



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور

کنترل و بررسی پژوهشی

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

در آمدمی بر نظارت همگانی

۵



معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

فروردین ۱۳۸۸

گزارش پژوهشی

سال دوم، شماره پنجم

درآمدی بر نظارت همگانی

پژوهشگر: یحیی کمالی

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن صفرخانی

دبیر تحریریه: غلامحسین همایونی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

تاریخ تهیه: فروردین ۱۳۸۸

معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این بولتن نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان

بازرسی کل کشور نمی‌باشد.

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

مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۳	مقدمه
۴	تعریف نظارت
۷	انواع نظارت
۱۱	روش های نظارت و کنترل
۱۳	کارکردهای نظارت
۱۴	ویژگیهای نظارت کارآمد
۱۷	نظارت اثربخش
۱۹	ضرورت و کارآیی نظام نظارت
۲۲	نظارت همگانی
۲۷	بستر سازی برای نظارت همگانی
۳۳	نظارت همگانی عموم مردم
۳۴	تبعات نبود نظارت همگانی
۳۶	شیوه های نظارت همگانی از منظر اسلام
۳۹	ابزارهای نظارت عمومی مردم بر مسئولین
۴۲	نقش رسانه های جمعی در نظارت همگانی
۴۸	نظارت همگانی و حکمرانی خوب
۵۲	نظارت همگانی و پاسخگویی
۵۵	نتیجه گیری

پیشگفتار

بسیاری از اندیشمندان (کلمن، ریدر، فوکویاما، کریشنا) بر این باورند که افزایش اعتماد متقابل مردم و سازمان‌ها موجب پایین آمدن هزینه‌های اداره جامعه، تسهیل فرایندها، گردش صحیح امور و تمایل داوطلبانه مردم جهت مشارکت در اداره کشور می‌گردد. شکل‌گیری و چگونگی مشارکت و اعتماد اجتماعی در نهادها و تشکلهای اجتماعی، تحت تأثیر عوامل و متغیرهای گوناگون فردی و اجتماعی است که نظارت عمومی یکی از مهم‌ترین و کلیدی‌ترین این متغیرها است.

از آنجا که مسئله نظارت، از جمله مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در هر نهاد و سازمان و به طور کلی در هر جامعه‌ای می‌باشد. از این رو، بُعدی عمومی و اجتماعی یافته و در حوزه عمومی قابل طرح و بحث و بررسی خواهد بود.

نظارت عمومی عمدتاً در جایی معنا می‌یابد که اشتباه و خطا و یا انحرافی از حسن جریان امور در حوزه عمومی صورت گیرد. عموم انسان‌ها، به غیر از معصومان، دچار خطا می‌شوند از این رو همه انسانها نیازمند نظارت و کنترل هستند. سطوح نظارت نیز می‌تواند فردی و جمعی باشد یعنی می‌تواند توسط یک یک افراد صورت گیرد، یا اینکه توسط ابزارها و نیروهای متحد و منسجم و با برنامه‌ریزی و در قالب یک تشکل و حزب انجام شود که البته میزان اثربخشی هر کدام از این دو نوع سطح از نظارت می‌تواند متفاوت

باشد. به بیان دیگر گرچه تأثیر نظارت عمومی در قالب امر به نیکی و نهی از بدی توسط یک فرد امری مفید و تأثیرگذار در امور جامعه می-باشد اما انجام امر به معروف و نهی از منکر به صورت جمعی و سازماندهی شده اثربخش تر بوده و می تواند تأثیرات شگرفی را در پیشرفت جامعه بر جای می نهد.

حسن صفرخانی

رئیس مرکز پژوهش و برنامه ریزی

مقدمه

تحقق نظارت همگانی کارآ و موثر مستلزم ایجاد شرایطی است که حس مسئولیت پذیری را در شهروندان تقویت کند و سازوکارهای لازم را جهت دریافت و به کار بستن نظرات، انتقادات و پیشنهادات آنها در جهت کارآمدی سیستم اداری فراهم نماید.

نقش مردم و مشارکت آنان در حل مشکلات کشور تعیین کننده و در پیشگیری از موارد خلاف قانون و سوء جریان در دستگاه های اداری غیرقابل انکار است. این امر یعنی مشارکت مردم، در امر نظارت و مبارزه با فساد اهمیتی دو چندان می یابد. جلب اعتماد عمومی در همکاری با سازمان های نظارتی نیازمند ارتباط تعریف شده و تعامل شهروندان با سازمان های مذکور بوده که این خود می تواند زمینه ساز حضور و حمایت مردم را در اداره کشور باشد. توجه به امور ذکر شده نقش موثری در تحقق اهداف چشم انداز سازمان بازرسی کل کشور

داشته و به همین لحاظ توجه به نظارت همگانی در حوزه پژوهش اهمیتی دو چندان می یابد.

۱- تعریف نظارت

نظارت در زبان انگلیسی به معنای رام کردن و تسلط یافتن و در زبان فرانسه به معنای پائیدن و جلوگیری کردن است. در لغت نامه دهخدا، نظارت به معنای وارسی، نظارت و تفتیش کردن است. این اصطلاح در معنای وسیع خود، عبارت است از هرگونه تأثیری است که جامعه بر افراد می گذارد اما جامعه شناسان این اصطلاح را در معنای خاصی به کار می برند.

جامعه شناسان امریکایی که برای نخستین بار اصطلاح نظارت را به کار بردند، به موضوع نظارت تحت عنوان نیروهایی که در گروه، رسم، باور، عقیده عمومی و تابو وجود دارد و افراد را از انحراف بازمی دارد و به آنها جهت می دهد اشاره کرده اند. بیشتر جامعه شناسان عناصری همچون ارزش ها، ثبات، همنوایی و رعایت

هنجارهای مطلوب و قوانین را به عنوان اهداف نظارت، در تعاریف خود آورده اند (گیدنز، ۱۳۷۳: ۱۴۳).

به نظر «استونر» کنترل و نظارت عبارت است از: فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین شده و سپس سیستم دریافت اطلاعات طراحی می گردد. عملیات پیش بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می گردند تا اختلافات و انحرافات ارزیابی و میزان اهمیت آنها مشخص شده و سرانجام اصطلاحات لازم برای تحقق هدفها و مأموریت های سازمان، صورت پذیرد (دادگر، ۱۳۸۰: ۱۲۷).

«نوربرت وینر» نظارت را چنین تعریف می کند: نظارت چیزی نیست جز ارسال پیام هایی که به طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می دهد (صادقپور، ۱۳۷۸: ۱۷). صاحب نظران دیگر، از جمله «گری دسلر» اعتقاد دارند که هدف تمامی سیستم های نظارتی، تأثیر گذاشتن بر رفتار است (دادگر، ۱۳۸۰: ۱۲۷).

بنابراین می توان نتیجه گرفت که نظارت و کنترل در معنای کلاسیک عبارت است از کاربرد راهکارهای علمی، عملی و انسانی، برای حصول اطمینان از انطباق فعالیت ها با قوانین و مقررات مورد عمل اما نظارت در معنای جدیدتر آن دامنه وسیع تری را در بر می گیرد و آن شامل ابعاد زیر است:

- اقتصادی بودن فعالیتها؛
- پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملکردها؛
- ارائه راه حل های اصلاحی؛
- افزایش بهره‌وری (دادگر، ۱۳۸۰: ۱۲۷)

در نظارت نقاط قوت و ضعف عملکرد فرد، گروه یا سازمان در فاصله های معین و به طور رسمی، طی دوره زمانی خاص تجزیه، تحلیل و ارزیابی می شود تا اهداف و مأموریت های سازمان تحقق یابد. به دیگر بیان، نظارت فرآیند مرور، بررسی و بازنگری نسبت به عملکرد فرد، گروه یا سازمان است تا در طی آن، نقاط قوت و

ضعف شناسایی شود و اقدامات اصلاحی در جهت رفع مشکلات و معضلات، تقویت نقاط قوت و تبدیل نقاط ضعف، نارسایی‌ها و تهدیدات به نقاط قوت به کارگیری شود.

نظارت به معنای حفظ و اصلاح موازین، معیارها و مشخصه‌هایی است که مظهر اقدامات و عملیات مطلوب است. به این ترتیب باعث تطبیق و هماهنگی اقدامات و عملیات انجام شده با برنامه از پیش تعیین گردیده و در نهایت در اثر نظارت، نظام سازمان را در زمینه هدف‌های مورد نظر از انحراف و خطا حفظ نماید.

