



۳۲۷۰۶

۲۰ / ۱۱ / ۱۳۷۹

دانشگاه شهید بهشتی

دانشگاه شهید بهشتی

دانشکده حقوق

پایان نامه کارشناسی ارشد

عنوان پایان نامه:

نظام حقوقی مؤسسات عمومی

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر اردشیر امیرارجمند

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر سید محمد هاشمی

تهیه و تنظیم:

حجت الله یازرلو

سال ۱۳۷۹

۳۲۷۰۴

مرکز اطلاعات کتابخانه ملی ایران
تاسیس ۱۳۰۲

۹۵۵۱

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
بخش اول: شناخت اقسام مؤسسات عمومی	
۲۳	فصل اول: مؤسسات دولتی
۲۷	بند اول: مؤسسات وابسته به قوه مقننه
۲۷	الف) معیارها
۲۹	ب) مصادیق
۳۲	بند دوم: مؤسسات وابسته به قوه قضاییه
۳۲	الف) معیارها
۳۵	ب) مصادیق
۳۷	بند سوم: مؤسسات وابسته به قوه مجریه
۳۸	الف) معیارها
۴۳	ب) مصادیق
۴۸	بند چهارم: مؤسسات وابسته به رهبری
۴۹	الف) معیارها
۵۲	ب) مصادیق «شناسایی»
فصل دوم: شرکتهای دولتی	
۵۸	بند اول: شرکتهای دولتی (عام)
۷۱	بند دوم: نظام بانکی
۷۴	الف) بانک مرکزی
۷۹	ب) بانکهای تجاری و تخصصی

۸۶	فصل سوم: مؤسسات عمومی غیر دولتی
۸۹	بند اول: مؤسسات موضوع تبصره ماده پنج قانون محاسبات عمومی
۹۵	بند دوم: مؤسسات عمومی غیردولتی دیگر
	بخش دوم: مبانی تشکیل مؤسسات عمومی
۱۰۱	فصل اول: شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی
۱۰۱	بند اول: معیارها
۱۰۹	بند دوم: مصادیق
۱۱۴	فصل دوم: ایجاد و انحلال مؤسسات عمومی
۱۱۴	بند اول: ایجاد مؤسسات عمومی
۱۲۱	الف - مؤسسات عمومی که توسط مجلس ایجاد شده‌اند
۱۲۶	ب - مؤسسات عمومی که توسط مقام رهبری ایجاد شده‌اند
۱۲۸	ج) مؤسسات عمومی که توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شده‌اند
۱۳۴	بند دوم: انحلال مؤسسات عمومی
۱۴۳	فصل سوم: صلاحیتها
۱۴۳	بند اول: معیارها
۱۵۲	بند دوم: مصادیق
	بخش سوم: قواعد ناظر بر تشکیلات مؤسسات عمومی
۱۶۲	فصل اول: ارکان مؤسسات عمومی
۱۶۳	بند اول: معیارها
۱۶۹	بند دوم: مصادیق
۱۶۹	الف: ترکیب ارکان در مؤسسات دولتی

۱۷۱	ب: ترکیب ارکان در شرکتهای دولتی
۱۷۲	ج: ترکیب ارکان در مؤسسات عمومی غیردولتی
۱۷۴	بند سوم: روش تعیین اعضاء ارکان مؤسسات عمومی
	فصل دوم: امور استخدامی مؤسسات عمومی
۱۸۵	بند اول: امور استخدامی در مؤسسات دولتی
۱۹۰	بند دوم: امور استخدامی شرکتهای دولتی
۱۹۵	بند سوم: امور استخدامی مؤسسات عمومی غیر دولتی
۱۹۹	فصل سوم: امور مالی مؤسسات عمومی
۱۹۹	بند اول: معیارها
۲۰۶	بند دوم: امور مالی مؤسسات دولتی
۲۱۱	بند سوم: امور مالی شرکتهای دولتی
۲۱۶	بند چهارم: امور مالی مؤسسات عمومی غیر دولتی
۲۱۸	بند پنجم: اموال عمومی
	بخش چهارم: نظارت بر مؤسسات عمومی
۲۲۴	فصل اول: نظارت اداری
۲۲۵	بند اول: اصول حاکم بر نظارت اداری
۲۳۲	بند دوم: نحوه نظارت اداری بر مؤسسات عمومی
۲۴۴	فصل دوم: نظارت مالی بر مؤسسات عمومی
۲۴۸	بند اول: نظارت قبل از اجرای عملکرد مالی
۲۵۰	بند دوم: نظارت حین اجرا بر عملکرد مالی مؤسسات عمومی

