

بررسی صلاحیت و نظارت مالی دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۳/۰۷/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۳/۰۹/۰۳)

میلاد خلیلی^۱

دانشجو دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

دکتر محمدرضا گنجی^۲

دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

چکیده

در این مقاله بر آن تلاش شده تا در پی پاسخ به پرسش از چیستی مفهوم مؤسسات غیردولتی در قوانین حقوقی ایران و تعیین سنجهای تشخیص درست و صلاحیت آن باشد. در این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی کوشش شده تا با توجه به تشخیص مؤسسات غیردولتی سودآور و بررسی آنها در حقوق را مورد توجه قرار داد. البته با توجه به اینکه این یک بحث گسترده در موضوع حقوق می باشد باید به شرایط مؤسسات غیردولتی و انواع مؤسسات غیردولتی و الزامات آنها توجه کرد. بتوان با توجه به رویکرد حقوقی به نتایج درستی رسید. لازم است که ماهیت مؤسسات غیردولتی و وظایف آنها و میزان صلاحیت فعالیت های آنها را دقیق مورد توجه قرارداد و نقش حقوق را در مؤسسات غیردولتی نیز مورد بررسی قرارداد.

واژگان کلیدی: صلاحیت و واکاوی، مؤسسات غیر دولتی، حقوق، نهادهای عمومی، دیوان عدالت اداری، نظارت مالی و اقتصادی

^۱ نویسنده مسئول miladkhalili76@maybodiu.ac.ir

^۲ ganji1356@gmail.com



مقدمه

مؤسسات و نهادهای غیردولتی از جمله نهادهایی هستند که پس از انقلاب اسلامی ایجاد شدند و در قانون محاسبات عمومی کشور رسماً موردشناسایی قرار گرفتند. با توجه به تفاوت نظام حقوقی حاکم بر نهادهای دولتی نسبت به نهادهای غیردولتی، از زمان ایجاد مؤسسات غیردولتی، مباحثی درباره دولتی یا غیردولتی بودن آن‌ها مطرح بوده است. این ابهام که زائیده عنوان و شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آن‌ها از محل منابع مالی غیردولتی است، تشخیص ماهیت مؤسسات مذکور و به تبع نظام حقوقی حاکم بر آن‌ها را دشوار کرده است. این ابهام گاهی موجب ایجاد تمایل برای ایجاد یک شخص حقوقی حقوق عمومی تحت قالب مؤسسه عمومی غیردولتی نیز شده است. رفع ابهام از ماهیت این مؤسسات یکی از الزامات ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در نظام اداری محسوب می‌شود. مؤسسات و نهادهای غیردولتی نه کاملاً مشابه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند و نه با معیارها و مؤلفه‌های قانونی تشکیل‌دهنده دستگاه‌های دولتی انطباق کامل دارند. در واقع ترکیبی از مؤلفه‌ها و معیارهای تشکیل‌دهنده دستگاه‌های دولتی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند؛ وضعیتی که آن‌ها را در میانه نهادهای مذکور قرار داده است. شناسایی بخش مستقلی با عنوان «بخش غیردولتی» مستلزم توجه به احکام و مقررات خاص حاکم بر آن‌ها و پرهیز از ایجاد هرگونه ابهام در خصوص ماهیت، مصادیق و نظام حقوقی حاکم بر آنهاست. آن‌ها به عنوان اشکال حقوقی دستگاه‌های دولتی به پیش از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد، نهادهایی نیز با وقوع انقلاب مانند نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی در عرصه عمومی ایجاد شدند که با اشکال سه‌گانه فوق انطباق کامل نداشتند (عبدالحمید، ۱۳۷۰). البته برخی از نهادهای انقلابی بعدها در قالب موسسه عمومی غیردولتی ادامه فعالیت دادند. مؤسسات غیردولتی برای نخستین بار در قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) تعریف شدند. در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی برای ایجاد موسسه عمومی غیردولتی، سه شرط ایجاد با اجازه قانون، به عهده داشتن وظایف و خدمات عمومی و درج نام آن‌ها در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای غیردولتی پیش‌بینی شد. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب



۱۳۸۶) شروط گفته شده به این شرح تغییر کرد: ایجاد با تصویب مجلس شورای اسلامی، انجام وظایف و خدمات و تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آن‌ها از محل منابع غیردولتی. البته با توجه به قید «دولتی» در عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نیز شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آن‌ها از محل منابع غیردولتی، ابهاماتی درباره ماهیت دولتی یا غیردولتی این مؤسسات مطرح می‌شود. پرسش اصلی این است که آیا در ماهیت مؤسسات غیردولتی، ابهام وجود دارد؟ قید «غیردولتی» به چه معنا و به چه منظوری به کار رفته است؟ با توجه به تفاوت نظام حقوقی حاکم بر نهادهای دولتی نسبت به نظام حقوقی حاکم بر اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، رفع این ابهام تأثیر مهمی بر تعیین دقیق قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارد.

ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) نیز «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» را به این شرح تعریف کرده است: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» براساس تعریف ارائه شده در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری) به عنوان قانون موخر و حاکم) لازم نیست مؤسسات ذکر شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نام برده شوند تا به این عنوان شناخته شوند. بلکه داشتن شرایط مقرر در ماده (۳) مذکور برای احتساب آن‌ها به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی کفایت می‌کند. (اصلائی، نورایی ۱۳۹۶) در خصوص نهادهایی که در قانون فهرست از آن‌ها نام برده شده یا در قانون موجد آن به شکل حقوقی آن‌ها تصریح شده است، بحثی وجود ندارد. ابهام درباره شکل حقوقی دستگاه‌هایی است که انجام برخی از امور عمومی را برعهده دارند اما نام آن‌ها در قانون فوق ذکر نشده یا در قوانین موجد آن، حکمی در خصوص شکل حقوقی آن‌ها بیان نشده است. همان طور که در ادامه بیان می‌شود، این گونه مؤسسات را نمی‌توان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی دانست. مؤسسات غیردولتی از نظام بودجه‌ای خاص خود تبعیت می‌کنند. به این نحو که قسمتی از بودجه برخی از آن‌ها در قسمت سوم قانون بودجه درج می‌شود. برخی دیگر نیز دارای بودجه



مستقل یا نیمه‌مستقل از بودجه عمومی کشور هستند. دسته اول از مؤسسات عمومی غیردولتی درآمدهایی دارند که تکافوی نیازهایشان را می‌کند. نه وجهی به خزانه واریز می‌کنند و نه وجهی از آن دریافت می‌کنند مگر در شرایط خاص که نیاز به کمک دولت داشته باشند (مثل شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان). دسته دوم نیاز به کمک دولت دارند؛ زیرا درآمدهایشان تکافوی نیازهایشان را نمی‌کند (نظیر کمیته امداد، کمیته ملی المپیک، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد شهید و امور ایثارگران). این قبیل مؤسسات در فصل پیشنهاد بودجه، اعتبارات مورد نیاز خود را به سازمان برنامه و بودجه کشور اعلام می‌کنند تا از طریق درج در لایحه بودجه، پیش‌بینی‌های لازم در این زمینه انجام شود. اما دسته سوم فاقد درآمد هستند (مانند جمعیت هلال‌احمر، سازمان دانش‌آموزی و بنیاد امور بیماری‌های خاص). لازم به ذکر است علاوه بر دریافت کمک دولت، مقنن حین ایجاد برخی از نهادهای عمومی غیردولتی تدابیری برای تأمین منابع مالی مورد نیاز آن‌ها اندیشیده است؛ مثل درآمدهایی که شهرداری از محل قانون تجمیع عوارض از آن برخوردار است (حسینی پور اردکانی، ۱۳۸۹: ۱۴۵-۱۴۳). البته کمک‌های مالی دولت به نهادهای یاد شده نباید بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن‌ها را تشکیل دهد. در غیراین صورت، مغایر مؤلفه‌های قانونی تشکیل‌دهنده نهادهای مذکور و فلسفه ایجاد آنهاست. تشخیص قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات مذکور در مواردی که به صراحت از آن‌ها نام برده می‌شود یا از تعابیری استفاده می‌شود که شامل آن‌ها نیز می‌شود (مانند کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا تحت نظارت دولت قرار دارند) طبق ماده دو قانون اساسی). یا از کمک‌های دولتی یا بودجه دولت استفاده می‌کنند، با مشکلی مواجه نیست. در مورد قید اخیر (استفاده از کمک یا بودجه دولت) در خصوص مؤسسات و نهادهای غیردولتی که به‌طور مستمر از منابع مذکور استفاده می‌کنند، مشکلی وجود ندارد.

بخش اول: مراحل شکل‌گیری سازمان‌های غیر دولتی

سه مرحله تکامل برای سازمان‌های غیر دولتی توسط کورتون در سال ۱۹۹۰ در نوشته‌ای تحت عنوان "سه دوره شکل‌گیری فعالیتهای داوطلبانه" شناسایی شده است. در مرحله اول نوع خاصی از سازمان



های مردم نهاد شکل می گیرد که بر امداد رسانی و رفاه متمرکز بوده و مستقیماً به افراد ذینفع، خدمات امدادی ارائه می کرده است. توزیع غذا، تامین پناهگاه و ارائه خدمات بهداشتی نمونه هایی از خدمات این قبیل سازمان های مردم نهاد بوده است. در واقع سازمان های غیر دولتی در این مرحله نیاز های روز افراد را تشخیص می دادند و به برآورده ساختن آنها می پرداختند. در مرحله دوم از تکامل، سازمان های غیر دولتی به مجموعه های مستقل و خود کفای محلی تبدیل شدند. در این مرحله سازمان ها امکانات جوامع محلی را گسترش دادند تا بتوانند با اقدامات محلی مستقل نیاز آن ها را بر آورده سازند. در مرحله سوم از تکامل، سازمان غیر دولتی و به تعبیری سازمان های مردم نهاد، می کوشند تا تغییراتی را در سیاست گذاری ها در سطح ملی و بین المللی به وجود آورند. لذا به مرور این موسسات از نقش سابق خود که تامین و ارائه خدمات عملیاتی بود فاصله گرفته و نقش هدایت کننده و سرعت دهنده در راستای توسعه و آبادانی را بر عهده گرفتند.

