

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۱۳	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۱۲	شماره صفحه: ۲۹۴-۲۶۷
------------------------	--------------------------	------------------------	---------------------

نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای اجرایی هستند که در پی نیازهای اجتماعی پس از انقلاب اسلامی پا به عرصه وجود گذارند. بنابراین خدمات نهادها متأثر از ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی و اعتقادی جامعه است؛ نقشی که هرچند فلسفه وجودی و جایگاه محوری نهادها را در میان سایر دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی نمایان می‌سازد؛ اما به نظرمی رسد ماهیت حقوقی آنها در نظام اداری ایران به درستی شناخته نشده و همین مسئله اهداف، سیاستگذاری و کارکردهایی را که دولت اسلامی از طریق ایجاد نهادها دنبال می‌کند، با موانع روبه‌رو کرده است. از این رو، این مقاله برآن شد تا با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی به ارائه تعریفی از ماهیت و جایگاه نهادها در نظام حقوقی کشور بپردازد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد: اولاً؛ نهادهای عمومی غیردولتی به‌رغم آنکه همانند دستگاه‌های حکومتی در ذیل حاکمیت دولت و با بهره‌مندی از امتیازات قدرت عمومی آن، برای ارائه خدمات عمومی به جامعه شکل گرفته‌اند، اما از شخصیت حقوقی مستقل و ساختار سازمانی انعطاف‌پذیری نسبت به دستگاه‌های مذکور برخوردارند. ثانیاً؛ تأمین نیازهای ارزشی جامعه، شخصیت حقوقی نهادها را حتی از مؤسسه‌های عمومی غیردولتی نیز متمایز می‌کند. به عبارت دیگر برخلاف شخصیت‌های حقوقی اخیر که وجود آنها برگرفته از جمهوری بودن شکل نظام و نیازهای روز دولت است؛ نهادهای عمومی غیردولتی، ذیل چتر دولت، آن دسته از منافع عمومی را تأمین می‌کنند که نشئت گرفته از ماهیت اسلامی نظام سیاسی کشور است. ثالثاً؛ نهادهای عمومی غیردولتی از ماهیت: «اداری، اجرایی و خدماتی» برخوردارند. رابعاً؛ این ارگان‌ها در دسته «دستگاه‌های اجرایی - اداری» قرار دارند.

کلیدواژه‌ها: نهاد عمومی غیردولتی؛ قدرت عمومی؛ خدمات عمومی؛ دستگاه اجرایی

* استادیار دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول)؛

Email: amulaee@tabrizu.ac.ir

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا؛

Email: sorena_2013@yahoo.com

مقدمه

با نگاه کلی از زمان پیدایش دولت مدرن تاکنون نشان می‌دهد با وجود وحدت و ثبات در حاکمیت دولت، نحوه اعمال اقتدارات آن بر همه شئون اجتماعی که از آن به حکومت تعبیر می‌شود، همواره دستخوش نوسان‌هایی از عدم دخالت تا دخالت کامل بوده است. از جمله دلایل اصلی این نوسان، وجود اهداف محوری است که ساختار نظام سیاسی و اداری دولت‌ها را به نحوی متفاوت از یکدیگر رقم می‌زند. برای مثال در کشور ما ضرورت تشکیل نظامی اسلامی با محوریت آموزه‌های دینی و تشکیل دولت، اعمال حاکمیت ملی و مشارکت مردمی در اداره امور برپایه این آموزه‌ها، موجب شد تا بعد از انقلاب اسلامی، واحدهای اجرایی سازمان‌یافته و نوظهوری تحت عنوان نهادهای انقلابی و متعاقباً «مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی» شکل گیرد که در کنار ساختار اداری موجود دولت، اعمال برخی اقتدارات آن را در قالب ارائه خدمات عمومی به جامعه عهده‌دار شوند. با وجود این نقش‌پذیری و ویژگی‌های منشعب از آن، یعنی افزایش مشارکت عمومی در تأمین نیازهای اجتماعی و برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل و ساختار بوروکراسی انعطاف‌پذیرتر نسبت به سایر ارکان اجرایی دولت، واحدهای اجرایی مذکور تا به حال نتوانسته‌اند کارکردی کاملاً مطلوب و ارتقایافته در خصوص ارائه خدمات عمومی عهده‌دار شده از خود نشان دهند. در حالی که بهره‌مندی از این ویژگی‌ها، به دلیل انتقال بسیار مؤثرتر خواست‌ها و نیازهای حکومت‌شوندگان به اداره‌کنندگان، موجب شده تا در کشورهای پیشرفته ثبات سیاسی حکومت از طریق به‌دادن به چنین بوروکراسی‌هایی بهتر تجربه شود. دلیل این امر نیز در وهله اول توجه ویژه‌ای است که این کشورها به مقوله تعیین نقش، جایگاه و ماهیت حقوقی مؤسسه‌های عمومی داشته‌اند.

در کشور ما اما به‌رغم تشکیل مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی در چند دهه گذشته و توجه به کارکردهای آنها و افزایش روزافزون سیاستگذاری‌های عمومی در این زمینه، تاکنون تعریف جامع و شفاف از سوی قانونگذار در خصوص جایگاه و ماهیت حقوقی این قبیل واحدهای تأثیرگذار اجتماعی به‌عمل نیامده است؛ ضرورتی قانونی که فقدان آن، نظام حقوقی حال حاضر حاکم بر نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی را در ابعاد

مختلف، کارکردی، اداری، مالی، نظارتی و ... با ابهام‌ها و چالش‌های اساسی فراروی تصمیم‌گیران و سیاستگذاران این عرصه مواجه کرده است.

به نظر می‌رسد این چالش درخصوص نهادهای عمومی غیردولتی بیشتر جلب توجه می‌کند به دلیل آنکه فلسفه وجودی آنها [بیش از مؤسسه‌های مذکور] در گرو تأمین بخشی از اهداف محوری نظام اسلامی کشور، یعنی نیازهای ارزشی اجتماع برپایه آموزه‌های دینی است. به همین دلیل با تمرکز بر چالش‌ها و ضرورت‌های یادشده نهادهای مذکور، این سؤال اصلی مطرح می‌شود که ماهیت و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی در نظام اداری ایران چیست؟ آیا می‌توان تعریف شایسته از جایگاه و ماهیت حقوقی آنها ارائه کرد؟

فرضیه تحقیق این است که به نظر، قانونگذار نتوانسته تبیین شایسته‌ای از ماهیت و جایگاه این نهادها ارائه دهد در نتیجه برای ارائه تعریف شایسته از ماهیت و جایگاه نهادهای مذکور، باید از سایر حوزه‌ها یاری طلبید. در این راستا، نوشتار حاضر درصدد است با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، ضمن بررسی مختصری از چالش‌های یادشده درخصوص نهادها، با تبیین واژگان به‌کار رفته در عنوان این نهادها از دیدگاه نظری و برخی جنبه‌های کارکردی، به تحلیل بایسته‌های جایگاه و ماهیت حقوقی آنها پرداخته و در نهایت نیز تعریفی از این ماهیت ارائه کند.

۱. تلاش قانونگذار برای تبیین ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی

اصطلاح «مؤسسه عمومی» ترجمه تحت‌اللفظی اصطلاح فرانسوی «Etablissement Public» است که در حقوق آنگلو ساکسن، معادل آن «Public Corporation» است (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۱۴۷-۱۴۳). در کشور ما نیز پس از انقلاب مشروطه و تأسیس تدریجی سازمان‌های اداری نوپا، رد پای تأسیس این مؤسسه‌ها را می‌توان در قالب ایجاد مؤسسه‌های عمومی عام‌المنفعه‌ای جستجو کرد که بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ آنها را از حیث شمولیت احکام این قانون، «دستگاه اجرایی» نامیده است. پس از انقلاب اسلامی نیز رخدادها و مناسبت‌های انقلابی و زمینه‌های قانونی مانند عدم تمرکز اداری، به ایجاد نهادهای عمومی و انقلابی منجر شد که واحدهای بزرگ اقتصادی را

به صورت مالکیت عمومی خارج از اداره مستقیم دولت پدید آوردند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۳۵۸). این امر که به پیچیده‌تر شدن ساختار سازمانی دولت منجر شد، قانونگذار را بر آن داشت تا نسبت به ایجاد ماهیت حقوقی جدیدی تحت عنوان «مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی» اقدام و این ماهیت را در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ چنین تعریف کند: «واحدهای سازمانی مشخصی که با اجازه قانون و به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شوند».

