رها کردن نظارت است. این موضع بحران‌زا، چندان به چشم نمی‌آید و

۱. رک: عارف، رضا، طرح پژوهشی «تعمیق باورهای دینی و اعتلای هویت اسلامی»، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۲۹۱/ همچنین رک: جوی‌پا، حسن، «آسیب‌شناسی اجرای حسابرسی عملکرد توسط دیوان محاسبات کشور و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن»، دانش حسابرسی سال دهم پاییز ۱۳۸۹ شماره ۴۰، ص ۱۲۳.

چه بسا مغفول می‌ماند. اما در توضیح آن همین بس که از یک‌سو حیات هر سازمان نظارتی به انجام کارایی، اثربخشی و وصول به اهدافش است و از سوی دیگر وصول به اهداف و اثربخشی مستلزم طی مسیر از نقطه آغاز تا نقطه پایان است. هنگامی که نظارت مستمر و پیوسته صورت نمی‌گیرد، در واقع این مسیر به تمام طی نمی‌شود بنابراین وصول به اهداف و دستیابی به اثربخشی نیز محقق نخواهد شد. نیمه‌کاره رها کردن کارها و عدم پیوستگی در امر نظارت، به آسانی می‌تواند سازمان نظارتی را به سازمانی نامنتج تبدیل کند که نه تنها از قدرت بازدارندگی و پیشگیری برخوردار نیست بلکه همین ضعف و ناتوانی مشهودش مجرمین، متخلفین و گردانندگان سوء جریان‌ها را در اعمالشان جری‌تر و مصمم‌تر کند.^۱

۱۱. فقدان رهبری سازمانی واحد و مقتدر

سازمان‌های نظارتی برای آن که به نحو کارآمد و اثربخش هدایت شوند نیازمند آن هستند که تمام اجزاء و بخش‌های آن‌ها به‌گونه‌ای هماهنگ و نامتعارض باهم در تعامل و همکاری عمل نمایند. این هماهنگی و نامتعارض بودن مستلزم آن است که طی سلسله‌مراتب هرم مدیریت سازمانی، همگی تحت فرمان رأس هرم به‌عنوان رهبر و رئیس سازمان نظارتی باشند. رأس هرم نیز برای برقراری این هماهنگی و رفع آن تعارض‌ها، باید بهره‌ای از اقتدار سازمانی داشته باشد تا آن مقصود برآورده شود.

۱. رک: عارف، رضا و محمود مهدوی‌فر، طرح پژوهشی «آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ص ۶۷/ همچنین رک: جوی‌پا، حسن، «آسیب‌شناسی اجرای حسابرسی عملکرد توسط دیوان محاسبات کشور و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن»، دانش حسابرسی سال دهم پاییز ۱۳۸۹ شماره ۴۰، ص ۱۲۵.

نمی‌توان منکر شد که بسیاری از سازمان‌های بحران‌زده دقیقاً از همین فقدان رأس هرم مقتدر، واحد و هماهنگ‌کننده به آسیب دچار شدند. از سازمان نظارتی که قدرت ایجاد هماهنگی و رفع تعارض‌ها میان اجزاء و بخش‌های خود را نداشته باشد، نمی‌توان نظارت کارآمد و اثربخش را انتظار کشید. این درحالی است که همین نظارت کارآمد و اثربخش، علامت و نشانه حیات و پویایی سازمان نظارتی است.

۱۲. نقدناپذیری و عدم پاسخ‌گویی

سازمان‌های نظارتی برای دوری از بحران و حفظ اثربخشی نظارتی و استمرار کارآمدی نظارتی خود و به تعبیر بهتر برای حفظ حیات نظارتی نیازمند آسیب‌شناسی، آفت‌زدایی و اصلاح نقایص و عیوب خود هستند. این آسیب‌شناسی مستلزم ملاک و معیارهایی است و باید سنجه‌هایی باشد تا براساس آن سازمان نظارتی بتواند کاستی‌های خود را شناسایی و مرتفع نماید.

خود را در معرض^۱ نقد، سنجش و ارزیابی عموم قرار دادن^۲ آن هم با وساطت رسانه‌ها، فرایند آسیب‌شناسی، آفت‌زدایی و اصلاح سازمان‌های نظارتی را تسریع می‌کند. این که یک سازمان نظارتی به‌وسیله رسانه‌ها، به نحو مستمر عملکرد خود را به‌صورتی شفاف در معرض نقد، ارزیابی و سؤال مردم قرار دهد نتیجه مبارکی را که همان آسیب‌شناسی و عیب‌یابی آن سازمان است، به همراه خواهد داشت.

