

تدوین استراتژی‌هایی برای دیوان محاسبات کشور در راستای تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۸/۱۲

■ صمد شفيعی مقدم^۱

■ ارسلان قربانی شیخ‌نشین^۲

■ روح‌اله فروزش^۳

■ سید خدايار مرتضوی اصل^۴

چکیده:

هدف اصلی تحقیق، بررسی استراتژی‌های دیوان محاسبات کشور برای تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب است. از این‌رو مقاله حاضر، به بررسی دیوان محاسبات و نقش آن در حکمرانی خوب و تدوین استراتژی‌های پیش‌روی آن در میان سناریوهای مختلف پرداخته است. باتوجه به اینکه در تدوین استراتژی‌های دیوان محاسبات برای تحقق بخشیدن به شاخص‌های حکمرانی خوب عوامل درونی و بیرونی بی‌شماری دخیل هستند و نوع ارتباطات آنها با یکدیگر تعیین‌کننده این نوع استراتژی‌ها است باید به این موضوع با رویکردی سیستماتیک پرداخته شود. تحقیق حاضر، از نظر هدف، علمی - کاربردی و نوع روش پژوهش توصیفی - تحلیلی است. روش گردآوری داده‌ها و اطلاعات به‌صورت کتابخانه‌ای، اسنادی و پیمایشی است. تجزیه و تحلیل داده‌ها مبتنی بر تکنیک‌های آینده‌پژوهی از جمله تجزیه و تحلیل تأثیرات متقابل است. در این تحقیق، برای ۶ عامل کلیدی مجموعاً ۳۰ حالت (عدم قطعیت) در نظر گرفته شده است، نتایج به‌دست‌آمده از نرم‌افزار سناریو ویزارد نشان می‌دهد بیشترین سناریوی پیش‌روی دیوان محاسبات کشور، وضعیت نیمه مطلوب است و این سازمان در تحقق اهداف مرتبط با حکمرانی خوب در شرایط نیمه مطلوبی قرار دارد. از این‌رو چهار استراتژی باتوجه به یافته‌های تحقیق با رویکرد سیستمی و توجه به عوامل داخلی و خارجی بدین شرح تدوین گردید: از این‌رو چهار استراتژی باتوجه به یافته‌های تحقیق شامل لزوم توجه به ثبات رهبری و مدیریتی در دیوان محاسبات کشور، لزوم توجه به پاسخگویی مناسب مدیران در قبال مسئولیت‌های ایفا شده، افزایش توانایی نقش آفرینی مطلوب در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های کلان کشور و بهبود و تقویت ساختارهای قانونی و مناسبات داخلی و خارجی در سازمان ارائه گردید.

کلمات کلیدی: استراتژی، دیوان محاسبات، حکمرانی خوب

۱. گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
 ۲. استاد علوم سیاسی روابط بین‌الملل دانشگاه خوارزمی، نویسنده مسئول، ایمیل: ghorbani@khu.ac.ir

۳. گروه حقوق، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۴. گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

مقدمه

طی چند دهه گذشته، مفاهیم و ارزش‌هایی مانند شفافیت و پاسخگویی به عنوان زیربنا و لازمه اعتماد عمومی به طور روزافزونی در مجامع گوناگون کشورهای جهان مطرح گردیده و موجب تحولات اساسی در مدیریت دولتی شده است به صورتی که وجود شاخص‌های یاد شده در مدیریت کشورهای مردم سالار از ضروریات و مولفه‌های اساسی حکمرانی خوب می‌باشند. در حکمرانی خوب، شفافیت به مفهوم جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن، برای همه است. شفافیت را می‌توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نیز دانست (صباح کرمانی و باسحا، ۱۳۸۸، ۱۱۲) و پاسخگویی، وجود نوعی تعهد و التزام به منظور جوابگویی و پاسخ دادن به مسئولیت‌های انجام شده توسط فردی است که آن مسئولیت‌ها بر عهده او بوده و اساس اندازه‌گیری عملکرد، ارزیابی و گزارش‌دهی می‌باشد (گری و جانکینس، ۱۹۹۳). پاسخگویی در بخش دولتی مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع به شدت تاثیر می‌گذارد. در نظام‌های مردم سالار، آرا و نظرات مردم در تصمیمات و آرا نمایندگان منتخب آنان متجلی می‌شود و نمایندگان مردم، مدیران و کارگزاران اجرایی دولت، دخالت ندارند؛ از سوی دیگر، مدیران سازمان‌های دولتی که بدین گونه تعیین می‌شوند، خود دیگر کارگزاران را منصوب و به آنان اختیاراتی را واگذار می‌نمایند و عزل و نصب این ماموران بوسیله مدیران دستگاه حکومت صورت می‌گیرد؛ بنابراین پرسش اساسی این است که چگونه می‌توان اطمینان یافت رفتار و تصمیمات کارگزاران در جهت منافع مردم است و سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دولت در راستای منافع جامعه گام بر می‌دارند (فقیهی، ۱۳۸۰، ۵۴).

مفهوم مسئولیت پاسخگویی در کشورهای دارای نظام حکومتی مردم‌سالار بر این پایه استوار است که مردم حق دارند، بدانند و همچنین حق دارند، حقایق را به صورت علنی و از طریق مذاکرات عمومی در اختیار ایشان و یا نمایندگان قانونی آنها قرار گیرد (باباجانی، ۱۳۸۶، ۶۹) حقوق شهروندان در مورد دانستن حقایق و همچنین مبانی مسئولیت پاسخگویی نمایندگان مردم نظیر رئیس جمهور و نمایندگان مجلس و وزرا در قانون اساسی، تامین و چگونگی تحقق مسئولیت پاسخگویی و اجراء و ارزیابی این مسئولیت در قوانین و مقررات عادی مشخص می‌شود (همان، ۷۰). اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که استقلال دیوان محاسبات کشور را به عنوان حسابرس مستقل حکومت تامین نموده، زمینه نظارت مردم سالارانه بر مخارج دولتی و الزام دولت و سازمان‌های تابعه بر پاسخگویی و حق دانستن حقایق و پاسخ خواهی مردم را به رسمیت شناخته و فرایند مسئولیت پاسخگویی را تکمیل نموده است (همان، ۷۶) حال اگر حسابرسی را فرایندی منظم و با قاعده برای جمع‌آوری و ارزیابی بی طرفانه شواهد، درباره ادعاهای مربوط به فعالیت و وقایع اقتصادی، به منظور تعیین درجه انطباق آنها با معیارهای از پیش تعیین شده و گزارش نتایج به افراد ذینفع بدانیم (جباری و صادقی، ۱۳۹۰، ۵) دیوان محاسبات کشور با بکارگیری سازوکارهای کاربردی خود، به صورت بالقوه امکان ایفای نقشی موثر

در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب بویژه دو شاخص شفافیت و پاسخگویی را دارد. بنابراین در این تحقیق به دنبال بررسی این موضوع هستیم که دیوان محاسبات در جمهوری اسلامی در راستای تحقق حکمرانی خوب دارای چه الزاماتی است؟ و چگونه می‌توان استراتژی‌هایی را برای بهبود شرایط موجود ارائه داد؟ باتوجه به اینکه این پژوهش به دنبال بررسی و تدوین استراتژی‌هایی برای بهبود شرایط موجود با توجه به نقش دیوان محاسبات در اجرایی نمودن حکمرانی خوب است با مطالعات منابع داخلی و خارجی می‌توان بیان نمود که این تحقیق با استفاده از تکنیک‌های آینده پژوهی دارای نوآوری در روش تحقیق و بررسی موضوع مورد نظر است. ساختار تحقیق نیز براساس مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی بر مبنای تدوین چارچوب نظری و مدل‌های استراتژیک، روش تحقیق، تعیین نمودن پیشران‌های کلیدی در تدوین موضوع و در نهایت استخراج استراتژی‌هایی متناسب با شرایط موجود بوده است.

۲- چارچوب نظری تحقیق

۲-۱- حکمرانی خوب

از اواخر دهه ۹۰ نهادهای بین‌المللی سیاست‌گذاری اقتصادی چون بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل متحد و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول، سیاستی به نام حکمرانی خوب^۱ را به عنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند. حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به رابطه میان شهروندان و حکومت کنندگان اطلاق می‌شود. براساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل حکمرانی خوب، مدیریت امور عمومی براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومتداری است. به عبارت دیگر، هر اندازه حاکمیت قانون بیشتر و دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر و میزان مشارکت در یک کشور بیشتر باشد حکمرانی در آن کشور خوب‌تر است (میدری، ۱۳۸۵، ۲۵۸). حکمرانی خوب مشتمل بر ساز و کارها، فرآیندها و نهادهایی است که از طریق آن شهروندان و تشکلهای منافع خود را ابراز نموده، حقوق قانونی خود را استفاده نموده، تعهدات و تکالیف خود را ایفا و اختلافات را با میانجی‌گری حل می‌نمایند. در تعریف دیگری از یونسکو در سال ۲۰۰۲ حکمرانی خوب به معنای سازوکارها، فرآیندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی، منافع مدنی خود را دنبال می‌کنند و حقوق قانونی خود را به اجرا در می‌آورند و تعهدات را برآورده می‌سازند (برادران شرکاء، ۱۳۸۸). حکمرانی خوب شامل ایجاد، حمایت و اجرای حقوق مالکیت، بدون محدود شدن مبادلات بازار است. این حکمرانی دربرگیرنده نظام قانونی است که با بازار برای بهبود رقابت همکاری می‌کند، حکمرانی خوب همچنین به معنای نبود فساد است زیرا فساد می‌تواند موجب تخریب اهداف سیاسی و از بین رفتن مشروعیت نهادهای عمومی حمایت کننده از بازار شود (برادران شرکا، ۱۳۸۷، ۳۶۲). نظریه حکمرانی خوب مردم را صاحبان حق می‌داند که قدرت و اعمال اقتدار را به دولت واگذار می‌کنند تا با حکمرانی خوب، بهزیستی عمومی، توسعه

1..Good Governance

پایدار انسانی و رضایت مادی و معنوی را به حداکثر رسانده و از حقوق اساسی از قبیل آزادی و گسترش دامنه انتخاب‌ها حمایت کند. بنابر تعاریف حکمرانی خوب، موضوع محوری حکمرانی خوب، چگونگی دست یافتن به حکومتی است که بتواند زمینه‌ساز توسعه اقتصادی مردم سالار و برابری خواهانه باشد (میدری، ۱۳۸۹، ۲۵۹).

