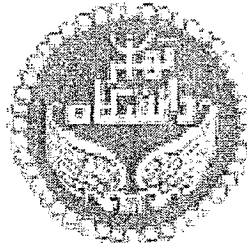


الله الرحمن الرحيم



دانشگاه تهران
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

موضوع:

« نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی »

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر ولی رستمی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر محمد جواد رضایی زاده

۱۳۸۸/۱۰/۷

نگارش:

سید مجتبی حسینی پور اردکانی

کتابخانه مرکزی مجلس شورای اسلامی
تهران

پایان نامه جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی

پائیز ۱۳۸۸

۱۲۸۱۰۵



جمهوری اسلامی ایران
دانشگاه تهران

اداره کل تحصیلات تکمیلی

باسمه تعالی

تمهد نامه اصالت اثر

اینجانب ^{سید محسن حسینی پور} متعهد می شوم که مطالب مندرج در این پایان نامه / رساله حاصل کار پژوهشی اینجانب است و به دستاوردهای پژوهشی دیگران که در این پژوهش از آنها استفاده شده است ، مطابق مقررات ارجاع و در فهرست منابع و مأخذ ذکر گردیده است. این پایان نامه / رساله قبلاً برای احراز هیچ مدرک هم سطح یا بالاتر ارائه نشده است . در صورت اثبات تخلف (در هر زمان) مدرک تحصیلی صادر شده توسط دانشگاه از اعتبار ساقط خواهد شد .

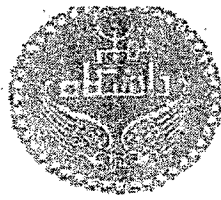
کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پردیس / دانشکده / مرکز دانشگاه تهران می باشد .

نام و نام خانوادگی دانشجو

امضاء

آدرس : خیابان انقلاب اول خیابان فجر رازی - پلاک ۵ کد پستی : ۱۳۰۴۵/۵۶۸

فاکس : ۶۴۹۷۳۱۴



دانشکده حقوق و علوم سیاسی
گروه آموزشی حقوق عمومی
گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

هیات داوران پایان نامه کارشناسی ارشد: سیدمجتبی حسینی پورارذکائی
در رشته: حقوق عمومی

با عنوان: نظام حقوقی حاکم بر موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
را در تاریخ: ۱۳۸۸/۷/۱۳

به عدد	به حروف
۱۹/۵	نوزده و نیم

با نمره نهایی:

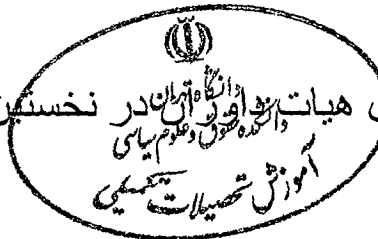
ارزیابی نمود.

با درجه

عالی

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبۀ دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راهنما استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر ولی رستمی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر محمدجواد رضایی زاده	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر بیژن عباسی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۴	استاد داور (خارجی)				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی گروه آموزشی:	دکتر سیدباقر میرعباسی	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	

تذکر: این برگه پس از تکمیل هیات داوران در نخستین صفحه پایان نامه درج می گردد.



