

جایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری

محمد صنایع^۱

حامد موحدنسب^۲

چکیده

نظارت و بازرسی به عنوان دو ابزار در نظام مدیریتی، نقش کنترلی، بازدارندگی و اصلاحی دارد و عملیاتی است که اجرای صحیح فعالیت‌ها و تطابق آن با قوانین و مقررات را تضمین و برای نیل به اهداف و مقاصد و برنامه‌های مورد نظر در هر سازمان الزامی است. مبارزه با فساد مستلزم اقدامات پیشگیرانه و بازدارنده است اما برای ارتقای سلامت اداری می‌بایست راهکارهایی را انتخاب کرد تا علاوه بر حفظ سلامت اداری وضع موجود، باعث استمرار آن هم بشود. ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را مکلف به تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری کرده و این شورا شاخص‌های ۹ گانه‌ی قانون‌گرایی، استقرار و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخ‌گویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، مهارت و توسعه‌ی فرهنگ دینی و اخلاقی، شایسته‌سالاری و الگوی مصرف و بهره‌وری را به تصویب رسانده است. علاوه بر این مشارکت‌جویی، مسئولیت‌پذیری و عدالت‌جویی از جمله شاخص‌هایی است که سلامت اداری را تحت تأثیر قرار داده و منجر به تشویق مدیران صالح، افزایش کارآمدی نظام اداری، اطمینان‌بخشی از اجرای صحیح قوانین و بازدارندگی و پیشگیری از تخلف و جرم می‌شود. این مقاله با بیان بازتعریفی از نظارت، بازرسی، سلامت اداری و شاخص‌های سلامت اداری، سعی در تبیین جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری دارد.

واژگان کلیدی: نظارت بازرسی - سلامت اداری - شاخص‌های سلامت اداری

۱. بازرس کل امور خارجه واحدهای تابع ریاست جمهوری و مجلس سازمان بازرسی کل کشور

۲. کارشناس تشکیلات و بهبود روش‌های اداره کل منابع انسانی و تحول اداری سازمان بازرسی کل کشور - hmn_110@yahoo.com

مقدمه

زندگی جمعی و مبتنی بر قانون، نیاز به کنترل و نظارت در تمامی جوامع را به امری ضروری و مورد نیاز تبدیل کرده است. به همین خاطر، در دیوانسالاری پیچیده‌ی امروزی نظارت و بازرسی از جمله ارکان اساسی اداره‌ی امور در کنار دو رکن دیگر قانون‌گذاری و اجرا به شمار می‌آید.

اصول ۴، ۸، ۵۴، ۵۵، ۸۹، ۹۰، ۱۷۴ و ۱۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش و جایگاه نظارت را مورد تأکید قرار داده و بر این اساس، نهادهای نظارتی چون دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری براساس اصول ۵۴، ۵۵، ۱۷۴ و ۱۷۵ شکل گرفته‌اند.

نظارت و بازرسی موجب اجرای قانون، پیشگیری از وقوع تخلف و رفع کاستی‌ها و معایب، جلوگیری از تکرار، فزونی و تکرار تخلف، تمایز افراد شایسته و لایق از ناکارآمد، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های جبران خسارت در نظام اداری کشور گردیده و در نهایت ارتقای سلامت اداری را فراهم می‌سازد.

برخورداری از سلامت در یک نظام اداری به‌دوراز فساد، شالوده و اساس نظام حکومتی پایدار و از اصلی‌ترین پایه‌های استحکام آن محسوب می‌شود. بر این اساس هر دولتی برای بقای نظامی که بر اساس آن مشروعیت یافته است، همواره ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد را، سرلوحه‌ی برنامه‌های خود قرار داده و پیشرفت و اعتلای خود را مرهون آن می‌داند. از آنجایی که نظارت و بازرسی از راهکارهای اصلی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد است، از این‌رو مقاله حاضر درصدد تبیین نقش و جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری است.

۱- نظارت

«نظارت» از ماده نظر است و دهخدا در کتاب لغت‌نامه (جلد ۱۴) ذیل واژه مذکور، آن را به نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن بین مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و کمک کردن و نیز به معنای چشم، بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبر، خیال، وهم و اعتراض آورده است.

وی «ناظر» را کنایه از جاسوسی، دیده‌بان و نگاهبان مطرح نموده و در نهایت «نظارت» را به معنای نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و در تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری، نگرانی دیده‌بانی به‌سوی چیزی و مباشرت معنا کرده است.

برای واژه نظارت در زبان انگلیسی، واژه‌های، *supervision, control, overseeing*، و *monitoring* پیشنهاد شده است.

