

**Supervision of non-governmental public institutions in the light of good governance**

**Abstract**

The lack of resources, and the large costs incurred by governments, have led to the functioning of such non-governmental public institutions in governing systems. But because of the importance of providing public services in society, and on the other hand, governments seek to strengthen the foundations of government by emphasizing the provision of public services, in addition to increasing satisfaction. However, the existence of two coherent mechanisms can help governments. The first mechanism is the dissemination and coherence of a favorable system of government with the support of current laws, in order for the rule of law to govern the structure and activities of public non-governmental organizations so that it can align them with government objectives. On the other hand, the various supervisions that originate from the laws can, according to the administrative structure of non-governmental public institutions, which is based on its statute, eliminate the grounds for deviation from their intrinsic activities and with good governance. Provide a coherent and purposeful system in public non-governmental organizations. However, it seems that the dependence of non-governmental public institutions on the allocation of funds from the general budget of the country has given them the supervision license under the shadow of good governance. And this in itself may provide a positive effect in order to maintain the activities of these institutions in accordance with the law, but unfortunately, dependence on the government can be affected by some political issues and as an obstacle to the growth and prosperity of these institutions

**Keywords:** Public Non-Governmental Institutions, Supervision, Good Governance, Court of Accounts, Program and Budget Organization

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.277882.1619>

### نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی در پرتو حکمرانی مطلوب

سالار شاکر جناقرد<sup>۱</sup> تاریخ دریافت: ۱۷/۰۱/۱۴۰۰  
 دکتر عباد روحی<sup>۲</sup> تاریخ پذیرش: ۰۸/۰۹/۱۴۰۰  
 دکتر ارکان شریفی<sup>۳</sup>

#### چکیده

موسسات عمومی غیردولتی از جمله موسساتی هستند که امروزه به جهت ارائه خدمات عمومی، جامعه نیازمند آنها می‌باشد علاوه بر آن، کمبود منابع، و هزینه‌های گسترده‌ای که بر دوش دولت‌ها قرار دارد موجب گردیده، تا در نظام‌های حکمرانی، شرایط فعالیت اینگونه موسسات مهیا گردد. اما به جهت اهمیتی که ارائه خدمات عمومی در جامعه دارد، و از طرفی، دولت‌ها به دنبال آن هستند تا با برجسته نمودن ارائه خدمات عمومی، علاوه بر افزایش رضایتمندی، پایه‌های دولت را تقویت نمایند. حال سوالی که پژوهش حاضر بدنبال پاسخ بدان است اینست که در الگوی حکمرانی مطلوب نظارت بر موسسات غیردولتی چگونه خواهد بود که در پاسخ با استفاده از روش تفسیری-کیفی اینگونه آمد که وجود دو مکانیسم منسجم می‌تواند یاری دهنده دولت‌ها باشند. اولین مکانیسم، اشاعه و انسجام یک نظام حکمرانی مطلوب با پشتیبانی از قوانین جاری، به جهت حاکمیت قانون بر ساختار و فعالیت‌های موسسات عمومی غیردولتی است تا بتواند آنها را در راستای اهداف دولت قرار دهد. از سوی دیگر نظارت‌های گوناگونی که نشأت گرفته از قوانین است، می‌تواند با توجه به ساختار اداری موسسات عمومی غیردولتی که مبتنی بر اساسنامه آن می‌باشد، زمینه‌های انحراف از فعالیت‌های ذاتی آنها را از بین برده و با همراه حکمرانی مطلوب، نظامی منسجم و هدفمند در موسسات عمومی غیردولتی فراهم سازد. هر چند که به نظر می‌رسد وابستگی موسسات عمومی غیردولتی بر تخصیص اعتبار از بودجه کل کشور، مجوز نظارت را در زیر سایه حکمرانی مطلوب بر آنان مستولی نموده و این امر خود شاید به جهت حفظ فعالیت‌های موسسات موصوف در مسیر قانون، جلوه‌ای مثبت را ارائه دهد اما متأسفانه وابستگی به دولت می‌تواند تحت تاثیر برخی امور سیاسی قرار گرفته و به عنوان مانعی در جهت رشد و شکوفایی موسسات مذکور گردد. لازم به ذکر است روش گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای و جستجوی اینترنتی بوده است.

واژگان کلیدی: موسسات عمومی غیر دولتی، نظارت، حکمرانی مطلوب، دیوان محاسبات، سازمان برنامه و

بودجه

<sup>۱</sup> دانشجوی مقطع دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، ایران

<sup>۲</sup> استادیار گروه حقوق، حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران (نویسنده مسئول)

ibadruhi@gmail.com

<sup>۳</sup> استادیار گروه حقوق، حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران

مؤسسات عمومی غیردولتی، را شاید بتوان در واقع همان مؤسسات دولتی دانست که دولت‌ها به جهت کوچک‌تر نمودن بدنه دولت، تصمیم به جدایی آنها از دولت، اعطای استقلال در فعالیت‌های ذاتی آنها نمودند. بنابراین، با توجه به پیشنهادات دولت به مجلس شورای اسلامی، و تصویب قوه مقننه، مؤسسات مزبور از بدنه دولت جدا و با سازوکاری جداگانه، به لحاظ حقوقی و اداری، به فعالیت خود ادامه می‌دهند. با توجه به اینکه، فعالیت ذاتی این گونه مؤسسات در واقع انجام وظایفی است که اصولاً باید دولت‌ها بر روی آن تمرکز نموده و بر جامعه ارائه نمایند، در نتیجه حجم عظیمی از وظایف بر عهده اینگونه از مؤسسات گذاشته شد، انجام این حجم از امور محوله و از طرفی جدایی از بدنه دولت، نیازمند یک بازسازی و ساختار سازی در بدنه این مؤسسات بود لذا، با توجه به حاکمیت قانون و حمایت قانونگذار و قوه مجریه، مؤسسات مذکور با تشکیلاتی جدای از تشکیلات دولتی ولی با حمایت و نظارت دولت، اساسنامه‌هایی مربوط به سازمان خود را تهیه و با توجه به نظارت قانونی بر فعالیت‌هایش خویش، ساختار اداری خود را ترمیم و جهت فعالیت ذاتی خویش آماده نمودند.

