

## Research Paper

## Problem Formulation of IRIB Supervising Concerning the Supervisory Council

Mohammad Sadegh Nasrollahi<sup>1</sup> , \*Ali Rashidi Kouchi<sup>1</sup>

1. Assistant Professor, Department of Culture and Government, Faculty of Islamic Studies and Culture and Communication, Imam Sadegh University, Tehran, Iran.

2. Master Student, Department of Culture and Government, Faculty of Islamic Studies and Culture and Communication, Imam Sadegh University, Tehran, Iran.

Use your device to scan  
and read the article online



**Citation:** Nasrollahi MS, Rashidi Kouchi A. (2020). [Problem Formulation of IRIB Supervising, With Emphasis on the Supervisory Council (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 10(37), 2-21.



**Received:** 01 Jun 2020

**Accepted:** 23 Jul 2020

**Available Online:** 18 Mar 2021

**Key words:**

Media supervisory, media control, supervisory council, Islamic Republic of Iran Broadcasting, TV and radio supervisory, Media Regulation, Communication Policy

**ABSTRACT**

The Islamic Republic of Iran's Broadcasting (IRIB) is the main and most official mass media in the Islamic Republic of Iran. Thus, it has a special position, and it is necessary to monitor the proper and transcendent measures of this institution. According to the constitution, an external oversight mechanism has been established for it, focusing on the Broadcasting Supervisory Council (BSC) of the IRIB. Therefore, it is necessary to evaluate the performance of the BSC. This research aimed to discover issues and disadvantages related to the performance of the BSC. For this purpose, we conducted a thematic analysis of 13 interviews with the relevant experts. Eventually, 5 integrated codes representing the issues and risks of the council have been formulated. These codes included the following: council legal problems; structural and financial weakness of the council; supervisory issues; weakness of council members, as well as legal problems and complexity in IRIB.

**\* Corresponding Author:**

**Ali Rashidi Kouchi**

**Address:** Department of Culture and Government, Faculty of Islamic Studies and Culture and Communication, Imam Sadegh University, Tehran, Iran.

**E-mail:** alirashidi72@gmail.com

## مقاله پژوهشی

# صورت‌بندی مسائل نظارت بر صدا و سیما، با تأکید بر شورای نظارت بر صدا و سیما

محمدصادق نصراللهی<sup>۱</sup>، علی رشیدی کوچی<sup>۲</sup>

۱. استادیار، گروه فرهنگ و دولت، دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد، گروه فرهنگ و ارتباطات، دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

## چکیده

از آنجا که صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، اصلی‌ترین و رسمی‌ترین رسانه جمعی در ایران است و از این جهت جایگاهی ویژه دارد، مقوله نظارت بر حرکت درست و متعالی این نهاد ضروری است. بر همین اساس، بر مبنای قانون اساسی، سازوکار نظارتی برون‌سازمانی با محوریت شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما برای آن تعبیه شده است. این پژوهش در پی کشف مسائل و آسیب‌های ناظر به عملکرد شورای نظارت بر سازمان صدا و سیماست. به این منظور با انجام و تحلیل مضمونی سیزده مصاحبه با خبرگان این حوزه، نهایتاً پنج کد یکپارچه‌ساز که معرف مسائل و آسیب‌های شورا است، صورت‌بندی شده که شامل مواردی همچون مشکلات قانونی شورا، ضعف ساختاری و مالی در شورا، آسیب در نوع نظارت شورا، ضعف اعضای شورا و مشکلات قانونی و پیچیدگی در سازمان صدا و سیماست.

تاریخ دریافت: ۱۲ خرداد ۱۳۹۸

تاریخ پذیرش: ۲۹ تیر ۱۳۹۹

تاریخ انتشار: ۲۸ اسفند ۱۳۹۹

## کلیدواژه‌ها:

نظارت رسانه‌ای،  
کنترل رسانه،  
شورای نظارت بر  
صدا و سیما، نظارت  
رادیو و تلویزیون،  
مقررات‌گذاری  
رسانه‌ای

\* نویسنده مسئول:

علی رشیدی کوچی

نشانی: تهران، دانشگاه امام صادق (ع)، دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات، گروه فرهنگ و دولت.

پست الکترونیکی: alirashidi72@gmail.com

## مقدمه

خصوص تذکرات و گزارش های ارسالی از شورای نظارت یکی از ایراداتی است که می تواند منجر به نادیده گرفتن نظارت بر سازمان و کم توجهی به آن شود. همچنین عدم الزام به پاسخ گویی در قبال نظارت، عدم شفافیت و ابهام در مسائل مختلفی از قبیل قراردادهای، خرید و فروش ها و در مجموع مسائل مالی را به همراه می آورد.

از حیث قانونی، پس از اصل ۱۷۵ قانون اساسی که اشاره به عزل و نصب رئیس سازمان و تشکیل شورای نظارت دارد، در قوانین مرتبط با سازمان صدا و سیما، چهار قانون وجود دارد که دو قانون به صورت مستقیم با موضوع این پژوهش ارتباط دارد. به عبارتی دیگر از چهار قانون «قانون اداره سازمان صدا و سیما»، «قانون اساسنامه سازمان صدا و سیما»، «قانون خط مشی کلی و اصول برنامه های صدا و سیما»، «قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت» و «ماده واحده الحاقیه به اساسنامه سازمان صدا و سیما» دو مورد اخیر به دلیل ارتباط تنگاتنگی که با موضوع این پژوهش دارند، بیشتر مورد توجه قرار می گیرند. همچنین در سنوات اخیر (سال های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۶)، طرح یک فوریتی اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیما در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و دولت نیز لایحه خط مشی، نحوه اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیما را در دستور کار قرار داده است که این امر نشان از اهمیت مقوله نظارت بر سازمان دارد.

شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما بنابر قانون، ساختاری فراقوه ای و بیرونی دارد؛ به این معنا که اعضای شش گانه شورای نظارت، به صورت مساوی از سه قوای مقننه، مجریه و قضائیه انتخاب می شوند. در قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ در بخش نظارت، علاوه بر نحوه انتخاب رئیس و نایب رئیس شورا از

سازمان صدا و سیما به عنوان بزرگ ترین سازمان رسانه ای کشور نیازمند سیاست گذاری هماهنگ و جامع در تمام اجزای خود است. این سازمان مانند هر سازمان دیگری، نیاز به نظارت دارد تا عملکرد و خروجی آن نسبت به اهداف و مأموریت هایش مورد سنجش قرار گیرد. به منظور جلوگیری از ایجاد انحراف از خط مشی های برنامه سازی و ارائه محتوا و همچنین حصول اطمینان از تطابق محصولات با سیاست های کلی سازمان و کشور، سطوح مختلفی بر عملکرد سازمان نظارت می کنند. سه سطح درون سازمان که عبارتند از مرکز نظارت سازمان، معاونت های سازمان و شبکه ها در کنار دو سطح در خارج از سازمان که عبارتند از رهبری و شورای نظارت بر سازمان به عنوان ناظر، عملکرد صدا و سیما را مورد بررسی قرار می دهند. (خیامی، ۱۳۹۳: ۶۴) برخی معتقدند نظارت و ارزیابی برنامه ها، پیشینه زیادی در سازمان صدا و سیما دارد، ولی متأسفانه چندان مفید نبوده است، در حالی که چنانچه این مسئله به رستی و بر پایه معیارهای مدرن و منطقی اجرا شود و با سیاست های تشویقی و تنبیهی مناسب همراه باشد، روند ارتقای کیفی برنامه ها شتاب بیشتری خواهد یافت (مکتبی و دیگران، ۱۳۸۴: ۴۳).

