

نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی^۱

رضا فنازاد*

چکیده

تا چند سال پیش، بین نهادهای عمومی و خصوصی یک دیوار آهنین کشیده شده بود؛ اما، از یک طرف با ظهور سیاست‌های خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت، مشارکتی شدن تصمیم‌گیری‌ها و سایر مقتضیات دموکراتیک، و از طرف دیگر بنا به ضرورت درآمدزایی و کارآمدی و سایر مقتضیات مدیریت دولتی نوین، شاهد فرو ریختن این دیوار جدایی هستیم. به عبارت روشن‌تر، دیگر چنین نیست که نهادهای عمومی صرفاً متولی امور عام‌المنفعه باشند و یا هر فعالیت ارتكابی از سوی آنها، واجد وصف عمومیت شناخته شود. به همین ترتیب، تمام فعالیت‌های بخش خصوصی نیز به اعتبار مرجع، لزوماً خصوصی شناخته نمی‌شوند و ممکن است متضمن کارکردی عمومی باشند.

کلید واژه‌ها: نهاد خصوصی دارای کارکرد عمومی، امور عمومی، امور خصوصی، خصوصی‌سازی، سازمان عمومی غیردولتی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۹/۱۲/۲۱

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۹/۳۰

* دانش‌آموخته دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

نوشتار پیش‌رو، تلاشی است در راستای شناسایی نهادهای چندان جدید، که با وجود منتقل شدن به بدنه سازمانی کشور و نقش آفرینی در زمینه اداره امور عمومی و خدمات‌رسانی، از قلم قانونگذار جا مانده، و در کمال شگفتی در ادبیات حقوقی کشور، مورد غفلت قرار گرفته است.

متأسفانه هنوز در عصر حاضر، دیدگاه‌های ساختارگرایانه^۲ ریشه‌های محکم خود را حفظ کرده‌اند و ملاک عمومی یا خصوصی بودن امور را به مرجع اعمال‌کننده آن امور ربط می‌دهند. در مقابل، رویکرد کارکردگرایی^۳ برای نفس عمل عمومی و عمل خصوصی، معیارها و هدف‌هایی تعیین کرده که براساس آن، هر سازمان فارغ از ماهیت عمومی یا خصوصی‌اش، می‌تواند متولی هر یک از امور یاد شده، باشد.^۴

به نظر می‌رسد که بی‌توجهی به تحولات در عرصه اقتصادی و مدیریتی و غفلت از رویکرد کارکردگرایانه، در کنار دل‌بستگی به طبقه‌بندی‌های کلیشه‌ای و سنتی، موجب شده است تا در ساختار تشکیلاتی و سازمانی کشور ما و در نتیجه، در ادبیات قانونگذاری کشور، هنوز جایگاه نقش و ضوابط حاکم بر نهادهای عملاً موجود^۵ و بسیار مهمی که نگارنده آن‌ها را «نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی» می‌خواند، نامعین باقی مانده باشد.

۱. سازمان‌های دولتی متمرکز

سازمان‌های دولتی متمرکز نهادهایی هستند که به‌موجب قانون ایجاد شده و اداره‌کنندگان آن، مقامات دولتی هستند که به امر عمومی اعم از عمل حاکمیت و تصدیگری می‌پردازند و کاملاً تحت حاکمیت قواعد حقوقی عمومی و نظارت‌های سلسله‌مراتبی مقامات بالاتر قرار دارند. این سازمان‌ها، دارای انواع گوناگونی هستند؛ از جمله، وزارتخانه^۶ (مانند وزارتخانه آموزش و پرورش)، سازمان^۷ (مانند سازمان حفاظت از محیط زیست)، مؤسسه^۸ (مانند مؤسسه کار و تأمین اجتماعی)، مرکز^۹ (مانند مرکز توسعه صادرات)، نهاد^{۱۰} (مانند نهاد ریاست جمهوری)، ستاد^{۱۱} (مانند ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران)، شورا و شورای عالی (مانند شورای نگهبان و شورای عالی امنیت ملی)، هیأت (مانند هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی)، نیرو (مانند نیروی انتظامی)، مجمع (مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام)، کمیته (مانند کمیته مبارزه با مواد مخدر)، دیوان (مانند دیوان عدالت اداری)، کمیسیون (مانند کمیسیون اصل نودم قانون اساسی).

^۲. Institutionalism

^۳. Functionalism

^۴. Mark Elliott (ed.), *Elliott, Beateson, Matthews and's Administrative Law Text and Materials*, Oxford, Fourth Edition, 2011, p. 142.

^۵. *De facto*

^۶ وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد (ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری).

^۷ سازمان یک مجموعه واحد و مرکب از اجزایی است که هر یک به سود بقیه، عهده‌دار کارکردی معین است. روابط استوار درونی افراد و گروه‌های مرتبط به هم، به اعتبار انتظام جمعی و ذاتی، سازمان‌ناپذیر می‌شود؛ انصاری، ولی ا...، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۳۶.

^۸ مقصود از مؤسسه، در این جا مؤسسه‌های متمرکز دولتی است و نه مؤسسات مستقل یا غیرمتمرکز.

^۹ مرکز، به سازمان‌های پشتیبانی‌کننده دولت در امر آموزشی، فرهنگی و تحقیقاتی اطلاق می‌گردد؛ همان، ص ۱۷۲.

^{۱۰} در مقررات کشور یا کتاب‌های معتبر تعریفی از نهاد صورت نگرفته است.

^{۱۱} ستاد، واحد سازمانی معینی است که به منظور طراحی و تدارک تصمیمات و ایجاد هماهنگی میان کارشناسان در فرماندهی یا وزارتخانه به وجود می‌آید و شامل ستاد شخصی، ستاد تخصصی، ستاد پشتیبانی و ستاد عملیاتی می‌باشد؛ همان‌جا.

