

نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

۴. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت نهادهای
خارج از قوای سه‌گانه

اول: «جایگاه و نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و
نهادهای عمومی غیردولتی»

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
گفتار اول - مفهوم و تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۲
گفتار دوم - اقسام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۶
۱. اقسام مؤسسات عمومی غیردولتی با توجه به امور تحت تصدی و وابستگی نهادی به مراجع ذیربط	۶
۲. اقسام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از لحاظ قانونی	۹
گفتار سوم - مبانی تشکیل مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۱۱
۱. شخصیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۱۲
۲. ایجاد و انحلال مؤسسات عمومی غیردولتی	۱۶
گفتار چهارم - قواعد حاکم بر تشکیلات، صلاحیت و فعالیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۱۷
۱. ارکان و تشکیلات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۱۷
۲. دامنه و حدود صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۲۴
۳. امور استخدامی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۲۷
۴. امور مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۳۰
۵. اموال مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۳۷
۶. نظام معاملاتی و قراردادی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	۳۸
نتیجه گیری	۴۱
منابع و مأخذ	۴۴



اول: «جایگاه و نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»

چکیده

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان یکی از مصادر امور عمومی با برخورداری از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی دارای جایگاهی معتدبه در صحنه‌های مختلف امور اجتماعی و اداره امور عمومی جامعه هستند. با توجه به وظایف و اهدافی که موجب تأسیس این مؤسسات شده است، دارای یکسری ویژگی‌ها، امتیازات و اقتداراتی هستند که آنها را نسبت به سایر نهادهای متصدی امور عمومی متمایز می‌سازد. این مؤسسات امروزه با ایفای صلاحیت‌های گسترده و متنوع نقش تعیین‌کننده‌ای بر زندگی مردم دارند، اما علیرغم این جایگاه مهم، وضعیت و چارچوب حقوقی این سازمان‌ها در نظام حقوقی ما دقیقاً مشخص نیست. تبیین نظام حقوقی این‌گونه مؤسسات می‌تواند نقش مؤثری در پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مؤسسات مزبور در انجام صلاحیت‌ها و نیل به اهداف و ازسوی دیگر تضمین حقوق افراد در برخورد با این مؤسسات به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی داشته باشد. نظام حقوقی موجود این مؤسسات به‌دلیل پراکندگی، ابهام و عدم شفافیتی که در تمام جنبه‌های آن وجود دارد نمی‌تواند از اثربخشی، کارآمدی و انسجام لازم برخوردار باشد و همین موضوع باعث شده ایجاد این مؤسسات از فلسفه و مبانی پیدایش آنها دور افتاده و در نتیجه امور محوله به این مؤسسات آن چنان که باید به نحو مطلوب اداره نشود.

گزارش حاضر سعی دارد با بررسی مفاهیم اساسی مرتبط با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به بررسی جایگاه و نظام حقوقی حاکم بر این مؤسسات بپردازد.

مقدمه

امروزه در اکثر نظام‌های حقوقی، تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی هستند برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی محسوب می‌شوند که عموماً در راستای انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی است، کاربرد دارند. البته لازم به‌ذکر است

درخصوص ماهیت و نظام حقوقی این سازمان‌ها الگوی همسانی وجود ندارد.^۱ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از جدیدترین انواع این مؤسسات هستند که پدیده‌ای نوین در اداره امور عمومی و نشان‌دهنده حد اعلا‌ی عدم تمرکز در اداره امور عمومی می‌باشند. این مؤسسات با هدف ارائه برخی از خدمات عمومی خاص پا به عرصه وجود نهاده‌اند و از استقلال و آزادی عمل برخوردارند. این مؤسسات به دلیل داشتن برخی شاخصه‌ها و محاسن، در تمام زمینه‌های مختلف امور جامعه فعالیت می‌کنند، به نحوی که حوزه فعالیت این سازمان‌ها تقریباً کلیه عرصه‌های زندگی مردم را پوشش می‌دهد. این مؤسسات علیرغم ماهیت مشترکشان در غیردولتی بودن و اداره امور عمومی، دارای تنوع بسیار وسیعی هستند، به طوری که نمی‌توان یک الگوی واحد را برای آنها در نظر گرفت. این مؤسسات با برخورداری از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی و حضور فعال و روزافزون در صحنه‌های مختلف امور اجتماعی نقش زیادی در انجام امور عمومی برعهده دارند، که تبیین و بررسی نظام حقوقی این مؤسسات را ضروری می‌نماید. بدین ترتیب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید در یک چارچوب حقوقی قالب‌بندی شوند، چارچوبی که واجد یک توالی منطقی است و باید اصول حاکمیت قانون و نظارت بر آن حاکم باشد.

نوشتار حاضر سعی دارد با بررسی مفاهیم و مباحثی نظیر مفهوم، جایگاه، تشکیلات، صلاحیت‌ها، سازماندهی امور استخدامی، قراردادی، مالی و سازوکار نظارت بر این مؤسسات، به تبیین ابعاد مختلف نظام حقوقی این مؤسسات بپردازد.

گفتار اول - مفهوم و تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

تا قبل از تصویب قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ علیرغم وجود مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در نظام اداره امور عمومی کشور، تعریفی از آنها ارائه نشده بود. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف این مؤسسات مقرر داشت: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می‌شود».

در این ماده سه ویژگی عمده برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده

است که عبارتند از:

۱. دارا بودن واحد سازمانی مشخص،

1. Wade (H.W.R) Henry William Rawson; Administrative Law, New York, Oxford University Press, ninth Edition, 2004, p141.



۲. تشکیل با اجازه قانون،

۳. انجام وظایف و خدمات عمومی.

بنابراین با توجه به ماده مذکور این سه شرط، شروط اساسی برای تشکیل و ایجاد یک مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند. با این توضیح که در قانون محاسبات علاوه بر سه قید مندرج در تعریف، یک قید دیگر نیز برای این‌گونه مؤسسات آورده شده است و آن تبصره این ماده است که عنوان می‌دارد: «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». یعنی علاوه بر ویژگی‌های سه‌گانه و تصویب ایجاد اولیه از سوی قانونگذار، برای اینکه یک مؤسسه به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، شناسایی شود ضروری است که نام مؤسسه در فهرست مصوب قانونگذار بیان شود. در اجرای این تبصره، قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت که به‌موجب آن ده سازمان و مؤسسات وابسته به آنها به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند. این سازمان‌ها عبارت بودند از: شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی،^۱ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی. تاکنون نیز دوازده مؤسسه دیگر به این فهرست افزوده شده است که عبارتند از: فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه،^۲ جهاد دانشگاهی،^۳ دهیاری‌ها،^۴ شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی و کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی،^۵ بنیاد امور بیماری‌های خاص،^۶ بنیاد فرهنگی و هنری رودکی،^۷ سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران^۸

۱. به‌موجب ماده (۱) قانون «اصلاح قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب سال ۱۳۷۷» (مصوب ۱۳۸۷/۱/۱۸) عبارت بنیاد شهید انقلاب اسلامی به بنیاد شهید و امور ایثارگران تغییر یافت.

فهرست کامل این مؤسسات در مبحث اقسام مؤسسات عمومی غیردولتی ذیل مؤسسات موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور بیان گردیده است.

۲. به‌موجب ماده واحده قانون الحاق بندهای «۱۱» و «۱۲» به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱.

۳. به‌موجب ماده واحده قانون الحاق جهاد دانشگاهی به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۷۶/۹/۲۶ مجلس شورای اسلامی.

۴. به‌موجب ماده واحده تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴ مجلس شورای اسلامی.

۵. به‌موجب ماده واحده قانون الحاق دو بند به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹، مصوب ۱۳۷۷/۲۷.

۶. به‌موجب ماده واحده قانون الحاق بنیاد امور بیماری‌های خاص به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳، مصوب ۱۳۷۷/۴/۲۴ مجلس شورای اسلامی.

۷. به‌موجب قانون تشکیل بنیاد فرهنگی و هنری رودکی مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۷ مجلس شورای اسلامی.

۸. به‌موجب ماده واحده قانون الحاق سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳، مصوب ۱۳۸۱/۵/۳۰.

و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر.^۱

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که اگر مؤسسه‌ای دارای سه ویژگی مندرج در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی باشد ولی تحت این عنوان شناخته نشده باشد آیا نمی‌توان آن را یک مؤسسه عمومی غیردولتی دانست؟ به نظر می‌رسد که علت احتیاط مقنن در این خصوص و ذکر قید مذکور نه از باب این است که بقیه مؤسسات عمومی غیردولتی فاقد چنین وصفی هستند، بلکه بیشتر به خاطر ملاحظه بهره‌مندی‌های مالی بوده که در قانون محاسبات عمومی برای مؤسسات عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده است و با ارائه فهرست و شناسایی آنها به این عنوان، بیشتر قصد محدود کردن بهره‌مندی مؤسسات عمومی غیردولتی از این حقوق بوده است.^۲

اما این تعریف که تا تصویب آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی) تنها تعریف ارائه شده از این مؤسسات در قوانین ما بود، با تعریف این مؤسسات در قانون مزبور دچار تغییراتی چند شد. طبق تعریف ماده (۳) قانون مذکور از مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، لازم است بیش از پنجاه درصد بودجه سالیانه این مؤسسات از طریق منابع غیردولتی تأمین شود. این ویژگی می‌تواند تا حدودی باعث نوسان و چالش در احکام و ماهیت این مؤسسات شود، زیرا امکان دارد مؤسسه‌ای در یک سال بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه خود را از منابع غیردولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد. ماده مذکور می‌گوید: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». برای حل این مسئله همان‌طور که در قسمت‌های بعد نیز به آن خواهیم پرداخت می‌توان مؤسسات عمومی غیردولتی را در رابطه با امور مالی به دو دسته کلی تقسیم کرد یک دسته مؤسساتی که درآمد آنها تا حد زیادی تکافوی نیازهایشان را می‌کند و دسته دیگر مؤسساتی هستند که خود دارای هیچ‌گونه درآمد خاصی نیستند و تنها ارائه‌دهنده خدمات هستند یا به نحوی درآمدهایشان تکافوی نیازها و خدماتی که ارائه می‌دهند را نمی‌کند. به همین جهت مقنن حین ایجاد این مؤسسات و سپردن امور عمومی به آنها برای تأمین مالی آنها نیز تدابیری اندیشیده و منابع مالی برای آنها در نظر گرفته

۱. به موجب قانون الحاق صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی به فهرست مذکور افزوده گردیده است.

۲. حجت‌الله یازرلو، نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی،



است. این منابع به صورت حق السهم و یا عوارض خاصی از پاره‌ای از فعالیت‌ها می‌باشد که توسط دستگاه‌های دولتی وصول و به خزانه واریز می‌گردد. مانند ۴۲ درصد از درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی و معادل یک درصد قیمت هر بلیط هواپیما و کشتی که از هر مسافر اخذ می‌شود، برای جمعیت هلال احمر^۱ یا عوارضی که شهرداری‌ها مطابق قانون مشهور به تجمیع عوارض^۲ و قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و یا سایر قوانین دریافت می‌دارند و... این عوارض درآمد ثابت و عینی این مؤسسات می‌باشد که در مورد برخی از آنها پس از وصول به خزانه، در بودجه سال بعد منعکس و عیناً در اختیار این مؤسسات قرار می‌گیرد^۳ و در مورد برخی دیگر نظیر شهرداری‌ها این عوارض به حساب خود آنها واریز می‌گردد.^۴ در نتیجه این اعتبارات درآمد و یا به عبارتی منابع مالی غیردولتی این مؤسسات تلقی می‌شود و چنانچه کفایت مخارج آنها را ننماید از کمک بودجه عمومی دولت (منابع دولتی) هم بهره‌مند می‌شوند.

نکته دیگر که در تعریف جدید از مؤسسات عمومی غیردولتی وجود دارد این است که برخلاف تعریف قانون محاسبات عمومی از این مؤسسات، لازم نیست که این مؤسسات به موجب قانون تحت این عنوان شناخته شوند. بنابراین مؤسساتی که دارای شرایط مزبور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند هر چند به این عنوان شناخته نشده باشند می‌توان آنها را جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دانست، نظیر سازمان‌های حرفه‌ای، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و... مؤسسات عمومی غیردولتی مورد نظر قانون محاسبات عمومی باید به این عنوان شناخته

۱. ماده (۱۷) - منابع مالی جمعیت علاوه بر آنچه که قانون در گذشته مشخص کرده است عبارت است از:

۱. ۴۲ درصد از درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی.

۲. ۵۵ درصد از محل درآمد یک درصد کارمزد ثبت سفارشات.

۳. یک ریال از هر مراسم سفارشی و بیمه اعم از داخله و خارجه و مبلغ دو ریال از هر امانت پستی اعم از داخله و خارجه و مبلغ دو ریال و نیم از هر تلگراف اعم از داخله و خارجه که به وسیله الصاق تمبر خیریه از فروشندگان دریافت می‌شود.

۴. اعانات، عواید و اموالی که در اجرای تصمیمات و مصوبات مراجع و سازمان‌های دولتی و شهری اختصاص به جمعیت داده می‌شود و همچنین اعانات مردمی و کمک‌های خارجی.

۵. کمک‌های دولت به منظور تأمین منابع مالی کافی و تقویت و تحکیم نیروی جمعیت که باید همه‌ساله ردیف اعتباری به‌عنوان اعانه در بودجه کل کشور منظور گردد.

۶. معادل یک درصد قیمت هر بلیط هواپیما و کشتی که از هر مسافر باید اخذ و به حساب جمعیت واریز گردد.

تبصره - کمک‌های دولت که همه‌ساله در ردیف اعتباری به‌عنوان اعانه در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، طبق این اساسنامه و مقررات و ضوابط خاص جمعیت به مصرف می‌رسد. دولت موظف است علاوه بر مبلغ فوق در شئون مختلف بذل مساعدت و همکاری لازم را با جمعیت بنماید (ماده (۱۷) اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ مجلس شورای اسلامی).

۲. «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی». این قانون به موجب ماده (۲۵) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ نسخ شده است.

۳. ماده (۱۸) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.

۴. بند «الف» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده.

شوند. زیرا از دلایل ذکر این قید محدود کردن مؤسساتی است که از مزایای مالی قانون محاسبات عمومی استفاده می‌کنند.

گفتار دوم - اقسام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

اگر بخواهیم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را به چند دسته کلی تقسیم کنیم، می‌توان بر پایه دو مبنا این تقسیم‌بندی را انجام داد. براساس یک مبنا می‌توان این مؤسسات را با توجه به اهداف و امور تحت تصدیشان و وابستگی نهادی که به مراجع زیربط دارند تقسیم‌بندی کرد و از جهت دیگر می‌توان این مؤسسات را با توجه به قوانینی که تحت شمول آن قرار می‌گیرند به چند دسته تقسیم کرد:

۱. اقسام مؤسسات عمومی غیردولتی با توجه به امور تحت تصدی و وابستگی نهادی به

مراجع زیربط

۱-۱. مؤسسات و نهادهای انقلابی

نهادهای انقلابی نهادهایی می‌باشند که در شرایط اول انقلاب به منظور پاسخگویی به نیازهای انقلاب به فرمان مقام رهبری ایجاد شده بودند اما از لحاظ حقوقی جایگاه و وضعیت مشخصی نداشتند.^۱ اولین اقدام درخصوص تعیین جایگاه قانونی نهادهای انقلاب اسلامی در ساختار اجرایی و مدیریتی کشور مصوبه شورای انقلاب بود، مطابق این مصوبه که در تاریخ ۱۳۵۹/۵/۲۵ در شورای مذکور تصویب شد؛ کارکنان نهادهای انقلابی از قبیل جهاد سازندگی، بنیاد شهید، نهضت سوادآموزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از شمول مقررات قانون کار مستثنا شدند. در تبصره ذیل این ماده واحده آمده است نهادهای انقلاب به ارگان‌هایی اطلاق می‌شوند که بنا به نیاز دوران بعد از انقلاب ایران، با تصویب مراجع قانونگذاری به وجود آمده باشند. با تصویب قانون جدید محاسبات عمومی در تاریخ ۱۳۶۶/۰۶/۱ این نهادها موظف شدند جایگاه قانونی خود را تبیین کنند که این امر حاکی از اراده قانونگذار بر بازگرداندن امور به روال و تشریفات عادی قانونی بود. به موجب تبصره ماده (۱۳۰) این قانون، نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند، در صورتی که

۱. مهدی میرحسینی، آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۷۷، ص ۱۰۰.



وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده باشد، مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات تطبیق دهند. با این تبصره اغلب این نهادها در قالب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی درآمدند و به تدریج و با تصویب قانونگذار، اسامی آنها در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی احصا شد. این مؤسسات عموماً تحت نظارت عالی مقام معظم رهبری قرار دارند و اساسنامه آنها نیز بعضاً به تصویب ایشان رسیده است، نظیر اساسنامه بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی. این مؤسسات عبارتند از:

۱. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی،

۲. کمیته امداد امام خمینی (ره)،

۳. بنیاد ۱۵ خرداد،

۴. سازمان تبلیغات اسلامی.

نکته‌ای که در خصوص این مؤسسات قابل ذکر است مستثنا بودن اینگونه مؤسسات نسبت به قانون است. به موجب تبصره «۲» ماده واحده قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهایی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اجازه معظم‌له خواهد بود. این تبصره ناشی از ایراد شرعی بود که شورای نگهبان نسبت به قانون مذکور وارد کرد. به موجب این نظریه «چون لایحه مذکور نهادهای تحت نظر ولایت فقیه را نیز شامل می‌شود بدون جلب موافقت مقام معظم رهبری خلاف موازین شرعی است»^۱ به نظر می‌رسد که این امر با هدف قانونگذار مبنی بر لزوم تعیین وضعیت نهادهای انقلابی و ایجاد نظام حقوقی مشخصی برای این مؤسسات مغایر باشد.

۲-۱. مؤسسات عام‌المنفعه

امروزه مداخله دولت‌ها در ارائه خدمات عمومی منحصر به اداره مستقیم امور عمومی و یا برقراری نظاماتی برای فعالیت‌های آزاد نمی‌باشد؛ بلکه گاهی دولت‌ها افراد و سازمان‌ها را به انحصار مختلف نظیر ارائه کمک‌های مالی و مزایای قانونی به انجام فعالیت‌های عام‌المنفعه و عمومی که مستلزم روح ایثار، فداکاری، سخاوت، تشویق و راهنمایی می‌کند. این نوع مداخله دولت امروزه مناسب‌ترین شیوه برای ارائه خدمات عمومی شناخته شده است و در بسیاری از موارد نافع‌تر از مداخله مستقیم دولت است.^۲ از جمله نهادهایی که در کشور ما در این راستا ایجاد شده‌اند مؤسسات عمومی

۱. نظریه شماره ۵۳۳۱ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۲/۷/۱۴. مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد ۱۰، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۲۵۸.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ پنجم، ۱۳۷۸، ص ۲۱۹.

غیردولتی با کارکردهای عام‌المنفعه هستند. برخی از این مؤسسات عبارتند از: جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، کتابخانه آیت‌الله مرعشی، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران، بنیاد فرهنگی هنری رودکی و برخی مؤسسات علمی پژوهشی نظیر جهاد دانشگاهی، سازمان دانش‌آموزی و... البته لازم به ذکر است که قریب به اتفاق مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به نوعی عام‌المنفعه به‌شمار می‌آیند، لکن درخصوص این مؤسسات کارکرد و مشخصه اصلی آنها عام‌المنفعه بودن است.

۳-۱. نهادهای محلی

دسته سوم از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را می‌توان سازمان‌های محلی دانست که جلوه بارز عدم تمرکز محلی می‌باشند و به‌منظور انجام وظایف و خدمات عمومی که جنبه محلی دارند ایجاد شده‌اند. از جمله نهادهای محلی که در کشور ما به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته می‌شوند، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها هستند.

۴-۱. نظام‌های حرفه‌ای

نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی بخشی از سازمان‌های عمومی محسوب می‌شوند که دارای شخصیت حقوقی مستقل^۱ بوده و از اختیارات اداری و شبه‌قضایی برخوردارند.^۲ منظور از ایجاد سازمان‌ها و نظام‌های حرفه‌ای در حقیقت سازمان دادن به حرفه معین و ایجاد نظم و انضباط در بین صاحبان حرفه از طریق اعضای همان حرفه یا صنف است و این نهادها به همین منظور از اختیارات قدرت عمومی برخوردار هستند.^۳ این سازمان‌ها گرچه تحت عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته نشده‌اند، ولی با توجه به ملاک‌ها و ضابطه‌هایی که قانون مدیریت خدمات کشوری به‌دست داده است، می‌توان آنها را بخشی از این مؤسسات دانست که تحت نظارت دولت قرار دارند و بعضی از تصمیماتشان باید به تصویب مقامات دولتی برسد. رژیم حقوقی نظام‌های حرفه‌ای، نظامی مختلط است. به این معنی که کار و فعالیت عمومی آنها تابع قواعد حقوق عمومی و سازمان امور داخلی آنها از قبیل امور استخدامی، قراردادهای معاملات، محاسبات و دعاوی آنها تابع قواعد حقوق خصوصی است. نمونه بارز نظام‌های حرفه‌ای؛ کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی

۱. ماده (۷) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی، ماده (۱) قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۸/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام و ماده (۱) لایحه استقلال کانون وکلا مصوب کمیسیون‌های مشترک مجلسین.

۲. ماده (۳۷) قانون نظام صنفی، ماده (۳) قانون سازمان نظام پزشکی و ماده (۶) لایحه استقلال کانون وکلا.

۳. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۱۲۸.



دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی می‌باشند.

پس از بررسی اقسام مؤسسات عمومی غیردولتی براساس امور تحت تصدی و وابستگی نهادی که به برخی مراجع قانونی دارند نوبت به بررسی گونه دیگری از تقسیم‌بندی این مؤسسات می‌رسد و تقسیم‌بندی این مؤسسات بر پایه قوانینی است که این مؤسسات تحت شمول آن قرار می‌گیرند و به عبارتی موضوع آن قوانین هستند.

۲. اقسام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از لحاظ قانونی

۲-۱. مؤسسات موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی

پیش‌تر گفتیم که به موجب تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی دولت موظف شد که با توجه به قوانین و مقررات مربوط، فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را جهت تصویب به مجلس پیشنهاد کند. در اجرای این تبصره، قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت ماده واحده در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که به موجب آن ده سازمان و مؤسسات وابسته به آنها به عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند، این سازمان‌ها عبارت بودند از: شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد ۱۵ خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی. تاکنون دوازده مؤسسه دیگر نیز به این فهرست افزوده شده است.^۱

به موجب تبصره «۱» این ماده واحده مؤسسه وابسته از نظر این قانون «واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه عمومی غیردولتی می‌باشد».

۲-۲. مؤسسات و نهادهای موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری

همان‌گونه که پیش‌تر توضیح دادیم نهادهای بسیاری در نظام اداره امور عمومی کشور وجود دارند که علیرغم دارا بودن تمام ویژگی‌های یک مؤسسه عمومی از نوع غیردولتی، تحت این عنوان شناخته نشده‌اند و نامشان در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ذکر نشده است. تا قبل از تصویب این قانون در خصوص اینکه آیا می‌توان این مؤسسات را نهاد عمومی

غیردولتی به‌شمار آورد اختلاف‌نظر بود، اما با تصویب این قانون تا حدودی مسئله روشن شد. ماده (۳) قانون مذکور در بیان تعریف این مؤسسات، شرایط و ضابطه‌هایی را برای این مؤسسات پیش‌بینی کرد که پیش‌تر بیان کردیم و از دوباره‌گویی آنها در اینجا می‌پرهیزیم، ولی نذری از شناسایی این مؤسسات تحت این عنوان به میان نیاورده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت می‌توان یک سازمان یا نهاد را با دارا بودن ویژگی‌های مقرر در این قانون هرچند تحت این عنوان شناخته نشده باشد، یک مؤسسه عمومی غیردولتی دانست. اهم این مؤسسات نظام‌های صنفی و حرفه‌ای می‌باشند که پیش‌تر درخصوص آنها بحث شده است.

از دیگر مؤسساتی که تحت این عنوان شناخته نشده‌اند ولی می‌توان آنها را به نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی دانست، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این نهاد مؤسسه‌ای غیرانتفاعی است و دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی می‌باشد و به‌منظور ایجاد هماهنگی بین بازرگانان و صاحبان صنایع و معادن و بخش کشاورزی، ارائه نظر مشورتی و همکاری با دستگاه‌های اجرایی و مراجع ذیربط و... ایجاد شده است.^۲

یکی دیگر از این مؤسسات، اتاق تعاون است. به‌موجب ماده (۵۷) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ مجلس شورای اسلامی، اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی می‌توانند در صورت ضرورت با نظارت وزارت تعاون، اتاق تعاون مرکزی را در تهران و شعب آن را در استان‌ها و شهرستان‌ها تشکیل دهند. این اتاق‌ها دارای شخصیت حقوقی بوده و مستقل است و از لحاظ مالی و اداری و هزینه‌ها به دولت وابسته نیستند.^۳

مشاهده می‌شود که این مؤسسات تمامی ویژگی‌هایی که ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص مؤسسات عمومی غیردولتی در نظر گرفته است یعنی دارا بودن واحد سازمانی مشخص، استقلال حقوقی، استقلال مالی، ایجاد توسط قانون مصوب مجلس و انجام امور عمومی را، دارند.

۳-۲. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در دیگر قوانین

هر چند به‌موجب ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی و تبصره آن تمام سازمان‌ها و نهادهای دولتی و نهادهایی که تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور، مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند، باید وضعیت خود را با یکی از

۱. ماده (۲) قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی.

۲. ماده (۵) همان قانون.

۳. تبصره ماده (۵۷) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ مجلس شورای اسلامی.



وضعیت‌های وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تطبیق دهند، اما با وجود این برخی مؤسسات و نهادهای عمومی وجود دارند که علیرغم استفاده از بودجه کشور وضعیت حقوقی آنها نامشخص است. همچنین هر ساله در بودجه کل کشور به‌دلایلی برای برخی سازمان‌هایی که از جمله سازمان‌های عمومی نیستند بودجه اختصاص داده می‌شود. از طرف دیگر به‌موجب قانون اساسی و قانون دیوان محاسبات کشور، نظارت دیوان محاسبات و دیگر نهادهای نظارتی درخصوص بودجه سازمان‌های عمومی که به‌نحوی از انجا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند ضروری است و به همین دلیل باید از لحاظ اجرای قانون محاسبات عمومی نسبت به این مؤسسات، وضعیت آنها مشخص شود. به همین دلیل است که قانونگذار این مؤسسات را از لحاظ اجرای قوانین محاسباتی در حکم مؤسسات عمومی غیردولتی، به‌عنوان یکی از نهادهایی که بخشی از بودجه خود را از بودجه کل کشور تأمین می‌کنند، می‌شناسد. ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۱۵ به تصویب رسیده است، در این خصوص مقرر داشته «همه دستگاه‌هایی که در جداول قوانین بودجه سنواتی برای آنها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آنها منطبق با تعاریف مذکور در مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیست از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده صرفاً به مدت دو سال در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی خواهند بود». همچنین اکثر مواقع در قوانین بودجه سالیانه این مسئله مورد توجه قرار می‌گیرد.^۱ برای مثال به‌موجب بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کلیه اشخاص حقوقی که تمام یا قسمتی از اعتبارات آنها از محل منابع بودجه عمومی موضوع این قانون تأمین می‌شود و شکل حقوقی آنها منطبق با تعاریف مذکور در مواد (۲)، (۳)، (۴)، و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیست از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی هستند.

لازم به توضیح است که این نهادها تنها از منظر قوانین محاسباتی مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته می‌شوند و لزوماً ویژگی‌های یک مؤسسه عمومی غیردولتی را دارا نیستند، هرچند ممکن است برخی از خصوصیات این مؤسسات، نظیر عام‌المنفعه بودن را داشته باشند.

گفتار سوم - مبانی تشکیل مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

مؤسسات عمومی غیردولتی مانند تمام اشخاص حقوقی عمومی دیگر در تشکیل خود از اصول و ضوابط خاصی پیروی می‌کنند که در این قسمت تحت عنوان مبانی تشکیل مؤسسات

۱. از سال ۱۳۷۴ به بعد همه‌ساله چنین قاعده‌ای در قوانین بودجه سنواتی لحاظ گردیده است.

عمومی غیردولتی مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در ابتدا از شخصیت حقوقی این مؤسسات به‌عنوان یکی از ارکان این تشکیلات که نوع و وجود آن بر تمام ابعاد این‌گونه مؤسسات مؤثر است صحبت خواهیم کرد و سپس به بررسی روند ایجاد و انحلال این مؤسسات، مشتمل بر چگونگی و سیر ایجاد آنها و نهادهای ایجادکننده این مؤسسات و احیاناً مسائلی که در این خصوص وجود دارد و نیز انحلال و پایان فعالیت این مؤسسات می‌پردازیم.

۱. شخصیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

به‌طور کلی اشخاص به دو نوع حقیقی و حقوقی تقسیم می‌شوند. اشخاص حقیقی همان افراد طبیعی هستند که طرف و صاحب حق و تکلیف می‌باشند.^۱ اشخاص حقوقی نیز «دسته‌ای از افراد هستند که دارای منافع و فعالیت مشترک هستند یا پاره‌ای از اموال که به هدف خاصی اختصاص داده شده‌اند و قانون آنان را طرف حق می‌شناسد و برای آنها شخصیت مستقلی قائل است»^۲ و شخص یا شخصیت حقیقی نیز نیستند.^۳ اشخاص حقوقی خود به دو دسته تقسیم می‌شوند: اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی. این دو دسته از اشخاص، دارای تفاوت‌ها و تمایزهایی هستند و هر کدام از نظام حقوقی خاصی پیروی می‌کنند. برای شناخت این تمایز باید ضابطه‌هایی را به‌دست داد. این ضابطه‌ها عبارتند از:

۱. هدف: به عقیده برخی از حقوقدانان اداری هدف اصلی از پیدایش اشخاص حقوقی حقوق خصوصی ارتقای سطح و منافع مادی اعضا می‌باشد درحالی که هدف اشخاص حقوقی حقوق عمومی تأمین خدمات و منافع عمومی است.^۴ اما باید گفت که این ضابطه نمی‌تواند همیشه ملاک قرار گیرد، زیرا اولاً امروزه بسیاری از اشخاص حقوقی حقوق عمومی نظیر شرکت‌های دولتی وجود دارند که هدف از ایجادشان کسب سود و درآمد برای دولت است. ثانیاً اشخاص حقوقی حقوق خصوصی غیرانتفاعی، امروزه از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند که هدفشان معمولاً غیرمادی و یا تأمین نیازهای عمومی است.

۲. منشأ پیدایش: به عقیده عده‌ای از حقوقدانان منشأ پیدایش و تشکیل اشخاص حقوقی می‌تواند عاملی برای تمایز اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اشخاص حقوقی خصوصی باشد. بدین‌گونه که اشخاص حقوقی حقوق عمومی با اجازه یا دستور قانونگذار یا دولت (حاکمیت) ایجاد

۱. سیدحسین صفایی، دوره مقدماتی حقوق مدنی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۷۹، ص ۶.

۲. سیدحسین صفایی و مرتضی قاسمزاده، حقوق مدنی، اشخاص و مجبورین، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۷۵، صص ۵۲ و ۵۳.

۳. محمدجواد صفار، شخصیت حقوقی، تهران، نشر دانا، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۸۲.

۴. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۵۳، ص ۸۸.



