

بررسی چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات کشور در نظارت بر بخش بانکی و راهکارهای رفع آن

کاوهر مهرانی^۱سیدمحمد مقیمی^۲قربان اسکندری^۳

چکیده

هدف اصلی این پژوهش، بررسی چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات کشور در نظارت بر بانک‌های دولتی است. در این مطالعه از پارادایم تفسیری، رویکرد کیفی و استراتژی "تحلیل محتوا" استفاده شده است. جامعه‌آماری این پژوهش، خبرگان سیستم بانکی و مدیران ارشد، حسابرسان کل، سرحسابرسان ارشد، سرحسابرسان و حسابرسان دیوان محاسبات کشور با دارا بودن تجربه حسابرسی در حوزه بانکی می‌باشند و نمونه‌گیری به صورت روش گلوله برفی انجام شده است و داده‌ها نیز از طریق مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته انجام گردآوری شده است. یافته‌های حاصل از پژوهش، بیانگر آن است که چالش‌ها و ضعف‌های بااهمیت دیوان محاسبات در نظارت بر بانک‌های دولتی عبارت است از، وجود تناقض در قوانین، عدم انتشار عمومی گزارش‌های دیوان محاسبات، عدم آگاهی عموم نسبت به وظایف دیوان محاسبات، عدم توجه ویژه به حسابرسی عملیاتی و عدم توجه به ریسک‌های مختلف در بانک. برای رفع چالش‌ها و ضعف‌ها، پیشنهاد‌های به مانند تعریف شفاف محرمانگی در قانون، اصلاح ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، اطلاع‌رسانی عمومی اهداف دیوان محاسبات و انتشار عمومی گزارش حسابرسی دیوان محاسبات، کنترل و پایش ریسک‌ها در بانک، رسیدگی به کنترل‌های داخلی و فرایندها و نظارت بر فرایندهای اعطای تسهیلات و تعهدات ارائه شده است.

کلمات کلیدی: نظارت، دیوان محاسبات کشور، نظارت بانکی، حسابرسی.

۱. دانشیار حسابداری، دانشگاه تهران، ایران.

۲. استاد تمام مدیریت، دانشگاه تهران، ایران.

۳. دانشجوی دکتری حسابداری، دانشگاه تهران، ایران (مسئول مکاتبات). پست الکترونیک:

ghorbaneskandari@yahoo.com

مقدمه

نظارت بر بانکها نمی‌تواند تک بعدی و بدون همکاری نهادهای نظارتی باشد زیرا جوانب گسترده‌ای را شامل می‌شود. هرکدام از نهادهای نظارتی وظایف و مسئولیت‌های خاصی را در فرایند نظارت برعهده دارند (لسان، ۱۳۹۱). در کشور جمهوری اسلامی ایران نیز نهادهای نظارتی متعددی در نظارت بر موسسات مالی و اعتباری شکل گرفته است که عبارتند از بانک مرکزی، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و سایر نهادها. نظارت در هریک از این نهادها، اهمی قوی در راستای انسجام نظام مالی کشور است که استفاده مناسب، صحیح و به هنگام از این اهرم، ضریب بهره‌وری نظام مالی کشور را بهبود می‌بخشد (الماسی، مرجانی و شهبازی شال، ۱۳۹۰).

هدف این مطالعه شناسایی چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات کشور در نظارت بر حوزه بانک‌های دولتی است که انتظار می‌رود با شناسایی این موارد و ارائه راهکارهای عملیاتی برای برطرف نمودن آنها، نظارت کارآمدتری در حوزه بانکی شاهد باشیم.

مسئله پژوهش

باتوجه به اینکه سیستم‌های کنترل داخلی، سیاست‌ها و رویه‌هایی را برای جلوگیری از تقلب طراحی می‌کند با این وجود، تقلب به عنوان یکی از تهدیدات اصلی رشد و توسعه بخش بانکی شناخته می‌شود. بنابراین تمرکز و نظارت بر فرایندهای کنترل‌های داخلی در بانک‌ها، بسیار اهمیت دارد (کونسن^۱، ۲۰۰۸). یکی از معضلات فعلی نظارت در بخش بانکی، عدم رسیدگی به فرآیندهای کنترل‌های داخلی بانک‌ها در فعالیتهای اصلی آن از جمله ارائه خدمات بانکی، اعطای تسهیلات و تعهدات و سایر موارد بااهمیت است. بنابراین عدم نظارت صحیح بر کنترل‌های داخلی بانک‌ها و عدم تمرکز بر فرایندهای اعطای تسهیلات و تعهدات بانک‌ها، منجر به افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها، طی چند سال گذشته شده است که این امر نیز منجر به راکد ماندن منابع پولی کشور گردیده و صدمات جبران ناپذیری بر تولید و اشتغال وارد نموده است. بنابراین عدم رسیدگی مبتنی بر ریسک و عدم تمرکز بر فرایندهای عملیاتی بانک‌ها، می‌تواند یکی از ضعف‌های نظارت در این حوزه باشد که در نهایت منجر به ناکارایی‌هایی در امر نظارت بر بانکها می‌شود.

هر سیستم نظارتی کارا، نیازمند اهداف، مسئولیت‌های مشخص و فعالیت‌های معین برای دستیابی به اهداف تعیین شده است (کمیته بازل^۲، ۲۰۱۲). اگر سیستم نظارت بر بانک دارای اهداف و مسئولیت‌های مشخصی نباشد، به بیراهه خواهد رفت و در مقام ناظر، نمی‌تواند پاسخگوی وظایف خود باشد. چالش اصلی در بحث نظارت بانکی این است که هنوز به روشنی مشخص نیست اهداف نظارت در حوزه نظارت بانکی چیست و براساس این اهداف چه وظایفی برعهده آن است. به همین دلیل مفهوم نظارت، اهداف نظارت و وظایف و اختیارات مرجع نظارتی باید مشخص باشد. با توجه

1. Coenen

2. Basel Committee

به مشخص نبودن اهداف واضح و دقیق از نظارت بر حوزه بانکی، می‌توان ابراز نمود که همین امر، می‌تواند به یکی از چالش‌های دیوان محاسبات در نظارت بر حوزه بانکی تبدیل شود. با توجه به موضوعات فوق، در این مطالعه به بررسی چالش‌ها و ضعف‌های نظارتی دیوان محاسبات کشور در حوزه بانکی پرداخته شده است. بنابراین هدف اصلی این مطالعه شناسایی و رفع ضعف‌های مذکور است. برای دستیابی به این هدف، سوالات این پژوهش عبارتند از:

- چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات کشور در نظارت بر بخش بانکی چیست؟
 - اقدامات اجرایی برای رفع چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات در نظارت بر حوزه بانکی چیست؟
- در شکل شماره (۱) فرآیند اجرایی تحقیق نشان داده شده است.

