

Legal Civilization
Vol. 5, No. 13, Winter 2023
Pages: 327-346
Article Type: Original Research
http://www.pzhfars.ir/article_165285.html
doi: 10.22034/LC.2023.165285



تمدن حقوقی
دوره ۵، شماره ۱۳، زمستان ۱۴۰۱
صفحات: ۳۲۷-۳۴۶
نوع مقاله: علمی پژوهشی

The Nature of Public Non-Governmental Organizations of the Foundation of the Oppressed of the Islamic Revolution in the International System and Iranian Law

Sayed Mahdi Razavi

Master of Public Law, North Amol Non-Profit University, Amol, Iran (Corresponding Author)

Davood Ghasemi

Assistant Professor, Department of Public Law, North Amol Non-Profit University, Amol, Iran

Sayed Hadi Pajoman

Assistant Professor, Department of International Law, North Amol Non-Profit University, Amol, Iran

ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی در نظام بین‌الملل و حقوق ایران

سید مهدی رضوی

کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشگاه غیرانتفاعی شمال آمل، آمل، ایران (نویسنده مسئول)
mehdirazavi998@gmail.com

داوود قاسمی

استادیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه غیرانتفاعی شمال آمل، آمل، ایران
davood_ghasemi_143@yahoo.com

سید هادی پژومان

استادیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشگاه غیرانتفاعی شمال آمل، آمل، ایران
spazhouman@gmail.com

Abstract

In most of the current legal systems of the world, institutions that have a separate personality from the central government organizations have been created to administer public duties. These organizations are effective tools for the central government in order to carry out specialized executive and general tasks that require independence and distance from political issues, although there is no uniform model in this regard. Non-governmental public institutions in our country are also among these organizations that were created to provide services that are public. Public non-governmental institutions and organizations in Iran were identified with the approval of the Country's Public Accounting Law in 1987. According to Article 3of the Civil Service Management Law approved in 2007, non-governmental institutions and public institutions are specific organizational units that have legal independence. Non-governmental public institutions and institutions are institutions that are established with the approval of the Islamic Council and are more than half of its annual budget is provided from non-governmental sources and it provides services that are public in Article 5 of the Public Accounting Law approved in 1987, the legislator has defined non-governmental institutions and public institutions, which according to the said article, Public Non-Governmental Institutions: "They are specific organizational units that have been formed with the permission of the law in order to perform tasks and services that have a public aspect. In some international texts, such institutions are also interpreted as non-governmental organizations and in its definition It has been said that non-governmental organizations are organizations that are not directly considered part of the government structure, but play a very important role as mediators between individuals and the ruling powers and even the society itself.

Keywords: Organization Public, The Mustazafaan Foundation, Iranian Law.


چکیده

در اکثر نظام‌های حقوقی کنونی دنیا تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی هستند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسایل سیاسی دارند می‌باشند، البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد. مؤسسات عمومی غیردولتی در کشور ما نیز از جمله این سازمان‌ها می‌باشند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند ایجاد شده‌اند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ایران با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۶۶ مورد شناسایی قرار گرفت. طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، به نهادهایی گفته می‌شود که با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود و بیشتر از نیمی از بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و خدماتی را ارائه می‌دهد که جنبه عمومی دارند. در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، قانون‌گذار مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را تعریف کرده است که بر اساس ماده مذکور مؤسسات عمومی غیردولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده است، در برخی متون بین‌المللی از این گونه نهادها به سازمان‌های مردم نهاد نیز تعبیر می‌شود و در تعریف آن این چنین آورده‌اند که سازمان‌های مردم نهاد، سازمانی است که مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی‌شود اما نقش بسیار مهمی به‌عنوان واسطه بین فرد فرد مردم و قوای حاکم و حتی خود جامعه ایفاء می‌کنند.

واژگان کلیدی: سازمان عمومی، بنیاد مستضعفان، حقوق ایران.

Received: 2022/10/31 - Review: 2023/01/05 - Accepted: 2023/02/06

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۱۰/۳۱ - بازنگری مقاله: ۱۴۰۱/۰۱/۰۵ - پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۰۲/۰۶

<p>ارجاع: رضوی، سید مهدی؛ قاسمی، داوود؛ پژومان، سید هادی؛ (۱۴۰۱)، ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی در نظام بین‌الملل و حقوق ایران، تمدن حقوقی، شماره ۱۳.</p>
<p>Copyrights: Copyright for this article is retained by the author (s) , with publication rights granted to Legal Civilization. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0) , which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.</p>



مقدمه

امروزه واحدهای متنوعی، متصدی اداره امور عمومی و تأمین نیازها و ارائه خدمات به عموم آحاد اجتماع هستند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز یکی از اقسام مؤسسات عمومی عهده دار بخشی از امور عمومی می‌باشند که بر اساس اصل عدم تمرکز فنی بنا نهاد شده‌اند. این مؤسسات دارای شخصیت حقوقی، دارایی و نهادهایی خاص و جدا از سازمان مرکزی دولت هستند. مطلب عمده در خصوص این نهادها و مؤسسات این است که اولاً از چه ویژگی‌ها و شرایطی برخوردار هستند و ثانیاً این که ماهیت این نهادها و مؤسسات در واقع چگونه شکل گرفته است.

اما برای یافتن ویژگی‌ها و خصوصیات این سازمان‌ها ابتدا باید سازمان‌های مشابه نیز مورد بررسی قرار بگیرند تا درک صحیحی از این مؤسسات حاصل شود و در خصوص ماهیت این سازمان‌ها نیز باید کلیه قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوبات و آیین‌نامه‌های هیئت وزیران، آراء صادره از مراجع قضایی و دیدگاه حقوقدانان در این رشته از حقوق مورد توجه و مطالعه قرار بگیرد. لذا بر این اساس بخش اول از این پژوهش اختصاص یافته به شناسایی سازمان‌های غیردولتی در نظام بین‌الملل که بیشترین شباهت را به سازمان‌های عمومی غیردولتی در ایران دارند. در بخش بعدی سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران مورد مطالعه قرار گرفته است که ابتدا سازمان غیردولتی مشمول آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۲۹ و سپس سازمان‌های خصوصی

غیردولتی و بعد سازمان‌های عمومی غیردولتی که موضوع اصلی این پژوهش می‌باشد مورد مطالعه قرار گرفته است و در همین بخش به انواع سازمان‌های عمومی غیردولتی از نظر استقلال مالی، ویژگی و خصوصیات این نهادها و سپس به ماهیت این نهادها و مؤسسات اشاره شده است که ذیل آن به چهار نظریه اشاره شده است: نظریه ماهیت دولتی؛ نظریه ماهیت غیردولتی؛ نظریه ماهیت متغیر؛ نظریه ماهیت دوگانه.

