

بسم الله الرحمن الرحيم

عنوان: «بررسی نقش موثر کارآمدی نظارت مالی بر عملکرد صندوق توسعه ملی و بهینه سازی آن در برنامه هفتم توسعه با نگاهی آسیب شناسانه و بر اساس شاخص های کارآمدی و حکمرانی مطلوب»

پدید آوران: *علیرضا کامرانی^۱، دکتر نادر میرزاده کوهشاهی^۲، دکتر مصطفی سراجی^۳. مورخ: ۱۴۰۰/۲/۱۹

چکیده:

نظارت مالی با هدف ایجاد نظم و انضباط مالی و بر اساس استاندارد ها، شرایط و سازکارهای لازم به اجرا گذاشته می شود. این پژوهش به دنبال پاسخ به این سوال است که: آیا نظارت کارآمد مالی بر کارآمدی صندوق توسعه ملی و بهینه سازی آن در برنامه هفتم توسعه نقش موثری دارد؟؛ پس از بررسی های صورت گرفته مشخص شد که؛ دستگاه های نظارت مالی به خصوص دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی؛ نیازمند مبانی نظری، سیاستگذاری، قوانین و مقررات مطلوب، ساختار متناسب با وظایف و مأموریت ها، نیروی انسانی توانمند در تخصص های مورد نیاز و خروجی های مطابق با اهداف مندرج در سیاست گذاری ها، برنامه ها و قوانین و مقررات مصوب به منظور نظارت کارآمد بر صندوق توسعه ملی است. در حکمرانی مطلوب یکی از اهداف مهم سیستم نظارت مالی، ایجاد شفافیت برای مشارکت مردم به منظور پاسخ خواهی آنان از متصدیان امور و پاسخگویی و مسئولیت پذیری کارگزاران در حوزه های مختلف از جمله حوزه مالی در نظام مردم سالاری دینی است. آسیب شناسی نظارت مالی، صندوق توسعه ملی و برنامه توسعه نشان می دهد که؛ با اصلاح روش ها و به کار گیری ابزار نوین حسابرسی عملکرد با کار کرد محتوایی تر اصلاح و بررسی عملکرد سازمان ها و نهاد های نظارت شونده از یک سو و رعایت شاخص های کارآمدی و حکمرانی مطلوب از سوی دیگر، امکان حصول به اهداف مد نظر مقنن و سیاستگذاران در برنامه هفتم توسعه را فراهم می کند.

کلیدی واژگان: نظارت، نظارت مالی، کارآمدی، صندوق توسعه ملی، برنامه توسعه، حکمرانی مطلوب، حکمرانی اسلامی،

^۱ علیرضا کامرانی، دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی بندر عباس (نویسنده مسئول)، ali.comi1349@Gmail.com

^۲ عضو هیات علمی دانشگاه تهران - دانشکده حقوق و علوم سیاسی

^۳ عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی بندر عباس

۱. مقدمه :

موضوع نظارت و نظارت مالی در هر نظام حاکمیتی از ضرورت های بنیادین برای اصلاح امور و جلوگیری از بروز فساد و انحراف است. دستگاه های نظارت مالی به خصوص دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی؛ با نظارت بر صندوق توسعه ملی تحقق اهداف، تحول، اصلاح و مطلوبیت عملکرد آن را مد نظر دارند. در حکمرانی مطلوب یکی از اهداف مهم سیستم نظارت مالی و حسابرسی، ایجاد شفافیت (ارائه اطلاعات صحیح و قابل اتکاء) برای مشارکت مردم به منظور پاسخ خواهی آنان از متصدیان امور و پاسخگویی و مسئولیت پذیری کارگزاران در حوزه های مختلف از جمله حوزه مالی در نظام مردم سالاری دینی است.

نظارت مالی با هدف ایجاد نظم و انضباط مالی بر اساس استاندارد ها، شرایط و سازکارهای لازم به اجرا گذاشته می شود. نظارت مالی کارآمد از طریق به کارگیری شاخص ها، معیار ها و ویژگی های مطلوب کارآمدی و حکمرانی مطلوب و بکارگیری شیوه و ابزار مناسب حسابرسی (حسابرسی عملکرد) موجبات نظارت موثر بر صندوق توسعه ملی و مطلوبیت عملکرد آن، امکان سیاستگذاری کارآمد در برنامه هفتم توسعه، کمک به ایفای هرچه بهتر مسئولیت پاسخگویی مدیریت بخش عمومی و در ابعاد کلان تر زمینه ساز دولت و حاکمیت کارآمد و حکمرانی مطلوب را فراهم خواهد کرد.

موضوع اقتصاد کلان هر کشور، متاثر از اسباب، عوامل و متغیرهای پیچیده ای است و نمی توان صرفاً تعدادی از متغیرهای موجود در اقتصاد کلان را موجد همه مشکلات اقتصادی کشور دانست. موضوعاتی همچون دولت کارآمد که «دموکراسی» یا «مردم سالاری دینی» را با معیارها و شاخص های آن بطور کامل اجرا نماید و زمامداران آن نیز اهداف ملی را بر اهداف گروهی و منطقه ای ترجیح دهند و در سطح کلان، حکمرانی متعالی با شاخصه های جهانی و اسلامی را به نمایش بگذارند؛ با این توصیف از یک سو، در کارآمدی صندوق توسعه ملی تاثیر بسزایی داشته و از سوی دیگر این صندوق سهم غیر قابل انکار در حل مشکل اقتصادی کشور های در حال توسعه که متکی به درآمدهای نفتی هستند، خواهند داشت. نفت و درآمد های حاصل از آن یکی از متغیر های مهم تاثیر گذار بر اقتصاد کشورمان محسوب می شود. این صندوق به موجب ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور؛ با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده های نفتی به ثروت های ماندگار، مولد و سرمایه های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده های آن تشکیل شده است. نظارت کارآمد بر مصارف صندوق، نحوه انتخاب و اجرای پروژه ها، کاهش هزینه های سرمایه گذاری عمومی، کاهش فاصله زمان میان تصویب و اجرای پروژه ها و جلوگیری از تاثیرات تصمیمات حزبی و گروه های سیاسی بر سیاستگذاری ها، برنامه ها، مصارف و سرمایه گذاری های صندوق امکان تحقق اهداف توسعه ای کشور را فراهم می کند.

در روند مطالعه منابع و پیشینه پژوهشی و ادبیات تحقیق، تعدادی از رساله ها و پایان نامه ها، کتب، مقالات مرتبط با موضوع، ملاحظه و مورد مطالعه قرار گرفته است که به تعدادی از آنها اشاره می شود:

الف: کتب

عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم، "نظارت بر اعمال حکومت"، جلد اول سال ۱۳۸۹، تهران: انتشارات دانشگاه تهران؛

در این نوشتار به موضوع دولت و حکومت بر اساس اصول وارکان حقوق عمومی (اصل اقتدار، اصل حاکمیت قانون و اصل مسئولیت) اشاره دارد و باتوجه به اینکه هدف اساسی اصل حاکمیت قانون را می توان محدودیت و کنترل هر نوع قدرت خصوصی و سیاسی به منظور جلوگیری از فساد و سوء استفاده از قدرت

دانست. بدین جهت مفهوم نظارت بر اساس مبانی حقوق عمومی، قوانین و شرع مقدس اسلام تبیین گردیده و سپس دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار داده است.

. راسخ محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، دراک، ۱۳۹۰؛

موضوع این نوشتار بررسی ساختار قانونی نظام نظارت و تعادل در ایران است. برای این منظور نخست به مفهوم و انواع نظارت و سپس ارتباط آن با دیگر اجزای منظومه حقوق اساسی و به ضرورت وجود تعادل در کنار نظارت و ضرورت بررسی نظارت و تعادل بر اساس قوانین و مقررات موجود شرح و بسط داده است.

. محسن شیخی، علی اصغر؛ «نظارت و بازرسی؛ مفاهیم، تکنیک ها و کاربردها»، قم، پژوهشگاه تحقیقات اسلامی؛ انتشارات زمزم هدایت، ۱۳۹۰؛

در این منبع محقق با بهره گیری از الگوی نظری در تبیین مفهوم نظارت و بازرسی با هدف کاربردی و استفاده بازرسان و کارشناسان نظارت تدوین شده است و در حقیقت راهنمای عملی آنها در امر نظارت است. لاریجانی، محمد جواد، «حکومت مباحثی در مشروعیت و کارآمدی»، انتشارات صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۷۳)

ب: رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها

. پایان نامه دکترای تخصصی رشته حقوق عمومی: "الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تاکید بر ایران"، (نگارنده: جعفر شفیعی سردشت، سال ۹۴، دانشگاه شهید بهشتی).

پژوهش حاضر بر سوالات زیر استوار گردیده است:

سوال اصلی: "ترسیم یک الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری با تاکید بر سازمان بازرسی کل کشور مستلزم چه مولفه‌هایی است؟"

با توجه به بررسی‌ها و مطالعات صورت گرفته در خصوص ساختار، صلاحیت و رویه‌های مصادیق منتخب در نظام بازرسی کشوری و نیز با عنایت به رویکردهای سه گانه حقوقی، سیاسی و مدیریتی به مقوله اداره امور عمومی و سه دیدگاه ماهوی، رویه‌ای و سازمانی راجع به نظام بازرسی؛ مهمترین معیارهای حاکم بر الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری استخراج و تبیین گردیده است. آن معیارها عبارت است از: حاکمیت قانون، حقوق بشر، پاسخگویی، کارایی، اثربخشی، شفافیت، مشارکت، بی طرفی، فرآیند معتبر بررسی، محرمانه بودن و استقلال.

در انتها محقق در نتیجه گیری رساله خود پیشنهاد می کند که جهت هر چه کارآمدتر شدن نظام بازرسی کشوری لازم است قوانین و مقررات مربوط به دستگاه های نظارتی و سپس ساختارهای موازی بازرسی اصلاح گردد و برای جلوگیری از آسیب های ناشی از تعدد نهاد های نظارتی "شورای هماهنگی نظارتی" تشکیل شود.

. رساله دکتری مدیریت استراتژیک با عنوان: "شناسایی و ارزیابی عوامل مؤثر بر توان (بهره) اجرائی دستگاههای نظارتی بخش دولتی"، (نگارنده: شاهرخ رامزی، دانشگاه تهران پردیس ارس، سال ۱۳۹۲)

محقق با این عقیده که سازمان‌ها برای کسب مزیت و کارآمدی بیشتر نیازمند برنامه‌ریزی استراتژیک و مهم‌تر از آن اجرای اثربخش استراتژی در سازمان هستند. نتایج پژوهش حاکی از آنست که متغیرهای رهبری، عادات مؤثر، یادگیری برای توانمندسازی، روش‌های استخدام و شایسته سالاری، بر توان اجرائی تأثیر مثبت و مستقیم دارد.

. پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت نظارت و بازرسی: "نظام نظارت مالی ایران و آمریکا با محوریت دیوان محاسبات". (نگارنده: حیدر شیخ عباسی، سال ۱۳۹۶، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری).

این پژوهش با هدف مطالعه تطبیقی ساختار نظام نظارت مالی ایران و آمریکا با محوریت دیوان محاسبات و شناخت نقاط قوت و ضعف ساختار نظام نظارت مالی صورت گرفته است. بدین منظور سوالات پژوهش

راجع به وضعیت مبنای قانونی، شمول نظارت و نوع آن، تشکیلات و روش‌ها و نحوه گزارش دهی و نتایج نظارت در خصوص دیوان محاسبات ایران و آمریکا مطرح شده است.

. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی: "نظارت مالی در جمهوری اسلامی ایران، آسیب‌ها و راهکارها". (نگارنده: سیدمحمد حسینی گاریزی سال ۹۱، دانشگاه تهران)

در این پژوهش تاکید شده است که: در قانون اساسی راهکارها و ساختارهای متعددی برای نظارت مالی پیش‌بینی شده است. اما با این وجود شاهد بروز تخلفات و جرائم مالی متعددی در کشور هستیم که از علل و عوامل مختلفی نشأت می‌گیرد. در بخش ساختاری، عواملی چون تعدد دستگاههای نظارتی، عدم هماهنگی بین نهادهای نظارتی، عدم هماهنگی بین مدیران و دستگاههای نظارتی را می‌توان نام برد و در بخش قوانین و مقررات می‌توان به تعدد قوانین و مقررات، نقص در قوانین و مقررات، ابهام و همچنین عدم اجرای صحیح قوانین اشاره کرد. در این میان نقش قوانین مهمتر بوده و با وجود قوانین و مقرراتی اثربخش و کارآمد ما می‌توانیم شاهد ساختار مناسب نظارتی باشیم.

. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی با عنوان: نظارت قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور (دلیلی دیدار، ۱۳۸۸، دانشگاه تهران)

. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی با عنوان: نقش سیستم‌های نظارت و بازرسی (آمبود زمان) در توسعه مردم سالاری (ضیائی، ۱۳۸۹، دانشگاه تهران).

. عیسی خانی، محمد، «طراحی ساختار مطلوب نظارت بر نهادهای مالی در ایران»، رساله دکتری رشته مدیریت مالی، دانشگاه تهران - پردیس بین‌المللی کیش، ۱۳۹۵

ب: مقالات

. «کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران»؛ مدلی برای سنجش و ارزیابی (نگارنده: نورالله قیصری و مصطفی قربانی، فصلنامه علمی- پژوهشی دانش سیاسی شماره دوم زمستان ۱۳۹۴)

سؤال اصلی پژوهش حاضر این است که "کارآمدی" نظام جمهوری اسلامی ایران چگونه ارزیابی می‌شود و این نظام بر اساس شاخص‌های کارآمدی چه وضعیتی دارد؟

محققان ابتدا بر اساس یک رهیافت نظری جدید، کارآمدی را با توجه به عناصر و ارکان نظام‌های سیاسی تعریف نموده و سپس شاخص‌ها را بر اساس این شاخصها مدلی را برای ارزیابی کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران ارائه کرده است.

. «جایگاه نظارت مالی در قانون اساسی و بررسی آن در آرای شورای نگهبان»، علیرضا سایبانی؛ زهرا جعفری، ماهنامه پژوهش ملل، اردیبهشت ۱۳۹۶، دوره دوم - شماره ۱۷

افشین نخبه فلاح، غلامرضا کردستانی، نظام‌الدین رحیمیان، «شکاف بین وضع موجود و سطح مطلوب گزارش حسابرسی عملکرد از دیدگاه حساب‌برسان بخش عمومی»، دو فصلنامه علمی حسابداری دولتی، سال هشتم، شماره ۱ (پیاپی ۱۵)، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

در این مقاله بیان شده است که؛ گزارش‌های حسابرسی عملکرد، ارزیابی مستقلی از حیطه فعالیت بخش عمومی بوده و نقش مهمی را در اجرای آن داشته و از طریق ارائه رهنمود برای بهبود عملکرد و روش‌ها، ارزش سازمان‌های بخش عمومی را افزایش می‌دهد. گزارش‌های حسابرسی عملکرد باید برای ذینفعان ایجاد ارزش کند و هدف‌های تهیه آن محقق شود. ارائه گزارش حسابرسی عملکرد با کیفیت و واکنش مناسب و به موقع، به پیشنهاد‌های حساب‌برسان منجر به بهبود پاسخگویی عمومی و صرفه جویی قابل ملاحظه در بودجه بخش عمومی می‌شود.

. «تاثیر نهادهای سیاسی بر عملکرد صندوق‌های نفتی ایران، نروژ و عربستان»، ابوالفضل پاسبانی، علی چشمی، میثم پيله فروش، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی سال هفدهم، شماره ۶۷، زمستان ۱۳۹۶).

این مقاله در پاسخ به این سوال که: چه تفاوت‌هایی در نهادهای سیاسی سبب شده است تا عملکرد صندوق‌های نفتی در ایران، نروژ و عربستان متفاوت باشد؟ پس بررسی موضوع نتیجه می‌گیرد که: مقایسه

عملکردهای صندوق نفتی نروژ و ایران (حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی) نشان می دهد که عدم یکپارچگی نظام مالی در ایران، نبود مدیریت جامع بروجه عمومی، شفاف نشدن کل منابع و مصارف عمومی و تصمیم گیری درباره مصارف صندوق های نفتی از طریق خارج از سند بودجه کل کشور بر عملکرد حساب ذخیره و صندوق توسعه ملی تاثیر نامطلوب داشته است و عملکرد مطلوب صندوق نفتی نروژ به این دلیل است که صندوق آن در درون نظام مالی و بودجه ریزی یکپارچه و جامع این کشور قرار دارد.

. «بررسی مسایل روز اقتصادی - صندوق توسعه ملی» ، نصیبه خیری، ، زهرا، محمدی ؛ معاونت اتاق بزرگانی ، صنایع ، معادن و کشاورزی ایران ، آبا ماه ۱۳۹۸ .

. «نقش مشارکت مردمی در نظارت کارآمد»؛ علیرضا کامرانی- سومین همایش نظارت کارآمد- تیرماه ۸۳ .
. «نقش کارآمدی نظام حاکمیتی (سیاسی - حقوقی) مبتنی بر مردم سالاری دینی در تحقق حکمرانی مطلوب و با رویکرد و شاخصه های اسلامی در ج.ا.ا.»، علیرضا کامرانی- دومین همایش حکمرانی مطلوب، سال ۱۳۹۹ .
. «آسیب شناسی برنامه های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری»، بتول صیفوری ورامین تقوی ؛ ، ماهنامه آفاق علوم انسانی، شماره بیست و دوم، بهمن ماه ۱۳۹۷ .

. «حکمرانی خوب توسعه و حقوق بشر»، مهدی هداوند، نشریه حقوق اساسی، شماره چهارم، ۱۳۸۴ .
. «نظریه حکمرانی خوب از دید گاه نهج البلاغه»، محمدرضا یوسفی شیخ رباط، ، فهیمه بابائی، فصلنامه پژوهشنامه نهج البلاغه: سال ششم شماره ۲۱ بهار ۱۳۹۷ .

. «مشروعیت و کارآمدی»، ترجمه رضا زیب، لپیست، سیمور مارتین، فرهنگ توسعه، شماره ۱۸، ۱۳۷۴ .
پس از مطالعه و بررسی منابع مختلف؛ پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به این سوال است که: «آیا نظارت کارآمد مالی بر عملکرد صندوق توسعه ملی و بهینه سازی آن در برنامه هفتم توسعه نقش موثری دارد؟»

در این پژوهش از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی استفاده و برای گردآوری داده ها از روش کتابخانه ای - اسنادی بهره گیری و سعی شده است که با نگاهی آسیب شناسانه به موضوع نظارت مالی ، صندوق توسعه ملی و برنامه های توسعه و تطبیق آنها با ضوابط و شاخص های کارآمدی و حکمرانی خوب نقش نظارت مالی کارآمد را بر عملکرد آن صندوق را مشخص نماید.

۲. مبانی نظری و مفاهیم پژوهش

۲.۱. نظریات توسعه

نظریه توسعه، ترکیبی از نظریه هایی است که به دنبال پاسخ به این پرسش هستند که چگونه می توان تغییرات مطلوب را در جامعه ایجاد کرد، در این باب نظریات متعددی مطرح شده است از جمله: نظریه نوسازی، نظریات جبرگرایانه مارکسیستی، نظریات توسعه نیافتگی که این نظریه خود نیز شامل؛ نظریه ساختاری و نظریه وابستگی است که در این پژوهش به نظریه وابستگی می پردازیم.

