بررسی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور در چرخه نظارت بر سیاست‌های کلی نظام

محمد مهدی رضوانی فر[1]

تاریخ دریافت:۹۶/۴/۱۷
تاریخ پذیرش:۹۶/۷/۲۷

چکیده:

سیاست‌های کلی نظام در ترادف با مفهوم سیاستگذاری عمومی، به مثابه خط مشی نظام سیاسی-حقوقی و نقشه راه حرکت درنظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تلقی شده است، هرچند مقرره ای رسمی، مفهوم و جایگاه این سیاست‌ها را در نظام حقوقی و سیاسی تعریف نکرده است اما تبیین این سیاست‌ها ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، خود بیان کننده اهمیت سیاست‌های کلی می‌باشد.

از سویی پیش بینی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در اصل مذکور موید آن است که این سیاست‌ها مبتنی بر «مساله» بوده و مقرر است به نتیجه ای خاص برسند و بنابراین نمی‌توان آن‌ها را آرمان-سیاستی صرف تلقی کرد که فقط دور نمایی از آینده مطلوب نظام حقوقی-سیاسی را ترسیم می‌کنند. بر این مبنا و با لحاظ چرخه سیاستگذاری عمومی و فارغ از وظیفه ذاتی مجمع تشخیص مصلحت در رصد سیاست‌های کلی، با لحاظ مفاد مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و آئین نامه نظارت مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، دستگاه‌های نظارتی همچون دیوان محاسبات کشور، به عنوان ابزار نظارتی مجلس، با لحاظ صلاحیت‌ها و ظرفیت‌های قانونی خویش، در چرخه نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، دارای نقش خواهند بود.

کلمات کلید: سیاست‌های کلی نظام، سیاستگذاری عمومی، دیوان محاسبات، نظارت مالی، نظارت بودجه ای

Supreme audit courts qualifications in supervisions process on general policy

---

۱ - دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی(ره)
رایانامه: Rezvanifar1388@yahoo.com

مقدمه

سیاست‌های کلی نظام[2] گزاره ای است که با اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ وارد منظومه حقوق اساسی نظام حقوقی ایران شد، تا پیش از شناسایی رسمی این عنوان، مجموعه بیانات و فرامین رهبری انقلاب امام خمینی (ره) به مثابه سیاست‌های راهبردی نظام تلقی می‌شد که بر مبنای آن‌ها قوانین تصویب و مقررات تنظیم می‌گردید. با تدوین اصل ۱۱۰ قانون اساسی در شورای بازنگری قانون اساسی، صلاحیت تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی در محدوده اختیارات رهبری نظام تعریف گردید و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به عنوان مستشار در کنار رهبری به عنوان کانون تولید این سیاست‌ها معرفی شد.

هرچند ماهیت سیاست‌های کلی نظام هنوز محل مناقشه بوده و از «حکم حکومتی» تا «خوانشی از قانون اساسی» تفسیر شده است اما واقعیت آن است که با صدور و ابلاغ این سیاست‌ها از ناحیه رهبری نظام، موقعیت‌های حقوقی و سیاسی جدیدی ایجاد شده که لاجرم اثرات سیاسی خود را داراست و بنابراین می‌بایست ابزارهای قانونی اجرا و رصد این سیاست‌ها مورد واکاوی قرار گیرد.

از سویی نزدیک‌ترین مفهوم به سیاست‌های کلی نظام «سیاستگذاری عمومی[3]» است که روش‌های تدوین، اجرا و رصد آن مبتنی بر انگاره‌های سیاستی و مدیریتی است و بنابراین گرته برداری از اسلوب‌های آن می‌تواند در تبیین مفهوم و چگونگی اجرای سیاست‌های کلی نظام مؤثر واقع گردد و بدین طریق نقش هرکدام از بازیگران و دستورکار آنان مشخص و ضمانت اجرای عدول از این سیاست‌ها برای تمامی اجزاء نظام سیاسی و حقوقی تبیین گردد. تدوین خط مشی گذاری عمومی مبتنی بر چرخه ای پنج یا هفت مرحله ای است که در طی آن، مشکل یا مساله مورد شناسایی قرار گرفته و برای حل آن راهکارهای اجرا محور تدوین می‌شود. یکی از مهم‌ترین این مراحل، مرحله نظارت یا ارزیابی[4] سیاست می‌باشد که هم کارنامه ای برای بررسی موفقیت سیاست تدوین شده گذشته می‌باشد و هم می‌تواند پیشنهادی برای اصلاح در سیاست‌های آینده تلقی گردد. در واقع مرحله نظارت، رصد چگونگی هدایت گری «سیاست» تدوین شده در عرصه‌های قانونگذاری، اجرائی و قضائی محسوب می‌شود و بنابر این بدون این مرحله نمی‌توان سیاست را در حل «مساله» موفق یا ناکام ارزیابی کرد. بر این مبنا لازم است که اسلوب‌های نظارت در تمامی زمینه‌ها در ارزیابی سیاست به کار گرفته شوند.

در این بین نقش دیوان محاسبات کشور به عنوان دیده بان بودجه و بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی بسیار حائز اهمیت است، ظرفیت‌های شبه قضایی این نهاد نظارتی، در نظام حقوقی ایران می‌تواند نقش بسزایی در اجرا شدن سیاست‌های کلی طراحی شده ایفاء نماید، همانگونه که در ماده ۹ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نهادهای نظارتی همچون دیوان محاسبات ملزم به اعمال نظارت در حیطه وظائف خود شده‌اند، در واقع هرچند در بادی امر این دیوان، نظارت

2- General policy
3- Public policy making
4- Evaluating public policy

بر بودجه را بر عهده دارد و بنابراین صلاحیت این نهاد اختصاصی تلقی می‌گردد، اما با توجه به جایگاه و صلاحیت‌های این نهاد نظارتی، می‌توان در ایام گذار و تا تفکیک مسئولیت‌ها در زمینه نظارت بر سیاست‌های کلی، رصد سیاست‌های مالی را به دیوان محاسبات سپرد.

در هر حال قوانین و مقررات مالی، راهبردی برای عملیاتی شدن سیاست‌ها تلقی می‌گردد و دیوان محاسبات نیز به عنوان دستگاه ناظر مالی کشور می‌تواند بر این اساس، مکانیزمی برای عملیاتی شدن سیاست‌های کلی تلقی گردد. در بررسی موضوع حاضر سعی خواهد شد با تلقی این همانی سیاست‌های کلی و سیاستگذاری عمومی، پتانسیل‌ها و راهکارهای سیاستگذاری عمومی برای نظارت بر سیاست تدوینی مورد بررسی قرار گرفته و بدین سان بدیلی برای مساله نظارت بر سیاست‌های کلی با تاکید بر نهاد دیوان محاسبات پیشنهاد شود.

سؤال اصلی تحقیق: صلاحیت‌های قانونی و ظرفیت‌های نظارتی دیوان محاسبات کشور در چرخه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام با لحاظ آئین نامه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام چگونه قابل ارزیابی می‌باشد؟ آیا سیاست‌های کلی، قابلیت رصد از سوی دیوان محاسبات کشور را دارد؟

سؤالات فرعی: آیا چرخه تدوین و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام قابلیت انطباق با چرخه سیاستگذاری عمومی را دارد؟ ظرفیت‌های قانونی برای نظارت بر اجرای این سیاست‌ها در سه مرحله تقنین، اجرا و قضا کدام هستند؟ آیا می‌توان سیاست‌های کلی نظام را به عنوان الگوی عملیاتی در تدوین برنامه‌های میان مدت به کار گرفت و بر این مبنا با سازکار نظارت مالی، رعایت این سیاست‌ها را رصد کرد؟ چگونه ضمانت اجرایی می‌تواند ضامن رعایت و اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی باشد.

فرضیه اصلی: با لحاظ صلاحیت‌های قانونی دیوان محاسبات کشور، متبلور در اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، قانون دیوان محاسبات و قانون محاسبات عمومی کشور و با عنایت به مقررات نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، دیوان محاسبات از نظر ظرفیت‌های قانونی؛ توانایی لازم برای رصد و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام از منظر مالی را دارد لیکن به لحاظ صلاحیت‌های قانونی نیازمند تقنین و یا تفویض قانونی در این خصوص می‌باشد.

فرضیه‌های فرعی:۱-هرچند چرخه سیاستگذاری عمومی قابلیت انطباق تام با جریان تدوین سیاست‌های کلی نظام را ندارد لیکن مراحل تدوین خط مشی می‌تواند در مراحل پیش از اعلام سیاست‌های کلی و به عنوان فعالیتی کارشناسی، به کارگرفته شوند.

۲-با لحاظ مختصات نظام حقوقی ایران و جایگاه ویژه سیاست‌های کلی نظام در اسناد بالادستی نظام حقوقی و سیاسی ایران، تدوین قوانین خاص، مقررات اجرایی و تعریف ضمانت اجرای کیفری می‌تواند ضامن اجرای سیاست‌های کلی نظام باشند.

۳-بسندگی اجرای سیاست‌های تدوین شده به اعتبارات بودجه ای، تعریف سازکار نظارت مالی را برای اجرای سیاست‌های کلی نظام بایسته و لازم نموده است.