البته این تعریف نتوانست آن‌گونه که باید جایگاه این قبیل نهادها را در میان سایر ساختار اجرایی دولت نمایان سازد؛ چراکه عبارت‌پردازی آن، یعنی «واحد سازمانی مشخص»، «تأسیس با اجازه قانون» و «انجام خدمات عمومی» مبین فصل اشتراک میان شخصیت حقوقی نهادها با دستگاه‌های دولتی بود. درحالی‌که هدف اصلی از تأسیس نهادهای حقوقی جدید در واقع نیاز به واحدهای اجرایی بود که با دارا بودن استقلال لازم از جنبه‌های مختلف حقوقی، سازمانی، اداری و مالی و... نسبت قوای حکومتی و دستگاه‌های تابعه، انعطاف‌پذیری سازمانی بیشتری را در برخورد با مسائل و مشکلات اجتماعی و برطرف کردن آنها از خود نشان دهند. بنابراین، تطبیق وضعیت نهادها با شخصیت حقوقی جدید در وضعیتی انجام شد که با نگاهی به نظام حقوقی حاکم بر مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، ابعاد گوناگون این نظام مانند تشکیل، انحلال، صلاحیت، نظام مالی و غیره از ابهام‌های فراوانی برخوردار است (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲). این ابهام‌ها همواره مانع از آن بوده تا نهادهای مورد بحث بتوانند یا تمایل داشته باشند وضعیت حقوقی خود را با ساختارهای قانونی یادشده تطبیق دهند، نهایتاً باعث شد که قانونگذار پس از گذشت هفت سال از وضع قانون، مجدداً برای تسریع در تعیین تکلیف وضعیت حقوقی چنین نهادهایی با تهیه فهرستی تحت عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳» به احصا اولیه نام ۱۰ سازمان و مؤسسه وابسته به آنها به این فهرست اقدام کند و از آن تاریخ، پیوسته بر تعداد آنها افزوده شده است.

تصویب این فهرست نیز نه تنها در رفع ابهام‌های یادشده مؤثر واقع نشد، بلکه خود منشأ ابهام‌های جدیدی شد. تجمیع نام تعداد زیادی از نهادها و مؤسسه‌ها با اهداف

و کارکردهای ناهمگون در فهرستی واحد موجب شد تا تفاوت میان شخصیت حقوقی «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» از «نهادهای عمومی غیردولتی» و همچنین دولتی یا غیردولتی بودن بسیاری از نهادها، به‌عنوان اصلی‌ترین ابهام موجود در وضع این قانون به‌شمار آید. ازسویی، وجود نام برخی نهادهای انقلابی شکل گرفته به فرمان رهبری انقلاب اسلامی (و نه حکم قانونگذار) در این فهرست آن هم با همان ماهیت قبلی، نظیر سازمان تبلیغات اسلامی، برخورداری از دو ماهیت حقوقی متفاوت و هم‌زمان «انقلابی بودن» و «نهاد عمومی غیردولتی بودن» را برای برخی از این نهادها به همراه داشت که چنین وضعیتی بر ابهام ماهیتی آنها بیش‌ازپیش افزوده است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۹). علاوه‌براین موارد، تمثیلی بودن و عدم جامعیت فهرست تهیه شده به‌نحوی است که حتی قوانین ثانویه وضع شده مانند مواد (۵۰) و (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، بند «۷۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، بند «۹۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، تبصره «۱» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور نیز بعد از گذشت نزدیک به دو دهه از تصویب فهرست، در حکمی مشابه با تبصره ذیل ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، کماکان مؤسسه‌هایی را که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده است را از حیث مصرف اعتبارات بودجه کل کشور در حکم مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی می‌دانند.

ابهام‌های مطرح شده موجب شد تا قانونگذار مجدداً و این بار در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶، اقدام به بازنگری در تعریف قبلی ارائه شده از ماهیت حقوقی مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی کند. با نگاهی به ماده (۳) که ظاهراً در مقام تعریفی مجدد از ماهیت حقوقی مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی برآمده، مشخص می‌شود تنها نوآوری این تعریف نسبت به تعریف ارائه شده قبلی در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶، اضافه کردن پیش شرط «تأمین بیش از (۵۰٪) بودجه سالیانه از محل منابع غیردولتی» است. وجود این پیش شرط آن هم در وضعیتی که فقدان سیاستگذاری شفاف درخصوص تأمین منابع مالی نهادهای عمومی غیردولتی، وابستگی مالی آنها به منابع دولتی را در بازه‌ای از نوسان استقلال تا وابستگی کامل قرار داده، نتیجه‌ای

دربرنداشت جزء عام‌الشمول بودن تعریف ماده (۳) قانون از ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی را در هاله‌ای از ابهام قرار دهد. به نحوی که ماهیت حقوقی آن دسته از نهادهایی که وضعیت تأمین مالی آنها دارای وابستگی کامل یا بیش از (۵۰٪) بودجه سالیانه به منابع دولتی است از شمول این تعریف خارج و کماکان مشمول تعریف ماده (۵) قانون محاسبات عمومی است. از این رو باید گفت در حال حاضر نظام اداری کشور عملاً با انشقاق دو تعریف از یک ماهیت حقوقی، در مورد مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی روبه‌رو است.

بنابراین اعطای شخصیت حقوقی جدید به نهادها نیز که در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶ مقرر شده، نه تنها در عمل نتوانست نظام حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی را تثبیت کند، بلکه به بارزتر شدن تعارضات ساختاری - حقوقی نهادهای مذکور منجر شد. با این وجود، بررسی سابقه تاریخی تصمیم‌های قانونگذار در خصوص ماهیت حقوقی نهادها نشان می‌دهد که به‌رغم تلاش‌های انجام شده برای قانونمند شدن این ماهیت، هنوز ابهام‌های فراوانی در خصوص جایگاه و نقش نهادها در نظام حقوق اداری کشور وجود دارد. ابهام‌هایی که خود‌گویای این مطلب است که تصمیم‌های اتخاذ شده در واقع ذیل سایه نص قانون قرار گرفتن برای گریز از ارائه پاسخی منطقی و مستدل به تعارضات حادث شده و مکرری است که شخصیت حقوقی نهادها با آن مواجه‌اند. بی‌شک چنین رویکردی نه تنها در حل مشکل راهگشا نیست، بلکه تداوم یافتن آن نقض مکرر حاکمیت قانون را از سوی نهادهای مورد بحث به همراه داشته و دارد. دلیل این امر نیز مشخص است چراکه اصولاً وضع قانون برای هدف معینی صورت می‌پذیرد. بنابراین قانون نباید به‌گونه‌ای مبهم و نامتعین باشد که نتوان از مفاد و عبارات آن حقوق و تکالیف مشخصی را برداشت کرد؛ زیرا ابهام و چندپهلویی در مفاد قانون، نهایتاً به خودرأیی و سوءاستفاده مقامات عمومی از اختیارات و صلاحیت‌های محوله منجر شده و این امر بالتبع در تعارض با اصل حاکمیت قانون است (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۷).

به همین دلیل به نظر می‌رسد اساس حل مشکل در خصوص جایگاه و نقش نهادهای عمومی غیردولتی در نظام اداری کشور، ابتدا منوط به ارائه تعریفی شفاف و جامع در خصوص ماهیت حقوقی نهادهاست؛ امری که کنکاش فرارو سعی دارد با بررسی

مفهومی واژگان به‌کاررفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و سایر جنبه‌های حقوقی این نهادها بدان پردازد.

۲. استعانت از عناصر واژگانی «نهادهای عمومی غیردولتی» برای فهم ماهیت و جایگاه
در اینجا تلاش می‌شود با استفاده از واژگانی که در عبارت «نهادهای عمومی غیردولتی» به‌کاررفته‌اند، ماهیت و جایگاه این مفهوم شناسانده شود.

۱-۲. مفهوم‌شناسی حقوقی «نهاد» از حیث اداره و اجرا

همان‌طور که در بالا گفته شد، تفاوت میان شخصیت حقوقی نهادها از مؤسسه‌های عمومی غیردولتی از جمله ابهام‌هایی است که با وضع قانون فهرست نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ به همراه داشته است. علاوه بر وجود این قانون، ابهام مذکور آنجا بارزتر می‌شود که ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نام نهادهای مورد بحث را در کنار مؤسسه‌های عمومی غیردولتی و سایر ساختارهای سازمانی رسمی از جمله: وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و ... احصا و جملگی آنها را «دستگاه اجرایی» نامیده است. با این وجود، سؤال این است که «نهاد» چیست؟ فهم این واژه برای ارائه تعریفی از ماهیت حقوقی نهادها لازم است.

نهاد ترجمه واژه «Institution» در انگلیسی است که از ریشه یونانی «Instituler» به‌دست آمده و مفهوم آن در لغت به معنای برقرار کردن، ساختن و ثابت کردن است (فاضل و ادیسی، ۱۳۸۴: ۹۹). اما در معنای اصطلاحی حقیقت آن است که حتی در حال حاضر نیز اجماعی در خصوص تعریف نهاد وجود ندارد (مشهدی احمد، ۱۳۹۲: ۵۲). بنابراین به نظر می‌رسد بتوان «عام»‌ترین ویژگی‌های نهاد را به این قرار ارائه داد: «۱. تأمین نیازهای اجتماعی، ۲. دارا بودن بنیادهای عام و گسترده که فعالیت‌های آن، جایگاه عمده‌ای را در پهنه جامعه به خود اختصاص داده‌اند، ۳. متضمن ارزش‌های اساسی جامعه بودن، ۴. پذیرش و مشارکت در تأمین آرمان‌های یک نهاد از سوی بخش عظیمی از جامعه» (کوهن، ۱۳۸۱: ۱۵۱). باید توجه داشت کلمه «مشارکت» در اینجا، عملی جمعی و آگاهانه فرض شده که دربردارنده دخالت

شهروندان در امور عمومی و در سطوح مختلف تصمیم‌گیری‌های اداری و سیاسی از انداختن رأی به صندوق تا مساعدت مستقیم به ارضای نیازهای اجتماعی و همچنین دخالت مردم در کارکرد سازمان‌هایی است که حیات کاریشان به آن بستگی دارد (جباری، ۱۳۷۸: ۸-۷). بر مبنای چنین مشارکتی، وجود نهادهای اداری را می‌توان پاسخ‌هایی دانست که از طرف دولت به مسائل و مشکلات نسبتاً پایدار جامعه داده شده است.