۱- سازمان‌های غیردولتی در نظام بین‌الملل

۱-۱- تعریف

امروزه در اکثر سیستم‌های حکومتی، تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی می‌باشند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی می‌باشند که به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی است، ایجاد گردیده‌اند. در برخی متون بین‌المللی از این گونه نهادها به سازمان‌های مردم‌نهاد نیز تعبیر می‌شود و در تعریف آن این چنین آورده‌اند که سازمان‌های مردم‌نهاد، سازمانی است که مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی‌شود اما نقش بسیار مهمی به‌عنوان واسطه بین فرد فرد مردم و قوای حاکم و حتی خود جامعه ایفاء می‌کنند. گزارش تهیه شده توسط سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۵ نشان می‌دهد که در آن زمان قریب بیست و نه سازمان مردم‌نهاد بین‌المللی وجود داشته است که تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد داخلی کشورها حتی از این رقم نیز بالاتر بوده است. به نحوی که در این گزارش آمده است حدود دو میلیون سازمان غیردولتی فقط در ایالات متحده آمریکا مشغول به فعالیت هستند. سازمان‌هایی چون صلیب سرخ جهانی، دیدبان حقوق بشر، سازمان عفو بین‌الملل و سازمان هلال احمر در ایران از جمله سازمان غیردولتی و به تعبیری سازمان‌های مردم‌نهاد، می‌باشند که انجام برخی وظایف دولتی و نظارت‌های حکومتی را در سطوح بین‌المللی و یا در سطوح داخلی بر عهده گرفته‌اند.

۱-۲- مراحل شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی

سه مرحله تکامل برای سازمان‌های غیردولتی توسط کورتون در ۱۹۹۰ در نوشته‌ای تحت عنوان «سه دوره شکل‌گیری فعالیت‌های داوطلبانه» شناسایی شده است. در مرحله اول نوع خاصی از سازمان‌های مردم‌نهاد

شکل می‌گیرد که بر امداد رسانی و رفاه متمرکز بوده و مستقیماً به افراد ذینفع، خدمات امدادی ارائه می‌کرده است. توزیع غذا، تأمین پناهگاه و ارائه خدمات بهداشتی نمونه‌هایی از خدمات این قبیل سازمان‌های مردم نهاد بوده است. در واقع سازمان‌های غیردولتی در این مرحله نیازهای روز افراد را تشخیص می‌دادند و به برآورده ساختن آن‌ها می‌پرداختند. در مرحله دوم از تکامل، سازمان‌های غیردولتی به مجموعه‌های مستقل و خودکفای محلی تبدیل شدند. در این مرحله سازمان‌ها امکانات جوامع محلی را گسترش دادند تا بتوانند با اقدامات محلی مستقل نیاز آن‌ها را برآورده سازند. در مرحله سوم از تکامل، سازمان غیردولتی و به تعبیری سازمان‌های مردم نهاد، می‌کوشند تا تغییراتی را در سیاست‌گذاری‌ها در سطح ملی و بین‌المللی به وجود آورند. لذا به مرور این مؤسسات از نقش سابق خود که تأمین و ارائه خدمات عملیاتی بود فاصله گرفته و نقش هدایت‌کننده و سرعت‌دهنده در راستای توسعه و آبادانی را بر عهده گرفتند.

۱-۳- تأمین بودجه سازمان‌های غیردولتی

بخش اعظمی از بودجه سازمان‌های مردم نهاد از محل حق عضویت در سازمان، محصولات تجاری اعم از کالا و خدمات کمک‌های مالی اعطاء شده توسط مؤسسات بین‌المللی یا دولت‌ها و کمک‌های مردمی تأمین می‌شود. اگرچه اصطلاح سازمان‌های مردم نهاد تلویحاً بیانگر استقلال این سازمان‌ها از دولت‌ها است اما برخی از این سازمان‌ها با توجه به اهداف غیرانتفاعی و هزینه‌ای که دارند، به منظور تأمین بودجه خود، وابستگی شدیدی به دولت‌ها دارند و لذا تا حدودی به استقلال این نهادها خدشه وارد می‌شود. علاوه بر هزینه‌های لازم جهت تحقق اهداف، چنین نیست که خدمات همه اشخاصی که برای سازمان‌های مردم نهاد فعالیت می‌کنند، داوطلبانه باشد بلکه افرادی هستند که برای سازمان‌های غیردولتی فعالیت می‌کنند و به ازای فعالیتی که ارائه می‌دهند مطالبه دستمزد نیز می‌کنند. هرچند حقوقی که اعضای حقوق بگیر سازمان‌های مردم نهاد می‌گیرند در مقایسه با سازمان‌های تجاری در بخش خصوصی کمتر است به هر حال این حال موجب افزایش هزینه جاری این سازمان‌ها خواهد شد.

۱-۴- عملکرد سازمان‌های غیردولتی در مقایسه با بخش خصوصی

از آن جا که سازمان‌های مردم نهاد خدمات خود را به صورت رایگان یا به نرخ یارانه‌ای به عموم ارائه می‌کنند، در برابر بخش خصوصی قادر به رشد و تکامل نبوده و توان رقابت مؤثر، کارآمد و پایدار را

ندارند. زیرا هر زمان که سازمان‌های غیردولتی محصولات یا خدمات خود را در ازای دریافت مبلغی به مردم عرضه کنند، آن‌ها ناخواسته برای مدتی با فعالان بخش خصوصی که ارائه‌کننده همان خدمات هستند وارد رقابت نابرابر می‌شوند. البته در این رقابت از این امتیاز باارزش برخوردارند که بودجه آن‌ها از کمک‌های مردمی تأمین می‌شود و افرادی نیز حاضر می‌شوند داوطلبانه و رایگان برای آن‌ها کار کنند و این که در صورت کسری بودجه، دولت از آن‌ها در راستای تأمین اعتبارات مالی حمایت خواهد کرد.

۲- سازمان‌های غیردولتی در حقوق ایران

۲-۱- سازمان غیردولتی

از مجموع مباحث حقوقدانان و همچنین مواد قوانین و مقررات، این چنین به دست می‌آید که در حقوق ایران دو دسته نهاد غیردولتی شناخته شده است که در قالب سازمان غیردولتی مشغول به فعالیت‌اند. یکی از آن‌ها با عنوان «سازمان غیردولتی» شناخته شده است که مشمول آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۲۹ می‌باشد و گروه دیگر که با عنوان «نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» شناخته شده‌اند و مشمول تعریف ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و همچنین ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ هستند.

