

آسیب شناسی نظارت همگانی در ایران؛ در آمدی بر نظریه مثلث نظارت همگانی

سعید عطار^۱

چکیده

بر مبنای نظریه حکمرانی خوب، الگوی نظارت همگانی، باید در قالب نظریه ای سه بُعدی شامل نهادهای نظارتی دولتی (سیاسی)، خصوصی (اقتصادی) و مردمی - مدنی (اجتماعی و فرهنگی) مورد تحلیل قرار گیرد. رسانه‌های جمعی نیز نقش پشتیبان یا تضعیف کننده این همکاری در حوزه نظارت را بر عهده دارند. خط مشترک وصل کننده این سه نهاد، نهادهای نظارتی است که در هر سه حوزه فعالیت می کنند. بدین معنا، نظارت همگانی کارآمد به معنای فعال بودن نهادهای نظارتی بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش مدنی جامعه در بستری از فعالیت هم افزای رسانه‌های جمعی پشتیبان امر نظارت است. وجود توازن میان این سه نهاد اصلی به همراه نقش رسانه‌های جمعی به عنوان پشتیبان، نشانگر توازن و انسجام اجتماعی و مهیا بودن بسترهای لازم برای رشد و توسعه عاری از فساد است.

در کشور ما، فربه بودن دولت باعث تعدد نهادهای نظارتی دولتی موازی با سطح اندکی از تعامل سازمانی، ضعیف بودن بخش خصوصی باعث نبود نهادهای نظارتی منسجم خصوصی و کم توان بودن نهادهای مردمی و مدنی باعث ضعف شدید نهادهای نیمه مردمی - نیمه دولتی موجود شده است. حتی در تحلیل نقش رسانه‌های جمعی نیز باید نقش رسانه‌های جمعی دولتی را بسیار مهم تر از دیگر رسانه‌ها تلقی کرد. از این رو، مدل نظری سه بُعدی ما در متن تحلیل وضعیت ایران مبدل به مدلی دولت محور شده است.

واژگان کلیدی: نظارت همگانی؛ نظریه حکمرانی خوب؛ نظریه مثلث نظارت همگانی؛ نهادهای نظارتی دولتی، خصوصی و مردمی - مدنی؛ رسانه‌های جمعی

مقدمه

در دنیای متحول امروز، نظارت همگانی^۱ مقوله‌ای با پشتوانه عظیم نظری و تجربیات عملی است چرا که چنین تصور می‌شود که ضرورت حفظ و تداوم بقای حیات اجتماعی، تعمیق و نهادینه شدن نظارت همگانی است. جامعه به مثابه یک ارگانسیم زنده و واجد انبوهی از نهادها و سازمان‌های اجتماعی، نیازمند ابزارهایی برای حفظ و تداوم خود است. از این رو، چنین فرض می‌شود که نهادهای نظارتی کارویژه تداوم بخشی به حیات جامعه و دستیابی به اهداف را بر عهده داشته، مانع از انحراف نهادهای اجتماعی شده و فرآیند تحقق اهداف را تسهیل می‌کنند.

نظارت همگانی اما مقوله‌ای بدیع در فرهنگ سیاسی ایران است و به مانند بسیاری از مفاهیم جدیداً شناخته شده (نه لزوماً عاریتی از بیرون) نتوانسته است در کشور ما به شکلی مطلوب نهادینه شود. از این رو، بحث بر سر نظارت همگانی، چیستی، چگونگی تحقق و ثمرات آن، ضرورت اولیه گام گذاشتن در مسیر نهادینه سازی^۲ آن محسوب می‌شود. اجرایی کردن و استمرار بخشیدن به یک مکانیزم جدید، بدون فهم چیستی آن و بستر ظهور نظری و بروز عملی آن میسر نیست. از این رو، این نوشتار، بحث خود را با چیستی نظارت همگانی در بستر نظریه حکمرانی خوب آغاز کرده و با نگاهی اجمالی به این بستر نظری، به این نکته توجه خواهد کرد که نظارت همگانی کارآمد در معنای اعم آن، چارچوبی سه بُعدی است که در آن نهادهای دولتی، نهادهای خصوصی و نهادهای مدنی هر یک واجد نقشی جداگانه اما هم پیوند با یکدیگر هستند به گونه‌ای که نظارت همگانی کارآمد بدون کنش متقابل آن‌ها میسر نخواهد شد. لوازم اجرایی کردن نظارت همگانی را نیز باید در این سه عرصه جستجو کرد.

به دلیل ضعف بخش خصوصی در کشور ما و وابستگی آن به دولت، نهاد خصوصی نظارتی تأسیس نشده است تا این کار ویژه را محقق کند. از این رو، مدل نظارت همگانی ما در این بخش با ضعف نهادهای خصوصی، مدلی دو بخشی با برتری نهادهای دولتی خواهد بود. در این میان، تلاش خواهد شد تا نقش رسانه‌ها را برجسته کنیم. در حالی که در کشورهای توسعه یافته، رسانه‌ها حاصل تعامل میان سه بخش پیش گفته اند در کشور ما، رسانه‌های جمعی یک پا در بخش دولتی و یک پا در بخش خصوصی دارند که با توجه به برتری دولت بر بسیاری از عرصه‌ها، طبعاً رسانه‌های دولتی بیشترین حجم از رسانه‌های جمعی را در اختیار دارند. در ادامه بحث، خواهیم دید که بسترهای لازم برای کنشگری بخش‌های مردمی و مدنی نیز چندان مهیا نیست. از این رو، مدل آرمانی سه بُعدی ما در متن تحلیل وضعیت ایران به مدلی تک بخشی بر پایه نهادهای دولتی مبدل می‌شود.

1. Public oversight

۲. نهادینه سازی یا نهادینه کردن به معنای تثبیت شدن و استقرار و استمرار یافتن است.

در بخش پیامدهای نظارت همگانی برای کشور ما نیز بر چهار موضوع کارآمدی حکومت، توانمندسازی جامعه، تقویت رابطه دولت با جامعه و تحقق اهداف توسعه ملی تاکید شده و در نهایت جمع بندی از ضعف‌های مقوله نظارت همگانی در سه بُعد آرمانی آن، بخش‌های پایانی نوشتار حاضر را به خود اختصاص می‌دهد. بی تردید، تا مضامین و نگرش‌های گسترش یابنده پیرامون نظارت همگانی و ضرورت بسط آن در مرحله کنونی مورد کنکاش و دقت نظر کافی قرار نگیرند، نه‌اینه سازی این مقوله نیز میسر نبوده و انتظار در مورد استفاده از پیامدهای آن برآورده نخواهد شد. این نوشتار را باید مقدمه ای برای طرح ضرورت گام گذاشتن در این مسیر در چارچوب رویکرد سیستمی در متن نظریه حکمرانی خوب دانست.

چیستی نظارت همگانی و جایگاه آن در نظریه حکمرانی خوب

نظارت به معنای سنجش و اصلاح عملکرد برای به دست آوردن این اطمینان است که هدف‌های سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به انجام رسیده است (قائمی، ۱۳۸۵: ۵). به عبارت دیگر، نظارت به معنای بررسی این موضوع است که همه چیز بر طبق قوانین و دستورهایی که قبلاً تعیین شده بود، انجام می‌شود یا خیر (هوی و میسکل، ۱۳۷۶: ۵۷). بدین معنا، نظارت همگانی به معنای همگانی شدن این نظارت است. صفت همگانی خود، دارای دو بُعد نظارت همگانی به معنای اعم شامل نهادهای نظارتی حاضر در سه عرصه دولتی، خصوصی و مدنی و نظارت همگانی به معنای اخص شامل مشارکت نظارتی شهروندان بر عملکرد نهادهای فعال در حوزه‌های مختلف و نماد بُعد تعاملی روابط شهروند و مجموعه‌های مسئول در کشور است. آنجا که سخن از تعیین سرنوشت، تأثیرگذاری، نقش داشتن و مؤثر بودن است، یعنی وضعیتی که هر شهروند به تنهایی و شهروندان در مجموع برای تحقق و حفظ آن چه برای حیات جمعی مطلوبشان ضروری است تلاش می‌کنند، مقوله نظارت همگانی به معنای اخص کلمه مطرح می‌شود. از این منظر، «نظارت از عناصر و ابعاد حق شهروندی و به تعبیری، وجه بارزی از مشارکت شهروندی است.» (منوچهری، ۱۳۸۷: ۳۲-۳۳). در این نوشتار، مراد ما از نظارت همگانی معنای اعم آن است چرا که این معنای اخیر، نه تنها دربرگیرنده معنای اخص نظارت است بلکه به ماهیت امر نظارت و فلسفه وجودی آن در جهان مدرن نزدیک تر بوده و مؤید قرار داشتن آن در چارچوبی از نظام اجتماعی توسعه یافته است.