صفحه	عنوان
۲۵۸	بند سوم: نظارت بر عملکرد مالی پس از اجرا.....
۲۶۵	فصل سوم: نظارت قضایی
۲۶۹	بند اول: نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مؤسسات عمومی
۲۷۶	بند دوم: نظارت قضایی دادگاههای دادگستری بر مؤسسات عمومی
۲۸۱	نتیجه
۲۹۰	پیوست شماره (۱)
۲۹۹	پیوست شماره (۲)
۳۱۱	منابع و مأخذ

مقدمه

مؤسسات عمومی قسمت عمده‌ای از نهادهای کارگزار امور عمومی را تشکیل می‌دهند که اغلب عهده‌دار اداره امور تصدی می‌باشند، و بخش مهمی از سازمانهای رسمی کشور می‌باشند که از طرف دولت یا اشخاص حقوقی حقوق عمومی مثل شوراهای محلی و... به منظور اداره خدمات ویژه‌ای تشکیل شده‌اند، و از آزادی عمل برخوردارند مزایا و محاسنی که سیستم مؤسسه عمومی دارد سبب شده است که از دیرباز دولت و شهرداریها از آن برای اداره خدمات فرهنگی و بهداشتی و امور خیریه استفاده کنند، برای مثال از قدیم دانشگاهها و مدارس عالی، کتابخانه‌ها و بیمارستانها به صورت مؤسسه عمومی اداره می‌شوند. امروزه سیستم عمومی کاربردهای تازه‌ای یافته و برخی از امور تصدی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی در این قالب اداره می‌شوند. در کشور ما نیز از وقتی که توسعه اقتصادی و اجتماعی، صنعتی و عمرانی به عنوان تضمین استقلال سیاسی مورد توجه قرار گرفت نیاز به تشکیل چنین مؤسساتی احساس گردید. به این ترتیب بود که در کنار سازمان اصلی قوه مرکزی و سازمان شهرستانهای آن مؤسسات عمومی نیز وارد عرصه اداره امور عمومی و خدمات عمومی گردیدند.

قبل از ارائه تعریف از مؤسسات عمومی و ورود به بحث اصلی مناسب است که نکاتی را که ارتباط پایه‌ای و اساسی با این موضوع دارند را بصورت مختصر مورد توجه قرار دهیم، که این نکات عبارتند از: الف) امور عمومی و روشهای اداره آن ب) منظور از واژه مؤسسه در اصطلاح «مؤسسه عمومی» ج) علل و انگیزه‌های تشکیل چنین مؤسساتی هم ردیف با نهادهای اصلی اداره کننده امور عمومی.

الف) امور عمومی و روشهای اداره آن

این امور طیف وسیعی از امور اجتماعی را تشکیل می‌دهند. دوگی استاد شهیر حقوق عمومی، امور عمومی را هرگونه امری که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل شود

می‌داند و استدلال می‌کند که وجود آن برای تحقق و توسعه همبستگی اجتماعی ضروری بوده و طبیعت آن بگونه‌ای است که تأمین آن بطور شایسته فقط بوسیله دولت ممکن و میسر است.

