

Supervision of non-governmental public institutions (National Olympic Committee) with an approach to good governance

Abstract

Today, increasing public awareness of fraudulent rights has led to a kind of government structure called good governance in the world community, what can be deduced from good governance, focusing efforts and efforts on methods to increase welfare and compliance. The public rights of the people are outside the body of government. Thus, one of the examples that from the point of view of legal scholars can provide public resources in the shadow of good governance, are public non-governmental organizations that take part in the duties of government and by providing services in this area, an effective step in improving social welfare. . The National Olympic Committee has the potential to provide services in the field of sports at home and abroad and is a very important factor in the promotion and expansion in the field of championship sports, however, in terms of legal nature, In order to cover part of its expenditures, it is dependent on the government budget and therefore is considered eligible for legal oversight by the legislator in order to prevent deviations in the expenditure of the budget. The present article deals with the issue of monitoring the National Olympic Committee using a descriptive-analytical method.

Keywords: Public Non-Governmental Institutions; Supervision; Civil Society; National Olympic Committee; Court of Accounts

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.334502.3278>

نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی (کمیته ملی المپیک) با رویکرد به حکمرانی مطلوب

تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۱۱/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۲۵

سالار شاکر جناقرد^۱

عباد روحی^۲

ارکان شریفی^۳

چکیده

امروزه افزایش سطح آگاهی‌های جامعه از حقوق حقه، موجب شده تا نوعی ساختار حکومتی با عنوان حکمرانی مطلوب، در جامعه جهانی مورد توجه قرار گیرد، آنچه که از حکمرانی مطلوب می‌توان استنباط نمود، معطوف نمودن تلاش‌ها و اهتمام بر روش‌هایی در راستای افزایش رفاه و رعایت حقوق عامه مردم در خارج از بدنه دولت است. بدینسان یکی از مصادیقی که از نگاه علمای حقوق می‌تواند در سایه حکمرانی مطلوب، منابع عامه جامعه را تامین نماید، موسسات عمومی غیردولتی هستند که بخشی از وظایف دولت را بر عهده گرفته و با ارائه خدمات در این حوزه، گامی موثر در بهبود رفاه اجتماعی بر می‌دارند. کمیته ملی المپیک با پتانسیل‌های قانونی امکان ارائه خدمات در حوزه ورزش در داخل و خارج از کشور را داشته و عامل بسیار مهم در ارتقاء و گسترش در حوزه ورزش قهرمانی می‌باشد با این وصف به لحاظ ماهیت حقوقی، و با توجه به اساسنامه اخیر التصویب (۱۴۰۰/۳/۲۳)، کمیته مذکور به جهت تامین بخشی از هزینه‌های خود وابسته به بودجه دولتی بوده و لذا واجد شرایط نظارت‌های قانونی از سوی قانونگذار دانسته شده است تا بدینوسیله مانع از انحراف در هزینه کرد بودجه گردد. مقاله حاضر با استفاده از روش توصیفی تحلیلی به موضوع نظارت بر کمیته ملی المپیک پرداخته است.

واژگان کلیدی: موسسات عمومی غیر دولتی؛ نظارت؛ جامعه مدنی؛ کمیته ملی المپیک؛ دیوان محاسبات

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلام واحد سنندج

shaker.reza@yahoo.com

^۲ دکتری حقوق بین الملل و استادیار گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج (نویسنده مسئول)

ibadruhi@gmail.com

^۳ دکتری حقوق عمومی و استادیار گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج

arkansharifi@gmail.com

امروزه شرایط جامعه به گونه‌ای رقم خورده است که به جهت وجود برخی عوامل همچون کمی منابع، افزایش جمعیت، محدودیت‌هایی در استفاده و رفاه مناسب، برای تمام افراد جامعه بوجود آمده است. بنابراین دولت‌ها با انبوهی از مشکلات در حوزه معیشتی، اشتغال، رفاهی و اجتماعی مواجه می‌باشند. که در صورت تصمیم به رسیدگی به یک به یک آنها، علاوه بر عدم موفقیت، از چابکی دولت نیز کاسته خواهد شد. لذا یکی از راه‌های مناسب که تاکنون توانسته اثرات مثرتری را در جامعه نمایان سازد، بحث موسسات عمومی غیردولتی است. این موسسات که در ماده ۵ قانون محاسبات مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، به عنوان واحدهایی مشخص با مجوز قانونی در راستای انجام خدمات عمومی شناخته شده و فعالیت می‌نمایند. از جمله رویکردهای مناسب در نظام حکمرانی مطلوب می‌باشد. کمیته ملی المپیک نیز از جمله نهادهای ذکر شده در قانون به عنوان، موسسه عمومی غیر دولتی شناخته شده است. که از نگاه قانونگذار و همچنین اساسنامه اخیرالتصویب، به جهت عدم انحراف در هزینه‌ها، از دو نوع سیستم نظارتی بهره‌مند می‌باشند. اولین سیستم نظارتی در کمیته مذکور، مربوط به موضوع ماده ۴ اساسنامه است که در آن به حسابرس (بازرس قانونی) به عنوان یکی از ارکان کمیته مذکور مورد اشاره قرار گرفته است که البته تاکید بر آن در مواد ۲۷ و ۲۸ اساسنامه به صراحت مورد اشاره قرار گرفته است. دومین مکانیزم نظارتی بر حوزه مالی کمیته ملی المپیک به نظارت‌هایی باز می‌گردد که از نگاه قانونگذار بر تمامی نهادها و مراکزی که از بودجه دولتی بهره‌مند هستند، حاکم است که در این میان کمیته ملی المپیک نیز مشمول این دسته از نظارت‌ها می‌باشد.

