

A Legal Analysis of "Unfair Decision-making" by State Managers in the Context of the Court of Audit's Competencies

Mohammad Mahdi Rezvanifar¹, Zahra Salimi ²

1. PhD Graduate in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding Author) ,
Rezvanifar1388@yahoo.com

2. Master's Graduate in Private Law, Faculty of Law, Islamic Azad University,
Central Tehran Branch, Tehran, Iran, Salimi.zahra.2025@yahoo.com

2024/8/20 – 2024/11/22

Paragraph (H) of Article 23 of the Law on the Supreme Audit Court of Iran has included "unfair decision-making by government officials that results in wasting or embezzlement of public property" among the qualifications of the members of the Court of Accounts Advisory Board. Although according to the note of the mentioned article, the possibility of issuing judicial and administrative fines for non-compliance with this rule exists, like other types of non-compliance, it is not clear what "unfair decision-making" is and how it is applied? The keyword "unfair decision-making" is mentioned alongside the "neglect of action" of executive branch officials as reasons for deliberate embezzlement of public property, and they should be defined and described based on the principle of the rule of law. In this paper, using the descriptive-analytical method, it is concluded that the term "unfair decision-making" is not based on a legal rule or standard, and determining legal and criminal liability for government officials based on this issue without new legislation and recognizing its legal aspects will lead to the disorder of the decision-making system for government officials.

Key words: Decision, Unfair Decision-making, Public Property, Executive Institutions, Oversight, Accountability

1. Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال دوازدهم، پاییز ۱۴۰۳، شماره ۴۰

مقاله علمی پژوهشی

تأملی بر ابعاد حقوقی «تصمیم نادرست» مدیران دولتی در پرتو صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور

محمد مهدی رضوانی فرا^۱؛ زهرا سلیمی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۵/۳۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۹/۲

چکیده

بند (هـ) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور در مقام احصای صلاحیت‌های هیأت‌های مستشاری این دیوان، رسیدگی و انشاء رأی در خصوص تصمیم نادرست مدیران دولتی که باعث اتلاف یا تضییع بیت‌المال می‌گردند را در عداد صلاحیت‌های این هیأت‌ها ذکر کرده است و علی‌رغم اینکه به استناد تبصره (۱) ماده قانونی مذکور امکان صدور مجازات جبرانی و اداری برای تخلف مورد اشاره نیز همچون سایر عناوین تخلف وجود دارد لیکن مشخص نمی‌باشد که «تصمیم نادرست» چیست و چگونه رصد می‌گردد؟ کلید واژه «تصمیم نادرست» در کنار «ترک فعل» مدیران دستگاه‌های اجرایی، به عنوان دلائل عمده تضییع بیت‌المال ذکر شده‌اند و اصولاً بر اساس اصل حاکمیت قانون بر اعمال اداری می‌بایست به صورت شفاف و روشن تعریف و توصیف گردند. در این نوشتار با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی این نتیجه حاصل می‌گردد که واژه تصمیم نادرست متکی به ضابطه و معیاری حقوقی نیست و شناسایی مسئولیت قانونی و جبرانی برای مدیران دولتی با اتکاء به این موضوع، بدون تقنین جدید و شناسایی ابعاد حقوقی آن موجب از هم گسیختگی نظام تصمیم‌گیری مدیران دولتی خواهد شد.

کلید واژگان: تصمیم، تصمیم نادرست، بیت‌المال، دستگاه‌های اجرایی، نظارت، حسابرسی

پرتال جامع علوم انسانی

۱. دانش‌آموخته مقطع دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران: ایران. (نویسنده)

مسئول Rezvanifar1388@yahoo.com

۲. دانش‌آموخته مقطع کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، تهران: ایران.

Salimi.zahra.2025@yahoo.com

مقدمه

تصمیم‌گیری در سازمان‌های دولتی مرحله اجرایی اعمال حاکمیت است. در این مرحله، سیاست‌ها از قوه به فعل درمی‌آیند و آنچه در مرحله سیاست‌گذاری و تدوین خط‌مشی، پیش‌زمینه‌ای برای طراحی سیاست بوده است، در قالب یک تصمیم به منصف ظهور می‌رسد. اساساً بدون تصمیم‌گیری، هیچ سیاستی اجرا نمی‌شود و حتی امورات تکلیفی سازمان به حالت رکود درمی‌آید.

تصمیم‌گیری در فضای حقوق خصوصی با تصمیم‌گیری در فضای حقوق عمومی و حقوق اداری متفاوت است. با لحاظ اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی هیچ تصمیمی اتخاذ نمی‌شود مگر آنکه از قبل مجوزی قانونی وجود داشته باشد چرا که فضای تصمیم‌گیری در حقوق اداری آزادی اراده نیست. بر اساس همین نگره نیز ضوابط نظارت بر نحوه اعمال اختیارات و تصمیمات مدیر یک سازمان دولتی با مدیر سازمان خصوصی کاملاً متفاوت است. مهم‌ترین معیار در محک درستی یک تصمیم در نظام اداری اصولاً ابتدائی آن تصمیم به «قانون» و «حفظ منافع عمومی» است.

اگرچه مدیریت به مثابه یک فن، اقتضای بسط اختیارات برای ابتکار عمل در راستای به‌حداکثر رساندن منافع سازمانی را دارد. این مسأله در شرکت‌های تجاری که منای عملکرد آنها کسب سود حداکثری است، به بهترین شکل نمایان می‌شود. هنر به حداقل رساندن هزینه‌ها و به حداکثر رساندن سود، بهترین شاخص برای ارزیابی عملکرد مدیر شرکت تجاری است؛ اما چنانچه در فضای حقوق اداری تبیین گردید، مدیریت سازمان دولتی و راهبری شرکت‌های دولتی، قانون چارچوب تصمیم‌ها را مشخص می‌کند و بسیاری از بایدها و نبایدها را بر شرح وظایف مدیریتی سازمان تحمیل می‌کند؛ بنابراین، مدیریت در سازمان دولتی، چندان فن محسوب نمی‌شود؛ چنانکه مدیر یک شرکت دولتی بیشتر از آنکه مصمم به بهبود شرایط و کسب سود حداکثری باشد، باید مراقب احکام متعدد، متورم و بعضاً متناقض قانونی باشد.

دیوان محاسبات کشور، بنا بر اصول (۵۴) و (۵۵) قانون اساسی و ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱، وظیفه خاص و انحصاری نظارت مالی بر دستگاه‌های اجرایی و کارویژه «اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال» را برعهده دارد و بر همین اساس و متکی به ساختار شبه قضایی خود، بر عملکرد مدیران دولتی نظارت و به تخلفات احتمالی ایشان در هیأت‌های مستشاری رسیدگی می‌کند و پس از احراز تخلف و طی فرآیند قطعیت آن از طریق حاکم شرع منصوب رئیس قوه قضائیه، مشارالیه را در صورت ورود ضرر و زیان به جبران آن محکوم می‌کند.

