

Pathology of Public Supervision in Iranian Law

ARTICLE INFO

Article Type
Research Article

Authors

Nematollah Loveimi¹
Mohammad Taghi Dashti^{2*}
Maryam Janadeleh³

How to cite this article

Nematollah Loveimi, Mohammad Taghi Dashti, Maryam Janadeleh, Pathology of Public Supervision in Iranian Law, *Journal of Islamic Life Style Centeredon Health*, 2022:6(3): 690-698.

1. PhD student, Department of Law, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran.
2. Academic staff member, Mobna Research Center, Tehran, Iran (Corresponding Author).
3. MA, Department of Private Law, Ahvaz Branch, Islamic Azad University, Ahvaz, Iran.

* Correspondence:

Address:
Phone:
Email: t_d_dashty@yahoo.com

Article History

Received: 2022/08/06
Accepted: 2022/10/11

ABSTRACT

The issue of public and universal supervision in Iran's legal system is one of the challenging issues that can be studied and investigated in the field of harms and limitations, so in this research, focusing on this issue, the topics presented are based on the answer to this basic question. What are the challenges and limitations of public supervision in Iran's legal system? The results and findings of the research, which have been prepared and arranged in a descriptive and analytical method, confirm that public surveillance has disadvantages and challenges, such as the multiplicity of supervisory authorities, incomplete supervisory tools in the law, sources and methods, inconsistency in supervision, application of taste, immunity from supervision. , the culture of unsupervisability is faced with structural obstacles and the like that by relying on solutions such as the integration of supervisory authorities, public awareness and information, establishing favorable laws and coordination between supervisory institutions, strengthening social capital and strengthening parties, media and popular gatherings, it can be overcome these challenges.

Keywords: Surveillance, Public Surveillance, Public Surveillance, Limitations of Public Surveillance, Challenges of Public Surveillance.

مقدمه

۱- مفهوم و جایگاه نظارت در نظام حقوق اساسی
واژه نظارت با فتح نون و کسر نون در فرهنگ فارسی خود به
تفکیک چنین معنی شده است:

نظارت (با فتح نون): عمل ناظر و مقام او، مراقبت در اجرای امور،

...

نظارت (با کسر نون): زیرکی، فراست، نظر کردن، نگرستن، نظر،
نگرش. (۱)

نظارت اسم مصدر از ریشه نظر است. نظارت در فارسی یعنی،
مراقبت، تحت نظر و دیده بانی داشتن بر کاری. ابن منظور در ذیل
کلمه نظارت می‌نویسد: «نظر یعنی تامل در چیزی با چشم یا حس
کردن با چشم و نظارت یعنی گروهی چیزی را مشاهده و نگاه
می‌کنند، همچنین وی ناظر را به حافظ معنی کرده است.» (۲)

در قاموس المحيط به کسی ناظر گفته‌اند که با تزیینی نگاه می‌کند
و از تهمت بری است. (۳) در معجم الوسیط نظر به معنی تدبیر و
تفکر آمده و نظارت به معنی فراست و مهارت و زیرکی است. (۴)
مفهوم نظارت در معنای عام، وسعت و شمول گسترده‌ای دارد. تمام
سازمان‌ها، اعم از بزرگ و پیچیده تا کوچک و ساده، دولتی و غیر
دولتی، صنعتی یا آموزشی و انتفاعی و غیر انتفاعی، برای دستیابی به
اهداف خود به نظارت و راهنمایی در امر مدیریت نیاز دارند.
معمولاً در این معنا اصطلاح نظارت مترادف با کنترل به کار برده
می‌شود. شاید دلیل اصلی این صاحب نظران عام سازمان و مدیریت،
ارتباط و وابستگی بسیار نزدیک هر دو مفهوم برای کاربردی یگانه
باشد. کنترل غالباً معنای ضمنی نامطلوبی دارد، زیرا به نظر می‌رسد
اعمال کنترل آزادی عمل فردی را تهدید می‌کند. حال آن که نظارت
با در نظر گرفتن جوانب اساسی روابط انسانی در روابط، تلویحاً بر
آن است تا حرمت و شان و مقام انسان در یک رابطه را نیز مد نظر
و توجه قرار دهد. (۵)

همانطور که بیان شد در لغت، نظارت را مراقبت توأم با زیرکی و
فراست معنی کرده‌اند. بدین معنا که نظارت در عربی به معنای
زیرکی و فراست و در فارسی به معنی نظاره و نظر کردن و نگرستن
آمده است.

۲- موانع و محدودیت‌ها

نهادهای سازمان‌های نظارتی برای اعمال نظارت با برخی از موانع و
محدودیت‌ها روبرو هستند که بخشی از مهمترین آنها را در ادامه
بررسی خواهیم کرد.

۱-۲- موانع و محدودیت‌های سازمان‌های نظارتی

بخش مهمی از این موانع و محدودیت‌هایی که وجود دارد درونی
است و مربوط به ساختار و ابزارها است که در ادامه تبیین خواهد
شد.

۱-۱-۲- چالش‌های مربوط به معیار و محدوده نظارت

تعیین معیار و ضابطه (استاندارد)، تطبیق و ارزیابی عملکرد با معیار
و ضابطه‌ها، تشخیص صحت یا انحراف، اعلام نتیجه و پیگیری تا
انجام اصلاحات به عنوان فرآیند انجام نظارت از مهمترین

نعمت الله لویمی^۱

دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم،
ایران.

محمد تقی دشتی^{۲*}

عضو هیات علمی، مرکز پژوهشی مبنا، تهران، ایران (نویسنده
مسئول).

مریم جنادله^۳

کارشناسی ارشد، گروه حقوق خصوصی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد
اسلامی، اهواز، ایران.

چکیده

مساله نظارت عمومی و همگانی در نظام حقوقی ایران از جمله یکی
از مباحث چالشی است که در حوزه آسیب‌ها و محدودیت‌ها قابل
مطالعه و بررسی است، بنابراین در این پژوهش با تمرکز بر روی این
موضوع، مطالب مطروحه حول محور پاسخ به این پرسش اساسی
شکل گرفته است که اساساً نظارت عمومی در نظام حقوقی ایران با
چه چالش‌ها و محدودیت‌هایی روبرو است. نتایج و یافته‌های
پژوهش که به روش توصیفی و تحلیلی تهیه و تنظیم شده است موبد
این است که نظارت همگانی با آسیب‌ها و چالش‌هایی نظیر تعدد
مراجع نظارتی، ابزارهای ناقص نظارتی در قانون، منابع و شیوه‌ها،
ناهماهنگی در نظارت، اعمال سلیقه، مصونیت از نظارت، فرهنگ
نظارت ناپذیری، موانع ساختاری و نظایر آن مواجه است که با تکیه
بر راهکارهایی نظیر ادغام مراجع نظارتی، آگاه‌سازی و اطلاع رسانی
عمومی، وضع قوانین مطلوب و هماهنگی بین نهادهای نظارتی،
تقویت سرمایه‌های اجتماعی و تقویت احزاب، رسانه‌ها و تجمعات
مردمی، می‌توان این چالش‌ها را بر طرف ساخت.

