

استراتژی برنامه ریزی در جمهوری اسلامی ایران

دکتر حسن مدرکیان*

چکیده:

استراتژی، هنر برنامه ریزی و هدایت عملیات سازمانی است. در جمهوری اسلامی ایران، اگر چه تاکنون طرح جامعی در ارتباط با یک استراتژی برنامه ریزی رسماً اعلام نگردیده، اما در خلال قوانین و روش های اجرایی مدارک و مستندات وجود دارد، که بسادگی وجود آن را تایید می کند. با این وجود، الگوی پیش بینی شده برای این منظور، فاقد اثر بخشی و کار آیی مورد نیاز برای اعمال نظارت و حسابرسی مالی و عملیاتی در اجرای موفقیت آمیز هدف ها و برنامه های عمرانی در راستای چشم انداز و ماموریت:

“برپایی و استقرار مدینه فاضله اسلامی در ایران”

در مقاله حاضر، ابتدا مدل استراتژی برنامه ریزی در جمهوری اسلامی ایران به استناد اصول و فصول موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بهره گیری از سایر قوانین و مقررات موضوعه در این خصوص ارایه گردیده، و ضمن بیان توضیحاتی در این باره، نقاط ضعف و کاستی های موجود، به ویژه در موارد مربوط به عدم استفاده از حسابرسی عملیاتی در ارزیابی عملکرد و سنجش میزان موفقیت برنامه ها در حین و پس از اجرا، مورد بررسی قرار میگیرد. در پایان، به جایگاه و محل استقرار سازمانی نهاد دیوان محاسبات کشور زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری بعنوان حسابرس مستقل و اصلی نظارت کننده بر اجرای برنامه ها و پروژه های عمرانی در کشور و متولی اعمال حسابرسی مالی و عملیاتی در قوای سه گانه در ایران اشاره شده است.

مقدمه:

ارتباط با اجرای یک مجموعه کامل نظام برنامه ریزی، از ابتدای تدوین استراتژی تا مرحله ارزیابی عملکرد جامع، و در مقایسه نتایج اجرای برنامه ها با هدف های تعیین شده، نیز ایرادات و نقایص اساسی وجود داشته است. در بررسی حاضر، تلاش خواهد شد، تا از طریق ارایه الگوی استراتژی برنامه ریزی در ایران به ایرادات و اشکالات موجود در این خصوص نیز پرداخته، ضمن ارائه راهکارها یی برای جلوگیری از مشکلات، پیشنهاداتی در این باره ارائه شود.

استراتژی، هنر برنامه ریزی و هدایت عملیات در یک سازمان است. در این ارتباط، تفاوتی بین یک سازمان کوچک، با تشکیلاتی به وسعت یک دولت مشاهده نمیشود. در تمامی این موارد، ابتدا لازم است تعریف روشن و قابل اکتسابی از ماموریت عالییه سازمانی مورد تایید و توافق اعضا قرار گیرد. سپس، براساس ماموریت هدف هایی برای سازمان تصویب گردد. در مرحله آخر، برنامه های بلند مدت، میان مدت، و کوتاه مدت برای اجرا و دستیابی به هدف های کلی و جزئی تدوین خواهد شد. چنانچه، اجرای این برنامه ها توأم با استفاده از یک نظام ارزیابی عملکرد جامع صورت گیرد، در این صورت، سازمان قادر خواهد شد. تا از طریق اندازه گیری و گزارش موارد انحرافی، به نقایص و کمبودهای احتمالی، در کنا ر تشخیص نقاط قوت و فرصت های بالقوه، ضمن رفع و یا جلوگیری از نقایص موجود، از تمامی امکانات شناسایی شده حد اکثر بهره برداری را بنماید.

بخش اول - قوانین و مقررات مربوط به تدوین استراتژی

برنامه ریزی در ایران

الف) تعریف استراتژی و ماموریت نظام جمهوری اسلامی

ایران

۱- تعریف استراتژی

استراتژی عبارتست از: تدوین دقیق و روشن آرمان ها و هدف های عالییه سازمان به نحوی که برای کلیه جناح های ذینفع، اعم از داخلی و خارجی، و از جمله مدیران و کارکنان سازمان بسادگی قابل درک باشد. در بیانیه استراتژی هدف های آرمانی در قالب چشم انداز و ماموریت های سازمانی تدوین و بعنوان راهنما، مبنای برنامه ریزی ها و تصمیمات سازمانی قرار میگیرد. ماموریت های استراتژیک سازمانی باید از هر نظر قابل اجراء و

در جمهوری اسلامی ایران، اگر چه تاکنون، طرح جامعی متضمن ارایه استراتژی و به تناسب آن خط مشی و برنامه های توسعه رسماً اعلام نگردیده، اما در قوانین و مقررات، و در خلال راهکار های مورد استفاده در اجرای برنامه چشم انداز ۲۰ ساله، برنامه های پنج ساله، و بودجه های یک ساله تا حدود زیادی اصول کلی آن مورد استفاده قرار گرفته است. هر چند، که در





متناسب با امکانات و منابع قابل دسترس باشد. در غیر اینصورت، باعث دلسردی و سردرگمی مدیران و کارکنان سازمان در جهت اجرا و دستیابی به هدف‌های آن خواهد شد. پس از تدوین یک استراتژی مناسب نوبت تنظیم خط مشی و برنامه‌های بلند مدت، میان مدت، و کوتاه مدت فرا میرسد. این اسناد روش اجرای ماموریت‌های عالی سازمانی را معین نموده و راه رسیدن به هدف‌های مورد نظر را هموار میسازد. بدیهی است، برنامه‌ای که به این منظور تنظیم میشود بایستی حاوی کلیه پیش بینی‌های مربوط به نحوه اجرای هر یک بخش‌های مورد نظر برنامه‌ها بوده و بر اساس معیارهای قابل اندازه گیری مالی و عملیاتی زمینه را برای سنجش هر چه دقیق تر پیشرفت عملیات انجام شده و تقویت پاسخگویی و چگونگی دستیابی به هدف‌ها و مآلاً ارزیابی عملکرد برنامه‌ها مهیا سازد.

۲- بیانیه و مدل استراتژی

هر استراتژی از بخش‌های مختلفی به این شرح تشکیل می‌شود:

۱- چشم انداز (Vision):

چشم انداز، در تدوین یک استراتژی، اشاره به آرمان عالی سازمان از طریق بیان یک جمله کامل دارد. در تبیین چشم انداز، با توجه به همه امکانات مادی و انسانی، در یک محیط پویا و فعال، و در یک فضای رقابتی کامل مدیریت هر سازمان تلاش خواهد کرد. تا پس از انجام مطالعات و محاسبات دقیق، دستیابی به یک هدف والا، نهایی و کامل را سرلوحه تمامی اقدامات و تصمیمات جاری و آتی قرار داده و بصورتی واقعی و عملی سازمان را در بلندمدت بسمت رسیدن به چشم انداز مورد نظر هدایت نماید. تدوین چشم انداز، از جمله مشکل ترین و پرمخاطره ترین تصمیمات مدیریتی محسوب میشود. چرا که در صورت بروز اشتباه یا تعجیل در تنظیم و تعریف آن، علاوه بر هدر دادن مقادیر متنابهی از منابع مادی و انسانی، سالیان متمادی سازمان را از نزدیکی و دستیابی به آرمان حقیقی آن بدور نگه داشته و ادامه حیات و تداوم فعالیت آن را نیز در معرض مخاطره قرار می‌دهد. بدیهی است، به منظور ایجاد تسهیلات لازم برای رسیدن به هدف‌های والا، پیش بینی شده در یک چشم انداز، هر سازمان ملزم خواهد بود برای بخش‌های مختلف سازمانی نیز اقدام به تنظیم چشم اندازهای مختلف و در سطحی کوچک تر نموده و با تلاش در جهت تحقق آن‌ها راه رسیدن به چشم انداز اصلی و مورد نظر را هموار نماید.

