

نهادهای نظارتی حاکم بر قراردادهای مالی دولتی و چالش‌های آن

سید حسین حسینی*

استادیار دانشکده علوم اداری و اقتصادی

دانشگاه فردوسی مشهد

سید علی موسوی بایگی

کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی

چکیده

قراردادهای مالی دولتی به جهت حجم انبوه سرمایه و تعدد نفرات مرتبط با آنها از اهمیت بسیاری برخوردار است. مقنن با درک این اهمیت نهادهای نظارتی متنوعی را در قوای سه‌گانه ناظر بر این قراردادها نموده است. به عبارت دیگر بررسی نظام حقوقی کشور نشان می‌دهد اصل نظارت برای سالم‌سازی نظام حاکمیت، کما بیش در قانون اساسی و سایر لایه‌های قانونی کشور مدنظر بوده است اما طراحی و تقویت یک نظام جامع و کارآمد نظارتی که اجزای مختلف سیستم سیاسی و اداری را تحت پوشش قرار دهد، همچنان مورد نیاز است. زیرا اجرای صحیح وظایف این نهادهای نظارتی همواره با چالش‌های اساسی در ابعاد قانونی، اجرایی و قضایی مواجه بوده است. ناهماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی، موازی‌کاری، ضعف ساختاری، ابهام در قوانین و مقررات، تراکم قوانین، نگاه مدیران، ضعف فرهنگ نظارت‌پذیری از جمله عوامل ضعف نظارت و بروز چالش در حوزه قراردادهای مالی می‌باشد. شناسایی این نهادها و چالش‌های یاد شده در آنها و نیز ارائه راه‌کارهای برون‌رفت از این چالش‌ها و محدودیت‌ها، موضوع مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد.

shosseini@ferdowsi.um.ac.ir

*- (نویسنده مسئول):

تاریخ پذیرش: ۸۹/۱۰/۷

تاریخ دریافت: ۸۹/۴/۱۲

واژه های کلیدی: نهادهای نظارتی، نظارت مالی تقنینی، نظارت مالی اجرایی، قراردادهای مالی دولتی

طبقه بندی JEL: G۱۸, K۱۴, K۲۰, K۲۳

Regulatory Bodies Overseeing State Financial Contracts and Their Challenges

Seyed Hossein Hosseini

Assistant Professor, Ferdowsi

University of Mashhad

Seyed Ali Moosavi Baygi

Master in Criminal Law and

Criminology

Abstract

Governmental contracts have an important place in the financial and economic system. Because the transfer of funds generally is done by contracts.

In other hand because of governmental economic system in our country and concentration of capital in this section, the governmental contracts has greater importance. Therefore the special monitoring on various stages of contract from foundation to implement is necessary. Otherwise the negative consequences will follow that the corruption is the most important of those consequences.

The studies shows that country's legal system has foresighted a monitoring system to assure healthy and sound implantation of projects, However, need for a comprehensive and effective surveillance system to incorporate various aspects of political and administrative issues is still evident, This is mainly because proper functioning of regulatory bodies has always been a challenge for legislators, executives, as well as judicial system.

This article seeks to identify involved bodies, explore challenges and propose solutions, towards a more effective system of monitoring.

Key words: Regulatory bodies, Corruption, Legislative Financial surveillance, Executive Financial surveillance, State financial contracts.

JEL: G۱۸, K۱۴, K۲۰, K۲۳

۱. مقدمه

اگرچه نظارت، یک مفهوم آشنا در نوع نظام های سیاسی اجتماعی بوده است، اما امروزه به

لحاظ پیچیدگی نظام های قراردادهای مالی، محدودیت منابع و فرصت ها، و ضرورت تخصیص عادلانه این منابع و فرصت ها، اهمیت و ضرورت نظارت را بیش از پیش آشکار می سازد. ضمن اینکه کارآمدی و پویایی نظامهای سیاسی اجتماعی، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت دارد. بخش دولتی نیز یکی از بخش های مهم در نظام مالی هر کشور است. به جهت اینکه در این بخش سرمایه های زیادی نهفته است و ضرورت دارد که این بخش بخصوص در حوزه ی معاملات دولتی، همواره مورد نظارت و حراست باشد. چرا که عدم حمایت لازم از اموال و عملیات مالی دولتی، ناکامی دولت را در پاسخگویی به سیاست های کلان برای حل نیازمندی های عمومی جامعه به دنبال خواهد داشت.

ضرورت نظارت در دو محور اصلی قابل توجه می باشد. اول ضابطه مند کردن هزینه ها و اموال دولتی از طریق قراردادهای دولتی که مانع تعرضات خلاف قانون به حوزه اموال دولتی بوده و دوم پیش بینی نهادها و سازمان هایی که نظارت بر فرایند اموال دولتی را عهده دار می باشند. با این وجود همواره در تمامی سیستم ها و از جمله سیستم اداری- سیاسی ما این دغدغه وجود دارد که به بدنه مالی دولت صدمه و آسیب جدی وارد آید. از این رو همواره شاهد تعرض به این بخش و سوءاستفاده ها و حیف و میل اموال دولتی بوده و هستیم.

جلوگیری از خطرات و تهدیدهای وارد بر بخش مالی دولتی در قلمرو قراردادها ایجاب می کند که قوانین حاکم بر این بخش، سازوکار نظارتی مؤثری را پیش بینی نماید تا شاهد و ناظر اجرای این ضوابط و نحوه ی مصرف در قراردادهای دولتی باشند. این نهادها نقش مهمی در پیشگیری از فساد مالی در حوزه اموال و قراردادهای دولتی داشته و بستر سلامت اجرایی آن را فراهم می آورند. زیرا موفقیت و پیشرفت در هر نظام، و تغییراتی که با هدف اصلاح انجام می شود مرهون نظارتهای مالی مؤثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال شود. نهادهای نظارتی یادشده در بدنه نظام ما متنوع بوده و مقنن در اشکال مختلف بحث نظارت را با توصیف نهادها و نحوه ی نظارت آنها در هر سه قوه مطرح نموده است. (Hosseini, ۲۰۱۱) با این وجود این نهادها گاهی در راستای ایفای وظایف نظارتی خود با چالش هایی مواجه می باشند که شناسایی این چالش ها، خود به ارائه راه کارهایی در راستای کارآمدتر نمودن نظارت خواهد منجر خواهد شد. از این رو در این مقاله و در راستای پاسخگویی به مساله فوق، موضوع با روش تجزیه و تحلیل توصیفی و انتقادی با استفاده از منابع تقنینی و رویه موجود، در دو محور مورد

بحث قرار می گیرد. در بخش اول شناسایی نهادهای نظارتی حاکم بر قراردادهای مالی دولتی و نحوه نظارت آنها و در بخش دوم چالش های نظارتی نهادهای مذکور در ابعاد تقنینی، اجرایی و قضایی مطالعه می شود. در ضمن بررسی هر یک نیز راهکارهایی برای پاسخ به هر یک از این کاستی ها ارائه شده و در آخر نیز به جمع بندی و ارائه پیشنهاداتی در این زمینه پرداخته خواهد شد.