بند «ه» ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور در یک نوآوری حقوقی و با خلق عنوان «تصمیم نادرست»، صلاحیت قانونی رسیدگی به این موضوع را به دیوان محاسبات کشور اعطاء نموده است؛ اما نه در قانون مورد بحث و نه در مقررات مالی مورد استناد دیوان محاسبات کشور، تعریفی از این واژه ارائه نشده است. به هر حال، دیوان محاسبات کشور بر اساس ماده قانونی مذکور، موضوع تصمیم نادرست در عملکرد مدیران دولتی را بررسی می‌کند. بر این اساس، بررسی ابعاد حقوقی این واژه در پرتوی صلاحیت‌های قانونی دیوان محاسبات کشور بسیار با اهمیت جلوه می‌نماید.^۱

سوالات تحقیق

شاخص‌ها و معیارهای «تصمیم نادرست» در عملکرد مدیران دولتی چیست؟
 با لحاظ صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور، چگونه می‌توان مدیران دولتی را بابت اتخاذ تصمیم نادرست مسئول قلمداد کرد؟

فرضیه‌ها

- ۱- در قوانین و مقررات مالی، هیچ مشخصه و معیاری برای تصمیم نادرست و وجه متناظر آن یعنی تصمیم درست ارائه نشده است.
- ۲- با لحاظ صدر ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور، هیأت‌های مستشاری این دیوان، علی‌رغم عدم شفافیت مفهوم تصمیم نادرست با توجه به نتیجه حاصل از تصمیم نادرست یعنی «اتلاف و

۱. با بررسی مشروح مذاکرات مجلس نهایی بررسی قانون اساسی (جلسه پنجاه و دوم) و توجه به دو اصل ۵۴ و ۵۵، اهمیت جایگاه دیوان محاسبات به‌خوبی روشن می‌شود: ۱- ما می‌خواهیم دستگاهی درست کنیم که کنترل امور مالی کشور کاملاً در دست او باشد (بنی‌صدر) ۲- اگر دیوان وابسته به دولت باشد، تبدیل به یک نهاد حسابرسی صرف می‌شود... باید بنویسم زیر نظر مجلس... تا نمایندگان بتوانند ناظر دولت باشند (آیه الله مکارم شیرازی) ۳- وظیفه اصلی دیوان بازرسی مالی است (هاشمی رفسنجانی) ۴- به دلیل اهمیت نباید فقط زیر نظر مجلس باشد، باید تحت نظارت هیأتی بی‌طرف باشد (فاتحی) ۵- اعتقاد به نقش گسترده تر (شهید کتکرت) ۶- باید ضمانت اجرای قوی داشته باشند (گلزاده غفوری) ۷- دیوان می‌تواند استیضاح و محاکمه کند (رفسنجان). نکات قابل برداشت از مجموع این مذاکرات و متن نهایی دو اصل: ۱- تمامی دستگاه‌های اجرایی با توجه به تعریف ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، مشمول نظارت دیوان هستند؛ یعنی هر نهادی که به‌گونه‌ای از بودجه دولت ارتزاق می‌کند، مشمول نظارت دیوان است. ۲- سه وظیفه مهمی که برای دیوان تدارک دیده شده، از این قرار است: مراقبت از اینکه هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده باشد، هر وجهی در محل خود خرج شده باشد و گزارش تفریق بودجه را به انضمام نظرات خود به مجلس بدهد؛ اما آیا وظیفه دیوان محاسبات، در حد یک نهاد حسابرسی صرف تنزل پیدا می‌کند؟ اینکه هر اعتباری در محل خود هزینه شود و هیچ هزینه‌ای از اعتبار مصوب تجاوز نکند، البته لازمه انضباط مالی دولت است؛ اما جایگاه این نهاد نظارتی، نظارت همه جانبه‌نگر است؛ نظارتی که در آن، افق چشم‌انداز به عنوان هدفی والا تعریف و همه ظرفیت‌ها برای نیل به آن هدف تجهیز شود، مساله‌ای که متأسفانه کمتر به آن توجه شده است.

تذییع حقوق بیت‌المال» که در شق نهایی بند و به عنوان قید نتیجه بیان شده است، مدیران دولتی را به استناد عموماً مسئولیت مدنی به جبران ضرر و زیان محکوم می‌نمایند.

پیشینه تحقیق

منتی‌نژاد و هواس‌بیگی (۱۳۹۱) در مقاله «ماهیت و مصادیق کلی «تصمیم نادرست» در آیین قانون دیوان محاسبات کشور»، سه معیار: ۱. سوءاستفاده از اختیار تشخیص، ۲. اقدامات خارج از صلاحیت و ۳. نقض اصل معقولیت را به عنوان مبنای تشخیص تصمیم نادرست ذکر کرده‌اند. تلاش نویسندگان این مقاله، ارائه پیشنهادهایی برای تعریفی از «تصمیم نادرست» بوده است. تحقیق دیگری که تطابقی با موضوع مقاله حاضر داشته باشد، یافت نشد. بر این اساس، در مقاله حاضر کوشش خواهد شد با واکاوی حقوقی مفهوم «تصمیم» در سازمان‌های دولتی، ابعاد تصمیم نادرست تبیین شود و در نهایت، با لحاظ صلاحیت‌های قانونی دیوان محاسبات کشور، پیشنهادهای سیاستی برای نحوه بررسی، رسیدگی و صدور حکم بر محکومیت مدیران دولتی ارائه گردد.

بخش اول: مهندسی «تصمیم» در نظام تصمیم‌گیری مدیران دولتی

تصمیم‌گیری را جوهره اصلی حکمرانی و مدیریت می‌دانند. هر تصمیمی به طور هدفمند از میان گزینه‌های احتمالی متفاوتی گرفته می‌شود؛ اما در زمان پیاده‌سازی، توان آن را دارد تا آینده‌سازان و جامعه هدف را دستخوش تغییرات بسیاری کند (دانایی‌فرد و قنبری، ۱۴۰۱: ۲) و درست به همین خاطر است که نظام تصمیم‌گیری باید شفاف، ضابطه‌مند، دقیق و کامل باشد. اصولاً چنانچه تصمیمی اتخاذ نشود، نتیجه‌ای نیز حاصل نخواهد شد؛ بنابراین، مدیریت صحیح را می‌توان دست یازیدن به «تصمیم درست» برای اجرای اهداف قانونی تلقی کرد.

نکته اینجاست که تصمیم‌گیری در فضای حقوق اداری، یک عمل ساده و بدون غایت نیست. اگر تصمیم را انتخابی از میان راه‌ها و گزینه‌های در اختیار تعریف کنیم، تصمیم‌سازی؛ فرآیند تشخیص مشکلات و فرصت‌ها و سپس حل آنها تعریف می‌شود. در واقع، تصمیم‌گیری اقدام و عملی است که طی یک فرآیند، در نهایت منجر به انتخابی می‌شود که می‌تواند پاسخگوی مشکلات باشد (قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۷). پس، تصمیم‌گیری عملی فرآیندمحور است که در نهایت، منجر به اجرای سیاست‌های حاکمیتی می‌شود. نتیجه آنکه، تصمیم‌گیری در فضای حقوق اداری و از سوی مقامات اجرایی در دو دسته مجزا قرار می‌گیرند: اول، تصمیمات عادی و بدون اثر در عالم حقوق عمومی که نتیجه قابل رصد مسئولیت‌زایی را

دربرندارد و دوم، تصمیم سازمانی و در راستای شرح وظایف پست سازمانی که دارای اثر حقوقی است و هم برای تصمیم‌گیرنده و مخاطب ایجاد مسئولیت خواهد کرد.

شایان ذکر اینکه، سازمان، ابزاری است که عملکرد و نظارت سیاسی را سهولت می‌کند؛ درواقع، انجام کارویژه‌های سیاسی که فلسفه وجودی نظام‌هاست، به کارایی سازمان‌های سیاسی جامعه بستگی دارد (نقیب‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۷)؛ بنابراین، تصمیم درهرحال اتخاذ می‌گردد و بدون مهندسی تصمیم از سوی مدیران دولتی، هیچ سیاستی اجرا نمی‌شود. حال سوال اینجاست که تصمیم‌گیری اثرگذار مدیران دولتی، براساس چه ضابطه‌ای درست، و براساس چه معیاری نادرست تلقی می‌شود. چتر نظارتی گسترده حاکم بر رفتارهای مدیران دولتی، چه از طریق مکانیزم‌های نظارتی داخلی مثل نظارت ذی حساب بر فرآیندهای «پرداخت» و چه از طریق مکانیزم‌های نظارتی خارج از قوه اجرایی مانند نظارت مالی دیوان محاسبات کشور و نظارت مالی، اداری و تشکیلاتی سازمان بازرسی کل کشور ایجاب می‌کند در وهله اول، مدیر دولتی بداند که مبتنی بر چه معیاری باید تصمیم بگیرد و براساس چه محکی تصمیماتش رصد می‌شود.

۱- چالش صلاحیت تخییری و حکومت قانون

صلاحیت در حقوق عمومی را مانند اهلپت در حقوق خصوصی قلمداد کرده‌اند؛ با این تفاوت که در فضای حقوق خصوصی، اصل بر صلاحیت اشخاص است و در فضای حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت است، یعنی اصولاً و قاعدتاً هیچ تصمیمی اتخاذ نمی‌شود، مگر آنکه از قبل مجوزی قانونی وجود داشته باشد.