• تامین بودجه سازمان های غیر دولتی

بخش اعظمی از بودجه سازمان های مردم نهاد از محل حق عضویت در سازمان، محصولات تجاری اعم از کالا و خدمات کمک های مالی اعطاء شده توسط موسسات بین المللی یا دولتها و کمک های مردمی تامین می شود. اگر چه اصطلاح سازمان های مردم نهاد تلویحاً بیانگر استقلال این سازمان ها از دولت ها است اما برخی از این سازمان ها با توجه به اهداف غیر انتفاعی و هزینه ای که دارند، به منظور تامین بودجه خود، وابستگی شدیدی به دولت ها دارند و لذا تا حدودی به استقلال این نهاد ها خدشه وارد می شود. علاوه بر هزینه های لازم جهت تحقق اهداف، چنین نیست که خدمات همه اشخاصی که برای سازمان های مردم نهاد فعالیت می کنند، داوطلبانه باشد بلکه افرادی هستند که برای سازمان های غیر دولتی فعالیت می کنند و به ازای فعالیتی که ارائه می دهند مطالبه دستمزد نیز می کنند. هر چند حقوقی که اعضای حقوق بگیر سازمان های مردم نهاد می گیرند در مقایسه با سازمان های تجاری در بخش خصوصی کمتر است به هر حال این حال موجب افزایش هزینه جاری این سازمان ها خواهد شد.



• عملکرد سازمان های غیر دولتی در مقایسه با بخش خصوصی

از آنجا که سازمان های مردم نهاد خدمات خود را (مانند آموزش، کمک های فوری و اقدامات بشردوستانه) به صورت رایگان یا به نرخ یارانه ای به عموم ارائه می کنند، در برابر بخش خصوصی قادر به رشد و تکامل نبوده و توان رقابت موثر، کارآمد و پایدار را ندارند. زیرا هر زمان که سازمان های غیر دولتی محصولات یا خدمات خود را (مانند صنایع دستی، ارزشیابی ها، حفاری چاه، مشاوره) در ازای دریافت مبلغی به مردم عرضه کنند، آنها ناخواسته برای مدتی با فعالان بخش خصوصی که ارائه کننده همان خدمات هستند وارد رقابت نابرابر می شوند. البته در این رقابت از این امتیاز با ارزش برخوردارند که بودجه آنها از کمک های مردمی تامین می شود و افرادی نیز حاضر می شوند داوطلبانه و رایگان برای آنها کار کنند. و اینکه در صورت کسری بودجه، دولت از آنها در راستای تامین اعتبارات مالی حمایت خواهد کرد (طهرانی، ۱۳۹۰، ۱۰۹). از نظر مولفان حقوق اداری شاخص موسسه عمومی در وجود شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت یا شوراهای محلی است که آن موسسه مستقل را تاسیس می کند زیرا فقط شناسایی شخصیت حقوقی برای موسسه برای موسسه موجب استقلال آن از لحاظ سازمانی و اداری و مالی است با وجود این آگاهی ممکن است با تکنیکهای بودجه ای و محاسباتی نوعی استقلال مالی و محاسباتی برای موسسه فراهم آورد و آن را عملاً مستقل سازد امروزه نظام موسسه عمومی مفهوم وسیعی است که انواع موسسات کلاسیک و غیر آن را در بر می گیرند و هدف دولت از تشکیل موسسه اغلب جدا ساختن یک سازمان از تابعیت مستقیم وزارتخانه و دادن نوعی استقلال مالی و محاسباتی و یا استخدامی جدا از مقررات مالی و محاسبات عمومی و مقررات استخدامی دولتی به آن سازمان است با توجه به نکات فوق در ذیل جهت سهولت مطالعه مواردی را مطرح می نمایم. می توان در یک تقسیم بندی کلی که همه این موسسات عمومی را در برگیرد این موسسات عمومی را به خصوصی و غیر خصوصی تقسیم کرد و موسسات عمومی غیر خصوصی را به دولتی و غیردولتی و همه این مسائل را از نظر هدف به انتفاعی و غیر انتفاعی تقسیم نمود که به شرح ذیل است:



۱. موسسات عمومی غیردولتی انتفاعی و موسسات عمومی دولتی غیر انتفاعی

۲. موسسات عمومی غیر دولتی انتفاعی و موسسات عمومی غیر دولتی غیر انتفاعی

۳. موسسات عمومی انتفاعی خصوصی و موسسات عمومی غیر انتفاعی خصوصی (حقیقی، ۱۳۹۹، ۲۱).

بخش دوم: موسسات و نهاد های عمومی غیردولتی

موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده اند منظور از به کار بردن اصطلاح غیر دولتی مستثنا کردن این دستگاه ها از شمول مقررات مالی و محاسباتی عمومی و استخدامی کشور است. این نحوه تقسیم بندی از جهت اهداف و وظایف قابل قبول است و با مطالعات تطبیقی سنخیت خاصی هم دارد. در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور موسسه دولتی به واحد سازمانی مشخصی که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می شود به عنوان وزارتخانه ندارد اطلاق گردیده و به موجب ماده ۵ همان قانون موسسات عمومی غیر دولتی عبارتند از واحدهای سازمانی مشخصی که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده اند و در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص موسسه عمومی دولتی نیز چنین مقرر گردیده است (یازرلو، ۱۳۷۹، ۳۰). واحد سازمانی مشخصی که به موجب قانون ایجاد شده و دارای استقلال حقوقی است و بخشی از وظایف و اموری را که به عهده یکی از قوای سه گانه می باشد انجام می دهد (میرمحمدی، ۱۳۸۳، ۲۲) در ماده ۳ هم به تعریف موسسه عمومی غیر دولتی پرداخته و بیان کرده است. که در قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به همراه مصوبات بعدی فهرست آن را بدین شرح مقرر می دارد:

۱. شهرداری ها و شرکت های تابعه آن

۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی



۳. هلال احمر

۴. بنیاد شهید انقلاب اسلامی

۵. کمیته امداد امام خمینی

۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

۷. کمیته ملی المپیک ایران

۸. بنیاد ۱۵ خرداد

۹. سازمان تبلیغات اسلامی

۱۰. سازمان تامین اجتماعی

۱۱. فدراسیون ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران

۱۲. موسسه های جهاد نصر جهاد استقلال و جهاد توسعه زیر نظر جهاد جهاد سازندگی

۱۳. شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی

۱۴. کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی

۱۵. جهاد دانشگاهی

۱۶. بنیاد امور بیماری های خاص

۱۷. بنیاد فرهنگی و هنری رودکی

۱۸. سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران



۱۹. صندوق بیمه اجتماعی روستاییان

۲۰. صندوق ضمانت سپرده ها

۲۱. صندوق تامین خسارت

۲۲. سازمان تعاونی مصرف نیروهای مسلح (همان، ۲۲).

بخش سوم: مصادیق موسسات عمومی غیر دولتی

از نظر برخی نویسندگان اگرچه سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای به عنوان موسسه عمومی غیردولتی شناخته نشدند اما با توجه به ملاک‌های مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان آنها را بخشی از این قبیل موسسات دانست. بر این اساس، سازمان‌های حرفه‌ای همچون سازمان نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری و نهاد‌های نظیر اتاق بازرگانی نام موسسات عمومی غیر دولتی بر آنها داده نشده است. در تایید این نظر برخی از نویسندگان گفتند برخی از نهادها به عنوان موسسه عمومی غیردولتی شناخته نشده اند اما می‌توان آنها را به نوعی موسسه عمومی غیردولتی شناخت. مثل اتاق بازرگانی و... (مولا بیگی، ۱۳۹۴، ۱۱۴).

از نظر بعضی قضات دانشگاه آزاد اسلامی و شورای اسلامی نیز از مصادیق موسسات عمومی غیر دولتی هستند و وضعیت آنها با با معیارهای ارائه شده در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مطابقت دارد بر این اساس با توجه به اطلاق موسسات عمومی غیر دولتی در ماده ۱۲ قانون دیوان چنانچه موسسه به عنوان موسسه غیر دولتی تعریف نشده باشد ولی به عنوان موسسه عمومی غیردولتی غیر انتفاعی تعریف شده باشد، تعریف موسسات عمومی غیردولتی شامل این قبیل موسسات نیز می‌شود برای مثال در خصوص جامعه حسابداران رسمی به عنوان موسسه غیرانتفاعی غیر دولتی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دادنامه شماره ۸۴۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۹ خود را صلاح به رسیدگی نسبت به شکایات مطروحه از مصوبات آن ندانست اما با تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت



اداری با توجه به بند ۱ ماده ۱۲ آن مطلق موسسات عمومی غیر دولتی داخل در صلاحیت دیوان هستند بر اساس نظر فوق به نظر می‌رسد شکایات از مصوبات شورای رقابت و سازمان بورس و اوراق بهادار نیز در صلاحیت هیئت عمومی می‌باشد چون این موسسات جزو موسسات عمومی غیر دولتی تلقی می‌شوند (همان). در برخی از قوانین ممکن است نهادهایی که شکل حقوقی آنها مشخص نیست در حکم موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی طرفین شده باشد در دستگاه‌هایی که در جداول قوانین بودجه سنواتی برای آنها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آنها با تعریف مذکور در ماده ۲ تا ۵ قانون محاسبات عمومی منطبق نیست از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده صرفاً به مدت دو سال در حکم موسسه عمومی غیر دولتی هستند. دولتی یا غیر دولتی محسوب شدن موسسات آثار حقوقی قابل توجهی دارد که به آنها اشاره می‌کنیم:

- اصل ۸۵ در خصوص امکان واگذاری تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌ها و موسسات دولتی یا وابسته به دولت به کمیسیون‌های ذیربط مجلس یا دولت
- اصل ۵۳ در خصوص تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل کشور.
- اصل ۸۲ در خصوص ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی توسط دولت مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی.
- اصل ۱۳۴ در خصوص حل اختلاف نظر دستگاه‌های دولتی در وظایف قانونی آنها توسط هیئت وزیران.
- اصل ۱۳۹ در خصوص صلح دعاوی راجع به داوری اموال عمومی و دولتی.
- اصل ۱۴۱ در خصوص منع تصدی بیش از یک شغل دولتی البته این اصل به ممنوعیت داشتن هر نوع شغل دیگر در موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و موسسات عمومی تصریح دارد (همان).



