

تعریف و محدوده نهادهای عمومی غیردولتی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۳۴۳
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۷/۲۶

عنوان گزارش:
تعریف و محدوده نهادهای عمومی غیردولتی

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مدیریت دارایی‌های عمومی)

تهیه و تدوین کننده:
مهتاب قراخانو

ناظران علمی:
علی افصلی، سیدعباس پرهیزکاری

اظهار نظر کننده:
علی صابری دمنه

گرافیک و صفحه آرایی:
مهديه قمچیلی

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:
۱. محاسبات عمومی
۲. نهاد عمومی
۳. قانون فهرست
۴. اساسنامه



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. تعریف نهادهای عمومی غیردولتی
۹	۲-۱. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶
۱۰	۲-۲. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی
۱۰	۲-۳. قوانین الحاق و اصلاح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی
۱۴	۲-۴. قانون مدیریت خدمات کشوری
۱۴	۲-۵. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۴	۲-۶. جمع بندی
۱۵	۳. فهرست مهم ترین نهادهای عمومی غیردولتی
۱۹	۴. جمع بندی
۲۰	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۲	جدول ۱. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و الحاقات بعدی آن
	جدول ۲. دسته بندی نهادهای عمومی غیردولتی براساس قانون فهرست و الحاقات آن، اساسنامه نهادی مذکور و
۱۷	ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری



تعریف و محدوده نهادهای عمومی غیردولتی

چکیده



در این گزارش به بررسی تعریف نهادهای عمومی غیردولتی و ارائه یک دسته‌بندی از نهادهای مذکور پرداخته شده است. براساس نتایج این بررسی، نهادهای عمومی غیردولتی به ۳ دسته کلی تقسیم‌بندی شده‌اند که عبارتند از: ۱. مؤسسات و نهادهایی که نام آنها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده است، ۲. مؤسساتی که نام‌شان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده اما در قانون تأسیس یا اساسنامه مؤسسات مذکور به صراحت ذکر شده که نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی هستند و ۳. مؤسساتی که قانون تأسیس آنها در مورد ماهیت‌شان ساکت است، اما طبق معیار قانونی مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند (درخصوص این دسته از نهادها، در اساسنامه به عمومی غیردولتی بودن آن تصریح نشده است). گفتنی است در فهرست کردن نهادهای عمومی غیردولتی براساس دسته‌بندی مذکور، مواجهه با تعداد قابل توجهی از مؤسسات و نهادهایی است که کارکرد نهاد عمومی غیردولتی را دارند، اما به حکم قانون تشکیل نشده‌اند یا دسترسی به احکام قانونی تشکیل آنها امکان‌پذیر نبوده (یکی از ویژگی‌های مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری را به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی ندارند) و به همین دلیل به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی در نظر گرفته نشده‌اند. همچنین به‌عنوان یک نتیجه کلی مشخص گردید که قانونگذار در تعیین نهادهای عمومی غیردولتی رویه ثابتی ندارد و یک بی‌نظمی و آشفتگی در تصویب قوانین مربوط به تعریف و احصای نهادهای مذکور وجود دارد که تعیین یک مرز مشخص یا محدوده‌ای را برای احصای نهادهای مذکور با مشکل مواجه کرده است.



بیان/شرح مسئله

در ایران تعریف واحد و مشخصی از نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی وجود ندارد و بر همین اساس، گام نخست در بررسی نهادهای مذکور، دستیابی به یک تعریف واحد و تعیین دامنه شمول آنهاست. در قوانین مختلف، احکام مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی تصویب شده و حتی تشکیل مواردی به عنوان نهاد عمومی غیردولتی نیز مورد توجه قرار گرفته است. از بین قوانین متعدد، قانون محاسبات عمومی (ماده ۵) و قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۳) از اهمیت بیشتری برخوردار هستند که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

نقطه نظرات یا یافته‌های کلیدی

بر اساس ماده (۵) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) که برای اولین بار تعریفی از نهادهای عمومی غیردولتی ارائه می‌شود، نهادهای مذکور ۳ ویژگی دارند: ۱. واحد سازمان مشخصی هستند، ۲. با اجازه قانون تشکیل می‌شوند و ۳. وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند، انجام می‌دهند. همچنین بر اساس تبصره ذیل ماده مذکور، مقرر گردید به جهت شناسایی دقیق‌تر و تعیین مصداقی نهادهای عمومی غیردولتی، فهرستی تحت عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی تدوین شود. بر همین اساس، اولین لایحه دولت در سال ۱۳۶۸ با ۷ نهاد در لیست تقدیم مجلس شد اما پس از اصلاحات متعدد، سرانجام قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با ۱۰ نهاد در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب مجلس رسید.

پس از تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳، ۱۰ قانون دیگر در قالب الحاق به قانون مذکور تا سال ۱۳۹۹ تصویب شده که تعداد نهادهای عمومی غیردولتی را از ۱۰ مورد اولیه در قانون فهرست سال ۱۳۷۳، به ۲۶ مورد افزایش داده است. از ۱۱ قانون الحاق به قانون فهرست، ۸ قانون به صورت ماده‌واحد، یک مورد در قالب یکی از مواد قانون دیگر (قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹) و دو الحاق طی احکام قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ صورت گرفته است. در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) نهاد عمومی غیردولتی ۱. واحد سازمانی مشخص است، ۲. استقلال حقوقی دارد، ۳. با تصویب مجلس ایجاد شده یا می‌شود، ۴. بیش از ۵۰ درصد بودجه آن از محل منابع غیردولتی است و ۵. عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. بنابراین تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مفصل‌تر بوده و استقلال حقوقی و تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه از منابع غیردولتی در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری اضافه شده‌اند.

پس از بررسی قوانین مرتبط با تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در این گزارش، دسته‌بندی نهادهای مذکور مورد توجه قرار گرفته که بر همین اساس، مؤسسات عمومی غیردولتی در این گزارش در ۳ دسته کلی زیر لیست شده‌اند:

۱- مؤسسات و نهادهایی که نام آنها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده است (حتی نهادهایی که در اساسنامه آنها، تصریح نشده که نهاد عمومی غیردولتی هستند).

۲- دسته دوم مؤسساتی هستند که نام‌شان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده، اما در قانون تأسیس یا اساسنامه مؤسسات مذکور به صراحت ذکر شده که نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی هستند.