گفته شد که برخی تصمیمات مقامات اداری دارای اثر حقوقی است، مثل تصمیم به پرداخت وجوه دولتی یا تصمیم به برگزاری مزایده یا مناقصه، انعقاد قرارداد، مصرف وجوه دولتی و انجام هزینه که همگی برخاسته از صلاحیت قانونی مقام دولتی است. برای آنکه به مفهوم تصمیم نادرست برسیم، ابتدا باید موضوع صلاحیت قانونی مأموران اداری در نظام حقوقی بررسی گردد تا مشخص شود این صلاحیت که ممکن است موجب ایجاد مسئولیت قانونی و حتی مدنی شود، برخاسته از حیطة تخییر است و یا تکلیف؟

شایان ذکر است صلاحیت، مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود؛ پس در وهله اول، اعمال صلاحیت چه در حوزه تخییر و چه تکلیف، برخاسته از اراده قانون‌گذار است و تا چنان اراده‌ای نباشد، مسأله مسئولیت قانونی پیش نمی‌آید. مدیر دولتی به اتکاء

همین اراده است که قراردادی را از طرف دولت امضاء می‌کند و موجب ایجاد تعهد می‌گردد؛ کما اینکه براساس همین صلاحیت ناشی از اراده قانون‌گذار است که از طرف دولت در مقام ادعا وارد دعاوی مختلف می‌شود؛ اما قطعاً نحوه اعمال صلاحیت در فرض تخییر یا تکلیف قانونی متفاوت خواهد بود.

گفته شده که صلاحیت وقتی تکلیفی است که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیمی را که مأمور دولت باید اتخاذ کند، معین کرده باشد و او را در اختیار تصمیم و انتخاب راه‌حل از بین چند تصمیم و راه‌حلی که ممکن است وجود داشته باشد، آزاد نگذارد و متقابلاً صلاحیت، وقتی اختیاری است که مأمور دولت در مقابل امور معینی، حق اتخاذ تصمیم داشته باشد، بتواند آزادانه هر تصمیمی را که برای منافع و مصالح عمومی مقتضی و صلاح می‌داند، بگیرد؛ عمل و تصمیمی را که وی اتخاذ می‌کند، نباید قبلاً از سوی قانون تعیین شده باشد (طباطبائی مومنی، ۱۳۸۷: ۴۶۲)؛ پس در دایره اعمال صلاحیت تکلیفی، از آنجاکه شرایط محیطی پیرامون نحوه تصمیم‌گیری و نتیجه محتمل را قانون از قبل مشخص کرده است، اصولاً با فرض عدم تخطی و سوءاستفاده از اختیارات، نمی‌توان مأمور دولت را مسئول قانونی اتفاقات ناشی از اثر اعمال صلاحیت تلقی کرد و بالعکس، از آنجا که در صلاحیت تخییری، این مأمور دولت است که شرایط عینی و واقعی پیرامون موضوعات و مسائل را بررسی می‌کند، اصولاً همین مأمور دولت می‌بایست در قالب شرح وظایف سازمانی خود و برای حفظ و رعایت غبطه منافع عمومی، تمامی موضوعات محتمل را مدنظر قرار دهد. مسأله اصلی، البته تشخیص این دو صلاحیت، نحوه اعمال آنها و چگونگی انتصاب مسئولیت مدنی احتمالی به مدیران دولتی است و اصولاً این دو صلاحیت، با توجه به معیارهای امکان‌آزایی، تفسیر و انتخاب از همدیگر قابل تفکیک هستند. در صلاحیت اختیاری، مقام اداری فرصت و امکان‌آزایی دارد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۶) و بالعکس در صلاحیت تکلیفی، مقام دولتی صرفاً در حدود قانون و محدوده حکم، اعمال قانون می‌کند.

از بررسی نسبت این دو صلاحیت، این نتیجه حاصل می‌گردد که با توجه به تدارک مسئولیت برای «تصمیم» مقام دولتی، آن تصمیمی مسئولیت‌جبرانی دارد که بر مدار صلاحیت اختیاری اتخاذ شده باشد و نتیجه دیگر آنکه، تصمیم خارج از صلاحیت مقام اداری، اصولاً تصمیمی غیرقانونی است و نه تصمیم نادرست. به بیان دیگر، نسبت تصمیم نادرست و تصمیم غیرقانونی، عموم و خصوص مطلق است؛ بدین صورت که هر تصمیم غیرقانونی، حتماً تصمیمی نادرست است؛ اما برخی تصمیمات نادرست، غیرقانونی و برخی اتفاقاً تصمیمات قانونی، اما نادرست هستند.

اما چالش صلاحیت تکلیفی و تخییری و ارتباط آن با تصمیم‌گیری مدیران دولتی چگونه است؟ اصولاً بر مبنای اصل حکومت قانون، هر تصمیمی که از سوی مقام اداری اتخاذ می‌شود باید با قانون تطبیق داده شود. این اصل، خود محدودیت و چالشی برای تصمیم‌گیری آزاد است؛ یعنی مدیر دولتی، ابتداءً ساکن، هنر تصمیم‌گیری و مدیریت خود را باید به قانون عرضه کند؛ حتی اگر این تصمیم را اثربخش بداند. در مرحله دوم و در صورت قانونی بودن تصمیم باید در حوزه صلاحیت تخییری خود به دنبال «تصمیم درست» باشد تا متهم به اتخاذ «تصمیم نادرست» نشود. واقعیت این است که در بخش غیردولتی نیز اصولاً قانون حاکم خواهد بود؛ ولی از آنجا که اصل بر آزادی اراده است و صلاحیت نیز برخاسته از اراده حقیقی فرد یا اراده غیرمستقیم اشخاص حقیقی و حقوقی است، چنین تنگنایی وجود ندارد. چالش مهم آنجاست که اگر مدیر و مقام تصمیم‌گیر دولتی قرار باشد در برابر حوزه عدم اختیار و اقتدار در هر حال مسئولیت داشته باشد؛ کمتر کسی، ریسک پذیرفتن مدیریت در دستگاه‌های دولتی را می‌پذیرد و نتیجه این امر، تهی شدن دستگاه‌های اجرایی و علی‌الخصوص شرکت‌های دولتی از مدیران توانمند است.

۲- چالش چارچوب‌های قانون، ساختار اداری و انتظار نتیجه باز

گفته شد که مدیریت در فضای حقوق عمومی و در سازمان دولتی، مثل مدیریت در فضای حقوق خصوصی و سازمان غیردولتی نیست. دایره ابتکار عمل در سازمان دولتی، یا وجود ندارد و یا با انواع و اقسام محدودیت‌ها روبه‌روست. چالش اصلی یک مدیر دولتی، تطبیق هر امری با مجوز قانونی است که می‌بایست از قبل وجود داشته باشد؛ کم‌اینکه ساختار اداری یک سازمان دولتی عموماً متصلب بوده و انعطافی با شرایط پیرامونی ندارد؛ ضمن آنکه هیچ تضمینی وجود ندارد که یک تصمیم در دوره مدیریت یک مدیر به سرانجام برسد.

بر این اساس، به نظر همیشه انتظار می‌رود نتیجه یک تصمیم در اثر تغییرات مدیریتی یا تغییر قوانین باز بماند؛^۱ این چالش‌ها، با نگاه حقوقی بیان شد و مسلماً از دیدگاه مدیریتی، موضوع بسیار غامض‌تر از این مسأله است. مضاف بر آنکه، برای مثال، مدیر یک شرکت تجاری در حدود اساسنامه شرکت، امور را هدایت می‌کند و ملزم به رعایت قوانین امری در حوزه تصمیمات خود است؛ در حالی که تصمیم مدیر دولتی با توافق کامل قانون اتخاذ شده و تحت نظارت چندین نهاد نظارتی، عملیاتی می‌شود.

۱. دکتر حسن دانایی‌فرد در کتاب چالش‌های مدیریتی در ایران، چاپ انتشارات سمت، به خوبی این چالش‌ها را با ادبیات علم مدیریت بیان کرده است.