از نگاه واینر^۱، نظارت چیزی نیست جز ارسال پیام‌هایی که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده‌ی پیام‌ها را تغییر می‌دهد (الوانی، ۱۳۷۱: ۸۹). دسلر تأکید دارد که هدف سیستم‌های نظارتی تأثیر گذاشتن بر رفتار است. هدف از نظارت، افزایش کیفیت و بهبود فعالیت‌ها و روش‌های انجام امور و در نهایت رشد و تعالی فردی و سازمانی است (سبحانی‌نژاد، ۱۳۸۵: ۲).
به‌نظر استونر^۲ نظارت و کنترل فعالیت‌های منظم است که در قالب استانداردهای انجام عملیات؛ نتایج مورد انتظار آن تعیین می‌شود، سیستم دریافت اطلاعات طراحی می‌گردد، عملیات پیش‌بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می‌شوند، اختلافات و انحرافات مشاهده شده ارزیابی و میزان اهمیت آن‌ها مشخص می‌شود و در نهایت اصلاحات لازم برای تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان انجام می‌گیرد (دادگر، ۱۳۸۰: ۴۲).

گری دسلر نیز هدف تمامی نظام‌های نظارتی را تأثیر گذاشتن بر رفتار معرفی می‌کند (دادگر، ۱۳۸۰: ۲۷). انصاری، نظارت را تطبیق فعالیت‌های یک مؤسسه با اهداف تعیین شده طبق موازین قانونی و همچنین انطباق فعالیت‌های مردم با موازین قانونی و نظم اجتماعی تعریف می‌کند (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۴۹). اما به اعتقاد صادقی نظارت فعالیت‌هایی است که ضمن آن عملیات پیش‌بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می‌شوند و در صورت وجود اختلاف و انحراف (بین آنچه باید باشد و آنچه هست) به رفع و اصلاح آن اقدام می‌شود (صادقی، ۱۳۸۳: ۱۸۵).

نظارت مؤثر به‌طور فزاینده‌ای در صحت، سلامت و درستی در سازمان دارای اهمیت است. نظارت دارای برخی ویژگی‌ها از این قرار است:

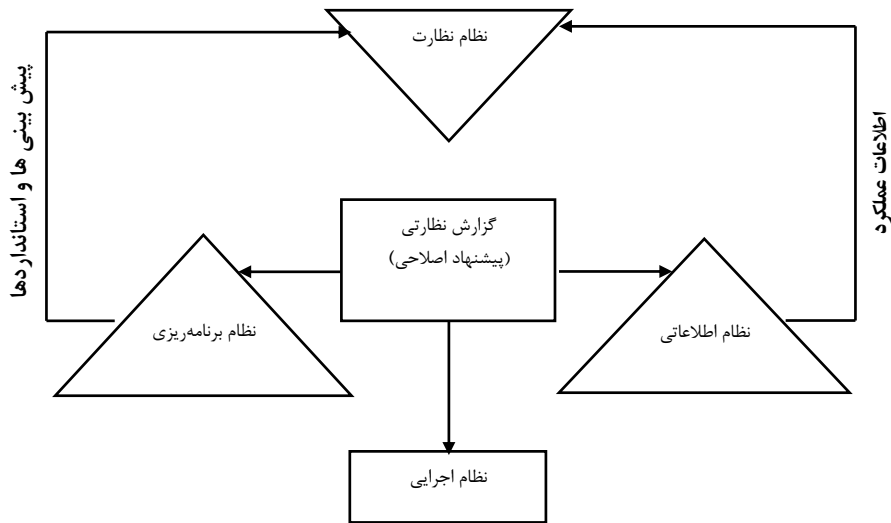
- الف) همراه با ارزیابی است؛
- ب) مستمر است و در طول زمان ادامه دارد؛
- ج) طی فرایند نظارت، ناظر کیفیت خدمات ارائه شده توسط نظارت‌شونده را کنترل می‌کند و این کنترل با پایش رخ می‌دهد؛
- د) عملکرد نظارت در نهایت همانند یک دریچه‌ی حفاظتی موظف به بهبود و اثربخشی در شغل است؛

- ه) گامی اساسی در روند هدایت و وظیفه به‌شمار می‌رود؛
- و) به‌طور عمده الهام‌بخش کارکنان بوده و باعث سوگیری به سمت کارایی بیشتر می‌شود (سahasرابود، ۲۰۱۱).

