





# رهنمودهای اجرای استاندردهای تفتیش عملکرد

کابل

۱۳۹۰



اداره کنترل و تفتیش

## شناسنامه

---

**عنوان کتاب:** رهنمودهای اجرای استندردهای تفتیش عملکرد

**نوبت چاپ:** اول

**تیراژ:** ۱۰۰۰ نسخه

**تاریخ نشر:** زمستان ۱۳۹۰

**ناشر:** آمریت اطلاعات و ارتباط عامه (اداره کنترل و تفتیش)

---

**نشانی:** سرک دارالامان، افشار، جنب وزارت احیا و انکشاف دهات،

اداره کنترل و تفتیش

**تلیفون:** 0202103552 – ۲۱۰۴۵۸۲(020)93 +

**فکس:** 2104582(020)93 +

**ویب سایت:** [www.cao.gov.af](http://www.cao.gov.af)

# فهرست مطالب

مقدمه.....	۹
پیش گفتار.....	۱۱
دیاچه.....	۱۵

## بخش اول: تفتیش عملکرد چیست؟

۱-۱- تفتیش عملکرد و استندرد های تفتیش انتوسای.....	۱۹
۱-۲- ویژگی های خاص تفتیش عملکرد.....	۲۰
۱-۳- مبانی اساسی تفتیش عملکرد.....	۲۱
۱-۴- سوالات اساسی در تفتیش عملکرد.....	۲۳
۱-۵- مفاهیم تفتیش موثریت، مفیدیت و اقتصادیت.....	۲۵
۱-۶- تاثیر مدیریت بخش عمومی بر تفتیش عملکرد.....	۳۳
۱-۷- ارتباط تفتیش عملکرد با سنجش عملکرد و ارزیابی برنامه.....	۳۵
۱-۸- تمایز بین رویکردها و اهداف تحلیلی.....	۴۱
۱-۹- خلاصه.....	۴۶

## بخش دوم: کاربرد اصول تفتیش دولتی در تفتیش عملکرد

- ۲-۱- کاربرد اصول تفتیش، در تفتیش عملکرد ..... ۴۹
- ۲-۲- الزامات عمومی یک مفتش عملکرد ..... ۵۸
- ۲-۳- سایر مراقبت های مهم ..... ۶۲
- ۲-۴- خلاصه ..... ۶۵

## بخش سوم: استانداردها و رهنمودهای اجرایی - شروع و برنامه ریزی

### تفتیش عملکرد

- ۳-۱- مراحل کلی چرخه تفتیش عملکرد ..... ۶۷
- ۳-۲- الزامات برنامه ریزی راهبردی ..... ۶۸
- ۳-۳- الزامات برنامه ریزی در هر تفتیش عملکرد ..... ۷۴
- ۳-۴- خلاصه ..... ۸۸

## بخش چهارم: استانداردها و رهنمودهای اجرایی - تفتیش عملکرد

- ۴-۱- خصوصیات فرایند اصلی بررسی ..... ۹۱
- ۴-۲- ملاحظات که بایستی در فرایند گردآوری داده ها مدنظر قرار گیرد ..... ۹۳
- ۴-۳- خصوصیات شواهد و یافته های تفتیش ..... ۹۶
- ۴-۴- نحوه مدیریت در یک فضای متغیر و ناسازگار ..... ۹۹
- ۴-۵- نکات مهم در تحلیل داده ها و انجام نتیجه گیری ..... ۱۰۱
- ۴-۶- خلاصه ..... ۱۰۴

## بخش پنجم: استندردها و رهنمودهای گزارشگری - ارائه نتایج

### تفتیش عملکرد

- ۵-۱- دلایل تاکید بر گزارش نهایی ..... ۱۰۷
- ۵-۲- الزامات مورد نیاز برای قابل اتکا ساختن گزارش ها ..... ۱۰۸
- ۵-۳- مشخصات یک گزارش مناسب و مفید تفتیش عملکرد ..... ۱۱۲
- ۵-۴- نحوه توزیع گزارش تفتیش عملکرد ..... ۱۱۵
- ۵-۵- اهداف فرایند پیگیری ..... ۱۱۶
- ۵-۶- خلاصه ..... ۱۱۸
- ۵-۷- منابع و کتابنامه ..... ۱۱۸

### پیوست ها

- ۱- روش شناختی تفتیش عملکرد ..... ۱۲۷
- ۲- معیارهای تفتیش عملکرد ..... ۱۵۳
- ۳- شواهد و مستند سازی ..... ۱۵۷
- ۴- ارتباطات و تضمین کیفیت ..... ۱۷۱
- ۵- تفتیش عملکرد و تکنالوژی معلوماتی ..... ۱۷۷
- ۶- تفتیش عملکرد فعالیت هائی که دارای جنبه زیست محیطی هستند ... ۱۸۷
- ۷- بسوی یک رویکرد نظام مند در تفتیش عملکرد: چارچوب نظری ..... ۲۰۳

## توضیح:

با توجه به اهمیت روز افزون تفتیش عملکرد به عنوان تفتیشی کار آمد و موثر برای فعالیتهای آینده اداره کنترل و تفتیش و مراجع تحت بازرسی، لازم بود تا رهنمودی بر اساس استندردهای رسمی سازمان بین المللی ادارات عالی تفتیش "انتوسای" که اداره کنترل و تفتیش نیز عضویت فعال آنرا داراست؛ در دسترس مفتشین این اداره قرار گیرد. این کتاب با عنوان "رهنمودهای اجرای استانداردهای حسابرسی عملکرد" قبلا از سوی دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران با ترجمه آقای هادی فاوچی در سال ۱۳۸۷ چاپ و منتشر شده است. ضمن تشکر از دیوان محاسبات ایران، آنچنان که ذکرش رفت؛ هم به علت اهمیت این نوع از تفتیش و هم به دلیل اینکه رهنمود حاضر برای کلیه اعضای "انتوسای" که هر دو کشور- ایران و افغانستان- عضویت آنرا دارند به عنوان راهنمای عملی در ساحه تفتیش عملکرد مورد استفاده قرار می گیرد؛ از سوی اداره کنترل و تفتیش افغانستان نیز با تغییراتی جزئی باز چاپ شده است.



## مقدمه

سیستم اقتصادی یک کشور به میزان قابل توجهی بستگی به تصمیم‌گیری‌های مدیریت در واحدهای اقتصادی دارد. واضح است که این تصمیم‌گیری‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان درآمدهای اقتصادی و ثمر بخش بودن فعالیتهای تعیین شده و استفاده درست از امکانات و منابع در کشور دارند. اصولاً در یک حکومت دموکراتیک و پاسخگو مردم و نهادهای حسابگیر و پاسخ‌خواه همواره می‌خواهند بدانند که آیا مدیران اجرایی در تصمیم‌گیری‌های خود صحیح عمل کرده‌اند؟ آیا توانسته‌اند از امکانات موجود حداکثر استفاده را کنند؟ آیا در این نهادها؛ فعالیتهای بر اساس افزایش مفیدیت و اقتصادی‌انجام شده است؟

در کشور ما مدیریت بخش اعظم منابع اقتصادی بر عهده دولت است و کیفیت مدیریت آن در سرنوشت ملت آثار اساسی دارد. مدیران بخش دولتی باید در برابر مردم و نمایندگان آنان پاسخگو باشند و ابزار این پاسخگویی را بر اساس اطلاعات معتبر فراهم کنند. ماهیت بخش دولتی ایجاب میکند که در این بخش، تفتیش عملکرد علاوه بر رسیدگی به صورتهای مالی و اظهار نظر در چارچوب اصول و ضوابط تفتیش مالی الزامی شود. از این رو لازم است مفتشین ضمن استفاده از خدمات متخصصین در زمینه‌های مختلف، به ارزیابی کیفیت تصمیم‌گیری‌های مدیریت بپردازند و نتیجه‌گیری‌ها و پیشنهادات اصلاحی خود را جهت بهبود هر چه بیشتر مدیریت ارائه کنند.

در این شکی نیست که انسان تکامل‌گرا بوده و همواره در پی رسیدن به بهترینهاست. در عرصه تفتیش نیز شاهد این خصیصه بوده‌ایم و نمونه بارز آن تفتیش



## پیشگفتار

در همایش بین المللی سال ۱۹۹۸ موسسات عالی تفتیش که در مونتو ویدئو برگزار شد، توافق بعمل آمد رهنمودهایی برای اجرای استانداردهای تفتیش سازمان بین المللی موسسات عالی تفتیش (انتوسای) تدوین شود. کمیته استندردهای تفتیش انتوسای این کار را با همکاری سایر کمیته های دائمی و کار گروهها به انجام رساند. تاکید عمده استندردهای تفتیش، بر تفتیش مالی است؛ اما این استندردها تفتیش عملکرد را نیز پوشش می دهند. همانگونه که از جانب بسیاری موسسات عالی تفتیش نیز مطرح گردیده، بدلیل تفاوت های شاخص تفتیش عملکرد با تفتیش مالی، ضرورت دارد رهنمودهای ویژه ای برای این نوع تفتیش (تفتیش عملکرد) تدوین شود. از این رو به لحاظ ویژگیهای خاص تفتیش عملکرد تصمیم گرفته شد برای این نوع تفتیش رهنمودهای جداگانه ای تدوین شود.

مباحث اولیه در نشست سال ۲۰۰۰ کمیته که در لندن برگزار شد انجام گرفت، پس از آن در سال ۲۰۰۲ در نشست لیسبون موضوعات کاری برای اعضای کمیته ارسال شد تا در مورد آن نظر دهند. در همایش بین المللی موسسات عالی تفتیش که در سال ۲۰۰۱ در سئول برگزار شد، جریان امور مورد تأیید هیات رئیسه قرار گرفت. در جلسه سال ۲۰۰۲ کمیته که در استکهلم برگزار گردید، تصمیم گرفته شد پیش نویس آزمایشی برای کلیه اعضای انتوسای ارسال شود تا نظر خود را در باره آن اعلام نمایند، و در نشست سال ۲۰۰۳ کمیته که در براتیسلاوا برگزار گردید، پیش نویس نهائی تدوین و به تأیید کمیته رسید. در طی این فرایند هیات رئیسه برنامه

های کاری ارائه شده را تصویب نموده و همواره در جریان پیشرفت امور قرار می‌گرفت.

سند حاضر نتیجه تلاش مشترک اعضای کمیته استانداردهای تفتیش انتوسای است که شامل موسسات عالی تفتیش کشورهای زیر می‌باشند:

آنتیگو و باربودا، برزیل، مصر، نروژ، اسلواکی، پادشاهی متحده بریتانیا، آرژانتین، کامرون، هندوستان، فیلیپین، تونگا، ایالات متحده آمریکا، اتریش، کاستاریکا، لیتوانی، پرتغال، تونس، اوروگوئه، استرالیا، دنمارک، ژاپن، ساموا، اوکراین، آذربایجان، کانادا، نامیبیا، عربستان سعودی، سوئدن (رئیس)

بویژه تلاش و همکاری موسسات عالی تفتیش پادشاهی متحده بریتانیا (انگلیسی)، کانادا (فرانسه)، اتریش (آلمانی)، عربستان سعودی (عربی)، و ایالات متحده آمریکا (اسپانیایی) در تهیه نسخ زبانهای مختلف جای تقدیر و تشکر دارد.

رهنمودهای حاضر که با کمال افتخار تقدیم می‌شود، گام بزرگی به جلو در فرایند ارتقاء تفتیش عملکرد در میان مفتشین دولتی است. ضرورت دارد به این رهنمودها از منظر یک سند زنده نگاه کرد که باید همزمان با پیشرفت روشها، به روز رسانی شود.

سند حاضر یک سند الزام آور یا کتابچه راهنمای فنی نیست، لکن حاوی رهنمودها و سایر اطلاعات دارای کاربرد عملی است که ویژگیها و جوانب خاص تفتیش عملکرد را مورد توجه قرار می‌دهد.

گرچه رهنمودهای حاضر بهترین روش موجود را منعکس می‌سازد، لکن به لحاظ تفاوت‌های موجود در اختیارات و وظایف قانونی و عرف جاری اعضای انتوسای، بطور کامل برای تمامی آنها کاربرد نخواهد داشت، لذا تصمیم‌گیری در خصوص نحوه کاربرد و اجرای این رهنمودها بعهده هریک از اعضاء می‌باشد.

تدوین رهنمودهای حاضر با اهداف ذیل صورت گرفته است:

- تشریح ویژگیها و اصول تفتیش عملکرد.
- کمک به مفتشین عملکرد موسسات عالی تفتیش در مدیریت و اجرای کارآمد و موثر تفتیشهای عملکرد.
- فراهم ساختن مبانی لازم برای روشهای مناسب تفتیش عملکرد.
- مطرح ساختن یک چارچوب اساسی برای قضاوت حرفه ای و همچنین ایجاد محیطی که مفتشین عملکرد را قادر سازد تا مهارتهای خود را ارتقاء بخشیده و به توانائیهای بالقوه خود دست یابند.
- از طرف کمیته استندردهای تفتیش از تمامی کمیته‌ها و اعضای انتوسای برای تلاش و همکاری آنها در تکمیل این پروژه تشکر می نمایم.
- همچنین از همکاران خود در کمیته استندردهای تفتیش برای پشتیبانی بموقع و مشارکت موثر آنها در انجام این مهم تشکر می نمایم.

استکهلم جولای ۲۰۰۴

کیژل لارسون

مفتش کل اداره تفتیش ملی سوئدن

رئیس کمیته استندردهای تفتیش انتوسای



## دیباچه

مفتشین عملکرد در کار خود با ابهامات و تنوع قابل ملاحظه‌ای مواجه هستند، آنها نیاز به مهارت‌های خاص در زمینه تحلیل فعالیت‌ها و اقدامات مدیریت دارند و ممکن است لازم باشد که با گستره وسیعی از موضوعات در زمینه‌های سازمانی آشنایی داشته باشند، همچنین توانایی نوشتن گزارش موضوعات پیچیده به شیوه‌ای کاملاً منطقی و مستند برای آنها ضرورت دارد.

رهنمودهای حاضر با توجه به استانداردهای تفتیش انتوسای تدوین شده و مبتنی بر اصول پذیرفته شده تفتیش عملکرد انتوسای میباشد که ماحصل تجارب اعضای آن است.<sup>۱</sup> بمنظور اینکه رهنمودهای اجرایی تهیه شده مبتنی بر تجارب عملی نیزباشد، استانداردها و رهنمودهای مورد استفاده تعدادی از موسسات عالی تفتیش که دارای تجارب طولانی در زمینه تفتیش عملکرد هستند مورد بررسی قرار گرفت، تجارب این موسسات در اجرای تفتیشهای عملکرد و پیاده سازی استانداردهای

---

۱- تدوین رهنمودها توسط تونی آنگرید، مدیر تفتیش سوئدن انجام گرفت، لکن بسیاری از اعضای انتوسای در این فرایند مساعدت نمودند. بدین منظور استانداردهای تفتیش عملکرد تهیه شده توسط اعضا و گروه‌های کاری منطقه‌ای مورد بررسی قرار گرفت. رهنمودهای تفتیش عملکرد که در هشتمین مجمع عمومی اسوسای در اکتوبر سال ۲۰۰۰ بتصویب رسید در جای خود ذکر میگردد.

تفتیش، حاوی اطلاعات ارزشمندی بویژه در رابطه با تفسیر عملی استانداردهای تفتیش است.

به هر حال از آنها که مقایسه نحوه اجرای تفتیش عملکرد در کشورهای مختلف حاکی از وجود تفاوت قابل ملاحظه در اختیارات و وظایف قانونی، دامنه رسیدگی، سازمان، و روشهای مورد استفاده می باشد. تدوین رهنمودهای واحدی که برای تمام تفتیش‌های عملکرد قابل اجرا باشد، امکانپذیر نیست. رهنمودهای تفتیش عملکرد نمی تواند بطور جامع تمامی رویکردها، روشها و تکنیکهای ممکن را در بر بگیرد چرا که در عمل چنین چیزی به معنای گسترده کل علوم اجتماعی است. علاوه بر آن، تفتیشهای عملکرد با مجموعه متنوعی از موضوعات و دیدگاهها که تمامی بخش دولتی را در بر میگیرد سروکار دارد، لذا امکان تدوین رویه‌ها و استانداردهای تفصیلی که در همه این موقعیتهای بخوبی جواب دهد وجود ندارد. علاوه بر آن در صورت تدوین نیز ارزش رهنمودهایی از این نوع برای برخی از موسسات عالی تفتیش بسیار اندک خواهد بود. بعنوان مثال ممکن است برای مفتشینی که فاقد تجربه در زمینه پروژه‌های تفتیش عملکرد یا ارزیابی برنامه هستند و یا تجربه اندکی در این زمینه دارند، چنین رهنمودهایی بلند پروازانه بنظر برسد. همانگونه که در استاندارد تفتیش (پاراگراف ششم) نیز تصریح گردیده: «موسسه عالی تفتیش باید در خصوص وضعیتهای مختلفی که در رابطه با تفتیش دولتی پیش می آید راساً قضاوت و تصمیم گیری نماید» همچنین در پاراگراف ۱۳ آمده است «به دلیل ساختار و رویکرد برخی موسسات عالی تفتیش همه استانداردهای تفتیش در تمام جوانب کار آنها کاربرد ندارند، بعنوان مثال ماهیت دانشگاهی یا قضایی بازبینی‌هایی که توسط ادارات عالی تفتیش انجام می گیرد ابعاد کار آنها را بصورت بنیادین از تفتیشهای مالی و عملکردی مورد اجرا توسط موسسات عالی تفتیش (که تحت یک نظام سلسله مراتبی با رهبری یک مفتش کل یا خزانه دار کل سازماندهی شده اند) متمایز می سازد» این بدان



معناست که خود موسسه عالی تفتیش باید تصمیم بگیرد که رهنمودها را چگونه و تا چه میزان در تفتیش‌ها و فعالیت‌های انکشافی خود بکار ببرد.<sup>۲</sup>

این سند تجارب موسسات عالی تفتیش را که دارای سابقه طولانی و استندردهای مدون در تفتیش عملکرد هستند منعکس می‌سازد، و به تفتیش‌های عملکرد که بصورت یک رسیدگی یا تحقیق و تفحص جداگانه اجرا می‌شود خواهد پرداخت، به عبارت دیگر تفتیش عملکرد بعنوان یک فعالیت حرفه‌ای و مستقل که مستلزم مهارت‌های تخصصی، استندردهای مجزا و برنامه ریزی و گزارش‌های خاص و غیره است.<sup>۳</sup>

در مرحله بعد هدف اصلی این سند موسسات عالی تفتیش است که در حال حاضر تفتیش عملکرد را اجرا نموده یا برای اجرای آن برنامه ریزی می‌نمایند.<sup>۴</sup>

رهنمودهای حاضر مشتمل بر ۵ بخش اصلی است:

بخش اول چارچوب کلی تفتیش عملکرد را مطرح می‌سازد.

بخش دوم کاربرد اصول تفتیش در تفتیش عملکرد را تشریح مینماید.

بخش سوم استندردها و رهنمودهای برنامه ریزی تفتیش عملکرد را بیان

مینماید.

۲- در این نوشتار پاراگراف‌های مختلف استندردهای تفتیش مصوب ۲۰۰۱ تحت عنوان «استندرد شماره» با درج شماره(های) پاراگراف مربوط پس از آن ذکر می‌شود. اصطلاح «تفتیش (مالی) رعایت» بصورت اختصاری «تفتیش مالی» درج شده است.

۳- این سند رهنمودهای کلی را ارائه می‌نماید، به دلیل اینکه نحوه اجرای تفتیش عملکرد به میزان قابل ملاحظه‌ای بین کشورهای مختلف متفاوت است تصمیم گرفته شد رهنمودها کمتر قاعده مند بوده و همانگونه که در چنین مواردی مرسوم است بصورت تفصیلی به آن پرداخته نشود.

۴- این مقوله شامل نظارت‌های مستمر که مبتنی بر مفهوم باصطلاح «شاخص‌های عملکرد» هستند نمی‌شود. با این وجود بررسی‌های غیر منظم و عمقی موضوعاتی مانند اینکه آیا نظام‌های سنجش عملکرد در برنامه‌های دولتی موثر و معتبر هستند یا خیر؟ را شامل می‌شود. (بخش ۷-۱ را ببینید)

بخش چهارم استانداردها و رهنمودهای اجرای تفتیش عملکرد را بیان مینماید، و بخش پنجم استانداردها و رهنمودهای ارائه نتایج تفتیش عملکرد را بیان مینماید. پیوستهای سند حاضر حاوی اطلاعات بیشتری در خصوص برنامه ریزی و اجرای تفتیش عملکرد، همچنین اطلاعاتی در خصوص تفتیش عملکرد در رابطه با تکنالوژی معلوماتی، و اجرای تفتیشهای عملکرد با رویکرد زیست محیطی است، علاوه بر آن چارچوبی از رویکردهای نظاممند در تفتیش عملکرد نیز ارائه میشود.

## بخش اول - تفتیش عملکرد چیست؟

### ۱-۱- تفتیش عملکرد و استندرد های تفتیش انتوسای

استندردهای تفتیش انتوسای (استندردهای شماره ۳۸ - ۱ - ۰ - ۱ و ۴۰ - ۰ -)

عنوان می نماید که:

«دامنه کامل تفتیش دولتی شامل تفتیشهای عملکرد و رعایت است»

«تفتیش عملکرد در ارتباط با تفتیشهای مفیدیت، موثریت و اقتصادیت است و

شامل موارد ذیل است:

الف: تفتیش صرفه اقتصاد (اقتصادیت) فعالیت های اجرایی و مطابقت آن با

اصول و روشهای مدیریت صحیح و خط مشیهای مدیریت.

ب: تفتیش مفیدیت استفاده از منابع انسانی، مالی و سایر منابع، شامل بررسی

سیستمهای اطلاعاتی، معیارهای عملکرد و نظامات مراقبتی و پیگیری و همچنین

روشهایی که توسط واحدهای تحت رسیدگی برای رفع اشکالات کشف شده مورد

استفاده قرار میگیرد.

ج: تفتیش موثریت عملکرد در رابطه با دستیابی به اهداف واحد تحت رسیدگی و بررسی تاثیر واقعی فعالیت ها در مقایسه با تاثیر مورد انتظار (از قبل پیش بینی شده) آنها»

تفتیش عملکرد مبتنی بر تصمیمات متخذه و اهداف تعیین شده توسط قوه مقننه بوده و می تواند در کل گسترده بخش دولتی اجرا شود.

**تفتیش عملکرد بررسی مستقل مفیدیت و موثریت اقدامات، برنامه ها یا دستگاههای دولتی است که با در نظر گرفتن صرفه اقتصاد انجام میگیرد و هدف آن راهبری بسوی اصلاح امور است.**

## ۲-۱: ویژگی های خاص تفتیش عملکرد

همانگونه که در استندردهای تفتیش نیز بیان گردیده، تفتیش عملکرد بطور کلی تابع انتظارات و الزامات معین و مشخصی نیست. در حالیکه در تفتیش مالی استندردهای مورد استفاده نسبتاً ثابت هستند، تفتیش عملکرد در انتخاب موضوعات، اهداف تفتیش، روشها و اظهار نظرهای حرفه ای بسیار انعطاف پذیر است.

تفتیش عملکرد یک تفتیش عادی و منظم با اظهار نظرهای رسمی از قبل تعیین شده نبوده و ریشه های آن در تفتیش بخش خصوصی نیست، بلکه یک بررسی مستقل است که ماهیتاً قضاوت و تفسیر پذیر بوده و اساس آن غیر تکراری و گسترده بررسی و اظهار نظر آن وسیع است. از اینرو تفتیش عملکرد باید مجموعه متنوعی از روشهای ارزیابی و تحقیقی برای انتخاب در اختیار داشته و یک مبنای علمی متفاوت از تفتیشهای سنتی را برای خود بکار گیرد. اساساً این نوع تفتیش با تفتیش هائی که بر اساس تکمیل چک لیستهای مختلف انجام میگیرد متفاوت است.

ویژگیهای خاص تفتیش عملکرد به دلیل تنوع و پیچیدگی سوالات مربوط به کار آن است. تفتیش عملکرد باید در وظایف و اختیارات قانونی خود آزادی عمل لازم

برای رسیدگی به کلیه فعالیتهای دولت و روشن ساختن جوانب مختلف آن (شامل مفیدیت، موثریت و اقتصادیت) را داشته باشد (استندهای شماره ۴ - ۰ - ۴ - ۲۱، ۴ - ۰ - ۲۳ تا ۴ - ۰ - ۱۶ و ۲ - ۲ - ۲)

البته نباید این خصیصه تفتیش عملکرد، در مواردی که همکاری بین این دو نوع تفتیش (عملکرد و مالی) مورد نیاز است، استدلالی برای نفی این همکاری تلقی گردد.

تفتیش عملکرد از تفتیش متداول بخش خصوصی ریشه نگرفته است، بلکه اساس شکل گیری آن نیاز به تحلیلهای گسترده، مستقل و غیر تکراری در خصوص مفیدیت، موثریت و اقتصادیت برنامه ها و دستگاههای دولتی می باشد.

### ۳-۱: مبانی اساسی تفتیش عملکرد

پاسخگویی عمومی به معنی آن است که افراد مسئول یک وزارتخانه یا برنامه دولت، مسئولیت اداره کارآمد برنامه یا وزارتخانه ذیربط را بر عهده دارند. پاسخگویی به نوبه خود بر این پیش فرض استوار است که یک بینش عمومی نسبت به فعالیتهای برنامه یا وزارتخانه وجود دارد. از طریق تفتیش عملکرد مالیات دهندگان، سرمایه گذاران، قوه مقننه، مدیران اجرایی، شهروندان عادی، و رسانه ها در خصوص اداره و نتایج فعالیت های مختلف دولت اطلاع حاصل نموده و اعمال نظارت مینمایند.

همچنین تفتیش عملکرد به سوالاتی از قبیل سوالات ذیل پاسخ می دهد:

آیا معادل بهای مبالغ هزینه شده، ارزش بدست آورده ایم؟ یا

آیا امکان هزینه کردن این مبالغ بنحو بهتر یا خردمندانه تر وجود داشته است؟

یکی از معیارهای حکمرانی مطلوب این است که تمام خدمات دولتی (یا کلیه برنامه های دولت) مشمول تفتیش گردند. قانونمداری و اعتماد در کلیه فعالیتهای دولتی بعنوان ارزشهای اساسی محسوب می شود و تفتیش عملکرد با ارائه اطلاعات قابل اتکا در خصوص مفیدیت، موثریت و اقتصادیت برنامه های دولت، به تقویت این ارزشها کمک می نماید. این حقیقت که تفتیش عملکرد مستقل از وزارتخانه های دولتی مجری فعالیتهای تحت رسیدگی انجام میگیرد، امر مذکور را تسهیل می نماید. تفتیش عملکرد نماینده منافع طرف خاصی نبوده و هیچ رابطه ای (از نظر مالی یا سایر روابط) با واحد تحت رسیدگی ندارد. همچنین تفتیش عملکرد از طریق انجام ارزیابی های مستقل می تواند مبنایی برای تصمیم گیریهای جدید در خصوص نحوه ادامه فعالیت ها و انجام سرمایه گذاریهای آتی باشد. اساس این کار (ایجاد انگیزه تغییر از طریق تحلیل و ارزیابی مستقل عملکرد بخش دولتی) بر دو اصل مهم آموزش و اطلاعات قابل اتکا استوار است. در جهان بسرعت متحول و پیچیده امروز، به لحاظ محدودیت منابع و عدم اطمینان بسیار، اجرای تفتیش عملکرد یک ضرورت اجتناب ناپذیر محسوب می شود.

### **تفکرات زیر پایه های تفتیش عملکرد را شکل داده است:**

- اول اینکه ارزیابی مفیدیت، موثریت و اقتصادیت در کلیه فعالیت های دولت حائز اهمیت است، بدین منظور نیاز به وجود نوعی تفتیش است که این موضوعات را بررسی و ارزیابی نموده و به بهتر شدن نحوه انجام هزینه های دولت، نحوه ارائه خدمات عمومی و مدیریت و پاسخگویی عمومی کمک نماید.
- دوم اینکه دسترسی به اطلاعات قابل اتکا و مستقل در خصوص فعالیتهای دولت حائز اهمیت است، لذا نیاز به یک مرجع رسیدگی کننده مستقل می باشد که نماینده منافع عمومی بوده، و بمنظور انعکاس وضعیت موجود و نقد آن بتواند بطور مستقل فکر کرده و اقدام نماید.

▪ آخر اینکه بازبینی و اطلاع از فعالیت های دولت و توانائی بهبود عملکرد دولت و تاثیر گذاری بر آن حائز اهمیت است. لذا نیاز به یک مرجع رسیدگی کننده با صلاحیت وجود دارد که بتواند این نقش را بدرستی ایفا نموده و موجب ارتقاء انگیزه های یادگیری، تحول و بهبود شرایط تصمیم گیری شود.

#### ۴-۱: سوالات اساسی در تفتیش عملکرد

آنچه مسلم است، حداقل از دیدگاه نظری می توان کلیه برنامه ها یا طرحهای دولت (و اغلب فرآیندهای آن) را با استفاده از یک فرمول مورد تحلیل قرارداد، این فرمول بمنظور دستیابی به اهداف تعیین شده، نحوه انتقال از یک وضعیت (وضعیت موجود) به وضعیت دیگر (وضعیت مطلوب) را شرح می دهد. در تفتیش عملکرد اغلب این کار از طریق پاسخ دادن به دو سؤال اساسی زیر انجام می گیرد:

آیا کارها به نحو صحیح انجام گرفته است؟

آیا کارهای صحیح انجام گرفته است؟

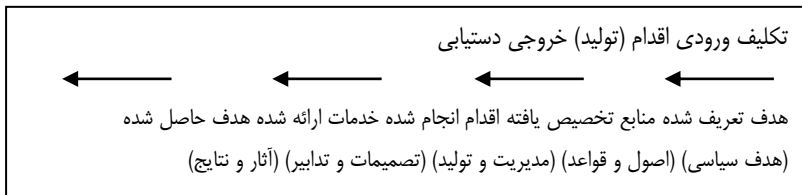
مخاطب سؤال اول تولید کننده است و بطور کلی به معنای آن است که آیا تصمیمات خط مشی به نحو مناسب اجرا شده اند یا خیر؟ این سؤال معمولاً از دیدگاه تفتیش رعایت مطرح می شود، یعنی تفتیش می خواهد بداند آیا قوه مجریه مقررات و ضوابط مربوط را رعایت نموده است یا خیر؟ به منظور گسترش این تحلیل می توان سؤال را از دیدگاه بازتر مطرح نموده و اینگونه سوال نمود که، با فرض اینکه کارهای صحیح انجام گرفته باشد، آیا فعالیت های انجام شده مناسب ترین فعالیت ها بوده اند یا خیر؟ با این وجود، تا این مرحله بررسیهای تفتیش عملکرد صرفاً جوانب مختلف صرفه اقتصاد یا مفیدیت عملیات را در بر می گیرد.

دامنه تحلیل با مطرح ساختن سوال دوم یعنی اینکه آیا کارهای صحیح انجام گرفته است یا خیر؟ به میزانی قابل ملاحظه گسترش می یابد. شیوه دیگر مطرح

ساختن این سوال به این صورت است که آیا خط مشی های اتخاذ شده به نحو مناسب اجرا شده اند یا خیر؟ و یا آیا ابزارهای کافی به کار گرفته شده اند یا خیر؟ این نوع سوال به اثر بخشی فعالیتهای انجام گرفته یا تاثیرات آن بر جامعه اشاره داد. در حقیقت این سوال ممکن است تا آنجا پیش برود که آیا منافع یک طرح دولتی (یا تدابیر اتخاذ شده جهت دستیابی به یک هدف خاص) نسبت به ریسک بحث برانگیز بودن تدابیر مذکور رجحان دارد یا خیر؟ بعنوان مثال ممکن است تفتیش عملکرد تدابیر اتخاذ شده را غیر موثر یا مغایر با اهداف اولیه تشخیص دهد. با وجود این، مفتشین عملکرد در هنگام پرسیدن این سوال از خود که، آیا تکالیف واگذار شده قابل اجرا و عملی بوده است یا نه؟ باید در عین حال مراقبت نمایند که با عبور از مرزهای حیطه سیاسی، از چارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود فراتر نروند.

مدل به اصطلاح ورودی - خروجی یکی از ابزارهای روشن ساختن چنین تعاملاتی است.

مدل مذکور جریانات ذیل را فرض می نماید:



**خروجی ها (برونداها)، نتایج ورودی ها (درونداها) و اقدامات انجام شده برای دستیابی به اهداف تعیین شده هستند. از لحاظ نظری بایستی برای تفتیش عملکرد امکان بررسی دقیق کلیه اجزاء و روابط موجود در مدل - خروجی (باستثناء هدف یا تکلیف) وجود داشته باشد.**



**دوسوال اساسی فوق و گسترده وسیع رویکردهائی که می تواند در پاسخ دادن به آنها کمک نماید نیز، با این مدل ارتباط پیدا می کند.**

### ۵-۱- مفاهیم تفتیش موثریت، مفیدیت و اقتصادیت

همانگونه که قبلاً نیز بیان گردید تفتیش عملکرد اصولاً در ارتباط با بررسی اقتصادیت، مفیدیت، و موثریت است.<sup>۱</sup> براساس استندردهای تفتیش (استندرد شماره ۴۰ - ۰ - ۱) هدف مفتش عملکرد می تواند بررسی یک یا چند ویژگی از ویژگیهای سه گانه مذکور باشد.

### اقتصادیت - پائین نگاه داشتن هزینه ها

براساس استندردهای تفتیش «اقتصادیت» به معنای به حداقل رساندن هزینه منابع مورد استفاده در یک فعالیت، با در نظر گرفتن کیفیت مناسب است.

تفتیش اقتصادیت پاسخ سوالاتی از قبیل پرسشهای ذیل را ارائه می نماید:

آیا روشهای انتخاب شده یا تجهیزات تامین شده (داده ها) متضمن اقتصادی ترین استفاده از وجوهات عمومی بوده است؟

آیا منابع فیزیکی یا مالی، وانسانی بصورت اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته اند؟

آیا فعالیتهای مورد رسیدگی مطابق با اصول صحیح اداری و خط مشی های

مناسب مدیریتی انجام گرفته است؟

باوجود اینکه مفهوم اقتصادیت بخوبی تشریح شده است، اجرای تفتیش

اقتصادیت به هیچ وجه کار ساده ای نیست. اغلب یکی از وظایف پرچالش برای

۱- استندردهای مربوط به «ملاحظات زیست محیطی» و «الزامات برابری و عدالت» نیز در تفتیش

عملکرد مدنظر قرار می گیرد.

تفتیش، ارزیابی این نکات است که، آیا داده های انتخاب شده متضمن اقتصادی ترین استفاده از وجوهات عمومی بوده یا خیر؟، آیا منابع موجود بصورت اقتصادی بمصرف رسیده اند یا خیر؟ و آیا کیفیت و کمیت داده ها درست بوده و هماهنگی مناسب را داراست یا خیر؟

در عمل ارائه توصیه هائی برای کاهش هزینه ها بدون تحت تاثیر قرار گرفتن کمیت و کیفیت خدمات مورد ارائه، از این هم دشوارتر است.

### مفیدیت – حداکثر استفاده از منابع موجود

مسائل مفیدیت و اقتصادیت با یکدیگر در ارتباط هستند. در مورد مفیدیت هم مسئله اصلی به منابع به کار گرفته شده مربوط می شود و سوال اصلی این است که آیا این منابع به نحو رضایت بخش یا درست مورد استفاده قرار گرفته اند یا خیر؟ آیا طی دوره زمانی مشابه و با صرف منابع کمتر، همان نتایج یا نتایج مشابهی با همان کیفیت قابل دستیابی بوده است یا خیر؟

آیا از داده ها و فعالیتها بیشترین بازده را (برحسب کیفیت و مقدار) داشته ایم؟ این سوالات اشاره به رابطه بین کیفیت و مقدار کالاها و خدمات تولید شده و فعالیت ها و هزینه منابع مورد استفاده برای تولید آنها دارد.

واضح است که معمولاً هرگونه اظهار نظری در خصوص مفیدیت، نسبی بوده و تنها در برخی از موارد است که عدم مفیدیت بلافاصله مشخص می شود. یافته‌های مربوط به مفیدیت از طریق مقایسه آن با فعالیت های مشابه و یا با دوره های قبل و بعد یا مقایسه با استانداردهای کاملاً مشخص، ارزیابی می شود. گاهی اوقات از استانداردهایی از قبیل «بهترین روش اجرا» نیز استفاده میشود. همچنین در برخی موارد که پیچیدگی موضوعات امکان تدوین استاندارد برای آن را منتفی می سازد ارزیابی مفیدیت ممکن است بدون استاندارد مشخص و مرتبطی صورت گیرد. در

چنین مواردی بایستی ارزیابی بر مبنای بهترین استدلالها و اطلاعات موجود و مطابق با تحلیل های انجام گرفته در تفتیش صورت گیرد.

تفتیش مفیدیت شامل بررسی جنبه هایی از قبیل موارد ذیل می گردد:

آیا منابع انسانی، مالی و سایر منابع به نحو کار آمد مورد استفاده قرار گرفته اند؟  
 آیا فعالیت ها، برنامه ها و دستگاههای دولتی به نحو کارآمد مدیریت، تنظیم سازماندهی، اجرا و جستجو شده است؟

آیا فعالیتهایی دستگاه تحت رسیدگی مطابق با الزامات قانونی و اهداف تعیین شده بوده است؟

آیا خدمات دولتی، مشتری مدار و واجد کیفیت مناسب بوده، و بموقع ارائه شده است؟

مفهوم موثریت - هزینه به توانایی بالفعل یا بالقوه دستگاه فعالیت، برنامه یا عملیات مورد رسیدگی، در دستیابی به نتایج معین با هزینه متناسب و قابل قبول مربوط می شود. در تحلیل های موثریت - هزینه، رابطه بین هزینه اجرای پروژه و نتایج آن مورد بررسی قرار می گیرد که برحسب هزینه به ازاء هر واحد نتایج حاصله بیان می شود. شاخص موثریت - هزینه تنها یکی از عناصر بررسی کلی مفیدیت است. این شاخص بعنوان مثال می توان شامل تحلیل مدت زمان دستیابی به نتایج باشد. با این حال مسائل موثریت و زمانبندی درست همواره لازم و ملزوم یکدیگر نیستند.

در برخی موارد عملاً تمایز مفاهیم مفیدیت و اقتصادیت از یکدیگر دشوار است. بعنوان مثال ممکن است هر دوی آنها مستقیماً یا بصورت غیر مستقیم موارد ذیل را در دستگاه تحت رسیدگی مورد بررسی قرار دهد:

آیا واحد تحت رسیدگی از روشهای صحیح تدارکات پیروی نموده است؟

آیا واحد تحت رسیدگی، نوع مناسب منابع را با کیفیت مناسب، به میزان مناسب و با هزینه مناسب کسب نموده است؟

آیا واحد تحت رسیدگی منابع خود را به نحو مناسب مراقبت و نگهداری نموده است؟

آیا واحد تحت رسیدگی برای تولید یا تحویل کالا و خدمات (به میزان مناسب، بصورت بموقع و با کیفیت مناسب)، منابع (شامل منابع انسانی، تجهیزات وامکانات) را بمیزان درست استفاده نموده است؟

آیا واحد تحت رسیدگی الزامات قانونی و مقرراتی را که بر کسب، حفظ و مصرف منابع حاکم یا تاثیر گذار است، رعایت نموده است؟ و

آیا واحد تحت رسیدگی نسبت به استقرار یک سیستم کنترل مدیریت اقدام نموده است؟

در عمل تفتیش های اقتصادی بیشتر بر سه نکته اول تاکید دارد. در وهله اول مفهوم مفیدیت محدود به این سوال است که آیا منابع بنحو درست و رضایت بخش مصرف شده اند یا خیر؟ در وهله بعد مفیدیت به دو طریق ممکن دیگر مشخص می شود، آیا دستیابی به همان بازده (خروجی) با منابع کمتر امکانپذیر بوده است یا خیر؟ یا به عبارت دیگر آیا با همان منابع امکان دستیابی به نتایج بهتر (برحسب کمیت و کیفیت خروجی ها) وجود داشته است یا خیر؟

در تفتیش مالی نیز (بعنوان مثال در تفتیش شیوه های تدارکات) با این موضوعات سروکار داریم. با این وجود در تفتیش مالی دامنه رسیدگی خیلی محدودتر است و برخلاف آنچه در تفتیش عملکرد وجود دارد، در تفتیش مالی اهداف عمدتاً در ارتباط با پاسخگویی مالی است.

### موثریت - دستیابی به اهداف و مقاصد تعیین شده

اصولاً موثریت به معنای دستیابی به اهداف می باشد<sup>۱</sup> و به رابطه بین اهداف تعیین شده، با خروجی ها و آثار حاصله مربوط می شود. آیا اهداف مورد نظر با استفاده از روشهای اتخاذ شده حاصل گردیده یا خیر و خروجی ها تامین شده و آثار آن قابل مشاهده است؟ آیا آثار مشاهده شده واقعاً در نتیجه خط مشی بوده یا اینکه سایر شرایط موجب بروز این آثار شده است؟

مفهوم موثریت عملاً از دو جزء تشکیل یافته است: این سوال که آیا اهداف خط مشی حاصل گردیده یا خیر، و این سوال که آیا وقایع اتفاق افتاده را میتوان در نتیجه خط مشی دنبال شده دانست یا خیر؟

برای اینکه بتوان در خصوص میزان دستیابی به اهداف قضاوت نمود، لازم است اهداف مذکور به نحوی تنظیم شده باشند که امکان ارزیابی هایی از این دست را فراهم سازد. این امر با اهداف مبهم و انتزاعی براحتی امکان پذیر نیست. برای قضاوت در خصوص اینکه نتایج حاصله تا چه میزان در نتیجه خط مشی اتخاذ شده بوده است، لازم است مقایسه هائی انجام گیرد. در بهترین حالت این مقایسه شامل سنجش های قبل و بعد از اجرای خط مشی و سنجش یک گروه کنترل که خط مشی در خصوص آن اعمال نشده است می گردد.

معمولاً در عمل انجام چنین مقایسه هایی به دلیل فقدان مواد تطبیقی دشوار است، لذا در چنین مواردی از گزینه جایگزین، یعنی ارزیابی منطقی بودن فرضیات بنیادین خط مشی (نظریه خط مشی) استفاده می شود.

۱- تاکید اصلی بر میزان دستیابی یک واحد، برنامه یا فعالیت دولتی به اهداف و آرمانهای آن است.

اغلب باید اهداف تفتیش که کمتر بلند پروازانه هستند انتخاب شوند، مانند ارزیابی اینکه: دستیابی به اهداف چه میزان بوده است، پوشش گروههای هدف تا چه میزان انجام گرفته است، یا عملکرد در چه سطحی بوده است؟

تفتیش برای ارزیابی یا سنجش موثریت می تواند نتایج (یا «وضعیت» یا «تاثیرات» کارهای انجام گرفته را با اهداف تعیین شده در خط مشی مورد مقایسه قرار دهد. اغلب این رویکرد بعنوان «تحلیل دستیابی به اهداف» تعریف می شود.

به هر حال در تفتیش موثریت نیز مفتش باید مشخص نماید که ابزارهای استفاده شده عملاً تا چه میزان در دستیابی به اهداف خط مشی سهیم بوده است. چنین اقدامی، مستلزم شواهدی است که اثبات نماید نتایج مشاهده شده واقعاً در نتیجه اقدامات مورد رسیدگی حاصل گردیده است، تا اینکه در نتیجه عوامل دیگری بوده باشد. بعنوان مثال در صورتیکه هدف خط مشی کاهش بیکاری است، آیا کاهش در تعداد بیکاران در نتیجه اقدامات دستگاه مورد رسیدگی بوده یا اینکه در نتیجه بهبود کلی وضعیت اقتصادی اتفاق افتاده، که دستگاه مورد رسیدگی در آن هیچ نقشی نداشته است، در چنین مواردی برنامه تفتیش باید شامل بررسی نسبت ها (سهم هریک از این عوامل) بوده و نحوه حذف متغیرهای خارجی دخیل در نتایج را مشخص نماید.

### اثرات جانبی

یکی از جوانب خاص تفتیش عملکرد اثرات جانبی ناخواسته خط مشی است. از آنجائیکه در اهداف خط مشی حدود اثرات جانبی مشخص نمی شود، این اثرات میتواند بسیار متنوع و گسترده بوده و بررسی آن را با دشواری مواجه سازد. یکی از روشهای محدود ساختن دامنه رسیدگی، تمرکز رسیدگیها به اثرات جانبی است که در موقعیتهای دیگر معمولاً برای اجتناب از آنها تلاش می شود. (به عنوان مثال تاثیرات

نامطلوب زیست محیطی ناشی از اجرای خط مشی اقتصادی) به هر حال این به معنای نامطلوب بودن تمامی اثرات جانبی نیست.

تفتیش عملکرد در بررسی موثریت، بعنوان مثال موارد ذیل را انجام می دهد:

- ارزیابی اینکه برنامه های دولت متناقض نبوده، به نحو موثر تهیه و طراحی شده و واضح و شفاف هستند.
- ارزیابی اینکه آیا اهداف و ابزارهای (قانونی، مالی و غیره) تامین شده در برنامه دولت (برنامه جدید یا مستمر)، مناسب، صحیح، یکنواخت و مرتبط بوده است یا خیر.
- ارزیابی موثریت ساختار سازمانی، فرایند تصمیم گیری و نظام مدیریت در اجرای برنامه.
- ارزیابی اینکه آیا برنامه مورد رسیدگی مکمل سایر برنامه های ذیربط است، تکرار آنهاست، با آنها هم پوشانی دارد یا آنها را خنثی می سازد؟
- ارزیابی اینکه آیا کیفیت خدمات عمومی ارائه شده در حد انتظارات مردم و اهداف مدنظر بوده است یا خیر؟
- ارزیابی کفایت سیستم های سنجش، جستجو و گزارشگری موثریت برنامه.
- ارزیابی موثریت سرمایه گذاریها و برنامه های دولت و یا هریک از اجزاء آن، یعنی اطمینان از اینکه اهداف اولیه و نهائی حاصل گردیده است.
- ارزیابی اینکه آیا آثار اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی مستقیم یا غیر مستقیم مشاهده شده یک خط مشی، در نتیجه اتخاذ آن خط مشی ایجاد گردیده یا وقوع آنها به دلایل دیگری بوده است؟
- شناسایی عواملی که مانع از عملکرد رضایت بخش یا دستیابی به اهداف شده است.

- تحلیل دلایل یافته ها و مشکلات مشاهده شده در رابطه با شناسایی روشهای اثربخش تر نمودن فعالیتها و برنامه های دولت.
  - تعیین سودمندی نسبی رویکرد های دیگر (گزینه های جایگزین) در رابطه با عملکرد بهتر برنامه یا رفع عواملی که مانع موثریت آن می شود.
- با وجود اینکه هر تفتیش خاص ضرورتاً نباید به دنبال رسیدن به نتیجه گیری در خصوص هر سه این ویژگیها (یعنی موثریت، مفیدیت و اقتصادیت) باشد، لکن بررسی ویژگیهای مفیدیت یا اقتصادیت فعالیتها به تنهایی و بدون در نظر گرفتن موثریت آنها (ولو بصورت مختصر)، منافع محدودی در پی خواهد داشت. بالعکس در یک تفتیش موثریت، ممکن است مفتش تمایل داشته باشد جنبه های مفیدیت و اقتصادیت را نیز مورد بررسی قرار دهد. ممکن است نتایج حاصل از فعالیت دستگاه (یا برنامه یا عملیات) مورد رسیدگی، آثار مورد نظر را به دنبال داشته باشد اما آیا منابع به کار گرفته شده بصورت اقتصادی و با مفیدیت بالا استفاده شده است یا خیر؟
- برای رسیدگی به موثریت معمولاً ارزیابی نتایج یا آثار یک فعالیت ضرورت دارد از اینرو با وجود اینکه اتخاذ رویکردهای نظام مند میتواند واقع شود (بعنوان مثال ارزیابی نحوه سنجش و جستجوی نتایج کار توسط دستگاه مورد رسیدگی)، معمولاً علاوه بر آن مفتش نیاز به تامین شواهد مستدل و کافی در خصوص نتایج و آثار فعالیت یا برنامه خواهد داشت. بطور کلی جهت ارزیابی آثار یک فعالیت دولتی یا اصلاحات بعمل آمده، همواره ضرورت دارد که مفتش علاوه بر کسب اطلاعات از دستگاههای تحت رسیدگی و فعالیتها و تعاملات آنها با یکدیگر، از افراد ذینفع نیز اطلاعاتی اخذ نماید. البته در مواردی که تصور می شود اقدامات سایر ذینفعان بر نتایج تاثیر داشته است باید این موضوع مورد توجه ویژه ای قرار گیرد.<sup>۱</sup>

۱- در چنین مواردی بایستی دامنه را محدودتر نمود لکن تحلیلها نباید خیلی محدود شود.



