

Study on the financial independence of non-governmental public institutions in terms of public financial law

Fateme Afshari*
Vali Rostami**

Received: 2019/04/09
Accepted: 2019/07/24

According to the Islamic Republic of Iran rules, Non-governmental public institutions, should be provided more than 50% of the budget through the institute itself. These institutions to provide this income, they do business activities, providing services, receiving fees, and using public and public assistance, but some of these institutions also use public funds and instead using from the government's budget, The government controls them in types of Administrative, judicial and parliamentary reviews. In spite of the government's supervision, it should be acknowledged that most of these institutions have a relative financial independence from the government in the administration of property, although the financial independence of these institutions is not the same. These institutions, based on their autonomy in the financial system and their dependence on the country's budget, are in three categories: first, institutions that provide their income from their activities, do not have a link with the budget of the country and have complete financial independence ; Second, a bunch of institutions that have incomes but their costs are higher than their incomes and require government assistance; the third category is generally lacks income and is financed by budget of the country. It seems that the third and even some institutions in the second category, despite the name of the non-governmental public institution, do not have the condition to provide more than 50% of the budget in the definition of these institutions and are under full control of the government because of the use of the state budget; So they aren't non-governmental public institution according to the legal definition.

Key words: Financial Independence, Non-Governmental Institutions, Administrative Supervision, Judicial review, Parliamentary review.

* Ph.D of Public law and lecturer at Allameh Tabataba'i University, Lecture at University (Corresponding Author). mehr.solh399@yahoo.com

** Associate professor at the faculty of Law and Political Science, University of Tehran. vroostami@ut.ac.ir

واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر حقوق مالیه عمومی

فاطمه افشاری*

ولی رستمی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۵/۰۲

چکیده

برای شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی بر اساس قوانین جمهوری اسلامی ایران باید بیش از ۵۰ درصد بودجه آن‌ها از طریق خود مؤسسه تأمین شود. مؤسسات مذکور برای تأمین این درآمد، اقدام به فعالیت‌های تجاری، ارائه خدمات، دریافت عوارض و استفاده از کمک‌های دولتی و مردمی می‌کنند اما برخی از این مؤسسات از بودجه عمومی نیز استفاده می‌نمایند و به نسبت بهره‌مندی از سهم بودجه دولت، با نظارت اداری، قضایی و پارلمانی مواجه می‌شوند. با وجود نظارت‌های دولت، باید اذعان نمود اغلب این مؤسسات، در اداره اموال، استقلال نسبی مالی از دولت دارند گرچه همه این مؤسسات از نظر استقلال مالی در یک درجه نمی‌باشند. این مؤسسات بر اساس استقلال در نظام مالی و وابستگی به بودجه کشور، در سه دسته جای می‌گیرند: اول، مؤسساتی که با تحصیل درآمد از فعالیت‌هایشان، هزینه خود را تأمین کرده، ارتباطی با بودجه کل کشور ندارند و دارای نوعی استقلال مالی کامل می‌باشند؛ دوم، دسته‌ای از مؤسسات که دارای درآمد هستند اما هزینه‌هایشان، بالاتر از درآمدهای آن‌ها بوده و نیاز به کمک دولتی دارند؛ دسته سوم، به کلی فاقد درآمد بوده و تأمین مالی آن‌ها از بودجه کل کشور می‌باشد. به نظر می‌رسد دسته سوم و حتی برخی از مؤسسات در دسته دوم با وجود نام مؤسسه عمومی غیردولتی، شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه در تعریف این مؤسسات را ندارند و به دلیل استفاده از بودجه دولتی، تحت نظارت مالی کامل دولت هستند؛ لذا عنوان نمودن مؤسسه عمومی غیردولتی بر آن‌ها، خلاف تعریف حقوقی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: استقلال مالی، مؤسسات عمومی غیردولتی، حقوق مالیه عمومی، نظارت، بودجه دولتی.

* دکترای تخصصی حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، مدرس دانشگاه (نویسنده مسئول).

mehr.solh399@yahoo.com

vrostami@ut.ac.ir

** دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

مقدمه

در دنیای امروز، با هدف محدود کردن وظایف دولت به امر نظارت در کشورها، همراه با دولت، مؤسسات مختلفی برای اداره و انجام وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. در کشورهای گوناگون این مؤسسات، از نظام واحدی پیروی نمی‌کنند و گستردگی وظایف آن‌ها در یک سطح نمی‌باشد اما می‌توان در همه آن‌ها ویژگی‌های مشترکی چون داشتن شخصیت حقوقی مستقل، داشتن استقلال نسبی و انجام برخی وظایف و خدمات عمومی تحت نظارت نهادهای دولتی یا وابسته به دولت را یافت. نوعی از این مؤسسات در کشور ما، مؤسسات عمومی غیردولتی است که برای نخستین بار قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ در کنار شناسایی وزارتخانه، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، در ماده ۵ خود به ارائه تعریفی از این مؤسسات پرداخت و تجلی نظام غیرمتمرکز فنی (تخصصی) در ایران گشتند.

در تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی در این قانون آمده 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 دارند تشکیل شده یا می‌شوند» (ماده ۵ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶) و در تبصره این ماده ذکر شده است: «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».

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، تغییراتی در تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی ایجاد شد. ماده ۳ این قانون در تعریف این مؤسسات چنین آورده است: «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 ۵۰ درصد بودجه سالانه آن‌ها از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

تعریف مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری در لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری تقدیمی به مجلس مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۱ نیز تغییری نیافته و اصلاحی در خصوص آن انجام نگرفته و دولت، اراده دائمی نمودن این تعریف را نموده است اما در طرح اصلاح قانون برنامه و بودجه ۱۳۹۶/۱۰/۱۰، ماده ۱ بند ۳-۱۴،

با حذف عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، مؤسسه جدیدی با عنوان مؤسسه عمومی غیرانتفاعی را زیرمجموعه دستگاه اجرایی با اوصاف زیر تعیین نموده است: «مؤسسه عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی در قوه مجریه است که به موجب قانون برای انجام امور عمومی عام‌المنفعه معین تأسیس شده و دارای شخصیت حقوقی و اداری مستقل و منابع مالی، دارایی‌ها و بدهی‌های مربوط به خود است». افزودن ویژگی ارائه خدمات «عام‌المنفعه معین» برای این مؤسسات در این تعریف، ناظر به تغییر عنوان این مؤسسات به غیرانتفاعی است که پیشنهاددهندگان در پی ایجاد تعریف قانونی مشابه نهادها و سازمان‌های عام‌المنفعه غیردولتی در سایر کشورها بوده‌اند اما به نظر می‌رسد به اشتباه، مؤسسات عمومی غیردولتی را مشابه این نهاد فرض نموده و عنوان و تعریف مؤسسه عمومی غیردولتی را حذف کرده‌اند.

مبتنی بر تعاریف مذکور، یکی از اوصاف مهم این مؤسسات که در تعاریف نیز ذکر شد، استقلال آن‌ها از بدنه دولت و وجود شخصیت حقوقی مستقل از سازمان مرکزی دولت است (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ص. ۱۰۱) و یکی از مصادیق مهم استقلال، وجود استقلال مالی در مؤسسه و تأمین منابع مالی توسط خود این مؤسسات و از محل بودجه غیردولتی است گرچه در این زمینه، استقلال مطلق مدنظر نیست بلکه استقلال نسبی برای تحقق مطلوب کفایت می‌کند (رستمی و حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۸، ص. ۱۹۲). این وصف به صراحت در قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شده و شرط وجودی این مؤسسات را ۵۰ درصد بودجه غیردولتی می‌داند. حال در این پژوهش این سؤال مورد بررسی قرار می‌گیرد که استقلال مالی در این مؤسسات به چه معناست و آیا تمامی مؤسسات تحت شمول نام مؤسسات عمومی غیردولتی دارای ۵۰ درصد بودجه دولتی و دارای استقلال مالی هستند؟ در ذیل این سؤال اصلی، سؤالات فرعی نیز بررسی خواهد شد که: درآمدهای این مؤسسات چگونه تأمین می‌گردد؟ اموال این مؤسسات تحت چه نظامی است؟ نظارت مالی بر این مؤسسات، چگونه انجام می‌شود؟ برای پاسخ به سؤالات مذکور، در مقاله پیش رو با روش توصیفی - تحلیلی و با مطالعه کتابخانه‌ای، ابتدا اوصاف مؤسسات عمومی غیردولتی (اول) بررسی شده و با ذکر وصف استقلال مالی در میان اوصاف این مؤسسات، در گفتار دوم، سه مؤلفه

استقلال مالی (سوم) شامل درآمد، نظارت و اموال را در مؤسسات عمومی غیردولتی بررسی و مورد تحلیل و نقد قرار خواهیم داد:

۱. اوصاف مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر قوانین و رویه عملی

از تعاریف قانونی مذکور در قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و طرح اصلاح قانون برنامه و بودجه می‌توان اوصاف مؤسسات عمومی غیردولتی را در چهار وصف: ۱- داشتن واحد سازمانی، ۲- ایجاد به موجب قانون، ۳- انجام خدمت عمومی و ۴- داشتن استقلال حقوقی است که در ذیل اوصاف: ایجاد به موجب قانون (۱)، غیردولتی بودن که در عنوان این مؤسسات وجود دارد (۲) و داشتن استقلال حقوقی (۳) و بررسی می‌شود.