با وجود صرف هزینه و نیروی انسانی در بخش های نظارتی موجود، امر نظارت بر سازمان دارای ضعف ها و ایرادات عدیده ای است که می تواند ناشی از عملکرد جزیره ای هریک از بخش های مذکور، وجود خلأهای قانونی در بخش نظارت و همچنین نامشخص بودن سازوکار و فرایندهای نظارت در این سازمان باشد. (خیامی، ۱۳۹۳: ۸۰) به عنوان مثال عدم وجود ضمانت اجرا از جانب سازمان صدا و سیما در

## ۱. ادبیات موضوع

### ۱-۱. صورت‌بندی مسئله

صورت‌بندی یا سازمان‌دهی مسئله فرایندی است که طی آن سعی می‌شود یک مسئله و مشکل تشخیص و تعریف شود. بنابراین تشخیص مسئله<sup>۱</sup> و تعریف آن<sup>۲</sup> دو مرحله اساسی صورت‌بندی مسئله است. در واقع در صورت‌بندی مسئله تلاش می‌شود که مسئله به مقوله‌ای قابل درک و تحلیل تبدیل شود تا زمینه لازم برای اقناع سیاست‌گذاران و دست‌اندارکاران حاکمیتی نسبت به قرارگیری مسئله در دستور کار سیاستی فراهم شود؛ بنابراین یک تحلیلگر سیاستی یا یک سیاست‌گذار در قدم اول سیاست‌گذاری باید ذهنیت روشنی از مشکل پیش‌رو داشته باشد. یافتن این ذهنیت روشن طی فرایند صورت‌بندی مسئله حاصل خواهد شد. همان‌طور که گفته شده این فرایند ترکیبی است از دو مرحله تشخیص مسئله (درک مسئله) و تعریف مسئله (قضاوت ارزشی) نسبت به مسئله. این دو مرحله کاملاً متفاوت با یکدیگر هستند. یک زمان انسان در مواجهه با یک پدیده، آن را مشکل تلقی می‌کند و زمانی دیگر، نسبت به ماهیت آن مشکل و عوامل ایجادکننده آن تحلیل ارائه می‌دهد. مورد اول، تشخیص یا درک مشکل است و مورد دوم، فهم یا تعریف مشکل (وحید، ۱۳۸۸: ۷۷)

### ۱-۲. کنترل و نظارت

کنترل فرایندی است که در آن دستگاه‌های اداری و اجرایی، نوعی اقدام اصلاحی را جهت حصول اطمینان از اهداف، مورد توجه قرار می‌دهند. چراکه

میان اعضا و هم‌چنین برخی موارد مرتبط با اعضا شورا، وظایف شورای نظارت را طرح کرده است. به نظر می‌رسد از میان هفت وظیفه‌ای که در این قانون برای شورای نظارت ذکر شده است، بخش‌هایی کمتر مورد توجه واقع شده‌اند و بخش‌هایی مغفول مانده‌اند. ۱. نظارت بر حسن انجام کار کلیه امور در سازمان؛ ۲. نظارت بر سیاست‌های اجرایی سازمان؛ ۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین؛ ۴. نظارت بر ایجاد و انحلال هر بخش و نمایندگی؛ ۵. نظارت بر قراردادهای داخلی و خارجی؛ ۶. نظارت بر سایر امور محوله به سازمان؛ ۷. گزارش از جریان امور در سازمان به مقام معظم رهبری و قوای سه‌گانه وظایفی است که بر عهده شورای نظارت بر سازمان صدا و سیماست. علاوه بر این، در ماده واحده الحاقیه به اساس‌نامه سازمان، مراحل شکایت از سازمان در صورت پخش مطلبی که مشتمل بر توهین، افترا یا خلاف واقع نسبت به هر شخصی باشد و همچنین نقش شورای نظارت در این فرایند به عنوان مرجع تشخیص توضیح داده شده است.

بنابر موارد ذکرشده، ایرادات موجود در حوزه نظارت می‌تواند ناشت گرفته از عوامل متعددی باشد. به عنوان مثال عدم هماهنگی بین سطوح مختلف نظارت در سازمان می‌تواند یکی از عوامل ایجاد نقص در امر نظارت باشد، اما در این پژوهش مورد بحث نخواهد بود. نظارتی که توسط سه سطح درون سازمان انجام می‌شود را می‌توان نظارت در سازمان نامید و نظارتی که از جانب سطوح خارج از سازمان یعنی شورای نظارت و رهبری صورت می‌پذیرد را می‌توان نظارت بر سازمان نامید. در این پژوهش، نظارت بر سازمان مورد توجه خواهد بود؛ بنابراین این پژوهش به دنبال کشف مسائل و آسیب‌های نظارت بر سازمان است.

1. Problem recognition  
2. Problem definition

سازمان‌های ستادی قوای حکومتی یا توسط قوای مقننه، مجریه، قضائیه با شورای نگهبان یا به وسیله دفاتر و سازمان‌های موظف ذی‌ربط یا در سطوح عالی نهادها و سازمان‌ها (مثل نظارت عالی به مقام معظم رهبری با رؤسای قوا) انجام می‌شوند، همه از زمره نظارت رسمی به شمار می‌آیند (توکلی، ۱۳۹۳: ۴).

### ۱-۳-۲. نظارت استطلاعی و استصوابی

دسته‌بندی دیگری که در خصوص نظارت وجود دارد، تقسیم نظارت بر دو قسم نظارت استطلاعی و نظارت استصوابی است. در نظارت استطلاعی، ناظر بر آن است که نظارت خود و نقاط مهم و قابل بررسی را به دیگری اطلاع دهد. این نظارت توسط ناظر اطلاعی اعمال می‌شود و او ناظری است که اعمال نماینده باید به آگاهی او برسد و مخالفت با نظر او امکان دارد (قاسمی، ۱۳۹۷: ۶).

در نظارت استصوابی، ناظر بعد از آن که موارد تخلف و ایرادات را تشخیص داد، ابزارهایی برای اقدام در برابر تخلفات و ایرادات به کار می‌گیرد. در این نوع نظارت، اذن و موافقت ناظر، شرط لازم در صحت عمل مجری است. همچنین مجری نمی‌تواند کاری را بدون اجازه و نظر و تصویب و صلاح‌دید ناظر انجام دهد و اگر کاری را بدون تصویب و صلاح‌دید ناظر انجام دهد، صحیح و نافذ نیست (نیکزاد، ۱۳۹۳: ۱۶).

### ۱-۴. نظارت در چند سازمان رسانه‌ای مشابه

در سازمان‌های رسانه‌ای خارج از ایران، سازمان‌های رادیویی و تلویزیونی توسط نهادها و سازمان‌های نظارتی به‌خصوصی کنترل و نظارت می‌شوند. طبیعتاً هر کدام از این سازمان‌ها، به منظور انجام وظایف نظارتی خود بر اساس قوانین و مبانی

وجود سیستم‌های کنترلی در نهادها و سازمان‌ها باعث موفقیت و همراهی واقعیت‌های اجتماعی، سیاسی، حقوقی، اقتصادی و فناوری، با رشد و توسعه پایدار و نوسازی جامعه می‌شود. وظایف کنترل در واقع یکی از وظایف اساسی مدیریت سازمانی است که با سایر وظایف در ارتباط است. از طریق کنترل می‌توان از منابع و فعالیت‌های اعضای سازمان، حداکثر کارایی و اثربخشی را در جهت نیل به اهداف سازمان به دست آورد. فقط با کنترل صحیح و مبتنی بر قوانین است که برنامه‌ریز و مدیریت دستگاه‌های اداری به صحت پیش‌بینی رفتارهای سازمانی و ساختاری خود پی خواهند برد (امامی، ۱۳۸۹: ۲۸).

### ۱-۳-۳. نظام نظارت و کنترل

نظارت و کنترل به اعتبارهای مختلف، اقسام و مشتقات متفاوتی دارد که در این قسمت، مروری بر آن‌ها خواهیم داشت.