با این وصف آنچه که بدیهی به نظر می‌رسد، تاکید قانونگذار بر نظارت‌ها، به دلیل عدم انحراف از هزینه کرد بودجه بوده تا مبالغ تخصیص یافته در همان مسیری که معین گردیده اند هزینه شوند. ضمن آنکه این نوع نظارت‌ها می‌تواند مانع از انحراف از شرح وظایف و تکالیفی باشد که اساسنامه آن را معین نموده است، تا بدین وسیله با مکانیسم‌های نظارتی مانع از ایجاد فساد و ورود ضرر بر جامعه و شهروندان شده و موجب هماهنگی بیشتر بین دولت و موسسات عمومی غیر دولتی در راستای رفاه جامعه گردد. لذا با استفاده از روش توصیفی تحلیلی به دنبال پاسخ به این سوال خواهد بود که در نظام حکمرانی مطلوب، حدود و ثغور نظارت بر کمیته ملی المپیک چگونه خواهد بود؟

۱- ماهیت حقوقی کمیته ملی المپیک

با نگاهی به سابقه حضور تشکل‌های غیر دولتی در ایران، می‌توان به این نتیجه دست یافت که سابقه یکصدساله این نوع از تشکیلات بیانگر حضور آنها در نظام حقوقی ایران است. اهلیت این دسته از موسسات و حق برخورداری از بسیاری مزایای قانونی، مبین ماهیت حقوقی آنها در نزد قانونگذار است. حاکمیت قانون مسئولیت مدنی برای آن دسته از نهادها و همچنین غلبه چهره مسئولیت کیفری بر آنها نیز می‌تواند عاملی مهم در برسمیت شناخت ماهیت حقوقی آنها باشد. از سوی دیگر توجه به بندهای

هفت و هشتم از اصل سوم که در فصل اول مورد توجه قانون اساسی قرار گرفته از جمله دلایل ماهیت حقوقی موسسات عمومی غیر دولتی می باشد. در خصوص کمیته ملی المپیک، هر چند که به صراحت در قوانین مختلف نامی از آن به میان نیامده است اما با توجه به اشارات مستقیم قوانین مختلف که از جمله شرح وظایف کمیته ملی المپیک می باشد می توان به ارتباط ماهیت حقوقی کمیته مذکور با قواعد مدنظر قانونگذار دست یافت. به عنوان مثال در قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی که در بند ۳، بند ۸ و بخش ۹ و ۱۵ به صراحت به برخی از مصادیق در حوزه وظایف کمیته ملی المپیک بدون آنکه ذکری از نام آن باشد به میان آورده است. در سایر قوانین همچون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی و سایر قوانین، به مصادیقی از این دست پرداخته شده است. با این وصف به لحاظ حقوقی شاید صریح ترین نص را می توان در بند ۲ ماده ۱ اساسنامه اخیر التصویب کمیته ملی المپیک می توان مشاهده نمود که در آن قانونگذار کمیته مذکور را دارای شخصیت حقوقی و از باب مالی مستقل معرفی نموده است با این وصف آنچه که به کمیته ملی المپیک جدای از اساسنامه قانونی آن، ماهیت حقوقی می بخشد مصوبه سال ۱۳۷۳ در اعلام اسامی نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی است که نام کمیته ملی المپیک در لیست مذکور درج گردیده است.

۲- ضرورت حضور کمیته ملی المپیک در زمره موسسات عمومی غیر دولتی

قبل از آنکه به ضرورت های حضور کمیته ملی المپیک در زمره موسسات عمومی غیر دولتی پرداخته شود لازم به توضیح است که اصولاً برخی برای تشکیل موسسات عمومی غیردولتی مراحل مختلفی را بیان نموده اند که مهم ترین آنها را می توان در سه گام معروف مورد اشاره قرار داد. در اولین هدف، میتوان کمک به هموعان و رفع برخی نیازهای آنها در حوزه شرح وظایف نهاد مذکور مورد اشاره قرار داد در وهله دوم، نهادهای مذکور، به جهت خدماتی که ارائه می دهند (التمن، ۱۳۹۰) از جهاتی شباهت به حکومت های محلی داشته و می توانند دارای شخصیتی مستقل محسوب گردند. و سوم وهله از اقدامات نهادها فوق الذکر، که در ارتباط با دو طیف قبلی است، تبدیل این موسسات به مراکز معتبر داخلی و حتی گاه بین المللی که در راستای رفاه جامعه به ارائه خدمات مشغول بوده و فعالیت آنها مد نظر قرار می گیرد. (گادین، ۱۹۹۹) با این وصف نمی توان اینگونه تصور نمود که فعالیت های موصوف در واقع تشکیل دهنده ساختار اصلی موسسات عمومی غیردولتی است که با نبود یکی از اهداف فوق، صفت موسسه غیرعمومی دولتی را از آن سلب نمود. اما آنچه که واضح به نظر می رسد این می باشد که موسسات عمومی غیر دولتی، در واقع تلاش خود را متمرکز بر فعالیت هایی می نمایند که آن فعالیت ها از سوی دولت ها انجام پذیرفته و یا قبلاً انجام می شده ولی اینک بر عهده موسسات مذکور می باشد. با این وصف اندیشمندانی همچون ویات^۱ به این امر اعتقاد دارند که از منظر حاکمیت مطلوب، در جایی که