بخش چهارم: نظارت مالی بر موسسات عمومی غیر دولتی

در این قسمت ما به بررسی مراحل و نحوه نظارت مالی بر موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی خواهیم پرداخت. پیشتر بیان کردیم که استقلال این گونه موسسات منافاتی با نظارت بر آنها ندارد و منظور از استقلال مالی، استقلال در اجرای قوانین و مقررات و اداره امور مالی خود می‌باشد (میرزایی، ۱۳۹۳، ۷۵). از طرف دیگر نظارت‌های مالی می‌تواند عاملی اساسی در تعیین حد و مرزهای استقلال مالی به شمار رود. آنچه که در این رابطه ما هم می‌نماید حفظ توازن میان اعطای استقلال عمل و نظارت بر این موسسات به موجب قانون می‌باشد (محسنی، ۱۳۸۷، ۶۳). به نحوی که نظارت جلوه اداره متکبرانه امور عمومی محول شده به این موسسات را نگیرد و از طرف دیگر نظارت ضعیف و موسسات باعث می‌شود که آنها به نام ارائه خدمات عمومی و استفاده از امکاناتی که در اختیار دارند، با ایجاد وضعیت نامشخص در خصوص نحوه فعالیت‌ها و امور مالی خود نظارت بر امور مالی خود را با مسائلی گنگ و نامفهوم مواجه سازند در این خصوص تبصره ماده ۲ قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی قابل ملاحظه می‌باشد. به موجب این تبصره اجرای قانون در مورد موسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام رهبری هستند خواهد بود. امروزه در اکثر کشورهای دنیا با افزایش چشمگیر کمک‌های مالی دولت به موسسات غیر دولتی که به نوعی عهده‌دار امور عمومی هستند، بحث نظارت مالی کارآمد برای موسسات به صورت روزافزون مطرح شده است. در این گونه نظارت اهداف نظارت باید فراتر از افشا باشد. همچنین علاوه بر آن جستجو باید پایدار و شامل کاهش تکرار اشتباهات شود (قاسمی، محمد، ۱۳۸۵، ۲۹۹). ابزارهای اصلی نظارت مالی بودجه‌های دولت، داده‌های مالییه عمومی، حساب‌های سالانه، گزارشات و تحقیقات است (همان، ۱۳۱۰). البته تمام این ابزارها در همه کشورها استفاده نمی‌شود بلکه برخی کشورها دارای ابزارهای حداقلی مانند بودجه سالانه و مجموعه‌ای از حسابهای سالانه هستند و هنوز ابزارهای دیگر از پذیرش و مقبولیت لازم برخوردار نیستند و به کار نمی‌روند. در کشور ما نیز بودجه و گزارش عملکرد مالی مهمترین ابزارهای نظارت مالی می‌باشند (رستمی، همان، ۱۹۸). بدین ترتیب که نظارت مالی پیش از طرح و بررسی بودجه شروع



و تا تدوین و تنظیم آن ادامه دارد و پس از آن نیز در هنگام اجرا و نحوه اجرا و در مرحله آخر و چگونگی اجرای آن نظارت می‌شود بنابراین نظارت‌های مزبور بر بودجه چارچوب نظارت مالی را ترسیم می‌نمایند برای اعمال نظارت، نهادها و رویه‌های ایجاد شده است (امامی، نادری، ۱۳۸۹، ۴۴). که در اینجا ما به بررسی این رویه‌ها و نهادها و این که تا چه حد این نظارت‌ها می‌تواند تضمینی در جهت عملکرد مالی مناسب به این موسسات و در نهایت تضمین حقوق و منافع عمومی باشد خواهیم پرداخت.

الف) نظارت پیشینی بر عملکرد مالی موسسات عمومی غیر دولتی: نظارت پیش‌بینی بر عملکرد مالی موسسات عمومی غیر دولتی مربوط به مرحله تدوین، تهیه و تصویب بودجه موسسات می‌باشد. اصولاً از اهداف اصلی تنظیم بودجه به عنوان نخستین مرحله از مراحل تنظیم بودجه (پیرنیا، همان، ۳۰۳). قضاوت در خصوص توزیع وجوه و برقراری یک سیستم پاسخگویی و نظارت و مسائل عمومی می‌باشد (ابراهیمی نژاد و فرخ‌وند، ۱۳۸۵، ۱۰ و ۱۱). اما آنچه در این خصوص حائز اهمیت می‌باشد نحوه تنظیم بودجه به طور کلی و به طور اخص بودجه موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی می‌باشد چرا که نحوه تنظیم بودجه ارتباط کاملی با اعمال نظارت بر بودجه در مراحل بعدی دارد. امروزه با مطرح کردن بودجه‌ریزی عملیاتی سعی می‌شود که نظارت بر بودجه کارآمدتر باشد بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است (پناهی، ۱۳۸۴، ۱۲). در بودجه عملیاتی یک برنامه سالانه به همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج بدست آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد وجود دارد (همان، ۱۱). که این امر باعث ایجاد چارچوبی مشخص برای نظارت بر بودجه موسسات می‌باشد بنابراین نظارت صحیح و بودجه موسسات در مرحله تنظیم بودجه ریخته می‌شود (لنگرودی، ۱۳۷۴، ۵۴). در این قسمت ابتدا به نحوه تنظیم بودجه موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی می‌پردازیم و سپس به این مسئله باز می‌گردیم که آیا نحوه تنظیم بودجه‌ی این موسسات به گونه‌ای هست که نظارت مالی بر آنها به صورت کارآمد باشد (رفیعی، ۱۳۹۰، ۷۸).



همانطور که در مبحث امور مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی بیان کردیم بودجه این مؤسسات به نحوه یکسان تنظیم نمی شوند، بودجه برخی از مؤسسات یا قسمتی از بودجه آنها در بودجه کل کشور منعکس می شود و بودجه برخی دیگر مسیری متفاوت را می پیماید و به گونه ای دیگر مقرر می شود. با در نظر گرفتن همین امر نظارت پیشینی و امور مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی نیست به دو دسته تقسیم می شود یکی نظارت پیشینی بر بودجه مؤسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور منعکس می شود یا در آن قسمت که در بودجه کل کشور منعکس می شود و دیگری نظارت پیشینی در بودجه مؤسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور منعکس نمی گردد یا در آن قسمت که در بودجه کل کشور منعکس نمی شود. در نظارت پیشینی بر بودجه مؤسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور مهندس می شود، نظارت همانند نظارت پیشینی بر بودجه سایر مؤسسات عمومی و دستگاه های اجرایی که به نحوی از آنها استفاده می کنند می باشد. ولی این دستگاه ها و مؤسسات پس از ابلاغ بخشنامه بودجه در قالب سیاست های اساسی دولت و طبق بخشنامه بودجه بر اساس خط مشی ها ابلاغ شده و داخلی مراتب را به واحدهای اجرای خود ابلاغ می کند و این واحدها پیشنهادهای خود را جهت هماهنگی به دستگاه متبوع خود ارسال می کنند. بودجه پیشنهادی پس از تایید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط به ماده ۱۴ قانون برنامه و بودجه به معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ارسال می گردد. د بخشنامه بودجه هدایتگر دستگاه های دولتی در تهیه و تنظیم بودجه در راستای اهداف و برنامه های مصوب میان مدت توسعه اقتصادی است معاونت مزبور درخواستهای بودجه را مورد بررسی قرار داده و پس از تعدیل های لازم پیشنهادها، پیش نویس لایحه بودجه را تهیه و پس از طرح در هیئت رئیسه سازمان به شورای اقتصاد عرضه می کند این پیش نویس ابتدا در شورای اقتصادی مطرح می شود (فرزپ، ۱۳۷۷، ۵۴) سپس در هیئت وزیران به تصویب می رسد. و به صورت لایحه بودجه کل کشور همراه با گزارش اقتصادی کشور توسط رئیس جمهور به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب تقدیم می شود. مجلس در این خصوص وظیفه دارد که تکلیف قوه مجریه را در مسائل مالی و بودجه ای را روشن سازد و از طریق کمیسیونهای مربوط عمل دولت را در تهیه و تنظیم



بودجه ارزیابی و مشخص نماید که آیا اصول تنظیم بودجه که مقررات کشور آن را طلب می نماید رعایت شده است یا خیر (کرباسیان، ۱۳۷۲، ۵۲). تصویب بودجه سالانه دولت به معنی مجاز شمردن دولت و همچنین موسسات عمومی غیر دولتی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می کنند در کسب درآمدها و انجام هزینه مورد نظر نیاز خود است (قاضی، ۱۳۷۰، ۵۱۵). بنابراین مشاهده شد که نظارت پیشینی بر امور مالی موسسات عمومی غیردولتی که از بودجه کل کشور استفاده می کنند مربوط به همان مراحل تهیه تدوین و تصویب بودجه کل کشور می باشد. اما همانطور که پیشتر گفتیم دسته از موسسات عمومی غیر دولتی دارای بودجه خاص خود هستند اصولاً این دسته از موسسات بودجه پیشنهادی خود را قبل از اجرا به تصویب ارکان داخلی خود می رسانند و یا اینکه جهت اعمال نظارت پیشینی به تصویب مقام یا دستگاه خارجی از سازمان خود می رسانند نظارت پیشینی بر بودجه موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مربوط به مرحله تهیه و تصویب بودجه این موسسات می باشد مسئله ای که در ابتدای بحث مطرح کردیم برمی گردیم و آن اینکه آیا بودجه این موسسات به نحوه عملیاتی تنظیم می شوند و به گونه ای که همراه بودجه سالانه برنامه سالانه ای که رابطه میان وجه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان دهد وجود داشته باشد. در خصوص این قسمت از بودجه موسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور منعکس می شود باید گفت از سال ۱۳۸۲ اصولاً به عملیاتی کردن بودجه در قوانین بودجه سالیانه اشاره شده است قانون برنامه چهارم توسعه سازمان مدیریت و برنامه ریزی کل کشور را موظف کرده است اقداماتی را جهت اصلاح نظام بودجه ریزی به روش هدفمند و عملیاتی انجام دهد به نحوی که نظام موجود تبدیل به نظام کنترل نتیجه و محصول گردد. علاوه بر این موارد در قانون محاسبات عمومی دستگاه های اجرایی به ارائه گزارش عملیاتی خود به دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف شده اند. که این امر به نظارت عملیاتی دولت بر اجرای بودجه بر می گردد (رستمی، ۱۳۸۷، ۱۱۰). اما در این قسمت از بودجه موسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور منعکس نمی شود و به صورت مستقل تنظیم می شود وضع بسیار دشوار است چرا



که تقریباً در هیچ یک از قوانین و اساسنامه های مربوط به این موسسات در خصوص نحوه تنظیم بودجه مستقل این موسسات دستورالعملی که مربوط به تنظیم بودجه به صورت عملیاتی باشد وجود ندارد و همین امر نظارت مالی بر این موسسات را با مشکلات فراوانی روبرو می کند. بنابراین ایجاد چارچوب مناسب برای نظارت ایجاد می کند که اصول لازم در بودجه ریزی عملیاتی نظیر اصول برنامه ریزی، مسئولیت، مدیریت، تناسب و تعادل مورد توجه قرار گیرد (احمدی، ۱۳۴۴، ۳۲).

