

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن

حسن صفرخانی*

نظارت یکی از مهم‌ترین ارکان مدیریت نوین در همه نظام‌ها محسوب می‌شود. اهمیت و ضرورت این رکن در مدیریت به دلیل حصول اطمینان از صحت حرکت همه عوامل به سمت اهداف تعیین شده است که به واسطه آن محقق می‌گردد. فعالیت‌های سازمانی در چارچوب اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌ها محقق می‌شود و مدیران به‌عنوان یکی از وظایف مهم خود همواره در پی روش‌های نظام‌مند و مؤثر برای دریافت اطلاعات مورد نیاز از عملکرد سازمان و تطبیق آن با اهداف و برنامه‌ها هستند. ایجاد نظام نظارتی کارآمد با توجه به تحولات بنیادین در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیازمند تغییر نگاه از نظارت سنتی به نظارت نوین است. این مهم با به‌کارگیری نظارت دانش‌محور، حرفه‌ای و استفاده از ظرفیت‌های غیررسمی و نیروهای مردمی، رسانه‌ها و نظارت الکترونیک قابل تحقق است. در این مقاله تلاش شده است ضمن واکاوی مفهوم و ویژگی‌های نظارت نوین اقدامات سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد نظارتی در کشور معرفی گردد.

کلیدواژه‌ها: نظارت؛ نظارت الکترونیک؛ سازمان‌های مردم‌نهاد؛ رسانه‌ها

* رئیس مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور؛

مقدمه

نظارت به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که با هدف تضمین موفقیت یک رفتار معین انجام می‌پذیرند. هر چه اهمیت یک نهاد بیشتر باشد، اقدامات کنترلی آن با دقت بیشتری تدوین و اجرا می‌شود تا ضریب اطمینان رفتار تا سرحد امکان ارتقا یابد. به همین دلیل نظارت بر دستگاه‌های اداری اهمیت دوچندان پیدا می‌کند.

نظارت، یکی از مهم‌ترین سازوکارهایی است که هر سازمان برای تضمین بقا و اطلاع از کیفیت عملکرد و اجرای دقیق برنامه‌های خود، به آن احتیاج دارد. اطلاعات ناشی از فرایند نظارت ضمن ارتقای آگاهی مدیران، کمک قابل توجهی به صحت و سلامت جریان عملیات و فعالیت‌ها می‌کند. به این منظور از سیستم‌های نظارتی بهره گرفته می‌شود. سیستم‌های نظارتی باعث جلوگیری از رکود در سازمان‌ها شده و زمینه‌های پیشرفت، پویایی و افزایش بهره‌وری را فراهم می‌کنند. در واقع در سیستم‌های نظارتی، بر دستیابی به هدف‌ها، برنامه‌ها، اجرای قوانین و مقررات، خط‌مشی‌ها و همچنین استفاده بهینه از منابع تأکید می‌شود.

مهم‌ترین نهادی که افراد یک جامعه انسانی تشکیل می‌دهند حکومت است. این نهاد برآمده از عقاید، آرمان‌ها و معرف تمامی داشته‌های مادی و معنوی یک ملت است. با توجه به این جایگاه بی‌بدیل، حفظ، رفع سوءعملکردها و کنترل سلامت رفتاری آن نیز باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. اهمیت نظارت و کنترل در نظام حکومتی دقیقاً مترادف با اهمیت خود حکومت است چرا که بدون نظارت موفقیت هیچ رفتاری هرچند کوچک و کم‌اهمیت قابل تضمین نیست.

حکومت باید مردم را برای تداوم تفکری که داعیه‌دار آن است تهییج و ترغیب کند و این امر تنها از طریق اعمال حاکمیت و نظارت درست امکان‌پذیر است. این مهم در نظام‌های در حال گذار که ترکیبی از ویژگی‌های سنتی و مدرن مدیریتی را دارند بسیار دشوارتر از جوامعی است که مراحل توسعه را پیموده و دارای ساختارهای یکدست و منسجم هستند.

جوامع در حال توسعه مانند جمهوری اسلامی ایران نیازمند یک نظام نظارتی قوی و یکپارچه هستند تا بتوانند با تضمین سلامت اداری، رضایت شهروندان را که مهم‌ترین پیش‌نیاز حکمرانی است، افزایش دهند.

امروزه نظارت به شیوه سنتی جای خود را به نظارت مدرن داده است. در واقع توسعه کمی و کیفی دستگاه‌ها، پیچیده‌تر شدن روابط و پیشرفت فناوری، موجب افزایش نقش مدیریت در جهان امروز شده است. محدودیت منابع و امکانات، سرعت و کیفیت ارائه محصولات و خدمات، تشدید رقابت و ضرورت انجام هدفمند امور، زمینه توجه دقیق به عملکرد سازمان‌ها و سازوکارهای نوین نظارتی را فراهم آورده است. کشورمان نیز از این تغییرات بی‌نصیب نمانده است. گسترش فناوری‌های جدید از جمله فناوری اطلاعات و ارتباطات روش نظارت را به کلی دگرگون ساخته است.

سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد نظارتی کشور نیز هدف خود را ایجاد سازمانی با نظارت کارا و اثربخش و مورد اعتماد مردم و مسئولان قرار داده است. به‌منظور تحقق چنین هدفی و افزایش نقش مردم در امر نظارت، نیازمند تغییر نگاه از نظارت سنتی به مدرن هستیم که این امر در دستور کار سازمان بازرسی کل کشور قرار گرفته است. در این مقاله ابتدا به کنکاش پیرامون مفهوم نظارت نوین، فرایند و شاخص‌های آن می‌پردازیم سپس به اهم اقدامات سازمان بازرسی کل کشور در راستای توسعه کاربردی نظارت نوین خواهیم پرداخت.

