

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی

محمد قاسم تنگستانی*

شماره صفحه: ۶۱-۹۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۱۹	نوع مقاله: پژوهشی
-------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

تعبیه نظام نظارت و بازرسی، از مشترکات اکثریت نظام‌های حقوقی محسوب می‌شود که به اشکال گوناگونی در کشورهای مختلف طراحی شده است. در نظام حقوقی ایران، دیوان محاسبات کشور (مرجع نظارتی خاص) و سازمان بازرسی کل کشور (مرجع نظارتی عام) دو نهاد نظارتی دارای جایگاه مبتنی بر قانون اساسی هستند که پایه‌های اصلی نظام نظارت بر دستگاه‌های دولتی را تشکیل می‌دهند. ضرورت ارتباط نظام‌مند و هماهنگی میان مراجع نظارتی به عنوان یک ضرورت حتمی و عقلی در طراحی نظام نظارت و بازرسی در کشور مبنای پژوهش حاضر است؛ امری که در قوانین و مقررات مربوط به دو مرجع نظارتی فوق، مورد توجه مقتضی قرار نگرفته است. این مقاله درصدد پاسخگویی به این پرسش‌هاست که آیا در نظام حقوقی ایران مجموعه نهادها و مراجع نظارتی، در ارتباط نظام‌مند با یکدیگر قرار دارند؟ آیا در این باره نظام حقوقی مشخصی وجود دارد یا هماهنگی میان آنها به ابتکارات عملی نهادهای فوق واگذار شده است؟ این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی ضمن اشاره به ضرورت هماهنگی و ارتباط نظام‌مند میان مجموعه نظام نظارتی، در ابتدا حدود صلاحیت‌های دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور را بررسی کرده و در نهایت به ارزیابی سازوکارهای هماهنگی و ایجاد ارتباط نظام‌مند میان مراجع نظارتی مزبور پرداخته است. براساس یافته‌های این پژوهش، به رغم تصویب مقرراتی درباره ایجاد هماهنگی میان مراجع نظارتی (به خصوص با ایجاد شورای دستگاه‌های نظارتی) سازوکار مذکور به دلیل مشخص نبودن حد و مرز دقیق وظایف مراجع یاد شده و نسبت آنها با یکدیگر و اکتفا به ایجاد صرفاً یک شورای خاص بدون فراهم کردن مقدمات مقتضی، به نتایج مورد نظر نائل نشده است.

کلیدواژه‌ها: نظارت؛ هماهنگی؛ تنظیم روابط؛ مراجع نظارتی

* استادیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی؛

Email: m.tangestani@khu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌ونهم، شماره یکصد و دوازدهم، زمستان ۱۴۰۱

doi: 10.22034/MR.2022.4768.4628

مقدمه

نظام‌های حقوقی متناسب با نوع برداشت از نظریه تفکیک قوا و ویژگی‌های نظام مربوط، ترتیبات خاصی را برای نظارت بر عملکرد قوا در نظر می‌گیرند. تمامی مقامات و نهادهایی که با کارویژه نظارت به وجود آمده‌اند و همچنین آنهایی که کارکردشان به صورت غیرمستقیم باعث کنترل نهادها و قوای حکومتی می‌شود، در کنار یکدیگر برای اهداف مشترکی فعالیت می‌کنند که از آن جمله می‌توان به کنترل قدرت و جلوگیری از سوءاستفاده از آن، فراهم کردن زمینه برخورد با تخلفات و ارتقای عملکرد و سلامت دستگاه‌های دولتی با ارزیابی منظم فعالیت‌های آنها اشاره کرد. گرچه مراجع مزبور در انجام وظایف خود به نحو مستقل عمل می‌کنند، اما این امر به معنای عدم ارتباط و همکاری میان آنها برای تحقق اهداف مشترکشان نیست. در صورت وقوع فساد یا تخلف در دستگاه‌های دولتی، علاوه بر محکومیت مرتکبان و مسئولان ذی‌ربط، نظام نظارتی نیز مورد انتقاد قرار می‌گیرد.

گسترده‌گی مراجع و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مشمول نظارت، پراکندگی جغرافیایی نهادهای مزبور و بالا بودن حجم و تنوع فعالیت‌های مشمول نظارت، نیل به اهداف مورد نظر از طراحی نظام نظارت را بدون همکاری و هماهنگی نظام‌مند مراجع نظارتی، غیرممکن کرده است. یکی از عوامل مؤثر در ارتقای کارآمدی نظام نظارت، نحوه تنظیم ارتباط نهادهای نظارتی با یکدیگر است. پرسش‌های اصلی مورد نظر از انجام پژوهش حاضر این است که آیا در نظام حقوقی ایران مجموعه نهادها و مراجع نظارتی، در ارتباط نظام‌مند با یکدیگر قرار دارند؟ آیا در این زمینه نظام حقوقی مشخصی وجود دارد یا هماهنگی آنها به ابتکارات عملی نهادهای فوق واگذار شده است؟ فرضیه آن است که به‌رغم وضع مقرراتی در مورد ایجاد هماهنگی میان مراجع نظارتی (به خصوص در سطح نهادی: با ایجاد شورای دستگاه‌های نظارتی) سازوکار مذکور به دلیل مشخص نبودن حد و مرز دقیق وظایف مراجع یاد شده و نسبت آنها با یکدیگر و اکتفا به ایجاد

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی — ۶۳

صرفاً یک شورای خاص بدون فراهم کردن مقدمات مقتضی، به نتایج مورد نظر نائل نشده است.

شایان ذکر است تاکنون پژوهش مستقلی درباره پرسش‌های فوق انجام نشده است، گرچه در برخی از پژوهش‌های انجام شده که حسب مورد در این مقاله مورد استناد قرار گرفته، به صورت کلی به موضوع فوق اشاره شده است. نقد وارد به پژوهش‌هایی که تاکنون در خصوص موضوع فوق انجام شده، این است که بدون یک نگاه جامع و کلان (هم از حیث حقوقی به خصوص حقوق اساسی و هم از نظر مدیریتی) اقدام به ارائه تحلیل و پیشنهاد کرده‌اند. در این نوشتار سعی شده است ضمن رعایت چارچوب‌های مذکور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با درک اقتضانات مدیریتی تنظیم روابط نهادهای نظارتی، به تحلیل موضوع پرداخته شود.

۱. ضرورت هماهنگی و ارتباط نظام‌مند نهادهای نظارتی در نظام حقوقی

یکی از مؤلفه‌های مدیریت در کنار برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و رهبری، کنترل و هماهنگی است (استیفن پی و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۰).^۱ اصل هماهنگی، گوهر مدیریت است. در انجام وظایف به هم پیوسته، ایجاد هماهنگی در سطوح فردی، گروهی، سازمانی و فراسازمانی، یک ضرورت راهبردی محسوب می‌شود. تا دهه ۱۹۵۰ میلادی، نظریه پردازان علوم مدیریتی، سازمان را سامانه بسته‌ای می‌دانستند که ارتباطی با محیط خود ندارد. نظریه سیستم‌ها، انقلابی بزرگ در خصوص ارتباط محیط و سازمان محسوب می‌شود؛ به نحوی که عملکرد پذیرفتنی به هم وابسته، در گرو ایجاد هماهنگی میان آنها در انجام وظایف به هم پیوسته است (بیکدلو و رهنورد، ۱۳۹۶: ۱۹ و ۴).

۱. برای مطالعه بیشتر رک. علی رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، چاپ بیستم، تهران، سمت، ۱۳۹۶ (فصل نهم از بخش اول).

هماهنگی^۱ فرایندی است که طی آن همه بخش‌های تشکیل دهنده یک کل برای کسب هدف مشترک ترکیب می‌شوند و دربردارنده تعاملات میان مشارکت‌کنندگانی هستند که تحقق اهداف مربوط را بدون تعامل و ارتباط با دیگران قابل حصول نمی‌دانند. با تفکیک میان هماهنگی در مقام وضع خط‌مشی‌های عمومی و اجرای آنها، لازم به ذکر است که در نظریه‌های کلاسیک اداره امور عمومی، تمرکز بر وجه اخیر بود. هماهنگی در اجرای خط‌مشی‌های عمومی از طریق سلسله‌مراتب سازمانی و تفکیک مشاغل و وظایف صورت می‌گیرد. در رویکرد نهادگرایی نوین، دستیابی به هماهنگی از طریق درک شبکه‌ای از تعاملات درون سازمانی و برون سازمانی محقق می‌شود. حال آنکه عمده پژوهش‌های مدیریتی انجام شده در خصوص موضوع فوق راجع به هماهنگی درون سازمانی است تا هماهنگی برون سازمانی. سازوکارهای هماهنگی شامل این موارد می‌شود: سازوکار سلسله‌مراتب، شبکه و بازار (شیخ‌الاسلام و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۹-۱۵).