^۱ - Wyatt

سخن از موسسات عمومی غیر دولتی به میان می‌آید، توجه به پرهیز از تمرکز گرایی در محور تلاش‌ها قرار دارد تا بدین وسیله ضمن ایجاد مانعیت در تمرکز قدرت، از توزیع امکانات رفاهی برای عده خاص جلوگیری بعمل آید زیرا از نظر ویات، تمرکز قدرت می‌تواند مانع از تقسیم عادلانه منابع گردد. (ویات، ۲۰۱۳) با این وصف به نظر می‌آید که ماهیت ذاتی موسسات عمومی غیردولتی در ارائه خدمات، و نظارت دقیق بر آنها، می‌تواند جلوه‌ای از عدم تمرکز گرایی در راستای حکمرانی مطلوب باشد. (تنگستانی، ۱۳۹۸)

بنابراین افزایش جمعیت انسانی در جامعه ایران، و نیاز به نشاط و فعالیت‌ها و مشارکت‌های اجتماعی، ضرورت نهادها و موسساتی که در این حوزه موثر باشند، ملموس بنظر می‌رسد. (میرمحمدی، ۱۳۹۳) کمیته ملی المپیک به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی با انجام برنامه ریزی در راستای گسترش ورزش قهرمانی، می‌تواند نسبت به پویایی هر چه بیشتر جامعه مثمر ثمر واقع گردد. از سوی دیگر المپیک به عنوان یکی از مهمترین رخدادهای ورزشی جهان، که موجب تلاش و هدف گذاری بسیاری از فدراسیون‌های ورزشی می‌باشد، از اهمیت خاصی برخوردار بوده و تلاش کشورها در راستای کسب بهترین موفقیت‌ها در این رخداد مهم ورزشی همواره مورد توجه قرار دارد. لذا کمیته ملی المپیک به عنوان پل ارتباطی بین جامعه ورزشی ایران و المپیک، نقش بسزایی در ارائه خدمات مطلوب به جوانان و ورزشکاران شرکت کننده ایفا خواهد نمود ضمن آنکه به جهت حجم عظیم گردش نقدینگی در رقابت‌های المپیک، این موضوع در کمیته ملی المپیک نیز با گردش مالی فراوانی مواجه بوده که نظارت خاص بر این گردش مالی را می‌طلبد.

بنابراین ضرورت توجه به موسسات عمومی غیر دولتی در ساختار حکمرانی مطلوب بسیار حائز اهمیت می‌باشد زیرا در صورتی که خط مشی‌های سیاسی حکمرانی مطلوب بر ساختار موسسات عمومی غیردولتی حاکم گردد، بسیاری از مشکلات جامعه در حوزه‌های تخصصی هریک از موسسات، به نحو مطلوبی مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت. (بانک جهانی، ۲۰۱۶). با این وصف از آنجایی که اندیشمندان طرفدار حکمرانی مطلوب، بر شاخص‌های مفید و غیر قابل انکار این نوع از نظام حکمرانی بسیار امیدوارند، لذا از دیدگاه برخی از اشخاص، وجود موسسات عمومی غیردولتی جدای از آنکه می‌تواند گام‌های اساسی در راستای ارائه خدمات بشردوستانه به مردم جامعه ارائه نماید، (میرمحمدی، ۱۳۹۳) به عنوان یک عامل مهم و اثرگذار در ایجاد فضای مناسب، جهت توجه دولت‌ها به ارائه خدمات به مردم محسوب می‌گردد. (هنریکس^۱، ۲۰۰۸) به عنوان نمونه کمیته ملی المپیک، می‌تواند با تلاش‌هایی که انجام می‌دهد، با نامزد نمودن شهری خاص، زمینه برگزاری مسابقات المپیک در آن را اعلام نموده و با این عمل خویش، و قبول آن توسط مراجع ذیصلاح داخلی و خارجی، حجم سرمایه گذاری در شهر مورد

^۱ - Hendrickse

نظر را افزایش داده و وضعیت اقتصادی و اجتماعی شهر و حتی کشور را برای انجام یک تورنمنت بین المللی چند روزه با چنان تغییری مواجه سازد که شاید در حالت عادی یا امکان پذیر نباشد یا اینکه در درازمدت بوقوع بپیوندد. در مثال فوق، فضای ایجادشده (فشارهای اجتماعی) به دولت مرکزی و محلی، آنها را ملزم می سازد به جهت حفظ و اعتبار کشور، تا حد امکان نسبت به ایجاد تغییر و تحولات و کاستن کمبودها اقدامات لازم را به عمل آورد. در این خصوص یکی از اندیشمندان معتقد است که توجه به موسسات عمومی غیر دولتی موجب می شود، تا آنها با فعالیت های خود نسبت به توانمند سازی مردم محلی و همچنین افزایش ظرفیت ها نقش مهمی در پیشرفت و رفاه جامعه ایجاد نمایند (اولبرگ، ۲۰۱۰). بنابراین کمیته ملی المپیک با توجه به ابزارهای قانونی در ارتباط با مراجع خارج از کشور دارد، میتواند زمینه ها و بسترهای لازم برای تغییرات داخلی را همسو با سطوح بین المللی ایجاد نموده و بدین لحاظ، نظر دولت ها را نیز به جهت همسویی با خود جلب نماید. به همین منظور گروهی دیگر از اندیشمندان معتقدند که، موسسات عمومی غیر دولتی از این توانایی برخوردارند که ظرفیت های جدیدی را در جامعه ایجاد نمایند. (نگ وینیا، ۲۰۱۳). اما پتانسیل ها و ظرفیت های موجود در موسسات عمومی غیر دولتی به همین بخش خاتمه نمی یابد، زیرا برخی دیگر از محققان بر این باورند که موسسات عمومی غیر دولتی می توانند عامل مهمی در ایجاد پیوند ملی و ایجاد حس برقراری اعتماد و تعلق اجتماعی بین اعضای جامعه باشند (میدری، ۱۳۸۳). در این خصوص همچون مثال فوق، کمیته ملی المپیک با ایجاد انگیزه در تمایل به سرمایه گذاری در اماکن ورزشی جامعه، و برنامه ریزی دقیق به جهت انجام تورنمنت های بین المللی، حس غرور ملی و همچنین اعتماد بر اینکه، کشور ایران نیز از قابلیت های اجرای میزبانی در مسابقات برتر جهانی را خواهد داشت، در جامعه تقویت گردد. بنابراین ضرورت حضور موسسات عمومی غیر دولتی به صورت عام و کمیته ملی المپیک به صورت خاص در جامعه می تواند تبیین کننده دو هدف کلی باشد اول اینکه حس پاسخگویی و مسئولیت پذیری مسئولین حکومتی را احیاء نموده به نحوی که آنها خود را مسئول و پاسخگو در قبال انتظارات به حق جامعه باشند و دوم اینکه رابطه بین نظام حکمرانی و مردم جامعه را تقویت نموده و از پتانسیل ایجاد شده، نظام حکمرانی به جهت بهبود اوضاع نهایت بهره مندی را خواهد نمود. (ترنر، ۱۳۹۶)

