

نظارت همگانی، رویکردی متفاوت و فراگیر در مبارزه با فساد

مهدی بابامحمدی^۱

چکیده

نظارت همگانی مجموعه‌ای از فرآیندها و اقداماتی است که با جلب مشارکت مردمی و اعتماد عمومی از طریق جمع‌آوری نظرات و دیدگاه‌های مردمی و مطالبات آن‌ها به منظور پیشگیری و بازدارندگی کارکنان دولت از جرم و تخلف شکل می‌گیرد. بر همین اساس این مهم حاصل می‌شود که بحث نظارت، نقش عمده‌ای در تغییر ساختار و اصلاح یک حکومت بازی می‌کند؛ بنابراین ضروری است که مشخص شود چگونه می‌توان پوشش، کیفیت و تأثیر نظارت و بازرسی را افزایش داد.

نظارت همگانی نوعی نظارت است که به دلیل از پایین به بالا بودن یا قدرت کم کنش‌گر آن، ماهیتی استطلاعی دارد و عناصر آن عبارت‌اند از: شهروندان (علت فاعلی)، سلامت و کارآمدی سازمان (علت غایی)، سازمان نظارت‌شونده (علت مادی) و نظارت‌پذیری (علت صوری).

مطابق بررسی‌ها و داده‌های آماری، فساد پدیده‌ایست که عمدتاً غیررسمی اعلام گردیده و بهترین راه مقابله با آن نیز از راه غیررسمی می‌باشد یعنی استفاده از ظرفیت خبری و مشارکت مردمی.

سازمان بازرسی برای تحقق اهداف نظارت همگانی به منظور پیشگیری از وقوع جرم، توسعه فرهنگ قانون‌مداری، ارتقای سلامت نظام اداری، مقابله با فساد، جلوگیری از تضییع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط زیست و کسب اطلاعات و اخبار، با ایجاد واحدی در ساختار تشکیلاتی خود با عنوان «دفتر توسعه نظارت همگانی» به این مهم پرداخته است.

در این مقاله پس از تشریح معنا و مفهوم نظارت همگانی به بررسی نقش فراگیر نظارت همگانی در مبارزه با فساد از یک سو و از سوی دیگر راهکارها و پیشنهادهایی برای نهادینه‌سازی نظارت همگانی در میان شهروندان پرداخته شده است.

کلید واژگان: نظارت همگانی، پاسخ‌گویی، مبارزه با فساد، حسن جریان امور، مسئولیت‌پذیری، سازمان متولی نظارت همگانی

بیان مسأله:

بحث نظارت همگانی در قالب دعوت به خیر امت اسلامی تحت عنوان فریضه‌ی امر به معروف و نهی از منکر جزء فروع دین اسلام است و به روشنی و به‌عنوان ضرورتی در دین در تعداد زیادی از آیات قرآن، کلام پیامبر اسلام (ص) و ائمه معصومین (ع) بیان شده است. طبق اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده‌ی مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت که شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون تعیین می‌کند (برزونی ۱۳۸۶).

نظارت^۱ یکی از مهم‌ترین مسایل هر سازمان است که از حساسیت ویژه‌ای برخوردار است. به‌طوری‌که اگر در جامعه‌ای بازرسی^۲ و نظارت صورت نگیرد، به‌زودی مرگ آن جامعه فراخواهد رسید. البته ضرورت وجود نظارت به معنی نداشتن اعتماد به کارکنان سازمان نبوده و سفارش به داشتن یک نظام قوی نظارتی نیز به معنای توصیه به نداشتن اعتماد به کارکنان نیست، بلکه باید در یک عبارت کوتاه گفت: «اعتماد در سازمان خوب است اما نظارت هم لازم است». نظارت همگانی^۳ نقشی راهبردی در توسعه‌ی فرهنگ و پویایی سازمان‌های دولتی دارد. نظارت همگانی به‌راستی با کمترین هزینه، بیشترین بازدهی و بهره‌وری را به میان می‌آورد و سبب پیشگیری و درمان فساد اداری در سه عرصه‌ی رفتار، مالی و حقوقی می‌شود. در رهیافت رسیدن به جامعه‌ای بدون فساد نیز آثار برکات فراوان از نظارت همگانی حاصل است به گونه‌ای که به حق می‌توان آن را سرمایه‌ی اجتماعی خواند. یکی از عوامل مؤثر در جهت‌گیری اخلاقی نظارت همگانی، اصل اعتماد متقابل است. آنچه بایستی مورد توجه قرار گیرد این است که، با توجه به این که نظارت و بازرسی امر مهم و خطیری محسوب می‌شود، چگونه می‌توان این امر خطیر را به نحو مطلوب انجام داد تا نه تنها از فساد و تباهی در سیستم پیشگیری نماید بلکه موجبات رشد و بالندگی را نیز فراهم آورد و به‌عنوان مانعی برای توسعه‌ی سازمان‌ها محسوب نگردد. مردم نقش مهمی را در راستای شناسایی فساد و ارتقای سلامت اداری ایفا می‌کنند. یکی از طرق تحقق این نقش می‌تواند مشارکت شهروندان در قالب نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و کارکنان دولت باشد. این نوع مشارکت به افزایش احساس تعلق خاطر در شهروندان می‌انجامد و بدین ترتیب موجبات ارتقای سلامت نظام اداری و جلوگیری و مبارزه با فساد^۴ را به دنبال خواهد داشت.

