

ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و پیامدهای آن

محمد قاسم تنگستانی*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۲/۸	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۲۰	شماره صفحه: ۳۰-۵
------------------------	------------------------	------------------------	------------------

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله نهادهایی هستند که پس از انقلاب اسلامی ایجاد شدند و در قانون محاسبات عمومی کشور رسماً مورد شناسایی قرار گرفتند. با توجه به تفاوت نظام حقوقی حاکم بر نهادهای دولتی نسبت به نهادهای غیردولتی، از زمان ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی، مباحثی درباره دولتی یا غیردولتی بودن آنها مطرح بوده است. این ابهام که زائیده عنوان و شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع مالی غیردولتی است، تشخیص ماهیت مؤسسات مذکور و به تبع نظام حقوقی حاکم بر آنها را دشوار کرده است. این ابهام گاهی موجب ایجاد تمایل برای ایجاد یک شخص حقوقی حقوق عمومی تحت قالب مؤسسه عمومی غیردولتی نیز شده است. رفع ابهام از ماهیت این مؤسسات یکی از الزامات ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در نظام اداری محسوب می‌شود.

این نوشتار با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این پرسش‌های اصلی است که آیا در ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی، ابهام وجود دارد؟ قید «غیردولتی» در آنها به چه معنا و با چه منظوری به کار رفته است؟ این نوشتار ابتدا مؤلفه‌های قانونی مؤسسات مذکور را تبیین می‌کند، سپس دیدگاه‌های مختلف درباره ماهیت حقوقی مؤسسات یاد شده را بررسی و ارزیابی کرده و در نهایت به بررسی موردی وضعیت سه مصداق از مؤسسات فوق می‌پردازد.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نه کاملاً مشابه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند و نه با معیارها و مؤلفه‌های قانونی تشکیل دهنده دستگاه‌های دولتی انطباق کامل دارند. در واقع ترکیبی از مؤلفه‌ها و معیارهای تشکیل دهنده دستگاه‌های دولتی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند؛ وضعیتی که آنها را در میانه نهادهای مذکور قرار داده است. شناسایی بخش مستقلی با عنوان «بخش عمومی غیردولتی» مستلزم توجه به احکام و مقررات خاص حاکم بر آنها و پرهیز از ایجاد هرگونه ابهام در خصوص ماهیت، مصادیق و نظام حقوقی حاکم بر آنهاست.

کلیدواژه‌ها: واحد دولتی؛ بخش عمومی؛ فساد اداری؛ شفافیت

Email: m.tangestani@khu.ac.ir

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی؛

مقدمه

در کنار وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که شناسایی آنها به‌عنوان اشکال حقوقی دستگاه‌های دولتی به پیش از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد، نهادهایی نیز با وقوع انقلاب مانند نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی در عرصه عمومی ایجاد شدند که با اشکال سه‌گانه فوق انطباق کامل نداشتند.^۱ البته برخی از نهادهای انقلابی بعدها در قالب مؤسسه عمومی غیردولتی ادامه فعالیت دادند. مؤسسات عمومی غیردولتی برای نخستین بار در قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) تعریف شدند. در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی برای ایجاد مؤسسه عمومی غیردولتی، سه شرط ایجاد با اجازه قانون، برعهده داشتن وظایف و خدمات عمومی و درج نام آنها در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی پیش‌بینی شد. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) شروط گفته شده به این شرح تغییر کرد: ایجاد با تصویب مجلس شورای اسلامی، انجام وظایف و خدمات عمومی و تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع غیردولتی.

با توجه به قید «دولتی» در عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نیز شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع غیردولتی، ابهاماتی درباره ماهیت دولتی یا غیردولتی این مؤسسات مطرح می‌شود. پرسش اصلی این است که آیا در ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی، ابهام وجود دارد؟ قید «غیردولتی» به چه معنا و به چه منظوری به‌کاررفته است؟ با توجه به تفاوت نظام حقوقی حاکم بر نهادهای دولتی نسبت به نظام حقوقی حاکم بر اشخاص حقوقی خصوصی، رفع این ابهام تأثیر مهمی بر تعیین دقیق قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارد.

در این نوشتار با بررسی اسناد قانونی مربوط و نظرهای نویسندگان حقوق اداری، به بررسی ماهیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌پردازیم. از این رو ابتدا به بررسی مؤلفه‌های قانونی تشکیل‌دهنده مؤسسات مذکور، شناسایی مصادیق، ابهام در ماهیت و آثار مترتب بر آنها می‌پردازیم و سپس نظرهای مختلف راجع به ماهیت نهادهای یاد شده، تبیین و تحلیل می‌شود.

۱. اگرچه برخی از این نهادها (همچون شهرداری‌ها) قبل از انقلاب وجود داشتند، اما در قالب مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته نمی‌شدند.

۱. کلیات

۱-۱. مؤلفه‌های قانونی

اولین تعریف قانونی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) صورت گرفت؛ گرچه پیش از آن نیز این قبیل مؤسسات در نظام اداری کشور وجود داشتند (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۸). براساس این ماده مؤسسات مذکور واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شوند. فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) نیز «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» را به این شرح تعریف کرده است: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

براساس تعریف ارائه شده در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (به‌عنوان قانون مؤخر و حاکم) لازم نیست مؤسسات ذکر شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نام برده شوند تا به این عنوان شناخته شوند. بلکه داشتن شرایط مقرر در ماده (۳) مذکور برای احتساب آنها به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی کفایت می‌کند.^۱ درخصوص نهادهایی که در قانون فهرست از آنها نام برده شده یا در قانون موجودشان به شکل حقوقی آنها تصریح شده است، بحثی وجود ندارد. ابهام درباره شکل حقوقی دستگاه‌هایی است که انجام برخی از امور عمومی را برعهده دارند اما نام آنها در قانون فوق ذکر نشده یا در قوانین موجودشان، حکمی درخصوص شکل حقوقی آنها بیان نشده است. همان‌طور که در ادامه بیان می‌شود، این‌گونه مؤسسات را نمی‌توان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی دانست.

۱. همچنان که نام برخی نهادهای عمومی غیردولتی در قانون فهرست ... درج نشده، اما در قوانین مربوطه مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده‌اند.

۱-۲. شناسایی مصادیق

از نظر برخی نویسندگان اگرچه سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای با عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته نشده‌اند، اما با توجه به ملاک‌ها و ضابطه‌های مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری، می‌توان آنها را بخشی از این قبیل مؤسسات دانست. بر این اساس، سازمان‌های حرفه‌ای همچون سازمان نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری و نهادهایی نظیر اتاق بازرگانی، صنایع و معادن، کشاورزی ایران و اتاق تعاون؛ مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند. به این دلیل که در ماده (۳) قانون فوق، درج نام مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون فهرست این مؤسسات، ضروری دانسته نشده است (همان: ۱۳، ۵۲، ۵۴ و ۵۵).

در تأیید این نظر بعضی از نویسندگان گفته‌اند: برخی نهادها با عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته نشده‌اند، اما می‌توان آنها را «به نوعی» مؤسسه عمومی غیردولتی شناخت. مثل اتاق ایران که مؤسسه‌ای غیرانتفاعی دارای شخصیت حقوقی مستقل است که با هدف ایجاد هماهنگی میان بازرگانان و صاحبان حرف صنعتی، معدنی و کشاورزی و ارائه نظر مشورتی به دستگاه‌های دولتی ایجاد شده است (بی‌نا، ۱۳۹۵: ۶۱۵).