در یک پژوهش انجام شده درباره توسعه پایدار، مشخص شده که یکی از موانع مهم در نیل به هدف فوق، عدم هماهنگی مناسب میان مراجع ذی‌ربط است. براساس یافته‌های پژوهش یاد شده، توسعه پایدار بدون وجود هماهنگی و انسجام عملی میان دستگاه‌های ذی‌صلاح مربوط که در پرتو فرهنگ جمع‌گرا و مشارکت‌جو و تفاهم و همکاری انجام وظیفه کنند، امکان ندارد. در گام اول هماهنگی باید روابط بین نهادها شفاف باشد (الوانی، بی‌تا). هدف از ایجاد مراجع نظارتی، کنترل انحراف‌های احتمالی در درون داده‌ها، فرایندها و برون داده‌های نظام‌های اجرایی در بخش‌های مختلف است تا از طریق ارائه بازخوردهای اصلاحی براساس شاخص‌ها و اهداف از پیش تعیین شده، ضمن فراهم کردن اطلاعات و آمار لازم برای تصمیم‌گیری مسئولان ذی‌ربط، اصلاحات لازم در ارکان نظام مربوط اعمال و از هدر رفتن منابع و امکانات پرهیز شود (شریفی، ۱۳۸۵: ۱۳۶).

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی — ۶۵

وقوع فساد در دستگاه‌های اداری ایران، واقعیتی انکارناپذیر است که ضرورت بررسی مجدد ساختارهای نظارتی را افزون کرده است. نهادهای نظارتی به‌رغم فعالیت‌هایی که تاکنون داشته‌اند، برخورد مناسبی با فساد انجام نداده‌اند و کارایی و اثربخشی لازم را نداشته‌اند (عبداللهی، ۱۳۸۵: ۱۶۹).

تعدد مراجع نظارتی یکی از واقعیت‌های نظام نظارتی در ایران است. اما آیا صرف تعدد مراجع یاد شده می‌تواند اهداف مورد انتظار از نظام نظارتی را محقق کند؟ از نظر برخی نویسندگان، تعدد مراجع نظارتی در صورتی فرصت تلقی می‌شود که وظایف نهادهای مزبور کاملاً از یکدیگر تفکیک شده باشند. عدم تمرکز نظارت در یک سازمان یا مرجع خاص، امکان سوءاستفاده و فساد را کاهش می‌دهد. تعدد مراجع نظارتی بدون اتخاذ رویکرد جامع‌نگر به آنها به ناکارآمدی نظام نظارت منجر می‌شود (موسوی و موسوی، ۱۳۹۰: ۲۷). در وضعیت کنونی، تعدد مراجع نظارتی و نبود قانون مشخصی^۱ برای ایجاد ارتباط سیستمی و قانونمند میان آنها، موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری و پرهزینه شده است. البته ارتباطات مقطعی و تعریف نشده‌ای میان برخی از مراجع مزبور وجود دارد، اما این سطح از ارتباط کافی نیست. در یک سیستم ارتباطی صحیح، نتایج اقدامات هر یک از نهادهای نظارتی باید به‌نحو نظام‌مند مورد استفاده سایر نهادها قرار گیرد (عبداللهی، ۱۳۸۵: ۱۷۳).

تعدد مراجع نظارتی در صورتی می‌تواند مفید باشد که تمرکز در سیاست‌گذاری در مقوله نظارت وجود داشته باشد. همچنین باید قوانین مربوط به صلاحیت مراجع نظارتی به‌نحو روشنی تنظیم شود تا مجریان و ناظران بتوانند به صورت نسبتاً واحدی قوانین مربوط را درک کنند. به هر میزان که ساختارهای قانونی روشن، شفاف و ساده باشند، امکان پذیرش نظارت توسط سازمان‌های مشمول نظارت بیشتر فراهم می‌شود (شریفی، ۱۳۸۵: ۱۴۷-۱۴۶).

۱. منظور تصویب یک قانون خاص در این زمینه نیست؛ بلکه تنظیم روابط مذکور براساس مقررات قانونی است.

درباره هماهنگی میان نهادهای نظارتی باید میان دو سطح از هماهنگی تفکیک قائل شد: هماهنگی میان نهادهای نظارتی در مقام وضع و اجرا. اولی مربوط به مرحله سیاستگذاری می‌شود که خروجی آن قوانین و مقررات است. دومی در مقام اجرای قوانین و مقررات است و به طراحی سازوکارهای اجرایی مربوط می‌شود.

با توجه به مشکلات نظام نظارت و بازرسی فعلی ایران، برخی نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند نهادهای نظارتی هر سه قوه، صلاحیت نظارت بر نهادهای فعال در همان قوه را داشته باشند و نظارت یکی از وظایف عالی‌ترین مسئول هر قوه باشد (موسوی و موسوی، ۱۳۹۰: ۳۳). پیشنهاد فوق به دلیل محدود کردن نظارت در نهادهای داخلی یک قوه، برخلاف منطق نظارت و تعادل نظریه تفکیک قوا بوده و در نهایت نمی‌تواند به حل مشکلات یاد شده منتهی شود. حل مشکلات فعلی نظارت بر دستگاه‌های دولتی با حذف زمینه‌های ارتباط میان مراجع نظارتی از طریق محدود کردن نظارت آنها بر نهادهای داخلی قوه مربوط انجام‌پذیر نیست. تنظیم روابط نهادهای نظارتی باید در چارچوب تفکیک قوا و بدون اختلال در کارکردهای این نظریه به ویژه جلوگیری از لوٹ شدن مسئولیت و حفظ کارآمدی نظام سیاسی و اداری انجام شود. گفتنی است نظارت و کنترل از مهمترین اختیارات مدیریتی است و نیازی به تصریح به آن در قوانین مربوط نیست. مدیر هر مجموعه باید با برنامه‌ریزی^۱ سازماندهی کردن،^۲ رهبری و هدایت^۳ و نظارت^۴ برای انجام وظایف قانونی محوله و نیل به اهداف از پیش تعیین شده گام بردارد (شفیع‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۱).

مطالعه تطبیقی نظام‌های نظارتی در کشورهای پیشرفته حاکی از آن است که به دلیل شفاف بودن قوانین، نظام نظارتی از رسمیت ساختاری بالایی برخوردار است و نظام متمرکز

-
1. Planning
 2. Organizing
 3. Leadership
 4. Control

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی ————— ۶۷

سیاستگذاری در امور نظارتی وجود دارد. در این کشورها در اعمال نظارت، نظام عدم تمرکز برقرار است؛ با این توجیه که توزیع اختیارات مربوط به نظارت میان مراجع مختلف موجب تسریع در انجام نظارت می‌شود. در این نظام‌ها ساختارهای نظارتی کوچک و کارآمد بوده و میان نهادهای نظارتی هماهنگی و انسجام برقرار است (همان: ۱۳۳).

نهاد مشابه سازمان بازرسی کل کشور در سایر کشورها، به عنوان آموذ زمان شناخته می‌شود که به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد و تخلفات دستگاه‌های دولتی رسیدگی می‌کند و نتایج رسیدگی خود را در قالب توصیه‌نامه و گزارش به نهادهای ذی‌ربط ارائه می‌دهد (فلاح‌زاده و زارعی، ۱۳۹۲: ۵۵).

دولت‌ها با هدف کاهش پیچیدگی ناشی از تعدد وظایف‌شان به ایجاد هماهنگی میان سازمان‌ها و ایجاد شبکه‌های سازمانی روی آورده‌اند. گرچه هماهنگی میان سازمان‌های عمومی از اصول جهان‌شمولی تبعیت می‌کند، اما تجربیات کشورهای مختلف حاکی از آن است که اجرای این امر تحت تأثیر متغیرهای زمینه‌ای ناشی از تفاوت‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. در هر حال باید دانست که تجربه کشورهای پیشرفته گرچه راهنماست، اما لزوماً راهگشا نیست (شیخ‌الاسلام و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵-۱۴). بر این اساس طراحی الگوی هماهنگی میان سازمان‌های عمومی و از جمله نهادهای نظارتی مستلزم توجه به شرایط زمینه‌ای و بومی در هر کشور است.