تعریف نظارت همگانی:

نظارت فعالیت است که «بایدها» را با «هست‌ها»، «مطلوب‌ها» را با «موجودها» و «پیش‌بینی‌ها» را با «عملکردها» مقایسه می‌کند و نتیجه‌ی این مقایسه، تصویر روشنی از تشابه یا تمایز بین این دو گروه

1- Control

2- inspection

3-public supervision

4-corruption

از عوامل خواهد بود که در اختیار مدیران سازمان قرار می‌گیرد. تعاریف گوناگونی از نظارت و کنترل ارایه شده است که در همه‌ی آنها یک نقطه‌ی اشتراک وجود دارد و آن این‌که، نظارت عبارت است از مقایسه‌ی بین آنچه که هست و آنچه که باید باشد.

کونتز و همکارانش در مباحث اصول مدیریت، نظارت را چنین تعریف کرده‌اند: «نظارت» عبارت است از سنجش و اصلاح عملکرد برای به‌دست آوردن این اطمینان که هدفهای سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به‌انجام رسیده است.

نظارت با نظریه ریشه لغوی آن گونه‌ای دیده‌بانی است به تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات، اما در واقع تنها رؤیت نیست، بلکه تحلیل تصمیم‌گیری‌های اقدامات به منزله‌ی آنچه در واقع رخ می‌دهد در ترازوی آنچه باید رخ می‌داد. این مؤلفه به‌منزله ترازوی ارزیابی و تحلیل دیده‌هاست؛ و آن منحصر به قوانین، مقررات و برنامه‌ها نیست بلکه استانداردهای اخلاقی مدون و ارزش‌های اخلاقی غیرمدون را نیز شامل می‌شود.

نظارت همگانی مفهوم مرکبی است و لذا می‌توان ابتدا دو جزء آن را تعریف کرد. نظارت همگانی برحسب ارزیابی و گاهی در برابر آن تعریف می‌گردد. گفته‌اند: نظارت، ارزیابی و مقایسه‌ی پیش‌بینی‌ها با عملکردها و شناخت علل و تفاوت میان آن‌ها است (شکری و همکاران، ۱۳۸۷، ۳۶۳). همگانی بودن نظارت به معنای آن است که هریک از شهروندان از چنین جایگاه و حتی برخوردارند. هرچند تحقق آن می‌تواند از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد^۱ تسریع و تصحیح گردد. ماهیت همگانی (public) در برابر هویت خصوصی (private) است. هر تعریفی از نظارت همگانی باید مرز تجسس و ورود بوالهوسانه به حریم خصوصی افراد را از نظارت متمایز کند. حریم خصوصی فقط به حریم خانوادگی محدود نیست بلکه در محیط شغلی نیز می‌توان و می‌باید حریم خصوصی را پاس داشت.

نظارت همگانی نظارتی است که از شهروندان سرچشمه می‌گیرد؛ یا به عبارت دقیق‌تر، نظارت عمومی شهروندان بر عملکرد و فعالیت‌های یک مجموعه، نظارت همگانی است.

نظارت همگانی، کنترل همگانی یا بهتر بگوییم کنترل اجتماعی^۲ 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 رسوم منطبق با آنچه گروه مطلوب تلقی می‌کند، سوق می‌دهد. نظارت همگانی از بعد نظری، از مبانی مستحکم و قوی دینی، حقوقی و علمی برخوردار است.

با این وصف، نگارنده عقیده دارد نظارت همگانی مفهومی نسبتاً نو در ادبیات سیاسی و اجتماعی ایران است که نه تنها در بین شهروندان توسعه پیدا نکرده و نهادینه نشده است بلکه در بین افشار تحصیل کرده، روشنفکران و حتی مدیران و مسئولان نهادها و سازمان‌ها نیز مفهومی چندان آشنا

1-NGOs

2- social control

نیست، بنابراین، در یک نتیجه‌گیری مقدماتی می‌توان گفت که توسعه‌ی نظارت همگانی در بین اقشار مختلف جامعه‌ی ایرانی و نهادینه‌سازی آن در نهادها و ساختارهای اجتماعی و سیاسی کشور، با موانع ساختاری متعددی مواجه است.