کلید واژگان: نظارت، نظارت عمومی، نظارت همگانی،

محدودیت‌های نظارت عمومی، چالش‌های نظارت عمومی.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۱۹

* نویسنده مسئول: t_d_dashty@yahoo.com

فعالیت‌های سازمان‌های نظارتی است که باید بطور کامل مورد توجه قرار گیرد.

نبود استانداردهای دقیق، واقعی و منصفانه، امر نظارت را با مشکلات جدی مواجه خواهد کرد و تطبیق و ارزیابی عملکرد غیرممکن خواهد شد و با انجام فعالیت‌های نظارتی فاقد استاندارد، تشخیص ناظر، مورد تردید قرار خواهد گرفت و در نتیجه اصلاحات فراموش یا به کندی انجام خواهد شد. انجام نظارت‌های بعد از اجرا و ارزیابی نتایج فعالیت‌های گذشته با فرض تشخیص انحراف از برنامه یا خطا در اجرا نمی‌تواند تاثیر مطلوبی در اصلاح امور داشته باشد و از اتلاف و تضییع اموال و منافع دولت و حقوق عمومی جلوگیری نماید. منحصر شدن فعالیت سازمان‌های نظارتی به این نوع از نظارت، حکم نوشداری را خواهد داشت که نخواهد توانست اهداف مورد انتظار را تحقق بخشد. سازمان‌های نظارتی با توسعه فعالیت‌ها و استفاده از تمامی ظرفیت‌ها و اعمال نظارت‌های مختلف، به ویژه نظارت‌های پیشگیرانه و آینده‌نگر با حضور به موقع، باید علاج واقعه را قبل از وقوع داشته باشند و انحراف و خطا از قانون و برنامه را قبل یا حین اجرا تشخیص و اعلام نمایند. محدوده و قلمرو زمانی نظارت از این حیث قابل اهمیت است که علاوه بر حراست از اموال عمومی و دولت، مدیران و کارکنان را از مسیر صحیح، آگاه می‌سازد و از افزایش هزینه‌ها جلوگیری می‌نماید. ضریب خطا در روند و نتیجه را کاهش و اعتماد و اطمینان متقابل سازمان‌های نظارتی و دستگاه‌های اداری را به همراه خواهد داشت. گسترش فعالیت‌های نظارتی به همه محیط‌ها و موضوع‌ها و حضور ناظران در همه دستگاه‌ها همواره مورد تاکید قرار گرفته است. توجه به این مهم، نظارت را به عنوان ابزاری برای حسن مدیریت در کشور معرفی خواهد کرد. در مرحله اول چاره‌ای جز اولویت‌بندی در سازمان‌ها و دستگاه‌های مورد بازرسی و نظارت نداریم. (۶)

اطلاعات، نقش مهمی در اعمال نظارت موثر دارد، دسترسی به اطلاعات دقیق و به هنگام، و تجزیه و تحلیل اطلاعات، مسیر روشنی فرا روی ناظران خواهد گشود و علاوه بر دقت در تشخیص، موجب کوتاه شدن زمان فعالیت نظارتی و کاهش هزینه‌ها خواهد شد. اطلاعات، مهمترین ابزار برای نظارت، دسترسی به اطلاعات است که به موقع جمع‌آوری و مورد بهره‌برداری قرار گیرد. دسته‌بندی اطلاعات فراهم آمده، ارزیابی و پردازش آنها و ایجاد بانک‌های اطلاعاتی، بهره‌برداری صحیح و سریع از اطلاعات را ممکن و ضریب اطمینان را افزایش خواهد داد. این ضرورت، با اختصاص مرکزی در کنار شورای عالی هماهنگی و سیاست‌گذاری سازمان‌های نظارتی تحت عنوان مرکز اطلاعات و مطالعات که وظیفه جمع‌آوری، تنظیم و ایجاد بانک‌های اطلاعاتی را به عهده داشته باشد تامین خواهد شد و با انجام مطالعات و تحقیقات و بهره‌گیری از نتایج پژوهش‌ها، اطلاعات و نظرات صحیح و به موقع در اختیار ناظران و تصمیم‌گیرندگان قرار دهد. اعزام ناظران بدون اطلاع یا کم اطلاع و انجام فعالیت‌های نظارتی بر مبنای اطلاعات نادرست، قدیمی و غیر صحیح، عکس‌العمل دستگاه‌های اداری (مدیران و کارکنان) را به همراه خواهد داشت و موجب وقفه و کندی در روند امور خواهد شد. از

جمله ویژگی‌های نظارت موثر، دقیق بودن اطلاعات، به موقع بودن نظارت و انجام نظارت مبتنی بر هدف و برنامه (معقول و قابل درک) است. نظارتی که کشف‌کننده و عینی باشد و در نقاط مهم و استراتژیک انجام شود و همچنین مقرون به صرفه و کم هزینه باشد. (۷)

نقص در هریک از موارد مذکور نظارت را با آسیب‌های جدی مواجه خواهد ساخت و موجب کم اثر یا بی‌اثر شدن این فعالیت که ضرورت انجام آن انکارناپذیر است خواهد شد. فقد معیار و ضابطه (استاندارد)، عدم به کارگیری و اعزام ناظران واجد شرایط، کمبود اطلاعات و دسترسی نداشتن به اطلاعات دقیق و به موقع و انجام نظارت‌های بی‌هدف و برنامه بدون توجه به اولویت‌ها و موارد مهم، در غیر از زمان خود پرهزینه، آزار دهنده، نقض غرض و خلاف انتظار است. در اعمال نظارت، افراط و تفریط جایز نیست و زیاده‌روی به همان اندازه زیان آور است که کم توجهی خسارت وارد می‌کند. نظارت بیش از حد به روح آزادی و استقلال افراد لطمه زده، خلاقیت و نوآوری را از آنان سلب و آنها را در مقابل نظارت مقاوم خواهد ساخت. (۸)

باتوجه به اینکه هدف نظام نظارت، اصلاح عملیات و جلوگیری از انحرافات است باید علاوه بر جامعیت، واقعی، ساده، روشن و خالی از ابهام باشد و نباید بر مبنای ذهنیات و نظرات شخصی ناظران اعمال گردد و اساساً نظارت باید ابزاری برای اصلاح باشد نه تشبیه و مجازات. فعالیت‌های نظارتی در مرحله اعلام نتیجه و پیگیری اجرای پیشنهادها با چالش‌هایی عمده از جمله مقاومت مدیران، تردید در صحت و سقم نتایج بررسی، غیر قابل اجرا بودن پیشنهادها یا عدم امکان رفع مشکلات به لحاظ محدودیت‌های منابع و بهانه‌هایی که بعد از اعلام نتیجه و ارسال گزارش مطرح می‌گردد، مواجه خواهد شد رو در رو قرار گرفته است. این نوع استقبال از نتایج فعالیت‌های نظارتی در دستگاه‌های اداری و مراجع صالحه دیگر که وظیفه تعقیب کیفی یا اداری مجرمان و متخلفان و ناقضان قانون را برعهده دارند ناظران را کم انگیزه و افکار عمومی را مایوس و نگران نموده است. عدم حساسیت محاکم قضایی در رسیدگی فوق‌العاده به اتهامات اعلام شده و مجازات مرتکبین فساد و ملاحظه‌کاری هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری، در اتخاذ تصمیمات متناسب، اصلاحات مورد نظر سازمان‌های نظارتی را به ورطه فراموشی سپرده و جری شدن متخلفان را باعث گردیده است. صدور احکام برایت به اعتبار عدم احراز سوء نیت، ختم رسیدگی و اتخاذ تصمیم، به لحاظ گذشت زمان (مشمول مرور زمان قرار دادن اتهامات افرادی که به حقوق و اموال عمومی و بیت المال تجاوز نموده‌اند) یا تعیین مجازات‌های نامناسب (جزای نقدی) که عموماً درصد ناچیزی از اموال تصرف شده می‌باشد هرگز راه به جایی نخواهد برد. عدم تحقق نتیجه، سازمان‌های نظارتی را به پیگیری‌های مکرر و بعضاً انصراف از آن سوق داده است. نبود ضمانت اجرای متناسب و قطعی در برخورد با این نوع برداشت از نتایج نظارتی، نقش مهمی را ایفاء نموده است. تاکید قانونگذار بر رسیدگی فوق‌العاده و خارج از نوبت یا اجرای پیشنهادها در ظرف مدت مقرر، کافی نبوده و انجام اصلاحات اداری را تضمین نمی‌نماید.