#### ۱-۳-۱. نظارت متمرکز و نظارت غیرمتمرکز

نظارتی که توسط نهادهای دولتی و نظارتی صورت بگیرد، نظارت متمرکز نامیده می‌شود؛ در مقابل آن، نظارت غیرمتمرکز آن دسته از نظارتی است که از سوی مردم و یا کلیه مواردی است که ذیل عنوان نهادهای دولتی جای نمی‌گیرند. در نظارت دولتی، ناظران محدود هستند و پتانسیل محدودی در این دسته وجود دارد، اما در نظارت غیرمتمرکز، پتانسیل نظارتی بالایی موجود است (قاسمی، ۱۳۹۷: ۵). نظارت متمرکز، نظارت رسمی نیز نامیده می‌شود. نظارت رسمی به نظارتی گفته می‌شود که توسط ساختارها و نهادهای حاکمیتی با توجه به ساختار کلی نظام سیاسی یک کشور انجام می‌شود. تمام نظارت‌های اداری که توسط واحدهای سازمانی با

وضعیت‌شناسی مقررات‌گذاری و اجرا ذکر شده است.

### ۱-۵-۱. وضعیت‌شناسی سیاستی

در سال ۱۳۵۸ با تصویب قانون اساسی، اصل ۱۷۵ قانون اساسی بدین شکل نگاشته شد: «در رسانه‌های گروهی (رادیو و تلویزیون) آزادی انتشارات و تبلیغات طبق موازین اسلامی باید تأمین شود. این رسانه‌ها زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه قضائیه (شورای عالی قضایی)، مقننه و مجریه اداره خواهد شد و ترتیب آن را قانون تعیین می‌کند» (فتحی و کوهی‌اصفهانی، ۱۳۹۴).

در زمان تصویب قانون اساسی، مفهوم نظارتی که از جانب سه قوه نسبت به سازمان صدا و سیما اعمال شود به نوعی در قالب شورای سرپرستی پیش‌بینی شده بود. اما پس از گذشت یک دهه از زمان تصویب قانون اساسی، با توجه به مشکلاتی که در اداره

خاصی عمل می‌کنند و سازوکارهای خاصی برای نظارت رسانه‌ای و اعمال قوانین مورد نظر دارند که در این مقاله نمی‌گنجد.

در جدول شماره ۱، مشخصات تعدادی از سازمان‌های مشابه با شورای نظارت بر صدا و سیما ذکر شده است که فعالیت نظارتی بر سازمان‌های رادیویی و تلویزیونی دارند.

### ۱-۵-۲. وضعیت موجود نظارت بر سازمان صدا و سیما

به منظور تحلیل سیاستی یک پدیده، می‌بایست وضعیت‌شناسی صحیحی از آن صورت بگیرد. به همین دلیل سیاست‌ها و قوانین مرتبط با آن پدیده باید مورد بررسی قرار بگیرد. در این بخش، وضعیت‌شناسی نظارت بر سازمان ذیل سه عنوان وضعیت‌شناسی سیاستی، وضعیت‌شناسی قانونی و

جدول ۱. نمونه‌ای از سازمان‌های مشابه با شورای نظارت

ردیف	نام	مخفف	منطقه / کشور
۱	European Regulators Group for Audiovisual Media Services	ERGA	اتحادیه اروپا
۲	Turkish Radio and Television Supreme Council	RTUK	ترکیه
۳	Office of Communications	Ofcom	انگلیس
۴	Federal Communications Commission	FCC	آمریکا
۵	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel	CSA	فرانسه
۶	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni	AGCOM	ایتالیا
۷	Audiovisual Council of Andalusia	CAA	اسپانیا
۸	Entidade Reguladora para a Comunicação Social	ERC	پرتغال
۹	National Council of Audiovisual	CNA	لبنان
۱۰	National Council for Radio and Television	NCRTV	یونان

قانون اساسنامه سازمان صدا و سیما مصوب ۱۳۶۲، اداره سازمان را به شورای سرپرستی واگذار کرده است. در ماده ۱ این قانون چنین آورده شده است: «سازمان به موجب قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران سازمانی است مستقل و زیر نظر مشترک قوای سه گانه کشور که بر طبق قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی، قانون خط مشی و مفاد این اساسنامه اداره می شود». همچنین ماده ۱۴ قانون مذکور، سازمان را دارای دو ارگان شورای سرپرستی و مدیرعامل دانسته است (غفوریان و صالحی انصاری، ۱۳۸۲: ۳۸).

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و تغییر اصل ۱۷۵، مفهوم شورای سرپرستی از قانون حذف شده و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی نظارت بر سازمان را عهده دار شده اند. در همین راستا، قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، در سال ۱۳۶۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و به خاطر تعارض موجود در نظر شورای نگهبان و مجلس، تصویب قانون به مجمع تشخیص مصلحت نظام سپرده شده و در سال ۱۳۷۰ به تصویب نهایی این مجمع می رسد.

در قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی ذکر شده است که از هر قوه دو نماینده به عنوان اعضای شورای نظارت بر سازمان انتخاب می شوند.

در ماده ۳ این قانون، هفت وظیفه برای شورای نظارت در نظر گرفته شده است. وظایف این شورا عبارتند از:

۱. نظارت بر حسن انجام کلیه امور سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و تذکرات لازم در مورد تخلفات و انحرافات جهت اصلاح امور مذکور؛

سازمان به وجود آمده بود، در سال ۱۳۶۸ هنگام بازنگری قانون اساسی، اصل ۱۷۵ قانون اساسی دچار تغییر و تکمیل شد و اصل مذکور این چنین نگاشته شد: «در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود. نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت. خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می کند» (غفوریان و صالحی انصاری، ۱۳۸۲: ۸). طبق این اصل نظارت بر صدا و سیما به شکل فرافقه ای طراحی شد.

## ۱-۵-۲. وضعیت شناسی قانونی

در قوانین بالادستی مرتبط با سازمان که پس از سال ۵۸ تصویب شده اند، شورای سرپرستی که متشکل از نمایندگان قوای سه گانه است و همچنین مدیرعامل سازمان مد نظر قوانین بوده اند. ماده ۱ قانون اداره سازمان صدا و سیما مصوب ۱۳۵۹ چنین تصریح کرده است که «در اجرای اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران سازمانی است مستقل و مستقیماً زیر نظر قوای سه گانه قضائیه، مقننه و مجریه» و بدین منظور هر یک از قوا یک نماینده تعیین و به صورت شورای سرپرستی سازمان را اداره خواهند کرد در ماده ۵ قانون مذکور، وظایف مهم و متعددی برای شورای سرپرستی در نظر گرفته شده است. در بند «د» این ماده یکی از وظایف شورا چنین آورده شده است: «تعیین مدیر عامل با اکثریت آرا از افراد خارج از خود و حداکثر ظرف مدت یک ماه است» (غفوریان و صالحی انصاری، ۱۳۸۲: ۳۴).

مشمتمل بر توهین، افترا یا خلاف واقع نسبت به هر شخص (اعم از حقیقی یا حقوقی) باشد و یا به هر نحوی اظهارات اشخاص تحریف شود، مراحل برای احقاق حق طی خواهد شد.

### ۱-۵-۳. وضعیت‌شناسی مقررات‌گذاری

قوانین بالادستی و وظایف برگرفته از آن، می‌بایست به وسیله مقررات و دستورالعمل‌ها در سازمان‌های ذی‌ربط پیگیری شود. به عبارت دیگر، «برای عملیاتی‌سازی سیاست‌ها نیازمند تدوین آن‌ها در قالب عملیات، پروژه‌ها و طرح‌ها هستیم» (اشترینان، ۱۳۹۷: ۱۴۷). در مورد مسئله نظارت بر سازمان و کنترل و ارزیابی آن، هفت وظیفه ذکر شده در قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، کلان و بدون جزئیات است؛ بنابراین برای تحقق این وظایف، نیاز به تدوین و تفصیل در مورد هر یک از وظایف وجود دارد تا سیاست کلی به طرح و برنامه عملیاتی تبدیل شود.

طبیعتاً مقرراتی که وظایف نظارت بر سازمان را مشخص کرده باشد، می‌بایست در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های درونی شورای نظارت بر صدا و سیما موجود باشد.

