

چارچوبی برای تدوین آیین‌نامه نظام جامع بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران

سیدمحمد مقیمی^{۱*}، روح‌الله علیخان گرگانی^۲

۱. استاد دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. دکتری مدیریت دولتی، مدیر مطالعات و برنامه‌ریزی زیرساخت‌های مدیریتی توسعه منابع انسانی شهرداری تهران، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۰۹؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۸/۱۲)

چکیده

در دهه‌های اخیر تحولات وسیعی در نحوه مدیریت شهری در چارچوب‌های جدید مدیریتی و حکمرانی رخ داده است. نظام بازرسی در شهرداری‌ها، به دلیل ارتباط مستقیم آن با سلامت اداری، عملکرد کارا و اثربخش، همچنین رضایت‌مندی شهروندان، از اهمیت و اعتبار خاصی برخوردار است. از همین رو، برخورداری از نظام بازرسی منسجم، کارآمد، شفاف و پاسخگو از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برای دستیابی به نظام کارآمد بازرسی در شهرداری‌ها متناسب با اقتضات بومی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران، در گام نخست باید آیین‌نامه‌ای برای نظام بازرسی جامع تنظیم شود تا به صورت علمی و کاربردی به تشریح ماهیت، نقش، مسئولیت‌ها، موقعیت و اختیارات بازرسی در شهرداری و خطوط کلی حیطه فعالیت کار بازرسی داخلی بپردازد. بررسی مبانی نظری بازرسی و نظارت، مطالعات تطبیقی گسترده روی آیین‌نامه‌ها، ساختارها و کارکردهای بازرسی دهه‌های شهرداری موفق دنیا، بررسی کارکردهای نهادهای نظارتی و اسناد بالادستی مرتبط با نظارت و بازرسی در ایران، ارزیابی قوت‌ها و ضعف‌های نظام بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران و تحلیل‌های علمی و کارشناسانه، تشکیل‌دهنده مبانی تدوین آیین‌نامه پیشنهادی است که این فرایند در مقاله حاضر بحث و بررسی شده است.

کلیدواژگان

آیین‌نامه بازرسی، بازرسی شهرداری کلان‌شهرها، حیطه بازرسی داخلی، ساختار سازمانی بازرسی شهرداری.

* نویسنده مسئول، رایانامه: moghimi@ut.ac.ir

این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی منعقدشده بین معاونت پژوهشی دانشگاه تهران و مرکز مطالعات برنامه‌ریزی تهران با عنوان پژوهش و طراحی مدل تطبیقی سازمان‌های بازرسی و نظارت بهینه بر عملکرد مدیریت شهری است که در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به انجام رسیده است.

مقدمه

رویکرد مدیریت دولتی نوین که در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی ظهور یافته است، به منزله بخشی از نهضت اصلاحات در بخش عمومی، خود را با رویکرد مشتری‌مداری انطباق می‌دهد و بر سنجش عملکرد و کارایی تأکید می‌ورزد (Lane, 2000: 48-147). بنابراین تلفیق سازوکار بازرسی درون سازمان، اغلب با عنوان اصلاح مدیریت دولتی نوین فهم شده است (Haimon, 2003; Lane, 2006 & Santiso, 2006) و ابزارهای سنجش مناسبی برای ارزیابی اثربخشی بازرسی در گام دیگر اصلاحات مدیریت دولتی نوین در حال انجام است. علاوه بر این، چنین سنجشی می‌تواند به افزایش مسئولیت‌پذیری عمومی کارکنان و مدیران شهرداری و پاسخگویی سازمان شهرداری کمک کند. این موضوع به‌ویژه در شهرداری‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است؛ جایی که بازرسی بیرونی (externac auditing) اغلب ناکارآمد و ضعیف است (Padovani, et al., 2009: 188-189).

بازرسی و نظارت، فرایندی است که از طریق آن اطمینان حاصل می‌شود که اهداف سازمانی مطابق با برنامه در حال انجام است و این فرایند به وسیله مقایسه عملکرد واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده یا اهداف موردنظر، انجام می‌شود و برای هر انحرافی که به وجود می‌آید، اقدامی اصلاحی صورت می‌گیرد (Rue & Byars, 2005: 362). بهترین برنامه‌ریزی‌ها نیز که صورت گیرد، اما نظارتی بر آن نباشد، دستیابی به اهداف با مخاطره مواجه خواهد شد و هیچ اطمینانی وجود ندارد که منابع سازمانی در جهت صحیح به کار برده شوند.

امروزه وظیفه نظارت سازمانی در شهرداری‌ها عمدتاً به مجموعه‌ای تحت عنوان سازمان بازرسی یا دفتر بازرسی یا اداره کل بازرسی شهرداری محول شده است که مأموریت آن عبارت است از: نظارت و پیگیری، انجام تحقیقات و بازرسی‌های مستمر و ادواری لازم از کلیه واحدهای مختلف شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته است که در چارچوب موازین قانونی و حفظ ارزش‌های اسلامی ضمن راهنمایی و ارشاد، کنترل نحوه خدمت و اجرای ضوابط و فعالیت‌های حوزه‌ها، ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان شهرداری، سلامت و ارتقای بازدهی را در کلیه زمینه‌های اداری مالی، برنامه‌ریزی، خدمات شهری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، حمل‌ونقل و ترافیک، اجتماعی و فرهنگی به‌منظور حصول اطمینان از

اجرای صحیح مقررات و ضوابط و پیشنهاد روش‌ها و طرح‌های اصلاحی محقق کند. با وجود اهمیت زیادی که مسئولان برای وظیفه کنترل و نظارت قائل‌اند، اما کارکرد نظارت و بازرسی در شهرداری‌ها با چالش‌ها و مشکلاتی دست و پنجه نرم می‌کند. با توجه به دیدگاه‌های برخی مدیران ارشد در حوزه مدیریت شهرداری‌ها و کارشناسان می‌توان مسائل مبتلابه حوزه نظارت و بازرسی شهرداری کلان‌شهرهای کشور را در قالب چند مسئله محوری دسته‌بندی کرد. برخی از مهم‌ترین مسائلی که در حوزه نظارت و بازرسی مدیریت شهری کشور وجود دارد و بایستی در جهت رفع آن‌ها کوشید، عبارت‌اند از:

- فقدان ساختار یکسان و ناهمگونی رویه‌ها در کلان‌شهرها؛
- بهره‌گیری ناکافی از ظرفیت شهروندان برای نظارت همگانی؛
- نبود ارتباط و همکاری نظام‌یافته بین بازرسی شهرداری با نهادهای نظارتی دولتی؛
- محدود بودن دامنه اختیارات و ضمانت اعمال سیاست‌ها.
- بهره‌گیری ناکافی از سیستم‌های فناورانه و امکان کنترل نامحسوس از طریق وسایل پیشرفته الکترونیکی و فناوری اطلاعات؛
- فقدان نگرش حرفه‌ای و تخصصی به مشاغل بازرسی؛
- کم‌توجهی به کنترل نقاط استراتژیک در کارکرد بازرسی؛
- در دسترس نبودن شاخص‌ها و استانداردهای عملکردی؛
- ناکارآمدی ساختار و فقدان شرح وظایف جامع، مانع و انعطاف‌پذیر.

با وجود تدوین قوانین ثابت و یکسانی که به‌منزله وظایف شهرداری‌ها در کشور ما مشخص شده است آنچه در حوزه‌های نظارتی شهرداری کلان‌شهرها مورد نظر بوده است و فقدان آن عملاً احساس می‌شود، نبود ساختار منسجم و یکپارچه، همچنین شرح وظایف جامع، مانع و انعطاف‌پذیر است که بتواند به‌منزله الگوی واحد کشوری، از سوی حوزه‌های نظارتی شهرداری‌ها با توجه به مؤلفه‌های کلی هر شهر استفاده شود.

بنابراین، نوشتار حاضر مبتنی بر تحقیق مسئله‌مدار (Problem-Oriented) است که به دنبال شناسایی افتراقات و اشتراکات سیستم‌های بازرسی در کلان‌شهرها برای تدوین الگوی مناسب

به منظور ایجاد وحدت رویه در ساختار و نحوه بازرسی‌ها، شناسایی و استفاده از روش‌های کارآمد بازرسی در شهرداری کلان‌شهرهاست.

مروری بر ادبیات موضوع

تعاریف و کلیات بازرسی داخلی

بازرسی از الزامات پاسخگویی مدیریت شهرداری است. بازرسی بسته به نوع و دامنه آن، ارزیابی مستقل، بی‌طرفانه و غیرجانبدارانه از برنامه‌ها یا عملیات شهرداری فراهم می‌آورد. بازرسی فعالیت‌های منظم و هدف‌داری است که براساس مأموریت قانونی سازمان نسبت به واحدهای مشمول بازرسی از طریق بررسی آنچه انجام گرفته است و آنچه باید انجام می‌گرفت، تجزیه و تحلیل عملکرد گذشته و حال، همچنین تشخیص و تعیین موارد اختلاف و انحراف بین وضعیت موجود و مطلوب و ارزیابی میزان اهمیت آن‌ها، ارائه پیشنهادها به منظور اصلاح امور و رفع نقایص و بهینه‌کردن رفتار کارکنان و عملکرد واحدهای شهرداری و اجرای سیاست‌های تشویق و تنبیه انجام می‌گیرد. مقامات شهرداری که منابع عمومی را در اختیار دارند، در برابر انجام وظایف عمومی به نحو قانونی، اثربخش، کارا، اقتصادی، اخلاقی و منصفانه، مسئولیت دارند.

در یک تقسیم‌بندی کلی انواع بازرسی‌ها در شهرداری‌ها را به دو دسته تقسیم می‌کنند:

- بازرسی داخلی
- بازرسی بیرونی

نقش سازمان بازرسی داخلی تفاوت بسیاری با بازرسی بیرونی دارد، اگرچه هر دوی این‌ها باید تا آنجا که امکان‌پذیر است با یکدیگر همکاری مشترک داشته باشند. بازرسان بیرونی عمدتاً وظیفه‌شان خدمت به افراد بیرون از سازمان است که در انجام امورشان به جنبه‌های قانونی توجه دارند (Havens, 1996: 123). از آنجا که در این مقاله تمرکز روی بازرسی داخلی است، لذا مباحث حول محور بازرسی داخلی خواهد بود.

مؤسسه بازرسی داخلی (Institute of Internal Audit) در سال ۲۰۰۹ میلادی، بازرسی داخلی را این‌گونه تعریف می‌کند: بازرسی داخلی شامل فعالیت‌های مستقل، مشاوره‌ای و تضمین‌کننده

اهداف است که برای ایجاد ارزش افزوده و بهبود عملیات سازمان طراحی شده است (Badara & Saidin, 2012: 38). کنترل‌های داخلی برای عملیات اثربخش حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها امری ضروری است. کنترل‌های داخلی فعالیت‌ها یا رویه‌های طراحی شده به شمار می‌روند که برای ایجاد اطمینان از اینکه عملیات سازمان مطابق برنامه در حال انجام است، تضمین‌های خردمندانه و معقول فراهم می‌شود. بدون وجود کنترل‌های داخلی کافی، مدیریت اطمینان کمی دارد که اهداف سازمان تحقق یابد. علاوه بر آن کنترل‌های داخلی، اشتباهات و انحرافات را کاهش می‌دهند و عملکرد مورد انتظار واحدهای سازمان را تضمین خواهند کرد (office of the New York state comptroller, 2010: 1).

