

مالکیت عمومی و حکمرانی شرکتی در شرکت‌های شبه‌دولتی: معیارهای نظارت دیوان محاسبات

■ بهیار مقیمی سارانی^۱

چکیده

این پژوهش با هدف رفع ابهام از دامنه شمول نظارت دیوان محاسبات کشور، مفهوم «مالکیت عمومی» را در حقوق عمومی ایران بازتعریف می‌کند. نقطه عزیمت، تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور است که علاوه بر دستگاه‌های بهره‌مند از بودجه، هر واحدی را که طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن مترتب باشد دربرمی‌گیرد؛ باین حال فقدان تعریف عملیاتی، اختلاف رویه و دشواری اجرا را پدید آورده است. روش پژوهش، تحلیل هنجاری متون فقهی، اصول قانون اساسی و قوانین مالی و بخشی و تجمیع یافته‌ها در یک مدل سنجش‌پذیر است. بر اساس قاعده انفال و حاکمیت اصل چهارم، «عمومی بودن» قاعده و «خصوصی بودن» استثناء تلقی می‌شود و برای تشخیص موارد مرزی، چهار رکن شناسایی می‌گردد: منشأ عمومی یا تخصیص قانونی، نظارت مؤثر حاکمیتی، خدمت عمومی یا انحصار، و پیوستگی مالی با بودجه و خطر برای بیت‌المال. برای کاربری در رسیدگی‌های مالی، «جدول معیارها» با ده شاخص و «آزمون سه‌گام» طراحی می‌شود تا میان نظارت شخص‌محور بر واحدهای دارای مالکیت دولتی و نظارت فعالیت‌محور بر جریان وجوه عمومی و طرح‌های هدف‌دار تفکیک ایجاد کند. یافته‌ها نشان می‌دهد اتکای صرف به صورت حقوقی شرکت، معیار قابل اعتماد خروج از نظارت نیست و می‌توان مرز عمومی/خصوصی را استدلالی و آزمون‌پذیر تعیین کرد. دستاورد نهایی، ارائه راهنمای عملی برای پرونده‌های بودجه‌ای، سپرده‌ها و خدمات عمومی انحصاری و کاهش تعارض رویه در تشخیص شمول است.

واژگان کلیدی: آزمون سه‌گام، انفال، دیوان محاسبات، شرکت‌های شبه‌دولتی، مالکیت عمومی.

^۱ گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: bmsarani2064@gmail.com

۱. مقدمه

طرح مسئله و اهمیت حقوقی - قضایی

طرح مسئله این پژوهش از یک ابهام تفسیری اثرگذار بر صلاحیت آغاز می‌شود: قانون‌گذار در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور، دایره شمول نظارت را صرفاً به «دستگاه‌های بهره‌مند از بودجه» محدود نکرده و آن را به «هر واحد اجرایی که طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن مترتب باشد» نیز تسری داده است (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، اصول ۴۴ و ۴۵). از منظر تفسیری، این عبارت به‌روشنی نشان می‌دهد که معیار شمول، ماهیت عمومی حق/مال و نسبت آن با منافع عامه است، نه صرفاً شکل ثبت شرکت یا عنوان سازمانی بهره‌بردار. باین‌حال، در عمل، نبود تعریف عملیاتی از «مالکیت عمومی» و فقدان معیارهای سنجش‌پذیر، سبب می‌شود پرونده‌های مرزی - مانند شرکت‌های شبه‌دولتی واگذارشده، ترتیبات خرید خدمت و مشارکت، یا واحدهایی که ظاهراً غیردولتی‌اند اما در قلمرو خدمت عمومی/انحصار یا کنترل مؤثر قرار می‌گیرند - به اختلاف برداشت و تشتت رویه بینجامد. نقد بنیادین این وضعیت آن است که «ابهام مفهومی» به «ابهام صلاحیتی» تبدیل می‌شود و در نتیجه، هم پیش‌بینی‌پذیری حقوقی برای مدیران و ذی‌نفعان کاهش می‌یابد و هم کارایی نظام نظارت مالی در صیانت از بیت‌المال تضعیف می‌گردد.

اهمیت حقوقی - قضایی مسئله زمانی برجسته‌تر می‌شود که پیوند «مالکیت عمومی» با جریان وجوه عمومی و خطر بیت‌المال در قوانین مالی آشکار گردد. قانون محاسبات عمومی کشور، در کنار تعریف مفاهیم مالی دولت، نسبت به ممنوعیت و ضمانت اجرای تصرف خلاف مقررات در وجوهی که موقتاً نزد دستگاه است (از جمله سپرده‌ها) حساسیت ویژه دارد و این منطق، توجیهی برای تقویت «نظارت فعالیت‌محور» بر عملیات مالی متصل به منابع عمومی - حتی در بسترهای سازمانی غیر دولتی - فراهم می‌آورد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۳۰). همچنین در کمک‌های بودجه‌ای هدف‌دار، تا تحقق هدف مقرر، ماهیت عمومی اعتبار و لزوم پاسخ‌گویی مالی استمرار می‌یابد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۶۹ و ۷۳). از منظر ماهوی و انتقادی، تکیه بر معیارهای صرفاً شکلی (مثلاً «غیردولتی بودن شخصیت حقوقی» یا «واگذاری سهام») می‌تواند به فرار تنظیم‌گری و دورزدن پاسخ‌گویی منتهی شود؛ زیرا ریسک واقعی منابع عمومی ممکن است از مسیر تعهدات بودجه‌ای، تضمین‌ها، انحصار خدمت عمومی یا کنترل مؤثر منتقل گردد. بنابراین، طرح مسئله حاضر ناظر به یک ضرورت قضایی است: ارائه معیارهای سنجش‌پذیر برای تشخیص حدود صلاحیت و انتخاب میان نظارت «شخص‌محور» و «فعالیت‌محور»، تا تصمیم دیوان در مقام رسیدگی، هم مستند و دفاع‌پذیر باشد و هم مانع از تشتت رویه و اتلاف منابع نظارتی شود.

چارچوب هنجاری و منطق تحلیلی مقاله

از حیث چارچوب هنجاری و منطق تحلیلی، مقاله بر این مبنا استوار است که «مالکیت عمومی» در نظام حقوقی ایران یک مفهوم صرفاً توصیفی یا ثبتي نیست، بلکه ملاک حقوقی تعیین دامنه پاسخ‌گویی مالی و صلاحیت نظارتی است؛ زیرا قانون‌گذار در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور، شمول نظارت را علاوه بر بودجه‌بگیری، به «ترتیب مالکیت عمومی بر واحد اجرایی طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی» گره زده و بدین‌سان معیار را از «ساختار سازمانی بهره‌بردار» به «وصف عمومی موضوع» منتقل کرده است. از نظر ماهوی، این انتقال معیار با منطق فقهی-اساسی مقاله هم‌خوان است: در فقه امامیه، انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی و در مدار مصالح عامه قرار می‌گیرد و در نتیجه، در مقام اجرا «اصل، عمومی بودن» و «استثناء، خصوصی بودن» تلقی می‌شود؛ امری که در حقوق اساسی نیز با اصل ۴۵ تثبیت و تفصیل بهره‌برداری به قانون سپرده شده است. بنابراین، منطق تحلیلی مقاله اقتضاء می‌کند که در پرونده‌های مرزی، معیار خروج از شمول نظارت، صرفاً «شکل شرکت» یا «ادعای خصوصی بودن بهره‌بردار» نباشد، بلکه «تداوم مالکیت عمومی» و «پیوستگی با وجوه عمومی» به‌عنوان عناصر حقوقی قابل استناد، در کانون تشخیص قرار گیرد.

از حیث تفسیری-انتقادی و قضایی، مقاله نشان می‌دهد اتکای غالب به قرائت برچسب‌محور (دولتی/غیردولتی) نه‌تنها با فلسفه توسعه صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات کشور سازگار نیست، بلکه می‌تواند به «فرار از پاسخ‌گویی مالی» در قالب‌های شبه‌دولتی بینجامد؛ لذا برای تبدیل قاعده هنجاری به تصمیم قابل دفاع، چارچوب تحلیلی به‌صورت روشمند به ابزار سنجش ترجمه شده است: «جدول معیارها» و «آزمون سه‌گام» با هدف عبور از کلی‌گویی و ایجاد امکان قضاوت یکدست در پرونده‌های مرزی طراحی می‌شوند و سه مرحله سنجش را پیش می‌گذارند: (۱) منشأ عمومی/انفالی یا تخصیص قانونی، (۲) نظارت مؤثر حاکمیتی، خدمت عمومی و انحصار، (۳) پیوستگی مالی با بودجه و خطر برای بیت‌المال. برآیند این منطق، «دوگانه‌سازیِ موجهِ نوع نظارت» است: هرگاه ارکان به‌طور معنادار برقرار باشد، حتی با صورت حقوقی غیردولتی، موضوع در دایره عمومی قرار می‌گیرد و بسته به وضعیت، نظارت شخص‌محور یا فعالیت‌محور قابل اعمال است؛ امتیاز انتقادی این رویکرد آن است که تصمیم صلاحیتی را از سلیقه و برچسب‌گذاری جدا کرده و به «زنجیره استدلال مستند به نصوص» تبدیل می‌کند.

پرسش‌های پژوهش

پرسش اصلی:

مالکیت عمومی در نظام حقوقی ایران چگونه باید تعریف و عملیاتی شود تا تشخیص شمول نظارت دیوان محاسبات کشور در پرونده‌های مرزی، استدلالی و سنجش‌پذیر گردد؟

پرسش‌های فرعی:

۱. عناصر و شاخص‌های مؤثر در احراز «مالکیت عمومی» در شرکت‌های شبه‌دولتی و ترتیبات مرزی (خصوصی‌ها، نهادهای عمومی غیردولتی) کدام است و چگونه از منظر حقوق مالی و اداری قابل جمع‌بندی است؟
۲. در طرح‌های مشارکت عمومی-خصوصی و خرید خدمت، مرز «نظارت شخص‌محور» و «نظارت فعالیت‌محور» با چه معیارهایی تعیین می‌شود تا هم کارآمدی قرارداد حفظ شود و هم ریسک بیت‌المال مهار گردد؟

فرضیه‌های پژوهش

۱. «مالکیت عمومی» در قلمرو نظارت دیوان محاسبات کشور، مفهومی کارکردی است و با معیارهای ترکیبی (کنترل مؤثر حاکمیتی، خدمت عمومی/انحصار، پیوستگی مالی/تضمین‌های عمومی و منشأ یا تخصیص قانونی) بهتر از معیارهای صرفاً شکلی ثبتي قابل احراز است.
۲. اتکای صرف به «قالب حقوقی شرکت» یا تعریف‌های شکلی شرکت دولتی، برای خروج از شمول نظارت کفایت ندارد و در پرونده‌های مرزی باید رویکرد «موضوع‌محور/فعالیت‌محور» نسبت به جریان وجوه عمومی و تعهدات عمومی تقویت شود.
۳. تدوین و به‌کارگیری ابزارهای سنجش‌پذیر (مانند معیارگذاری و آزمون‌پذیرسازی عناصر فوق) قابلیت دفاع از تصمیمات صلاحیتی را افزایش داده و اختلاف رویه در تشخیص شمول را - به‌ویژه در PPP و ترتیبات خصوصیتی - کاهش می‌دهد.

