

سیاست تقنینی حاکم بر نظام اداری ایران «با نگاهی به قانونگذاری در زمینه نهادهای عمومی غیردولتی»

فردین مرادخانی^{۱*}، حسین خورشیدی^{۲**}، فرشید بنده علی^{۳***}

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران

۲. مربی گروه حقوق دانشگاه پیام نور مرکز بهشهر، مازندران، ایران

۳. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۲/۱۱ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۵

چکیده

در نظام‌های مبتنی بر دموکراسی پارلمان نقش برتری در کنترل روابط قوا با یکدیگر و همچنین با شهروندان دارد. در کشور ما برداشت از این برتری بر مبنای سنت مشروطه‌خواهی ایرانی به شکلی رقم خورده که مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی، قانونگذاری در عموم مسائل، به‌خصوص مسائل اداری را حق مجلس شورای اسلامی قرار داده است. اما این نقش‌آفرینی قوه مقننه در کنترل تصمیمات و اقدامات اداری قوه اجرایی، لزوماً به قانونمندی اداره و حفظ کارکردهای مطلوب آن منتهی نشده است. گستره فزاینده قوانین وضع‌شده همراه با مقررات‌گذاری متنوع دولت، ستادها و شوراهای تصمیم‌گیر در این عرصه، نه‌تنها توان نظام اداری کشور را در تأمین کارآمد و به‌روز خدمات عمومی جامعه با چالش مواجه کرده، بلکه در زمینه مسائل اداری از جمله صلاحیت کارکردی، نظام استخدام، مالی، اداری و غیره نیز ابهامات فراوانی را برای این نظام ایجاد کرده و در نهایت کنترل‌پذیری قدرت اداره ایرانی را با ناکارآمدی مواجه ساخته است. با این توصیف تحقیق فرارو سعی دارد ضمن بیان مختصری از علل این ناکارآمدی، تأثیرات آن را بر نظام اداری با بررسی نمونه‌ای مسائل مختلف حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی نشان داده و راهکارهایی را در این خصوص ارائه دهد.

واژگان کلیدی: نهاد عمومی غیردولتی، اداره، کنترل پارلمانی، مقررات‌گذاری دولتی، نظارت مالی.

* Email: moradkhani.fardin@yahoo.com

** Email: hosein.khorshidi@gmail.com

*** Email: sorena_2013@yahoo.com

مقدمه

قدرت، توانایی و امکان تحمیل امری به دیگری، برخلاف اراده اوست. ویژگی ذاتی این پدیده آن است که همواره تمایل به سوء استفاده دارد و باید آن را متوقف کرد (Robertson, 1998, 221)، اما علی‌رغم این ویژگی، قدرت در اندیشه سیاسی وجه دیگری نیز دارد. در این اندیشه آن‌جا که قدرت در اختیار دولت قرار می‌گیرد، شری لازم و اقتدار الزام‌آور خوانده می‌شود. بنابراین هنگامی که سخن از برخورد با قدرت حکومت به میان می‌آید، هدف توقف کامل چنین قدرتی نیست، چراکه اقتدار حاکمیت به وسیله آن به مرحله اجرا درمی‌آید. به همین دلیل در نظام‌های مختلف سیاسی همواره سعی شده است تا با اندیشیدن به ابزارهای مناسب قدرت دولت به نحو مطلوبی کنترل شود. در واقع مهار قدرت به وسیله قدرت به نیروی بازدارنده‌ای نیاز دارد؛ از یک سو با نفوذ در لایه‌های سیاسی قدرت موجب کنترل اقتدار آن شود و از این طریق حقوق و آزادی‌های شهروندان را در برابر دولت حفظ کند و از سوی دیگر، در نظامی از نظارت و تعادل مانع از غلبه هر یک از قوای حکومتی بر قوه دیگر شود.

ضرورت چنین طرحی از کنترل و مهار قدرت را به‌خوبی می‌توان در نظارت‌پذیری قوه اجرایی مشاهده کرد، چراکه این قوه بر مبنای هدف اصلی‌اش (ارائه خدمات و تأمین منافع عمومی جامعه)، نه تنها از لحاظ کمی بیشترین ارتباط را با شهروندان دارد، بلکه از لحاظ کیفی نیز لزوم انعطاف‌پذیری از قانون و برخورداری از امتیازات قدرت عمومی دو مشخصه بارز آن به‌شمار می‌رود. گستردگی وظایف اداری و اجرایی نیز عامل مؤثر دیگری است که موجب شده این ویژگی‌ها صرفاً در قوه مجریه متمرکز نباشد، بلکه تنسيق و اداره امور حکومت نقش بسیار فراتر از نظام اجرایی قوه مجریه را می‌طلبد، تا آن‌جا که تمام اشخاص حقوقی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را در برمی‌گیرد. وجود چنین ویژگی‌هایی است که ضرورت به‌کارگیری ابزاری مطلوب در کنترل قدرت قوه اجرایی جامعه و حفظ حقوق شهروندی در برابر آن را دوچندان می‌کند.

با این توصیف تحقیق حاضر سعی دارد با روشی توصیفی - تحلیلی ضمن بررسی نقش حاکمیت قانون در نظارت‌پذیری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان بخشی از قوه اجرایی کشور، ظرفیت‌های کنونی این اصل را به‌منزله ابزار اصلی کنترل قدرت اداره ایرانی، در قالب ارائه پاسخی به پرسش ذیل مورد تأمل قرار دهد:

- در حال حاضر نحوه اعمال نظارت پارلمان و دولت از منظر سیاست تقنینی بر نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران چگونه است؟

۱. برابری یا برتری قوا در کنترل قدرت اداره

برای کنترل قدرت راهکارهایی اندیشیده شده که مهم‌ترین آن اندیشه تفکیک قواست. در حال حاضر نظام‌های حقوقی به‌خوبی دریافته‌اند که تفکیک وظایف و تقسیم قدرت عمومی میان قوای سه‌گانه، به‌تنهایی برای رسیدن به اهداف تفکیک قوا کافی نیست، بلکه لازم است تا هر یک از قوا به ابزارهایی برای نظارت بر یکدیگر مجهز شوند تا به این ترتیب ضمن حسن اجرای امور، حقوق شهروندان نیز رعایت شود. اما اینکه نقش این ابزار در مقابل یکدیگر چگونه است و چه رابطه‌ای میان آن‌ها برقرار است، پرسشی است که برای پاسخ به آن باید به آرا و نظرهای اندیشمندان عرصه تفکیک قوا رجوع کرد. ژان بُدن در تألیف مشهورش با عنوان شش کتاب در باب جمهوریت می‌نویسد: حاکمیت طبعاً تقسیم‌ناپذیر است و تقسیمات وظایف خود جلوه متنوع از حاکمیت‌اند، که از قوه مقننه نشأت می‌گیرند، بنابراین باید در این قوه جمع شوند (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹، ۲۶۲).

جان لاک با طرح «تفکیک قوا» بین سه قوه مقننه، مجریه و فدراتیو، قوه مقننه را قوه‌ای می‌داند که حق دارد نیروی جمهور را به دلخواه در جهت حفظ و حراست جامعه به‌کار گیرد. بنابراین او قوه مقننه را عالی‌ترین قوه و آن را به‌تنهایی نخستین مظهر حاکمیت می‌داند و باور دارد که قوه مجریه باید پاسخگوی این قوه باشد (قاضی، ۱۳۹۲، ۱۶۳). روسو نیز در این باره می‌گوید: «اساس زندگی سیاسی بر پایه اقتدار هیأت حاکمه استوار است. قوه مقننه، قلب و قوه مجریه، مغز هیأت حاکمه است که فرمان حکومت را به همه اجزا می‌دهد». از دید او بقا و دوام دولت به‌سبب وجود قوه مقننه است (روسو، ۱۳۷۹، ۳۵۹). اندیشمند دیگری که در این خصوص سخن به میان آورده، شارل دو منتسکیو است. به نظر او «اگر یکی از قوا در دیگری ادغام شود، دیگر آزادی وجود نخواهد داشت و اگر یک فرد یا هیأتی که مرکب از رجال یا توده و اعیان است، این سه قوه را در عین حال با هم دارا باشد، یعنی هم قوانین را وضع کند و هم تصمیمات عمومی را به موقع اجرا بگذارد و هم اختلافات بین افراد را حل و فصل کند، آن وقت همه چیز از بین می‌رود (منتسکیو، ۱۳۷۰، ۳۹۷). در کشور ما نیز روشنفکران عصر مشروطه برخلاف آنکه نکات مهمی را در نظریه تفکیک قوا و فلسفه وجودی آن نگفته‌اند، در خصوص روابط قوا با هم که بخشی از این نظریه و از آثار آن است، نکات مهمی را بیان کرده‌اند، که دقیق‌ترین آن را فروغی در نخستین رساله حقوق اساسی نگاشته است. او که طرفدار مشروطه پارلمانی بود، می‌نویسد: «دولت مشروطه چون به درجه کمال رسد دارای ترتیب پارلمانی می‌شود که اداره امور به دست چند نفر وزیر می‌افتد که مقبول پارلمان‌اند و در برابر آن مسئول‌اند».

در مجموع از آرا و نظریات مختلف در خصوص تفکیک قوا درمی‌یابیم که برتری نقش نظارتی

پارلمان بر اداره را نمایان می‌سازد. البته این برتری در همه نظام‌های حقوقی به اعمال شیوه‌ای یکسان در کنترل قدرت اداره منتهی نمی‌شود، زیرا بر مبنای سنت مشروطه‌خواهی این نظام‌ها برداشت‌های مفهومی از برتری حاکمیت قانون نیز متفاوت است. برای مثال نقش انقلاب‌های غربی و نظریات ملهم از آن در خصوص تفکیک قوا سبب شد در اندیشه غرب دو مدل به موازات یکدیگر برای کنترل اداره مدرن شکل گیرد؛ مدل آنگلو ساکسونی انگلستان که متأثر از «انقلاب شکوهمند ۱۶۸۸» به تقویت پارلمان و توجه همسان به برابری و آزادی منجر شد و مدل فرانسوی یا اروپای قاره‌ای که در پی انقلاب کبیر فرانسه و با فرجامی کاملاً متفاوت از نظام انگلستان به تقویت قوه مجریه مطلقه، تمرکز و تقدم برابری بر آزادی انجامید (کاسیز، ۱۳۹۲، ۱۶ - ۵۹). به همین دلیل در انگلستان، سیطره نظام «کامن‌لو» اجازه قانونگذاری وسیع به پارلمان را در خصوص امور عمومی و به‌ویژه اداره نداده و کارویژه پارلمان بیش از آنکه قانونگذاری در خصوص بایدها و نبایدهای اداره باشد، به حفظ حقوق و آزادی‌های افراد جامعه در برابر حکومت و اداره معطوف است. در فرانسه نیز مطابق فهم روسویی از تفکیک قوا، از ابتدا با شناسایی اصالت اداره، مقررات‌گذاری در زمینه اداره سهم دولت و وظیفه پارلمان اعمال نظارت بر حکومت (دولت) و ترسیم حد و مرز فعالیت‌های آن قرار گرفت. از این رو مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی این کشور، قانون فقط یکی از صور تأثیرگذاری پارلمان بر اداره است و نه تمام صورت‌های آن.

در ایران وضعیت قانونگذاری و نظارت تقنینی مجلس بر اداره متفاوت از نظام‌های یادشده است. قانون‌گرایی در حالی با پیدایش نهضت مشروطه شکل گرفت که اساساً قانونمند بودن اداره و حفظ کارکردهای مطلوب آن و نیز حقوق شهروندی در برابر دوایر دولتی، مطرح نبود، بلکه دغدغه اصلی مشروطه‌خواهان و روشنفکران، جلوگیری از استبداد و خودسری شاه بود، تا آن‌جا که کلید رهایی از قرن‌ها خودکامگی و حل تمام مشکلات را منوط به تصویب قانون می‌دانستند. بنابراین مجلس شورای ملی که مظهر اراده ملت بود، از نظر ایشان صرفاً قانونگذار شناخته می‌شد (جعفری‌ندوشن و زارعی، ۱۳۸۲، ۶۶). برای مثال میرزا ملکم‌خان ناظم‌الدوله از جمله روشنفکران اندیشه مشروطه‌خواهی ایران در نخستین شماره روزنامه قانون در رجب ۱۳۰۷ق هدف از نشر این روزنامه را چنین بیان می‌کند: «ایران مملو از نعمات خداداد، چیزی که همه این نعمات را باطل گذاشته نبود قانون است، هیچ‌کس در ایران مالک هیچ چیز نیست زیرا که قانون نیست» (ملکم، ۱۳۵۵، ش ۱). در تفکر سیاسی طالبوف نیز قانون از جایگاه خاصی برخوردار است. او در خصوص اهمیت قانون می‌نویسد: «هر جا قانون نیست اساس منافع نیست و هر جا اساس منافع نیست تمدن نیست» (طالبوف، ۲۵۳۶، ۱۲۷).

بنابراین نظام سنتی، سیاسی و فرهنگی موجود، پیشگامان قانونخواه را ناگزیر کرد به دلایل و علل وجود و تداوم آن نظام هرچند اجمالی یا ناقص، بپردازند و اندیشه قانون را در مقابل نقایص و مشکلات موجود مطرح کنند (راسخ و بخشی‌زاده، ۱۳۹۳، ۱۹). از این رو وضع قانون به‌عنوان کارویژه پارلمان ایران در حالی بود که در آن دوران به‌دلیل عدم فهم کاملی از مفهوم و کارکردهای قانون حتی در اجرای مصوبات پارلمان تضمینی وجود نداشت. طولانی شدن روند استبداد تا سالیان متمادی پس از مشروطه و عدم تمایل حاکمان وقت به پذیرش اراده عمومی در اداره کشور، موجب شد تا سنت مشروطه‌خواهی وضع قانون در مقابله با قدرت حاکم به‌عنوان کارویژه اصلی نهاد پارلمان باقی بماند، سنتی که حتی پس از انقلاب اسلامی تا آنجا تداوم یافت که مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». این برداشت سنتی از کارکرد قانونگذاری در امور عمومی و تمامی مسائل اداره لزوماً به معنای قانونمندی اداره و حفظ حقوق شهروندان در مقابل آن نبود، بلکه موجب ایجاد حجم انبوهی از قوانین و مقررات گوناگون و بعضاً مبهم و متعارض و حتی فاقد ضمانت اجرای کافی شد، تا آنجا که حتی وضع قانونی از همین جنس تحت عنوان «قانون تنقیح قوانین و مقررات» نیز تاکنون در شفاف‌سازی قوانین و مقررات اداری کشور مؤثر واقع نشده است.

