

نگارخانه و فرهنگ

سال هشتم

شماره ۷۱

فروردین ۱۳۹۴

فرهنگ
نظارت پذیرى

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش پژوهشی

سال هفتم، شماره ۷۱، فروردین ماه ۱۳۹۴

فرهنگ نظارت پذیری

نویسنده:

علی سیف زاده

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسنده آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل

کشور نمی‌باشد.

کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه

انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیرمجاز می‌باشد.

فهرست مطالب

.....	اشاره	۵
.....	۱-مقدمه	۷
.....	۲-تعریف مفهوم نظارت	۱۱
.....	الف-تعریف لغوی	۱۱
.....	ب- تعریف اصطلاحی	۱۷
.....	۳- ضرورت وجود فرهنگ نظارت‌پذیری	۱۸
.....	۴- فرهنگ نقدپذیری لازمه فرهنگ نظارت‌پذیری	۱۹
.....	۵- تأثیر مثبت روحیه نقد و انتقادپذیری در جامعه	۲۲
.....	۱-۵- حضور گسترده مردم در صحنه‌های سیاسی - اجتماعی	۲۲
.....	۲-۵- کاهش تشنج سیاسی	۲۲
.....	۳-۵- پیوند مردم و مسئولان	۲۳
.....	۴-۵- ارائه راه‌حل‌های مناسب	۲۳
.....	۵-۵- رشد سیاسی جامعه	۲۳
.....	۶- منشأ رفتار نامتناسب با فرهنگ نظارت‌پذیری	۲۴
.....	الف: سطح فردی	۲۴
.....	ب: سطح گروهی و اجتماعی	۲۵
.....	ج: سطح (سازمانی) فرهنگ‌سازمانی	۲۷
.....	۷- راهکارهای ارتقاء فرهنگ نظارت‌پذیری در سازمان‌ها	۳۱
.....	۱-۷- آموزش	۳۱
.....	۲-۷- نقش و کارکرد اطلاع‌رسانی(رسانه‌ها)	۳۲
.....	۳-۷- نظارت عمومی	۳۴
.....	منابع و مأخذ	۴۱

اشاره

تجارب متعدد سازمان بازرسی نشان می‌دهد که معمولاً در برابر نظارت سازمان‌های بیرونی بر عملکردهای سازمان‌های دولتی مقاومت آشکار و پنهانی وجود دارد، به عبارت دیگر، نوعی ضعف فرهنگ نظارت‌پذیری در این سازمان‌ها مشهود است. اگر این مقاومت آشکار و پنهان مورد واکاوی قرار گیرد روشن می‌شود که دلایل چنین پدیده‌ای اساساً به فرهنگ سازمانی بازمی‌گردد. فرهنگ سازمانی در هر سازمان، معرف هویت آن سازمان است. فرهنگ سازمانی روابط میان اعضای یک سازمان با مدیران سازمان و روابط میان آن سازمان با محیط بیرونی‌اش را تعیین می‌کند. به این ترتیب در عمل، فرهنگ سازمانی تابعی از ارتباطات سازمانی است. سازمان به عنوان یک موجود زنده دارای یک چرخه حیات است: دوران جنینی، کودکی، کهن سالی و سرانجام، مرگ سازمانی. ولی مشکل اینجاست که بسیاری از سازمان‌ها باینکه در دوره مرگ به سر می‌برند، اما مردگانی زنده نما هستند.

سازمان بازرسی کل کشور، وظیفه نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها را برای سنجش میزان انطباق با قوانین و مقررات برعهده دارد و برای آنکه بتواند به این وظیفه خود عمل کند لازم است تا سازمان‌ها نظارت‌پذیری را به عنوان امر درونی قبول کرده باشند. اگر در

سازمان‌ها فرهنگ نقدپذیری وجود داشته باشد، دستگاه‌های نظارتی قادر خواهند بود تا با سهولت بیشتری بر آن سازمان نظارت کنند. نوشتار حاضر الزامات فرهنگ نظارت‌پذیری بررسی نموده و سپس به کارکردها و فواید ناشی از ایجاد و گسترش فرهنگ نظارت‌پذیری در سازمان‌ها پرداخته می‌پردازد.

فرهنگ نظارت‌پذیری

علی سیف‌زاده^۱

۱- مقدمه

بازرسی و نظارت در جوامع به شکلی کلی و در سازمان‌ها به شکل خاص دارای سابقه طولانی بوده و از جمله مهم‌ترین وظایف و دغدغه‌های مدیران باتجربه است. این امر بیانگر اهمیت بازرسی و نظارت در صیانت، دوام و بقاء سازمان‌ها است. بدیهی است ضرورت وجود نظارت و توصیه به ایجاد یک سیستم نظارتی به معنای بی‌اعتمادی به کارکنان سازمان‌ها نیست بلکه برای داشتن یک سازمان سرآمد، نظارت هم لازم است. مسئله‌ای که حائز اهمیت است نحوه‌ی نظارت و بازرسی است تا از فساد احتمالی در سیستم پیشگیری شود و موجبات ارتقاء و سرآمدی سازمان نیز فراهم گردد لذا نباید از نظارت و کنترل به‌عنوان مانع پیشرفت و توسعه‌سازمانی یاد شود.

در حال حاضر بسیاری از سازمان‌ها از روش‌های سنتی بازرسی استفاده می‌کنند و در این روش‌ها به‌جای پیشگیری از وقوع جرم و تخلف به تنبیه متخلف اعتقاد دارند؛ بنابراین ضرورت طراحی بازرسی علمی و نهادینه‌سازی سیستم‌های نظارتی پیشگیرانه و روش‌های جلوگیری از وقوع جرم و تخلف و فساد اداری، ضرورتی محسوس است. در سازمان‌های پیشرو، سیستم‌های نوینی برای بازرسی و

۱ - دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی مسائل اجتماعی ایران، پژوهشگر و کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد seyfzadehali@yahoo.com

نظارت ایجادشده که به‌کارگیری آن‌ها موجب سهولت امر نظارت و همچنین افزایش دقت می‌شود.

اصلاح قوانین و مقررات اداری، پایش، نظارت و ارزیابی پیوسته، اعمال قوانین بدون تبعیض و ایجاد و گسترش فرهنگ نظارت‌پذیری از مهم‌ترین عوامل نهادینه‌سازی و ارتقاء سلامت اداری بوده و از اصول مقابله با فساد اداری به شمار می‌روند. به همین منظور و به‌منظور پیشگیری از تخلفات و فساد اداری لازم است با تصویب قوانین متقن و جامع و ابلاغ آن به کارکنان تمامی سطوح و اعمال کنترل‌های به‌موقع، زمینه بروز انحرافات و فساد به حداقل برسد البته هیچ قانونی اکمل و فراگیر نیست و در زمان اجرا نارسایی‌ها و ضعف‌های خود را بروز می‌دهد که با نظارت‌های مستمر و با توسعه دادن فرهنگ نظارت‌پذیری می‌توان برای سازمان‌های نظارتی شرایط نظارت مؤثر و کارآمد را مهیا نمود تا این موارد شناسایی و نسبت به رفع نقایص آن‌ها در مسیر سلامت اداری اقدام لازم انجام گیرد.

نتایج مطالعات و تحقیقات انجام‌شده نشان‌دهنده این واقعیت ناخوشایند است که فساد در شکل‌های مختلف در دستگاه‌های اداری وجود دارد و سازمان‌های نظارتی به‌رغم تمامی تلاش‌ها، قادر به مقابله کامل با آن نبوده‌اند. هرچند ارزیابی وضعیت نظارت در کشور منوط به اطلاعات و آمار عملکرد سازمان‌های نظارتی و تحلیل کیفیت اثربخشی فعالیت‌ها و اقدامات آن‌ها در سطح کشور می‌باشد، اما در یک دیدگاه کلی به نظر می‌رسد مجموعه اقداماتی که تحت عنوان نظارت و بازرسی در کشور انجام می‌شود به لحاظ موانع، محدودیت‌ها و مشکلات از کارایی لازم در پیشگیری از فسادهای آتی برخوردار نبوده و نتوانسته در

فرهنگ نظارت‌پذیری ۹

برخورد با پدیده‌های مختلف فساد نقشی سالم ساز را ایفاء نماید و همه زوایا و عرصه‌ها را تحت پوشش قرار دهد. نظارت و ارزشیابی به‌عنوان یکی از اصول مدیریت باید از کارایی و اثربخشی برخوردار باشد و متناسب با شرایط محیطی و هدف در اشکال گوناگون انجام شود. نظارت دقیق و کامل بر دستگاه‌های مختلف کشور یک ضرورت است.

سازمان بازرسی کل کشور یکی از اجزاء مهم قوه قضاییه است که نقش نظارتی آن حساس بوده و عامل تضمین‌کننده سلامت حاکمیت دستگاه‌های اجرایی و اصلاح اقتدار آن‌ها است.

