

نحوه اولویت گذاری و موضوع یابی حوزه های هدف در طراحی و اجرای برنامه های نظارت و بازرسی (به منظور تغییر وضع موجود)

دکتر حبیب‌الله فتاحی اردکانی^۱

چکیده

در مباحث برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور طی سالیان اخیر در هر دو حوزه راهبردی و برنامه‌های سالیانه اقدامات مؤثری صورت پذیرفته است. با این حال محور اصلی در این فرآیند، همچنان بر طراحی برنامه از طریق شناسایی آسیب‌ها، حوزه‌های هدف، موضوع‌یابی و تعیین محیط استوار است. به همین دلیل شناخت چالش‌های اجرایی به منظور آسیب‌شناسی و بهره‌برداری در فرآیند طراحی برنامه‌ها و به تبع آن اجرای مأموریت‌های سازمان، در ارتقای اثربخشی‌های ضدفساد بازرسی، حائز اهمیت است. این مقاله با تحلیل و ارزیابی نتایج مطالعات صورت گرفته سازمانی و چالش‌های برنامه‌های نظارت و بازرسی سازمان طی دهه اخیر، محورهایی را برای اولویت‌گذاری در تشخیص و تدوین موضوعات ارائه می‌دهد که امید است در ارتقای فرآیند برنامه‌ریزی و در نتیجه اثربخشی نتایج فعالیت‌های سازمان در هر دو حوزه نظارت و بازرسی تأثیرگذار باشد.

نکته‌ای که در اینجا باید به آن اشاره کرد اینکه مقاله حاضر با توجه به غلبه جنبه کاربردی آن و نیاز به کنارگذاشتن حشو زوائدی در کلام، از چهره یک مقاله مطول خارج شده و ضمن رعایت اختصار تلاش نموده تا با پرداختن به موضوعات اصلی به صورت خلاصه، در کمترین زمان، حداکثر سودمندی را برای اجرا به همراه داشته باشد.

واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی، اولویت‌گذاری، موضوع‌یابی، تعیین محیط، اجرای پیشنهادها

مروری بر مطالعات صورت گرفته

در پروژه تحقیقاتی «آسیب شناسی گزارش های کیفی سازمان» در سال ۱۳۹۴ که توسط مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد انجام شده و به دسته بندی و اولویت گذاری علل ضعف در گزارش های کیفی پرداخته، به نقش برنامه اشاره شده است. در اینجا با وجود سهم ۵ درصدی این گونه پرونده ها از کل گزارش های سازمان موارد زیر قابل توجه بوده است:

۱. مشکل برنامه ریزی برای بازرسی ها از نظر زمان بندی و موضوع یابی؛
۲. ضرورت تعیین روش و ضوابط الزام آور برای انتخاب موضوعات؛
۳. ضرورت دائمی وجود آسیب شناسی برای سازمان؛
۴. تأثیر ماهیت موضوع در گزارش های سازمان؛
۵. ارتباط اثربخشی ها با وضعیت و نتایج گزارش های سازمانی.

در جدیدترین «تحلیل و ارزیابی آسیب های سازمان» در سال ۱۳۹۶ که توسط اداره کل منابع انسانی و تحول اداری انجام شد، براساس نظرات پاسخ دهندگان به ترتیب سه فرآیند زیر به عنوان فرآیندهای دارای اولویت برای رسیدگی در حوزه نظارت و بازرسی اعلام گردیده است:

۱. نحوه بررسی و تنقیح گزارش ها در سازمان؛
۲. چگونگی پیگیری و اجرای پیشنهادهای گزارش های نظارت و بازرسی؛
۳. بازنگری در نحوه تدوین برنامه های نظارت و بازرسی.

طی گزارش تحلیلی از «موانع اجرای پیشنهادهای سازمان» که توسط مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۹۶ انجام شده گزیده ای از موانع به شرح زیر است:

۱. فقدان فهم مشترک از مفهوم حسن جریان امور و تأکید بر بعد بازرسی در مقایسه با جنبه نظارتی؛
۲. عدم توجه لازم به فرآیند آسیب شناسی موضوعی و محیطی دستگاه های بازرسی شونده قبل از ارائه برنامه نظارت و بازرسی و شرایط بحرانی دستگاه ها؛
۳. فقدان بانک اطلاعات جامع و به روز رسانی شده در خصوص مجموعه آسیب ها و چالش های دستگاه های اجرایی کشور؛
۴. وجود برخی پیش فرض های بعضاً غیرواقعی به صورت اولیه در فرآیندهای طراحی و اجرایی برنامه های مصوب؛
۵. تفاوت برداشت، عدم تعامل و هماهنگی بعضاً ناکافی بین واحدهای صف و ستاد در فرآیند برنامه ریزی؛