عدم انعطاف و تطابق قوانین و مقررات با تغییرات و تحولات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و برنامه‌های توسعه، وجود قوانین متعدد و متکثر و بعضاً ناسخ و منسوخ و عدم شفافیت آنها، فقدان نظام ارزیابی قوانین و مقررات، و عدم وجود حلقه باز برای بهبود و بهسازی قوانین (میرمحمدی؛ ۱۳۹۰: ۱۸)؛ چالش مهمی است که منجر می‌شود به اینکه مدیر دولتی نتواند تصمیم خود را در برهه‌ای از زمان، خاتمه یافته تلقی کند؛ همیشه این امکان وجود دارد که حتی با تغییر و یا تفسیر قوانین، کلیت یک تصمیم مورد سوال قرار گیرد و درنهایت، فرآیند یک تصمیم به صورت نتیجه باز به مدیران بعدی منتقل شود. حاکمیت قانون بر نظام اداری، قطعاً بایسته یک ساختار اداری خوب است؛ اما تورم قانون گذاری و ساختار متصلب در جریان تصمیم‌گیر، قطعاً به معنای حکومت قانون نیست.

۳- چالش قوانین یا معیارهای حاکم بر تصمیم‌گیری

وقتی صحبت از قانون حاکم بر تصمیم‌گیری می‌شود؛ یعنی از قبل و بدون لحاظ شرایط واقعی، عینی و کنونی؛ چارچوبی تعریف گردیده است و اکنون باید با لحاظ آن ساختار از قبل تعریف شده، تصمیمی اتخاذ شود. درواقع، تصمیم در فضای اکنون گرفته می‌شود. این در حالی است که قانون در گذشته نگاشته شده و اصولاً و به ندرت، آینده را به درستی پیش‌بینی می‌کند. آوردن تصمیم در چارچوب جریان متصلب قانون، این نتیجه را دربر خواهد داشت.

از سوی دیگر، مدیران در هر سازمانی به صورت مداوم در معرض تصمیمات متفاوتی درباره‌ی ذی‌نفعان، بازار، نیروی انسانی، سازمان و... هستند و در بسیاری از مواقع، بر مبنای شهود خود قضاوت می‌کنند. این درحالی است که عوامل متعددی سبب برداشت ناصحیح در قضاوت آنها می‌شود. تصمیم‌گیری در فضای ملهم از عوامل محسوس و نامحسوس شکل می‌گیرد، سوگیرهای رایج بر سر راه تصمیم‌گیری، ارجحیت‌ها و اولویت‌بندی تصمیمات، عوامل روانی و احساسی حاکم بر تصمیم، انصاف در تصمیم‌گیری، محدودیت‌های اخلاقی و مواردی از این دست، خود یک بسته معرفتی است که منجر به تصمیم‌گیری درست یا نادرست می‌شود^۱. با لحاظ این پارامترها، باید پرسید معیار تصمیم نادرست چیست؟ آیا نفع حداکثری حاکمیت می‌تواند معیار درستی یک تصمیم باشد؛ درحالی که در همان تصمیم، قاعده انصاف

۱. کتاب خواندنی مدیران و چالش‌های تصمیم‌گیری نگاشته ماکس بیزرمن با ترجمه روان علی سرزعیم چاپ انتشارات آریانا قلم به‌خوبی بخشی از این چالش‌ها را شرح داده است. در این کتاب، بر اساس معیارهای محسوس و قابل فهم برای همه، چالش‌های مدیریتی بیان شده است و البته افزون بر موارد مطروح در این کتاب، باید چالش‌های فعالیت در فضای دولتی را نیز اضافه نمود.

رعایت نشده است.^۱ قضاوت، نتیجه محور و بررسی اینکه آیا اثر تصمیم به نفع حاکمیت بوده یا نه، چندان معقول به نظر نمی‌رسد. با لحاظ این چالش‌هاست که می‌بایست در وهله اول، معیاری دقیق و قابل اتکاء در خصوص چیستی تصمیم نادرست داشته باشیم. معیار دقیق بدین لحاظ که هر شخصی در مقام قضاوت به صورت محسوس، متوجه نادرستی تصمیم شود و قابل اتکاء، به این دلیل که مستند به آن معیار بتوان شخصی را به سبب اتخاذ آن تصمیم مؤاخذه کرد.

بخش دوم: چیستی «تصمیم نادرست»

نکته مهم در بحث حاضر این است که درستی یا نادرستی یک تصمیم، امری نسبی است و با لحاظ زمان و مکان، ممکن است این معیار متفاوت باشد؛ پس در وهله اول، باید گفت این مسأله، شاخص تعریف و تثبیت شده‌ای ندارد؛ پس به‌ناچار باید شاخصه‌ها را از قانون، عرف و یا مفهوم کلی مصلحت عمومی استخراج کنیم. همان‌گونه که گفته شد و در ادامه، بحث می‌گردد، هیچ شاخص دقیق قانونی در خصوص درستی یا نادرستی تصمیم وجود ندارد، پس به‌ناچار باید از بطن قواعد کلی، معیارهایی را استخراج کرد. هرچند همین معیارها ممکن است بر تمامی انواع تصمیمات متخذه در سطوح مختلف تصمیم‌گیری اداری حاکم نباشد.

در یک تحلیل می‌توان گفت، تصمیم نادرست که در بند (هـ) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات پیش‌بینی شده است، با تصمیم غیرقانونی و نیز تصمیم بدون جواز قانونی، متفاوت است. تصمیم نادرست، گاه از طریق «سوءاستفاده از اختیار تشخیص» و گاه در اثر «اقدامات خارج از صلاحیت» محقق می‌شود و گاه ناشی از نقض اصل «معقولیت» است. در برخی موارد، ممکن است نادرستی یک تصمیم، ناشی از فقدان یک یا هر سه مورد کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی باشد. یکی از موارد شایع تحقق تصمیم نادرست، ناشی از ترک فعل‌هایی است که الزام قانونی مشخصی برای آنها وجود ندارد. درنهایت، گاه تحقق تصمیم نادرست در ارتباط با قوانین و مقررات تجویزی صورت می‌گیرد (متنی‌نژاد و دیگری، ۱۳۹۱: ۱۴۸). این معیارها با توجه به دو عنصر عرف اداری و مصلحت عمومی قابل احصاء هستند.

۱. به عنوان مثال در بحث تملک‌ها، شبه‌تملک‌ها و سلب مالکیت‌ها، موضوع لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب شورای انقلاب سال ۱۳۵۸، برای اجرای طرح‌های عمرانی در نفع حاکمیت در تملک املاک مردم به کمترین قیمت ممکن است، ولی گاهی این نفع با رعایت انصاف در حق افراد در تراجم قرار می‌گیرد. در این قضیه، تصمیم درست صرفاً تملک سریع و ارزان املاک است و یا کسب رضایت افراد هم باید بهره‌ای در معیار درستی یا نادرستی تصمیم داشته باشد؟

۱- شاخص‌های تصمیم درست؛ قانون یا عرف

گفته شد که تصمیم نادرست لزوماً تصمیمی غیرقانونی نیست؛ چرا که در این صورت، اصلاً نیازی به درج واژه «تصمیم نادرست» در متن ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات نبوده است؛ همان‌گونه که در شق نهایی بند (ب) ماده (۲۳) قانون مذکور، «عدم رعایت قوانین و مقررات مالی»، خود به عنوان تخلفی مستقل شناسایی شده است. وانگهی، اگر نظر قانون‌گذار، ایجاد مسئولیت قانونی برای تصمیم نادرست غیرقانونی بود؛ می‌توانست به جای واژه «نادرست» از عبارت دیگری استفاده کند.