بی تردید، فلسفه نظارت حرکت در مسیر بهبود و اصلاح امور و سالم سازی محیط اجتماعی است. بدین معنا، امر نظارت «ابزار»ی در تحقق «هدف» است. از این رو، نظارت ماهیتاً با سیاست گذاری، قانون گذاری و اجرایی‌سازی ندارد هر چند در پروسه هر کدام از این سه حوزه، امر نظارت مهم محسوب می‌شود. تجربه نشان داده است که در هم آمیختن ناظر با مجری به معنای نفی هر

دو و بروز آشفتگی در کارکردهای نهادهای جامعه است. این عدم تمایز نقشی، باعث درهم ریختگی ساختارهایی می‌شوند که هر کدام، کارکرد خاصی برای استمرار بقای جامعه دارند. بدین جهت است که در جوامع مدرن، نهادهای مختلف با کارکرد متفاوت تأسیس شده‌اند تا هر کدام بخشی از نظم بخشی به جامعه را محقق کنند. در کشور ما نیز نهاد ناظری مانند سازمان بازرسی کل کشور از سایر نهادها مستقل بوده و نمی‌تواند اقدامی اجرایی انجام دهد.

نظارت در جهان مدرن و بر روی سازمان‌های مدرن، به معنای فرآیندی دو سویه است: در یک سو نظارت باید تضمین کند که کنش سازمان‌های موجود، کنشی متمرکز و جهت دار، در سراسر سازمان است. به عبارت دیگر، فرآیند نظارت باید تضمین کننده انسجام سازمان‌ها باشد. از سوی دیگر، نظارت باید سازمان‌های موجود در کشور را در زمینه یادگیری، تطبیق و تغییر توانا سازد یعنی باید این امکان برای سازمان‌ها فراهم شود که با توجه به تغییرات محیطی، در مسیر تحولات گام برداشته و پویایی خود را حفظ کنند. (مک لگان و نل، ۱۳۷۷: ۱۸۷). به همین جهت، تمامی سازمان‌های موفق امروزی، سازمان‌هایی هستند که در مسیر میانی بین تمرکز و عدم تمرکز قرار دارند (قدمی، ۱۳۸۵: ۴۰). از این نظر، کنش نظارت همگانی، کنشی دو سویه با هدف حفظ انسجام سازمان‌ها و افزایش پویایی آن‌ها و کنشی برای کاهش تنش میان الزام انسجام سازمان‌ها (تمرکز) با جبر تغییر محیطی (عدم تمرکز) است.

نظارت همگانی به عنوان کنشی دو سویه و در معنای اعم آن، نظارتی معنادار در چارچوب نهادهای تکامل یافته و نظام اجتماعی توسعه یافته (یا نظام‌های متمایل به قرار گرفتن در این وضعیت) است. بدین روی، این معنا از نظارت را باید در چارچوب نظریه‌های جدید دولت و به طور مشخص در چارچوب نظریه حکمرانی خوب^۱ قرار داد. نظریه حکمرانی خوب، موج سوم نظریاتی است که در قرن بیستم، الگوی تحول و دگرگونی در جوامع در حال توسعه محسوب می‌شدند. این نظریه به دنبال مشکلاتی که دو نظریه دولت همه کاره و بزرگ (با اتکا به نظریه کینز، در دهه‌های ۵۰ تا ۷۰) و دولت پاسبان شب و کوچک (با اتکا به نظریه فردریش فون هایک و رابرت نوزیک، در دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰) ایجاد کرده بودند، بستر نظری استقرار دولت مبتنی بر نهادهای کارآمد و متکی به حاکمیت قانون و نهادهای مدنی و خصوصی درگیر در حل مشکلات جامعه را فراهم ساخت.

این نظریه، به دنبال رسیدن به چارچوبی است که در آن دولت دارای نقش حداقلی (همهاننگ کننده و تنظیم گر به جای تصدی گر) بوده و در مسیر توانمندسازی نهادهای مدنی و بخش خصوصی، اقدامات مؤثری صورت گرفته باشد. به عبارت دیگر، این نظریه نشان دهنده تغییر رویکرد از راهبرد کوچک سازی دولت به راهبرد توانمند سازی دولت است (قلی پور، ۱۳۸۴:

۱۰۳-۱۲۷). در این راستا، بر رفتار تعاملی سه بخش دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی تأکید می‌شود. (شریف پور و قلی پور، ۱۳۸۲: ۹۳). این الگوی سه بخشی، زیربنای الگوی سه بخشی ما در بحث نظارت همگانی است.

علیرغم تعابیر مختلف از اصطلاح حکمرانی خوب، بهترین تعبیر، تعریف آن به «اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخگویی و اثربخشی» (میدری و خیر خواهان، ۱۳۸۳: ۱۵) است. مفروض اصلی این تعریف، ارتباط تنگاتنگ میان ساختارهای رسمی و غیررسمی در امر تصمیم گیری مطلوب است (Bevir, 2007: 359). صفت خوب در این جا به معنای تحقق کارآمدی است.^۱ بر این مبنای نهادهای کارآمد کانون محور حکمرانی خوب محسوب می‌شوند. کافمن و همکارانش در بانک جهانی برای بیان حکمرانی خوب، شش شاخص حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت را بیان کرده‌اند. اعتقاد بر این است که هر چقدر در یک کشور دولت پاسخگو تر، کارآمدتر و ثبات سیاسی بیش تر، مقررات اضافی و هزینه‌ها کم تر و حاکمیت قانون گسترده تر و فساد محدودتر باشد، گفته می‌شود که حکمرانی خوب برقرار است (عیسی زاده و احمدزاده، ۱۳۸۸: ۹). بر مبنای این شاخص‌های شش گانه می‌توان گفت که مخرج مشترک هر سیاستی که در چارچوب نظریه حکمرانی خوب توصیه شده یا عملیاتی می‌شود عبارت است از وجود سازمان‌های نظارتی مؤثر و کارآمد. امروزه در بسیاری از کشورهای دنیا، نهادهای کارآمد نظارتی و بازرسی به عنوان ابزارهایی مفید در جهت حکمرانی خوب، در نظر گرفته شده‌اند و اغلب به عنوان محافظان حقوق مردم و پیشگامان مبارزه با فساد محسوب می‌شوند. در متن نظریه حکمرانی خوب، بر نقش این نهادها به عنوان پیش زمینه هر عملکرد مطلوب توسط حکومت تأکید شده است. این رویکرد، هر چند ریشه در نظریه نهادگرایی دارد اما بر بنیان تجربیات کشورهای متعددی طرح ریزی شده است. در نظریه نهادگرایی گفته می‌شود که نهادسازی مؤثر پیش زمینه موفقیت در تمام سیاست‌هاست. خصوصی سازی موفق و چابک سازی دولت به عنوان دو اصل شیوه نوین مدیریتی در کشورهای توسعه یافته بر بنیان نهادسازی مؤثر استوار بوده است (Weiss, 2000: 802).

از این رو می‌توان گفت که اگر بر لزوم نهادسازی، پیش از خصوصی سازی تأکید می‌شود، اگر بر کارآیی و چابکی نهادهای دولتی و دوری جستن آنها از فساد سیستماتیک تأکید می‌شود، این اصل محوری پذیرفته شده است که نظارت مؤثر یعنی وجود نهادهای نظارتی مؤثر مانند نظام

۱. اثربخشی به معنای کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله است.

۲. برای مطالعه بحثی در مورد صفت «خوب» و معنای آن در حکمرانی خوب، ر.ک: دباغ، سروش، و ندا نفری (۱۳۸۸)، «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳، ۳۱۸-۳.