نظریه وابستگی: نظریه وابستگی در دهه ۱۹۶۰ در اصل به عنوان شیوه هایی برای نقد فرضیات نظریه نوسازی درباره توسعه و چگونگی دستیابی به آن گسترش یافت. نظریه وابستگی با این فرضیه آغاز شد که اقتصاد جهان از قرن شانزدهم به بعد، به طور فزاینده ای به سمت سرمایه داری گرایش پیدا کرده و با گذشت زمان به کشورهای «مرکزی» (توسعه یافته صنعتی) و دولت ها و کشورهای «پیرامونی» (کمتر صنعتی شده) که بر درآمد حاصل از صادرات کالاهای تولیدی و فروش مواد اولیه متکی بودند، تقسیم شدند. بین کشورهای مرکزی و پیرامونی، کشورهای «نیمه پیرامونی» قرار داشتند که ضرورتاً با کشورهای مرکزی و پیرامونی، تعامل اقتصادی داشتند. مازاد اقتصادی با حفظ تقسیم بندی بین کشورهای ثروتمند و غیر ثروتمند، از سوی کشورهای پیرامونی به مرکزی جاری بود. طبق نظریه وابستگی، اروپایی ها در قرن نوزدهم با هدف سود اقتصادی، مالکیت مستعمره های غیر اروپایی را به ویژه در آفریقا و آسیا در دست گرفتند که

نتیجه آن برقراری یک رابطه به هم وابسته اما نابرابر بین کشور های استعمار گر و مستعمره بود. یکی از تأثیرگذارترین تحلیل های نظریه وابستگی که توسط «آندره گوندر فرانک» آلمانی نوشته شد و در سال ۱۹۷۱ به چاپ رسید، عبارت بود از « کاپیتالیزم و توسعه نیافتگی در آمریکای لاتین». فرانک معتقد بود که... اقتصاد ملی از عناصر اساسی نظام سرمایه داری جهانی به شمار می رود... و کشورهای پیرامونی تنها زمانی می توانند توسعه پیدا کنند که پیوندهایشان با کشورهای مرکزی سست یا حتی قطع شود به نظر فرانک، این تدابیر توسعه ای جایگزین، و مبتنی بر سیاست های خودکفایی و توسعه از درون هستند... امروزه، عقب مانده ترین مناطق جهان، کشورهایی هستند که در گذشته نزدیکترین پیوندها را با کشورهای مرکزی داشته اند. (هینز، ۱۳۹۳ : ۴۳ به نقل از: صیفوری و تقوی، رامین، ۱۳۹۷: ۶۵)

۲.۲. مفهوم توسعه در اسلام:

«توسعه» مفهوم جدیدی است از تکامل بشری. بشر به طور فطری به تکامل و بهبود علاقه مند است و در این راه دائم کوشش می کند. به طور ذاتی در پی این است که از موقعیت فعلی به موقعیت مطلوب و مورد تصور خود دست یابد... توسعه در اسلام (رسیدن به اهداف متعالی انسان) دارای ابعاد مادی و معنوی می باشد. از نظر اسلام مفهوم کلی توسعه فقط رفاه و آسایش در این جهان را جست و جو نمی کند، بلکه رفاه در هر دو جهان را مد نظر دارد و بین این دو هیچ فرقی وجود ندارد (رضایی؛ ۱۳۸۹ : ۱۳۳-۱۳۱).

۲.۳. مبنای تشکیل صندوق های نفتی:

دالی (Dolly, 1990) معتقد است درآمدهای حاصل از استخراج منابع به دو بخش جریان «درآمدی» و «سرمایه ای» تقسیم می شود و تنها می توان جریان درآمدی را برای مصرف استفاده کرد. جریان سرمایه ای باید در زمینه تجهیز منابع تجدید پذیر، سرمایه گذاری شود تا بتوان منابع مورد نیاز را برای تأمین سطح مصرف مورد نظر از منابع جدید تأمین کرد. ساده ترین شکل ریاضی جایگزینی کالاهای سرمایه ای به منظور جبران کاهش ذخایر منابع پایان پذیر در مدل های رشد اقتصادی مطرح شد. در این بین ساچز و وارنر (Sachs and Warner, 1995a) با یافتن رابطه ای منفی بین فزونی منابع طبیعی و رشد اقتصادی نشان دادند که به جز چند استثنا، متأسفانه مزایای بالقوه درآمد نفت و سایر منابع طبیعی در بیشتر کشورها محقق نشده اند و بیشتر کشورهای دارای منابع طبیعی نتوانسته اند از درآمد ناشی از استخراج منابع طبیعی برای فایده رساندن به جامعه خود بهره برند. این نتیجه نخستین بار در دهه ۱۹۹۰، «نفرین منابع»^۴ نامیده شد. و اینکه اقتصاد دانان در مورد استفاده از درآمدهای منابع پایان پذیر اتفاق نظر دارند و همه این منابع را ثروتی بین نسلی می دانند و استفاده از آن را فقط برای نسل های کنونی مجاز ندانسته و به حداکثر کردن رفاه بین نسلی توجه دارند... صندوق ها نفتی معمولاً به منظور جلوگیری از ابتلای اقتصاد به پیامدهای ناشی از نفرین منابع، جلوگیری از مسائل ناشی از بی ثباتی و عدم قابلیت پیش بینی درآمدهای نفتی (صندوق های تثبیت)، یا لزوم پس انداز قسمتی از درآمدهای نفتی برای نسل های آینده (صندوق های پس انداز) و یا همه این موارد طراحی شده اند. از آنجا که قیمت های نفت، بی ثبات و غیرقابل پیش بینی است، درآمدهای نفتی نیز چنین است. (شفیعی و مرعشی علی آبادی، ۱۳۹۱: ۹۹ و ۱۰۰).

۲.۴. انواع صندوق های ثروت حاکمیتی:

در یک تقسیم بندی صندوق های ثروت حاکمیتی را به سه دسته: (خیری، محمدی؛ ۱۳۹۸ : ۸، ۱۰، ۹)

⁴. Resource Curse

اول. صندوق های توسعه ای: به منظور تخصیص منابع به پروژه های اولویت دار اقتصادی اجتماعی (معمولا پروژه های زیر ساختی) و استفاده از درآمدهای ملی برای [رشد صنعتی پایدار] و توسعه کشور ایجاد شده اند. سرمایه این صندوق ها در داخل کشور انجام شده و دارای ریسک بالا و امکان نقد شونددگی پایین هستند و یک سرمایه گذاری متوسط تا بلند مدت محسوب می شوند.

دوم. صندوق های پس انداز: تقسیم ثروت بین نسل های مختلف از طریق تبدیل دارایی های تجدید ناپذیر به دارایی های مالی متنوع ایجاد شده اند. عمدتا در خارج از کشور به دنبال فرصت های سرمایه گذاری بلند مدت با ریسک کمتر هستند.

سوم. صندوق های ثبات ساز: به منظور جلوگیری از انتقال شوک های خارجی و نوسان قیمت کالاها به اقتصاد و بودجه دولت ایجاد شده اند. این صندوق در زمان افزایش درآمد به جذب و در زمان کاهش درآمد به تزریق منابع به اقتصاد اقدام می کنند لذا متناسب با این عملکرد ، سرمایه گذاری های کوتاه مدت و با ریسک اندک انجام می دهند .

۲.۵. صندوق توسعه ملی

یکی از الزامات بنیادین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، تغییر نگاه به منابع و درآمدهای نفت و گاز و مدیریت درآمدهای حاصل از آن در ، سطح برنامه ریزی کلان اقتصادی عنوان شده است. جنبه اصلی این تغییر، طرح « تشکیل صندوق توسعه ملی» است که بند هشت الزامات تحقق چشم انداز بیست ساله مجمع تشخیص مصلحت نظام به آن اختصاص دارد . این صندوق هم زمان با آغاز برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۳-۱۳۸۹) [با توجه به عملکرد ناموفق حساب ذخیره ارزی] جایگزین [آن] می شود. (شفیعی، و مرعشی علی آبادی، ۱۳۹۱: ۱۱۱). صندوق توسعه ملی ، صندوق های سرمایه گذاری و یا نهادهایی متعلق به دولت هستند که کشورهای مالک آن ها معمولا از درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی ، به ویژه نفت ، بهره برده و یا از دارایی و ذخایر ارزی خود به واسطه سرمایه گذاری های داخلی و خارجی، دارای عواید هستند. (رضوی، ۱۳۹۴؛ به نقل از: خیری و محمدی، ۱۳۹۸: ۱۷)

صندوق توسعه ملی براساس بند ۲۲ سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه و براساس تجارب حاصل از کارکرد حساب ذخیره ارزی و همچنین تجارب بین المللی در خصوص تشکیل صندوق های ثروت ملی در سال ۱۳۹۰ تأسیس گردید. به موجب ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور؛ صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده های نفتی به ثروت های ماندگار، مولد و سرمایه های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده ها نفتی تشکیل شده است.

اول. هیأت نظارت بر صندوق توسعه ملی: بر اساس بند «الف» ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور هیأت نظارت در کنار هیأت اماناء و هیأت عامل جزء ارکان صندوق توسعه ملی محسوب می شود. همچنین بند(ج) ماده مزبور مقرر می دارد: به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف صندوق و نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، خط مشی ها و سیاست ها، هیأت نظارت با ترکیب رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان حسابرسی کشور و نیز رئیس سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می شود. در تبصره ۱ ماده صدرالاشاره بیان شده است که ؛ نظارت این هیأت نافه وظایف قانونی دستگاه های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور نخواهد بود.

دوم. وظایف هیات نظارت

بر اساس بند «چ» ماده ۱۶ قانون مزبور وظایف هیات نظارت به شرح ذیل بیان شده است:

۱. رسیدگی به صورت ها و گزارش های مالی صندوق و تهیه گزارش های موردی و ادواری برای هیأت امناء و مجلس شورای اسلامی

۲. رسیدگی به صورت ریز دارائی ها، مطالبات، تعهدات و خلاصه حساب های صندوق و گواهی آنها برای انتشار در روزنامه رسمی کشور

۳. رسیدگی به عملکرد صندوق از لحاظ انطباق با موازین قانونی و اساسنامه و اهداف صندوق این هیأت در ایفاء وظایف خود و بدون مداخله در امور جاری، کلیه اسناد و دارائی ها و حساب های صندوق را مورد رسیدگی قرار داده و می تواند به اطلاعات و مدارك و مستندات صندوق که لازم می داند دسترسی داشته باشد. این هیأت موظف است گزارش نظارتی خود را هر شش ماه يك بار به هیأت امناء و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. بر اساس تبصره ماده صدرالذکر هیأت نظارت می تواند برای حسابرسی از عملکرد صندوق از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب صلاحیت نیز استفاده نماید.

۶.۲. نظارت:

تعریف مفهومی: گرچه واژه نظارت و بازرسی اغلب به صورت مترادف به کار می رود لکن در معنی و مفهوم با یکدیگر تفاوت دارند. به عبارت دیگر بازرسی یکی از روش های اعمال نظارت است. بازرسی در لغت یعنی بررسی و تفحص و در اصطلاح اداری، تحقیق و تفحص در نظام اداری کشور به منظور حفظ سلامت کارکنان و پیشگیری از شروع هرگونه فساد و پاسخگویی به شکایات ارباب رجوع از دستگاه متبوع با رعایت و حفظ حیثیت افراد تعریف شده است... در حقوق عمومی نظارت مفهوم گسترده ای دارد که علاوه بر نهادهای تشکیل دهنده اجزای حکومت و دولت، حتی به طور خاص نظارت بر مشروعیت حکومت را هم در بر می گیرد. به این معنا که فراتر از نظارت بر اعمال حکومت، نظارت بر مشروعیت اصل نظام سیاسی هم مورد توجه و بحث قرار می گیرد... نظارت در اصل، مربوط به زبان عربی است که ماده "نظر" و به معنای "نگاه توأم با تأمل و اعتبار" آمده است و بیشتر معنای حاصل مصدر یعنی رأی صادره از سوی ناظر بکار می رود. در لغت به معنای "فراست، مهارت و خلاقیت" است. (عمید زنجانی، و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۴) نظارت در مفهوم حقوقی عبارت است از؛ بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به منظور انجام چنین بازرسی و ارزیابی و سنجش تعیین می شود (سایبانی، جعفری، زهره، ۱۳۹۶: ۷۲ و ۷۳).

۷.۲. نظارت مالی:

تعریف مفهومی: نظارت مالی بطور خلاصه "اقداماتی است که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه و جلوگیری از انحرافات عملیات مالی دولت نسبت به هدف های تعیین شده در برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی صورت می پذیرد". (امامی، ۱۳۸۴: ۱۷۲). این نوع از نظارت بطور کلی به فرایند اجرای بودجه و هزینه های مصرف شده در آن مربوط می شود.

"نظارت مالی به مفهوم نظارت بر تمامی تصرفات مالی دستگاه های دولتی و همه نهادهایی که از بودجه دولت استفاده می کنند"، است. مهمترین نظارت مالی [راجع به] بودجه عمومی کشور است که [شامل]، کشف و پیگیری هرگونه سوء استفاده مالی، اختلاس، جابجایی اموال و هزینه کردن آنها در غیر موارد تعیین شده در قانون [می باشد] که... نقش تعیین کننده [ای] در سلامت نظام [سیاسی] کشور [دارد]. (سایبانی، جعفری، ۱۳۹۶: ۷۱) یا بنا به تعریف دیگر؛ نظارت بر تمامی تصرفات دستگاه های دولتی و همه نهادهایی است که به نحوی از انحاء از بودجه دولتی استفاده می کنند". (عمید زنجانی، موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۳۱).

اول. انواع نظارت مالی:

الف- نظارت اداری

[نظر به اینکه] کیفیت اداره سازمان های عمومی، انعکاس مستقیمی در سیاست اداره، همچنان که سیاست نیز در اداره امور بی تاثیر نیست. کنترل اداره را با قوانین، روش ها و خط مشی هایی که از طرف هیات حاکمه و قدرت سیاسی وضع شده است مطابقت دارد و از صحت اجرای آن اطمینان حاصل کرد، کنترل اداره ممکن است از راه های مختلف صورت گیرد:

بند ۱: نظارت-کنترل سیاسی یا پارلمانی:

این نوع نظارت از وظایف نمایندگان ملت است که به منظور جلوگیری از انحراف سازمان های اداری از حدود مقررات قانونی و سیاست تعیینی صورت می گیرد.

ابزار های عام نظارتی مجلس شورای اسلامی (موضوع اصول ۸۹، ۸۸، ۷۶ و ۹۰ قانون اساسی) می تواند بر عملکرد مالی مقامات نیز صورت گیرد. (حضوری، ۱۳۹۲: ۱۳ و ۱۴).

نوعی نظارت سیاسی همگانی [نیز]پیش بینی شده است. زیرا هر شهروند دارای حق رأی، در حقیقت یک فرد سیاسی تلقی می شود (عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم، ۱۳۸۹: ۷۳). بر اساس اصل هشتم قانون اساسی این نظارت بصورت مشارکت مردمی در حوزه سیاسی، اقتصادی - مالی، فرهنگی، حقوقی، اداری و... ظهور می یابد و نقش موثری در نظارت کارآمد و تحقق حکمرانی مطلوب دارد.

بند ۲: نظارت - کنترل اداری

دستگاه اداری توسط مأمورانی بر اعمال خود نظارت می کنند و منظور از آن مطابقت دادن اعمال اداره با قانون، مقتضیات، اقتصاد و کارایی است. کنترل اداری باید طوری باشد که بتواند به خوبی و به آسانی اعمال و اقدامات اداره را در نیل به هدف های فوق بررسی و ارزیابی کند.

مقصود مطابقت دادن اعمال اداره با مقتضیات اداری است یعنی مصالح عالی اجتماعی است که اداره، باید در ضمن انجام وظایف خود رعایت نماید. (مصلحت یک مفهوم عام تر از قانون و مقررات [است] و آن تصور و ایده آلی است که بازرس، از یک مدیریت خوب در جامعه در ذهن دارد). (سایبانی، جعفری، ۱۳۹۶: ۷۷).

ب. نظارت قضایی:

بند ۱: معنای عام:

مراد از نظارت قضایی، نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می گردد و یکی از اصول پذیرفته شده ی حقوقی در غالب نظامهای حقوقی دنیا به شمار میرود. این اصطلاح به طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرتهای حکومتی به کار می رود. این نظارت شامل موارد ذیل است:

-نظارت دیوان عالی کشور بر حسن اجرای قوانین (اصل ۱۶۱ قانون اساسی).

-نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات یا مصوبات مقامات و نهادهای اجرایی (اصل ۱۷۳ قانون اساسی).

-نظارت موردی قضات بر مقررات دولتی مغایر شرع و قانون و عدم اجرای آنها (اصل ۱۷۰ قانون اساسی).

-نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی). (بهادری، ۱۳۹۲: ۷).

بند ۲: معنای خاص (اداری - مالی):

نظارت قضایی به طور کلی به راه ها و سازوکارهایی گفته می شود که مراجع صلاحیت دار قضایی کشور در مقام نظارت به اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می نمایند و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات و آیین نامه های مقامات اداری با قوانین می پردازد. مزایایی که برای این نوع نظارت می توان قائل گردید عبارت است از: بیطرفی، دقت، تخصصی و عملی بودن.

در ایران اولین نهادی که به طور کلی برای نظارت قضایی بر دستگاه های اداری وجود دارد دیوان عدالت اداری است. این نهاد در اصل ۱۷۳ قانون اساسی پیش بینی شده و زیر نظر ریاست قوه قضائیه است. از جمله وظایف دیوان عدالت اداری ابطال مصوبات (به معنای عام) دولتی است اگر مغایر با قانون باشد. در سطح کلان نیز سازمان بازرسی کل کشور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی پیش بینی شده که این نهاد نیز زیر نظر ریاست قوه قضائیه است. این سازمان برخلاف نهادهای قضاوتی به کار دادرسی نمی پردازد، لیکن تهیه گزارش هایی که حاکی از تخلف باشد و ارائه آنها به دیوان عدالت اداری را بر عهده دارد؛ البته ارائه پیشنهادها برای انجام بهتر امور از اختیارات این نهاد است. در کنار این دو نهاد، دادگاه های عمومی نیز بر این امر نظارت دارد. (خاکزاد شاهاندرستی، ۱۳۹۴: ۷۹)

نظارت قضایی فرآیندی است که دادگاه ها به وسیله ی آن صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت های نهادهای عمومی در حوزه ی حقوق عمومی اعمال نموده و قانونی بودن یک عمل دولتی یا اجرای آنرا بر اساس شورای ویژه مشخص می سازد. به عبارت دیگر نظارت قضایی بر مقررات دولتی، سازوکار پرسیابیت حقوق اداری برای تضمین قانون مداری دستگاه اداری کشور است و بر این اساس محاکم قضایی اصولی گوناگونی

را در حداقل کردن خودسری مقامات عمومی در فرایند اتخاذ تصمیم اعمال می کنند. (همان منبع: ۸۲) عمل اداری صادره از مقام عمومی، محور و موضوع نظارت قضایی است.

دوم. سیستم نظارتی مالی:

تعریف مفهومی: سیستم نظارتی مالی عبارتست از "مجموعه ای از سازمان ها و نهاد های پیوسته یا به هم وابسته که امر نظارت و بازرسی و حسابرسی را به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه و جلوگیری از انحرافات عملیات مالی دولت نسبت به هدف های تعیین شده در برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی صورت می پذیرد و در سطح کشور به علت وابستگی حاکم بر اجزای خود کلیت جدیدی را احراز ، از نظم و سازمان خاصی پیروی و در جهت تحقق هدف معینی که دلیل وجودی آن است فعالیت می کند".^۵

۸.۲. مفهوم حسابرسی

[اصطلاح] «رسیدگی» و «بررسی» مفهوم عام تری [از حسابرسی] دارند که به غیر موارد مالی نیز اطلاق می شوند. حسابرسی به عنوان اهرم نظارت بر اجرا و عملکرد دریافت های دولت و پرداخت های دستگاه اجرایی دولتی با توجه به اهداف و سیاست های پیش بین شده و تطبیق اسناد و مدارک با قوانین و مقررات امروزه به عنوان يك علم مطرح بوده و گرایش های متعددی همچون مالی، مدیریت و یا عملیاتی دارد. (محسنی و اصلانی، ۱۳۸۲: ۲۲)

نقش و کارکرد حسابرسی عملکرد به طور مداوم تغییر کرده است و سال به سال توسعه یافته است. (محمودخانی و احمدی، ۱۳۹۷: ۷۲ و ۷۳) این تغییر با تغییرات ساختار دولت و دغدغه برای حاکمیت پاسخگویی و شفافیت ارتباط تنگاتنگی دارد. حسابرسی عملکرد به طور قابل ملاحظه ای علاوه بر اداره امور دولتی در تقویت اقتصاد دولتی و بهبود رفاه عمومی تأثیرگذار بوده است. (نخبة فلاح ، و کردستانی و رحیمیان ، ۱۴۰۰ : ۲۱۵) چنین تغییراتی، حسابرسی عملکرد را به مشاور مستقل و خالق ارزش برای مدیریت تبدیل نموده بدین ترتیب حسابرسی که از ابتدا به صورت یک کارکرد حسابداری محور بود به سمت یک حرفه مدیریت گرا تغییر یافته است. امروزه حسابرسی عملکرد، حرفه ای مستقل است که نقش مهمی را در مدیریت سازمان ها و سیاست دولت ها ایفا می نماید. به عبارتی حسابرسی عملکرد ابزار مهمی است که شرایط را به منظور بهبود پاسخگویی محیا نموده و به ایجاد یک حاکمیت پاسخگو از منابع عمومی کمک می کند. دامنه حسابرسی عملکرد به طور معمول برای تمرکز بر دستیابی بر اهداف، شناسایی فرصت ها برای بهبود و پاسخگویی برای نتایج طراحی شده است. (محمودخانی و احمدی، ۱۳۹۷: ۷۲ و ۷۳). از آنجا که شفافیت پیش شرط تحقق مسئولیت پاسخگویی است و شفافیت نیز مستلزم جریان درست اطلاعات بین پاسخگو و پاسخ خواه است حسابداری و حسابرسی ضمن تعامل و ارتباط با یکدیگر به عنوان دونه نظام هدفمند در نظام پاسخگویی به ایفای نقش می پردازند. (یزدانشناس، و ایمانی ، ۱۳۹۹: ۱۴۵)

با تغییر نگاه سنتی به مدیریت مالی و جایگزینی آن با مدیریت مالی نوین ، نظام مالیه عمومی در بخش بودجه و بودجه ریزی نیز با تحولات بنیادینی روبرو شده است؛ بطوری که بودجه ریزی عملیاتی به عنوان مدل رایج بودجه ریزی در نظام حقوقی مختلف پذیرفته شده و متناظر آن در مرحله نظارت بر بودجه نگاه ها معطوف به مفهوم «حسابرسی عملکرد» گشته است. (بابا جانی، جعفر، قربانی زاده، وجه الله، ایمان زاده، پیمان، ۱۳۹۸ : ۴۰). حسابرسی عملکرد، برای ارزیابی مؤلفه های کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی عملکرد کسب و کارهای مختلف است که در سال های اخیر مؤلفه های محیط زیست، عدالت اجتماعی و اخلاق به آن سه مؤلفه اضافه شده است. (نخبة فلاح، و کردستانی و رحیمیان، ۱۴۰۰ : ۲۱۵).