روش پژوهش و سازماندهی مقاله

پژوهش با روش «تحلیل متون و رویه‌های حقوقی» انجام شده است: ابتدا مبانی فقهی-اساسی و سپس قوانین عادی و مقررات بخشی مشتمل بر مفهوم مالکیت عمومی گردآوری و تنقیح می‌شود و در ادامه، معیارهای سنجش‌پذیر برای کاربرست در رسیدگی‌های دیوان محاسبات کشور و حکمرانی شرکتی شرکت‌های شبه‌دولتی ارائه می‌گردد.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

چارچوب نظری: «مالکیت عمومی» به مثابه مفهوم هنجاری-کارکردی

در چارچوب نظری این مقاله، «مالکیت عمومی» نه یک عنوان صرفاً ثبتي/شکلی و نه مترادف «مالکیت دولتی» به معنای مضیق شرکت‌داری دولت است، بلکه یک مفهوم هنجاری-کارکردی در حقوق عمومی ایران است که رابطه‌ای حقوقی میان «حکومت اسلامی به نمایندگی از عموم» و «اموالی با منشأ انفال یا تخصیص قانونی برای منفعت عامه» برقرار می‌سازد؛ بدین معنا که اداره و انتفاع و تحدید این اموال تابع مصالح عمومی و قواعد آمره است و صورت و قالب سازمانی بهره‌بردار (دولتی/خصوصی/عمومی

غیردولتی/شبه‌دولتی) بالذات تعیین‌کننده وصف عمومی نیست. از منظر تفسیری، این برداشت با اتصال هم‌زمان به اصول بنیادین (به‌ویژه اصل ۴ قانون اساسی در حاکمیت موازین شرعی و اصل ۴۵ در انفال و ثروت‌های عمومی) و نیز با قوانین بخشی ناظر به «مالکیت عمومی منبع» صورت‌بندی می‌شود و سپس در سطح کارکردی، به صلاحیت نظارتی-قضایی دیوان محاسبات کشور گره می‌خورد؛ وقتی قانون دیوان محاسبات کشور در تبصره ماده ۲ از شمول نسبت به «هر واحد اجرایی» که وفق اصول ۴۴ و ۴۵ مالکیت عمومی بر آن مترتب است سخن می‌گوید، معیار اصلی «وصف عمومی موضوع» و «تداوم مالکیت عمومی/پیوستگی با وجوه عمومی» است؛ بنابراین حتی در فرض خرید خدمت یا بهره‌برداری توسط شخص خصوصی نیز می‌توان از نظارت موضوعی-فعالیتی دیوان سخن گفت. این شیوه تبیین، دقیقاً مطابق انتظار قالب مقاله است که می‌خواهد «مبانی نظری» ذیل عناوین مرتبط با موضوع و در راستای پرورش مقاصد پژوهش تحریر شود، نه صرفاً فهرست کردن پژوهش‌ها به تفکیک داخلی/خارجی.

مزیت این چارچوب آن است که مرز «عمومی/خصوصی» را از سطح ظاهر حقوقی شرکت به سطح ماهیت حق و جریان منافع و ریسک بیت‌المال منتقل می‌کند و بدین‌وسیله، با واقعیت‌های حکمرانی شرکت‌های شبه‌دولتی (ترکیب‌های مالکیتی، واگذاری‌ها، نهادهای واسطه، قراردادهای خرید خدمت، ابزارهای مالی) سازگارتر می‌شود. با این حال، همین رویکرد اگر به «معیارهای سنجش‌پذیر» تقلیل نیابد، ممکن است به گسترش نامعین صلاحیت نظارتی و ایجاد نااطمینانی برای فعالان اقتصادی بینجامد؛ زیرا تبدیل یک مفهوم هنجاری به نتیجه عملی (شمول/عدم شمول) نیازمند شاخص‌هایی است که قابلیت دفاع قضایی، تکرارپذیری و کنترل‌پذیری داشته باشند. به بیان دیگر، نقد اصلی به رویکردهای رایج این است که یا با تقلیل مالکیت عمومی به مالکیت رسمی دولت، راه «فرار از نظارت» را از طریق تغییر قالب حقوقی می‌گشایند، یا با توسعه کلی مفهوم بدون آزمون عملیاتی، زمینه اختلاف رویه را تشدید می‌کنند؛ از این‌رو مقاله با قرار دادن «تبصره ماده ۲ قانون دیوان» در کانون تحلیل هنجاری و طراحی ابزارهای تشخیص (از جنس معیارگذاری و آزمون‌پذیری) می‌کوشد این دو آفت را هم‌زمان مهار کند و تشخیص شمول را از «ادعا» به «استدلال قابل ارزیابی» ارتقا دهد.

مبانی فقهی: قاعده «عمومی‌بودن» و استثنای «خصوصی‌بودن»

از منظر تفسیری-هنجاری، نقطه عزیمت فقه امامیه در تحلیل «مالکیت عمومی»، تفکیک قلمرو «انفال» از اموال دارای مالک خصوصی است؛ بدین معنا که نص قرآنی انفال، ماهیت این دسته از اموال را از حیث تعلق و اداره، در مدار حاکمیت دینی تثبیت می‌کند و از تمرکز ثروت در دست گروه‌های خاص جلوگیری می‌نماید (قرآن کریم، ۱:۸؛ قرآن کریم، ۷:۵۹). در امتداد این مبنا، فقه امامیه با استناد بر آیات و روایات باب «خمس و انفال»، مصادیقی مانند اراضی موات، معادن، جنگل‌ها، دریاها و ثروت‌های طبیعی بی‌مالک خصوصی را در شمار انفال قرار داده و «ولایت اداره» آن را در عصر غیبت، در اختیار ولی‌امر/حاکم شرع برای اعمال بر اساس «مصلحت عامه» می‌داند (امام خمینی، بی‌تا، تحریرالوسیله، کتاب الخمس و

کتاب الانفال؛ محقق حلی، بی‌تا، شرایع الاسلام، کتاب الخمس؛ نجفی، بی‌تا، جواهر الکلام، ج ۲۱، باب الخمس). بنابراین، «عمومی بودن» در این قلمرو، یک وصف صرفاً اقتصادی یا اداری نیست؛ بلکه قاعده‌ای هنجاری است که دامنه تصرف خصوصی را مقید و قانون‌مند می‌سازد و اساساً انتقال «عین» انفال به ملکیت خصوصی را یا ناممکن یا به شدت محدود می‌کند.

از حیث ماهوی - انتقادی و قضایی، دلالت مستقیم این مبنا برای پرونده‌های مالی و رسیدگی‌های نظارتی آن است که در موارد مرزی، نباید «خصوصی بودن» شکلی بهره‌بردار» را مساوی با خروج از وصف عمومی دانست؛ زیرا معیار فقهی، بر «منشأ و ماهیت مال» و «امانت‌داری نسبت به بیت‌المال» استوار است، نه صرف قالب حقوقی تصرف. در همین چارچوب، آموزه‌های علوی در «فرمان مالک اشتر» به صراحت بر منع ویژه‌خواری و رعایت حقوق همگانی در اموال عمومی تأکید دارد و این تأکید، پشتوانه اخلاقی - حقوقی سخت‌گیرانه‌ای برای صیانت از دارایی‌های عمومی و تشدید مسئولیت کارگزاران فراهم می‌کند (نهج البلاغه، بی‌تا، نامه ۵۳، تصحیح صبحی صالح). نتیجه انتقادی این مبنا آن است که «اصل عمومی بودن» در قلمرو انفال و اموال عمومی، بار اثباتی سنگین‌تری را بر دوش مدعی خصوصی‌سازی ریسک یا خروج از شمول پاسخ‌گویی مالی می‌گذارد؛ و به همین دلیل، تصمیم قضایی/نظارتی باید به‌جای اتکا به برجسب‌ها، بر معیارهای سنجش‌پذیر منشأ، جهت‌گیری مصلحت عمومی و حدود اختیار تصرف خصوصی استوار شود (نجفی، بی‌تا؛ موسوی بجنوردی، بی‌تا، القواعد الفقهیه، قاعده السلطنه، ذیل قیود و استثنائات).

مبانی حقوق اساسی: معماری مالکیت در اصول ۴، ۴۴، ۴۵ و ۴۷

در معماری حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نسبت «مالکیت عمومی/مالکیت خصوصی» یک نسبت صرفاً اقتصادی یا اداری نیست، بلکه برآیند هم‌نشینی چهار اصل هنجارگذار و تعیین‌کننده در سلسله‌مراتب منابع حقوقی است: اصل (۴) به‌عنوان «اصل حاکم» که همه قوانین و مقررات را مقید به موازین شرع می‌سازد، اصل (۴۵) که با شناسایی «انفال و ثروت‌های عمومی» و قرار دادن آن‌ها «در اختیار حکومت اسلامی» جهت اداره بر اساس مصالح عامه، قلمرو مالکیت عمومی را از سطح اموال دولتی فراتر می‌برد و آن را به یک «نهاد حقوق عمومی» با کارکرد تنظیم‌گرانه تبدیل می‌کند، و اصل (۴۴) که با ترسیم ساختار سه‌بخشی اقتصاد و سپردن بخش‌های زیربنایی و مادر (از جمله صنایع بزرگ و منابع حیاتی) به بخش دولتی، معیارهای «بقای مالکیت عمومی» و «حدود واگذاری اداره» را تعیین می‌نماید. در مقابل، اصل (۴۷) با تأکید بر احترام به مالکیت خصوصی مشروع، نقش «اصل حمایتی» را ایفا می‌کند؛ لیکن این حمایت در دستگاه حقوق اساسی ایران مطلق نیست، زیرا هم از حیث مشروعیت منشأ تملک مقید است (اصل ۴۷) و هم از حیث تعارض با انفال و مصالح عمومی تحت سیطره اصل (۴۵) و به‌ویژه اصل (۴) قرار می‌گیرد. بر این مبنا، تفسیر نظام‌مند اصول یادشده مؤید آن است که «عمومی بودن» در حوزه منابع و حقوق مرتبط با ثروت‌های عمومی قاعده است و «خصوصی بودن» استثناء نیازمند دلیل؛ و این نتیجه در مقام تعیین

صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات کشور نیز اثر مستقیم دارد، زیرا تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات، شمول نظارت را به هر واحدی که مالکیت عمومی بر آن مترتب شود تسری داده است.