۱. «گزارش دادن» به مردم و رسانه‌ها با «در معرض بودن» تفاوت دارد. در گزارش‌دهی ترسیم تصویر سازمان مربوطه برای مخاطب تا حد زیادی در دست خود آن سازمان است اما «در معرض بودن» دست سازمان نظارتی را تا حد زیادی می‌بندد و امکان دخل و تصرف و تحریف واقعیات و نشان دادن تصویری خلاف واقع را کاهش می‌دهد.

۲. رک: مطهری، مرتضی، پاسخ‌های استاد به نقدهایی بر مسأله حجاب، تهران، صدرا، چاپ اول، ۱۳۶۷، ص ۷۱. همچنین رک: لکزایی، شریف، آیت‌الله مطهری و آزادی‌های سیاسی، فصلنامه علوم سیاسی، ش ۱۷، بهار

تنها سازمان‌های نظارتی می‌توانند به این نقد، ارزیابی، پاسخ‌گویی و در معرض بودن، تن دهند که پیش‌تر تعریف فساد، به «عدم شفافیت» را باورمندانه پذیرفته باشند. هر سازمان نظارتی که پذیرفته باشد؛ فساد عبارت است از عدم شفافیت، شفاف بودن را لازمه رفع یا پیشگیری از فسادِ درون‌سازمانی خود می‌داند.

به‌جز سازمان‌های نظارتی امنیتی، و به‌جز موارد خاص نظارتی، پرهیز از شفافیت و اجتناب از عرضه عملکرد به مردم و رسانه‌ها، آن‌هم براساس عذرآوری‌های مصلحت‌اندیشانه موجه نیست. اگر سازمان نظارتی بخواهد دچار بحران نشود باید ارتباط و نسبت پرسش‌کنندگی مردم و پاسخ‌دهندگی خود را به‌طور مستمر حفظ کند. این نقدپذیری و پاسخ‌گو بودن ضامن بقای سازمان نظارتی و ضامن حفظ کارایی و اثربخشی نظارتی آن از معضلات و بحران‌ها است.

موارد بالا با استناد به تحقیقات آسیب‌شناسانه برخی سازمان‌های نظارتی و به روش استقرایی به‌عنوان نقاط بحران‌خیز گردآوری و بیان شد. اما باید به این نکته توجه داشت که چون روش گردآوری، روش استقرایی است امکان افزایش و کاهش فهرست بالا منتفی نیست. پس چه‌بسا کسی یا کسانی برخی موارد بالا را نپذیرند بلکه نقاط دیگری را به‌عنوان نقاط بحران‌خیز معرفی کنند. این اقدام به‌خودی‌خود معنی ندارد اما باید توجه داشت هر معضلی که به‌عنوان یکی از نقاط بحران‌خیز معرفی شود باید بتواند نشان داد که آن معضل وجود یکی از مؤلفه‌های مقوم سازمان نظارتی و به‌تبع آن کارایی و اثربخشی سازمان نظارتی را نشانه می‌رود.

مدیریت بحران

برای مدیریت بحران سازمان‌های نظارتی و به تعبیر بهتر برای برون‌رفت از بحران در سازمان‌های نظارتی، چند مرحله و گام مهم باید لحاظ شود.

۱. پیش‌بینی معضلات، نقاط بحران خیز و حوادث ناگوار

در این مرحله از روش‌هایی بهره برده می‌شود تا نقاط بحران خیز در سازمان نظارتی شناسایی شود. مثلاً مدیران پرسش‌هایی را طرح می‌کنند که قالب آن‌ها چنین است: «چه خواهد شد اگر.....؟» یا «اگر شود آنگاه چه پیش خواهد آمد؟» به‌عنوان نمونه: «اگر هدایت و رهبری مقتدر و واحد در سازمان نظارتی نباشد آنگاه چه پیش خواهد آمد؟» یا مثلاً «چه خواهد شد اگر در سازمان نظارتی کارها به کاردان‌ها سپرده نشود؟»، «چه خواهد شد اگر در سازمان نظارتی، وفاداری بیش از کردانی اهمیت یابد؟» هنگامی که نقاط بحران خیز در سازمان‌های نظارتی شناسایی شود آنگاه می‌توان به طبقه‌بندی بحران‌های سازمان‌های نظارتی دست زد و همین طبقه‌بندی نیز به مدیریت بحران در این نوع سازمان‌ها بسیار کمک می‌کند. آنچه به‌عنوان نقاط بحران خیز سازمان‌های نظارتی در این پژوهش ذکر شده است در واقع بحران‌های بالقوه و پیش‌بینی‌شده در سازمان‌های نظارتی است.^۱