ویژگی‌های گفته شده، ناظر بر ویژگی‌های عام «نهاد» است که شاید پسوندهای مختلف داشته باشد. یکی از این پسوندها «اجتماعی» بودن است. کوهن، نهادهای اجتماعی را نظامی از هنجارها و ارزش‌هایی تلقی می‌کند که جامعه را در وصول به اهداف معینی کمک می‌کند، در حالی که سازمان‌های رسمی متشکل از گروه‌های افرادی هستند که تلاش خود را در قالب ثبات و سازمان‌یافتگی مستقل اداری برای دستیابی به هدفی معین و تعریف شده‌ای هماهنگ می‌کنند و فاقد هنجارهای ارزشی هستند که در مورد نهادها مطرح است (کوهن، ۱۳۸۵: ۳۰۳).

در کنار ویژگی‌های عام بالا، می‌توان به ویژگی‌های «خاص» نهادها با تکیه بر واژه نهاد در عبارت «نهادهای عمومی غیردولتی» اشاره کرد. مهم‌ترین آنها «رسمی بودن» و «حکومتی بودن» است (مولائی، ۱۳۹۵: ۲۲). این ویژگی‌ها آنها را از نهادهای اجتماعی متمایز می‌سازد. نهادهای اجتماعی؛ صرفاً نظامی از هنجارها و ارزش‌هایی هستند که جامعه را در وصول به اهداف معین کمک می‌کند، در حالی که سازمان‌های رسمی مانند نهادهای عمومی غیردولتی متشکل از گروه‌های افرادی هستند که تلاش خود را در قالب ثبات و سازمان‌یافتگی مستقل اداری برای دستیابی به هدفی معین و تعریف شده‌ای همچون هنجارهای ارزشی هماهنگ می‌کنند (کوهن، ۱۳۸۵: ۳۰۳). این وجه تمایز را می‌توان در ماده (۲) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب سال ۱۳۹۵ مشاهده کرد. مطابق این ماده موجودیت نهادهای اجتماعی مانند سازمان‌های مردم‌نهاد به صورت «تشکل» یعنی شکل ساختاری اولیه و فاقد سازمان‌یافتگی رسمی تداوم می‌یابد.

با توجه به توضیحات بالا، باید گفت؛ این نهادها به همان اندازه که از ویژگی‌های سازمان‌های رسمی مانند؛ شکل‌گیری سازمانی و سامان‌دهی منابع انسانی در قالب

ساختارهای رسمی و پایدار یا همان بوروکراسی اداری برخوردارند؛ فصل ممیز آنها از سایر نهادهای اجتماعی محسوب می‌شود. باین حال باید توجه داشت که «نهادهای» ریشه در ارزش‌های رسمی و سیاست‌های کلی نظام دارند و نهادهایی همچون سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، به دلیل پیگیری اهداف: ارزشی، حمایتی و غیرانتفاعی، هم اینک در زمره نهادهای عمومی غیردولتی (و نه مؤسسه‌های عمومی غیردولتی) محسوب می‌شوند. در این راستاست که مواردی همچون: «حمایت از زبان‌دیدگان حوادث رانندگی آنجا که جبران این خسارات از طریق پوشش‌های بیمه‌ای امکان‌پذیر نباشد» به‌عنوان ضرورت‌های ارزشی و اولویت‌دار جامعه مطرح است، انجام این مهم مطابق ماده (۲) اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) مصوب سال ۱۳۹۴ و نیز بند «۹۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور برعهده نهادهای عمومی «کمیته امداد امام» و «صندوق تأمین خسارت‌های بدنی» قرار گرفته است.

بنابراین مشاهده می‌شود به‌رغم آنکه قانون مذکور با برداشتی التقاطی از اهداف و کارکردهای ناهمگون نهادها و مؤسسه‌های یادشده به تجمیع نام آنها در فهرستی واحد اقدام کرده، لیکن میان ماهیت حقوقی نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی تمایزی آشکار برقرار است؛ تمایزی که رویه‌های مؤخر قانونگذار در زمینه نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی آن را به‌خوبی نشان می‌دهد.^۱ درنهایت با توجه به آنچه که در این مبحث بیان شد، می‌توان علت و فلسفه وجودی «نهاد» نامیدن برخی سازمان‌های رسمی کشور را در این جمله خلاصه کرد: «ضرورت تأمین نیازها و منافع عمومی نشئت گرفته از ارزش‌های بنیادین اجتماعی، فرهنگی و دینی».

ناگفته پیداست عبارت مذکور، درباره سایر نهادهای حکومتی نیز صدق می‌کند. درنتیجه باید در پی بررسی سایر عوامل نیز بود که در ادامه بحث می‌آیند.

۱. برای مثال ماده‌واحد قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، مصوب سال ۱۳۷۷، به‌صراحت دهیاری‌ها را نهاد عمومی غیردولتی تلقی کرده است. همچنین بند «و» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور و بند «الف» ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم توسعه نیز به‌ترتیب صندوق‌های «نوآوری و شکوفایی» و «صندوق ضمانت سپرده‌ها» را نهاد عمومی غیردولتی دانسته‌اند اما در مقابل ماده (۵) قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴، سازمان بورس و اوراق بهادار را مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی کرده است.

۲-۲. مفهوم «عمومی» بودن در عبارت: «نهادهای عمومی غیردولتی»

واژه «عمومی»^۱ را در لغت به معنای آنچه که منسوب و مربوط به همه مردم باشد تعریف کرده‌اند (عمید، ۱۳۸۴: ۱۴۵۴). در معنای اصطلاحی کاربرد این واژه در کنار مفاهیم مختلف، تعبیر متفاوتی را به دنبال دارد. به همین دلیل این مبحث به دنبال معنایی از واژه عمومی به کار رفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی است که بتواند شناخت صحیحی را از جایگاه و ماهیت حقوقی آنها در بین سایر اشخاص حقوقی موجود در جامعه بیان کند. به نظر می‌رسد چنین معنایی از دو منظر «ماهیت وجودی» و «کارکرد نهادی» قابل بررسی باشد.

از حیث وجودی، عمومی بودن اشاره به جایگاه شخصیت حقوقی نهادها در مباحث حقوقی دارد. آنچه که از آرا و نظرهای اکثر حقوق دانان داخلی در خصوص مفهوم شخصیت حقوقی واحدهای اجرایی مانند نهادهای عمومی غیردولتی برمی‌آید حاکی است توجه ایشان صرفاً معطوف به یک جنبه این شخصیت یعنی استقلال حقوقی آن، بدون در نظر گرفتن لزوم شناخت جایگاه نهادهای مذکور در بطن نظام حقوقی جامعه بوده، در حالی که چنین برداشتی از استقلال نهادها، در واقع نگاه انحصاری به ساختارهای سازمانی است که به سمت هیچ‌یک از حوزه‌های حقوقی مطرح جامعه متمایل نیستند. به معنای ساده‌تر از آنجاکه اصولاً همه اشخاص حقوقی موجودیت یافته در عالم حقوق از استقلال شخصیت برخوردارند،^۲ از این رو صرف دارا بودن این ویژگی آن‌گونه که بدان پرداخته شده نمی‌تواند در ارائه تعریفی جامع از ماهیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی مؤثر واقع شود.^۳ به همین دلیل استقلال حقوقی نهادها جنبه‌های عام و خاصی دارد که شناخت آنها شرط لازم برای درک صحیح جایگاه حقوقی نهادها در میان سایر اشخاص حقوقی به شمار می‌آید. با این وجود باید گفت، مفهوم عمومی بودن نهادها، جنبه عام استقلال مذکور را نمایان می‌سازد.

1. Qubic

۲. نک: مواد (۵۸۳) تا (۵۸۷) قانون تجارت.

۳. جالب آنکه بر مبنای چنین برداشتی، ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در مقام ارائه تعریفی از مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی آنها را دارای استقلال حقوقی دانسته، بدون آنکه ویژگی متمایزکننده‌ای را برای این استقلال نسبت به استقلال حقوقی سایر اشخاص مطرح در مواد (۱)، (۲) و (۴) این قانون بیان کند.

برای درک بهتر موضوع باید واژه «عمومی» را در مقابل «خصوصی» قرار داد؛ زیرا تقابل این دو واژه در عالم حقوق، دو حوزه حقوق عمومی و خصوصی را رقم زده و تفاوت‌های شخصیتی میان تابعان دو حوزه حقوقی را نمایان می‌سازد.

