

آشنایی با دیوان محاسبات کشور استونی

به کوشش: مسعود موفق
اداره کل روابط عمومی و امور بین الملل
دیوان محاسبات کشور

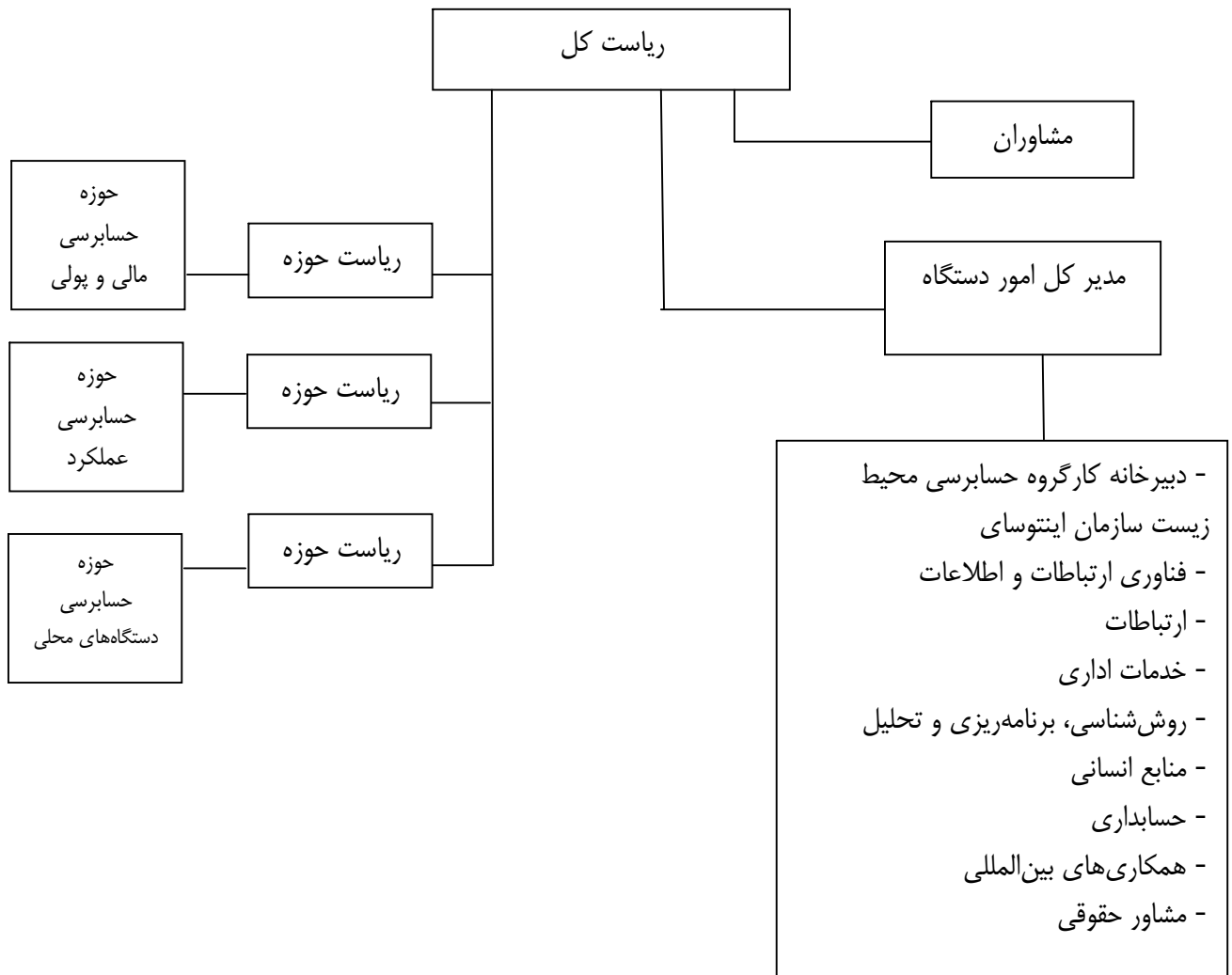
1394

« معرفی دیوان محاسبات استونی »

مقدمه:

اداره ملی حسابرسی استونی (دیوان محاسبات) دستگاه دارای استقلال و تشکیلات مستقلی است که در راستای منافع مردم و مالیات دهندگان به حسابرسی دستگاههای حکومتی و محلی می‌پردازد که مبالغ پرداخت شده توسط آنها در چه اموری مصرف می‌شود و در قبال آن چه عوایدی به مالیات دهندگان خواهد رسید.

