

Mechanism of administrative supervision over public budget in Afghanistan

Qasem Ali sadaqat

Abstract

Due to the influence of the government budget on development in various fields and because it is considered the main and vital artery of the country's development, its monitoring is of particular importance. Therefore, the types of administrative control in the present research have been evaluated on the budget and certain questions have been answered in the field of types of administrative control and the output of administrative control. Likewise, the strengths and weaknesses of intra-organizational and extra-organizational administrative supervision and hierarchical supervision have been evaluated in the examples of the supervision of the prime minister, ministers, the internal control and audit department, and the supervision of the Supreme Audit Office. In this research, the administrative supervision in the two examples of the Internal Control and Audit Office and the Supreme Audit Office has been generally considered positive from a specialized and professional point of view, but in terms of output and agent, the types of administrative supervision in Afghanistan's legal system are not very favorable.

Keywords: Administrative supervision, internal control and audit department, supreme audit department, budget, types of supervision, internal and external organizational supervision.





مکانیزم نظارت اداری بر بودجه عمومی در افغانستان

قاسم علی صداقت*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱/۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۲/۱

چکیده

بودجه دولتی به دلیل اثر گذاری بر توسعه در عرصه های مختلف و بخاطر به حساب آمدن شاهرگ اصلی و حیاتی توسعه کشور، نظارت بر آن از اهمیت خاص برخوردار است. از این رو، انواع کنترل اداری در تحقیق حاضر بر بودجه ارزیابی شده است و به پرسش های معین در زمینه انواع نظارت اداری و خروجی نظارت اداری جواب داده شده است. همین طور نقاط قوت و ضعف نظارت اداری درون سازمانی، برون سازمانی و نظارت سلسله مراتبی در مصادیق نظارت رییس الوزرا، وزرا، اداره کنترل و تفتیش داخلی و نظارت اداره عالی تفتیش ارزیابی شده است. در این تحقیق نظارت اداری در دو مصداق اداره کنترل و تفتیش داخلی و اداره عالی تفتیش از منظر تخصصی و مسلکی به صورت کلی مثبت تلقی شده است، اما از نظر خروجی و کارگزار، انواع نظارت اداری در نظم حقوقی افغانستان چندان مطلوب نیست. **واژگان کلیدی:** نظارت اداری، اداره کنترل و تفتیش داخلی، اداره عالی تفتیش، بودجه، انواع نظارت، نظارت دورن سازمانی و بیرون سازمانی.

* قاسم علی صداقت، دکترای حقوق عمومی، کدر علمی دانشگاه خاتم النبیین (ص) دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

عدم حاکمیت قانون در امور مالی حیف و میل شدن اموال و بودجه عمومی خود یک معضل و مشکلی است که نیازمند راه‌های نا متمرکز و متنوع است. در این میان از نظر اداری باید دید از نظر مکانیزم‌های اداری در نظم حقوقی افغانستان چه شیوه‌های برای تضمین حاکمیت قانون و پیشگیری از حیف و میل شدن اموال عمومی تدارک دیده شده است. ماهیت شیوه‌های اداری کنترل بودجه، انواع، فرایند و خروجی آن نیازمند بررسی و ارزیابی است تا اهداف یادشده را برآورده سازد. در عین حال میان به کارگیری این شیوه‌ها و حل معضل‌های یادشده رابطه وجود دارد باید به اثبات برسد. انواع نظارت از نظر دورن و بیرون سازمانی در ادارات دولتی مختصاتی دارد که باید به صورت شفاف بیان گردد. روشن شدن موضوعات یادشده بدون بررسی دقیق مکانیزم‌های نظارت اداری در نظم حقوق افغانستان امکان ندارد و از این جهت باید از نظر حقوقی زوایایی این موضوع را باید روشن نمود.

- از این رو، تحقیق به پرسش‌های ذیل پاسخ خواهد داد: ۱. مبانی نظارت اداری چیست؟
۲. انواع نظارت اداری چیست؟ ۳. با چه شیوه‌های اداری بودجه در افغانستان کنترل می‌شود و ۴. خروجی‌های نظارت اداری در نظم حقوقی افغانستان کدام‌اند؟

از سوی دیگر، تضمین حاکمیت قانون، شفافیت در حسابداری، پیشگیری از حیف و میل شدن بودجه عمومی، عدم انحراف دولت از برنامه مالی سالانه، مؤثریت و مفیدیت برنامه یکساله دولت، و... از راهکارهای مهم آن نظارت اداری است که در نظم حقوقی افغانستان در اسناد مختلف الزام‌آور پیش بینی شده است. مصرف شدن بودجه در جای خود، رسیدگی به تخلفات اداری به صورت دقیق و درست موجب بازدارندگی و پیشگیری از تخلفات مالی و بودجه‌ای خواهد شد.