استاد حقوق اداری ایران آقای طباطبایی مومنی در کتاب حقوق اداری خود آورده است که امر عمومی فعالیت را گویند که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است و اداره آن از روابط آزاد و ابتکار خصوصی خارج شده و بگونه‌ای در اختیار دولت قرار گرفته باشد، چه دولت آنرا به تنها اداره کند مانند دفاع ملی و دادگستری و... چه افراد بتوانند در اداره آن مشارکت کنند؛ مانند بهداشت و آموزش و پرورش و... چه اداره آن امر با افراد باشد اما دولت به نحو بسیار دقیقی بر آن نظارت داشته باشد؛ مانند برخی از نظامهای صنفی و حرفه‌ای^(۱).

استاد دیگر حقوق اداری ایران آقای دکتر ابوالحمد، امور عمومی را با خدمات عمومی که پایه و بُن آن کارها و خدماتهای غیر سودجویانه است را یکی می‌داند و علت تصدی آن توسط دولت را انجام دادن یا انجام ندادن آن توسط بخش خصوصی یا حفظ مصالح ملی می‌داند.

به گمان اغلب حقوقدانان ایجاد یک امر عمومی بر دو اساس استوار است؛ اول وجود یک امر اجتماعی که از جمله نیازهای عمومی یا تنها دربرگیرنده نوعی منفعت عمومی باشد، به عبارت دیگر حتماً نیازهای عمومی منشاء ایجاد امر عمومی نیست بلکه وجود یک منفعت عمومی برای ایجاد آن کافی است؛ مانند حفاظت از میراث فرهنگی، دوم قرار گرفتن اداره امور در اختیار قوای حاکمه یا تحت نظارت یا کنترل قرار دادن آن. با بیان این دو ضابطه بخوبی مشخص می‌شود که امور عمومی امور ثابت و مشخصی نمی‌باشند، بلکه دائماً در تغییر و تحول می‌باشند، زیرا با تکامل مدنیّت منافع و نیازهای عمومی به اقتضای

۱- دکتر منوچهر طباطبایی مومنی، حقوق اداری، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۲۵۶-۲۵۷

دوران تغییر کرده و از سوی دیگر نگرش به چگونگی اداره امور هم تغییر می‌کند، چنانکه بسیاری از امور و فعالیتها که سابقاً جنبه خصوصی داشته‌اند امروزه در زمره امور عمومی درآمده‌اند و یا با تغییر اوضاع و احوال اجتماعی و سیاسی برخی از امور از کنترل دولت خارج و به بخش خصوصی واگذار شده است.

غیر از وجود یک نفع و یا نیاز عمومی آنچه که مبنای ایجاد و امور عمومی است قصد قانونگذار می‌باشد، زیرا ایجاد انحصار و محروم کردن افراد جامعه از منافع یک عمل متضمن وضع قانون است و بنابر اصول حقوق فطری همه می‌توانند از مواهب زندگی اجتماعی بهره‌مند شوند، آزادی کسب و کار و صنعت و بازرگانی حق شناخته شده و اولیه‌ای برای همگان است البته مشروط بر آنکه مخل نظم عمومی نباشد^(۱).

لذا محروم کردن افراد جامعه از این حق نیازمند وضع قانون و به عبارت دیگر قرارداد اجتماعی است و بدون وضع قانون چنین محدودیتی، محدود کردن آزادیهای فردی و تجاوز به حقوق اولیه افراد محسوب می‌شود؛ زیرا اغلب اوقات تصدی دولت در این زمینه‌ها از حد مشارکت و نظارت خارج شده و به انحصار تبدیل می‌شود که علاوه بر تضییع حقوق افراد برای دولت هم مشکل ساز می‌شود.

