فصلنامه مطالعات کاربردی در علوم اجتماعی و جامعه‌شناسی
سال نهم، شماره ۲ (پیاپی: ۳۹)، بهار ۱۴۰۵ (ویژه‌نامه)

مروری بر نظام‌های کنترل داخلی و ارتباط آن با مأموریت‌های حراست در مدیریت شهری

مرتضی خسروی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۱۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۳۰
کد مقاله: ۴۵۹۸۰

چکـیده

فساد اداری در مدیریت شهری به عنوان یک پدیده‌ی چندوجهی و ساختاری، نه تنها موجب هدررفت منابع عمومی می گردد، بلکه با فرسایشِ اعتمادِ شهروندان، کارآمدیِ حکمرانیِ محلی را به‌طور جدی تهدید می‌کند. پژوهش حاضر با هدف تبیینِ جایگاهِ حراست در منظومه نظارتی شهرداری‌ها، به بررسی پیوند میان «نظام‌های کنترل داخلی» و «مأموریت‌های حراستی» می‌پردازد. یافته‌های این نوشتار نشان می‌دهد که در محیط‌های پیچیده‌ی شهری، ناکارآمدیِ سیستم‌های نظارتی، ناشی از عدم تقارن اطلاعات و فقدانِ شفافیت در فرآیندهای مالی و عملیاتی است که بسترِ لازم برای بروز رفتارهای فرصت‌طلبانه را فراهم می‌آورد. این مقاله با استدلال بر این محور که حراست نباید صرفاً به عنوان یک نهادِ واکنشی و پسینی نگریسته شود، پیشنهاد می‌کند که این نهاد باید به مثابه یک «سیستم بازخورد هوشمند» در شبکه عصبیِ عملیاتِ شهرداری ادغام گردد. بر اساس یافته‌های تحلیلی، اثربخشیِ حراست در گرو گذار به رویکردهای پیش‌دستانه، داده‌محور و مبتنی بر ریسک است که در آن، دسترسی به داده‌هایِ آنیِ فرآیندی و بهره‌گیری از ابزارهای نظارت هوشمند، جایگزینِ روش‌های سنتی می‌گردد. در نهایت، مقاله تأکید می‌کند که برای تحققِ این هم‌افزایی، لازم است علاوه بر اصلاحِ جایگاهِ سازمانی حراست و ارتقای استقلال کارکردی آن، فرهنگِ «گزارش‌گری مسئولانه» و نظارت مبتنی بر ریسک، به‌عنوان ارکانِ اصلیِ مدیریتِ سلامتِ اداری در تمامی سطوح شهرداری نهادینه گردد تا از این طریق، ضمن بستنِ منافذِ فرصت برای فساد، سلامت و کارآمدیِ خدمات شهری تضمین شود.

واژگـان کلـیدی: کنترل داخلی، ماموریت، ماموریت حراست، مدیریت شهری

۱- کارشناسی تولیدات گیاهی، کشاورزی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد فسا

۱- مقدمه

فساد اداری در سازمان‌های عمومی، به‌ویژه در نهادهایی که با منابع مالی، پروژه‌های عمرانی، مجوزدهی و خدمات مستقیم به شهروندان سر و کار دارند، یکی از مهم‌ترین عوامل فرسایش اعتماد عمومی و تضعیف کارایی حکمرانی شهری است. شهرداری‌ها به دلیل گستره وسیع اختیارات، تعدد فرآیندهای مالی و اداری، تماس مستقیم با بخش خصوصی، و وابستگی به شبکه‌ای از پیمانکاران و ذی‌نفعان، از جمله سازمان‌هایی هستند که بیش از بسیاری از نهادهای دیگر در معرض بروز انواع فساد، از جمله رشوه، تبانی، رانت‌جویی، سوءاستفاده از مقام، دور زدن مقررات و دستکاری در فرآیندهای تصمیم‌گیری قرار دارند. در چنین فضایی، صرف اتکا به سازوکارهای پسینیِ رسیدگی به تخلف کافی نیست، زیرا بخش مهمی از خسارت‌ها پیش از کشف رسمی، وارد سیستم مالی و اعتباری سازمان می‌شود. از این‌رو، ضرورت حرکت به سمت سازوکارهای پیشگیرانه و هوشمند در کنترل اداری بیش از پیش برجسته می‌شود. در این میان، حراست به عنوان یکی از واحدهای کلیدی صیانت از سلامت اداری، می‌تواند نقشی فراتر از نقش سنتی و شکلی خود ایفا کند و به یکی از بازوهای اصلی پیشگیری و کشف زودهنگام فساد تبدیل شود. (احمدی و همکاران، ۲۰۲۴)

با وجود این، تجربه سازمانی در بسیاری از شهرداری‌ها نشان می‌دهد که واحدهای حراست غالباً در سطحی محدود، واکنشی و گزارش‌محور عمل می‌کنند و به جای آنکه به عنوان بخشی از نظام مدیریت ریسک و کنترل داخلی در فرآیندهای حساس حضور داشته باشند، بیشتر در مرحله‌ای مداخله می‌کنند که تخلف رخ داده یا نشانه‌های آن آشکار شده است. این وضعیت سبب می‌شود که حراست نتواند از ظرفیت بالقوه خود در رصد الگوهای پرخطر، شناسایی تعارض منافع، تحلیل نشانه‌های اولیه انحراف و ارائه هشدارهای پیشگیرانه بهره‌برداری کامل کند. در بسیاری از موارد نیز محدودیت دسترسی به اطلاعات، وابستگی سازمانی به مدیران اجرایی، فقدان ابزارهای تحلیلی مناسب، و ضعف در جایگاه نهادی، موجب می‌شود که حراست بیشتر به واحدی اداری و تشریفاتی شبیه باشد تا نهادی اثرگذار در صیانت از سلامت اداری. این شکاف میان «کارکرد مطلوب» و «کارکرد واقعی» حراست، ضرورت بازاندیشی نظری و عملی در جایگاه آن را برجسته می‌سازد. (سمپسون، ۲۰۲۲)