۲- ماموریت (Mission):

پس از تعریف چشم انداز، ماموریت سازمان در راستای دورنمای تعیین شده، جهت دستیابی به آرمان مورد نظر تشریح می‌شود. در برخی موارد، که رسیدن به چشم انداز از دامنه

محدود تری برخوردار بوده و دسترسی به آن باتوجه به امکانات سازمانی ساده تر ارزیابی میشود مراحل چشم انداز و ماموریت در یکدیگر ادغام گردیده و در یک جمله شعار سازمان برای نیل به هدف آرمانی را تشکیل میدهد. اما، در مواقعی که اجرای ماموریت بعنوان پیش زمینه‌ای برای هموار کردن راه رسیدن به چشم انداز محسوب میشود. در یک مرحله جداگانه ماموریت سازمان در این زمینه تعریف و ارایه خواهد شد. در هر حالت، ماموریت در یک پیام روشن و صریح دامنه مسئولیت سازمان و مدیریت آن را در جهت اجرای وظایف معین برای نیل به آرمان مورد نظر در یک چشم انداز تشریح مینماید.

۳- هدف‌های استراتژیک (Strategic Objectives):

در هدف‌های استراتژیک، اقدامات اساسی مورد نیاز جهت اجرای ماموریت سازمان و راه رسیدن به چشم انداز آن تعریف و مشخص می‌شود. براین اساس، فرازهای اصلی اجرای ماموریت بعنوان هدف‌های استراتژیک تعیین گردیده و روش‌های دستیابی به آن‌ها معین می‌گردد. هدف‌های استراتژیک اساس برنامه‌ریزی‌ها و اعمال ارزیابی و اندازه گیری و کنترل‌های بعدی و متعاقب عملیات سازمانی را تشکیل میدهد.

۴- بیانیه و مدل استراتژیک:

پس از تعریف موارد پیش گفته، طی یک بیانیه رسمی استراتژی سازمان اعلام می‌گردد. این بیانیه سرلوحه همه تصمیمات و اقدامات متناسب با آن‌ها بوده و الزاماً باید در کلیه سطوح سازمانی مورد توجه مدیران و دست اندرکاران قرار گیرد. اجرای امر خطیر پیاده سازی استراتژی مستلزم تهیه برنامه‌های اجرایی در سطوح مختلف و اعمال ارزیابی و نظارت بر اجرای برنامه بصورتی دقیق و منظم است. با این توضیح مدل ساده استراتژی در یک سازمان را میتوان بشکل زیر ترسیم نمود:



مدل استراتژی در یک سازمان

ب) استراتژی برنامه ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

استراتژی برنامه ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران، به پیروی از اصول پیش گفته در رابطه با مدل استراتژی و بر اساس مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین

و مقررات مربوط به تنظیم برنامه و بودجه از قابلیت تعریف و توصیف لازم بمنظور ارایه یک مدل و نقشه استراتژی برخوردار است. در ادامه، و با استناد به این قوانین استراتژی برنامه ریزی در ایران ارائه خواهد شد:

۱- چشم انداز (Vision):

هموار کردن راه تشکیل امت واحد جهانی

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در ذیل بخش شیوه حکومت در اسلام، حکومت از دیدگاه اسلام، تبلور آرمان سیاسی ملتی هم کیش و هم فکر قلمداد گردیده، که راه خود را به سوی هدف نهایی، که همانا حرکت بسوی الله میباشد گشوده و قانون اساسی با توجه به محتوای انقلاب ایران، با دیگر جنبش های اسلامی و مردمی می کوشد. استمرار مبارزه در نجات ملل محروم و تحت ستم در تمامی جهان قوام یافته و راه تشکیل امت واحد جهانی را هموار کند.

با این مقدمه، و به استناد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در استراتژی برنامه ریزی در این مقاله چشم انداز نظام اسلامی در ایران هموار کردن راه تشکیل امت واحد جهانی تعیین گردیده است.

۲- مأموریت (Mission):

برپایی و استقرار مدینه فاضله اسلامی در ایران

در قسمتی از مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این طور ذکر شده است:

"قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،

مبیین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، و

اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط

اسلامی است. که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی میباشد.

ماهیت انقلاب عظیم اسلامی ایران و روند مبارزه مردم مسلمان از

ابتدای پیروزی که در شعارهای قاطع و کوبنده همه قشرهای مردم

تبلور می یافت، این خواست اساسی را مشخص کرده و اکنون در

طلیعه این پیروزی بزرگ، ملت ما با تمام وجود نیل به آن را

می طلبد.

در آخرین قسمت از بخش "بهای که ملت پرداخت" در قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این طور نقل قول شده است:

"اکنون قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان بیانگر

نهادهای و مناسبات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه،

باید راهگشای تحکیم پایه های حکومت اسلامی و ارائه دهنده

طرح نوین نظام حکومتی بر ویرانه های نظام طاغوتی قبلی گردد.

این جامعه آرمانی که بر اساس اصول و ضوابط

اسلامی مشروح و مفصل در فصول و اصول قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران پایه گذاری گردیده در این مقاله تحت عنوان "مدینه فاضله اسلامی" مطرح گردیده و از این به بعد برپایی آن بعنوان مأموریت نظام جمهوری اسلامی ایران تعیین و در بررسی های بعمل آمده از آن یاد خواهد شد.

۳- هدف های استراتژیک (Strategic Objectives):

در تدوین هدف های استراتژیک، و با استناد به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای برپایی مدینه فاضله اسلامی تعقیب چهار هدف اساسی مورد توجه قرار داده شده که در ادامه به هر یک از آن ها، ضمن پرداختن به مستندات قانون اساسی در باره هر هدف، به اختصار اشاره خواهد شد:

■ سیاسی:

مدینه فاضله اسلامی، به لحاظ سیاسی جامعه ای است که در آن موارد ذیل مورد تضمین و تاکید قرار گرفته است:

✓ تامین آزادی های سیاسی و اجتماعی^۱.

✓ مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۲.

✓ رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه^۳.

✓ تامین حقوق همه جانبه افراد و ایجاد امنیت قضایی و تساوی عموم در برابر قانون^۴.

■ اجتماعی:

مشخصات اجتماعی مدینه فاضله اسلامی در ایران به این شرح است:

✓ ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی و بالابردن سطح آگاهی های عموم

در همه زمینه ها^۵.