۶. شائبه وجود کمی گرایی در مقابل کیفیت گرایی در ارائه برنامه ها و گزارش ها؛

۷. خلأ برنامه راهبردی پنج ساله سازمان که گاه منجر به تغییر سیاست ها و رویکردهای برنامه ریزی و مدیریت عملکرد می شود؛

۸. وجود برخی خلأهای فنی - تخصصی به‌ویژه در به‌کارگیری ابزارهای نوین به‌صورت کلان و سالانه در مراحل مختلف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی؛

۹. کیفیت بعضاً پایین برخی پیشنهادهای مبهم بودن برخی از آن‌ها، فقدان قابلیت اجرا، عدم توجه به بستر و ریشه‌های سوء جریان، در نظر نگرفتن توان و ظرفیت دستگاه، مرتبط بودن اجرای پیشنهاد به سایر دستگاه‌ها و قابل‌سنجش نبودن آن و مانند این‌ها.

علاوه‌بر یافته‌های مذکور به‌نظر می‌رسد در حوزه اجرایی به‌دلیل تبعیت ساختار واحدهای عملیاتی سازمان از ساختار دولت و رویکرد صرف این واحدها به حوزه‌های نظارتی، برخی چالش‌ها و مسائل کلان جامعه که رسیدگی به آن‌ها فرابخشی بوده و نیازمند کار تیمی و مشارکت واحدهای عملیاتی است (نرخ بالای بیکاری و چالش اشتغال، وضعیت رکود و تورم و موارد دیگر) کمتر مورد توجه قرار گیرد. از این‌رو توجه بیشتر به این موضوعات باید مدنظر متولیان امر در حوزه برنامه‌ریزی قرار گیرد.

نتایج مطالعات

در خصوص شناسایی آسیب‌های اصلی کشور مطالعات و داده‌های آماری نشان می‌دهد:

۱. روند کمی چالش‌های اداری و مالی و وقوع تخلفات مربوط در حوزه‌هایی که دارای معاملات هستند (مناقصه و مزایده) دارای بیشترین تخلفات و فساد اقتصادی بوده است؛
 ۲. بخش خدمات، بیمه و بانک در خصوص نوع و نحوه ارائه تسهیلات و حمایت‌های مادی با توجه به بار مالی و نقش تأثیرگذار در عرصه تولید و اشتغال با نارضایتی گسترده‌ای مواجه شده‌اند؛
 ۳. بخش ساخت‌وساز و فعالیت‌های عمرانی به‌عنوان فاسدترین صنعت نام برده می‌شود که دلیل اصلی آن پروژه‌محور بودن و پیچیدگی ماهیت و فرآیندهای اجرایی آن است (۱۰ درصد کل گردش مالی کشورهای غربی و ۳۰ درصد خاورمیانه)؛
 ۴. چالش پروژه‌ها و فعالیت‌های عمرانی ناشی از معاملات عمده (مزایده - مناقصات) در کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها وجود دارد اما برخی دستگاه‌ها به‌دلیل پروژه‌محور بودن از اهمیت بیشتری برخوردار است.
- در خصوص چالش‌های موجود در حوزه قراردادهای پروژه‌ها، معاملات عمده، مزایده‌ها، مناقصات مطالعات انجام شده عمده‌ترین مشکلات عمومی این حوزه را به‌شرح زیر آشکار می‌سازد:
۱. وجود فرآیندهایی نظیر اخذ مجوز طراحی و پروانه، موافقت اصولی، گواهی‌نامه‌های ترخیص کالا و خدمات؛
 ۲. لزوم پیگیری و تعامل با بخش‌های مختلف دولتی در راستای سرمایه‌گذاری و جلب حمایت دولت و مشارکت مردمی و بخش خصوصی؛
 ۳. استفاده از پیمانکاران، مشاوران و دیگر عوامل درگیر در کار؛
 ۴. وجود برخی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر و غیرضرور؛