۱-۱. ایجاد به موجب قانون

در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، یکی از اوصاف مؤسسات عمومی غیردولتی را ایجاد به موجب قانون دانسته و عنوان کرده است این مؤسسات با اجازه قانون تشکیل شده یا می‌شوند. در توصیف نحوه ایجاد قانونی این مؤسسات نیز در تبصره ذکر شده است: «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». در راستای این مصوبه در مورخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تصویب رسید که طی آن، ده مؤسسه^۱ به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی شدند. پس از تصویب قانون فهرست نیز به موجب قوانین مختلف، مؤسسات دیگری به فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه شدند^۲ گرچه تمامی این مؤسسات مشمول ویژگی ذکر شده در تبصره مبنی بر «پیشنهاد دولت» و «تصویب مجلس شورای اسلامی» نبودند و برخی از این مؤسسات با تصویب دستگاه‌هایی دیگر مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی به لیست مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه شدند.^۳ در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، ویژگی «با اجازه قانون» به «تصویب مجلس شورای اسلامی» تغییر یافت. ایجاد این محدودیت به دلیل وجود ابهاماتی بود که در اصطلاح «با اجازه قانون» وجود داشت و با تفسیر موسّع این

اصطلاح، برخی نهادها اقدام به ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی نمودند (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۹، ص. ۱۲)؛ لذا قانون‌گذار با بیان «تصویب مجلس شورای اسلامی» قصد داشته که ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی را به ضرورت در صلاحیت مجلس بداند و ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی توسط سایر نهادها را در عمل از بین ببرد و این اراده قانون‌گذار در لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تمدید شده است. عدم بیان تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و شرط ذکر اسامی این مؤسسات در فهرستی خاص در قانون مدیریت نشان‌دهنده اراده جدید قانون‌گذار است که منطبق بر آن همین که سازمانی شرایط مذکور در ماده ۳ این قانون را داشته باشد می‌توان آن را مؤسسه عمومی غیردولتی دانست و لزومی به شناسایی سازمان‌ها و تصویب قانون مجزا جهت الحاق مؤسسه به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی نیست.

با وجود تصریح قانون مدیریت بر تصویب مجلس و عدم ذکر قانون فهرست، در رویه نهاد مقنن و سایر نهادهایی که خود را واجد صلاحیت تقنین فرض می‌کنند، همچنان اضافه شدن به قانون فهرست یا مؤسسه عمومی غیردولتی نامیدن در قانون خود مؤسسه، لازم به نظر می‌رسد و صرف داشتن شرایط مذکور موجود در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، موجب مؤسسه غیردولتی شدن یک مؤسسه نیست. مصداق این امر را می‌توان در قانون الحاق صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی یافت (رستمی، ۱۳۹۳، صص. ۸۹-۹۰) که با تصویب این قانون و افزودن این مؤسسه به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به نظر می‌رسد، رویه سابق همچنان پابرجاست.

دیوان عدالت اداری نیز در رویه قبلی خود مبتنی بر قانون قبلی دیوان، تنها مؤسساتی را عمومی غیردولتی می‌دانست که به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه شده‌اند و در قانون خود آن مؤسسه، به این عنوان شناخته شده‌اند. رأی وحدت رویه شماره ۳۷۱/۸۸/هـ مصوب ۸۸/۵/۲۵ دیوان عدالت اداری نیز که شکایت در رابطه با مؤسسات مشمول قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را قابل پذیرش در دیوان می‌داند، مؤید این سخن بود. با اجرایی شدن قانون

جدید دیوان عدالت اداری این رویه تا حدی تغییر کرد و دیوان عدالت اداری صلاحیت شعب دیوان در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی منحصر به مواردی مانند سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان دانست اما صلاحیت هیئت عمومی برای اعمال ماده ۱۲ (ابطال مصوب، وحدت رویه و ایجاد رویه) را مشمول تمامی مؤسسات عمومی غیردولتی دانست. بدین ترتیب عملاً دامنه شمول مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی به طور وسیعی گسترش می‌یابد و با داشتن یکی از شرایط مذکور در ماده ۳، مؤسسه عمومی غیردولتی فرض شده و مشمول ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌شود که با این روش به نظر می‌رسد عملکرد بسیاری از مؤسسات خصوصی نیز مورد نظارت دیوان قرار خواهد گرفت که دلیلی بر آن وجود ندارد. اما به نظر می‌رسد باید گفت عملاً در خصوص امور مالی - بهره‌مندی از بودجه دولتی، نظارت بر امور مالی و... - همچنان تعریف قانون محاسبات عمومی جاری است و مستلزم تصریح نام مؤسسه مذکور است و در سایر موارد، تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری اجرا می‌گردد.

آخرین اراده نهاد قانون‌گذار در تعریف مؤسسه عمومی غیردولتی، در طرح اصلاح قانون برنامه و بودجه مورخ ۱۳۹۶ است که در حال بررسی در کمیسیون‌های تخصصی مجلس می‌باشد. در این طرح نیز وصف کلی «به موجب قانون» مانند تعریف قانون محاسبات عمومی ذکر شده و تبصره‌ای نیز بیان نشده است تا ورود به محدوده مؤسسات مذکور منوط به ورود در فهرست باشد. با توجه به تغییر عنوان این مؤسسات به مؤسسات عمومی غیرانتفاعی و شمول مالی قانون برنامه و بودجه مشخص نیست قانون‌گذار قصد داشته تعریف قانون مدیریت را حفظ کرده و نوع جدیدی از مؤسسات با نظام مالی مجزا را ذیل دستگاه‌های اجرایی ایجاد نماید یا تعریف مذکور، تعریف جدیدی از مؤسسات عمومی غیردولتی است و نام و اوصاف آن به اشتباه به طور محدود و مضیق ذکر شده است.

۲-۱. غیردولتی بودن

مطلب دیگری که لازم است در خصوص این مؤسسات بیان شود وجود وصف «غیردولتی» در آنهاست. در این خصوص سه نظر وجود دارد: اول آنکه منظور از به

کار بردن غیردولتی، مستثنی کردن این دستگاه‌ها از شمول مقررات محاسبات عمومی و استخدام کشوری است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ص. ۱۲۷). این سخن، تا حدی درست است اما با توجه به انعکاس بودجه آن‌ها در بودجه کل کشور (در صورت استفاده از این بودجه)، نظارت دیوان محاسبات بر استفاده آنها از بودجه کل کشور و همچنین وجود احکامی درباره آن‌ها در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری، این سخن کامل نیست اگرچه این سازمان‌ها به دلیل فنی و تخصصی بودن کمتر، تحت شمول این قوانین بوده‌اند. دوم، به معنای عدم وابستگی به قوای سه‌گانه و ارکان حکومتی است (یازرلو، ۱۳۷۹، ص. ۸۷؛ حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، ص. ۱۴)، اما استقلال مطلق از قوا نیز برای این مؤسسات، وجود ندارد و این مؤسسات به طرق مختلف، تحت نظارت یا قیمومیت قوای حاکمه‌اند و مفهوم سوم، غیردولتی به مفهوم انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکم و سایر ارکان حکومتی است (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، صص. ۱۴-۱۵). به نظر می‌رسد در اصطلاح مؤسسات عمومی غیردولتی، مفهوم سوم از «غیردولتی» اراده شده است؛ با این توضیح که اگرچه برخی از این مؤسسات تحت نظر مقام معظم رهبری می‌باشند و بسیاری از مقامات ارشد برخی از این مؤسسات عمومی غیردولتی توسط مقامات عالی قوای سه‌گانه تعیین و منصوب می‌گردند و همچنین، نظارت‌های مختلفی بر این مؤسسات از جانب سایر نهادهای کشوری اعمال می‌شود و این امور، مؤسسات را وابسته به حاکمیت می‌سازد، اما از لحاظ سازمانی به قوای سه‌گانه وابستگی ندارند و دارای سازمان کاملاً مستقل می‌باشند (یازرلو، ۱۳۷۹، ص. ۸۷).

۱-۳. داشتن استقلال حقوقی

در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، وصفی با عنوان «دارای استقلال حقوقی» بعد از واحد سازمانی مشخص، ذکر شده که در قانون محاسبات عمومی وجود نداشت. داشتن استقلال حقوقی اصطلاحی عام است که دارا بودن واحد سازمانی مشخص را نیز دربرمی‌گیرد و با ذکر استقلال حقوقی، نیازی به بیان دارا بودن واحد سازمانی مشخص نمی‌باشد. به نظر می‌رسد که عبارت «داشتن استقلال حقوقی» در تعریف نیز از باب تأکید بیشتر بوده است زیرا علل وجودی این مؤسسات، استقلال داشتن آن‌ها از دولت

است. پس می‌توان گفت که حتی اگر «دارا بودن استقلال حقوقی» هم در تعریف قانونی نمی‌آمد همچنان این مؤسسات، استقلال خود را داشتند.