می‌شوند درحالی که اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به وسیله اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی تشکیل می‌شوند. این ضابطه نیز مورد انتقاد است، زیرا برخی از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی وجود دارند که با اجازه قانون یا آیین‌نامه ایجاد شده‌اند ولی جزء اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیستند و از طرف دیگر بسیاری از اشخاص حقوقی حقوق عمومی وجود دارند که به وسیله اشخاص حقوقی خصوصی ایجاد شده‌اند مانند برخی شرکت‌ها و صنایع ملی شده.^۱

۳. اراده: عده‌ای دیگر عامل اراده و نقش آن در عضویت در اشخاص حقوقی را معیاری برای تمییز اشخاص حقوقی عمومی از اشخاص حقوقی خصوصی می‌دانند. به اعتقاد آنها عضویت در اشخاص حقوقی عمومی اجباری است درحالی که عضویت در اشخاص حقوقی خصوصی ارادی و اختیاری است، اما این ضابطه نیز نمی‌تواند در همه موارد صادق باشد مانند الزام برخی از صاحبان مشاغل به عضویت در انجمن و صنف مربوطه.^۲

۴. نظام حقوقی حاکم بر آنها: براساس این ضابطه اشخاص حقوقی حقوق عمومی اصولاً تابع نظام حقوق عمومی هستند. درحالی که نظام حقوقی حاکم بر اشخاص حقوقی خصوصی، نظام حقوق خصوصی است.^۳

با این توضیحات به نظر می‌رسد که نمی‌توان برای تشخیص و تمایز بین اشخاص حقوقی تنها به یک ضابطه بسنده کرد، بلکه باید در هر مورد به یک ضابطه خاص یا مجموعه‌ای از ضوابط مراجعه کرد.

پس از بررسی جنبه‌های نظری درخصوص شخصیت حقوقی اشخاص حقوقی به بررسی این موضوع درخصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌پردازیم.

درخصوص شناسایی و پذیرش شخصیت حقوقی برای این‌گونه مؤسسات، اگرچه در اغلب قوانین موجد آنها با سکوت در این زمینه مواجه هستیم ولی در اساسنامه اکثر این مؤسسات که توسط مراجع ذیصلاح تنظیم شده است، دارا بودن شخصیت حقوقی و گاهی اصطلاح «استقلال حقوقی» برای آنها ذکر شده و در ضمن این تصریح، استقلال مالی و در بعضی موارد استقلال اداری آنها نیز که از لوازم داشتن شخصیت حقوقی است مورد تأکید قرار گرفته است. ازجمله می‌توان به ماده (۲) اساسنامه بنیاد فرهنگی، هنری رودکی، ماده (۲) اساسنامه‌های مؤسسات جهاد استقلال، توسعه و نصر، ماده (۱) اساسنامه کمیته ملی المپیک و... اشاره کرد. البته در برخی از موارد نیز زکری از شخصیت حقوقی این مؤسسات به عمل نیامده است و صرفاً به بیان تعریف

۱. محمدجواد صفار، پیشین، ص ۱۲۵.

۲. همان، ص ۱۴۵ و ابوالحمد، پیشین، ص ۹۰.

۳. محمد امامی و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۴۹.

مؤسسه، اهداف، اصول کلی حاکم بر فعالیت آنها و مواردی از این دست بسنده شده است، نظیر اساسنامه سازمان دانش‌آموزی، قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران و... حال سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا در مواردی که به وجود شخصیت حقوقی و یا استقلال مالی و اداری این‌گونه مؤسسات اشاره‌ای نشده است، می‌توان این‌گونه مؤسسات را دارای شخصیت حقوقی مستقل دانست یا خیر؟ جواب به این پرسش به نظر ما به ماهیت و منشأ شخصیت حقوقی برمی‌گردد. بدین نحو که در صورتی که ما قائل به حقیقی بودن شخصیت حقوقی باشیم، عدم تصریح این ویژگی برای این‌گونه مؤسسات، تفاوتی در متصف شدن این مؤسسات به این وصف ندارد. ولی اگر قائل به نظریه مجازی بودن شخصیت حقوقی باشیم، در صورت عدم تصریح قانونگذار، نمی‌توان آنها را دارای این وصف دانست، اما در یک دید کلی به نظر می‌رسد با توجه به واقعیت‌ها و ضرورت‌های ایجاد چنین مؤسساتی تصریح به داشتن شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری برای این مؤسسات، جهت قائل شدن این خصیصه (شخصیت حقوقی) برای آنها ضروری نیست و عدم تصریح و اشاره به آن باعث عدم انتساب شخصیت حقوقی به این مؤسسات نخواهد شد، زیرا اولاً نص ماده (۵۸۷) قانون تجارت که مقرر داشته «مؤسسات تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند»، دال بر این مفهوم است. ثانیاً «در نظر گرفتن شرح وظایف جداگانه برای یک مؤسسه و در نظر گرفتن سازمانی منفک و مجزا از قوای مرکزی و پیش‌بینی بودجه مستقل برای آنها در بودجه کل کشور و ایجاد ارکانی جدا برای آنها از ارکان قوای سه‌گانه و اعطای قدرت تصمیم‌گیری مستقل و توانایی دارا شدن حقوق و تکالیف خاص خود و نوع نظارت معمول بر آنها و... همه و همه حاکی از شخصیت حقوقی مستقل این مؤسسات می‌باشد و تصریح به آن در برخی موارد می‌تواند از باب تأکید باشد، لکن عدم تصریح را نمی‌توان به منزله فقدان شخصیت حقوقی این مؤسسات قلمداد کرد»^۱ و از همه مهمتر لازمه ایجاد مؤسسات مستقل همان‌گونه که در قسمت‌های قبلی در تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بیان کردیم اعطای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد. در صورتی که عدم تصریح را به منزله فقدان این خصیصه تلقی کنیم در واقع ایجاد این نوع از مؤسسات عمومی را نفی کرده‌ایم، لذا با توجه به این مراتب به محض تشکیل این‌گونه مؤسسات، این واحدها از یک شخصیت حقوقی مستقل برخوردار می‌شوند، زیرا ایجاد این مؤسسات ناشی از اعمال سیاست تمرکززدایی در اداره امور عمومی فنی و تخصصی است.

البته لازم به ذکر است که این مسئله با تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از این مؤسسات

۱. یازرلو، پیشین، ص ۱۴۷.



تا حد زیادی رفع شد، زیرا به موجب ماده (۳) قانون مذکور استقلال حقوقی درخصوص این‌گونه مؤسسات به صراحت بیان شده است. تنها مسئله در جایی است که مؤسسه‌ای تحت این عنوان شناخته نشده باشد ولی دارای کارکردها و سایر ویژگی‌های مؤسسات عمومی غیردولتی از قبیل استقلال مالی، دارا بودن واحد سازمانی و انفکاک سازمانی از قوای حاکمه باشد.

حال که مشخص شد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند باید به دنبال پاسخ به این پرسش بود که این اشخاص حقوقی جزء کدام دسته از اشخاص حقوقی به‌شمار می‌آیند. پاسخ به این پرسش از این حیث حائز اهمیت است که در بررسی نظام حقوقی این‌گونه مؤسسات بسیار مؤثر است، زیرا نظام حقوقی هر شخصیتی بستگی تامی به نوع شخصیت حقوقی دارد که آن شخص داراست. برای پاسخ به پرسش مطرح شده باید به ضابطه‌هایی که پیش‌تر درخصوص نحوه تمییز و تشخیص اشخاص حقوقی عمومی از اشخاص حقوقی خصوصی ارائه کردیم رجوع کنیم و ببینیم که این ضابطه‌ها در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی چگونه است.

با توجه به ضابطه‌های یاد شده نمی‌توان به این سؤال جواب مطلق داد. اگر بخواهیم ضابطه تأسیس و هدف را مد نظر قرار بدهیم تقریباً می‌توان تمام مؤسسات مزبور را جزئی از اشخاص حقوقی عمومی دانست. همچنین ماده (۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف دستگاه اجرایی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را در کنار وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی جزئی از دستگاه‌های اجرایی نامیده است، اما اگر بخواهیم ضابطه نظام حقوقی حاکم بر اشخاص حقوقی را ملاک قرار دهیم برخی از این مؤسسات نظیر سازمان‌ها و نهادهای صنفی، را نمی‌توان جزء اشخاصی حقوقی عمومی به معنی کامل آن دانست. ولی به هر حال به‌نظر می‌رسد که استفاده از امتیازات قدرت عمومی توسط این مؤسسات، اراده قانونگذار در ایجاد و انحلال آنها، ارائه خدمات عمومی و پیروی از نظام حقوق عمومی همگی دلایلی باشند که بتوان به وسیله آنها این مؤسسات را از زمره اشخاص حقوقی عمومی دانست. البته هر چند نمی‌توان برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی را یک شخص حقوقی عمومی تمام‌عیار دانست، ولی به نوعی آنها نیز از همکاران حاکمیت و اشخاص حقوقی عمومی در اداره امور عمومی محسوب می‌شوند.^۱

۱. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، چاپ چهارم، ۱۳۷۰، صص ۱۹-۲۰.

۲. ایجاد و انحلال مؤسسات عمومی غیردولتی

ایجاد و انحلال مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز مانند هر سازمان و تشکیلات متصدی امور عمومی دیگری تابع اصول و ضوابط خاصی است. بنابراین در این قسمت ابتدا ایجاد این مؤسسات را مورد بحث قرار داده و در ادامه انحلال این مؤسسات را از نظر خواهیم گذراند.

همان‌طور که پیش‌تر متذکر شدیم مؤسسات عمومی غیردولتی به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی، به‌منظور اداره پاره‌ای از امور عمومی ایجاد شده‌اند. بنابراین در ابتدای امر باید یک امر یا خدمتی که جنبه عمومی داشته باشد وجود داشته باشد تا به‌منظور اداره آن یک مؤسسه عمومی غیردولتی تشکیل شود، اما مسئله‌ای که در اینجا به نحو بارزی مطرح می‌شود این است که چه مقام یا نهادی حق تصمیم‌گیری درخصوص امور و خدمات عمومی دارد؟

همان‌طور که می‌دانیم در حکومت‌های مردم‌سالار اداره امور جامعه براساس اراده مردم استوار است. این اراده از طریق نمایندگان منتخب مردم که در مجالس قانونگذاری مستقرند تجلی می‌یابد. بنابراین تصمیم‌گیری درخصوص نحوه اداره امور عمومی نیز با نمایندگان مردم است. از دلایل دیگری که دخالت قانونگذار را در تنظیم اداره امور عمومی ایجاب می‌کند، محدودیتی است که اداره امور عمومی توسط حاکمیت ایجاد می‌کند. به این ترتیب که ایجاد امور عمومی همواره توأم با محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی اشخاص است و این امر تصمیم نمایندگان مردم در مجلس را اقتضا می‌کند. همچنین مطابق اصول کلی در حقوق عمومی ایران، امور عمومی باید از طریق تمرکز اداره شوند و ایجاد سازمان‌های عمده مرکزی نیز با قانونگذار است. بنابراین انتخاب روش‌های دیگر برای اداره امور عمومی خلاف اصل بوده و در نتیجه نیاز به نص صریح قانون دارد. به همین دلیل است که برای ایجاد مؤسسات عمومی و از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی که براساس اصل عدم تمرکز ایجاد شده‌اند، مداخله و تصویب قانونگذار لازم است.^۱

مؤسسات و نهادهای عمومی و غیردولتی نیز به‌عنوان یکی از نهادهای کارگزار امور عمومی هستند که اداره این امور به‌موجب قانون به آنها محول شده است. حال سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا تنها مجلس شورای اسلامی حق ایجاد این‌گونه مؤسسات را دارد یا اینکه خیر، دولت و سایر ارگان‌های حکومتی نیز که صلاحیت وضع قواعد حقوقی (قانون به معنای عام) را دارا بوده و حق ایجاد چنین مؤسساتی را دارند؟

ایجاد چنین مؤسساتی توسط نهادهای متعددی نظیر مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و برخی سازمان‌ها و نهادهای دیگر صورت گرفته است.

۱. ولی‌الله انصاری، کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۴، ص ۲۱۲.



بخش عمده‌ای از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد شده‌اند.

اما بخش دیگری از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شده‌اند، نظیر سازمان جهاد دانشگاهی، سازمان دانش‌آموزی و... . بخش دیگری از مؤسسات عمومی غیردولتی نیز توسط مقام معظم رهبری ایجاد شده‌اند، نظیر بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید و امور ایثارگران و... .

اما در رابطه با انحلال مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید گفت که همان‌گونه که به‌منظور ایجاد این مؤسسات ضوابط و معیارهای خاصی وجود دارد، چگونگی انحلال این مؤسسات نیز تابع اصول و ضوابط خاصی است. اصل کلی در این مورد نیز همان است که در مورد ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی بیان کردیم، یعنی همان‌طور که ایجاد آنها باید به‌موجب قانون و اکنون به‌موجب قانون مدیریت خدمات کشوری باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد، انحلال آنها نیز باید به‌موجب قانون باشد. مضافاً بر اینکه براساس تبصره ماده (۱) قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۳ مصوب ۱۳۸۶/۳/۲۲ هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی که به‌موجب قانون ایجاد شده‌اند یا می‌شوند صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی است.

البته این نکته باید مورد توجه قرار داد که نهادهای تأسیس شده به‌موجب فرمان مقام رهبری و یا تصمیم شورای عالی انقلاب فرهنگی صرفاً توسط مقام‌های مذکور منحل و یا ادغام می‌شوند از شمول حکم فوق خارج هستند.

گفتار چهارم - قواعد حاکم بر تشکیلات، صلاحیت و فعالیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

پس از بررسی مبنای تشکیل مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نوبت به بررسی قواعد حاکم بر ساختار و صلاحیت این مؤسسات می‌رسد. هدف از بررسی این قواعد شناخت اصول و ضوابطی است که بر سازمان و اعمال این مؤسسات از جنبه‌های مختلف حاکم می‌باشد.

۱. ارکان و تشکیلات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

در اشخاص حقوقی که با اجتماعی از اشخاص، منافع و اهداف روبرو هستیم، چگونگی اتخاذ

تصمیم و عملکرد به اشتراک مساعی این مجموعه بستگی دارد. در این راستا برای اشخاص حقوقی اجزایی در نظر گرفته شده است که اراده اشخاص حقوقی در آن تبلور یافته و به مرحله اجرا در می‌آید. این اجزا که عناصر معنوی و مادی اعمال اشخاص حقوقی را تحقق می‌بخشند ارکان اشخاص حقوقی نامیده می‌شوند.^۱ در این قسمت ابتدا به بررسی اجزا و ارکان این مؤسسات پرداخته و در ادامه نحوه تشکیل و تعیین اعضای این ارکان را مورد مطالعه قرار خواهیم داد.

هنگامی که صحبت از ارکان مؤسسات عمومی غیردولتی می‌شود، مقصود نهادها و اجزایی است که در رأس تشکیلات این مؤسسات مستقیماً در تصمیم‌گیری و اجرای آنها در سطح کلان دخیل هستند. درخصوص اینکه چه معیاری در ارتباط با ارکان اشخاص حقوقی به نحو عام و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت خاص در زمینه اعمال صلاحیت‌ها وجود دارد، باید گفت که اصولاً در این زمینه ما با سه کارکرد و یا روند روبرو هستیم که عبارتند از: اتخاذ تصمیم، اجرای تصمیم و نظارت بر حسن اجرای این تصمیمات. بنابراین ارکان اشخاص حقوقی به طور کل عهده‌دار انجام این سه کارکرد هستند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از این امر مستثنا نبوده و دربردارنده ارکان و نهادهایی به منظور انجام کارکردهای سه‌گانه مذکور می‌باشند.