✓ ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور^۶.

✓ توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی^۷.

■ فرهنگی:

✓ آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان و تعمیم آموزش عالی^۸.

✓ تقویت روح بررسی و تنبیح و ابتکار در تمامی زمینه ها^۹.

✓ طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب^{۱۰}.

■ اقتصادی:

در اسلام اقتصاد وسیله است نه هدف. از این رو، از وسیله انتظاری جز کار آبی بهتر در راه وصول به هدف (که همانا برپایی

مدینه فاضله اسلامی است - تاکید از نگارنده است) نمیتوان

داشت. "با این دیدگاه، خصوصیات اقتصادی جامعه اسلامی در

ایران از این قرار است:

✓ پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط





اسلامی^{۱۲}.

✓ تامین خود کفایی در علوم و فنون^{۱۳}.

✓ رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های اقتصادی^{۱۴}.

✓ محور هر گونه استبداد و خود کامگی و انحصار طلبی^{۱۵}.

به طوری که گفته شد، مدینه فاضله اسلامی به زعم این نگارنده دارای خصوصیات از نظر فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، و اقتصادی است. این خصوصیات، در مجموع هدف های نظام جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می دهد. این نهاد نو پای اسلامی که در تعقیب شعار نه شرقی و نه غربی در جامعه ایران شکل گرفته در اصول قانون اساسی به تفصیل به آن ها اشاره شده است. که به دلیل جلوگیری از اطاله کلام از پرداختن به جزئیات آن ها در این مختصر پرهیز میشود. با این حال، و با توجه به موضوع این مقاله که بررسی ساختار برنامه ریزی در جمهوری اسلامی ایران در تشکیل و استقرار مدینه فاضله اسلامی را هدف قرار داده است. بی مناسبت نیست که برای نمونه ویژگی ها و زیر ساخت اصلی و اساسی هدف استراتژیک اقتصادی این مدینه فاضله اسلامی به عنوان جامعه ای نودر جهان مادی و در ایران امروز مورد بررسی بیشتری قرار گیرد.

در فصل چهارم - اقتصاد و امور مالی و اصول چهل و سوم لغایت پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشخصات اقتصادی، بخش های مختلف اقتصادی (شامل بخش دولتی، بخش تعاونی، و بخش خصوصی)، انفال و ثروت های عمومی، چگونگی مالکیت کسب کار، مالکیت شخصی، نحوه بهره برداری از منابع طبیعی، ثروت های نامشروع، حفاظت از محیط زیست، وضع مالیات، مقررات مربوط به تنظیم بودجه سالیانه، خزانه داری کل متمرکز، و بالاخره چگونگی مبادرت به نظارت بر حساب های دستگاه های اجرایی و گزارش تفریغ بودجه هر سال در راستای استقرار مدینه فاضله اسلامی به تفصیل اشاره شده است. برای مثال، در قسمت مربوط به مشخصات اقتصادی جامعه اسلامی در اصل چهل و سوم چنین آمده است:
"برای تامین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و بر آوردن نیاز های انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (در جهت تشکیل و استقرار مدینه فاضله اسلامی - تاکید از نویسنده است) بر اساس ضوابط زیر استوار میشود:

۱- تامین نیاز های اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۲- تامین شرایط و امکانات کار برای همه بمنظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسائل کار در اختیار همه کسانی که

قادر بکارند ولی وسائل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق در آورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت های حاکم بر برنامه ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.

۳- تنظیم برنامه اقتصادی کشور بصورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خود سازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.

۴- رعایت آزادی در انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره کشی از کار دیگری.

۵- منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.

۶- منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه گذاری، تولید، توزیع و خدمات.

۷- استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور.

۸- جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.

۹- تاکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیاز های عمومی را تامین کند و کشور را به مرحله خود کفایی برساند و از وابستگی برهاند.

با این تفصیل، و با تاکید بر این که در بخش های مختلف قانون اساسی به تفصیل بیشتری در رابطه با خصوصیات جامعه اسلامی ایران از منظر سایر اهداف استراتژیک سیاسی، اجتماعی، و فرهنگی پرداخته شده است. از ذکر جزئیات مربوط به هر یک از این هدف ها ممانعت گردیده و در صورت نیاز در فرصت دیگری به آن ها پرداخته خواهد شد.

ج) خط مشی جمهوری اسلامی ایران بر اساس هدف های استراتژیک (Policy):

تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام بموجب اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جمله وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری است. نحوه تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام و چگونگی تعیین اعضای ثابت و متغیر آن نیز توسط رهبری در اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی مشخص شده است.

تدوین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مترادف با تعیین خط مشی های مورد نیاز برای اجرای هدف های استراتژیک در این مقاله در نظر گرفته شده است. این سیاست ها،

پس از تهیه توسط مجمع به تایید مقام معظم رهبری رسانیده شده و جهت رعایت در تنظیم و تصویب قوانین از سوی قوه مجریه و مجلس شورای اسلامی و مصوبات قوه قضائیه به سران سه قوه ابلاغ میگردد. به طوری که مصوبات تصویب شده این مجمع میتواند بعنوان پل ارتباطی بین هدف های استراتژیک و چشم انداز و ماموریت نظام جمهوری اسلامی ایران و تبلور خواست ها و آرمان های ملت مسلمان ایران محسوب گردد. بر این اساس، تاکنون تعدادی سیاست های کلی نظام در موارد گوناگون تدوین یافته و پس از تصویب مقام رهبری جهت انعکاس آن ها در قوانین و مصوبات سه قوه به آنان ابلاغ شده است. این سیاست ها باید قبل از همه مبنایی برای تنظیم برنامه های مختلف اقتصادی و توسعه در کشور قرار گیرد.

د) تنظیم برنامه های بلند مدت توسعه اقتصادی :

به منظور حمایت از منافع عمومی و حفظ حقوق مردم و دیگر اشخاص ذینفع و ذیحق مستقر در حوزه و محدوده مدینه فاضله و جامعه اسلامی ایران و تحقق ماموریت والای نظام جمهوری اسلامی ایران به استناد بند ۳ اصل چهارم و سوم مندرج در قانون اساسی، در این مرحله باید برنامه اقتصادی کشور به صورتی که علاوه بر بازتاب هدف های اقتصادی بیانگر هدف های سیاسی، فرهنگی، و اجتماعی نظام نیز باشد تنظیم و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و طی مراحل قانونی لازم به مرحله اجرا گذاشته شود.^{۱۶} به استناد فصل سوم - سازمان مدیریت و برنامه و بودجه، ماده ۵ بندهای ۲ و ۳ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و وظیفه