۲- انواع نظارت

نظارت را می‌توان به سه نوع نظارت رسمی، نظارت اجتماعی و خود نظارتی تقسیم کرد. در سطور زیر هریک از این سه نوع نظارت به اختصار معرفی می‌شوند:

۱-۲- نظارت رسمی

منظور از نظارت رسمی، نظارتی است که توسط ساخت‌ها و نهادهای حاکمیتی با توجه به ساختار کلی نظام سیاسی به وجود آمده و متناسب به قوای سه‌گانه یا ناظر بر روابط آنها با یکدیگر یا نوع تعامل آنها با مردم است. نیازهای حکمرانی و تأمین کارکردهای حکومت از حیث ایجاد نظم، رفاه، عدالت، تأمین حقوق شهروندان و حل و فصل منازعات، مهم‌ترین خاستگاه‌های این نوع نظارت است (صادقی، ۱۳۸۵: ۱۸۹).

نظارت‌های اداری، که واحدهای سازمانی یا سازمانهای ستادی انجام می‌دهند، و نظارت سازمانی، که توسط قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، رئیس‌جمهور، رهبر و سایر دستگاه‌های دولتی انجام می‌شود، چه به واسطه دفاتر و سازمانهای موظف ذیربط و یا در سطوح عالی نهادها و سازمانها، همه در زمره نظارت رسمی به شمار می‌آیند.

۲-۲- نظارت اجتماعی

شهروندان برای تأثیرگذاری بر پاسخگویی و رفتار مسئولان ابزارهای متعددی در اختیار دارند. هرچند که چگونگی و میزان بهره‌گیری از این ابزارها تحت تأثیر شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، از جمله‌ای به جامعه دیگر و از یک نظام حکومتی به نظام دیگر، تفاوت می‌کند، مع الوصف آگاهی روزافزون مردم به حقوق خود، سبب افزایش نظارت و فشار بر اداره کنندگان امور جامعه و استفاده بیش و کم مردم از ابزارهایی قانونی برای وادارسازی مسئولان به پاسخگو بودن در برابر افکار عمومی شده است.

به چالش کشاندن مسئولان درباره پاسخ به تصمیماتی که در روندهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی اتخاذ می‌کنند، ابراز تردید نسبت به صحیح و عادلانه بودن تصمیمات و اقدامات متصدیان امور، مردم را از موضع تماشاگران خاموش خارج کرده و آنها را در جایگاه قضاوت کنندگان و منتقدانی که از ظرفیت و قدرت قانونی

خود برای وادارسازی مسئولان به تمکین خواسته ها و ادای توضیح قانع کننده در مورد عملکردهایشان استفاده می کنند، قرار داده است. علاوه بر نهادهای نظارتی، که متکی به ارتباط و پشتوانه مردمی است، و به جز مراجع دادخواهی که رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم را برعهده دارند، مطبوعات و رسانه ها نیز به عنوان ناظر و منعکس کننده خواسته های مردم، نقش مهمی در الزام مسئولان به پاسخگویی ایفا می کنند. احزاب و تشکل های مدنی، نخبگان و منتقدان درون یا بیرون از حاکمیت، چه با انگیزه ادای تکلیف یا انگیزه معارضه یا رقابت، به سهم خود در فرایند نظارت ایفای نقش می کنند.

۳-۲- خودنظارتی یا خودکنترلی

نوع دیگر نظارت که باید از آن به عنوان بهترین نوع نظارت در گروهها و سازمانهای اجتماعی یاد کرد، خودکنترلی است.

در اسلام نیز خودکنترلی از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است. در این نظام اعتقادی، مفهوم روز حساب براساس مفهوم مسئولیت استوار است و تمام فلسفه انضباط های روحی در اسلام این است که انسانهای مسئولی بار آورد که یقین داشته باشند واقعاً برای هرکاری که انجام می دهند باید جوابگو باشند. اعم از اینکه کسی از کرده آنها با خبر باشد یا نباشد. این معنای مسئولیت آنچنان وسیع است که مسئولیتهای حرفه‌ای و تشکیلاتی، که قرار است افراد در برابر کارفرمای خود بپذیرند، جزء ناچیزی است از دامنه وسیع مسئولیت هایی که مسلمین در برابر پروردگار احساس می کنند(رجایی خراسانی، ۱۳۷۵: ۲۶۳).

۳- روش های نظارت و کنترل

برای انجام نظارت و کنترل، روشهای متفاوت و گوناگونی وجود دارد که مدیران، حسب شرایط و مقتضیات، می توانند از آنها

استفاده کنند. نظارت و کنترل را به لحاظ نوع نظارت می توان به دو

نوع زیر تقسیم نمود:

- نظارت و کنترل موردی

- نظارت و کنترل سیستمی

همچنین، به لحاظ زمانی می توان نظارت را به دو نوع زیر

تقسیم نمود:

- نظارت تصادفی و غیرمترقبه

- نظارت رسمی و از پیش تعیین شده.

و به لحاظ اجرایی نیز نظارت ها عبارتند از:

- کنترل قبل از انجام کار، که به صورت پیش بینی شده

انجام می شود. این روش زمانی مؤثر است که مدیران

قادر به کسب اطلاعات دقیق و به موقع باشند.

- کنترل های پس از عمل که پس از اتمام کار انجام

می شود (رضائیان، ۱۳۸۰: ۶۹)

۴- کارکردهای نظارت

نظارت، به عنوان فرایندی که مستمراً در جهت بهسازی رویه ها، تصمیمات و اقدامات سازمان ایفای نقش می کند، دارای کارکردهای زیر است:

- به اصلاحات سازمانی کمک می کند.
- به الگوسازی و فرهنگ سازی یاری می رساند.
- بر عادت ها، مهارت ها، گرایش ها، نگرش ها، طرز تلقی ها، شیوه های برخورد و واکنش های شناختی و مفهومی و تمامی مظاهر رفتار فردی و سازمانی، تأثیر می گذارد.
- رویکردها و ارجحیت ها را تحت تأثیر قرار می دهد و به آنان در جهت اهداف سازمانی سمت و سو می دهد.
- امکان مشاهده مؤثر پیامدهای رفتار را فراهم می سازد.

- توان آموزش پذیری را بالا برده و بر قابلیت پاسخگویی و انطباق بیشتر سازمان با مقتضیات محیطی اثر می‌گذارد.
- راه فرار از پاسخگویی را بر فرد و سازمان می‌بندد.
- هزینه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و امنیتی ناشی از روند سوء جریان امور را کاهش می‌دهد.
- به تسهیل برنامه ریزی اصلاحی برای ایفای نقش سازمان یادگیرنده، کمک می‌کند. (کولیوند، ۱۳۸۶: ۳۶۰)

۵- ویژگیهای نظارت کارآمد

- ۵-۱- مشارکت: باید کلیه کارکنان در کنار شهروندان در نظارت مشارکت داشته باشند. نظارت و کنترل عملکرد افراد را کم هزینه و کارا تر خواهد کرد. اگر اعضای یک جامعه باور داشته باشند و

بفهمند که در توسعه کشور سهم و مؤثرند و مشارکت دارند، نظارت همگانی کارا و موثر را نیز مورد توجه قرار خواهند داد.

۲-۵- احترام گذاشتن به نظارت شونده: نیاز به احترام قوی‌ترین

نیاز در وجود آدمی است، چه در بعد قدرت و چه در بعد عزت نفس و احترام به خویشتن و دیگران، بنابراین با جامعه نظارت شونده‌گان باید با احترام برخورد شود.

۳-۵- پرهیز از ترساندن: ترس به عنوان یک عامل انگیزشی تنها

در ارتباط با خداوند مطرح است. کنترل نظارت شونده‌گان از طریق ترس برای رعایت مقررات و ضوابط در بلندمدت مؤثر نخواهد بود.

۴-۵- آگاهی افراد از اهداف نظارت: باید مردم و نظارت

شونده‌گان را از رسالت و اهداف نظارت آگاه کنیم، وقتی از آن آگاهی یافتند به آن تعهد خواهند داشت.