با توجه به آنچه در خصوص مسئله تراکم قوانین ناکارآمد اداری کشور عنوان شد، این سؤال به ذهن می‌رسد که چرا قانونگذاری در این باره نمی‌تواند کارکردهای مطلوب قانون را در اداره نمایان سازد و حتی به پیچیده‌تر شدن فساد در ساختارهای حقوقی و اداری منجر می‌شود؟ در پاسخ باید بنا کردن ساختارهای حقوقی بر پایه نهادهای وارداتی را بدون در نظر گرفتن ریشه‌های فکری و تاریخی ایجادکننده این نهادها در کشور مبدأ و حتی عدم تلاش برای فهم کارکردی و یا نهادینه ساختن آن‌ها بر مبنای نیازهای داخلی را علت موضوع دانست. به‌طور خاص در مورد حقوق اداری می‌توان گفت که این حقوق حاصل تاریخ هر کشور و به‌شدت واجد صبغه ملی است، به‌نحوی که آنچه به‌عنوان حقوق اداری در یک کشور محسوب می‌شود، ممکن است در کشورهای دیگر این‌گونه قلمداد نشود. به همین دلیل از نگاه حقوقدانان فرانسوی حقوق انگلیسی که شاهد گسست کامل بین دنیای فئودالی و دنیای بورژوازی نبوده، واجد حقوق اداری نیز نشده است (کاسیز، ۱۳۹۲، ۱۴-۱۵). این مطلب را به‌نوعی می‌توان در مقایسه نظام تقنینی کشور ما با کشور فرانسه مشاهده کرد. قانونگذار ایرانی بر پایه سنت انقلاب مشروطه کارویژه اصلی و حاکمیت برتر خود بر اداره را از طریق قانونگذاری در تمام امور اداری و اجرایی اعمال می‌کند. درحالی‌که برخلاف این رویه

قانونگذار فرانسوی بر پایه فهم روسویی و سابقه انقلاب‌های تاریخی این کشور کارویژه اصلی خود را حفظ کارکرد اداره و نظارت بر آن با وضع قوانین صرفاً بنیادین قرار داده است. تأثیر این دو برداشت متفاوت میزان کارآمدی و اثربخشی قانونگذاری بر اداره را در هر کشور مشخص می‌سازد.

فهم فرانسوی از آن جهت قانونگذار را از پرداخت به امور اجرایی منع کرده و مقررات‌گذاری در این زمینه‌ها را بر عهده قوه مجریه قرار داده است، که این امور به تأسی از هدف نهایی خود (تأمین منافع و خدمات عمومی جامعه) اموری نسبتاً ناپایدار، جزئی و انعطاف‌پذیر جهت تطبیق با نیازهای جامعه بوده و در بسیاری از موارد از حیث ماهیت با ویژگی‌های قانون (کلی و عام بودن، الزامی بودن و انعطاف‌ناپذیری) سنخیت ندارند. بنابراین قانونگذاری به‌ویژه در تمامی این امور می‌تواند قانون را از محتوا تهی سازد و فساد تقنینی اداره را به‌همراه آورد. لذا هرچند قانون بیان اراده دولت‌هاست که قاعده حقوقی قابل اجرایی در میان مردم از آن ناشی می‌شود، اما باید افزود که هر بیان اراده‌ای قانون نیست (ساکت، ۱۳۸۷، ۳۶۵). بر این اساس وقتی با قوانین ضعیف و ناکارآمد اقدام به اصلاح امور اداری و حتی اقتصادی نیز شود، علاوه بر ناکامی در اصلاح، روند جدیدی که به‌وجود می‌آید، خود عامل بروز فساد است (ربیعی، ۱۳۸۳، ۱۵). نمونه‌ای از این ناکارآمدی در عرصه قانونگذاری را می‌توان به شرح ذیل، در خصوص جنبه‌های مختلف ماهیتی، اداری و مالی نهادهای عمومی غیردولتی مشاهده کرد.

۲. سیاست تقنینی پارلمان در ارتباط با نهادهای عمومی غیردولتی

۲-۱. از لحاظ ماهیت حقوقی

بسیاری از عناوین سازمانی و تشکیلاتی نهادها از جمله «سازمان، مرکز، صندوق، نهاد، بنیاد، نهضت، جمعیت، ستاد، کانون، هیأت، دبیرخانه، انجمن، واحد تابعه، واحد وابسته، شورا و ...» که در قوانین و مقررات مربوط آمده‌اند، فاقد هرگونه تعریف یا ضوابط مشخصاند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳، ۱۶۵). تعاریف ارائه‌شده از ماهیت این نهادها نیز خالی از ابهام نیست. برای مثال ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ در حالی شرط «تأمین مالی بیش از پنجاه درصد سرمایه از محل منابع غیردولتی» را در ارائه تعریفی مجدد از ماهیت حقوقی نهادهای مورد بحث قید کرده که برخی از آنها اساساً از بودجه عمومی دولت استفاده نمی‌کنند. به همین دلیل ماهیت حقوقی این نهادها کماکان مشمول تعریف سابق در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ است.^۱ جالب آنکه قانونگذار در برخی احکام قانونی مؤخر مانند ماده ۲ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات مصوب سال ۱۳۹۱،^۲ و بند «لف» ماده ۹ قانون

رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ با نگرشی متفاوت از شرط یادشده شمولیت این قوانین بر نهادهای عمومی غیردولتی را فارغ از نحوه تأمین منابع مالی آن‌ها لحاظ کرده است. بنابراین در حال حاضر علاوه بر غیرمؤثر بودن شرط مذکور به‌منظور شناسایی ماهیت حقوقی نهادها، نظام اداری کشور نیز با انشقاق دو تعریف از یک ماهیت حقوقی در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مواجه است.

۲-۲. از لحاظ ساختار تشکیلاتی، اداری و مالی

برداشت ناصحیح از لزوم استقلال حقوقی نهادها موجب شده تا از زمان پیدایش آن‌ها روند وضع قوانینی که نهادها را از شمول مقررات عمومی در خصوص مسائل مختلف استخدامی، اداری، مالی و غیره مستثنا می‌کند، افزایش یابد، به‌نحوی که در حال حاضر نیز مطابق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، آن دسته از نهادهایی که شکل حقوقی آن‌ها منطبق با ماده ۳ این قانون - که شرح آن گذشت - نباشد، از شمول این قانون که به‌عنوان آخرین اراده قانونگذار در مسائل یادشده مطرح است، مستثنا هستند. همچنین از لحاظ کارکردی برداشتی التقاطی از اهداف و کارکردهای ناهمگون مؤسسات و نهادها یادشده به تجمیع نام آن‌ها در فهرستی واحد منجر شده است^۳، تا آن‌جا که تفاوت شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی از نهادهای عمومی غیردولتی، خود از ابهامات مطرح در تهیه این فهرست به‌شمار می‌آید.

تعارضات و ابهامات مذکور در قوانین پراکنده وضع‌شده در این زمینه نیز اندک نیست. برای مثال بند «ن» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو را که متضمن بار مالی برای دولت و دستگاه‌های اجرایی باشد، در صورتی قابل تصویب و اجرا دانسته است که بار مالی آن در قانون بودجه کل کشور یا منابع داخلی دستگاه اجرایی ذی‌ربط تأمین شده باشد. اما متعاقباً بند «ث» ماده قانون برنامه ششم توسعه ضمن تکرار مجدد این حکم، تأمین قبلی بار مالی ناشی از مصوبات دستگاه‌های اجرایی مانند نهادها را صرفاً در موارد استفاده از در قانون بودجه کل کشور (و نه منابع داخلی دستگاه) ضروری دانسته است. همچنین مطابق بند «ب» ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰ کلیه اشخاص موضوع مواد ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله نهادهای عمومی غیردولتی مکلف به ثبت متن قراردادهای منعقدۀ موضوع قانون برگزاری مناقصات به‌همراه هرگونه اسناد، ضمیمه و «کلیه پرداخت‌های مالی» در پایگاه اطلاعات قراردادی ایجادشده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی^۴ هستند، درحالی‌که اساساً نهادهای مذکور برخلاف مطابق با بند «ب» ماده ۱ قانون

برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳، صرفاً در موارد استفاده از بودجه کل کشور مشمول این قانون هستند.