بر اساس بند الف از ماده ۱ آیین نامه فوق، سازمان غیردولتی به تشکلی هایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط، تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی باشد. جهت ارائه تفصیل بیشتر از این تعریف، واژگان کلیدی به صورت دقیق‌تری توضیح داده شده‌اند. چنانکه در تبصره ۲ همان ماده آمده است: واژه غیردولتی به این معنا است که دستگاه‌های حکومتی در تأسیس و اداره سازمان دخالت نداشته باشند. البته مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تأسیس و اداره سازمان در صورتی که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، مانع وصف غیردولتی سازمان نخواهد بود. در تبصره ۳ همان ماده آمده اهداف غیرسیاسی دربردارنده فعالیت‌هایی است که مشمول ماده یک قانون احزاب نگردد. تبصره ۴ نیز اهداف غیرانتفاعی را عبارت از عدم فعالیت‌های تجاری و صنفی انتفاعی به منظور تقسیم منافع آن بین اعضاء، مؤسسان، مدیران و کارکنان سازمان تعریف می‌کند. در نهایت در تبصره ۵ یادآور می‌شود که داوطلبانه به معنای مشارکت، تأسیس و اداره سازمان بر

اساس اصل آزادی اراده اشخاص است. امثال مساجد، تکایا و هیأت‌های مذهبی را به‌عنوان نهادهای غیردولتی سنتی و قدیمی شناسایی نموده‌اند و پس از آن، صندوق قرض الحسنه، مؤسسات خیریه، انجمن اسلامی و حتی فارغ‌التحصیلان دوره‌های تحصیلی و در دوران اخیر اتحادیه‌ها، اصناف و نظام‌های صنفی و مهندسی شکل‌های جدیدتری از این نهادهای مدنی است که البته می‌بایست رفته رفته از کنترل مدیران نیمه دولتی خارج شده و کاملاً به‌عنوان یک سازمان غیردولتی مشغول به فعالیت شوند.

۲-۲- سازمان‌های خصوصی غیردولتی

برای آن که جایگاه سازمان‌های عمومی غیردولتی بهتر شناسایی شود، در این جا از عبارتی با عنوان سازمان‌های خصوصی غیردولتی نام برده‌ایم تا با توضیح سایر سازمان‌های غیردولتی ضمن مقایسه میان انواع بخش‌های غیردولتی، تعریف صحیح‌تر و جامع‌تری از سازمان‌های عمومی غیردولتی به دست آوریم. طبق این تقسیم سازمان‌های غیردولتی به دو دسته جزئی‌تر شامل سازمان‌های خصوصی غیردولتی و سازمان‌های عمومی غیردولتی تقسیم می‌شوند. سازمان‌های خصوصی غیردولتی شامل شرکت‌های هفت گانه تعریف شده در قانون تجارت، شرکت‌های مدنی مشمول قانون مدنی، سازمان‌های غیردولتی موضوع آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی است. همچنین بخش تعاون نیز که مشتمل بر انواع شرکت‌های تعاونی اعم از تعاونی متعارف، تعاونی سهامی عام و تعاونی فراگیر ملی است در ردیف این گروه از سازمان‌ها است.

مهم‌ترین وجه تمایز سازمان‌های خصوصی غیردولتی با سازمان‌های عمومی غیردولتی این است که حیطه وظایف و تعهدات این دو بسیار متفاوت است. سازمان‌های خصوصی غیردولتی برای کسب منافع شخصی و انجام عملیات‌هایی که آن‌ها را در رسیدن به منافع مادی یاری می‌رساند ایجاد شده‌اند و جز کسب منفعت برای اعضاء خود هدف دیگری دنبال نمی‌کنند. اما سازمان‌های عمومی غیردولتی برای عهده دار شدن و انجام برخی وظایفی که اصولاً بر عهده دولت است ایجاد می‌شوند و به‌عنوان نهادی برای کمک به دولت در راستای انجام بهتر وظایف خود که همان ارائه خدمات عمومی است، ایجاد شده است. بنابراین هدف از ایجاد این سازمان‌ها کسب در آمد و افزایش منافع شخصی نیست بلکه کمک به دولت در راستای تحقق وظایف عمومی، از عمده اهداف ایجاد این گونه از سازمان‌ها است. طبیعتاً این

هدف‌گذاری هیچ‌گونه هماهنگی با بخش خصوصی و سازمان‌های خصوصی غیردولتی ندارد زیرا در سازمان‌های اخیر، هدف اصلی کسب حداکثر منافع برای اعضاء است.

۲-۳- سازمان عمومی غیردولتی

سازمان‌های عمومی غیردولتی از جمله جدیدترین مؤسسات عمومی هستند که به‌عنوان پدیده‌ای نوین در ادراة امور عمومی ایجاد شده‌اند و نشانگر حد اعلاى عدم تمرکز در اداره امور عمومی است. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در تعریف این مؤسسات مقرر داشته: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجارة قانون، به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می‌شوند. فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها به موجب تبصره‌ای در ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ به تصویب رسید که به موجب آن ده سازمان و مؤسسات وابسته به آنها به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند: شهرداری‌ها؛ بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی؛ هلال احمر؛ کمیته امداد امام خمینی (ره)؛ بنیاد شهید و امور ایثارگران؛ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ کمیته ملی المپیک؛ بنیاد پانزده خرداد؛ سازمان تبلیغات اسلامی؛ سازمان تأمین اجتماعی. همچنین به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماری‌های خاص و سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران نیز به فهرست قانون مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی الحاق شدند.

در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ سازمان غیردولتی به صورت مطلق تعریف شده است اما طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخص است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. طبق این تعریف، لازم است بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه این مؤسسات از طریق منابع غیردولتی تأمین شود که این ویژگی می‌تواند تا حدودی باعث نوسان و چالش در احکام و ماهیت این مؤسسات شود. چرا که امکان دارد مؤسسه‌ای در یک سال بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه خود را از منابع دولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد.