۲. سازمان‌های دولتی غیرمتراکم یا سازمان‌های دولتی واقع در محل

عدم تراکم یا واگذاری اختیارات فوق‌العاده، در واقع نوعی تمرکز اداری است که در آن برخی از اختیارات تصمیم‌گیری و ستادی به مقامات قوه مرکزی در شهرستان‌ها و اگذار می‌شود و هدف از آن، حذف تشریفات زاید، رفع تراکم کارها در مرکز، تأمین حسن اداره امور و سرعت عمل در کارهاست. طبق این الگو، اختیار تصمیم‌گیری که اصولاً در نظام تمرکز اداری در صلاحیت قوه مرکزی است، به مأموران و نمایندگان این قوه مانند، رؤسای ادارات و استانداران و فرمانداران در نواحی مختلف کشور واگذار می‌شود. این شیوه اداره در حقیقت نوعی تمرکز اداری است زیرا در هر صورت، واگذاری اختیارات به نفع مأموران دولت مرکزی به عمل می‌آید.

صاحب‌نظران، منشأ پیدایش نظام گفته‌شده را معایب و انتقادات وارده بر نظام تمرکز اداری، شدید و مطلق (افراطی) می‌دانند؛ نظامی که به موجب آن، قوه مرکزی برای کاستن معایب تمرکز افراطی، قسمتی از اختیارات و صلاحیت‌های خود را به نمایندگان اعزامی (استانداران، فرمانداران، بخشداران و رؤسای ادارات) واگذار می‌کند.^{۱۲}

۳. سازمان‌های دولتی غیرمترکز

حکمت پیدایش این سازمان‌ها، کاهش تمرکز و انحصار در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها و جلوگیری از تجمع قدرت در مرکز و ملاحظاتی همچون، افزایش سرعت، دقت، کارآیی و اثربخشی تصمیمات بوده است. به بیان دیگر، ملاحظات سیاسی همچون دموکراتیک شدن حکومت‌ها از یک‌سو، و مقتضیات فنی و مدیریتی از سوی دیگر، ظهور چنین سازمان‌هایی را در مجموعه دولت،^{۱۳} ضرورت می‌بخشد.

سازمان‌های غیرمترکز بر دو گونه‌اند: سازمان‌های غیرمترکز سرزمینی و سازمان‌های غیرمترکز فنی. سازمان‌های غیرمترکز سرزمینی یا محلی عبارتند از: نهادهایی که به موجب قانون، به آن‌ها اختیار تصمیم‌گیری نسبت به اداره پاره‌ای از امور محلی اعطاء می‌شود.^{۱۴} این سازمان‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت هستند، و دارای بودجه مستقل می‌باشند. شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها نمونه بارز این نهادها شمرده می‌شود.

سازمان‌های غیرمترکز فنی یا سازمانی عبارتند از: نهادهایی که به موجب قانون، به آن‌ها استقلال و اختیار تصمیم‌گیری برای اداره یک یا چند امر عمومی معین واگذار شده است. حکمت پیدایش این نوع عدم تمرکز، علاوه بر موارد بر شمرده در خصوص عدم تمرکز محلی؛ انجام کارشناسانه‌تر و دقیق‌تر امور، مصونیت خدمات عمومی از بازی‌های سیاسی و جناحی، اجتناب از بوروکراسی و کاغذبازی‌های اداری و در نتیجه، سرعت و سهولت انجام امور و همچنین صرفه‌جویی در وقت، هزینه و انرژی دولت مردان است.

۴. سازمان‌های خصوصی محض

سازمان‌های خصوصی محض که از آن‌ها به عنوان بخش دوم هم یاد می‌شود؛^{۱۵} عبارتند از: نهادها و اشخاصی که زیر مجموعه دولت یا در سلسله مراتب آن نمی‌باشند، و اصولاً تابع احکام و قواعد حقوق خصوصی هستند. این مؤسسات، اهداف و منافع خصوصی خود را تعقیب می‌کنند. در مقام مقایسه سازمان‌های خصوصی محض با سازمان‌های خصوصی

^{۱۲}. انصاری، ولی ا...، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۱۳۷.

^{۱۳}. دولت، در این جا در مفهوم هیأت حاکم و فرمان‌روایان در برابر حکومت شونده‌گان و فرمانبران است، برای اطلاع از معانی واژه دولت، ر. ک.: قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ص ۱۲۴.

^{۱۴}. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ ششم، ۱۳۷۹، ص ۵۹.

^{۱۵} □ بخش دولتی را اصطلاحاً "First Sector"، و بخش خصوصی محض را "Second Sector" می‌نامند.

دارای کارکرد عمومی باید اذعان کرد: سازمان خصوصی محض، نهادی است که منشأ پیدایش، گرداندگی (اداره) و اهداف و کارکردهایش، همگی واجد ویژگی خصوصی بودن است. خصوصی بودن در این جا، در مقابل عام‌المنفعه بودن، مورد قصد و نظر ما می‌باشد. اما، سازمان‌های خصوصی دارای کارکرد عمومی، اگر چه به لحاظ منشأ پیدایش و گرداندگی، خصوصی می‌باشند؛ اما، باید توجه داشت که دارای اهداف و کارکردهای عام‌المنفعه هستند. ضمن این که، همین هدف و کارکردهای عمومی، موجب نفوذ و تأثیر احکام و قواعد حقوقی عمومی در تأسیس، گرداندگی (اداره) و مقررات حاکم بر این نهادها می‌شود. به این ترتیب، باید گفت یک رستوران، فروشگاه پوشاک، شرکت‌های بازرگانی و صنعتی خصوصی و به طور کلی، آنچه که در قانون تجارت، مؤسسات تجارتي انتفاعی خوانده می‌شوند، همان نهادهای خصوصی محض هستند.

شش معیار عمده برای شناخت اشخاص حقوق خصوصی (سازمان‌های خصوصی) وجود دارد که عبارتند از:^{۱۶} نخست؛ منشأ پیدایش، نهادهای خصوصی، شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع حقوق خصوصی هستند. مثلاً، ممکن است یک دانش آموز، اقدام به تأسیس یک مرکز شخصی رایانه‌ای کند یا این که یک وزیر، به عنوان یک شخص عادی و نه در مقام وزارت، یک مرکز خرید یا بازارچه دایر کند و یا ممکن است چند شرکت خصوصی با مشارکت هم، یک شرکت بزرگ صنعتی یا تجارتي تأسیس کنند.

دوم؛ هدف، اشخاص حقوق خصوصی اهداف انتفاعی داشته و به دنبال کسب منافع مادی می‌باشند. سوم؛ عامل اراده، عنصر اصلی تشکیل اشخاص حقوق خصوصی، انگیزه فردی و اراده آزاد افراد است. اصل آزادی اراده افراد در حقوق خصوصی، حکم می‌کند که اراده کسی بر دیگری تحمیل نشود و عضویت در اشخاص حقوق خصوصی به عهده افراد گذاشته می‌شود.