بخش اول. نهادهای نظارتی حاکم بر قراردادهای دولتی

۱. نهادهای نظارتی قوه مقننه

اصولاً ماهیت نظارت قوه قانونگذاری بر عملکرد دستگاه های اجرایی از نوع نظارت سیاسی و از حیث سطح، راهبردی و کلان است و ورود به سطوح راهکاری و عملیاتی موجب سلب آزادی عمل و قدرت تصمیم گیری قوه مجریه در اجرای اثربخش و کارآمد خط مشی های عمومی می شود. (Iran parliament research center' report, ۲۰۱۱). اما قانون اساسی در انحصار مختلف نهادهایی را برای نظارت مؤثر بر قراردادهای دولتی پیش بینی نموده است. قسمت اول این بحث به نظارت مستقیم و کلی مجلس شورای اسلامی مربوط است که بایستی عنصر قانونی آن را در « قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی به انعقاد قراردادهای دستگاه های دولتی مصوب ۲۹ مهرماه ۱۳۸۱ » یافت.

ماده واحده مذکور در جهت نظارت پیشگیرانه از وقوع فساد مالی در قراردادهای دولتی و به منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات در حوزه ی قراردادهای مالی با اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخلی و خارجی با اتکا بر اصل صلاحیت مجلس شورای اسلامی نسبت به تحقیق و تفحص در همه امور کشور، کلیه شرکتهای دولتی و دستگاه های اجرایی کشور را موظف نموده تا در کلیه مراحل قراردادهای مالی بیش از بیست میلیون دلار یا معادل آن کمیسیون های برنامه و بودجه، محاسبات، اقتصادی و حسب مورد کمیسیون های تخصصی مربوطه در مجلس شورای اسلامی را از عملکرد خود مطلع نمایند.^۱ وزارت امور اقتصادی و دارائی مکلف گردیده است

۱- « کلیه دستگاههای اجرائی کشور، مذکور در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکتهای دولتی و سایر

تا در پایان هر سال لیست قراردادهای منعقدہ خارجی توسط دستگاههای فوق‌الذکر را با ذکر نوع قرارداد و مبلغ آن و نوع تعهد ایجاد شده تهیه و به کمیسیون های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

بند ۶ ماده ۳۳ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز در ذکر وظایف کمیسیونها مقرر داشته است که گزارش موردی و سالانه در خصوص امور اجرائی دستگاهها و نحوه اجرای قوانین به همراه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح تهیه و جهت قرائت به مجلس تقدیم شود. بعلاوه، سه نهاد حقوقی دیگر نیز تحت اداره و نظارت مستقیم مجلس شورای اسلامی قرار دارند که صلاحیت آنها با موضوع نظارت بر قراردادهای مالی دولتی مرتبط می باشد.

الف. دیوان محاسبات

به موجب ماده اول قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۱ مهرماه ۱۳۶۱، این دیوان با هدف اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی جهت پاسداری از بیت المال تشکیل شده که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می باشد و مقر آن در تهران و در مراکز استانها نیز دارای تشکیلات استانی می باشد.

مهمترین هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق:

- کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر

شرکتهایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکتهای دولتی به استثنای بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه و همچنین سایر شرکتهای دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکتهای تابعه آنها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکتهای تابعه و مرکز تهیه و توزیع کالا که بودجه آنها در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد (که مبادرت به عقد قرارداد به مبلغ بیش از بیست میلیون (۰۰۰ ۰۰۰ ۰۰۰) دلار یا معادل آن به صورت استقراض نقدی، پوزانس، بیع‌متقابل، فاینانس و یا هر نوع شیوه تأمین مالی دیگر می‌نمایند، مکلفند در کلیه مراحل قراردادهای مذکور، کمیسیونهای برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی و حسب مورد کمیسیونهای تخصصی مربوطه در مجلس شورای اسلامی را از نحوه اقدام مطلع نمایند.»

- دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می کنند.
- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاستهای مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاههای مربوطه.
 - حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابها در آمد و هزینه و سایر دریافتها و پرداختها و نیز صورتهای مالی دستگاهها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجراء.
 - رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی های دستگاهها.
 - بررسی جهت اطمینان از برقراری روشها و دستورالعملهای مناسب مالی و کاربرد مؤثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاههای مورد رسیدگی.
 - رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هر گونه اختلاف حساب مأمورین ذیربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات به ترتیب مقرر در این قانون.
- موارد ارجاعی که در هیأتهای مستشاری دیوان مورد رسیدگی و اعلام نظر قرار می گیرد عبارتند از:
- رسیدگی به عدم ارائه صورتهای مالی، حساب در آمد و هزینه، دفاتر قانونی و صورتحساب کسری و یا اسناد و مدارک در موعد مقرر به دیوان محاسبات کشور.
 - بررسی تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی از سوی دستگاه ها.
- (Zaker Salehi, ۲۰۱۱)
- قلمرو نظارتی دیوان شامل کلیه وزارتخانه ها، سازمانها، مؤسسات، شرکتهای 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. با وجود وسعت قلمرو راهبردهای نظارتی فوق، قراردادهای مالی دولتی در هر یک از مدل های نظارتی دیوان محاسبات جایگاه و نقش مهمی دارند و به منظور امکان اثربخشی نظارت، قانون مرجعی برای رسیدگی نظارتی دیوان پیش بینی کرده است. زیرا هیأتهای مستشاری در دیوان وجود دارد تا در صورت احراز وقوع جرم و یا تخلف از ناحیه مسئول یا مسئولین ضمن اعلام رأی، پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع صالحه ارسال خواهند داشت. همچنین در صورتیکه دیوان

محاسبات کشور ضمن انجام وظایف خود، به یکی از جرایم عمومی برخورد نماید مکلف است موضوع را از طریق دادستان دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی اعلام نماید و این امر مانع از ادامه رسیدگی مزبور در دیوان محاسبات کشور نخواهد بود.