با مرور بسیاری از مشکلات موجود؛ نظیر بی عدالتی و توزیع نابرابر منابع و امکانات، عدم پاسخگویی دولت، بی ثباتی سیاسی بالقوه، ناکارآمدی و ناکارایی اقدامات دولت و نارضایتی مردم از کالا و خدمات ارائه شده، بی قانونی و حاکمیت رابطه بر ضابطه، فساد سازمان یافته، پارتی بازی، رشوه خواری و اختلاس‌های هزاران میلیاردی، بخش خصوصی ضعیف و فاقد قدرت رقابت با نهادهای دولتی، شبه دولتی یا شبه خصوصی؛ شاخص‌های حکمرانی خوب در ذهن متجلی می‌شوند. گویا شاخص‌های حکمرانی خوب به نوعی بازتاب دهنده راه‌های حل این مشکلات و کاستی‌ها هستند، شاخص‌هایی نظیر رسیدگی به صدای مردم و پاسخگویی، ثبات سیاسی و نبود خشونت؛ اثربخشی دولت، کیفیت تنظیم مقررات؛ تقویت بخش خصوصی؛ حاکمیت قانون و کنترل فساد با مشاهده گزارش نهادهای معتبر بین‌المللی مانند بانک جهانی مشخص می‌شود که کشور ما از حیث این شاخص‌ها وضعیت مناسبی ندارد. بررسی و گزارش بانک جهانی نیز نشان می‌دهد که ایران در اکثر این شاخص‌ها، در رده‌های پایین رده‌بندی قرار دارد و همه امتیازهای اختصاص یافته به نماگرهای حکمرانی خوب بین ۲/۵- تا ۲/۵ قرار دارند. امتیاز بالاتر و مثبت به معنای موفقیت بیشتر این کشور در زمینه نماگر مدنظر است.

جدول ۱: وضعیت کشور در شاخص‌های حکمرانی خوب در سال ۲۰۱۵

شاخص‌ها	رتبه	تخمین حکمرانی (از ۲/۵- تا ۲/۵)
رسیدگی به صدای مردم و پاسخگویی	۵/۴۲	-۱/۵۴
ثبات سیاسی و نبود خشونت	۱۷/۱۴	-۰/۹۱
اثربخشی دولت	۴۷/۱۲	-۰/۲۰
کیفیت تنظیم مقررات	۶/۷۳	-۱/۲۸
حاکمیت قانون	۱۶/۳۵	-۰/۹۵
کنترل فساد	۳۱/۷۳	-۰/۶۱

* منبع: بانک جهانی (۲۰۱۶)

واقعیت این است که ارتقاء و روزآمد نمودن نظام نظارتی بر عملکرد دولت از حوزه‌های بسیار مهم و حیاتی کشور می‌باشد که دچار چالش‌ها و بحران‌های فزاینده‌ای است و باید برای حل معضلات آن تلاش‌های جدی صورت گیرد. با بررسی مسائل و چالش‌های این عرصه، معضلات و

مشکلاتی بروز می‌کند که عبارتند از: فقدان شفافیت عملیات دولت؛ عدم مرزبندی مشخص بین قوای سه گانه در مراوده با یکدیگر در فراگرد نظارت، بی توجهی به کار کارشناسی و فقدان رویکرد علمی، بی توجهی در فراگرد بودجه بندی، بی توجهی به تأثیرات بلندمدت اقدامات دولت؛ فقدان منابع انسانی متخصص؛ سیاسی کاری و لابی‌گری در تخصیص منابع، قوانین و مقررات ضعیف و ناکارآمد، قدیمی بودن روش‌های بودجه بندی، عدم ارتباط بودجه‌های سالانه با چشم‌انداز و اهداف بالادستی، بی توجهی به گزارش نهادهای نظارتی؛ وابستگی بودجه کشور به منابع نفتی و شکل‌گیری دولت رانتیر، نظارت نامناسب یا فقدان نظارت بر کار دستگاه‌های دولتی و در نهایت حجم بسیار زیاد دولت و بودجه جاری (که ۹۰ درصد بودجه کشور را تشکیل می‌دهد)، با تامل بر این ویژگی‌ها، طراحی نظام مدیریت عملکرد بر مبنای حکمرانی خوب، در این حوزه به بررسی و کار علمی بیشتر برای حل معضلات نیاز دارد (مقیمی و همکاران، ۱۳۹۵).

کان^۱ (۱۹۹۸) حکمرانی خوب را «مدیریت اثربخش منابع اقتصادی اجتماعی کشور تعریف می‌کند به گونه‌ای که همراه با شفافیت، پاسخگویی و برابری باشد» برنامه توسعه ملل متحد، حکمرانی خوب را «معادل شکل‌های دموکراتیک حکمرانی^۲» در نظر می‌گیرد که دارای ویژگی‌هایی چون تکیه بر مشارکت عمومی، پاسخگویی و شفافیت است. کلمنز^۳ (۲۰۰۳) به ابعاد اخلاقی و فنی در حکمرانی خوب اشاره می‌کند. در تعریف دیگر، حکمرانی خوب، توانایی کار در محیط‌های مختلف برای دستیابی به تعادل در سطوح مختلف محلی، ملی و بین‌المللی تلقی شده است (زاهدی و ابراهیم‌پور، ۱۳۹۱). حکمرانی خوب در مولفه‌هایی چون سیاست‌گذاری شفاف، نظام اداری حرفه‌ای، پاسخگویی حکومت در قبال اقدامات و جامعه مدنی قدرتمند نمود پیدا می‌کند (کاردوس^۴، ۲۰۱۲). حکمرانی خوب نیازمند ساز و کارهایی است که از طریق آن، شهروندان به طور عادی بتوانند در فرآیند سیاست‌گذاری مشارکت نمایند. هراندازه فرآیند سیاست‌گذاری فراگیرتر باشد، سیاست‌ها، قوانین و رویه‌های اداری حاصل از چنین فرایندی، قابل‌اجراتر و مسئولانه‌تر خواهد بود (نول و زوزوسکی^۵، ۲۰۱۱). مطابق تعریف بانک جهانی^۶، کشورهای عضو باید به بهبود ساز و کارهای تخصیص منابع، فرایندهای تدوین، انتخاب و اجرای خط‌مشی‌ها و روابط بین شهروندان و حکومت بپردازند. امروزه، شاخص حکمرانی سایر کشورها توسط برخی مجامع بین‌المللی چون بانک جهانی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و براساس امتیازهای هر کشور، رتبه آنها محاسبه می‌شود (کافمن و همکاران^۷، ۲۰۱۱). برای کسب امتیاز بهتر و ارتقای جایگاه رتبه بندی باید برنامه ریزی بلندمدتی برای بهبود هریک از شاخص‌های حکمرانی خوب داشت. برای برنامه ریزی باید ابتدا نحوه تأثیرگذاری شاخص‌ها بر یکدیگر و و تقدم و تأخر آنها

1. Khan
2. Democratic forms of governance
3. Russel Clemens
4. Kardos
5. Knoll & Zloczyński
6. World Bank Institute
7. Kaufmann et al

مشخص گردد (هیکس و ماتیسن^۱، ۲۰۱۲). از طرف دیگر، بانک جهانی برای محاسبه امتیاز حکمرانی خوب هر کشور وزن‌هایی را به هریک از شاخص‌ها به طور یکسان اختصاص می‌دهد. وزن هر یک از شاخص‌ها براساس بستر اقتصادی، سیاسی و اجتماعی هر جامعه می‌تواند متفاوت باشد (لاکوود^۲، ۲۰۱۰).

امروزه تمایلات زیادی برای درک ماهیت حکمرانی به عنوان ابزار ارتقای فرایند توسعه یافتگی وجود دارد. نهادهای مالی بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول همگی بر این عقیده‌اند که حکمرانی خوب، ضرورت حیاتی برای کمک به تحقق برنامه‌های توسعه است. در دهه‌های اخیر و مخصوصاً در دهه ۹۰ میلادی، تحقیقات زیادی توسط محققان در مورد مدیریت دولتی و انتخاب بهترین چارچوب حاکمیتی دولت صورت گرفته است که در این میان، تحقیقات بانک جهانی از جایگاه خاصی برخوردار است. حکمرانی، مفهوم گسترده‌ای است که با حوزه‌هایی چون محیط اقتصادی و یا به عبارتی امنیت اقتصادی، سیاست، اجتماع و حقوق ارتباط مستقیم دارد. بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۷ خود تحت عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول»، نه تنها بر نقش تعیین کننده دولت در تغییر و تحولات اقتصادی اشاره کرده است، بلکه دامنه بحث‌های نظری و تجربی در مورد کارکرد دولت را در سطح جهانی گسترش داد که در نهایت سلسله مباحث مذکور به تعیین مفهوم حکمرانی منتهی گردید. بانک جهانی، حکمرانی را شیوه استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی برای دستیابی کشورهای عضو به توسعه پایدار تعریف می‌کند. مطابق این تعریف، تخصیص منابع، فرایندهای تدوین، انتخاب و اجرای خط مشی‌ها و روابط بین شهروندان و حکومت پدیدارند. حکمرانی خوب یا مطلوب در سه دهه اخیر به نحو چشم گیری مورد توجه محققان حوزه‌های مختلف قرار گرفته است. حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده شفافیت فعالیت‌های دولت است) شامل بوروکراسی شفاف و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در قبال فعالیت‌های خود و نیز مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می‌یابد (کاردوس، ۲۰۱۲).

۲-۲- دیوان محاسبات کشور

اگر مجموعه تشکیلات کشور را به موسسه تشبیه کنیم، شهروندان به منزله سهام داران این موسسه عظیم هستند که به منظور تصمیم‌گیری در مورد سرنوشت کشور، از میان خود نمایندگان را انتخاب و رهسپار مجلس شورای اسلامی می‌نمایند بنابراین نمایندگان مجلس در حکم اعضای مجمع عمومی به حساب می‌آیند. رئیس جمهور توسط مردم برای مدت محدود انتخاب می‌شود و در حکم مدیرعامل و وزرا نیز در حکم هیات مدیره انجام وظیفه می‌نمایند. دیوان محاسبات کشور با پیشنهاد هیات رئیسه مجلس و تصویب مجمع عمومی (نمایندگان

1. Heeks & Mathisen

2. Lockwood

مجلس) به عنوان بازرس قانونی این تشکیلات وسیع محسوب می‌شود. بدیهی است در این تشکیلات، تعدادی از دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین و مقررات موضوعه، وظایف عملیاتی و تعدادی وظایف ستادی و عده‌ای وظایف ستادی عملیاتی را توأم در راستای نیل به اهداف این موسسه بزرگ عهده‌دار می‌باشند (جباری و صادقی، ۱۳۹۰، ۱۰).

امروزه نظام مدیریت برنامه‌های عمومی بر شبکه منظمی از روابط متقابل بین تمام سطوح دولت مبتنی است و مسئولان و کارکنانی که مدیریت این قبیل طرح‌ها را بر عهده دارند باید گزارشی از نتیجه فعالیت‌های خود را به عموم ارائه کنند. هرچند مفهوم پاسخگویی همیشه به صراحت در قانون ذکر نشده، اما این امر جزء لاینفک فرایند اداره کشور است. نیاز به پاسخگویی، اطلاعات بیشتری در مورد برنامه‌ها و خدمات دولتی را طلب می‌کند. مقامات رسمی، قانون‌گذاران و شهروندان خواستار و نیازمند اطلاعاتی‌اند که تایید کند وجوه دولتی به گونه‌ای صحیح و مطابق با قوانین و مقررات مصرف شده است. آنها همچنین می‌خواهند بدانند که آیا سازمان‌های دولتی، طرح‌ها و خدمات به اهداف خود دست یافته است آیا این سازمان، برنامه‌ها و خدمات به نحو اقتصادی اداره می‌شوند یا خیر (قوامی، ۱۳۷۸، ۶-۵) و اینکه اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های پنج ساله توسعه و قوانین بودجه محقق گردیده است یا نه؟ پاسخ به این نیازهای اطلاعاتی بر عهده دیوان محاسبات کشور می‌باشد. نهاد قانون‌گذاری ایران، ابزارهای مهمی در نظارت بر اجرای قوانین و مقررات دارد که معتبرترین بازوی نظارتی و محاسباتی مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور است (دیوان محاسبات کشور، ۱۳۸۹، ۲)، (۱۰۲).