یکی از جوانب خاص تفتیش موثریت بررسی تاثیرات ناخواسته است، خصوصاً اگر این تاثیرات منفی باشد. در این رابطه مشکل تعیین حدود وجود دارد زیرا این تاثیرات ممکن است در مناطقی اتفاق افتاده باشد که خارج از صلاحیت و اختیارات رسیدگی موسسه عالی تفتیش باشد. یکی از روشهای محدود ساختن دامنه رسیدگی انتخاب تاثیرات ناخواسته ای است که در سایر برنامه ها با آنها مبارزه می شود بعنوان مثال آثار جانبی زیست محیطی یک برنامه با هدف اقتصادی.

در صورت درست بودن سایر موارد، اقتصادیت پائین نگاه داشتن هزینه ها، مفیدیت کسب بهترین بازده از منابع موجود، و موثریت دستیابی به مقاصد و اهداف تعیین شده را بررسی مینماید.

#### ۶-۱- تاثیر مدیریت بخش عمومی بر تفتیش عملکرد

تاثیر گذاری نحوه مدیریت عمومی بر اولویت های تفتیش عملکرد امری اجتناب ناپذیر است. در کشورهایی که مدیریت عمومی عمدتاً با ابزارها و روشها مرتبط بوده و کمتر به مقوله نتایج وارد شده است، تفتیش ها نیز به بررسی نحوه رعایت و اعمال قوانین و مقررات لازم الاجرا معطوف شده است، و از این موضوع که آیا قوانین و مقررات به اهداف مورد نظر رسیده است یا خیر؟ غفلت شده است. در کشورهایی که مدیریت از طریق اهداف و نتایج ارزیابی می شود، تاکید و گرایش تفتیشها نیز متفاوت است.

عموماً مدیریت بخش عمومی ترکیبی از این دو فلسفه می باشد.

همانگونه که قبلاً ذکر گردید مدیریت از طریق اهداف و نتایج موجب جلب توجهات به تفتیش مفیدیت و موثریت می گردد. در نتیجه مفتش ضرورتاً با یک

مدیریت دولتی سنتی که صرفاً تابع مقررات است، مواجه نخواهد شد بلکه با مدیریتی سروکار خواهد داشت که اختیارات آن به نحو قابل ملاحظه ای در ارتباط با نحوه اجرای مقاصد قانونگذار، و اینکه چه روشهایی باید برای دستیابی به آن مقاصد به کار گرفته شود، گسترش یافته است.

نوعاً سوالاتی مانند سوالات ذیل مورد توجه مفتش عملکرد قرار خواهد گرفت:

آیا اهداف عملکرد دارای ساختار مشخصی بوده و اولویت ها و ابزارهای مناسبی برای استفاده از وجوهات عمومی انتخاب شده است؟

آیا مسولیت به نحو واضح و شفاف بین سطوح مختلف اختیارات، (بادر نظر داشتن اصل تابعیت از سلسله مراتب) توزیع شده است؟

آیا شناخت کلی نسبت به ماهیت هزینه ها وجود دارد، و محوریت تولید خدمات تاکید بر نیازهای شهروندان می باشد؟

آیا کنترل های مدیریت و الزامات گزارشگری به اندازه کافی مورد تاکید قرار گرفته است؟

وزارتخانه ها و دستگاههای تابعه آنها مسئولیت حصول اطمینان از برقراری رویه های مناسب کنترل داخلی را بر عهده دارند. در این زمینه یکی از وظایف خاص مفتش عملکرد، بررسی این مسئله است که آیا مسئولیت مذکور به نحو شایسته مورد توجه قرار گرفته یا خیر؟ قضاوت در خصوص اینکه آیا دستگاه مورد رسیدگی در عملیات روزمره خود، تا چه میزان این امر را رعایت نموده است، بعهده مفتش مالی است.<sup>۱</sup>

---

۱- در سالهای اخیر، تجارب تفتیش خط مشی مدیریت دولتی و اصلاحات اداری، مکرراً توسط موسسات عالی تفتیش مورد بحث قرار گرفته است.

علاوه بر این امروزه یکی از اهداف بیشتر دولتها بهبود کیفیت خدمات عمومی است، بویژه اینکه توقعات مردم در رابطه با کیفیت (اغلب با ملاک قراردادان کیفیت خدماتی که از بخش خصوصی دریافت مینمایند) روبه تزاید است. برای ارتقاء اصلاحاتی از این دست، بسیاری از دولتها بمنظور ارائه خدمات بهتر، برنامه های مدرنیزه کردن خدمات را شروع نموده اند، بعنوان مثال دسترسی آسان تر و راحت تر به خدمات، ارائه گزینه های بیشتر به شهروندان، و ارائه سریعتر خدمات.

کیفیت خدمات دولتی یکی از موضوعاتی است که اهمیت آن بصورت فزاینده در حال افزایش است و اعضای پارلمان و دولتهای سراسر جهان، از موسسات عالی تفتیش توقع دارند که در گزارش های تفتیش عملکرد خود این موضوع را مورد توجه قرار دهند.

**در کشورهایی که مدیریت از طریق اهداف و نتایج اجر شده است، تمایل به تاکید بیش از پیش بر عملکرد وجود دارد. شکل مدیریت دولتی مورد استفاده در جلب توجهات به تفتیش عملکرد تاثیر گذار است.**

## ۷-۱- ارتباط تفتیش عملکرد با سنجش عملکرد و ارزیابی برنامه

قوای مجریه و مقننه هر دو برای تصمیم گیری در خصوص برنامه های تحت مسئولیت خود نیاز به اطلاعات تحلیلی دارند. اطلاعاتی که به آنها بگوید یک برنامه یا فعالیت دولتی به چه نحو اجرا می شود و اگر قوی یا ضعیف اجرا می شود دلایل آن چیست؟ سالهای متمادی است که انواع رویکردهای تحلیلی برای ارزیابی عملیات و نتایج سازمانها، برنامه ها، خط مشی ها و فعالیت های دولت مورد استفاده قرار میگیرد. با توجه به اینکه این تفتیشهای عملکرد و بررسیهای تحلیلی، با هدف قضاوت در خصوص نحوه کار برنامه های دولتی خاصی طراحی می شوند، از اینرو کاملاً با یکدیگر متفاوت هستند. یکی از موضوعات حائز اهمیت در این زمینه، رابطه بین سنجش عملکرد، ارزیابی برنامه و تفتیش عملکرد است.

## سنجش عملکرد

سنجش عملکرد معمولاً به معنای فرایند مستمر جستجو و گزارشگری در خصوص تکمیل یک برنامه، خصوصاً پیشرفت در جهت اهداف از قبل تعیین شده است. سنجش عملکرد ممکن است در خصوص نوع یا سطح فعالیت های اجرا شده در برنامه (فرایند)، محصولات مستقیم و خدمات ارائه شده توسط برنامه (خروجی)، و یا حاصل این خروجی ها (نتایج) اجرا شود. تاکید سنجش عملکرد بر دستیابی برنامه به اهداف یا الزامات خاص آن است که بر اساس استانداردهای قابل اندازه گیری عملکرد بیان می شود. سنجش عملکرد، به لحاظ ماهیت مستمر خود می تواند بعنوان یک سیستم اعلان خطر و پیشگیری برای مدیریت و وسیله ای برای بهبود پاسخگویی به عامه مردم عمل نماید.

فرایند مستمر حصول اطمینان از دستیابی یک دستگاه یا برنامه دولتی به اهداف تعیین شده، از موضوعات مدیریت و تفتیش داخلی محسوب می شود و از وظایف مفتشین بیرونی (مستقل) نیست. تائید صحت حسابها نیز از مسؤلیتهای مفتشین مالی است نه مفتشین عملکرد. با این حال در حوزه سنجش عملکرد (بررسی کیفیت اطلاعات مربوط به عملکرد قوه مجریه که برای قوه مقننه تهیه می شود) ممکن است هم مفتشین مالی و هم مفتشین عملکرد، بصورت جداگانه و یا در قالب تفتیشهای مشترک وارد شوند.<sup>۱</sup> بعضاً شاخصای عملکرد را می توان در برنامه ریزی تفتیش عملکرد بعنوان شاخص یا مرجع مورد استفاده قرار داد.

---

۱- بررسی غیر منظم و عمقی سیستمهای سنجش عملکرد نوعاً یکی از وظایف مفتشین عملکرد در تمامی موسسات عالی تفتیش است. با این وجود گزارشات عملکرد مستمر یا منظم از موسسات مختلف دولتی میتواند بعنوان یکی از وظایف مفتشین مالی نیز محسوب گردد (برخی مواقع این وظیفه با همکاری مفتشین عملکرد انجام می گیرد، بعنوان مثال در مواردی که مفتشین مالی برای اجرای این نوع تفتیشها آموزش لازم را ندیده باشند).

موضوعی که برای تفتیش عملکرد اهمیت دارد این است که آیا سیستم های سنجش عملکرد در طرحها و برنامه های دولتی بصورت موثر و کارآمد اجرا می شود. بعنوان مثال این سوالات می تواند مطرح شود که آیا شاخص های عملکرد، موارد درست را اندازه گیری کرده یا خیر؟ و آیا سیستم سنجش عملکرد موجود، توانایی تولید نتایج معتبر را دارد یا خیر؟

### تفتیش عملکرد و ارزیابی برنامه

ارزیابی برنامه، بررسی نظام مند موردی است که بمنظور ارزیابی نحوه کار یک برنامه اجرا می شوند. نوعاً ارزیابی برنامه نسبت به یک جستجو مستمر، گسترده وسیعتری از اطلاعات در خصوص عملکرد برنامه و زمینه های آن را مورد رسیدگی قرار می دهد. از اینرو ارزیابی برنامه این امکان را فراهم می سازد که نحوه کار برنامه و اقدامات اصلاحی بمنظور بهبود نتایج آن مورد ارزیابی کلی قرار گیرد. ارزیابی برنامه نوعی بررسی است، که می تواند تحت عنوان کلی تفتیش عملکرد، توسط موسسه عالی تفتیش اجرا شود. در سالهای اخیر مباحث مربوط به ارزیابی برنامه، بصورت گسترده ای توسط موسسات عالی تفتیش مطرح شده و اینکه آیا ارزیابی برنامه می تواند بعنوان یکی از وظایف مهم موسسه عالی تفتیش تلقی شود نیز محل بحث بوده است. گروه ویژه ای نیز (کار گروه ارزیابی برنامه) بمنظور ارتقاء اصول و رهنمودهای ارزیابی برنامه توسط انتوسای تشکیل شده است. توافق جمعی وجود دارد که ارزیابی برنامه از لحاظ اینکه رابطه بین اهداف، منابع و نتایج برنامه یا خط مشی را مورد ارزیابی قرار می دهد، دارای اهداف مشابهی با تفتیش عملکرد است و برای موسسات عالی تفتیش که اختیار و صلاحیت اجرای چنین بررسیهایی را دارند از وظایف مهم آنان تلقی میشود.

ارزیابی برنامه بعنوان مجموعه ای از اقدامات و روشهای تعریف شده است که با استفاده از رویکردهای علمی کمابیش پیچیده، ارزیابی جامعی را از یک موضوع انجام می دهد. گرچه تفتیش عملکرد از رویکردها و روش شناختی های مشابه با ارزیابی برنامه استفاده می نماید، لکن بر اساس نظر کار گروه ارزیابی برنامه انتوسای، ارزیابی برنامه ضرورتاً در رابطه با موثریت خط مشی موجود یا شقوق جایگزین آن وارد نمیشود.

ارزیابی برنامه علاوه بر بررسی آثار نتایج حاصله، می تواند شامل موضوعاتی از قبیل اینکه آیا اهداف مطابق با خط مشی بوده است یا خیر نیز باشد. به هر حال این قضیه موضوع بحث بین موسسات عالی تفتیش بوده است. برخی از موسسات عالی تفتیش اجازه ارزیابی موثریت خط مشی های دستگامها و دولت را داشته و ارزیابی برنامه را در اختیارات قانونی تفتیش عملکرد خود درج نموده اند و برخی دیگر موظف به اجرای چنین تفتیشهایی نیستند.

براساس نظر کار گروه ارزیابی برنامه انتوسای، تفتیش و ارزیابی را می توان به هفت مقوله زیر تقسیم بندی نمود:<sup>۱</sup>

- ۱- تفتیش رعایت: آیا مقررات رعایت شده اند؟
- ۲- تفتیش اقتصادیت: آیا روشهای انتخاب شده معرف اقتصادی ترین استفاده از وجوهات عمومی برای عملکرد مورد نظر است؟
- ۳- تفتیش مفیدیت: آیا نتایج به دست آمده با منابع مصروفه متناسب است؟
- ۴- تفتیش موثریت: آیا نتایج حاصله با خط مشی مطابقت دارد؟
- ۵- ارزیابی مطابقت خط مشی: آیا روشهای مورد استفاده خط مشی، با اهداف تعیین شده مطابقت داشته است؟

---

۱- کارگروه ارزیابی برنامه انتوسای (۱۹۹۵)- خلاصه پیش نویس گزارش.

۶- ارزیابی آثار خط مشی: آثار اقتصادی واجتماعی خط مشی چه بوده است؟

۷- ارزیابی موثریت خط مشی و تحلیل رابطه علیت: آیا نتایج مشاهده شده در نتیجه خط مشی واقع شده، یا وقوع آنها علل دیگری داشته است؟

به هر حال در عمل طبقه بندیها متفاوت است. یکی از موسسات عالی تفتیش که دارای تجارب طولانی در ارزیابی برنامه می باشد اداره حسابداری عمومی ایالات متحده است. اداره مذکور چهار نوع متداول ارزیابی برنامه را در تفتیش عملکرد تعریف نموده است:

### ۱- ارزیابی فرآیند

میزان مطابقت عملیات برنامه با عملیات مورد انتظار را ارزیابی می نماید این ارزیابی نوعاً در ارتباط با مطابقت فعالیت های برنامه با الزامات قوانین و مقررات لازم الاجراء طراحی برنامه، و استندردهای حرفه ای یا انتظارات مشتریان می باشد. ارزیابی اینکه آیا کیفیت عملیات (بعنوان مثال شیوه درخواست، زمان پردازش، ارائه خدمات و سایر فعالیتهای مشتری مدار) مطابق انتظارات مردم می باشد یا خیر اهمیت روزافزونی یافته است.

### ۲- ارزیابی محصول (خروجی)

میزان دستیابی برنامه به اهداف محصول مدار و مشتری مدار را ارزیابی مینماید. تاکید این نوع ارزیابی بر خروجیها و نتایج (منجمله تاثیرات جانبی و تاثیرات ناخواسته) به منظور قضاوت در خصوص موثریت برنامه می باشد، لکن برای موضوعات کیفیت و دیدگاههای مشتریان نیز اهمیت قائل است. در ارزیابی محصول ممکن است به منظور درک کامل برنامه و نحوه تولید محصول، فرایندهای برنامه نیز مورد ارزیابی قرار گیرد.

### ۳- ارزیابی آثار

از طریق مقایسه نتایج برنامه، با برآوردی از آن چه که ممکن بود در فقدان برنامه اتفاق افتد، خالص اثرات برنامه را ارزیابی می نماید. این شکل از ارزیابی معمولاً وقتی استفاده می شود که عوامل خارجی موثر بر نتایج برنامه شناسائی شده باشند تا بتوان سهم برنامه در دستیابی به اهداف را مشخص نمود.

### ۴- ارزیابی های هزینه - منفعت و هزینه - موثریت

ارزیابی هایی است که خروجی یا نتایج برنامه را با هزینه تولید آنها (منابع مصرف شده) مقایسه می کند. این نوع ارزیابی ها وقتی در خصوص برنامه های موجود اجرا شود بعنوان شکلی از ارزیابی برنامه تلقی می شود. تحلیل هزینه - موثریت، هزینه حصول به یکی از اهداف کلی یا جزئی را ارزیابی نموده و می تواند برای تعیین گزینه ای که برای دستیابی به هدف کمترین هزینه را دارد مورد استفاده قرار گیرد. هدف تحلیل هزینه - منفعت شناسایی کلیه هزینه ها و منافع ذیربط است.<sup>۱</sup>

*هم مفتشین مالی و هم مفتشین عملکرد، در حوزه سنجش عملکرد وارد می شوند. در برخی از کشورها تفتیش عملکرد ممکن است حاوی انواع مختلف بررسیها و حتی چندین نوع ارزیابی برنامه باشد. از این دیدگاه ارزیابی برنامه می تواند بعنوان یکی از ابزارهای احتمالی که تفتیش عملکرد بکار میگیرد، محسوب گردد. ارزیابی برنامه، نوعی بررسی است که میتواند توسط موسسات عالی تفتیش تحت سرفصل کلی تفتیش عملکرد اجرا*

---

۱- برخی از موسسات عالی تفتیش «ارزیابی خط مشی» (موثریت خط مشیهای تعیین شده) را در بخشی از اختیارات قانونی خود لحاظ نموده اند و تعداد اندکی از موسسات عالی تفتیش نیز آنچه را که بعنوان «ارزیابی سیستم» تعریف شده (ارزیابی مناسب بودن سیستمهای انتخاب شده) اجرا مینمایند.



شود. اهمیت و توجه به این نوع فعالیت بصورت فزاینده ای در حال افزایش است.

## ۸-۱: تمایز بین رویکردها و اهداف تحلیلی

همانطور که در بالا ذکر گردید، جهت دهی و اهداف و وظایف قانونی تفتیش عملکرد، ممکن است در کشورهای مختلف متفاوت باشد. تعدادی از موسسات عالی تفتیش ملزم به اجرای تفتیشهای عملکرد نبوده، یا ممکن است خود را از نظر ظرفیت و تجارب لازم برای اجرای این تفتیشها محدود بدانند. برخی دیگر از موسسات عالی تفتیش ممکن است تجارب طولانی در اجرای تفتیشهای عملکرد و همچنین روشهای پیشرفته ارزیابی برنامه داشته باشند. یکی از خصیصه های تفتیش، رویکرد معیار محور آن است، که طی آن مغایرتهای بین «معیارها و واقعیات» (یافته های واقعی) بصورت مشخص بیان شده و ارزیابی ها و توصیه مبتنی بر معیارها تهیه می شود.

بهر حال تفتیش عملکرد، علاوه بر معیاری بودن معمولاً توصیفی نیز هست و ممکن است شامل عناصر تحلیلی نیز باشد (بعنوان مثال ممکن است تفتیش عملکرد دلایل تفاوت شرایط موجود با معیارها را مشخص سازد).

## رویکرد های مبتنی بر مسئله، و مبتنی بر نتیجه

تفتیش عملکرد اهداف و روشهای مختلفی دارد. دو رویکرد وجود دارد که اگر چه هر دو بر مبنای استانداردهای ملی تفتیش عملکرد انجام می گیرد، اما بصورت قابل ملاحظه ای متفاوت هستند. این رویکردها، رویکردهای مبتنی بر مسئله، و مبتنی بر نتیجه هستند.

رویکرد مبتنی بر نتیجه عمدتاً در ارتباط با سوالاتی مانند: عملکرد چه بوده است، یا چه نتایجی حاصل شده است، و آیا الزامات و اهداف محقق شده اند یا خیر؟ می باشد.

در این رویکرد مفتش، عملکرد را بررسی نموده (با در نظر گرفتن جوانب مفیدیت، موثریت و اقتصادیت) و مشاهدات خود را با هنجاری مفروض (اهداف، آرمانها، مقررات، وغیره) یا با معیارهای تفتیش (که قبل از شروع رسیدگی کمابیش بصورت دقیق تشریح شده است) مقایسه می نماید. چنانچه تعیین معیارها دشوار باشد، لازم است مفتش برای تعیین معیارهای معتبر، بی طرفانه، مرتبط، منطقی و قابل دستیابی، با کارشناسان رشته ذیربط مشاوره نماید. معیارهای تفتیش انجام ارزیابی در خصوص یافته ها را امکان پذیر می سازد. در این رویکرد کاستی ها، بعنوان انحراف از هنجاری ها یا معیارها تعریف می شود. هدف توصیه ها، در صورت ارائه اغلب بر طرف ساختن این کاستی ها است، این دیدگاه اصولاً قاعده مند است. از طرف دیگر، در رویکرد مبتنی بر مسئله در وهله اول با رسیدگی و تحلیل مسئله سروکار داریم و معمولاً به معیارهای تفتیش از قبل تعریف شده‌ای، رجوع نمی شود.<sup>۱</sup> در این رویکرد کاستی ها و مشکلات نقطه شروع تفتیش هستند نه نتیجه گیری آن.<sup>۲</sup>

---

۱- بمنظور ارزیابی مشکلات باید ابتدا خود مسئله و دلایل و جوانب آن را درک نمود. در خصوص تحلیل مسائل پیچیده کارایی و اثربخشی، همواره امکان تعریف معیارهای تفتیش در مرحله برنامه ریزی وجود ندارد.

۲- نشانه های مشکلات مربوط به کارایی و اثربخشی اغلب مبهم، ذهنی و پیچیده بوده و تعریف و درک آن دشوار است. مثالهایی از نشانه های مشکلات مربوط به کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی عبارتند از: افزایش هزینه ها که منجر به تقاضا برای منابع بیشتر می گردد، عدم توازن بین داده ها و اهداف، عدم شفافیت در تقسیم مسئولیت بین دستگاههای اجرایی ذیربط، ابهام و تناقض مقررات قانونی، مدت انتظار طولانی و تراکم بیش از حد کارها، اعلام بی کفایتی مدیریت، انتقاد به شیوه مدیریت، نقص در ارائه خدمات و ضعف مشتری مداری، تعداد زیاد شکایات یا دعاوی قضایی مطروحه توسط مردم، تغییر در شرایط بیرونی و شواهد حاکی از اثرات جانبی منفی برنامه های دولت.

یکی از وظایف مهم تفتیش، بررسی صحت مشکلات اعلام شده و تحلیل دلائل آنها از دیدگاههای مختلف (مشکلات مربوط به مفیدیت، موثریت و اقتصادیت طرحها، برنامه ها و فعالیتهای دولت) است.

رویکرد مبتنی بر مسئله در ارتباط با سوالاتی مانند: آیا مشکلات اعلام شده واقعاً وجود دارند و اگر وجود دارند چگونه می توان آنها را شناخت و دلائل ایجاد آنها چیست؟ می باشد. در باره دلایل احتمالی ایجاد این مشکلات و پیامدهای آنها فرضیه هائی طرح و مورد آزمون قرار می گیرد. این دیدگاه یک دیدگاه ابزاری و تحلیلی است و هدف آن ارائه اطلاعات به روز درباره مشکلات مطروحه، و نحوه برخورد با آنها است. مفتشین در تحلیلهای خود محدودیتی ندارند. کلیه دلایل احتمالی مدنظر قرار می گیرد (صرفاً آرمانهای کلی بعنوان بدیهیات پذیرفته می شود) از اینرو ممکن است پیشنهادهایی نیز برای اصلاح قوانین و مقررات طراحی ساختار اقدامات دولتی (در صورتیکه شواهد حاکی از آن باشد که ساختار فعلی موجب بروز مشکلات شده اند) ارائه گردد.

با توجه به مراتب فوق در این دو رویکرد، ارزیابیها ممکن است بصورت هنجاری (براساس انحراف از هنجارها یا معیارها) یا بصورت تحلیلی (بر اساس تحلیل دلایل مشخص ایجاد مسئله) انجام گیرد. در حقیقت خصیصه رویکرد مبتنی بر مسئله، تحلیل های مستقل است، در حالیکه رویکرد مبتنی بر نتیجه، عمدتاً با ارزیابی بیطرفانه رعایت هنجارها و معیارها (حتی اگر این ارزیابی شامل عناصر تحلیلی نیز باشد) تعریف می شود.

از طرفی رویکردهای مبتنی بر نتیجه و مبتنی بر مسئله نماینده روشهای مختلف تفتیش هستند و از طرف دیگر این رویکردها این حقیقت را روشن می سازد که تفتیش عملکرد شامل انواع مختلف روشهای عملی است.

### دیدگاههای از بالا به پایین (نزولی) و پایین به بالا (صعودی)

دیدگاههای این دو رویکرد نیز ممکن است متفاوت باشد. تفتیش عملکرد معمولاً بر اساس یک دیدگاه کلی و اصلی یعنی دیدگاه نزولی استوار است. این دیدگاه عمدتاً بر تکالیف قانونی، مقاصد، اهداف و انتظارات قوه مقننه و دولت مرکزی تاکید دارد. با این حال در برخی از کشورها امکان اضافه نمودن یک دیدگاه مشتری مدار (یعنی تاکید بر مدیریت خدمات، زمان انتظار، و سایر موضوعات مرتبط با مشتریان یا مصرف کنندگان نهایی) نیز در چارچوب اهداف مشخص شده وجود دارد. این مسئله را می توان بعنوان تفسیری از ماموریت تفتیش مدنظر قرارداد، بدین معنی که به منظور تامین منافع شهروندان، موسسه عالی تفتیش بر مشکلات واقعاً مهم مردم یا جامعه تاکید دارد، یعنی نوعی دیدگاه از پایین به بالا (صعودی).

### تاکید بر پاسخگویی یا دلایل ایجاد مشکلات

تفتیش معمولاً با پاسخگویی همراه است، لکن در تفتیش عملکرد این موضوع همواره مصداق نمی یابد. تفتیش پاسخگویی را میتوان بعنوان قضاوتی تعریف نمود در خصوص اینکه افراد مسئول در رده های مختلف تا چه میزان به اهداف مربوطه رسیده و سایر تکالیف قانونی (که باید در قبال آن پاسخگو باشند) را رعایت کرده اند (در این ارتباط نباید انتظار داشت که عوامل خارج از کنترل دستگاه تحت رسیدگی بر نتایج تاثیر گذار باشد). یک رویکرد جایگزین، تاکید بر درک و توضیح مشاهدات واقعی و یافته های تفتیش است. بجای اینکه تلاش کنیم مقصر را بیابیم می توانیم مشکلات پشت پرده را کشف و تحلیل نموده و دربار راه حل این مشکلات به بحث بپردازیم. این رویکرد، هدف کلی تفتیش عملکرد را که ارتقاء اقتصادیت، مفیدیت، و موثریت است منعکس می سازد.

این دو رویکرد نماینده دو تفکر متفاوت درباره تفتیش عملکرد است، در یکی مسئولیت پاسخگویی مرکز توجه تفتیش است (مانند تفتیش های مالی و رعایت) در حالیکه در دیگری (که تاکید آن بر مفیدیت، موثریت و اقتصادیت است) در وهله اول موضوع تحت رسیدگی و دلایل ایجاد مشکلات مشاهده شده مورد توجه قرار می گیرد. (حتی اگر تاکید اصلی پاسخگویی نباشد، توصیه های تفتیش قاعداً مسئله تقسیم مسئولیت را نیز شامل میشود)

تفتیش پاسخگویی منطبق با تصویرستی تفتیش بوده و این مزیت را دارد که غالباً اجرای آن راحت تر است. با این حال این مسئله نیز وجود دارد که مفیدیت و موثریت موضوعات پیچیده ای هستند که بررسی آنها مستلزم انجام تحلیلهای جامع (در رابطه با وضعیت و شرایط خارج از حیطه کنترل دستگاه تحت رسیدگی) است.

تفتیش پاسخگویی با مخاطراتی نیز مواجه است، چشم انداز و دامنه رسیدگی باید محدود شود که بنوبه خود احتمال انجام تحلیلهای مستقل را بصورت غیر ضرور با محدودیت مواجه می سازد. از طرف دیگر در صورتیکه بر مشکلات مشاهده شده و دلایل احتمالی آنها تاکید شود، اجرای تفتیشهائی که حیطه مسئولیت پاسخگویی چندین گروه مختلف را پوشش می دهند، تسهیل خواهد شد و بدینوسیله شرایط اولیه تحلیل های جامع فراهم می گردد. به هر حال باید اذعان نمود که این رویکرد مستلزم انکشاف مهارتهای فنی مفتشین می باشد.

پیام این بخش، وجود تفاوت در رویکرد های روش شناختی بلحاظ سطوح تحلیلهای است. بطور کلی برخی از موسسات عالی تفتیش برای تفتیش های عملکرد خود اهداف تحلیلی بالائی را تعیین نموده اند، در حالیکه در برخی دیگر از موسسات عالی تفتیش، سطح تحلیلهای پائینتر است.

تفتیش عملکرد نباید ساده و روانسازی شود. تفتیش عملکرد پیشرفته یک کار تحقیقی پیچیده است که مستلزم انعطاف پذیری، قوه تخیل و مهارتهای تحلیلی در

سطح بالا است. در واقع استانداردها؛ رویه ها و روشهایی که ساده و روانسازی شده، میتواند مانع کارکرد و پیشرفت تفتیش عملکرد شود. ضمناً بایستی از استانداردها (وهمچنین سیستمهای تضمین کیفیت) بسیار تفصیلی اجتناب نمود. تمرین و پیشرفت بایستی حاصل یادگیری از تجارب باشد.

**محوریت تفتیش عملکرد در بین موسسات عالی تفتیش متفاوت است. دو رویکرد متمایز بنام رویکردهای مبتنی بر مسئله، و مبتنی بر نتیجه بیش از همه حائز اهمیت هستند. رویکرد مبتنی بر نتیجه عمدتاً در ارتباط با سوالاتی مانند: عملکرد چه بوده است، و آیا الزامات و اهداف محقق شده اند یا خیر؟ می باشد. رویکرد مبتنی بر مسئله در وهله اول به تحلیل مسئله می پردازد. این رویکرد در ارتباط با سوالاتی مانند: آیا مشکلات اعلام شده واقعاً وجود دارند و اگر وجود دارند چگونه می توان آنها را شناخت و دلایل ایجاد آنها چیست؟ می باشد. تفتیش عملکرد میتواند هریک از دو دیدگاه بالا به پائین و پائین به بالا را بکار گیرد. تفتیش معمولاً با پاسخگویی همراه است، لکن در تفتیش عملکرد این موضوع همواره مصداق نمی یابد. تفتیش عملکرد نباید توسط استانداردهایی که بسیار تفصیلی بوده و یا ساده و روانسازی شده اند هدایت گردد. این کار مانع از خلاقیت و پیشرفت حرفوی می گردد.**

## ۹-۱: خلاصه

تفتیش عملکرد مفیدیت، موثریت، و اقتصادییت برنامه های دولت و سازمانها را بررسی می نماید و به سوالاتی از قبیل سوالات ذیل پاسخ میدهد:

آیا داده های انتخاب شده متضمن اقتصادی ترین استفاده از وجوهات عمومی بوده است؟

آیا بهترین خدمات ممکن را از منابع موجود دریافت نموده ایم؟

آیا اهداف خط مشی بطور کامل تحقق یافته است، و موثریت ایجاد شده، در نتیجه اجرای خط مشی بوده است، چشم اندازها و اهدافی که باید مورد رسیدگی قرار گیرند متفاوت هستند، یعنی موضوع رسیدگی می تواند از یک دستگاه خاص تا اقداماتی که گسترده آن کل دولت است، باشد. تفتیش عملکرد مبتنی بر تصمیمات متخذه و اهداف تعیین شده توسط قوه مقننه بوده و حیطة اجرای آن ممکن است کل بخش دولتی را فرا بگیرد.

تفتیش عملکرد یک تفتیش عادی و منظم با اظهار نظرهای رسمی از قبل تعیین شده نیست بلکه یک رسیدگی ویژه است که تاکید آن بجای هزینه و حسابداری، بر عملکرد است. این نوع تفتیش در نتیجه نیاز به تحلیلهای مستقل اقتصادیت، مفیدیت و موثریت برنامه های دولت و سازمانها پدید آمده است. ویژگی خاص تفتیش عملکرد تا حدودی بدلیل تنوع و پیچیدگی سوالات مربوط به کار آن است. کلیه فعالیتهای دولت را می توان با استفاده از یک فرمول مورد تحلیل قرارداد، این فرمول بمنظور دستیابی به اهداف تعیین شده، نحوه انتقال از یک وضعیت (وضعیت موجود) به وضعیت دیگر (وضعیت مطلوب) را شرح می دهد. در تفتیش عملکرد اغلب این کار از طریق پاسخ دادن به دو سوال اساسی زیر انجام می گیرد:

آیا کارها به نحو صحیح انجام گرفته است؟

آیا کارهای صحیح انجام گرفته است؟

فرایند مستمر حصول اطمینان از دستیابی یک دستگاه یا برنامه دولتی به اهداف تعیین شده از موضوعات مدیریت و کنترل داخلی محسوب می شود. با این حال در حوزه سنجش عملکرد ممکن است هم مفتشین مالی و هم مفتشین عملکرد، وارد شوند.

صرف نظر از بررسی تاثیرات نتایج کار، ارزیابی برنامه میتواند شامل موضوعاتی از این قبیل باشد که آیا اهداف در راستای خط مشی اولیه (یا گزینه های ارائه شده

جهت اصلاح خط مشی، بمنظور دستیابی به نتایج موثرتر) بوده است یا خیر؟ در برخی از کشورها تفتیش عملکرد ممکن است حاوی انواع مختلف بررسیها و حتی چندین نوع ارزیابی برنامه باشد. از این دیدگاه، ارزیابی برنامه می تواند بعنوان یکی از ابزارهای احتمالی که تفتیش عملکرد بکار میگیرد محسوب گردد.

در تفتیش عملکرد رویکردهای مختلفی وجود دارد. دو رویکرد متمایز بنام رویکردهای مبتنی بر مسئله، و مبتنی بر نتیجه بیش از همه حائز اهمیت هستند. رویکرد مبتنی بر نتیجه عمدتاً در ارتباط با سوالاتی مانند: عملکرد چه بوده است، مبتنی بر نتیجه عمدتاً در ارتباط با سوالاتی مانند: عملکرد چه بوده است، و آیا الزامات و اهداف محقق شده است یا خیر؟ می باشد. رویکرد مبتنی بر مسئله در وهله اول در ارتباط با سوالاتی مانند: آیا مشکلات اعلام شده واقعاً وجود دارد و اگر وجود دارد چگونه می توان آنها را شناخت و دلایل ایجاد آنها چیست؟ می باشد. تفتیش معمولاً با پاسخگویی همراه است، لکن در تفتیش عملکرد این موضوع همواره مصداق نمی یابد.

تفتیش عملکرد نباید ساده و روانسازی شود. تفتیش عملکرد پیشرفته، یک کار تحقیقی پیچیده است که مستلزم انعطاف پذیری، قوه تخیل و مهارتهای تحلیلی در سطح بالا است. در واقع استانداردها، رویه ها، و روشهایی که ساده و روانسازی شده است میتواند مانع کارکرد و پیشرفت تفتیش عملکرد شود.



## بخش دوم - کاربرد اصول تفتیش دولتی در تفتیش عملکرد

در اجرای تفتیش عملکرد، مفتش باید موازین اخلاقی و استانداردهای تفتیش انتوسای، همچنین استانداردها و رهنمودهای موسسه عالی تفتیش کشور خود را که در تفتیش عملکرد کاربرد دارد، رعایت نماید.

استاندردهای عمومی تفتیش انتوسای بیان مینماید که مفتش و موسسه عالی تفتیش بایستی استقلال داشته، واجد صلاحیتهای لازم بوده و دقت حرفه ای کافی را اعمال نمایند (استندرد شماره ۱-۲-۲).<sup>۱</sup>

### ۱-۲: کاربرد اصول تفتیش دولتی در تفتیش عملکرد

#### اختیارات تفتیش و اهداف کلی بایستی بدقت تشریح گردد.

بطور کلی، اختیارات تفتیش را قانون مقرر می نماید. قانون علاوه بر سایر موارد، محدوده رسیدگی موسسه عالی تفتیش در رابطه با برنامه ها و سازمانهای بخش دولتی را نیز تعیین می نماید. اغلب برای مشخص شده شرایط اجرای تفتیش

---

۱- برای اطلاعات بیشتر به اسناد انتوسای از قبیل بیانیه لیما، موازین اخلاقی و استانداردهای تفتیش، استقلال موسسات عالی تفتیش مراجعه شود.

عملکرد، ارائه توصیه ها، اظهارنظر در خصوص موثرت قوانین و مقررات، و اختیارات تحقیق و تفحص در برنامه ها و اقدامات دولت، نیاز به تصویب قوانین خاص می باشد. معمولاً قانون تشکیل، حداقل الزامات رسیدگی و گزارشگری و وظایف مفتش را تعیین نموده، و اختیارات لازم برای انجام رسیدگی و ارائه نتایج را به مفتش اعطا می نماید (استاندردهای شماره ۱۲-۲-۲، ۱۹-۲-۲، ۳۲-۰-۰ تا ۳۸-۰-۰، ۱-۰-۰، ۴۲-۰-۰ و ۴۷-۰-۰).

در صورت امکان ضرورت دارد که اختیارات مندرج در قانون تشکیل، کل بودجه کشور منجمله بودجه کلیه دستگاههای اجرایی و تمامی خدمات مورد ارائه و برنامه های دولت را در برگیرد. بدون حمایت قانونی کافی، ممکن است حتی انتشار انتقادهای موجه از مفیدیت و موثرت برنامه های دولت (حداقل در ارتباط با موضوعات حساس سیاسی) غیر قانونی تلقی گردد. بمنظور جلوگیری از چنین وضعیتی و همچنین خود سانسوری احتمالی، ضرورت دارد اختیارات قانونی پشتوانه حمایتهای مردمی و سیاسی نیز داشته باشد. (استاندردهای شماره ۱۸-۲-۲ تا ۲۰-۲-۲ و ۲۳-۲-۲).

موضوع تفتیش (که براساس اختیارات موسسه عالی تفتیش می توان آنرا تحت تفتیش عملکرد قرارداد) میتواند بعنوان خط مشی، برنامه، سازمان و مدیریت تعریف گردد. خط مشی معمولاً بعنوان تلاشی برای رسیدن به اهداف معین با منابع معین و شاید در یک دوره زمانی معین<sup>۱</sup> تعریف می شود. برنامه را می توان بعنوان مجموعه ای از ابزارها (قانونی، مالی وغیره) برای اجرای خط مشی های دولت یا یک سازمان

۱- در رهنمودهای حاضر اصطلاح خط مشی بصورت مجزا، هم خط مشی دولت و هم خط مشی سازمان را در بر می گیرد. اصطلاح خط مشی برای موسسات عالی تفتیش که فاقد اختیارات لازم برای تحلیل یا بازبینی خط مشی دولت هستند، بعنوان معادل خط مشی سازمان در نظر گرفته میشود (اصطلاح طرح دولتی هم خط مشی و هم برنامه را در بر می گیرد).

تعریف نمود. سازمان را می توان به طرق مختلف تعریف نمود، اما غالباً به معنای مجموعه ای از افراد، ساختار ها و فرایندهاست که بمنظور دستیابی به هدف بخصوص گردهم آمده اند. مدیریت معمولاً به کلیه تصمیمات، اقدامات و مقررات لازم برای انگیزش، حسابداری و به کارگیری منابع انسانی، مالی و فیزیکی اطلاق می گردد. مدیریت اغلب به عملیات داخلی سازمان مربوط می شود. خط مشی ها و برنامه ها (که توسط قوه مقننه، مجریه یا مقامات قوه مجریه تعیین می شوند) نیز میتواند به یک سازمان مخصوص (و عملکرد و فعالیتهای داخلی آن) مربوط باشد، لکن در اغلب موارد تاکید آنها گسترده تر بوده و بیشتر دارای ابعاد خارج سازمانی است و حتی به فعالیت های سازمانهای غیر دولتی (و آثار خط مشی و برنامه در جامعه و غیره) ارتباط پیدا می کند.

در بسیاری از کشورها قانون اساسی یا قوانین عادی بنوعی اختیارات لازم برای اجرای تفتیش عملکرد را به موسسه عالی تفتیش اعطا نموده است. برخی را از طریق تحلیل عمیق مشکلات مطروحه مورد رسیدگی قرار می دهند. رویکرد برخی دیگر از موسسات عالی تفتیش محدودتر است.

استندردهای تفتیش بعنوان بخشی از توضیحات استندها (شماره ۴۲ - ۰ - ۱) بیان می نماید: «در بسیاری از کشورها اختیارات تفتیش عملکرد امکان بازبینی مبانی خط مشی برنامه های دولتی را فراهم نمی سازد. در چنین مواردی تفتیش عملکرد ماهیت اهداف خط مشی را مورد سوال قرار نمی دهد بلکه به بررسی اقدامات انجام شده برای طراحی، اجرا، یا تحلیل نتایج خط مشی می پردازد و احتمالاً کفایت اطلاعاتی را که منتهی به تعیین خط مشی شده است نیز بررسی می نماید. حتی در کشورهایی که قانون اساسی یا قوانین عادی موسسه عالی تفتیش را ملزم به اجرای تفتیش های اقتصادیت، مفیدیت، و موثریت نساخته است، رویه های جاری تمایل به

لحاظ نمودن این نوع رسیدگی بعنوان بخشی از تفتیش های مالی یا رعایت دارد (استاندردهای شماره ۱۳-۱-۰۰، ۴۲-۱-۰۰ و ۴۳-۱-۰۰).

اهداف کلی تفتیش عملکرد می تواند در قانون تعریف شده یا توسط موسسه عالی تفتیش تعیین شود. بطور کلی موسسات عالی تفتیش به دنبال دستیابی به یک یا چند مورد از اهداف کلی ذیل هستند.

۱- انجام بررسی های مستقل برای قوه مقننه در رابطه با اقتصادی، کارآمد یا موثر بودن روشهای اجرائی برنامه ها یا خط مشی های دولت.

۲- انجام بررسی های مستقل و تحلیل های ویژه برای قوه مقننه در رابطه با اعتبار و قابل اتکا بودن سیستمهای سنجش عملکرد، یا گزارش های خود ارزیابی عملکرد که توسط دستگاههای اجرائی تهیه و منتشر می شود.

۳- انجام تحلیل های مستقل برای قوه مقننه در رابطه با مشکلات اقتصادی، مفیدیت و موثریت فعالیتهای دولت و مشارکت در اصلاح مشکلات مذکور.

۴- انجام ارزیابی های مستقل برای قوه مقننه در رابطه با آثار خواسته یا ناخواسته، و مستقیم یا غیر مستقیم برنامه های دستگاهها و دولت، و اینکه اهداف اولیه تا چه میزان محقق شده اند و دلایل عدم تحقق آنها چه بوده است.

یکی از اهداف متداول تفتیش عملکرد در بسیاری از کشورها (که ممکن است توسط قوه مقننه یا خود موسسه عالی تفتیش تعیین شده باشد) ارزیابی و بهبود اجرای برنامه های دولت، دولت مرکزی و دستگاههای تابعه آن است (استاندردهای شماره ۲۰-۱-۰۰، ۲۷-۱-۰۰، ۴۰-۱-۰۰ و ۲۵-۱-۰۰). در بیشتر کشورها ارائه

توصیه ها حائز اهمیت است، در تعداد اندکی نیز بدلیل شرایط عرفی و مقررات قانونی اصولاً توصیه ای ارائه نمی شود.<sup>۱</sup>

### آزادی انتخاب حوزه تفتیش در حیطه اختیارات قانونی تفتیش

بر اساس استندردهای تفتیش (استندردهای شماره ۱۰-۲-۲ تا ۱۹-۲-۲) موسسه عالی تفتیش باید در تعیین حوزه هائی که می خواهد تفتیشهای عملکرد را در آن حوزه ها اجرا نماید آزادی عمل داشته باشد. استندرد شماره ۸-۲-۲ بیان می دارد:

«موسسه عالی تفتیش می تواند خلاصه ای از گزارش های تفتیش را به اعضا قوه مقننه ارائه نماید اما به منظور اتخاذ بیطرفی در مسئولیت تفتیش، ضرورت دارد که موسسه عالی تفتیش استقلال خود را در برابر نفوذهای سیاسی حفظ نماید. بر این اساس موسسه عالی تفتیش نباید به خواسته های جناح سیاسی خاصی واکنش نشان داده یا چنین بنظر برسد که واکنش نشان می دهد».

---

۱- گزارشات تفتیش عملکرد اغلب موسسات عالی تفتیش حاوی توصیه هائی است. گرچه ادعا گردیده که چنین خط مشی مضرات ذاتی دارد، از جمله استقلال موسسات عالی تفتیش را به چالش کشیده و رسیدگیهای بعدی را با دشواریهایی مواجه می سازد. با این وجود موسسه عالی تفتیش را نمی توان در قبال توصیه های ارائه شده پاسخگو تلقی نمود و مفتشین عملکرد نیز هرگز نباید ادعا نمایند که تنها راه حل منطقی را یافته اند (حتی اگر توصیه های ارائه شده دارای مبانی صحیح بوده و منطقی نیز باشد، همواره امکان دارد گزینه های دیگری نیز وجود داشته باشد). توصیه های موسسه عالی تفتیش تنها میتواند بر ارزیابی آنچه در زمان رسیدگی راه حل منطقی یا احتمالاً منطقی ترین راه حل بنظر رسیده است استوار باشد. ضمناً چون تفتیش عملکرد ماهیتاً یک فعالیت غیر تکراری است احتمال اینکه یک موضوع مجدداً به همان طریق مورد رسیدگی قرار گیرد بعید است. برای اطلاعات بیشتر به «تفتیش عملکرد در دفتر تفتیش ملی سوئدن» چاپ ۱۹۹۳ صفحه ۵۱ مراجعه نمایید.

در استندرد شماره ۱۰-۲-۲ نیز بیان گردیده «در برخی از کشورها، تفتیش مدیریت مالی قوه مجریه از اختیارات انحصاری پارلمان یا نمایندگان منتخب مردم است. این امر ممکن است در رابطه با تفتیش هزینه ها و دریافت‌های انجام شده در سطح منطقه ای (که تفتیش مستقل جز و مسئولیتهای شورای قانونگذاری است) نیز مصداق داشته باشد. در چنین مواردی تفتیشها به به نیابت از طرف شورای قانونگذاری انجام گرفته و موسسه عالی تفتیش می تواند درخواستهای شورای مذکور برای انجام تحقیقات ویژه را بعنوان بخشی از برنامه ریزی تفتیش خود لحاظ نماید. با این وجود آزادی عمل موسسه عالی تفتیش در رابطه با نحوه اجرای کلیه وظایف محوله (منجمله اقدامات مورد درخواست پارلمان) بسیار حائز اهمیت است. براساس استندهای تفتیش این موضوع نیز حائز اهمیت است که «قوه مجریه در رابطه با نحوه اجرای وظایف قانونی موسسه عالی تفتیش، نباید هیچگونه اختیارات هدایتی داشته باشد» (استندرد شماره ۱۴-۲-۲).

### **بطور کلی تفتیشهای عملکرد باید از نوع تفتیشها بعد از اجرا باشند**

اولین مرحله ای که امکان رسیدگی مفیدیت و موثریت برای موسسه عالی تفتیش ایجاد می شود بلافاصله پس از تصمیم گیری دولت در خصوص خط مشی ذیربط (مورد رسیدگی) است (این موضوع کمابیش در استندهای شماره ۲۲-۰-۰-۴ و ۲۵-۰-۴ مورد اشاره قرار گرفته است). در برخی از کشورها ممکن است قبل از اجرای خط مشی اهداف آن تحلیل شده یا فعالیت های انجام گرفته بمنظور تدوین خط مشی مورد تفتیش قرار گیرد. حتی در چنین حالتی، بمنظور اینکه گزارش های تفتیش برای استفاده کنندگان ارزش افزوده داشته باشد، مشکلات مورد تاکید تفتیش عملکرد (یا مشکلاتی که هدف تفتیش برطرف ساختن آنهاست) بایستی از میان مشکلات جاری انتخاب شود.