با وجود این انسجام ظاهری، چالش انتقادی در سطح اجرا از دو گسست تفسیری ناشی می‌شود:

نخست، تقلیل «مالکیت عمومی» به «شکل حقوقی و سهام‌داری دولتی» و غفلت از لایه «حق حاکمیت» و «وظیفه تنظیم‌گری» که از اصل (۴۵) و منطق انفال استنباط می‌شود؛ دوم، تفسیر موسع و گاه نامنضبط از اصل (۴۷) به نحوی که هر گونه خصوصی‌سازیِ شکلی را به منزله خروج قطعی از شمول نظارت عمومی تلقی می‌کند، در حالی که در منطق اصول (۴)، (۴۴) و (۴۵) معیار، «منشأ عمومی، استمرار کنترل مؤثر یا خدمت عمومی، و پیوستگی مالی با بیت‌المال» است نه صرف ثبت شرکت یا انتقال صوری سهام. نتیجه عملی این گسست، پیدایش حوزه‌های خاکستری در شرکت‌های شبه‌دولتی و واگذار شده پس از اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و نیز شرکت‌های خصوصی است که از یک سو، کارکردهای عمومی و بعضاً انحصاری دارند و از سوی دیگر، با تکیه بر صورت حقوقی غیردولتی از پاسخ‌گویی مالی می‌گریزند. از این منظر، بازخوانی انتقادی معماری اصول یادشده اقتضا می‌کند که مرز عمومی/خصوصی، در مقام نظارت دیوان محاسبات کشور، بر پایه تفسیر ماهوی و کارکردی اصول (۴۴) و (۴۵) و در چارچوب اصل (۴) صورت‌بندی شود و اصل (۴۷) نیز در جایگاه صحیح خود - حمایت از مالکیت خصوصی مشروع در برابر تعرض ناروا، نه ایجاد مصونیت نظارتی - فهم گردد؛ امری که با هدف مقاله در «آزمون‌پذیرسازی» تشخیص شمول و کاهش اختلاف رویه در پرونده‌های مرزی کاملاً هم‌راستا است.

مبانی قوانین مالی و اداری: پیوند مالکیت عمومی با «وجوه عمومی»، «سپرده» و «خطر بیت‌المال»

نخست، در خوانش تفسیری از «قوانین مالی»، باید توجه داشت که قانون محاسبات عمومی با وضع تعاریف پایه‌ای، عملاً یک نظام معنایی هنجاری می‌سازد که در آن «عمومی بودن وجوه» صرفاً تابع منشأ (مالیات/درآمد اختصاصی/کمک/...) نیست، بلکه تابع قرارگرفتن در قلمرو تنظیم‌گری خزانه و قواعد مالی عمومی است. به موجب ماده ۱۱، «دریافت‌های دولت» صراحتاً شامل «سپرده‌ها» نیز دانسته شده و ماده ۱۳ «وجوه عمومی» را تعریف می‌کند؛ مهم‌تر آن که تبصره ۱ ماده ۱۳ مقرر می‌دارد هرگونه تصرف در وجوهی نظیر سپرده که موقتاً نزد دستگاه‌هاست تا پیش از استرداد یا اعراض صاحب وجه، «در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی» تلقی می‌شود؛ این قاعده تفسیراً نشان می‌دهد قانون‌گذار، ملاک حمایت کیفری-مالی را «خطر تعرض به بیت‌المال و نظم مالی» قرار داده، نه عنوان ثبتي یا تنوع منشأ وجوه (قانون محاسبات عمومی، ۱۳۶۶، مواد ۱۰، ۱۱، ۱۳ و تبصره ۱).

از منظر ماهوی نیز، این رویکرد به‌طور ضمنی با مبنای صلاحیت دیوان محاسبات کشور پیوند می‌خورد؛ زیرا وقتی قانون، برخی وجوه را به اعتبار وضعیت اختیار بودن نزد «دستگاه» و به لحاظ خطر، واجد وصف عمومی می‌سازد، نتیجه منطقی آن است که نظارت دیوان در پرونده‌های مرزی، باید بتواند از «نظارت شخص‌محور» بر واحدهای دولتی فراتر رفته و در صورت تحقق معیارهای پیوستگی مالی و خطر، به «نظارت

فعالیت‌محور» بر جریان وجوه نیز اتکا کند. دوم، از حیث نقد ساختاری، یکی از گلوگاه‌های اجرایی در همین قانون، دوگانه‌سازی‌های ظاهراً تعریفی است که در مقام عمل می‌تواند به اختلاف رویه منتهی شود: ماده ۳۰ «سپرده» را تعریف می‌کند و تبصره آن، برخی وجوه شبیه به سپرده (مانند ودیعه/حق اشتراک آب، برق، تلفن، گاز و...) را از عنوان سپرده خارج می‌سازد؛ حال آن‌که ماده ۱۳ و تبصره ۱ آن، ضابطه عام «منع تصرف غیرقانونی» و ضرورت رعایت قواعد وجوه عمومی درباره وجوه موقتاً در اختیار دستگاه را تثبیت کرده است (قانون محاسبات عمومی، ۱۳۶۶، ماده ۳۰ و تبصره؛ ماده ۱۳ و تبصره ۱). بنابراین، نقد ماهوی این است که اگر در عمل، صرف «برچسب حسابداری سپرده/غیرسپرده» مبنای خروج از شفافیت، تمرکز، یا پاسخ‌گویی مالی قرار گیرد، فلسفه حمایتی تبصره ۱ ماده ۱۳ تهی می‌شود و «خطر بیت‌المال» از مسیر خطاهای شکلی تشدید می‌گردد. همین تعارض ظاهری در ماده ۴ و تبصره آن درباره «شرکت دولتی» نیز بازتولید می‌شود: تبصره ماده ۴، شرکت‌های ایجادشده برای به‌کارانداختن سپرده‌های اشخاص (از طریق عقود معین) را از شمول عنوان «شرکت دولتی» خارج می‌کند، اما این خروج شخصیتی، لزوماً خروج از قلمرو نظارت بر جریان وجوه عمومی یا آثار بودجه‌ای نیست؛ از این‌رو، راه‌حل انتقادی منطبق با منطق قانون، تفکیک دقیق «وضعیت شخصیت حقوقی» از «موضوع وجوه و آثار مالی» و پذیرش دوگانه کارآمد نظارت «شخص‌محور/فعالیت‌محور» است (قانون محاسبات عمومی، ۱۳۶۶، ماده ۴ و تبصره؛ مواد ۱۱ و ۱۳).

پیشینه پژوهش و تحول اصطلاح در متون رسمی: از «آب» تا «صلاحیت نظارتی» و «تنظیم‌گری»

در تحول اصطلاح در متون رسمی ایران، «آب» یک نقطه عظیم معناساختی است که از دل آن، «مالکیت عمومی» به‌عنوان وصفِ هنجاری منبع و سپس «تنظیم‌گری» به‌عنوان تکنیک اداره و کنترل بهره‌برداری زاده می‌شود. در «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» (۱۳۴۷)، صورت‌بندی «مالکیت عمومی و ملی آب» هنوز در چارچوب دولت پیشاانقلابی قرار دارد، اما از همان‌جا، آب از سطح «کالا/مال خصوصی» به سطح «ثروت همگانی قابل تنظیم» ارتقا می‌یابد و این ارتقا، بنیان استدلالی پیوند میان مالکیت عمومی و صلاحیت‌های حاکمیتی را فراهم می‌کند. پس از انقلاب، اصل ۴۵ قانون اساسی با تصریح به «انفال و ثروت‌های عمومی» و «در اختیار حکومت اسلامی بودن» و قید «مصلح عامه»، این بنیان را از سطح سیاست‌گذاری به سطح قاعده اساسی منتقل می‌کند و در نتیجه، مالکیت عمومی از یک «توصیف اقتصادی» به یک «وضعیت حقوق اساسی مولد تکلیف» بدل می‌شود. انعکاس تقنینی مستقیم این تحول در «قانون توزیع عادلانه آب» (۱۳۶۱) آشکار است: عنوان فصل اول («مالکیت عمومی و ملی آب») و ماده (۱) با ارجاع به اصل ۴۵، آب‌ها را «از مشترکات» و «در اختیار حکومت اسلامی» می‌داند و هم‌زمان سه‌گانه «حفظ، اجازه و نظارت» را بر عهده دولت می‌گذارد؛ بدین‌سان، «مالکیت عمومی» در متن قانون، درون‌مایه‌ای تنظیم‌گرانه می‌یابد و معنای آن از «داشتن منبع» به «تکلیف تنظیم بهره‌برداری از منبع» حرکت می‌کند.

اما نقطه چرخش انتقادی و نظری این سیر، زمانی رخ می‌دهد که اصطلاح از «اموال/منابع» به «صلاحیت نظارتی» منتقل می‌شود: تبصره ماده (۲) «قانون دیوان محاسبات کشور» (۱۳۶۱) معیار «ترتیب مالکیت عمومی بر واحد اجرایی طبق اصول ۴۴ و ۴۵» را به‌مثابه ضابطه شمول نظارت مالی عالی تثبیت می‌کند و بدین‌سان، مالکیت عمومی به یک «آستانه صلاحیت» برای اعمال نظارت تبدیل می‌شود؛ یعنی مفهوم، نه فقط موضوع مالکیت، بلکه موضوع پاسخ‌گویی و حساب‌دهی می‌گردد. در دهه ۱۳۸۰، معنای دیگری نیز بر این واژه سوار می‌شود: «گسترش مالکیت عمومی» در سیاست‌ها و قوانین اجرایی اصل ۴۴، بعد توزیعی/عدالتی مفهوم را برجسته می‌سازد و نشان می‌دهد که اصطلاح می‌تواند هم‌زمان حامل کارکرد «حکمرانی اقتصادی» و «سیاست اجتماعی» باشد. با این حال، همین چندلایگی، نقطه آسیب‌پذیر ادبیات رسمی است: اگر «مالکیت عمومی» صرفاً در سطح شعار و اگذاری یا توزیع فهم شود، پیوند آن با کنترل مؤثر، خدمت عمومی و ریسک بیت‌المال (که منطق نظارت دیوان محاسبات کشور را می‌سازد) تضعیف می‌گردد. از این رو، روند متأخر در حوزه‌های انرژی و منابع طبیعی، با تصریح‌هایی مانند «اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی» در قوانین بخشی و تأکیده‌های اجرایی بر «حفظ حقوق مالکیت عمومی»، نشان می‌دهد که مفهوم در نهایت به سمت «تنظیم‌گری مبتنی بر حفظ مالکیت عمومی» میل می‌کند؛ یعنی حتی در فرض واگذاری بهره‌برداری، اصل بر تداوم مالکیت عمومی و تقویت ابزارهای نظارت/تنظیم است، نه صرف تغییر صورت سازمانی بهره‌بردار.