از نظر برخی قضات، دانشگاه آزاد اسلامی و شوراهای اسلامی نیز از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی هستند و وضعیت آنها با معیارهای ارائه شده در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مطابقت دارد. بر این اساس با توجه به اطلاق مؤسسات عمومی غیردولتی (مذکور در ماده (۱۲) قانون دیوان) چنانچه مؤسسه‌ای به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی تعریف نشده باشد، ولی به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی غیرانتفاعی تعریف شده باشد، تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی شامل این قبیل مؤسسات نیز می‌شود. برای مثال، درخصوص جامعه حسابداران رسمی (به عنوان مؤسسه غیرانتفاعی غیردولتی) هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۸۴۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۹ خود را صالح به رسیدگی نسبت به شکایات مطروحه از مصوبات آن ندانست، اما با تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و با توجه به بند «۱» ماده (۱۲) آن، مطلق مؤسسات عمومی غیردولتی داخل در صلاحیت دیوان هستند. براساس نظر فوق به نظر می‌رسد شکایت از مصوبات شورای رقابت و سازمان بورس و اوراق بهادار نیز در

صلاحیت هیئت عمومی باشد چون این مؤسسات جزء مؤسسات عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند (مولاییگی، ۱۳۹۴: ۱۱۴).

در تحلیل نظریات فوق صرف نظر از تصریح به مؤسسه غیردولتی بودن (و نه مؤسسه عمومی غیردولتی بودن) عمده نهادهای حرفه‌ای در قوانین موجود آنها، گفتنی است تعریف ارائه شده در سایر قوانین از نهادهای حرفه‌ای صحت این نظر را که نهادهای حرفه‌ای، مؤسسه عمومی غیردولتی هستند زیر سؤال می‌برد. بند «ب» ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰) مقرر کرده است: «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی‌اند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را برعهده دارند؛ نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی». مؤسسه عمومی غیردولتی به‌عنوان یکی از اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی در بند «الف» ماده (۲) قانون فوق ذکر شده و در بند «ج» از عبارت «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» استفاده شده است. گرچه باید اذعان داشت وضعیت آنها قابل مقایسه با سایر اشخاص حقوقی خصوصی نیست. همچنین هر مؤسسه غیردولتی غیرانتفاعی، مؤسسه عمومی غیردولتی نیست.

در برخی از قوانین ممکن است نهادهایی که شکل حقوقی آنها مشخص نیست «در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» تلقی شده باشند. برای مثال ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، مقرر کرده است: «همه دستگاه‌هایی که در جداول قوانین بودجه سنواتی برای آنها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آنها با تعاریف مذکور در مواد (۲ تا ۵) قانون محاسبات عمومی (وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی) منطبق نیست، از لحاظ اجرای مقررات قانون یادشده صرفاً به مدت دو سال، در حکم مؤسسه عمومی غیردولتی هستند». همان‌طور که ملاحظه می‌شود این مؤسسات صرفاً از لحاظ اجرای مقررات قانون مذکور، در حکم مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و نه از سایر جهات.

۱-۳. ابهام در ماهیت و آثار آن

دولتی یا غیردولتی محسوب شدن مؤسسات مذکور، آثار حقوقی قابل توجهی دارد که از جمله می‌توان به این احکام از قانون اساسی اشاره کرد:

اصل (۸۵) درخصوص امکان واگذاری تصویب دائمی «اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت»، به کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس یا دولت؛

اصل (۵۳) درخصوص تمرکز «کلیه دریافت‌های دولت» در حساب‌های خزانه‌داری کل کشور؛

اصل (۸۲) درخصوص ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی توسط «دولت»، مگر با

تصویب مجلس شورای اسلامی؛

اصل (۱۳۴) درخصوص حل اختلاف نظر «دستگاه‌های دولتی» یا تداخل در وظایف

قانونی آنها توسط هیئت وزیران؛

اصل (۱۳۹) درخصوص صلح دعاوی ارجاع به داوری «اموال عمومی و دولتی»؛

اصل (۱۴۱) درخصوص منع تصدی بیش از یک «شغل دولتی». البته این اصل به

ممنوعیت داشتن هر نوع شغل دیگر «در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است» تصریح دارد؛

اصل (۱۷۳) درخصوص شکایت از «مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی»؛

اصل (۱۷۴) درخصوص نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر «دستگاه‌های اداری».

ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص لزوم اخذ مصوبه شورای حقوق

و دستمزد حتی توسط دستگاه‌هایی که از شمول قانون مذکور مستثنا شده‌اند، برای افزایش حقوق.

احکام قانونی فوق در صورتی برای مؤسسات عمومی غیردولتی، لازم‌الاجراست که آنها

را جزء مؤسسات دولتی بدانیم. در غیر این صورت مؤسسات مذکور مشمول احکام قانونی فوق نیستند. در ادامه به آثار این ابهام و تأثیر آن در اجرای قوانین مربوط اشاره می‌شود.

۱-۳-۱. نظارت دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

بند «۱» ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مقام بیان

صلاحیت و حدود اختیارات شعب دیوان مقرر داشته است: «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها...». این ماده تصریحی به صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه مؤسسات عمومی غیردولتی - جز شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی - ندارد. گرچه تعداد قابل توجهی از مؤسسات گفته شده، نهاد انقلابی محسوب می‌شوند. این در حالی است که ماده (۱۲) قانون مزبور در خصوص صلاحیت هیئت عمومی دیوان، به مؤسسات عمومی غیردولتی تصریح دارد.

براساس نظر یکی از قضات دیوان عدالت اداری، در عمل صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی منحصر به سه سازمان شده است: جمعیت هلال احمر (به موجب قانون اساسنامه آن جمعیت)، سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها (تنگستانی، ۱۳۹۵: ۲۹).

گفتنی است در متن اولیه ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری، دعاوی علیه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، داخل در صلاحیت شعب دیوان اعلام شده بود. براساس بند «۳» نامه شماره ۴۳۲۱۳/۳۰/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «در جزءهای «۱» و «۲» بند «۱» ماده (۱۰)، اطلاق عبارت «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه مؤسسات وابسته به آنها و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است» نسبت به مواردی که شامل دستگاه‌های غیردولتی می‌شود، مغایر اصل (۱۷۳) قانون اساسی شناخته شد». به منظور رفع ایراد فوق، عبارت یاد شده از متن ماده حذف و به دو مصداق از مؤسسات مذکور (شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی) اکتفا شد. با توجه به نامه مذکور به نظر می‌رسد از نظر شورای نگهبان، مؤسسه عمومی غیردولتی، واحد دولتی تلقی نمی‌شود.

در حالی که شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۶۶۷۱ مورخ ۱۳۶۱/۹/۲۲ بیان داشته است: «استقلال و غیردولتی بودن جمعیت هلال احمر، مغایر قانون اساسی

نیست. ... درآمدهای اختصاصی جمعیت هلال احمر که مطابق قانون توسط دولت وصول می‌شود، دریافتی دولت تلقی نمی‌شود و به هلال احمر اختصاص دارد»، ماده (۲۶) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر (مصوب ۱۳۶۷ مجلس شورای اسلامی) مقرر کرده است: «شکایت از تصمیمات و اقدامات جمعیت، مشمول قانون و مقررات دیوان عدالت اداری است». ^۱ شورای نگهبان از یکسو، جمعیت هلال احمر را واحد غیردولتی محسوب می‌کند و از سوی دیگر قانون اساسنامه جمعیت یاد شده را که متضمن حکمی مبنی بر مرجعیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات جمعیت مذکور است، مغایر قانون اساسی اعلام نمی‌کند. این در حالی است که در اصل (۱۷۳) قانون اساسی، دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی» است. این رویکرد دوگانه حاکی از ماهیت دوگانه نهادهای مذکور است.