چهارم؛ مقررات حاکم بر نظام استخدامی، امور اداری، اموال، بودجه، معاملات و قراردادهای اشخاص حقوق خصوصی اصولاً، تابع مقررات حقوق خصوصی می‌باشد.

پنجم؛ استقلال مالی و عدم ارتزاق از بودجه عمومی کشور. ششم؛ قراردادی بودن مبنای فعالیت‌ها و کارکردهای بخش خصوصی، به این معنا که اصولاً شرایط و ضوابط حاکم بر فعالیت‌ها و کارکردهای گوناگون این گونه نهادها را مفاد قرارداد تعیین می‌کند نه مقررات قانونی.

۵. پیمانکاران، صاحبان امتیاز امر عمومی، عاملان عمومی

پیمانکاران و صاحبان امتیاز امر عمومی به ویژه، موقعی که در لوای اشخاص حقوقی باشند، شباهت بسیاری با نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی پیدا می‌کنند. تفاوت‌های ظریف اما، بسیار مهمی وجود دارد که پیمانکاران و صاحبان امتیاز، امر عمومی را از دایره مورد نظر ما، خارج می‌سازد.

پیمانکار یا مقاطعه کار، شخصی است که به موجب یک قرارداد پیمانکاری از طرف دولت یا نهادی تابع آن، عهده دار فروش کالا یا انجام عمل معین در قبال بهای معین با شرایط و مدت مشخص می‌گردد.^{۱۷} مقاطعه ساختمانی، مقاطعه ملزومات و مقاطعه حمل و نقل از جمله، مشهورترین قراردادهای مقاطعه دولتی هستند.

صاحب امتیاز امر عمومی، شخص یا سازمانی است که اداره یا بهره برداری از یک امر عام‌المنفعه و یا مربوط به

^{۱۶} موسی زاده، رضا، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۱، صص ۷۲-۷۱.

^{۱۷} ماده ۱۱ قانون مالیات بردرآمد؛ مصوب ۱۳۲۹.

ثروت ملی، به موجب یک قرارداد منطبق با قانون، به طور انحصاری و برای مدت معین، به ایشان واگذار شده است.^{۱۸} عامل امر عمومی، شخص یا اشخاصی هستند که در مقابل دریافت حق عملکردی معین، به اجرا و اداره عملیات خاصی که از طرف سازمان عمومی بر عهده آنان گذارده شده است می‌پردازند.^{۱۹} به نظر می‌رسد شاخصه‌هایی قابل شناسایی است که نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی را از پیمانکاران، صاحبان امتیاز امر عمومی و عاملان امر عمومی متمایز می‌کند. اگر چه سازمان‌های اخیر جلوه‌ای از خصوصی‌سازی محسوب می‌شوند، اما نگارنده در صدد است تا سازمان‌های خصوصی با کارکرد عمومی را به‌عنوان یکی از صور مستقل مدیریت امور عمومی توسط بخش خصوصی بررسی کند.

روشن است که سازمان‌های پیمانکاری یا صاحبان امتیاز امر عمومی یا عاملان امر عمومی از طرف مقامات ذی‌ربط دولتی در چارچوب مقررات، برای انجام امری معین یا اداره امری در طول مدت زمانی مشخص، به کار گرفته می‌شوند که با انجام آن کار معین یا انقضای مدت امتیاز، از تصدی امور عمومی بر حذر داشته می‌شوند. بنابراین، مقطعی بودن و جنبه مأموریتی داشتن کارکرد عمومی پیمانکاران و صاحبان امتیاز امر عمومی و عاملان امر عمومی یکی از مختصات و ممیزات اصلی آن‌ها شمرده می‌شود. در مقابل، سازمان‌های خصوصی دارای کارکرد عمومی به موجب قانون از سوی مقامات ذی‌ربط دولتی مجاز می‌شوند تا یک امر عمومی را به صورت مستمر و پیوسته انجام دهند.

مطلب دیگر آن که سازمان پیمانکاری و صاحب امتیاز و عامل امر عمومی ممکن است به‌طور همزمان مجری یا متصدی پروژه‌ها و امور عمومی دیگری نیز باشند؛ حال آن که نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی به‌طور اختصاصی به اداره یا بهره برداری از امر عمومی معینی اشتغال دارند. تمایز دیگر میان دو نوع نهاد یاد شده را باید در قراردادهایی دانست که به موجب آن مجاز و مختار در اداره و تصدی امر عمومی می‌شوند. قراردادهای موجد نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی، هم به لحاظ نظری و هم به لحاظ آثار عملی از قراردادهای پیمانکاری و نظایر آن متفاوت است. این تفاوت - چنان که پیشتر گفته شد - ریشه در ماهیت متمایز نهادهای یاد شده دارد؛ شاید، این قراردادها را بتوان همان قرارداد نمایندگی خدمات عمومی مطروحه، در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۳ در فرانسه دانست: قانون ۲ فوریه ۱۹۹۲ و ۲۹ سپتامبر ۱۹۹۳؛ اولی، راجع به مدیریت در امور دولتی و دومی، راجع به جلوگیری از فساد. قوانین مذکور به این قسم از قراردادها که تا آن زمان جنبه نظری داشت اعتبار قانونی بخشید.^{۲۰} تفاوت در آثار عملی این دو نوع قرارداد نیز مشهود است. قراردادهای پیمانکاری، امتیاز امر عمومی و عاملیت امر عمومی به لحاظ شناسایی حق نظارت، کنترل و بعضاً دخالت بخش دولتی ذی‌ربط، نسبت به فعالیت‌های مدیران خصوصی، به مراتب سختگیرانه‌تر و شدیدتر از نظارت و مداخلات مجاز بخش دولتی نسبت به مدیران خصوصی در سازمان‌های خصوصی با کارکرد عمومی است. در ادامه نوشتار برای اثبات این ادعا شواهدی ارائه می‌شود.