شکل ۱: فرآیند اجرایی پژوهش



مبانی نظری پژوهش

پاسخگویی و پاسخ‌خواهی و نظارت

پاسخگویی یکی از مهمترین مسائلی است که هر دولتی با آن روبرو است. امروزه هر سازمانی باید نسبت به مسئولیت‌ها و فعالیتهای خود پاسخگو باشد. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که به موجب آن، و شهروندان اجازه می‌دهند تا سازمانهای دولتی وظایف مربوط را انجام می‌دهند و در مقابل آن پاسخگو باشد (هیوز، به نقل از ترجمه الوانی، شورینی، معمارزاده، ۱۳۸۰).

مفهوم پاسخگویی به روشهای مختلف در ادبیات تعریف شده است. این واژه به عنوان مترادف برای بسیاری از کلمات مختلف با طیف گسترده‌ای از تعاریف استفاده می‌شود (باونز، ۲۰۱۰) و این استفاده گسترده باعث درک متفاوتی می‌شود. همانند تعاریف سازمانی اجتماعی و تعاریف پاسخگویی از سطح گسترده تا سطوح جزئی تر (باونز، ۲۰۰۷). با این حال، تعاریف اغلب ناسازگار هستند، و این باعث می‌شود که تحقیقات پاسخگویی به دلیل این تغییرات پیچیده شود (باونز،

۲۰۱۰). به عنوان یک بیانیه کلی، مفهوم پاسخگویی به این معنی است که بازیگران باید تعهدات خود را به نحوی مطابق با استانداردهای پذیرفته شده انجام دهند (گرند و کیوهان، ۲۰۰۵). مسنر^۱ (۲۰۰۹)، پاسخگویی را تعریف چنین می‌کند: «ارائه دلایل رفتار یک شخص، توضیح و توجیه آنچه انجام داده یا نداده است». این تعریف کمک می‌کند تا از درگیری‌های ناشی از تفاوت بین انتظارات و اعمال جلوگیری شود (مسنر، ۲۰۰۹). پاسخگویی دارای دو جنبه می‌باشد، جنبه اول پاسخگویی مالی و وجه دوم پاسخگویی عملیاتی است. پاسخگویی مالی عبارت است از ردیابی و گزارشگری نحوه تخصیص و مصرف منابع مالی و انطباق آنها با قوانین و مقررات و منظور از پاسخگویی عملیاتی، پاسخ‌گویی عملکردها با توجه به اهداف عملیاتی تعیین شده در برنامه‌ها می‌باشد (گرگوری و جو، ۲۰۱۱). پاسخگویی در بخش عمومی را می‌توان با استفاده از نظریه سیستم‌ها که یکی از کامل‌ترین چارچوب‌های فکری بشر امروزی برای کشف حقایق و تمیز خطا از صواب است، تشریح نمود. فلسفه وجودی سیستم‌هایی نظیر بودجه‌بندی، حسابداری و گزارشگری مالی، حسابرسی، ارزیابی عملکرد و جریان آزاد اطلاعات را باید در نظام پاسخگویی عمومی جستجو نمود. به بیان دیگر و بر اساس نظریه سیستم‌ها، هر یک از اجزای فوق یکی از زیر مجموعه‌های فرا سیستمی محسوب می‌شوند که در جوامع مبتنی بر مردم سالاری به نظام پاسخگویی عمومی موسوم گردیده است (باباجانی، ۱۳۸۹). باید توجه داشت که هر کدام از سیستم‌های فعال در نظام پاسخگویی به نوبه خود سیستمی است که از اجزای مرتبط با هم تشکیل شده است. به طور مثال، حسابرسی یکی از خرده سیستم‌هایی است که در فرآیند نظام پاسخگویی، با رسیدگی و اظهار نظر، مسئولیت پاسخگویی حاکم بر مصرف و به کارگیری منابع مالی عمومی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. این خرده نظام، از زیر سیستم‌هایی نظیر حسابرسی مالی، حسابرسی رعایت و حسابرسی عملکرد تشکیل گردیده است که در تعامل با سایر خرده نظام‌ها، به ایفا و ارزیابی فرآیند مسئولیت پاسخگویی در یک سازمان اجتماعی نظیر دولت کمک می‌کند (باباجانی، آذر، معیری، ۱۳۹۲).

در برخی از پژوهش‌ها، جهت‌های پاسخگویی در ادبیات مورد بررسی قرار گرفته است که با توجه به روابط سازمان با ذینفعان این جهت‌ها متفاوت است. ابراهیم^۴ (۲۰۱۰) در زمینه سازمان‌های غیر انتفاعی، سه نوع پاسخگو را مشخص می‌کند: بالا، پایین و افقی. پاسخگویی به سمت بالا به روابط با ذینفعان قدرتمند یا تأثیرگذار از جمله تأمین کنندگان، دولت یا اهداکنندگان اشاره دارد. پاسخگویی به پایین، به ارتباط بین ذینفعان وابسته به سازمان بستگی دارد، اما معمولاً دارای قدرت محدودی نظیر مشتریان و ذینفعان است (ابراهیم، ۲۰۰۳). پاسخگویی افقی با احساس مسئولیت (بر خلاف اغلب تعهدات رسمی به ذینفعان بالادست) انگیزه دارد و پاسخگویی مسئولیت داخلی به ماموریت و کارمندان سازمان است (ابراهیم، ۲۰۱۰).