۹.۲. مفهوم اقتصاد مقاومتی

واژه «اقتصاد مقاومتی» برای اولین بار توسط مقام معظم رهبری در شهریور سال ۱۳۸۹ به عنوان راه برون رفت از شرایط وقت حاکم بر کشور، وارد ادبیات سیاسی و اقتصادی کشور شد. ایشان متعاقباً در تبیین

^۵ این تعریف حاصل مطالعات و دریافت های پژوهشگر از منابع مرتبط با موضوع رساله ، با رویکردی میان رشته ای می باشد .

ابعاد اقتصاد مقاومتی می فرمایند: «اقتصاد مقاومتی، یعنی آن اقتصادی که به یک ملت امکان می دهد و اجازه می دهد که حتی در شرایط فشار هم رشد و شکوفایی خودشان را داشته باشند... یعنی آن اقتصادی که در شرایط فشار، در شرایط تحریم، در شرایط دشمنی ها و خصومت های شدید می تواند تضمین کننده رشد و شکوفایی یک کشور باشد». (مقام معظم رهبری، مرداد ۱۳۹۱).

۱۰،۲. کارآمدی :

تعریف مفهومی: کارآمدی از نظر لغوی به «مفید بودن» به «کارآمدن» و «خدمت کردن» معنا شده است. از نظر اصطلاحی مترادف با اثربخشی و کارایی در علوم اقتصادی، مدیریت، علوم سیاسی و در رشته های وابسته مورد استفاده قرار گرفته است. به لحاظ مفهومی؛ بررسی و تحلیل کارآمدی باید به گونه ای باشد که علاوه بر ابعاد نوعی کارآمدی، توانایی بازنمایی ویژگی های ارزشی و هنجاری خاص نظام های حقوقی و سیاسی را نیز داشته باشد. ترجیحات، نیازها و خواسته های مؤسسان یا کاربران سیستم است که آن را کارآمد یا ناکارآمد می سازد و نه فقط توانمندی هایی که یک سیستم به تنهایی دارای آنست. در حقیقت نظام های سیاسی- حقوقی و اجزاء تشکیل دهنده آن در صورتی کارآمد ارزیابی می شود که علاوه بر موفقیت در تحقق اهداف یا فلسفه وجودی شان، موفق به کسب حداکثر رضایت مردمی با حفظ اصول، ارزش ها و آرمان های خود در شرایط متغیر و پیچیده زمانی و مکانی شوند (قاسمی، ۱۳۸۹: ۱۵۷ و ۱۵۹؛ کلانتری، ۱۳۹۳: ۴۶۵ و ۴۸۱؛ لاریجانی، ۱۳۷۴: ۵۸، ۷۷، ۸۰؛ لاریجانی: ۳۳، ۳۶، ۵۸، ۸۰، ۹۳، ۹۰، ۸۹، ۸۸؛ نوعلم، ۱۳۸۷: ۱۲۶، ۱۱۶).

[مقام معظم رهبری فرمودند]: "یکی از مفاهیم کلیدی در ارزیابی نظام های سیاسی، مفهوم «کارآمدی» است... در اهمیت این مفهوم همین بس که بعضی از آن به «مشروعیت ثانویه» تعبیر می کنند؛ لذا هر جا کارآمدی نباشد، مشروعیت از بین خواهد رفت" (موسوی، واعظی، ۱۳۹۲: ۸).

تعاریفی برای "کارآمدی" بشرح ذیل ارائه شده است:

۱. "انجام اقداماتی است که از آن راه بیشترین بازده و بهره را با کمترین کوشش، رنج و خشونت بتوان بدست آورد" (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۲۴۷).

۲. در فرهنگ اقتصادی، کارآمدی و کارایی، مترادف گرفته و چنین تعریف شده است:

"استفاده مطلوب از منابع یا عوامل تولید یا قابلیت و توانایی رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده" (گلریز، ۱۳۸۶: ۱۷۱).

۳. "کارآمدی در یک نظام سیاسی همانا توانایی رسیدن به اهدافی است که متناسب با امکانات کشور به مردم و عده داده شده و سطح کیفی دستیابی به آرمان ها را در یک نظام مردم سالار دینی و اسلامی، استانداردهای اسلامی تعیین می کند" (دارا، خاکی، ۱۳۹۶: ۲۰۶).

۴. "تحقق عینی یا توان سیستم در تحقق کارکرد های یک حکومت" (در ادبیات سیاسی) (لیپیست، ۱۳۷۴: ۱۰).

۱۱،۲. ساختار و ساختار سازمانی:

الف: تعریف و ویژگی های ساختار: ساختار به عنوان "مجموعه همبسته ای از نقش ها، گروه ها، هنجارها و ارزش ها و نهادهایی که کنش های خاصی را تجویز، تحریم، تشویق و یا تقبیح می کنند" تعریف می شود (چیلکوت، ۱۳۹۱: ۲۷۷، به نقل از: قیصری، قربانی، ۱۳۹۴: ۱۳۸). مهمترین ویژگی های ساختارها عبارتند از: ۱. ساختارها متناسب و مبتنی بر ایده ها می باشند. ۲. ساختارها برای تامین اهدافی ایجاد می شوند. ۳. محدودیت ها یا فراخناهایی برای فعالیت کارگزاران تعیین می کنند. منظور از ساختارها در اینجا صرفاً

ساختارهای مادی نیست، بلکه ساختارهای حقوقی - قانونی نیز به اندازه ساختارهای مادی اهمیت دارند(های، ۱۳۸۵: ۵۱ و مشیرزاده ۱۳۹۲: ۳۳۴، به نقل از: همان منبع: ۱۳۸).

ب: ساختار سازمانی: اندیشمندان مختلف، ساختار سازمان را از ابعاد گوناگون مورد توجه قرار داده و تعاریف متعددی برای آن ارائه نموده اند «گریفین» و «بارنی» «ساختار سازمانی را چار چوب روابط حاکم بر وظایف، سیستم ها و فرآیند های عملیاتی و افراد و گروه هایی که برای نیل به اهداف سازمان تلاش می کنند، می دانند» (Barney, Griffin, 1992) به نقل از: رئیسون، عباس عباسپور، رحیمیان، خورسندی طاسکوه، برزوین شیروان، ۱۳۹۷: ۷ و ۶؛ امیر کبیری، ۱۳۷۴: ۲۵). و در آخر اینکه؛ ساختار سازمان تصریح می کند که وظایف چگونه تخصیص داده شوند، چه شخصی به چه کسی گزارش دهد و سازوکارهای هماهنگی رسمی و همچنین الگوهای تعاملی که باید رعایت شوند کدامند؟(رابینز، ترجمه: الوانی و دانائی فرد، ۱۳۷۸ و رابینز، ترجمه: پارسائیان و اعرابی، ۱۳۷۷؛ به نقل از: گنجی، ۱۳۹۴: ۶).

۱۲،۲. فرهنگ سیاسی :

تعریف و مفهوم: عبارت است از: "یک توزیع خاص از مواضع سیاسی، ارزش ها، احساسات، اطلاعات و مهارت ها. به همان روشی که نگرش های افراد بر آنچه انجام می دهند، تأثیر می گذارد، فرهنگ سیاسی یک ملت بر رفتار شهروندان و رهبران آن در سراسر نظام سیاسی تأثیر می گذارد" (Almond ، Pawell: نقل از: حشمت زاده، حاجی یوسفی، طالبی، ۱۳۹۶: ۶). اساس برداشت های «آلموند» و «پاول»، فرهنگ سیاسی عبارت است از: "مجموعه طرز تلقی های پایدار، پندارها و احساسات موجود درباره حساسیت های جاری در یک جامعه است". فرهنگ سیاسی معمولاً متأثر از تاریخ و روندهای موجود اجتماعی، اقتصادی و سیاسی هر جامعه است. الگوهای ایستاری که در نتیجه تجربیات گذشته شکل گرفته و دارای نقش و تأثیرات تضییق کننده ای بر فرآیند رفتار سیاسی نظام است(سیف زاده، ۱۳۷۳: ۹۰، نقل از همان منبع: ۶).

۱۳،۲. حکمرانی و حکمرانی خوب^۶ :

معنای لغوی، تعریف و مفهوم: «حکمرانی»، واژه جدیدی است که در رابطه با «واژه دولت» معنا و مفهوم پیدا می کند. و با عنوان "فعالیت، شیوه عمل یا قدرت حکمرانان دولت معنی شده است" (هرییتیج، ۲۰۰۲) و در فرهنگ لغت انگلیسی(اکسفورد، ۲۰۱۰) حکمرانی فعالیت یا روش حکمرانان، اعمال نظارت یا قدرت بر فعالیت های تحت سیطره حاکمیت مبتنی بر قوانین و مقررات تعریف شده است(ناظمی اردکانی، ۱۳۹۱: ۶۶). در بیشتر فرهنگ های لغت، حکمرانی را اعمال «اقتدار» در مدیریت سازمان، موسسه یا دولت و یا حتی در سطح جهانی مطرح کرده اند. مفهوم حکمرانی همانند حکومت می تواند خوب یا بد باشد که خوب یا بد بودن بر اساس ویژگی های آن شناخته می شود که حاصل تجمیع دیدگاه های برخی از نهادهای بین المللی است (بردبار، ضرابی زاده، صالحی، ۱۳۹۴: ۱۱). «برنامه توسعه سازمان ملل»^۷ حکمرانی را اعمال اقتدار اداری، سیاسی و اقتصادی در مدیریت هر کشور در تمامی سطوح آن می داند و دستگاهی که مسئولیت اعمال حکمرانی را بر عهده دارد، حکومت می گویند(همان منبع، ۱۳۹۴: ۱۱).

حکمرانی می تواند متمرکز بر گستره وسیعی، از دولت ها گرفته تا سازمان های رسمی و غیررسمی، و طایفه ها و خانواده ها باشد؛ و از طریق گستره وسیعی از ابزارها، شامل قوانین، هنجارها یا قدرت پیاده شود (M. Bevir, 2013)؛ برگرفته از: <https://fa.wikipedia.org>). هدف حکمرانی می تواند خلق، تقویت یا باز تولید هنجارها یا نهادهای اجتماعی باشد. بسته به درجه رسمیت حکمرانی، گستره شیوه ها، انگیزه ها و نتایج آن نیز می توانند گسترده باشد (M. Hufty, 2011)؛ برگرفته از: همان منبع).

^۶ Good Governance

^۷ UNDP

از میان موجودیت ها و نهادهای مختلفی که می توانند حکمرانی کنند، رسمی ترین آن ها دولت ها هستند که یگانه مسئولیت آن ها تصمیم گیری در یک گستره مرزی سیاسی،... [بر اساس] قوانین است.

برنامه توسعه سازمان ملل متحد (U.N.D.P)، حکمرانی خوب را این گونه تعریف نموده است: «حکمرانی خوب کوششی است در جهت حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت پذیری، مشارکت، برابری، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و دیدگاه استراتژیک در اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری» (دباغ، نفری، ۱۳۸۸: ۵).

۱۴,۲. حکمرانی اسلامی :

تعریف و مفهوم: منظور از حکمرانی اسلامی «شیوه حکومتی است که در آن ابعاد روابط بین حکومت و مردم، تعامل اجزای تشکیل دهنده حکومت و رابطه آن با سایر حکومت ها، در اهداف و سیاست ها، قوانین و خط مشی ها، برنامه ریزی، اجرا و نظارت و ارزیابی بر اساس مبانی، بر اساس مبانی، اصول و روش های اسلامی تنظیم می گردد» (رضائی، دهقانی، کیانپور، ۱۳۹۷: ۲). در این چارچوب، تشکیلات اداری که با نرم افزار حکمرانی اسلامی به ساماندهی امور عمومی مردم می پردازد «دولت معیار» نامیده می شود. نظریه مردم سالاری دینی به عنوان اصل موضوعه برای طراحی الگوی حکمرانی اسلامی [مطرح است] بنابراین، الگوی حکمرانی اسلامی به عنوان بدیل برتر مدل حکمرانی خوب می باشد (همان منبع: ۲). [حکمرانی] هر چند به معنای «فرآیند به کارگیری سیاست ها و تصمیم گیریها از سوی مقامات رسمی در دستگاه سیاسی است»، لیکن در مفهوم قرآنی با کاربرد های ویژه ای همچون، خلافت و ولایت از سوی خداوند برای بستر سازی کمال یابی بشر بیان شده است. از این رو، همه چیز بر محور توحید و تکامل انسانی، معنا و مفهوم می یابد.

۱۵,۲. اصل حاکمیت قانون:

تعریف و مفهوم: شاید بتوان کامل ترین بیان مدرن از مفهوم «حاکمیت قانون» را مفهوم تبیین شده به وسیله دایسی دانست از نظر دایسی سه تعریف کلاسیک از حاکمیت قانون وجود دارد که عبارتند از: «۱- حکومت باید مطابق قواعد عام عمل کند؛ ۲- همه شهروندان در برابر قانون برابرند ۳- اصول بنیادین قانون اساسی نتیجه تصمیمات قضایی مربوط به حقوق فردی بر مبنای قانون عرفی است» (شاه آبادی، جامه بزرگی، ۱۳۹۲: ۹). برقراری سیستم حکمرانی خوب نیازمند چهارچوب های قانونی عادلانه و منصفانه ای است که از ویژگی بی طرفانه برخوردار است. اجرای اینگونه قوانین در یک فضای بی طرفانه و مبتنی بر انعطاف و شاخص های کیفیت اجرای قراردادها، عملکرد محاکم قضایی، و همچنین میزان احتمال جرم و خشونت در یک جامعه مد نظر است (همان منبع: ۱۰ و ۹). بر اساس اصل حاکمیت قانون، مقامات و نهادهای حاکم دولتی موظف به انجام وظایف خویش بر اساس قانون در یک جامعه دموکراتیک هستند. این چنین دولتی «دولت قانون مدار» با این پیام است که هیچ کس بالاتر از قانون نیست و اقدامات و تصمیمات خودسرانه ممنوع و مردود است و ارزیابی هر نظام سیاسی و حقوقی با ملاک حاکمیت قانون مورد بررسی قرار می گیرد. (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۸ و ۷)

۱۶,۲. اصل مسئولیت- پاسخگویی:

تعریف مفهومی:

اول: اصل مسئولیت: به معنای نیابت و وکالت زمامداران از جامعه و لزوم پاسخگو بودن آنان به مردم و مسئولیت داشتن آنان در صورت تخلف است، که به سه شکل مسئولیت مدنی، کیفری و سیاسی جلوه گر می شود (آندره دومیشل و پی یر لالومی یر، ترجمه قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۶: ۳۳-۳۸). همان گونه که «اصل قانونمداری» ضمانت اجرای «اصل اقتدار دولت» به شمار می رود، اصل مسئولیت نیز نتیجه طبیعی پذیرش

اصل قانونمداری است. نخستین مصداق این موضوع مسئولیت سیاسی دولت است (پروین، ۱۳۹۳: ۱۳۹ و ۱۴۰). ... نقید زمامداران به پاسخگویی در برابر اعمال خویش می تواند خاستگاه و انگیزه اخلاقی هم داشته باشد؛ اما در حوزه حقوق، الزام های اخلاقی محض مورد تضمین قرار نمی گیرد... براساس تعریف فوق، پاسخگویی و مسئولیت پذیری تمام عیار در برابر اعمال انجام شده مختص نظام های مردم سالار و دولت قانون مدار است (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۰: ۲۱۹، ۲۱۸، ۲۰۸).

دوم: اصل پاسخ گویی: در علم مدیریت تعاریف مختلفی از این مفهوم صورت گرفته، برخی گفته اند که پاسخ گویی یعنی این که فرد سرزنش یا ستایش ناشی از اخذ یک تصمیم یا انجام یک اقدام را بپذیرد (هیوز، ترجمه؛ الوانی، ۱۳۸۸: ۲۸۴) به عبارت دیگر هر کس که به نام شخص یا گروهی عملی را انجام دهد، می بایست به همان شخص یا گروه نیز گزارش بدهد و یا به نوعی در برابر آنها مسئول باشد (همان منبع: ۱۷۹). ... نظارت، زمینه پاسخ گویی را در عمل فراهم می کند. بر این اساس، باید میان دو مفهوم نظارت و پاسخ گویی قائل به رابطه "تضایف" شد، به این معنا که هر جا نظارت وجود دارد، پاسخ گویی هست و هر جا پاسخ گویی هست، نظارت موجود است. نقش مقدمه بودن نظارت برای پاسخ گویی به گونه ای است که اصولاً اعمال نظارت در عرصه سیاست و اجتماع، در پی مسئولیت پذیر شدن صاحب منصبان و پاسخگویی آنهاست (اخوان کاظمی، ۱۳۸۹: ۱ و ۲).

۲، ۱۷. اصل شفافیت:

تعریف مفهومی: شفافیت یعنی این که تصمیمات و اجرای آنها در مسیر پیروی از قوانین و مقررات، صورت بگیرد. همچنین اطلاعات برای کسانی که از تصمیمات و اجرای آنها تاثیر می پذیرند آزادانه و به طور مستقیم قابل دسترس باشد و نیز اطلاعات کافی در رسانه ها و به شکلهای قابل فهم، مهیا باشد (کمالی، ۱۳۸۸: ۲). شفافیت نیز در کنار پاسخ گویی از عناصر اصلی حکمرانی خوب است (هداوند، ۱۳۸۴: ۸۰).

۲، ۱۸. اصل تفکیک قوا:

تعریف و مفهوم: از جمله نظریات مشهوری است که در حوزه اندیشه سیاسی، مورد پردازش قرار گرفته است (بوشهری، ۱۳۸۴: ۷۹). دلیل اصلی و عمده طرح بحث تفکیک قوا نیز محدود کردن قدرت سیاسی و حاکمیت است که به این طریق جلوی خودکامگی آن را گرفته و با باز توزیع قدرت، آن را میان قوای سه گانه توزیع کرده و در نتیجه زمینه های خودکامگی را از بین ببرد (منتسکیو، ۱۳۷۰: ۳۹۶ و ۳۹۷).