دغدغه مسئولین کشور و انتظارات آنان از نحوه و کیفیت نظارت و اثربخشی آن درخور توجه می‌باشد. در مطالعه تاریخی روند شکل‌گیری و سابقه نظارت و بازرسی در کشور به‌ویژه بعد از انقلاب اسلامی و تلاش‌های انجام‌شده برای یافتن راه‌های افزایش کارایی و تأثیر، می‌توان به تصویب لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (با فاصله‌ای اندک بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) و آیین‌نامه اجرایی مصوب هیأت وزیران اشاره کرد. از نگاهی کلی، موفقیت و پیشرفت در هر نظام، و تغییراتی که باهدف اصلاح انجام می‌شود مرهون نظارت‌های مؤثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال شود. هرچه موانع و محدودیت‌های بیشتری برای نظارت وجود داشته باشد فساد بیشتر بروز و گسترش خواهد یافت. در این حال، یکی از راه‌های اصلی جلوگیری از بروز و گسترش فساد، وجود فرهنگ نظارت‌پذیری است.

سازمان بازرسی کل کشور، وظیفه نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها را برای سنجش میزان انطباق با قوانین و مقررات بر عهده دارد و برای آنکه بتواند به وظیفه خود عمل کند احتیاج دارد سازمان‌ها نظارت‌پذیری را به‌عنوان امر درونی قبول کرده باشند. اگر درون سازمان‌ها فرهنگ نقدپذیری وجود داشته باشد به دستگاه‌های نظارتی اجازه داده می‌شود بر آن سازمان نظارت کند.

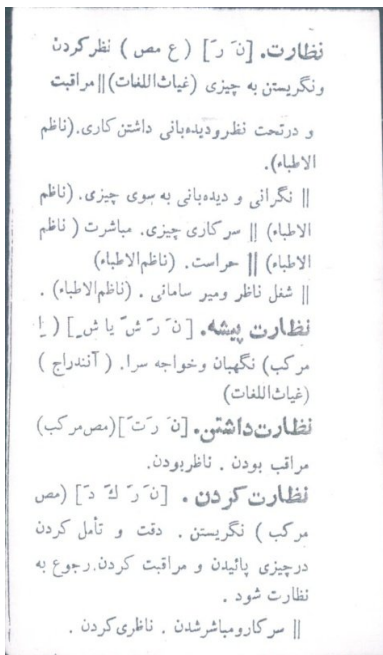
تجارب متعدد سازمان بازرسی نشان داده که معمولاً در برابر نظارت سازمان‌های بیرونی بر عملکردهای سازمان‌های دولتی، مقاومت وجود دارد. واکاوی این مقاومت آشکار و پنهان نشان می‌دهد که علل آن اساساً به فرهنگ‌سازمانی بازمی‌گردد. فرهنگ‌سازمانی در هر سازمان معرف هویت آن سازمان است. فرهنگ‌سازمانی روابط میان اعضای یک سازمان با مدیران سازمان و روابط میان آن سازمان با محیط بیرونی خود را تعیین می‌کند. به این ترتیب در عمل، فرهنگ‌سازمانی تابعی از ارتباطات سازمانی است.

سازمان‌هایی با قواعد رفتاری نادرست اساساً اجازه نمی‌دهند از بیرون بر آن‌ها نظارت شود. بنابراین برای اصلاح فرهنگ‌سازمانی باهدف نظارت‌پذیر شدن سازمان، آموزش به امری ضروری تبدیل می‌شود. این در حالی است که آموزش‌ها باید بسیار عمیق‌تر از صرف سطوح نظارتی بوده و لازم است هویت‌سازمانی کارمندان را تغییر دهد تا آنان نظارت‌پذیر باشند. در این موضوع تصویری که شخص از خود، از سازمان، از رابطه خود با سازمان، از رابطه سازمان با جامعه‌اش دارد، تعیین‌کننده است. این منظومه فکری است که اجازه می‌دهد نظارت تحقق پیدا نماید یا راه بر آن بسته بماند.

۲- تعریف مفهوم نظارت:

واژه و مفهوم نظارت از دو زاویه لغوی و بررسی ویژگی‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد:

الف- تعریف لغوی: «نظارت» از ماده «نظر» است و مرحوم «دهخدا» در کتاب لغت‌نامه (ج ۱۴) ذیل واژه مذکور، آن را به نگرستن در چیزی



با تأمل، چشم انداختن، حکومت
کردن بین مردم و فیصله دادن
دعاوی ایشان، یاری‌دادن و مدد
کردن و کمک کردن و نیز به
معنای چشم، بصر، دیده، فکر،
اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل،
تدبر، خیال، وهم، و اعتراض
آورده است.

او «ناظر» را به معنای
نظرکننده، نگرنده، نگاه‌کننده،
بیننده، شاهد و کنایه از
جاسوسی، دیده‌بان و نگاهبان
مطرح نموده و در نهایت

«نظارت» را به معنای نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و در
تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری، نگرانی دیده‌بانی به سوی چیزی و
مباشرت معنا کرده است.^۲

در زبان انگلیسی واژه‌های متعدد و گوناگونی برای نظارت وجود دارد که از آن جمله می‌توان به «سوپروایز» در چنین معنایی اشاره نمود. از دیگر واژگان این مفهوم باید به «کنترل» اشاره نمود که در بسیاری اوقات به‌عنوان معادل و گاه قرین و همراه نظارت آورده می‌شود.

درمورد نظارت و کنترل تعاریف متعددی ارائه شده که در زیر به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

۱ - نظارت، فراگردی است

که از آن طریق، عملیات انجام‌شده با فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شده تطبیق داده می‌شوند. این فراگردها برای تصحیح مستمر عملکردها در جهت دستیابی به اهداف سازمانی به کار گرفته می‌شود و میزان پیشرفت در جهت تحقق اهداف را نشان می‌دهد. درواقع فراگرد نظارت

super-vise /'su:pəvaɪz; 'sju:/: *NAmE* 'su:pərv-/ *verb* to be in charge of sb/sth and make sure that everything is done correctly, safely, etc.: [VN] to supervise building work ◊ [Vn-ing] She supervised the children playing near the pool. [also v] ► **super-vision** /,su:pə'vɪʒn; ,sju:/: *NAmE* 'su:pərv-/ *noun* [U, C]: Very young children should not be left to play without supervision. ◊ The drug should only be used under medical supervision. ◊ I have weekly supervisions (= meetings with a tutor or supervisor).

super-vision order *noun* (law) in the UK, an order made by a court which says that the local government or a probation officer must be responsible for a child, help them and check that they behave well

super-visor /'su:pəvaɪzə(r); 'sju:/: *NAmE* 'su:pərv-/ *noun* a person who supervises sb/sth: I have a meeting with my supervisor about my research topic. ► **super-visor-y** /,su:pə'vaɪzəri; ,sju:/: *NAmE* ,su:pərv-/ *adj.*: She has a supervisory role on the project.

con-trol 0= /kən'trəʊl; NAmE 'trəʊl/ *noun, verb*

► **noun**

► **POWER 1** [U] ~ (of/over sb/sth) the power to make decisions about how a country, an area, an organization, etc. is run: The party is expecting to gain control of the council in the next election. ◊ The Democrats will probably lose control of Congress. ◊ A military junta took control of the country. ◊ The city is in the control of enemy forces. ◊ The city is under enemy control. **2** [U] ~ (of/over sb/sth) the ability to make sb/sth do what you want: The teacher had no control over the children. ◊ She struggled to keep control of her voice. ◊ She lost control of her car on the ice. ◊ He got so angry he lost control (= shouted and said or did things he would not normally do). ◊ Owing to circumstances beyond our control, the flight to Rome has been cancelled. ◊ The coach made the team work hard on ball control (= in a ball game).—see also SELF-CONTROL

► **LIMITING/MANAGING 3** [U, C] ~ (of/on sth) (often in compounds) the act of restricting, limiting or managing sth; a method of doing this: traffic control ◊ talks on arms control ◊ government controls on trade and industry ◊ A new advance has been made in the control of malaria. ◊ Price controls on food were ended. ◊ a pest control officer—see also BIRTH CONTROL, QUALITY CONTROL ⇒ note at LIMIT

► **IN MACHINE 4** [C, usually pl.] the switches and buttons, etc. that you use to operate a machine or a vehicle: the controls of an aircraft ◊ the control panel ◊ the volume control of a CD player ◊ The co-pilot was at the controls when the plane landed.—see also REMOTE CONTROL

► **IN EXPERIMENT 5** [C] (technical) a person, thing or group used as a standard of comparison for checking the results of a scientific experiment; an experiment whose result is known, used for checking working methods: One group was treated with the new drug, and the control group was given a sugar pill.

فرهنگ نظارت‌پذیری ۱۳

به مقایسه «بایدها» و «هست‌ها» می‌پردازند و فاصله وضع موجود تا وضع نامطلوب را اندازه می‌گیرد.^۳

۲ - نظارت عبارت است از ارزیابی تصمیم‌ها و برنامه‌ها از زمان اجرای آن‌ها و اقدامات لازم برای جلوگیری از انحراف عملیات، نسبت به هدف‌های برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی به وجود آمده.