1. Grant & Keohane
2. Messner
3. Gregory and Guo
4. Ebrahim

در زمینه سازمانی مانند شرکت‌های اجتماعی، پاسخگویی شامل روابط بین مدیریت و سهامداران می‌شود. روابط فردی با گروه‌های مختلف سهامداران بر نحوه تعادل مسئولیت سازمان با گروه‌های مختلف سهامدار تاثیر می‌گذارد (داویر و انرمن^۱، ۲۰۰۷). همانطور که ذینفعان حق دارند که سازمان را به حساب آورند، این انتظارات از آنها در مورد نتایج و نتایج سازمان‌ها است (لافلین^۲، ۱۹۹۰). پاسخگویی دارای یک سری اصول، مبانی و پیش زمینه‌هایی است که بدون وجود آنها، امکان دسترسی به نظام پاسخگویی مطلوب وجود ندارد که مهمترین این عوامل «نظارت»، «شفافیت» و «اطلاعات» است (هابرماس^۳، ۱۹۸۴). اولین و مهمترین پیش زمینه پاسخگویی، نظارت است، به گونه‌ای که بدون وجود آن، پاسخگویی معنا پیدا نمی‌کند و تا نظارتی نباشد نمی‌توان فردی را به پاسخگویی فرا خواند (هاکو^۴، ۲۰۰۰).

ارائه یک تعریف مشخص برای مفهوم نظارت به سادگی امکان پذیر نمی‌باشد، زیرا نظارت در برگیرنده زمینه‌های مختلفی از فعالیت‌های پیچیده در جهان امروز می‌باشد (دمستری و گوریرو^۵، ۲۰۰۵). در یک دیدگاه کلی، نظارت عبارت خواهد بود از «تطبيق فرآیندهای انجام کار با الگوهای از قبل تعیین شده» در این دیدگاه، کارکرد کنترل، تطبیقی است. عملکرد اصلی دستگاه‌های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران در کنترل و بازرسی فرآیندهای پایان پذیرفته خلاصه می‌شود. مشاهده انحرافات تشخیص نوع، میزان و زمان تغییر مورد نیاز در هر یک از «ریز فرآیندها» به منظور رسیدن به اهداف تعیین شده برای فرآیند اصلی، تدوین راهکارهای اصلاحی جدید برای تصحیح انحرافات و از همه مهمتر، ملاحظه و ارزیابی نحوه تأثیر تصمیمات مدیریتی بر چگونگی کارکرد هر یک از ریز فرآیندها (ارزیابی تحلیلی بازخوردها) مؤلفه‌های بسیار ارزشمندی است که فقط و فقط، از رهگذر اعمال دقیق و مستمر نظارت مؤثر می‌توان به آنها دست یافت. بدین ترتیب نظارت، صرفاً مشاهده تطبیقی ساده نیست، بلکه فرآیند بسیار پیچیده‌ای است که می‌بایست متضمن ارایه مجموعه‌ای از دریافت‌های تحلیلی ویژه درباره کارکرد قسمت‌ها و اجزای مختلف سیستم باشد (دیوان محاسبات کشور، ۱۳۸۹).

نظارت در حوزه بانکی فرایندی سه مرحله‌ای است که شامل نظارت بر چگونگی تأسیس بانک‌ها، نظارت بر نحوه فعالیت و در نهایت اعمال اقدامات اصلاحی برای بهبود وضعیت آنها است. هر چند هزینه اجرای نظارت سنگین است، اما ضعف در نظارت به مراتب هزینه سنگین تری در بر خواهد داشت. مهم ترین رکن نظارت در سیستم بانکی، حفظ ثبات و اعتبار نظام مالی است، زیرا وجود نظارت موثر و دقیق، سبب کاهش ریسک و توزیع بهینه منابع می‌شود. همچنین سیستم نظارت باید مطمئن شود که بانک‌ها از منابع مکفی در قبال ریسک محتمله، از جمله سرمایه نظارتی، مدیریت صحیح و سیستم کنترل داخلی موثر برخوردار هستند (منظور

1. O'Dwyer & Unerman
2. Laughlin
3. Habermas
4. Haque
5. Demaestri and Guerrero

و یادپیور، ۱۳۸۷).

اصولاً نظارت در حوزه بانکی می‌تواند به دو صورت نظارت درونی (مستقیم) و نظارت بیرونی (غیرمستقیم) صورت پذیرد. هدف در نظارت دورنی، ارزیابی کیفیت مدیریت و سیستم کنترل داخلی بانک است که از طریق بررسی دفاتر، اسناد، مدارک و کلیه فعالیت‌ها و فرایندهای داخلی بانک و تطابق آنها با قوانین و مقررات انجام می‌شود. اما در نظارت بیرونی بر اطلاعات منتشر شده (مانند گزارش‌های سالانه و میان دوره ای) بانک‌ها تاکید می‌شود. هدف از نظارت بیرونی شناسایی وضعیت سلامت نظام بانکی است. در حالی که نظارت از دورن بانک دارای دقت و قابلیت اتکای بالاتری است، نظارت بیرونی قابلیت تکرارپذیری بیشتری دارد. اگر ارزیابی مناسبی در دورن بانک وجود داشته باشد، نظارت بیرونی براساس صورت‌های مالی منتشر شده، می‌تواند از دقت بسیار زیادی برخوردار باشد (ولین، ۲۰۱۰).

در حوزه نظارت دیوان محاسبات در بخش بانکی پژوهش‌ها مرتبط بسیار اندکی وجود دارد. برخی از این پژوهش‌ها بر حوزه شناسایی نقاط ضعف دیوان محاسبات در رسیدگی به سایر دستگاه‌های نظارتی بود اما هیچ یک از آنها چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات در نظارت بر حوزه بانکی یا یک حوزه خاص را بررسی ننموده‌اند. با این وجود خلاصه تحقیقات تاحدودی مرتبط با این مطالعه به شرح زیر می‌باشد:

آذر و حبشی (۱۳۹۶) در تحقیق با عنوان «ارائه الگوئی موثر برای حسابرسی بخش عمومی دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران» بیان نموده‌اند که هدف اصلی آن پژوهش، مطالعه حسابرسی بخش عمومی موسسات عالی حسابرسی دوازده کشور توسعه یافته و در حال توسعه جهان و ارائه الگوئی موثر برای دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران بوده است. یافته‌های پژوهش مذکور، بیانگر آن است که، از نظر متخصصین و خبرگان دیوان محاسبات، بین بودجه ریزی بخش عمومی، قوانین و استانداردها و رویه‌های حسابرسی بخش عمومی، ساختار و استقلال دیوان محاسبات نحوه حسابرسی و ارزیابی عملکرد دیوان محاسبات نحوه گزارشگری دیوان محاسبات (موسسات عالی حسابرسی) و تنفیذ یافته‌ها و نحوه رسیدگی به تخلفات توسط دیوان محاسبات کشورها توسعه یافته و در حال توسعه و جمهوری اسلامی ایران تفاوت معناداری وجود دارد (آذر و حبشی، ۱۳۹۶). نیک‌بخت و موسوی سنگ‌چشمه (۱۳۹۱) در تحقیقی با عنوان بررسی موانع و مشکلات دیوان محاسبات در حسابرسی دستگاه‌های دولتی از دیدگاه مدیران مالی و ذیحسابان بیان نموده‌اند که میزان تاثیر عوامل موثر بر عدم دستیابی دیوان محاسبات به اهداف خود متفاوت می‌باشد و اختلاف معنی داری بین نظرات مدیران مالی و ذیحسابان در این خصوص وجود ندارد (نیک‌بخت و موسوی سنگ‌چشمه، ۱۳۹۱).

در جدول ۱ خلاصه از سایر پژوهش‌های مرتبط نیز نشان داده شده است.

جدول ۱: خلاصه از پژوهشهای مرتبط

محقق	سال	موضوع	جامعه آماری و نمونه	روش گردآوری و تحلیل داده	یافته‌های تحقیق
حیدری و الماسی	۱۳۹۴	بررسی تاثیر گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور در اعمال نظارت بر عملکرد مالی دولت و اثربخشی بودجه‌های سالیانه	کارشناسان و حسابرسان دیوان محاسبات؛ تعداد ۹۸ نفر از طریق فرمول کوکران بعنوان نمونه انتخاب گردید	داده‌های مورد نیاز از طریق پرسشنامه جمع آوری گردید و پایایی پژوهش از طریق آلفای کرونباخ و هم‌چنین روایی آن از طریق اساتید و افراد خبره و صاحب‌نظر مورد بررسی قرار گرفته و مورد تأیید واقع گردید.	نتایج تحقیق نشان داد که گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور بر اثربخشی بودجه‌های سالیانه؛ نظارت و کنترل بر عملکرد دولت تأثیر مثبت دارد و انجام حسابرسی رعایت و حسابرسی عملکرد توسط دیوان محاسبات کشور بر کاهش انحرافات بودجه‌ای تأثیر گذار بوده و رعایت استانداردهای حسابرسی دولتی بر کاهش تخلفات مالی دستگاههای اجرایی و کاهش انحرافات بودجه‌ای تأثیر مثبت دارد.
نیکوکار و عسکری	۱۳۸۰	بررسی مشکلات دیوان محاسبات کشور در نظارت بر بودجه کل کشور	حسابرسان و کادر حسابرسی دیوان محاسبات تهران به عنوان جامعه آماری هستند.	پرسشنامه و تحلیل رگرسیون	بر اساس نتایج مشخص گردید که به ترتیب ضعف در برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری، کمبود و ضعف تخصصی نیروی انسانی و در نهایت ضعف در سازماندهی و تشکیلات باعث مشکلات دیوان محاسبات در نظارت بر بودجه کل کشور می‌باشند.
عریبان، پورسید و غفاری	۱۳۹۰	بررسی معایب و محاسن نظارت دیوان محاسبات کشور در نظام حقوقی ایران	کارشناسان و حسابرسان دیوان محاسبات کشور	پرسشنامه و توصیفی	وجود صلاحیت شبه قضایی دیوان و وجود مراجع رسیدگی در کنار بخش‌های فنی و حسابرسی موجب ارتباط نزدیک و اهتمام بیشتر در کنترل عملکرد مالی و اثرگذاری در ایجاد انضباط مالی و جلوگیری از انحراف در معیارهای قانونی و حسابرسی شده است. در عین حال این ساختار چالش‌هایی را نیز در پی داشته که می‌توان به اثرپذیری بخش داوری از حوزه‌های فنی و حسابرسی، تعدد رسیدگی حاصل از رسیدگی استقلالی دیوان محاسبات در عرض سایر دستگاه‌های قضایی و نظارتی، صدور حکم محکومیت موازی با سایر مراجع ذیصلاح و چالش با اعتبار امر مختومه اشاره نمود.

روش پژوهش

با توجه به اینکه مفهوم نظارت در محیط اجتماعی و اقتصادی برگرفته از ساختارهای ذهنی مشارکت کنندگان، نظیر قانونگذاران، استانداردها، بازرسان و حساب‌برسان می‌باشد و عموماً بر اساس تجربیات، تفاسیر، برچسب‌گذاری‌های ذهنی افراد و معانی متفاوتی که افراد برای آن تصور هستند، معنا پیدا می‌کند و از سوی افراد مختلف به شیوه‌های مختلفی تفسیر می‌شود، بنابراین تبیین و درک تجربه فعالان از مفهوم نظارت، یک امر ذهنی و سیال است. همچنین با توجه به اینکه مفهوم نظارت با کنش‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و اقتصادی در ارتباط است و برای اینکه درک عمیقی از پدیده‌هایی داشته باشیم که آمیخته با کنش‌های اجتماعی است لذا در پژوهش از پارادایم تفسیری و رویکرد آن نیز کیفی می‌باشد. با در نظر گرفتن هدف این پژوهش و با توجه به اینکه مدل‌ها و نظریه‌های موجود در خصوص مفهوم نظارت محدود بوده و در کشورمان نیز پژوهشی کیفی برای نظارت دیوان محاسبات کشور در بخش بانکی انجام نشده است و با عنایت به اینکه، این پژوهش در جستجوی فهم نگرش‌ها، رویکردها، احساسات، چگونگی و چرایی تعاملات انسان‌ها با محیط اطراف خود است و با توجه به اینکه مفهوم نظارت یک موضوع ذهنی و زوایای پنهان و تودرتویی دارد که نیازمند کشف آنها هستیم به همین دلیل به منظور پاسخ به پرسش‌های پژوهش از استراتژی «تحلیل محتوای کیفی» استفاده شده است.