حال این سؤال مطرح می‌شود که ارکان مؤسسات عمومی غیردولتی کدامند؟ آیا نظام مدون و ارکان خاص و نظام‌مندی برای کلیه این مؤسسات وجود دارد یا خیر؟

به طور کلی سازماندهی مؤسسات عمومی غیردولتی تحت قالب خاص و نظام مشخص و مدونی صورت نمی‌پذیرد و ارکان خاصی نیز برای آنها احصا نشده که همه آنها لزوماً واجد آن باشند، بلکه با توجه به گستردگی و تنوع فعالیت این مؤسسات و با لحاظ کارکردهای آنها قانونگذار ابتکاراتی را برای هر چه بهتر اداره کردن مؤسسه و نیل به اهداف مورد نظر اندیشیده و حسب مورد ارکان متفاوتی را برای این مؤسسات در نظر گرفته است. البته این بدان معنا نیست که تفاوت‌های پایه‌ای و اساسی در این زمینه وجود داشته باشد و هر یک دارای یک سازمان بدیع و ارکان جدیدی باشند که کوچک‌ترین شباهتی به یکدیگر نداشته باشد، بلکه همه این مؤسسات جزء اشخاص حقوقی هستند و اتخاذ و اعمال تصمیمات در آنها تابع سازوکار خاصی است و شباهت‌های انکارناپذیری نسبت به هم داشته و مبنای عمل آنها تقریباً یکسان است.^۲

همان‌طور که پیش‌تر متذکر شدیم این مؤسسات دارای عملکردهای گوناگونی هستند که نه تنها

۱. ولی‌الله انصاری، پیشین، صص ۲۱۴ و ۲۱۵.

۲. این امر را می‌توان به گونه‌ای در مورد شرکت‌ها و مؤسسات دولتی نیز صادق دانست. انصاری، همان، ص ۲۱۴ و یازرلو، پیشین، ص ۱۶۴.



ارتباط موضوعی با هم ندارند، بلکه اعمال آنها از نظر ماهوی نیز با هم اختلاف داشته و بالطبع ارکان این مؤسسات نیز با توجه به این موضوع دارای تنوع و تعدد خواهند بود. حال به بررسی این ارکان می‌پردازیم.

۱-۱. رکن سیاستگذار

اولین و اساسی‌ترین رکن یک مؤسسه عمومی غیردولتی رکنی است که عهده‌دار اتخاذ تصمیمات و تجلی‌گاه اراده حقیقی آن مؤسسه و به عبارتی نهاد تقنینی مؤسسه است و عمدتاً تحت عنوان «هیئت امنا»، «شورای مرکزی»، «شورای سیاستگذاری»، «مجمع عمومی» و... از آن یاد می‌شود. این رکن موظف و محق است که در حدود صلاحیت‌های مؤسسه و اصل تخصص و براساس نظام مندرج در قانون تأسیس یا اساسنامه اتخاذ تصمیم کند.

ترکیب این رکن در خصوص برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی دارای یک جزء می‌باشد، نظیر شورای شهر و شورای روستا در خصوص شهرداری‌ها^۱ و دهیاری‌ها،^۲ هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران^۳ و در خصوص برخی دیگر دارای چند جزء، بدین صورت که متشکل از ترکیب‌های متفاوتی می‌باشند، نظیر شورای تأمین اجتماعی که متشکل از سه جزء است، مشتمل بر الف) هشت نفر نمایندگان دولت، ب) چهار نفر نماینده کارفرمایان، ج) سه نفر نماینده بیمه‌شدگان^۴ و یا متشکل از رکن‌های چندگانه می‌باشند نظیر هیئت امنا، شورای برنامه‌ریزی و مجمع عمومی (کنگره) سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران^۵ و هیئت امنا و شورای علمی در خصوص جهاد دانشگاهی^۶ که هر کدام دارای صلاحیت‌های خاص خود می‌باشند.

این رکن معمولاً به صورت شورایی عمل می‌کند، اما گاهی نیز ممکن است ارکان و نهادهای انفرادی در این مؤسسات عهده‌دار اتخاذ برخی تصمیمات باشند. نظیر رئیس بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی که عهده‌دار وظایفی همچون تصویب تشکیلات بنیاد و آیین‌نامه‌ها و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حسن اجرای امور و سازماندهی و تعیین وظایف و مسئولیت‌های هر واحد، می‌باشد.^۷

۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب خردادماه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵.

۲. مواد (۴) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

۳. ماده (۲) قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران با شخصیت حقوقی نهاد عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۱ مجلس شورای اسلامی.

۴. ماده (۶) اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیئت وزیران.

۵. ماده (۶) اساسنامه سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۲/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۶. ماده (۴) اساسنامه جهاد دانشگاهی.

۷. ماده (۱) اساسنامه بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۵ مقام معظم رهبری.

۲-۱. رکن اجرایی

دومین رکن از ارکان مؤسسات عمومی غیردولتی رکن اجرایی این مؤسسات است که غالباً در رئیس یا مدیران آن مؤسسه متجلی می‌شود. این رکن نیز ممکن است یک‌جزئی باشد، نظیر رئیس سازمان دانش‌آموزی،^۱ رئیس جهاد دانشگاهی،^۲ رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران^۳ و یا دوجزئی باشد، بدین صورت که یک مدیر در رأس هیئتی از مدیران مؤسسه قرار داشته و با همکاری آنها اتخاذ تصمیم می‌نماید، نظیر مدیرعامل و هیئت‌مدیره در سازمان تأمین اجتماعی^۴ و مؤسسات جهاد استقلال، جهاد نصر و جهاد توسعه.^۵ گاهی نیز رکن اجرایی مؤسسات عمومی غیردولتی به صورت شورایی ظاهر می‌شوند نظیر هیئت اجرایی کمیته ملی المپیک.^۶

۳-۱. رکن ناظر

سومین رکن از ارکان مؤسسات عمومی غیردولتی رکن ناظر می‌باشد. نظیر بازرس یا بازرسان درخصوص جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران،^۷ بنیاد فرهنگی هنری رودکی^۸ و هیئت نظارت درخصوص سازمان تأمین اجتماعی.^۹ این رکن اصولاً مسئولیت نظارت بر عملکرد نهادهای اجرایی این مؤسسات، حسن اجرای اساسنامه و قوانین مربوطه، رسیدگی به حساب‌ها و گزارش‌های مالی و سالیانه و... را برعهده دارد.

لازم به ذکر است که در بسیاری از موارد برای مؤسسات عمومی غیردولتی با توجه به اینکه نوعاً تحت نظارت‌های گوناگون و خارج از مؤسسه توسط دولت می‌باشند، رکن ناظر در نظر گرفته نمی‌شود.

حال سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا همه مؤسسات و نهادهای غیردولتی واجد همه این ارکان هستند. در این خصوص باید گفت تمامی این مؤسسات واجد کلیه آن ارکانی که ذکر شد نیستند، بلکه بنا به مقتضیات و صلاحیت‌ها و کارکردهایی که این مؤسسات دارند، عموماً دارای برخی از این ارکان و فاقد برخی دیگر هستند. به‌عنوان مثال نهاد شهرداری‌ها دارای دو رکن

۱. ماده (۶) اساسنامه سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۲/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۲. ماده (۴) اساسنامه جهاد دانشگاهی.

۳. ماده (۷) اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.

۴. ماده (۹) اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی.

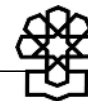
۵. مواد (۱۰) و (۱۲) اساسنامه مؤسسات جهاد استقلال، جهاد توسعه و جهاد نصر.

۶. ماده (۴) قانون اصلاح لایحه قانونی اساسنامه کمیته‌های المپیک ایران.

۷. ماده (۷) اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.

۸. ماد (۶) اساسنامه بنیاد فرهنگی و هنری رودکی مصوب ۱۳۸۲/۲/۱ هیئت وزیران.

۹. ماده (۵) اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی.



شورای شهر و شهرداری است.^۱ نهادهای انقلابی در این رابطه تنوع چشمگیرتری داشته و ترکیب ارکان آنها از نظام خاصی تبعیت نمی‌کند. برای مثال مطابق اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران ارکان بنیاد عبارتند از:

الف) هیئت امنا،

ب) نماینده ولی فقیه در بنیاد (در صورت معرفی معظم‌له)،

ج) رئیس بنیاد.^۲

لذا با توجه به مراتب فوق می‌توان گفت که مؤسسات عمومی غیردولتی به‌عنوان یکی از انواع مؤسسات عمومی در سازماندهی و ترکیب ارکان خود برخلاف برخی دیگر از مؤسسات عمومی نظیر شرکت‌های دولتی تابع نظم حقوقی ثابتی نبوده و دارای ساختار واحدی نیستند^۳ ازجمله علل این تفاوت را می‌توان در میزان استقلال و نظارت بر این مؤسسات جستجو کرد، زیرا این دو عامل در تمام این مؤسسات به یک درجه نیست، بلکه به مقتضای اعمال، وظایف و جایگاه آنها در ارتباط با قوای حاکمه در نوسان است. از سویی دیگر اهمیت برخی از مؤسسات و کارکردهای آنها و لزوم نظارت دقیق باعث ایجاد و حذف برخی از ارکان در مؤسسات عمومی غیردولتی می‌شود. برای مثال نوع اعمال جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران با سازمان جهاد دانشگاهی بسیار متفاوت است و اعمال وظایف ازسوی هر یک، ارکان خاصی را می‌طلبد و این تفاوت‌ها باعث ایجاد تنوع در ارکان و سازماندهی مؤسسات عمومی غیردولتی می‌شود.

اما بحث دیگری که در ارتباط با ارکان و تشکیلات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی وجود دارد، تعیین اعضا و ارکان این مؤسسات است. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد مؤسسات عمومی غیردولتی جلوه‌ای از عدم تمرکز فنی در سیستم اداره امور عمومی کشور ما محسوب می‌شوند. در سیستم عدم تمرکز فنی، صلاحیت و اختیار تصمیم‌گیری و اجرایی درباره یک یا چند امر عمومی که جنبه فنی دارد به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی می‌باشند سپرده می‌شود، اما علاوه بر این، عوامل دیگری نیز وجود دارند که موجب شدت یا ضعف عدم تمرکز فنی می‌گردند. ازجمله این عوامل چگونگی تعیین اعضا، مستخدمین و مأمورین این واحدها و در رأس آنها اعضای تشکیل‌دهنده ارکان این مؤسسات است،^۴ زیرا اگر مقامات مرکزی اعضای ارکان نهادهای غیرمتمرکز را برگزینند چنین نهادی ماهیتاً غیرمتمرکز نیست چون حیات و عملکرد آنها به اراده مقامات مرکزی بستگی دارد.

۱. قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی.

۲. ماده (۸) قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی.

۳. امامی، پیشین، ص ۱۳۱.

۴. ازجمله عوامل دیگری که باعث تشدید یا ضعف عدم تمرکز می‌شود نوع اختیاراتی است که از طرف قوه مرکزی به مؤسسات غیرمتمرکز واگذار می‌گردد. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۶۳.

بنابراین نهادهای غیرمتمرکز و مقامات آنها باید توسط نهادهای غیر از مقامات و نهادهای مرکزی انتخاب شوند.^۱ به این معنا که تا حد امکان مدیران و اعضای ارکان این واحدها باید از بین کارکنان با سابقه یا اعضای آن مؤسسات و از طرف خود مؤسسات انتخاب شوند. البته اعمال سامانه انتخاب محض نیز در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی نمی‌تواند کاملاً مورد پذیرش باشد، زیرا اولاً همه مستخدمین در انجام امور تخصصی مؤسسه انجام وظیفه نمی‌نمایند و اطلاعی از امور فنی راجع به آن مؤسسه ندارند، ثانیاً انتخاب اعضای ارکان این مؤسسات توسط اعضا و مستخدمین آن مؤسسات باعث نوعی خودمختاری و استقلال بیش از اندازه می‌شود و بالطبع نظارت قوه مرکزی بر این واحدها را ضعیف می‌کند. ثالثاً این امر به تدریج باعث نوعی انحصار در مؤسسه شده و آنها را به‌عنوان سهام‌داران و شرکای ضمنی مؤسسه مربوطه درآورده که نهایتاً منجر به تضعیف نقش حاکمیت در آنها و تضییع حقوق عمومی خواهد شد،^۲ اما این امر به مفهوم جانبداری از سیستم انتصابی بودن اعضا و ارکان این مؤسسات نیست. چه اینکه این امر نیز به نوبه خود ایراداتی دارد، از جمله اینکه استقلال این مؤسسات را به خطر انداخته و به همین دلیل نیز با فلسفه و هدف تشکیل مؤسسات عمومی غیردولتی در تضاد می‌باشد.

در این ارتباط قانونگذار با تلفیقی از روش‌های مذکور و به‌کار بردن نظام‌هایی متفاوت حسب مورد و به مقتضای عملکرد مؤسسه مورد نظر، در تعیین اعضای تشکیل‌دهنده ارکان این مؤسسات سازوکارهای خاصی را در نظر گرفته است که ذیلاً به بررسی آنها می‌پردازیم:

الف) انتصاب مستقیم توسط مقامات دولتی

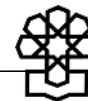
این روش اصولاً در مورد تعیین اعضا و ارکان مؤسسات عمومی غیردولتی مهم و اغلب در خصوص مقامات عالی این مؤسسات استفاده می‌شود. این اختیار در تعیین اعضا و ارکان مؤسسات غیردولتی ممکن است مقید به شرایطی باشد و اعضای فوق برای دوره زمانی مشخصی منصوب شوند و قبل از طی دوره مگر به‌واسطه حصول شرایط قانونی قابل عزل نباشند، نظیر رئیس بنیاد مستضعفان و امور جانبازان که برای مدت سه‌سال از سوی مقام معظم رهبری منصوب می‌شود^۳ و یا اینکه ممکن است عزل و نصب آنها به‌صورت بی‌قید و شرط در اختیار مقامات دولتی باشد مانند اعضای هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران که توسط وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منصوب می‌شوند.^۴

۱. امامی، پیشین.

۲. یازرلو، پیشین، ص ۱۷۵.

۳. ماده (۱۰) اساسنامه بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی.

۴. ماده (۲) قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران با شخصیت حقوقی نهاد عمومی غیردولتی.



ب) انتصاب با سازوکار خاص

در این روش انتصاب با سازوکار خاصی اعمال می‌گردد بدین صورت که ممکن است با پیشنهاد یک رکن و تصویب مقامات دیگر این اعضا منصوب شوند. مانند چگونگی تعیین رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تأیید مقام معظم رهبری و با حکم رئیس‌جمهور به مدت چهار سال منصوب می‌شود.^۱

ج) تصدی و عضویت در یک رکن به واسطه داشتن مقامی خاص در دولت

این روش یکی از معمول‌ترین شیوه‌ها برای تعیین مجامع عمومی و هیئت‌های امنای ارکانی که عالی‌ترین مرجع در اتخاذ تصمیم‌های مؤسسات عمومی غیردولتی هستند، می‌باشد. در این شیوه اولاً مقامات خاصی که هم دارای تخصص لازم بوده و هم به امور مؤسسه آشنا باشند در نظر گرفته می‌شوند. ثانیاً انتصاب شخص ملاک عمل نیست، بلکه «مقام» مد نظر قرار می‌گیرد. ثالثاً نظارت دولت بر این مؤسسات در این روش بهتر تأمین می‌شود.^۲ این سیستم از انتخاب را می‌توان درخصوص مجامع عمومی مؤسسات جهاد استقلال، جهاد توسعه و جهاد نصر مشاهده کرد، بدین صورت که مجمع عمومی این مؤسسات متشکل از وزیر جهاد سازندگی، وزیر امور اقتصاد و دارایی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) است.^۳

البته لازم به ذکر است که افراط در این امر موجب می‌شود که حجم کار این مقامات افزایش یافته و از کارایی آنها کاسته شود و مهمتر از همه اینکه تحولات سیاسی تأثیرات زیادی بر این مؤسسات خواهد گذاشت.

د) انتخاب اعضای یک رکن توسط اعضای رکن دیگر

براساس این روش اعضا یا عضو یک رکن به وسیله آرا و یا با تصمیم خود، اعضای رکن دیگر را مشخص می‌نمایند. برای مثال از این روش، در انتخاب اعضای مجمع عمومی استان و مجمع عمومی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران استفاده می‌شود. بدین صورت که اعضای آنها توسط اعضای مجمع عمومی شهرستان و مجمع عمومی استان‌ها انتخاب می‌گردند.^۴

ه) انتخاب توسط اعضا و ارکان و انتصاب توسط مقامات دولتی

از این روش درخصوص برخی مؤسسات علمی و فرهنگی استفاده می‌شود. برای مثال رئیس

۱. ماده (۱۲) اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷.

۲. یازلو، پیشین، ص ۱۷۷.

۳. ماده (۷) اساسنامه مؤسسات جهاد استقلال، جهاد نصر و جهاد توسعه.