## اهداف کلی قوه مقننه بایستی از بدیهیات تلقی شوند

بطور کلی اهداف و تصمیمات سیاسی اتخاذ شده توسط قوه مقننه چارچوبهای اصلی شکل دهنده معیارهای تفتیش مورد استفاده در تفتیش عملکرد هستند. موسسه عالی تفتیش در جایگاهی نیست که این اهداف و تصمیمات را زیر سوال ببرد. با این حال موسسه عالی تفتیش می تواند بر اساس یافته های خود به بیان انتقاد از آنها بپردازد، بعنوان مثال در مواردی که واجد تناقض باشند یا عملاً ارزیابی میزان دستیابی به آنها امکانپذیر نباشد. نتیجتاً گزارش تفتیش عملکرد در واقع می تواند مزایای تصمیمات یا خط مشیهای موجود را مورد سوال قرار دهد. ممکن است اهداف دارای ابهامات بسیار بوده، با سایر اهداف تعارض داشته و یا مبتنی بر اطلاعات ناقص باشد. ممکن است خط مشی مورد بررسی مفیدیت یا موثریت لازم را نداشته و برای اصلاح نواقص موجود نیاز به انجام تغییرات اساسی داشته باشد. از طرف دیگر بطور قطع یکی از وظایف تفتیش عملکرد بررسی مفیدیت، موثریت و اقتصادیت اهداف تفصیلی تر و مقررات، منجمله ضوابط تعیین شده توسط دستگاههای دولتی است (استندردهای شماره ۵-۲-۲ و ۹-۲ را ببینید).

گرچه تفتیش عملکرد اهداف سیاسی را زیرسوال نمی برد لکن میتواند پیامدهای یک خط مشی خاص را بدرستی مشخص نماید، همچنین می تواند اشکالات و نواقص ناشی از تعقیب اهداف متناقض را شناسائی نموده و بخوبی نشان دهد. از اینرو بعنوان مثال تفتیش عملکرد میزان پرداختهای جبرانی در نظامهای رفاه اجتماعی را زیر سوال نمی برد. مفتشین بعنوان نقطه شروع بایستی از مجموعه مشکلات مربوط به مفیدیت، موثریت و اقتصادیت نظام رفاه اجتماعی مورد رسیدگی اطلاع داشته باشند. بعنوان مثال در مواردی ممکن است میزان پرداختهای جبرانی در یک حوزه خاص تاثیرات جانبی ناخواسته بر حوزه دیگری داشته. درچنین موردی مفتش عملکرد میتواند فقدان هماهنگی بین نظامهای مختلف را مورد بررسی قرار

داده و مشکلات ناشی از آن را خاطر نشان سازد. در صورتیکه اثبات شود میزان واقعی پرداختهای جبرانی متفاوت از میزان تعیین شده اولیه بوده است، تفتیش عملکرد میتواند دلایل آن را مورد رسیدگی قرار دهد.

### کیفیت حرفه ای کار بایستی حفظ شده و ارتقاء یابد

استاندردهای تفتیش و همچنین آئین رفتار حرفوی انتوسای بیان می دارد که کلیه مفتشین دولتی باید بصورت هماهنگ و هدفمند و بر اساس بیطرفی، صلاحیت و اصول حرفه ای رفتار نمایند. بمنظور خدمت بنحو احسن در جهت منافع عامه مردم، بایستی استانداردهای اخلاقی در سطح بالا اعمال شوند، در استندرد شماره ۳۶ - ۲ - ۲ بیان گردیده "از آنجا که وظایف و مسئولیتهای موسسه عالی تفتیش نقش حیاتی در مفهوم پاسخگویی دولتی ایفا مینماید، بایستی روش شناختیها، تفتیشها و رویه های موسسه عالی تفتیش واجد بالاترین کیفیت باشد. لازمه این امر تدوین و تنظیم روشهایی است که حتی در صورت عدم پابندی کامل کارکنان موسسه یا کارشناسان بیرونی به روش شناختیها، روشهای برنامه ریزی، نظارت و استانداردهای موسسه، اجرای موثر مسئولیتهای تفتیش را تضمین نماید."

تفتیشهای عملکرد اغلب اقدامات پیچیده ای هستند که مستلزم وجود گسترده وسیعی از مهارتها، تخصصها و تجارب فنی است. استندرد شماره ۲۶ - ۱ - ۲ بیان می دارد «به دلیل اهمیت تضمین استندرد بالای کار موسسه عالی تفتیش، و بهبود عملکرد و نتایج تفتیش باید توجه خاصی به برنامه های تضمین کیفیت مبذول داشت».

همچنین استندرد شماره ۲۷ - ۱ - ۲ بیان میدارد «موسسه عالی تفتیش باید روشها و سیستم هایی جهت اطمینان از رضایت بخش بودن عملکرد فرایندهای تضمین کیفیت، تضمین کیفیت گزارش های تفتیش، و تضمین پیشرفت و اجتناب از



تکرار ضعفها برقرار سازد» با این حال هیچ سیستم تضمین کیفیتی نمیتواند بصورت صد درصد، کیفیت بالای گزارش های تفتیش عملکرد را ضمانت نماید. در واقع چنین عنوان میگردد که اهمیت وجود کارکنان با کفایت و با انگیزه بمراتب بیش از سیستمهای پیشرفته تضمین کیفیت است. به عبارت دیگر، سیستم تضمین کیفیت بجای اینکه پیشرفته و فوق العاده پیچیده باشد، باید کاملاً مرتبط بوده و مدیریت آن براحتی امکانپذیر باشد.

بنظر انتوسای، موضوع کیفیت بایستی در فرایند اجرا ملحوظ باشد. حتی استدلال می شود که در مراحل اولیه برنامه ریزی نیز وجود سیستمهای تضمین کیفیت ضرورت دارد، تا اطمینان حاصل شود که مسائل مورد نظر برای رسیدگی واقعاً حائز اهمیت بوده و بخوبی تشریح شده اند. اهداف، موضوعات، پرسشهای مورد سوال تفتیش، و حوزه های رسیدگی انتخاب شده تا حدود زیادی در کیفیت تفتیش تعیین کننده است.

از آنجا که پیشبرد تفتیش در هر مرحله مستلزم وجود شرایط خاصی است، فرایند برنامه ریزی و مراحل مختلفی که فرایند تصمیم گیری را شکل میدهد این اطمینان را فراهم می سازد که کیفیت مرتباً مورد ارزیابی قرار گرفته است.

توجه به برخی تمهیدات بسیار ظریف در طراحی سوالات تفتیش، اطلاعات مورد نیاز، و طراحی تفتیش نیز حائز اهمیت است (استندرد شماره ۲۷ - ۱ - ۲ و ۳۱ - ۱ - ۳) برای اطلاعات بیشتر پیوستهای شماره ۳ و ۴ را ببینید.

**اختیارات قانونی تفتیش عملکرد بایستی کل بودجه کشور و تمامی برنامه های ذیربط دولت را در بر گیرد. مفتش باید در چارچوب اختیارات خود، در انتخاب حوزه تفتیش از آزادی عمل لازم برخوردار باشد. بطور کلی اهداف و تصمیمات سیاسی اتخاذ شده توسط قوه مقننه، چارچوبهای اصلی**

شکل دهنده تفتیش عملکرد هستند. تفتیش عملکرد میتواند بر اساس یافته‌ای خود مزایای خط مشیهای موجود را مورد سوال قرار دهد. بطور کلی تفتیشهای عملکرد از نوع تفتیشهای بعد از اجرا است که به بررسی موضوعات جاری می پردازد. در تفتیش عملکرد کیفیت حرفه ای کار بایستی حفظ شده و ارتقاء یابد.

## ۲-۲: الزامات عمومی یک مفتش عملکرد

مفتشان عملکرد باید واجد مهارتهای حرفوی خاص باشند.

تفتیش عملکرد یک فعالیت مبتنی بر اطلاعات است که ارزشهای حرفوی در آن نقش اصلی را ایفا می نماید. از جمله این ارزشها، اهمیت اعطای فرصت انکشاف مهارتها و دستیابی به سطح مناسب کیفیت نتایج تفتیشها به مفتش می باشد. همچنین این ارزشها شامل ایجاد محیطی که موجب انگیزش و پیشبرد تحولات کیفی گردد نیز می شود (استاندردهای شماره ۴۵ - ۰ - ۱ و ۹ - ۱ - ۲).

کلیه مفتشین باید واجد صلاحیت حرفوی لازم برای انجام وظایف محوله باشند. (استاندردهای شماره ۳۳ - ۲ - ۲ تا ۳۸ - ۲ - ۲ و ۴۵ - ۰ - ۱). موسسات عالی تفتیش باید پرسونل واجد شرایط مناسب را استخدام نموده و خط مشیها و رویه هائی برای آموزش و انکشاف کارکنان اتخاذ کنند تا آنان بتوانند وظایف خود را به نحو موثر اجرا نمایند، همچنین رهنمودها و دستورالعمل های مکتوب مربوط به نحوه اجرای تفتیشها را تدوین نموده، از تجارب و مهارتهای موجود در موسسه عالی تفتیش حمایت و روشهای داخلی موسسه عالی تفتیش را مورد بازبینی قرار دهند (استاندردهای شماره ۲ - ۱ - ۲).

توانایی به کارگیری پرسونل مناسب یکی از عوامل بسیار مهم در تفتیش عملکرد است. هریک از کارکنان یک سرمایه گذاری منحصر به فرد محسوب میشود. یک

مفتش عملکرد باید دارای تحصیلات عالی باشد و بطور کلی ضرورت دارد که مفتش دارای یک مدرک دانشگاهی و تجربه کار تحقیقاتی - تحلیلی باشد. ویژگیهای فردی نیز اهمیت قابل ملاحظه‌ای دارد (توانایی تحلیل، خلاقیت، مهارتهای اجتماعی، پذیرش شنیدن نظرات دیگران، استقلال، توانایی قضاوت، بردباری و مهارتهای نوشتاری و گفتاری و غیره) (استاندردهای شماره ۴ - ۱ - ۲ - و ۱۰ - ۱ - ۲).

برای تبدیل شدن به یک مفتش عملکرد یا سرپرست هیات یا مدیر تفتیش عملکرد کسب برخی صلاحیتهای خاص ضرورت دارد. بعنوان مثال مفتش عملکرد باید دارای تحصیلات بالایی در علوم اجتماعی و روشهای علمی تحقیق و ارزیابی باشد. آگاهی و اشراف بر حوزه‌های عملیاتی تحت رسیدگی نیز منعکس است ضرورت داشته باشد، لکن تفتیش عملکرد یا ارزیابی برنامه همواره مستلزم وجود مهارتهای پیشرفته در زمینه حسابداری و تفتیش مالی نیست. در ارتباط با موسسات عالی تفتیش که تفتیش عملکرد را بصورت مجزای از تفتیش مالی سازماندهی نموده‌اند انتخاب کارکنان تفتیش عملکرد با زمینه‌ها و مهارتهای متفاوت از کارکنانی که برای تفتیش مالی انتخاب می‌شوند، کاملاً موجه است.<sup>۱</sup>

برای تامین شرایط کیفی تصریح شده در استانداردهای تفتیش (استاندردهای شماره ۳۶ - ۲ - ۲ تا ۳۹ - ۲ - ۲) موسسه عالی تفتیش باید برنامه‌ای برای اطمینان از حفظ صلاحیت حرفوی کارکنان از طریق تحصیلات و آموزش مستمر داشته باشد. یکی از عوامل کلیدی در فرآیند انکشاف، یادگیری از طریق کار

---

۱- در صورتیکه سرپرست یا مدیر هیات تفتیش دارای تجربه کافی در زمینه تفتیش عملکرد نباشد، احتمال عدم پذیرش وی توسط مفتشین عملکرد وجود خواهد داشت.

عملی تفتیش است (استاندردهای شماره ۲-۱-۲، ۲-۳۷-۲-۲، ۲-۳۸-۲-۲ و ۱۶-۱-۲).

تحصیلات و آموزش مستمر می تواند شامل موضوعاتی از قبیل تحولات جاری در روش شناختی تفتیش عملکرد، مدیریت یا سرپرستی، روشهای تحقیق کیفی، تحلیل بررسیهای موردی، نمونه گیری آماری و فنون گردآوری دادههای کمی، طراحی ارزیابی، تحلیل دادهها و تدوین مطالب بر مبنای نیاز خواننده باشد. همچنین این آموزشها می تواند موضوعات مربوط به حوزه کاری مفتش از قبیل اداره امور عمومی، ساختار و خط مشی عمومی، خط مشی مدیریت دولتی، اقتصاد، علوم اجتماعی یا تکنالوژی معلوماتی را نیز شامل گردد (استاندردهای شماره ۶-۱-۲ تا ۱۰-۱-۲).

شرایط کارکنانی که تفتیش عملکرد را اجرا می نمایند شامل موارد ذیل است:

- آگاهی از فنون و روشهای مورد استفاده در تفتیش عملکرد و تحصیلات مهارتها و تجارب مورد نیاز برای استفاده از آن،
- شناخت سازمان های دولتی و برنامهها و وظایف دولت،
- مهارتهای برقراری ارتباط موثر و شفاف، هم از طریق شفاهی و هم بصورت مکتوب، و
- مهارتهای خاص مورد نیاز به اقتضای ماهیت هریک از تفتیشها (بعنوان مثال آمار، تکنالوژی معلوماتی، اینجینری وغیره یا دانش تخصصی در زمینه موضوعات ذیربط) (استاندردهای شماره ۳۳-۲-۲ تا ۳۸-۲-۲ و ۱۱-۱-۱ و ۲ و ۱۲-۱-۲).

بلحاظ پیچیدگی موضوعات مورد رسیدگی، تفتیش عملکرد باید بصورت یک فعالیت گروهی اجرا شود. نتیجتاً نیاز نخواهد بود که کلیه اعضاء گروه واجد تمام مهارتهای فوق اشاره باشند. علاوه بر آن همواره استخدام افرادی که تمامی شرایط

لازم را دارا باشند برای موسسه عالی تفتیش امکانپذیر نیست، از اینرو در صورتیکه موسسه به این نتیجه برسد که داوطلبان استخدام توانائی بالقوه انجام فعالیتهای تفتیش عملکرد را دارند، میتواند مهارتهای لازم را پس از اشتغال به کار آنان، انکشاف دهد.

هدایت کار تفتیش بایستی بر اساس اصول حرفوی، موثریت و دقت صورت گیرد. تفتیش عملکرد بایستی بمیزان کافی و بخوبی تشریح شده و رویکردهای آن عملیاتی شود. سازماندهی تفتیش باید الزامات عمومی مدیریت پروژه را فراهم سازد (استندردهای شماره ۲-۰-۳ تا ۳-۰-۳ و ۱-۳ تا ۳-۱-۳).

تفتیش عملکرد بایستی بطور کامل با هدف گردآوری شواهد کافی، مربوط، و قابل اتکا اجرا شود بطوریکه بتواند هر شخص دیگری را نیز به همان نتیجه گیری گزارش تفتیش عملکرد برساند. این امر مستلزم قضاوت صحیح در خصوص تعیین اهداف تفتیش، اینکه چه چیزی و در چه زمانی تفتیش شود، رویکرد و روش شناختی، دامنه رسیدگی، موضوعاتی که بایستی در گزارش لحاظ شود، و نتیجه گیری کلی تفتیش است.

ارتباط مناسب با دستگاههای تحت رسیدگی و کارشناسان رشتههای مختلف، در تمامی فرایند تفتیش حائز اهمیت است. از طرفی مدیر تفتیش عملکرد نیز بایستی همواره مراقبتهای لازم را اعمال نماید. این نکته بسیار مهم است که توضیحات، تحلیلها و توصیه های نهائی بر مبانی واقعی صحیحی متکی باشند. گزارش بایستی متوازن، و غیر جانبدارانه با لحنی متین بوده و هدف آن بالا بردن ارزش افزوده دولت باشد (استندردهای شماره ۳۹-۲-۲، ۱-۵-۳ تا ۲-۵-۳ و ۲۲-۰-۴ تا ۲۵-۰-۴).

اصول مدیریت صحیح بایستی مدنظر قرار گیرد. فرایند تفتیش بایستی بخوبی ثبت و ضبط شود. تصمیمات مهمی که در طی دوره تفتیش اتخاذ میگردد و

ملاحظات مربوط به آن بایستی حتماً بصورت مکتوب ثبت گردد. پرونده هائی که قابل نگهداری است بایستی آرشیو شده وی دفتر ثبت وقایع نیز نگهداری شود. هدف اصلی مستندسازی (جدای از کمک به هیات تفتیش) ثبت شواهد تفتیش برای پشتیبانی تصمیمات و نتیجه گیری تفتیش، تامین سوابق لازم بمنظور کمک به مدیریت و جستجو تفتیش، و فراهم ساختن امکان بازبینی های بعدی توسط مقامات بالاتر است. تا زمانی که گزارش ارائه نشده، اطلاعات بدست آمده طی تفتیش باید محرمانه تلقی گردد (استندهای شماره ۳۹-۲-۲ تا ۴۰-۲-۲، ۳-۰-۳ تا ۳-۰-۳، ۳-۱-۱، ۳-۲-۱، ۳-۲-۲ تا ۳-۵-۷ و ۳-۵-۲۴ و ۴-۰-۲۴).

کلیه مفتشین دولتی باید با کفایت، امانت دار و بیطرف بوده، و هدفمند و براساس اصول حرفوی اقدام نمایند. برای تحقق این امر ضرورت دارد که مفتش عملکرد دارای تحصیلات کافی بوده و تجربه انجام کارهای ارزیابی و تحقیقی را داشته باشد. خصوصیات فردی نیز اهمیت ویژه دارند. کار تفتیش باید بر اساس اصول و دقت حرفوی و موثریت هدایت شود.

### ۳-۲: سایر مراقبت های مهم

گرچه رهنمودهای حاضر مبنای مستحکمی را برای اجرای تفتیشهای عملکرد مطرح می سازد، لکن قضاوت حرفوی (گرچه برمبنای روشها و مقررات ذیربط بکار گرفته شود) همچنان مهمترین بخش تفتیش عملکرد محسوب می گردد، مفتش با آگاهی از احتمال وجود شرایطی که موجب میگردد اطلاعات مربوط به عملکرد بصورت غلط انعکاس یابد، بایستی در جریان تفتیش روش تردید حرفوی را اتخاذ نماید. بمنظور پیشگیری از اظهار نظر اشتباه، اعمال مراقبت های مختلف (اصولی و عملی) ضرورت دارد.

## تامین اطمینان منطقی از کیفیت اطلاعات

در صورتیکه تفتیش عملکرد بر اساس استانداردهای تفتیش اجرا شود، بایستی کیفیت اطلاعات گردآوری شده را نیز مورد رسیدگی قرار دهد. تفتیش عملکرد بطور گسترده ای به کیفیت اطلاعات تولید شده توسط دستگاه تحت رسیدگی و سایرین وابستگی می یابد (اطلاعات مذکور اغلب روی رسانه‌های الکترونیکی ذخیره می شوند).

اینکه «منطقی» چیست به وضعیت، یعنی نوع شواهد در دسترس و نتیجه گیری که میتوان از آن استخراج نمود، بستگی دارد (استاندردهای شماره ۲-۵-۳).

## اطلاع رسانی مناسب به موسسات ذیربط

موسسه عالی تفتیش باید (ترجیحاً قبل از شروع تفتیش) جزئیات تفتیش را به اطلاع موسسات دولتی مسئول یا دخیل در برنامه مورد رسیدگی برساند (استاندردهای شماره ۴-۱-۳). با توجه به ویژگی‌های خاص تفتیش عملکرد ضرورت دارد مقامات ارشد دستگاه تحت رسیدگی بخوبی با هدف تفتیش عملکرد آشنائی داشته باشند.

## ضرورت سرپرستی کارهای اجرایی

استاندردهای تفتیش انوسای بیان می نماید: «کارکنان تفتیش در هر سطح و مرحله ای از تفتیش باید به نحو مناسب سرپرستی و نظارت شده، و کارهای مستند شده باید توسط یکی از کارکنان ارشد تفتیش مورد بازبینی قرار گیرد» (استاندردهای شماره ۱-۲-۳). مدیر پروژه در مواردیکه کاری را به اعضاء هیات تفتیش واگذار مینماید باید به دقت کار واگذار شده را هدایت و نظارت نموده و مورد بازبینی قراردهد. ضرورت دارد کلیه اعضاء هیات اهداف تفتیش، شرایط واگذاری وظایف محوله، و ماهیت الزامی را که رعایت استانداردهای تفتیش لازم الاجرا بر عهده آنها می‌گزارد، بخوبی درک نمایند (استاندردهای شماره ۲-۲-۳).

- نظارت کارکنان ارشد تفتیش بر اعضای هیات تفتیش عملکرد، بمنظور حصول اطمینان از تحقق اهداف تفتیش، شامل هدایت، پشتیبانی و جستجو کار اعضا میباشد. (پیوست شماره ۴ را ببینید) بر اساس استانداردهای تفتیش (استندرد شماره ۳-۳-۲) چنین نظارتی مستلزم حصول اطمینان از موارد ذیل است:
- الف- کلیه اعضاء هیات تفتیش اهداف تفتیش را کاملاً درک نموده اند،
- ب- روشهای تفتیش کفایت لازم را داشته و بصورت مناسب اجرا شده اند،
- ج- استانداردهای ملی و بین المللی تفتیش رعایت شده است
- د- شواهد تفتیش کافی، مربوط و قابل اتکا بوده و یافته ها و نتیجه گیریهای تفتیش را پشتیبانی می نماید، و
- هه- بودجه تفتیش، برنامه و زمانبندی تفتیش رعایت شده است.

### ضرورت اعمال دقت ویژه در استفاده از کارشناسان

اغلب در تفتیش عملکرد از وجود کارشناسان استفاده میشود. قبل از استفاده از کارشناسان، مفتش باید اطمینان حاصل نماید که کارشناس صلاحیتهای لازم برای منظور تفتیش را داراست. کارشناس شخص یا موسسه ای است که واجد مهارتهای تخصصی، و دانش و تجربه در یک حوزه خاص غیر از تفتیش است. مفتش باید اطمینان حاصل نماید که کارشناس مستقل از فعالیت یا برنامه مورد رسیدگی بوده و از شرایط و اصول اخلاقی مربوط مطلع است. گرچه مفتش می تواند از نتیجه کار کارشناس بعنوان شواهد تفتیش استفاده نماید، لکن نهایتاً مسئولیت کامل نتیجه گیریهای مندرج در گزارش تفتیش بر عهده مفتش است (استاندردهای شماره ۱۸-۱-۲ و ۴۳-۲-۲ تا ۴۵-۲-۲).

مفتشین باید جزئیات تفتیش را به اطلاع موسسات دولتی دخیل در برنامه مورد رسیدگی برسانند و اطمینان منطقی داشته باشند که اطلاعات مربوط به



عملکرد قابل اتکا است. گرچه مفتش می تواند از نتیجه کار کارشناس استفاده نماید، لکن مسئولیت کامل نتیجه گیریهها بعهده مفتش است.

#### ۴-۲: خلاصه

- اختیارات تفتیش عملکرد بایستی در قانون تعریف شود، و اغلب برای مشخص ساختن شرایط و نحوه اجرای تفتیش عملکرد نیاز به تدوین مقررات خاص میباشد. ضرورت دارد که اختیارات مندرج در قانون تشکیل، که بودجه کشور منجمله بودجه کلیه فعالیتهای اجرایی و تمامی خدمات مورد ارائه توسط دولت را در بر بگیرد. این اختیارات بایستی امکان تفتیش هریک از موسسات دولتی و شرکتهای بزرگ ملی و همچنین برنامه هائی که در سطح کل دولت اجرا میشود را (ازجمله های مختلف) فراهم سازد. مفتش عملکرد باید در چارچوب اختیارات قانونی، در انتخاب حوزه رسیدگی آزادی عمل داشته باشد.
- اهداف و تصمیمات سیاسی اتخاذ شده توسط قوه مقننه باید بعنوان نقطه شروع تفتیش عملکرد در نظر گرفته شود. با این حال موسسه عالی تفتیش میتواند بر اساس یافته های خود به بیان انتقاد از آنها بپردازد، بعنوان مثال در مواردی که واجد تناقض باشند یا عملاً ارزیابی میزان دستیابی به آنها امکانپذیر نباشد.
- بطور کلی تفتیشهای عملکرد باید از نوع تفتیشهای بعد از اجرا باشد، لکن در برخی از کشورها ممکن است قبل از اجرای خط مشی، فعالیت های انجام گرفته بمنظور تدوین خط مشی نیز مورد تفتیش قرار گیرد.
- کلیه مفتشین دولتی باید بصورت هماهنگ و هدفمند و براساس بیطرفی، صلاحیت و اصول حرفه ای رفتار نمایند، لکن بلحاظ ویژگیهای خاص آن، این موضوع در تفتیش عملکرد اهمیت بیشتری دارد. مفتش عملکرد باید دارای

تحصیلات کافی بوده و تجربه انجام کارهای ارزیابی و تحقیقی را داشته باشد. خصوصیات فردی نیز اهمیت ویژه دارند. (توانایی تحلیل، خلاقیت، مهارت‌های اجتماعی، پذیرش شنیدن نظرات دیگران، استقلال، توانایی قضاوت، بردباری و مهارت‌های نوشتاری و گفتاری و غیره)

■ تفتیش عملکرد یک فعالیت مبتنی بر دانش است، و شاید بلحاظ ویژگی‌های خاص آن (و ارتباط نزدیک آن با سیاست) کیفیت بالای کار مهمترین عامل مشخصه آن است. بمنظور حصول اطمینان از کیفیت بالای کار، موسسه عالی تفتیش باید توجه ویژه‌ای مبذول نماید تا فضایی که موجد انگیزه برای کیفیت مناسب و بهبود کیفیت است ایجاد شود. یک سیستم تضمین کیفیت که بنحو مناسب عمل می نماید از عناصر اساسی در این زمینه است.

■ هدایت کار تفتیش بایستی بر اساس اصول حرفه‌ای، موثریت و دقت صورت گیرد، و اصول مدیریت صحیح بایستی مدنظر قرار گیرد. مفتشین باید جزئیات تفتیش را به اطلاع موسسات دولتی مسئول یا دخیل در برنامه مورد رسیدگی برسانند.

■ قبل از استفاده از کارشناسان، مفتش باید اطمینان حاصل نماید که استفاده از خدمات آنان ضرورت داشته و کارشناس استقلال و سایر صلاحیت‌های لازم را داراست. گرچه مفتش می تواند از نتیجه کار کارشناس بعنوان شواهد تفتیش استفاده نماید، لکن نهایتاً مسئولیت کامل نتیجه‌گیری‌های مندرج در گزارش تفتیش بر عهده مفتش است.

## بخش سوم - استندرها و رهنمودهای

### اجرائی - شروع و برنامه ریزی تفتیش عملکرد

#### ۱-۳: مراحل کلی چرخه تفتیش عملکرد

همانگونه که در استندرد شماره ۱-۰-۳ بیان گردیده: «هدف استندردهای اجرائی ایجاد معیارها یا چارچوبهای کلی برای مراحل یا اقدامات هدفمند، منظم و هماهنگی است که مقتض باید دنبال نماید» استندهای اجرائی چارچوبی را برای برنامه ریزی، اجرا و مدیریت کار تفتیش ایجاد می نماید (استندرد شماره ۱-۰-۳).

چرخه تفتیش عملکرد چندین مرحله را دربر میگیرد. بطور کلی می توان گفت این مراحل شامل فرایند برنامه ریزی، فرایند تفتیش، و فرایند پیگیری است. غالباً فرایند برنامه ریزی خود به دو مرحله متفاوت تقسیم بندی می شود. اولین مرحله آن برنامه ریزی راهبردی است که طی آن مطالب و موضوعات بالقوه مورد تحلیل قرار میگیرد. پس از انتخاب یک موضوع برای تفتیش عملکرد یک بررسی مقدماتی (که منتج به تهیه برنامه کاری بررسی اصلی میشود) انجام میگیرد تا اطلاعات لازم بمنظور تهیه طرح پیشنهادی بررسی اصلی گردآوری شود.

در جریان بررسی اصلی، بایستی تاکید بر تدوین گزارش نهائی برای تقدیم به قوه مقننه، دولت، دستگاههای اجرائی ذیربط، و اطلاع عموم مردم باشد. تجربه نشان

میدهد. که فرایند گزارش نویسی بایستی بعنوان یک فرایند مستمر طرح، آزمون و بازنگری عقاید مختلف در خصوص موضوع در نظر گرفته شود. موضوعاتی از قبیل ارزش و آثار مورد انتظار تفتیش، بایستی در کل جریان تفتیش مدنظر باشد. گزارشگر بموقع از طریق تعیین ضرب الاجلهای زمانی برای فرایند گزارش نویسی ارتقاء خواهد یافت.

روشهای پیگیری، آثار تفتیش و پیشرفتهای حاصله در اجرای توصیه های تفتیش را شناسائی نموده و مستند سازی می نماید، چنین فرایندهائی در تامین بازخورد برای موسسه عالی تفتیش و قوه مقننه نقش حیاتی دارد. (استاندردهای شماره ۲-۲-۵ و ۲-۲-۶)

**چرخه تفتیش عملکرد چندین مرحله را در بر میگیرد: برنامه ریزی راهبردی، مرحله مقدماتی، بررسی اصلی، و فعالیتهای پیگیری**

## ۲-۳: الزامات برنامه ریزی راهبردی

تفتیش عملکرد بایستی به سمت حوزه هائی جهت دهی شود که با تفتیش بیرونی مستقل موجب ارزش افزوده در ارتقاء مفیدیت، موثریت و اقتصادیت گردد. در تفتیش مالی اغلب اهداف تفتیش (و چشم اندازهای آن) در قانون تشکیل موسسه عالی تفتیش تعریف شده است. همانگونه که گفته شد موسسه عالی تفتیش معمولاً آزادی بیشتری در انتخاب هدف تفتیش عملکرد و رویکردهای تفتیش دارد. بدین لحاظ موسسه عالی تفتیش باید راهبرد انتخاب موضوع برای تفتیشهای عملکرد را مورد توجه دقیق قرار دهد تا تعیین اولویت ها و تصمیم گیری در انتخاب تسهیل شود. علاقه به تحول، بعنوان مثال از ناحیه دولت میتواند به این فرایند کمک نماید.

(استاندردهای شماره ۲-۱-۲۱، ۲-۱-۲۲، ۱۳-۱ و ۳-۱-۲)

انتخاب حوزه های تفتیش باید فارغ از هر گونه فشار خارجی صورت گیرد (استندرد شماره ۱۴-۲-۲) موسسه عالی تفتیش بایستی بیطرفی سیاسی خود را حفظ نماید، اما این مسئله به معنای امتناع از انجام درخواستهای قوه مجریه از موسسه عالی تفتیش، برای تفتیش موضوعات پیشنهادی نیست. به هر حال موسسه عالی تفتیش در صورتی استقلال کافی خواهد داشت که بتواند به راحتی چنین درخواستهایی را رد نماید. (استندرد شماره ۱۶-۲-۲)

برنامه ریزی راهبردی مبنای انتخاب موضوعات تفتیش و انجام تفتیشهای مقدماتی احتمالی است. برنامه ریزی باید طی مراحل زیر انجام گیرد:

۱- لحاظ نمودن کلیه مناطق بالقوه تفتیش که انتخاب های راهبردی از میان آنها انجام میگیرد: انتخاب مناطق تفتیش مستلزم انتخابهای راهبردی و پیامدهای آن برای موسسه عالی تفتیش است. تعداد مناطق بالقوه بسیار زیاد، و ظرفیت موسسه عالی تفتیش محدود است. این بدان معناست که چنین انتخابهایی باید با دقت تمام صورت گیرد. (استندهای شماره ۲۱-۱-۲ و ۳۸-۲-۲)

۲- تعیین معیارهای انتخاب برای گزینههای مورد نظر: احتمالاً معیار اصلی انتخاب، بر اساس مشارکت بالقوه مفتش در ارزیابی و بهبود کارکرد دولت مرکزی و دستگاههای وابسته به آن تعیین می شود.

۳- تعیین منابع اصلی اطلاعات برای تفتیش گزینه انتخاب شده: قابل دسترس ترین و قابل اتکاترین اطلاعات می تواند اطلاعاتی باشد که در بررسیها و تحقیقات انجام گرفته قبلی توسط موسسه عالی تفتیش درج گردیده است.

در رابطه با مرحله دوم، معیار کلی انتخاب می تواند شامل موارد ذیل باشد: ارزش افزوده: هرچه چشم انداز اجرای یک تفتیش مفیدتر و باکیفیت بهتر باشد، و موضوع قبلاً کمتر توسط تفتیشها یا ارزیابیها پوشش داده شده باشد ارزش افزوده

تفتیش آن بیشتر خواهد بود. کسب دانشها و رویکردهای جدید نیز ارزش افزوده را بیشتر میسازد.

مشکلات با اهمیت یا حوزه های مشکل آفرین با اهمیت: هرچه احتمال خطر پیامدهای یک موضوع برحسب مفیدیت، موثریت و اقتصادیت یا اعتماد عمومی بیشتر باشد، مشکلات آن نیز اهمیت بیشتری خواهد داشت. یک مشکل را در صورتی میتوان با اهمیت تلقی نمود که احتمال تاثیر گذاری اطلاع از آن بر استفاده کنندگان گزارش تفتیش عملکرد وجود داشته باشد. جستجو فعال یا مبتنی بر مشکلات، موجب تسهیل در شناسائی حوزه های تفتیش می گردد.

احتمال خطر یا عدم اطمینان: برنامه ریزی راهبردی باید مبتنی بر تحلیل ریسک یا تحلیل شواهد وجود مشکلات بالقوه باشد. هرچه منافع عمومی در ارتباط با مسئله ای (که مفیدیت آن به دلایلی مورد سوء ظن است) بیشتر باشد، احتمال خطر نیز بیشتر بوده، شناخت در مورد آن کمتر، و بی اعتمادی بیشتر نسبت به آن وجود خواهد داشت. گردآوری چنین شاخصها یا عواملی در ارتباط با یک برنامه یا دستگاه دولتی میتواند نشانه مهمی برای موسسه عالی تفتیش تلقی شده و مشوقی برای برنامه ریزی تفتیشهایی باشد که گسترده و دامنه آن به شاخصهای کشف شده بستگی دارد.

عواملی که ممکن است حاکی از احتمال خطر بیشتر (یا عدم اطمینان) باشد (بعنوان مثال) بشرح زیر است:

- مبالغ مالی یا بودجه ای مربوط قابل ملاحظه باشد، یا مبالغ مذکور تغییر (افزایش یا کاهش) قابل ملاحظه کرده باشد.
- مناطقی که بصورت مرسوم مستعد ریسک هستند (تدارکات، فن آوری، مقولات زیست محیطی، صحت عامه و غیره)

- فعالیت های جدید یا ضروری فوری، یا تغییر در شرایط (تغییر الزامات قانونی، مطالبات)

- مواردی که ساختار مدیریت پیچیده است و ممکن است در خصوص مسئولیتها ابهام و سردرگمی وجود داشته باشد.

- مواردی که اطلاعات جدید، مستقل و قابل اتکایی در خصوص مفیدیت و موثریت برنامه (دولتی) وجود نداشته باشد.

برخی از موسسات عالی تفتیش ممکن است بجای معیارهای انتخاب موضوعات را بر اساس گزینه های راهبردی انتخاب نمایند (بعنوان مثال، با در نظر گرفتن نوع تفتیش عملکرد، فضای سیاسی، نحوه ارتباط با اصلاحات بخش دولتی وغیره). گاهاً این گزینه های راهبردی منعکس کننده شرایط بنیادین و قانونی و سنتهای برقرار شده است. همچنین ممکن است این گزینه ها «واقعیتهای سیاسی» را منعکس سازد. (بدین معنی که برخی موضوعات خاص را نمیتوان تحت رسیدگی قرار داد)

علاوه بر این، برنامه ریزی راهبردی امکان اجرای اهداف و تصمیمات مختلف را فراهم میسازد. چنانچه برنامه ریزی راهبردی با سیستم برنامه ریزی سالیانه موسسه عالی تفتیش ارتباط داده شود، میتواند بعنوان ابزار مفیدی در تعیین اولویتها و انتخاب تفتیشهای بالقوه ای که باید انجام گیرد، استفاده شود. از یک لحاظ دیگر، ساز و کاری برای انتخاب موضوعات آتی و مبنائی برای برنامه ریزیهای تفصیلی تر است. همچنین می تواند وسیله ای برای اتخاذ تصمیمات خط مشی راهبردی در خصوص جهت دهی آتی تفتیش باشد. موسسه عالی تفتیش می تواند یکی از گزینه های شکل زیر را بمنظور سمت دهی تفتیشها در آینده انتخاب نماید:

تاکید بر قوانین و مقررات بمنظور تضمین اجرا

تاکید بر واحدهای سازمانی

تاکید بر برنامه ها و طرحهای دولت

تاکید بر اثربخشی بمنظور مشارکت در تحول ونوسازی

یکی از گزینه های راهبردی احتمالی، تصمیم به مشارکت در نوسازی اداره امور دولت و تاکید بر تفتیش برنامه های دولتی که از نظر موثریت دچار مشکلات قابل ملاحظه هستند، میباشد. گزینه جایگزین دیگر، تاکید بر تفتیش هریک از دستگاههای دولتی بصورت جداگانه، و بررسی رعایت ضوابط اداری و مقررات اقتصادی است.

در یک جامعه متحول این امری کاملاً طبیعی است، که بمنظور اطمینان از تحقق اهداف فعالیت های عمومی و بر طرف ساختن مشکلات (که فلسفه وجودی این فعالیتهاست) فعالیت های مذکور بطور منظم، مورد بازبینی قرار گیرد، در عین حال بتدریج مطالبات جدید جایگزین مطالبات قدیمی تر می شود. از آنجا که مطالبات و شرایط بصورت مستمر در حال تغییر است تفتیش عملکرد بایستی آمادگی جستجو و پیروی از تحولات و روندها، بارنگری اولویت ها و استفاده از روشها و رویکردهای جدید را داشته باشد. در صورتیکه موسسه عالی تفتیش بعنوان ابزار تغییر تعریف شده باشد (یا خود را تعریف نماید) انعکاس نیاز به بهبود و اطلاع در بخش دولتی در اولویت های تفتیش عملکرد، حائز اهمیت ویژه ای است. بعنوان مثال در وضعیتی که با کسر بودجه بسیار زیاد یا شیوه مدیریت قدیمی مواجه هستیم تفتیش عملکرد می تواند در صرفه جویی، استفاده بهتر از منابع یا نوین سازی مدیریت مشارکت نماید. از طرف دیگر در صورتیکه مسائل مربوط به بیکاری، محیط زیست، عدالت اجتماعی، شفافیت و نحوه ارائه خدمات به مشتریان مورد توجه عامه مردم میباشد، تفتیش عملکرد می تواند اولویت چنین موضوعاتی را ترجیح دهد.



به عبارت دیگر، ممکن است هدف برنامه ریزی راهبردی بیش از تولید موضوعات مناسب برای تفتیش باشد. در حالت مطلوب، برنامه ریزی راهبردی موضوعات تفتیش را در یک دیدگاه کلی جمع مینماید.<sup>۱</sup>

برخی از موسسات عالی تفتیش بعضاً برای کمک به فرایند برنامه ریزی راهبردی، تفتیش های خاص بمنظور کسب دانش یا مهارت در یک زمینه از فعالیتهای دولت یا در حوزه ای که موضوع تفتیش آن را تشریح نموده اجرا مینمایند. معمولاً اجرای برنامه ریزی راهبردی منتج به تدوین یک برنامه تفتیش متقن و یکپارچه برای موسسه عالی تفتیش میگردد. این برنامه، ضمن اینکه حوزه های تفتیش را فهرست می کند، مختصری در باره مشکلات، سوالات، وسایر مباحث ذیربط بعنوان پشتوانه هریک از این حوزه ها ارائه می نماید. در بهترین حالت، برنامه راهبردی بعنوان مبنائی برای برنامه ریزی عملیاتی و تخصیص منابع عمل می نماید.

برنامه ریزی راهبردی مبنای انتخاب موضوعات تفتیش است. چنانچه برنامه ریزی راهبردی با سیستم برنامه ریزی سالیانه موسسه عالی تفتیش ارتباط داده شود، میتواند بعنوان ابزار مفیدی برای تعیین اولویتهای و انتخاب تفتیشها استفاده شود. همچنین سازوکاری برای انتخاب موضوعات آتی ومبنائی برای برنامه ریزیهای تفصیلی تر است و نهایتاً میتواند وسیله ای برای اتخاذ تصمیمات خط مشی راهبردی در خصوص جهت دهی آتی تفتیش باشد.

---

۱- در سنوات اخیر کار تفتیش بر روی موضوعات خاص متداول تر شده است، این امر یک کار بلند مدت است که معمولاً منجر به تهیه گزارش های تفتیش مرتبط با هم می گردد.

برنامه ریزی باید طی مراحل زیر انجام گیرد: تعیین مناطق بالقوه تفتیش، تعیین معیارهای انتخاب مورد استفاده، و تعیین منابع اصلی اطلاعات برای تفتیش بالقوه. معمولاً اجرای برنامه ریزی راهبردی منتج به تدوین یک برنامه تفتیش متقن و منسجم برای موسسه عالی تفتیش می‌گردد، و بعنوان مبنائی برای برنامه ریزی عملیاتی و تخصیص منابع عمل می‌نماید.

### ۳-۳: الزامات برنامه ریزی در هر تفتیش عملکرد

بر اساس استانداردهای تفتیش انتوسای (استندرد شماره ۱-۱-۳) مفتش باید تفتیش را به نحوی طراحی نماید، که اطمینان حاصل شود یک تفتیش با کیفیت بالا، به شیوه ای موثر، کارآمد و از نظر اقتصادی به صرفه، و بصورت بموقع انجام می‌گیرد. بطور کلی برای تفتیش عملکرد، وجود یک برنامه کاملاً دقیق و سنجیده اجتناب ناپذیر است. تعریف اهداف و دامنه رسیدگی تفتیش، و روش شناختی دستیابی به اهداف، قبل از شروع تفتیش اصلی بسیار مهم می‌باشد. این امر اغلب بشکل یک پیش بررسی (بررسی مقدماتی) انجام می‌گیرد.<sup>۱</sup>

هدف بررسی مقدماتی، بررسی در خصوص وجود شرایط شروع یا عدم شروع تفتیش اصلی است. در صورت وجود شرایط مذکور این بررسی منتج به یک تفتیش پیشنهادی و برنامه کاری می‌گردد. در وهله اول، برنامه ریزی عملیاتی باید ابزار برای هدایت فرایند اجرا باشد. علاوه بر آن دانش و اطلاعات لازم برای شناخت دستگاه، برنامه یا عملیات را تامین می‌نماید. یک طرح کاری مناسب، حصول اطمینان از

۱- برخی از موسسات عالی تفتیش از اصطلاح «بررسی ابتدائی» استفاده می‌نمایند.

جامع و واقع بینانه بودن پوشش تفتیش عملکرد را تسهیل می نماید. معمولاً بررسی مقدماتی در یک دوره نسبتاً کوتاه انجام می گیرد.

### سه مرحله مهم

مهمترین مراحل ارائه پیشنهاد تفتیش به شرح ذیل می باشد:

- ۱- تعریف و تشریح موضوعات خاص مورد رسیدگی و اهداف تفتیش
  - ۲- تدوین دامنه رسیدگی و طراحی تفتیش
  - ۳- تعیین نحوه اطمینان از کیفیت، برنامه زمانی، و منابع
- در عمل همواره نمی توان این مراحل را بصورت قاطع از هم تفکیک نمود و همیشه به ترتیب فوق اتفاق نمی افتند.

### ۱- تعریف و تشریح موضوعات خاص مورد رسیدگی و اهداف

#### تفتیش

یکی از مراحل ابتدائی، تعریف دقیق موضوع یا مسائلی است که باید مورد تفتیش قرار گیرد. انگیزه و هدف بررسی باید دقیقاً مشخص شود. این مرحله یکی از مراحل دشوار و مهم است که مستلزم بررسی عمقی موضوع از طریق مطالعه ادبیات، مدارک و آمارهای مربوط، انجام مصاحبه با ذینفعان عمده و کارشناسان و سایر افراد، و تحلیل شاخص های مشکلات بالقوه از دیدگاه های مختلف میباشد. واضح بودن تعاریف، بسیار حائز اهمیت است لذا بایستی از تعاریف مبهم و گمراه کننده اجتناب نمود. حتی تغییرات جزئی در مسئله یا مشکل مورد رسیدگی میتواند تاثیر عمده ای بر دامنه رسیدگی تفتیش داشته باشد. بطور خلاصه این مراحل شامل تدقیق در دو سوال زیر میباشد:

- ۱- چه چیزی؟ مسئله یا مشکلی که باید مورد رسیدگی قرار گیرد چیست؟

## ۲- چرا؟ اهداف تفتیش چیست؟

عبارات مورد استفاده برای طرح سوال اساسی تفتیش یکی از جوانب بسیار مهم فرایند رسیدگی و یکی از عوامل تعیین کننده نتایج تفتیش است. سوال اساسی تفتیش را میتوان بعنوان سوال یک تحقیق بنیادین در خصوص برنامه دولت در نظر گرفت که مفتش بدنبال پاسخ آن است. متعاقباً این نکته نیز حائز اهمیت است که سوال بایستی مبتنی بر ملاحظات هدفمند و منطقی باشد. بطور کلی موسسه عالی تفتیش باید دیدگاهی را اتخاذ نماید که بنحو احسن منافع عمومی را تامین و مأموریت کلی تفتیش عملکرد را محقق سازد.

اهداف تفتیش به دلایل اجرای آن مربوط می شود و باید در مراحل ابتدای فرایند تفتیش مشخص شود تا به تعیین موضوعاتی که باید تفتیش شده و در خصوص آنها گزارش شود کمک نماید. هیات تفتیش باید در تعیین اهداف، جایگاه موسسه عالی تفتیش و مسئولیتهای آن تاثیر مورد انتظار تفتیش را به نحوی که در برنامه راهبردی تشریح گردیده، مورد توجه قرار دهد.

اهداف تفتیش و دامنه رسیدگی با هم رابطه متقابل داشته و لازم است آنها را باهم مورد توجه قرار دارد. یکی از اصول مدیریت صحیح، مذاکره با دستگاه تحت رسیدگی، (در اولین فرصت) در خصوص اهداف و دامنه تفتیش است.<sup>۱</sup>

در تشریح اهداف تفتیش یکی از معیارها باید به حداکثر رساندن مشارکت تفتیش باشد. یکی از ابزارهای ممکن برای تعیین میزان این مشارکت استخراج رئوس کلی نتایج مورد انتظار است. در صورتیکه تفتیش به درخواست مرجع دیگری انجام

۱- در برخی موارد ممکن است مشخص ساختن (صریح) مواردی که عملاً قرار نیست مورد رسیدگی قرار گیرد، (مواردی که قرار نیست پوشش داده شود) نیز مفید واقع شود. این موضوع میتواند موجب کاهش سوء تفاهات یا انتظار غیر واقعی ذینفعان گردد.

میگیرد، هدف تفتیش باید کمابیش واضح بوده یا از قبل تعیین شده باشد (استندرد شماره ۳-۱-۳).

تصمیم دیگری که باید اتخاذ شود، طراحی جزئیات تفتیش است. برنامه ریزی دقیق قبلی، از بسیاری از مشکلاتی که ممکن است بعداً در اجرای تفتیش پیش بیاید پیشگیری خواهد نمود. در عین حال برنامه ریزی بسیار تفصیلی نیز، برخی مواقع ممکن است مانع تفکر خلاق و آزاد شود. تفتیشها در یک جهان پیچیده اجرا میشود ازین رو بندرت امکان دارد که بتوان برنامه تفتیش جامعی طراحی نمود، که از قبل پیشرفت تفتیش عملکرد را با تمام جزئیات آن، پیش بینی کرده باشد.

### تشریح دامنه رسیدگی و طراحی اهداف تفتیش

قدم بعدی در مرحله طراحی، تعیین دامنه رسیدگی، و طراحی تفتیش است. در تفتیش عملکرد نیز مانند تفتیش مالی، ضرورت دارد که نحوه دستیابی به اهداف از قبل ساختار بندی شده باشد.