۳. دسته سوم مؤسساتی را شامل می‌شود که قانون تأسیس آنها در مورد ماهیت‌شان ساکت است اما طبق معیار قانونی مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند. در خصوص این دسته از نهادها، در اساسنامه به عمومی غیردولتی بودن آن تصریح نشده است.

گفتنی است از بین مؤسساتی که کارکرد نهاد عمومی غیردولتی را دارند (واحدهای سازمانی مشخصی هستند، استقلال حقوقی دارند، بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع غیردولتی است و عهده‌دار وظایفی هستند که جنبه عمومی دارد) اما به حکم قانون تشکیل نشده‌اند یا دسترسی به احکام قانونی تشکیل آنها امکان‌پذیر نبوده (یعنی یکی از ویژگی‌های مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری را به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی ندارند)، چند مورد از اهمیت بیشتری برخوردار بوده که تحت‌عنوان سایر، دسته‌بندی شده‌اند. نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، دایره مطالعه نهادهای عمومی غیردولتی در این گزارش است. براساس صدر قانون فهرست، واحدهای سازمانی مندرج در قانون مذکور و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند. به این معنی که زیرمجموعه هر نهاد عمومی غیردولتی که در قانون فهرست قرار گرفته نیز نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی است، اما در این گزارش مورد توجه قرار نگرفته است. بنابراین آنچه به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی دسته‌بندی شده، اولاً لایه اول از نهادهای مذکور بوده و ممکن است هر یک از نهادها چندین زیرمجموعه داشته باشند که در اینجا مورد بررسی قرار نگرفته‌اند و ثانیاً مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی هستند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی

به‌عنوان نتیجه کلی گزارش از بررسی قوانین مرتبط و تلاش برای دسته‌بندی مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی، مشخص می‌شود که قانونگذار در تعیین نهادهای عمومی غیردولتی رویه ثابتی ندارد و یک بی‌نظمی و آشفتگی در تصویب قوانین مربوط به تعریف و احصای نهادهای مذکور وجود دارد که تعیین یک مرز مشخص یا محدوده‌ای را برای احصای نهادهای مذکور با مشکل مواجه کرده است. بر همین اساس، به‌نظر می‌رسد ارائه یک تعریف واحد که بتواند نهادهای عمومی غیردولتی موجود را پوشش دهد و همچنین چارچوب مشخصی برای نهادهای عمومی غیردولتی که بعداً تشکیل می‌شود، طراحی کند، از الزامات و قدم ابتدایی در زمینه شفافیت نهادهای عمومی غیردولتی است.

۱. مقدمه

در ایران تعریف واحد و مشخصی از نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی وجود ندارد و بر همین اساس، گام نخست در بررسی نهادهای مذکور، دستیابی به یک تعریف واحد و تعیین دامنه شمول آنهاست. در قوانین مختلف، احکام مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی تصویب شده و حتی تشکیل مواردی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی نیز مورد توجه قرار گرفته است. قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، قوانین بودجه سنواری، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقات آن، قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و ... از جمله قوانینی هستند که احکام مختلفی در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی در آنها درج شده است. در این گزارش تلاش شده با بررسی قوانین مذکور و مقایسه تعاریف ارائه شده از نهادهای عمومی غیردولتی، ضمن نمایش بی‌نظمی قوانین این حوزه که موجب تفاسیر مختلف از تعریف و دامنه شمول نهادهای مذکور شده، مطابق معیارهای ارائه شده دسته‌بندی از این نهادها انجام پذیرد. در بخش اول گزارش به بررسی تعاریف نهادهای عمومی غیردولتی در قوانین محاسبات عمومی، فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و الحاقات و اصلاحات بعدی آن، مدیریت خدمات کشوری و الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت پرداخته شده است. در بخش دوم گزارش و با توجه به جمع‌بندی بخش اول گزارش در خصوص ارائه یک دسته‌بندی از نهادهای عمومی غیردولتی، مهم‌ترین نهادهای مذکور لیست شده و نکات مرتبط به آن در ادامه بخش دوم آمده است. در نهایت جمع‌بندی گزارش در بخش سوم ارائه شده است. گفتنی است که این گزارش، اولین گزارش از سلسله گزارش‌های مربوط به نقش نهادهای عمومی غیردولتی در اقتصاد ایران است. در واقع هدف از این گزارش توضیح و تصریح در خصوص محدوده نهادهای عمومی غیردولتی است که در گزارش‌های بعدی سهم آنها از بازارها تخمین زده خواهد شد.

۲. تعریف نهادهای عمومی غیردولتی



در این بخش به بررسی تعریف نهادهای عمومی غیردولتی بر اساس مستندات قانونی پرداخته شده است. در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریفی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ارائه شده که در ادامه گزارش آمده است.

۱-۲. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶

نهادهای عمومی غیردولتی برای اولین بار در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) تعریف شده‌اند (بهرغم وجود آنها قبل از تصویب قانون) که ماده مذکور به این شرح است:

«مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.

تبصره- فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید».

ماده مذکور در دومین دوره مجلس شورای اسلامی و در جلسه روز سه‌شنبه نهم دی ماه ۱۳۶۵ مورد بررسی و رأی‌گیری قرار گرفته است. گفتنی است که متن پیشنهادی در لایحه دولت، بدون تغییر به تصویب رسید. براساس مشروح مذاکرات مجلس،^۱ برخی از نمایندگان مخالف تصویب ماده (۵) فوق بوده‌اند و قانون محاسبات عمومی را که مربوط به دولت و دستگاه‌های دولتی است، برای تعریف نهادهای عمومی غیردولتی مناسب نمی‌دانستند. در استدلال نمایندگان آمده است که مؤسسات و نهادهای غیردولتی قوانین و مقررات غیردولتی دارند، تأسیس و اداره آنها با دولت نیست، بودجه آنها مستقل از دولت است و در مواردی که اعتبارات و کمک‌هایی را از دولت دریافت می‌کنند، نظارت و حسابرسی بر آنها بابت دریافت از منابع عمومی در سایر قوانین پیش‌بینی شده است. بنابراین لازم نیست نهادهای مذکور در قانون محاسبات عمومی تعریف شده و برای آنها تعیین تکلیف (تبصره) صورت گیرد.