۱ تعریف نظارت

نظارت یا کنترل موضوع علم مدیریت است و متخصصان این حوزه تعاریف متعددی از آن ارائه کرده‌اند. به‌نظر استونر^۱ نظارت و کنترل فعالیتی منظم است که در قالب استانداردهای انجام عملیات نتایج مورد انتظار آن تعیین می‌شوند، 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). نوربرت وینر نظارت را ارسال پیام‌هایی می‌داند که رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌هد (صادق‌پور، ۱۳۷۸: ۱۷). گری دسلر نیز هدف تمامی نظام‌های نظارتی را تأثیر گذاشتن بر رفتار معرفی می‌کند (دادگر، ۱۳۸۰: ۲۷). از بین کارشناسان کشورمان 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 فعالیتی 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). دو تعریف دیگر نظارت به این قرار است:

نظارت عبارت است از مقایسه عملکرد یک مجموعه با آنچه می‌بایست انجام می‌شد (رخشنده‌رو، ۱۳۷۸: ۱۴۹).

نظارت فرایندی است که در جریان آن ناظر باید براساس مقررات معهود و مفروض مسلم اقدامات نظارت‌شونده را ارزیابی نماید یا تطبیق آن چیزی که شده با آن چیزی که باید باشد (سلیمانی، ۱۳۷۹).

در تمامی تعاریف فوق یک نکته مشترک وجود دارد و آن، مقایسه نتایج یک برنامه با اهداف در نظر گرفته شده برای آن برنامه است. بنابراین در تعریفی جامع می‌توان گفت نظارت عبارت است از:

«استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی انطباق فعالیت‌ها با قوانین و مقررات مورد عمل و کفایت آنها به منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف، پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملکردها، ارائه راه‌حل‌های اصلاحی و افزایش بهره‌وری».

۲ فرایند نظارت

نظارت و کنترل به صورت چرخه‌ای است که دارای هدف، فعالیت‌های منظم و بازخورد

است. بر این اساس بین دو نوع فرایند نظارتی پیش‌نگر و پس‌نگر می‌توان تفاوت قائل شد. نظارت پیش‌نگر با دید آینده‌گرا به پیش‌بینی مسائل آتی از طریق شناسایی علت‌ها و داده‌های جاری می‌پردازد و درصدد اصلاح فرایند و جلوگیری از انحراف آن برمی‌آید و به نوعی حالت پیشگیرانه دارد درحالی‌که در نظارت پس‌نگر براساس نتایج حاصل از یک دوره به بررسی نقاط ضعف و قوت عملکرد پرداخته و سعی می‌شود روندهای معیوب اصلاح شوند. فرایند کنترل یا نظارت به اعتقاد صاحب‌نظران مراحل گوناگونی دارد. هر یک از متخصصان این عرصه، مراحل را برای آن برشمرده‌اند که کم‌وبیش در قالب چند مرحله مشخص قابل شناسایی است. به‌عنوان مثال برخی، فرایند نظارت را شامل این مراحل می‌دانند: محل نظارت، نتایج مورد انتظار، تعیین شاخص‌ها، تعیین استانداردها، سنجش عملکرد، مقایسه استاندارد با عملکرد و اقدامات اصلاحی.

محل نظارت بدین معنی است که در آغاز فرایند کنترل، مدیران باید نسبت به نواحی مورد نظارت تصمیم بگیرند. این انتخاب به این دلیل ضرورت دارد که نظارت بر همه فعالیت‌های سازمان هم هزینه‌زا بوده و هم در عمل امری محال می‌باشد. مدیران معمولاً کنترل اصلی را بر اهداف و مقاصد سازمانی که در فرایند برنامه‌ریزی موضوعیت یافته، اعمال می‌کنند (Barlol and Martin, 1994: 510). در مرحله دوم، مدیریت باید اهداف و نتایج مورد انتظار از برنامه را مشخص سازد، زیرا اگر بایدها یا نتایج مورد انتظار به‌درستی مشخص نشود، نظارت با اشکال مواجه می‌شود. ضرورت تعیین شاخص‌ها به این دلیل است که توسط آن می‌توان میزان دستیابی به نتایج مورد نظر را اندازه‌گیری کرد. این شاخص‌ها در واقع مقیاس‌هایی برای سنجش عملکردها به‌شمار می‌روند (الوانی، ۱۳۷۹: ۹۳). بدون وجود استانداردها اندازه‌گیری کمی شاخص‌ها امکان‌پذیر نیست. استانداردها در واقع ضابطه‌های عملکرد به‌شمار می‌آیند و شامل نقاط انتخاب شده‌ای در سراسر برنامه‌های اجرایی هستند که در آنجا عملکردها اندازه‌گیری می‌شود. قدم بعدی در فرایند نظارت سنجش عملکرد واقعی است. این امر مستلزم دستیابی به اطلاعاتی از وضع موجود و کیفیت جریان فعالیت‌هاست (Robbins and Decenzo, 1995: 573).