تهیه برنامه دراز مدت پس از تبادل نظر با دستگاه های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد در زمره وظایف این سازمان قرار داده شده است. این برنامه ها، پس از طی مراحل قانونی در کشور به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد. به نظر می رسد، نخستین برنامه بلند مدت که پس از انقلاب اسلامی در ایران تنظیم شده برنامه چشم انداز ۲۰ ساله است.^{۱۷} اجرای این برنامه ها در صورتی با موفقیت قرین خواهد بود که بر مبنای دیدگاه سلسله مراتبی مطرح شده در این مقاله تدوین یافته و بر پایه ضوابط کمی و کیفی قابل اجرا و به تناسب امکانات و اولویت های کشور در طول بیست سال آینده تنظیم شده باشد. در غیر این صورت، وبدلیل عدم رعایت تناسب و هم بستگی با وعده های داده شده در قانون اساسی از تضمین لازم برای به اجرا در آوردن وعده های داده شده در قانون اساسی برخوردار نبوده و از ضمانت اجرایی مورد نیاز برای تحقق رسیدن به آستانه مدینه فاضله در جمهوری

اسلامی ایران نیز بهره مند نمی باشد. جادارد، همه دست اندر کاران و برنامه ریزان و تصویب کنندگان قوانین در کشور به این مسئله مهم عنایت و توجه داشته باشند که شرط موفقیت در اجرای هر برنامه اقتصادی و توسعه در کشور رعایت انسجام و همبستگی یک پارچه آن با سایر موازین و طرح های تصویب شده قبلی و از جمله آرمان ها و ماموریت های نظام جمهوری اسلامی ایران مصرحه در سند قانون اساسی است. زیرا، تنها در این صورت است که زمینه برای هرگونه اقدامات مورد نیاز در مراحل بعد از اجرای برنامه ها از جمله نظارت و ارزیابی کمی و کیفی عملکرد نتایج حاصل از به ثمر رسیدن اجرای برنامه ها و جلوگیری از هدر رفتن منابع بی انتهای مصرف شده در جهت بارور ساختن آن ها فراهم گردیده و به وعده داده شده در متن اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی دایر بر رسیدگی به حساب های دستگاه های اجرایی به نحوی که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد آماده می شود.

ح) تنظیم برنامه های میان مدت :

برنامه های میان مدت، ترجمان کمی و کیفی دیدگاه ها و موضوعات مطرح شده در برنامه های بلند مدت است. در برنامه میان مدت، بخش قابل قبولی که به تناسب اولویت ها و سیاست ها و امکانات زود هنگام و قابل دسترس کشور در یک دوره زمانی معین از میان دیدگاه های بلندمدت گزینش گردیده، در طول یک مدت پنج ساله مورد توجه قرار گرفته و پس از اجرا باید بتواند دستیابی به قسمتی از وعده های داده شده در یک مدت طولانی تر را به تناسب ماموریت اصلی کشور تحقق بخشد. در ایران و به استناد مفاد قانون برنامه و بودجه - که در قسمت قبلی به آن اشاره شده است - وظیفه تدوین برنامه های توسعه پنج ساله، بر عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور قرار داده شده است. بر این اساس، در طول مدت حیات انقلاب اسلامی تاکنون چهار برنامه توسعه پنج ساله به اجرا در آمده و هم اکنون نیز برنامه چهارم آن در جریان است. بطوری که در جریان بحث مربوط به تدوین برنامه های بلند مدت تاکید گردید، شرط موفقیت بیش از پیش در اجرای برنامه های میان مدت در گرو رعایت یکپارچگی و انسجام برنامه ها و تاثیر پذیری آن ها از ماموریت محوله به نظام جمهوری اسلامی ایران بر اساس مفاد قانون اساسی است. در غیر این صورت، بدلیل عدم وابستگی کامل اقدامات انجام شده، علیرغم صرف مبالغ هنگفتی از درآمد کشور در جهت اجرای این برنامه های عمرانی، ضمن عدم تحقق



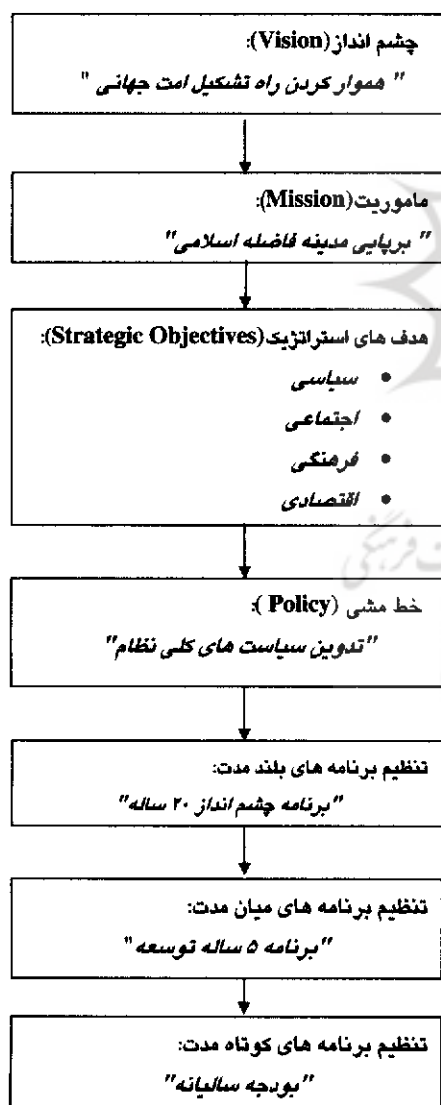
شوای اسلامی است. در ماده ۱ فصل اول - هدف، قانون دیوان محاسبات کشور در رابطه با وظیفه حسابرسی دیوان اینطور آورده شده است:

ماده ۱- هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی بمنظور پاسداری از بیت المال از طریق:

الف - کنترل عملیات و فعالیت های مالی کلیه وزارتخانه ها، موسسات، شرکت های دولتی و سایر دستگاههایی که بنحوی از آنها از بودجه کل کشور استفاده میکنند.

ب- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار در ارتباط با سیاست های 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 گزارش تفریغ



نمودار استراتژی برنامه ریزی در جمهوری اسلامی ایران

هدف های توسعه در ایران، برپایی و استقرار مدینه فاضله اسلامی و چشم انداز والای انقلاب اسلامی با کندی و تاخیر روبرو خواهد شد.

ط) تنظیم برنامه های کوتاه مدت:

منظور از برنامه کوتاه مدت پیش بینی عملیات لازم برای اجرای بخشی از یک برنامه توسعه پنج ساله در طول مدت یک سال است. این برنامه، باید از دو منظر کمی و ریالی اقدام به محاسبه و بر آورد مبالغ لازم برای اجرای قسمتی از طرح های مورد نظر در برنامه پنج ساله در ظرف مدت یک سال نموده، و پس از تصویب برای اجرا به دولت ابلاغ گردد. به این ترتیب، و طی رعایت یک سلسله مراتب دقیق و منسجم، در اثر اجرای برنامه های یک ساله در مدت پنج سال هدف های یک برنامه پنج ساله به تحقق انجامیده، و متعاقب اجرای چهار برنامه پنج ساله دستیابی به وعده های داده شده در یک برنامه بیست ساله (چشم انداز بیست ساله) امکان پذیر میگردد. در اثر اجرای چندین برنامه بیست ساله نیز با استقرار مدینه فاضله اسلامی در ایران رسیدن به جامعه آرمانی نظام جمهوری اسلامی در کشور محقق میشود. در حال حاضر، متأسفانه، تنها از طریق تنظیم یک بودجه ساده ریالی در کشور هدف های برنامه های توسعه ۵ساله در عمل تبلور عینی یافته و به دلیل فقدان هر گونه معیار کمی و قابل اندازه گیری امکان ردیابی و ارزیابی دقیق نتایج حاصل از اجرای بودجه ها و مقایسه آن با هدف های برنامه بسادگی و به طور مستقل وجود ندارد.

