

سخن مدیرمسئول

از منظر مدیریت کلان و سیاسی، تعالی و توسعه هر جامعه، در گرو دو راهبرد است: وجود قوانین و سیاست‌های صحیح و اجرای درست آنها. ضمانت تحقق راهبرد اجرای درست قوانین و سیاست‌ها، در هر اجتماع قانون‌محور، بر عهده نهادهای نظارتی، بازرسی، ارزیابی و کنترلی است. این امر، بیانگر اهمیت جایگاه این نهادها در توسعه است. قانونگذار، همواره، به تحقق اهداف تعیین شده خود می‌اندیشد و تحقق قوانین نیز در گرو تعیین سازوکارهایی است که به وسیله آنها بتوان هم حرکت‌های خطای احتمالی به سوی اهداف را تصحیح کرد و هم اهداف را با اقتضائات نوشونده، در جریان فعالیت‌ها، هماهنگ کرد. این سازوکار، در واقع، همان نظارت و کنترل است که از ویژگی‌های اصیل در هر نظام کارآمد و قانون‌مدار به‌شمار می‌آید.

اسلام، به‌عنوان آخرین آیین آسمانی، که داعیه‌دار اجرای بهترین و کامل‌ترین شیوه‌های زندگی بشری در عرصه‌های مادی و معنوی است، در جلوه‌های مختلف، به نظارت و کنترل، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین فرایندهای مدیریتی، توجه کرده است. در سیره و سخن معصومان (ع)، به اشارات فراوانی برمی‌خوریم که در آنها به این نکته توجه شده است که مدیران و کارگزاران نظام اسلامی، اسوه و مظهر آرمان‌های جامعه اسلامی اند. به همین دلیل، کارایی و عملکرد آنها با پیشرفت کلیت جامعه، پیوستگی نزدیک دارد و زمینه‌ساز تحقق باورهای عمومی مردم است؛ بنابراین، نظارت و کنترل آنها، در نهایت، به صلاح و اصلاح جامعه می‌انجامد.

مفهوم دینی امر به معروف و نهی از منکر آشناترین جلوه توجه اسلام به مفهوم نظارت و کنترل است. امام باقر (ع) فرموده‌اند: «... ان الامر بالمعروف و النهی عن المنکر سبیل الانبیاء و منهج للصلحاء فریضه عظیمه بها تقام الفرائض و تامن المذاهب و تحل المكاسب و ترد المظالم و تعمر الارض و ينتصف من الاعداء و يستقیم الامر...؛ امر به معروف و نهی از منکر، راه و روش پیامبران و شیوه صالحان است و واجب بزرگی است که واجبات دیگر با آن بر پا می‌شود؛ به وسیله آن، راه‌ها امن و درآمد‌ها حلال می‌شود و حقوق پایمال شده به صاحبانش بازمی‌گردد؛ زمین آباد می‌شود و داد از دشمنان گرفته می‌شود و کارها سامان می‌پذیرد».^(۱)

در سخنی دیگر، امام علی (ع) می‌فرمایند: «لا یزال الناس بخیر ما امروا بالمعروف و نهوا عن المنکر و تعاونوا علی البر و التقوی فاذا لم یفعلوا ذلك نزع منهنم البرکات و سلط بعضهم علی بعض و لم یکن لهم ناصر فی الأرض و لا فی السماء؛ تا زمانی که مردم، امر به معروف و نهی از منکر کنند و در نیکی و تقوا به یاری یکدیگر بشتابند، در خیر و سعادت خواهند بود. اما اگر چنین نکنند، برکت از آنان گرفته می‌شود و گروهی بر گروه دیگر سلطه می‌یابند؛ نه در زمین یاوری دارند و نه در آسمان».^(۲)

حضرت علی (ع) به انواع و اقسام شیوه‌های نظارت و راهکارهای اصلاحی نیز اشاره فرموده است. از جمله در اشاره به شیوه غیرعلنی نظارت می‌فرماید: «چشم‌های [مخفی] بر کارگزاران و کارکنان بگمار، اعمال آنان را زیر نظر داشته باش و بازرسان و مراقبان صادق و باوفا برای آنان معین کن».^(۳)

در فرهنگ برخاسته از انقلاب اسلامی ایران نیز می‌توان جایگاه مردم را هم در مشروعیت بخشیدن به نظام سیاسی و هم در مشارکت در ابعاد نظارت و تصمیم‌گیری دید. امام خمینی پیشوای فقید انقلاب در این باره فرمودند: «باید همه زن‌ها و همه مردها در مسائل اجتماعی، در مسائل سیاسی وارد باشند و ناظر باشند. هم به مجلس ناظر باشند، هم به کارهای دولت ناظر باشند، اظهار نظر بکنند ... ملت اگر نظارت نکنند در امور دولت و مجلس و همه چیز، اگر کنار بروند، بسپارند دست اینها و بروند مشغول کارهایشان بشوند،

ممکن است یک وقت به تباهی بکشد. ما باید ناظر باشیم به امور مردم، ملت باید ناظر باشد به اموری که در دولت می گذرد».^(۴)