با این وصف به نظر می رسد که موسسات عمومی غیر دولتی را باید مکانیسم هایی موثر در هر نظام حکمرانی محسوب نمود که با توجه به ظرفیت های موجود در آنها، در صورتی که تصمیمات و اجرای آنها بدور از هر گونه گرایش های سیاسی باشد، عاملی موثر در بهبود وضعیت و رفاه جامعه خواهد بود و اصولاً آنچه که در نگاه اول، از سوی جامعه از نظام حکمرانی انتظار می رود، رفاه و آسایشی است که نظام حاکم با خود به ارمغان خواهد آورد. (ود و ویلیام، ۲۰۰۴)

اما در این خصوص سوالی به ذهن متبادر می‌گردد و آن اینکه، آیا ماهیت شکلی در موسسات عمومی غیر دولتی در همه انواع آن با یکدیگر برابر بوده و از اثرگذاری یکسانی برخوردار است؟ به نظر می‌رسد نمی‌توان ماهیت موسسات عمومی غیر دولتی را به جهت میزان فعالیت و اثرگذاری آن در یک سو فرض نمود. به عنوان مثال میزان اثرگذاری فعالیت موسسه ای همچون کمیته ملی المپیک و با میزان اثرگذاری موسسه ای دیگر همچون جهاد دانشگاهی، همسو و یکسان نخواهد بود و شاید منطقی‌تر آن است که بیان نماییم که اصولاً برخی از موسسات عمومی غیر دولتی از اثرگذاری عینی بیشتری نسبت به سایر موسسات برخوردار هستند لذا برخی معتقدند که نمی‌توان خصیصه های کلاسیک یک موسسه حقوق عمومی را در موسسات عمومی غیر دولتی مشاهده نمود. (حقیقی و مخملی، ۱۳۹۹) اما آنچه برای مردم و جامعه حائز اهمیت می‌باشد همسو یا عدم همسویی با خصیصه های موسسات حقوق عمومی نیست، بلکه میزان بهره مندی و فایده ای است که به منافع جامع بدست موسسات فوق افزوده می‌گردد. لذا ماهیت ذاتی آنها، خود گویای تفاوت در ارائه نوع خدمات می‌باشد.

۳- وظایف کمیته ملی المپیک از منظر حکمرانی مطلوب

حکمرانی مطلوب را باید به لحاظ ساختاری، امری گسترده تر از حکومت دانست، زیرا در ماهیت، حکومت صرفاً به سازمانها و نهادهای تحت امر خود نظارت و حاکمیت دارد، در صورتی که در نظام حکمرانی مطلوب، همه نهادها و سازمانهایی که (اعم از دولتی و غیر دولتی) یک سوی فعالیت و تلاش آنها به رفاه جامعه مرتبط می‌باشد در حوزه شمول آن قرار می‌گیرند (کافمن، ۲۰۰۷). لذا با توجه به همین خصیصه، در سال ۱۹۸۹، توسط بانک جهانی به یک تعریف مناسب از حکمرانی مطلوب دست یافته و آن را مکانیسمی در ارائه خدمات عمومی به صورت کارآمد و موثر، و همچنین دارای نظام قضایی قابل اعتماد از سوی جامعه و نظامی اداری که از قابلیت های پاسخگویی برخوردار می‌باشد معرفی نموده است. (سینگه، ۲۰۱۴) ضمن آنکه اتحادیه اروپا نیز هدف از حکمرانی مطلوب را دستیابی به یک توسعه اقتصادی و اجتماعی دانسته است که در تمام سطوح قابل گسترش می‌باشد (قلی پور، ۱۳۸۷).

مفهوم ارایه شده، صرفاً در قالب یک تعریف باقی نمانده، و عاملی گردید تا کشورهایی که از یوغ استعمار قرن خارج گردیده بودند، به جهت تسریع در رساندن خود به کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، تمایل یافتند تا نظام های حکومتی خود را به خصیصه های حکمرانی مطلوب نزدیک نمایند. بر همین اساس موجی جدید ایجاد گردید که بر محور آن دیدگاههایی بر آن مترتب شد که عبارتند بودند از اینکه دولت ها را نمی‌توان تنها نهاد قدرتمند در کشور دانست، بلکه نهادهایی همچون موسسات عمومی غیر دولتی، در صورت تجمیع می‌توانند از قدرتی به مراتب گسترده تر از قدرت دولت ایجاد نموده و حتی توسط مردم به جهت دریافت خدمات از آنها، به رسمیت شناخته شوند، (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹) از سوی دیگر از نگاه اندیشمندان دولت ها، صرفاً به جهت ایجاد امنیت و حفاظت و صیانت از قلمرو های سرزمینی بوده و دفاع از مردم جامعه در مجامع بین المللی تلاش می‌نمایند و بر اساس این تفکر،