بودجه نوعی برنامه‌ریزی مالی است و سندی است که در یک قسمت آن هزینه‌های عمومی برآورد می‌شود و در قسمت دیگر آن منابع لازم جهت تأمین این مخارج پیش‌بینی می‌گردد. بودجه دولت به صورت مرسوم و متداول، برای دروای یک‌ساله پیش‌بینی می‌شود و به عبارت دیگر هزینه و درآمدهای دولت و موارد مصرف آن برای یک سال مشخص می‌شود.



نظارت بر بودجه عبارت از «مجموعه اقداماتی است که به منظور تطبیق عملیات با برنامه و جلوگیری از انحرافات عملیات مالی دولت نسبت به هدف‌های تعیین شده در برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی، صورت می‌پذیرد.» (امامی، ۱۳۸۴، ص. ۱۷۲) در اصطلاح حقوق عمومی نظارت به معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت است و عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهاد حکومتی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است. (راسخ، ۱۳۹۰، ص. ۲۱) در ماده سوم قانون اداره عالی تفتیش آمده است: «تفتیش: عملیه بازرسی منظم و عینی معاملات، عملکردها، صورت حساب‌ها، گزارشات تفتیش داخلی طرزالعمل‌های مالی و حسابداری، سیستم اطلاعات و معلومات الکترونیکی و سایر اسناد است، جهت حصول اطمینان از صحت آنها با صورت حساب‌های مالی مراجع مندرج ماده پنجم این قانون.» نظارت فرایندی برنامه‌ریزی شده است که طی آن مجموعه اطلاعات مربوط به یک مجموعه جمع‌آوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد تا میزان انطباق عملکرد یا مغایرت عملکرد (یا هست‌ها) با هدف‌ها، برنامه‌ها، قانون‌ها، ضابطه‌های حاکم بر آن مجموعه تشخیص داده شود و در نهایت پیشنهادهای لازم برای حذف مغایرت‌های و اصلاح عملکردها برنامه ارائه گردد و قانون شکنان به نهادهای عدلی و قضایی معرفی گردند.

اهداف نظارت بر اساس نوع بودجه‌بندی می‌تواند بسیار متفاوت باشد؛ تطبیق عملیات و اقدامات دولت با بودجه با هدف تشخیص انحراف و عدم انحراف دولت از بوجه مصوب و تعیین انحراف و عدم انحراف دولت از هدف‌های تعیین شده و هم چنین معرفی متخلفان به مراجع قضایی و شبهه قضایی و مجازات آنان. اهدافی که در قانون اداره عالی تفتیش پیش‌بینی شده است نیز بسیار عالی و ایده‌آل است: «۱ تحقق عواید و مصارف بودجه ادارات دولتی؛ ۲. مطابقت فعالیت‌های مالی و حسابی ادارات دولتی و سایر مراجع که پول یا دارائی عامه را در اختیار داشته و یا از آن استفاده می‌نمایند با احکام اسناد تقنینی؛ ۳. شفافیت در حسابداری ادارات دولتی و سایر مراجعی که پول یا دارائی عامه را در اختیار داشته و یا از آن استفاده می‌نمایند؛ ۴. حراست از دارایی‌های عامه از طریق کنترل و تفتیش؛ ۵. حصول اطمینان از مؤثریت، کارایی و اقتصادی بودن فعالیت‌های سایر نهادهایی که وجوه عامه را در اختیار دارند و یا از آن استفاده می‌کنند؛ ۶. شناسائی فعالیت‌های غیر قانونی، غیر مؤثر، غیر مفید و غیر



اقتصادی و سایر فعالیت‌های نادرست مالی، حسابی و اقتصادی و پیشنهاد اصلاح نواقص آنها.» (قانون اداره عالی تفتیش، ۱۳۹۱، ماده دوم) همان گونه که از قانون اداره عالی تفتیش پیدا است، نظارت ادارعالی تفتیش، اهداف چندگانه را نام برده است و ازاین رو، نظارت باید با رویکردهای مختلف صورت گیرد.