به نظر، در غیاب ضابطه قانونی باید به سراغ قواعد نانوشته چون عرف رفت. در نظام حقوقی ایران، عرف؛ نقش مکمل و مفسر برای قانون دارد؛ یعنی «عرف مکمل»، سکوت و نقص قانون را جبران و «عرف مفسر»، ابهام قانون را مرتفع می‌کند (اسلامی‌پناه، ۱۳۹۶: ۲۰۰). مسلماً عرف خاص مدیریتی می‌تواند شرایط تصمیم‌گیری درست را در موارد یکسان شبیه‌سازی کند؛ یعنی در مقام قضاوت به این نکته توجه باید داشت که اگر مدیر دیگری در شرایط مساوی قرار داشت، چگونه تصمیم می‌گرفت. البته نکته مهم در این فرض آن است که اصولاً اگر قانون، ارجاع مستقیم به عرف نکند، وقتی می‌توان به عرف تمسک جست که آن عرف، خلاف قانون آمره نباشد. عرف خاص تصمیم‌گیری یا شرایط عینی تصمیم‌گیری می‌تواند شامل مؤلفه‌های مهم و مستقیم مثل مصلحت، تناسب، تعادل، اثربخشی و معیارهای فراوان دیگری باشد.

در نظام حقوقی فرانسه، دو معیار اساسی: اشتباه فاحش و تناسب، مورد عمل دادگاه‌های اداری کشور مذکور است. اگر نشان داده شود که یک تصمیمی بر مبنای یک «اشتباه فاحش در ارزیابی واقعیت‌ها» شکل گرفته است، آن تصمیم غیرقانونی اعلام می‌شود. معیار دیگر، «تناسب» است. تناسب، یک اصل کلی در حقوق اداری فرانسه نیست؛ اما یک مبنای منطقی در مجموعه‌ای از موقعیت‌هاست که در آنها، قاضی درصدد پاسخ به سؤال‌های مشخصی است. این سوال عبارت است از اینکه: آیا مقام اداری، مزایای تصمیم خود را به‌درست با معایب آن سنجیده و میان آنها موازنه‌ای برقرار کرده است؟ (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۶) بر این اساس است که می‌توان گفت تصمیم نادرست می‌تواند یکی از جلوه‌های نقض «اصل تناسب» باشد. به موجب این اصل، مقامات اداری نمی‌توانند به بهانه داشتن اختیار تصمیم‌گیری، منافع افراد (و نیز منافع عمومی) را تحت تأثیر قرار دهند (منتی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۱۶۵).^۱

۱. رأی وحدت رویه ۸۴۷ دیوان عالی کشور، مثال خوبی برای موضوع این تحقیق است. به موجب رأی مذکور، وکیل موظف است طبق ماده ۶۶۷ قانون مدنی در تصرفات خود، مصلحت موکل را رعایت نماید و آنچه موکل صراحتاً به او اختیار داده و یا

۲- تصمیم نادرست و چالش مصلحت عمومی

یکی از موضوعات مهم در تحلیل تصمیم‌گیری مدیران دولتی، ارتباط تصمیم مأخوذه با مفهوم مصلحت عمومی یا نفع عمومی است. سؤال این است که آیا با فرض ثبوت تصمیم نادرست، مدیر دولتی می‌تواند تصمیم خود را در راستای مصلحت اداری، نافذ تلقی کند؟ نکته مهم اینجاست که وقتی ضوابط تلقی نادرستی یک تصمیم مشخص نیست، مقام دولتی نیز می‌تواند بر مبنای همین ابهام به مفهوم موسع و قابل تفسیری به نام مصلحت عمومی یا مصلحت اداری دست یازد.^۱

تصمیمات قوه مجریه را می‌توان در دو حوزه طبقه‌بندی کرد؛ تصمیماتی که در راستای تفصیل و تسهیل اجرای قوانین اتخاذ می‌کند و تصمیماتی که ابتدایه‌ساکن و در راستای اجرای وظیفه مدیریتی خود اتخاذ می‌کند. به این دلیل که قوه مجریه، افزون بر داشتن صلاحیت اجرایی صرف، از قوای سیاسی و عمومی کشور بوده و از اختیار به‌سامان‌رساندن روند اداره کشور بهره‌مند است (آقایی‌طوق و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۹۹). بر همین اساس است که می‌توان گفت اتکای اصلی در جریان تصمیم‌سازی در قوه مجریه، حفظ مصلحت عمومی است. در واقع، از آنجا که اصل تناسب، مستلزم آن است که تصمیم اتخاذی برای دستیابی به هدف مورد نظر قانون‌گذار، بهترین تصمیم و به عبارتی، مناسب‌ترین تصمیم باشد (زارعی و دیگری، ۱۳۹۳: ۱۵۰)؛ بنابراین، باید گفت مبنای بسیاری از تصمیم‌سازی‌های دولت، رعایت غبطه عمومی یا واژه مصطلح مصلحت عمومی است. اصولاً مراجع و سازمان‌های اجرایی و اداری به‌منظور تحقق دو هدف دولت شکل می‌گیرند: نخست، انجام خدمات عمومی و دوم، حفظ نظم عمومی که مبنای هر دو، منفعت عمومی است (گرگی، ۱۳۹۵: ۵۰۱)؛ بنابراین، باید گفت که تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در عرصه سازمان‌های دولتی نیز دایره مدار حفظ منافع عمومی و به بیانی، مصلحت عمومی است؛ اما موضوع قابل‌بحث این است که سنجه‌های مصلحت عمومی که مبنای تصمیم‌گیری می‌شوند، کدام هستند؟ تناسب، انصاف، حداکثر منفعت مادی، حداقل ضرر محتمل، تعادل در هزینه‌ها و منافع مکتسبه؟ به نظر، هر کدام از این سنجه‌ها در جای خود محل بحث باشند، ولی به نظر می‌رسد در بحث تصمیم

برحسب قرائن، عرف و عادت که داخل در اختیارات اوست، تجاوز نکند. بر اساس این رأی، عبارت: «به هر قیمتی ولو به شخص خود» محمول بر قیمت متعارف است. عدم‌رعایت عرف به معنای اقدام فضولی تلقی خواهد شد و در صورت عدم تنفیذ، محکوم به بطلان خواهد بود. در عقد وکالت و در امور خصوصی، وکیل حتی با اختیار به فروش به هر قیمت، می‌بایست با رعایت مصلحت موکل در هر صورت، عرف را در نظر بگیرد. به طریق اولی، مدیر دستگاه اجرایی در تصمیم‌گیری خود می‌تواند و باید براساس عرف، منافع عمومی را در حداکثر وضعیت خود تحصیل نماید.

۱. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، بهترین مصداق و مثال در این خصوص است.

درست، آن هم از نگاه نظارتی مالی، تصمیمی است متناسب که در آن، منافع و مضار سنجیده و یک تصمیم به نفع تصمیم دیگر کنار می‌رود.

سنجش منفعت عمومی جامعه براساس سنجه تناسب، به این معناست که منفعت عمومی لازم‌الاجراء دانسته می‌شود که میان اثرها و نتایج حاصل از اقدامات اتخاذشده و اهمیت هدف موردنظر، تناسب وجود داشته باشد. سنجه تناسب متشکل از سه عنصر: کارایی، لزوم و تعادل است (ویژه، ۱۳۹۹: ۲۵۳)؛ یعنی تصمیم متخذه، درعین اینکه کارا و اثربخش است، حتماً در راستای منافع سازمان ضروری بوده و درنهایت، بین هزینه و فایده احتمالی آن، تعادل برقرار است.

تأکید بر مفهوم منفعت یا مصلحت عمومی، از آن روی است که مدیران دستگاه‌های اجرایی در بزنگاه تصمیم، قاعداً آنچه درغایت امر درنظر باید بگیرند، منفعت عمومی است؛ و از آنجا که مصلحت، موضوعی ضروری و مطرح در حقوق موضوعه کشورمان به‌طور عام و قانون اساسی به‌طور خاص - که برگرفته از شرع هست - است (طاهری، ۱۳۹۱: ۲۱۳)؛ پس به عنوان یک معیار مهم باید مدنظر قرار گیرد، هرچند مصلحت عمومی، امری تغییرپذیر بوده و ممکن است نسبت به زمان و مکان تغییر کنند.