اما این امر پایان مشکلات نبوده و مؤسسات مذکور، نیاز به تخصیص اعتبار به جهت آغاز حرکت بودند، لذا قانون‌گذار با توجه به قواعد حاکم بر حکمرانی، مؤسسات مذکور را واجد شرایط برای دریافت کمک مالی از بودجه کل کشور دانست، بنابراین مقرر بر آن شد که مؤسسات فوق بیش از ۵۰ درصد از هزینه‌های خود را از طریق کمک‌های مردمی و برخی فعالیت‌ها تامین نموده و کمتر از ۵۰ درصد مابقی را با توجه به بودجه تخصیص یافته در ردیف بودجه کل کشور به آنها اختصاص یابد.

بدین ترتیب سؤالی که پژوهش حاضر بدنبال پاسخ بدان است اینست که در الگوی حکمرانی مطلوب نظارت بر مؤسسات غیردولتی چگونه خواهد بود که در پاسخ با استفاده از روش تفسیری-کیفی اینگونه آمد که وجود دو مکانیسم منسجم می‌تواند یاری دهنده دولت‌ها باشند. اولین مکانیسم، اشاعه و انسجام یک نظام حکمرانی مطلوب با پشتیبانی از قوانین جاری، به جهت حاکمیت قانون بر ساختار و فعالیت‌های مؤسسات عمومی غیردولتی است تا بتواند آنها را در راستای اهداف دولت قرار دهد. از سوی دیگر نظارت‌های گوناگونی که نشأت گرفته از قوانین است، می‌تواند با توجه به ساختار اداری مؤسسات عمومی غیردولتی که مبتنی بر اساسنامه آن می‌باشد، زمینه‌های انحراف از فعالیت‌های ذاتی آنها را از بین برده و با همراه حکمرانی مطلوب، نظامی منسجم و هدفمند در مؤسسات عمومی غیردولتی فراهم سازد. هر چند که به نظر می‌رسد وابستگی مؤسسات عمومی غیردولتی بر تخصیص اعتبار از بودجه کل کشور، مجوز نظارت را در زیر سایه حکمرانی مطلوب بر آنان مستولی نموده و این امر خود شاید به جهت حفظ فعالیت‌های مؤسسات موصوف در مسیر قانون، جلوه‌ای مثبت را ارائه دهد اما متأسفانه وابستگی به دولت می‌تواند تحت تاثیر برخی امور سیاسی قرار گرفته و به عنوان مانعی در جهت رشد و شکوفایی مؤسسات مذکور گردد. لازم به ذکر است روش گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای و جستجوی اینترنتی بوده است.

## ۱. نظارت در سایه حاکمیت قانون

«در حقوق اساسی منظور از حکومت قانون اقتداری است که رهبران، سیاستمداران و ماموران حکومت به مورد اجرا می‌گذارند و باید مشروع باشد. یعنی قانون چنین اجازه‌ای را به آنان داده باشد. و قانون باید منطبق با موازین عدالت باشد چنان که افراد بدون تبعیض در برابر قانون یکسان باشند. و هیچ کس را نتوان از آزادی وضع اجتماعی و دیگر حقوقش محروم ساخت مگر با محاکمه عادلانه به وسیله دادگاه بی طرف. قدرت قطعی و نهایی در سراسر کشور تنها با قانون است و تمایلات شخصی استبدادی از هر نوع و هر قبیله به وسیله هرکس و در هر مقامی تجاوز به حریم قانون به شمار می‌رود». (عزیززاده، ۱۳۹۷)

« هیچ کس چه در حکومت و چه در غیر آن و هیچ سازمانی چه دولتی و چه غیر دولتی نمی‌توانند به استناد آنچه که در قانون به صراحت نیامده فرمان دهند و بر هر کس هر حکمی که می‌رود تنها به حکم قانون خواهد بود نه جنبه دیگر» (سریع القلم، ۱۳۸۰)

اصل حاکمیت قانون از جمله سازوکارهای تضمین حقوق شهروندان در هر جامعه‌ای است که قطعاً فقدان آن موجبات عدم رعایت حقوق شهروندی را فراهم خواهد کرد. زمانی که از اصل حاکمیت قانون اساسی سخنی به میان می‌آید بدان معنی است که شهروندان حقوق و تکالیف خود را بشناسند و زمامداران نیز امور جامعه را بر اساس قانون انجام دهند. زیرا در غیر اینصورت نه تنها قانون حاکم نمی‌گردد بلکه استبداد حاکم می‌شود. (موتمنی طباطبایی، ۱۳۸۲)

## ۲. نقش قوانین عام در نظارت

در دسته بندی قوانین می‌توان آنها را به دو دسته تقسیم نمود برخی قوانین که به مسایل و امور روزمره مردم جامعه می‌پردازد که در دسته قوانین عادی یا عام قرار می‌گیرند و برخی قوانین نیز به امور تخصصی اختصاص دارند که از جمله قوانین خاص هستند، اصولاً در حوزه حقوق شهروندان قوانین عادی نقش اثرگذاری دارند. و این دسته از قوانین می‌تواند بر ابعاد مختلف زندگی اجتماعی، اقتصادی افراد جامعه موثر واقع گردد. بنابراین تلاش قانونگذار آن است که با توجه به ماهیت جامعه و مولفه های مربوط به آن، قوانینی را وضع نماید تا این قوانین هموار کننده مشکلات مردم در ابعاد مختلف باشد. «لذا ضرورت دارد قانونگذار قانونی تصویب نماید که قابلیت اجرا و تحقق داشته و حاکمیت آن کمک به ایجاد امنیت در جامعه نماید. قانون باید در روابط شهروندان با هم، میان نخبگان با یکدیگر و نیز میان توده و نخبگان، جایگاه اصلی و واقعی خود را پیدا کند. تفاسیر خودسرانه از قانون، حاکم بودن رابطه به جای ضابطه، گرایش به سوی خاص گرایی به جای عام گرایی، نابرابری در مقابل قانون، وجود فاصله میان قانون و واقعیت و بالاخره عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات، مجموعه عواملی هستند که شدیداً از ظهور جامعه مدنی جلوگیری به عمل می‌آورد» (فلسفی، ۱۳۷۱)

