

نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی در پرتو حکمرانی مطلوب

سالار شاکر جناقرد^۱ - عباد روحی^۲ - ارکان شریفی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۰۸ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۰۶

چکیده:

از جمله نهادهایی که منشاء خدمات گوناگونی به جامعه می‌باشند، موسسات عمومی غیر دولتی است، به همین دلیل دولتها با هدف در اختیار داشتن اینگونه موسسات در قالب حکمرانی مطلوب، و نظارت مبتنی بر قانون، با هدف زدودن زمینه‌های انحراف از فعالیت ذاتی قید شده در اساسنامه اینگونه موسسات با ابزارهای نظارتی، موجبات برجسته سازی و جلب افکاری عمومی را فراهم سازد. هر چند که به نظر می‌رسد وابستگی موسسات بر تخصیص اعتبار از بودجه کل کشور، راه نظارت دولتی بر آنان را گشوده است و این امر خود شاید به جهت حفظ فعالیت‌های موسسات فوق در مسیر قانون، جلوه‌ایی مثبت را ارائه دهد ولی وابستگی به دولت می‌تواند تحت تاثیر برخی امور سیاسی قرار گرفته و مانعی در جهت رشد و شکوفایی موسسات عمومی غیردولتی گردد.

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

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

^۱ - دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران
shaker.reza@yahoo.com

^۲ - استادیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق، حقوق بین‌الملل، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران: نویسنده مسئول
ibadruhi@gmail.com

^۳ - استادیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق، حقوق بین‌الملل، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران
arkansharifi@gmail.com

مقدمه

حکومت‌ها در دنیا، به دنبال ارائه خدمات متنوع به جامعه می‌باشند، اما متأسفانه کمبود منابع، افزایش جمعیت، گسترده‌گی و پراکنده‌گی جغرافیایی موجب شده تا همه افراد جامعه نتوانند از این خدمات بهره‌مند شوند، از سویی، حکومت‌ها نیز توانایی و قدرت ارائه خدماتی با پوششی به این گسترده‌گی را نخواهند داشت. لذا ظهور موسسات عمومی غیردولتی به عنوان یک راهکار مورد پذیرش حکومت‌ها قرار گرفته است.

موسسات عمومی غیردولتی، را شاید بتوان در واقع همان موسسات دولتی دانست که دولت-ها 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، موسسات 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 اینگونه موسسات 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 موسسات گذاشته شد، انجام این حجم از امور محوله و از طرفی جدایی از بدنه دولت، نیازمند یک بازسازی و ساختار سازی در بدنه این موسسات بود لذا، با توجه به حاکمیت قانون و حمایت قانونگذار و قوه مجریه، موسسات 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 فعالیت‌های خویش، ساختار اداری خود را ترمیم و جهت فعالیت ذاتی خویش آماده نمودند.

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

اما این امر نیز پایان کار نبود و تخصیص همین مقدار از بودجه کشور، موجب گردید تا به جهت استفاده کمتر از ۵۰ درصد از بودجه کل کشور، سایه نظارت و حکمرانی دولت بر موسسات مذکور افراشته شده و حضور برخی از وزرا در مجمع موسسین و یا هیئت امنای چنین موسساتی، سکان هدایت آنها یا اثرگذاری بر فعالیت آنها را بر دست گیرند. نکته جالب اینکه پاره‌ای از

موسسات عمومی غیر دولتی، به جهت فعالیت ذاتی خود نیازی به کمک‌ها و مساعدت دولتی (تخصیص بودجه) نداشته و به جهت نوع خدماتی که ارائه می‌دهند، خود به تنهایی از عهده هزینه‌های موسسه بر خواهند آمد اما اصرار سیاست حاکم بر نظام حکمرانی کشور، بر استفاده و بهره‌مندی از بودجه کشور، هر چند به میزان ناچیز، موجب شده تا این دسته از موسسات به جهت اختصاص بودجه به آنها تحت حاکمیت و نظارت قانون قرار داشته باشند.

با این وصف، با توجه به اساسنامه هریک از موسسات عمومی غیر دولتی که اصولاً به لحاظ شکلی مشابه یکدیگر بوده و صرفاً به جهت ماهیتی، به جهت تفاوت در فعالیت با یکدیگر اختلاف داشته که بیانگر آن است که قوانین حاکمیتی در تنظیم آن دخیل بوده و کلیه امور و فعالیت مالی و خدماتی آنها تحت نظارت و حاکمیت قانون قرار داشته و موسسات فوق، از این جهت، محدودیت‌هایی را متحمل گردیده‌اند.

پیشینه تحقیق

در بحث پیشینه حکمرانی مطلوب باید به موضوعی تاریخی مربوط به قرن چهاردهم اشاره نمود که شاید بنای شکل‌گیری حکمرانی مطلوب از آنجا ناشی گردیده است.

موضوع از آنجا آغاز گردید که در نیمه قرن چهاردهم یک هنرمند ایتالیایی به نام لورانتزی^۱، یک نقاشی روی دیواری رسم نمود که تعارض ناخوشایند و زننده میان حکمرانی خوب و بد را نشان می‌داد. در یک قسمت از این نقاشی دیواری، شهری زیبا قرار داشت که در آن عدالت حکم می‌راند. دختران شادی می‌کردند، کودکان مشغول بازی بوده و مردها کار می‌کردند، عده‌ای دیگر شخم می‌زنند و دیگران باغبانی می‌کنند برعکس قسمت دیگر این نقاشی که نمایشگر حکمرانی بد است فرمانروایی مستبد و شیطان صفت را بر تخت نشان می‌دهد که عدالت با دست و پای بسته در مقابل او بر زمین افتاده است. هیچ مزرعه‌ای باروری وجود ندارد، هیچکس کار نمی‌کند و تنها کاری که انجام می‌شود کشتن مردان و تجاوز به زنان است. همچون لورانتزی، اندیشمندان بسیاری نیز حکمرانی را عامل مهمی در سعادت شهروندان یک کشور می‌دانستند که از دسته آنها می‌توان به افلاطون و فارابی در خصوص مدینه فاضله اشاره نمود. این مفهوم یعنی حکمرانی در سال‌های پیش از جنگ جهانی دوم کمتر استفاده شده ولی در طول دهه ۱۹۸۰ با مفهومی جدید ظهور کرده است که به چیزی فراتر از حکومت اشاره دارد. اما به لحاظ حقوقی و بین‌المللی، اولین بار حکمرانی مطلوب در سندی از بانک جهانی با