۳ - نظارت عبارت است از بررسی میزان کوشش و موفقیت افراد در انجام وظایف و اجرای مسئولیت‌های محوله.

۴ - نظارت عبارت است از فرایندی که از طریق آن، مسئولان و مدیران اطمینان حاصل می‌نمایند که عملکرد افراد با فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده تطبیق دارد یا خیر. در حقیقت فرآیند نظارت، میزان پیشرفت به سوی اهداف را می‌سنجد و مسئولان را قادر می‌سازد تا انحراف از مسیر برنامه‌ها را کشف و اقدامات اصلاحی را به عمل آورند.

۵ - نظارت تلاشی است سنجیده برای رسیدن به اهداف معین‌شده و مقایسه اجزاء واقعی با معیارهای از پیش تعیین‌شده و مشخص نمودن انحرافات احتمالی و سنجش ارزش آن‌ها بر روند اجرایی که دربرگیرنده حداکثر بهره‌وری است.

به نظر استونر، نظارت فعالیتی منظم است که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین می‌شود. از نظر وینر نیز نظارت چیزی جز ارسال پیام‌هایی که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد نیست. به عبارت دیگر تلاش منظمی برای نیل به

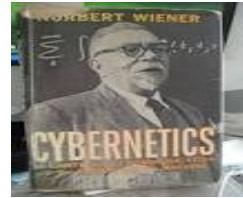
^۳ - صادقی، محمدعلی (۱۳۸۳). نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخگو. از سلسله مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی.

اهداف استاندارد، بازخورد اطلاعات، مقایسه با استانداردهای تعیین شده است.^۴

عده‌ای از نویسندگان حوزه مدیریت، نظارت را چنین تعریف می‌کنند: «نظارت عبارت است از سنجش و اصلاح عملکرد برای به دست آوردن این اطمینان که هدف‌های سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به انجام رسیده است».^۵



نوربرت وینر (Norbert Wiener) نظارت را چنین تعریف می‌کند نظارت چیزی نیست جز ارسال پیام‌های که به طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد.^۶



صاحب‌نظران دیگری از جمله گری دسلر اعتقاد دارند که هدف کلیه سیستم‌های نظارتی تأثیر گذاشتن بر رفتار است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که نظارت و کنترل عبارت است از: «استفاده از راهکارهای

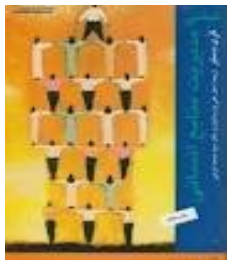
^۴-دادگر، داود (۱۳۸۰). «مبانی بازرسی و تهیه گزارش‌های ویژه نظارتی». مجموعه مقالات دومین همایش علمی پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور. تهران: سازمان بازرسی کل کشور

^۵-عمرانی، احمد (۱۳۸۶). بررسی تأثیر نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر عملکرد یگان‌های انتظامی تهران بزرگ. پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت انتظامی دانشگاه علوم انتظامی.

^۶-یداللهی، جهانگیر (۱۳۸۲). طراحی و تبیین شاخص‌های نظارت و بازرسی در صنعت. مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور. ص ۲۳

فرهنگ نظارت‌پذیری ۱۵

علمی، عملی و انسانی برای حصول اطمینان از انطباق فعالیت‌ها با قوانین و مقررات مورد عمل و کفایت آن‌ها به‌منظور:



۱- اقتصادی بودن فعالیت‌ها

۲- پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملکردها

۳- ارایه‌ی راه‌حل‌های اصلاحی

۴- افزایش بهره‌وری^۷

براساس تعاریف فوق فرایند کنترل از چهار مرحله تشکیل شده عبارت است از: ۱- تعیین معیارها، شاخص‌ها و ضوابط نظارت ۲- مقایسه نتایج عملکردها با معیارها و اصول تعیین شده ۳- تشخیص میزان انحرافات و تحلیل علل آن‌ها ۴- اقدامات و عملیات اصلاحی. هدف اصلی از تلاش‌های نظارتی ارتقای کارآمدی، تقویت مدیریت کشور، اصلاح کاستی‌ها، کمک به رفع موانع، پاسخ به مطالبات و جلب رضایت مشتریان از فعالیت‌ها است.^۸



هیوز در کتاب مدیریت دولتی نوین، نظارت را این‌گونه تعریف می‌کند: نظارت یا کنترل، فعالیتی است که ضمن آن عملیات پیش‌بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می‌شوند و در صورت وجود اختلاف و انحراف (بین آنچه

۷- دادگر، داود (۱۳۸۰). مبانی بازرسی و تهیه گزارش‌های ویژه نظارتی. از سلسله مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی.

۸- امین ورزلی، نصرالدین و حمیدی، محسن (۱۳۹۱). گزارش طرح تألیف کتاب «سازمان بازرسی کل کشور طی سال‌های ۸۹-۱۳۸۷ با تأکید بر دیدگاه‌های ریاست سازمان». مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کشور.

باید باشد و آنچه هست (به رفع و اصلاح آن‌ها اقدام می‌شود).^۹ در تمامی تعاریف فوق یک نکته مشترک وجود دارد و آن مقایسه نتایج یک برنامه با اهداف در نظر گرفته شده برای آن برنامه است. بنابراین در تعریفی جامع می‌توان گفت نظارت عبارت است از: «استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی انطباق فعالیت‌ها با قوانین و مقررات مورد عمل و کفایت آن‌ها به‌منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف، پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملکردها، ارائه راه‌حل‌های اصلاحی و افزایش بهره‌وری.^{۱۰}

بررسی سابقه‌ی بحث در اندیشه‌ی سیاسی اسلام، نشان می‌دهد که مفهوم نظارت و مشتقات آن ۱۲۹ بار در قرآن آمده^{۱۱} که بسیاری از آن‌ها کاربرد سیاسی یا اجتماعی دارند. یکی از مهم‌ترین اهداف نظارت جلوگیری از فساد امور است و به فرموده‌ی رسول اکرم (ص) در صورت آشکار شدن فساد در امور، همه‌ی مردم مستحق مجازات خواهند بود.^{۱۲}

نظارت در حکومت حضرت علی (ع) از جایگاه مهمی برخوردار بود.^{۱۳} وقتی آن حضرت عبدالله بن عباس را به‌عنوان حاکم بر بصره گمارد از مردم خواست که فقط تا هنگامی که این حاکم بر اساس قرآن و سنت (قانون آن زمان) عمل می‌کند از او اطاعت کنند و در صورت تخلف او

۹ - هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، ترجمه محمد الوانی، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۷۹

۱۰ - صفرخانی، حسن (۱۳۸۸). نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن. فصلنامه دانش ارزیابی شماره ۱.

۱۱ - عبدالباقی، محمد فؤاد، المعجم المفهرس لالفاظ القرآن الکریم، بیروت: دار احیاء التراث العربی، بی تا.

۱۲ - رشید رضا، محمد، تفسیر المنار، بیروت: دارالمعرفه، ۱۴۱۲ ق.

۱۳ - علیخانی، علی اکبر، توسعه سیاسی از دیدگاه امام علی (ع)، تهران: شرکت چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۷۷.

فرهنگ نظارت‌پذیری ۱۷

را عزل خواهد کرد، و این اولین بنیان یک نظارت مردمی بود که در حکومت امام علی (ع) با روشنی و شدت بیشتری تداوم پیدا کرد.^{۱۴}

ب- **تعریف اصطلاحی:** نظارت در اصطلاح حرفه نظارت و بازرسی، فرایندی است برنامه‌ریزی‌شده که از طریق جمع‌آوری اطلاعات عملکردی یا برنامه‌ای یک نظام یا مجموعه، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته، با سنجش میزان تطابق یا مغایرت با اهداف، برنامه‌ها، قوانین و مقررات و ضوابط مرتبط با آن مجموعه، پیشنهادهای اصلاح‌گرایانه، ارائه می‌گردد. در واقع نظارت فراهم‌سازی اطلاعات لازم، برای تحقق مدیریت اثربخش و نتیجه‌گر است.^{۱۵}

تقسیم‌های مختلفی از نظارت از برحسب عامل کنترل، برحسب زمان و برحسب نهاد کنترل‌کننده وجود دارد.



۱۴- نهج البلاغه، سید جعفر شهیدی، تهران: انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی ۱۳۷۱.
۱۵- احمدی گرجی، حسینعلی (۱۳۸۹). راهبرد نفوذ در نظارت استراتژیک. تهران: انتشارات فرمش.