ب) نظارت اداری بر عملکرد مالی (نظارت در حین اجرا): نظارت اداری نظارتی است که توسط خود سازمان در داخل خودش انجام می گیرد تا در صحت عملیات خود یعنی این و برابر سفارشی که از مراجع ذیصلاح دریافت کرده است عمل نماید (فرزیپ، ۱۳۷۶، ۱۱۰). اما منظور از نظارت در حین اجرا عبارت است از اینکه بر فعالیتهای فعلی و در حال انجام نظارت می شود تا از انطباق آن با استانداردها اطمینان حاصل گردد. در این نوع نظارت، بر ارزیابی فعالیتهای فعلی اتکا می شود (میرمحمدی، ۱۳۸۳، ۱۴). علت ضرورت این مرحله از نظارت این می باشد که نظارت پیشینی کفایت نمی کند. چرا که نظارت پیشینی به تنظیم سیاستهای بودجه ای و هماهنگی آنها در قالب یک کل واحد کمک می کند. از طرف دیگر امور مالی، امور فنی و تخصصی هستند عدم تسلط کامل بر این موضوع باعث اختلال در عملکردهای مالی می شود و این نیز قرار گرفتن افراد خبره و مسلط را در کنار مدیران موسسات ضروری می سازد. همچنان که این خطر همواره وجود دارد در صورتی که گردش امور مالی یک موسسه به عهده یک نفر باشد سوء استفاده هایی در آن واقع می شود به همین لحاظ با نظارت مستمر بر نحوه هزینه کردن و اصول درآمد می توان جلوی چنین مشکلاتی را گرفت (یازرلو، ۱۳۷۹، ۲۵۱). به همین جهت معاون نظارت اداری یا همان نظارت در حین اجرا بر امور مالی دستگاه های اجرایی را با هدف انطباق عملکرد مالی با قوانین و مقررات ضروری دانسته است. نظارت بر امور مالی موسسات عمومی غیردولتی در حین اجرای برنامه مالی به طرق مختلف انجام می گیرد. در این خصوص نیز باید بین نظارت بر آن قسمت از بودجه این موسسات که از طریق کمک های بودجه عمومی دولت در اختیار این موسسات قرار می گیرد یا از محل اعتبارات مخصوص تامین می شود که از



محل وصول عوارض خاص و خزانه واریز شده و در اختیار موسسات قرار می‌گیرد، با آن قسمت از بودجه موسسات که از محل درآمدهای خاص این موسسات تامین می‌گردد قائل به تفکیک شد که به بررسی هر کدام از این موارد می‌پردازیم.

در خصوص آن قسمتی از بودجه موسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور منعکس می‌شود این نظارت شبیه نظارت بر عملکرد مالی دیگر دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. به استناد ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداختها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است همانگونه که مشاهده می‌شود این امر ناظر بر نظارت این اجرا است که بر عهده مأمورین ای به نام ذیحساب نهاده شده است که از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام وظیفه می‌کند. ذیحساب مأموریت که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به منظور اعمال نظارت و تامین هماهنگی لازم رای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به این سمت منصوب می‌شود.^۱ لیکن در این ارتباط با موسسات عمومی غیر دولتی زیر حساب فقط در رابطه با وجه از محل درآمدهای عمومی به این موسسات تحویل داده می‌شود نظارت می‌نماید و در سایر موارد حق نظارت ندارد.^۲ و در خصوص سایر اعتبارات نظارت‌های دیگر بر آنها اعمال می‌شود که در دنباله بحث به آن خواهیم پرداخت اما نحوه نظارت مأموران ذی‌حساب بر امور مالی دستگاه‌های اجرایی بدین صورت است که این مأموران مسئولیت تامین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات را بر عهده دارند. در صورتی که ذیحساب انجام خرج را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام صادر کننده دستور خرج اعلام می‌کند (رکابیان، ۱۳۹۵، ۱۲۴). در صورتی که مقام صادر کننده دستور خرج،

^۶ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی

^۷ تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی



دستور خود را پس از وصول گزارش ذی حساب منطبق با قوانین و مقررات تشخیص دهد و مسئولیت قانونی بدون دستور خود را با ذکر مستند قانونی به عهده بگیرد و مراتب را به ذی حساب اعلام نماید، ذی حساب مکلف است وجه سند هزینه مربوط را پس از ضمیمه نمودن دستور کتبی متضمن قبول مسئولیت مذکور پرداخت و مراتب را با ذکر مستندات قانونی مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و رونوشت آن را جهت اطلاع ایوان محاسبات گزارش نماید. در صورتی که وزارت مزبور مورد را خلاف تشخیص داد مراتب را برای اقدامات قانونی لازم به دیوان محاسبات کشور اعلام خواهد داشت همچنین موسسات عمومی غیردولتی مکلف به تمام اطلاعات مالی مورد درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی را که برای انجام وظایف خود را لازم بدانند مستقیماً در اختیار وزارتخانه مذکور قرار دهند. بخشی دیگر از نظارت در حین اجرا توسط خزانه انجام می شود جزیی از تشکیلات وزارت امور اقتصادی و دارایی است درخواست وجه طبق ماده ۲۲ قانون محاسبات عمومی توسط ذی حساب عهده خزانه در مرکز یا عهده نماینده خزانه در استان صادر می شود. بدیهی است خزانه در صورت احراز صحت درخواست وجه و انطباق آن با اعتبارات مصوب و تخصیص یافته، وجه درخواستی خود را به حساب دستگاه مربوطه واریز می کند (سپهری، ۱۳۹۸، ۱۷۸). همچنین می توانیم بگوییم که بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا اعمال اختیار و مسئولیت مراحل تشخیص، تعهد، تسجیل و حواله را دارا می باشد (رستمی، ۱۳۸۸، ۲۰۴). نکته حائز اهمیت است که در اینجا لازم به ذکر است این است که بخشی از بودجه موسسات عمومی غیر دولتی کمک هایی می باشد (فلاحیان، ۱۳۹۶، ۷۳) که از محل بودجه وزارتخانه ها و موسسات دولتی و شرکتهای دولتی و یا از محل اعتبارات منظور در سایر ردیف های بودجه کل کشور به موسسات غیر دولتی و موسسات عمومی غیر دولتی پرداخت می شود و دولت مکلف است و این موارد نظارت مالی اعمال کند نحوه نظارت مذکور طبق ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی تابع آیین نامه هایی است که بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. این آیین نامه تحت عنوان آیین نامه نحوه نظارت بر مصرف کمک های پرداختی به موسسات غیر دولتی اعلام شده است. اما در خصوص آن دسته از



مؤسسات عمومی غیر دولتی که بودجه آنها از درآمدهای خواص آنها و یا از منابع غیر از بودجه کل کشور تامین می‌گردد و در آن قسمت از بودجه کل کشور استفاده نمی‌کنند، نظارت اداری یا همان نظارت در حین اجرا بسیار ضعیف و غیر کارآمد می‌باشد به گونه ای که از حد ارائه گزارش های مالی توسط ارکان اجرایی داخلی این مؤسسات به مجامع عمومی یا هیئت امنای این مؤسسات یا امضای تعهدات و امور مالی مؤسسات فراتر نمی‌رود که این امر از نواقص عمده سیستم نظارت مالی برای این گونه مؤسسات می‌باشد چرا که این ارکان هیچگونه اختیار سازمانی و عملیات مؤسسات مادر خود ندارند (رستمی، همان، ۲۰۵).

ج) نظارت پسینی بر عملکرد مالی (نظارت پس از اجرای عملکرد مالی): از دیگر نظارت های مالی که بر عملیات مالی مؤسسات عمومی غیردولتی 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 مالی این مؤسسات اعمال آن لازم می‌نماید این نوع نظارت واجد این حسن است که از آن می‌توان به عنوان نظارتی بر عملکرد مامورین ناظر بر امور مالی مؤسسات عمومی غیردولتی نیز تعبیر کرد. این نظارت مربوط به پس از اتمام سال مالی و مرحله ای است که عملیات و برنامه مالی این مؤسسات به پایان رسیده است. اما در خصوص اینکه آیا اعمال این نظارت در تمام این گونه مؤسسات به یک نحوی باشد باید گفت که دوباره بحث به همان تقسیم بندی سابق از مؤسسات عمومی غیر دولتی باز می‌گردد (افشاری، ۱۳۹۸، ۹۷). بدین معنی که این نظارت بر امور مالی تمام مؤسسات عمومی غیردولتی که به نوعی از بودجه کل کشور بهره مند می‌شوند به طور یکسان اعمال می‌گردد که در این مورد نظارت بر عهده دیوان محاسبات کشور می‌باشد^۱. البته لازم به ذکر است که آن دسته از موسساتی که قسمتی از بودجه خود را به صورت مستقل تامین می‌کنند و تنها قسمتی از اعتبارات آنها توسط بودجه کل کشور تامین می‌شود، نظارت دیوان محاسبات تنها ناظر بر همین اعتبارات اخیر می‌باشد که در بودجه کل کشور منظور شده است. و سایر اعتبارات و درآمدهای

^۱ اصل ۵۵ قانون اساسی و ماده ۲ دیوان محاسبات کشور



آنها را در بر نمی گیرد و نظارت در این دسته از امور مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی از نظامی متفاوت تبعیت می کند. اما ابتدا در این قسمت به بررسی نظارت دیوان محاسبات بر عملیات مالی مؤسسات عمومی غیردولتی پس از اجرا پرداخته و سپس به نحوه نظارت پسینی بر سایر اعتبارات و امور مالی این مؤسسات خواهیم پرداخت. دیوان محاسبات کشور به عنوان یکی از مؤسسات دولتی وابسته به قوه مقننه عهده دار تفریغ بودجه و نظارت بر امور مالی دستگاه های اجرایی پس از اتمام عملیات مالی سالانه است و این بدین علت است که قوه مقننه نظارت بر اجرای دقیق قانون را حق خود می داند (مرادخانی، ۱۳۹۸، ۱۲۲).

بدین منظور که یک گروه مجهز و متخصص به نمایندگی از سوی قوه مقننه کار نظارت و بررسی دقیق را برعهده می گیرند (هاشمی، ۱۳۸۲، ۲۰۵). اما در اینجا قصد بیان و تشریح سازمان و تشکیلات دیوان محاسبات را نداریم، بلکه تنها به نحوه نظارت این دیوان بر بودجه آن دسته از مؤسسات عمومی غیر دولتی که به نحوه ی از بودجه کل کشور استفاده می کنند تنها به همین قسمت می پردازیم. به موجب اصل ۵۵ قانون اساسی: ((دیوان محاسبات به تمام حساب های وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکت های دولتی و سایر دستگاه هایی که از بودجه کل کشور استفاده می کنند (محمدی، ۱۳۹۹، ۳۹۴). به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی یا حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظارت خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود)). مشاهده می شود که هر گونه دستگاه اجرایی که از بودجه کل کشور استفاده می کنند از جمله مؤسسات عمومی غیر دولتی که از بودجه کل کشور استفاده می کنند مشمول رسیدگی دیوان محاسبات می شوند به موجب ماده (۱۰۰) قانون محاسبات عمومی تمام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند صورت حساب دریافت و پرداخت سالانه خود را مطابق دستورالعملی که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد تنظیم و پس از تصویب مراجع قانونی ذی ربط حداکثر تا پایان



شهریورماه سال بعد جهت درج در صورت‌حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند و وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز مکلف است صورت‌حساب عملکرد سالانه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد به دیوان محاسبات کشور تسلیم نماید (شیخی، ۱۳۹۸، ۲۲۵). در این خصوص دیوان محاسبات عهده دار وظایفی همچون، حسابرسی تمامی حساب های درآمد نه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین و ضوابط لازم الاجرا بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها به منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها رسیدگی به موجودی حساب اموال و داراییهای دستگاه‌ها بررسی جهت اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد موثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاه‌های مورد رسیدگی اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی، رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هرگونه اختلاف حساب مأمورین ذی‌ربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات تهیه و تفریق بودجه سالانه به وسیله بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک تطبیق با صورت‌حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور و همچنین تهیه گزارش تفریق بودجه سال قبل به انضمام نظارت خود و تسلیم آن‌ها به مجلس شورای اسلامی (رستمی، همان، ۲۰۷).