این امر به روشنی در آراء و رویه شورای دولتی فرانسه منعکس است. در یک مورد، آقای ویت،^{۲۱} پیمانکار تولید و توزیع نیروی برق، طبق قرارداد مکلف به تأمین نیروی برق بالاتر از ۷۰ ولت نبود. اما، به لحاظ افزایش مصرف، این ولتاژ کفایت نمی‌کرد. در پی بروز اختلاف میان طرفین پیمانکار و مسئولان اداره برق، شورا چنین تصمیم گرفت: «اهالی شهر، حق تقاضای تأمین خدمت مزبور مبنی بر تهیه برق برای همه ساکنان را دارند و پیمانکار بدون تأمین این مقصود نمی‌تواند

□^{۱۸} انصاری، ولی، ...، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۳۹.

□^{۱۹} ماده ۱ قانون نفت؛ مصوب ۱۳۶۰.

□^{۲۰} انصاری، ولی، ...، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۴۲.

^{۲۱}. Viette

امتیاز و حق خود را نسبت به شهر توجیه نماید^{۲۲}».

در خصوص اختیار هدایت و نظارت، پیروی از نظرات کارفرما برای پیمانکار و... تکلیف شمرده می‌شود و پیمانکار موظف است همچون یک همکار پایین دست یا یک مستخدم، از دستوراتی که در چارچوب قانون و قرارداد می‌باشد، تبعیت می‌کند. انجام چنین دستوراتی مجانی است و اگر هزینه‌های فوق‌العاده ایجاد کند از طرف کارفرمای دولتی قابل جبران خواهد بود.^{۲۳}

اختیار تغییر مقادیر کار یا کالا به‌طور یکجانبه

در رویه قضایی فرانسه، این امر برای نخستین بار، در سال ۱۹۰۲ به موجب رأی مشهور به «امتیاز گاز» معتبر شناخته شد. به موجب این اصل، طرف اداری می‌تواند تا ۲۵٪ مقادیر کار یا خدمت را که قبلاً توافق شده بود، کاهش یا افزایش بدهد. اما، به این شرط که از آن به‌عنوان یک ابزار سوء استفاده نشود و واقعاً یک توجیه عقلایی را به همراه داشته باشد؛ آن هم در چارچوب مقررات، بدین ترتیب که اولاً، نمی‌تواند هیچ تغییری در قیمت و مزایای مالی پیمانکار ایجاد کنند و در صورت افزایش مقادیر کار یا خدمات باید از عهده هزینه‌های اضافی و تحمیلی برآیند.^{۲۴} در ماده ۲۹ شرایط عمومی پیمان^{۲۵} نیز حق تغییر یک‌جانبه مقادیر کار با لحاظ محدودیت‌هایی برای کارفرمای اداری شناسایی شده است. همچنین، ماده ۲۶ آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۳۴ اجازه می‌داد تا دولت در صورت اقتضاء، تعهدات جدیدی به پیمانکار تحمیل کند. در گذشته، به موجب این اصل دولت از شرکت بلژیکی صاحب امتیاز خط آهن شهر ری خواسته بود که خط مزبور را به صورت مدرن و مطابق با آخرین تحولات فنی اداره کند و تعهدات جدیدی برای صاحب امتیاز بار کرده بود که شرکت بلژیکی این تعهدات افزوده را نپذیرفت و در نتیجه دولت به‌طور یک‌جانبه اقدام به فسخ قرارداد امتیاز کرد.

همچنین اختیار تعلیق موقت اجرای پیمان موضوع ماده ۴۹ شرایط عمومی پیمان^{۲۶} نیز مانند موارد گذشته، نشان‌دهنده تمایز میان نهادهای موردنظر ما با اشخاص پیمانکار و صاحب امتیاز امر عمومی و یا عامل امر عمومی می‌باشد.

۶. مأموران به خدمات عمومی، همکاران داوطلب اداره، مستخدمین خرید خدمتی، مستخدمان تابع حقوق خصوصی اداره

۶-۱. مأموران به خدمات عمومی

قوانین ما تعریفی از مأموران به خدمات عمومی ارائه نداده‌اند و تنها قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به

□ ۲۲ همان، ص ۱۸۹.

□ ۲۳ همان، صص ۱۹۴-۱۹۳.

□ ۲۴ همان، ص ۱۹۷.

□ ۲۵ ماده ۲۹: تغییر مقادیر کار در فهرست بها و یا در برآورد کارها به پیمانکار حق نمی‌دهد که انجام کامل را از کارفرما بخواهد. مقادیر کارها ممکن است تغییر کند و حدود این تغییرات تابع شرایط زیر می‌باشد:

هرگاه مقادیر کار در هر یک از اقلام مورد پیمان، کم و یا زیاد شود؛ پیمانکار ملزم به انجام کار براساس قیمت‌های پیمان خواهد بود، مشروط بر این که جمع کل مبلغ پیمان با در نظر گرفتن قیمت کارهای جدید موضوع ماده ۳۰ بیش از ۲۵ درصد نسبت به مبلغ اولیه پیمان تغییر نکند.

□ ۲۶ ماده ۴۹: تعلیق کار؛

الف: تا سه ماه، کارفرما می‌تواند در مدت پیمان، اجرای کار را موقتاً برای حداکثر ۳ ماه معلق نماید و در این صورت باید مراتب را کتبی با تعیین تاریخ شروع تعلیق به پیمانکار اطلاع دهد..

ب: تعلیق مازاد بر ۳ ماه؛ در صورتی که تعلیق بیش از سه ماه ضروری باشد، کارفرما می‌تواند با جلب موافقت کتبی پیمانکار طبق شرایط مندرج در بند الف این ماده، مدت تعلیق را افزایش دهد.

خدمات عمومی مصوب ۱۳۱۵ فهرستی از این مأموران را ارائه می‌کند. ماده ۳ این قانون مقرر می‌دارد: مأمورین به خدمات عمومی کسانی هستند که در مؤسسات ذیل خدمت می‌کنند:

یک: مؤسسات خیریه که برحسب ترتیب وقف یا وصیت، تولیت آن با پادشاه عصر است؛

دو: مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه‌ای که دولت یا شهرداری اداره می‌کند یا تحت نظر دولت، اداره

می‌شوند؛

سه: مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شوند.