۵-۵- ایجاد محیط پدیدآورنده انگیزشی: فرهنگ کارآمد

نظارت یک محیط پدیدآورنده انگیزش ایجاد می‌کند، یعنی شرایطی

فراهم می کند که افراد از انجام و رعایت قوانین و مقررات لذت می برند، پس باید با آموزش، تبلیغ، ترویج و عمل به آن، این فرهنگ را ایجاد کنیم. (مؤذن جامی، ۱۳۸۶: ۷)

علاوه بر موارد عنوان شده، موارد زیر را می توان به عنوان سایر

ویژگی های یک نظارت کارآمد عنوان نمود:

- دقیق بودن اطلاعات و داده ها
- سریع و به موقع بودن اطلاعات
- مبتنی بودن نظارت بر هدف و برنامه
- عقلانی بودن
- مقرون به صرفه بودن
- مبتنی بودن بر شاخص ها و معیارهای عینی
- انعطاف پذیری
- منطبق بودن
- توانایی کشف انحرافات از استانداردها

• قابلیت تجدید نظر و اصلاح

۶- نظارت اثربخش

مهمترین دغدغه هر نهاد نظارتی، اثرگذاربودن نظارت است. بر این اساس، معیارها و شاخص های نظارت با اخذ و اقتباس از اهداف و راهبردهای سازمان و نظام حکومتی باید منطقی، ملموس، قابل پذیرش، قابل اندازه گیری و عملیاتی باشد و نباید معیارهای ذهنی، خودساخته و سلیقه ای که توسط ناظران انتخاب شده اند ملاک ارزیابی قرار گیرند. از سوی دیگر، شاخص ها و استانداردهای نظارتی قبل از نظارت به سازمان و افراد مورد نظارت اعلام شده باشد. یعنی اینکه باید قوانین، مقررات و دستورالعمل های اداری لازم از سوی مقامات ذیصلاح نظام نظارتی را مورد حمایت و پشتیبانی قرار دهد و به جای مچ گیری و تنبیه روح نظارت و ارزیابی مبتنی بر رشد و توسعه نظارت شونده حاکم شود. علاوه بر این، نظارت براساس این معیارها باید به گونه ای باشد که توانایی تبیین الگوهای رفتاری

مطلوب را در سازمان برای نظام اداری و عوامل دخیل در کار دارا باشد.

در فرآیند ارزیابی و نظارت باید اقتضائات محیطی و سازمانی لحاظ شود. اموری همچون منعطف بودن ساختار نظام نظارت از حیث مؤلفه ها، شاخص ها، استانداردها و نیز روشهای انجام نظارت که قابلیت انطباق با شرایط محیطی سازمان، را دارا باشد، باعث مطلوبیت و کارآمدی نظام نظارتی می شود. منظور از منعطف بودن ساختار نظام نظارتی، قابلیت انطباق روشهای انجام نظارت با شرایط محیطی سازمان، اعم از محیط درونی و بیرونی آن است. نظارت در یک کارگاه فنی با نظارت در یک محیط آموزشی، پژوهشی یا تربیتی بسیار متفاوت است و هر کدام اقتضائات محیطی و سازمانی خاص را می طلبد. عدم توجه به این اقتضائات، ناکارآمدی نظارت را به ارمغان می آورد. از سوی دیگر، مؤلفه های نظارت، شاخص ها و استانداردهای آن نیز در هر کدام از این محیط ها و سازمان ها

م تفاوت است. صفات و ویژگی های برشمرده شده در متون دینی می تواند منبع بسیار خوبی برای مؤلفه ها و شاخص های نظارتی باشد، به گونه ای که هم اصول و ضوابط اسلامی و انسانی در نظارت رعایت شود و هم روش های روزآمد، همگام با توسعه روزافزون جوامع و سازمان ها باشد. دوره نظارت و زمان انجام آن نیز باید با ماهیت و ویژگی های هر سازمانی تناسب داشته باشد. ابزارهای جمع آوری اطلاعات در فرآیند نظارت نیز باید مناسب، معتبر و از پایایی و روایی لازم برخوردار باشد.

۷- ضرورت و کارآیی نظام نظارت

یافته های پژوهشی حاکی از آنند که نظام های نظارت به عنوان وسیله ارزشیابی پیشرفت و اصلاح لغزش ها مورد نیاز می باشند و سازمان هایی که فاقد نظام های برنامه ریزی و نظارت هستند، یا نظام های ناکارآمدی به وجود آورده اند، احتمالاً با شکست مواجه شده یا در معرض شکست قرار دارند (میچل، ۱۳۷۴: ۳۵۵).

نظام نظارت و ارزیابی خوب می تواند از ابهام بکاهد، پاداش فراهم آورد، درگیر شدن افراد را در شغل افزایش دهد و با افزایش قابلیت نقدپذیری، به غنای شغلی و کارآمدی فرد و سازمان کمک کند. برای فراهم سازی زمینه بروز واکنش های مناسب تر توسط نظارت شوندگان و افزایش قابلیت نقدپذیری و حصول به نتایج ناشی از آن، عوامل متعددی باید مد نظر قرار گیرد. میچل در این خصوص پنج عامل زیر را پیشنهاد می کند:

۷-۱- افزایش سواد اداری: به نظر می رسد که اگر کارکنان از علت وجودی نتایج حاصل از خطومشی ها، قواعد، بودجه ها و نظامهای ارزشیابی سر در آورند، کمتر آزرده می شوند. اندکی توضیح می تواند یاری رسان باشد.

۷-۲- مشارکت: اگر مردم در تصمیم گیری مربوط به زمینه هایی که می توانند کمک کنند، سهمی داشته باشند ظاهراً از نظام نظارت کمتر مرعوب می شوند و بیشتر به آن متعهد می گردند.

۳-۷- انعطاف پذیری: نظامهای نظارت، از جمله بودجه ها، می توانند کمابیش انعطاف پذیر باشند گاهی برای اینکه چرا از بودجه ها تجاوز می شود، سر رسیدهها برآورده نمی گردد یا عملکرد پایین تر از حد ملاک است دلایل موجهی وجود دارد. نظامنظارت و ارزیابی باید به اندازه کافی انعطاف پذیری داشته باشد تا بتواند با این مشکلات برخورد نماید.

۴-۷- بازخورد: اغلب واحدهای نظارت در مورد اینکه واحدها یا افراد چگونه عمل می کنند از فرایند بازخورد بهره می برند. این بازخورد اگر درست منتقل شود می تواند به اصلاح خطاها کمک کند، بر یادگیری بیفزاید و برای مقاصد توسعه به کار رود.

۵-۷- انصاف: نظام نظارت برای پذیرفته شدن باید منصفانه ادراک شود. برخورد تبعیض آمیز مطمئناً موجب دشمنی و عدم پذیرش می شود. ارزشیابی باید آشکارا مورد بحث قرار گیرد و روشها به گونه ای یکسان به کار روند (میچل، پیشین: ۳۶۰).

۸- نظارت همگانی

نظارت مصدر عربی و در لغت به معنای نگاه، بررسی و حفاظت دقیق و همگانی به معنای عمومی یا مردمی است (لغت نامه دهخدا) در اصطلاح، نظارت عبارت است از فرآیندی سیستماتیک که از طریق آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای عملکرد مشخص شده، عملکرد با استانداردها مقایسه می‌شود، انحراف‌ها از استانداردها متمایز می‌گردد و علل بروز آنها مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت اصلاحات لازم برای نیل به هدفهای سازمان صورت می‌گیرد (صادقی، ۱۳۸۶: ۱۸۰) اما صفت همگانی شمول آن را به عموم شهروندان یک منطقه تعمیم می‌دهد. بنابراین، نظارت همگانی نظارتی است که از شهروندان سرچشمه می‌گیرد. یا به عبارت دقیق تر، نظارت عموم شهروندان بر عملکرد و فعالیت‌های یک مجموعه، نظارت همگانی است.

نظارت همگانی اصطلاحی است ترکیبی از دو واژه نظارت، به معنای واریسی و همگانی، به معنای مربوط یا متعلق به عموم مردم یا عموم. در اصطلاح، نظارت عبارت از فعالیتی منظم است که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین می‌شود. در تعریفی دیگر، نظارت چیزی جز ارسال پیام‌هایی که به طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد، نیست. به عبارت دیگر، تلاش منظمی است در جهت نیل به اهداف استاندارد، بازخورد اطلاعات و مقایسه با استانداردهای تعیین شده (شفیع زاده، ۱۳۸۳: ۷۳).

چنانچه نظارت، عموم شهروندان یک کشور یا منطقه خاص را در برگیرد، از آن به عنوان نظارت همگانی یاد می‌شود.