در توصیه‌نامه شماره EC/ 43/2006 پارلمان اروپایی و شورای اتحادیه اروپا،^۲ بر ضرورت همکاری میان مراجع نظارتی تأکید شده است. طبق ماده (۳۳) توصیه‌نامه مزبور دولت‌های عضو تضمین می‌کنند که مقررات قانونی آنها، اجازه همکاری مؤثر میان مراجع

1. Organizational Network

2. Directive 2006/43/EC of The European Parliament and of The Council of 17 May 2006 on Statutory Audits of Annual Account and Consolidated Accounts, Amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC and Repealing Council Directives 84/253/EEC.

نظارتی (در سطح ملی) در نظارت بر مؤسسات حسابداری را می‌دهد. در بیان ضرورت ایجاد هماهنگی میان مراجع نظارتی باید افزود مراجع یاد شده به لحاظ تعداد، نیروها و امکانات، کوچک‌تر از دستگاه‌های نظارت‌شونده هستند. برای افزایش بهره‌وری در نظام نظارت و بازرسی، ایجاد ارتباط نظام‌مند میان مراجع نظارتی مسئله اساسی است (احمدی، ۱۳۷۶: ۲۷). به عقیده برخی نویسندگان، ساختارهای نظارتی ایران به اندازه کافی گسترده است و ایجاد هماهنگی میان آنها ضروری است (شریفی، ۱۳۸۵: ۱۵۰). با سنجش برخی از شاخص‌ها، می‌توان میزان هماهنگی میان مراجع نظارتی را تا حدودی ارزیابی کرد. این شاخص‌ها عبارتند از: میزان همکاری نهادهای نظارتی، میزان استفاده از نتایج گزارش‌ها در سایر نهادهای نظارتی، میزان هم‌پوشانی گزارش‌های نظارتی در واحدهای مختلف، تداخل وظایف و دوباره‌کاری‌ها در نهادهای نظارتی و هماهنگی میان نظارت‌شوندگان و مدیران ستادی (امیر، ۱۳۸۵: ۳۳۶).

۲. نسبت نظارت دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور در نظام حقوقی ایران
در این قسمت به بررسی حدود صلاحیت مراجع نظارتی فوق در نظام حقوقی فعلی ایران می‌پردازیم.

۲-۱. صلاحیت دیوان محاسبات
با تصویب قانون اساسی ج.ا.ا.، دیوان محاسبات کشور به لحاظ سازمانی به مجلس شورای اسلامی وابسته شد.^۱ براساس اصل (۵۵) قانون اساسی «دیوان محاسبات [کشور] به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا

۱. اصل (۵۴) قانون اساسی.

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی — ۶۹

حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...». خروجی نظارت دیوان مذکور، ارائه گزارش تفریغ بودجه به همراه نظر این دیوان به مجلس است.

نهادهای نظارت بر اجرای بودجه در نظام‌های سیاسی مختلف، از حیث وابستگی سازمانی در دو الگوی کلی قابل دسته‌بندی هستند (عربیان، ۱۳۹۰: ۴۴-۴۱):

۱. نظارت بر اجرای قانون بودجه از وظایف قوه مجریه است و گزارش نظارتی مرجع مزبور به قوه مقننه ارائه می‌شود (نظیر فرانسه، کره جنوبی، الجزایر، مراکش و اندونزی).

۲. نهاد نظارت بر اجرای قانون بودجه، به قوه مقننه وابستگی سازمانی دارد. مجلس قانونگذار از طریق دیوان محاسبات یا مؤسسات حسابرسی، بر اجرای قوانین بودجه نظارت می‌کند. بسیاری از کشورها نظیر اسپانیا، ترکیه، رومانی، فنلاند و ایتالیا از این الگو پیروی می‌کنند. در این مدل رسیدگی قضایی به گزارش‌های مرجع نظارت بر اجرای قانون بودجه که متضمن وقوع جرم یا تخلف است، به دو روش انجام می‌شود:

الف) نهاد نظارتی صرفاً یک مرجع حسابرسی است که وظیفه تهیه گزارش‌های نظارتی را برای سایر نهادها و مراجع برعهده دارد. در صورت مواجهه نهاد مزبور با تخلف یا جرم، مراتب جهت رسیدگی به مراجع اداری و یا قضایی ارسال می‌شود. اغلب کشورها از این مدل پیروی می‌کنند. ب) نهاد نظارتی، «دیوان» نیز تلقی می‌شود. این نهاد علاوه بر حسابرسی، اقدام به رسیدگی شبه قضایی و صدور حکم هم می‌کند. دیوان محاسبات در ایران در این دسته قرار می‌گیرد.

ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱) در مقام بیان هدف از تشکیل و صلاحیت آن مقرر می‌دارد: «هدف دیوان محاسبات کشور ... عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق:

الف) کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و

سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.
(ب) بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوطه.
(ج) تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد لایحه تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی».

بندهای «ب و ج» صراحتاً محدود به نظارت بر اجرای بودجه شده است. با توجه به صلاحیت مقرر در قانون اساسی برای دیوان محاسبات، «عملیات و فعالیت‌های مالی» مندرج در بند «الف» را نیز باید محدود به فعالیت‌های مالی مربوط به اجرای قوانین بودجه دانست. افزون بر موارد فوق، مواد (۴، ۵ و ۶) قانون مزبور، مواردی همچون رسیدگی به موجودی اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها، بررسی جهت اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آن جهت نیل به اهداف قانونی مقرر برای دستگاه‌های مشمول نظارت و اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت آنها جهت حفظ حقوق بیت‌المال را نیز در صلاحیت دیوان مذکور نهاده است.

۲-۲. صلاحیت سازمان بازرسی

مبنای قانونی ایجاد سازمان بازرسی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اصل (۱۷۴) قانون اساسی است. با بررسی قانون تشکیل این سازمان، به نظر می‌رسد قانونگذار عادی با استفاده از اطلاق به‌کار رفته در عبارت‌های «دستگاه‌های اداری» و «قوانین» مندرج در اصل (۱۷۴)، صلاحیت سازمان فوق را در نظارت بر کلیه قوانین (اعم از مالی و غیرمالی) و بر کلیه دستگاه‌های عمومی (اعم از دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و اینکه از بودجه دولتی استفاده می‌کنند یا خیر) گسترانده است.

۲-۳. نسبت صلاحیت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی

با توجه به اینکه در اصل (۱۷۴) قانون اساسی، نظارت بر «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» در دستگاه‌های اداری کشور به نوع خاصی از قوانین محدود نشده است، آیا سازمان بازرسی می‌تواند بر حسن اجرای قوانین بودجه هم نظارت کند؟ آیا اصل (۵۵) قانون اساسی، اصل (۱۷۴) را تخصیص زده است؟ در خصوص نسبت صلاحیت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی فروض زیر قابل تصور است:

الف) اصل (۵۵) قانون اساسی، اصل (۱۷۴) را تخصیص زده است. در این صورت صلاحیت سازمان بازرسی منصرف از نظارت بر مصرف اعتبارات مندرج در قوانین بودجه است. این نظر تداخل میان صلاحیت‌ها را حل می‌کند اما با ظاهر قوانین مربوط به مراجع عام نظارتی در تعارض است (موسوی و موسوی، ۱۳۹۰: ۲۸).

چنانچه سازمان بازرسی نیز صالح به نظارت بر مصرف اعتبارات عمومی دستگاه‌های دولتی در محل مصوب مربوط به آن باشد و بین نظر این سازمان و دیوان محاسبات در خصوص قانونی بودن مصرف یکی از اعتبارات دستگاه دولتی اختلاف وجود داشته باشد، نظر کدام مرجع نظارتی باید مقدم دانسته شود؟ آیا به دلیل تخصصی بودن گزارش‌های مراجع خاص نظارتی باید نظر آن مرجع را مرجح دانست؟ اگر پاسخ مثبت باشد، ممکن است این ایراد مطرح شود که نظر یاد شده به دلیل اهمیت جایگاه نهادهای نظارتی عام چندان قابل پذیرش نیست و بیشتر یک دلیل فنی محسوب می‌شود. لازم است تکلیف موارد مزبور در قوانین مربوط به مراجع نظارتی به صورت مشخص تعیین شود.