۲-۴- انواع سازمان‌های عمومی غیردولتی

از آثار داشتن شخصیت حقوقی مستقل که قانون‌گذار برای سازمان‌های عمومی غیردولتی در نظر گرفته این است که این سازمان‌ها دارای استقلال مالی خواهند شد و از آثار و نتایج استقلال مالی، داشتن آزادی عمل در نحوه هزینه‌کرد و کسب درآمد و تصمیم‌گیری مستقل مربوط به امور مالی است (رضائی‌زاده، ۱۳۸۵، ۱۹۵). البته سازمان‌های عمومی غیردولتی در همه موارد به واسطه استقلال حقوقی، لزوماً استقلال مالی نخواهند داشت و از لحاظ استقلال مالی این سازمان‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند: سازمان‌های عمومی غیردولتی که دارای استقلال مالی کامل از دولت است. مانند بنیاد مستضعفان، مؤسسات جهاد نصر، جهاد استقلال، بنیاد پانزده خرداد و کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی. سازمان‌های عمومی غیردولتی که فاقد درآمد مالی بوده و تنها مصرف‌کننده اعتبارات هستند. مانند هلال احمر، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، بنیاد امور بیماری‌های خاص و سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران. سازمان‌های عمومی غیردولتی که حالت بینابین داشته هم درآمد مالی دارند و هم از امتیازات دولتی استفاده می‌کنند مانند شهرداری‌ها و بنیاد فرهنگی و هنری رودکی.

البته بیشتر سازمان‌های عمومی غیردولتی جزء دسته اخیر هستند که در آن‌ها اصل بر خودکفایی مالی است ولی در صورت کمبود درآمد و اعتبار به دلیل آن که وظیفه انجام خدمات و نیازهای عمومی را بر عهده دارند و از طرفی هم اصل پیوستگی، دوام و تعطیل‌ناپذیری در امور عمومی بر این سازمان‌ها حاکم است از محل بودجه عمومی کل کشور مورد حمایت قرار می‌گیرند. در نتیجه استقلال مالی سازمان‌های عمومی غیردولتی وابسته به میزان استفاده از حمایت‌های دولتی است و هر چقدر این وابستگی کمتر باشد، استقلال مالی نیز بیشتر خواهد بود و از شخصیت حقوقی مستقل از دولت برخوردار خواهد شد و هرچه میزان این وابستگی مالی به کمک‌های دولتی بیشتر باشد، استقلال مالی این سازمان‌ها مورد خدشه وارد شده و عملاً داشتن شخصیت حقوقی مستقل از دولت نیز کم‌رنگ می‌شود. به همین جهت است که قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ سازمان عمومی‌ای که بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع دولتی تأمین می‌گردد را در حکم مؤسسه و سازمان دولتی دانسته است.

۲-۵- انجام وظایف عمومی

همان‌طور که گفته شد انجام وظایف عمومی در مرحله اول بر عهده دولت است، اما به ضرورت انجام برخی از این وظایف به بخش‌های غیردولتی واگذار می‌شود و عموماً سازمان‌های عمومی غیردولتی عهده دار انجام این وظایف می‌شوند. حقوق‌دانان این اقدام را در راستای عدم تمرکز در اداره امور عمومی و تخصصی کردن انجام وظایف دولتی دانسته‌اند (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸، ۱۹۳) که نتیجه آن می‌تواند ارائه بهتر خدمات عمومی به آحاد اجتماع باشد. بنابراین مؤسسات عمومی غیردولتی در واقع دولت را در انجام وظایف و خدمات عمومی یاری می‌کنند و به نحوی کارگزار دولت در این زمینه‌ها هستند.

برای آگاهی بیشتر با چگونگی اجرای این ویژگی، به اساسنامه برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی اشاره می‌شود: در ماده ۱۰ اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری مصوب ۱۳۸۰ هیئت وزیران، وظایف دهیاری که طبق ماده ۲ همان اساسنامه به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی شناخته شده، به تفصیل بیان شده است که با مطالعه مجموعه این وظایف به وضوح روشن خواهد شد که دهیاری‌ها عملاً عهده دار وظایف دولتی شده‌اند و به‌عنوان نهادی غیردولتی برای یاری دولت در انجام وظایف ایجاد شده است. در ماده ۳ اساسنامه مؤسسه جهاد استقلال مصوب ۱۳۷۹ هیئت وزیران نیز که در ماده یک آن به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی شده آمده است: موضوع فعالیت این مؤسسه عبارت است از: طراحی، احداث و اداره واحدهای صنعتی و تولیدی و ارائه انواع خدمات مورد نیاز بخش کشاورزی و توسعه روستایی؛ انجام امور فرهنگی، آموزشی و تحقیقاتی؛ انجام فعالیت بازرگانی اعم از صادرات و واردات مربوط به موارد موضوع بندهای یک و دو این ماده. در ماده ۳ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷ نیز این چنین مقرر شده است: وظایف جمعیت هلال احمر بدین قرار است: ارائه خدمات امدادی در هنگام بروز حوادث و سوانح طبیعی مثل زلزله و سیل؛ کمک به امر توانبخشی و ارائه خدمات اجتماعی؛ کمک به تهیه دارو و وسایل تجهیزات پزشکی مورد نیاز مرکز بهداشتی، درمانی و آموزشی کشور. در ماده ۳ قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷ نیز در خصوص اهداف این بنیاد مقرر شده است: تجلیل، تکریم، صیانت و حمایت از خانواده معظم شاهد؛ تلاش برای استفاده از امکانات عمومی جامعه و نظام و نیز بهره‌گیری از سرمایه و دارایی بنیاد برای رشد و اعتلای مادی و معنوی خانواده معظم شاهد.

۲-۶- برخورداری از حمایت‌های دولتی

گفته شد که علت اصلی ایجاد سازمان‌های عمومی غیردولتی خروج از تمرکز در انجام وظایف عمومی توسط دولت و یاری رساندن به دولت در انجام وظایف دولت است. از طرف دیگر چون وظایف دولتی هیچ‌گاه نباید تعطیل شود و اصل دوام و استمرار انجام وظایف دولتی وجود دارد، این سازمان‌ها برای آن که هیچ‌گاه با کسری بودجه و اسباب انحلال مواجه نشوند از حمایت‌های مختلف مالی از ناحیه دولت برخوردارند. حمایت‌هایی چون اختصاص ردیف بودجه معین از محل اعتبارات دولتی و یا معافیت مالیاتی. به‌عنوان نمونه در ماده ۱۷ اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷ از جمله منابع مالی این بنیاد کمک‌ها و اعتبارات مصوب در بودجه عمومی کل کشور در نظر گرفته شده است. قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷ نیز در ماده ۱۷ در خصوص منابع مالی جمعیت این چنین مقرر نموده است: چهل و دو درصد از درآمد حاصل از حق الثبت اسناد رسمی؛ یک ریال از هر مراسله سفارشی و بیمه اعم از داخله و خارجه و مبلغ دو ریال از هر امانت پستی؛ معادل یک درصد قیمت هر بلیط هواپیما و کشتی؛ کمک‌های دولت به منظور تأمین منابع مالی کافی و تقویت و تحکیم نیروی جمعیت که باید همه ساله ردیف اعتباری به‌عنوان اعانه در بودجه کل کشور منظور گردد. همچنین در تبصره ۵ ماده ۴۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ آمده است: هرگونه انتقال به صورت صلح و هبه به نفع دولت، نهادهای عمومی غیردولتی، دانشگاه‌ها و حوزه‌های علمیه مشمول پرداخت مالیات نقل و انتقال موضوع این ماده نخواهد بود.