استقلال حقوقی ابعاد مختلفی شامل استقلال سازمانی، استقلال اداری و استقلال مالی است. استقلال سازمانی و اداری مربوط به استقلال این مؤسسات در تنظیم مقررات مربوط به سازماندهی و استخدام خود، نحوه نصب و عزل عالی‌ترین مقام مؤسسه، ترکیب نهادهای تصمیم‌گیرنده و... می‌گردد که در این مؤسسات از نظام واحدی پیروی نمی‌کنند. با توجه به گستردگی بحث استقلال اداری و سازمانی این نوع مؤسسات، در این مقاله مجال بحث در خصوص آن نیست و عنوان دیگری را می‌طلبد.

بعد دیگر استقلال، استقلال مالی این مؤسسات است که منبع تأمین مالی این مؤسسات باید از منابع غیردولتی تأمین گردد. این امر در قانون مدیریت با ذکر اینکه بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه این مؤسسات، باید از منابع غیردولتی تأمین گردد مورد تصریح قرار گرفته است که در گفتار پسین این مبحث در مؤسسات عمومی غیردولتی بررسی خواهد شد.

۲. بررسی مؤلفه‌های استقلال مالی در مؤسسات عمومی غیردولتی

یکی از صفات ممیزه هر شخصیت حقوقی مستقل از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی، داشتن استقلال مالی است (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ص. ۱۹۲). استقلال مالی بدین معناست که مؤسسه، دارای بودجه و حسابداری مخصوص به خود و مستقل از بودجه دولتی باشد (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص. ۲۶۸؛ صفار، ۱۳۷۳، صص. ۱۶۶ و ۴۴۱ و ۴۴۳؛ یازرلو، ۱۳۷۹، ص. ۱۰۷)، دارایی، اموال و منافع مستقل دارد، خود، راجع به امور مالی خود تصمیم‌گیری می‌کند، اموال و دارایی او مستقل می‌باشد (صفار، ۱۳۷۳، ص. ۱۶۶) و در تصمیم‌گیری راجع به امور مالی مربوط به خود، آزادی عمل دارد (انصاری، ۱۳۷۴، ص. ۲۱۶). داشتن اموال و دارایی مستقل، رابطه مستقیم با حقوق و تکالیف شخص حقوقی دارد چرا که قبول تعهد و تکلیف ممکن است بار مالی را برای شخص، به همراه داشته باشد (پاسبان، ۱۳۸۹، ص. ۱۰) به همین دلیل، وجود استقلال حقوقی و مالی همراه یکدیگر معنا خواهد داشت. در مؤسسات عمومی غیردولتی نیز با توجه به وجود شخصیت حقوقی مستقل، استقلال مالی در آنها مفروض قانونی است.

با توجه به تعاریف ارائه شده از استقلال مالی، مؤلفه‌های استقلال را می‌توان شامل:
۱- درآمد و منابع تأمین مالی، ۲- نظارت بر مؤسسات مذکور و ۳- اموال این مؤسسات است که در ذیل بررسی می‌شود تا بتوانیم در خصوص وجود یا عدم وجود استقلال مالی و به تبع آن وجود شخصیت حقوقی مستقل این نهادها نظریه صحیحی ارائه دهیم.

۲-۱. درآمد و منابع تأمین مالی مؤسسات عمومی غیردولتی

اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی دارای نظام مالی خاص خود می‌باشند و در قانون یا اساسنامه آن‌ها، نحوه تأمین هزینه‌ها، منابع مالی و راه‌های نظارت بر آن پیش‌بینی شده است تا استقلال مالی این مؤسسات تأمین گردد. اغلب بودجه این مؤسسات نیز، توسط ارکان آن مؤسسه تصویب و نهایتاً به تأیید مراجع خارج از مؤسسه می‌رسد (ماده ۲۰ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی؛ ماده ۵ اساسنامه جهاد دانشگاهی؛ بند ۶ ماده ۸ اساسنامه سازمان دانش‌آموزی؛ ماده ۷ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران؛ ماده ۸ اساسنامه‌های مؤسسات جهاد نصر، توسعه و استقلال؛ مواد ۱۰ و ۱۳ اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران؛ ماده ۱۴ اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران؛ ماده ۴۱ اساسنامه کمیته ملی المپیک)؛ گرچه همه این مؤسسات از نظر استقلال مالی در یک درجه نمی‌باشند. بر اساس استقلال در نظام مالی و وابستگی به بودجه کشور، می‌توان این مؤسسات را در سه دسته جای داد:

اول: مؤسساتی که خود، با تحصیل درآمد از فعالیت‌هایشان، اسباب تأمین هزینه خود را فراهم می‌کنند و ارتباطی با بودجه کل کشور ندارند، نه واریز به خزانه و نه دریافت (مواد ۱۰ و ۱۱ قانون محاسبات عمومی) مگر در شرایط خاص که به دریافت کمک از بودجه کل اقدام می‌کنند. این مؤسسات، به نوعی دارای استقلال مالی کامل می‌باشند. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، مؤسسات جهاد استقلال، توسعه و نصر، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تأمین اجتماعی، کتابخانه آیت‌الله مرعشی و... در این دسته قرار می‌گیرند.

دوم: دسته‌ای از مؤسسات که دارای درآمد هستند اما با توجه به وظایف و کارکردها، هزینه‌های آنها، بالاتر از درآمدهای آنان می‌باشد و برای ادامه فعالیت نیاز به کمک دولتی دارند. بودجه دولتی که در اختیار این مؤسسات قرار می‌گیرد، اصولاً، جنبه

کمک دارد (ماده ۷۱ و تبصره ۳ ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی). دهیاری‌ها، شهرداری‌ها، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید و امور ایثارگران، جهاد دانشگاهی، کمیته ملی المپیک، سازمان تبلیغات اسلامی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی دیگر، در این دسته جای دارند.

سوم: مؤسساتی که به کلی فاقد درآمد بوده و تأمین مالی آنها از بودجه کل کشور می‌باشد. سازمان دانش‌آموزی و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و... در این دسته جای دارند (یازرلو، ۱۳۷۹، صص. ۲۱۶-۲۱۷؛ حسینی پور اردکانی، ۱۳۸۹، صص. ۱۴۰ و ۱۴۳-۱۴۵؛ رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۸۸، ص. ۱۹۷).

با توجه به دسته‌بندی مذکور، دیده می‌شود که درآمد بخشی از برخی مؤسسات عمومی غیردولتی، به حدی است که تکافوی کل هزینه‌های مؤسسه را می‌نماید اما بخشی دیگر این چنین نمی‌باشد و علاوه بر درآمدها، نیازمند کمک دولتی و نهادی نیز می‌باشند. برخی از این مؤسسات نیز برای ادامه فعالیت خود، کاملاً نیاز به استفاده از بودجه دولتی دارند و لازم است ردیف بودجه خاصی برای آن‌ها در قانون بودجه در نظر گرفته شود. این امر در اساسنامه این مؤسسات و قوانین بودجه نیز معتبر شناخته شده است. با توجه به همین امر، برخی مؤسسات دیگر نیز که از محل منابع بودجه دولتی استفاده می‌کنند اما شکل قانونی وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی را ندارند نیز در مصرف اعتبارات و پیروی از قوانین در استفاده از بودجه، در حکم مؤسسه عمومی غیردولتی به شمار رفته‌اند. این امر در قسمت ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور بدین صورت بیان شده است: «کلیه اشخاص حقوقی که تمام و یا قسمتی از اعتبارات آنها از محل منابع بودجه عمومی موضوع این لایحه تأمین می‌شود و شکل حقوقی آنها منطبق با تعاریف مذکور در مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیست، در مصرف اعتبارات مذکور از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده، در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شمار می‌آیند».

با وجود اینکه استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از سایر مؤسسات بیشتر

است اما باید اذعان داشت که نظام مالی اغلب این مؤسسات به نحوی با سایر مؤسسات عمومی و دولت مرتبط است و این امر ناشی از پیوستگی امور عمومی و دوام و تعطیل‌ناپذیری این امور است. بدین سبب، استقلال مالی این مؤسسات، استقلال مطلق نمی‌باشد بلکه نسبی است (رستمی و حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۸، ص. ۱۹۵؛ حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۹، صص. ۴۴-۴۵).

نکته مهم‌تر در این تقسیم‌بندی آن است که در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شده است که بیش از ۵۰ درصد بودجه مؤسسات عمومی غیردولتی باید از منابع غیردولتی تأمین گردد. این در حالی است که بیان کردیم، برخی از این مؤسسات به طور کلی فاقد درآمد بوده و از بودجه دولتی استفاده می‌کنند و نظارت کامل دیوان محاسبات و سایر نهادهای نظارتی بر بودجه دولتی صورت می‌گیرد مانند سازمان تبلیغات اسلامی؛ لذا با توجه به نداشتن اوصاف قانونی تعریف قانونی مؤسسات عمومی غیردولتی و عدم تأمین بودجه غیردولتی، که موجب وابستگی مالی این مؤسسات به بودجه دولت شده و شخصیت حقوقی مستقل این نهاد از دولت را نیز خدشه‌دار می‌سازد، شمول عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی بر مؤسسات دسته سوم به طور عام و در مواردی بر مؤسسات دسته دوم که بیش از ۵۰ درصد منبع مالی آن‌ها از محل بودجه دولتی تأمین می‌گردد، محل اشکال است.