### تشریح دامنه رسیدگی و سوالات خاص یا فرضیه هایی که باید آزمایش شود

دامنه رسیدگی، مرز تفتیش را تعریف می نماید و به مواردی از قبیل سوالاتی که باید پاسخ داده شود، نوع بررسی که باید اجرا شود و مشخصات رسیدگی، می پردازد.<sup>۱</sup> علاوه بر آن گردآوری اطلاعات و تحلیلهائی که باید انجام گیرد را نیز شامل میشود.

---

۱- بعضاً ممکن است موسسه عالی تفتیش، تفتیش عملکرد را به نوعی «خود ارزیابی» (ارزیابی نمودن ارزیابیهای انجام شده توسط خود واحد) منحصر نماید. با این حال بایستی تاکید نمود چنین رویکرد تنها هنگامی عملی است، که فرد تفتیش کننده موسسه عالی تفتیش اطمینان کامل داشته باشد که فرایند های ارزیابی داخلی، بصورت بیطرفانه، بموقع وجامع برنامه های مورد رسیدگی را ارزیابی می نماید.

دامنه رسیدگی تفتیش، با پاسخ دادن سوالات ذیل تعیین میشود:

چه چیزی؟ چه سوالات خاص یا فرضیه هائی باید بررسی شود؟

چه نوع بررسی بنظر مناسب است؟

چه کسی؟ چه فرد یا افرادی در دستگاه تحت رسیدگی نقش کلیدی دارند؟

کجا؟ آیا محدودیتی در تعداد مکانهائی که باید پوشش داده شود، وجود دارد؟

چه وقتی؟ آیا محدودیتی در گستره زمانی که باید پوشش داده شود، وجود دارد؟

پس از تشریح انگیزه و اهداف بررسی و همچنین سوالات کلی تفتیش یا مشکلاتی که باید مدنظر قرار گیرد، تشریح سوالات خاصی که باید پاسخ داده شود یا فرضیاتی که باید آزمایش شود (دلایل احتمالی بروز مشکل)، حائز اهمیت است.

در عمل، انتخاب روش گردآوری داده ها بر اساس چنین مواردی انجام میگردد. تفتیش باید مشخصات بررسی را نیز تعیین نماید، یعنی مشخص نماید که برای روشن ساختن سوالات تفتیش، انجام چه نوع بررسیهائی ضرورت دارد؟ (برخی از روشهای متداول در تفتیش عملکرد در پیوست شماره یک ارائه شده است).

به هرحال، این نکته شایان ذکر است که اجرای کارمیدانی بجای اینکه تنها گردآوری داده‌ها باشد، بیشتر یک فرایند یادگیری مستمر محسوب میشود و با افزایش دانش مفتشین در طی تفتیش، سوالات (یا فرضیات) باید تغییر نماید. با این وجود، هدف از مرحله برنامه ریزی، هدایت سیستماتیک توجه مفتشین به آنچه باید بدانند و منابع ونحوه بدست آوردن اطلاعات است.

قابل رسیدگی بودن یکی از الزامات مهم فرایند برنامه ریزی عملیاتی است که مناسبت یک موضوع برای بررسی اصلی را تشریح می نماید. از آنجائیکه اهداف و دامنه رسیدگی هر تفتیش با تفتیشهای دیگر متفاوت است ضرورت دارد هیات تفتیش این موضوع را که آیا می توان تفتیش را انجام داد یا خیر، ارزیابی نماید. برای اینکه موضوعی را در دامنه تفتیش درج نمائیم باید هم قابل رسیدگی باشد و هم

ارزش تفتیش کردن را داشته باشد. بعنوان مثال مفتش باید این موضوعات را در نظر بگیرد که آیا رویکردها، روش شناختی ها و معیارهای مناسب برای رسیدگی وجود دارد یا خیر، و آیا اطلاعات و شواهد لازم، قابل دسترس هستند و می توان آنها را به نحو کارآمد تهیه نمود. علاوه بر آن بایستی اطلاعات هدفمند و قابل اتکا موجود بوده و شانس منطقی بدست آوردن آن نیز وجود داشته باشد.

سایر جنبه هایی که باید مدنظر قرار گیرد، مطابقت با وظایف و اختیارات قانونی، منابع، صلاحیتهای حرفه ای مورد نیاز و شرایط زمانی است. باید کارکنان واجد مهارتهای لازم به تعداد کافی در اختیار بوده، و تفتیش نباید به دلیل انجام بررسی توسط سایر مراجع نظارتی کنار گذاشته شود. (استاندردهای شماره ۲۳-۱-۳۹-۲، ۳-۲-۰۳ و ۳-۱-۱ تا ۳-۱-۴).

### شناخت برنامه مورد رسیدگی

ایجاد شناخت صحیح از برنامه مورد رسیدگی و نحوه کار دستگاه تحت رسیدگی (به نحوی که برای دستیابی به اهداف تفتیش کفایت نماید) حائز اهمیت بوده و شناسایی موضوعات مهم تفتیش و اجرای مسئولیتهای تفتیش محوله را تسهیل مینماید.

این شناخت باید شامل درک موارد ذیل باشد:

مشخصات برنامه مورد رسیدگی (نقش و وظایف، فعالیتها و فرایندهای کلی، روند پیشرفت وغیره)،

قوانین و برنامه های کلی و اهداف عملکرد،

ساختار سازمانی و روابط پاسخگویی (مسئولیت محاسباتی)،

محیط داخلی و بیرونی دستگاه مورد تفتیش و افراد ذینفع،

محدویت های بیرونی که بر تکمیل برنامه اثرگذار است،

تحقیقات قبلی انجام گرفته در این حوزه، و

فرایندهای مدیریت، و منابع.

هدف از مرحله طراحی، کسب یک شناخت اساسی از برنامه مورد رسیدگی است. به دست آوردن شناخت از کارهای دستگاه، یک فرآیند مستمر و فزاینده بوده و حاصل گردآوری و ارزیابی اطلاعات و ارتباط دادن شناخت حاصله با شواهد تفتیش در کلیه مراحل تفتیش است. این نکته حائز اهمیت است که مفتشین باید هزینه های به دست آوردن اطلاعات و ارزش افزوده اطلاعات برای تفتیش را مورد سنجش قرار دهند.

منابع اطلاعات می تواند شامل موارد ذیل باشد:

مجوزهای قانونی و مشروح مذاکرات قوه مقننه،

مقرره های وزارتی، لوایح و تصمیمات دولت،

گزارش ها تفتیش، بازبینی ها، ارزیابی ها و استعلام هایی که اخیراً صورت گرفته است،

بررسیهای علمی و تحقیقات مربوطه (از جمله مواردی که در سایر کشورها انجام گرفته است)،

طرحهای مشترک و راهبردی، بیانیه های ماموریت و گزارش ها سالانه،

مدارک مربوط به خط مشی، صورتجلسات هیات مدیره یا کمیته مدیریت،

نمودارسازمانی، رهنمودهای داخلی و دستورالعمل های عملیاتی،

طرحهای تفتیش داخلی و ارزیابی برنامه و گزارش های مربوط،

صورتجلسات و گزارش های همایش ها،

نظرات کارشناسان و متخصصین حوزه ذیربط،

مذاکره با مدیریت واحد تحت رسیدگی و سهامداران کلیدی،

سیستمهای اطلاعات مدیریت، و



سایر سیستم‌های اطلاعاتی ذریبط و همچنین آمارهای رسمی. بازبینی‌های قبلی اغلب منابع مفیدی از اطلاعات است که می‌تواند به اجتناب از انجام کارهای غیر ضروری در حوزه‌هایی که اخیراً مورد رسیدگی قرار گرفته است، و همچنین مشخص شدن اشکالاتی که هنوز برطرف نشده است کمک نماید. همچنین مذاکره با مدیریت ارشد برنامه، برای دستیابی به یک چشم‌انداز کلی از برنامه نیز میتواند حائز اهمیت باشد.

سایر منابع ذریبط اطلاعات عبارت است از:

بررسی‌هایی که توسط دست‌اندرکاران صنعت مربوطه یا گروه‌های حرفه‌ای یا گروه‌های دارای منافع خاص صورت گرفته است،  
استعلام‌ها یا بازبینی‌های قبلی صورت گرفته توسط قوه مقننه،  
اطلاعات موجود در سازمان‌های هماهنگ‌کننده یا کمیسیون‌های دولت،  
کارهای صورت گرفته توسط دولت‌های دیگر کشورها، و  
پوشش خبری مطبوعات.

## ۲- تشریح معیارهای تفتیش

هدف از معیارهای تفتیش جهت دهی به ارزیابی‌ها است (کمک به تفتیش در پاسخ دادن به سوالاتی از قبیل: ارزیابی رفتار واقعی در چه زمینه‌ای امکان پذیر است؟ انتظارات از واحد مورد رسیدگی و تکالیف آن چیست؟ چه نتایجی باید توسط برنامه حاصل گردد و به چه نحوی این نتایج باید حاصل شوند؟ و... می‌باشد). به عبارت دیگر معیارها، استندهایی است که برای تعیین اینکه آیا یک برنامه اهداف مورد نظر را تامین می‌نماید یا خیر مورد استفاده قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

۱- معیارهای تفتیش باید قابل اتکا، عینی، قابل استفاده، کامل و پذیرفته شده باشد.

در تفتیش های مالی، مبادلات بمنظور تعیین درست یا غلط بودن و قانونی یا غیر قانونی بودن آنها توسط مفتش مورد رسیدگی قرار می گیرد. چنین معیارهایی نسبتاً بسته بوده و معمولاً از قبل توسط مواردی مانند قانون تشکیل واحد تحت رسیدگی تعیین شده است (برای اطلاعات بیشتر پیوست شماره ۲ را ببینید) با این حال در خصوص تفتیش عملکرد انتخاب معیار اغلب نسبتاً بازتر (آزادانه تر) بوده و توسط خود مفتش صورت می گیرد و همانگونه که قبلاً نیز ذکر گردید اغلب در رویکرد مبتنی بر مسئله از اهمیت کمتری برخوردار است. در رویکرد مبتنی بر مسئله تنظیم فرضیه های آزمونی (قابل بررسی) در خصوص دلایل ایجاد مشکلات مورد رسیدگی بیشتر حائز اهمیت می باشد.

از اینرو در تفتیش عملکرد ضرورت دارد مفهوم کلی اقتصاددیت، مفیدیت و موثریت در ارتباط با موضوع تفتیش تفسیر شود، لذا معیارهای حاصل برای هر تفتیش که صورت می گیرد متفاوت خواهد بود. در تشریح معیارهای تفتیش، مفتش باید از مرتبط بودن، منطقی بودن و قابل حصول بودن آنها اطمینان حاصل نماید. نهایتاً باید هر یک از معیارها به شکل یک سوال مطرح شود. این سوالات دارای خصیصه واقعی بوده و هدف آنها تشریح یا سنجش وضعیت واقعی مورد رسیدگی است.

معیارهای تفتیش را بعنوان مثال می توان از منابع ذیل اقتباس نمود:

- ۱- قوانین و مقررات حاکم بر عملیات واحد مورد رسیدگی،
- ۲- تصمیمات متخذه توسط قوه مجریه یا قوه مقننه،
- ۳- خط مشی و رویه ها،
- ۴- رجوع به مقایسه تاریخی (عملکرد دوره های قبل) یا مقایسه بهترین روش، استانداردهای حرفه ای، تجارب و ارزش ها،

شاخصهای کلیدی عملکرد که توسط دولت یا دستگاه تحت رسیدگی تعیین شده است،

توصیه کارشناسان مستقل و فرمول ها و فناوری های تولید،  
دانش تخصصی اثبات شده یا نوین و سایر اطلاعات قابل اتکا،  
معیارهای مورد استفاده در تفتیشهای مشابه قبلی یا مورد استفاده توسط سایر  
موسسات عالی تفتیش،  
سازمانهایی که فعالیت های مشابهی انجام می دهند (در داخل یا خارج از کشور)  
یا دارای برنامه های مشابه هستند،  
استندردهای عملکرد یا استعلامهای قبلی صورت گرفته توسط قوه مقننه، و  
مدیریت عمومی و ادبیات موضوع مورد بررسی.

مبانی معیارهای تفتیش را می توان از زاویه های مختلف مورد توجه قرار داد:  
بسته به مورد، معتبرترین منبع استندهای رسمی (مانند اهداف مقرر در قوانین  
و مقررات، تصمیمات و خط مشی های اتخاذ شده توسط قوه مقننه یا قوه مجریه)  
خواهد بود، یا بر اساس زمینه علمی استندها، بایستی تاکید بیشتر بر ادبیات علمی  
تخصصی، و سایر منابع از قبیل استندهای حرفه ای و بهترین روشها باشد.  
برخی مواقع تشریح معیارها به آسانی امکانپذیر است، بعنوان مثال در مواردی که  
اهداف تعیین شده توسط قوه مقننه یا قوه مجریه مربوط، دقیق و واضح باشد. با این  
حال معمولاً اینطور نیست و اهداف ممکن است تعیین نشده و یا مبهم و متضاد باشد.  
در چنین شرایطی مفتشین باید معیارها را از نو تعیین کنند. یکی از احتمالات موجود  
استفاده از رویکرد «نظری» از طریق ارائه پاسخ کارشناسان حوزه به سوالاتی از قبیل  
این سوال است که «در شرایط کامل، نتایج مطلوب بر اساس تفکر منطقی یا بهترین  
روش شناخته شده که قابل مقایسه نیز باشد چیست؟» بعنوان یک گزینه دیگر،  
استفاده از رویکرد «تجربی» از طریق مذاکره با ذینفعان و تصمیم گیرندگان، میتواند

در تشریح و تامین پشتوانه برای معیارهای واقع بینانه و بخوبی پی ریزی شده مفید واقع شود.<sup>۱</sup>

### برنامه ریزی تعیین روش شناختی

برنامه ریزی مشتمل بر بسیاری از فعالیتهای مختلف است. بعنوان مثال یکی از نکات حائز اهمیت، تمایز بین برنامه تفتیش (نوع بررسی که برای گردآوری داده ها مورد نیاز است) و فنون گردآوری داده ها است. تفتیش های عملکرد می تواند مجموعه متنوعی از فنون گردآوری داده ها مانند رسیدگی مالی، مصاحبه، مشاهده و بررسی مدارک مکتوب را به کار گیرد. این فنون معمولاً در علوم اجتماعی مورد استفاده قرار می گیرد.<sup>۲</sup>

گرچه هدف، اتخاذ بهترین روشها است، لکن بدلائل اجرائی از قبیل دسترسی به داده ها ممکن است انتخاب روشها با محدودیتهائی مواجه گردد، این بدان معنی است که مفتش اغلب به دومین گزینه بهتر اکتفا می نماید. بعنوان یک قاعده کلی، توصیه می شود در انتخاب روشها با واقع بینی و انعطاف پذیری عمل شود. برنامه تفتیش تحت تاثیر ملاحظات

۱- برخی مواقع (بدلیل محدودیت شناخت) تعیین معیارهای دقیق و تفصیلی تفتیش در مرحله طراحی توصیه نمی شود. برای اطلاعات بیشتر پیوست ۲ را ببینید.

۲- این موضوع نشان می دهد که مفتشین عملکرد باید بصورت فعالانه به بهبود مستمر مهارتهای روش شناختی خود توجه داشته و برای آن وقت بگذارند و تحولات روش شناختی در موسسات تحقیقاتی مختلف و سایر موسسات را تعقیب نمایند. این امر مثلاً می تواند از طریق برگزاری همایشهای داخلی با حضور متخصصان حرفه ای و مطالعه مقالات و ادبیات موضوعی انجام گیرد. هدف تفتیش و سوالات یا فرضیه ای که باید اثبات شود باید مفتشین را در انتخاب روشهای گردآوری داده ها هدایت نماید. در خصوص استفاده از روشهای مختلف گردآوری شواهد تفتیش، و تحلیل اطلاعات، «فنون گردآوری شواهد» اداره تفتیش کل کانادا، ۱۹۹۴ و برای اطلاعات بیشتر در خصوص روش شناختی، فنون و مفاهیم آن در علوم اجتماعی «مبانی علمی روشهای تحقیق» تروخیم، ۲۰۰۲ همچنین «ارزیابی» روسی و سایرین، ۱۹۹۹ و «تحقیق بررسی موردی، طراحی و روشها» و سایرین ۱۹۹۴ را ببینید.

عملی نیز قرار خواهد گرفت. روشهای نمونه گیری و رسیدگی مالی، امکان استخراج نتیجه گیری های کلی و مطالعات موردی، امکان بررسی های عمقی را فراهم میسازد.

گرچه ماهیت تفتیش های عملکرد، انتخابهای دقیق و ترکیب روش شناختی های موجود در رابطه با بررسی متغیرها را اجتناب ناپذیر میسازد، لکن برخورداری از یک فکر باز و آزاد در حین فرایند اجرا نیز حائز اهمیت است. در این مرحله انتخاب منابع نباید با سختگیری انجام شود (استندردهای شماره ۳-۰-۳، ۱-۳-۳ تا ۴-۳-۳-۳، ۲-۵-۳ تا ۴-۵-۳ و ۴-۰-۴). برای اطلاعات بیشتر پیوست شماره یک را ببینید. بویژه در خصوص تفتیش های عملکرد، مفتش باید به اعتبار و قابلیت اتکای روشهای مورد استفاده در گردآوری و تحلیل داده ها توجه نماید:

اعتبار: روشها باید آنچه را که هدف سنجش آنهاست مورد سنجش قرار دهند.

قابلیت اتکا: در صورتیکه گروهی از داده ها مورد سنجش های مکرر قرار گیرد، یافتهها باید همان باشد.

### ۳- مشخص ساختن نحوه تضمین کیفیت، برنامه زمانی و منابع

آخرین مرحله مشخص ساختن معیارهای تضمین کیفیت که در تفتیش باید لحاظ شود، برنامه زمانی و بودجه مالی است.

#### تضمین کیفیت

استندردهای تفتیش انتوسای (استندرد شماره ۲۷-۱-۲) بیان میدارد: موسسه عالی تفتیش باید روشها و سیستم هایی جهت تضمین کیفیت برقرار سازد. بمنظور اطمینان از اینکه تمام تفتیشها مطابق با استندردهای مربوط و در راستای خط مشی اجرا میشود باید روشها کنترل کیفیت طراحی شود.

میتوان بین تدابیر حین اجرا (تدابیر مستمر کیفیت در جریان کار، بعنوان مثال از طریق بازیابی نمونه های مشابه، همخوانها، استفاده از هیاتهای کارشناسی، کمیته

های ویژه، متخصصین یا کارشناسان حوزه ذیربط، و فنونی از قبیل تحلیل موضوع)، و تدابیر پس از اجرا (از قبیل بازبینی مستقل گزارش های منتشر شده بمنظور تعیین درسهای آموخته شده، ونحوه دریافت گزارشهای توسط ذینفعان کلیدی و منافی که از آنها حاصل گردیده) تمایز قائل شد. برخی از موسسات عالی تفتیش از دانشمندان یا موسسات علمی برای اجرای ارزیابی های پس از اجرا استفاده می نمایند. طراحی باید شامل هر سه نوع تدابیر حین اجرا، میانی، و پس از اجرا باشد.

مدیر تفتیش مسئولیت مدیریت روزمره تفتیش، از جمله برنامه ریزی تفصیلی، اجرای تفتیش، سرپرستی کارکنان، گزارشگری به مدیریت موسسه عالی تفتیش و نظارت بر تهیه گزارش تفتیش را بر عهده دارد. در ارتباط با تفتیش های عملکرد که از پیچیدگی بیشتری برخوردار است، موسسه عالی تفتیش باید تعیین یک کمیته راهبردی را برای هدایت هیات تفتیش و جستجو پیشرفت تفتیش مدنظر قرار دهد. (پیوست شماره چهار را ببینید)

### برنامه ریزی اداری

هیات تفتیش و سرپرست آن باید انتخاب شوند، و وجود یک برنامه فعالیت برای اجرای تفتیش ضرورت دارد. تعیین برنامه زمانی و منابع مورد نیاز نیز حائز اهمیت است. عوامل مربوط شامل شیوه سازماندهی تفتیش، هزینه های مورد انتظار (هم برای کارکنان وهم بر اساس نرخهای از پیش تعیین شده، و تجهیزات) و موعد مورد انتظار تکمیل کار می باشد. بودجه و برنامه زمانی باید مستند سازی شود. میزان پیشرفت در تحقق اهداف باید مورد جستجو قرار گیرد. مسئولیت حصول اطمینان از اینکه تفتیش عملکرد با بودجه مصوب و در زمان تعیین شده تکمیل شود، بعهده مدیر تفتیش و مدیریت موسسه عالی تفتیش است (استاندردهای شماره ۲۶-۱ تا ۲۸-۱، ۲۶-۲ و ۴-۱-۳).

## رعایت قوانین و مقررات

در صورتیکه قوانین، مقررات و سایر تکالیف لازم الاجرا برای واحد مورد رسیدگی در ارتباط با اهداف تفتیش با اهمیت باشد، مفتشین باید تفتیش را به نحوی طراحی نمایند که اطمینان قابل قبول از رعایت این موارد را فراهم سازد. در تفتیشهای عملکرد مفتشین باید نسبت به وضعیتها یا مبادلاتی که می تواند حاکی از اقدامات غیر قانونی یا سوء استفاده باشد، هوشیار باشند. ممکن است لازم باشد مفتش میزان تاثیر این گونه اقدامات بر نتایج تفتیش را مشخص سازد. در موارد پیچیده ممکن است به وجود متخصصین این موضوعات نیاز باشد (استاندردهای شماره ۱-۴-۳ تا ۷-۴-۳).

### نتایج بررسی مقدماتی - پیشنهاد بررسی اصلی

مرحله طراحی تفتیش منتج به برنامه پیشنهادی تفتیش و برنامه کاری می گردد (استاندردهای شماره ۱-۰-۳ تا ۳-۰-۳) قبل از تصمیم به شروع بررسی اصلی لازم است که از کیفیت کار اطمینان حاصل شود.

قبل از شروع بررسی اصلی در تفتیش عملکرد، تشریح اهداف و دامنه رسیدگی تفتیش، و روش شناختی مورد استفاده برای دستیابی به اهداف تفتیش حائز اهمیت است، این کار در قالب یک بررسی مقدماتی انجام میگردد، هدف بررسی مقدماتی، بررسی در خصوص وجود شرایط شروع یا عدم شروع تفتیش اصلی است. در صورت وجود شرایط مذکور این بررسی منتج به یک تفتیش پیشنهادی و برنامه کاری میگردد.

مهمترین مراحل در ارائه پیشنهاد تفتیش عبارتند از:

تعریف و تشریح موضوعات خاص مورد رسیدگی و اهداف تفتیش، تدوین چارچوب تفتیش و طراحی آن، و تعیین نحوه اطمینان از کیفیت، تعیین هیات تفتیش، برنامه زمانی، و منابع.

اهداف، دامنه رسیدگی و برنامه زمانی تفتیش باید به اطلاع دستگاه تحت رسیدگی برسد.

#### ۴-۳- خلاصه

- چرخه تفتیش عملکرد چندین مرحله را دربر میگیرد: برنامه ریزی راهبردی، مرحله مقدماتی، بررسی اصلی و فعالیتهای پیگیری. برنامه ریزی راهبردی مبنای انتخاب موضوعات تفتیش است. همچنین می تواند وسیله ای برای اتخاذ تصمیمات راهبردی در خصوص جهت دهی آتی تفتیش باشد. برنامه ریزی باید طی مراحل زیر انجام گیرد: تعیین مناطق بالقوه تفتیش، تعیین معیاری انتخاب مورد استفاده، و تعیین منابع اصلی اطلاعات برای تفتیش بالقوه.
- قبل از شروع بررسی اصلی در تفتیش عملکرد تشریح اهداف و دامنه رسیدگی تفتیش و روش شناختی مورد استفاده برای دستیابی به اهداف تفتیش حائز اهمیت است. این کار در قالب یک بررسی مقدماتی انجام میگیرد. هدف بررسی مقدماتی، بررسی در خصوص وجود شرایط شروع یا عدم شروع تفتیش اصلی است. در صورت وجود شرایط مذکور این بررسی منتج به یک تفتیش پیشنهادی و برنامه کاری میگردد.
- در برنامه ریزی تفتیش عملکرد، مفتشین باید جنبه های زیر را مدنظر قرار دهند:



- اهمیت و نیازهای استفاده کنندگان بالقوه گزارش تفتیش و همچنین سایر گروه‌های ذی‌علاقه
- کسب شناخت از دستگاه مورد رسیدگی و مشکلات مورد بررسی، از جمله موضوع فعالیت‌های مورد رسیدگی.
- شناسائی یافته‌های قابل توجه تفتیش‌های قبلی و سایر تحقیقات و گزارش‌های که می‌تواند اهداف تفتیش را تحت تاثیر قرار دهد (حتی تفتیش‌های مستمر).
- اهداف سیاسی و محیط قانونی و مقررات
- تشریح موضوع یا مسائلی که باید مورد بررسی قرار گیرد، دستگاه تحت رسیدگی و اهداف تفتیش، یعنی تاثیر مورد انتظار تفتیش.
- تشریح سوالات اساسی (همچنین تشریح سوالات خاصی که باید پاسخ داده شود) یا فرضیاتی که باید آزمایش شود.
- تعیین معیارهای تفتیش، معیارهای تفتیش استانداردهای اصولی است که شواهد تفتیش با آنها سنجیده می‌شود. معیارها بر اساس موضوعات بخصوص و اهداف هر تفتیش، قوانین حاکم، فعالیت یا دستگاه تحت رسیدگی، اهداف اعلام شده موسسه عالی تفتیش و شرایط خاص و سایر موضوعات مهم مدنظر موسسه عالی تفتیش، متفاوت است.
- تعیین شواهد تفتیش که به سوالات تفتیش پاسخ خواهد داد: مربوط بودن: قابل اتکا بودن و کافی بودن داده‌های قابل دسترسی در دستگاه تحت رسیدگی، باید مورد ارزیابی قرار گیرد. امکان‌پذیری گردآوری شواهد لازم (داده‌ها) باید مورد آزمون قرار گیرد.

- شناسائی منابع بالقوه اطلاعات که بمنظور بررسی فرضیه، کسب دانش بیشتر در خصوص موضوع، یا پاسخگوئی به سوالات تفتیش، باید مورد بررسی قرار گیرد. یعنی اطلاعاتی که میتواند بعنوان شواهد استفاده شود.
- با در نظر گرفتن نحوه تضمین کیفیت تفتیش، در صورت لزوم استفاده از کارشناسان (مشاورین، سایر مفتشین).
- هیات تفتیش باید از نظر دانش حرفوی و مهارتهای لازم برای اجرای تفتیش مورد ارزیابی قرار گیرد.
- کارکنان کافی و سایر منابع لازم برای اجرای تفتیش بایستی تامین شده و یک برنامه مکتوب تهیه شود. هیات تفتیش مناسب انتخاب شود. بودجه منابع لازم برای اجرای رسیدگی و برنامه زمانی تهیه شود.
- نتیجه گیریها و آثار احتمالی رسیدگی مدنظر قرار گیرد. نتایج پیشنهادی باید برحسب مفید بودن و قابلیت اجرا مورد سنجش قرار گیرد. مفتش باید نظرات و منافع ذینفعان را مدنظر داشته باشد.

## بخش چهارم - استندردها و رهنمودهای اجرایی - اجرای تفتیش عملکرد

### ۱-۴- خصوصیات فرایند اصلی بررسی

هدف بررسی اصلی، اجرای برنامه کاری، اجرای تفتیش و تولید یک گزارش با کیفیت بالا است. تفتیش عملکرد مشتمل بر مجموعه تعریف شده ای از اقدامات، عملیات یا فرایندهای فرعی، که بصورت جداگانه و بترتیب اجرا می شوند نیست. در عمل فرایندها بتدریج، و از طریق تعامل با یکدیگر تکمیل میشوند و بصورت همزمان اجرا شده و امکان تکمیل تر شدن و پیچیده تر شدن روشها را فراهم می سازند (استندردهای شماره ۲-۳۹، ۱-۳-۰ و ۲۱-۰-۴).

کار اجرای یک تفتیش را می توان هم بعنوان یک فرایند تحلیلی و هم بعنوان یک فرایند ارتباطی مورد توجه قرار داد. در فرایند تحلیلی، داده ها گردآوری شده، تفسیر شده و مورد تحلیل قرار می گیرد. فرایند ارتباطی از زمانی شروع می شود که شروع تفتیش به واحد تحت رسیدگی اعلام می شود. این فرایند با پیشرفت تفتیش، ارزیابی دیدگاهها، مباحث و یافته های مختلف و تهیه گزارش نهائی ادامه پیدا میکند.

تبادل نظر آزادانه و سازنده بسیار مطلوب است، لکن تفتیش ممکن است موجب واکنش‌های منفی نیز بشود. مفتش ممکن است با وضعیت‌های متفاوتی از شفافیت و تمایل به همکاری، تا مخفی‌سازی و طفره رفتن مواجه شود. از اینرو مطلع ساختن دستگاه مورد رسیدگی از روشها و اهداف تفتیش حائز اهمیت است. این بدان معنا نیست که دستگاه مورد رسیدگی شرایطی را تحمیل نموده یا به هر نحو دیگر فرایند تفتیش را تحت کنترل خود گیرد، بلکه مستلزم یک فرایند سازنده تعامل دو طرفه است. بطور کلی همکاری کارکنان و مدیران دستگاه (یا دستگاههای) تحت رسیدگی برای انجام یک تفتیش موثر ضرورت دارد.

بعنوان مثال تبادل نظر فعال با دستگاه تحت رسیدگی، کارشناسان و سایر افراد، در حین اجرای تفتیش، اخذ تأییدیه‌های مستمر در خصوص یافته‌های اولیه تفتیش را تسهیل می‌سازد (استاندردهای شماره ۲۵-۲-۲ و ۲۶-۲-۲).

اجرای تفتیش بصورت کامل حائز اهمیت است. برنامه کاری (از نظر منابع، زمان و کیفیت) باید کاملاً رعایت شده و تفتیش بر اساس استانداردها و تصمیمات ذیربط انجام گیرد (استاندردهای شماره ۳۹-۲-۲ و ۲-۰-۳).

**هدف بررسی اصلی اجرای برنامه کاری، اجرای تفتیش و تهیه گزارش تفتیش است.**

تفتیش‌های عملکرد باید مطابق با بهترین روش اجرا شوند. کار اجرای یک تفتیش را میتوان هم بعنوان یک فرایند تحلیلی وهم بعنوان یک فرایند ارتباطی مورد توجه قرار داد.

تبادل نظر آزادانه و سازنده بسیار مطلوب است، لکن حفظ استقلال نیز حائز اهمیت است.

از برنامه کاری باید تبعیت شده و استانداردهای ذیربط رعایت شود.

## ۲-۴- ملاحظاتی که بایستی در فرایند گردآوری داده ها مدنظر

### قرار گیرد

باز آنجائیکه تفتیش عملکرد قضاوت پذیر است، کیفیت در مسئله گردآوری داده ها و مستندسازی اهمیت حیاتی دارد. استانداردهای تفتیش بیان می نماید «برای پشتیبانی از قضاوت و نتیجه گیری مفتش در ارتباط با سازمان، برنامه، طرح، فعالیتها و وظیفه تحت رسیدگی، باید شواهد قابل قبول، مربوط و کافی تهیه شود» (استندرد ۱-۳-۵). در حالیکه شواهد در تفتیش مالی تمایل به قطعی بودن دارند (بلی - خیر یا درست - غلط) این امر بندرت در تفتیش عملکرد مصداق می یابد. اغلب شواهد تفتیش عملکرد نوعاً سوق دهنده هستند «اشاره به این نتیجه گیری می نماید که...».

مفتشین باید در جستجو برای شواهد خلاق، انعطاف پذیر و محتاط باشند. در مواردیکه شواهد بجای قطعی بودن، سوق دهنده است، بعضاً مذاکره قبلی با دستگاه تحت رسیدگی در خصوص ماهیت شواهدی که باید تهیه شود، و نحوه تحلیل و تفسیر آن توسط مفتش، می تواند مفید واقع گردد. این رویکرد احتمال خطر بروز سوء تفاهم را کاهش داده و میتواند فرایند گزارشگری را تسریع نماید. از آنجائیکه سازمانها، افراد هر سازمان، کارشناسان، و گروههای ذینفع دارای دیدگاههای مختلفی بوده و مباحث مختلفی مطرح می نمایند، ضرورت دارد که مفتشین اطلاعات را از منابع مختلفی جستجو نمایند (استاندردهای شماره ۲-۳۹-۲، ۳-۴-۵ و ۴-۰-۲۴). بطور کلی، داده ها، اطلاعات و دانش، مفاهیم مشابه و مرتبطی هستند. داده عبارت است از مشاهدات اولیه. داده ها تلفیق شده و به اطلاعات تغییر شکل میابند. اطلاعات که درک شده و تحلیل گردد، تبدیل به دانش می شود.

در جریان یک تفتیش، ممکن است داده‌ها (هم داده‌های کمی و هم داده‌های کیفی) برای مقاصد مختلف گردآوری شود یا بعنوان بخشی از فرایند یادگیری و یا بمنظور تشریح و تحلیل یک نتیجه یا مسئله، گردآوری آن لازم باشد.

براساس تجارب موجود، در فرایند گردآوری داده‌ها، تمایز بین اجزاء زیر حائز اهمیت است:

- سوالاتی که باید توسط بررسیها پاسخ داده شوند.
- طراحی بررسی، یعنی نوع بررسی که برای پاسخ دادن به سوالات مطرح شده مورد نیاز است (مدیریت زمان، هزینه - منفعت، بررسی دستیابی به اهداف، وغیره)
- برنامه‌های تفتیش، یعنی نوع رسیدگی‌های مورد نیاز برای گردآوری داده‌ها (از قبیل نمونه‌گیری، بررسی‌های موردی، تحلیل ثانوی، استعمال، تحلیل‌های قبل و پس از اجرا، ارزیابی‌های قابل مقایسه، وغیره)
- فنون گردآوری داده‌ها که برای پاسخ دادن به سوالات مطرح شده مورد نیاز است (بررسی مستندات، برگزاری جلسات، پرسشنامه، مصاحبه، وغیره)
- تحلیل‌های کمی و کیفی داده‌های گردآوری شده (بمنظور تحلیل دقیقتر اطلاعات گردآوری شده)

گردآوری داده‌ها میتواند برمبنای تک نوبتی یا از طریق سنجش مستمر (از قبیل طراحی سربهای زمانی، تحلیل‌های طولی وغیره) انجام گیرد. اطلاعات را می‌توان بر اساس شواهد فیزیکی، مدارک (شامل مکاتبات)، تائید شفاهی (مصاحبه)، یا از طریق دیگری (بسته به اهداف تفتیش) گردآوری نمود. اغلب ضرورت دارد که هم داده‌های کیفی و هم داده‌های کمی (هر دو) گردآوری شوند. انواع داده‌ها باید از نظر کفایت، معتبر بودن، قابل اتکا بودن، مربوط بودن و منطقی بودن قابل توضیح و قابل توجیه باشد.

تفتیش عملکرد با کمک پرسشنامه، رسیدگی مالی و مشاهده مستقیم می تواند داده های اولیه را (از منابع اصلی خود) به دست آورد. با این حال اغلب مقادیر بسیار زیادی از داده های ثانویه (مواد اولیه تهیه شده توسط دیگران) نیز مورد استفاده قرار می گیرد. باید بهترین اطلاعات ممکن (مستدل) گردآوری شود. به هر حال مفتشین نباید در این رابطه بیش از حد سختگیری نمایند. این امر ممکن است پر هزینه و غیر ضرور باشد، یعنی بهترین راه حل دوم نیز اغلب ممکن است کافی و مناسب باشد (استندردهای ۳-۴-۵ و ۳-۵-۱ تا ۳-۵-۴).<sup>۱</sup>

به هر حال اتخاذ یک رویکرد نقادانه و حفظ بی طرفی نسبت به اطلاعات ارائه شده اهمیت حیاتی دارد. در عین حال مفتشین باید پذیرای نقطه نظرات و استدلالهای مختلف باشند. مفتشین باید بتوانند از دیدگاههای مختلف به فعالیت دولت نگریسته و دیدگاه باز و بی طرفانه ای نسبت به نقطه نظرات و استدلالهای ارائه شده داشته باشند. در غیر این صورت ممکن است مفتش بهترین استدلالها را به دست نیاورد. این امر همچنین موجب تاکید مجدد بر اهمیت ارزیابیهای منطقی میگردد، یعنی اینکه مفتش سلیقه شخصی خود و دیگران را مدنظر قرار نمی دهد. از اینرو ضرورت دارد بجای اقناع دیگران در خصوص صحت یک نقطه نظر خاص، سعی شود مداخله مفتش طی یک فرایند بی طرفانه تحلیل شده و انعکاس یابد (استندردهای شماره ۲-۴۰-۲، ۳-۵-۱ و ۳-۵-۲۴-۴).

در مواردیکه داده های پردازش شده با کمپیوتر در یافته های تفتیش حائز اهمیت است، بمنظور تامین شواهد کافی، مربوط و مناسب باید بیشتر احتیاط نمود تا داده ها معتبر و قابل اتکا باشد. علاوه بر آن در صورتیکه هدف اولیه تفتیش، بررسی قابل اتکا بودن سیستم اطلاعاتی است، مفتشین باید کنترولهایی عمومی و کاربردی سیستم

۱- آنگونه که مصطلح است: «بهتر است بطور مبهم حق با شما باشد تا اینکه دقیقاً حق با شما نباشد»

را نیز بازبینی نمایند. مصافاً در جریان تفتیش، ممکن است مفتشین به اطلاعات حساسی دست پیدا کنند (مانند اظهار نظرهای سیاسی یا اظهار نظرهایی در خصوص مدیریت) در چنین مواردی مفتشین باید ناشناس باقی ماندن و عدم افشای اسامی صاحبان عقاید مذکور را تضمین نمایند (استاندردهای شماره ۳۷-۲-۲، ۴۶-۲-۲ و ۳-۳-۴).

برای اینکه امکان بازبینی کارهای انجام شده برای مدیران تفتیش فراهم شده، و نتیجه گیریهای حاصله اعتبار بخشی شود، باید نتایج کارهای میدانی و تحلیل ها، به همراه گزارش برنامه ریزی تفتیش مستند سازی، آرشیو و فهرست بندی شوند. سابقه کارهای انجام شده باید در قالب اوراق گزارشهای تفتیش نگهداری شود. بمنظور تامین مبانی منطقی یافته ها و نتیجه گیریهای مفتش، باید شواهد کافی، مناسب و مربوط فراهم شود (استاندردهای شماره ۱-۲-۳ و ۵-۵-۳ تا ۷-۵-۳).

کیفیت در مسئله گردآوری داده ها و مستند سازی اهمیت حیاتی دارد. مفتشین باید در جستجو برای شواهد خلاق، انعطاف پذیر و محتاط باشند. اتخاذ یک رویکرد نقادانه و حفظ بی طرفی نسبت به اطلاعات ارائه شده اهمیت حیاتی دارد لکن در عین حال نیز باید پذیرای نقطه نظرات و استدلالهای مختلف بوده و اطلاعات را از سهامداران و منابع مختلف دیگر کسب کنند.

### ۳-۴- خصوصیات شواهد و یافته‌های تفتیش

شواهد را می توان بر اساس شواهد فیزیکی، شواهد مستند، شواهد تصدیقی و شواهد تحلیلی طبقه بندی نمود. شواهد فیزیکی از طریق بازرسی یا مشاهده مستقیم افراد، دارایی ها (اموال) و وقایع بدست می آید. شواهد مستند شامل اطلاعات مکتوب مانند نامه ها، قراردادهای، اسناد حسابداری، صورتحساب ها (فاکتور فروش) و اطلاعات عملکرد مدیریت است. شواهد تصدیقی از طریق استعلام، مصاحبه یا پرسشنامه تهیه

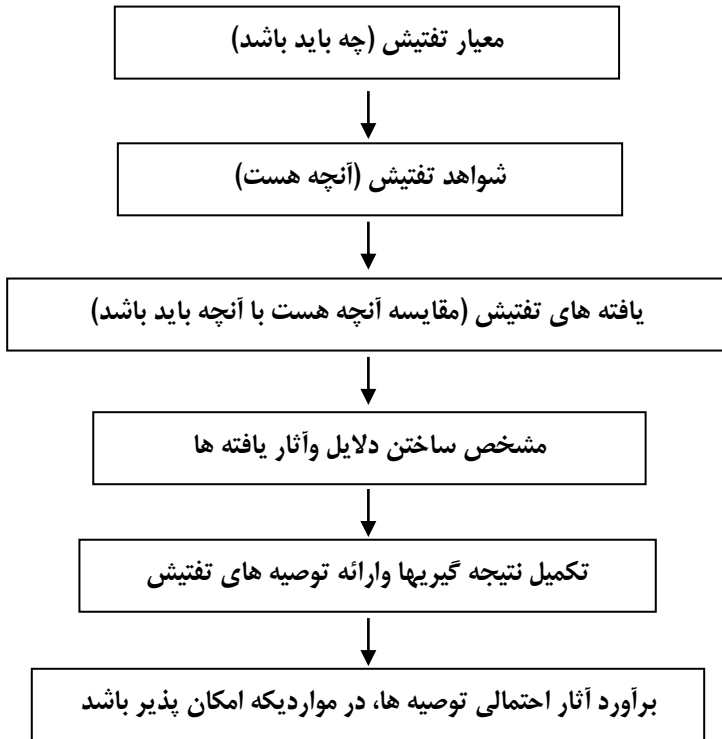


می شود. شواهد تحلیلی شامل محاسبات، مقایسه ها و تفکیک اطلاعات به اجزاء مختلف و استدلالهای منطقی است. شواهد باید مربوط، مناسب و کافی باشد. شواهد در صورتی کافی است که برای تأیید یافته های تفتیش کفایت نماید. شواهد مورد استفاده جهت تأیید یک یافته در صورتی مربوط است که ارتباط منطقی و مشهودی با آن یافته داشته باشد. شواهد در صورتی مناسب (ومعتبر) است که مطابق با حقیقت باشد (استندردهای شماره ۳-۴-۵ و ۳-۵-۱).

یافته های تفتیش شواهد بخصوص است که توسط مفتش برای تأمین اهداف تفتیش گردآوری شده است. یعنی برای اینکه مفتش بتواند به سوالات تفتیش پاسخ دهد و فرضیه مطرح شده را بررسی نماید. نتیجه گیریها، اظهار نظرهایی است که توسط مفتش از یافته های تفتیش استنباط می شود و توصیه ها مجموعه اقداماتی است که در ارتباط با اهداف تفتیش توسط مفتش پیشنهاد می شود.

یافته های تفتیش مشتمل بر عناصر ذیل است: معیار «چه باید باشد» شرایط «آنچه هست» و آثار («پیامدها چیست» همچنین بعنوان «آثار منطقی و متعارف آتی») بعلاوه علت («چرا از نورم یا معیار انحراف وجود دارد»)، در صورتیکه مشکلاتی مشاهده شده باشد. با این حال در یک تفتیش وجود هر چهار عنصر ضرورت ندارد. بعنوان مثال در رویکرد مبتنی بر مسئله عنصر «معیار» همواره بصورت مشخص مدنظر قرار نمی گیرد.

فرایند های تحلیل شواهد، تکمیل یافته ها، و ارائه توصیه های اصلاحی برای حوزه های با عملکرد ضعیف، بصورت خلاصه در شکلی که از رهنمودهای آسوسای اقتباس گردیده آمده است:



با مشخص شدن یافته ها دو نوع ارزیابی تکمیلی در خصوص آنها انجام میگیرد یعنی: ارزیابی اهمیت یافته ها و ارزیابی دلایل آن (بهتر بودن عملکرد، یا فقدان عملکرد در مواردیکه عملکرد واقعی پایین تر از عملکرد مورد انتظار بوده است). مفتشین ممکن است بخواهند پیامدهای یافته ها را نیز مورد ارزیابی قرار دهند. در بسیاری از موارد پیامدهای یافته ها بصورت کمی قابل سنجش است بعنوان مثال هزینه فرایند های پر هزینه، داده های پر هزینه یا تجهیزات غیر مولد (بلا استفاده) را می توان برآورد نمود. علاوه بر آن پیامدهای فرایندهای ناکارآمد، بعنوان مثال منابع بلااستفاده یا مدیریت ضعیف نیز برحسب تاخیرات زمانی یا منابع فیزیکی اتلاف شده

قابل تقویم است. آثار کیفی که بصورت فقدان کنترل، تصمیمات ضعیف یا بی توجهی در ارائه خدمات مشاهده می شود نیز بسیار مهم و قابل توجه است. آثار باید ضرورت انجام اقدامات اصلاحی را اثبات نماید. همچنین آثار ممکن است در گذشته اتفاق افتاده باشد یا در حال حاضر اتفاق افتد، یا احتمالاً در آینده بوقوع بپیوندد. در صورتیکه آثار در گذشته اتفاق افتاده، برای اثبات یافته ها، باید اطمینان حاصل نمود وضعیت برای جلوگیری از وقوع مجدد آن مورد اصلاح قرار نگرفته است. چنانچه اثرات به آسانی قابل شناسایی نیست، ضرورت دارد مفتش عملکرد اثرات بالقوه را اثبات نماید.

شواهد را می توان بر اساس شواهد فیزیکی، شواهد مستند، شواهد تصدیقی و شواهد تحلیلی طبقه بندی نمود. شواهد باید مربوط، مناسب و کافی باشد. یافته های تفتیش به سوالات تفتیش پاسخ می دهد. نتیجه گیریها اظهار نظرهایست که توسط مفتش از یافته های تفتیش استنباط می شود. مقایسه مشاهدات تفتیش (شرایط) با معیارهای تفتیش، یافته های تفتیش را مشخص می کند. با مشخص شدن یافته ها دو نوع ارزیابی تکمیلی در خصوص آنها انجام می گیرد:

ارزیابی اهمیت یافته ها و تعیین دلایل آنها.

#### ۴-۴- نحوه مدیریت در یک فضای متغیر و ناسازگار

تفتیش عملکرد ممکن است برای مدت طولانی ادامه یابد، و احتمال دارد که از نقطه اصلی شروع تا انتهای آن تحولاتی در دانش و وقایع صورت گیرد. در تفتیش عملکرد معمولاً یکی از انتخابهای دشوار، انتخاب بین جهت بندی تعیین شده در برنامه کاری و تشریح و تعریف ساختار تفتیش از یک طرف، و علاقه به بررسی سوالاتی که بعداً پیش می آید از طرف دیگر است.

بمنظور اجتناب از گرفتار شدن در جزئیات و غرق شدن در سیل داده ها، باید هم قبل و هم طی تفتیش، ارزیابی تفصیلی نیازهای اطلاعاتی انجام گیرد. این امر موجب تسهیل در حذف جزئیات خارج از محدوده و رویکردهای غیر مرتبط، و مرتب سازی یا ساختار بندی اطلاعات گردآوری شده می گردد. به هر حال مفتشین باید از سختگیری پرهیز نموده و از گردآوری داده های برنامه ریزی نشده اجتناب نمایند.

همانگونه که استاندارد شماره ۲۶-۲-۲ بیان نموده است «برخلاف تفتیش بخش خصوصی که در آن مفتش با وظایف تعیین شده در قرارداد تفتیش موافقت می نماید، در تفتیش دولتی واحد تحت رسیدگی نقش مشتری را برای موسسه عالی تفتیش ایفا نمی نماید. موسسه عالی تفتیش باید وظایف قانونی خود را آزادانه و بی طرفانه انجام داده و نقطه نظرات مدیریت را در اظهارنظر تفتیش، نتیجه گیریها و پیشنهادات و توصیه ها مدنظر قرار دهد، لکن در خصوص دامنه و ماهیت تفتیشهایی که انجام میدهد در مقابل مدیریت دستگاه هیچ مسئولیتی ندارد». به هر حال مفتشین باید همواره بدنبال ایجاد روابط مناسب با دستگاه تحت رسیدگی و سایر گروههای ذینفع باشند.

برای پرهیز از برخوردهای زائد، مفتشین باید بخوبی گوش داده و یاد بگیرند، و تلاش کنند ماهیت خاص فعالیت تحت رسیدگی خود را درک نمایند. برای این کار آنها باید بتوانند به فعالیت مذکور از منظرهای مختلف نگاه کرده و نگرش بیطرفانه و دید باز نسبت به نقطه نظرات مطرح شده داشته باشند. جلسات و مذاکرات منظم با واحد تحت رسیدگی اغلب بخش ارزشمندی از فرایند تفتیش محسوب می گردد. در صورت وقوع برخورد، باید تلاش شود (تا حد ممکن) نظرات متضاد، با هدف ایجاد یک تصویر نهایی واقعی و شفاف، مطرح گردد.

