

## نظام حقوقی اداری و مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور

اسماعیل آجرلو (نویسنده مسئول)

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)  
ajorloo81@gmail.com

جلال غفاری قدیر

استادیار و دکترای مدیریت رسانه از دانشگاه تهران

Ghafari@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۴/۱۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۶/۲۰

### چکیده

**هدف:** هدف از این مقاله آشنایی با ویژگی‌های حقوقی مربوط به اداره و امور مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور و شناخت تعارضات و نقاط ضعف آن و همچنین ارائه تحلیل حقوقی در راستای حل تعارضات و شفاف کردن نظام حقوقی خاص آن در راستای تحقق مفهوم «اداره خوب» می‌باشد.

**روش:** در این پژوهش سعی شده است تا با استفاده از رویکرد توصیفی و با مراجعه مستقیم به اسناد و مراجع (روش سنتی) به توصیف و بیان داده‌ها و اسناد معطوف به موضوع پرداخته شود و سپس با مقایسه و تحلیل داده‌ها و اسناد، نتیجه مطلوب ارائه گردد.

**یافته‌ها:** نظام حقوق اداری و مالی حاکم بر نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور را می‌توان با استفاده از دو ابزار قوانین و مقررات خاص آن نهاد و ساختار حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی که بر این نهاد حاکم می‌باشد موشکافی کرد. تحلیل‌های این پژوهش نشان می‌دهد درحالی‌که وجود شخصیت اداری و مالی و استقلال در این زمینه‌ها ثمرات بسیار خوبی از جمله عدم تمرکز فنی و تخصصی شدن امور کتابخانه را در پی دارد؛ اما تزلزل اداره و عدم شفافیت و همچنین عدم وجود سازوکار و نظارت مناسب مالی بر این نهاد نقطه ضعف‌های مهمی محسوب می‌شوند. بررسی‌ها حاکی از آن است که راه‌حل این تعارضات اداری و مالی نه لزوماً تلفیق و نه انحلال ساختار آن است؛ بلکه بهترین راه حل اصلاح قانون مصوب سال ۱۳۸۲ جهت ایجاد مدیریت واحد و فراگیر در امور مربوط به کتابخانه‌ها و اصلاح ترکیب هیأت امنا می‌باشد.

**اصالت/ارزش:** یافته‌های این پژوهش می‌تواند به مسئولان و مدیران ستادی در شناسایی نقاط قوت و ضعف نظام اداری و مالی حاکم بر نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور یاری رسانده و با ارائه پیشنهادهایی در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری متناسب کمک کند. همچنین با استفاده از اصول حقوقی تبیین شده در این پژوهش همچون شخصیت حقوقی، استقلال مالی، نظام بودجه‌ای و نظارت مالی و با روش توصیف و تحلیل مواد قانونی و اصول حقوق عمومی می‌توان بر مدون‌سازی علمی نظام حقوق اداری و مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی همت گمارد.

**کلیدواژه‌ها:** حقوق عمومی، کتابخانه‌های عمومی، اداره خوب، شخصیت حقوقی، حقوق مالی.

## مقدمه

با پیدایش مفاهیمی همچون حکمرانی خوب یا اداره خوب به‌عنوان یکی از مهم‌ترین زمینه‌های پیشرفت و تعالی اجتماعی، بحث شفافیت و کارآمدی نظام حقوقی حاکم بر سازمان‌های متصدی امور عمومی اهمیتی روز افزون یافته است. امروزه واحدهای عمومی متنوعی متصدی تأمین نیازها و ارائه خدمات در جامعه هستند. از این جمله می‌توان به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اشاره کرد که به‌عنوان یکی از اقسام مؤسسات عمومی عهده‌دار بخشی از این امور عمومی می‌باشند. این گونه نهادها براساس اصل عدم تمرکز فنی بنا نهاده شده‌اند. اصل عدم تمرکز فنی شامل اعطای استقلال به اداره‌ای خاص می‌باشد. این عدم تمرکز براساس یک نیاز یا یک منفعت معین و خاص بنا شده است (رضایی زاده، ۱۳۸۵) که هدف از آن تأمین نیازهای عمومی و ارائه خدمات تخصصی در زمینه‌ای خاص می‌باشد. مشخص است که تأمین این اهداف بدون وجود نظام حقوقی شفاف و مؤثر ممکن نیست.

در این میان نهادهای عمومی متولی امور فرهنگی به‌سبب اهمیت و حساسیت خاص موضوع فعالیت آن‌ها از جایگاه ممتاز و بی‌بدیلی برخوردارند؛ لذا وجود ساختار حقوقی کامل و کم‌عیب برای آن‌ها امری ضروری است. نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور بنا به وظایف خود به‌عنوان یکی از این نهادهای متولی امور فرهنگ عمومی به‌ویژه در زمینه کتابخوانی شناخته می‌شود که در قالب مؤسسه عمومی غیردولتی به فعالیت می‌پردازد.

قالب مؤسسه عمومی غیردولتی به‌عنوان ساختار حقوقی حاکم بر این نهاد یکی از ۴ نوع سازمان اداری شناخته شده در نظام حقوق اداری کشور است که به مراتب از سه سازمان اداری دیگر یعنی وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی دولتی و شرکت‌های دولتی پیچیده‌تر و پرحاشیه‌تر است. لذا بررسی نظام حقوقی حاکم بر نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور هم به‌لحاظ ویژگی‌های خاص قالب حقوقی و اداری آن یعنی مؤسسه عمومی غیردولتی بودن هم به‌لحاظ اینکه یکی از نهادهای فرهنگی کشور محسوب می‌شود از اهمیت و جایگاه خاصی برخوردار است. ما در این مقاله با توجه به قوانین و مقررات موجود و نظام حقوقی حاکم بر نهادهای عمومی غیردولتی به بررسی نظام حقوقی حاکم بر نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور خواهیم پرداخت.

در این جا پرسش اصلی آن است که نظام اداری و مالی حاکم بر نهاد کتابخانه‌های عمومی

کشور بر چه مبنا و ساختار حقوقی شکل گرفته و چگونه قابل تحلیل، شفاف‌سازی و رفع تعارضات حقوقی است؟ در پاسخ به عنوان فرضیه اصلی نوشتار حاضر باید عنایت داشت که ارائه تحلیل حقوقی در راستای حل تعارضات و شفاف کردن نظام حقوقی خاص این نهاد، با محوریت تحقق مفهوم «اداره خوب» و با استفاده از دو ابزار قوانین و مقررات خاص آن نهاد و ساختار حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی که بر این نهاد حاکم می‌باشد صورت می‌پذیرد. در این خصوص مدعای توصیفی مقاله تأکید بر استفاده از اصول حقوق عمومی با هدف مدون‌سازی علمی نظام حقوق اداری و مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی و تلاش در جهت شفاف‌سازی و رفع تعارضات دارد. در این پژوهش سعی شده است تا با استفاده از رویکرد توصیفی و با مراجعه مستقیم به اسناد و مراجع (روش سندی) به توصیف و بیان داده‌ها و اسناد معطوف به موضوع پرداخته شود و سپس با مقایسه و تحلیل داده‌ها و اسناد، نتیجه مطلوب ارائه گردد.

بنابراین در ابتدا به بررسی مفهوم و تعریف مؤسسه عمومی و مؤسسه عمومی غیردولتی می‌پردازیم و سپس در بخش‌های متوالی ویژگی‌های خاص نظام حقوقی حاکم بر نهاد کتابخانه‌های عمومی را با ارجاع به خصوصیات مؤسسات عمومی غیردولتی همچون نظام اداری، قضایی، مالی و... مورد بررسی قرار خواهیم داد. برای شرح مباحث و اثبات فرضیه‌ها، نوشتار حاضر در سه گفتار پیاپی پیگیری شده است.

### گفتار اول: مفهوم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

برای آشنایی با مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی باید در ابتدا مؤسسه عمومی را به‌طور کلی شناخت. لذا در بخش اول به تعریف مؤسسه عمومی می‌پردازیم.