خلأ پژوهشی و جایگاه نوآوری: از «استعمال کلی» به «معیارهای سنجش‌پذیر»

در ادبیات حقوق عمومی و مالیه عمومی ایران، «مالکیت عمومی» غالباً به‌صورت تفسیری کلی به کار رفته و در مقام اجرا به یک برچسب شکلی (مانند دولتی/غیردولتی بودن شخصیت حقوقی، یا نوع ثبت و سهام‌داری) فروکاسته شده است؛ حال آنکه قانون‌گذار در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، معیار شمول را به «هر واحد اجرایی که طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن مترتب باشد» تسری داده و عملاً، ملاک را از «ساختار سازمانی» به «وصف عمومی موضوع» منتقل کرده است (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، اصول ۴۴ و ۴۵). خلأ پژوهشی دقیقاً در همین نقطه رخ می‌دهد: از یک سو، توسعه صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات کشور، تفسیر مضیق صرفاً شکلی را ناکافی می‌سازد؛ و از سوی دیگر، نبود تعریف عملیاتی واحد، زمینه اختلاف رویه در پرونده‌های مرزی (از جمله شرکت‌های شبه‌دولتی، خرید خدمت و جریان‌های وجوه عمومی) را فراهم می‌کند. رویکرد مقاله حاضر با قرائت تفسیری-هنجاری از نصوص، نشان می‌دهد حتی در فرض بهره‌برداری «غیردولتی»، اگر «تداوم مالکیت عمومی» یا «پیوستگی با وجوه عمومی» برقرار باشد، نظارت دیوان محاسبات کشور می‌تواند از مسیر «موضوعی-فعالیتی» اعمال شود؛ یعنی قلمرو نظارت تابع ماهیت حق/مال و نحوه اتصال آن به منابع عمومی است، نه صرفاً تابع عنوان ثبتی بهره‌بردار.

جایگاه نوآوری مقاله، عبور از «استعمال کلی» به سمت معیارهای سنجش‌پذیر و قابل دفاع در فرآیند رسیدگی است؛ به‌جای آنکه تشخیص شمول نظارت به برداشت‌های موردی و غیرقابل تکرار واگذار شود، یک «تعریف کاربردی» مبتنی بر چهار رکن و سپس ابزارهای اجرایی تصمیم‌ساز پیشنهاد می‌گردد تا نتیجه، مستند و قابل بازبینی باشد. به‌طور مشخص، «جدول معیارها (ده شاخص)» و «آزمون سه‌گام تشخیص» طراحی شده است؛ گام نخست سنجش منشأ عمومی/انفالی یا تخصیص قانونی؛ گام دوم سنجش نظارت مؤثر حاکمیتی، خدمت عمومی و انحصار؛ و گام سوم سنجش پیوستگی مالی با بودجه و خطر برای بیت‌المال؛ و خروجی، به‌صورت روشمند تعیین می‌کند که پرونده باید ذیل «نظارت شخص‌محور» (بر خودِ واحد) یا «نظارت فعالیت‌محور» (بر جریان وجوه/طرح مشخص) رسیدگی شود (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره؛ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۱۱، ۱۳ و ۳۰). این چارچوب، از حیث ماهوی، «مرز عمومی/خصوصی» را از سطح صورت‌های حقوقی به سطح ریسک بیت‌المال و پیوند با وجوه عمومی منتقل می‌کند و از حیث انتقادی، نشان می‌دهد اتکای صرف به قالب شرکت یا ادعای خصوصی‌بودن، لزوماً مبنای موجهی برای خروج از نظارت نیست؛ بلکه باید با معیارهای روشن و قابل آزمون سنجیده شود.

۳. تحلیل یافته‌ها

بازتعریف «مالکیت عمومی» به‌مثابه مفهوم کارکردی-هنجاری (نه صرفاً سازمانی)

«مالکیت عمومی» در این مقاله نه یک «وضعیت مالکیت» به معنای مدنی آن، بلکه یک رابطه امانی-حاکمیتی میان دولت (به نمایندگی از عموم) و «موضوعات دارای حیثیت عمومی» است؛ رابطه‌ای که موضوعش می‌تواند دارایی، حق، منفعت یا حتی «جریان وجوه» باشد. نقطه قوت این تفسیر آن است که از دوگانه ناکافی «دولتی/غیردولتی» عبور می‌کند و معیار شمول نظارت را با منطق حقوق اساسی اداره ثروت‌های عمومی هم‌راستا می‌سازد: اصل ۴۵، ثروت‌های عمومی را در اختیار حکومت برای اداره در جهت مصالح عامه قرار می‌دهد و اصل ۴۴ نیز بر طراحی اقتصادی‌ای دلالت دارد که در آن «کارکرد عمومی» در حوزه‌های خاص، محور تصمیم‌گیری است، نه صرفاً قالب بنگاه (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، اصول ۴۴ و ۴۵). در همین امتداد، تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، «ترتیب مالکیت عمومی» را به‌عنوان ملاک شمول معرفی می‌کند؛ یعنی معیار، ماهیت عمومی موضوع است و نه صرفاً «صورت سازمانی متصدی» (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره). نتیجه تفسیری این بازخوانی آن است که مالکیت عمومی را باید «هنجار تخصیص و پاسخ‌گویی» دانست؛ هر جا مال/حق به‌نحو معنادار در مدار منفعت عامه تعریف شده باشد، قواعد پاسخ‌گویی مالی و الزامات حکمرانی (کنترل، افشا، حسابرسی) به‌عنوان آثار طبیعی همان هنجار فعال می‌شوند، حتی اگر اداره آن به بخش غیردولتی سپرده شده باشد.

نوآوری اصلی در این است که «مالکیت عمومی» به‌صورت یک شاخص صلاحیت‌ساز مبتنی بر ریسک بیت‌المال بازسازی می‌شود؛ به‌جای آنکه مرز نظارت با ثبت شرکت یا ترکیب سهام تعیین شود، با سنجش

«ریسک بازگشت زبان به منابع عمومی» و «شدت امکان انحراف در بهره‌برداری» تعیین می‌گردد. این نگاه، یک مزیت حقوقی مهم دارد: می‌تواند خلأهای رایج ترتیبات شبه‌دولتی را پوشش دهد؛ زیرا قانون محاسبات عمومی با قاعده‌گذاری درباره وجوهی که موقتاً نزد دستگاه است و تلقی تصرف خلاف مقررات در آن به مثابه تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی، یک منطق روشن برای نظارت بر «جریان وجوه» فارغ از قالب متصدی ارائه می‌دهد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۳۰). بنابراین، «مالکیت عمومی» در این چارچوب، همان «محور پاسخ‌گویی» است: هر جا رابطه امانی-حاکمیتی برقرار باشد (به واسطه تخصیص قانونی، تعهدات عمومی، تضمین‌های بودجه‌ای یا اداره منفعت عمومی)، خروج از نظارت باید استدلال‌پذیر و قابل آزمون باشد، نه مبتنی بر ظاهر خصوصی. نقد مستقیم این یافته آن است که تفسیر برچسب‌محور، عملاً ظرفیت «بی‌پاسخ‌گویی‌سازی» را در شرکت‌های مرزی تولید می‌کند؛ اما تفسیر کارکردی-هنجاری، معیار را از «مالکیت شکلی» به «پاسخ‌گویی ماهوی» منتقل کرده و تصمیم‌نظارتی را در مقام رسیدگی، دفاع‌پذیر و یکدست می‌سازد (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، اصول ۴۴ و ۴۵؛ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۳۰).

استخراج ارکان چهارگانه سنجش و تبدیل آن به معیارهای قابل ارزیابی

در گام «استخراج ارکان چهارگانه سنجش»، متن‌های قانونی ناظر بر شمول نظارت دیوان محاسبات، به‌جای آنکه صرفاً به‌صورت توصیفی نقل شوند، به‌صورت قاعده‌مند و تفسیری بازخوانی می‌گردند تا «مالکیت عمومی» از یک تعبیر کلی به یک ملاک حقوقی قابل اعمال در تعیین صلاحیت و حدود رسیدگی تبدیل شود. نقطه اتکای تفسیر، تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات است که شمول نظارت را از «بودجه‌گیری» فراتر برده و آن را به هر واحد اجرایی که وفق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی «مالکیت عمومی» بر آن مترتب باشد تسری می‌دهد. از این پیوند هنجاری، چهار رکن سنجش‌پذیر استنتاج می‌شود: (۱) منشأ عمومی/انفالی یا تخصیص قانونی به منفعت عامه (به مثابه رکن موضوعی مالکیت عمومی)، (۲) نظارت مؤثر حاکمیتی (به‌عنوان قرینه حقوقی استمرار رابطه عمومی با موضوع)، (۳) خدمت عمومی یا ویژگی‌های انحصاری/حیاتی (به‌منزله کارکرد عمومی که مانع تقلیل مالکیت به یک رابطه خصوصی می‌شود)، و (۴) پیوستگی مالی با بودجه و ریسک بیت‌المال (به‌عنوان شاخص عملی برای جهت‌گیری نظارت مالی). این صورت‌بندی، از حیث ماهوی، «عمومی بودن» را از سطح شکل حقوقی بنگاه به سطح ماهیت حق/مال و نحوه اتصال آن به منافع عمومی منتقل می‌کند و به همین دلیل، با هدف فراخوان درباره بازتعریف نقش دولت و مردم در اداره شرکت‌های شبه‌دولتی سازگار است؛ زیرا نشان می‌دهد در مدل‌های نوین اداره/واگذاری، معیار شمول نظارت، «تداوم وصف عمومی موضوع» است نه «تابلو و قالب شرکت». وجه انتقادی یافته‌ها در این است که نشان می‌دهد اتکای صرف به قالب سازمانی (مثل ثبت شرکت، تغییر ترکیب سهام، یا عدم انطباق با تعریف محدود «شرکت دولتی») می‌تواند به خطای صلاحیتی و تعارض