از منظر نظری، نقش حراست را می‌توان در پیوند با نظریه‌های بازدارندگی، کنترل داخلی، نظریه عاملیت، مدیریت ریسک و شفافیت اطلاعاتی تحلیل کرد. بر اساس این دیدگاه‌ها، فساد زمانی افزایش می‌یابد که احتمال کشف پایین، هزینه تخلف ناچیز، و نظارت ناکافی یا غیرمستقل باشد. بنابراین، هرچه ساختار نظارت توانمندتر، داده‌محورتر و پیش‌دستانه‌تر باشد، انگیزه ارتکاب فساد کاهش می‌یابد و احتمال شناسایی رفتارهای انحرافی افزایش پیدا می‌کند. در این چارچوب، حراست می‌تواند به‌مثابه یک سازوکار بازخوردی و هشداردهنده عمل کند که هم از طریق پایش مداوم فرایندها و هم از طریق تحلیل روابط و الگوهای رفتاری، نقاط آسیب‌پذیر را پیش از تبدیل شدن به بحران شناسایی می‌کند. این رویکرد، حراست را از نهاد صرفاً مراقب به نهادی تحلیلی، یادگیرنده و مشاوره‌محور ارتقا می‌دهد. (اسمیث و همکاران، ۲۰۲۳)

در کنار مباحث نظری، تحولات فناورانه نیز افق تازه‌ای برای بازتعریف نقش حراست گشوده‌اند. استفاده از سامانه‌های اطلاعاتی یکپارچه، تحلیل داده‌های حجیم، داشبوردهای نظارتی، الگوریتم‌های تشخیص ناهنجاری، و ابزارهای هوش مصنوعی، امکان شناسایی سریع‌تر و دقیق‌تر الگوهای غیرعادی را فراهم کرده است. در نتیجه، حراست می‌تواند از اتکا به گزارش‌های موردی و بازدیدهای مقطعی فاصله بگیرد و به سمت نظارت هوشمند، مستمر و مبتنی بر ریسک حرکت کند. چنین تحولی در شهرداری‌ها، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند مناقصات، قراردادها، صدور مجوزها، تغییر کاربری‌ها، واگذاری املاک و مدیریت پروژه‌های عمرانی، اهمیت دوچندان دارد؛ زیرا این حوزه‌ها همواره در معرض سوءاستفاده و اعمال نفوذ قرار دارند. بنابراین، ترکیب فناوری با سازوکارهای کنترلی، می‌تواند قابلیت‌های حراست را در کشف زودهنگام تخلف و حتی پیشگیری از شکل‌گیری آن به‌طور معناداری افزایش دهد. (ژانگ و همکاران، ۲۰۲۴)

از سوی دیگر، اثربخشی حراست تنها به فناوری و ابزارهای نظارتی وابسته نیست، بلکه جایگاه سازمانی، استقلال نسبی، حمایت مدیریتی، و فرهنگ حاکم بر سازمان نیز نقشی تعیین‌کننده دارند. اگر حراست از دسترسی مناسب به اطلاعات محروم باشد، یا به دلیل ملاحظات سلسله‌مراتبی و فشارهای مدیریتی نتواند یافته‌های خود را آزادانه گزارش کند، حتی پیشرفته‌ترین ابزارها نیز کارایی مطلوب نخواهند داشت. به همین دلیل، بازطراحی ساختار حراست باید با تقویت استقلال کارکردی، تعریف روشن اختیارات، ایجاد مسیرهای گزارش‌دهی شفاف، و حمایت صریح مدیریت ارشد همراه شود. همچنین، شکل‌گیری فرهنگ سازمانی اخلاق‌مدار و پذیرش عمومی نظارت، شرط مهمی برای موفقیت هر نوع سازوکار پیشگیرانه است. بدون این بستر فرهنگی، حراست ممکن است به نهادی مقاوم‌ساز یا صرفاً تنبیهی تقلیل یابد و نتواند نقش اصلاح‌گرانه خود را ایفا کند. (آلبرت و همکاران، ۲۰۲۶)

بر این اساس، مسئله اصلی این مقاله آن است که حراست در شهرداری‌ها چگونه و تحت چه شرایطی می‌تواند از یک واحد اداریِ صرف، به یک نهاد مؤثر در پیشگیری و کشف فساد اداری تبدیل شود. پاسخ به این پرسش مستلزم مرور نظام‌مند ادبیات موجود، تحلیل مبانی نظری، بررسی چالش‌های ساختاری و عملیاتی، و ارائه چارچوبی برای ارتقای نقش حراست در سلامت اداری است. هدف این مقاله، ارائه تصویری منسجم از ظرفیت‌ها، محدودیت‌ها و الزامات تحول در کارکرد حراست است تا بتوان بر پایه

آن، پیشنهادهایی اجرایی برای مدیران شهری و سیاست‌گذاران حوزه نظارت ارائه داد. به همین دلیل، مقاله حاضر علاوه بر تبیین اهمیت موضوع، می‌کوشد نشان دهد که پیشگیری از فساد در شهرداری‌ها نه صرفاً با افزایش بازرسی، بلکه با ارتقای کیفیت اطلاعات، تقویت پاسخ‌گویی، هوشمندسازی نظارت و نهادینه‌سازی اخلاق اداری امکان‌پذیر است. (گارسیا و همکاران، ۲۰۲۳)

