

نظارت مالی

فصلنامه تخصصی نظارت مالی • سال اول • شماره اول • پائیز ۱۳۹۷

هویت ناظران مالی

- گفتگو با ناظران مالی، به دنبال نظارت بهتر.
- سرگذشت نظارت مالی.
- نظارت همگانی و مدنی.
- نظارت الکترونیک.
- فرهنگ نظارت پذیری.

سَلَامٌ قَوْلًا مِنْ رَبِّ رَحِيمٍ

سلام، سخنی از پرودگار رحیم است.

آیه ۵۸ سوره مبارکه یس



فصلنامه تخصصی نظارت مالی

آموزشی، تحلیلی، خبری، اطلاع رسانی، پژوهشی

شماره اول - پاییز ۹۷

صاحب امتیاز و مدیر مسئول: سجاد احمدی

زیر نظر شورای سردبیری

گفتگو، صفحه آرای و انتشار دیجیتال: بهنام محمدزاده، آرش جهانگیری و سروش احمدی

از اساتید، ذیحسابان، مدیران مالی، ناظران مالی، دانشجویان و دیگران متخصصان مالی و محاسباتی دعوت می شود مطالب و مقالات خود را برای ما ارسال نمایند. فصلنامه نظارت مالی در ویرایش، خلاصه کردن مقالات آزاد است.

www.nezaratmali.ir

@nezaratmag

nezaratmag@gmail.com

نقل قول از مطالب فصلنامه با ذکر منبع آزاد است

فهرست مطالب فصلنامه

۵	.....	سرمقاله، انسجام ناظران مالی
۶	.....	رویدادهای فصلی نظارت مالی
۸	.....	هویت ناظران مالی، آشنایی با متولیان نظارت مالی
۱۷	.....	به دنبال نظارت بهتر، گفتگو با ناظران ارشد استانها
۲۶	.....	معماری سازمانی نظارت مالی
۳۴	.....	نظارت همگانی و مدنی
۳۹	.....	نارسایی های قوانین نظارت مالی
۴۱	.....	نظارت الکترونیک
۴۴	.....	فرهنگ نظارت پذیری

سر مقاله

انسجام ناظران مالی

اهمیت نظارت مالی همیشه مورد توجه مدیران کشور بوده و هست. اما اینکه آیا ساز و کار نظارت مالی در کشور ما نتیجه مورد انتظار را برآورده می کند، همیشه محل تردید است. چه آنکه با وجود تعدد ناظران مالی، می بایست با وضعیت به مراتب بهتری در بخش مالی و محاسباتی کشور مواجه می بودیم. واقعیت این است که نظارت مالی در کشور ما از انسجام لازم برخوردار نیست و ناظران مالی بصورت پراکنده و جزیره ای عمل می کنند. جزایری با خلق و خو و فرهنگ های متفاوت.

فصلنامه تخصصی نظارت مالی سعی خواهد کرد زبان مشترک و البته گویای همه ناظران مالی باشد. تا هم خلاء یک منبع تخصصی و کاربردی در این حوزه را پوشش دهد و هم با تولید محتوای منحصر به فرد و البته کاربردی، یاری گر همه ناظران مالی کشور باشد. به سختی می توان محتوای مناسب، با کیفیت، کاربردی و غیر تکراری در حوزه نظارت مالی پیدا کرد تا منبعی برای آموزش و پژوهش ناظران مالی باشد. ما سعی خواهیم کرد این خلاء را به شکلی مناسب و در حد وسع و توانمان، پوشش دهیم. فصلنامه تخصصی نظارت مالی به صورت چاپ الکترونیک (فایل دیجیتال) تهیه و انتشار خواهد یافت. هر چند که همکاران ما در تهیه فصلنامه بدون چشمداشت اقتصادی فعالیت می کنند، لکن تهیه و انتشار این فصلنامه (حتی بصورت فایل دیجیتال) دارای هزینه هایی است که ما پرداخت آن را منوط به رضایت شما از محتویات فصلنامه کرده ایم. همچنین تا حد توان سعی خواهیم کرد این رویه را ادامه دهیم، اما در هر صورت حمایت شما در استمرار انتشار فصلنامه تاثیرگذار خواهد بود. فصلنامه نظارت مالی را از آن خود بدانید و هر آنچه که فکر می کنید می تواند در پر بار شدن آن موثر باشد، با ما در میان بگذارید. باور ما این است که با همکاری همه ناظران مالی میتوان منبعی سرشار از محتوا، دانش و آگاهی برای دیگر همکاران و علاقمندان ایجاد کرد.

شماره اول را به آشنایی با ناظران مالی در کشور اختصاص داده ایم. و در شماره های بعدی به موضوعات مشخص و در ارتباط با نظارت مالی کشور خواهیم پرداخت که بیشترین مباحث را در میان ناظران مالی به خود اختصاص داده است.

مدیر مسئول

رویدادهای فصلی نظارت مالی

مهمترین خبر در فصل پائیز استیضاح آقای کرباسیان وزیر اقتصاد و عدم رای اعتماد مجلس به ایشان و معرفی آقای دژپسند به مجلس برای کسب رای اعتماد بود. آقای دژپسند با رای نمایندگان مجلس، به عنوان سیزدهمین وزیر اقتصاد معرفی و کلیددار ساختمان باب همایون شد.



اکرمی در مراسم معارفه وزیر اقتصاد: مجموعه وزارت اقتصاد برای خدمت به ملت و نظام جمهوری اسلامی با تمام توان تلاش خواهد کرد. معاون نظارت مالی و



خزانه دار کل کشور در مراسم معارفه دژپسند وزیر امور اقتصادی و دارایی اظهارداشت، مجموعه وزارت اقتصاد برای خدمت به ملت و نظام جمهوری اسلامی با تمام توان تلاش خواهد کرد. به گزارش شبکه اخبار اقتصادی و دارایی ایران (شادا)، سیدرحمت اله اکرمی در این مراسم طی سخنانی با اشاره به انبوه وظایف و مسوولیت‌های این وزارتخانه که به تعبیری، ابر وزارتخانه است، اظهار داشت: در کنار این مسوولیت‌های سنگین، باید

شرایط ویژه اقتصادی کشور را نیز در کنار وظایف متفاوت و متنوع وزارت اقتصاد در نظر گرفت. وی تاکید کرد: تردید ندارم که به لطف خدا و سختکوشی، تدبیر و درایت دکتر دژپسند و همکاران مجموعه وزارت اقتصاد، می توان بر مشکلات فائق و کارنامه درخشانی برجای گذاشت. اکرمی با اشاره به دو نوبت تقدیر وزارت اقتصاد از سوی مقام معظم رهبری در سال جاری گفت: مجموعه وزارت اقتصاد برای خدمت به ملت و نظام مقدس جمهوری اسلامی با تمام توان تلاش خواهد کرد.

بزرگ ترین سرمایه کشور، نیروی انسانی است

دکتر فرهاد دژپسند وزیر امور اقتصادی و دارایی طی سخنانی در مراسم تکریم و معارفه معاون توسعه مدیریت و منابع و مدیر کل حوزه وزارتی و همچنین معارفه دستیار وزیر در امور هسته های اندیشه ورزی، بزرگ ترین سرمایه کشور را نیروی انسانی دانست. به گزارش شبکه اخبار اقتصادی و دارایی ایران (شادا)، وی اظهار داشت: در تئوری های رشد و توسعه، همواره تاکید زیادی بر روی تقویت سرمایه انسانی و مدیریت صحیح آن صورت می گیرد ولی متأسفانه هر کدام از ما، وقتی در مقام عمل قرار می گیریم، معمولاً از این موضوع غافل می شویم. دژپسند با تاکید بر اینکه وی در تمام انتصابات خود، بر اساس اصل شایسته سالاری عمل می کند، تصریح کرد: من معتقدم هر کسی که به نظام اعتقاد دارد، باید در صورت همخوانی با اهداف و برنامه های بالادستی، بکار گرفته شود.

ارائه صورتحساب عملکرد بودجه سال ۹۶ در موعد مقرر

در راستای انجام تکالیف قانونی مندرج در ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور لوح فشرده حاوی پایگاه داده (Database) صورت حساب عملکرد بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور که با وجود تمدید دو ماهه مهلت ارائه صورت حساب دریافت و پرداخت نهایی دستگامهای اجرایی موضوع قانون تمدید مهلت جذب اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای و مالی سال ۱۳۹۶ کل کشور زودتر از موعد مقرر قانونی تهیه و تنظیم شده است، به دیوان محاسبات کشور ارسال شد.



هویت ناظران مالی

آشنایی با متولیان نظارت مالی در ایران

اصل نظارت در قانون اساسی ایران به منظور تضمین اصول مسلم قانون اساسی، نهادینه شدن دموکراسی و طرد استبداد و خودکامگی بود. نظارت در قانون اساسی به انواعی چون سیاسی، مالی و قضایی مورد شناسایی قرار گرفته است. مفهوم نظارت و اثر آن تنها برای جلوگیری از سوء استفاده های محتمل در نظام اداری و سیاسی نیست بلکه به استفاده از آن نوعی مدیریت و هماهنگی ها در کل فعالیت مجموعه و سازمانهای کنترل شونده بوجود می آید که در کاهش هزینه ها و دوباره کاریها و در نتیجه افزایش ثمر بخشی آنها مؤثر خواهد بود. بنابراین در هر ساختار اداری، اقتصادی و سیاسی وجود نهادهای نظارت کننده امری لازم و ضروری به نظر می رسد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران امر نظارت و بازرسی در ابعاد مختلف به مراجع متعددی، با حفظ استقلال هر یک واگذار شده است. از آن جمله میتوان دیوان محاسبات از سوی قوه مقننه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت اطلاعات از سوی قوه مجریه، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور از سوی قوه قضائیه، شورای نگهبان، ولایت امر، شوراهای اسلامی... و را نام برد.

نظارت مجلس

اصولاً ماهیت نظارت قوه قانونگذاری بر عملکرد دستگاههای اجرایی از نوع نظارت سیاسی و از حیث سطح، راهبردی و کلان است و ورود به سطوح راهکاری و عملیاتی موجب سلب آزادی عمل و قدرت تصمیم گیری قوه مجریه در اجرا و اثربخش و کارآمد خط مشی های عمومی میشود.

- نظارت کلان بر هیات دولت از طریق رای اعتماد و سؤال و استیضاح ارکان دولت
- نظارت بر اجرای قانون و مصوبات دولت از طریق هیات نظارت بر مصوبات دولت

هیات مذکور براساس ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی و طبق قانون نحوه اجراء اصل ۱۳۸ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی تشکیل و در سال ۷۸ طبق قانون الحاق ۵ تبصره به قانون مذکور تکمیل گردیده است. براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیات وزیران و وزراء اجازه یافته اند در حدود قوانین و مقررات و در حدود صلاحیت و وظایف خود اقدام به وضع تصویب نامه و آئین نامه و بخشنامه نمایند. اما از آنجایی که وظیفه اصلی وضع قوانین با مجلس شورای اسلامی بوده و دولت ممکن است در چارچوب وضع تصویب نامه و آئین نامه و بخشنامه این حق را از مجلس سلب و یا در مواردی آنرا مخدوش نماید، قانونگذار علاوه بر ساز و کار اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در ذیل اصل ۱۳۸ یک ارگان و نهاد نظارتی تحت ریاست رئیس مجلس شورای اسلامی (نه خود مجلس شورای اسلامی) ایجاد و مقرر داشته، تصویب نامه ها و آئین نامه های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در اصل ۱۳۸ ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی میرسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد- با ذکر دلیل- برای تجدیدنظر به هیات وزیران بفرستد و هیات وزیران یا کمیسیون مربوطه مکلف

است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس، نسبت به اصلاح مصوبه اقدام نماید. اهمیت این امر در تعلق یا ارتباط بخش وسیعی از مصوبات دولت بر قراردادهای و معاملات دولتی و نظارت مجلس از این طریق بر سازو کار این مصوبات است. در حال حاضر طبق قانون الحاقی مصوب سال ۷۸ وظیفه رئیس مجلس را هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی انجام میدهد و هیات مذکور بعنوان هیات نگهبان بر امر عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین نظارت مینماید.