#### ۱. مؤسسات عمومی

مؤسسات عمومی اشخاص حقوقی هستند که در کنار اشخاص حقوقی محلی یا ملی مثل وزارتخانه‌ها تشکیل می‌گردند و در یک فعالیت معین متخصص هستند. این مؤسسات براساس تمایل نظام اداره کشور به سوی عدم تمرکز به وجود می‌آیند. طبق اصول کلی در ایران امور عمومی بایستی به طریقه مرکزیت [تمرکز] اداره شوند و ایجاد سازمان عمده مرکزی نیز با

قانونگذار است. اصل اداره امور عمومی با روش تمرکز یک اصل مسلم در حقوق عمومی ایران است. بنابراین انتخاب روش‌های دیگر نیاز به نص صریح قانون دارد. بنابراین [در ایجاد مؤسسات عمومی] مداخله و تصویب قانونگذار لازم است (انصاری، ۱۳۷۴). به عبارت دیگر مؤسسه عمومی یک شخص حقوقی است که موظف به تأمین و ارضای یک نیاز معین در جامعه می‌باشد. به تعبیر هوریو<sup>۱</sup> مؤسسه عمومی، اداره عمومی خاص است که دارای شخصیت حقوقی است. امتیاز مؤسسات عمومی که در واقع دلیل ایجاد این اشخاص نیز می‌باشد عبارت است از اجازه مدیریت مستقل‌تر و ملایم‌تر است، زیرا این مؤسسات توسط متخصصین اداره می‌شوند و مقامات اداری ملی نسبت به آن‌ها نظارت محدود و معدودی دارند؛ همان‌طور که اصطلاح مؤسسه عمومی که از نظام حقوق فرانسه اخذ شده و در آن کشور به سازمان‌هایی اطلاق می‌شد که دارای شخصیت حقوقی جدا از دولت و شهرداری‌ها بودند و به صورت یک واحد سازمانی مستقل خدمت عمومی معینی را زیر نظر خود اداره می‌کردند (طباطبایی مومنی، ۱۳۷۳).

از ویژگی عمده این مؤسسات می‌توان به شخصیت حقوقی مستقل، نهادی غیر متمرکز، اشخاص تخصصی و برخورداری از نوعی حق اعمال حاکمیت اشاره کرد (امامی، ۱۳۸۶).

مواد (۳) تا (۵) قانون محاسبات عمومی نیز مؤسسات عمومی را به سه گروه تقسیم می‌کند:

الف) مؤسسات دولتی؛ ب) شرکت‌های دولتی؛ و ج) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی.

## ۲. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

به تعبیر واده<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) مؤسسات عمومی ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی می‌باشند که به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسایل سیاسی است ایجاد گردیده‌اند. البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از جدیدترین انواع این مؤسسات می‌باشند که پدیده‌ای نوین در اداره امور عمومی و نشان‌دهنده حد اعلای عدم تمرکز در اداره امور عمومی می‌باشند. تا قبل از

1. Hour lou

2. Wade

قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ علی‌رغم وجود این مؤسسات در نظام اداره امور عمومی کشور تعریفی از آن‌ها ارائه نشده بود. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف این مؤسسات مقرر می‌دارد: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخص هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می‌شود». به موجب تبصره این ماده، فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. در اجرای این تبصره قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ از تصویب مجلس گذشت که به موجب آن ۱۰ سازمان و مؤسسات وابسته به آن‌ها به عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند که برخی از آن‌ها شامل شهرداری‌ها، بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک جمهوری اسلامی ایران، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد و تاکنون در حدود ۱۲ مؤسسه دیگر از قبیل فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و مؤسسه‌های جهاد نصر، استقلال و توسعه، جهاد دانشگاهی، دهیاری و... نیز به این فهرست افزوده شده است.

اما این تعریف که تا تصویب آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی) تنها تعریف ارائه شده از این مؤسسات در قوانین ما بود با تعریف قانون جدید، دچار تغییر گردید. طبق تعریف ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری از مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، لازم است بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه این مؤسسات از طریق منابع غیردولتی تأمین گردد. این ویژگی می‌تواند تا حدودی باعث نوسان و چالش در احکام و ماهیت این مؤسسات شود. چراکه امکان دارد مؤسسه‌ای در یک سال بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه خود را از منابع غیردولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد. ماده مزبور می‌گوید: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». برای حل این مسأله می‌توان مؤسسات عمومی غیردولتی

را در ارتباط با امور مالی به دو دسته کلی تقسیم کرد؛ یک دسته مؤسساتی که درآمد آن‌ها تا حد زیادی تکافوی نیازهایشان را می‌کند و دسته دیگر مؤسساتی هستند که خود دارای هیچ‌گونه درآمد خاص نیستند و تنها ارائه‌دهنده خدمات هستند یا به‌نحوی درآمدهایشان تکافوی نیازهایشان را نمی‌کند. به‌همین جهت مقنن حین ایجاد این مؤسسات و سپردن امور عمومی به آن‌ها برای تأمین مالی آن‌ها نیز تدبیری اندیشیده و منابع مالی برای آن‌ها در نظر گرفته است. این منابع به‌صورت حق‌السهم و یا عوارض خاص از پاره‌ای از فعالیت‌ها می‌باشد که توسط دستگاه‌های دولتی وصول و به خزانه واریز می‌شود. مانند چهل و دو درصد از درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی و معادل یک درصد قیمت هر بلیط هواپیما و کشتی که از هر مسافر برای جمعیت هلال احمر (ماده ۷ اساسنامه جمعیت هلال احمر) یا عوارضی که شهرداری‌ها مطابق قانون مشهور به تجمیع عوارض و قانون مالیات بر ارزش افزوده اخذ می‌شود و... این عوارض حق ثابت و عینی این مؤسسات بوده و پس از وصول به خزانه در بودجه سال بعد منعکس و عیناً در اختیار این مؤسسات قرار می‌گیرد. این اعتبارات در قالب کمک نبوده؛ بلکه درآمد این مؤسسات تلقی می‌شود و چنانچه کفایت مخارج این مؤسسات را ننماید از کمک بودجه عمومی دولت هم بهره‌مند می‌شوند (پازرلو، ۱۳۷۹). نکته دیگر که در تعریف جدید از مؤسسات عمومی غیردولتی وجود دارد این است که برخلاف تعریف قانون محاسبات عمومی، لازم نیست که این مؤسسات به‌موجب قانون تحت این عنوان شناخته شوند. بنابراین مؤسساتی که دارای شرایط مزبور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند هرچند نظیر سازمان‌های حرفه‌ای، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن به این عنوان شناخته نشده باشند می‌توان آن‌ها را جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دانست. البته به‌نظر می‌رسد مؤسسات عمومی غیردولتی مورد نظر قانون محاسبات عمومی می‌بایست به این عنوان شناخته شوند. چراکه از دلایل ذکر این قید محدود کردن مؤسساتی است که از مزایای مالی قانون محاسبات عمومی استفاده می‌کنند (همان، ص ۸۸).

### ۳. ساختار اداری نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور

نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور قبل از سال ۱۳۸۲ و تصویب قانون جدید آن با

ساختارهای مختلفی فعالیت داشته است. اولین قانون مربوط به اداره کتابخانه‌ها به سال ۱۳۴۴ باز می‌گردد که در آن انجمن کتابخانه عمومی تأسیس شده و دارای شخصیت حقوقی می‌باشد. در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی نیز ساختارهای متفاوتی به لحاظ اجرایی بر آن حاکم بوده است. با تصویب قانون «تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور» در سال ۱۳۸۲ امور اداره کتابخانه‌های عمومی به نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور واگذار گردید و این نهاد با ساختار اداری که صراحتاً در تبصره ۱ ماده (۱۱) قانون «تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور» جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بر شمرده شده است به فعالیت می‌پردازد.

در این جا لازم است تصریح گردد که نهاد کتابخانه‌های عمومی به لحاظ انواع سازمان اداری کاملاً جزء مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شود و در این زمینه نمی‌توان هیچ‌گونه تردیدی داشت. چرا که از طرفی در آیین‌نامه اجرایی قانون مربوطه به صراحت به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی بر شمرده شده (ماده ۲ آیین‌نامه) که منطبق بر قانون محاسبات سال ۱۳۶۶ است و در آن تصریح قانونگذار لازم دانسته شده است؛ و از طرف دیگر با تعریف ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی منطبق می‌باشد. بدین ترتیب عدم ذکر نام این نهاد در فهرست اسامی مؤسسات عمومی غیردولتی مربوط به قانون محاسبات عمومی- و ملحقات آن- که در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس رسید به هیچ‌عنوان خلدش‌ای بر آن وارد نمی‌سازد. چه اینکه امروزه نمی‌توان آن فهرست را تنها مرجع تعیین مؤسسات عمومی غیردولتی دانست به‌ویژه با تعریف عام قانون مدیریت خدمات کشوری که اعم از ویژگی‌های مصرح در قانون محاسبات عمومی است.