۲. شناسایی پیش‌فرض‌های نظری و روش‌های عملی نقاط شناسایی شده

هنگامی که از بحران و ماهیت آن سخن گفته شد، این نکته گذشت که بحران‌ها همواره محقق را از معضلاتی که موجب به‌وجود آمدن بحران شده‌اند منصرف می‌کنند و توجه او را به پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری یا روش‌های عملی به‌کار رفته، جلب

۱. رک: رضاییان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران، سازمان مطالعات و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۹۲، ص ۵۷۳-۵۷۷.

می‌کنند. بر این اساس، شرط لازم مدیریت صحیح بحران آن است که این پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری یا روش‌های عملی، شناسایی شود و در آن‌ها بازنگری گردد. مثلاً اگر در سازمانی نظارتی، وفاداری^۱ نیروی انسانی به مافوق مبنا قرار گیرد و چندان که باید بر کردارانی نیروی انسانی توجه و تکیه نشود و پس از مدتی نیروی‌های انسانی وفادار اما نالایق، کارکرد، اثربخشی و حیات سازمان نظارتی را به مخاطره اندازند، آنگاه برای مدیریت چنین بحرانی باید در آن پیش‌فرض و مبنای نظری که می‌گفت: «وفاداری از آن جهت که وفاداری است، بر کردارانی ترجیح دارد» بازنگری کرد. البته واضح است که هر بحرانی محصول عوامل مختلف است و بر پیش‌فرض‌ها و مبانی متعددی استوار است که باید با پرهیز از تک‌بعدی نگری، از خطا دوری جست.

۳. تنظیم برنامه‌های مقابله با بحران

در این مرحله برای رویارویی با بحران‌های احتمالی، برنامه‌هایی تنظیم می‌شود تا در صورت بروز بحران، مورد استفاده قرار گیرد. برنامه‌ها باید با محوریت بازنگری در پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری یا اصلاح روش‌های عملی تنظیم شود و شرایط زیر را واجد باشد:

- اقدامات خنثی‌کننده یا تعدیل‌کننده وضع بحرانی را در خود داشته باشد.
- نتایج مدنظر از هر اقدام را پیش‌بینی کرده باشد.
- به جزئیات امور توجه کرده باشد.
- مشخص کرده باشد چه کسانی مجریان هر بخش از برنامه هستند.

۱. در اینجا منظور از وفاداری به مافوق، نوعی پابندی است که شخص تلاش می‌کند مطابق با خوشایندها و بدآیندهای مافوق خود عمل کند نه مطابق با درستکاری. از نظر چنین شخصی خوب آن چیزی است که مافوق آن را خوب می‌داند و بد آن چیزی است که مافوق آن را بد می‌داند.

- مشخص کرده باشد که هر اقدام به چه روش و با چه ابزارهایی باید انجام شود.
 - اقدامات جایگزین را تعیین کرده باشد تا در صورت عملی نشدن اقدامات اولی، اقدامات جایگزین به کار گرفته شوند.
 - مرجع، رابط و پاسخ‌گویی به افکار عمومی در شرایط بحرانی را مشخص کرده باشد.
- برنامه‌های تنظیمی برای مدیریت بحران سازمان نظارتی، باید حداقل سالی یک‌بار به‌روزرسانی شوند.

۴. آموزش و سازمان‌دهی گروه‌های مدیریت بحران

- این گروه‌ها از جهت لزوم اقدام سریع، به‌موقع، کم‌خطا و زودبازده بودن، شباهت زیادی به گروه‌های ضربت در نیروی پلیس دارند. اعضای گروه مدیریت بحران متناسب با نوع بحران از تخصص‌های مختلف و مرتبط تشکیل می‌شوند و بر این اساس نیز آموزش می‌بینند. گروه مدیریت بحران باید دست‌کم ویژگی‌های زیر را آموزش دیده باشد:
- قابلیت ارائه واکنش سریع و به‌موقع
 - قابلیت اجرای برنامه تنظیم‌شده با کمترین ضریب خطا
 - قابلیت آگاه‌سازی اثربخش و به‌موقع کسانی که از بحران متضرر می‌شوند.^۱

۵. تمرین عملی

در این مرحله گروه‌های کنترل‌کننده بحران به‌منظور افزایش تجربه و مهارت در انجام کارهای گروهی، اثربخشی و سرعت در پاسخ‌گویی، تحت تمرین عملی و آزمایش قرار می‌گیرند.