همانطور که مشاهده می‌شود اکثر موارد نظارتی دیوان محاسبات به نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مالی محدود می‌شود و نظارتی بر تحقق اهداف و برنامه‌ها با توجه به بودجه‌های اختصاص یافته به آنها صورت نمی‌پذیرد. همچنین در خصوص وظیفه دیوان محاسبات کشور در تهیه گزارش تفریق بودجه نیست این گزارش آثار محسوس و قابل توجه ندارد چراکه مجلس تنها از گزارش تفریق بودجه به اطلاع حاصل می‌کند (نعیمی، ۱۳۸۸، ۱۸۹). و تکلیفی به تصویب آن وجود ندارد که این امر به نوعی باعث تضعیف نظارت دیوان بر امور مالی موسسات عمومی و از جمله موسسات عمومی غیر دولتی می‌باشد (رستمی، حسینی، ۱۳۸۹، ۲۰۹). در حالی که در کشورهایی که مجلس نقش نظارتی بر بودجه



دارد لایحه تفریغ بودجه باید به تصویب مجلس قانونگذاری برسد، اگر این لایحه به تصویب مجلس برسد، معلوم می‌شود که مجلس نحوه مصرف رسیدن بودجه را تصدیق کرده و پذیرفته است و در صورتی که به دست هم نرسد ممکن است نسبت به تعقیب و محاکمه مقامات اجرایی به دلیل تخلف از قوانین مالی اقدام شود (زارعی، همان، ۵۶۹).

اما در مورد آن قسمت از بودجه موسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود نیز اساسنامه قانون موجود آنها در خصوص نظارت پسینی بر برنامه مالی آنها اغلب متکی به این روش است که گزارش عملکرد مالی توسط ارکان اجرایی موسسه نظیر هیئت مدیره یا مدیرعامل (یا هردو) یا مسئول مالی نظیر خزانه دار تهیه و جهت بررسی و تصویب مجمع عمومی یا هیئت امناء و یا بالاترین رکن تصمیم گیرنده آن موسسه یا بازرس قانونی موسسه ارسال می‌گردد (کدخدایی، ۱۳۹۸، ۴۳). مشاهده می‌شود که دیوان محاسبات کشور در خصوص آن دسته از بودجه موسسات عمومی غیر دولتی که در بودجه کل کشور منعکس نشده است نظارتی ندارد. این امر با وجود برخی مفاهیم نظیر بیت المال در قانون دیوان محاسبات و تعیین صلاحیت گسترده در تبصره یک ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور که تمام واحدهای اجرایی، که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب بشود را مشمول رسیدگی و حسابرسی دیوان قرار داده از یک سو و تحدید نظارت دیوان بر نحوه مصرف بودجه در اصل ۵۵ قانون اساسی از سوی دیگر، به لحاظ عملی موجب ابهام در زمینه تعیین حدود از واقعی صلاحیت دیوان در ابعاد مختلف نظارت گردیده است (امامی، نادری، همان، ۶۰). به علاوه این موضوع از دیدگاه نظری تضعیف نقش دیوان را در نظارت بر بودجه موسساتی که دارای بودجه مستقل می‌باشند، موجب شده است. از طرف دیگر نظارت مالی توسط ارکان غیر مستقل و وابسته به این موسسات نمی‌توان تامین کننده یک نظارت کارآمد و موثر باشد. بلکه ضرورت دارد این نظارتها توسط سازمانهای مستقل حسابرسی صورت پذیرد تا هم استقلال این موسسات از بین نرود و هم باعث بی انضباطی مالی در این گونه موسسات نشود (رستمی، همان، ۲۰۹).



د) نظارت قضایی (مالی) بر موسسات عمومی غیر دولتی: همانگونه که حاکمیت قانون هر یک از قوای کشور اعم از قانونگذاری، اجرایی و قضایی را ملزم به پیروی از موازین غیر شخصی عمومی منصفانه سریع و با ثبات می نماید همانطور هم این مغازه را بر سطوح میانی و خرد نظام سیاسی و اجرایی کشور اعمال می کند بدین لحاظ موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز از این اصل مستثنا نمی باشند. به همین دلیل شناسایی و درک صحیح و چگونگی اعمال اصل حاکمیت قانون نسبت به موسسات مزبور به عنوان عامل اساسی تنظیم و تحدید این موسسات و مبنای نظارت قضایی بر آن ها محسوب می گردد. امروزه موسسات عمومی به صورت عام و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به گونه ای خاص در راستای انجام مسئولیت و نیل به اهداف خود وظایف و مسئولیت های گسترده و متنوعی را بر عهده دارند که این وظایف به دیوان محاسبات نیز باز می گردد. وظیفه اصلی دیوان محاسبات کشور در زمینه نظارت بر امور مالی دستگاههای اجرایی و از جمله موسسات عمومی غیر دولتی که از بودجه کل کشور استفاده می کنند رسیدگی قضایی محاسبات عمومی است (امامی، ۱۳۸۴، ۱۸۱). در اینجا دیوان به صورت یک مرجع اختصاصی مالی عمل می کند که به اختلافات مالی دستگاه های اجرایی رسیدگی کند (همان، ۱۸۷). دیوان محاسبات کشور دارای یک دادسرا و حداقل ۳ و حداکثر ۷ هیئت مستشاری می باشد (اسدیان، ۱۳۸۶، ۹۷). هر هیئت مرکب از سه مستشار است که یکی از آنها رئیس هیئت خواهد بود. دادسرای دیوان محاسبات کشور از یک دادستان و تعداد کافی دادیار و یک دفتر تشکیل می شود (صدالحافظی، ۱۳۷۲، ۴۵). اصولاً نحوه رسیدگی در دیوان محاسبات بر این گونه است که دادستان موارد تخلف را جهت طرح در هیئت 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 هیئت های مزبور ارجاع دهد (کارمزدی، ۱۳۹۶، ۲۰). این هیئت ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رای 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 خدمت دولتی می باشد محکوم می نمایند. در صورتی که ثابت شود از ناحیه مسئولان بدون سوء



نیت ضرری به بیت‌المال وارد شده است از طرف هیئت های مستشاری رای به جبران آن صادر خواهد شد (دهمرد، ۱۳۹۹، ۱۳۹). هیئت ها در صورت احراز وقوع جرم در رسیدگی های خود ضمن اعلام رای نسبت به ضرر و زیان وارده به پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند کرد این امر مانع از ادامه رسیدگی مزبور در دیوان محاسبات کشور نخواهد بود. آرای دیوان محاسبات را دادستان یا نماینده او برای اجرا به دستگاه های مربوطه ابلاغ و نسخه ای از آن را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و در اجرای آن ها مراقبت می نماید (فلاح زاده، ۱۳۸۶، ۱۷). در صورتی که آرایه مزبور بلا اجرا بماند دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است مراتب را به مجلس شورای اسلامی اعلام نماید (رستمی، همان، ۲۱۰). نکته ای که لازم به ذکر است این است که نظارت قضایی دیوان تنها مربوط به آن قسمت از بودجه موسسات عمومی غیر دولتی است که در بودجه کل کشور آمده است و شامل آن بخشی که در بودجه کل کشور ذکر نشده نمی شود این امر هرچند موجب تحکیم استقلال این موسسات می شود اما از طرف دیگر می تواند نظارت مالی را در این موسسات خدشه دار سازد (همان).

بخش پنجم: نظارت دیوان عدالت اداری بر موسسات عمومی غیر دولتی (بررسی بند ۱۰ قانون)

بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مقام بیان صلاحیت و حدود اختیارات شعبه دیوان مقرر داشته است رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و موسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و سازمان تامین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها و

این ماده تصریحی به به صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه موسسات عمومی غیر دولتی شهرداری و سازمان تامین اجتماعی ندارد گرچه تعداد قابل توجهی از موسسات گفته شده نهاد انقلابی



محسوب می‌شوند این در حالی است که ماده ۱۲ قانون مزبور در خصوص صلاحیت هیئت عمومی دیوان و موسسات عمومی غیر دولتی تصویر دارد. بر اساس نظریه یکی از قضات دیوان عدالت اداری در عمل صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی منحصر به سه سازمان است: جمعیت هلال احمر، سازمان تامین اجتماعی، شهرداری و موسسات وابسته به آن (تنگستانی، ۲۵).