رویه بین «خروج شکلی از نظارت» و «باقی بودن ریسک بیت‌المال» بینجامد. از همین رو، ارکان چهارگانه به «معیارهای قابل ارزیابی» تبدیل می‌شوند تا در مقام دادرسی مالی، تصمیم نظارتی قابل دفاع، تکرارپذیر و مستند گردد؛ رکن چهارم به‌طور خاص از دل قواعد مالیه عمومی بیرون می‌آید که در آنها «وجوه عمومی» و آثار تصرفات غیرقانونی نسبت به وجوهی که نزد اشخاص/واحدها قرار می‌گیرد، مبنای پاسخ‌گویی مالی تلقی می‌شود و حمایت از بیت‌المال را از محدوده بودجه‌محور صرف فراتر می‌برد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶: ماده ۱؛ همچنین برای تمایز شرکت دولتی و استثنائات، ماده ۴ و تبصره). بنابراین نوآوری مقاله در سطح کاربرد قضایی این است که چهار رکن، همزمان دو خطای رایج را مهار می‌کند: (الف) «گسترش بی‌ضابطه شمول» که به بی‌ثباتی تصمیمات می‌انجامد، و (ب) «تضییق بی‌مبنا» که با تغییرات شکلی، مسیر خروج از نظارت را هموار می‌کند. نتیجه عملی آن است که تشخیص شمول نظارت، به‌جای برداشت‌های موردی، بر یک منطق استدلالی مرحله‌مند استوار می‌شود و هر پرونده می‌تواند با ادله روشن نشان دهد چرا یک واحد یا یک جریان مالی، واجد وصف عمومی و در نتیجه داخل در دایره رسیدگی دیوان است.

طراحی ابزار اجرایی: «جدول معیارها» و «آزمون سه‌گام» برای تبدیل قاعده به تصمیم

برای «ترجمان اجرایی» قاعده هنجاری اصل عمومی بودن/استثنای خصوصی بودن به تصمیم قضایی - نظارتی قابل دفاع، مقاله نشان می‌دهد که اتکای صرف به برجسب‌های شکلی شخصیت حقوقی، قابلیت تولید رأی/نظر یکنواخت در پرونده‌های مرزی را ندارد و باید «سنجش‌پذیر» شود؛ ازاین‌رو، جدول معیارها (ده شاخص) و آزمون سه‌گام پیشنهاد می‌گردد تا تشخیص شمول نظارت دیوان از حالت کلی‌گویی خارج و به زنجیره استدلال تبدیل شود. این طراحی از حیث تفسیری، بر خوانش صلاحیتی تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات تکیه دارد که معیار را «ترتیب مالکیت عمومی بر واحد اجرایی طبق اصول ۴۴ و ۴۵» قرار داده و در نتیجه، موضوع عمومی را به‌مثابه مبنای شمول برجسته می‌کند. در گام نخست آزمون، منشأ عمومی/انفالی یا تخصیص قانونی به منفعت عامه سنجیده می‌شود؛ در گام دوم، «نظارت مؤثر حاکمیتی»، «خدمت عمومی» و «انحصار» ارزیابی می‌گردد؛ و در گام سوم، «پیوستگی مالی با بودجه و خطر برای بیت‌المال» معیار نهایی تصمیم است، به‌نحوی که خروجی، به‌صورت روشمند تعیین می‌کند نظارت باید شخص‌محور باشد یا فعالیت‌محور؛ و هر نتیجه با ارجاع دقیق به نصوص متناظر مستند می‌شود.

مزیت اصلی این دو ابزار در آن است که «اختلاف رویه» را نه با توسعه سلیقه‌ای صلاحیت، بلکه با قابل‌بازبینی کردن مبنای استدلال کاهش می‌دهد؛ جدول معیارها به تصمیم‌گیر امکان می‌دهد وضعیت‌های مرزی را برحسب شاخص‌های روشن، طبقه‌بندی و مستندسازی کند و آزمون سه‌گام، منطق پرونده را مرحله‌بندی کرده و بار اثبات را از ادعاهای شکلی به «دلایل قابل سنجش» منتقل می‌نماید؛ به‌ویژه در جایی که شکل حقوقی غیردولتی، در عمل با جریان وجوه عمومی، مأموریت خدمات عمومی یا ریسک بیت‌المال درهم‌تنیده است. نقد ضمنی مقاله به رویکردهای متعارف این است که «خروج از نظارت» را به

قالب شرکت یا صورت مالکیت ظاهری گره می‌زنند؛ حال آنکه با اتکاء به معیارهای مالی-عملیاتی (از جمله قواعد قانون محاسبات عمومی درباره وجوه/سپرده‌ها و ملاحظات صیانت از بیت‌المال) می‌توان شمول یا عدم شمول را به صورت حقوقی روشن و دفاع‌پذیر تعیین کرد. این همان نقطه نوآورانه‌ای است که ابزارها را از «چک‌لیست اداری» فراتر می‌برد و به «الگوی استدلال قضایی» نزدیک می‌کند؛ تصمیم نهایی نه صرفاً نتیجه جمع امتیازات، بلکه برآیند یک تفسیر هنجاری مستند از نصوص صلاحیتی و مالی، و یک ارزیابی واقع‌بینانه از خطرات عمومی است.

نتیجه کاربردی: تفکیک «نظارت شخص‌محور» و «نظارت فعالیت‌محور» و حل تعارض‌های ظاهری قوانین مالی

نخستین یافته کاربردی این مقاله آن است که تعیین قلمرو رسیدگی دیوان محاسبات در پرونده‌های «مرزی» باید از سطح توصیف شکلی شخصیت حقوقی (دولتی/غیردولتی) به سطح تفسیر غایت‌محور قواعد مالی منتقل شود. بر مبنای مدل پیشنهادی، نتیجه «جدول معیارها» و «آزمون سه‌گام» مشخص می‌کند که نظارت دیوان شخص‌محور باشد یا فعالیت‌محور؛ هرگاه مالکیت بیش از نصف سرمایه نزد دولت/شرکت‌های دولتی احراز گردد یا قانون به صراحت دستگاه را دولتی شناسایی کرده باشد، منطبق حقوقی نظارت «شخص‌محور» است و موضوع رسیدگی به کل منظومه عملیات مالی و معاملاتی آن واحد سرایت می‌یابد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۴؛ نیز نک. معیار پیشنهادی مقاله درباره ملاک مالکیت بیش از نصف سرمایه). در مقابل، در فرض‌هایی که به واسطه استثنائات قانونی ممکن است شرکت «شرکت دولتی» شناخته نشود - از جمله شرکت‌هایی که به منظور به کاراندازی سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و بیمه‌ها ایجاد می‌شوند - خروج از عنوان «شرکت دولتی» نباید به صورت خودکار به «خروج از پاسخ‌گویی مالی» تفسیر شود؛ زیرا در هر موردی که «جریان وجوه عمومی»، «تضمین» یا «پیوستگی بودجه‌ای» احراز گردد، نظارت دیوان به نحو فعالیت‌محور بر همان قلمرو (جریان وجوه و عملیات معین) باقی است (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۴ و تبصره؛ مواد ۱۱، ۱۳ و ۳۰ درباره وجوه عمومی، سپرده و استرداد/نگهداری).

این تفکیک دوگانه، راه حل حقوقی «جمع‌پذیرسازی» تعارض‌های ظاهری در قوانین مالی را ارائه می‌کند: تعارض ادعایی معمولاً از خلط میان نظارت بر شخص واحد و نظارت بر فعالیت متضمن وجوه عمومی پدید می‌آید. مقاله نشان می‌دهد که حتی اگر یک واحد از حیث سازمانی در دایره تعریف شرکت دولتی قرار نگیرد، به محض آنکه وجوهی با وصف عمومی یا در حکم عمومی (نظیر سپرده‌ها تا زمان استرداد یا تحقق مقصود قانونی) در چرخه دریافت، نگهداری، مصرف و استرداد قرار گیرد، هرگونه تصرف بر خلاف مقررات می‌تواند «تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی» تلقی شود و موضوع رسیدگی دیوان واقع گردد؛ بنابراین «فعالیت‌محوری» به مثابه قاعده تضمین‌کننده صیانت از بیت‌المال عمل می‌کند، نه توسعه بی‌ضابطه صلاحیت (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۱۱، ۱۳ و ۳۰ و تبصره؛ نیز تحلیل مقاله

درباره ضرورت روش کار شفاف سپرده‌ها و نسبت آن با وجوه عمومی). افزون بر این، در «کمک‌های بودجه‌ای» تا زمان تحقق هدف مقرر، وصف عمومی وجوه استمرار دارد و همین استمرار وصف، مبنای نظارت فعالیت‌محور بر «جریان وجوه و اسناد هدف‌محور» است (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۶۹ تا ۷۱). نتیجه آنکه چارچوب پیشنهادی، با تبدیل اختلافات مفهومی به یک قاعده تصمیم‌ساز قابل استناد، از یک‌سو مانع «فرار از پاسخ‌گویی» به اتکای قالب‌های حقوقی می‌شود و از سوی دیگر با محدودسازی نظارت به «موضوع متضمن ریسک بیت‌المال»، از توسعه نامتناسب و سلیقه‌ای جلوگیری می‌کند.