خواهد داد. موجب ایجاد حساسیت بیش از حد و نارضایتی مدیران و کارکنان خواهد شد و از سوی دیگر سایر دستگاه‌های اداری در حریم امن عدم ورود ناظران قرار خواهند گرفت. ضرورت هماهنگی سازمان‌های نظارتی، تنظیم سیاست‌گذاری مشخص و تدوین برنامه‌های راهبردی امری اجتناب‌ناپذیر است. تبادل اطلاعات، استفاده از ظرفیت‌های موجود سازمان‌های نظارتی و توسعه فعالیت‌های نظارتی بر مبنای برنامه و هدف و بطور کلی اعمال مدیریت نظارت در کشور تضمین‌کننده سلامت اداری و امنیت اقتصادی و اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است.

۲-۱-۳- چالش‌های مربوط به ابزارهای نظارت

تدوین و تصویب قانون، بدون ملاحظات کارشناسی و فنی و اصلاحات مکرر بنا به نیازها مقطعی و تشخیص‌های سلیقه‌ای از جمله آسیب‌هایی است که علاوه بر سازمان‌های نظارتی گریبان‌گیر بیشتر دستگاه‌های اداری کشور می‌باشد. حجم قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظران و مجریان، مقوله‌ای است قابل اهمیت و قبل از هر اقدامی، اصلاح قوانین و تدوین و تصویب قوانین ساده و قابل فهم ضروری به نظر می‌رسد. قوانین مورد عمل سازمان‌های نظارتی نیز از این قاعده مستثنی نیست. منابع سازمانی اعم از منابع مالی و نیروی انسانی در دستگاه‌های نظارتی از وضعیت مورد قبول برخوردار نیست و تا نقطه مطلوب فاصله دارد.

کثرت قوانین، مقررات و روندهای قضایی دست و پاگیر نیز از جمله موانع اجرای نظارت است و در پیچ و خم این مقررات پیچیده و گسترده بسیاری از معروف‌ها زمین گیر و بسیاری از مفاسد و منکرات رشد می‌نمایند و حتی چهره قانونی به خود می‌گیرند و در حقیقت نهضتی احیاگرانه برای رفع این معضل و انجام بازنگری‌های مناسب، در این مقررات و رویه‌های زائد قضایی ضروری است و حتی عالی‌ترین مقام دستگاه نظارتی کشور، یعنی ریاست سازمان بازرسی کل کشور به ضرورت این امر بارها اشاره کرده است. (۱۰)

بودجه و اعتبارات ناکافی سازمان‌های نظارتی را به گونه‌ای مشغول ساخته که در طول سال وقت و انرژی مدیران سازمان‌های نظارتی را به خود اختصاص داده است. منابع انسانی کارآمد، بزرگترین و با ارزش‌ترین دارایی هر تشکیلات و پشتوانه‌ای مطمئن و مستحکم برای کسب موفقیت در هر سازمان است و انتخاب و به کارگیری نیروهای شایسته، تناسب نیروها در حوزه عملیات نظارتی و بخش‌های پشتیبانی و جلوگیری از ورود نیروهایی که از کارایی و تجربه برخوردار نیستند، به عنوان الگوی صحیح به کارگیری نیروی انسانی، ملاک عمل دستگاه‌های اداری قرار خواهد گرفت. با توجه به فرآیند نظارت، و ویژگی‌هایی که برای انجام نظارت موثر احصاء شده است، علاوه بر ضرورت تعیین معیار و ضابطه، ناظران نیز باید توانایی شناخت و فهم موضوع مورد نظر را داشته باشند و بتوانند ارزیابی صحیح از عملکرد را ارائه نمایند.

ناظران که وظیفه مهم تطبیق، ارزیابی و تشخیص را به عهده دارند باید از صلاحیت‌های لازم برخوردار باشند. انتخاب ناظران امین،

نتیجه صحیح و مورد انتظار مشروط به انجام صحیح مراحل و مقدمات است. نظارت کارآمد و اثربخش در اولین گام در گرو اعمال نظارت با تمام ویژگی‌هایی است که به آنها اشاره گردید.

۲-۱-۲- چالش مربوط به ساختار و جایگاه سازمان‌های نظارتی

در گام اول باید پرسید که با چه سازوکاری باید نظارت کرد، چه نظارت از بالا به پایین، چه پایین به بالا و چه نظارت هم عرض، درست است که نهادهایی مثل خبرگان، شورای نگهبان، سازمان بازرسی قوه قضائیه و غیره به عنوان ساختارهای نظارتی در نظر گرفته شده‌اند، ولی در برخی مواقع ابهاماتی در سازوکار وجود دارد. به عنوان نمونه، ارائه لایحه‌های «اصلاح قانون انتخابات» و «لایحه اصلاح قانون وظایف و اختیارات رئیس جمهور» و همچنین «عدم سازوکار لازم برای نظارت رهبری در خبرگان» و «اشتراک قوه قضائیه و مقتنه در نظارت بر قوه مجریه» و غیره از این قبیل است که باید به یک اصلاح ساختاری و یک توافق دست یافته شود، تا جایی برای این گونه لوایح و اختلافات و ابهامات نباشد، همین موارد حاکی از مشکلات و عدم گویایی ساختاری است. (۹)

تعدد سازمان‌های نظارتی و عدم تصویب قانون به منظور ارتباط سیستمی و قانونمند میان سازمان‌های نظارتی، موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری و پرهزینه شده است. این ناهماهنگی و عدم ارتباط سبب شده است تا حاصل اقدامات و نتیجه فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی، برای یکدیگر قابل بهره‌برداری نباشد. هرچند ارتباط‌های مقطعی و تعریف نشده‌ای وجود دارد که به نظر می‌رسد ناکافی بوده و هدف مورد نظر تامین نمی‌گردد و باید در یک سیستم ارتباطی صحیح، نتایج اقدامات نظارتی هر یک از سازمان‌های نظارتی براساس یک راهبرد مشخص مورد بهره‌برداری قرار گیرد. تشکیل شورای عالی سیاست‌گذار و هماهنگی سازمان‌های نظارتی کشور که با پیشنهاد سازمان بازرسی کل کشور در لایحه قانون برنامه سوم توسعه (ماده ۲) پیش‌بینی شده بود به لحاظ اختلاف در ساختار و جایگاه و تداخل قوا به سرانجام نرسید. در حالی که فقدان یک نهاد عالی سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده سازمان‌های نظارتی کاملاً محسوس است. هرچند ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که در مقام هماهنگی‌های مقدماتی و جلوگیری از انجام فعالیت‌های موازی نظارتی و استفاده از گزارش‌های سازمان‌های نظارتی و واحدهای نظارت درونی دستگاه‌ها تصویب شده است، با بی‌اعتنایی مواجه و به بهانه‌های مختلف از جمله ساختار و جایگاه قانونی و غیره همکاری‌های لازم صورت نگرفته است.