۲-۳-۱. لزوم یا عدم لزوم بررسی اساسنامه‌های نهادهای مذکور (مصوب هیئت وزیران) توسط شورای نگهبان

طبق اصل (۸۵) قانون اساسی در مواردی که اختیار وضع اساسنامه دستگاه‌های دولتی به هیئت وزیران واگذار شده است، مصوبه دولت جهت بررسی از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی باید به شورای نگهبان ارسال شود. در این اصل از عبارت «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» استفاده شده است. در زمان تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هنوز مؤسسات عمومی غیردولتی ایجاد نشده بود.^۲ حال این پرسش مطرح است که آیا اساسنامه مؤسسات یاد شده نیز باید برای تأیید از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع، به شورای نگهبان ارسال شود؟

به دلیل ابهام در ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی، در عمل به دوروش اقدام شده است: در اساسنامه صندوق تأمین خسارت‌های بدنی (مصوب ۱۳۹۷ هیئت وزیران) که

۱. قانون مذکور در تاریخ ۱۳۶۷/۲/۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

۲. گرچه در آن زمان برخی نهادهای انقلابی، برحسب ضرورت ابتدای انقلاب تشکیل شده بودند.

به موجب ماده (۱) آن «نهاد عمومی غیردولتی» است، متنی درخصوص ارسال اساسنامه مذکور به شورای نگهبان و اخذ تأییدیه آن شورا ذکر نشده است. به همین ترتیب است: صندوق کارآفرینی امید (مصوب ۱۳۹۶ هیئت وزیران)، اساسنامه صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی (مصوب ۱۳۹۶ هیئت وزیران) و اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها (مصوب ۱۳۹۰ هیئت وزیران). شورای نگهبان تاکنون به عدم ارسال اساسنامه مؤسسات فوق (مصوب هیئت وزیران) به آن شورا ایرادی وارد نکرده است. این در حالی است که اساسنامه صندوق ملی محیط زیست (مصوب ۱۳۹۳ هیئت وزیران) به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی جهت تأیید به شورای نگهبان ارسال شده و شورا نیز آن را تأیید کرده^۱ و مطلبی درخصوص عدم ضرورت اخذ تأییدیه آن شورا در مورد مؤسسات مذکور بیان نکرده است. بااین حال، رویه غالب در این مورد، ارسال نشدن اساسنامه‌های مؤسسات مذکور به شورای نگهبان است. براین اساس به نظر می‌رسد از نظر شورای نگهبان، مؤسسات یاد شده جزء مؤسسات دولتی محسوب نمی‌شوند.

۳-۱-۳. عدم پابندی قانونگذار به مؤلفه‌های قانونی ذکر شده در ماده (۳) قانون مدیریت

خدمات کشوری در تعریف نهادهای مذکور

به موجب ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵)؛ صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت، گاز، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فراورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت ایران است. در ماده فوق درخصوص شکل حقوقی صندوق مذکور حکمی پیش‌بینی نشده، اما صندوق فوق در امور اداری، استخدامی، مالی و محاسباتی تابع قوانین مؤسسات عمومی غیردولتی تلقی شده است. درحالی‌که اموال و دارایی‌های صندوق متعلق به دولت است. قابل تأمل آنکه هدف از

۱. اساسنامه مذکور به موجب نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۲۷۵۵ مورخ ۹۳/۹/۱۵ شورای نگهبان تأیید شده است.

ایجاد صندوق فوق کاملاً یک امر حاکمیتی، ترکیب اعضای آن دولتی و اموال آن نیز متعلق به دولت ایران است!

با وجود احکام قانونی فوق، ویژگی خاص برخی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در استفاده جزئی از بودجه کل کشور، در برخی از قوانین به صورت مشخص لحاظ شده است. برای مثال، تبصره ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) این قانون را، مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده دانسته است. وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه برای این قبیل مؤسسات به تصویب می‌رسد، توسط خزانه منحصرأ از طریق حساب‌های بانکی آنها قابل پرداخت است.^۱

مؤسسات عمومی غیردولتی از نظام بودجه‌ای خاص خود تبعیت می‌کنند. به این نحو که قسمتی از بودجه برخی از آنها در قسمت سوم قانون بودجه درج می‌شود. برخی دیگر نیز دارای بودجه مستقل یا نیمه مستقل از بودجه عمومی کشور هستند. دسته اول از مؤسسات عمومی غیردولتی درآمدهایی دارند که تکافوی نیازهایشان را می‌کند. نه وجهی به خزانه واریز می‌کنند و نه وجهی از آن دریافت می‌کنند مگر در شرایط خاص که نیاز به کمک دولت داشته باشند (مثل شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان). دسته دوم نیاز به کمک دولت دارند؛ زیرا درآمدهایشان تکافوی نیازهایشان را نمی‌کند (نظیر کمیته امداد، کمیته ملی المپیک، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد شهید و امور ایثارگران). این قبیل مؤسسات در فصل پیشنهاد بودجه، اعتبارات مورد نیاز خود را به سازمان برنامه و بودجه کشور اعلام می‌کنند تا از طریق درج در لایحه بودجه، پیش‌بینی‌های لازم در این زمینه انجام شود. اما دسته سوم فاقد درآمد هستند (مانند جمعیت هلال احمر، سازمان دانش‌آموزی و بنیاد امور بیماری‌های خاص). لازم به ذکر است علاوه بر دریافت کمک دولت، مقنن حین ایجاد برخی از نهادهای عمومی غیردولتی تدابیری برای

۱. همچنین می‌توان به ماده (۲۲) قانون مذکور درخصوص مصرف اعتبارات جاری و عمرانی منظور در بودجه کل کشور برای نهادهای مزبور اشاره کرد. گفتنی است آیین‌نامه مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۳۰ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

تأمین منابع مالی مورد نیاز آنها اندیشیده است؛ مثل درآمدهایی که شهرداری از محل قانون تجمیع عوارض از آن برخوردار است (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۱۴۵ - ۱۴۳). البته کمک‌های مالی دولت به نهادهای یاد شده نباید بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آنها را تشکیل دهد. در غیر این صورت، مغایر مؤلفه‌های قانونی تشکیل دهنده نهادهای مذکور و فلسفه ایجاد آنهاست.

۲. دیدگاه‌های مختلف در خصوص ماهیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

اگر قائل به ماهیت غیردولتی مؤسسات عمومی غیردولتی باشیم، قید «غیردولتی» در عنوان این قبیل نهادها، معنادار خواهد بود. اما چنانچه مؤسسات مذکور را از جمله دستگاه‌های اجرایی بدانیم و قائل به دولتی بودن آنها باشیم، پرسش این است که منظور از قید «غیردولتی» در عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی چیست؟ برخی از صاحب‌نظران منظور از به‌کاربردن اصطلاح غیردولتی را مستثنا کردن این دستگاه‌ها از شمول مقررات مالی و محاسبات عمومی و استخدام کشوری بیان کرده‌اند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۲۷). این در حالی است که در میان دستگاه‌های دولتی، سازمان‌هایی وجود دارند که به‌رغم دولتی بودن، تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی نیستند. همچنین مؤسسات عمومی غیردولتی تا حدودی که از کمک دولت استفاده می‌کنند، تابع احکام قانون محاسبات عمومی کشور هستند.