بنابراین بازرسی، فرایند قاعده‌مند جمع‌آوری و ارزیابی شواهد به شکلی عینی برای تعیین انطباق اطلاعات یا شرایط واقعی با معیارهای وضع شده است که شامل فعالیت‌های مستقل، مشاوره‌ای و تضمین‌کننده اهداف است که برای ایجاد ارزش افزوده و بهبود عملیات سازمان طراحی شده است (The New Division of Local Government (DLG), 2010: 8).

بازرسی داخلی، عنصر اساسی چارچوب حکمرانی خوب (good governance) برای همه شوراهای و شهرداری‌هاست. حیطه بازرسی‌های داخلی شامل موارد ذیل است:

- اعتبار و درستی اطلاعات مالی و عملیاتی؛
 - اثربخشی و کارایی عملیات و استفاده از منابع؛
 - حراست و حفاظت از دارایی‌ها؛
 - تبعیت از قوانین، مقررات، خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و قراردادهای؛
 - کفایت و اثربخشی چارچوب مدیریت ریسک و مخاطرات (Ibid).
- تمامی عناصر اساسی بازرسی‌ها در سازمان‌های عمومی و شهرداری‌ها مشابه یکدیگرند و عبارت‌اند از:

- بازرس (auditor): در بازرسی‌ها، نقش بازرس از سوی رئیس اداره کل بازرسی تعیین می‌شود.
- هیئت یا گروه مسئول و پاسخگو (responsible party): در بازرسی، مسئولیت‌های مربوطه به وسیله قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها تعیین می‌شود. گروه‌ها و هیئت‌های مسئول ممکن

است راجع به اطلاعات موضوع مورد بازرسی پاسخگو یا به نحوه مدیریت موضوع بازرسی مسئولیت داشته یا طرف توصیه باشند یا افراد و سازمان‌ها باشند.

- کاربران یا استفاده‌کنندگان قصدشده (intended users): افراد، سازمان‌ها یا گروه‌هایی هستند که بازرسان، گزارش بازرسی را برای آن‌ها فراهم می‌کنند. کاربران یا استفاده‌کنندگان قصدشده یا موردنظر ممکن است نهادهای قانونی و نظارتی باشند که متصدی و متولی اداره امور عمومی جامعه‌اند (ISSAIs, 2010: 6).

پنج عنصری که به صورت وابسته به هم، چارچوب بازرسی داخلی را تشکیل می‌دهند، عبارت‌اند از:

- پرورش محیط کنترلی مناسب؛
 - هدایت و اداره امور مربوط به ارزیابی ریسک و مخاطره؛
 - طراحی و اجرای فعالیت‌های کنترل در شکل خط‌مشی‌ها و رویه‌ها؛
 - فراهم‌سازی ارتباطات اثربخش در سراسر سازمان؛
 - هدایت پایش و نظارت مستمر در اثربخشی خط‌مشی‌ها و رویه‌های مرتبط با کنترل.
- موفقیت کلی سیستم کنترل داخلی، به میزان اثربخشی هر کدام از این کارکردهای عناصر و چگونگی هماهنگی مناسب و ارتباط یکپارچه آن‌ها با یکدیگر بستگی دارد (Ibid: 5).
- سازمان بین‌المللی نهادهای بازرسی کل (INTOSAI)^۱ استانداردهای حرفه‌ای و خطوط راهنما برای نهادهای بازرسی کل را برای ارتقای بازرسی مستقل و اثربخش ایجاد کرده است (Ibid: 1).
- بازرسی‌ها در سازمان‌های بخش عمومی همچون شهرداری‌ها را می‌توان در یک یا چند نوع از انواع بازرسی‌های سه‌گانه قرار داد:
- بازرسی مالی (Financial audit) تمرکزش بر تعیین اطلاعات مالی سازمان است که در انطباق با گزارش‌های مالی کاربردی و چارچوب قوانین و مقررات تنظیم می‌شود.
 - بازرسی عملکرد (Performance audit) تمرکزش بر ارزیابی مداخلات، برنامه‌ها و نهادهاست، به‌گونه‌ای که عملکرد آن‌ها را در انطباق با اصول اقتصادی، کارایی و اثربخشی

1. the International Organization of supreme Audit Institutions (INTOSAI).

- بازرسی و نظارت قرار می‌دهد که این امر شرایط را برای بهبود عملکرد سازمان فراهم می‌کند.
- بازرسی التزام قانونی (Compliance audit) از طریق ارزیابی فعالیت‌ها، مبادلات و اطلاعات مالی در تمامی حوزه‌ها به منظور اختیارات قانونی ارزیابی می‌شود تا نحوه حکمرانی سازمان و واحد نظارت‌شده را بررسی کند (Ibid: 5).
- بازرسی‌ها در بخش عمومی به حکمرانی خوب (good governance) در این سازمان‌ها کمک می‌کنند که برخی از مهم‌ترین این کمک‌ها عبارت‌اند از:
- فراهم کردن اطلاعات مستقل و عینی قابل اتکا، همچنین نتایج و دیدگاه‌ها و مبتنی بر شواهد کافی و مناسب مرتبط با واحدهای سازمانی.
 - افزایش پاسخگویی و شفافیت، ترغیب بهبود مستمر و اعتماد پایدار در استفاده مناسب از سرمایه‌ها، دارایی‌ها و عملکرد مدیریت در سازمان بخش عمومی؛
 - تقویت اثربخشی سازمان‌ها از طریق اعمال پایش و نظارت و فعالیت‌های اصلاحی؛
 - خلق محرک‌های تغییر بر مبنای دانش فراهم‌شده، تجزیه و تحلیل جامع و پیشنهادها و توصیه‌های کارشناسی شده (Ibid: 4).
- شهرداری‌ها باید کتابچه‌ای از خط‌مشی‌ها و رویه‌هایی که بازرسی داخلی را هدایت می‌کند، تدوین کنند که به آن آیین‌نامه یا منشور بازرسی داخلی (Internal audit charter) می‌گویند. محتوای این خط‌مشی‌ها و رویه‌ها باید با استانداردهای مرتبط سازگار باشد.
- منشور بازرسی داخلی عبارت است از بیانیه‌ای جامع مشتمل بر هدف، اختیارات، مسئولیت‌ها و روابط گزارش‌دهی از کارکرد بازرسی داخلی. کمیته یا شورای بازرسی باید دارای منشور مصوب و محتوای ذیل باشد:
- شناسایی هدف، اختیار و مسئولیت کارکرد بازرسی داخلی؛
 - تعیین پست‌ها و مشاغل بازرسی داخلی در قالب ساختار سازمانی؛
 - تعریف روابط گزارش‌دهی بازرسان داخلی به مدیرکل و کمیته بازرسی؛
 - تعریف روابط بازرسی داخلی با بازرسی بیرونی شهرداری؛
 - فراهم‌سازی اختیار دسترسی به اسناد، پرسنل، دارایی‌های فیزیکی و حضور در جلسات مرتبط؛

• تعیین حیطه فعالیت‌های بازرسی و محدودیت‌های قانونی (Badara & saidin, 2013: 12-17).
 با افزایش دخالت‌های حکومت در شئون مختلف جامعه و متعاقب آن وابستگی بیشتر شهروندان به نهادهای دولتی و عمومی، همیشه این بیم وجود دارد که حق و حقوق شهروندان در برابر ارگان‌های قدرتمند بخش عمومی تضییع شود. از همین رو، سازوکارهای مختلفی برای دفاع از حقوق شهروندان در برابر نهادهای بخش عمومی ایجاد شده است که یکی از این سازوکارها ایجاد نهاد آمبودزمان است.
 نهادهای آمبودزمان معمولاً دارای کارکردهای مشترکی چون رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های دولتی و عمومی و پشتیبانی از حاکمیت قانون و حقوق شهروندان به روش فراقضایی (Ultra-judicial)، سریع و انعطاف‌پذیرند (موسوی؛ موسوی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۲۱۷-۲۳۲).

اصول بازرسی در شهرداری

بازرسی فرایندی تجمعی (ترکیبی) و تکرارپذیر است و بازرسان باید قبل و طی فعالیت‌های بازرسی به اصول کلی توجه داشته باشند (ISSAIs, 2010: 9). نمودار ۱ بیانگر اصول بازرسی در سازمان‌های عمومی همچون شهرداری‌هاست.

اصول کلی

۱. اصل اخلاقیات و استقلال: بازرسان باید خود را با الزامات اخلاقی سازگار و استقلال خود را حفظ کنند. اصول اخلاقی باید در رفتارهای حرفه‌ای بازرسان متجلی شود. نمونه‌ای از خطوط راهنما در زمینه اصول اخلاقی و استقلال بازرسان را می‌توان در بند دهم بیانیه مکزیکی از سوی سازمان بین‌المللی نهادهای بازرسی کل مشاهده کرد. اصول اخلاقی همچون صداقت (integrity)، بی‌غرضی (objectivity)، صلاحیت حرفه‌ای (professional competence)، محرمانگی (confidentiality) و رفتار حرفه‌ای (professional behaviour) در بند سی‌ام بیانیه مذکور، با عنوان کدهای اخلاقیات مطرح شده‌اند.

۲. اصل قضاوت حرفه‌ای (professional judgement) و کوشش‌های پیگیر و دیرباوری (scepticism): بازرسان باید دارای رفتار حرفه‌ای مناسب و بر همین مبنا دیرباوری حرفه‌ای باشند

و در سراسر فعالیت‌های بازرسی خود با شک و تردید به مسائل بنگرند و از قضاوت حرفه‌ای برخوردار باشند.