در نظام جمهوری اسلامی ایران به منظور اجبار قوای سه گانه به وظایف قانونی خود از اختیارات رئیس جمهور و برای اجبار نهاد ریاست جمهوری از اختیارات رهبر و برای کنترل مقام رهبری از وجود نهادهای مردمی به نام مجلس خبرگان رهبری استفاده شده است. (جیرنده، ۱۳۹۲)

## ۳. نقش آئین نامه ها و مقررات در نظارت

دولت به جهت ارائه خدمات، علی الخصوص خدمات عمومی، وابستگی به ادارات تحت تابعه خویش دارد، از سوی دیگر افراد جامعه نیز برای دریافت این دسته از خدمات، بدون دسترسی به ادارات امکان بهره مندی از آن را نخواهند داشت. در واقع ادارات تحت تابعه دولت، اعم از ادارات دولتی و موسسات عمومی غیر دولتی، حلقه اتصال دولت و شهروندان می‌باشد، بنابراین عدم ارائه خدمات قانونی از سوی ادارات به مردم، می‌تواند علیرغم زایل شدن حقوق حقه آنها، موجبات نارضایتی را در سطح جامعه ایجاد نماید لذا نهاد نظارت می‌تواند در چنین مواقعی، با بهره گیری از ابزارهای قانونی، مانعی مهم در کارشکنی ادارات دولتی در اجرای قوانین و ارائه خدمات به شهروندان محسوب گردد. (موتمنی طباطبایی، ۱۳۸۲)

## ۴. نظارت مالی با ابزار تحقیق و تفحص

دیوان محاسبات در انجام وظایف خود از طریق تحقیق و تفحص و تماس با تمام مقامات و قوای سه گانه اقدام می‌نماید و همه ساله سازمانها بدون استثناء موظف به دادن اطلاعات و پاسخگویی مستقیم به این دیوان می‌باشند. از دیگر نظارت های مالی که بر عملیات مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی اعمال می‌گردد، نظارت پس از اجرای برنامه مالی این مؤسسات می‌باشد. این گونه نظارت را می‌توان تکمیل کننده نظارت قبلی دانست که به علت لزوم کنترل دقیق در جهت اعمال صحیح برنامه ی مالی این مؤسسات اعمال آن لازم می‌نماید.

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 می شود و شامل آن قسمت از اعتبارات و درآمدهایی که خود این موسسات به صورت مستقل تامین می کنند، نمی شود و نظارت بر این دسته از امور مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی از نظامی متفاوت تبعیت می کند. ما ابتدا در این قسمت به بررسی نظارت دیوان محاسبات بر عملیات مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی پس از اجرا پرداخته و سپس نحوه ی نظارت پسینی بر سایر اعتبارات و امور مالی این مؤسسات را مورد بررسی قرار خواهیم داد. یادآوری می شود دیوان محاسبات کشور از جمله مؤسسات دولتی وابسته به قوه ی مقننه است. (اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی)

#### ۵. نظارت قضایی بر موسسات عمومی غیر دولتی

وظیفه اصلی دیوان محاسبات کشور در زمینه نظارت بر امور مالی دستگاه های اجرایی و از جمله مؤسسات عمومی غیر دولتی که به نحوی از انحاء از بودجه ی کل کشور استفاده می کنند رسیدگی قضایی محاسبات عمومی است. (امامی، ۱۳۸۶)

در این جا دیوان به صورت یک مرجع اختصاصی مالی عمل می کند که به تخلفات مالی دستگاه های اجرایی رسیدگی می کند.

دیوان محاسبات کشور دارای یک دادسرا و حداقل سه و حداکثر هفت هیأت مستشاری می باشد. هر هیأت مرکب از سه مستشار است که یکی از آنها رئیس هیأت خواهد بود. (ماده ۱۲ قانون دیوان محاسبات کشور)

دادسرای دیوان محاسبات کشور از یک دادستان و تعداد کافی دادیار و یک دفتر تشکیل می شود (ماده ۱۳ همان قانون).

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).

در صورتی که ثابت شود از ناحیه مسئولان بدون سوءنیت ضرری به بیت المال وارد شده است از طرف هیأت های مستشاری رأی به جبران آن صادر خواهد شد (ماده ۲۴ همان قانون) (رستمی، ۱۳۹۰)

#### ۶. حکمرانی مطلوب با محوریت قانون

در این خصوص برخی معتقدند که از قرن هفدهم به بعد، حکومت قانون جایگاه رفیعی در نظام های سیاسی یافته است. از این زمان آزادی فردی بر اساس تفکر آزادمشنانه هدف حکومت در غرب می گردد. بر خلاف برخی ایدئولوژیک های که مرجع استحاله تدریجی دولت بودند، بسیاری از متفکران آزادمشن بر ضرورت اجتماعی، قدرتمند باور داشته اما خواهان بیشترین آزادی عمل ممکن برای افراد و محدود نمودن دولت و مامورین آن به حقوق و سپس انتخابات دموکراتیک بودند برای تحقق چنین هدفی می باید راهکارهای ضروری جهت نظارت بر دولت به عنوان یک مجموعه و همچنین نهادهای آن پیش بینی می شد. این چنین بود که به تدریج در برخی از کشورهای غربی و سپس غالب نقاط جهان مفهوم حاکمیت قانون با تعابیر مختلفی همراه گردید که همگی متضمن تعبیت قدرت سیاسی از قواعد حقوقی و محدود نمودن آن است شکل گرفت. (امیرارجمند، ۱۳۹۰)

## ۷. نقش اصول ذاتی بر حاکمیت قانون

قانون به لحاظ ذاتی ویژگی هایی را با خود به همراه دارد، شناخت این ویژگی ها می تواند بر نحوه حاکمیت آن بر مولفه های مختلف از جمله حکمرانی مطلوب موثر واقع گردد این ویژگی ها را می توان به ۴ دسته تقسیم نمود.