۲-۱-۲ دیوان محاسبات در قوانین پس از انقلاب اسلامی

به موجب ماده ۲ قانون دیوان (مصوب سال ۱۳۵۲)، دیوان محاسبات کشور از نظر سازمانی وابسته به دولت (وزارت دارایی) و دادستان دیوان نیز نماینده دولت تلقی شد و نظارت مالی مجلس بر عملکرد دولت محدود گردید. در نهایت، می‌توان گفت؛ دیوان محاسبات کشور هیچ وقت اجازه نیافت وظایف نظارتی خود را مد نظر قانون گذار، اعمال نماید. دیوان عملاً بیش از ۳۵ درصد اعتبارات بودجه کل کشور را رسیدگی نمی‌کرد و اغلب بر اعتبارات جاری و عمرانی وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی اشراف داشت و شرکت‌های دولتی به استناد مجوزهای قانونی توسط سازمان حسابرسی وزارت امور اقتصادی و دارایی حسابرسی می‌شد. دیوان محاسبات که می‌توانست نقش بسیار مؤثری در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی کشور با رسیدگی‌ها و گزارش‌های مالی و عملیاتی خود ایفا کند عملاً منزوی شده بود ضمن اینکه مسئولان ارشد مملکت نیز این دستگاه را به خوبی نمی‌شناختند. اما با پیروزی انقلاب و تصویب قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور نیز جایگاه واقعی خود را باز یافت و به نهاد نظارتی مجلس بر عملکرد مالی دولت تبدیل گردید و به عنوان بازوی تخصصی - نظارتی قوه مقننه کار نظارت و حسابرسی درآمدها و هزینه‌های بودجه را بر عهده گرفت.

۲-۲-۲ دیوان محاسبات در آئینه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در پیش نویس قانون اساسی ۳ اصل درباره دیوان محاسبات مورد تایید گروه هفت مجلس

خبرگان قرار گرفت: «اصل ۱۳۵: دیوان محاسبات کشور و سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تشکیل و تعیین خواهد شد.» «اصل ۱۳۶: مجلس شورای ملی عده کافی به عنوان مستشار دیوان محاسبات به ترتیبی که قانون معین می‌کند انتخاب خواهد کرد.» «اصل ۱۳۷: دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی و یا حسابرسی می‌نماید و مراقبت خواهد کرد که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و لایحه تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای ملی تسلیم می‌نماید.» اصول ۱۳۵ و ۱۳۶ متعاقب بحث‌های متعدد میان نمایندگان محترم، تبدیل به یک اصل گردید.

اظهارات موافقان و مخالفان طرح به شرح زیر است:^۱ نایب رئیس مجلس در بیان دلایل توجیهی متن پیشنهادی، این گونه بیان می‌دارد: «چون منظور اساسی از تشکیل دیوان محاسبات، نظارت ملت بر وضع مالی کشور است و از سویی درآمد و هزینه‌ها را دولت تنظیم می‌کند پس یکی از راه‌های قابل اعتماد برای نظارت ملت بر دولت و این که دولت وظیفه‌اش را در مورد درآمدها و هزینه درست انجام داده یا نه، از طریق دیوان محاسبات است که آقایان پیشنهاد کرده‌اند. دیوان این نقش را به طور مستقیم زیر نظر نمایندگان ملت انجام دهد.» برخی دیگر از نمایندگان نیز از این نظر دفاع کرده و معتقد بودند که این مرکز حساس برای حسابرسی از دولت زیر نظر مجلس شورای اسلامی باشد. اما مخالفان اعتقاد داشتند: «اگر کنترل امور مالی کلاً در دست این دستگاه باشد در صورت مجتمع شدن، افرادی با مرام معین هر لحظه می‌توانند اقتصاد کشور را فلج کنند.»

در پاسخ بیان شد که: «دیوان محاسبات حق تصویب ندارد بلکه حق رسیدگی به هر هزینه و درآمدی را دارد. نظرات خود را برای تفریغ بودجه می‌دهد و در مجموع دیوان محاسبات بازرس مالی مجلس است. نظارت، امری فنی است که پایه اصلی کار دیوان را تشکیل می‌دهد و دیگر وظایف دیوان جنبه فرعی دارد لذا نگرانی‌ها مورد ندارد.» برخی دیگر اصرار داشتند دیوان زیر نظر شورائی از نمایندگان دولت و مجلس و شورای عالی قضایی قرار گیرد. در نهایت اصل ۵۴ قانون اساسی با اصلاحیه سال ۱۳۶۸ مقرر داشت: «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد. سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تعیین خواهد شد.» در اصل ۱۳۷ پیشنهادی، مهمترین تغییر، تبدیل واژه «لایحه» به کلمه «گزارش» می‌باشد که سرانجام اصل مزبور به عنوان اصل ۵۵ با اصلاحیه سال ۱۳۶۸ به شرح زیر به تصویب رسید: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی و یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر

۱. مشروح مذاکرات بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه پنجاه و دوم، ص ۱۴۲۳-۱۴۲۸

وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

۲-۳-۲ اهداف دیوان محاسبات کشور

طبق ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور، 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 بیت المال از طریق:

(الف): کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

(ب): بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوط.

(ج): تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی (قانون دیوان محاسبات کشور). در این ارتباط، دیوان محاسبات مطابق ماده (۴۲) قانون دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود در تمام امور مالی کشور می‌تواند تحقیق و تفحص نموده و مبادرت به مکاتبه نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی و قوای سه گانه و دستگاه‌های اجرایی کشور و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند و به عبارتی نظارت دیوان محاسبات کشور نظارتی عالی و فراقوه‌ای در نظام حکومتی ایران می‌باشد که نظارتی با این وصف در منظومه دستگاه‌های نظارتی کشور بی بدیل و انحصاراً توسط دیوان یاد شده اعمال می‌گردد. از این رو، کنترل و نظارت مالی کشور به منظور پاسخگویی به مردم از مهم‌ترین وظایف اساسی مجلس شورای اسلامی است که بخش اعظم نظارت یاد شده از طریق دیوان محاسبات کشور اعمال می‌گردد. علاوه بر موارد فوق دیوان محاسبات کشور به منظور حفظ و صیانت از بیت المال دارای وظایف گوناگونی است که برخی از اهم آنها ارائه گزارش‌های حسابرسی، تفریغ بودجه و آرای صادره تخلفات مالی می‌باشد که در تهیه و تصویب بودجه سالانه، ساز و کارهای نظارتی مناسب و تأثیر متقابل با سایر قوا مورد استفاده قرار می‌گیرد (دیوان محاسبات کشور (۲)، ۱۳۸۹، ۳۷).

۲-۳-۳ استراتژی

۲-۳-۱ استراتژی‌های موجود در برنامه‌ریزی

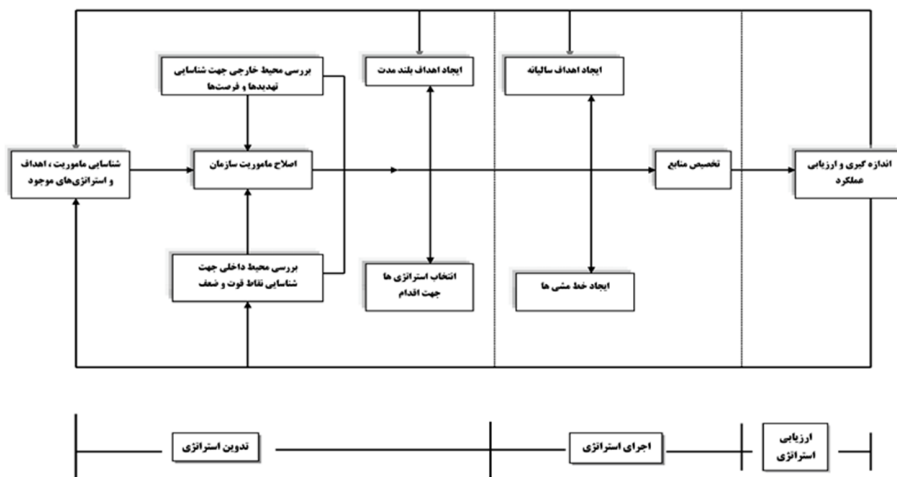
بدون شک سازمانهای امروزی پیوسته با امواج سهمگینی از تغییرات دائمی رو به رو هستند و مدیریت راهبردی، از بهترین ابزارها برای آنهایی است که درصددند بدون تسلیم در برابر تغییر، با حضوری آگاهانه و موفقیت‌آمیز در صحنه رقابت، سرنوشت خود را رقم زنند و آینده را تحت کنترل درآورند. مدیریت راهبردی به سازمان‌ها این امکان را می‌دهد که با شیوه‌ای خلاق

و نوآور عمل کنند و برای شکل دادن به آینده خود منفعل نباشند. این شیوه باعث می‌شود که سازمان دارای ابتکار عمل بوده و فعالیت‌های خود به گونه‌ای درآمد که اعمال نفوذ نماید، نه این که تنها در برابر کنش‌ها، واکنش نشان دهد. مدیریت راهبردی هنر و علم تدوین، اجرا و ارزیابی تصمیمات وظیفه‌ای چندگانه است که سازمان را قادر می‌سازد به مقاصد خود دست یابد. مدیریت راهبردی شامل سه بخش اصلی برنامه‌ریزی راهبردی (تدوین)، اجرا و ارزیابی راهبرد می‌باشد. این سه بخش ارتباطی تنگاتنگ و متقابل دارند. در برنامه‌ریزی راهبردی با شناخت محیط داخلی و خارجی، فرصت‌ها، تهدیدها، قوت‌ها و ضعف‌های سازمان مشخص می‌شود و بر اساس آنها مأموریت، اهداف و راهبردهای مختلف سازمان تعیین می‌گردد. سپس منابع سازمان با توجه به اهداف و راهبردها تخصیص داده می‌شوند و در ساختاری مناسب و با فرهنگی سازنده هدایت می‌شوند تا راهبردها به اجرا درآیند.

۲-۳-۲ مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک

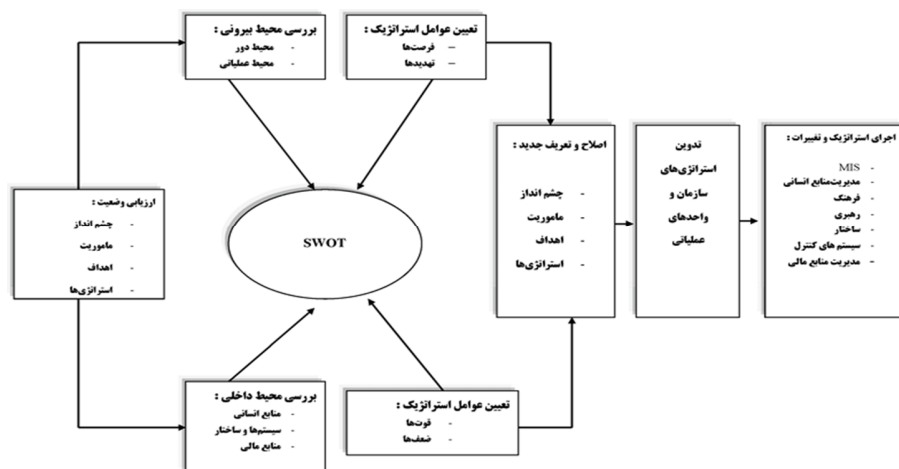
۲-۳-۱ مدل مدیریت استراتژیک فرد-آر. دیوید: فرآیند مدیریت استراتژیک مطابق شکل زیر شامل سه بخش تدوین، اجرا و کنترل استراتژیک می‌باشد که با هم پیوستگی دارند. همانگونه که ملاحظه می‌شود، بخش محاسبه و ارزیابی عملکرد (کنترل) مرحله‌ای است که نتیجه آن به تمام مراحل قبلی مرتبط می‌شود (ادواردز، ۱۳۷۹).