فارغ از مؤسساتی که بودجه آن‌ها از طریق دولتی تأمین شده و نام عمومی غیردولتی دارند، در خصوص مؤسسات دسته اول و دوم این سؤال مطرح است که استقلال نسبی مالی این مؤسسات چگونه تأمین می‌شود و چگونه «بیش از ۵۰ درصد منبع غیردولتی» مذکور در اوصاف مؤسسه عمومی غیردولتی را محقق می‌سازند؟ در پاسخ به این سؤال باید بگوییم درآمد مؤسسات عمومی غیردولتی به جز از طریق پیش‌بینی در بودجه دولتی، از دو طریق تأمین می‌گردد: ۱- درآمد حاصل از فعالیت‌های تجاری، خدمات ارائه شده، دریافت عوارض و حقوق خاص؛ ۲- منابع و درآمد حاصل از کمک‌های اشخاص که در ذیل موارد آن در مؤسسات عمومی غیردولتی بیان می‌گردد:

۲-۱-۱. درآمد حاصل از کمک دولتی درج شده در قانون بودجه

در قوانین بودجه، سالانه اعتباراتی به منظور کمک به این مؤسسات در نظر گرفته می‌شود. این کمک‌ها و اعانات دولتی از محل بودجه، بر اساس ماده ۷۱ و تبصره ۳ ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی^۴ می‌باشد که ضوابط پرداخت این قبیل کمک‌ها و اعانات به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و ذی‌حساب دستگاه پرداخت‌کننده کمک، وجوه پرداختی از این بابت را با أخذ رسید مؤسسه دریافت‌کننده به هزینه قطعی منظور خواهد نمود. برای اجرایی شدن ماده ۷۱، قانون ضوابط پرداخت کمک و یا اعانه بر افراد و مؤسسات غیردولتی موضوع ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی کشور نیز به تصویب رسیده است. در اساسنامه بسیاری از مؤسسات عمومی غیردولتی، این کمک دولتی به عنوان بخشی از درآمد و دارایی مؤسسات عمومی غیردولتی، ذکر شده است (بند ۱ ماده ۱۳ اساسنامه جهاد دانشگاهی؛ بند ۵ ماده ۱۴ اساسنامه سازمان دانش‌آموزی؛ ماده ۱۷ اساسنامه جمعیت هلال احمر؛ ماده ۷ اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران؛ ماده ۴۲ اساسنامه کمیته ملی المپیک؛ بند ۶ ماده ۱۳ اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها، بند ۴ ماده ۱۵ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ ماده ۵ قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران با شخصیت حقوقی نهاد عمومی غیردولتی).

۲-۱-۲. درآمد حاصل از فعالیت‌های تجاری، خدمات ارائه شده، دریافت عوارض و

حقوق خاص

در میان مؤسسات عمومی غیردولتی، برخی درآمدزا می‌باشند. این مؤسسات خود به دو دسته تقسیم می‌شوند: برخی از آنان جنبه انتفاعی داشته و هدف از ایجاد آنها کسب سود و نفع مالی است و برخی دیگر با وجود اینکه هدفشان کسب درآمد نیست، اما به تناسب فعالیتشان، درآمدهایی را کسب می‌نمایند.

طرق کسب درآمد، اغلب در اساسنامه این مؤسسات ذکر شده است. به طور مثال، سود شرکت‌های وابسته به مؤسسات جهاد نصر، استقلال و توسعه (ماده ۲۵ اساسنامه‌های مؤسسات جهاد نصر، استقلال و توسعه)، منافع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی، حق بیمه‌های دریافتی و دریافتی شامل سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت، وجوه حاصل از خسارات، جرائم، جزایای نقدی

موضوع قوانین و مقررات مربوط یا احکام قطعی دادگاه‌ها که نصیب سازمان تأمین اجتماعی می‌گردد (بند الف، ب، پ ماده ۱۹ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی)، درآمد حاصل از فروش مصالح تولیدی کارگاه‌ها و کارخانجات متعلق به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (بند ۵ ماده ۱۵ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی)، بهای خدماتی که توسط دهیاری‌ها (بند ۵ ماده ۱۳ اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها) و شهرداری (فصل ۷ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی) دریافت می‌گردد.

همچنین عوارض دریافتی شهرداری که در گذشته بر اساس قانون تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱ و اکنون طبق قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷ دریافت می‌شود، عوارض مقرر در آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک، عوارض صدور پروانه ساختمانی و عوارض اختصاص یافته از سوی مراجع وضع عوارض که به منظور ایجاد تأسیسات عمومی و دولتی در محدوده قانونی روستاها و حریم آن، توسط دهیاری اخذ می‌شود (بند ۱ و ۲ و ۷ ماده ۱۳ اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها)، عوارض دریافتی به نفع جمعیت هلال احمر که ۴۲ درصد از درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی و ۵۱ درصد از عمل درآمد، یک درصد کارمزد ثبت سفارشات و یا معادل یک درصد قیمت هر بلیط هواپیما و کشتی که از هر مسافر اخذ می‌شود، به حساب جمعیت هلال احمر واریز می‌شود (ماده ۱۷ اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران)، وجوهی که جهاد دانشگاهی بابت ارائه خدمات اجرای طرح‌ها برای سازمان‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می‌کنند و فروش تولیدات مؤسسات وابسته و تجاری کردن تحقیقات، راه‌های تحصیل درآمد مؤسسات عمومی غیردولتی است (بند ۳ ماده ۱۳ اساسنامه جهاد دانشگاهی).

دریافت حق عضویت و درآمدهای حاصل از فعالیت‌های سازمان دانش‌آموزی (بند ۱ و ۳ ماده ۱۴ اساسنامه سازمان دانش‌آموزی)، عوائد حاصل از فروش بلیط مسابقات و برنامه‌های ورزشی، فروش کتب، جزوات، عکس‌ها، اسلایدها، فیلم‌ها، مقالات، نشریات ورزشی، عوائد ساخت، تولید، توزیع و فروش لوازم و وسائل ورزشی، عوائد اجاره اماکن ورزشی متعلق به فدراسیون‌ها، عوائد دریافت حق عضویت سالانه باشگاه‌ها و

تیم‌های ورزشی، دریافت حق اعتراض باشگاه‌ها و تیم‌های ورزشی، عوائد انجام فعالیت‌های بازرگانی، تجارتي و خدماتی، عوائد حاصل از حقوق ورزشی مانند حق پخش تلویزیونی برای فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران (بند ۳، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۱ و ۱۲ ماده ۱۸ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران)، درآمدهای فعالیت‌های اقتصادی بنیاد شهید و امور ایثارگران و کلیه اموال منقول و غیرمنقول، سهام، اوراق بهادار، وجوه نقد و دیگر دارایی‌ها که به حکم محاکم به تملک بنیاد شهید و امور ایثارگران درمی‌آید (بند ۱ ماده ۶ و بند ۳ ماده ۷ اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران)، عوائد مسابقات ماقبل المپیک، عوائد در تشکیل روز و هفته المپیک و عوائد حاصل از فروش تمبر، سکه‌های ورزشی و علامات المپیک و آسیایی برای کمیته ملی المپیک (بند پ، ث و ج ماده ۴۲ اساسنامه کمیته ملی المپیک) و... نمونه‌هایی دیگر، از درآمدهای مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشند.

در اغلب موارد، درآمدهای مؤسسات عمومی غیردولتی که عام‌المنفعه بوده و هدف انتفاعی ندارند از مزایایی مانند معافیت مالیاتی نیز برخوردار شده‌اند؛ گرچه به دلیل سوءاستفاده از این امتیاز، بر اساس حکم تبصره ۳ ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم، نهادهای انقلابی فقط به موجب امر مقام معظم رهبری معاف از مالیات هستند (رستمی، ۱۳۹۳، صص. ۸۹-۹۰).

۲-۱-۳. درآمد حاصل از کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی

با توجه به غیردولتی بودن مؤسسات عمومی غیردولتی، میل کمک به این سازمان‌ها، از سوی افراد حقیقی و حقوقی بیشتر است زیرا اطمینان بیشتری وجود دارد که مبالغ اعطا شده در خزانه دولتی نمی‌رود و در راه اهداف مورد نظر اهداکننده، مصرف خواهد شد. از این‌روی، کمک‌های اشخاص، یکی از منابع درآمد مؤسسات عمومی غیردولتی به شمار می‌رود و در اساسنامه اکثر این مؤسسات، به عنوان منبع درآمدی ذکر شده است. لازم به ذکر است علاوه بر کمک اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، برخی سازمان‌های دولتی نیز به این مؤسسات کمک می‌کنند که این نوع کمک با اعتبارات سالانه مندرج در بودجه سنواتی به عنوان کمک به این مؤسسات متفاوت است (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۹، ص. ۱۴۹).