لازم به ذکر است اگر چه نمایندگان با تصویب صدر ماده (۵) مذکور مخالف بودند، اما مخالفت اصلی در تصویب تبصره ذیل ماده مذکور بوده است. به بیان دقیق‌تر، نمایندگان تصویب صدر ماده (۵) که تعریف نهادهای عمومی غیردولتی را شامل می‌شود، با اغماض پذیرفتند، اما تبصره ذیل آنکه تعیین فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس را شامل می‌شود، مورد ایراد جدی از سوی نمایندگان قرار گرفت. در مشروح مذاکرات آمده است که تصویب تبصره ذیل ماده (۵)، دامنه نهادهای عمومی غیردولتی که مؤسسات بسیار زیادی مثل خیریه‌ها (ی شهرستانی برای امور درمانی و امور فرهنگی)^۲ را شامل می‌شود، محدود خواهد کرد و عملاً کار بی‌هوده و عبثی است. چرا مجلس باید یک لیستی از نهادهای عمومی غیردولتی تصویب کند؟ چه تعهد، مسئولیتی یا امتیازی را برای نهادهای مصوب همراه دارد؟ آیا اگر نهادی در این لیست به تصویب نرسد، غیرقانونی بوده و نمی‌تواند در قالب نهاد عمومی غیردولتی فعالیت کند؟

نماینده دولت در پاسخ به ابهامات مطرح شده از سوی نمایندگان پاسخ می‌دهد با توجه به اینکه در قانون محاسبات عمومی احکام مختلفی در مورد وجوهی که از محل منابع عمومی به نهادهای غیردولتی مانند شهرداری‌ها، بنیاد شهید، کمیته امداد امام خمینی و... پرداخت می‌شود، آمده است، باید این نهادها در قانون مذکور تعریف شوند. تبصره ذیل ماده نیز قصد دارد برخی از نهادهایی که ممکن است در خصوص ماهیت آن (نهاد عمومی غیردولتی یا مؤسسه دولتی) اختلاف نظر وجود داشته باشد را تعیین تکلیف نماید. بر این اساس، نهادهایی که در حال حاضر موجود

۱. صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی روز سه‌شنبه نهم دی ماه ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی، جلسه سیدو پنجاه و ششم، کتابخانه مجلس شورای اسلامی.

۲. این نکته گفتنی است که در حال حاضر به جز بنیاد امور بیماری‌های خاص خیریه‌ای دیگری در فهرست نهادهای عمومی غیردولتی نیست و وارد کردن خیریه‌ها به محدوده نهادهای عمومی غیردولتی در مشروح مذاکرات مجلس، مثال درستی نبوده است.

هستند و باید ماهیت آنها روشن شود، طبق تبصره ماده (۵) در فهرست مذکور قرار می‌گیرند و نهادهایی هم که بعد از قانون مذکور تشکیل می‌شوند، باید در قوانین تشکیل یا اساسنامه آنها، نهاد یا مؤسسه عمومی غیر دولتی ذکر شود.

در نهایت ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و تبصره ذیل آن به همان شکلی که در لایحه دولت ارائه شده بود، به تصویب رسید. بر اساس تعریف ماده مذکور نهادهای عمومی غیر دولتی ۳ ویژگی دارند:

۱- واحد سازمان مشخصی هستند،

۲- با اجازه قانون تشکیل می‌شوند،

۳- وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند، انجام می‌دهند.

۲-۲. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی

همان‌طور که اشاره شد، قانونگذار پس از تعریف نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی ذیل ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، به جهت شناسایی دقیق‌تر و تعیین مصداقی نهادهای عمومی غیر دولتی، فهرستی تحت عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی» را به عنوان مرجع اسامی این نهادها معرفی کرده و مقرر می‌دارد که این فهرست با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی تدوین شود. بر این اساس دولت وقت در تاریخ ۱۳۶۸/۶/۲۲ لایحه پیشنهادی خود را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمود. در لایحه تقدیمی دولت، ۷ نهاد شهرداری‌ها (و شرکت‌های تابعه آنان مادامی که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد)، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، هلال احمر، کمیته امداد امام، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و کمیته ملی المپیک ایران در فهرست قرار گرفتند.

مجلس شورای اسلامی پس از حدود چهار سال از ارائه لایحه دولت، با انجام اصلاحاتی در لایحه مذکور، لیست جدید نهادهای عمومی غیر دولتی ذیل قانون فهرست را در تاریخ ۱۳۷۲/۶/۳۱ به تصویب رساند. بر این اساس، ۳ نهاد بنیاد ۱۵ خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی به ۷ نهاد قبلی اضافه شده و در مجموع ۱۰ مورد به عنوان نهادهای عمومی غیر دولتی به تصویب مجلس رسید.

پس از تقدیم مصوبه مجلس شورای اسلامی تحت عنوان قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی به شورای نگهبان، اعضای این شورا با ذکر یک ایراد نسبت به موارد ۱۰ گانه نهادهای عمومی غیر دولتی معرفی شده، این مصوبه را مغایر با موضوع اختیارات ولایت فقیه دانسته و بدین شرح، قانون مذکور جهت اصلاح مغایرت ذکر شده به مجلس شورای اسلامی برگشت داده شد:

«نظر به اینکه لایحه مذکور، نهادهای تحت نظر مقام ولایت فقیه را نیز شامل می‌شود، بدون جلب موافقت مقام معظم رهبری (مدظله العالی) خلاف موازین شرعی است».

پس از ایراد وارده به مصوبه اول مجلس شورای اسلامی در رابطه با لزوم اطلاع و صدور اجازه مقام ولی فقیه در مورد نهادهای زیر نظر ایشان، مجلس شورای اسلامی در مصوبه دیگری با اضافه کردن یک تبصره به مصوبه قبلی اقدام به رفع ایراد وارده نمود.^۱ پس از اضافه نمودن تبصره، در نهایت شورای نگهبان با تأیید اصلاح صورت گرفته در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۲۹ با مصوبه مجلس شورای اسلامی موافقت نمود.

۲-۳. قوانین الحاق و اصلاح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی

پس از تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در سال ۱۳۷۳، ۱۱ قانون دیگر در قالب الحاق به قانون مذکور تا سال ۱۳۹۹ تصویب شده که تعداد نهادهای عمومی غیر دولتی را از ۱۰ مورد اولیه در قانون فهرست سال ۱۳۷۳، به ۲۶ مورد افزایش داده است. در

۱. تبصره «۲»- اجرای قانون، در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند، با اذن معظم له خواهد بود.