البته باید خاطر نشان کرد که در بودجه ریزی عملیاتی از نوع افغانستان، اهداف خاص هم برای نظارت عملیاتی می‌توان بر شمرد: ۱. اثربخشی عملیات؛ ۲. کارایی عملیات و ۳. رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در عملیات. (خدا بخشی و جباری، سال ۱۳۹۴، ص ۶۰)

نظارت بر بودجه را می‌توان از منظرهای مختلف تقسیم‌بندی کرد و شیوه تقسیم‌بندی به زاویه دید و اهمیت آن بستگی دارد: تقسیم‌بندی نظارت بر اجرای بودجه ممکن است بر حسب وقوع زمان نظارت باشد، که از این نظر از سه نوع نظارت مقدماتی، در حین اجرا و نهایی می‌توان نام برد. نظارت یا قبل از اجرائی شدن يك برنامه است یا در حین و یا بعد از اجرائی برنامه ای خاص. از این بُعد نظارت بر اجرای بودجه را می‌توان به نظارت قبل از اجرای بودجه، حین اجرای بودجه و بعد از اجرای، تقسیم کرد. ممکن است نظارت و کنترل، از حیث ماهیت سازمانهای که نظارت و کنترل را به عهده دارند، مورد بررسی قرار داد، که از این منظر، به نظارت اداری، قضایی و پارلمانی می‌توان اشاره نمود، یا همین تقسیم‌بندی را در قالب نظارت و کنترل مالی، قضایی و سیاسی می‌توان عنوان کرد. اما در این نوشتار صرفاً نظارت اداری در دو دسته درون سازمانی و بیرون سازمانی در مصادیق متعدد آن ارزیابی خواهد شد.

آسانی سازوکار نظارت بر بر بودجه به دلیل عملیاتی بودن آن در افغانستان از نکاتی است که باید بدان اشاره گردد. بودجه برنامه از پیچیدگی‌های زیادی دارد، که مکانیزم نظارت را با دشواری روبرو می‌سازد که در بودجه افغانستان وجود ندارد. برای درک این مطلب به سندهای ملی بودجه د سالهای اخیر مراجعه شود.

الف) نظارت اداری درون سازمانی

در این نوع نظارت، نظارت شونده و نظارت‌کننده هر دو در یک سازمان قرار دارند. نظارت شدید است و ضمانت اجرایی آنها هم به آسانی قابل اعمال است. خروجی این نوع نظارت علاوه بر معرفی به نهادهای عدلی و قضایی، ابطال، اصلاح و تعلیق یک عمل می‌تواند باشد.



۱. نظارت سلسله مراتبی

در این نوع نظارت چند چیز دیده می‌شود: ۱. سازمان‌ها و اشخاص مرکزی نسبت به واحدهای وابسته خود اعمال می‌کند؛ ۲. نظارت و رابطه مبتنی بر تبعیت است؛ ۳. نظارت کننده و شونده دارای شخصیت حقوقی واحد است؛ ۴. روابط طولی یا عمودی است؛ و ۴. نظارت شونده به عنوان واحد متمرکز نیز حق شکایت بسیار محدودی بر ضد سازمان و اشخاص مرکزی دارند. (موسی زاده، ۱۳۷۸، ص. ۹۳) خروجی این نوع نظارت اصلاح، تعلیق و ابطال یک عمل، عزل و نصب و اعمال مجازاتهای اداری است. (موسی زاده، ۱۳۷۸، ص. ۹۳ و ۹۴)

۱-۱. نظارت رئیس قوه مجریه

نظارت رئیس الوزرا بر قو مجریه از مصادیق نظارت اداری از نوع سلسله مراتبی است. به همین خاطر در قانون اساسی در ماده ۷۷ بیان شده است: «...وزراء از وظایف مشخصه‌ای خود نزد رئیس قوه مجریه و ولسی جرگه مسؤلیت دارند.» و در ماده ۷۱ قانون اساسی آمده است که: «حکومت متشکل است از وزرا که تحت ریاست رئیس قوه مجریه اجرای وظیفه می‌نماید...» از این باب نیز رئیس بر فعالیت مالی وزرا باید نظارت نماید. از این رو، رئیس حق عزل و نصب مقامات عالی اداری را دارد. (ماده ۶۴ قانون اساسی بند ۱۱)

نظارت رئیس قوه مجریه بر قدرت اجرایی و وزرا نیز مطلوب نبوده است.