از مصادیق کمک‌های اعطایی به این مؤسسات که در اساسنامه آن‌ها به عنوان منبع تأمین مالی ذکر شده، کمک‌های بلاعوض بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و سازمان حج و اوقاف و امور خیریه به جهاد دانشگاهی و سایر کمک‌های نقدی و غیرنقدی به این مؤسسه (بند ۲ و ۴ ماده ۱۳ اساسنامه جهاد دانشگاهی)، هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی داخل و خارج کشور به سازمان تأمین اجتماعی (بند ۱۹ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی)، کمک‌های مالی و تجهیزاتی وزارت آموزش و پرورش، کمک‌های داوطلبانه، اعانات و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی به سازمان دانش‌آموزی (بند ۲ و ۴ ماده ۱۴ اساسنامه سازمان دانش‌آموزی)، کمک‌های مالی سازمان تربیت بدنی، کمیته ملی المپیک، کنفدراسیون آسیایی، فدراسیون جهانی، اشخاص حقیقی و حقوقی شامل دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت، مؤسسات عمومی غیردولتی، مراکز نظامی و انتظامی، شهرداری‌ها، اصناف، بازاریان و سایر اقشار مردم به فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران (بند ۱، ۲ و ۴ ماده ۱۸ اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران)، همیاری‌های مردمی، هبه و صلح اموال منقول و غیرمنقول یا منافع آن‌ها از طرف اشخاص حقیقی یا حقوقی به مؤسسات جهاد نصر، توسعه و استقلال (ماده ۲۵ اساسنامه مؤسسات جهاد نصر، توسعه و استقلال)، هدایا و کمک اشخاص حقیقی و حقوقی، کمک‌های مقام معظم رهبری به بنیاد شهید و امور ایثارگران (بند ۱، ۲ و ۴ ماده ۷ و بند ۲ و ۳ ماده ۶ اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران)، اعانات، عوائد و اموال کمک شده توسط سازمان‌های دولتی و شهری، مردمی و کمک‌های خارجی به جمعیت هلال احمر (ماده ۱۷ اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی)، کمک‌های مالی، اعانات و هدایای افراد و سازمان‌ها و مؤسسات به کمیته ملی المپیک (ماده ۴۲ اساسنامه کمیته ملی المپیک)، کمک‌های نقدی و غیرنقدی از قبیل زمین، مستغلات، مصالح ساختمانی و... از طرف مردم، دولت و سایر نهادها به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و کمک‌های بلاعوض بنیاد مستضعفان برای تأمین مسکن فقرا به این بنیاد (بند ۲ و ۳ ماده ۱۵ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) و... را می‌توان نام برد.

با توجه به درآمدهای مذکور می‌توان دریافت که بودجه غیردولتی مورد نظر قانون

مدیریت خدمات کشوری (بیش از ۵۰ درصد غیردولتی) در بسیاری از این مؤسسات از طرق مختلف تأمین می‌گردد؛ اما باید توجه داشت ذکر این معیار ممکن است مؤسسات مذکور را به حالتی شناور درآورد چرا که ممکن است درآمد نهادی در یک سال پایین بوده و به کمک دولتی بیشتر نیاز داشته باشد. در این حالت این سؤال وجود دارد که آیا این امر باعث خروج مؤسسه از عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی می‌گردد؟

۲-۲. نظارت بر عملکرد مالی مؤسسات عمومی غیردولتی

بحث دیگر در استقلال مالی مؤسسات مذکور آن است که نظارت مالی از سوی ارکان دولتی بر مؤسسات عمومی غیردولتی که از بودجه کل کشور استفاده نمی‌کنند به طور قابل توجهی وجود ندارد اما اگر مؤسسات مذکور، به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور بهره‌مند گردند و بودجه آن‌ها در بودجه کل منعکس شود، دارای استقلال مطلق، برای هزینه کردن آن نمی‌باشند و نظارت، در سه مرحله تهیه، تدوین و تصویب بودجه (پیش از اجرا یا پیشینی)، در حین اجرا و پس از عملکرد مالی بر ایشان وجود خواهد داشت. این نظارت همانند نظارت بر سایر مؤسسات عمومی و دستگاه‌های اجرایی است که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور بهره‌مند می‌گردند (ر.ک: حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۹، صص. ۱۹۸-۲۱۷).

این مؤسسات، بودجه پیشنهادی خود را قبل از اجرا به تصویب ارکان داخلی خود می‌رسانند و یا اینکه جهت اعمال نظارت پیشینی به تصویب مقام یا دستگاه خارجی از سازمان خود می‌رسانند (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۹، صص. ۲۰۰-۲۰۱). اما در موارد استفاده از بودجه دولتی و اخذ کمک و اعانه دولتی، برای هزینه کردن مواردی که در قانون محاسبات عمومی کشور، صراحتاً برای آن تعیین تکلیف شده است، تابع قانون محاسبات عمومی کشور و سایر مقررات عمومی می‌باشند (تبصره ۲ و ۴ ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی؛ ماده ۵ آیین‌نامه نحوه نظارت کمک‌های پرداختی به مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۸۵/۳/۲ هیئت وزیران). این تبعیت از قانون محاسبات عمومی، از باب نظارت بر بودجه کل کشور است.

نظارت بر بودجه دولتی در مرحله اجرا و پس از عملکرد از سه طریق اداری، قضایی و پارلمانی انجام می‌شود. نظارت اداری بر اجرای بودجه، پیش از خرج و در مرحله

اجرا، توسط سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی و از طریق ذی حساب برای انطباق مخارج و هزینه با قوانین مالی است که در ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی پیش‌بینی شده است.^۶ بخش دیگر نظارت اداری پیش از خرج، توسط خزانه انجام می‌شود که بر طبق ماده ۲۲ قانون محاسبات عمومی، درخواست وجه توسط ذی حساب، عهده خزانه، صادر می‌شود. بدیهی است خزانه در صورت احراز صحت درخواست وجه و انطباق آن با اعتبارات مصوب و تخصیص یافته، وجه درخواستی را به حساب دستگاه واریز می‌نماید (رستمی، ۱۳۹۳، صص. ۱۰۹-۱۱۰).

بخش دیگر نظارت، نظارت قضایی است که پس از اجرای عملکرد مالی به نحو اختصاصی توسط دیوان محاسبات کشور به اجرای دقیق بودجه از طرف قوه مقننه و به نحو عام توسط سازمان بازرسی کل کشور، اعمال می‌گردد. نظارت دیوان محاسبات، تنها بر بخشی از بودجه مؤسسه است که از بودجه کل کشور، تأمین می‌شود (ر.ک: اصل ۵۵ و ۵۶ قانون اساسی؛ ماده ۱۰۰ قانون محاسبات عمومی؛ ماده ۲-۷ و ۱۰۴ قانون دیوان محاسبات؛ نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان در خصوص اصل ۵۵ قانون اساسی).

دیوان محاسبات عهده‌دار تفریغ بودجه و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مالی دستگاه‌های اجرایی، پس از اتمام عملیات مالی سالیانه آن‌ها می‌باشد و نظارتی بر تحقق اهداف و برنامه‌ها با توجه به بودجه اختصاص یافته به آن‌ها انجام نمی‌دهد (رستمی، ۱۳۹۳، ص. ۱۱۱) و به نوعی تنها رسیدگی به تخلفات مالی را به عهده دارد. از این‌رو، نظارت این نهاد، نوعی نظارت قضایی است. سازمان بازرسی کل کشور نیز به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، برای نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، در دستگاه اداری ایجاد شده است. یکی از وظایف سازمان، اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی در دستگاه اداری است (بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰) که می‌تواند شامل اعلام موارد تخلف از اجرای بودجه در دستگاه اداری باشد.

نظارت دیگر بر اجرای بودجه، نظارت پارلمانی است که بخش مهم آن توسط دیوان محاسبات از طریق نظارت قضایی انجام می‌پذیرد. بخش دیگر نظارت نیز بر اساس حق

نظارت مجلس بر اعمال و فعالیت‌های دولت و حق سؤال و استیضاح هیئت دولت طبق اصل ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی و حق تحقیق و تفحص مجلس در امور کشور طبق اصل ۷۶ قانون اساسی، بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصله از اجرای تبصره‌های بودجه‌های سالانه کل کشور، توسط کمیسیون‌های تخصصی مجلس و تهیه گزارش و تقدیم به مجلس، طبق بند ۵ ماده ۲۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، انجام می‌شود (رستمی، ۱۳۹۳، ص. ۱۲۱).

نظر به وجود نظارت‌های ذکر شده در فوق، مؤسسات عمومی غیردولتی که بخشی یا تمام بودجه آن‌ها توسط دولت تأمین می‌گردد، به میزان استفاده از بودجه دولتی تحت نظارت دولت در خصوص نحوه تخصیص و هزینه‌کرد بودجه دولتی خواهند بود و نمی‌تواند مستقلاً و به هر نحو که مؤسسه صلاح می‌داند بودجه مذکور را هزینه کند؛ لذا استقلال مطلق مالی در مؤسساتی که بخشی از بودجه آن‌ها توسط دولت تأمین می‌گردد خدشه‌دار شده و استقلال نسبی آن‌ها از دولت قابل بیان است. از سوی دیگر مؤسساتی که صددرصد بودجه آن‌ها دولتی است و کاملاً تحت نظارت دولت هستند، استقلال مالی و شخصیت حقوقی مستقل از دولت در مورد آن‌ها کاملاً قابل خدشه است.