نمودار ۱. اصول بازرسی در بخش عمومی و شهرداری‌ها (ISSAIs, 2010: 9)

۳. اصل تشکیک حرفه‌ای (professional scepticism): به معنای حفظ دیرباوری حرفه‌ای، هوشیاری و نگرش استفهامی (سؤال‌برانگیز) هنگام ارزیابی کفایت و تناسب شواهد و مستندات است که در سراسر دوره بازرسی به دست آمده است.
۴. اصل کنترل کیفیت (Quality Control): بازرسان باید بازرسی خود را مطابق با استانداردهای حرفه‌ای بر مبنای کنترل کیفیت انجام دهند. رویه‌ها و خط‌مشی‌های کنترل کیفیت در سازمان بازرسی کل باید هم‌راستا با استانداردهای حرفه‌ای باشند و هدف از آن باید ایجاد اطمینان از این باشد که بازرسی‌ها از سطح بالای انسجام و یکپارچگی برخوردارند.
۵. مدیریت و مهارت‌های تیم بازرسی (audit team management and skills): بازرسان باید دارای مهارت‌های ضروری و به این مهارت‌ها دسترسی داشته باشند. افراد در تیم بازرسی باید به طور دسته‌جمعی حائز دانش، مهارت‌ها و تخصص‌های ضروری برای انجام موفقیت‌آمیز بازرسی باشند.
۶. اصل ریسک در بازرسی (audit risk): بازرسان باید ریسک و مخاطرات مربوط به فراهم‌سازی گزارشی را که به صورت نامناسبی تنظیم شده است، مدیریت کنند. مخاطرات بازرسی، ریسک و مخاطره‌ای است که امکان نامناسب بودن گزارش بازرسی را بیان می‌کند.
۷. اصل نیازمندی‌ها (materiality): بازرسان باید به موارد مورد نیاز در هر فرایند بازرسی توجه کنند. تعیین نیازمندی‌ها، موضوعی از قضاوت حرفه‌ای است و به تفسیر بازرسان از نیازهای کاربران قصدشده متکی است.
۸. اصل مستندسازی (Documentation): بازرسان باید مستندات مربوط به بازرسی را -که به حد کافی تفصیل موضوعات در آن آمده است- آماده کنند تا درک روشن و شفاف از کار انجام‌شده، شواهد به‌دست‌آمده و نتایج دست‌یافته، فراهم شود. مستندات بازرسی باید شامل استراتژی بازرسی و برنامه بازرسی باشند.
۹. اصل ارتباطات (communication): بازرسان باید ارتباطات اثربخشی را در سراسر فرایند بازرسی فراهم کنند. ضرورت دارد واحدی که بازرسی می‌شود، از تمامی موضوعات و مباحث مرتبط با بازرسی آگاه شود. این مقوله، کلیدی برای ایجاد روابط کاری سازنده است (Ibid: 10-13).

اصول مرتبط با فرایند بازرسی

۱. اصل برنامه‌ریزی بازرسی (planning an audit): بازرسان باید اطمینان حاصل کنند که شرایط بازرسی به طور روشن و شفاف تعیین شده است. اطلاعات مهمی همچون موضوع مورد بازرسی، حیطه و اهداف بازرسی، دسترسی به داده‌ها، نحوه گزارش‌دهی که نتیجه بازرسی خواهد بود، فرایند بازرسی، اشخاص طرف تعامل، نقش‌ها و مسئولیت‌های بخش‌های مختلفی که با موضوع بازرسی درگیر خواهند بود.

۲. اصل هدایت بازرسی (conducting an audit): بازرسان باید رویه‌های بازرسی را که شواهد مناسب و کافی برای پشتیبانی و حمایت از گزارش بازرسی فراهم می‌کند به انجام رسانند. تصمیمات بازرسان درخصوص ماهیت، زمان‌بندی و میزان رویه‌های بازرسی روی شواهد به‌دست‌آمده تأثیر می‌گذارند. انتخاب رویه‌های بازرسی به ارزیابی ریسک یا تجزیه و تحلیل مسائل وابسته است.

۳. اصل گزارش‌دهی و اتمام‌رسانی (reporting and follow-up): بازرسان باید گزارش بازرسی را مبتنی بر نتایج دست‌یافته آماده کنند. فرایند بازرسی شامل آماده‌سازی گزارش برای برقراری ارتباط نتایج بازرسی با ذی‌نفعان، سایر مسئولان حکومتی یا شهردار و شهروندان است. هدف گزارش‌دهی همچنین تسهیل اتمام‌رسانی و تکمیل فرایند بازرسی و انجام اقدامات اصلاحی است (Ibid: 13-15).

سانتیسو (Santiso) در سال ۲۰۰۶ میلادی مکانیزم‌های نهادهای بازرسی‌کننده را همراه معیارهای اثربخشی آن‌ها در ده کشور امریکای لاتین مطالعه کرد. ساختار نهادی بازرسی در این کشورها دارای انواع مدل‌ها (از حالت مدل قضایی تا مدل هیئتی و ...) بود. سانتیسو شاخص اثربخشی نهادی-بازرسی را در قالب چهار ویژگی کلیدی بیان کرد:

- استقلال این نهادها از قوه اجرایی (مجریه)؛
- روایی و اعتبار یافته‌های بازرسی‌ها؛
- دوره‌های زمانی گزارش‌های بازرسی؛
- تقویت پیشنهادها و راهکارهای بازرسی‌ها (Padovani, et al., 2009: 190).

فریدبرگ (Friedberg) با مطالعه‌ای که در سال ۱۹۹۹ میلادی در ایالات متحده آمریکا انجام داد، اثربخشی بازرسی درونی را در شهرداری‌ها مطالعه و ابزارهایی را برای سنجش اثربخشی بازرسی‌ها ارائه کرد که عبارت‌اند از:

- استمرار بازرسی: تعداد اقدامات بازرسی در دوره زمانی تعیین شده؛
- وجود بازرسی: خواه یک واحد بازرسی دائمی یا نمایندگی‌هایی که در سازمان مورد بازرسی وجود دارند؛
- گرایش بازرسی: تأکیدات و رویکردها در فرایند بازرسی؛
- اصلاح کاستی و نقایص و سرپرستی فرایندهای اصلاحی؛
- انتشار گزارش‌های بازرسی (Ibid: 191).

فناوری اطلاعات و تحولات در شیوه‌های بازرسی

با توجه به استفاده از IT در فرایندهای کاری، نقش بازرسان دچار دگرگونی شده است. نتایج مطالعات در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که استفاده از فنون و ابزارهای کامپیوتری شده بیش از یک دهه است که در فعالیتهای بازرسی استفاده می‌شود. مطالعات داگانتاوکوربرا (۲۰۰۹) در آمریکا، مطالعه گاسپرالوز (۲۰۱۰) در پرتغال، مطالعه آستن و همکارانش (۲۰۰۳) در نروژ، مطالعه پاتل و همکارانش (۲۰۰۸) در انگلستان، مطالعه حمدان و همکارانش (۲۰۱۰) در بحرین، مطالعه هایال و همکارانش (۲۰۰۶) در اردن، مطالعه سایگیلی (۲۰۱۰) در ترکیه و مطالعه اسماعیل و عابدین (۲۰۰۹) در مالزی از جمله این مطالعات به شمار می‌روند (Adeyemi, et al., 2014: 6-94).

حرفه بازرسی با ظهور فناوری اطلاعات، تأثیر زیادی پذیرفته است و بازرسان با به‌کارگیری فناوری اطلاعات، قادرند حجم زیادی از اطلاعات را در حداقل زمان ممکن و با کیفیت بالا پردازش کنند. فنون بازرسی کامپیوترمحور به بازرسان این امکان را می‌دهد که عملیات بازرسی را در روشی کارآمد به انجام رسانند که به بهره‌وری در حرفه بازرسی منجر می‌شود. در دو دهه اخیر، حرفه بازرسی به طور وسیع از فناوری اطلاعات تأثیر گرفته است که به برخی از این موارد اشاره می‌شود (Meihami, 2013: 6-935):

- سازمان‌های بازرسی به شکل فزاینده‌ای از صفحات کاری الکترونیک برای تسهیل فرایند مستندسازی استفاده می‌کنند.
 - به‌کارگیری الگوهای تصمیم‌گیری کامپیوتری در سازمان‌های بازرسی افزایش یافته است. برای نمونه، تصمیمات مرتبط با ادامه فعالیت‌های بازرسی، موضوعات مرتبط با روش‌های تحلیلی و ارباب رجوع از جمله این موارد به شمار می‌روند.
 - رفتارها و نگرش‌های کسانی که در سازمان‌های بازرسی فعالیت می‌کنند و ساختارها و رویه‌های سازمانی از فناوری اطلاعات تأثیر پذیرفته‌اند برای نمونه فناوری اطلاعات، زمانی را که بازرسان صرف فعالیت‌های محاسباتی و اداری می‌کنند کاهش داده است، به‌گونه‌ای که بازرسان بیشتر وقت خود را به بهبود کیفیت قضاوت‌های مرتبط با بازرسی صرف و فرایندهای تصمیم‌گیری بازرسی را سامان‌دهی می‌کنند.
 - فناوری اطلاعات از طریق به‌کارگیری بازرسی‌های خودکار و حذف برخی روش‌های فیزیکی بازرسی، کیفیت و بهره‌وری بازرسی را بهبود می‌بخشد و مبادله دانش و اطلاعات را ارتقا می‌دهد.
 - نقش فناوری اطلاعات در تدوین استانداردهای جدید بازرسی ضروری تشخیص داده شده و به‌منزله الزامات کاری بازرسان مورد توجه قرار گرفته است.
- در قرن بیست‌ویکم، از کاراترین روش‌ها برای دستیابی به بازرسی مستقل و کیفی، استفاده از اطلاعات پایگاه‌های داده سازمان‌هاست که عمدتاً در قالب الکترونیکی مستند شده‌اند. بازرسان با کمک فنون و تکنیک‌های بازرسی کامپیوترمحور (computer-assisted audit Techniques) (CAAT) و استفاده از سیستم‌های هوش سازمانی به تجربه و تحلیل بخشی یا تمامی داده‌های سازمان می‌پردازند. فنون بازرسی کامپیوترمحور (CAAT) به بازرسان امکان می‌دهد که حجم وسیعی از داده‌ها را به‌سرعت و به‌دقت آزمایش و به تصمیم‌گیری موفقیت‌آمیز کمک شایانی کنند (Ciprian; Costel & Munteanu, 2013: 212).
- فنون بازرسی کامپیوترمحور (CAAT) ابزاری به شمار می‌روند که برای بهبود کارایی و عملکرد فرایند بازرسی طراحی شده و در قرن بیست و یکم رشد روزافزونی داشته‌اند. این فنون

شامل نرم افزارهای پایه، صفحه گسترده‌ها، پردازشگرها، برنامه‌های نرم افزاری پیشرفته که به موازات توسعه برنامه‌های بازرسی تخصصی همچون ابزارهای هوشمند سازمانی توانایی تحلیل آماری دارند (Ibid: 213).