ی) مقررات نظارت و حسابرسی بودجه و برنامه در ایران قوانین و مقررات مربوط به نظارت بر اجرای برنامه های توسعه و بودجه در ایران علاوه بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بطور مشخص در سه قانون جداگانه بشرح ذیل آورده شده است:

۱- قانون محاسبات عمومی کشور

بموجب این قانون، صرف نظر از اشاره و تأکیدهای مکرر دال بر اعمال کنترل های داخلی در سیستم مالی دولت، بطور مشخص در تبصره ذیل ماده ۹۰ به دو نوع نظارت مالی و عملیاتی اشاره شده است. و با آنکه هدف از اجرای هر دو این نظارت هادر مجموع بنوعی نظارت مالی تلقی میگردد وظیفه نظارت مالی بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی و نظارت عملیاتی در زمره مسئولیت های سازمان مدیریت و برنامه ریزی قرار داده شده است.

۲- قانون دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور، بعنوان تنها مرجع مستقل از قوه مجریه و زیر نظر مجلس شورای اسلامی وظیفه حسابرسی مالی عملیات جاری و عمرانی دستگاه های اجرایی در کشور را بر عهده داشته و ملزم به تهیه گزارش تفریغ بودجه سالانه و تقدیم آن به مجلس



بودجه و ارایه آن به مجلس شورای اسلامی:

۳- قانون برنامه و بودجه

سازمان مدیریت و برنامه ریزی بموجب ماده ۳۴ این قانون وظیفه بازدید و بازرسی مستمر از فعالیت های جاری و طرح های عمرانی را بر عهده داشته و ملزم است نتایج حاصل از این نظارت را در اختیار دستگاه اجرایی قرار دهد. علاوه بر آن بموجب ماده ۳۷ این قانون نیز این سازمان باید گزارش های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را تنظیم و ارائه نماید.

ه) نمودار استراتژی برنامه ریزی در جمهوری اسلامی ایران

با توجه به بحث های بعمل آمده و به استناد مقررات موجود در قوانین و مقررات جاری برنامه و بودجه در کشور، نمودار برنامه ریزی و اجرای برنامه های توسعه و بودجه در ایران را میتوان بطور خلاصه در نمودار صفحه قبل به نمایش گذارد:

بخش دوم - چالش های استراتژی برنامه ریزی در جمهوری اسلامی ایران

در این قسمت، ابتدا چالش ها و نارسایی های برنامه ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران مورد نقد و بررسی قرار داده شده، و سپس راهکار های برخورد و رفع این موانع ارائه خواهد شد. در خاتمه نتیجه گیری بعمل آمده از بحث حاضر بدنبال خواهد آمد.

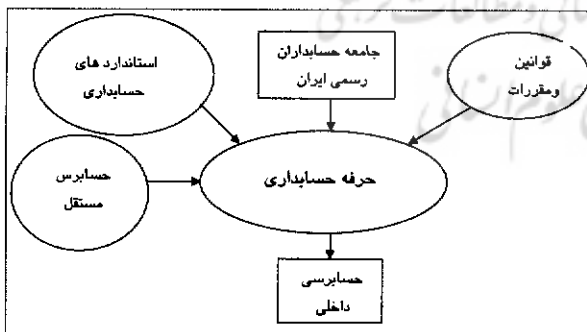
الف) اشکالات و ایرادات موجود

به نظر میرسد، چالش اساسی در برنامه ریزی و اجرای برنامه ها در ایران ناشی از یک سویه نگری در امر اعمال نظارت مالی در کشور و بر اساس قوانین و مقررات بودجه و برنامه می باشد. لازم به یاد آوری است، که امر نظارت در یک کشور همانند یک سکه دو رویه است. و تاهنگامی که نظارت از دو جنبه مالی و عملیاتی در سطح کلیه فعالیت ها و از جمله برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی صورت نگیرد هدف های مورد نظر برنامه ریزان و دست اندر کاران تنظیم و اجرای آنها تحقق نخواهند یافت. در ایران، و از همان هنگامی که در دوره بعد از انقلاب مشروطیت در سال ۱۲۸۵ و ۱۲۸۶ قانون اساسی و متمم آن به تصویب رسیده، و بموجب اصول ۱۰۱ الی ۱۰۳ دیوان محاسبات کشور موجودیت می یابد تسویه امور مالیه، جرح و تعدیل بودجه، تغییر در وضع مالیات ها، رد و قبول عوارض و فروعات، و همچنین ممیزی های جدید و اصلاح امور مالیاتی از اختیارات مجلس شمرده شده است. اینک نیز پس از گذشت حدود یک قرن از آن تاریخ به طوری که در اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تاکید گردیده همچنان رسیدگی یا حسابرسی دستگاه های اجرایی بمنظور کنترل عدم تجاوز هزینه ها از اعتبارات مصوب و اعمال پاسداری از بیت المال از

این طریق (یعنی اعمال نظارت مالی) هدف قانون گذاری در کشور قرار داده شده است. در مجموع این طور میتوان استنباط نمود، که در ایران فرض شده است، چنانچه بعد مالی عملیات مورد کنترل و نظارت قرار گرفته و به اصطلاح پرونده مالی طرح ها بدرستی و بدور از ایراد و اشکال قانونی تنظیم گردد. در این صورت، میتوان امید وار بود که پس حتما عملیات صورت گرفته از محل اعتبارات نیز خود بخود بدون برخورد با هرگونه اشکال و ایراد اساسی بخوبی و بدور از هرگونه نارسایی پیش رفته و در عمل تحقق پیدا کرده است. پر واضح است، که هرگز هدف و ادعای این نگارنده کم اهمیت دادن به اعمال انواع نظارت ها و کنترل های مالی نبوده و آن را دست کم تلقی نمی نماید. بلکه، همچنان که در ابتدای این بحث مطرح گردید اعمال کنترل های مالی و حسابرسی های مبتنی بر مستندات مالی را هرگز به تنهایی کافی نمیدانند. برای توضیح بیشتر موضوع اجازه می خواهد که در این ارتباط حرفه حسابداری و سایر حرف را در کشور ایران از نقطه نظر اعمال انواع حسابرسی در این جا مورد جرح و بررسی قرار دهد.