در اداره امور عمومی برای گردش هر چه بهتر از اصولی تبعیت می‌شود که عبارتند از: اصل انطباق^(۲): مبتنی بر این اندیشه است که نیازهای زندگی اجتماعی همواره در تغییر و تحول است و منافع عمومی ایجاب می‌کند که سازمانهای عمومی پیوسته خود را با مقتضیات آن تطبیق دهند بنابراین اصل دولت حق دارد هر زمان که بخواهد قواعد و قوانین سازمان ادارات و نحوه فعالیت آنها را تغییر دهد.

اصل ثبات یا مداومت: از آنجایی که امور عمومی مربوط به عموم جامعه است لذا

۱- اصل ۲۸ قانون اساسی و منوچهر طباطبایی مومنی، آزادیهای عمومی و حقوق بشر، چاپ اول ۱۳۷۰، مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران ص ۱۲۵.

۲- منوچهر طباطبایی مومنی، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۶۰.

امور ادارات و سازمانهای عمومی نباید دچار وقفه شوند و باید بطور مستمر و بی وقفه به کار و فعالیت خود ادامه دهند.

اصل تساوی: چون امور عمومی متعلق به عموم افراد جامعه است و منافع آن عاید تمام افراد می‌گردد، قانونگذار برای حفظ منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، برای دولت که مسئول اداره امور عمومی است حق تقدمی قائل شده و به آن امتیازاتی داده است که هیچ شخصی جز او حق استفاده از آنها را ندارد. امتیازات مزبور به امتیازات ناشی از قدرت عمومی یا به امتیازات حقوق عمومی مرسوم است.

روشها و سبکهای اداره امور عمومی متعدد می‌باشند و مختصراً عبارتند از تمرکز، عدم تراکم، عدم تمرکز و فدرالیسم^(۱). امور و خدمات عمومی در کشور ما در اصل با نظام تمرکز اداره می‌شوند؛ یعنی مأمورانی از طرف دولت مرکزی با نظارت سلسله مراتبی منصوب می‌شوند تا کارها و امور عمومی را در استانها و شهرستانها و تقسیمات جزء کشوری برابر دستور و نظر مقامات مرکزی به انجام رسانده و در رابطه با وضعیت محل مأموریت خود گزارشهای لازم را برای اتخاذ تصمیم به مقامات مرکزی منعکس نمایند برای تأمین این منظور تمام وظایف و امور راجع به حاکمیت با مدنظر داشتن اصل تفکیک قوا بین واحدهای سازمانی بزرگی به نام قوای سه‌گانه و حوزه امور راجع به رهبری تقسیم شده که به موجب قانون اساسی قوای سه‌گانه فوق‌علیرغم استقلال زیرنظر ولایت مطلقه امر و امامت امت «مقام رهبری» مبادرت به انجام وظیفه می‌نمایند^(۲).

امور اداری و اجرایی کشور نیز که راجع به قوه مجریه بوده و در غیر مواردی که در حوزه صلاحیت مستقیم مقام رهبری است مربوط به هیأت دولت بوده^(۳) و با درنظر داشتن نوع و پیوستگی امور به سازمانهایی به نام وزارتخانه‌ها تقسیم شده که هر یک تحت اداره و مسئولیت یک وزیر قرار دارند وزارتخانه‌ها برای اداره اموری که به عهده دارند به

۱- دکتر ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ اول، بهار ۱۳۷۳، نشر یلدا، ص ۶۹-۷۶

۲- اصل ۵۷ قانون اساسی

۳- اصول ۵۱ و ۱۱۳ قانون اساسی

تناسب نیازهای خود در پایتخت و شهرستانها و تقسیمات جزء کشوری تشکیلاتی دارند که برخلاف دادگاهها «که دارای استقلال قضایی و تصمیم‌گیری» هستند از مرکز تبعیت کرده و تابع سلسله مراتب اداری می‌باشند.

از طرف دیگر بعلت عیوب ناشی از تمرکز به موجب قانون اساسی و قوانین دیگر برخی از امور محلی، فنی و تصدی با سیستم عدم تمرکز اداره می‌شوند، به این ترتیب که اولاً برخی از امور محلی را که منافع آن عاید استانها، شهرستانها، بخشها و شهرها و روستاها می‌شوند از تمرکز یعنی تبعیت مستقیم قوای سه‌گانه و وزارتخانه‌ها خارج کرده و به دست شوراهای محلی که مستقیماً از طرف اهالی و ساکنان محل انتخاب می‌شوند سپرده‌اند و دولت مرکزی فقط بر آنها نظارت دارد این شوراهای از شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت و از استقلال مالی و سازمانی و امکانات قانونی دیگر برخوردارند ثانیاً برطبق نظام عدم تمرکز برخی از امور و وظایف قوای سه‌گانه و وزارتخانه‌ها را که جنبه فنی و آموزشی - پژوهشی داشته و یا امور تصدی و درجه دوم آن سازمانها محسوب می‌گردند را به لحاظ پاره‌ای مصالح فنی و اقتصادی و اجتماعی و مدیریتی از آن سازمانها منتزع کرده و اداره آنها را برعهده مؤسسات مستقلی به نام مؤسسات عمومی گذاشته‌اند که زیر نظر قوای مربوطه و یا وزارتخانه‌ها فعالیت می‌کنند، این مؤسسات در اصل از شخصیت حقوقی و استقلال سازمانی و امکانات قانونی دیگر برخوردارند^(۱).

علاوه بر نهادهای سابق‌الذکر نهادها و مؤسسات دیگری نیز وجود دارند که همانند شوراهای محلی وابستگی خاص به قوای سه‌گانه و وزارتخانه‌ها نداشته لیکن متصدی امور عمومی هستند؛ مانند برخی از نظامهای صنفی و حرفه‌ای و نهادهای خیریه و عام المنفعه؛ البته این نهادها به لحاظ اینکه متصدی امور عمومی هستند نظارتها و کنترلهایی از طرف قوای سه‌گانه بر آنها اعمال می‌شود اگرچه دارای استقلال لازم بوده و تحت سلسله

مراتب اداری قرار نداشته و اعضاء و تشکيل دهندگان آن اشخاص حقوق خصوصي مي باشند. اين نهادها و سازمانها نيز اگرچه دولتي نيستند اما جزء مؤسسات عمومي محسوب شده و جديدترين نوع آن محسوب مي گردند و نمادي از عدم تمرکز همراه با جلوه هايي از دموکراسي مي باشند. بنا بر آنچه گفته شد مشخص مي گردد که روش اداره امور عمومي در کشور ما تمرکز اداری است که بتدریج در حال سیر به سوی یک نظام عدم تمرکز کلاسیک مي باشد.

ب) منظور از واژه مؤسسه در اصطلاح مؤسسات عمومي:

با تفصيلي که گذشت مراد و منظور از اين اصطلاح تا حد زيادي روشن گرديد ليکن با توجه اهميتي که اين موضوع در بحث دارد لازم است که پاسخي کاملاً روشن در اين زمينه ارائه گردد.

در قانون محاسبات عمومي کشور^(۱) در ماده ۲ وزارتخانه ها و در ماده ۳ مؤسسات دولتي، در ماده ۴ شرکتهای دولتي در ماده ۵ مؤسسات عمومي غيردولتي تعريف شده اند ليکن در اين قانون هيچ تعريفی از مؤسسات عمومي و قوای سه گانه و نهاد رهبري ارائه نشده است. ظاهراً اين امر به لحاظ روشن بودن وضعيت اين نهادها در قانون اساسي بوده است حال سؤالي که مطرح است اين مي باشد که با توجه به مراتب فوق آیا قوای سه گانه و وزارتخانه ها و مؤسسات دولتي و... همگي جزء مؤسسات عمومي قرار مي گيرند يا خير؟ و آیا مفهوم مؤسسات عمومي فقط شامل چهار نهاد احصاء شده در قانون محاسبات عمومي است؟ و يا حتي مضيق تر، فقط شامل مؤسسات دولتي، شرکتهای دولتي و مؤسسات عمومي غيردولتي مي شود؟ پاسخ به اين سؤال نقش اساسي و مهمي در دايره بحث و ادامه صحبت خواهد داشت، در نگاه کلان و بدون توجه به جوانب و با توجه