۱-۲. نظارت وزرا

وزیر در حوزه مصرف بودجه وزارت‌خانه‌ای در برابر پارلمان مسؤل و پاسخگو است و از لازمه‌ای آن نظارت بر امور مالی بودجه بر مأموران و کارمندان وزارتخانه خود است و گرنه نمی‌تواند به صورت مناسب و شایسته پاسخگو باشد. بر دخل و خرج باید نظارت کند تا بتواند در برابر مقام مافوق خود جواب بدهد.

بر اساس بند ۴ و ۶ ماده ۷۵ قانون اساسی شورای وزیران مسؤلیت حفظ دارایی‌های عامه را دارد و باید به شورای ملی در ختم سال مالی در باره امور انجام شده و پروگرام‌های عمده سال مالی جدید گزارش ارائه نماید و در نتیجه باید بر زیر مجموعه خود نظارت داشته باشد تا بتواند پاسخگو باشد. بدون حق نظارت بر زیر مجموعه خود، مسؤلیت و پاسخگویی معنا ندارد.



۲. نظارت اداره کنترل و تفتیش داخلی

بر طبق اصلاحیه ماده شصت و یک قانون اداره امور مالی مصارف عامه، نظارت بر امور مالی هر وزارتخانه و اداره به عهده اداره کنترل و تفتیش داخلی آن است. (قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، ۱۳۹۱) در حالی که بر طبق ماده شصت قانون اداره امور مالی و مصارف عامه این وظیفه به عهده‌ای اداره کنترل تفتیش بود که در وزارت مالیه ایجاد شده بود. یعنی در ساختار وزارت مالیه اداره کنترل و تفتیش وجود داشت که صلاحیت آن بررسی مالی و امور حسابداری تمام ادارات دولتی بود. طبعاً این نوع نظارت از قسم نظارت برون سازمانی بود. چون حوزه صلاحیت آن شامل تمام ادارات دولتی بود. (قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، ۱۳۸۴) که با صدور فرمان تقنینی اصلاحیه ماده ۶۱ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه در حوزه نظارت درون سازمانی قرار گرفت. در نتیجه بر اساس اصلاحیه یاد شده نظارت بر امور مالی به اداره کنترل و تفتیش داخلی وزارتخانه‌ها واگذار شده است. این موضوع از یک طرف از حجم کار وزارت مالیه کاسته و واقعاً وزارت مالیه نمی‌توانست تمامی ادارات دولتی را کنترل و تفتیش نماید اما واگذاری این امر به اداره کنترل و تفتیش داخلی ادارات مشکلات نظارت اداری درون سازمانی را با خود دارد.

۲-۱. صلاحیت‌های اداره کنترل و تفتیش داخلی

صلاحیت‌های اداره کنترل و تفتیش داخلی در حوزه امور مالی بسیار متنوع است که در ذیل آمده است:

- ۱- اجرای منظم تفتیش و بررسی فعالیت های مالی و اقتصادی واحد های تحت اثر مستقیم وزارت ها و ادارات - ۲. رهنمایی و تنظیم فعالیت های ادارات داخلی در سیستم وزارت ها و ادارات.
- ۲- تنظیم پیشنهاد درباره تکامل امور کنترل و تفتیش در سیستم وزارت ها و ادارات.
- ۳- مساعدت میتودیک و عملی با ادارات تفتیش داخلی واحد های تحت اثر در سیستم وزارت ها و ادارات.
- ۴- بر اساس نتایج تفتیش و بررسی، ترتیب پیشنهاد جهت ارتقای مؤثریت تولید، تقلیل قیمت تمام شد محصولات، استفاده بهتر از قوای بشری، سرمایه ثابت ذخایر مالی

وجنسی، تأمین حفاظت ملکیت‌ها، جلوگیری از مصارف غیر ضروری، استفاده غیر معقول اذداری‌ها و تفتیش دسپلین دولتی.

۵- ترتیب فهرست مکمل واحد‌های تحت اثر وزارت واداراتیکه اداره تفتیش داخلی در آنها فعالیت مالی و اقتصادی را تفتیش و بررسی می‌نماید.

۶- تفتیش و بررسی فعالیت‌های مالی و اقتصادی تصدی‌ها، ادارات و مؤسسات دولتی مطابق پلان و نظربه لزوم دید اداره و اوامر مقامات مافوق خارج پلان.

۷- تعمیل بررسی‌های موضوعی از مسایل جداگانه فعالیت‌های مالی و اقتصادی، بررسی از تطبیق تصامیم و پیشنهادات تفتیش قبلی.