علاوه بر آن احکام قانونی مانند ماده ۶۰ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، که دریافت و پرداخت هرگونه وجهی را تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً در چارچوب قوانین موضوعه کشور تجویز کرده یا ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه که نهادهای عمومی غیردولتی را مکلف به انعکاس کلیه پرداخت‌های انجام‌گرفته در قبال حقوق و مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران خود - از هر محل از جمله اعتبارات خارج از شمول و منابع عمومی - در فیش‌های حقوقی مربوطه کرده، در شرایطی وضع شده که با نگاهی به سایر رویه‌ها و احکام قانونی دیگر مانند تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی و یا نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۵ قانون اساسی، - که شرح آن خواهد گذشت - نظارت نهادهای ذی‌صلاحی همچون دیوان محاسبات کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی بر منابع مالی نهادهای عمومی غیردولتی صرفاً محدود به اعتبارات منظور شده در قوانین بودجه کل کشور است و کلیت این منابع را شامل نمی‌شود.

۲-۳. دیوان محاسبات بازوی نظارت مالی پارلمان بر نهادها

اصل حاکمیت ملی به مردم و نمایندگان آنان این حق را می‌دهد که هزینه‌های عمومی را که تأمین‌کننده اصلی آن همانا مردم هستند، تأیید یا رد کنند (هاشمی، ۱۳۹۴، ۲۰۵). ابزار این نظارت، نهادهای نظارتی تابعه‌ای هستند که از آن‌ها به‌عنوان مرجع ملی حسابرسی یا دیوان محاسبات نام برده می‌شود (رنجبر و مرشدی‌زاد، ۱۳۸۴، ۷-۸). در کشور ما پس از انقلاب مشروطه با تأسیس قوه مقننه نظر به اهمیت نظارت مالی پارلمان بر امور اقتصادی، برای اولین بار دیوان محاسبات براساس اصول ۱۰۱ و ۱۰۳ قانون اساسی مشروطیت به‌عنوان نهادی زیر نظر وزارت مالیه تأسیس شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۵، ۶-۷). پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز براساس اصل ۵۴ قانون اساسی دیوان محاسبات به‌عنوان مؤسسه دولتی مستقل تحت اداره مستقیم مجلس شورای اسلامی موجودیت یافت. در خصوص صلاحیت ذاتی دیوان اصل ۵۵ قانون اساسی، بیان می‌کند: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد»^۵.

همچنین قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۱۳۶۱ هدف دیوان را اعمال کنترل و نظارت

مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی دستگاه‌های اجرایی برشمرده است. هدفی که دامنه نظارتی آن حساب‌ها و منابع مالی کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و به‌طور کلی هر واحد اجرایی را که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن مرتب می‌شود، شامل می‌شود و از حیث پاسخگویی اشخاص نیز تمام مقامات و قوای سه‌گانه، سازمان‌ها و ادارات تابعه را که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند در برمی‌گیرد، ولو آنکه اشخاص حقوقی مذکور از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنا باشند.^۶ بنابراین ظاهراً در نظارت مالی دیوان محاسبات بر تمامی دستگاه‌ها و واحدهای اجرایی حقوق عمومی از جمله مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ابهامی نمی‌توان تصور کرد، کما اینکه قوانینی مانند ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ نیز به‌صراحت کلیه نقدینگی مربوط به نهادها و مؤسسات مذکور را، صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن در زمره وجوه عمومی محسوب کرده و بدین‌لحاظ ضرورت نظارت یادشده بر تمامیت این منابع اجتناب‌ناپذیر است. اما در عمل این نظارت‌پذیری به‌گونه‌ای رقم می‌خورد. توجه ناکافی قانونگذار به کارکرد نهادی ناظر چون دیوان که می‌تواند به‌جای روند افزایشی قانونگذاری در نظام مالی کشور، در حفظ منابع مالی جامعه و جهت‌دهی به سیاستگذاری‌ها کلی این نظام نقش بسیار مهمی را ایفا کنند از یک‌سو، و قانونگذاری متعارض و مبهم در خصوص وضعیت اموال و منابع مالی نهادها که مقررات‌گذاری مستقل داخلی نیز بر آن وسعت بخشیده‌اند از سوی دیگر، موجب شد تا با وجود ظرفیت‌های قانونی یادشده، صلاحیت پاسداری از بیت‌المال توسط دیوان محاسبات در سال‌های پس از انقلاب اسلامی همواره محل مناقشه میان این بازوی نظارتی مجلس و مسئولان ذی‌ربط نهادها واقع شود. تا آنکه این امر در نهایت به صدور نظریه تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان از اصل ۵۵ قانون اساسی با محوریت شفاف‌سازی دامنه صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات به شرح ذیل منجر شد.

«اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر بر اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است».

به این ترتیب تفسیر یادشده با محدود کردن اطلاق عبارت «اعتبارات مصوب» تصریح‌شده در اصل مذکور به بودجه کل کشور، محدودیتی اساسی را در زمینه نظارت مالی دیوان محاسبات بر آن بخش از منابع مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محلی غیر از بودجه مذکور تأمین می‌شود، ایجاد کرد و شأن صلاحیتی دیوان محاسبات کشور را از پاسداری بیت‌المال به بودجه کل کشور فرو کاست. البته این محدودیت اولین بار نیست که در ارتباط با

نظارت مالی دیوان محاسبات ایجاد می‌شود، بلکه این نظارت از زمان تأسیس دیوان پس از انقلاب مشروطه همواره محل مناقشه‌هایی از این حیث بوده است. مطابق ماده ۴۰ قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۱۳۲۹ق نیز مقرر شده بود: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های بانک‌ها و کمپانی‌های داخله و خارجه و اشخاصی که دارای امتیاز بوده و باید به دولت حقی بدهند، رسیدگی و تفتیش می‌نماید». در صورتی که در قانون مصوب سال ۱۳۱۲ خورشیدی و اصلاحات بعدی آن اختیارات مذکور محدود و حقوقی از دیوان محاسبات سلب شد که مانع از انجام وظایفی شد که اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی مشروطیت به عهده دیوان مزبور گذارده بود (ن.ک: کیانی‌نژاد، ۱۳۴۲، ۷۸).