۲-۷- نظارت‌های خاص بر مؤسسات عمومی غیردولتی

با این که سازمان‌های عمومی غیردولتی در عملیات اجرایی خود از استقلال برخوردار بوده و دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند به خاطر آن که از حمایت مالی دولتی برخوردار بوده و عهده دار انجام وظایفی عمومی‌اند که اصولاً بر عهده دولت است، اطمینان از اجرای مناسب وظایف و خدمات عمومی و همچنین صحت عملکرد مالی در خصوص نحوه هزینه اعتبارات و حمایت‌های دولتی آن‌ها نیازمند نظارت خاص و مؤثر سازمان‌های اجرایی کشور بر این گونه مؤسسات است. امروزه در بیشتر کشورهای دنیا بحث نظارت مالی کارآمد بر مؤسسات عمومی غیردولتی که هم عهده دار امور عمومی هستند و هم از

کمک‌های مالی دولت برخوردارند، به صورت روز افزون مطرح شده است. ابزار اصلی نظارت مالی شامل بودجه دولت، داده‌های ادواری درباره مالیه عمومی، حساب‌های سالانه و گزارش‌های تحقیقی و سایر گزارش‌های عمومی سازمان‌های مستقل است (پریمچاند، ۱۳۸۵، ۱۹۸).

در کشور ما نیز بودجه و گزارش عملکرد مالی مهم‌ترین نظارت مالی است. بدین ترتیب که نظارت مالی پیش از طرح و بررسی بودجه شروع و تا تدوین و تنظیم آن ادامه دارد و پس از آن نیز در هنگام اجرا بر نحوه اجرا و در مرحله آخر چگونگی اجرای آن نظارت می‌شود. بنابراین نظارت‌های بودجه‌ای، چهارچوب نظارت مالی را ترسیم می‌کند (امامی و نادری، ۱۳۸۶، ۴۴). برای اعمال این نظارت‌ها نهادها و رویه‌هایی ایجاد شده است تا هم تضمینی برای عملکرد مالی مناسب این مؤسسات بوده و هم در نهایت تضمینی نسبت به حقوق و منافع عمومی و حسن اجرای وظایف و خدمات عمومی این مؤسسات باشد.

۳- ماهیت حقوقی سازمان‌های عمومی غیردولتی

۳-۱- نظریه ماهیت دولتی

ممکن است برخی معتقد باشند سازمان‌های عمومی غیردولتی اگر چه در عنوان، لفظ غیردولتی دارند اما در واقع، قانون‌گذار که خود ایجاد کننده این نوع از سازمان‌ها است آن‌ها را در ردیف مؤسسات و دستگاه‌های دولتی محسوب کرده و آن‌ها را تابع قوانین و مقرراتی که ناظر به مراجع دولتی است، قرار داده است. دلائلی که می‌توان برای توجیه این نظر ابراز نمود به شرح زیر است:

اول- در ماده ۴ آیین نامه ضوابط تأسیس بیمه غیردولتی مصوب شورای عالی بیمه این چنین آمده است: وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های موضوع ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نمی‌توانند جزء مؤسسين مؤسسه بیمه (غیردولتی) باشند. این ماده به وضوح سازمان‌های عمومی غیردولتی را هم ردیف نهادهای دولتی دانسته و به همین جهت آن‌ها را از تأسیس بیمه‌های غیردولتی محروم ساخته است.

دوم- در آیین نامه اجرایی ماده ۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و در راستای حمایت از بخش غیردولتی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن‌ها توسط دولت تأمین می‌شود، همانند وزارتخانه، مؤسسات و شرکت‌های دولتی از حمایت‌های مربوط به بخش غیردولتی

استثناء شده‌اند. در این جا نیز با این که در عنوان این سازمان‌ها، عمومی غیردولتی به کار رفته است، با این حال در حکم نهاد دولتی محسوب شده و از حمایت‌های مربوط به بخش غیردولتی محروم شده‌اند.

سوم- در رای شماره ۴۵۷ مورخه ۱۳۸۸/۰۶/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: طبق قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۴ رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و خودداری مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است و چون صلاحیت دیوان عدالت اداری شکایت، تظلم و اعتراض نسبت به تصمیمات اقدامات و مصوبات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها است. همین موضوع نشانگر آن است که در این جا نیز قانون‌گذار، سازمان‌های غیردولتی را یک نهاد دولتی محسوب کرده است و دیوان عدالت اداری را مرجع رسیدگی به امور سازمان‌های عمومی غیردولتی دانسته است.

چهارم- در ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ آمده است: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها و بانک‌ها می‌توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری برای طرح هرگونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعاوی مربوط از اداره حقوقی خود یا کارمندان رسمی خود استفاده نمایند. در این ماده نیز قانون‌گذار سازمان‌های عمومی غیردولتی را در حکم مراجع دولتی دانسته و از امتیاز استفاده از اشخاصی غیر از وکلای دادگستری را در رسیدگی به دعاوی خود برخوردار کرده است.

پنجم- در ماده ۴۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ آمده است: هر نوع به کارگیری افراد بازنشسته در وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و هر دستگاهی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نماید، جز با تصویب هیات وزیران تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد. کلیه قوانین عام و خاص مغایر با این ماده ملغی الاثر است. در این جا نیز قانون‌گذار سازمان‌های عمومی غیردولتی را به جهت آن که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند در حکم سازمان‌های دولتی دانسته و آن‌ها را مشمول مقررات استخدامی دولتی کرده است. همچنین در ماده ۵۰ همان قانون صراحتاً آمده است: 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 نیست از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده صرفاً به مدت دو سال در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شمار می‌آیند و از این جهت مشمول مقررات مالی دولت هستند. این موضوع مؤید آن است که قانون‌گذاران به سازمان‌های عمومی غیردولتی، به‌عنوان یک نهاد دولتی نگاه کرده‌اند.

ششم- در ماده ۴ آیین‌نامه تنظیم برخی از مقررات مربوط به پرداخت و اعزام به خارج از کشور کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۱ صراحتاً کارکنان سازمان‌های عمومی غیردولتی به‌عنوان کارکنان دولت محسوب شده (به واسطه عنوان قانون) و آمده است: مفاد این آیین‌نامه شامل کلیه کارکنان رسمی و غیررسمی کلیه نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌ها و شرکت‌های بیمه می‌گردد.