کاربست در مصادیق مرزی و پیامد کاهش اختلاف رویه

کاربست چارچوب سنجشی مقاله در «مصادیق مرزی» نشان می‌دهد منشأ اصلی اختلاف رویه، جابه‌جایی ناآگاهانه معیار از «ماهیت حق/مال و پیوند آن با منافع عمومی» به «صورت حقوقی و عنوان ثبتی واحد بهره‌بردار» است؛ در حالی که قانون‌گذار در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، شمول نظارت را علاوه بر بودجه‌گیری، به «ترتیب مالکیت عمومی طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی» نیز گره زده و به‌طور ضمنی معیار را ماهوی-هنجاری کرده است. این منطق، در پرونده‌های مرزی - از شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته (به سبب خدمت عمومی و انحصارهای شهری)، تا سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌ها (به سبب پیوستگی مالی و ریسک بیت‌المال)، شرکت‌های واگذار شده و موسوم به «خصوصی» (به سبب استمرار کنترل مؤثر یا اتکاء به منابع عمومی)، طرح‌های مشارکت عمومی-خصوصی (به سبب تضمین‌ها و تعهدات عمومی و انتقال ریسک به بیت‌المال)، و نهادهای عمومی غیردولتی - به روشنی کار می‌کند و نشان می‌دهد «قالب شرکت» یا «ادعای خصوصی‌بودن» به تنهایی دلیل معتبر خروج از نظارت نیست؛ بلکه باید با ارکان چهارگانه و آزمون مرحله‌مند، اتصال موضوع به مالکیت عمومی/وجوه عمومی و کنترل/خدمت عمومی احراز یا رد شود. این نتیجه از حیث تفسیری، قرائت مضیق صرفاً سازمانی را نقد می‌کند و از حیث ماهوی، «عمومی/خصوصی» را به سطح «ریسک بیت‌المال و کارکرد خدمت عمومی» ارتقاء می‌دهد؛ به گونه‌ای که تصمیم شمول، در برابر اعتراضات، قابلیت دفاع قضایی و انتظام‌بخشی رویه‌ای پیدا می‌کند. نقطه حساس کاربست، جایی است که تعاریف قوانین مالی، ظاهراً خروج از دولتی‌بودن را القا می‌کنند؛ برای نمونه، تبصره ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، شرکت‌های ناشی از «به‌کارگیری سپرده‌های اشخاص» را «شرکت دولتی» نمی‌شمارد، اما این حکم، به معنای نفی صلاحیت دیوان در همه ابعاد نیست؛ بلکه به صورت انتقادی باید گفت اگر در چنین ساختارهایی «جریان وجوه متصل به بیت‌المال»، «تضمین‌های عمومی»، «کمک‌های بودجه‌ای» یا «خطر تضییع منابع عمومی» برقرار باشد، مسیر صحیح، انتقال از نظارت شخص‌محور به نظارت فعالیت‌محور بر عملیات مالی و جریان وجوه است؛ یعنی همان راه حل ماهوی برای جمع میان استثناء شکلی ماده ۴ و منطق توسعه شمول تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۴ و تبصره؛ قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره).

پیامد این کاربست، «کاهش اختلاف رویه» نه از طریق توصیه‌های کلی، بلکه با یک سازوکار قضایی - اداری قابل تکرار است: هر پرونده مرزی، با برگه سنجش معیارها و تعیین دقیق «دامنه نظارت» (شخص محور/فعالیت محور) مستند می‌شود؛ بنابراین، هم از تداخل صلاحیت‌ها و اطاله رسیدگی کاسته می‌گردد و هم امکان پیشگیری مؤثر از تضییع بیت‌المال - بدون توسعه بی‌ضابطه شمول - فراهم می‌آید.

دلالت‌های هنجاری - سیاستی برای بازتنظیم حکمرانی شرکتی و صیانت از بیت‌المال

دلالت هنجاری - سیاستی یافته‌های این مقاله آن است که بازتنظیم حکمرانی شرکتی در «شرکت‌های شبه‌دولتی» باید از مدل برچسب محور دولتی/غیردولتی به سمت مدل ریسک محور مبتنی بر مالکیت عمومی و بیت‌المال منتقل شود؛ زیرا معیار شمول نظارت دیوان محاسبات، به تصریح تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، صرفاً بودجه‌گیری نیست، بلکه «ترتیب مالکیت عمومی وفق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی» نیز هست و این امر اقتضاء دارد که ابزارهای حکمرانی شرکتی (افشا، کنترل داخلی، حسابرسی، سازوکارهای پاسخ‌گویی) متناسب با «وصف عمومی موضوع» طراحی شوند، نه صرفاً تابع قالب ثبت و سهام‌داری (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، اصول ۴۴ و ۴۵). از حیث تفسیری، وقتی اصل ۴۵ انفال و ثروت‌های عمومی را در اختیار حکومت اسلامی برای اداره در جهت مصالح عامه قرار می‌دهد و اصل ۴۴ نیز در معماری اقتصادی کشور، حوزه‌هایی را واجد مالکیت عمومی می‌شناسد، نتیجه منطقی آن است که هر جا «کنترل مؤثر» یا «پیوستگی مالی» و «خطر بیت‌المال» برقرار باشد، دولت و نهاد ناظر باید حداقل‌های حکمرانی شرکتی تقویت‌شده را الزام کنند؛ از جمله شفافیت اطلاعاتی، منع تعارض منافع، الزامات کنترل‌های پیشگیرانه در قراردادهای و معاملات و تعیین مسئولیت مدیران در قبال ریسک‌های عمومی. این رویکرد، از منظر ماهوی، نقش دولت را از «مدیریت مستقیم بنگاه» به «تنظیم‌گری و تضمین پاسخ‌گویی» بازتعریف می‌کند و در عین حال، زمینه حضور مردم/بخش خصوصی را در اداره و بهره‌برداری، بدون تضعیف صیانت از وجوه عمومی، فراهم می‌آورد.

از منظر انتقادی - قضایی، استمرار تلقی «خصوصی‌بودن شکلی» به‌عنوان مبنای خروج از نظارت، عملاً می‌تواند به خطر اخلاقی و «فرار از پاسخ‌گویی» منتهی شود؛ زیرا در بسیاری از سازوکارهای شبه‌دولتی، ریسک واقعی به بیت‌المال از مسیرهایی غیر از مالکیت مستقیم دولت منتقل می‌شود: کمک‌های بودجه‌ای تا تحقق هدف مقرر واجد وصف عمومی‌اند و نحوه مصرف و نتیجه آن‌ها باید قابل رسیدگی باشد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۶۹ و ۷۳)؛ همچنین تصرف خلاف مقررات در وجوهی که موقتاً نزد دستگاه است، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی تلقی می‌شود و این قاعده، مبنای تقویت «نظارت فعالیت محور» بر جریان وجوه و تعهدات عمومی - حتی در بسترهای غیر دولتی - را فراهم می‌کند (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۳۰). بنابراین، دلالت سیاستی دقیق‌تر آن است که در پرونده‌های مرزی، به جای تمرکز بر شخصیت حقوقی، «ماتریس پاسخ‌گویی» بر مبنای سه محور طراحی شود: (۱)

منشأ و تخصیص قانونی حق/مال، (۲) میزان کنترل و جهت‌گیری خدمت عمومی/انحصار، (۳) درجه اتصال عملیات به وجوه عمومی و خطر بیت‌المال. پیامد این رویکرد، هم در سطح حکمرانی شرکتی (الزام افشا و کنترل داخلی متناسب با ریسک عمومی) و هم در سطح قضایی-نظارتی (امکان دفاع‌پذیرسازی حدود صلاحیت و کاهش تعارض رویه) قابل مشاهده است و به بازتعریف واقعی نقش دولت و مردم در اداره شرکت‌های شبه‌دولتی منتهی می‌شود؛ یعنی دولت در قامت «ضامن منفعت عمومی و تنظیم‌گر»، و مردم/بخش خصوصی در قامت «مجری کارآمد در چارچوب پاسخ‌گویی سنجش‌پذیر» (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره؛ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۳۰، ۶۹ و ۷۳).

۴. بحث و نتیجه‌گیری

جمع‌بندی استدلال و تفسیر نتایج

جمع‌بندی تفسیری نتایج نشان می‌دهد که «مالکیت عمومی» در نظام حقوقی ایران، یک مفهوم صرفاً شکلی و وابسته به قالب ثبتی شرکت یا عنوان «دولتی/غیردولتی» نیست، بلکه ملاک هنجاری تعیین قلمرو صلاحیت نظارت مالی و معیار توزیع بار پاسخ‌گویی در رسیدگی‌های دیوان محاسبات است. دلیل این برداشت، نص تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور است که شمول نظارت را علاوه بر دستگاه‌های بهره‌مند از بودجه، به «هر واحد اجرایی» که وفق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن مترتب باشد توسعه داده است؛ بنابراین، تفسیر مضیق شمول بر پایه «بودجه‌گیری» یا «قالب حقوقی بنگاه» با منطق قانون‌گذار سازگار نیست و در مقام رسیدگی، امنیت حقوقی را با اختلاف رویه مواجه می‌کند. از حیث ماهوی، این نتیجه تأکید می‌کند که فلسفه نظارت دیوان، صیانت از بیت‌المال و تضمین پاسخ‌گویی نسبت به «جریان‌های مالی عمومی» است؛ لذا هر جا وصف عمومی مال/حق یا اتصال عملیات به وجوه عمومی احراز شود، دامنه نظارت باید بر مبنای معیارهای قابل دفاع و آزمون‌پذیر تعیین گردد، نه صرفاً بر مبنای ظاهر سازمانی و برچسب‌های حقوقی.

در تحلیل انتقادی - قضایی، استمرار تکیه بر «شکل شرکت» به عنوان معیار خروج از شمول، عملاً زمینه‌ساز گریز از پاسخ‌گویی در ترتیبات شبه‌دولتی و افزایش ریسک بیت‌المال می‌شود؛ زیرا در عمل، اتصال به منابع عمومی غالباً از مسیرهایی چون «کمک‌های هدف‌دار»، «تضمین‌ها و تعهدات عمومی»، یا «وجوهی که موقتاً نزد واحدها قرار می‌گیرد» تحقق می‌یابد. در این موارد، قانون محاسبات عمومی با پیش‌بینی قواعد ناظر بر وصف عمومی کمک‌ها تا تحقق هدف (مواد ۶۹ و ۷۳) و نیز با حکم به اینکه تصرف خلاف مقررات در وجوهی که موقتاً نزد دستگاه است در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی است (ماده ۳۰)، مبنای حقوقی لازم را برای تقویت رویکرد «نظارت فعالیت‌محور» فراهم می‌کند. بر این اساس، نتیجه‌نهایی مقاله آن است که مرز عمومی/خصوصی در رسیدگی‌های دیوان باید از سطح «طبقه‌بندی سازمانی» به سطح

«ریسک واقعی بیت‌المال و پیوند عملیات با وجوه عمومی» منتقل شود؛ انتقالی که هم تصمیم‌گیری را دفاع‌پذیر می‌سازد و هم از تعارض رویه در پرونده‌های مرزی می‌کاهد.