در این معنا واژه عمومی؛ شخصیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی تابعی از اراده تشکیل دهنندگان آن قرار می‌گیرد. اشخاص خصوصی شخصیت خود را از اراده آزاد افراد گرفته و این اراده برای موجودیت یافتن می‌بایست به ثبت برسد.^۱ همچنین برمبنای اصل حاکمیت اراده، هیچ شخصی از این اشخاص نمی‌تواند بدون توافق، اراده‌اش را بر دیگری تحمیل کند. در مقابل، در حوزه حقوق عمومی، «دولت» به‌عنوان برترین شخصیت حقوقی جامعه در مفهوم مدرن خود ثبات و پایداری شخصیت را نه از اراده حاکمان، بلکه از اراده عمومی به دست می‌آورد. برمبنای چنین اراده‌ای، شخصیت حقوقی دولت برای اعمال حاکمیت بر جامعه و انجام امور عمومی به محض ایجاد در قالب ساختار سازمانی منسجم با شیوه‌ای از قاعده‌پذیری مشترک تحت عنوان بوروکراسی اداری پدیدار شده و با برخورداری از امتیازات قدرت عمومی و همچنین منابع و امکانات مادی و مالی، صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن، وجوه و اموال عمومی جامعه قلمداد می‌شوند، به اداره امور عمومی می‌پردازد. این کارویژه‌های شخصیتی که هویت‌بخش همه اشخاص حقوق عمومی است شامل نهادهای عمومی غیردولتی نیز شده و جایگاه آنها را در حوزه حقوق عمومی نمایان می‌سازد. بنابراین تفکیک جایگاه شخصیتی نهادها از اشخاص حقوقی خصوصی که در واقع معنای عام استقلال حقوقی نهادها محسوب می‌شود، همان شناخت مفهوم عمومی به‌کار رفته در ماهیت حقوقی نهادهای مورد بحث است. بنابراین با توجه به این جایگاه، معنای خاص استقلال حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی را، علاوه بر کارکرد آنها در حوزه حقوق عمومی، باید در مفهوم غیردولتی بودنشان جستجو کرد.

۱. مطابق ماده (۵۸۴) قانون تجارت، تشکیلاتی که برای مقاصد غیرتجاری تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند.

۲-۳. مفهوم «غیردولتی» در عبارت: «نهادهای عمومی غیردولتی»

نزد عامه مردم، «غیردولتی» بودن واژه‌ای است که عمدتاً در مقابل مفهوم «دولت» به کار می‌رود؛ اما با توجه به شخصیت پیچیده دولت مدرن، به نظر می‌رسد چنین تقابلی دست‌کم از آن جهت که مشخص نمی‌کند با کدام مفهوم از دولت مواجه است، صحیح نیست. کما اینکه ماهیت وجودی و کارکردی نهادهای عمومی غیردولتی نیز در برخی تعابیر سیاسی در مفهوم دولت، مستحیل است. بنابراین غیردولتی بودن نهادها را به معنای فوق‌الذکر نمی‌توان پذیرفت که به نوعی در اندیشه قائلان به خصوصی بودن یا دوگانگی ماهیت حقوقی نهادها نیز متبلور است.^۱

واژه «State» در انگلیسی یا «Etat» در فرانسه و نیز «Staat» در آلمانی از واژه لاتین «Status» مشتق شده و مبین وضعیتی است که معنای «بر پا بودن» و «ثبات وضع» را می‌رساند (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۳۲). درباره مفهوم اصطلاحی دولت این مفهوم از سده شانزدهم دچار تحولات اساسی شد. از این تاریخ به بعد، آن برداشت از مفهوم دولت که در آن بین حاکمان سیاسی و جامعه، مرزبندی مشخصی وجود نداشت منسوخ و جای خود را به مفهومی انتزاعی و مستقل از جامعه به نام «دولت مدرن» بخشید (رکابیان و لکزایی، ۱۳۹۵: ۱۲۳). هرچند دولت به عنوان نهادی با قدرت همه‌گیر، آمرانه و مقاومت‌ناپذیر هنوز ماهیتی بحث‌پذیر است با این وجود، دولت مفهومی است که برای شناخت گسترده آن در حقوق اساسی در سه سطح «دولت - حاکمیت»، «دولت - حکومت» و «دولت - قوه مجریه» مورد بررسی قرار می‌گیرد (اخوان کاظمی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). عام‌ترین معنایی که گسترده‌ترین سطح وظایف و اختیارات دولت را در قلمرو جغرافیای سرزمینی نمایان می‌سازد. این معنا تنها لایه از مفهوم دولت نیست، بلکه حاکمیت موجود در جامعه برای اعمال سیاستگذاری‌ها و اجرای تصمیم‌های خود در عرصه‌های مختلف نیاز به ساختارهای سازمان‌یافته با اصول و قواعد ویژه‌ای دارد که از آن به «حکومت» تعبیر می‌شود (گیدنز، ۱۳۷۷: ۳۲۴). «دولت - حکومت» معنایی دیگر از دولت است که از طریق آن اقتدار دولت به اجرا درمی‌آید. در این

۱. نک: مواد (۵۸۳) تا (۵۸۷) قانون تجارت.

معنا از دولت قوای سه‌گانه به مدد اندیشه تفکیک قوا، برای کنترل اقتدار دولت و انجام مطلوب کارکردهای آن شکل می‌گیرند. با تفکیک این قوا از یکدیگر به‌عنوان ابزارهای مؤثر در اعمال اقتدار دولت، معنای مجزای دیگری از لایه‌های مفهومی دولت به‌وجود می‌آید که از آن به‌عنوان «دولت - قوه مجریه» نام برده می‌شود. قوه مجریه امروزه مجموعه تقریباً تجسم‌بخش همه نهادهای فرمانروا یا به‌عبارت‌دیگر «حاکمیت در دولت» به‌اعتبار صلاحیت در اعمال سیاسی و اداری داخل کشور و نیز «حاکمیت دولت» در برابر کشورهای دیگر به‌شمار می‌آید (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷۰). وجود چنین نقش‌پذیری گسترده و دوگانه‌ای موجب شده تا از این قوه به‌عنوان دولت به معنا و مفهوم «خاص» آن یاد شود.

با شناخت گستره مفهومی دولت در سه سطح «دولت - حاکمیت»، «دولت - حکومت» و «دولت - قوه مجریه» باید دید غیردولتی بودن نهادهای مورد بحث چه سنخیتی با این مفاهیم دارند. در این خصوص، نگاهی مختصر به تحولات ایجاد شده درباره نقش‌پذیری دولت - خصوصاً در مفهوم خاص آن - و در ساحت حقوق اداری در عرصه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی جوامع می‌تواند راهگشا باشد. دیر زمانی حدود این نقش‌پذیری، دارای نوسانی از عدم مداخله (دولت ژاندارم) تا مداخله کامل (دولت رفاهی) بوده است. در این میان، بروز نارسایی‌های موجود در اداره امور عمومی از دهه ۱۹۷۰ به بعد، موجب شد تا الگوی سنتی مدیریت دولتی به‌دلیل انعطاف‌ناپذیری، گستردگی و ضعف سازمان‌های دولتی در تأمین انتظارات و نیازهای شهروندان و کاهش اعتماد عمومی مردم به دستگاه اداری با انتقادهای زیادی مواجه و زمینه اصلاحات اداری برای جبران کاستی‌ها و بازسازی مشروعیت مشروعیت دولت توسط مقامات بخش عمومی فراهم شود (سالارزهی و ابراهیم‌پور، ۱۳۹۱: ۴۹).

براین اساس، الگوی سنتی مذکور در اواخر دهه ۱۹۸۰ جای خود را به مدیریت دولتی نوین بخشید که ویژگی مهم آن جلب مشارکت مردم در انجام امور و سپردن کارها به‌دست آنان بود (نرگسیان، ۱۳۸۷: ۱۶۹). در این مرحله، سازمان‌ها و مؤسسه‌های نیمه‌مستقلی در بدنه ساختاری دولت به‌وجود آمدند که سازمان‌های نسل دوم یا مرحله دوم نام گرفتند (قلی‌پور و طهماسبی آشتیانی، ۱۳۸۵: ۱۲۷). به‌این ترتیب، در کنار سازمان‌هایی که در

عرصه بازارهای اقتصادی به یاری دولت‌ها آمدند، نهادهای عمومی نیز شکل گرفتند که ایجاد و تقویت آنها موجب افزایش توان پاسخگویی دولت‌ها به نیازهای جدید در عرصه‌های اجتماعی شد.