طبق تجربه زیسته نگارنده در شورای نظارت، بخش‌های متعدد این شورا را می‌توان ذیل سه قسمت عمده دسته‌بندی کرد. اعضای شورای نظارت، کارشناسان و کارکنان سه بخشی هستند که در شورا فعالیت دارند. اعضای شورای نظارت نمایندگان سه قوه در شورا هستند. کارشناسان شورا آن دسته از نیروهای ستادی هستند که وظیفه بررسی و تحلیل محتوا و ارائه نظرات کارشناسی در خصوص مسائل مختلف سازمان را بر عهده دارند. کارکنان نیز فعالیت‌های خدماتی و هماهنگی امور و

نظارت بر سیاست‌های اجرایی که در نظر است در سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به مرحله اجرا دربیاید و اعلام نظر اصلاحی شورا به رئیس سازمان؛

۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین مربوطه در سازمان صدا و سیما؛

۴. نظارت بر ایجاد یا انحلال هر بخش، واحد شعبه و دفاتر و نمایندگی در سازمان؛

۵. نظارت بر انعقاد قراردادها و خریدهای داخلی و خارجی سازمان؛

۶. نظارت بر سایر اموری که سازمان طبق قانون بر عهده دارد و انجام می‌دهد؛

۷. گزارش منظم و مستمر از جریان امور در سازمان به مقام معظم رهبری و قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران (غفوریان و صالحی انصاری، ۱۳۸۲: ۳۰).

آخرین قانونی که درخصوص سازمان صدا و سیما به تصویب رسیده است، ماده واحده الحاقیه به اساس‌نامه سازمان صدا و سیماست. همان‌طور که ذکر شد، اساس‌نامه سازمان در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسیده و مشتمل بر ۳۰ ماده است. قانون الحاق یک ماده و دو تبصره به اساس‌نامه سازمان در سال ۱۳۸۱ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شده و سال ۱۳۸۸ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.

طبق این قانون چنانچه در برنامه‌های پخش شده از سازمان (اعم از خبری، گزارشی، تولیدی در قالب‌های مختلف بیانی تصویری و نمایشی) از شبکه‌های محلی، سراسری و بین‌المللی یا در اطلاعیه‌های صادره از سوی آن سازمان مطالبی



مراحل مختلف تهیه گزارش‌های نظارتی را توضیح می‌دهد؛ این مراحل در واقعیت نیز کاملاً با آنچه در دستورالعمل ذکر شده، تطابق دارند.

اولین مرحله از تهیه گزارش، تعیین موضوع گزارش است که در ابتدای هر سال، به تصویب دبیر شورا می‌رسد. سپس تدوین پروپوزال و ارائه آن به کارشناسان مستقر در شورا از جانب کارشناسان بیرونی و سپس شروع رصد برنامه‌های مورد نظر در صورت تأیید پروپوزال، مراحل بعدی هستند. پس از این مرحله، تدوین گزارش صورت می‌گیرد. مهم‌ترین بخش‌های گزارش عبارت‌اند از: چکیده، مقدمه، روش، تحلیل یافته‌ها و جمع‌بندی.

پس از طی مراحل مذکور، گزارش، چکیده گزارش و پیش‌نویس نامه ارسال به سازمان به دبیر شورا ارسال می‌شود. دبیر شورا نیز گزارش را در اختیار شورای تنقیح قرار می‌دهد. شورای تنقیح، شورایی است متشکل از تعدادی از مدیران و تصمیم‌گیران سابق سازمان صدا و سیما که گاه استاد دانشگاه نیز هستند. در شورای تنقیح، گزارش‌های تهیه‌شده از جانب مدیریت‌های سیما، صدا و سیاسی، بررسی شده و در مورد ارسال، عدم ارسال یا اصلاح ایرادات وارده بر گزارش، تصمیم گرفته می‌شود. پس از تأیید شورای تنقیح برای ارسال گزارش، پیش‌نویس نامه به سازمان، به دفتر رئیس شورای نظارت ارسال شده و پس از امضای ایشان به سازمان صدا و سیما ارسال می‌شود.

## ۲. روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش پس از بررسی چارچوب مفهومی، ادبیات نظری و قوانین مرتبط با نظارت بر سازمان صدا و سیما که با روش کتابخانه‌ای و اسنادی صورت گرفته است، برای آسیب‌شناسی شورای نظارت از طریق مصاحبه با خبرگان، مسائل و آسیب‌های

روابط عمومی و غیره را عهده‌دار هستند. اگر وظایف اعضای شورای نظارت را از بخش‌های درونی شورا جدا کنیم، یکی از اصلی‌ترین وظایفی که اعضا بر عهده دارند، تشکیل جلساتی به منظور پیگیری و تصمیم‌گیری در مورد مسائل مهم سازمان صدا و سیماست که گاه منجر به ارسال نامه‌هایی به سازمان و یا دفتر مقام معظم رهبری خواهد شد. در خصوص برگزاری جلسات و کم و کیف جلسات اعضای شورای نظارت، منبع و مقررات مکتوبی یافت نشد. البته ذکر این نکته لازم است که گاه مواردی وجود دارند که به صورت شفاهی و به عنوان قوانین نانوشته بین اعضای شورا ثبت شده است؛ برای مثال جلسات مقرر اعضا دو هفته یکبار برگزار می‌شود یا سالیان متعددی است که رئیس شورا از بین دو نماینده قوه قضائیه انتخاب می‌شود و مواردی از این قبیل.

در مورد فعالیت کارشناسی شورا، تا سال گذشته واحد تصمیم‌گیرنده‌ای در مورد چگونگی انجام وظایف شورا و برنامه‌ریزی آن وجود نداشته است. در سال ۱۳۹۸، دفتر طرح و برنامه ایجاد شده و یک دستورالعمل برای نگارش گزارش‌های تحلیل و بررسی برنامه‌ها به چاپ رسانده است. در بخش اول این دستورالعمل، مبنای فعالیت‌های نظارتی شورا ذکر شده است که عبارت‌اند از (الف) فرامین و سیاست‌های ابلاغی امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری؛ (ب) اسناد بالادستی؛ (ج) سیاست‌گذاری‌ها و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان صدا و سیما؛ (د) اصول و استانداردهای فعالیت‌های رادیو و تلویزیونی؛ (ه) تأمین نیاز مخاطبان.

## ۱-۵-۴. وضعیت‌شناسی اجرای مقررات

همان‌طور که ذکر شد، دستورالعمل مراحل و اصول تهیه گزارش‌های نظارتی در شورای نظارت،

گرفته است، مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته با خبرگان است. در مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته تعداد پرسش‌های نیمه‌باز و باز نسبت به مصاحبه سازمان یافته بیشتر بوده و مصاحبه‌گر در هدایت فرایند مصاحبه آزادی عمل بیشتری دارد (ازکیا و دربان آستانه، ۱۳۸۲: ۴۸۳). انتخاب مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته در این پژوهش از آن جهت است که مصاحبه دارای سؤالات از پیش طراحی‌شده است و نظم حداقلی دارد، اما در شرایط و مواقع مختلف باتوجه به علم و سابقه اجرایی خبرگان مختلف، در یک حوزه خاص تمرکز بیشتری بر سؤالات آن حوزه شده است.

خبرگان مورد نظر پژوهش که مصاحبه از آن‌ها به عمل آمده است، سیزده نفر از استادان، اندیشمندان،

بخش نظارت بر سازمان صدا و سیما احصا شد و با روش تحلیل مضمون، این مسائل تحلیل شدند.

در روش کیفی، مصاحبه یکی از روش‌های شناخته‌شده‌ای است که هنگام جمع‌آوری داده‌ها به صورت فزاینده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. (مارشال وراس من، ۱۳۷۷: ۱۱۱) طبقه‌بندی‌های متعارفی از روش مصاحبه در متون روش تحقیق ارائه شده‌اند که بر اساس آن‌ها مصاحبه را می‌توان در سه دسته قرار داد: مصاحبه ساخت‌یافته: بسته و منظم؛ مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته: نیمه‌بسته و نیمه‌منظم؛ مصاحبه ساخت‌نیافته: عمیق و نامنظم (محمدپور، ۱۳۸۹: ۱۵۲).