### الف - عمومی بودن قوانین<sup>۴</sup>

عمومی بودن یک پدیده همواره در مقابل خاص بودن به کار می رود، قوانین نیز از این امر مستثنی نیستند. بنابراین عام بودن قوانین خود یک مزیت مهم محسوب می گردد، زیرا دایره شمول آن را گسترده نموده و اشخاص بیشتری را مشمول می گردد. بنابراین قوانینی که نتوانند شمول عمومی جامعه را تحت پوشش خود قرار دهند، اصولاً نمی توان نام قانون را بر آنها نهاد، ضمن آنکه عمومی بودن قانون یک ویژگی مهم دیگری را نیز با خود به همراه دارد و آن تساوی اجرای آن بین عموم است. در این خصوص یکی از اندیشمندان چنین بیان نموده است: « قانونی که فقط خطاب به یک فرد و یا گروه خاص باشد و فقط برای آنها موقعیت های ممتاز ایجاد کرده و یا حقوقی را از آنها محروم نماید، در حالی که هیچ تفاوت بنیادین بین آن فرد و یا گروه یا افراد و گروه های دیگر وجود ندارد، به این معنا است که با آن فرد به طور نابرابر و با تبعیض رفتار شده است. از این جهت چنانچه قانون و یا تصمیم دولتی شرط عمومی حاکمیت قانون را نادیده گرفته است این نکته لازم به توجه است که برابری در مقابل قانون یکی از اصول پایه ای و اساسی در تضمین و حمایت از حقوق بشر است چرا که تمام انسانها به صرف انسان بودن در برابر قانون و بالتبع در تمام حقوق و فرصت ها با همدیگر برابر و یکسان هستند. (نقیبی منفرد، ۱۳۸۹)

### ب - اعلام عمومی قانون<sup>۵</sup>

حکمرانی مطلوب زمانی می تواند، ادعای اجرای قانون توسط تمامی افراد تحت شمول خود را بنماید، که قانون مصوب، به راحتی در دسترس همگان قرار داشته و یا به عبارتی مکانیسمی اتخاذ گردد تا همگان از آن مطلع گردند، اطلاع از قانون خود عاملی است که سطح آگاهی افراد افزایش یافته، و این افزایش آگاهی، وظایف و محدودیت ها و اختیارات اشخاص و حکومت را برای یکدیگر آشکار می سازد. در این خصوص نیز نظرات مختلفی بیان گردیده است که مهمترین آنها معتقد است که « جهت گیری شفاف سازی قانون موجب می شود تا هرگونه مخفی کاری و پنهان کاری در حوزه مسئولیت و قلمرو حکمرانی، از بین رفته یا محدود گردد زیرا مخفیانه بودن برخی تصمیمات از سوی حاکمان می تواند تضییع حق و تکلیف مردم را پدید آورد. فرض بر این است که هر فردی باید بداند که قانون از او چه خواسته است و او چه حقوق و تکالیفی در قبال افراد دیگر و یا دولت دارد. به بیان بهتر این اصل تاسیسات، ارگان ها و فرامین دولت ترول، مخفی و پنهانی را که به موازات دولت قانونی و مشروع به عملیات و یا فعالیت مشغول است به زیر سوال می برد. اصل فوق با مفهوم آزادی گرایی از مسئولیت فردی و عقل گرایی فردی نیز سازگار است زیرا هیچ فردی نمی تواند برای زندگانی خود برنامه ریزی کند مگر از پیش بداند قانون چیست و چه حقوق و تکالیفی برای او تعیین کرده است. در غیر این صورت افراد نباید مسئول نقض قوانین و تاسیسات و احکامی باشند که از آن بی خبر و بی اطلاع هستند» (زارعی، ۱۳۹۰)

### ج - صراحت و وضوح قانون<sup>۶</sup>

شفافیت و صراحت از صفات بارز قانون بوده و هر میزان که قانونگذار در وضع قانون، رویکردی شفاف داشته باشد، به همان اندازه، از میزان تقلب و فرار از قانون کاسته خواهد شد. به همین دلیل پرهیز از عواملی همچون ابهام، دو پهلویی و

4 - Generality

5 - Promulgation

6 - Clarity and Clarify

عدم صراحت در بیان یک موضوع، در مفاد قانون موجب می‌شود تا علاوه بر فهم آسان و برداشت صریح از قانون، سطح آگاهی از آن افزایش یافته و درک آن برای آحاد جامعه سهل و آسان گردد.