۸- بر اساس تحلیل و ارزیابی نتایج تفتیش و بررسی، ارایه پیشنهاد جهت رفع نواقص تشخیص شده و کنترل از تطبیق آن.

۹- اتخاذ تصامیم قانونی برای جلوگیری از اجراءات غیر قانونی ادارات و مؤسسات در جریان تفتیش.

۱۰- مطلع ساختن عاجل مقام ذیصلاح از تخلفات و اجراءات غیر قانونی تشخیص شده.

به هر حال اداره کنترل و تفتیش داخلی بر حسب وظیفه کنترل یک ساله را دارد و در نهایت باید آن را گزارش دهد. این گزارش سال مالی گذشته به حکومت در ظرف شش ماه بعد از ختم سال مالی باید ارائه گردد. گزارش باید حاوی مسایل ذیل باشد: «۱. تصدیق اجراءات محاسبوی مبالغ مندرج در صلاحیت‌های بودجوی؛ ۲. پیشنهاد وضع جریمه مطابق به احکام قانون.» (قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، ماده پنجاه و نهم، ۱۳۸۴) البته (قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، ماده پنجاه و نهم، بند سوم، ۱۳۸۴) این گزارش باید تقدیم شورای ملی گردد و بعد از آن جهت معلومات عامه باید نشر گردد.

از خروجی‌های نظارت اداره کنترل و تفتیش داخلی جبران خساره و تعقیب عدلی است. (مقرره اداره کنترل تفتیش داخلی، ماده بیست و دوم) هم چنین ناظران در جریان کنترل و نظارت با اتخاذ تصمیماتی از اجراءات غیر قانونی ادارات و مؤسسات پیشگیری نمایند؛ (مقرره اداره کنترل تفتیش داخلی، ماده هفتم، بند دهم) چنانکه در ماده ۱۶ مقرره اداره کنترل و تفتیش داخلی آمده است: «مفتشین در جریان تفتیش باآمرین مراجع تحت تفتیش تدابیر لازم جهت رفع تخلفات و جبران خساره وارده اتخاذ می‌نمایند.»





۲-۲. استقلال اداره کنترل و تفتیش داخلی

استقلال اداره کنترل و تفتیش داخل در برابر وزیر و آمر اداره محل تردید است. زیرا در ماده ۴ مقررۀ اداره و کنترل تفتیش داخلی مقررۀ شده است: «آمراداره تفتیش داخلی ازاجراآت اداره تفتیش داخلی وزارت و یا اداره در سیستم وزارت در برابر وزیر یا آمراداره مسؤولیت دارد.» و هم چنین در ماده سوم مقررۀ اداره کنترل و تفتیش داخلی آمده است: «ادارات تفتیش داخلی بحیث واحد تشکیلاتی مستقیماً تحت ائروزیز و آمرین ادارات دولتی فعالیت می نمایند.» یا در ماده دوازدهم مقررۀ اداره کنترل و تفتیش داخلی آمده است: «تفتیش و بررسی در هر مورد به هدایت کتبی وزیر و یا آمر اداره که مستقیماً اجراآت ادارات تفتیش داخلی راهبری می نمایند اجرا می گردد.» این وضعیت در اساس نباید مشکل ایجاد نماید، اما شرایط و ظرفیت های افغانستان به گونه ای است که آمر نمی تواند استقلال و بیطرفی خود را حفظ کند و این وضعیت در کل ادارات دولتی محسوس و مشهود است.

به صورت کلی، حسابرسی داخلی نوعی فعالیت اطمینان بخش و مشاوره های مستقل و بیطرفانه است. البته در اینجا مفهوم استقلال، استقلال از واحدهای عملیاتی است؛ چرا که قرار است نسبت به عملکرد آنها گزارش نماید اما نسبت به مدیران ارشد قوه مجریه که از طرف آنها منصوب می شوند و در سطح دولت، وابسته و داخلی محسوب می شود. (خدابخشی، ۱۳۹۴، ص. ۵۳-۶۶)

آشنایی نظارت کننده و شونده و روابط اداری نزدیک آنها می تواند از جدی بودن نظارت کاسته و حتی زمینه تبانی و تفاهم را به آسانی فراهم نماید. به خصوص که تعصب سازمانی ممکن است که مانع نظارت جدی در امور مالی شود. از سوی دیگر نبود بی طرفی و استقلال شخص ناظر و وابستگی آن به قوه مجریه و تأثیرپذیری از مدیران مافوق خود می تواند نظارت را ناکارا سازد. وانگهی معیارهای دقیق قانونی و قضایی به احتمال زیاد در نظارت اداری رعایت نمی شود. زیرا نظارت قضایی باید مستدل و مستند باشد که نظارت اداری در عمل لزوماً این گونه نیست.