مصاحبه‌ای که در این پژوهش مورد استفاده قرار

#### جدول ۲. فهرست سمت و تخصص مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مصاحبه‌شونده	سمت و تخصص
۱	مصاحبه‌شونده ۱	کارشناس دفتر رسانه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۲	مصاحبه‌شونده ۲	مدیر مرکز طرح و برنامه سیما و رئیس اسبق مرکز نظارت صدا و سیما
۳	مصاحبه‌شونده ۳	کارشناس مرکز طرح و برنامه سیما
۴	مصاحبه‌شونده ۴	رئیس سابق مدیریت نظارت و ارزیابی سیما در شورای نظارت
۵	مصاحبه‌شونده ۵	کارشناس مرکز ملی فضای مجازی و کارشناس سابق شورای نظارت بر صدا و سیما
۶	مصاحبه‌شونده ۶	استادیار گروه فرهنگ پژوهی پژوهشکده فرهنگ و مطالعات اجتماعی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، سردبیر روزنامه
۷	مصاحبه‌شونده ۷	دکتری فرهنگ و ارتباطات، پژوهشگر حوزه رگولاتوری
۸	مصاحبه‌شونده ۸	پژوهشگر فلسفه و کارشناس اسبق شورای نظارت بر صدا و سیما
۹	مصاحبه‌شونده ۹	مدیر انتشارات سروش، دکتری ارتباطات
۱۰	مصاحبه‌شونده ۱۰	معاون مرکز نظارت صدا و سیما
۱۱	مصاحبه‌شونده ۱۱	کارشناس سابق سازمان بازرسی و کارشناس اسبق شورای نظارت
۱۲	مصاحبه‌شونده ۱۲	مدیر پژوهش مرکز طرح، برنامه و ارزیابی سیما
۱۳	مصاحبه‌شونده ۱۳	دکتری فرهنگ و ارتباطات، عضو هیئت علمی پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی

جدول ۳. نمونه‌ای از جدول کد توصیفی

کد مفهوم	گزاره	کد توصیفی
۵-۱	در قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ در بخش نظارت، ۷ بند وظیفه شورای نظارت باز نشده.	تبیین نشدن وظایف شورای نظارت در قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵
۹-۱۱	حتی اگر شورای نظارت، از حیث سازمانی و ساختاری و نیروی انسانی، عالی بشود باز هم اثرگذار نیست، چون نظارت باید حین تولید باشد نه بعد از پخش.	عدم اثرگذاری نظارت پسینی
۲-۱۲	وقتی به کسی می‌گویید ناظر، یعنی قدرت نظارت را دارد. اما در مورد شورای نظارت، هیچ نوع قدرتی برای شورای نظارت تعریف نکردیم.	فقدان قدرت نظارت در شورا
۲-۱۳	سازمان صدا و سیما تبدیل به یک نهادی شده که قدرت بسیار بالایی دارد و نهادهای نظارتی برای انجام نظارت خود، با سختی و مشقت مواجه هستند و حتی سازمان بازرسی بعد از این همه سال، در یکی دو سال اخیر موفق شد که وارد سازمان شود.	تبدیل سازمان به یک نهاد قدرتمند و نظارت‌ناپذیر
۱۱-۸	صدا و سیما کلاً تحت حاکمیت نیست. هیچ کس نمی‌تواند به آن نظارت کند نه رئیس سازمان نه بیت رهبری و نه هیچ نهاد نظارتی دیگر	نظارت‌پذیر نبودن صدا و سیما

این رویه دارای سه مرحله کدگذاری توصیفی، کدگذاری تفسیری و یکپارچه‌سازی از طریق مضامین فراگیر است.

### ۳. یافته‌های پژوهش

#### ۳-۱. کدگذاری توصیفی

پس از مصاحبه‌های صورت‌گرفته از سیزده نفر از خبرگان حوزه پژوهش و کدگذاری توصیفی مضامین استخراج‌شده از مصاحبه‌ها، ۱۷۵ کد توصیفی از گزاره‌های مصاحبه‌ها استخراج شده است. یک نمونه از جدول کد توصیفی در جدول شماره ۳ ارائه شده است.<sup>۴</sup>

#### ۳-۲. کدگذاری تفسیری

در مرحله کدگذاری تفسیری ۱۷۵ کد توصیفی، با تلفیق و تجمیع به ۳۳ کد تفسیری تبدیل شده

مدیران سازمان صدا و سیما و همچنین افرادی هستند که سابقه و تجربه حضور در شورای نظارت را داشته‌اند (جدول شماره ۲). انجام مصاحبه‌ها تا مرحله اشیاع نظری پیش رفته است و به دلیل تکراری شدن مضامین و عدم وجود مضامین جدید، مصاحبه‌ها پس از مصاحبه سیزدهم متوقف شده است.

همان‌طور که پیش از این گفته شد، روش تحلیل این پژوهش، تحلیل مضمون<sup>۳</sup> است که روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۵۳). تحلیل مضمون دارای رویه‌های مختلفی است که در این پژوهش از رویه کینگ و هاروکز استفاده شده است.

3. Thematic analysis

۴. با توجه به حجیم بودن جداول کدگذاری توصیفی و محدودیت

جدول ۴. جدول کدگذاری تفسیری

ردیف	کدهای توصیفی	کد تفسیری
۱	۳-۲ و ۹-۶ و ۶-۱ و ۲-۱۰ و ۹-۱ و ۱-۱۳ و ۲-۲ و ۱۳-۱ و ۷-۱۳	ابهام قانونی در قانون شورای نظارت
۲	۴-۱۰ و ۳-۱۱ و ۸-۸ و ۸-۳ و ۳-۱۲ و ۷-۵ و ۲-۱۱ و ۳-۱ و ۱۲-۷ و ۹-۵ و ۱۰-۶	ناکارآمدی و عدم تأثیرگذاری شورای نظارت
۳	۹-۱۲ و ۱۷-۱۳ و ۶-۸ و ۱۴-۱۲ و ۴-۸ و ۲-۸ و ۵-۳ و ۵-۸	کمبود بودجه، امکانات و نیروی انسانی در شورا
۴	۱-۸ و ۱-۱۲ و ۱۱-۵ و ۱۶-۵ و ۳-۵ و ۵-۱۲ و ۱-۵	فقدان وجهت شورا در ساختار رسمی کشور
۵	۱۰-۱ و ۱۸-۱۳ و ۹-۱۱ و ۱۱-۶	نظارت صرف پسینی
۶	۲-۵ و ۱۱-۷ و ۴-۱۲	استعلامی بودن نظارت شورا
۷	۸-۶ و ۷-۱۲ و ۲-۱۲ و ۲-۱ و ۱-۱ و ۱۰-۵ و ۱۰-۱۲	فقدان قدرت قانونی شورا برای نظارت
۸	۷-۶ و ۳-۸ و ۵-۲	فقدان ثبات و وضعیت پایدار در شورا
۹	۱۴-۸ و ۱۱-۸ و ۲-۱۳ و ۸-۵	قدرتمندی و نظارت‌ناپذیری صدا و سیما
۱۰	۱۳-۱۲ و ۱۵-۹ و ۱۲-۱۲	پراکندگی نهادهای ناظر بر صدا و سیما

ذیل را به عنوان صورت‌بندی مسائل شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما ارائه کرد (تصویر شماره ۱):

#### ۳-۱. مشکلات قانونی شورا

مشکلاتی که به صورت مستقیم در قانون شورای نظارت و به صورت غیرمستقیم در قوانین مرتبط با شورا وجود داشته است، مورد بررسی قرار گرفته است.

ابهام قانونی در قانون شورای نظارت: در قانون شورای نظارت، برخی از مسائل مهم و کلیدی طرح و ذکر نشده است. اختیارات، وظایف و چگونگی نظارت در شورای نظارت در قوانین مرتبط، ذکر و تبیین نشده است.

حجمی مقالات، از آوردن جدول کامل خودداری شد.