۲، ۱۹. ضابطه و شاخص ها:

اول. شاخصه های توسعه در متون اسلامی و نظریات امام خمینی (ره)

بطور کلی شاخصه های مد نظر راجع به توسعه در متون اسلامی و نظریات امام خمینی (ره) بیان و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز منعکس شده است شامل موارد زیر می باشد:

تقوا، علم محوری، قانون مداری، رفع فقر از جامعه (رفع نیازهای مادی)، عقل گرایی، مردم داری، آزادی، شایسته مدار، تخصص، نظم، عدالت اجتماعی. (رضائی، ۱۳۹۸، ۱۳۴ تا ۱۴۰).

دوم. ضابطه ها و شاخص های کارآمدی:

بنا به یک تعریف جامع تر، سطوح کارآمدی نظام های حقوقی- سیاسی، به چهار سطح تقسیم می شود (قیصری، قربانی، ۱۳۹۴: ۱۴۴، ۱۴۳، ۱۴۲، ۱۴۱، ۱۴۰، ۱۳۹، ۱۳۸، ۱۳۷، ۱۳۶؛ الوانی، ۱۳۷۹: ۶۷، ۶۹؛

ستاری، ۱۳۹۰: ۴۵،۷۳) که به اختصار به نمونه‌ها بی از ضابطه‌ها و شاخصه‌های سطوح کارآمدی می پردازیم:

الف: سطح ایده (بنیان‌های نظری): ضابطه‌ها شامل: معضل‌گشایی، بن بست شکنی و افق‌گشایی و شاخصه‌ها شامل: توانایی توجیه واقعیات و تضادهای ظاهری و ارائه پاسخهای مناسب، ارائه راهکار برای حل و رفع معضل، نوآوری نظری و مفهومی، توانائی رفع بن بست و پاسخگویی به مسائل مستحدثه.

ب: سطح ساختار: ضابطه‌ها شامل: انطباق‌پذیری و شاخصه‌ها شامل: انطباق با ایده‌ها (بنیان‌های نظری) و ارزش‌ها، امکان پیش‌بینی تغییرات (ظرفیت مواجهه با تغییرات)، انعطاف‌پذیری و تفکیک اجزا و وظایف (اصل تفکیک قوا).

ج: سطح کارگزار (مدیران و متصدیان امور): ضابطه‌ها شامل: مهارتهای فنی، انسانی، ادراکی و شناختی و شاخصه‌ها شامل: توانایی تشخیص مسائل، توانائی در ایجاد همگرایی، آینده‌نگری و کلان‌نگری.

د: سطح رفتار: ضابطه‌ها شامل: تحقق اهداف و سودمندی کارکردی و شاخصه‌ها شامل: انطباق با ایده‌ها، تحصیل نتایج مطلوب.

سوم. شاخص‌های حکمرانی خوب:

تفاوت‌هایی که در تعاریف و شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، بیشتر از نوع ایدئولوژیکی و از سنخ فرهنگی بومی است و شاخص‌هایی هم که برای ارزیابی و سنجش حکمرانی مورد نظر قرار می‌گیرد بر اساس نوع چارچوب‌ها و ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی ... کشورها است.

اول. بر اساس تعریف کافمن^۸ از حکمرانی در بانک جهانی، شاخص‌ها حکمرانی خوب شامل: ۱. حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی ۲. ثبات سیاسی ۳. حاکمیت قانون ۴. کنترل فساد ۵. کیفیت [قوانین و] بوروکراسی ۶. اثربخشی [(کارآمدی)] دولت را بیان کردند؛ هر قدر در کشور، دولت پاسخگوتر، کارآمدتر و دارای ثبات سیاسی بیشتر، مقررات اضافی و هزینه‌ها کمتر و حاکمیت قانون گسترده‌تر و فساد محدودتر باشد، گفته می‌شود که حکمرانی خوب برقرار است (مبارک، آدریون، ۱۳۸۸: ۱۸۵).

حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی؛ بیانگر مفهوم‌هایی مانند: حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حاکمان از طبقه‌های اجتماعی، فرایندهای سیاسی در برگزاری انتخابات [(نشان‌دهنده میزان و درجه توانایی شهروندان یک کشور در تعیین و انتخاب دولت) (پاداش زیوه، خدایناه، ۱۳۹۴: ۱۶۸؛ برگرفته از: Kaufmann, Kraay, Lob, 2002: 8)] و ... است که با عنوان شاخص دموکراسی از آن یاد می‌کنیم (مبارک، آدریون، ۱۳۸۸: ۱۸۹).

ثبات سیاسی [و نبود خشونت]؛ مربوط به میزان ثبات نظام سیاسی و حقوقی و تداوم سیاست‌های کلی وزامداران آن می‌شود. بر اساس این شاخص، هرچه کشوری از ثبات سیاسی بیشتری برخوردار باشد، در حکمرانی خوب امتیاز بالاتری را کسب می‌کند (پاداش زیوه، خدایناه، ۱۳۹۴: ۱۶۸؛ برگرفته از: Ernst & Hart, 2007).

حاکمیت قانون؛ اینکه تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی اند و می‌توان به اجرای آنها اطمینان داشت با این شاخص ارزیابی می‌شود. در این شاخص به ویژه اجرای قراردادها، احتمال وقوع جرم‌های خشونت

⁸. Kauffman

آمیز و غیرخسونت آمیز، اثربخشی و قابلیت پیش بینی عملکرد محاکم قضایی [و میزان رعایت و احترام به قوانین] در یک جامعه مدنظر است (همان منبع: ۱۶۹؛ برگرفته از: Kaufmann et al., 2002, 19).

کنترل فساد؛ درحالت کلی مربوط به سوء استفاده کارگزاران از قدرت و امکانات عمومی است و متغیر هایی همچون؛ رانت، رشوه، اختلاس ([فراوانی «پرداخت های اضافی جهت انجام کارها» جنبه قابل تامل در این بخش است]) به وسیله مقامات و متصدیان امور، میزان اراده مبارزه با فساد، میزان جذب سرمایه های خارجی و... موثر بوده و تعیین کننده میزان این شاخص خواهد بود.

کارایی و اثربخشی دولت؛ کارآمدی دولت را مشخص می کند. که در بخش شاخص های «کارآمدی» به تفصیل بدان پرداخته شد.

کیفیت قوانین و بوروکراسی؛ منظور از این شاخص، قابلیت دولت در تدوین و اجرای سیاست ها و مقرراتی است که سبب گسترش حضور و فعالیت های بخش خصوصی (همان منبع: ۱۶۹؛ برگرفته از: Austrian Development Agency, 2011)، دولتی و جامعه مدنی می شود.

دوم. نتایج مطالعات، نشان می دهد نظرات و عملکرد امام علی (ع) با شش مؤلفه [یا شاخص] مطرح شده تحت عنوان حکمرانی خوب از سوی بانک جهانی نه تنها منافاتی ندارد؛ بلکه مؤلفه هایی را در بر می گیرد که از سوی نظریه پردازان غربی مورد غفلت واقع شده است، مؤلفه هایی نظیر؛ «فرهنگ و اصلاحات فرهنگی»، «تأمین نیاز های اساسی مردم و فقر زدایی»، «شایستگی کارگزاران» و «ضرورت مشورت در حکمرانی» و آموزه های؛ خداترسی، بندگی پروردگار، عدالت اجتماعی و... (شاه آبادی، جامه بزرگی، ۱۳۹۲: ۴،۵). بطور کلی، می توان نهج البلاغه را در بر گیرنده تمام اصول و مؤلفه ها [و شاخصه هایی] دانست که برای حکمرانی خوب لازم است (همان منبع: ۴،۵). به بیانی دیگر شاخصه های حکومت علوی به این شرح ارائه داد: توجه به فرهنگ و اصلاحات فرهنگی، توجه به معیشت مردم، شایستگی کارگزاران، ضرورت مشورت در حکومت

چهارم: اصول و شاخص های مردم سالاری و مردم سالاری دینی: به طور خلاصه می توان ویژگیهای یک نظام مردم سالار را بدین ترتیب برشمرد: حق مشارکت همگانی، وجود آزادیها، تسامح و تحمل و چندگانگی سیاسی، حکومت اکثریت و احترام به اقلیت، برابری، توزیع خردمندانه قدرت از طریق سرشکن شدن قدرت در هیئت حاکمه و تفکیک وظایف و تعدد نهادها (قاضی، ۱۳۸۴: ۱۱۸، ۱۲۳). برخی از حقوقدانان معتقدند که نظام مردم سالاری به شدت آسیب پذیر است، چهار اصل زیربنایی که تضمین کننده سلامت مردم سالاری می باشد [شامل]: تنظیم قدرت (تعادل و توزیع قدرت)، تناوب قدرت یا محدودیت دوره زمامداری حاکمان و ادواری بودن مشاغل سیاسی، حاکمیت قانون، مسئولیت و پاسخگویی زمامداران و مسئولین حکومتی (هاشمی، ۱۳۸۸-۱۳۸۹: ۳۰؛ به نقل از پایان نامه: ضیائی، ۱۳۸۹: ۹۰، ۹۱).

در نظام مردم سالاری دینی، نظام سیاسی بر دو رکن الهی و انسانی استوار است و این نظام با در نظر داشتن اصول اعتقادی اسلام، رابطه مردم و حکومت را تبیین می کند. این اصول عبارتند از: ۱. فضیلت محوری ۲. هدایت محوری ۳. حاکمیت الهی ۴. ایمان دینی ۵. انتخاب مردمی ۶. آرمان گرایی ۷. تکلیف محوری ۸. شایسته سالاری ۹. قانون محوری ۱۰. رضایت مندی (بردبار، ضرابی زاده، صالحی، ۱۳۹۴: ۱۰؛ برگرفته از: جوادی آملی، ۱۳۸۷).

۳. آسیب شناسی دستگاه های نظارت مالی و تطبیق آن با شاخصه های کارآمدی و حکمرانی

پس از بروز بحران های مالی جهت پیشگیری از این بحران ها و جلوگیری از تخلفات مالی ساختارهای نظارت بر نهاد های مالی روزآمد شده و مورد تجدیدنظر قرار گرفته اند. مشکلات پدید آمده در کشور ما در

زمینه مؤسسات مالی [و صندوق های ثروت - صندوق توسعه ملی] ضرورت بازنگری در ساختار نظارت بر نهادهای مالی و طراحی ساختار جدید را مطرح نموده است.

نتایج این مطالعات و مقایسه با مطالعات قبلی، نشان می دهد:

-متغیرهای...بازدهی مالی و ثبات مالی]] یکی از ثمرات عملکرد صندوق های ثروت حاکمیتی - صندوق توسعه ملی است) فاقد رابطه گروهی یکسان [ولی دارای ارتباط معنا داری] با ساختار نظارت مالی هستند.

-حکمرانی مطلوب با میزان نظارت و تمرکز در ساختار نظارت کشورها رابطه مستقیم و مثبت دارد. لذا با افزایش حکمرانی مطلوب بر تمرکز ساختار نظارت مالی افزوده می شود. (عیسی خانی، ۱۳۹۵: ۶ pdf)

در مورد آسیب شناسی نظارت مالی باید توجه داشت که وحدت مرجع نظارتی و سیاستگذاری های مالی در اختیار یک دستگاه می تواند یک بوروکراسی قوی با ریسک های مرتبط با سوء رفتار و ترس از نقص دموکراسی یا به وجود بیاورد.

طراحی همه ترتیبات مسئولیتی در پاسخگویی نظارت ها بسیار مهم هستند زیرا ساختاری که به خوبی طراحی شده باشد می تواند به تقویت استقلال نهاد نظارتی کمک کند. بنابراین، مکمل بودن بین پاسخگویی و استقلال مقام ناظر، نیاز به بررسی در کاملترین حالت آن را دارد. داس و کوینتین (۲۰۰۲) و کوینتین (۲۰۰۷) طرحی را برای اضافه کردن شفافیت نظارت و یکپارچگی نهادی ناظر را به عنوان دو ستون تکمیلی برای چارچوب حاکمیت نظارتی ارائه دادند. به منظور ایجاد درک مشترک در بحث حاکمیت نظارتی میان سیاستگذاران، معیارهای حاکمیت نظارتی باید تعریف شوند. کوینتین و رامیرز و تیلور (۲۰۰۷) تعریف معیار استقلال نظارتی و پاسخگویی نظارتی را ارائه نمودند و از آنها به عنوان معیارهایی برای رده بندی نهادهای نظارتی، استفاده کردند [مضافاً اینکه با مشخص شدن] اهمیت نظارت در حوزه اقتصاد، فکر کردن درباره موقعیت آن، در برابر حوزه های دیگر سیاسی و نیز کارآمدی (کارایی، اثربخشی و [بهره وری]) آن شروع به شکل گیری کرد (همان منبع: ۴۱ و ۵۳) و امروزه در کنار کارآمدی دولت، کارآمدی نظارت یک ضرورت بر اساس حکمرانی مطلوب یک ضرورت است.

[در باب آسیب شناسی نظارت مالی در کشور هایی که با بحران روبرو بوده اند] بیشتر نویسندگان، موضوعات و مسائل مشابه را کم یا بیش بیان کرده اند، که برخی اوقات از نظر عنوان با هم متفاوت هستند، از جمله پالمر و سروتی (۲۰۰۹) به این موضوع کاملتر پرداخته اند. بنابراین، نویسندگان: نقصان در استقلال، مسئولیت پذیری و نظارت ضعیف، مشکلات سیاسی یا صنعتی، ساختارهای انگیزشی اشتباه ارائه شده توسط نهادهای سیاسی، نداشتن جسارت در جستجو و بررسی سرزده و همچنین مشکلات ناظران در انطباق مهارت های مهندسی مالی با عملکرد متخصصان باتجربه در نهادهای خصوصی را شناسایی کرده اند. (همان منبع: ۵۶)

۱,۳. سازمان بازرسی کل کشور

به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی، زیر نظر رییس قوه قضاییه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل شده است. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در خصوص وظایف این سازمان به تصویب رسید و این قانون سال ۹۳ و آیین نامه اجرایی آن نیز در سال ۱۳۹۸ اصلاح گردیده است.

بر اساس ماده ۲ قانون مزبور وظایف و اختیارات سازمان به شرح زیر می باشد:

- بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمانها و دستگاه های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آنها نظارت یا کمک می نماید و کلیه سازمان هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است، بر اساس برنامه منظم.

- انجام بازرسی های فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رییس قوه قضاییه و یا درخواست رییس جمهور و یا کمیسیون اصل نود ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه های اجرایی ذیربط و یا هر موردی که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود.

- نظارت و بازرسی موردی: بررسی شکایات و اعلامات مقرون به دلیل دایر بر وقوع جرم یا تخلف یا سوء جریان در حدود صلاحیت سازمان است؛(آیین نامه اجرای قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸).

پس از انجام نظارت و بازرسی به صورت های پیش گفته و تدوین و تنظیم گزارش توسط بازرسان و انجام فرآیند تنفیح گزارش ها ، اعلام موارد تخلف و نارسایی ها و سوء جریانات اداری و مالی به شرح ذیل به مراجع مربوط جهت رسیدگی و پیگیری ارسال می شود:

- اعلام موارد تخلف و نارسایی ها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رییس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذیربط و در مورد شهرداری ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیر دولتی کمک بگیر از دولت به وزیر ذیربط و در خصوص سوء جریانات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابع دادگستری به رییس قوه قضاییه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل نود قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

-در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رییس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری ، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذیربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

در راستای بررسی آسیب شناسانه سازمان مزبور به فرصت ها و چالش های آن به شرح ذیل می پردازیم:

اول: فرصت ها

الف. نظارت سازمان بازرسی کل کشور در نقش آمبودزمان: آمبودزمان^۹ به مفهوم «نظارت و کنترل» قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه های اجرایی و اداری کشور و حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوء جریانات اداری و با هدف ایجاد عدالت در دستگاه های مزبور است. این انجمن در کشورهای مختلف دارای عناوین متفاوتی هستند. در ایران سازمان بازرسی کل کشور این نقش را بر عهده دارد.

^۹ . تعریف آمبودزمان: نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مصوب پارلمان تشکیل شده و در رأس آن يك مقام بالای دولتی مستقل قرار دارد و دارای اختیار تحقیقات، توصیه اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است. (آناندیستا، ناند. چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۸، ص ۱۱۱)

ب. نقش سازمان بازرسی در تحقق شاخصه های شفافیت و پاسخگویی و مشارکت مردمی: سازمان بازرسی کل کشور می تواند از توان تشکل های غیردولتی و مردم نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی به منظور انجام وظایف محوله بهره گیرد. همکاری اشخاص و تشکل های غیردولتی و مردم نهاد، آزاد و افتخاری است و هیچ گونه رابطه استخدامی با سازمان بازرسی کل کشور ایجاد نمی کند. این سازمان مجاز است از ظرفیت تشکل های غیردولتی و مردم نهاد و افراد واجد شرایط، در حدود اختیارات قانونی در زمینه های مختلف از جمله امر پیشگیری از وقوع جرم، جلوگیری از تضییع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط زیست و ارتقاء میزان سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، توسعه فرهنگ قانون مداری و کسب اطلاعات و اخبار ارزیابی ها و پیشنهادهای بهره مند شود و از نیروهای متخصص و کارشناس تشکل های مذکور در انجام برنامه های نظارت و بازرسی، انجام تحقیقات و مشاوره های تخصصی حسب مورد استفاده نماید و برای این منظور اقدامات زیر در ساختار تشکیلاتی سازمان تأسیس می شود. این دفتر موظف است با تشکل ها و اشخاص واجد شرایط در تعامل باشد و نیز واحدهای استانی را تشویق به ارتباط با تشکل های غیردولتی و مردم نهاد و اشخاص پیش گفته نماید و با کمک به تشکیل انجمن های حرفه ای و تخصصی نظارتی، زمینه را برای نظارت همگانی فراهم کند.^{۱۰}

مرکز ملی رسیدگی به شکایات مردمی از طریق حل و فصل مستقل و بی طرفانه شکایات و رسیدگی نظام مند به مسائل و مشکلات مطرح شده در خصوص مدیریت عمومی و خدمات رفاهی و اجتماعی دولت و با فراهم سازی بسترهای لازم برای دسترسی آسان آحاد شهروندان، موجبات کاهش میزان شکایت مردمی از دستگاه های اداری و افزایش میزان رضایتمندی آنان را فراهم می آورد. این مرکز با دریافت شکایات و اعلامات مردمی از دستگاه ها دولتی و کارکنان آنها و رسیدگی و پیگیری سریع و دقیق به شکایات، به شهروندان پاسخگو است و در مواقع لزوم به هدایت و مشاوره شهروندان در خصوص موارد ارجاعی آنها می پردازد. مرکز زیر نظر رییس سازمان فعالیت می کند و دارای سه معاونت صیانت از حقوق شهروند، معاونت رسیدگی به شکایات مردمی و معاونت نظارت است که هر یک دارای کارکردهای مجزا و در عین حال مکمل یکدیگر می باشند. به موجب ماده ۲۵ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد سازمان بازرسی کل کشور (مرکز ملی رسیدگی به شکایات) مسئول نظارت بر حسن اجرای بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخگویی به شکایات و مکانیزه ساختن آن در دستگاه های اجرایی است. (شفيعی سردشت، ۱۳۹۴: ۵۰)

دوم. چالش ها - نقاط ضعف

الف: سازمان از نظر ساختار مدیریتی

سازمان بازرسی کل کشور بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری و به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شده است.

رییس سازمان توسط رییس قوه قضائیه منصوب می شود و قائم مقام رییس سازمان از میان قضات واجد صلاحیت به پیشنهاد وی و با تصویب رییس قوه مزبور تعیین می گردد. اگرچه، سازمان بازرسی به مثابه یک مؤسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده است و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده قوه قضائیه است، انجام می دهد... اما رییس سازمان بازرسی و سازمان متبوع وی، وابستگی کامل به قوه قضائیه دارند... ریشه وابستگی شخصی، ساختاری و

^{۱۰} بند الف ماده ۱ قانون اصلاح مواد از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۹۳ / ۷ / ۱۵؛ ماده ۶۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۸۸ / ۱۱ / ۱۵

کارکردی سازمان بازرسی به قوه قضائیه را می تواند در امضایی بودن این نهاد جستجو کرد. (همان منبع: ۵۹ و ۶۰). نظر به اینکه این سازمان علاوه بر نظارت بیرونی بر دیگر دستگاه های اداری ؛ نظارت درونی بر تشکیلات قوه قضائیه از جهت حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در حوزه های اداری و مالی نیز برعهده دارد بنظر می رسد وابستگی کامل از حیث ساختاری و کارکردی از کارآمدی نظارت آن سازمان می کاهد.