نظارت همگانی مراقبت و مشاهده‌ای است که توسط همه مردم و برای تحقق ارزشهای متعالی در جامعه اسلامی بر اساس قانون اعمال می‌شود. این نظارت توسط مردم و دولت نسبت به یکدیگر انجام می‌شود. هدف نظارت همگانی انجام معروف و مبارزه با منکر به منظور

پاکی و سلامت جامعه است. نظارت دولتی به شکل نظارت درون سیستمی به معنای نظارت قوای حکومت نسبت به یکدیگر و نظارت رهبر بر قوای سه گانه از طریق تشکیل نهادهای نظارتی و ادارات بازرسی درون سازمان های دولتی، و یا اعطای وظایف نظارتی به بعضی سازمانهای موجود انجام می شود. نظارت مردم بر دولت از طریق تشکیل احزاب و جمعیت ها وانجمن های نظارتی و تبلیغی و آزادی بیان و مطبوعات و نشریات، رسانه های صوتی و تصویری و تظاهرات و اجتماعات قانونی و انتخابات صورت می پذیرد.

نظارت نسبت به ناظر و نظارت شونده هم حق و هم تکلیف است. مسئولیت در مقابل سرنوشت جامعه، ارزشهای متعالی و موازین و اصول پذیرفته شده جامعه و وظیفه همه است و همگان حق دارند که ارزشها و اصول اعتقادی آنها مورد احترام واقع شود. هیچکس حق ندارد اعمال حق نظارت خود را وسیله توهین، تحقیر، تجاوز و تعدی غیر قانونی و غیر شرعی نسبت به دیگران قرار دهد. همچنین نمی تواند به بهانه آزادی،

ارزشهای متعالی دینی و موازین قانونی و حقوق انسانی پذیرفته شده در جامعه را مورد تعدی و بی حرمتی قرار دهد.

دولت اسلامی موظف است با قانونمند کردن نظارت، از تبعات سوء اجرای نادرست آن توسط بعضی افراد ناآگاه و غیر مسئول جلوگیری نماید. این امر موجب تقویت مشارکت عموم مردم در نظارت دولتی، دمیدن روح بیداری و مسئولیت در همه افراد، گسترش نیکی ها و ریشه کنی بدیها و اجرای کامل قانون خواهد شد. (شریفی، ۱۳۸۲: مقدمه)

کنترل همگانی یا کنترل اجتماعی مجموع وسایل و شیوه‌هایی است که با استفاده از آنان یک گروه یا یک واحد، اعضای خود را به پذیرش رفتارها، هنجارها، قواعدی در سلوک و حتی آداب و رسومی منطبق با آنچه گروه مطلوب تلقی می کند، سوق می دهد (بیرو، ۱۳۷۰: ۳۴۸).

نظارت اجتماعی در میان افراد انسانی جامعه به دو شکل انجام می‌شود: نظارت اجتماعی رسمی و نظارت اجتماعی غیررسمی. اشکال نظارت اجتماعی غیررسمی طرد کردن فرد خاطی، تمسخر کردن وی و در نهایت از دست دادن حمایت گروه و اخراج وی از جامعه است.

تمامی این اعمال در عرف اجتماعی شکل می‌گیرد و چون افراد انسانی خود جامعه این اعمال را انجام می‌دهند، نظارت غیررسمی نامیده می‌شود. شکل کلی این نوع نظارت بیشتر در جوامع سنتی قابل مشاهده است. اما در بعضی موارد، که عرف اجتماعی حالت همه گیر پیدا می‌کند، عرفها تبدیل به قوانین می‌شوند و ضمانت اجرایی و قضایی آنها به ارگانهایی که تأمین کننده این نیازها باشند، داده خواهد شد، در این صورت نظارت رسمی پدیدار می‌شود که اشکالی نظیر زندان، جریمه تا محکومیت به مرگ را ممکن است در پی داشته باشد.

۹- بستر سازی برای نظارت همگانی

در حکومت اسلامی، نظارت همگانی نه به عنوان یک تعارف و شعار بلکه به عنوان یک امر حیاتی مطرح می باشد. در این بخش برآنیم تا بر اساس اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بسترهای تحقق این اصل را مورد بررسی قرار دهیم. تمهید مقدمات از آن جهت واجب است که بدون آنها، اصل نظارت همگانی امکان پذیر نخواهد بود و چه بسا تعارض هایی نیز در عمل رخ دهد که در مقام بیان بر ضرورت نظارت همگانی تاکید شود و به عنوان تکلیف بر شمرده شود اما در مقام عمل ساختارها و شرایط اجازه تحقق عملی را ندهند. قبل از پرداختن به این بسترها ذکر یک نکته ضروری است. امروزه بسیاری از صاحب نظران و تحلیلگران سیاسی غربی از پدیده نوظهوری به نام بی تفاوتی و یا بی حسی سیاسی توده مردم نام می برند و از آن به عنوان تهدیدی جدی علیه دموکراسی یاد می کنند. حکومت باید به عنوان یک ضرورت دست به اقداماتی فرهنگی بزند تا از پیش آمدن چنین وضعیت

خطرناکی پیشگیری نماید. بی شک اگر حضور مردم و نظارت آنها بر روند امور آگاهانه و توأم با بصیرت باشد، ضامن سلامت نظام اسلامی از انحراف می باشد. حضرت علی (ع) در ارتباط با این ویژگیها می فرمایند:

"ولا يحمل هذا العلم الا اهل البصر و الصبر و العلم بمواضع الحق" (نهج البلاغه، خطبه ۱۷۳)

اینک با مفروض گرفتن این ضرورت به بحث در ارتباط با بسترهای لازم جهت تحقق اصل نظارت همگانی می پردازیم. اولین لازمه تحقق نظارت همگانی آن است که مردم در بیان نظرات شان آزاد باشند. اصل بیست و چهارم قانون اساسی در این خصوص می گوید:

«نشریات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند...»

در همین راستا جمله علی (ع) به مالک اشتر قابل تامل می باشد.

ایشان می فرماید:

«...سربازان و یاران و نگهبانان خود را از آنان دور کن تا سخنگوی آنان بدون نگرانی با تو گفتگو کند. من از رسول خدا بارها شنیدم که می فرمود: ملتی که حق ناتوان را از قدرتمندان بدون اضطراب نستاند، رستگار نخواهد شد.» (نهج البلاغه، نامه ۵۱)

این آزادی بیان باید برای همگان باشد و همه باید با هر «رنگ»، نژاد، زبان و مانند اینها» (قانون اساسی، اصل ۱۹) از این فرصت بهره مند شوند. همه باید بی هیچ دلهره و ترسی سخن خود را بگویند و از آنان در مقابل سخن حق حمایت شود. حضرت علی(ع) در این خصوص می فرماید:

«فان للاقصى منهم مثل الذی للادنی و کل قد استرعیت حقه»

«برای دورترین مسلمانان همانند نزدیک ترین آنان سهمی مساوی وجود دارد و تو مسئول رعایت آن می باشی» (نهج البلاغه، خطبه ۱۳۷).

در همین راستا قانون اساسی، تشکیل و فعالیت آزادانه «احزاب، جمعیت ها، انجمن های سیاسی و صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیت

های دینی شناخته شده» (قانون اساسی، اصل ۲۶)^۱ و نیز «تشکیل اجتماعات و راه پیمائیه‌ها» (قانون اساسی، اصل ۲۷)^۲ را به رسمیت شناخته و مورد تاکید قرار می دهد.

نکته مهم دیگری که در خصوص بسترسازی نظارت همگانی قابل ذکر است اینکه هرچند قانون اساسی بیان می دارد که حق نظارت همگانی بر روند امور نبایستی مخل به مبانی اسلام و یا حقوق عمومی باشد (قانون اساسی، اصل ۲۴)^۳ اما باید توجه داشت که روح قانون اساسی نشان دهنده ظرفیت بالایی است که برای حضور مردم و نظارت آنها تعریف می کند. لذا در عین حفظ حریم های قانونی نباید این حریم ها به گونه ای تعریف شوند که با روح قانون در منافات باشند.

دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است (طبق اصل سوم قانون

اساسی) همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین

^۱ . احزاب، جمعیت ها، انجمن های سیاسی و صنفی و انجمن های اسلامی یا اقلیت های دینی شناخته شده آزادند، مشروط با اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را از شرکت در آنها نمی توان منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.

^۲ . تشکیل اجتماعات و راهپیمائی ها، بدون حمل سلاح به شرط آنکه مخل با مبانی اسلام نباشد آزاد است.

^۳ . نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل با مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آنرا قانون معین می کند.

سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار برد. در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود.