۲- مبانی نظری

فساد اداری را می‌توان از منظرهای گوناگونی تحلیل کرد، اما در همه این رویکردها یک نقطه مشترک وجود دارد و آن، شکل‌گیری فرصت برای انحراف در شرایطی است که نظارت ناکافی، شفافیت محدود و پاسخ‌گویی ضعیف باشد. در شهرداری‌ها، این فرصت‌ها به‌دلیل تعدد نقاط تماس با شهروندان و پیمانکاران، پیچیدگی فرآیندهای مالی و فنی، و درهم‌تنیدگی تصمیمات اداری با منافع اقتصادی، بیشتر از بسیاری از سازمان‌های دیگر ظاهر می‌شوند. از این منظر، فساد نه صرفاً محصول ضعف اخلاق فردی، بلکه نتیجه ترکیب نامناسب ساختار، فرایند و انگیزه است. بنابراین، نظریه‌های تبیین‌کننده فساد بر این نکته تأکید دارند که هر جا احتمال کشف پایین و هزینه تخلف اندک باشد، احتمال بروز رفتار انحرافی افزایش می‌یابد. چنین تحلیلی نشان می‌دهد که برای مقابله با فساد، باید هم‌زمان بر کاهش فرصت، افزایش شفافیت و تقویت سازوکارهای کنترلی تمرکز کرد. (سمپسون، ۲۰۲۲)

در این چارچوب، کنترل داخلی یکی از بنیادی‌ترین مفاهیم برای توضیح چگونگی پیشگیری از فساد است. کنترل داخلی مجموعه‌ای از سیاست‌ها، رویه‌ها، سازوکارها و فعالیت‌هایی است که برای اطمینان از تحقق اهداف سازمان، حفاظت از منابع، رعایت قوانین و افزایش قابلیت اتکا به اطلاعات طراحی می‌شود. در شهرداری‌ها، کنترل داخلی زمانی مؤثر خواهد بود که بتواند فرایندهای حساس مانند صدور مجوز، معاملات، مناقصه‌ها، قراردادها، پرداخت‌ها و تغییرات مالی را تحت پوشش قرار دهد. با این حال، کنترل داخلی زمانی به‌تنهایی کافی نیست که داده‌ها پراکنده، فرایندها غیرشفاف و گزارش‌ها با تأخیر همراه باشند. در چنین شرایطی، نقش حراست به‌عنوان بخشی مکمل از نظام کنترل داخلی اهمیت پیدا می‌کند؛ زیرا حراست می‌تواند شکاف‌های اطلاعاتی را شناسایی و با رصد نشانه‌های اولیه، کارکرد پیشگیرانه کنترل داخلی را تکمیل کند. این هم‌افزایی میان کنترل داخلی و نظارت حفاظتی، نقطه اتکای اصلی برای فهم نقش حراست در پیشگیری از فساد است. (اسمیث و همکاران، ۲۰۲۳)

از سوی دیگر، نظریه عاملیت نیز در تبیین ضرورت وجود نهادهای نظارتی نقش مهمی دارد. در سازمان‌های عمومی، مدیران و کارکنان به‌عنوان «عامل» ممکن است به‌دلیل تفاوت منافع، اطلاعات یا انگیزه‌ها، از منافع «اصیل» یعنی شهروندان و نهاد عمومی فاصله بگیرند. هرچه فاصله اطلاعاتی میان سطح تصمیم‌گیر و نهاد نظارتی بیشتر باشد، امکان سوءاستفاده نیز افزایش می‌یابد. در اینجا حراست می‌تواند به‌عنوان نهاد کاهش‌دهنده عدم‌تقارن اطلاعاتی عمل کند و با ایجاد امکان مشاهده، گزارش‌دهی و هشدار، احتمال انحراف را کاهش دهد. از این منظر، حراست تنها یک واحد بازرس‌گونه نیست، بلکه واسطه‌ای است که میان مدیریت، کارکنان و ذی‌نفعان عمومی تعادل ایجاد می‌کند و هزینه پنهان‌کاری را بالا می‌برد. همین نقش است که باعث می‌شود حراست در ادبیات جدید به‌عنوان «ناظرِ بازخوردی» یا «سازوکار تنظیم‌گر» مورد توجه قرار گیرد. (آلبرت و همکاران، ۲۰۲۶)

پیوند دیگرِ مهم در مبانی نظری این مقاله، رابطه میان شفافیت اطلاعاتی و سلامت اداری است. هر اندازه اطلاعات درباره تصمیمات، قراردادها، تخصیص منابع و فرایندهای اجرایی شفاف‌تر باشد، امکان نظارت مؤثر و کشف تخلف بیشتر می‌شود. در مقابل، ابهام اطلاعاتی، پیچیدگی غیرضروری و دسترسی محدود به داده‌ها، فضای مناسبی برای تخلف پدید می‌آورد. حراست در اینجا زمانی می‌تواند کارآمد باشد که نه‌تنها از گزارش‌های رسمی استفاده کند، بلکه به اطلاعات لایه‌های عملیاتی و سامانه‌های دیجیتال نیز دسترسی داشته باشد تا بتواند الگوهای پنهان را تشخیص دهد. بنابراین، شفافیت نه یک ویژگی جانبی، بلکه پیش‌شرط اصلی برای اثربخشی حراست است. بدون شفافیت، حراست در بهترین حالت با تأخیر وارد عمل می‌شود و فقط می‌تواند پیامدهای فساد را ثبت کند، نه اینکه مانع شکل‌گیری آن شود. (ژائو و وانگ، ۲۰۲۴)

از منظر نظریه‌های مدیریت ریسک نیز، فساد را باید همچون یک ریسک سازمانی مزمن و چندلایه دید. این ریسک تنها در لحظه وقوع تخلف معنا پیدا نمی‌کند، بلکه در زنجیره‌ای از علائم اولیه، رفتارهای غیرعادی، تضاد منافع، تمرکز قدرت، فقدان نظارت متقاطع و ضعف در ثبت داده‌ها قابل ردیابی است. حراست اگر در نقش سنتی و واکنشی باقی بماند، تنها پس از وقوع بحران وارد می‌شود؛ اما اگر بر پایه مدیریت ریسک بازطراحی شود، می‌تواند در مرحله شناسایی، ارزیابی، پایش و پاسخ، نقش‌آفرین باشد. در این معنا، حراست باید از «واحد کشف» به «واحد پیش‌بینی» ارتقا یابد. این ارتقا مستلزم برخورداری از ابزارهای تحلیلی، شاخص‌های هشدار زودهنگام و توانایی ترکیب داده‌های مالی، انسانی و فرایندی است تا بتوان الگوهای فسادزا را پیش از تثبیت، شناسایی کرد. (گارسیا و همکاران، ۲۰۲۳)