پیشینه تحقیق: پژوهش‌های فراوانی در خصوص شناخت ماهیت سیاست‌های کلی نظام به عنوان

تأسیس جدید نظام حقوقی ایران در قالب مقالات پژوهشی و پایان نامه تحصیلی صورت پذیرفته است، از سویی جایگاه دیوان محاسبات کشور در نظام حقوقی و سیاسی نیز به عنوان موضوعی قابل تأمل در حوزه‌های حقوقی و مالی، همواره مورد توجه پژوهشگران بوده است، لیکن تأمل در جایگاه و نقش دیوان محاسبات در جریان نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، بنظر بدیع می‌نمایاند که سعی شده با مطالعه ای بین رشته ای این موضوع در پژوهش حاضرمورد بررسی قرار گیرد.

❐ یکم: چیستی سیاست‌های کلی نظام

هرچند عنوان سیاست‌های کلی نظام، مفهومی ابداعی در ساحت نظام حقوقی ایران می‌باشد، اما به لحاظ مصداقی و با عنایت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی[۵] بنظر می‌آید مجموعه مفاهیم مرتبط با خط مشی گذاری مورد توجه نهاد بازنگری برای مفهوم مذکور بوده است. به هر حال واقعیت این است که با عنایت به مباحث مطروحه پیرامون گزاره مذکور، مسلم است که این سیاست‌ها که دارای ارتباط وثیقی با احکام حکومتی هستند، چارچوب و مبنای جهت گیری کلی کشور را در همه عرصه‌های حکومتی به منظور حرکت قوا ونهادهای حکومتی جهت نیل به اهداف تعیین شده مشخص می‌کند و حلقه پیوندی بین اهداف واصول نظام با وظائف دستگاه‌ها ونهادهای حکومتی است و بدون آن‌ها قوای سه گانه و بخشهای مختلف اقتصادی، فرهنگی واجتماعی در خط می های خود دچار سردرگمی خواهند شد (اسماعیلی و طحان،۱۳۹۱، ص ۸۹) لذا واکاوی مفهومی این گزاره اولین قدم در جایگاه شناسی و چگونگی عملکرد سیاست‌های کلی نظام خواهد بود چرا که به واسطه فقر در منابع و عدم ورود قانونگذار به مفهوم و مصداق شناسی این گزاره، ناچار باید مفاهیم مرتبط را مورد بررسی قرار داد.

الف- نقشه راه[۶]، خط مشی گذاری و سیاست کلی

سیاست یاخط مشی اعمالی برآمده ازمتن فعالیت‌های حکومتی و سیاسی و برنامه‌هایی برای تمشیت امور اجتماع است؛ مساله ای که سالیان متمادی ذهن متفکران را به خود مشغول داشته و هریک را به سخن پردازی یا قلم فرسائی واداشته، سقراط شناخت چیستی سیاست را مقدم بر دیگر دانش‌ها می‌داند. افلاطون در کتاب جمهوری خود حکومت و سیاست را با محک فلسفه اخلاق سنجیده و برای آن تعریفی می‌آورد. ارسطو با رد نظرات اساتید خود در کتاب سیاست تلاش می‌کند کلید واژه «سیاست» را در کنار مفاهیمی چون شهروند، جمهوری و حکومت باز تعریف کند. اومفهوم سیاست را از آسمان اعتبارات به عالم واقعیات آورده و حکومت قانون را بهترین شکل از سیاست ورزی می‌داند[۷]. براین اساس می‌توان گفت مفاهیم «خط مشی»، «نقشه راه» و به گونه ای «سیاست

---

۵ - ن ک: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلد دوم، ص ۶۷۹

6- Road map

۷- برای مطالعه بیشتر ر ک: مقدمه کتاب سیاست ارسطو، ترجمه حمید عنایت، انتشارات خوارزمی، چاپ ششم،۱۳۸۶، صص ۳۳-۲۱

کلی» در معنایی مترادف به جهت دهی کلی نظام حقوقی سیاسی اطلاق می‌شود بدون آنکه وارد جزئیات شده و شانی مانند قانون، مقرره یا آئین نامه پیدا کند.

بنابراین می‌توان سیاستگذاری را فرآیندی دانست که طی آن حاکمیت، سیاست‌های مورد نظر خود را از طریق قوای سه گانه به منصه ظهور می‌رساند. در واقع نقطه آغازین و شروع به عینیت بخشی سیاست‌های خام دولتی و برنامه‌های طراحی شده سیستم سیاسی، فرآیند تعریف شده ای است که طی آن مطلوب‌ها به آرمان‌ها نزدیک شده وخطی مشی به اجرا درمی‌آید.

به هر حال سیاستگذاری تجلی اراده حکومت در عمل بوده و آن را می‌توان به عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح ملی، محلی و بین المللی است در نظر گرفت) وحید،۱۳۸۳، ص ۱۶) بر این مبنا پروسه تعریف و تولید خط مشی کاملاً هوشمند و مبتنی بر اراده ای سیاسی است که در آن مقام سیاستگذار می‌کوشد تمامی سیکل‌های حقوقی، سیاسی و مدیریتی را در راستای هدف از پیش تعیین شده «راهبری» نماید، در واقع انگیزه اصلی مقام «سیاستگذار» هدایت تمامی عناصر سیاسی و حقوقی بدون دخالت و ورود جزئی در آن‌هاست، لذا می‌توان گفت سیاستگذاری به گونه ای ریل گذاری نظام سیاسی محسوب می‌شود.

از سوی دیگر خط مشی گذاری از یک دیدگاه معادل با تصمیم گیری است، یعنی می‌توان آن را نوعی تصمیم گیری دانست؛ زیرا هنگامی که خط مشی تعیین می‌شود در همان جایگاه تصمیمی اتخاذ شده است، با این تفاوت که خط مشی نسبت به تصمیمات موردی و ثانویه، بالاتر واساسی تر است. خط مشی اقدامی است که از پس آن تصمیمات گرفته می‌شوند. بنابر این خط مشی ترسیم می‌شود وسپس تصمیم با رعایت موازین پیش بینی شده در خط مشی اتخاذ می‌شود (تسلیمی،۱۳۸۶، ص ۱۱) بدین لحاظ می‌توان گفت در قاموس تصمیم سازی سیاستی، مفاهیم خط مشی، سیاست گذاری و سیاست کلی در ارتباط با همدیگر می‌باشند. در واقع تصمیمات اجرائی به گونه ای منشعب از سیاست‌های کلی و خط مشی‌های نظام سیاسی است و بنابراین در تحلیلی جایگاه شناسانه این سیاست‌ها به مثابه نقشه راه نظام سیاسی محسوب می‌شوند.

ب.سیاست‌های کلی و سیاستگذاری؛ این همانی یا تفارق؟

گفته شد که سیاست‌های کلی نظام در ساحت نظام حقوقی ایران واژه ای جدید و در عین حال مهم است، بخش مهمی از اسناد بالا دستی و لازم الرعایه بعد از انقلاب در قالب این سیاست‌ها تدوین و بر اساس آن بسیاری از مقررات و برنامه‌ها شکل گرفته‌اند. اما آیا سیاست‌های کلی نظام واجد مفهوم ومعنای سیاستگذاری و یا خط مشی گذاری به معنای علمی و رایج آن است؟ آیا شرائط تدوین و شکل گیری این سیاست‌ها همانند فرآیندهای سیاستگذاری عمومی، علمی، تجربی و مبتنی بر واقعیت است؟ آیا هدف گذاری و مطلوب خواهی این سیاست‌ها منطبق با هدف نگاری سیاستگذاری عمومی است؟ آیا خروجی کار هردو واجد یک مطلوب است؟ پاسخ به این سؤالات مستلزم بررسی جایگاه و شناخت مفهوم سیاست‌های کلی در ساحت نظام حقوقی ایران وتبیین سلسله مراتبی آن

در بین قواعد حقوقی این نظام و تطبیق آن با مفهوم سیاستگذاری عمومی است. در یک بیان کلی خط مشی عمومی، اصولی کلی‌اند که از ارزش‌های حاکم بر جامعه، ایدئولوژی و ساختار اجتماعی و سیاسی موجود در کشور نشأت گرفته، به عنوان الگوی اصلح در عملکردها و اقدامات جامعه به کار می‌روند (الوانی،۱۳۸۹، ص ۱۴) این الگوها مبتنی بر شناخت «مساله» بوده و در یک پروسه تعریف شده می‌کوشد سیاست تدوین شده در دستور کار نهاد سیاستگذار را از طریق مجریان امر به مرحله اجرا درآورده و در نهایت با تمسک به اسلوب‌های نظارت رصد نماید.