همچنین هر گاه ثابت شود که از ناحیه مسئولان بدون سوء نیت ضرری به بیت‌المال وارد شده است از طرف هیأت‌های مستشاری رأی به جبران آن طبق ماده ۲۸ این قانون صادر خواهد شد و در مورد تخلفاتی که ناشی از دستور رئیس جمهوری و وزراء بوده و اثر مالی داشته باشد، علاوه بر جبران ضرر، گزارش لازم حسب مورد جهت استحضار و اخذ تصمیم به مجلس داده خواهد شد. البته اعمال نظارت دیوان محاسبات کشور بر اساس این مجوز قانونی می باشد که دیوان مذکور ضمن دارا بودن حق تحقیق و تفحص در تمامی امور مالی کشور، حق مکاتبه مستقیم را در تمامی موارد داشته و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه گانه و سازمانها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمانهایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می نمایند مکلف به پاسخگویی مستقیم می باشند. نتیجه نظارتی مستقیم و غیرمستقیم دیوان محاسبات سبب شناسایی موارد متعددی از جریانهای سوء مالی در حوزه قراردادهای دولتی شده است. (Director of Computation bureau public relations, ۲۰۰۷)

ب. کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی

نظارت قانونگذار بر قراردادهای مالی دولتی از طریق کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی نیز ممکن می باشد. زیرا بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی « هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند. »

از این رو و در مقام اجرای صحیح این اصل و پیگیری های لازم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۵۹ ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاههای دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم مصوب را تصویب و مقرر نمود کمیسیون اصل ۹۰

می تواند در تمام زمینه ها و از جمله معاملات و قراردادهای دولتی با قوای سه گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه ها و ادارات و سازمانهای وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق الذکر مربوط می باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده بدانها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواد و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند. (Moosavi Baygi, ۲۰۱۱)

عدم اهتمام مراجع مربوطه به اجرای قانون فوق، مجلس را بر آن داشت تا در سال ۱۳۶۴ ضمن وضع قانون علیحده ای، طی تبصره ای الحاقی به «قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاههای دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم»، ضمانت اجرای کیفری نیز برای متخلفین پیش بینی نماید.^۱ بعلاوه در سال ۱۳۶۵ نیز قانونگذار نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی را طی مصوبه ی دیگری پیش بینی نموده است (قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) که در آن تشکیلات کمیسیون مذکور و حدود صلاحیت و اختیارات آن تبیین شده است.

به منظور اعمال نظارت مؤثر بر عملیات مالی دولتی، کمیسیون اصل نود اقدام به تشکیل کمیته ای اختصاصی برای رسیدگی به تخلفات مالی نموده است. این کمیته با دعوت از برخی اعضای کمیسیون امنیت ملی، نمایندگان از دادستانی کل کشور، نمایندگان از سازمان بازرسی (به نیابت از قوه قضائیه) و نمایندگان از وزارت اطلاعات تلاش می کند تا به نظارت حوزه ی مالی خویش تعمیق بخشد. (Broadcaster of parliament's ninety commission, ۲۰۱۱)

۱- «مسئولین و مأمورین مذکور در ماده واحده مصوبه ۱۳۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی مکلفند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول کتباً به کمیسیون اصل نود اعلام دارند، تخلف از این قانون جرم محسوب و متخلف به مجازات حبس از سه ماه یکسال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یک سال محکوم خواهد شد و موضوع تخلف در مراجع صالحه قضایی با درخواست کمیسیون قابل رسیدگی است و مراجع مذکور موظفند به آن گونه جرائم به صورت فوق العاده و خارج از نوبت رسیدگی و بلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم اعمال مجازات نموده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند.»

ج. هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی:

هیات مذکور براساس ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی و طبق قانون نحوه اجراء اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی تشکیل و در سال ۷۸ طبق قانون الحاق ۵ تبصره به قانون مذکور تکمیل گردیده است. براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیات وزیران و وزراء اجازه یافته‌اند در حدود قوانین و مقررات و در حدود صلاحیت و وظایف خود اقدام به وضع تصویبنامه و آئین‌نامه و بخشنامه نمایند. اما از آنجایی که وظیفه اصلی وضع قوانین با مجلس شورای اسلامی بوده و دولت ممکن است در چارچوب وضع تصویبنامه و آئین‌نامه و بخشنامه این حق را از مجلس سلب و یا در مواردی آنرا مخدوش نماید، قانونگذار علاوه بر ساز و کار اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در ذیل اصل ۱۳۸ یک ارگان و نهاد نظارتی تحت ریاست رئیس مجلس شورای اسلامی (نه خود مجلس شورای اسلامی) ایجاد و مقرر داشته، تصویبنامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در اصل ۱۳۸ ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی میرسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد «با ذکر دلیل» برای تجدیدنظر به هیات وزیران بفرستد و هیات وزیران یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس، نسبت به اصلاح مصوبه اقدام نماید. اهمیت این امر در تعلق یا ارتباط بخش وسیعی از مصوبات دولت بر قراردادها و معاملات دولتی و نظارت مجلس از این طریق بر سازو کار این مصوبات است.

در حال حاضر طبق قانون الحاقی مصوب سال ۷۸ وظیفه رئیس مجلس را هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی انجام میدهد و هیات مذکور بعنوان هیات نگهبان بر امر عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین نظارت می‌نماید. نمونه اعمال این اختیار را می‌توان در نامه اخیر رئیس مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور دانست که در مقام اجرای قانون فوق و در نتیجه اعمال نظر هیأت یاد شده، هجده مصوبه هیئت وزیران را مغایر قانون اعلام کرد که از آن جمله و در ارتباط با قراردادهای مالی دولتی می‌توان به مصوبه انعقاد قرارداد جهت اجرای قطعه اول آزادراه اصفهان - شیراز، مصوبه پرداخت مطالبات ایثارگران و... از محل واگذاری سهام شرکت خودروسازی سایپا و نیز آئین‌نامه معاملات شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی اشاره

کرد. (Iran parliament agency, ۲۰۱۱)

۲. نهادهای نظارتی قوه مجریه

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

الف) وزارت امور اقتصادی و دارایی:

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

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

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

به عبارت دیگر دولت نقش نظارت مالی و به اصطلاح رایج «نظارت حین خرج» را از طریق شخصی به نام ذیحساب که به نمایندگی از وزارت مذکور در دستگاههای اجرایی مستقر میگردد، انجام میدهد. ذیحساب طبق ماده ۵۳ قانون محاسبات وظیفه دارد تمام پرداختها را با قوانین و مقررات تطبیق و از انجام پرداختهای غیر منطبق با قوانین و مقررات جلوگیری نماید. (Menatinejad, 2011) طبق ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مالی مشابه، در صورتیکه ذیحساب در عملیات مالی انعقاد قرارداد دولتی، دستور پرداختی را خلاف قوانین تشخیص دهد باید آن را به ریاست دستگاه اعلام و در صورت اصرار و دستور کتبی مجدد ریاست دستگاه و پذیرش مسئولیتهای مربوط، ذیحساب اقدام به پرداخت و انجام هزینه مذکور نموده و لیکن بایستی مراتب را به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات اعلام نماید. علاوه بر این یکی دیگر از موضوعاتی که به ذیحساب نقش عمده ای بخشیده این است که طبق ماده ۵ قانون