برخی نیز مراد از دولت در عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی را، قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی دانسته‌اند و نه صرفاً قوه مجریه. در نقد نظر نخست بیان شده است که این نظر به‌طور کامل نمی‌تواند مورد قبول باشد؛ زیرا لاقلاً در مورد بخشی از بودجه این مؤسسات که در قانون بودجه درج می‌شود، رعایت قانون محاسبات عمومی، ضروری است. همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری در موارد متعددی درخصوص این قبیل مؤسسات احکامی پیش‌بینی کرده است. به‌نظر می‌رسد نمی‌توان گفت که این قبیل مؤسسات هیچ‌گونه وابستگی به قوای سه‌گانه و حتی حاکمیت ندارند؛ زیرا اکثریت آنها تحت نظارت قوای حاکمه هستند و بسیاری از مقامات عالی آنها، از میان اشخاص

و مقامات دولتی هستند. به عبارت دیگر، این‌گونه مؤسسات نیز جزئی از «سازمان‌های کشوری» هستند (حسینی‌پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۱۵-۱۳). نویسنده مذکور در جای دیگری از کتاب خود با نقل این نظر که منظور از قید «غیردولتی»، انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی است، بیان داشته که این مؤسسات از لحاظ سازمانی زیرمجموعه مراجع مذکور قرار نمی‌گیرند و مقامات و کارکنان آنها خارج از سلسله‌مراتب موجود در قوای حاکمه و سایر نهادهای حاکمیتی (نظیر رهبری) قرار دارند و تا حدودی به‌نحو کاملاً مستقلی اداره می‌شوند (همان).

میان ابتدا و انتهای نظر فوق هماهنگی وجود ندارد. در ابتدا گفته شده که نهادهای مذکور نه تنها به قوه مجریه بلکه به حاکمیت، وابستگی سازمانی ندارند. اما در ادامه بیان شده که اکثریت آنها تحت نظارت قوای حاکمه هستند. در انتها نیز به خروج آنها از سلسله‌مراتب حاکم در قوای حاکم اشاره دارد. اگر منظور از عبارت اخیر، خارج بودن مؤسسات عمومی غیردولتی از رابطه سلسله‌مراتبی مستقیم با نهاد دولتی که تحت نظارت آن قرار دارند باشد، این امر خصیصه نظام عدم تمرکز اداری است و نه تبیین مراد از قید «غیردولتی» در عنوان مؤسسات مذکور. در نهایت به نظر می‌رسد هدف از به‌کار بردن عنوان «غیردولتی»، متمایز کردن نظام حقوقی حاکم بر این قبیل مؤسسات از نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات دولتی است و نه آنکه منظور، ایجاد مؤسسه غیردولتی باشد (مردود بودن نظریه نسبت این همانی میان مؤسسات غیردولتی با مؤسسات عمومی غیردولتی).

۲-۱. غیردولتی بودن مؤسسات مذکور

براساس یک نظر، مؤسسات عمومی غیردولتی، واحد دولتی محسوب نمی‌شوند و عنوان «واحدهای دولتی» قطعاً شامل مؤسسات عمومی غیردولتی نخواهد شد. درخصوص مؤسسات مذکور با توجه به خاص بودن صلاحیت دیوان عدالت اداری باید به صلاحیت آن نهاد در این زمینه تصریح شود. آنچه در ماده (۱۰) قانون دیوان در مورد صلاحیت شعب دیوان مذکور مورد تصریح قرار گرفته، صرفاً شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی است (تنگستانی، ۱۳۹۵: ۳۷).

مطابق نظر فوق، درخصوص شمول نظارت دیوان بر نهادهای عمومی غیردولتی، با توجه به سیاق عبارات بند «۱» ماده (۱۰) قانون دیوان و نیز سابقه تصویب بند یاد شده - مبنی بر اینکه ذکر عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی در بند فوق با ایراد شورای نگهبان مواجه شده بود - و با توجه به صلاحیت خاص دیوان، شعب دیوان صرفاً صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دو مرجع مذکور در بند فوق را دارند و از این رو امکان طرح شکایت از سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در شعب دیوان وجود ندارد. در حکم فوق تفاوتی میان مؤسسات عمومی غیردولتی که در قانون فهرست نام برده شده‌اند و مواردی که براساس قانون تشکیل یا اساسنامه مربوط به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی ایجاد شده‌اند، مثل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور یا دانشگاه آزاد اسلامی وجود ندارد. براساس این نظر، قانونگذار از یک مبنای روشن و ثابت در تصویب حکم قانونی مذکور تبعیت نکرده است (مولایی، ۱۳۹۴: ۳۰).

برخی از صاحب نظران حقوق اداری با تقسیم‌بندی اشخاص حقوقی به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی قرار داده‌اند. مطابق این نظر «این مؤسسات غیردولتی بوده ولی از آن جهت که از امتیازات حقوق عمومی برخوردارند، عنوان مؤسسه عمومی را نیز دارند». مؤسسات عمومی از جهت دولتی بودن، به مؤسسات عمومی دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی تقسیم می‌شوند. برخی مؤسسات عمومی به‌عنوان بخشی از وزارتخانه یا سازمان دولتی عمل می‌کنند و از استقلال مالی و اداری چندانی برخوردار نیستند. این دسته از مؤسسات عمومی، مؤسسات عمومی دولتی هستند. مثل مرکز آموزش مدیریت دولتی. در مقابل، برخی از مؤسسات عمومی به‌موجب قانون از استقلال عمل بیشتری برخوردارند و تحت عنوان «مؤسسات عمومی غیردولتی» شکل می‌گیرند (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۷۸، ۸۰ و ۱۳۷).

در تأیید این نظر - که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، واحد دولتی محسوب نمی‌شوند - می‌توان از برخی مقررات قانونی به‌عنوان شاهد مثال، نمونه‌هایی ذکر کرد. برای مثال ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی مقرر کرده است از تاریخ تصویب این قانون، ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲، ۳ و ۴) این قانون منحصرأً به صورت

وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. همه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند؛ والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود. نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب 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 می‌کنند، در صورتی که 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) این قانون تطبیق دهند. ماده (۸) ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور نیز مقرر کرده است: «دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی مجازند ۱ درصد از اعتبارات مندرج در قانون را به منظور استقرار سامانه (سیستم) مدیریت سبز هزینه کنند». در پایان با توجه به مقررات قانونی فوق و سایر مقررات مشابه، به نظر می‌رسد قانونگذار، بخش عمومی غیردولتی را در عرض بخش دولتی و بخش خصوصی، به عنوان یک بخش مستقل شناسایی کرده است.

۲-۲. دولتی بودن مؤسسات مذکور

تاکنون هیچ‌یک از صاحب‌نظران به صراحت مؤسسات عمومی غیردولتی را واحد دولتی تلقی نکرده‌اند. یکی از قضات دیوان عدالت اداری ضمن اشاره به غیردولتی بودن مؤسسات عمومی غیردولتی، در تحلیل مقررات دیوان در نظارت بر واحدهای مذکور گفته است که مرجع رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (جز شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی)، با توجه به اصل (۱۵۹) قانون اساسی،

۱. به ترتیب درباره وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی.

دادگستری است. البته بهتر است قانونگذار مرجع رسیدگی به کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را دیوان عدالت اداری اعلام کند. این امر با فلسفه و هدف تأسیس دیوان سازگاری بیشتری دارد (مولایی، ۱۳۹۴: ۳۲). تحلیل فوق در صورتی که برخلاف نظر فعلی شورای نگهبان، قائل به لزوم توسعه صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات از همه نهادهای برخوردار از قدرت عمومی باشیم، موجه و قابل دفاع است.

حکم ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر دستگاه اجرایی بودن مؤسسات عمومی غیردولتی، در کنار وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، می‌تواند در تأیید این نظر (دولتی بودن نهادهای عمومی غیردولتی) به کار آید.