به این ترتیب صلاحیت و کارکرد این نهاد نظارتی که حدود یک قرن پیش با الگوبرداری از قوانین غربی به‌ویژه فرانسه و بلژیک تأسیس شد، علاوه بر آنکه پیش از انقلاب با تردیدهای جدی مواجه بود، پس از انقلاب نیز در ارتباط با سازمان‌های موجودیت‌یافته‌ای مانند مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و ساختارهای سازمانی مشابه با ابهام فراوان روبه‌روست. این ابهامات آن‌جا اهمیت دوچندان می‌یابند که در مقابل عدم اصلاح رویه‌های موجود، ظرفیت وضع قوانین مبهم و حتی مستثنی‌کننده نهادها از محاسبات عمومی کشور افزایش یافته است.^۷ البته این مطلب به معنای عدم کنترل تقنینی پارلمان بر اداره نیست، بلکه ضرورت کنترل قدرت و اختیار تصمیم‌گیری بوروکراسی در همه نظام‌های سیاسی آشکار است، به‌ویژه آنکه بین حکومت نمایندگی و نیاز اداری به حکومت کارآمد تضادهای احتمالی نیز وجود دارد. در چنین شرایطی آنچه در کشورهای پیشرفته مانع از بروز فساد اداری شده و بوروکراسی را به‌عنوان نیروی ثبات‌بخش مهم نظام سیاسی تبدیل کرده است، پرداختن قانونگذار به حوزه‌های مهمی همچون گسترش دامنه کارکردی نهادهای ناظر و تأثیرگذار بر اداره به‌جای پرداختن به بایدها و نبایدهای اجرایی در درون اداره است (ربال و پیترز، ۱۳۹۵، ۲۱۳-۲۷۳). بی‌شک در کشور ما نیز پیگیری و دستیابی به چنین سیاست‌ها و اهدافی است که می‌تواند کارکرد مطلوب اداره را نمایان سازد. هدفی که در وهله اول مستلزم تلاش به‌منظور شناخت مفاهیم و بنیان‌های حقوق عمومی و کارکرد نهادهای اجرایی و نیز ناظر اداره بر پایه نیازهای داخلی است. تلاشی همه‌جانبه که ابتدا باید از سوی پارلمان به‌عنوان نماینده اراده عمومی پیگیری شود.^۸

۳. نظارت قوه مجریه بر نهادها

۳-۱. واقعیت دولت به‌عنوان نهادی ناظر

مفهوم «دولت - قوه مجریه» به‌عنوان یکی از نهادهای فرمانروا، نظامی از «سیاست» و «اجرا» و اداره» را توأمان در خود جای داده و از بیشترین شباهت به حاکم یا پادشاه در نظام‌های سنتی

برخوردار است. در حقیقت قوه مجریه جانشین حاکم و باقیمانده نظام‌های پادشاهی و مرکز قدرت و مدیریت کشور و نماد اقتدار ملی است (کدخدایی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۰، ۱۴۰)، بنابراین از پیچیده‌ترین مسائل حقوق اساسی، تحلیل نظام حقوقی حاکم بر قوه مجریه، جایگاه حدود اختیارات و نحوه ارتباط آن با قوای دیگر است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۴، ۱۷۱). از سوی دیگر، قدرت فزاینده قوه اجرایی برای تدوین و اجرای سیاست‌های خاص، واقعیتی است که نقش آن را نمی‌توان نادیده گرفت. در بریتانیا اسناد قانونی این اجازه را به کابینه داده‌اند تا قواعد و مقرراتی را با استفاده از اختیارات گسترده خود و بدون نیاز به تصویب پارلمان وضع و اجرا کند. هرچند پارلمان از طریق کمیته تحقیق بر این مقررات نظارت دارد (ربال و پیترز، ۱۳۹۵، ۲۱۳-۲۵۹). در فرانسه نیز مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی اساساً قانونگذاری در مسائل اداره ذاتی اختیارات دولت است.

در کشور ما نیز هرچند اختیار قانونگذاری در امور اجرایی به دولت داده نشده، اما اصل ۱۳۸ قانون اساسی اجازه مقررات‌گذاری بر اعمال اداره را به قوه مجریه اعطا کرده است. مطابق این اصل «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرایی قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد». بر مبنای این تحلیل و در نظام نظارت و تعادل قانون اساسی، قوه مجریه نیز از ابزارهای لازم چه در سطح سیاسی و چه در سطح اجرایی به منظور اعمال کنترل بر سایر قوای حکومتی و حتی نهادها و ارگان‌هایی غیرحکومتی مانند نهادهای عمومی غیردولتی بهره‌مند است.

۲-۳. مقررات‌گذاری قوه مجریه در ارتباط با نهادها

وجود مقرراتی مانند آیین‌نامه مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۸۰، آیین‌نامه نحوه نظارت بر مصرف کمک‌های پرداختی به مؤسسات غیردولتی مصوب سال ۱۳۸۵ و آیین‌نامه چگونگی استفاده از خودروهای دولتی مصوب سال ۱۳۸۶ هیأت وزیران را که - ضمن احصاء نام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ماده ۱ آن - ضوابط و مقررات استفاده از خودروهای دولتی توسط کارگزاران اداری تعیین کرده، باید به‌عنوان بخشی از مقررات‌گذاری مستقل قوه مجریه در مورد مسائل مختلف اداری - مالی نهادهای عمومی غیردولتی دانست. مقررات‌گذاری که خالی از چالش نیست، از جمله آنکه

۱. تعدد تصمیم‌گیر در درون قوه مجریه که حتی شمار آنان نیز به‌درستی مشخص نشده^۹، و

وسعت مقررات‌گذاری این مراجع، اغلب به ایجاد رویه‌های موازی و تشتت آرا در زمینه‌های مختلف اداری منجر شده است، به‌نحوی که امکان نظارت‌های اداری - مالی و یا عملیاتی دولت در ارتباط با نظارت شونده‌گانی مانند نهادها را با مشکل مواجه کرده است (محسنی و اصلانی، ۱۳۸۲، ۴۸).

۲- هرچند دامنه مقررات‌گذاری قوه مجریه دولت به‌عنوان ابزار کنترلی می‌تواند حوزه‌های مختلف سایر قوا و نهادهای حکومتی غیر قوه مجریه مانند نهادهای مورد بحث را در برگیرد، استفاده از این ابزار به معنای عدول از حدود قانونی نیست، بلکه شأن و جایگاه حقوقی مقررات وضع‌شده در مرتبه‌ای نازل‌تر از قوانین پارلمان قرار دارد. با وجود این و به‌دلیل برداشتی سنتی از نقش تقنینی پارلمان بر اداره، یافتن نقطه تعادل میان ابزارهای کنترلی دو قوه یا به‌عبارتی الزامات حقوقی و اقتضائات اداری، که از ضروریات نظام حقوق عمومی کنونی است، تاکنون میسر نشده است و به همین دلیل در غالب موارد مقررات دولتی با قوانین وضع‌شده پارلمان در ارتباط با دستگاه‌های اجرایی در تعارض‌اند. گستره وسیعی از مقررات دولتی ابطال‌شده توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌دلیل مغایرت با قانون خود مؤید این موضوع است. این مسئله در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی به‌نحو جدی‌تر مطرح است، زیرا چنانچه مقررات دولتی با قوانین وضع‌شده در خصوص نهادها در تعارض باشد، وجود نهاد ناظری که در صورت لزوم موجب تحدید حدود مقررات‌گذاری قوه مجریه شود، در حاله‌ای از ابهام است؟ زیرا ابهامات فراوان در ماهیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین اطلاق واژه «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی سبب شده که اساساً شخصیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی، آن‌جا که مقررات‌گذاری دولتی با استقلال حقوقی، سیاست‌گذاری‌های کلان یا روح کلی قوانین این نهادها مغایر باشد، نتوانند در مقام شاکی نسبت به این مقررات در دیوان عدالت اداری شکایت کنند. از این‌رو به‌نظر می‌رسد سازوکار نظارتی باقی‌مانده، نظارت رئیس مجلس بر این مقررات در زمان تصویب آن‌هاست که البته این نظارت، نظارت شخص حقیقی و نه نهادی حقوقی است.