محاسبات عمومی کلیه مسئولان دستگاههای اجرای و کارکنان ذیحسابی ها مکلف به همکاری و تشریک مساعی با ذیحساب در انجام وظایف محوله بوده و آلا به مجازاتها اداری محکوم می شوند. دوم- سازمان حسابرسی: یکی دیگر از دستگاه هایی که در امر نظارت مالی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و قوه مجریه در سطح کلان کمک می نماید سازمان حسابرسی است. سازمان مذکور گرچه از اقتدار نظارتی کمتری نسبت به دیوان محاسبات برخوردار می باشد، ولی در برخی امور جایگاه مؤثری دارد. سازمان مذکور طبق ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب سال ۱۳۶۲ وظایف ذیل را به عهده دارد:

- انجام وظایف بازرسی قانونی و امور حسابرسی سالانه موسسات و شرکتهای دولتی و بانکها و سایر دستگاههای عمومی و سازمانهای وابسته به دستگاههای مذکور که طبق اساسنامه و مقررات مربوط به خود ملزم به حسابرسی میباشند.

- ارائه خدمات مالی به دستگاهها در صورت درخواست آنها

- تربیت و آموزش پرسنل مورد نیاز

- تدوین اصول و ضوابط فنی قابل قبول در حسابداری و حسابرسی

بنابراین همانگونه که از قانون مذکور بر می آید، سازمان مذکور وظیفه نظارت و بازرسی قانونی دستگاه های مورد اشاره را به عهده داشته و در خصوص رعایت یا عدم رعایت اساسنامه و قوانین و مقررات حاکم بر دستگاههای مورد اشاره نظیر قانون تجارت و آئین نامه های مالی و معاملاتی و استخدامی موسسات و دستگاههای فوق الذکر اظهار نظر می نماید. در اهمیت جایگاه قانونی سازمان حسابرسی لازم به ذکر است که طبق ماده ۱۲۳ قانون محاسبات عمومی، ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت در صورتی قابل طرح و تصویب در مجمع عمومی خواهد بود که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی مورد رسیدگی قرار گرفته و گزارش حسابرسی را به همراه داشته باشد. (Menatinejad, ۲۰۱۱) گزارشات سازمان حسابرسی در مورد عملکرد بانکها و قراردادهای مالی واحدهای تولید و خدماتی دولتی بزرگ می تواند در انتظام اقتصاد کشور و سالم سازی آن موثر واقع گردد. از این رو ضروری است ضمن ارتقاء سطح کیفیت گزارش ها، به اظهار نظرهای مندرج در این گزارش ها توجه کافی مبذول گردد و مدیران عامل و اعضاء هیأت مدیره شرکت های حسابرسی شده مکلف به برطرف کردن نواقص و توجه کافی به هشدارهای مندرج

در گزارشات باشند. (The report of parliament's ninety commission, ۲۰۱۱)

ب. وزارت اطلاعات

وزارت اطلاعات طبق قانون تاسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب سال ۱۳۶۲ با هدف کسب و پرورش اطلاعات امنیتی و اطلاعات خارجی و حفاظت اطلاعات و ضد جاسوسی و بدست آوردن آگاهی های لازم از وضعیت دشمنان داخلی و خارجی جهت «پیشگیری» و «مقابله با توطئه های» آنان علیه انقلاب تشکیل گردیده است. بر همین اساس طبق ماده ۱۰ قانون مذکور وزارت اطلاعات مامور کشف توطئه ها و فعالیتهای براندازی، جاسوسی، خرابکاری و... گردیده است. در نتیجه این وزارت خانه با توجه به وظایف قانونی محوله طبق قانون تاسیس وظیفه خطیری در امر مبارزه با مفاسد کلان اقتصادی و مالی در قراردادهای دولتی در تمام مراحل شکل گیری اینگونه فعالیتهای خلاف قانون به عهده داشته و میتواند گام های مهم و موثری در مبارزه با فعالیتهای نامشروع و فاسد مالی بردارد. (Zaker Salehi, ۲۰۱۱)

در راستای توجه بیش از پیش به نقش وزارت اطلاعات در حوزه ی مالی، قانونگذار مأموریت ویژه ای را به وزارت خانه مذکور محول نموده است. این نقش با ابلاغ لایحه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در مجمع تشخیص مصلحت نظام اجرایی خواهد شد که بر اساس آن وزارت اطلاعات در پرونده های بخش مالی دولتی از قبیل پرونده های کلان اقتصادی دولتی و سرمایه گذاری های بزرگ مکلف است با هماهنگی مقامات قضایی حوزه های مذکور را پوشش اطلاعاتی دهد.^{۱۱} سابقه ی همکاری این وزارت خانه را در پرونده های کلانی همچون قرارداد نفتی «کرسنت» نیز می توان مشاهده نمود. (The network of Iran economics, ۲۰۱۱)

۱- ماده ۴ لایحه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد : « وزارت اطلاعات نیز به منظور پیشگیری از شکل گیری فساد مبتنی بر تعریف ماده اول این قانون، موظف است نقاط مهم و آسیب پذیر در فعالیت های کلان اقتصادی دولتی و عمومی مانند معاملات و قراردادهای بزرگ خارجی، سرمایه گذاری های بزرگ، طرح های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم گیری اقتصادی و پولی کشور در دستگاه های اجرایی را در صورت وجود گزارش موثق و یا قرائن معتبر مبنی بر تخلف یا سوءعملکرد، با کسب مجوز قضایی لازم، پوشش اطلاعاتی کافی و مناسب بدهد. تبصره ۱: وزارت اطلاعات نیز در پرونده های فساد مالی کلان در این قانون ضابط قوه قضائیه محسوب می شود. تبصره ۲: وزارت اطلاعات پشتیبانی اطلاعاتی از بانک اطلاعاتی موجود در دبیرخانه به عمل خواهد آورد.

۳. نهادهای نظارتی قوه قضاییه

قوه قضاییه بر خلاف قوه مجریه، جایگاه ذاتی خاص نظارتی داشته و بطور معمول اعمال نظارت را بوسیله دستگاه های تحت امر خود انجام می دهد. این دستگاه ها در نتیجه نظارت بر قراردادها و اعمال مالی دولتی، جریانهای سوء مالی را کشف و از طریق مراجع ذیصلاح قضایی متخلفین را تعقیب می نماید. علاوه بر نظارت قضایی که از طریق مراجع قضایی و در مقام رسیدگی به دعاوی و شکایات صورت می گیرد، نهاد دیگری نیز وجود دارد که طبیعت نظارتی مستقیم در امور مالی دارد. مهمترین دستگاه های نظارتی این قوه مورد بررسی قرار می گیرد.