این ناچیز را اگر قدری است به رنج و زحمت های

جبران نپذیردم،

آنکه قامت خم کرد تا من ایستاده بمانم،

فداکاری های مادرم فرشته ای که لحظه لحظه زندگیم

ثمره می ایشار اوست،

بهترین های زندگی ام پیشکش می کنم

چکیده

امروزه تنها دولت‌ها نیستند که به اعمال حکمرانی می‌پردازند، بلکه کلیه سازمان‌های عمومی که به نحوی عهده‌دار امور عمومی می‌باشند را می‌توان از جمله ارکان اعمال حکمرانی دانست. مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز که در پی افزایش فشار بر دولت‌ها برای حل مشکلات و ارائه خدمات عمومی تخصصی به نحو مطلوب و با هزینه کمتر ایجاد شده‌اند، بخش مهمی از نهادهای کارگزار امور عمومی و سازمان‌های رسمی را تشکیل می‌دهند، که با هدف ارائه برخی از خدمات عمومی خاص پا به عرصه وجود نهادند و از استقلال و آزادی عمل برخوردارند. این مؤسسات به دلیل در برداشتن برخی شاخصه‌ها و محاسن، در تمام زمینه‌های مختلف امور جامعه فعالیت می‌کنند، به نحوی که حوزه‌ی فعالیت این سازمان‌ها تقریباً کلیه عرصه‌های زندگی مردم را پوشش می‌دهد. این مؤسسات علی‌رغم ماهیت مشترکشان در غیردولتی بودن و اداره‌ی امور عمومی، حاوی تنوع بسیار وسیعی هستند، به طوری که نمی‌توان یک الگوی واحدی را برای این سازمان‌ها در نظر گرفت. این مؤسسات با برخورداری از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی و حضور فعال و روزافزون در صحنه‌های مختلف امور اجتماعی و اداره‌ی امور عمومی، نقش زیادی در تعیین سرنوشت جامعه بر عهده دارند، از طرف دیگر لزوم قابلیت پیش‌بینی پذیری، شفافیت، حاکمیت قانون و پاسخگویی این مؤسسات به عنوان عناصر اصلی حکمرانی خوب، تبیین و بررسی نظام حقوقی این مؤسسات را ضروری می‌سازد. بدین ترتیب مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی می‌بایست در یک چارچوب حقوقی قالب‌بندی شوند، چارچوبی که واجد یک توالی منطقی و سازوکارهای‌های کنترل و نظارت است و اصول حاکمیت قانون و نظارت بر آن حاکم می‌باشد.

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

در این خصوص هر چند ما با یک نظام حقوقی درخصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی روبرو می باشیم اما آنچه که مسلم می باشد این است که نظام حقوقی موجود با امعان نظر نسبت به اهدافی که این مؤسسات به منظور آن ایجاد گردیده اند و اصول کلی که حاکم بر نظام عدم تمرکز می باشد و همچنین به دلیل پراکندگی، ابهام و عدم شفافیتی که در تمام جنبه های نظام حقوقی این مؤسسات وجود دارد نمی تواند از اثربخشی، کارآمدی و انسجام لازم برخوردار باشد و باعث گردیده ایجاد این مؤسسات از فلسفه و مبانی پیدایش آن ها دور افتاده و در نتیجه امور محوله به این مؤسسات آنچنان که باید به نحو مطلوب اداره نگردد.

سپاس گذاری

شکر و سپاس فراوان پروردگار را که پر تو لطف و مهر بی کرانش روشنایی بخش کلبه حیاتم بوده و خوان نعمتش میهماندار تمام نیازهایم. ستایش پروردگار را که بنیان جهان را بر اساس عدل، حکمت و آزادی استوار فرمود و به این بنده ی ناچیز توفیق انجام این پژوهش را ارزانی داشت، پروردگاری که هر چه دارم از لطف بی محنت اوست، باشد که همیشه در صراط او گام بر دارم.

در اینجا لازم می دانم از زحمات و راهنمایی های دلسوزانه و مدبرانه ی استاد گرامی جناب آقای دکتر ولی رستمی که مرا در انجام این پایان نامه همواره کمک و راهنمایی نمودند و در مشکلات و گرفتاری ها با روی گشاده از من استقبال کردند و پشتوانه محکمی برای من بودند کمال تشکر بنمایم.

همچنین از مشاوره ها و تلاش های بی شائبه استاد ارجمند جناب آقای دکتر محمد جواد رضایی زاده صمیمانه تشکر و قدردانی می نمایم.

از حضور جناب آقای دکتر بیژن عباسی که با قبول زحمت داوری این پایان نامه، مطالب این تحقیق را کنترل نموده در رفع عیوب و نواقص آن اینجانب را یاری نموده اند سپاس گزارم.

شایسته است از زحمات تمامی اساتیدم در دانشکده ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران که افتخار شاگردی این عزیزان را داشتم کمال تشکر بنمایم.

از تمامی دوستان و عزیزان به خصوص آقایان ابوالفضل درویش وند، مجید امین الرعایایی و سید محمود حسینی پور که مرا در انجام این پایان نامه همراهی نمودند، کمال تشکر را دارم.