مرزهای بین جامعه، دولت و بخش خصوصی فرو ریخته و بسیاری از وظایف دولت‌ها در حوزه رفاه و آسایش اجتماعی و خدمات به جامعه بوسیله بخش خصوصی و یا نهادهایی خارج از حیطه دولت انجام خواهد شد. از آن گذشته تمایل به حکمرانی مطلوب موجب می‌شود تا نهادهای عمومی ارائه‌کننده خدمات، به جهت جدایی از بدنه دولت، نیاز به همکاری با یکدیگر داشته و به نوعی همپوشانی بین نهادها ایجاد گردد که البته این موضوع با ماهیت ذاتی موسسات مذکور و نوع فعالیت نیز می‌تواند مرتبط باشد. با این وصف به نظر می‌رسد در حکمرانی مطلوب، ساختار به دنبال حذف نظام دستور دهی و تکلیف معین نمودن برای موسسات عمومی غیردولتی بوده و فرایند اجرا و انجام کار را به آنها می‌سپارد تا بر آن مدیریت نمایند. (انوار، ۲۰۰۶) در این آنچه که می‌تواند قابل توجه باشد فضایی است که به لحاظ مدیریتی برای موسسات عمومی غیر دولتی ایجاد می‌گردد. (هنریکس، ۲۰۰۸) در نهایت آنچه که در حکمرانی مطلوب باقی می‌ماند، آن است که قدرت مدیریت بر حل مشکلات در اختیار موسسات عمومی غیر دولتی قرار گرفته و دولت نیز به این نتیجه دست می‌یابد که ابزارها و مکانیسم‌هایی هستند که جدای از بدنه او، می‌توانند حل‌کننده بسیاری از مشکلات جامعه باشند. (استوکر، ۲۰۱۴).

با توجه به خصیصه‌های فوق، در خصوص کمیته ملی المپیک نیز می‌توان به این نتیجه دست یافت که با توجه به ماده ۲ اساسنامه اخیر التصویب کمیته مذکور به دنبال اهدافی بوده که با مطالب مطروحه در سطور گذشته همسو می‌باشد به عنوان مثال وجود مصادیقی از قبیل؛ هدایت و راهبری و گسترش ورزش قهرمانی؛ اقدامات لازم در جلوگیری از هرگونه تبعیض، خشونت در ورزش؛ حفظ و گسترش ارتباط کارآمد بین المللی؛ تدوین برنامه‌های فرهنگی و هنری و... بسیاری از مولفه‌های دیگر که کمیته ملی المپیک بدون مدیریت دولتی و صرفاً به عنوان موسسه عمومی غیر دولتی، مأمور به انجام آن گردیده است. با نگاهی به وظایف و اهداف ۱۹ گانه کمیته ملی المپیک می‌توان به این نتیجه دست یافت که با انجام امور فوق، تا چه میزان به دولت در چابک سازی مساعدت شده و ارائه خدمات فوق در قالب حکمرانی مطلوب تا چه میزان می‌تواند برای جامعه مفید به فایده باشد. بنابراین با توجه به عقیده برخی از اندیشمندان، حکومتداری در نظام حکمرانی مطلوب، به دنبال تفویض اختیار به نهادها و سازمانهای کارآمد در خارج از بدنه حکومت بوده تا نیازهای مردم در محدوده خاصی تامین و ارتباط بین مردم و موسسات مذکور و نظام حکمرانی به نقطه مطلوب دست یابد. (یا، ۲۰۱۸) با این وصف به نظر می‌رسد که اندیشمندان برخی ویژگی‌ها و شاخص‌ها را برای حکمرانی مطلوب در نظر داشته‌اند که مصادیق آنها را می‌توان در اساسنامه کمیته ملی المپیک مشاهده نمود. مولفه‌هایی همچون مشارکت^۱ (انتهای بند ۲ از ماده یک)، حاکمیت قانون^۲ (ماده ۶)، شفافیت^۳ (ماده ۱۷)، مسئولیت پذیری^۴ (ماده ۳۰)، اجماع

1-Participation

2-Rule of Law

3-Transparency

4-Responsibility

سازی (ماده ۲۵)، برابری طلبی و فراگیر بودن^۲ (ماده ۲۲)، کارایی و اثربخشی^۳ (ماده ۲۷) و پاسخگویی (ماده ۲۸)^۴ (سینگه، ۲۰۱۴).

با این حال به نظر می‌رسد که فرایند اجرای حکمرانی مطلوب در صورتی موفقیت آمیز خواهد بود که بتواند سه ضلع مهم یعنی حکومت کردن، شهروندان و اداره کردن جامعه را به نحو مطلوب پوشش دهد که در صورت نقص در هریک از سه ضلع مذکور، نمی‌توان به موفقیت آن امیدوار بود (اسمیت، ۲۰۱۵). بنابراین می‌توان در یک جمع بندی مناسب، حکمرانی مطلوب را نوعی تصمیم‌گیری مطلوب در اداره امور در نظر گرفت، به عبارتی تصمیم‌گیری مناسب در راستای اجرای فرایند حاکم بر حکمرانی مطلوب، را باید یکی از مهمترین بخش‌های آن محسوب نمود. (اودین، ۲۰۱۴)