فرآیند مدیریت استراتژیک دیوید

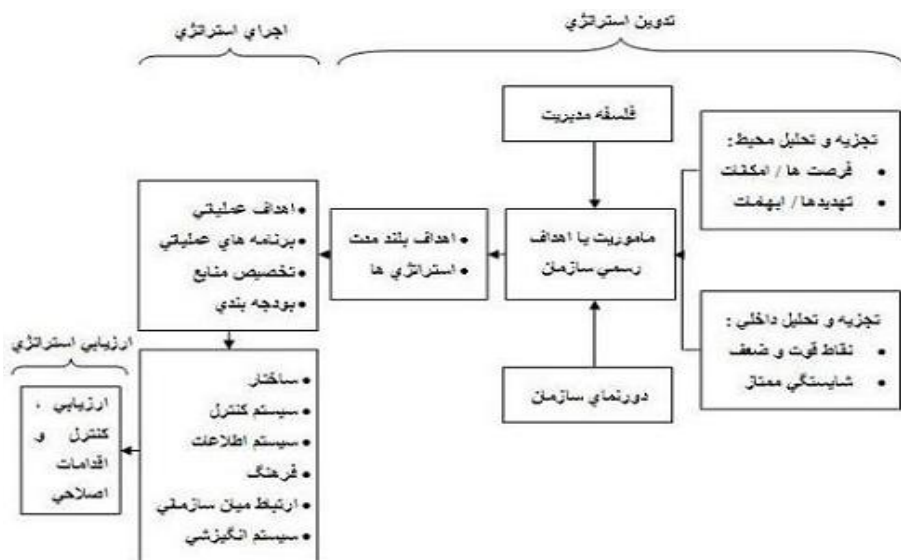


۲-۳-۳ مدیریت استراتژیک ریچارد. آل. دفت: مدلی جامع است که در ابتدا ارزیابی وضعیت فعلی و سپس SWOT و بعد اصلاح و تعریف جدیدی از چشم‌انداز و مأموریت و هدف و استراتژی‌ها و آنگاه تدوین و اجرای استراتژیک و تغییرات را شامل می‌گردد.

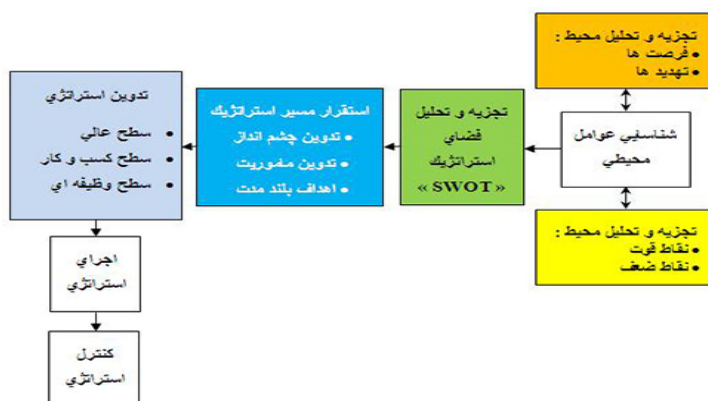
فرآیند مدیریت استراتژیک ریچارد. ال. دفت



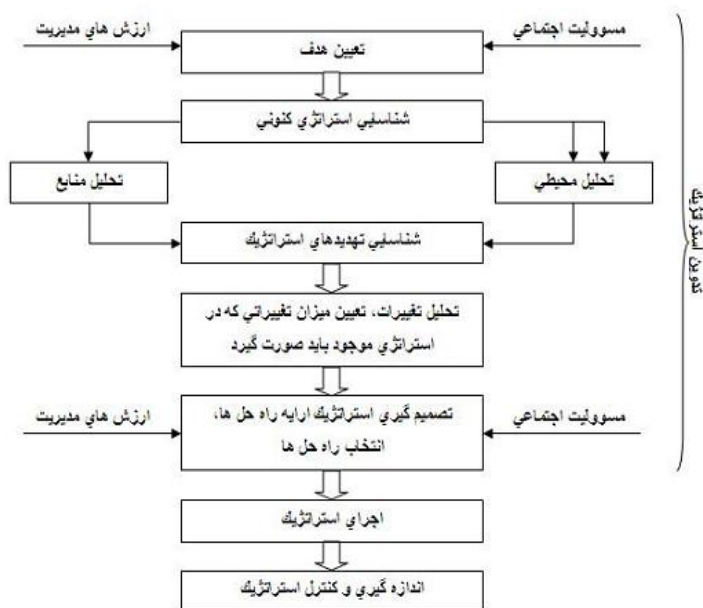
۲-۳-۳ مدل مدیریت/استراتژیک/اندروز: این مدل شامل کنکاش محیطی و سپس تدوین استراتژی (با یک رشته مطالعات SWOT) و سپس بر مبنای اهداف بلند مدت سازمان تعیین می‌شود)، اجرا و ارزیابی می‌باشد. قابلیت سازمانی به صورت محوری و اصلی یعنی هر آن چیزی که می‌تواند شرکت را روز به روز بهتر کند و سازمان بتواند بهتر عمل کند که ریشه این موضوع در ساختار سازمان و سیستم‌های کنترلی آن می‌باشد. قابلیت ممتاز (شایستگی بارز)، (قابلیت‌های بارز) یعنی همه چیزهایی که باعث می‌شود ما نسبت به رقبا بهتر عمل کنیم (هوش رقابتی).



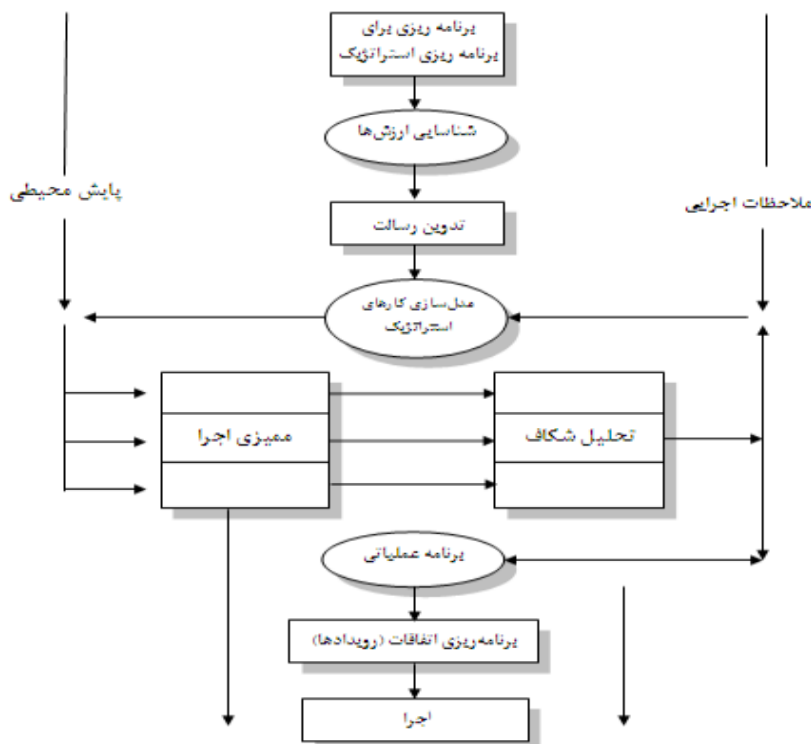
۴-۲-۳-۲ مدل مدیریت استراتژیک هریسون و جان: در این مدل پس از شناخت SWOT بر مبنای تجزیه و تحلیل مسیر استراتژیک سازمان مشخص و براساس چشم انداز، ماموریت و اهداف بلند مدت سازمان تعیین می‌شود و برای نیل به اهداف و ماموریت‌ها تدوین، اجرا و ارزیابی می‌گردد.



۵-۲-۳-۲ مدل مدیریت استراتژیک استونر و فریمن: استونر و فریمن در کتاب خود با عنوان «مدیریت» مدل برنامه‌ریزی استراتژیک را در ۳ مرحله به شرح شکل بیان نموده‌اند (استونر، ۱۹۹۵).



۲-۳-۶ مدل برنامه‌ریزی استراتژیک گودشتاین: این مدل بر اساس الگوهای رایج برنامه‌ریزی استراتژیک و تنها با تفاوت در محتوی و تأکید بر فرایندها ارائه شده است و به‌ویژه برای سازمان‌های کوچک و متوسط اعم از دولتی و خصوصی مفید است. این مدل دارای نه مرحله متوالی است. که دو مرحله آن (ممیزی عملکرد و تحلیل فاصله) اساساً دو جنبه مختلف از یک فاز است. این مدل همچنین شامل دو وظیفه متوالی (پایش محیطی و ملاحظات اجرایی) می‌باشد که در هر مرحله از نه مرحله، جایگاه دارد (خاتمی و مهدی‌زاده، ۱۳۸۷).