مفتشین باید در اولین فرصت همکاری و ارتباط شفاف با واحد تحت رسیدگی را برقرار ساخته و یک فضای اعتماد متقابل ایجاد نمایند. با این حال ماهیت تفتیش، و

اهمیت استقلال آن، اقتضا می نماید که به منظور جلوگیری از مداخله شخص مفتش عملکرد در اجرای تغییرات در واحد تحت رسیدگی، محدودیتهای مشخصی تعیین شود. (استندردهای شماره ۲۵-۲-۲، ۲۹-۲-۲ و ۲۴-۰-۴)

تفتیش عملکرد برای بررسی یافته ها و اثبات موارد اعلامی توسط واحد تحت رسیدگی با محدودیتهایی مواجه است. بطور کلی اجتناب از انتقاد (حتی در صورت استفاده از پیشرفته ترین روشهای علمی اجرا) امکان پذیر نیست. از اینرو منافع بررسی یک موضوع را باید با محدودیتهای زمانی و منابع مصروفه سنجید. در عین حال، باید بنحوی عمل نمود که همواره داده های اساسی از کیفیت مطلوب برخوردار باشد (استندردهای شماره ۱-۱-۳، ۵-۱-۳، ۲۳-۰-۴ و ۲۶-۱-۲).

برنامه کاری که بخوبی طراحی شده باشد، میتواند به مفتشین در جلوگیری از گرفتار شدن در جزئیات وسیل داده ها کمک نماید، برای پرهیز از برخوردهای زائد، مفتشین باید تلاش کنند. ماهیت خاص فعالیت تحت رسیدگی را درک نمایند. در صورت وقوع برخورد باید (تا حد ممکن) تلاش شود نظرات متضاد، باهدف ایجاد یک تصویر نهایی واقعی و شفاف، مطرح گردد.

#### ۵-۴- نکات مهم در تحلیل داده ها و نتیجه گیری

در اکثر تفتیش ها، انواعی از تحلیل بمنظور درک یا توضیح موارد مشاهده شده استفاده می شود. گسترده وسیعی از الگوها یا روشها تحلیل مورد استفاده قرار می گیرد (استندرد شماره ۲۱-۰-۴). تحلیل ها ممکن است به شکل تحلیلهای آماری تفصیلی به بحث گذاشتن یافته در هیات تفتیش، بررسی مستندات و اوراق گزارشها و غیره انجام گیرد. ممکن است تحلیلهای بعضاً مستلزم مقایسه بین یافته های مختلف باشد، بعنوان مثال مقایسه بین مواردی که بخوبی کار می کنند و موضوعاتی که بهتر

کار می کنند، یک یا چند موضوع یا یک بازبینی، و حوزه مورد رسیدگی با حوزه مشابه در کشورهای دیگر.

مرحله نهایی در تحلیل داده ها، ترکیب نتایج انواع مختلف منابع است، برای انجام این کار یک روش کلی وجود ندارد، لکن تفسیر دقیق و نظام مند داده ها و مباحث (استدلالات) گردآوری شده توسط مفتش حائز اهمیت اساسی است. این مرحله مستلزم بررسی ادعاها و استدلالها، مشاوره با کارشناسان، و انجام مقایسه و تحلیل است. با ادامه کار، پیش نویس گزارش به تدریج تکمیل تر می شود.<sup>۱</sup>

در این فرایند یادداشت ها و مشاهدات بصورت مرتب ساختار بندی شده و با پیشبرد مذاکرات داخلی و بیرونی پیش نویس متون تهیه، ارزیابی و بازنویسی میشود، و جزئیات و نتیجه گیریها بررسی شده و مورد بحث قرار میگیرد. تبادل اطلاعات مندرج در صورتجلسات، برای بحث در خصوص موضوعات مهمی که در جریان تفتیش رخ داده است، ضرورت دارد. چنین جلساتی می تواند به اخذ تأییدیه دستگاه تحت رسیدگی در رابطه با حقایق کشف شده و ارتقاء یافته ها و توصیه های تفتیش کمک نماید.

در صورت امکان، بایستی تمام موضوعات قابل تصور را مدنظر قرارداد، به نحوی که هیچ مسئله کاملاً جدید و تعیین کننده (یا حقایق جدیدی) در مرحله نهایی تفتیش طرح نشود. در یک تفتیش عملکرد که به نحو مناسب اجرا شده باشد، مباحث مطرح شده با بهترین استدلالهای متقابل آن هموزن بوده و نقطه نظرات متضاد و متناقض با یکدیگر سنجیده می شود. همکاران مجرب و مشاوران قراردادی خارج از سازمان می تواند به این فرایند کمک نمایند. نتیجه گیریها باید مبتنی بر اهداف،

---

۱- چنانچه تحلیل ها بر اساس شناخت علمی و نظریات اثبات شده باشد، احتمالاً جالب تر، دقیقتر، و قابل اطمینان تر خواهد بود. همچنین در اغلب موارد تفسیر مشاهدات بر اساس نظریات اثبات شده آسانتر صورت می گیرد. (هیچ چیزی عملی تر از یک نظریه خوب نیست)

اصول منطقی و معیارهای خاص پروژه باشد (استندهای شماره ۲-۳۶، ۲-۳۹، ۲-۴۰ تا ۲-۴۰، ۲-۴-۲، ۲-۵-۳، و ۲-۴-۴-۰).

توصیه موسسه عالی تفتیش در ارتباط با تفتیشهای عملکرد باید به شیوه ای منطقی، مبتنی بر شناخت و مستدل مورد بحث قرار گیرد. علت یافته ها، مبانی توصیه ها را تشکیل می دهد. ممکن است این علت، خارج از کنترل واحد تحت رسیدگی باشد که در این صورت، توصیه ها باید موارد خارج از واحد تحت رسیدگی را خطاب قرار دهند به هر حال حصول اطمینان از اینکه توصیه ها عملی بوده، با توجه به اهداف تفتیش ارائه شده، ارزش افزوده ایجاد می نماید حائز اهمیت است.

در برخی موارد، ارائه استدلال بر له، یا علیه گزینه های پیشنهادی مختلف نیز حائز اهمیت است. استفاده کنندگان گزارش با مطالعه استدلالهای مربوط، بهتر میتواند توصیه های نهائی را درک نمایند. (استندهای شماره ۱-۵-۱ و ۲-۳-۴-۰ تا ۲-۳-۴-۰).

قبل از انتشار گزارش تفتیش عملکرد، بایستی فرصت بررسی محتویات آن برای دستگاه (های) تحت رسیدگی ذیربط فراهم شود. پیش نویس گزارش اولین فرصت را برای دستگاه (های) تحت رسیدگی فراهم میسازد تا در جریان متن مکتوب یافته های تفتیش، نتیجه گیریها و توصیه های تفتیش قرار گیرد. در صورتیکه پاسخ دستگاه (های) تحت رسیدگی، حاوی اطلاعات جدیدی باشد، مفتش باید آن را ارزیابی نموده و در صورت لزوم پیش نویس گزارش را اصلاح نماید (بشرطی که اطلاعات جدید واجد استندرد های معمولی شواهد باشد).

پاسخهای شفاهی و مکتوب باید حتی الامکان مستند سازی شود. کلیه اختلاف نظرها بایستی مورد تحلیل قرار گرفته و گزارش نهائی باید متعادل و بیطرفانه باشد. (استندهای شماره ۲-۴-۲ و ۲-۳-۴-۰ تا ۲-۴-۴-۰)

مرحله نهایی تحلیل داده ها، ترکیب نتایج انواع مختلف منابع است. برای انجام این کار یک روش کلی وجود ندارد. در یک تفتیش عملکرد که به نحو مناسب اجرا شده باشد، مباحث مطرح شده با بهترین استدلالهای متقابل آن هم وزن بوده و نقطه نظریات متضاد و متناقض با یکدیگر سنجیده می شود. نتیجه گیریها باید مبتنی بر اهداف، اصول منطقی، استانداردها و معیارهای خاص پروژه باشد. ضرورت دارد قبل از انتشار گزارش تفتیش عملکرد، فرصت بررسی محتویات آن برای دستگاه (های) تحت رسیدگی ذیربط فراهم شود. توصیه ها در صورت ارائه، باید بصورت منطقی، مبتنی بر دانسته ها بوده و به شیوه ای عقلانی مستدل شود و جهت دهی آنها به سمت اصلاح علل ریشه ای مشکلات باشد.

## ۶-۴- خلاصه

- بطور خلاصه در اجرای یک تفتیش عملکرد باید موارد ذیل مدنظر قرار گیرد:
- برنامه کاری باید بطور کامل، با دقت و بموقع وبر اساس استانداردهای ملی و بین المللی تفتیش عملکرد اجرا شود. برنامه ریزی باید در کل دوره تفتیش ادامه داشته باشد. فعالیت ها با تکمیل تر شدن فرایند اجرای تفتیش باید مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد.
  - پروژه باید به نحو مناسب به اطلاع دستگاه تحت رسیدگی رسانده شود. در جریان تفتیش مذاکرات علنی، فعال و سازنده با واحد تحت رسیدگی و سایر گروههای ذیربط جریان داشته باشد. واحد تحت رسیدگی (یا دستگاههای اجرایی اصلی، دخیل در موضوع مورد رسیدگی) باید از فرایند تفتیش اطلاع داشته باشند.
  - دقت حرفه ای لازم در دامنه رسیدگی اعمال شود. کیفیت در گردآوری داده ها، انجام تحلیل ها و مستند سازی اهمیت حیاتی دارد.



- بهترین و مناسب ترین اطلاعات ممکن (حقایق، نظرات و استدلالها) از منابع مختلف اخذ شده و دانش و تخصص مورد نیاز جستجو شود. مفتش باید در نظر داشته باشد که خصیصه کار تفتیش، هدفمندی، بی طرفی و حساسیت است. ارزشیابی اطلاعات تهیه شده و استدلالهای ارائه شده باید به روش انتقادی صورت گیرد. کلیه استدلالها و حقایق مربوط باید گردآوری شود.
- تلاش شود تا از تعرض به افرادی که اطلاعات را ارائه داده اند ممانعت بشود و اطمینان حاصل گردد که گزارشها به نحو غیر صحیح انتشار نیافته اند و استندردهای بالای اخلاق حرفه ای در کلیه امور رعایت شده است.
- ارائه توصیه ها، باید با هدف اصلاح علل ریشه ای مشکلات باشد. نتایج کارهای میدانی باید بنحو مناسب مستندسازی، فهرست بندی و آرشیو شود. شواهد باید مربوط، مناسب و کافی باشد.
- تحلیلهای کمی و کیفی لازم انجام گیرد. تحلیلها باید با مفتشین ارشد، ذینفعان و کارشناسان حوزه های ذیربط در میان گذاشته شود. ارزیابی و تحلیل مشاهدات باید بر اساس ملاحظات منطقی، مقاصد سیاسی و معیاهای خاص تفتیش انجام گیرد. یافته ها باید مبانی توصیه ها را تشکیل دهد.
- اطمینان حاصل شود که مبانی واقعی توضیحات، تحلیلها و توصیه ها، صحیح بوده و بیطرفانه و دارای پایه های استوار بوده، و با متانت و بصورت صحیح با دستگاه تحت رسیدگی در میان گذاشته شده است. مفتش باید اطمینان حاصل نماید که توصیه ها در راستای اهداف تفتیش ارائه می شود.



## بخش پنجم - استندها و رهنمودهای گزارشگری - ارائه نتایج تفتیش عملکرد

### ۱-۵- دلایل تاکید برگزارش نهایی

براساس استندهای تفتیش، مفتشین باید گزارش های تفتیش را بصورت مکتوب تهیه کنند (استندرد شماره ۷-۰-۴). گزارش های مکتوب باید نتایج تفتیش را به تمام سطوح دولت اعلام نماید، امکان سوء برداشت از نتایج را برطرف سازد، نتایج را برای بازبینی در اختیار عموم بگذارد، و پیگیری انجام اقدامات اصلاحی را تسهیل نماید. گزارش تفتیش عملکرد محصولی است که دولت، قوه مقننه، و مردم کارکرد تفتیش عملکرد موسسه عالی تفتیش را بر اساس آن مورد قضاوت قرار میدهند.

اغلب موسسات عالی تفتیش که دارای تجارب طولانی در تفتیش عملکرد هستند، برای هر تفتیش عملکرد که انجام می دهند یک گزارش تفتیش جداگانه تهیه و ارائه کنند. برخی دیگر از موسسات عالی تفتیش که ملزم به اجرای چنین پروژه هایی تفتیش نیستند، یا در انتشار کلیه یافته های تفتیش عملکرد با محدودیتها

و ممنوعیت‌های قانونی مواجه هستند، میتوانند مشاهدات و نتیجه گیریهای خود را بصورت خلاصه در گزارش های سالیانه خود درج و منتشر نمایند.

باتوجه به میزان گزارشگری لازم طی یک تفتیش، فرایند تفتیش می تواند با استفاده از فرایند گزارش نویسی مستمر تسهیل گردد. این فرایند می تواند در آغاز تفتیش با ذکر رؤس مطالب مندرج در صورتجلسه مذاکرات شروع شده، سپس در پیش نویس گزارش جمع بندی شده و در گزارش نهایی تفتیش بیشتر تصفیه شود (استندرد شماره ۴-۲-۳).

**مفتشین باید گزارش های تفتیش را بصورت مکتوب تهیه کند. با توجه به میزان گزارشگری لازم طی یک تفتیش، فرایند تفتیش می تواند با استفاده از فرایند گزارش نویسی مستمر تسهیل گردد.**

## ۲-۵- الزامات مورد نیاز برای قابل اتکا ساختن گزارش ها

گزارش تفتیش باید قابل اتکا بوده و حاوی اهداف، دامنه رسیدگی، روش شناختی و منابع مورد استفاده و همچنین یافته ها و نتیجه گیریها و توصیه ها باشد.<sup>۱</sup> هر نوع محدودیت در دامنه رسیدگی و دلایل آن باید در گزارش شرح داده شود. درک اهداف تفتیش و تفسیر صحیح آن برای خواننده گزارش بایستی براحتی امکانپذیر باشد. گزارش باید کامل، دقیق، غیر جانبدارانه، اقناع کننده، و تاجائی که موضوع آن اجازه می دهد شفاف و مختصر باشد. (استندردهای شماره ۷-۰-۴ و ۲۴-۰-۴)

کامل بودن، بعنوان مثال مستلزم آن است که گزارش شامل کلیه اطلاعات و استدلالهای لازم برای تامین اهداف تفتیش، ارتقاء یک شناخت صحیح و کافی از

---

۱- گزارش میتواند بعنوان مثال شامل مقایسه هائی با معیارهای تفتیش بوده و حاوی تحلیل اختلاف بین موارد مشاهده شده با معیارهای تفتیش، از جمله دلایل و آثار این اختلافها گردد.

موضوعات و وضعیت‌های گزارش شده و حصول به الزامات محتوای گزارش باشد.<sup>۱</sup> ضرورت دارد که دلایل انجام تفتیش و روش‌های مورد استفاده و همچنین منابع موضوعات حائز اهمیت، و نتیجه گیرهای تفتیش نیز باید بصورت قابل تشخیص، کامل، و واضح بیان گردد. در صورتیکه توصیه‌های ارائه می‌شود، بایستی ارتباط مشخصی بین تحلیلها یا نتیجه‌گیریها، و توصیه‌ها وجود داشته باشد. مفتشین باید تمامی موارد مهم سوء استفاده و عدم رعایت قوانین و مقررات که طی تفتیش یا در ارتباط با آن مشاهده شده را گزارش نمایند (استندردهای شماره ۸۷-۰-۴ تا ۸۸-۰-۴ و ۲۲-۰-۴).

دقت مستلزم آن است که شواهد ارائه شده صحیح و جامع بوده و کلیه یافته‌ها به نحو صحیح تصویر شده باشد. ضرورت اطمینان خوانندگان از معتبر بودن و قابل اتکا بودن گزارش‌ها ضرورت اعمال دقت را ایجاب می‌نماید. یک مورد بی دقتی در یک گزارش می‌تواند اعتبار کل گزارش را مورد تردید قرار داده و توجه خواننده را از موضوع گزارش منحرف سازد. علاوه بر آن گزارش‌های غیر صحیح می‌تواند به اعتبار موسسه عالی تفتیش صدمه زده و موثریت گزارش‌های آن را کاهش دهد. به عبارت دیگر استندرد بالایی دقت مستلزم یک سیستم موثر تضمین کیفیت است. شواهد گزارش شده باید صحت و منطقی بودن موضوعات گزارش شده را اثبات نماید. ارایه صحیح به معنای تشریح دقیق دامنه و روش شناختی تفتیش و ارائه یافته‌ها و نتیجه‌گیریها در چارچوب دامنه رسیدگی تفتیش است. (استندردهای شماره ۲۳-۰-۴ و ۲۴-۰-۴)

---

۱- ممکن است قوانین و مقررات، افشای عمومی اطلاعات بخصوصی را منع نموده باشد. چنین اطلاعاتی باید بر مبنای نیاز به دانستن آنها و صرفاً به افرادی که در قوانین مجاز به دریافت آن هستند ارائه گردد. می‌توان موضوعات حساس یا محرمانه را در یک گزارش جداگانه درج نمود و آنرا بصورت عمومی منتشر نساخت.

بی طرفی همانگونه که در بالا نیز گفته شد، مستلزم آن است که ارائه اطلاعات در کل گزارش از نظر محتوا و لحن آن متعادل باشد. در صورتیکه شواهد به گونه ای غیر جانبدارانه ارائه شده باشد اعتبار گزارش به میزان قابل ملاحظه افزایش می یابد. گزارش باید شفاف بوده و گمراه کننده نباشد و نتایج تفتیش را در معرض دید خواننده قرار دهد. این به معنای ارائه نتایج تفتیش بصورت بیطرفانه و ممانعت از گزارش به اغراق و بزرگ نمایی در انعکاس ناکارآمدیهای عملکرد است. تفاسیر انجام گرفته بایستی مبتنی بر دانش و بصیرت، و درک حقایق و شرایط باشد. از اظهارات یک طرفه بایستی اجتناب شود.

گرچه تفتیش به لحاظ ماهیت خود بیشتر به مشکلات توجه داشته و تاکید آن بر نواقص است، لکن یکی از فواید تفتیش عملکرد امکان درج یافته ها و ارزیابی های مثبت و منفی بصورت توأم در گزارش است (استاندردهای شماره ۷-۴-۰ و ۲۳-۴-۰) قانع کننده بودن، بطور کلی مستلزم آن است که نتایج تفتیش پاسخگوی اهداف تفتیش بوده، یافته ها بصورت فراگیر ارائه شده و نتیجه گیریها و پیشنهادات از نظر منطقی یا تحلیلی، تابع حقایق و استدلالهای ارائه شده باشد. زبان مورد استفاده نباید مبهم یا القاء کننده نظر خاصی باشد و اطلاعات ارائه شده باید آنچنان کافی باشد که خواننده را نسبت به اعتبار یافته ها و قابل قبول بودن نتیجه گیریها و منافع اجرای توصیه ها قانع سازد. نظرات و استدلالهای مختلف باید در گزارش لحاظ شود (استاندردهای شماره ۷-۴-۰ و ۲۴-۴-۰).

واضح بودن مستلزم آن است که خواندن و درک گزارش راحت باشد (تاجائیکه وضوح موضوع اجازه می دهد). در صورتیکه اصطلاحات فنی و اختصارات ناآشنا و کلمات متشکل از اول کلمات دیگر استفاده می شود باید آن را بصورت واضح تعریف نمود. سازماندهی منطقی موضوعات و امانت داری و دقت در بیان حقایق و استخراج نتیجه گیریها، از عناصر ضروری وضوح و درک گزارش است.

گرچه یافته‌ها باید به وضوح ارائه شود لکن مفتشین باید این نکته را مدنظر داشته باشند که یکی از اهداف آنها فراگیر بودن است و انجام این امر بنحو احسن، مستلزم اجتناب از لحن تحریک کننده است (لحنی که موجب بروز جبهه گیری و مخالفت می گردد). (استندردهای شماره ۷-۴۰۰ و ۸-۴۰۰)

مختصر بودن، مستلزم آن است که گزارش طولانی تر از آنچه برای رساندن پیام و پشتیبانی آن ضرورت دارد، نباشد. هر چند باید در تعیین محتوای گزارش ها، امکان قضاوت قابل ملاحظه وجود داشته باشد، لکن معمولاً گزارشی که کامل و در عین حال مختصر است، به نتایج بهتر و بیشتری دست می یابد. با این حال باید خاطر نشان نمود که بررسی های جامع اغلب مستلزم گزارش های مفصل تر است. بایستی همواره این نکته را در نظر داشت که مخاطب گزارش های تفتیش عملکرد صرفاً افرادی دارای دانش تخصصی نیستند، بلکه افرادی نیز که نیازمند کسب اطلاعات بیشتری برای درک موضوع میباشند مورد خطاب هستند.

گزارشی که جامعیت بیشتری دارد امکان درک بهتر مبانی نتیجه مبانی نتیجه گیری های بعمل آمده را برای خواننده گزارش فراهم ساخته و از اینرو به ارزش و اعتبار گزارش می افزاید. در صورتیکه با دید بازتر به قضیه نگاه کنیم، گزارش های تفتیش که جامعیت بیشتری دارد، ظرفیت موسسه عالی تفتیش را برای خدمت به منافع شهروندان در رابطه با شفافیت و سهولت دسترسی به اطلاعات افزایش می دهد.

گزارش تفتیش باید قابل اتکا باشد. گزارش باید روشنگر بوده و در صورتیکه توصیه هائی ارائه می شود، بایستی ارتباط مشخصی بین تحلیلها یا نتیجه گیریها و توصیه ها وجود داشته باشد. ضرورت دارد اهداف، دامنه رسیدگی، روش شناختی، و منابع مورد استفاده تفتیش، همچنین یافته ها،

نتیجه گیریها و توصیه های تفتیش در گزارش بیان گردد. درک هدف تفتیش، و تفسیر نتایج آن باید به سهولت امکانپذیر باشد. گزارش باید کامل، دقیق، غیر جانبدارانه، قانع کننده، و تا حد امکان شفاف و مختصر باشد.

### ۳-۵- مشخصات یک گزارش مناسب و مفید تفتیش عملکرد

یک گزارش مناسب و مفید تفتیش عملکرد باید برای افراد ذینفع ارزش افزوده ایجاد نموده و اهداف تعیین شده را محقق سازد. چنین گزارشی باید اطلاعات قابل دسترس، مختصر و روزآمد ارائه نماید تا دولت، مجلس، دستگاههای تحت رسیدگی و سایر ذینفعان بتوانند بمنظور بهبود مفیدیت، موثریت و اقتصادیت بخش دولتی از آن استفاده نمایند، یعنی گزارش باید در شناخت بهتر و اصلاحات لازم مشارکت نماید.<sup>۱</sup> گزارش تفتیش عملکرد باید خواننده محور (مطابق با نیازهای خواننده) و دارای ساختار مناسب بوده و عبارات مورد استفاده آن ابهام برانگیز نباشد. ارائه یافت ها باید بصورت منصفانه و غیر جانبدارانه انجام گیرد (استندرد شماره ۷-۰-۴) این امر بعنوان نمونه مستلزم موارد ذیل است:

ارائه جداگانه یافته ها و نتیجه گیریها،  
 ارائه حقایق و تفسیر آنها با رعایت بیطرفی،  
 ارائه نقطه نظرات و دیدگاههای مختلف،  
 درج کلیه شواهد و استدلالها و یافته های مربوط، و

---

۱- شکل و محتوای گزارشات تفتیش باید مبتنی بر اصول ذیل باشد: عنوان گزارش مناسب بوده و به امضای افراد ذیربط رسیده باشد، اهداف تفتیش و دامنه رسیدگی بصورت واضح بیان شده باشد، کامل باشد، موضوع اصلی را بیان نموده و مخاطب قرار داده باشد. (استندردهای شماره ۷-۰-۴ و



سازنده بودن گزارش و درج نتیجه گیریها مثبت<sup>۱</sup>  
 بطور خلاصه کیفیت گزارش را می توان از طریق معیارهای خاص، از جمله  
 معیارهای ذیل مورد ارزیابی قرار داد:

### اهمیت، مربوط بودن و بی طرفی

اطلاعات ارائه شده باید حائز اهمیت بوده و در ارتباط با موضوع یا سوال تفتیش  
 یا مشکل مورد بررسی باشد. بیطرفی را می توان بعنوان عدم جانبداری، تعادل و  
 خنثی بودن تعریف نمود. در هنگام تصمیم گیری در خصوص دامنه رسیدگی و  
 شواهد تفتیش، اهمیت مشاهدات، و نتیجه گیریها، مفتش باید نقطه نظرات غیر  
 مغرضانه داشته و از نظر ذهنی بی طرف باشد. طراحی تفتیش باید این اطمینان را  
 فراهم سازد که انتخاب حقایقی مورد بررسی و درج آنها در گزارش بر اساس اصول و  
 بدون غرض ورزی صورت گرفته است. یافته ها باید متاثر از شواهد تهیه شده بوده و  
 جمع بندی آنها بر اساس استندردهای تفتیش ذیربط انجام گرفته باشد. حقایق نباید  
 مخفی شده و مفتش نباید نواقص کوچک را با اغراق منعکس نماید. همواره باید  
 توضیحات لازم (خصوصاً از ناحیه دستگاه تحت رسیدگی) اخذ شده و بصورت  
 انتقادی مورد تحلیل قرار گیرد (استندهای شماره ۹-۱۰-۱، ۴۰-۲-۲، ۴-۵-۳، ۷-  
 ۴-۰ و ۲۴-۰-۲۶ تا ۴-۰-۰).

---

۱- یکی از ساختارهای ممکن برای گزارشات تفتیش عملکرد به شرح ذیل است: ۱- خلاصه اجرایی  
 ۲- مقدمه و طرح تفتیش (شامل زمینه قبلی، انگیزه بررسی، اهداف، دامنه، روشها و غیره) ۳- تشریح  
 موضوع تفتیش ۴- یافته ها و تحلیل ها ۵- نتیجه گیریها و ارزیابیها، و ۶- پیشنهادات و توصیه ها و  
 ضمائم.

### قابل اتکا بودن، معتبر بودن و یکنواخت بودن:

استفاده کنندگان باید بتوانند به قابل اتکا بودن و معتبر بودن نتایج گزارش شده اعتماد نمایند. روشهای گردآوری داده ها باید معتبر و قابل اتکا باشد. طراحی تفتیش باید به نحوی باشد که نتیجه گیریها از یافته ها استخراج شده، و تحلیل ها بر اساس حقایق بررسی شده و سایر اطلاعات اخذ شده از منابع مختلف باشد. قضاوت در خصوص کلیه مدارک اخذ شده طی فرایند تفتیش، و دیدگاه مفتش نسبت به آنها باید متوازن باشد (استاندردهای شماره ۳۶-۲-۲، ۳۹-۲-۲، ۳-۲-۳، ۵-۴-۳، ۲-۵-۳، ۸-۰-۴ و ۲۲-۰-۴ تا ۲۵-۰-۴).

### شفافیت، بموقع بودن و قابل استفاده بودن:

موسسه عالی تفتیش نباید مجبور به عدم افشای یافته ها شده و باید (در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود) آزادی تصمیم گیری در خصوص انتشار مطالب و نحوه انتشار آن را داشته باشد. اهمیت دارد که کلیه یافته های مربوط به تفتیش عملکرد را بتوان منتشر ساخت (بصورت گزارش های تفتیش عملکرد یا حداقل در گزارش سالیانه موسسه عالی تفتیش) در صورتیکه گزارش های تفتیش عملکرد را بتوان بمنظور بحث و انتقاد در اختیار عمومی مردم قرارداد یک مزیت مهم تلقی می گردد. گزارش تفتیش باید اطلاعات قابل دسترس، مختصر و روز آمد ارائه نماید تا دولت، مجلس، دستگاههای تحت رسیدگی و سایر ذینفعان بتوانند بمنظور بهبود مفیدیت، موثریت و اقتصادیت بخش دولتی از آن استفاده نمایند، یعنی گزارش باید در شناخت بهتر و اصلاحات لازم مشارکت نماید. سوالات تفتیش باید پاسخ داده شود. باید به وضوح بیان شود که موسسه عالی تفتیش در خصوص چه مواردی انتظار انجام اقدامات و توسط چه افرادی دارد. بموقع بودن مستلزم این است که گزارش بموقع منتشر شود تا اطلاعات بمنظور استفاده مدیریت، دولت، مقامات قوه مقننه

وسایر گروه‌های ذینفع در اختیار آنان قرار گیرد (استندردهای شماره ۱۰-۲-۱۱، ۲-۲-۱-۱، ۳-۱-۱، ۴-۰-۴، ۴-۰-۵، ۴-۰-۷، ۴-۰-۸ و ۴-۰-۲۱، ۴-۰-۲۲، ۴-۰-۲۳).

یک گزارش مناسب و مفید تفتیش عملکرد باید برای افراد ذینفع ارزش افزوده ایجاد نموده و اهداف تعیین شده را محقق سازد. چنین گزارش‌هایی در شناخت بهتر و مشخص ساختن اصلاحات لازم مشارکت می‌نماید. گزارش تفتیش عملکرد باید خواننده محور (یعنی مطابق با نیازهای خواننده) و دارای ساختار مناسب بوده و عبارت مورد استفاده آن ابهام برانگیز نباشد. ارائه یافته‌ها باید بصورت منصفانه و غیر جانبدارانه انجام گیرد. یافته‌ها و نتیجه‌گیریها بصورت جداگانه ارائه شده و حقایق بصورت بی طرفانه ارائه شده و مورد تفسیر قرار گیرد. نقطه نظرات و دیدگاه‌های مختلف لحاظ شده، و کلیه شواهد و استدلالها و نیز یافته‌های مربوط در گزارش درج گردیده و گزارش‌ها سازنده باشد، یعنی نتیجه‌گیریهای مثبت نیز در گزارش ارائه شود.

#### ۴-۵- نحوه توزیع گزارش تفتیش عملکرد

گزارش جامع و توزیع گسترده هر گزارش عوامل اصلی اعتبار بخشی به وظیفه تفتیش است. هر موسسه عالی تفتیش باید بر اساس جایگاه خود (در قانون اساسی) تصمیم بگیرد که بطور کلی و در ارتباط با هر گزارش، چگونه آن را توزیع نماید تا به بهترین نحو به منافع مردم و موسسه خدمت نماید.

در صورت امکان گزارش تفتیش باید کلیه یافته‌های مربوط را منتشر نماید (در هریک از گزارش‌های تفتیش عملکرد و در گزارش سالانه موسسه عالی تفتیش). قرار گرفتن گزارش‌ها در اختیار عموم بمنظور بحث و نقد توسط مردم یک مزیت مهم محسوب می‌گردد (استندرد شماره ۱۱-۲-۲).

گزارش باید (در صورت امکان) در اختیار دستگاه تحت رسیدگی، دولت، مقامات قوه مقننه، رسانه ها و سایر گروههای ذینفع قرار گیرد. مقاماتی که باید گزارش برای آنها ارسال شود، شامل مقاماتی است که در قوانین و مقررات مقرر گردیده چنین گزارش هایی را دریافت دارند، مقامات مسئول در رابطه با اقدامات موضوع یافته ها و توصیه ها، و مقامات سایر سطوح دولت که با واحد تحت رسیدگی یا نمایندگان مجلس همکاری نزدیک دارند (استندرد شماره ۸-۰-۴).

انتشار گزارش های تفتیش ممکن است موجب سوء تفاهم گردد. احتمال دارد رسانه ها از یافته ها سوء برداشت نموده یا آنها را با اغراق منعکس سازند و در نتیجه هدف از انجام تفتیش مخدوش گردد. از اینرو (بر اساس آنچه تجربه نشان داده است) توصیه میشود اطلاعات کافی و متوازن که دارای پشتوانه شواهد واقعی (بعنوان مثال مطالب منتشره در مطبوعات) است در اختیار رسانه ها قرار گیرد.

**گزارش های جامع و توزیع گسترده هر گزارش عوامل اصلی اعتبار بخشی به وظیفه تفتیش است. در صورت امکان نتایج هر تفتیش عملکرد باید در قالب یک گزارش جداگانه منتشر شود.**

### ۵-۵- اهداف فرایند پیگیری

فرایند پیگیری، اجرای موثر توصیه های تفتیش را تسهیل نموده و در ارتباط با موثریت تفتیش عملکرد برای موسسه عالی تفتیش، قوه مقننه و دولت بازخورد فراهم می سازد. در پیگیری گزارش ها، مفتش باید استقلال و بیطرفی خود را حفظ نموده و از اینرو به جای اینکه بر اجرا یا عدم اجرا توصیه خاصی تاکید نماید، باید بر اینکه آیا

ضعف های کشف شده اصلاح گردیده است یا خیر، تاکید داشته باشد.<sup>۱</sup> اولویت وظایف پیگیری، باید در راهبرد کلی تفتیش که توسط فرایند برنامه ریزی راهبردی تعیین میشود، مدنظر قرار گیرد (استندرد شماره ۲۶-۰۰-۴).

پیگیری توصیه های موسسه عالی تفتیش چهار هدف اصلی را تامین می نمایند:

- **افزایش موثریت گزارشهای تفتیش** - اولین دلیل برای پیگیری گزارشهای تفتیش افزایش احتمال اجرا شدن توصیه هاست،
- **کمک به دولت وقوه مقننه** - پیگیری ها ممکن است در هدایت اقدامات قوه مقننه نقش ارزشمندی داشته باشد.
- **ارزیابی عملکرد موسسه عالی تفتیش** - اقدامات پیگیری مبنایی را برای ارزیابی عملکرد موسسه عالی تفتیش فراهم می سازد، و
- **ایجاد انگیزه یادگیری و پیشرفت** - فعالیتهای پیگیری می تواند در شناخت بهتر و بهبود روشها اجرایی نقش داشته باشد.

با تکمیل شدن تفتیش عملکرد امکان اطلاع از اینکه تفتیش تا چه میزان مورد پذیرش قرار گرفته است بوجود می آید، این امر بعنوان مثال از طریق مشاهده واکنش دستگاههای تحت رسیدگی، پارلمان و رسانه ها مشخص می شود. برای خلاصه سازی تجارب و ارتقاء یادگیری می توان همایش های داخلی و بیرونی برگزار نمود. بازبینی و ارزیابی کنترلهای داخلی نیز می تواند مفید واقع گردد. علاوه بر این، می توان از منتقدان خارج از سازمان (دانشمندان، خبرنگاران و سایرین) درخواست نمود که گزارش های تفتیش عملکرد را مورد بررسی دقیق قرار داده و نظرات خود را در خصوص کیفیت کار ارائه نمایند (استندردهای شماره ۲۶-۱-۲ تا ۳۰-۱-۲).

---

۱- مشخص شده است که تفکیک آثار یک گزارش تفتیش از سایر تحولات مهم بسیار دشوار است. عامل کلیدی این است که توصیه های تفتیش اجرا شده است یا خیر، این عامل اغلب تنها شاخص قابل اندازه گیری برای سنجش آثار است.

نتایج حاصل از پیگیری توصیه های تفتیش باید ثبت شود. نواقص و پیشرفت‌های احراز شده در جریان پیگیری تفتیشها، در صورت لزوم باید به دولت یا قوه مقننه گزارش شود.

فرایند پیگیری، اجرای موثر توصیه های تفتیش را تسهیل نموده و برای موسسه عالی تفتیش بارخورد فراهم می سازد. سه روش بدست آوردن اطلاعات در این رابطه عبارت است از ارزیابیها و بازبینی های داخلی، همایش ها و گردهمائی ها، و پیگیری های ویژه در خصوص تفتیشها.

#### ۶-۵- خلاصه

بطور خلاصه برخی از اصول مهم گزارشگری به شرح ذیل است:

- نتایج باید مستند سازی شده، و گزارشگری باید بموقع انجام گیرد.
- گزارش تفتیش باید به نحو مناسب به واحد تحت رسیدگی ارسال شده و حاوی اطلاعات متعادل و مستدل، و تحلیل ها و ارزیابی هایی باشد که برای تصمیم گیرندگان و سایر افراد ذینفع ارزش فزوده به همراه داشته باشد.
- گزارش باید غیر جانبدارانه بوده، به نحو مناسب نوشته شده باشد، دارای ساختار مناسب و جامع و قابل اتکا بوده و حاوی نتیجه گیریهای مربوط و قابل استفاده باشد.
- گزارش باید منتشر شده و بصورت غیر جانبدارانه مورد پیگیری قرار گیرد.

#### ۷-۵- منابع و کتابنامه

سازمان بین المللی موسسات عالی تفتیش (انتوسای)

بیانیه لیما در خصوص رهنمودهای اصول تفتیش ۱۹۷۷

مجله تفتیش دولتی

**کمیته استندردهای تفتیش**

آئین اخلاقی و استندردهای تفتیش، ۲۰۰۱

**کمیته فرعی استقلال موسسات عالی تفتیش**

پروژه استقلال موسسات عالی تفتیش، انتوسای، ۲۰۰۱

**سازمان آسیائی موسسات عالی تفتیش (اسوسای)**

رهنمودهای تفتیش عملکرد (آسوسای)، ۲۰۰۰

**گروه کاری ارزیابی برنامه**

خلاصه پیش نویس گزارش، ۱۹۹۵

**گروه کاری تفتیش زیست محیطی**

تفتیش زیست محیطی در اروپا، ۲۰۰۰، نتایج پرسشنامه های انتوسای و اروسای، ۲۰۰۰

رهنمودهای اجرای تفتیشها و فعالیتهای اداری رویکرد زیست محیطی، ۲۰۰۱

تفتیش زیست محیطی و تفتیش رعایت، ۲۰۰۲

**گروه کاری تفتیش تکنالوژی معلوماتی**

معرفی تفتیش عملکرد استفاده از پردازش الکترونیکی داده ها، ۱۹۹۷

تفتیش تکنالوژی معلوماتی خدمات مدیریت، بخشهای یک تا ۳، ۲۰۰۱

قانون تشکیل موسسات عالی تفتیش، ۲۰۰۳

مجله تکنالوژی معلوماتی، انتوسای (شماره های ۱ تا ۱۷)

**گروه کاری خصوصی سازی**

رهنمودهایی در خصوص بهترین روش تفتیش خصوصی سازی، ۱۹۹۸

رهنمودهایی در خصوص بهترین روش تفتیش تعدیل اقتصادی، ۲۰۰۱  
 رهنمودهایی در خصوص بهترین روش تفتیش تامین مالی بخشهای دولتی و  
 خصوصی، و واگذاری امتیازات، ۲۰۰۱

### موسسات عالی تفتیش

#### اداره تفتیش ملی استرالیا

تفتیش عملکرد با چشم انداز و مقاصد: آنگونه که شرایط باید باشد، ۱۹۹۳

#### اداره خزانه داری و تفتیش کل بنگلادیش

راهنمای تفتیش عملکرد، ۲۰۰۰

تفتیش ارزش پول در بنگلادیش: اقدامات و چالشها، ۲۰۰۲

#### اداره تفتیش کل کانادا

تفتیش مدیریت مردم: رویکردی به شناسایی و انتخاب موضوعات تفتیش، ۱۹۹۱

فنون گردآوری شواهد، ۱۹۹۴

تفتیش مفیدیت، ۱۹۹۵

اجرای بازرسی ها، ۱۹۹۸

راهنمای تفتیش ارزش پول، ۲۰۰۰

#### اداره تفتیش ملی دنمارک

برنامه ریزی و انتخاب روشهای تفتیش عملکرد، ۲۰۰۱

سنجش نتایج در تفتیش عملکرد، ۲۰۰۲

#### اداره تفتیش کشور استونی

سنجش موثریت تفتیش عملکرد: بررسی وضعیت در استونی، ۲۰۰۲



**خدمات تفتیش غنا**

رهنمودهای تفتیش عملکرد، ۲۰۰۳

**اداره تفتیش کل گویان**

تدوین برنامه های آموزشی بمنظور معرفی تفتیش ارزش پول در اداره تفتیش کل گویان، ۲۰۰۰

**دیوان مفتشین هالند**

راهنمای تفتیش عملکرد، ۱۹۹۶

راهنمای تفتیش نتایج خط مشی، ۱۹۹۷

**اداره تفتیش کل نروژ**

رهنمودهای تفتیش عملکرد، مقدمه، ۱۹۹۷

**کمیته تفتیش فیلیپین**

تدوین راهنمای خود ارزیابی برای تفتیش ارزش پول در فیلیپین، ۲۰۰۱

**اداره تفتیش ملی سوئدن**

تفتیش موثریت مبتنی بر سیستم، ۱۹۸۵

تفتیش عملکرد در اداره تفتیش ملی سوئدن، ۱۹۹۳

کتابچه تفتیش عملکرد، نظریات و روشها، ۱۹۹۹

الگوی کنترل کیفیت در تفتیش عملکرد، ۲۰۰۳

**اداره تفتیش کشور تایلند**

راهبرد بهبود برنامه ریزی تفتیش عملکرد، ۲۰۰۰

## اداره تفتیش ملی پادشاهی متحده بریتانیا

- گردآوری، تحلیل و ارائه داده ها، ۱۹۹۶
- انتخاب برندگان، راهنمای انتخاب در تفتیش ارزش پول، ۱۹۹۷
- راهنمای طراحی تفتیش ارزش پول، ۱۹۹۷
- الگو سنجی: چگونه الگو سنجی می تواند به رسیدگی های ارزش پول کمک نماید، ۱۹۹۷
- گروههای متمرکز: نحوه کاربرد فنون در تفتیش ارزش پول، ۱۹۹۷
- کتابچه تفتیش ارزش پول، ۱۹۹۷
- سنجش عملکرد: در تفتیش های ارزش پول بدنبال چه هستیم، ۱۹۹۷
- راهنمای ارائه داده ها در گزارش ها، وجهه مردمی اداره تفتیش ملی پادشاهی متحده بریتانیا، ۱۹۹۸
- بررسی فراسطحی: کتابچه استفاده از شواهد کیفی در تفتیش های ارزش پول، ۱۹۹۹
- نحوه اجرای رسیدگی مالی، ۱۹۹۹
- تفتیش دولتی در اتحادیه اروپا، ۲۰۰۱
- راهنمای نمونه گیری اداره تفتیش ملی ۲۰۰۱
- آئین رفتار حرفه ای در تفتیش ارزش پول
- نوشتن توصیه های زیرکانه
- آیا به ما خدمت می شود؟ راهنمای تفتیش ارزش پول
- کتابچه تفتیش ارزش پول: راهنمای ارتقاء کیفیت تفتیش های ارزش پول، ۲۰۰۳
- اداره محاسبات عمومی ایالات متحده
- تحلیل علی: روشی برای شناسایی و آزمون روابط علت و معلولی در ارزیابی برنامه، ۱۹۸۲
- تحلیل محتوا: روش شناختی سازماندهی و تحلیل مطالب مکتوب، ۱۹۸۲
- ارزیابی مطالعه موردی، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده، ۱۹۹۰
- روشهای ارزیابی آینده نگر: استنتاج از ارزیابی آینده نگر، ۱۹۹۰

طراحی ارزیابیها، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده، ۱۹۹۱  
 استفاده از فنون مصاحبه سازماندهی شده، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده، ۱۹۹۱  
 نحوه اقدام در رابطه با توصیه های تفتیش، ۱۹۹۱  
 تحلیل داده های کمی، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده، ۱۹۹۲  
 استنتاج از ارزیابی ها، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده، ۱۹۹۲  
 تهیه و استفاده از پرسشنامه، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده، ۱۹۹۳  
 روش شناختی بهترین روش اجرا، ۱۹۹۵  
 ارزیابی و سنجش عملکرد: تعاریف و روابط، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده، ۱۹۹۸  
 ارزیابی برنامه: بررسیهایی که به سازمانها کمک نمود تا عملکرد برنامه را مورد  
 سنجش قرار داده و توضیح دهند، ۲۰۰۰

مدیریت کیفیت جامع برای موسسات عالی تفتیش، ۲۰۰۲  
 مدیریت نتایج، استفاده از مدیریت سرمایه انسانی برای ایجاد تغییرات ساختاری، ۲۰۰۲  
 استانداردهای تفتیش دولتی، ۲۰۰۳

### اداره خزانه داری و تفتیش کل زیمبابوه

راهنمای تفتیش ارزش پول و سیستم تضمین کیفیت در تفتیش های ارزش پول، ۲۰۰۱

### دیوان مفتشین اروپا

رهنمود اجرائی استانداردهای تفتیش اتوسای، ۱۹۹۷

### ادبیات موضوعی

ریچارد بویل و دونالد لامیر، ایجاد ظرفیت ارزیابی موثر، درسهای عملی،  
 نیوبرونزویک، لندن، انتشارات ترانزکشن، ۱۹۹۹  
 بروان، تفتیش عملکرد در دولت: مفاهیم و موارد، نیوبرونزویک، انتشارات نیو  
 ترانزکشن، ۱۹۸۲

- کمپیل و استانی، طرحهای تحقیق تجربی و شبه تجربی، شیگاگو، انتشارات راند مک نالی، ۱۹۶۶
- فرانکلین و تراشر، مقدمه ای بر ارزیابی برنامه، نیویورک، انتشارات ویلی و پسران، ۱۹۷۶
- گرین پوم، کتابچه گروه تحقیقاتی متمرکز، نسخه تکمیلی و بازنگری شده انتشارات کتاب لکسینتون، نیویورک، ۱۹۹۳
- مای، کلر، نوشتن موثر، کتاب راهنمای حسابداران، چاپ سوم، انتشارات انگلوود کلیفس، نیوجرسی، ۱۹۹۲
- موهر، تحلیل آثار در ارزیابی برنامه، نیوبوری پارک، انتشارات سیج، ۱۹۹۲
- نس، آرنه، ارتباطات واستدلال: عناصر کاربردی معاشناسی، دانشگاه فورلجت، تانجن، تریک، درمان، ۱۹۸۱
- کریستوفر پولیت و سما هلیخا، عملکرد یا رعایت؟ تفتیش عملکرد ومدیریت عمومی در پنج کشور، ۱۹۹۹
- پیتر روسی، هوارد فریمن و مارک لیپسی، ارزیابی: یک رویکرد نظام مند، چاپ ششم، انتشارات سیج، تاوزند اوکز، کالیفورنیا، ۱۹۹۹
- ویلیام تروخیم، مبانی علمی روشهای تحقیق، چاپ دوم، دانشگاه کورنل، انتشارات تمیک داگ، ۲۰۰۲
- اورت ودونگ، خط مشی عمومی و ارزیابی برنامه، نیوبرونزویک، انتشارات ترانزکشن، ۱۹۹۷
- کارول ویس، ارزیابی: روشهای بررسی برنامه ها وخط مشیها، آپرسدل ریور، پرنٹیک هال، ۱۹۹۸
- روبرت ین، تحقیق بررسی موردی: طراحی وروشها، چاپ دوم، روشهای کاربردی تحقیق اجتماعی، جلد پنجم، انتشارات سیج، تاوزند اوکز، لندن، دهلی نو، ۱۹۹۴

پیوست‌ها



# پیوست ۱

## روش شناختی تفتیش عملکرد

### مقدمه – تفتیش عملکرد و فرایندگردآوری داده ها

مفتشین عملکرد ممکن است با موضوعات و دیدگاههای متنوعی که کل گسترده بخش دولتی را در برمی گیرد سروکار داشته باشند. همچنین مفتشین عملکرد میتوانند مجموعه گسترده‌ای از فنون و روشهای گردآوری و پردازش اطلاعات را به کار گرفته و ترکیب نمایند و ممکن است در جریان تفتیش عملکرد داده ها برای مقاصد مختلف گردآوری شود. اطلاعات و داده ها معمولاً به منظور تشریح و درک اهداف تفتیش، ارزیابی و سنجش خروجی ها، شناسایی ناکارآمدیها، تشریح و تحلیل روابط علت و معلول، آزمون فرضیه ها، توضیح عملکرد، و آزمودن استدلالها و پیشنهادات گردآوری می شود. همچنین، در مواردی که مفتش تلاش می نماید حوزه مورد بررسی و مشکلات آن را بشناسد، گردآوری داده ها بخش مهمی از فرایند یادگیری را تشکیل می دهد.