#### د- قابلیت اجرایی قانون<sup>۷</sup>

قانون برای آن وضع می‌گردد که با اجرای آن، بتوان نظم عمومی را حاکم نمود، به عبارتی دیگر مفاد یک قانون هر میزان مترقیانه و قابل تحسین باشد، ولی قابلیت اجرا نداشته باشد، خالی از فایده برای جامعه بوده و ارزش ماهیتی نخواهد داشت. به سخن دیگر این وصف یکی از جنبه‌های اصل قابلیت عمل کردن است. قوانینی که افراد را ملزم می‌کنند تا کارهای ناشدنی انجام دهند غیر عادلانه بوده و توان راهنمایی و تنظیم رفتار افراد اجتماع را هم ندارند. یکی از آثار این اصل این است که با اعمال این اصل افراد جامعه در وضعیت‌های نابرابر و تبعیض آمیز نسبت به یکدیگر قرار نمی‌گیرند مردم نباید نسبت به مواردی که قابلیت اعمال و کنترل آنها را ندارند مورد مواخذه و مسئولیت قرار گیرند. مسئولیت مبتنی بر اعتبار و توانایی بر انجام تکالیف قانونی و یا اخلاقی است. (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹)

#### ۸. حکمرانی مطلوب و انحصارگری در قوانین عادی

در موارد متعددی دولت این حق را دارد که مواردی را که تحت انحصار خود دارد با توجه به شرایطی در اختیار بخش خصوصی قرار دهد یا راسا با عنایت به برتری ویژه یک واحد تجاری یا شرکتی چنین حقی را به آن اعطا کند. با توجه به بند الف ماده ۳ قانون انحصار بازرگانی مصوب ۱۹ تیرماه ۱۳۱۱ که اشاره می‌دارد:

«دولت مجاز است حق وارد کردن محصولات خارجی را که خود نمی‌خواهد مستقیماً عهده دار شود به شرط معینه و در تحت مقررات مخصوص به اشخاص و یا موسسات مختلفه تجاری و اگذار نماید»

#### ۹. ویژگی‌های حکمرانی مطلوب

حکمرانی مطلوب هشت مولفه اصلی دارد. این مولفه‌ها عبارتند از:

مشارکتی بودن، اجماع محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، کارایی و اثربخشی، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان و در نهایت حاکمیت قانون، حکمرانی خوب تضمین‌کننده کاهش فساد، احترام به نظر اقلیت‌ها و اقلیت‌ها و آسیب‌پذیر در تصمیم‌گیری‌ها است. همچنین حکمرانی خوب در قبال نیازهای کنونی و آینده جامعه بشری است

#### مشارکت<sup>۸</sup>

مشارکت سنگ بنای اصلی حکمرانی مطلوب است مشارکت مردم می‌تواند مستقیم باشد و یا اینکه از طریق نهادهای مشروع و اصس میان دولت و آنها صورت بگیرد و یا حتی از طریق نمایندگان منتخب آنها باشد. البته باید دقت کرد که ایجاد دموکراسی لزوماً به معنای دخیل کردن توقعات و انتظارات افشار آسیب‌پذیر در اتخاذ سیاست‌ها نیست بلکه مشارکت باید سازماندهی شده باشد و از طریق ابزارهای تعریف شده محقق شود.

#### حاکمیت قانون<sup>۹</sup>

حکمرانی مطلوب نیازمند چهارچوب‌های قانونی بی‌طرفانه‌ای است که غیر مغرضانه اجرا شوند به خصوص باید حقوق بشر و در راس آن حقوق اقلیت‌ها حفظ شود اجرای بی‌طرفانه قانون فقط با وجود سیستم قضایی مستقل و نیروی پلیس سالم انجام می‌شود. (ترمر، ۱۳۷۹)

#### شفافیت<sup>۱۰</sup>

7 - Practicability

8 - Participation

9 - Rule Of Law

شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها مطابق قوانین و مقررات است. علاوه بر این، شفافیت به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می تواند بر زندگی آنها تاثیر گذار باشد در این زمینه باید اطلاعات کافی تهیه شود و به شیوه ای قابل فهم در اختیار عموم قرار گیرد.

#### مسئولیت پذیری<sup>۱۱</sup>

در حکمرانی مطلوب سازمانها و نهادها باید در خدمت ذی نفعان باشند و در قبال وظایف محوله مسئول باشند هر مشکل یا بحران در سطح جامعه باید توسط سازمان و بخش مربوطه مدیریت شود و مانعی وجود نداشته باشد که کسی خود را در قبال آن مسئول نداند. فرافکنی و توهم توطئه از جمله مواردی هستند که همواره برای فرار از مسئولیت پذیری به کار گرفته شده اند. (تیمورنژاد و ودادی، ۱۳۹۱)

#### اجماع محوری<sup>۱۲</sup>

در سطح جامعه عمل گرایان زیادی با نقطه نظرانی متفاوت حضور دارند حکمرانی مطلوب می باشد منافع همه گروههای مختلف را با دستیابی به یک اجماع گسترده فراهم نماید تصمیم گیری مبتنی بر اجماع، فرایندی است که در آن قدرت شخصی و کنترل اطلاعات تابع بحث باز و صادقانه پیرامون موضوعات است. اجماع محوری نیازمند درک درستی از دورنمای بلندمدت توسعه انسانی پایدار و شیوه رسیدن به اهداف در این نوع از توسعه است.

#### تساوی حقوق و جامعیت<sup>۱۳</sup>

رفاه و سلامت در یک جامعه زمانی به وجود می آید که تمام اعضای آن احساس کنند در جریان تحولات آن قرار دارند و به نوعی خود را عضو تاثیر گذار بدانند این موضوع جز با ایجاد فرصت برای اقشار آسیب پذیر جهت بهبود وضعیت رفاه و آسایش آنها میسر نمی شود.

#### پاسخگویی<sup>۱۴</sup>

پاسخگویی یک نیاز کلیدی برای حکمرانی خوب به شمار می رود. نه فقط نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان های غیر انتفاعی و غیر دولتی نیز باید به عموم مردم، خاصه ذی نفعان خود، پاسخگو باشند. اینکه پاسخگویی از طرف چه کسی و به چه فردی است بر حسب نوع تصمیمات و فعالیت های سازمانها و افراد متغیر است در حالت کلی هر سازمانی در قبال کسانی که به وسیله کارهای انجام شده توسط سازمان تاثیر می پذیرند پاسخگوست، نکته مهم اینجاست که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می شود.