فلسفه نظارت:

تأثیر زیاد نظارت در کنترل و معیار رفتار عوامل سازمانی غیرقابل انکار است. نظارت از شیوه‌های بسیار مؤثر در اداره‌ی امور سازمانی است و طبیعی است که اگر هر یک از کارکنان سازمان‌ها بدانند که عملکرد آنها از راه‌های مختلف مورد کنترل و در نهایت بازخواست قرار می‌گیرد، در انجام وظایف و مسئولیت‌های خود دقت بیشتری می‌کنند. تجربه تاریخ بشری نشان می‌دهد اگر نظارت دقیق بر عملکرد کارگزاران باشد و بدانند کارکردهای آنان مورد بازبینی قرار می‌گیرد، کمتر دچار خطا یا تخلف می‌شوند.

فلسفه‌ی وجودی نظارت، اصلاح و بهبود اوضاع است. در نظارت مشکلات به‌طور دقیق شناسایی و کشف و ریشه‌یابی و سپس راه‌حل صحیحی ارائه می‌گردد. نظارت باید به‌دنبال کمال‌بخشی به فرد و سازمان و در نهایت جامعه و اصلاح وضعیت موجود باشد. در نظارت نباید فقط به‌دنبال نکات منفی بود؛ بلکه نقاط قوت و مثبت نیز باید مدنظر قرار گیرند. اساساً نظارت سالم و صحیح، نظارتی خواهد بود که همه چیز در کنار هم ارزیابی شود و هدف از این نظارت، بهبود کل سیستم باشد نه یک جزء خاص. اصولاً هدف از نظارت باید بهینه‌سازی کل سیستم سازمانی و حکومتی باشد و طی آن جامعه به‌سامان گردد (جعفری لنگرودی ۱۳۸۶).

نتایج حاصل از نظارت نیز باید برای رشد و توسعه‌ی ظرفیت نظارت‌شوندگان و سازندگان مورد نظر استفاده شود. شناسایی نقاط ضعف و قوت اقدامات، تعیین نیازهای آموزشی ضمن خدمت یا تکمیلی کارکنان، بازنگری در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در روند امور سازمان، ایجاد تسهیل در فرآیند هدف‌گذاری در سازمان، ارائه بازخورد مؤثر نسبت به عملکرد، رشد و توسعه‌ی ظرفیت سازمان یا افراد مورد نظارت از جمله اهداف و کارکردهای نظارت است.

اصول نظارت همگانی و مراحل آن:

نظارت همگانی دارای چندین اصل می‌باشد که عبارتند از:

- اصل امانت‌داری و احساس مسئولیت در قبال پیام‌های مردمی؛
- اصل سرعت عمل در دریافت و تحلیل نظرهای مردم؛
- اصل ارایه‌ی بازخورد فوری به شهروندان؛
- اصل گسترش دامنه‌ی تحول نظارت به همه اقشار؛
- اصل بهره‌گیری از انواع روش‌های ارتباطی (اعم از روش‌های سنتی و مدرن)؛
- اصل بسنده نکردن به پیام‌های دریافتی، بلکه رفتن نزد مردم و دریافت نظرها و دیدگاه‌های آنان؛
- اصل پیگیری مجدانه پیام‌ها تا رسیدن به نتیجه‌ی روشن؛

- اصل بهره‌گیری از فن‌آوری روز، هم در دریافت نظرها و پیام‌ها، هم در تحلیل نظرها و هم در ارایه بازخورد به شهروندان؛
- اصل بهره‌گیری فعالانه از رسانه‌های جمعی به‌عنوان یکی از ارکان و روش‌های نظارت؛
- اصل گسترش فرهنگ نقادی و نقدپذیری در جامعه.

نظارت همگانی و مبارزه با فساد:

فساد اداری و هر نوع انحراف در رفتار اجتماعی و اداری، در تعامل سه عنصر اساسی اتفاق می‌افتد، گلوگاه‌ها^۱ و عوامل اصلی فساد در جامعه را باید در بستر و زمینه این سه عنصر شناسایی کرد:

- ۱- حاکمان و صاحبان قدرت و نفوذ؛
 - ۲- مردم و وضعیت فرهنگی، ارزشی و رفتاری جاکم بر جامعه؛
 - ۳- سیستم حکومتی و اداری تنظیم‌کننده‌ی روابط میان دو عنصر پیش‌گفته.
- در بعد حاکمان و صاحبان قدرت، عامل اصلی فساد، با استناد به شواهد پژوهشی و مشاهدات عینی نگارنده، قدرت‌طلبی بی‌حدوحصر زمامداران امور و پاسخ‌گویی کم یا عدم پاسخ‌گویی آن‌ها است. در بعد مردمی، خاموشی وجدان عمومی و فقدان مسئولیت اجتماعی را می‌توان منشأ اصلی فساد تلقی کرد. در بعد سیستمی و ساختاری نیز ابهام در قوانین، مقررات، رویه‌های اداری و فرآیندها و فقدان شفافیت، برجسته‌ترین عامل می‌باشند. معادله‌ی ساده‌ی زیر، رابطه‌ی فساد و عوامل تعیین‌کننده گلوگاهی آن را بیان می‌کند:
- فساد = (انحصار قدرت + پنهان‌کاری) - (پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری، مسئولیت اجتماعی و شفافیت) طبق این رابطه، فساد اداری با انحصار قدرت و پنهان‌کاری رابطه مثبت و با پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری^۲، مسئولیت اجتماعی و شفافیت‌گرایی^۳ رابطه منفی دارد. به این معنا که هرچه انحصار قدرت مأموران دولتی و پنهان‌کاری آنها در تصمیم‌گیری بیشتر شود، فساد بیشتر می‌شود. در مقابل، هرچه پاسخ‌گویی و مسئولیت اجتماعی در شهروندان افزون‌تر باشد و هرچه سیستم اداری، قوانین و روابط کاری کارکنان و مراجعان شفاف‌تر باشد، میزان فساد کمتر خواهد شد.
- بنابراین، برای کاهش فساد در جامعه باید تلاش شود میزان انحصار قدرت در تولید و توزیع کالاها و خدمات کاهش یابد، از قدرت تصمیم‌گیرندگان کاسته شود و سیستم حسابرسی نیز بهبود پیدا کند.

در این میان اطلاع‌رسانی به‌موقع به سیستم‌های نظارتی نظیر سازمان بازرسی کل کشور از سوی مردم می‌تواند در بسیاری از موارد از بروز فساد جلوگیری به‌عمل آورده و یا در بسیاری از موارد سد راه فساد در هر مرحله‌ای که قرار دارد بشود.

1- pharynx

2-meritocracy

3- Transparency extremism

از آن جا که فساد اداری:

- اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی و غیردولتی را کاهش و، بی‌تفاوتی، تنبلی و بی‌کفایتی را در جامعه افزایش می‌دهد؛
- اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه را متزلزل می‌کند؛
- هزینه‌ی انجام کارها را افزایش داده و رقابت‌پذیری را دشوار می‌سازد؛
- تلاش‌های دولت برای فقرزدایی را ناکام ساخته و موجب بی‌انگیزگی و بدبینی در جامعه می‌شود؛
- زمینه‌ی تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می‌آورد؛
- مانع سرمایه‌گذاری^۱ شده و مسیر رشد و توسعه‌ی اقتصادی را مسدود می‌نماید؛
- از طریق هدایت ناصواب و ناصحیح استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی و مادی به سمت فعالیت‌های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه‌ی رکود در تمام ابعاد جامعه را فراهم می‌کند؛
- همانند سرطان در هر جا که ریشه بدواند، روزه‌روز بر سرعت شیوع آن افزوده شده و در نتیجه مقابله با آن بسیار دشوار می‌گردد؛

لذا در نهایت، شناخت و مقابله با آن در عرصه‌های مختلف حائز اهمیت و ضرورتی جدی و انکارناپذیر است. نظارت همگانی ابزاری مناسب و قدرتمند در مبارزه با پدیده‌ی فساد خواهد بود. نظارت همگانی چنانچه در جامعه تسری‌یابد و به فرهنگ^۲ تبدیل شود، تجربه‌ی جدید و نوظهوری خواهد بود. صرف تأسیس یک واحد سازمانی به نام مرکز نظارت همگانی، تبلیغات گسترده برای جلب مشارکت مردمی نه‌تنها کافی نیست بلکه ممکن است نتیجه عکس داده و شکاف بین انتظارات شکل گرفته و بی‌پاسخ مانده مردم و امکانات و واقعیات موجود افزایش یافته و موجب نارضایتی بیشتر شود.

شهروندان در سه نقش کلی «شهروندان»^۳ (به معنای عام)، «مسئولان و کارکنان سازمان متولی نظارت همگانی» و «رییس سازمان نظارت‌شونده»، علت فاعلی نظارت همگانی‌اند، بنابراین منظور از موانع فردی یا فاعلی نظارت همگانی، موانعی است که کلیه شهروندان، در هر یک از سه نقش یاد شده ایجادگر آن بوده یا با آن مواجه هستند.

رؤسای سازمان‌های نظارت‌شونده و نظارت‌کننده در تعیین ساختارها و استراتژی‌های کلان این سازمان‌ها و نوع روابط نظارتی بین آن دو نقش اساسی و تعیین‌کننده دارند. بدیهی است اگر مدیری از مفهوم نظارت همگانی درک کاملی نداشته و در تحقق آن کارایی نداشته باشد، یا رابطه بین سازمان متولی نظارت همگانی با سازمان نظارت‌شونده به گونه‌ای تنظیم شود که از اقتدار لازم