۲-۳. نقاط قوت

مقام ناظر در این نوع نظارت در زمینه مسایل اداری آشنایی، تخصص و مهارت دارد که این عوامل با عنایت به پیچیدگی مسایل اداری بسیار تأثیرگذار بر نظارت مفید است. موضوعات

یادشده در مقایسه با نظارت سیاسی و قضایی از نقاط قوت آن به حساب می‌آید؛ چرا که قاضی و نمایندگان پارلمان با مسایل ریز اداری در امور مالی آشنایی لازم را ندارند و طبعاً بر موضوع نظارت اشراف لازم را نخواهند داشت. بدیهی است اشخاص که شناخت درست از موضوع نظارت نداشته باشند، توان انجام نظارت مؤثر و مفید را به صورت مستقیم نخواهند داشت. در این نوع نظارت ناظر علی القاعده با مسایل پیچیده امور اداری و مالی آشنا است و در این حوزه باید دارای تخصص باشد و خود از نزدیک مسایل را تحلیل و ارزیابی نماید که خود نقطه قوت محسوب خواهد شد. به هر حال مفتش اداره کنترل و تفتیش داخلی می‌تواند از نزدیک با چشمان باز و آشنا با مسایل، نظارت را اجرایی نماید.

ب) نظارت اداری برون سازمانی

اداره عالی تفتیش که از نظر ساختاری وابسته به هیچ از قوای سه گانه نیست و حوزه صلاحیت آنها صرفاً اموری مالی و بودجه است و فلسفه وجودی آن اعمال نظارت اداری برون سازمانی و تخصصی است. اداره یادشده جز نهادهای مستقل است. از نظر قانون، اداره یادشده، عالی‌ترین مرجع تفتیش امور مالی دولت است. (قانون اداره عالی تفتیش، ماده ۴، ۱۳۹۱)

۱. استقلال اداره عالی تفتیش

اداره عالی تفتیش از نظر ساختاری، اداری و امور مالی مستقل است و تابع هیچ‌یک از قوای سه گانه نیست. در پیشنهاد و مصرف بودجه خود مستقل است و از نظر اداری و ساختاری وابسته به هیچ یک از قوای سه گانه یا دیگر نهاد دولتی نیست. صرفاً رئیس اداره عالی تفتیش از سوی رئیس قوه مجریه منصوب می‌شود و معاون آن با پیشنهاد رئیس اداره عالی تفتیش و منظوری رئیس قوه مجریه تعیین می‌گردد (قانون اداره عالی تفتیش، ماده ۷) که البته این موضوع از نظر حقوقی در جامعه نسبتاً سالم ایرادی از بعد استقلال در پی ندارد. شرایطی که برای عزل ریاست اداره عالی تفتیش در قانون پیش‌بینی شده است (قانون اداره عالی تفتیش ماده ۸) مغایر با استقلال آن نیست و مدت تصدی هم کافی است. (قانون اداره عالی تفتیش، ماده ۷)

۲-۳. گسترده‌گی قلمرو نظارت

اداره عالی تفتیش محدوده‌ای نظارت وسیع و گسترده دارد و هر نهادی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده یا آن را در اختیار داشته باشد، تحت نظارت این اداره خواهد بود. (قانون اداره



عالی تفتیش، ماده ۵، ۱۳۹۱) از این رو، حتی بخش خصوصی را از نظر مالی هم می‌تواند نظارت کند، در صورتی که از بودجه عمومی استفاده کند یا آن را در اختیار داشته باشد. نهادهای دولتی از تشکیلات ریاست جمهور گرفته تا کوچک‌ترین اداره دولتی مشمول صلاحیت نظارتی مالی اداره عالی تفتیش است. از نظر حوزه و قلمرو صلاحیت مشکل ندارد و تمامی نهادها قابل نظارت مالی از سوی اداره با شرایط یادشده می‌باشد.