گفتنی است که در متن اولیه ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری دعاوی علیه موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، داخل در صلاحیت شعب دیوان اعلام شده بود. بر اساس بند ۳ نامه شماره ۹۰۳۰۴۳۱۲ مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۲ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در بند ۱ و ۲ ماده ۱۰ اطلاق عبارت موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و کلیه موسسات وابسته به آن‌ها و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نسبت به مواردی که شامل دستگاه‌های غیر دولتی می‌شود مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شده‌اند. به منظور رفع ایراد فوق عبارت یادشده از متن ماده هست و به دو مصداق از موسسات مذکور (شهرداری و سازمان تامین اجتماعی) اکتفا شد (موسی زاده، ۱۳۸۹، ۲۲). اگر قائل به ماهیت غیر دولتی موسسات عمومی غیر دولتی باشیم، غیردولتی در عنوان این قبیل نهادها معنادار خواهد بود. اما چنانچه موسسات مذکور را از جمله دستگاه‌های اجرایی بدانیم و قائل به دولتی بودن آنها باشیم، پرسش این است که منظور از قید غیردولتی در عنوان موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی چیست؟ برخی از صاحب نظران منظور از به کار بردن اصطلاح غیردولتی را مستثنا کردن این دستگاه‌ها از شمول مقررات مالی و محاسبات عمومی و استخدام کشوری بیان کرده‌اند (طباطبایی، ۱۳۸۵، ۱۲۵). این در حالی است که در میان دستگاه‌های دولتی سازمان‌هایی وجود دارند که به رغم دولتی بودن تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی نیستند همچنین موسسات عمومی غیر دولتی تا حدودی که از کمک دولت استفاده می‌کنند تا به احکام قانون محاسبات عمومی کشور هستند. برخی نیز مراد از دولت در عنوان موسسات عمومی غیر دولتی را هوایی سپاه و سایر مراجع قانونی دانستند و نه صرفاً قوه



مجریه در نقد نظر نخست بیان شده است که این نظر به طور کامل نمی تواند مورد قبول باشد زیرا لااقل در مورد بخشی از بودجه موسسات که در قانون بودجه درج می شود رعایت قانون محاسبات عمومی ضروری است همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری در موارد متعددی درخصوص این قبیل موسسات احکام پیش بینی کرده است به نظر می رسد نمی توان گفت که این قبیل موسسات هیچ گونه وابستگی به قوای سه گانه و حتی حاکمیت ندارند زیرا اکثریت آنها تحت نظر قوای حاکم هستند و بسیاری از مقامات عالی آن ها از میان اشخاص و مقامات دولتی هستند به عبارت دیگر این گونه موسسات نیز جزئی از سازمان های کشوری هستند (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، ۱۵). نویسنده مذکور در جای دیگری از کتاب خود با نقل این نظر که منظور از قید غیردولتی انفکاک سازمانی این موسسات از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی است، وی بیان داشت که این موسسات از لحاظ سازمانی زیرمجموعه ای مراجع مذکور قرار نمی گیرد و مقامات و کارکنان آنها خارج از سلسله مراتب موجود در قوای حاکمه و سایر نهادهای حاکمیتی (نظیر رهبری) قرار دارند و تا حدودی به نحو کاملاً مستقلی اداره می شوند (همان). میان ابتدا و انتهای نظر فوق هماهنگی وجود ندارد در ابتدا گفته شده که نهادهای مذکور نه تنها و قوه مجریه بر که به حاکمیت وابستگی سازمانی ندارند اما در ادامه بیان شده که اکثریت آنها تحت نظارت قوای حاکم هستند در انتها نیز به خروج آنها از سلسله مراتب حاکم در قوای حاکم اشاره دارد اگر منظور از عبارت اخیر خارج بودن موسسات عمومی غیر دولتی از نظر سلسله مراتب غیر مستقیم با نهاد دولتی که تحت نظارت آن قرار دارند باشد این امر خصیصه نظام عدم تمرکز اداری است و تبع این مراد از غیردولتی در عنوان موسسات مذکور در نهایت به نظر می رسد هدف از به کار بردن عنوان غیردولتی متمایز کردن نظام حقوقی حاکم بر این قبیل موسسات از نظام حقوقی حاکم بر موسسات دولتی است و نه آنکه منظور ایجاد موسسه غیر دولتی باشد. بر اساس یک نظر موسسات عمومی غیر دولتی واحد دولتی محسوب نمی شوند و عنوان واحدهای دولتی قطعاً شامل موسسات عمومی غیر دولتی نخواهد شد در خصوص موسسات مذکور با توجه به خاص بودن صلاحیت دیوان عدالت اداری باید به صلاحیت آنها در این زمینه تسریع شود آنچه در ماده ۱۰ قانون



دیوان در مورد صلاحیت شعب دیوان مذکور مورد تصویب قرار گرفته صرفاً شهرداری و سازمان تامین اجتماعی است (تنگستانی، ۱۳۹۵، ۳۵). مطابق نظر حقوقی در خصوص شمول نظارت دیوان و نهادهای عمومی غیر دولتی با توجه به سیاق عبارات بند یک ماده ۱۰ قانون دیوان و نیز سابقه تصویب بند یاد شده مبنی بر اینکه ذکر عنوان موسسات عمومی غیر دولتی در بند فوق با ایراد شورای نگهبان مواجه شده بود و با توجه به صلاحیت خاص دیوان شعب دیوان سپاه صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دو مراجع مذکور در بند فوق را دارند و از این رو امکان طرح شکایت از سایر موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در شعب دیوان وجود ندارد در حکم فوق تفاوتی میان موسسات عمومی غیر دولتی که در قانون فهرست نامبرده شده اند و مواردی که بر اساس قانون تشکیل یا اساسنامه مربوط به صورت موسسه عمومی غیردولتی ایجاد شده اند مثل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور یا دانشگاه آزاد اسلامی وجود ندارد بر اساس این نظر قانون‌گذار از یک مبنای روشن و ثابت در تصویب حکم قانونی مذکور تبعیت نکرده است (مولا بیگی، ۱۳۹۴، ۳۰). برخی از صاحب نظران حقوق اداری با تقسیم بندی اشخاص حقوقی اشخاص حقوقی عمومی و حقوق خصوصی موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی قرار دادند مطابق این نظر این موسسات غیردولتی بوده ولی از آن جهت که از امتیازات حقوق عمومی برخوردارند عنوان موسسه عمومی را نیز دارد موسسات عمومی از جهت دولتی بودن به موسسات عمومی دولتی و موسسات عمومی غیر دولتی تقسیم می شوند برخی موسسات عمومی به عنوان بخشی از وزارتخانه یا سازمان دولتی عمل می کند و از استقلال مالی و اداری چندانی برخوردار نیستند این دسته از موسسات عمومی موسسات عمومی دولتی هستند مثل مرکز آموزش مدیریت دولتی در مقابل برخی از موسسات عمومی به موجب قانون از استقلال عمل بیشتری برخوردارند و تحت عنوان موسسات عمومی غیر دولتی شکل می گیرند (موسی زاده، ۱۳۸۹، ۱۳۷). در تایید این نظر که موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی واحد دولتی محسوب نمی شوند. ماده ۸ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور نیز مقرر کرده است دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیر دولتی مجاز است یک درصد از اعتبارات مندرج در



قانون را به منظور استقرار سامانه مدیریت سبز هزینه کنند در پایان با توجه به مقررات قانونی فوق و سایر مقررات مشابه به نظر می‌رسد قانونگذار بخش عمومی غیر دولتی را در عرض بخش دولتی و بخش خصوصی به عنوان یک بخش مستقل شناسایی کرده است (یاوری، ۱۳۹۶، ۹۴).

در بیشتر کتب و مقالات حقوق اداری موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی جزء نهادهای عمومی بیان شده اند بدون اینکه در مورد ماهیت دولتی و غیردولتی آنها سخنی مطرح شده باشد علت ایجاد موسسات عمومی غیر دولتی ناشی از پذیرش نظام عدم تمرکز فنی در اداره کشور از یک سو و کارآمدی آنها در ارائه خدمات عمومی خاص است. موسسات عمومی غیر دولتی نه ای از سازمان‌های عدم تمرکز در اداره امور عمومی هستند که برای تسهیل در ارائه مناسبترین خدمات عمومی ایجاد شده‌اند اموری وجود دارند که نه بخش دولتی و بخش خصوصی قادر به ارائه آنها به نحو مطلوب نیستند. میزان استقلال موسسات عمومی غیر دولتی از قوا و نهادهای حاکم یکسان و به یک اندازه نیست برخی تا حدی مستقل را می‌توان در مورد آنها قائل و شخصیت حقوق خصوصی شد برخی دیگر اما به ارکان حاکمیت وابستگی کامل دارند در خصوص این پرسش که موسسات عمومی غیر دولتی جز کدام یک از اشخاص حقوقی عمومی هستند نمی‌توان پاسخ مطلق داد با توجه به ضابطه تاسیس و هدف آنها تقریباً تمامی موسسات عمومی غیر دولتی جز اشخاص حقوقی عمومی هستند که ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری آنها را در کنار وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی جزئی از دستگاه‌های اجرایی دانسته است در خصوص دو ضابطه یاد شده لازم به ذکر است موسسات عمومی غیر دولتی همچون وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی با حکم قانون به منظور ارائه یک امن ایجاد شده اند و بر اساس ضابطه نظام حقوقی حاکم بر اشخاص حقوقی حقوق عمومی برخی از این موسسات را نمی‌توان جزئی از اشخاص حقوقی عمومی به معنای کامل دانست به هر حال به نظر می‌رسد استفاده آنها از امتیازات قدرت عمومی این ادارات را جزو اشخاص حقوقی عمومی دانسته است (ابوالحمید، ۱۳۷۰، ۱۹).



بر اساس نظر حقوق مستخدمین موسسات عمومی غیر دولتی در زمره مستخدمان امامی هستند که از لحاظ ماهیت تابع اصول کلی قانون بودند البته نمی‌توان با همان شدت وحدتی که در خصوص مستخدمین بخش دولتی وجود دارد ماهیت استخدام در برخی از موسسات عمومی غیر دولتی را کاملاً شبیه استخدام در بخش مذکور دانست امور استخدامی آنها نیز زیر نظر دولت است این موسسات با توجه به پراکندگی و نحوه مقررات خود معمولاً در اساسنامه مقررات خاص استخدامی بینی می‌شود که اغلب مصوب ارکان داخلی همان موسسه است احکام مالی و معاملاتی موسسات مذکور نیز به سه شیوه کلی تعیین می‌شود: وضع آیین نامه‌ها و مقررات مربوط توسط مجامع عمومی و شورای عالی، وضع مقررات مذکور توسط مقام دولتی، تصمیم‌گیری توسط رئیس یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مربوط. موسسات عمومی غیر دولتی یکی از اقسام موسسات عمومی عهده‌دار برخی از امور عمومی هستند که بخش مهمی از سازمان‌های عمومی کشور را تشکیل می‌دهند این موسسات اصولاً از نظر سازمانی از قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی مجزا هستند تمامی واحدهای سازمانی مذکور در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری جز اشخاص حقوقی حقوق عمومی هستند که به نحوی خدمات عمومی را انجام می‌دهند. برخی دیگر از صاحب نظران با تقسیم اشخاص حقوقی به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و عمومی در خصوص ماهیت موسسات عمومی غیردولتی مطلبی بیان کرده‌اند از نظر آنها معیارهای تمایز میان اشخاص حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی را می‌توان به شرح زیر نام برد:

۱. ایجاد کننده اشخاص حقوقی حقوق عمومی مقامات و مراجع دولتی هستند در حالیکه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی با ابتکار اشخاص خصوصی ایجاد نمی‌شود به نظر می‌رسد این معیار و ضابطه اصلی باز شناسی اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اشخاص حقوقی خصوصی است.

۲. هدف ایجاد اشخاص حقوقی حقوق عمومی ارائه یک امر عمومی است (انصاری، ۱۳۹۰، ۱۱۹).