^۱ - Lorenzatti

عنوان آفریقایی زیر صحرا، از بحران تا رشد پایدار در سال ۱۹۸۹ عنوان شده است. در این سند مفهوم حکمرانی مطلوب با انواع سیاست‌های تحول ساختاری که برای سالیان طولانی مورد توجه و اهتمام بانک جهانی بوده مرتبط شده است. سیاست‌هایی چون کاهش مداخله دولت در تصمیمات اقتصادی، کوچک سازی بخش عمومی و شفاف سازی و کارآمد سازی دیوانسالاری دولتی، بازار آزاد و حذف یارانه‌های غیر ضرور و تغییر این فرآیند با اقتصاد جهانی. همچنین این بانک در جایی دیگر، حکمرانی مطلوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو نیز نامیده است. (تصدیقی، ۱۳۸۳: ۶۳)

در این میان ماری رابینسون^۱ کمیسر عالی سابق حقوق بشر، حکمرانی را فرآیندی می‌داند که از طریق آن نهادهای دولتی به مسائل عمومی می‌پردازند. منافع خود را مدیریت میکنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌کنند و حکمرانی مطلوب بر اساس این مفاهیم، فعالیت‌های فوق را به شکل صحیح و به دور از خطا و با محوریت قانون انجام می‌دهد. برنامه توسعه سازمان ملل نیز حکمرانی همان اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور کشور در کلیه سطوح می‌داند. حکمرانی مطلوب بر اساس تعریف این نهاد شامل مکانیزم‌ها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی را اجرا می‌کند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند.

اتحادیه اروپایی، حکمرانی مطلوب را مدیریت شفاف و پاسخگوی منافع در یک کشور با هدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار بیان نموده است. سابقه حکمرانی مطلوب از دیدگاه اتحادیه اروپایی نیز حائز اهمیت است، این اتحادیه حکمرانی مطلوب را مدیریت شفاف و پاسخگویی منافع در یک کشور با هدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار تعریف کرده است. همچنین از نگاهی دیگر، حکمرانی مطلوب متضمن احترام سیاست مداران و سازمان‌ها به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است. به علاوه حکمرانی مطلوب به طور خاص به موضوع مدیریت عمومی منابع به منظور ایجاد اقتصادی توانمندساز و شیوه‌های توزیع مربوط می‌شود.

حکمرانی مطلوب همچنین به اعمال اقتدار بر اساس حاکمیت قانون نیز تعریف شده است که در این شرایط سیاست‌گذاری‌ها، شفاف و قابل پاسخگویی در برابر جامعه هستند همچنین حکمرانی مطلوب بر پایه نظام حقوقی مدون می‌باشد و نه براساس خواسته‌های افراد و شخصیت‌ها.

^۱ - Mari Rabinson

ماهیت حقوقی موسسات عمومی غیر دولتی

اصولا موسسات عمومی غیر دولتی به عنوان یکی از ارکان حکمرانی، در رسیدگی به برخی از امور که دولت‌ها آنها را به موسسات مذکور واگذار می‌کنند شناخته می‌شوند. به همین دلیل ساختار حقوقی این موسسات بسیار حائز اهمیت می‌باشد لذا لازم است تا این ساختار مورد بررسی قرار گیرد.

ویژگی موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی

موسسات عمومی غیر دولتی، بنا بر مقتضای وظایف ذاتی که بر عهده دارند از ویژگی خاص خود برخوردار می‌باشند به عنوان مثال، وظیفه ذاتی جمعیت هلال احمر با وظیفه ذاتی سازمان بنیاد مستضعفان و یا شهرداری کاملاً متفاوت از یکدیگر می‌باشد، اما از آنجایی که موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، به لحاظ تامین هزینه، از ردیف بودجه دولتی بهره مند هستند، به اجبار از برخی ویژگی‌های مشترک در این رابطه برخوردارند که این مشترکات به شرح زیر می‌باشد:

- بهره مندی از یک ساختار سازمانی معین

اصولا اصطلاح سازمان برای توصیف یک برنامه منظم که به منظور نیل به هدفی معنی ایجاد شده است به کار می‌رود. این ویژگی را می‌توان فصل مشترک کلیه نهادهای اداری دانست. مفهوم واحد سازمانی مشخص عبارت است از مجموعه‌ای منظم و یگانه که عنصر و ارکان آن، به منظور نیل به هدفی معین با یکدیگر هماهنگ و همکار باشند. (ود، ۲۰۰۴: ۹۲)

هر سازمان با نهادهای برای نیل به اهدافی که به منظور ایفای آنها ایجاد شده است نیاز به یک ساختار دارد که مرکب از عواملی چند نظیر منابع انسانی، منابع مالی، تشکیلات و غیره می‌باشد. مجموعه این عناصر سازمان آنها نهاد را تشکیل می‌دهند. موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از این امر مستثنی نیستند. در واقع سازمان همین موسسات است که راه را برای تحقق اهداف این موسسات هموار می‌سازد و تجلی شخصیت حقوقی مستقل این موسسات می‌باشد.