از سوی دیگر گفته شده که سیاست‌های کلی ابزاری است که از طریق آن اهداف آرمانی نظام به مرحله اجرا نزدیک تر شده واصول قانون اساسی نیز از انعطاف و همخوانی بیشتری با شرائط متغیر برخوردار می‌گردند، همچنین تأمین انضباط در روند برنامه ریزی‌ها و خط مشی گذاری‌های عمومی با عنایت به موقتی بودن دوره تصدی مقامات حکومتی از دیگر مزایای این سیاست‌ها به شمار می‌رود (غلامی و جهرمی،۱۳۹۲، ص ۶۴) بنابراین می‌توان گفت که سیاست کلی بلحاظ مفهومی و روش شناسی به مثابه خط مشی گذاری نظام سیاسی حقوقی تلقی می‌گردد، در واقع هرچند ممکن است که سیاست کلی همچون پروسه سیاستگذاری مبتنی بر حل «مشکل» نباشد اما در همان حال بر پایه اراده ای هدایت گرایانه شکل گرفته‌اند.

بر مبنای این تحلیل، سیاست کلی، آرمان سیاست نظام حقوقی-سیاسی تلقی می‌گردد که از سوی عالی‌ترین مقام سیاسی کشور و بر مبنای صلاحیت‌های گسترده فقهی حقوقی ایشان تدوین و ابلاغ می‌گردد و بنابراین هرچند تطابق تام و تمامی با مفهوم خط مشی گذاری عمومی به معنای علمی آن ندارد اما قرابت معنایی و مفهومی وسیعی با جریان سیاستگذاری عمومی را دارد. در واقع می‌توان گفت سیاست کلی در شکل از سیاستگذاری عمومی متفاوت بوده و در محتوا وهدف با آن همسان می‌باشد چرا که در نظام حقوقی سیاسی ایران صلاحیت تدوین این سیاست‌ها با عالی‌ترین مقام سیاسی کشور است و حتی نهاد مجمع تشخیص مصلحت نیز نمی‌تواند الزامی به مفاد تصویبی آن داشته باشد در حالیکه سیاستگذاری عمومی در علم مدیریت پروسه محور بوده و بر مبنای مشکل[8] شکله گرفته و بسیار وسیع مورد استفاده قرار می‌گیرد ولی در عین حال نیز سیاست در جریان خط مشی گذاری عمومی به دنبال راهبری و ایجاد رضایت عمومی شکل گرفته است.

ج.جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی

مهم‌ترین نکته در خصوص جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی، تعریف آن در پرتو اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد، در واقع وزانت این سیاست‌ها به گونه ای در ارتباط با جایگاه فرامین و اعمال اختیارات از سوی مقام رهبری می‌باشد، جایگاهی که هم بلحاظ فقهی و هم بلحاظ حقوقی در نظام حقوقی سیاسی ایران بسیار ممتاز می‌نمایاند، لذا فارغ از شناخت سلسله مراتبی این سیاست‌ها می‌توان بلحاظ منشأ صدور آن، جنس این سیاست‌ها را در محدوده صلاحیت‌های قانونی رهبری

---

8 -problem

به گونه ای همشان دیگر اقتدارات این مقام دانست[۹]. بر این مبنا از آنجا که طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، ولایت مطلقه فقیه بر قوای سه گانه نظارت و اشراف دارد، در بدو امر می‌توان پذیرفت که سیاست‌های کلی نظام به محض تصویب و اعلام می‌بایست مورد پذیرش و اجرای تمام قوای سه گانه و زیر مجموعه‌های ساختاری آنان گیرد (خلیلی،۱۳۸۳، ص ۶۶) و لذا تصویب این سیاست‌ها در آن واحد به معنای اجرایی شدن آن‌ها می‌باشد که البته مبتنی بر ظرفیت‌های حقوقی نظام حقوقی ایران این امر امکانپذیر خواهد شد. امامساله مهم در باب سیاست‌های کلی، روشن کردن این موضوع است که آیا این سیاست‌ها قاعده حقوقی هستند یا خیر؟ ودر صورت عدم تطابق قانون یا مقرره و یا تصمیم با مفاد این سیاست‌ها چه باید کرد؟ آیا از آن جهت که نه اصل قانون اساسی هستند و نه قانون، نمی‌توان رعایت آن‌ها را ضمانت نمود؟ و یا اینکه با قرار گرفتن این سیاست‌ها در محدوده اختیارات رهبری نظام و با امعان نظر به صلاحیت‌های شرعی و فقهی این مقام باید به اجرائی شدن وضمانت اجرای نظارت فقهای شورای نگهبان معتقد بود؟

به هر حال مبتنی بر هیچ قاعده الزام آوری مشخص نیست در صورت عدم تبعیت نهاد قانوگذار یا مقام اجرا، سرنوشت این مقررات چه خواهد شد، آیا ضمانت اجرایی می‌توان یافت تا سیاست تدوینی در حد یک «رهنمود» باقی نماند [۱۰]و آیا می‌توان همچون مرحله ارزیابی در چرخه سیاستگذاری عمومی، سیاست را ارزیابی و سپس در آن تجدید نظر کرد یا خیر؟ در واقع روشن نیست که آیا سیاست بعد از ابلاغ به صورت الزام آور قابلیت پیگیری دارد یا خیر؟ که البته صرف استحقاق مجمع تشخیص مصلحت نظام به نظارت بر سیاست‌ها و یا تشکیل کمیسیون نظارت نمی‌تواند تضمینی بر اجرای آن‌ها تلقی گردد، نظارت و ارزیابی وقتی کارساز خواهد بود که در ورای آن ضمانتی نهفته و یا امکانی برای تغییر آن سیاست فرآهم باشد.

البته هرچند جنس این سیاست‌ها با لحاظ مواد موجود در حقوق اساسی منطبق با اصل قانون اساسی یا قانون و مقرره نمی‌باشد لیکن با لحاظ آنکه صلاحیت تدوین و ابلاغ این سیاست‌ها در اصل با مقام رهبری می‌باشد برای حل مشکل می‌توان با در نظر گرفتن موقعیت سیاسی رهبری معتقد به آن بود که سیاست‌های کلی درواقع گونه ای اعمال صلاحیت شرعی و فقهی محسوب می‌شود و

---

۹ - به زعم رئیس فقید مجمع تشخیص مصلحت نظام، مهم‌ترین تضمین برای اجرائی شدن سیاست‌های کلی، اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که در بند یک آن به تعیین سیاست‌های کلی نظام توسط رهبری و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره شده است، یعنی ابلاغ رهبری که با استناد به همین اصل صورت می‌گیرد و در حکم دستور حکومتی است و برای همه لازم الاجرا می‌باشد (بشیری،۱۳۸۸، ص ۱۱۵) بنابراین مهم‌ترین نکته در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، صدور آن از سوی هرم تصمیم سازی نظام سیاسی و حقوقی ایران می‌باشد و لذا موضوع ضمانت اجرای این سیاست‌ها را باید درهمین محدوده بررسی کرد.

۱۰- در متن پیشنهادی کمیسیون رهبری و مجمع تشخیص مصلحت شورای بازنگری قانون اساسی اختیار انحلال مجلس شورای اسلامی پس از موافقت مجمع تشخیص مصلحت نظام در ذیل اصل ۱۱۰ برای رهبری پیش بینی شده بود، این ضمانت اجرا آنقدر سنگین بود که در همان مرحله حذف گردید، اما به هر حال همین موضوع بیانگر آن ست که از دیدگاه شورای مذکور اجرای این سیاست‌ها آنقدر مهم است که حتی نهاد قانونگذار در صورت عدم رعایت مفاد این سیاست‌ها در معرض انحلال قرار می‌گرفت.

بنابراین بر مبنای اصل چهارم قانون اساسی می‌بایست در همه مراحل قانونگذاری مورد نظر باشند.

ساختار سیاست گذاری در جمهوری اسلامی ایران منحصر بفرد است و نظریه ولایت فقیه وسیاست گذاری توسط رهبری در ساختارهای سیاسی موجود یگانه است، از اینرو بایستی بر اساس تصمیمات، اهداف و فلسفه وجودی نظام سیاسی به تعریفی قراردادی دست یافت، بنظر می‌آید در نظام جمهوری اسلامی ایران، سیاست کلی معطوف به فلسفه سیاسی حکومت است (اشتریان،۱۳۸۹، ص ۸) و بنابر این باید در سپهر مفاهیم بنیادین نظام مورد بررسی قرار گرفته و رعایت آن‌ها به مثابه حفظ اصول اساسی و مبنایی حکومت فرض شوند، لذا نمی‌توان «سیاست کلی» را خارج از قواعد خاص نظام حقوقی ایران ارزیابی کرد و البته در محدوده همین نظام حقوقی نیز می‌بایست بررسی شود، در واقع وزانت این سیاست‌ها را نیز باید در رابطه با مرجع صدور آن یعنی رهبری نظام مورد واکاوی قرار داد که در آن صورت در شکل همانند سیاستگذاری عمومی بوده و در ماهیت از آن برتر خواهد بود.

❐ دوم: نظارت و ارزیابی سیاست در چرخه خط مشی گذاری عمومی

ماهیت سیاستگذاری عملی حاکمیتی و وابسته به اقتدار عمومی است، در واقع حاکمیت ورژیم سیاسی، سیاست ورزی وچاره اندیشی در قبال حوزه تحت اقتدار خود را از طریق جریان خط مشی گذاری هدایت کرده و آن را به اجرا در می‌آورد. پس سیاستگذاری جلوه ای از اقتدار نظام حاکم در راهبری مسائل عمومی است.