است. یک نمونه از جداول کدگذاری تفسیری در جدول شماره ۴ ارائه شده است.<sup>۵</sup>

#### ۳-۳. یکپارچه‌سازی

در مرحله یکپارچه‌سازی پنج کد یکپارچه‌ساز استخراج شده که آسیب‌های اصلی شورای نظارت بر صدا و سیما هستند و در جدول شماره ۵ تعدادی از آن‌ها آمده است.<sup>۶</sup>

#### ۴. بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به تحلیل صورت‌گرفته می‌توان الگوی

حجمی مقالات، از آوردن تمامی جداول خودداری شده است.  
۵. با توجه به حجیم بودن جداول کدگذاری تفسیری و محدودیت حجمی مقالات، از آوردن تمامی جداول خودداری شده است.

۶. با توجه به حجیم بودن جدول یکپارچه‌سازی و محدودیت

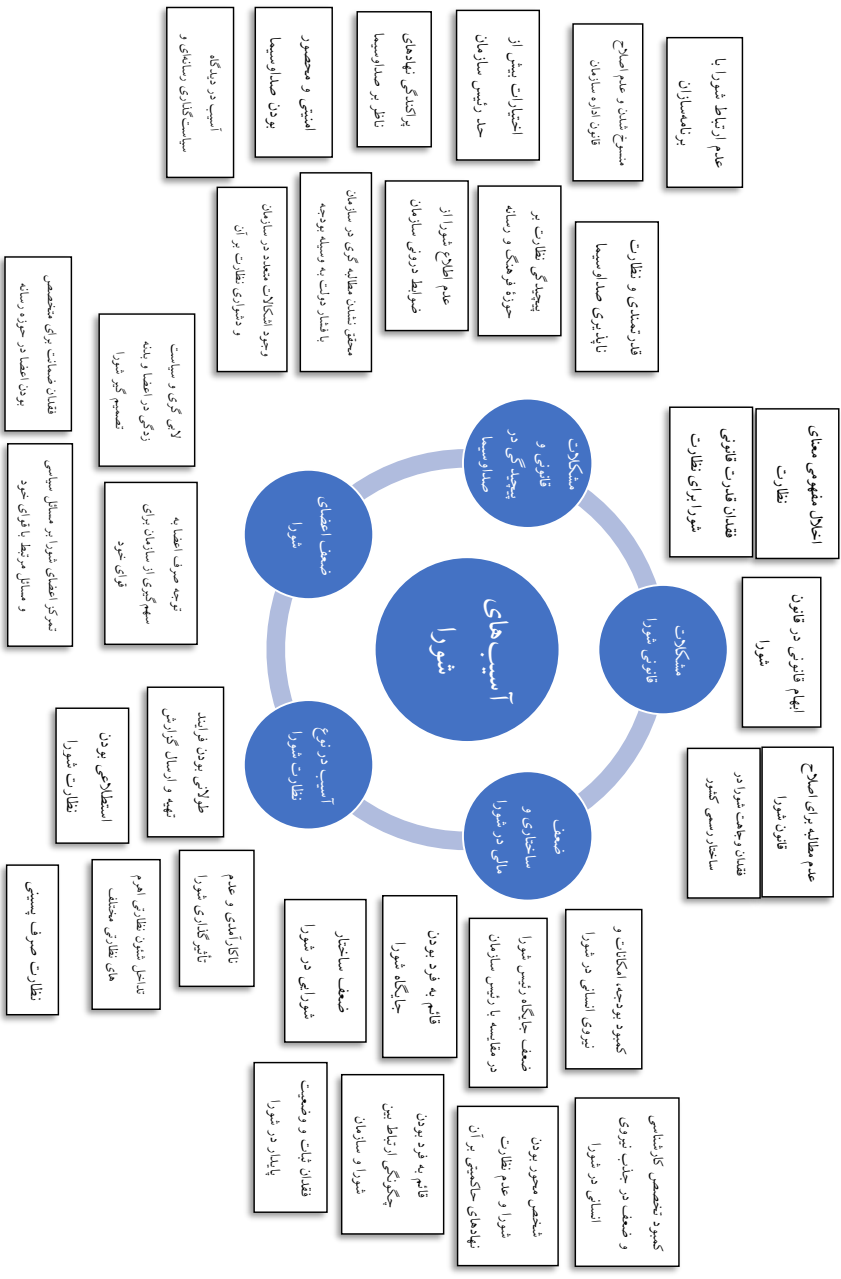
## جدول ۵. جدول یکپارچه سازی

کدهای تفسیری	کد یکپارچه سازی
ابهام قانونی در قانون شورای نظارت	مشکلات قانونی شورا
عدم مطالبه برای اصلاح قانون شورا	
اختلال مفهومی در معنای نظارت	
فقدان وجاهت شورا در ساختار رسمی کشور	
فقدان قدرت قانونی شورا برای نظارت	ضعف ساختاری و مالی در شورا
کمبود تخصص کارشناسی و ضعف در جذب نیروی انسانی در شورا	
کمبود بودجه، امکانات و نیروی انسانی در شورا	
شخص محور بودن شورا و عدم نظارت نهادهای حاکمیتی بر آن	
ضعف جایگاه رئیس شورا در مقایسه با رئیس سازمان	
قائم به فرد بودن چگونگی ارتباط بین شورا و سازمان	
قائم به فرد بودن جایگاه شورا	
فقدان ثبات و وضعیت پایدار در شورا	
ضعف ساختار شورایی در شورای نظارت	

نظارت که به اتفاق نظر اکثریت رسیده باشد، وجود ندارد. فقدان وجاهت شورا در ساختار رسمی کشور: در مناسبات مرتبط با سازمان صدا و سیما، بسیاری از نهادها و سازمان های فرهنگی ایفای نقش می کنند اما شورای نظارت در این مناسبات هیچ جایگاهی ندارد و در اغلب موارد مورد بی توجهی واقع می شود فقدان قدرت قانونی شورا برای نظارت: از یکسو، صدا و سیما به اجابت درخواست های مطرح شده از جانب شورا بی توجه است و از سوی دیگر، شورا قدرتی برای ملزم ساختن سازمان برای موارد مورد نظر شورا ندارد.

عدم مطالبه برای اصلاح قانون شورا: با اینکه طرح اداره و نظارت بر صدا و سیما سالیان متمادی است که در مجلس و کمیسیون فرهنگی مطرح می شود اما تا به حال به نتیجه نرسیده است. همچنین لایحه اداره و نظارت بر صدا و سیما در دولت کنونی تهیه شده است، اما به مقصود خود نرسیده است.

اخلال مفهومی معنای نظارت: علی رغم اطلاق واژه نظارت بر تمام نهادها و سازمان های نظارتی، تفاوت و شباهت نظارت های موجود واضح و مشخص نیست و به عبارتی دیگر یک معنای مشخص و واضح در مورد



تصویر ۱. آسیب‌شناسی شورای نظارت بر صدا و سیما

## ۴-۲. ضعف ساختاری و مالی در شورا

مسائل و آسیب‌هایی که در حیطه ساختار شورا و مباحث مرتبط با بودجه و معضلات مالی است، یکی از آسیب‌های پنج‌گانه اصلی شورای نظارت است.

کمبود تخصص کارشناسی و ضعف در جذب نیروی انسانی در شورا: جذب نیروی انسانی روال صحیح و درستی نداشته و ضوابط مشخص و قاعده‌مندی در این خصوص وجود ندارد؛ بنابراین برآیند نیروی انسانی شورا به صورت کلی وضعیت مناسب و مطلوبی ندارد.

کمبود بودجه، امکانات و نیروی انسانی در شورا: نظارت بر کلیه امور سازمان بزرگ و پرامکاناتی مانند صدا و سیما مستلزم موجود بودن به روزترین امکانات و بیشترین دسترسی‌ها و تعداد زیادی نیروی خبره و کارشناس است که با این عده و عده شورای نظارت ادا هم‌خوانی ندارد.