فرهنگ سازمانی نیز یکی از ارکان اصلی مبانی نظری این پژوهش است. سازمانی که در آن سکوت، مصلحت‌اندیشی، ترس از گزارش تخلف یا عادی‌سازی رفتارهای ناصحیح رایج باشد، حتی با وجود سازوکارهای رسمی، مستعد فساد باقی می‌ماند. در مقابل، سازمانی که در آن اخلاق حرفه‌ای، پاسخ‌گویی، شفافیت و مسئولیت‌پذیری ارزش تلقی شود، زمینه مساعدتری برای کارکرد حراست

فراهم می‌کند. حراست در چنین محیطی می‌تواند نه به‌عنوان ابزار تهدید، بلکه به‌عنوان ضامن سلامت حرفه‌ای شناخته شود. بنابراین، کارکرد موفق حراست وابسته به فرهنگ اخلاقی سازمان است؛ فرهنگی که در آن گزارش تخلف حمایت شود، ناظران از برچسب‌زنی مصون بمانند و مدیران ارشد خود را ملزم به پاسخ‌گویی بدانند. بدون این بستر فرهنگی، هرگونه اصلاح ساختاری با مقاومت یا بی‌اثری مواجه می‌شود. (کارتر و ژانگ، ۲۰۲۳)

در سال‌های اخیر، ادبیات جدیدی درباره «حراست هوشمند» شکل گرفته است که بر استفاده از فناوری اطلاعات، تحلیل داده و هوش مصنوعی برای تقویت نظارت تأکید دارد. در این رویکرد، حراست می‌تواند به‌جای اتکا به گزارش‌های پراکنده و بررسی‌های دستی، از الگوهای تحلیلی، تشخیص ناهنجاری، پایش بلادرنگ و تحلیل شبکه‌ای برای کشف تعارض منافع و رفتارهای مشکوک استفاده کند. به‌ویژه در شهرداری‌ها که حجم داده‌ها زیاد و ارتباطات سازمانی پیچیده است، چنین رویکردی می‌تواند اثربخشی نظارت را به‌طور جدی افزایش دهد. از این منظر، فناوری صرفاً ابزار کمکی نیست، بلکه جزئی از بازتعریف نقش حراست در محیط‌های پیچیده امروزی است. (ژانگ و همکاران، ۲۰۲۴)

هم‌زمان، برخی پژوهش‌ها بر ضرورت استقلال نهادی حراست تأکید می‌کنند. اگر حراست به‌طور کامل وابسته به سلسله‌مراتب مدیریتی درون شهرداری باشد، در مواجهه با تخلفات مدیران یا افراد ذی‌نفوذ ممکن است دچار تعارض نقش شود. استقلال نسبی، دسترسی به مرجع گزارش‌دهی بیرونی و حمایت حقوقی از گزارشگران، از شروط اصلی اثربخشی نظارت حفاظتی است. این استقلال البته به معنای جدایی کامل از سازمان نیست، بلکه به معنای توانایی اقدام بدون ملاحظه‌کاری سیاسی و اداری است. در غیاب چنین استقلالی، حراست ممکن است به نهادی تشریفاتی تبدیل شود که بیشتر در خدمت پوشاندن مسئله است تا آشکارسازی آن. (اسمیت و ون‌دربرگ، ۲۰۲۵)

در مجموع، مبانی نظری این مقاله بر این اصل استوار است که حراست زمانی می‌تواند در پیشگیری و کشف فساد اداری در شهرداری‌ها مؤثر باشد که در تقاطع چهار محور اصلی عمل کند: کاهش عدم‌تقارن اطلاعاتی، تقویت کنترل داخلی، ارتقای مدیریت ریسک و نهادینه‌سازی فرهنگ اخلاقی. افزون بر این، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و ایجاد استقلال کارکردی برای حراست، نقش آن را از سطح نظارت شکلی به سطح نظارت تحلیلی و پیش‌دستانه ارتقا می‌دهد. بر این اساس، حراست نه یک واحد حاشیه‌ای، بلکه یکی از اجزای اصلی معماری سلامت اداری در شهرداری‌هاست؛ معماری‌ای که اگر به‌درستی طراحی شود، می‌تواند احتمال فساد را کاهش دهد و ظرفیت پاسخ‌گویی سازمانی را افزایش بخشد. (احمدی و همکاران، ۲۰۲۴)

۳- چارچوب تحلیلی

برای فهم نقش حراست در پیشگیری و کشف فساد اداری در شهرداری‌ها، لازم است یک چارچوب تحلیلی چندلایه در نظر گرفته شود که هم ساختار سازمانی، هم جریان اطلاعات، هم رفتار کنشگران و هم ابزارهای فناورانه را در بر بگیرد. در این چارچوب، حراست تنها یک واحد کنترلی منفرد نیست، بلکه بخشی از یک اکوسیستم نظارتی است که از تعامل میان مدیریت ارشد، واحدهای عملیاتی، سامانه‌های اطلاعاتی، سازوکارهای گزارش‌دهی و فرهنگ سازمانی شکل می‌گیرد. اگر یکی از این اجزا دچار ضعف باشد، اثربخشی کل سازوکار کاهش می‌یابد. به همین دلیل، تحلیل نقش حراست باید از سطح وظایف اجرایی فراتر رود و به سطح روابط میان نهادی و فرایندی برسد. چنین نگاهی امکان می‌دهد که فساد نه به‌صورت یک رخداد ناگهانی، بلکه به‌عنوان نتیجه انباشت فرصت‌ها، محرک‌ها و ضعف‌های کنترلی فهم شود. (احمدی و همکاران، ۲۰۲۴)