به این دلیل سیاستگذاری عمومی به عنوان مجموعه اقدامات رژیم سیاسی در حوزه عمومی بررسی ودر سایه حقوق مترتب بر بخش عمومی، مسائل مربوط به این حوزه مورد واکاوی قرار می‌گیرد، البته مقوله مدیریت عمومی امری است کلی که مقتضای آن دست یازیدن به مبانی معرفت شناسانه حقوق عمومی در شناخت مسائل و ماهیت مفاهیم مندرج در آن است، بدین لحاظ است که مساله سیاستگذاری عمومی به عنوان علمی میان رشته ای هم در دانش مدیریت و هم در علوم سیاسی و حقوق مورد مطالعه قرار گرفته است. در این بین از مراحل تهیه دستور کار، تنظیم راه حل، اتخاذ سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی سیاست، آخرین مرحله، سبقه سیاسی و حقوقی بیشتری دارد چرا که به گونه ای تمامی فعالیت‌های منتهی به اجرای سیاست؛ هم به لحاظ نرم افزاری و هم سخت افزاری مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

به هر حال سیاستگذاری عمومی عرضه کننده الگویی تحلیلی-راهبردی در مقام تصمیم گیری و تصمیم سازی است (فروزنده،۱۳۸۸، ص ۱۸۱) و بنابراین می‌بایست دائماً مورد ارزیابی قرار گیرد تا اهداف پیش بینی شده با واقعیت عینی این سیاست‌ها در عمل مورد سنجش قرار گیرد، چرا که عدم تطابق با واقعیات، موجب می‌گردد سیاست در عمل بی ارزش شده و یا در نهایت به هدفی رها در مجموعه نظام حقوقی تبدیل شود.

از سویی اصولاً مرحله ارزیابی سیاست می‌تواند به تجدید نظر در سیاست منجر شود، در واقع هدف از ارزیابی این است که روشن شود که سیاست تاچه حد در برآوردن اهداف موفق بوده است (p۲۵,۲۰۱۱,suborto) و لذا این بخش از سیاستگذاری به گونه ای زنده‌ترین بخش آن محسوب

می‌شود و چرخه سیاستگذاری بدون این مرحله ای ابتر مانده و نمی‌توان انتظار داشت که سیاست در دوره ای مشخص به نتیجه مطلوب و پیش فرض برسد، لذا تمرکز بر روش‌ها و راهکارهای ارزیابی و نظارت، می‌تواند وصول به اهداف را برای نهاد سیاستگذار ممکن ساخته و جریان سیاستگذار را هوشمند سازد.

الف. اهمیت نظارت بر خط مشی

سؤال اصلی این است که آیا سیاست نظارت پذیر است؟ اگر این امکان وجود دارد که سیاست مورد رصد قرار گیرد، آیا نحوه نظارت و ارزیابی خط مشی همچون قوانین و مقررات دیگر است؟ به بیان دیگر آیا مکانسیم های اجرا و ضمانت عدم انحراف در سیاست همچون قوانین و مقررات است؟

اصولاًارزیابی سیاست برای نقش هدایت گری سیاست‌ها اهمیت دارد، ارزیابی سیاست را می‌توان به عنوان مکانسیمی ارتباطی تصور کرد (p۱۷,۲۰۰۹,trochin) که در آن همه اجزاء تدوین و اجرا کننده سیاست در تعامل با هم می‌کوشند، هدف تعبیه شده در دل سیاست را به منصه ظهور برسانند و عملکرد خود را در آئینه ارزیابی نمایان سازند، نقش تعاملی همه اجزاء تدوین کننده و اجرا کننده خط مشی یا سیاست در واقع در فرآیند ارزیابی نمایان می‌شود.

در واقع ارزیابی خط مشی، شاخص‌ها و معیارهای متعدد ومناسبی برای خط مشی گذاری بهتر ارائه می‌دهد، نظام بازخورد توانایی یادگیرنده بودن فرآیند خط مشی گذاری که در پیوند ناگسستنی با ارزیابی می‌باشد زمینه‌های خط مشی گذاری بهتر را تقویت نموده و منجر به شکل گیری خط مشی‌های مناسب با ویژگی‌هایی همچون شفافیت، واقعی بودن و انسجام داشتن خواهد شد (دانش فرد،۱۳۸۹، ص ۲۶۲) و بنابراین مهم‌ترین کارکرد مرحله نظارت در خط مشی سعی در هدایت گری شفاف سیاست و جلوگیری از انحراف آن در مرحله اجرا می‌باشد.

چرخه سیاستگذاری در مرحله اجرا تمام می‌شود اما در مرحله ارزیابی است که ارزش ذاتی سیاست اتخاذی مشخص می‌شود، اصولاً سیاست تدوین می‌شود تامشکلی حل شود و بنابراین اولین نکته در مرحله ارزیابی سنجش موفقیت سیاست می‌باشد، در واقع بدون اعمال نظارت، سیاست‌های تدوینی تنها اهدافی رها شده در فضای حقوقی سیاسی محسوب می‌شوند که بدون هیچ پشتوانه ای فقط از چرخه سیاستگذاری خارج شده و دیگر به هدف اولیه باز نمی‌گردند.

دراین مرحله تمامی علل شکست‌ها بررسی می‌شوند، عدم تمکین بخشهای مختلف سیاسی و اقتصادی در برابر سیاست می‌تواند علل مختلفی داشته باشد که بخشی از آن ناکافی بودن علل توجیه کننده اتخاذ سیاست می‌باشد. اقتصاددانان عموماً شکست سیاست‌ها را به فقدان ساختارهای انگیزشی که افراد را به استقامت در راه هدف جلب کند نسبت می‌دهند (p۷۰۳,۲۰۱۰,fotaki) بنابراین حتی می‌توان سیاست را مورد تجدیدنظر قرار داد تا انگیز های کافی برای قبول مشروعیت آن ایجاد شده و بنابراین سیاست اجراگردد.

پرواضح است که مشروعیت یک سیاست با قانونی بودن آن متفاوت است، قانونی بودن به عنوان یک فرآیند، با تصویب نهاد قانونگذار صورت می‌پذیرد اما مشروعیت یک سیاست تنها با اعتقاد

مخاطبان سیاست به عقلانی بودن آن ممکن است، بنابراین ارزیابی و نظارت بر سیاست می‌بایست مبتنی بر انگاره ای جامعه شناختی و حتی روانشناسی نیز باشد.

ب. مکانیزمهای ارزیابی در سیاستگذاری عمومی

سیاست اتخاذی در وهله اول باید اجرا محور باشد، به بیان دیگر خود سیاست باید امکان عملیاتی شدن برنامه و هدف نهایی را پیش بینی کرده باشد، سیاستی که اصلاً تطابقی با جغرافیای سیاسی و حقوقی کشور نداشته باشد در بهترین حالت آرمان-سیاستی است که فقط بیان کننده آمال نظام سیاسی است بی آنکه بخواهد راهکاری برای حل مشکلات پیرامونی خود ارائه دهد؛ پس غنای یک سیاست هم رایی و همگامی آن با واقعیات سیاسی و حقوقی پیرامونی آن است.

اصولاً توجه و عنایت خط مشی گذاران به پیش بینی ابزارهای اجرا در متون خط مشی‌ها ضامن توفیق سیاست‌ها بوده وامکان نظارت و پیگیری‌های بعدی را نیز ساده تر می‌کند (الوانی،۱۳۸۷، ص ۵۱) در غیر این صورت حتی سخت‌ترین ضمانت اجراها نیز نخواهد توانست که ضمانتی برای اجرای صحیح و به موقع سیاست اتخاذی باشد، البته سیاست اجرایی فقط سیاست کمی محور نیست، اما قطعاً سیاست می‌بایست فارغ از فضای رؤیایی صرف باشد.

البته باید توجه داشت که در ارزیابی سیاست نه تنها موفقیت آن بلکه نتایج میزان مشروعیت آن هم ارزیابی می‌شود (قلی پور و آهنگر،۱۳۸۹، ص ۷۳) در واقع «پذیرش عمومی» در سطح نخبگان و پذیرش از سوی مخاطبان سیاست مهم‌ترین اهرم برای اجرای سیاست می‌باشد، سیاست هماهنگ با واقعیات سیاسی و حقوقی به سرعت مورد پذیرش همگان قرار گرفته و به راحتی در قالب قانون یا مقرره اجرایی می‌گردد.

پس مهم‌ترین و اولین مکانیزم در ارزیابی سیاست، تعبیه نظارت درون سیاستی است، در واقع خود سیاست باید با تشریح علل اهمیت خود نتایج تخطی از سیاست را بیان نماید، وقتی ضمانت اجرای عدول از سیاست در متن سند سیاست درج گردد، نهاده‌های سیاسی خود را ملزم به رعایت آن می‌کنند وبه گونه ای شرائط خود را با شرائط مندرج در سیاست تطبیق می‌دهند.