حسابداری و حسابرسی شفاف، قوه قضائیه کارآمد، نهادهای مدنی فعال، پیش زمینه هر موفقیتی است.^۱ بر این مبنا، وجود نهادهای نظارتی کارآمد، پیش زمینه و درهم تنیده شدن و مکمل بودن دولت و بازار و لزوم طراحی سیاست‌های توسعه‌ی دموکراتیک، پس زمینه نظریه حکمرانی خوب محسوب می‌شود. در این تلقی، حکمرانی خوب مستلزم وجود نظارت همگانی مؤثر، نهادهای نظارتی کارآمد و فقدان فساد است.

چنانکه اشاره شد، نظارت همگانی به هیچ وجه جانشین سیاست‌گذاری و اجرا نیست. کلید معمای فراتر رفتن از دو قطبی توسعه سوز «دولت همه کاره و همه چیز دان و فقدان نظارت همگانی» با «دولت ضعیف و پراکنده و نظارت همگانی مداخله جویانه»، برقراری توازن ظریف میان نظارت و سیاست‌گذاری اجرا است. تجربه نشان داده است که برقراری توازن میان نظارت در بُعد همگانی و سیاست‌گذاری و اجرا در بُعد حکومتی، امری بسیار دشوار است. تجربه کشورهای موفق در این امر و تلفیق آن با شرایط خاص هر کشور و فرهنگ سیاسی و ساختار اجتماعی بومی آن می‌تواند رمزگان دستیابی به توازنی پایدار باشد.

چرایی اهمیت نظارت همگانی

چرایی اهمیت نظارت همگانی، شاید پرسشی بی‌مورد و پاسخ آن، پاسخی از پیش مشخص باشد اما برای نهادینه ساختن این مقوله، باید مرتب به طرح پرسش و تشریح پاسخی مناسب بازگشت. علیرغم وجود اصول متعدد در قانون اساسی در مورد نظارت و نظارت همگانی مانند اصل هشتم (دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر و وظیفه‌ای است همگانی که (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸)، اصل ۱۷۴ قانون اساسی (تاکید بر نظام بازرسی در مدیریت دولتی با هدف پالایش و بهبود عملکرد نظام اداری) (طبرسا، ۲۰۱۳: ۲۰۶) و دیگر اصول مهم نظارتی چون اصول ۵۴، ۵۵، ۹۹، ۱۰۰، ۱۰۱ و ۱۷۳، طرح دلایلی دیگر ضرورت مرحله کنونی ماست.

مهم‌ترین مسئله‌ای که وجود نظارت را ضروری می‌سازد، این واقعیت است که اغلب پیش‌بینی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی در سازمان‌ها و نهادها با میزانی از خطا و انحراف معیار توأم است. از این رو، برای رفع این انحرافات عملکردی و اصلاح عملیات، نظارت تنها راهکار منطقی با کم‌ترین هزینه ممکن است. محیط متغیر و در حال تحول سازمان‌ها، دلیل دیگری بر ضرورت نظارت است. سازمان‌ها و نهادها برای بقای خود باید از تغییرات محیطی آگاه شوند و با استفاده از این هوشمندی سازمانی، هماهنگی‌های لازم را به عمل آورند. نظارت، مهم‌ترین وسیله

۱. جوزف استیگلیتز، برنده جایزه نوبل اقتصاد و منتقد سیاست‌های تعدیل ساختاری در مقاله زیر، با مقایسه فرآیند اصلاحات در دو کشور چین و روسیه، به این مهم اشاره می‌کند. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳). «اصلاحات به کجا می‌رود: ده سال تجربه گذار» در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۹-۱۳۲.

و ابزار اصلی این آگاهی است (Deifel & Berlak, 2003:32).

از سوی دیگر، نظارت همگانی بستر ساز پشتیبانی وسیع مردم از نظام و عملکردهای آن خواهد بود. درستی این گزاره، در کشورهای مختلف نیز تجربه شده است. تأکید بر توسعه درون زاء، بومی و مردمی دقیقاً از همین مبنای نظری و تجربه عملی استخراج شده است. در توسعه بومی و درون زاء، این اصل محوری پذیرفته شده است که چنانچه اقشار مختلف مردمی فعالانه در برنامه‌های توسعه دخالت داشته باشند، نسبت به امور توسعه احساس مسئولیت کنند و در این مسیر، نظارت محلی و ملی بر عملکردها و سیاست‌های جاری در کشور داشته باشند، این مشارکت توأم با نظارت سبب حمایت و پشتیبانی آن‌ها از نظام و توسعه مدنظر نظام خواهد شد (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۱۰۶-۱۰۷). در الگوهای مدرن حکومتی نیز اصل نظارت، پیش فرض استقرار نهادها و رابطه کارآمد آن‌ها با یکدیگر است. منطقی پذیرفته شده نظارت در تمام نظام‌های سیاسی مدرن، پشتوانه نظری مدل تفکیک قوا بوده است. مطابق این مدل رایج، نظارت دستگاه‌های دولتی بر یکدیگر در عین استقلال و تفکیک قوا برقرار می‌شود که از آن به عنوان نظام توازن^۱ نیز یاد شده است.

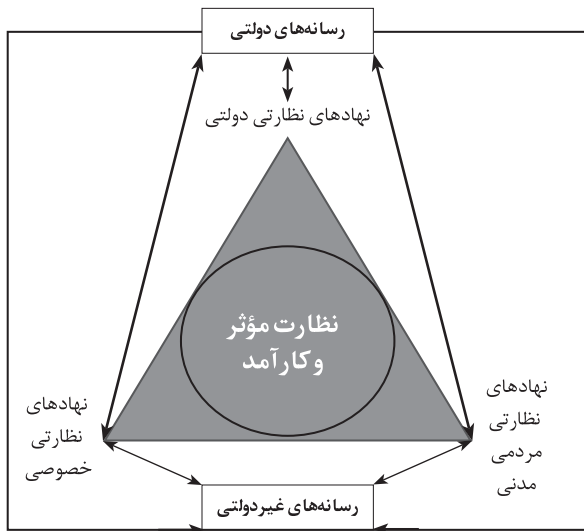
چگونگی نظارت همگانی: مثلث نظارت همگانی

چنانچه جامعه به عنوان یک بافت همبسته شامل اجزای مختلف در نظر گرفته شود، می‌توان این گزاره را صادق دانست که نهادهای مختلف موجود در آن در پیوند با یکدیگر، کلیتی را بر می‌سازند که یک کشور مستقل و واحد سیاسی متمایز از واحدهای دیگر را مشخص می‌کند. در چارچوب نظریه حکمرانی خوب، سه نهاد برجسته در جامعه که در تحلیل نهایی، سایر نهادهای جامعه پیرامون آن سه، سازمان یافته اند (از این رو، آن‌ها را جمع بسته ایم) عبارتند از: نهادهای دولتی، نهادهای بخش خصوصی و نهادهای مدنی. نهاد اول، واجد خصلتی سیاسی، نهاد دوم خصلتی اقتصادی و نهاد سوم واجد خصلتی اجتماعی و فرهنگی است. رسانه‌های جمعی نیز نقش پشتیبان یا تضعیف کننده این حوزه نظارت را بر عهده دارند. وجود توازن میان این سه نهاد اصلی به همراه نقش رسانه‌های جمعی به عنوان پشتیبان، نشانگر توازن و انسجام اجتماعی و مهیا بودن بسترهای لازم برای رشد و توسعه جامعه است. خط مشترک وصل کننده این سه نهاد، نهادهای نظارتی است که در هر سه حوزه فعالیت می‌کنند. بدین معنا، نظارت همگانی به معنای فعال بودن نهادهای نظارتی بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش مدنی جامعه در بستری از رسانه‌های جمعی پشتیبان امر نظارت است.

این مدل نظری، برای کشور ما که هنوز گام‌های اولیه در مسیر نهادینه کردن نظارت همگانی

را می‌پساید تطبیق عینی ندارد. در این جا، فربه بودن دولت باعث تعدد نهادهای نظارتی دولتی و ضعیف بودن بخش خصوصی باعث نبود نهادهای نظارتی منسجم خصوصی و کم توان بودن نهادهای مردمی و مدنی باعث ضعف شدید نهادهای نیمه مردمی - نیمه دولتی موجود شده است. از این رو، حتی در تحلیل نقش رسانه‌های جمعی نیز باید نقش رسانه‌های همگانی دولتی را بسیار مهم‌تر از دیگر رسانه‌ها تلقی کرد.