۳- تصمیم نادرست در پرتو قانون دیوان محاسبات کشور

برای آنکه بدانیم قانون‌گذار برچه اساسی، اقدام به شناسایی این موضوع به عنوان یکی از موارد مسئولیت‌زا نموده است، متن شرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در هنگام تصویب بند (ه) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور را بررسی نمودیم:

«مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دور سوم، جلسه ۳۰۷، چهارشنبه اول مردادماه ۱۳۷۰:

قهرمان رحمانی... تصمیم نادرست اینجا تعریف نشده.. یعنی چه؟ تصمیم درست هم اینجا تعریف نشده... هر کس هر راهی که برود، یک مقدار کج برود، می‌گوید آقا تصمیم تو نادرست بود! مدیرکلی که می‌گذارد، می‌گوید آقا باید این مدیرکل تو، این را نمی‌گذاشته کسی دیگر.. یعنی این تصمیم نادرست را اگر مجلس شورای اسلامی معنی نکند، تعریف نکند هزار تا مشکل ایجاد می‌کند.. در هیچ جای قانون اساسی نیامده که دیوان محاسبات بیاید تصمیم نادرست را هم رسیدگی کند، آخر، تصمیم نادرست یعنی چه؟ ضابطه‌اش چیست؟ چه کسی تشخیص می‌دهد که آقا این تصمیم درست هست، آن تصمیم نادرست نیست؟

صفاتی دزفولی، رئیس دیوان محاسبات کشور: اگر شما تصمیم نادرست را از این ماده حذف بکنید، دیگر دیوان محاسبات قادر نیست آن حسابرسی جامع را که دارد، رویش کار می‌کند، پیاده کند. این در

زمینه مسأله تصمیم نادرست که اینها البته در حسابرسی که دستورالعملش تدوین خواهد شد، خواهد آمد...

موحدی ساوجی: .. بالاخره یک مسؤل اجرایی در مقام تصمیم‌گیری، یک وقت ممکن است تصمیم صحیح بگیرد، یک وقت تصمیم ناصحیح بگیرد. درست یعنی صحیح و نادرست یعنی ناصحیح. اگر چنانچه در چارچوب قانون و مقررات تصمیم گرفته باشد درست است. اگر در چارچوب مخصوص نگرفته باشد، خب می‌شود نادرست!.. اگر چنانچه تصمیم نادرست در رابطه با مسائل مالی هیچ اشکالی به وجود نیآورد، مربوط به دیوان محاسبات نمی‌شود. آن مربوط می‌شود به مقامات و قوانین و مقررات خودش، ولی در مسائل مالی اگر خرجی کرد یا تصمیم نادرستی گرفته که باعث اتلاف و تزییع بیت‌المال شد، خب، بلی قابل مواخذة است».

آن‌گونه که پیداست، واژه «تصمیم نادرست»، متکی بر انگاره‌ای حقوقی نیست و پشتوانه تئوریک قابل بحثی ندارد؛ کمالینکه حداقل در برابر نماینده منتقد به این واژه، هیچ دلیل متکی بر منطق حقوقی ارائه نشده است.

علی‌رغم این موضوع، از آنجا که «تصمیم نادرست» به مثابه یک تخلف مالی در متن قانون مورد استناد هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور درج شده است؛ به ناچار باید براساس قواعد هرمنوتیکی و تحلیل این واژه در فضای مفهومی^۱ عرف حاکم بر مدیریت دولتی، بحث تصمیم نادرست را تحلیل کرد؛ به این معنا که بر اساس قواعد عام، مسئولیت از یک سو و اصول حاکم بر مدیریت دستگاه‌های اجرایی، معیارها و محک‌هایی را می‌توان استخراج کرد.

بخش سوم: مسئولیت مدنی ناشی از تصمیم نادرست و اثرات آن

ناگفته پیداست که مسئولیت رئیس سازمان و به‌طور کلی، مقام مسؤل اداری در حفظ انسجام، کارآمدی و پاسخگویی اداره، مستلزم صلاحیت و اختیار تکلیفی و اختیار ویژه‌ای است (واعظ، ۱۴۰۲: ۲۲۹)؛ پس به نظر، فلسفه وضع مقررره مورد بحث، ایجاد ضمانت اجرایی قانونی برای تدقیق هرچه بیشتر مقام دولتی در اتخاذ تصمیمات اداری خود است؛ به بیان دیگر، چنانچه مدیر دولتی متوجه اثرات وضعی تصمیم‌گیری خود باشد، با وسواس حقوقی بیشتری اقدام به اتخاذ تصمیم می‌نماید.

درواقع، پاسخگویی؛ تعهد به جواب‌دادن در برابر اختیاری است که به نهاد عمومی یا اشخاص واگذار شده است (Ifac, 2001: 15) و ایجاد مسئولیت قانونی برای این اختیار، موجب دقت مقام تصمیم‌گیر

در رعایت ضوابط مقرر قانونی خواهد بود. از این‌رو، تعریف عنصر قانونی تخلف یا حتی جرم در کدهای قانونی، برای تخطی احتمالی و الزام به جبران ضرر و زیان احتمالی، طبیعی به نظر می‌رسد؛ اما مهم‌ترین نکته، شفافیت قانونی است، یعنی مقام تصمیم‌گیر باید بداند چرا و چگونه مسئولیت قانونی و جبرانی پیدا کرده است.

همان‌گونه که در متن بند (ه) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور به صراحت آمده است اصل موضوع «تصمیم نادرست» به عنوان یکی از موارد تخلفات مدیران دستگاه‌های اجرایی، شناسایی شده است و از سوی دیگر، با ثبوت این عنوان که منوط به احراز شرط مندرج در بند قانون معنون است، مقام دولتی مکلف به جبران خسارت ناشی از تضییع و اتلاف صورت گرفته می‌باشد.

نکته بسیار مهم این است که وقتی سیاست قانون‌گذار بر شفافیت و لزوم تفهیم مسئولیت‌ها برای ایجاد مسئولیت قانونی است؛ این انتظار می‌رود که در وهله اول، موضوع تخلف به صراحت شرح و ضوابط آن از قبل تبیین گردد. هرچند مسئولیت مدنی و ضمان‌های غیرکیفری از شمولیت قاعده قبح عقاب بلابیان خارج است و در هر حال، چه بیان واصل باشد یا نباشد، جهل با هر منشایی که باشد (اعم از جهل ناشی از مکلف یا ناشی از قانون‌گذار)، فردی که موجب ضمان شده، مسئول و ضامن است (قنبری، ۱۴۰۰: ۲۷۵)؛ ولی اقتضای قاعده قبح عقاب بلابیان، آن است که شارع در هنگام وضع مسئولیت برای تصمیم نادرست، ابعاد آن را روشن و ضوابط حاکم بر رسیدگی بر این موضوع را شفاف نماید. این مسأله، یک اثر وضعی دارد و آن، واهمه مدیران از تصمیم‌گیری براساس شرح وظایف سازمانی است. مدیری که نمی‌داند کدام تصمیم درست و کدام نادرست تلقی خواهد شد، دست به تصمیم‌گیری نخواهد زد.

۱- تصمیم نادرست به مثابه تخلف مالی و اداری

اولین نکته این است که واژه «تصمیم نادرست» در یک قانون غیرکیفری و خاصه مالی آمده و رسیدگی به این مسأله هم به صورت خاص در صلاحیت هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور قرار دارد؛ پس اولاً این مسأله، اثر کیفری ندارد و ثانیاً، مراجع قضایی نیز در صورت مواجهه با این موضوع باید از ورود خودداری کنند. تصمیم نادرست با فرض ثبوت، صرفاً یک تخلف اداری و مالی است.

نکته دوم آنکه، پاسخگویی مالی مراتبی دارد که شامل: تایید انطباق حساب‌های مالی با قانون و مقررات و اطمینان از کارایی، کارآمدی و صرفه اقتصادی در نحوه استفاده از منابع عمومی می‌شود (Redlyench, 2001: 10)؛ پس هرکس که در معرض تصمیم‌گیری قرار دارد، ممکن است به لحاظ نادرستی تصمیم، مشمول این عنوان قانونی شود؛ به بیان دیگر، تخلف تصمیم نادرست منحصرأ مربوط به

مدیران دولتی نیست و شاید بهتر است بگوییم این تخلف مربوط به مدیریت دولتی در هر رده‌ای از کارپردازی است که در راستای قانون برگزاری مناقصات و با استعلام قیمت، خرید کالا می‌کند تا مدیر سطوح عالی که تصمیمات کلان می‌گیرد. بدین‌سان، بهتر است گفته شود تصمیم نادرست صرفاً مربوط به تصمیم مدیران ساختاری سازمان نیست و منظور از تصمیم مدیران دولتی، تصمیم کارکنان دولت در هر رده است که قانون به آنها اجازه تصمیم‌گیری داده و مسامحتاً این کارمند در مقام تصمیم‌گیری بسان یک مدیر عمل می‌کند.