- نظارت از طریق تحقیق و تفحص
- نظارت بر بودجه از طریق دیوان محاسبات

به موجب ماده اول قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۱ مهرماه ۱۳۶۱ این دیوان با هدف اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی جهت پاسداری از بیت المال تشکیل شده که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می باشد و مقر آن در تهران و در مراکز استانها نیز دارای تشکیلات استانی میباشد. مهمترین هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت المال از طریق:

- کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده میکنند.
- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاستهای مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاههای مربوطه.
- حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابها درآمد و هزینه و سایر دریافتها و پرداختها و نیز صورتهای مالی دستگاهها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازمالاجراء.
- رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی های دستگاهها
- بررسی جهت اطمینان از برقراری روشها و دستورالعملهای مناسب مالی و کاربرد مؤثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاههای مورد رسیدگی.
- رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هر گونه اختلاف حساب مأمورین ذیربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات به ترتیب مقرر در این قانون.

• نظارت بصورت خاص از طریق کمیسیون اصل نود

بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند. از این رو و در مقام اجرای صحیح این اصل و پیگیری های لازم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۵۹ ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاههای دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم مصوب را تصویب و مقرر نمود کمیسیون اصل ۹۰ میتواند در تمام زمینه ها و از جمله معاملات و قراردادهای دولتی با قوای سه گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه ها و ادارات و سازمانهای وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق الذکر مربوط میباشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده بدانها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند. عدم اهتمام مراجع مربوطه به اجرای قانون فوق، مجلس را برآن داشت تا در سال ۱۳۶۴ ضمن وضع قانون، طی تبصره ای الحاقی به قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاههای دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم، ضمانت اجرای کیفری نیز برای متخلفین پیش بینی نماید. بعلاوه در سال ۱۳۶۵ نیز قانونگذار نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی را طی مصوبه ی دیگری پیش بینی نموده است (قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) که در آن تشکیلات کمیسیون مذکور و حدود صلاحیت و اختیارات آن تبیین شده است.

نظارت قوه قضائیه

قوه قضائیه بر خلاف قوه مجریه، جایگاه ذاتی خاص نظارتی داشته و بطور معمول اعمال نظارت را بوسیله دستگاه های تحت امر خود انجام می دهد. این دستگاه ها در نتیجه نظارت بر قراردادها و اعمال مالی دولتی، جریانهای سوء مالی را کشف و از طریق مراجع ذیصلاح قضایی متخلفین را تعقیب می نماید.

علاوه بر نظارت قضایی که از طریق مراجع قضایی و در مقام رسیدگی به دعوی و شکایات صورت می گیرد، نهاد دیگری نیز وجود دارد که طبیعت نظارتی مستقیم در امور مالی دارد.

نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور یکی از مهمترین دستگاههای نظارتی در قلمرو مسائل مالی از جمله حوزه ی مالی دولتی است که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری کشور را برعهده دارد و به شکل مستقل زیر نظر رئیس قوه قضاییه اداره می شود. این سازمان به عنوان بازوی نظارتی قوه قضائیه نقش مهمی و برجسته ای در فرایند کلی نظام کنترلی کشور دارد. صلاحیت اصلی این سازمان نظارت و بازرسی نسبت به کلیه وزارت خانه ها و دستگاههای دولتی کشوری باشد و در این راه علاوه بر برخورداری از کارشناسان متخصص دارای بازرسان قضایی نیز می باشد. پیشنهادهای این سازمان برای دستگاههای اجرایی الزام آور بوده و محاکم مکلفند به گزارشهای کیفی این سازمان خارج از نوبت رسیدگی نمایند. همچنین علاوه بر سازمان مرکزی که از بخشهای مختلف تخصصی تشکیل شده است در هر استان کشور نیز دارای تشکیلاتی مستقل می باشد.

• نظارت از طریق دیوان عدالت اداری

نظارت قوه مجریه

بنا بر وظیفه ذاتی قوه مجریه، این قوه بطور معمول مجری قوانین و نه ناظر آن می باشد. با این وجود نظر به اهمیت نظارت بر بخش مالی دولت و بخصوص اینکه بخش عمده سرمایه کشور در این بخش نگهداری و هزینه می شود، قانونگذار ابزارهای نظارتی خاصی را در رابطه با حوزه ی مالی دولتی و از جمله قراردادهای مالی دولتی پیش بینی نموده که مورد بررسی قرار می گیرد.

- نظارت های مستقیم رئیس جمهور از طریق نظارت بر اجرای قانون اساسی
- نظارت از طریق سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- نظارت از طریق دفاتر بازرسی و ارزیابی و شکایات
- نظارت از طریق دفاتر حراست

- نظارت از طریق هیات های رسیدگی به تخلفات اداری
- نظارت از طریق سازمان حسابرسی
- وزارت امور اقتصادی و دارایی:

یکی از اصلی ترین و عمده ترین نقشهای نظارتی قوه مجریه را در حوزه ی مالی « وزارت امور اقتصادی و دارایی» انجام می دهد. وزارت مذکور وظیفه مهم فوق را از دو طریق ذیل اعمال می نماید:

ذیحسابی ها: براساس ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی، ذیحساب ماموری است که با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به منظور اعمال نظارت و تامین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی انتخاب و وظایف ذیل را بر عهده میگیرد:

- نظارت بر امور مالی و محاسباتی
- نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی
- نگهداری و تحویل و تحول وجوه و سپرده ها و غیره
- نگهداری حساب اموال دولتی

به عبارت دیگر دولت نقش نظارت مالی و به اصطلاح رایج نظارت حین خرج را از طریق شخصی به نام ذیحساب که به نمایندگی از وزارت مذکور در دستگاههای اجرایی مستقر میگردد، انجام میدهد. ذیحساب طبق ماده ۵۳ قانون محاسبات وظیفه دارد تمام پرداختها را با قوانین و مقررات تطبیق و از انجام پرداختهای غیر منطبق با قوانین و مقررات جلوگیری نماید. طبق ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مالی مشابه، در صورتیکه ذیحساب در عملیات مالی انعقاد قرارداد دولتی، دستور پرداختی را خلاف قوانین تشخیص دهد باید آن را به ریاست دستگاه اعلام و در صورت اصرار و دستور کتبی مجدد ریاست دستگاه و پذیرش مسئولیتهای مربوط، ذیحساب اقدام به پرداخت و انجام هزینه مذکور نموده و لیکن بایستی مراتب را به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات اعلام نماید. علاوه بر این یکی دیگر از موضوعاتی که به ذیحساب نقش عمده ای بخشیده این است که طبق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کلیه مسئولان دستگاههای اجرایی و کارکنان ذیحسابی ها مکلف به همکاری و تشریک مساعی با ذیحساب در انجام وظایف محوله بوده در غیر اینصورت به مجازاتهای اداری محکوم میشوند.

سازمان حسابرسی: یکی دیگر از دستگاه‌هایی که در امر نظارت مالی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و قوه مجریه در سطح کلان کمک مینماید، سازمان حسابرسی است. سازمان مذکور گرچه از اقتدار نظارتی کمتری نسبت به دیوان محاسبات برخوردار می‌باشد، ولی در برخی امور جایگاه مؤثری دارد.

نوع نظارت بر دستگاههای نظارتی در کشور	
نوع نظارت	نهاد نظارتی
نظارت مستمر مالی پس از هزینه کرد	دیوان محاسبات کشور
نظارت بر رسیدگی به شکایات اشخاص از قوای ۳ گانه	کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی
نظارت تطبیقی بر مصوبات دولت و مجلس	هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت
نظارت مالی در حین هزینه	وزارت امور اقتصادی و دارایی (ذیحسابی‌ها)
نظارت حسابرسی	وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان حسابرسی)
نظارت امنیتی	وزارت اطلاعات
نظارت بر رعایت قوانین به صورت عام	سازمان بازرسی کل کشور

موفقیت و پیشرفت در هر نظام، و تغییراتی که با هدف اصلاح انجام می‌گیرد مرهون نظارتهای مالی موثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال میشود. نهادهای نظارتی یاد شده در بدنه نظام ما متنوع بوده و مقنن در اشکال مختلف بحث نظارت را با تو صیف نهادها و نحوه‌ی نظارت آنها در هر سه قوه مطرح نموده است.

تعدد دستگاههای نظارتی، فرصت یا تهدید

یکی از ویژگیهای ضعف نظارت در ساختارهای اداری کشورهای جهان سوم نبود معیارها و ضوابط اداری مشخص است. در این کشورها معمولاً نظام اداری بر اساس اهداف و چشم اندازهای بلند مدت فعالیت نمی‌کنند. به همین علت تلاشها و اقدامات نظارتی نیز صرفاً محدود به اهداف کوتاه مدت و خواهد شد. نتیجه این شیوه در فرض ایده آل پیشگیری از نقض قوانین و سوء استفادههای مالی است اما به ندرت میتوان بر اساس این روش تخلف از حرکت کلی سازمان

به سمت اهداف و منافع بلند مدت را بررسی نمود. همین عامل نوعی ناکارآمدی مزمن و مستمر را در نهادهای اداری کشورهای توسعه نیافته موجب می‌گردد.

در ساختار اداری ایران مراجع و نهادهای نظارتی متعددی فعالیت میکنند؛ در قانون اساسی جمهوری اسلامی از انواع و اقسام نظارتها نام برده شده است. به نظر میرسد که نهادهای نظارتی کارایی لازم را در امر نظارت و کنترل نداشته و نتوانسته اند به موفقیت چندانی نائل شوند. برخی کارشناسان در بررسی نظام نظارتی ایران، به اصلی ترین مشکلات و معضلات اشاره نموده اند که نمونه هایی از آنها عبارتند از:

- نظام نظارتی در جمهوری اسلامی ایران فاقد یک تعریف جامع از نظارت بوده و به همین سبب فاقد مهارتها و تخصص های لازم برای درگیر شدن با کل وظایف مدیریتی است.
- مدیریت در سازمانهای ایران قائل به جایگاه اساسی و تعریف صحیح از نظام نظارتی نیست به همین سبب نتیجه آن عدم ایجاد سازگاری و هماهنگی در نظام نظارتی است.
- عدم توجه به نگرش سیستمی در نظام نظارتی جمهوری اسلامی ایران و در عوض نگرش بخشی، وجود مراکز متعدد نظارتی با نگرش بخشی مختلف موجب غیر تخصصی شدن نظام نظارتی گردیده است.
- نظام های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران به جای برنامه از معیارهای مختلف و غیر هماهنگ استفاده کرده و موجب گردیده تا به یک نظام نظارتی غیرسازگار و ناهماهنگ تبدیل گردد.
- عدم درک مشترک مدیریت و دستگاه ناظر از مفهوم و جایگاه رفیع نظارت و اصالت دادن هر بخش به خود، و عدم توجه به تعامل این دو جایگاه نظام نظارتی را به نظام ناسازگار و ناهماهنگ تبدیل کرده است.
- نظام نظارتی برای انجام وظیفه خویش از یک فرایند علمی تحقیق بهره نمی گیرد. به همین سبب قطعیت، اعتبار و روایی نتایج آن مورد سوال است.
- عدم به کارگیری کنترلهای قبل و ضمن وقوع، و صرفاً تکیه بر کنترلهای بعد از وقوع، و از طرفی عدم استفاده از کنترلهای داخلی و صرفاً تکیه بر کنترلهای برون سیستمی، و عدم استفاده از ابزارهای علمی
- نظارتهای متعدد با عناصر متعدد

تعدد مراجع نظارتی در کشورهایی چون ایران از اسباب کندی فرآیند نظارت است. بوروکراسی، تداخل وظایف قانونی سازمانهای نظارتی در کنار ناهماهنگی های درون سازمانی از مهمترین مصادیق ضعف ساختارهایی است که منابع نظارتی متعدد دارند. بر همین اساس امروزه در کشورهای توسعه یافته تأکید اصلی بر افزایش حس نظارت عمومی و همگانی در جامعه است. زیرا نمی توان انکار نمود که علاوه بر مشکلات فوق الذکر، تشکیل نهادهای نظارتی متعدد هزینه های زیادی را بر دولت تحمیل کند. وجود مراجع نظارتی متعدد سبب میگردد نوعی رقابت بین نهادهای نظارتی درون سازمانی و نهادهای خارج از سازمان ایجاد شود. کاملاً طبیعی است که در صورت اعلام بروز تخلف توسط ناظران برون سازمانی، سازمان نظارت- شونده در مقام توجیه و مخالفت برآید و به آمارها نهاد نظارتی خود استناد کند.