در مرحله دوم تدوین مکانیزم برون سیاستی برای تضمین اجرای آن است، در این مرحله است که قانونگذای به مثابه تضمینی برای اجرای سیاست به میان می‌آید، در واقع قانونگذار ضمانت‌های حقوقی یا کیفری را برای جلوگیری از نقض سیاست به کار می‌گیرد، هر چند صرف تولید ضمانت اجراهای کیفری یا حقوقی نمی‌تواند موجبی بر موفقیت سیاست تلقی گردد. این موضوع در خصوص سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران نیز حائز اهمیت است، جایگاه سیاست‌های کلی در قاموس قانونگذاری ایران موضوعی است که باید مورد توجه قانونگذار ایران قرار گیرد، به هر حال بنظر می‌رسد اگر سیاست به زبان قاعده وقانون در آید بهتر می‌توان با توجه به مکانیزمهای قانونی آن را رصد کرد و ضمانت‌های عدول از آن را نیز اجرائی نمود، البته سیاستگذاری تقنینی خود به مثابه راهکاری برای اجرای سیاست تلقی می‌گردد.

البته از سوئی شاید بتوان اجرای سیاست‌های کلی نظام را به معنای ایجاد یک تعهد منفی و انفعالی برای مجلس دانست (دولت رفتار حقیقی،۱۳۸۹، ص ۱۴۸) به این معنا که قانوگذار ما می‌بایست از

تصویب هرگونه مقرره و قانون مخالف سیاست‌ها بپرهیزد، التزام به این تعهد موجب می‌گردد، اجرای سیاست حداقل در حوزه قوانین و مقررات مواجه با تضاد و تقابل نشود و این معنا شاید مهم‌ترین وجه اجرا سیاست تلقی می‌گردد، تصویب قانون مخالف سیاست به معنای ناهماهنگی عناصر تصمیم ساز و تصمیم گیر در ساحت نظام حقوقی محسوب می‌گردد، بالعکس وقتی سیاست‌های تقنینی به بهترین شکل تصویب و تدوین می‌گردند، سیاست دارای ضمانت اجرای بسیار قوی می‌گردد.

به هر حال نظارت برون سیاستی و ابطال پذیری مقررات خارج از سیاست یکی از مهم‌ترین مکانیزمهای کنترل سیاست می‌باشد، در واقع در این مرحله به کمک ابزارهای حقوقی و سیاسی سعی خواهد شد ضمن جلوگیری از تخطی از سیاست ضمانت‌هایی را نیز برای مجازات متخطیان از سیاست پیش بینی کرد. ارزیابی رسمی سیاست [۱۱] به وسیله نهادهای رسمی متولی تدوین و اجرای سیاست، همچون دولت و یا پارلمان از طریق تحلیل و ارزیابی و اندازه گیری میزان موفقیت سیاست و ارائه گزارش‌های منظم و ارزیابی غیر رسمی[۱۲] به وسیله افکار عمومی، ارزیابی بودجه ای ویا نظارت غیر رسمی نهاد قانونگذاری می‌تواند به عنوان مهم‌ترین مکانیزمهای تعریف شده تلقی گردند. از سوئی ارزیابی سلامت فرآیند[۱۳] وارزیابی نتیجه اجرای خط مشی هم می‌تواند بیان کننده وضعیت سیاست تدوین شده باشد، به این معنا که سیاست به لحاظ شرائط شکلی و مکانیزمهای اجرائی فاقد هرگونه نقصی باشد.

به هر حال دولت‌ها قدرت وتعهد به اجرای سیاست‌های اتخاذی را دارند، این موضوع نه تنها بر مبنای قابلیت ذاتی که با بکارگیری ابزارهایی برای فرآهم کردن رژیم مقررات گذاری بر پایه قانونگذاری و استفاده از قدرت قانونی امکانپذیراست (p۲,۲۰۰۵,brown) لذا می‌بایست با لحاظ شرائط خاص نظام حقوقی و سیاسی این ابزارها را مورد شناسایی قرار داد، ابزارهایی که به سبب حاکمیتی بودن پروسه سیاست گذاری، لاجرم دولتی وسیاسی خواهند بود، هرچند در وجهی دیگر بخشی از وظیفه اجرای سیاست‌ها بر عهده بخش خصوصی خواهد بود، اما این نهادها به گونه ای تحت سیطره سیاستگذاری های کلان سیستم حقوقی سیاسی قرار داشته و در بهترین حالت در مسیر اهداف مشخص شده در حرکت خواهند بود.

ج: روش‌های ارزیابی خط مشی و پیشنهاداتی برای سیاست‌های کلی

سیاستگذاری عمومی به عنوان فرآیندی منطق محور جریانی است چند مرحله ای، که از شناسایی مشکل تا ارائه راه حل و در نهایت ارزیابی سیاست، با هدفی معین می‌کوشد نظمی پیش بینی شده را به موضوع مورد نظر بدهد، بنابراین مهم‌ترین نکته در باب سیاستگذاری عمومی «فرآیند محور» بودن آن است، که این مساله البته مهم‌ترین مشخصه و فارق آن از تصمیم گیری‌های ساده می‌باشد.

در واقع در ساخت یک سیاست همه عوامل سیاسی، اقتصادی و فرهنگی مد نظر قرار می گیردو بنابراین دور از نظر نخواهد بود اگر به راحتی بتوان نتایج سیاست را اندازه گیری کرد و بر روند اجرای

11-Formal evaluation
12- Informal evaluation
13- Process evaluation

آن نظارت نمود، این ارزیابی می‌تواند متفاوت بوده و عرصه‌های مختلفی را دربر بگیرد، رویکردهای سیاسی، حقوقی و مدیریتی از مهم‌ترین این عرصه‌ها خواهد بود.

ارزیابی خط مشی با رویکرد حقوقی به جنبه‌های قانونی شیوه‌هایی می‌پردازد که برنامه‌های دولتی به کمک آن‌ها به اجرا در می‌آیند (قلی پور،۱۳۸۹، ص ۲۴۵) در واقع در این روش کوشیده می‌شود تا با کمک ابزارهای حقوقی و قانونی نحوه اجرا و نتایج سیاست مورد بررسی قرار گیرد. به هر حال مهم‌ترین نمود خارجی سیاست، قانونگذاری است، سیاست وقتی به زبان قانون درمی آید در مسیر بایدها و نبایدها قرار گرفته و همانند قانون رصد می‌شود. پس به راحتی می‌توان با رصد سیاست‌های تقنینی، میزان موفقیت و اثر گذاری سیاست را مورد سنجش قرار داد.

در نظام حقوقی ایران مجمع تشخیص مصلحت نظام وظیفه نظارت بر سیاست‌های کلی را بر عهده دارد، بنابراین همین نهاد است که می‌بایست تمامی مکانیزمهای قانونی برای نظارت بر سیاست‌های کلی را نیز تعریف و شناسایی نماید، در فرض یکسان انگاری جریان علمی سیاستگذاری عمومی و سیاست‌های کلی، مرجع تولید سیاست است که می‌تواند وظائف مجریان را تبیین و مکانیسم‌های نظارت را ترسیم نماید، البته نظارت مجمع در حال حاظر بر سیاست‌های تولیدی قبل از اجرا، حین اجرا و بعد از اجرا به گونه‌های تعریف شده است. که البته به نظر می‌رسد ارزیابی‌های فوق صرفاً جنبه اطلاع رسانی به رهبری داشته باشد، سازوکار اجرائی بخصوصی، برای الزام نهادها به کاربست یافته‌های گزارش‌های مجمع در سطوح تصمیم گیری و پاسخ گویی تعیین نشده و انعکاس عمومی نیز نداشته باشد (اشتریان ومیبدی،۱۳۹۱، ص ۱۴) و بنابراین مرحله نظارت و ارزیابی در حال حاضر فاقد ضمانت اجرا می‌باشد و در نهایت به ارائه گزارشی ختم می‌شود بی آنکه خود سیاست را تحت تأثیر قرار دهد.

هر چند تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام برخواسته از مفاهیم مختص نظام اسلامی ایران است و سابقه ای به مفهوم جامع آن در سایر نظام‌های حقوقی ندارد (دوست محمدی،۱۳۹۰، ص ۱۱۱) اما همین مرکز می‌تواند به مثابه کانون خط مشی سازی کلان در نظام حقوقی ایران تعریف شود. البته گستردگی سیاست‌های تولیدی اقتضای آن را دارد که فعالیت نظارتی از سوی بخشهای اجرائی و نظارتی سیستم حقوقی کشور همچون شورای نکهبان، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور مورد رصد قرار گیرد. اما مهم‌ترین نهاد در این بین مجلس شورای اسلامی است که می یابست رعایت سیاست‌های کلی را در تمامی مراحل قانونگذاری مد نظر قرار دهد، در واقع سیاست کلی تدوین شده می‌بایست در قامت قوانین و مقررات خودرا نشان دهد و نمایندگان مجلس نیز با استفاده از مکانیزمهای قانونی به رصد سیاست‌های کلی در پهنه قانونگذاری بپردازند. به هر حال در وهله اول در صورتی که مجلس شورای اسلامی بتواند هماهنگی مصوبات خود را با سیاستهایکلی نظام تضمین بنماید، حسن اجرای سیاست‌ها در بالاترین و مهم‌ترین سطح این مهم به نتیجه رسیده است (اسماعیلی،۱۳۹۱، ص ۳) و بدینسان سیاست‌ها رنگ اجرا به خود خواهند گرفت. درواقع خط مشی‌های عمومی در راستای به وجود آمدن مسائل عمومی شکل می‌گیرند، با هدف حل آن‌ها اجرا می‌شوند و نتیجه آن‌ها بهبود وضع موجود خواهد بود، امری که بدون تحلیل و ارزیابی به

انجام نخواهد رسید (قلی پور،۱۳۸۹، ص ۲۳۰) بنابراین پارلمان به عنوان مظهر مردمسالاری می‌تواند خود کانونی برای هدایت سیاست‌های کلی تلقی گردد.