از دیدگاه مکتب اسلام، حقوق و وظایف سیاسی و ارتباطی مردم به حضور در صحنه و مشارکت در تصمیم گیری ها منحصر نیست، مهم تر اینکه در مرحله بعد هم باید با نظارت بر عملکرد مسئولان در جریان روند اجرای تصمیمات قرار گیرند و ابراز نظر کنند، هر چند نظر آنان نشانگر مخالفت و نقد عملکردها باشد.

گذشته از اینکه مشورت به خودی خود، اختصاص به قبل از شروع اقدام ندارد و در همه مراحل می تواند ادامه یابد، حاکم وظیفه دارد، خصوصاً در مورد مسائل مهم، مردم را از واقعیت ها خبردار کند. به عنوان نمونه، پیامبر گرامی اسلام، آنگاه که معاذ بن جبل را به سوی یمن می فرستاد، در رهنمودی مکتوب به او دستور داد تا ضمن

توجه به آموزش و تربیت مردم و رعایت منزلت و جایگاه افراد در انجام اوامر الهی کوتاهی نکند.

در اسلام، نظارت در ابعاد فردی و اجتماعی مطرح است. نظارت فردی یا ارزیابی و حسابرسی خویشتن و تقوا (خودپایی) برای هر فرد مسلمان باید در درجه اول اهمیت قرار گیرد. این نوع نظارت برای همه مسلمانان و در تمام سطوح مطرح است و بر این اساس، انسان مسلمان خود را تحت نظارت الهی می‌داند و عملکرد خود را باید با آداب و شرایط مصرح در شریعت همسان سازد. اما نظارت در ابعاد اجتماعی به ویژه بر عاملان و کارگزاران جامعه نیز به گونه‌های خاص مطرح و مورد تأکید است که در این نوشتار این نظارت مورد نظر است.

علاوه بر موارد فوق، نظارت بر حُسن جریان امور مملکتی از لحاظ اداری و نظارت دقیق و پیوسته در کار کارمندان و کارگزاران نظام از نظر انجام وظایف اداری و ادای مسئولیت‌های محوله و نیز

کنترل و نظارت جدی بر اجرای دقیق قوانین، ضوابط و مقررات حکومتی برای دستیابی به قسط و عدالت اجتماعی به عنوان یکی از اهداف عمده تشکیل حکومت اسلامی نیز مطرح است.

در یک نگاه، اصولاً کارگزاران و عاملان در حکومت اسلامی در مقابل سه مرجع اساسی مسئول و پاسخگو هستند:

- نظارت عالی از سوی خدای سبحان

- نظارت مستقیم یا غیرمستقیم توسط امام و حاکم مسلمین

- نظارت همگانی توسط عموم مردم

۱۰- نظارت همگانی عموم مردم

به این ترتیب سومین سطح نظارت در اسلام، نظارت همگانی عموم مردم بر یکدیگر است. نظارت همگانی عموم مردم که در اسلام از آن به امر به معروف و نهی از منکر نیز یاد می شود، از جمله نظارت بیرونی محسوب می شود.

اصولاً در اسلام نظارت و کنترل فقط در چارچوب وظایف و اختیارات حاکم الهی نیست، بلکه امر به معروف و نهی از منکر تکلیفی شرعی بر همگان است.

۱۱- تبعات نبود نظارت همگانی

پاسخگویی دولت یا حکمرانان به جامعه و فرمانبرداران، از اصول اساسی و محوری یک جامعه توسعه یافته است. امروزه گفتمان حاکم در پرتو بنیان‌های حقوق شهروندی و حقوق بشر، گفتمان فراقدرت سیاسی است، گفتمانی که قابلیت شکستن ساختارهای قدرت را دارد. این واقعیت، به مثابه روندی تأثیرگذار، قابلیت دگرگونی در ساختار سیاسی را دارد تا بتواند مردم را در جهت نیل به جامعه‌ای که در آن اعضا و شهروندان به درک ابعاد پیچیده زندگی جمعی، به خصوص در عصر حاضر، و نظم عمومی بایسته و شایسته آن به مثابه فرهنگ شهروندی نائل آمده‌اند، رهنمون سازد. در این نگاه نمی‌توان به هر شیوه زندگی دیگری اندیشید، بلکه باید نیازها و مطلوب‌های خود را

در جامعه ای جستجو کرد که واقعیت های خاص خود را دارد و در پرتو این واقعیت ها، به واقع پیچیدگی های خاص خود را پیدا کرده و از این حیث شهروندان باید مسئولیت های متناسب را عهده دار شوند. انجام مطلوب این مسئولیت ها ممکن و میسر نیست مگر آنکه در پرتو نظم عمومی نظارت همگانی از سوی شهروندان صورت گیرد.

اگر نظارت همگانی صورت نپذیرد، خطرهای جدی را به دنبال خواهد داشت که مراحل ده گانه زیر بخشی از خطرهای آن است (قرائتی، ۱۳۷۵: ۸۳):

گام اول: دیدن خلاف و بی تفاوتی وعدم نهی از منکر

گام دوم: عادی شدن خلاف

گام سوم: رضایت به انجام خلاف

گام چهارم: کمک به انجام خلاف

گام پنجم: ارتکاب خلاف

گام ششم: اصرار در انجام خلاف، اعتیاد به آن و حتی لذت

بردن از آن

گام هفتم: دعوت دیگران به انجام خلاف

گام هشتم: سرمایه گذاری برای انجام خلاف و تبلیغ آن

گام نهم: موضع گیری در برابر کسانی که اهل خلاف نیستند و

طرد و تبعید آنان

گام دهم: سنگدل شدن و قساوت قلب پیدا کردن

۱۲- شیوه های نظارت همگانی از منظر اسلام

پیامبر اعظم(ص) فرمودند هر که امر به معروف و نهی از منکر

می کند، باید شیوه اش نیز معروف باشد(کنز العمال: ح ۵۵۲۳).

دردهای جامعه متنوع است و درمانهای متنوع را می طلبد. نمی توان

یک نسخه پیچید و به همه دردها تعمیم داد. می توان به شیوه های

مختلفی به اعمال نظارت همگانی در جامعه همت گماشت. برخی از

این شیوه ها را می توان به شرح ذیل ارائه کرد. شایان ذکر است که در این نوشتار کوتاه، فقط به ذکر نام این شیوه ها بسنده می کنیم.

- آماده سازی و زمینه چینی

- آینه وار بودن

- تلقین صحیح به انجام کارهای بهنجار و خیر

- استفاده از هنرهای جذاب و زیبای مختلف مانند زیباگویی،

طنز، قصه، سرود، شعر، خط، عکس، فیلم و....

- ذکر خوبیها در کنار بدی ها و نقاط قوت در کنار نقاط

ضعف

- بازسازی روانی و امید دادن

- توجه به ظرفیت افراد و تطبیق خود با آنان و توجه به زمان و

مکان

- همه اشکالات را یکجا نگوییم

- تذکر غیر مستقیم.

- لطف و محبت

- تحریک عواطف بشری و ملی

- بیدار کردن وجدان به عنوان یگانه محک هایی که احتیاج به

قاضی ندارد.

- آموزش و آگاهی دادن نسبت به خطرها و آثار خلاف.

- آسان سازی ترک خلاف و انجام امور درست و امکان

پذیر کردن و شدنی نشان دادن آن.

- الگوسازی و معرفی و تشویق چهره های موفق و تحقیر چهره-

های منحرف

- تدریج و استفاده از شیوه گام به گام

- بیان ثواب و عقاب و وعده و وعید الهی

- تکرار و تذکرات مداوم

- مماشات

- حکمت، موعظه و جدال نیکو

- اصلاح عقاید و خیالهای باطل
 - خشکاندن ریشه مفسد و خلاف ها
 - احترام به اصول و ارزش های دیگران
 - افشاگری
 - علنی کردن خوبی ها برای رضای خدا بدون ریا و خودنمایی
 - حرکتهای دسته جمعی و هیأتی یا تهیه طومار و راهپیمایی
- ...و
- غیر حضوری و مکاتبه ای
 - سکوت معنادار و سخنگویی با زبان نگاه
 - تنبیه خلافکار (برزنویی، ۱۳۸۶: ۱۷۵)

۱۳- ابزارهای نظارت عمومی مردم بر مسئولین

- ۱۳-۱- نظارت از طریق مطبوعات و رسانه های گروهی
- مطبوعات و رسانه ها یکی از وسایل موثر نظارت بر امور عمومی و حکومت و بیان کننده ما فی الضمیر ملت به شمار می روند. این ابزار

اجتماعی، در یک نظام مردمی امکان تبادل افکار و اطلاعات را فراهم ساخته و دولت و مردم را در جریان متقابل مواضع و خواسته های یکدیگر قرار می دهد. قانون اساسی، با توجه به شان مردمی نظام در اصل بیست و چهارم مقرر می دارد:

«نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند تفصیل آنرا قانون معین می کند» (هاشمی، ۱۳۷۴: ۲۲۸)

مقدمه قانون اساسی نیز وسایل ارتباط جمعی، رادیو و تلویزیون را یکی از فاکتورهای اشاعه و ترویج خصلت های اسلامی و دینی می داند و امر به پرهیز از ترویج خصلت های ضد اسلامی و تخریبی توسط آن می کند. لذا جهت رشد و تکامل انسان لازم می داند که امت مسلمان با انتخاب مسئولین کاردان و مومن و با نظارت مستمر بر کار آنها بطور فعالانه در ساختن جامعه اسلامی و امر نظارت همگانی مشارکت نمایند.