نکته سوم، از آنجا که دیوان محاسبات کشور به عنوان مرجع تخصصی کنترل مالی محسوب می‌شود و رسیدگی آن، ماهیت قضایی دارد، صالح‌ترین دستگاهی است که می‌تواند در قالب نظارت قضایی بر بودجه به تخلفات مالی رسیدگی کند (امامی، ۱۳۸۶: ۵۳) و بدین لحاظ، این نهاد می‌تواند به‌جای توجه به متخلف احتمالی، به خود تخلف توجه کند؛ به این معنا که با پیشنهاد اصلاح قانون بودجه، جلوی تخصیص اعتبار به پروژه‌های پرریسک را گرفته یا با احصاء موارد منجر به اتخاذ تصمیم نادرست، موارد را برای اصلاح قوانین مالی به مرجع ذی‌صلاح منعکس نماید.

۲- مسئولیت مدنی ناشی از اتخاذ تصمیم نادرست

به استناد منطوق ماده مورد بحث در این نوشتار، اصولاً اگر تصمیم نادرست اثری نداشته باشد و موجب ضرر و زیان دولت نگردد، مسئولیتی نیز ایجاد نخواهد کرد. بر این اساس، تنها معیار مشخص در قانون، اتلاف و تضییع بیت‌المال است؛ اما از آنجا که واژه «تضییع بیت‌المال» به صورت عام در متن ماده آمده است، ممکن است چنین تلقی شود که زبان‌های معنوی وارده به دولت نیز می‌تواند مشمول عنوان مورد بحث باشد؛ ولی با توجه به آنکه دو واژه «اتلاف» و «تضییع» در کنار هم آمده است و به لحاظ لغوی، واژه دوم به معنای تباه کردن و ضایع کردن است؛ به نظر متن مقرر در مورد بحث، منصرف از زبان‌های معنوی بوده و صرفاً زبان‌های مادی را دربرمی‌گیرد.

نکته مهم دیگر، آن است که اصولاً تصمیم‌گیری با فعل مثبت مادی قابل تصور است و اصولاً با ترک فعل تصمیمی اتخاذ نمی‌شود؛ پس با لحاظ منطوق ماده باید گفت: «بی‌تصمیمی» یا «عدم تصمیم‌گیری»، هرچند موجب اتلاف یا تضییع بیت‌المال گردد، نمی‌تواند مشمول عنوان «تصمیم نادرست» قرار گیرد؛ هرچند خود این موضوع می‌تواند تحت عنوان دیگری موجب مسئولیت گردد.

با لحاظ مفاد حکم مورد بحث؛ به نظر میزان خسارت ناشی از اتلاف و تضییع به لحاظ تقویم ریالی چندان قابل بحث نباشد؛ به این معنا که ممکن است اثر وضعی تصمیم نادرست، حتی موجب تضییع بسیار

فاجعه‌باری شود و براساس این حکم، عامل اتلاف یا تضییع به لحاظ اتخاذ تصمیم نادرست، به جبران مبلغ بسیار هنگفتی محکوم گردد؛ بدون توجه به آنکه اصلاً امکان تدارک چنان‌زبانی در عالم واقع وجود نداشته باشد.

مسأله مهم دیگر، انفرادی یا جمعی بودن تصمیم عامل زیان است؛ مثلاً چنانچه تضییع ناشی از تصمیم جمعی یا مصوبه هیأت مدیره یک شرکت دولتی باشد، چنانچه به لحاظ حقوقی و با توجه به مقررات حاکم بر تصمیم‌سازی در آن شرکت که در اساسنامه آمده، بتوان تصمیم را به همه اعضای مؤثر در تصمیم تعمیم داد، باید قائل به جمعی بودن مسئولیت بود و در صورت خفیف یا شدید بودن اثر تصمیم، مثلاً به لحاظ جایگاه سازمانی نیز باید قائل به تأثیر نحوه اثرگذاری تصمیم در تصمیم‌گیری نهایی منجر به تضییع بود که البته تفکیک این مسئولیت بسیار دشوار است و شاید بر همین اساس است که در آرای صادره از هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور، تمامی مسئولان ذی‌مدخل در اتخاذ تصمیم به نحو تضامن به جبران ضرر و زیان محکوم می‌گردند.

۳- آسیب‌شناسی دادرسی تصمیم نادرست

مستند به تبصره (۱) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور، هیأت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع تخلف، ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، متخلفین را حسب مورد به مجازات‌های اداری پنج‌گانه مقرر در این ماده - از توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی تا انفصال دائم از خدمات دولتی - محکوم می‌نمایند. براین اساس، درخصوص تصمیم نادرست که منجر به ضرر و زیان شود؛ هم جبران ضرر و زیان و هم یکی از مجازات‌های اداری می‌بایست مورد حکم قرار گیرد. در ماده مذکور، معیاری جهت تقویم ضرر و زیان پیش‌بینی نشده است، کما اینکه به دلیل عدم وجود آیین رسیدگی قانونی، رهیافتی در این خصوص وجود ندارد، الا اینکه در مواد (۱۹) و (۴۳) آیین رسیدگی دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۴ هیأت عمومی این دیوان، به دادسرا و هیأت‌های مستشاری، اجازه ارجاع موضوع به کارشناسان رسمی داده شده است. این تجویز و نه تکلیف به خاطر آن است که اصولاً گزارش حسابرسان دیوان می‌بایست متقن و متکی به شواهد حسابرسی قابل استناد باشد.

واقعیت این است که در وهله اول، باید آیین دادرسی جامع و مناسبی تصویب و به مرحله اجرا درآید که تمامی معیارها و موازین پذیرفته‌شده و مورد عمل حقوقی و قضایی را دربرداشته و متضمن احقاق حقوق طرفین (حقوق اشخاص و بیت‌المال) باشد (عربیان، ۱۳۹۰: ۵۳). در حال حاضر، تنها مستند قانونی درخصوص ورود به موضوع «تصمیم نادرست»، بند (ه) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور است و

همان گونه که مورد بحث قرار گرفت، به دلیل عدم شرح ضابطه در این ماده یا ارجاع به مواد قانونی دیگر عملاً در بخش عنصر قانونی، خلاء وجود دارد و به نظر، این موضوع احتیاج به قانون گذاری جدیدی دارد. بخشی از تصمیمات مقامات اداری در قالب تجویز هزینه کرد اعتبارات دولتی نمودار می شود. گاهی این اعتبارات بسیار قابل توجه هستند. صورت وضعیت های پروژه های عمرانی بزرگ همیشه حاوی مبالغ سنگینی هستند. با فرض طرح مقوله تصمیم نادرست درخصوص این گونه پروژه ها و محکومیت مدیران دولتی به جبران ضرر و زیان های وارده، مسأله اساسی؛ چگونگی اجرای این محکومیت هاست. چگونه می توان مبالغی چنان هنگفت را از دارایی اشخاص حقیقی جبران کرد.

مسأله دیگر، تفکیک مسئولیت ها در تصمیمات ادامه دار مدیران دولتی است. بسیاری از پروژه های عمرانی، سنواتی هستند؛ به این معنا که از زمان آغاز یک پروژه تا به سرانجام رسیدن آن، چندین موافقت نامه مبادله می شود. گاهی یک طرح ملی استانی و گاهی بالعکس، طرحی استانی از محل منابع ملی تأمین اعتبار می شود. براساس همین موافقت نامه ها، گاهی اعتبارات استانی و گاه اعتبارات ملی با سازوکار خاص خود به پروژه ها اختصاص پیدا می کند. در برخی پروژه ها، طرح مطالعاتی وجود دارد و در برخی دیگر، این مطالعات صورت پذیرفته است. سؤال اینجاست که چگونه و براساس چه سازوکاری، مسئولیت های قانونی از همدیگر تفکیک می شود.