1- investment

2- culture

3- citizens

برخوردار نباشد، مهم‌ترین مانع نهادینه‌سازی نظارت همگانی شکل می‌گیرد. نیروی انسانی شاغل به کار در سازمان متولی نظارت همگانی (اعم از رییس و کارکنان زیرمجموعه) دیگر علت فاعلی نظارت همگانی است که کیفیت آن (مجموعه‌ای از تعهد و تخصص) در کارآمدی سازمان متولی نظارت همگانی مؤثر است. ناتوانی نیروی انسانی این سازمان در تشخیص اهداف سازمانی و ناکارآمدی وی در اداره امور و انجام بهینه‌ی وظایف نظارت همگانی، یا سازش و مماشات آنها در مواجهه با همکاران متخلف، باعث بی‌اعتمادی شهروندان شده و عملاً مانع تداوم مشارکت آنان در نظارت همگانی می‌شود. ضمن این‌که انتصاب‌ها و استخدام‌های مبتنی بر رابطه، درون‌سازمان متولی نظارت همگانی، از کیفیت نیروی انسانی آن کاسته و عملاً سازمان را در انجام وظایف و تحقق اهداف ناکارآمد می‌سازد.

علاوه بر موارد فوق، قانون‌گریزی، اشاعه فرهنگ رانت‌خواری و حاکمیت فرهنگ سازش و تفاهم میان کارکنان سازمان متولی نظارت همگانی با مسئولان بالادست، مدیران ارشد و حتی همکاران شاغل در سازمان نظارت‌شونده را نیز باید به‌عنوان موانع فردی نهادینه‌سازی نظارت همگانی در سطح کارکنان متولی نظارت همگانی برشمرد.

شهروندان ایرانی، به‌ویژه از منظر متغیرهایی چون سن، جنس، تحصیلات و محل سکونت، شرایط مناسبی برای مشارکت‌های اجتماعی، به‌طور عام و مشارکت در نظارت همگانی به شکل خاص دارند، اما متغیرهایی چون تأهل، اشتغال، درآمد، سطح سواد و محل سکونت بخش اعظم شهروندان شهرنشین (چه در نقش شهروند و چه در نقش کارکنان سازمان‌های متولی نظارت همگانی) در عمل مانع افزایش یا توسعه مشارکت شهروندان (به شکل عام) و نظارت همگانی (به شکل خاص) هستند.

روحیه «عدم مسئولیت‌پذیری جدی در میان شهروندان» و قانون‌گریزی^۱ در میان کارکنان (اعم از سازمان متولی نظارت همگانی و سازمان نظارت‌شونده) را نیز باید به‌عنوان یک مانع عمده در نهادینه‌سازی نظارت همگانی در سطح فردی به‌شمار آورد. طبق یافته‌های یک پژوهش میدانی که در مورد مشارکت اجتماعی در ایران انجام شد، عوامل اظهاری مانند عاطفه تعمیم‌یافته، تعهد و... نقش قابل ملاحظه‌ای دارند، لیکن نقش عوامل ابزاری مانند تعقل، روابط برون‌گروهی و... در حد ناچیزی است. این امر بیانگر ناآشنایی یا بی‌اعتمادی شهروندان به ابزار زندگی امروز، یعنی سازمان، به‌ویژه سازمان‌های دولتی است که این بی‌اعتمادی خود معلول حافظه‌ی تاریخی شهروندان نسبت به ادارات دولتی و رفتارهای نامناسب مأموران حکومتی در دوره‌های مختلف در قبال آنان است؛ به عبارت دیگر «خلاً اعتماد اجتماعی زمینه‌ساز کاستی و نقصان سرمایه‌ی اجتماعی شده و خلاً اعتماد اجتماعی و کاستی سرمایه‌ی اجتماعی در مقام عمل، زمینه‌ساز عدم اجرای نظارت مؤثر و کارآمد... می‌گردد» که در نهادینه‌سازی نظارت همگانی نیز به‌عنوان یک مانع گسترده‌ی اجتماعی

عمل می‌کند.

اگر با دیدی جامع به نظارت همگانی بنگریم، موضوع آن انسان است چراکه به‌جز تعهد، تخصص و توانمندی‌های فردی کارکنان، حتی رویه‌ها، ابزارها و... نیز به یک یا چند شخص منسوب است؛ بنابراین، از آن‌جا که عزت نفس و کرامت و آبرو، سرمایه هر انسان است و در اسلام نیز بر اهمیت مراعات آن در حق دیگران بسیار تأکید شده، باید در فرآیند نظارت و بررسی و رسیدگی از سازمان نظارت‌شونده، کرامت و عزت نفس کارکنان آن حفظ شود.

ازسوی دیگر سیستم (مجموعه‌ی روش‌ها و قوانین و مقررات^۱) بازرسی و نظارت ما بر نقاط ضعف، تخلفات و بحران‌ها متمرکزند و نقاط مثبت و مزیت‌ها را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند و به‌خاطر همین است که بیشتر جنبه‌ی تنبیه و مجازات گرفته‌اند. باید فرهنگ بازرسی و نظارت، بر نقاط قوت اعضای جامعه‌ی مورد نظارت هم تأکید کند، افرادی که هیچ‌گاه خلاف نمی‌کنند و به قانون‌پذیری و درستکاری شهرت دارند.