- عدم وابستگی به قوای حاکمه

مهمترین ویژگی موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را می‌توان در استقلال آنها نسبت به قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی دانست. به گونه‌ای که دارای انفکاک کلی با سازمان اصلی و موسسات وابسته به قوای سه گانه بوده و دارای یک سازمان کاملاً مستقل می‌باشند. البته این

استقلال مطلق نمی‌باشد و منظور از این استقلال، استقلال در اجرای قوانین و مقررات مربوط می‌باشد. این استقلال در تمام این موسسات به یک شکل نمی‌باشد به گونه‌ای که درجه استقلال برخی از آنها به اندازه‌ای است که شائبه داشتن یک شخصیت حقوق خصوصی را دارند و برخی دیگر نیز از یک وابستگی کامل نسبت به ارکان جمعیت برخوردارند. استقلال موسسات و نهاد-های عمومی غیر دولتی مانند همه سازمان‌های مستقل دارای ابعاد چندگانه می‌باشند. (حسینی پوراردکانی، ۱۳۹۱: ۴۳)

- خط مشی حقوقی مستقل

استقلال حقوقی را می‌توان بنیاد و منشاء ایجاد اینگونه موسسات دانست به گونه‌ای که استقلال مالی و اداری این موسسات نیز تابعی از همین ویژگی می‌باشند که ناشی از شخصیت حقوقی مستقل اینگونه مؤسسات می‌باشند. از آثار و نتایج استقلال حقوقی موسسات و نهاد-های غیر دولتی استقلال در تصمیم‌گیری، انجام اعمال حقوقی و داشتن مسئولیت می‌باشد به گونه‌ای که این اشخاص حق دارند به طور مستقل اقامه دعوا نموده و یا طرف دعوا قرار بگیرند، به انعقاد قرارداد بپردازند. مستقلاً مسئول اجرای تعهدات خود به وسیله مقامات خود باشند و واحد سازمانی مستقل و جداگانه‌ای را تشکیل دهند و به همین لحاظ ماموران این موسسات و نواحی از لحاظ سلسله مراتب اداری تابع دولت (قوه مرکزی) نمی‌باشد بلکه تحت نظارت آنها هستند. (رضایی زاده، ۱۳۹۱: ۱۹۲) لذا بدون اعطاء شخصیت حقوقی به موسسات عمومی غیر دولتی تصور ایجاد آن توأم با مشکل خواهد بود و در واقع ما نه با یک موسسه مستقل بلکه با یک اداره تحت نظارت مستقیم دولت مواجه خواهیم بود. (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۲۷۰)

- خط مشی اداری مستقل

حق تصمیم‌گیری مستقل در امور اداری از ابعاد دیگر استقلال موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشد قلمرو تصمیم‌گیری در این امور بسیار گسترده و شامل کلیه مسائلی که داخل در صلاحیت موسسه می‌باشد می‌شود نظیر امور سازماندهی، پرسنلی و... (انصاری، ۱۳۹۲: ۲۱۵) اگر چه تمام موسسات عمومی به نوعی از استقلال اداری برخوردار می‌باشند ولی این استقلال در خصوص موسسات عمومی غیردولتی به مراتب بیشتر از سایر موسسات عمومی از جمله موسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد. چرا که یکسان یا مشابه سازی مقررات استخدامی و اداری در بخش دولتی اقتضاء می‌کند که این نهادها در این امور از مقررات یکسانی تبعیت کنند به طور کلی استقلال اداری این موسسات از طریق صلاحیت مستقل مقامات این موسسات در تصمیم‌گیری در خصوص امور مربوط به این موسسات صورت می‌پذیرد. (رضایی زاده، ۱۳۹۱: ۱۹۲)

- خط مشی مالی مستقل

یکی از خطوط کلی نظام حقوقی هر شخصیت حقوقی مستقل، استقلال مالی آنها می‌باشد. مفهوم استقلال مالی بدین معناست که موسسه دارای بودجه و حسابداری مخصوص بخود می‌باشد که مستقل از بودجه و حسابداری حکومت مرکزی یا سایر مراجع می‌باشد. (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۲۶۸) مفهوم استقلال مالی بدین معناست که موسسه دارای بودجه و حسابداری مخصوص به خود می‌باشد که مستقل از بودجه و حسابداری حکومت مرکزی یا سایر مراجع می‌باشد. از آثار و نتایج عملی استقلال مالی آزادی عمل در نحوه هزینه کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی و داشتن بودجه مستقل مربوط به خود می‌باشد. (انصاری، ۱۳۹۲: ۲۱۶)

- خط مشی معین در ایجاد و انحلال قانونی

به موجب ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، موسسات عمومی غیر دولتی موسساتی هستند که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شوند که این قید با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب مجلس شورای اسلامی تغییر یافت. اما در بسیاری از موارد موسسات عمومی غیر دولتی وجود دارند که توسط نهادهای دیگر نظیر مقام معظم رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی و حتی برخی مقامات اجرایی سازمان‌های اداری ایجاد شده‌اند که این امر باعث ایجاد چالش‌ها و مسائلی در این خصوص شده است. برای مثال می‌توان به استقلال شورای عالی انقلاب فرهنگی در شناسایی سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان موسسه و نهاد عمومی غیر دولتی اشاره کرد که مصوبات خود را در حکم قانون می‌دانست در حالی که به عقیده برخی از صاحب نظران حقوق اداری به دلیل ایجاد این موسسه توسط شورای مزبور فاقد شرایط لازم برای شناخته شدن تحت این عنوان می‌بود. (حسینی پورادکانی، ۱۳۹۱: ۴۶)

- خط مشی معین در انجام خدمات عمومی

موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در کشور ما به عنوان بخشی از نهادهای کارگزار اداره اموری و سازمان‌های رسمی کشوری عهده دار انجام خدماتی می‌باشند که جنبه عمومی دارند البته منظور از خدمات عمومی به عنوان کار ویژه‌ی موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، آن دسته از خدماتی است که به علت ویژگی خاص که از آن برخوردار می‌باشند ارائه آن توسط نهادهای دولتی و خصوصی یا امکانپذیر نمی‌باشد و یا اینکه این نهادها در ارائه این خدمات کارایی لازم را ندارند بنابراین اینگونه خدمات در حیطه عمل موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی قرار گرفت.