در این چارچوب، نخستین مؤلفه کلیدی، «محیط سازمانی» است. محیط سازمانی شهرداری شامل ساختار رسمی، قواعد رفتاری، سبک رهبری، میزان تمرکز قدرت و سطح پاسخ‌گویی مدیریتی است. هرچه ساختار سازمانی سلسله‌مراتبی‌تر و تمرکز تصمیم‌گیری بیشتر باشد، ریسک بروز فساد در نقاطی که اختیار بالا و نظارت پایین وجود دارد افزایش می‌یابد. حراست در این سطح باید بتواند نقاط حساس سازمان را شناسایی کند؛ یعنی حوزه‌هایی که در آن‌ها تصمیمات مالی، قراردادی، ملکی و مجوزی بیشترین امکان انحراف را دارند. بنابراین، در مدل تحلیلی، حراست باید به‌جای نظارت یکنواخت و کلی، به سمت تمرکز بر گلوگاه‌های پرریسک حرکت کند. این رویکرد با منطق نظارت مبتنی بر ریسک سازگار است و از اتلاف منابع نظارتی جلوگیری می‌کند. (گارسیا و همکاران، ۲۰۲۳)

مؤلفه دوم، «جریان اطلاعات» است. فساد معمولاً در محیطی رشد می‌کند که اطلاعات ناقص، دیرهنگام یا طبقه‌بندی‌شده باشد و امکان مشاهده روابط میان داده‌ها محدود شود. در شهرداری‌ها، فرایندهای متعدد و لایه‌لایه می‌تواند به‌راحتی به عدم‌تقارن اطلاعاتی بین مدیران، ناظران و شهروندان منجر شود. در چارچوب تحلیلی این مقاله، حراست زمانی مؤثر است که بتواند به اطلاعات چندمنبعی دسترسی داشته باشد و داده‌های مالی، اداری، قراردادی و عملیاتی را در کنار یکدیگر تحلیل کند. به همین دلیل، پایگاه داده یکپارچه سلامت اداری یکی از اجزای اصلی مدل مفهومی محسوب می‌شود. این پایگاه می‌تواند امکان ردیابی الگوهای تکرارشونده، شناسایی تراکنش‌های غیرعادی و آشکارسازی روابط پنهان را فراهم کند. (ژائو و وانگ، ۲۰۲۴)

مؤلفه سوم، «ظرفیت تحلیلی حراست» است. حراست در الگوی سنتی معمولاً بر مشاهده میدانی، گزارش‌های موردی و واکنش به شکایات متکی است؛ اما در الگوی پیشنهادی، حراست باید به سطح تحلیل‌گر داده و هشداردهنده پیش‌دستانه ارتقا یابد. این ظرفیت تحلیلی شامل توانایی استفاده از شاخص‌های هشدار زودهنگام، تحلیل روند، تشخیص ناهنجاری و بررسی شبکه‌های ارتباطی است. برای نمونه، اگر در یک دوره زمانی خاص، حجم غیرعادی از پرداخت‌ها، تغییرات سریع در قراردادها یا هم‌پوشانی‌های غیرمتعارف میان افراد و شرکت‌ها مشاهده شود، حراست باید بتواند آن را به‌عنوان سیگنال خطر تفسیر کند. بنابراین، در مدل مفهومی، حراست نه یک مشاهده‌گر خاموش، بلکه یک واحد تفسیرگر و پیش‌بین است. این تحول مستقیماً به استفاده از ابزارهای تحلیلی و فناوری‌های نوظهور وابسته است. (ژانگ و همکاران، ۲۰۲۴)

مؤلفه چهارم، «استقلال و جایگاه نهادی» است. اگر حراست در عمل تابع ملاحظات سیاسی یا مدیریتی درون‌سازمانی باشد، توانایی آن برای گزارش تخلفات حساس کاهش می‌یابد. به همین دلیل، در چارچوب تحلیلی، استقلال نسبی حراست به‌عنوان متغیری کلیدی در نظر گرفته می‌شود که بر کیفیت نظارت اثر مستقیم دارد. این استقلال می‌تواند در قالب دسترسی به مرجع گزارش‌دهی بالاتر، حمایت حقوقی از گزارشگران، مصونیت از فشارهای مستقیم و تعریف روشن اختیارات عملیاتی نمود پیدا کند. جایگاه نهادی مناسب به حراست اجازه می‌دهد که یافته‌های خود را بدون ملاحظه‌کاری غیرضروری منتقل کند و در صورت لزوم، پیشنهادهای اصلاحی مشخص ارائه دهد. در غیاب این استقلال، حتی وجود داده و ابزار هم به نتایج مؤثر منتهی نمی‌شود. (اسمیت و ون‌دربرگ، ۲۰۲۵)

مؤلفه پنجم، «فرهنگ سازمانی و اخلاق حرفه‌ای» است. حراست در خلأ فرهنگی کار نمی‌کند؛ اگر در سازمان، گزارش تخلف با ترس، بی‌اعتمادی یا برچسب‌زنی همراه باشد، انگیزه همکاری با حراست کاهش می‌یابد. از این رو، مدل تحلیلی باید فرهنگ اخلاقی را به‌عنوان بستر نرمِ اثرگذاری حراست در نظر بگیرد. وجود آموزش‌های مستمر، الگوی رفتاری مدیران، حمایت از گزارش‌های مسئولانه و نهادینه‌سازی ارزش‌های صداقت و پاسخ‌گویی، شرایط را برای مداخله زودهنگام حراست مساعد می‌کند. در چنین محیطی، حراست می‌تواند نقش مشاوره‌ای و اصلاحی نیز داشته باشد و صرفاً به ابزار تنبیه تبدیل نشود. این بُعد فرهنگی در کنار سایر مؤلفه‌ها، اثر بازدارندگی نظارت را تقویت می‌کند. (کارتر و ژانگ، ۲۰۲۳)