بنابراین، می‌توان گفت «بیشتر سیستم‌های فعلی نظارت، جنبه‌ی تنبیه و مجازات دارند تا اصلاح و تشویق» بدیهی است که این رویکرد تنبیهی - که با کرامت طبع انسان تطابق کمتری دارد - تنها به مدیران و کارکنان ناکارآمد یا متخلف مربوط نبوده و عدم اعتماد و سیاست انقباض و تمرکزگرایی را در مسئولان و کارکنان سازمان نظارت‌شونده به تدریج هر نوع نظارت، بازرسی و پاسخ‌گویی را به معنای یافتن نقاط ضعف و سرزنش خود بدانند و از این رو، نسبت به آن بدبین شده و با غیرکارشناسی خواندن هر نوع نظارت خارج از سازمان (به‌ویژه در نظارت همگانی) در مقابل آن مقاومت کنند، مثلاً کارکنان با کند کردن قابل ملاحظه سیستم و مدیران با عدم همکاری با سازمان متولی نظارت همگانی و ایجاد عمدی سردرگمی یا اخلال، مسایلی را به وجود آورند تا مطمئن شوند که نظارت مفید نخواهد بود.

در خصوص وظیفه‌ی جامعه در پیشگیری از فساد می‌توان به سفارش‌های امام علی (علیه‌السلام) درباره‌ی امر به معروف و نهی از منکر اشاره کرد که ایشان می‌فرماید: «امر به معروف و نهی از منکر را ترک نکنید که بدان شما بر شما مسلط می‌شوید». امر به معروف و نهی از منکر از مهم‌ترین برنامه‌ها و تدابیری است که اسلام برای مشارکت مردمی در پیشگیری از وقوع فساد و جرم تدارک دیده است و همه افراد مسلمان در سراسر جهان به‌صورت یک عضو فعال در آن شرکت دارند و برای هیچ‌کس در هر مقامی که باشد، امتیاز و معنویت قرار نداده است؛ بنابراین امر به معروف و نهی از منکر حوزه‌ی نظارت همگانی را برای اجرای جلوگیری از بروز فساد توسعه می‌دهد.

نظارت همگانی در ترازوی کارایی و اثربخشی:

براساس دو تفکر در حوزه‌ی نظارت همگانی می‌توان اظهارداشت که: تلاش‌های نظام‌مند برای تحقق نظارت همگانی دو بستر عمده دارد: تلاش سازمان‌های رسمی با رهیافت اخلاق مدیریت

شهری به منظور تحقق حق شهروندان و تلاش سازمان‌های غیررسمی یا سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) با رهیافت اخلاق شهروندی به عنوان عمل شهروندان به تکلیف و مسئولیت اخلاقی خویش. در این حال هر دو گونه تلاش باید مبتنی بر چارچوب نظری و روشمند باشند. هر دو گونه تلاش نیازمند ارزیابی مستمر هستند. ارزیابی تلاش نظام‌مند در تحقق نظارت همگانی غالباً بر دو ترازوی عمده استوار است: کارایی و اثربخشی. سنجش اثربخشی بر اساس ارزیابی اهداف تعیین شده (کجا باید رفت) و اهداف حاصل آمده (کجا می‌رویم) انجام می‌گیرد و ارزیابی کارایی بر اساس سنجش کارآمدی روش، ابزار، رهیافت فنون و فن‌آوری انجام می‌شود. مراد از کارآمدی آن است که آیا این روش‌ها و ابزارها در زمان مطلوب و با هزینه مطلوب ما را به اهداف تعیین شده می‌رسانند؟ جهت‌گیری اخلاقی نظارت همگانی و تمیزی اخلاقی روش‌ها به ترتیب اثربخشی و کارایی نظارت همگانی را تأمین می‌کنند.

اعتماد متقابل شرط کارایی نظارت همگانی:

کارایی تلاش‌های نظام‌مند در تحقق و افزایش نظارت همگانی مرهون عوامل و زمینه‌هایی است و به وسیله موانعی مورد تهدید قرار می‌گیرد. دغدغه کارایی نظارت همگانی سبب می‌شود تا عوامل تسهیل‌گر و موانع بازدارنده را در این مقام بشناسیم. نظر به حوزه‌ی مطالعاتی این تحقیق، میان‌ده‌ها عامل و مانع به بررسی یکی از عمده‌ترین آنها یعنی اعتمادسازی توجه می‌کنیم (سعیدی ۱۳۸۲). مراد از اعتماد، تلقی خاصی است که بر رفتارهای ارتباطی حاکم است. نحوه رفتار ارتباطی درون‌شخصی یعنی تعامل من با خودم بر اساس اعتماد و یا عدم اعتماد من به خود (اعتماد به نفس) شکل می‌گیرد و ما بر حسب اعتماد یا عدم اعتماد به دیگران، رفتار ارتباطی خود با آنان را سامان می‌بخشیم؛ بنابراین، مسأله اعتماد، نقش زیرساختی در الگوی رفتار ارتباطی ما دارد. به عنوان نمونه در مشارکت، همکاری و پذیرش دیدگاه‌های یکدیگر آنچه بیش از هر امری تعیین‌کننده است، اعتماد ما به طرف ارتباط است.