نتیجه ماهوی: گذار از «شکل شرکت» به «ریسک بیت‌المال» و تثبیت الگوی دوگانه نظارت

نتیجه ماهوی این پژوهش، در سطح تفسیر حقوقی صلاحیت و حدود رسیدگی دیوان محاسبات، ناظر به یک جابه‌جایی معیار است: معیار خروج یا شمول نظارت، «شکل شرکت» نیست، بلکه «ریسک بیت‌المال» و اتصال واقعی عملیات به منابع عمومی است. این نتیجه، بر قرائت منسجم از تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات متکی است که شمول نظارت را صرفاً به «بودجه‌بگیری» محدود نکرده و آن را به «ترتیب مالکیت عمومی وفق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی» نیز گره می‌زند. دلالت تفسیری این پیوند آن است که هرگاه موضوع رسیدگی، در قلمرو ثروت‌های عمومی یا تخصیص‌های قانونی معطوف به منفعت عامه قرار گیرد، «استناد به قالب حقوقی» (سهامی خاص، تعاونی، خصوصی، واگذار شده و...) نمی‌تواند به‌تنهایی مبنای معتبر خروج از نظارت باشد؛ زیرا نقطه اتکای نظم حقوق مالی عمومی، صیانت از منابع عمومی و تضمین پاسخ‌گویی در قبال منافع عمومی است، نه صرفاً پیروی از صورت‌های ثبتي.

در سطح ماهوی و انتقادی رویه قضایی-نظارتی، این جابه‌جایی معیار، به تثبیت «الگوی دوگانه نظارت» می‌انجامد: نظارت شخص‌محور در مواردی که کنترل و اداره مؤثر حاکمیتی بر واحد محرز است، و نظارت فعالیت‌محور در وضعیت‌های مرزی که اتصال به بیت‌المال از مسیر «جریان وجوه عمومی، سپرده‌ها، کمک‌های هدف‌دار، تعهدات و تضمین‌های عمومی» رخ می‌دهد؛ حتی اگر شخصیت حقوقی در ظاهر، غیردولتی قلمداد شود (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۳۰؛ همان، مواد ۶۹ و ۷۳؛ قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره). پیام انتقادی این نتیجه آن است که اتکا به «خصوصی‌نمایی شکلی» می‌تواند به فرار از پاسخ‌گویی و ایجاد شکاف‌های نظارتی منتهی شود؛ در حالی که قواعد مالی ناظر به وجوه و سپرده‌ها، به صراحت «تصرف خلاف مقررات» را در حکم تعرض به وجوه عمومی می‌داند و بدین‌سان، مبنای حقوقی کافی برای تمرکز بر ریسک و ماهیت عملیات فراهم می‌کند (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۳۰). نتیجه عملی این چارچوب آن است که تصمیم‌گیری صلاحیتی در هر پرونده، به جای تکیه بر عنوان شرکت، باید بر ارزیابی مستند و قابل دفاع از «خطر بیت‌المال» استوار شود؛ امری که هم قابلیت دفاع قضایی از اقدام نظارتی را افزایش می‌دهد و هم تعارض رویه در پرونده‌های مرزی را کاهش می‌دهد.

دلالت‌های هنجاری-سیاستی برای حکمرانی شرکتی در شرکت‌های شبه‌دولتی

دلالت هنجاری-سیاستی این پژوهش برای حکمرانی شرکتی در شرکت‌های شبه‌دولتی آن است که «بازتعریف نقش دولت و مردم» باید بر مبنای معیارهای شمول پاسخ‌گویی مالی صورت‌بندی شود، نه بر مدار برچسب‌های ثبتي و قالب‌های حقوقی. از حیث تفسیری، وقتی قانون‌گذار در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، دامنه نظارت را افزون بر بودجه‌بگیری، به «ترتیب مالکیت عمومی وفق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون

اساسی» پیوند می‌زند، نتیجه آن است که حکمرانی شرکتی مطلوب، «ریسک‌محور» و متناسب با درجه اتصال به وجوه عمومی و قلمرو ثروت‌های عمومی طراحی می‌شود. بر این مبنا، دولت باید از نقش «مدیر بنگاه» به نقش «تنظیم‌گر پاسخ‌گویی و ضامن صیانت از بیت‌المال» گذار کند و هم‌زمان مشارکت مردم/بخش خصوصی را در قالب سازوکارهای الزام‌آور حکمرانی شرکتی (شفافیت اطلاعاتی، افشای معاملات با اشخاص وابسته، سازوکارهای کنترل داخلی، و سنجش‌های پاسخ‌گویی مدیران) مقید سازد؛ زیرا معیار عمومی‌بودن، به‌طور ماهوی ناظر به حق و مال عمومی و «خطر بیت‌المال» است، نه صرفاً به نام و شکل شرکت.

از منظر ماهوی- انتقادی و با لحاظ اقتضائات رسیدگی‌های مالی، بزرگ‌ترین خطای سیاستی آن است که شرکت‌های شبه‌دولتی با تمسک به «خصوصی‌بودن شکلی» از الزامات حکمرانی شرکتی و نظارت مؤثر بگریزند؛ در حالی که ریسک بیت‌المال در بسیاری از ترتیبات شبه‌دولتی از مسیر جریان وجوه عمومی، کمک‌های هدف‌دار و سپرده‌ها یا تعهدات ناشی از خدمت عمومی منتقل می‌شود. قانون محاسبات عمومی، هم در باب عمومی‌بودن کمک‌های بودجه‌ای تا تحقق هدف و هم در باب ممنوعیت تصرف خلاف مقررات در وجوهی که موقتاً نزد دستگاه است، مبنای تقویت «حکمرانی شرکتی مبتنی بر صیانت مالی» را فراهم می‌کند و اقتضاء دارد در قراردادهای ساختارهای مرزی، کنترل‌های پیشگیرانه و قابلیت رهگیری جریان وجوه، جزء حداقل‌های غیرقابل اغماض باشد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶: مواد ۳۰، ۶۹ و ۷۳). بنابراین، سیاست حقوقی منطبق با اصول و قوانین مالی آن است که سطح الزامات حکمرانی شرکتی در شرکت‌های شبه‌دولتی، متناسب با سه مؤلفه «منشأ و تخصیص قانونی»، «کنترل/خدمت عمومی»، و «اتصال مالی و خطر بیت‌المال» تنظیم شود؛ رویکردی که هم در مقام قضاوت و دفاع از حدود صلاحیت نظارتی قابل استدلال است و هم از حیث حکمرانی، مانع فرار تنظیم‌گری و تعارض رویه در تعیین شمول می‌گردد.

پیشنهادهای اجرایی و تقنینی برای کاهش اختلاف رویه و ارتقای کارایی نظارت

از منظر تفسیری و در پرتو «حکمت تقنینی» نظارت مالی، کاهش اختلاف رویه و ارتقای کارایی نظارت دیوان محاسبات زمانی محقق می‌شود که معیار شمول، از سطح برداشت‌های شکلی و پراکنده به سطح قاعده‌گذاری سنجش‌پذیر ارتقا یابد؛ زیرا قانون‌گذار در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، شمول را علاوه بر بودجه‌بگیری، به «ترتیب مالکیت عمومی وفق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی» گره زده است و همین امر اقتضاء دارد که دیوان در مقام رسیدگی، «مالکیت عمومی» را با شاخص‌های مشخص و قابل دفاع ترجمه کند. از این‌رو، پیشنهاد اجرایی محوری آن است که یک «راهنمای واحد تشخیص شمول» (در قالب دستورالعمل/شیوه‌نامه داخلی) با تکیه بر عناصر منشأ عمومی/تخصیص قانونی، کنترل مؤثر حاکمیتی، خدمت عمومی/انحصار و پیوستگی مالی با وجوه عمومی تدوین و در فرآیند حسابرسی و دادسرای دیوان الزام‌آور گردد؛ به‌ویژه آنجا که در وضعیت‌های مرزی، اتکای صرف به قالب شرکت می‌تواند به تصمیمات غیرقابل

تکرار و آسیب‌پذیر در برابر اعتراض منتهی شود. افزون بر آن، در سطح اجرایی باید «نظارت فعالیت‌محور» بر جریان وجوه و عملیات مالی مرتبط با منابع عمومی تقویت گردد؛ زیرا قواعد ناظر بر وجوه عمومی و سپرده‌ها، تصرف خلاف مقررات در وجوهی را که موقتاً نزد دستگاه است در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی می‌داند و این منطق، مبنای حقوقی اعمال کنترل بر طرح‌ها و جریان‌های مالی - حتی در بسترهای غیردولتی - را فراهم می‌کند (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، ماده ۳۰).

تجربه نظارت بر شرکت‌های شبه‌دولتی نشان می‌دهد که «ابهام تقنینی» در اصطلاحات و پیوندهای صلاحیتی، زمینه‌ساز فرار از پاسخ‌گویی و افزایش ریسک بیت‌المال است؛ بنابراین، پیشنهاد تقنینی دقیق آن است که در قوانین مالی و مقررات بخشی، نسبت «مالکیت عمومی» با «وجوه عمومی» و «کمک‌های هدف‌دار» شفاف‌سازی شود تا ملاک‌های شمول نظارت از حالت کلی‌گویی خارج گردد. در این چارچوب، کمک‌های بودجه‌ای تا زمانی که به هدف مقرر نرسیده‌اند، واجد وصف عمومی‌اند و باید از حیث تخصیص و نتیجه، قابلیت رهگیری و رسیدگی داشته باشند؛ از این رو، تقنین یا تنظیم‌گری باید دستگاه‌ها را مکلف کند برای واگذاری‌ها، قراردادهای بزرگ، مشارکت‌های عمومی-خصوصی و خرید خدمت، «پیوست ریسک و پاسخ‌گویی مالی» تدوین کنند و حداقل‌های افشا، کنترل داخلی و قواعد تعارض منافع را به‌عنوان شروط قراردادی و الزامات حکمرانی شرکتی مقرر نمایند (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۶۹ و ۷۳). نتیجه انتقادی این رویکرد آن است که با جایگزینی «کنترل مؤثر و پاسخ‌گویی سنجش‌پذیر» به‌جای «مالکیت‌نمایی شکلی»، هم امنیت حقوقی کنشگران افزایش می‌یابد و هم تصمیمات دیوان در تعیین صلاحیت و حدود رسیدگی، مستدل، قابل دفاع و کم‌اختلاف‌تر خواهد شد؛ به‌ویژه در پرونده‌های مرزی که محل نزاع اصلی، مرزبندی عمومی/خصوصی است.