سازمان بازرسی کل کشور یکی از مهمترین دستگاه های نظارتی در قلمرو مسائل مالی از جمله حوزه ی مالی دولتی است که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری کشور را برعهده دارد و به شکل مستقل زیر نظر رئیس قوه قضاییه اداره می شود. این سازمان به عنوان بازوی نظارتی قوه قضائیه نقش مهمی و برجسته ای در فرایند کلی نظام کنترلی کشور دارد. صلاحیت اصلی این سازمان نظارت و بازرسی نسبت به کلیه وزارت خانه ها و دستگاه های دولتی کشوری باشد و در این راه علاوه بر برخورداری از کارشناسان متخصص دارای بازرسان قضایی نیز می باشد. (Moosavi Baygi, ۲۰۱۱)

پیشنهاد های این سازمان برای دستگاه های اجرایی الزام آور بوده و محاکم مکلفند به گزارش های کیفری این سازمان خارج از نوبت رسیدگی نمایند. همچنین علاوه بر سازمان مرکزی که از بخش های مختلف تخصصی تشکیل شده است در هر استان کشور نیز دارای تشکیلاتی مستقل می باشد. (Fazl-e - Zarandi, ۲۰۱۱)

در راستای ایفای وظایف نظارتی سازمان بازرسی، کیفیت نظارت مالی دولتی را می توان در محورهای ذیل شناسایی نمود:

۱. آسیب شناسی زمینه های تخلف در قراردادهای مالی دولتی: یکی از وظایف مهم این سازمان، آسیب شناسی گلوگاه و ریشه های تخلف در قراردادهای مذکور است. این سازمان طی بازرسی های متعددی که در ارتباط با موضوعات و دستگاه های مختلف انجام داده است علل بروز فساد مالی دولتی ایجاد شده را شناسایی و برای رفع آن به مراجع ذی ربط گزارش ارائه نموده و برای حصول نتیجه پیگیری می نماید. این آسیب شناسی ها در زمینه قوانین و مقررات زمینه ساز

فساد، فرآیندهای اداری فسادزا، اختیارات فساد آور مقامات و مراجع مختلف، خلاءهای قانونی بستر ساز فساد در دستگاه‌های اداری کشور بوده است.

۲. تمرکز نظارت و بازرسی بر تحقق برنامه‌های ملی بستر ساز پیشگیری از فساد مالی: سازمان بخش قابل توجهی از برنامه‌های نظارت و بازرسی خود را بر اجرای صحیح برنامه‌ها و قوانین و مقرراتی مالی متمرکز نموده است که تحقق آن از سوی دستگاه‌های اداری کشور نقش پیشگیرانه از انحرافات حوزه مالی دولتی را دارد.

۳. افزایش برنامه‌های نظارتی پیشگیرانه و خود کنترلی: از جمله اقدامات به عمل آمده در جهت افزایش اثربخشی فعالیت‌های سازمان که ارتباط بیشتری نیز با بحث حاضر دارد، گسترش نظارت‌های پیشگیرانه از قبیل نظارت بر معاملات و اعطای تسهیلات دولتی و همچنین انجام برنامه‌های خود کنترلی با همکاری و استفاده از ظرفیت دستگاه‌های اجرایی بوده است.

با توجه به اینکه یکی از منافع مهم ایجاد فساد در دستگاه‌های اداری، معاملات دولتی می باشد لذا سازمان با نظارت‌های پیشگیرانه علاوه بر نظارت بر شفافیت کامل در این زمینه از جمله دسترسی کامل به کلیه اسناد و اطلاعات آن در پایگاه اینترنتی مربوطه و جلسات برگزاری مناقصات، در موارد متعددی با اعزام بازرسان به جلسات تصمیم گیری در صورت مشاهده هر گونه اشکال یا فساد آن را تذکر و در صورت لزوم انجام آن را متوقف می نماید.

جدول دستگاه‌های نظارتی در حوزه مالی دولتی و نوع نظارت محواله در قوانین و مقررات

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

در پایان این بخش لازم به توضیح است که علاوه بر دستگاه‌های یادشده، مراجع قانونی دیگری نظیر دیوان عدالت اداری، شورای عالی الگوی مصرف، شورای عالی مالیاتی، شورای اقتصاد،

در صورت ایفای وظایف قانونی خود، منتهی به نوعی نظارت غیرمستقیم بر قراردادهای مالی دولتی خواهند شد.

بخش دوم: چالش های نهادهای ناظر بر قراردادهای مالی دولتی

چنانچه گفته شد موفقیت و سالم سازی در نظام مالی دولتی، و تغییراتی که با هدف اصلاح انجام می شود مرهون نظارتهای مؤثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال شود. هرچه موانع و محدودیت های بیشتری برای نظارت در قراردادهای مالی دولتی وجود داشته باشد فساد بیشتر بروز و گسترش خواهد یافت. با شناخت موانع و محدودیت های نظارت نیز تلاش برای رفع آنها، می توان اهداف مورد نظر را تحقق بخشید. در این قسمت چالش های نظارتی نهادهای مرتبط را در سه محور چالش های تقنینی، اجرایی و قضایی مورد مطالعه و بررسی قرار می دهیم.

۱. چالش های تقنینی

بررسی روند قانونی و چهارچوب شناسی نهادهای نظارتی موجود حاکی از این واقعیت است که توجه سیاست تقنینی بطور عمده معطوف به تأسیس نهادهای نظارتی متنوع و متعدد بوده است که این تنوع در قوای سه گانه مورد بررسی واقع شد. بنظر می رسد این گونه سیاست، چالش های تقنینی مهمی را به دنبال می آورد. زیرا جواز قانونی برای تأسیس سازمان های موازی نظارتی در حوزه ی مالی دولتی، اجرای اهداف قانونی را دچار مشکل می نماید. لذا شایسته است دو مهم مورد توجه واقع شود. اول اقدام قانونی در راستای کاهش سازمان های نظارتی و دوّم وضع سیاست تقنینی مبتنی بر هماهنگ سازی تا از بروز سلیقه ها و روشهای مختلف جلوگیری شود. قوانین موجود اعمال نظارتهای مکرر و موازی کاری نهادهای نظارتی قوای سه گانه در حوزه قراردادهای مالی دولتی همچون سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات، علاوه بر مشغول کردن بیش از حد مدیران و کارکنان دستگاههای اداری به پاسخگوییهای مکرر، هزینه های انجام نظارت را افزایش و بهره وری دستگاهها را کاهش خواهد داد.