ب) صلاحیت سازمان بازرسی، عام است و با وجود اصل (۵۵) قانون اساسی، محدود نمی‌شود. در بند «۳» اصول (۱۵۶ و ۱۷۴) قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای «قوانین»

۱. بند «۳» اصل (۱۵۶) قانون اساسی از عبارت «نظارت بر حسن اجرای قوانین» به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه نام برده است.

به صورت مطلق ذکر شده و تبعاً شامل نظارت بر اجرای قانون بودجه هم می‌شود.^۱ صلاحیت سازمان بازرسی از چند جهت عام‌تر از صلاحیت دیوان محاسبات است:

مشمولان نظارت

صلاحیت دیوان محاسبات شامل نظارت بر وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی است که از بودجه استفاده می‌کنند. اما دایره صلاحیت سازمان بازرسی، دستگاه‌های بیشتری را دربرمی‌گیرد. گرچه مشمولان نظارت سازمان مزبور در اصل (۱۷۴) قانون اساسی به «دستگاه‌های اداری کشور» محدود شده است، اما در قانون تشکیل سازمان مذکور، طیف وسیع‌تری از نهادها را مشمول نظارت سازمان بازرسی کرده است.

معیار نظارت

صلاحیت دیوان محاسبات محدود به کنترل «قانونی بودن» مصرف اعتبارات است؛ درحالی‌که نظارت سازمان بازرسی با معیارهای «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» نیز انجام می‌شود. حسن جریان امور از مقوله‌های مدیریتی است که با مفاهیمی نظیر کارایی، اثربخشی و بهره‌وری در ارتباط است. بهره‌وری^۲ شامل دو شاخص کارایی^۳ و اثربخشی^۴ است. کارایی به نحوه استفاده از منابع موجود برای دستیابی به اهداف مورد نظر توجه دارد؛ درحالی‌که اثربخشی معطوف به میزان تحقق اهداف بوده و به نحوه بهره‌گیری از منابع توجهی ندارد. منظور از کارایی «درست انجام دادن کار» است، اعم از آنکه کار

۱. از نظر برخی نویسندگان، سازمان بازرسی بر اجرای صحیح قوانین از جمله قانون بودجه در سازمان‌های اداری نظارت می‌کند (ابوالفضل رنجبری و علی بادامچی، حقوق مالی و مالیه عمومی، چاپ هفتم، تهران، مجد، ۱۳۸۵).

2. Productivity
3. Efficiency
4. Effectiveness

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی ————— ۷۳

مزبور درست باشد یا خیر. اما منظور از اثربخشی، «کار درست انجام دادن» است. کارایی به بهره‌برداری صحیح از منابع مربوط می‌شود و اثربخشی دغدغه نیل به اهداف از پیش تعیین شده را دارد (امین‌ورزی، ۱۳۸۹: ۵-۴). با توجه به تفاوت در مفهوم دو صلاحیت فوق (نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین)، حتی در اعمال صلاحیت‌های مذکور نیز باید تلائم و هماهنگی لازم برقرار باشد (فتاحی اردکانی، ۱۳۹۱: ۷۹).

خروجی نظارت

خروجی نظارت سازمان بازرسی صرفاً ارائه گزارش بازرسی است که حسب مورد برای مقامات و مراجع اداری یا قضایی ارسال می‌شود. چنانچه گزارش بازرسی مبنی بر وقوع جرم یا تخلف باشد، موضوع به مراجع قضایی ارسال می‌شود. در قانون تشکیل سازمان ذکر شده، صلاحیتی مبنی بر رسیدگی و صدور حکم در خصوص نتایج بازرسی‌های انجام شده برای این سازمان پیش‌بینی نشده است. رئیس و اعضای برخی از گروه‌های بازرسی این سازمان دارای پایه قضایی هستند و این امر سازمان را علاوه بر یک مرجع نظارتی، به یک محکمه قضایی تبدیل نکرده؛ گرچه در برخی موارد برای این سازمان صلاحیت صدور قرارهای تأمین کیفری پیش‌بینی شده است.^۱ قانونگذار برای دیوان محاسبات افزون بر نظارت مالی بر دستگاه‌های مشمول نظارت، صلاحیت رسیدگی به تخلفات و صدور حکم به جبران ضرر و زیان وارده و مجازات اداری نیز قائل شده است. براساس تبصره «۱» ماده (۲۳) قانون مزبور، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات در صورت احراز تخلف، ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، متخلفان را حسب مورد به مجازات‌های اداری محکوم می‌کنند. از نظر برخی نویسندگان، در قوانین مربوط به دیوان محاسبات با در نظر گرفتن دادستانی، هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر، مقام ناظر و قاضی یکی فرض شده است. در

۱. تبصره «۲» ماده (۵) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.

نظر گرفتن اختیارات (شبه) قضایی برای دیوان فوق مغایر متن و روح اصول مربوط قانون اساسی دانسته شده است. دیوان محاسبات باید نظر کارشناسی خود در خصوص نتایج نظارت بر دستگاه‌های مشمول نظارت را تهیه و قضاوت در مورد تخلفات شناسایی شده را به دادگاه‌های دادگستری واگذار کند. اطلاق و عموم اصول (۶۱ و ۱۵۶) قانون اساسی نیز مؤید همین تحلیل است. به نظر می‌رسد دیوان مزبور در جایگاه مشاور فنی دادگاه قرار دارد و نباید قاضی ادعاهای خود باشد. جالب آنکه امکان تجدیدنظرخواهی از آرای دیوان یاد شده در مراجع قضایی وجود ندارد. دیوان محاسبات ابزار نظارت مالی مجلس است و در صورت موجه دانستن رسیدگی به تخلفات مالی، باید امکان شکایت از آرای آن در مراجع قضایی وجود داشته باشد (راسخ، ۱۳۹۰: ۶۸-۶۷).

درباره ایراد مربوط به یکی در نظر گرفته شدن مقام قاضی و ناظر در دیوان محاسبات، صرف نظر از انطباق صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای دیوان مزبور در قانون دیوان محاسبات با قانون اساسی، مراجع رسیدگی‌کننده به تخلفات مالی در این دیوان متمایز از یکدیگرند. بخش‌های رسیدگی هیئت نظارتی و بخش‌های فنی و حسابرسی دیوان مزبور از یکدیگر منفک هستند. بخش‌های رسیدگی (شبه قضایی) این دیوان دارای تشکیلاتی نظیر دادستانی، هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر است که هر یک دارای صلاحیت‌های خاص خود بوده و به تبع نباید در امور مربوط به یکدیگر دخالت کنند.

با توجه به جنبه تخصصی نظارت دیوان محاسبات، ممکن است ورود سازمان بازرسی در مواردی که موضوع توسط یک مرجع تخصصی (دیوان محاسبات) مغایر قانون تشخیص داده نشده، با ایراد مواجه شود. در وضعیت فعلی اگر تعارض میان نظرات مراجع نظارتی یاد شده مطرح شود، مشخص نیست به چه ترتیبی باید برطرف شود.

۲-۴. شمول نظارت نهادهای مزبور نسبت به یکدیگر

آیا صلاحیت‌های سازمان بازرسی و دیوان محاسبات، نظارت بر یکدیگر را نیز شامل می‌شود؟ در خصوص نظارت سازمان بازرسی، تبصره «۲» ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل این سازمان (مصوب ۱۳۹۸) مقرر داشته است: «بازرسی از استانداری، دیوان محاسبات استان، ... با هماهنگی معاون ذی‌ربط و همکاری نیروهای آن معاونت، توسط بازرسی کل استان و با حکم رئیس یا معاون سازمان انجام خواهد شد». گرچه قانون تشکیل سازمان فوق در این زمینه تصریحی ندارد، به نظر می‌رسد از نظر حقوقی نظارت بر دیوان محاسبات به عنوان یک مؤسسه دولتی براساس بند «الف» ماده (۱) قانون مزبور با منع خاصی مواجه نیست.

در خصوص نظارت نهادهای فوق بر یکدیگر باید میان دو نوع از نظارت تفکیک قائل شد:

- نظارت بر انجام وظایف اصلی مراجع مزبور،

- نظارت از جهت رعایت قوانین و مقررات عام (مشابه سایر مراجع دولتی نظیر رعایت قوانین و مقررات اداری، استخدامی، مالی و محاسباتی).

در نظارت نوع اول باید بررسی شود که آیا سازمان بازرسی و دیوان محاسبات مأموریت‌های اصلی خود (به ترتیب شامل نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین و نظارت بر قانونی بودن مصرف اعتبارات عمومی) را انجام داده‌اند؟ نظارت نوع دوم توسط سازمان بازرسی قابل اعمال است و دیوان محاسبات صرفاً صلاحیت نظارت بر قانونی بودن مصرف اعتبارات عمومی را به عهده دارد. سازمان بازرسی هم یکی از مضمولان نظارت مزبور است.