❑ سوم: دیوان محاسبات و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام

جایگاه و صلاحیت‌های دیوان محاسبات با توجه به اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی و مواد قانون دیوان محاسبات کشور و قانون محاسبات عمومی بسیار گسترده است، این نهاد نظارتی به عنوان بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی می‌تواند با توجه به فعالیت تخصصی خود که همانا رصد فعالیت‌های مالی دستگاه‌های دولتی است در جهت سنجش قوانین مالی در پرتو سیاست‌های کلی اتخاذی گام بردارد. به دیگر سخن هرچند در مجموعه مقررات اساس این نهاد، وظیفه ای برای کنترل اعمال سیاست‌های مالی پیش بینی نشده اما با لحاظ اهداف پیش بینی شده در مواد ۱،۲۱ و ۴۲ قانون دیوان محاسبات کشور و شناسایی این نهاد به عنوان حافظ «بیت المال» می‌توان پیش بینی نمود که دیوان بتواند اثرات سیاست‌های مالی را در نهادهای ذیربط ردیابی نماید.

در هر حال در این بخش سعی خواهد شد تا با توجه مطالب معنون در خصوص نحوه و چرایی ارزیابی و نظارت بر خط مشی، پیشنهاداتی برای ایفای وظائف نظارتی دیوان محاسبات ارائه گردد، در واقع با توجه به آنکه اولاً هنوز وضعیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، در مجموعه قواعد حقوقی مشخص نیست و مآلاً نمی‌توان به قطع بین این سیاست‌ها و مفهوم علمی سیاستگذاری عمومی این همانی برقرار کرد و ثانیاً نحوه و چگونگی ارزیابی و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام نیز مشخص نمی‌باشد و همانگونه که گفته شد فاقد ضمانت اجرایی کافی است، بنابراین در وهله باید بررسی شود که آیا درگیر شدن نهادهای نظارتی کنونی در بحث رصد و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام با لحاظ شرائط موجود امکانپذیر می‌باشد؟

الف. صلاحیت‌های نظارتی دیوان محاسبات

از بررسی مجموعه مقررات مربوط به دیوان محاسبات، صلاحیت‌هایی بدین شرح قابل استخراج می‌باشد، رصد فعالیت‌های مالی دستگاه‌های اجرائی[۱۴] برای آنکه هیچ هزینه ای از اعتبار مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود هزینه شود[۱۵]، اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت المال، اعلام نظر در خصوص وجود مرجع کنترل کننده داخلی و یا عدم کفایت آن جهت حفظ بیت المال، بررسی جهت اطمینان ازبرقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی جهت نیل به اهداف دستگاه[۱۶]، صلاحیت‌های که شاید بتوان در عنوان «پاسداری از بیت المال» خلاصه شود.

اصولاً در نظام حقوقی کنونی، دیوان محاسبات وسازمان بازرسی کل کشور با جواز حاصله از اصول

۱۴- طبق تعریف ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری

۱۵- اصل ۵۵ قانون اساسی

۱۶- مواداول تا هفتم قانون دیوان محاسبات کشور

۵۵ و ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت قضایی را اعمال می‌نمایند (منصوریان و آگاه،۱۳۸۹، ص ۳۵۴) و بنابرین به گونه ای این دونهاد، طیف گسترده ای از پروسه نظارت دولتی را برعهده دارند و البته این دیوان محاسبات است که نظارت مالی را برای حفظ حقوق بیت المال برعهده دارد، نظارتی که با تمسک به اختیارات شبه قضائی این نهاد می‌تواند اثرگذار تلقی شود. هر چند در خصوص حدود صلاحیت‌های نظارتی دیوان محاسبات؛ با توجه به مجموعه قوانین و مقررات و منطق نظارت، می‌توان گفت دیوان از ماهیتی اداری و تخصصی برخوردار است که ابزار نظارتی مجلس است (راسخ،۱۳۹۰، ص ۶۸) اما واقعیت آن است که این نهاد نظارتی که در حال حاضر اقدام به «رسیدگی قضایی» نیز می‌نماید نقش بسیار مهمی در برقراری انضباط مالی در کشور دارد. به هر حال وجود برخی مفاهیم و وظایف تعریف شده نظیر حفظ بیت المال در قانون دیوان محاسبات، این نهاد را در جایگاهی قرار داده که حداقل به صورت بالقوه می‌تواند نقشی مؤثر در اجرای سیاست‌های مالی ایفاء نماید، گرچه کنترل قوانین و مقررات مالی و همچنین نظارت بر اجرای بودجه کل کشور، خود به نحوی اجرای سیاست‌های مالی کلان محسوب می‌شود. به بیان دیگر هرچند نظارت بر سیاست به صورت صریح در عداد صلاحیت‌های دیوان محاسبات نیامده اما بنظر این نهاد با توجه به پتانسیل‌های قانونی خود بتواند در این خصوص فعال باشد.

نظارت بر بودجه در پرتو سیاست‌های کلی نظام می‌تواند منشاء دو اثر جداگانه باشد، هم انجام وظیفه ذاتی در راستای تحقق سیاست‌های مالی و هم رصد آثار مالی سیاست‌ها و کنش‌های مالی دستگاه‌های مرتبط با سیاست‌های مالی. به این معنا که گاهی دیوان محاسبات خود می‌تواند موضوع سیاست باشد و صلاحیت‌هایش در راستای تحقق خط مشی‌های مالی مورد استفاده قرار گیرد و گاهی در انجام وظائف ذاتی خود آثار مالی سیاست‌های اتخاذی و چگونگی عملکرد دستگاه‌های اجرایی را رصد نماید. در واقع حتی در شرائط موجود و بدون نیاز به تدوین سیاستی جدید، دیوان محاسبات می‌تواند این دو نقش را بر عهده بگیرد.

در جزء اول این اثر گذاری، وظیفه ذاتی دیوان در برقراری و اعلام نظر در خصوص ساختار کنترل داخلی دستگاه‌های اجرائی در راستای سیاست‌های اقتصادی و مالی اتخاذی مورد تاکید می‌باشد، چرا که در مفهوم کلی؛ مقصوداز ساختار کنترل داخلی در سطح دولت، عبارت است از مجموعه قوانین، مقررات، خط مشی‌ها و روش‌های توأم با واحدهایی که امر نظارت را درسطح خردو کلان به منظور حصول اطمینان معقول نسبت به دستیابی هدف‌های از قبل تعیین شده بر عهده دارند (حسینی عراقی،۱۳۸۳، ص ۱۱۱) و بنابراین دیوان می‌تواند با انجام وظائف ذاتی خود، انتظام امور را در فعالیت‌های مالی دستگاه‌های اجرائی سبب شود، گزارش‌های کارشناسی دیوان در خصوص تطابق عملکرد دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های تدوینی بخشی از این صلاحیت می‌باشد.

ودر جزء دوم هم نحوه عمل سیاست‌های مالی در دستگاه‌های ذیربط رصد می‌شود و هم وضعیت مالی دستگاه‌های مرتبط تحت نظر قرار می‌گیرد، به هر حال از این نکته نمی‌توان غافل شد که اجرای هر سیاستی هم آثار مالی دارد و هم احتیاج به منابع مالی، قطعاً سیاست مالی مطلوب می‌بایست واجد اثر منفعت زائی برای دولت باشد و هزینه‌های دولتی را نیز کاهش دهد، رصد آثار

مالی سیاست‌های مالی می‌تواند در تجدید نظر در سیاست‌ها مؤثر واقع شود. موضوع مهم در ردیابی و نظارت بر بودجه دولتی و هزینه‌های عمومی، گرایش نهادهای رسمی برای جابجایی مؤلفه‌های هزینه ای از یک برنامه به برنامه دیگر است (p۳۴.۲۰۱۵,jones) واین مساله خود بخود موجب تشتت در اجرای سیاست‌های مالی می‌گردد، در واقع دیوان محاسبات با انجام وظیفه ذاتی خود در رصد بودجه می‌تواند به گونه ای اجرای سیاست‌های تقنینی دولت را تضمین نماید[۱۷]چرا که همانگونه که مذکور گردید، اجرای سیاست هم می‌تواند آثار مالی داشته باشد و هم خود برای اجرا شدن احتیاج به منابع مالی لازم دارد، در این راستا و با تاکید بر حسابرسی عملکرد، بخشی از فرآیند رسیدگی دردیوان محاسبات می‌تواند رصد سیاست‌های مالی در دستگاه‌های اجرایی باشد.