مواد ۴۸ و ۴۹ آیین‌نامه اجرایی و تبصره‌های ذیل آن نیز به رغم ضمانت اجرای پیش‌بینی شده شکل اجرایی به خود نگرفته است. بخشی نگری، عدم اعتماد سازمان‌های نظارتی به یکدیگر و پوشیده نگاه داشتن اطلاعات به بهانه طبقه‌بندی و غیره و یا ارایه بخشی از اطلاعات با اکراه و استناد به جایگاه سازمانی که قرار گرفته‌اند، از جمله مواردی است که هماهنگی‌ها را دشوار ساخته و هر یک مسیر خود را، می‌پیمایند. اعمال نظارت‌های مکرر از یک دستگاه علاوه بر مشغول کردن بیش از حد مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری، هزینه‌های انجام نظارت را افزایش و بهره‌وری دستگاه‌ها را کاهش

است که کمتر سازمان‌های نظارتی اتخاذ نموده‌اند. انجام نظارت‌ها و بازرسی‌های مشترک تلفیقی با استفاده از ظرفیت‌های موجود دستگاه‌های اداری و سازمان‌های نظارتی تعامل و همکاری را گسترش و اعتماد متقابل را افزایش خواهد داد. در حال حاضر که شبکه‌های رایانه‌ای IT و ICT و اتوماسیون در دستگاه‌های اداری در حال شکل‌گیری و اجرا می‌باشد، می‌توان با ورود به محیط اطلاعات و داده‌ها، از چگونگی فعالیت دستگاه‌های اداری آگاه گردید. مطالعه تطبیقی و شناخت روش‌های نو در عرصه نظارت که مورد عمل در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه است، سازمان‌های نظارتی را در نیل به اهداف و وظایف محوله قانونی یاری خواهد کرد.

۲-۲- موانع و محدودیت‌های نظارتی فراسازمانی

بخشی از محدودیت‌ها و موانع مربوط به نظارت فراسازمانی است که در این قسمت بر روی این موضوع تمرکز خواهیم داشت.

۲-۱- فرهنگ نظارت‌پذیری

عکس‌العمل‌های مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری و کیفیت استقبال آنان از ورود سازمان‌های نظارتی و موضوعی که توسط آنان در مواجهه با ناظران اتخاذ می‌شود از این جهت قابل بحث است که ناظران و دستگاه‌های نظارتی به محض انتخاب موضوع یا محیط برای اعمال نظارت، و شروع فعالیت نظارتی با مقاومت و عدم پذیرش روبرو می‌شوند. ضعف پاسخگویی دستگاه‌های اداری، نبود روحیه قانون‌گرایی و تلاش در خروج از حیطه نظارتی فاصله‌ای بین ناظران و مجریان ایجاد و به بروز دو دیدگاه منتهی شده است. دیدگاه ناظران و سازمان‌های نظارتی بر اصلاح امور مبتنی است و مجریان تلقی دیگری از حضور سازمان‌های نظارتی ابراز می‌کنند. می‌گیری، تنبیه و کاسته شدن جرأت، خلاقیت و نوآوری مدیران و غیره از جمله آنها است. تبدیل نگرش تقابلی به تعاملی و ایجاد و توسعه فرهنگ نظارت‌پذیری، ضرورتی است مهم تا بتوان گام نخست را برداشت. وحدت دیدگاه از مقاومت‌ها خواهد کاست و همکاری‌ها را افزایش خواهد داد. زیرا اصلاح امور، رفتار، ساختار، قانون و روش هدف مشترکی است که سازمان‌های نظارتی و همچنین مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری آرزوی تحقق آن را دارند. (۱۱)

نظارت فراگیر مقتدرانه و مشفقانه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌ها به منظور ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری کشور و پیشگیری از وقوع تخلف و جرم و دفع زمینه‌های فساد و تبعیض و مبارزه با آن جهت افزایش معنویت و اخلاق و ارایه بهتر به مردم هدفی است که برای تحقق آن برنامه‌ریزی شده است.

در تقویت فرهنگ نظارت‌پذیری چند عامل موثر هستند، به بیان دیگر سه عامل می‌تواند تأثیرات این فرهنگ‌سازی را صد چندان کند، اولین و مهمترین عامل در واقع مطبوعات، خبرگزاری‌ها و صدا و سیما است که با رویکردی مردمی می‌توانند فرهنگ نظارت‌پذیری را با قلم رسانه‌ای و ساخت برنامه‌هایی فاخر و عمیق در جامعه رونق بخشیده و رواج دهند.

صادق و وفادار که تخصص لازم و تجربه کافی را داشته باشد و با علاقه و انگیزه وظایف خود را انجام دهند تأکید شده است. اعزام ناظران فاقد شرایط لازم، عمومی و تخصصی اساس و صحت فعالیت نظارتی و تشخیص را مورد سوال قرار خواهد داد، لذا همانگونه که تعیین معیار و ضابطه (استاندارد) به عنوان ابزار کار و تشخیص ضروری می‌باشد انتخاب ناظر واجد شرایط ضروری‌تر به نظر می‌رسد، ناظرانی که باید نقش دیده را ایفاء نمایند باید درست ببینند و منعکس نمایند در غیر این صورت تصمیم‌گیرنده‌ها را گمراه، و تصمیمات نایجا اتخاذ خواهد شد، کمتر یا بیشتر از واقع دیدن، عدم انعکاس به موقع، اعلام به غیر از مرجع تصمیم‌گیرنده، نگرانی‌هایی است که وجود دارد.

اگر ناظر در مقام تصمیم‌گیری قرار گیرد و بنا به تشخیص، اغماض یا بنا به سلیقه و نظر شخصی، اقدام نماید نگران‌کننده‌تر خواهد شد. محدودیت در جذب و به کارگیری نیروی انسانی مورد نیاز و واجد شرایط (که از ثبات شغلی و درآمد مکفی برخوردار باشد) علاوه بر دشواری اخذ مجوز و مقاومت‌هایی که در این زمینه انجام می‌شود با توجه به کمبود بودجه عملاً غیرممکن نشان داده است و سازمان‌های نظارتی را به سمت و سوی استفاده از نیروهای موقت و کم توقع سوق داده است.