تعدد سازمانهای نظارتی و عدم هماهنگی و ارتباط سیستمی و قانونمند میان سازمانهای نظارتی، موجب انجام فعالیتهای موازی، تکراری و پرهزینه میشود. این ناهماهنگی ها و عدم ارتباط سبب شده تا حاصل اقدامات و نتیجه فعالیت دستگاههای نظارتی، برای یکدیگر قابل بهره برداری و قابل استفاده نباشد. هرچند ارتباطات مقطعی و غیر متمرکزی میان آنها وجود دارد، اما این ارتباطات کافی نبوده و اهداف مورد نظر در زمینه نظارت و بازرسی را تامین نمیکند و باید در یک سیستم ارتباطی صحیح، نتایج اقدامات نظارتی هر یک از سازمانهای نظارتی بر اساس یک راهبرد مشخص مورد بهره برداری قرار گیرد.

بهنام محمدزاده

کارشناس ارشد حسابداری



به دنبال نظارت بهتر

گفتگو با ناظران ارشد مالی استانها

ادیب زرگانی

کرمی

معاون نظارت مالی استان خوزستان :

معاون نظارت مالی استان ایلام :

وضعیت امروز نظارت مالی بهترین ابزار نظارت مالی ،
با توجه به بضاعت فعلی قانون، دانش و تخصص
که داریم مناسب است. است.

در این گزارش، از نظرات و گفته های جناب آقای زرگانی معاونت محترم نظارت مالی اداره کل امور اقتصادی و دارایی خوزستان و جناب آقای کرمی معاونت محترم نظارت مالی اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان ایلام، بهره برده ایم.

مفهوم نظارت و مشتقات آن ۱۲۹ بار در قرآن آمده است که بسیاری از آنها کاربرد سیاسی یا اجتماعی دارند. یکی از مهمترین اهداف نظارت جلوگیری از فساد در امور است و به فرموده رسول اکرم(ص) در صورت آشکار شدن فساد در امور، همه مردم

مستحق مجازات خواهند بود. اگر چه نظارت، یک مفهوم آشنا در نوع نظام های سیاسی اجتماعی بوده است، اما امروزه به لحاظ پیچیدگی نظام های مالی، محدودیت منابع و فرصت ها، و ضرورت تخصیص عادلانه این منابع و فرصت ها، اهمیت و ضرورت نظارت را بیش از پیش آشکار می سازد.

تعریف و هدف نظارت مالی

نظارت مالی به مفهوم نظارت بر تمامی تصرفات مالی دستگاه های دولتی و همه نهادهایی که از بودجه دولتی استفاده می کنند، است. مهم ترین نظارت مالی در خصوص بودجه عمومی کشور است که در این خصوص کشف و پیگیری هرگونه سوء استفاده مالی، اختلاس، جابه جایی اموال و هزینه کردن آنها در غیر موارد تعیین شده در قانون است که اهمیت و نقش تعیین کننده در سلامت نظام کشور دارد.

جناب آقای زرگانی معتقد است در نظارت مالی هدف این است که با لحاظ قوانین و مقررات، آیا هرچیزی در جای خود قرار دارد یا خیر؟ و جناب آقای کرمی نظارت مالی را رصد بودجه سالانه دولت اعم از اینکه منابع بودجه چگونه هزینه و مصرف می شوند دانسته و دامنه آن شامل تمام دستگاه های دولتی است که به نوعی از بودجه دولتی استفاده می کنند.

اهمیت نظارت مالی

امروزه اهمیت نظارت مالی بر همه آشکار شده است. داشتن جامعه سالم، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت دارد. بخش دولتی نیز یکی از بخش های مهم در نظام مالی هر کشور است، به جهت اینکه در این بخش سرمایه های زیادی نهفته است و ضرورت دارد که این بخش بخصوص در حوزه ی معاملات دولتی، همواره مورد نظارت مستمر و موثر قرار گیرد زیرا عدم حمایت لازم از اموال و عملیات مالی دولتی، ناکامی دولت را در پاسخگویی به سیاست های کلان برای حل نیازمندی های عمومی جامعه به دنبال خواهد داشت.

در همین زمینه جناب آقای زرگانی یکی از مشکلات موجود در نظارت مالی کشور را عدم تدوین جایگاه نظارت مالی نه در وزارتخانه ها و نه در دستگاهها عنوان نموده و

می گوید: اهمیت این نظارت در کمک به رسیدن به اهداف دستگاهها هنوز ناشناخته است. بطوریکه بسیاری از مدیران اجرایی دستگاهها این تصور را دارند که باید از ذیحساب دوری کرد تا خللی در اجرای تصمیماتشان ایجاد نکند. در کل با وجود امکانات و اختیارات فعلی آینده مطلوبی را متصور نیستم چرا که به نظر بنده کیفیت نظارت با وضع امکانات کنونی در آینده نیز تغییر زیادی نخواهد کرد.

همچنین جناب آقای کرمی آینده نظارت مالی را با توجه به وجود نیروهای جوان و تازه نفس البته به شرط آموزش صحیح و کافی و مفید و اصلاح قوانین و مقررات، مثبت ارزیابی می کنند.

نظارت مالی یا عملیاتی

زرگانی: علاوه بر نظارت مالی، نظارت عملیاتی هم وجود دارد که توسط برنامه و بودجه و دیوان محاسبات انجام می شود. نظارت کلی را داریم که سازمان بازرسی انجام میدهد. که شامل تمامی انواع نظارتهاست (کلی، عملیاتی، شکلی و ...). نظارتی که وزارت دارایی انجام می دهد نظارت شکلی و مالی است. بنابراین هر ارگانی نظارت مالی را در چارچوب وظایف خود انجام می دهد. ما سیستم نظارت قوه قضاییه داریم، نظارت قوه مقننه داریم و نظارت قوه مجریه. در قانون هم کیفیت و حدود هر کدام از این نظارتهای نیز مشخص شده است. بطور کل نظارت قوه مجریه نظارت شکلی است که توسط وزارت دارایی انجام میشود، این نظارت، نظارت قبل خرج و ضمن خرج است.

کرمی: اصلی ترین نظارتی که بر عهده ما می باشد نظارت مالی است. ولی نظارتهای دیگری هم می توانیم انجام دهیم و در قانون دست ما جهت اجرای سایر نظارتهای هم باز گذاشته شده است مانند حسابرسی و یا دخالت در امور مالی شهرداریها و یا بازدید از پروژه های عمرانی در دست اقدام دستگاهها. این نوع نظارتهای عملیاتی جزء وظایف قانونی ذیحسابان نمی باشد ولی در جهت کنترل و کسب اطمینان در اطمینان از صحت خرج بودجه مفید می باشد بطور کل نظارت قبل از خرج بودجه با وزارت دارایی و بطور مشخص شخص ذیحساب و نظارت حین خرج با سازمان حسابرسی و در کنار

آن نظارت مجلس شورای اسلامی توسط دیوان محاسبات و همچنین نظارت قوه قضاییه توسط سازمان بازرسی که عمدتاً بعد از خرج بودجه انجام می‌شوند ولی در واقع بهترین نوع نظارت، نظارت قبل از خرج است که توسط وزارت دارایی انجام می‌شود. چرا که صرف و صلاح دولت در این نوع نظارتها بصورت حداکثری حاصل می‌شود. نظارت مالی که بر عهده وزارت دارایی است و نظارت قبل از خرج است، بر عهده خزانه داری و ذیحسابان می‌باشد. نظارت عملیاتی با سازمان برنامه و بودجه است که در حال حاضر این نوع نظارت خیلی کاربردی و واقعی صورت نمی‌گیرد. نکته ای که می‌تواند به عنوان پیشنهاد مطرح می‌شود این است که بهتر است کل اعتبارت هزینه ای دستگاهها از مرحله صدور موافقتنامه تا انتهای مراحل خرج برعهده وزارت دارایی باشد.

انتظار نظارت عملیاتی از ناظر مالی!

این سؤال همیشه مطرح بوده است که آیا میتوان از ناظر مالی انتظار نظارت عملیاتی را داشت و اصولاً آیا این امکان فراهم است که ناظر مالی بتواند نظارت عملیاتی انجام دهد؟ پاسخ جناب آقای زرگانی به این سؤال منفی است. وی معتقد است: "تکلیفی در قانون برای ناظر مالی مبنی بر نظارت عملیاتی مشخص نشده است و امکان قانونی هم در این زمینه برای وی ایجاد نشده است. و این نحوه نظارت در صلاحیت ناظر مالی نیست."

البته نظر جناب آقای کرمی در این زمینه کمی متفاوت است. ایشان معتقد است: "در واقع در نظارت مالی، نظارت عملیاتی نیز نهفته است و این بخشی از نظارت ذیحساب می‌باشد. ولی لازمه آن در اختیار داشتن ابزار و نیروی انسانی متخصص و فنی می‌باشد. البته نظارت سایر نهادها مانند دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و غیره نیز صرفاً مالی است و این نهادها نیز بصورت تخصصی قادر به کنترل همه فعالیتهای دستگاهها نیستند که میتوان این نقص را از طریق مشاوره گرفتن از نیروهای فنی و متخصص و مهندسين مشاور در امور فنی و عمرانی، بر طرف کرد."

نحوه انتخاب ناظران مالی

زرگانی: انتخاب ناظر مالی فرایند قانونی دارد. ذیحساب بعنوان ناظر مالی، در چارچوب مشخصی انتخاب میشود. به لحاظ تجربه و شایستگی هم باید به آن مرحله برسد. مراحل اداری و سازمانی را نیز باید طی کند و دستورالعملها نیز در این خصوص مشخص است.

کریمی: انتخاب ناظران مالی در وزارت دارایی معمولاً دارای سیکل مشخصی است که در حال حاضر روند انتخاب ذیحساب، شکل مناسبی دارد. بدین صورت که پس از طی سلسله مراتب مدیر پایه، مدیر میانی، معاونت ذیحسابی، در نهایت به عنوان ذیحساب به دستگاهها اعزام می شوند. در این راستا بهتر است نیرویی که به عنوان معاون ذیحساب یا ذیحساب اعزام می شود، ابتدا در کلیه واحدهای خزانه کار کرده و تجربه لازم را در تمام زمینه های خزانه کسب کند و سپس به دستگاه اعزام شود. همچنین در این زمینه وجود دانشکده وزارت دارایی کمک فراوانی به آموزش و آماده سازی نیروی انسانی ماهر و متخصص می نمود که جا دارد این دانشکده مجدداً راه اندازی و احیاء شود.