۲-۱۳- احزاب و تشکل‌های سیاسی

وجود احزاب سیاسی فعال در صحنه اجتماع نشانگر وجود دموکراسی در کشور است، زیرا گروهی از مردم با آزادی و با هدفی مشترک به تشکیل حزب پرداخته‌اند. این حزب است که در بعضی از کشورها به صورت یک شخصیت حقوقی موثر، در مقابل حکومت قدرت‌نمایی می‌کند و یا در راس حکومت قرار گرفته و پست‌های کلیدی را در اختیار افراد قرار می‌دهد (هاشمی، ۱۳۷۴: ۱۹۹).

بدین ترتیب احزاب بواسطه انسجام، برنامه ریزی منظم و امکانات وسیع خود می‌توانند از یک طرف با بیان نقطه ضعف‌ها و سوء مدیریت‌ها بر اعمال و رفتار حزب حاکم نظارت نمایند و از طرف دیگر با ارتقاء آگاهی‌های مردم نسبت به عملکرد مجریان امور، زمینه اجرای دقیق نظارت مردمی را فراهم سازند و آنها را وادار به دقت در اعمال و رفتار خود نمایند.

۳-۱۳- اجتماعات و راهپیمائی‌ها

اجتماعات و راهپیمائی‌ها از موارد بسیار مهم حقوق و آزادی‌های فردی است که بر اساس آن، مردم برای بیان مطالب و عنوان کردن مشکلات خود گرد هم می‌آیند تا بدین وسیله هیات حاکمه را متوجه مسائل و مشکلات خود نمایند.

بنابراین اجتماعات و راهپیمائی‌ها، از ابزارهای بسیار مهم نظارت همگانی است که به نوعی نظارت مردم بر حکومت محسوب می‌شود. اصل بیست و ششم قانون اساسی حقوق ملت را در تشکیل اجتماعات و راهپیمائی محفوظ می‌داند و آن را مشروط به این دو شرط می‌کند: بدون حمل سلاح باشد و محل به مبانی اسلام نباشد (کامرانی، ۱۳۸۵: ۲۵۱).

۱۴- نقش رسانه‌های جمعی در نظارت همگانی

رسانه‌ها به عنوان کنشگران مستقل سهم قابل ملاحظه‌ای در تحقق نظارت همگانی دارند، اما به جز این نقش، رسانه‌ها به ابزاری برای انتقال داده‌های نظارت همگانی به سیستم، چرخش این داده در

درون سیستم برای بررسی و تصمیم‌گیری و در نهایت پاسخگویی به کنشگران نظارت همگانی کاربرد دارد که در زیر مهم‌ترین آنها در قالب سه مبحث مشارکت، تصمیم‌گیری و پاسخگویی، مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱-۱۴- رسانه‌ها و مشارکت شهروندان

رسانه‌ها به عنوان بخشی از نهاد فرهنگی، در کنار نهادهای دیگر اجتماعی، نقش مهمی در جامعه‌پذیری افراد جامعه دارد، لذا به دلیل نقش رسانه‌ها در آموزش شهروندی، نقش رسانه‌ها در افزایش میزان مشارکت سیاسی مردم در جامعه امروزی نیز بسیار مهم است.

رسانه‌ها از طریق اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی به شهروندان، راهها، روشها، نهادها و سازمانهای نظارت همگانی را به شهروندان معرفی می‌کنند که همین آگاهی، منبع مشارکت بسیاری از شهروندان است. اما به جز آگاهی‌رسانی، رسانه‌ها با تبیین اهداف، وظایف و عملکرد نهادهای نظارت همگانی شهروندان را به مشارکت در امر

نظارت همگانی ترغیب می‌کنند. این کارویژه‌های رسانه‌ها موجب شده است تا در اکثریت قریب به اتفاق 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 یک طرف 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 (محمودی، ۱۳۸۶: ۴۱۴)

۲-۱۴- رسانه‌ها و تصمیم‌گیری

امروزه گسترش جغرافیایی شهرها و تنوع و پیچیدگی امور، موجب افزایش نهادها و تخصصی شدن آنها گردیده است. این امر به

رغم مزایای خاص خود، معایبی را نیز به همراه دارد که یکی از آنها دیوانسالاری است. از آنجا که در موضوع نظارت، به ویژه نظارت همگانی، سرعت و دقت اهمیت دارد، سازمانهای بزرگ نظارتی برای اثربخشی بیشتر باید از ساختارهای متمرکز و سلسله مراتبی دیوانسالارانه دوری جسته و به سوی ساختارهای نامتمرکز و شبکه ای متمایل شوند.

ساختارهای نامتمرکز و به اصطلاح امروز، نهادهای شبکه ای، یک بخش هماهنگ کننده قوی دارند و بقیه امور از طریق سازمان های کوچک و مستقل انجام می پذیرد. وجود نظامهای اطلاعاتی و ارتباطی نیز این امکان را فراهم می آورد که ضمن اعمال عدم تمرکز، اطلاعات کامل و به هنگام در اختیار تمامی مدیران قرارگیرد و برخلاف گذشته، که تفویض اختیار موجب اختیاراتی در اطلاع گیری مدیران ارشد می گردید، عدم تمرکز در این امور هیچ گونه اثر سوئی به جای نگذارد. نظارت نامتمرکز به واحدها امکان

می‌دهد تا شناخت دقیق و نزدیکی از محیط‌های تحت نظارت و کنترل خود حاصل نمایند و با اشراف کامل به موضوعات، کار نظارتی خود را انجام دهند. سرعت انجام امور نیز در نظارت نامتمرکز افزایش یافته و کندی‌های ناشی از سلسله مراتب و ساختارهای بزرگ سازمانی، کمتر امکان بروز می‌یابند. به طور خلاصه نظارت نامتمرکز در سازمانهای بزرگ امروز تنها راه تحقق اهداف به صورت کارآمد و اثربخش است (آون هیوز، ۱۳۸۰: ۲۹۰) و این نظارت جز با کاربردهای رسانه‌ها ممکن نیست. وجود بولتن‌ها و نشریات داخلی و شبکه‌های الکترونیک اطلاعات بیشتری به مدیریت سازمان داده و تصمیم‌گیری در حوزه نظارت همگانی را از نظر زمانی تسریع و از نظر کیفی ارتقا می‌دهد.

۳-۱۴- رسانه‌ها و پاسخگویی

پاسخگویی مبنای هر جامعه‌ای است که ادعای مردم سالاری دارد، پاسخگویی در حال گذر از شکل‌های قدیمی مسئولیت به طرف

سایر شکل‌ها، بویژه نظام‌های مدیریت کارآمدتر و پاسخگوتر است. در این رویکرد، پیش از آنکه رعایت قوانین و مقررات هدف اساسی باشد، افزایش پاسخگویی به مشتری و بذل توجه به هزینه‌ها و استفاده از منابع محدود به مؤثرترین شکل است. (آون هیوز، ۱۳۸۰: ۲۹۴)

بنابراین، در جوامع مردم سالار، علاوه بر نظارت مجالس و دادگاهها، احزاب و گروههای ذینفع، مطبوعات و رسانه های جمعی نیز نقش مؤثری در پاسخگو کردن سازمانهای بخش دولتی ایفا می-کنند و اساساً می توان گفت که بدون رسانه ها در جوامع امروزی، پاسخگویی به یک تعهد عمومی تبدیل نمی شود.