این پژوهش از نوع هدف پژوهش کاربردی، از نوع ماهیت از نوع پژوهش کیفی و از نوع استراتژی، تحلیل محتوا می‌باشد. به طور کلی طرح پژوهش به شرح زیر می‌باشد.

۱. در ابتدا پژوهش‌های مرتبط با موضوع بررسی شد تا مطالب استخراج شده از آنها راهنمای پژوهشگر در مراحل بعدی باشد.
۲. پژوهشگر و تیم تحقیق، با توجه به شناخت خود از افراد خبره در حسابرسی دیوان محاسبات در حوزه بانکی، تعدادی را به طور هدفمند انتخاب و با آنها مصاحبه اکتشافی^۱ انجام داد.
۳. بعد از شکل‌گیری شاکل مصاحبه‌ها، مصاحبه‌های اصلی انجام شد. مصاحبه‌ها تا جایی ادامه یافت که پژوهشگر قانع شود که اشباع نظری رخ داده است.
۴. موازی با مصاحبه‌های اصلی، پژوهشگر به کد گذاری داده‌ها و استخراج تم‌های تکراری اقدام نمود. سپس فرآیند دسته بندی و مرتبط سازی تم‌ها که در زمان انجام مصاحبه‌ها نیز در جریان بود، تکمیل گردید.
۵. پژوهشگر با فرآیند رفت و برگشت در مسیرهای مصاحبه و مطالعه چندین باره مصاحبه‌ها و تجزیه و تحلیل تم‌های استخراج شده سعی نمود تا ضعفها و چالش‌های نظارت مالی دیوان محاسبات در بخش بانکی را تدوین نماید.

تحلیل محتوای کیفی

تحلیل محتوای کیفی را می‌توان استراتژی پژوهشی برای تفسیر ذهنی محتوایی داده‌های

1. Exploratory Interview

متنی از طریق فرآیندهای طبقه بندی نظام‌مند، کدبندی، و تم سازی یا طراحی الگوهای ناشناخته دانست. تحلیل محتوای کیفی شامل فرآیندی طراحی شده برای متمرکز کردن داده‌های خام به سمت موضوعات و طبقه بندی‌هایی بر اساس استنباط و تفاسیر معتبرند. این فرایندها از استدلال استقرایی، به وسیله موضوعات و طبقه بندی‌هایی که از داده‌ها از طریق بررسی دقیق پژوهشگر و مقایسه همیشگی حاصل می‌شود، استفاده می‌کنند. اما تحلیل محتوای کیفی به کنار گذاردن استدلال استنباطی نیازی ندارند. همچنین ایجاد کردن مفاهیم و متغیرها از نظریه یا مطالعات پیشین برای پژوهش و بررسی کیفیت، مخصوصاً در ابتدای تحلیل داده‌ها بسیار مفید هستند. با تحلیل کیفی می‌توان یک رویکرد تجربی، روش شناسانه و کنترل شده مرحله به مرحله را با رعایت عناصر مورد مطالعه در نظر گرفت. این تعاریف بیان می‌کنند که تحلیل محتوای کیفی به پژوهشگران اجازه می‌دهد اصالت و حقیقت داده‌ها را به گونه‌ای ذهنی، اما با روش علمی تفسیر کنند. عینیت نتایج، به وسیله وجود یک فرآیند کدبندی نظام‌مند تضمین می‌شود. تحلیل محتوای کیفی به فراسویی از کلمات یا محتوای عینی متون می‌رود و تم‌ها یا الگوهای را که آشکار یا پنهان هستند به صورت محتوای آشکار می‌آزماید (ازکیا، احمدرش، پارتازیان، ۱۳۹۶).

جامعه آماری و نمونه‌گیری

جامعه آماری این مطالعه، خبرگان نظام بانکی و معاونین فنی، مدیران ارشد، حسابرسان کل، سر حسابرسان ارشد و سر حسابرسان در بخش امور اقتصادی و زیربنایی هستند که حسابرسی در حوزه بانکی تجربه دارند. در پژوهش‌های کیفی برای تصمیم‌گیری‌های مربوط به نمونه‌گیری، مهمترین اصلی که در نظر گرفته می‌شود، انتخاب محیط‌ها، زمان‌ها و افرادی است که بتوانند اطلاعات مورد نیاز برای پاسخگویی به سوالهای پژوهش را فراهم آورند بنابراین در این پژوهش، نمونه‌گیری براساس نمونه‌گیری هدفمند انجام شده است.