۳- ضرورت وجود فرهنگ نظارت‌پذیری:

نظارت لازمه زندگی خوب و سالم است. در صورت نبود نظارت‌پذیری و قانون‌پذیری اختلال در اجتماع و جامعه به وجود می‌آید. فرهنگ نظارت‌پذیری باید توسط همه تبلیغ و ترویج داده شود. باید در راستای ترویج و تبلیغ فرهنگ نظارت‌پذیری در کشور سازمان بازرسی موردحمایت همه قرار گیرد تا این سازمان وظایف خود را به خوبی انجام دهد. سازمان‌هایی باتربیت نادرست اساساً اجازه نمی‌دهند از بیرون سازمان بر وی نظارت شود.^{۱۶} این‌که سازمان بازرسی بدون اعلام عمومی مشکلات یک سازمان را به مدیران سازمان اطلاع می‌دهد، اگر در درون سازمان فرهنگ نقدپذیری وجود داشته باشد به او اجازه داده می‌شود که وارد آن سازمان شود و کمک کند.

عدم قبول فرهنگ نظارت‌پذیری باعث می‌شود که حاشیه امنی برای افرادی که قانون‌گریز هستند به وجود آید و زمینه اتفاقاتی چون اختلاس سه هزارمیلیاردی رقم بخورد. باید وضعیت جامعه به سمت و سوئی برود که هر مسئول با خود نظارتی، مرقانون را انجام دهد. از آنجایی‌که با خود نظارتی در درون دستگاه‌ها فاصله داریم، مادامی‌که این هدف عالی محقق نشده، حتماً باید نظرات دستگاه‌های نظارتی را قبول کرد. اگر دستگاه‌ها نظارت ناپذیر باشند و نظارت‌ها را حمل بر

۱۶- حسام‌الدین آشنا در سومین همایش گسترش همکاری‌های آموزشی سازمان بازرسی کل کشور با دستگاه‌های اجرایی

فرهنگ نظارت‌پذیری ۱۹

دخالت و سنگ‌اندازی و ایجاد مانع بدانند، فرهنگ غلطی به وجود می‌آید که ادامه‌دار می‌شود.^{۱۷}

۴- فرهنگ نقدپذیری لازمه فرهنگ نظارت‌پذیری:

نقدپذیری به‌عنوان خصلتی انسانی و اسلامی، نقش مهمی در فرونشاندن آسیب‌ها و آفت‌های فردی و اجتماعی دارد، رواج فرهنگ نقدپذیری در اجتماع، کمک فراوانی به پایان دادن کشمکش‌ها و درگیری‌ها می‌کند. به همان اندازه که نقد و نقادی مایه کمال و رشد رفتارها و عملکردهاست، نقدپذیری نیز زمینه‌ساز بسیاری از خوش‌بینی‌ها و امیدواری‌ها نسبت به اصلاح امور است. دست‌اندرکارانی که به پیشباز نقد می‌روند و از آن بیم و ترسی ندارند، از مدیریتی بهتر و کمال‌یافته‌تر برخوردارند و کم‌تر دچار چالش، دوباره‌کاری و نابسامانی می‌شوند.

سرزمینی که گود است دو بهره از باران آسمان می‌برد، یکی بهره مستقیم و دیگر آن‌که بارانی که در بلندی می‌بارد نیز، به‌سوی آن سرازیر می‌گردد. پذیرش نقد، نه‌تنها چیزی از بزرگواری و شخصیت سیاسی و اجتماعی انسان نمی‌کاهد، بلکه می‌توان گفت: روشن‌ترین گواه بر شخصیت و کمال آدمی است. به گفته امام خمینی (ره): «... اگر یک‌چیزی را دیدید که واقعاً خلاف کردید، اعتراف کنید و این اعتراف شمارا در نظر ملت‌ها بزرگ می‌کند، نه این‌که اعتراف به خطا شمارا کوچک می‌کند.»

^{۱۷} - نوراله حیدری، نماینده مردم اردل، فارسان، کیار و کوهرنگ در مجلس شورای اسلامی

امام خمینی (ره) در بیان فرهنگ نقد، به این نکته توجه تمام داشت که مسئولان و دست‌اندرکاران، هرگز نباید خود را منزّه و مبرای از نقد بدانند، بلکه شایسته است که سخنان و نوشته‌های نقد آمیز را آویزه گوش سازند و آن را به‌عنوان (هدیه) و ره‌آوردی الهی و آسمانی، به شمار آورند: «نبايد ما گمان كنيم كه هر چه مي‌گوييم و مي‌كنيم، كسي را حق اشكال نيست. اشكال، بلكه تخطئه، يك هديه الهی است برای رشد انسان‌ها.»

ایشان این نکته را در باب نقد نیز به‌خوبی در سخنان و سیره خودش ترسیم کرده و به‌روشنی بیان داشته است: آنچه مهم است این است که: ما می‌خواهیم مطابق شرع اسلام، مسائل را پیاده کنیم. پس اگر قبلاً اشتباه کرده باشیم، باید صریحاً بگوییم که اشتباه نموده‌ایم و عدول در بین فقها از فتوایی به فتوای دیگر، درست همین معنی را دارد.

در آموزه‌های دینی، به مقوله نقد و نقدپذیری، اهمیت فراوان داده شده است. واژه‌های: نصیحت، تذکر، موعظه، استماع قول، اتّباع احسن، توأسی به‌حق، دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر، هر یک به‌گونه‌ای، اهمیت و جایگاه نقد و نقدپذیری را بیان می‌کنند.

در مجموع می‌توان نتیجه گرفت: نقد به معنای جداسازی سستی‌ها از توانایی‌ها و تلاش و کوشش در جهت از بین بردن کاستی‌ها و یا کم کردن آن‌هاست. نقد، جایگاه ویژه و بااهمیتی دارد و پرورش‌یافتگان مکتب اسلام، آن را به‌عنوان اصل ضروری و لازم در زندگی انسان‌ها، و به‌ویژه مؤمنان پذیرفته و سفارش کرده‌اند.

فرهنگ نظارت‌پذیری ۲۱

جایگاه نقد در ساماندهی امور و ساختن و به کمال رساندن مدیران بر کسی پوشیده نیست. انتقادگری و انتقادپذیری از نشانه‌های مجموعه انسانی سالم و مدیریت شایسته به شمار می‌رود. نقد، گرچه حقی است عمومی و همگانی و کسی نمی‌تواند مردم را از این حق، بی‌جهت محروم سازد، لکن شرط‌هایی لازم است رعایت و توجه شود، تا نقد کامل و کارساز گردد.

آنچه در فرهنگ نقد مهم است، آداب و ویژگی‌هایی است که انتقاد را به دو بخش انتقاد سازنده و یا ویرانگر تقسیم می‌کند. امام خمینی با آنکه نقد را در مسائل سیاسی و اجتماعی امری ضروری و لازم می‌شمرد و از آن به‌عنوان عامل رشد و پیشرفت یاد می‌کرد، لکن همواره در سخنرانی‌ها بر این واژه تکیه و اصرار داشت که انتقاد باید انتقاد سالم باشد.

انتقادهای برخاسته از حسدها و غرض‌ورزی‌ها و تسویه حساب‌ها، نه تنها مشکلی را نمی‌گشاید که وضع را بدتر می‌سازد؛ زیرا انسان کینه‌توز نمی‌تواند به انتقاد درست دست یابد. (النصیحة من الحاسد محال). از این روی، بسیاری از نقدهای وی انتقام است.

هدف از انتقاد، برشمردن عیب‌ها و کاستی‌ها نیست؛ بلکه پیدا کردن راه‌های درمان برای دردهای موجود و رهایی از بحران و آشفتگی و نابسامانی است.

در انتقاد سالم، عالم محضر خداست و مردمان همه آفریده‌های او. کاستی‌ها و ضعف‌ها، با توجه به این بینش، به‌گونه‌ای مطرح می‌شوند

که ناسازگار با آن حضور نباشد. انتقام گرفتن خوبی است حیوانی، در برابر انتقاد سالم.

جامعه‌ای که زمینه پذیرش نقد سالم و ناصحان امین در آن وجود داشته باشد، جامعه‌ای است عزتمند در برابر اگر در جامعه‌ای زمینه پذیرش نقد وجود نداشته باشد، ناقدان و ناصحان نتوانند انتقاد سالم خود را به گوش دیگران برسانند، آن جامعه بیمار است.

۵- تأثیر مثبت روحیه نقد و انتقادپذیری در جامعه:

وجود و رواج روحیه نقدپذیری در فرد، زمینه‌های رشد او را هموار می‌سازد. اما این وحیه در سطح اجتماعی نیز دارای اهمیتی فراوان است. به‌طور کلی می‌توان نتایج زیر را از گسترش روحیه انتقادپذیری در سطح اجتماع انتظار داشت:

۵-۱- حضور گسترده مردم در صحنه‌های سیاسی - اجتماعی:

از آنجاکه مردم به مسائل جاری کشور توجه دارند و دیدگاه‌های خود را به‌صورت انتقاد مطرح می‌سازند و نیز در جریان دیدگاه‌های سایر افراد جامعه هم قرار می‌گیرند، به‌تدریج حضور مردم در صحنه‌های سیاسی - اجتماعی کشور بیشتر و از گسترش ابعاد بی‌تفاوتی در جامعه نسبت به مسائل سیاسی و مصالح نظام جلوگیری می‌شود.