۲-۳. اموال مؤسسات عمومی غیردولتی

بحث دیگری که در خصوص استقلال این مؤسسات مطرح می‌گردد، اموال مؤسسات عمومی غیردولتی است. در ابتدا، انواع اموال و ضوابط هر کدام تبیین گردد تا بررسی کنیم که اموال این مؤسسات، در کدام دسته جای دارد و آیا استقلال مالی مؤسسه تأمین می‌گردد؟

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان اموال را در دو دسته جای داد: اموال عمومی و اموال خصوصی (اختصاصی). با وجود اینکه هر دو در «مال بودن» اشتراک دارند اما هر کدام از این اموال خصوصیات دارند که آن را از دسته دیگر متمایز می‌کند. در واقع، تشخیص اینکه مالی عمومی یا خصوصی است، همواره همراه با دشواری است. در تعریف اموال عمومی، آن را اموالی می‌دانند که ملک اختصاصی هیچ‌کس نیست و متعلق به عموم مردم است (یوسف‌زاده، ۱۳۸۹، ص. ۲۱۸؛ امامی، ۱۳۷۵، صص. ۳۵-۳۶) و شخص حقوقی عمومی (در اینجا دولت مدنظر است) به جهت نمایندگی از

سوی عموم، آن را اداره می‌کند (نقدهی، ۷۰-۱۳۶۹، ص. ۲۲؛ امینی و گودرزی، ۱۳۷۸، ص. ۳۱؛ سلطانیان، ۱۳۸۹، ص. ۱۵۶). عده‌ای اموال عمومی را اموال دولت در معنای وسیع می‌دانند (امینی و گودرزی، ۱۳۷۸، صص. ۲۸ و ۳۶؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹، ص. ۶۹؛ سلطانیان، ۱۳۸۹، صص. ۱۵۱ و ۱۵۶). در مواد ۲۵ و ۲۷ قانون مدنی، معیار نداشتن مالک خاص، مدنظر قانون‌گذار، برای تشخیص اموال عمومی بوده است. ویژگی اموال عمومی آن است که اولاً، قابل تملک خصوصی نیستند؛ یعنی افراد نمی‌توانند آن‌ها را تملک نمایند و به دلیل قابل تملک نبودن آن‌ها، انتقال دادنشان به اشخاص ممکن نیست (ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۸۹، صص. ۶۹-۷۰ و ۱۴۶؛ نقدهی، ۷۰-۱۳۶۹، ص. ۱۸؛ فرید علی‌آبادی، ۱۳۸۳، ص. ۱۰۱؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، ص. ۴۷؛ هندی، ۱۳۸۶، ص. ۶۶؛ حیاتی، ۱۳۸۹، ص. ۱۰۳؛ رسائی‌نیا، ۱۳۷۶، ص. ۱۵۷؛ سلطانیان، ۱۳۸۹، ص. ۱۵۷). این ضابطه گرچه در بسیاری از اموال عمومی وجود دارد اما اگر این معیار را بپذیریم، باید ابتدا اموال تحت مالکیت خصوصی را بشناسیم و پس از آن، مابقی اموال را عمومی بدانیم.

بدین‌سان، بهتر است ضابطه را نحوه استفاده از این اموال و مصرف آن‌ها بدانیم نه اینکه خود اموال قابل تملک خصوصی هستند یا خیر؛ بدین‌معنا که: اول، اموال عمومی را اموالی بدانیم که یا به طور مستقیم، برای استفاده، در اختیار عموم قرار گرفته‌اند یا به یکی از خدمات عمومی یا حفظ منافع عمومی اختصاص یافته و بهره‌برداری از آن، در اختیار سازمان خاصی قرار گرفته است (ر.ک: یوسف‌زاده، ۱۳۸۹، ص. ۲۲۴؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹، ص. ۶۹؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، ص. ۱۶۶؛ صفار، ۱۳۷۳، ص. ۴۴۷؛ نقدهی، ۷۰-۱۳۶۹، ص. ۱۸؛ امینی و گودرزی، ۱۳۷۸، ص. ۳۶؛ هندی، ۱۳۸۶، ص. ۶۶؛ حیاتی، ۱۳۸۹، ص. ۱۰۳؛ سلطانیان، ۱۳۸۹، ص. ۱۵۷). در خصوص اموال مؤسسات عمومی غیردولتی، اموال مؤسسه، متعلق به شخصیت حقوقی مؤسسه است و اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌توانند این اموال را به مالکیت خود درآورند. انتقال این اموال به غیر نیز بر طبق ضوابط خاص انجام می‌شود. از سوی دیگر با توجه به هدف اغلب این مؤسسات باید گفت اموال مؤسسه برای ارائه خدمت عمومی یا حفظ نظم عمومی در اختیار مؤسسات قرار گرفته‌اند.

دوم، اموال عمومی، قابلیت استفاده اختصاصی را ندارند (صفائی، ۱۳۴۸، ص. ۱۴۰؛

فرید علی‌آبادی، ۱۳۸، ص. ۱۰۱؛ رستمی و سپهری، ۱۳۸۹، ص. ۱۶۶). از این‌رو، استفاده انحصاری از این اموال، به نحوی که عملاً مانع استفاده دیگران شود، ممنوع است و هیچ فردی نمی‌تواند به صورتی در این اموال تصرف کند که مانع استفاده دیگران شود. این امر، در مواد ۲۴ و ۲۵ قانون مدنی^۷ بیان شده است (امامی، ۱۳۷۵، ص. ۳۶). ولی باید توجه داشت در این اموال، نوعی حق تقدم، قابل پذیرش است (یوسف‌زاده، ۱۳۸۹، ص. ۲۲۳؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹، ص. ۷۲؛ رستمی و سپهری، ۱۳۸۹، ص. ۱۶۷) و کسی که زودتر از دیگران، اقدام به استفاده از مال عمومی نموده، اولویت دارد. در مورد اموال مؤسسات عمومی غیردولتی نیز این امر وجود دارد به ویژه در مورد مؤسسات عام‌المنفعه که استفاده یک فرد نمی‌تواند مانع استفاده دیگران گردد.

سوم، آنکه اموال عمومی، امکان توقیف به سود طلبکاران را ندارند. این امر نیز از آثار غیرقابل تملک خصوصی بودن و غیرقابل انتقال بودن این اموال است زیرا بازداشت مالی که خصوصیات ذکر شده را دارد، کاری بیهوده است (کاتوزیان، ۱۳۸۹، ص. ۷۰). با توجه اینکه اموال مؤسسات عمومی غیردولتی نیز غیرقابل انتقال به غیر به صورت عادی نبوده و شخص خصوصی نمی‌تواند مالک آن گردد، امکان توقیف اموال مؤسسه به سود طلبکاران نیز وجود ندارد.

چهارم، آنکه در اموال و مشترکات عمومی، مرور زمان جاری نیست و اشخاص نمی‌توانند به بهانه تصرف مستمر خود، آن‌ها را به طور غیرمستقیم هم تملک کنند (کاتوزیان، ۱۳۸۹، ص. ۷۰). این ویژگی نیز در خصوص اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی جاری است.

پنجم، اموال عمومی از منظر اداره و استفاده، از قلمرو حقوق مدنی خارج و تابع قواعد و احکام حقوق عمومی می‌باشند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ص. ۲۷۰). گرچه همیشه این چنین نیست و برخی از اموال عمومی مانند اموال شرکت‌های تجاری که کشور و نهادهای آن، به منظور اعمال تجاری، اقدام به ایجاد آنها کرده است، تابع شرایط و مقررات راجع به اموال اشخاص خصوصی است (نقدی، ۷۰-۱۳۶۹، ص. ۱۸). اموال مؤسسات عمومی غیردولتی نیز تابع قواعد و احکام حقوق عمومی می‌باشد و در اداره و معاملات و... تابع مقررات اموال عمومی است.

با توجه به ماده ۲۶ قانون مدنی، اموال عمومی کشور، در دو دسته جای دارند: اموال

عمومی کشوری (ملی) و اموال عمومی غیرکشوری (محلی). اموال عمومی کشوری (ملی)، اموالی متعلق به شخصیت حقوقی ملت و نهادهای کشورهاست. این اموال متعلق حق ملت است اما اغلب، قوه مجریه و مؤسسات وابسته و در مواردی سایر بخش‌های دولت، به نمایندگی از سوی کشور، عهده‌دار نظارت و بهره‌برداری از این اموال هستند (نقدی، ۷۰-۱۳۶۹، صص. ۶۶-۴۷). دولت در این اموال، تنها، نقش مدیر و متولی را دارد. از این رو، برخی، حق دولت بر این اموال را نوعی مالکیت محدود می‌دانند. هوریو آن را «مالکیت اداری» می‌خواند و برخی دیگر نیز می‌گویند، حق امتیاز و نگهداری از اشیایی است که مالیت ندارند (یوسف‌زاده، ۱۳۸۹، ص. ۲۲۲؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹، صص. ۷۰-۷۱).