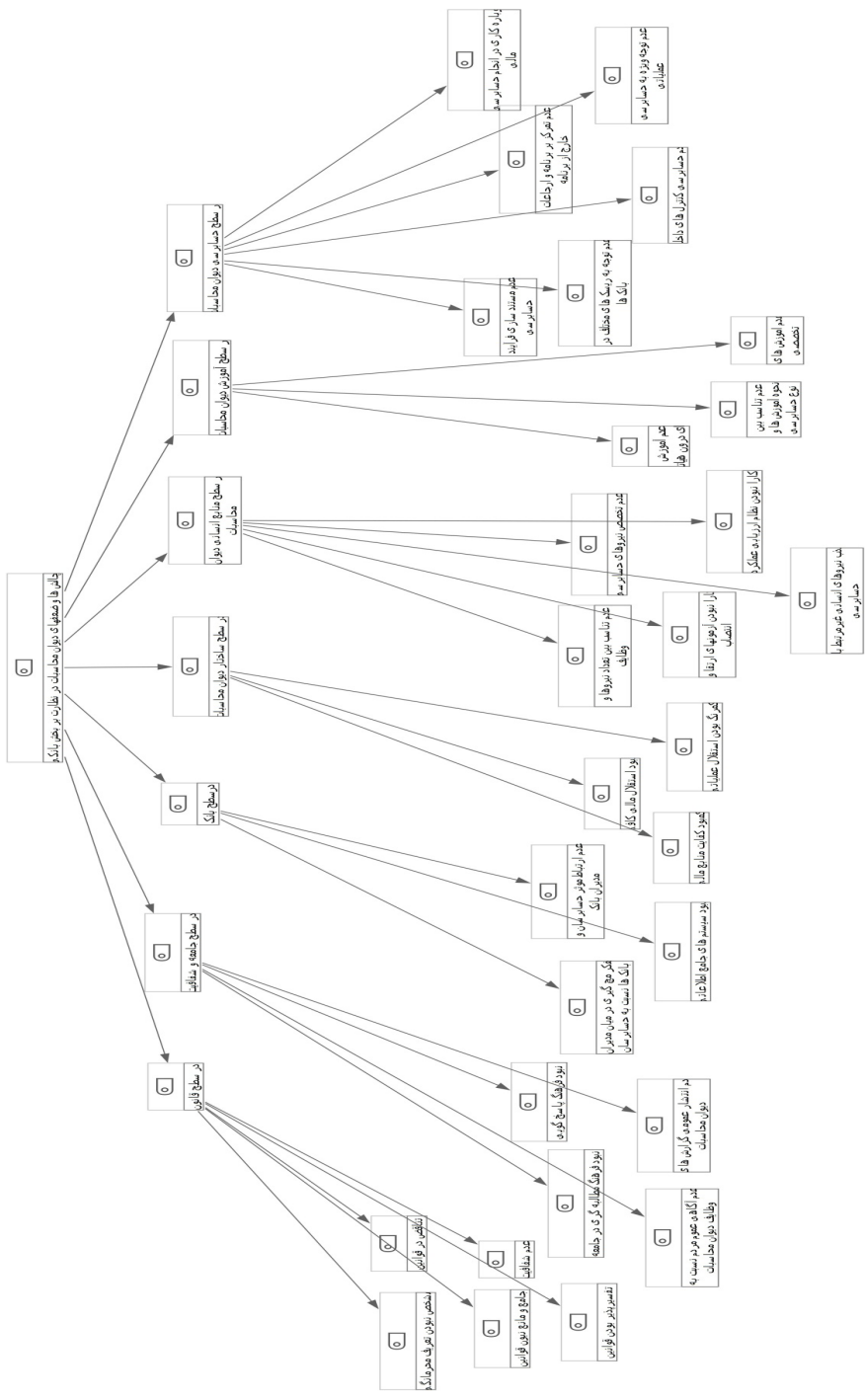
روش‌ها و ابزار گردآوری داده‌ها

به طور کلی، روش‌های جمع‌آوری داده‌ها در این پژوهش به دو دسته اطلاعات کتابخانه‌ای و اطلاعات میدانی تقسیم شده است. ابزار اصلی گردآوری داده‌ها در این پژوهش مصاحبه می‌باشد. در این پژوهش پس از هماهنگی قبلی زمان و مکان مصاحبه با مشارکت کنندگان، در شروع مصاحبه با کسب اجازه از آنها و تاکید بر رازداری و محرمانه بودن محتوای مصاحبه، اقدام به مصاحبه‌های اصلی با متخصص شده است و سپس تمامی مصاحبه‌ها، یادداشتها و مشاهدات محقق، تایپ شد. در نهایت مرحله کدگذاری باز به طور کامل با استفاده از نرم افزار MAXQDA نسخه ۲۰۱۸، انجام شد و خروجی‌های آن جهت انجام مشخص نمودن، مفاهیم، مقوله‌ها و در نهایت تم‌ها در قالب فایل Excel مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

یافته‌های پژوهش

همانگونه که بیان شد در این پژوهش از روش تحلیل محتوا برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. تحلیل محتوا روشی است برای شناسایی، تحلیل و گزارشگری الگوها (تم‌های) درون داده‌ها. برای تحلیل تم، ابتدا لازم بود تا داده‌ها کدگذاری شوند. کدها عبارتند از ویژگی‌های از داده‌ها (معنایی یا محتوایی) که برای تحلیل، جالب هستند. کدها که بیانگر مفهوم خاصی از یک جمله یا پاراگراف است، در کنار یکدیگر قرار گرفته و زیر مقوله‌ها را شکل دادند. بعد از احصای تم‌های فرعی، به منظور تشکیل "سایر تم‌ها، هر یک از تم‌های احصا شده، با یکدیگر مقایسه شد، تا شباهت‌ها و تفاوت‌هایشان مشخص شود. به عبارت دیگر از طریق مقایسه مستمر و تطبیقی هر تم با سایر تم‌ها، محورهای مشترک دیگری یافت شد که مفهوم نام داشت. این مرحله از کدگذاری به معنای استفاده از معنادارترین مفاهیم برای غربال کردن و تقلیل میزان زیادی از داده‌ها است و هر دسته از مفاهیم، در زیر اصطلاحات انتزاعی بنام مقوله‌ها گروه بندی و قرار داده شد و در نهایت مقوله‌ها در کنار باهم و در پیوند با هم، تم‌ها را تشکیل دادند. بعد از کدگذاری جملات حاصل از مصاحبه، تم‌های اصلی استخراج شده در فرآیند پژوهش به شرح زیر می‌باشد.

۱. در سطح قانون
 ۲. در سطح جامعه و شفافیت
 ۳. در سطح بانک
 ۴. در سطح ساختار دیوان محاسبات
 ۵. در سطح منابع انسانی دیوان محاسبات
 ۶. در سطح آموزش دیوان محاسبات
 ۷. در سطح حسابرسی دیوان محاسبات
- و در نهایت بعد از پایش تم‌های، چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات در نظارت بر بخش بانکی به شرح شکل ۲ استخراج شد.



شکل شماره (۲) - تمها و زیرتمهای دیوان محاسبات در نظارت بر بخش بانکی

تشریح برخی از تمهای استخراج شده حاصل از مصاحبه:

۱-۱- تم در سطح قانون: یکی از معضلاتی که در اکثر مصاحبه‌ها مطرح بود، بیان عدم شفافیت در قوانین و مقررات بود. هنگامی که قانون قابل تفسیر باشد، هر شخص یا هر نهاد، آن را به نفع خود و برای رسیدن به اهداف خود تفسیر می‌کند. بنابراین یکی از پیش شرط‌های نظارت، وجود شفافیت در تدوین قوانین و مقررات است. در مصاحبه‌های انجام شده، برخی از مشارکت کنندگان در این خصوص چنین ابراز نظر نموده اند:

به نظر من قوانینی که مجلس تصویب می‌کند، شفاف نیست. متأسفانه قوانین ما، واضح و شفاف نیستند و تبصره‌های مختلف باعث شده است که روزه‌های زیادی در قوانین ما وجود داشته باشد.