حسب بررسی که با توجه به اصول قانون اساسی، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و شورای بازنگری قانون اساسی و نیز نظرهای نویسندگان و صاحب‌نظران انجام شده است، واژه «دولت» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مجموع ۵۸ بار در معانی مختلفی به کار رفته است: حکومت یا طبقه حاکم، قوای سه‌گانه، قوه مجریه و هیئت وزیران (اصلانی و نورایی، ۱۳۹۶: ۹۳۹-۹۳۸). مخاطب و نهاد مکلف در بندهای «۱ و ۴» اصل (۳) قانون اساسی، علاوه بر قوای سه‌گانه؛ نهادهای حاکمیتی دیگر نظیر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز می‌تواند باشد. مخاطب احکام مذکور در اصل فوق، افزون بر قوای سه‌گانه، طبقه حاکم یا مجموعه نهادهای بهره‌مند از اقتدار عمومی است. از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز مفهومی فراتر از قوای سه‌گانه برای واژه «دولت» استنباط می‌شود (همان: ۹۴۰).

حکم اصل (۲۱) قانون اساسی در زمینه تأمین همه‌جانبه حقوق زن، خطاب به دولت در معنای کلیه نهادهای حاکمیتی مربوط (قوای سه‌گانه) است. برای مثال، بسترسازی قانونی در خصوص بندهای «۳ و ۵» اصل مذکور برعهده قوه مقننه و اجرای آن در صلاحیت قوه قضائیه است. مخاطب بند «۴» اصل مذکور نیز قوای مجریه و مقننه است. منظور از دولت در بند «۲» اصل (۱۳۸) و اصل (۱۰۲) قانون اساسی هیئت وزیران است. واژه «دولت» در اصل (۱۰۳) قانون اساسی علاوه بر هیئت وزیران، شامل مقامات قوه مجریه نیز می‌شود.

بخشی از وظایفی که در اصل (۳۱) قانون اساسی در زمینه حق مسکن بیان شده است، برعهده بنیاد مسکن، به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی است. ماده (۱) اساسنامه بنیاد مذکور (مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی) مقرر کرده است بنیاد مسکن به منظور تأمین مسکن محرومان به ویژه روستائیان در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت تشکیل می‌شود.

بند «۳» اصل (۳) قانون اساسی، یکی از وظایف دولت را «آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه، در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش» بیان داشته است. ماده (۱) اساسنامه نهضت سوادآموزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۳ مجلس شورای اسلامی) مقرر کرده است: «نهضت سوادآموزی سازمانی است وابسته به وزارت آموزش و پرورش که به منظور ریشه‌کن کردن بی‌سوادی با توجه به ماده (۸) انجام وظیفه می‌کند».

در پایان لازم به ذکر است از نظر پیروان مکاتب تفسیری پویا، واژگان دارای معانی محصل و ثابتی در طول زمان نیستند، بلکه متناسب با شرایط و اوضاع و احوال معانی مختلفی به خود می‌گیرند. از این دیدگاه تفسیریک کشف باستان‌شناسانه نیست، بلکه یک آفرینش دیالکتیکی است. به عبارتی تفسیر صرفاً اشاره به معنای تاریخی ندارد، بلکه تأویل معانی با توجه به شرایط و مشکلات فعلی (زمان تفسیر) است. روش‌های مبتنی بر مکاتب پویا، قانون اساسی را همچون درخت زنده، یک پدیده (سند) ارگانیک قلمداد می‌کند که در طول زمان قابل تطبیق با شرایط جدید است. تفاسیر پویا این امکان را برای مفسر فراهم می‌کند که منطبق با تحولات زبانی، تفاسیر مناسبی از متن قوانین ارائه دهد. در مکاتب پویا، مفسر نقش فعالی را در تحول زبانی ایفا می‌کند (یاوری و دیگران، ۱۳۹۶: ۴۴-۴۲).

بر این اساس، با تفسیر غایی از قانون اساسی (مشخصاً اصل (۱۷۳) و سایر اصول مربوط) می‌توان مرجعیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از تصمیمات، اقدامات و مصوبات کلیه نهادهایی را که از قدرت عمومی برخوردارند، استنباط کرد. همان‌طور که بیشتر نیز نشان داده شد، واژه «دولت» در قانون اساسی فراتر از قوه مجریه و حتی قوای سه‌گانه، در برخی موارد به معنای طبقه حاکم یا کلیه نهادهای برخوردار از قدرت عمومی (بخش عمومی غیردولتی) به کار رفته و در برخی موارد قابل اطلاق به مؤسسات عمومی غیردولتی است.

۳-۲. عمومی بودن (ابهام در ماهیت)

در بیشتر کتب و مقالات حقوق اداری، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی جزء نهادهای عمومی بیان شده‌اند؛ بدون اینکه در مورد ماهیت دولتی یا غیردولتی آنها سخنی مطرح شده باشد. علت ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی ناشی از پذیرش نظام عدم تمرکز فنی در اداره کشور از یکسو، و کارآمدی آنها (نهادهای دارای کارکرد عمومی با بدنه غیردولتی) در ارائه برخی خدمات عمومی خاص است. مؤسسات عمومی غیردولتی نمونه‌ای از سازمان‌های عدم تمرکز در اداره امور عمومی هستند که برای تسهیل در ارائه مناسب‌تر خدمات عمومی ایجاد شده‌اند. اموری وجود دارند که نه بخش دولتی و نه بخش خصوصی قادر به ارائه آنها به نحو مطلوب نیستند؛ اموری که نیازمند شفقت، تعهد و ترویج مسئولیت فردی است یا نیاز به نیروی کار داوطلبانه دارند. این امور باید توسط اشخاصی ارائه شوند که درصدد کسب سود مادی نیستند. از این سازمان‌ها با عنوان سازمان‌های بخش سوم یاد می‌شود. مؤسسات عمومی غیردولتی یکی از اقسام «سازمان‌های اداری در کشور» هستند که عهده‌دار اداره بخشی از امور عمومی هستند. میزان استقلال مؤسسات عمومی غیردولتی از قوا و نهادهای حاکم، یکسان و به یک اندازه نیست. برخی تا حدی مستقل‌اند که می‌توان در مورد آنها قائل به شخصیت حقوقی خصوصی شد. برخی دیگر اما به ارکان حاکمیت وابستگی کامل دارند. درخصوص این پرسش که مؤسسات عمومی غیردولتی جزء کدام یک از اشخاص حقوقی خصوصی یا حقوق عمومی هستند، نمی‌توان پاسخ مطلق داد. با توجه به ضابطه تأسیس و هدف، تقریباً تمامی آنها از اشخاص حقوقی عمومی هستند. چه آنکه ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری آنها را در کنار وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، جزئی از دستگاه‌های اجرایی دانسته است. درخصوص دو ضابطه یاد شده (نحوه تأسیس و هدف از ایجاد) لازم به ذکر است مؤسسات عمومی غیردولتی همچون وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، با حکم قانون و به‌منظور ارائه یک امر عمومی ایجاد شده‌اند. براساس ضابطه نظام حقوقی حاکم بر اشخاص حقوقی، برخی از این مؤسسات را نمی‌توان جزئی از اشخاص حقوق عمومی به معنای کامل آن دانست. به‌هرحال، به‌نظر می‌رسد استفاده آنها از امتیازات قدرت عمومی،

اراده قانونگذار در ایجاد و انحلال آنها، ارائه خدمات عمومی و پیروی از نظام حقوق عمومی، همگی دلایلی است که می‌توان به استناد آنها، این مؤسسات را در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی دانست. هرچند نمی‌توان برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی را یک شخص حقوقی حقوق عمومی تمام‌عیار دانست، ولی به نوعی آنها نیز از همکاران حاکمیت و اشخاص حقوقی حقوق عمومی در اداره امور عمومی (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۲۰-۱۹) محسوب می‌شوند (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۷۰، ۴۳، ۴۱، ۲۷، ۲۵، ۲۴ و ۷۱).