مؤسسه بازرسان داخلی (IIA) در انتخاب ابزار مناسب برای فنون کامپیوترمحور، چند توصیه کلیدی به بازرسان می‌کند که عبارت‌اند از:

- تعیین بیانیه مأموریت، اهداف و اولویت‌های بازرسی یک واحد: بازرس باید با مدیریت درخصوص اولویت‌های کلیدی بیانیه مأموریت و روش‌های استفاده از ابزارهای بازرسی کامپیوترمحور برای انجام کاراتر و وظایف مشورت کند.
 - تعیین نوع و حیطه بازرسی: اهداف بیان‌شده بازرسی کدام‌اند؟ بازرسان چه سؤالاتی باید پرسند و در کجاها بازرسی‌شان را انجام می‌دهند؟ دانستن پاسخ این پرسش‌ها برای تصمیم‌گیری درخصوص اینکه چه نرم افزارهای بازرسی مناسب‌اند، از اهمیت زیادی برخوردار است.
 - ارزیابی محیط تکنولوژیکی و فناوریانه واحد تحت بازرسی و سازگاری ابزارهای بازرسی انتخاب‌شده برای کار با نرم افزارها، سخت‌افزارها و سیستم‌های شبکه که پیش‌تر در واحد تحت بازرسی مستقر شده‌اند.
 - ارزیابی ریسک‌های ذاتی در استقرار نرم افزارهای بازرسی (Meihami, et al., 2013: 212).
- زمانی که در فعالیت‌های بازرسی از فناوری اطلاعات به صورت گسترده استفاده می‌شود، برخی اندیشمندان از واژه بازرسی مجازی استفاده می‌کنند. بازرسی مجازی عبارت است از: بازرسی‌های بدون کاغذ و الکترونیکی که به تعاملات چهره‌به‌چهره بازرس با موارد تحت بازرسی نیازی نیست و همه داده در قالب‌های الکترونیکی همچون Ms word, excel, فایل‌های textfiles و PDF و فایل‌های EDI مبادله می‌شوند. هدف از مبادله داده الکترونیک (EDI) Electronic Data Interchange، فراهم‌سازی تسهیلات مربوط به گزارش‌های بازرسی بدون استفاده از اسناد و مدارک مکتوب و کاغذی است که سبب صرفه‌جویی زمانی و هزینه می‌شود. بازرسی‌های مجازی دارای مزیت‌های ذیل‌اند:

- صرفه‌جویی در هزینه‌ها و کارایی: هزینه رفت‌وآمد، هزینه تأمین و ذخیره فایل‌های کاغذی و ...؛
- دسترسی بازرسان به تمامی داده‌ها؛
- کاستن از فضای ذخیره‌سازی پرونده‌های فیزیکی؛
- حداقل‌سازی امکان ازدست‌رفتن پرونده‌ها؛
- دسترسی سریع به پرونده‌ها و اطلاعات؛
- عملکرد بهبودیافته در حذف داده و انجام تحلیل‌ها؛
- توانایی ایجاد ارتباط بین یادداشت‌های کاری و شواهد با گزارش بازرسی؛
- قابلیت ترمیم به هم‌ریختگی‌ها.

بازرس داخلی باید دارای دانش کافی سیستم‌های فناوری اطلاعات برای برنامه‌ریزی، هدایت، سرپرستی، کنترل و بازنگری کار انجام‌شده باشد. همچنین، بازرس باید در طراحی رویه‌های بازرسی برای ارزیابی سیستم‌ها، فرایندها، کنترل‌ها و چارچوب مدیریت ریسک واحد تحت بازرسی به محیط فناوری اطلاعات توجه کند.

روش تحقیق

این تحقیق از نظر روش‌شناسی نوعی پژوهش اکتشافی است که در آن از شیوه پیمایشی و روش تطبیقی به صورت گسترده استفاده شده است. به‌گونه‌ای که ضمن انجام پژوهش‌های کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک موجود در وزارت کشور، استانداری‌ها، شورای اسلامی شهرها، دستگاه‌های نظارتی کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شهرداری‌های کلان‌شهرها، همچنین با مطالعات تطبیقی و انجام مصاحبه‌های ساختاریافته، اطلاعات موردنظر گردآوری و از طریق تجزیه و تحلیل محتوا و روش‌های مختلف تحلیلی، اطلاعات تجزیه و تحلیل شدند.

کانون موضوعی این پژوهش متمرکز بر موضوع سازماندهی در نظام بازرسی و نظارت شهرداری‌های کلان‌شهر ایران است. قلمرو مکانی این تحقیق شامل محدوده سازمان بازرسی شهرداری تهران و ادارات بازرسی ۱۳ کلان‌شهر کشور شامل اصفهان، اهواز، ارومیه، تبریز، رشت، زاهدان، شیراز، قم، کرج، کرمان، کرمانشاه، مشهد و همدان است.

یافته‌های تحقیق

یافته‌های مبتنی بر مطالعات تطبیقی

پس از مرور کامل سایت اینترنتی شهرداری‌های منتخب، مشخص شد که وظیفه نظارت و بازرسی در شهرداری‌های مختلف به شکل‌های گوناگون و تحت عناوین گوناگونی نظیر «کمیسیون بازرسی و ممیزی»، شورای دفاتر رسیدگی به شکایات (Kräuter, et al., 2014)، «دفتر نظارت»، «دفتر بازرسی»، «هیئت بازرسی داخلی» (Holmqvist, et al., 2010)، «دفتر ممیزی» و آمبودزمان شهرداری (Thomas, et al., 2013)، (Clarke, 2014)، (Wakem & Paterson, 2013-2014)، (Sollinger & Griffin, 2012) انجام می‌شود.

روی فعالیت‌های شهرداری‌ها انواع مختلفی از نظارت‌های عمومی وجود دارد. در یک‌سوی طیف، سیستم‌های خودبازرسی (Self auditing) قرار دارند که معمولاً خیلی محدود و باریک‌اند و با بازرسی سنتی همچون حسابداری و سرپرستی مالی سروکار دارند. در سوی دیگر طیف نیز شاهد سازوکارهای بازرسی پیشرفته (advanced auditing) همچون بازرسان دولتی، بازرسی مدیریت‌شده از سوی حکومت مرکزی یا محلی یا بازرسی‌های درونی هدایت‌شده به وسیله بازرسان داخلی یا کمیته‌های بازرسی در شهرداری هستیم. ساختار و موقعیت واحد بازرسی داخلی در حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در انگلستان، واحد بازرسی داخلی شهرداری قسمتی از واحد مالی است و رؤسای بازرسی‌های داخلی به رؤسای ادارات مالی گزارش می‌دهند. موقعیت بازرسی داخلی شهرداری و حکومت محلی در بریتانیا، در جایگاه نسبتاً پایینی قرار دارد، اگرچه بازرسان و ممیزان از قدرت بالایی برخوردارند و می‌توانند اصلاحات لازم را در واحدهایی که بازرسی کرده‌اند، به انجام رسانند. در ایالات متحده آمریکا، ساختار سازمانی واحدی در خصوص واحد بازرسی داخلی شهرداری‌ها وجود ندارد، به گونه‌ای که طیف گسترده‌ای از واحد بازرسی داخلی زیرمجموعه واحد مالی قرار گرفته است تا یک واحد مستقل را شاهد باشیم. در برخی کشورهای دیگر، شهرداری‌ها دارای سه نوع بازرسی‌اند: بازرسی به وسیله بازرسان دولتی، بازرسی به وسیله وزارت داخله (کشور) و ممیزان داخلی شهرداری‌ها (Padovani, et al., 2009: 192).

در شهرداری‌های مختلف جهان شاهد انواع گوناگونی از بازرسی‌ها هستیم که در هر شهرداری یک یا چند نوع خاص بازرسی و در زمان‌های گوناگون طی سال انجام می‌شوند. در برخی شهرها مانند ژوهانسبورگ (Johannesburg) (126-124: 2012, municipality) و توکیو، پارلمان یا شورای شهر نقش اصلی نظارت و بازرسی بر همه امور شهر را ایفا می‌کنند و اعضای واحدهای بازرسی مستقیماً از سوی شورا انتخاب می‌شوند و عمل می‌کنند. در برخی شهرهای دیگر نظیر آنکارا و پکن، این شهرداری‌ها هستند که وظیفه بازرسی و نظارت را بر عهده دارند، اما در مجموع می‌توان همه انواع بازرسی‌ها را در دو نوع بازرسی خلاصه کرد: الف) بازرسی قانونی-برنامه‌ای و ب) بازرسی مالی.

الف) بازرسی قانونی-برنامه‌ای: در این نوع از بازرسی هدف اطمینان از انطباق فعالیت‌ها و عملکرد شهرداری‌ها و واحدهای مختلف شهرداری با برنامه‌ها، سیاست‌ها، قوانین و مقررات است. در شهرداری‌هایی که تأکید روی برنامه‌های توسعه شهری است، علاوه بر بازرسی فعالیت‌ها برحسب انطباق آن‌ها با قوانین و مقررات، آن‌ها را برحسب انطباق با برنامه‌های استراتژیک شهر نیز ممیزی و در صورت مشاهده فعالیت یا برنامه‌ای که خلاف جهت برنامه‌های استراتژیک باشد، آن فعالیت را متوقف می‌کنند. بعضاً، برنامه‌های ارزیابی عملکرد نیز در این نوع بازرسی جای می‌گیرند.

ب) بازرسی مالی: اهمیت نظارت بر فعالیت مالی شهرداری‌های دنیا، بازرسی مالی را جزو تفکیک‌ناپذیری از فعالیت‌های مدیریت شهری قرار داده است. هدف این نوع بازرسی، انطباق درآمدها و هزینه‌ها با برنامه بودجه شهرداری و ممیزی هزینه-کردها از لحاظ کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی است. در برخی شهرداری‌ها (نظیر توکیو)، تمرکز اصلی بر این نوع بازرسی است و در برخی دیگر (نظیر آنکارا) این نوع بازرسی به منزله فعالیت دائمی و ثابت در نظر گرفته شده و تمرکز اصلی بر انطباق فعالیت‌ها با برنامه‌های استراتژیک شهرداری است (Ratray & comm, 2015: 9).

در همه شهرداری‌های بررسی شده، واحدهای بازرسی در کنار انجام بازرسی‌های جاری و ثابتی که بر آن‌ها محول شده است، بازرسی‌های ویژه‌ای را نیز که مردم یا سازمان‌های بیرونی

درخواست کرده‌اند انجام می‌دهند. برای مثال، در شهرداری توکیو کمیسیون بازرسی موظف است علاوه بر بازرسی‌های جاری، برخی بازرسی‌هایی را که ساکنان شهر در شرایط خاص درخواست می‌کنند انجام دهد. از این رو، سامانه‌هایی را برای ارتباط با مردم در حوزه وظایف بازرسی ایجاد کرده‌اند.

یافته‌های مبتنی بر مصاحبه‌ها

تشخیص مسائل و مشکلات کارکرد بازرسی در شهرداری کلان‌شهرها به‌منزله حساس‌ترین جزو فرایند اجرایی تحقیق حاضر تلقی می‌شود. برخی بر این باورند که تشخیص مسئله، حدود ۸۵ درصد فعالیت اصلی برنامه بهبود سازمانی است. توسعه سازمان برنامه‌ای عملی مبتنی بر اطلاعات دقیق پیرامون مشکلات جاری، فرصت‌ها و آثار فعالیت‌ها در جهت حصول اهداف است. بنابراین، به سیستم جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات نیاز است تا «علت‌یابی» یا آسیب‌شناسی کاملی از وضع موجود بازرسی در شهرداری‌های کلان‌شهر به عمل آید.

این مرحله از تحقیق شامل جمع‌آوری اطلاعات مربوط به عملیات جاری سازمان‌ها و ادارات کل بازرسی کلان‌شهرها، تجزیه و تحلیل این اطلاعات و نتیجه‌گیری برای تغییرات و توسعه بالقوه است. شناخت مؤثر از وضع موجود موجبات درک سیستماتیک از شهرداری را که برای ایجاد مداخله‌های مناسب، ضروری است، فراهم می‌آورد. در این مرحله تلاش شده است تا ۱. شناخت کاملی از نهادهای نظارتی و بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرها حاصل شود؛ ۲. اینکه در حال حاضر در چه موقعیتی قرار دارند؛ ۳. کجا می‌خواهند بروند؛ ۴. چگونه درخواست خواهند یافت که به مقصد رسیده‌اند (معیارها و استانداردهای آن‌ها چیست؟) و ۵. چه ابزاری برای نیل به اهداف موردنظر دارند و امثال آن.