نمودار ۱ - مثلث نظارت همگانی



۱-۳ نهادهای نظارتی دولتی

نهادهای نظارتی دولتی، واجد کار ویژه نظارت رسمی هستند بدین معنا که این نهادها به دلیل انجام مأموریتی در قالب نظارت بر دستگاه X در حوزه Y تأسیس شده‌اند. از این رو، نظارت آن‌ها بر جریان امور نظارتی و وظیفه است و عدم انجام این وظیفه، عملی غیرقانونی محسوب می‌شود. در بسیاری از کشورها، به گروه‌هایی که در این سازمان‌ها مشغول به کار بوده و نقش ناظر و بازرس

را برعهده دارند، با اندکی کنایه مفتش کل گفته می‌شود. امروزه، آموزمندان یا بازرسان نقش مهمی در بازرسی از ادارات دولتی برعهده دارند (dimock, 1983: 468). در واقع، آن‌ها نقش تکامل یافته همان مفتشان قدیم محسوب می‌شوند که به نسبت آن‌ها، از استقلال و بی‌طرفی بیش‌تری برخوردار هستند. ادارات بازرسی پارلمانی، در این مورد نقش بی‌بدیلی برعهده دارند.^۳ نهاد نظارتی کمیسیون اصل ۹۰ مجلس، نقشی تقریباً مشابه آموزمندان در کشورهای توسعه یافته را ایفا می‌کند.

به طور کلی، نظام‌های بازرسی چندین کارکرد مهم دارند. همان‌طور که کیدن و همکارانش نیز به آن اشاره کرده‌اند (۱۹۸۳: ۳)، «برای عموم مردم»، اداره بازرسی ابزاری خوشایند برای اطمینان از این است که عدالت در امور، رعایت می‌شود و در نظام بوروکراسی‌ها، رفتاری منصفانه، درست و مؤدبانه با ارباب رجوع صورت می‌پذیرد. باید به این نکته توجه کرد که اداره بازرسی، صرفاً ابزاری برای فریاد رسی شهروندان نیست، بلکه این اداره، کارکردهای مهمی را در زمینه کنترل کیفی و حسابرسی - ممیزی امور اداری^۴ برعهده دارد: «اداره بازرسی، برای بوروکراسی‌ها ابزاری مکمل و ضروری محسوب می‌شود؛ ابزار مکملی که درباره فعالیت‌های بوروکراسی، تحقیق می‌کند تا این که از این امر اطمینان حاصل کند که فعالیت‌های این نهاد، فارغ از هر نوع اشتباهی صورت می‌گیرد. در صورتی که اشتباهی کشف شده باشد، این موارد استخراج شده و در نهایت تصحیح می‌گردند. در بهترین حالت، اداره‌های بازرسی می‌توانند در جهت مشخص کردن تأثیرات رویه‌هایی که گرچه با نیت پاکی ایجاد شده بودند، اما به گونه‌ای ناخواسته، آثار سوئی بر جای گذاشته‌اند نیز خدمات فراوانی را به انجام برسانند.» به طور کلی، پذیرش ایجاد اداره بازرسی توسط دولت‌ها، نشان دهنده تشخیص آن دولت‌ها در مورد اهمیت حکومت عادلانه و خوب است. اما، باید در نظر داشت که امکان دست‌نشانده بودن بازرسان نیز وجود دارد زیرا که آن‌ها، به وسیله قوه مجریه منصوب می‌شوند. از سوی دیگر، به جهت ظاهر گول‌زننده پذیرش این اداره - مبنی بر این که در کشور مربوطه، دموکراسی و عدالت وجود دارد، این اداره ممکن است مورد پذیرش کشورهای مختلف قرار گیرد. دلیل اهمیت دموکراسی و عدالت این است که حکومت با کنترل بازرسان از یک طرف و کسب مشروعیت دموکراتیک

1. inspectors general

2. The Ombudsman

متأسفانه در زبان فارسی، برای دو مفهوم inspector و ombudsman برگردان مناسبی که معنای دقیق آن‌ها را بیان کند، وجود ندارد. از این رو، برای مفهوم inspector، ترجمه مفتش و برای ombudsman، ترجمه بازرسان انتخاب شده است.

۳. برای مطالعه بیش‌تر در مورد آموزمندان - Ori-gins, Roles, and Operations, American Bar Association (Howard, Charles (2011). The Organizational Ombudsman: Ori-

4. Administrative audit

ناشی از پذیرش این اداره در نظام پارلمانی از طرف دیگر، اعمال خود را به طور گسترده ای، به دموکراسی و عدالت نسبت می دهد (Drewry, 1998:832).

دلیل وجود نهادهای نظارتی دولتی در کشور ما را می توان این اصل پذیرفته شده دانست که «پایبندی به حق نظارت مردم ایجاب می کند که در حکومت اسلامی، فرد یا نهادی به عنوان مرجع رسیدگی به نتیجه نظارت مردم و احیاناً دادخواهی آنان وجود داشته باشد.» (منتظر قائم، ۱۳۸۵: ۲۱۷). این وجه از نظارت همگانی را اسپنسر «نظارت سلبی» می نامد. نظارت سلبی، گونه ای از نظارت است که مانع از انجام عملی در بین افراد یا سازمان ها می شود (میرسندسی، ۱۳۸۷: ۴۷۱). بدین معنا، نهادهای نظارتی دولتی مانند سازمان بازرسی کل کشور یا حتی نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد نهادهای اجرایی می کوشند تا مانع از اعمال غیرقانونی و فراقانونی نهادهای دیگر در حوزه های مختلف شوند. ویژگی ساخت حقوقی نظام سیاسی در ایران باعث شده است تا نهادهای نظارتی دولتی، نهادهایی متکثر و پراکنده در قوای مختلف و سازمان های متعدد باشند. قوه مقننه واجد دو نوع نظارت بر قوه مجریه و سیاست گذاری های دولت و همچنین بر قوه قضائیه است:

۱. نظارت سیاسی بر اعمال اداری (نظارت پارلمانی) شامل: نظارت بر تشکیل دولت، نظارت از طریق سؤال، از طریق تذکر، از طریق استیضاح و از طریق کمیسیون اصل ۹۰ (شکایت شهروندان از هر سه قوه) است.

۲. نظارت مالی^۱ از طریق دیوان محاسبات کشور.

قوه قضائیه نیز بر کار نهادها و قوای دیگر به طرق زیر نظارت دارد: نظارت قضائی بر اعمال اداری از طریق دیوان عدالت اداری (شکایت شهروندان از مأموران و نهادهای دولتی)، سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی مستمر از کلیه ادارات سیاسی-اداری-نظامی-شهری)، دیوان عالی کشور (نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم) دادگاه های دادگستری و در نهایت نظارت قضائی و شرعی بر مصوبات دولت از طریق قضات دادگاه ها. سازمان های حفاظت از محیط زیست، استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، بهینه سازی مصرف انرژی، بهینه سازی مصرف سوخت، سازمان ملی بهره وری ایران، مرکز تحقیقات مسکن، سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق (در نقش نظارتی خود)، شورای عالی سیاست گذاری

۱. به طور کلی، سه نوع نظارت مالی وجود دارد: نظارت پسینی (نظارت پیش از اجرای عملکرد مالی) به معنای نظارت بر تهیه و تصویب بودجه مؤسسات، نظارت اداری (نظارت در حین اجرا) به معنای هر سازمان بر عملیات دستگاه خود در حین اجرا، و نظارت پسینی (نظارت پس از اجرای عملکرد مالی). هر چند با توجه به نظر شماره ۷۵/۲۱/۱۱۶-مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان در تفسیر اصل ۵۵ قانون اساسی، صلاحیت دیوان محاسبات کشور در محدوده نوع سوم نظارت است (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۸-۲۰۵) و نوع اول نظارت نیز از جمله مهم ترین کارکردهای مجلس شورای اسلامی بوده است اما با این وجود، تحقق نظارت نوع دوم نیز نمی تواند با وظایف ماهوی مجلس منافاتی داشته باشد.