صرف به معنای لغات و واژه‌های بکار رفته در این اصطلاح می‌توان گفت که همه نهادها مصدر اداره امور عمومی هستند و ثانیاً با توجه به مفهوم لغوی مؤسسه یعنی (آنچه که تأسیس شده است) همگی مؤسسه محسوب می‌شوند، زیرا همه این نهادها اعتباری بوده و توسط مقنن ایجاد شده‌اند و وجود هیچ یک قائم به ذات نبوده که مفهوم آن فقط از جانب مقنن مورد شناسایی قرار بگیرد بلکه همه تأسیسی می‌باشند.

اما آیا مفهوم واقعی اصطلاح مؤسسه عمومی مفهوم فوق‌الذکر می‌باشد؟! البته که

خیر!!

اگر نگاه دقیق‌تری با در نظر داشتن چگونگی ایجاد مؤسسات عمومی و هدف از ایجاد آنها که همانا جدا کردن پاره‌ای از وظایف قوای سه گانه و وزارتخانه‌ها از پیکره اصلی این سازمانها و سبک کردن وظایف آنها به علل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فنی، فرهنگی و... به این اصطلاح داشته باشیم پی خواهیم برد که منظور از مؤسسه عمومی نمی‌تواند مشتمل بر همه این نهادها و دستگاههای متصدی امور عمومی باشد زیرا همانگونه که گفته شد هدف از ایجاد این مؤسسات سازماندهی پاره‌ای از وظایف این دستگاهها در قالب‌های جداگانه از هسته اصلی این نهادها بوده است^(۱) و نمی‌شود که این مفهوم و اصطلاح را که ابتدا بر نهادهای جدا شده از این دستگاهها اطلاق می‌شده حالا بر همه پیکره اصلی و قسمتهای جدا شده از این دستگاهها اطلاق و عنوان شود. این موضوع هنگامی عیان و بارزتر می‌گردد که بگوییم عنوان دیگر این اصطلاح، «مؤسسه مستقل» است^(۲) که به لحاظ سهل‌انگاری در ترجمه و کاربرد، اصطلاح مؤسسات عمومی جایگزین آن در تداول عامه و حتی در کتب حقوقی و مدیریتی شده است و سبب ایجاد مشکل همانند مشکل کاربرد واژه «دولت» در متون حقوقی شده که با مفاهیم متعدد خود همواره

۱- دکتر ولی... انصاری، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۴، ص ۲۱۰

۲- همان، ص ۲۰۸ و دکتر منوچهر طباطبایی مومتمنی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۲۹

باعث بروز مشکلات و اختلاف نظرهایی در عرصه حقوق می‌شود^(۱) که این امر نیز همانند موضوع بحث ما ناشی از سهل‌انگاری‌های اولیه در ترجمه و بکاربردن این واژه از معادلهای فرنگی آن بوده است.

نکته جالب توجه اینجاست که در کلیه کتب حقوقی هر جا بحث از مؤسسات عمومی پیش آمده فقط به مطالعه همین مؤسسات مستقل یعنی مؤسسات دولتی، شرکتهای دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی پرداخته شده است، و سایر نهادها و دستگاههای کارگزار امور عمومی تحت عناوین جداگانه مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند و در هیچ متن حقوقی مشاهده نگردیده که در قالب این بحث اشاره‌ای به قوای سه‌گانه و وزارتخانه‌ها بشود. نکته دیگری که مؤید این نظر است تعاریفی است، که حقوقدانان از مؤسسات عمومی ارائه داده‌اند. این تعاریف همیشه و در همه جا منطبق با تعریف مؤسسات مستقل می‌باشد. این که چرا در کتب حقوقی بحثی در این ارتباط یعنی خارج بودن قوای سه‌گانه و وزارتخانه‌ها از دایره شمول مؤسسات عمومی «مستقل» به چشم نمی‌خورد^(۲) شاید از بدیهی تلقی شدن این موضوع توسط مؤلفین و مصنفین بوده که نیازی به استدلال در این رابطه نمی‌دیده‌اند.