« فهرست مطالب »

مقدمه ۱

فصل اول: کلیات

بخش اول: تعریف و علل پیدایش مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولی ۵

مبحث اول: مفهوم مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۶

مبحث دوم: علل پیدایش (ایجاد) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ۱۲

گفتار اول: مفهوم امور و خدمات عمومی ۱۳

گفتار دوم: روشهای اداره ی امور عمومی (یا ارائه خدمات عمومی) ۱۵

گفتار سوم: علل و انگیزه های ایجاد مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی ۱۹

بخش دوم : شناخت جایگاه مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی در میان

سازمان های اداری و اقسام آن ها ۲۲

مبحث اول: انواع سازمان های اداری در ایران ۲۲

گفتار اول: وزارتخانه ها ۲۵

گفتار دوم: مؤسسات دولتی ۲۷

گفتار سوم: شرکت های دولتی ۲۹

گفتار چهارم: مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی ۳۲

مشخصات و ویژگی های مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی ۳۲

گفتار پنجم: سازمان ها و ادارات مشورتی خاص ۳۶

- مبحث دوم: اقسام مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۳۷
- گفتار اول: اقسام مؤسسات عمومی غیر دولتی با توجه به امور تحت تصدی و وابستگی
- نهادی به مراجع ذی ربط ۳۷
- یک: مؤسسات و نهادهای انقلابی ۳۷
- دو: مؤسسات عام المنفعه ۳۸
- سه: نهادهای محلی ۳۹
- چهار: نظام های حرفه ای ۴۰
- گفتار دوم: اقسام مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از لحاظ قانونی ۴۰
- یک: مؤسسات موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی ۴۰
- دو: مؤسسات و نهادهای موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری ۴۲
- سه: مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در دیگر قوانین ۴۳
- بخش سوم: مبانی تشکیل مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۴۴
- مبحث اول: شخصیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۴۵
- مبحث دوم: ایجاد و انحلال مؤسسات عمومی غیر دولتی ۵۳
- گفتار اول: ایجاد مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۵۴
- گفتار دوم: انحلال مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۶۱

فصل دوم

قواعد حاکم بر تشکیلات، صلاحیت و فعالیت مؤسسات و نهادهای عمومی

غیر دولتی

- بخش اول: ارکان و تشکیلات مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۶۵
- مبحث اول: ارکان مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۶۷

- ۷۳ مبحث دوم : تعیین اعضا و ارکان مؤسسات عمومی غیردولتی
- ۷۸ بخش دوم: دامنه و حدود صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی
- ۷۹ مبحث اول: حیطة صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
- ۸۲ مبحث دوم : موارد صلاحیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی
- ۸۶ بخش سوم: امور استخدامی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
- ۸۷ مبحث اول: چارچوب و اصول استخدام عمومی
- ۹۲ مبحث دوم: استخدام در مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
- ۹۹ بخش چهارم: امور مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی
- ۱۰۰ مبحث اول: استقلال مالی
- ۱۰۳ مبحث دوم : بودجه ی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی
- ۱۰۷ مبحث سوم : درآمدها و هزینه های مؤسسات عمومی غیر دولتی
- ۱۰۷ گفتار اول: منابع درآمدی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
- ۱۱۱ گفتار دوم: هزینه های مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
- ۱۱۲ مبحث چهارم: اموال مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
- ۱۱۵ بخش پنجم: نظام معاملاتی و قراردادی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی
- ۱۱۶ مبحث اول: اصول قراردادهای عمومی
- ۱۲۰ مبحث دوم: قراردادهای مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی

فصل سوم

نظارت بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی

- بخش اول: نظارت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۲۷
- مبحث اول: نظارت درون سازمانی در مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۲۸
- مبحث دوم: نظارت قیمومیتی نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۳۳
- بخش دوم: نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۴۲
- مبحث اول: نظارت پیشینی بر عملکرد مالی (نظارت پیش از اجرای عملکرد مالی) ۱۴۳
- مبحث دوم: نظارت اداری بر عملکرد مالی (نظارت در حین اجرا) ۱۴۷
- مبحث چهارم: نظارت قضایی - مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۵۶
- بخش سوم: نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۵۸
- مبحث اول: نظارت دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۶۱
- گفتار اول: صلاحیت های دیوان عدالت اداری ۱۶۱
- گفتار دوم: صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۶۷
- مبحث دوم: نظارت قضات دادگاه ها ۱۷۳
- مبحث سوم: نظارت سازمان بازرسی کل کشور نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ۱۷۶
- نتیجه گیری ۱۸۰
- فهرست منابع و مآخذ: ۱۸۴