یکی از صاحب‌نظران در تعریف مأموران به خدمات عمومی می‌نویسد: مأموران به خدمات عمومی کسانی هستند که با یکی از سازمان‌های عمومی برای تحقق یک خدمت عمومی یا برآوردن نیاز عمومی، همکاری می‌کنند و تابع قوانین و مقررات عمومی هستند و در صورت نبودن قانون یا ابهام آن، به یاری هنجارها و نظام کلی حقوق عمومی، حقوق و تکالیف آنان روشن می‌شود.^{۲۷}

در مقام نقد تعریف بالا، باید به فقدان مانعیت آن، به‌عنوان یکی از شاخصه‌های اصلی تعریف، اشاره کرد؛ چرا که تعریف ذکر شده، هیچ خصوصیت و ویژگی تازه و منحصر به فرد مربوط به مأمورین به خدمات عمومی را عرضه نمی‌دارد و اوصاف یادشده در مورد اشخاصی همچون مستخدمان دولت، پیمانکاران و همکاران داوطلب اداره نیز همخوانی دارد.

به هر تقدیر، با توجه به مباحث صورت گرفته، به‌ویژه با توجه به فهرست مأموران به خدمات عمومی، به راحتی می‌توان فهمید که مأموران به خدمات عمومی در جرگه نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی نیستند. در این رابطه، توجه به قسمت اخیر تعریف بیان‌شده نیز می‌تواند دلیل دیگری باشد؛ زیرا، به‌موجب این نظر، مأموران به خدمات عمومی تابع قوانین و مقررات عمومی و در صورت سکوت یا ابهام یا اجمال یا تناقض قوانین، مشمول اصول کلی حقوق عمومی هستند؛ حال آن‌که نهادهای خصوصی با کارکرد عمومی در بسیاری جهات تابع قوانین و مقررات حقوق خصوصی هستند. لازم به ذکر است که برخی استادان حقوق اداری، معتقدند که بند ۳ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی، ناظر بر نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی است، و می‌تواند ملاک خوبی برای شناسایی این نهادها باشد. اما، به‌نظر می‌رسد با توجه به زمان تصویب این قانون که سال ۱۳۱۵ هجری شمسی بوده است و در آن زمان حتی در کشورهای پیشرفته اروپایی و آمریکایی نیز جنبش خصوصی‌سازی شیوع پیدا نکرده بود و با توجه به قسمت اخیر تعریف ذکر شده، ادعای پیش‌گفته را نمی‌توان قابل پذیرش دانست.

۲-۶. همکاران داوطلب اداره

می‌توان گفت کسی که داوطلبانه به منظور جلوگیری از بلایای طبیعی، بحران‌های اجتماعی، آتش‌سوزی یا گسترش سیل یا برای امداد به زلزله‌زدگان به یاری سازمان‌های اداری می‌شتابد، همکار داوطلب اداره محسوب می‌شود. به همین مناسبت، ساکنان یک محل که هنگام جنگ یا پیدایی یک رویداد مهم، اداره امور را به‌دست می‌گیرند، در عمل، جانشین سازمان‌های اداری می‌شوند که به‌علت بروز حادثه، محل را ترک کرده‌اند. اینان در واقع، همکاران داوطلب اداره، تلقی می‌شوند.^{۲۸}

نکته بسیار مهم آن‌که اشخاص یادشده، در صورتی به‌عنوان همکار داوطلب اداره محسوب می‌شوند که اداره با

□^{۲۷} ابو‌الحمد، عبدالحمید، *حقوق اداری ایران*، انتشارات توس، چاپ ششم، ۱۳۷۷، ص ۵۲.

□^{۲۸} همان، ص ۵۶.

همکاری ایشان مخالفتی نکرده و دخالت ایشان هم برای تأمین مصالح عمومی ضرورت داشته باشد. با تحقق این شرایط است که مفهوم همکار داوطلب اداره، شکل می‌گیرد و مسائل حقوقی پیش می‌آید که در حقوق اداری ایران، پاسخ و راه‌حل روشنی برای آن‌ها پیش بینی نشده است. به‌طور مثال، اگر در جریان اطفاء حریق، همکار داوطلب دچار سانحه شود، آیا اداره مسئول جبران زیان‌های وارده خواهد بود یا خیر؟ در قوانین و رویه قضایی پاسخ روشنی یافت نمی‌شود. ولی به نظر می‌رسد از آن‌جا که ایشان با حسن نیت و برای انجام یک خدمت عمومی، همکاری کرده است و همکاری ایشان به‌علت نارسایی امکانات سازمان اداری، لازم بوده است، زیان‌های وارده مستند به قانون مسئولیت مدنی، قابل جبران باشد.^{۲۹}

۳-۶. مستخدمین خرید خدمتی

سازمان‌های اداری کشور همان‌طور که برای انجام وظایف خود، وسایل گوناگون خریداری می‌کنند، خدمات اشخاص را خریداری می‌کنند. امروزه بسیاری از خدمات در سازمان‌های دولتی توسط این‌گونه مستخدمان انجام می‌شود.^{۳۰}

مستخدم خرید خدمتی، مستخدم کشور است و همه وظایف و تکالیف مستخدم رسمی را به عهده‌دارد، ولی از مزایای مستخدمان رسمی برخوردار نیست، و اداره همیشه می‌تواند به خدمت آنان پایان دهد.^{۳۱} تفاوت مستخدم خرید خدمتی با مستخدم پیمانی آن است که مستخدم پیمانی برای مدت معین و اغلب، یک سال استخدام می‌شود و تا پیش از پایان مدت، به خدمت وی خاتمه داده نمی‌شود؛ در حالی که اداره، می‌تواند هر لحظه مستخدم خرید خدمتی را از ادامه خدمت معاف کند. تعریف بیان‌شده از مستخدمین خرید خدمتی، صراحتاً، این کارکنان را در زمره مستخدمان کشور قرار داده است؛ در حالی که، نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی و کارکنان آن‌ها مستخدم کشور محسوب نمی‌شوند. اگر چه، بسیاری از فعالیت‌های آن‌ها از جمله، استخدام کارکنانشان تحت هدایت و نظارت دولت قرار گیرد. تفاوت دیگر میان این دو تأسیس آن است که مطابق تعریف، دستگاه دولتی می‌تواند هرگاه اراده کند به خدمت مستخدمین خرید خدمتی پایان دهد. در حالی که، در مورد نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی، بدون مجوزهای قانونی یا قضایی نمی‌تواند به چنین اقدامی مبادرت کند.