ب.دیوان محاسبات و نظارت بر سیاست‌های کلی

رصد سیاست‌های کلی مبتنی بر ظرفیت‌های نهفته در صلاحیت‌های دیوان محاسبات، موضوعی است که از مجموعه مقررات مورد استناد دیوان محاسبات قابل دریافت می‌باشد، در واقع هرچند در عمل و در بادی امر دیوان به عنوان ناظر بر عملکرد بودجه شناخته می‌شود اما ارتباط وثیق این نهاد با پارلمان و جایگاه آن در سیستم نظارت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت ورود و رصد «سیاست» را برای این سازمان فرآهم می‌آورد. برای تثبیت این ادعا هم می‌توان صلاحیت‌های کنونی دیوان محاسبات را مورد توجه قرار داد و هم می‌توان به این قائل بود که در دستور کار احتمالی نظارت بر سیاست‌های کلی، می‌توان رصد آثار مالی سیاست‌ها را به دیوان محاسبات سپرد. در این میان سند بودجه به عنوان مهم‌ترین برنامه عملیاتی مالی در سطح کشور، لاجرم اولین موضوعی است که هم به لحاظ شکلی و هم به لحاظ ماهوی مورد توجه سیاست‌های مالی احتمالی قرار می‌گیرد، در واقع در فرض صدور چنین سیاستی این بودجه و مسائل مربوط به آن است که بیشترین تأثیر را از سیاست خواهد پذیرفت، چرا که دولت دروهله اول مورد خطاب سیاست مالی در اقتصاد دولتی خواهد بود[۱۸]. به عنوان مثال در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که به گونه ای خوانشی جدید از اصل مذکور تلقی می‌گردد، این دولت است که می‌بایست مسیر را برای گذار به اقتصاد غیر دولتی فراهم آورد و بنابراین همین دولت و مهم‌ترین فعالیت برنامه محور مالی‌اش یعنی «بودجه» است که می‌بایست مورد رصد قرار گیرد، در واقع دیوان محاسبات در راستای وظیفه ذاتی خود می‌تواند بودجه را مبتنی بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ رصد نماید.

البته دیوان در ایفاء وظایف خود تنها قانون و مقررات را مد نظر قرار می‌دهد و بنابراین در مثال مذکور نیز در واقع «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل

۱۷- ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه جابجایی اعتبار و مصرف آن در غیر مورد معین قانونی را برای دستگاه‌های اجرای ممنوع اعلام کرده است.

۱۸- ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف سند بودجه؛ انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی شود را به عنوان شاخصه بودجه نام می‌برد، در واقع قانونگذارآنگونه که در بند ۴ قانون برنامه و بودجه نیز ذکر شده است فرض را بر آن قرار داده که تدوین بودجه مبتنی بر یک سیاست تعریف شده مالی است.

۴۴ قانون اساسی» را رصد می‌نماید و نه صرف سیاست‌های کلی ابلاغی را، و البته در این پروسه نیز دیوان یک گام از نظارت صرف بودجه ای نیز گذر کرده است، چرا که قانون مذکور در واقع سیاستگذاری تقنینی دولت در راستای سیاست کلی ابلاغی در خصوص اصل ۴۴ محسوب می‌شود

به هر حال به منظور رفع موانع و اطمینان از روند موفقیت در پیشبرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وجود یک سیستم نظارتی قوی و منسجم در راستای اجرای سیاست‌ها در مراحل قبل، حین و پس از واگذاری ضروری می‌باشد (قنبری و سپانلو،۱۳۸۷، ص ۷۷) که در غیر این صورت مقاومت اقتصاد دولتی و یا عدم پذیرش بنگاه‌های خصوصی ممکن است اصل سیاستگذاری صورت گرفته در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی را تحت الشعاع قرار دهد. البته شفافیت قانونی و پیش بینی نظارت دیوان بر سیاست‌های کلی در سیاست ابلاغی یا قانون الصاقی به سیاست، قطعاً می‌تواند مسیررا برای یک ارزیابی حقیقی و مبتنی بر استانداردهای حسابرسی بگشاید، اما در مسیر گذار نیز این دیوان می‌تواند با تمرکز بر وظائف ذاتی خود چگونگی اجرای سیاست‌های مالی را در پهنه اقتصاد دولتی رصد بنماید.

ج.ابزارهای نظارتی دیوان بر اجرای سیاست‌های کلی

دیوان محاسبات کشور در راستای انجام وظائف خود مجهز به ابزارهایی است که در برنامه نظارت بر سیاست‌های کلی می‌توان ضمن بهره جستن از آن‌ها، تضمینی بر اثر گذاری جریان سیاستگذاری مالی صورت گرفته احتمالی یافت، این ابزارها گرچه در خدمت هدف اصلی این نهاد است اما قطعاً در حالت آرمانی نیز می‌توانند به تناسب با انجام اصلاحاتی در راستای نظارت بر سیاست مورد استفاده قرار گیرند، مهم‌ترین این ابزارها، یکی گزارشگری و دیگری فرآیند رسیدگی قضایی است.

گزارش تفریغ بودجه در واقع سندی بر نحوه چگونگی عملکرد مالی دولت محسوب می‌شود، وبهترین دلیل بر سلامت عملکرد دولت نیز انطباق مجموعه عملیات مالی با اسناد بالادستی و سیاست‌های مالی اتخاذی می‌باشد، بنابراین گزارش سالانه دیوان محاسبات می‌تواند، نتیجه اجرای سیاست‌ها و انطباق عملکرد مالی دولت با این سیاستهارا به پارلمان اعلام نماید، والبته این مجلس است که می‌تواند با استفاده از ابزارهای قانونی خود اجرای این سیاست‌ها را تضمین نماید. در واقع سیاستگذاری تقنینی مالی، خود راهکاری برای اجرای سیاست مالی محسوب می‌شود و قانوگذار هم می‌تواند با تصویب قوانین و رصد فعالیت‌ها بر مبنای قوانین اجرای سیاست‌ها را تضمین نمایدو گزارش تفریغ بودجه در سطحی کلان تر می‌تواند به نحوی بیانگر نحوه اقدام و عمل دولت در رعایت مفاد بودجه بر مبنای سیاست‌های مالی اعلامی باشد. علاوه بر گزارش تفریغ بودجه که خود می‌تواند به عنوان سندی برای بازنگری یا اصلاح سیاست‌های مالی مورد استفاده قرار گیرد، می‌توان به ظرفیت تدوین گزارش‌های کارشناسی با تمرکز بر آسیب شناسی سیاست‌ها، آسیب شناسی دستگاه‌های اجرایی و آسیب شناسی ابزارهای اجرای سیاست‌ها، توسط دیوان محاسبات به عنوان یگانه نهاد تخصصی ناظر بر بودجه اشاره کرد. چگونگی تدوین این گزارش‌ها و مراجعی که این گزارش‌ها باید ارائه شوند خود می‌تواند موضوع دستور کار سیاستگذاری مالی کشور باشد.

از سویی از آنجا که دیوان محاسبات در وضعیت کنونی نیز ابزار اصلی وداخلی برخورد با متخلفین از بودجه را در اختیار دارد و در چارت سازمانی خود دارای تشکیلات مربوط به این موضوع (دادسرا) می‌باشد، توانسته است در کاهش تخلفات و پاسخگویی وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی تاثیرگذار باشد (دانشفرد و قزلباش،۱۳۸۹، ص ۱۰۰) بنابراین می‌توان رسیدگی شبه قضایی دیوان را در خدمت اجرای سیاست‌های مالی گرفت. البته در حال حاضر نیز رسیدگی شبه قضائی به تخلفات از سیاست‌های کلی، هرچند ممکن است به صراحت در عداد صلاحیت‌های دیوان محاسبات قرار نگرفته باشد اما تمرکز دیوان بر سیاستگذاری های تقنینی و مقرراتی که به گونه ای در راستای این سیاست‌ها تدوین شده‌اند درواقع ورود به مساله نظارت بر سیاست‌های مالی تلقی می‌گردد. به هر حال وجود فرآیند رسیدگی قضائی امتیاز قابل توجهی است که به لحاظ ارتباط نزدیک با بخشهای عملیاتی و فهم مشترک، در تحقق اهداف دستگاه نظارتی بسیار تعیین کننده بوده و به عنوان ضمانت اجرای قوی در پیشگیری از وقوع تخلف تأثیر گذار است (عربیان،۱۳۹۰، ص ۳۸) و بنابراین می‌توان از این اهرم در راستای رسیدگی به تخلف از اجرای سیاست‌های کلی در برنامه احتمالی پیش رو بهره جست، رسیدگی به چنین تخلفاتی البته پیشگیرانه نیز خواهد بود چرا که به تبع عدم نقض سیاست، قوانین و مقررات نیز از گزند تخلف مصون خواهند بود.