مقایسه استاندارد با عملکرد مرحله بعدی در فرایند نظارت است. نتیجه این مقایسه از دو حال خارج نیست: یا استانداردها مطابق عملکرد و برتر از آنهاست که در این حالت مدیران باید عملکرد مثبت را تشخیص داده و تعیین نمایند. حالت دوم این است که استانداردها با عملکرد واقعی انطباق نداشته و در واقع نوعی انحراف موضوعیت پیدا کند. سرانجام در مرحله پایانی اقدامات اصلاحی موضوعیت پیدا می کند. در این زمینه مدیران می توانند یکی از سه عمل زیر را انجام دهند:

- تصحیح عملکرد واقعی، در صورتی که انحراف از استانداردها نسبتاً زیاد و غیر قابل قبول باشد؛

- تجدیدنظر در استانداردها، در صورتی که انحراف ناشی از غیر واقعی بودن استانداردها باشد؛

- عدم اقدام اصلاحی و یا تغییر وضع موجود، در صورتی که عملکرد واقعی کاملاً مطابق با استانداردها باشد.

بنابراین فرایند نظارت به صورت خلاصه از چهار مرحله تشکیل می شود (رضائیان، ۱۳۶۹: ۲۳۹):

۲-۱ تعیین معیار یا استاندارد

بدین منظور اهدافی که در فرایند برنامه ریزی تعیین می شوند بایستی کاملاً دقیق و مشخص باشند تا بتوان آنها را در زمان مقرر سنجید یا اندازه گیری کرد.

۲-۲ سنجش عملکرد

در صورتی که عملکرد واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده مقایسه گردد، حدود انحراف مشخص می شود. بدیهی است که اندازه گیری عملکرد باید به گونه ای روشن تعریف شود و به سهولت قابل تشخیص باشد (فرجی ارمکی، ۱۳۸۰: ۲۶۰).

۲-۳ تشخیص انحرافها از طریق تطبیق عملکرد با استاندارد

در این مرحله باید نتایج به دست آمده را با اهداف مورد نظر یا استانداردهای از پیش تعیین شده مقایسه کرد. اگر عملکرد با استانداردها مطابق باشد در فعالیتهای سازمان نباید هیچ نوع دخالتی کرد (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۹-۱۶).

۲-۴ انجام اقدامات اصلاحی

آخرین مرحله در فرایند کنترل و نظارت، اقدام اصلاحی یا مدیریتی است که شامل اقداماتی مانند تصحیح عملکرد و تجدیدنظر در استانداردها می گردد.

۳ بایسته‌ها و مؤلفه‌های نظارت کارآمد

فرایند نظارت برای آنکه کارآمدی و کارایی لازم را داشته باشد و بتواند وظایف خود را به خوبی ایفا کند باید دارای ویژگی‌هایی باشد. بدون این ویژگی‌ها نظارت دچار نقص و از انجام وظایف خود ناتوان خواهد بود. این خصایص شامل داشتن نگاه مثبت، پیش‌نگر، اصلاحی، عینی، سازمانی، غایت‌نگر، کل‌گرا، مخاطب‌نگر، غیرمتم‌کز، مشتری‌مدار و ... می‌شود که در ادامه به تشریح برخی از آنها می‌پردازیم.

۳-۱ نظارت مثبت‌نگر

در یک نظام نظارتی مطلوب باید در کنار نقاط منفی نقاط مثبت نیز مدنظر نظارت‌کننده باشد و با دیدی مثبت به مسائل نگرینسته شود. این در حالی است که سازمان‌های نظارتی اغلب نگاهی منفی‌نگر دارند. یعنی چنانچه امور براساس معیارها یا حتی فراتر از استانداردها انجام شده باشد حمل بر انجام وظیفه می‌شود؛ اما اگر نکته منفی پیدا شد، تمام توجهات به آن معطوف و تلاش می‌شود تا خاطی مشخص و تنبیه شود. درحالی که باید سازوکار تشویقی نیز در کنار سازوکارهای تنبیهی مدنظر نهادهای نظارتی باشد.

۳-۲ نظارت پیش‌نگر

این نکته که پیشگیری بهتر از درمان است باید همواره مدنظر باشد. از این رو نظارت پیش‌نگر که با تکیه بر اطلاعات موجود به پیش‌بینی اوضاع و احوال آینده قبل از مرحله اجرای عملیات می‌پردازد بسیار کارآمدتر از نظارت پس از اجرای امور است. کنترل پیش‌نگر ابزار مفیدی در اختیار سازمان‌های نظارتی قرار می‌دهد تا نقاط ضعف قبل از اتلاف وقت و منابع شناسایی شده و از وقوع آنها ممانعت به عمل آید.

۳-۳ نظارت اصلاح‌گرا

هدف اصلی از نظارت، اصلاح امور است. در صورتی که این هدف مورد توجه قرار نگیرد، نظام نظارتی دوام چندانی نخواهد یافت و به‌زودی به‌صورت یک وظیفه اجباری در مجموعه جلوه‌گر خواهد شد. سازمان‌های نظارتی باید تلاش کنند تا پس از شناسایی دقیق مشکلات و ریشه‌یابی آنها، راه‌حل‌های اصلاحی ارائه کنند.

۳-۴ نظارت عینت‌گرا

عینت‌گرایی در اینجا به معنای واقعیت را مورد توجه قرار دادن و دوری از توهمات ذهنی است. سازمان‌های نظارتی باید بکوشند تا معیارهای دقیق و عینی برای نظارت طراحی کرده و موارد مشابه را با ابزار سنجش واحدی مورد نظارت قرار دهند. عینیت استانداردها و معیارها موجب شفافیت امر نظارت شده و نظارت‌شوندگان به وضوح نتیجه کاری خود را در آینه نظارت مشاهده می‌کنند.