1. Norbert Wiener

2. stoner

شکل زیر روابط اجزای نظام نظارت را نشان می‌دهد:



در تعاریف فوق به جنبه‌ها، سطوح و ابعاد گوناگون نظارت از آن جمله تطبیق عملکرد با قانون از لحاظ چگونگی اجرا، مقایسه نتایج عملکرد با اهداف، مقایسه برنامه با اهداف و در سطوح عالی مقایسه اهداف کوتاه‌مدت با اهداف کلان و سیاست‌های کلی در نظر گرفته شده برای آن برنامه پرداخت شده است؛ بنابراین در تعریفی جامع می‌توان گفت: «نظارت اقدامی است مبتنی بر اطلاعات؛ عالمانه، عامدانه، پیش‌بینانه و پیشگیرانه بطور پیوسته و مستمر، با استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی فعالیت‌ها، برنامه‌ها و میزان تحقق اهداف و تعیین نقاط ضعف و قوت و ارایه راه‌حل‌های اصلاحی که تحقق آن مستلزم حضور در محیط نمی‌باشد.»

در تحلیل مفهوم یادشده، موارد زیر را می‌توان برشمرد:

- در هر نظارت چهار رکن را می‌توان مؤثر دانست: ناظر، نظارت‌شونده، فرآیند نظارت (دیدن و کنترل آگاهانه امور)، ابزارها و شیوه‌های نظارت.
- نظارت با عقلانیت در ارتباط است؛ چون نیاز به دیدن، تجزیه و تحلیل و تشخیص صحیح از ناصحیح دارد.
- نظارت کنشی «عامدانه و عالمانه» است؛ از این رو هر نگاه تصادفی و از روی چهل را نظارت نمی‌نامند و به همین جهت نظارت، امری تخصصی است و افراد دارای توانمندی خاص می‌توانند از عهده مسئولیتی که بر عهده‌ی آن‌ها نهاده شده، برآیند و به‌قدری پیچیده است که ممکن است هر دانش‌آموخته‌ای صلاحیت نظارت، کنترل و بازرسی را نداشته باشد.

- شیوه‌های نظارت ممکن است یکسان نباشند اما وجوه مشترکی دارند.
- از منظر «سطح تحلیل»، ناظر می‌تواند فرد یا گروه و دولت و یا یک نهاد فرادولتی و فراملیتی باشد؛ چنانکه نظارت‌شونده نیز می‌تواند فرد، گروه، دولت و نهادهای فرامرزی باشد و عمل نظارت نیز آشکار یا پنهان، مستقیم یا غیرمستقیم محقق شود.

۲- بازرسی

بازرسی در لغت به معنای تفتیش و واری کردن است و در اصطلاح حقوق جزایی به اقداماتی گفته می‌شود که مأمورین ذی‌صلاح حسب مجوز یا دستور مقام قضایی در جهت کشف آلات و ادوات و ادله‌ی جرم و نیز اموال حاصله از جرم با رعایت موازین شرعی و قانونی در منزل و مخفیگاه متهمین و مظنونین به ارتکاب جرم معمول می‌دارند (شاملو احمدی ۱۳۸۰: ۹۰)

بازرسی در اصطلاح حقوق عمومی به معنی نظارتی است که از سوی قدرت عمومی یا دولت بر عملکرد مأموران اداری و ادارات اعمال می‌شود (شاملو احمدی ۱۳۸۰: ۹۰)، این بازرسی به دلایل عقلی و شرعی ضروری است، عقل سلیمی که خالی از گرایش‌های نفسانی باشد وجود بازرسی را در حوزه‌های مختلف از جمله دیوانسالاری، بر ادارات و کارمندان تأیید می‌کند. بازرسی در مقایسه با نظارت عبارت است از: «اقدامی اطلاعات محور، آگاهانه، هوشمندانه، مقتدرانه و بازدارنده برای کشف جرم، تخلف و سوءجریان که تحقق آن از طریق حضور در محیط بازرسی و جمع‌آوری حرفه‌ای مستندات امکانپذیر است.»

۳- سلامت اداری

اکثر صاحب‌نظران، سلامت اداری را در مقابل فساد اداری تعریف کرده و برای بیان مفهوم آن، به مفهوم فساد اداری توجه کرده‌اند درحالی‌که فساد اداری روی دیگر سلامت اداری به شمار نمی‌آید. به همین دلیل است که سیاست‌ها، برنامه‌ها، اقدامات و راهکارهای مبارزه و مقابله‌جویانه با فساد اداری متفاوت از سیاست‌ها و برنامه‌ها و راهکارهای ارتقای سلامت است. در بررسی انجام‌گرفته، تعریف علمی و مشخصی از سلامت اداری یافت نگردید و پس از مطالعه‌ی مسایل مربوط به این حوزه، تعریف زیر پیشنهاد می‌شود. سلامت اداری عبارت است از: «کیفیت مطلوب روابط کارکنان و نحوه‌ی ارائه خدمت به نحوی که موجب کارآمدی دستگاه‌های اجرایی و جلب رضایت ذی‌نفعان و گیرندگان خدمت شود.»