داده‌های این مرحله از تحقیق از طریق مجاری رسمی مانند اسناد و گزارش‌ها، مراجعه به وبگاه شهرداری‌ها، مصاحبه با مدیران و کارشناسان و محققان شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران، جمع‌آوری و تحلیل شده است و هدف از آن، ارزیابی قوت‌ها و ضعف‌های سازمان‌ها و ادارات کل بازرسی شهرداری کلان‌شهرهای کشور و نهادهای مرتبط با آن در شهرداری

است تا ضمن ارائه پیش‌نویس شرح وظایف مطلوب برای بازرسی شهرداری کلان‌شهرها، ساختار و چارت سازمانی مناسب برای ادارات بازرسی شهرداری کلان‌شهرها با توجه به جمعیت و نیاز هر کلان‌شهر ارائه و در نهایت پیش‌نویس آیین‌نامه نظام جامع بازرسی با بهره‌گیری از قوت‌ها و رفع ضعف‌های موجود به‌منظور بهینه‌سازی سیستم‌های نظارتی مدیریت شهری تنظیم شود.

به‌منظور شناخت و معرفی شرح وظایف ادارات بازرسی در محدوده مکانی موردنظر طرح (۱۵ کلان‌شهر کشور) ضمن مراجعه به اسناد و مدارک، همچنین نمودار سازمانی تفصیلی شهرداری کلان‌شهرها، نمودار و شرح وظایف شهرداری‌ها ترسیم شده است. علاوه بر آن، با استفاده از سؤالات پروتکل مصاحبه، وضعیت موجود ساختار سازمانی شهرداری کلان‌شهرها تبیین شده است.

برای شناخت قوانین بالادستی، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از مراجع ذی‌ربط (وزارت کشور، استانداری‌ها، شورای اسلامی شهرها، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و تکالیف ابلاغی شهرداران کلان‌شهرها) مرتبط با موضوع، ضمن مراجعه به وزارت کشور و سازمان‌های مرتبط، همچنین رجوع مستندات و مدارک موجود، قوانین بالادستی گردآوری و از طریق مصاحبه با کارشناسان براساس سؤال مندرج در پروتکل مصاحبه، اطلاعات موردنظر تنظیم شده است.

در مرحله شناخت از وضعیت موجود بازرسی در کلان‌شهرهای کشور، تیم تحقیق مصاحبه‌هایی را از مدیران و کارکنان بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرها انجام داده است. بدین‌منظور براساس برنامه‌ریزی صورت‌گرفته، در هر کلان‌شهر جمع‌آوری اطلاعات از دو کانال به شرح زیر صورت گرفته است:

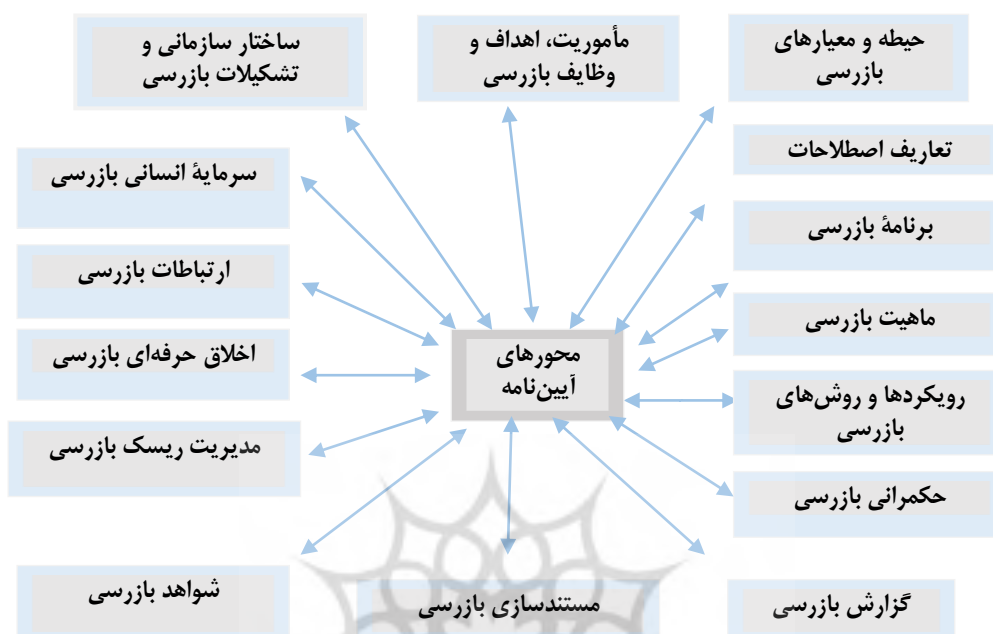
- مصاحبه با مدیرکل و ۴ نفر از معاونان یا کارکنان بازرسی شهرداری کلان‌شهرها شامل دو نفر از افرادی که از ساختار کلان بازرسی و دو نفر از افرادی که در جریان ریز امور مربوط به امر بازرسی اطلاعات لازم را داشته باشند.

- دریافت اسناد مربوط به ساختار سازمانی، شرح وظایف، قوانین و مقررات و رزومه مدیران و کارکنان (دانش و تخصص و مهارت‌ها).
- با توجه به مصاحبه‌های صورت گرفته، محورهای ذیل استخراج شده است:
- بازرسی از الزامات پاسخگویی مدیریت شهرداری است.
- بازرسی بسته به نوع و دامنه آن، ارزیابی مستقل، بی طرفانه و غیرجانبدارانه از برنامه‌ها یا عملیات شهرداری فراهم می‌آورد.
- بازرسی فعالیت‌های منظم و هدف‌داری است که براساس مأموریت قانونی سازمان نسبت به واحدهای مشمول بازرسی از طریق بررسی آنچه انجام گرفته است و آنچه باید انجام می‌گرفت، تجزیه و تحلیل عملکرد گذشته و حال، همچنین تشخیص و تعیین موارد اختلاف و انحراف بین وضعیت موجود و مطلوب و ارزیابی میزان اهمیت آن‌ها، ارائه پیشنهادها به منظور اصلاح امور و رفع نقایص و بهینه کردن رفتار کارکنان و عملکرد واحدهای شهرداری و اجرای سیاست‌های تشویق و تنبیه انجام می‌شود.
- مقامات شهرداری که منابع عمومی را در اختیار دارند، در برابر انجام وظایف عمومی به نحو قانونی، اثربخش، کارا، اقتصادی، اخلاقی و منصفانه، مسئولیت دارند.
- هدف سازمان بازرسی، نظارت و پیگیری، انجام تحقیقات و بازرسی‌های مستمر و ادواری لازم از کلیه واحدهای مختلف شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته است که در چارچوب موازین قانونی و حفظ ارزش‌های اسلامی، ضمن راهنمایی و ارشاد، کنترل نحوه خدمت و اجرای ضوابط و فعالیت‌های حوزه‌ها، ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان شهرداری، سلامت و ارتقای بازدهی را در کلیه زمینه‌های اداری و مالی، برنامه‌ریزی، خدمات شهری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، حمل و نقل و ترافیک، اجتماعی و فرهنگی به منظور حصول اطمینان از اجرای صحیح مقررات و ضوابط و پیشنهاد روش‌ها و طرح‌های اصلاحی محقق کند.
- بازرس یا هیئت بازرسی قبل از شروع بازرسی باید نسبت به مورد بازرسی و موضوع مأموریت، آگاهی‌های لازم را کسب و روش‌های مناسب و مقتضی را برای رسیدن به اهداف بازرسی انتخاب کند.

- فعالیت بازرسی باید براساس روش‌شناسی مشخص، برنامه‌ریزی شده، کنترل‌شده و ثبت‌شده باشد تا اولویت‌ها تعیین و اهداف مشخص شوند و تحقق یابند و اطمینان حاصل شود که از منابع بازرسی استفاده کارا و اثربخش می‌شود.
- برای تحقق این الزامات بازرسی، سازمان بازرسی باید در اولین گام به تنظیم و تدوین آیین‌نامه یا نظام‌نامه بازرسی اقدام کند تا کلیه ذی‌نفعان بازرسی براساس نقشه راه مدون، فعالیت‌های خود را تنظیم کنند و کارآمدی نظام جامع بازرسی تضمین شود.

مدل پیشنهادی برای تدوین چارچوب بازرسی شهرداری‌های ایران

برای دستیابی به هدف اصلی تحقیق، تدوین آیین‌نامه نظام جامع بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران با مروری بر ادبیات نظری پژوهش و مطالعات تطبیقی، در قالب مفاهیم و اصول علمی بازرسی همراه تبیین تجربیات شهرداری‌های موفق دنیا تنظیم و ارائه شده است. از آنجا که شناخت قوت‌ها و ضعف‌ها، همچنین فرصت‌ها و تهدیدات در کارکردهای بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران، از لوازم اولیه محسوب می‌شوند، وضع موجود نظام بازرسی و نظارت شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران در قالب جداول تنظیم شد. در گام نهایی به تنظیم پیش‌نویس آیین‌نامه نظام جامع بازرسی با بهره‌گیری از قوت‌ها و رفع ضعف‌های موجود به منظور بهینه‌سازی سیستم‌های نظارتی شهرداری‌های کلان‌شهرها اقدام شده است. برای تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه نظام جامع بازرسی، ضمن مرور ادبیات علمی موضوع و مصاحبه با کارشناسان این حوزه در سراسر کشور، آیین‌نامه بازرسی ده‌ها شهرداری موفق در دنیا، مطالعه و بررسی و استانداردهای بازرسی که از سوی مؤسسه بین‌المللی بازرسی داخلی منتشر شده است، بارها واکاوی شده و استفاده‌های فراوانی از آن‌ها در این گزارش به عمل آمده است.



نمودار ۲. محورهای مطرح در تدوین آیین‌نامه پیشنهادی بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران
 آیین‌نامه پیشنهادی مشتمل بر پانزده فصل است که هر یک از این فصول به طور مختصر تشریح می‌شود.

تعاریف اصطلاحات

تعاریف اصطلاحات به‌کاررفته در این آیین‌نامه در قالب ۳۹ مفهوم تشریح شده است.