اندیشه شکل‌گیری چنین نهادهایی موجب شد تا در کشور ما نیز دست‌کم به دلیل بروز نارسایی‌های موجود در اداره امور عمومی جامعه با ساختارهای اجرایی «دولت - قوه مجریه» و ضرورت جبران این کاستی‌ها بعد از انقلاب اسلامی، نهادهای عمومی غیردولتی پا به عرصه ظهور گذارند. به همین دلیل طبقه‌بندی نهادها در ذیل این مفهوم از دولت اساساً با فلسفه وجودی آنها سنخیتی ندارد. همچنین این عدم سنخیت در خصوص لایه مفهومی «دولت - حکومت» نیز صادق است؛ زیرا هرچند بسیاری از نهادهای عمومی غیردولتی با قوای سه‌گانه در ارتباط هستند، اما این ارتباط به دلیل شخصیت حقوقی مستقل نهادها، به معنای وابستگی سازمانی آنها به هریک از قوای مذکور نیست. در غیر این صورت ماهیت حقوقی نهادها را باید در زمره مؤسسه دولتی قلمداد کرد.^۱ به همین دلیل وجود نهادها در حوزه حقوق عمومی را باید به عنوان دستگاه‌های غیرحکومتی مکمل دولت در ارائه خدمات عمومی به جامعه دانست. با این وجود، ماهیت حقوقی و نحوه فعالیت اجتماعی نهادها همانند دستگاه‌های حکومتی تنها در عام‌ترین لایه مفهومی دولت یعنی ساختار حاکمیتی و یکپارچه آن، معنا و مفهوم می‌یابد؛ جایگاهی که علاوه بر ایجاد تشکیلات سازمانی منسجم و پایدارتر و بهره‌مندی از امتیازات قدرت عمومی، تمایزات دیگری از حیث اهداف، نظام حقوقی حاکم، منشأ پیدایش و انحلال را برای این نهادها نسبت به اشخاص حقوقی خصوصی به همراه داشته است. این جایگاه در واقع همان معنای غیردولتی بودن نهادهای عمومی است.

توضیحات مربوط به واژگان سه‌گانه به کار برده شده در بالا در خصوص عبارت: «نهادهای عمومی غیردولتی»، گویای آن است که این نهادها، از حیث حقوقی، ارگانی با ماهیت «اداری»، اجرایی و خدماتی بوده که در پی برآورده ساختن منافع عمومی^۲ هستند (مولائی، ۱۳۹۵: ۱۷).

۱. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسه‌های یادشده را واحدهای سازمانی مشخصی می‌داند که انجام‌دهنده بخشی از وظایف و اموری هستند که برعهده یکی از قوای سه‌گانه قرار دارد.

هرچند در ادامه خواهیم دید معنای غالب «منافع عمومی در اینجا متعین در منافع نظام» است. چنین ماهیتی، جایگاه آنها را براساس اصل تفکیک قوا، در محدوده «دستگاه‌های اجرایی - اداری» قرار می‌دهد (همان: ۱۴).

۳. شناخت جایگاه و ماهیت برحسب کارکردها

مهم‌ترین کارکردهای نهادهای عمومی غیردولتی از این قرار است:

۳-۱. برخورداری از امتیازات قدرت عمومی

به لحاظ حقوقی، دولت مفهومی است که نهادینه شدن قدرت را بیان می‌کند (عباسی، ۱۳۸۶: ۹۴). در مفهوم مدرن دولت، اعمال چنین قدرتی آن‌گونه که در رژیم استبدادی از آن به «اجبار حکومت» یا «فشار سیاسی» تعبیر می‌شود؛ افسارگسیخته نیست؛ زیرا قدرت مطلق دولت به معنای انحصار همه جانبه تصمیم‌گیری در ابعاد مختلف اعمال قدرت از سوی دولت، مغایر با فلسفه حیات اجتماعی و بازگشت به وضع طبیعی است. به همین دلیل گفته می‌شود که بهترین رژیم سیاسی آن است که وظایف دولت را ابتدا از راه سامان‌دهی قدرت آن تأمین کند (جهانگیر، ۱۳۸۲: ۱۱۳-۱۱۲). براساس این اندیشه، اقتدار حاکمیت سیاسی که در خوانش اولیه و هسته مرکزی آن تمرکز قدرت به دلیل جلوگیری از هرج و مرج و حفظ جامعه از خطر تشتت موج می‌زند، در مقام اعمال قدرت بر جامعه در بین هیئت حاکمه و نهادهایی که کارویژه هریک از قوا را انجام می‌دهند سرشکن می‌شود (قاضی، ۱۳۹۲: ۱۲۳).

جریان یافتن قدرت حاکمیت به لایه‌های حکومت و اداره، قدرت سیاسی حاکمیت را این بار در قالب بهره‌مندی اداره از «امتیازات قدرت عمومی» و برتری آن نسبت به اراده سایر اشخاص و ساختاری سازمانی در جامعه نمایان می‌سازد. اما نکته مهم آن است که اعمال قدرت حاکمیت از طرف نهادهای اجرایی در همه نظام‌های سیاسی و اداری به یک شکل و میزان صورت نمی‌پذیرد، بلکه در این زمینه نیز اصول و معیارهایی وجود دارد. یکی از مهم‌ترین این معیار، اهداف محوری تأثیرگذار در ساختار یک نظام سیاسی است که باعث تحدید قدرت و ساخت اشکالی متفاوت از اعمال آن از سوی اداره مدرن جای گرفته در دل

همان نظام سیاسی می‌شود. به‌عنوان مثال در جریان شکل‌گیری دولت مدرن در غرب، اندیشه تقدم آزادی بر برابری با محوریت نفع عمومی حاصل از برآیند همه منافع خصوصی و یا در مقابل تقدم برابری بر آزادی و قائم به ذات بودن نفع عمومی جامعه، دولتی لیبرال در انگلستان و نظامی جمهوری‌گرا را در فرانسه به‌وجود آورد؛ دولت‌هایی که علاوه بر ساختار سیاسی، ابعاد، کارکردها و نحوه اعمال قدرت عمومی، توسط نظام اداری آنها نیز به‌نحو متفاوت از یکدیگر شکل گرفت.

در کشور ما نیز از یک سو، اسلامی بودن ماهیت نظام سیاسی کشور، منافع عمومی با اهداف و گستره‌ای متفاوت‌تر از نظام‌های یادشده را به‌وجود آورده و از سوی دیگر، جمهوری بودن شکل نظام سیاسی موجب شده تا قوانینی مانند ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، اقتدارات عمومی را در خدمت تأمین این منافع قلمداد کند؛ منافعی که تأمین آن، بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود. بنابراین می‌توان گفت مفهومی بنیادین همچون «نفع عمومی» و اندیشه‌های سیاسی حاصل از آن، تا چه اندازه در میزان و نحوه اعمال قدرت عمومی از سوی کارگزاران دولتی مؤثر است. منافع و خدماتی که گسترش روزافزون آن موجب شده تا امروزه صرفاً ادارات دولتی از امتیاز قدرت عمومی بهره‌مند نبوده، بلکه مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به فراخور وظایف محوله قانونی از این امتیازات برخوردار باشند.

۲-۳. ارائه خدمات عمومی

اهمیت مفهوم خدمات عمومی در بحث نهادها تا آنجاست که قانونگذار در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، هدف از ایجاد نهادهای عمومی غیردولتی را انجام وظایف و خدماتی می‌داند که جنبه عمومی دارند. مفهوم خدمات عمومی در اواخر قرن نوزدهم در حقوق اداری فرانسه مطرح شد و به‌تدریج به‌عنوان یکی از پایه‌های حقوق اداری و روح آن باقی ماند. در کشور ما نیز با توجه به اینکه قانون اساسی وظایفی را برعهده دولت قرار داده که از خدمات عمومی بوده و دولت موظف به تأمین این‌گونه خدمات و امکانات برای افراد جامعه است، لذا در حقوق اداری ایران نیز مفهوم خدمات عمومی

به‌عنوان یکی از مبانی وجودی دولت محسوب می‌شود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۳۷-۳۶). به همین دلیل برخی، خدمت عمومی را فعالیتی می‌دانند که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی بوده و اداره آن از روابط آزاد و ابتکار خصوصی خارج و به‌گونه‌ای در اختیار و تصدی دولت قرار گرفته است (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۲۶۵). براساس این ویژگی است که در تعریف بخش عمومی گفته می‌شود بخشی از حیات اقتصادی جامعه که درخصوص خدمات اساسی عمومی است (Lane, 1989: 7).

بنابراین خدمات عمومی، مفهومی است که نه تنها هدف و فلسفه وجودی سازمان‌های دولتی را تشکیل می‌دهد، بلکه ارائه‌دهندگان خصوصی این خدمات را نیز به‌عنوان تابعان حقوق عمومی مطرح می‌کند. با وجود این برداشت عام از مفهوم خدمات عمومی و نحوه ارائه آن به جامعه، به نظر می‌رسد این مفهوم آن‌گونه که قانونگذار [به‌طور اطلاق] در قوانین فوق‌الذکر به‌کار برده است، نمی‌تواند در تعریف ماهیت حقوقی نهادها مؤثر باشد؛ زیرا در این حالت، هدف عنوان شده صرفاً وجه اشتراک میان شخصیت حقوقی نهادها با سایر دستگاه‌های دولتی - و نه تمایز شخصیت آنها از یکدیگر - را نمایان می‌سازد؛ اشتراکی که جایگاه حقوقی نهادها را همانند سایر ارگان‌های حکومتی در ذیل حاکمیت دولت تثبیت می‌کند. از این رو بنیادهایی که فعالیت‌های نهادها را در پهنه جامعه به خود اختصاص داده‌اند یا به عبارتی نوع خدمات و منافع عمومی قابل تأمین توسط آنها، ویژگی دیگری است که می‌بایست مدنظر قرار گیرد.