براساس نظر فوق، مستخدمین مؤسسات عمومی غیردولتی در زمره مستخدمان عمومی هستند که از لحاظ ماهیت تابع اصول کلی قانونی بودن استخدام هستند. البته نمی‌توان با همان شدت و حدتی که در خصوص مستخدمین بخش دولتی وجود دارد، ماهیت استخدام در برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی را کاملاً شبیه استخدام در بخش مذکور دانست. باید گفت به موجب قوانین و مقررات موجد اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی به خود آنها واگذار شده است.^۱ امور استخدامی مؤسسات عمومی غیردولتی همچون سایر امور مربوط به این مؤسسات، با تشتت و پراکندگی گسترده مواجه است؛ به نحوی که مقررات واحدی در زمینه امور استخدامی آنها حاکم نیست. معمولاً در اساسنامه آنها مقررات خاص استخدامی پیش‌بینی می‌شود که غالباً مصوب ارکان داخلی آنهاست. احکام مالی و معاملاتی مؤسسات مذکور نیز به سه شیوه کلی تعیین می‌شود: وضع آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط توسط مجامع عمومی یا شوراهای عالی آنها (مثل آیین‌نامه معاملاتی مؤسسات جهاد نصر، استقلال و توسعه)، وضع مقررات مذکور توسط مقام دولتی مربوط (مثل آیین‌نامه مالی معاملاتی سازمان تأمین اجتماعی که مصوب هیئت وزیران است)، تصمیم‌گیری توسط رئیس یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مربوط (مثل صلاحیت رئیس بنیاد مستضعفان و جانبازان در این زمینه) (همان: ۱۲۶، ۱۲۸، ۱۶۴ و ۱۶۵).

مؤسسات عمومی غیردولتی یکی از اقسام مؤسسات عمومی عهده‌دار برخی از امور عمومی هستند که بخش مهمی از «سازمان‌های عمومی» در کشور ما را تشکیل می‌دهند.

۱. ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات عمومی غیردولتی را از شمول قانون مذکور مستثنا کرده است.

این مؤسسات اصولاً از نظر سازمانی از قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی مجزا هستند. تمامی واحدهای سازمانی مذکور در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، جزء اشخاص حقوقی حقوق عمومی هستند که به نحوی از انحا بخشی از خدمات عمومی را ارائه می‌کنند (بی‌نا، ۱۳۹۵: ۶۰۵ و ۶۱۲).

برخی دیگر از صاحب‌نظران با تقسیم اشخاص حقوقی به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و عمومی، درخصوص ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی مطلبی بیان نکرده‌اند. از نظر آنها، معیارهای تمایز میان اشخاص حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی را می‌توان به شرح زیر نام برد:

- ایجادکننده اشخاص حقوقی حقوق عمومی، مقامات و مراجع دولتی هستند. درحالی‌که اشخاص حقوقی حقوق خصوصی با ابتکار اشخاص خصوصی ایجاد می‌شوند. به نظر می‌رسد این معیار، ضابطه اصلی بازشناسی اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی است.

- هدف ایجاد اشخاص حقوقی حقوق عمومی، ارائه یک امر عمومی است (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۱۹-۱۱۸). در وضعیت فعلی نمی‌توان تعریف ماهوی دقیقی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ارائه کرد. نظام حقوقی ایران درباره شکل دستگاه‌های دولتی از منظر روشنی پیروی نمی‌کند (تنگستانی، ۱۳۹۵: ۴۵).

۲-۴. بخش عمومی غیردولتی، بخش مستقلی در عرض بخش دولتی و بخش خصوصی

برخی صاحب‌نظران با برشمردن سه بخش سازمان‌های پیش‌بینی شده در اصل (۴۴) قانون اساسی (بخش خصوصی، بخش تعاونی و بخش دولتی)، بیان داشته‌اند؛ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در هیچ‌یک از تقسیم‌بندی‌های فوق قرار نمی‌گیرد. بیشترین شباهت نهادهای عمومی غیردولتی به شرکت‌های دولتی است؛ گرچه آنها از یک سنخ و جنس نیستند. در هر دو قالب به مدیران نهادهای یاد شده اختیارات قابل توجهی در زمینه تأمین منابع مورد نیاز و مصرف آنها اعطا شده است؛ به نحوی که عمده قیودی که درخصوص امور مالی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در قانون محاسبات عمومی پیش‌بینی

شده است، درخصوص دو نهاد فوق قابل اعمال نیست. از نظر ایشان، نهادهای عمومی غیردولتی حدواسط میان دو نهاد هستند: مؤسسات دولتی (به معنای عام کلمه: وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) و نهادهای بخش خصوصی (همان: ۲۱ و ۲۳).

اصل (۴۴) قانون اساسی نظام اقتصادی را برپایه سه بخش دولتی، تعاونی^۱ و خصوصی بنا نهاده است. در قانون اساسی ذکری از بخش عمومی غیردولتی نشده است. بااین حال، با شناسایی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در قانون محاسبات عمومی، در قوانین لاحق از عبارت «بخش عمومی غیردولتی» در عرض بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی، استفاده شده است. برای مثال می‌توان به مواد (۳، ۴ و ۴۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، اشاره کرد. ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز از سه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی بحث کرده است. ماده (۱۴) قانون مذکور نیز منظور از بخش غیردولتی را «(تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی)» بیان کرده است.

با توجه به مراتب فوق، اشخاص حقوقی در دو بخش دولتی و غیردولتی قرار می‌گیرند:

الف) بخش دولتی: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی.

ب) بخش غیردولتی: بخش خصوصی، بخش تعاونی و بخش عمومی غیردولتی. بخش عمومی در یک تقسیم‌بندی شامل بخش عمومی دولتی (وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی) و بخش عمومی غیردولتی (مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی) می‌شود.

۳. بررسی موردی وضعیت صندوق‌های «توسعه ملی»، «نوآوری و شکوفایی» و «کارآفرینی امید»

پس از بررسی مؤلفه‌های قانونی و دیدگاه‌های مختلف درخصوص ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی، در این قسمت به بررسی موردی وضعیت سه نهاد عمومی غیردولتی می‌پردازیم. مستندات قانونی احکام ذکر شده از صندوق‌های توسعه ملی، نوآوری و شکوفایی و کارآفرینی

۱. مواد (۱۷ و ۷۳) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰).

امید، به ترتیب ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵)، اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی (مصوب ۱۳۹۰ هیئت وزیران و اصلاحات بعدی آن) و اساسنامه صندوق کارآفرینی امید (مصوب ۱۳۹۶ هیئت وزیران) است.

ارکان تشکیلاتی هر سه صندوق شبیه ارکان شرکت‌های دولتی است. تمام اعضای ارکان تشکیلاتی صندوق‌های فوق نیز، مقام دولتی یا منتصب مقامات مذکور هستند. اموال و دارایی‌های صندوق توسعه ملی متعلق به دولت است. منابع مالی صندوق کارآفرینی امید از محل کمک‌های فنی و اعتباری دولت و وجوه اداره شده و سایر اعتبارات مندرج در قوانین و مقررات مربوط و کمک‌های فنی و اعتباری دستگاه‌های اجرایی، بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و بیمه‌هاست.