۳- پیشنهاد تحقیق

توجه به مبنای حقوقی و قانونی تشکیل دیوان محاسبات نیز بخش مهمی از آثار مذکور را به خود اختصاص داده است. کتاب فرآیند رسیدگی در دیوان محاسبات تالیف اصغر عربیان و داود ابراهیمیان (۱۳۹۱) انتشارت مرکز آموزش و برنامه‌ریزی از جمله این کتاب‌هاست که با تشریح قوانین مربوطه به مثابه کتابی راهنما در خصوص چگونگی و مراحل فرآیند رسیدگی به تخلفات در دیوان محاسبات تالیف شده است. کتاب چالش‌های رسیدگی دیوان محاسبات تالیف فتح‌اله رحیمی و همکاران (۱۳۹۸) نیز در همین راستا تالیف شده؛ کتاب مذکور با هدف بررسی چالش‌های حاکم بر رسیدگی دیوان محاسبات کشور بویژه در حوزه هیئت‌های مستشاری تدوین

گردیده و چالش‌های قانونی و فرا قانونی که بر رسیدگی دیوان محاسبات سایه افکنده را مورد بررسی قرار داده است. صادق منتی‌نژاد، محقق دیگری است که در این زمینه کتابهای متعددی را تالیف نموده از جمله این کتاب‌ها می‌توان به محشای قانون محاسبات عمومی (۱۳۸۸)، حقوق مالیه؛ دیوان محاسبات در آینه مشروح مذاکرات مجلس (۱۳۹۷)، حقوق کیفری مالی؛ جرایم مالی علیه دولت (۱۳۸۶)، مباحثی از مالیه عمومی؛ نظام ارزیابی بودجه ریزی استانی (۱۳۹۸) و... اشاره نمود که در ارتباط با دیوان محاسبات و با رویکرد حقوقی تالیف شده‌اند. در کتاب مباحثی از مالیه عمومی؛ نظام ارزیابی بودجه ریزی استانی، مبحث بودجه در دو سطح ملی و استانی در کانون توجه قرار گرفته و بودجه کل کشور به عنوان مهمترین سند مالی سالانه دولت حاوی برنامه‌ها، پیش‌بینی منابع و برآورد هزینه‌های دولت برای هر سال معرفی گردیده که در دو سطح ملی و استانی تهیه و تنظیم می‌گردد. مقاله دیگری تحت عنوان «بررسی تأثیر گزارش تفریغ بودجه بر تصمیمات مجلس شورای اسلامی» از شهرام اشراق و دیگران در سال ۱۳۹۶ منتشر شده که مسئله اساسی آن، نحوه تأثیرگذاری گزارش تفریغ بودجه سالانه بر روند تصمیم‌گیری نمایندگان مجلس، می‌باشد و سعی گردیده است که با تبیین این موضوع، اولاً کارایی گزارش تفریغ بودجه در تدوین قوانین کشور روشن شود و دوماً، بینش بیشتری در خصوص عوامل مؤثر بر تصمیمات مجلس حاصل گردد. نتایج این مقاله نشان داده که گزارش تفریغ بودجه در زمینه میزان منابع و مصارف، میزان شفافیت بودجه و حوزه نفت و گاز برای نمایندگان دارای اهمیت بوده و در تصمیم‌گیری‌های آن‌ها تأثیرگذار بوده است و در عین حال مطابق با یافته‌ها، گزارش تفریغ بودجه در زمینه حوزه پولی و بانکی و در زمینه هدفمندی یارانه‌ها، تأثیر معناداری بر تصمیمات نمونه آماری تحقیق نداشته است. مقاله دیگری با عنوان «بررسی تأثیر گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور در اعمال نظارت بر عملکرد مالی دولت و اثربخشی بودجه‌های سالیانه» از حسن الماسی و دیگران منتشر شده که در آن رشد نامتناسب فعالیت‌های دولت و نبود شفافیت میزان دخالت در امور اقتصادی، تقسیم ناموزون و غیرمنطقی وظایف بین دستگاه‌های اجرایی، موجب کند شدن انجام عملیات در بودجه و عامل اتلاف منابع و کاهش کارایی هزینه‌های بودجه بیان شده است. در مقاله مذکور اینگونه اظهار شده که چالش در نظام بودجه ریزی، همراه با مشکل نبود معیارها و ضوابط مشخص در نظام مالی و اداری دستگاه‌های اجرایی باعث گردیده که در برقراری انضباط مالی و اقتصادی در نظام بودجه ریزی اخلاص ایجاد شود و به جای آن در بودجه‌ریزی، رقابت شدیدی بین دستگاه‌های مختلف برای افزایش سهم بودجه خود حاکم شود. نویسندگان مقاله اینگونه نتیجه گرفته‌اند که اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور بر مبنای عملیات و تهیه گزارش تفریغ بودجه کل کشور بر این اساس، منجر به افزایش پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی و شفافیت عملکرد آنها و همچنین ارتقاء کیفیت و اثربخشی بودجه‌های سالیانه خواهد شد. در مطالعات خارجی نیز ادینک (۲۰۱۷) در مقاله‌ای بیان می‌کند رابطه بین حکمرانی خوب و شکوفایی ملی وجود دارد همیشه روشن نیست و نظرات در کشورها متفاوت است. اما به خوبی دیده می‌شود حاکمیت برای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها

مهم است و ارتقا حکمرانی خوب همچنین جوامع بازتر و دموکراتیک‌تری ایجاد می‌کند. برای به همین دلیل، این کار سه بعد حکمرانی خوب را ارائه می‌دهد: حاکمیت قانون، دموکراسی و بعد نهادی. راه حل این روش دقیقاً یک استراتژی جامع و یکپارچه در مدیریت و بهینه‌سازی منابع استراتژیک جمعی است. کاتلین (۲۰۱۷) نیز در مقاله‌ای بیان می‌کند مراحل اصلی و ویژگی‌های فرایندهای برنامه‌ریزی موسسات عالی حسابرسی را ارائه می‌دهد، در ضمن به این نکته اشاره می‌کند که چگونه برنامه‌ریزی می‌تواند از حکمرانی خوب حمایت کند. برنامه‌ریزی شامل چندین مرحله به هم پیوسته است، از جمله انتخاب مناطق حسابرسی شده، تعریف روش، تهیه برنامه‌های حسابرسی و برنامه‌ریزی منابع. مطابق با الزامات استانداردهای بین‌المللی، تجزیه و تحلیل ریسک را در مراحل مختلف برنامه‌ریزی اعمال می‌کنند. این بخش همچنین روند جدیدی یعنی مشارکت اجتماعی را ارائه می‌دهد.

۴- پرسش

اثرگذاری دیوان محاسبات کشور در تحقق شاخصهای حکمرانی خوب در کشور در چه وضعیتی است؟

۵- فرضیه

دیوان محاسبات کشور در شرایط فعلی برای تحقق شاخصهای حکمرانی خوب دارای وضعیت نیمه‌مطلوب است.

۶- روش تحقیق

تحقیق حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش پژوهش توصیفی - تحلیلی است. ماهیت داده‌ها کیفی و کمی و روش گردآوری داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای، میدانی (پرسشنامه تأثیرات متقابل) و پیمایشی (در چند مرحله است). برای تحقیق حاضر ابتدا با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای مهم‌ترین عوامل کلیدی در نقش‌آفرینی دیوان محاسبات شناسایی شدند، در مرحله بعد وضعیت‌های احتمالی مختلفی برای هر کدام از عوامل کلیدی در نظر گرفته شد و مجموعاً ۶ حالت برای ۳۰ عامل کلیدی در نظر گرفته شد، بر اساس عوامل کلیدی و حالت‌های مختلف آن پرسشنامه‌ای به صورت متقاطع طراحی شد و در اختیار جامعه آماری تحقیق که ۱۸ نفر از متخصصان علوم سیاسی، حساب‌رسان، کارشناسان و دادیاران دیوان محاسبات و مدیران دستگاه‌های دولتی تحت رسیدگی دیوان بوده‌اند قرار گرفت. روش تعیین حجم نمونه بر مبنای نمونه‌گیری گلوله برفی انتخاب گردید. نمونه‌گیری گلوله برفی یک روش نمونه‌گیری غیر احتمالی برای مواقعی است که واحدهای مورد مطالعه به راحتی قابل شناسایی نباشند. به‌ویژه هنگامی که این واحدها بسیار کمیاب یا بخش کوچکی از یک جامعه خیلی بزرگ را تشکیل می‌دهند. در این روش آمارگیر پس از شناسایی یا انتخاب اولین واحد نمونه‌گیری از آن برای شناسایی و انتخاب دومین واحد

نمونه‌گیری استفاده یا کمک می‌گیرد. به همین ترتیب واحدهای دیگر نمونه‌شناسایی و انتخاب می‌شوند. تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از تکنیک‌های آینده‌پژوهی در چند بخش شامل پوشش محیطی (برای جمع‌آوری شاخص‌های مربوطه) و تکنیک آثار متقابل (استفاده از نرم‌افزار سناریو ویزارد برای تدوین سناریو) است. برای انجام این کار پرسشنامه‌های تدوین و در اختیار خبرگان بر مبنای تعیین پیشران‌های اصلی و تاثیرگذار بر حکمرانی خوب قرار گرفت. وزن دهی به پرسشنامه به صورت مقایسه‌ای زوجی و میزان ارتباط بین متغیرها با اعداد بین ۳- تا ۳+ بوده است. روایی این پرسشنامه توسط جامعه آماری مورد تأیید واقع شد. پرسشنامه‌های تکمیل‌شده را در نرم‌افزار سناریو ویزارد و از طریق دستور Ensemble وارد شدند؛ و در نهایت سناریوهای سازگار و ضعیف شناسایی و تحلیل شدند.

۷- یافته‌های تحقیق

۷-۱- یافته‌های کتابخانه‌ای

۷-۱-۱ حق اظهار نظر و پاسخگویی: مقامات منتخب و منصوب در بخش عمومی و بالاخص در دولت، در مورد رعایت قوانین و مقررات درباره تحصیل مالی و مصرف صحیح آن در محل قانونی و همراه با محدودیت‌های حاکم بر بودجه سالانه، مسئولیت پاسخگویی دارند. این مسئولیت از سابقه‌ای طولانی برخوردار است و بر تحصیل و مصرف صحیح منابع مالی تأکید دارد. مسئولیت پاسخگویی عملکرد جزئی از مسئولیت پاسخگویی مدیریتی است و بر این اساس، مقامات اجرائی در دولت‌ها و نهادهای بزرگ بخش عمومی موظفند علاوه بر رعایت قوانین و مقررات در تحصیل و مصرف صحیح منابع مالی عمومی، این منابع را به صورت کارا، اثربخش و با صرفه اقتصادی مصرف نموده و در تحقق این موارد پاسخگو باشند (باباجانی، ۱۳۸۹). پاسخگویی یکی از چالش‌هایی است که دولت‌ها امروزه با آن مواجه هستند. امروزه دولت‌ها باید نسبت به خط‌مشی‌ها و اقدامات پاسخگو باشند. هر دولتی نیازمند سیستم پاسخگو است و لازمه دموکراسی، داشتن سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی، به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و باید در برابر آنها پاسخگو باشند. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که به موجب آن، سازمان‌های دولتی وظایف مربوط را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند که این وظایف انجام شوند، مشروط بر اینکه وکیل از حد خود تجاوز نکند و پاسخگو باشد (هیوز، ۱۳۷۷، ۲۸۹).

۷-۱-۲ شفافیت: شفافیت اطلاعات و کیفیت اطلاعات محصول ارائه خدمات اطلاعاتی است. نظارت قضایی و حاکمیت قانون نسبت به سازمانها و مقامات عمومی از جمله شاخصه‌های نظام‌های مردم‌سالار و تضمین‌کننده حقوق فردی و اجتماعی افراد جامعه به شمار می‌رود. شفافیت، کیفیت یا شفاف بودن به صورت قابلیت ارائه اطلاعات حسابداری به گونه‌ای که محتوای آشکاری داشته باشد. اصل شفافیت به گزارشگری عمومی قابل اتکا، به موقع، واضح و روشن دیوان محاسبات کشور پیرامون فعالیت و عملکرد خود اشاره دارد. به منظور ایفای مسئولیت پاسخگویی،

دیوان محاسبات کشور با لحاظ قوانین و مقررات، اطلاعات مربوط به خود را در دسترس عموم قرار خواهد داد و با ایجاد ارتباط مؤثر با رسانه‌ها و یا گروه‌های علاقه‌مند به نتایج حسابرسی و رسیدگی در فضای عمومی جامعه حضور می‌یابد. شفاف نبودن گزارش‌های مالی باعث از بین رفتن تقارن اطلاعاتی میان مردم و مسئولان می‌شود و عرصه را برای فساد مالی گسترش می‌دهد. دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور مالی کشور تحقیق و تفحص نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران، قوای سه‌گانه، سازمان، ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند مکلف به شفاف سازی مستقیم هستند (هداوند، ۱۳۹۶، ۲۳).