۲-۳. تخصصی و مسلکی بودن نظارت

مقصود از تفتیش: «تفتیش: عملیه بازرسی منظم و عینی معاملات، عملکردها، صورت حساب‌ها، گزارشات تفتیش داخلی، طرزالعمل‌های مالی و حسابداری، سیستم اطلاعات و معلومات الکترونیکی و سایر اسناد است، جهت حصول اطمینان از صحت آنها با صورت حساب‌های مالی مراجع مندرج ماده پنجم این قانون.» (قانون اداره عالی تفتیش، ماده ۳، بند اول، ۱۳۹۱) با عنایت به تعریف یادشده نظارت اداره عالی تفتیش و مفتشان آن جنبه تخصصی و مسلکی دارد و مفتش باید حتماً به صورت فنی و تخصصی با مسایل مالی، حسابداری و قواعد مالی آشنا باشد. نظارت اداره عالی تفتیش در میان نهادهای ناظر اداری، نهایی است و مرجع دیگر حق نظارت ندارد مگر با دستور رئیس قوه مجریه. (قانون اداره عالی تفتیش، ماده ۲۰، ۱۳۹۱)

۳-۴. صلاحیت‌های مفتش

مفتش: کارکن خدمات ملکی است که طبق احکام قانون به حیث عضو اداره عالی تفتیش مقرر و یا در مورد خاص با در نظر داشت تخصص و تجربه از بیرون اداره توظیف و صلاحیت تفتیش به وی تفویض شده باشد و در عین دارای صلاحیت‌های ذیل است:

- ۱- انجام بی طرفانه و مسئولانه وظایف طبق احکام این قانون؛
- ۲- بررسی تمام اسناد، دفاتر، صورت حساب‌های مالی، گزارشات، مدارک، مهرها، اسناد بهادر، معلومات الکترونیکی و سایر اسناد مرجع تحت تفتیش و مرتبط به آن، گرچه توسط تفتیش داخلی بازرسی شده باشد؛

۳- رایۀ مشوره‌ها و سفارشات قانونی طور واضح، صریح، مؤجز و مدلل به مراجع تحت بازرسی جهت تنظیم و اداره بهتر امور مالی و حسابی. شناسائی تخلفات مالی و حسابی مراجع تحت بازرسی و مرتکبین آن؛

۴- ارجاع تخلفات مورد تفتیش به سارنوالی در ولایات در صورتی که تعقیب عدلی را ایجاب کند، رایۀ گزارش آن به اسرع وقت به رئیس اداره عالی تفتیش. عدم افشای معلوماتی که در جریان تفتیش حاصل می نماید؛

۵- بازرسی عینی از چگونگی تهیه و تدارک، حفظ، توزیع و استفاده از اجناس، وسایط و سایر اشیاء و دارائی های با ارزش جهت تأمین کاربرد مؤثر آنها؛

۶- بررسی عملکرد از لحاظ اطمینان کیفیت کار. چالش جدی که اداره عالی نظارت فقدان کارگزاران مناسب و هم چنین نبود شعب کافی در سراسر کشور است. اداره کنترل تفتیش داخلی همکار این اداره محسوب می شود اما به دلیل آنکه اداره مستقل از بخش تحت نظارت خود نیست نمی تواند همکار خوب نظارتی باشد.

خروجی نظارت اداره عالی تفتیش چیزی نیست که بتوان به آن امید بست. چنانکه در بررسی های که در سال ۱۳۹۶ از هشت وزارت خانه این اداره انجام داده است اصلاً به نتیجه بازرسی اشاره نشده است و این که چه اقداماتی را انجام داده است. (فصلنامه تفتیش، ۱۳۹۶، ص ۹) یا در بررسی حساب قطعیۀ دولت نیز به کدام نتیجه خاص اشاره نشده است. (فصلنامه تفتیش، ۱۳۹۶، ص ۱۹) این در حالی است که اداره عالی تفتیش مکلف به نشر گزارش سالانۀ خود می باشد و باید از تمامی اقداماتی خود یک گزارش جامعۀ تهیه و در اختیار مردم قرار دهد. (قانون اداره عالی تفتیش ماده بند ۶) از سوی دیگر در مواردی این اداره گزارش داده است، مراجع قضایی و عدلی به وظایف خود عمل ننموده اند و هزاران پروندۀ در سارنوالی انبار شده است. هر چند افکار عمومی منتظر اند تا افراد متهم شده در گزارش رسانه ها مورد پیگرد و تحقیق عدلی و قضایی قرار بگیرند؛ اما به نظر می رسد که نهادهای مسوول در عرصه مبارزه با فساد از جمله اداره عالی تفتیش، سارنوالی و ستره محکمۀ در زمینه بررسی اسناد افراد متهم کوتاهی می کنند. از نظر ساختاری این اداره در ولایات چند ریاست ساحوی محدود دارد که نمی تواند حوزه صلاحیت خود را به خوبی پوشش دهد و به تعداد کافی مفتش داشته باشد.