این اموال، خود به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- اموال عمومی کشور به معنای خاص: این اموال، در مفهوم واقعی، عمومی هستند و اختصاص به یک نهاد، سازمان یا شخص خاص ندارند. گرچه یک نهاد یا سازمان، مسئولیت اداره این اموال را بر عهده دارد، ولی این وظیفه را به نمایندگی از سوی کشور، به منظور حفظ و فراهم کردن شرایط مطلوب، برای بهره‌برداری بهتر از این اموال انجام می‌دهد. استفاده از این اموال، جنبه عمومی و همگانی دارد؛ اما در نحوه انتفاع به دو دسته تقسیم می‌شوند:

گاهی مستقیماً مورد استفاده عموم‌اند و همه به صورت برابر از آن بهره‌مند می‌گردند. این اموال را می‌توان «مشترکات عمومی» دانست که در انحصار عده خاصی نیست و تصرف و تملک خصوصی آنها ممنوع است. گاهی نیز درآمد اموال، جنبه عمومی دارد و قابل تملک خصوصی نیست ولی دولت به عنوان متولی و متصدی اداره و بهره‌برداری این اموال، رأساً، از این اموال بهره‌برداری می‌نمایند و یا اینکه با نظارت خود، بهره‌برداری از این اموال را به شخص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌کند. در نهایت، درآمد آنها توسط دولت و از طریق ورود به بودجه عمومی کشور، برای مصارف و خدمات عمومی اختصاص می‌یابد. در این اموال، ممکن است، استفاده اختصاصی از آنها به اشخاص واگذار شده و حتی اجازه خروج آنها از مالکیت عمومی صادر شود که این امر، اختیار خاص قانون‌گذار است

(نقدی، ۱۳۶۹-۷۰، صص. ۴۸-۵۰).^۸ این اموال، شامل اراضی عمومی، جنگل‌ها، مراتع، معادن، آب‌های عمومی، آثار ملی، شکار و صید و مشترکات عمومی هستند که در اصل ۴۵ قانون اساسی آمده‌اند (هندی، ۱۳۸۶، ص. ۶۷).

- اموال نهادهای کشور: این دسته از اموال، به منظور انجام وظایف محوله و ارائه خدمات عمومی، در اختیار تشکیلات اداره‌کننده قرار داده می‌شود. بر خلاف اموال دسته اول، که به طور مستقیم و یا از طریق اختصاص درآمد، برای مصارف عمومی صرف می‌شود، این اموال، به عنوان ابزار کار نهادهای و تشکیلات کشور، مطرح هستند. اموال در اختیار قوه مقننه، مجریه، قضائیه و مؤسساتی که به نحوی به سه قوه وابسته‌اند، در این دسته جای دارند (نقدی، ۱۳۶۹-۷۰، ص. ۵۳).

- اموال عمومی کشور تابع حقوق خصوصی (نقدی، ۱۳۶۹-۷۰، ص. ۴۶): این اموال با وجود عمومی بودن، به لحاظ پیروی از قوانین، تابع مقررات حقوق خصوصی مانند توقیف، امکان انتقال و... می‌باشند (امینی و گودرزی، ۱۳۷۸، ص. ۳۶). به نظر نگارنده خصوصی بودن این اموال از نظر نحوه مدیریت، قواعد حاکم و نحوه نقل و انتقال آن است که در اختیار نهاد مزبور قرار دارد و در اختیار عموم مردم نمی‌باشد اما این به معنای این نیست که این مال، عمومی نمی‌باشد.^۹

دسته دیگر اموال، اموال عمومی غیرکشوری یا محلی است (نقدی، ۱۳۶۹-۷۰، ص. ۴۷؛ رسائی‌نیا، ۱۳۷۶، ص. ۱۵۷). اختصاص دادن اموال عمومی به مناطق خاص بر طبق مصالح عمومی، باعث خروج آنها از محدوده اموال عمومی نمی‌گردد (امامی، ۱۳۷۵، ص. ۳۷). این اموال، شامل اموال شهرداری‌ها، شوراهای و بنیادهای عمومی می‌گردد (نقدی، ۱۳۶۹-۷۰، ص. ۴۷؛ رسائی‌نیا، ۱۳۷۶، ص. ۱۵۷). در ماده ۴۵ آیین‌نامه امور مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ کمیسیون مشترک مجلسین، برخی از اموال شهرداری‌ها را مورد استفاده عموم دانسته و بیان نموده که شهرداری به عنوان مدیر، این اموال را برای انجام امور عمومی شهر هزینه می‌کند.

از این بعد، می‌توان اموال اغلب این مؤسسات را با توجه به عدم تمرکز فنی مؤسسات مذکور، جزء اموال عمومی دسته دوم یعنی اموال عمومی غیرکشوری، در دسته اموال بنیادهای عمومی قرار داد که بر اساس تخصص خود در کشور، به ارائه برخی خدمات عمومی اشتغال دارند؛ این مؤسسات، گرچه مشمول نظام محلی نیستند

و کشوری اند اما با توجه به نزدیکی به نظام غیرمتمرکز شوراها، می‌توان آن‌ها را در این گروه نیز جای داد. به نظر می‌رسد، این، نزدیک‌تر به واقع است و استقلال این مؤسسات را بیشتر نشان می‌دهد.

گرچه اموال برخی از این مؤسسات با توجه به بودجه صدرصد دولتی آن، نمی‌تواند در میان اموال عمومی غیرکشوری قرار گیرد و در دسته اموال عمومی خاص و دارای نظارت کامل است. از سوی دیگر برخی دیگر از این مؤسسات نیز اموالشان کاملاً خصوصی بوده و به دلیل برخی معیارهای مؤسسه عمومی غیردولتی، به این عنوان شناخته شده‌اند به همین دلیل نمی‌توان اموال آن‌ها را تابع مقررات مال عمومی دانست چرا که به نظر می‌رسد با شناسایی یک مؤسسه به عنوان مؤسسه عمومی، مال خصوصی به مال عمومی تبدیل نمی‌شود.

نتیجه‌گیری

مؤسسات عمومی غیردولتی یکی از مؤسسات خاص کشور جمهوری اسلامی ایران است که در راستای تحقق عدم تمرکز فنی ایجاد شده‌اند. از ویژگی‌های خاص این مؤسسات وجود استقلال از بدنه دولت است. از مصادیق بارز استقلال، استقلال مالی و توان اداره مستقل مؤسسه می‌باشد.

گرچه همه این مؤسسات از نظر استقلال مالی در یک درجه نمی‌باشند، بر اساس استقلال در نظام مالی و وابستگی به بودجه کشور، می‌توان این مؤسسات را در سه دسته جای داد:

اول، مؤسساتی که خود، با تحصیل درآمد از فعالیت‌هایشان، اسباب تأمین هزینه خود را فراهم می‌کنند و ارتباطی با بودجه کل کشور ندارند، نه واریز به خزانه و نه دریافت مگر در شرایط خاص که به دریافت کمک از بودجه کل اقدام می‌کنند. این مؤسسات، به نوعی دارای استقلال مالی کامل می‌باشند؛

دوم، دسته‌ای از مؤسسات که دارای درآمد هستند اما با توجه به وظایف و کارکردها، هزینه‌های آن‌ها، بالاتر از درآمدهای آنان می‌باشد و برای ادامه فعالیت نیاز به کمک دولتی دارند. بودجه دولتی که در اختیار این مؤسسات قرار می‌گیرد، اصولاً، جنبه کمک دارد؛

سوم، به کلی فاقد درآمد بوده و تأمین مالی آنها از بودجه کل کشور می‌باشد. در قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است که برای شناسایی یک مؤسسه به عنوان عمومی غیردولتی باید بیش از ۵۰ درصد بودجه این مؤسسات از طریق خود آنها تأمین گردد. مؤسسات مذکور برای تأمین این درآمد، از چند راه استفاده می‌کنند: مهم‌ترین راه، تأمین درآمد از طریق فعالیت‌های تجاری، خدمات ارائه شده، دریافت عوارض و حقوق و منافع خاص است. همچنین این مؤسسات از کمک‌های دولتی و مردمی نیز بهره‌مند می‌گردند که در اساسنامه اغلب این مؤسسات پیش‌بینی شده است. به این طریق، مؤسسات مذکور، میزان تعیین شده در قانون را تأمین می‌نمایند.

نکته مهم دیگر، نظارت اداری، قضایی و پارلمانی دولت بر مؤسسات عمومی غیردولتی است که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. این نظارت مستمر دولت در خصوص نحوه استفاده از بودجه دولتی است که از طریق دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه اعمال می‌گردد تا بودجه اختصاص داده شده به این مؤسسات در راستای اهداف و وظایف تأمین شده مصرف گردد. اگر درآمد غالب مؤسسه، توسط خود مؤسسه تأمین گردد، نظارت دولت بر بخش بودجه دولتی که کمتر از پنجاه درصد است، استقلال نسبی این مؤسسات را دچار خدشه نمی‌نماید گرچه سخن از استقلال مطلق دیگر صحیح نمی‌باشد. اما برخی از مؤسسات که دارای بودجه صددرصد دولتی می‌باشند و نظارت کامل دولت بر آنها حاکم است، سخن از استقلال آنها نمی‌توان زد.

اموال این مؤسسات نیز جز اموال عمومی غیرکشوری جای دارد که می‌توان بیان کرد که اموال اغلب این مؤسسات، عمومی است و در دسته اموال عمومی غیرکشوری قرار دارند و با وجود نظارت دولت، در اداره این اموال دارای استقلال هستند و نحوه استفاده و بهره‌برداری آنها دارای محدودیت خاص اموال عمومی به معنای خاص نمی‌باشد. از این نظر نیز می‌توان اموال این مؤسسات را دارای نوعی استقلال نسبی دانست.