درنگاهی کلان به این ویژگی، اهمیت آن موجب شده تا علاوه بر تأثیرپذیری عمیق بافت و ساختار سیاسی دولت‌ها و نظام‌های مختلف سیاسی از آن، نظام حقوقی جوامع نیز به‌شدت متأثر از همین خواست‌های اجتماعی باشد. به‌گونه‌ای که می‌توان گفت تحولات اجتماعی تغییر نظام حقوقی را به همراه داشته و نظام حقوقی باید پاسخی درخور به خواست‌های اجتماعی داشته باشد.^۱ این تأثیرپذیری را به‌خوبی می‌توان در نظام سیاسی کشور مشاهده

۱. به همین دلیل از منظر جامعه‌شناسی حقوق و آنچنان‌که متفکران این علم بیان می‌کنند؛ حقوق میراث فرایندهای اجتماعی است و مبنای اعتبار قواعد حقوقی را باید در واقعیت‌های هنجاری جامعه را باید در واقعیت‌های هنجاری جامعه جستجو کرد که در بطن خود الزام‌آوری دارند. در این خصوص نک: (شهبایی و احمدی‌روزبهانی، ۱۳۹۲: ۱۸۹-۱۸۸)

کرد که پس از انقلاب ایجاد شد. خواست‌های تاریخی و خصوصاً مذهبی جامعه، نهایتاً به تأسیس نظامی در کشور منجر شد که هرچند جمهوری‌گرایی به معنا و مفهومی که در انقلاب فرانسه مطرح بود را به همراه داشت، اما انگیزه و گرایش‌های دینی و مذهبی، اسلامی بودن این نظام را وجه غالب آن قرار داد، به نحوی که باید گفت در حال حاضر جمهوری بودن شکل و اسلامی بودن محتوای نظام سیاسی کشور را تشکیل می‌دهد (هاشمی، ۱۳۹۱). این اثرگذاری همچنین موجب شد تا در نظام حقوق اداری کشور علاوه بر سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی و غیردولتی که وظیفه ارائه خدمات عمومی برگرفته از نیازهای دولت مدرن و جمهوری‌گرا را برعهده داشتند، واحدهای اجرایی دیگری نیز برپایه تأمین منافع فرهنگی و ارزشی جامعه اسلامی شکل گیرند. «نهادهای انقلابی» و متعاقباً «عمومی غیردولتی» تشکیل یافته برمدار این ارزش‌ها، ازجمله این واحدهای اجرایی به‌شمار می‌روند. براین اساس، کارکرد «خدمت عمومی» در مورد این نهادها بیش و پیش از آنکه واقعاً از ویژگی «عمومی» برخوردار باشند واجد جنبه «شبه‌عمومی» است (مولائی، ۱۳۹۵: ۲۶).

۳-۳. برآورده ساختن اهداف انقلابی، فرهنگی و دینی

نهادهای عمومی غیردولتی، در آغاز مبتنی بر برآورده ساختن نیازها و آرمان‌های جامعه انقلابی، ارزش‌مدار، مذهبی و فرهنگی دهه‌های نخستین انقلاب اسلامی بوده است که در دهه هفتاد، قانونگذار به‌صورت ناشیانه‌ای آنها را در کنار «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» قرار داد. این در حالی است که اهداف راهبردی نهادها با مؤسسه‌ها الزاماً همسو نبود. درواقع، نهادها از اساس بر تأمین منافع و خدمات نشئت گرفته از ارزش‌های انقلابی، فرهنگی و آموزه‌های دینی استوار بوده؛ چراکه این اهداف ازجمله هدف‌های محوری در شکل‌گیری نظام اسلامی بوده است. ازاین‌رو تأمین آنها ازسوی این نهادها، اقتدار سیاسی این نظام را به همراه دارد اما مؤسسه‌های مذکور بر خصیصه «خدمت عمومی» استوار بوده‌اند. بااین حال باید توجه داشت کارکرد ناظر بر اهداف انقلابی، فرهنگی و دینی به همان میزان که راهگشاست به همان اندازه سردرگم‌کننده است (همان: ۲۷).

۴. نظارت‌پذیری نهادهای عمومی غیردولتی

در گذار از معانی عام و تعابیر گوناگون نظارت و دربرداشتی خاص از لایه حقوقی آن، نظارت را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «بازبینی و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهاد دیگر در غایت حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانون». به دیگر سخن، نظارت «مهار قدرت با قدرت» است (راسخ، ۱۳۹۵: ۲۳). این تعریف از نظارت که بیانگر رابطه مهم و دوسویه دیوان‌سالاری با نهاد سیاسی ساختار قدرت است نشان می‌دهد همان‌گونه که حکومت نقش مهمی در گسترش تشکیلات اداری دارد، متقابلاً تأثیر بوروکراسی بر دوام و استمرار قدرت حکومت‌ها نیز انکارناپذیر است (فرخنده‌زاده و نجفیان، ۱۳۹۵: ۱۱۲). چنین رابطه‌ای نشان می‌دهد که علاوه بر ویژگی‌های عمومی و غیردولتی بودن شخصیت حقوقی، بوروکراسی اداری حاکم بر نهادها نیز در بحث نظارت‌پذیری آنها توسط حکومت نقش مؤثری ایفا می‌کنند؛ زیرا برخورداری از ساختار سازمانی پایدار و رسمی، اصلی‌ترین وجه تشابه نهادهای مورد بحث با سازمان‌های رسمی جامعه و تمایز آنها از سایر نهادهای اجتماعی محسوب می‌شود. وجود این بوروکراسی که همه ساختارهای سازمانی تحت حاکمیت دولت را دربرگرفته و به آن رسمیت می‌بخشد، موجب شده تا ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در مقام تعریف دستگاه اجرایی، نهادهای عمومی غیردولتی را نیز در زمره دستگاه‌های اجرایی احصا کند.

با این توصیف در نگاه اول به نظر می‌رسد همه کنترل‌ها و نظارت‌هایی که از سوی قوای حکومتی بر دستگاه‌های اجرایی دولتی اعمال می‌شود، عیناً بر نهادها نیز حاکم باشد؛ اما در عمل این‌گونه نیست؛ زیرا ابهام‌های عدیده اشاره شده در ابتدای این تحقیق، اعمال نظارت بر نهادها را نیز در حوزه‌های مختلف با چالش مواجه کرده است. نگاهی مختصر به برخی قوانین، این تعارضات را به خوبی نمایان می‌سازد. برای مثال ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در حالی نهادها را دستگاه اجرایی می‌نامد که از سوی دیگر ماده (۱۱۷) همان قانون، نهادهایی را که شکل حقوقی آنها منطبق با ماده (۳) قانون است، از شمول قانون خدمات کشوری مستثنا کرده که این امر حاکی از عدم شمولیت آخرین اراده قانونگذار در خصوص امور اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی و تبعاً نظارت‌های حاکم بر آن، نسبت به این قبیل نهادهاست.

علاوه بر آن، اضافه شدن شرط «تأمین بیش از (۵۰٪) بودجه سالیانه از محل منابع غیردولتی» در ارائه تعریفی مجدد از ماهیت حقوقی مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، عدم شناخت حدود و ثغور قانونی نهادها از مؤسسه‌های عمومی دولتی و غیردولتی و دولتی یا غیردولتی بودن ماهیت برخی نهادها، خود همواره از ابهام‌های مطرح در خصوص اعمال صلاحیت مراجع نظارتی - مانند دیوان عدالت اداری - بر نهادهای عمومی غیردولتی بوده است (اشتیاق، ۱۳۹۵: ۸۳). وجود این مسائل در کنار مقررات‌گذاری متنوع و مختلف داخلی نهادها، نه تنها موجب شده تا نهادهایی که از استقلال مالی نسبت به منابع دولتی برخوردارند، منابع خود را از شمول نظارت‌های حکومتی مستثنا بدانند، بلکه این موضوع در مورد آن دسته از نهادهایی که به نحوی از انحاء از منابع مالی دولتی استفاده می‌کنند، موجب تفکیک منابع مالی آنها به دو بخش «دولتی» و «داخلی» شده که این مسئله نیز به نوبه خود نظارت مالی بر نهادهای اخیر را بیش از دسته اول با چالش مواجه کرده، به طوری که در حال حاضر، نظارت مالی دستگاه‌های ناظری مانند دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه، صرفاً بر بخش دولتی منابع مالی نهادها مذكور امکان‌پذیر است. در حالی که مطابق ماده (۱۳) قانون محاسبات عمومی، همه نقدینگی و منابع مالی نهادها صرف نظر از منشأ تحصیل آن، به عنوان «وجوه عمومی» جامعه و بخشی از بیت‌المال تلقی و بدین لحاظ تمامیت این منابع می‌بایست مشمول مقررات عمومی و نظارت ناظران مذکور واقع شود.

این تعارضات قانونی از بُعد نظارت قضایی بر تصمیم‌ها و اقدام‌های اداری و مالی نهادها نیز مطرح است. در بخشی از قوانین مرتبط با فعالیت دستگاه قضایی کشور، خصوصاً از حیث جزایی، همه مدیران و کارکنان نهادها در زمره مقامات و کارمندان دولت به معنا و مفهوم عام آن یا به تعبیری عام‌تر «مأموران به خدمت عمومی» محسوب شده و تکالیف کلی ناظر بر اعمال اداری و مالی مأموران مذکور بدون قید محدودیت، بر کارکنان نهادها نیز حکمفرما شده است. از مصادیق بارز این قوانین می‌توان به فصل سیزدهم قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده و همچنین سایر قوانین خاصی مانند قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب سال ۱۳۹۴، لایحه قانونی منع

مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب سال ۱۳۷۲، اشاره کرد.