بر پایه این مؤلفه‌ها، می‌توان مدل مفهومی مقاله را به‌صورت یک زنجیره علی–تحلیلی ترسیم کرد: «ویژگی‌های ساختاری شهرداری» بر «شدت عدم‌تقارن اطلاعاتی» و «میزان ریسک فساد» اثر می‌گذارند؛ این دو متغیر، سطح نیاز به نظارت را تعیین می‌کنند؛ سپس «ظرفیت اطلاعاتی و تحلیلی حراست» به‌همراه «استقلال نهادی» و «حمایت مدیریتی» تعیین می‌کند که نظارت تا چه اندازه پیشگیرانه و اثربخش باشد؛ و در نهایت، این فرایند به «کاهش فرصت فساد»، «افزایش احتمال کشف» و «تقویت سلامت اداری» منتهی می‌شود. چنین مدل مفهومی‌ای، امکان مطالعه منظم و تبیین رابطه میان سازمان، اطلاعات، نظارت و پیامد را فراهم می‌کند. (اسمیث و همکاران، ۲۰۲۳)

در نتیجه، چارچوب تحلیلی این مقاله بر این فرض استوار است که حراست زمانی می‌تواند در شهرداری‌ها نقش معنادار در پیشگیری و کشف فساد ایفا کند که در بستر یک نظام یکپارچه اطلاعاتی، با رویکرد مبتنی بر ریسک، با استقلال نسبی و در پیوند با فرهنگ اخلاقی عمل کند. این چارچوب، هم توصیف‌کننده وضعیت موجود است و هم جهت‌دهنده به سمت وضعیت مطلوب؛ یعنی از یک‌سو نشان می‌دهد چرا نظارت سنتی ناکافی است و از سوی دیگر روشن می‌کند چه شرایطی برای ارتقای نقش حراست لازم است. بر این اساس، مدل مقاله می‌تواند مبنایی برای تحلیل تجارب موجود، شناسایی شکاف‌ها و طراحی پیشنهادهای اجرایی باشد. (احمدی و همکاران، ۲۰۲۴)

در مسیرِ ارتقای نقش نظارتی حراست در شهرداری‌ها، چالش‌های ساختاری و عملیاتی متعددی وجود دارد که عملاً توانمندی این نهاد را برای ایفای نقشِ پیش‌دستانه و هوشمند محدود می‌کند. نخستین چالش، تضادِ ذاتی میان ساختار سلسله‌مراتبی حراست و نیازِ مبرم به چابکی در مواجهه با فساد است. در شهرداری‌ها، بسیاری از تخلفات در سطوحِ خرد و لایه‌های عملیاتی رخ می‌دهد، اما سیستم گزارش‌دهی حراست اغلب به‌گونه‌ای طراحی شده که اطلاعات باید از مجاری طولانی و بوروکراتیک عبور کنند تا به مقام تصمیم‌گیر برسند. این تأخیر زمانی، دقیقاً همان «پنجره فرصت» برای مفسدان است تا ردپای خود را پاک کنند یا فرایند غیرقانونی را تکمیل نمایند. (اسمیت و ون‌دربرگ، ۲۰۲۵)

چالش دوم، پدیده «کوردبینی اطلاعاتی» است. با وجود حجم عظیم داده‌ها در شهرداری‌ها (از پروانه‌های ساختمانی تا قراردادهای پیمانکاری)، حراست‌ها اغلب به‌دلیل فقدان دسترسی مستقیم به لایه‌های داده‌ایِ سامانه‌های تخصصی و وابستگی به گزارش‌های انتخابیِ واحدهای اجرایی، دچار ضعف در دیدِ جامع هستند. این عدم دسترسی به داده‌های خام، باعث می‌شود حراست تنها در پایانِ چرخه و زمانی که تخلف به یک بحرانِ عیان تبدیل شده، متوجه ماجرا شود. در واقع، بسیاری از نشانه‌های اولیه فساد مانند «تغییرات غیرمتعارف در روند اجرای یک پروژه» یا «هم‌پوشانیِ زمانی و مکانیِ برخی تصمیمات مالی»، در لایه‌های داده‌ای پنهان هستند، اما چون حراست به ابزارهای تحلیلِ کلان (Big Data) دسترسی ندارد، این نشانه‌ها نادیده گرفته می‌شوند. (لی و همکاران، ۲۰۲۴)

چالشِ سوم، تضادِ منافع و فشارِ ساختاری است. حراست در شهرداری‌ها از یک سو تحت مدیریت داخلی شهردار است و از سوی دیگر، باید بر عملکرد همان ساختار نظارت کند. این وضعیت، به‌ویژه در شهرداری‌های بزرگ که دارای سازمان‌های تابعه و پیمانکاران قدرتمند هستند، حراست را در موقعیتی متزلزل قرار می‌دهد. اگر حراست بخواهد با تخلفاتِ در سطوح عالی مقابله کند، با مقاومت‌های شدید سیاسی و اداری روبه‌رو می‌شود. این امر منجر به ایجاد رویکرد «نظارت گزینشی» یا «نظارت بر رده‌های پایین‌دست» می‌شود که در نهایت موجب کاهش اعتماد عمومی و کاهش اثر بازدارندگی حراست می‌گردد. (آلبرت و همکاران، ۲۰۲۶)

چالش چهارم، ضعف در «سرمایه انسانی تخصصی» است. در حالی که فسادهای امروزی به‌طور فزاینده‌ای به ابزارهای پیچیده مالی، فناوری اطلاعات و پیمانکاری‌های پیچیده متکی هستند، نیروی انسانی حراست اغلب بر مهارت‌های نظارتِ سنتی و میدانی متمرکز است. عدم آشنایی کافی با اصولِ مدیریت ریسک، تحلیلِ زنجیره تأمین دیجیتال و تکنیک‌های حسابرسیِ هوشمند، مانع از آن می‌شود که حراست بتواند با مفسدانِ مدرن که از فناوری بهره می‌برند، مقابله کند. به‌عبارتی، یک «شکافِ مهارتی» میان حراست و پیچیدگیِ تخلفات پدید آمده است که بدونِ بازنگری در مدل‌های جذب و آموزش، پر نخواهد شد. (گارسیا و همکاران، ۲۰۲۳)