یادداشت‌ها

۱. شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (علیه السلام)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی، به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی شدند.
۲. فدراسیون ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه (ماده واحده قانون الحاق بندهای ۱۱ و ۱۲ به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱)، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، کتابخانه آیت‌الله مرعشی (ماده واحده قانون الحاق بندهای ۱۱ و ۱۲ به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱)، جهاد دانشگاهی (ماده واحده قانون الحاق جهاد دانشگاهی به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۶/۹/۲۶ مجلس شورای اسلامی)، دهیاری‌ها (قانون ماده واحده تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴ مجلس شورای اسلامی)، بنیاد امور بیماری‌های خاص (ماده واحده قانون الحاق بنیاد امور بیماری‌های خاص به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۷/۴/۲۴ مجلس شورای اسلامی)، بنیاد فرهنگی و هنری رودکی (قانون تشکیل بنیاد فرهنگی و هنری رودکی مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۷ مجلس شورای اسلامی) و سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران (ماده واحده قانون الحاق سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۸۱/۵/۳۰).
۳. مانند سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران (ماده واحده قانون الحاق سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۸۱/۵/۳۰).
۴. ماده ۷۱: پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی جز در مواردی که به اقتضای وظایف قانونی مربوط ناگزیر از تأدیه چنین وجوهی می‌باشند ممنوع است. ضوابط پرداخت این قبیل کمک‌ها و اعانات به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید و وجوه پرداختی از این بابت توسط ذی‌حسابان دستگاه‌های پرداخت‌کننده با أخذ رسید از دریافت‌کننده به حساب هزینه قطعی منظور خواهد شد مگر آنکه در ضوابط مذکور ترتیب دیگری مقرر شده باشد.

تبصره: دولت مکلف است بر مصرف اعتباراتی که به عنوان کمک از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و یا از محل اعتبارات منظور در سایر ردیف‌های بودجه کل کشور به مؤسسات غیردولتی پرداخت می‌شود نظارت مالی اعمال کند. نحوه نظارت مذکور تابع آیین‌نامه‌ای است که بنابه پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده ۷۲: مصرف اعتبارات جاری و عمرانی منظور در بودجه کل کشور تابع مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت می‌باشد...

تبصره ۳: در صورتی که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارای مقررات قانونی خاصی برای مصرف اعتبارات خود باشند می‌توانند اعتبارات جاری را که از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور در اختیار آنها گذارده می‌شود جز در مواردی که در این قانون صراحتاً برای آن تعیین تکلیف شده است طبق مقررات مربوط به خود به مصرف برسانند. در مواردی که اعتبارات موضوع این تبصره از محل اعتبارات منظور در بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به عنوان کمک در اختیار مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی گذارده می‌شود. ذی‌حساب دستگاه پرداخت‌کننده کمک و جوه پرداختی از این بابت را با أخذ رسید مؤسسه دریافت‌کننده به هزینه قطعی منظور خواهد نمود.

۵. گرچه برخی مؤسسات مانند سازمان تبلیغات اسلامی نیز دارای بودجه ۱۰۰ درصد دولتی است و در میان مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارد.

۶. در تبصره ۲ ماده ۳۱ و مواد ۳۷، ۵۳، ۹۱ قانون محاسبات عمومی نیز در خصوص ذی‌حساب و وظایف و نحوه عملکرد این مقام توضیحاتی آمده است.

۷. ماده ۲۴ قانون مدنی: «هیچ‌کس نمی‌تواند طرق و شوارع عامه و کوچه‌هایی را که آخر آنها مسدود نیست تملک نماید».

ماده ۲۵: «هیچ‌کس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد... تملک کند...».

۸. (ر.ک: رسائی‌نیا، ۱۳۷۶، ص. ۱۵۷). وی، دسته‌بندی دیگری شبیه این دسته‌بندی ارائه نموده است با این تفاوت که دسته دوم را برای مصالح خاصی تعریف کرده که همه، حق ورود به همه آنها را ندارند بلکه، طبقات خاص، حق رفت و آمد در آنها را ندارند گرچه مال عمومی است.

۹. اما برخی دیگر از حقوقدانان این اموال را اموال اختصاصی شمرده‌اند و معتقدند در کنار اموال عمومی که شخص حقوقی حقوق عمومی، اختیار آن را بر عهده دارد، هر شخص

حقوقی حقوق عمومی، اموال اختصاصی نیز دارد که مانند شخص حقیقی در آن تصرف مالکانه می‌کند و قواعد مالکیت خصوصی بر آنها حکومت می‌کند مانند مزارع نمونه دولتی (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، صص. ۴۶-۴۷؛ صفار، ۱۳۷۳، ص. ۴۴۷). آنها بیان می‌کنند نباید اموال اختصاصی آنها را که برای اداره کارهای مربوط به خود در اختیار دارند با اموال عمومی اشتباه گرفت. اموالی که برای تشکیل مؤسسات عمومی غیردولتی ضروری است و یا در آینده برای انجام وظایف و اجرای اختیاراتشان لازم است، اموال متعلق به آن سازمان و دارائی مؤسسه عمومی غیردولتی است اما اموال عمومی، مستقلاً و بدون اینکه به شخص حقوقی خاصی وابسته باشند وجود دارند و دارایی مؤسسه به شمار نمی‌روند. مؤسسه عمومی غیردولتی تنها سرپرستی و مراقبت از اموال عمومی را بر عهده دارد بدون اینکه این اموال، به تملک آن مؤسسات در آید (حمیتی واقف، ۱۳۸۳، صص. ۳۷-۳۹).

کتابنامه

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). *حقوق اداری*. تهران: توس.
۲. امامی، سیدحسن (۱۳۷۵). *حقوق مدنی (۱)*. تهران: کتابفروشی اسلامیه.
۳. امینی، سیدکاظم و گودرزی، فرح دخت (۱۳۷۸). *اداره امور اموال: ویژه مدیران مالی - دانشجویان - امضاء اموال*. تهران: نور.
۴. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴). *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان.
۵. پاسبان، محمدرضا (۱۳۸۹). «زمان پیدایش شخصیت حقوقی و پیامدهای آن». *فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست دانشگاه علامه طباطبائی*، سال ۱۲، ۳۱، زمستان.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۶). *حقوق اموال*. تهران: کتابخانه گنج دانش.
۷. حسینی‌پور اردکانی، سیدمجتبی (۱۳۸۹). *نظام حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی*. تهران: جنگل، جاودانه.
۸. حمیتی واقف، احمدعلی (۱۳۸۳). *حقوق مدنی (۲) اموال و مالکیت*. تهران: رخسار.
۹. حیاتی، علی‌عباس (۱۳۸۹). *حقوق مدنی (۲) اموال و مالکیت*. تهران: میزان.
۱۰. رسائی‌نیا، ناصر (۱۳۷۶). *حقوق مدنی اشخاص، اموال، مالکیت*. تهران: مؤسسه آوای نور.
۱۱. رستمی، ولی (۱۳۸۹). *تقریرات درس حقوق اداری ایران*. مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۹-۹۰.

۱۲. رستمی، ولی (۱۳۹۳). *مالیه عمومی*. تهران: میزان.
۱۳. رستمی، ولی و حسینی پوراردکانی، سیدمجتبی (۱۳۸۸). «نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیر دولتی». *فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ۴(۳۹)، زمستان.
۱۴. رستمی، ولی و سپهری، کیومرث (۱۳۸۹). «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی، موانع و راهکارها». *فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ۲(۴۰)، تابستان.
۱۵. رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۵). *حقوق اداری (۱)*. تهران: میزان.
۱۶. سلطانیان، صحبت‌الله (۱۳۸۹). *حقوق مدنی: اموال و مالکیت و تأثیر زمان و مکان بر قانون مدنی*. تهران: جاودانه، جنگل.
۱۷. صفار، محمدجواد (۱۳۷۳). *شخصیت حقوقی*. تهران: دانا.
۱۸. صفائی، سیدحسین (۱۳۴۸). *حقوق مدنی اشخاص و خانواده - اموال*. تهران: مؤسسه عالی حسابداری.
۱۹. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۳). *حقوق اداری*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۲۰. فرید علی‌آبادی، محمدمامین (۱۳۸۳). *تخریب اموال دولتی*. خوی: راهروان قلم.
۲۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹). *دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت*. تهران: میزان.
۲۲. نقدی، قنبر (۱۳۶۹). *اموال عمومی در حقوق ایران (با تکیه بر اموال عمومی کشور به مفهوم خاص)*. پایان‌نامه برای دریافت مدرک کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال ۷۰-۶۹.
۲۳. هندی، سیداصغر (۱۳۸۶). «بررسی تسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی»، *مجله حقوقی دادگستری*، سال ۷۱، ۶۱، زمستان.
۲۴. یازلو، حجت‌الله (۱۳۷۹). *نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان‌نامه برای دریافت مدرک کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی*.
۲۵. یوسف‌زاده، مرتضی (۱۳۸۹). *حقوق مدنی ۱ و ۲ (اشخاص و اموال و مالکیت)*. تهران: میزان.