اما به‌رغم این نظارت عام قضایی، در بخش دیگر، یعنی نظارت دیوان عدالت اداری بر نهادها، وضعیت به‌گونه‌ای دیگر است. از همان ابتدا تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰، مفهوم واژه «غیردولتی» به‌کار رفته در ماهیت حقوقی نهادها، خود به چالشی برای اعمال صلاحیت ذاتی دیوان تبدیل شد. تا آنکه درنهایت با تصویب قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، نظارت قضایی شعب و هیئت عمومی دیوان، مطابق جزء «الف» بند «۱» ماده (۱۰) و بند «الف» ماده (۱۲) این قانون، صرفاً محدود به «تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسه‌های وابسته به آنها» و همچنین آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات وضع شده از سوی «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» شد. بنابراین قانون مذکور هیچگونه تصریحی به شخصیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی ندارد.

به‌هر ترتیب در بحث نظارت‌پذیری نهادها، به‌نظر می‌رسد فلسفه اصلی تعارضات قانونی در این زمینه را علاوه بر ماهیت مبهم، باید در نوع نگاه صاحب‌نظران حقوقی به استقلال شخصیت حقوقی نهادها نیز جستجو کرد. تصویری نه‌چندان صحیح از لزوم این استقلال موجب شده تا بسیاری از حقوق‌دانان هرگونه نظارت مستقیم قوای حکومتی در امور نهادها را نقض استقلال حقوقی آنها تلقی کنند. بنابراین این نظارت‌پذیری را به‌نحو غیرمستقیم و به‌باور خود در قالب نهاد حقوقی «قیمومیت اداری» قابل‌اعمال بدانند. اما به‌باور نگارندگان این مقاله، چنین استدلالی حاصل برداشت التقاطی از دو مفهوم «نظارت» و «دخالت» در حوزه حقوق عمومی است. به‌عبارت دیگر، آنچه که در واقع نقض استقلال شخصیت و صلاحیت اعطا شده به اشخاص حقوق عمومی را رقم می‌زند، دخالت در امور مقام نظارت‌شونده است و نه نظارت بر اقدام‌ها و تصمیم‌های این مقام؛ زیرا نظارت به‌معنای کنترل و اخذ پاسخ درباره خرج یا سوءاستفاده از اختیارات و صلاحیت‌هایی است که قانونگذار تعریف و تعیین کرده است، حال آنکه دخالت به مفهوم جایگزینی تصمیم نهاد یا مقام کنترل‌کننده به‌جای تصمیم

نهاد یا مقام تصمیم‌گیرنده و صلاحیت‌دار است (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۱). از طرفی، اصولی مانند «حاکمیت قانون»، «عدم صلاحیت» و «پاسخگویی مسئولان» در حوزه حقوق عمومی اقتضای آن را دارد که صلاحیت مقام پاسخ‌خواه (نظارت‌کننده)، مقام یا نهاد پاسخگو (نظارت‌شونده) و شیوه نظارت و پاسخگویی همه در سایه قانون تعیین شده و شکل گیرند. بنابراین در چارچوب این اصول، نه تنها اعمال صلاحیت قانونی مقام نظارت‌کننده، ولو آنکه دامنه این صلاحیت محدود باشد - مشخصاً در مورد نهادهای عمومی غیردولتی محدود به رعایت مقررات داخلی آنها - دخالت در امور مقام پاسخگو محسوب نمی‌شود، بلکه مسئولیت پاسخگویی ناشی از چنین رابطه‌ای مستقیم و بدون محدودیت خواهد بود.

بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که وارد کردن مفهوم «قیمومیت» مطرح در حقوق خصوصی^۱ به حوزه حقوق عمومی و به‌کار بردن این مفهوم در خصوص جنبه‌های مختلف نظارت بر نهادهای عمومی غیردولتی، باعث شده تاکنون نگاه دور افتاده‌تری به نظارت‌پذیری نهادها سایه افکند.^۲ حال آنکه شخصیت حقوقی نهادها نیز همانند سایر دستگاه‌های حکومتی در ذیل حاکمیت دولت شکل گرفته و امتیازات قدرت عمومی برای آن است که آنها در ارائه خدمات عمومی بهتر عمل کنند و چنین امتیازی بیش از این کارکردی ندارد. با این تفاوت که فلسفه وجودی آنها، ساختار بوروکراسی منعطف‌پذیرتری را برای نهادها نسبت به دستگاه‌های حکومتی به همراه داشته است. انعطاف‌پذیری درحقیقت، معنای واقعی استقلال شخصیتی نهادها محسوب شده و اتفاقاً بهره‌مندی از این ویژگی برای آن است که در انتقال خواسته‌ها و نیازهای حکومت‌شوندگان به اداره‌کنندگان، راحت‌تر انجام گیرد. این وضعیت ازجمله دلایل برجسته شدن مسئولیت و پاسخگویی عمومی و نظام گزارشگری این واحدها شده است.

بنابراین برخلاف دیدگاه برخی حقوق‌دانان داخلی، در اندیشه اداره مطلوب، وجود

۱. در حقوق خصوصی قیمومیت وظیفه و سمتی است که از طرف قاضی به شخصی که قیم نامیده می‌شود برای سرپرستی و اداره امور محجور در صورت فقدان ولی خاص، واگذار می‌شود (صفایی و قاسم‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۸۷).

۲. زیرا با وجود همه تلاش‌هایی که برای معناسازی واژه «قیمومیت» در حوزه حقوق عمومی صورت پذیرفته، اما این مفهوم در بطن خود کماکان ویژگی اداره کردن را حفظ کرده است که متضمن نوعی دخالت در امور اشخاص صاحب صلاحیت است. درخصوص معنای رایج این واژه از دید حقوق‌دانان حقوق عمومی نک: انصاری، ۱۳۹۲: ۱۵۶.

شخصیت مستقل حقوقی برای نهادها، مانع از نظارت دولت (در معنای عام) بر عملکردهای اداری و مالی آنها نیست. به تعبیر پروفیسور مارکو: اصل آزادی اداری، نه به مفهوم تشکیل حکومت‌های آزاد، نه به مفهوم آزادی در قانونگذاری و نه آزادی نظام اداری و به حال خود رها کردن آن است؛ بلکه به معنای آزادی به ارگان‌های منتخب در واحدهای فنی و محلی برای اداره خود در چارچوب‌های مقرر قانونی است (جلالی، ۱۳۹۴: ۷۴). چراکه همه این مفاهیم محاط در حقوق اداری و محدوده‌های کارآمدی، کارایی و بهره‌وری سازمان است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در نوشتاری که از نظر گذشت، تلاش شد در پاسخ به سؤال اصلی تحقیق، فرضیه ارائه شده اثبات شود. به طوری که مشاهده شد بخش اعظم نهادها، حاصل اقتضات انقلاب اسلامی بوده است که به شکل‌گیری ساختارهای سازمانی مستقلی منجر شده و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، از آنها با عنوان «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» نام برده و ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز آنها را «دستگاه اجرایی» شناخته است. شکل‌گیری و فعالیت مؤسسه‌ها و نهادهای مذکور در نظام اداری کشور در حالی است که با وجود تلاش‌های قانونی برای هویت‌بخشی مستقل به ماهیت حقوقی آنها، اما تاکنون قانونگذار تعریف و تبیینی جامع و شفاف از ماهیت آنها ارائه نکرده است. کماینکه در برداشتی التقاطی از اهداف و کارکرد ناهمگون مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، شخصیت حقوقی آنها، یکسان پنداشته شده است. این در حالی است که آنها فقط در «کارکرد» همسویی‌هایی دارند.

از آنجاکه تبیین «ماهیت» شفاف برای این ارگان‌ها، زیربنای لازم برای فهم «جایگاه» آنها به شمار می‌آید و قانونگذار نتوانسته است تبیین شایسته‌ای از ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی ارائه دهد؛ در نتیجه بحران در ماهیت به بحران در جایگاه نیز تسری یافته است و نوعی سردرگمی در این خصوص ایجاد شده است. برای برون‌رفت از این وضعیت، گریزی از گذار به سایر حوزه‌ها نبود و در نتیجه، از معانی واژگانی و کارکردی استمداد طلبیده شد. در این راستا، مشاهده شد اهداف تشکیل‌دهنده نهادهای عمومی غیردولتی، از اساس

بر تأمین منافع و خدمات نشئت گرفته از ارزش‌های انقلابی، فرهنگی و آموزه‌های دینی بوده است؛ چراکه این اهداف از جمله هدف‌های محوری در شکل‌گیری نظام اسلامی بوده و تأمین آنها از سوی نهادها، اقتدار سیاسی این نظام را به همراه دارد و این کارکرد و کارویژه، البته مهم‌ترین مقوله در تفکیک شخصیت حقوقی «نهادهای عمومی غیردولتی» از «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» است.