نظریه خدمت عمومی لئون دوگی^۱

در بین نظریه پردازان در حوزه خدمت عمومی، نظریه خدمت عمومی لئون دوگی، مورد توجه بسیاری از اندیشمندان قرار گرفته است. در این نظریه دوگنی تلاش نموده تا با توجه به مفاهیمی همچون نفع عمومی و وابستگی متقابل و همبستگی اعضای جامعه، نظریه خود را بیان نماید. در مجموع می‌توان نظریه خدمت عمومی لئون دوگی را اینچنین بیان نمود: «این نظریه مفهوم خدمت عمومی را به عنوان فعالیت عام المنفعه که به طور مستقیم یا غیر مستقیم بر عهده یک شخص عمومی قرار دارد، مطرح نمود. دو ویژگی مهم این کارکرد اداره عبارتند از: تامین خدمات اداری نفع عمومی و انجام این فعالیت به طور مستقیم یا غیر مستقیم توسط یک شخص عمومی، همین که خدمت عمومی وجود داشته باشد و هر آنچه که مربوط به سازمان و عملکرد خدمات عمومی می‌شود یک عمل اداری تلقی و به سبب ماهیتش باید قواعد حقوق اداری درباره آن اجرا شود و صلاحیت رسیدگی به دادرس اداری تعلق دارد. به عبارت دیگر رسیدگی به همه دعاوی مربوط به فعالیت‌های خدمت عمومی در صلاحیت دادرس اخیر می‌باشد». (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۹)

با توجه به موارد مطروحه به نظر می‌رسد که نظریه خدمت عمومی لئون دوگی زمانی می‌تواند به منصفه ظهور برسد که در کنار آن برخی از پارامترها وجود داشته باشند. از ملزومات مهم جهت اجرای نظریه فوق، می‌توان به اصل انطباق اشاره نمود. بر اساس این اصل هر خدمتی که در راستای اهداف عمومی به مرحله اجرا در می‌آید باید به گونه‌ای باشد که با نیازهای عمومی و فراگیر جامعه منطبق باشد. به عبارت دیگر بدون در نظر گرفتن اصل انطباق، خدمت عمومی نمی‌تواند به اهداف خود نایل گردد. از دیگر پارامترهای مهم در این حوزه می‌توان به مستمر بودن اشاره نمود یا به عبارتی همان اصل استمرار، بر مبنای این اصل صرف برقراری خدمت عمومی در یک برهه زمانی نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای جامعه باشد، بلکه شرط موفقیت آن است که رفع نیازها و ارائه خدمت به صورت مستمر ادامه یابد. یکی دیگر از پارامترهای مهم در برقرار نظریه خدمت عمومی که شاید آن را بتوان مرکز ثقل نظریه محسوب نمود، رعایت تساوی و عدالت است، هر چند که عدالت و تساوی اصلی نسبی است و رسیدن به کمال مطلق در آن، در هر صورت همواره با مشکلاتی مواجه می‌باشد.

اما رعایت حداقل‌ها در اجرای نظریه خدمت عمومی می‌تواند در میزان موفقیت و برقراری

^۱ - Leon Doogee

بین منافع شخصی و منافع جامعه به یک تصمیم‌گیری صحیح نایل گردید به عبارت دیگر اصل تقدم خدمات عمومی بر منافع شخصی از جمله مباحثی است که در برقراری خدمت عمومی در زمانی که انتخاب بین منافع شخصی و منافع عمومی است، بسیار حائز اهمیت بوده و در چنین مواقعی، انتخاب باید منافع عمومی جامعه باشد این پارامترها می‌تواند در موفقیت نظریه خدمت عمومی و استقرار آن موثر واقع گردند.

نظریه قدرت عمومی موریس هوریو^۱

هوریو برخلاف دوگی که از نظریه اهداف به موضوع خدمات عمومی می‌نگریست، با استفاده از نظریه ابزارها به موضوع خدمات عمومی ورود پیدا نمود. «از نظر این مکتب، اداره کردن پیش از هر چیز دستور دادن است که کلاً متفاوت با اعمال اشخاص خصوصی است در این چارچوب، اداره می‌تواند برای فرمان دادن و ایجاد ممنوعیت‌ها به طور یکجانبه به وضع مقررات در برخی از مور جامعه بپردازد و قواعدی را که اجرای آنها برای مخاطبان‌شان الزامی است وضع نماید. به طور سنتی در خصوص عمل وضع مقررات از فعالیت‌های پلیس اداری مثال می‌زنند که به منظور حفظ نظم عمومی شامل امنیت، آسایش، بهداشت و اخلاق عمومی انجام می‌شود». (عباسی، ۱۳۹۰: ۴۰)

نظریه حکمرانی مطلوب

افزایش شدید فقر و نابرابری و تورم در اواخر دهه ۱۹۸۰ که از پیامدهای الگوی دولت حداقل بود باعث شد تا بانک جهانی به این نکته دست یابد که مساله حکمرانی یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت کنندگان موضوع کلیدی توسعه است. (فرانسیس و الکساندر، ۱۹۹۸: ۳۵) این مساله به تدریج در بانک جهانی مورد مطالعه قرار گرفت به طوری که گزارش سالانه توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷، به مساله دولت اختصاص یافت. (بانک جهانی، ۱۹۹۷) موضوع محوری این گزارش نقش دولت در بهبود وضعیت اقتصادی و راهارهای توانمند ساختن دولت بود. کارشناسان بانک جهانی با ارائه شواهد مختلف نشان دادند که موفقیت سیاست‌های اقتصادی بستگی به توانمندی و قابلیت‌های دولت دارد و بدون ظرفیت‌های لازم در دولت، آزاد سازی مالی به بران پولی و بانکی می‌انجامد. بانک جهانی، راهبرد-های پیشنهادی خود جهت توانمند ساختن دولت به عنوان مساله کلیدی توسعه اقتصادی را راهبرد دو بخشی نامیدند. راهبرد نخست تطبیق ظرفیت‌ها با نقش‌های دولت و راهبرد دوم،