۴-۶. مستخدمان تابع حقوق خصوصی اداره

در پایان این قسمت، به گروه دیگری از کارکنان بخش عمومی کشور می‌پردازیم که بنا به جهاتی ممکن است با موضوع پژوهش ما خلط شوند و نگارنده، در صدد است تا این گروه از کارکنان بخش عمومی را از نهادهای موضوع پژوهش، تفکیک کند.

مستخدمان تابع حقوق خصوصی اداره با دو ویژگی شناخته می‌شوند:

۱. حقوق‌بگیران، یک شخص حقوق عمومی هستند و برای آن اداره خدمت می‌کنند و با کسانی که برای شخص حقیقی یا حقوق خصوصی کار می‌کنند، تفاوت دارند؛ زیرا در هر حال این گروه‌ها در خدمت قدرت عمومی هستند و نه

□^{۲۹} همان، ص ۵۷.

□^{۳۰} ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، انتشارات توس، چاپ ششم، ۱۳۷۷، ص ۶۹.

□^{۳۱} همان، ص ۶۹.

اشخاص خصوصی.

۲. قوانین و مقررات حاکم بر روابط مزد بگیران و اداره، جز در موارد استثنائی، قانون کار می‌باشد.^{۳۲} سازمان امور اداری و استخدامی سابق در بخشنامه شماره ۹/۱۳۰۱ مورخ ۶/۶/۶۴ مشاغل کارگری را مشخص کرده بود.^{۳۳} ملاحظه می‌شود که اشخاص یاد شده، قسمتی از کارکنان دولت هستند که مشمول مقررات قانون کار می‌باشند، و همچون نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی یک تأسیس مستقل که در راستای خصوصی سازی به وجود آمده باشند، نیستند.

۷. نهادهای انقلاب اسلامی

پس از وقوع هر انقلابی، نهادهای ویژه‌ای برای مبارزه با مظاهر حاکمیت گذشته یا برقراری نظم و امنیت و یا تصدی و اداره موقتی پاره‌ای از امور عمومی ایجاد می‌شوند. این نهادها به دلیل شرایط و اوضاع و احوال فوق‌العاده، معمولاً بی آن که تشریفات قانونگذاری را طی کنند، به واسطه فرمان و اقتضات حکومتی ایجاد می‌شوند.

انقلاب سال ۱۳۵۷ ایران هم از این قاعده مستثنی نبود و نهادهای انقلابی گوناگونی را در دامان خود پروراند.^{۳۴} دلایل پیدایش و همچنین بقای نهادهای یاد شده، چیزی جز وجود ضرورت و حالت فوق‌العاده نیست؛ بنابراین، طبیعی است که در هر نظام مردم‌سالار پس از مرتفع شدن این ضروریات و حالات فوق‌العاده، این نهادها از عرصه تشکیلات سازمانی کشور خارج شوند و کارکردهای ایشان را سازمان‌های قانونی عادی مانند وزارتخانه‌ها، مراجع قضایی عمومی و... عهده‌دار شوند.^{۳۵} به هر حال نظام جمهوری اسلامی ایران، به پیروی از اصول دموکراتیک، تعدادی از این نهادها همچون کمیته انقلاب اسلامی را منحل کرده و وظایف کمیته را به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران منتقل کرده است. با این همه، موضع قانونگذار، در رابطه با نهادهای انقلاب اسلامی کم سابقه و در نوع خود جالب است، این موضوع و دیدگاه در ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور به این شرح انعکاس یافته است:

«نهادهای و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن به وجود آمده‌اند، و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند، در صورتی که وضعیت حقوقی آن‌ها به موجب قانون معین نشده باشد، مکلفند ظرف مدت مذکور (یک سال)، وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ این قانون، تطبیق دهند».

پیروی همین امر قانونی، نهادهای مذکور به موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به جرگه این قسم سازمان‌ها، وارد شدند. این اقدام، بدون شک نوعی رفع تکلیف شتاب‌زده محسوب می‌شود.

آنچه مسلم است این است که این نهادها در زمره اشخاص خصوصی محسوب نیستند، ولی نمی‌توان آن‌ها را در زمره مؤسسات عمومی دولتی متمرکز یا حتی غیرمتمرکز، قلمداد کرد و به همین دلیل، انتخاب عنوان نهادهای «ویژه» یا «فوق‌العاده» مناسب‌ترین عنوان به نظر می‌رسد. به این ترتیب، این دسته از نهادها از موضوع این پژوهش، یعنی نهادهای

□ همان، ص ۷۲.

□ ۱- دوزنده ۲- آرایشگر ۳- رخشوی و اتوکش ۴- نانوا ۵- رنگ کار ۶- شیشه بر ۷- حفار ۸- تراشکار ۹- آبکار ۱۰- درودگر ۱۱- صافکار ۱۲- عایق بند ۱۳- حلبی ساز ۱۴- لاستیک کار ۱۵- سراج ۱۶- فرم بند ۱۷- سرویس کار و کمک راننده ۱۸- رنگ کار ماشین آلات ۱۹- تعمیر کار ساعت ۲۰- ماشین چپ ۲۱- اشتروتیپ کار و حکاک ۲۲- کلیشه ساز و کیبست ۲۳- حروف چین ۲۴- آشپزی و شغل‌های نظافت چی، بسته بندی و پلمپ کوب، مکانیک، تکنسین و سایل الکتریکی، مأمور راه و ساختمان، تعمیر کار صنایع فلزی، متصدی جرقیل سقفی و دروازه ای، لازم به ذکر است که پس از تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، به شمار مشاغل کارگری موضوع بخشنامه بالا، افزوده شد.

□ میرحسینی، سیدمهدی، آشنایی با تشکلات جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۸۳، ص ۹۹.

□ هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم)، نشر دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۷۹، صص ۵۲۹-۵۳۱.

خصوصی دارای کارکرد عمومی، شمرده نمی‌شوند.

۸. سازمان‌های عمومی غیردولتی

اگر چه به لحاظ واژه‌ای، سازمان‌های غیردولتی ترجمه عبارت "Non-Governmental Organization" است، قاعدتاً می‌بایست عنوان سازمان‌های موضوع پژوهش نگارنده قرار می‌گرفت. ولی در ادبیات قانونگذار ما، این عنوان به سازمان‌های خاص دیگری اطلاق می‌شود.

قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ در قالب ماده واحده‌ای به احصاء این سازمان‌ها می‌پردازد. ملاحظه می‌شود که سازمان‌های عمومی غیردولتی برخلاف ظاهر لغوی آن، ناظر به سازمان‌های خاصی هستند که هیچ قرابتی با مفهوم نهادهای موردنظر ما ندارند. در واقع این قانون به مثابه آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی و به منظور تعیین سازمانی نهادهایی که ضرورت وجودی خود را از دست داده‌اند یا در نمایه سازمانی کشور بلا تکلیف هستند، تصویب شده است.

۹. نهادهای جامعه مدنی

مشارکت و روابط متقابل که یکی از خصوصیات اصلی جوامع انسانی می‌باشد؛ بر دو قسم است: نخست، مشارکت سنتی، و دوم، مشارکت جدید؛ مشارکت سنتی از مظاهر جامعه طبیعی است. بدین ترتیب که مردم براساس گرایش‌های فطری و به صورت کاملاً خودجوش و بدون هیچ سیاست یا برنامه از پیش تعیین شده، به این قسم مشارکت روی می‌آورند. به عبارت دیگر، دولت نقشی در هدایت و سازماندهی امور ندارد و انجام همه کارها بر عهده مردم است. مشارکت جدید با توجه به شاخصه‌ها و ملاک‌های آن، از خصایص جامعه مدنی است؛ چرا که جامعه مدنی، جامعه‌ای مبتنی بر مجموع قراردادهای اجتماعی و بنیادهای مصنوعی است. ویژگی مشارکت جدید، هدایت‌یافتگی و برنامه‌ریزی‌شدگی آن است.

از این‌روست که کارناوال‌ها، جشن‌ها، عزاداری‌ها، تظاهرات سیاسی و تعاونی‌های عشایری برای دامداری را مشارکت سنتی در بستر جامعه طبیعی می‌دانیم، و نهادهایی همچون شوراهای محلی، اتحادیه‌ها و احزاب سیاسی را از آن‌جا که با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی هیئت حاکمه همراه است و همچنین با توجه به تصنعی بودن یا متشکل بودن این نهادها، در زمره مشارکت مدرن در جامعه مدنی می‌دانیم. مهم‌ترین وجه تمایز نهادهای جامعه مدنی (در شکل مدرن آن) نظیر شوراهای محلی، احزاب سیاسی و نظام‌های صنفی و حرفه‌ای از نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی، مفهوم «مشارکت» است. یادآور می‌شویم شوراهای محلی، احزاب سیاسی، نهادهای صنفی و حرفه‌ای و همچنین نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی از مفاهیم مدیریت مشارکتی هستند. اما باید توجه داشت که در نهادهایی همچون شوراهای محلی و احزاب سیاسی، مشارکت مردم در یک طیف وسیع و برای اهداف و آرمان‌های سیاسی در سطح کشوری یا منطقه‌ای به چشم می‌خورد، در حالی که در نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی، مشارکت طیف وسیعی از مردم دیده نمی‌شود؛ بلکه افرادی محدود که غالباً دارای تخصص یا امکانات یا سرمایه لازم برای اداره امر عمومی تحت تصدی هستند، مشارکت دارند و زمینه فعالیت آن‌ها انجام یک کارکرد عمومی در یکی از حیطه‌های آموزش، بهداشت، حمل و نقل عمومی، مخابرات و مانند این‌ها است و نه فعالیت‌های کلان سیاسی که بیشتر مربوط به مسأله قدرت سیاسی و حاکمیت یا تصمیم‌گیری‌ها در امور محلی است.

۱۰. نظام‌های صنفی و حرفه‌ای

منظور از ایجاد نظام‌ها یا سازمان‌های حرفه‌ای، در واقع، سازمان دادن حرفه معین و ایجاد نظم و انضباط در بین صاحبان حرفه از طریق خود آن‌ها (بخش خصوصی) است.^{۳۶} از جمله، نظام‌های صنفی و حرفه‌ای در ایران می‌توان به کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام پزشکی و کانون کارشناسان رسمی دادگستری، اشاره کرد. نظر به اهمیت و حساسیت برخی از مشاغل نظیر، پزشکی و وکالت دادگستری، قانونگذار برای هر کدام از آن‌ها قواعد ویژه‌ای وضع کرده است که در آن سازمان، حدود وظایف و اختیارات نظام معین شده است؛ اما، سایر حرفه‌ها تابع قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۹/۵/۲۳ شورای انقلاب اسلامی و اصلاحیه و آیین‌نامه‌های اجرایی هستند.

نظام‌های حرفه‌ای دارای ویژگی‌های زیر هستند:^{۳۷}

الف: اجتماع غیرموقت اجباری است، یعنی عضویت در این نهادها به لحاظ قانونی برای اتباع آن الزامی است و اعضاء ملزم به تبعیت از تصمیمات سازمان صنفی خود هستند؛

ب: نظام صنفی و حرفه‌ای دارای شخصیت حقوقی است و از استقلال و اختیارات اداری زیادی برخوردار است. اما دولت، بر آن نظارت دارد؛

ج: نظام حرفه‌ای در برابر دولت، نماینده حرفه، محسوب می‌شود؛

د: نظام حرفه‌ای، تنظیم‌کننده امور حرفه، در برابر اعضاست و به این عنوان از اختیاراتی برخوردار است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: «صدور پروانه اشتغال به حرفه، اتخاذ تصمیمات انتظامی علیه اعضاء و وضع آیین‌نامه‌های مربوط به حرفه»؛

هـ: رژیم حقوقی نظام‌های حرفه‌ای، مختلط است به این معنا که کار و فعالیت عمومی آن‌ها تابع قواعد حقوق عمومی و سازمان و امور داخلی آن‌ها از قبیل امور استخدامی، قراردادهای، معاملات، محاسبات و دعاوی آن‌ها اصولاً تابع قواعد حقوق خصوصی است.

باید اشاره کرد که نظام‌های حرفه‌ای به لحاظ نظری و علمی در زمره نهادهای جامعه مدنی محسوب می‌شوند، و به لحاظ عملی به عنوان نهادهایی با هویت مستقل در نمایه سازمانی کشور، شناخته می‌شوند. این نهادها را به چند دلیل باید از نهادهای مورد بحث خود - نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی - متمایز بدانیم:

نخست؛ کارکرد نظام‌های صنفی و حرفه‌ای، محدود به سازماندهی یک شغل یا حرفه معین و اعضای آن می‌شود؛ حال آن‌که کارکرد نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی، مشتمل بر ارائه یا اداره امور عمومی متنوع و مختلف می‌شود.