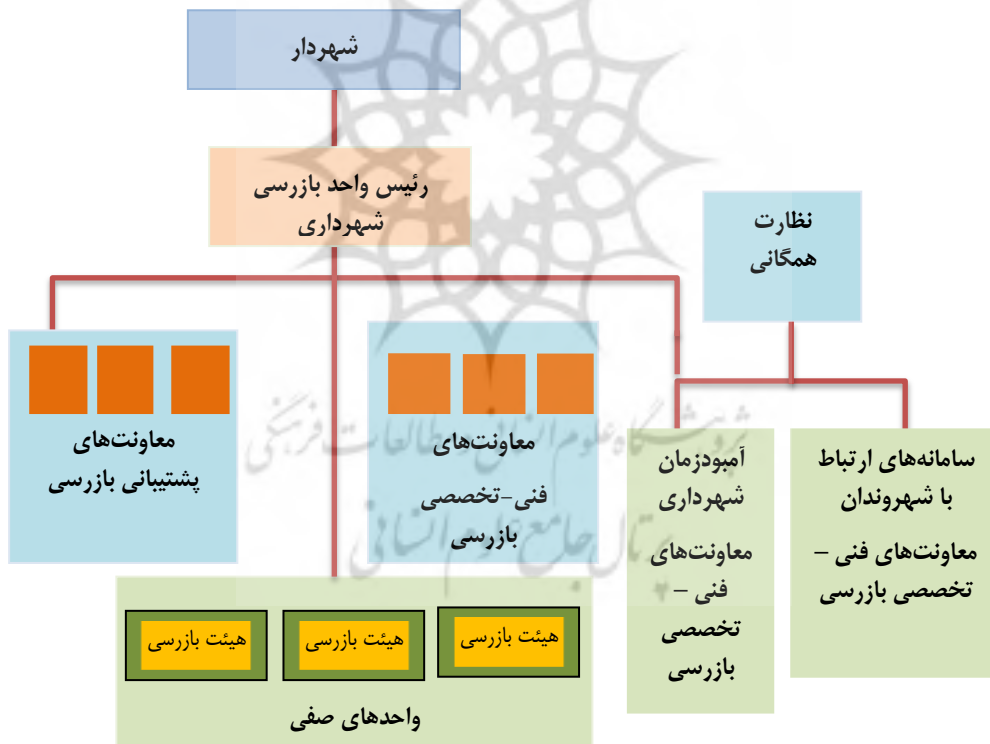
مأموریت، اهداف و وظایف بازرسی

هدف سازمان بازرسی، نظارت و پیگیری، انجام تحقیقات و بازرسی‌های مستمر و ادواری لازم از کلیه واحدهای مختلف شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته است که در چارچوب موازین قانونی و حفظ ارزش‌های اسلامی، ضمن راهنمایی و ارشاد، کنترل نحوه خدمت و اجرای ضوابط و فعالیت‌های حوزه‌ها، ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان شهرداری، سلامت و ارتقای بازدهی را در کلیه زمینه‌های اداری و مالی، برنامه‌ریزی، خدمات شهری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، حمل‌ونقل و ترافیک، اجتماعی و فرهنگی به‌منظور حصول اطمینان از اجرای صحیح

مقررات و ضوابط و پیشنهاد روش‌ها و طرح‌های اصلاحی محقق کند. به گونه‌ای که چگونگی تحقق اهداف شهرداری را از طریق به‌کارگیری رویکرد نظام‌یافته و سیستماتیک، ارزیابی می‌کند تا اثربخشی مدیریت ریسک، فرایندهای حکمرانی و کنترلی را سنجش کند و ضمن ایجاد ارزش افزوده، عملیات شهرداری را بهبود بخشد. بنابراین، واحد بازرسی باید تلاش کند تا اهداف تعیین شده برایش محقق شود که در متن آیین‌نامه به طور تفصیلی به آن پرداخته شده است.

ساختار سازمانی و تشکیلات بازرسی

واحد بازرسی با توجه به اهداف و مأموریت‌های تعیین شده، دارای ساختار سازمانی و تشکیلات مستقلی است که نمودار سازمانی مرتبط با کارکرد بازرسی به شرح ذیل است:



نمودار ۳. نمودار سازمانی واحد بازرسی شهرداری کلان‌شهرهای ایران

اختیارات واحد بازرسی به گونه‌ای است که باید به تمامی سطوح مدیریت و سایر واحد و مناطق شهرداری دسترسی نامحدود داشته باشد. واحد بازرسی شهرداری با رعایت اصل محافظت از اسناد و اطلاعات واحدهای تحت بازرسی، دارای اختیارات کامل، آزاد و دسترسی نامحدود به تمام یا بخشی از اسناد، دارایی‌های فیزیکی و افراد است. در کنار دارا بودن این حق و جایگاه قانونی، بازرسی در قبال حفظ اطلاعات، دارای مسئولیت و پاسخگویی است. همه کارکنان موظف‌اند در انجام نقش‌ها و مسئولیت‌های بازرسی مساعدت و کمک‌های خود را مبذول دارند.

شهردار در رأس هرم سازمانی بازرسی است و نقش سیاست‌گذاری و نظارت بر عملکرد بازرسی را بر عهده دارد. رئیس واحد بازرسی شهرداری بخشی از بدنه مدیریت اجرایی شهرداری است که با مدیران ارشد شهرداری ارتباط برقرار می‌کند، اما باید مستقل و بی‌طرف باشد. معاونت‌های واحد بازرسی، سرگروه‌ها و رؤسای هیئت‌های بازرسی، فعالیت‌های سرپرستی بازرسی را به انجام می‌رسانند. سرپرستی بازرسی شامل فراهم کردن و رهنمود و هدایت کافی کارکنان تعیین شده برای کار بازرسی به منظور دستیابی به اهداف بازرسی و پیروی از استانداردهای لازم‌الاجرا هنگام آگاه شدن از مشکلات بااهمیت پیش‌رو، بررسی کار انجام شده و فراهم کردن آموزش ضمن کار است. سرپرستان بازرسی یا افرادی که برای سرپرستی بازرسان تعیین شده‌اند، باید کارکنان بازرسی را به درستی سرپرستی کنند. شکل‌گیری هیئت بازرسی مبتنی بر اصول و قواعد ساختار ماتریسی و خزانه‌ای خواهد بود، به طوری که متخصصان حوزه‌های مختلف که با حیطة بازرسی مرتبطند، از معاونت‌های مختلف به کار گرفته می‌شوند و تحت مدیریت رئیس هیئت قرار می‌گیرند و پس از اتمام مأموریت محوله به معاونت تخصصی خود باز می‌گردند.

به منظور مفهوم واقعی مردم‌سالاری دینی و با توجه به خواست و نیاز مردم به پاسخگویی مسئولان و دسترسی مطمئن، سهل و آسان شهروندان به مسئولان و هم‌افزایی نظارت شهروندی بر نظارت‌های سنتی سازمانی، بایستی نظارت همگانی از طریق ایجاد بازرسی آمبوزمانی و سامانه‌های ارتباط با شهروندان تقویت و توسعه یابد.

حیطه و معیارهای بازرسی

اجزای بازرسی شهرداری شامل بازرس، طرف مسئول، کاربران قصدشده، موضوع و معیارها

می‌شود. رویدادها (شامل پدیده‌ها، فعالیت‌ها و عملیات) به‌منزله موضوعات بازرسی، کانون توجه بازرسی یا رسیدگی‌اند. هر نوع بازرسی باید دارای معیارهای مطلوب و متناسب با مقتضیات آن بازرسی باشد. برای متناسب‌سازی معیارها، بازرس‌ها باید به ارتباط و فهم‌پذیری آن‌ها برای کاربران قصدشده توجه داشته باشند، در همان حالی که به کامل بودن، معتبر بودن و بی‌غرضی (بی‌طرفی)، پذیرش عمومی و انطباق‌پذیری با معیارهای استفاده‌شده در بازرسی‌های مشابه) این معیارها توجه دارند. معیارهای بازرسی استفاده‌شده در شهرداری‌ها متکی به طیفی از عوامل‌اند که شامل اهداف و نوع بازرسی می‌شوند. معیارها از منابع متعددی همچون قوانین، مقررات، استانداردها، اصول منطقی و عملیات برتر سرچشمه گرفته‌اند.

برنامه بازرسی

فعالیت بازرسی باید براساس روش‌شناسی مشخص، برنامه‌ریزی‌شده، کنترل‌شده و ثبت‌شده باشد تا اولویت‌ها تعیین و اهداف مشخص شوند و تحقق یابند و اطمینان حاصل شود که از منابع بازرسی استفاده کارا و اثربخش می‌شود. بازرسان باید بازرسی را به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که به انجام بازرسی با کیفیت بالا منجر شود و با لحاظ صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی، در زمان مشخص شده و مطابق با اصول مدیریت مطلوب پروژه صورت گیرد.

ماهیت بازرسی

بازرسی‌های شهرداری باید در سه قالب: بازرسی التزام قانونی (رعایت)، بازرسی عملکرد و بازرسی مالی، صورت گیرد.

رویکردها و روش‌های بازرسی

انجام بازرسی به یکی از صور زیر است:

- بازرسی مستمر، برنامه‌ای یا دوره‌ای؛
- بازرسی فوق‌العاده؛
- رسیدگی به اعلامات و شکایات اشخاص (بازرسی موردی).

رویکرد کلی بازرسی، عنصر اصلی در هر بازرسی است که ماهیت رسیدگی‌هایی را که باید انجام شود، تعیین می‌کند. همچنین، رویکرد کلی بازرسی، دانش، اطلاعات و داده‌های ضروری و روش‌های بازرسی موردنیاز را برای أخذ و تجزیه و تحلیل آن‌ها تعریف می‌کند. واحدهای شهرداری باید با هدف بهبود کیفیت خدمات نظارتی و تحقق بازرسی الکترونیکی، اقدامات زیر را در دوره زمانی مشخص انجام دهند. واحد بازرسی باید با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و برقراری ارتباط الکترونیکی با واحدهای مشمول بازرسی، اطلاعات لازم را از سامانه‌های واحدهای مذکور دریافت و با رعایت اصول و قواعد علمی، آن‌ها را تجزیه و تحلیل کند و گزارش خود را همراه با استنتاج و ارائه پیشنهادهای مناسب، برای مراجع مربوط ارسال دارد.

حکمرانی بازرسی

بازرسی‌های شهرداری باید با توجه به مواردی، زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب در شهرداری فراهم کنند:

- فراهم کردن اطلاعات مستقل و عینی قابل اتکا، همچنین نتایج و دیدگاه‌ها و مبتنی بر شواهد کافی و مناسب مرتبط با واحدهای شهرداری؛
- افزایش پاسخگویی و شفافیت، ترغیب بهبود مستمر و اعتماد پایدار در استفاده مناسب از سرمایه‌ها، دارایی‌ها و عملکرد مدیریت در شهرداری؛
- تقویت اثربخشی سازمانی از طریق اعمال پایش، نظارت و فعالیت‌های اصلاحی؛
- خلق محرک‌های تغییر بر مبنای دانش فراهم‌شده، تجزیه و تحلیل جامع و پیشنهادهای توصیه‌های کارشناسی شده.

واحد بازرسی برای ارتقای حکمرانی بازرسی طی فرایند بازرسی باید اقدامات ذیل را مبذول دارد و بازرسان باید در فرایند بازرسی، اصول اساسی حکمرانی بازرسی داخلی و قواعد حرفه‌ای ذیل را رعایت کنند. واحد بازرسی به منظور تحقق حکمرانی بازرسی می‌تواند از میان روحانیون، اعضای هیئت علمی، قضات، مدیران و کارشناسان شهرداری، خبرنگاران، اعضای تخصصی تشکل‌های مردم‌نهاد و بازنشستگان، ناظر افتخاری انتخاب کند.