ب: تضمین حاکمیت قانون در سازمان بازرسی کل کشور

علاوه بر نقش و کارکرد نهاد بازرسی در تضمین حاکمیت قانون در سازمانهای حکومتی [باید] نهادی که [خود] متولی ترویج قانونمداری در حکومت است، در وهله نخست خود نیز باید طلایه دار قانونمداری باشد. در همین راستا، باید دقت ویژه ای در تفسیر حدود صلاحیت های تخییری گسترده بکار بندد و به گونه ای عمل نکند که در ورطه تجاوز از حدود و چارچوب های قانونی بیفتد. لذا، علاوه بر این که سازوکارهای بازنگری درونی را به منظور اطمینان از رعایت اصل حاکمیت قانون در تحقیقات خود پیش بینی می کند، می تواند از ابزارهای بیرونی (برای نمونه، با عقد قرار داد با مراکز تخصصی و کارشناسان بیرونی) نیز بهره گیرد. (همان منبع: ۱۹۹).

ج. چالش جدایی بخش کارشناسی، فنی و حسابرسی با بخش رسیدگی

در سازمان بازرسی کل کشور بخش رسیدگی، در کنار بخش فنی و حسابرسی، قرار ندارد. حاصل شده چنین خلأی را می توان در فرآیند نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور مشاهده کرد. پرواضح است که قضات محاکم دادگستری رسیدگی کننده به گزارشات آن سازمان، ممکن است با فضای بازرسی، آشنائی کافی نداشته و نتوانند تأثیر و تأثرهای رفتاری هیأت بازرسی و دستگاه بازرسی شوند را - که در احراز یا عدم احراز عنصر روانی جرم تأثیر مستقیمی دارند بخوبی درک نمایند، لذا ممکن است خود را بیشتر در معرض فضا سازی های غیرواقعی احتمالی طرفین (تلاش برای اثبات جرم اعلامی از سوی بازرسی، یا فرافکنی از سوی متهم، با توسل به شگردهای مظلوم نمایانه و بازسازی ذهنی صحنه هائی که ارتکاب جرم از سوی وی را توجیه می نمایند) احساس کنند... که در پاره ای موارد، نتیجه آن، رهانیدن مجرم از چنگ عدالت و تضييع بيت المال بوده و موجبات یأس و بی انگیزگی بازرسین را در انجام وظایف قانونی فراهم خواهد آورد. (عربیان، اصغر، ۱۳۹۰: ۴۵ و ۴۶)

این نقصیه در تعقیب اداری متهمین موضوع گزارش های سازمان بازرسی بیشتر است، چرا که اعضای هیأت رسیدگی کننده به این تخلفات متعلق به دستگاهی هستند که متخلفین نیز به همان دستگاه، تعلق دارند. با امعان نظر به اینکه چنین هیأتی، اختیار انشای حکم براساس برداشت و یافته های خود داشته و تکلیفی در توجه فراتر، به گزارش بازرسی، و هم سو با نگاه بازرسی یا سازمان بازرسی ندارد، خروجی يك فرآیند نظارتی پر هزینه و با زحمت، لااقل مطلوب خود دستگاه نظارتی نخواهد بود. بنابراین امکان صدور حکم به جبران ضرر و زیان و مجازات اداری متخلفین در خود دیوان محاسبات (به لحاظ وجود مراجع رسیدگی شبه قضایی)، واقعا یک فرصت است. (همان منبع: ۴۷)

د. شیوه حسابرسی

حسابرسی به عنوان اهرم نظارت بر اجرا و عملکرد دریافت های دولت و پرداخت های دستگاه اجرایی دولتی با توجه به اهداف و سیاست های پیش بین شده و تطبیق اسناد و مدارك با قوانین و مقررات امروزه به عنوان يك علم مطرح بوده است. امروزه نقش و کارکرد حسابرسی عملکرد به طور مداوم تغییر کرده و توسعه یافته است. این تغییر با تغییرات ساختار دولت و دغدغه برای حاکمیت پاسخگویی و شفافیت ارتباط

تنگاتنگی دارد. شیوه نوین «حسابرسی عملکرد» به طور قابل ملاحظه ای در کارآمدی دولت و اقتصاد دولتی و بهبود رفاه عمومی تأثیر داشته است. بدین لحاظ تغییر نگاه در بکارگیری ابزار نوین حسابرسی عملکرد و کارآمد شدن این دستگاه نظارتی ضروریست.

۲.۳. دیوان محاسبات کشور

نظارت بر اجرای بودجه یکی از ارکان حق نظارت مالی قوه مقننه را تشکیل می دهد و این وظیفه بر عهده دیوان محاسبات کشور قرار داده شده است. (ساعده وکیل، عسکری، ۱۳۹۱: ۱۷۷) بر اساس اصل ۵۴ قانون اساسی و ماده ۹ قانون دیوان محاسبات کشور این دیوان مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است و در امور مالی و اداری استقلال دارد طبق اصل ۵۵ قانون اساسی و قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۱/۱۱/۱۳۶۱ با الحاقات و اصلاحات بعدی آن، وظیفه نظارت، بررسی و کنترل منابع و مصارف بودجه کل کشور، اموال و دارایی های دستگاه های اجرایی و به طور کلی صیانت از وجوه، اموال و دارایی های مشمول مالکیت عمومی، بر عهده این نهاد نظارتی می باشد تا هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند و هر وجهی و اعتباری در محل خود مصرف گردد. به عبارتی به موجب ۱ قانون دیوان محاسبات کشور اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی بمنظور پاسداری از بیت المال از اهداف اصلی تشکیل دیوان محاسبات کشور است.

اول: سند راهبردی دیوان محاسبات کشور :

تحولات اساسی در نظام اقتصادی کشور و توسعه پایدار و گستره پیچیدگی فعالیت های دستگاه های اجرایی، گسترش دسترسی به اطلاعات، تلاطمات محیطی و ... امواج اجتناب ناپذیری هستند که دیوان محاسبات کشور را با چالش های متعدد و جدیدی برای بهبود حاکمیت ملی، افزایش شفافیت، تقویت پاسخگویی، مبارزه با فساد مالی، رعایت هر چه بیشتر اصول حرفه ای، عدالت و ارتقاء اعتماد عمومی مواجه ساخته است. این چالش ها تحول اساسی در خط مشی های حسابرسی و نظارتی و استفاده از شیوه ها و تکنیک های هوشمند و نوین را ناگزیر نموده است. به عبارت دیگر تعالی دیوان محاسبات در گرو شناسایی دقیق تحولات و ابر روندهای حاکم بر محیط خواهد بود. این مهم مستلزم داشتن یک برنامه تحول راهبردی برای عزیمت به آینده ای مطلوب است. به همین منظور سند برنامه راهبردی دیوان محاسبات کشور در افق ۱۴۰۰ با برنامه اجرایی پنج ساله بر اساس اسناد پشتیبان شامل رهنمودهای مقام معظم رهبری، سند چشم انداز بیست ساله و سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه ششم توسعه، قانون دیوان محاسبات کشور، اصول راهنمای سازمان های بین المللی مرتبط، ... پس از تأیید رئیس کل دیوان محاسبات کشور به کلیه واحدها ابلاغ گردیده و در دستور کار قرار گرفته است. (روزبهرانی و اسدی، ۱۳۹۷: ۱۱)

دوم. ارزش های محوری دیوان محاسبات کشور :

ارزش های محوری، دسته ای از ارزش های درون سازمانی بوده که مبنای تصمیم گیری در تمامی سطوح سازمان یا واحد سازمانی و سبب خلق مزیت برای آن می باشند. همچنین این ارزش ها به عنوان مبنایی برای عملکرد سازمان یا واحد سازمانی به شمار می روند. از سوی دیگر مسئولیت اجتماعی سازمان ها یا واحدهای سازمانی نیز در تقابل مستقیم با ارزش های محوری شان تعریف و تبیین می گردد. ارزش های محوری مصوب دیوان محاسبات کشور عبارتند از :

۱. استقلال
۲. شفافیت
۳. صداقت
۴. بی طرفی
۵. حرفه ای گرای
۶. کیفیت
۷. پاسخگویی
۸. پایداری
۹. رسیدگی فرآیندی و عادلانه
۱۰. چابکی

با این توصیف چشم انداز آینده دیوان محاسبات کشور به عنوان عالی ترین نهاد نظارت مالی بر بخش عمومی، سازمانی مقتدر، هدایت گر و چابک است که با نقش آفرینی حاکمیتی، اعتماد عمومی، سلامت مالی و حکمرانی مطلوب را ارتقاء می دهد. (همان منبع : ۱۲)

سوم. وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور

وظایف دیوان محاسبات در فصل دوم قانون دیوان محاسبات کشور در ذیل مواد ۲الی ۸ بیان شده است که به اهم وظایف آن اشاره می شود:

- حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب ها درآمد و هزینه و سایر دریافت ها و پرداخت ها و نیز صورت های مالی دستگاه ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجراء. منظور از دستگاه ها در این قانون کلیه وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات، شرکت های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود می باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می باشند، بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه ها، رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی های دستگاه ها و - تجزیه و تحلیل لایحه تفریغ بودجه ارسالی از طرف قوه مجریه و ارائه گزارش حاوی نظرات به مجلس شورای اسلامی.

چهارم. ساختار، تشکیلات و ترکیب نیروی انسانی دیوان محاسبات کشور:

بر اساس مصوبه کمیسیون مشترک برنامه و بودجه و محاسبات و اجتماعی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۹ ساختار سازمانی دیوان محاسبات کشور دارای ۳۸۴۶ ردیف سازمانی ثابت و ۳۲ ردیف سازمانی خارج از کادر می باشد. همچنین تعداد ۴۱۰ ردیف سازمانی در سطوح کمک کارشناس تا کارشناس مسئول و رشته های شغلی حسابرسی در اختیار رئیس کل دیوان محاسبات کشور قرار داده شده تا بر اساس نیاز واحدهای مختلف متناسب با توسعه فعالیت یا اصلاحات ضروری به واحدهای مزبور اضافه نماید. از مجموع ۴۲۸۸ ردیف سازمانی مصوب، در حال حاضر تعداد ۲۲۰۰ ردیف سازمانی دارای متصدی (۱۸۷۳ نفر مرد و ۳۲۷ نفر زن) بوده که مدرک تحصیلی تعداد ۱۴ نفر از آن ها زیر دیپلم، ۷۷ نفر دیپلم، ۹۳ نفر فوق دیپلم، ۷۲۹ نفر لیسانس، ۱۲۶۷ نفر فوق لیسانس و ۲۰ نفر نیز دکترا می باشد. تعداد ۲۰۸۸ ردیف سازمانی نیز بلا تصدی است. (همان منبع، ۱۹) لازم به توضیح است که آمار ها مربوط به زمان تدوین منبع پیش گفته می باشد.

پنجم. اهمیت دیوان محاسبات در بیانات مقام معظم رهبری (مدظله العالی):

مقام معظم رهبری در دیدار اعضای کمیسیون دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی و مسئولان دیوان محاسبات در تاریخ ۲۷ / ۱ / ۱۳۷۵، دیوان محاسبات را ایزاری کارآمد و بسیار مهم خواندند و فعال شدن آن در مجلس شورای اسلامی را از کارهای خوب مجلس چهارم توصیف کردند. رهبر معظم انقلاب اسلامی سپرده شدن دیوان محاسبات را به مجلس در قانون اساسی نشانه اهمیت کار اجرایی - قضایی این دیوان دانستند و تاثیر نتایج فعالیت های دیوان محاسبات را در اوضاع کشور، بسیار فراتر از نتایج حسابرسی های صرفاً مالی خواندند.

نکته مهم در درکلام رهبری راجع به نوع فعالیت دیوان محاسبات این است که حدود ۲۵ سال پیش به نوعی به روش حسابرسی عملکردی و استفاده از آن در ماموریت های آن مرجع اشاره نموده اند.

ششم. رسیدگی شبه قضائی - نقاط قوت - فرصت ها و نقاط ضعف - چالش ها

ویژگی های مورد اشاره، از يك سو فرصتهای بی بدیلی را در اختیار دیوان محاسبات قرار داده و از طرف دیگر نیز چالش هایی را سبب شده که از دغدغه های جدی مسئولان و صاحب نظران، در حوزه حقوقی و رسیدگی های قضائی کشور است. در ادامه به اهم این فرصت ها و چالش ها پرداخته می شود :

الف - نقاط قوت- فرصت ها

بند ۱. رسیدگی از ویژگی های بارز دیوان محاسبات کشور: وجود بخش های رسیدگی شبه قضائی در درون سازمان است. بدون شک این يك امتیاز مهمی است که قانونگذار کشور ما در قبل و بعد از انقلاب (بویژه اصلاحیه سال ۱۳۷۰)، در اختیار این نهاد نظارتی قرار داده است. این فرصت و امتیاز، برای یک دستگاه نظارتی که فاقد چنین امکانی است، ملموس تر خواهد بود. سازمان بازرسی کل کشور یکی از این نمونه هاست. این دستگاه نظارتی بسیار مهم و اثر گذار در کشور، که ارگان نظارتی قوه قضائیه هم هست و صلاحیت عام نظارتی در تمام دستگاه های اجرائی دولتی و حتی موسسات عمومی غیردولتی را دارد، فاقد ساز و کار رسیدگی قضائی یا شبه قضائی است. از این رو در صورت مواجهه با تخلف یا جرم، ناگزیر به تفکیک موضوع و ارسال آن حسب مورد، به هیات های (عربیان، ۱۳۹۰: ۴۴) رسیدگی به تخلفات اداری خود دستگاه اجرای بازرسی شوند، و یا محاکم دادگستری است. حتی در برخورد با ضرر و زیان مالی دولت و بیت المال که بدون وقوع تخلف یا جرم، محقق شده باشد، ناگزیر از پیگیری استیفای حقوق بیت المال از طریق محاکم دادگستری است. این در حالی است که حوزه های فنی و حسابرسی دیوان محاسبات کشور - که در خط مقدم نظارت مالی در دستگاه های اجرائی هستند- در صورت مواجهه با این قبیل موارد متضمن ضرر و زیان به بیت المال، و یا تخلف مدیران، مراتب را برای تعقیب، به دادرسی دیوان محاسبات کشور ارسال می دارند. این قبیل گزارشات در فرآیند رسیدگی واقع و در صورت احراز وقوع تخلف، به حکم مواد ۲۱ و ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور، با صدور دادخواست (کیفرخواست) از سوی دادستان، در هیات های مستشاری و سپس در محکمه تجدیدنظر مورد رسیدگی شبه قضایی واقع و حکم صادره قطعی اعم از لزوم جبران ضرر و زیان وارده یا مجازاتهای اداری، (تا انفصال دائم خاطی) در دایره اجرای احکام دادرسی دیوان به اجرا گذاشته می شود. ضمن اینکه به حکم ماده ۳۳ قانون دیوان محاسبات کشور، مطالبات دولت ناشی از آراء و احکام قطعی صادره، بر طبق مقررات اجرای احکام مراجع قضائی خواهد بود. با اندکی تأمل می توان به ارزش این فرصت قانونی پی برد.

بند ۲. وجود بخش رسیدگی تعقیبی: برای دیوان محاسبات کشور ایجاد کرده، فهم مشترك حوز ههای حسابرسی با بخش های رسیدگی است. این فهم و درک مشترك بلحاظ ارتباط تنگاتنگ کاری این دو بخش دیوان است و ثمره آن، قرار گرفتن مدعی العموم (اعم از دادستان و رؤسای شعب و دادیاران) و مستشاران دیوان و نیز رئیس محکمه تجدیدنظر، در فضائی است که نیروهای نظارتی و حسابرسی در آن فضا قرار داشته و مبادرت به حسابرسی می نمایند... در اثر این ارتباط نزدیک (ارتباط حسابسان با بخش رسیدگی شبه قضایی)، برای مرجع رسیدگی، ملموس تر شده و موجب گردیده تا فضای رسیدگی، با واقع گرایی بیشتری همراه و در نیل به یک دادرسی عادلانه، اثر غیرقابل انکاری داشته باشد. (همان منبع: ۴۵)

ب. چالش ها و نقاط ضعف: در کنار فرصت های پیش گفته و محاسنی که در وحدت فرآیندی و دستگاهی حوزه های حسابرسی و رسیدگی، مورد اشاره قرار گرفت، چالش هایی نیز مطرح است که حاصل نفس این وحدت است. به تعبیر دیگر حضور بخش رسیدگی در درون فرآیند نظارتی دیوان محاسبات کشور، اگر چه با محسناتی همراه است، مع الوصف معایبی نیز بر آن مترتب است که ممکن است دغدغه صاحب نظران عرصه حقوق و ناظرین بیرونی و حتی خود مسئولان این نهاد نظارتی را موجب شود. در زیر به نمونه هایی از این چالش ها اشاره می شود: (همان منبع: خلاصه ای از صفحات ۴۸ الی ۵۲)

بند ۱. اثرپذیری بخش دآوری از حوزه های حسابرسی: این ارتباط نزدیک درون سازمانی موجب می شود گاهی مستشار دادرس، در قامت عضوی از دیوان محاسبات که نگاه حسابرس یا مدعی دارد، ظاهر شود. اضافه کنید به این شائبه، دسترس ی های مکرر و آسان حسابرس، به دادیار و دادرس پرونده و فقد این امکان برای متهم و خوانده، که صرفاً در وقت از پی ش تعیین شده می تواند در جلسه حاضر شده و به دفاع از خود بپردازد و نوعاً این وقت تجدید نمی شود.

بند ۲. رسیدگی دیوان در عرض سایر دستگاه های قضائی و نظارتی: نفس استقلال يك ارزش است و استقلال که قانونگذار به بخش رسیدگی دیوان اعطاء کرده، برای پیشبرد اهداف سازمانی و در نهایت، نیل به اهداف نظارتی حاکمیت، بسیار مطلوب است. اما در کنار این مطلوبیت، با چالش هایی نیز بشرح زیر مطرح است:

رابطه بین بخش رسیدگی دیوان محاسبات کشور، با دستگاه قضائی (در صلاحیت رسیدگی به تخلفات، جرائم و ضرر و زیان وارده به بیت المال)، عموم و خصوص من وجه است. این دوگانگی در برخورد دو مرجع، با موضوع واحد، اولاً برای اصحاب پرونده و افکار عمومی قابل درک و هضم نیست، ثانیاً خلاف اصول و آیین حاکم بر تعقیب قضائی و جزائی و وحدت دادرسی است. علاوه بر موارد پیش گفته مواردی همچون: «اعمال مجازات اداری موازی با هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری» و «اعتبار امر مختومه» بخش دیگری از چالش ها مطرح است.

بند ۳. شیوه حسابرسی: همراه با تغییر نگاه سنتی به مدیریت مالی و جایگزینی آن با مدیریت مالی نوین، نظام مالیه عمومی در بخش بودجه و بودجه ریزی نیز با تحولات بنیادینی روبرو شده است؛ بطوری که بودجه ریزی عملیاتی به عنوان مدل رایج بودجه ریزی در نظام حقوقی مختلف پذیرفته شده و متناظر آن در مرحله نظارت بر بودجه نگاه ها معطوف به مفهوم «حسابرسی عملکرد» گشته است. این نیزموضوع مورد تاکید رییس دیوان محاسبات قرار گرفته (بذریع، ۱۴۰۱) امروزه شیوه های سنتی «حسابرسی مالی» و «رعایت» به سمت حسابرسی عملکرد تغییر کرده است. دامنه حسابرسی عملکرد به طور معمول برای تمرکز بر دستیابی بر اهداف، شناسایی فرصت ها برای بهبود نتایج و پاسخگویی بهتر طراحی شده است. از آنجا که شفافیت پیش شرط تحقق مسئولیت پاسخگویی است و شفافیت نیز مستلزم جریان درست اطلاعات بین پاسخگو و پاسخ خواه است حسابداری و حسابرسی ضمن تعامل و ارتباط با یکدیگر به عنوان دونه نظام هدفمند در نظام پاسخگویی ایفای نقش می نمایند. حسابرسی عملکرد، تدوین و توسعه مدل حسابرسی برای ارزیابی مؤلفه های کارایی، اثربخشی، صرفه اقتصادی، عدالت اجتماعی، اخلاق و صیانت از محیط زیست در کسب و کارهای مختلف است. با این توصیف تغییر نگاه و استفاده از ابزارها و شیوه های حسابرسی جهت ارتقاء کارآمدی دستگاه نظارت مالی ضروری است.