منابع مالی صندوق نوآوری و شکوفایی نیز از محل کمک‌های دولت مندرج در قانون بودجه، کمک و سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی و حقوقی و شرکت‌های دولتی وابسته و تابع، نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته، سود و کارمزد تسهیلات، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری وجوه مازاد صندوق و سایر منابع در راستای اهداف صندوق، سود خالص صندوق که پس از تصویب هیئت امنای طی مراحل قانونی به حساب سرمایه صندوق منظور می‌شود و سایر کمک‌های مالی است. سرمایه اولیه صندوق فوق، مبلغ سی هزار میلیارد ریال است که از طریق حساب ذخیره ارزی یا صندوق توسعه ملی در مدت حداکثر سه سال، تأمین و پرداخت خواهد شد. اموال صندوق مذکور متعلق به دولت ایران است.

در خصوص نظارت بر صندوق‌ها، هیئت نظارت بر صندوق توسعه ملی نظارت می‌کند و این نظارت، نافی وظایف قانونی دستگاه‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور نیست (مشابه نظارت آنها بر دستگاه‌های دولتی). گزارش سالانه بازرسی قانونی صندوق نوآوری و شکوفایی باید حداقل ۱۰ روز قبل از تشکیل جلسه هیئت امنای ارائه شود. بازرسی می‌تواند به دعوت دبیر هیئت امنای در جلسات هیئت امنای بدون حق رأی شرکت کند. بازرسی قانونی (حسابرس) صندوق کارآفرینی امید، وظیفه نظارت بر اجرای قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های صندوق، رسیدگی و اظهار نظر نسبت به حساب‌ها و ترازنامه سالانه صندوق با گواهی صحت ارقام و تهیه گزارش‌های لازم جهت تقدیم به هیئت مدیره و هیئت امنای برعهده دارد.

در صندوق توسعه ملی اتخاذ تصمیم درباره ارجاع دعاوی به داوری و صلح دعاوی با رعایت اصل (۱۳۹) قانون اساسی، در صلاحیت هیئت امناست.^۱ اعضای هیئت عامل صندوق توسعه ملی باید تمام وقت باشند و هیچ‌گونه فعالیت اقتصادی و شغل دیگری به استثنای تدریس نداشته باشند. اعضای مذکور مشمول حکم مندرج در اصل (۱۴۲) قانون اساسی هستند. صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی است.^۲ آیین‌نامه‌های لازم^۳ به پیشنهاد هیئت امنای صندوق به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و طبق اصل (۱۳۸) قانون اساسی اقدام خواهد شد.

صندوق نوآوری و شکوفایی زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می‌شود. تصویب ساختار و تشکیلات، آیین‌نامه‌های مالی، استخدامی، اداری و معاملاتی صندوق در صلاحیت هیئت امناست. انحلال و تسویه صندوق با پیشنهاد رئیس هیئت امنای و تأیید هیئت امنای و تصویب هیئت وزیران انجام می‌شود و اموال آن متعلق به دولت ایران است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود احکام و مقررات فوق همگی دولتی بودن صندوق‌های مذکور را به ذهن متبادر می‌کنند؛ در حالی که شکل حقوقی آنها، مؤسسه عمومی غیردولتی است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

وضعیت دوگانه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موجب ابهام^۴ در تلقی آنها به عنوان واحد دولتی یا غیردولتی شده است (قرار گرفتن در میانه اشخاص حقوقی دولتی و خصوصی).

۱. نکته قابل توجه این است که قید «بارعایت اصل (۱۳۹) قانون اساسی» در حکم قانونی مشابه در دو صندوق دیگر ذکر نشده است.
۲. قانون واحدی در زمینه امور اداری و استخدامی کلیه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران وضع نشده است.

۳. یکی از آیین‌نامه‌های لازم، آیین‌نامه امور اداری و استخدامی صندوق مذکور است که باید به تصویب هیئت وزیران برسد. در خصوص دو صندوق دیگر، ضرورتی به تصویب آیین‌نامه یاد شده توسط هیئت وزیران وجود ندارد و صرف تصویب هیئت امنای آنها کفایت می‌کند.

۴. یکی از عوامل سردرگمی در شناسایی مؤسسات مذکور، عدم تصریح به شکل حقوقی آنها در قوانین و مقررات موجودشان و یکی از عوامل سردرگمی در شناسایی قوانین و مقررات حاکم بر آنها، استفاده قانونگذار از تعابیری همچون «دستگاه‌های اجرایی»، «سازمان‌های عمومی» و ... در بیان مشمولان احکام قوانین مربوط است.

مؤسسات مذکور که در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایجاد و در سال ۱۳۶۶ با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور، رسماً مورد شناسایی قانونگذار قرار گرفتند، از این جهات مشابه دستگاه‌های دولتی هستند:^۱ نحوه ایجاد (با مصوبه مجلس شورای اسلامی)، کارکرد (انجام وظایف و خدمات عمومی)، برخورداری از برخی اقتدارات مربوط به قدرت عمومی و بعضاً وابستگی به برخی از دستگاه‌های دولتی مثل وزارتخانه‌ها یا مقام رهبری. جهتی که مؤسسات مذکور را از دستگاه‌های دولتی متمایز می‌کند، شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع غیردولتی^۲ است؛^۳ شرطی که پایش آن در عمل با ابهاماتی مواجه است.^۴ البته در برخی قوانین (همچون قانون محاسبات عمومی) متناسب با این وضعیت (ویژگی خاص مالی) احکام خاصی در مورد این قبیل نهادها وضع شده است؛ امری که در سایر قوانین و مقررات کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

۱. مؤسسات مذکور از جهات یاد شده، از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی متمایز می‌شوند.
 ۲. حال، این سؤال مطرح است که چنانچه یک نهاد عمومی غیردولتی در یک سال بیش از ۵۰ درصد بودجه خود را از محل منابع دولتی تأمین کند، در آن صورت وضعیت آن نهاد در آن سال چگونه خواهد بود؟ چه مرجعی وظیفه کنترل رعایت شرط مذکور (به‌عنوان یک شرط مستمر) را دارد؟ چنانچه سرمایه اولیه ایجاد یک نهاد عمومی، از محل منابع دولتی باشد، اما بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود، در صورت وجود سایر شرایط قانونی مربوط، آیا می‌توان به آن نهاد، مؤسسه عمومی غیردولتی اطلاق کرد (تأثیر تأمین سرمایه اولیه ایجاد نهاد عمومی در برابر نحوه تأمین بودجه سالانه آنها)؟ آیا شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه از محل منابع غیردولتی باعث می‌شود مؤسسات مذکور، واحد غیردولتی محسوب شوند؟ در وضعیت فعلی، عامل مؤثر در تلقی یک نهاد عمومی به‌عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، درصد تأمین بودجه سالانه آن است و نه سرمایه اولیه آن.
 ۳. به نظر می‌رسد تفاوت در نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات مذکور نیز ناشی از همین جهت باشد.
 ۴. علاوه بر مؤسسات عمومی غیردولتی - که از یک جهت وضعیت مشابهی با دستگاه‌های دولتی ندارند، - نهادهای حرفه‌ای نیز به‌عنوان تشکیلات خودانتظام که متشکل از اعضای هر صنف و حرفه هستند، دارای برخی اقتدارات ناشی از قدرت عمومی هستند. این امر موجب شده تا این دسته از نهادها (نهادهای حرفه‌ای) در وضعیت بینابینی قرار گیرند؛ به نحوی که نه می‌توان آنها را یک شخص حقوقی عمومی تمام‌عیار دانست و نه یک شخص حقوقی خصوصی مشابه سایر اشخاص حقوقی خصوصی (نظیر شرکت‌های تجاری و سندیکاها و ...). با این حال در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، از نهادهای حرفه‌ای به‌عنوان «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» یاد شده است.
- در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز وضعیت نهادهای حرفه‌ای شناسایی نشده است. گرچه صدر اصل (۲۶) مقرر داشته است: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند...»، اما با توجه به عبارت پایانی اصل مذکور مبنی بر اینکه «هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع یا به شرکت در یکی از آنها مجبور کرد»، به نظر می‌رسد حکم مذکور شامل نهادهای حرفه‌ای - که عضویت در آنها برای اعضای حرفه‌ای مربوط، اجباری است، - نمی‌شود؛ ضمن اینکه نمی‌توان نهاد حرفه‌ای را «انجمن صنفی» انگاشت.