^۱ - Maurice Haurious

افزایش ظرفیت‌های دولت عنوان شود. بخش نخست این تفاوت را با شعار کوچک سازی دولت داشت که قالب و چارچوب از پیش تعیین شده‌ای برای کوچک سازی دولت ارائه نمی‌داد، قاعده پیشنهادی این بود که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی‌های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است. (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹: ۱۱۰)

بنابراین باید ظرفیت‌های خود را به وظایفی اختصاص دهد که اولویت بیشتری دارند. اما به این نکته اعتراف می‌شود که اولویت‌ها از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت است و نمی‌توان برای کشورها از پیش مشخص ساخت که دولت چه وظایفی را باید به عهده بگیرد بلکه هر کشوری خود باید اولویت‌هایش را مشخص کند. در این گزارش بانک جهانی نتیجه نظرسنجی‌های به عمل آمده در کشورهای مختلف در مورد اولویت‌های مداخله دولت از نظر مردم را نشان داد در برخی از کشورها اولویت نخست حمایت از حقوق مالکیت در برخی دیگر توزیع عادلانه درآمد و در برخی دیگر بازسازی است. بخش دوم راهبرد توانمند سازی دولت، افزایش ظرفیت‌های دولت معرفی شد. برای افزایش ظرفیت‌های دولت، سیاست‌های متعددی پیشنهاد شد که عمده‌ترین سیاست‌های پیشنهادی در این گزارش عبارت بودند از: اصلاح نظام قضایی، تمرکز زدایی، مبارزه با فساد، شفاف سازی نظام بودجه‌ای، شایسته سالاری و پیوستن به نظام‌های بین‌المللی، در واقع بانک جهانی در این گزارش سیاست‌های توانمندسازی دولت یا بهبود حکمرانی را محور اصلی سیاست‌گذاری توسعه قرار داد. (میدری، ۱۳۸۳: ۹۷)

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 هیچکس 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: ۵۳) «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 هرکس هر حکمی که می‌رود تنها به حکم قانون خواهد بود نه جنبه دیگر». (سریع القلم، ۱۳۸۰: ۴۱)

اصل حاکمیت قانون از جمله سازوکارهای تضمین حقوق شهروندان در هر جامعه‌ای است که قطعا 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: ۲۱۴)

بر این اساس، سازوکارها و مراجع و نهادهای تضمین کننده حقوق شهروندی در هر کشور و جامعه‌ای به تناسب نوع فرهنگ و ارزش‌ها و هنجارهای رسمی‌ناظر به نظام حقوقی وضع شده و به تناسب توسعه یافتگی و عدم آن دارای درجات متفاوت می‌باشد. مکانیزم‌های تضمین از یکسو رسمی و مورد حمایت قانونگذار می‌باشند و این نوع سازوکارها و نهادها عموما در قوانین اساسی و عادی پیش بینی شده و دارای ارزش اعتبار قوی و محکمی هستند. از سوی دیگر یکسری سازوکارهایی وجود دارند که چندان قوی و قانونی نیستند ولی در مواقع ضروری و نیاز، حوزه عملکرد آنها از سازوکارهای رسمی نیز قوی‌تر و محکم‌تر می‌باشد، مانند اعتراض و اعتصاب به خاطر تضییع حقوق، علی‌رغم اینکه ممکن است جنبه قانونی نداشته باشد ولی میزان فشار آن در مواردی بیشتر از سازوکارهای قانونی است که غالبا در صورت اینکه سازوکارهای رسمی پاسخگوی نیاز به شهروندان نباشند و یا مورد توجه قرار نگیرند شهروندان برای احقاق حق در رساندن اعتراض خود به این نوع سازوکارها متوسل می‌شوند. همچنین سازوکارهای تضمین می‌توانند ساده و مستقل مانند ایجاد یک نهاد و موسسه قضایی در جهت حفظ حقوق شهروندی از جهت نظارت یا هر اقدام عملی دیگر و یا ضمانت اجرای غیر رسمی مانند فشار ناشی از افکار عمومی، تحصن‌ها و... باشند. چنانچه در مقام ارزشیابی و مقایسه دو نوع ضمانت اجرا قصد سخن داشته باشیم، باید گفت: سازوکارهای غیر رسمی دارای اثر موثرتری نسبت به سازوکارهای رسمی می‌باشند. ولی از جهت قانونی و حقوقی سازوکارهای رسمی در مقایسه نسبت به آن از استحکام بیشتری برخوردار هستند. بر این اساس شهروندان می‌توانند با استناد به این سازوکارها چنانچه حقوق آنها از سوی صاحبان قدرت و حاکمان و مسئولین مورد تعرض و تضییع قرار گرفته باشند احقاق حق نموده و ضمن کیفر متخلف، ضرر و زیان ناشی از آنها را مطالبه نمایند. همچنین باید اضافه کرد که سازوکارها صرفا و همیشه منجر به برخورد نمی‌گردند بلکه در بعضی موارد جنبه پیشگیرانه دارد که دارای شیوه‌های مختلف برخوردی می‌باشد. (بوشهری، ۱۳۸۱: ۴۴)

برخی از شیوه‌های ضمانت اجرا به شرح زیر می‌باشد:

۱. جریمه‌های مالی
۲. جبران ضرر ناشی از تخلف قانون
۳. ابطال عمل قانون
۴. اجبار مستقیم بر ترک یا انجام عملی مانند اخراج غاصب و الزام بدهکار به پرداخت دین
۵. مجازات متخلفین با کیفرهای قانونی مانند حبس و اعدام (عزیززاده، ۱۳۹۷: ۶۰)

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. 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 مولفه‌های 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: ۱۷)

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: ۵۸)