۳-۳. نظارت اداره بر اداره

ابزارهای کنترلی قوه مجریه صرفاً به مقررات‌گذاری دولتی محدود نمی‌شود، بلکه این قوه به‌عنوان یکی از ارکان حکومتی، از وجود دستگاه‌هایی بهره می‌برد که با اینکه ماهیت اجرایی دارند، اما نقش نظارتی آن‌ها در مورد دیگر نهادهای حکومتی و غیرحکومتی به‌حدی است که از جمله ابزارهای اصلی کنترل و حفظ توازن قوه اجرایی کشور در برابر سایر قوا محسوب می‌شوند. وزارت امور اقتصادی و دارایی یکی از این دستگاه است که در ادامه به نقش نظارتی

آن در ارتباط با نهادهای عمومی غیردولتی اشاره می‌شود.

۳-۳-۱. نظارت مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی بر نهادها

مطابق ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی مهم‌ترین وظیفه این وزارتخانه اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج است. در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی نیز ماده ۱۳۷ این قانون نهادها را مکلف کرده تا کلیه اطلاعات مالی مورد درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی را که برای انجام وظایف خود لازم بدانند، مستقیماً در اختیار وزارتخانه مذکور قرار دهند. همچنین تبصره ۵ ماده ۷۲ قانون مذکور در این زمینه بیان می‌دارد حساب و اسناد هزینه اعتبارات جاری و طرح‌های عمرانی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید قبل از تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط توسط حسابرسان منتخب وزارت دارایی رسیدگی و حساب سالانه آن‌ها برای حسابرسی به دیوان محاسبات کشور تحویل شود. بنابراین نهادهای عمومی غیردولتی نیز مشمول نظارت مالی قبل از خرج وزارت امور و اقتصادی و دارایی‌اند، نظارتی که علاوه بر صدور بخشنامه‌های مالی و محاسباتی این وزارتخانه در جهت گزارشگری اطلاعات مالی دستگاه‌های مذکور، از طریق نهاد حقوقی خزانه‌داری کل کشور مستقر در این وزارتخانه و نیز ذی‌حسابان منصوب در دستگاه‌های اجرایی صورت می‌پذیرد.

اما اعمال این نظارت‌ها نیز با محدودیت‌های اساسی همراه است؛ از جمله اینکه نظارت مالی وزارت دارایی نیز همانند نظارت دیوان محاسبات، صرفاً بر آن بخش از منابع مالی نهادها قابل اعمال است که از محل اعتبارات منظور شده در قوانین بودجه کل کشور تأمین می‌شود. بنابراین بخش عمده‌ای از منابع و نقدینگی این نهادها که از محل منابع غیر از بودجه کل کشور تأمین می‌شود و حتی اموال تأمین شده از این محل از شمول این نظارت خارج است. گذشته از آن علی‌رغم تأکید اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم «تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل»، نهادهای عمومی غیردولتی به دلیل برداشتی اشتباه از لزوم استقلال حقوقی آن‌ها و عدم شفاف‌سازی موضوع از سوی قانونگذار، هیچ‌گونه تکلیفی به افتتاح حساب‌های بانکی مورد نیاز از طریق خزانه‌داری کل کشور در مورد منابع مالی داخلی خود، ندارند.^{۱۰}

در بخش منابع دولتی نیز وجود این چالش‌ها را می‌توان در اعمال نقش نظارتی واحدهای ذی‌حسابی بر اقدامات و عملکرد مالی نهادهای مذکور مشاهده کرد. مطابق تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، ذی‌حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در مورد وجوهی که از محل درآمدهای عمومی دریافت می‌دارند، با حکم وزارت

امور اقتصادی و دارایی و با موافقت آن دستگاه منصوب می‌شوند و زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام خواهند داد. با وجود این چنین صلاحیت نظارتی ذی‌حساب بر امور مالی نهادها از جهات ذیل قابل تأمل است.

- استقرار واحد ذی‌حسابی در محل اداره امور مالی نهادهای عمومی غیردولتی تابعی از میزان بهره‌مندی این نهادها از بودجه کل کشور بوده و اساساً ارتباطی به ماهیت حقوقی این نهادها که ارائه خدمات عمومی ماست و در این زمینه از وجوه عمومی جامعه [صرف‌نظر از منشأ تأمین آن] استفاده می‌کنند، ندارد.^{۱۱}

- اصلی‌ترین شرط اعمال نظارتی شفاف از سوی یک مرجع نظارتی استقلال همه‌جانبه مقام ناظر از مقام نظارت‌شونده است. اما در خصوص ذی‌حسابان وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان ناظرانی قبل از خرج^{۱۲}، وابستگی انتصابی و کارکردی آن‌ها به مقامات نهادهای عمومی نظارت‌شونده و همچنین وجود رویه‌های قانونی مانند ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی^{۱۳}، سبب شده تا نقش ذی‌حساب حداقل در مورد نهادها، از یک مقام ناظر تمام‌عیار قبل از خرج به مقام منفعل و صرفاً گزارشگر وقوع تخلفات مالی به مراجع ذی‌ربط تنزل یابد.

- تنزل استقلال شخصیت حقوقی مقام ذی‌حساب نهادها به همین جا ختم نمی‌شود. متن ماده ۳۱ طرح پیشنهادی قانون محاسبات عمومی سال ۶۶ در حالی انتصاب ذی‌حساب را از بین «کارکنان رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی» مجاز دانسته بود، که در جریان تصویب این ماده متن مذکور به انتصاب ذی‌حساب از بین «کارمندان رسمی دولت» تغییر یافت.^{۱۴} علت این موضوع نیز کمبود منابع انسانی لازم برای انتصاب به سمت ذی‌حساب در کلیه دستگاه‌های اجرایی بود.^{۱۵} کمبود نیروی انسانی متخصص که هم‌اینک نیز مانعی برای اجرای کامل وظایف نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی است، به انضمام لزوم تعیین ذی‌حساب با موافقت بالاترین مقام نهادهای عمومی غیردولتی موجب شده تا عملاً مدیر مالی این واحدها که خود با حکم رئیس نهاد برای تصدی این پست سازمانی انتخاب می‌شود، مجدداً با تأیید وی و صدور حکم از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به سمت ذی‌حسابی همان نهاد متبوع نیز منصوب شوند.

صرف‌نظر از وابستگی کامل استخدامی و حقوق و مزایای «مدیر مالی - ذی‌حساب» به نهاد اجرایی متبوع و لزوم تبعیت کامل از دستورهای مقامات مافوق به‌عنوان احدی از کارکنان اداره، نقش‌آفرینی این مقام در سمت نظارتی ذی‌حساب آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی که به‌طور همزمان از بودجه عمومی دولت و منابع مالی داخلی جبهه‌منظور اجرای اهداف و برنامه‌های تعیین‌شده استفاده می‌کنند، درخور تأمل است. در این قبیل نهادها مقام مذکور از