تشریح تمامی رویکردها، الگو و روشهای مورد استفاده مفتشین عملکرد براحتی امکان پذیر نیست. رویکردها متفاوت بوده و محدودیتها بسیاراندک است. ذیلاً توضیح مختصری در خصوص متداول ترین روشها و فنون مورد استفاده برای گردآوری و

تحلیل داده ها ارایه می شود. برخی از این روشها و فنون با هدف ایجاد شناخت و درک بهتر و برخی دیگر برای رسیدگی مالی واستخراج حقایق اساسی مورد استفاده قرار می گیرد.<sup>۱</sup>

اجرای تفتیشهای عملکرد مستلزم انجام مراحل مختلف در فرایند گردآوری داده ها می باشد، از قبیل:

**برنامه ریزی (فرایند تشریح موضوع یا سوالاتی که باید پاسخ داده شود)**



**سوالات تفتیش (سوالاتی که باید پاسخ داده شود)**



**طراحی بررسی (اطلاعات مورد نیاز و بررسی که باید انجام گیرد)**



**برنامه تفتیش (نوع رسیدگی که باید انجام گیرد)**



**گردآوری داده ها (فنونی که باید برای گردآوری داده ها استفاده شود)**



**تحلیل (توضیحات و روابطی که باید توضیح داده شود)**

۱- در اینجا هدف صرفاً ارائه یک تعریف کلی از روشهای مورد استفاده در تفتیش عملکرد است. برای اجرای عملی این روشها نیاز به اطلاعات تفصیلی تر میباشد که ارائه روشهای تفتیش را نیز شامل می گردد. اینکه آیا ارائه چنین رهنمودهایی توسط انتوسای ضرورت دارد یا خیر، سوالی است که در آینده پاسخ داده خواهد شد. اطلاعات بیشتر در سایت اینترنتی انتوسای قابل دسترس است.



گرچه مراحل فوق روش شناختی تفتیش عملکرد را تشکیل می دهد، لکن باید خاطر نشان ساخت که تفتیش عملکرد همواره بر اساس مواردی از قبیل خلاقیت، بصیرت، قوه تخیل و تجارب شخصی، و بعبارت دیگر فرایندها یا حقایقی انجام میگیرد که کاربرد و پیروی از آنها بصورت مکانیکی امکانپذیر نیست.

### ۱- برنامه ریزی تفتیش

گرد آوری دادهها در مرحله برنامه ریزی شروع میشود، یعنی زمانیکه موضوعات احتمالی برای تفتیش جستجو شده و انتخاب میشوند. این جستجو در مرحله بررسی امکان پذیری، هنگامی که بررسی اصلی تدوین میشود تخصصیتر می گردد. در این مرحله متداولترین فنون گردآوری داده ها، بررسی مدارک و مصاحبه با مراجع مختلف است. روشهای مختلفی توسط موسسات عالی تفتیش برای کمک به فرایند برنامه ریزی استفاده میشود، از قبیل:

▪ تحلیل ریسک،

▪ تحلیل SWAT، و

▪ تحلیل مسئله ۱

---

۱- تحلیل ریسک در تمامی اشکال تفتیش، خصوصاً تفتیش مالی متداول است. این تحلیل همواره یکی از ابزارهای مهم تفتیش داخلی بوده است (تحلیل نقاط قوت، ضعفها، فرصتها و تهدیدها) شاید کمتر در تفتیش دولتی متداول باشد، لکن برخی از موسسات عالی تفتیش آنرا در فرایند های برنامه ریزی خود بکار می گیرند. تحلیل مسئله عمدتاً ابزاری برای موسسات عالی تفتیش است که رویکرد مبتنی بر مسئله را اتخاذ نموده اند. برای اطلاعات بیشتر «تفتیش: یک رویکرد تحلیل ریسک» چاپ پنجم، کونرات، انتشارات آموزش لاری اف تامسون، ۲۰۰۲ و «تحلیل دینامیک SWOT- راهنمای تهیه»، ریچارد لتری، انگلستان، ۱۹۹۴ و کتابچه تفتیش عملکرد، هلند، ۱۹۹۸ را ببینید.

## ۲- تنظیم سوال تفتیش یا تشریح مسئله تفتیش

پس از تعیین موضوعات و اهداف تفتیش، ضرورت دارد سوالاتی که باید بررسی و پاسخ داده شوند را تشریح نماییم. چند مثال از سوالات عمومی متداول در تفتیش عملکرد بشرح ذیل است:

- آیا روشهای انتخابی معرف اقتصادی ترین استفاده از وجوهات عمومی میباشد؟
- دلایل افزایش سریع هزینه ها چیست؟
- آیا خدمات ارائه شده مشتری مدار و دارای کیفیت مناسب است؟
- دلایل عدم ارائه بموقع خدمات چیست؟
- آیا برنامه های دولت با مفیدیت لازم اجرا شده است؟
- آیا اهداف و آرمانهای دولت محقق شده است؟
- دلایل ضعیف بودن آثار برنامه های دولت چیست؟

مفتشین عملکرد در تنظیم سوال تفتیش بایستی به اطلاعات گردآوری شده و مهارت و تجربه خود اتکا نمایند. بعضاً فونونی از قبیل نقشه ذهنی، طوفان مغزی و فنون مشابه در این مرحله مفید واقع می شود.

این فرایند مستلزم به بحث گذاشتن موضوع در داخل هیات تفتیش (با حضور مفتشین ارشد و مدیران) همچنین بر گزاری جلسات با متخصصین و مراجع می باشد. پس از تنظیم سوالات کلی تفتیش، مفتشین باید آن را به سوالات فرعی مشخص و قابل آزمودن خرد نمایند تا در نتیجه انجام رسیدگیها به سوالات پاسخ داده شود، یعنی سوالات مشخص مربوط به چیست و چرا اینگونه است؟ این فرایند یک فرایند تکراری است.

در رویکرد مبتنی بر مسئله، تاکید باید بر نحوه تشریح صحیح مسئله باشد. معمولاً تفتیش با نوعی از نشانه های مشکلات شروع می شود (نقص در ارائه خدمات، شکایت افزایش هزینه ها وغیره). در مرحله بعد مفتش تلاش می کند تا

مشکلات مختلف را به یکدیگر ارتباط دهد، و برای تشریح مسئله مورد تفتیش بصورت هر چه دقیقتر اقدام نماید. همچنین در این مرحله فرضیه های قابل آزمودن در ارتباط با علل ایجاد مشکل طرح می شود.

### ۳- تشریح طرح بررسی

مرحله بعدی تعیین نوع اطلاعات لازم برای پاسخگویی به سوالات است. برای اینکه بتوانیم رویکردی انتخاب کنیم که واقعیتها را منعکس ساخته و با سوالات مطروحه منطبق باشد، گسترده وسیعی از موضوعات باید مد نظر قرار گیرد، برخی از رویکردهای متداول تفتیش عملکرد برای این کار به شرح زیر است:

#### ۱- بررسی تحقق اهداف یا بررسی های مبتنی بر خروجی

سوال اساسی: آیا برنامه به اهداف کلی خود رسیده است؟

این بررسیها میزان دستیابی برنامه به اهداف و آرمانهای نتیجه گرایانه مشتری مدار را ارزیابی می نماید. تاکید این بررسیها بر خروجی ها و نتایج (منجمله آثار جانبی و آثار ناخواسته) بمنظور قضاوت در خصوص اثر بخشی برنامه است، لکن در عین حال میتواند بر موضوع کیفیت و دیدگاههای مشتری نیز تاکید داشته باشد. سوالات متداول شامل سوالات ذیل می باشد:

نحوه تعیین اهداف برنامه چگونه بوده است؟

وضعیت پیشرفت برنامه چگونه است؟

آیا اهداف پیشرفت برنامه چگونه است؟

مراحل کلی بررسی تحقق اهداف یا بررسی های مبتنی بر خروجی شامل ذیل

است:

تعیین خروجی ها یا نتایج عمده که باید بررسی شود، مشخص ساختن اقداماتی که باید مشاهده شود تا دستیابی به نتایج کلیدی برای جمعیت هدف را نشان دهد، و تعیین اطلاعاتی که این امر را اثبات مینماید.

یکی از بررسیهای متداول در تفتیشهای عملکرد بررسیهای تحقق هدف است. این بررسیها اغلب به منظور رسیدگی این موضوع که آیا اهداف تعیین شده محقق شده اند محقق شده اند یا خیر، و ارزیابی کلی اینکه آیا نواقصی در کارهای انجام شده وجود دارد یا خیر، مورد استفاده قرار می گیرد. انحرافات موجود را می توان از طریق مرتبط ساختن نتایج و آثار به اهداف و نیازهای تعیین شده مشخص ساخت. مفتش عملکرد در وهله اول هنگامی از بررسی تحقق هدف استفاده می نماید، که اهداف بصورت واضح تعریف شده و بعنوان یکی از ابزارهای مدیریت مورد استفاده قرار می گیرد، و پس از آن صرفاً در مواردی که شناخت محدودی در رابطه با تاثیرات برنامه وجود دارد یا ارزیابی ها کلی تر از حد مورد نیاز باشد. مورد استفاده قرار می گیرد.

بررسی نتایج در مقایسه با اهداف تنظیم شده، بطور کلی می تواند در باره روش تحقق این اهداف به ما یک دیدگاه کلی ارایه نماید. با این حال معمولاً چنین اطلاعاتی نمی تواند رهنمودهای مورد نیاز برای یک ارزیابی تفصیلی از کار دستگاههای اجرایی تحت رسیدگی، یا بهبود نتایج را ارایه نماید.

تحت برخی شرایط خاص، بررسی تحقق اهداف ممکن است مبنایی برای ارزیابی تغییرات لازم فراهم سازد، بعنوان مثال در مواردی که تعداد اهداف اندک بوده و سازگار، و واقعی بوده، و مستقیماً به ابزارهای کنترولی مشخص یا یک فعالیت خاص مرتبط باشند (مانند یک مقررات خاص، یک فعالیت اطلاعاتی مشخص وغیره).

بعضاً تحلیل به اصطلاح هدف - وسیله به منظور مشخص ساختن نواقص خاص از لحاظ نسبت منابع تخصیص یافته با اهداف تحقق یافته، مورد استفاده قرار میگیرد.

همچنین ممکن است تحلیل هدف- وسیله در مواردی استفاده در مواردی استفاده شود که دلایل موجود، حکایت از عدم مفیدیت واحد تحت رسیدگی دارد.

یک الگوی منطقی برنامه (یا یک نظریه مداخله در خط مشی) می تواند به مفتش در اجرای بررسیهای تحقق هدف (و سایر بررسیها) کمک نماید. این الگو ساختار یا منطق برنامه تحت تفتیش را ترسیم می نماید. این مدل سلسله مراتب برنامه را بر حسب اهداف و مسئولیتها نشان می دهد. الگوی منطقی برنامه از بالاترین سطح اهداف برنامه و آثار مورد انتظار آن شروع نموده و به برنامه های فرعی (زیر برنامه ها) و اجزاء سطح بالاتر مرتبط باشند می پردازد.

از آنجائی که مدل منطقی برنامه توجه خود را به روابط بین اهداف اصلی و فرعی برنامه و خروجی ها و نتایج (تاثیرات و آثار) حاصل از برنامه معطوف می سازد، میتواند به مفتش در درک موضوع تفتیش عملکرد کمک نماید. این الگو می تواند مفتش در جستجوی پاسخ سوالات ذیل کمک نماید:

- آیا اهداف درک روشنی از منطق برنامه، محصولات و خدماتی که ارائه مینماید و دریافت کنندگان این کالاها و خدمات، به دست می دهد؟
- آیا اهداف امکان شناسایی نتایج مورد انتظار بصورت واضح و قابل سنجش را فراهم می سازد؟

▪ آیا رابطه موجود میان سطوح سلسله مراتب، قابل قبول و قابل توجیه است؟

الگوهای منطقی برنامه علاوه بر موارد دیگر، در مرحله برنامه ریزی می تواند به مفتش هم در شناخت واحد تحت رسیدگی و هم در شناسایی نتایج کلیدی و سیستمها و عملیاتی که این نتایج را تولید می کنند کمک نماید. عمدتاً در مواردی قابل اجراست که واقعیتهای ساده و منطقی باشد. اشکال این مدل آن است که واقعیتهای بندرت با این فرضیات مطابقت می نماید.

## ۲- بررسی های مبتنی بر فرایند

سوال اساسی: نحوه کارکرد برنامه چگونه است؟

بررسی های مبتنی بر فرایند بمنظور درک کامل نحوه کارکرد یک برنامه دولتی استفاده می شود: برنامه نتایج موجود را چگونه تولید نموده است؟ نوعاً سوالاتی که مطرح میشوند عبارت است از:

مراحل و رویه های فرایند کار چیست؟ آیا منابع بصورت اقتصادی و کارآمد استفاده و مدیریت شده است؟ فرایند کلی که مراجعین باید در این برنامه طی کنند چیست؟ چه شکایتهایی معمولاً مطرح می شود؟ از نظر مراجعین و کارکنان نقاط ضعف وقوت برنامه چیست؟ اصولاً نیاز به خدمات بر چه اساسی می باشد؟

این نوع بررسیها بسیار متداول بوده و خصوصاً در مواردی که برنامه ها استمرار داشته و طی سالیان متمادی تحول یافته است؛ و یا نشانه هایی از وجود نواقص گزارش شده است مفید واقع میشود. رویکرد مبتنی بر فرایند، مستلزم انجام انواع مختلف تحقیقات (منجمله مدیریت زمان، بکارگیری منابع، بررسی ذینفعان وغیره) است.

## ۳- بررسی تاثیرات

سوال اساسی: خالص تاثیرات برنامه دولتی چه بوده است؟

این نوع بررسی خالص تاثیرات یک برنامه را از طریق مقایسه نتایج برنامه، با برآورد آنچه که در غیاب برنامه ممکن بود اتفاق افتد، مورد ارزیابی قرار می دهد. این نوع بررسی وقتی استفاده می شود که عوامل خارجی موثر بر نتایج برنامه شناخته شده باشند تا بتوان سهم برنامه در دستیابی به اهداف را بصورت مجزا مشخص ساخت.

#### ۴- تحلیل های هزینه - فایده و اثر بخشی - هزینه

سوالات اساسی: آیا منافع برنامه از هزینه های آن بیشتر بوده است، و اهداف با کمترین هزینه ممکن محقق شده است؟

تحلیل های هزینه - فایده بررسیهایی در خصوص رابطه بین هزینه پروژه یا برنامه های دولت و منافع آنها است که بر حسب واحد پول بیان میشود. تحلیل هزینه - فایده بعنوان مثال می تواند در تفتیش مفیدیت پروژه های سرمایه گذاری (بعنوان مثال یک پروژه جاده سازی) مورد استفاده قرار گیرد. هدف از چنین بررسی تعیین این موضوع است که آیا منافع یک واحد، برنامه پروژه، از هزینه های آن تجاوز نموده است یا خیر. تحلیل هزینه - فایده می تواند برای موارد ذیل نیز مورد استفاده قرار گیرد:

- حصول اطمینان از اینکه تحلیل انجام شده توسط هیات تفتیش قابل اتکا است.

- مقایسه هزینه ها و منافع در مواردی که هر دو اینها مشخص بوده، یا بتوان بصورت مستدل آنها را برآورد نمود.

- مقایسه هزینه گزینه های دیگر با فرض ثابت بودن فایده.

تحلیل هزینه - فایده معمولاً علاوه بر اینکه هزینه ها و منافع مشهود (و نسبتاً به راحتی قابل سنجش) را لحاظ می نماید، هزینه ها و منافع غیر مشهود (که بر آورد آنها دشوار است) را نیز در بر می گیرد.

تحلیل های اثر بخشی - هزینه بررسی رابطه بین هزینه ها و نتایج پروژه است که بر حسب هزینه هر واحد از نتایج حاصله بیان می شود. در حالیکه تحلیل هزینه - فایده این امکان را به مفتش می دهد که مفیدیت اقتصادی دیگر گزینه های ممکن را با مفیدیت اقتصادی برنامه تحت رسیدگی مقایسه نماید، تحلیل اثر بخشی

– هزینه به دنبال یافتن کم هزینه ترین طرق تکمیل یک هدف تعریف شده، یا اخذ حداکثر ارزش از یک هزینه خاص است.

بر خلاف نگرش اقتصاددانان از تحلیل هزینه – فایده، در تحلیل اثر بخشی – هزینه، منافع به جای واحد های پولی می تواند بر حسب واحد های فیزیکی بیان شود: موثرت یک برنامه در دستیابی به اهداف مورد نظر به ارزش پولی منابعی که صرف برنامه یا فعالیت می شود بستگی دارد.

### ۵- بررسی های الگو سنجی

سوال اساسی: آیا اقدامات انجام شده مطابق با بهترین روشها انجام گرفته است؟ الگو سنجی فرایندی برای مقایسه روشها، فرایندها، رویهها، محصولات و خدمات یک سازمان (یا برنامه) با روشها، فرایندها، رویهها، محصولات و خدمات سازمانهایی که مستمر در همان مقوله برجسته تشخیص داده شده اند می باشد. الگو سنجی میتواند برای موارد ذیل مورد استفاده قرار گیرد:

- اجرای یک بازبینی هدفمند از سیستم ها، روشها و فرایندها،
- تدوین معیارها و شناسایی راههای بالقوه انجام بهتر عملیات، و
- اعتبار بخشی بیشتر به توصیه ها و پیشنهادات تفتیش.

### ۶- فرا- ارزیابی

سوال اساسی: آیا کیفیت ارزیابی انجام گرفته مورد قبول است؟ هدف از فرا- ارزیابی قضاوت در خصوص کیفیت ارزیابیها، بهبود کیفیت ارزیابیها، بهبود کیفیت ارزیابیها و ارتقاء استفاده عملی از تحقیقات ارزیابی در فرایند مدیریت است. نقش موسسه عالی تفتیش، رسیدگی به کیفیت عملی ارزیابی های صورت گرفته و کفایت ارزیابیها و شرایط اجرایی انجام ارزیابی است.



معیارهای فرا - ارزیابی به کیفیت تحقیق ارزیابی صورت گرفته و روش لحاظ نمودن کار کرد ارزیابی در فرایند مدیریت مربوط می شود. بطور کلی دو معیار وجود دارد:

### کیفیت علمی - معرفت سنجی تحقیق ارزیابی

معیارهای فنی، روش شناختی و نظری که منعکس کننده آخرین پیشرفتهای روز است.

الزامات نظری علاوه بر سایر موارد به تنظیم مسئله، تعریف مفاهیم، فرضیات، و در کل همبستگی نظریه مربوط می شود. الزامات روش شناختی تحقیق ارزیابی، علاوه بر سایر موارد، اعتبار و قابل اتکا بودن نتایج تحقیق را شامل می شود. الزامات فنی علاوه بر دیگر موارد به عملیاتی ساختن معیارهای ارزیابی، که بر اساس آن می توان تعیین نمود آیا وضعیت حوزه خط مشی با استانداردهای ارزیابی مطابقت مینماید یا خیر، مربوط می شود. معیار مفید بودن تحقیق، در رابطه با اصول مدیریت و خط مشی:

این بدان معناست که یک گزارش تفتیش باید اطلاعاتی ارائه نماید که در ارتباط با رویکرد قانونی، کارآمد و موثر یک مسئله مشخص خط مشی حائز اهمیت باشد. بعنوان مثال عملی، گزارش باید بصورت صریح مشخص سازد چه اطلاعاتی برای تحقیق در ارتباط با مسایل اجرایی خط مشی مورد نیاز است.

### ۱- سایر انواع متداول بررسی

هم رویکردها و هم زمینه های ارزیابی باید با انواع مختلف موضوعاتی که تفتیش عملکرد به آن می پردازد انطباق داده شود. حتی می توان گفت ماهیت تفتیش عملکرد تا حدود زیادی به شکل دهی و تعریف موضوعات تفتیش و انتخاب و طراحی الگوها و روشهایی که باید در هر تفتیش به کار گرفته شود کمک نموده است.

مفتش عملکرد باید یک شبکه گسترده ارتباطات داشته باشد، که شامل ارتباطاتی در زمینه علوم اجتماعی می‌گردد. ماهیت ویژه کار تفتیش عملکرد مفتش را ملزم به پیگیری یافته‌های تحقیقات جدید و کسب علوم نو می‌سازد، بعنوان مثال مفتش باید در جریان پیشرفتهای جدید قرار گرفته و از رویکردهای ابداعی و ابتکاری آگاهی داشته باشد.

برخی از انواع دیگر رویکردهای متداول به شرح ذیل است:

- بررسیهای سازمانی: بررسی اینکه آیا برنامه، فرایندها، و ساختارهای سازمانی مطابق با بهترین روشها است یا خیر.
- بررسیهای خدمات و کیفیت مدیریت: بررسی ظرفیت خدمات و سیستمهای تضمین کیفیت.

#### ۴- تعریف برنامه تفتیش

در تفتیش عملکرد بندرت جمعیت‌های وسیع مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. با این حال انجام نمونه‌گیری و بررسیهای موردی متداول است. در مواردیکه بررسیهای موردی در تفتیش انجام می‌گیرد، تاکید بر ماهیت این موارد نیست، بلکه نتایج احتمالی که ممکن است از آنها استخراج شود مدنظر است.

برخی از روشهای مورد استفاده در طرحهای تحقیق عبارت است از:

#### ۱- تحقیق مقایسه‌ای (قیاسی)

تحقیقات مقایسه‌ای عمدتاً برای بررسی روندهای انکشاف و شرایط جایگزین مورد استفاده قرار می‌گیرد. مقایسه ممکن است شامل مقایسه زمانی و مکانی بوده و بین نتایج یا گزینه‌های متفاوت صورت گیرد. مقایسه می‌تواند بین موضوعات با عملکرد مناسب و آنهایی که عملکرد آنها چندان مناسب نیست، بین یک یا چند

موضوع و یک تصویر کلی، یا بین حوزه های مشابه در کشور های مختلف انجام گیرد.

## ۲- تحقیق قبل و بعد از اجرا

در یک تحقیق قبل و بعد از اجرا وضعیت قبل از شروع برنامه به وضعیت پس از اجرای برنامه مقایسه می شود یک نمونه ساده آن، بررسی است که طی آن مجموعه ای از سنجش ها قبل از مشارکت گروههای هدف در برنامه و مجموعه دوم پس از اینکه گروههای هدف به اندازه کافی در برنامه مشارکت نمودند صورت میگیرد. تاثیرات برنامه از طرق مقایسه این دو مجموعه سنجش ها برآورد می شود. بزرگترین اشکال این روش آن است که تفاوتهای بین سنجش های قبل و بعد از اجرا را نمی توان بصورت قطعی به برنامه نسبت داد.

## ۳- تحقیق نمونه گیری

یافتهها، نتیجه گیریها و توصیه های تفتیش باید براساس شواهد باشد. از آنجائیکه مفتشین بندرت امکان مدنظر قرار دادن تمامی اطلاعات موجود درباره واحد تحت رسیدگی را دارند، انتخاب دقیق فنون نمونه گیری و گردآوری داده ها حائز اهمیت فوق العاده است.

مفتش باید قضاوت نماید که آیا نمونه گیری برای تامین شواهد مورد نیاز مفتش روش مناسبی است یا خیر.

بر حی از عواملی که باید در این ارتباط مورد توجه قرار گیرد عبارتند از:

- تعداد و اندازه نسبی اقلام در کل جمعیت،
  - پیچیدگی سوالاتی که باید در نمونه پاسخ داده شود، و
  - مربوط بودن و قابلیت اتکای شواهد تهیه شده در نتیجه روشها و آزمونها، و
- هزینه و اوقات مصروفه جهت هر یک.

از آنجا که مفتش از طریق آزمایش نمونه‌ای از اقلام انتخاب شده، قصد استخراج نتایج درباره کل جمعیت را دارد ضروری است که نمونه دقیقاً نماینده جمعیتی باشد که از آن استخراج گردیده است. نمونه می‌تواند آماری یا غیر آماری باشد، لکن هر دو اینها مستلزم انجام قضاوت حرفه‌ای است.

اولین مرحله برنامه ریزی برای نمونه‌گیری، تعریف دقیق جمعیت است. برای نمونه‌های آماری، یکدست بودن و هم‌سنخ بودن جمعیت حائز اهمیت است. همچنین ضرورت دارد مفتش صراحتاً اهداف مشخص تفتیش را که آزمودن نمونه‌ها بمنظور دستیابی به آن اهداف طراحی گردیده تعریف نماید.

علاوه بر این، باید اندازه نمونه را تعیین نمود. در طی فرایند انتخاب، مفتش باید مرتباً این نکته را مورد بازبینی قرار دهد که آیا نمونه‌های انتخاب شده بمیزان کافی نماینده جمعیت است یا خیر، حتی الامکان آزمونها باید از پرسشنامه‌های از قبل تعیین شده پیروی نماید. در صورت رسیدن به اشتباهات یا استثنائات ضرورت دارد ماهیت و دلایل آنها مورد توجه قرار گیرد.

اغلب در تفتیشهای عملکرد از نمونه‌گیری برای تهیه شواهد استفاده می‌شود. در حالیکه هدف انجام هر نمونه‌گیری خاص، ممکن است متفاوت باشد، اصول اساسی مربوط به نمونه‌گیری یکسان است. در تفتیشهای عملکرد، فنون نمونه‌گیری عمدتاً هنگامی مورد استفاده قرار می‌گیرد که حقایق اساسی را نتوان از طریق روشهای دیگر بدست آورد و نیاز به مقایسه ساختاری و یا تعمیم دادی موضوع باشد. به لحاظ محدودیت منابع، نمونه‌ها بندرت خیلی بزرگ بوده و معمولاً ضرورت دارد سوالاتی را که باید پاسخ داده شود محدود سازیم. برای کسب شناخت عمیق‌تر می‌توان روشهای انتخاب را با سایر فنون گردآوری اطلاعات مانند بررسی موردی تکمیل نمود.

## ۴- تحقیقات بررسی موردی

بررسیهای موردی را می توان برای اثبات این موضوع که مشکلات مفروض عملاً وجود داشته و صرفاً مسایل حاشیه ای نیست، مورد استفاده قرار دارد. همچنین بررسیهای موردی را می توان برای مقایسه و تحلیل‌های عمقی استفاده نمود. به هر حال با توجه به گستره و تکرار مشکلات، اظهار نظر و نتیجه گیری بر اساس بررسیهای موردی دشوار است، حتی در صورتیکه موارد بررسی شده بمنظور توضیح مشکلات کلی انتخاب شده و نماینده آن باشد. با این حال بررسیهای موردی در ترکیب با سایر روشها می تواند امکان استخراج نتیجه گیریهای کلی را فراهم سازد. از آنجا که این بررسیها بر تحقیقات گسترده ارجحیت دارد. اغلب در تفتیشهای عملکرد مورد استفاده قرار می گیرد. علاوه بر این بررسیهای موردی به منظورهای ذیل نیز استفاده می شود:

- بمنظور انجام تحلیل های عمقی جامع از مشکلات پیچیده،
  - برای تامین نمونه های روشنگر بمنظور بحث در مورد آنها و مطابقت دادن با سایر اطلاعات، و
  - در ترکیب با آمارهای عمومی برای توضیح و تأیید نتایج بررسیهای گسترده تر.
- در انتخاب تعداد نمونه های مورد بررسی، بایستی توازن بین وسعت و عمق رسیدگی بر قرار گردد. انتخاب بررسیهای موردی باید هم موارد موفق و هم ناکامیها را شامل گردد، تا بتوان آنها را با هم مقایسه نموده و عوامل اصلی را شناسایی نمود. نوع دیگری از بررسیهای موردی بمنظور تکمیل اطلاعات فراگیر و کلی تر حاصل از رسیدگیهای عمقی یک مورد بخصوص انجام می گیرد.
- پس از انجام تعدادی از بررسیهای موردی مفتشین می توانند یافته ها را بمنظور اخذ نظرات دستگاههای تحت رسیدگی در خصوص اینکه بررسیها تا چه میزان تصویری کلی از حقایق ارایه می نماید، به آنها اعلام نمایند. نتایج بررسیهای موردی

را همچنین می توان با دانشمندان، متخصصین و افراد خبره در سمینارها یا فرصتهای دیگر در میان گذاشت. از طریق ترکیب آمارهای عمومی با یک بررسی موردی عمقی (و بازبینی آنها) مفتشین می توانند پذیرش کافی در خصوص اعتبار آن کسب نموده و امکان تعمیم دادن آن را فراهم سازند.

### ۵- شبیه سازی تجارب میدانی - روشهای تجربی

یکی از ویژگیهای تجارب عملی، توزیع تصادفی موضوعات بین گروههای تحت نظر و غیر تحت نظر است که بترتیب گروههای آزمون و کنترل را تشکیل میدهد. یک گروه کنترل دسته ای از اقلام (موضوعات) است که تحت نظر نبوده و از طرق اندازه گیری نتایج و ارزیابی تاثیرات، با گروههای آزمون مورد مقایسه قرار میگیرد. گروه آزمون دسته ای از اقلام (موضوعات) است که یک عامل خارجی در خصوص آن اعمال گردیده و نتایج گروه کنترل مورد مقایسه قرار می گیرد.

شبیه سازی تجربی، طرح تحقیقی است که در آن گروههای آزمون و کنترل بصورت غیر تصادفی شکل یافته است. استفاده از روش تجربی در مشکلات عملی و سیاسی منجر به افزایش استفاده ارزشهای شبه تجربی شده است، که تلاش می شود حتی الامکان آثار غیر مرتبط را (که ارزیابی اثرات را با دشواری مواجه میسازد) تفکیک و مجزا نماید، هر چند این روشها دقت علمی کامل را (که در آزمایشات به نحو مناسب وجود دارد) تامین نمی نماید.

دو نوع متداول طرحهای شبه تجربی عبارتند از ساخت گروههای کنترل و یا گروههای مقایسه بمنظور نزدیک تر کردن توزیع تصادفی. این کار از طریق مطابقت دادن اقلام هدف دخیل با اقلام هدف غیر دخیل و یا از طریق تعدیل آماری اقلام هدف دخیل و غیر دخیل (که حتی الامکان در رابطه با مشخصه های مورد نظر هم عرض باشند) انجام می گیرد.

## ۵- فنون انتخاب برای گردآوری داده ها

گرد آوری داده ها میتواند بر مبنای تک نوبتی یا از طریق سنجش مستمر (طراحی سریهای زمانی، تحلیل‌های طولی) انجام گیرد. اطلاعات را می توان بر اساس شواهد فیزیکی، مدارک (شامل مکاتبات)، تائید شفاهی (مصاحبه) یا از طریق دیگر (بسته به اهداف تفتیش) نمود. اغلب گرد آوری داده های کیفی و کمی (توأم) ضرورت می یابد. انواع داده های مورد نیاز باید از نظر کفایت، معتبر بودن، قابل اتکا بودن، مربوط بودن، و منطقی بودن قابل توضیح و قابل توجیه باشد.

تفتیش عملکرد میتواند داده های اولیه (منابع موضوعات خود) را با کمک پرسشنامه، انجام آزمون یا مشاهده مستقیم تولید نماید. با این حال قسمت اعظم داده های ثانویه (منابع تهیه شده توسط دیگران) نیز مورد استفاده قرار می گیرد. داده های ثانویه منجمله آمارهای رسمی که استخراج و پردازش می شود و آمارهای دستگاههای مورد تفتیش نیز چنانچه قابل اتکا و مربوط تشخیص داده شود، مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

معمولاً اطلاعات کیفی و کمی (توأم) و ترکیبی از آنها مورد استفاده قرار میگیرد. داده های کمی قابل سنجش یا بصورت عددی بوده و ممکن است برای توضیح یا پشتیبانی موارد اعلام شده (در گزارش) مورد استفاده قرار گیرد. اطلاعات و داده های کیفی ممکن است بعنوان مثال اشاره به نظرات یا دید گاهها یا ملاحظات کلی داشته باشد، یا به معلوماتی که عمیق تر است اشاره داشته باشد. بطور کلی همواره برای وسعت و عمق دادن به تحلیل ها، استفاده از انواعی از اطلاعات کیفی ضرورت دارد. برخی از روشهای مورد استفاده در گردآوری داده ها عبارت است از:

## ۱- بررسی پرونده

مدارک یکی از روشهای بسیار کار آمد گردآوری داده‌ها است و بررسی پرونده احتمالاً مبنای بسیاری از تفتیشهای عملکرد را تشکیل می‌دهد. پرونده‌ها حاوی گستره وسیعی از انواع شواهد، از قبیل تصمیمات مسولین، سوابق برنامه دولت و سوابق افراد ذینفع برنامه است. در شروع تفتیش عملکرد تعیین ماهیت، مکان و نحوه دسترسی به پرونده‌ها به نحوی که بتوان آنها را بصورت مقرون به صرفه مورد رسیدگی قرار دارد حائز اهمیت است.

## ۲- تحلیل‌های ثانویه و تحقیق در ادبیات

تحلیل ثانویه ممکن است به بازنگری گزارش‌های تحقیق عمومی، کتابها و مقالات در رابطه با موضوع برنامه، یا بررسیهای خاصتر و آمارهای مربوطه مشتمل بر مطالب تاریخی و انتشارات مربوط گردد. بررسی انواع مختلف مدارک موضوع مورد تفتیش و همچنین تفتیشها و ارزیابی‌های قبلی انجام گرفته توسط موسسه عالی تفتیش یا سایر مراجع، حائز اهمیت است. این امر می‌تواند معلومات کاری مفتش از یک موضوع خاص را انکشاف بخشیده و روز آمد سازد. بررسی مستندات امکان دسترسی مفتش عملکرد به موارد مفیدی را فراهم می‌سازد، لکن ارزیابی قابلیت اتکای محتویات اسناد و مدارک، و اینکه آیا اطلاعات محتوای آنها یک تصویر ذهنی یا عینی یا تصویر همه جانبه از موضوع ارایه می‌نماید یا خیر نیز حائز اهمیت است.

## ۳- تحقیق یا پرسشنامه

تحقیق، گردآوری منظم اطلاعات از یک جمعیت تعریف شده است که معمولاً از طریق انجام مصاحبه یا ارسال پرسشنامه به واحدهای نمونه جمعیت انجام می‌گیرد. این نوع بررسی برای گردآوری اطلاعات تفصیلی و خاص از گروهی از افراد و سازمانها مورد استفاده قرار می‌گیرد. تحقیق خصوصاً در مواردی که نیاز به تعیین



کیفیت اطلاعات از تعداد زیادی از افراد، در خصوص یک موضوع یا مبحث خاص باشد مفید است. پرسشنامه عمدتاً برای گردآوری حقایقی مورد استفاده قرار می‌گیرد که به طریق دیگر قابل دسترسی نبوده و بعنوان مرجع برای اثبات یک نقطه نظر خاص حائز اهمیت است. از اینرو پرسشنامه در مواردیکه نیاز به شناخت جامعی مییابد مورد استفاده قرار می‌گیرد. بررسیهای موردی و سایر روشهای عمقی اغلب بعنوان مکمل پرسشنامه استفاده می‌شود. گستره وسیعی از فنون تحقیق وجود دارد. متداول ترین آنها پست، اینترنت، تلفن و مصاحبه های حضوری با اشخاص است. تهیه پرسشنامه اغلب مستلزم پردازش کمپیوتری و همچنین شناخت کافی از حوزه مورد سوال است. فنون پرسشنامه چنانچه به نحو مناسب استفاده شود. موثر خواهد بود گرچه طراحی پرسشنامه و پردازش پاسخ ها ممکن است دشوار و زمان بر باشد. از اینرو برای انجام موارد مذکور اغلب نیاز به افراد متخصص است.

#### ۴- مصاحبه

مصاحبه اساساً یک جلسه پرسش و پاسخ بمنظور استخراج اطلاعات بخصوص است. مقدار زیادی از کار تفتیش عملکرد بر اساس مصاحبه ها بود و انواع مختلف مصاحبه ها در مراحل مختلف فرایند تفتیش انجام می‌گیرد.

بسته به ماهیت تفتیش طیف کاملی از مصاحبه ها، شامل گفتگوها و بحث های با هدف کشف حقایق گرفته تا مصاحبه های بدون ساختار (با سوالات باز) و مصاحبه های ساختاری که فهرستی از سوالات بسته را دنبال می نماید، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

مصاحبه ها را می توان به انواع اصلی ذیل دسته بندی نمود:

- مصاحبه های مقدماتی و مصاحبه های ابداعی
- مصاحبه های بمنظور گردآوری موضوعات و اطلاعات

▪ مصاحبه های بمنظور ترسیم دیدگاهها و اخذ استدلال ها، و

▪ مصاحبه های بمنظور تولید و ارزیابی عقاید و پیشنهادات

مصاحبه ها را می توان در مراحل برنامه ریزی و رسیدگی، برای تهیه مدارک، نظرات و عقایدی که به اهداف تفتیش مربوط می شود. همچنین برای تأیید حقایق و داده های اثبات کننده از منابع دیگر یا جستجوی توصیه های بالقوه مورد استفاده قرار داد.

امکان استفاده از انواع مختلف مصاحبه ها و انجام مصاحبه بصورت همزمان با یک چند نفر وجود دارد. مصاحبه می تواند بصورت تلفنی یا ملاقات حضوری بصورت عمقی یا ماهیتاً بعنوان یک نوع مطابقت انجام گیرد.

برای تامین وسیع ترین دیدگاه ممکن از واقعیات، انجام مصاحبه با افراد دارای سمت های

مختلف و دیدگاهها و معلومات متفاوت حائز اهمیت است (بعنوان مثال هم کارکنان سطوح مرکزی وهم کارکنان محلی، کارکنان محلی، دستگاههای ذینفع یا گروههای مختلف و کارشناسان رشته مورد بررسی)

مصاحبه یکی از روشهای گردآوری حقایق و اطلاعات و کسب پشتوانه برای مجموعه متنوعی از استدلالها است. با این حال بعنوان یک مبنای تجربی نمی توان صرفاً به مصاحبه اتکا نمود. گرچه بسیاری از جزئیات و اظهارات مصاحبه قبل از استفاده باید مطابقت داده شود. لکن در بسیاری از زمینه ها هنوز هم مصاحبه بعنوان یکی از روشهای مفید گردآوری حقایق کاربرد دارد. نتایج مصاحبه باید به نحوی تلفیق و مستند سازی شود که انجام تحلیل و تضمین کیفیت را تسهیل نماید بعنوان مثال از طریق دسته بندی مطالب مربوط به مشکلات واقعی، علتها و پیامدها و پیشنهادات ارایه شده (شرایط، معیارها، علتها، آثار و توصیه های بالقوه).

## ۵- همایش ها و استماع نظرات

همایش ها اغلب در مراحل مختلف تفتیش عملکرد کاربرد دارند به ویژه هنگامی که ملاحظات و نتیجه گیریهای اولیه باید مورد بحث قرار گیرد. همایش ها ممکن است برای موارد ذیل مورد استفاده قرار گیرد:

- کسب دانش در یک زمینه تخصصی
- بحث در خصوص مشکلات، مشاهدات و اقدامات احتمالی، و
- مشخص ساختن استدلالهای مخالف و موافق و نقطه نظرات و دیدگاههای مختلف.

همایش این مزیت را دارد که تعداد زیادی از افراد را که نماینده گستره وسیعی از معلومات و دیدگاههای مختلف هستند گرد هم می آورد. این امر شناخت بهتری از حوزه مورد بررسی فراهم می سازد. با این حال ترتیب دادن و برگزاری همایش ها با دشواریهایی همراه است. جلسات استماع نظرات مشابه همایش است با این حال هدف از آنها بیشتر دعوت یا احضار کارشناسان و گروههای ذیربط بمنظور ارائه نظرات در خصوص حوزه تحت رسیدگی است.

## ۶- گروههای تخصصی، گروههای مرجع و کارشناسان

گروههای تخصصی افراد منتخبی هستند که برای مذاکره در خصوص موضوعات و مباحث خاصی گرد هم آمده اند. از این گروهها در وهله اول برای گردآوری داده های کیفی، یعنی اطلاعاتی که می تواند ارزش ها و عقاید افراد مذکور در فرایند یا فعالیت مورد رسیدگی را بشناساند، استفاده می شود. فنون گروههای قانونی برای تامین اطلاعات در خصوص اجرا و آثار برنامه های دولت، مبتنی بر دیدگاههای افراد ذیربط یا سایر مراجع مورد استفاده قرار می گیرد.

طراحی دیدگاهها میتواند در قالب الگوی افراد ذینفع صورت گیرد. بررسی افراد ذینفع را می توان در برنامه ریزی تفتیش بمنظور شناسائی گروههای اصلی ذینفع در یکی از اقدامات انجام گرفته توسط دولت مورد استفاده قرار داد.

گروه مرجع ممکن است متشکل از افراد داخل موسسه عالی تفتیش یا خارج از آن باشد و معمولاً از کارشناسان و متخصصین فن تشکیل می شود. از این گروهها هم در شروع تفتیش و هم در حین اجرای آن بعنوان منبع نظرات استفاده می شود. برخی از این کارشناسان مشاور یا کارکنان پاره وقت هستند. گروههای مرجع ممکن است متشکل از کارشناسانی که مستقیماً توسط موسسه عالی تفتیش به کار گرفته شده باشد، مشاوران استخدام شده توسط واحد تحت رسیدگی یا متخصصینی که بصورت مستقل فعالیت می نمایند (بعنوان مثال محققین دانشگاهی) باشد. هدف استفاده از کارشناسان، تامین دانش و مهارتهای فنی لازم برای هیات تفتیش بمنظور دستیابی به اهداف تفتیش است. این نوع پشتیبانی تخصصی این مزیت را دارد که امکان کسب سریع اطلاعات مرتبط را فراهم می سازد. با این حال دارای اشکالاتی نیز هست از جمله دشوار بودن تشخیص صلاحیت کارشناس، دشواری در تامین تخصص های لازم، کنترل کار و ارزیابی نتایج کار کارشناسان.

## ۷- مشاهده مستقیم

مشاهده مستقیم در تفتیش عملکرد متداول نیست این روش عمدتاً به منظور کسب شناخت و درک نحوه اجرای عملیات، اخذ نظرات کارکنان در قسمتهای اجرایی و بحث و آزمون عقاید و نظریات، اضافه نمودن یا مقابله اطلاعات حاصله با سایر اطلاعات کاربرد دارد. جدول ذیل برخی از روشهای ذکر شده برای گردآوری داده ها در جریان اجرای تفتیشها یا ارزیابی ها را نشان می دهد. (منبع: کارترمک نامارا، ۱۹۹۸)

روش	هدف کلی	مزایا	چالشها
پرسشنامه، تحقیق، چک لیست	زمانی که هدف اخذ سریع یا راحت حجم زیادی از اطلاعات از افراد، بطریق غیر تهدید کننده باشد.	- منبع میتواند ناشناس بماند - اجرای آن پرهزینه نیست - مقایسه و تحلیل آسان است - حجم زیادی از داده ها تامین میشود - نمونه های پرسشنامه بصورت آماده وجود دارد	- ممکن است بازخورد دقیق نداشته باشد - عبارات مورد استفاده در پاسخ ها ممکن است جانبدارانه باشد - اطلاعات غیر شخصی است - نیاز به متخصص نمونه گیری دارد - جریان کامل موضوع ارائه نمی شود
مصاحبه	وقتی بخواهیم بطور کامل تجارب یا نظرات کسی را درک کنیم یا بیشتر در باره پاسخ پرسشنامه ها بدانیم	- گستره کامل اطلاعات عمقی - ایجاد روابط با مراجعین - انعطاف پذیری مراجعین	- میتواند وقت گیر باشد - تحلیل و مقایسه ممکن است دشوار باشد - میتواند هزینه بر باشد - میتواند موجب القاء جانبداری در پاسخ شود
بازنگری مستندات	وقتی نیاز به نظرات در خصوص نحوه اجرای برنامه، از طریق بازبینی درخواستها، یادداشتهای، صورتجلسات باشد و در اجرای برنامه وقفه ایجاد نشود	- ارائه اطلاعات جامع و تاریخی - برنامه یا کار مراجعین را با وقفه مواجه نمی سازد - اطلاعات در حال حاضر موجود است - عدم جانبداری در اطلاعات	- اغلب وقت گیر است - ممکن است اطلاعات کامل نباشد - بایستی شفافیت کامل در باره آنچه دنبال آن هستیم داشته باشیم - روش انعطاف پذیری برای تامین داده ها است و محدود به داده های موجود است
مشاهده	گردآوری اطلاعات دقیق در باره نحوه عملیات برنامه، خصوصاً فرایندها	- عملیات برنامه آنطور که اتفاق می افتد دیده می شود - همزمان با اتفاق افتادن وقایع میتوان آن را بررسی نمود	- تفسیر رفتار ممکن است دشوار باشد - دسته بندی مشاهدات میتواند مشکل باشد - میتواند در رفتار مراجعین تاثیر گذار باشد - میتواند هزینه بر باشد
گروههای تخصصی	بازکردن عمقی موضوع در مباحث گروهی، مثلاً واکنش به یک تجربه یا پیشنهاد، درک شکایتهای متداول و غیره مفید در ارزیابی و بازاریابی	- بصورت سریع و قابل اتکا نظرات متداول را تامین می نماید - اخذ کارآمد گستره وسیع و عمقی اطلاعات در زمان کوتاه - ارائه اطلاعات کلیدی در باره برنامه	- تحلیل پاسخها میتواند دشوار باشد - نیاز به یک نفر روابط برای امنیت و امور حفاظتی است - تنظیم برنامه و هماهنگی ۶ تا ۸ نفر دشوار است

## ۷- تحلیل و تفسیر داده ها

تحلیل اطلاعات کمی و کیفی یکی از مراحل مهم در تمام تفتیشهای عملکرد است. در هنگام تحلیل داده ها (که از پرسشنامه ها، مصاحبه ها، گروههای تخصصی و غیره استخراج شده)، مفتشین باید کار را بازنگری اهداف و سوالات تفتیش آغاز نمایند. این امر به مفتش کمک مینماید تا داده های خود را سازماندهای نموده و تاکید خود را متوجه تحلیلها سازد. در تفسیر اطلاعات، مفتشین باید تلاش کنند از طریق مقایسه نتایج با معیارهای تفتیش یا انتظارات پذیرفته شده، اطلاعات را مشخص نمایند.

شایان اهمیت است که بررسی اطلاعات هم بصورت عمقی و هم بصورت گسترده انجام گیرد. تحلیل تفتیش عملکرد همواره باید مبتنی بر درک مناسب از فعالیتهای تحت رسیدگی و شرایط کاری آن باشد. به هر حال هیچ تحلیلی نمیتواند همه جوانب را مدنظر قرار دهد. تحلیلها باید بر اساس عرف معمول و دید واقع بینانه از اینکه چه میتواند، ممکن است یا باید مطرح شود پایه ریزی گردد.

در تحلیل اطلاعات یا داده های حاصل از مصاحبه ها، مسئله اصلی دسته بندی اظهارات انجام شده و تفکیک آنها به مقوله ها و مباحث مختلف است. مفتش در مصاحبه ها دنبال حلقه های مشترک اطلاعات، مواردیکه با هم جور شوند، یا نمونه هایی از یک شکل، مفهوم یا موضوع اساسی است. از این لحاظ می توان تحلیل های کیفی (غیر عددی) را برای ارزیابی و نیز توضیح عملکرد یک واحد تحت رسیدگی بکاربرد. مفتشین از طریق مطالعه مدارک می توانند اطلاعات توصیفی را گردآوری نموده و بصورت نظام مند متون مورد مطالعه را تحلیل نموده و به دنبال موارد مربوط بگردند.