فساد در برخی کارگزاران نظام‌ها، جلوه دیگری از اهمیت جایگاه نظارت، بازرسی، ارزیابی و کنترل است. حتی با وجود سیاست‌ها و قوانین درست و نیز با فرض اجرای درست آنها، ممکن است مسئول یا کارگزاری، از منابع عمومی، برای منافع شخصی بهره‌برداری کند. بسیار اتفاق افتاده که دستگاه یا مدیری، با وجود کارکرد خوب و مقبول، مفاسدی نیز داشته است. در این موارد چه باید کرد؟ آیا می‌توان، به بهانه کارایی مقبول، از فساد چشم‌پوشی کرد؟ پاسخ، به روشنی، منفی است. براساس دیدگاهی مقطعی و خرد، شاید به نظر برسد که منفعت و کارایی یک مدیر، ارزش چشم‌پوشی از برخی فسادهای او را داشته باشد، اما در نگاهی جامع و کلان، این چشم‌پوشی‌ها، پس از گذشت زمان، به آسیبی بزرگ برای انقلاب بدل خواهد شد. غفلت از فسادی هرچند کوچک در پیکره انقلاب، به تخریبی بزرگ خواهد انجامید. همان‌گونه که رهبر معظم انقلاب بیان می‌کنند: «اصرار بر مبارزه با فساد، به این علت است که این مبارزه، زمینه‌ساز بهره‌مندی واقعی مردم از اهداف انقلاب باشد، و اگر فساد میان مسئولان رایج شود، ضربه‌ای که کشور از این مسئله متحمل خواهد شد، قابل جبران نخواهد بود».^(۵)

از این رهگذر، این سخن ولی امر مسلمین را می‌توان شعار سازمان بازرسی کل کشور دانست: «اداره کشور متوقف به مبارزه با فساد است».^(۶)

این مقدمه، دو نکته جدید و مهم را در خود نهفته دارد: توجه به اهمیت اجرای صحیح قوانین به‌مثابه یکی از دو بال توسعه و تعالی جامعه و نیز اهمیت مبارزه پیوسته با فساد کارگزاران در هر سطح و هر میزان کارآمدی، اما پرسش مهم این است که در این دو نکته، تفاوت کنترل و پایش چیست؟ آیا کنترل این دو کارکرد، از یک جنس است و می‌توان با رویکرد و ابزارهای کشف فساد، اجرای صحیح قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌ها را

نیز کنترل کرد؟ اگر کنترل اجرای صحیح قوانین، دارای رویکردها و ابزارهای ویژه خود است، آنها کدامند و ماهیتشان چیست؟

یافتن پاسخ این پرسش، نیازمند مراجعه به عقل و تجربه بشری، شنیدن همه سخن‌ها و انتخاب و پیروی کردن از بهترین آنهاست، و این همان توصیه قرآن کریم به انسان‌هاست: «الذین یستمعون القول فیتبعون أحسنه أولئک الذین هداهم الله و أولئک هم أولوا الألباب؛ آنان که سخن را می‌شنوند و از نیکوترین آن پیروی می‌کنند. اینان را خداوند هدایت کرده و در شمار خردمندانند».^(۷)

با مرور آثار مکتوب و مراجعه به دانشگاه‌ها و مراکز علمی، که در باب «کنترل نظام اداری» پژوهش می‌کنند، به مباحث مختلفی برمی‌خوریم. یکی از مهم‌ترین این مباحث، مفهوم ارزیابی^۱ است. تنها در آمریکا، که با بهره‌کشی علمی از نخبگان سراسر دنیا، خود را به مهد علم تبدیل کرده است، سه فصلنامه تخصصی از سوی مراکز علمی - پژوهشی و دولتی منتشر می‌شود. کتاب‌های بی‌شماری نیز در موضوع ارزیابی نوشته شده است که در دانشگاه‌های دنیا تدریس می‌شود. این در حالی است که در ایران این مفهوم و فن چندان شناخته شده نیست؛ اهمیت آن کشف نشده و تفاوت آن با نظارت تبیین نشده است. برای مثال، در کتاب *ارزیابی سیاستگذاری عمومی*^۲ نوشته ویلیام دان^۳، استاد دانشگاه آمریکا، فصل هشتم به تبیین مفهوم نظارت و فصل نهم به تبیین مفهوم ارزیابی اختصاص یافته که بر تفاوت و جدایی این دو مفهوم و فن از یکدیگر تأکید شده است.^(۸)

تفاوت اساسی نظارت و ارزیابی، در بیانی مختصر، این است که نظارت، به کنترل و پایش فرایند اجرای قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌ها اشاره دارد و پرسش اصلی آن این است که آیا در فرایند اجرا انحرافی هست؟ اما ارزیابی عبارت است از تخمین، نرخ‌گذاری و اعتبارسنجی اجرای قانون، سیاست و برنامه و پرسش اصلی آن این است که اجرای این