۱- مقایسه نحوه اعمال نظارت بر حرفه حسابداری و سایر حرفه ها در ایران

بطوری که میدانیم، در ایران همانند اکثر کشورهای که به حرفه حسابداری بعنوان یک پل ارتباطی بین مدیریت و اشخاص ذینفع، در انواع مختلف آن نگرسته میشود، اعمال نظارت بر فعالیت ها و رفتار حسابداران و گزارشات مالی تهیه شده از سوی ایشان به گونه های مختلفی صورت میگیرد. که در اینجا، و بمنظور جلوگیری از اطاله کلام و انحراف از موضوع اصلی این مقاله موارد کنترلی لازم بر اعمال و کردار حرفه حسابداری بطور اختصار در شکل ذیل نشان داده میشود:



نمودار روش های اعمال نظارت و کنترل حرفه حسابداری در ایران

به طوری که مشاهده می شود، در حرفه حسابداری چهار عامل مستقل شامل قوانین و مقررات، استانداردهای حسابداری، جامعه حسابداران رسمی ایران، بعنوان متولی اعمال نظارت بر حرفه حسابداری و حسابرسی، و بالاخره حرفه حسابرس مستقل، مسئولیت و وظیفه کنترل و نظارت بر عملکرد حرفه حسابداری را





بر عهده داشته و اهمیت و اعتبار گزارشات و عملکرد حسابداری و حسابرسی در سطح کشور را پاسداری مینمایند.

این در حالی است، که در سایر حرفه‌ها در ایران وظیفه نظارت بر عملکرد حرفه به نهادها و مقررات مستقر در داخل آن‌ها واگذار گردیده و مسئولیت ارزیابی و اظهار نظر در خصوص اهمیت رعایت قوانین و استانداردها و کیفیت عملیاتی نیز صرفاً بر عهده دست اندر کاران فعال در درون این حرفه‌ها سپرده شده است. برای توضیح بیشتر این موضوع به نمونه‌هایی از اظهار نظرهای کمیته فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه به ستاد برنامه در سال‌های ۱۳۶۴ و ۱۳۶۵ و چگونگی اجرای وظیفه نظارت عملیاتی در بخش دولتی در ایران در ادامه توجه فرمایید:

۱- مقررات به نحوی تهیه شده است که دست دولت را در هر نوع تصمیم‌گیری باز میگذارد و به سبب وجود بعضی ابهامات انواع و اقسام تعبیرها از طرف مجریان مقررات صورت میگیرد و یا در طرح ادعای ضرورت‌زیان ممکن است پیمانکار یا مشاور کاملاً محق باشد ولی نتواند احقاق حق بکند. در واقع قوانین و مقررات، از آنجا که از طریق مسئولین دولتی تهیه و تدوین شده است به نحوی است که مثل اینکه دولت در مسئولیت‌ها شریک نیست. با وجود همه اینها دیده میشود که تاکنون نه منافع دولت تأمین شده است و نه منافع مردم. بلکه اصولاً همین مقررات موجب بوجود آمدن شرایط نامناسبی شده است که هم اکنون شاهد آن هستیم.

۲- هیچگاه برنامه‌ای از پیش تعیین شده و هماهنگ بین دستگاه‌های اجرایی با توجه به نیازها و اولویت‌های فنی و اجرایی برای مطالعات و تدوین ضوابط، معیارها و آیین‌نامه‌ها وجود نداشته است. و هیچگونه ارزشیابی عملی و یا کلاسیک و برنامه‌ریزی شده نداشته‌ایم. ارزش‌یابی‌ها ضرورتاً از طریق مقایسه میزان بودجه‌ها و هزینه‌ها با اعتبارات اولیه و استفاده از آن‌ها در برنامه‌ریزی‌های بعدی بوده که مبنای علمی و فنی نداشته و گاهی از عملکرد پیمانکاران و یا مهندسين مشاور بصورت دوره‌ای با ارسال فرم و بخشنامه ارزیابی انجام داده بندرت در صلاحیت آنان تأثیر داده می‌شده است. محتوی و عملکرد این ارزیابی‌ها و نحوه استفاده از نتایج آن نیز مفید نبوده است.

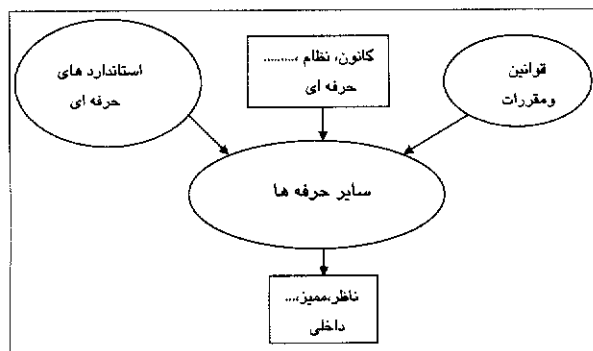
۳- در ذیل ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی به نظارت عملیاتی در محدوده وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اشاره شده است. این سازمان بعنوان جزئی از قوه مجریه وزیر مجموعه آن محسوب گردیده و گزارشات نظارتی خود را علاوه بر مدیران دستگاه‌های اجرایی به رییس این قوه ارائه میدهد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یک نهاد دولتی و جزئی از قوه مجریه است. بنابراین، از استقلال لازم برای حسابرسی عملیاتی برخوردار نیست.

۴- در فصل نهم - نظارت قانون، برنامه و بودجه و بویژه در ماده ۳۴ این قانون در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی و منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و وظیفه اعمال نظارت مجدداً بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که بعنوان زیر مجموعه دولت محسوب گردیده و فاقد استقلال مورد نیاز است سپرده شده است.

۵- بموجب ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه و بند الف تبصره ۶۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بین دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادرت به مبادله سند موافقت‌نامه در مورد بودجه جاری و طرح‌های عمرانی میشود. این امر، مشابه تعیین تلویحی یکی از سازمان‌های دولتی بمنزله کارفرما و دستگاه‌های دیگر بعنوان مجری تلقی گردیده و در جهت تقویت نقش نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سپردن هرچه بیشتر وظیفه ممیزی و حسابرسی عملیات دولت به یکی از نهادهای زیر مجموعه آن محسوب و عدم استقلال حسابرس را در زمینه عملیاتی بیش از پیش آشکار میسازد.

۶- بموجب بند ۸ ماده ۵ قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ماه سال ۱۳۵۱ وظیفه ارزشیابی کار آبی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور و گزارش آن به نخست‌وزیر به سازمان برنامه و بودجه احاله شد. اگر چه، اجرای این وظیفه کماکان با استقلال ارزیابی‌کننده از قوه مجریه منافات دارد، اما متأسفانه به دلایلی که بر این نگارنده مجهول است، در سال ۱۳۵۳ این وظیفه از سازمان مذکور منفک و طی بند ۶ ماده ۱۰۴ قانون استخدام کشوری به سازمان امور اداری و استخدامی کشور محول شده و بجای ارزشیابی عملکرد فعالیت‌ها و برنامه‌های عمرانی در دستگاه‌های اجرایی، کارکنان دولت مشمول ارزشیابی قرار میگیرند.

بر این اساس، در مقایسه با حرفه حسابداری در ایران موقعیت سایر حرفه‌ها بدون برخورداری از حسابرس و ممیز عملیاتی مستقل تلقی گردیده و وضعیت آنان را میتوان برای مقایسه در نمودار زیر بنمایش گذارد:



نمودار روش‌های اعمال نظارت و کنترل بر حرفه‌های غیر حسابداری در ایران

به طوری که ملاحظه میشود، در سایر حرفه‌ها، امر حسابرسی عملیاتی در درون این حرف صورت گرفته و گزارشات آن نیز به مدیران و مقامات مسئول در این حرفه تقدیم میگردد. در نتیجه، سیستم موجود قادر نیست گزارشاتی را که از سوی نهادهای مستقل و بیطرف تهیه شده است جهت بررسی و اظهار نظر جامع و همگانی ارائه نماید.