• نظارت (حکمرانی مطلوب)

از جمله نهادهایی که منشاء خدمات گوناگونی به جامعه می‌باشند و موسسات عمومی غیر دولتی هستند به همین دلیل دولت‌ها با هدف در اختیار داشتن این گونه موسسات در قالب حکمرانی مطلوب و نظارت مبتنی بر قانون با هدف زدودن زمینه‌های انحراف از فعالیت‌های ذاتی قید شده در اساسنامه این گونه موسسات با با ابزارهای نظارتی موجبات برجسته‌سازی و جلب افکار عمومی را فراهم می‌سازند هرچند که به نظر می‌رسد وابستگی موسسات بر تخصیص اعتبار از بودجه کل کشور راه نظارت دولتی بر آن را گشوده و این امر خود شاید به جهت حفظ فعالیت‌های موسسات فوق در مسیر قانون جلوی مثبت را ارائه دهد ولی وابستگی به دولت می‌تواند تحت تأثیر برخی امور سیاسی قرار گرفته و مانعی در جهت رشد و شکوفایی موسسات عمومی غیردولتی گردد. حکومت‌ها در دنیا به دنبال ارائه خدمات متنوع به جامعه می‌باشند اما متأسفانه کمبود منابع افزایش جمعیت گسترده‌گی و پراکندگی جغرافیایی موجب شده تا همه افراد جامعه نتوانند از این خدمات بهره‌مند شوند از سوی حکومت‌ها نیز توانایی و قدرت ارائه خدمات با پوششی به این گسترده‌گی را نخواهند داشت و ظهور موسسات عمومی غیر دولتی به عنوان یک راهکار مورد پذیرش حکومت‌ها قرار گرفته است. موسسات عمومی غیر دولتی را شاید بتوان در واقع همان موسسات دولتی دانست که دولت‌ها به جهت کوچک‌تر نمودن بدنه دولت تصمیم به جدایی آنها از دولت و اعطای استقلال فعالیت‌های ذاتی در آنها نموده‌اند. بنابراین با توجه به پیشنهادات دولت به مجلس شورای اسلامی، و تصویب قوه مقننه، موسسات مزبور از بدنه دولت جدا و با ساز و کاری جداگانه به لحاظ حقوقی و اداری، به فعالیت خود ادامه می‌دهند. با توجه به اینکه فعالیت ذاتی این گونه موسسات در واقع انجام وظایفی است که اصولاً باید دولت‌ها و روی آن تمرکز نموده و بر جامعه ارائه نمایند، در نتیجه حجم عظیمی از وظایف بر عهده این گونه 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 جدایی از تشکیلات دولتی ولی با حمایت و نظارت دولت اساسنامه‌های مربوط به



سازمان خود را تهیه و با توجه به نظارت قانونی بر فعالیت های خویش ساختار اداری خود را ترمیم و به جهت فعالیت ذاتی خویش آماده نمودند. موسسات عمومی غیر دولتی به جهت فعالیتهای ذاتی خود نیاز به کمک ها و مساعدت دولتی و تخصیص بودجه نداشته و به جهت نوع خدمات ارائه می دهند خود به تنهایی از عهده هزینه های موسسه بر خواهند آمد اما اصرار سیاست حاکم بر نظام حکمرانی کشور بر استفاده و بهره مندی از بودجه کشور هرچند میزان ناچیز است 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 هر یک 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 فعالیت های مالی و فعالیت های خدماتی آنها تحت نظارت و حاکمیت قانون قرار داشته و موسسات فوق از این جهت محدودیت هایی را متحمل شده اند (روحی، جناقرد، شریفی، ۱۳۹۹، ۲۶۰) لذا حکمرانی مطلوب به اعمال اقتدار بر اساس حاکمیت قانون نیز تعریف شده که در این شرایط سیاست گذاری ها، شفاف و قابل پاسخگویی در برابر جامعه هستند همچنین حکمرانی مطلوب بر پایه نظام حقوقی مدرن می باشد و نه بر اساس خواسته های افراد و شخصیت ها (منوریان، ۱۳۸۵، ۳۹).

بخش ششم: ویژگی های موسسات عمومی غیر دولتی

موسسات عمومی غیردولتی بنابر مقتضای وظایف ذاتی که بر عهده دارند از ویژگی های خاصی برخوردار می باشد اما از آنجایی که موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به لحاظ تامین هزینه از ردیف بودجه دولتی بهره مند هستند به اجبار از برخی ویژگی های مشترک در این رابطه برخوردارند که به این مشترکات می پردازد:

اصولاً اصطلاح سازمانی برای توصیف یک برنامه منظم که به منظور نیل به هدفی معنی ایجاد شده است به کار می رود این ویژگی را می تواند فصل مشترک کلیه نهادهای اداری دانست مفهوم واحد



سازمانی مشخص عبارت است از مجموعه منظم و یگانه عنصر و ارکان آن به منظور نیل به هدفی معین با یکدیگر هماهنگ و همکار باشند. هر سازمان و 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 می باشد مجموعه این عناصر سازمان آنها نهاد را تشکیل می دهند. موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز از این امر مستثنی نیستند در واقع سازمان هم این موسسات است که راه را برای تحقق اهداف این موسسات هموار می سازد و تجلی شخصیت حقوقی مستقل این موسسات می باشد (همان).

بخش هفتم: بررسی نظریات وارده در خصوص موسسات عمومی غیر دولتی

امروزه، نظریه اصلی و غالب در حوزه مباحث مربوط به مبانی حقوق اداری، است؛ مطابق این نظریه وارده فعالیت های عام المنفعه ای هستند که، از طریق نهادهای عمومی یا نهادهای خصوصی زیر نظر اشخاص عمومی برای رفع نیازهای عمومی انجام می شوند. با توجه به اصول قانون اساسی، از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۴۳ و... این نظریه ها به عنوان اصلی ترین مبنای وجودی دستگاه اداری دولت محسوب می شود و تابع اصولی است که بر آن حاکم می باشند. که در این بخش به نظریات زیر می پردازیم. ۱. خدمت عمومی، ۲. قدرت عمومی، حکمرانی مطلوب.

• نظریه خدمت عمومی^۱

در بین نظریه پردازان در حوزه خدمت عمومی نظریه خدمت عمومی بسیار مورد توجه قرار گرفته است در این نظریه با توجه به مفاهیمی همچون نفع عمومی و وابستگی متقابل و همبستگی اعضای جامعه در مجموع این نظریه مفهوم خدمت عمومی را به عنوان فعالیت آمل منفعت که به طور مستقیم یا غیرمستقیم بر عهده یک شخص عمومی قرار دارد مطرح می نماید و دو ویژگی مهم را بیان می کند که عبارتند از: الف). تامین خدمات اداری نفع

^۱ Leon Doogee



عمومی و انجام این فعالیت به طور مستقیم یا غیر مستقیم توسط یک شخص عمومی هم اینکه 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 دادرسی اداری تعلق دارد به عبارت دیگر رسیدگی به همه دعاوی مربوط به فعالیت های خدمات عمومی در صلاحیت دادرس اخیر می باشد (عباسی، ۱۳۹۰، ۳۹). با توجه به موارد مطروحه به نظر می رسد که نظریه خدمت عمومی زمانی می تواند به ظهور برسد که در کنار آن برخی از پارامترها وجود داشته باشد از ملزومات مهم جهت اجرای نظریه فوق می توان به اصل انطباق اشاره نمود بر اساس این اصل هر خدمتی که در راستای اهداف عمومی به مرحله اجرا درآید باید به گونه ای باشد که با نیازهای عمومی و فراگیر جامعه منطبق باشد. به عبارت دیگر بدون در نظر گرفتن اصل انطباق، خدمات عمومی نمی تواند به اهداف خود نایل گردد. از دیگر پارامترهای مهم در این حوزه می توان به مستمر بودن اشاره نمود. یا به عبارتی همان اصل استمرار، بر مبنای این اصل صرف برقراری خدمت عمومی در یک برهه زمانی نمی تواند پاسخگوی نیازهای جامعه باشد، بلکه شرط موفقیت آن است که رفع نیازها و ارائه خدمات به صورت مستمر ادامه یابد. یکی دیگر از پارامترهای مهم در نظریه خدمت عمومی که شاید آن را بتوان مرکز ثقل نظریه محسوب نمود، رعایت تساوی و عدالت است هرچند که عدالت و تساوی اصلی نسبی است و رسیدن به کمال مطلق در آن، در هر صورت همواره با مشکلاتی مواجه می باشد. اما رعایت حداقل ها در اجرای نظریه خدمت عمومی می تواند در میزان موفقیت و برقراری بین منافع شخصی و منافع جامعه به یک تصمیم گیری صحیح نایل گردد و به عبارت دیگر اصل تقدم خدمت 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 است، و در



چنین مواقعی، انتخاب باید منافع عمومی جامعه باشد این پارامترها می تواند در موفقیت نظریه خدمت عمومی و استقرار آن موثر واقع گردد (روحی، همان).

• نظریه قدرت عمومی

هوریو^۱ برخلاف دوگی از نظریه اهداف به موضوع خدمات عمومی می نگریست، با استفاده از نظریه ابزارها به موضوع خدمات عمومی ورود پیدا نمود، از این نظر مکتب، اداره کردن بیش از هر چیز دستور دادن است که کاملاً متفاوت با اعمال اشخاص خصوصی است در این چارچوب، اداره می تواند برای فرمان دادن و ایجاد ممنوعیت ها به طور یکجانبه به وضع مقررات در برخی از امور جامعه پردازد و قواعدی را که اجرای آنها برای مخاطبانش الزامی است و از نماید به طور سنتی در خصوص عمل وضع مقررات از فعالیت های پلیس اداری مثال می زنند که به منظور حفظ نظم عمومی شامل امنیت، آسایش و... است (عباسی، ۱۳۹۰، ۴۰).