به هر حال بهبود ساختار تصمیم گیری دولت در بخش مالی مستلزم ارائه یک چارچوب منسجم، گسترده و نهادمند است؛ که بتواند نهادهای پیرامون تصمیم گیری عمومی را به گونه ای سازماندهی کند که در فرآیند انتخاب و تصمیم گیری؛ سیاستگذاری و برنامه ریزی و بودجه ریزی کاملاً متصل و مؤثر بر هم باشند (جوادی و زنگنه،۱۳۹۰، ص ۴۹) و بنابراین نمی‌توان از نظارت مالی بر سیاست‌های مالی و یا حتی نظارت بر آثار مالی سیاست‌های دیگر غافل شد ولی قطعاً این امر مستلزم تدوین نقشه راهی جامع برای مشارکت همه نهادهای حقوقی و سیاسی مرتبط می‌باشد.

❑ نتیجه گیری:

«سیاست کلی» به عنوان گزاره مهم حقوقی در فضای تصمیم گیری و تصمیم سازی کشور ظهور و بروز یافته است، هرچند نمی‌توان انطباق تام و تمامی بین سیاست کلی و سیاستگذاری عمومی برقرار کرد اما می‌توان اذعان داشت که فصل مشترک هردو مفهوم، راهبری و تصمیم سازی کلان سیاسی و حقوقی برای نیل به اهداف از پیش تعیین شده می‌باشد، این برداشت از بررسی صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مستفاد می‌گردد.

همانگونه که مهم‌ترین حلقه در چرخه سیاستگذاری عمومی، ارزیابی و نظارت بر سیاست تدوین شده می‌باشد، سیاست کلی نیز نمی‌تواند بدون نظارت رها شود، چه در این صورت به مثابه آرمان-سیاستی ابتر در فضای حقوقی سیاسی می‌ماند، از سویی هرچند مجمع تشخیص مصلحت نظام با لحاظ بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی صلاحیت مشاوره رهبری در خصوص تولید این سیاست‌ها را بر عهده دارد و به گونه ای کانون تولید این سیاست‌هاست و در واقع نیز همین نهاد با لحاظ تفویض صورت گرفته اختیار رصد سیاست را از طریق کمیسیون نظارت بر عهده دارد اما پر واضح است که

نمی‌توان انتظار داشت که این مجموعه محدود، همه سیاست‌های قانونی، اجرائی و قضایی صادره را کنترل نماید.

نهادهایی همانند دیوان محاسبات با توجه به سازوکارها وظرفیتهای قانونی می‌توانند در کنار انجام فعالیت ذاتی خود، سیاست‌های مالی ابلاغی را نیز رصد نمایند، در واقع این نهاد می‌تواند سیاست‌های مالی را در پهنه مقررات مالی و بودجه ای کنترل نماید ونتیجه نظارت خود را به مبادی مربوط اعلام نماید، از سویی می‌توان با ترسیم دستورکار نظارت به عنوان بخشی از چرخه سیاستگذاری عمومی؛ به نهادی چون دیوان محاسبات اجازه داد با توجه به مکانیزمهایی چون گزارش تفریغ بودجه یا رسیدگی‌های شبه قضایی در دادسرا در پروسه نظارت بر خط مشی مالی مشارکت نماید، در واقع ظرفیت گزارشگری و رسیدگی قضایی هر دو می‌توانند در خدمت اجرایی شدن سیاست‌های مالی تدوین شده قرار گیرند.

البته تعریف چنین نقشی، مستلزم ورود نهاد سیاستگذار یا قانونگذار به موضوع می‌باشد تا با اعطاء اختیارات قانونی، نقش دیوان محاسبات را در مورد نظارت بر سیاست‌های کلی مورد شناسایی قرار دهد، اما در ایام گذار به چنین وضعیت و جایگاهی، می‌توان با توجه به ظرفیت‌های کنونی این نهاد نظارتی، راه را برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی مالی یا سیاست‌هایی با اثرات مالی احتمالی و عینیت بخشی به آن‌ها فراهم نمود.

❐ منابع و ماخذ:

۱. اسماعیلی، محسن و هادی طحان نظیف،۱۳۹۱؛ «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران» پژوهشنامه حقوق اسلامی شماره ۳۵

۲. اسماعیلی، محسن و مصطفی منصوریان؛۱۳۹۱«درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره دوم

۳. اشتریان، کیومرث؛۱۳۸۹«ملاحظاتی در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاستگذاری در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه سیاست، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره چهلم، شماره یک

۴. اشتریان، کیومرث و راضیه امامی میبدی،۱۳۹۱«طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران» پژوهشنامه علوم سیاسی، سال هفتم، شماره دوم

۵. الوانی، سیدمهدی،۱۳۸۷؛ «خط مشی عمومی و اجرا» فصلنامه حقوق و مصلحت، سال اول

۶. الوانی، سید مهدی،۱۳۸۹، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، چاپ چهاردهم، انتشارات سمت

۷. بشیری، عباس؛۱۳۸۸؛ گفتگو با آیه الله هاشمی رفسنجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، چاپ دوم، نشر صدف سماء

۸. تسلیمی، محمد سعید،۱۳۸۶؛ تحلیل فرآیندی خط مشی گذاری تصمیم گیری؛ چاپ دوم؛ انتشارات سمت

۹. حسینی عراقی، سیدحسین؛۱۳۸۳، حسابرسی دولتی، چاپ اول، دانشکده امور اقتصادی
۱۰. خلیلی، محسن؛۱۳۸۳؛ «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بررسی انتقادی» نشریه حقوق اساسی، شماره ۳
۱۱. دانش فرد، کرم الله؛۱۳۸۹، فرآیند خط مشی گذاری عمومی؛ چاپ اول، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی،
۱۲. دانش فرد، کرم الله وحسن قزلباش،۱۳۸۹«بررسی نقش گزارش تفریغ بودجه در اعمال نظارت پارلمانی بر عملکرد دولت»، مجله حسابداری مدیریت، سال سوم، شماره چهارم
۱۳. دوست محمدی، احمد و محمدمهدی باباپور؛۱۳۹۰؛ «مجمع تشخیص مصلحت نظام، زمینه‌های پیدایش، منازعات گفتمانی و قانونمندی»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق وعلوم سیاسی، دوره ۴۱، شماره یک
۱۴. دولت رفتار حقیقی، محمد رضا و مسلم آقائی طوق،۱۳۸۹؛ مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، چاپ اول، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی
۱۵. راسخ، محمد؛۱۳۹۰، تعادل و نظارت در نظام حقوق اساسی؛ انتشارات دراک، چاپ دوم
۱۶. جوادی، شاهین و محمد زنگنه؛۱۳۸۹«مقدمه ای بر ارتباط سیاستگذاری، برنامه ریزی و بودجه ریزی»، فصلنامه مجلس وپژوهش، سال دوازدهم شماره ۴۷
۱۷. عربیان، اصغر؛۱۳۹۰؛ «رسیدگی شبه قضائی دردیوان محاسبات کشور؛ چالش‌ها و فرصت‌ها، فصلنامه دانش حسابرسی، سال یازدهم، شماره ۴
۱۸. غلامی، علی و علی بهادری جهرمی؛۱۳۹۲«مفهوم، ماهیت و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام» نشریه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم شماره سوم
۱۹. فروزنده، لطف الله و فؤاد وجدانی،۱۳۸۸«سیاستگذاری عمومی چیست؟» اطلاعات سیاسی_ اقتصادی، شماره ۵۶
۲۰. قلی پور، رحمت الله، تصمیم گیری سازمانی و خط مشی گذاری عمومی،۱۳۸۹، چاپ دوم، انتشارات سمت
۲۱. قلی پور، رحمت الله و ابراهیم غلام پور آهنگر؛ فرآیند سیاستگذاری عمومی در ایران،۱۳۸۹، چاپ اول، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۲۲. قنبری، علی و هاشم سپانلو؛۱۳۸۷«موانع ومشکلات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و وظائف نهادهای نظارتی»، فصلنامه راهبرد توسعه شماره ۱۴
۲۳. منصوریان، ناصر علی و وحید اگاه؛۱۳۸۹«جایگاه دیوان محاسبات در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۱
۲۴. وحید، مجید،۱۳۸۳؛ سیاستگذاری عمومی؛ چاپ اول، نشر میزان

❐ منابع خارجی

1- Brown,ashley, regulators, policy makers and the making of policy: who does what and when do they do ot?international journal of regulation and governance vole 3 no 1

2- William trochin, evaluation policy and evaluation practice, new directions for Eva paper, www.interscience.wiley.com.1001002/ev.303

3- Bryan D. Jones, The Comparative Policy Agendas Projects asmeasurement systems: response to Dowding,Hindmoor and Martin, Journal of Public Policy / FirstView Article / June 2015 /http://journals.cambridge.org/abstract_S0143814X15000161

4- Athorsuborto, Understanding Complexities in Public Policy Making Process through Policy Cycle Model: A System Dynamics Approach, II Conference of WCSA-World Complexity Science Academy, September 26 the – 27 th, 2011, Palermo, Italy. Available at: http://ssrn.com/abstract=1992756

5- Marianna Fotaki, Why do public policies fail so often? Exploring health policy-making as an imaginary and symbolic construction, The University of Manchester, Manchester M15 6PB, http://org.sagepub.com