۱-۷-۳- *کارایی و اثربخشی دولت*: در ایران، نظارت بعد از خرج بر عهده دیوان محاسبات کشور می‌باشد. این دیوان در راستای انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی خود از سازوکارهای حسابرسی رعایت، حسابرسی مالی، حسابرسی عملکرد مدیریت، حسابرسی جامع، پیگیری و ارسال گزارش انحرافات از قوانین و مقررات مالی و نتیجه محاسباتی به دادسرای دیوان محاسبات کشور و هیأت‌های مستشاری استفاده نموده و نهایتاً عملکرد بودجه سالانه را به همراه نقطه نظرات و پیشنهادات ارزنده خود، در جهت بهبود فرایند تهیه و تنظیم بودجه آتی بهبود عملکرد دولت از حیث رعایت ضوابط قانونی و همچنین بهبود عملکرد دولت از حیث رعایت قوانین و مقررات در قالب گزارش تفریغ بودجه، تسلیم مجلس شورای اسلامی می‌نماید. گزارش تفریغ بودجه، در واقع عملکرد مدیران را در مقابل وجوه دریافتی و هزینه‌های انجام شده و با توجه به برنامه‌های پیش‌بینی شده نمایش می‌دهد (مجموعه قوانین مقررات برنامه و بودجه، ۱۳۷۶).

۱-۷-۴- *عدالت و برابری*: الگوی مدیریت دولتی سنتی به لحاظ محدود بودن کارویژه‌های دولت در اجتماع که عمدتاً منحصر بر ایجاد نظم، تامین عدالت و امنیت عمومی بود و همچنین عدم پیچیدگی و پیش‌بینی‌پذیر بودن روابط و معادلات اجتماعی بیشتر مبتنی بر وجود صلاحیت‌های تکلیفی برای مقامات عمومی بود و در کمتر حوزه‌ای از صلاحیت‌های تخییری استفاده می‌شد. اما در رویکرد مدیریت نوین دولتی که در اواخر قرن بیستم و با روشن شدن کاستی‌های مدیریت دولتی سنتی در سطح وسیعی از کشورهای جهان گسترش پیدا کرد، حوزه صلاحیت‌های تخییری مقامات عمومی افزایش چشم‌گیری یافت. در مدیریت دولتی نوین که بر پایه مولفه‌ایی همچون تاکید بر ارزیابی عملکرد و کارایی به جای خط‌مشی، تقسیم و پراکنده کردن بوروکراسی‌های امور دولتی به صورت اداریاتی که بر پایه پرداخت بهای خدمات به وسیله مصرف‌کننده یا یکدیگر معامله می‌کنند، استفاده از شبه بازارها و قرارداد با بخش خصوصی به منظور توسعه رقابت؛ کاهش قیمت تمام شده و تاکید بر استانداردها به جای داده‌ها استوار است (آون هیوز، ۱۳۹۰) حوزه اختیارات مقامات عمومی لاجرم می‌بایست وسیع‌تر و بازتر باشد، چرا که اداره امور عمومی به نحوی پیچیده گشته است که تمثیت آن به طریق وضع قوانین و مقرراتی که در جزئی‌ترین مسائل نیز راه حلی ارائه کرده باشند، امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۱-۷-۵- *حاکمیت قانون*: پس از جنگ جهانی دوم، سازمان‌های دولتی به ابزارهای مهم توسعه

اقتصادی و اجتماعی تبدیل شدند. این نهادها در فرآیند توسعه بسیاری از کشورها، به ویژه کشورهای در حال توسعه نقش برجسته‌ای را ایفا می‌کنند. تغییرات مستمر و مداوم محیط سازمانی و شرایط فعالیت این سازمان‌ها از یک سو و دگرگونی‌های عمیق در نیازها و خواسته‌های شهروندان از سوی دیگر سبب گردیده که به این نیازها، ادامه فعالیت و اثربخشی نهادهای دولتی، نیازمند تولید شیوه‌های برای پاسخگویی نوین مدیریتی و ارتقاء سیستم‌های حکمرانی و نظارتی باشد (حضوری و همکاران، ۱۳۹۴). از مهم‌ترین ساز و کارهای حکمرانی و نظارت مطلوب که در زمینه هدایت اثربخش سازمان‌های دولتی ابداع گردیده حاکمیت سازمانی (اداره امور سازمانی/ راهبری شرکتی/ راهبری سازمانی/ حاکمیت شرکتی) است. در اکثر کشورها آیین‌نامه حاکمیت سازمانی در سازمان‌های دولتی به عنوان یک قانون جهت استفاده مسئولان از منابع، بهبود حساسی دولتی، رعایت حقوق همه ذی‌نفعان و توسعه عدالت پایدار تصویب شده است. اقتصاد ایران یک اقتصاد دولتی است؛ بنابراین حاکمیت سازمانی برای مدیریت بهینه منابع این بخش ضروری است. حاکمیت سازمانی در هر کشور بر اساس قوانین، مقررات، ساختارها، فرآیندها، فرهنگ‌ها و سیستم‌های موجود در هر کشور نگاشته می‌شود. حاکمیت سازمانی و مولفه‌های آن سبب بهبود پاسخگویی می‌شوند. در اکثر کشورها دیوان محاسبات وظیفه نظارت بر این مقوله را دارد. در این بین می‌توان بیان نمود که بر اساس تبصره (۳) ماده واحده قانون اصلاح قانون دیوان محاسبات دیوان محاسبات کشور در اجرای وظایف قانونی خود باید به نحوی عمل نماید که همیشه حساب‌های جاری و سال قبل را در دست رسیدگی داشته باشد و چنانچه بر اثر عقب ماندگی حساب‌ها و یا عدم ارسال و تصویب به موقع ترازنامه‌ها و یا سایر مشکلات اجرایی رسیدگی به حساب‌ها بیش از ۲ سال مالی معوق بماند، دیوان محاسبات بعد از ارسال گزارش مربوطه نحوه رسیدگی به این قبیل حساب‌ها را جهت تصویب مجلس شورای اسلامی تعیین و پیشنهاد می‌نماید.

۱-۶ کنترل فساد: در فرآیند مدیریتی کشور، نظارت بر قانون بودجه چه از حیث مصرف اعتبارات چه از نظر رسیدن به اهداف مندرج در قوانین توسط دیوان محاسبات کشور انجام می‌شود. وظیفه نظارت بر عملکرد مالی دولت بر اساس اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی و قانون دیوان محاسبات کشور تعریف گردیده است. اصولاً نظارت بر بودجه و یا حساسی بودجه به سه شکل قبل از خرج، حین و بعد از خرج می‌باشد از آنجایی که نظارت قبل از خرج هزینه کمتری را به دنبال دارد، دیوان محاسبات کشور در برنامه پنج ساله بهبود عملکرد خود، اقدامات پیشگیرانه را به عنوان یکی از اولویت‌های اساسی خود باز تعریف نموده تا بتواند با رویکردهای ارشادی از بروز تخلفات جلوگیری نموده و همچنین انحراف از برنامه‌های دولت یا بنحوی قانون بودجه را با سیاست‌های پیشگیرانه خود به حداقل رسانده و اثربخشی و دستیابی به اهداف دولت که همانا تامین نیازهای جامعه می‌باشد حداکثر گردد (عباسی، ۱۳۹۵).

۸- یافته‌های آماری

۸-۱- آمار توصیفی تحقیق و تجزیه و تحلیل آن

در این تحقیق، با توجه به موضوع که باید از نظر خبرگان استفاده شود تعداد ۱۸ پرسشنامه تکمیل و جمع‌آوری گردیده که با این تعداد به اشباع آماری رسیده ایم. در ادامه به بررسی ویژگی‌های توصیفی آن می‌پردازیم.

جدول ۲: مشخصات توصیفی تحقیق

شماره	مشخصات فردی		
	سمت شغلی	مدت خدمت	رشته تحصیلی
۱	حسابرس	۶ سال	حسابداری
۲	کارشناس حقوقی	۱۹ سال	حقوق بین‌الملل
۳	کارشناس مالی	۶ سال	مدیریت مالی
۴	کارشناس حقوقی	۱۷ سال	فقه و مبانی حقوق
۵	دانشیار رشته علوم سیاسی	۲۷ سال	علوم سیاسی
۶	حسابرس	۲۸ سال	حسابداری
۷	کارشناس حساب	۱۸ سال	اقتصاد
۸	حسابرس	۲۳ سال	مدیریت بازرگانی
۹	استادیار رشته علوم سیاسی	۱۲ سال	علوم سیاسی
۱۰	مدیرکل دستگاه دولتی	۲۳ سال	مدیریت دولتی
۱۱	کارشناس امور اداری	۷ سال	مدیریت اجرایی
۱۲	متخصص رشته علوم سیاسی	۱۱ سال	علوم سیاسی
۱۳	کارشناس حقوقی	۱۴ سال	حقوق
۱۴	کارشناس امور اداری	۲۲ سال	جامعه‌شناسی
۱۵	دادیار دیوان محاسبات	۲۱ سال	حقوق
۱۶	حسابرس	۱۸ سال	حسابداری
۱۷	استادیار رشته علوم سیاسی	۱۵ سال	علوم سیاسی
۱۸	دادیار دیوان محاسبات	۱۷ سال	حقوق

در ادامه، آمار کمی مربوط به متغیرهای تحقیق از جمله میانگین، انحراف معیار، واریانس و کرانه بالا و پایین بیان می‌گردد.

جدول ۳: آمار کمی مربوط به متغیرهای تحقیق

متغیر	میانگین	انحراف معیار	واریانس	کران پایین	کران بالا
حق اظهار نظر و پاسخگویی	۵۸,۰۸	۲۱,۵۸	۴۶۵,۵۴۹	۱۹	۹۵
شفافیت	۷۹,۹۱	۲۳,۱۲	۶۵۴,۲۵۸	۱۹	۵
کارایی و اثربخشی دولت	۵۹,۰۳	۲۱,۲۳	۴۵۱,۵۰۳	۲۹	۵
عدالت و برابری	۷۳,۹۱	۲۲,۷۶	۵۶۴,۷۱۰	۳۱	۱۲۰
حاکمیت قانون	۶۴,۴۰	۰۳.۱۸	۴۹۸,۹۹۹	۱,۲۰	۵
کنترل فساد	۳۹,۱۷	۱۳,۰۱	۴۶۹,۰۲۴	۱,۲۹	۵

همانطور که در جدول فوق قابل مشاهده است، میانگین متغیر حق اظهار نظر و پاسخگویی برابر با ۵۸,۰۸ است. بازه نمرات این متغیر بین ۱۹ تا ۹۵ بوده که میانگین به دست آمده نشان می‌دهد اکثر افراد مورد مطالعه نمره‌ای بالاتر از حد متوسط نمره قابل کسب را به دست آورده‌اند. در رابطه با متغیر شفافیت، میانگین به دست آمده برابر با ۷۹,۹۱ بوده که از حد متوسط نمرات قابل کسب در این متغیر (عدد ۴۸) بزرگ‌تر است. در ارتباط با متغیر کارایی و اثربخشی دولت نیز میانگین نمرات کسب شده برابر با ۵۹,۰۳ می‌باشد که از حد متوسط نمرات قابل کسب در این متغیر (نمره ۲۴) بزرگ‌تر می‌باشد. در ارتباط با متغیر عدالت و برابری نیز میانگین نمرات کسب شده برابر با ۷۳,۹۱ می‌باشد که از حد متوسط نمرات قابل کسب در این متغیر (نمره ۲۴) بزرگ‌تر می‌باشد. در ارتباط با متغیر حاکمیت قانون نیز میانگین نمرات کسب شده برابر با ۶۴,۴۰ می‌باشد و در نهایت در ارتباط با متغیر کنترل فساد نیز میانگین نمرات کسب شده برابر با ۳۹,۱۷ می‌باشد.