۴. تبصره «۱» ماده (۷) اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.

سازمان جهاد دانشگاهی بنا به پیشنهاد هیئت امنای این مؤسسه و تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی انتخاب می‌شود.^۱ با این روش هم از نظر متخصصان و دست‌اندرکاران امور که آشنا به مقتضیات آن مؤسسه هستند استفاده شده است و هم نظر مقامات عالی دولتی جلب شده است.

(و) انتخاب اعضا و ارکان توسط اعضای مؤسسه

در این روش که می‌توان آن را روش انتخاب محض نیز دانست صرفاً بر نظرات اعضای مؤسسه تأکید می‌شود و نشان‌دهنده حد اعلاى استقلال این‌گونه مؤسسات می‌باشد. در نظام‌های حرفه‌ای غالباً از این روش استفاده می‌شود.

۲. دامنه و حدود صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

صلاحیت همان چارچوبی است که مقامات مسئول در این چارچوب می‌توانند تصمیم بگیرند و قانونگذار در این چارچوب اختیاراتی را به آنها داده است.^۲ در این قسمت ابتدا به بررسی حیطه و دامنه صلاحیت مؤسسات عمومی غیردولتی پرداخته و در ادامه این صلاحیت‌ها را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

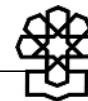
براساس قاعده کلی مؤسسات عمومی غیردولتی به‌عنوان یکی از اشخاص حقوقی می‌توانند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شوند که قانون برای افراد قائل شده است. البته لازم به‌ذکر است که پذیرفتن «اهلیت» یا همان «صلاحیت» برای اشخاص حقوقی به این معنا نیست که هیچ‌گونه تفاوتی میان شخص حقوقی و شخص حقیقی از این حیث وجود ندارد. اولین تفاوت عمده در زمینه صلاحیت‌های اشخاص حقوقی به‌طور کلی و مؤسسات عمومی غیردولتی به نحو خاص، عدم اهلیت نسبت به حقوق خاص انسانی است.^۳ دومین تفاوت در این زمینه محدودیت صلاحیت اشخاص حقوقی و ازجمله مؤسسات عمومی غیردولتی با توجه به اصل تخصص می‌باشد. رعایت این اصل درخصوص اشخاص حقوقی عمومی نتیجه منطقی اصل حاکمیت قانون در ارتباط با صلاحیت مراجع عمومی است.

بنابر اصل تخصص در صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی؛ اولاً قلمرو صلاحیت این مؤسسات مقید و منحصر به اموری است که قانونگذار اجازه داده است. ثانیاً انجام اموری به

۱. ماده (۷) اساسنامه جهاد دانشگاهی.

۲. طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۰۸.

۳. ماده (۵۸۸) قانون تجارت «شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظایف ابوت - بنوت و امثال ذالک».



آنها واگذار می‌شود که شایستگی فنی و تخصصی آن امور را دارند.^۱ به عبارتی علت وجودی هر شخص حقوقی هدف و موضوع خاص آن شخص است و برای نیل به همین هدف است که قانونگذار به او شخصیت حقوقی داده است. نتیجه این امر این است که هرگاه جمعیت یا مؤسسه دارای شخصیت حقوقی از موضوع و تخصص خود خارج شده، اعمال مغایر و مخالف با وظایف قانونی و رسمی خود انجام دهد، در واقع وجود خود را نفی کرده است.^۲ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به‌عنوان یکی از انواع اشخاص حقوقی از این امر مستثنا نبوده و دامنه صلاحیت آنها محدود به موارد ذکر شده در قانون یا اساسنامه آنهاست.

براین اساس مدیران و ارکان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی صرفاً حق دارند که در حیطه صلاحیت‌های این مؤسسات اتخاذ تصمیم کرده و آن را براساس ضوابط قانونی به مرحله اجرا درآورند. از لحاظ حقوقی ضمانت اجرای این اصل بطلان و یا عدم نفوذ تصمیمات مقامات عمومی است. بدین صورت که اگر تصمیماتی که از طرف مقامات گرفته می‌شوند به گونه‌ای مخالف و مغایر قوانین و مقررات باشند، تصمیمات و اعمال حقوقی مزبور اصلاً وجود پیدا نمی‌کنند.^۳ مدیران مؤسسه در قبال این تصمیمات باید پاسخگو بوده و در قبال آن عندالاقضاء مسئولیت مدنی و کیفری خواهند داشت.^۴

مسئله دیگری که وجود دارد دامنه صلاحیت این مؤسسات از لحاظ تقیید و اطلاق می‌باشد. به عبارت دیگر در این محدوده اصل بر صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است یا بر عدم صلاحیت؟

به نظر می‌رسد که اگر چه این مؤسسات مستقل و واجد شخصیت حقوقی هستند، لکن به محض ایجاد نمی‌توانند مبادرت به هر نوع فعالیتی بنمایند و به لحاظ در ارتباط بودن با امور عمومی و مصالح عامه نیاز به سازوکار خاصی دارند. بدین صورت که این مؤسسات باید با سازوکارهای خاصی که در قوانین موجد یا اساسنامه آنها مشخص شده است به انجام وظایف و ایفای صلاحیت‌های خود بپردازند و به همین علت است که همواره این مؤسسات برای انجام فعالیت‌های خود نیاز به اساسنامه دارند که در آن شیوه و سازوکارهای انجام وظایف و صلاحیت‌های آنها مشخص شده باشد.

پس از بررسی دامنه صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نوبت به این می‌رسد که بررسی کنیم این مؤسسات چه صلاحیت‌هایی دارند؟

۱. انصاری، پیشین، ص ۲۹۶.

۲. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۶۸.

۳. همان، ص ۲۶۹.

۴. پرویز صانعی، حقوق جزای عمومی، جلد دوم، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۷۱، ص ۱۱۸.

امروزه با گسترش نیازها و خدمات عمومی دیگر نمی‌توان دولت‌ها را مسئول اداره و ارائه کلیه خدمات عمومی دانست. امروزه این اصل که دولت‌ها باید عهده‌دار انجام خدمات عمومی باشند جای خود را به این اصل که دولت باید از انجام خدمات اطمینان حاصل کند داده است.^۱ یکی از طرقی که دولت‌ها به وسیله آن از ارائه خدمات اطمینان حاصل می‌کنند محول ساختن این امور به سازمان‌های غیردولتی است. مؤسسات عمومی غیردولتی در کشور ما نیز از جمله این سازمان‌ها هستند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند ایجاد شده‌اند.^۲

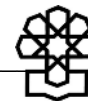
اما در ارتباط با صلاحیت مؤسسات عمومی غیردولتی باید گفت که با توجه به تنوع و گستردگی فعالیت این‌گونه مؤسسات، کارکرد اصل تخصص و راهکارهای اعمال آن که تعیین‌کننده صلاحیت‌های این مؤسسات است در همه قوانین موجد و اساسنامه‌های این مؤسسات به یک گونه نیست. بدین صورت که اگر بخواهیم درخصوص صلاحیت این مؤسسات اظهارنظر کنیم نمی‌توانیم ضابطه و اصل مشخص و ثابتی را در این ارتباط ارائه دهیم. به‌طور کلی اساسنامه و قانون موجد این مؤسسات سند اصلی صلاحیت آنها هستند که تبلور اصل تخصص را در یک‌یک آنها می‌توان مشاهده کرد.

در یک نگاه کلی می‌توان گفت که این مؤسسات در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، عام‌المنفعه، صنفی و... فعالیت دارند. بنابراین در اینجا به رئوس کلی صلاحیت این مؤسسات اشاره و برای مثال چند مورد از صلاحیت این مؤسسات را بیان خواهیم کرد.

از جمله مؤسساتی که در زمینه امور اجتماعی و عام‌المنفعه فعالیت می‌کنند؛ شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، بنیاد شهید و امور ایثارگران و... هستند. برخی دیگر از این مؤسسات تأمین‌کننده نظم برای یک حرفه و امور بازرگانی و دارای صلاحیت‌های گسترده در این زمینه هستند مانند نظام‌های حرفه‌ای و اتاق بازرگانی. برخی دیگر از این مؤسسات نیز متصدی انجام امور فرهنگی هستند مانند سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران، جهاد دانشگاهی، بنیاد فرهنگی و هنری رودکی و... از سوی دیگر برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی مؤسسات بسیار کلان اقتصادی هستند که در اساسنامه آنها ذکر گردیده است که بعضاً درآمد این مؤسسات صرف امور خیر و عام‌المنفعه می‌شود مانند بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، جهاد توسعه و جهاد نصر و... .

۱. دیوید اوزبیرن، بازآفرینی دولت، ترجمه امینی، فضل‌الله، تهران، انتشارات فرا، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۳۷۰.

۲. به‌موجب مواد (۱۳) و (۱۴) و (۱۵)، قانون مدیریت خدمات کشوری دولت امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی را از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و با نظارت خود انجام می‌دهد.



۳. امور استخدامی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

همه اشخاص حقوقی و از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی برای انجام فعالیت‌های خود نیازمند مجموعه‌ای از ابزار و لوازم می‌باشند. از جمله این ابزار و لوازم ممکن است مأمورین و مستخدمین این واحدها باشد. در این قسمت قصد داریم به بررسی امور استخدامی این مؤسسات بپردازیم. البته لازم به توضیح است که هدف از این بحث بررسی چگونگی برخورد با امور استخدامی در مؤسسات عمومی غیردولتی و تعیین ضوابط حاکم بر آنها از این حیث و تجلی این مفاهیم در قوانین تأسیس و اساسنامه این مؤسسات است. بررسی مواردی همچون حالات استخدامی، انواع مستخدمین، چگونگی ارتقای سمت آنان و تکالیف و مسئولیت‌ها، بازتشیستی و مزایای مالی و غیرمالی از اهداف این بحث نیست، زیرا مطالعه پیرامون آنها خود محتاج بررسی جداگانه‌ای است.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یکی از انواع مؤسسات عمومی هستند که به دلایل فنی و تخصصی عهده‌دار اداره بخشی از امور عمومی هستند که انجام این امور توسط مستخدمین این مؤسسات صورت می‌پذیرد. بنابراین مستخدمین مؤسسات عمومی غیردولتی را می‌توان از جمله مستخدمین عمومی دانست که بنابر اصل پیروی این مستخدمین از اصول حقوق عمومی، تابع اصول و قواعد حقوق عمومی هستند.

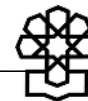
مسئله دیگری که در رابطه با امور استخدامی مؤسسات عمومی غیردولتی باید مورد بررسی قرار گیرد ماهیت حقوقی استخدام در مؤسسات عمومی غیردولتی است. آیا استخدام در مؤسسات عمومی غیردولتی نیز تابع اصل قانونی بودن استخدام هستند یا خیر؟ در این خصوص باید گفت که با توجه به این امر که مستخدمین مؤسسات عمومی غیردولتی در زمره مستخدمان عمومی محسوب می‌شوند از لحاظ ماهیت حقوقی تابع اصل کلی قانونی بودن استخدام می‌باشند. البته در اینجا نمی‌توان با همان حدت و شدتی که در خصوص مستخدمین بخش دولتی وجود دارد ماهیت حقوقی استخدام در برخی از این مؤسسات را کاملاً شبیه ماهیت حقوقی استخدام در بخش دولتی دانست. چرا که به موجب قوانین تأسیس و اساسنامه‌های اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی، تدوین و تصویب ضوابط استخدامی در قالب آیین‌نامه‌های استخدامی - البته در چارچوب قوانین و مقررات مربوط - به خود این مؤسسات واگذار شده است، که این امر استقلال و آزادی عمل مؤسسات مذکور را در خصوص امر استخدام موجب می‌شود.^۱

۱. نظیر تصویب آیین‌نامه استخدامی مؤسسات جهاد استقلال، جهاد توسعه و جهاد نصر توسط مجامع عمومی این مؤسسات (بند «۷» ماده (۱۱) اساسنامه مؤسسات جهاد استقلال، جهاد توسعه و جهاد نصر)، تصویب آیین‌نامه استخدامی فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران توسط مجمع عمومی این مؤسسه‌ها با رعایت قوانین و مقررات مربوطه پس از تأیید سازمان تربیت بدنی (بند «۷» ماده (۶) اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی)، تصویب ضوابط استخدامی جهاد دانشگاهی توسط هیئت اُمّای این مؤسسه (بند «۳» ماده (۶) اساسنامه جهاد دانشگاهی).

پس از بررسی این مسئله نوبت به بررسی این موضوع می‌رسد که آیا نظام استخدامی در مؤسسات عمومی غیردولتی تابع قوانین عمومی و کلی استخدام کشوری (که در حال حاضر قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین در مواردی قانون استخدام کشوری می‌باشد) هست یا خیر؟ همان‌گونه که می‌دانیم در رابطه با مستخدمین عمومی سعی بر این است که در تنظیم سیاست‌های استخدامی از نظام حقوقی واحدی تبعیت گردد، لکن ملاحظات فنی و سیاسی و اجتماعی باعث شده که برخی از سازمان‌ها و همچنین برخی از طبقات مستخدمین از دایره شمول نظام واحد استخدام عمومی خارج شده و از نظام حقوقی خاص خود تبعیت کنند، لذا بر همین مبنا و با توجه به تنوع امور و خدمات عمومی و گستردگی نهادهایی که عهده‌دار این خدمات هستند و رعایت ملاحظات فنی و سیاسی و اجتماعی و... با وجود پذیرش اصل قانونی بودن استخدام و سعی بر اعمال یک رویه واحد بر همه سازمان‌ها و مستخدمین، این واحدها از نظام‌های استخدامی متفاوتی تبعیت می‌کنند. مؤسسات عمومی غیردولتی نیز از جمله سازمان‌هایی هستند که به علل برخی دلایل فنی و تخصصی و همچنین ضرورت برخورداری از استقلال در ارائه برخی از خدمات عمومی خاص، از شمول قوانین کلی استخدام مستثنا شده‌اند و دارای نظام استخدامی خاص خود می‌باشند به همین جهت به موجب ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری «کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، ... مشمول مقررات این قانون می‌شوند ...». بنابراین با عنایت به این مطالب نظام استخدامی این مؤسسات از نظام کلی استخدام عمومی مستثنا شده است.

امور استخدامی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز همانند سایر امور مربوط به این مؤسسات تشتت و پراکندگی گسترده‌ای دارد، به نحوی که می‌توان گفت هیچ دستورالعمل یا مقررات واحدی در رابطه با تنظیم امور استخدامی مؤسسات عمومی غیردولتی وجود ندارد. آنچه در این خصوص قابل ذکر است وجود یک نظام خاص برای هر یک از این مؤسسات است که غالباً در قانون و یا اساسنامه موجد آنها پیش‌بینی شده است. اگر چه برخی از اساسنامه‌ها فاقد چنین پیش‌بینی‌هایی هستند^۱ اما غالب آنها در این زمینه دربرگیرنده مقرراتی هستند که توسط ارکان این مؤسسات و با سازوکارهای متفاوت به تصویب رسیده‌اند و یا اینکه مقررات خاص در این زمینه به موجب قوانین و آیین‌نامه برای آنها ایجاد شده است. البته برخی از این مؤسسات نیز از قوانین عمومی استخدام کشوری تبعیت می‌کنند. بنابراین با توجه به این مراتب می‌توان مؤسسات عمومی غیردولتی را در رابطه با امور استخدامی به سه دسته تقسیم کرد که به ذکر آنها خواهیم پرداخت.

۱. نظیر اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران.



۱-۳. مؤسساتی که تابع قوانین عام استخدامی هستند

از جمله این مؤسسات جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران است که امور استخدامی کارکنان ثابت و حقوق‌بگیر آن تابع قوانین و مقررات استخدام کشوری است و مشاغل کارگری آن نیز مشمول قانون کار است.^۱ از دیگر مؤسسات عمومی غیردولتی که ضوابط استخدامی آنها تابع قوانین عام استخدامی است شهرداری‌های کشور بجز شهرداری تهران هستند که به‌موجب لایحه قانون شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور غیر از شهرداری پایتخت مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۷ شورای انقلاب تابع قانون استخدام کشوری قرار گرفته‌اند.