### گفتار دوم: نظام حقوقی اداره نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور

در بررسی ساختار اداره نهاد کتابخانه‌های عمومی اشاره اصلی بر مبانی حقوقی کلی و اساسی حاکم بر این نهاد می‌باشد. نظام حقوق اداری نهاد کتابخانه‌ها را مبتنی بر ساختار حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی می‌توان با ویژگی‌های ذیل شناخت.

#### ۱. شخصیت حقوقی و استقلال

به‌طور کلی اشخاص حقوقی گروه‌هایی از افراد هستند که قانون برای آن‌ها یک شخصیت

حقوقی خاص می‌شناسد. اشخاص حقوقی از ترکیب چند شخص به وجود آمده‌اند. فواید وجود شخصیت حقوقی برای نهادهای مختلف را می‌توان چنین برشمرد (رضایی زاده، ۱۳۸۵):

- شخص حقوقی مالک منابع مالی اشخاص شده و به نمایندگی از آنها اعمال لازم را انجام می‌دهد؛
- در غیاب تمام تشکیلات گروه، یک شخص می‌تواند آن شخصیت حقوقی و امور آن را اداره نماید؛
- وجود شخصیت حقوقی سبب محدودیت قدرت نامحدود دولت می‌شود؛
- اشخاص حقوقی برای هدف خاص و تخصصی به وجود می‌آیند؛
- شخصیت حقوقی نهادها تعامل با آنها را سریع‌تر و راحت‌تر می‌نماید.

بدین ترتیب معین می‌شود که شخصیت حقوقی امری انتزاعی است و این سؤال مطرح می‌شود که آیا وجود شخصیت حقوقی نیاز به تصریح دارد؟ یک نظر آن است که به وجود آمدن شخصیت حقوقی نیاز به تصریح قانونگذار دارد؛ همان‌گونه که در تبصره ۱ قانون «تأسیس کتابخانه عمومی در تمام شهرها» (مصوب ۱۳۴۴/۱۰/۲۹) تصریح گردیده که برای نظارت در ساختن کتابخانه و... در هر شهر انجمن کتابخانه که دارای شخصیت حقوقی است تشکیل می‌شود. لکن ضعف عمده این قانون در عدم ارائه تعریف دقیق از هویت و شخصیت حقوقی و سازمان و تشکیلات این شخصیت حقوقی است. چرا که برای شخصیت حقوقی کامل سه ویژگی اصلی لازم است: الف) استقلال اداری؛ ب) استقلال مالی؛ ج) استقلال در مسئولیت و رسیدگی (دعاوی).

منظور از استقلال اداری، استقلال در تصمیم‌گیری، استخدام نیروهای انسانی، حل و فصل مسایل داخلی و وجود مسئول ویژه و مستقل در برابر سایر نهادهاست. در استقلال مالی مباحث مربوط به بودجه مستقل و درآمد خاص و اعتبارات هزینه‌ای خاص مدنظر است و بحث سوم استقلال در دعاوی و پاسخگویی است. این مسأله در قانون «تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور» مصوب سال ۱۳۸۲ تا حدود زیادی با دادن هویت سازمانی، شخصیت حقوقی مستقل و به‌ویژه استقلال مالی و اعتبار معنوی به کتابخانه‌های عمومی رفع گردید. یعنی مجموعه هیأت‌امنا، انجمن‌ها و کتابخانه‌های عمومی با هویتی واحد و ماندگار به‌عنوان نهاد عمومی



غیردولتی شناخته شد. لکن عدم تصریح به وجود شخصیت حقوقی در متن قانون می‌تواند از نقاط ضعف آن محسوب گردد. هر چند به اعتقاد بسیاری صاحب‌نظران استقلال اداری، استقلال در مسئولیت و به‌ویژه استقلال مالی خود مهم‌ترین عامل ایجاد یک شخصیت حقوقی است که در این قانون به‌خوبی ذکر شده است؛ همچنین در تبصره ۱ ماده (۱۱) قانون نیز به نوعی تصریح وجود دارد که: «کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی از استقلال مالی برخوردار بوده و...». و به‌موجب ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری هم مؤسسات عمومی غیردولتی دارای استقلال حقوقی هستند که به تعبیری همان تصریح به وجود شخصیت حقوقی است. بنابراین وجود شخصیت حقوقی و استقلال مبتنی بر آن برای این نهاد محرز می‌باشد.

## ۲. عدم اطلاق عنوان دولت در قوانین و مقررات عمومی

یکی از ویژگی‌های نهاد کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی عدم اطلاق عنوان دولت و سازمان‌های دولتی بر آن است. بدین ترتیب نمی‌توان نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور را یک سازمان دولتی برشمرد و قوانین خاص سازمان‌های دولتی را بر آن مجری دانست.

البته تا قبل از قانون مدیریت خدمات کشوری این نهاد و کلیه نهادهای عمومی غیردولتی مشمول عنوان دستگاه اجرایی مصرح در قانون بودجه سال ۱۳۵۱ نیز نبودند. اما با توجه به ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اطلاق عنوان دستگاه اجرایی شامل این نهاد به‌عنوان نهاد عمومی دولتی می‌شود. لکن به‌موجب ماده (۱۱۷) همین قانون از شمول دستگاه اجرایی مصرح در این قانون خارج می‌گردد؛ یعنی در تعریف وارد شده ولی در شمول خارج شده است. بدین ترتیب این نهاد به‌عنوان یک دستگاه اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیست؛ بلکه تابع قوانین و مقررات خاص خود می‌باشد.

از ویژگی‌های دیگر در این ارتباط آن است که شمول قوانین و مقررات عمومی حاکم بر سازمان‌های دولتی بر نهاد کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی نیاز به ذکر یا تصریح دارد (مانند قانون محاسبات عمومی یا قانون برگزاری مناقصات). البته در این موارد هم در حد استفاده از بودجه عمومی کشور و نه به شکل مطلق و کامل مشمول قوانین عمومی

می‌شوند. بدین ترتیب مواردی در قوانین و مقررات عمومی که بیان شده است «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها نیاز به ذکر نام دارد» نشانه آن است که این دسته قوانین شامل نهاد کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی می‌گردد. زیرا شمول قوانین و مقررات عمومی بر این نوع نهادها استثنا بوده و نیاز به تصریح و ذکر نام به شکل خاص یا عام با اصطلاحی شبیه اصطلاح فوق‌الذکر می‌باشد.

### ۳. تلفیق، انحلال و تعارض ساختاری

قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی اگرچه بسیاری تعارضات و نواقص قوانین و آیین‌نامه‌های سابق را رفع نموده است؛ اما هنوز دارای نقاط تاریک و معارض قابل توجهی است که به ظاهر قابل رؤیت نیست. در بررسی عملکرد بخش‌های مختلف قانون، مشکلاتی بروز می‌نماید که به‌ویژه در پیشنهادها مربوط به تلفیق یا انحلال نهاد و رفع تعارضات ساختاری نمایان می‌گردد. سابقه این تعارضات به قانون تأسیس کتابخانه‌های سال ۱۳۴۴ باز می‌گردد که به دلیل فقدان متولیی که دارای اختیارات تام قانونی باشد و نبود مسئول و پاسخگویی تام و تمام، عملاً اداره امور روزمره کتابخانه‌ها به‌ویژه بعد از انقلاب اسلامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تحمیل شده بود و آن وزارتخانه مجبور بود برخی پست‌های لازم در این زمینه را در تشکیلات حوزه‌های ستادی خود به تصویب مراجع ذیربط برساند. همچنین طبق ماده (۳) قانون یاد شده تأمین نیروی انسانی دبیرخانه هیأت امنای عباراتی کلی به دو وزارتخانه کشور و فرهنگ و هنر [سابق] محول شده بود و این وزارتخانه‌ها مأمور اجرای قانون بودند. بدین ترتیب در سال‌های اجرای این قانون مجموعه عظیم کتابخانه‌های عمومی در حد یک اداره کل در وزارت فرهنگ یا فرهنگ و ارشاد اسلامی تنزل یافته بود که موجب بروز شبهه دولتی بدون مجموعه در نظر دیوان محاسبات عمومی نیز گردید و باعث شد که عملاً شخصیت مستقل حقوقی نهاد زیر سؤال برود. با تصویب قانون جدید هر چند از شدت شبهات و تعارضات کاسته شد؛ اما هنوز حیطة اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و نهاد کتابخانه‌های عمومی حداقل به لحاظ مکانیزم‌های تأمین بودجه و تأثیرگذاری بر مدیریت نهاد شفافیت لازم را ندارد چرا که همچنان در بودجه این نهاد بر کمک‌های دولت که در

بودجه‌های سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی می‌گردد تکیه شده و این باعث نفوذ و ایجاد اختیارات در مدیریت می‌گردد هرچند به لحاظ اجرایی باشد و نه حقوقی. به هر حال زمینه این امر از یک نوع کاستی حقوقی نشأت می‌گیرد.