۴- مکانیسم نظارت بر کمیته ملی المپیک

اصولا بنا بر نظر علمای علم سیاست، قدرت در صورتی که نظارتی بر آن حاکم نباشد، خود منشاء فساد می‌گردد، لذا در حکمرانی مطلوب، اگر تفویض اختیاری به موسسات عمومی غیر دولتی اعطا گردیده تا نسبت به ارائه خدمات به جامعه پیشگام باشند و از روش‌های مدیریتی خاص خود در این مسیر بهره‌مند گردند اما این امر دلیل بر آن نیست که اختیار تفویض شده به موسسات عمومی غیر دولتی بدون نظارت مانده و هیچگونه مطالعه و تحقیقی پیرامون نحوه عملکرد و هزینه‌کرد بودجه تخصیصی به عمل نیاید. در نظام حقوقی ایران این دسته از موسسات به لحاظ نظارتی می‌توانند بوسیله دیوان محاسبات مورد نظارت قرار گیرند در واقع دیوان محاسبات در انجام وظایف خود از طریق تحقیق و تفحص و تماس با تمام مقامات و قوای سه‌گانه اقدام می‌نماید و همه ساله سازمانها بدون استثناء موظف به دادن اطلاعات و پاسخگویی مستقیم به این دیوان می‌باشند. بخشی دیگر از نظارت‌ها بر موسسات عمومی غیر دولتی، مربوط به اقدامات مالی اینگونه موسسات پس از اجرا می‌باشد که به نظر می‌رسد که نظارت در این مرحله بسیار حائز اهمیت باشد. لازم به ذکر است؛ نظارت دیوان محاسبات بر موسسات عمومی غیر دولتی از جمله جهاد دانشگاهی، تنها ناظر بر اعتباراتی است که از طریق بودجه کل کشور تامین می‌شود و شامل آن قسمت از اعتبارات و درآمدهایی که خود این موسسات به صورت مستقل تامین می‌کنند، نمی‌شود (اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی) نظام ساختاری دیوان محاسبات به گونه‌ای تنظیم گردیده است که این نهاد، بتواند به عنوان یک مرکز اصلی در رسیدگی به تخلفات مالی دستگاههای اجرایی کشور اقدامات لازم را انجام دهد هر چند که دیوان دارای یک داسرا و همچنین تعدادی مستشار است، اما به نظر می‌رسد که با توجه به تعداد مستشاران که در ماده ۱۲ قانون دیوان محاسبات کشور به آن اشاره گردیده است، نیازمند تقویت به لحاظ منابع انسانی باشند زیرا با توجه به حجم گسترده رسیدگی

1 -Public Cause

2 -Equity and Inclusiveness

3 -Effectiveness and Efficiency

4 -Accountability

به امور مالی دستگاههای اجرایی وجود منابع انسانی کارآزموده و ماهر می تواند در اجرای خط مشی های دیوان بسیار موثر واقع گردد.

اصولاً نحوه ی رسیدگی در دیوان محاسبات بر این گونه است که دادستان موارد تخلف را جهت طرح در هیأت های مستشاری به صورت دادخواست تنظیم و به رئیس دیوان محاسبات کشور ارسال می نماید. رئیس دیوان نیز موظف است حداکثر ظرف ۱۰ روز دادخواست دادستان را به هیأت های مذکور ارجاع دهد (تبصره ۳ ماده ۲۱ همان قانون).

این هیأت ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی به ضرر و زیان وارده، متخلفین را برحسب مورد به مجازات های اداری که از توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی شروع و تا انفصال دائم از خدمات دولتی می باشد، محکوم می نمایند (تبصره ۱ ماده ۲۳ همان قانون).

با نگاهی به اساسنامه کمیته ملی المپیک در ماده ۲۷، قانونگذار مکانیسم نظارت درونی را برای کمیته مذکور در نظر گرفته است، در این مکانیسم، خزانه دار با توجه به تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ انتخاب و وظایفی در خصوص نظارت بر عملکرد مالی کمیته بر او مترتب گردیده است یکی از وظایفی که خزانه دار علاوه بر وظایف نظارتی مالی بر عهده دارد، که می تواند در ارتباط مستقیم با نظارت بیرونی بر کمیته باشد موضوع بند ۴ ماده مذکور باشد که قانونگذار در آن بدین صورت بیان می دارد: (۴- تدوین بودجه و هزینه کرد بودجه مصوب در بخش اعتبارات غیر دولتی برابر مقررات جاری و با هماهنگی رئیس و رعایت آئین نامه ها و دستورالعمل های مصوب). با این وصف بند اول ماده ۲۹ نیز به صراحت بودجه و اعتبارات دولتی را از جمله منابع درآمدی معرفی نموده است. که بوسیله دیوان محاسبات مورد نظارت واقع خواهد شد.

۵- دلایل قانونی نظارت بر کمیته ملی المپیک

با این اوصاف برخی از خصیصه های موجود در کمیته ملی المپیک که به عنوان یک موسسه عمومی غیر دولتی مدنظر قرار دارد موجب می شود که این نظارت ها از سوی نظام حکمرانی انجام پذیرد این عوامل ترغیب کننده نظارت به شرح زیر می باشد:

جدا بودن از بدنه سیاسی: مهمترین ویژگی کمیته ملی المپیک را می توان در استقلال آنها نسبت به قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی دانست. به گونه ای که دارای انفکاک کلی با سازمان اصلی و موسسات وابسته به قوای سه گانه بوده و دارای یک سازمان کاملاً مستقل می باشند. البته این استقلال مطلق نمی باشد و منظور از این استقلال، استقلال در اجرای قوانین و مقررات مربوطه است. هر چند که در این خصوص با هم برابر نیستند. لذا استقلال موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مانند همه سازمان های مستقل دارای ابعاد چندگانه است. (وود، ۲۰۰۴)

بنابراین اشاره قانونگذار در ماده ۱ اساسنامه کمیته ملی المپیک در خصوص استقلال مالی آن، دولتی صرفاً به جهت قطع وابستگی از سلسله مراتب مدیریتی در نظام حکمرانی است، و جدا شدن از بدنه مدیریتی

حاکمیت، نافع مسئولیت‌هایی که این موسسات در قبال مراجع پاسخگو در جامعه دارند نمی‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد هرگونه انحراف از شرح وظایف و یا خدشه به نظم عمومی، می‌تواند واکنش نظارتی مراجع ذیربط را به دنبال داشته باشد.