الگویی مصرف، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از جمله بخش های نظارتی قوه مجریه هستند (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۲۹-۶۶).

علاوه بر این، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام با اختیاراتی که از نهاد رهبری به آن تفویض شده است مسئولیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام را برعهده داشته است (همان، ۱۴۴) نهاد شورای نگهبان نیز نظارت بر انتخابات را برعهده دارد. در این چارچوب حقوقی، نهاد رهبری مسئولیت نظارت بر همه ارکان اساسی نظام و قوای سه گانه را برعهده دارد. تعدد مراکز و روشن نبودن وظایف و بسیاری دیگر از معایب موجود، باعث شده است تا بسیاری از این نهادها نتوانند آن چنان که از آن ها انتظار می رود کارآمد باشند.

۳-۲ نهاد های نظارتی مردمی و مدنی

اشاره شد که وجود توازن میان سه عرصه اصلی نهادهای دولتی، نهادهای خصوصی و نهادهای مدنی، نشانگر توازن و انسجام اجتماعی و وجود بسترهای لازم برای رشد و توسعه جامعه است. در این جا، نقش نهادهای مردمی و مدنی بسیار چشمگیر است. واقعیت آن است که به خصوص در مراحل اولیه توسعه، نهادهای بازاری و نهادهای دولتی در اغلب موارد تمایل به تضعیف و کاهش اقتدار یکدیگر دارند. در این شرایط، کنش های همسو و توازن بخش نهادهای مدنی میان دولت و بخش خصوصی می تواند شرط بقای جامعه تلقی شود؛ هر چند این کنش ها، باید در چارچوبی منسجم و مناسب که توسط دولتی توسعه گرا مهیا شده است صورت گیرد.

توازن در جامعه به شکل عام و نقش توازن بخش نهادهای مدنی به شکل خاص، به معنای تقویت نهادهای نظارتی هر سه حوزه است. در مقابل، تضعیف نهادهای نظارتی دولتی توسط نهادهای نظارتی دو عرصه دیگر یا تضعیف نهادهای نظارتی خصوصی توسط نهادهای نظارتی دولتی و... به معنای خارج کردن جامعه از توازن مقوم، تعادل و ورود به بستری از امتناع تحقق اهداف ملی و توسعه ملی است.^۱

نقش نظارتی نهادهای مدنی را می توان «نظارت ایجابی» دانست. نظارت ایجابی، گونه ای از نظارت است که افراد را به انجام دادن عملی و ادار می سازد (میرسندسی، ۱۳۷۸: ۴۷۱). در اغلب کشورها، معمولاً شهروندان به دلیل مشغله های فراوان و پیچیده بودن امور، وظایف شهروندی خود را نادیده گرفته و در بسیاری از مواقع، از مشارکت اجتماعی و حق نظارت بر جریان امور فاصله می گیرند. انجمن های مدنی و تشکل های مردمی، واسطه های مناسبی

۱. استریتین در مقاله ای، به روشنی به نقش مهم وجود توازن میان نهادهای این سه حوزه و به خصوص رابطه میان نهادهای دولتی و نهادهای خصوصی اشاره کرده است. برای مطالعه بیشتر، رک: استریتین (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب: پیشینه و تکوین مفهوم» در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی های اقتصادی، ص ۲۵۴-۱۹۳.

برای تغییر رفتار همگانی و تبدیل مردم از نظاره گرهای منفعل به مشارکت کنندگانی خودآگاه و نظارت کنندگانی فعال هستند.^۱

بدین معنا، نهادهای مدنی بستر الزامات اخلاقی و منفعتی برای مشارکت شهروندان در عرصه عمومی و نظارت بر اقدامات دو بخش دولتی و خصوصی را فراهم می‌کنند. بدین روی، نقش نظارتی نهادهای مدنی را (در مقابل نهادهای دولتی) باید نظارت غیررسمی و غیروظیفه ای دانست. این بُعد از نظارت، ریشه در علایق خاص، وظایف و اقتضانات مشارکت جویی شهروندان دارد و از این رو، حاوی پتانسیل‌های بسیار زیادی برای نهادینه ساختن امر نظارت و بهسازی نهادها در راستای تحقق اهداف است. مکان تجمع و انباشت این علایق و وظایف، نهادهای مدنی است. سازمان‌های غیردولتی^۲ و مدنی با طرح مسائل تازه و مشخص ساختن نیازهای محلی در ذهن افراد، علاوه بر ایجاد امکان بروز خلاقیت و نوآوری، باعث ایجاد، گسترش و تقویت هماهنگی بین بخش‌های دولتی و مردم و گسترش نظارت عمومی می‌شوند (غفاری و نیازی، ۱۳۶۸: ۸۷۱-۹۷۱).

از سوی دیگر، تشکل‌های مردمی محل حفظ، تقویت و گسترش ارزش‌ها محسوب می‌شوند چرا که ارزش‌های جامعه، هنگامی پایدار و مستمر خواهند بود که از دل جامعه بجوشند. راز ماندگاری و گسترش ارزش‌های بومی بسیاری از جوامع در همین نکته نهفته است. بنابراین، باگسترش و تقویت نهادهای مردمی، ارزش‌های جامعه امکان انباشت تاریخی پیدا می‌کنند. در ایران، یکی از پایدارترین تشکل‌های مدنی مردمی، انجمن‌هایی بودند که در پیرامون نهادهای ریشه دار محلی مانند مساجد شکل می‌گرفتند. در اینجا می‌توان گفت که ارزش‌های انباشت شده در درون و میان تشکل‌های مردمی، هنگامی که پا به عرصه نظارت بگذارند نه تنها می‌توانند ارزش‌های متعالی را در پهنه گسترده‌تر و حوزه‌های وسیع‌تری گسترش دهند بلکه می‌توانند حوزه مورد نظارت را نیز از ناپاکی‌ها و فساد محفوظ دارند. پاتریشیا مک لگان و کریستو نل (۱۳۷۷: ۶۵) بر این باورند که فرآیند درونی شدن ارزش‌ها و نهادینه شدن نظارت تشکل‌های مردمی باعث می‌شود تا ارزش‌ها بدل به نیروهای نظارت کننده نامرئی در درون سازمان‌ها و بر فراز آن‌ها شوند. هرچند در دنیای به سرعت در حال تحول امروز، ابزارهایی چون فن آوری ارتباطات و اطلاعات (ICT) فرصت‌های بسیاری برای تأثیر گذاشتن شهروندان منفرد و شهروندان

۱. برای مطالعه موردی تأثیر انجمن‌های مدنی بر بهبود عملکردهای دولتی در چند کشور، ر.ک: سامود پل و دیوید استیدن (۱۳۸۲). «به کار گرفتن خواست عمومی: دخالت دادن شهروندان در نظارت و بهسازی عملکرد فراهم آورندگان خدمات عمومی»، در ایجاد مشارکت میان دولت- شهروند- فعالیت‌های انتفاعی، سوزان تاجرو، خوزه ادگار دو ال. کمپوس (ویراستاران)، ترجمه مجید پسران قادر و عباس کحال زاده، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، ص ۵۸-۳۷.

تشکل یافته در سازمان‌های مدنی فراهم آورده است اما به رغم این تحولات، این بُعد مهم از نظارت که نظارت همگانی در معنای اخص کلمه محسوب می‌شود، از جایگاه مناسبی در کشور ما برخوردار نیست به گونه‌ای که هنگامی که سخن از نظارت به میان می‌آید، چه به لحاظ ذهنیت جمعی و چه به لحاظ عینیت رخ داده منظور از آن، نظارت سازمان‌های دولتی بر جریان امور و عملکرد یکدیگر یا نظارت بر رفتارهای شهروندان است. بنابراین، چه در میان مردم و چه در سطح نخبگان سیاسی، اعتقادی به اهمیت و ضرورت تأسیس نهادهای نظارتی مردمی به وجود نیامده است.