نقش آئین نامه‌ها و مقررات در نظارت

دولت به جهت ارائه خدمات، علی‌الخصوص 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 می باشد، بنابراین عدم ارائه خدمات قانونی از سوی ادارات به مردم، می تواند علیرغم زایل شدن حقوق حقه آنها، موجبات نارضایتی را در سطح جامعه ایجاد نماید لذا نهاد نظارت می تواند 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. (مومنی طباطبایی، ۱۳۸۲: ۱۱۹)

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 می نماید و همه ساله سازمانها بدون استثناء موظف به دادن اطلاعات و پاسخگویی مستقیم به این دیوان می باشند. از دیگر نظارت های مالی که بر عملیات مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی اعمال می گردد، نظارت پس از اجرای برنامه مالی این مؤسسات می باشد. اینگونه نظارت را می توان تکمیل کننده نظارت قبلی دانست که به علت لزوم کنترل دقیق در جهت اعمال صحیح برنامه مالی این مؤسسات اعمال آن لازم می نماید.

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 مؤسسات 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 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 مقننه است. (اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی)

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 کل کشور استفاده می کنند رسیدگی قضایی محاسبات عمومی است. (امامی، ۱۳۸۶: ۲۰۱)

در اینجا 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 می‌باشد. 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 می‌شود. (ماده ۱۳ همان قانون)

اصولاً نحوه رسیدگی در دیوان محاسبات بر اینگونه است که دادستان موارد تخلف را جهت طرح در هیأت‌های مستشاری به صورت دادخواست تنظیم و به رئیس دیوان محاسبات کشور ارسال می‌نماید. رئیس دیوان نیز موظف است حداکثر ظرف ۱۰ روز دادخواست دادستان را به هیأت‌های مذکور ارجاع دهد. (تبصره ۳ ماده ۲۱ همان قانون) این هیأت‌ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی به ضرر و زیان وارده، متخلفین را برحسب مورد به مجازات‌های اداری که از توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی شروع و تا انفصال دائم از خدمات دولتی می‌باشد، محکوم می‌نمایند. (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 هیأت‌های مستشاری رأی به جبران آن صادر خواهد شد. (ماده ۲۴ همان قانون) (رستمی، ۱۳۹۰: ۶۳)

حکمرانی مطلوب با محوریت قانون

در این خصوص برخی معتقدند که از قرن هفدهم به بعد، حکومت قانون جایگاه رفیعی در نظام‌های سیاسی یافته است. از این زمان آزادی فردی بر اساس تفکر آزادمشنانه هدف حکومت در غرب می‌گردد. بر خلاف برخی ایدئولوژیک‌های که مرجع استحاله تدریجی دولت بودند، بسیاری از متفکران آزادمنش بر ضرورت اجتماعی، قدرتمند باور داشته اما خواهان بیشترین آزادی عمل ممکن برای افراد و محدود نمودن دولت و مأمورین آن به حقوق و سپس انتخابات دموکراتیک بودند برای تحقق چنین هدفی می‌باید راهکارهای ضروری جهت نظارت بر دولت به عنوان یک مجموعه و همچنین نهادهای آن پیش بینی می‌شد. 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: ۴۸)

نقش اصول ذاتی بر حاکمیت قانون

قانون به لحاظ ذاتی ویژگی‌هایی را با خود به همراه دارد، شناخت این ویژگی‌ها می‌تواند بر نحوه حاکمیت آن بر مولفه‌های مختلف از جمله حکمرانی مطلوب موثر واقع گردد. این ویژگیها

را می توان به ۴ دسته تقسیم نمود.

الف - عمومی بودن قوانین^۱

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: ۵۶)

ب - اعلام عمومی قانون^۲

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 محدودیتها 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 تضعیف 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

^۱ - Generality

^۲ - Promulgation

حقوق و تکالیفی در قبال افراد دیگر و یا دولت دارد. به بیان بهتر این اصل تاسیسات، ارگان‌ها 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 می‌برد. اصل فوق با مفهوم آزادی‌گرایی از مسئولیت فردی و عقل‌گرایی فردی نیز سازگار است زیرا هیچ فردی نمی‌تواند 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 بی‌خبر و بی‌اطلاع هستند». (زارعی، ۱۳۹۰: ۶۴)

ج- صراحت و وضوح قانون^۱

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 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^۲

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: ۳۳)

حکمرانی مطلوب و انحصارگری در قوانین عادی

در موارد متعددی دولت این حق را دارد که موارد تحت انحصار خود را با توجه به شرایطی

^۱ - Clarity and Clarify

^۲ - Practicability

در اختیار بخش خصوصی قرار دهد یا راسا با عنایت به برتری ویژه یک واحد تجارتي یا شرکتي چنین حقی را به آن اعطا کند.

با توجه به بند الف ماده ۳ قانون انحصار بازرگانی مصوب ۱۹ تیرماه ۱۳۱۱ که اشاره می- دارد: «دولت مجاز است حق وارد کردن محصولات خارجی را که خود نمی‌خواهد مستقیما عهده دار شود به شرط معینه و در تحت مقررات مخصوص به اشخاص و یا موسسات مختلفه تجارتي واگذار نماید».

ویژگی‌های حکمرانی مطلوب

حکمرانی مطلوب هشت مولفه اصلی دارد. این مولفه‌ها عبارتند از: مشارکتی بودن، اجماع محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت پذیری، کارایی و اثربخشی، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان و در نهایت حاکمیت قانون، حکمرانی خوب تضمین کننده کاهش فساد، احترام به نظر اقلیت‌ها و اقشار آسیب پذیر در تصمیم گیری‌ها است. همچنین حکمرانی خوب در قبال نیازهای کنونی و آینده جامعه بشری است.

مشارکت^۱

مشارکت سنگ بنای اصلی حکمرانی مطلوب است مشارکت مردم می‌تواند مستقیم باشد و یا اینکه از طریق نهادهای مشروع وسط 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 اقشار آسیب پذیر در اتخاذ سیاست‌ها نیست بلکه مشارکت باید سازماندهی شده باشد و از طریق ابزارهای تعریف شده محقق شود.