آیا سازمان بازرسی صلاحیت نظارت بر انجام وظایف و کارکردهای اصلی دیوان محاسبات را دارد یا صرفاً به رعایت قوانین و مقررات مربوط توسط این دیوان نظارت دارد؟ اگر پاسخ سؤال اول مثبت باشد، سازمان مذکور می‌تواند بر نظارت دیوان محاسبات در

خصوص مصرف اعتبارات دستگاه‌های دولتی در محل مصوب مربوط نیز نظارت کند (نظارت بر نحوه نظارت). در این باره ظاهراً حکم قانونی مشخصی وجود ندارد. با توجه به جنبه تخصصی نظارت دیوان محاسبات، نظارت سازمان بازرسی بر نحوه انجام امر تخصصی یاد شده توسط دیوان محاسبات چندان موجه به نظر نمی‌رسد. گرچه لازم است سازمان مزبور بتواند بر مصرف اعتبارات عمومی توسط دیوان فوق نظارت کند.

درباره نظارت دیوان محاسبات بر سازمان یاد شده در قانون دیوان محاسبات تصریحی به امکان نظارت بر سازمان فوق وجود ندارد. باین حال سازمان بازرسی، داخل در عبارت «سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه استفاده می‌کنند» مندرج در بند «الف» ماده (۱) قانون دیوان محاسبات است. همچنین مستفاد از ماده (۴۲) قانون مذکور آن است که قصد مقنن، شمول نظارت دیوان محاسبات بر کلیه مراجع دولتی است. بر این اساس در صلاحیت نظارت دیوان محاسبات بر سازمان بازرسی از حیث قانونی بودن مصرف اعتبارات مصوب تردیدی وجود ندارد.

۲-۵. نسبت صلاحیت نهادهای فوق و سایر مراجع مربوط

با بررسی قانون دیوان محاسبات به ویژه ماده (۳۴) آن استنباط می‌شود که دیوان مزبور وارد صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نمی‌شود. یکی از مصادیق مراجع رسیدگی به تخلفات و صدور احکام مربوط به مجازات‌های اداری، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. به منظور جمع صلاحیت‌های مراجع مزبور، به نظر می‌رسد صلاحیت هیئت‌های فوق منصرف از موارد مورد اشاره در ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات است. چنانچه تخلفات مقامات و کارکنان دولتی، غیر از موارد بیان شده در ماده مزبور باشد، رسیدگی به آن در صلاحیت هیئت‌های مذکور است.

براساس بند «د» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس 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 کنند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذی ربط منعکس کرده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند». چنانچه گزارش بازرسی حاکی از انجام هزینه خارج از اعتبار توسط دستگاه دولتی باشد، آیا این مورد باید به دیوان محاسبات اعلام شود؟ آیا عنوان مزبور از جمله «تخلفات اداری» است؟ موارد مربوط به صلاحیت دیوان محاسبات یعنی تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب و عدم مصرف وجوه در محل خود براساس قانون بودجه با چه عنوانی در نظام حقوقی ایران شناسایی شده است؟

مواد (۵۹۸ و ۶۰۰) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده، مصوب ۱۳۷۵) به جرم‌انگاری تصرف غیرمجاز در اموال دولتی، اخذ زیاده بر مقررات قانونی و انتفاع غیرقانونی از معاملات دولتی مربوط است. موضوع مواد فوق با مواد (۹۳ و ۱۰۴) قانون محاسبات عمومی مشابه به نظر می‌رسد. در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی، مصرف اموال و وجوه دولتی در مواردی که قانون برای آنها اعتباری در نظر نگرفته و همچنین مصارفی که در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار انجام شده باشد، جرم‌انگاری شده است.

ماده (۶۰۰) قانون فوق نیز مربوط به جرم‌انگاری اعمال و تصمیمات هر یک از مسئولین دولتی و مستخدمین و مأمورینی که مأمور تشخیص یا تعیین یا محاسبه یا وصول وجه یا مالی به نفع دولت، اگر برخلاف قانونی یا زیاده بر مقررات قانونی اقدام و وجه یا مالی اخذ یا امر به اخذ آن کنند، است. با توجه به مواد فوق، مصرف اعتبارات مندرج در قانون بودجه در غیر محل خود یا زائد بر میزان مقرر، جرم‌انگاری شده و رسیدگی به آن به‌طور کلی در

صلاحیت محاکم عمومی (کیفری) دادگستری است.

ماده (۹۳) قانون محاسبات عمومی راجع به گواهی خلاف واقع ذی حساب نسبت به تأمین اعتبار و یا اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آنها مبنی بر پرداخت وجه یا تعهد علیه دولت زائد بر اعتبار مصوب و یا برخلاف قانون است. این تخلفات «در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی» محسوب شده است.

براساس ماده (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی، دیوان محاسبات موظف است هر نوع تخلف از مقررات این قانون را رسیدگی و به هیئت‌های مستشاری ارجاع دهد. آیا عبارت «هر نوع تخلف از مقررات این قانون» که در صلاحیت هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات قرار داده شده، شامل تمامی «تخلفات» مندرج در قانون یاد شده است؟ همان طور که گفته شد موضوع مواد (۵۹۸ و ۶۰۰) قانون مجازات اسلامی با ماده (۹۳) قانون محاسبات عمومی مشابه است. مواردی همچون نمونه‌های مزبور که قانونگذار آنها را جرم‌انگاری کرده، وضعیت رسیدگی به آن به چه ترتیبی است؟ آیا به عنوان «جرم» در محاکم رسیدگی می‌شود یا به عنوان یکی از «تخلفات» مندرج در قانون محاسبات عمومی توسط هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات مورد رسیدگی قرار می‌گیرد؟

برخی نویسندگان ضمن اشاره به ایراد مربوط به صلاحیت‌های موازی دیوان محاسبات و دستگاه قضایی، رابطه صلاحیت شبه قضایی دیوان مزبور با صلاحیت‌های قوه قضائیه در رسیدگی به جرائم را عموم و خصوص من وجه بیان کرده‌اند؛ با این توضیح که بخشی از عناوین مجرمانه که مربوط به امور مالی نیست، صرفاً در صلاحیت محاکم دادگستری است. در خصوص تخلفات مالی که متضمن ورود ضرر و زیان نباشد، دیوان محاسبات به استناد بند «ب» ماده (۲۳) قانون تشکیل دیوان مذکور، صلاحیت رسیدگی دارد. دستگاه قضایی در این موارد نمی‌تواند ورود کند. درباره تخلفات و جرائمی که متضمن ورود ضرر و زیان به بیت‌المال باشد، هم دستگاه قضایی و هم دیوان محاسبات می‌توانند رسیدگی

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی ————— ۷۹

کنند. مورد اخیر از ایرادات صلاحیت مراجع مذکور است (عربیان، ۱۳۹۰: ۵۰-۴۹).
در خصوص نسبت رسیدگی دیوان محاسبات با رسیدگی مراجع قضایی در مورد فعل یا ترک فعل واحد که دارای عنوان مجرمانه است، به نظر می‌رسد اگر احراز عنوان مجرمانه در صلاحیت مرجع قضایی باشد، اصولاً احراز موضوع تخلف در دیوان محاسبات باید فرع بر احراز عنوان مجرمانه در مرجع قضایی باشد.

دیوان محاسبات در ایران، فقط یک مؤسسه حسابرسی نیست؛ بلکه رسیدگی شبه قضایی به تخلفات مالی را نیز برعهده دارد. باین حال هم‌اکنون امکان شکایت از آرای مراجع شبه قضایی دیوان مزبور، در دیوان عدالت اداری وجود ندارد. از نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، رسیدگی‌های هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات جنبه اداری ندارد و قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست (همان: ۴۴-۴۳).
همچنین امکان تداخل صلاحیت دیوان محاسبات و دیوان عدالت اداری وجود دارد. به عنوان مثال، شعبه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت مطرح شده علیه یک تصمیم موردی مقام اداری، در صورت احراز غیرقانونی بودن آن، می‌تواند آن را مغایر قانون اعلام کند. اگر مصرف خارج از اعتباری انجام شده باشد، از آنجاکه اعتبار مورد نظر در قانون پیش‌بینی می‌شود، مصرف خارج از اعتبار در واقع یک عمل غیرقانونی بوده و از این جهت قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است. حال اگر تصمیم مقام اداری در این باره توسط دیوان مذکور مغایر قانون تشخیص داده شد، تکلیف دیوان محاسبات در بررسی تصمیم فوق چیست؟ فرض عکس این مورد نیز قابل تصور است. به نظر می‌رسد سؤالات و ابهامات فوق بیشتر ناشی از عدم هماهنگی (در مقام وضع) میان صلاحیت‌های مراجع نظارتی و قضایی باشد. به‌رغم ضرورت تعیین تکلیف موارد مزبور در قوانین و مقررات مربوط ممکن است موارد هم‌پوشانی در صلاحیت مراجع یاد شده در عمل گریزناپذیر باشد.