۳-۵ نظارت سازمانی

در این نظارت باید سازمان‌ها را به‌مثابه یک کل در نظر گرفت؛ تقسیم وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها را مدنظر قرار داد و اعمال صورت گرفته را در این مجموعه بررسی و ارزیابی

کرد. باید توجه داشت که در سازمان اگرچه یک فرد دست به اقدام و عمل می‌زند اما در چارچوب سازمان متبوع دست به این کار زده است.

۳-۶ نظارت نامتمرکز

سازمان‌های بزرگ نظارتی برای اثربخشی بیشتر باید از ساختارهای متمرکز و سلسله‌مراتبی دوری جسته و به سوی ساختارهای نامتمرکز و شبکه‌ای متمایل شوند. نظارت نامتمرکز به واحدها امکان می‌دهد تا شناخت دقیق و نزدیکی از محیط‌های تحت نظارت خود داشته و با اشراف کامل به موضوع‌ها کار نظارتی خود را انجام دهند. در نظارت نامتمرکز سرعت انجام امور افزایش یافته و کندی ناشی از سلسله‌مراتب و ساختارهای بزرگ کمتر امکان بروز می‌یابد (الوانی، ۱۳۸۰: ۲۶-۱۹).

در کنار عوامل فوق مؤلفه‌هایی وجود دارند که بدون آنها نظارت کارآمد امکان‌پذیر نخواهد بود. این مؤلفه‌ها شامل حاکمیت قانون، عملی بودن، اعتدال، توجه به عوامل سیاسی، شفافیت، سبک رهبری، مشارکت افراد، مهارت انسانی، انعطاف‌پذیری، هماهنگی واحدها و غیره است. این بدان معناست که نظارت اثربخش باید:

- از حمایت قانونی برخوردار باشد.
- از قابلیت اجرایی برخوردار باشد.
- از افراط و تفریط پرهیز و حالتی میانه رعایت شود.
- به صبغه سیاسی سازمان‌ها و تصمیمات آنها توجه شود.
- مشخص شود چه کسی مسئول نظارت و پاسخ‌گو در برابر آن است.
- سبک‌های رهبری حمایتی و انگیزشی باشد.
- از مشارکت و همکاری کنترل‌شوندگان استفاده شود.
- کنترل‌کننده از مهارت انسانی و ارتباطی بالایی برخوردار باشد.
- استانداردها امکان انطباق با تغییرات و بهره‌گیری از فرصت‌ها را داشته باشند.

- بین واحدهای سازمان و واحدهای نظارت هماهنگی وجود داشته باشد (امیری، ۱۳۸۳: ۳۲۴-۳۲۲).

۴ شاخصه‌های نظارت نوین

امروزه با تغییر نقش دولت‌ها که با شکل‌گیری و بسط مفهوم حکمرانی ایجاد شده روش‌های نظارت و سازوکارها نیز دگرگون شده است. به همین دلیل ویژگی‌های آن نیز تغییر شکل داده‌اند. در نگاه سنتی، نظارت صرفاً حضوری و فیزیکی و توسط نهادهای خاص صورت می‌گرفت. این در حالی است که امروزه با تکامل نهادها و گسترش هرچه بیشتر فناوری‌های نوین نظارت تغییر ماهیت داده و به سمت نظارت همگانی، سازمان‌های مردم‌نهاد و الکترونیکی تغییر جهت داده است.

در نظام سنتی نظارت تنها جنبه‌ای رسمی داشت که توسط ساخت‌ها و نهادهای حاکمیتی با توجه به ساختار کلی نظام سیاسی و قوای سه‌گانه (قضائیه، مقننه، مجریه) صورت می‌گرفت. نیازهای حکمرانی و تأمین کارکردهای حکومت از حیث ایجاد نظم، رفاه، عدالت، تأمین حقوق شهروندان و حل و فصل منازعات مهم‌ترین خاستگاه‌های این نوع نظارت است. در حالی که امروزه بر نقش مردم و شهروندان در نظارت بسیار تأکید می‌شود و در این زمینه سازمان‌های مردم‌نهاد بسیاری شکل گرفته‌اند. ضمن آنکه تحقق دولت الکترونیک انجام امور نظارتی را به کلی دگرگون ساخته است.

با توجه به اهمیت شاخص‌های نظارت نوین، ابتدا به توضیح برخی از این شاخص‌ها می‌پردازیم و سپس اقدامات سازمان بازرسی کل کشور در این حوزه‌ها را به‌طور اجمال مطرح خواهیم کرد.

۴-۱ نظارت همگانی

آگاهی روزافزون مردم نسبت به حقوق خود، سبب افزایش نظارت و فشار بر اداره‌کنندگان

امور جامعه و استفاده مردم از ابزارهای قانونی برای وادار ساختن مسئولان به پاسخ‌گویی در برابر افکار عمومی شده است. در همین راستا نظارت همگانی بر عملکرد مسئولان نیز روزبه‌روز اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. نظارت همگانی نظارتی است که از شهروندان سرچشمه می‌گیرد و به عبارت دیگر نظارت عموم شهروندان بر عملکرد و فعالیت‌های یک مجموعه را شامل می‌شود. بیرو این نوع نظارت را مجموعه‌ای از وسایل و روش‌هایی می‌داند که یک گروه با استفاده از آنها اعضای خود را به پذیرش رفتارها، هنجارها و آداب و رسومی که منطبق با مطلوب گروه است سوق می‌دهد (بیرو، ۱۳۷۰: ۳۴۸).