هفتم- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در ماده ۵ خود در توضیح دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های عمومی غیردولتی را در ردیف نهاد دولتی نام برده و آن‌ها را از جمله دستگاه‌های اجرایی محسوب کرده است.

هشتم- در ماده ۲۴ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷ (که خود یکی از مصادیق سازمان‌های عمومی غیردولتی است) مقرر شده است جمعیت در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان ثابت و حقوق‌بگیر، مشمول قوانین و مقررات دولتی است. همچنین در ماده ۲۵ همان اساسنامه تأکید شده است نحوه رسیدگی به اختلافات احتمالی فی‌مابین کارکنان و جمعیت را آیین‌نامه استخدامی جمعیت پیش‌بینی خواهد نمود. به هر حال موضوع از شمول قانون کار خارج است. در این جا نیز می‌توان تمایل قانون‌گذار به دولتی محسوب شدن سازمان‌های عمومی غیردولتی و برخورداری از شرایط و امتیازات خاص دستگاه‌های اجرایی را مشاهده نمود.

نهم- با وجود این که سازمان حسابرسی از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان بازرس شرکت‌ها و مؤسسات دولتی تعیین شده است اما در ماده ۱۴ اساسنامه مؤسسه جهاد نصر (که طبق ماده ۱ همین اساسنامه به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده است) آمده است: بازرس قانونی مؤسسه، سازمان حسابرسی است. همچنین در ماده ۱۸ همین اساسنامه مقرر شده است: در صورت انحلال

مؤسسه، اموال متعلق به آن در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا مطابق قانون محاسبات عمومی کشور نسبت به آن‌ها تعیین تکلیف شود. همچنین در ماده ۲۳ اساسنامه مؤسسه جهاد نصر تصریح شده است: سود مؤسسه در چهارچوب وظایف قانونی وزارت جهاد سازندگی به تشخیص وزیر جهاد سازندگی به مصرف می‌رسد. مجموعه این شرایط و ضوابط برخلاف مسلم قواعدی است که در بخش خصوصی و تعاونی حاکم است. بنابراین از مجموعه این مواد چنین استنتاج می‌شود که قانون‌گذار سازمان‌های غیردولتی را در حکم مراجع دولتی دانسته است و هیچ یک از اصول و قواعد مقرر در قانون تجارت و بخش خصوصی و تعاونی با ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی انطباق ندارد. عیناً همین مقررات و با همین شماره مواد در اساسنامه مؤسسه جهاد استقلال که از دیگر سازمان‌های عمومی غیردولتی است، تکرار شده است.

دهم- در اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی نیز موادی وجود دارد که از مجموع آن چنین به دست می‌آید که با آن که عنوان این نهاد، عمومی غیردولتی است (مقرر در ماده ۱ همان اساسنامه) اما در واقع قواعد و مقررات دولتی همچنان بر این نهاد حاکم است. به عنوان مثال در تبصره ماده ۷ اساسنامه آمده است: رئیس شورا هم‌تراز مقامات موضوع بند ج ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۶۷ می‌باشد. همچنین در تبصره ماده ۲۱ اساسنامه مقرر شده است: در صورت انحلال شورا اموال منقول و غیرمنقول در اختیار ولی فقیه می‌باشد که به هر نحو صلاح می‌دانند مصرف گردد.

یازدهم- در اساس نامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷ که از دیگر نهادهای عمومی غیردولتی است در ماده ۱۵ آمده است: مقررات اداری و استخدامی بنیاد به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. این موضوع نشانگر همان دید دولتی دانستن سازمان‌های غیردولتی است.

۳-۲- نظریه ماهیت غیردولتی

ممکن است برخی برخلاف دیدگاه اول، بر این عقیده باشند که سازمان‌های عمومی غیردولتی مراجعی غیردولتی هستند و قانون‌گذار نیز به درستی و با دقت عنوان سازمان عمومی غیردولتی را برای آن انتخاب کرده و در مقام گفتار و در مقام عمل نیز دچار تعارض نشده و هیچ گاه این مؤسسات و نهادها را در حکم نهاد دولتی محسوب نکرده است. دلایلی که می‌توان برای توجیه این دیدگاه ابراز نمود به شرح ذیل است:

اول- در سیاست‌های ابلاغی رهبر معظم انقلاب در خصوص سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون

اساسی مصوب ۱۳۸۴ در بند یک از بخش الف، آمده است: دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم نباشد به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. در این جا دولت و در نتیجه نهادهای دولتی از هرگونه فعالیت اقتصادی غیر از موارد صدر اصل چهل و چهارم منع شده‌اند اما سازمان‌های عمومی غیردولتی در کنار بخش تعاونی و خصوصی مجاز به فعالیت اقتصادی هستند و این مسئله به وضوح نشانگر آن است که نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی فی الواقع غیردولتی هستند چرا که اگر نهاد دولتی محسوب می‌شدند، حق فعالیت اقتصادی به غیر از موارد صدر اصل چهل و چهارم را نمی‌داشتند. در بند دوم همین بخش از ابلاغیه مقام معظم رهبری نیز مجدداً و با تفصیل بیشتری به این نکته اشاره شده است.

دوم- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، فعالیت‌های اقتصادی را به سه گروه مجزا تفکیک کرده است. گروه اول مجموعه فعالیت‌های اقتصادی است که دولت از حضور در آن‌ها به کلی منع شده است. گروه دوم مجموعه فعالیت‌های اقتصادی است که باید حداقل هشتاد درصد آن به بخش غیردولتی واگذار شود و گروه سوم مجموعه فعالیت‌هایی است که منحصراً در صلاحیت و اختیار بخش دولتی است. نکته مهم این است که در ماده ۳ همین قانون، صراحتاً بخش عمومی غیردولتی در کنار بخش‌های خصوصی و تعاونی مجاز به فعالیت در گروه اول (که بخش دولتی از آن منع شده است) می‌باشد و این مسئله نشانگر آن است که قانون‌گذار، بخش عمومی غیردولتی را در حکم مراجع غیردولتی دانسته و آن را مشمول قواعد و مقررات بخش‌های غیردولتی دانسته است. ماده ۸ همین قانون نیز صراحتاً سازمان‌های عمومی غیردولتی را در ردیف بخش خصوصی و تعاونی قرار داده و به‌عنوان نهادی غیردولتی مستحق برخورداری از امتیازات دولتی، در شرایط خاص دانسته است.