به کارگیری نیروهای موقت، بی‌تجربه و کم‌تجربه (که از تخصص‌های مرتبط با موضوع بهره‌مند نباشند) از جمله آفت‌هایی است که سازمان‌های نظارتی با آن مواجه می‌باشند. ناظران باید امنیت شغلی لازم را داشته باشند تا در طول فعالیت‌های نظارتی، هرگونه تطمیع یا تهدید را نپذیرند. افراط، تفریط، تندروری، کندروری، تعجیل، بزرگ‌نمایی، احتیاط در انعکاس مطالب و ترس از تهدیدات یا تحت الشعاع قرار گرفتن روابط از جمله ایراداتی است که بر ناظران و نتایج فعالیت‌های نظارتی مطرح می‌گردد. سازمان‌های نظارتی با اصلاح ساختار نیروی انسانی و تدوین برنامه مشخص و جامع در این زمینه، مراحل مختلف شناسایی، جذب، نگهداری، اصلاح و ارزشیابی نیروی انسانی را باید مورد توجه و اجرا قرار دهند تا از آسیب‌ها و آفت‌های مذکور در امان بمانند. روش‌های فعلی نظارتی از کفایت لازم برخوردار نبوده و پاسخگویی نیازهای امروز نمی‌باشد. حذف روش‌های کهنه و ناکارآمد و بهره‌برداری از روش‌های نوین ضروری است و اقتضاء دارد نسبت به اتخاذ روش‌های نو با بهره‌گیری از تکنولوژی پیشرفته و استفاده از آخرین تجارب جهانی اهتمام بیشتری داشته باشند.

اصرار بر اتخاذ روش‌ها و شیوه‌های سنتی و انجام نظارت‌های فیزیکی و لزوماً با حضور ناظران، محدودیت‌هایی را در انجام وظایف محوله قانونی ایجاد کرده است و موجب ناتوانی سازمان‌های نظارتی در توسعه فعالیت‌های نظارتی شده است.

نظارت‌های مستقیم اعم از نظارت‌های حضوری یا غیرحضوری، مکاتبه‌ای، رایانه‌ای که توسط ناظران انجام شود و همچنین نظارت‌های غیر مستقیم که توسط افرادی خارج از سازمان‌های نظارتی به وسیله کارکنان و مسؤولان دستگاه‌ها صورت می‌گیرد و با اعطای نمایندگی یا گزارش‌گیری و فرم‌های خود اظهاری به صورت نوبه‌ای و مستمر از دستگاه‌ها امکان‌پذیر می‌باشد روش‌هایی

و تشریفات غیر ضرور و ساختار غلط و غیر صحیح اداری، دیوان سالاری قدرتمند و نامناسبی را ایجاد کرده است که در سایه آن نظارت‌ها کم اثر، ناکافی و ناکارآمد جلوه نموده است.

ویژگی‌هایی که اگر از نظارت گرفته شود آسیب‌های جدی اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی پدیدار خواهد شد. نارضایتی مردم و متعاقباً کاهش اعتماد و وفاداری آنان به مسئولان و نظام بروز خواهد کرد. ثبات و استحکام سیاسی و امنیت کشور و همچنین مشروعیت و مقبولیت نظام مورد سوال قرار خواهد گرفت. بی‌کفایتی و عدم احساس مسولیت گسترش و اعتقادات و ارزش‌های اخلاقی سست خواهد شد. سرمایه‌گذاری‌ها هدر خواهد رفت و با افزایش هزینه‌های انجام کار، درآمدهای دولت کاهش خواهد یافت و در نتیجه با ضعف نظارت، تخلف و فساد افزایش و گسترده خواهد شد. پدیده فساد همواره در تزامن با حیات اجتماعی تهدیدی جدی برای جوامع بشری به شمار می‌رفته است. فساد پدیده‌ای است که ارکان حکومت را متزلزل و کرامت انسانی را تحقیر می‌نماید، نظم اداری و انضباط مالی را نشانه می‌رود. استعدادها، توانایی‌ها، امکانات و سرمایه‌های کشور را ضایع و باورها و ارزش‌های انسانی و اسلامی را به فراموشی می‌سپارد، در نتیجه عدالت رنگ می‌بازد و فقر رخ می‌گشاید.

نابرابری‌ها چهره‌ای زشت از مناسبات اجتماعی می‌نمایند، رفتارهای دوگانه و تبعیضات ناروا، فاصله‌ها را گسترده‌تر و تفاوت‌ها را افزایش خواهد داد. بروز و توسعه فساد و از بین رفتن بیم و دلهره از انجام کارهای ناپسند، حکومت‌ها را برآن داشته است تا زمینه‌های فساد و شیوه شناسایی و مبارزه با آنرا مورد بررسی قرار دهند. فساد اداری به عنوان یکی از جلوه‌های فساد، ابعاد مختلفی دارد و اندیشمندان و دست‌اندرکاران امور سیاسی و اداری با رویکردهای مختلف به مطالعه آن پرداخته‌اند. بنابراین، هر تعریفی را که در نظر بگیریم، یا کاملاً در مقابل تعریف‌های دیگر قرار دارد یا ناظر به یک یا تعدادی محدود از ابعاد این پدیده است، از این‌رو، نمی‌تواند بیانگر تمامی ویژگی‌ها و مشخصات آن باشد و آن را کاملاً از پدیده‌ها و مفاهیم نزدیک به آن متمایز سازد.

برخی از محققان، فساد اداری را مجموعه‌ای از اقدامات کارمندان و مسؤولان دولت می‌دانند که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام‌کننده) یا به شخص ثالثی که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است، باشد. فساد، سوءاستفاده از موقعیت شغلی برای منافع شخصی (چه برای خود و چه برای دیگران) است. (خسروی، ۱۳۹۵) تعریف عام و کلی بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد اداری - تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده - عبارت است از: «سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی».

همچنین به موجب ماده ۱ قانون، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اداری مصوب ۱۳۹۰: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و

از جمله دیگر عوامل، خود مردم هستند که می‌توانند با ترویج و اهمیت دادن به شفاف‌سازی، فرهنگ نظارت را جزء عرف جامعه نموده و از این طریق نسل‌های متمادی را ترغیب به رعایت و پایبندی به این فرهنگ کنند. ابزارهای اثربخش اطلاع رسانی دیگر نیز از جمله کتاب، مقاله، سایت‌های الکترونیکی، رادیو، سی‌دی‌های آموزشی و تابلوهای سطح شهر نیز می‌تواند در کنار نهادهای آموزشی و فرهنگی به خصوص آموزش و پرورش به این امر اهتمام ورزیده و فرهنگ نظارت پذیری را در جامعه نهادینه و تعمیق بخشند.