ذکر این خلاصه نشان می‌دهد که این قانون هنوز نتوانسته مدیریت و اختیارات واحدی در مورد تأسیس و اداره کتابخانه‌های عمومی ایجاد نماید. بدین ترتیب زمینه بحث پیرامون انحلال نهاد کتابخانه‌های عمومی و یا تلفیق آن با شهرداری یا وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مطرح شده است.

درباره بحث انحلال و تلفیق نکات ذیل قابل تأمل است:

\* برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) در بند «الف» ماده (۱۰۴) خود تصریح دارد بر تکلیف دولت برای ایجاد زمینه‌های مشارکت مردم و نهادهای غیردولتی در امور فرهنگی و هنری که تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی کاملاً با آن هم‌سو و هماهنگ است.

\* از طرفی ماده (۱۳۷) این برنامه بر تفویض مدیریت واحد شهری به شهرداری‌ها تأکید دارد. این امر به‌ویژه بر اداره امور فرهنگی در شهر از جمله اداره کتابخانه‌های عمومی نیز می‌تواند صادق و حاکم باشد. کما اینکه شهرداری‌ها یکی از مهم‌ترین مراکز تأمین منابع مالی این نهاد محسوب می‌شوند (ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور).

\* در زمینه تأمین منابع مالی برای اداره امور دبیرخانه هیأت امنای انجمن‌ها و کتابخانه‌های عمومی بند «الف» ماده (۵) قانون و تبصره آن بر کمک‌های دولت که در بودجه‌های سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی می‌گردد تصریح دارند. این مسأله خود بر چندگانگی عملی در حیطه اختیارات می‌افزاید. چنانکه نبود ردیف بودجه مستقل در قانون بودجه سالانه برای اداره این نهاد خود می‌تواند مؤید و تقویت‌کننده موضع مربوط به تلفیق این نهاد در این وزارتخانه باشد.

\* در نهایت نیز بند «ز» ماده (۶) لایحه پیشنهادی برنامه پنجم توسعه به نوعی بر اداره کتابخانه‌های عمومی به‌صورت متمرکز تحت نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تأکید داشت.

#### ۴. تحلیل و نظر

در این زمینه اصول کلی حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نشان می‌دهد همان‌طور که تأسیس این نهادها به‌موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است، انحلال یا تلفیق و یا هر نوع تغییر اساسی در ساختار اداره این نهادها باید به‌موجب قانون مجلس شورای اسلامی باشد. در این موضوع نکاتی قابل ذکر است:

\* اداره کتابخانه‌های عمومی از طریق شهرداری‌ها می‌تواند گامی در تحقق هرچه بیش‌تر فرایند عدم تمرکز و ایجاد مشارکت در میان نهادهای غیردولتی و مردمی باشد. لکن انتقاد در آن‌جاست که این عدم تمرکز قاعدتاً از نوع عدم تمرکز فنی تلقی می‌گردد که فلسفه آن تخصصی شدن اداره امور است؛ درحالی‌که شهرداری‌ها در این زمینه صاحب تخصص تلقی نمی‌گردند و این یعنی فقدان شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز فنی. لذا در هر دو حالت تعارض وجود خواهد داشت؛ چراکه با عدم تلفیق نهاد کتابخانه‌های عمومی در شهرداری‌ها نیز همچنان تکلیف به مدیریت واحد شهری در این زمینه نادیده انگاشته می‌شود.

\* در باب تلفیق تشکیلات اداره کتابخانه‌های عمومی در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز همچنان شبهات حقوقی متصور است. چراکه اولاً این مسأله خلاف جهت‌گیری کلی و تکلیف مشخص برنامه چهارم توسعه بر تقویت مشارکت بخش غیردولتی در امور فرهنگی است. ثانیاً بر خلاف جهت‌گیری‌های کلی قانونی در زمینه کوچک‌سازی دولت و تمرکززدایی است. از طرفی این مسأله لاجرم باید یا با تصویب قانون خاص و یا در ضمن مصوبه دیگر از جمله برنامه پنجم توسعه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و نهایی گردد که با وجود این تعارضات حقوقی این امر به سهولت امکان‌پذیر نیست.

\* مهم‌ترین شبهه و تعارض در ساختار حقوقی اداره کتابخانه‌های عمومی در سطح کلان، وجود اختیارات موازی و متعدد مالی و اداری است که سبب تضعیف جایگاه نهاد کتابخانه‌های عمومی شده و مدیریت واحد در این زمینه را دشوار ساخته است. لذا تحلیل اصلی در جهت رفع مشکلات، اصلاح قانون مذکور جهت ایجاد مدیریت واحد و فراگیر در کلیه امور کتابخانه‌های عمومی و زمینه حقوقی آن به‌لحاظ اداری و مالی است.

\* اصلاح و تکمیل ترکیب هیأت‌امنا با حضور نهادهای مرتبط از جمله آموزش و پرورش، حوزه علمیه، آموزش عالی و... می‌تواند ظرفیت حقوقی این امر را به‌لحاظ عملی فراتر ببرد.

\* تصریح به شخصیت حقوقی مستقل برای نهاد کتابخانه‌های عمومی در قانون آن، وجود ردیف بودجه مستقل مصرح در قانون بودجه سالانه و به‌ویژه ایجاد ابزار حقوقی مناسب در پیگیری و وصول منابع مالی مربوطه می‌تواند بسیار مؤثر باشد.

### گفتار سوم: نظام حقوق مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور

در این گفتار به‌طور موجز به چند بحث از جمله استقلال مالی و منابع تأمین مالی نهاد، نحوه وصول آن‌ها و نظارت بر بودجه آن اشاره می‌شود. قبل از هر چیز لازم است مفهوم و دایره استقلال مالی را که مهم‌ترین ویژگی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است بررسی نماییم.

#### ۱. مفهوم و دایره استقلال مالی

بررسی مفهوم و دایره استقلال مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از آن جهت اهمیت ویژه دارد که از ارکان مهم نظام مالی این نوع مؤسسات و نهادها و حتی از علل موجد آن‌ها استقلال مالی‌شان می‌باشد که در اکثر قوانین و یا اساسنامه‌های چنین مؤسساتی به صراحت یا به‌طور ضمنی مورد اشاره قرار گرفته است:

#### الف) استقلال مالی

یکی از صفات ممیزه نظام حقوقی در هر شخصیت حقوقی مستقل از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی - همچون نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور - داشتن دارایی و بودجه مخصوص به خود و به عبارتی دیگر استقلال مالی می‌باشد (رضایی زاده، ۱۳۸۵). از آثار و نتایج عملی استقلال مالی، آزادی عمل در نحوه هزینه کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی مربوط به خود می‌باشد (انصاری، ۱۳۷۴). استقلال مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در تبصره ۱ ماده (۱۱) قانون سال ۱۳۸۲ تحت عبارات «کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی از استقلال مالی برخوردار بوده و...» تصریح گردیده است. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود آن‌است که آیا منظور از استقلال مالی این مؤسسات، استقلال مطلق می‌باشد؟ هر چند استقلال این‌گونه مؤسسات نسبت به سایر مؤسسات عمومی به مراتب بیش‌تر است؛ اما باید گفت که نظام مالی آن‌ها در یک درجه نمی‌باشد. برخی از این مؤسسات دارای

نوعی استقلال مالی کامل می‌باشند، نظیر بنیاد مستضعفان، بنیاد ۱۵ خرداد و... که دارای نظام مالی خاص خود می‌باشند؛ برخی مانند هلال احمر و... درآمدی ندارند و تنها مصرف‌کننده اعتبار هستند و برخی دیگر مانند شهرداری‌ها و... نیز در حالت بینابینی قرار دارند. اکثر مؤسسات عمومی غیردولتی جزء دسته اخیر هستند که اصل بر خودکفایی مالی آن‌ها می‌باشد و در صورت کمبود درآمد و اعتبار و جهت رسیدن به حداقل‌های مالی مورد نیاز اداره، از سوی بودجه عمومی کل کشور مورد حمایت قرار می‌گیرند. بنابراین منظور از استقلال مالی نوعی استقلال نسبی است؛ یعنی استقلال در حساب‌های مالی، اجرای قوانین و مقررات مالی به صورت مستقل و جداگانه از سایر اشخاص حقوق عمومی که به اقتضای اعمال این مؤسسات بین حداکثر استقلال عمل و حداقل استقلال نسبی در نوسان است (یازرلو، ۱۳۷۹). از قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور نیز بر می‌آید که این نهاد جزء دسته اخیر محسوب می‌شود؛ به طوری که ضمن تصریح به استقلال مالی نهاد در ماده (۱۱)، در بند «الف» ماده (۵) به کمک دولت در بودجه سالیانه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اشاره نموده و همچنین تبصره همین ماده تصریح می‌نماید که: «دولت می‌تواند اعتبارات تخصصی خود را برای نیل به حداقل سرانه‌ها و معیارهای قابل قبول در بودجه‌های سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی نماید». هر چند نهاد دارای استقلال در حساب‌های مالی و اجرای قوانین و مقررات مالی به صورت جداگانه از نهادهای دیگر می‌باشد و این مسأله در ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون سال ۱۳۸۲ نیز تصریح شده است.