در این تعریف، تفاوت بین سلامت با فساد بدین نحو مشخص می‌گردد که برای مبارزه با فساد لازم است اقدامات پیشگیرانه و بازدارنده انجام داد لیکن در مورد ارتقای سلامت اداری لازم است راهکارهایی را انتخاب کرد تا علاوه بر حفظ سلامت اداری وضع موجود، سلامت اداری استمرار یابد. علاوه بر این به جنبه‌ی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی توجه شده و برای ارزیابی و اندازه‌گیری کیفیت می‌توان شاخص‌هایی را در نظر گرفت.

۴- شاخص‌های سلامت اداری

۱-۱- ضرورت بیان شاخص‌های سلامت اداری

برای درک صحیح از میزان سلامت اداری، ناگزیر از توجه و بررسی نشانگرها، علایم و معیارهایی خواهیم بود که به‌درستی و به‌طور جامع بیانگر وضعیت کنونی سلامت در دستگاه‌های اجرایی باشد. از این جهت بیان شاخص‌ها ضروری است.

۱-۲- تعریف شاخص

در کتب مرتبط با روش‌شناسی^۱ تعاریف گوناگونی از شاخص ارائه گردیده است. برخی از این تعاریف عبارت است از:

• یک متغیر فرضی که بیان‌کننده یک متغیر دیگر است که خود قابل اندازه‌گیری و تفسیر نیست.

• یک معیار برای مرور اطلاعات مربوط به یک پدیده خاص یا یک نشانگر مستدل برای سنجش آن پدیده؛

• پارامتر یا معیاری که از سایر پارامترها مشتق شده است و به‌ارایه اطلاعات یا شرح وضعیت موجود یک پدیده فراتر از ارزش مستقیم آن پارامتر می‌پردازد.

در این تعاریف شاخص به‌عنوان یک علامت بیان شده است. در علم علامت‌شناسی علامت چیزی است که قائم‌به‌ذات چیز دیگر باشد. مفهوم شاخص به‌عنوان چیزی که بر موضوعی دلالت دارد یا واقع شدن امری را نشان می‌دهد معنی بخصوصی از مفهوم نشانه است.^۲

۱-۳- کارکردهای شاخص

کاربرد اصلی شاخص‌ها عبارت‌اند از:

- ارزیابی شرایط و حساسیت‌ها؛
 - مقایسه بین مکان‌ها و موقعیت‌ها؛
 - ارزیابی شرایط و گرایش‌ها در ارتباط با اهداف و مقاصد؛
 - تأمین اطلاعات هشداردهنده؛
 - پیش‌بینی شرایط و روند آینده^۳
- بنا بر گزارشی که شورای دستگاه نظارتی کشور در خصوص شاخص‌های سلامت اداری در ایران تهیه و تنظیم نموده^۴، کارکردهای اصلی شاخص عبارتند از:
- معیاری برای حرکت دستگاه بر مبنای اهداف، مأموریت‌ها و وظایف؛
 - ابزاری برای اندازه‌گیری میزان موفقیت و کارآمدی یک دستگاه؛
 - وسیله‌ای برای شناخت آسیب‌ها، انحراف‌ها و ضعف‌ها؛

۱- شاخص‌های توسعه پایدار، ترجمه و تدوین نشاط حداد تهرانی و دکتر ناصر محرم‌نژاد، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۱، صص ۱۷-۲۲

۲- همان، ص ۱۹

۳- همان، ص ۲۰

۴- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱: ص ۳

- مبنایی برای همگرایی و پذیرش تغییرات و اصلاحات در نظام مدیریتی؛
 - کلید رفع اختلاف‌ها و کاهش اعمال سلیقه؛
 - نشان‌دهنده شرایط موجود و واقعی نظام اداری و فاصله آن با وضعیت مطلوب؛
 - متغیری برای اندازه‌گیری میزان تغییرات در راستای اهداف سازمانی؛
- ۴-۱- معیارهای تعیین شاخص‌ها

در انتخاب شاخص‌هایی که قرار است، میزان سلامت اداری دستگاه‌های اداری و اجرایی به وسیله آن‌ها اندازه‌گیری شود. لازم است تا معیارهایی مدنظر قرار گیرند که اختلاف‌نظرها و تفاوت برداشت‌ها را به حداقل ممکن برساند به طوری که صاحب‌نظران و کارشناسان مربوط، فهم مشترک یا دست‌کم نزدیک به هم از مفهوم هر یک از شاخص‌ها را داشته باشند؛ بنابراین معیارهای زیر مبنای تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری قرار گرفته است^۱:

- شفاف، روشن و قابل فهم؛
- کاربردی، عملیاتی و منطبق با واقعیت‌ها؛
- قابل محاسبه و اندازه‌گیری؛
- عمومی و مشترک؛
- مستند به اصول و مبانی قانونی.