۱. رک: رضاییان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران، سازمان مطالعات و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۹۲، ص ۵۷۳-۵۷۷.

به‌کارگیری فنون «شبیه‌سازی» و «تقلید» برای تمرین عملی از جمله مهم‌ترین شیوه‌ها در این مرحله است. طبعاً حمایت‌ها و پشتیبانی‌های لازم از سوی مدیریت عالی سازمان و استفاده از اهرم‌های تشویقی در افزایش انگیزه اعضای این گروه‌ها برای ارتقای سطح کیفی عملکردشان مؤثر خواهد بود.^۱

باید توجه داشت متناسب با نوع بحران و نوع وظایف سازمان نظارتی، امکان تمرین عملی از یک سازمان نظارتی به سازمان نظارتی دیگر تفاوت دارد.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش، بحران‌های پیش‌روی سازمان‌های نظارتی، در سه محور زیر طرح و بررسی شد.

در محور نخست بحث از مبانی نظری و مفاهیم اولیه‌ای چون؛ مدیریت، سازمان، نظارت، فرایند نظارت سازمانی مسأله، مشکل، معضل، چالش، آسیب، عیب، نقص، تمام، کمال، بحران، فاجعه و تعاریف هریک و وجوه اتفاق این مفاهیم باهم و اختلافشان از هم، طرح شد. این مفاهیم پایه و مقدمات طرح بحث درباره بحران‌های سازمان نظارتی را تشکیل می‌دهد.

ماحصل مباحث محور نخست آن شد که ماهیت سازمان مؤلفه‌هایی دارد و قید «نظارتی بودن» نیز ویژگی‌هایی را می‌طلبد که در مجموع سازمان نظارتی را قوام می‌بخشد، به‌طوری‌که اگر آن ویژگی‌ها از سازمان نظارتی گرفته شود، آن سازمان نظارتی، یا از سازمان بودنش تهی می‌شود یا از نظارتی بودنش. سپس نشان داده شد که بحران سازمان نظارتی درست زمانی واقع می‌شود که یکی از این مؤلفه‌های مقوم،

۱. رک: رضاییان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران، سازمان مطالعات و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۹۲، ص ۵۷۳-۵۷۷.

از سازمان نظارتی گرفته شود و سازمان نظارتی در معرض نابودی قرار گیرد. بر این اساس گفته شد بحران سازمان نظارتی عبارت است از:

«رسیدن وضع یک سازمان نظارتی به مرز نابودی، در اثر تشدید پیچیدگی و بهت‌آوری معضلات ناشی از نادرستی پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری یا نادرستی روش‌های عملی آن سازمان، که این وضع، اقدام عاجل در جهت پیشگیری از بدتر شدن اوضاع و کاهش خطرات را ایجاب می‌کند.»

پس از آن، این بحث طرح شد که حیات سازمان نظارتی به کارایی نظارتی و اثربخشی نظارتی آن است. پس نابودی یا حیات سازمان نظارتی، نابودی فیزیکی و حیات ظاهری نیست.

در محور دوم؛ بحث از بحران‌های ممکن و نقاط بحران خیز که سازمان‌های نظارتی را به نحو بالقوه^۱ تهدید می‌کند طرح شد و با توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته در برخی سازمان‌های نظارتی، فهرست زیر به‌عنوان نقاط بحران خیز سازمان‌های نظارتی مورد بحث قرار گرفت.

۱. فقدان نظام مطلوب گردآوری، ثبت و پردازش اطلاعات در خصوص نظارت شونده‌گان
۲. سیاست‌زدگی سازمان نظارتی
۳. خلط میان مسأله و مسأله‌نما
۴. تحریف در اهداف
۵. نسپردن کار به کاردان یا سپردن کار به کارنادران
۶. ضعف در جذب و حفظ نیروی انسانی کاردان و شایسته
۷. نداشتن نتیجه‌های نظارتی واضح و جامع

۱. بحث تهدیدهای بالفعل، موضوع را از کلیت خارج کرده و بحث موردی را طرح می‌کند حال آن‌که اینجا ذکر مقولات کلی مدنظر است.