محدودیت‌ها و مسیرهای پیشنهادی برای پژوهش‌های آتی

محدودیت بنیادی پژوهش از این واقعیت ناشی می‌شود که قانون‌گذار، معیار شمول نظارت دیوان محاسبات را در سطحی «مفهومی» تثبیت کرده و آن را به «ترتیب مالکیت عمومی وفق اصول ۴۴ و ۴۵» گره زده است، اما شبکه‌ای از مصادیق مرزی را بر جای گذاشته که در آن‌ها «صورت حقوقی» به‌تنهایی تعیین‌کننده نیست و تفسیرها می‌تواند به اختلاف رویه بینجامد (قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، اصول ۴۴ و ۴۵). از منظر قضایی، همین ویژگی باعث می‌شود که حتی چارچوب‌های سنجش‌پذیر پیشنهادی - هرچند برای «دفاع‌پذیرسازی» تصمیمات صلاحیتی و کاهش سلیقه‌گرایی ضروری‌اند - باز هم در مقام رسیدگی با یک چالش تفسیری مواجه شوند: تصمیم‌گیر ناچار است «وصف عمومی» را در بستر نهادی متنوع (شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه، صندوق‌ها، شرکت‌های ناشی از به‌کارگیری سپرده‌های اشخاص، یا مشارکت‌ها) به‌صورت پرونده‌محور احراز کند؛ و این احراز، تا زمانی که به قواعد رویه‌ساز (آیین کار مصوب و معیارهای الزام‌آور) تبدیل نشود، در معرض ناهمگونی خواهد بود. بنابراین، محدودیت اصلی مقاله نه در منطق حقوقی تکیه بر «تداوم مالکیت عمومی/پیوستگی

وجوه عمومی» بلکه در «فاصله میان مفهوم قانونی و سازوکار رویه‌ای تثبیت‌شده» است؛ فاصله‌ای که اگر با ابزارهای استاندارد تصمیم‌سازی و انباشت رویه پر نشود، امکان بازتولید اختلاف‌نظر در تشخیص شمول باقی می‌ماند.

مسیرهای پژوهشی آتی باید به سمت «اعتبارسنجی قضایی و نهادی معیارهای سنجش‌پذیر» حرکت کند؛ به این معنا که «جدول معیارها و آزمون سه‌گام» (که در مقاله به‌عنوان ابزار تبدیل قاعده به تصمیم معرفی شده) در یک مطالعه میدانی، بر مجموعه‌ای از پرونده‌های واقعی دیوان محاسبات اعمال و نقاط خطا، آستانه‌های تصمیم و وزن‌دهی شاخص‌ها استخراج شود تا الگو از سطح راهنما به سطح استاندارد حرفه‌ای ارتقا یابد. همچنین، پژوهش آتی می‌تواند به‌طور تخصصی نسبت میان «نظارت فعالیت‌محور» و قواعد مالی ناظر بر وجوه عمومی و سپرده‌ها را در پرونده‌های مرزی بازخوانی کند؛ زیرا پیوند «خطر بیت‌المال» با جریان وجوه و منع تصرف خلاف مقررات، ظرفیت مهمی برای توسعه نظارت بر عملیات مالی - حتی در بستر بهره‌برداران غیردولتی - فراهم می‌آورد (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، مواد ۱۱، ۱۳ و ۳۰؛ قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۲ و تبصره). در نهایت، یک مسیر مکمل انتقادی آن است که امکان «رویه‌سازی» از طریق تصویب «آیین‌کار رسیدگی برای مصادیق پراستلاء» در هیأت عمومی و پیوست کردن «برگه سنجش» به هر پرونده، به‌عنوان راه‌حل نهادی برای کاهش اختلاف رویه و افزایش قابلیت پیش‌بینی، به‌صورت مستقل بررسی و الگوی پیشنهادی مقاله به زبان آیین‌نامه‌ای بازنویسی شود.

منابع

- قرآن کریم. (بی‌تا). متن و ترجمه. تهران: سازمان چاپ و نشر.
- حرّ عاملی، محمدبن حسن. (۱۴۰۹ق). وسائل الشیعه إلى تحصیل مسائل الشریعه (ج ۱۷). قم: مؤسسه آل‌البیت لإحياء التراث.
- موسوی خمینی، روح‌الله. (۱۴۰۳ق/۱۳۶۳). تحریرالوسیله (کتاب الخمس و کتاب الانفال). قم: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(ره).
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۵۸؛ بازنگری ۱۳۶۸). تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون تأمین اجتماعی. (مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۰۳، با اصلاحات بعدی). تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین مجلس.
- قانون توزیع عادلانه آب. (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶). فصل اول: «مالکیت عمومی و ملی آب»، ماده ۱. تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین مجلس و پایگاه قوانین و مقررات.
- قانون دیوان محاسبات کشور. (مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۷، با اصلاحات و الحاقات بعدی). تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران؛ پایگاه قوانین مجلس و پایگاه قوانین و مقررات.

قانون شهرداری. (مصوب ۱۳۳۴، با اصلاحات بعدی). تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین مجلس.

قانون محاسبات عمومی کشور. (مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱، با اصلاحات و الحاقات بعدی). تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین مجلس و پایگاه قوانین و مقررات.

قانون مدیریت خدمات کشوری. (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸، با اصلاحات بعدی؛ به ویژه ماده ۴ درباره تعریف شرکت دولتی). تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین مجلس.

قانون نفت (اصلاحی). (۱۳۹۰/۰۳/۲۲). ماده ۲: تصریح بر تعلق منابع نفت به انفال و ثروت های عمومی. تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین مجلس.

قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت. (مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۹). ماده ۱: «اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع و ذخایر نفت و گاز». تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین مجلس.

قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی. (مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹، با اصلاحات بعدی). تهران: روزنامه رسمی؛ پایگاه قوانین و مقررات.

محقق حلی، نجم الدین جعفر بن حسن. (بی تا). شرایع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام. قم: منشورات اسلامیه.

مطهری، مرتضی. (۱۳۷۰). نظام حقوق زن در اسلام و مباحث منتخب در مجموعه آثار. تهران: انتشارات صدرا.

موسوی بجنوردی، سیدمحمد. (۱۴۱۹ق). القواعد الفقهیه (ج ۱). قم: دارالفکر.

نجفی، محمدحسن. (۱۳۶۷). جواهرالکلام فی شرح شرایع الاسلام (ج ۲۱؛ باب الخمس و الانفال). بیروت: داراحیاء التراث العربی.

نهج البلاغه. (گردآوری شریف رضی؛ تصحیح صبحی صالح، ۱۳۸۹). قم: دارالهجره.

سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. (ابلاغ ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵). تهران: دفتر حفظ و نشر آثار مقام معظم رهبری / مجمع تشخیص مصلحت نظام.

«شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز». (تصویب نامه هیئت وزیران، ۱۳۹۵/۰۵/۱۳، با اصلاحات و الحاقات بعدی). تهران: پایگاه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران.

مصوبات هیئت وزیران در حوزه اراضی ملی/منابع طبیعی. (۱۴۰۳-۱۴۰۱). مشتمل بر تصریح «نماینده دولت در حفظ حقوق مالکیت عمومی بر منابع طبیعی» در واگذاری منافع یا استفاده. تهران: پایگاه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران.

References

Qur'ān. (n.d.). Text and Persian translation. Tehran: Sāzmān-e Chap va Nashr. [In Persian]

Al-‘Āmilī, M. ibn Ḥ. (۱۴۰۹ AH). Wasā’il al-Shī’a ilā taḥṣīl masā’il al-sharī’a (Vol. ۱۷). Qom: Mu’assasat Āl al-Bayt li-Iḥyā’ al-Turāth. [In Persian]

Constitution of the Islamic Republic of Iran. (۱۹۷۹; revised ۱۹۸۹). Tehran: Official Gazette of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]

General Policies of Article ۴۴ of the Constitution. (۲۰۰۵-۲۰۰۶). Tehran: Office for the Preservation and Publication of the Works of the Supreme Leader / Expediency Discernment Council. [In Persian]

Hilli, N. al-D. Ja’far ibn Ḥ. (n.d.). Sharā’i’ al-Islām fī masā’il al-ḥalāl wa al-ḥarām. Qom: Manshūrāt Islāmiyya. [In Persian]

Khomeini, R. (۱۴۰۳ AH/۱۹۸۴). Taḥrīr al-Wasīla (Kitāb al-Khums; Kitāb al-Anfāl). Qom: Institute for تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره). [In Persian]

Majlis and governmental regulations on national lands/natural resources. (۲۰۲۲-۲۰۲۴). Tehran: Laws & Regulations Portal of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]

Motahhari, M. (۱۹۹۱). Niẓām ḥuqūq zan dar Eslām wa mabāḥeth-e montakhab dar majmū’eh āsār. Tehran: Ṣadrā. [In Persian]

Mousavi Bojnordi, S. M. (۱۴۱۹ AH). Al-qawā’id al-fiqhiyya (Vol. ۱). Qom: Dār al-Fikr. [In Persian]

Municipality Law. (۱۹۵۵; as amended). Tehran: Official Gazette; Majlis Laws Portal. [In Persian]

Najafi, M. Ḥ. (۱۹۸۸). Jawāhir al-kalām fī sharḥ sharā’i’ al-Islām (Vol. ۲۱, Bāb al-Khums wa al-Anfāl). Beirut: Dār Iḥyā’ al-Turāth al-‘Arabī. [In Persian]

Nahj al-Balāgha (compiled by al-Sharīf al-Raḍī; ed. Ṣubḥī al-Ṣāliḥ). (۲۰۱۰). Qom: Dār al-Hijra. [In Persian]

Oil Law (Amended). (۲۰۱۱-۰۶-۱۲). Article ۲. Tehran: Official Gazette; Majlis Laws Portal. [In Persian]

Public Accounts Law. (۱۹۸۷-۰۸-۲۳; as amended). Tehran: Official Gazette; Majlis Laws Portal; Laws & Regulations Portal. [In Persian]



Law on the Functions and Authorities of the Ministry of Petroleum. (۲۰۱۲-۰۵-۰۹). Article ۱. Tehran: Official Gazette; Majlis Laws Portal. [In Persian]

Law on the List of Public Non-Governmental Institutions. (۱۹۹۴-۰۷-۱۰; as amended). Tehran: Official Gazette; Laws & Regulations Portal. [In Persian]

Social Security Law. (۱۹۷۵-۰۶-۲۴; as amended). Tehran: Official Gazette; Majlis Laws Portal. [In Persian]

Supreme Audit Court (Divān-e Moḥāsabāt) Law. (۱۹۸۳-۰۲-۰۶; as amended). Tehran: Official Gazette; Majlis Laws Portal; Laws & Regulations Portal. [In Persian]

The Fair Distribution of Water Act. (۱۹۸۳-۰۳-۰۷). Chapter ۱ (“Public and national ownership of water”), Article ۱. Tehran: Official Gazette; Majlis Laws Portal; Laws & Regulations Portal. [In Persian]

“General conditions, structure, and model of upstream oil & gas contracts” (Cabinet decree). (۲۰۱۶-۰۸-۰۳; as amended). Tehran: Laws & Regulations Portal of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]