استقلال در تصمیم‌گیری: استقلال حقوقی را می‌توان بنیاد و منشاء ایجاد این گونه موسسات دانست به گونه‌ای که استقلال مالی و اداری کمیته ملی المپیک تابعی از همین ویژگی است که ناشی از شخصیت حقوقی مستقل این گونه مؤسسات است. از آثار و نتایج استقلال حقوقی مؤسسات غیر دولتی می‌توان به مصادیقی از قبیل «استقلال در تصمیم‌گیری، انجام اعمال حقوقی و داشتن مسئولیت» اشاره نمود. لذا حق اقامه دعوی از سوی این مؤسسات امری بدیهی و قانونی محسوب می‌گردد و در این راستا خط مشی کلی را مدیران آن بر حسب مفاد اساسنامه مصوب تعیین می‌نمایند و دولت نمی‌تواند خللی در این استقلال ایجاد نماید. لذا «بدون اعطاء شخصیت حقوقی به مؤسسات عمومی غیر دولتی تصور ایجاد آن توأم با مشکل خواهد بود و در اینصورت صرفاً یکی از شرکت‌های اقماری دولت محسوب می‌گردند.» (ابوالحمد، ۱۳۶۹) دلیل اثبات این ادعا را می‌توان در ماده ۳۲ آئین دادرسی مدنی ملاحظه نمود که در آن قانونگذار به مؤسسات عمومی غیر دولتی این اجازه را داده تا با استفاده از نماینده حقوقی در محاکم، از حقوق خویش دفاع نمایند. اتفاقاً همین موضوع خود بیانگر این مطلب است که قانونگذار تمامی جنبه‌های مؤسسات عمومی غیر دولتی را مدنظر قرار داده است و نظام حکمرانی مطلوب این حق را خواهد داشت تا نسبت به اموری که به لحاظ حقوقی به مؤسسات عمومی غیردولتی واگذار نموده، کنترل و نظارت دقیق داشته باشد.

استقلال در فرایند اداری: قدرت تصمیم‌گیری و استقلال در آن، را باید یکی از عوامل موثر در موفقیت مدیریت محسوب نمود، مدیری که فاقد اراده در اتخاذ تصمیم باشد، هیچگاه نمی‌تواند با موفقیت سازمان یا نهاد تحت امر خویش را رهبری نماید. مؤسسات عمومی غیر دولتی، از یک ویژگی بارز برخوردار بوده و آن خط مشی اداری مستقل است. این وضعیت می‌تواند قدرت ابتکار و خلاقیت مدیران را تحت الشعاع قرار داده و آنها با توجه به تجربیات و تخصص خود، بهترین تصمیمات را اتخاذ نمایند. (انصاری، ۱۳۹۲) اما انتقال قدرت از نظام حکمرانی به مؤسسات عمومی غیر دولتی، دلیل بر عملکرد خودسرانه نخواهد بود. به عبارت دیگر این نوع انتقال قدرت در تعیین خط مشی اداری اصولاً تا زمانی که بر مبنای اساسنامه و اهداف از قبل تعریف شده اتخاذ گردد، ایجاد فساد اداری نمی‌نماید و این امر زمانی به قوع خواهد پیوست که نظام تصمیم‌گیری در مؤسسات عمومی غیر دولتی از مسیر اصلی آن خارج گردد لذا نظارت بر نتایج عملکرد این مؤسسات و خط مشی‌های آنها بسیار مهم و قابل بحث است. به همین منظور در نظام حکمرانی، تلاش می‌گردد تا با توجه به چابک‌سازی دولت در واگذاری بسیاری از خدمات به مؤسسات عمومی غیر دولتی، زمان باقی مانده، صرف نظارت بر اینگونه مؤسسات گردد.

استقلال در اتخاذ تصمیمات مالی: مباحث مالی از مهمترین مباحث در هر سازمان اعم از دولتی و غیر دولتی است. خط مشی مالی باید به دو بخش تقسیم نمود بخشی از آن مربوط به هزینه هایی است که از سوی ردیف بودجه عمومی تامین می گردد و بخش دوم مربوط به درآمدهای حاصل از ارائه خدمات عمومی باز می گردد.