نتیجه گیری

حکمرانی مطلوب هشت مولفه اصلی دارد این مولفه ها عبارتند از:

مشارکتی بودن^۲، اجتماع محوری، پاسخگویی، شفافیت^۳، مسئولیت پذیری، کارایی و اثربخشی، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان، و در نهایت حاکمیت قانون^۴، حکمرانی خوب تضمین کننده کاهش فساد، احترام به نظر اقلیت ها و اقشار آسیب پذیر در تصمیم گیری ها است. همچنین حکمرانی خوب در قبال نیازهای کنونی و آینده جامعه بشری است. افزایش شدید فقر و نابرابری و تورم در اواخر دهه ۱۹۸۰ از پیامدهای الگوی دولت حداقل بود باعث شد تا بانک جهانی به این نکته دست یابد که مسئله حکمرانی خوب یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت کنندگان

^۱ Maurice Haurious

^۲ Participation

^۳ Transparency

^۴ RuleOf Law



موضوع کلیدی توسعه است. این مسئله به تدریج در بانک جهانی مورد مطالعه قرار گرفت به طوری که گزارش سالانه توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷ به مسئله دولت اختصاص یافت که موضوع محوری این گزارش نقش دولت در بهبود وضعیت اقتصادی و راه راه های توانمند ساختن دولت بود. کارشناسان بانک جهانی با ارائه شواهد مختلف نشان دادند که موفقیت سیاست های اقتصادی بستگی به توانمندی و قابلیت های دولت دارد و بدون ظرفیت های لازم در دولت، آزادسازی مالی انجام نمی شود بانک جهانی راهبردهای پیشنهادی خود را جهت توانمند ساختن دولت به عنوان مسئله کلیدی توسعه اقتصادی راهبرد دو بخشی نامیدند. راهبرد نخست تطبیق ظرفیت ها با نقش های دولت و راهبرد دوم افزایش ظرفیت های دولت عنوان شود بخش نخست این تفاوت را با شعار کوچک سازی دولت داشته قابلیت و چارچوب از پیش تعیین شده ای کوچک سازی دولت ارائه نمی داد، قاعده پیشنهادی این بود که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹، ۱۱۰). بنابراین باید ظرفیت های خود را به وظایف اختصاص دهد که اولویت بیشتری دارند اما این نکته اعتراف میشود که اولویت ها از جامعه ای به جامعه دیگر متفاوت است و نمی تواند برای کشورها از پیش مشخص ساخت دولت چه وظایفی را باید به عهده بگیرد بلکه هر کشوری خود باید اولویت هایش را مشخص کند در این گزارش بانک جهانی نتیجه نظرسنجی های به عمل آمده در کشور های مختلف در مورد اولویت های مداخله دولت از نظر مردم را نشان داد در برخی از کشورها و اولویت نخست حمایت از حقوق مالکیت در برخی دیگر توزیع عادلانه درآمد و در برخی دیگر بازسازی است. بخش دوم راهبرد توانمندسازی دولت، سیاست های متعددی پیشنهاد شد که عمده ترین سیاست های پیشنهادی در این گزارش عبارت بودند از: اصلاح نظام قضایی، تمرکز زدایی، مبارزه با فساد، شفاف سازی، نظام بودجه، شایسته سالاری، و پیوستن به نظام های بین المللی، در واقع بانک جهانی در این گزارش سیاست های توانمندسازی دولت یا بهبود حکمرانی را محور اصلی سیاستگذاری توسعه قرار داد (میدری، ۱۳۸۳، ۹۷).



منابع و مآخذ

الف) کتب و مقالات

۱. اسدیان، ترحم (۱۳۸۶)، واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری، پژوهشنامه حقوقی، شماره ۱
۲. افشاری، فاطمه (۱۳۸۹)، واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۴۹
۳. افشاری، فاطمه، رستمی، ولی (۱۳۹۸)، واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی از منظر حقوق مالیه عمومی، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۱
۴. امامی محمد، نادری، مسعود (۱۳۸۶)، تاملی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه های دولتی در ایران، نشریه حقوق اساسی، شماره ۸
۵. آقا موسی طهرانی، رضا (۱۳۹۰)، ماهیت مؤسسات عمومی غیر دولتی در ایران، همدان، نظارت مالی
۶. پناهی، علی، بودجه ریزی عملیاتی (مفاهیم و الزامات)، مجلس و پژوهش، شماره ۴۷
۷. تنگستانی، محمد قاسم (۱۳۹۹)، ابهام در ماهیت مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی و پیامد های آن، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۱۰۳
۸. حقیقی، مهری (۱۳۹۹)، بررسی ماهیت نهاد های عمومی غیر دولتی، تهران، انتشارات سمت
۹. دانش شهرکی، محمدرضا (۱۳۹۶)، مفهوم حاکمیت در پرتو نظریه حقوق اساسی، کنفرانس سالانه پژوهش در علوم انسانی و مطالعات اجتماعی



۱۰. دهمرده، صادق (۱۳۹۹)، حدود دخالت دولت در موسسات عمومی غیر دولتی، مطالعات علوم سیاسی فقه و حقوق، شماره ۲
۱۱. رستمی، ولی، حسینی پور سیدمجتبی (۱۳۸۸)، نظارت مالی بر موسسات عمومی غیردولتی، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴
۱۲. رضایی زاده، محمدجواد کاظمی، داود (۱۳۹۱)، بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون جمهوری اسلامی ایران، نشریه علمی پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال سوم شماره ۵
۱۳. رفیعی، احمد (۱۳۹۰)، معمای معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی، مجله حقوق دادگستری
۱۴. رکابیان، رشید (۱۳۹۵)، نظریه دولت مطلوب، پژوهشنامه انقلاب اسلامی
۱۵. سپهری، کیومرث، رستمی، ولی (۱۳۹۸)، اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقیقی حقوق عمومی موانع و راهکارها، مجله مطالعات حقوق خصوصی، شماره ۲
۱۶. شاکرجنقارد، سالار، روحی عباد، شریفی ارکان (۱۳۹۹)، نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی در پرتو حکمرانی مطلوب، فصلنامه پژوهش های سیاسی و بین المللی، شماره ۴۵
۱۷. شیخی، پریسا، مرادخانی، فردین (۱۳۹۸)، چالش های نظارت مالی بر موسسات عمومی غیر دولتی، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۱
۱۸. فلاح زاده، علی (۱۳۸۶)، جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوقی، شماره ۱



۱۹. فلاحیان، مهدی، غمامی، سید مهدی، کدخدایی، کمال (۱۳۹۶)، ماهیت حقوقی شرکت های وابسته به موسسات عمومی غیر دولتی، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲
۲۰. فلسفی، هدایت الله (۱۳۷۱)، بی اعتمادی تضاد میان مفاهیم واقعی و جعلی، مجله جامعه سالم
۲۱. قاسمی، محمد (۱۳۸۵)، پاسخگویی مالی در بخش عمومی، مجلس و پژوهش، شماره ۵۱
۲۲. کارمزدی، عبدالکریم (۱۳۹۶)، شمول یا عدم شمول قوانین عام و نظارت بر موسسات عمومی غیر دولتی زیر نظر رهبری، فصلنامه دادرسی، شماره ۱۲۲
۲۳. کدخدایی، عباسعلی، طباطبایی نژاد، سید محمد، فاتحی زفرقندی، علی (۱۳۹۸)، صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر موسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر حساب های شهرداری ها)، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۳
۲۴. کرباسیان، اکبر (۱۳۷۲)، هفت مولفه اصلی در لایحه بودجه مطلوب، مجلس و پژوهش، شماره ۶
۲۵. گنجی، علی اکبر (۱۳۸۷)، حاکمیت قانون و محدودیت های حق دادخواهی در دیوان، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹
۲۶. محسنی، حسن (۱۳۸۷)، عدالت آیین: پژوهش پیرامون دادرسی عادلانه مدنی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی
۲۷. محمدی، حسین (۱۳۹۹)، تحلیلی بر مفهوم نهاد های انقلابی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲



۲۸. مرادخانی، فردین، سعادت‌تی، بهروز (۱۳۹۸)، جایگاه حقوقی نهاد های انقلابی در حقوق اداری

ایران، مجله دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۸۸

۲۹. منصورنژاد، محمد (۱۳۸۳)، مفهوم نظارت، انتشارات صدرا

۳۰. منوریان، عباس، (۱۳۸۵)، از دولت خوب تا حکومت داری خوب، فصلنامه مدیریت دولتی،

شماره ۴۸-۴۹

۳۱. میدری، احمد (۱۳۸۳)، تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب،

فصلنامه مطالعات و سیاست های اقتصادی، شماره ۴۲

۳۲. میرزایی، اقبالعلی (۱۳۹۳)، قانون و اعتبار زمانی آن با تاکید بر مفهوم و اوصاف قانون موقت،

مجله حقوقی دادگستری

۳۳. نعیمی، عمران (۱۳۸۸)، صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به موسسات عمومی غیر دولتی،

مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات

دانشگاه آزاد اسلامی

۳۴. هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، نظارت قضایی تحلیل مفهومی تحولات اساسی، نشریه حقوق

اساسی، شماره ۹

ب) جزوات

۳۵. ارجمند، اردشیر (۱۳۸۱)، حقوق اداری، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید

بهشتی

۳۶. رستمی، ولی (۱۳۸۷)، مالیه عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران



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

ج) پایان نامه ها

۳۸. احمدی، محمدعلی (۱۳۴۴)، لزوم اعمال بودجه برنامه ای در ایران، رساله دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی

۳۹. رستمی، ولی، حسینی پوراردکانی، سید مجتبی (۱۳۹۲)، نظارت قضایی بر موسسات عمومی غیر دولتی، فصلنامه بررسی های حقوق عمومی، شماره ۱

۴۰. محمودی، جواد (۱۳۸۰)، بررسی تحلیلی نظارت قضایی بر اداره در حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، مجتمع آموزش عالی قم

۴۱. واسعی، فریدون (۱۳۷۷)، نظارت قضایی بر اعمال دولت، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

۴۲. یازرلو، حجت الله (۱۳۷۹)، نظام حقوقی موسسات عمومی، دانشگاه شهید بهشتی - دانشکده حقوق

چ) سایت ها

<http://ensani.ir/fa>

www.informs.org

<https://www.sid.ir/Fa/Journal/ResearchPaperlight.aspx>

www.digitallibraryplus.com

www.daneshyar.net

<https://www.noormags.ir>

www.urbanity.ir

www.asm.org

www.umi.com/pgdauto



www.mhrn.net	www.mitpressjournals.org
www.theses.org	www.geoscienceworld.org
www.irebooks.com	www.emeraldinsight.com
www.farsibooks.ir	www.ieeeexplore.ieee.org
www.ketabesabz.com	www.link.springer.com
www.readbook.ir	www.sciencedirect.com
www.digital.library.upenn.edu/ books	www.birpublications.org
www.scopus.com	www.acs.org
www.theiet.org	www.aiaa.org
www.tandfonline.com	www.aip.org
www.springermaterials.com	www.dart-europe.eu/basic- search.php
www.spiedigitallibrary.org	www.escholarship.org
www.csientific.net	www.digital.library.upenn.edu/ books
www.rubberchemtechnol.org	www.search.ebscohost.com
www.oxfordjournals.org	www.sciencedirect.com
www.nrcresearchpress.com	www.emeraldinsight.com
www.iop.org	www.online.sagepub.com
www.ingentaconnect.com	www.springerlink.com
www.informahealthcare.com	



www.scopus.com

www.oalib.com

www.apps.isiknowledge.com

www.theses.nottingham.ac.uk

www.anjoman.urbanity.ir

www.intechopen.com

www.urbanity.ir

www.digitool.library.mcgill.ca/R

www.umi.com/pgdauto

www.highwire.stanford.edu

www.mhrn.net

www.pnas.org

www.theses.org

www.lib.utk.edu