وضعیت امروز نظارت مالی

آقای زرگانی معتقد است در این مورد باید بضاعتها را دید. با توجه به امکانات موجود، تلاشی که همکاران ذیحساب و سایر کارشناسان مالی در این خصوص انجام می دهند بسیار مضاعف است ولی ممکن است این تلاشهای زیاد، باز هم کافی نباشد و در واقع محدودیتها و ساختار طوری نیست که کسی بتواند نظارت کامل مد نظر قانون را انجام دهد. علت آن شاید تکالیف متعددی است که بر دوش ذیحساب قرار دارد. و انجام این تکالیف منوط به در اختیار داشتن امکانات و تجهیزات و نیروی انسانی کافی است. از طرفی به دلیل ضعف نیروی انسانی در دستگاههای اجرایی خصوصاً در استانها، این نقص هیچگاه برطرف نمی شود. مورد دیگر عدم وجود جایگاه مشخص برای ذیحساب در چارت سازمانی دستگاههاست که دستگاه را موظف به تربیت نیرو برای این جایگاه کند. یعنی در دستگاه اجرایی ردیف مشخصی برای ذیحساب وجود ندارد و البته وزارت امور اقتصادی دارایی تلاش دارد که این

نقص برطرف شود. چرا که این موضوع اهمیت بسیار زیادی در کیفیت نظارت مالی دارد. ولی در هر صورت با توجه به بضاعت فعلی که داریم وضعیت نظارت مالی مناسب است.

همچنین آقای کرمی معتقد است: "نظارت مالی در حد امکانات و اختیارات فعلی که دارد کارکرد مناسبی دارد. ولی جا دارد که این کارکرد پیشرفت بیشتری داشته باشد. یکی از دلایل عدم کارکرد خیلی قوی، وجود قوانین و دستورالعملهای متعدد مالی و محاسباتی است در خصوص نظارت مالی، که باعث سخت شدن اجرای قانون و نزول کیفیت نظارت است. بعنوان نمونه در موارد تخلفات کشف شده در دستگاههای اجرایی مانند حقوقهای نجومی، مشاهده شده است دستگاههایی که در آنها ناظران مالی وزارت دارایی مستقر نبوده، بیشترین فسادها رخ داده است که این خود نشان دهنده اهمیت و کارکرد مناسب نظارت مالی دولت در شرایط کنونی جامعه می باشد." البته لازم است که توجه بیشتری به موضوعات مرتبط با ذیحسابان از جمله مسائل انگیزشی، تعریف جایگاه ذیحساب در چارت سازمانی دستگاهها و پشتیبانی و حمایت بیشتر توسط وزارت دارایی انجام شود تا جایگاه بهتر و شایسته تری پیدا کند.

ارتقاء تشکیلات معاونت نظارت مالی

ارتقاء جایگاه معاونت نظارت مالی همیشه مورد توجه ناظران مالی بوده و حتی در لایحه پیشنهادی اصلاح قانون محاسبات عمومی نیز به آن توجه شده است. جناب آقای زرگانی نیز ارتقاء تشکیلات معاونت نظارت مالی را تاثیرگذار دانسته و می گوید: "با اینکار سیستم نظارت مالی بصورت وزارتخانه متمرکز میشود و جایگاه آن در دولت بهتر دیده میشود. ولی تحقق این اتفاق تا حدودی بعید به نظر میرسد. البته ارتقاء به تشکیلات سازمانی مشابه گمرک و مالیاتی، میتواند ایده آل تر باشد. چراکه در اینصورت ابزار و اختیارات بهتری در اختیار ناظران مالی خواهد بود."

ابزار نظارت مالی

زرگانی: ابزاری که در اختیار ذیحساب می تواند باشد یکی نیروی انسانی، تجهیزات لازم است و اینکه ذیحساب آموزشهای لازم را دیده باشد و صلاحیت مدیریتی لازم

را داشته باشد. برخی از ابزارها نیز وجود دارد، که می توان در صورت عدم اجرای تکالیف دستگاهها از آنها استفاده کرد که البته زیاد مایل به استفاده از آنها نیستیم و در صورتیکه مجبور شویم از آنها استفاده خواهیم کرد. البته ابزار با ضمانت اجرایی فرق دارد. در قانون ضمانتهای اجرایی خاصی برای مکلف کردن دستگاهها در نظر گرفته نشده و صرفا در حد معرفی دستگاه متخلف به دیوان محاسبات است.

کرمی: بهترین ابزار نظارت مالی، قانون می باشد. چرا که تمام امور با تکیه بر قوانین و مقررات کنترل و نظارت می شوند. در مرحله بعد دانش و تخصص ناظر مالی یا ذیحساب می باشد که به کمک می آید. البته در خصوص قوانین، تعدد موجود در قوانین تاحدودی کار نظارت را دچار مشکل می کند.

بهبود نظارت مالی

زرگانی: در وهله اول یک ضمانت اجرایی مناسب برای وزارت دارایی در نظر گرفته شود تا بتواند وظیفه نظارت را بخوبی انجام دهد. بعنوان مثال ما یک ذیحساب را در دستگاهی مستقر میکنیم و تکالیفی برای وی در نظر میگیریم. ذیحساب برای انجام این وظایف نیاز به ساز و کار مناسب و امکانات کافی دارد. از طرفی ذیحساب اذعان دارد که این امکانات از سوی دستگاه در اختیار وی قرار نمی گیرد. ما ضمانت اجرایی نداریم که دستگاه نیروی انسانی لازم را در اختیار وی قرار دهد و یا تجهیزات مورد نیاز را در اختیار بگذارد. ولو اینکه در ماده ۱۰۵ قانون محاسبات، دستگاهها موظف به فراهم کردن امکانات لازم برای ذیحساب هستند ولی این قانون ضمانت اجرایی ندارد.

کرمی: اگر اعتبارات هزینه ای از مرحله صدور موافقتنامه تا مرحله خرج اعتبارات هزینه ای در اختیار وزارت دارایی باشد، تاثیری بهتری بر نظارت مالی دارد. در کنار آن مواردی دیگری هم می تواند تاثیر گذار باشد مانند:

آموزش تخصصی نیروهای ذیحسابی، همخوانی و تناسب اختیارات ذیحساب با مسولیتهای واگذار شده، ایجاد فاکتورهای انگیزشی لازم به لحاظ مالی و جایگاهی

برای ذیحساب، ایجاد وحدت رویه در مسائل خزانه داری و ذیحسابی توسط وزارت در سطح کشور جهت ایجاد تحول اساسی در نظارت مالی، اصلاح قوانین قدیمی و بروز رسانی آنها تاثیر زیادی دارد.

همچنین انجام آموزش تخصص ذیحسابان، در اختیار گذاشتن ضمانت های اجرایی محکم برای ذیحسابان جهت اجرای نظارت مالی صحیح و کارا و فراهم سازی زیر ساخت های لازم جهت اجرای قوانین و اجرای نظارت مالی نیز در این خصوص تاثیر بسزایی دارد.

آینده نظارت مالی

زرگانی: یکی از مشکلاتی که ما داریم این است که جایگاه نظارت مالی نه در وزارتخانه ها و نه در دستگاهها هنوز تدوین نشده است و اهمیت این نظارت در کمک به رسیدن به اهداف دستگاهها هنوز ناشناخته است. بطوریکه بسیاری از مدیران اجرایی دستگاهها این تصور را دارند که باید از ذیحساب دوری کرد تا خللی در اجرای تصمیماتشان ایجاد نکند. در کل با وجود امکانات و اختیارات فعلی آینده مطلوبی را متصور نیستم چرا که به نظر بنده کیفیت نظارت با وضع امکانات کنونی در آینده نیز تغییر زیادی نخواهد کرد.

کرمی: آینده خوبی را برای نظارت مالی پیش بینی می کنیم. با توجه به وجود نیروهای جوان و تازه نفس و البته به شرط آموزش صحیح و کافی و مفید به این نیروها و اصلاح قوانین و مقررات، آینده را مثبت ارزیابی می کنیم.

پایان گفتگو

در پایان به نظر می رسد فقدان استانداردهای دقیق، امر نظارت را با مشکلات مواجه می سازد از این رو تعیین معیار و ضابطه (استاندارد)، تطبیق و ارزیابی عملکرد با معیار و ضابطه ها، تشخیص صحت یا انحراف، اعلام نتیجه و پیگیری تا انجام اصلاحات به عنوان فرایند انجام نظارت در بخش دولتی از

مهمترین فعالیت های سازمان های نظارتی است که باید بطور کامل مورد توجه قرار گیرد. مورد دیگری که در این بخش باید مورد توجه قرار بگیرد به موقع بودن نظارت و انجام نظارت مبتنی بر هدف و برنامه و نیز ضرورت نظارت مستمر بر فرایند مالی دستگاه ها در انتخاب طرفها، انعقاد قراردادها و اجرای آن می باشد. انجام نظارتهای بعد از اجرا و ارزیابی نتایج فعالیت های گذشته با فرض تشخیص انحراف از برنامه یا خطا در اجرا نمی تواند تاثیر مطلوبی در اصلاح امور داشته باشد و از اتلاف و تضييع اموال و منافع دولت و حقوق عمومی جلوگیری نماید و باعث جبران تضعیف بیت المال گردد .

مشکلات ساختاری نظارت در سازمانهای نظارتی را باید از مهمترین چالش ها در نظارت موثر دانست. داشتن منبع سازمانی غنی اعم از منابع مالی و نیروی انسانی متخصص و با تجربه در دستگاه های نظارتی برای نظارت موثر و کارآمد الزامی است. لذا جهت تحقق اهداف نظارت کارآمد و اثر بخش ، حذف روش های کهنه و سنتی ناکارآمد، و بهره برداری از روش های نوین ضروری است و اقتضاء دارد که دستگاههای نظارتی نسبت به اتخاذ روش نو با بهره گیری از تکنولوژی پیشرفته و استفاده از آخرین تجارب جهانی اهتمام بیشتری ورزند.

گفتگو و تهیه گزارش:

بهنام محمدزاده - آرش جهانگیری

برای مطالعه گفتگوی کامل به سایت فصلنامه مراجعه نمایید



معماری سازمانی نظارت مالی

یکی از مباحثی که در سال‌های اخیر بسیار در مورد آن گفته و نوشته شده است، ساختار سازمانی نظارت مالی و شیوه‌های اصلاح آن است. کمتر کسی است که در فاصله داشتن نظارت مالی در ایران با وضعیت مطلوب و آرمانی تردید داشته باشد. با این حال، فراتر از این اجماع کلی و هنگامی که بحث در مورد ویژگی‌های یک نظارت مالی مطلوب مطرح می‌شود، اختلاف نظرها نمایان می‌شوند. در این خصوص باید گفت که نه در خصوص اهداف مفهوم نظارت مالی، نه در خصوص اهداف و ساختارهای مناسب برای آن، اجماعی میان صاحب‌نظران وجود ندارد و حتی به سختی می‌توان گرایش‌های مشترکی را میان کسانی که خواستار اصلاح ساختار نظام مالی هستند شناسایی کرد. برخی از صاحب‌نظران از ایجاد یک ناظر مالی واحد در کشور دفاع می‌کنند و برخی بر این نکته پافشاری می‌کنند که به جای ادغام ناظران مالی متعددی که در حال حاضر وجود دارند، باید ساختارهای داخلی، وظایف و امکانات آنها را مورد بازنگری قرار داد.