شخص‌محور بودن شورا و عدم نظارت نهادهای حاکمیتی بر آن: رسمی نبودن ساختار شورای نظارت در میان سازمان‌های کشور باعث شده که شورا از نهادهای نظارتی و سایر نهادهای کشور فاصله بگیرد و عملاً هیچ سازمان و نهادی بر عملکرد شورا نظارت نداشته باشد.

ضعف جایگاه رئیس شورا در مقایسه با رئیس سازمان: رئیس سازمان صدا و سیما به دلیل اینکه منصوب رهبری است، شأن و جایگاه ویژه‌ای دارد، در حالی که رئیس شورای نظارت از میان اعضای شورا با نظر و رأی‌گیری اعضا انتخاب می‌شود. قاعدتاً جایگاه رئیس سازمان در مقابل جایگاه رئیس شورا بسیار بالاتر است.

قائم به فرد بودن چگونگی ارتباط بین شورا و

سازمان: اگر ارتباط بین رؤسای سازمان و شورا، چندان مطلوب نباشد، عملاً بسیاری از اطلاعات لازم و ضروری برای نظارت، از دسترس شورا خارج شده و به دلیل ضعف قانونی، اهرم ملزم‌کننده‌ای برای شورا تعبیه نشده که به آن اطلاعات دسترسی داشته باشد.

قائم به فرد بودن جایگاه شورا: هنگامی که رئیس شورا فردی دارای منصب باشد یا چهره شناخته‌شده‌ای در جامعه باشد، جایگاه شورا شناخته‌شده‌تر از زمانی است که رئیس شورا فاقد ویژگی‌های مذکور باشد.

فقدان ثبات و وضعیت پایدار در شورا: عدم اشتغال در شورا در بازه بلندمدت و تغییرات مداوم در بازه زمانی کوتاه، باعث شده است که یک نظام‌نامه یا نقشه راه که چند سال آینده شورا را سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کرده باشد، وجود نداشته باشد.

ضعف ساختار شورایی در شورای نظارت: انتخاب شش نماینده از قوای سه‌گانه، به صورتی که تعداد نمایندگان هر قوا با دیگری برابر است، مشکلی است که در تصمیم‌گیری‌های شورا خود را نمایان می‌کند.

## ۴-۳. آسیب در نوع نظارت شورا

یکی از آسیب‌های پنج‌گانه، چگونگی نظارت در شورا و نوع نظارت آن است.

ناکارآمدی و عدم تأثیرگذاری شورای نظارت: علی‌رغم تهیه و ارسال گزارش‌های نظارتی، نظارت شورا کارکرد حداقلی به خود گرفته است و عملاً تأثیرگذاری لازم و مورد انتظار را ندارد؛ به عبارتی دیگر، نظارت کنونی شورای نظارت از حیث رسمی و قانونی مثر ثمر نیست.

یا مسائل عام جامعه باشد و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم مرتبط با قوای سه‌گانه نباشد، کمتر در جلسات اعضای شورای نظارت مورد بحث و گفت‌وگو قرار می‌گیرد.

توجه صرف اعضا به سهم‌گیری از سازمان برای قوای خود: تلقی اغلب نمایندگان قوا از شورای نظارت، مکانی است برای سهم‌گیری از سازمان برای قوای متبوع خود.

لابی‌گری و سیاست‌زدگی در اعضا و بدنه تصمیم‌گیر شورا: در فضای سیاست‌زده جریانات سیاسی کشور، نمایندگان قوا برای پیشبرد اهداف حزب و قوای خود، دست به لابی‌گری می‌زنند تا در سهم گرفتن از سازمان صدا و سیما موفق عمل کنند.

فقدان ضمانت برای متخصص بودن اعضا در حوزه رسانه: در قانون شورا و در قوانین داخلی شورای نظارت، هیچ ضمانتی برای اینکه نمایندگان قوا برای انتخاب به عنوان اعضای شورا می‌بایست در حوزه رسانه دارای تخصص و یا تجربه باشند وجود ندارد.

مشکلات قانونی و پیچیدگی در صدا و سیما: معضلات و مشکلات قانونی و پیچیدگی‌هایی که در سازمان وجود دارد، در بسیاری از موارد، امر نظارت را سخت و گاه ناممکن می‌کند.

پیچیدگی نظارت بر حوزه فرهنگ و رسانه: به دلیل اینکه نه تنها در صدا و سیما، بلکه در سایر سازمان‌های هنری و فرهنگی، فهم مشخص و صحیحی از نظارت بر تولیدات و آثار هنری وجود ندارد، کار نظارت بر برنامه‌های صدا و سیما و قضاوت در مورد آن را بسیار سخت و پیچیده می‌کند.

عدم اطلاع شورا از ضوابط درونی سازمان: عدم

نظارت صرف پسینی: کم‌توجهی شورا به حوزه فرامتن و بسنده کردن به نظارت صرف پسینی، عوامل اصلی موفقیت یا عدم توفیق یک برنامه و عملکرد معاونت‌های مختلف را که شامل مراحل قبل از پیش‌تولید و مرحله پیش‌تولید است مورد غفلت و کم‌توجهی قرار می‌دهد.

استطلاعی بودن نظارت شورا: نقشی که شورای نظارت در حال حاضر ایفا می‌کند، یک ارزیاب بدون اهرم فشار و ضمانت اجراست که بازوی مشورتی برای رئیس سازمان و زیردستان او به حساب می‌آید. طبیعتاً این نقش با فلسفه ایجاد شورای نظارت قرابتی ندارد.

تداخل شئون نظارتی اهرم‌های نظارتی مختلف: شئون اهرم‌های مختلف نظارتی (بخش‌های نظارتی درون سازمان و ناظرهای بیرونی که بر سازمان نظارت می‌کنند) به صورت مشخص و واضح از یکدیگر تفکیک نشده و شرح وظایف هر کدام به دیگری مشابه و در عمل یکسان است.

طولانی بودن فرایند تهیه و ارسال گزارش در شورا: به دلیل دسترسی ضعیف شورا به اطلاعات و آرشیو برنامه‌های سازمان، بررسی‌های شورا پس از پخش برنامه صورت می‌گیرد و کمبود کارشناسان شورا باعث می‌شود، بررسی و ارزیابی برنامه‌ها امری طولانی شود.

#### ۴-۴. ضعف اعضای شورا

بخشی از مسائل و آسیب‌های موجود در شورای نظارت، به عملکرد اعضا و چگونگی فعالیت آن‌ها در شورا برمی‌گردد.

تمرکز اعضا بر مسائل سیاسی و مسائل مرتبط با قوای خود: اگر مسئله‌ای در حوزه فرهنگ عمومی



نشود بسیاری از مشکلات دیگر به جای خود باقی خواهند بود.

اختیارات بیش از حد رئیس سازمان: رئیس سازمان به دلیل منسوب شدن از جانب رهبری، از جایگاه و شأن بالایی برخوردار است. چنان‌که رئیس سازمان با این جایگاه بالا در بسیاری از موارد می‌تواند از پاسخ‌گویی به ناظران و منتقدان سر باز زند.

پراکندگی نهادهای ناظر بر صدا و سیما: تعداد زیاد نهادهای نظارتی و نظارت‌ها مداوم و زیاد، توانایی پاسخ‌گویی سازمان به همه نهادهای نظارتی را کاهش داده و پاسخ‌گویی به شورای نظارت نیز از حوصله سازمان خارج شده است.

امنیتی و محصور بودن صدا و سیما: به دلیل حاکمیتی و انحصاری بودن صدا و سیما، تأثیرگذاری بالا و برخوردار از امکانات و منابع زیاد، این سازمان شکلی امنیتی و محصور به خود گرفته است.

آسیب در دیدگاه سیاست‌گذاری رسانه‌ای و سازمان صدا و سیما: تلقی از صدا و سیما به عنوان ابزاری برای القای مفاهیم موردنظر خود به جامعه، صدا و سیما را به ابزاری قدرتمند و بدون نیاز به پاسخ‌گویی و شفافیت تبدیل کرده است.

## ملاحظات اخلاقی

### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاق پژوهش در این مقاله رعایت شده است.