به عبارت دیگر، ضعف فرهنگ عمومی و ذهنیت جامعه و ذهنیت منفی نخبگان سیاسی از یک سو و ضعف قوانین و سازوکارهایی که توسط دولت پشتیبانی می‌شود از سوی دیگر، شبکه‌ی منسجمی به وجود آورده است که اندک تلاش‌های صوت گرفته در جهت تأسیس نهادهای مدنی نظارتی را عقیم گذاشته است. در این میان، وزن عامل دوم یعنی نبود بسترهای دولتی پشتیبان نظارت تشکل‌های مردمی به نسبت عامل اول که مربوط به فرهنگ و نگرش شهروندان و نخبگان است بیش تر بوده و این عامل، نقش بزرگ‌تری در ضعف موجود در این بُعد از نظارت دارد. وجود قوانین ضعیف و ناپشتیان، یکی از مهم‌ترین این موارد است. اگر در قانون، حمایت از تشکل‌های مدنی و مردمی جهت کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و اقدامات حکومت و بخش خصوصی پیش بینی نشده یا راهکار عملی آن مشخص نشود تضمین شفافیت، نظارت و بررسی دقیق و موثکافانه اعمال حکومتی تقریباً ناممکن خواهد بود (ابراهیم آبادی، ۱۳۸۴: ۷۲). تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که اصلاح این روند و ایجاد شکاف در این شبکه، باید از اصلاح سازوکارهای دولتی و تغییر نگرش نخبگان سیاسی آغاز و به جامعه تسری پیدا کند.

۳-۳ رسانه‌های جمعی

هنگامی که سخن از رسانه به میان می‌آید، عمدتاً ناظر بر آن چیزی است که رسانه‌های جمعی نامیده می‌شود. رسانه‌های جمعی^۱ از حیث لغوی به معنای ابزارهایی است که از طریق آن‌ها می‌توان با افرادی نه به طور جداگانه یا با گروه‌های خاص و همگون، بلکه با جماعت کثیر یا توده‌ای از مردم به طور یکسان دسترسی پیدا کرد (دادگران، ۱۳۸۲: ۳۰). از این رو، در عصر کنونی رسانه‌های همگانی به واسطه طیف وسیع مخاطبان، سرعت انتقال و سهولت استفاده، مهم‌ترین وسیله تبلیغی محسوب می‌شوند و به خاطر همین ویژگی‌های منحصر به فرد، نقش بسیار مؤثری در بالا بردن آگاهی‌های عمومی جامعه ایفا می‌کنند (رستمی، ۱۳۷۸: ۱۸۹). رسانه‌ها با پرچسته‌سازی آنچه که موجبات اضرار و اضمحلال اجتماعی می‌شود یا نشان دادن عواملی که منجر به ایجاد آنومی و ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود باعث تحذیر عمومی و انداز به حاکمیت

شده و عامل بازدارنده ای در هنجار ستیزی محسوب می گردند (احمدزاده کرمانی، ۱۳۸۷: ۳۲). بدین معنا، رسانه‌ها در شرایط ایده آل، بخشی از کار ویژه‌های نظارت ایجابی نهادهای مدنی و نظارت سلبی نهادهای دولتی را بر عهده دارند. به جهت اهمیت پیامدهای رسانه‌ای و نمادین بودن آن‌ها، کارویژه نظارتی آن‌ها بیش از آنکه عینی و مستقیم باشد، ذهنی و غیرمستقیم اما پایدار و معطوف به زمان میان مدت و بلندمدت است. بخش مهمی از این فرآیند در قالب جامعه پذیری و فرهنگ‌سازی مقوله‌بندی شده است و ناشی از کنش متقابل سه نظام اجتماعی، فرهنگی و روانی است که رسانه‌های جمعی بخش مهمی از این فرآیند را بر عهده دارند (Muz-2007: 5282). (zatti)

رسانه‌های جمعی از طریق فرآیندهای مداخله در ساختار آگاهی مخاطبان می‌توانند نسبت به همسویی یا هم‌نوایی آن‌ها در راستای مقوله ای خاص مبادرت ورزند و یا بالعکس در واگرایی و ایجاد ذهنیت دو گانه نسبت به واقعیت اقدام نمایند. بنابراین، اصل «رسانه‌ها واقعیت را بازسازی می‌کنند» (قاسمی، ۱۳۸۵: ۹۰). دو نقش نظارتی ایجابی و سلبی در مورد رسانه‌های جمعی نیز صادق است. از این رو، رسانه‌های جمعی از طریق تأکید بر معانی مشترک میان حاکمیت به عنوان شکل قانونی و مقبول قدرت و ذهنیت عامه، زمینه مشارکت‌گرایی عمومی را در تعیین بخشیدن به ظرفیت‌های قانونی قدرت که معمولاً در نظام قانونی یک دولت-ملت دیده شده، فراهم می‌آورند. آنچه که اهمیت دارد آن است که رسانه‌های جمعی بتوانند از خواست عمومی اطلاع یافته، در فرآیند مشارکت‌گرایی بر مبنای خواست عمومی با ساخت قدرت تعامل کرده و بر آن نظارت کنند.

از سوی دیگر، رسانه‌های همگانی، مکان نشر و گسترش اطلاعات محسوب می‌شوند. دسترسی به اطلاعات و قابلیت بهره برداری از آن برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها، عوامل نهایی تعیین کننده قدرت‌اند (مک لگان و نل، ۱۳۷۷: ۶۸). نظارت بدون دسترسی مردم به اطلاعات به معنای قدرت نداشتن مردم و فقدان بسترهای لازم برای عملیاتی کردن نظارت است. شاید بتوان نظارت در شرایط فقدان اطلاعات را «نظارت بدون پشتوانه» نامید که در نهایت، به نفعی کامل نظارت نیز منجر خواهد شد. از این رو، نظارت همگانی ارتباط تنگاتنگی با شفافیت^۲ یعنی در دسترس قرار دادن اطلاعات برای مردم و عمل کردن در چارچوب نظام مدیریتی باز، به جای نظام مدیریتی بسته دارد (ztniM, 2004: 3).

در کشور ما، رسانه‌های همگانی (با محوریت رادیو و تلویزیون) رسانه‌هایی دولتی یا وابسته به دولت هستند. این عینیت تجربه شده اما با مبنای نظری و فلسفه مردم سالاری تناسب اندکی

1. Nation-State

2. transparency

دارد. گوهر و جوهره اصلی مردم سالاری، حق و وظیفه توأمان و متعامل میان مردم و حاکمیت است که رسانه‌های جمعی می‌توانند در هر چه شفاف‌تر شدن این حقوق و تکالیف متقابل در حوزه‌های گوناگون نقش اساسی ایفاء نمایند چرا که آن‌ها نقش مؤثری در آموزش و ارتقاء شناخت و درک عمومی جامعه داشته و می‌توانند از یک سو به افراد آموزش‌های لازم در مورد چپستی حقوق‌شان، موضوعات محل نظارت همگانی، چگونگی تحقق نظارت همگانی و ابزارهای آن و در نهایت، فواید و ثمرات نظارت همگانی را داده و از سوی دیگر، به شفاف سازی از بخش‌های پنهان ساخت قدرت در حوزه‌های مختلف اجتماعی پردازند. بر این مبنای کار ویژه رسانه‌های جمعی (مردمی و برخاسته از درون تشکلهای مدنی) در آماده سازی جامعه برای گذار از افراط مداخله‌گری احساسی و مضر به بهانه حق نظارت مردم از یک سو و تفریط نفی حق نظارت مردم بر جریان امور، وظیفه رسانه‌ها را در شرایط امروز کشور ما حساس تر کرده است. تقویت مبانی نظری نظارت‌گری رسانه‌های جمعی وابسته به تشکلهای مدنی و کاهش شکاف میان این مبانی نظری با عملکردهای عینی و سیاست‌های اجرایی می‌تواند مقوم نظارت همگانی بوده و بسترهای لازم برای کنشگری نهادهای نظارتی مدنی و خصوصی را فراهم سازد.

۴- پیامدهای نهادینه شدن نظارت همگانی

نهادینه شدن نظارت همگانی، هر چند به معنای استمرار بخشی و استقرار نهادی آن است اما به واقع، به معنای انتظار از پیامدهایی است که قرار است با تحقق این نهادینگی، محقق شود. بدین روی، سخن گفتن در باب چپستی، چرایی و چگونگی نظارت همگانی بدون توجه به پیامدهای آن کامل نخواهد شد. در این جا به طور مختصر به چهار مورد از مهم ترین این پیامدها که با توجه به وضعیت کشور ما استخراج شده و نگاهی به الزامات موقعیت کنونی نظام سیاسی ما دارند می‌پردازیم.