۵-۲- کاهش تشنج سیاسی

نارضایتی از سیاست‌های دولت در هیچ جامعه‌ای، موضوعی غیرمنتظره و نامتعارف نیست این نارضایتی اگر به‌صورت یک سیستم سالم انتقاد مطرح نشود، زمینه برای تشنج سیاسی آماده می‌شود.

فرهنگ نظارت‌پذیری ۲۳

از این رو فراهم ساختن امکان انتقاد آزادانه؛ ابزار تبلیغاتی پر قدرتی را
ز دست دشمنان سرسخت نظام که مترصد ایجاد و گسترش تشنج
سیاسی هستند خارج می‌کند.

۳-۵- پیوند مردم و مسئولان

وجود روحیه نقد و انتقادپذیری باعث می‌شود که مسئولان در مقابل
مردم پاسخگو باشند، آنان مجبورند در ارائه این پاسخ‌ها، به بیان
واقعی مشکلاتی بپردازند که حکومت با آن‌ها روبرو است. در نتیجه
مردم در ارتباط رودررو با مسئولان مشکلات آنان را بهتر درک
می‌کنند و خود را در مشکلات آنان سهیم می‌دانند و در رفع این
مشکلات کوشاتر می‌شوند. و این خود پیوندی بین مردم و مسئولان
برقرار می‌کند. و در نتیجه فاصله میان آن‌ها کم می‌شود.

۴-۵- ارائه راه‌حل‌های مناسب:

انتقاد برخورد افکار و دیدگاه‌های مختلف است. تضارب و تلافی افکار،
به تقویت تفکر و تعقل و قدرت نقادی می‌انجامد. مهم‌ترین اصل در
انتقاد سالم ارائه نمونه‌ها و پیش‌دستی در این مهم، تضارب افکار را
بیشتر می‌کند و در نتیجه افکار مختلف مطرح می‌شود. با سنجش و
ارزیابی افکار و اظهار نظرهای متفاوت، امکان یافتن راه‌حل‌های بهتر
برای مسائل بیشتر می‌شود

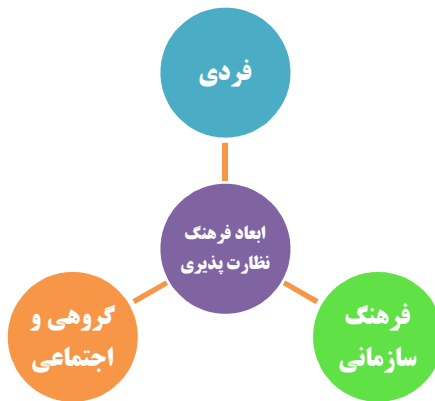
۵-۵- رشد سیاسی جامعه:

وجود یک سیستم سالم نقد و انتقاد در جامعه باعث افزایش آگاهی
مردم می‌شود زیرا به تقویت تفکر و تعقل و قدرت نقادی در عرصه

تلاقی تضارب افکار جامعه منجر می‌شود. و در نتیجه شعور و ادراک و آگاهی افزایش می‌یابد و جامعه با برخورداری از آزادی مباحثه آزادی و نقد سالم مسائل، آگاهی سیاسی - اجتماعی خود را بالا خواهد برد. این روحیه در بسیاری از نقاط جهان به ایجاد تشکل‌های حزبی و گروه‌های فشار منجر شده است.

۶- منشأ رفتار نامتناسب با فرهنگ نظارت‌پذیری:

ریشه رفتارهای نامتناسب با فرهنگ نظارت‌پذیری را می‌توان در سه سطح یا بعد مورد بررسی قرارداد.



الف: سطح فردی

ویژگی‌های انسانی فرد در سازمان‌ها یکی از مهم‌ترین عوامل در پذیرش نظارت است. اهمیت ویژگی‌های فردی از آنجا ناشی می‌شود که بسیاری از این ویژگی‌ها نقش فزاینده یا کاهنده در موافقت یا مخالفت وی با امر نظارت دارند.

اهم این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: سن، جنس، وضعیت تأهل و... این ویژگی‌ها اغلب برای هر فرد فرصت‌ها و محدودیت‌هایی را ایجاد می‌کنند و بسته به اینکه فرد کدام‌یک از ویژگی‌های فردی را داشته باشد در مقابل نظارت عکس‌العمل نشان خواهد داد. برای مثال تصور می‌شود که کارکنان خانم با سنین بالاتر نسبت به کارکنان مرد با سنین جوان‌تر و میان‌سال‌تر مقاومت بیشتری در برابر نظارت داشته باشند. بنابراین عوامل متعدد بیولوژیکی، وراثتی،... بر نظارت‌پذیری مؤثرند. گرچه این عوامل بااراده، برنامه، عقلانیت، ایمان و ... قابل‌تغییرند، اما اصل وجود تأثیر این عوامل و موانع بر نقد قابل‌انکار نیست؛ ولی برای تغییر شرایط باید از سطح فردی بالاتر رفت و به سطح گروهی و به‌خصوص تأثیر سطح سازمانی پرداخت.

ب: سطح گروهی و اجتماعی

بی‌تردید زندگی فرد رابطه‌ای تنگاتنگ بازندگی اجتماع دارد. رابطه منطقی بین مسئولیت فرد نسبت به خود و نسبت به اجتماع براین واقعیت استوار است که هر موجود زنده به جایگاهی نیازمند است. محیط‌زیست موجود ناحیه و سرزمینی است که شرایط زندگی در آن فراهم است، یا قابلیت آن را دارد که زندگی در آن جریان یابد. هیچ موجود زنده‌ای از چنین محیطی بی‌نیاز نیست. در عامل با محیط و عناصر متشکله آن است که فعالیت‌های حیاتی رخ می‌دهد.

مسلماً هرچه شخص آگاه‌تر باشد به همان نسبت بهتر می‌تواند بین زندگی خود و شرایط زمانه خود رابطه منطقی برقرار کند. و این آگاهی در او احساس مسئولیت ایجاد می‌کند و از طریق واردکردن همه این

آگاهی‌ها در خودآگاهی توده مردم جامعه را به یک جامعه مسئولیت‌پذیر سوق می‌دهد.

مهم‌ترین عامل ایجاد و تقویت حس مسئولیت‌پذیری در جامعه خود نظام است نظام باید عواملی را که حس مسئولیت‌پذیری را تشدید می‌کند، تقویت کند و عواملی را که مسئولیت‌پذیری جامعه را تقلیل می‌دهد شناسایی و در رفع آن تلاش کند. در واقع می‌توان گفت که، در کنار عوامل غیر اکتسابی، عوامل و موانع اکتسابی دیگری نیز فرهنگ نظارت‌پذیری را تأسیس، تثبیت و تقویت کنند؛ به عبارت دیگر فرهنگ پذیرش نظارت می‌تواند در دستور کار متولیان تربیت یک جامعه قرار گیرد و بازیگران این میدان به عوامل خانواده و ... قابل تقلیل هستند.

۱- نقش خانواده

برای تقویت فرهنگ نظارت‌پذیری نخستین محیط بسیار مناسب که بذر آن را می‌توان کاشت، محیط خانواده است. اگر اعضای خانواده عملاً در خانواده، فضای نقد و انتقاد را پیش‌بینی و اعمال کنند، کودکان نیز در چنین فضایی رشد نموده و تربیت می‌شوند.

اگر زیرساخت‌های شخصیت آدمی در کودکی شکل گیرد، با آموزش و پرورش حساب‌شده و دقیق می‌توان زیرساخت‌های فرهنگ نظارت‌پذیری را در محیط خانواده در کودکان کاشت. خانواده از عوامل مهم مؤثر بر فرهنگ نظارت است و اگر خانواده‌ای بر مبنای تحکم، خشونت، زور و ... باشد، خانواده می‌تواند بر فرهنگ نظارت تأثیر منفی گذارده و از موانع ایجاد بسترهای لازم برای نظارت‌پذیری تلقی شود.

فرهنگ نظارت‌پذیری ۲۷

البته واضح است که باید بین تلاش‌های مثبت خانواده برای تولید فرهنگ نظارت‌پذیری، با تلاش‌های سایر مراجع و نهادهای رسمی و غیررسمی، نوعی هماهنگی وجود داشته باشد و به صورت مکمل عمل کنند و یا حداقل معارض همدیگر بر روی کودکان و مخاطبان تأثیر نگذارند که در چنین شرایطی، از جامعه توقع تولید فرهنگ عمیق و گسترده نظارت‌پذیری را نباید داشت.