جدول ۱، قانون فهرست و الحاقات بعدی آن به همراه سال تصویب و متن قانون آمده است. براساس جدول مذکور، از ۱۰ قانون الحاق به قانون فهرست، ۸ قانون به صورت ماده واحده، یک مورد در قالب یکی از مواد قانون دیگر (قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹) و دو الحاق طی احکام قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ صورت گرفته است. نکته دیگری که در جدول ۱ مورد توجه قرار گرفته، بررسی اساسنامه نهادهایی است که براساس قانون فهرست و الحاقات آن، به عنوان نهاد عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده‌اند. هدف از این بررسی دستیابی به این نکته بوده که آیا در اساسنامه نهادهای مذکور نیز به عمومی غیردولتی بودن آنها اشاره‌ای شده است یا خیر؟ از ۲۶ مورد در قانون فهرست و الحاقات آن، در خصوص ۱۴ نهاد در اساسنامه به عمومی غیردولتی بودن آن اشاره شده و در خصوص سایر موارد، یا امکان دسترسی به اساسنامه آنها وجود نداشته یا صراحتاً اشاره نشده که نهاد مورد بررسی، عمومی غیردولتی است. بر این اساس یکی از مصادیق تشخیص نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی قانون فهرست و الحاقات بعدی آن است، حتی اگر در اساسنامه نهاد مذکور نهاد عمومی غیردولتی تصریح نشده باشد.



جدول ۱. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و الحاقات بعدی آن

اساسنامه	متن تغییر یافته	ماده/بند	تاریخ تصویب	قانون	ردیف
<p>۱. عدم دسترسی به اساسنامه</p> <p>۲. در اساسنامه ذکر نشده است.</p> <p>۳. در اساسنامه ذکر نشده است.</p> <p>۴. در اساسنامه ذکر نشده است.</p> <p>۵. ✓</p> <p>۶. در اساسنامه ذکر نشده است.</p> <p>۷. در اساسنامه ذکر نشده است.</p> <p>۸. عدم دسترسی به اساسنامه</p> <p>۹. در اساسنامه ذکر نشده است.</p> <p>۱۰. ✓</p>	<p>ماده واحد - واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند:</p> <p>۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادامی‌که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد.</p> <p>۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی</p> <p>۳. هلال احمر.</p> <p>۴. کمیته امداد امام.</p> <p>۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی.</p> <p>۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.</p> <p>۷. کمیته ملی المپیک ایران.</p> <p>۸. بنیاد ۱۵ خرداد.</p> <p>۹. سازمان تبلیغات اسلامی</p> <p>۱۰. سازمان تأمین اجتماعی. تبصره «۱» - مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به‌صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به‌نوعی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد. تبصره «۲» - اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.</p>	ماده واحد	۱۳۷۳/۴/۱۹	قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی	۱
	<p>ماده واحد - عبارتهای زیر به‌عنوان بندهای «۱۱» و «۱۲» به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ اضافه می‌شود:</p> <p>«۱۱» - فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.</p> <p>تبصره - اساسنامه فدراسیون‌های مذکور حداکثر ظرف مدت (۳) ماه پس از تصویب این قانون بنا به پیشنهاد سازمان تربیت‌بدنی به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.</p> <p>«۱۲» - مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه زیر نظر جهاد سازندگی.</p> <p>تبصره «۱» - از زمان تصویب این قانون پذیرش و مدیریت هرگونه مؤسسه، شرکت و عناوین مشابه و یا سهام آنان در قالب هیبه، صلح غیرمعمول و یا به‌طورکلی هر عقدی از عقود، توسط جهاد سازندگی ممنوع خواهد بود مگر به حکم قانون.</p> <p>تبصره «۲» - اساسنامه مؤسسات فوق حداکثر ظرف مدت (۳) ماه پس از تصویب این قانون در چارچوب ذیل بنا به پیشنهاد جهاد سازندگی به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید: ...</p>	ماده واحد	۱۳۷۶/۰۳/۱۱	قانون لایحه الحاق بندهای «۱۱» و «۱۲» به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی	۲
عدم دسترسی به اساسنامه	<p>ماده واحد - از تاریخ تصویب این قانون عنوان «شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی» و همچنین «کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)» به فهرست نهادهای عمومی غیردولتی، موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی افزوده می‌شود.</p>	ماده واحد	۱۳۷۶/۰۷/۲۷	قانون الحاق دو بند به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹	۳
	<p>ماده واحد - جهاد دانشگاهی به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ اضافه می‌شود.</p>	ماده واحد	۱۳۷۶/۰۹/۲۶	قانون الحاق جهاد دانشگاهی به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی	۴
عدم دسترسی به اساسنامه	<p>ماده واحد - از تاریخ تصویب این قانون بنیاد امور بیماری‌های خاص به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ الحاق می‌گردد.</p> <p>تبصره - اعتبارات پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور تحت هر عنوان که در اختیار بنیاد امور بیماری‌های خاص قرار گرفته است به‌عنوان کمک تلقی خواهد شد.</p>	ماده واحد	۱۳۷۷/۰۴/۲۴	قانون الحاق بنیاد امور بیماری‌های خاص به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳	۵