سرمایه انسانی بازرسی

واحد بازرسی باید اطمینان معقولی از دانش و مهارت‌های حرفه‌ای اشخاصی که متقاضی استخدام در واحد بازرسی‌اند، کسب کند. بازرس یک پست مستقل است که مستقیماً به رئیس سازمان یا معاونت مربوطه گزارش می‌دهد و علاوه بر دارا بودن شرایط عمومی استخدام مندرج در مقررات استخدامی شهرداری، باید از صلاحیت‌ها، شایستگی‌ها و شرایط احراز ذیل برخوردار باشد. در مواردی که کارکنان و بازرسان از مهارت‌های خاصی برخوردار نباشند یا برای انجام وظایف و مسئولیت‌ها کافی نباشند، واحد بازرسی در صورت ضرورت می‌تواند از خدمات کارشناسان و بازرسان خارج با رعایت مقررات این آیین‌نامه دعوت به عمل آورد. واحد بازرسی بایستی فرایندی را برای کارمندیابی، استخدام، تعیین حقوق و دستمزد، ارتقای مستمر، تخصیص و ارزیابی کارکنان به‌منظور نگهداری نیروی کار باصلاحیت داشته باشد. کلیه اشخاصی که عهده‌دار وظایف بازرسی و رسیدگی‌اند، برای انجام کامل وظایف خود بایستی از صلاحیت‌های حرفه‌ای لازم برخوردار و به اصول اخلاقی پایبند باشند که متضمن کسب و حفظ صلاحیت حرفه‌ای است. بازرسان باید متناسب با پیشرفت‌ها و توسعه حرفه‌ای در حوزه بازرسی، به یادگیری فنون جدید و توسعه حرفه‌ای در حوزه کاری خود اهتمام ورزند و شایستگی فنی خود را از طریق توسعه حرفه‌ای ارتقا بخشند.

ارتباطات بازرسی

بازرسان باید طی فرایند بازرسی ارتباط مؤثر خود را با ذی‌نفعان بازرسی حفظ کنند. برقراری ارتباط در کلیه مراحل بازرسی، قبل از شروع بازرسی، طی برنامه‌ریزی اولیه، طی فرایند بازرسی و در مرحله گزارشگری صورت می‌گیرد. بازرسان باید طی فرایند بازرسی به صورت اثربخش، محتوا، فرایند و مخاطبان ارتباطی خود را برای هر بازرسی تعریف کنند. برخی جنبه‌های روابط بازرس با مدیریت را الزامات قانونی و حرفه‌ای تعیین می‌کند و برخی دیگر تحت تأثیر روش‌های اجرایی بازرس است.

اخلاق حرفه‌ای بازرسی

جلب اعتماد جامعه و حفظ منافع عمومی از طریق رعایت کامل اصول اخلاق عمومی و حرفه‌ای در فرایند انجام وظایف قانونی تحقق می‌یابد. بازرسان باید خود را با الزامات اخلاقی سازگار کنند

و اصول اخلاقی باید در رفتارهای حرفه‌ای بازرسان متجلی شود. واحد بازرسی باید الزامات اخلاقی را بیان و بر نیاز به التزام قانونی هر بازرس تأکید کند. اصول اخلاق حرفه‌ای به منزله مجموعه‌ای از ارزش‌ها و اصول، بیانگر موضوعاتی است که چگونگی رفتار کلیه اشخاصی که عهده‌دار وظایف بازرسی و رسیدگی‌اند را تبیین می‌کند.

مدیریت ریسک بازرسی

بازرسان باید طی فرایند بازرسی، ریسک بازرسی را مدنظر قرار دهند. بازرسی باید با آزمایش، ارزیابی، گزارش‌دهی و ارائه توصیه‌ها، به مدیریت و شهردار کمک کند تا اثربخشی فرایندهای ریسک مدیریت را بهبود بخشند. بازرسان باید ریسک و مخاطرات بازرسی را ارزیابی و با تحلیل مسائل و اصلاحات مربوط به آن‌ها، واکنش لازم را به یافته‌های بازرسی آماده کنند. ماهیت ریسک‌ها و مخاطرات شناسایی شده با توجه به اهداف بازرسی متفاوت خواهند بود. بازرس باید به ریسک انواع مختلف ناکارآمدی‌ها، انحرافات یا اشتباه‌کاری‌هایی که ممکن است درخصوص موضوع موردنظر رخ دهد توجه داشته باشد.

شواهد بازرسی

اطلاعاتی که به وسیله بازرسان برای تعیین سازگاری و هم‌راستایی موضوع مورد بازرسی با معیارهای قابل کاربرد به کار می‌روند، به منزله شواهد بازرسی، در قالب شواهد عینی، مستند یا شفاهی گردآوری می‌شوند. بازرسان باید شواهد بازرسی را ارزیابی و در ادامه نتیجه‌گیری و جمع‌بندی کنند. بازرسان باید شواهد بازرسی را از جنبه‌های کفایت، قانع‌کنندگی و قابلیت اعتماد و اعتبار ارزیابی کنند. بازرس باید منابع جمع‌آوری اطلاعات را همگام با روش‌های جمع‌آوری اطلاعات، متناسب با محورها و به تفکیک چک‌لیست‌ها در طرح بازرسی تعیین کند. بازرس باید رویه‌های بازرسی را به شیوه‌ای اجرا کند تا بتواند به شواهد بازرسی مناسب و کافی دست یابد، زیرا این یافته‌ها یا شواهد هستند که مبنای اظهارنظر بازرس را شکل می‌دهند. پس از تکمیل بازرسی، بازرس باید شواهد بازرسی را با انواع روش‌های تحلیلی بررسی کند تا مشخص شود که موضوع مورد رسیدگی به شکلی مناسب و کافی رسیدگی شده است.

مستندسازی بازرسی

بازرس باید مستندات بازرسی را آماده کند، به گونه‌ای که این مستندات در زمان مناسب و به اندازه کافی باشند و این توانایی را به بازرس بدهند که ماهیت، زمان‌بندی و دامنه رویه‌های بازرسی را که انجام شده است درک و از استانداردهای مرتبط و قوانین و مقررات پیروی کند. همچنین، مستندات بازرسی باید زمینه‌ای را فراهم کنند که بازرس بتواند اظهار نظر حرفه‌ای کند. بازرسان بایستی طبق استانداردهای بازرسی عملیاتی، محورهای بیان‌شده در متن آیین‌نامه را مستند کنند. مستندسازی بازرسی باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد که در متن آیین‌نامه به آن‌ها اشاره شده است. مستندسازی تنها نباید صحت و سقم رویدادها را تأیید کند، بلکه باید اطمینان بدهد که گزارش بررسی جامع، عادلانه و کامل از سؤال یا موضوع بازرسی شده ارائه می‌دهد. بازرسان باید بازرسی را مطابق با شرایط خاص آن مستندسازی کنند. اطلاعات باید به شکلی کافی و کامل و حاوی جزئیات باشد تا بازرسی که هیچ ارتباط قبلی با بازرسی نداشته است بتواند متعاقباً مشخص کند که چه کارهایی انجام شده است تا به یافته‌های بازرسی، نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌ها منتج شود.

گزارش بازرسی

بازرسان باید در پایان فرایند بازرسی، گزارشی را براساس نتایج حاصل‌شده تهیه کنند. خروجی فرایند بازرسی شامل تهیه گزارش برای ارسال نتایج بازرسی به ذی‌نفعان و مسئولان مربوطه است. هدف از این کار تسهیل پیگیری و هرگونه اقدام اصلاحی است. گزارش بازرسی باید از نظر ساختاری و محتوایی شامل اجزایی باشد که در متن آیین‌نامه به آن‌ها اشاره شده است. بازرسان باید هنگام تهیه و مکتوب کردن گزارش بازرسی، به جنبه‌های کیفی گزارش با توجه به مؤلفه‌های درست بودن، بی‌طرف بودن، کامل بودن، متقاعدکننده بودن، روشن بودن، مختصر بودن و به موقع بودن توجه کنند. برای تسهیل ارتباطات و اطمینان از اینکه توصیه‌های ارائه‌شده در گزارش نهایی از نظر اجرایی، عملیاتی باشند، بازرس باید پیش‌نویس گزارش را با مدیریت واحد تحت بازرسی مورد بحث و گفتگو قرار دهد و براساس این مباحث اقدام به انتشار گزارش نهایی کند. چکیده مطالب آیین‌نامه پیشنهادی نظام جامع بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران در قالب جدول ذیل خلاصه شده است.

جدول ۱. محورهای کلیدی فصول و مواد آیین‌نامه پیشنهادی بازرسی شهرداری کلان‌شهرهای ایران

فصول آیین‌نامه	مواد قانونی	محورهای کلیدی فصول و مواد آیین‌نامه پیشنهادی بازرسی شهرداری
فصل اول: تعاریف اصطلاحات	ماده ۱ در سی و نه بند	تعاریف مفهومی و عملیاتی واژگان تخصصی بازرسی که در متن آیین‌نامه استفاده شده است.
فصل دوم: مأموریت، اهداف و وظایف بازرسی	ماده ۱ تا ۶	الزامات پاسخگویی مدیریت شهرداری؛ مقتضیات برای اولویت‌های بازرسی؛ نقش‌های واحد بازرسی؛ اهداف و وظایف واحد بازرسی. نمودار سازمانی و تشکیلاتی واحد بازرسی؛ اختیارات ارکان بازرسی و نحوه ارتباط با یکدیگر؛ کارکردها و وظایف عناصر ساختاری بازرسی و معیارهای ارزیابی اثربخشی بازرسی؛
فصل سوم: ساختار سازمانی و تشکیلات بازرسی	ماده ۷ تا ۲۶	نحوه نظارت همگانی از طریق سامانه‌ها و آمبودزمان. تعیین قلمرو مکانی، زمانی و موضوعی بازرسی؛ معیارهای مطلوب به اقتضای هر نوع بازرسی؛ رعایت اصول صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی در بازرسی؛ رعایت استقلال، تضمین اهداف، مشاوره و ارزش افزوده در فرایند بازرسی. تعیین هدف، دوره زمانی، نیروی انسانی و سایر منابع؛ برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی مبتنی بر روش‌شناسی مشخص؛ تصویب برنامه سالیانه.
فصل چهارم: حیطه و معیارهای بازرسی	ماده ۲۷ تا ۳۵	بازرسی التزام قانونی به منظور انطباق با موازین قانونی؛ بازرسی عملکرد به منظور ارزیابی تعهدات براساس اصول صرفه، کارایی و اثربخشی؛
فصل پنجم: برنامه بازرسی	ماده ۳۶ تا ۴۲	بازرسی مالی برای انطباق اطلاعات مالی ارائه شده با چارچوب قانونی؛ تشکیک حرفه‌ای در فرایند بازرسی.
فصل ششم: ماهیت بازرسی	ماده ۴۳ تا ۶۸	بازرسی مستمر، فوق‌العاده و موردی با اعمال رویکردهای نتیجه‌یاب مسئله‌محور یا ترکیبی؛
فصل هفتم: رویکردها و روش‌های بازرسی	ماده ۶۹ تا ۸۱	روش‌های گردآوری اطلاعات و اعمال شیوه‌های گواهی‌دهی و گزارش‌دهی مستقیم؛