#### کارایی و اثربخشی<sup>۱۵</sup>

حکمرانی مطلوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل می کند و بهترین استفاده را از منابع بنمایند مفهوم کارایی در زمینه حکمرانی خوب در برگیرنده استفاده صحیح از منابع طبیعی در جهت توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست نیز هست و فقط به معنای فنی کارایی نیست. (تیمورنژاد و ودادی، ۱۳۹۱)

اثر حکمرانی مطلوب بر ساختار دستورالعملها

حکمرانی در یک جامعه، بدون تحمیل برخی از دستورات و مقررات و نظارت بر اجرای دقیق آنها امکان پذیر

10 - Transparency

11 - Responsiveness

12 - Consensus Oriented

13 - Inclusiveness

14 - Accountability

15 - Efficiency and Effectiveness



نخواهد بود. در هیچ نقطه‌ای از دنیا، حکمرانی مقامات ارشد بر ارکان جامعه، صرفاً با سخنرانی و گفت‌وگو به منصفانه ظهور نخواهد رسید. از جمله مصادیقی که می‌تواند به نوعی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های یک حکمرانی مطلوب را برای جامعه به ارمغان بیاورد، ابلاغ‌ها خط‌مشی‌های و سیاستگذاری‌ها در قالب دستورالعمل‌های صادره از مقام‌های بالادستی می‌باشد این دستورالعمل‌ها می‌تواند در ملزم نمودن، ادارات و مقامات زیردستی به اجرای سیاست‌های مدنظر موثر واقع گردد.

«دستورالعمل‌ها در واقع بخشی از مقررات دولتی عام و غیر انفرادی هستند که وضع آن را قوانین یا آیین‌نامه‌های دولتی برای اجرای مقررات اخیر پیش‌بینی می‌کنند. معمولاً دستورالعمل درباره امور فنی و تخصصی است و توسط وزیران، شوراها، کمیسیون‌ها یا دیگر مقامات اجرایی همانند استاندار و فرماندار و... وضع می‌گردد مانند پیش‌بینی صدور دستورالعمل‌های پرداخت حقوق و مزایای کارمندان دولت در ماده ۸۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، صدور دستورالعمل توسط استاندار یا فرماندار در راستای انجام وظایف خود و ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست‌های دولت توسط مدیر استان و شهرستان به موجب مواد ۱۶ و ۲۴ مصوبه ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری، صدور دستورالعمل بوسیله وزارت امور اقتصادی و دارایی درباره نحوه عمل و روش‌هایی اجرایی وصول درآمدهای دستگاه‌های اجرایی به موجب ماده ۴۰ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ از آن دسته می‌باشد» (عباسی، ۱۳۹۰)

### ۱۰. جایگاه دستورالعمل در موسسات عمومی غیر دولتی

«این امر در خصوص موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی اصولاً توسط مجامع عمومی، شوراهای عالی، هیات مدیره و... این موسسات که به عنوان عالی‌ترین ارکان این موسسات محسوب می‌شوند صورت می‌پذیرد برای مثال میتوان به اختیار هیات مدیره موسسات جهاد استقلال، توسعه و نصر در بررسی و اتخاذ تصمیم درباره کلیه امور موسسه در حدود اساسنامه به جز مواردی که در صلاحیت مجامع عمومی این موسسات می‌باشد اشاره کرد. و یا اختیار و مسئولیت رئیس بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی در هدایت فعالیت‌های بنیاد که در اجرای این مقصود دارای کلیه اختیارات لازم برای اداره امور بنیاد می‌باشد که از جمله آنها تصویب تشکیلات بنیاد و صدور دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های لازم برای حسن اجرای امور و سازماندهی و تعیین وظایف و مسئولیت‌های هر واحد می‌باشد. (حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۱)

از مهمترین مصادیقی که در خصوص صدور دستورالعمل برای موسسات عمومی غیر دولتی از سوی مراجع دولتی در قانون به صراحت مورد اشاره قرار گرفته است مربوط به ماده ۱۰۰ قانون محاسبات عمومی کشور است که چنین بیان می‌دارد:

«ماده ۱۰۰ - کلیه مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده ۵ این قانون مکلفند صرتحساب دریافت و پرداخت سالانه خود اعم از اعتبارات جاری و یا طرح‌های عمرانی اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت، مطابق دستورالعملی که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد تنظیم و پس از تصویب مراجع قانونی ذیربط حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد جهت درج در صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند.»

همانگونه که ملاحظه می‌گردد ماده ۱۰۰ یکی از مصادیق حاکمیت قانون در حکمرانی مطلوب نسبت به موسسات عمومی غیر دولتی محسوب می‌شود.

### ۱۱. حکمرانی مطلوب بر عزل و نصب‌ها

تلقی حکومت از مقوله امانت پیامدهای مهمی در برداشت از قدرت سیاسی و ترسیم قلمرو اقتدار آن دارد. نخستین پیامد این برداشت تقدس زدایی از سیاست و اعتقاد به فساد پذیری قدرت است. زیرا امانت همواره در خطر تجاوز است و از این رو همواره دغدغه عدم تجاوز حکومت و حاکمان به امانت وجود دارد و اندیشندان سازوکاری برای مراقبت و محاسبه و

جلوگیری از تعدی و تجاوز ضرورت می یابد. بنابراین برای اطمینان از امانتداری حکام به طور قطع نظارت لازم است. از سویی به مقتضای امانت شمرده شدن پست و مقام، شایسته است افرادی به کار گمارده شوند که شایسته آن پست و مقام باشند یعنی هم از نظر مهارت شایستگی داشته باشند و هم از نظر تجربه و هم از نظر تعهد و پابندی به وظایف و اگر پست و مقام به افراد نالایق واگذار شود، خیانت به این امانت اجتماعی است. بی شک شناسایی و احراز این شرایط در امین مستلزم نظارت بر وی می باشد. از سوی دیگر همانگونه که امانت داری برای واگذاری و انتقال امانت لازم است، تداوم امانتداری نیز لازم است