قانون‌هایی که تدوین می‌شود بسیار قابل تفسیر و غیرشفاف است. ببینید، قوانین آنقدر منعطف هستند که هر شخص می‌تواند برخلاف یک قانون عمل کند و از طریق قوانین دیگر از خود دفاع کند.

۲- تم در سطح جامعه و شفافیت: از پیش شرط‌های نظارت در حوزه بانکی، که در سطح جامعه مطرح است، فرهنگ پاسخ خواهی است. بدون وجود فرهنگ پاسخ خواهی، نمی‌توان انتظار داشت که دستگاه‌های اجرایی بخواهند و یا مایل باشند در جهت اهداف تعریف شده عمل کنند. همچنین نهاد‌های نظارتی نیز باید در مقابل مردم پاسخ گو باشند. بنابراین در نبود این فرهنگ‌ها در جامعه، نمی‌توان انتظار داشت که نهاد نظارتی به اهداف نظارتی خود دست یابد. در مصاحبه‌های انجام شده با مشارکت کنندگان برخی در این خصوص موارد زیر را عنوان نموده اند:

به نظر من پاسخگویی دارای پیش زمینه‌هایی است که بدون وجود آن، امکان اجرایی نمودن پاسخگویی معنی ندارد این پیش نیازها می‌تواند، اطلاعات و شفافیت باشد. پاسخگویی دارای یک سری اصول، مبانی و پیش زمینه‌هایی است که بدون وجود آنها، امکان دسترسی به نظام پاسخگویی مطلوب وجود ندارد. یکی از این اصول وجود فرهنگ مطالبه‌گیری در جامعه است.

۳-۱- تم در سطح ساختار دیوان محاسبات: موضوع دیگری که در پیش شرط‌های نظارت در حوزه بانکی باید مدنظر قرار داد، استقلال دیوان محاسبات است. این پیش شرط آنچنان اهمیت دارد که بدون وجود آن نظارت معنا پیدا نمی‌کند. استقلال دیوان محاسبات در سه سطح مورد ارزیابی قرار گرفت که عبارت بود از، استقلال عملیاتی و استقلال مالی. در استقلال عملیاتی، مستقل بودن دیوان محاسبات در اجرای برنامه‌های حسابرسی بدون تأثیر پذیری از فشارهای بیرونی مدنظر بوده است و در استقلال مالی میزان بودجه مالی دیوان محاسبات در نظارت مورد بررسی قرار گرفته است. برخی از اظهارات جالب مشارکت کنندگان به شرح زیر بیان شده است.

آنچه که در نظارت اهمیت دارد، تأمین بودجه متناسب با تعداد کارکنان و تجربه آنها و

همچنین متناسب با مشخصه های ریسکی و اهمیت سیستمی بانکهای تحت نظارت است.

نهاد ناظر برای ایجاد و انجام یک نظارت مؤثر، باید دارای منابع کافی باشند. تأمین مالی برای امور نظارتی به شکلی انجام می‌شود که به استقلال فردی و عملیاتی حسابرسان لطمه وارد نکند.

۴-۱- تم در سطح حسابرسی: نکته بسیار جالبی که اکثر مصاحبه شوندگان اعم از خبرگان نظام بانکی و خبرگان دیوان محاسبات بر آن تأکید می‌نمودند، حسابرسی مبتنی بر ریسک و تمرکز حسابرسی بر حوزه‌های پرریسک در بانک‌ها بود. موضوع دیگری که بسیار جالب بود، انان ابراز می‌داشتند که باید فرایندهای عملیات و فعالیت بانک‌ها حسابرسی شود. به عبارت دیگر معتقد بودند آنچه که نتایج را شکل می‌دهد، مسیر و فرآیندهای ایجاد آن نتایج است و اگر آن مسیر به درستی طراحی شده باشد، نتایج نهایی مناسب خواهد بود. نمونه‌هایی از مواردی که مصاحبه شوندگان بر آن تأکید داشتند عبارت بود از: کنترل و پایش ریسک اعتباری، کنترل و پایش ریسک تمرکز، کنترل و پایش ریسک اعتباری، کنترل و پایش ریسک عملیاتی، کنترل و پایش ریسک‌ها در بخش فنآوری، ارائه یافته‌های حسابرسی به مسئولین بانک، نظارت بر فرایندهای اعطای تسهیلات و تعهدات. در ادامه اظهارات برخی از مصاحبه شوندگان نشان داده شده است.

در حسابرسی بانک‌ها باید حوزه‌های پرریسک شناسایی شود. حوزه‌های پرریسک مرتبط با اهداف و کارکردهای همان بانک باید تعریف شود. در مفهوم نظارت بانکی، چیزی که مهم است بحث نظارت مبتنی بر ریسک است. بنابراین شما نمی‌رسی همه چیز را چک کنی و باید برای اهداف و اولویت‌های مهم مسائل را چک کنید.

و در نهایت اقدامات اجرایی برای هر یک از تمهای چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات در نظارت بر بخش بانکی به صورت شکل شماره (۳) ارائه شده است.

شکل ۳- اقدامات اجرایی برای رفع چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات در نظارت بر بخش بانکی



پیشنهاد‌های حاصل از پژوهش:

آنچه که ماحصل این پژوهش می‌باشد، پیشنهاد‌های اجرایی برای بهبود نظارت دیوان محاسبات کشور در حوزه بانکی است کلیه مواردی که در بخش اقدامات بیان شده است، پیشنهاد‌های اجرایی برای نظارت است با این وجود پیشنهادها به شرح زیر می‌باشد.

۱. اصلاح ماده ۴ قانون محاسبات عمومی به شرح زیر:

«شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود. بانک‌های دولتی به عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شوند.»

«تبصره - حذف»

۲. پیشنهاد می‌شود گزارش‌های حسابرسی در حوزه بانک‌ها در سایت دیوان محاسبات قرار گیرد و از بازخورد آن برای بهبود گزارش‌ها و انتشار سایر گزارش‌ها در بخش‌های دیگر استفاده شود.