۸. خطاهای روش‌شناختی و ابزاری در نظارت

۹. تبعیض در نظارت

۱۰. عدم استمرار یا ناپیوستگی نظارت

۱۱. فقدان رهبری سازمانی واحد و مقتدر

۱۲. نقدناپذیری و عدم پاسخ‌گویی

در محور سوم؛ بحث از مدیریت بحران و پیشنهادهایی که برای مقابله با بحران‌های سازمان‌های نظارتی می‌توان به کاربرد طرح شد. در این محور برای مدیریت بحران سازمان نظارتی پنج مرحله زیر ذکر شد:

۱) پیش‌بینی معضلات، نقاط بحران‌خیز و حوادث ناگوار در سازمان نظارتی

۲) شناسایی پیش‌فرض‌های نظری و روش‌هایی عملی که معضلات، نقاط بحران‌خیز و حوادث ناگوار پیش‌بینی شده و احتمالی بر آن‌ها مبتنی است.

۳) تنظیم برنامه‌های مقابله با بحران

۴) آموزش و سازمان‌دهی گروه‌های مدیریت بحران سازمان نظارتی

۵) تمرین عملی (شبیه‌سازی، تقلید ...)

تمام مباحثی که در موضوع «بحران سازمان‌های نظارتی» طرح می‌شود، هنگامی مفید و مثمر ثمر خواهد بود که به پیشگیری و کنترل بحران منجر شود. در مدیریت بحران سازمان نظارتی، تمام مراحل پنج‌گانه بالا باید ناظر و معطوف به بازنگری در پیش‌فرض‌های نظری و اصلاح یا تغییر روش‌های عملی طی شود. در واقع این دو، وجه اشتراک هر بحران و به همین ترتیب راه مشترک برای دفع هر بحران است.

منابع

- آل. دفت، ریچارد، مبانی تئوری و طراحی سازمان، ترجمه علی رضاییان و سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ هفتم، سال ۱۳۹۲.
- ادموند هوسرل، بحران علوم اروپایی و پدیدارشناسی استعلایی: مقدمه‌ای بر پدیدارشناسی، مترجم غلامعباس جمالی، تهران، گام نو، چ اول، ۱۳۸۸.
- افروغ، عماد، دلیل رشد سیاست‌زدگی در جامعه ایران، پایگاه خبری فرارو، ۱۳۸۸، کد خبر ۳۵۴۲۵، به نشانی:
<http://fararu.com/fa/news>
- اکبری درخششی، رضا، دوره هشتم عالی مدیریت فناوری اطلاعات، سازمان مدیریت صنعتی.
- آگاتا، کاتسو هیکو، کنترل، ترجمه علی کافی تهران مرکز نشر دانشگاهی، بی‌تا.
- پورمختار، محمدعلی، مسائل قضایی در مدیریت بحران، تهران، قوه قضائیه (معاونت آموزش)، ۱۳۸۸.
- جوی‌پا، حسن، «آسیب‌شناسی اجرای حسابرسی عملکرد توسط دیوان محاسبات کشور و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن»، دانش حسابرسی سال دهم پاییز ۱۳۸۹ شماره ۴۰.
- رضاییان، علی، اصول مدیریت، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۹.
- رضاییان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران، سازمان مطالعات و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۹۲.
- عارف، رضا و محمود مهدوی‌فر، طرح پژوهشی «آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.
- عارف، رضا، طرح پژوهشی «تعمیق باورهای دینی و اعتلای هویت اسلامی»، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۸۹.

- عارف، رضا، گزارش پژوهشی «پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴»، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، سال هشتم، شماره ۷۴، آذرماه ۱۳۹۴.

- عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید، تهران، میلاد، ۱۳۹۱.

- قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی، تاریخ تصویب: ۱۳۶۲/۰۵/۲۷.

- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی (۱۳۷۵ و ۱۳۸۷)

- گلمن، دانیل، هوش هیجانی؛ خودآگاهی هیجانی، خویشتنداری، همدلی و یاری به دیگران، مترجم نسرین پارسا، تهران، رشد، ۱۳۹۳.

- لکزایی، شریف، آیت‌الله مطهری و آزادی‌های سیاسی، فصلنامه علوم سیاسی، ش ۱۷، بهار ۸۱.

- مطهری، مرتضی، پاسخ‌های استاد به نقدهایی بر مسأله حجاب، تهران، صدرا، چاپ اول، ۱۳۶۷.

- ملکیان، مصطفی، جامعه ناسالم، دهمین ویژه‌برنامه تعزیت آفتاب، شب سوم، کاشان، ۲۵ آبان ۹۵.

- ملکیان، مصطفی، گفتگو درباره «آسیب‌شناسی آموزش و پرورش»، مصاحبه‌کننده اسدالله مرادی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، تهران، ۱۳۸۹.

- <http://cqi.tbzmed.ac.ir/Farayand/Farayand.htm>