بنابراین عزل و نصب مدیران سطوح میانی و حتی ارشد در یک موسسه عمومی غیر دولتی، هر چند که مبتنی بر قواعد حاکم بر اساسنامه موصوف است، اما در واقع خط مشی کلی و مسیر اداری آن همانی است که در نظام حکمرانی بر سایر بخش های جامعه حاکم می باشد. به عنوان مثال، در صورتی که مدیران در موسسات عمومی غیر دولتی مرتکب جرم اختلاس یا هر جرمی مشابه جرم فوق گردند، با توجه به اینکه جرم اختلاف از دسته جرایمی است که از شرایط احراز آن، کارمند دولت بودن مجرم است، لذا با توجه به اینکه موسسات عمومی غیر دولتی از بودجه دولتی استفاده می نمایند، لذا با مجرم در چنین موسساتی همان برخورد قانونی صورت می پذیرد که با یکی از کارکنان رسمی دولتی برخورد می گردد. لذا در یک نظام متکی به حکمرانی مطلوب، تمامی بخش ها و ارکانی که به نحوی وابسته به بودجه دولتی می باشند به لحاظ رعایت برخی مصادیق همچون عزل و نصب از یک خط مشی سیاسی واحد پیروی می نمایند.

## ۱۲. جلوه حکمرانی مطلوب در تعیین صلاحیت نهادهای نظارتی

هیات نظارت از جمله نهادهایی است که در برخی از ارکان موسسات عمومی غیر دولتی به انجام وظایف خود می پردازد. در این خصوص برخی معتقدند که « اگرچه اعضای این رکن در خصوص برخی از موسسات عمومی غیر دولتی از سوی مراکز دیگر نظیر قوای حاکمه منصوب می شوند، یا اینکه سازمان های دیگری عهده دار این امر می باشند اما این نوع نظارت اصولاً در چارچوب نظارت درون سازمانی جای می گیرد، چرا که این نظارت توأم با امر و نهی نیست بلکه به نوعی جنبه ی ارزشیابی دارد. البته انتصاب اعضای این رکن توسط قوای مرکزی می تواند یکی از صور اعمال نظارت قیمومیتی بر این موسسات محسوب گردد. بنابراین لازم است که اشاره ای به صلاحیت های نظارتی نهادهای نظارتی داخلی این موسسات داشته باشیم. البته تمام موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ضرورتاً واجد این رکن نمی باشند، نظیر بنیاد شهید و امور ایثارگران، کمیته ملی المپیک و... البته این امر موجب نمی شود که کارکرد رکن مزبور که نظارت می باشد نفی شود بلکه بسته به مورد این امر توسط ارکان دیگری اعمال می گردد

نکته قابل اشاره اینکه این نهادها از ارکان اصلی موسسات عمومی غیر دولتی می باشند که مسئولیت نظارت بر عملکرد نهادهای اجرایی این موسسات بررسی و اعلام تخلفات بررسی وضعیت سازمان ها و کارکنان موسسه مربوطه، حسن اجرای اساسنامه و قوانین مربوطه، رسیدگی و اظهار نظر نسبت به حساب ها و گزارش های مالی و سالانه و... را از طریق اخذ اطلاعات و مدارک لازم و انجام اقداماتی که به منظور حصول به این نتایج لازم می باشد تحقیق در مواردی که توسط مقامات ذی صلاح درخواست می شود و ارائه و اعلام تخلفات احتمالی و نتایج بررسی ها و یا گزارش های تهیه شده از عملکرد واحدهای ذی ربط به مراجع و مقامات بالای موسسات و نهادهای مزبور نظیر مجامع عمومی یا شوراهای عالی، روسا و یا مدیر عامل موسسات مزبور و در مواردی اطلاع جرایم احتمالی به مراجع قضایی صلاحیت دار بر عهده دارند.

نکته ای که در خصوص نهادهای نظارتی داخلی موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی قابل تامل می باشد کارایی و اثر بخشی عملکرد نهادهای نظارتی مزبور می باشد. این نهادها هر چند وظایف مهمی را در راستای نظارت بر موسسات مزبور عهده دار می باشند اما آنچه که مسلم است عدم استقلال این نهادها نسبت به مقامات موسسات مزبور و عدم لاجحیت

لازم در بررسی و نظارت بر عملکرد مقامات بالای موسسات عمومی غیر دولتی می تواند تا حدود زیادی باعث کاهش اثربخشی کارکردهای این رکن بخصوص نسبت به مقامات بالای موسسات مزبور بشود.

برای مثال به موجب تبصره یک ماده ۱۷ اساسنامه سازمان تامین اجتماعی هیات نظارت در اجرای وظایف خود برای گرفتن اطلاعات لازم و رسیدگی به دفاتر و مدارک باید به مدیر عامل مراجعه نماید و مدیر عامل موظف است هرگونه مدارک یا توضیحاتی که لازم باشد را در اختیار هیات نظارت بگذارد این در حالی است که مطابق تبصره ۲ همان ماده چنانچه هیات نظارت در اداره امور سازمان عملی خلاف قانون و مقررات مشاهده نماید مراتب را به اطلاع مدیر عامل خواهد رساند از طرف دیگر اصولاً انتخاب اعضای این نهادها توسط ارکان خود این موسسات صورت می گیرد نظیر تعیین مسئول واحد بازرسی بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی توسط رئیس بنیاد و همچنین بازرسان این واحد با پیشنهاد مسئول مربوط و تصویب رئیس بنیاد، انتخاب بازرس یا بازرسان جمعیت هلال احمر توسط مجامع عمومی، شهرستان و استان این سازمان و ... البته این امر نمی تواند به طور مطلق باشد چرا که در مورد برخی از این موسسات تعیین و انتخاب اعضای نهادهای نظارتی به موجب اساسنامه یا قانون موجد این موسسات بیان گردیده است.