۲-۲-۲- مصونیت از نظارت

مسئولیت، بیش از آنکه تداعی کننده عناوینی چون ریاست، فرماندهی، قدرت، اختیار و نظایر آن باشد، باید در برگیرنده مفهومی باشد که بیانگر مواخذ بودن، مورد سوال و قاع شدن و پذیرفتن تبعات و عوارض ناشی از اخذ تصمیمات، اوامر و نواهی و انجام کارهای فرد مسئول است. از این جهت واژه پاسخگویی می‌تواند تداعی کننده و ترجمان بخشی از این مفهوم و یا به عبارت بهتر مکمل آن باشد، چرا که تنها از فردی که با رعایت لوازم آن مسئول است میتوان و باید انتظار پاسخگویی داشت و او نیز باید پاسخگویی تعهدات و تکالیف خود باشد. (۱۲)

یکی از موانع موجود در اعمال نظارت، مصونیت‌هایی است که به منظور خروج از دایره نظارت از سوی بعضی از دستگاه‌های اداری دنبال می‌شود تا در حاشیه امن قرار گیرند. حذف نظارت‌ها و دور کردن ناظران با وضع قوانین خاص در جهت گریز از بایدها و نبایدهایی که به موجب قوانین الزام آور شده است، اهداف را دست نیافتنی و تداوم این شرایط اقتدار نظام و حاکمیت قانون را کاهش خواهد داد. با تعمیم نظارت به همه دستگاه‌های اداری و حذف استثنای نظارتی، باید نظارت‌های بدون تبعیض و اغماض را اعمال کرد تا امکان اصلاح ساختار نظام اداری به معنای اعم (که از ضروریات غیرقابل انکار است) فراهم گردد. وجود استثناء، تبعیض و غیره در اعمال نظارت فراگیر و موثر به ترجیح و تقدم منافع فردی بر منافع عمومی و نقض عدالت منجر خواهد شد و به طور کلی به فرآیند توسعه آسیب وارد خواهد کرد.

تصویب قوانین خاص، مقاومت در مقابل قانون و طرح مطالب نابجا به منظور تخطیه کردن نظارت از سوی بعضی از صاحب منصبان، مصونیت‌هایی را به وجود آورده است که فقط با برخورداری سازمان‌های نظارتی از حمایت‌های قانونی و جلوگیری از خروج دستگاه‌های اداری از چتر نظارتی، می‌توان شرایط مساوی را لحاظ و در مراحل مختلف تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرا را، اعمال نمود.

۲-۲-۳- ساختار نظام اداری

تمرکز زدایی موجب لوث شدن مسولیت‌ها و کاهش کارایی نظام نظارتی می‌شود. محدودیت‌های ساختاری و فراساختاری، پیچیدگی اجزای عوامل دولتی و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی، بازرگانی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و غیره پیشرفت را کند و نظارت را دشوار خواهد کرد. وجود بوروکراسی اداری و پیچ و خم‌های فراوان

مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی».

وجود فرهنگ فساد یکی از علل پیدایش پدیده نامیمون فساد اداری است، بنابراین برای مقابله با آن باید فرهنگ مبارزه با فساد اداری شکل گیرد. از دیدگاه جامعه‌شناسی برای جامعه پذیر کردن شخص، نیاز به فرهنگ‌سازی است.

به لحاظ اهمیت موضوع، قانون گذار در بند ۲ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر» را از وظایف دولت برشمرده است، فلذا در جهت ایجاد فرهنگ مبارزه با فساد اداری دولت موظف است وفق اصل قانونی مذکور عمل نماید.

یکی از مواردی که به فرهنگ‌سازی جهت مبارزه با فساد اداری کمک می‌کند، توجه کامل به شرع در خصوص امر به معروف و نهی از منکر و آگاهی دادن به افراد جامعه است. قانون اساسی ما که منطبق با موازین شرع انور اسلام است، در اصل هشتم به این موضوع اشاره دارد؛ بنابراین برای عینیت بخشیدن به این دستور شرعی و قانونی، تشکیل ستاد احیاء امر به معروف و نهی از منکر به شکلی که در بخشنامه‌های سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۸۱ نهاد ریاست جمهوری آمده یک ضرورت به حساب می‌آید.

ترویج آموزه‌های دینی در خصوص زشتی و حرمت فساد، نیز در فرهنگ سازی برای مبارزه با فساد اداری نقش مهمی ایفا می‌کند. به عنوان مثال در آیه ۴۲ از سوره مبارکه مائده در وصف رشوه خوار آمده است که «سمعون للکذب اکالون للسهو» یعنی آنان جاسوسان دروغگو و خوردندگان مال حرام هستند، و یا در روایتی از پیامبر اکرم (ص) آمده که «ایاکم و الرشوه فانها محض الکفر و لایش صاحب الرشوه ریح الجنه» یعنی از رشوه بپرهیزید، چرا که رشوه کفر محض است و رشوه خوار بوی بهشت را استشمام نخواهد کرد. یا در کلام امام صادق (ع) داریم که «ارشا فی الحکم فهو الکفر بالله» یعنی رشوه خواری در مقام قضاوت و داورى به منزله کفر به خداوند است.

بدیهی است که بازگو کردن موارد مذکور در سیستم دولتی از طریق نشریات تخصصی یا بوثن‌های داخلی و ... و تأکید بر آنها، همچنین آگاهی دادن به سیستم دولتی در مورد پیامدهای فساد اداری و تأثیر منفی آن بر اقتصاد و ... همگی در فرهنگ‌سازی برای مبارزه با فساد اداری و پیشگیری از آن موثرند، هرچند که شاید تا کنون آنطور که باید و شاید نتوانسته است به عنوان عاملی بازدارنده عمل نماید، اما نقد فرایند اجرایی آن و محتوا و نحوه فرهنگ‌سازی و ... نیازمند بررسی دیگری است، اما به هر حال از منظر پیشگیری میتوان به این امر باور داشت که آگاهی و آموزش میتواند موثر واقع شود.

با مطالعه آیات و روایات و بررسی سیره نبوی و حکومت علوی دریافته می‌شود که اگرچه در گذشته اداره به معنای امروزی وجود

نداشته است، لکن در تعلیمات اسلامی برای مبارزه با فساد اداری از تدابیر پیش گیرانه غیرکیفری مانند فرهنگ تقوا و خداآوری، ترویج اخلاق حسنه، کسب علم و آموزش، تحول در نگرش کارگزاران نسبت به مسئولیت و مدیریت، شایسته سالاری در نظام اداری، عدالت اقتصادی، نظارت و کنترل، مشارکت مردم با سازمان‌ها و تعیین جرایم بازدارنده به‌عنوان اولین گام و سپس از تدابیر پیش گیرانه کیفری مانند توییح، محرومیت از خدمات دولتی کارگزاران فاسد، باز ستاندن اموال نامشروع و بازگرداندن آن به بیت‌المال و تشهير به‌عنوان ضمانت اجرای کیفری استفاده شده است. (۱۳)

در جامعه‌های مانند جامعه ما که در آن یک بخش خصوصی و یک بخش بزرگ دولتی و منابع قابل ملاحظه‌ای وجود دارد و بخش دولتی در حوزه‌های مختلف اقتصادی (تولید و توزیع) فعالیت می‌کند رقابت برای به دست آوردن و تصاحب منابع هم از سوی اعضای بروکراسی (به صورت کسب حقوق و امتیازات بیشتر، رانت خواری، سوء استفاده مالی و اختلاس وجوه دولتی) به وجود می‌آید و هم از سوی بعضی گروه‌های ذی‌نفع خارج از بروکراسی برای به دست آوردن امتیازات دولتی، وام‌ها، کمک‌ها، سفارشات و ... به منظور کسب سود.

برای این منظور صاحبان مؤسسات اقتصادی، شرکت‌ها و سازمان‌های بخش خصوصی علاقمندند تماس‌ها و ارتباطات غیر رسمی نزدیک با مقامات رسمی در رده‌های بالای دستگاه اداری موقعیت تصمیم‌گیر برقرار کنند زیرا این مقامات می‌توانند سفارش‌های سودآوری به آنها بدهند و یا امتیازات انحصاری، وام و سایر کمک‌های دولتی به آنها اعطا کنند.