سوم- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در ماده ۱۱۷ صراحتاً ابراز داشته است: کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثناء نهاد عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند (سازمان عمومی غیردولتی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن از منابع غیردولتی تأمین شده باشد) مشمول مقررات این قانون می‌شوند. در این ماده قانون‌گذار به‌صراحت سازمان‌های عمومی غیردولتی را از شمول مقررات

و قوانین خاص دستگاه‌های اجرایی و دولتی استثناء کرده است و این مسئله نمایانگر این است که سازمان‌های عمومی غیردولتی در واقع نیز در حکم مراجع غیردولتی هستند و از قوانین مربوط به دستگاه‌های دولتی تبعیت نمی‌کنند. در ماده ۱۸ همین قانون نیز مقرر شده است: کارمندان بخش‌های غیردولتی که تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی را عهده دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند کارفرمایان این کارمندان موظفند با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و می‌توان چنین ابراز داشت که یکی از مصادیق قطعی مشمول ماده ۱۸، همین سازمان‌های عمومی غیردولتی است که عهده دار انجام برخی وظایف و تصدی امور دولتی شده‌اند. طبق این ماده سازمان‌های عمومی غیردولتی در نظر قانون‌گذار واقعاً در زمره بخش غیردولتی محسوب می‌شود و مقررات استخدامی و روابط میان کارگر و کارفرما در آن مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی است. در ماده ۱۳ این قانون، سازمان‌های عمومی غیردولتی در کنار بخش‌های غیردولتی نام برده شده است و صراحتاً در مقابل واحدهای دولتی قابلیت بر عهده گرفتن و انجام وظایفی را دارا می‌باشد. در این ماده مقرر شده است امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های زیر انجام می‌گیرد: اعمال حمایت لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف. خرید خدمت از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی. مشارکت با بخش‌های تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات، تجهیزات و منابع فیزیکی. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات.

چهارم - در رأی شماره ۶۷۲ مورخه ۱۳۸۶/۰۸/۰۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: نظر به این که شهرداری از مؤسسات عمومی غیردولتی است و قرارداد خرید خدمت را فقط ادارات و سازمان‌های دولتی می‌توانند منعقد نمایند شکایت شاکی (درخواست بازگشت به کار بر اساس قانون کار و تعیین وضعیت خدمتی و تأدیه حقوق قانونی) را وارد تشخیص می‌دهد. این رأی نیز بیان‌کننده این مطلب

است که در رویه قضایی نیز ماهیت غیردولتی برای سازمان‌های عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده و این سازمان‌ها از اختیارات و مقررات ناظر به دستگاه‌های دولتی محرومند.

مطلبی که در تفصیل بیشتر این دیدگاه باید اشاره شود این است که طبق این نظریه، سازمان‌های عمومی غیردولتی ماهیتی غیردولتی دارند اما همین عنوان غیردولتی، دارای زیرشاخه‌هایی چون بخش خصوصی و بخش تعاونی نیز هست. بنابراین ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی یا منطبق بر بخش خصوصی یا تعاونی است و یا به‌عنوان بخشی خاص در کنار بخش خصوصی و تعاونی شاخه‌ای جدید از بخش غیردولتی را تشکیل می‌دهد که در این صورت نیازمند بررسی بیشتری است. آنچه از ویژگی سازمان‌های عمومی غیردولتی به دست آمد این است که این نهادها و مؤسسات قطعاً نه با بخش خصوصی مشابهت دارند و نه با بخش تعاونی مطابقت دارند. همچنین از ظاهر برخی مواد قانونی که اشاره شد به وضوح چنین برداشت می‌شود که سازمان‌های عمومی غیردولتی ماهیتی خاص خود داشته و به‌عنوان شاخه‌ای جدید از بخش غیردولتی محسوب می‌شوند زیرا قانون‌گذار این نهادها را در کنار بخش خصوصی و بخش تعاونی به‌عنوان بخش سوم از بخش غیردولتی نام برده است.

۳-۳- نظر به ماهیت متغیر

با توجه به این که نظام جمهوری اسلامی ایران در سال‌های اولیه تشکیل به دلیل شرایط حاکم بر تأسیس و شرایط تحمیلی جنگ، از نظر اقتصادی بر پایه اقتصاد دولتی شکل گرفته بود تا از این طریق نظارت و کنترل بیشتری ایجاد شود، طبق این سیاست اصل بر دولتی بودن هرگونه اقدام و فعالیت اقتصادی بود مگر آن که صراحتاً و عملاً غیردولتی بودن آن اظهار می‌شد. در آن اوضاع و احوال اگر نسبت به ماهیت نهاد یا مؤسسه‌ای تردیدی ایجاد می‌شد، فرض بدیهی بر دولتی بودن آن قلمداد می‌شد. در نتیجه در خصوص سازمان‌های عمومی غیردولتی به خاطر آن که تردید در ماهیت آن‌ها وجود دارد و به طور مشخص معلوم نیست که از چه ماهیتی برخوردارند، طبق این اصل کلی در آن دوره، این نهادها و مؤسسات را باید در حکم مراجع دولتی تلقی می‌کردیم و به نوعی در این دوره زمانی دیدگاه اول در خصوص ماهیت این سازمان‌ها حاکم بود. اما در سال‌های اخیر و با توجه به ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص نحوه اجرا اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۴، سیاست‌های کلی نظام در امور اقتصادی تغییر یافته و بر پایه بخش غیردولتی استوار

شده است که نتیجه آن کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت است.

بنابراین در راستای کوچک‌سازی حجم تصدی‌های دولت تنها مواردی که دولت حق فعالیت اقتصادی دارد به صورت خاص تصریح و احصاء شده است. نتیجه سیاست اقتصادی جدید این است که اصل بر غیردولتی بودن فعالیت اقتصادی است مگر صراحتاً دولتی بودن آن فعالیت در قوانین و مقررات اظهار شده باشد. بر اساس این اصل کلی اگر نسبت به ماهیت یک نهاد یا مؤسسه‌ای تردید داشته باشیم، باید غیردولتی بودن آن را تحلیل نماییم تا نظری موافق سیاست‌های کلی و هدف‌گذاری‌های اصلی نظام ارائه شده باشد. به این ترتیب در خصوص سازمان‌های عمومی غیردولتی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن‌ها از منابع غیردولتی تأمین می‌شود، باید اذعان نمود که به واسطه این اصل کلی و این که این نهادها از شخصیت حقوقی مستقل و بالتبع از استقلال مالی و اداری برخوردار هستند یک نهاد غیردولتی محسوب می‌شوند. نهایت آن که در سال‌های اخیر و با تغییر سیاست‌های کلی نظام، ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی منطبق با دیدگاه دوم شده است. گرچه هنوز از گذشته مواد قانونی و مقررات و آرائی مغایر با این استدلال وجود دارد اما همان‌طور که گفته شد، این دسته از مواد و مقررات بر اساس همان سیاست دولتی بودن اداره کلیه امور اقتصادی ایجاد شده بود که در سال‌های اخیر به کلی این سیاست تغییر یافته و لذا این مصوبات فاقد اعتبار قانونی و حقوقی است. زیرا با از بین رفتن علت، محلی برای اعتبار معلول (مواد قانونی و مقررات ناظر بر آن) باقی نمی‌ماند.