کمیته ملی المپیک، یکی از موسسات عمومی غیر دولتی تعیین شده از سوی قانونگذار می باشند که با استفاده از عواید حاصله از فعالیت های ورزشی و اقتصاد ورزشی، منابع مالی خود را تامین می نماید، جدای از آن، از آنجایی که کمیته مذکور، به لحاظ قلمرو جغرافیایی و شرح وظایف مصوب در اساسنامه اخیر التصویب، از حوزه فعالیتی گسترده ای برخوردار است، احتمال ناهمسانی در خصوص هزینه ها و درآمد در این کمیته قابل تصور خواهد بود، لذا قانونگذار با قراردادن کمیته مذکور در فهرست موسسات عمومی غیر دولتی، بخشی از هزینه های آن را (کمتر از ۵۰ درصد) را تقبل نموده است. با این وصف کمیته مذکور موظف است با توجه به اینکه برابر اساسنامه خود دارای نظام نظارتی درونی می باشد، اما در هزینه کرد بودجه تصویبی، برابر دستورالعمل ها اقدام نموده و خروج موضوعی از هزینه کردن بودجه نداشته باشد. تعیین اینکه کمیته ملی المپیک تا چه میزان در هزینه کرد بودجه برابر دستورالعمل های صادره اقدام نموده با نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات می باشد. که بعنوان مکانیزمی قانونی، نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی، از جمله کمیته ملی المپیک می باشد. با این توصیف به نظر می رسد که در نظام حکمرانی مطلوب، علیرغم تفویض اختیار مدیریتی به موسسات مذکور، اما به لحاظ نظارت بر نحوه عملکرد موسسات مذکور به جهت جلوگیری از انحراف از قانون و اساسنامه، در مباحث مالی نیز در جهت نظارت دقیق بر چنین موسساتی حائز اهمیت می باشد. هر چند کمیته ملی المپیک در اساسنامه خویش (مواد ۲۷ و ۲۸) تلاش نموده خزانه دار و حسابرس تعیین شده را به عنوان اهری مناسب در جهت بررسی عملکرد مالی معرفی نماید، اما نظارت درونی موسسات فوق، که گردش مالی در آنها بسیار پیچیده و پر حجم می باشد زمانی می تواند مثر ثمر باشد که نتایج آن با نظارت حاصله از سوی نهادهای نظارتی خارج از موسسه، همسو باشد. در غیر این صورت نمی توان بیان نمود که در ساختار حکمرانی مطلوب، پیرامون بحث نظارت و کنترل قدرت، موفقیتی حاصل شده است. لذا پیشنهاد می گردد جهت شفاف سازی و پیرو قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، هر ساله تراز مالی و صورتحساب های مالی کمیته ملی المپیک در اختیار عموم قرار گرفته تا با استفاده از شفاف سازی، مانع از ایجاد فساد و انحراف از اساسنامه صورت پذیرد.

- ۱) انصاری، ولی الله، (۱۳۹۲)، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان
- ۲) آتمن، اندرو، (۱۳۹۰)، حکومت قانون چیست؟ ترجمه پزشکی مرنندی، تهران نشر عدالت.
- ۳) ترنرمارک، هیوم دیوید، (۱۳۷۹)، حکومتمداری، مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآم داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، تهران انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی
- ۴) تنگستانی، محمد قاسم، (۱۳۹۸)، ابهام در ماهیت حقوقی موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و پیامدهای آن، فصلنامه علمی پژوهشی مجلس و راهبرد، شماره یکصد و سوم
- ۵) حقیقی. مهري، مخملى. محمد، (۱۳۹۹)، بررسی ماهیت حقوقی نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی در قوانین و مقررات مالی، مجله دانش حقوق مالیه، سال سوم شماره ۱۱
- ۶) عبدالحمید، ابوالحمد، (۱۳۶۹)، «پیرامون یک رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عالی کشور و مساله شخصیت حقوقی دولت»، نشریه کانون وکلا، سال بیست و هشتم شماره ۱۵۰ و ۱۵۱
- ۷) قلی پور، رحمت الله، (۱۳۸۷)، حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت. تهران با همکاری مرکز تحقیقات استراتژیک و معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی.
- ۸) میدری، احمد، (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب بیان توسعه، دفتر بررسیهای اقتصادی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- ۹) میرمحمدی، سیدمحمد، (۱۳۹۳)، الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران نشر سمت.
- ۱۰) نقیعی مفرد، حسام، (۱۳۸۹)، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران نشر شهر دانش
- 11) Anwar Shah & Jeff huther. 2006. Local Governance in Developing Countries (Public-sector Governance and Accountability). Washington DC: World Bank Publications.
- 12) Gaudin, Jean-Pierre. 1999. Modern governance, yesterday and today: Some clarifications to be gained from French government policies. International Social Science Journal 50: 47–56. (Chinese edition)
- 13) Hendrickse FR(2008). Governance and Financial Sustainability of NGOs in South Africa. PhD Thesis. published. Cape Town, South Africa: University of Western Cape.
- 14) Hendrickse FR(2008). Governance and Financial Sustainability of NGOs in Sout
- 15) Kaufman, D., Kraay.A. (2007).Governance Indicators: Where Are We, Where should we be going? Global Governance Group. Policy Research Working Papers.No, 4370, Washington DC: World Bank.
- 16) Ngwenya B (2013). Application of internal controls in NGOs: Evidence from Zimbabwe. Journal of Finance and Accounting, 1(2): 39-47.Publications.

- 17) Singh, N.(2014). Decentralization and legal empowerment. In Decentralizing governance. Emerging concepts and practices, ed. G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 229-241. Washington DC: Brooking Institution Press
- 18) Smith, B. C.(2015). Good governance and development. Houndsmills/New York: Palgrave MacMillan.
- 19) Stoker, Gerry(,۲۰۱۴). Governance as theory: Five propositions. International Social Science Journal 50:17–28.(Chinese edition).
- 20) Uddin SMA(2014) Does the Good Governance Impact on the Local Development in Bangladesh? Thesis, Unpublished. Denmark: Roskilde University.
- 21) Ulleberg I(2009-10). The Role and Impact of NGO in Capacity Development. France: International Institute for Educational Planning University Press, ninth ED
- 22) Wade (H.W.R) Henry William rawson; (2004) , Administrative Law, New York , Oxford University Press , ninth Ed.
- 23) World Bank(۲۰۱۶). Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. Public Sector Group. November. Washington, DC: World Bank
- 24) Wyatt M (2013). The Central and Eastern European Working Group on Non-profit Governance: A Handbook of NGO Governance. Budapest: European Center for Not-for-Profit Law.
- 25) Yu Keping (2018), Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis, Fudan J. Hum. Soc. Sci. (2018) 11:1–8 <https://doi.org/10.1007/s40647-017-0197-4>