۴-۱ نظارت همگانی و کارآمدی حکومت

نظارت همگانی می‌تواند از طریق بسترسازی اطلاعاتی برای ارتقای سازواری و سازگاری بین محیط و دولت در معنای اعم و حکومت در معنای اخص، تواناسازی حکومت برای بهبود مستمر خود و ارتقای سطح اعتماد، مشارکت معنادار و رضایت‌مندی عمومی (خدمت‌گیرندگان حکومت)، زمینه‌آثربخشی، موفقیت و استمرار حیات و بقای سازنده دولت (محمودی، ۱۳۸۷: ۱۰۱) را در بستری از کارآمدی حکومت فراهم آورد.

پژوهش‌های نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که میان افزایش نظارت همگانی و مشارکت مردمی با بروز فساد، به معنای استفاده از قدرت عمومی در جهت تأمین منافع شخصی یا گروهی (برادران شرکاء و ملک‌الساداتی، ۱۳۸۷: ۳۶۶)، رابطه معکوس

وجود دارد بدین معنا که با افزایش نظارت و مشارکت همگانی، فساد اداری کاهش می‌یابد. فساد اداری نیز از جمله مقولاتی است که باعث کاهش نرخ رشد اقتصادی، تنزل سرمایه‌های انسانی و اجتماعی (قلی پور، ۱۳۸۴: ۱۱۹)، کند شدن نظام اداری و کاهش کارآیی حکومت می‌شود.^۱ بنابراین، نظارت همگانی، امری فسادزا و از این رو، مقوم کارآمدی نهادهای حکومت است.

۴-۲ نظارت همگانی و افزایش توانمندی جامعه

یکی از پیامدهای نهادینه شدن نظارت همگانی و جلب مشارکت نظارتی مردم، توانمندسازی جامعه است. نظارت همگانی با زمینه سازی برای مشارکت معنی دار مردم، موجب جلب اعتماد و رضایت عمومی، توسعه ارتباطات محیطی با رویکرد عدالت محور و توسعه و تعمیق فرهنگ نظارت همگانی شده و در نهایت، باعث توسعه سرمایه اجتماعی در جامعه (محمودی، ۱۳۸۷: ۱۰) و از این رو، افزایش توانمندی جامعه می‌شود چرا که جامعه توانمند، جامعه‌ای مستقل، خوداتکاء و دارای سرمایه‌های انسانی و اجتماعی انباشته شده است و نهادینه شدن نظارت همگانی، به معنای افزایش کنشگری شهروندان جامعه و انباشت بیش تر سرمایه اجتماعی و بالفعل شدن سرمایه انسانی جامعه خواهد بود. در نتیجه توسعه سرمایه اجتماعی، اعضای جامعه به هم اعتماد کرده و به تشکیل گروه‌ها و مجامع داوطلبانه می‌پردازند (ترحمی، ۱۳۸۹). همچنین، نظارت همگانی و احساس اعتماد به نفس شهروندان ناشی از اهمیت نخبگان سیاسی به نگاه و نظر آنان، زمینه‌های مناسب برای افزایش احساس امنیت را در جامعه فراهم می‌کند.^۲ در این جا امنیت، پشتوانه توانمند شدن جامعه محسوب می‌شود. جامعه فاقد بنیان‌های قوی نظارت همگانی، جامعه دارای اعتماد به نفس پایین و سرمایه اجتماعی اندک است که این ضعف جامعه، نمی‌تواند منتهی به قدرتمند شدن دولت شود.^۳

۴-۳ نظارت همگانی و تقویت رابطه دولت با جامعه

مفروض نهادینه شدن نظارت همگانی، وجود بستری از کنش متقابل و تعامل اعتماد ساز میان دولت با جامعه است چرا که مشارکت همگانی و نظارت همگانی محقق نخواهد شد مگر آن که دولت و نخبگان سیاسی، کنشگری نهادهای نظارتی مدنی و خصوصی را در راستای اهداف ملی، واجد حس عمیقی از خیرخواهی جمعی، ریشه در خواست‌های جمعی و میرا از

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد رابطه میان کارآیی حکومت و فساد، رک: ویندو، توماس و همکاران (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب و مبارزه با فساد»، در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، صص ۳۴۳-۲۹۳.

۲. برای مطالعه بیشتر در مورد رابطه میان نظارت همگانی و احساس امنیت، رک: علی بنی اسدی و دیگران (۱۳۸۷). «تاثیر نظارت همگانی بر افزایش احساس امنیت در جامعه»، در مجموعه مقالات دومین همایش علمی - تخصصی ناجا و نظارت همگانی، تهران، مرکز نظارت همگانی، بازرسی کل ناجا، صص ۲۲-۱۳.

۳. برای مطالعه در این مورد، رک: Migdal, Joel (2007). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, New York, Cambridge University Press.

هر گونه مچ گیری تلقی کرده و از سوی دیگر، جامعه نیز کنشگری دستگاه‌های نظارتی دولتی را در راستای رسیدن به نظامی عاری از فساد، پشتیبانی از رشد و توسعه اقتصادی و در راستای منافع ملی به حساب آورد. از سوی دیگر، نهادینه کردن نظارت همگانی نیز خود باعث تقویت رابطه میان دولت با جامعه و نهادینه شدن مشروعیت نظام سیاسی می‌شود. بنابراین، تقویت نظارت همگانی نه تنها ریشه در اعتماد متقابل دولت و جامعه دارد بلکه مقوم و استمرار بخش به آن نیز محسوب می‌شود.

۴-۴ نظارت همگانی و تحقق اهداف توسعه ملی

نهادینه شدن نظارت همگانی با ابزارهای سه گانه نهادهای دولتی، نهادهای مدنی مردمی و نهادهای خصوصی، در بستری از کنش متقابل نظام حکومتی کارآمد و جامعه توانمند می‌تواند باعث طراحی و اجرای اجماع برانگیز برنامه‌های توسعه‌ای شود. در این جا، کنش متقابل و حرکت بر مدار اجماع دولت و جامعه تنها بر بستر اعتماد و مشارکت عقلانی میسر می‌شود که در روند نظارت همگانی به دست خواهد آمد چرا که با نهادینه شدن نظارت همگانی، هم جامعه می‌تواند به تنگناها و مشکلات اجرایی واقف شود و هم دولت می‌تواند تعهد و اراده لازم برای کارگزاری مشارکت محور توسعه را پیدا کند. بدین روی، فرآیند توسعه متضمن مسئولیت و جوابگوی بوروکرات‌ها در مقابل مردم و درک تنگناهای دولت توسط مردم است.

در این بستر توسعه گرایانه، دولت و جامعه نه دو مؤلفه مانع‌الجمع و روندهای موجود و نه حرکت در چارچوب بازی با حاصل جمع صفر، بلکه این دو در هم تنیده، همبسته با هم و در چارچوب بازی با حاصل جمع مثبت قرار خواهند گرفت. توسعه ملی، تالی منطقی نهادهای کارآمد و جامعه توانمند و کنش متقابل این دو خواهد بود.^۱

نتیجه گیری: نظارت همگانی در بستر رویکردی دولت محور

نظارت همگانی در کشور ما در متن الگوی سه وجهی این نوشتار، دارای بُعدی دولتی در زمینه‌ای از ناتوانی بخش خصوصی و به مشارکت نگرفتن یا وجود بسترهایی ضعیف برای مشارکت نهادهای مردمی و مدنی قرار دارد. بدین معنا، آنگاه که سخن از نظارت می‌شود، منظور نظارت دستگاه‌های دولتی بوده است. این سنت دولت محور نظارت در ایران، هنوز هم حاکم است. در این بستر دولت محور نظارت، آخرین مرحله از روند سیاست گذاری دانسته می‌شود. منظور از روند سیاست گذاری، تهیه و تدارک پیشنهادها و طرح‌های مختلف در زمینه مشکل

۱. برای مطالعه پیش‌تر در مورد رابطه توسعه و نهادهای کارآمد، به کتاب تأمل برانگیز زیر رجوع کنید. سیلیو و همکارانش در این کتاب رویکردی نهاد گرایانه به توسعه دارند.