نماد نظارت همگانی در جهان امروز آمبود زمان‌هایی هستند که از سوی شهروندان برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مختلف اجرایی کشور و مدیران این دستگاه‌ها شکل گرفته‌اند و به نوعی نقش دادستانی را ایفا می‌کنند. تغییر نقش حکومت و ظهور مفهوم حکمرانی که یکی از شاخصه‌های اصلی آن مشارکت مردمی است نیز در افزایش توجه به نظارت همگانی بسیار مؤثر بوده است.

علاوه بر نهادهای نظارتی و مراجع دادخواهی که رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم را به عهده دارند، مطبوعات و رسانه‌ها نیز به عنوان ناظر و منعکس‌کننده خواسته‌های مردم، نقش مهمی در الزام مسئولان به پاسخ‌گویی ایفا می‌کنند. احزاب و تشکل‌های مدنی و نخبگان منتقد درون یا بیرون از حاکمیت چه با انگیزه تکلیف و یا انگیزه‌های معارضه یا رقابت به سهم خود در فرایند نظارت ایفای نقش می‌کنند (لازار، ۱۳۸۰: ۵۶).

۲-۴ خودنظارتی یا خودکنترلی

پایدارترین و مستحکمترین نظام بازرسی و نظارت، خودکنترلی است که از آن به عنوان بهترین نوع نظارت در گروه‌ها و سازمان‌های اجتماعی یاد می‌کنند. رعایت قوانین و مقررات کامل‌ترین و دقیق‌ترین هدف مستقیمی است که تمام نهادها و نظام‌های بازرسی و نظارت برای تأمین و حصول آن به وجود آمده‌اند.

مدیرانی که به خود‌کنترلی معتقدند، کنترل کارکنان را به تیم کاری و اعضای آن واگذار می‌کنند. در این سازمان‌ها که مبنای کنترل، نظارت تیمی و خود‌کنترلی است کارکنان باید بدانند که چه کاری انجام دهند، چگونه انجام دهند و چه موقع انجام دهند. در سازمان‌هایی که افراد خود‌کنترل‌اند، مدیران نقش رهبری را دارند، به کارکنان اعتماد نشان می‌دهند، موانع عملکرد بالاتر را برمی‌دارند و افراد را مورد حمایت و تشویق قرار می‌دهند (Daft and Noe, 2001: 408).

خود‌کنترلی را می‌توان به بهترین شکل در ادیان الهی به‌ویژه دین مبین اسلام مشاهده کرد. در اسلام، زمینه‌های اعتقادی به‌گونه‌ای است که بهترین بستر رشد برای خودنظارتی فراهم است و اعتقادات فرد مسلمان در کنار وجدان درونی وی، بهترین کنترل و بازرس او به‌شمار می‌آید. تمام فلسفه انضباط روحی در اسلام، تربیت انسان‌های مسئولی است که یقین داشته باشند برای هر عملی باید پاسخ‌گو باشند. این معنای مسئولیت آنچنان وسیع و گسترده است که مسئولیت‌های حرفه‌ای و تشکیلاتی که قرار است افراد در برابر کارفرمای خود بپذیرند، جزء ناچیزی است از دامنه وسیع مسئولیت‌هایی که مسلمانان در برابر پروردگار احساس می‌کنند (رجایی خراسانی، ۱۳۷۵: ۲۶۳).

۳-۴ سازمان‌های مردم‌نهاد

روند رو به گسترش واگذاری امور حکومت به مردم باعث رشد سازمان‌های مردم‌نهاد و در نتیجه تأثیر گسترده آنها در امر نظارت شده است. سازمان‌های مردم‌نهاد در هر جامعه‌ای شاخص توسعه جامعه مدنی تلقی می‌شوند و وجود آنها از نظر کمی و کیفی گرایش حکومت را نسبت به جامعه مدنی نشان می‌دهد. سازمان‌های غیردولتی باعث کاهش تصدی دولت و نهادهای اصلی نظارتی کشور و واگذاری امور به مردم و در نهایت تمرکززدایی می‌شود.

۴-۴ نظارت الکترونیک یا دیجیتالی

دولت الکترونیک یک واژه عام است که برای مفاهیمی مانند خدمات الکترونیک،

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن ۶۵

دمکراسی الکترونیکی و از همه مهم تر نظارت الکترونیکی مورد استفاده قرار می گیرد. به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات دسترسی به خدمات دولتی و متقابلاً ارائه خدمات توسط دولت را در جهت انتفاع به شهروندان، شرکای تجاری دولت، بخش های عمومی و بخش های خصوصی افزایش می دهد.

دولت الکترونیکی فرایندهای جاری مبتنی بر کاغذبازی را مکانیزه و رایانه ای کرده که این باعث تسریع مدیریت و به تبع آن نظارت می شود. این نظام بین مقامات دولتی، بخش های خصوصی و شهروندان پل ارتباطی ایجاد می نماید و امکان اعمال کنترل اثربخش را برای دولت و به منظور استفاده بهینه از سرمایه های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در مسیر توسعه فراهم می سازد. با مجازی شدن مدیریت، سازمان ها و دولت رفته رفته به مجازی شدن جهان نزدیک می شویم. امروزه اعمال مدیریت فقط منوط به حضور مدیر در محل مدیریت و اداره اش نیست و بخش اعظم آن با کنترل از راه دور انجام می شود. نظارت و بازرسی نیز با بهره گیری از این دانش فنی دچار تغییرات اساسی شده است.