فصول آیین‌نامه	مواد قانونی	محورهای کلیدی فصول و مواد آیین‌نامه پیشنهادی بازرسی شهرداری
فصل هشتم: حکمرانی بازرسی	ماده ۸۲ تا ۹۵	بازرسی مجازی و الکترونیکی با استفاده از فناوری اطلاعات؛ رویکردهای نمونه‌گیری از شواهد. مراحل بازرسی مبتنی بر حداقل‌سازی ریسک و افزایش کارایی؛ اطلاعات عینی قابل اتکا و بهبود پاسخگویی و شفافیت؛ اقدامات و اصول ارتقای حکمرانی بازرسی هنگام فعالیت بازرسی؛ به‌کارگیری ناظران افتخاری در فعالیتهای بازرسی. استخدام کارشناسان حائز شرایط متناسب با اهداف و مسئولیت‌ها؛ مهارت حرفه‌ای و دانش تخصصی؛
	ماده ۹۶ تا ۱۰۹	به‌کارگیری مشاوران و متخصصان بازرسی خارج از واحد بازرسی؛ نگهداشت منابع انسانی و اقدامات انضباطی؛ توسعه حرفه‌ای و عضویت در نهادهای آموزشی و حرفه‌ای. برقراری ارتباطات مؤثر با ذی‌نفعان؛
فصل نهم: سرمایه انسانی بازرسی	ماده ۱۱۰ تا ۱۲۳	به‌اشتراک‌گذشتن یافته‌ها، نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌ها با واحد بازرسی شونده؛ مذاکره با مدیریت واحد درباره موضوعات بازرسی؛ ارتباط با نهادهای نظارتی بیرونی. ضرورت رعایت اصول امانت، منفعت عامه، صداقت، بی‌طرفی، رفتار حرفه‌ای و ... در بازرسی؛
	ماده ۱۲۴ تا ۱۲۸	اطلاع‌رسانی و ترویج اصول اخلاق حرفه‌ای؛ فراهم‌کردن سازوکارهای تحقق اخلاق حرفه‌ای در بازرسان. ارزیابی ریسک بازرسی و تجزیه و تحلیل مسائل از سوی بازرسان؛ اتخاذ رویکرد تشکیک حرفه‌ای در فرایند بازرسی؛ بررسی خطر تقلب، اختلاس، ارتشا و مفاسد اقتصادی. گردآوری شواهد عینی، مستند و شفاهی.
فصل دهم: ارتباطات بازرسی	ماده ۱۲۹ تا ۱۳۵	ارزیابی، نتیجه‌گیری و جمع‌بندی شواهد؛ ارزیابی شواهد از نظر کفایت، اعتبار و قانع‌کنندگی؛ تعیین منابع جمع‌آوری اطلاعات و رویه‌های بازرسی؛ شناخت و نحوه به‌کارگیری روش‌های تحلیلی.
	ماده ۱۳۶ تا ۱۴۷	
فصل یازدهم: اخلاق حرفه‌ای بازرسی		
فصل دوازدهم: مدیریت ریسک بازرسی		
فصل سیزدهم: شواهد بازرسی		

فصول آیین نامه	مواد قانونی	محورهای کلیدی فصول و مواد آیین نامه پیشنهادی بازرسی شهرداری
فصل چهارم: مستندسازی بازرسی	ماده ۱۴۸ تا ۱۶۴	مستندسازی به موقع و کافی برای اظهار نظر حرفه‌ای؛ محورهای مستندسازی طبق استانداردهای بازرسی عملیاتی؛ ویژگی‌های مستندسازی؛ محافظت مناسب از مستندات بازرسی.
فصل پنجم: گزارش بازرسی	ماده ۱۶۵ تا ۱۸۳	اجزای ساختاری و محتوایی گزارش بازرسی؛ ویژگی‌های کیفی گزارش بازرسی؛ گفتگو با مدیریت واحد در خصوص پیش‌نویس گزارش بازرسی؛ نکات مطرح در ارائه پیشنهادها و گزارش بازرسی.

نتیجه گیری

هدف واحد بازرسی شهرداری، نظارت و پیگیری، انجام تحقیقات و بازرسی‌های مستمر و ادواری لازم از کلیه واحدهای مختلف شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته است که در چارچوب موازین قانونی و حفظ ارزش‌های اسلامی، ضمن راهنمایی و ارشاد، کنترل نحوه خدمت و اجرای ضوابط و فعالیت‌های حوزه‌ها، ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان شهرداری، سلامت و ارتقای بازرسی را در کلیه زمینه‌های اداری و مالی، برنامه‌ریزی، خدمات شهری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، حمل و نقل و ترافیک، اجتماعی و فرهنگی به منظور حصول اطمینان از اجرای صحیح مقررات و ضوابط و پیشنهاد روش‌ها و طرح‌های اصلاحی محقق کند. بازرسی یا هیئت بازرسی قبل از شروع بازرسی باید نسبت به مورد بازرسی و موضوع مأموریت، آگاهی‌های لازم را کسب و روش‌های مناسب و مقتضی را برای رسیدن به اهداف بازرسی انتخاب کند. فعالیت بازرسی باید براساس روش‌شناسی مشخص، برنامه‌ریزی شده، کنترل شده و ثبت شده باشد تا اولویت‌ها تعیین و اهداف مشخص شوند و تحقق یابند و اطمینان حاصل شود که از منابع بازرسی استفاده کارا و اثربخش می‌شود.

با مروری کلی بر وضعیت مدیریت این نهاد نظارتی شهرداری در ایران، می‌توان دریافت که کارایی و اثربخشی سازمان‌های بازرسی شهرداری با وضع مطلوب فاصله زیادی دارد. بر همین

اساس باید نسبت به بازمهندسی ساختار سازمانی و تنظیم روابط بین اجزا و عناصر سازمانی آن‌ها اقدام لازم به عمل آید. هدف اصلی پژوهش حاضر، ارزیابی قوت‌ها و ضعف‌های سازمان‌ها و ادارات کل بازرسی شهرداری کلان‌شهرهای کشور و نهادهای مرتبط با آن در شهرداری است تا ضمن ارائه پیش‌نویس شرح وظایف مطلوب برای بازرسی شهرداری کلان‌شهرها، ساختار و چارت سازمانی مناسب برای ادارات بازرسی شهرداری کلان‌شهرها با توجه به جمعیت و نیاز هر کلان‌شهر ارائه و درنهایت پیش‌نویس آیین‌نامه نظام جامع بازرسی با بهره‌گیری از قوت‌ها و رفع ضعف‌های موجود به‌منظور بهینه‌سازی سیستم‌های نظارتی مدیریت شهری تنظیم شود. برای تحقق چنین هدفی، استفاده از تجربیات شهرداری‌های موفق دنیا و بهره‌گیری از ادبیات علمی مربوطه، امری بایسته و ضروری است.

برای تحقق این الزامات بازرسی، باید در اولین گام به تنظیم و تدوین آیین‌نامه یا نظام‌نامه بازرسی اقدام کرد تا کلیه ذی‌نفعان بازرسی براساس نقشه راه مدون، فعالیت‌های خود را تنظیم کنند و کارآمدی نظام جامع بازرسی تضمین شود. برای دستیابی به این هدف، در مقاله حاضر کوشش شده است تا با مرور ادبیات نظری پژوهش و مطالعات تطبیقی، همچنین شناخت قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدات در کارکردهای بازرسی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران، اطلاعات لازم برای تدوین آیین‌نامه پیشنهادی بازرسی شهرداری‌ها فراهم شود. سپس با ارائه الگوی پیشنهادی، ابعاد و محورهای آن تشریح شده است تا شهرداری‌های کشور، به‌ویژه شهرداری‌های کلان‌شهرها با الگوگیری از آن نسبت به ارتقای نظام بازرسی در شهرداری اقدام کنند.

منابع و مأخذ

1. Adeyemi, S. B., Mohammed, A. K., Ogundeji, M. G., & Oladipupo, M. T. (2014). "audit technology tools and business process assurance: assessment of auditors perspective in Nigeria", *Unirersal Journal of industrial and business management*, 2(4), 93-102.
2. Beverley Wakem & Ron Paterson (2013-2014). Report of the Ombudsman, Presented to the House of Representatives pursuant to s 29 of the Ombudsmen Act 1975, www.ombudsman.parliament.nz.
3. Günther, K., Gertrude, B. & Peter F. (2014). *the Austrian Ombudsman Board (AOB)*, The international version of the 2014 annual report.
4. Havers, H. S. (1996). *The Role of Internal Auditing in Management Control Systems in Government: A US Perspective*, Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
5. Holmqvist, J., Mattias K. & Linda N (2010). *Municipal Audit*, The Switch of Audit Firm, Lund University.
6. <http://www.ebeijing.gov.cn/Government/Departments/t929938.htm>.
7. http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/STRUCTURE/structure_04.htm.
8. <https://www.ankara.bel.tr/en/institutional/organization-chart/internal-auditing-department>.
9. Johannesburg municipality (2012). Performance management.
10. Margie, S., & La, V. G., (2012). city of Portland, Office of the Ombudsman, the 2012 Annual Report.
11. Meihami Bahram & Varmaghani & Meihami Hussein (2013). "The role & effect of information technology and communication on performance of independent auditors (evidences of audit institutions in Iran)", *Interdisciplinary Journal of contemporary research in Business*, 4(12) 829-849.
12. NSW Division of Local Government (2010). *Internal Audit Guidelines*, Department of Premier and Cabinet.
13. Office of the New York State Comptroller (2010). *Management's Responsibility for Internal Controls*, New York: Division of Local Government and School Accountability.

14. Padovani, E., Yetano, A. & Levy O. R. (2009). *Municipal Performance Measurement and Management in Practice: Which Factors Matter?*, presented at EGPA 2009 Conference, Malta September 2-4, 2009, Study Group no. 2: Performance in Public Sector, the Mogale City Local Municipality (2006), MCLM: Integrated Performance Management Framework and Policy.
15. Phil, C. (2014). Queensland Ombudsman Annual Report 2013–14, the Office of the Queensland Ombudsman under a Creative Commons Attribution (CC BY) 3.0 Australia licence. www.ombudsman.qld.gov.au.
16. Rattray David W. T. & Comm B. (2015). *Municipal System and Municipal Financial Control in Canada*, Parlimantary Centre.
17. Richard, T., Jim, M. & Richard, K. (2013). *External Evaluation of the Local Government Ombudsman in England*, Local Government Ombudsman (LGO).
18. Ronald C. Foster & Thomas F. O'Connor (2014). *Seven Barriers to Performance Auditing in Canadian Cities*, An excerpt from the upcoming IIARF research report titled Performance Auditing in Major Cities in the United States and Canada, The Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF).
19. The International Standards of Supreme Audit Institutions or ISSAIs (2010). *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, issued by INTOSAI, the International Organisation of Supreme Audit Institutions.
20. www.toronto.ca/refugees.