مدل‌های اساسی طراحی ساختار نظارت مالی

اگرچه ساختارهای نظارت مالی از کشوری تا کشور دیگر تفاوت می‌کند و هیچ دو کشوری را نمی‌توان یافت که ساختار نظارت مالی در آنها کاملاً مشابه با یکدیگر

باشد؛ اما با توجه به مشابهت‌هایی که در این خصوص میان کشورها وجود دارد، چهار مدل اصلی نظارت مالی را می‌توان در آنها مشخص ساخت. این چهار مدل در جدول نشان داده شده‌اند:

ویژگی‌ها	مدل نظارتی
<p>در این مدل، کارکرد یک موسسه مالی، تعیین‌کننده ناظر آن است. نظارت بر فعالیت بانکداری برعهده ناظر بانکداری است و نظارت بر فعالیت‌های بیمه و بازار سرمایه نیز برعهده ناظران مشخصی است که برای هر یک از آنها تعیین شده‌اند. در این مدل، به شخصیت حقوقی و عنوان موسسه‌ای که تحت نظارت است توجه نمی‌شود و برای تعیین ناظر، فعالیت انجام شده توسط آن مدنظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر اگر یک بانک، فعالیت بیمه‌ای انجام دهد، ناظر بیمه بر آن نظارت خواهد کرد و آنچه که مهم است، نوع فعالیت است نه عنوان موسسه تحت نظارت.</p>	کارکردی
<p>در این نوع نظارت، عنوان و ماهیت موسسه تحت نظارت، نقش اصلی را در تعیین نظارت بر آن ایفا می‌کند. بانک‌ها دارای ناظر مخصوص به خود هستند و بیمه‌ها و شرکت‌های بازار سرمایه نیز ناظران خود را دارند. در این مدل از نظارت، نوع فعالیت، اهمیتی ندارد و یک بانک، اگر فعالیت بیمه‌ای یا بورسی نیز انجام دهد، ناظر آن، ناظر بانکی خواهد بود.</p>	نهادی
<p>نظارت بر بانک‌ها، بورس و بیمه توسط یک ناظر واحد انجام می‌شود. ناظر واحد در عین حال که بر هر ۳ بخش مالی نظارت دارد، تمامی ابعاد فعالیت‌های آنها را نیز تحت نظارت خویش قرار می‌دهد.</p>	یکپارچه
<p>در این مدل، دو ناظر وجود دارند. یکی نظارت احتیاطی - یعنی نظارت بر صحت و سلامت مالی نهادهای فعال در بازارهای مالی - را انجام می‌دهد و دیگری نظارت بر عملیات تجاری آنها را. هر یک از دو ناظر مزبور، در آن واحد نظارت بر بانک‌ها و بیمه‌ها و بورس را انجام می‌دهد؛ ولیکن این نظارت، محدود به هدف خاصی است که در دستور کار آن در نظر گرفته شده است. نظارت بر عملیات تجاری، شامل اموری همچون رابطه با مشتریان، رسیدگی به شکایات، مجوز تاسیس شعب و نظایر آن می‌شود. نظارت احتیاطی به اموری که به ثبات مالی مربوط می‌شوند می‌پردازد.</p>	مبتنی بر هدف

Ferran, Eilis, Institutional Design for Financial Market Supervision: The Choice for National Systems

اشاره به این نکته ضروری است که اگرچه این چهار مدل، در متون نظارتی از یکدیگر تفکیک شده‌اند، اما در عالم واقع هیچ‌یک از مدل‌ها مزبور به صورت محض و خالص

وجود ندارند و آنچه که در واقعیت وجود دارد، ترکیبی از مدل‌های فوق است. با این حال، هر یک از کشورها، به یکی از مدل‌های مزبور نزدیک‌تر و از سایر مدل‌ها دورترند. نکته مهم دیگری که در متون متعدد مورد اشاره قرار گرفته است این است که هیچ‌یک از مدل‌های مزبور، به‌طور مطلق بر سایر مدل‌ها برتری ندارد و با توجه به ویژگی‌های اقتصادی، سیاسی، حقوقی و تاریخی کشورها، مدل مشخصی برای آن کشور، نسبت به سایر مدل‌ها مرجح خواهد بود. با این حال، در زمان‌های مختلف، گرایش‌های مشخصی در میان کشورها قابل مشاهده است؛ در حالی که در دهه ۱۹۹۰، حرکت به سوی نظارت واحد یا یکپارچه، روند غالب در دنیا بود، در سال‌های اخیر و به خصوص پس از بحران مالی جهانی، نظارت مبتنی بر هدف (که گاه به آن نظارت دو هدفی نیز گفته می‌شود) بیشتر مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است. حقیقت این است که در حال حاضر، ایجاد نهاد ناظر مالی واحد، دیگر رویکرد مورد اقبال در دنیا نیست و مدل مبتنی بر هدف که در آن دو ناظر جداگانه برای نظارت احتیاطی و نظارت بر عملیات تجاری وجود دارند، از اقبال بیشتری برخوردار است.

نقش دولت در نظارت مالی

مساله مهمی که در رابطه با نظارت مالی باید به آن توجه شود این است که بار نظارت مالی تا چه حد باید بر دوش دولت نهاده شود. در این رابطه دیدگاه‌های گوناگونی وجود دارد. برخی معتقدند که نظارت به‌طور کلی و نظارت مالی به‌طور خاص، جزو امور عمومی و حاکمیتی هستند و واگذار کردن آنها به بخش خصوصی و اصناف، صحیح نیست. دیدگاه دیگر، بر آن است که نظارت صنفی، به دلایل متعددی از کارآمدی بیشتری نسبت به نظارت دولتی برخوردار است و بنابراین باید از نهادهای صنفی مالی در بخش‌های بانکداری، بیمه و بورس خواست تا نظارت مالی را برعهده گیرند.

استقلال ناظر مالی

یکی از پیش شرط‌های یک ناظر مالی کارآ و موثر، استقلال آن از مداخلات سیاسی است. به عبارت دیگر، مقام یا مقامات ناظر مالی، باید از مداخلات سیاسی برکنار

با شند و آن مقامات نتوانند برای پیدایش برد مقاصد سیاسی خود، مقام ناظر را وادار به انجام کاری یا خودداری از آن کنند. لزوم وجود چنین استقلالی، روشن است و نیازی نیست که دلایل آن به تفصیل بیان شود. با این حال، جای طرح پرسش وجود دارد که آیا لازمه استقلال سیاسی مقام ناظر، استقلال نهادی و سازمانی آن از دولت است؟ به عبارت دیگر، آیا لازم است برای تامین استقلال مقام ناظر، استقلال ناظر از مداخلات سیاسی - آیا استقلال نهادی ناظر از دولت، شرط استقلال آن در عمل است؟ به عبارت دیگر، آیا ضرورت دارد که برای تامین استقلال سیاسی ناظر مالی، از جهت سازمانی نیز ناظر مالی، بخشی از دولت نباشد و فی‌المثل بودجه و امور مالی و استخدامی آن از دولت مجزا باشد؟ حقیقت آن است که به این پرسش نمی‌توان پاسخ قطعی داد که برای در همه کشورها به نحو یکسان صحیح باشد. این امر، تا حدودی به فرهنگ سیاسی و اداری کشورها بستگی دارد.

در کشورهایی که فرهنگ دولتی، مداخله مقامات سیاسی در امور تخصصی ادارات و سازمان‌های دولتی را منع می‌کند، می‌توان در عین اینکه مقام ناظر مالی، یک اداره یا سازمان دولتی است، استقلال سیاسی آن را نیز حفظ کرد. با این حال، در کشورهایی که فرهنگ سیاسی به این حد از رشد نرسیده است، این احتمال وجود دارد که مقامات سیاسی، از اختیارات مالی، پرسنلی و بودجه‌ای خود، جهت اعمال فشار بر مقام ناظر مالی استفاده کنند و آن مقام را وادار به اتخاذ تصمیماتی کنند که از جهت تخصصی مورد قبول آنها نیستند.

با این حال، به منظور حصول اطمینان از استقلال سیاسی مقام ناظر مالی، برخی کشورها اقدام به جدا کردن آن از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی (نظیر وزارت امور اقتصادی و دارایی) کرده‌اند. ژاپن، نمونه‌ای از کشورهایی است که اخیراً چنین اقدامی انجام داده است. این کشور در سال ۱۹۹۸، اقتدارات نظارت مالی را از وزارت امور دارایی جدا کرد و آن را برعهده آژانس نظارت مالی نهاد. در مواردی که دولت، نظارت مالی را برعهده می‌گیرد، می‌تواند از اقتدارات عمومی و دولتی برای اجرای موازین نظارتی استفاده کند. به عنوان مثال، می‌تواند برای کسانی که استانداردهای نظارتی را رعایت نمی‌کنند جریمه تعیین کند؛ مجوز آنها را لغو کند؛ مدیران آنها را برکنار کند و اقداماتی نظیر اینها انجام دهد. وجود این ضمانت اجراها، عنصری کلیدی در کارایی و

اثر بخشی نظارت هستند. معمولاً چنین اقتداراتی فقط در اختیار مقامات دولتی قرار می‌گیرند و از تسری آنها به سایر مقامات پرهیز می‌شود. چنین پرهیزی فاقد مبنا هم نیست؛ چراکه مقامات دولتی، تحت نظارت‌های جدی اداری و قضایی قرار دارند و این نظارت‌ها، اعطای اختیارات گسترده به آنها را تعدیل می‌کند؛ اما مقامات غیردولتی مشمول چنین نظارت‌هایی نیستند؛ بنابراین سپردن اختیارات مزبور به آنها نیز صحیح نیست.

شفافیت و پاسخگویی ناظران مالی

مهم‌ترین نکته در رابطه با شفافیت و پاسخگویی ناظر مالی این است که اختیارات و وظایف آن باید به‌طور روشن و خالی از ابهام بیان شده باشد. برای حصول این امر، کافی نیست که مقام نظارتی دقیقاً بداند چه وظایف و اختیاراتی دارد و کدام امور در حیطه اختیارات وی و چه اموری نیز خارج از آن هستند، بلکه نظارت شونده‌گان و حتی عموم مردم نیز باید به‌طور صریح و خالی از ابهام بدانند که حدود اختیارات مقام نظارتی تا چه حد است. در رابطه با شفافیت و پاسخگویی، این پرسش مطرح می‌شود که ناظران باید به چه کسی پاسخگو باشند و این پاسخگویی باید در چه اموری باشد. در پاسخ به پرسش فوق باید گفت که ناظران مالی هم باید به عموم مردم و نمایندگان آنها و هم به بخش مالی - یعنی نظارت شونده‌گان - پاسخگو باشند. درخصوص پاسخگویی به عموم مردم، ناظران باید از مکانیزم‌های گوناگون اطلاع‌رسانی استفاده کنند تا درک عمومی از کارکردها، اختیارات و وظایف آنها ارتقا یابد و مردم بدانند که چه خدماتی را به چه نحوی می‌توانند از ناظران مالی انتظار داشته باشند.

مکلف نمودن نهادهای نظارتی به ارائه گزارش‌های ادواری و موردی به پارلمان منافاتی با استقلال مقام نظارتی ندارد و امری معمول در کشورهای توسعه یافته است. نمایندگان مردم از این طریق می‌توانند نقص‌ها و کاستی‌های سیستم نظارتی کشور را شناخته و قوانین مناسب را برای رفع آنها تصویب کنند. در نهایت، پاسخگویی به بخش مالی وجود دارد. این قسمت را می‌توان ظریف‌ترین و حساس‌ترین بخش پاسخگویی مقام نظارتی محسوب نمود.

ناظران مالی مکلف هستند قبل از وضع استانداردهای نظارتی، نظرات و دیدگاه‌های فعالان بخش مالی را نیز دریافت کنند و به آنها توجه کنند. البته الزامی به رعایت تمامی نظریات دریافت شده وجود ندارد. می‌توان گفت هم دغدغه‌های ناظران و هم دغدغه‌های نظارت شونده‌گان، مشروع و قابل درک هستند.