نظارت الکترونیکی شامل گردآوری اطلاعات یا اقدامات اطلاعاتی از طریق ابزارهای الکترونیکی است. این شیوه نظارتی دارای مزایایی نظیر فراهم شدن فرصت بیشتر برای تجزیه و تحلیل داده ها و پردازش آنها در خصوص علل و عوامل فساد، کاهش تصدیگری سازمان های نظارتی و بازرسی در اعمال نظارت، توسعه و تعمیق نظام خودکنترلی و جلب مشارکت بیشتر مردم از طریق ارتباطات شبکه ای و رایانه ای است.

۵ اقدامات سازمان بازرسی کل کشور به منظور تحقق شاخصه های نظارت نوین

سازمان بازرسی کل کشور یکی از مهم ترین ارکان قوه قضائیه است که نقش نظارتی آن بسیار مهم و حساس بوده و عامل تضمین کننده سلامت حاکمیت دستگاه های اجرایی و اصلاح اقتدار آنهاست. روند شکل گیری و سابقه نظارت و بازرسی در کشور و اقدامات انجام شده برای یافتن راه های افزایش کارایی و تأثیر آن، به بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

و با تصویب لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی مصوب ۵۸/۵/۶ هیئت وزیران برمی‌گردد.

موفقیت و پیشرفت در هر نظام، و تغییراتی که با هدف اصلاح انجام می‌شود مرهون نظارت‌های مؤثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال شود. هرچه موانع و محدودیت‌های بیشتری برای نظارت وجود داشته باشد فساد بیشتر بروز و گسترش خواهد یافت. بنابراین در راستای کاهش فساد باید شیوه نظارت را به‌سوی نظارت نوین سوق داد. سازمان بازرسی کل کشور در این زمینه اقدامات متعددی انجام داده که به‌رغم برخی کاستی‌ها، دستاوردهای نسبتاً خوبی به همراه داشته است.

درخصوص توجه به نظارت همگانی در جمهوری اسلامی ایران علاوه بر قانون اساسی که نقش مردم و نظارت آنان در پیشگیری از موارد خلاف قانون و سوءجریان در دستگاه‌های اداری را مدنظر قرار داده و آن را وظیفه‌ای همگانی و متقابل مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته در موارد متعدد به این نوع نظارت توجه شده است که اصل انتخابات از مصادیق بارز آن است.

سازمان بازرسی کل کشور در این جهت اقدامات مختلفی انجام داده است که از جمله آنها گسترش ارتباط با مردم از طریق تأسیس مرکز ارتباطات مردمی (سامانه ۱۳۶) بوده است. به‌منظور دسترسی آسان مردم به سازمان و ارائه خدمات الکترونیک به مراجعان، مرکز ۱۳۶ سازمان با امکانات مدرن و دیجیتالی طی دو سال گذشته فعالیت خود را آغاز کرده است. این مرکز، ضمن رسیدگی مقدماتی و حل مشکلات افراد، نسبت به بررسی و پالایش گزارش‌های مردمی اقدام و موارد حائز اهمیت را برای بررسی به ادارات کل تخصصی نظارت و بازرسی ارجاع می‌نماید. مهم‌ترین محورهای فعالیت این مرکز براساس اهداف و سیاست‌های اعلام شده عبارت‌اند از:

- راه‌اندازی پیام‌گیر صوتی (به‌عنوان بخشی از شماره تلفن ۱۳۶) و نصب صندوق در

بیشتر دستگاه‌ها.

- گردآوری، جمع‌بندی و تحلیل نظر و دیدگاه‌های مردم در حیطه وظایف سازمان و انتقال به مسئولان.

- کشف و تعقیب سوءجریانات جزئی و کلی در محیط‌های اداری و اجرایی از طریق گزارش‌های دریافتی.

- فرهنگ‌سازی و تلاش برای توانمندسازی مردم برای اجرای نظارت همگانی در جامعه.
- ارتقای سطح اعتماد عمومی به دستگاه نظارتی و سازمان براساس اقدامات انجام شده.
- طی بازنگری در روش‌ها و فرایندهای کار، نسبت به بهینه‌سازی امور و ارتقای نظام ارتباطی، اقداماتی انجام شده که برخی از آنها عبارت‌اند از:

- تمرکز رسیدگی به شکایات به منظور جلوگیری از موازی‌کاری و رعایت صلاح سازمان؛
- امکان ضبط مکاتبات و تماس‌های برقرار شده با شماره تلفن ۱۳۶، ذخیره تمامی مراحل انجام فعالیت‌ها، انتقال تماس به سایر کاربران و تبدیل مکالمه به کنفرانس چندنفره؛
- پیاده‌سازی نظام مدیریت ارتباط با ارباب‌رجوع و انجام کلیه مراحل ثبت اطلاعات و فرایند رسیدگی به صورت اتوماسیون^۱؛

- استخراج مکانیزه انواع گزارش و آمار مورد نیاز؛

- ارائه کد ویژه به مراجعان حضوری جهت پیگیری‌های آتی و آگاهی از نتیجه از طریق تماس با شماره تلفن ۱۳۶؛