تدوین و تصویب قوانین متعدد سازمان های نظارتی در حوزه قراردادهای دولتی، بدون ملاحظات کارشناسی و فنی و اصلاحات مکرر بنا به نیازها مقطعی و تشخیص های سلیقه ای حاکم

بر نهاد قانونگذاری کشور از جمله آسیب های حاکم بر سازمانهای نظارتی می باشد. حجم قوانین و انبوه مواد قانونی در این حوزه، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشواری بودن درک آن برای ناظران و مجریان را به دنبال داشته و لذا قبل از هر اقدامی، اصلاح قوانین و تدوین و تصویب قوانین ساده و قابل فهم را ایجاب می نماید. بخشی نگری، عدم اعتماد سازمانهای نظارتی به یکدیگر و پوشیده نگاه داشتن اطلاعات به بهانه طبقه بندی و یا ارائه بخشی از اطلاعات با اکراه و استناد به جایگاه سازمانی که قرار گرفته اند، از جمله مواردی است که منبث از قوانین و مقررات نادرست در این زمینه بوده و ضمن دشواری ساختن هماهنگی ها باعث شده که هر یک مسیر خود را پیمایند.

از سوی دیگر نهادهای نظارتی قوه مقننه و خصوصاً کمیسیون اصل نود مجلس علیرغم اهمیت و ارتباط با نمایندگان ملت در این زمینه فاقد ضمانت اجرایی لازم بوده و همچنان با تنظیم گزارش از پرونده ها و قرائت در مجلس و عنداللزوم ارسال به قوه قضاییه، تنها نقشی سیاسی و در راستای تنویر افکار عمومی را ایفا می نماید.

همچنین اجمال و ابهام قانونی نیز خود بر چالش های تقنینی می افزاید. قوانین جزایی که دایره آزادی های افراد جامعه را محدود می نماید، همواره باید بطور شفاف و به دور از هرگونه ابهام بیان شود. (Molazemian, ۲۰۱۱) در این خصوص و بعنوان نمونه حوزه ی قراردادهای نفتی می تواند حائز اهمیت باشد. اینکه اساساً شرکت ملی نفت ایران به لحاظ ساختاری مشمول قانون تجارت است یا خیر موجب شده است که گاهی در این خصوص اختلاف نظر حاصل شود. قائلین به شمول قانون تجارت بر شرکت نفت معتقدند که نیازی به تنفیذ و تصویب قراردادهای فروش نفت و گاز توسط مجلس شورای اسلامی نیست. در مقابل، نظر دیگر اصرار بر دخالت مجلس نموده و بر این اساس معتقد است که شرکت ملی نفت نبایستی رأساً مبادرت به انعقاد قراردادهای نفتی نماید.

به همین جهت اخیراً و در راستای حل این چالش با تصویب قانون اصلاح قانون نفت مصوب تیرماه ۱۳۹۰ نظر اخیر مورد توجه قانونگذار واقع شد. بر اساس ماده ۱۵ این قانون، وزارت نفت و شرکت های تابعه مکلفند یک نسخه از کلیه قراردادهای منعقد شده مربوط به صادرات گاز طبیعی، گاز طبیعی مایع شده و قراردادهای اکتشاف و توسعه میداین نفتی را که تعهدات بیش از پنج سال دارند را به صورت محرمانه به مجلس ارائه کنند. (Iran official newspaper, ۱۲/۰۷/۲۰۱۱)

همچنین تصویب این قانون اختیار تجدیدنظر در قراردادهای موجود را هم به مجلس داده است.^{۱۱}

۲. چالش های اجرایی

موانع و محدودیت های نظارت مالی را گاه باید در فرآیند نظارت بعنوان موضوع فعالیت اصلی دستگاههای نظارتی جستجو کرد و گاهی فراتر از آن در محیط یا موضوعی که باید نظارت اعمال گردد. که در دو بخش جداگانه، موانع و محدودیت های درونی سازمان های نظارتی و موانع و محدودیت های فرا سازمانی بررسی خواهد شد.

الف. چالشهای نظارتی درون سازمانی

تعدد سازمانهای نظارتی در حوزه ی قراردادهای مالی دولتی در قوای سه گانه و در کنار آن عدم تصویب قانون به منظور ارتباط سیستمی و نظام تبادل اطلاعات و قانونمند میان سازمانهای مذکور، موجب انجام فعالیت های موازی، تکراری و پرهزینه شده است. این ناهماهنگی و عدم ارتباط سبب شده است تا حاصل اقدامات و نتیجه فعالیت های دستگاههای نظارتی، برای یکدیگر قابل بهره برداری نباشد. هرچند ارتباطهای مقطعی و تعریف نشده ای وجود دارد که بنظر می رسد ناکافی بوده و هدف مورد نظر تامین نمی گردد و باید در یک سیستم ارتباطی صحیح، نتایج اقدامات نظارتی هریک از سازمانهای نظارتی براساس یک راهبرد مشخص مورد بهره برداری قرار گیرد.

در راستای حل این مسأله اخیراً نهاد جدید دیگری در راستای کاهش موازی کاری و بهبود نظارت تشکیل شده است. این نهاد شورای عالی نظارت قوه قضاییه می باشد که با هدف سیاستگذاری، تقویت و کارآمدی نظارت و بازرسی، ایجاد یکپارچگی و هماهنگی میان دستگاههای بازرسی و نظارتی، افزایش کارآیی و اثربخشی اقدامات و ارتقای بهره وری و ساماندهی نظام نظارت و بازرسی در کشور تشکیل شده است. اهم وظایف و اختیارات شورای مذکور به شرح زیر است:

۱- از دیگر دستاوردهای مهم این قانون تشکیل هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی است که یکی از وظایف مهم آن نظارت بر قراردادهای مهم نفت و گاز، تهیه گزارش سالانه و ارائه به رهبری و مجلس می باشد.

- بررسی و تصویب چشم‌انداز، راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های جامع نظارت و بازرسی
 - هماهنگی نمودن دستگاه‌های نظارت و بازرسی از حیث اهداف، برنامه‌ها و روش‌ها
 - بررسی تصویب شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت و بازرسی
 - بررسی و تصویب نظام ارزیابی و سنجش میزان تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های نظارت و بازرسی
 - تصویب راهکارها (CC) ۰۶ تعامل و همکاری دستگاه‌های نظارتی و بازرسی
 - نظارت بر نحوه اجرای مصوبات شورا و ارزیابی عملکردها
- رئیس قوه قضائیه، معاون اول قوه قضائیه، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس

دیوان عالی

کشور، دادستان کل کشور، رئیس دیوان عدالت اداری و معاون حقوقی و توسعه قضایی از اعضای این شورا هستند. ملاحظه می‌شود که تمامی بافت این شورا را کادر قوه قضائیه تشکیل می‌دهند و حال آنکه در راستای انسجام بیشتر نظارت مرکزی در حوزه ی دولتی و پرهیز از دوباره کاری، ضرورت مشارکت نمایندگان قوای سه گانه امری اجتناب ناپذیر است.