Borner, Silvio, Frank Bodmer and Markus Kobler (2004). Institutional Efficiency and Its Determinants: The Role of Political Factors in Economic Growth, New York, Organization for Economic.

یا مسئله ای خاص و ارائه پیشنهادی برای تصویب با در نظر گرفتن آلترناتیوهای پیشنهادی و سپس اجرای آن طرح است. نظارت بر اجرای طرح مربوطه و تعدیل کاستی‌های آن، آخرین مرحله از روند سیاست گذاری را تشکیل می‌دهد. این وجه سیاست گذارانه به مسأله نظارت، باعث تقویت رویکرد دولتی و تضعیف نظارت همگانی در دو محور دیگر آن شده است. مدل نظارت همگانی سه بُعدی با نهادهای هم سوی دولتی، خصوصی و مدنی، الگوی ایده آل برای طراحی سیاست‌های اصلاح گرایانه در جهت تقویت نظارت همگانی است. اراده و تعهد دو سویه شهروندان و نخبگان سیاسی به نهادینه کردن نظارت همگانی، هسته مرکزی اجرایی کردن مدل ایده آل محسوب می‌شود. بر مبنای این مدل و در مقام فرجام سخن، می‌توان مشکلات نظارت همگانی در کشور ما را در چندین محور زیر به صورت شماتیک خلاصه کرد.

نمودار ۲ - آسیب شناسی از نظارت همگانی در ایران



منبع: (احمدی، ۱۳۷۶؛ شریفی، ۱۳۸۵؛ رضائی خردمردی، ۱۳۸۹)

برای رسیدن به سطح مطلوبی از کارآمدی نهادهای نظارتی، باید با طرح الگوی نظارت

همگانی در متن نظریه حکمرانی خوب یعنی تقویت دو بُعد دیگر نظارت و به مشارکت طلبیدن و استفاده از پتانسیل های بخش خصوصی رو به رشد و نهادهای مردمی فعال، از الگوی دولت مدار نظارت گذار کرد. دولت می بایست ابتدا با رفع معایب درون سازمانی خود (تعدد مراکز و...) به ساختاری همگون و یکپارچه آن چنان که در تعریف از دولت این معنا ارائه شده است مبدل شود و آنگاه با بستر سازی و تأسیس نهادهای پشتیبان بخش های غیر دولتی، به فرآیند تقویت بخش خصوصی و نهادهای مردمی و مدنی کمک کرده و در مسیر استقرار نهادهای نظارتی بخش خصوصی و مدنی به عنوان مکمل نهادهای نظارتی دولتی اقدامات مؤثری انجام دهد.

منابع و مآخذ:

- ابراهیم آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴). «پاسخگویی: مسائل و ابعاد آن»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- احمد زاده کرمانی، روح الله (۱۳۸۷). تبیین نقش رسانه های جمعی در تحقق الگوی مردم سالاری دینی، معاونت پژوهشی دانشکده خبر.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳). «اصلاحات به کجا می رود: ده سال تجربه گذار» در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی های اقتصادی، ۱۸۹-۱۳۲.
- برادران شرکاء، حمیدرضا و سعید ملک الساداتی (زمستان ۱۳۸۶ و بهار ۱۳۸۷). «حکمرانی خوب؛ کلید توسعه آسیای جنوب غربی»، فصلنامه راهبرد، شماره ۴۶، ۳۵۹-۳۸۴.
- ترجمی، مهدی (۱۳۸۹). «بررسی تطبیقی نظارت همگانی در ایران و جهان»، در مجموعه مقالات همایش علمی- تخصصی نظارت همگانی. تهران، نشر فرهنگ صبا.
- دادگران، محمد (۱۳۸۲). مبانی ارتباطات جمعی، تهران، نشر فیروزه.
- رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی پور (۱۳۸۸). «نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیر دولتی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، ۱۹۱-۲۱۱.
- رستمی، ولی (۱۳۸۷). «مشارکت مردم در قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۱، ۱۷۹-۲۰۴.
- رمضانی خردمردی، حسین (۱۳۸۹). بررسی موانع توسعه نظارت همگانی در جامعه، در مجموعه مقالات همایش علمی- تخصصی نظارت همگانی، تهران: نشر فرهنگ صبا.
- شریف پور، فتاح و رحمت الله قلی پور (۱۳۸۲). «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم، ۹۳-۱۰۹.
- شریفی، اصغر (۱۳۸۵). «آسیب شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چارچوبی برای نظارت کارآمد»، در مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور.
- طبرسا، غلامعلی (۱۳۸۰). «تبیین ویژگی های نظام بازرسی اثربخش»، در مجموعه مقالات دومین همایش

نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، ۲۰۸-۱۹۱.

عیسی زاده، سعید و اکبر احمدزاده (۱۳۸۸). «بررسی اثر عوامل نهادی بر رشد اقتصادی با تأکید بر نهادهای حاکمیتی: مطالعه موردی بین کشوری برای دوره ۱۹۹۶-۲۰۰۵»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال سیزدهم، شماره ۴۰، ۱-۲۸.

غفاری، غلامرضا و محسن نیازی (۱۳۸۶). جامعه شناسی مشارکت، تهران، نشر نزدیک. قائمی، محمد حسن (۱۳۸۵). «نظارت، کنترل و بازرسی (مفاهیم، الگوها، کاربردها)»، بررسی‌های اقتصادی، شماره ۲۱.

قاسمی، طهمورث (۱۳۸۵). «سواد رسانه ای؛ رویکردی جدید به نظارت»، فصلنامه رسانه، سال هفتم، شماره چهار، ۸۵-۱۰۶.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸. قدمی، محسن (۱۳۸۵). «نظارت کارآمد و فراگیر در سازمان‌های نوین» در مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور. قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۴). «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری»، فرهنگ مدیریت، سال سوم، شماره دهم، ۱۰۳-۱۲۷.

محمودی، علی رضا (۱۳۸۷). «کارکردهای نظارت همگانی» در مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی (تهران: انتشارات موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۹-۱۱).

منتظر قائم، مهدی (۱۳۸۵). آزادی‌های شخصی و فکری از نظر امام خمینی و مبانی فقهی آن، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، مؤسسه چاپ و نشر عروج.

منوچهری، عباس (۱۳۸۷). «فلسفه شهروندی و نظارت همگانی در عرصه عمومی» در مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی، تهران، انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.

میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). «مقدمه»، در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی.

مک لگان، پاتریشیا و کریستو نل (۱۳۷۷). عصر مشارکت، ترجمه مصطفی اسلامی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

میرسندسی، محمد (۱۳۸۷). «ضرورت جامعه شناختی نظارت همگانی» در مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی، تهران، انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۸۶-۱۷۳-۱.

میرمحمودی، محمد (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سمت، ۱۲۹-۶۶.

هوی، وین ک. و سسیل ج. میسکل (۱۳۷۶). تئوری تحقیق و عمل در مدیریت آموزشی، ترجمه میرمحمد سیدعباس زاده، ارومیه، دانشگاه ارومیه.

Berlak, Joachim, Bernhard Deifel (2003). Challenging the Unpredictable: Changeable Order Management Systems, in Grant, Gerald G. (ed.), ERP and Data Warehousing in

Organizations: Issues and Challenges, Hershey & London, IRM Press, pp. 22-52.

Drewry, Gavin (1998). "The Parliamentary Ombudsman", in Thomas Kurian, George (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislation*, Vol. 2, London, Fitzroy Publishers, pp. 829-837.

Marshall E. Dimock (1983). "The ombudsman and Public Administration" in Michael J. White (ed.), *Public Administration Review*, Vol. 1, Blackwell Publishing, pp.467-470.

Mehta, Michael D. (2007). "Good Governance," in Bevir, Mark (ed.), *Encyclopedia of Governance*, California, Sage Publications, pp. 359-362.

Mintz, J. (2004). "G-R-E-A-T Principles toward a More Effective Organization," In John D. and Catherine T., Vice President and General Counsel, Mac Arthur Foundation.

Muzzatti, Stephen L (2007). "Mass Media and Socialization," In George Ritzer (ed.), *the Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Malden, MA & Oxford, UK: Blackwell, pp. 2824-7.

Weiss, Thomas G. (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance, Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 21, Issue 5, pp. 795-815.