۳-۴- نظر به ماهیت دوگانه

طبق این استدلال، سازمان‌های عمومی غیردولتی از ماهیتی دوگانه برخوردارند. به این صورت که از لحاظ برخی جنبه‌ها در حکم نهاد دولتی هستند و مشمول قوانین و مقررات دولتی می‌شوند و از لحاظ برخی جنبه‌های دیگر، در حکم نهاد غیردولتی بوده و تابع قوانین و مقررات بخش غیردولتی خواهند بود. علت طرح این دیدگاه به خاطر آن است که میان مجموعه قوانین و مقررات و آرائی که از ابتدای انقلاب اسلامی تا به حال صادر شده است یک جمع‌بندی صورت گیرد تا مجبور نباشیم به واسطه تعارض این مقررات، هر دو دسته قوانین (قوانین ناظر به دولتی بودن این مؤسسات و قوانین ناظر به غیردولتی بودن این نهادها) را غیرنافذ

بدانیم. چرا که هر دو دسته از قوانین و مقررات همچنان معتبر و لازم‌الاجراء است و دلیل قانونی بر لغو یا نسخ آن‌ها وجود ندارد. بنابراین استدلالی که می‌تواند این تعارض را رفع کند این است که یا تابع دیدگاه قبلی شویم و یا این که طبق دیدگاه جدید برای سازمان‌های عمومی غیردولتی ماهیتی دوگانه را تصور نماییم. در خصوص جنبه‌هایی که ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی، در حکم نهاد دولتی محسوب می‌شود، می‌توان به ادله یاد شده در بخش دیدگاه اول استناد نمود و در مورد جنبه‌هایی که ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی را در حکم نهاد غیردولتی در نظر می‌گیرد، می‌توان به ادله مذکور در دیدگاه دوم تمسک نمود.

نتیجه

در اکثر نظام‌های حقوقی کنونی دنیا تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی هستند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسایل سیاسی دارند می‌باشند، البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد. مؤسسات عمومی غیردولتی در کشور ما نیز از جمله این سازمان‌ها می‌باشند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند ایجاد شده‌اند. با توجه به مبنای شکل‌گیری این مؤسسات و کارکرد آن‌ها می‌توان گفت مؤسسات عمومی غیردولتی که بر اساس اصل عدم تمرکز فنی بنا نهاده شده‌اند، دارای شخصیت حقوقی، دارای و نهادهای خاصی جدا از سازمان مرکزی دولت می‌باشند. با توجه به مباحثی که مطرح شد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از نظر حقوقی از وضعیتی متمایز از بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش تعاونی برخوردار است و به واسطه ویژگی‌هایی که برای آن‌ها ذکر شد باید این نهادها و مؤسسات را به طور جداگانه و به‌عنوان یک بخش جدید که دارای ضوابط و مقررات خاص خود است تحلیل کنیم و در خصوص این که در حال حاضر چه رویکردی نسبت به این گونه از نهادها و مؤسسات وجود دارد، باید گفت که در حال حاضر این سازمان‌ها در دسته بزرگ بخش غیردولتی قرار دارند و به هیچ وجه نمی‌توان این مؤسسات را به‌ویژه اگر بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن‌ها از منابع غیردولتی تأمین شود در ردیف واحدهای دولتی قلمداد نمود.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ایران با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور در ۱۳۶۶ مورد شناسایی قرار گرفت و فعالیت رسمی این مؤسسات پس از تصویب قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی

در ۱۳۷۳ گسترش یافت. در این میان بنیاد مستضعفان با هدف مدیریت اموال و دارایی‌های مصادره شده در اوایل انقلاب اسلامی تشکیل شد و در حال حاضر به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین هلدینگ‌های اقتصادی کشور شناخته می‌شود. در هر نظامی برای تحقق اهداف، نیازمند یک سیستم اداری مؤثر و مطمئن است که این مجموعه در عین حال که به سیاست‌های کلی و مقاصد اصلی حاکمیت اعتقاد قلبی دارد، هدفش تسهیل اجرای تصمیمات حکومتی و تلاش برای تحقق اهداف اولیه باشد. جوامع و اجتماعات انسانی به فراخور نیازهای شان از نهادهای متفاوتی تشکیل شده‌اند؛ در جمهوری اسلامی ایران نیز شرایط و الزامات ناشی از انقلاب، تحولات گسترده‌ای در نظام اداری کشور ایجاد کرد؛ به گونه‌ای که دولت برای حاکمیت و کنترل مؤثر بر جامعه مبادرت به تشکیل سازمان‌های جدیدی تحت عنوان «نهادهای انقلابی» نمود. خلاصه کلام این که ایران نیز، مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نیاز جدی و فوری به تحول و بهبود در نظام اداری خود دارد. بدیهی است که پیشرفت در کشور و در هر جهتی که تصور شود، به نظام اداری و سازمانی آن وابسته است. طی دهه‌های گذشته نظام اداری سازمان‌های دولتی در بسیاری از کشورهای جهان بهبود یافته و این امر موجب بهبود در ساختار سازمانی مؤسسات دولتی و غیردولتی شده است.

ملاحظات اخلاقی: موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانتداری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردیده است.

تعارض منافع: تعارض منافع در این مقاله وجود ندارد.

تأمین اعتبار پژوهش: این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی نگارش یافته است.

منابع

- امامی، محمد و نادری، مسعود، ۱۳۸۶، تاملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی ایران، **مجله حقوق اساسی**، شماره ۸.
- پریمچاند، آریگاپودی، ۱۳۸۵، پاسخگویی مالی در بخش عمومی، ترجمه محمد قاسمی و افشین خاکباز، **مجله مجلس و پژوهش**، شماره ۵۱.
- رستمی، ولی و حسینی پور، سیدمجتبی، ۱۳۸۸، نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، **فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، شماره ۴.
- رضائی‌زاده، محمدجواد، ۱۳۸۵، **حقوق اداری**، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.