از سوی دیگر در دو سال اخیر شورای دستگاه نظارتی در تهران و مراکز استان‌ها تشکیل شده است که در تهران این شورا با حضور رئیس سازمان بازرسی، وزیر اطلاعات، دادستان کل کشور، رئیس سازمان حسابرسی و دیوان عدالت اداری تشکیل می‌شود. در تبصره ۶ ماده ۶ از لایحه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد نیز که اخیراً به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید به شورای دستگاه‌های نظارتی کشور اشاره و تصریح شده است تعیین شاخص، اندازه گیری و اعلام میزان سلامت اداری دستگاه‌ها به مردم حداکثر تا پایان شهریورماه هر سال یکی از وظایف مهم بر عهده ی شورای دستگاه‌های نظارتی کشور است. (Iran official newspaper, ۱۲/۰۷/۲۰۱۱)

فقدان استانداردهای دقیق، امر نظارت را با مشکلات جدی مواجه خواهد کرد؛ در نتیجه اصلاحات فراموش یا به کندی انجام خواهد شد. از این رو تعیین معیار و ضابطه (استاندارد)، تطبیق و ارزیابی عملکرد با معیار و ضابطه‌ها، تشخیص صحت یا انحراف، اعلام نتیجه و پیگیری تا انجام اصلاحات بعنوان فرآیند انجام نظارت بر قراردادهای دولتی از مهمترین فعالیت های سازمانهای نظارتی است که باید بطور کامل مورد توجه قرار گیرد.

مورد دیگری که در این بخش بایستی مورد توجه قرار بگیرد به موقع بودن نظارت و انجام

نظارت مبتنی بر هدف و برنامه و نیز ضرورت نظارت مستمر بر فرایند مالی دستگاه ها در انتخاب طرفها، انعقاد قراردادها و اجرای آن می باشد. انجام نظارتهای بعد از اجرا و ارزیابی نتایج فعالیت های گذشته با فرض تشخیص انحراف از برنامه یا خطا در اجرا نمی تواند تاثیر مطلوبی در اصلاح امور داشته باشد و از اتلاف و تضییع اموال و منافع دولت و حقوق عمومی جلوگیری نماید.

چالش های ساختاری نظارت در سازمانهای نظارتی را بایستی از مهمترین چالش های نهادهای یادشده در نظارت مؤثر دانست. در حال حاضر منابع سازمانی اعم از منابع مالی و نیروی انسانی در دستگاههای نظارتی از شرایط لازم نظارتی برخوردار نیستند. روش های فعلی نظارتی نیز از سطح مطلوب لازم برخوردار نبوده و پاسخگوی نیازهای امروز نمی باشد. حذف روش های کهنه و ناکارآمد و بهره برداری از روش های نوین ضروری است و اقتضاء دارد نسبت به اتخاذ روش های نو با بهره گیری از تکنولوژی پیشرفته و استفاده از آخرین تجارب جهانی اهتمام بیشتری داشته باشند. اصرار بر اتخاذ روش ها و شیوه های سنتی و انجام نظارتهای فیزیکی و لزوماً با حضور ناظران، محدودیت هایی را در انجام وظایف محوله قانونی ایجاد کرده است و موجب ناتوانی سازمانهای نظارتی در توسعه فعالیت های نظارتی شده است. (Abdollahi, ۲۰۱۱)

ب) چالش های نظارتی فرا سازمانی

سازمانهای نظارتی علاوه بر موانع و محدودیت های سازمانی که لازم است تلاش و پیگیری برای رفع آنها ادامه داشته باشد با موانع و محدودیت های دیگری مواجهند که از جهتی قابل اعتنا تر می باشند و رفع آنها خارج از وظیفه و توان آنها است. قسمتی از این موانع و محدودیت ها به دستگاههای نظارت شونده و بخشی دیگر به قوای سه گانه و دستگاههای حمایت کننده اختصاص دارد.

از مهمترین چالش های فرا سازمانی در حوزه نظارت مؤثر بر قراردادهای مالی دولتی را بایستی فقدان فرهنگ نظارت پذیری در میان جامعه ی هدف نظارت دانست. عکس العمل های مدیران و کارکنان دستگاههای دولتی و کیفیت استقبال آنان از ورود سازمانهای نظارتی قوای سه گانه و موضوعی که توسط آنان در مواجهه با ناظران اتخاذ می شود از این جهت قابل بحث است که ناظران و دستگاههای نظارتی به محض انتخاب موضوع یا محیط برای اعمال نظارت، و شروع فعالیت نظارتی با همکاری لازم مواجه نمی شوند.

یکی از موانع موجود در اعمال نظارت، مصونیت هایی است که به منظور خروج از دایره

نظارت از سوی بعضی از دستگاههای اداری دنبال می شود. تلقی بلاجهت عنوان محرمانه بر بسیاری از قراردادهای حوزه ی مالی دولتی باعث می شود تا بسیاری از دستگاه ها در حاشیه امن نظارت واقع شده و زمینه بروز تخلفات مالی فراهم گردد. با تعمیم نظارت به همه دستگاههای اداری و قراردادهای آنها و حذف استثنای نظارتی، نظارتهای بدون تبعیض و اغماض اعمال شده و امکان اصلاح ساختار نظام اداری مالی به معنای اعم فراهم می گردد.

همچنین تمرکز زدایی در نهادهای ناظر موجب کاهش کارایی نظام نظارتی می شود. محدودیت های ساختاری و فراساختاری، پیچیدگی اجزای عوامل دولتی و تمرکز فعالیت های اقتصادی، بازرگانی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و... پیشرفت را کند و نظارت را دشوار خواهد کرد. وجود بوروکراسی اداری و پیچ و خم های فراوان و تشریفات غیر ضرور و ساختار غلط و غیر صحیح اداری، دیوان سالاری قدرتمند و نامناسبی را ایجاد کرده است که در سایه آن نظارتهای کم اثر، ناکافی و ناکارآمد جلوه نموده است. (Abdollahi, ۲۰۱۱)

۳. چالش های قضایی

از جمله چالش های قضایی در حوزه ی نظارت مالی دولتی، موضوع همکاری دستگاه های اجرایی با نهادهای نظارتی قوه قضاییه برای امکان اعمال و اثربخشی نظارت می باشد. زیرا اگر فرایند نظارتی بر قراردادها به درستی اعمال شود، باعث شناسایی جریان های سوء مالی و برخورد با آنها می شود. در حالیکه نهادهای مزبور به تنهایی ابزار لازم برای نظارت همه جانبه در عملیات مالی معاملات دولتی را ندارند.