به جز الزام به پاسخگویی، کاربرد دیگر رسانه ها در فرآیند پاسخگویی در نظارت همگانی انتقال نتایج تصمیمات منبعث از نظارت همگانی به شهروندان است که در قالب بیانیه ها یا گزارشهای کلی یا جزئی نمود می یابد.

با توجه به ماهیت نظارت همگانی، که امری مبتنی بر فرهنگ سیاسی جوامع است، از کارویژه های رسانه ها در جوامع، کارویژه های فرهنگی و اطلاع رسانی در نظارت همگانی است.

رسانه به عنوان یک متغیر مستقل کارویژه های گسترده ای در جوامع امروزی دارد اما کارکرد رسانه در نظارت همگانی به عنوان یک متغیر وابسته در ابتدای امر با تسهیل امکان مشارکت شهروندان در امور سیاسی و اجتماعی جوامع آغاز می گردد، لذا اساسی ترین نقش رسانه ها در نظارت همگانی که در ذیل کارویژه اطلاع رسانی انجام می شود آموزش و فرهنگ سازی نظارت همگانی است. ضمن اینکه در تداوم فرهنگ نظارت همگانی، اطلاع رسانی و بسیج و ترغیب نیز از کارویژه های رسانه ها محسوب می شود.

۱۵- نظارت همگانی و حکمرانی خوب

بحث مشارکت افراد در جامعه مدرن، توجه بیشتری را در دهه های اخیر به خود جلب کرده است. هر چند نسل های گذشته معنای

مشارکت همگانی را تنها آگاهی یافتن افراد از تصمیم گیری ها می- دانستند و آن را صرفا بیانیه های یک جانبه، از سوی مدیران به جامعه، تصور می کردند، اما امروزه و در شرایط حاضر مفاهیم جدیدتری ذیل مقوله مشارکت مطرح شده است که به آن ابعاد گوناگونی می بخشد.

بر اساس دیدگاه های جدید، حکمرانی خوب فرآیندی است که مشکلات و معضلات جامعه با تلاش و تکاپوی جمعی و با اتکا به قدرت عمومی و به کارگیری آن حل می شود و سامان می یابد و هر گاه چنین مفهومی از حکمرانی بر کیفیت و نحوه انجام وظایف آن تاکید کند، مفهوم حکمرانی خوب مطرح می شود. از این رو حکمرانی خوب را می توان چنین تعریف کرد: «فرآیند تدوین و اجرای خطو مشی های عمومی در زمینه های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با مشارکت سازمان های جامعه مدنی و رعایت اصول «شفافیت» پاسخگویی و اثربخشی» به گونه ای که ضمن برآوردن نیازهای اساسی جامعه به تحقق عدالت و امنیت و توسعه پایدار منابع انسانی و محیط زیست منجر شود.»

تاکید بر کیفیت زندگی در تعریف حکمرانی خوب از یک سو و

پذیرش حضور نهادهای مدنی و شهروندان در فرآیند مدیریت شهری از سوی دیگر، بیانگر این نکته مهم است که رتق و فتق امور و رفع معضلات شهری و دستیابی به اهداف مطروحه، منوط به هماهنگی و همکاری میان بخشی است و همچنین تاکید بر شفافیت، پاسخگویی و اثربخشی به عنوان مولفه ها و ویژگی های اصلی حکمرانی خوب بیانگر رابطه ای مستقیم میان حق مشارکت شهروندان و نظارت همگانی، به عنوان تبلوری از این حق، از یک طرف و کارایی سازمانی از طرف دیگر است.

مهم ترین مساله ای که وجود نظارت را ضروری می سازد، این است که پیش بینی ها و برنامه های عملیاتی در سازمان با میزانی خطا توأم است و برای رفع این خطاها و اصلاح عملیات، نظارت تنها راه چاره است. محیط متغیر و دگرگون سازمان دلیل دیگری بر ضرورت نظارت است زیرا سازمان برای بقا خود باید از تغییرات محیطی آگاه شود و هماهنگی های لازم را به عمل آورد و کنترل یا نظارت وسیله این

آگاهی است. با چنین ضرورتی، نظارت را می توان فرآیند ارزیابی دانست که طی آن نتایج مورد انتظار و پیش بینی ها با عملکردها و نتایج حاصله، از طریق روش ها و مکانیزم هایی چون مشاهده، نمونه گیری، گزارش و... مقایسه می شود و پس از تشخیص انحرافات و تحلیل میزان و علل بروز آنها، مدیران در صدد تدوین و اجرای برنامه های اصلاحی بر می آیند. شاید نیاز به توضیح نباشد که نظارت باید به منظور تحقق اهداف سازمانی و پیشگیری از انحرافات و دور شدن از استانداردهای عملکرد صورت گیرد. در غیر این صورت از سوی مدیران به مثابه مقوله ای مخل و مزاحم در فرآیند تصمیم گیری و اجرا تلقی خواهد شد.

در واقع نظارت همگانی نماد بعد تعاملی روابط شهروندان و مدیران است. به این معنا که اگر در برداشت و تلقی سنتی از نظارت تنها به اطلاعیه ها و گزارش های یک جانبه مدیران، که به شکل رابطه یکسویه بود، بسنده می شد، با تکوین مفهوم نظارت همگانی و شکل گیری نهاد

تبلوربخش آن، حال این رابطه یکسویه تبدیل به یک رابطه دوسویه و مفاهمه دوجانبه خواهد شد. نظارت همگانی را می توان ارزیابی شهروندان از فرآیند سیاستگذاری، برنامه ریزی و اجرا تعریف کرد که به مثابه بازخورد می تواند در آسیب شناسی سازمان ها و تسهیل سازی فرآیندها و افزایش کیفیت خدمات بسیار موثر عمل کند.

۱۶- نظارت همگانی و پاسخگویی

ضرورت پاسخگویی

پاسخگویی یعنی فرآیند گفت و شنودی آگاهانه در فضای آکنده از تفاهم حسی و همدلی بین سازمان و مخاطب که آنها را با تعاملی فعال به سوی اندیشه‌هایی مملو از حس قانون پذیری سوق می‌دهد و در نتیجه سازمان را در برابر مسئولیت اجتماعی خود آگاه و هوشیار کرده و توانایی همراهی با افکار عمومی را به او می بخشد و در مقابل او را قادر می‌سازد برای انجام بهینه مأموریت های خود، از نهایت مشارکت افکار عمومی بهره بگیرد.

پاسخگویی طی یک کنش از سوی شهروندان در قبال سازمان-
های سیاسی، اقتصادی، اداری و اجتماعی حکومتی یا برخاسته از
واگذاری اختیارات حکومت خواسته می شود و این نهادها و سازمانها
نیز برای بقا و مشروعیت خود ناگزیر به پاسخگویی هستند.

در نظام سیاسی اسلام، با عنایت به این که اختیارات دولت بر
مبنای قانون الهی است، دولت و دولتمردان باید بر مبنای همان قانون
الهی در برابر خدا و مردم مسئول و پاسخگو باشند. پاسخگو بودن در
مقابل مردم نه تنها متعارض با پاسخگویی در مقابل خداوند نیست،
بلکه در طول آن و مکمل آن است. بنابراین، دین مبین اسلام، که
حکومت را به عنوان امانتی در دست حاکمان و کارگزاران حکومت
می داند، نظارت بر چگونگی استفاده و نگهداری از این امانت و
ضرورت پاسخگویی در قبال این امانت را از مسلمات مبانی سیاسی
اسلام به شمار می آورد. به همین علت است که امام علی (ع) خطاب

به مالک اشتر ضرورت پاسخگویی در مقابل مردم را بدین صورت بیان می فرمایند:

«رای کسانی که به تو نیاز دارند، زمانی معین کن که در آن فارغ از هر کاری به آنان پردازی. برای دیدار با ایشان به مجلس عام بنشین، مجلسی که همگان در آن حاضر توانند شد و برای خدایی که آفریدگار توست، در برابرشان فروتنی نمای و بفرمای تا سپاهیان و یاران و نگهبانان و پاسبانان به یک سو شوند تا سخنگویشان بی هراس و بی لکنت زبان سخن خویش بگوید» (نهج البلاغه، نامه شماره ۵۳).

عوامل مؤثر در تسریع و کیفی سازی پاسخگویی، بسط و گسترش در نظارت همگانی است. نظارت همگانی موجب تسریع در فرآیند پاسخگویی یعنی رسیدگی سریع تر به خواسته شهروند می باشد. سازمان اجرائی طی فرایند نظارت همگانی، شکایت یا خواسته مخاطب خود (شهروندان حقیقی یا حقوقی) را دریافت و رسیدگی کند به این

ترتیب شهروند از مشارکت و انجام کنش خویش خشنود بوده و به تداوم این مشارکت ترغیب می شود.