### حامی مالی

این مقاله مستخرج از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نویسنده دوم در گروه فرهنگ و دولت، دانشکده

اطلاع شورا از مسائل درون سازمان باعث می‌شود، گزارش‌های شورا از زاویه دید ناصحیحی به موضوعات تولید شود و اقبالی به گزارش‌ها از جانب برنامه‌سازان سازمان صورت نگیرد.

عدم ارتباط شورا با برنامه‌سازان: طی سنوات متعدد فعالیت شورا، گفت‌وگو و ارتباطی بین ناظران و برنامه‌سازان وجود نداشته و یا به‌ندرت صورت گرفته است. این ارتباط می‌تواند باعث شود که ناظران از وضعیت موجود، موانع، مشکلات و دستورات برنامه‌سازی آگاهی و اطلاع داشته باشند.

محقق نشدن مطالبه‌گری در سازمان با فشار دولت به وسیله بودجه: یکی از وظایف خطیر صدا و سیما، رصد عملکرد نهادهای مسئول، پیگیری وظایف آن‌ها و مطالبه‌گری از آن‌ها در مورد وظایف و امور مهم جامعه است. دولت با اهرم بودجه می‌تواند بر سازمان فشار بیاورد و آن را از مطالبه‌گری و نقد باز دارد.

وجود مشکلات متعدد در سازمان و دشواری نظارت بر آن: وجود آشفتگی‌های فراوان در صدا و سیما، باعث شده نظارت بر این سازمان بسیار سخت و گاه در برخی موارد ناممکن باشد. در چنین شرایطی به صورت مداوم باید نظارت انجام شود و در عمل نتیجه‌ای از انجام نظارت عاید نخواهد شد.

قدرتمندی و نظارت‌ناپذیری صدا و سیما: سازمان صدا و سیما به دلیل انحصاری بودن و حاکمیتی بودن و با داشتن امکانات فراوان مالی و فیزیکی و همچنین تأثیرگذاری بالا، دارای قدرت بی‌مانندی در سپهر رسانه‌های کشور است و به دلیل همین قدرت، به نهادهای نظارتی پاسخ‌گو نیست.

منسوخ شدن و عدم اصلاح قانون اداره صدا و سیما: بدون قانون اداره شدن این سازمان یکی از مشکلات اساسی و عمده است که تا این مشکل رفع

معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، به راهنمای دکتر محمد صادق نصراللهی است.

### مشارکت نویسندگان

هر دو نویسنده در طراحی، اجرا و نگارش همه بخش‌های پژوهش حاضر مشارکت داشته‌اند.

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان، این مقاله تعارض منافع ندارد.

وحید، م. (۱۳۸۸). سیاست‌گذاری عمومی. تهران: میزان.

#### منابع فارسی

- ازکیا، م. و دربان آستانه، ع. ر. (۱۳۸۲). *روش‌های کاربردی تحقیق*. تهران: کیهان.
- اشتریان، ک. (۱۳۹۷). *راهنمای برنامه‌ریزی دولتی و سیاست‌گذاری عمومی*. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- امامی، م. م. (۱۳۸۹). *بررسی شیوه‌های نظارت و کنترل در پرتو اندیشه‌های حکومتی امام علی (ع)*. تهران: زمان نو.
- توکلی، م. (۱۳۹۳). *نظارت کارآمد و کارآمدی نظارت*. قابل دسترس در <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/916413>
- خیامی، ع. ک. (۱۳۹۳). *خطمشی‌گذاری عمومی و سیاست‌های نظارت بر برنامه‌های صدا و سیما. دین و سیاست فرهنگی*، (۲)، ۶۱-۸۲.
- عابدی جعفری، ح.، تسلیمی، م. س.، فقیهی، ا. ح.، و شیخ‌زاده، م. (۱۳۹۰). *تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی*. *اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)*، (۲)، ۵-۱۵۱-۱۹۸.
- غفوریان، م. و صالحی‌انصاری، م. ج. (۱۳۸۲). *مجموعه قوانین و مقررات سازمان صداوسیما ۱۳۱۱ تا ۱۳۸۰*. تهران: صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.
- فتحی، م. و کوهی‌اصفهانی، ک. (۱۳۹۴). *اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۵۹-۱۳۹۴)*. تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان.
- قاسمی، م. ر. (۱۳۹۷). *قواعد و سازوکارهای ناظر بر گزارش‌دهی مردمی فساد در نظام حقوقی ایران و آمریکا* [آپایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه امام صادق.
- مارشال، ک. و راس‌من، گ. ب. (۱۳۷۷). *روش تحقیق کیفی* [ع. پارسائیان، و م. اعرابی، ترجمه فارسی]. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- محمدپور، ا. (۱۳۸۹). *ضد روش: منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی*. تهران: جامعه‌شناسان.
- مکتبی، م. پیروزمند، ع. ر. و صادقی، ش. (۱۳۸۴). *نقش نظام نظارتی در کنترل رفتارهای نابهنجار*. قم: صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.
- نیکزاد، ع. (۱۳۹۳). *نظارت استصوابی*. قم: نشر معارف.

## References

- Abedi Ja'fari, H., Taslimi, M. S., Faghihi, A. H., & Sheikhzade, M. (2011). [Thematic analysis and thematic networks: A simple and efficient method for exploring patterns embedded in qualitative data municipalities (Persian)]. *Strategic Management Thought*, 5(2), 151-98. [https://smt.journals.isu.ac.ir/article\\_163.html](https://smt.journals.isu.ac.ir/article_163.html)
- Ashtarian, K. (2018). [*Guideline for policy making* (Persian)]. Tehran: Commercial Print and Publications Company. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/4883970>
- Azkiya, M., & Darban Aštaneh, A. R. (2003). [*Applied methods of research* (Persian)]. Tehran: Keyhan. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/703939>
- Dunn, W. N. (2016). *Public policy analysis*. New York: Routledge. <https://books.google.com/books?id=IPE5CgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq>
- Emami, M. M. (2010). [*Investigating the methods of monitoring and control in the light of Imam Ali's governmental ideas* (Persian)]. Tehran: Zamane Now. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/2154235>
- Fathi, M., & Koochi Esfahani, K. (2015). [*Principles of the constitution from Guardian Council viewpoint (1359-1394)* (Persian)]. Tehran: Guardian Council. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/4092721>
- Ghafourian, M., & Salehi Ansari, M. J. (2003). [*Collection of rules and regulations of the radio and television organization 1932 to 2001* (Persian)]. Tehran: Islamic Republic of Iran Broadcasting. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/699798>
- Ghasemi, M. R. (2018). [Rules and mechanisms for supervising public reporting of corruption in the Iranian and American legal systems (Persian)] [MA. thesis]. Tehran: Imam Sadiq University. <https://ganj.irandoc.ac.ir/#!/articles/fa252da4a11fda9e6f60db5ba2cab157>
- Khayami, A. K. (2014). [Public policy and policies for monitoring radio and television programs (Persian)]. *Journal of Religion and Cultural Policy*, 1(2), 61-82. [http://www.jrjp.ir/article\\_13027.html](http://www.jrjp.ir/article_13027.html)
- Maktabi, M., Pirouzmand, A. R., & Sadeghi, Sh. (2005). [*The role of the monitoring system in controlling abnormal behaviors* (Persian)]. Qom: Islamic Republic of Iran Broadcasting. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/1942439>
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (1998). *Designing qualitative research* [A. Parsaean, & M. A'arabi, Persian Trans]. Tehran: Iran Cultural Studies. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/540049>
- Mohammadpour, A. (2010). [*Logic and design in qualitative methodology* (Persian)]. Tehran: Jameeshenasan. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/2005141>
- Nikzad, A. (2014). [*Appropriate supervision* (Persian)]. Qom: Nashre Maaref. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/3414692>
- Tavakoli, M. (2014). [Efficient monitoring and monitoring efficiency (Persian)]. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/916413>
- Vahid, M. (2009). [*Public policy* (Persian)]. Tehran: Mizan. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/2616169>