بعلاوه فنی بودن ماهیت نظارتهای مالی مستلزم در اختیار داشتن موجبات و ابزار لازم برای اینگونه نظارت ها می باشد. قوه قضاییه با سازو کارهای سنتی نمی تواند نسبت به موضوعات تخصصی مالی اعمال نظارت دقیق داشته باشد. زیرا به صرف درآبودن مهارتهای علمی متعارف و فقدان دادرسان و ناظران قضایی فاقد تخصص کافی در حوزه ی اموال و معاملات دولتی، کار نظارت دچار چالش می شود. چراکه در فرض وجود سیاست قضایی قاطع برای برخورد با متخلفین نیز چاره ای جز استمداد طلبی از نهادهای مالی مجری قراردادها نخواهد داشت که این امر خود می تواند بعنوان یک چالش نظارت قضایی باشد. بنابراین ضروری است که این قوه برای افزایش تاثیرپذیری خود مبادرت به تربیت کادر آشنا به حوزه های مختلف مالی از قبیل حوزه

بانکی و اقتصادی نماید تا به هنگام نظارت خود از استقلال نظارتی لازم برخوردار باشد.

نتیجه گیری

امر نظارت مالی در حوزه ی قراردادهای دولتی بعنوان یک مهم مورد توجه قانونگذار از سطح عالی (قانون اساسی) تا سطح عادی (قانون عادی) واقع شده است. گرچه این موضوع مبین حساسیت نظام بر پدیده نظارت مالی می باشد، اما ملاحظه ساز و کارهای نظری و بازتاب عملی آن ترجمان مناسبی برای حساسیت نظارت نمی باشد.

دلایل این امر را می توان در عوامل متعددی جستجو نمود. مهمترین آنها تنوع و تعدد نهادهایی می باشد که خود را متوکی نظارت می دانند. این امر سبب می شود که گاهی برخی از نهادهای یاد شده انحصاراً برای خود صلاحیت نظارتی مثبت قائل شده و برای نهادهای دیگر صلاحیت منفی تعریف نموده و آنها را از دخالت بازدارند. در مواردی نیز ممکن است فرض عکس آن صادق باشد که این خود نوعی فرافکنی را به دنبال خواهد داشت. فقدان یک نهاد جامع نظارتی که قانون برای آن اختیارات ویژه ای پیش بینی نموده باشد، نظارت مالی دولتی را با چالش هایی جدی مواجه نموده است. اگرچه اقداماتی در این خصوص از جمله تأسیس شورای عالی نظارت قوه قضاییه با هدف رفع این چالش ها صورت گرفته است ولی بنظر می رسد خود این شورا نیز با چالش های ویژه ای مواجه شده است.

همچنین بایستی صلاحیت نظارتی واقعی را که مربوط به تمام فرایندهای عملیات مالی می باشد برای نهاد های مزبور ایجاد کرد و این در حالی است که در حال حاضر تنها پس از بروز تخلفات مالی، تمامی این نهادها به تکاپوی قضایی و دادرسی می افتند و فعالیت خود را بر مرحله کشف و برخورد با کجروی متمرکز می کنند. پیشنهاد می شود که قانونگذار بایستی به موضوع نظارت مالی دولتی توجه خاصی نموده که این امر از طریق تأسیس مرکز جامع نظارت مالی بر عملیات قراردادهای دولتی و با مشارکت قوای سه گانه امکان پذیر می باشد.

References:

- ۱- Abdollahi, J.(۲۰۰۸) "**The obstacle & restriction of efficient surveillance**"http://www.aftabir.com/articles/view/social/law/cfc۱۲۱۶۲۷۹۷۴۴_law_p۱.php "(in Persian)
- ۲- Asadi, F.(۲۰۰۶) "**The role of self valuation system establishment and necessity of replication at useful surveillance**" *Iranian scientific and special journal of surveillance, evaluation & inspection(NAB)* (in Persian)
- ۳- Bank & insurance informing network.(۲۰۰۷) "**Interview with the Director of Computation bureau public relations**", <http://www.bina.ir/html/modules.php?op=modload&name=news&file=article&sid=۱۶۸>(in Persian)
- ۴- Eslami Bigdeli, G. (۱۹۹۷) "**financial control systems in Islamic republic of Iran, past, now & future**" *collection of articles at the first scientific-research congress about surveillance & inspection in the state, governmental inspection organization* (in Persian)
- ۵- Fars agency.(۲۰۱۱) "**Iran parliament research center' report about foundation of parliament' surveillance organization**", <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=۱۳۹۰۰۸۰۸۰۰۰۴۶۱>(in Persian)
- ۶- Fazl-e-zarandi, R.(۲۰۰۸) "**lecture about the iran government inspection organization' experience**" , *the second seminar of international community of struggle against , china* , <http://www.esfahan-bazrasi.ir/۲۵.php?nu=۸۴> , (in Persian)
- ۷- Hosseini, S.H.(۲۰۱۱) "**scrutiny on prevention management of economic crimes**" , *collection of articles at the congress about crime prevention by judicature* ,(in Persian)
- ۸- Iran parliament agency(Mellat home).(۲۰۱۱), <http://www.icana.ir/newspage.aspx?Newsid=۱۷۴۷۸۲>(in Persian)
- ۹- Iran parliament agency (Mellat home).(۲۰۱۱) "**The report of parliament's ninety Commission about the recent financial corruption**", <http://icana.ir/NewsPage.aspx?NewsID=۱۸۱۶۴۹۰>

- ۱۳- Khabaronline.(۲۰۱۱) "**Interview with the broadcaster of parliament's ninety commission**", <http://www.khabaronline.ir/news-۱۵۵۸۲۲.aspx>(in Persian)
- ۱۴- Molazemian , M.(۲۰۰۸) "**legislative criminal policy of Iran for economic crimes**" , *Javdaneh publication , Tehran* ,(in Persian)
- ۱۵- Menatinejad , S. "**Study of legitimate position , role & importance of Regulatory bodies at Iran three**" branches,<http://hoghoogh.com.online.fr/nezaratbardoolat.htm> ,(in Persian)
- ۱۶- Moosavi Baygi, S.A.(۲۰۱۱) "**Study of Iran criminal policy about corruption on governmental contracts**" , *Thesis of Master in criminal law & criminology in Ferdowsi university of Mashhad* (in Persian)
- ۱۷- The network of Iran economics.(۲۰۱۱), <http://eghtesadna.com>(in Persian)
- ۱۸- Zaker salehi , G.(۲۰۰۹) "**Anti-Corruption strategies**" , *Jungle publication , Tehran* ,(in Persian)

Received: ۳ Jul ۲۰۱۰

Accepted: ۲۸ Dec ۲۰۲۰