۵. تشریفات قانونی و مذاکرات مربوط به جزئیات فنی؛
 ۶. هزینه‌های مربوط به مراحل اجرایی قراردادها؛
- بررسی‌ها نشان می‌دهد دلایل اختصاصی وجود آسیب در حوزه‌های مالی و پرداخت‌ها (به‌طور مشخص بانک و بیمه) به شرح زیر است:
۱. بیشترین چالش اقتصادی در بخش تولید و اشتغال مربوط به روند تسهیلات و معوقات بانکی در این حوزه است؛
 ۲. به‌علت بانک‌محور بودن فعالیت‌های اقتصادی و مالی در ایران، چالش اصلی در مسیر اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در این بخش قرار دارد؛
 ۳. با توجه به رقابتی نبودن نظام بانکی در ایران ۶۰ درصد از سهم بازار مربوط به چند بانک می‌باشد.
 ۴. رقم معوقات اعلام‌شده طی سالیان اخیر بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد (۸۰ درصد مربوط به ۳۰ نفر) نشان‌دهنده زیان هنگفت دولت در این بخش می‌باشد؛
 ۵. براساس گزارش‌های بازرسی، حدود ۷۳ درصد هزینه‌های مربوط به طرح‌های اقتصادی استان‌ها از محل اعتبارات بانکی است؛
 ۶. در بررسی‌های اداری و رسانه‌ای سیستم بانکی به‌عنوان یکی از محورهای اصلی ضعف در عملکرد و نارضایتی مردم اعلام‌شده است.
- باتوجه به بیشترین تخلفات و فسادهای گزارش‌شده دریافتی از اداره کل برنامه‌ریزی و بودجه سازمان بازرسی کل کشور و نارضایتی‌های مردمی اعلام‌شده از سوی مرکز رسیدگی به شکایات، سوءجریان و اطلاعات خبری و آسیب‌های شناسایی‌شده از جانب همکاران نظارت همگانی و نتایج بازرسی‌های انجام‌شده، بیشترین حوزه‌های دچار آسیب اداری، مالی و اجرایی به تفکیک نوع دستگاه و موضوع شامل موارد زیر است:

حوزه‌های آسیب از لحاظ موضوعی (به‌صورت خاص)

سیاست‌های پولی و مالی

۱. معاملات عمده (مزایده - مناقصات)؛
۲. پرداخت تسهیلات بانکی؛
۳. اخذ گواهی، صدور مجوز و موافقت اصولی؛
۴. روند واگذاری و پیمانکاری پروژه‌ها؛
۵. کیفیت طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی؛
۶. خرید و فروش کالا و خدمات؛
۷. هزینه‌های مالی و پرداختی دستگاه‌ها؛
۸. ساخت و سازهای شهری؛

۹. کاربری اراضی ملی و منابع طبیعی؛

۱۰. فرآیند واگذاری‌های دولتی.

حوزه‌های آسیب‌ازلحاظ محیطی (به‌صورت عمومی)

۱. حوزه بیمه و بانک‌ها (تسهیلات اعطایی)؛

۲. حوزه شهرداری‌های کشور (پروژه‌ها)؛

۳. حوزه مسکن و شهرسازی (قراردادها)؛

۴. حوزه صنایع و معادن و بازرگانی (معاملات عمده)؛

۵. حوزه تولیدی و کشاورزی و قراردادهای منعقد؛

۶. حوزه سازمان‌های وابسته به دولت (مدیریت و عملکرد)؛

۷. حوزه شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها (هزینه و درآمدها)؛

۸. حوزه شرکت‌های وابسته به نهادهای انقلابی و بنیادها (قراردادها)؛

شناخت اولویت در برنامه‌های نظارت و بازرسی

با توجه به چالش‌های پیش‌گفته که برگرفته از نتایج بررسی‌ها، بازرسی‌ها و اعلانات واصله به سازمان بازرسی کل کشور است، می‌توان اولویت‌های مأموریت‌های سالیانه واحدهای عملیاتی سازمان را با تمرکز بر دو حوزه نظارت - بازرسی به‌صورت زیر تدوین نمود:

اولویت مأموریت‌های نظارتی:

۱. سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های ابلاغی؛

۲. مصوبات مجامع و شوراها؛

۳. معاملات کلان و عمده؛

۴. فرآیند انتخاب پیمانکاران؛

۵. واگذاری قراردادها؛

۶. کیفیت اجرایی پروژه‌ها؛

۷. تخصیص و هزینه‌کرد اعتبارات؛

۸. طی تشریفات اداری و مالی؛

۹. دادوستدهای تجاری؛

۱۰. حق‌العمل‌های فروش؛

۱۱. منابع سرمایه‌گذاری؛

۱۲. تسهیل‌کنندگان و واسطه‌های بانکی؛

۱۳. اسناد حساب‌های دولتی؛

۱۴. مبادی ورود کالا و گمرکات؛
۱۵. استفاده از اموال و امکانات عمومی در اختیار؛
۱۶. فرآیندهای مالی و بودجه دستگاه‌ها؛
۱۷. خریدهای داخلی و خارجی؛
۱۸. الحاقیه‌ها و جزئیات فنی؛
۱۹. اخذ وام و گشایش اعتبارات؛
۲۰. اخذ مجوزها و گواهی‌ها؛
۲۱. صدور پروانه و موافقت اصولی؛
۲۲. پروژه‌های فن آوری اطلاعات؛
۲۳. مصوبات سفرهای استانی هیئت دولت؛
۲۴. اصلاح الگوهای مصرف و هزینه.

اولویت مأموریت‌های بازرسی:

۱. عملکرد مالی دستگاه‌ها؛
۲. هزینه کرد و درآمدها؛
۳. حساب‌های خاص؛
۴. حساب‌های بانکی و تنخواه؛
۵. پاداش و فوق‌العاده دریافتی؛
۶. پرداخت‌های مشاوران ارشد و مدیران؛
۷. پرداخت‌های غیررسمی و خارج شمول؛
۸. عوامل و کارگزاران اجرایی؛
۹. مالکیت و حقوق دولتی؛
۱۰. خصوصی سازی و واگذاری‌ها؛
۱۱. تشریفات، همایش‌ها و جلسات.

الزامات برنامه‌های نظارت و بازرسی

حوزه‌های استراتژیک

به نظر می‌رسد مهم‌ترین حوزه‌ها و مسائل راهبردی (استراتژیک) به منظور اعمال نظارت و بازرسی شامل موارد زیر است:

۱. حوزه تولید و اشتغال (کار، قانون کار...)
۲. حوزه خصوصی سازی و فضای کسب و کار؛

۳. حوزه اقتصادی و یارانه‌ها (روش‌های اجرایی مرتبط)؛
۴. حوزه سرمایه‌گذاری (داخلی و خارجی)؛
۵. حوزه بازرگانی و مبادلات (صادرات، واردات، پیمان‌های داخلی و خارجی، وجوه انتقالی)؛
۶. حوزه بانکداری و بیمه؛
۷. حوزه مالیه عمومی و مالیات‌ها؛
۸. حوزه مدیریت گمرکات؛
۹. حوزه طرح‌های زیربنایی و کلان؛
۱۰. حوزه کشاورزی و توسعه؛
۱۱. حوزه صنعت و نیرو؛
۱۲. حوزه انرژی (نفت و گاز)؛
۱۳. حوزه فناوری؛
۱۴. حوزه حمایت‌های اجتماعی؛
۱۵. حوزه تبلیغات و رسانه‌ها؛
۱۶. حوزه خدمات شهری؛
۱۷. حوزه بحران‌ها (پیشگیری و کاهش خسارات)؛
۱۸. حوزه مدیریت دولتی؛
۱۹. حوزه سرمایه‌های انسانی؛
۲۰. حوزه آموزش و پرورش و آموزش عالی؛
۲۱. حوزه سلامت و درمان (بهداشت و اجتماعی)؛
۲۲. حوزه دادرسی و احقاق حقوق عمومی؛
۲۳. حوزه تحقیقات و توسعه علوم (مراکز علمی، دانشگاه و حوزه).

توسعه مدیریت

به منظور اجرایی نمودن برنامه‌های نظارت و بازرسی لازم است تا توجه به موارد زیر در دستور کار جدی قرار گیرد:

۱. مسائل مربوط به منابع انسانی و توسعه مدیریت در سطح کلان (انتصابات، ترفیعات، ترخیص)؛
۲. مسئله التزام عملی به قوانین مقررات و نحوه اجرای آن‌ها؛
۳. مسائل مربوط به اجرای صحیح و دقیق قانون برنامه‌بودجه؛
۴. مسائل مدیریت بازار سرمایه و فعالیت‌های مالی و پولی در کشور؛
۵. مسائل مربوط به شرایط کارآفرینی، افزایش اشتغال، کاهش بیکاری - کسب و کار (سیاست‌های اقتصاد مقاومتی)؛