ب) ارائه پیشنهادات برای جلوگیری و رفع نواقص

نخستین اقدام، در برطرف کردن ایرادات موجود و مقابله با آثار سوء حاصل از آن‌ها تغییر رویکرد مربوط به تاکید بر نظارت‌های مالی به نظارت‌های مالی - عملیاتی است. برای این منظور، ابتدا لازم است نهادی مستقل از قوای سه گانه وظیفه هدایت و برنامه‌ریزی و رهبری انواع نظارت‌ها و کنترل‌های مورد نیاز برنامه‌های بویژه عمرانی و تعقیب اهداف توسعه در کشور را عهده دار گردیده و از طریق مبادرت به انواع حسابرسی‌های منظم و پیگیر نارسایی‌ها و مشکلات اجرایی طرح‌های عمرانی را از ابتدای ورود به مراحل طراحی تا حتی پایان عمر مفید آن‌ها از نزدیک مورد بررسی، نظارت، کنترل، مطالعه و تحقیق قرار داده و گزارش تحقیقات انجام شده در این قبیل موارد را مرتباً جهت استفاده مقامات و مسئولان اجرای طرح‌ها و در جریان قرار گرفتن افکار عمومی و مردم منتشر نماید. از این طریق، یک نوع سیستم خود کنترلی در جامعه اسلامی ایران ایجاد خواهد شد. که طی آن قبل از بروز هرگونه انحراف و برون رفت از مسیر تعیین شده جهت اجرای برنامه‌ها و هدر رفتن منابع عظیم مالی و انسانی کشور، در مقاطع حساس اشکالات و ایرادات از سوی نهادی بی طرف و مستقل از دستگاه‌های اجرایی بموقع شناسایی گردیده و ضمن ارایه راه حل‌های اصلاحی، جلوی زیان بیشتر آن به اقتصاد کشور و نظام گرفته شود. در حال حاضر، بدلیل فقدان وجود چنین نظامی بسیاری از طرح‌های عمرانی یا بدلیل از دست دادن حساسیت و توجیه پذیری آن‌ها بدلیل گوناگون نیمه تمام رها شده، یا بقیمت تمام شده ای معادل چندین برابر برآورد اولیه از لحاظ زمانی و ریالی با تمام رسیده، یا پس از ساخت بدلیل از دست دادن جاذبه و توجیهات اقتصادی و فنی لازم از بهره‌وری پایینی برخوردار بوده، و یا بجهت عدم دقت و رعایت استانداردهای فنی از عمر و کار آیی بمراتب پایین تری نسبت به برآوردهای اولیه برخوردار می‌باشند. همه این موارد، و بالاتر از آن‌ها، در شرایطی صورت می‌گیرد. که در سیستم مالی و برنامه‌ریزی دولت با تمام قوا وظیفه اعمال نظارت مالی و عملیاتی به پیش برده شده و به طور پیگیر و منظم حسابرسی مالی در سطح دستگاه‌های اجرایی با حدت و دقت در جریان قرار داشته و گزارشات تفریغ بودجه سالیانه توسط دیوان محاسبات کشور به استحضار نمایندگان محترم مردم در مجلس شورای

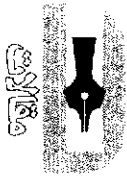
اسلامی رسانیده میشود. در این شرایط، براستی جای تامل دارد که اشکال اعمال نظارت در این سطح گسترده، آن هم توسط دستگاه‌ها و نهادهایی که از لحاظ تعداد نیز نمیتوان آن‌ها غیر کافی و کم دانست کجاست؟ به نظر این نگارنده، دلیل آن روشن است. در شرایط حاضر، و بدلیل الزامات موجود در قوانین نظارتی کشور، همه تلاش مسئولان در حسابرسی صرف پرداختن به ریشه سالم تشکیل پرونده‌های مالی طرح‌ها و بودجه در کشور گردیده، و گذشته از عدم صلاحیت حسابرسان مالی جهت اظهار نظر در زمینه‌های فنی طرح‌ها، قانون نیز اجازه دخالت در این قبیل امور را به آنان نمیدهد. اگرچه، این عدم مجاز دانستن دخالت حرفه مالی و حسابرسی در امور فنی و ساختمانی طرح‌ها از هر نظر منطقی و درست به نظر میرسد، اما بر اساس همین منطبق، ضرورت ایجاب میکند. که دخالت در این نوع حسابرسی نه مالی بلکه عملیاتی، آن هم توسط کارشناسان ورزیده و خبره و باتجربه در حرفه‌ها و جهات مختلف و بعنوان مکمل حسابرسی مالی صورت عمل بخود گرفته و راه را برای رسیدن به دروازه‌های مدینه فاضله و برآورد آرزوی دیرینه مردم مسلمان کشور نسبت به برخورداری از مزایای یک جامعه نمونه در جهای مادی امروز که در سایه آن بتوانند به خودسازی ورشد و تعالی مورد تاکید در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نایل آیند. به این ترتیب، یک نظام حسابرسی و ارزیابی عملکرد جامع در کشور ایجاد خواهد شد. که به برکت وجود آن زمینه برای اعمال نظارت‌های مالی و عملیاتی از هر نظر و بمنظور پاسداری از بیت المال در کشور فراهم میگردد. زیرا، اعمال نظارت و کنترل بر مجموعه عملیات اجرایی در یک کشور، همانند سکه دو رویه‌ای است که دارای دو وجه مالی و عملیاتی است. بدون اجرای هماهنگ دو نوع حسابرسی مالی و عملیاتی متناظر با آن دو امر نظارت با ایراد و اشکال اساسی روبرو گردیده و فاقد اثر بخشی لازم خواهد شد.

تاسیس و راه اندازی حسابرسی عملیاتی در بخش دولت در ایران و ایجاد زمینه‌های لازم برای انجام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مستلزم ارائه بحث‌ها و بررسی‌های ویژه‌ای است که از حوصله این مقاله خارج بوده و در صوت لزوم متعاقباً اعلام خواهد شد. با این حال، در این جایی مناسب نیست که قبل از هر گونه اقدامی در این زمینه به شرط استقلال نهاد لازم برای اجرای وظیفه حسابرسی در کشور اشاره شود.