برای پاسخگویی به این نگرانی‌ها، اولاً باید کارکنان مقامات نظارتی، در دعاوی که به خاطر انجام وظایف‌شان علیه آنها مطرح می‌شود از معاضدت قضایی برخوردار شوند و ثانیاً امکان شکایت از اعمال خارج از حدود اختیارات آنها هم در داخل دستگاه نظارتی و هم نزد مراجع قضایی وجود داشته باشد. دشواری مهم در رسیدگی به این شکایات این است که در همه کشورها، پرونده‌های مزبور از پیچیده‌ترین پرونده‌ها هستند و افراد صاحب صلاحیتی که توانایی تخصصی رسیدگی به چنین شکایاتی را داشته باشند، به ندرت یافت می‌شوند.

افزایش شفافیت در نظارت، موجب پیش‌بینی پذیری ناظر و ارتقای مشروعیت وی می‌شود. به عبارت دیگر، تصمیمات قابل پیش‌بینی و شفاف مقام‌های نظارتی، شانس بیشتری دارند که با رضایت، توسط نهادهای مالی پذیرفته و اجرا شوند. صندوق بین‌المللی پول نیز دولت‌ها را ترغیب می‌کند شفافیت ناظران خود را ارزیابی کرده و ارتقا دهند.

بودجه و هزینه‌های نظارت مالی

نظارت، امری هزینه‌بر است و نظارت کارآ و موثر، هزینه‌های قابل توجهی برای دولت‌ها خواهد داشت. البته این هزینه‌ها، در قیاس با هزینه‌هایی که وقوع یک بحران مالی بر اقتصاد کشور بر جای خواهد گذاشت، اندک و قابل توجیه هستند؛ چراکه بحران‌های مالی، نه تنها بخش مالی کشور را با مشکلات جدی مواجه می‌کند، بلکه اقتصاد واقعی نیز تا مدت‌ها از آثار سوء آن آسیب خواهد دید. هزینه‌های نظارت مالی، از کشوری تا کشور دیگر بسیار متفاوت هستند. این تفاوت، تا حدی معلول گوناگونی ساختارهای نظارت در کشورهای گوناگون و وظایف و اختیارات متنوعی است که برعهده مقامات نظارتی نهاده شده است. به عنوان مثال در ایالات متحده آمریکا در اواسط دهه ۲۰۰۰ هزینه نظارتی ۵۰۰ هزار دلار به ازای هر یک میلیارد دلار GDP

آن کشور بوده است، اما در آلمان این هزینه بسیار کمتر و حدود ۴۵۰۰۰ دلار بوده است. همچنین در همان زمان در آمریکا به ازای هر یک میلیون نفر، ۱۳۳ نفر در نظارت مالی فعالیت داشته‌اند؛ حال آنکه در آلمان این رقم شامل ۱۶ نفر و در فرانسه ۱۵ نفر بوده است.

در میان هزینه‌های نظارتی، حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان، بسیار مهم است. از یک سو پایین بودن حقوق و مزایای مزبور می‌تواند منجر به افزایش احتمال فساد مالی شود یا اینکه حداقل، باعث شود افراد نخبه و صاحب صلاحیت که می‌توانند در سایر بخش‌های بازار مالی، حقوق و مزایای قابل توجهی دریافت کنند، جذب مقامات نظارتی نشوند. یکی دیگر از دغدغه‌های مقامات نظارتی این است که آیا کارکنان مقامات نظارتی باید حق داشته باشند که پس از پایان خدمت خود در دستگاه نظارتی، به استخدام موسسات تحت نظارت درآیند؟ درخصوص این امر که به نظریه درب‌های گردان معروف است، دیدگاه‌های مختلفی ابراز شده است. با این حال، می‌توان گفت اجماعی نسبی بر این وجود دارد که کارکنان یاد شده، پس از بازنشستگی یا پایان خدمت خود، نباید حق داشته باشند که بلافاصله وارد دستگاه‌های تحت نظارت شوند و باید میان پایان خدمت آنان در دستگاه نظارتی و آغاز به خدمت‌شان در دستگاه‌های تحت نظارت، مدت زمانی که توسط قانون مشخص می‌شود، فاصله باشد. این امر که در قانون مبارزه با فساد و رویه سایر کشورها نیز مورد اشاره قرار گرفته است، تضمین خواهد کرد که کارکنان یاد شده به دلیل انگیزه استخدام در دستگاه‌های تحت نظارت، خصوصاً در سال‌های پایانی خدمت خویش، از شدت و حدت نظارت خویش نگاهند. همچنین ملاحظات حقوق رقابت نیز ایجاب می‌کند کارکنان مزبور که بنا به طبیعت کار خود به اطلاعات بنگاه‌های رقیب دسترسی دارند، امکان استخدام در آنها و ارائه اطلاعات مزبور را نداشته باشند.

چه باید کرد

طراحی یک مقام نظارتی کارآمد و موثر که در عین حال از استقلال، شفافیت و پاسخگویی کافی برخوردار باشد امری است که نیازمند در نظر گرفتن نکات و ظرایف بسیاری است. در مباحثی که تا کنون در کشور مطرح شده است، بیشتر به وحدت یا

تکثر مقامات نظارتی توجه شده است. اگرچه این امر به نوبه خود از اهمیت برخوردار است، اما باید به این نکته توجه داشت که اولاً هیچ‌یک از مدل‌های نظارتی اعم از واحد، کارکردی، مبتنی بر هدف و غیره بر سایر مدل‌ها برتری مطلق ندارند و هر یک از مدل‌ها نقاط قوت و ضعف خود را دارند و ثانیاً مسائل دیگری همچون هزینه‌های نظارت و نحوه تامین آن، شفافیت و پاسخگویی ناظر مالی و نقش دولت در فرآیند نظارت در طراحی نظارت مالی کارآمد، اهمیت دارند و تا زمانی که پاسخ‌های صحیحی به مسائل مطرح در رابطه با هر یک از مسائل فوق داده نشود، نظارت مالی مطلوب، حاصل نخواهد شد؛ بنابراین ادغام یا عدم ادغام نهادهای نظارتی صرفاً یکی از تصمیماتی است که در جهت اصلاح نظام مالی کشور باید اتخاذ شود و بی‌توجهی به سایر مسائل کلیدی در این رابطه، می‌تواند منتهی به ایجاد مشکلات جدید برای نظام مالی به جای حل مشکلات موجود شود.

دکتر حمید قنبری روزنامه دنیای اقتصاد

این مقاله به منظور بهره‌گیری تخصصی، تلخیص شده است



نظارت همگانی و مدنی

به همهٔ مسلمانان دستور داده شده است که در مقابل دیگران احساس مسئولیت کنند و در صورت مشاهدهٔ عملکرد نادرست یا انحراف از اهداف و تخلف از وظایف، در صورت مقتضی و مهیا بودن شرایط لازم، تذکر دهند و امر به معروف و نهی از منکر کنند. فعالیت و مشارکت آگاهانه و داوطلبانهٔ شهروندان در امور اقتصادی و سیاسی و فرهنگی و نظارت بر دولت و شفاف و کارآ کردن آن به منظور تامین و تضمین مهم ترین حقوق خود، از جمله ویژگی ها و کارکردهای نهادهای مدنی است. در نظام اسلامی، مسئولیت افراد از مسئولیت دولت جدا نیست. اگر دولت‌ها، جامعه را اداره می‌کنند، مردم نیز عضو جامعه‌اند و نتیجه خوب و بد رفتار دولت‌مردان، به طور مستقیم متوجه آنان می‌شود. بنابراین، به حکم عقل، این تکلیف همه افراد است که با نظارت بر کار زمامداران خود، از انحراف آنان از مسیر حق، عدالت و تقوا جلوگیری کنند. از نظر صاحب‌نظران، جامعهٔ مدنی و نهادهای آن - که قلمرو حاکمیت مالکیت خصوصی و تجلی بخش ارادهٔ عمومی است - شکل می‌گیرد تا دولت، به معنای فراگیر آن (مجموعهٔ ی قوا) را کنترل کند و وظیفهٔ ی مراقبت از رفتار دولت و حاکمیت را داشته باشد.

در غیاب و غیبت نهادهای مدنی و در نبود مشارکت و نظارت این نهادها، دولت بیشتر اشتباه می‌کند و احتمال خطای آن، قانون شکنی، رعایت نکردن اصول قانون اساسی،

نادیده گرفتن امنیت و حقوق شهروندی و منافع ملی، اتخاذ تصمیم‌های نادرست و اعمال سیاست غلط از طرف حاکمان و دولتمردان افزایش می‌یابد. بی‌شک اگر حضور مردم و نظارت آنها بر روند امور آگاهانه و توأم با بصیرت باشد، ضامن سلامت نظام اسلامی از انحراف می‌باشد.

ضرورت مشارکت و نظارت نهادهای مدنی

یکی از کارکردها و نتایج فعالیت نهادهای نظارتی مدنی کمک به افزایش کارآمدی نهادهای سیاسی یا دولتی در حیطه‌ی نقش‌ها و مسوولیت‌های آنها است. اما نکته‌ی مهم این است که کارآمدی نهاد سیاسی خود به کارآمدی نظام نظارت و کنترل وابسته است. یعنی اگر خود نهادها و رویه‌ها و فرایندهای نظارتی و کنترلی از کارآمدی برخوردار نباشند، به یقین در فرایند کارآمدی نهادهای دولتی، نارسایی و اختلال ایجاد خواهد شد. در جامعه‌ی در حال توسعه‌ی ایران، تقویت نهادهای مدنی و کارآمدی و مشارکت و نظارت آن‌ها بر عملکرد دولت و حاکمیت نقش مهمی در تحقق مراحل این توسعه ایفا می‌کند. از همین نقطه نظر، کارآمدی دولت از حساسیت و فوریت برخوردار می‌شود. بی‌تردید در مسیر توسعه، دولت و نهادهای رسمی و حکومتی دچار آسیب، روزمرگی و ناکارآمدی می‌شوند که آسیب‌شناسی و رفع این نارسایی‌ها و موانع کارآمدی، مستلزم حضور و تقویت نهادهای مدنی (غیررسمی) و بررسی و نقد و نظارت این نهادها بر حاکمیت است. به بیان دیگر، مسوولیت و هدف جامعه و نهادهای مدنی این است که از یک سو به آسیب‌شناسی ناکارآمدی در سطح نهادهای رسمی بپردازد و از سوی دیگر با استفاده از نظریه‌ها و تجربه‌های دیگر کشورها، راهکارهای افزایش کارآمدی این نهادها را ارائه کند. نتایج مشارکت و نظارت نهادهای مدنی بر نهادهای رسمی باید بتواند راهکارهای راهبردی و قابل پیگیری را برای افزایش کارآمدی دولت در ایران پیشنهاد دهد.