۵-۱- مبنای تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت نظام اداری^۲

برای تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت نظام اداری، نمی‌توان به اتکای ذهن عمل کرد؛ بنابراین شاخص‌ها باید به مدد ذهن و براساس معیارهای متقن و منطقی و مستند به اسناد معتبر تهیه شوند. از این رو شاخص‌های نه‌گانه مبتنی بر سخنان امام راحل (ره) و مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی، قانون برنامه پنجم توسعه کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و سایر قوانین و مقررات موضوعه نیز تدوین شده است.

۶-۱- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت نظام اداری^۳

وفق ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور مکلف به تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری گردیده است. فهرست شاخص‌های نه‌گانه سلامت اداری که توسط شورای دستگاه‌های نظارتی کشور در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۳۱ به تصویب رسیده است، عبارت‌اند از:

- قانون‌گرایی
- استقرار و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیکی

۱- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱: ص ۳

۲- همان

۳- همان: ص ۴

- شفافیت
- نظارت و کنترل داخلی
- پاسخ‌گویی
- انضباط اداری و مالی
- آموزش، مهارت و توسعه‌ی فرهنگ دینی و اخلاقی
- شایسته‌سالاری
- الگوی مصرف و بهره‌وری

این شورا هریک از شاخص‌های نه‌گانه فوق‌را به‌صورت زیر تعریف کرده است:
 (۱) قانون‌گرایی^۱ تبعیت از قانون به معنای عام آن؛ شامل قوانین شرع مقدس، اصول قانون اساسی، مصوبات مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و کلیه قوانین و مقررات وضع شده توسط مراجع ذی‌صلاح وضع، می‌باشد.

یک نظام اداری سالم نیازمند چارچوب‌های قانونی قوی است تا بتواند منصفانه و درست عمل کند. همچنین باید از سازوکارهای قوی و تضمین‌کننده برخوردار باشد تا بتواند قوانین را به‌نحو احسن اجرا و از حقوق افراد کاملاً حفاظت کند.

(۲) شفافیت^۲: دسترسی ضابطه‌مند، روشن و آسان ذی‌نفعان به قوانین، مقررات، مأموریت‌ها، وظایف، رویه‌های کاری، تصمیمات، همچنین اقدامات و فعالیت‌های کلی دستگاه مرتبط با حقوق شهروندی.

به معنای آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترس بودن آن برای همه افرادی است که با تصمیمات در ارتباط هستند.

(۳) استقرار و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیک و فناوری‌های نوین^۳: ایجاد، توسعه و بهره‌گیری حداکثری ساختار اداری از خدمات الکترونیکی به‌منظور افزایش دقت، سلامت و نظارت در جهت هوشمندسازی برنامه‌های اداری به‌نحوی که مخاطبان و ذی‌نفعان بتوانند به سهولت اطلاعات و خدمات مورد نیاز را از طریق درگاه الکترونیکی دریافت نمایند.

(۴) نظام نظارت و کنترل داخلی^۴: فرایندی است برای حصول اطمینان از صحت اقدامات و فعالیت‌ها مطابق با اهداف، برنامه‌ها، وظایف و مأموریت‌های قانونی.

(۵) پاسخ‌گویی^۵: عبارت است از پذیرش مسئولیت نتایج و پیامدهای حاصل از عملکرد دستگاه‌ها یا مسئولان آنها و ارائه پاسخ شفاف در قبال وظایف انجام شده و نشده به مردم و افکار عمومی نظیر مراجعه‌کنندگان، سلسله‌مراتب اداری، نهادها و واحدهای نظارتی داخلی

۱- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱: ص ۵

۲- همان: ص ۱۱

۳- همان: ص ۲۴

۴- همان: ص ۳۰

۵- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱: ص ۴۰

و بیرونی دستگاه مربوطه و اصحاب رسانه.

علاوه بر این که ارایه‌دهندگان خدمت و کارکنان در مقابل ذی‌نفعان باید پاسخ‌گو باشند، تصمیم‌گیران و مدیران نیز باید نسبت به تصمیمات خرد و کلان خود در برابر کسانی که از تصمیم آنان بهره‌مند شده یا امتیاز و منفعتی را از آنان سلب می‌نمایند پاسخ‌گو باشند. این دسته از افراد شامل کارکنان و مراجعه‌کنندگان هستند.