« چارت سازمانی دیوان محاسبات کشور استونی »



« استونی ریاست کارگروه حسابرسی محیط زیست اینتوسای »

در دهه‌های اخیر مشکلات زیست محیطی به وجود آمده در سراسر کره زمین باعث ده تا مجامع مختلف بین‌المللی در پی ارائه راه‌حل‌های گوناگونی برای مقابله با پدیده‌های مخرب محیط زیست انسان شوند. در همین راستا کارگروه حسابرسی محیط زیست سازمان اینتوسای هم تشکیل و شماری از دیوان محاسبات کشورهای دنیا به عضویت آن درآمدند. ریاست فعلی این کارگروه مهم در حال حاضر کشور استونی می‌باشد که با تقاضای عضویت کشورمان در اول دی ماه سال 1389 موافقت نمود و از آن موقع این همکاری ادامه دارد.

چهاردهمین نشست کارگروه حسابرسی محیط زیست اینتوسای آبان ماه سال 1390 در آرژانتین برگزار شد که مقاله و پوستر ارائه شده کشورمان با موضوع حسابرسی محیط زیست دریای خزر با استقبال شرکت‌کنندگان مواجه شد. همچنین رئیس این کارگروه در پاسخ به نامه ریاست محترم دیوان جناب آقای دکتر رحمانی فضلی که طرح پیشنهادی کشورمان به سازمان اینتوسای در خصوص همکاری جهت انجام حسابرسی پروژه‌های پیشگیرانه با موضوع گرد و غبار را مطرح کرده بود، ضمن موافقت با بیان ایده، طرح آن را به پانزدهمین جلسه کارگروه محیط زیست اینتوسای که خرداد ماه سال 1392 در آن کشور برگزار خواهد شد موکول که موضوع با سایر کشورها به بحث و بررسی گذاشته شود. ریاست این کشور همزمان با پانزدهمین جلسه کارگروه حسابرسی محیط زیست اینتوسای در نیمه خرداد ماه سال آینده به پایان خواهد رسید.

دیوان محاسبات استونی دولت را حسابرسی می‌کند که آیا وجوه عمومی و بودجه مملکت در راه صحیح به طور اقتصادی، همراه با کارایی، اثربخشی و قانونی صرف شده‌اند یا خیر؟ این دیوان علاقه ندارد تا فعالیت‌ها را صرفاً براساس قانون ارزیابی نماید بلکه به دنبال آن است که آیا فعالیت‌های مالی دولت بر پایه قوانین توانسته‌اند به طور مقتضی و هدفمند بودجه کشور را صرف نمایند و مدارک مستند را در راستای نحوه صرف موفقیت‌آمیز آن ارائه نمایند براساس قانون، دیوان محاسبات استونی می‌تواند دولت، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های محلی را مجبور نماید که در پیش‌نویس قوانینشان توصیه‌های دیوان را مدنظر قرار دهند و آنها را اصلاح یا تغییراتی را در اعمال نمایند.

به استقلال دیوان محاسبات هم در قانون اساسی و هم خود قانون دیوان تأکید زیادی شده است. هیچ کس حقیقی یا حقوقی قادر نیست که در رابطه با انجام حسابرسی‌ها به دیوان محاسبات دستوری بدهد و خود دیوان تصمیم می‌گیرد که کی، چه و چگونه حسابرسی نماید.