حاکمیت قانون^۲

حکمرانی مطلوب نیازمند چهارچوب‌های قانونی بی طرفانه‌ای است که غیر مغرضانه اجرا شوند به خصوص باید حقوق بشر و در راس آن حقوق اقلیت‌ها حفظ شود اجرای بی طرفانه قانون فقط با وجود سیستم قضایی مستقل و نیروی پلیس سالم انجام می‌شود. (ترمر، ۱۳۷۹: ۲۶)

شفافیت^۳

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 می‌تواند بر زندگی آنها تاثیر

^۱ - Participation

^۲ - Rule Of Law

^۳ - Transparency

گذار باشد در این زمینه باید اطلاعات کافی تهیه شود و به شیوه‌ای قابل فهم در اختیار عموم قرار گیرد.

مسئولیت پذیری^۱

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. فراقکنی و توهم توطئه از جمله مواردی هستند که همواره برای فرار از مسئولیت پذیری به کار گرفته شده‌اند. (تیمورنژاد و ودادی، ۱۳۹۱: ۱۴)

اجماع محوری^۲

در سطح جامعه عمل‌گرایان زیادی که با نقطه نظرانی متفاوت حضور دارند حکمرانی مطلوب می‌باشد. منافع همه گروه‌های مختلف را با دستیابی به یک اجماع گسترده فراهم نماید. تصمیم‌گیری 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^۳

رفاه و سلامت در یک جامعه زمانی به وجود می‌آید 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 نمی‌شود.

پاسخگویی^۴

پاسخگویی یک نیاز کلیدی برای حکمرانی خوب به شمار می‌رود. نه فقط نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های 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 برحسب نوع تصمیمات و فعالیت‌های سازمانها و افراد متغیر است در حالت کلی هر سازمانی در قبال کسانی که به وسیله کارهای انجام شده توسط سازمان تاثیر می‌پذیرند پاسخگوست، نکته مهم اینجاست که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود.

^۱ - Responsiveness

^۲ - Consensus Oriented

^۳ - Inclusiveness

^۴ - Accountability

کارایی و اثربخشی^۱

حکمرانی مطلوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل می-کند و بهترین استفاده را از منابع می-نمایند. 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: ۶۰)

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 نخواهد بود. در هیچ نقطه‌ای از دنیا، حکمرانی مقامات ارشد بر ارکان جامعه، صرفا با سخنرانی و گفتمان به منصفه ظهور نخواهد رسید. از جمله مصادیقی که می‌تواند به نوعی سیاست‌ها و خط مشی‌های یک حکمرانی مطلوب را برای جامعه به ارمغان بیاورد، ابلاغ-ها، خط مشی‌ها و سیاستگذاری‌ها در قالب دستورالعمل‌های صادره از مقام‌های بالادستی می-باشد. این دستورالعمل‌ها می‌تواند در ملزم نمودن، ادارات و مقامات زیردستی به اجرای سیاست-های مدنظر موثر واقع گردد.

«دستورالعمل‌ها در واقع بخشی از مقررات دولتی عام و غیر انفرادی هستند که وضع آن را قوانین یا آیین نامه‌های دولتی برای اجرای مقررات اخیر پیش بینی می‌کنند. معمولا دستورالعمل درباره امور فنی و تخصصی است و توسط وزیران، شوراها، کمیسیون‌ها یا دیگر مقامات اجرایی همانند استاندار و فرماندار ... 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 سیاست-های دولت توسط مدیر استان و شهرستان به موجب مواد ۱۶ و ۲۴ مصوبه مورخ 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: ۳۰)

جایگاه دستورالعمل در موسسات عمومی غیر دولتی

«این امر در خصوص موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی اصولا توسط مجامع عمومی، شوراهای عالی، هیات مدیره و... این موسسات که به عنوان عالی‌ترین ارکان این موسسات

^۱ -Efficiency and Effectiveness

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 بخش نامه‌های لازم برای حسن اجرای امور و سازماندهی و تعیین وظایف و مسئولیت‌های هر واحد می‌باشد. (حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۱: ۳۷)

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 صورتحساب 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.

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 تقدس‌زدایی از سیاست و اعتقاد به فسادپذیری 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 می‌یابد. 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 پایبندی 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 می‌باشد. 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 بخش‌های جامعه حاکم می‌باشد. 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 می‌نمایند، لذا با مجرم در چنین موسساتی همان برخورد قانونی صورت می‌پذیرد که با یکی از کارکنان رسمی دولتی برخورد می‌گردد. لذا در یک نظام متکی به حکمرانی مطلوب، تمامی بخش‌ها و ارکانی که به نحوی وابسته به بودجه دولتی می‌باشند به لحاظ رعایت برخی مصادیق همچون عزل و نصب از یک خط مشی سیاسی واحد پیروی می‌نمایند.

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 می‌پردازد. در این خصوص برخی معتقدند که «اگر چه اعضای این رکن در خصوص برخی از موسسات عمومی غیر دولتی از سوی مراکز دیگر نظیر قوای حاکمه منصوب می‌شوند، یا اینکه سازمان‌های دیگری عهده دار این امر می‌باشند اما این نوع نظارت اصولاً در چارچوب نظارت درون سازمانی جای می‌گیرد، چرا که این نظارت توأم با امر و نهی نیست بلکه به نوعی جنبه ارزشیابی دارد. البته انتصاب اعضای این رکن توسط قوای مرکزی می‌تواند یکی از صور اعمال نظارت قیمومیتی بر این موسسات محسوب گردد. بنابراین لازم است که اشاره‌ای به صلاحیت‌های نظارتی نهادهای نظارتی داخلی این موسسات داشته باشیم. البته تمام موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ضرورتاً واجد این رکن نمی‌باشند، نظیر بنیاد شهید و امور ایثارگران، کمیته ملی المپیک و... البته این امر موجب نمی‌شود که کارکرد رکن مزبور که نظارت می‌باشد نفی شود بلکه بسته به مورد این امر توسط ارکان دیگری اعمال می‌گردد. نکته قابل اشاره اینکه این نهادها از ارکان اصلی موسسات عمومی غیردولتی می‌باشند که