نتیجه گیری

همان گونه که گفته شد، نظارت همگانی نظارت همه شهروندان بر ساختار قدرت یا نهادهای اجتماعی برخاسته از آن است. این ویژگی باعث شده تا نظارت همگانی به معنای امروزی در هیچ جامعه‌ای، قبل از گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات، مجال ظهور نیابد در مقابل، هر چند فرآیند پاسخگویی در نظارت همگانی به شکل ماهوی به ابزارهای ارتباطی گسترده و متنوع وابسته نیست، پیچیدگی های دنیای امروزی و لزوم گسترش و تخصصی شدن سازمان ها، ایجاب می کند که فاصله بین سازمان های نظارت شونده و متولیان رسیدگی و پاسخگویی در امر نظارت همگانی به حداقل برسد. بنابراین، همانگونه که در چنین فضایی، شکل نظارت تغییر یافته و نظارت همزمان با استفاده از فناوری ها به عنوان رویکردی جدید

مورد توجه قرار گرفته است، برای تسریع در فرآیند پاسخگویی در نظارت همگانی لازم است که هرچه بیشتر از همه فناوریهای روز و مورد نیاز در فرآیند رسیدگی و پاسخگویی استفاده شود. (ایازی، ۱۳۸۶: ۲۷۸)

بدیهی است که گستردگی و تنوع فعالیت هر سازمان در فرآیند پاسخگویی آن سازمان تأثیرگذار است، بدین معنا که هرچه این تنوع و گستردگی بیشتر باشد، انجام مراحل مختلف پاسخگویی، پیچیده تر و نوع پاسخگویی، تخصصی تر می شود، بنابراین سازمان های دارای فعالیت گسترده و پیچیده، برای تسریع در فرآیند پاسخگویی و کیفی سازی آن، نیازمند نیروهای انسانی با تخصص های بیشتر می باشند تا از عهده مسئولیت پاسخگویی به شهروندانی که در نظارت همگانی مشارکت می جویند، برآیند.

علاوه بر گستردگی و تنوع فعالیت سازمان نظارت شونده، گستردگی مخاطبان آن نیز، هم از نظر کمیت شهروندان نظارت گر و هم از نظر

کیفیت سطح تحصیلات فرآیند پاسخگویی را پیچیده تر می‌سازد، زیرا مخاطبان بیشتر به عنوان شهروندان ناظر در برگیرنده اقشار بیشتری از جامعه است که خواسته های متفاوتی را از سطح نیازهای فردی تا نقطه نظرات کارشناسی در سطح ملی مطرح می‌سازند.

امروزه نظام های مدیریتی و اجرائی به مثابه ابزار اصلی فرآیند توسعه محسوب می‌شوند، بنابراین وجود همه عناصر لازم برای سلامت اداری، تنها در صورتی نتیجه بخش خواهد بود که نظارتی کارآمد، بتواند سرمایه های انسانی و مادی یا مشهود و نامشهود را در راستای دستیابی به اهداف کنترل کند، به همین ترتیب، وجود یک نظام نظارت کارآمد و برخوردار از نیروی انسانی با کیفیت، بهرمنند از اقتدار بر سازمان نظارت شونده و همچنین سازمانی مستقل ضروری و حیاتی است.

منابع

۱. آون هیوز، مدیریت دولتی نوین، ترجمه الوانی، شورینی، معمارزاده، انتشارات مروارید، چاپ سوم، ۱۳۸۰
۲. الوانی، مهدی، اصول مدیریت، تهران، نی، ۱۳۷۰
۳. ایازی، محمد هادی، راهکارهای تسریع و کیفی سازی فرایند پاسخوئی در نظارت همگانی، مجموع مقالات ناجا و نظارت همگانی، ۱۳۸۶
۴. برزنوی، علی، نظارت همگانی از منظر اسلام، مجموعه مقالات ناجا و نظارت همگانی، ۱۳۸۶
۵. بیرو، آلن، فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه باقر ساروخانی، چاپ دوم، انتشارات کیهان، تهران، ۱۳۷۰
۶. دادگر، یدالله، مبانی و اصول علم اقتصاد: کلیاتی از اقتصاد برای همه، قم، حوزه علمیه قم، دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۳۸۰
۷. رجایی خراسانی، سعید، اسلام و توسعه نیروی انسانی، مجموعه مقالات نگرشی بر مدیریت در اسلام، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۵
۸. رضائیان، علی، اصول مدیریت، تهران، سمت، ۱۳۸۰
۹. شریفی، عباس، نظارت همگانی و متقابل بین مردم و دولت در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و ارتباط آنها با مقوله های آزادی و مسئولیت، پایان نامه (کارشناسی ارشد) مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۸۲
۱۰. شفیع زاده، رضا، نظام نظارت و ارزیابی مؤثر، ویژگیها و الزامات، سازمان بازرسی کل کشور، مجموعه مقالات، ۱۳۸۲
۱۱. صادقیور، ابوالفضل، نظریه هایی درباره بوروکراسی وساختارهای تشکیلاتی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۴

۱۲. صادقی، محمدعلی، نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخگو، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، سازمان بازرسی، ۱۳۸۵
۱۳. قرائتی، محسن، امر بمعروف اور نهی از منکر، تهران، مجمع جهانی اهل بیت (ع)، (۱۳۸۱)
۱۴. کامرانی، علیرضا، نقش و جایگاه مشارکت مردمی در امر نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، سازمان بازرسی، ۱۳۸۵
۱۵. کوئن، بروس، درآمدی به جامعه شناسی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، فرهنگ معاصر، ۱۳۷۴
۱۶. کوئن، بروس، مبانی جامعه شناسی، ترجمه غلامعباس توسلی و رضا فاضل، چاپ هفتم، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۷۲
۱۷. کولیوند، علیرضا، راهکارهای تولید و نهادینه سازی فرهنگ نظارت همگانی، مجموعه مقالات ناجا و نظارت همگانی، ۱۳۸۶
۱۸. گیدنز، آنتونی، جامعه شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نشرنی ۱۳۷۳
۱۹. محمودی، علیرضا، نقش رسانه ها در توسعه نظارت همگانی، مجموعه مقالات ناجا و نظارت همگانی، ۱۳۸۶
۲۰. معتمدنژاد، کاظم، وسایل ارتباط جمعی، ج اول، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۱
۲۱. میچل، ترنس آر، مردم در سازمانها، ترجمه حسین شکرکن، تهران، انتشارات رشد، ۱۳۷۷

۲۲. میر محمدی، سید محمد، الگوهای نظارت و کنترل در نظام اداری

جمهوری اسلامی، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۳

۲۳. مؤذن جامی، محمدهادی، تأملی بر مفهوم نظارت و ارائه چند استراتژی

برای نهادینگی آن، مجموع مقالات نظارت همگانی شهرداری تهران،

۱۳۸۶

۲۴. هاشمی، سید محمد، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۱۶، ۱۳۷۴

نظارت، از جمله مهمترین و پیچیده‌ترین مسائل در هر نهاد و سازمان و به طور کلی در هر جامعه‌ای می‌باشد. مهمترین دغدغه هر نهاد نظارتی، اثرگذار بودن نظارت است. در این میان نظارتی که از شهروندان سرچشمه بگیرد، نقش تعیین کننده در حل مشکلات کشور و پیشگیری از موارد خلاف قانون و سوء جریان در دستگاه‌های اداری دارد. تحقق نظارت همگانی کارا و موثر، حس مسئولیت پذیری را در شهروندان تقویت می‌کند. بدین ترتیب نظرات، انتقادات و پیشنهادات مردم در جهت کارآمدی سیستم اداری مؤثر خواهد بود. در این گزارش سعی شده است مواردی نظیر ضرورت، کارکردها و ویژگی های نظارت کارآمد، بستر سازی برای نظارت همگانی، نقش رسانه‌های جمعی در نظارت همگانی و نقش نظارت همگانی در جهت پاسخگویی و شفاف سازی امور مورد بررسی قرار گیرد.

آدرس: تهران- خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قزنی- سازمان بازرسی کل

کشور- طبقه دوم- مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

تلفن: ۸۱۳۵۲۱۳۰ - ۸۱۳۵۲۰۳۲ - ۸۸۳۲۹۴۹۸ E- Mail: Researchcenter@ 136.ir

www.gio.ir