- دریافت گزارش‌های مردمی از طریق وب‌سایت سازمان^۲ با هدف سرعت و سهولت در مبادله اطلاعات و اعلام نتیجه بررسی شکایت از طریق پست الکترونیکی به شاکی؛

- ارائه گزارش براساس محتوا و موضوع به حوزه معاونت‌های عملیاتی، ادارات کل بازرسی استان‌ها و واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی برای استحضار و بهره‌برداری یا اقدام درخصوص موارد سوءجریان؛

- اعلام نتیجه حاصل از اقدامات به شاکی از طریق برقراری تماس تلفنی، ارسال نامه و یا پست الکترونیکی از سوی مرکز؛

- ثبت وقت نظارت در سیستم جهت پیگیری مجدد اقدامات دستگاه‌های اداری و امکان تهیه لیست شکایاتی که مهلت وصول پاسخ آنها سپری شده است.

علاوه بر این سازمان بازرسی کل کشور برای تحقق نظارتی اثربخش و کارا و افزایش نقش مردم در امر نظارت سعی کرده نگاه سنتی به نظارت را تغییر دهد. در این زمینه اقدامات ذیل صورت گرفته است:

- تهیه گزیده اهم بازرسی‌های به‌عمل آمده از دستگاه‌های اجرایی و ارسال آن به گیرندگان خارج و داخل سازمان؛

- انعکاس اخبار سازمان از طریق صدا و سیما، جراید کثیرالانتشار و خبرگزاری‌ها؛
- استخراج، تهیه و تنظیم، ترجمه و انتشار برنامه‌ها، اخبار، تفاهم‌نامه‌ها، یادداشت‌های هیئت‌های خارجی و ارائه گزارش‌های لازم؛

- تهیه بولتن پژوهشی - تحقیقاتی جهت اطلاع مسئولان داخل و خارج از سازمان در زمینه آگاهی از آخرین تحقیقات و یافته‌های سازمان بازرسی کل کشور در خصوص ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد؛

- تقویت بخش نظارتی و گسترش اقدامات خودکنترلی و پیشگیرانه، در این خصوص سازمان بازرسی کل کشور علاوه بر انجام بازرسی‌های مستمر، نسبت به گسترش نظارت‌های پیشگیرانه از قبیل نظارت بر معاملات عمده و اعطای تسهیلات دولتی و همچنین انجام برنامه‌های خوداظهاری با همکاری و استفاده از ظرفیت دستگاه‌های اجرایی اقدام کرده است به طوری که بالغ بر ۲۶ درصد از برنامه‌های سازمان در سال ۸۶ نظارتی بوده است؛

- توسعه فناوری اطلاعات و نظارت الکترونیک.

این سازمان، از اوایل سال ۱۳۸۵ تاکنون با هدف ایجاد تغییر و تحول، منطبق بر استانداردهای نوین فناوری اطلاعات و ارتباطات در لایه‌های مختلف سازمانی اعم از

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن ۶۹

لایه‌های راهبردی و مدیریتی، مأموریتی و فناوری اطلاعات، اقداماتی را در فازهای مطالعات، آموزشی، فرهنگ‌سازی و پیاده‌سازی انجام داده است. اهم این فعالیت‌ها عبارت‌اند از:

- برگزاری سمینار فناوری اطلاعات و ارتباطات در زمینه معرفی استانداردهای فناوری

اطلاعات، اهداف و رویکرد سازمان؛

- ارائه دوره‌های آموزشی کاربردی کارشناسان سازمان با هدف آماده‌سازی یا

مأموریتی سازمان در استفاده از نظام‌های برنامه‌ریزی شده؛

- تجهیز زیرساخت‌های سخت‌افزاری سازمان؛

- پیاده‌سازی همجده زیرسیستم طرح جامع اداری، مالی و پشتیبانی در مرکز و ۲۷ نقطه

استانی با هدف مکانیزه کردن بخش ستادی سازمان؛

- طراحی پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان و پیاده‌سازی وب‌سایت مرکزی و سی نقطه

استانی در جهت ارائه خدمات دولت الکترونیک پایگاه اطلاع‌رسانی خبری، بانک

اطلاعات در شاخه نظارت و بازرسی و بخش انگلیسی برای ارتباطات بین‌المللی؛

- تجهیز و مکانیزه کردن کامل مرکز ارتباطات مردمی سازمان در بخش سخت‌افزار و

نرم‌افزار با راه‌اندازی خط E1 با سرویس سی تماس هم‌زمان و پیاده‌سازی نظام اتوماسیون با

هدف تسریع و تنظیم فرایند کاری؛

- اقدام در پیاده‌سازی کامل طرح جامع نظارت و بازرسی در سازمان.

از دیگر طرح‌های سازمان در جهت تقویت توانمندی خود در پیشگیری، استفاده از

فناوری اطلاعات در راستای نظارت‌های پیشگیرانه دیجیتال است تا از این طریق امکان

نظارت فراگیر سازمان بر فرایندهای دستگاه‌های اداری بدون حضور فیزیکی فراهم شود.