۸-۲ آمار استنباطی

۸-۲-۱ تدوین سناریوهای پیش روی دیوان محاسبات در حکمرانی خوب

آینده‌نگاری دربرگیرنده مجموعه اقداماتی می‌باشد که با استفاده از تجزیه و تحلیل منابع موجود، الگوهای مورد قبول و عوامل ثابت و متغیر ترسیم آینده به صورت بالقوه می‌پردازد. آینده‌نگاری قادر است تا با تدوین سناریوهایی امروز و واقعیت جهان فردا را به تصویر بکشد و آینده‌هایی که به صورت مطلوب هستند را با برنامه‌ریزی مناسب و صحیح ترسیم نماید (Bell, 2008). آینده‌نگاری درواقع قادر است تا به معرفی و توصیف نیروهایی که می‌توانند بر تصمیمات تأثیرات قابل توجهی داشته باشند بپردازد (Glenn, 2009). درواقع این عامل کمک می‌نماید سیاست‌ها و اقدامات مناسب مطابق با آینده مورد نظر از سوی سیاستمداران و برنامه‌ریزان در ابعاد و جنبه‌های مختلف گرفته شود؛ زیرا آینده‌نگاری می‌تواند با فراهم آوردن شواهدی در فرایندهای

برنامه‌ریزی استراتژیک مورد توجه قرار گیرد (Roney, 2011). سناریونویسی به عنوان یکی از روش‌های آینده‌پژوهی، ابزاری برای تحلیل سیاست‌ها و شناخت شرایط، تهدیدات، فرصت‌ها، نیازها و ارزش‌های برتر آینده است (موسوی و همکاران، ۱۳۹۶: ۵۳). هدف سناریوسازی، گسترش تفکر درباره آینده و عریض‌تر کردن طیف بدیل‌هایی است که می‌تواند مورد نظر باشد. برنامه‌ریزی بر پایه این سناریوها، یک ابزار مؤثر برنامه‌ریزی راهبردی برای برنامه‌ریزی بلندمدت در شرایط نامشخص است. این به ما کمک می‌کند تا با راهبرد مطلوب و مؤثر، اقدام به تدوین طرح‌ها برای موقعیت‌های غیرمنتظره و انتخاب مسیر درست و مناسب مربوط به مسائل کنیم (موسوی و کهکی، ۱۳۹۶: ۱۱۳). با توجه به نقش دیوان محاسبات در حکمرانی خوب می‌توان از این رویکرد برای تدوین استراتژی‌هایی متناسب با شرایط روز جامعه استفاده نمود.

۲-۲-۱ وضعیت‌های احتمالی عوامل کلیدی

وضعیت‌های مختلف پیش‌روی ۶ عامل کلیدی فوق قابل تصور است که این وضعیت‌های احتمالی در دیوان محاسبات از اهمیت زیادی برخوردار است. با توجه به مباحث گذشته و بر اساس وضعیت‌های احتمالی آینده پیش‌روی وضعیت دیوان محاسبات، مجموعاً ۳۰ وضعیت مختلف برای ۶ عامل کلیدی طراحی شد که این وضعیت‌ها طیفی از شرایط مطلوب تا نامطلوب را شامل می‌شود. جدول ۱ وضعیت‌های احتمالی (عدم قطعیت‌ها) مختلف را در ارتباط با آینده دیوان محاسبات در حکمرانی خوب جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد. بعد از تهیه فهرست وضعیت‌های احتمالی، به طراحی پرسشنامه در قالب ماتریس متقاطع کلیدی پرداخته شد و توسط متخصصان علوم سیاسی، حساب‌رسان، کارشناسان و دادیاران دیوان محاسبات و مدیران دستگاه‌های دولتی تحت رسیدگی دیوان پاسخ داده شد. نتایج پرسشنامه داده‌های لازم را برای تدوین سناریو توسط نرم‌افزار سناریوویزارد فراهم کرد. با توجه به این مسئله که در اینجا هدف تهیه سناریوهای ممکن از ۳۰ وضعیت احتمالی مربوط به ۶ عامل کلیدی است. انتظار می‌رود بیش از ۷۰۰ هزار سناریوی تلفیقی محتمل از میان این وضعیت‌های احتمالی استخراج شود که دربرگیرنده تمامی حالات پیش‌روی آینده دیوان محاسبات در حکمرانی خوب باشد. نتایج به‌دست‌آمده از نرم‌افزار سناریو ویزارد نشان می‌دهد که ۴۳ سناریو با سازگاری قوی و محتمل، ۸۷۰۹ سناریو با سازگاری ضعیف، ۳۰۸ سناریو نیز ناسازگار پیش‌روی آینده دیوان محاسبات وجود دارد. شکل (۱) تابلوی سناریوهای با سازگاری قوی و به‌نوعی سناریوهای احتمالی را به همراه وضعیت‌های محتمل از نظر بحرانی بودن یا مطلوب بودن نشان می‌دهد. در این تابلوی سناریو، رنگ سبز وضعیت کاملاً مطلوب، سبز کم‌رنگ نشان‌دهنده وضعیت نیمه مطلوب، رنگ آبی بیانگر وضعیت ایستا، رنگ صورتی وضعیت در آستانه بحران و رنگ قرمز نشان‌دهنده وضعیت بحرانی است. تابلوی سناریوهای قوی از ۴۱ وضعیت احتمالی مختلف تشکیل شده است. همان‌گونه که در شکل شماره (۱) هم مشاهده می‌شود وضعیت نیمه مطلوب با دارا بودن ۲۹ حالت دارای بیشترین اتفاق در آینده است.

جدول ۴: عوامل اصلی و وضعیت‌های احتمالی پیش‌روی آن در حکمرانی خوب دیوان محاسبات

عامل	عوامل کلیدی	حالت	شرح حالت‌های احتمالی
A	حق اظهارنظر و پاسخگویی	A1	کاهش کامل پاسخگویی
		A2	کاهش نسبی پاسخگویی
		A3	تداوم وضعیت موجود
		A4	افزایش نسبی پاسخگویی
		A5	افزایش قابل توجه پاسخگویی
B	شفافیت	B1	کاهش قابل توجه شفافیت
		B2	کاهش نسبی شفافیت
		B3	تداوم وضعیت موجود
		B4	افزایش نسبی شفافیت
		B5	افزایش قابل توجه شفافیت
C	کارایی و اثربخشی دولت	C1	کاهش قابل توجه کارایی و اثربخشی دولت
		C2	کاهش نسبی کارایی و اثربخشی دولت
		C3	تداوم وضعیت موجود
		C4	افزایش نسبی کارایی و اثربخشی دولت
		C5	افزایش قابل توجه کارایی و اثربخشی دولت
D	عدالت و برابری	D1	کاهش قابل توجه عدالت و برابری
		D2	کاهش نسبی عدالت و برابری
		D3	تداوم وضعیت موجود
		D4	افزایش نسبی عدالت و برابری
		D5	افزایش قابل توجه عدالت و برابری
E	حاکمیت قانون	E1	کاهش قابل توجه حاکمیت قانون
		E2	کاهش نسبی حاکمیت قانون
		E3	تداوم وضعیت موجود
		E4	افزایش نسبی حاکمیت قانون
		E5	افزایش قابل توجه حاکمیت قانون
F	کنترل فساد	F1	کاهش قابل توجه کنترل فساد
		F2	کاهش نسبی کنترل فساد
		F3	تداوم وضعیت موجود
		F4	افزایش نسبی کنترل فساد
		F5	افزایش قابل توجه کنترل فساد

شکل ۱: تخته سناریوی آینده پیش روی دیوان محاسبات در شاخص‌های حکمرانی خوب

[illegible]

۹- بحث و نتیجه گیری

اصطلاح حکمرانی خوب در سالهای پس از جنگ جهانی دوم کمتر استفاده می‌شد اما در طول دهه ۱۹۸۰ با مفهومی جدید ظهور کرده که به چیزی فراتر از حکومت (دولت) اشاره دارد. این اصطلاح در فرهنگ آکسفورد مترادف با واژه دولت استفاده شده است. اما در طول دهه ۱۹۸۰ اندیشمندان سیاسی این اصطلاح را برای متمایز کردن آن از دولت به کار گرفتند. در واقع حکمرانی خوب مفهوم بسیار گسترده‌ای را در بر می‌گیرد که در برگیرنده مشارکت سه نهاد دولت، جامعه مدنی و بعد خاصی است. هر سه آنها برای توسعه انسانی پایدار ضروری هستند. آنچه در این تحقیق حائز اهمیت بود نقش دیوان محاسبات در ایجاد حکمرانی خوب و بررسی شاخص‌های آن با توجه به رویکرد آینده پژوهی بود. نتایج تحلیل نرم‌افزار ویزارد نشان داد که اثرگذاری دیوان محاسبات کشور در تحقق حکمرانی خوب در کشور دارای وضعیت نیمه مطلوب می‌باشد یعنی در صورت ادامه روند موجود و عدم به کارگیری استراتژی‌های مناسب امکان تغییر وضعیت از نیمه مطلوب به نیمه بحرانی وجود دارد بنابراین برای بهبود شرایط موجود چهار استراتژی برای هر

یک از موقعیت‌ها بدین شرح ارائه می‌گردد:

۹-۱/ *استراتژی شرایط بحرانی*: لزوم توجه به ثبات رهبری و مدیریتی در دیوان محاسبات کشور: در این زمینه فایول (۱۹۴۹) بر این اعتقاد است که زمانی که افراد به سازمان وارد می‌شوند باید مدت زمانی را صرف آشنایی با نحوه انجام امور و وظایف محوله در آن سازمان گردد و این قانون نیز می‌تواند به مدیران سازمان تسری یابد. بنابراین برای ایجاد نمودن نوعی اعتماد در میان افراد تازه وارد باید به سمت ثبات بیشتر حرکت نمود زیرا تسلط بر ثبات و همچنین تخصص‌های موجود در یک سازمان به نوعی اعتماد به نفس را افزایش می‌دهد و سبب می‌گردد تا افراد اعتماد بالاتری برای رسیدن به شاخص‌های حکمرانی خود داشته باشند. در واقع استراتژی در این زمینه بیان می‌کند که باید برای جابجا نمودن مدیران نوعی برنامه ریزی و نگاه بلند مدت داشت تا از این طریق قادر بود شاخص‌های حکمرانی خوب را با دارا بودن مدیران منسجم و با بازه زمانی طولانی مدت‌تر فراهم آورد. در حقیقت این ثبات مدیریتی می‌تواند جو سیاسی حاکم بر سازمان را کاهش دهد و به نوعی انباشت علم و دانش نیز منجر گردد و در نهایت از میزان خطاهای مدیران کاسته شود و به سمت و سوی حکمرانی خوب حرکت نمایند. در واقع این عامل کمک می‌نماید تا اخلاق حرفه‌ای، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری بین افراد بیشتر گردد که سبب دوام و بقا و پایداری سازمان نیز می‌شود و سازمان را از تنش‌ها و معضلات دور نگه می‌دارد.