یک سو به‌عنوان مدیر مالی صرفاً مسئولیت پاسخگویی مصرف منابع داخلی را نزد مقام مافوق اداره دارد و از سوی دیگر، همین مسئولیت را به‌عنوان ذی‌حساب در قبال چگونگی مصرف اعتبارات دولتی توسط مقامات اداره متبوع در برابر سایر مراجع نظارتی مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات بر عهده دارد. در فرضی نیز که نهادها اعتباراتی را به‌صورت تنخواه‌گردان حساب از خزانه یا کمک از سایر دستگاه‌های اجرایی دریافت کنند، مدیر مالی - ذی‌حساب نهاد به‌عنوان عامل ذی‌حسابی واگذارکننده کمک از مسئولیت پاسخگویی این قبیل منابع اعتباری نیز متناسب با عاملیت تعیین‌شده برخوردار است.^{۱۶} به این ترتیب نه تنها پس از گذشت صد سال از مشروطیت و جدال طولانی در خصوص پذیرش یک سیستم نظارت مالی مستقل و خارج از دستگاه اجرایی مصرف‌کننده اعتبار، که تا قبل از انقلاب ۱۰ سال آن توسط دیوان محاسبات و ۴۰ سال نیز به‌وسیله کمیسیون نظارت بر مخارج و اداره تطبیق اسناد و تعهدات وزارت امور اقتصادی و دارایی رقم خورد، عاقبت نظارت قبل از خرج نهادها بر عهده ذی‌حساب به‌عنوان عاملی با فقدان استقلال کافی برای انجام وظایف قانونی قرار گرفت، بلکه اجرای سی‌ساله اخیر این نظارت نیز نشان‌دهنده این واقعیت است که شرایط لازم برای اعمال نظارت قبل از خرج توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی فراهم نیست (باباجانی، ۱۳۸۲، ۱۱۶-۱۱۷). وضعیت نظارتی که صرفاً به وزارت امور اقتصادی و دارایی محدود نمی‌شود، بلکه در ارزیابی کلی به‌دلیل محدودیت‌های موجود، نظارت سایر دستگاه‌های نظارتی در درون قوه مجریه مانند سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور بر نهادهای عمومی غیردولتی را نیز شامل می‌شود.

نتیجه گیری

برداشت قانونگذار ایرانی از اصل حاکمیت قانون و برتری نقش پارلمان در کنترل قدرت اداره ایرانی از انقلاب مشروطه تاکنون صرفاً روند فزاینده قانونگذاری قوه مقننه در عموم مسائل اداره را به‌همراه داشته، به‌نحوی که سیر تاریخی این روند نتایج چندان مثبت و مؤثری را دست‌کم در خصوص مسائل اداری و مالی کشور از خود نشان نداده است. نمونه‌ای از این ناکارآمدی در خصوص مسائل حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی نمایان است.

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد، در بسیاری موارد که رویه‌های قانونی تکالیفی را به‌منظور اداره امور مختلف نهادها مقرر کرده، موضوع متشتت و با ابهامات فراوان روبه‌روست. برای مثال با وجود برخی ظرفیت‌های قانونی مانند ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی، که این قبیل نهادها را در زمره دستگاه‌های اجرایی قلمداد کرده و تمامیت منابع مالی آن‌ها را وجوه عمومی می‌کنند. اما از بُعد نظارتی برخی قوانین تمامیت منابع و

عملکرد مالی نهادها را فارغ از منبع و نحوه تحصیل آن و پاره‌ای دیگر صرفاً اعتبارات و منابع دولتی مشمول حکم قرار می‌دهند. وجود چنین رویه‌ای نه تنها بعضاً موجب عدم شفافیت مالی یا مستثنا شدن نهادها از محاسبات عمومی کشور شده، بلکه کارکرد دستگاه‌های ناظری را که ابزارهای نظارتی قوای سه‌گانه در کنترل قدرت اداره هستند، تحت‌الشعاع خود قرار داده است. البته این ضعف کارکردی صرفاً مربوط به تعارضات قانونی مذکور نیست، بلکه بخشی از آن به علت بی‌توجهی به کارویژه نهادها و ناظری است که از زمان تأسیس‌شان در دوران مشروطه - آن هم بر پایه اندیشه‌های غربی - تاکنون اقدام چشمگیری در راستای افزایش کارایی و ارتقای عملکرد آن‌ها متناسب با نیازهای روز مسائل داخلی صورت نپذیرفته است.

مسائل و چالش‌های یادشده صرفاً معطوف به پارلمان نبوده و نقش قوه مجریه نیز در این خصوص شایان توجه است. این قوه با استفاده از اختیارات گسترده قواعد و مقرراتی را در عرصه اداری کشور وضع و اجرا می‌کند، که گسترش آن از عوامل مؤثر در ایجاد مسائل و چالش‌های مذکور است. از این‌رو اصلاح روند موازی مقررات‌گذاری دولتی و جریان‌های تصمیم‌گیر آن، حداقل نقش‌آفرینی این قوه در اصلاح امور اداری کشور محسوب می‌شود؛ نقشی که ضرورت آن دست‌کم از حیث مالی موجب شده تا ماده ۸ قانون برنامه ششم توسعه، دولت را موظف به ایجاد تحول اساسی در ساختارها و ارتقای نظام مدیریت مالی از طریق اصلاح نظام مالی و محاسباتی خزانه‌داری کل کشور و طراحی نظام نظارت مالی متناسب با شرایط کشور و بازطراحی شده بر مبنای بودجه‌ریزی عملکرد، کند.

با توجه به آنچه گفته شد، پیشنهادها و ذیل برای کاهش آثار نامطلوب سیاست تقنینی و فعلی حاکم بر نظام اداری کشور متصور است.

- لزوم بازنگری اساسی در قوانین دستگاه‌های نظارتی به منظور اعمال نظارتی عام و فراگیر [در حوزه تخصصی خود] بر کلیه مؤسسات، نهادها و دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی جامعه؛
- فراهم ساختن زمینه‌های قانونی در جهت تغییر نگرش دیوان عدالت اداری از تطبیق صرف مقررات دولتی با قانون، به سمت و سوی ایجاد رویه‌های مؤثر و کارآمد اداری به منظور پر کردن خلأهای قانونی موجود سازمان اداری کشور و جلوگیری از قانونگذاری مکرر درباره مسائل و چالش‌های روز این نظام؛

- توجه جدی به سیاست تنقیح قوانین و مقررات اداری با هدف شناسایی ساختارهای تصمیم‌گیر غیرضرور در پیکره دولت و حذف آن‌ها در راستای جلوگیری از گسترش نامناسب بوروکراسی اداری.