با آغاز قرن بیست و یکم، ضرورت ایجاد تحول در نظام اداری و انجام اصلاحات ساختاری با وضوح بیشتری نمایان شده است. در جهان متحول که منابع آن در برابر نیازها و انتظارات، روز به روز کاستی می‌گیرد، دولت‌ها برای کارآمد شدن تحت فشارهای شدیدی هستند و از ساز و کارهای گوناگون برای رفع مشکلات یاری گرفته‌اند. ابزارهای اصلاحی دولتی در زمینه‌های مختلف شکل گرفته‌اند اما از آن میان، آسیب‌شناسی اداری بیشترین کاربرد را در کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه داشته است.

تجربه جوامع پیشرفته امروزی نشان می‌دهد این جوامع تنها پس از اصلاحات اجتماعی و سیاسی همه جانبه از جمله اصلاح ساختار اداری به ویژه ایجاد سازمان‌های نوین و استفاده از فناوری جدید به پیشرفت اقتصادی و فرهنگی و بالا بردن سطح زندگی مردم خود دست یافته‌اند. کشورهای توسعه نیافته به دلیل ضعف‌های گوناگون در رده نظام‌های ناکارآمد قرار دارند و این از مشخصه‌های مهمی است که وقتی با شرایط دیگری جمع شود و در کنار آنها قرار گیرد عاملی در تثبیت وضعیت توسعه نیافتگی و تشدید آن می‌شود. (۱۴)

در نظام اداری ناکارآمد، انواع بی‌نظمی به صورت اشکال گوناگون ظهور می‌کنند، از جمله پیچیدگی بیش از حد، نارسایی و نقص در قوانین و مقررات و اجرای آنها، بی‌توجهی نسبت به قوانین و دستورات مقامات و رده‌های بالا توسط مأموران و رده‌های مراتب پائین، ضعف نیروی انسانی، سازش کارگزاران دولتی با افراد و گروه‌های با نفوذ، شالوده‌های سست و نامتناسب سازمانی، انحصار

وجود نظارت تبادل اطلاعات میان سازمان‌های نظارتی به صورت پویا ۳- عدم وجود همکاری و هماهنگی میان سازمانهای نظارتی در دسترسی به اهداف ۴- عدم وجود هماهنگی در سیاستگذاری مشترک میان سازمانهای نظارتی ۵- تصور وجود دوباره کاری و فعالیت‌های موازی در دستگاههای اجرایی و نظارت شوندگان به دلیل تعدد مراکز نظارتی و قوانین حاکم ۶- ضرورت استفاده از نظارت همگانی و حرکت به سوی خودکنترلی دستگاههای اجرایی ۷- مشکلات زمینه‌ای و فرهنگی در نهادهای شدن امر نظارت و کنترل ۸- عدم وجود استانداردهای روشن در امر نظارت و کنترل (در نظارت شوندگان و مردم) ۹- عدم وجود استاندارد یا الگوی مطلوب برای مقایسه با وضعیت موجود ۱۰- ارزیابی از ویژگی‌های شخصیتی افراد به جای عملکرد و وظایف آنها ۱۱- سخت‌گیری بیش از حد یا چشم پوشی‌های ناروا.

به منظور کاهش آسیب‌ها در حوزه نظارت عمومی و همچنین ارتقا و گسترش نظارت همگانی در سازمان و تشویق افراد به انجام این وظیفه مهم، باید زمینه و بستر مناسب برای آن از طرف مدیران و مسئولان فراهم شود؛ چرا که از یک طرف؛ یکی از شرایط وجود امر به معروف و نهی از منکر، نداشتن ضرر مالی و جانی قابل توجه است؛ و از طرف دیگر، عده‌ای از مردم با کوچکترین بهانه‌ای، از انجام این وظیفه طفره می‌روند. بنابراین ضروری است که مدیران و مسئولان، طوری زمینه‌سازی نمایند که اعضای سازمان، نه تنها از عواقب انجام این مسأله نترسند و احتمال خطر و ضرری بر مقام و موقعیت اجتماعی یا شغلی خود ندهند، بلکه احساس کنند که در صورت انجام این وظیفه، مورد تشویق و ترغیب نیز قرار خواهند گرفت. اگر زمینه‌سازی لازم صورت نگرفته و بستر مناسب برای انجام این عمل فراهم نگردد و یا کارکنان سازمان از عواقب انجام آن بترسند و در مقابل انجام آن مورد تشویق و ترغیب قرار نگیرند، اغلب اعضای سازمان برای حفظ مقام، شغل و موقعیت اجتماعی خود، از انجام این وظیفه مهم و خطیر طفره رفته و حتی ممکن است به صورت افرادی ظاهر ساز، چاپلوس و بله قربانگو در آیند؛ که این مسأله، خطری جدی در سازمان است، لذا راهکارهایی که پیشنهاد می‌شوند عبارتند از: ۱. درخواست عمومی و رسمی از کارکنان برای ارائه هر گونه پیشنهاد یا انتقادی در مورد سازمان و مسئولان آن؛ ۲. یادآوری جنبه اعتقادی و تکلیف شرعی بودن این مسأله و تأکید بر آن؛ ۳. استقبال از انتقادات و پیشنهادها سازنده و مفید و ترتیب اثر دادن به آنها؛ ۴- تشویق مادی و معنوی افرادی که پیشنهاد یا انتقادی را مطرح میکنند، به ویژه آنهایی که پیشنهادها و انتقادات سازنده و مفید دارند.

با توجه به سوالها و فرضیه‌های مطروحه در طرح تحقیق و نتایج حاصل از پژوهش که بیان شد، باید گفت که فرضیه‌ها در متن تحقیق اثبات گردید و از این نظر فرضیه‌ها با چالش جدی مواجه نگردید.

نهایتاً باید به طور خلاصه و موجز گفت که نتایج و یافته‌های پژوهش همچنین موید این است که نظارت همگانی با آسیب‌ها و چالش‌هایی نظیر تعدد مراجع نظارتی، ابزارهای ناقص نظارتی در قانون، منابع و شیوه‌ها، ناهماهنگی در نظارت، اعمال سلیقه،

مشاغل، ضعف سیستم مدیریت و ... که در نهایت این بی‌نظمی‌ها و به عبارت دیگر این الگوهای رفتاری بر روی هم تأثیر گذاشته و حتی اثر یکدیگر را تشدید می‌نمایند.

نکته مهم دیگری که پرداختن به آن با تأکید بر زوایای مختلف ضرورت دارد این است که نظام اداری در این گونه کشورها به علت عدم تعیین کمیت و کیفیت نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی عاری از معیارهای مناسب اجتماعی، اقتصادی و ... بوده و نتیجه چنین کمبودهایی عدم موفقیت این نظام در به کار گیری همه امکانات دستگاه‌های اجرایی و قوانین و مقررات به صورت مجموعه‌ای هماهنگ و جهت دار در خدمت اهداف جامعه خواهند بود.

اعمال اصلاحات در سازمان‌های دولتی از جمله اصلاح و بهبود تشکیلات سازمان‌ها، بهبود نظام بودجه‌ریزی، مدیریت مالی اثربخش، نظام مالیاتی کارآمد و اقداماتی از این قبیل می‌تواند در کاهش عرضه فساد اداری موثر باشد.