۶) انضباط اداری و مالی^۱: پیروی از قوانین و مقررات اداری، مالی و قواعد پذیرفته شده‌ی حرفه‌ای، برای نیل به اهداف قانون‌گذار.

۷) آموزش، مهارت و توسعه‌ی فرهنگ دینی و اخلاقی^۲: شامل مجموعه‌ی آموزش‌ها و مهارت‌ها و انتقال اطلاعات به کارکنان و ذی‌نفعان حسب مورد به‌منظور دست‌یابی به اهداف است.

۸) شایسته‌سالاری^۳: به کارگیری فرد مناسب و برخوردار از تعهد، تخصص و توانایی لازم در انجام مسئولیت محوله با رعایت ضوابط و مقررات.

۹) الگوی مصرف و بهره‌وری^۴: استفاده‌ی مناسب از منابع و امکانات به‌دوراز اسراف و بهره‌گیری از روش‌های صحیح برای تقویت کارایی و اثربخشی فعالیت‌ها.



۲- همان: ص ۴۴

۲- همان: ص ۵۲

۳- همان: ص ۵۶

۴- همان: ص ۶۰

نگارندگان معتقدند علاوه بر موارد فوق، می‌توان شاخص‌های زیر را به‌عنوان شاخص‌های سلامت اداری در نظر گرفت:

(۱) مشارکت‌جویی: نظریات عموم باید در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود. به‌عبارت‌دیگر همه افراد ذی‌ربط به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم باید در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند. البته برای تحقق چنین هدفی، ابتدا شهروندان باید مشارکت را تمرین کرده تا به تدریج یک جامعه‌ی مدنی سازمان‌دهی شده، شکل گرفته و در کنار آن آزادی‌هایی نظیر آزادی بیان و اجتماعات تضمین شود.

(۲) مسئولیت‌پذیری: سلامت اداری نیازمند آن است که به همه ذی‌نفعان در یک فرصت مقتضی و مناسب و به‌هنگام خدمات ارائه دهد. این امر زمانی امکان‌پذیر است که دستگاه‌های اداری نسبت به خواسته‌ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروه‌ها حساس و مسئول باشند.

(۳) عدالت‌جویی: در سازمان‌های سلامت‌محور همان‌طور که همه‌ی افراد باید از فرصت‌ها بهره‌مند شوند، توجه ویژه‌ای به قشر آسیب‌پذیر برای استفاده از فرصت‌های رشد و توسعه صورت می‌گیرد. چنین سازمان‌هایی باید فرصت‌ها را در اختیار همه‌ی افراد و گروه‌های ذی‌نفع قرار دهند.

۵- جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری

پس از بازتعریف نظارت، بازرسی و سلامت اداری لازم است نقش و جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری تشریح گردد.

نظارت و بازرسی به‌عنوان دو ابزار در نظام مدیریتی، نقش کنترلی، بازدارندگی و اصلاحی دارد و عملیاتی است که اجرای صحیح فعالیت‌ها و تطابق آن با قوانین و مقررات را تضمین و برای نیل به اهداف و مقاصد و برنامه‌های موردنظر در هر سازمان الزامی است.

تشویق مدیران صالح

نظارت به‌عنوان ابزاری برای رصد و کنترل افراد زیرمجموعه هر مدیر، نقشی مؤثر در افزایش کارایی و اثربخشی بیشتر کارکنان داشته و مدیریت از عملکرد بهتری برخوردار می‌گردد که این خود تضمین‌کننده سلامت در نظام اداری و به‌تبع آن در سطح جامعه است.

افزایش کارآمدی نظام اداری

تأثیر مطلوب نظارت و بازرسی در کنترل و مهار کارکنان غیرقابل‌انکار است. نظارت از شیوه‌های بسیار مهم در اداره‌ی امور است و اگر کارکنان بدانند که عملکرد آن‌ها مورد بازرسی و در نهایت بازخواست قرار خواهد گرفت، در انجام وظایف و مسئولیت‌های خود دقت بیشتری می‌کنند. اگر نظارت دقیق از عملکرد کارکنان باشد کمتر دچار خطا

و یا تخلف می‌شوند. به تعبیر مقام معظم رهبری: «احساس وجود ناظری دقیق و امانت‌دار، روحیه مقاومت در برابر فساد و وسوسه‌های آدم‌های ناباب را در انسان‌های سالم تقویت و روحیه متخلفان را تضعیف می‌کند».

اطمینان از اجرای صحیح قوانین

نظارت و بازرسی می‌بایستی مشخص‌کننده انحرافات و حاوی پیشنهادهای اصلاحی لازم برای انجام صحیح و اصولی امور باشد. لذا در نظارت و بازرسی باید از راهکارهای عملی و علمی برای حصول اطمینان از انطباق فعالیت‌های اجرایی با قوانین مورد عمل و افزایش بهره‌وری و بهره‌دهی در همه ابعاد به‌ویژه نیروی انسانی استفاده گردد.