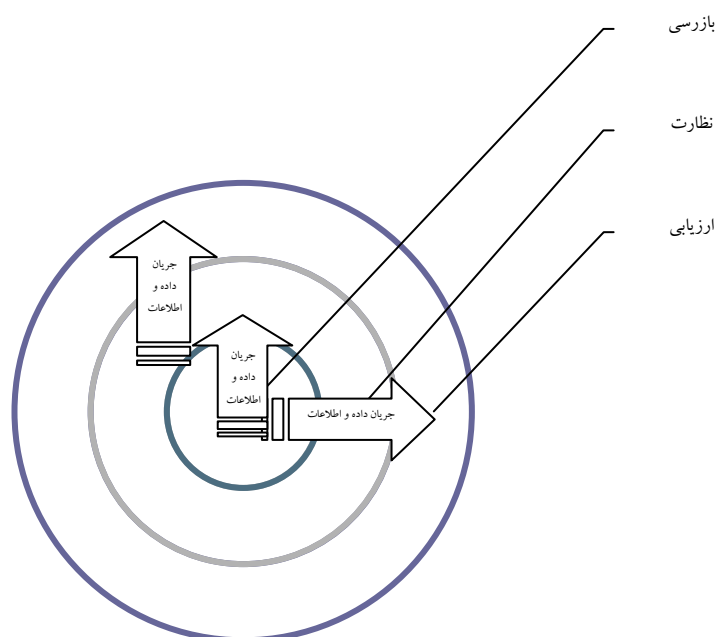
1. Evaluation
2. Public Policy Analysis
3. William Dunn

سیاست، برنامه و قانون، چه تفاوت و تأثیری را ایجاد کرده است؟ نظارت عبارت است از سنجش و اصلاح عملکرد یک سازمان برای به دست آوردن این اطمینان که اهداف سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به انجام رسیده است.

صرف بیت‌المال به منظور اجرای قانون، سیاست و برنامه، باید برای تحقق یک هدف مشخص و نافع باشد. هرچند در فرایند اجرا و مدیریت این برنامه، سیاست یا قانون، انحرافی رخ نداده باشد، اما در وضع جامعه نیز تأثیر مثبتی برجای نگذاشته باشد، عین فساد بلکه از فسادهای کلان است. ارزیابی، در مقابل نظارت، بر قضاوت‌هایی متمرکز است که مربوط به ارزش‌ها و نتایج سیاست‌ها و برنامه‌هاست. ارزیابی، در درجه اول، تلاشی است برای تعیین فایده، ارزش و نفع اجتماعی یک سیاست، برنامه یا قانون، نه صرفاً کوششی برای گردآوری اطلاعات درباره خطای یک یا چند کارمند دولتی.^(۹)

جدول ۱ مقایسه نظارت و ارزیابی

زمان	مجریان	محصول و نتیجه	ابزار	چه نوع فساد را هدف قرار می‌دهد؟	کارکرد برای سلامت نظام اداری	پرسش اصلی	سطح تحلیل	
در حین اجرای برنامه‌ها و قوانین	قضات و بازرسان	حکم‌های قضایی فردی	بازرسی	فساد فردی و گروهی	تضمین نبود انحراف در فرایند اجرا	آیا انحرافی رخ داده است؟	خرد - فردی	نظارت
هم پس از پایان برنامه و سیاست و هم در مقاطع زمانی مشخص شده در حین اجرا	تحلیلگران و ارزیابان	گزارش‌های منظم و ادواری	تحلیل و محاسبه	فساد کلان و اجرایی	تضمین تدوین و اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین صحیح و اثرگذار	آیا نتیجه و تأثیری داشته است؟	کلان (دستگاهی - برنامه‌ای)	ارزیابی



شکل ۱ رابطه بازرسی، نظارت و ارزیابی

مهم‌ترین کارکرد ارزیابی این است که مشخص کند با توجه به صرف اموال عمومی، اقدامات دستگاه‌های دولتی تا چه میزان نیازها، ارزش‌ها و برنامه‌ها را محقق کرده است؛ مثلاً با وجود صرف چندین میلیارد ریال بودجه به منظور اجرای برنامه افزایش سلامت در یک سال، اهداف تعیین شده، براساس شاخص‌ها و معیارهای معین، تا چه اندازه محقق شده است و اگر نشده است چرا؟ در زمینه چستی ارزیابی، تکنیک‌های آن، اهمیت و کارکردهای آن، نمونه‌های مطالعه شده و گزارش‌های تولید شده مطالب فراوانی وجود دارد و مؤسسات و نهادهایی، به صورت تخصصی، در حال آموزش و پژوهش درباره این موضوع‌اند. امید است بتوانیم با درک ضرورت‌های امروزی و بومی‌سازی تجربیات جهانی، از نظام کنترل مبتنی بر نظارت و بازرسی صرف - که هدف آن فقط مبارزه با فساد است - به نظام کنترل مبتنی بر

نظارت و ارزیابی - که هدف آن هم کنترل فساد و هم کنترل کارایی و بهره‌وری در اجرای سیاست‌ها و قوانین و صرف بیت‌المال است - برسیم.

مصطفی پورمحمدی

مدیرمسئول فصلنامه دانش ارزیابی