مسئولیت نظارت بر عملکرد نهادهای اجرایی این موسسات بررسی و اعلام تخلفات بررسی وضعیت سازمان‌ها و کارکنان موسسه مربوطه، حسن اجرای اساسنامه و قوانین مربوطه، رسیدگی و اظهار نظر نسبت به حساب‌ها و گزارش‌های مالی و سالانه و... را از طریق اخذ اطلاعات و مدارک لازم و انجام اقداماتی که به منظور حصول به این نتایج لازم می‌باشد تحقیق در مواردی که توسط مقامات ذی صلاح درخواست می‌شود و ارائه و اعلام تخلفات احتمالی و نتایج بررسی‌ها و یا گزارش‌های 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.

نکته‌ای که در خصوص نهادهای نظارتی داخلی موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی قابل تامل می‌باشد، کارایی و اثر بخشی عملکرد نهادهای نظارتی مزبور است. این نهادها هر چند وظایف مهمی را در راستای نظارت بر موسسات مزبور عهده دار می‌باشند اما آنچه که مسلم است عدم استقلال این نهادها نسبت به مقامات موسسات مزبور و عدم صلاحیت لازم در بررسی و نظارت بر عملکرد مقامات بالای موسسات عمومی غیر دولتی می‌تواند 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 می‌گیرد 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 بازرسان جمعیت هلال احمر توسط مجامع عمومی، شهرستان و استان این سازمان و ... البته این امر نمی‌تواند 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.

نتیجه گیری

هزینه‌های اداره موسسات عمومی غیر دولتی اصولاً از دو روش کلی تامین می‌گردد، روش اول تامین هزینه‌ها، 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 هزینه‌ها را خود تقبل تامین نمایند. اما با این وصف بخش باقی مانده در ردیف بودجه برای آنها در نظر گرفته می‌شود. روش دوم تامین هزینه‌ها، منوط به فعالیت‌های است که موسسات عمومی غیردولتی انجام می‌دهند، ضمن آنکه کمک‌های مردمی و حتی کمک‌های بین‌المللی در خصوص برخی موسسات عمومی غیردولتی می‌تواند از جمله روش‌های تامین هزینه برای موسسات فوق‌الذکر 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 می‌شد ولی اصولاً نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی از دو روش درونی و بیرونی اعمال می‌گردد.

در روش نظارت درونی، وجود اساسنامه موسسه و همچنین الزاماتی که برای برخی از ارکان موسسه پیرامون نحوه نظارت بر تامین بودجه، طرح‌ها و برنامه‌های 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 می‌باشد. اما نکته حائز اهمیت این بود که اغلب موارد قدرتی که کنترل نشده باقی بماند منتج به بروز فساد می‌گردد، و با توجه به چرخش مالی حاکم بر موسسات عمومی غیر دولتی، نگرانی از باب ایجاد فساد در آن متصور می‌بود. 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 می‌توان حاکمیت مطلوب دولت نامید از آن جهت که اجرای آن می‌توانست 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 می‌گردید که به ماهیت و وظیفه ذاتی موسسات فوق‌الذکر آسیبی وارد نیاید.

منابع فارسی

کتاب

- امامی، محمد (۱۳۸۶)، کلیات حقوق مالی، چاپ اول، تهران، نشر میزان
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۱)، مسایل حقوق اساسی، تهران دادگستر، چاپ اول
- ترنرمارک، هیوم دیوید (۱۳۷۹)، حکومتداری، مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآم داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، تهران انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی
- تصدیقی، بهروز (۱۳۸۳)، نظریه حکمرانی خوب، توانمندسازی دولت، گزارش مرکز تحقیق و پژوهش مجلس شورای اسلامی
- کاوه تیمورنژاد، حمید ودادی (۱۳۹۱)، رهیافت‌های 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 غیردولتی، تهران نشر جنگل
- سریع القلم، محمود، (۱۳۸۰)، عقلانیت و آینده توسعه یافتگی ایران، تهران، مرکز مطالعات خاورمیانه
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران نشر دادگستر
- موتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۲)، حقوق بشر و آزادی‌های عمومی، دانشگاه تهران، چاپ سوم
- نقیعی مفرد، حسام (۱۳۸۹)، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران، نشر شهر دانش

مقالات

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۹)، پیرامون یک رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عالی کشور و مساله شخصیت حقوقی دولت، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
- فلسفی، هدایت الله (۱۳۷۱)، بی اعتمادی تضاد میان مفاهیم واقعی و جعلی، مجله جامعه سالم
- محمدجواد رضایی زاده، داود کاظمی (۱۳۹۱)، بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشریه علمی-پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال سوم شماره پنجم

- منوریان، عباس (۱۳۸۵)، از دولت خوب تا حکومت داری خوب، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۸-۴۹

- میدری، احمد (۱۳۸۳)، تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب، فصلنامه مفید، شماره ۴۲

جزوات

- امیرارجمند، اردشیر (۱۳۸۱)، جزوه حقوق اداری، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی

- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، تقریرات درس مالیه عمومی، دانشکده حقوق علوم سیاسی دانشگاه تهران

- عزیززاده، ابراهیم (۱۳۹۷)، نظارت کارآمد بر جهاد دانشگاهی در پرتو اصول و قواعد حقوق اداری، دانشگاه پیام نور واحد شهرری

English References

- Francis.Ng,Alexander Yeats,(1998),**Good Governance and Trade Policy**, Washington D.C:World Bank

- Wade (H.W.R) Henry William rawson (2004), **Administrative Law**, New York,Oxford University Press, ninth Ed