گزارش‌های نظارتی دیوان محاسبات علاوه بر اینکه مبنایی برای شروع رسیدگی

شبه قضایی به تخلفات مالی مأموران و واحدهای دولتی توسط دادسرا و هیئت‌های مستشاری دیوان مذکور است، منبع اطلاعاتی مناسبی برای نظارت سیاسی مجلس بر واحدهای دولتی نیز تلقی می‌شود. از این رو ماده (۴۱) قانون دیوان محاسبات مقرر داشته است: «دیوان محاسبات کشور علاوه بر موارد پیش‌بینی شده در این قانون، موضوعات مرتبط با وظایف دیوان محاسبات را که از طرف مجلس شورای اسلامی حسب مورد به آن ارجاع می‌شود، رسیدگی و اظهار نظر می‌کند». در این باره دیوان مزبور ابزار نظارت مجلس بر مراجع دولتی است. ممکن است موارد ارجاعی برای رسیدگی و اظهار نظر، با مأموریت اصلی این دیوان انطباق کامل نداشته باشد. به همین دلیل قانونگذار از عبارت «... موضوعات مرتبط با وظایف دیوان محاسبات ...» استفاده کرده است.

۳. سازوکارهای هماهنگی و ارتباط نهادهای نظارتی یاد شده

پس از تأکید بر ضرورت هماهنگی میان مراجع نظارتی، گام دوم تحقق سازوکارهای هماهنگی در نظام نظارت و بازرسی در کشور است. حسب مطالعات انجام شده در حوزه علم مدیریت، نویسندگان سازوکارهای متعددی را برای ایجاد هماهنگی میان سازمان‌های عمومی (از جمله شامل مراجع نظارتی نیز می‌شود) پیشنهاد کرده‌اند. سازوکارها باید ناظر بر رفع موانع (در مرحله اول) و ایجاد مقتضیات مربوط (در مرحله بعد) باشد.

در مورد مرحله اول گفتنی است موانع هماهنگی بین سازمانی در بخش عمومی کشور شامل عوامل درون سازمانی (از جمله شامل عدم شفافیت در فرایندهای سازمانی، رسمیت زیاد و انعطاف‌ناپذیری ساختارهای سازمانی، پیچیدگی وظایف سازمانی، نامناسب بودن نظام ارزیابی عملکرد، کمبود منابع مالی، ضعف در منابع انسانی، محدودیت زمانی، مستندسازی نامناسب، تمرکزگرایی، کمبود سطح اعتماد در سازمان، عدم حمایت مدیران و نیاز به فناوری‌های جدید)، عوامل میان‌سازمانی (از قبیل غلبه

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی — ۸۱

رویکرد هزینه فایده، تجربه‌های قبلی نامناسب، عدم تمایل به تسهیم اطلاعات، عدم اتحاد میان سازمانی، عدم قرابت مکانی سازمان‌ها، نبود نظام اطلاعاتی جامع میان سازمان‌ها، عدم هم‌راستایی اهداف و راهبردها و یکسان نبودن قدرت سازمان‌ها، موانع سیاسی (مواردی همچون محافظه‌کاری مسئولان، عدم حمایت مقامات عالی سیاسی، غلبه منافع فردی و حزبی بر منافع جمعی و درگیری میان قوای سه‌گانه)، موانع قانونی (نظیر نبود قوانین تسهیل‌کننده هماهنگی، نبود نظام بودجه‌ای حمایتگر و نظارت ضعیف بر عملکرد سازمان‌های عمومی)، موانع اداری (همچون فساد اداری، عدم پاسخگویی مدیران اداری، عدم چابکی نظام اداری، بی‌ثباتی مدیریتی، منابع انسانی آموزش ندیده، سلیقه‌ای عمل کردن مدیران، عدم التزام کیفی به سند چشم‌انداز در نظام اداری، نبود دغدغه رفع مسائل عمومی و شایسته‌سالاری ضعیف)، عوامل محیطی (از قبیل بحران‌های ملی و بین‌المللی، تغییرات سریع شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و فراهم نبودن زیرساخت‌های فناورانه لازم) و در نهایت عوامل فرهنگی - اجتماعی (مثل مطالبات عمومی ضعیف، ترویج اهداف کوتاه‌مدت، ضعف در روحیه کارگروهي، نبود روحیه نقدپذیری، روحیه ریسک‌پذیری کم و کاهش اعتماد عمومی به نظام اداری) می‌شود (شیخ‌الاسلام و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۶-۲۱).

از جمله پیشنهادهای ارائه شده جهت ایجاد هماهنگی میان سازمانی می‌توان به این موارد اشاره کرد: تدوین برنامه‌های نظارتی با رویکرد توافقی، وضع رویه‌های عملیاتی استاندارد برای سازمان‌های نظارتی، تعریف سازوکارهای هماهنگی مانند شوراهای بخشی، تسهیم اطلاعات و دانش میان سازمان‌های نظارتی، استفاده از بازخور اطلاعاتی مناسب در میان سازمان‌های نظارتی، تعریف سازوکارهای پاسخگویی، شفاف‌سازی اهداف و تقسیم کار میان سازمانی و هدفگذاری و ارتقای فهم مشترک سازمان‌های مذکور (بیکدلو و رهنورد، ۱۳۹۶: ۲۰).

۳-۱. تبیین وضعیت فعلی

با وجود لزوم تنظیم قوانین و مقررات روشن و مشخص که حدود صلاحیت هر یک از نهادهای دولتی را تعیین می‌کند، در مقام اجرا احتمال اختلاف نظر نهادهای مزبور در خصوص تعیین دستگاه مسئول، حدود وظایف و اختیارات آنها در مقابل یکدیگر و چگونگی ایجاد هماهنگی میان آنها، وجود دارد. با توجه به ملاحظات اخیر، اصل (۱۳۴) قانون اساسی وظیفه اتخاذ تدابیر لازم برای هماهنگ کردن تصمیمات هیئت وزیران را برعهده رئیس جمهور گذاشته است. همچنین تصمیم‌گیری در خصوص اختلاف نظرات و تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صلاحیت هیئت وزیران قرار گرفته است. با توجه به مراتب فوق اتخاذ تدابیر مربوط به ایجاد هماهنگی میان مراجع نظارتی در مقام وضع و سیاستگذاری، مقدم بر تدارک سازوکارهای اجرایی جهت هماهنگ‌سازی مراجع مذکور است. البته این امر نافی آن نیست که در مقام وضع نیز به ملاحظات عملی مربوط به ایجاد هماهنگی میان مراجع ذی‌ربط توجه شود.

قانون اساسی اشاره صریحی به موضوع روابط نهادهای نظارتی و هماهنگی آنها در انجام وظایف‌شان ندارد. در سطح سیاست‌های کلی نظام، بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله (ابلاغی ۱۳۸۷) به «تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی» اشاره دارد. در سطح مقررات داخلی قوه قضائیه «آیین‌نامه شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه»^۲ به منظور هماهنگی نهادهای نظارتی با یکدیگر و با سایر مراجع مربوط به تصویب ریاست (وقت) قوه قضائیه رسیده است. به موجب آیین‌نامه مذکور، به منظور سیاستگذاری و هماهنگی بیشتر بین بخش‌های نظارتی

۱. همچنین می‌توان به بند «۱۴» سیاست‌های کلی نظام اداری اشاره کرد: «کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز».

۲. شماره ۹۰۰۰/۱۲۲۹۷/۱۰۰ - ۱۳۸۸/۳/۴ مصوب رئیس قوه قضائیه.

الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی — ۸۳

و ارتقای بهره‌وری در نظام نظارت و بازرسی در قوه قضائیه، شورای عالی نظارت و بازرسی به ریاست رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود. تمام دستگاه‌های نظارتی و بازرسی قوه قضائیه مکلفند وظایف قانونی خود در امر نظارت را براساس سیاستگذاری‌های شورای فوق انجام دهند.

ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مقرر کرده است: «به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد کردن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هر یک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده و نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات، ظرف ۶ ماه سال اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌شود».

در اجرای این حکم قانونی «دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسیده است.^۱ براساس دستورالعمل یاد شده، شورای دستگاه‌های نظارتی در دو سطح ملی و استانی برگزار می‌شود. به رغم توجه به ضرورت هماهنگی میان مراجع نظارتی در تدوین وظایف و اختیارات شورای مزبور - که هدفی مطلوب محسوب می‌شود - به نظر می‌رسد تشکیل شورایی متشکل از برخی مقامات عالی‌رتبه قوای سه‌گانه که هر یک وظایف قانونی متعدد دارند، در صورت وجود سایر شرایط قانونی مربوط می‌تواند برای نیل به هماهنگی مورد نظر در مقام اجرای مقررات قانونی موجود، به کار آید. بر این اساس کارکرد اصلی شورای مزبور، ایجاد هماهنگی در مقام اجرا و عمل است.

در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۱۶ «سند همکاری دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور» در شانزده بند به منظور انجام مطلوب وظایف و تدوین برنامه‌های عملیاتی مناسب، تعیین اولویت‌های کاری و تبادل اطلاعات به امضای رؤسای سازمان و دیوان فوق رسید.^۱ از مهمترین موارد مذکور در این سند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

تشکیل گروه‌های بازرسی و حسابرسی مشترک در موضوعات مشخص و تهیه گزارش‌های تلفیقی، تشکیل بانک اطلاعاتی، ایجاد هماهنگی در انجام مأموریت‌های محوله دستگاه‌های فوق، ارسال مراتب اعتراض سازمان بازرسی نسبت به آرای هیئت‌های مستشاری (مربوط به گزارش‌های سازمان) از طرف رئیس سازمان مزبور به رئیس کل دیوان، ارسال نسخه‌ای از گزارش‌های مربوط به سوء جریان مالی در دستگاه‌های مشمول نظارت دیوان به این دیوان برای رسیدگی و اطلاع نتیجه، گزارش کردن موارد سوء جریان و یا نقض قوانین در دستگاه‌های مشمول بازرسی (که رسیدگی به آن در صلاحیت ذاتی دیوان محاسبات نباشد) توسط واحدهای فنی و امور حسابرسی دیوان به سازمان بازرسی جهت رسیدگی و اطلاع نتیجه آن به دیوان مزبور.

براساس ماده (۱۲۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲)، چنانچه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان مذکور، رئیس دیوان در جریان تضييع حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات اعلام کند. این ماده مربوط به مواردی است که پرونده مطروح در دیوان عدالت اداری به حقوق و منافع عمومی مربوط باشد. اشاره به سه مرجع یاد شده، حاکی از جایگاه محوری آنها در امر صیانت از حقوق عمومی دارد. این ماده در خصوص نحوه همکاری مراجع سه‌گانه مزبور حکمی ندارد.

۱. برای ملاحظه سند مزبور رک. به نشانی اینترنتی زیر:

۲-۳. کمبودها و مشکلات

در قانون دیوان محاسبات، موضوع هماهنگی میان دیوان و سازمان بازرسی در انجام وظایف نظارتی مورد توجه قرار نگرفته اما قانون تشکیل سازمان بازرسی در این زمینه دارای مقرراتی است. البته به صراحت به دیوان محاسبات اشاره نشده است. ماده (۱۲) ماده قانون اخیر راجع به تکلیف سایر سازمان‌ها به اطلاع‌رسانی موارد در صلاحیت سازمان بازرسی به این سازمان است اما اشاره‌ای به تکلیف دیوان محاسبات در اعلام موارد در صلاحیت سازمان بازرسی به سازمان مزبور ندارد. یکی از پیشنهادهای قابل ارائه، تصریح به نام دیوان محاسبات در ماده مذکور است.

اگرچه جهات نظارت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کاملاً مشابه یکدیگر نیست، اما این امر به معنای عدم امکان استفاده از اطلاعات و گزارش‌های آنها برای یکدیگر نیز نیست. هماهنگی در ارائه اطلاعات، مدارک، اسناد و ارسال گزارش‌های مراجع نظارتی برای یکدیگر به تسهیل نظارت و کاهش هزینه‌های آن کمک شایانی می‌کند.

با توجه به موارد فوق، هماهنگی و ارتباط نظام‌مند میان دیوان محاسبات و سازمان بازرسی باید در قوانین و مقررات مربوط به آنها، مورد حکم قانونگذار قرار گیرد. در وضعیت فعلی، نهادهای یاد شده با درک ضرورت هماهنگی در انجام وظایف قانونی‌شان، ابتکارانی نظیر انعقاد سند تفاهم‌نامه را مدنظر قرار داده‌اند. در نظام حقوقی فعلی مراجع نظارتی یاد شده تکلیف قانونی مشخصی در هماهنگی و همکاری با یکدیگر ندارند و مواردی نظیر سند تفاهم‌نامه نیز به جهت نداشتن ضمانت‌اجرا، راهکار قابل توصیه‌ای برای حل مشکل مزبور تلقی نمی‌شود.

یکی از عناصر هماهنگی نهادهای نظارتی، انجام هماهنگی در خصوص تعیین اولویت‌های کاری است. نظر به محدودیت منابع و امکانات مراجع فوق و کثرت فعالیت‌ها و سازمان‌های مشمول نظارت، در صورت نبود هماهنگی میان آنها امکان انجام نظارت‌های

موازی و تکراری و به تبع عدم اعمال نظارت بر بخشی از فعالیت‌ها و یا سازمان‌ها وجود دارد. در آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۱ رئیس قوه قضائیه) نیز همچون آیین‌نامه سابق قانون مذکور در خصوص تعیین برنامه‌های نظارت و بازرسی سازمان مذکور، به هماهنگی با دیوان محاسبات و به‌طور کلی سایر مراجع نظارتی اشاره‌ای نشده است.^۱ هماهنگی در برنامه‌ریزی به معنای دخالت در امور داخلی مراجع نظارتی نیست. امر تعیین اولویت‌ها و برنامه‌های کاری، در نهایت توسط مقامات ذی صلاح هر مرجع نظارتی انجام می‌شود، اما این امر ملازمتی با عدم هماهنگی (قبل از تعیین برنامه‌های فوق) ندارد.

گفتنی است در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵) و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵) به صورت مشخص حکمی درباره هماهنگی میان مراجع نظارتی پیش‌بینی نشده است.^۲

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هماهنگی میان دستگاه‌ها و مراجع عمومی (از جمله مراجع نظارتی) یک مقوله مدیریتی است که نیاز به طراحی الگوی هماهنگی دارد. به‌رغم ضرورت بهره‌گیری از الگوهای تجربه‌شده، در طراحی نظام هماهنگی میان مراجع عمومی، باید توجه شود نظام مزبور در تعارض با نظام حقوقی نباشد. پس از طراحی مدل هماهنگی، الگوی مزبور باید وارد نظام حقوقی شود^۳ و قالب حقوقی به خود بگیرد. نظام حقوقی هماهنگی مراجع نظارتی باید با توجه به ساختار نظام سیاسی (ترسیم شده در قانون اساسی) و شرایط بومی هر کشوری در دو مقام وضع و اجرا باشد.

۱. فصل چهارم آیین‌نامه مذکور با عنوان «دستگاه‌های نظارتی» در مواد (۵۳ و ۵۴) به تبیین وظیفه اشخاص و مراجع نظارتی دستگاه‌های دولتی در اعلام موارد سوء جریان‌های اداری و مالی داخل در صلاحیت سازمان بازرسی، به این سازمان اشاره دارد.

۲. بند «ج» ماده (۱۶) قانون اخیر، اعضای هیئت نظارت بر صندوق توسعه ملی را مرکب از رئیس دیوان محاسبات، رئیس سازمان حسابرسی و رئیس سازمان بازرسی مقرر کرده و نظارت هیئت مذکور را نافی وظایف قانونی نهادهای مذکور ندانسته است (تبصره «۱» بند فوق).

۳. این الگو نمی‌تواند مخل نظریه تفکیک قوا در نظام حقوقی و سیاسی باشد. در غیر این صورت با ایراد قانون اساسی مواجه خواهد شد.