#### ب) بودجه

پیش‌تر بیان کردیم که نظام مالی مؤسسات عمومی غیردولتی به بررسی نظام بودجه‌ای آن‌ها هم مرتبط است. بودجه که در حقیقت مهم‌ترین سند در دستگاه مالی و اداری است؛ سندی است که در آن مخارج عمومی و درآمدهای عمومی برای تأمین این مخارج دقیقاً مشخص گردیده‌اند (پیرنیا، ۱۳۳۹). حال باید دید که بودجه این مؤسسات در نظام بودجه‌ای کشور چه جایگاهی دارد؟ در این مورد باید گفت که بودجه نهاد کتابخانه‌های عمومی دارای ارتباط نسبی با بودجه کل کشور است. یعنی این نهاد دارای زمینه‌های کسب درآمد مستقل می‌باشد لکن نیاز به کمک مالی دولت نیز دارد. هر چند این دسته از مؤسسات مانند کمیته امداد

امام خمینی (ره) یا کمیته ملی المپیک غالباً دارای ردیف بودجه مستقل در لایحه بودجه کل کشور هستند؛ اما نهاد کتابخانه‌های عمومی کمک مالی خود را در قالب بودجه مصوب وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دریافت می‌نماید و ردیف بودجه مستقلی ندارد. این مسأله به‌روشنی در تبصره ماده (۵) قانون سال ۱۳۸۲ تصریح شده است: «دولت می‌تواند اعتبارات تخصصی خود را برای نیل به حداقل سرانه‌ها و معیارهای قابل قبول در بودجه‌های سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی نماید». همچنین در ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز به این موضوع اشاره شده است و ماهیت این بودجه را از نوع کمک برمی‌شمارد.

این مسأله با روند عادی حقوقی مربوط به این قبیل مؤسسات منطبق نیست. چراکه نهاد کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی است و لازمه این موضوع آن است که کمک‌های مالی دولت را در قالب ردیف بودجه مستقل مانند سایر مؤسسات عمومی غیردولتی دریافت نماید. عدم تحقق این مسأله می‌تواند خدشه‌ای بر استقلال مالی این نهاد تلقی شده و زمینه عدم شفافیت و عدم اختیارات کامل حقوقی مربوط به امور مالی و بودجه نهاد را فراهم نماید.

به نظر می‌رسد این نتیجه ناشی از روند سابق مدیریت در نهاد کتابخانه‌های عمومی بوده که در حد یک اداره کل مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اداره می‌شده است.

## ۲. منابع مالی

به استناد ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری علی‌القاعده در این نوع سازمان اداری باید بیش از ۵۰ درصد بودجه از منابع غیردولتی تأمین شود و آنچه دولت در ردیف بودجه‌های مستقل سالانه یا ضمن بودجه سایر وزارتخانه‌ها یا نهادها به‌عنوان کمک به مؤسسه عمومی غیردولتی مثل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور تخصیص می‌دهد باید کمتر از ۵۰ درصد منابع مالی آن باشد. این مسأله به فلسفه وجودی این نوع سازمان‌های اداری که در جهت رونق بخش غیردولتی تأسیس شده‌اند باز می‌گردد. در ماده (۵) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور (مصوب ۱۳۸۲) منابع مالی برای اداره امور دبیرخانه هیأت امناء، انجمن‌ها و کتابخانه‌های عمومی عبارتند از:

- الف- کمک‌های دولت در بودجه سالیانه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛
- ب- درآمدهای حاصل از موضوع ماده (۶) این قانون که شامل نیم درصد (۰/۵٪) از درآمدهای شهرداری‌هاست؛
- ج- هدایا و کمک‌های مردمی سازمان‌ها، نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی و مجامع بین‌المللی؛
- د- موقوفات؛
- ه- درآمدهای اختصاصی انجمن‌ها و کتابخانه‌های عمومی از محل انجام فعالیت‌های فرهنگی و آموزشی مرتبط و دریافت حق عضویت.
- اگرچه این ماده مشکل تأمین منابع مالی را که در قانون سابق وجود داشت تا حدودی مرتفع نموده، اما دارای برخی مشکلات خاص خود است. در تحلیل نظام حقوقی تأمین مالی این نهاد نکاتی قابل ذکر است:
- الف) قسمتی از بودجه نهاد بودجه دولتی است. به استناد ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون، این بودجه صرف ساخت و تکمیل و تجهیز، سازماندهی، توسعه منابع انسانی، مدیریت کتابخانه‌ها، هزینه‌های اداری حوزه ستادی و دبیرخانه انجمن‌ها می‌گردد. به تصریح این آیین‌نامه طریقه مصرف این بخش از بودجه طبق مقررات و ضوابط خاص کتابخانه‌های عمومی است و مقررات خاص وزارتخانه دولتی فرهنگ و ارشاد اسلامی بر آن حاکم نمی‌باشد. این بخش از بودجه به صورت متمرکز در اختیار هیأت‌امنا قرار می‌گیرد که به فراخور در امور مربوطه مصرف می‌گردد.
- ب) درآمدهای حاصل از موضوع ماده (۶) این قانون که شامل نیم درصد از درآمدهای شهرداری می‌باشد یکی از مهم‌ترین منابع مالی کتابخانه‌های عمومی و انجمن‌هاست. در این زمینه باید گفت که اولاً این بخش از بودجه به شکل متمرکز و از طریق هیأت‌امنا دریافت و تأمین نمی‌شود؛ بلکه هر یک از انجمن‌های شهرستان‌ها و شهرها و... خود موظف به تأمین منابع مالی از این طریق می‌باشند. ثانیاً در ادامه ماده (۱۷) آیین‌نامه ذکر شده است که نیم درصد مذکور از کل درآمدها و به شکل علی‌الحساب به حسابی که انجمن کتابخانه‌های عمومی شهر مربوطه معرفی کرده است واریز می‌شود. لذا این نیم درصد از «درآمد مستمر» شهرداری محاسبه نمی‌گردد؛ بلکه



از «درآمد کل» محاسبه می‌شود که تسویه حساب قطعی آن حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ تصویب نهایی صورت جامع درآمدها توسط شورای اسلامی شهر به عمل خواهد آمد. ثالثاً در این ماده شهرداری‌ها خود مکلف به اجرای این وظیفه و واریز نیم درصد مربوطه در حساب انجمن کتابخانه‌های عمومی می‌باشند. بدین معنا که به لحاظ حقوقی و قانونی شهرداری‌ها باید در جهت ایصال این درآمدها برای انجمن‌ها فعال باشند و ضمانت اجرای آن هم تبصره ماده (۱۷) آیین‌نامه اجرایی است که شهردار را نسبت به اجرای این ماده مسئول می‌داند.

ج) منابع مالی مربوط به موقوفات و درآمدهای انجمن‌ها و حتی هدایا و کمک‌های مراجع غیردولتی همگی جزء درآمدهای خاص و اختصاصی نهاد محسوب می‌شوند که طبق مقررات و ضوابط ویژه هیأت امنای مصرف می‌شوند.