لذا با توجه به آنچه که سابقاً ذکر گردید و آنچه که تحت عنوان «منظور از مؤسسه عمومی چه مؤسساتی هستند» بیان شد و با عنایت به کاربرد این اصطلاح در تداوم عامه و اهل فن، آنچه که از بکاربردن این واژه به ذهن متبادر می‌شود فقط و فقط مؤسسات مستقل از قوای حاکم مانند مقننه، قضاییه، مجریه شامل رئیس جمهور و وزارتخانه‌ها می‌باشد لذا

۱- دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ هشتم، پاییز ۱۳۷۳، ناشر گنج دانش، ص ۱۹۷، و دکتر ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، پیشین، ص ۳۷
 ۲- دکتر رضا موسی زاده، مبانی حقوق اداری، چاپ اول، ۱۳۷۴، انتشارات سهراب، ص ۷۵ و دکتر ولی... انصاری، پیشین، ص ۲۱۰ و دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۲۹ و دکتر کریم سنجایی، پیشین، ص ۶۱.

با اتکاء به این امر و با در نظر داشتن ماده ۲۲۴ قانون مدنی که اشعار می‌دارد، «الفاظ محمول هستند بر معانی عرفیه» مراد و منظور ما از مؤسسات عمومی فقط و فقط مؤسسات مستقل هستند و در این رساله همانند سایر متون حقوقی صرفاً همین مفهوم مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرد.

ج) علت و انگیزه تشکیل مؤسسات عمومی

همانگونه که پیشتر بصورت کلی گفتیم در ایجاد مؤسسات عمومی فاکتورهایی نظیر عوامل سیاسی، اجتماعی، اداری، اقتصادی، فنی و... که همگی ناشی از توسعه مدنیت و زندگی اجتماعی است، دخیل می‌باشند. اما این عوامل در شرایط یکسان در بعضی از جوامع باعث گسترش بی‌محابای مؤسسات عمومی و توسعه بخش دولتی و افزایش امور دولتی شده و موج ملی کردن تمام ارکان مالکیت خصوصی را با تهدید مواجه می‌سازد. از سوی دیگر در همین برهه زمانی و در شرایط اجتماعی و اقلیمی تقریباً یکسان دولتها اغلب امور تحت تصدی خود را به بخش خصوصی منتقل کرده و از حجم خود می‌کاهند و موج خصوصی سازی آنچنان شدت می‌گیرد که بعنوان نتیجه حتی صنایع عظیم تسلیحاتی در حد کلان تحت مدیریت بخش خصوصی درمی‌آید. برخی دیگر از کشورها در همین دوران شاهد نوعی توازن بوده و امور تصدی دولت از هسته اصلی و سازمان مرکزی آن جدا و به همراه برخی از صنایع بزرگ تحت قالب مؤسسات عمومی اداره می‌شوند^(۱).

علت این همه اختلاف موضع در یک زمان در جهان واحد چیست؟ چگونه می‌شود که این افراط و تفریطها برخی از ملل را برای هفتاد سال پشت پرده آهنین و خیزران قرار

۱- اشاره به نظام کمونیستی در بلوک شرق و چین کمونیست و نظام کاپیتالیسم غربی و کمپانی اسلحه‌سازی خصوصی مارتین - لاکهید در آمریکا و اشاره به نظامهای سوسیالیسم معتدل در اروپای شمالی