یادداشت ها

۱. این ماده مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را این‌گونه تعریف می‌کند: «واحدهای سازمانی مشخصی که با اجازه قانون و به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شوند».
۲. مطابق این قانون «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، موظف‌اند همچون سایر دستگاه‌های اجرایی در تأمین کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای، امور پیمانکاری، تأمین تجهیزات کلیه پروژه‌های کشور، اعم از اینکه از بودجه عمومی دولت و یا از درآمدهای خود و یا از اعتبارات و سایر امکانات دولتی استفاده نمایند، براساس احکام این قانون اقدام نمایند».
۳. این فهرست به‌عنوان قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳» شناخته می‌شود.
۴. سازمان مذکور در حال حاضر به دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور تبدیل شده است.
۵. با توجه به این اصل نظارت دیوان محاسبات از نوع نظارت اساسی است. نظارت اساسی، قدرتی است که به نهاد یا نهادهای دولتی واگذار شده است تا اساسی بودن اقدامات دیگر نهادهای دولتی را بررسی و ارزیابی کند (Ginsburg, 2008,1).
۶. ر.ک: تبصره ذیل ماده ۲ و ماده ۴۲ قانون دیوان محاسبات.
۷. برای نمونه مطابق تبصره ۳ ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، مصرف اعتبارات هزینه‌ای منظور شده در بودجه کل کشور برای نهادها به‌جز در مواردی که در این قانون به‌صراحت برای آن تعیین تکلیف شده است، مطابق با مقررات مالی خاص نهادها صورت پذیرد.
۸. «بنده دو سه سال پیش که آن نامه را درباره مبارزه با فساد به مسئولان کشور نوشتم، به‌دنبال یک کار طولانی و یک بررسی و مطالعه وسیع و همه‌جانبه بودم. آن روزی که بنده مسئله مبارزه با فساد را مطرح کردم توقع این بود که مجلس شورای اسلامی سینه سپر کند و جلو بیاید و در این میدان حرکت کند تا ما دیگر احتیاج نداشته باشیم کار را دنبال کنیم، اما متأسفانه این‌طور نشد» (بخشی از بیانات رهبری در دیدار با نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۳/۳/۲۷).
۹. برای اطلاعات بیشتر در این باره ر.ک: بدایعی، فاطمه و همکاران (۱۳۸۹)، حقوق شوراها، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۰. مطابق بند «ب» ماده ۱۷ قانون برنامه ششم توسعه: «به‌منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب درآمدی و هزینه‌ای دولت و امکان نظارت برخط بر حساب دستگاه‌های اجرایی، کلیه حساب‌های بانکی ارزی و ریالی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، و اعتبارات دولتی نهادهای عمومی غیردولتی، صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح می‌شود».
۱۱. همان‌گونه که عنوان شد، ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی کلیه نقدینگی مربوط به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن در زمره وجوه عمومی محسوب کرده و دخل و تصرف در آن را منحصرأ برای مصارف عمومی و به موجب قانون مجاز دانسته است.
۱۲. مطابق ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی، مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات بر عهده ذی‌حساب است.
۱۳. مطابق این ماده چنانچه ذی‌حساب انجام خرجی را برخلاف قانون تشخیص دهد، مراتب را کتباً به مقام صادرکننده دستور خرج اعلام می‌کند و چنانچه این مقام پس از وصول گزارش ذی‌حساب مسئولیت قانونی دستور خود را کتباً بر عهده بگیرد، ذی‌حساب مکلف است وجه سند مربوط را پرداخت و مراتب را به وزارت

امور اقتصادی و دارایی گزارش کند و رونوشت آن را برای اطلاع به دیوان محاسبات گزارش دهد.

۱۴. ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، ذی حساب را این گونه تعریف می کند: «مأموری که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای قوانین مالی و محاسباتی در وزارتخانه، مؤسسات و شرکت های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی منصوب می شود».

۱۵. کمبود تعداد ذی حسابان نسبت به دستگاه های اجرایی باعث شده برخی ذی حسابان عملاً بر چند دستگاه نظارت و رسیدگی داشته باشند که این مسئله نیز سبب کاهش میزان کنترل پذیری دستگاه های اجرایی شده است. برای مثال در سال ۱۳۷۷ تعداد ۸۱۲ ذی حساب وظیفه نظارتی در قبال ۱۱۶۹ واحد دولتی را بر عهده داشتند (دفتر بررسی های اقتصادی، ۱۳۷۹، ۱۷).

۱۶. مطابق ماده ۳۶ قانون محاسبات عمومی عامل ذی حساب مأموری است که با موافقت ذی حساب و به موجب حکم دستگاه اجرایی مربوطه از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به این سمت منصوب و انجام قسمتی از وظایف و مسئولیت های ذی حساب به وی محول می شود.



منابع

الف: فارسی

۱. باباجانی، جعفر (۱۳۸۴)، «تحلیلی نظری پیرامون سیستم نظارت مالی کشور از منظر پاسخگویی»، مجله بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، ش ۳۱.
۲. بدಾಗಿ، فاطمه و همکاران (۱۳۸۹)، حقوق شوراها، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۳. جعفری‌ندوشن، علی‌اکبر و حسین زارعی محمودآبادی (۱۳۸۲)، تجدیدنظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۴. جلالی، محمد و قاسم‌علی صداقت (۱۳۹۵)، «بررسی مبانی اعتبار دموکراتیک نظارت اساسی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۵.
۵. درویشی، بابک و امیرعلی زینالی‌ا قدم (۱۳۹۳)، «ماهیت ضمانت اجرای اداری در نظام حقوقی ایران»، مجله تحقیقات حقوقی آزاد، ش ۳.
۶. دفتر بررسی‌های اقتصادی (۱۳۷۹)، «بررسی عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی»، نشریه مجلس و پژوهش، ش ۳.
۷. دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۹۳)، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ نهم.
۸. دو منتسکیو، شارل (۱۳۷۰)، روح القوانين، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران: امیرکبیر، چ نهم، ج ۱.
۹. ر. بال، آلن، پیترز، ب. گای (۱۳۹۵)، سیاست و حکومت جدید، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران: قومس، چ سوم.
۱۰. راسخ، محمد و فاطمه بخشی‌زاده (۱۳۹۳)، «مفهوم قانون در عصر مشروطه: نویسندگان متقدم»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ش ۶۸.
۱۱. ربیعی، علی (۱۳۸۳)، زنده‌باد فساد «جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم»، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۲. رنجبر، احمد و علی مرشدی‌زاد (۱۳۸۴)، حسابرسی و نظارت مالی در بخش عمومی و نقش پارلمان‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۵۵۴.
۱۳. روسو، ژان ژاک (۱۳۷۹)، قرارداد اجتماعی، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران: آگاه، چ اول.

۱۴. ساکت، محمدحسین (۱۳۸۷)، حقوق‌شناسی «دیباچه‌ای بر دانش حقوق»، تهران: نشر ثالث، چ اول.
۱۵. طالبوف، عبدالرحیم (۲۵۳۶)، کتاب احمد، به کوشش باقر مؤمنی، چ دوم.
۱۶. علوی، پرویز و نادعلی صادقیان (۱۳۸۹)، «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت دسته‌بندی نظام‌های سیاسی بر پایه تفکیک قوا»، فصلنامه حقوق، ش ۲.
۱۷. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: میزان، چ اول.
۱۸. قاضی، ابوالفضل (۱۳۹۲)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ چهل و هفتم.
۱۹. کاسیز، سایینو (۱۳۹۲)، شکل‌گیری حقوق اداری، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: شهرداد، چ اول.
۲۰. کدخدایی، عباسعلی و علی بهادری‌جهرمی (۱۳۹۰)، «مفهوم قوه مجریه»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، تابستان، ش ۲.
۲۱. کیانی‌نژاد، زین‌الدین (۱۳۴۲)، «دیوان محاسبات و قدرت قانونی آن»، نشریه کانون وکلا، ش ۸۸.
۲۲. گودرزی، غلامرضا (۱۳۸۶)، تجدد ناتمام روشنفکران ایران، تهران: اختران.
۲۳. محسنی، عباس و رشید اصلانی (۱۳۸۲)، مسئولیت‌های محاسباتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۴. مرادخانی، فردین (۱۳۹۴)، «پیدایش مفهوم تفکیک قوا در انقلاب مشروطیت ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۹۲.
۲۵. ملک‌خان، میرزا (۱۳۵۵) روزنامه قانون، به کوشش هما ناطق، تهران: آگاه.
۲۶. هاشمی، محمد (۱۳۹۴)، حقوق اساسی، تهران: میزان، چ بیست و ششم، ج ۲.

ب: لاتین

- Ginsburg, Tom (2008), **Comparative Constitutional Review**, University of Chicago Law School, July 30.
- Robertson, David (1998), **Dictionary of politics**, London, Penguin books.