نتیجه‌گیری

نظارت اداری بر امور مالی در افغانستان با کاستی‌های روبرو است. خروجی نظارت چیزی قابل توجه نیست. هدف نظارت مجازات مجرم مجازات و تنبیه متخلف است و باید نظارت خروجی مشخص داشته باشد و برای بازدارندگی نیز نظارت به خروجی مشخص نیاز دارد. از طرفی نظارت باید به کاهش فساد مالی کمک نماید، در حالی این پیامد را نظارت نداشته است. وانگهی در چارچوب نظریه ساختار - کارگزار بیشترین مشکل را کارگزاران نظارت اداری بر امور مالی دارد. از این رو، ما نیازمند اعمال انضباط‌های جدی بر ناظران هستیم و از طرف برای آینده به برنامه جدی فرهنگی و تربیت نیروی مناسب برای نظارت داریم و از اساس باید باورها و رفتارها تغییر نمایند. از سوی دیگر نظارت درون سازمانی از نظر تخصصی، مسلکی و آشنایی با مسایل اداری، شیوه مناسب است که در افغانستان از این جهت نیز به دلیل انتصابات و استخدام مشکل داریم. هم چنین از منظر استقلال با مشکل جدی روبرو است. از سوی دیگر نظارت‌کننده و نظارت‌شونده در نظارت سلسله مراتب و نظارت اداری درون سازمانی زمینه فساد و تبانی را به آسانی فراهم می‌سازد و این امر در جامعه مثل افغانستان زمینه‌ای آن بسیار فراهم است. نظارت اداری برون سازمانی (در اینجا اداره عالی تفتیش) با چالش‌های کمبود دفاتر ساحوی، کارگزاران ناوارسته و عدم خروجی مناسب روبرو است.



منابع

الف) کتاب

۱. امامی، محمد، کلیات حقوق مالی نشر میزان، تهران، چاپ اول ۱۳۸۴.
۲. رضا موسی زاده، حقوق اداری، تهران، نشر میزان و دادگستر، چاپ دوم پاییز ۱۳۷۸.
۳. محمد راسخ، تعادل و نظارت در نظام حقوق اساسی، چ دوم، تهران: انتشارات دراک. ۱۳۹۰.
۴. (ب) مقاله
۵. هادی خدابخشی و مهرداد جباری، لزوم نظارت قبل و حین خرج در نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، شماره‌های ۱ و ۲ فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۴.
۶. اداره عالی تفتیش، آمریت تفتیش عملکرد و محیطی، گزارش بازرسی عملکرد وزارت دفاعی ملی، ۱۳۹۳-۱۳۹۵.
۷. اداره عالی تفتیش، آمریت تفتیش عملکرد و محیطی، سال ۱۳۹۴، یافته های تفتیش مربوط به پروژه نمرة AFG (۴۲۰۰۲۲) ساختمان سرک کوتل اونی الی مرکز بامیان صفحات، مختلف سایت اداره عالی تفتیش)
۸. ارگان نشراتی اداره عالی تفتیش آمریت اطلاعات و ارتباط عامه، فصلنامه تفتیش شماه اول، سال ۱۳۹۶.
۹. (اداره عالی بررسی، ریاست بررسی عملکرد و محیط زیست، بررسی عملکرد وزارت اقتصاد، سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵.
۱۰. سونامی فساد مالی و اداری در افغانستان/ تحلیلی از ماندگار، زمان انتشار: ۱۶ جوزا، ۱۳۹۴/ ساعت ۲۵:۰۴.
۱۱. عبدالله قنبرلو، بررسی رویکردهای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر مسأله کارگزار- ساختار، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال یازدهم، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۸، شماره مسلسل ۴۰.

ج) قانون

۱. قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۲.
۲. قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، مصوب ۲۳/ ۳/ ۱۳۸۴.
۳. قانون اداره عالی تفتیش، ماده دوم، مصوب ۹/ ۱۰/ ۱۳۹۱.
۴. مقررہ اداره و کنترل تفتیش داخلی، ۱۳۵۹.