اما سؤالی که در اینجا قابل طرح است، این است که آیا با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسات مزبور تابع این قانون (به‌عنوان قانون عام استخدامی) می‌شوند؟ در این خصوص باید گفت که با توجه به تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و عدم لغو قانون استخدام کشوری و همچنین عدم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به این مؤسسات، مؤسسات مزبور کماکان تابع قانون استخدام کشوری هستند.^۲

۲-۳. مؤسساتی که تابع نظام مقررات استخدامی ویژه خود هستند

نظام استخدامی این مؤسسات به‌دلیل برخورداری از جایگاه خاصی که دارند توسط مراجع ذیصلاح مرکزی (بجز ارکان مؤسسات مزبور) تعیین شده است. از جمله این مؤسسات می‌توان به شهرداری تهران اشاره کرد که به‌موجب لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور (غیر از شهرداری پایتخت) از شمول قانون استخدام کشوری خارج شده و دارای آیین‌نامه استخدامی ویژه خود می‌باشد.

۳-۳. مؤسساتی که در زمینه امور استخدامی تابع مقرراتی هستند که توسط ارکان خود این مؤسسات به تصویب رسیده‌اند

قسمت عمده‌ای از این مؤسسات بنیادها و نهادهای انقلابی هستند. مقررات استخدامی اکثر این بنیادها تابع مقرراتی متفاوت از قوانین عمومی استخدام و یا قانون کار است. چنان‌که به‌موجب ماده واحده «لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی» مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ شورای انقلاب، کارکنان نهادهای انقلابی از شمول قانون کار خارج شدند. اصولاً هر یک از این نهادها و بنیادها دارای مقررات استخدامی ویژه خود هستند که مقام‌ها و ارکان مسئول این مؤسسات آنها را تصویب کرده‌اند. نظیر آیین‌نامه استخدامی کمیته امداد امام خمینی (ره) که به

۱. ماده (۲۳) اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.

۲. ولی رستمی، تقریرات درس حقوق اداری، دانشگاه علامه طباطبایی.

تصویب شورای مرکزی این کمیته رسیده است.

علاوه بر نهادهای انقلابی، برخی دیگر از مؤسسات عمومی غیردولتی نیز وجود دارند که مقررات استخدامی آنها به موجب اساسنامه یا قانون تأسیس آنها توسط ارکان این مؤسسات نظیر مجمع عمومی یا هیئت امنای آنها صورت می‌پذیرد. نظیر آیین‌نامه استخدامی و اداری فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران^۱ و کمیته ملی المپیک^۲.

همان‌گونه که از بررسی سه دسته فوق مشخص شد ناهماهنگی گسترده‌ای در مقررات استخدامی مؤسسات عمومی غیردولتی به چشم می‌خورد. مسئله‌ای که در اینجا وجود دارد این است که جدا از برخی ضرورت‌ها آیا حقیقتاً این همه ناهمگونی در مقررات استخدامی این مؤسسات لازم است؟

امروزه با عنایت به تحولاتی که در علم مدیریت، حقوق و سایر علوم انسانی رخ داده است، یک نظام استخدامی مطلوب باید واجد مجموعه اصولی باشد که در رأس همه آنها اصل حاکمیت قانون و اصل شایسته‌سالاری قرار دارد. مطابق اصل حاکمیت قانون اعمال و رفتار مقامات عمومی باید براساس معیارها و موازین خاصی باشد که مردم آن را در یک نهاد منطقی و منظم تنظیم می‌کنند و این معیارها مقامات مزبور را هدایت می‌کند که براساس آن و نه بر مبنای سلیقه شخصی به اداره امور بپردازند.^۳ حال آیا می‌توان تنظیم مقررات استخدامی این‌گونه از مؤسسات عمومی توسط ارکان و مقامات این مؤسسات را مطابق اصل حاکمیت قانون دانست. به نظر می‌رسد تدوین یک قانون نظام‌مند و یکپارچه در خصوص امور استخدامی مؤسسات عمومی غیردولتی به منظور برقراری یک نظام هماهنگ و مبتنی بر اصول حاکمیت قانون، شایسته‌سالاری و برابری، لازم و ضروری است و این امر نه تنها با بهره‌گیری از امتیازات ناشی از قدرت عمومی و صلاحیت عام مجلس در وضع قوانین و مقررات و اداره امور کشور مقدور می‌باشد، بلکه می‌توان در چارچوب همین قانون واحد، ویژگی‌های کاری، استخدامی و تخصصی مربوط به مؤسسات عمومی غیردولتی را نیز در نظر گرفت.^۴

۴. امور مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

همان‌گونه که در مباحث گذشته بیان شد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان یکی از ارکان اعمال حکمرانی، عهده‌دار وظایف گسترده‌ای شده‌اند و لذا نظام مالی آنها از جایگاه خاصی

۱. بند «۷» ماده (۶) اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.

۲. تبصره ماده (۲۷) اساسنامه کمیته ملی المپیک.

۳. هوشیار ویسی، موانع تحقق حاکمیت قانون، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲، ص ۱۳.

۴. نظیر این امر در مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی نیز مشاهده می‌گردد. یازلو، پیشین، ص ۱۹۳.



برخوردار است که در اینجا به بررسی آن خواهیم پرداخت.

استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از ارکان مهم نظام مالی و از مهمترین علل موجد این مؤسسات است که در اکثر قوانین و یا اساسنامه چنین مؤسساتی به صراحت یا به طور ضمنی مورد اشاره قرار گرفته است. بنابراین بحث راجع به چگونگی سازماندهی امور مالی مؤسسات عمومی غیردولتی را با بررسی مفهوم و دایره استقلال مالی این مؤسسات شروع می‌کنیم و سپس این موضوع را تحت عنوان نظام بودجه‌ای این مؤسسات دنبال خواهیم کرد و در ادامه به بررسی نظام درآمدها و هزینه‌های این مؤسسات پرداخته و در نهایت قواعد حاکم بر اموال این مؤسسات را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

یکی از اصول کلی نظام حقوقی هر شخصیت حقوقی مستقل، استقلال مالی است.^۱ این مفهوم مبنای بحث راجع به امور مالی نهادهای غیرمتمرکز و از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی است. چه اینکه در اغلب قوانین و اساسنامه‌های این نهادها چنین مفهومی تحت عنوان استقلال مالی مورد توجه قرار گرفته است.^۲ منظور از استقلال مالی عبارت است از دارا بودن دارایی، اموال، بودجه و منافع مستقل از دیگر سازمان‌های غیرمتمرکز و به طریق اولی نهادها و سازمان‌های مرکزی.^۳ از آثار و نتایج عملی این استقلال، آزادی عمل در نحوه هزینه کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی مربوط به خود می‌باشد.^۴

مطابق اصول کلی، سازمان‌های دولتی و عمومی از لحاظ مالی و محاسباتی تابع قوانین مربوط به محاسبات عمومی هستند، اما برخی از سازمان‌های عمومی و دولتی بنا به برخی دلایل از جمله ضرورت داشتن استقلال و آزادی عمل در انجام امور مالی از این قواعد مستثنا شده‌اند و استقلال مالی درخصوص این دسته از سازمان‌ها به معنی مستثنا بودن آنها از این قوانین به‌عنوان قوانین عام مالی و محاسباتی است. مؤسسات عمومی غیردولتی نیز به‌عنوان یکی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی که بنا به برخی دلایل پیش‌گفته از شخصیت حقوقی مستقل برخوردارند از این امر مستثنا نیستند. البته این بدان معنی نیست که این مؤسسات به‌صورت مطلق از تحت شمول قوانین عام مالی و محاسباتی خارجند، بلکه همان‌گونه که در ادامه خواهد آمد در موارد متعددی این قوانین ناظر بر این‌گونه مؤسسات نیز خواهند بود.

به‌طور کلی درجه استقلال مالی در مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به یک نحو نیست و

۱. محمدجواد رضایی‌زاده، حقوق اداری (۱)، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۱۹۲.

۲. نظیر اساسنامه‌های مؤسسات جهاد استقلال، نصر و توسعه، اساسنامه بنیاد فرهنگی و هنری رودکی، قانون اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی، اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و...

۳. امامی، پیشین، صص ۴۸ و ۱۲۸.

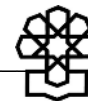
۴. انصاری، پیشین، ص ۲۱۶.

این امر غالباً به موجب آیین‌نامه‌های مالی این مؤسسات مشخص شده است. از طرف دیگر فعالیت تمام مؤسسات عمومی غیردولتی مشابه یکدیگر نیست، بلکه برخی از این مؤسسات جنبه انتفاعی داشته نظیر سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسات جهاد استقلال، جهاد نصر و جهاد توسعه و... و برخی دیگر غیرانتفاعی هستند. از میان این مؤسسات نیز برخی درآمدزا بوده، هر چند هدف از ایجاد آنها تحصیل درآمد نیست، نظیر شهرداری‌ها و برخی دیگر نه تنها به کلی فاقد درآمد هستند بلکه نیازمند و مصرف‌کننده اعتبارات قابل توجهی بوده و نوع خدمات ارائه شده از سوی آنها اغلب رایگان است. مانند جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران، بنیاد امور بیماری‌های خاص و...

قابل ذکر است که با تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از مؤسسات عمومی غیردولتی، این مؤسسات ملزم هستند که بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه خود را از محل منابع غیردولتی تأمین کنند و این امر تا اندازه زیادی استقلال مالی این مؤسسات را تأمین می‌کند. البته همان‌طور که اشاره شد این بدان معنی نیست که منابع غیردولتی لزوماً از محل درآمد خود این مؤسسات تأمین شود. حال سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا منظور از استقلال مالی درخصوص مؤسسات عمومی غیردولتی، استقلال مطلق است؟

در این خصوص باید گفت، که نظام مالی اغلب این مؤسسات به‌نحوی با سایر مؤسسات عمومی و دولت مرتبط است و این امر ناشی از پیوستگی امور عمومی و دوام و تعطیل‌ناپذیری این امور است. از سوی دیگر همان‌طور که می‌دانیم مهمترین علت ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی، اداره بهتر امور عمومی است و کلیه ابزارها و لوازم موجود اعم از استقلال مالی و اداری برای این منظور در خدمت این مؤسسات قرار داده شده است. به همین دلیل استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی به‌صورت مطلق و در یک درجه نمی‌باشد، بلکه برخی از این مؤسسات دارای نوعی استقلال مالی کامل می‌باشند؛ نظیر مؤسسات جهاد استقلال، جهاد توسعه و جهاد نصر، بنیاد ۱۵ خرداد و... که دارای نظام مالی خاص خود هستند و برخی دیگر مانند جمعیت هلال احمر، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، و... که درآمدی ندارند و تنها مصرف‌کننده اعتبار هستند و برخی دیگر نیز درحالت بینابینی قرار دارند، مانند شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بنیاد فرهنگی و هنری رودکی و... اکثر مؤسسات عمومی غیردولتی جزء دسته اخیر هستند که اصل بر خودکفایی مالی آنهاست ولی در صورت کمبود درآمد و اعتبار به همان علت‌هایی که ذکر شد از سوی بودجه عمومی کل کشور مورد حمایت قرار می‌گیرند.

بنابراین منظور از استقلال مالی که نوعی استقلال نسبی است همان استقلال در حساب‌های مالی، اجرای قوانین و مقررات مالی به‌صورت مستقل و جداگانه از سایر اشخاص حقوقی حقوق



عمومی است که به اقتضای اعمال این مؤسسات بین حداکثر استقلال عمل و حداقل استقلال نسبی در نوسان است.^۱ با توجه به مطالب فوق استقلال مالی در این مؤسسات به معنای اختیار کامل در زمینه امور مالی نیست، بلکه این امور نیز طبق ضوابط قانونی انجام می‌گیرد.

بحث بعدی درخصوص نظام مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مربوط به نظام بودجه‌ای این مؤسسات است. در حقیقت بودجه را می‌توان نوعی برنامه‌ریزی دانست که در یک قسمت آن هزینه‌های عمومی برآورد و طبقه‌بندی می‌شود و در قسمت دیگر آن منابع لازم جهت تأمین این مخارج پیش‌بینی می‌گردد و دوره عمل آن معمولاً یک سال است که به سال مالی تعبیر می‌گردد. تنظیم و تدوین سند بودجه کل کشور به وسیله قوه مجریه انجام می‌شود، زیرا این قوه مجریه است که دارای کلیه امکانات برای پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهاست. از طرف دیگر از آنجایی که بخشی از بودجه مربوط به اجازه وصول درآمدهایی است که در سند بودجه پیش‌بینی شده است، اجازه مجلس که متشکل از نمایندگان مردم می‌باشد در این رابطه ضروری است.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به نوعی از نظام پیش‌گفته پیروی می‌کنند، بدین صورت که اصولاً وظیفه تهیه و تدوین بودجه سالیانه برعهده نهادهای اجرایی این مؤسسات نظیر رئیس، هیئت‌مدیره، شورای عالی، دبیرکل، هیئت‌رئیس و... است و تصویب آن توسط مجامع عمومی، هیئت‌امنا، شورای عالی و... که اصولاً مراجع تصمیم‌گیری این مؤسسات هستند صورت می‌پذیرد. البته این بدان معنی نیست که تمام این مؤسسات از همین نظام پیروی می‌کنند. بدین صورت که ممکن است گاهی یک رکن عهده‌دار کلیه امور مربوط به تهیه و تصویب بودجه شود.

حال می‌خواهیم این موضوع را مورد توجه قرار دهیم که بودجه این مؤسسات در نظام بودجه‌ای کشور از چه جایگاهی برخوردار است؟ در این خصوص باید گفت مؤسسات عمومی غیردولتی از نظام بودجه‌ای خاص خود پیروی می‌کنند، بدین نحو که بودجه برخی از آنها داخل بودجه کل کشور بوده و در قسمت سوم بودجه کل کشور قرار می‌گیرد و برخی دیگر نیز دارای بودجه‌ای کاملاً مستقل یا نیمه‌مستقل از بودجه کل کشور بوده و دارای نظام‌های خاص خود هستند. به گونه‌ای که در قانون موجد یا اساسنامه آنها، راهکارهای تأمین درآمد و هزینه کردن آنها و نحوه نظارت بر این تأمین درآمد و مصرف آن بیان شده است. بنابراین با توجه به این امر، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ارتباط با چگونگی تأمین درآمدها و ارتباطشان با بودجه کل کشور به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱. مؤسساتی که خود با تحصیل درآمد از فعالیت‌های خود، اسباب تأمین هزینه‌هایشان را فراهم می‌آورند و هیچ‌گونه ارتباطی با بودجه کل کشور ندارند مگر اینکه بنا به جهاتی دچار

خسارت و زیان مالی شوند و در نتیجه با کسری بودجه مواجه شده و یا به علل سرمایه‌گذاری نیاز به کمک مالی پیدا کنند که در این صورت دریافت کمک‌هایی از بودجه کل کشور و دولت در چارچوب ضوابط خاص خود امکانپذیر است. از جمله این مؤسسات شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بنیاد مستضعفان، سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه‌های جهاد استقلال، جهاد نصر، جهاد توسعه، کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی و... هستند.

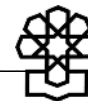
۲. دسته دیگر از این مؤسسات دارای درآمدهایی هستند ولی با توجه به وظایف و کارکردهایی که دارند اصولاً هزینه‌های آنها بیشتر از درآمدهایشان است. این مؤسسات برای اینکه بتوانند به فعالیت‌های عمومی خود ادامه بدهند و به عبارت دیگر امور عمومی متوقف نشود و تداوم داشته باشد، نیاز به کمک مالی دولت دارند. این مؤسسات اغلب هر ساله میزان اعتبار مورد نیاز خود را به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور اعلام می‌کنند که پس از بررسی، در بودجه پیشنهادی به هیئت‌وزیران قرار داده می‌شود و در صورت تصویب آن توسط هیئت‌وزیران در لایحه بودجه گنجانده می‌شود. این اعتبارات اصولاً جنبه کمک دارد.^۱ اکثر مؤسسات عمومی غیردولتی در این دسته قرار می‌گیرند. مؤسسات جهاد دانشگاهی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، کمیته ملی المپیک، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و... از این دسته هستند.