۶. مسائل مربوط به اصلاح سیستم‌ها، فرآیندها، حذف مقررات غیر شفاف به منظور رفع سوءاستفاده‌ها؛
۷. مسائل مربوط به جلوگیری افزایش تصدی‌گری دولت (سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی)؛
۸. مسائل مربوط به سوءاستفاده احتمالی دولت از منابع مالی، بانکی، بازار سرمایه (بورس)؛
۹. مسائل مربوط به نظام عرضه و تقاضا، واردات و صادرات و نقش دولت در این زمینه؛
۱۰. مسائل استراتژیک در حوزه آموزش و پرورش و آموزش عالی کشور (طرح تحول)؛
۱۱. مسائل استراتژیک سلامت اجتماعی (کاهش میزان سلامت اجتماعی در کل کشور، شهر و روستا)؛
۱۲. مسائل مربوط به منابع درآمد و نحوه انتقال یا هزینه وجوه حاصله در دستگاه دولتی و عمومی به منظور شفاف‌سازی و رفع مشکلات؛
۱۳. مسائل مربوط به هزینه‌کرد بودجه در مراکز سرمایه‌گذاری، پیمان‌های داخلی و خارجی و پرداخت‌های انتقالی به خارج کشور؛
۱۴. مسائل مربوط به معاملات با اشخاص وابسته به مقامات؛
۱۵. حسابرسی عملیات با توجه به مأموریت‌های سازمان؛
۱۶. مسائل مربوط به خدمات‌رسانی به مردم و میزان رضایت‌مندی از خدمات دولتی؛
۱۷. مسائل مربوط به زیرسیستم‌های فناوری نوین، فن‌آوری اطلاعات، فضاها و شبکه‌های مجازی؛
۱۸. مسائل مربوط به حوزه تهدیدزایی و فرصت‌سازی چالش‌ها و مشکلات.

جمع‌بندی

سازمان بازرسی طی سال‌های فعالیت خود، به تناسب تجارب، برنامه‌ها و رویکردهای متفاوت، اما روبه‌رشدی، در بحث تنظیم برنامه‌های مؤثر مقابله با تخلفات و فسادهای اداری و مالی داشته است که پیچیدگی و سرعت تحولات اخیر ایجاب می‌نماید برای اثربخشی و کارآمدی بیشتر تلاش‌های مضاعفی صورت پذیرد.

با وجود نقش معمول هدایتی و تخصصی حوزه برنامه‌ریزی در فرایند طراحی و تدوین موضوعات نظارت و بازرسی لازم است چرخه کامل برنامه‌ریزی در سازمان با محوریت و مشارکت حوزه صف به‌دلیل اشراف و تسلط حرفه‌ای آنان بر موضوع و محیط‌های موردنظر صورت پذیرد.

تأکید شاخص‌های نظام ارزیابی عملکرد و همچنین برنامه‌ریزی سازمان در بحث سرانه بازرسی برای بازرسی‌های امور در مرکز و استان‌ها سبب گردیده تا گاه، کمی‌گرایی در تنظیم برنامه‌های نظارت و بازرسی بر کیفیت اولویت پیدا کند.

از سوی دیگر عدم توجه به اسناد بالادستی، سند آمایش، اصول و سیاست‌های کلان کشور در برنامه‌ها، گاه موجب می‌شود تا دستگاه‌های اجرایی از نبود نظارت سوءاستفاده نموده و وظایف محوله

را به‌درستی انجام ندهند.

نکته قابل‌تأمل دیگر اینکه ظرفیت گروه‌های بررسی و نظارت راهبردی در معاونت‌های عملیاتی در صورت فراهم آمدن شرایط مناسب، ظرفیت قابل‌توجهی برای استفاده از نظرات کارشناسی شده در فرآیند طراحی و انتخاب برنامه‌ها با توجه به نتایج بررسی‌های آسیب‌شناسی شده از حوزه تخصصی و راهبردی سازمان است.

سرانجام، امید است موارد پیشنهادی به‌ویژه در مراحل تنظیم اولویت‌های برنامه‌ای، در سطوح راهبردی سازمان مورد بحث و بررسی مورد توجه قرار گرفته و به تسهیل در اتخاذ تصمیمات منجر شود.

فهرست منابع

- ۱- تحلیل و ارزیابی آسیب‌های سازمان بازرسی کل کشور. (۱۳۹۶)، اداره کل منابع انسانی و تحول اداری سازمان بازرسی کل کشور.
- ۲- حق‌شناس، محمدجواد. (۱۳۹۷)، «چرا پیشنهاد اجرا نمی‌شود؟»، گزارش پژوهشی شماره ۱۱۳، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۳- عارف، رضا، مهدوی‌فر، محمود. (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور»، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.