۲- نقش نظام آموزشی:

برای گسترش روحیه نقد و انتقادپذیری لازم است تا نظام آموزشی در این زمینه فعال شود و در متون درسی مدارس و دانشگاه‌ها به این امر توجه شود و باید به نوجوانان و جوانان جامعه در این زمینه آموزش داد. در همه مسائل تربیتی نباید فرآیند خانه، مدرسه، دانشگاه و جامعه فراموش شود. در واقع آموزش و تبیین وظایف و حقوق متقابل افراد در سطوح مختلف جامعه با به‌کارگیری آموزش‌های مناسب به‌عنوان یک گام مؤثر در راستای نهادینه‌سازی فرهنگ نظارت‌پذیری مؤثر است.

ج: سطح (سازمانی) فرهنگ‌سازمانی

مقاومت و کارشکنی دستگاه‌های اداری و عدم پذیرش نظارت که اخیراً شکل تبلیغاتی به خود گرفته است و تحت عناوین مختلف سعی در خارج شدن از حیطه سازمان‌های نظارتی دارند از یک‌طرف و نبود قدرت و امکانات کافی در دستگاه‌های نظارتی از سوی دیگر، وضعیتی غیرقابل‌قبول را فراهم آورده است.

اعزام ناظران بدون اطلاع یا کم‌اطلاع و انجام فعالیت‌های نظارتی بر مبنای اطلاعات نادرست، قدیمی و غیر صحیح، عکس‌العمل دستگاه‌های اداری (مدیران و کارکنان) را به همراه خواهد داشت و موجب وقفه و کندی در روند امور خواهد شد.



از جمله ویژگی‌های نظارت مؤثر، دقیق بودن اطلاعات، به‌موقع بودن نظارت و انجام نظارت مبتنی بر هدف و برنامه (معقول و قابل‌درک) است. نظارتی که کشف‌کننده و عینی باشد و در نقاط مهم و استراتژیک انجام شود و همچنین مقرون‌به‌صرفه و کم‌هزینه باشد.^{۱۸} نقص در هر یک از موارد مذکور نظارت را با آسیب‌های جدی مواجه خواهد ساخت و موجب کم‌اثر یا بی‌اثر شدن این فعالیت که ضرورت انجام آن انکارناپذیر است خواهد شد. فقد معیار و ضابطه (استاندارد)، عدم به‌کارگیری و اعزام ناظران واجد شرایط، کمبود اطلاعات و دسترسی نداشتن به اطلاعات دقیق و به‌موقع و انجام نظارت‌های

^{۱۸} - مدیریت عمومی دکتر مهدی الوانی، تهران: نشر نی، ۱۳۸۵

فرهنگ نظارت‌پذیری ۲۹

بی‌هدف و برنامه بدون توجه به اولویت‌ها و موارد مهم، در غیر از زمان خود پرهزینه، آزاردهنده، نقض غرض و خلاف انتظار است.

تعدد سازمان‌های نظارتی و عدم تصویب قانون به‌منظور ارتباط سیستمی و قانونمند میان سازمان‌های نظارتی، موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری و پرهزینه شده است. این ناهماهنگی و عدم ارتباط سبب شده است تا حاصل اقدامات و نتیجه فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی، برای یکدیگر قابل بهره‌برداری نباشد.

تدوین و تصویب قانون، بدون ملاحظات کارشناسی و فنی و اصلاحات مکرر بنا به نیازها مقطعی و تشخیص‌های سلیقه‌ای از جمله آسیب‌هایی است که علاوه بر سازمان‌های نظارتی گریبان‌گیر بیشتر دستگاه‌های اداری کشور می‌باشد. حجم قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظران و مجریان، مقوله‌ای است قابل اهمیت و قبل از هر اقدامی، اصلاح قوانین و تدوین و تصویب قوانین ساده و قابل‌فهم ضروری به نظر می‌رسد. قوانین مورد عمل سازمان‌های نظارتی نیز از این قاعده مستثنا نیست.

روش‌های فعلی نظارتی از کفایت لازم برخوردار نبوده و پاسخگوی نیازهای امروز نمی‌باشد. حذف روش‌های کهنه و ناکارآمد و بهره‌برداری از روش‌های نوین ضروری است و اقتضاء دارد نسبت به اتخاذ روش‌های نو با بهره‌گیری از تکنولوژی پیشرفته و استفاده از آخرین تجارب جهانی از جمله فرهنگ نظارت‌پذیری اهتمام بیشتری داشته باشند.

اصرار بر اتخاذ روش‌ها و شیوه‌های سنتی و انجام نظارت‌های فیزیکی و لزوماً با حضور ناظران، محدودیت‌هایی را در انجام وظایف محوله قانونی ایجاد کرده است و موجب ناتوانی سازمان‌های نظارتی در توسعه فعالیت‌های نظارتی شده است.

واکنش‌های مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری و کیفیت استقبال آنان از ورود سازمان‌های نظارتی و موضوعی که توسط آنان در مواجهه با ناظران اتخاذ می‌شود از این جهت قابل بحث است که ناظران و دستگاه‌های نظارتی به محض انتخاب موضوع یا محیط برای اعمال نظارت، و شروع فعالیت نظارتی با مقاومت و عدم پذیرش روبرو می‌شوند. ضعف پاسخگویی دستگاه‌های اداری، نبود روحیه قانون‌گرایی و تلاش در خروج از حیطه نظارتی فاصله‌ای بین ناظران و مجریان ایجاد و به بروز دو دیدگاه منتهی شده است. دیدگاه ناظران و سازمان‌های نظارتی بر اصلاح امور مبتنی است و مجریان تلقی دیگری از حضور سازمان‌های نظارتی ابراز می‌کنند. مچ‌گیری، تنبیه و کاسته شدن جرأت، خلاقیت و نوآوری مدیران و... از جمله آن‌هاست. تبدیل نگرش تقابلی به تعاملی و ایجاد و توسعه فرهنگ نظارت‌پذیری، ضرورتی است مهم تا بتوان گام نخست را برداشت. وحدت دیدگاه از مقاومت‌ها خواهد کاست و همکاری‌ها را افزایش خواهد داد. زیرا اصلاح امور، رفتار، ساختار، قانون و روش و... هدف مشترکی است که سازمان‌های نظارتی و همچنین مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری آرزوی تحقق آن را دارند.

نظارت فراگیر مقتدرانه و مشفقانه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌ها به منظور ارتقای سلامت و کارآمدی نظام

فرهنگ نظارت‌پذیری ۳۱

اداری کشور و پیشگیری از وقوع تخلف و جرم و دفع زمینه‌های فساد و تبعیض و مبارزه با آن جهت افزایش معنویت و اخلاق و ارائه بهتر به مردم هدفی است که برای تحقق آن برنامه‌ریزی شده است.

۷- راهکارهای ارتقاء فرهنگ نظارت‌پذیری در سازمان‌ها

۷-۱- آموزش

مفهوم آموزش به معنای فرایند انتقال آگاهی‌ها، نگرش‌ها و مهارت‌ها از فرد یا گروهی به فرد یا گروه دیگر، به‌منظور ایجاد تغییر در ساختارهای شناختی است. یکی از راهکارهای مهم مبارزه با فساد نیز افزایش آگاهی و شناخت عمومی نسبت به آثار فساد از طریق آموزش در مدارس و دانشگاه‌ها و... است (Keen, ۲۰۰۰: ۳۶-۳۲). این کار در بسیاری از کشورهای موفق در مبارزه با فساد از جمله کره جنوبی و مالزی انجام شده است. دولت کره جنوبی برای تغییر ذهنیت مردم نسبت به فساد، برنامه‌های آموزشی ضد فساد را اجرا کرده است و این‌گونه برنامه‌ها در مؤسسات آموزشی دولتی، دانشگاه‌ها، مدارس و مراکز فرهنگی تدوین و پیاده می‌شوند. بدیهی است در زمینه آموزش و افزایش آگاهی مردم به‌غیراز دانشگاه‌ها و مدارس، رسانه‌های جمعی و نهادهای غیردولتی نیز تأثیرگذار هستند.^{۱۹}

آموزش‌های مبارزه با فساد و فرهنگ نظارت‌پذیری در مدارس و دانشگاه‌ها می‌تواند به‌صورت رسمی و هم غیررسمی باشد. در سطح

^{۱۹} - مهدوی فر، محمود (۱۳۹۳). تأملی بر راهکارهای بنیادین ارتقاء فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد. فصلنامه دانش ارزیابی. سازمان بازرسی کل کشور. شماره ۲۰.

رسمی، عناصر آموزشی مبارزه با فساد و پذیرش نظارت را می‌توان در دروس عمومی تحصیلی گنجانند. در سطح غیررسمی از طریق فعالیت‌های فوق درسی همچون اردوهای آموزشی، کنفرانس‌های دانش‌آموزی و مواردی از این قبیل می‌توان به اهداف موردنظر دست‌یافت.