همچنین برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود این پژوهش در حوزه‌های مختلف دیوان محاسبات به تفکیک نوع بخش‌های اقتصادی و اجتماعی انجام شود.

منابع و ماخذ:

الف) منابع فارسی:

۱. آذر، عادل؛ حبشی، نعمت. ۱۳۹۶. «ارائه الگویی موثر برای حسابرسی بخش عمومی دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران»، دانش حسابرسی. جلد ۱۷ شماره ۶۶ صفحات ۵-۴۰.
۲. ازکیا، مصطفی؛ احمددرش، رشید؛ پارتازیان، کامبیز. ۱۳۹۶. «روش‌های تحقیق کیفی (از نظریه تا عمل)». انتشارات آگاه، تهران. چاپ اول.
۳. آون هیوز، ۱۳۸۰، «مدیریت دولتی نوین»، ترجمه الوانی، شورینی، معمارزاده، انتشارات مروارید، تهران. چاپ سوم.
۴. باباجانی، جعفر؛ آذر، عادل؛ معیری، مرتضی. ۱۳۹۲. «عوامل و محرک‌های تحول در نظام پاسخگویی مالی و عملیاتی بخش عمومی ایران». مطالعات تجربی حسابداری مالی، سال یازدهم، شماره ۳۷، ص ۱-۳۷.
۵. باباجانی، جعفر. ۱۳۸۹. «مزایای اجرای حسابرسی عملکرد در کشور و نقش آن در پاسخگویی». دانش حسابرسی. دوره ۱، شماره ۱؛ صص ۱۶-۴۶.
۶. دیوان محاسبات کشور، ۱۳۸۹، «برنامه راهبردی دیوان محاسبات کشور»، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز آموزش و برنامه‌ریزی.
۷. السان، مصطفی. ۱۳۹۱. «بررسی تطبیقی اقتدار قانونی نهاد نظارتی در بانکداری». (ارائه شده در چهارمین سمینار بانکداری اسلامی) تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۸. عربیان، اصغر؛ صفاری، معصومه. ۱۳۹۰. «بررسی معایب و محاسن نظارت دیوان محاسبات کشور در نظام حقوقی ایران». پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

۹. الماسی، حسن؛ حیدری، داریوش ۱۳۹۴. «بررسی تاثیر گزارش تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور در اعمال نظارت بر عملکرد مالی دولت و اثربخشی بودجه‌های سالیانه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی. دانشکده مدیریت و حسابداری .
۱۰. الماسی، حسن؛ مرجانی، امیربابک؛ شهبازی شال، سمیه. ۱۳۹۰. «بررسی نقش نظارتی خزانه داری کل بر نظارت اجرای بودجه سالانه دستگاه‌های اجرایی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی. دانشکده مدیریت و حسابداری .
۱۱. منظور، داوود؛ یادی پور، مهدی. ۱۳۸۷. «نظارت در سیستم بانکی با تکیه بر اصول نظارتی کمیته بال به عنوان ناظر بین الملل». راهبرد یاس، شماره ۱۳، صص ۸۶-۱۰۳
۱۲. نیک بخت محمدرضا، موسوی سنگ چشمه سیدعسگری. ۱۳۹۱. «بررسی موانع و مشکلات دیوان محاسبات در حسابرسی دستگاه‌های دولتی از دیدگاه مدیران مالی و ذیحسابان». دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت: دوره ۱، شماره ۳، صص ۱۱۷-۱۲۸ .
۱۳. نیکوکار، غلامحسین؛ عسکری، مهدی ۱۳۸۰، «بررسی مشکلات دیوان محاسبات کشور در نظارت بر بودجه کل کشور». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.

ب) منابع انگلیسی:

1. Basel Committee on Banking Supervision, 2012. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Bank for International Settlements.
2. Bovens, M. 2007. « *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*». *European Law Journal*, 13(4), 447-468. doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.
3. Bovens, M. 2010. « *Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism*». *West European Politics*, 33(5), 946-967. doi: 10.1080/01402382.2010.486119.
4. Coenen, T. L. 2008. *Essentials of Corporate Fraud*. Hoboken: John Wiley & Sons, Incorporated. Retrieved from <https://ebookcentral-proquestcom.ezproxy.puv.fi/lib/vamk-library-ebooks/detail.action?docID=331643>
5. Demaestri, E., Guerrero, F., 2005. *Financial supervision: integrated or specialized? The case of Latin America and the Caribbean*. *Financial Markets, Institutions & Instruments* 14, 43-106.
6. Ebrahim, A. 2003. *Making sense of accountability: Conceptual perspectives for northern and southern nonprofits*. *Nonprofit Management and Leadership*, 14(2), 191-212. doi: 10.1002/nml.29
7. Ebrahim, A. 2010. *The many faces of nonprofit accountability* *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management* (pp. 101-123). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
8. Grant, R. W., & Keohane, R. O. 2005. « *Accountability and abuses of power in world politics*». *American Political Science Review*, 99(1), 29-43. doi: 10.1017.S0003055405051476.
9. Gregory, D. S. and Ch, Guo, 2011, « *Accountability Online: Understanding the Web-Based Accountability practices of Nonprofit Organizations*», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 40, No. 2, PP. 270-295.
10. Habermas, J. 1984. « *The Theory of Communicative Action*». Volume 7: Reason and Rationalisation of Society, T.McCarthy (London): Heinemann, p31.
11. Haque, Shamsul, M, 2000. *Significance of accountability under the new approach to public governance*», *International Review of Administrative science*, vol 66, p600.
12. Laughlin, R. C. 1990. *A model of financial accountability and the church of England*. *Financial Accountability and Management*, 6(2), 93-114. doi: 10.1111/j.1468-0408.1990.tb00427.x
13. Messner, M. 2009. « *The limits of accountability. Accounting*», *Organizations and Society*, 34(8), 918-938. doi: 10.1016/j.aos.2009.07.003.
14. O'Dwyer, B., & Unerman, J. 2007. *From functional to social accountability: Trans-*



forming the accountability relationship between funders and nongovernmental development organisations. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 20(3), 446-471. doi: 10.1111/j.1540-6520.2010.00397.x

15. Vilén, M. 2010. »Predicting Failures of Large U.S. Commercial Banks«, Master's Thesis, Aalto University School of Economics.