۳.۳. سازمان حسابرسی

نظارت مالی قوه مجریه از طریق سازمان حسابرسی صورت می گیرد. این سازمان وظیفه نظارت مالی و حسابرسی را بر برخی از اجزای دولت را بر عهده دارد و بر طبق قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲ و مفاد اساسنامه مصوب ۱۳۸۲ و سایر قوانین و مقررات مربوط اداره می شود. به موجب ماده ۱ و ۲ اساسنامه سازمان حسابرسی، این سازمان به صورت شرکت سهامی اداره و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی می باشد. موضوع ماموریت های این سازمان وفق ماده ۶ و ۷ اساسنامه مزبور شامل: تأمین نیازهای اساسی دولت در زمینه حسابرسی و ارائه خدمات تخصصی مالی به بخش های دولتی و تحت نظارت دولت و تدوین و تعمیم اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی منطبق با موازین اسلامی و تحقیق و تتبع در روشهای علمی و عملی به منظور اعتلای دانش تخصصی منطبق با نیازهای کشور است.

اول: فرصت ها و چالش ها

در خصوص نقاط قوت - فرصت ها و چالش ها - نقاط ضعف، بررسی هایی صورت گرفته است. بخشی از مطالب ذیل خلاصه مصاحبه دکتر موسی بزرگ اصل مدیر عامل سازمان حسابرسی در مورخ دوشنبه ۱۹ اردیبهشت ۱۴۰۱ می باشد که از سایت سازمان حسابرسی به آدرس: <https://audit.org.ir> گرفته شده است.

الف. فرصت ها

بند ۱. سازمان حسابرسی مسئول تدوین استانداردهای حسابداری و همین‌طور تدوین استانداردهای حسابرسی شده است؛ به خاطر اطمینان از اینکه استانداردهای سازمان حسابرسی با معیارهای روز دنیا همگام باشد، تلاش شده است که استانداردهای ما در حوزه حسابداری و حسابرسی با آخرین استانداردهای بین‌المللی همسو باشد.

بند ۲. نظر به اینکه دولت سیزدهم تأکید بیشتری بر مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت دارد این امر موجب اقتدار حسابرسی دولتی از طریق ابزارهای جدی مبارزه با فساد یعنی حرفه حسابداری و حرفه حسابرسی فراهم می کند.

بند ۳. یک موضوع دیگر هم این است اولین کارهایی که در موضوع حسابرسی شرکتها، انجام می‌شود، بررسی کیفیت کنترل‌های داخلی شرکت‌ها است. چون ابزار کلیدی و اصلی برای سلامت این است که هر دستگاه و شرکتی در درون خودش یک سازوکارهایی داشته باشد که بتواند در مقابل فساد بایستد و کارها را با سلامت بیشتری انجام دهد. ضعف‌های کنترل را در یک گزارش جدا به شرکت‌ها ارائه می‌کنیم.

بند ۴. به کارگیری شیوه حسابرسی مالی و حسابرسی عملیاتی جهت بررسی اثربخشی، صرفه اقتصادی و کارایی و تحلیل عملکرد شرکت‌ها در قالب گزارش حسابرسی عملیاتی و پیشنهادهایی که برای بهبود امور ارائه می‌شود از نقاط قوت این سازمان در اجرای وظایفش تلقی می‌شود.

ب. چالش ها

بند ۱. با توجه به تجربه ۳۰ ساله سازمان حسابرسی نیاز هست که در ساختار سازمان حسابرسی، تغییراتی را ایجاد شود تا هم آن وظایف قانونی قبلی را بهتر انجام گردد و هم اینکه دستگاه‌هایی که متعلق به بخش عمومی هستند، مثل شهرداری‌ها، شرکت‌هایی بزرگی که تحت کنترل دولت هستند، در دامنه کار سازمان حسابرسی اضافه قرار گیرند.

بند ۲. تحت نظارت قرار گرفتن دستگاه‌هایی همچون بانک مرکزی؛ با اینکه بانک مزبور دارای هیئت نظارت است ولی حسابرسی مستقلی بر صورت‌های مالی‌اش که باید توسط سازمان حسابرسی انجام شود، صورت نگرفته است و یا صدا و سیما یک شرکت بزرگ دولتی است که نیاز به حسابرسی توسط سازمان حسابرسی دارد و این هم به نوعی مستثنا شده است. بدین جهت ضروریست که این استثنائات با کمک دولت سیزدهم حذف و شفافیت لازم از طریق گسترش دامنه حسابرسی سازمان حسابرسی و تقویت نظارت مالی حاصل شود.

بند ۳. تقویت سازمان حسابرسی و رهاندن آن از بلاتکلیفی در حوزه فعالیت آن و ارتقاء آن در حد بخش حاکمیتی و تقویت نظارت بخش خصوصی از مطالبات سازمان مزبور است و این امر می‌توان از طریق طرح‌ها و لایحه‌ای که در جریان است، اصلاحات ساختاری لازم در این سازمان ایجاد کرد.

بند ۴. کیفیت کار سازمان حسابرسی تابع نیروی انسانی و کیفیت نیروی انسانی آن است. خروج نیروی انسانی با تجربه معضل اول سازمان حسابرسی است. جریان جذب نیروی کیفی حداقل یک پروسه یک ساله

به درازا می‌کشد و این ضربه کلیدی و اساسی به ماهیت کار این سازمان می‌زند؛ لذا قوانین و مقررات دست و پا گیر و ناکارآمد مدیریت منابع انسانی مانع کلیدی و اصلی سازمان حسابرسی در انجام وظایفش است.

بند ۵. در بخش دولتی قوانین متحدالشکلی برای همه دستگاه‌ها وجود دارد در صورتی که ماهیت فعالیت این دستگاه‌ها باهم متفاوت است (مانند قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی) این قوانین اختیارات مدیریت را می‌گیرند اما مسئولیت کماکان سر جایش برقرار است، یعنی اختیارات ما در سازمان حسابرسی متناسب با مسئولیت‌ها و وظایف قانونی‌مان نیست.

بند ۶. با توجه به اینکه کارمندان از فعالیت در خارج از سازمان ممنوع هستند و باید تمام وقت در اختیار سازمان حسابرسی باشند و نمی‌توانند با شرکت‌هایی که ما رسیدگی می‌کنیم، یا هر جای دیگری طرف قرارداد همکاری نمایند لذا برای حفظ استقلال آنها می‌بایست محدودیت‌ها پرداخت حقوق و مزایای کافی جبران شود.

بند ۷. بسیاری از کارهای حسابرسان بر اساس تحلیل داده‌ها است که با سیستم‌های رایانه‌ای انجام می‌شود، مانع عمده سازمان در دستیابی به فناوری، مسئله محدودیت منابع مالی است و مانع عمده منابع مالی، حق‌الزحمه‌های پایین در کشور است.

۴. نگاهی آسیب شناسانه در برنامه های توسعه ایران بعد از انقلاب در ارتباط با صندوق توسعه ملی.

در ایران، در سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه، با هدف جلوگیری از انتقال شوک‌های نفتی به اقتصاد و حفظ ثبات بودجه عمومی در زمان کاهش قیمت نفت، «حساب ذخیره ارزی» با استناد به ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه ایجاد شد که در گذر زمان به واسطه برداشت‌های بی‌قاعده و مکرر از این حساب نتوانست عملکرد مطلوبی را ارائه دهد. (خیری، نصیبی و محمدی، زهرا، ۱۳۹۸: ۲)

[با این توصیف] علیرغم خوش بینی اصولی و منطقی که در مفروضات نظری و آرمانی گزارش نظام برنامه ریزی برنامه سوم مصوب ۲۹ شهریور ۱۳۷۷ هیأت و زیران بود، نتوانست مانند دو برنامه پیشین به اهداف برنامه نائل شود. متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در برنامه سوم ۵٫۴ درصد بوده که از پیش بینی برنامه ۰٫۶ درصد کمتر شد. (صیفوری، بتول و تقوی، رامین، ۱۳۹۷: ۱۳).

برنامه چهارم توسعه: این سند برای توسعه ایران در شرایطی تهیه شد که کشور درگیر چالش‌های ژرف درونی و بیرونی فراوانی بود... براساس اهداف کلی برنامه چهارم می‌بایست به نوعی تمام عوامل اقتصادی را متأثر کند و بهره‌وری را افزایش دهد. در این برنامه زمانبندی مطرح نبود زیرا برنامه ماهیت اجرایی نداشت و برنامه در انتهای دولت هشتم، برای دولت نهم طراحی شد که این مساله نیز جزو آسیب‌های این برنامه بود و در عدم تحقق اهداف برنامه تأثیر داشت. (همان منبع: ۱۶ و ۱۷)

برنامه پنجم توسعه: از ابتدای اجرای این برنامه و طبق ماده ۱۶ این قانون، صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شد. اگرچه طبق قانون برنامه پنجم، دولت موظف به واریز ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی و افزایش سالانه ۳ درصدی این سهم بوده... اما از سال ۹۵ و مغایر با سیاست‌های برنامه ششم توسعه، سهم صندوق توسعه ملی مجدداً به ۲۰ درصد تقلیل یافت و عملکرد این صندوق تحت تأثیر مسائل سیاسی و حاشیه‌ای قرار گرفت.

با توجه به لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۰ و درخواست دولت مبنی بر کاهش سهم صندوق توسعه ملی از ۳۸ درصد به ۲۰ درصد، مقام معظم رهبری مقرر فرمودند:

با کاهش سهم صندوق توسعه ملی به ۲۰ درصد مشروط به رعایت نکات ذیل موافقت می شود: سهم صندوق توسعه ملی برای فروش نفت خام، میعانات گازی و مازاد بر یک میلیون بشکه در روز، ۳۸ درصد منظور شود و کلیه تسهیلات سررسید شده دولت از صندوق توسعه ملی از محل سهم دولت از مازاد مذکور بازپرداخت شود. کلیه مصارفی که در بودجه سال ۱۳۹۹ از محل منابع صندوق توسعه ملی تأمین مالی شده است (موضوع بند «ه» تبصره «۴» ماده واحده)، در بودجه سال ۱۴۰۰ از محل منابع بودجه عمومی تأمین مالی شود. برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ مجاز نیست. (متن، ۱۳۹۹: ۸).

طبق گزارشی منتشر شده توسط صندوق توسعه ملی از عملکرد این صندوق از ابتدای تاسیس تا پایان ۱۳۹۷، بخش قابل توجهی از منابع صندوق، خارج از روال مندرج در اساس نامه هزینه شده است. این مسئله بیانگر لزوم توجه و بررسی بیشتر در زمینه غلبه فشارهای سیاسی در برداشت از صندوق توسعه ملی است که موجبات تخصیص ناکارای منابع را فراهم می آورد. تکالیف بودجه ای متعدد تحمیل شده به صندوق، علاوه بر نشان دادن عدم استقلال صندوق، مجوزی برای برداشت ریالی از منابع صندوق، علی رغم مغایرت با اساس نامه آن نیز بوده است. همچنین شیوه فعلی تخصیص تسهیلات صندوق به پروژه ها، به نحوی است که سبب بالا رفتن احتمال عدم بازدهی مناسب در سرمایه گذاری با استفاده از منابع صندوق می شود. لذا ضروری است که ضمن تعیین رابطه مناسب دولت با صندوق و تامین استقلال آن، اصلاح ساختار به نحوی در دستور کار قرار گیرد که با تمرکز بر فعالیت های سود آور، زمینه انباشته شدن درآمدهای نفتی و رشد اندازه صندوق و در نتیجه سود آور شدن آن را فراهم آورد. به ویژه در شرایط فعلی که دولت بدلیل تحریم های بین المللی امکان دسترس به بازارهای مالی بین المللی را در شرایط اضطرار و نیاز به استقراض؛ ندارد، باید ساز و کارهایی برای ثبات بخشیدن به بودجه و استقلال آن از درآمد های نفتی اندیشیده شود که مصونیت صندوق توسعه ملی را تضمین نماید. (خیری، نصیبی و محمدی، زهرا، ۱۳۹۸: ۳)

تبیین وضع موجود:

تجربه صد ساله اخیر ایران نشان می دهد، منابع نفتی موجب افزایش وابستگی دولت به ثروت های طبیعی و بزرگ شدن حجم دولت، اهمال در اخذ مالیات، عدم شفافیت عملکرد دولت و پاسخگو نبودن آن، اشاعه فرهنگ رانت و تبعیض، ایجاد شکاف طبقاتی و در مقاطعی مصداق نفرین منابع شده است. بررسی ساختار اقتصاد ایران بعد از انقلاب اسلامی، بیانگر این واقعیت است که درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز از اقلام عمده تشکیل دهنده درآمدهای دولت بوده است؛ به طوری که طی برنامه های توسعه اول (۷۲-۱۳۶۸)، دوم (۷۸-۱۳۷۴)، سوم (۸۳-۱۳۷۹) و چهارم (۸۸-۱۳۸۴) سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت به ترتیب در حدود ۵۶/۷ درصد، ۵۷/۲ درصد، ۵۹/۴ درصد و ۴۱/۲ درصد بوده است. افزایش درآمدهای نفتی البته به معنای تزریق پول نفت در بودجه عمومی نیست. بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، کل سهم دولت از صادرات نفت ۳،۸ میلیون میلیارد ریال پیش بینی شده است. با توجه به اینکه منابع بودجه عمومی دولت برای سال آینده ۱۵ میلیون میلیارد ریال اعلام شده، سهم درآمدهای نفتی از این بخش معادل ۲۵ درصد است. این در حالی است که در قانون بودجه سال جاری درآمد پیش بینی شده از محل فروش نفت ۳،۵ میلیون میلیارد ریال بوده که با توجه به منابع بودجه عمومی در سال ۱۴۰۰ که ۱۳،۷ میلیون میلیارد ریال است، سهمی ۲۵،۵ درصدی را نشان می دهد و این بدان معنا است که دولت تلاش کرده با وجود مشکلات اقتصادی، سهم نفت را در بودجه کاهش دهد. (<https://www.imereport.ir>)

با نگاهی به عملکرد اقتصاد ایران نشان می دهد که درآمدهای حاصل از نفت و تزریق آن به اقتصاد ملی از طریق سیاست مالی دولت های مختلف از مهم ترین عوامل شکل گیری دولت و بازار به شکل کنونی بوده است؛ لذا تغییر وظایف و فعالیت های موجود دولت و زمینه سازی ایفای نقش اقتصادی قابل توجه بخش خصوصی در کشور مستلزم اصلاح وضعیت موجود مبتنی بر اصلاح نگرش های پایه در خصوص نقش

دولت و جایگاه بخش خصوصی و عملیاتی کردن آن است. (مزینی، امیرحسین و قربانی، سعید، ۱۳۹۳: ۶۶ به نقل از: بهبودی و همکاران، ۱۳۹۱).

به دنبال ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص سیاست های کلی برنامه ششم توسعه ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۵) و به رسمیت شناخته شدن استقلال صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه سالانه کشور و نیز استقلال آن در مدیریت حساب های ارزی، و در ادامه با تایید و تصویب اساسنامه دائمی صندوق توسعه ملی، شاهد ایفای نقش کارآمدتر و پویاتر این صندوق در تحقق اهدافی همچون کمک به ثبات اقتصادی و توسعه کشور، ارتقاء سطح پس انداز بین نسلی، تسهیل جذب سرمایه خارجی، حضور موفق بخش خصوصی ایران در بازارهای جهانی و کمک به تحقق اهداف سند چشم انداز و اقتصاد مقاومتی و حمایت از تولید و کالای ایرانی خواهیم بود. (<https://www.ndf.ir>).

۵. تحلیل مباحث:

۱.۵. رابطه نظارت با اصل مسئولیت، پاسخ گویی و شفافیت :

میان دو مفهوم نظارت و پاسخگویی ارتباط دو طرفه ای وجود دارد، به این معنا که هر جا نظارت وجود دارد، پاسخ گویی هست و هر جا پاسخ گویی باشد، نظارت نیز موجود است. نظارت ضمن اینکه، زمینه پاسخ گویی را در عمل فراهم می کند، به جهت داشتن ضمانت اجراهای قانونی لازم موجب مسئولیت پذیر شدن صاحب منصبان و پاسخگویی مطلوب تر آنها می شود. در این میان اصل شفافیت، موجب آگاهی بیشتر در جامعه و تقویت نظارت مردمی و حاکمیتی و در نتیجه پاسخگویی زمامداران می شود. از آنجا که شفافیت، نظارت - کنترل و پاسخ گویی از عناصر و شاخصه های اصلی حکمرانی خوب و با رویکرد اسلامی محسوب می شود در صورت اجرای دقیق آنها، زمینه تحقق آن را فراهم می آورد.

۲.۵. نقش نظارت مالی کارآمد بر مطلوبیت و کارآمدی صندوق توسعه ملی

«نوبرت وانیر»^{۱۱} یکی از معروف ترین صاحب نظران مدیریت، نظارت را چنین تعریف می کند: «نظارت چیزی نیست جز ارسال پیام هایی که به طور موثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می دهد» (موسی خانی، ۱۳۸۰: ۴۲۱). به نظر «استونر»^{۱۲} کنترل عبارت است از: «فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات، معین می شوند. سیستم دریافت عملیات طراحی می گردد، عملیات پیش بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می گردند، اختلافات و انحرافات مشاهده شده ارزیابی و میزان اهمیت آنها مشخص می شوند و سرانجام اصلاحات لازم برای تحقق هدف ها و مأموریت های سازمان انجام می گیرند» (همان منبع: ۴۲۱).

نظارت و نظارت مالی در هر نظام حاکمیتی از ضرورت های بنیادین برای اصلاح امور و جلوگیری از بروز فساد و انحراف است. دستگاه های نظارت مالی به خصوص دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی؛ با نظارت بر صندوق توسعه ملی در پی تحقق اهداف، تحول، اصلاح و مطلوبیت عملکرد آن است. در حکمرانی مطلوب یکی از اهداف مهم سیستم نظارت مالی و حسابرسی، ایجاد شفافیت (ارائه اطلاعات صحیح و قابل اتکاء) برای مشارکت مردم به منظور پاسخ خواهی آنان از متصدیان امور و پاسخگویی و مسئولیت پذیری کارگزاران در حوزه های مختلف از جمله حوزه مالی در نظام مردم سالاری دینی است.

¹¹. Nobert Wiener

¹². j.a.stoner

نظارت مالی با هدف ایجاد نظم و انضباط مالی بر اساس استاندارد ها، شرایط و سازکارهای لازم به اجرا گذاشته می شود. نظارت مالی کارآمد از طریق به کارگیری شاخص ها، معیارها و ویژگی های مطلوب کارآمدی و حکمرانی مطلوب و بکارگیری شیوه و ابزار مناسب حسابرسی (حسابرسی عملکرد) موجبات نظارت موثر بر صندوق توسعه ملی، امکان سیاستگذاری کارآمد در برنامه هفتم توسعه، کمک به ایفای هرچه بهتر مسئولیت پذیری و پاسخگویی مدیریت بخش عمومی و در ابعاد کلان تر زمینه ساز دولت و حاکمیت کارآمد و حکمرانی مطلوب را فراهم می سازد.

بر اساس بند «الف» ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور «هیأت نظارت» در کنار «هیأت امناء» و «هیأت عامل» جزء ارکان صندوق توسعه ملی محسوب می شود. همچنین بند (ج) ماده مزبور مقرر می دارد: به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف صندوق و نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، خط مشی ها و سیاست ها، هیأت نظارت با ترکیب رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان حسابرسی کشور و نیز رئیس سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می شود و به موجب تبصره ۱ ماده صدرالاشاره؛ نظارت این هیأت نافذ و وظایف قانونی دستگاه های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور خواهد بود.

۳.۵. ساختار سازمانی تعیین کننده نوع رفتار سیستم صندوق توسعه ملی:

می توان گفت که ساختار سازمانی، چارچوب اساسی سیاست ها و قوانین سازمان است. ساختار سازمانی چگونگی توزیع نقش، قدرت، اختیار و مسئولیت و چگونگی کنترل آن را نشان می دهد. به بیانی دیگر رفتار یک سیستم از ساختار آن ناشی می شود (استرمن، ۱۳۹۵: ۱۷۴).