۷-۲- نقش و کارکرد اطلاع‌رسانی (رسانه‌ها)

در زمینه اطلاع‌رسانی و ایجاد ارتباطات متقابل، فعال و سازنده با مردم و دستگاه‌های اداری، سازمان‌های نظارتی فعالیت مطلوبی از خود نشان نداده‌اند. برقراری ارتباط و ایجاد تحرک و توسعه در روابط سازمان‌های نظارتی با مردم و دستگاه‌های اداری منجر به پاسخگویی به افکار عمومی و آگاه کردن جامعه از فعالیت‌های انجام‌شده و شناساندن سازمان‌هایی که وظیفه نظارت را بر عهده‌دارند از یک‌سو و شناخت مشکلات و دغدغه‌های عمومی، از سوی دیگر خواهد شد.

رسانه‌ها در حکم انتقال‌دهنده فرهنگ، برای انتقال اطلاعات، ارزش‌ها و هنجارها از یک نسل به نسل دیگر و از افراد جامعه به تازه‌واردان، کاربرد دارند. آن‌ها از این راه با گسترش بنیان تجربه مشترک، انسجام اجتماعی را افزایش می‌دهند. رسانه‌ها با استمرار اجتماعی شدن پس از اتمام دوره آموزش رسمی و نیز با شروع آن در طول سالیان پیش از مدرسه، به جذب افراد در جامعه کمک می‌کنند. درواقع رسانه‌ها با نمایش و عرضه جامعه، می‌توانند هویت فرد را ساخته و از احساس بیگانگی و بی‌ریشه بودن او بکاهند.

فرهنگ نظارت‌پذیری ۳۳

این کارکردها موجب شده است تا در بیشتر سازمان‌ها روابط عمومی تأسیس شود که با استفاده از ابزارهای رسانه‌ای، در بخش ارتباطات و اطلاع‌رسانی و در تعامل با رسانه‌ها، نقشی دوسویه بین مردم و سازمان‌های اداری ایفا می‌کند، از یک‌طرف با اطلاع‌رسانی سیاست‌ها، عملکردها و برنامه‌های سازمان به مردم، ضمن پاسخگویی، فرهنگ مشارکت را در لایه‌های عمیق فرهنگی جامعه ترویج می‌کند و از سوی دیگر با انتقال انتظارات، نیازها و خواسته‌های شهروندان، بخشی از مشارکت شهروندان را جذب می‌کند و برای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آینده به مدیریت سازمان‌های اداری کمک می‌کند.

به عبارت دیگر رسانه، گذشته از آن‌که خود فرهنگ غالبی را ترویج می‌کند، از عناصر فرهنگ‌ساز است. رسانه‌ها، آینه تمام و کمال فرهنگی کلی جامعه بوده و نقش فرهنگ‌سازی و همبستگی اجتماعی در ذات یک رسانه نهفته است. فرهنگ، تجمل نیست بلکه کلیتی است که تمامی ابعاد زندگی را در برمی‌گیرد و رسانه‌ها با سیطره کامل بر همه ابعاد زندگی اجتماعی، خلوت‌خانه‌ها را پرکرده و اثرات هاله‌ای آن بر همه امور پیداست و رفتارهای غالب اجتماعی را شکل می‌دهند.^{۲۰}

نقش نظارتی رسانه‌ها به قدری اهمیت دارد که به دلیل وجود آن در حوزه کارکرد رسانه به عنوان رکن چهارم دموکراسی مطرح می‌شود، این نقش تأثیرگذار رسانه در همه حوزه‌ها قابل‌پیگیری است، به طوری که نظارت در حوزه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی

۲۰ - آغاز، محمدحسن و سید ابوالفضل جعفر نژاد (۱۳۸۵). تعامل فرهنگ و رسانه در توسعه فرهنگی کشور، تهران: دبیرخانه همایش مهندسی فرهنگی کشور.

می‌تواند فعال باشد، اگر رسانه‌ها به این بخش نظارتی خودشان عمل کنند، آن زمان است که می‌توانند در تحقق فرهنگ نظارت‌پذیری مؤثر باشند.^{۲۱}

۷-۳- نظارت عمومی

نقش مردم و نظارت آنان در پیشگیری از موارد خلاف قانون و سوء جریان در دستگاه‌های اداری غیرقابل‌انکار است. قانون اساسی با توجه به اهمیت این نقش آن را وظیفه‌ای همگانی و متقابل مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته است. به‌رغم تصریح در قانون اساسی مبنی بر تعیین شرایط، حدود و کیفیت اجرای این نظارت در قانون عادی، باگذشت ربع قرن، به‌رغم تأکید بر این موضوع که آگاهی و مشارکت و نظارت همگان بر حکومت خودشان، برترین ضمانت حفظ امنیت در جامعه است هنوز قانونی برای اجرای این اصل مترقی تصویب نشده است.

فراهم نمودن امکان مشارکت مردم در امر نظارت و به‌عبارت‌دیگر ترویج نظارت همگانی به همراه سازوکارهای قانونی اجرای آن می‌تواند در این زمینه بسیار مؤثر باشد. اینکه افراد جامعه نسبت به همدیگر و نسبت به جامعه خودشان احساس مسئولیت کرده و با نظارت در چهارچوب حدودثغور تعیین‌شده از سوی خداوند متعال و مطابق قوانین حاکم در مبارزه با فساد سهیم باشند.

^{۲۱} - مصاحبه داوود زارعیان استاد دانشگاه علامه طباطبائی و مدیرکل روابط عمومی شرکت مخابرات ایران با خبرگزاری تسنیم، درباره نقش رسانه‌ها در تحقق شعار سال. ۲۷ اسفند ۱۳۹۳

خداوند متعال در سوره آل‌عمران، آیه ۱۱۰ می‌فرماید: «کنتم خیرامة اخرجت للناس تأمرون بالمعروف و تنهون عن المنکر.» شما بهترین امتی هستید که برای مردمان پدیده آمده‌اند؛ که به نیکی فرمان می‌دهید و از ناشایستی بازمی‌دارید.

امت اسلامی به این دلیل بهترین امت شناخته می‌شود که در آن مردم همدیگر را به معروف امر و از منکر نهی می‌کنند. به این ترتیب ارزش‌های الهی (به‌عنوان ارزش) همواره ثابت و هدایتگر ره‌پویان طریق حق می‌مانند. و ضد ارزش‌ها به‌عنوان مانع حرکت شناخته‌شده و از مسیر راه حق‌گویان برداشته می‌شود. بر این اساس همه موظف به امر و نهی همدیگر خواهند بود.

امیرالمؤمنین علی علیه‌السلام نیز در ضمن خطبه‌ای می‌فرماید: «ان الامر بالمعروف و النهی عن المنکر لخلق الله سبحانه»^{۲۲}

امر به معروف و نهی از منکر دو ویژگی از صفات خداوند هستند. این سخن نیز تأکید بر خاستگاه الهی این فریضه دارد که طبعاً کمال انسانی نیز فرآیند آن خواهد بود، لذا ما در قرآن بارها شاهد امر و نهی خداوند هستیم مانند «ان الله یأمر بالعدل و الاحسان...»^{۲۳}

خداوند به زبان پیامبر (ص) اعمالی را که دوست داشت و اعمالی را که بدش می‌آمد و نواهی و اوامر خود را به شما ابلاغ کرد و جای عذر برایتان باقی نگذاشت و حجت را برایتان تمام کرد و شمارا پیش از آن‌که قیامت به پا شود از عذاب بر حذر داشت و پیش از رسیدن عذاب سخت ترسانید.

۲۲- نهج‌البلاغه، خطبه ۱۵۵.

۲۳- نحل، آیه ۹۰.

درواقع می‌توان گفت وجود یک نظارت همگانی که ناشی از دلسوزی و نگرانی مردم از رفتارهای نادرست یکدیگر است، از ویژگی‌های یک جامعه‌ی پیشرفته محسوب می‌گردد. جامعه‌ای که البته رفتار درست از نادرست متمایز شده، مردم خود پایبند به اصول و رفتارهای نیکو هستند، لذا در وهله‌ی بعد نسبت به دیگران هم دلسوزی دارند. این نظارت نه تنها می‌تواند از سر خیرخواهی فردی باشد، بلکه گاهی نظم جامعه و منافع آن نیز اقتضای آن را می‌کند. چراکه مدنی بالطبع بودن انسان‌ها باعث می‌شود تا از نظر سلوک و رفتار و اخلاق و عقاید، اثر متقابل بر روی یکدیگر بگذارند.^{۲۴}

فقدان قانون، اجرای این وظیفه مهم را متوقف نموده و مانعی برای گسترش نظارت عمومی در کشور محسوب می‌گردد. مردم نیز به لحاظ عدم آگاهی و شناخت کافی از دستگاه‌های اداری نتوانسته‌اند نظارت مؤثری بر رفتار و عملکرد کارگزاران داشته باشند و به‌عنوان بازوی قوی و منبع اطلاعات دقیق و موثق، سازمان‌های نظارتی را یاری نمایند. عدم برقراری ارتباط تشکیلاتی با مردم موجب شده است تا سازمان‌های نظارتی نتوانند از این استعداد و توان بالقوه مردم استفاده نمایند.