تحلیل اطلاعات یک فرایند ذهنی، خلاق و مکرر است که شامل اجزاء منطقی و مستدل و همچنین اجزاء غیر مستدل است. این فرایند همواره مستلزم بحث و

انعکاس مطالب، طوفانی مغزی و عمدتاً فنون غیر کمی مانند تحلیل محتوا، تحلیل‌های قیاسی، تحلیل‌های با کمک هیات‌های کارشناسی و غیره است. دو نمونه از فنون کمی در زیر ذکر می‌شود:

### ۱- آمارهای توصیفی برای درک توزیع داده‌ها

توزیع داده‌ها اغلب توسط نمودار (نمودار ستونی یا منحنی) بیان می‌شود که کلیه مقادیر یک متغیر را نشان می‌دهد. آمارهایی که توزیع داده‌ها را شرح می‌دهد می‌تواند ابزارهای قوی برای تحلیل و گزارشگری تفتیش باشد. توزیع داده‌ها دارای سه بعد اساسی است که ممکن است برای مفتش حائز اهمیت باشد:

- روند مرکزیت توزیع (میانه، میانگین، متوسط، سطح یک چهارم و غیره)
  - گسترده داده‌ها (مقادیر حد اقل و حداکثر و دنباله و غیره)
  - شکل داده‌ها (انحراف استاندارد، توزیع عادی، توزیع مسطح، توزیع دو مدلی و غیره)
- از توزیع داده‌ها برای موارد ذیل استفاده می‌شود:
- تعیین سطح، گستره یا شکل داده‌ها برای مواردی که اهمیت آن از یک معدل ساده اعداد بیشتر باشد،
  - تعیین اینکه یکی از متغیرهای عملکرد با معیارهای تفتیش مطابق می‌نماید یا خیر،
  - تفسیر توزیع‌های احتمالات برای ارزیابی ریسک، و
  - ارزیابی اینکه آیا داده‌های نمونه انتخاب شده، نماینده جامعه هستند یا خیر.

## ۲- تحلیل رگرسیون

تحلیل رگرسیون یکی از فنونی است که برای ارزیابی میزان وابستگی (همبستگی) متغیرها استفاده می شود. تحلیل رگرسیون ممکن است برای موارد ذیل مورد استفاده قرار گیرد:

- برای آزمودن یک رابطه که صحیح فرض شده است،
- برای تعیین و شناسایی روابط بین متغیرهایی که بصورت علی مرتبط هستند که این شناسایی ممکن است نتایج را توضیح دهد،
- برای شناسایی موارد غیر عادی که در میان مقادیر مورد انتظار وجود دارد،
- برای پیش بینی در خصوص مقادیر آینده.



## پیوست ۲

### معیارهای تفتیش عملکرد

معیارهای معیارهای تفتیش استانداردهای مستدل و قابل دستیابی عملکرد هستند که با آنها می توان مفیدیت، موثریت و اقتصادی فعالیت را ارزیابی نمود. این معیارها یک الگو کنترولی عرفی (مطلوب) را برای موضوع مورد بازرینی تشکیل می دهند. آنها روش صحیح کار را ارائه می نمایند، یعنی انتظارات یک فرد منطقی و مطلع «آنچه که باید باشد» را نشان می دهند.

از مقایسه معیارها با آنچه که واقعاً اتفاق افتاده، یافته های تفتیش حاصل میشود. چنانچه وضعیت موجود مطابق معیارها یا فراتر از آن باشد می توان گفت بهترین روش اجرای کار انجام گرفته است، لکن در صورتیکه وضعیت موجود مطابق با معیارها نباشد باید اصلاحات صورت گیرد.

برخی از خصوصیات معیارهای مناسب شامل موارد ذیل می باشد:

قابل اتکا بودن: معیارهای قابل اتکا منتج به نتیجه گیریهای یکسان توسط مفتشین دیگر که در همان شرایط از معیارهای مذکور استفاده کرده اند می گردد.  
بی طرفی: معیارهای بی طرفانه عاری از هر نوع غرض ورزی مفتش نسبت به مدیریت هستند.

مفید بودن: معیارهای مفید منتج به یافته‌ها و نتیجه‌گیری‌هایی می‌شود که نیازهای اطلاعاتی استفاده‌کنندگان را تامین می‌نماید.

قابل فهم بودن: معیارهای قابل فهم بصورت واضح بیان شده و در معرض تفسیرهای مختلف قرار نمی‌گیرد.

قابل مقایسه بودن: معیارهای قابل مقایسه با معیارهایی که در تفتیش عملکرد سازمانهای مشابه یا فعالیتهای مشابه و معیارهایی که در تفتیشهای قبلی واحد تحت رسیدگی استفاده شده است یکسان می‌باشند

کامل بودن: کامل بودن اشاره به تدوین کلیه معیارهای با اهمیت برای ارزیابی عملکرد در شرایط مختلف دارد، و

قابل قبول بودن: معیارهای قابل قبول معیارهایی هستند که واحد تحت رسیدگی، قوه مقننه، رسانه‌ها و عامه مردم با آن موافق باشند.

معیارها می‌تواند مجموعه‌ای از نقش‌های مهم را برای کمک به اجرای تفتیش عملکرد ایفا نماید. از جمله:

- مبنای مشترکی برای مکاتبه هیات تفتیش در داخل و با مدیریت موسسه عالی تفتیش در رابطه با ماهیت تفتیش ایجاد می‌نمایند،
- مبنای مشترکی برای مکاتبه با مدیریت واحد تحت رسیدگی ایجاد می‌نماید،
- از طریق ایجاد مبنایی برای ایجاد رویه‌های گردآوری شواهد تفتیش، موجب ایجاد مبنایی را برای مرحله گردآوری داده‌ها میشود، و
- مبنایی را برای یافته‌های تفتیش و کمک به شکل دهی و ساختاربندی مشاهدات ایجاد نمایند.

میزان جزئیات و شکلی که معیارها به خود می‌گیرند اغلب میزان موفقیت معیارها در تامین اهداف فوق را تعیین می‌نماید. توقع غیر واقع بینانه‌ای است که انتظار داشته باشیم فعالیتها، سیستم‌ها، یا سطوح عملکردی در رابطه با مفیدیت،

موثریت و اقتصادیت همواره و بطور کامل با معیارها مطابق داشته باشند. درک این نکته حائز اهمیت می باشد که عملکرد رضایت بخش به معنای عملکرد کامل و بی عیب و نقص نیست، بلکه باید بر اساس انتظارات یک شخص منطقی و با در نظر گرفتن شرایط واحد تحت رسیدگی تفتیش ارزیابی شود.

معیارهای تفتیش باید بیطرفانه تعیین شود. این امر مستلزم ملاحظات منطقی و قضاوت صحیح است. مفتشین بعنوان مثال باید:

- یک شناخت کلی از حوزه تحت رسیدگی داشته باشند، و با اسنادات قانونی و سایر مدارک و همچنین تفتیشها و بررسیهای که اخیراً در این حوزه انجام گرفته آشنائی داشته باشند،
- شناخت کافی از انگیزه ها و مبانی قانونی برنامه دولتی یا فعالیت مورد رسیدگی و آرمانها و اهداف تعیین شده توسط قوه مقننه یا دولت داشته باشند،
- شناخت نسبتاً خوبی از انتظارات ذینفعان اصلی داشته و از مبانی دانش تخصص آگاهی داشته باشند، و
- یک شناخت کلی از روشها و تجارب موجود در سایر برنامه ها و فعالیتهای مشابه یا مرتبط دولت داشته باشند.

اخذ داده های لازم از مدیریت واحد تحت رسیدگی برای تدوین معیارها می تواند مفید واقع شود. هر نوع اختلاف نظر با مدیریت واحد تحت رسیدگی در خصوص معیارها باید مشخص شده و مورد بحث قرار گرفته و در صورت امکان در مراحل اولیه حل و فصل گردد. با این حال حقایق و استدلالهای ارائه شده توسط واحد تحت رسیدگی باید با حقایق و استدلالهای مرتبط (اخذ شده از منابع دیگر، متخصصان و غیره) سنجیده شود. اهداف تعیین شده توسط قوای مقننه و مجریه بعضاً مبهم یا متناقض هستند. تحت چنین شرایطی، مفتشین باید اهداف را بنحوی تفسیر نمایند که عملیاتی و قابل سنجش شود.

یک گزینه دیگر استفاده از متخصصان و افراد ذینفع حوزه تحت رسیدگی برای پاسخگویی به سوالاتی از قبیل سوالات ذیل است:

▪ بهترین روش تفسیر و سنجش آرمانها و اهداف چیست؟

▪ بهترین روش قیاسی شناخته شده کدام است؟

▪ تحت شرایط موجود نتایج مورد انتظار چه میتوانند باشند؟

در صورتیکه اهداف متناقض باشد یکی از گزینه ها (چنانچه سایر گزینه های احتمالی مناسب بنظر نمیرسد) تفکیک پروژه تفتیش به چند بررسی متوالی جداگانه است که هریک از آنها یکی از اهداف را پوشش می دهد. در صورت وجود ابهام در اهداف یا بلند مدت بودن آنها میتوان دامنه رسیدگی را بنحوی محدود نموده و دیدگاههای کوتاه مدت و معیارهای مستقیم را جستجو نمود. (البته گزینه های دیگری نیز وجود دارد)

## پیوست ۳

### شواهد و مستندسازی

#### ۱- شواهد تفتیش

شواهد تفتیش اطلاعات گردآوری شده و مورد استفاده به منظور پشتیبانی یافته های تفتیش است. نتیجه گیریها و توصیه های مندرج در گزارش تفتیش بر چنین شواهدی استوار است. تبعاً مفتشین عملکرد باید در خصوص ماهیت و میزان شواهدی که گردآوری می کنند، دقیقاً فکر کنند. کلیه کارهای میدانی باید چشم انداز کسب شواهد مورد نظر جهت پشتیبانی یافته هایی که در گزارش نهایی می شود برنامه ریزی گردد. استانداردهای تفتیش انتوسای بیان میدارد، بایستی شواهد مناسب، مربوط و مستدل برای پشتیبانی قضاوت و نتیجه گیریهای مفتش در رابطه با سازمان، برنامه، فعالیت، یا وظیفه تحت رسیدگی تامین شده باشد. (استندرد شماره ۱-۵-۳)

#### ۱-۱- مناسبت شواهد

شواهدی مناسب (معتبر و قابل اتکا) محسوب می گردد که در عمل نشاندهنده مضمون و مفهوم خود باشد. توجه به موارد ذیل می تواند با ارزیابی قابلیت اتکای شواهد کمک نماید:

- اثبات شواهد یکی از فنون قدرتمند برای افزایش قابلیت اتکای شواهد است. این امر مستلزم جستجوی انواع مختلف شواهد از منابع مختلف توسط مفتش است،
- معمولاً شواهد تامین شده از منابع خارج از واحد تحت رسیدگی (به غلط یا درست) قابل اتکاتر از اطلاعات تولید شده در داخل واحد تحت رسیدگی در نظر گرفته می شود،
- شواهد مستند (مکتوب) معمولاً قابل اتکا تر از شواهد شفاهی است
- شواهد ناشی از مشاهده مستقیم یا تحلیل مفتش قابل اتکا تر از شواهدی است که بصورت غیر مستقیم تهیه شده است،
- قابلیت اتکای اطلاعات تولید شده توسط واحد تحت رسیدگی بستگی به قابلیت اتکای سیستم های مدیریت و کنترل داخلی واحد مذکور خواهد داشت،
- شواهد شفاهی که بصورت مکتوب تائید شده باشد قابل اتکا تر از سایر شواهد شفاهی است، و
- اصل مدارک قابل اتکا تر از تصویر آنها است.

## ۲-۱- مربوط بودن شواهد

مربوط بودن شواهد مستلزم داشتن یک رابطه مشخص و منطقی با اهداف تفتیش و معیارهای آن است. یکی از رویکردهای گردآوری داده ها، فهرست نمودن ماهیت و محل شواهد لازم برای هر یک از موضوعات و معیارها و همچنین رویه هایی است که باید اجرا شود.

## کفایت شواهد

تفتیش باید شواهد تفتیش مناسب و کافی را تهیه نماید به نحوی که بتواند نتیجه گیریهای منطقی را از آن استخراج نموده و بر اساس آن گزارش تفتیش را تهیه نماید. کفایت، به میزان کمیت شواهد تفتیش، و مناسبت به میزان کیفیت شواهد تفتیش، مربوط بودن آن به یک معیار خاص و قابل اتکا بودن آن ارتباط می یابد.

شواهد وقتی کافی است که به میزان کافی شواهد مربوط و قابل اتکا برای متقاعد ساختن یک فرد منطقی در خصوص اینکه توصیه ها، نتیجه گیریها، و یافته های تفتیش عملکرد تضمین شده و دارای پشتوانه هستند، وجود داشته باشد. برای تعیین اینکه آیا شواهد مستند کافی است یا خیر مفتش باید وضعیت مدارک را در نظر بگیرد.

عواملی که استحکام شواهد لازم برای پشتیبانی مشاهدات در تفتیش عملکرد را تعیین می نماید عبارت است از:

- میزان اهمیت و قابل توجه بودن مشاهدات،
  - میزان ریسک ناشی از نتیجه گیریهای اشتباه،
  - تجارب حاصل از رسیدگیهای قبلی در خصوص قابلیت اتکای سوابق و مدارک ارائه شده توسط واحد تحت رسیدگی،
  - حساسیت مشخص واحد تحت رسیدگی به یک موضوع خاص، و
  - هزینه تامین شواهد نسبت به منافع آن در رابطه با پشتیبانی مشاهدات.
- ممکن است ماهیت شواهد گردآوری شده در تفتیش عملکرد عمدتاً کیفی بوده و مستلزم استفاده گسترده از قضاوت حرفه ای باشد. بر این اساس مفتش در انجام ارزیابی ها و رسیدن به نتیجه گیری معمولاً شواهد مورد تائید را با ماهیت های مختلف و از منابع مختلف کسب می نماید.

در برنامه ریزی تفتیش، مفتش باید ماهیت احتمالی منابع و قابلیت دسترسی به شواهد تفتیش لازم را تعیین نماید. مفتش باید عواملی مانند قابلیت دسترسی به سایر گزارش های تفتیش و یا بررسیهای انجام شده، وهزینه تهیه شواهد تفتیش را مدنظر قرار دهد.

## ۲- مشخصه های شواهد تفتیش عملکرد

لازم است مفتشین از ضعف ها یا مشکلات احتمالی شواهد تفتیش عملکرد آگاه باشند. مشکلات احتمالی شامل موارد ذیل است:

- اینکه شواهد صرفاً از یک منبع ریشه گرفته باشد (مشکل قابلیت اتکا، اعتبار، و کفایت)
- شواهد شفاهی که توسط مستندات یا مشاهدات قابل پشتیبانی نباشد (مشکل قابلیت اتکا)
- حساس نبودن به زمان، یعنی شواهد خیلی قدیمی باشد و تغییرات را منعکس نسازد (مناسبت)
- منبع شواهد دارای منافع مشخصی در نتایج باشد (قابلیت اتکا)
- تامین شواهد نسبت به منافع آن بسیار پرهزینه باشد (مناسبت و کفایت)
- نمونه های گردآوری شده نماینده جامعه آماری نباشد (مناسبت، اعتبار، کفایت)
- شواهد ممکن است با یک رویداد مجزای دیگر مرتبط باشد (اعتبار، کفایت)
- شواهد کامل نباشد، یعنی علت یا معلول خاصی را اثبات ننماید (قابلیت اتکا، کفایت)، و
- شواهد متناقض باشد. (قابلیت اتکا)

شواهد را می توان بر حسب نوع آن به شواهد فیزیکی، شفاهی، مستند یا تحلیلی

دسته بندی نمود.



## ۱-۲- شواهد فیزیکی

شواهد فیزیکی از طریق مشاهده افراد و وقایع یا رسیدگی دارائیه‌ها تامین میشود. این شواهد می‌تواند بصورت عکس، نمودار، نقشه، منحنی یا سایر شیوه‌های ارائه تصویری باشد. تصویر (عکس) یک شرایط ناامن، بسیار گویاتر از شرح مکتوب آن است.

در صورتیکه مشاهده شرایط فیزیکی در دستیابی به اهداف تفتیش دارای اهمیت حیاتی است، چنین شواهدی باید مستند شود. انجام این کار می‌تواند از طریق انجام مشاهدات توسط دو یا چند مفتش و در صورت امکان به همراه نمایندگان واحد تحت رسیدگی (و صورتجلسه نمودن آن) صورت گیرد.

## ۲-۲- شواهد شفاهی

شواهد شفاهی به شکل بیاناتی است که معمولاً در پاسخ به استعلام‌ها یا مصاحبه‌ها اظهار می‌گردد. این بیانات می‌تواند مدارک مهمی را تامین نماید که از طریق دیگر در تفتیش قابل تامین نیست. این بیانات می‌تواند توسط کارکنان واحد تحت رسیدگی، افراد ذینفع، و ارباب رجوع برنامه‌های تحت رسیدگی، کارشناسان و مشاورانی که برای تأیید شواهد مربوطه به تفتیش به آنها مراجعه شده است، و یا توسط اعضاء جامعه اظهار شده باشد. چنانچه شواهد شفاهی به جای سابقه، بعنوان خود شواهد مورد استفاده قرار می‌گیرد تأیید آنها بوسیله سایر انواع شواهد ضرورت دارد. این تأییدات می‌تواند:

- تأیید کتبی توسط مصاحبه شونده،
- منابع متعدد و مستقل دیگر که همان حقایق را نشان میدهد، یا
- مطابقت دادن سوابق در فرصت‌های بعدی باشد.

در ارزیابی قابلیت اتکا و مربوط بودن شواهد شفاهی، لازم است مفتش به اعتبار مصاحبه شونده توجه داشته باشد، یعنی سمت، دانش، تخصص، و صداقت شخص مصاحبه شونده.

### ۳-۲- شواهد مستند

شواهد مستند به شکل الکترونیکی یا فیزیکی متداول ترین شکل شواهد تفتیش است. این شواهد ممکن است شواهد بیرونی یا درونی واحد تحت رسیدگی باشد. شواهد مستند بیرونی می تواند شامل نامه ها یا یادداشتهای دریافت شده توسط واحد تحت رسیدگی، صورتحسابهای تامین کنندگان کالا، اجاره نامه ها، قراردادهای گزارش های تفتیش داخلی و مستقل وسایر گزارش ها، و تأییدات اشخاص ثالث باشد. شواهد مستند داخلی از خود واحد تحت رسیدگی ریشه می گیرد. این نوع شواهد شامل اقلامی مانند سوابق حسابداری، گزارشها و مکاتبات داخلی، آمارهای خلاصه عملکرد، و رویه ها و خط مشی داخلی است.

قابلیت اتکا و مربوط بودن شواهد مستند باید در رابطه با اهداف تفتیش مورد ارزیابی قرار گیرد. بعنوان مثال وجود یک دستورالعمل، شواهد اجرای آن دستورالعمل محسوب می گردد. در این شواهد نیز مانند شواهد شفاهی باید سمت، دانش و تخصص نویسنده یا تأیید کننده مدارک مورد ارزیابی قرار گیرد.

مدارکی که خروجی سیستم های کنترل مدیریت است (بعنوان مثال سیستم حسابداری) لازم است که با توجه به کنترلهای داخلی که در آن سیستم عمل مینماید مورد ارزیابی قرار گیرد. مفتشینی که قصد دارند به چنین شواهدی اتکا نمایند باید کنترلهای داخلی سیستم را مورد ارزیابی قرار دهد.

## ۴-۲- شواهد تحلیلی

شواهد تحلیلی شواهدی است که از تحلیل و رسیدگی داده ها بدست می آید. تحلیل ها می تواند شامل محاسبات، تحلیل نسبت ها، روندها و الگوی داده های به دست آمده از واحد تحت رسیدگی یا سایر منابع ذیربط باشد. همچنین می توان با استفاده از استانداردهای پذیرفته شده یا الگوهای نمونه صنعت مربوطه، مقایسه هایی را انجام داد. تحلیل ها معمولاً عددی است بعنوان مثال می توان نسبت های بازده به منابع، یا در صد بودجه مصرف شده را در نظر گرفت. این نوع شواهد می تواند ماهیت غیر عددی نیز داشته باشد، بعنوان مثال اشاره به روند مداوم ماهیت شکایتیهایی که در خصوص یک واحد تحت رسیدگی مطرح می گردد.

## ۳- فرایند تهیه شواهد

گردآوری شواهد هم در مرحله بررسی مقدماتی و هم در مرحله سیدگی اصلی تفتیش انجام می گیرد. همچنین کارهایی که در مرحله بررسی مقدماتی تفتیش انجام می شود بخشی از کل شواهد را تشکیل میدهد. مفتشین باید:

- خصوصیات داده های مورد نیاز را بررسی نمایند،
- داده های مرتبط با دستیابی به اهداف مشخص تفتیش را گردآوری نمایند،
- داده ها را بر اساس معیارهای تعیین شده در برنامه کاری تفتیش گردآوری نمایند،
- داده هایی را گردآوری نمایند که برای پشتیبانی منطقی تحلیل ها، اظهارات، نتیجه گیریها و توصیه ها کافی و مجاب کننده باشد، و
- استانداردهای شواهد را رعایت نمایند تا نمونه موفقی از «لحاظ نمودن کلیه احتمالات» ارائه شود.

در پاراگراف های ذیل منابع شواهد مورد بحث قرار گرفته است.

### ۱-۳- بیانیه‌های خط مشی و مقررات قانونی

مفتشین باید مدارک خط مشی، دستورالعمل‌ها، آئین نامه‌های اجرایی، مقرردهای وزارت، تفویض اختیارها و غیره را گردآوری نموده و زمینه‌هایی را که منجر به ابلاغ آنها شده بررسی نمایند. همچنین مفتشین باید تغییر قوانین و مقررات و مجموعه مدارکی را که منجر به ضرورت انجام تغییر گردیده مدنظر قرار دهند. عنوان مثال تاریخچه، شکایت، سخنرانی‌ها، بریده‌های جرایم و غیره.

### ۲-۳- داده‌های منتشر شده در خصوص عملکرد برنامه

داده‌های منتشر شده در خصوص عملکرد بودجه واحد تحت رسیدگی، شواهدی را در خصوص اهداف و عملکرد سازمان به دست می‌دهد. این داده‌ها شامل بازبینی کلی واحد تحت رسیدگی و تهیه اطلاعات مالی و عملکرد است.

### ۳-۳- مصاحبه‌ها

مصاحبه می‌تواند مفید باشد اما ضرورت دارد که اشخاص مناسب جهت تهیه اطلاعات (مصاحبه) انتخاب شده و اطلاعات شفاهی ارائه شده بطرق دیگر نیز مورد تأیید قرار گیرد. آمادگی و اشراف کامل به موضوع بحث ضرورت داشته و تهیه فهرست سوالات از قبل آماده شده مفید واقع می‌شود. در برخی موارد ارائه این فهرست به مصاحبه‌شونده (قبل از انجام مصاحبه) می‌تواند موثر باشد.

### ۴-۳- بررسی پرونده‌ها

اطلاعات به دست آمده از پرونده‌ها، شواهد محکمی را برای پشتیبانی توصیه‌های تفتیش تأمین می‌نماید. فهرستی از پرونده‌ها باید از سیستم ثبت و آرشو واحد تحت رسیدگی اخذ شود. علاوه بر آن اطلاعات پرونده‌های مرتبط با یک زمینه کاری خاص را می‌توان در آن زمینه کاری خاص به دست آورد. همچنین

مصاحبه های تفتیش نیز می تواند سرخ هایی در خصوص اینکه کدام پرونده ها را جستجو نموده و بازبینی نمائیم به دست دهد. پرونده هایی که بررسی آنها می تواند مفید واقع شود شامل پرونده های زیر است:

- برنامه ریزی راهبردی و عملیاتی،

- کنترل مدیریت،

- صورتجلسه جلسات مدیریتی،

- شکایات و دعاوی، و

- تفتیشها و بازبینیها

شواهدی پرونده ها می تواند پشتوانه ای قوی برای یافته ها تامین نماید. بررسی پرونده ها زمان بر بوده و معمولاً بررسی تمام پرونده ها امکان پذیر نیست. باید در این خصوص بررسی وقضاوت نمود که آیا باید انتخاب های تصادفی مورد رسیدگی قرار گیرد، یا انتخابهایی که بر اساس هدف تحقیقات انجام گرفته است. معمولاً مورد اخیر ترجیح داده شده، لکن چنانچه فرصت اجازه دهد نمونه های تصادفی از سایر پرونده ها نیز مورد بررسی قرار می گیرد.

### ۵-۳- گزارش ها و بازبینی های مدیریت

سازمانها معمولاً تعدادی از گزارش ها و بازبینی های داخلی را تهیه می نمایند. این گزارش ها موضوعات را بصورت خلاصه به اطلاع مدیریت رسانده و یا اقداماتی را پیشنهاد می نماید. مفتشین باید محل چنین گزارش های را یافته و آنها را تحلیل نمایند. روشهای شناسائی این گزارش ها، مصاحبه و بررسی صورتجلسات مدیریت است.

### ۳-۶- پایگاه داده ها

اکثر سازمانها دارای نوعی سیستم اطلاعات مدیریت هستند که اطلاعات مربوط به اجرای عملیات را گردآوری می نماید. این سیستم ها به ویژه در رابطه با کمی نمودن موضوعات مختلف می توانند منبع مهمی برای شواهد باشد.

### ۳-۷- منابع خارجی

سازمانهای بزرگتر احتمالاً دارای کتابخانه های تخصصی سطح بالا در ارتباط با زمینه مسئولیت خود هستند. خصوصاً جستجوی ادبیات موضوعات ذیربط و کلمات کلیدی می تواند مفید واقع گردد.

### ۳-۸- منابع موسسه عالی تفتیش

مفتش نباید شواهد گردآوری شده طی تفتیشهای قبلی، یا شواهدی که از طریق گردآوری اطلاعات برای پشتیبانی برنامه ریزی راهبردی در واحد تحت رسیدگی تامین شده است، را از نظر دور دارد.

### ۳-۹- مشاهدات

ارزش مشاهده مستقیم را نباید فراموش کرد. مشاهده وضعیت کلی کارکنان می تواند اطلاعاتی در خصوص روحیه، فشار کار، یا بیکاری کارکنان در اختیار ما بگذارد که بعداً در صورت اقتضا بتوان آنرا پیگیری نمود. با این حال مشاهده دقیق مستلزم آن است که فعالیت ها یا تسهیلات که باید بازرسی فیزیکی شود به دقت انتخاب شده باشد. این فعالیت ها یا تسهیلات باید نماینده حوزه مورد رسیدگی باشد. همچنین مفتشین باید به این امر واقف باشند که افراد در زمانی که تحت نظر هستند رفتارهای متفاوتی از خود نشان می دهند.

این نوع شواهد تا زمانیکه مورد تأیید قرار نگرفته اند باید بعنوان غیر قطعی مدنظر قرار گیرد. گرفتن عکس و ضبط تصاویر ارزش مشاهدات مستقیم را افزایش می دهد. توضیح مكتوب و تفصیلی نتایج مشاهدات نیز توصیه می گردد.

### ۳- مستند سازی

استندهای تفتیش اتوسای بیان می نماید: «مفتشین باید در اوراق گزارشهای تفتیش شواهد تفتیش را به اندازه کافی مستند سازند از جمله مبانی برنامه ریزی و انکشاف آن، کار اجرا شده ویافته های تفتیش» (استندرد شماره ۵-۵-۳) همچنین بیان نموده است «مستند سازی کافی به چندین دلیل حائز اهمیت است این کار منجر به موارد ذیل خواهد شد:

- الف- تأیید و پشتیبانی گزارش ها و اظهارنظرهای مفتش،
- ب- افزایش مفیدیت و موثریت تفتیش،
- ج- منبع اصلی اطلاعات برای تهیه گزارش ها یا پاسخگویی به استعلام های از واحد تحت رسیدگی یا هر شخص دیگر است.
- د- بعنوان شواهد رعایت استندهای تفتیش توسط مفتش عمل می نماید.
- هه- برنامه ریزی و نظارت را تسهیل می نماید.
- و- به پیشرفت حرفه ای تفتیش کمک می نماید.
- ز- به حصول اطمینان از اینکه کار واگذار شده به نحو رضایت بخش انجام گرفته کمک می نماید، و
- ح- شواهد کار انجام شده را برای مراجعات بعدی فراهم می سازد» (استندرد شماره ۶-۵-۳)

اوراق گزارش به کلیه مدارک مرتبطی که در طی تفتیش عملکرد گردآوری و ایجاد شده است گفته می شود. اوراق گزارش باید شامل مدارکی باشد که برنامه

ریزی تفتیش، ماهیت، زمانبندی و گستره رویه های تفتیش اجرا شده، نتایج آن نتیجه گیریهای بعمل آمده از شواهد تفتیش را ثبت نماید. از اینرو گزارشها باید حداقل حاوی سه بخش باشد: برنامه ریزی، اجرا و گزارشگری.

اوراق گزارشها بعنوان حلقه ارتباطی بین کار اجرایی (میدانی) و گزارش تفتیش عمل نموده و باید به اندازه کافی کامل و مفصل باشد تا شناخت کافی را از تفتیش ایجاد نماید. از اینرو اوراق گزارشها باید حاوی شواهدی باشد که اظهارنظرها، نتیجه گیریها، و تحلیل های منتج به توصیه های گزارش را پشتیبانی نماید.

اوراق گزارش مستند سازی مدارک را سازماندهی و دسترسی به آن را تسهیل می نماید از اینرو:

- به برنامه ریزی و اجرای تفتیش کمک می نماید،
- مدیریت موثر هر یک از تفتیشها و کل وظیفه تفتیش را تسهیل می نماید،
- به نظارت و سرپرستی و بازبینی کارهای تفتیش کمک می نماید، و
- شواهد حاصل از کارهای تفتیش اجرا شده به منظور پشتیبانی و اظهارنظر تفتیش را ثبت می نماید.

مفتش باید رویه های مناسب را برای حفظ محرمانه بودن و امنیت اوراق گزارشی اتخاذ نموده و اوراق گزارشها را برای مدت زمان کافی جهت تامین نیازهای قانونی و الزامات حرفه ای در خصوص نگهداری سوابق، نگهداری نماید.

**۴- بهتر است که بطور مبهم حق با شما باشد تا اینکه اصلاً حق**

### **با شما نباشد**

بندرت امکان دارد که مفتشین عملکرد بتواند تمام اطلاعات نیاز خود را اخذ نمایند. اطلاعات موجود ممکن است غیر دقیق، ناقص یا متناقض باشد. از اینرو مفتشین در تلاش برای یافتن داده هائی که حداقل بمیزان قابل قبول بتواند خواسته های آنانرا تامین نماید، باید از خود خلاقیت نشان دهند. میتوان برآوردهای



دارای مبانی قوی تهیه نمود، یا روشهای دیگری نیز برای یافتن داده ها وجود دارد، که ممکن است در تحلیلهای عملی و ارزیابی های کلی مفید واقع شود. ممکن است داده ای که کمتر دقیق است، در ترکیب با سایر اطلاعات و پس از اعمال جرح و تعدیلهای منطقی کافی باشد. بعنوان مثال در مواردیکه هدف تشریح روندها و گرایشات است. یک امکان دیگر اخذ تائیدیه از دستگاه تحت رسیدگی یا سایر ذینفعان در رابطه با داده های با دقت کمتر است که یک تصویر منطقی و بیطرفانه را از واقعیتها فراهم میسازد، یعنی اطلاعات گردآوری شده میتواند بعنوان یکی از انواع شواهد و مبنائی برای تحلیلهای بعدی و نتیجه گیری کلی مورد استفاده قرار گیرد.

گردآوری داده ها همواره مصالحه ای بین مطلوبها (بهترین راه حل مطلوب) و واقعیتها (دومین یا سومین راه حل مطلوب) است. بلندپروازی بیش از حد در یافتن داده های دقیق، صحیح و کامل میتواند مانع موثریت تفتیش عملکرد گردد. تلاش برای دقیق بودن میتواند با تمایل به انجام تحلیلهای هوشمندانه در تضاد باشد. از اینرو نیاز به دقت همواره بایستی نسبت به آنچه برای هدف گردآوری داده ها نسبتاً مرتبط و از نظر اقتصادی بصره است سنجیده شود.

علاوه بر آن مفتشین باید همواره بکوشند در تلاشهای خود برای گردآوری، تفسیر و تحلیل داده ها کارآزموده باشند. به هر حال این نکته حائز اهمیت است که خواننده گزارش تفتیش باید از کیفیت اطلاعات گردآوری شده و نحوه گردآوری آن اطلاع داشته باشد. این موضوع در مورد داده های با دقت کمتر، اهمیت بیشتری دارد. مفتشین باید صرفاً تا جائیکه کیفیت داده ها اجازه میدهد به نتیجه گیری بپردازند.



## پیوست ۴

### ارتباطات و تضمین کیفیت

#### روابط خارجی و روابط با واحدهای تحت رسیدگی

ایجاد روابط مطلوب با واحد تحت رسیدگی از عوامل کلیدی دستیابی به تفتیشهای موثر و کارآمد برنامه های دولت است. چنانچه هیات تفتیش بتواند ارتباط مناسبی برقرار ساخته و از طریق حفظ یک رویکرد کاملاً حرفه ای در جریان تفتیش، ایجاد اعتماد نماید تفتیش پیشبرد بیشتری داشته و نتایج آن بهبود خواهد یافت.

کارکنان موسسه عالی تفتیش باید به دنبال حفظ روابط مطلوب با کلیه مراجع بوده، جریان آزاد و صادقانه اطلاعات را ارتقاء بخشیده و مذاکرات را در یک فضای درک و احترام متقابل انجام دهند. موسسه عالی تفتیش باید از اختیارات خود در رابطه با دسترسی به اطلاعات، موقع شناسانه و با در نظر گرفتن مسئولیت های عملیاتی مستمر واحد تحت رسیدگی استفاده نماید. موسسه عالی تفتیش باید تلاش نماید به واحد های تحت رسیدگی استفاده نماید. موسسه عالی تفتیش باید تلاش نماید به واحد های تحت رسیدگی در خصوص برنامه خود جهت شروع تفتیش اطلاعات کافی داده و دامنه کلی تفتیش را با کارکنان ذیربط واحد تحت رسیدگی مورد بحث و تبادل نظر قرار دهد.

## برقراری ارتباط با واحد تحت رسیدگی

معمولاً مدیر تفتیش (یا سرپرست پروژه) که مسئولیت رسیدگی را بر عهده دارد، ارتباط اولیه را با واحد (های) تحت رسیدگی بر قرار می سازد تا موضوعاتی از قبیل موضوعات ذیل را به واحد تحت رسیدگی تفهیم نماید:

اهداف، زمانبندی، مدت، و نوع تفتیش که باید اجرا شود،

ادارات و حوزه هائی که باید مورد بازدید قرار گیرند، و

نام، سمت، شماره تلفن و سایر مشخصات کارکنان تفتیش و اعلام یکی از کارکنان موسسه عالی تفتیش بعنوان رابطه تفتیش.

اهداف جلسه افتتاحیه در فرایند شروع تفتیش عبارت است از:

برقراری ترتیبات ارتباطی مناسب هم در سطح مدیریت و هم در سطوح کاری،  
منجمله گزارشگری سریع یافته های تجربی

حصول اطمینان از اینکه واحد (های) تحت رسیدگی به خوبی اهداف و فرایند های تفتیش، منجمله تعریف اختیار دسترسی و نگهداری اطلاعات محرمانه را درک نموده اند،  
مطرح ساختن مسئولیت های واحد تحت رسیدگی و روشن ساختن هر نوع سوال یا سوء تفاهم واحد تحت رسیدگی، و

انجام ترتیبات اداری برای هیات تفتیش، از قبیل امکان ورود به ساختمانها،  
دسترسی به کارکنان، پرونده ها، سیستم ها، و داده ها.

در پایان هر تفتیش باید یک جلسه اختتامیه، با حضور مدیران واحد تحت رسیدگی برگزار شود تا:

یافته های غیر قطعی تفتیش، نتیجه گیریها و توصیه ها با مدیریت واحد تحت رسیدگی در میان گذاشته شود و نظرات مدیریت در خصوص آن اخذ شود،

فراهم ساختن امکان اصلاح سوء تفاهمات و طرح سوالات واحد تحت رسیدگی در خصوص نتایج و یافته های تفتیش.

### تضمین کیفیت و سیستمهای کنترل کیفیت

استاندردهای تفتیش اتوسای بیان می دارد که موسسه عالی تفتیش باید سیستمهایی را جهت تأیید کارکرد رضایت بخش و مطلوب فرایند های مستقل تضمین کیفیت، حصول اطمینان از کیفیت گزارش تفتیش، و تضمین پیشرفت واجتناب از تکرار ضعف ها، برقرار سازد.

تضمین کیفیت اشاره به خط مشی ها، سیستم ها، و رویه هایی دارد که توسط موسسه عالی تفتیش برای حفظ استاندارد بالای فعالیت تفتیش برقرار شده است. تضمین کیفیت همچنین اشاره به الزامات عملی مدیریت هر روزه و جاری وظایف تفتیش دارد. از طرف دیگر کنترل کیفیت اشاره به بازبینیهای دارد که برای ارزیابی سیستم تضمین کیفیت یا پروژه های تفتیش اجرا شده، انجام میگیرد.

### فعالتهای تضمین کیفیت موسسه عالی تفتیش

لازم است موسسه عالی تفتیش بعنوان بخشی از تعهدات حرفه ای خود سیستمهای کافی را برای فعالتهای تضمین کیفیت خود برقرار ساخته و آن را پشتیبانی نماید. این سیستمها شامل ساختارها، خط مشی ها و رویه های طراحی شده برای تامین تضمینهای کافی در خصوص مطابقت کارهای انجام شده توسط موسسه عالی تفتیش با الزامات و استانداردهای حرفه ای است. فعالتهای تضمین کیفیت شامل موارد ذیل است:

تضمین کیفیت برنامه ریزی: برنامه ریزی وظایف منتخب باید بازنگری شود تا اطمینان حاصل گردد تمامی موضوعات ضروری به میزان کافی مورد توجه قرار گرفته است.

تضمین کیفیت کارهای جاری: کارهای جاری باید بصورت مستمر مورد بازبینی قرار گیرد. این بازبینی برای حفظ کیفیت وظایف تفتیش و ارتقاء یادگیری و باخورد ضرورت دارد. تضمین کیفیت تفتیش های نهائی شده: کلیه وظایف تکمیل شده قبل از امضاء هر گزارشی باید مورد بازبینی قرار گیرد.

لازم است رویه های کنترل کیفیت برای اطمینان از اینکه کلیه تفتیشها مطابق با استانداردهای تفتیش مربوطه اجرا شده است طراحی شود. اهداف رویه های تضمین کیفیت باید با در نظر گرفتن موارد ذیل تعیین شود:

صلاحیت و استقلال حرفه ای،

انتصاب کارکنان به وظایف مربوطه و سرپرستی و نظارت،

راهنمایی و کمک،

ارزیابی ارباب رجوع، و

واگذاری مسئولیت های اداری و فنی

رویه ها و خط مشی کلی کنترل کیفیت موسسه عالی تفتیش باید به کارکنان موسسه بنحوی ابلاغ گردد که اطمینان منطقی از درک و اجرای رویه ها و خط مشی های مصوب را فراهم سازد. این نکته مستلزم توجه ویژه مدیران تفتیش و موسسه عالی تفتیش است که سیستمهای تضمین کیفیت (بوئژه سیستمهایی که تاکید آنها بر مرحله نهائی فرایند تفتیش است) اغلب هزینه بر وقت گیر هستند و سیستم مطلوب یک سیستم کاملاً مستقل است.

### **برنامه ریزی و بودجه ریزی و استفاده از مشاوران**

لازم است مدیر تفتیش عواملی مانند کیفیت، منابع و زمانبندی را در برنامه ریزی تفتیش مدنظر قرار دهد. بودجه باید شامل تخصیص منابع برای حقوقها، هزینه سفر، مشاوران و سایر هزینه های مستقیم باشد.

در صورتیکه موسسه عالی تفتیش در اجرای وظایف خود از مشورت کارشناسان خارج از سازمان استفاده می نماید، استانداردهای اعمال مراقبت حرفه ای و محرمانه بودن اطلاعات در خصوص چنین اموری نیز مصداق خواهد داشت.

## جستجو و اجرای تفتیش

مدیران تفتیش باید اطمینان حاصل نمایند که تفتیش در حدود بودجه مصوب و به موقع تکمیل می‌گردد و تنها در صورتیکه توجیه داشته باشد باید بودجه را افزایش دهند. لازم است مدیر تفتیش نسبت به خطرانی که تکمیل بموقع تفتیش را تهدید می‌نمایند آگاه و هوشیار باشد. مدیر تفتیش باید اطمینان حاصل نماید که کار تفتیش با اهداف آن و دامنه تفتیش کاملاً مطابقت دارد. پیشرفت فرایند گردآوری داده‌ها و کارهای تحلیلی باید جستجو شود.

مدیر تفتیش باید اطمینان حاصل نماید که روابط هیات تفتیش با دستگاه تحت رسیدگی و سایر ذینفعان روابط خوب و مناسبی است.

## گزارشگری پیشرفت و گزارشگری تفتیش

مدیر تفتیش باید گزارش‌های منظمی در خصوص پیشرفت کار تفتیش به مدیریت موسسه عالی تفتیش ارائه نماید و چنانچه تفتیش مطابق با برنامه پیش نمی‌رود، توصیه‌های خود را برای اقدامات اصلاحی ارائه نماید. همچنین مدیر تفتیش باید اطمینان حاصل نماید که استندردهای گزارشگری در گزارش‌های تفتیش رعایت شده است.

## برنامه بازبینی تضمین کیفیت - بازبینی‌های داخلی و خارجی

برنامه بازبینی تضمین کیفیت مجموعه‌ای از بازبینی‌های داخلی و خارجی از فعالیتهای مورد اجرا توسط موسسه عالی تفتیش است، که کیفیت کلی کارهای اجرا شده را ارزیابی نموده و موضوعات و دیدگاههای مختلفی را دربر می‌گیرد. در نتیجه برنامه باید انعطاف‌پذیر باشد. نتایج برنامه بایستی حداقل بصورت سالیانه به موسسه عالی تفتیش گزارش شود. (در صورتیکه حجم تفتیش‌های عملکرد زیاد باشد)

بازبینی تضمین کیفیت پایبندی به خط مشی ها و رویه ها را بررسی نموده و حوزه هائی را که امکان بهبود خط مشی ها رویه ها وجود دارد شناسائی می نماید، همچنین ممکن است کیفیت کارهای اجرا شده را نسبت به اهداف مشخص یا دیدگاههای خاص ذینفعان ارزیابی نماید. بازبینی های تضمین کیفیت بطور کلی هم پایبندی به فرایندهای تعیین شده، و هم کیفیت کارهای اجرا شده را مورد توجه قرار می دهد. گزارش برنامه بازبینی تضمین کیفیت بایستی نتایج کلیه بازبینیهای منجمله وظایف انتخاب شده (تعداد و نوع آنها)، یافته ها، و تمامی توصیه ها را بصورت خلاصه ذکر نماید.

### تضمین کیفیت و انکشاف کیفیت

این نکته بسیار حائز اهمیت است که فعالیتهای تضمین یا کنترل کیفیت مشروعیت کافی بین مفتشین داشته و رویه ها و سیستمهای آنها دارای پیچیدگی نباشد. علاوه بر فعالیتهای تضمین یا کنترل کیفیت، شاید موثرترین روش ارتقاء کیفیت در کار تفتیش جذب کارکنان با صلاحیتی است که شرایط کاری را بنحوی سازماندهی کنند که:

انگیزه پیشرفتهای کیفی را فراهم سازد،

شفافیت، مذاکره و اعتماد متقابل در سازمان را ارتقاء بخشیده و حس مسئولیت تفتیش را تقویت نماید.

در یکی از فعالیت حرفه ای ومبتنی بر اطلاعات، مانند تفتیش عملکرد، معمولاً حمایت از هیاتهای تفتیش در تلاش آنها برای دستیابی به سطح مناسب کیفیت در کار، مهمتر از نظارت بر آنها به شیوه سنتی می باشد.



## پیوست ۵

### تفتیش عملکرد و تکنالوژی معلوماتی

#### مقدمه<sup>۱</sup>

تکنالوژی معلوماتی بصورت فزاینده ای در برنامه ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های بخش دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. تسهیم یا تجمیع اطلاعات بین سازمانهای مختلف، موجب بروز مسائلی مانند خطر نقص امنیتی و دستکاری غیر مجاز اطلاعات گردیده است. مفتشین نه تنها باید از کاربرهای تکنالوژی معلوماتی آگاهی داشته باشند بلکه باید بمنظور تامین اطمینان ذینفعان در رابطه با مواردی مانند ارزش پول در استفاده از تکنالوژی معلوماتی، امنیت سیستم‌ها، وجود فرایند کنترولی مناسب و کامل بودن و صحت نتایج، راهبردها و فنون لازم را تدوین نمایند. قبلاً تاکید بر مسائلی از قبیل برنامه ریزی، انکشاف و تعمیر و نگهداری سیستمهای تکنالوژی معلوماتی در تفتیش عملکرد امری متداول بود. امروزه دیدگاهها گسترده تر شده است. سیستمهای تکنالوژی معلوماتی در وهله اول بعنوان

---

۱- این پیوست بر اساس اسناد کمیته تکنالوژی معلوماتی اینتوسای و رهنمودهای تفتیش عملکرد آسوسای تهیه شده است. تجربه هر یک از موسسات عالی تفتیش در این زمینه نیز مد نظر قرار گرفته است.

اجزاء مهم برنامه های دولتی (دولت الکترونیک) در نظر گرفته می شود. این تغییر دیدگاه، پیامدهائی را برای تفتیش عملکرد در حوزه تکنالوژی معلوماتی بدنبال دارد. ارزش سیستم تکنالوژی معلوماتی مطلوب در این است که می تواند اقتصادیت، کارائی و موثریت برنامه های موجود را بهبود داده و در ارائه بهتر خدمات عمومی سهیم باشد. سیستم تکنالوژی معلوماتی میتواند ساز و کار موثر و کارآمد اجرای برنامه باشد. این سیستمها دارای توان بالقوه اجرای خدمات موجود با هزینه کمتر و تامین گستره ای از خدمات جدید هستند، از جمله اطلاعات عملکرد برنامه با مفیدیت، امنیت، و نظارت بیشتر از سیستم های دستی موجود. با این حال در سیستمهای تکنالوژی معلوماتی امکان ایجاد اشتباهات سیستماتیک بزرگ نیز بصورت بالقوه وجود دارد که نسبت به احتمال وقوع آن در سیستم های دستی، تاثیر بیشتری بر عملکرد سازمان خواهد گذاشت.

در این پیوست مجموعه ای از ملاحظات مهم در خصوص تفتیش عملکرد در یک محیط تکنالوژی معلوماتی مطرح می گردد و هدف آن جایگزین شدن به جای رهنمودهای تفصیلی که موسسات عالی تفتیش برای ارزیابی فن آوری اطلاعات واحدهای تفتیش به تدوین آن نیاز دارند، نیست.

در یک محیط تکنالوژی معلوماتی رویکرد تفتیش عملکرد، باید شامل فرایندهای به هم وابسته ذیل باشد:

ایجاد شناخت از سیستم های تکنالوژی معلوماتی واحد تحت رسیدگی، و تعیین میزان اهمیت آن در رابطه با اهداف تفتیش عملکرد.

تعیین گستره تفتیش سیستم های تکنالوژی معلوماتی، که برای دستیابی به اهداف تفتیش عملکرد ضرورت دارد (بعنوان مثال تفتیش فرایند سرمایه گذاری تکنالوژی معلوماتی و ارتباط آن با راهبردهای کاری، تفتیش انکشاف سیستم ها،

تفتیش کنترل‌های محیطی و کاربردی) و به کارگیری مفتشین متخصص سیستمها و تکنالوژی معلوماتی برای اجرای این وظیفه، و تدوین و استفاده از فنون تفتیش به کمک کامپیوتر، برای تسهیل تفتیش در صورتی که اقتضاء نماید.

تفتیش عملکرد در محیط تکنالوژی معلوماتی باید:

ارزیابی نماید که آیا سیستم های تکنالوژی معلوماتی موجب بهبود کارایی، موثریت، مفیدیت و اقتصادیت اهداف برنامه و مدیریت آن گردیده یا خیر، بویژه در رابطه با برنامه ریزی، اجرا، جستجو و بازخورد برنامه، مشخص نماید که آیا خروجیهای سیستم با کیفیت تعیین شده و پارامترهای ارائه خدمات و هزینه انطباق دارد یا خیر،

کلیه نواقص موجود در سیستمهای اطلاعاتی و کنترل‌های تکنالوژی معلوماتی و آثار حاصله از آنها بر مفیدیت، موثریت و اقتصادیت عملکرد را شناسایی نماید، روشهای انکشاف و نگهداری سیستم های تکنالوژی معلوماتی واحد تحت رسیدگی را با روشها و استانداردهای شاخص و پیشرو مورد مقایسه قرار دهد، و برنامه ریزی راهبردی تکنالوژی معلوماتی، روشهای مدیریت ریسک و مدیریت پروژه واحد تحت رسیدگی را با روشهای شاخص و پیشرو منجمله روشهای نظارت مشارکتی مورد مقایسه قرار دهد.