### ۳. نظارت مالی

این بحث را با نظارت بر هزینه‌کرد منابع و بودجه پی می‌گیریم. امروزه نظارت مالی نقش بسیار مهمی در مفهوم اداره خوب دارد و ضامن سلامت نهادهای عمومی و دولتی است. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از این امر مستثنی نبوده و استقلال این گونه مؤسسات منافاتی با نظارت بر آن‌ها ندارد. آنچه در این رابطه مهم است حفظ توازن میان اعطای استقلال عمل و نظارت بر این مؤسسات به موجب قانون است. ابزارهای اصلی نظارت مالی؛ بودجه‌های دولتی، داده‌های ادواری درباره مالیه عمومی، حساب‌های سالانه و گزارش‌های تحقیقی و سایر گزارش‌های عمومی سازمان‌های مستقل است (پریمچاند، ۱۳۸۵). در کشور ما بودجه و گزارش عملکرد مالی مهم‌ترین ابزارهای نظارت مالی می‌باشند؛ بدین ترتیب که نظارت مالی پیش از طرح و بررسی بودجه شروع و تا تدوین و تنظیم آن ادامه دارد و پس از آن نیز در هنگام اجرا بر نحوه اجرا و در مرحله آخر بر چگونگی اجرای آن نظارت می‌شود (فرزیب، ۱۳۷۷؛ امامی و نادری، ۱۳۸۶). با توجه به این امر نظارت مالی را در ۴ بخش به صورت تطبیقی با وضعیت نهاد کتابخانه‌های عمومی می‌توان بررسی نمود.

#### الف) نظارت پیشینی بر عملکرد مالی

نظارت پیشینی بر عملکرد مالی مؤسسات عمومی غیردولتی مربوط به مرحله تدوین، تهیه

و تصویب بودجه این مؤسسات می‌باشد. آنچه در این خصوص حائز اهمیت می‌باشد نحوه تنظیم بودجه به‌طور کلی و به‌طور اخص بودجه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است. امروزه بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است (پناهی، ۱۳۸۴). همان‌طور که گفته شد بودجه برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی یا قسمتی از بودجه آن‌ها در بودجه کل کشور منعکس می‌شود و بخشی از بودجه هم از مسیر دیگری تأمین می‌گردد. پس نظارت پیشینی بر این مؤسسات به دو بخش تقسیم می‌شود. یکی نظارت پیشینی بر بخشی از بودجه که در بودجه کل کشور منعکس می‌شود و دیگری نظارت پیشینی بر بخش دیگر که در بودجه کل کشور منعکس نمی‌گردد.

در نظارت بر بخشی که در بودجه کل کشور منعکس می‌شود، نظارت‌ها مانند نظارت پیشینی بر بودجه سایر مؤسسات عمومی و دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. به‌طوری‌که این دستگاه‌ها و مؤسسات پس از ابلاغ بخشنامه بودجه، پیشنهادهای واحدهای اجرایی خود را جمع‌آوری کرده و به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری ارسال می‌کنند (ماده ۱۳ قانون برنامه‌ریزی و بودجه). پس از بررسی و تعدیل پیشنهادهای پیش‌نویس لایحه بودجه تهیه گردیده (ماده ۱۸ قانون برنامه‌ریزی و بودجه) و در نهایت جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌گردد و مشخص می‌شود که آیا اصول تنظیم بودجه طبق مقررات رعایت شده است یا خیر (کرباسیان، ۱۳۷۲). این نظارت پیشینی مربوط به همان مراحل تهیه، تدوین و تصویب بودجه کل کشور می‌باشد.

در این خصوص وضعیت بودجه نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور از وضعیتی خاص برخوردار است؛ چراکه این نهاد دارای ردیف بودجه مستقل در لایحه بودجه کل کشور نیست و بودجه کمکی دولت در قالب ردیف بودجه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به این نهاد تخصیص داده می‌شود. می‌توان گفت که نظارت پیشینی در تصویب این بخش از بودجه به نحوی در این نهاد وجود دارد به‌طوری‌که مثلاً انجمن کتابخانه‌های عمومی شهرستان طبق بند «الف» ماده ۹ قانون تأسیس... (مصوب ۱۳۸۲) باید بودجه سالانه جاری و عمرانی کتابخانه‌های تحت پوشش را به انجمن استان ارائه کند که انجمن استانی نیز طبق ماده (۷) قانون و بند «ه» ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون آن را به دبیرخانه هیأت امنای ارائه می‌کند. هر چند در قانون

تأسیس سال ۱۳۸۲ و آیین‌نامه اجرایی آن ذکر از این موضوع نشده است که هیأت امنای یا دبیرخانه پیشنهادهای کمک دولت را به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ارائه می‌کنند و یا سازوکار دیگری مد نظر است؛ اما روند منطقی و مشابه موجود، این امر را بدیهی می‌نمایاند. از طرفی هم طبق تبصره ماده (۳) قانون که می‌گوید: «کلیه مصوبات هیأت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور با تأیید وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی دارای اعتبار بوده و...» می‌تواند اماره‌ای بر آن باشد که بودجه مد نظر هیأت امنای برای پیشنهاد در لایحه کل کشور از این طریق در فرایند مربوطه منعکس می‌گردد.

همان‌طور که گفته شد بخشی از بودجه نهاد کتابخانه‌های عمومی مانند بسیاری از مؤسسات عمومی غیردولتی دیگر شامل بودجه خاص می‌باشد که طبق ماده (۵) قانون احصاء گردیده است (نیم درصد درآمد کل شهرداری‌ها، موقوفات و...). اصولاً این دسته از مؤسسات بودجه پیشنهادی خود را قبل از اجرا به تصویب ارگان داخلی خود می‌رسانند. به طوری که در بند «د» و «و» ماده (۳) قانون (مصوب ۱۳۸۲) یکی از وظایف هیأت امنای بررسی و تصویب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نیاز در زمینه‌های اداری، مالی امور مربوط به اخذ درآمدها و کمک‌ها و نحوه هزینه کردن و تصویب مقررات مورد نیاز برای امور مالی و اداری دبیرخانه ذکر شده است. همچنین در ماده (۷) و ماده (۹) قانون نیز از جمله وظایف انجمن کتابخانه‌های استان و شهرستان پیشنهاد برنامه و بودجه و تراز مالی بیان شده، نشان‌دهنده وجود سازوکار تصویب بودجه توسط ارگان داخلی این نهاد می‌باشد.

#### ب) نظارت اداری بر عملکرد مالی (نظارت در حین اجرا)

نظارت اداری نظارتی است که توسط خود سازمان در داخل خودش انجام می‌گیرد تا در صحت عملیات خود یقین و برابر مجوزی که از مراجع ذیصلاح دریافت کرده است عمل نماید (فرزب، ۱۳۷۶). در نظارت اداری بر ارزیابی فعالیت‌های فعلی اتکا می‌شود؛ چراکه نظارت پیشینی به تنهایی کفایت نمی‌کند و بیش‌تر به تنظیم سیاست‌های بودجه‌ای و هماهنگی آن‌ها در قالب یک کل واحد کمک می‌نماید (میرمحمدی، ۱۳۸۳). در خصوص آن قسمت از بودجه مؤسسات عمومی غیردولتی که در بودجه کل کشور منعکس می‌شود این نظارت شبیه نظارت بر عملکرد مالی دیگر دستگاه‌های اجرایی است. به استناد ماده (۹۰) قانون محاسبات

عمومی اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون بر عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی است. این امر بر عهده مأموری به نام ذی حساب نهاده شده که از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام وظیفه می‌کند. طبق تبصره ۲ ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی در ارتباط با مؤسسات عمومی غیردولتی ذی حساب فقط در رابطه با وجوهی که از محل درآمدهای عمومی به مؤسسه تحویل داده می‌شود نظارت می‌نماید و در سایر موارد حق نظارت ندارد. این روند در خصوص نهاد کتابخانه‌های عمومی نیز جاری است و ذی حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی بر آن بخش از بودجه نهاد کتابخانه‌های عمومی که به واسطه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از بودجه کل کشور تأمین می‌گردد نظارت و حسابرسی می‌نماید. در صورتی که ذی حساب انجام هزینه‌ای را خلاف قانون تشخیص دهد مراتب را پس از طی مراحل به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و رونوشت را جهت اطلاع به دیوان محاسبات گزارش می‌نماید. وزارت نیز آن را در جهت اقدام قانونی به دیوان محاسبات اعلام می‌نماید (ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی). نهاد کتابخانه‌های عمومی مانند سایر مؤسسات از این نوع مکلف است تمام اطلاعات مالی مورد درخواست وزارت اقتصادی و دارایی را که برای انجام وظایف خود لازم بداند مستقیماً در اختیار وزارتخانه قرار دهد (ماده ۳۷ همان قانون).