منظور از اعتماد در این بحث اعتماد اصیل است که پنج ویژگی عمده دارد: راسخ و ژرف و نه سطحی است، فراگیر و همه‌جانبه و نه یک‌بعدی است، مبتنی بر اطلاعات درست و نه کاذب است، پایدار و نه موقت است و اعتماد دوطرفه و نه یک‌سویه می‌باشد. از آن‌جا که اعتماد دارای درجه‌ها و مراتب گوناگون است، مراد از اعتمادسازی^۱ تحقق حداقل اعتماد و تلاش در افزایش میزان آن است. پیشتر اشاره نمودیم که که نظارت همگانی مسأله‌ای دوسویه است یعنی رویه‌ای در مدیریت شهری و رویه‌ای در زندگی شهری (شهروندان) دارد، بنابراین، عوامل و زمینه‌های اعتمادسازی، به منزله‌ی شرط کارایی نظارت همگانی، نیز در هر دو رهیافت قابل مطالعه است. وجود نظام بازرسی می‌تواند اعتماد شهروندان را در مسأله نظارت همگانی افزایش دهد. با مقایسه‌ای هر چند غیرهم‌سطح، نظارت همگانی و نظام بازرسی همانند عقل درونی و عقل بیرونی عمل می‌کنند و

در دست‌یابی به هدف واحدی به هم‌افزایی می‌انجامند. مراد از نظام بازرسی، ساختاری کارآمد و اخلاقی است. اخلاقی‌سازی بازرسی از مهم‌ترین ارکان افزایش اعتماد عمومی در مسأله‌ی توسعه نظارت همگانی است.

نقش سازمان‌های غیردولتی یا مردم‌نهاد:

نهادهای خودجوش مردمی، می‌توانند با برخورداری از روابط نزدیک با ملت، بسیاری از انحرافات و فسادهای رایج در سطح جامعه را شناسایی و آشکار سازند. این اقدام بنیستی تضعیف‌کننده دولت تلقی شود بلکه استحکام، دوام و سلامتی دولت در گرو آن است. از این رو با تجربه‌ی جوامع مختلف، زندگی و افزایش جمعیت، دولت امکان مدیریت امور را با هر اندازه‌ای از نیروی انسانی و منابع به‌صورت متمرکز ندارد و دیگر اداره امور مردم به نحو احسن بدون مشارکت فعالانه آنان توسط گروهی از افراد با کفایت و در قالب نظام دولتی میسر نیست. کارکنان دولت به‌تنهایی فاقد انگیزه، تحرک کافی و کفایت برای پرداختن به مشکلات مردم و سوق دادن جامعه به سوی پیشرفت و ترقی هستند. این وضعیت کم‌وبیش در جوامع مختلف اعم از پیشرفته و یا در حال توسعه مشاهده می‌شود و برای اصلاح و کنترل آن چاره‌ای جز استفاده از نیروهای خودجوش و سازمان‌یافته مردمی نیست. این سازمان‌ها با نظارت دقیق و دلسوزانه بر جهت‌گیری‌های جامعه، انحرافات را گوشزد کرده و راه و رسم صحیح زندگی را توصیه می‌کنند. این‌گونه سازمان‌ها با برخورداری از حمایت‌های مردمی می‌توانند در کنار دولت حتی نقش آموزش‌دهنده را بر عهده گرفته و در ارتقای سطح آگاهی‌های عمومی مؤثر باشند. بی‌گمان نهاد‌های مردمی، بهترین مرجع برای دفاع از حقوق اجتماعی^۱، فرهنگی، اقتصادی و حتی سیاسی مردم هستند. سازمان‌های غیردولتی، به‌عنوان سازمان‌هایی داوطلبانه، به‌صورت خدمتگزارانی غیرانتفاعی و با اهدافی انسان‌دوستانه، خلأ بین‌نخبگان و توده‌ی مردم را پر می‌کنند و موجب موفقیت در رشد اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و ... جامعه می‌شوند. لذا، اساساً سازمان‌های غیردولتی، تشکلهایی مردمی و خودجوش هستند که برای تحقق هدفی غیرسیاسی^۲ و غیرانتفاعی^۳ ایجاد می‌شوند، اما ایجاد سیستم نظارتی خودجوش و مردمی، پایبندی آنان را به حاکمیت قانون تضمین می‌کند. هدف اصلی تشکیل سازمان‌های غیردولتی، تحقق اهدافی است که مستقیماً جنبه‌ی سیاسی ندارند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به مباحث مطرح شده در این نوشتار، پیشنهاد می‌شود که توسعه‌ی نظارت همگانی در جامعه‌ی ایرانی علاوه بر لزوم به‌روزرسانی و تبیین دقیق مبانی حقوقی و تاریخی، نیازمند نگرشی علمی است تا این مفهوم را به‌عنوان راهکاری مطلوب از سوی مدیران عالی برای اداره‌ی بهتر