تشکل‌های غیردولتی به‌عنوان نهادهایی توانمند در تحقق الگوی مشارکت اجتماعی، از آن رو در دنیای امروز اهمیت پیدا کرده‌اند که می‌توانند القبای نقش مردم را در قالب شهروند مقتدر و حلقه واسط بین حکومت و مردم تا شعاع حضور در صحنه‌های زنده اجتماعی و سیاسی جامعه بتابانند. این در حالی است که جلوه‌های تحول یافته

زندگی در جامعه، افزایش نقش مردم را در امور مربوط به خود اجتناب ناپذیر کرده است. نهادهای دولتی، نهادهای بخش خصوصی و نهادهای مدنی، بر مبنای نظریه حکمرانی خوب، نهادهایی می باشند که باید الگوی نظارت همگانی در قالب نظریه‌ای سه بعدی شامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی تحلیل شود؛ رسانه‌های جمعی نیز نقش پشتیبان یا تضعیف‌کننده این همکاری را در حوزه نظارت برعهده دارند. خط مشترک جداکننده این سه نهاد، نهادهای نظارتی است که در هر سه حوزه فعالیت می‌کنند؛ بدین معنا، نظارت همگانی کارآمد به معنای فعال بودن نهادهای نظارتی بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش مدنی جامعه در بستری از فعالیت هم‌افزای رسانه‌های جمعی است؛ وجود توازن میان این سه نهاد اصلی به همراه نقش رسانه‌های جمعی به‌عنوان پشتیبان، نشانگر توازن و انسجام اجتماعی و مهیا بودن بسترهای لازم برای رشد و توسعه‌ی عاری از فساد است.

اگر نظارت همگانی صورت نپذیرد، خطرهای جدی را به دنبال خواهد داشت که مراحل ده‌گانه زیر بخشی از خطرهای آن است

- دیدن خلاف و بی تفاوتی وعدم نهمی از منکر
- عادی شدن خلاف
- رضایت به انجام خلاف
- کمک به انجام خلاف
- ارتکاب خلاف
- اصرار در انجام خلاف، اعتیاد به آن و حتی لذت بردن از آن
- دعوت دیگران به انجام خلاف
- سرمایه گذاری برای انجام خلاف و تبلیغ آن
- موضع گیری در برابر کسانی که اهل خلاف نیستند و طرد و تبعید آنان
- سنگدل شدن و قساوت قلب پیدا کردن

نظارت همگانی در قانون اساسی

نظارت همگانی با حق نظارت مردم، در بعضی اصول قانون اساسی انعکاس یافته است. مطابق اصل ۶۹: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عمومی منتشر شود...». مطابق اصل ۵۵: «دیوان محاسبات ... گزارش تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود، به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. این گزارش باید در دسترس عمومی گذاشته شود»

طبق اصل ۸۴، هر نماینده در برابر ملت مسئول است. ۴ طبق اصل ۱۲۲، رئیس جمهور در حدود، اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی بر عهده دارد، در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی، مسئول است. ۵ به طور کلی، افکار عمومی و عامه مردم، اولین و مهم ترین پشتیبان قانون اساسی به شمار می روند. حمایت مردم از این قانون، مهم ترین وسیله نظارتی است که به عنوان نیروی بازدارنده، از هر گونه تخطی و تجاوز به حقوق مندرج در قانون اساسی به طور بالقوه جلوگیری می کند. اصل هشتم قانون اساسی نظارت همگانی را خنثی و یا فقط بازدارنده نمی داند مردم حق و حتی وظیفه دارد تا علاوه بر راهنمایی توصیه و دعوت به خیر دولت منتخب خویش را ارائه کنند. نکته مهم دیگری که در خصوص بستر سازی نظارت همگانی قابل ذکر است اینکه هر چند قانون اساسی بیان می دارد که حق نظارت همگانی بر روند امور نبایستی مخل به مبانی اسلام و یا حقوق عمومی باشد (قانون اساسی، اصل ۲۴) اما باید توجه داشت که روح قانون اساسی نشان دهنده ظرفیت بالایی است که برای حضور مردم و نظارت آنها تعریف می کند. لذا در عین حفظ حریم های قانونی نباید این حریم ها به گونه ای تعریف شوند که با روح قانون در منافات باشند.

در پایان ذکر این نکته ضروری است که، وجود یک نظارت همگانی که ناشی از دلسوزی و نگرانی مردم از رفتارهای نادرست یکدیگر است، از ویژگی های یک جامعه ی پیشرفته محسوب می گردد. جامعه ای که البته رفتار درست از نادرست متمایز شده، مردم خود پایبند به اصول و

رفتارهای نیکو هستند، لذا در وهله ی بعد نسبت به دیگران هم دلسوزی دارند. وجود برخی نارسایی های اداری و نبود برنامه مشخص و جایگاه معین در سازمان های نظارتی به منظور ترغیب و تشویق مردم به مشارکت در امر نظارت و هم چنین آسیب هایی که مردم در همکاریهای مختصر و نظارت های اندک بر دستگاه متحمل شده اند، عملاً شهروندان را از ادامه همکاری بازداشته است. حفظ حقوق شهروندان و در نتیجه جلب اعتماد عمومی در همکاری با سازمانهای نظارتی نیاز به ارتباط تعریف شده دارد که باید در سیاست گذاری های کلان و راهبردهای مشخص زمینه ارتباط و تعامل آنان فراهم گردد، زیرا نقش مردم و مشارکت آنان در حل مشکلات کشور نقشی تعیین کننده است و در همه مقاطع، آنجا که حضور و حمایت های مردمی وجود داشته است شاهد موفقیتهای بزرگ بوده ایم.

برگرفته از نشریه گزارش و پژوهش سازمان بازرسی

نارسایی های قوانین نظارت مالی

قانون و قانونگرایی یکی از ویژگیهای جوامع آزاد و سالم است. در این جوامع، قانون جای اعمال سلیقه های فردی را گرفته و به تعیین حدود و ثغور امور می پردازد. اما گاهی، قانون خود به منشأ و عامل ایجاد مشکل تبدیل می شود. بنا بر مطالعات صورت گرفته و اظهار نظر مدیران و کارکنان مالی، الزامات لازم الرعایه در بسیاری از موارد، علاوه بر تعدد، شفافیت لازم را دارا نبوده و پاره ای از اوقات نیز متناقض هستند. ناگفته پیداست که هر گونه نارسایی در قوانین مالی و محاسباتی (شامل تعدد مراجع قانونگذاری، متورم شدن و تعدد خود قوانین، عدم شفافیت و تناقض موجود در این قوانین و...) علاوه بر اینکه موجب بروز بی انضباطی مالی در سازمانهای دولتی می شود، دستگاه های اجرایی را در هنگام اجرا دچار شبهه و سردرگمی می کند و زمینه ساز سوء استفاده از قوانین و موجبات ضرر و زیان به دولت و در واقع آحاد جامعه را فراهم می آورد.

تعدد قوانین و مقررات

تورم و تعدد قوانین و مقررات به ویژه در بخش مالی عمومی تا حد بسیار زیادی مشهود است. یعنی علاوه بر کثرت مراجع قانونگذار، مراجع قانونگذاری واحد به صورت روزانه اقدام به وضع حجم عظیمی از قوانین و مقررات می نمایند. گوناگونی و تعدد قوانین و مقررات گاهی در حدی است که تشخیص قوانین ناسخ از منسوخ و معتبر و غیر معتبر به راحتی برای حقوقدانان ورزیده و قضات و مستشاران مجرب سخت و دشوار است. استمرار این روند و نبود اراده ای قوی در مجلس و دولت برای تنقیح قوانین، در موارد بسیاری مشکلاتی را در زمینه رعایت یا عدم رعایت برخی از قوانین برای دستگاه های اجرایی کشور به وجود آورده است.

عدم شفافیت و تناقض

تعدد قوانین و مقررات مالی و محاسباتی در ایران، با یک معضل اساسی دیگر روبروست و آن پیچیدگی و نامتناسب بودن برخی از قوانین و مقررات مالی است. در حالیکه امروزه، مقررات مختلف اعم از اقتصادی و مالی بسیار شفاف، ساده، و در عین حال دقیق و ثابت است، مقررات حاکم بر سیستم های بانکی، گمرکی، مالیاتی و امثالهم بقدری پیچیده است که امکان بروز پدیده فرار از قانون یا تفسیر به رأی کردن آن را برای دستگاه اجرایی فراهم می کند.

تعدد و پراکندگی

هرچند قریب پنج سال از تصویب قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب سال ۸۹ می گذرد لیکن عملاً فعالیتی درخور ذکر در این ارتباط صورت نپذیرفته است.

بنابراین لازم به نظر می رسد که در هنگام تصویب قوانین جدیدی که بار مالی دارند به قوانین هم موضوع و مرتبط به جد توجه گردد و اگر قرار است موادی از قوانین مصوب گذشته همچنان لازم الاجرا بماند این موضوع با ذکر صریح مواد قانونی موردنظر در متن قانون جدید تصریح گردد. آنچه قابل ذکر است این است که، تدوین و تصویب قانون، بدون ملاحظات کارشناسی و فنی و اصلاحات مکرر بنا به نیازهای مقطعی و تشخیص های سلیقه ای از جمله آسیب هایی است که علاوه بر سازمان های نظارتی گریبان گیر بیشتر دستگاه های اداری کشور می باشد. حجم قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظران و مجریان، مقوله ای است قابل اهمیت و قبل از هر اقدامی، اصلاح قوانین و تدوین و تصویب قوانین ساده و قابل فهم ضروری به نظر میرسد.

برگرفته از نظرات ناظران مالی و متون پژوهشی



نظارت الکترونیک

آنچه به عنوان نظارت مطرح میشود، در واقع دقت نمودن در امور اجرایی و حسن اجرای برنامه ریزیهای قبلی است و در گذشته به علت کم بودن حجم امور، اکثر واحدهای مستقل در سازمانها به امر نظارت سنتی و ارائه گزارشات مختلفی که بعضاً در امور تصمیم سازی مؤثر بوده است، اقدام می نموده اند. لکن در حال حاضر و با توجه به کثرت زیر شاخه های اجرایی در کل کشور، ناظرین بر عملکرد دستگاههای ذیربط نیز دچار گسیختگی اطلاعات و عدم توانایی اتخاذ تدابیر مناسب در تهیه گزارش های مؤثر در امور تصمیم سازی مدیران ارشد گشته اند. حال آنکه در صورت استفاده از تجهیزات فناوری اطلاعات و در اختیار داشتن پروسه های عملیاتی و بایدها و نبایدهایی که توسط سیاستگذاران اولیه تهیه شده است، میتوانند با استفاده از سیستمهای انفورماتیک و داده پردازی، حسن اجرای قوانین و دستورالعمل های ابلاغ شده را بیش از پیش کنترل نمایند. نظارت الکترونیکی از جمله تکنیکهای جدید عرصه نظارت است که مبتنی بر فناوری اطلاعات می باشد. در این روش، با استفاده از شبکه

های اطلاع رسانی دستگاه های اداری و ارتباط آن با یک مرکز واحد، میتوان بر نحوه اجرای امور و قوانین به صورت صحیح نظارت نمود. از این رو برای بهره برداری بهتر از هر سیستمی باید بر موانع و محدودیت های اجرای آن فائق آمد. مثلاً برای بهره برداری بهتر از سامانه ی نظارت الکترونیکی توجه به سازوکارهای فنی ضروری می باشد که این سازوکارها شامل شبکه ارتباطی الکترونیکی، بانکهای اطلاعاتی، پایگاه اطلاعاتی، سایت اینترنتی و وجود زیرساخت های فناوری اطلاعات و ارتباطات می باشند.

نظارت سنتی در مقابل نظارت الکترونیک

روشهای فعلی نظارت و سیستمهای ارزیابی و کنترل سنتی، از کارایی لازم برخوردار نبوده و پاسخگوی نیازهای امروز جوامع تکنولوژیک نمیشد. حذف روشهای قدیمی و ناکارآمد و بهره برداری از روشهای نوین نظارت و بازرسی همچون نظارت الکترونیک، ضروری و اجتناب ناپذیر است. همچنین لازم است نسبت به اتخاذ روشهای نوین نظارت و بازرسی با بهره گیری از فناوریهای جدید و پیشرفته و استفاده از آخرین تجربیات کشورهای پیشرو در این زمینه توجه ویژه داشته باشیم. اصرار بر اتخاذ روشها و شیوه های سنتی و انجام نظارت های فیزیکی و لزوماً با حضور ناظران و بازرسان، محدودیتهایی را در انجام وظایف محوله قانونی نهادهای نظارتی ایجاد کرده است و موجب ناتوانی و یا کاهش توانایی سازمانهای نظارتی در توسعه فعالیتهای نظارت، کنترل و بازرسی شده است.