در خصوص این بخش از بودجه نهاد کتابخانه‌های عمومی که طبق تصریح ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون به‌عنوان کمک از طریق وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منظور می‌شود نظارت مذکور، طبق ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی، تابع آیین‌نامه وزارت امور اقتصادی و دارایی (مصوب ۱۳۸۵) می‌باشد که براساس ماده (۳) این آیین‌نامه مؤسساتی که در نحوه مصرف اعتبارات دارای مقررات خاص باشند طبق همان مقررات خاص و به شکل مستقل هزینه می‌نمایند. آن دسته از مؤسسات عمومی غیردولتی مثل نهاد کتابخانه‌های عمومی که بخشی از بودجه آن‌ها از درآمدهای خاص یا منابعی غیر از بودجه کل کشور تأمین می‌گردد، نظارت اداری یا همان نظارت حین اجرا بسیار ضعیف و غیرکارآمد می‌باشد. این نظارت از حد ارائه گزارش‌های مالی توسط ارکان اجرایی داخلی این مؤسسات (مثلاً به هیأت امنای نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور) فراتر نمی‌رود که این امر از نواقص عمده سیستم نظارت مالی می‌باشد؛ چراکه این

ارکان هیچ‌گونه استقلال سازمانی و عملی از مؤسسات مادر خود ندارند. در موارد مختلف قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی و آیین‌نامه اجرایی آن نیز انجمن‌های شهرستان و استان موظف به ارائه تراز مالی و گزارش عملکرد خود به دبیرخانه هیأت‌امنا می‌باشند که این نظارت کاملاً درونی و عمدتاً ناکارآمد بوده است.

هرچند در این زمینه ماده (۶) قانون دیوان محاسبات کشور اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی را از وظایف این دیوان برشمرده است؛ اما عمدتاً چنین کنترلی به‌نحو عملی بر مؤسسات عمومی غیردولتی و از جمله نهاد کتابخانه‌های عمومی اعمال نمی‌گردد.

ج) نظارت پسینی بر عملکرد مالی (نظارت پس از اجرای عملکرد مالی)

نظارت پسینی بر عملکرد مالی مؤسسات عمومی غیردولتی را می‌توان تکمیل‌کننده نظارت‌های قبل دانست. این نظارت واجد این حسن است که از آن می‌توان به‌عنوان نظارتی بر عملکرد مأمورین ناظر بر امور مالی این مؤسسات تعبیر کرد. در ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور سال مالی انجمن‌ها از اول فروردین هر سال شروع و در آخر اسفند همان سال پایان می‌یابد و آنگاه نوبت اعمال این نظارت می‌باشد. این نظارت در مورد نهاد کتابخانه‌های عمومی که تنها قسمتی از اعتبارات آن توسط بودجه کل کشور تأمین می‌شود توسط دیوان محاسبات و ناظر به همین اعتبارات اخیر می‌باشد و سایر اعتبارات و درآمدهای آن را در بر نمی‌گیرد. به‌موجب اصل ۵۵ قانون اساسی هرگونه دستگاه اجرایی که به‌نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کند مشمول رسیدگی دیوان محاسبات می‌شوند. این دیوان از مؤسسات وابسته به قوه مقننه بوده و در راستای نظارت قوه مقننه بر اجرای دقیق قانون فعالیت می‌نماید (هاشمی، ۱۳۸۲). به‌موجب ماده (۱۰۰) قانون محاسبات عمومی تمام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند صورتحساب دریافت و پرداخت سالانه خود را تهیه و پس از تصویب مراجع قانونی ذیربط تا پایان شهریور ماه سال بعد به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند. مرجع تصویب‌کننده، این صورتحساب‌ها و گزارش‌های مالی را از بخش‌های استانی و شهرستانی دریافت و جمع‌بندی می‌نماید. لذا این هیأت (هیأت‌امنا) وظیفه ارسال صورتحساب مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی را

برعهده دارد. این وزارت نیز مکلف است صورتحساب عملکرد سالانه را تا پایان آذرماه سال بعد به دیوان محاسبات کشور تسلیم نماید. در این خصوص دیوان محاسبات عهده‌دار وظایفی همچون حسابرسی تمامی حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و ضوابط لازم‌الاجرا (ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور)، رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها (ماده ۴ همان قانون)، تهیه و توزیع بودجه سالانه به وسیله بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور و تسلیم آن‌ها به مجلس شورای اسلامی (ماده ۱۰۴ همان قانون) می‌باشد. همان‌طور که مشاهده می‌شود اکثر موارد نظارتی دیوان محاسبات به نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مالی محدود می‌شود و نظارتی بر تحقق اهداف و برنامه‌ها با توجه به بودجه‌های اختصاص یافته به آن‌ها صورت نمی‌پذیرد. همچنین گزارش تفریغ بودجه تقدیمی به مجلس شورای اسلامی نیز آثار محسوس و قابل توجه ندارد؛ چراکه مجلس تنها از گزارش تفریغ بودجه اطلاع حاصل می‌کند (اصل ۵۵ قانون اساسی) و تکلیفی بر تصویب آن وجود ندارد. این امر به نوعی باعث تضعیف نظارت دیوان بر امور مالی مؤسسات عمومی از جمله مؤسساتی چون نهاد کتابخانه‌های عمومی می‌باشد.

اما در مورد آن قسمت از بودجه که در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود نیز اساسنامه یا قانون خاص این نهادها در خصوص نظارت پسینی بر برنامه‌های مالی‌شان، اغلب متکی بر ارسال گزارش عملکرد مالی توسط ارکان اجرایی و بررسی و تصویب آن توسط هیأت امنای بالاترین رکن تصمیم‌گیرنده آن است. در نهاد کتابخانه‌های عمومی این مسأله با ارسال گزارش‌های مالی انجمن‌های شهرستان و استان به هیأت امنای در نظر گرفته شده است. به نظر می‌رسد که دیوان محاسبات کشور در خصوص این بخش از بودجه مؤسساتی چون نهاد کتابخانه‌های عمومی نظارتی ندارد.

این امر با وجود برخی مفاهیم نظیر بیت‌المال در قانون دیوان محاسبات و تعیین صلاحیت گسترده طبق تبصره ماده (۲) قانون این دیوان که تمام واحدهای اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب بشود را مشمول رسیدگی و حسابرسی دیوان قرار داده از یک سو و تحدید نظارت دیوان صرفاً بر نحوه مصرف بودجه در اصل ۵۵ قانون

اساسی از سوی دیگر، از لحاظ عملی موجب ابهام در زمینه تعیین حدود واقعی صلاحیت دیوان در ابعاد مختلف نظارتی گردیده است (امامی و نادری، ۱۳۷۶). از طرفی نظارت مالی توسط ارکان غیرمستقل و درونی مثل هیأت امناء در نهاد کتابخانه‌های عمومی نمی‌تواند تأمین‌کننده یک نظارت کارآمد و مؤثر باشد. بلکه ضرورت دارد این نظارت‌ها توسط سازمان‌های مستقل حسابرسی صورت پذیرد تا هم استقلال این مؤسسات از بین نرود و هم باعث بی‌انضباطی مالی در این گونه مؤسسات نشود.

#### د) نظارت قضایی - مالی (دیوان محاسبات)

وظیفه اصلی دیوان محاسبات کشور در زمینه نظارت بر امور مالی دستگاه‌های اجرایی از جمله نهاد کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی که به‌نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند رسیدگی قضایی است (امامی، ۱۳۸۴). این نظارت قضایی دیوان تنها مربوط به آن قسمت از بودجه این گونه نهادهاست که در بودجه کل کشور آمده است. این امر هر چند موجب تحکیم استقلال این مؤسسات می‌شود؛ اما از طرف دیگر می‌تواند نظارت مالی را در این مؤسسات خدشه‌دار سازد.