۹-۲/ *استراتژی شرایط نیمه بحرانی*: لزوم توجه به پاسخگویی مناسب مدیران در قبال مسئولیت‌های ایفا شده: در اجرای سیاست‌های دیوان محاسبات باید بیان نمود که مدیران و کارکنان باید به دنبال ایجاد اعتماد سازی با عموم مردم به ویژه در بعد پاسخگویی باشند. بنابراین باید روش‌های پاسخگویی و اطلاع‌رسانی به مردم را تقویت نموده و در چارچوب قوانین مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گام بردارند. در واقع این نقش سبب می‌گردد تا دیوان محاسبات با ارائه پاسخگویی و اطلاع‌رسانی مناسب به مردم در راستای اجرای موثر سیاست‌های خود حرکت نماید و به هدف والای خود که همانا کنترل و نظارت مستمر بر امور مالی و اجرای قانون بودجه سالانه کشور است نائل آید. زیرا عدم توجه به این عامل سبب می‌گردد تا عدم اطمینان نسبت به این سازمان شکل گیرد و زمینه را برای بروز تنش و مشکلات فراهم آورد. از این رو دیوان محاسبات در ایفای نقش خود به عنوان پاسخگوی عموم مردم باید به خوبی ایفای نقش نماید زیرا این عامل در ارتباط مستقیم با میزان عملکردهای این سازمان است و در صورت عدم توجه به آن می‌تواند منجر به بی‌اعتمادی عمومی گردد.

۹-۳/ *استراتژی شرایط نیمه مطلوب*: افزایش توانایی نقش آفرینی مطلوب در تصمیم سازی و تصمیم‌گیری‌های کلان کشور: برای رسیدن به تصمیم‌گیری صحیح و مطلوب، یک سازمان نیازمند دسترسی به اطلاعات و تحلیل‌های معتبر است تا ضمن آگاهی از بازخوردهایی متناسب با سیاست‌های تدوین شده قادر باشد تا تصمیم‌های صحیح و مناسب با برنامه‌های خود را نیز تدوین نماید. بنابراین دیوان محاسبات با ایفای نقش این چنینی می‌تواند دولت را برای رساندن به حکمرانی خوب هدایت نماید. زیرا نهادگرایی در این زمینه منجر به تثبیت، استقرار و استمرار

هدفمند فعالیت‌ها شده است و همچون اتاق فکری عمل می‌نماید که می‌تواند با مدیریت مناسب تصمیمات صحیحی را اتخاذ کند. از سویی دیگر این دیوان هم اکنون در حال تدوین دوره‌های منسجم آموزشی برای آشنایی کارکنان و مدیران نهادهای است که این دوره‌ها از ابتدای سال ۱۳۹۶ در تمام نقاط کشور آغاز شده است. این دوره‌ها برای هر سازمان به صورت ویژه و جداگانه تدوین می‌شود در آن قوانین مربوطه آن‌ها به علاوه تفسیر قوانین برای جامعه هدف آموزش داده می‌شوند. با این اقدام‌ها می‌توان مدیران را به سمت اجرای طرح سوق داد تا اهداف نظام جمهوری اسلامی نیز در کنار قانونمند بودن بیشتر از گذشته تحقق یابد و به شاخص‌های حکمرانی خوب نزدیک‌تر شوند.

۴-۹/ استراتژی شرایط مطلوب: بهبود و تقویت ساختارهای قانونی و مناسبات داخلی و خارجی در سازمان: به نظر می‌رسد در راستای اجرای قانون اساسی و بهبود حاکمیت ملی، دیوان محاسبات باید در نحوه اجرایی نمودن قانون برای بهبود عملکرد دولت گام‌های اساسی بردارد. در راستای رسیدن به این هدف دیوان محاسبات در اسناد بالادستی باید رهنمودهای رهبری، استانداردها و دستورالعمل‌های اینتوسای و مطالعات تطبیقی را مد نظر خود قرار دهد تا از این طریق قادر باشد تا عملکردهای قانونی خویش را بهبود بخشد. هرچه میزان توجه به این عامل افزایش یابد می‌توان تاثیرات مثبت آن را در عملکردهای قانونی و نظارتی دیوان محاسبات مشاهده نمود. این عامل نشان می‌دهد که حاکمیت قانونی در نظام مدیریت مرتبط با دیوان محاسبات از بیشترین اهمیت برخوردار است و می‌تواند از تاثیرگذاری بسیاری بالایی در فرایند نظارتی و حسابرسی سامان‌های دولتی نیز برخوردار باشد. از این رو باید به حاکمیت ضوابط و اصولی در سطح خرد (فردی) و در سطح کلان (دولت و حکومت) توجه بسزایی نمود تا از این طریق بتوان به حکمرانی خوب دست یافت. بنابراین یافته‌ها و نتیجه‌گیری بحث در این مقاله با مطالعات کاتلین (۲۰۱۷)، ادینک (۲۰۱۷)، جولائی (۱۳۹۸) و ابراهیمیان (۱۳۹۱) مطابقت دارد. در مجموع می‌توان بیان نمود که نظام اداری باید دارای یک دیدگاه و نگرشی سیستماتیک باشد تا بر این اساس بتواند در روند اجرایی نمودن حکمرانی خوب اقدامات مناسب‌تری را اجرایی نماید. در این نگرش سیستمی این انتظار می‌رود که که مردم، نهادها، سازمان‌ها دارای تعاملات بهتری با محیط داخلی و خارجی باشند و دستورالعمل‌ها را به شیوه مناسب‌تری اعمال نمایند و از این طریق قادر باشند تا با چالش‌های پیش رو بهتر مواجه شوند و وظایف خود را به شیوه‌ای صحیح‌تر به انجام رسانند.

فهرست منابع

الف- منابع فارسی:

۱. آون، هیوز (۱۳۹۱). مدیریت دولتی نوین، ترجمه الوانی، سید مهدی و همکاران؛ انتشارات مروارید؛ چاپ سیزدهم
۲. باباجانی، ج (۱۳۸۹). مزایای اجرای حسابرسی عملکرد در کشور و نقش آن در پاسخگویی، دیوان محاسبات کشور، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش حسابرسی عملکرد پاسخگویی و ارتقای بهروری، انتشارات مرکز آموزش و بهسازی منابع انسانی، چاپ اول، تهران

۳. برادران شرکا، حمیدرضا، راهبرد (۱۳۸۷). حکمرانی خوب کلید توسعه آسیای جنوب غربی، فصلنامه راهبرد، شماره ۴۶
۴. جباری، مهرداد؛ صادقی امراله، ۱۳۹۰، «حسابرسی دولتی از تئوری تا عمل»، انتشارات ترمه، چاپ اول.
۵. حضوری، محمد جواد، گرد، عزیز، گلدوست، مجید (۱۳۹۴). بررسی عوامل مؤثر بر بروز نارسایی در سیستم کنترل‌های مالی دستگاه‌های اجرایی، فصلنامه دانش حسابرسی، دوره ۱۵، شماره ۵، صص ۴۱-۱۹.
۶. دیوان محاسبات کشور (۲)، ۱۳۸۹، برنامه راهبردی دیوان محاسبات کشور، نشر مرکز آموزش و برنامه ریزی، چاپ اول
۷. زاهدی، شمس السادات، ابراهیم پور، حبیب، حکمرانی مبتنی بر پایداری، (۱۳۹۱)، انتشارات سمت، چاپ اول
۸. عباسی، ابراهیم، بیت عفری، سعید (۱۳۹۵). تاثیر اقدامات پیشگیرانه دیوان محاسبات کشور بر کاهش تخلفات دستگاه‌های اجرایی کشور، دانش حسابرسی، سال شانزدهم، شماره ۶۲.
۹. فقیه‌هی، ابوالحسن، ۱۳۸۰، نظام‌های پاسخگویی در بخش دولتی: دیدگاه تطبیقی، مطالعات مدیریت، شماره ۲۹ و ۳۰، صص ۷۰-۳۰
۱۰. قوامی، محمدعلی، ۱۳۷۸، استانداردهای حسابرسی دولتی، نشریه ۱۲۷، سازمان حسابرسی، چاپ اول، انتشارات سوره
۱۱. صباغ کرمانی مجید، باسحا مهدی (۱۳۸۸) نقش حکمرانی خوب در بهبود کارکرد هزینه‌های دولت: مطالعه موردی بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی، فصلنامه تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۴ شماره ۸۶ ص ۱۱۲
۱۲. مشروح مذاکرات بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه پنجاه و دوم، ص ۱۴۲۳-۱۴۲۸
۱۳. موسوی، میر نجف و کهکی، فاطمه‌السادات و جلالیان، اسحاق (۱۳۹۶)، تدوین سناریوهای عوامل مؤثر بر توسعه گردشگری استان آذربایجان غربی با استفاده از سناریو ویزارد؛ فصلنامه گردشگری شهری، دوره ۴، شماره ۳، صص ۶۲-۴۹.
۱۴. میدری، احمد؛ خبرخواهان جعفر، ۱۳۸۳، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۵. هداوند، مهدی، الله و فضلی (۱۳۹۶). ماهیت حقوقی نظارت بر سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران، حقوق اداری، دوره ۵، شماره ۱۳، صص ۲۳ - ۹.

ب- منابع خارجی:

1. Bell, W. (2008), Foundations of Futures Studies: History, Purposes and Knowledge New Brunswick, NJ: Transaction
2. Clemens. Russell (2003), Sustainable Governance for Sustainability, Internalising Sustainability within a Public Service, Context- building Local capacity, Curtin University of Technology of Western Australia
3. Haque, Shamsul, M, (2000), »Significance of accountability under the new approach to public governance«, Lnternational Review of Administrative science, vol 66, p600.
4. Glenn. J. & Gordon. T. (2003), A Tool-Box for Scenario Planning, CD ROM, the Millennium, Project. American Council for the United Nations University.
5. Gray, A & Jenkins, B, (1993), "Codes of Accountability in The new Public Sector", Accountability, Auditing & Accountability Journal, 6(3), 52-67.
6. Heeks, R., Mathisen, H. (2012); "Understanding success and failure of anti-corruption initiatives", Crime, Law and Social Change, 58, no. 5: 533-549.
7. Kardos M. (2012); "The reflection of good governance in sustainable development Strategies", Procedia - Social and Behavioral Sciences, 58, 1166 – 1173
8. Kaufmann D., Kraay, A. and Mastruzzi M. (2010); "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", Available at: www.govindicators.org
9. Knoll M. and Zloczyšti P. (2011); "The Good Governance Indicators of the Millennium Challenge Account: How Many Dimensions are Really Being Measured", World Develop-

- ment, 40(5), 900 – 915.
11. Lockwood, M. (2010); "Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes", Journal of Environmental Management, 91; 754–766.
12. Roney. C. W. (2010), Intersections of Strategic Planning and Futures Studies: Methodological Complementarities. Journal of Futures Studies, 15 (2), 71-100.
13. World Bank. (2016, 10 29). Retrieved from worldbank: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc-intro>.