بازدارندگی و پیشگیری

در اثر بازرسی و نظارت، افرادی که صلاحیت حضور و اقدام در یک سازمان را دارند شناسایی و در مقام خود می‌مانند و از حضور افرادی که لیاقت و شایستگی ندارند و با سوءاستفاده از موقعیت شغلی خود اقدام به خیانت می‌کنند جلوگیری به عمل می‌آید. همچنین از زیاده‌طلبی، سوءاستفاده، حیف و میل شخصی اموال عمومی جلوگیری و در نتیجه اعتماد عموم مردم به نظام مقدس جمهوری اسلامی در پیگیری، اجرا و برقراری عدالت اجتماعی دو چندان می‌گردد. این مهم موجب می‌شود افراد سودجو، هوسران و ناشایست، خیال به دست آوردن جایگاه‌ها و مسئولیت را در سر نپرورانند.

مهم‌ترین آثار و پیامدهای اجرای صحیح و دقیق بازرسی و نظارت در سازمان‌ها و نظام اداری را می‌توان در موارد زیر برشمرد: (خان، مشتاق حسین، ۱۳۸۸: ص ۲۶)

- اجرای قانون؛
- تضمین سلامت اداری؛
- ایجاد انگیزه برای کارکنان و مدیران خدوم و متعهد؛
- جلب اعتماد عمومی به نحوه‌ی ارائه خدمات؛
- اصلاح فرایند انجام کار در دستگاه‌ها؛
- پیشگیری از وقوع تخلف؛
- جلوگیری از افزایش و یا تکرار تخلف؛
- تشخیص عوامل وقوع کج‌روی‌ها و یا تخلفات؛
- شناسایی و نمایاندن نواقص و معایب موجود؛
- شناسایی و تمایز افراد متخلف از افراد لایق و دلسوز؛
- افزایش بهره‌وری؛
- کاهش هزینه‌های جبران خسارت ناشی از وقوع جرم، تخلف و سوء جریان.

جمع بندی

با توجه به تعریف، نظارت اقدامی است مبتنی بر اطلاعات عالمانه، عامدانه، پیش‌بینانه و پیشگیرانه به‌طور پیوسته و مستمر، با استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی فعالیت‌ها، برنامه‌ها و میزان تحقق اهداف و تعیین نقاط ضعف و قوت، ارایه راه‌حل‌های اصلاحی که تحقق آن مستلزم حضور در محیط نیست و بنا بر تعریف، بازرسی اقدامی اطلاعات محور، آگاهانه، هوشمندانه، مقتدرانه و بازدارنده برای کشف جرم، تخلف و سوء جریان که تحقق آن از طریق حضور در محیط بازرسی و جمع‌آوری حرفه‌ای مستندات امکان‌پذیر است. باید اشاره نمود زمانی سلامت اداری محقق می‌شود که کیفیت مطلوب روابط کارکنان و نحوه‌ی ارایه خدمات، به‌نحوی که موجب کارآمدی دستگاه‌های اجرایی و جلب رضایت ذی‌نفعان و گیرندگان خدمت شود و از طریق نظارت و بازرسی، اجرای قانون، پیشگیری از وقوع تخلف و رفع کاستی‌ها و معایب، جلوگیری از تکرار، فزونی و تکرار تخلف، تمایز افراد شایسته و لایق از ناکارآمد، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های جبران خسارت در نظام اداری کشور شده و در نهایت زمینه ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری فراهم آید.

بر این اساس برای آن که در نظام اداری بتوانیم قوانین را به نحو صحیح اجرا نموده و از وقوع تخلف و نواقص جلوگیری و پیشگیری نماییم تا افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های جبران خسارت ناشی از نقص را داشته باشیم، لازم است؛ مشارکت جویی، مسئولیت‌پذیری، عدالت جویی، استقرار و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخ‌گویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، مهارت و توسعه‌ی فرهنگ دینی و اخلاقی، شایسته‌سالاری و راهکارهای اجرایی الگوی صحیح مصرف و بهره‌وری در عموم کارکنان افزایش پیدا کند.

بدین سبب، مجموعه‌ای از پیشنهادها برای هموار کردن راه نظارت و بازرسی و دستیابی به نتایج ملموس، مطرح می‌گردد:

۱. دستگاه‌های اجرایی ارتباط هدفمند با دستگاه‌های نظارتی برقرار نمایند، بدین معنا که نه تنها در مقابل اعمال نظارت صف‌آرایی کنند بلکه خود در یک نظام برنامه‌ریزی، تقاضای نظارت داشته باشند.