مقدمه

امروزه در سراسر جهان بازنگری اساسی در رابطه با چگونگی برخورد با مسایل اجتماعی و اداره ی امور عمومی صورت گرفته است. عدم توانایی دولت ها در برخورد با مشکلات پیش آمده از جهت تأمین هزینه ها و کارآمدی و اثر بخشی فعالیت ها و برنامه های دولت در اداره ی امور عمومی و ارائه خدمات نوین اجتماعی مسائل جدی در رابطه با توانمندی ها و کارایی دولت ها در این زمینه ها ایجاد نموده است. این بازنگری نه تنها مربوط به حوزه و اندازه ی فعالیت های دولت می باشد، بلکه در این راستا فنون و شیوه های اداره امور عمومی را نیز در بر گرفته است. ایجاد مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز زائیده ی همین تحولات می باشد. این مؤسسات سازمان های غیر انتفاعی ساده و کوچکی نیستند که تنها وجود آن ها در جامعه حس گردد، بلکه بخش مهمی از نهادهای کارگزار امور عمومی و سازمان های رسمی را تشکیل می دهند، که از طرف دولت یا سایر اشخاص حقوقی عمومی و به منظور اداره ی خدمات ویژه ای تشکیل شده اند و از استقلال و آزادی عمل برخوردارند.^۱ امروزه تنها دولت ها نیستند که به اعمال حکمرانی می پردازند، بلکه کلیه سازمان های عمومی که به نحوی عهده دار امور عمومی می باشند را می توان از جمله ارکان اعمال حکمرانی دانست. مفهوم ارائه شده از حکمرانی به خوبی گویای این مطلب می باشد؛ « حکمرانی به مفهوم فرآیندی است که بوسیله ی آن سازمان های عمومی و حکومتی امور عمومی را به انجام می رسانند. منابع عمومی را اداره می کنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می نمایند.»^۲ مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز از این امر مستثنی نمی باشند.

هرچند مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی تا پیش از تصویب قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در نظام اداره ی امور عمومی کشور ما وجود داشته اند، اما برای نخستین بار قانون محاسبات عمومی در ماده (۵) خود به ارائه ی تعریفی از این مؤسسات پرداخت و سعی شد که چارچوب حقوقی این مؤسسات تبیین گردد. این مؤسسات به دلیل در برداشتن برخی شاخصه ها و محاسن، در تمام زمینه های مختلف امور جامعه فعالیت می کنند، به نحوی که حوزه ی فعالیت این سازمان ها تقریباً کلیه عرصه های زندگی مردم را پوشش می دهد.

^۱ - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، چ پنجم، ۱۳۷۸، ص ۱۲۵.

^۲ - سایت اینترنتی (United Nation Commissioner For Human Rights) تحت عنوان « Human Rights in Development, Good Governance, What is Good Governance? » به نقل از زارعی، محمد حسین، جزوه درس

حقوق اساسی (۲)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ص ۲۴.

این مؤسسات علی رغم ماهیت مشترکشان در غیردولتی بودن (مفهوم غیر دولتی در مبحث مربوط به تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی بیان خواهد گردید) و اداره ی امور عمومی، حاوی تنوع بسیار وسیعی هستند، به طوری که نمی توان یک الگوی واحدی را برای این سازمان ها در نظر گرفت. این مؤسسات با برخورداری از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی و حضور فعال و روزافزون در صحنه های مختلف امور اجتماعی و اداره ی امور عمومی، نقش زیادی در تعیین سرنوشت جامعه بر عهده دارند، از طرف دیگر لزوم قابلیت پیش بینی پذیری، شفافیت، حاکمیت قانون و پاسخگویی این مؤسسات به عنوان عناصر اصلی حکمرانی، تبیین و بررسی نظام حقوقی این مؤسسات را ضروری می سازد.

بدین ترتیب مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی می بایست در یک چارچوب حقوقی قالب بندی شوند، چارچوبی که واجد یک توالی منطقی و سازوکارهای های کنترل و نظارت است و اصول حاکمیت قانون و نظارت بر آن حاکم می باشد. در این زمینه ما با سؤال های متعددی روبرو می شویم. پاسخ به این سؤالات متعدد که از تنوع و گستردگی خاصی برخوردارند، نیاز به نظم و ترتیب دارد و این کار محتاج دسته بندی براساس مبنای مشترک آن هاست. مباحثی که به صورت زنجیره وار به یکدیگر پیوسته بوده و نظام حقوقی این مؤسسات را به بهترین نحو ممکن جلوه گر می سازند.