۱- جایگاه تشکیلاتی پیشنهادی نهاد حسابرسی در

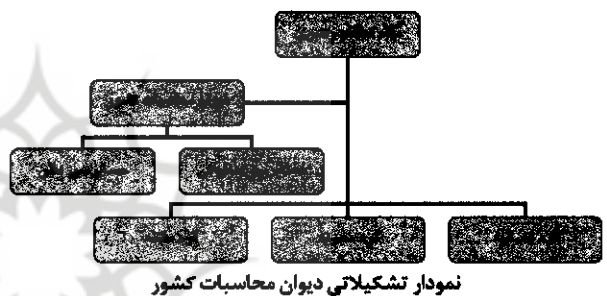
ایران

به طوری که میدانیم، در حال حاضر دیوان محاسبات کشور زیر نظر مستقیم مجلس شورای اسلامی قرار داشته و مبادرت به انجام حسابرسی مالی در دستگاه‌های اجرایی را از لحاظ مطابقت





هزینه‌ها با اعتبارات مصوب و اجرای قوانین و مقررات مالی در کشور بر عهده دارد. ادامه این وضعیت، صرف نظر از اینکه محدود به اعمال حسابرسی مالی است، در برگیرنده سایر نهادهای اجرایی و قانون گذاری در کشور، از جمله قوه مقننه نیز نمیباشد. از این رو، برای اعمال یک نظارت جامع، لازم است نهادی در نظر گرفته شود، که علاوه بر توان مورد نیاز برای اجرای توام حسابرسی مالی و عملیاتی به شرحی که در بالا به آن اشاره شد. از یک جایگاه مستقل و محکم قانونی نیز بهره مند باشد. بر این اساس، جایگاه تشکیلاتی و قانونی نهاد حسابرسی جامع در ایران زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری پیشنهاد گردیده و امر حسابرسی در سطوح مالی و عملیاتی حد اقل تمامی قوای سه گانه در کشور را شامل میشود. و اگر چه، پرداختن به جزئیات مربوط به شرح وظایف و اختیارات این نهاد حسابرسی مطالعه جداگانه ای را می طلبد. در اینجا، فقط به نمودار محیطی آن اشاره خواهد شد:



کیفیت پروژه ها، از دست دادن توجهات فنی و اقتصادی در پاره ای از پروژه ها، و بلا تکلیف و نیمه تمام ماندن برخی از آن ها برای این ملت بسیار سخت و گران خواهد بود. البته، که در این گیر و دار هرگز نمیتوان پروژه های بسیار موفق ملی در کشور را نادیده انگاشته و زحمات بیدریغ مسئولان و دست اندر کاران با نام و گمنام در اغلب آن ها را در اقصی نقاط کشور کم اهمیت جلوه داد. بنابر این، جادارد، به ایراد اساسی در سیستم برنامه ریزی و ارزیابی عملکرد موجود التفات ویژه ای معطوف داشته و همانند بسیاری از کشورهای موفق در جهان معاصر به مسئله جاری ساختن موضوع حسابرسی عملیاتی در کنار ادامه حسابرسی مالی، هر چه سریع تر جلوی هدر رفتن منابع بشمار انسانی و مادی مانع ایجاد نموده و با سرعت بیشتری به تحقق هدف های توسعه در ایران و نزدیکی به آستانه مدینه فاضله اسلامی، که مشتاقان و منتظران بسیاری را در ایران و در جهان معاصر در صف رسیدن به آن قرار داده است، جامه عمل بپوشاند.

دیدگاه های مطرح شده در مقاله حاضر، اگر چه به اندازه کافی از پشتوانه علمی و قانونی لازم برخوردار است. اما، در صورت پذیرش، نیازمند به انجام تحقیقات و مطالعات بیشتری به ویژه در زمینه اجرایی و زمان بندی و اولویت بندی طرح ها در مقاطع مختلف است. زیرا، در شرایطی که مبادرت به نظارت عملیاتی در حال حاضر از طریق نهادهای مستقر در درون دستگاه ها و در مجموعه دولت صورت میگیرد، به یکباره نمی توان آن را بدون مطالعه و برنامه ریزی جامع به بیرون از دولت و به یک نهاد مستقل از آن محول نمود. در این باره، ضرورت ایجاد می کند، احاطه و واگذاری امر حسابرسی به نهاد مورد نظر بتدریج صورت گرفته و مانع و خللی در امور جاری ایجاد نکند.

سراجم این که، حسابرسی و ارزیابی عملکرد، همانند یک سکه، دارای دو رویه است: رویه حسابرسی مالی و رویه حسابرسی عملیاتی (مدیریت). بدون پرداختن به لایه حیاتی و عملیاتی، امر حسابرسی به رسیدگی به اسناد و پرونده هایی محدود میشود، که اگر چه بنام پی بردن به ماهیت عملیات صورت گرفته است. اما، از آن جا که اثری از عملیات واقعی در لا بلای اسناد و پرونده های مالی، قابل رد یابی نیست. همواره این خطر وجود دارد، که رسیدگی به مدارک حتی با نبود واقعی پروژه و طرح در اساس صورت گیرد. تجربه ای که در واقعیت اجرای پروژه های عمرانی در داخل

بدیهی است، که کارکنان بخش حسابرسی عملیاتی در دیوان محاسبات را کارشناسان فنی و باتجربه در انواع گوناگون حرفه های مختلف تشکیل داده و بنا به ضرورت عملیات از انواع تخصص های صاحب صلاحیت در زمینه های مختلف استفاده خواهد شد. در بخش حسابرسی مالی نیز کماکان از نیروی مشابه فعلی استفاده میشود.

ج) نتیجه گیری

به طوری که در بحث های قبلی به روشنی ملاحظه گردید. خوشبختانه، هر آنچه در حال حاضر در امر برنامه ریزی و اجرای آن در ایران اسلامی می گذرد سرشار از پشتوانه و محمل قانونی محکم و استوار است. به گونه ای، که میتوان آن را در یک قالب و مدل سیستماتیک برنامه ریزی بخوبی نشان داد. آنچه در این میان احتیاج به دقت و رفع اشکال احتمالی دارد. توجه اساسی به امر نظارت و کنترل در اجرای برنامه ها و ارزیابی عملکرد آن ها است. برای ملتی که انقلابی به عظمت انقلاب اسلامی نموده و در راه دستیابی به آرمان های والای دینی و اسلامی مبادرت به سرمایه گذاری های سنگینی در این امر نموده است. مشاهده مستمر وضعیتی که در آن شهادت گزارشات و مطبوعات منتشره از سوی رسانه های داخلی، هر روزه از عقب ماندگی هزاران پروژه عمرانی در سطح ملی و استانی، گران تمام شدن پروژه های اتمام یافته، ضعف

- و خارج کشور به دفعات روی داده است. ■
- ۱- اصل سوم، بند ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 - ۲- قانون قبلی، بند ۸.
 - ۳- قانون قبلی، بند ۹.
 - ۴- قانون قبلی، بند ۱۴.
 - ۵- قانون قبلی، بند های ۱ و ۲.
 - ۶- قانون قبلی، بند ۱۱.
 - ۷- قانون قبلی، بند ۱۵.
 - ۸- قانون قبلی، بند ۳.
 - ۹- قانون قبلی، بند ۴.
 - ۱۰- قانون قبلی، بند ۵.
 - ۱۱- قانون قبلی، بخش مقدمه، قسمت اقتصاد وسیله است نه هدف.
 - ۱۲- قانون قبلی، بند ۱۲.
 - ۱۳- قانون قبلی، بند ۱۳.
 - ۱۴- قانون قبلی، بند ۱۲.
 - ۱۵- قانون قبلی، بند ۶.

* استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد جنوب