### یک الگوی سطح بالا برای تفتیش استفاده از تکنالوژی معلوماتی

در تفتیش استفاده از تکنالوژی معلوماتی برای برنامه های کاری، لازم است که مفتش بر جنبه های خاصی تاکید داشته باشد. بطور کلی شناسائی اجزاء ذیل در یک الگو سطح بالا برای تفتیش موضوعات تکنالوژی معلوماتی امکانپذیر است:

- الزامات دولتی وسایر تقاضاهای مربوط به استفاده از تکنالوژی معلوماتی در اداره امور خدمات عمومی.
- راهبردهای بهبود کاری مبتنی بر تکنالوژی معلوماتی دولت، و فرایندهای تصمیم گیری مربوط به پروژه های سرمایه گذاری با هدف بهبود کاری مبتنی بر تکنالوژی معلوماتی (اجرای تکنالوژی معلوماتی).
- پروژه های عمرانی دولت، اجرا و نگهداری برنامه های کاری مبتنی بر تکنالوژی معلوماتی، سیستمهای تکنالوژی معلوماتی و زیر ساختهای تکنالوژی معلوماتی شامل جنبه های حفاظتی، یکپارچگی، کنترل و غیره.
- استفاده مراجعین از سیستمهای تکنالوژی معلوماتی، از جمله جنبه های قابلیت استفاده و تعامل بین استفاده کنندگان وسیستمهای تکنالوژی معلوماتی.
- موثریت سیستمهای تکنالوژی معلوماتی در بلند مدت و پشتیبانی تکنالوژی معلوماتی در برنامه های کاری (ارزش پول در استفاده از تکنالوژی معلوماتی).
- پشتیبانی عوامل مختلف در موضوعات مرتبط با فن آوری اطلاعات که به سازمانهای دولتی ارائه می شود، از جمله موضوعاتی از قبیل استندردهای تکنالوژی معلوماتی، فن آوری مورد استفاده تکنالوژی معلوماتی و غیره.
- عوامل اصلی تاثیر گذار بر دولت وسازمانهای دولتی در ارتباط با موضوعات مرتبط با تکنالوژی معلوماتی از قبیل روند تکنالوژی معلوماتی، دانش تکنالوژی معلوماتی و غیره.

### جنبه های عملکردی تفتیش در محیط تکنالوژی معلوماتی

در بسیاری از موارد، مهمترین موضوع تفتیش بررسی این موضوع است که آیا سیستم های تکنالوژی معلوماتی موجب ارتقاء مفیدیت واحد تحت رسیدگی در مدیریت برنامه ها شده یا خیر و آیا سیستم تکنالوژی معلوماتی دارای نتایج

سودمندی برای مراجع بوده است یا خیر. همچنین می توان از مفتش انتظار داشت ارزیابی نماید آیا سیستم های تکنالوژی معلوماتی موجب تسهیل پیشرفت مدیریت برنامه شده یا خیر.

برخی از حوزه هائی که در این رابطه باید مدنظر قرار گیرد عبارتنداز:  
 فرایند سرمایه گذاری تکنالوژی معلوماتی، بویژه سیستم ابداعی واحد تحت رسیدگی برای ایجاد، پردازش و تصمیم گیری در خصوص پیشنهادات سرمایه گذاری تکنالوژی معلوماتی، ارتباط آن با راهبرد کاری، فرایند های برنامه ریزی و مدیریت. تکنالوژی معلوماتی باید اهداف واحد تحت رسیدگی را پشتیبانی نماید و از اینرو یکی از اجزای لاینفک عملیات واحد مذکور تلقی می گردد.  
 عملیات تکنالوژی معلوماتی مستلزم وجود کارکنان با صلاحیت های بسیار بالا است. مشارکت تکنالوژی معلوماتی در عملیات، بر حسب مفیدیت عملیاتی سنجیده می شود. دستیابی به منافع تکنالوژی معلوماتی بدون انجام تغییرات لازم تحقق نمی یابد. به کار گیری روشهای عادی سنجش ارزش پول در تفتیش تکنالوژی معلوماتی بسیار دشوار تر است.

علاوه بر ارزیابی اینکه آیا سیستم تکنالوژی معلوماتی واحد تحت رسیدگی موید ارزش پول است یا خیر، مفتش عملکرد می تواند میزان مشارکت محیط تکنالوژی معلوماتی در شفافیت، پاسخگویی و نظارت برتر را نیز مورد سنجش قرار دهد. همچنین تفتیش می تواند شامل موضوعات تخصصی تر تکنالوژی معلوماتی، یعنی مدیریت عملیاتی و انکشاف سیستمهای تکنالوژی معلوماتی نیز باشد.

### **تفتیش عملکرد انکشاف سیستم تکنالوژی معلوماتی**

در تفتیشهای عملکرد، عملکرد انکشاف سیستم های تکنالوژی معلوماتی باید موارد ذیل در رابطه با واحد تحت رسیدگی مشخص گردد:

آیا واحد تحت رسیدگی دارای مصوبات اجرایی مناسب برای انکشاف سیستم تکنالوژی معلوماتی بوده است، یعنی مدیریت تکنالوژی معلوماتی با نظارت مشارکتی واحد تحت رسیدگی اجرا می شود،

آیا فرایندهای مدیریت پروژه که برای اجرای پروژه ها استفاده می شود بر قرار شده است،

آیا دستیابی به اهداف تعیین شده بر حسب زمان، هزینه، کارکرد سیستم و ارزش پول حاصل گردیده،

آیا روش شناختی مناسب برای انکشاف سیستم مورد استفاده قرار گرفته است، و آیا در سیستم جدید واحد تحت رسیدگی فرایندهای لازم از جمله تفتیش داخلی، بمنظور اطمینان از اعمال کنترولهایی لازم و چرخه تفتیش بر قرار شده است، وامکان تامین الزامات واحد تحت رسیدگی و ذینفعان آن وجود دارد.

### **تفتیش عملکرد سیستم های عملیاتی تکنالوژی معلوماتی**

فهرست ذیل حاوی برخی از موضوعات مهمی است که مفتشین باید آنها را مدنظر قرار داده و در صورت لزوم در واحدهای تحت رسیدگی اصلاح شود:

مدیریت راهبردی و عملیاتی تکنالوژی معلوماتی، شامل حصول اطمینان از اینکه تکنالوژی معلوماتی در نظارت مشارکتی واحد تحت رسیدگی لحاظ گردیده است،

مدیریت پروژه، تکنالوژی معلوماتی شامل سوابق واحد تحت رسیدگی در رابطه با رعایت ضرب الاجل های قانونی یا سایر ضرب الاجل ها،

روشهای اجرایی مدیریت ریسک در رابطه با تکنالوژی معلوماتی،

کنترولهایی نگهداری، انکشاف و طراحی سیستم تکنالوژی معلوماتی،

رعایت استندردها، منجمله استندردهای خارج سازمانی،

کنترولهایی کاربردی،

کنترل‌های فرایندی، از جمله زنجیره عطف مدارک تفتیش، ترتیبات استمرار کار، یکپارچگی داده‌ها، از جمله نمونه‌گیری از داده‌ها (احتمالاً با استفاده از فنون تفتیش به کمک کامپیوتر)، کنترل‌های دسترسی و حفاظت منطقی و فیزیکی شبکه‌ها و کامپیوترها، منجمله دیواره آتش اینترنت، کنترل‌های حفاظت در مقابل نرم افزارهای غیر مجاز، مدیریت و سنجش عملکرد، و سایر موضوعاتی که در حین تفتیش پیش می‌آید. مفتش در انجام ارزیابی‌ها می‌توانند:

پرونده‌ها و سایر مدارک مربوطه به انکشاف و عملیات سیستم‌های تکنالوژی معلوماتی را بازبینی نماید، از بسته نرم افزاری مناسب برای آزمودن کنترل‌های سیستم کامپیوتری مرکزی و سیستم شبکه استفاده نماید، نمونه‌ای از مبادلات را مورد آزمون قرار دهد (با استفاده از فنون تفتیش به کمک کامپیوتر) تا اعتبار سیستم‌ها و کنترل‌های مربوط به آن را تصدیق نماید، و با کارکنان کلیدی واحد تحت رسیدگی، و مفتش کل مصاحبه نماید.

### برنامه ریزی

تفتیش عملکرد در محیط تکنالوژی معلوماتی نیز مانند هر تفتیش دیگر نیاز به برنامه ریزی دارد. فرایند برنامه ریزی باید اهداف تفتیش را با عنایت به اهداف واحد تحت رسیدگی در ایجاد یا به کارگیری سیستم‌های تکنالوژی معلوماتی، تنظیم نموده و شامل توجه خاص تفتیش به موضوعات امنیت، کنترل‌ها، ارزش پول باشد. همچنین در مرحله برنامه ریزی باید سیستم‌های تکنالوژی معلوماتی، سیستم‌های

کمپیوتری و بسته های نرم افزاری مورد استفاده توسط واحد تحت رسیدگی شناسایی شود. در این مرحله لازم است مفتش ریسکهای بالقوه مهم و ضعف های سیستم تکنالوژی معلوماتی را نیز شناسائی نماید.

تفتیش عملکرد در یک محیط تکنالوژی معلوماتی مستلزم وجود مهارتهای تخصصی بوده و پرسونل آموزش دیده با مهارتهای تکنالوژی معلوماتی، حسابداری و تفتیش به انجام این وظیفه گمارده شوند. برای حوزه های فنی و تخصصی تر باید از خدمات مشاوران در این زمینه استفاده نمود. همچنین موسسه عالی تفتیش باید تامین سخت افزارها و نرم افزارهای مناسب را نیز مدنظر قرار دهد.

برای اینکه کارکنان موسسه عالی تفتیش در جریان تحولات تکنالوژیکی و فنون تفتیش تکنالوژی معلوماتی باشند باید تحت آموزشهای گسترده قرار گیرند.

### فنون تفتیش به کمک کمپیوتر

مفتشین بطور فزاینده ای از فنون تفتیش به کمک کمپیوتر استفاده می نمایند. این فنون، برنامه های نرم افزاری تکمیل شده مختلفی را برای کمک به اجرای تفتیش مورد استفاده قرار می دهد. این برنامه ها را می توان برای نمونه گیری از مبادلات داده های سیستم ویا برای آزمودن سیستم بطور کلی، مورد استفاده قرار داد. فنون تفتیش به کمک کمپیوتر را می توان برای مقاصد ذیل اجرا نمود:

دسترسی و استخراج اطلاعات از پایگاه داده های واحد تحت رسیدگی،  
جمع بندی، خلاصه نمودن، مرتب سازی و مقایسه داده ها و انتخاب از میان  
حجم عظیم داده ها بر اساس معیارهای تعیین شده،  
جدول بندی، مطابقت، و انجام محاسبات داده ها  
انجام نمونه گیری، تحلیل و پردازشهای آماری  
تهیه گزارش های طراحی شده به منظور تامین نیازهای خاص تفتیش،



تسهیل برنامه ریزی و کنترل تفتیش، از جمله اوراق گزارشهای تفتیش الکترونیکی که گزارشگری، فهرست بندی، و بازیابی موثر را پشتیبانی می نماید، انجام تحقیق از طریق پرسشنامه های شبکه، و افزایش تحلیل شواهد و یافته های تفتیش.

فنون تفتیش به کمک کامپیوتر را می توان برای گردآوری داده ها، اعتبار دهی به فرایندهای برنامه یا برای تحلیل داده ها مورد استفاده قرار داد. مفتشین باید فنون تفتیش باید به کمک کامپیوتر را انکشاف داده و در خصوص آن به کارکنان واحد تحت رسیدگی آموزش دهند.

ابزارهای فنون تفتیش به کمک کامپیوتر باید با در نظر گرفتن اهداف تفتیش و محیط تکنالوژی معلوماتی واحد تحت رسیدگی، انکشاف یافته و اصلاح شود. فنون تفتیش به کمک کامپیوتر را می توان برای تفتیشهای عملکرد، چه در محیط تکنالوژی معلوماتی و چه در محیط فاقد سیستم تکنالوژی معلوماتی به کاربرد.

## گزارشگری

گزارش تفتیش عملکرد باید بصورت ساده تهیه شود تا استفاده از اصطلاحات فنی را به حداقل رسانده و به آسانی برای مدیریت، اعضاء قوه مقننه و عموم مردم قابل فهم باشد. در مواردیکه استفاده از اصطلاحات فنی غیر قابل اجتناب است باید این اصطلاحات را توضیح داد. گزارش تفتیش باید در پایگاه اینترنت موسسه عالی تفتیش منتشر شده و یا بر روی لوح فشرده قرار داده شود، تا امکان توزیع گسترده آن فراهم شود.



## پیوست ۶

### تفتیشهای عملکرد در رابطه با فعالیتهای دارای جنبه زیست محیطی

#### ۱- مقدمه

در بیست سال اخیر، آگاهی جهانی در خصوص موضوعات زیست محیطی با سرعت زیادی رشد کرده است، و تاکید خاص بر مسائلی مانند تخریب لایه اوزون، تخریب جنگلها و گرم شدن کره زمین وجود دارد. دانش و تجارب فزاینده در خصوص موضوعات زیست محیطی که در طی این دوره حاصل گردید، منجر به بازنگری در نقش و مسئولیت های دولت (در سطوح ملی و محلی و سازمانهای وابسته آن) و همچنین صنعت گردید. برخی از تحولات مهمی که انجام گرفته عبارت است از:

مقررات زیست محیطی توسط مقامات ایالتی یا محلی گسترش یافته است  
افزایش هزینه های حفاظت محیط زیست هم برای بخش خصوصی و هم برای بخش دولتی. منابع مصرف شده توسط این بخشها برای کنترل آلودگی افزایش یافته، شرکتهای خصوصی و همچنین دستگاه های دولتی به دنبال روشهای موثرتر و در عین حال کم هزینه تر برای انجام این امور هستند.

آگاهی از مسائل زیست محیطی در میان موسسات عالی ملی و بین المللی. رسیدگی های دقیق و فشار بر این موسسات انگیزه توجه بیشتر به موضوعات زیست محیطی را برای شرکتها و دولتها فراهم می سازد.

پس از کنفرانس محیط زیست سازمان ملل در ریودوژنیرو، دولتها و شرکتها در سرتاسر جهان علاقه و توجه بیشتری به موضوع انکشاف پایدار نشان دادند.

توجه فزاینده به این نکته که سازمانهای تاثیر گذار بر محیط زیست (با تاثیر مخرب) در قبال اقدامات خود باید پاسخگو باشند، موجب گردیده ضوابطی برای گزارشگری نتایج و آثار اقدامات مذکور تهیه شود. از طرف دیگر انتظارات فزاینده ای در خصوص تفتیش مستقل مطالب ارائه شده در گزارش های زیست محیطی ایجاد شده است. در نتیجه با توجه به مراتب مذکور و ارتباط آن با موسسات عالی تفتیش، موضوع در دستور کار انتوسای قرار گرفت.

در پانزدهمین همایش بین المللی موسسات عالی تفتیش که در سال ۱۹۹۵ در قاهره برگزار گردید، تصمیم گرفته شد گروه کاری تفتیش محیط زیست انتوسای، بر اساس استانداردهای تفتیش انتوسای رهنمودها و روش شناختی اجرای تفتیشها با یک رویکرد محیط زیست را تدوین نماید. نتیجه کار، کتابچه «رهنمودهای اجرای تفتیش فعالیتهای دارای چشم انداز زیست محیطی» بود که در هفدهمین همایش بین المللی موسسات عالی تفتیش که در سال ۲۰۰۱ در سئول برگزار گردید مصوب شد. هدف رهنمودهای مذکور ارائه مبانی لازم به موسسات عالی تفتیش بمنظور شناخت ماهیت تفتیش زیست محیطی (بصورتی که تاکنون در فضای بخش دولتی انکشاف یافته) می باشد. این مبانی نقطه شروع مناسبی برای اجرای رضایت بخش مسئولیتهای تفتیش زیست محیطی است که در حیطه اختیارات هریک از موسسات عالی تفتیش می باشد.

اصطلاح «تفتیش زیست محیطی» عنوانی است که به راحتی برای تشریح فعالیتهایی مانند تفتیشهای مدیریت، گواهی محصول، اقدامات نظارتی دولت، و بسیاری از فعالیت های دیگر که ارتباط چندانی با تفتیش مستقل نداشته و یا اصولاً بدون ارتباط با آن هستند مورد استفاده قرار می گیرد. همچنین موسسات عالی تفتیش اغلب فعالیتهایی را انجام می دهند که بعنوان تفتیش قابل تعریف نیست، لکن در نظارت بهتر نقش دارد. در این پیوست اصطلاح «تفتیش زیست محیطی» صرفاً برای تفتیش مستقل برون سازمانی به کار می رود.

در پانزدهمین همایش بین المللی موسسات عالی تفتیش (قاهره) توافق گردید که تفتیش زیست محیطی اصولاً متفاوت از رویکرد تفتیش که توسط موسسات عالی تفتیش انجام می گیرد نبوده و می تواند شامل کلیه انواع تفتیش باشد. در این رابطه توجه تفتیش باید به عنوان مثال، به افشای دارائیهها و تعهدات زیست محیطی، رعایت مقررات و معاهدات (ملی و بین المللی)، و همچنین تدابیر صورت گرفته توسط واحد تحت رسیدگی جهت ارتقاء مفیدیت، موثریت و اقتصادیت معطوف گردد. نتیجتاً برخی مواقع سهل تر است بجای تفتیش زیست محیطی، آن را تحت عنوان تفتیش عملکرد با دیدگاه زیست محیطی مطرح سازیم.

## ۲- کاربرد آئین رفتار حرفه ای و استانداردهای تفتیش انتوسای

آئین رفتار حرفه ای و استانداردهای تفتیش انتوسای، انعکاس توافق جمعی موسسات عالی تفتیش در خصوص بهترین روشها در میان موسسات مذکور است. بدین لحاظ استانداردهای اصول پذیرفته شده حرفه ای را تدوین مینماید که در اجرای تفتیش مستقل (منجمله تفتیش فعالیت ها با یک دیدگاه زیست محیطی) کاربرد می یابد. در اجرای استانداردهای مذکور، موسسه عالی تفتیش باید حتی الامکان و به

نحو مقتضی در برنامه ریزی، اجرا، و گزارشگری تفتیش زیست محیطی، استانداردهای تفتیش انتوسای را مدنظر قرار دهد.

## ۱-۲- اصول بنیادین مربوط و پیامدهای آن برای تفتیش عملکرد با

### دیدگاه زیست محیطی

موسسه عالی باید تفتیش در کلیه اموری که بعنوان امور مهم تعریف شده است، آئین رفتار حرفه ای و استانداردهای تفتیش انتوسای را رعایت نماید. هریک از موسسات عالی تفتیش باید خط مشی اتخاذ نماید که بر اساس آن اطمینان حاصل شود تفتیشهای زیست محیطی از کیفیت بالایی برخوردار است. موسسه عالی تفتیش باید ماهیت جهانی موضوعات زیست محیطی را به رسمیت شناخته و تفتیشهای عملکرد با دیدگاه زیست محیطی را ارتقاء بخشد.

برنامه های دولت یا دستگاههای دولتی تاثیر گذار بر محیط زیست را می توان به سه دسته ذیل تقسیم بندی نمود:

برنامه ها یا دستگاههایی که عملیات آنها تاثیر مستقیم یا غیر مستقیم بر محیط زیست می گذارد.

برنامه ها یا دستگاههایی که عملیات آنها می تواند مستقیماً یا بطور غیر مستقیم بر تنظیم خط مشیها ومقررات زیست محیطی چه در سطح بین المللی و چه در سطح ملی یا محلی تاثیر گذار باشد.

برنامه ها یا دستگاههایی که قدرت پیگیری ونظارت بر فعاليتها و اقدامات زیست محیطی سایر دستگاهها را دارند.

دولت مسئولیت تعیین نوع اطلاعات مورد نیاز برای حصول اطمینان از تحقق اهداف زیست محیطی را بر عهده دارد. علاوه بر آن با توجه به عملکرد مالی، دارائیها و تعهدات، رعایت قوانین و مقررات یا سایر جنبه های عملکرد، مسئولیت مستقیم

صحت و کفایت اطلاعات ارائه شده در خصوص تاثیر اقدامات دستگاه اجرائی بر محیط زیست، بعهدہ مقامات اجرائی (دستگاههای دولتی) و مدیران آنها است. به هر حال در عمل ممکن است وضعیت هایی پیش بیاید که مقررات قانونی خاصی در ارتباط با افشای اطلاعات زیست محیطی وجود نداشته باشد، یا به هر دلیل دیگری افشای این اطلاعات امکان پذیر نباشد. در چنین مواردی موسسه عالی تفتیش باید این نواقص را گزارش نموده و در عین حال آثار احتمالی این نواقص بر گزارش تفتیش مدنظر داشته باشد.

دامنه کامل تفتیش دولتی، تفتیش رعایت (مالی) و عملکرد، در تفتیش زیست محیطی نیز کار بر دارد. تفتیش عملکرد فعالیت های زیست محیطی بعنوان مثال موازد ذیل را ارزیابی می کند:

اینکه آیا برنامه های زیست محیطی به نحو مناسب تهیه شده است یا خیر،  
اینکه آیا خط مشیها و برنامه های زیست محیطی به نحو کارآمد، موثر، و به صرفه از نظر اقتصادی اجرا شده است یا خیر،  
اینکه آیا برنامه های زیست محیطی به نحو مناسب جستجو و ارزیابی شده است یا خیر،

اینکه آیا برنامه های زیست محیطی موثر بوده است یا خیر.  
تفتیش زیست محیطی چالش ویژه ای را به نقش در حال گسترش مفتشین، و مسئولیت آنان در رابطه با بهبود و انکشاف فنون و روش شناختی های جدید، بمنظور ارزیابی اینکه آیا واحد تحت رسیدگی معیارهای عملکرد معتبر و قابل قبولی استفاده نموده است یا خیر، اضافه می نماید.

## ۲-۲- استندهای عمومی مربوط و پیامدهای آن

مفتش و موسسه عالی تفتیش باید در اجرای تفتیش های زیست محیطی مستقل و بیطرف بوده و نیز مستقل و بیطرف بنظر برسند. همچنین مفتش و موسسه عالی تفتیش باید واجد صلاحیتهای لازم باشند. هرچه وظایف و اختیارات موسسه عالی تفتیش گسترده تر بوده و ماهیت آن قانونمندتر باشد، وظیفه اطمینان از کیفیت عملکرد آن نیز پیچیده تر می شود. این مسئله مستقیماً در خصوص تفتیش عملکرد مصداق داشته و اغلب از طریق استفاده هیاتهای مختلف یا از طریق استفاده از کارشناسان و متخصصین رشته مربوطه مورد توجه قرار می گیرد. چنانچه موسسه عالی تفتیش از متخصصین خارج از سازمانی استفاده می نماید، باید جهت اطمینان از صلاحیت آنان دقت کافی را اعمال نماید. موسسات عالی تفتیش و مفتشین آنها و سایر افرادی که تفتیشهای زیست محیطی را اجرا می نمایند، باید دانش کافی هم در زمینه تفتیش زیست محیطی، و هم در زمینه تفتیش عملکرد و ارزیابی برنامه داشته باشند.

## ۲-۳- استندهای میدانی و گزارشگری

مفتش باید تفتیش را بنحوی برنامه ریزی نماید که اطمینان حاصل شود، تفتیش دارای کیفیت بالا بوده و اطلاعات مربوط و قابل اتکا در خصوص برنامه یا دستگاه تحت رسیدگی گردآوری می شود. این اطلاعات حتی الامکان باید شامل اطلاعات زیست محیطی مربوط از قبیل موارد ذیل باشد:

قوانین و مقررات مربوط،

اهداف بلند مدت و کوتاه مدت تعیین شده توسط قوه مقننه یا دولت،



خط مشیها، اهداف و روشهای تعیین شده توسط دستگاههای تحت رسیدگی، و دارائیهها و تعهدات زیست محیطی و هر تغییر که ممکن است در طول دوره رسیدگی در آن اتفاق افتاده باشد.

اهداف و دامنه تفتیش زیست محیطی باید بصورت واضح تعریف شده باشد. نیازهای خاص تفتیش زیست محیطی ممکن است مستلزم اجرای رویه های اضافی نیز باشد. توصیه می شود، امور برنامه ریزی و کارهای میدانی، از دیدگاه زیست محیطی و توسط متخصصین موسسه عالی تفتیش مورد بازبینی قرار گیرد.

### ۳- انکشاف اصول و روشها

موسسه عالی تفتیش می تواند بر اساس اختیارات قانونی که برای اجرای تفتیشهای عملکرد دارد، تفتیشهای زیست محیطی را اجرا نماید. در خصوص تفتیشهای عملکرد حداقل پنج نوع مختلف از تاکیدات زیست محیطی به شرح ذیل وجود دارد:

- تفتیش پیگیری و نظارت دولت در رابطه با رعایت قوانین محیطی،
- تفتیش عملکرد برنامه زیست محیطی دولت،
- تفتیش آثار زیست محیطی سایر برنامه های دولت،
- تفتیش سیستم های مدیریت زیست محیطی، و
- ارزیابی برنامه ها و خط مشیهای زیست محیطی پیشنهاد شده.

از آنجائیکه ممکن است موسسه عالی تفتیش قادر به تفتیش کلیه برنامه ها یا دستگاههای ذیربط نباشد، لازم است که روش شناختی تفتیش بدقت طراحی شود تا امکان استخراج نتیجه گیریهای قابل پشتیبانی در خصوص نحوه اجرای یک وظیفه یا فعالیت اجرا شده در سطح ملی فراهم گردد.

برخی از ابرازهایی که می توان استفاده از آنها را در نظر گرفت عبارتند از پرسشنامه، نمونه گیری آماری و بازدید پروژه

### ۱-۳- تفتیش نظارت‌های دولت

در بسیاری از کشورها یک سازمان یا وزارت محیط زیست (یا سازمان دیگری از قوه مجریه) مسئولیت اطمینان از اجرای صحیح قوانین محیط زیست و اهداف آن توسط دستگاه‌های خصوصی و دولتی را بر عهده دارد. این قوانین ممکن است مسئولیت فعالیت‌هایی به شرح ذیل را به وزارت محیط زیست داده باشد:

صدور مجوزهایی که تجمع زباله‌های آلوده کننده یا میزان آن را مشخص میسازد،

نظارت بر رعایت مجوزهای مذکور،

جستجو شرایط زیست محیطی برای تسهیل در شناسایی سایر تخلفات از قوانین و مقررات،

کمک به تفسیر قوانین و مقررات، و ارائه سایر کمک‌ها به واحدهای تحت رسیدگی بمنظور رعایت بهتر مقررات توسط آنها، و اتخاذ اقدامات انتظامی در صورت بروز تخلف.

در برخی موارد ممکن است دولت فدرال (ملی) مسئولیت‌های نظارتی را به سطوح پایین‌تر دولت تفویض کرده باشد. علاوه بر آن سایر وزارتخانه‌های قوه مجریه مانند ترابری یا کشاورزی نیز ممکن است مسئولیت‌های نظارتی خاصی در رابطه با محیط زیست اعمال نمایند. اغلب مسئولیت بررسی نحوه اجرای وظایف زیست محیطی سایر وزارتخانه‌ها نیز با موسسه عالی تفتیش است.

داده‌های مورد نیاز برای پشتیبانی یافته‌ها و نتیجه‌گیریها می‌تواند بصورت متمرکز بوده و به آسانی قابل دسترسی باشد. اغلب ضرورت می‌یابد که اطلاعات

مهم از مبادی مختلف و تعداد زیادی از واحدهای دولتی و غیر دولتی گردآوری شود. موسسه عالی تفتیش باید به این نکته واقف باشد که در بسیاری از کشورها اثبات گردیده که بروز اشتباه در داده های مربوط به رعایت مقررات زیست محیطی محتمل است. فقدان داده های قابل اتکای زیست محیطی میتواند محور یکی از پیامهای گزارش موسسه عالی تفتیش باشد.

## ۲-۳- بررسی عملکرد

ممکن است قوانین یا اختیارات دولت اجازه اجرا (یا تامین مالی واحدهای مجری) برنامه ها یا فعالیتهای با هدف حفاظت یا بهبود محیط زیست را داده باشد. چنین برنامه ها یا فعالیت هایی:

- ممکن است از مسئولیت های تنها یک وزارتخانه یا سازمان دولتی، یا یکی از چندین سازمان دولتی باشد که منافع خاصی در محیط زیست دارند، یا
- ممکن است از مسئولیت های وزارتخانه ای مانند وزارت زراعت باشد که از طریق یک برنامه برای کمک به زارعان بمنظور اتخاذ روشهای به حداقل رساندن آلودگی صورت می گیرد.

موسسه عالی تفتیش باید معاهدات بین المللی در خصوص موضوعات زیست محیطی را که دولت با آن توافق نموده مشخص ساخته و برنامه هایی را که برای دستیابی به اهداف این معاهدات تعیین شده است بررسی نماید. موسسه عالی تفتیش می تواند توجه خود را به ابزار اصلی خط مشی یا به تعداد زیادی از ابزارهای غیر اصلی خط مشی معطوف سازد. در انتخاب تفتیش عملکرد، موسسه عالی تفتیش باید به مسئله قابلیت دسترسی به داده های کافی، مربوط و قابل اتکا توجه خاصی مبذول دارد. در برنامه ریزی تفتیش نیز موسسه عالی تفتیش باید اهمیت و میزان ریسک برنامه یا فعالیت دولتی را با در نظر گرفتن منابع مصروفه، اهمیت مسئله زیست

محیطی مورد نظر و بزرگی آثار مورد انتظار مدنظر قرار دهد. همچنین مفتشین باید به نشانه های وجود مشکلات کارائی و موثریت در حوزه مورد رسیدگی توجه داشته باشند.

در تعیین دامنه و روش شناختی تفتیش باید قابل دسترس بودن معیارهای تفتیش، خصوصاً در مواردیکه برنامه تابع الزامات قانونی نیست مورد توجه قرار گیرد. موسسه عالی تفتیش باید روشهای مقایسه ترتیبات برنامه مورد رسیدگی با بهترین روشهای مدیریت یا روشهای مورد استفاده برای برنامه های مشابه در همان کشور یا کشورهای دیگر را تعیین نماید. همچنین موسسه عالی تفتیش می تواند میزان تحقق برنامه را در مقایسه با اهداف خود برنامه، یا الگوهائی که توسط کارشناسان تعیین گردیده گزارش نماید.

تفتیش همواره باید این مسئله را مدنظر داشته باشد که آثار برنامه های محیط زیست ممکن است:

- به تنهایی در مقیاس کوچکی باشد اما در سر جمع با برنامه های دیگر در مقیاس بزرگ قرار گیرد،
- مدت زمان زیادی نیاز داشته باشد تا تاثیرات آن محسوس گردد، و تحت تاثیر عواملی خارجی فراوانی باشد (شرایط آب و هوایی وغیره)

### ۳-۳- تفتیش آثار زیست محیطی سایر برنامه های دولت

علاوه بر برنامه هایی که هدف اصلی آنها حفاظت محیط زیست است یا بهبود آن است، کلیه فعالیتهای دیگر نیز از طریق استفاده از منابع یا پیامدهای اجرای آن، به نحوی بر محیط زیست اثر می گذارند. برخی از برنامه های دولت آثار قابل ملاحظه ای بر محیط زیست می گذارد که ممکن است مثبت یا منفی و خواسته یا ناخواسته باشد.

آثار زیست محیطی فعالیت ها را می توان بعنوان بخشی از تفتیش عملکرد که گستره وسیعی (مفیدیت، موثریت و اقتصادی فعالیت دولت) را در بر می گیرد، گزارش نمود یا آنها را صرفاً با تاکید بر آثار زیست محیطی آن گزارش نمود.

موسسه عالی تفتیش باید کفایت موارد ذیل را مورد بازبینی قرار دهد:

شرح برنامه یا فعالیت، شرایط کلی، و زیست محیطی آن،

کامل بودن کلیه آثار کلیدی شناسائی شده،

داده های مورد استفاده جهت ارزیابی امکان سنجی آثار برنامه و مقیاس مورد انتظار، و پیشنهادهاتی که جهت انجام اقدامات لازم بمنظور مقابله با آثار (منفی) برنامه ارائه شده است.

موسسه عالی تفتیش می تواند راساً در خصوص آثار فعالیت دولتی بر محیط زیست، مقیاس آن، و ارزشی که می توان برای هزینه ها و منافع ناشی از آن تعیین نمود، بررسیهای لازم را انجام دهد.

با مذاکره با کارشناسان و تحقیق در ادبیات مربوط می توان روش شناختی های متداول در اینگونه ارزیابی ها را شناسائی نمود. همچنین شناخت نظرات ذینفعان کلیدی (مانند ساکنین منطقه ای که تحت تاثیر فعالیت قرار گرفته، گروههای کلیدی طرفدار محیط زیست، و سازمانهای غیر دولتی فعال در زمینه محیط زیست) و همچنین کار تخصصی دانشگاهی در رابطه با روش شناختی های ارزیابی مرتبط می تواند مفید واقع شود.

ممکن است دولت ابتدائاً تدابیر را برای مقابله با، یا کاهش اثرات زیست محیطی برنامه اندیشیده باشد. تفتیش موسسه عالی تفتیش می تواند مشخص سازد آیا این تدابیر:

■ برقرار شده و مطابق با بهترین روش یا بهترین اطلاعات ویا فن آوری، بدون

تحمیل هزینه های اضافی بوده است یا خیر، و آیا دارای اثرات پیشگیرانه مورد

نظر بوده است و اگر نبوده است دولت چه اقدامی در این رابطه انجام داده است.

در برخی موارد ممکن است لازم باشد تدابیر برای پیشگیری یا مقابله با اتفاقات کم ریسک اما با آثار زیاد مانند نشت ناخواسته مواد رادیو اکتیو طراحی شود. رویه های اتفاق و وقوع بندرت ممکن است مورد استفاده قرار گیرد اما باید در صورت لزوم عملیاتی شود. در مواردیکه چنین رویه هایی حائز اهمیت است، تفتیش باید موارد ذیل را مورد بازبینی قرار دهد:

رویه ها، آموزش کارکنان ذیربط، تعداد دفعات آزمون رویه ها، و اینکه آیا ترتیبات لازم با اشخاص ثالث (تامین کنندگان، خدمات اوژانس، وغیره) روزآمد شده است یا خیر.

#### ۴-۳- تفتیش سیستم های مدیریت محیط زیست

سازمانها بمنظور حصول اطمینان از اینکه خط مشی های بهبود عملکرد زیست محیطی را بصورت نظام مند تعیین نموده و در حال دستیابی به اهداف خط مشیهای مذکور هستند، از سیستم های مدیریت محیط زیست استفاده می نمایند. در تصمیم گیری جهت انجام تفتیش سیستم های مدیریت محیط زیست، موسسه عالی تفتیش باید خط مشی جاری دولت در رابطه با استقرار این سیستمها را مشخص سازد.

موسسه عالی تفتیش می تواند تصمیم بگیرد که کل سیستم های مدیریت محیط زیست را برای هریک از وزارتخانه ها تفتیش نماید، یا اینکه تفتیش تنها یک یا تعدادی از اجزاء در تمام وزارتخانه ها، سازمانها یا سایر دستگاهها متمرکز گردد. رویکرد اخیر برای مقابله با مسائلی مفید است که نسبتاً در مقیاس کوچک بوده و به هیچ وجه امکان پیشرفت قابل ملاحظه آنها در سطح کل دولت وجود نداشته باشد.

موسسه عالی تفتیش می تواند تفتیش و گزارشگری عملکرد واقعی اهداف تعیین شده توسط دولت را مدنظر قرار دهد. برای انجام این نوع تفتیش، موسسه عالی تفتیش می تواند عملکرد دولت را با روشهای اجرا شده در سایر کشورها و با تعهدات دولت در قبال معاهدات بین المللی مورد مقایسه قرار دهد.

همچنین موسسه عالی تفتیش می تواند بررسی نماید که آیا نظارت دولت بر سیستم های مدیریت محیط زیست و گزارشگر عملکرد زیست محیطی وزارتخانه ها به نحوی هست که موجب گردد آنها به اندازه کافی در قبال دستیابی به اهداف کلیدی عملکرد دولت، در مقابل قوه مقننه و مردم، مسئول و پاسخگو باشند.

موسسه عالی تفتیش می تواند سطح عملکرد و دلایل عدم دستیابی به اهداف را مورد تفتیش قرار دهد.

### ۵-۳- ارزیابی برنامه ها و خط مشی های پیشنهاد شده

ممکن است از برخی موسسات عالی تفتیش خواسته شود که اطلاعاتی را در خصوص خط مشی ها یا برنامه های پیشنهادی، به قوه مقننه توجه خود را از این سوال که «آیا برنامه مطابق با تکالیف قانونی اجرا شده؟» به این سوال اساسی تر که «آیا تکالیف قانونی نیاز به اصلاح ندارد تا نسبت به هزینه های مصروفه موثرتر گردد یا به طرق دیگر درست شود؟» معطوف سازد. در این صورت قوه مقننه از موسسه عالی تفتیش خواهد خواست که گزینه های پیشنهادی جایگزین را نیز مورد تحلیل قرار دهد.

بطور کلی چنین کاری چالش ها و ریسکهایی را مطرح می سازد. به ویژه اینکه تحلیل خط مشی ها و برنامه های پیشنهادی گاهی اوقات مستلزم مهارتهای خاص است (کارکنان با آموزشهای تخصصی، مشاوران، هیاتهای تخصصی وغیره). حتی در صورت وجود چنین مهارتهای خاصی نیز، ماهیت اینگونه تحلیل ها برای موسسه

عالی تفتیش دارای ریسک است، بویژه در صورتیکه به نظر برسد موسسه عالی تفتیش در مباحث و جلسات مربوط به خط مشی در موضع مخالف قرار دارد. موسسه عالی تفتیش می تواند گزینه های ذیل را برای کاهش و به حداقل رساندن چنین ریسک هایی مورد توجه قرار دهد:

- ارائه اطلاعات واقعی به جای قضاوت.
- تشخیص توافق جمعی کارشناسان.
- ارزیابی و تفسیر تحلیل های سایر سازمانها.
- عدم پذیرش درخواست انجام اینگونه تحلیل ها.

#### ۴- تعیین معیارهای تفتیش

یکی از نگرانیهای جدی موسسات عالی تفتیش در اجرای تفتیشهای محیط زیست تعیین معیارهایی است که با آن اطلاعات افشا شده یا عملکرد واحدهای تحت رسیدگی مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. حصول اطمینان از اینکه معیارهای انتخاب شده بعنوان معیارهای مربوط، کامل، و قابل فهم مورد پذیرش عموم قرار گیرند نیز حائز اهمیت است.

ممکن است لازم باشد که تفتیش عملکرد هم بر اساس منابع الزام آور (قوانین و مقررات، خط مشی های ابلاغی، اهداف اعلام شده، استانداردهای پذیرفته شده وغیره) و هم براساس منابع اختیاری (ادبیات دانشگاهی، متخصصین، شاخص ها، یا معیارهای مورد استفاده توسط واحدهای مشابه، یا سایر واحدهائی که فعالیت های مشابه را اجرا می نمایند وغیره) انجام گیرد. (پیوست ۲ را ببینید)

ریسک بخصوصی که موسسه عالی تفتیش در اجرای تفتیش زیست محیطی با آن مواجه است، نامناسب بودن، غیر قابل اجرا بودن، و مغرضانه بودن معیارهای مورد استفاده است. بزرگترین ریسک موسسه عالی تفتیش زمانی است که از منابع غیر



الزامی (اختیاری) برای تعیین معیارها استفاده نماید. از طرف دیگر چنین منابعی در صورت نیاز به تحلیل های گسترده تر یا عمقی تر، اغلب هم ضروری وهم مفید است. آزمون نهایی برای معیارهای انتخاب شده (مانند همه معیارهای دیگر) آن است که بجای ذهنی بودن هدفمند باشند.

همچنین معیارها باید کامل بودن شاخص های عملکرد مورد استفاده را تضمین نماید (و شاخص های عملکرد باید مربوط، قابل اتکا و قابل فهم باشد). با این حال در رویکرد مبتنی بر مسئله، استفاده از معیارها اهمیت کمتری دارد. در عوض در رویکرد مذکور تنظیم فرضیه های با مبانی مستحکم اهمیت بسیار زیادی دارد.



## پیوست ۷

به سوی یک رویکرد مبتنی بر سیستم در تفتیش عملکرد: یک چارچوب نظری

### ۱- رویکرد مبتنی بر سیستم در تفتیش اثر بخشی

خدمات عمومی پیچیده هستند و پیچیدگی فزاینده برنامه های دولتی موجب افزایش احتمال وقوع اهداف ضد و نقیض و اثرات جانبی نا خواسته گردیده که در نتیجه آن هم پوشانی یا اجرای همزمان وظایف مختلف ایجاد می شود. علاوه بر آن اغلب تصمیمات متمرکز در خصوص برنامه های عمومی باید در شرایط عدم اطمینان کامل از دستیابی آنها به اهداف اعلام شده اتخاذ گردد (حداقل با اولین تلاش به اهداف دست نخواهد یافت).

تبدیل اهداف سیاسی به برنامه های دولتی، و طراحی و اجرای تدابیر به نحوی که نتایج مطلوب را تامین نماید، کار آسانی نیست. از آن دشوارتر یافتن روشهای مناسب برای ارزیابی نتایج و موثریت مداخلات دولت است. آگاهی از این موضوع که اغلب بین تصمیمات سیاسی متخذه، و آنچه در عمل اجرا خواهد شد و بدان دست خواهیم یافت شکاف عظیمی وجود دارد، در حال افزایش است.

از اینرو ضرورت دارد الگوهایی تدوین شود که به مفتشین عملکرد در تحلیل و ارزیابی نحوه اجرا و موثریت مداخلات دولت کمک نماید. یکی از رویکردهای متداول در تفتیش عملکرد، الگوی به اصطلاح هدف- وسیله (اهداف و روشها) است. در این الگو اجرا بعنوان فرایندی در نظر گرفته می شود که در آن اهداف کلی توسط وزارتخانه ها و مقامات اجرائی (مقاماتی که مسئول نحوه مدیریت و تولید خدمات هستند) به اهداف جزئی خرد می شود.

رویکرد سیستمی تفتیش موثریت که ذیلاً توضیح داده می شود، از الگوی هدف - وسیله ریشه گرفته است. این رویکرد همچنین مبتنی بر اندیشه و مفاهیم نظریه سیستم ها است که در آن فعالیتها و برنامه های دولت بعنوان سیستمهای مشتمل بر اجزاء کارکردی وابسته به هم و متعامل در نظر گرفته می شود. قوانین و مقررات، منابع، دستگاههای دولتی و غیره همگی نمونه هایی از اجزاء تشکیل دهنده این نوع سیستم برای اجرای تکلیف دولت است.

تعریف یک فعالیت دولتی بعنوان یک سیستم به معنای آن است که مفتشین عملکرد باید دیدگاه جامعی اتخاذ نمایند. در تفتیش موثریت چنین سیستمهایی، تاکید بر پاسخگوئی هر یک از سازمانها کمتر بوده و تاکید اصلی بر موثریت کل سیستمها است.

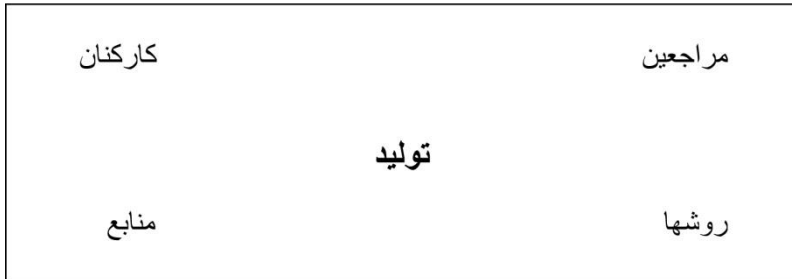
## ۲- الگوی سیستمی و فعالیتهای دولت

ذیلاً الگوی سیستمی را بصورت مرحله به مرحله توضیح دهیم.

### ۱-۲- تولید، اولین جزء سیستم

تولید در مرکز الگوی سیستمی قرار گرفته است. در مورد تولید انواع مختلف خدمات، همیشه تولید و مصرف بصورت همزمان اتفاق می افتد. در نتیجه مشتریان،

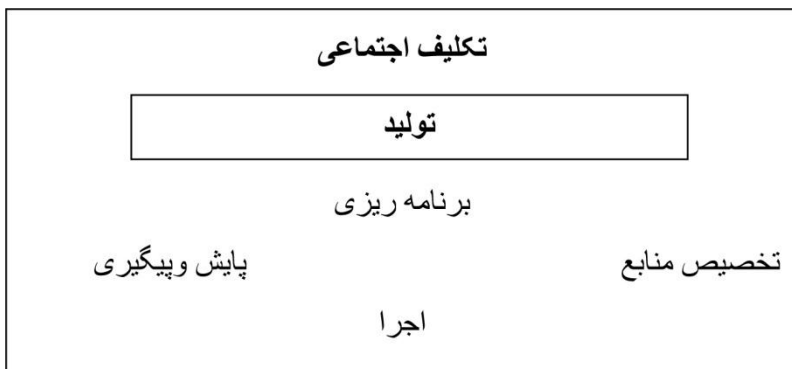
کارکنان، روشهای کاری، و منابع همگی بخشی از سیستم تولید هستند. این موضوع در شکل زیر نشان داده شده است.



هدف تولید، ارائه خدمات کارآمد به جامعه است. این امر بعنوان مثال مستلزم: کارکنان با انگیزه و با صلاحیت، استفاده عقلانی از منابع، روشهای مناسب، و مراجعین مطلع و مایل به مشارکت است.

## ۲-۲ اجرا، دومین جزء سیستم

عملیات سیستم تولید در قالب یک سیستم اجرائی بوقوع می پیوندد. این سیستم اجرائی ممکن است مشتمل بر چندین وزارتخانه، بسیاری از ادارات و سازمانهای مختلف، و همچنین ادارات منطقه ای و مقامات محلی باشد.



وظایف سیستمهای اجرائی (تخصیص منابع، برنامه ریزی و اجرای فعالیتهای، جستجو و ارزیابی پیشرفت وغیره) اساساً تسهیل هماهنگی و کنترل عملیات تکالیف (فعالیتهای) دولت است. سیستمهای اجرائی باید در اجرای موثر تکالیف دولت سهیم باشند.

### ۳-۲- طراحی ساختار، سومین جزء سیستم

طراحی ساختار، چارچوب دیگری را تشکیل می دهد. (که سیستمهای اجرائی وتولید را دربر می گیرد) علاوه بر تکلیف اجتماعی و اهداف سیاسی ناشی از آن، پارلمان و دولت در خصوص بسیاری از مسائل دیگر نیز تصمیم گیری می نمایند. طراحی ساختار سازمانهای اجرائی، ساختار بودجه، و قوانین ومقرراتی که عملیات را در سیستم تولید به سمت دستیابی به اهداف سیاسی هدایت می نماید نیز به همان میزان حائز اهمیت است. این موضوع در شکل زیر نشان داده شده است.



## ۴-۲- محیط و الگوی کامل سیستم

در پایان باید اشاره نمود که نیروهای موجود در محیط، در نحوه اجرای تکالیف اجتماعی تاثیر گذار هستند. از اینرو الگوی کامل سیستم را می توان به شرح ذیل ترسیم نمود:

### محیط اجتماعی



الگوی سیستم نشانگر آن است که اقدامات مقامات یا ارگانهای دولتی (سازمانها یا ادارات) تنها یکی از حلقه های متعدد زنجیره وقایع را تشکیل می دهد. از اینرو دستگاه دولتی باید با درنظرگرفتن سایر عواملی کنترل، (قوانین و مقررات، منابع، سازماندهی برای اجرای هر فعالیت خاص، و محیط اجتماعی فعالیت دستگاه دولتی) مورد ارزیابی قرار گیرد.

الگوی سیستمی همچنین مفهوم گسترده تفتیش موثریت و طرح سوالاتی از قبیل اینکه آیا تکلیف دولتی بخوبی ساختار بندی شده است یا خیر؟ را امکان پذیر میسازد.







For more digital books; Visit: [AghaLibrary.com](http://AghaLibrary.com)