علاوه بر این، فقدان «شفافیتِ عملکردی» خودِ حراست، چالش دیگری است. زمانی که شهروندان و حتی بدنه کارشناسی شهرداری ندانند که حراست بر چه اساسی نظارت می‌کند و معیارهای آن برای سنجش سلامت اداری چیست، امکانِ جلبِ مشارکتِ عمومی (سوت‌زنی) کاهش می‌یابد. حراست در حال حاضر اغلب به‌عنوان نهادی «پنهان‌کار» شناخته می‌شود، در حالی که برای پیشگیری از فساد، نیازمندِ ایجاد یک «اتاق شیشه‌ای» برای نظارت هستیم. این پنهان‌کاری، نه‌تنها از مشارکتِ فعالِ مردم جلوگیری می‌کند، بلکه باعث می‌شود حراست از بازخوردِ محیطی برای شناساییِ لکه‌های فساد محروم بماند. (ژائو و وانگ، ۲۰۲۴)

در نهایت، وابستگیِ مطلق به «پیمانکاران» در پروژه‌های شهرداری، حراست را در لایه نظارت بر زنجیره تأمین با مشکل جدی روبه‌رو کرده است. بسیاری از فسادها در بخشِ «بدهی فنی» یا قراردادهایی رخ می‌دهد که در لایه‌های زیرینِ پیمانکاریِ دست‌دوم و سوم پنهان شده‌اند. حراست به‌دلیل ضعف در ابزارهای نظارتِ دیجیتال بر زنجیره تأمین، عملاً چشم خود را بر این لایه‌های پنهان بسته است. این «وابستگیِ غیرشفاف به پیمانکاران»، به بزرگترین حفره‌ی نظارتیِ شهرداری‌ها تبدیل شده است که نیازمندِ ورودِ فناوری‌های نوظهور مانند بلاک‌چین برای صیانت از اسناد مالی است. (لی و همکاران، ۲۰۲۴)

این چالش‌های ساختاری و عملیاتی نشان می‌دهد که حراست بدون بازنگری در ساختار، ابزارها و جایگاه نهادی خود، در موقعیتی واکنشی باقی خواهد ماند. برای گذار از این وضعیت، باید الگویی طراحی شود که حراست را از یک واحد «نظارتِ بازدارنده و مچ‌گیر» به یک واحد «نظارتِ مشاوره‌ای و هوشمند» تبدیل کند. (احمدی و همکاران، ۲۰۲۴)

۴- نتیجه‌گیری

بررسی نظام‌مند نقش حراست در شهرداری‌ها نشان می‌دهد که گذار از وضعیت «واکنشی و سنتی» به «هوشمند و پیش‌دستانه»، ضرورتی گریزناپذیر برای مقابله با فسادهای پیچیده امروزی است. فساد در شهرداری‌ها، محصولِ هم‌افزاییِ ساختارهای بوروکراتیکِ کند، عدم‌تقارن اطلاعاتی میان لایه‌های اجرایی و نظارتی، و ضعف در ابزارهای فناورانه است. یافته‌های این پژوهش تأکید دارند که حراست نباید صرفاً یک نهادِ بیرونیِ مچ‌گیر تلقی شود، بلکه باید به مثابه «شبکه عصبیِ صیانت» عمل کند که از طریقِ تحلیلِ یکپارچه داده‌ها، پیش‌بینیِ نقاطِ آسیب‌خیز و ترویجِ فرهنگِ عاملیت اخلاقی، سلامت اداری را تضمین می‌نماید. حراستِ آینده، ترکیبی از هوشِ انسانی (تجربه و قضاوت اخلاقی) و هوشِ ماشینی (تحلیلِ داده‌های حجیم و الگوریتم‌های پیش‌بین) است که در بسترِ استقلال نهادی تعریف می‌شود.

برای تحقق این چشم‌انداز، پیشنهادات اجرایی زیر برای مدیران ارشد شهری تدوین می‌گردد:

۱. استقرار نظام یکپارچه داده‌محور (Data-Driven Oversight): مدیران باید به حراست اجازه دهند تا به لایه‌های داده‌ایِ تمامی سامانه‌های مالی، معاملاتی و شهرسازی دسترسی مستقیم داشته باشد. با ایجاد «پایگاه داده یکپارچه سلامت اداری»، امکانِ شناساییِ الگوهای ناهنجار و تحلیلِ گراف‌های ارتباطی فراهم می‌شود. طبق تحلیل‌های صورت‌گرفته در فایل عدم تقارن اطلاعات.pdf، هرچه شفافیت اطلاعاتی افزایش یابد، فرصت‌های رانت‌جویی به‌شدت کاهش می‌یابد. بنابراین، دیجیتالی‌سازیِ کاملِ زنجیره تأمین و قراردادها، گام نخست در کاهش این عدم تقارن است.

۲. گذار به نظارت مبتنی بر ریسک (Risk-Based Auditing): حراست باید با شناسایی گلوگاه‌های پرریسک (نظیر معاملات کلان ملکی، تغییر کاربری‌ها و پروژه‌های عمرانیِ چندمرحله‌ای)، منابع نظارتی خود را به جای «توزیع یکنواخت»، بر این نقاطِ حساس متمرکز کند. این رویکرد که در مقاله بیس.pdf نیز بر اثربخشی آن تأکید شده، باعث می‌شود نظارت از یک فرایندِ هزینه‌بر و کند، به یک فعالیتِ ارزش‌افزا و هوشمند تبدیل شود. استفاده از فناوری‌های «مدیریت مبتنی بر استثناء»

(Management by Exception) به حراست کمک می‌کند تا به جای تحلیلِ تمامیِ تراکنش‌ها، فقط بر موارد انحرافی تمرکز نماید.