بنابراین در ارائه تعریف نهادها، اولاً؛ واژگان به‌کار رفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، نقش محوری را ایفا می‌کند. این مفهوم در خصوص «نهاد» محسوب شدن برخی اشخاص حقوقی و رسمی جامعه، مبین وجود ویژگی‌های مشترک میان آنها با سایر نهادهای اجتماعی مانند تأمین منافع ضروری نشئت گرفته از ارزش‌های اساسی جامعه است. همچنین به‌گونه‌ای که مشارکت عمومی در تشکیل این نهادها نیز حول چنین منافع شکل می‌گیرد؛ اما به همان اندازه که این ویژگی‌ها جایگاه نهادها را از دستگاه‌های دولتی و خاصه مؤسسه‌های عمومی غیردولتی متمایز می‌کند، در مقابل مفهوم «عمومی» و «غیردولتی» بودن نهادها، جایگاه و شخصیت حقوقی آنها را در حوزه حقوق عمومی و ذیل حاکمیت دولت تثبیت می‌کند. جایگاهی که موجب شده نهادهای عمومی غیردولتی، همانند سایر دستگاه‌های اجرایی برای تأمین منافع عمومی و ارائه خدمات عمومی، انقلابی، مذهبی و فرهنگی از ساختار رسمی سازمانی، منابع مالی تأمین شده از وجوه و اموال عمومی و در نهایت از امتیازات قدرت عمومی بهره‌مند شوند. ثانیاً؛ برای شناخت نهادهای عمومی غیردولتی به مهم‌ترین کارکردهای آنها پرداخته شد. درحالی‌که این کارکردها مختص این نهادها نبوده و نمی‌تواند معیار انحصاری برای شناخت آنها به‌شمار آید و صرفاً کارکردهای ناظر بر اهداف انقلابی و مذهبی، معیار حصری برای شناخت آنها به‌شمار می‌آید. ثالثاً؛ در لابلای مطالب، توضیحات مربوط به قوانین ناظر بر نهادهای عمومی غیردولتی (به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری) گفته شد معیارهایی که قانونگذار (به‌ویژه در ارتباط با تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها) پیش‌بینی کرده است در عمل امکان‌پذیر نبوده و رعایت نمی‌شود.

بنابراین، براساس خوانش حقوقی از مفاهیم به‌کار رفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و با اتکا بر کارکردهایشان، می‌توان این قبیل دستگاه‌های اجرایی را چنین تعریف

کرد: «نهادهای عمومی غیردولتی؛ دستگاه‌های اجرایی حکومتی هستند که به منظور تحقق اهداف انقلاب و رشد و توسعه اجتماعی از طریق جلب مشارکت عمومی، تشکیل شده و عهده‌دار آن دسته از خدماتی هستند که منافع بنیادین نشئت گرفته از ارزش‌های مذهبی، فرهنگی و اجتماعی انقلاب را تأمین می‌کنند». بر مبنای تعریف گفته شده ماهیت آنها، آن‌سان که در بالا گذشت، واجد جنبه‌های اداری، اجرایی و خدماتی بوده که در پی برآورد ساختن منافع نظام است. چنین ماهیتی، مبین آن است که جایگاه آنها در میانه «دستگاه‌های اجرایی - اداری» قرار دارد.

منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب سال ۱۳۹۵.
۲. اخوان‌کاظمی، بهرام (۱۳۸۳). «دولت و پدیده قدرت از منظر واقع‌گرایی سیاسی»، *مجله علوم اجتماعی و انسانی* (دانشگاه شیراز)، ش ۲.
۳. اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) مصوب سال ۱۳۹۴.
۴. اشتیاق، محمد (۱۳۹۵). «مسئولیت مدنی نهادهای غیردولتی در رویه قضایی عدالت اداری»، *مجله تحقیقات جدید در علوم انسانی*، ش ۴.
۵. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۳). *حقوق اداری*، جلد اول، چاپ هجدهم، تهران، نشر میزان.
۶. انصاری، ولی‌اله (۱۳۹۲). *کلیات حقوق اداری*، چاپ دهم، تهران، نشر میزان.
۷. جباری، حبیب (۱۳۷۸). «مشارکت و توسعه اجتماعی»، *مجموعه مقالات همایش توسعه اجتماعی وزارت کشور*.
۸. جلالی، محمد (۱۳۹۴). «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با ایران»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ش ۴۷.
۹. جمشیدزاده، ابراهیم و غلامرضا غفاری (۱۳۹۰). *مشارکت‌های مردمی و امور شهری*، چاپ اول، تهران، نشر جامعه و فرهنگ.
۱۰. جهانگیر، کیومرث (۱۳۸۲). «سازوکارهای کنترل قدرت (مبانی و عملکردها)»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۵۹.
۱۱. راسخ، محمد (۱۳۹۵). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ سوم، تهران، انتشارات دراک.
۱۲. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پوراردکانی (۱۳۹۲). «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، *فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی*، ش ۱.
۱۳. رکابیان، رشید و نجف لکزایی (۱۳۹۵). «نظریه دولت مطلوب در اندیشه امام خمینی»، *پژوهشنامه انقلاب اسلامی*، ش ۱۹.
۱۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، *مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، شماره مسلسل ۷۵۳۳.
۱۵. سالارزهی، حبیب‌اله و حبیب ابراهیم‌پور (۱۳۹۱). «بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی از پارادایم مدیریت سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب»، *نشریه مدیریت دولتی دانشگاه تهران*، ش ۹.

۱۶. شهبایی، مهدی و پیام احمدی‌روزبهانی (۱۳۹۲). «جامعه‌شناسی حقوق»، مجله علوم اجتماعی و انسانی (دانشگاه شیراز)، ش ۲.
۱۷. صفایی، سیدحسین و سیدمرتضی قاسم‌زاده (۱۳۸۹). *اشخاص و محجورین*، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۱۸. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۹۰). *حقوق اداری*، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۱۹. عباسی، بیژن (۱۳۸۶). «بررسی ویژگی‌های حقوقی دولت»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، ش ۵.
۲۰. عمید، حسن (۱۳۸۴). *فرهنگ عمید*، چاپ بیست‌وهفتم، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۲۱. فاضل، رضا و افسانه ادریسی (۱۳۸۴). *مبانی جامعه‌شناسی*، چاپ اول، اراک، انتشارات علمی دانشگاه آزاد اراک.
۲۲. فرخنده‌زاده، محبوبه و لیلا نجفیان‌رضوی (۱۳۹۵). «واکاوی تأثیر متقابل نظام اداری و ساختار قدرت در عصر امویان و مقایسه آن با عصر اول عباسی»، مجله تاریخ فرهنگ و تمدن اسلامی، ش ۲۳.
۲۳. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوازدهم، تهران، نشر میزان.
۲۴. _____ (۱۳۹۲). *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ چهل‌وهفتم، تهران، نشر میزان.
۲۵. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، مصوب سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۴.
۲۶. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸.
۲۷. قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴.
۲۸. قانون برنامه بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱.
۲۹. قانون برنامه پنجم توسعه کشور.
۳۰. قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱، ۱۳۹۶ کل کشور.
۳۱. قانون تجارت، مصوب سال ۱۳۱۱.
۳۲. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲.
۳۳. قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب سال ۱۳۷۵.
۳۴. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب سال ۱۳۹۴.
۳۵. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳.
۳۶. قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶.

۳۷. قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶.
۳۸. قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب سال ۱۳۷۲.
۳۹. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳.
۴۰. قلی‌پور، رحمت‌اله و مجتبی طهماسبی آشتیانی (۱۳۸۵). «تحلیل رابطه پاسخگویی عمومی و برون‌سپاری در سازمان‌های عمومی»، مجله فرهنگ مدیریت، ش ۱۲.
۴۱. کوهن، بروس (۱۳۸۱). *مبانی جامعه‌شناسی*، ترجمه غلامعباس توسلی و رضا فاضل، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۴۲. ——— (۱۳۸۵). *درآمدی به جامعه‌شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی، چاپ دوم، تهران، انتشارات توتیا.
۴۳. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۷). *جامعه‌شناسی*، ترجمه منوچهر صبوری، چاپ چهارم، تهران، نشر نی.
۴۴. لایحه قانونی منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب سال ۱۳۳۷.
۴۵. ماده‌واحد قانون الحاق سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا) به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۹۵.
۴۶. ماده‌واحد قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب سال ۱۳۷۷.
۴۷. مشهدی‌احمد، محمود (۱۳۹۲). «مفهوم نهاد در اقتصاد نهادگرا»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، ش ۴۸.
۴۸. مولائی، آیت (۱۳۹۵). «جزوه حقوق اداری (۱) کارشناسی حقوق»، دانشگاه بوعلی سینا.
۴۹. نرگسیان، عباس (۱۳۸۷). «نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی»، مجله فرهنگ مدیریت، ش ۱۷.
۵۰. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۱). *حقوق اساسی*، جلد اول، چاپ یازدهم، تهران، نشر میزان.
51. Lane, Jan (1989). *State and Market*, London, Sage Publications.