به‌هر حال در این جا دیوان محاسبات به‌صورت یک مرجع اختصاصی مالی عمل می‌کند که به تخلفات مالی دستگاه‌های اجرایی رسیدگی می‌کند (همان، ص ۱۸۷). دیوان محاسبات کشور دارای یک دادسرا و حداقل سه و حداکثر هفت هیأت مستشاری می‌باشد. نحوه رسیدگی در دیوان محاسبات به‌این‌گونه است که دادستان موارد تخلف را جهت طرح در هیأت‌های مستشاری به‌صورت دادخواست تنظیم و به رئیس دیوان محاسبات ارسال می‌نماید و سپس به هیأت‌های مستشاری ارجاع می‌گردد (تبصره ۳ ماده ۲۱ قانون دیوان محاسبات). این هیأت‌ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی به ضرر و زیان وارده، متخلفین را حسب مورد به مجازات‌های اداری محکوم می‌نمایند. اگر بدون سوء نیت ضرری هم به بیت‌المال وارد شده باشد رأی به جبران آن صادر خواهد شد (ماده ۲۴ همان قانون). هیأت‌ها در صورت احراز وقوع جرم پرونده را برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند داشت (تبصره ۲ ماده ۲۳ همان قانون). آرای دیوان محاسبات برای اجرا به دستگاه‌های مربوطه ابلاغ و نسخه‌ای به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و در اجرای آن‌ها مراقبت می‌نماید. در صورت بلااجرا ماندن، دادستان دیوان مراتب را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌نماید (ماده ۲۶ همان قانون).

حال سؤال محوری آن است که آیا نظارت فعلی دیوان محاسبات بر نهاد کتابخانه‌های عمومی نظارت مستقیم بر هزینه کرد بودجه دولتی متعلق به نهاد کتابخانه‌ها می‌باشد که حاصل آن مسئولیت این نهاد در برابر دستگاه نظارتی است؟ یا به اعتقاد برخی اگر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی کل بودجه کمکی دولت را نقداً در اختیار نهاد قرار ندهد و آن را به صورت ساخت ساختمان و تجهیزات و... ارائه کند در آن صورت در مورد آن بخش از بودجه، آیا به جای نظارت دیوان بر نهاد کتابخانه‌های عمومی نظارت بر این وزارتخانه صورت می‌گیرد؟ پاسخ آن است که بودجه کمکی دولت کاملاً متعلق به نهاد کتابخانه‌ها می‌باشد و او مسئول هزینه کرد آن و همچنین مشمول نظارت مستقیم دستگاه‌های نظارتی می‌باشد. اگر بخشی از بودجه به شکل ساختمان و... به این نهاد ارائه می‌گردد، این امر نشانه آن نیست که آن بخش از بودجه جزء بودجه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است؛ بلکه این امر ناشی از نوعی توافق برای وصول بودجه کمکی دولت است و به هر حال کل آن بودجه متعلق به نهاد کتابخانه‌های عمومی می‌باشد. لذا این نهاد در مقابل کل آن بخش از بودجه (بودجه دولتی) که به صورت کمک دریافت می‌نماید مسئول بوده و مورد نظارت دیوان محاسبات قرار می‌گیرد.

### نتیجه‌گیری

از آنچه تا کنون بیان شد چنین مشخص می‌شود که در بررسی نظام حقوق اداری و مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی دو مولفه محوری و هدایتگر وجود دارد اول مجموعه قوانین مرتبط با این نهاد و دوم نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که ساختار حقوقی حاکم بر این نهاد را تشکیل می‌دهد. این نوع نهادها دارای نوعی حق اعمال حاکمیت بوده و به لحاظ تخصصی بودن جزئی از فرایند عدم تمرکز فنی محسوب می‌شوند.

ویژگی‌های نظام اداره نهاد کتابخانه‌های عمومی را از این لحاظ می‌توان چنین برشمرد: دارای شخصیت حقوقی مستقل، دارای استقلال مالی، دارای استقلال در مسئولیت و رسیدگی (دعاوی)، دارای استقلال در تصمیم‌گیری، استخدام، عدم اطلاق عنوان دولت در قوانین و مقررات عمومی و... به لحاظ نظام حقوق اداری این نهاد دارای تعارضاتی در مدیریت موازی، عدم شفافیت در اختیارات و... در ارتباط با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و عدم



مدیریت واحد در امور کتابخانه‌ها است که زمینه شبهات حقوقی مربوط به تلفیق یا انحلال این نهاد را فراهم نموده است. که به نظر می‌رسد بهترین پیشنهاد در حل این تعارضات اداری نه تلفیق و نه انحلال ساختار اداره این نهاد است بلکه بهترین راه حل اصلاح قانون مصوب سال ۱۳۸۲ جهت ایجاد مدیریت واحد و فراگیر در امور مربوط به کتابخانه‌ها و اصلاح ترکیب هیأت‌امنا می‌باشد.

اما به لحاظ نظام حقوق مالی این نهاد نیز نکات مهمی وجود دارد. از جمله استقلال مالی این نهاد که نوعی از استقلال نسبی است نه استقلال مطلق، بدین معنی که این نهاد در مقررات حسابرسی و درآمد و هزینه مستقل است لکن در منابع کسب درآمد و بودجه به صورت ترکیبی از منابع مختلف بوده و از کمک‌های دولت نیز در کنار درآمدهای اختصاصی بهره‌مند می‌گردد. این کمک از طریق بودجه سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به نهاد تخصیص داده می‌شود. از طرفی موضوع نظارت مالی بر این نهاد مطرح می‌شود که در چهار بخش نظارت پیشینی، نظارت حین اجرا، نظارت پسینی و نظارت قضایی قابل بررسی است. در تمام این مراحل تفکیک بودجه نهاد به دو قسمت درآمدهای خاص و منابع مربوط به بودجه کل کشور بسیار مهم می‌باشد. لذا در خصوص نظارت کامل موانعی همچون عدم شمول مجامع نظارتی نظیر دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی بر بخشی از بودجه این نهاد، عدم شفافیت بودجه و امور مالی این نهاد و مؤسسات شبیه آن را در پی دارد. که این امر خود عدم توجه به اهداف و نتایج و توسعه نیافتن بودجه‌ریزی عملیاتی و اثربخش را در پی دارد.

به هر حال به نظر می‌رسد در عین حالی که وجود شخصیت اداری و مالی و استقلال در این زمینه‌ها ثمرات بسیار خوبی از جمله عدم تمرکز فنی و تخصصی شدن امور کتابخانه را در پی دارد اما تزلزل اداره و عدم شفافیت و همچنین عدم نظارت مناسب مالی بر این نهاد نقطه ضعف‌های مهمی محسوب می‌شوند که اصلاح در قوانین و مقررات مربوطه را لازم می‌نمایاند و در صورت کوتاهی در این زمینه بحث‌های مربوط به انحلال یا تلفیق این نهاد مطرح می‌گردد که به نوعی بازگشت به گذشته بوده و مخالف اصول اداره خوب در یک نظام حقوقی پویا می‌باشد.

## منابع

- امامی، محمد (۱۳۸۴). کلیات حقوق مالی. تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد (۱۳۸۶). سازمان‌های اداری استخدامی کشور. تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد و نادری، مسعود (۱۳۸۶). تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران. نشریه حقوق اساسی، ۴ (۸)، ۴۳-۵۸.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴). کلیات حقوق اداری. تهران: نشر میزان.
- پریمچاند، آریگاپودی (۱۳۸۵). پاسخگویی مالی در بخش عمومی. ترجمه محمد قاسمی و افشین خاکباز. مجلس و پژوهش، ۱۳ (۵۱)، ۲۹۹-۳۳۴.
- پناهی، علی (۱۳۸۴). بودجه‌ریزی عملیاتی (مفاهیم و الزامات). مجلس و پژوهش، ۱۲ (۴۷)، ۱۱-۳۰.
- پیرنیا، حسین (۱۳۴۴). مالیه عمومی. تهران: نشر ابن سینا.
- رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۵). حقوق اداری (۱). تهران: نشر میزان.
- طباطبائی مومنی، منوچهر (۱۳۷۳). حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت.
- فرزب، علی‌رضا (۱۳۷۷). بودجه‌ریزی دولتی در ایران. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کرباسیان، اکبر (۱۳۷۲). هفت مؤلفه اساسی در یک لایحه بودجه مطلوب. مجلس و پژوهش، ۱ (۶)، ۴۷-۵۲.
- مجموعه قوانین اداری (۱۳۸۵). تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- میرمحمدی، سیدمحمد (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات سمت.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم. تهران: انتشارات میزان.
- یازرلو، حجت‌الله (۱۳۷۹). نظام حقوقی مؤسسات عمومی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.

## Reference

- Wade, H.W.R. & Forsyth, C. (2004). *Administrative law*. New York: Oxford University Press.

به این مقاله این‌گونه استناد کنید:

- آجرلو، اسماعیل و غفاری قدیر، جلال (۱۳۹۱). نظام حقوقی اداری و مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور. تحقیقات اطلاع‌رسانی و کتابخانه‌های عمومی، ۱۸ (۲)، ۲۴۱-۲۶۶.