نظیر اعضای هیات نظارت سازمان تامین اجتماعی که عبارتند از یک نفر نماینده دولت به انتخاب وزیر دارائی و امور اقتصادی، یک نفر نماینده کارفرمایان به انتخاب کنفدراسیون کارفرمائی و تا زمانی که کنفدراسیون مذکور تشکیل نشده است یک نفر از کارفرمایان به انتخاب وزیر صنایع و معادن، یک نفر از بیمه شدگان به انتخاب کنفدراسیون کارگری و تا زمانی که کنفدراسیون مذکور تشکیل نشده است یک نفر از بیمه شدگان به انتخاب وزیر بهداشت درمان و آموزش پزشکی و یا بازرس قانونی موسسات جهاد استقلال، توسعه و نصر که سازمان حسابرسی می باشد» (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹)

### نتیجه گیری

هزینه های اداره موسسات عمومی غیر دولتی اصولاً از دو روش کلی تامین می گردد، روش اول تامین هزینه ها، قرار گرفتن در ردیف بودجه کل کشور است، که البته با توجه به قوانین مصوب، موسسات عمومی غیر دولتی باید بیش از ۵۰ درصد از هزینه ها را خود تقبل تامین نمایند. اما با این وصف بخش باقی مانده در ردیف بودجه برای آنها در نظر گرفته می شود. روش دوم تامین هزینه ها، منوط به فعالیت های است که موسسات عمومی غیر دولتی انجام می دهند، ضمن آنکه کمک های مردمی و حتی کمک های بین المللی در خصوص برخی موسسات عمومی غیردولتی می تواند از جمله روش های تامین هزینه برای موسسات فوق الذکر محسوب گردد.

استفاده از ردیف بودجه کل کشور، موجب گردید، تا دستگاههای ذیربط، نسبت به نحوه هزینه نمودن آن وارد عمل شده و نظامی نظارتی بر اینگونه موسسات حاکم گردد. لذا بحث نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی، مطرح گردید، نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی از مبادی مختلف انجام می شد ولی اصولاً نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی از دو روش درونی و بیرونی اعمال می گردد.

در روش نظارت درونی، وجود اساسنامه موسسه و همچنین الزاماتی که برای برخی از ارکان موسسه پیرامون نحوه نظارت بر تامین بودجه، طرح ها و برنامه های سازمانی، استخدام، عزل و نصب و بسیاری دیگر از مباحثی که پیرامون فعالیت موسسه در اساسنامه به آن اشاره گردیده است از جمله مصادیق مورد نظر می باشد. اما نکته حائز اهمیت این بود که اغلب موارد قدرتی که کنترل نشده باقی بماند منتج به بروز فساد می گردد، و با توجه به چرخش مالی حاکم بر موسسات عمومی غیر دولتی، نگرانی از باب ایجاد فساد در آن متصور می بود. بنابراین دولت با توجه به قدرت اجرایی و امکانات و ابزاری که در اختیار دارد، فرایندی قانونی را برای تحمیل حاکمیت قانون بر اینگونه موسسات ایجاد نمود در این نوع حاکمیت که آن را می توان حاکمیت مطلوب دولت نامید از آن جهت که اجرای آن می توانست علاوه بر پیشگیری از فساد

در داخل مجموعه موسسات عمومی غیر دولتی، منافع فراوانی را نصیب جامعه نماید. اما سازوکار حکمرانی مطلوب از سوی دولت، به نحوی مورد اجرا واقع می‌گردد که به ماهیت و وظیفه ذاتی موسسات فوق‌الذکر آسیبی وارد نیاید.

- امامی، محمد؛ (۱۳۸۶)، کلیات حقوق مالی، چاپ اول، تهران، نشر میزان
- امیرارجمند، اردشیر، (۱۳۸۱)، جزوه حقوق اداری، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
- ترنمارک، هیوم دیوید، (۱۳۷۹)، حکومتداری، مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآمد داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، تهران انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی
- تیمورنژاد، کاوه، و دادی. حمید، (۱۳۹۱)، رهیافت های مدیریت محله در تحقق حکمروایی شایسته شهری، تهران نشر معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران.
- جیرنده، فاطمه، (۱۳۹۲)، حقوق شهروندی و سازوکارهای تضمین آن، تهران نشر حرف نو.
- حسینی پور اردکانی، سیدمجتبی، (۱۳۹۱)، نظام حقوقی حاکم بر موسسات عمومی غیر دولتی، تهران نشر جنگل
- رستمی، ولی، (۱۳۹۰)، تقریرات درس مالیه عمومی، دانشکده حقوق علوم سیاسی دانشگاه تهران
- سریع القلم، محمود، (۱۳۸۰)، عقلانیت و آینده توسعه یافتگی ایران، تهران، مرکز مطالعات خاورمیانه.
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۰)، حقوق اداری تهران نشر دادگستر.
- عزیززاده، ابراهیم، (۱۳۹۷)، نظارت کارآمد بر جهاد دانشگاهی در پرتو اصول و قواعد حقوق اداری، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور واحد شهری
- فلسفی، هدایت الله، (۱۳۷۱)، بی اعتمادی تضاد میان مفاهیم واقعی و جعلی، مجله جامعه سالم
- موتمنی طباطبایی، منوچهر، (۱۳۸۲)، حقوق بشر و آزادی های عمومی، تهران دانشگاه تهران، چاپ سوم.
- نقیبی مفرد، حسام، (۱۳۸۹)، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران نشر شهر دانش.