امروزه با گسترش علوم رایانه ای، فناوری اطلاعات و پیشرفت فناوریهای ارتباطی که شبکه های کامپیوتری، رسانه های دیجیتال، تجهیزات الکترونیک و اتوماسیون در دستگاه های اداری در حال شکل گیری و اجرا میباشد؛ میتوان با استفاده از ابزار الکترونیک و نظارت و کنترل همه جانبه و بدون محدودیت زمانی و مکانی در محیط اطلاعات و دادهها، از چگونگی فعالیت دستگاههای اداری و نحوه عملکرد سازمانها آگاه گردید و بر چگونگی عملکرد آنها نظارت داشت. امروزه تحولات شگرفی در زمینه فناوری اطلاعات رخ داده و پیشرفتهای

این تکنولوژی فراگیر شده، به طوری که موجب دگرگونی در زمینه های مختلف مدیریت سازمانها شده است. فناوری اطلاعات، عنصری کلیدی در حذف محدودیت زمانی و مکانی، دسترسی بهتر و سریعتر به اطلاعات و داده ها، به روز بودن است. به عبارت دیگر، فناوری اطلاعات روش انجام کارها را دگرگون کرده و باعث شده بستری که مبتنی بر کاغذ بنا شده بود به بسترهای الکترونیکی تبدیل شود، که آن را در اصطلاح تبادل الکترونیکی اطلاعات می نامند.

موانع اجرایی نظارت و بازرسی

از مهمترین موانع اجرایی نظارت و بازرسی، ناکارآمدی مکانیسم های سنتی نظارت و عدم توجه به سیستمهای جدید نظارتی است. سیستم های کنونی نظارت و بازرسی در کشور، متناسب با نیازهای جدید پیشرفت نکرده است و این سیستم با اجرای روشهای سنتی و قدیمی، توان پاسخگویی به این نیازها را ندارد. آنچه ضروری به نظر میرسد این است که از سیستمهای جدید که کشورهای پیشرفته برای نظارت و بازرسی استفاده می نمایند بهره-گیری نماید.

برگرفته از متون پژوهشی



فرهنگ نظارت پذیری

ضرورت وجود نظارت و توصیه به ایجاد یک سیستم نظارتی به معنای بی‌اعتمادی به کارکنان سازمان‌ها نیست بلکه برای داشتن یک سازمان سرآمد، نظارت هم لازم است. لذا نباید از نظارت و کنترل به عنوان مانع پیشرفت و توسعه سازمانی یاد شود. در حال حاضر بسیاری از سازمان‌ها از روش‌های سنتی بازرسی استفاده می‌کنند و در این روش‌ها به جای پیشگیری از وقوع جرم و تخلف به تنبیه متخلف اعتقاد دارند؛ بنابراین ضرورت طراحی بازرسی علمی و نهاد سازی‌های سیستم نظارتی پیشگیرانه و روش‌های جلوگیری از وقوع جرم و تخلف و فساد اداری، ضرورتی محسوس است.

ایجاد و گسترش فرهنگ نظارت پذیری از مهمترین عوامل نهادینه سازی و ارتقاء سلامت اداری بوده و از اصول مقابله با فساد اداری به شمار می‌روند. به همین منظور و پیشگیری از تخلفات و فساد اداری لازم است با تصویب قوانین متقن و جامع و ابلاغ آن به کارکنان تمامی سطوح و اعمال کنترل‌های به موقع، زمینه بروز انحرافات و فساد به حداقل برسد البته هیچ قانونی اکمل و فراگیر نیست و در زمان اجرا نارسایی‌ها و ضعف‌های خود را بروز می‌دهد که با نظارت‌های مستمر و با توسعه دادن فرهنگ نظارت پذیری

میتوان برای ها سازمانی نظارتی شرایط نظارت مؤثر و کارآمد را مهیا نمود تا این موارد شناسایی و نسبت به رفع نقایص ها آن در مسیر سلامت اداری اقدام لازم انجام گیرد.

در یک دیدگاه کلی به نظر می رسد مجموعه اقداماتی که تحت عنوان نظارت و بازرسی در کشور انجام میشود به لحاظ موانع، محدودیتها و مشکلات از کارایی لازم در پیشگیری از فسادهای آتی برخوردار نبوده و نتوانسته در برخورد با پدیده های مختلف فساد نقشی سالم ساز را ایفاء نماید و همه زوایا و عرصه ها را تحت پوشش قرار دهد. نظارت و ارزشیابی به عنوان یکی از اصول مدیریت باید از کارایی و اثربخشی برخوردار باشد و متناسب با شرایط محیطی و هدف در اشکال گوناگون انجام شود. نظارت دقیق و کامل برها دستگاهی مختلف کشور یک ضرورت است. هرچه موانع و محدودیت های بیشتری برای نظارت وجود داشته باشد فساد بیشتر بروز و گسترش خواهد یافت. در این حال، یکی از راههای اصلی جلوگیری از بروز و گسترش فساد، وجود فرهنگ نظارت پذیری است. اگر درون سازمانها فرهنگ نقدپذیری وجود داشته باشد به دستگاههای نظارتی اجازه داده میشود بر آن سازمان نظارت کند.

مقاومت در مقابل نظارت پذیری

تجارب متعدد سازمان بازرسی نشان داده که معمولاً در برابر نظارت سازمانهای بیرونی بر عملکردهای سازمانهای دولتی، مقاومت وجود دارد. واکاوی این مقاومت آشکار و پنهان نشان میدهد که علل آن اساساً به فرهنگ سازمانی بازمی گردد. فرهنگ سازمانی در هر سازمان معرف هویت آن سازمان است. فرهنگ سازمانی روابط میان اعضای یک سازمان با مدیران سازمان و روابط میان آن سازمان با محیط بیرونی خود را تعیین میکند. فرهنگ سازمانی تابعی از ارتباطات سازمانی است. سازمان هایی با قواعد رفتاری نادرست اساساً اجازه نمیدهند از بیرون بر آنها نظارت شود. بنابراین برای اصلاح فرهنگ سازمانی با هدف نظارت پذیر شدن سازمان، آموزش به امری ضروری تبدیل میشود. این در حالی است که آموزش ها باید بسیار عمیق تر از صرف سطوح نظارتی بوده و لازم است هویت سازمانی کارمندان را تغییر

دهد تا آنان نظارت پذیر باشند. در این موضوع تصویری که شخص از خود، از سازمان، از رابطه خود با سازمان، از رابطه سازمان با جامعه اش دارد، تعیین کننده است. این منظومه فکری است که اجازه می‌دهد نظارت تحقق پیدا نماید یا راه بر آن بسته بماند.

ضرورت وجود فرهنگ نظارت پذیری

نظارت لازمه زندگی خوب و سالم است. در صورت نبود نظارت پذیری و قانون پذیری اختلال در اجتماع و جامعه به وجود می‌آید. فرهنگ نظارت پذیری باید توسط همه تبلیغ و ترویج داده شود. باید در راستای ترویج و تبلیغ فرهنگ نظارت پذیری در کشور نهادهای ناظر مورد حمایت همه قرار گیرد تا این نهادها وظایف خود را به خوبی انجام دهند. اینکه سازمان ناظر بدون اعلام عمومی، مشکلات یک سازمان را به مدیران سازمان اطلاع می‌دهد، اگر در درون سازمان فرهنگ نقدپذیری وجود داشته باشد به او اجازه داده می‌شود که وارد آن سازمان شود و کمک کند.

عدم قبول فرهنگ نظارت پذیری باعث می‌شود که حاشیه امنی برای افرادی که قانون گریز هستند به وجود آید و زمینه اتفاقاتی چون اختلاس سه هزار میلیاردی رقم بخورد. باید وضعیت جامعه به سمت و سوئی برود که هر مسئول با خود نظارتی، مرقانون را انجام دهد. اگر دستگاهها نظارت ناپذیر باشند و نظارتها را حمل بر دخالت و سنگ اندازی و ایجاد مانع بدانند، فرهنگ غلطی به وجود می‌آید که ادامه دار می‌شود. نقدپذیری به عنوان خصلتی انسانی و اسلامی، نقش مهمی در فرونشاندن آسیبها و آفتهای فردی و اجتماعی دارد، رواج فرهنگ نقدپذیری در اجتماع، کمک فراوانی به پایان دادن کشمکشها و درگیریها می‌کند. به همان اندازه که نقد و نقادی مایه کمال و رشد رفتارها و عملکردهاست، نقدپذیری نیز زمینه ساز بسیاری از خوش بینیها و امیدواریها نسبت به اصلاح امور است. مدیرانی که به استقبال نقد میروند و از آن بیم و ترسی ندارند، از مدیریتی بهتر و کمال یافته تر برخوردارند و کمتر دچار چالش، دوباره کاری و نابسامانی میشوند.

فرهنگ سازمانی

مقاومت و کارشکنی دستگاه‌های اداری و عدم پذیرش نظارت که اخیراً شکل تبلیغاتی به خود گرفته است و تحت عناوین مختلف سعی در خارج شدن از حیطه سازمان‌های نظارتی دارند از یکطرف و نبود قدرت و امکانات کافی در دستگاه‌های نظارتی از سوی دیگر، وضعیتی غیر قابل قبول را فراهم آورده است. اعزام ناظران بدون اطلاع یا کم‌اطلاع و انجام فعالیت‌های نظارتی بر مبنای اطلاعات نادرست، قدیمی و غیر صحیح، عکس‌العمل دستگاه‌های اداری را به همراه خواهد داشت و موجب وقفه و کندگی در روند امور خواهد شد. از جمله ویژگی‌های نظارت مؤثر، 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 به مقرون صرفه و کم‌هزینه باشد. نقص در هر یک از موارد مذکور نظارت را با آسیب‌های جدی مواجه خواهد ساخت و موجب کم‌اثر یا بی‌اثر شدن این فعالیت که ضرورت انجام آن انکارناپذیر است خواهد شد.

برگرفته از مجله گزارش پژوهشی سازمان بازرسی

شماره فصل آتی

فصلنامه نظارت مالی در فصل آتی به موضوع ذیحساب خواهد پرداخت. سعی خواهیم نمود همه موضوعات مهم مرتبط با ذی حساب را بررسی کرده و با برخی از ذیحسابان کشور نیز گفتگوهایی انجام دهیم. در صورت تمایل همه شما ذیحسابان، مدیران مالی و متخصصیت مالی کشور می توانید مقالات، نظرات و پیشنهادات خود را از طریق راههای ارتباطی ذکر شده در سایت برای ما ارسال کنید. همکاری و بیان نظرات شما حتما برای دیگر همکارانتان شنیدنی خواهد بود. همچنین با مطالعه شماره اول می توانید انتقادات و نظرات اصلاحی خود را با ما درمیان بگذارید.



فصلنامه تخصصی نظارت مالی
آموزشی، تحلیلی، خبری، اطلاع رسانی، پژوهشی

عضویت و ثبت نام فصلنامه

در سایت و کانالهای ارتباطی فصلنامه تخصصی نظارت مالی عضو شوید تا بتوانید از آخرین شماره های فصلنامه و همچنین مجموعه ها، کتب، گزارشات تخصصی و دیگر فایل های ارزشمند تهیه شده بهره مند شوید. عضویت در حال حاضر رایگان است.

www.nezaratmali.ir
[@nezaratmag](https://www.instagram.com/nezaratmag)
nezaratmag@gmail.com