۳. دسته دیگر از مؤسسات عمومی غیردولتی به کلی فاقد درآمد بوده و برای ادامه بقا نیاز به تأمین مالی دارند و همواره نیازمند دریافت کمک مالی از سوی دولت و از بودجه کل کشور می‌باشند. بسیاری از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نظیر، هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران، بنیاد امور بیماری‌های خاص، جمعیت هلال احمر، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی و... جزء این دسته هستند.

بحث دیگر در ارتباط با نظام مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مربوط به درآمدها و هزینه‌های این مؤسسات است. بنابراین در ابتدا به بررسی درآمد این مؤسسات پرداخته و سپس هزینه‌های این مؤسسات را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

در رابطه با منابع درآمدی و چگونگی وصول آنها قابل ذکر است که این منابع و روش‌های وصول آن در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی متفاوت است. هرچند بخشی از این درآمدها که تحت عنوان کمک از مؤسسات دولتی و عمومی دریافت می‌گردد و همچنین بخشی از عوارضی که این مؤسسات بر اساس قوانین و مقررات مصوب نهادهای دیگری نظیر شوراهای محلی دریافت

۱. ماده (۷۱) و تبصره «۳» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی.



می‌دارند، وضعیت آن تا حدودی در هر سال مشخص می‌گردد، اما درخصوص منابع درآمدی دیگر این مؤسسات غالباً ضابطه خاصی مد نظر نیست و براساس نظرات و تصمیمات ارکان تصمیم‌گیرنده و صلاحیتدار خود این مؤسسات به عمل می‌آید. در یک نگاه کلی این منابع را می‌توان در چند دسته قرار داد:

۴-۱. درآمدهای حاصل از فعالیت‌های بازرگانی و خدمات ارائه شده توسط برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی

نظیر منافع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی،^۱ درآمدهای حاصل از فروش مصالح تولیدی کارگاه‌ها و کارخانجات متعلق به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی،^۲ سود شرکت‌های وابسته به مؤسسات جهاد استقلال، جهاد نصر و جهاد توسعه،^۳ بهای خدماتی که توسط دهیاری‌ها^۴ و شهرداری‌ها^۵ دریافت می‌شود و یا عواید حاصل از انجام فعالیت‌های بازرگانی و تجاری و خدماتی توسط فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران^۶ و ...

۴-۲. منابع و درآمدهای حاصل از کمک‌های دولتی و مردمی

نظیر کمک‌های داوطلبانه، اعانات و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و کمک‌ها و تجهیزاتی که وزارت آموزش و پرورش به سازمان دانش‌آموزی ارائه می‌دهد،^۷ کمک‌های مقام معظم رهبری، کمک‌ها و اعتبارات مصوب در بودجه عمومی کشور و هدایا و یا کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی^۸ یا اعتبارات مندرج در قانون بودجه سالیانه کل کشور اعم از ریالی و ارزی که به صورت کمک به طور مستقیم توسط خزانه به حساب هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران واریز می‌شود.^۹

همچنین دولت نیز هر ساله در قوانین بودجه سالیانه اعتباراتی را به منظور کمک به این مؤسسات در نظر می‌گیرد که غالباً در بخش سوم بودجه عمومی دولت قرار می‌گیرد. البته این امر با کمکی که سازمان‌های دولتی در مواردی به اشخاص حقیقی با حقوقی غیردولتی پرداخت

۱. بند «الف» ماده (۱۸) اساسنامه تأمین اجتماعی.

۲. بند «۵»، ماده (۱۵) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

۳. ماده (۲۵) اساسنامه‌های مؤسسات جهاد استقلال، جهاد نصر و جهاد توسعه.

۴. بند «۵»، ماده (۱۳) اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها.

۵. فصل هفتم قانون شهرداری‌ها مصوب تیرماه ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی.

۶. بند «۱۱»، ماده (۱۷) اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.

۷. بند «۱۴/۴» و «۱۴/۲» ماده (۱۴) اساسنامه سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران.

۸. بندهای «۱»، «۲» و «۴» ماده (۷) قانون اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران.

۹. ماده (۵) قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران با شخصیت حقوقی نهاد عمومی غیردولتی.

می‌نمایند تفاوت دارد. ضوابط پرداخت این کمک‌ها و اعانات دولتی به‌موجب ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی به تصویب مجلس خواهد رسید. در همین راستا قانون ضوابط پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی موضوع ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی کشور در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

۳-۴. دریافت عوارض

نظیر ۴۲ درصد از درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی، ۵۵ درصد از محل درآمد یک درصد کارمزد ثبت سفارشات و یا معادل یک درصد قیمت هر بلیط هواپیما و کشتی که از هر مسافر باید اخذ و به حساب جمعیت هلال احمر واریز شود^۱ و یا عوارضی که شهرداری‌ها به‌موجب قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب سال ۱۳۸۱ دریافت می‌کردند و اکنون مطابق قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ دریافت می‌دارند.

اما در رابطه با هزینه‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز باید گفت که در این خصوص نظام واحدی وجود ندارد. هزینه‌های این مؤسسات را نیز می‌توان بر طبق اصول کلی عموماً به هزینه‌های جاری که خود مشتمل بر هزینه‌های عملیات، هزینه‌های توزیع و هزینه‌های اداری می‌باشند و مصارف که آن نیز به دو قسمت عمده تقسیم می‌شوند که عبارتند از: هزینه‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت وام‌ها و دیون تقسیم کرد.^۲

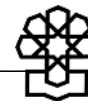
درخصوص نحوه پرداخت هزینه‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز باید گفت که این امر تابع نظامی دوگانه است. بدین صورت که مطابق قاعده کلی درخصوص این هزینه‌ها تابع نظامات مالی خاص خود که به‌موجب آیین‌نامه‌های مالی آنها مشخص شده است می‌باشند. حتی آن قسمت از اعتبارات جاری که از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور در اختیار این مؤسسات گذارده می‌شود جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی صراحتاً برای آن تعیین تکلیف شده است، طبق مقررات مربوط به خود به مصرف می‌رسد.^۳ اما این قاعده مطلق نیست زیرا همان‌طور که بیان شد در مواردی نحوه هزینه کردن مؤسسات عمومی غیردولتی تابع قواعد کلی محاسبات عمومی است. بدین صورت که اولاً اعتبارات طرح‌های عمرانی مؤسسات عمومی غیردولتی که در بودجه کل کشور منظور شده است تابع قانون محاسبات عمومی کشور و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت می‌باشد.^۴ ثانیاً درخصوص آن قسمت از بودجه مؤسسات عمومی

۱. ماده (۱۷) اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.

۲. علی‌رضا فرزیب، بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ پنجم، ۱۳۷۷، ص ۲۸.

۳. تبصره «۳» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی.

۴. تبصره «۴» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی.



غیردولتی که در بودجه کل کشور منعکس شده است، از باب نظارت بر بودجه کل کشور، هزینه کردن آنها تابع قواعد عام محاسبات عمومی است.

۵. اموال مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی همانند سایر اشخاص حقوقی به منظور انجام خدمات و وظایفی که برعهده دارند اموال متعددی را در اختیار دارند. به طور کلی اموالی که تحت اختیار مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارد همانند اموال سایر اشخاص حقوقی عمومی به دو دسته عمده تقسیم می‌شود؛ یک دسته اموالی است که مؤسسات عمومی نسبت به آنها مانند سایر اشخاص حقوقی خصوصی دارای حق مالکیت هستند و اصولاً تابع قوانین مدنی و بازرگانی می‌باشند. هرچند که در برخی موارد از باب نظارت عمومی، تصرفات این مؤسسات در این اموال تا اندازه‌ای محدود شده است.^۱ اما بخش دیگری از اموال مؤسسات عمومی، اموالی است که به حفظ مصالح و یا تأمین نیازها و خدمات عمومی اختصاص داده شده است. این اموال از قلمرو حقوق مدنی خارج و تابع قواعد و احکام حقوق عمومی می‌باشند و به همین جهت به آنها اموال و یا مشترکات عمومی گفته می‌شود^۲ و اشخاص حقوقی عمومی به منظور انجام وظایف خود از آنها استفاده می‌کنند.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که اموال تحت اختیار مؤسسات عمومی غیردولتی تابع چه نظام حقوقی هستند؟ آیا این اموال تابع احکام اموال دولتی هستند یا اینکه از نظامی متفاوت تبعیت می‌کنند؟ همان‌طور که می‌دانیم اموال دولتی تابع ضوابط و محدودیت‌هایی هستند که به موجب قوانین و مقررات گوناگونی از جمله قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۴ هیئت وزیران وضع گردیده‌اند. مطابق ماده (۲) آیین‌نامه اموال دولتی «اموال دولت، اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی که ۱۰۰ درصد سهام آنها متعلق به دولت است، خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند». لازم به ذکر است که در تعریف مذکور اموال عمومی و اختصاصی دولت از یکدیگر تمییز داده نشده‌اند. مشاهده می‌شود که به موجب این ماده اموال مؤسسات عمومی غیردولتی، جزء اموال دولت محسوب نشده‌اند. براین اساس اموال این مؤسسات مشمول احکام اموال دولتی نمی‌باشند و این امر ناشی از اصل اساسی حاکم بر نظام حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی، یعنی استقلال این مؤسسات است. بنابراین مطابق قاعده کلی مربوط به نظام حقوقی مؤسسات عمومی

۱. ناصر کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، چاپ سوم، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، ص ۶۵.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۷۰. لازم به ذکر است که این تقسیم‌بندی به وضوح در ماده (۴۵) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در خصوص اموال شهرداری‌ها بیان گردیده است.

غیردولتی اموال هریک از این مؤسسات چه اموال عمومی آنها و چه اموال اختصاصی آنها تابع احکام خاص مربوط به خود که در قوانین موجد، اساسنامه و آیین‌نامه‌های مربوط به صلاحیت‌های این مؤسسات یا حتی قوانین خاص بیان شده است، می‌باشد. نمونه بارز این قاعده را می‌توان در خصوص اموال شهرداری‌ها مشاهده کرد که احکام آن توسط آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (فصل هفتم) و قوانین خاصی همچون قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها بیان شده است. به‌طور کلی می‌توان گفت مؤسسات عمومی غیردولتی نسبت به اموال تحت اختیار خود از آزادی عمل بیشتری نسبت به سایر مؤسسات عمومی برخوردارند که این موضوع از لوازم و ضروریات استقلال مالی این مؤسسات است. البته این بدان معنا نیست که اموال این مؤسسات به‌طور کلی از ضوابط قانون محاسبات عمومی مستثنا شده باشند. ماده (۱۳) قانون محاسبات عمومی در تعریف وجوه عمومی (به‌عنوان بخشی از اموال عمومی) مقرر داشته «وجوه عمومی عبارت است از نقدینه‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرفنظر از نحوه و منشأ تحصیل آن، منحصراً برای مصارف عمومی به‌موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد». بنابراین بخشی از اموال عمومی این مؤسسات تحت عنوان وجوه عمومی تابع احکام قوانین مالی و محاسباتی عمومی می‌باشند. از طرف دیگر قسمتی از بودجه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل بودجه عمومی (بودجه کل کشور) تأمین می‌شود مشمول قوانین نظارتی محاسبات عمومی است.^۱

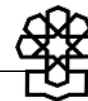
۶. نظام معاملاتی و قراردادی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

از جمله لوازمی که مؤسسات عمومی غیردولتی برای انجام امور خود به آن متوسل می‌شوند انعقاد قرارداد است. آنچه که در این مبحث مورد بررسی قرار می‌گیرد نظام حقوقی‌ای است که معاملات و قراردادهای مؤسسات عمومی غیردولتی از آن تبعیت می‌کنند.

اصولاً اشخاص حقوقی عمومی مبادرت به انعقاد دو دسته قرارداد می‌نمایند. یک دسته از این قراردادها، قراردادهایی هستند که این اشخاص مانند سایر اشخاص حقوق خصوصی

۱. نظریه شماره ۸۲/۳۰/۲۹۵۲ مورخه ۱۳۸۳/۵/۲۵.

«اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است». مجموعه نظریات شورای نگهبان «تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی»، چاپ دوم، مرکز تحقیقات شورای نگهبان «معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوق ریاست جمهوری»، ۱۳۸۹، ص ۲۴۳.



به منظور تأمین حوائج و نیازهای خود و یا انجام پاره‌ای از امور خود منعقد می‌سازند. این قراردادها اساساً تابع نظام حقوق خصوصی هستند. البته لازم به ذکر است که به علت حجم گسترده برخی از این قراردادها، استفاده از بودجه عمومی و اقتدارات ناشی از قدرت عمومی، ملاحظات مربوط به حراست از بیت‌المال و بودجه عمومی و استقرار نظام انضباط اداری و مالی، انعقاد این نوع از قراردادها تابع آیین و تشریفات خاصی است،^۱ اما دسته دیگر از قراردادهای اشخاص حقوقی حقوق عمومی مربوط به اداره امور عمومی و یا به عبارت دیگر دربردارنده خدمات عمومی است که از این دسته تحت عنوان قراردادهای اداری یا عمومی یاد می‌شود. این دسته از قراردادها به علت دربرداشتن امور عمومی از نظامی خاص پیروی می‌کنند.

قانون محاسبات عمومی از جمله قوانینی است که ناظر بر قراردادهای اشخاص حقوق عمومی است. براساس ماده (۷۹) این قانون، مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول این اصل قرار نگرفته‌اند. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که مؤسسات مذکور در انعقاد معاملات خود تابع چه تشریفات هستند؟ اصولاً سه شیوه در خصوص تعیین و تنظیم تشریفات مربوط به انعقاد قراردادهای مؤسسات عمومی غیردولتی وجود دارد.

مطابق شیوه اول وضع و تنظیم تشریفات و آیین مربوط به تنظیم و انعقاد قراردادهای این مؤسسات برعهده مجامع عمومی این مؤسسات که به منزله قوه مقننه آنهاست که به صورت مستقل صورت می‌پذیرد. در این خصوص می‌توان به تنظیم آیین‌نامه‌های معاملاتی مؤسسات جهاد توسعه، جهاد نصر و جهاد استقلال توسط مجامع عمومی این مؤسسات اشاره کرد.^۲

مطابق شیوه دیگر، تشریفات مربوط به انعقاد معاملات برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی توسط نهادهایی خارج از مؤسسه مربوطه تصویب می‌شوند، نظیر تصویب آیین‌نامه مالی و معاملاتی بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی به وسیله هیئت‌وزیران که توسط رئیس بنیاد پیشنهاد می‌گردد.^۳

در خصوص برخی دیگر از مؤسسات عمومی غیردولتی نیز رئیس یا بالاترین رکن اجرایی مؤسسه مسئول کلیه امور مربوط به قراردادها می‌باشد و مطابق نظر خود اقدام به این عمل می‌کند. نظیر اختیار رئیس بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در انجام هر نوع معامله با شرکت‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و خصوصی و اشخاص حقیقی یا حقوقی در رابطه با مقاصد و اهداف بنیاد.^۴

البته قابل ذکر است که علیرغم این تشتت و پراکندگی در خصوص نظام قراردادی مؤسسات

۱. انصاری، پیشین، ص ۱۰۰.

۲. بند «۵» ماده (۸) اساسنامه‌های مؤسسات جهاد توسعه، نصر و استقلال.

۳. ماده (۱۴) قانون اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی.

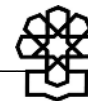
۴. بند «ه»، ماده (۱۱) اساسنامه بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی.

عمومی غیردولتی، قواعدی کلی نیز در این خصوص وجود دارد. نظیر مقررات مربوط به برگزاری مناقصات در قوانین محاسبات عمومی و قانون برگزاری مناقصات. به موجب بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام «قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند».