1- social rights

2- apolitical

3- nonprofit

سازمان و حقی محتوم از سوی شهروندان برای بهره‌مندی از خدمات بهتر و شایسته‌تر بشناساند. نظارت، به‌عنوان یکی از عناصر بنیادین ساختارهای سیاسی- اجتماعی جوامع امروزی دارای کارکردهای گسترده‌ای است. در عصر کنونی، نظارت در همه حوزه‌های اجتماع اعم از سیاست، اقتصاد و فرهنگ کاربرد شایانی دارد. بدین ترتیب همه‌گیر شدن فرهنگ نظارت در امور سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... در سطح جوامع بشری امروزی امری لازم و ضروری است. فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه، مطرح شده است و این پدیده توانسته آسیب‌های جبران‌ناپذیری را به توسعه‌ی جامعه وارد کند. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده‌ای داده که در نتیجه‌ی آن بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. برای حذف یا کاهش این پدیده‌ی شوم در نظام اداری کشور، نیازمند برنامه‌هایی هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی به‌عنوان پدیده‌ای که به‌طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می‌پذیرد، پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، به جای آن که از طریق رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند. در واقع می‌توان گفت مبارزه با فساد اداری مستلزم پیشگیری از وقوع فساد است (پیشگیری از وقوع فساد مقدم بر مبارزه با آن است) و یا به عبارتی علاج واقعه قبل از وقوع آن باید کرد. در اینجا تأکید می‌کنیم که مقوله‌ی نظارت همگانی این قابلیت را دارد که مانع از بروز بسیاری از جریانات توأم با فساد اداری گردد و با معرفی الگوهای رفتاری مطلوب موجب رشد و تعالی سازمان باشد.

با توجه به ضرورت توسعه‌ی نظارت همگانی در جامعه، هم‌زمان با اقداماتی مؤثر برای «نهادینه‌سازی» آن در نهادهای حقوقی و اداری، باید با شناخت موانع توسعه‌ی نظارت همگانی، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که با رفع موانع یاد شده، توسعه نظارت همگانی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، در جامعه ایرانی محقق و در بلندمدت به نهادینه‌سازی آن در همه نهادهای اجتماعی که بر مشارکت شهروندان مبتنی‌اند، بیانجامد.

فهرست منابع:

- ۱- الیاسی، محمد حسین (۱۳۷۸)؛ بررسی عوامل روان‌شناختی مؤثر بر آمادگی شهروندان برای نظارت بر عملکرد شهرداری مجموعه مقالات اولین همایش علمی - تخصصی نظارت همگانی شهرداری تهران، معاونت اطلاع رسانی و بهره‌دهی.
- ۲- الوانی، سیدمهدی و دانایی‌فرد، حسن (۱۳۷۸)؛ گفتارهایی در فلسفه تئوری‌های سازمان‌های دولتی، تهران، انتشارات مروارید.
- ۳- ایازی، محمد هادی (۱۳۸۷)؛ نظارت همگانی: کمترین هزینه، بیشترین بازدهی، نظارت

- همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی. تهران: شهرداری تهران.
- ۴- برزونی، محمدعلی (۱۳۸۶)؛ نظارت همگانی از منظر اسلام، تهران: فصلنامه تخصصی بازرسی کل ناجا، شماره اول صفحه ۸۰
- ۵- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)؛ ترمینولوژی حقوق، ج ۴. تهران، گنج دانش.
- ۶- رضوی، میرمسعود و جعفری، مصطفی (۱۳۷۶)؛ به سوی فرهنگ بهره‌ور بازرسی و نظارت و طراحی مدلی برای ایجاد آن، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی. تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- ۷- سعیدی، محمدرضا (۱۳۸۲)؛ درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیر دولتی. تهران: سمت.
- ۸- صادق‌پور، ابوالفضل (۱۳۷۸)؛ نظارت یا کنترل کردن، منتشر شده در جمعی از اساتید مدیریت، کنترل و نظارت، مجوعه یازدهم، تهران: نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول.
- ۹- عبداللهی، جواد (۱۳۷۶)؛ موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی. تهران: سازمان بازرسی کل کشور
- ۱۰- فرامرز قراملکی، احد (۱۳۸۷)؛ اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌های مردم نهاد، تهران، ریاست جمهوری، مرکز امور زنان و خانواده.
- ۱۱- معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲)؛ مبارزه با فساد اداری. تهران: پژوهشکده امام خمینی (ره).
- 12- Garland, David, (2004), "Social Control", The Social Science Encyclopedia, A&J Knper(eds), Routledge