در یک نگاه سیستمی، کلیه مراجع و نهادهای نظارتی و نیز سایر مراجع و مقاماتی که صلاحیت‌های نظارتی هم دارند، نظام نظارتی را تشکیل می‌دهند. این مجموعه به عنوان یک سیستم در صورتی می‌تواند به اهداف مورد نظر از تعبیه آن نائل آید که شرح وظایف و جایگاه هر یک از اجزای آن مشخص بوده و میان اجزای مزبور، هماهنگی و انسجام لازم برقرار باشد. بررسی قانون دیوان محاسبات کشور حاکی از آن است که دیوان محاسبات به عنوان یک مرجع نظارتی و شبه قضایی در نظر گرفته شده است. در گام بعدی موضوع هماهنگی و نحوه تنظیم روابط دیوان محاسبات و سازمان بازرسی مورد بررسی قرار گرفت. به رغم اشاره صریح بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به لزوم «تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی» تاکنون هدف مذکور از طریق ابزارهای به کار گرفته شده به صورت کامل محقق نشده است.

نظر به تعدد مراجع نظارتی در نظام حقوقی فعلی ایران، توجه به بند «۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله، مبنی بر «اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی» در تنظیم حدود صلاحیت سازمان بازرسی و دیوان محاسبات ضروری است. به رغم نظرهای مختلفی که ممکن است در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت وجود صلاحیت‌های هم‌پوشان یا متداخل نهادهای نظارتی مطرح شود، رفع تداخل وظایف نهادهای ذکر شده، هم‌اکنون به عنوان یک سیاست کلی برای کلیه دستگاه‌های دولتی لازم‌الاتباع است. اجرای این سیاست باید از طریق اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات مربوط به مراجع نظارتی فوق پیگیری شود.

با بررسی قوانین و مقررات مربوط به دو نهاد نظارتی فوق، اصلاح و تکمیل نظام حقوقی

حاکم بر مراجع نظارتی مذکور، به شرح زیر امکان‌پذیر است:

الف) تصریح به صلاحیت یا عدم صلاحیت سازمان بازرسی در نظارت بر قانونی بودن مصرف اعتبارات قانونی دستگاه‌های دولتی (حوزه وظیفه اصلی دیوان محاسبات کشور)؛

ب) در صورت صلاحیت سازمان مزبور در خصوص موضوع فوق، تعیین تکلیف قانونی موارد زیر: - امکان یا عدم امکان ورود سازمان فوق در زمینه‌هایی که دیوان محاسبات قبلاً ورود کرده است. - در صورت وجود امکان فوق، تعیین تکلیف قانونی موارد اختلاف نظر میان سازمان یاد شده و دیوان مزبور در نظارت بر قانونی بودن مصرف اعتبارات دستگاه‌های دولتی (تعیین گزارش نظارتی معتبر).

ج) تعیین حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مطرح شده علیه تصمیمات مأموران و واحدهای دولتی با موضوع مصرف غیرقانونی اعتبارات مصوب و تعیین نسبت صلاحیت دیوان مزبور با صلاحیت‌های دیوان محاسبات؛

د) تصریح به تکلیف دیوان محاسبات در اعلام موارد مربوط به صلاحیت سازمان بازرسی به این سازمان (مندرج در ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مزبور) و برعکس (تکلیف سازمان مزبور در اعلام موارد مربوط به صلاحیت دیوان یاد شده)؛

ه) تعیین حدود صلاحیت مراجع قضایی (به‌طور مشخص محاکم کیفری) و دیوان محاسبات (بخش رسیدگی‌های شبهه‌قضایی آن) در رسیدگی به تخلفاتی که دارای عنوان مجرمانه نیز هست (از حیث ترتب رسیدگی، جنبه‌های مورد رسیدگی توسط هر یک از مراجع یاد شده و تأثیر رسیدگی‌های مزبور بر یکدیگر)؛ و) تصریح به تکلیف سازمان بازرسی (در آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان) به هماهنگی با برنامه نظارتی دیوان محاسبات به هنگام تنظیم برنامه نظارت و بازرسی به منظور جلوگیری از کار موازی و انسجام در نظام نظارت؛

ز) همکاری میان مراجع نظارتی فوق در زمینه شناسایی گلوگاه‌های فساد و اتخاذ تصمیم در خصوص نحوه نظارت بر موقعیت‌های مذکور در شورای دستگاه‌های نظارتی؛

ح) در خصوص نسبت صلاحیت‌های سازمان بازرسی و دیوان محاسبات، چنانچه با بررسی اصول قانون اساسی و مراجعه به قوانین و مقررات، نتوان تصور روشنی از حدود صلاحیت آنها در نظر داشت، با استفاده از سازوکار تفسیر رسمی قانون اساسی توسط شورای نگهبان می‌توان به اختلاف نظرها پایان داد.

منابع و مأخذ

۱. استیفن پی و همکاران (۱۳۹۲). مبانی مدیریت، ترجمه محمدعلی حمیدرفیعی و همکاران، چاپ دوازدهم، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۲. احمدی، مرتضی (۱۳۷۶). «ساختار نظارتی در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران»، جمعی از نویسندگان، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
۳. الوانی، سیدمهدی (بی‌تا). «طراحی سامانه مدیریت یکپارچه توسعه پایدار کشور»، طرح پژوهشی فرهنگستان علوم، قابل دسترسی به نشانی:
<http://www.ias.ac.ir/index.php/2015-09-21-08-02-58/968-2017-09-04-10-15-48>.
۴. امیر، علی نقی (۱۳۸۵). «طراحی مدلی برای بررسی نظارت اثربخش در سازمان»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
۵. امین‌ورزلی، نصرالدین (۱۳۸۹). «حسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص‌سازی»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور، سال سوم، ش ۲۴.
۶. بیکدلو، فهیمه و فرج‌اله رهنورد (۱۳۹۶). «سنجش هماهنگی میان سازمانی و شناسایی عوامل مؤثر بر آن در سازمان‌های عمومی»، فرایند مدیریت و توسعه، دوره ۳۰، ش ۲.
۷. تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۷). «شاخص‌های حقوقی نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین»، گزارش نشست علمی پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۸. راسخ، محمد (۱۳۹۰). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ دوم. تهران، دراک.
۹. رضائیان، علی (۱۳۹۶). مبانی سازمان و مدیریت، چاپ بیستم، تهران، سمت.
۱۰. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۵). حقوق مالی و مالیه عمومی، چاپ هفتم، تهران، مجد.
۱۱. شریفی، اصغر (۱۳۸۵). «آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چارچوبی برای نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
۱۲. شفیق‌زاده، رضا (۱۳۸۵). «نظام نظارت و ارزیابی مؤثر، ویژگی‌ها و الزامات»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
۱۳. شیخ‌الاسلام، نجمه و همکاران (۱۳۹۶). «واکاوی موانع هماهنگی بین سازمان‌های بخش عمومی ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی مدیریت سازمان‌های دولتی، دوره ۵، ش ۴.
۱۴. طالقانی، غلامرضا (۱۳۸۵). «مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور جهان»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

۱۵. عبداللهی، جواد (۱۳۸۵). «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
۱۶. عربیان، اصغر (۱۳۹۰). «رسیدگی شبه قضایی در دیوان محاسبات کشور چالش‌ها و فرصت‌ها»، دانش حسابرسی، سال ۱۱، ش ۴.
۱۷. فتاحی اردکانی، حبیب‌الله (۱۳۹۱). راهبردهای ارزیابی و نظارت اثربخش: با نگاهی به رویکردها و برنامه‌های سازمان بازرسی کل کشور، تهران، آثار فکر.
۱۸. فلاح‌زاده، علی محمد و زهرا زارعی (۱۳۹۲). «بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان»، فصلنامه حقوق‌داری، ش ۲.
۱۹. موسوی، سیدفضل‌اله و سیدمهدی موسوی (۱۳۹۰). «تعدد دستگاه‌های نظارتی؛ فرصت یا تهدید»، دانش‌ارزیابی، سال سوم، ش ۷.
۲۰. موسوی‌زاده، سیدشهاب‌الدین (۱۳۹۷). «نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین»، گزارش نشست علمی پژوهشگاه قوه قضائیه.
۲۱. میرزایی اهرنجان‌ی، حسن (۱۳۷۶). «نقش نگرش‌ها و ارزش‌ها در ساختارهای نظارتی سازمان»، در جمعی از نویسندگان، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.