این اصلاحات باید بتواند قدرت انحصاری کارکنان را در تصمیم‌گیری تعدیل نماید، ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارکنان را به حداقل برساند، سرعت انجام کارها را افزایش دهد و از ایجاد روابط بلندمدت بین کارمندان و مراجعان جلوگیری نماید.

در همین زمینه قانون مدیریت خدمات کشوری، در شرایطی که ضرورت تغییر در نظام اداری ایران برای همگان روشن است، فرصت مغتنمی را فراهم نموده تا ارائه خدمات عمومی به دست دولت در مسیر جدیدی قرار گیرد، نوآندیشی و جامعیت این قانون از ویژگی‌های مثبتی است تا بتواند روابط و هنجارهای نظام اداری کشور را دگرگون ساخته و بهتر نماید، از جمله ویژگی‌های قابل ستایش در قانون مدیریت خدمات کشوری، اشاره به برخی از اصول حقوق اداری نوین نظام‌های حقوقی دنیا همچون اصل اصل حذف تشریفات زائد می‌باشد. (۱۵)

این اصل به منظور حمایت هرچه بیشتر از افراد در ادارات پیش‌بینی گردیده و هدف از اجرای اصل، حذف تشریفات زائد، کاهش فساد اداری، کاهش هرچه بیشتر تشریفات و هزینه‌ها، به منظور تامین حقوق ارباب رجوع در دستگاه‌های اجرایی است.

در ماده ۳۹ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، جلوگیری از تشریفات زائد صراحتاً یکی از اهداف سازمانی عنوان شده است. در بند دهم اصل سوم قانون اساسی نیز، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشریفات غیر ضرور مورد تأکید قرار گرفته است.

نتیجه‌گیری

مسأله نظارت عمومی و یا نظارت همگانی در نظام و ساختار حقوق عمومی ایران از نظر کاستی‌ها و معایب یک موضوع قابل تامل و بررسی است، لذا به عنوان یک پروژه تحقیقاتی مورد مطالعه قرار گرفته است و نتایج ذیل منطبق با پرسش‌های مندرج در طرح تحقیق، از آن حاصل گردیده است که بیان خواهد شد.

در خصوص آسیب‌هایی که در حوزه نظارت عمومی موجود است می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: ۱- گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی از بعد ساختاری، تنوع وظایف و اهداف ۲- عدم

5. Abbaspour, Abbas, Educational supervision and guidance as organizational behavior, *Management Quarterly in Education*, No. 14.
6. Rezaian, Ali, *Principles of Management*, Tehran, Samit Publishing House, 2015.
7. Elwani, Mehdi, *General Management*, Tehran, Ney Publishing, 1401.
8. Farah Bakhsh, Ali Naghi, methods of increasing the efficiency of supervision and inspection in the country along with suggestions for structural reform, Qom, Tabian Publishing House, 2014.
9. Qavami, Seyyed Samsamuddin, Conditions and Obstacles of Monitoring, *Journal of Islamic Government*, No. 33, 2013.
10. Behniafar, Ahmadreza and Farrokh Moini, Ismail, Examining the challenges and obstacles of real supervision in executive bodies from the perspective of law and Islam, *Fiqh and Tarikh Tamdan magazine*, No. 4, 2019.
11. Akhwan Kazemi, Bahram, Challenges and Obstacles of Surveillance in the Islamic Republic of Iran, *Rehiyaft Islamic Revolution Journal*, No. 17, 2018.
12. Najafi Ashtiani, Mahdi, Responsibility or Accountability, *Kamal Manzari Magazine*, No. 1, 2018.
13. Zarekar, Ali, Jurisprudence and Legal Foundations of Prevention of Administrative Corruption Crimes, Master's Thesis, University of Qom.
14. Sardari, Ahmad, an approach to the administrative structures of developing countries (an examination of administrative pathology), a collection of articles presented to the Monitoring and Inspection Conference, 1391.
15. Farazmehr, Javad, general principles of administrative law governing administrative actions and decisions, article submitted to the first international law congress of Iran, 2014

مصونیت از نظارت، فرهنگ نظارت ناپذیری، موانع ساختاری و نظایر آن مواجهه است که با تکیه بر راهکارهایی نظیر ادغام مراجع نظارتی، آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی عمومی، وضع قوانین مطلوب و هماهنگی بین نهادهای نظارتی، تقویت سرمایه‌های اجتماعی و تقویت احزاب، رسانه‌ها و تجمعات مردمی، می‌توان این چالش‌ها را بر طرف ساخت.

با توجه به متن پژوهش از یک سو و همین‌طور نتایج حاصل از آن، می‌توان تحت عنوان پیشنهاد، مواردی را متذکر شد که عبارتند از اینکه جهت برون رفت از کاستی‌ها و نواقص حاکم بر نظارت عمومی و همگانی در حقوق عمومی ایران، باید ابزارهای نظارت تقویت گردد، بخشی از این ابزار نظارت، قوانین است که باید از وضعیت فعلی خارج شود، یعنی هم ادغام شود و از موازی‌کاری پرهیز شود، هم موارد متعدد یکسان شود، هم موارد ناقص همدیگر حذف گردد و هم در قوانین جدید نیازهای روز و معاصر مد نظر قرار گیرد.

پیشنهاد دیگر تقویت احزاب، رسانه‌های مستقل و وضعیت گردهمایی در قالب امر به معروف و نهی از منکر است، متأسفانه وضعیت فعلی رسانه‌ها برای نظارت عمومی اصلاً مناسب نیست و با خودسانسوری و محدودیت روبرو است، احزاب سیاسی عملاً کارایی ندارند و راهپیمایی‌ها نیز فوراً با رویکرد امنیتی مواجه می‌شود، لذا ابزارهای اصلی نظارت عمومی با چالش روبرو است که باید در این خصوص، حاکمیت رویکرد خود را تغییر داده و با اصلاح قوانین این ابزار نظارتی را تقویت سازد.

پیشنهاد دیگر نیز پیشگیری از اعمال سلیقه در نظارت، در نظر گرفتن منافع جناحی و صنفی در نظارت و ناهم‌انگي‌ها در امر نظارت است. این موارد باید در کنار تقویت فرهنگ نظارت پذیری انجام شود که از طریق نهادهای دولتی نظیر آموزش و پرورش یا سازمان‌های مردم‌نهاد و ظرفیت اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی رسانه قابل تحقق است. در موارد فوق باید هم بر ارزش‌های اخلاقی تأکید شود و هم حقوق شهروندان برای نظارت در نظر گرفته شود.

References

1. Moin, Mohammad, Farhang Farsi, Tehran, Rah Rushd Publications, 1382.
2. Ibn Manzoor, The Language of the Arabs, the sixth volume, Adab Hozha publication, under the entry of monitoring, 1405 A.H.
3. Firouzabadi, Majid al-Din Muhammad bin Yaqub, Al-Muhait Dictionary, second volume, Beirut, Dar al-Hiya al-Tarath al-Arabi publishing house, 1412 A.H.
4. Gharavi, Saeeda, Basics, characteristics and types of supervision and supervisors in Islam, master's thesis, non-governmental-non-profit higher education institutions, Usul al-Din College, 1391.