«بارنس» و «استاکر» در مطالعات و پژوهش های خود، مقوله «پایداری شرایط محیطی» را مبنای دسته بندی انواع ساختار سازمانی قرار داده اند و مطابق نظر آنها «ساختارهای ارگانیک» با شرایط محیطی ناپایدار و «ساختارهای مکانیکی» با شرایط محیطی نسبتاً پایدار سازگاری و تطابق بیشتری دارد (Mirkamali, Rezaeian. 2015: 109-3؛ به نقل از: رئیسون، عباسپو، رحیمیان، خورسندی طاسکوه، برزوین شیروان، ۱۳۹۷: ۷). «ساختار» خود به دو نوع «ساختار مدیریتی» و «ساختار حقوقی» تقسیم می شود. انتخاب ساختار مطلوب (مدیریتی و حقوقی) بر اساس خصوصیات، ویژگی های آن سازمان و شرایط فرهنگ و فضای سیاسی جامعه، نقش اساسی در کارآمدی یک سیستم و یا سازمان دارد و بدین لحاظ ساختار مطلوب یکی از ارکان اساسی تحقق حکمرانی خوب است.

[تفکر سیستمی در مدیریت صندوق توسعه ملی می تواند منجر به کارآمدی این صندوق و نظام مالی کشور بشود. اگر صندوق نفتی به طور مناسب با بودجه دولت یکپارچه شود اولاً موجب شفافیت بیشتر و ثانیاً امکان مدیریت مطلوب مالی و تخصیص کارآمد منابع مالی را فراهم می کند]. برخورداری از يك خزانه برای همه منابع دولت، انتقال مازاد واقعی بودجه به صندوق نفتی، نقش محوری بانک مرکزی در مدیریت دارایی های ارزی و محدود کردن کسری بودجه غیرنفتی به عنوان مکمل سازوکار صندوق نفتی، ویژگی لازم برای داشتن بودجه یکپارچه است. (یاسبانی، چشمی، پيله فروش، ۱۳۹۶: ۲۸۵)

۴.۵ : نقش رویکرد سیستمی در کارآمدی نظام سیاسی و حکمرانی خوب :

تا زمانی که نهاد دولت به عنوان یک کل به هم پیوسته و مرتبط مورد توجه قرار نگیرد، به طور طبیعی به صورت مجموعه ای از اجزای بدون ارتباط یا ارتباط رقیق هر چند در کنار هم دیده می شوند و این نظام سیاسی فاقد بهره وری و کارآمدی [لازم] می شود و امکان اختلاف میان اهداف، وظایف و مأموریت آنها اجتناب ناپذیر خواهد بود. تجهیز به تفکر سیستمی امکان رسیدن به کارآمدی را افزایش می دهد و فضای

اداره کشور را فضای سیستمی می‌کند؛ به صورتیکه ارتباط هر سیستمی با زیر سیستم ها و فرا سیستم مشخص و زمینه تعارض و واگرایی به شدت کاهش پیدا می‌کند (موسوی، واعظی، ۱۳۹۲: ۱۱). تنظیم‌گری و هماهنگی از کارکردهای مهم حکمرانی خوب است و تحقق آن نیز از طریق ساختار و سیستم کارآمد امکان پذیر می‌شود.

۵.۵ نقش سیاست، فرهنگ سیاسی در عملکرد صندوق توسعه ملی

هر نظام سیاسی مبتنی بر یکسری بنیان‌های نظری است که در حکم علت پیدایش یا اندیشه بنیادین تأسیس دولت به شمار می‌روند و ریشه در باورها، ارزش‌های بنیادین، آرمان‌ها، منافع، ایدئولوژی، فرهنگ سیاسی و... مردم آن دارند (چیلکوت، ترجمه: بزرگی، طیب، ۱۳۹۱: ۷۲). به طور مشخص‌تر، بُعد ایده‌ای شامل ایده حاکمیت، تئوری‌ها و سازوکارهای نظری اداره جامعه توسط نظام حاکم است (ره‌پیک، زمانی، ۱۳۸۹: ۱۳)، که با تعابیر مختلفی چون: «ایدئولوژی»، «قواعد تشکیل دهنده حاکمیت» و حتی «هویت ملی» از آن تعبیر شده است (عبدالله‌خانی، ۱۳۸۳: ۱۶۳، ۱۶۲، ۱۶۱، ۱۴۵؛ نقل از مقاله قیصری، قربانی، ۱۳۹۴: ۱۳۶). سیاست و حکومت نقطه پیوند فرهنگ سیاسی و حکمرانی خوب است. حکمرانی خوب در درون یک نظام سیاسی معنا می‌یابد هر چند که در تحقق آن علاوه بر دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی نیز مشارکت دارند. به عبارت دیگر حکمرانی خوب در ارتباط با دولت و نظام سیاسی موضوعیت پیدا می‌کند. از سوی دیگر فرهنگ سیاسی نیز پیوستگی دائمی با نظام سیاسی داشته و عنصری مهم و اثرگذار در آن محسوب می‌شود. آن چنانکه فرهنگ سیاسی عامل مهمی در تعیین ماهیت توزیع قدرت سیاسی انگاشته شده که نگرش‌ها و ارزش‌های جامعه در مورد سیاست را مشخص می‌کند. بانک جهانی نیز به آن اذعان دارد که برای تحقق حکمرانی خوب باید ظرفیت‌های آن فراهم باشد و بخش عمده‌ای از این ظرفیت‌ها در بستر سیاست و مخصوصاً در حوزه فرهنگ سیاسی وجود دارد (شریف‌زاده، قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۱۰۸؛ به نقل از مقاله: حشمت‌زاده، حاجی‌یوسفی، طالبی، ۱۳۹۶: ۷).

با این مقدمه که بیان گردید و همانطور که در ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تصریح شده اموال و دارایی‌های صندوق توسعه ملی متعلق به دولت جمهوری اسلام ایران و در حقیقت یک مجموعه یا شرکت دولتی محسوب می‌شود. می‌توان گفت موضوع سیاست و فرهنگ سیاسی بر کارآمدی و عملکرد مطلوب صندوق توسعه ملی همچون دیگر اجزای حاکمیتی تأثیرشگرفی دارد.

[بعنوان نمونه یکی از چالش‌های مهمی که در ناکارآمدی صندوق تأثیر دارد نظام انتخاباتی ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی است]. در ایران به گونه‌ای است که دولت‌ها افق زمانی چهارساله دارند و مصلحت سیاسی آنها ممکن است، حداکثر استقاده از عایدات نفتی را اقتضا کند. دولت‌ها از این طریق سعی می‌کنند ضمن تامین نیازهای مالی روزافزون بودجه، رضایت مردم و گروه‌های ذی‌نفوذ در حاکمیت را جلب کنند و رأی بیشتری برای دوره بعدی به دست آورند. [نمونه دیگر تأثیر سیاست بر صندوق این است که] در قانون اساسی اختیار بررسی برنامه‌ها و بودجه‌ها به مجلس شورای اسلامی داده شده است. مجلسی که با نظام انتخابات اکثریتی و عموماً تک‌حوزه‌ای شکل می‌گیرد. این مجلس، مایل است دخالت بیشتری در تصمیمات اقتصادی و دولت داشته باشد و نمایندگان تلاش می‌کنند لوایح بودجه را بر اساس بیشترین برخورداری مردم ساکن در حوزه نمایندگی خود تصویب کنند... بنابراین، پیش از آنکه به منافع ملی وفادار باشند به منافع محلی وفادارند. نمایندگان معمولاً عامل فشار بر دولت و سازمان برنامه برای افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی، هزینه‌ها و یارانه‌ها هستند. (پاسبانی، چشمی، پیله‌فروش، ۱۳۹۶: ۲۸۴) با این توصیف با تغییرات هوشمندانه در قوانین انتخاباتی و اصلاح رویه‌های سیاسی موجود که نیازمند پیش‌زمینه‌هایی همچون وجود فرهنگ سیاسی متعالی در حوزه سیاسی کشور، همگرایی ملی و ایجاد اراده فراجنبی، می‌توان به اثربخشی صندوق در اقتصاد ملی امیدوار بود. گرچه علاوه بر اصلاح

نهاد های سیاسی مورد اشاره توجه به سایر متغیرهای موثر بر موفقیت صندوق های نفتی از جمله اصلاح قوانین مربوط به وظایف و فعالیت آن، اصلاح نظام بودجه ریزی و تقویت نظارت مالی ... ضرورت دارد.

۶.۵. بهینه سازی صندوق توسعه ملی در برنامه هفتم توسعه

صندوق توسعه ملی همیشه با این سؤال روبرو بوده است که اولویت های توسعه ای صندوق چیست؟ باتوجه به درخواستهای متعدد وزرا و استانداران از صندوق به منظور استفاده از منابع برای تأمین مالی طرح های مختلف در مناطق مختلف از یک سو و پایبندی به ضوابط و مقررات صندوق و تطبیق اولویت ها و طرح ها با برنامه ششم و سیاست های اقتصاد مقاومتی از سوی دیگر، به نظر می رسد اولویت ها و فعالیت های توسعه ای عنوان شده در نظامنامه صندوق باید همسو با برنامه هفتم توسعه و سیاست های اقتصاد کلان توسط صندوق پیشنهاد گردد. در خصوص وظایف بانکها به مقایسه مصوبات هیأت امنای حساب ذخیره ارزی و مصوبات هیأت امنای صندوق توسعه ملی (نظامنامه) پرداخت و اعلام داشت پس از دو دهه از تأسیس حساب ذخیره ارزی، وظایف بانک ها تغییری نداشته داشته است. بررسی توجیه فنی طرح ها، احراز کفایت بازدهی طرح، انعقاد قرارداد مالی، نظارت بر پیشرفت طرح ها، اعتبار سنجی و ... در حساب ذخیره ارزی بر عهده بانک ها بوده است و پس از گذشت دو دهه و در سال ۱۴۰۰ نیز هنوز هم در مصوبات هیأت امنای صندوق توسعه ملی این وظایف بر عهده بانک ها می باشد. عدم تعریف ویژگی های جدید و دقیق در وظایف بانکهای عامل، ممکن است منجر به تکرار نتیجه حساب ذخیره ارزی شود، زیرا یک قاعده بر هر دو نهاد اعمال شده است و به همین دلیل نیز دستاورد و کارنامه یکسانی بروز خواهد نمود. اگر صندوق توسعه ملی امروز نقش خود را به درستی در برنامه هفتم تبیین ننماید (یا همانند سنوات گذشته بصورت حداقلی به این موضوع توجه شود) در طول سنوات (تحریمی/ غیرتحریمی) دولت به دلیل کسری بودجه باز هم به سراغ صندوق خواهد آمد. (ساعد، ۱۴۰۰)

هیأت عامل صندوق باید در شورای پول و اعتبار و شورای اقتصاد که تصمیمات مهمی در آن گرفته می شود و در شورای عالی سیاست گذاری، جایگاه مشخصی برای صندوق در نظر بگیرد. همچنین با ایجاد معاونت پارلمانی در صندوق، به منظور حضور مستمر در مجلس و مذاکره با نمایندگان و توجیه ایشان نسبت به تدوین قوانینی که بصورت مستقیم یا غیرمستقیم فعالیت های صندوق را تحت تأثیر قرار می دهد نظرات مربوطه را ارائه نماید و از تصویب مفاد و قوانینی که مغایر با اهداف یا رسالت و فعالیت های صندوق جلوگیری نماید. (ساعد، ۱۴۰۰)

۷.۵. نقش فرآیند خط مشی گذاری عمومی در کارآمدی دولت و صندوق توسعه ملی

خط مشی صرفاً «تصمیم» نیست، بلکه «فرآیندی» که در بر گیرنده تمام اقداماتی است که از زمان احساس مشکل شروع می شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط مشی ختم می گردد". فرآیند خط مشی گذاری عمومی مجموعه ای متعامل از فعالیت ها و اقداماتی است که با شناسایی مسائل عمومی، ایده ها و اولویت های دولت را در حالت های مختلف برای افراد یا مراجع تصمیم گیرنده تعیین نموده و بوسیله آنها معین می کند که کدام گزینه و چه وقت باید به یک اقدام عملی تبدیل شود". این فرآیند پیچیده دربرگیرنده حداقل چهار گروه متغیر؛ حوادث و رویدادهای عمومی، بازیگران (از جمله بازیگران رسمی مانند قوای سه گانه و بازیگران غیر رسمی مانند احزاب و یا گروه های ذینفع)، مجریان خط مشی ها و تصمیمات و اقدامات مورد نظر است (دانش فرد، ۱۳۹۲؛ به نقل از مقاله: گل دار، امیری، قلی پور سوته، معظمی، ۱۳۹۶: ۸۴). این [تصمیمات] و اقدامات در قالب اسناد و قوانین بالا دستی به عنوان سیاست های قابل اجرا در حکمرانی خوب بروز می یابد. از این جهت خط مشی گذاری مطلوب (بدون مداخلات غیر معمول و آسیب های خط مشی گذاری) نقش اساسی در حکمرانی خوب دارد (طهماسب کاظمی، ۱۳۹۵: ۸۷).

توسعه یافتگی محصول خرد جمعی، کار گروهی، همگرایی و تفاهم میان دولت پاسخگو، مردم، نهادهای مدنی و بخش خصوصی است. به بیانی دیگر محصول تفکر منظوم، نگاه سیستمی، انضباط جمعی و قاعده مند بودن جامعه است. ایجاد توسعه مطلوب مستلزم مشارکت نهادهای مردمی، انجمنهای صنفی و تخصصی، نخبگان، صاحب نظران و دانشگاهیان در فرآیند برنامه توسعه ای است. صندوق توسعه ملی برای تحقق اهداف و تجلی اولویت های خود در قالب احکام برنامه هفتم توسعه ضروری است که حضور و مشارکت فعالانه ای در تدوین برنامه داشته باشد.

طی سنوات گذشته صندوق توسعه ملی، در زمان تدوین برنامه های توسعه و یا تدوین بودجه سنواتی، ورود مؤثری نداشته است [لذا] صندوق باید در مراجع تصمیم گیری با حضور فعالانه و مستمر، حقوق خود را به درستی مطالبه نماید. (ساعدی، ۱۴۰۰)

نتیجه گیری:

در پژوهش حاضر این سوال مطرح گردید که؛ "آیا نظارت کارآمد مالی بر عملکرد صندوق توسعه ملی و بهینه سازی آن در برنامه هفتم توسعه نقش مؤثری دارد؟"؛ برای پاسخ به این سؤال، مفاهیم نظارت مالی، کارآمدی، حکمرانی مطلوب و با رویکرد اسلامی مردم سالاری دینی و شاخصه های آنها، آسیب شناسی سه دستگاه متولی نظارت مالی شامل: سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور و سازمان حسابرسی، صندوق توسعه ملی، برنامه های توسعه و نقش نظارت مالی کارآمد بر صندوق توسعه ملی با روش توصیفی - تحلیلی مورد بررسی قرار گرفت. نتایج حاکی از آن است که دستگاه های نظارت مالی با داشتن فرصت ها و نقاط قوت (در دیوان محاسبات کشور دارای ویژگی رسیدگی شبه قضایی و تعقیبی به گزارشات خود می و بهره گیری از ابزار حسابرسی عملکرد و در سازمان بازرسی کل کشور با ایفای نقش آمبودزمان در حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوءجریانهای اداری و با هدف ایجاد عدالت در دستگاه های اداری و جلب مشارکت مردمی در امر نظارت همگانی و در سازمان حسابرسی با استاندارد سازی فعالیت های مالی) و چالش ها؛ در حوزه ساختاری، نیروی انسانی و قوانین می باشند. در عین حال در مجموع با توجه به بضاعت موجود اقدام به نظارت و حسابرسی می کنند و از این جهت نقش نظارتی خود را (با در نظر گرفتن چالش های درون و بیرون از سیستم نظارتی) به نحوی در جلوگیری از فساد و انحراف از سیاست ها، برنامه ها، اهداف، قوانین و مقررات در خصوص صندوق توسعه ملی دارند. باید توجه داشت که تنها نظارت کارآمد نیست که در موفقیت صندوق مزبور تأثیر دارد بلکه عوامل و متغیرهای متعددی بر عملکرد آن تأثیر می گذارند. چالش های «سیاسی» مهمی که در ناکارآمدی صندوق تأثیر دارد، نظام انتخاباتی ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی است. دولت ها با توجه به مدت چهار ساله فعالیت خود، با استفاده از عایدات نفتی اقدام به جلب رضایت مردم و کسب آراء بیشتر برای دوره بعدی انتخابات می کنند. نمونه دیگر تأثیر سیاست بر صندوق این است که در قانون اساسی اختیار بررسی برنامه ها و بودجه ها به مجلس شورای اسلامی داده شده است، مجلسی که با نظام انتخابات اکثریتی و عموماً تک حوزه ای شکل می گیرد، تلاش می کنند لوائح بودجه را بر اساس بیشترین برخورداری مردم ساکن در حوزه نمایندگی خود تصویب کنند و بجای توجه به منافع ملی، منافع محلی خود را مد نظر قرار می دهند.

چالش دیگر این است که در سال های گذشته صندوق توسعه ملی، در زمان تدوین برنامه های توسعه و یا تدوین بودجه سنواتی، ورود مؤثری نداشته است لذا صندوق باید در مراجع تصمیم گیری با حضور فعالانه و مستمر، حقوق خود را به درستی مطالبه نماید و برای تحقق اهداف و تجلی اولویت های خود در قالب احکام برنامه هفتم توسعه حضور و مشارکت فعالانه ای داشته باشد. همچنین ضرورت دارد صندوق در شورای پول و اعتبار، شورای اقتصاد و شورای عالی سیاست گذاری، جایگاه مشخصی را برای صندوق در نظر بگیرد و با حضور مستمر در مجلس و مذاکره با نمایندگان در تدوین قوانینی که بصورت مستقیم یا

غیرمستقیم فعالیت های صندوق را تحت تأثیر قرار می دهد نظرات خود را ارائه نماید. درخصوص آسیب شناسی صندوق توسعه ملی علاوه بر چالش های پیش گفته، مواردی چون «عدم وجود شفافیت کافی»، «وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی»، «عدم توجه به کیفیت سرمایه گذاری با استفاده از منابع صندوق»، «نقض قواعد مالی» و «عدم استقلال لازم» به عنوان مهمترین نارسایی این صندوق مطرح شده است.

سخن آخر اینک: نظارت مالی؛ کارکرد و بعدی از ابعاد و کارکردهای دولت به معنی عام و حکمرانی مطلوب است. کارآمدی نظارت مستلزم کارآمدی دولت از نظر ساختار سازمانی، نظام اداری، حاکمیت، حکومت، مردم سالاری دینی، دولت، جامعه مدنی، بخش خصوصی، سیاستگذاری و فرهنگ سیاسی و در مجموع تحقق حکمرانی متعالی است. بنا به مراتب؛ نظارت مالی زمانی می تواند تأثیرگذاری مطلوبی داشته باشد که دولت در معنای عام در تمام ارکان حاکمیتی و نظام سیاسی خود وفق شاخص های کارآمدی و حکمرانی متعالی عمل نماید.

پیشنهادات:

۱. نگاه سیستمی به مدیریت اقتصاد کشور (ایجاد فرماندهی واحد اقتصادی)؛
۲. حضور فعال هیأت عامل صندوق در شورای پول و اعتبار، شورای اقتصاد و در شوراهای سیاستگذاری؛
۳. رعایت اصل حاکمیت قانون- اصل قانون مداری در برخورد با حوزه اقتصادی (شاخصه ساختار حقوقی)؛
۴. تأکید بر سرمایه های انسانی و اجتماعی (شاخص کارگزار)؛
۵. شایسته گزینی، شایسته پروری و شایسته سالاری (شاخص کارگزار و شفافیت)؛
۶. تقویت نظارت و کنترل (شاخصه نظارت و کنترل)؛
۷. تأکید بر اجرایی کردن شاخص های کارآمدی و حکمرانی مطلوب و اسلامی؛
۸. مد نظر قرار گرفتن شاخص های توسعه اسلامی (رسیدن به اهداف متعالی انسانی و رفاه هر دو جهان)؛
۹. توجه به معیارهای «نظریه وابستگی» و «اقتصاد مقاومتی» (خود کفایی و توسعه از درون)؛
۱۰. به منظور بهبود عملکرد صندوق توسعه ملی در برنامه هفتم توسعه کشور پیشنهاد می شود: واجد ویژگی هایی نظیر «تمرکز بر مسائل و اولویتهای اساسی کشور»، «قابلیت اجرا شدن در دوره مورد نظر»، «آرزو محور نبودن و تناسب داشتن با منابع، ظرفیت ها و محدودیت های کشور»، «توجه بایسته به ملاحظات آینده شناختی» و «شفافیت» باشد.