تمامی فعالیت‌های دیوان محاسبات توسط حسابرسی که از سوی پارلمان کشور مشخص می‌شوند به صورت سالانه انجام می‌گیرد.

ریاست کل دیوان، دارای قدرت بسیار زیادی در مدیریت دستگاه می‌باشد. وی از سوی ریاست جمهوری به پارلمان معرفی و در صورت تصویب به عنوان رئیس دیوان محاسبات استونی معرفی می‌شود و دوران ریاستش لزوماً یک دوره نمی‌باشد. بر طبق قانون هر یک از نمایندگان پارلمان می‌توانند از رئیس دیوان درباره هر موضوعی که علاقه‌مند باشند سوال بپرسند و یا از فعالیت‌های کاری دیوان محاسبات در حوزه نمایندگی خود اطلاعات کسب نمایند ارزش‌های بنیادی دیوان محاسبات استونی، بی‌طرفی، استقلال، صلاحیت و شایستگی، سعی و کوشش، همکاری، باز بودن، صداقت و امانت داری و درستی می‌باشند. همزمان با تشکیل جمهوری استونی در سال 1918 میلادی دیوان محاسبات این کشور هم شکل گرفت. (95 سال قبل) در سال 1940 همزمان با اشغال اتحاد جماهیر شوروی کار این دیوان متوقف گردید ولی از سال 1990 دوباره از سر گرفته شد. در

حال حاضر این دیوان تقریباً 90 نفر کارمند دارد که سه چهارم آنها به عنوان حسابرس درگیر کارهای فنی - تخصصی و حرفه‌ای دیوان هستند و یک چهارم دیگر در واحدهای پشتیبانی، خدماتی و به طور کلی مدیریت تدارکات را بر عهده دارند.

« جایگاه حقوقی دیوان محاسبات »

دیوان محاسبات استونی دستگاهی است که در نص صریح قانون اساسی کشور دارای جایگاه حقوقی می‌باشد و قید شده است که تنها مرجع قانونی و مسئول برای کنترل اقتصاد کشور می‌باشد. براساس همه پرسی سال 1992 میلادی این کشور انتصاب و عزل ریاست دیوان محاسبات به پیشنهاد رئیس جمهور باید به تأیید مجلس برسد.

از لحاظ جایگاه، رئیس دیوان هم‌تراز وزیر بوده و خود ارکان دیوان نیز همانند وزارتخانه می‌باشند. همچنین قانون اساسی لیست کلی از تمام بخش‌های عمومی که باید و مورد حسابرسی واقع شوند را ارائه داده است. همچنین به رئیس دیوان اجازه داده تا در موقع ارائه گزارش تفریح بودجه سالانه به پارلمان، نظرات پیشگیرانه دیوان را که از نحوه هزینه کرد بودجه‌ها و اجرای آن توسط دولت به دست آمده را ارائه نماید. در حقیقت به ندرت می‌توان در بین دستگاه‌های کنترل گر کشورهای مختلف دنیا مثل رئیس دیوان محاسبات استونی را پیدا کرد که قانون به وی این اجازه را داده باشد تا در جلسات هیأت دولت شرکت کرده و نظرات خود را که به حیطة کاری‌اش بر می‌گردد را برای رئیس جمهور و وزرا آزادانه بیان نماید.

قانون فعلی دیوان محاسبات استونی در سال 2002 به تصویب رسید که اهدا، نوع و حوزه‌های حسابرسی به طور دقیق مشخص و تعهدات و مسئولیت‌های نهادهای حسابرسی در ارائه گزارش‌های خود نیز تعریف شد. همچنین حسابرسی وجوه‌ای که از اتحادیه اروپا، کشور دریافت می‌کند نیز به حیطة کاری دیوان محاسبات افزوده شد. در سال 2005 تغییراتی در قانون اعمال گردید و حسابرسی تمامی دستگاه‌های محلی هم بر عهده دیوان محاسبات قرار گرفت، چرا که قبل از آن برای جلوگیری از ایجاد هرگونه مشکلی با دستگاه‌های محلی و حفظ استقلال آنها دیوان قادر نبود حسابرسی عملکرد در آن حوزه‌ها را داشته باشد.