مؤسسات عمومی غیردولتی نه وضعیت کاملاً مشابهی با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی (همچون شرکت‌های تجاری، انجمن‌ها و...) دارند و نه با معیارها و مؤلفه‌های قانونی تشکیل دهنده دستگاه‌های دولتی انطباق کامل دارند.^۱ در واقع، مؤلفه‌های قانونی تشکیل دهنده مؤسسات عمومی غیردولتی، ترکیبی از مؤلفه‌ها و معیارهای تشکیل دهنده دستگاه‌های دولتی و اشخاص حقوقی خصوصی است. این وضعیت آنها را در میانه نهادهای مذکور قرار داده است. اما با بررسی مقررات قانونی، اشخاص حقوقی در دو دسته قرار می‌گیرند: اشخاص دولتی (وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی) و اشخاص غیردولتی (شامل بخش خصوصی، بخش تعاونی و بخش عمومی غیردولتی^۲).

تشخیص قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات مذکور در مواردی که به صراحت از آنها نام برده می‌شود یا از تعابیری استفاده می‌شود که شامل آنها نیز می‌شود (مانند کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا تحت نظارت دولت قرار دارند^۳ یا از کمک‌های دولتی یا بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند^۴)، با مشکلی مواجه نیست. در مورد قید اخیر (استفاده از کمک یا بودجه دولت) در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که به طور مستمر از منابع مذکور استفاده می‌کنند، مشکلی وجود ندارد. اما ابهام در مورد آن دسته از مؤسسات عمومی

۱. مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث سازمانی ممکن است به قوه مجریه وابسته باشند (مثل سازمان تأمین اجتماعی که زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است) یا زیر نظر مقام رهبری باشند (مثل کمیته امداد) یا وابسته به نهادهای حاکمیتی محلی باشند (مثل شهرداری‌ها). بر این اساس، هر یک از مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث وابستگی سازمانی به قوای حاکمه، وضعیت متفاوتی دارند. با توجه به وابستگی سازمانی برخی از آنها به یکی از وزارتخانه‌ها یا سایر نهادهای حاکمیتی خارج از قوه مجریه، به نظر می‌رسد نمی‌توان منظور از دولت در قید «غیردولتی» در عنوان این قبیل نهادها را، قوه مجریه یا حتی حاکمیت دانست.

۲. تعریف قانونی مذکور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری شامل مؤسسات وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود؛ مگر در صورت تصریح قانونی به دربرگیری مؤسسات مذکور (مثل قید مذکور در انتهای جزء «الف» از بند «۱» ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری).

۳. ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰ با اصلاحات بعدی): وظایف و اختیارات سازمان به شرح زیر است:

الف) بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها... نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آنها نظارت یا کمک می‌کند.

۴. نظیر حکم مذکور در ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان (مصوب ۱۳۹۵).

غیردولتی مطرح می‌شود که اساساً از کمک دولت استفاده نمی‌کنند یا در سنوات مختلف حسب مورد از کمک دولت استفاده می‌کنند. همچنین باید اذعان داشت که در مقام وضع، همچنان این سؤال برای قانونگذار یا مقرراتگذار وجود دارد که احکام مربوط به دستگاه‌های دولتی تا چه حدودی باید شامل مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز شود؟^۱ بر این اساس، ابهام در ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی، به نظام حقوقی حاکم بر آنها نیز سرایت کرده است. وضعیت فوق چندین پیامد منفی به دنبال دارد: برای مدیران مؤسسات مذکور و دستگاه‌های نظارتی و قضایی، شناسایی قوانین و مقررات حاکم بر آنها در برخی زمینه‌ها حکم صریحی در مورد شمول یا عدم شمول حکم قانونی مربوط نسبت به آنها ندارند، مشکل‌زا خواهد بود. همین وضعیت مبهم موجب شده است تمایلی برای ایجاد نهادهایی (با عنوان یا شکل حقوقی مؤسسه عمومی غیردولتی) که تابع ضوابط و محدودیت‌های کمتری باشند یا اینکه در شمول برخی از ضوابط حاکم بر دستگاه‌های دولتی نسبت به آنها ابهام یا تردید وجود داشته باشد، بیشتر شود. با توجه به مراتب فوق، رفع ابهام از ماهیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و تعیین دقیق نظام حقوقی حاکم بر آنها، یکی از اقدامات حقوقی لازم در راستای پیشگیری از فساد (اداری، مالی) در دستگاه‌های دولتی است.

با توجه به مطالب گفته شده در این نوشتار (به خصوص تلقی مؤسسات عمومی غیردولتی به عنوان بخش مستقلی در عرض بخش دولتی و مستقل از بخش خصوصی) و با توجه به ابهام در مقررات قانونی حاکم بر این قبیل مؤسسات، امکان‌سنجی تهیه قانون جامع به‌ویژه در زمینه امور اداری و مالی می‌تواند موضوع پژوهش‌های آتی در این زمینه باشد. تا زمان انجام بررسی فوق (و احتمالاً تصویب قانون مزبور) به‌منظور تعیین دقیق نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی، مشخص کردن قلمرو سازمانی مشمولان قوانین و مقرراتی که در بخش عمومی و دولتی به تصویب می‌رسند، قابل پیشنهاد و ضروری است.

۱. نظام حقوقی حاکم بر دستگاه‌های دولتی، شامل نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نمی‌شود؛ مگر در صورت وجود تصریح قانونی.

منابع و مآخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). *حقوق اداری ایران*، چاپ چهارم، تهران، توس.
۲. اصلانی، فیروز و مهدی نورایی (۱۳۹۶). «واکاوی مفهومی واژگان چندمعنا در قانون اساسی؛ دولت به معنای حکومت یا طبقه حاکم» فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ش ۴.
۳. انصاری، ولی الله (۱۳۹۰). *کلیات حقوق اداری*، چاپ نهم، تهران، میزان.
۴. بی‌نا (۱۳۹۵). «مطالعه ماهیت، جایگاه و صلاحیت نهادهای عمومی غیردولتی در حقوق اداری ایران (بررسی موردی کمیته امداد امام خمینی (ره))»، کنفرانس بین‌المللی رویکردهای پژوهشی در مدیریت، اقتصاد، حسابداری و علوم انسانی، قابل دسترسی در:
<http://scholar.conference.ac/index.php/download/file/tasksendlink/index.php?action=download&view=file&id=11730>.
۵. حسینی پوراردکانی، سیدمجتبی (۱۳۸۹). *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی*، چاپ اول، تهران، جنگل، جاودانه.
۶. تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۵). «گزارش نشست علمی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، پژوهشگاه قوه قضائیه، چاپ اول، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۷. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). *حقوق اداری*، چاپ دوازدهم، تهران، سمت.
۸. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹). *حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران*، چاپ سیزدهم، تهران، میزان.
۹. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۴). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، چاپ دوم، تهران، جنگل - جاودانه.
۱۰. یوری، اسدالله و دیگران (۱۳۹۶). *اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی*، چاپ اول، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.