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

اول: کتب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰) مبانی سیاست، جلد اول، چاپ ششم، تهران: توس
۲. آندره دو میشل و پی یر لالومی یر (۱۳۷۶)، حقوق عموم، ج ۱، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران
۳. استرمن، جان دی (۱۳۹۵)، "پویایی شناسی کسب و کار: تفکر سیستمی و مدل سازی برای جهانی پیچیده"، ترجمه کوروش برارپور، بنفشه بهزاد و لاله رضایی عدل، تهران: انتشارات سمت
۴. امامی، محمد (۱۳۸۴)، بودجه از تنظیم تا کنترل، جلد اول، تهران: انتشارات سمت

۵. الوانی، سید مهدی (۱۳۷۹)، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران، انتشارات سمت
۶. بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، "مسائل حقوق اساسی"، انتشارات شرکت سهامی انتشار
۷. پروین، خیرالله، (۱۳۹۳)، "مبانی حقوق عمومی"، تهران: چاپ دوم، انتشارات سمت،
۸. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۷)، "جامعه در قرآن"، قم: مرکز نشر اسراء.
۹. چیلکوت، رونالد (۱۳۹۱)، "نظریه های سیاست مقایسه ای"، ترجمه وحید بزرگی، علیرضا طیب، چاپ چهارم، تهران: نشر رسا
۱۰. حسنی، محمدحسن، نو سازی از دیدگاه امام خمینی (ره)، نشر موسسه چاپ و نشر عروج، ۱۳۸۵
۱۱. خمینی، روح اله، "تحریر الوسیله"، جلد چهارم، سال ۱۳۶۹، تهران: انتشارات امیر کبیر
۱۲. ساعد وکیل، امیر، عسکری، پوریا، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، انتشارات مجد، چاپ چهارم، ۱۳۹۱، ص ۱۷۷
۱۳. سریع القلم، محمود، توسعه، جهان سوم و نظام بین الملل، تهران، سفیر، ۱۳۷۵
۱۴. سیف زاده، سید حسین (۱۳۷۳)، "نظریه های مختلف درباره راههای گوناگون نو سازی و دگرگونی سیاسی"، تهران: نشر قومس
۱۵. دانش فرد، کرم الله (۱۳۹۲)، "مبانی خط مشی گذاری عمومی"، نشر نیاز دانش، چاپ اول
۱۶. ذولعلم، علی (۱۳۸۷)، "تجربه کارآمدی حکومت ولایتی"، چاپ پنجم، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی
۱۷. راسخ محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، دراک، ۱۳۹۰
۱۸. رضائیان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران، سمت، ۳۹۴،
۱۹. عابد جعفری، حسن و کیمیایی، علیرضا (۱۳۷۶)، فرهنگ جامع مدیریت، تهران: انتشارات اندیشه خلاق ثامن الحجج ع
۲۰. عبدالله خانی، علی (۱۳۸۳)، "نظریه هایی امنیت"، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران
۲۱. عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم، "نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری"، سال ۱۳۸۹، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
۲۲. عمید زنجانی، عباسعلی، "مبانی حقوق عمومی"، جلد اول، سال ۱۳۸۴، تهران: انتشارات امیر کبیر
۲۳. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، "بایسته های حقوق اساسی"، تهران، چاپ بیست و یکم، نشر میزان
۲۴. گلریز، حسن (۱۳۸۶)، "فرهنگ توصیفی لغات و اصطلاحات علوم اقتصاد، مرکز آموزش بانکداری
۲۵. لاریجانی، محمد جواد (۱۳۷۴)، "حکومت و مباحثی در مشروعیت و کارآمدی"، تهران انتشارات سروش
۲۶. لک زایی، نجف (۱۳۸۷)، "درآمدی بر مستندات قرآنی فلسفه سیاسی امام خمینی"، قم، انتشارات بوستان کتاب
۲۷. مرکز مالمیری، احمد، (۱۳۸۵)، "حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی و برداشت ها)"، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
۲۸. منتسکیو، شارل دو (۱۳۷۰)، "روح القوانین"، ترجمه و نگارش علی اکبر مهدی، مقدمه و تصحیح و تعلیقات از محمد محمد پور، امیرکبیر، ویراست دوم، چاپ نهم.
۲۹. هینز، جفری (۱۳۹۳)، "مطالعات توسعه". چاپ دوم، مترجم رضا شیرازی و جواد قبادی، تهران، نشر آگه.
۳۰. هیوز، آن (۱۳۸۸)، "مدیریت دولتی نوین"، ترجمه سید مهدی الوانی، تهران، مروارید

دوم: پایان نامه ها

۱. آقا بزرگی، رضا حاجی: «ماهیت حقوقی نظارت سازمان بازرسی کل کشور»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، ۱۳۹۴

۲. بهادری، علی، روابط میان قوا در حقوق اساسی ج.۱.۱ با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹
۳. حسینی گاریزی، سید محمد؛ «نظارت مالی در جمهوری اسلامی ایران، آسیب ها، راهکارها»، پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران مهرماه ۱۳۹۱
۴. دلیلی دیدار، محمد تقی، «نظارت قوه قضاییه از طریق سازمان بازرسی کل کشور»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، سال ۱۳۸۸
۵. رامزی، شاهرخ، «شناسایی و ارزیابی عوامل مؤثر بر توان (بهره) اجرائی دستگاههای نظارتی بخش دولتی»، رساله دکتری مدیریت استراتژیک دانشگاه تهران پردیس ارس، ۱۳۹۲
۶. رضائی مقدم، الهکرم، «بررسی مقایسه‌ای مکانیسم‌های نظارت بر اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با آمریکا و روسیه و تأثیر آن بر چرخه سیاستگذاری در کشور های یاد شده»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد سیاست‌گذاری دانشگاه تهران ۱۳۹۰
۷. شفیع سردهشت، جعفر، «الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تاکید بر ایران»، رساله دکترای تخصصی رشته حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۴
۸. شیخ عباسی، حیدر، «نظام نظارت مالی ایران و آمریکا با محوریت دیوان محاسبات»، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت نظارت و بازرسی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۶.
۹. ضیائی، «پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی با عنوان: نقش سیستم‌های نظارت و بازرسی (آمیود زمان) در توسعه مردم سالاری»، ۱۳۸۹، دانشگاه تهران.
۱۰. عامری، زهرا، «نظارت سیاسی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با تطبیق در اندیشه علوی (با تاکید بر نهج‌البلاغه)»، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۹۳
۱۱. عیسی خانی، محمد، «طراحی ساختار مطلوب نظارت بر نهادهای مالی در ایران»، رساله دکترای رشته مدیریت مالی، دانشگاه تهران - پردیس بین المللی کیش، ۱۳۹۵
۱۲. کرمشاهی، صبریه، «بررسی کارآمدی مجلس شورای اسلامی در حوزه نظارت»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۱۳۸۵
۱۳. کریمیان، محمد وزین، «سنجش تناسب ساختار سازمانی دادگستری جمهوری اسلامی ایران، در بخش دادگاه های عمومی با مقتضیات محیطی و تشخیص مدل مناسب»، دکترای تخصصی رشته مدیریت دولتی دانشگاه تهران - پردیس فارابی، سال ۱۳۸۵
۱۴. گاریزی، سیدمحمد حسینی، «نظارت مالی در جمهوری اسلامی ایران، آسیب‌ها و راهکارها»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۱۳۹۱
۱۵. ملکوتی هشتجین، سیدحسین، «نظارت قضائی بر قانونمندی اعمال اداری؛ مطالعه تطبیقی در نظام حقوقی انگلیسی و ایران»، رساله دکتری در رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران،
۱۶. میرمحمدی، سید محمد، «طراحی ساختار مطلوب نظارت اداری جمهوری اسلامی ایران»، رساله دکترای رشته مدیریت، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ۱۳۷۷

سوم: مقالات

۱. اخوان کاظمی، بهرام، (۱۳۸۹) «اهداف و کارکرد های نظارت در نظام سیاسی اسلام، جستارهای سیاسی معاصر، سال اول، شماره دوم.
۲. اکبری، فیض اله؛ کوکی سقس، فاطمه؛ محمودی، محمود؛ عرب، محمد، (۱۳۸۶) «تعیین میزان تحقق اهداف برنامه تحول اداری در دانشگاه های علوم پزشکی کشور»، طرح پژوهشی، دانشگاه علوم پزشکی تهران.
۳. امامقلی پور، سارا، آسمانه، زهرا، (۱۳۹۴) شاخص حکمرانی در اسلام و تاثیر آن بر بروندهای سلامت در ایران»، فصلنامه علمی - ترویجی اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره پانزدهم.
۴. بابا جانی، جعفر، قربانی زاده، وجه الله، ایمانزاده، پیمان؛ الگویی برای استقرار نظام حسابرسی عملکرد در نهاد های در نهادهای بخش عمومی ایران، نشریه حسابرسی، سال نوزدهم، شماره ۷۶، ۱۳۹۸

۵. بردبار، غلامرضا، ضرابی زاده، شیما، صالحی طاهر، (۱۳۹۷) "ارائه الگوی حکمرانی خدا مدار"، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت اسلامی، سال ۲۳، شماره ۲
۶. بذپاش، رئیس دیوان محاسبات کشور، روز نامه دنیای اقتصاد - شماره روزنامه ۵۴۳۳، چهارشنبه ۳۱ فروردین ۱۴۰۱
۷. پاداش زیوه، حمید، خدایانه، بهمن، (۱۳۹۴) "برآورد تأثیر شاخص های حکمرانی خوب بر اقتصاد دانش بنیان در کشورهای منتخب"، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه و بودجه، سال بیستم شماره ۳.
۸. حشمت زاده، محمدباقر؛ حاجی یوسفی، امیر محمدعلی؛ طالبی، محمد، (۱۳۹۶) "بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران"، فصلنامه جستار های سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره اول.
۹. حضوری، مصطفی، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم نظارت»، مرکز تحقیقات شورای نگهبان (دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی)، شماره ۱۳۹۲۰۰۸۰، تاریخ ۱۳۹۲/۹/۳۰
۱۰. خاکزاد شاهاندشتی، محسن؛ «بررسی تطبیقی نظارت قضایی بر تعیین منابع درآمدی شهرداری در ایران و انگلستان»، فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، سال سوم، شماره ۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۴
۱۱. خیری، نصیبه، محمدی، زهرا؛ «بررسی مسایل روز اقتصادی - صندوق توسعه ملی»، معاونت اتاق بزرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، آبان ماه ۱۳۹۸
۱۲. دارا، جلیل، خاکی، محسن، (۱۳۹۶) "کارآمدی و تداوم نظام مردم سالار دینی از منظر سرمایه اجتماعی، فصلنامه علمی مطالعاتی انقلاب اسلامی، دانشگاه معارف اسلامی، دوره ۱۴، شماره ۵۱
۱۳. دباج، سروش، نفری، ندا، (۱۳۸۸) "تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب"، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۹.
۱۴. رضایی، حسن و همکاران (۱۳۹۷) طراحی و تبیین مولفه ها و شاخص های اساسی حکمرانی اسلامی، مرکز پژوهش های استراتژیک ریاست جمهوری، مرجع دانش (civilica).
۱۵. رضائی، علیرضا؛ مقاله: «شاخصه های توسعه از منظر اسلام، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و امام خمینی»، نشریه معرفت سیاسی، سال دوم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۸۹
۱۶. ریاحی، بهروز، نصرتی، علی رضا (۱۳۹۶) "نگرش سیستمی در تدوین راهبردهای باز مهندسی ساختار نظام اداری کشور"، فصلنامه پژوهشی مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی، سال اول، شماره ۳.
۱۷. رئیسون، محمد رضا، عباسپور، عباس، رحیمیان، حمید، خورسندی طاسکوه، علی، برزویان شیروان، صمد، (۱۳۹۷) واکاوی مولفه های ساختار سازمانی دانشگاه های علوم پزشکی در گذار به دانشگاه نسل سوم"، مجله علمی دانشگاه علوم پزشکی بیرجند، دوره ۲۵، ویژه نامه آموزش پزشکی.
۱۸. ره پیک، سیامک، زمانی، علی اکبر (۱۳۸۹)، "امنیت داخلی جمهوری اسلامی ایران در چشم انداز ۱۴۰۴، ابعاد، شاخص ها و راهکارها"، پژوهشنامه نظم و امنیت انتظامی، پاییز ۱۳۸۹ شماره ۱۱.
۱۹. صیغوری، بتول و تقوی، رامین؛ «آسیب شناسی برنامه های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری»، ماهنامه آفاق علوم انسانی، شماره بیست و دوم، بهمن ماه ۱۳۹۷
۲۰. ستاری، سجاد، (۱۳۹۰-۱۳۹۴) پارادایم قدرت به مثابه رهیافت نظری جدید و جایگزین نظریات "دولت" و "نظام سیاسی"، پژوهشگاه علوم سیاسی، تابستان ۱۳۹۰ شماره بیست سوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، شماره ۲۲
۲۱. سایبانی، علیرضا، جعفری، زهرا، "جایگاه نظارت مالی در قانون اساسی و بررسی آن در آرای شورای نگهبان"، ماهنامه پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۱۷، اردیبهشت ۱۳۹۶
۲۲. ساعدی، علیرضا عضو سابق هیأت عامل صندوق توسعه ملی؛ نقش فعال "صندوق توسعه ملی" در تبیین برنامه هفتم توسعه کشور سومین نشست تخصصی-علمی "صندوق توسعه ملی" با موضوع "صندوق توسعه ملی و برنامه هفتم توسعه کشور" ۱۴۰۰
۲۳. شاه آبادی ابوالفضل، جامه بزرگی، آمنه (۱۳۹۲) "نظریه حکمرانی خوب از دیدگاه نهج البلاغه"، فصلنامه پژوهشنامه نهج البلاغه، سال اول، شماره ۲.
۲۴. شفیعی، سعیده و مرعشی علی آبادی، سارا، «چالش های پیش روی مدیریت صندوق در برنامه پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰)»، فصلنامه راهبرد اقتصادی، سال اول، شماره دوم، پاییز ۱۳۹۱

۲۵. شریف زاده، فتح و رحمت الله قلی پور (۱۳۸۲) "حکمرانی خوب و نقش دولت"، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم
۲۶. طهماسب کاظمی، بهروز (۱۳۹۵) "نگرشی نوین در تبیین نظری حکمرانی و توصیف ویژگی های ج. ا. ا."، نشریه علمی پژوهشی مدیریت فردا، سال پانزدهم.
۲۷. عربیان، اصغر، «رسیدگی شبه قضائی در دیوان محاسبات کشور چالشها و فرصتها»، دانش حسابرسی دوره جدید، سال یازدهم، شماره ۴، بهار ۱۳۹۰
۲۸. عسگری ساجدی، محمد (۱۳۸۴) "تاثیر توسعه نهادهای سیاسی بر تحول نظام اداری"، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۶۱.
۲۹. قیصری، نورالله، قربانی، مصطفی، (۱۳۹۴) "کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ مدلی برای سنجش و ارزیابی"، فصلنامه دانش سیاسی، شماره ۳.
۳۰. کریمیان، محمد وزین، "ساختار قانونی نظارت و بازرسی"، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی پژوهشی نظارت و بازرسی، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، سال ۱۳۸۰
۳۱. کلانتری، ابراهیم (۱۳۹۳) فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، مقاله کارآمدی نظام سیاسی مبتنی بر نظریه ولایت فقیه و ابزارهای آن، دوره ۴۴، شماره ۳.
۳۲. کمالی، یحیی، (۱۳۸۸) حکمرانی خوب چیست؟؛ ترجمه: فصلنامه تدبیر شماره ۶.
۳۳. گرجی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۹۰) "ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی"، فصلنامه حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۱، شماره ۲.
۳۴. لیبست، سیمور مارتین، (۱۳۷۴) "مشروعیت و کارآمدی"، ترجمه رضا زبیب، فرهنگ توسعه، شماره ۱۸
۳۵. مبارک، اصغر، آذریبوند، زیبا، (۱۳۸۸) "نگاهی شاخص های حکمرانی خوب از منظر اسلام و تأثیر آن بر رشد اقتصادی"، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال نهم، شماره ۳۶
۳۶. محسنی، عباس و رشید اصلانی، مسئولیت محاسباتی و نظارت های مالی و عملیاتی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲
۳۷. محمودخانی، مهناز و احمدی، ریحانه، (۱۳۹۷)، حسابرسی عملکرد با تأکید بر بخش عمومی، نشریه پژوهش حسابداری، دوره ۸، شماره ۲
۳۸. مشبکی اصفهانی، اصغر و جمالی، حسن، (۱۳۸۹) "بهبود نظام اداری، به سمت خصوصی سازی و عدم تمرکز"، نشریه تدبیر، شماره ۲۱۶
۳۹. معمارزاده طهران، غلامرضا؛ نجفی، مهناز، (۱۳۹۶) "شناسایی عوامل اثر گذار بر تحول سلامت اداری، مجله مدیریت و توسعه و تحول، شماره ۳۰.
۴۰. موسوی، سید غلامرضا؛ واعظی، احمد، (۱۳۹۲) "نگرش سیستمی و مسئله کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ظرفیت های نهاد ولایت"، فصلنامه علمی پژوهشی علوم سیاسی دانشگاه باقر العلوم (ع)، شماره ۶۴.
۴۱. موسی خانی، محمد، (۱۳۸۰) "نظارت و کنترل با کدام رویکرد؟ روند گرایی یا نتیجه گرایی"، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی
۴۲. ناظمی اردکانی، محمد، (۱۳۹۱) "حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی"، نشریه، راهبرد توسعه، شماره ۳۱
۴۳. هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۸۸-۱۳۸۹) "حقوق اساسی تطبیقی"، تقریرات دوره کارشناسی ارشد،
۴۴. هداوند، مهدی، (۱۳۸۴) "حکمرانی خوب توسعه و حقوق بشر"، نشریه حقوق اساسی، شماره چهارم.
۴۵. نخبه فلاح، افشین و کردستانی و غلامرضا، رحیمیان؛ نظام الدین؛ «شکاف بین وضع موجود و سطح مطلوب گزارش حسابرسی عملکرد از دیدگاه حسابرسان بخش عمومی»، دو فصلنامه علمی حسابداری دولتی، سال هشتم، شماره ۱ (پیاپی ۱۵)، پاییز و زمستان ۱۴۰۰
۴۶. یزداننسان، محمد و ایمانی، حمیدرضا؛ «بررسی حسابرسی عملکرد از دیدگاه حسابرسان دیوان محاسبات کشور»، مجله حسابداری سلامت، سال نهم، شماره اول، پیاپی ۲۳، بهار و تابستان ۱۳۹۹،

چهارم: قوانین

۱. قانون اساسی ج.ا.ا.
۲. قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور
۳. قانون محاسبات عمومی
۴. قانون تشکیل سازمان بازرسی
۵. اساسنامه سازمان حسابرسی

پنجم: سایت

۱. شبکه ملی مدارس؛ (ROSHD.IR).
۲. ویکی پدیا دانشنامه آزاد: <https://fa.wikipedia.org>
۳. (<https://bazresi.ir>)
۴. (<http://rc.mails.ir>)

ب: منابع انگلیسی

1. Austrian Development Agency (2011). Evaluation of the Austrian Development Cooperation (ADC) Gender Policy between 2004-2011. Federal Ministry for European and International Affairs and the Evaluation Unit of the Austrian Development Agency.
2. Almond, G. A and B. Pawell. (1992). Comparative Politics: A Worldview. New York: Harper Collins Publishers
3. Ernst, Dieter, & Hart, David. (2007). Governing the Global Knowledge Economy: Mind the Gap. Atlanta Conference on Science, Technology and Innovation Policy. Georgia Tech
4. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart & Lob, Pablo. (2002). Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01. World Bank Policy Research Working Paper, (2772)
5. Mirkamali SM, Rezaeian S. A Model for Classification and Study of Success Factors in International Collaborative Networks. Innovation Management Journal . 2015; 1 (4). [Persian]
6. M. Bevir, "Governance: A Very Short Introduction," Oxford University Press, Oxford, UK, 2013
7. M. Hufty, "Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF)," in Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives, 2011