گسترش حوزه حسابرسی این دیوان در دستگاه‌های محلی باعث شکل‌گیری اختلافات عدیده‌ای شد و چون دیوان فاقد دادگاه می‌باشد، در یک مورد موضوع به دادگاه عالی استونی کشیده شد تا بالاخره در قانون اساسی این حق به دیوان محاسبات داده شد.

« ساختار سازمانی دیوان محاسبات استونی »

همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود این دیوان دارای سه قسمت اصلی می‌باشد که وظیفه اصلی دیوان که همان حسابرسی می‌باشد را انجام می‌دهند به علاوه حوزه پشتیبانی که حوزه‌های فنی را برای ارتقاء کارایی عملکردشان یاری می‌رسانند و خود دارای یک مدیر کل مجزا هستند. حال به طور خلاصه به معرفی هر حوزه فنی می‌پردازیم:

حوزه حسابرسی پولی و مالی: وظیفه تهیه گزارش تفریح بودجه سالانه کل کشور به عهده این حوزه می‌باشد، نظارت بر تحقق درآمدها و نحوه صرف هزینه‌ها و مطابقت آن با قانون بودجه کل کشور که آیا مخارج دولت در جای خودش و ردیف بودجه خودشان صرف شده‌اند و نیز اجرای حسابرسی‌های پولی و مالی در موارد خاص با این حوزه می‌باشد. ارزیابی وضعیت مالی دولت و تأیید عملکرد آن هم در حیطة وظایف این حوزه جای می‌گیرد.

حوزه حسابرسی عملکرد: بررسی نحوه هزینه کردها در بخش عمومی از لحاظ اقتصادی بودن، کارایی و اثربخشی بر عهده این حوزه است. بررسی صرفه اقتصادی سازمان‌های دولتی از لحاظ زیان ده یا سود ده بودنشان و نیز اینکه با حداقل هزینه‌ها بالاترین بازدهی را داشته باشند نیز از وظایف حوزه حسابرسی عملکرد می‌باشد. همچنین ارزیابی فعالیت‌های بخش عمومی در

حل مشکلات سطوح راهبردی، تحلیل عمیق علت‌های بروز مشکل و ارائه پیشنهادات جهت حل آنها به همراه مشخص کردن بهترین روش‌های انجام کار در حوزه‌های اداری از دیگر وظایف تعریف شده این حوزه است.

حوزه حسابرسی دستگاه‌های محلی: این حوزه بر حسابرسی دستگاه‌های محلی به وسیله بررسی قانونی بودن، سیستم‌های کنترل‌گر داخلی، مدیریت مالی، حسابداری پولی و مالی و معاملات اقتصادی، قابل اعتماد بودن سیستم‌های فن‌آوری اطلاعات و بهره‌وری استفاده از بودجه‌های کل کشور در شهرها، شهرداری‌ها و کمک‌های اعطاء شده از طرف دولت را بر عهده دارد که تا چه میزان کارایی در عملکرد دولت داشته است.

حوزه پشتیبانی دیوان محاسبات: اداره امور حوزه ریاست دیوان، مشاوره حقوقی، ارتباطات خارجی و روابط بین‌الملل، روابط عمومی، حسابداری، روش‌شناسی، برنامه‌ریزی و تحلیل مدیریت ساختمان و ضوابط سوابق مدیریتی از سرفصل‌های اصلی کاری این حوزه می‌باشد.