شورای دستگاه‌های نظارتی کشور به ریاست جناب آقای پورمحمدی با حضور پنج دستگاه

نظارتی فعال شامل سازمان حسابرسی کشور، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل

کشور، وزارت اطلاعات و دیوان عدالت اداری کشور در سال ۱۳۸۷ تشکیل شده و دبیرخانه

آن نیز از اول آبان ۱۳۸۷ شروع به کار کرده است. هدف اولیه این شورا ایجاد نظام نظارتی

نویسنده است. دبیرخانه این شورا براساس نظر اعضا در سازمان بازرسی کل کشور مستقر شد. شورای دستگاه‌های نظارتی کشور با هدف کمک به مدیریت کشور برای اصلاح و ارتقای نظام اداری، اعمال نظارت فراگیر و تأثیرگذار بر فعالیت‌های اداری کشور، سالم‌سازی ساختاری و نظارت بر اجرای صحیح قوانین و پیشگیری و مبارزه با فساد تشکیل شد.

نتیجه‌گیری

پیچیده شدن ساختارها و سازوکارها در دنیای امروز باعث شده روش‌های سنتی دیگر کارساز نباشد. این موضوع در خصوص نظارت نیز مصداق دارد. اگر تا دیروز کنترل و نظارت مستقیم ضمن عملی بودن در مواردی نیز مؤثر واقع می‌شد، امروز به دلیل ظهور پدیده‌هایی نظیر کار از راه دور، آموزش از راه دور، تجارت الکترونیکی و ... سازمان‌ها به سمت مجازی شدن پیش می‌روند به طوری که زمان و مکان در انجام امور فوق مفهوم خود را از دست داده است. بدیهی است در چنین فضایی شکل نظارت نیز تغییر یافته و نظارت هم‌زمان با استفاده از فناوری‌ها به‌عنوان رویکردی جدید مورد توجه قرار گرفته است. به طوری که کمتر نیاز به ایجاد ساختارهای نظارتی گسترده احساس می‌شود بلکه فناوری این امکان را فراهم ساخته تا کارکردهای روزانه به شکل هم‌زمان کنترل و به دلیل پایه‌ای بودن نظام نظارت مکانیزه، قابل ارزیابی در نظام‌های مختلف است.

باید توجه داشت که نظارت یکی از اجزای اصلی مدیریت محسوب می‌گردد و بدون توجه به آن، سایر اجزای مدیریت شامل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و هدایت نیز ناقص بوده و تضمینی برای انجام درست آن وجود ندارد. حیات یک سازمان به فرایند نظارت و کنترل وابسته است. فرایند نظارت بقا و اثربخشی نظام‌های سازمانی را دربرداشته و به مدیران اطمینان می‌دهد که تلفیق بهینه‌ای از اهداف تحقق می‌پذیرد.

منابع و مأخذ

- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۹). مدیریت عمومی، نی، تهران.
- _____ (۱۳۸۰). «ویژگی های نظام کارآمد نظارتی»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- امیری، علی نقی (۱۳۸۳). «طراحی مدلی برای بررسی نظارت اثربخش در سازمان»، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، تهران، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور.
- انصاری، ولی الله (۱۳۸۶). کلیات حقوق اداری: از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران، میزان.
- بیرو، آلن (۱۳۷۰). فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه باقر ساروخانی، تهران، انتشارات کیهان.
- پژوهشکده مطالعات راهبردی (۱۳۷۸). جامعه مدنی؛ اصول، رویکردها و زمینه شکل گیری آن در جمهوری اسلامی ایران، تهران.
- لانگست، پیتر (۱۳۸۷). برنامه های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره مند بگ نظر، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- دادگر، داود (۱۳۸۰). «مبانی بازرسی و تهیه گزارش های ویژه نظارتی»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- دیهیم، علیرضا (۱۳۷۸). نقش سازمان های مردم نهاد در امر مبارزه با فساد و ارائه مدل بومی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- رجایی خراسانی، سعید (۱۳۷۵). «اسلام و توسعه نیروی انسانی»، مجموعه مقالات نگرشی بر مدیریت در اسلام، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- رخشنده رو، علیرضا (۱۳۷۸). «جایگاه و نقش نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا.
- رضائیان، علی (۱۳۶۹). اصول مدیریت، تهران، سمت.

رهنورد، فرج‌الله (۱۳۷۷). «طرف‌داران و مخالفان مدیریت مشارکتی»، فصلنامه دانش مدیریت، سال یازدهم.

صادق‌پور، ابوالفضل (۱۳۷۸). نظریه‌هایی درباره بوروکراسی و ساختارهای تشکیلاتی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

صادقی، محمدعلی (۱۳۸۳). «نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخ‌گو»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

فرجی ارمکی، رضا (۱۳۸۰). «نگاهی به مبانی نظری نظارت و بازرسی در سازمان‌ها»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

لازار، ژودین (۱۳۸۰). افکار عمومی، ترجمه مرتضی کتبی، تهران، نی.

مصاحبه با سلیمانی معاونت اقتصادی سابق سازمان بازرسی کل کشور، ۷۹/۵/۱۵.

میرمحمدی، سیدمحمد (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران، سمت.

نوگرانی محبی، ابوذر (۱۳۷۷). نظارت همگانی و ارتباط آن با آزادی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران.

Daft, Richrd and Noe A. Raymond (2001). *Organizational Behavior*, Orland: Hartcourt college publisher.

Kathrine M. Barlol and David C. Martin (1994). *Management*, Second Edition Mc Graw-Hill.

Robbins, Stephen and David Decenzo (1995). *Fundamentals of Management Essential and Application*, NewJersey, Hall.