با تأکید بر همین نکته آخر، فرض دیگری هم مطرح می شود. معمولاً بین شروع یک پروژه تا پایان آن، چندین سال و بلکه دهه فاصله است. با فرض تثبیت موقعیت اتخاذ تصمیم نادرست برای برخی مدیران دولتی، چگونه می توان انتظار داشت که یک مدیر بتواند درخصوص واقعه ای که مربوط به سنوات طولانی گذشته است، تمهید دفاع کند. اینجاست که به نظر وجود یک آیین رسیدگی شفاف، ضروری جلوه می نماید.

نتیجه‌گیری

تصمیم‌گیری مدیران دولتی، یک ضرورت است و بدون «تصمیم»، هیچ سیاستی به منصفه‌ظهور نمی‌رسد. برای آنکه تصمیمی را «درست» تلقی کنیم و آن را از «تصمیم نادرست» تمیز دهیم، در وهله اول نیاز است که تعریفی شفاف و قانونی از این دو وضعیت حقوقی داشته باشیم تا بتوان مدیر دولتی را در قبال اتخاذ چنان تصمیمی مسئول قلمداد کرد.

درخصوص مسأله تصمیم‌گیری مقامات دولتی، چند موضوع باید از هم تفکیک شوند. درست است که در نظام تصمیم‌گیری دولتی، اصولاً هر تصمیمی لاجرم واجد اثری خواهد بود؛ ولی نمی‌توان هر تصمیمی را واجد مسئولیت قانونی و جبرانی تلقی کرد. همان‌گونه که تصمیم اداری با تصمیم شخصی متفاوت است، اصولاً تصمیم‌گیری مبتنی بر اختیار مقام اداری با تصمیم‌گیری ناشی از تکلیف وی اصولاً به لحاظ حقوقی، هم ساختار و هم اثر متفاوتی خواهد داشت. برای آنکه تصمیم مقام اداری را «نادرست» تلقی کنیم، تصمیم اتخاذی باید دارای اثر حقوقی و مادی باشد. بر همین اساس، این تصمیم حتماً باید منبعث از صلاحیت‌های مربوط به اعمال حقوق عمومی باشد و حتماً در محدوده صلاحیت‌های تخییری اتخاذشده باشد. مدیر دستگاه اجرایی را با فرض قانونی بودن فرآیندهای اتخاذ تصمیم نمی‌توان برای انجام تکلیف قانونی و در جایی که هیچ اختیاری برای ارزیابی نداشته، مسئول قلمداد کرد.

اختلافات نظری در حوزه شناخت انواع تصمیمات مقامات اداری و مآلاً اثرات قانونی ناشی از نادرستی آن، به دلیل عدم شفافیت قانون‌گذاری است؛ چنانکه حتی در زمان تصویب قانون دیوان محاسبات کشور، این موضوع مورد بحث قرار گرفت؛ ولی بدون هیچ پشتوانه تئوریک به عنوان یکی از موارد مسئولیت‌زای مدیران دولتی شناسایی گردید. اثر وضعی چنین موضوعی، فارغ از عدم رعایت عدالت رویه‌ای و کیفی، موجب اجتناب مدیران از پذیرش سمت‌های دولتی می‌شود.

اگر قرار است دستگاه‌های اجرایی، از جمله شرکت‌های دولتی در مقارنه با بخش خصوصی سنجیده شوند، به نظر نباید صرف ورود ضرر و زیان به عنوان معیاری برای نادرستی تصمیم ارزیابی شود. معیارهای کیفی دیگر با توجه به افق پیش روی تصمیمات اداری می‌تواند جایگزین این معیار باشند. در هر حال، به نظر یا قانون‌گذار باید نسبت به حذف این عنوان از ماده مورد بحث نوشتار حاضر اقدام کند یا با تقنین جدید و به صورت مستوفی، ابعاد «تصمیم نادرست» مدیران دولتی را مشخص و در نحوه دادرسی این موضوع و چگونگی مجازات و نحوه جبران ضرر و زیان‌های احتمالی تجدیدنظر نماید.

فهرست منابع و مآخذ

الف: کتاب‌ها

- آقایی طوق، مسلم و دیگران (۱۳۸۹). مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، قابل دسترس در وبسایت: Www.lri.ir

- بیزمن، ماکس اچ (۱۳۹۱). مدیران و چالش‌های تصمیم‌گیری، جلوگیری از بروز خطاهای رایج در قضاوت و تصمیم‌گیری، ترجمه علی سرزعی، تهران: نشر آریانا قلم

- قلی‌پور، رحمت‌ا... (۱۳۸۹). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات سمت

- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵). حقوقی‌سازی سیاست، تهران: انتشارات خرسندی

- فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

- مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت

- مشهدی، علی (۱۳۹۱). صلاحیت تخییری، نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور قابل دسترس در

سایت: Www.lri.ir

- منتی‌نژاد، صادق (۱۳۹۷). حقوق مالیه، دیوان محاسبات در آینه دکتین، آراء و مشروح مذاکرات

مجلس شورای اسلامی، تهران: انتشارات مرکز آموزش و برنامه‌ریزی دیوان محاسبات کشور

- نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۷). درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی، چاپ ششم، تهران: انتشارات سمت

- هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹). اصول حقوق اداری، تهران: انتشارات خرسندی.

ب: مقالات

- اسلامی‌پناه، علی (۱۳۹۶). «نقش عرف به منزله منبع حقوق»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی،

شماره ۲.

- امامی، محمد و نادری، مسعود (۱۳۸۶). «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در

ایران»، نشریه حقوق اساسی، سال هشتم.

- داناتی‌فرد، حسن و قنبری، راضیه (۱۴۰۱). «تصمیم‌گیری در سازمان؛ فهم مبانی فلسفی، اسلوب اجرای روش تحلیل، اهمیت-عملکرد و نقد آن»، فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی، شماره ۱۱۰
- زارعی، محمدحسین و مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۳). «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپا»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۶۶
- طاهری، محمدعلی و خسروی، احمد (۱۳۹۱). «مبانی فقهی مصلحت و جایگاه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی، شماره دوم
- عریبان، اصغر (۱۳۹۰). «رسیدگی شبه قضایی در دیوان محاسبات کشور؛ چالش‌ها و فرصت‌ها». فصلنامه دانش حسابرسی، سال یازدهم، شماره ۴
- قنبری، حمید و حیدری، سیدمحمد (۱۴۰۰). «تحلیل تطبیقی قاعده منع عقاب بلا بیان و اصل (جهل به قانون رافع مسئولیت نیست) از منظر فقه و حقوق امامیه»، فصلنامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، شماره ۶۵
- منتی‌نژاد، صادق و هواس بیگی، علی (۱۳۹۱). «ماهیت و مصادیق کلی تصمیم نادرست در آینه قانون دیوان قانون دیوان محاسبات کشور»، فصلنامه دانش حسابرسی، شماره ۴۷
- ملکوتی هشتجین، سیدحسین (۱۳۹۳). «تأملی بر تفسیر اصل «خروج از اختیارات قانونی» در دکترین حقوق اداری انگلیس و ایران»، فصلنامه حقوق اسلامی، شماره ۴۰
- میرمحمدی، سیدمحمد و حسن‌پور، اکبر (۱۳۹۰). «نظام اداری ایران؛ تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها». فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸
- واعظی، سیدمجتبی (۱۴۰۲). مفهوم و کارکرد صلاحیت در حقوق اداری، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۸۰
- ویژه، محمدرضا و ولدخانی، محمد مهدی (۱۳۹۹). «تحلیلی بر رابطه سنجه‌های مصلحت در حقوق ایران و منفعت عمومی در حقوق غرب»، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام در غرب، سال هفتم، شماره سوم.

Ifac,2001,governance in the public sector: a governing body prespective,at: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf

lord Sharman redlynch,2001, holding at account, the review of audit and accountibility for center government, at: <https://afraraymond.net/wp-content/uploads/2014/06/lord-sharman-holding-to-account.pdf>