« بودجه دیوان محاسبات استونی »

بودجه دیوان محاسبات استونی در لایحه بودجه کل کشور منظور شده و هر ساله توسط پارلمان تصویب می‌شود. در سال 2010 میلادی بودجه دیوان محاسبات 58 میلیون و صدر هزار کرون معادل 20 میلیارد تومان بوده که بخش کوچکی از بودجه کل کشور استونی محسوب می‌شود این بودجه اختصاص داده باعث شد تا این دیوان درخواست ارائه بودجه خودش را هر ساله به طور مستقیم به پارلمان ارائه دهد و وزارت دارایی استونی عملاً نقشی در پیشنهاد بودجه برای دیوان نداشته باشد. دیوان محاسبات استونی برای توجیه ایده خود دیوان محاسبات انگلستان را مثال زده که مستقیماً بودجه مورد نیاز خودشان را به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس عوام انگلیس اعلام می‌کنند.

« گزارش‌های سالانه دیوان محاسبات »

هر ساله و در فصل بهار دیوان محاسبات استونی گزارش سالانه حسابرسی کل کشور (گزارش تفریح بودجه) را به پارلمان تقدیم می‌کند که در آن به تفکیک به نحوه هزینه کرد درآمدهای کل کشور در دستگاه‌های دولتی اشاره شده است. همچنین خود پارلمان شرکتی را که باید دیوان محاسبات را حسابرسی نماید مشخص می‌کند.

« کارکنان دیوان محاسبات »

حدود صد نفر در دیوان محاسبات استونی مشغول به کار می‌باشند که سه چهارم آنها در بخش‌های فنی و حسابرسی و یک سوم آنها در بخش‌های خدماتی و پشتیبانی مشغول به کار هستند دو سوم کارکنان دیوان را خانم‌ها تشکیل می‌دهند و میانگین سن کارکنان 37 سال می‌باشد بیشتر کارکنان (در حدود 38 درصد) بین 21 تا 30 سال سن دارند.

« پاداش و انگیزه در دیوان محاسبات »

دیوان محاسبات استونی به این نتیجه رسیده است که عامل اصلی توسعه و رشد سازمان و کشور، کسب اعتماد، افزایش مسئولیت‌ها توسعه حسابرسی حرفه‌ای و به رسمیت شناختن کار کارشناسان در حوزه‌های حسابرسی در غالب در اختیار گذاشتن فرصت برای نیروی انسانی می‌باشد.

« معرفی رئیس کل دیوان محاسبات استونی »

آقای مایکل اوویر از فوریه سال 2003 میلادی توسط پارلمان کشور به عنوان رئیس دیوان محاسبات استونی انتخاب شد و بعد از 5 سال مجدداً ریاستش بر این دیوان برای دوره‌ای دیگر تمدید شد. تأکید رئیس 71 ساله دیوان محاسبات استونی بر انجام حسابرسی عملکرد به منظور جلوگیری از هدر رفت منابع کشور از همان ابتدای دوران مسئولیتش آغاز شد. همچنین توجه وی به حسابرسی محیط زیست باعث شد تا در سال 2005 جایزه سازمان محیط زیست این کشور که خود سازمانی غیر دولتی می‌باشد را دریافت نماید و طی سال‌های بعدی چند جایزه بین‌المللی دیگر هم به خاطر تلاش دیوان محاسبات این کشور برای

حفظ و صیانت از محیط زیست به وی تعلق گرفت و همین امر باعث شد تا مسئولیت بزرگترین کارگروه سازمان ایتوسای به عهده وی گذاشته شود.

« همکاری فی مابین دیوان محاسبات و پارلمان استونی »

طبق قانون اساسی، دیوان محاسبات تحت نظر هیچ یک از ارکان قدرت نمی‌باشد ولی در بین آنها قرار دارد. همچنین نتایج کار این دیوان در مرحله اول به مجلس و سپس به دولت و عومم مردم عرضه می‌شود دیوان مشخص می‌کند که آیا دولت بودجه را به طور منطقی هزینه کرده و آیا به اهدافی که پیش‌بینی شده بوده رسیده یا نه؟ همانند اغلب کشورها کمیسیون بودجه و محاسبات در پارلمان استونی هم در سال 2004 شکل گرفت و به عنوان پل ارتباطی میان مجلس و دیوان به طوری که در فواصل زمانی معین به ارائه گزارش کار می‌پردازد، مشغول به کار می‌باشد.