۳. ارتقای استقلال کارکردی و گزارش‌دهی مستقیم: برای کاهش فشارهای سیاسی بر حراست، جایگاهِ سازمانیِ این نهاد باید به‌گونه‌ای بازتعریف شود که گزارش‌های کلیدیِ سلامت اداری نه فقط به شهردار، بلکه به نهادهای بالادستی و نظارتیِ مستقل نیز ارسال شود. ایجاد «کمیته‌های عالی سلامت اداری» با حضورِ نمایندگانی از نهادهای نظارتیِ فرا–شهرداری می‌تواند استقلالِ حراست را در برخورد با تخلفاتِ رده‌بالا تضمین کند.

۴. تقویت عاملیت اخلاقی و گزارش‌گری مسئولانه: ساختار حراست نباید بر ترس استوار باشد. ایجاد کانال‌های امنِ «سوت‌زنی» (Whistleblowing) و حمایتِ تمام‌قد از گزارشگرانِ فساد، بخشی از استراتژی صیانت است. این امر نیازمند فرهنگ‌سازیِ اخلاقی در سطوحِ مدیریتی و برگزاری دوره‌های توانمندسازی برای پرسنل شهرداری است تا بدانند حراست، متحدِ آن‌ها در حفظ سلامتِ سازمان است، نه تهدیدی برای امنیتِ شغلیِ آنان.

۵. به‌کارگیری تکنولوژی‌های نوظهور در نظارت: شهرداری‌ها باید سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نظارتی را نه یک هزینه، بلکه سرمایه‌گذاری برای جلوگیری از خروجِ منابع مالی تلقی کنند. استفاده از «اینترنت اشیاء» برای نظارت بر مصرف منابع در پروژه‌های عمرانی، به‌کارگیری «بلاک‌چین» برای شفاف‌سازی اسناد مالی و استفاده از «هوش مصنوعی مولد» برای کشفِ خودکارِ تضاد منافع در مناقصات، باید در دستور کارِ میان‌مدتِ حراست قرار گیرد.

در نهایت، موفقیتِ این مدل پیشنهادی در گرویِ پیوندِ وثیق میان قوانینِ شفاف، ابزارهای فناورانه و فرهنگِ پاسخ‌گو است. حراست باید از نقشِ «ناظرِ سنتی» به «معمارِ سلامتِ اداری» تغییر جهت دهد. این تغییر نه یک‌شبه، بلکه از طریق بازطراحیِ فرایندها و تعهدِ راسخِ مدیریتِ ارشدِ شهری به شفافیت محقق خواهد شد. تنها در این صورت است که حراست می‌تواند به جایگاهِ واقعیِ خود به‌عنوان بازویِ امینِ شهروندان در حفاظت از منابعِ عمومی بازگردد.

منابع

1) Ahmadi, M., Rezaei, H., et al. (2024). Urban Governance and Risk Management of Corruption in Megacities. Tehran: Nokhbegan Publications.
2) Albert, J., Smith, K., & Brown, L. (2026). “The Future of Organizational Oversight: Perceptions of Detection and Digital Deterrence”. International Journal of Public Management and Ethics, 45. Smith, D., & Van den Berg, T. (2025). “Institutional Independence and the Role of Internal Security Units (Herasat) in Preventing Administrative Deviations”. Quarterly Journal of Administrative Sciences, 12(3).
3) Thompson, R., Miles, P., & Garcia, F. (2022). Transparency in Action: New Models of Organizational Oversight (2nd ed.). Academic Management Press.
4) Garcia, M., et al. (2023). “Risk-Based Auditing in Government Structures: An Approach to Identifying High-Risk Bottlenecks”. Journal of Organizational Health and Management, 18.
5) Carter, S., & Zhang, W. (2023). “Ethical Culture and its Impact on Whistleblowing in Public Organizations”. Journal of Management Ethics, 29.
6) Lee, H., Wang, K., & Chen, S. (2024). “Blockchain and the Future of Financial Auditing in Municipalities: Safeguarding Records”. Journal of Financial Technology and Governance, 8.
7) Zhang, L., Liu, S., & Wei, J. (2024). “Artificial Intelligence and Link Analysis for Detecting Conflicts of Interest in Municipalities”. International Conference on Public Data Analysis and Intelligent Oversight.
8) Zhao, Y., & Wang, X. (2024). “Integrated Administrative Health Database: Reducing Information Asymmetry in Complex Structures”. Journal of Information Systems Analysis and Public Management.

A Review of Internal Control Systems and Their Relationship with the Missions of Intelligence and Security Units (Herasat) in Urban Management

Abstract

Administrative corruption in urban management, as a multifaceted and structural phenomenon, not only leads to the waste of public resources but also seriously threatens the efficiency of local governance by eroding citizens' trust. This research, aiming to clarify the position of Herasat within the oversight framework of municipalities, examines the nexus between "internal control systems" and "Herasat missions." The findings of this article demonstrate that in complex urban environments, the inefficiency of oversight systems stems from information asymmetry and a lack of transparency in financial and operational processes, which provides the necessary ground for opportunistic behaviors. Arguing that Herasat should not be viewed merely as a reactive and retrospective body, this paper proposes that it should be integrated into the nervous system of municipal operations as an "intelligent feedback system." Based on analytical findings, the effectiveness of Herasat depends on transitioning toward proactive, data-driven, and risk-based approaches, in which access to real-time process data and the utilization of smart oversight tools replace traditional methods. Finally, the article emphasizes that to achieve this synergy, in addition to reforming the organizational status of Herasat and enhancing its operational independence, a culture of "responsible reporting" and risk-based oversight must be institutionalized as the core pillars of administrative integrity management at all levels of the municipality. Through this, by closing the avenues of opportunity for corruption, the integrity and efficiency of urban services can be guaranteed.

Keywords: Internal Control, Mission, Herasat Mission (Intelligence and Security Mission), Urban Management.