دوم؛ سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای بیش از آن‌که به مفهوم نهادهای خصوصی با کارکرد عمومی نزدیک باشند، به مفهوم سازمان مستقل و خودمختار نزدیک‌اند. به عنوان نمونه، مصوبه‌ای که کانون وکلای دادگستری را نهادی برای سازمان دادن حرفه وکالت و امور وکلا قرار داده است به لایحه استقلال کانون وکلای دادگستری مشهور است و عنوان خصوصی بودن، بر آن اطلاق نمی‌شود. همچنین دولت، برای سازماندهی امور وکلای دادگستری، اجازه نخواهد داد که یک نهاد خصوصی همعرض با کانون وکلا ایجاد شود؛ در حالی که دولت، به مدارس غیردولتی متعددی به طور همزمان

^{۳۶} طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ ششم، ۱۳۷۹، ص ۱۳۸.

^{۳۷} همان، ص ۱۳۹.

اجازه تأسیس و خدمات‌رسانی می‌دهد، و این مهم، خود از شاخص‌های تمایز این دو تأسیس محسوب می‌شود.

۱۱. مفهوم نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی

تحولات اخیر در خصوص مفهوم دولت، سوسیال — لیبرال شدن دولت‌ها را به‌عنوان شکل و قالب مطلوب آن‌ها در پی داشت.^{۳۸} در راستای این تحولات، اغلت دولت‌های امروزی دامنه صلاحیت‌های خود را گسترش داده‌اند تا جایی که در خصوص‌ترین امور بشری همچون ازدواج و طلاق، تا امور عام‌المنفعه‌ای مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، ارتباطات و اطلاع‌رسانی و راه‌سازی می‌کنند؛^{۳۹} اما اقتضات مدیریتی و فنی همچون صرفه‌جویی در وقت، هزینه و انرژی دولت و افزایش دقت و بهره‌وری در انجام امور عمومی از یک طرف، و اقتضای علل حقوقی و سیاسی نظیر، لزوم مشارکت عامه در اداره امور عمومی از طرف دیگر، باعث شد تا شاهد پیدایش سازمان‌های نوظهور مورد بحث باشیم. در ایران، پیش‌قراول این حرکت، قانون‌های برنامه توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود، و متعاقب آن، مقررات دیگری در راستای اجرایی کردن سیاست‌ها و مقررات کلی یادشده به تصویب رسیدند؛ به‌طور نمونه، می‌توان به مصوبه جلسه ۵۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۶/۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی، تحت عنوان «ضوابط کلی صدور مجوز تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی» اشاره کرد.

نخستین پژوهش‌ها راجع به سازمان‌های خصوصی دارای کارکرد عمومی (سازمان‌های غیرانتفاعی) توسط گروهی از دانشمندان علوم اجتماعی در دانشگاه ییل آمریکا آغاز شد. این گروه، درصدد بود تا نقش بخش غیرانتفاعی در بازارهای اقتصادی را در یک نظام سازمان‌یافته بررسی کند.^{۴۰} امروزه مبحث نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی - چه به‌لحاظ حقوقی و چه از نظر علوم سیاسی، اقتصادی و مدیریتی — دارای جایگاه ویژه‌ای است. در کشور ما نیز گرچه به‌لحاظ مدیریتی به این مقوله توجه شده است و آثار تحقیقی و پژوهشی درباره آن وجود دارد، اما از دیدگاه حقوقی چندان بحث و پژوهشی راجع به آن صورت نگرفته است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

به اقتضای تحولات صورت گرفته، واقعیت‌های موجود و رویکردهای کارکردگرا، شناسایی نهادهای نوظهور موسوم به «نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی»، امری اجتناب‌ناپذیر است. این نهاد را باید از سازمان‌های مشابهی همچون سازمان عمومی غیردولتی، نهادهای جامعه مدنی، نظام‌های صنفی و حرفه‌ای، پیمانکاران و مانند این‌ها متمایز دانست. مدارس به‌اصطلاح غیرانتفاعی، مراکز خصوصی امور مشترکین تلفن همراه، درمانگاه‌ها و بیمارستان‌های خصوصی، نمونه‌هایی از این نهادها هستند. پیشنهاد می‌شود که با احصاء این نهادها توسط قانونگذار، جایگاه سازمانی، سازمان تفصیلی، حقوق و وظایف، و به‌طور کلی نظام حقوقی حاکم بر امور استخدای، بودجه، اموال و دارایی، قراردادها و سایر امور اداری و وضعیت‌های حقوقی آن‌ها، تصریح و مشخص شود.

□^{۳۸} هلد، دیوید، *مدل‌های دموکراسی*، ترجمه عباس مخبر، تهران، انتشارات روشنگران، مطالعات زنان، چاپ سوم، ۱۳۸۴، ص ۴۳۶.

□^{۳۹} کاتوزیان، ناصر، *مبانی حقوق عمومی*، تهران، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۳، ص ۴۳.

□^{۴۰} Anheier, Helmut, *Nonprofit Organization*, Routledge, First Edition, 2005, p. 12.

منابع

الف: فارسی

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، انتشارات توس، چاپ ششم، ۱۳۷۷.
۲. انصاری، ولی ا...، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۷۸.
۳. انصاری، ولی ا...، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۴. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
۵. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ ششم، ۱۳۷۹.
۶. موسی زاده، رضا، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۱.
۷. میرحسینی، سیدمهدی، آشنایی با تشکیلات جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۸۳.
۸. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم)، نشر دادگستری، چاپ دوم، ۱۳۷۹.
۹. هلد، دیوید، دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، انتشارات روشنگران و مطالعات زنان، چاپ سوم، ۱۳۸۴.

ب: انگلیسی

1. Anheier, Helmut, *Nonprofit Organization*, Routledge, First Edition, 2005.
2. Mark Elliott (ed.), *Elliott, Beateson, Matthews and's Administrative Law Text and Materials*, Oxford, Fourth Edition, 2011.