الف) هدف از انتخاب موضوع:

در نظام حقوقی کشور ما ساؤمان های متعددی در زمینه ی اداره ی امور عمومی وجود دارند که هرکدام به نوعی متصدی انجام پاره ای از خدمات عمومی می باشند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز از جمله ی این مؤسسات می باشند، که علی رغم وظایف و اهدافی که از ایجاد آن ها وجود دارد، دارای یکسری ویژگی ها، امتیازات و اقتداراتی هستند که آن ها را نسبت به سایر نهادهای متصدی امور عمومی متمایز می سازد. این مؤسسات امروزه با ایفای صلاحیت های گسترده و متنوع نقش تعیین کننده ای بر زندگی مردم دارند. اما علی رغم این جایگاه قابل ملاحظه وضعیت و چارچوب حقوقی این سازمان ها در نظام حقوقی ما دقیقاً مشخص نیست. همین امر بررسی و تبیین جایگاه و نظام حقوقی این مؤسسات را ضروری می سازد.

ب) پیشینه ی تحقیق:

در رابطه با بررسی نظام حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی تا کنون هیچ گونه تحقیق مستقلی صورت نپذیرفته است و تنها در رساله های مربوط به حقوق اداری به تعاریف کلی از این مؤسسات و ضرورت وجود آن ها اشاره شده است. البته لازم به ذکر است که در سال های اخیر با درک نقش این نهادها در اداره ی امور جامعه، اهمیت این مؤسسات مورد توجه صاحب نظران قرار گرفته است و سعی در تبیین جایگاه و نقش این مؤسسات در اداره ی امور عمومی شده است.

ج) سؤالات تحقیق:

سؤالاتی که در پایان نامه ی حاضر در پی پاسخگویی آن خواهیم برآمد، عبارتند از:

- ۱- ایجاد این مؤسسات بر چه مبنایی می باشد؟
- ۲- آیا این مؤسسات در تشکیل، اعمال صلاحیت و امور مربوط به خود از چارچوب و نظام حقوقی مشخص و معینی پیروی می کنند؟ در صورت مثبت بودن جواب، چه نظام حقوقی نسبت به این مؤسسات حکمفرما می باشد؟
- ۲- ساز و کار نظارت بر این مؤسسات به عنوان یکی از ارکان اعمال حکمرانی و در بردارنده ی قدرت عمومی چگونه می باشد؟

د) روش تحقیق:

روش تحقیق در پایان نامه ی پیش رو روش کتابخانه ای و در بیان مطالب با استفاده از منابع موجود و قوانین و مقررات مربوط از شیوه ی توصیفی و تحلیلی استفاده گردیده است.

ه) سازمان دهی تحقیق:

نوشتار حاضر در سه فصل تنظیم گردیده است. فصل اول به مطالعه ی مباحث بنیادین مربوط به نظام حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی اختصاص دارد. در این فصل ابتدا مفهوم و مبانی پیدایش این مؤسسات مورد بحث قرار گرفته است و سپس با بررسی انواع سازمان های اداری در نظام اداره ی امور عمومی کشور، به تبیین جایگاه این مؤسسات در این میان و مشخصات و ممیزات این مؤسسات نسبت به سایر سازمان های اداری و انواع آن ها پرداخته ایم. در قسمت سوم این فصل مبانی تشکیل این مؤسسات مشتمل بر مباحث شخصیت حقوقی و نظام حقوقی ایجاد و انحلال مؤسسات عمومی غیر دولتی را مورد بررسی قرار دادیم. در فصل دوم قواعد حاکم بر تشکیلات، صلاحیت و عملکرد مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در این فصل پس از بررسی ارکان و تشکیلات این

مؤسسات و نحوه ی شکل گیری آن ها و نظام استخدامی این مؤسسات، صلاحیت های این مؤسسات و دامنه ی آن ها را مورد مطالعه و در ادامه بحث نظام مالی و قراردادی آن ها مورد بررسی قرار گرفته شد.

فصل آخر نیز به نظارت بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اختصاص داده شد و نظارت های اداری، مالی و قضایی را به عنوان بنیادی ترین سازو کارهای نظارتی مورد بحث قرار دادیم و سرانجام مطالب با یک نتیجه گیری به پایان می رسد.