ردیف	قانون	تاریخ تصویب	ماده/بند	متن تغییر یافته	اساسنامه
۶	قانون الحاق سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳	۱۳۸۱/۰۵/۰۹	ماده واحد	ماده واحد - سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ - الحاق می‌گردد.	
۷	قانون الحاق صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی	۱۳۸۷/۱۲/۰۴	ماده واحد	ماده واحد صندوق بیمه روستائیان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ الحاق می‌شود. تبصره «۱» نام صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر به تبصره «۲» ماده (۶۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ اضافه می‌شود. تبصره «۲» نام صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر به دستگاه‌های مذکور در بند «ج» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ اضافه می‌گردد.	
۸	قانون بودجه سال ۱۳۹۰	۱۳۹۰/۰۲/۱۹	بند «۹۴»	صندوق تأمین خسارت‌های بدنی به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ الحاق می‌شود.	
۹	قانون الحاق سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا) به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی	۱۳۹۵/۰۶/۰۲	ماده واحد	ماده واحد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ اضافه می‌شود. تبصره «۱» کمک‌های دولت برای امور رفاهی و معیشتی کارکنان دولت اعم از شاغل و بازنشسته لشکری و کشوری که در لوایح بودجه سنواتی و یا سایر قوانین و مقررات مربوطه پیش‌بینی می‌شود، از طریق سازمان اتکا به کارکنان و بازنشستگان لشکری و کشوری ذی‌نفع واگذار و عرضه می‌گردد. تبصره «۲» سازمان اتکا برابر اساسنامه ابلاغی سال ۱۳۹۳ که به تصویب فرماندهی معظم کل قوا رسیده است، اداره می‌شود.	عدم دسترسی به اساسنامه
۱۰	قانون انتزاع کمیته ملی پارالمپیک از کمیته ملی المپیک جمهوری اسلامی ایران	۱۳۹۵/۰۶/۱۰	ماده واحد	ماده واحد به منظور ایجاد زمینه‌های لازم برای شرکت قهرمانان و ورزشکاران جانباز و معلول کشور در رقابت‌های پارالمپیک، بین‌المللی، قاره‌ای و منطقه‌ای، با رعایت مقررات بین‌المللی و نیز تلاش برای توسعه ورزش در بین اقشار مختلف جامعه معلولان کشور، کمیته ملی پارالمپیک جمهوری اسلامی ایران از کمیته ملی المپیک ایران منتزع شده و در فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ با اصلاحات بعدی آن قرار می‌گیرد. اساسنامه این کمیته حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، توسط وزارت ورزش و جوانان و کمیته ملی پارالمپیک تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.	
۱۱	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	۱۳۹۵/۱۲/۲۴	بند و تبصره «۱۲»	صندوق‌های نوآوری و شکوفایی و کارآفرینی امید در سال ۱۳۹۶ به مدت یک سال به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۹۶/۴/۱۹ اضافه می‌شوند. اساسنامه آنها حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۶ به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.	
۱۲	قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان	۱۳۹۹/۶/۱۶	ماده (۶)	به منظور تکریم و حمایت از قهرمانان، پیش‌کسوتان، نابینایان و ناشنوایان، معلولان و جانبازان ورزشی دارای عناوین قهرمانی المپیک و پارالمپیک، جهانی، آسیایی، پارآسیایی و ملی غیرشاغل و فاقد درآمد مستمر و مشخص، صندوق حمایت از قهرمانان و پیش‌کسوتان ورزش کشور در فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ با اصلاحات بعدی با استفاده از منابع و امکانات موجود قرار می‌گیرد. اساسنامه صندوق توسط وزارت ورزش و جوانان تهیه می‌شود و ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.	در اساسنامه ذکر نشده است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۲. قانون مدیریت خدمات کشوری

در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) نهادهای عمومی غیردولتی به شرح زیر تعریف شده‌اند: مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

براساس این تعریف نهاد عمومی غیردولتی:

۱- واحد سازمانی مشخص است،

۲- استقلال حقوقی دارد،

۳- با تصویب مجلس ایجاد شده یا می‌شود،

۴- بیش از ۵۰ درصد بودجه آن از محل منابع غیردولتی است،

۵- عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

بنابراین تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مفصل‌تر بوده و قیود استقلال حقوقی و تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه از منابع غیردولتی در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری اضافه شده‌اند.

۵-۲. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

براساس ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰)، 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 نیست، از لحاظ اجرای مقررات قانون مذکور صرفاً به مدت دو سال در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به‌شمار می‌آیند. براساس ماده مذکور اگر دستگاه‌هایی در قوانین بودجه ردیف داشته باشد اما وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و یا مشخصاً مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی نباشد، در اجرای احکام قانون محاسبات عمومی به مدت دو سال در حکم مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی خواهد بود.

۶-۲. جمع‌بندی

قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۶۶ و در اجرای تبصره ذیل ماده (۵) آن، قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی هم در سال ۱۳۷۳ تصویب شدند و طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۷۶، قوانین دیگری در قالب الحاق به قانون فهرست مورد توجه قرار گرفتند. قبل از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، به نظر می‌رسید ملاک عمومی غیردولتی بودن نهادی، قانون فهرست باشد اما پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، دیگر ملاک اینکه بتوان مؤسسه یا نهادی را نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی کرد، ابداً منوط به درج نام آن در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نبوده و ممکن است نهادی بدون اینکه در قانون فهرست درج شده باشد، به دلیل انطباق با ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، عمومی غیردولتی تلقی شود.^۱

البته ابهامی که در اینجا وجود دارد این است که چرا با وجود تصویب ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و در نظر گرفتن تعریف کامل‌تری نسبت به قانون محاسبات عمومی برای نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، باز هم در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹، موارد الحاقی به قانون

۱. در بخش ۱.۱ در مشروح مذاکرات ماده (۵) قانون محاسبات عمومی نیز این نکته مورد تأکید قرار گرفته که هدف از قانون فهرست، تعیین تکلیف نهادهایی بوده که در آن زمان وجود داشتند ولی ماهیت آنها ابهام داشته و در صورتی که نهاد عمومی غیردولتی بعد از قانون محاسبات عمومی تشکیل شود، باید در قانون تشکیل یا اساسنامه آن، عمومی غیردولتی تصریح شود.

فهرست مورد تصویب قرار گرفته است.^۱ بر این اساس به نظر می‌رسد قانونگذار در تعیین نهادهای عمومی غیردولتی رویه ثابتی ندارد و یک بی‌نظمی و آشفتگی در تصویب قوانین مربوط به تعریف و احصای نهادهای مذکور وجود دارد که تعیین یک مرز مشخص یا محدوده‌ای را برای احصای نهادهای مذکور با مشکل مواجه کرده است. در هر صورت، با توجه به توضیحات فوق و قسمت‌های قبلی، مؤسسات عمومی غیردولتی در این گزارش به ۳ دسته کلی تقسیم‌بندی می‌شوند:

- ۱- مؤسسات و نهادهایی که نام آنها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده است (حتی نهادهایی که در اساسنامه آنها، تصریح نشده که نهاد عمومی غیردولتی هستند).
- ۲- دسته دوم مؤسساتی هستند که نامشان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده اما در قانون تأسیس یا اساسنامه مؤسسات مذکور به صراحت ذکر شده که نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی هستند، مانند ماده (۵) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران که به صراحت می‌گوید سازمان بورس مؤسسه عمومی غیردولتی است.^۲
- ۳- دسته سوم مؤسساتی را شامل می‌شود که قانون تأسیس آنها در مورد ماهیتشان ساکت است، اما طبق معیار قانونی مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند. در خصوص این دسته از نهادها، در اساسنامه به عمومی غیردولتی بودن آن تصریح نشده است.

۳. فهرست مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی

در این بخش به دسته‌بندی مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی با توجه به موارد لیست شده بخش «۶-۲. جمع‌بندی» گزارش، پرداخته شده است. بر این اساس نهادهای عمومی غیردولتی به نهادهای در قانون فهرست و الحاقات بعدی آن، نهادهایی که در اساسنامه آنها، نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی تصریح شده و نهادهایی که با تعریف مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مطابقت دارند (هر چند اساسنامه نهادهای مذکور در مورد ماهیت آنها ساکت است)، در جدول ۲ دسته‌بندی شده‌اند.