قانون محاسبات عمومی نیز در احکام مربوط به تشریفات ترک مناقصه، قواعدی را درخصوص مؤسسات عمومی غیردولتی بیان داشته است.^۱ از طرف دیگر به موجب ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، اجرای طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی از نظر مقررات استخدامی، مالی و معاملاتی تابع مفاد این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت خواهد بود و از آنجایی که مطابق مفاد و مفهوم بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه در تعریف دستگاه‌های اجرایی،^۲ مؤسسات عمومی غیردولتی نیز می‌توانند در زمره این دستگاه‌ها قرار گیرند که در این صورت، مؤسسات مزبور نیز مشمول این قاعده می‌باشند. به موجب ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه (معاونت فعلی برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) برای تعیین معیارها و استانداردها و همچنین اصول کلی و شرایط عمومی قراردادهای مربوط به طرح‌های عمرانی، آیین‌نامه‌ای تهیه و پس از تصویب هیئت‌وزیران براساس آن، دستورالعمل‌های لازم را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌نماید و دستگاه‌های اجرایی موظف به رعایت آن می‌باشند. در اجرای همین ماده آیین‌نامه نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است که

۱. بند «و» ماده (۸۴)، بند «ه» ماده (۸۶) و ماده (۸۷) قانون محاسبات عمومی.

۲. بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه: «دستگاه اجرایی: منظور وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش شاهنشاهی، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه بشود».



براساس آن موافقتنامه پیمان، شرایط عمومی و خصوصی پیمان توسط سازمان برنامه و بودجه وقت وضع شد که به موجب آن دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند شرایط عمومی را بدون هیچ تغییری در پیمان‌های خود لحاظ کنند و مواد مربوط به شرایط خصوصی نیز برحسب نیاز هر کار با رعایت تمام مقررات زیربط تکمیل گردد. بنابراین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در صورتی که مشمول عنوان دستگاه اجرایی موضوع بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه قرار گیرند حسب مورد درخصوص انجام طرح‌های عمرانی که از محل بودجه عمومی دولت انجام می‌دهند ملزم به رعایت این شرایط می‌باشند و درخصوص آن دسته از طرح‌های عمرانی که از محل بودجه عمومی کشور انجام نمی‌شود الزامی به تبعیت از این شرایط ندارند.

علاوه بر این موارد، به موجب آیین‌نامه مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳۰ هیئت وزیران موضوع تبصره «۶» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی، عملیات مالی و محاسباتی و نگهداری و تنظیم حساب‌ها و اعمال نظارت مالی مربوط به مصرف اعتبارات جاری منظور در بودجه کل کشور آن دسته از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که به موجب قانون از شمول مقررات عمومی مستثنا شده یا بشوند در صورتی که دارای مقرراتی قانونی خاص برای مصرف اعتبارات خود نباشند تابع ضوابط مقرر در این آیین‌نامه خواهد بود.

نتیجه‌گیری

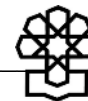
پس از بررسی ابعاد مختلف نظام حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، درک نسبتاً جامعی نسبت به نظام حقوقی حاکم بر این مؤسسات پیدا کردیم، اما همیشه آنچه که وجود دارد مطلوب‌ترین وضع نیست. اوضاع و احوال جوامع همواره در حال تغییر و تحول است و این تحولات، نیازمندی‌ها و الگوهای مربوط به نظام جامعه را دگرگون می‌سازد. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز که خود زائیده همین تحولاتند از این امر مستثنا نیستند. این مؤسسات با هدف ارائه برخی از خدمات عمومی خاص پا به عرصه وجود نهادند، اما تا مدت‌ها جایگاه این نهادها در قوانین ما مشخص نبود تا اینکه قانونگذار در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی برای اولین بار اقدام به تعریف این مؤسسات کرد و در تبصره این ماده با قید شناسایی این مؤسسات تحت عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی آنها را مقید کرد. این قید هرچند می‌توانست بسیار راهگشا باشد اما در نخستین گام بسیاری از نهادهایی را که براساس معیارهای مندرج در ماده مذکور باید تحت این عنوان قرار بگیرند، در فهرست مربوط ذکر نشدند و در عوض بعضاً نهادهایی تحت این عنوان قرار گرفتند که

با فلسفه و هدف وجودی این مؤسسات در تعارض بود. در مرحله بعد شمول قانون به‌عنوان بنیادی‌ترین رکن یک جامعه نظام‌مند نسبت به برخی از این نهادها تخصیص خورد و در نتیجه بارقه‌های امید نسبت به قانونمند شدن این مؤسسات را به یأس مبدل ساخت. بالاخره با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری سعی شد تا با ارائه معیارهای مشخص، چارچوب نظام حقوقی این نهاد نوپدید هر چه بیشتر تبیین شود و با قرار دادن این نهادها به‌عنوان بخشی از دستگاه‌های اجرایی، این نهادها به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی شناخته شوند.

در بحث انواع مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به تنوع گسترده در ماهیت و اهداف این مؤسسات پی بردیم، اما علیرغم این تفاوت دیدیم که مؤسسات مذکور از اصول عامی تبعیت می‌کنند که آنها را از سایر سازمان‌های اداری متمایز می‌سازد. در این میان استقلال این مؤسسات به‌عنوان اصل اساسی شکل‌گیری آنها قلمداد شد، اما آیا ذکر این اصل در اساسنامه‌ها و یا قوانین تأسیس این مؤسسات می‌تواند مکفی باشد. از یک طرف ما شاهد این هستیم که ارکان برخی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی متشکل از مقامات دولتی هستند و حتی می‌توان برخی از مجامع تصمیم‌گیرنده درخصوص برخی از این مؤسسات را شبیه کارگروه‌های تخصصی هیئت دولت قلمداد کرد. این امر در کنار عدم تعیین دقیق حوزه صلاحیت قیومیتی مقامات قوه مرکزی و از طرف دیگر مباحث مربوط به امور مالی این مؤسسات آنها را بیش از پیش وابسته و استقلال آنها را مخدوش ساخته و با فلسفه ایجاد این مؤسسات در تضاد است، به گونه‌ای که در برخی از این مؤسسات ما تنها با عنوانی از «استقلال» مواجه هستیم.

در زمینه تشکیل این مؤسسات، شخصیت حقوقی و ایجاد و انحلال این مؤسسات را مورد بررسی قرار دادیم و مشاهده کردیم که در بحث ایجاد و انحلال این مؤسسات با چه معضلی درخصوص مقام صالح در این خصوص مواجه هستیم، زیرا عدم وضوح در این زمینه تعیین و تنظیم نظام حقوقی این مؤسسات را با چالشی اساسی روبرو می‌کند و این مقام موجد است که در این زمینه به اتخاذ تصمیم می‌پردازد و صلاحیت‌ها و چارچوب این مؤسسات را تعیین می‌کند. به نظر می‌رسد که تعیین و تشریح مرجع صالح درخصوص ایجاد و انحلال مؤسسات عمومی غیردولتی توسط قانونگذار و تعیین تکلیف موارد احتمالی متعارض کنونی از یک طرف و وضع معیاری دقیق جهت شناسایی این مؤسسات از ضروری‌ترین امور در این زمینه باشد.

در بحث صلاحیت‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی آنچه قابل تأمل است عدم تعیین چارچوب و مصادیق دقیق این صلاحیت‌ها و ذکر عناوین کلی بدون تعیین راهکارها در این زمینه است. درحالی که ذکر عناوین و موضوعات کلی، به‌خصوص در مورد نهادهای غیرمتمرکزی که



اصل اساسی در خصوص تعیین محدوده صلاحیت آنها اصل تخصص است می‌تواند دامنه اعمال قدرت و صلاحیت آنها را برخلاف نظر قانونگذار توسعه دهد. به نظر می‌رسد ترسیم حدود و دامنه صلاحیت‌های این مؤسسات در قوانین تأسیس و اساسنامه‌های آنها از ضروریات باشد.

در بحث امور مالی با مبنا قرار دادن استقلال مالی به بررسی نظام مالی و بودجه‌ای مؤسسات مزبور پرداختیم. در این زمینه باید گفت که هرچند استقلال مالی در اکثر قوانین موجود و اساسنامه‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ذکر شده است ولی تا زمانی که این مؤسسات از منابع مالی کافی و بودجه مستقل در این زمینه برخوردار نباشند صحبت از استقلال مالی بی‌فایده است. به گونه‌ای که برخی از این مؤسسات تنها مصرف‌کننده اعتبار می‌باشند و از هیچ گونه منابع مالی مستقلی برخوردار نیستند. در زمینه نظام قراردادی این مؤسسات مشاهده کردیم که این مؤسسات علیرغم برخورداری از یک آزادی نسبی در این امر به جهت پاسداری از اموال و وجوه عمومی تابع برخی مقررات عمومی هستند، اما آنچه در این خصوص قابل تأمل است عدم وجود یک معیار و ضابطه خاص در مورد آن دسته از قراردادهایی که از محل بودجه‌ای غیر از بودجه عمومی دولت منعقد می‌شود، می‌باشد.

اما سؤالی که در دست آخر مطرح می‌شود این است که چه اندازه این مؤسسات در دستیابی به اهداف مورد نظر موفق بوده‌اند. آیا به صرف اینکه بیاییم یک خدمت عمومی را از عهده دولت برداریم و آن را برعهده دیگری بگذاریم و با دادن اختیارات و اقتدارات متعدد و در نظر گرفتن تشکیلات و منابع مالی و رها کردن آنها به هدف مزبور نائل خواهیم شد. آیا کارکرد این مؤسسات در راستای همان اهداف ایجاد این‌گونه مؤسسات می‌باشد. یا اینکه مقصود تنها دستیابی به اهداف دیگر در لوای این امر است. در ایجاد این مؤسسات باید به فلسفه وجودی این مؤسسات توجه مبذول داشت، نه اینکه برای استفاده از مزایا و امتیازاتی که به‌منظور بهبود ارائه خدمات عمومی به این مؤسسات اعطا شده به ایجاد آنها بپردازیم. متأسفانه با این همه پراکندگی و تشتتی که در خصوص نظام حقوقی این مؤسسات وجود دارد و از همه مهمتر ابهام و عدم شفافیتی که در تمام جنبه‌های نظام حقوقی این مؤسسات وجود دارد، باعث شده است که ایجاد این مؤسسات در کشور ما از فلسفه و مبانی پیدایش این‌گونه مؤسسات دور بیافتد و در نتیجه امور محوله به این مؤسسات آنچنان‌که باید به نحو مطلوب اداره نگردد.

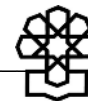
در پایان باید گفت که هر چند ما با یک نظام حقوقی در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شرحی که گذشت روبرو هستیم، اما آنچه که مسلم می‌باشد این است که نظام حقوقی موجود با امعان نظر نسبت به اهدافی که این مؤسسات به‌منظور آن ایجاد شده‌اند و اصول کلی که حاکم بر نظام عدم تمرکز می‌باشد، نمی‌تواند از اثربخشی و کارآمدی لازم برخوردار باشد. به نظر

می‌رسد که به منظور دستیابی به اهداف مورد نظر در خصوص ایجاد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و ساماندهی این مؤسسات، تعیین یک قانون عام در زمینه نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که در عین توجه به فلسفه و تفاوت این نهادها از یکدیگر و خصوصیات ذاتی هریک به ارائه ضوابطی دقیق و عینی در خصوص امور این مؤسسات بپردازد و به گونه‌ای تعیین‌کننده جمیع موازین و اصول حاکم بر این مؤسسات چه در زمینه تشکیل، صلاحیت‌ها، سازماندهی، امور استخدامی، قراردادی، مالی و سازوکار نظارت بر این مؤسسات باشد، ضروری است.

منابع و مأخذ

الف) کتب فارسی

۱. ابوالحمد، عبدالحمید. حقوق اداری، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۵۳.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید. حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، چاپ چهارم، ۱۳۷۰.
۳. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۴. انصاری، ولی‌الله. کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری عملی و تطبیقی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۵. اوزبیرن، دیوید. بازآفرینی دولت، ترجمه فضل‌الله امینی، تهران، انتشارات فرا، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۶. رضایی‌زاده، محمدجواد. حقوق اداری جلد (۱)، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۷. صناعی، پرویز. حقوق جزای عمومی، ج دوم، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۷۱.
۸. صفار، محمدجواد. شخصیت حقوقی، تهران، نشر دانا، چاپ اول، ۱۳۷۳.
۹. صفایی، سیدحسین. دوره مقدماتی حقوق مدنی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۷۹.
۱۰. صفایی، سیدحسین و مرتضی قاسم‌زاده، حقوق مدنی، اشخاص و محجورین، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۷۵.
۱۱. طباطبائی مؤتمنی. منوچهر. حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، چاپ پنجم، ۱۳۷۸.
۱۲. فرزیب، علی‌رضا. بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ پنجم، ۱۳۷۷.
۱۳. کاتوزیان، ناصر. دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، چاپ سوم، نشر دادگستر، ۱۳۷۸.
۱۴. میرحسینی، مهدی. آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۷۷.
۱۵. مجموعه نظریات شورای نگهبان، ج ۱۰، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۱۶. مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، چاپ دوم، مرکز تحقیقات شورای نگهبان «معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوق ریاست جمهوری»، ۱۳۸۹.



ب) پایان‌نامه‌ها و جزوات

۱. ویسی، هوشیار. موانع تحقق حاکمیت قانون، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲.
۲. یازرلو، حجت‌الله. نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹.
۳. رستمی، ولی. تقریرات درس حقوق اداری، دانشگاه علامه طباطبائی.

ج) قوانین و مقررات

۱. قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی.
۲. اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی.
۳. قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب سال ۱۳۷۷ با اصلاحات بعدی.
۴. لایحه قانونی اساسنامه کمیته‌های المپیک ایران مصوب ۱۳۶۰/۴/۳.
۵. قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱.
۸. قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳.
۹. قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۳/۱۴ مجلس شورای اسلامی.
۱۰. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب خردادماه ۱۳۷۵.
۱۱. قانون تشکیل بنیاد فرهنگی و هنری رودکی مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۷ مجلس شورای اسلامی.
۱۲. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ با اصلاحات بعدی.
۱۳. قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴.
۱۴. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۵. قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی.
۱۶. قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۸/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۷. قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی.
۱۸. قانون ضوابط پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی موضوع ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۷۸/۸/۱۷ مجلس شورای اسلامی.
۱۹. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۲۰. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی.
۲۱. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی.
۲۲. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی.
۲۳. قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی.
۲۴. قانون هیئت امنای صرافه‌جویی ارزی در معالجه بیماران با شخصیت حقوقی نهاد عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۱ مجلس شورای اسلامی.

۲۵. لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۵ کمیسیون مشترک مجلسین.
۲۶. لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ شورای انقلاب.
۲۷. آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور مصوب ۱۳۸۲/۴/۷ هیئت‌وزیران.
۲۸. آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۴ هیئت‌وزیران.
۲۹. آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ کمیسیون مشترک مجلسین.
۳۰. آیین‌نامه مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره «۶» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳۰ هیئت‌وزیران.
۳۱. آیین‌نامه نحوه نظارت بر مصرف کمک‌های پرداختی به مؤسسات غیردولتی مصوب ۱۳۸۵/۳/۲۴ هیئت‌وزیران.
۳۲. اساسنامه بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۵ مقام معظم رهبری.
۳۳. اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی.
۳۴. اساسنامه بنیاد فرهنگی و هنری رودکی مصوب ۱۳۸۲/۲/۱ هیئت‌وزیران.
۳۵. اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ هیئت‌وزیران.
۳۶. اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیئت‌وزیران.
۳۷. اساسنامه سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۲/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۳۸. اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۳/۹.
۳۹. اساسنامه‌های مؤسسات جهاد استقلال، جهاد توسعه و جهاد نصر مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۴ هیئت‌وزیران.
۴۰. مقررات اداری و استخدامی بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۶/۴/۱۸ هیئت‌وزیران.

د) منابع لاتین

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



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۸۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۴. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت نهادهای خارج از قوای سه‌گانه اول: «جایگاه و نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمجتبی حسین‌پوراردکانی

مدیرمطالعه: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

ناظران علمی: محمد بهادری‌جهرمی، ابوالفضل درویشوند

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

۲. استقلال

۳. شخصیت حقوقی

۴. نظارت

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۷/۱۷