فصل اول: کلیات

مؤسسات عمومی غیر دولتی بخش مهمی از سازمان های عمومی در کشور ما را تشکیل می دهند که بر پایه نظام عدم تمرکز فنی و بر اساس اصل تخصص و اقتضائات اجرایی و اداری به منظور انجام پاره ای از خدمات عمومی خاص ایجاد شده اند. این مؤسسات اصولاً از نظر سازمانی از قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی مجزا بوده و دارای نظام حقوقی خاص خود که از آن تحت عنوان استقلال (حقوقی، مالی، اداری) یاد می شود می باشند و از عناوین گوناگونی از قبیل سازمان، مؤسسه، نهاد، بنیاد، جمعیت، هیأت و... برخوردار می باشند. این مؤسسات دارای جایگاه ویژه ای در میان سازمان های اداری و عمومی کشور می باشند و از مشخصات و ویژگی های مختص خود برخوردارند که آن ها را از سایر سازمان های متصدی امور عمومی متمایز می سازد.

قبل از پرداختن به مسائل اساسی در زمینه نظام حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ابتدا لازم است که به بررسی و پردازش مبانی و اصول بنیادین مربوط به این مؤسسات بپردازیم. بنابراین در این فصل سه مبحث اساسی را مورد بحث قرار می دهیم. بدین نحو که در ابتدا مفهوم و علل پیدایش این مؤسسات را مورد مطالعه قرار داده و در ادامه به بررسی جایگاه این مؤسسات در نظام اداره ی امور عمومی کشور و اقسام این مؤسسات پرداخته و در انتهای این فصل نیز به مبانی تشکیل این مؤسسات که مشتمل بر مباحث شخصیت حقوقی این مؤسسات و نظام حقوقی ایجاد و انحلال آن ها می باشد می پردازیم.

بخش اول

تعریف و علل پیدایش مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی

امروزه در اکثر نظام های حکومتی تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان های حکومت مرکزی می باشند برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده اند. این سازمان ها ابزار های مؤثری برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسایل سیاسی هست، می باشند. البته در این خصوص الگوی همسانی

وجود ندارد.^۱ از جمله ی این مؤسسات و تأسیسات در کشور ما مؤسسات عمومی غیر دولتی می باشند که از طرف دولت یا سایر اشخاص حقوقی حقوق عمومی نظیر شوراهاى محلی و... به منظور اداره خدمات ویژه ای تشکیل شده اند و از آزادی عمل برخوردارند.^۲

مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی را می توان از جدیدترین انواع مؤسسات عمومی دانست که پدیده ای نوین در اداره امور عمومی می باشند که تا قبل از قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۷/۱ علی رغم وجود آن ها در نظام اداره امور عمومی کشور، تحت این عنوان مطرح نبوده و تعریفی از آن ها ارائه نشده بود. در این بخش در نخستین گام به بیان مفهوم و تعریف این مؤسسات پرداخته و سپس به بررسی علل پیدایش آن ها در نظام اداره امور عمومی کشورمان می پردازیم.

مبحث اول : مفهوم مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی

در این قسمت به بررسی مفهوم و تعریف این مؤسسات با توجه به قوانین و مقررات موجود پرداخته و تا حد ممکن، محدوده و چارچوبی که این مؤسسات در آن قرار می گیرند را تبیین می کنیم.

برای اولین بار قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در ماده (۵) خود به ارائه تعریفی از این مؤسسات پرداخت. البته این بدان معنی نیست که تا قبل از تصویب این قانون این مؤسسات وجود نداشته باشند، بلکه با تعریف مذکور این گونه مؤسسات که قبلاً نیز در نظام اداره امور عمومی کشور فعال بودند، تحت این عنوان شناخته شده و سعی شد که چارچوبی مشخص برای آن ها در نظر گرفته شود. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی در تعریف این مؤسسات مقرر می دارد: « مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می شود.»

در این ماده سه ویژگی عمده برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در نظر گرفته شده است که عبارتند از: ۱- دارای واحد سازمانی مشخصی هستند. ۲- با اجازه قانون تشکیل می شوند. ۳- عهده دار انجام وظایف و خدمات عمومی می باشند.