۲. دستگاه‌ها، نگاه حمایتی و انگیزشی به نظارت داشته و در دریافت پیامدهای نظارت مؤثر عمل‌گرا بوده و آن را نقطه قوت و سرآغاز اصلاح امور قرار دهند.

۳. برای تقویت نظارت عمومی مطلوب، از طریق شفاف‌سازی و انتشار به‌هنگام اطلاعات، آگاه‌سازی از چگونگی و کیفیت ارایه خدمات با استفاده از ابزارهای نوین اطلاعاتی بستر مناسب ایجاد گردد.

۴. مدیران در مقابل بازرسی‌های مقتدرانه، مواجهه‌ای مدبرانه و اثربخش داشته، ضمن حفظ و صیانت از حقوق شهروندی، به اجرای قوانین پایبند بوده و راهگشای تنبه متخلفان و قانون‌گریزان باشند.
۵. کارکنان و مدیران در برابر مطالبات نظارت و بازرسی، پاسخ‌گویی متعهدانه داشته و در راستای ارتقای سلامت اداری بر اجرای پیشنهادهای حاصل از نظارت و بازرسی همت گمارده و زمینه‌ی اجرای پیشنهادهای و اصلاح فرآیندها را فراهم نمایند.
۶. در فرآیند اصلاح‌گرایانه نظارت، احترام متقابل، همکاری در ارایه‌ی اطلاعات صحیح و ارایه‌ی نظرات تخصصی مشورتی، نشانگر کنش حرفه‌ای است.

فهرست منابع

۱. شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش ۱۳۹۱/۲/۲۱.
۲. شاملو احمدی، محمدحسین؛ «فرهنگ اصطلاحات و عناوین جزایی»، اصفهان، چاپ اول، نشر دادیار، ۱۳۸۰.
۳. عاصمی‌پور، محمدجواد. (۱۳۶۵) اصول مدیریت در تئوری و عمل، نشر شرکت ملی نفت ایران، اهواز.
۴. میرزایی اهرنجان‌ی، حسن، (۱۳۷۸). «درس مبانی فلسفی تئوری‌های مدیریت»، دوره‌ی دکتری دانشکده‌ی مدیریت، دانشگاه تهران. (جزوه‌ی منتشر نشده)
۵. میرمحمدی، سید محمد. (۱۳۷۷) «طراحی ساختار مطلوب نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران»، رساله دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده‌ی مدیریت. (انتشار محدود)
۶. نشاط حداد تهرانی و دکتر ناصر محرم نژاد، «شاخص‌های توسعه پایدار»، ترجمه و تدوین، انتشارات سازمان محیط‌زیست، تهران، ۱۳۸۱.
۷. هیوز، آون (۱۳۸۰) مدیریت دولتی نوین: نگرش راهبردی سیر اندیشه‌ها، ترجمه الوانی، خلیلی و معمارزاده، چاپ سوم، نشر مروارید، تهران.
۸. الوانی، سیدمهدی، «ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور- دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۰.
۹. امیری، علی‌نقی. «طراحی مدلی برای بررسی نظارت اثربخش در سازمان»، مجموعه مقالات: سومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور- دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۵.

۱۰. خان، مشتاق حسین، «حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه شعبان نجف‌پور و محمدجواد حق‌شناس، فصلنامه دانش ارزیابی، شماره ۲، ۱۳۸۸.
۱۱. شریفی، اصغر، «آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارایه چهارچوب نظری برای نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور - دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۵.
۱۲. طبرسا، غلامرضا، «تبیین ویژگی‌های نظام بازرسی اثربخش»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور - دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۰.
۱۳. عبداللهی، جواد، «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، ۱۳۸۳.
۱۴. غلامی، اسماعیل، «مشکلات ساختار اداری و عوامل مؤثر در ناهنجاری‌های اداری ایران»، مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.
۱۵. فرهنگ، علی‌اکبر، «بررسی تطبیقی نظارت و بازرسی از منظر فرهنگ»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور - دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۰.
۱۶. مؤید حکمت، «مروری بر تجربه یک تحقیق کیفی با بهره‌گیری از روش نظریه‌مبنایی»، فرهنگ، ویژه علوم اجتماعی، سال ۲۳، شماره پیاپی ۷۳، بهار ۸۹، پژوهشگاه علوم انسانی، تهران، ۱۳۸۹.
۱۷. وطن‌پرست، محمد، «آسیب‌شناسی نظارت در جمهوری اسلامی ایران - چالش‌ها و راه‌های درمان»، مجله ناب، ۱۳۸۵.