وجود برخی نارسایی‌های اداری و نبود برنامه مشخص و جایگاه معین در سازمان‌های نظارتی به‌منظور ترغیب و تشویق مردم به مشارکت در امر نظارت و همچنین آسیب‌هایی که مردم در همکاری‌های مختصر و نظارت‌های اندک بر دستگاه‌ها متحمل شده‌اند و عملاً شهروندان را از ادامه همکاری بازداشته است.

فرهنگ نظارت‌پذیری ۳۷

حفظ حقوق شهروندان و در نتیجه جلب اعتماد عمومی در همکاری با سازمان‌های نظارتی نیاز به ارتباط تعریف‌شده‌ای دارد که باید در سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردهای مشخص زمینه ارتباط و تعامل آنان فراهم گردد، زیرا نقش مردم و مشارکت آنان در حل مشکلات کشور نقشی تعیین‌کننده است و در همه مقاطع، آنجا که حضور و حمایت‌های مردم وجود داشته است شاهد موفقیت‌های بزرگ بوده‌ایم. در امر نظارت نیز نیازمند همراهی و همکاری مردم هستیم.

پیشنهادهای

- فرهنگ نظارت‌پذیری نیاز به عزم ملی در سطح کشور دارد، و وقتی می‌توان به ایده‌آل و مطلوبیت دست‌یافت که همه مردم، نه تنها مسئولین دولتی و حتی خود دستگاه‌های نظارتی همچون بازرسی کل کشور دائماً و به‌طور مستمر مجموعه خود را مورد ارزیابی و نقد قرار دهند و تا زمانی که این امر تحقق نگردد تخلف و جرم و دیگر مصادیق در کشور وجود داشت.
- ترویج فرهنگ امربه‌معروف و نهی از منکر که هر یک از افراد جامعه در قبال رفتار هم‌نوعان خویش احساس مسئولیت نموده و در جهت اصلاح جامعه تلاش نمایند. مراقبت دلسوزانه بر کارکرد نهادها و یادآوری نقاط ضعف و خطا در کنار تقدیر از نقاط قوت و مثبت آن‌ها، مصداق برجسته "امربه‌معروف و نهی از منکر" است. آگاهی مردم از این‌که چنین عملی نه تنها "حق" بلکه "تکلیف" آن‌ها است آنان را نسبت به عمل به آن کوشاتر و نسبت به چگونگی آن دقیق می‌سازد.^{۲۵}
- چنانچه فرد نسبت به کاری که عهده‌دار انجام آن است، دانش و تخصص کافی را نداشته باشد، نه می‌تواند آن را به نحو مطلوب انجام دهد و نه پاسخ‌گویی کار انجام‌یافته خواهد بود. لازمه پاسخ‌گویی، تخصص و شایستگی فنی و در کاری

فرهنگ نظارت‌پذیری ۳۹

است که به مستخدم محول شده است. در واقع پاسخ‌گویی، نیاز به تخصص و واگذاری روشن مسئولیت برای اقدام دارد.

➤ در تمام مراحل نظارت، هم از سوی دستگاه‌های نظارت شوند و هم از سوی دستگاه‌های نظارت‌کننده باید احساس پاسخگویی به مردم و مقامات مسئول وجود داشته باشد، این امر نیازمند شفافیت در عملکرد است و بدون آن نظارت مختل می‌شود و نتیجه آن بروز فساد خواهد بود. زیرا هر جا پنهان‌کاری و انحصار وجود داشته باشد نتیجه غیرقابل اجتناب آن فساد خواهد بود.

➤ ایجاد سیستم نظارت همگانی به‌منظور استفاده از نظرات عامه، جناح‌های سیاسی، رسانه‌های ارتباط‌جمعی و احزاب در امور نظارتی و همچنین دادن اختیار و تضمین قانونی به نهادهای مدنی و به‌خصوص مطبوعات برای کسب هرگونه اطلاع از نظام اداری کشور و پاسخ خواستن از مدیران.

➤ تعریف سیستم‌های پاسخگویی در هر رده سازمانی تا حد ممکن-مخصوصاً در رده‌های پایین‌تر که ارتباط بیشتری با مردم دارند-و اجرای آن‌ها به‌عنوان یکی از اهرم‌های مؤثر در ارزیابی کار سازمان‌های خدمات دولتی و مدیران آن‌ها.

➤ از آن‌جاکه نظارت و پاسخگویی ماهیتی دوجانبه است و نمی‌توان تصور نمود که همواره افرادی ناظر باشند و گروه دیگر مورد نظارت و پاسخگویی واقع شود، بنابراین در نظام اداری نباید هیچ بخشی بدون نظارت باقی بماند، بلکه تمام

اجزای سیستم اداری باید نظارت‌پذیری را به عنوان یک اصل کاربردی مورد توجه قرار دهند و پاسخگو باشند.

➤ آموزش فرهنگ نظارت‌پذیری از طریق دو نهاد عمده جامعه یعنی خانواده و آموزش و با کمک گرفتن از رسانه‌های عمومی در جامعه‌پذیری نظارت در افراد جامعه نقش مهمی می‌تواند داشته باشد.

- ۱- قران کریم
- ۲- نهج البلاغه، خطبه ۱۵۵.
- ۳- آغان، محمدحسن و سید ابوالفضل جعفر نژاد (۱۳۸۵)، تعامل فرهنگ و رسانه در توسعه فرهنگی کشور، تهران: دبیرخانه همایش مهندسی فرهنگی کشور.
- ۴- احمدی گرجی، حسینعلی (۱۳۸۹). راهبرد نفوذ در نظارت استراتژیک. تهران: انتشارات فرمنش.
- ۵- حجت‌الاسلام‌والمسلمین ریسی - سخنرانی در گردهمایی تخصصی مدیران دیوان محاسبات
- ۶- حسام‌الدین آشنا در سومین همایش گسترش همکاری‌های آموزشی سازمان بازرسی کل کشور با دستگاه‌های اجرایی
- ۷- دادگر، داود (۱۳۸۰). مبانی بازرسی و تهیه گزارش‌های ویژه نظارتی. از سلسله مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی.
- ۸- خنفری، هاشم (۱۳۹۲). نظارت همگانی و کارکرد آن. پایگاه تحلیلی خبری التزام.
- ۹- دادگر، داود (۱۳۸۰). «مبانی بازرسی و تهیه گزارش‌های ویژه نظارتی». مجموعه مقالات دومین همایش علمی پژوهشی

نظارت و بازرسی در کشور. تهران: سازمان بازرسی کل کشور

- ۱۰- رشید رضا، محمد، تفسیر المنار، بیروت: دارالمعرفه، ۱۴۱۲ ق.
- ۱۱- صادقی، محمدعلی (۱۳۸۳). نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخگو. از سلسله مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی.
- ۱۲- صفرخانی، حسن (۱۳۸۸). نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن. فصلنامه دانش ارزیابی شماره ۱.
- ۱۳- عبدالباقی، محمد فؤاد، المعجم المفسر لالفاظ القرآن الکریم، بیروت: دار احیاء التراث العربی، بی تا.
- ۱۴- علیخانی، علی اکبر، توسعه سیاسی از دیدگاه امام علی (ع)، تهران: شرکت چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۷۷.
- ۱۵- عمرانی، احمد (۱۳۸۶). بررسی تأثیر نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر عملکرد یگان‌های انتظامی تهران بزرگ. پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت انتظامی دانشگاه علوم انتظامی.
- ۱۶- فرهنگ دانشگاهی یادواره، ۱۳۷۹، ص ۲۷۳۰
- ۱۷- مصاحبه داوود زارعیان استاد دانشگاه علامه طباطبائی و مدیرکل روابط عمومی شرکت مخابرات ایران با خبرگزاری

فرهنگ نظارت‌پذیری ۴۳

تسنیم، درباره نقش رسانه‌ها در تحقق شعار سال. ۲۷ اسفند

۱۳۹۳

۱۸- مهدوی فر، محمود (۱۳۹۳). تأملی بر راهکارهای بنیادین

ارتقاء فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد. فصلنامه دانش

ارزیابی. سازمان بازرسی کل کشور. شماره ۲۰

۱۹- نوراله حیدری، نماینده مردم اردل، فارس، کیار و کوهرنگ

در مجلس شورای اسلامی

۲۰- نهج البلاغه، سید جعفر شهیدی، تهران: انتشارات و آموزش

انقلاب اسلامی ۱۳۷۱.

۲۱- امین ورزلی، نصرالدین و حمیدی، محسن (۱۳۹۱). گزارش

طرح تألیف کتاب «سازمان بازرسی کل کشور طی سال‌های

۸۹-۱۳۸۷ با تأکید بر دیدگاه‌های ریاست سازمان». مرکز

مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

سازمان بازرسی کشور.

۲۲- هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد

اول، ص ۲۳۷

۲۳- هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، ترجمه محمد الوانی، تهران،

انتشارات مروارید، ۱۳۷۹

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

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷

نشانی الکترونیک: www.Bazres.ir bazresresearch@136.ir