نکته‌ای که در این خصوص باید مورد توجه قرار گیرد، دایره مطالعه نهادهای عمومی غیردولتی در این گزارش است. بر اساس صدر قانون فهرست، واحدهای سازمانی مندرج در قانون مذکور و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند. به این معنی که زیرمجموعه هر نهاد عمومی غیردولتی که در قانون فهرست قرار گرفته نیز نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی است. برای مثال سازمان‌های وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی (که صرفاً خود در فهرست نهادهای عمومی آمده است) مانند حوزه هنری، بنیاد دعبل خزایی، تبیان، سازمان مدارس صدرا، سازمان دارالقرآن کریم، مؤسسه تهران تایمز و خبرگزاری مهر نیز نهاد یا مؤسسه عمومی تلقی می‌شوند ولی در جدول ۲ نیامده‌اند. در واقع آنچه در جدول ۲ به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی دسته‌بندی شده، اولاً لایه اول از نهادهای مذکور بوده و ممکن است هر یک از نهادها چندین زیرمجموعه داشته باشند که در اینجا مورد بررسی قرار نگرفته‌اند و ثانیاً مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی هستند. در خصوص نهادهایی که با تعریف ماده (۳) قانون خدمات کشوری مطابقت دارند، ۳ ملاک در نظر گرفته شده است: در اساسنامه آنها تصریح شده که ۱. دارای شخصیت حقوقی مستقل و غیردولتی است و وظایفی را انجام می‌دهد که جنبه عمومی دارد، ۲. بخش اصلی بودجه نهاد

۱. در نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه به شماره ۲۵۴۴/۹۲/۷-۲۸/۱۲/۱۳۹۲ آمده است: با توجه به اینکه «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ وارد بر قوانین قبلی از جمله «قانون محاسبات عمومی کشور» مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن است و برابر ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با قانون مذکور از تاریخ لازم‌الاجرا شدن لغو گردیده است، بنابراین مؤسساتی که مشمول تعریف مندرج در ماده (۳) قانون مذکور باشند، گرچه در «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیامده باشند، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تلقی خواهند شد. زیرا قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی بر اساس تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور تصویب شده که با تعریف جدید مقرر در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، اصولاً لزوم تصویب فهرست منتفی است.

۲. رأی شماره ۴۰۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص شمول سازمان بورس در مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی - (ekhtebare.com).

غیردولتی است و بخشی از بودجه آن از محل کمک‌های دولت یا حاکمیت تأمین می‌شود و ۳. با تصویب مجلس ایجاد شده‌اند. از بین مؤسساتی که کارکرد نهاد عمومی غیردولتی را دارند (واحدهای سازمانی مشخصی هستند، استقلال حقوقی دارند، بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع غیردولتی است و عهده‌دار وظایفی هستند که جنبه عمومی دارد) اما به حکم قانون تشکیل نشده‌اند یا دسترسی به احکام قانونی تشکیل آنها امکان‌پذیر نبوده (یعنی یکی از ویژگی‌های مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری را به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی ندارند)، چند مورد از اهمیت بیشتری برخوردار بوده که در جدول ۲ تحت‌عنوان سایر، دسته‌بندی شده‌اند. گفتنی است نهادها و مؤسساتی که با حکم امام خمینی یا مقام معظم رهبری تشکیل شده‌اند، در این گزارش نهاد عمومی غیردولتی تلقی شده و در جدول ۲، با ذکر تشکیل توسط امام خمینی یا رهبری درج شده‌اند. موارد دیگری مانند بنیاد ملی بازی‌های یارانه‌ای، اتحادیه انجمن اسلامی دانش‌آموزان، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور، بنیاد علمی و فرهنگی بوعلی سینا و ... به دلیل آنکه اساسنامه آنها به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده و یکی از ویژگی‌های مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری را ندارند،^۱ در جدول ۲ نیامده‌اند.

علاوه بر این، بسیاری از مؤسسات خیریه که اولاً در سطح کشوری فعالیت می‌کنند و ثانیاً منابعی را از دولت در قالب لایحه بودجه دریافت می‌کنند (مانند ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه، خیریه محک و زنجیره امید، مجمع خیرین سلامت کشور، مؤسسه مطالعات راهبردی علوم و معارف اسلامی و ...) به دلیل عدم تشکیل آنها به حکم قانون، در جدول ۲ مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

۱. گفتنی است در خصوص این مورد، یک چالش حقوقی وجود دارد. توضیح آنکه با توجه به اینکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مواقعی که ماهیت قانونی دارد، مانند تصویب اساسنامه‌ها، در حکم قانون تلقی می‌شوند؛ لذا این مسئله ایجاد می‌شود که با توجه به اینکه اساسنامه‌هایی که به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسند در حکم قانون هستند و در نتیجه مؤسسه‌ای که براساس این اساسنامه ایجاد می‌شود، پس به حکم قانون ایجاد شده و بنابراین با این شرایط می‌توان ادعا کرد که شرط ایجاد به حکم قانون در رابطه با این مؤسسات نیز صدق می‌کند. البته این یک بحث اختلافی حقوقی است که مؤیدی بر نابسامانی در قوانین و مقررات نهادهای عمومی غیردولتی است. در این گزارش، نهادهایی که با حکم مجلس، امام خمینی یا رهبری تشکیل شده‌اند، به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی تلقی شده است.

جدول ۲. دسته‌بندی نهادهای عمومی غیردولتی بر اساس قانون فهرست و الحاقات آن، اساسنامه نهادی مذکور و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری

سایر	ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری		اساسنامه	قانون فهرست و الحاقات
	قانون تشکیل	نام نهاد		
قرارگاه امام‌حسن مجتبی	قانون تشکیل سازمان بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۵۴/۱/۱ ^۱	صندوق بازنشستگی کشوری	کتابخانه‌های عمومی کشور (ماده ۳)	شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه
قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا	ماده (۴) قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری و ازکارافتادگی و فوت ^۲	صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز ^۳	صندوق ضمانت سپرده‌ها (ماده ۲) ^۲	بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی
قرارگاه بقیه‌الله	بند «الف» ماده (۲۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	صندوق تثبیت بازار سرمایه ^۵	سازمان بورس (ماده ۳)	هلال‌احمر
قرارگاه سازندگی قائم	ماده (۵) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران	سازمان بورس و اوراق بهادار	دهیاری‌ها (ماده ۲)	کمیته‌امداد امام‌خمینی
آستان قدس رضوی	ماده (۳) قانون حمایت از طرح بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده پیرامون حرم مطهر حضرت امام‌رضا (ع) و حضرت معصومه (س)	صندوق سرمایه‌گذاری طرح حرمین مطهر ^۶	بنیاد فرهنگی ورزشی رودکی (ماده ۱)	بنیاد شهید انقلاب اسلامی
آستان حضرت معصومه	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری	حوزه نمایندگی ولی فقیه در امور حج و زیارت «بعثه مقام معظم رهبری» ^۷	صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران (ماده ۱)	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
آستان حضرت عبدالعظیم	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری	شورای عالی حوزه‌های علمیه ^۸	صندوق ملی محیط زیست (ماده ۲)	کمیته ملی المپیک ایران
آستان شاه‌چراغ	ماده (۱۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت	صندوق بازنشستگی صنعت نفت	صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمانی (ماده ۱)	بنیاد ۱۵ خرداد
آستان امام‌خمینی	تبصره ماده (۶۳) قانون برنامه دوم توسعه	صندوق ذخیره فرهنگیان	کمیته ملی المپیک (ماده ۱)	سازمان تبلیغات اسلامی
مسجد جمکران	ماده (۱۷۴) قانون برنامه سوم توسعه	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ^۹	هیئت‌امناى مصرف‌جویی ارزی (ماده ۱)	سازمان تأمین اجتماعی
دانشگاه آزاد اسلامی		مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد ^{۱۰}	صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی (ماده ۲)	فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران

- در مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ هیئت‌وزیران، اساسنامه فعلی صندوق بازنشستگی تصویب شد که در ماده (۱) اساسنامه مذکور، تغییر نام سازمان بازنشستگی کشوری (در اجرای تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی) به صندوق بازنشستگی کشوری تصویب شد.
- تشکیل به‌موجب ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم توسعه.
- در ماده (۳) اساسنامه تصریح شده که صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌باشد و به‌صورت مؤسسه غیردولتی اداره خواهد شد.
- ماده (۴): در اجرای مقررات این قانون شورای عالی تأمین اجتماعی صندوق‌هایی را به‌صورت جداگانه یا متمرکز با توجه به نوع کار مؤسسات و مشخصات اجتماعی افراد مورد حمایت ایجاد می‌کند. بر همین اساس شورای عالی تأمین اجتماعی اساسنامه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز را در تاریخ ۱۳۹۸/۶/۲۴ تصویب کرد.
- ماده (۲) اساسنامه: صندوق به‌عنوان نهاد مالی ثبت شده نزد سازمان (بورس و اوراق بهادار)، دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل غیردولتی بوده و ...
- ماده (۱) اساسنامه: صندوق سرمایه‌گذاری طرح حرمین مطهر (که در این اساسنامه به اختصار صندوق نامیده می‌شود) مؤسسه‌ای انتفاعی و غیردولتی است که از محل گردآوری وجوه بخش‌های عمومی، تعاونی و خصوصی، منابع لازم برای اجرا و سرمایه‌گذاری در طرح‌های مربوط به بهسازی و نوسازی بافت‌های پیرامون حرمین مطهر حضرت امام‌رضا علیه‌السلام و حضرت معصومه سلام‌الله علیهما (که در این اساسنامه به اختصار «حرمین مطهر» نامیده می‌شود) را تأمین و تجهیز می‌کند.
- ماده (۴) اساسنامه: بعثه نهادی است غیردولتی، غیرانتفاعی، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی، اداری و استخدامی که تحت نظارت عالی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی و طبق مقررات این اساسنامه و آیین‌نامه‌های داخلی اداره می‌شود.
- ماده (۴۳) اساسنامه: شورای عالی حوزه‌های علمیه مؤسسه‌ای غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی است. ماده (۴۴): اموال و دارایی شورای عالی از طریق مقام معظم رهبری و مراجع تقلید عظام و هدایا و اموال منقول و غیرمنقولی است که به‌وسیله افراد خیر و مؤسسات به آن واگذار می‌شود و درآمد حاصل از آنها.
- وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح.
- صندوق مذکور فاقد اساسنامه است.

مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه	بنیاد بین‌المللی علوم و حیاتی اسرا (ماده ۲) ^۱	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات (وابسته به وزارت)	تبصره ماده (۸۷) قانون استخدامی وزارت اطلاعات
شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی	مرکز ساماندهی ترجمه و نشر معارف اسلامی و علوم انسانی در خارج از کشور (ماده ۱)	صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها	لایحه قانونی تشکیل و تأسیس صندوق بازنشستگی، وظیفه، ازکار افتادگی و پس‌انداز کارکنان بانک‌های ملی و ادغام شده مصوب ۱۳۵۹
کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی	بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی (ماده ۱)	بنیاد تعاون ستاد کل نیروهای مسلح	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
جهاد دانشگاهی	پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی (ماده ۲)	بنیاد تعاون سپاه ^۲	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
بنیاد امور بیماری‌های خاص	نهاد علمی و آموزشی جامعه المصطفی العالمیه (ماده ۴) ^۳	بنیاد تعاون ارتش	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران	بنیاد هاد	بنیاد تعاون نیروهای انتظامی	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر	صندوق توسعه ملی ^۴	بنیاد تعاون بسیج	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
صندوق تأمین خسارت‌های بدنی	شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی (ماده ۱)	بنیاد تعاون وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا)		ستاد اجرایی فرمان امام	تشکیل به دستور امام خمینی
کمیته ملی پارالمپیک		سازمان بسیج سازندگی	تشکیل به دستور مقام معظم رهبری
صندوق نوآوری و شکوفایی و صندوق کارآفرینی امید		صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج ^۵	تبصره «۲۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱
		صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون ^۶	ماده (۳۱) قانون بودجه سال ۱۳۶۸
		دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم	تشکیل به دستور امام خمینی
		بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
		مرکز طبع و نشر قرآن جمهوری اسلامی ایران	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
		مرکز دایره‌المعارف فقه اسلامی	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
		بنیاد فرهنگی مهدی موعود	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
		بنیاد حکمت اسلامی صدرا	تصویب اساسنامه توسط مقام معظم رهبری
		ستاد امر به معروف و نهی از منکر	ماده (۱۶) قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر

مأخذ: همان.