^۱ -Wade (H.W.R) Henry William rawson; (2004), **Administrative Law**, New York, Oxford University Press , ninth Ed, p144.

^۲ - طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۱۲۵.

بنابراین با توجه به ماده مذکور این سه شرط، شروط اساسی برای تشکیل و ایجاد یک مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی محسوب می شوند. با این توضیح که در قانون محاسبات علاوه بر سه قید مندرج در تعریف، یک قید دیگر نیز برای این گونه مؤسسات آورده شده است و آن تبصره این ماده است که عنوان می دارد؛ « 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 ویژگی های سه گانه و تصویب ایجاد اولیه از سوی قانون گذار، برای تلقی نمودن یک مؤسسه به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی، شناسایی و تصریح قانون گذار به چنین صفتی (مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی) ضروری دانسته شده است. در اجرای این تبصره، قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ از تصویب مجلس گذشت که به موجب آن ده سازمان و مؤسسات وابسته به آن ها به عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی شناخته شدند، مشتمل بر: شهرداری ها، 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 در حدود دوازده مؤسسه دیگر به این فهرست افزوده شده است که عبارتند از: فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و مؤسسه های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه (به موجب ماده واحده قانون الحاق بندهای (۱۱) و (۱۲) به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱)، جهاد دانشگاهی (به موجب ماده واحده قانون الحاق جهاد دانشگاهی به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، مصوب ۱۳۷۶/۹/۲۶ مجلس شورای اسلامی)، دهیاری ها (به موجب قانون ماده واحده تأسیس دهیاری های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴ مجلس شورای اسلامی) و...^۲

سؤالی که در این جا مطرح می شود این است که اگر مؤسسه ای دارای سه ویژگی مندرج در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی باشد ولی تحت این عنوان شناخته نشده باشد آیا نمی توان آن را یک مؤسسه عمومی غیر دولتی دانست؟ به نظر می رسد که علت احتیاط مقنن در این

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

^۲ - فهرست کامل این مؤسسات در مبحث اقسام مؤسسات عمومی غیر دولتی ذیل مؤسسات موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور بیان گردیده است.

خصوص و ذکر قید مذکور نه از باب این است که بقیه ی مؤسسات عمومی غیر دولتی فاقد چنین وصفی هستند، بلکه بیشتر به خاطر ملاحظه بهره مندی های مالی بوده که در قانون محاسبات عمومی برای مؤسسات عمومی غیر دولتی در نظر گرفته شده است و با ارائه فهرست و شناسایی آن ها به این عنوان، بیشتر قصد محدود کردن مؤسسات عمومی غیر دولتی از تمتع از این حقوق و خرج تراشی برای دولت بوده است.^۱

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 غیر دولتی، لازم است بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه این مؤسسات از طریق منابع غیر دولتی تأمین گردد. این ویژگی می تواند تا حدودی باعث نوسان و چالش در احکام و ماهیت این مؤسسات شود. چرا که امکان دارد مؤسسه ای در یک سال بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه خود را از منابع غیر دولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد. ماده مذکور می گوید: « مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین می گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» برای حل این مسأله همان طور که در قسمت های بعد نیز به آن خواهیم پرداخت می توان مؤسسات عمومی غیر دولتی را در رابطه با امور مالی به دو دسته کلی تقسیم کرد یک دسته مؤسساتی که درآمد آن ها تا حد زیادی تکافوی نیازهایشان را می کند و دسته ی دیگر مؤسساتی هستند که خود دارای هیچ گونه درآمد خاصی نیستند و تنها ارائه دهنده ی خدمات هستند یا به نحوی درآمدهایشان تکافوی نیازها و خدماتی که ارائه می دهند نمی کند. به همین جهت مقنن حین ایجاد این مؤسسات و سپردن امور عمومی به آن ها برای تأمین مالی آن ها نیز تدابیری اندیشیده و منابع مالی برای آن ها در نظر گرفته است. این منابع به صورت حق السهم و یا عوارض خاصی از پاره ای از فعالیت ها می باشد که توسط دستگاه های دولتی وصول و به خزانه واریز می گردد. مانند چهل و دو درصد از درآمد حاصل از حق الثبت اسناد رسمی و معادل یک درصد قیمت هر بلیط هواپیما و کشتی که از هر

^۱ - یازلو، حجت الله، نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹، ص ۸۸.