۱. مراکز ترجمه اسرا، تدوین کتب آموزشی، نشر الکترونیک، رسانه، پایگاه‌های اینترنتی، نشر اسرا و سازمان چاپ و انتشارات از زیرمجموعه‌های بنیاد بین‌المللی علوم و حیاتی اسرا هستند.

۲. ماده (۲) اساسنامه: بنیاد مؤسسه‌ای غیرانتفاعی، دارای شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به سپاه انقلاب اسلامی می‌باشد.

۳. در جدول ۷ لایحه ردیف بودجه مستقل دارد.

۴. جزء «۶» بند «ی» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه که در اساسنامه صندوق عیناً تکرار شده است.

۵. ماده اساسنامه: ... با شخصیت حقوقی مستقل در ساختار سازمان با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود سازمان و بدون توسعه تشکیلات و ایجاد نمایندگی و شعبه تشکیل و طبق مفاد این اساسنامه اداره می‌شود.

۶. براساس تبصره «۱» بند «و» ماده (۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه، صندوق تعاون به صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون با اساسنامه جدید تبدیل می‌شود. صندوق تعاون براساس ماده (۳۱) قانون بودجه سال ۱۳۶۸ کل کشور تأسیس شده بود. صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و منابع آن از طریق کمک در بودجه عمومی کشور، سرمایه‌گذاری و سایر درآمدهای صندوق تأمین می‌شود.

در بررسی نهادهای مندرج در جدول ۲، نکاتی به شرح زیر قابل ذکر است:

- هر یک از نهادهای مندرج در جدول مذکور ممکن است چندین شرکت در زیرمجموعه خود داشته باشند ولی ماهیت این شرکت‌ها مشخص نیست. توضیح بیشتر اینکه در قانون فهرست، شهرداری و شرکت‌های تابعه آن به عنوان نهاد عمومی غیردولتی درج شده، اما در خصوص شرکت‌های زیرمجموعه سایر نهادها این تصریح وجود ندارد.
- برخی از نهادهای عمومی غیردولتی مندرج در جدول ۲، با وجود اینکه نام آنها در قانون فهرست نیز آمده است، ویژگی نهاد عمومی غیردولتی را ندارند و در واقع دستگاه دولتی هستند. برای مثال سازمان تبلیغات اسلامی یا کمیته امداد امام خمینی، هر ساله در قالب جدول ۷ لوائح بودجه سنواتی از دولت اعتبار دریافت می‌کنند و عملاً منابع درآمدی دیگری به جز دریافت از محل بودجه عمومی ندارند. به نظر می‌رسد دستگاه‌های مذکور ماهیتاً سازمان‌های دولتی هستند و کارکرد نهادهای عمومی غیردولتی را ندارند.
- در اساسنامه برخی از نهادها، اصطلاحاتی به کار برده شده که از یک طرف عمومی غیردولتی بودن آن را زیر سؤال می‌برد و از طرف دیگر شائبه دولتی بودن را نیز ایجاد می‌کند. برای مثال در خصوص ماهیت صندوق ملی محیط زیست در اساسنامه آن عبارت «مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به محیط زیست» آمده است.

۴. جمع‌بندی

در این گزارش به بررسی تعریف و دسته‌بندی نهادهای عمومی غیردولتی پرداخته شده است. در بخش اول گزارش، تعریف نهادهای عمومی غیردولتی براساس مستندات قانونی (ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به همراه اصلاحات و الحاقات بعدی آن، ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵۰) قانون الحاق مواردی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) ارائه شده است. با بررسی قوانین مذکور مشخص می‌شود قانونگذار در تعیین نهادهای عمومی غیردولتی رویه ثابتی ندارد و یک بی‌نظمی و آشفتگی در تصویب قوانین مربوط به تعریف و احصا نهادهای مذکور وجود دارد که تعیین یک مرز مشخص یا محدوده‌ای را برای احصا نهادهای مذکور با مشکل مواجه کرده است.

در بخش دوم گزارش نهادهای عمومی غیردولتی براساس موارد نتیجه شده از بخش یک گزارش در قالب یک جدول دسته‌بندی شده‌اند. در این دسته‌بندی، ۱. مؤسسات و نهادهایی که نام آنها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده است، ۲. مؤسسات و نهادهایی که نام‌شان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده اما در قانون تأسیس یا اساسنامه مؤسسات مذکور به صراحت ذکر شده که نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی هستند و ۳. مؤسسات و نهادهایی که قانون تأسیس آنها در مورد ماهیت‌شان ساکت است اما طبق معیار قانونی مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند، مورد توجه قرار گرفته‌اند.

گفتنی است در دسته‌بندی نهادهای عمومی غیردولتی براساس موارد فوق، مواجه با تعداد قابل توجهی از مؤسسات و نهادهایی است که کارکرد نهاد عمومی غیردولتی را دارند (با توجه به ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، واحدهای سازمانی مشخصی هستند، استقلال حقوقی دارند، بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع غیردولتی است و عهده‌دار وظایفی هستند که جنبه عمومی دارد) اما به حکم قانون تشکیل نشده‌اند یا دسترسی به احکام قانونی تشکیل آنها امکان‌پذیر نبوده (یکی از ویژگی‌های مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری را به عنوان نهاد عمومی غیردولتی ندارند) و به همین دلیل به عنوان نهاد عمومی غیردولتی در نظر گرفته نشده‌اند و تنها چند مورد که از اهمیت بیشتری برخوردار بودند، تحت عنوان سایر مورد توجه قرار گرفته‌اند.

با توجه به موارد بالا به نظر می‌رسد ارائه یک تعریف واحد که بتواند نهادهای عمومی غیردولتی موجود را پوشش دهد و همچنین چارچوب مشخصی برای نهادهای عمومی غیردولتی که بعداً تشکیل می‌شود، طراحی کند، از الزامات و قدم ابتدایی در زمینه شفافیت نهادهای عمومی غیردولتی است.

منابع و مآخذ



۱. صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی روز سه‌شنبه نهم دی‌ماه ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی، جلسه سیصد و پنجاه و ششم، کتابخانه مجلس شورای اسلامی.
۲. اساسنامه صندوق بازنشستگی
۳. اساسنامه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز
۴. اساسنامه صندوق تثبیت بازار سرمایه
۵. اساسنامه صندوق سرمایه‌گذاری طرح حریم مطهر
۶. اساسنامه شورای عالی حوزه‌های علمیه
۷. اساسنامه بنیاد تعاون سپاه
۸. اساسنامه صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir