



ظرفیت پیاده‌سازی سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در ایران

مروری بر انواع سازمان‌های عمومی در ایران





گزارش مطالعات دولت و بخش عمومی بسته های حمایتی بررسی پیشنهادات اقتصادی دولت در ایران مژده ناطقی- پارمیس عزیزی نژاد دکتر روح الله هنرور	نوع سند حوزه تخصصی برنامه عنوان نگارنده/نگارندگان ناظر کیفی مشاور/ مشاوران مرورگر/ مرورگران موعد تحویل تاریخ انتشار مخاطب (کارفرما)
مرکز پژوهش های مجلس	
مالکیت فکری و حق تالیف	
توضیح حق تالیف و مالکیت فکری	فرد/ موسسه
به عنوان کارفرمای پروژه	مرکز پژوهش های مجلس
به عنوان مجری پروژه	اندیشکده حکمرانی شریف

جملات کلیدی

کلمات کلیدی | سازمان اجرایی نیمه مستقل، مؤسسه دولتی

فهرست مطالب

خلاصه گزارش	۲.....
مقدمه	۱.....
۱- سازمانهای عمومی در ایران	۲.....
۱-۱- وزارتخانه‌ها.....	۲.....
۱-۲- مؤسسات عمومی.....	۳.....
۱-۲-۱- انواع مؤسسات عمومی.....	۸.....
۱-۲-۲- مؤسسه دولتی.....	۸.....
۱-۲-۳- شرکتهای دولتی.....	۱۱.....
۱-۲-۴- موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی.....	۱۴.....
۱-۳- نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی.....	۱۵.....
۲- بررسی ظرفیت و امکان ایجاد سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در نظام حقوق اداری ایران	۱۶.....
۲-۱- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در قانون اساسی.....	۱۷.....
۲-۲- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.....	۱۸.....
۲-۳- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در سند نهایی چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران.....	۱۹.....
۲-۴- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در سیاست‌های کلی نظام اداری.....	۲۰.....
۲-۵- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.....	۲۱.....
۲-۶- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در برنامه ۵ ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.....	۲۲.....
۲-۷- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.....	۲۳.....
۲-۸- جایگاه سازمانهای اجرایی نیمه مستقل در قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۲۳.....
۳- جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی.....	۲۵.....
۴- مراجع.....	۲۹.....

خلاصه گزارش

نظام اداری هر کشور به دلیل ارتباط مستقیم با آحاد مردم و لایه‌های مختلف اجتماع از اهمیت خاصی برخوردار است و برخورداری از یک نظام اداری منسجم، کارآمد، شفاف و پاسخ‌گو همواره دغدغه دولتمردان و سیاست‌گذاران بوده است. از این رو دولت‌ها سعی می‌کنند با انجام برخی اصلاحات اداری بر توانمندی‌های نظام اداری خود افزوده و از طرق مختلف از جمله چابک‌سازی دولت، از نارضایتی‌های عمومی بکاهند. از دهه هشتاد میلادی، ایده ایجاد سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل (آژانس‌های اجرایی) به عنوان راهکاری برای توانمندسازی نظام اداری و چابک‌سازی آن، در کشورهای مختلف جهان پیاده شده است. آژانس‌های اجرایی به دلیل برخورداری از سه ویژگی استقلال ساختاری؛ اختیار و استقلال مدیریتی؛ و رابطه قراردادی مبتنی بر عملکرد با نهاد سرپرست خود، نسبت به نهادهای دولتی از انعطاف بیشتری برخوردارند. این سازمان‌ها با توجه به استقلالی که دارند، می‌توانند به دور از فشارهای سیاسی، تصمیم‌هایی تخصصی اتخاذ کرده و نظارت نهاد سرپرست بر عملکرد آن‌ها نیز موجب اطمینان از ثبات حرکت آن‌ها در مسیر اهداف تعیین شده می‌شود.

با توجه به مزایایی که ایجاد آژانس‌ها در پی دارد، این سؤال مطرح می‌شود که وضعیت سازمان‌های نیمه مستقل یا آژانس‌های اجرایی در ایران به چه شکل بوده و آیا از این ظرفیت نهادی در کشور استفاده شده است؟

به منظور شناسایی انواع سازمان‌های عمومی در ایران، قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶) مورد استناد قرار گرفته است. در این قانون، دستگاه‌های اجرایی به چهار دسته اصلی تقسیم شده‌اند که عبارت‌اند از: وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و شرکت دولتی که سه مورد اخیر را می‌توان ذیل دسته کلی تری با عنوان مؤسسه عمومی قرار داد. در بین این نهادها، وزارتخانه‌ها نهادهایی کاملاً دولتی هستند بنابراین برای شناسایی سازمان‌های نیمه مستقل در ایران، به بررسی ویژگی‌های مؤسسات عمومی می‌پردازیم. تأسیس مؤسسات عمومی را می‌توان به نوعی اولین گام در ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل در ایران دانست. سیر تحول نهادی در ایران نشان می‌دهد که سال‌های پس از انقلاب مشروطه، یعنی سال‌ها پیش از گسترش مدل آژانس‌های اجرایی در جهان، با تأسیس تدریجی ادارات دولتی، نوع خاصی از سازمان‌ها در کشور ایجاد شدند که به اصطلاح، «مؤسسات عمومی» نامیده می‌شدند. در واقع مؤسسات عمومی را می‌توان تقلیدی از سازمان‌هایی با همین عنوان در فرانسه دانست. اصطلاح مؤسسه عمومی ترجمه تحت‌اللفظی اصطلاح فرانسوی *établissement public* است. *établissement public* ها در فرانسه، در نیمه دوم قرن نوزدهم ایجاد شده و به سازمان‌هایی با شخصیت حقوقی مستقل از دولت اطلاق می‌شدند که به صورت واحد سازمانی مستقل به ارائه خدمات عمومی می‌پرداختند. ریشه و خاستگاه اصلی شکل‌گیری مؤسسات عمومی در ایران را

نیز می‌توان در بحث «عدم تمرکز فنی» دید که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور، به مؤسساتی که کم‌ویش مستقل از قوه مرکزی هستند سپرده می‌شود. هدف از این کار این است که مؤسسات مزبور در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان‌های سیاسی یا دخالت ناروای قوه مرکزی مصون بمانند. اما برای اینکه این امر به بی‌نظمی و هرج‌ومرج منجر نشود، لازم است دولت نسبت به این نهادها نظارت داشته باشد. با توجه به موارد ذکر شده می‌توان گفت این مؤسسات می‌بایست از ویژگی‌هایی برخوردار باشند که تحقق اهدافی را که برای آن ایجاد شده‌اند ممکن سازد. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: استقلال و اختیار، رابطه نظارتی با نهاد سرپرست (قیمومت اداری) و تخصص‌گرایی. از آنجایی که ویژگی‌های برشمرد شده برای این مؤسسات با ویژگی‌های ذکر شده برای آژانس‌ها شباهت زیادی دارد، به‌نوعی می‌توان مؤسسات عمومی را تلاشی از سوی دولتمردان برای ایجاد سازمان‌های نیمه‌مستقل در ایران دانست.

نکته‌ای که در رابطه با ویژگی‌های عمومی مطرح شده برای مؤسسات عمومی باید در نظر داشت این است که اگرچه انواع مؤسسات عمومی یعنی مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی، در کلیات ویژگی‌های مطرح شده با یکدیگر شباهت دارند، اما سطح هر کدام از این ویژگی‌ها در هر یک از انواع مؤسسات عمومی به عوامل مختلفی بستگی داشته و مؤسسات مختلف از نظر میزان استقلال و نظارتی که بر آن‌ها اعمال می‌شود، یکسان نیستند.

مؤسسات دولتی که اولین نوع از مؤسسات عمومی هستند که در کشور تأسیس شده‌اند، در بین انواع مؤسسات عمومی، بیشترین شباهت را به وزارتخانه‌ها داشته و از استقلال کمتری نسبت به سایر انواع مؤسسات عمومی برخوردارند. به جز مؤسسات عمومی با خصیصه اداری، که همان مؤسسات دولتی می‌باشند، شرکت‌های دولتی با خصیصه صنعتی و بازرگانی وجود دارند که عمدتاً با اهداف انتفاعی تشکیل شده‌اند. این مؤسسات به علت ساختاری که قانون‌گذار برای آن‌ها در نظر گرفته است، نسبت به مؤسسات دولتی، از استقلال و آزادی عمل بیشتری برخوردارند.

دسته سوم از مؤسسات عمومی، مؤسسات عمومی غیردولتی هستند که بعد از انقلاب اسلامی ایجاد شدند. از ویژگی‌های مؤسسات عمومی غیردولتی یا همان نهادهای انقلاب اسلامی، انعطاف‌پذیری این سازمان‌ها در پاسخ‌گویی به نیازهای انقلاب، هماهنگی با سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت و بهره‌گیری از مشارکت گسترده افراد در زمینه‌ای انقلابی است. این ویژگی‌ها سبب می‌شود که این مؤسسات از استقلال و آزادی بیشتری بهره‌مند شوند. با توجه به موارد مطرح شده، در جدول زیر، وضعیت انواع مؤسسات عمومی در دو ویژگی اصلی استقلال و رابطه نظارتی با نهاد سرپرست ارائه شده است.

جدول ۱- وضعیت انواع مؤسسات عمومی در دو ویژگی اصلی استقلال و رابطه نظارتی با نهاد سرپرست

سازمان عمومی	نحوه نظارت بر مؤسسه		استقلال نهاد	
	نحوه پاسخ‌گویی نهاد	نحوه حسابرسی مالی نهاد	بودجه	ساختار مدیریت و نحوه انتصاب مدیر
مؤسسه دولتی	- پاسخ‌گویی به وزیر و عدم پاسخ‌گویی مستقیم به مجلس	- نظارت دیوان محاسبات بر نحوه هزینه‌کرد بودجه - وجود ذی‌حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی در نهاد	- تأمین کل بودجه توسط دولت - وجود ردیف مستقل بودجه برای نهاد در بودجه سالیانه	- عموماً مدیر نهاد توسط نهاد سرپرست تعیین می‌شود
شرکت دولتی	- پاسخ‌گویی به وزیر و عدم پاسخ‌گویی مستقیم به مجلس	- نظارت دیوان محاسبات بر نحوه هزینه‌کرد بودجه - وجود ذی‌حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی در نهاد	- تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه توسط دولت - وجود ردیف مستقل بودجه برای نهاد در بودجه سالیانه (بودجه شرکت توسط مجمع عمومی تصویب شده و به تأیید و تصویب مجلس می‌رسد)	- دارای ارکان مختلف در ساختار مدیریتی (مجمع عمومی، هیئت‌مدیره، بازرسان) - شیوه انتصاب مدیر در شرکت‌های مختلف، متفاوت است
مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی	- پاسخ‌گویی به وزیر و عدم پاسخ‌گویی مستقیم به مجلس	- نظارت دیوان محاسبات بر نحوه هزینه‌کرد بودجه (نظارت ضعیفی دارد) - وجود ذی‌حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی در نهاد	- تأمین کمتر از ۵۰ درصد بودجه توسط دولت - وجود ردیف مستقل بودجه برای نهاد در بودجه سالیانه	- ساختارها و شیوه‌های انتصاب متعدد است (در این حوزه بسیاری از انتصابات را مقام رهبری انجام می‌دهد)
				- تابع قوانین استخدامی کشور (محدودیت زیاد در استخدام نیروی انسانی متخصص مورد نیاز)
				- تابع قوانین استخدامی خاص شرکت‌های دولتی (استقلال عمل نسبی در استخدام نیروی انسانی)
				- تابع قوانین استخدامی خاص خود (استقلال عمل نسبی در استخدام نیروی انسانی)

با بررسی مؤسسات عمومی، به‌طور کلی می‌توان گفت انواع مؤسسات عمومی از نظر ویژگی‌ها، شباهت زیادی با مدل آژانس‌های اجرایی دارند. اما نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که در عمل این مؤسسات به دلایل مختلف، از هدف اصلی که برای آن ایجاد شده‌اند، یعنی مصون بودن از جریان‌های سیاسی و استقلال در اتخاذ تصمیم، فاصله گرفته و روزبه‌روز شباهت بیشتری به نهادهای دولتی پیدا کرده‌اند. میزان انحراف از مسیر و دلیل انحراف، برای انواع مؤسسات و همچنین هر کدام از سازمان‌هایی که ذیل هر نوع قرار دارد، متفاوت بوده و نیازمند آسیب‌شناسی دقیق است، اما با همین سطح از بررسی

و تحلیل نیز این نکته قابل نتیجه‌گیری است که یکی از دلایل اصلی انحراف از مسیر این مؤسسات، سیستم انتخاب و انتصاب مدیران مؤسسات است؛ در اکثر مؤسسات، انتخاب و انتصاب مدیر توسط نهاد سرپرست انجام می‌گیرد که این امر به وابستگی مؤسسات به نهاد سرپرست خود و عدم استقلال سیاسی آنها منجر می‌شود.

مقدمه

همان‌طور که در فاز اول گزارش اشاره گردید، از دهه ۱۹۸۰ به بعد همزمان با توسعه رویکرد مدیریت دولتی نوین در سراسر جهان، دولت‌ها به دلایل مختلف از جمله اقتصادی نمودن خدمات دولت، بازیابی اعتماد عمومی و بهبود کیفیت خدمات به سمت تمرکززدایی قدرت سیاسی و واگذاری برخی از وظایف خود به انواع مختلف ساختارهای نهادی روی آوردند. در ایران نیز تحت تأثیر رویکرد مدیریت دولتی نوین در دهه ۱۳۸۰، بخشی از فعالیت‌های دولت به بخش خصوصی واگذار شده و رویکرد خصوصی-سازی، مورد توجه بسیاری از دولتمردان قرار گرفت. اما آنچه در کشورهای دیگر علاوه بر واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی قابل مشاهده می‌باشد، واگذاری برخی از فعالیت‌های دولت به سازمان‌های نیمه‌مستقل یا به اصطلاح آژانس‌ها می‌باشد. این در حالیست که با بررسی سیر تحول نهادی در ایران، نمی‌توان ردپایی از شکل‌گیری سازمان‌های نیمه‌مستقل، همزمان با گسترش آنها در جهان، مشاهده نمود. با این حال مطالعه انواع سازمان‌های عمومی در ایران نشان می‌دهد که سال‌ها پیش از شکل‌گیری سازمان‌های نیمه‌مستقل در جهان یعنی در سال‌های پس از انقلاب مشروطه و پس از تأسیس تدریجی ادارات دولتی، نوع خاصی از سازمان‌ها در کشور ایجاد شدند که به اصطلاح "مؤسسات مستقل" یا "مؤسسات عمومی" نامیده می‌شوند. ویژگی اصلی این نوع از نهادها این است که در عین اینکه از استقلال و آزادی عمل بیشتری نسبت به ادارات دولتی برخوردار هستند، تحت نظارت و کنترل محدود دولت نیز قرار دارند که این ویژگی‌ها با ویژگی آژانس‌ها که در دهه ۱۹۸۰ در کشورهای مختلف ایجاد شدند تا حد زیادی مطابقت دارد. در واقع تشکیل این سازمان‌ها در ایران اگرچه پیش از شروع موج ایجاد آژانس‌ها و سازمان‌های نیمه‌مستقل در جهان می‌باشد، اما شکل‌گیری آنها در کشور را می‌توان گامی در جهت واگذاری فعالیت‌های دولت به ساختارهای نیمه‌مستقل دانست. از این‌رو مطالعه این نوع از سازمان‌ها، به دلایل شباهتی که با آژانس‌ها دارند، می‌تواند ضمن ایجاد تصویری از وضعیت فعلی آژانس‌ها در ایران، به ما در شناسایی و درک چالش‌های پیش‌رو در توسعه این مدل نهادی در کشور کمک نماید. بدین منظور در این فاز، ابتدا به بررسی انواع سازمان‌های عمومی در ایران، ویژگی‌های هریک و شباهت آنها با آژانس‌ها پرداخته شده، سپس در بخش دوم گزارش، ظرفیت‌های قانونی ایجاد سازمان‌های نیمه‌مستقل در ایران مورد بررسی قرار گرفته و در بخش آخر نیز جایگاه و وضعیت فعلی سازمان‌های نیمه‌مستقل در ایران بررسی شده و پیشنهاداتی برای بهبود وضع موجود ارائه شده‌است.

۱- سازمان‌های عمومی در ایران

در دسته‌بندی ارائه شده در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، سازمان‌های عمومی در ایران به طور کلی به چهار دسته اصلی تقسیم شده‌است که عبارتند از: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی که مؤسسات دولتی، مؤسسات عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی را می‌توان در ذیل دسته کلی‌تری با عنوان "مؤسسات عمومی" قرار داد. علاوه بر موارد ذکر شده، می‌توان دسته‌ی دیگری از نهادها را با عنوان سازمان‌های حرفه‌ای یا صنفی در کشور مشاهده نمود که به منظور سازمان دادن به حرفه یا صنف مشخصی، از میان صاحبان همان حرفه ایجاد شده‌اند. بنابراین به طور کلی می‌توان گفت سازمان‌های عمومی در ایران، متشکل از وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی (مؤسسات دولتی، مؤسسات عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی) و سازمان‌های حرفه‌ای یا صنفی می‌باشند. در ادامه جهت آشنایی با ویژگی‌های اصلی هر کدام از این نوع از سازمان‌ها در ایران و تعیین تفاوت‌ها و شباهت‌های آنها با مدل آژانس‌ها در جهان، توضیحات کاملی از هریک از انواع این سازمان‌ها ارائه شده‌است.

۱-۱- وزارتخانه‌ها

وزارتخانه‌ها در ایران، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارند. این نهادها به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شوند و توسط وزیر اداره می‌گردند. تعیین تعداد وزارتخانه و حدود اختیارات آن با مجلس است اما در عمل تعیین تعداد وزارتخانه‌ها و چگونگی تقسیم امور بین آن‌ها منوط به تصمیم دولت بوده و پس از آن دولت، موافقت مجلس را جلب می‌نماید. در هر وزارتخانه، وزیر در راس آن قرار داشته و حداقل یک معاون در کنار او انجام وظیفه می‌نماید. خدمات وزارتخانه‌ها را به طور کلی می‌توان به دو دسته‌ی خدمات عملیاتی یا اجرایی و خدمات اداری یا ستادی تقسیم نمود. خدمات عملیاتی یا اجرایی، ناظر به خدماتی است که وزارتخانه در اصل با هدف تامین آن‌ها بوجود آمده‌است و از آنجا که وظایف هر وزارتخانه از وزارتخانه دیگر متفاوت می‌باشد، سازمان آن‌ها نیز در حوزه این خدمات از حیث تعداد ادارات و حوزه‌بندی با یکدیگر تفاوت دارد. خدمات اداری یا ستادی، ناظر به خدمات مشترک وزارتخانه‌ها می‌باشد که می‌توان از آن‌ها به عنوان ادارات مشترک وزارتخانه‌ها نیز یاد نمود (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

وزرا که در راس وزارتخانه‌ها قرار دارند، به منظور اداره مناسب امور وزارتخانه، می‌بایست از اختیاراتی در زمینه‌های مختلف برخوردار باشند. یکی از حوزه‌های اختیارات وزیران، اختیار سازمانی می‌باشد که به معنای داشتن اختیار در سازمان دادن یا به عبارت دیگر برخورداری از اختیار در تقسیم کار و توزیع صلاحیت بین واحدهای مختلف یک سازمان می‌باشد. در حوزه نیروی انسانی، وزیر دارای اختیارات محدودی می‌باشد. در واقع در حقوق اداری ایران، شرایط ورود به خدمات دولتی و خروج از آن، عزل و

نصب ماموران در مقامات و مناصب و یا اعطای ترفیعات و اضافات کارمندان به موجب قوانین مختلف استخدامی معین شده و در نتیجه اختیار وزیر در این موارد محدود است. در رابطه با امور مالی و بودجه نیز از آنجا که بودجه هر وزارتخانه جزء بودجه کل کشور و تابع قانون محاسبات عمومی می‌باشد، اختیارات وزیر در این زمینه محدود می‌باشد. در واقع وزرا از حیث قانونی نمی‌توانند از حدود اعتبارات مصوب تجاوز نموده و بدین منظور دیوان محاسبات به حسابرسی حساب‌های وزارتخانه می‌پردازد تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. همچنین به موجب قانون محاسبات عمومی کشور، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی است (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

در حوزه تصمیم‌گیری نیز با وجود آنکه اتخاذ تصمیم درباره امور مربوط به وزارتخانه از اختیارات مسلم وزیر به شمار می‌رود، اما با این حال قانون‌گذار در برخی موارد خاص با توجه به اهمیت سیاسی یا اداری این موارد، حق اتخاذ تصمیم را به قانون‌گذار یا هیئت وزیران اختصاص داده‌است. با این وجود، وزیر همچنان در بسیاری از امور وزارتخانه حق تصمیم‌گیری داشته و می‌تواند تصمیمات عمومی و کلی وضع نموده که به اصطلاح آیین‌نامه وزارتی نامیده می‌شوند. این آیین‌نامه‌ها می‌بایست در حدود معین و مجاز بوده و با متن و روح قوانین کشور مخالف نباشند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

علاوه بر موارد ذکر شده، وزیر دارای اختیار نظارتی نیز می‌باشد که به آن به اصطلاح کنترل سلسله مراتبی می‌گویند. این اختیار مجموع اقداماتی را دربرمی‌گیرد که به منظور جلوگیری از انحراف وزارتخانه از اهداف و وظایف قانونی‌اش صورت می‌پذیرد. کنترل سلسله مراتبی موجب می‌شود که وزیر بتواند چه به صورت ارشادی یا پیشینی و چه به صورت تعقیبی یا پسینی به اعمال نظارت در تمامی سطوح بپردازد (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

۲-۱- مؤسسات عمومی

در ایران پس از انقلاب مشروطه و پس از تأسیس تدریجی ادارات دولتی، می‌توان ردپای تأسیس نهادهایی را دید که به اصطلاح "مؤسسات مستقل" یا "مؤسسات عمومی" نامیده می‌شوند (مولائی، آیت؛ بنده علی، فرشید؛ ۱۳۹۹). امتیاز مؤسسات عمومی که در واقع دلیل ایجاد این نوع از نهادها نیز می‌باشد، اجازه مدیریت مستقل‌تر و ملایم‌تر نسبت به ادارات دولتی می‌باشد. زیرا این مؤسسات توسط متخصصین اداره شده و مقامات اداری ملی نسبت به آنها نظارت محدود و معدودی دارند (رضایی زاده ۱۳۹۵). این نوع از نهادها در انواع مختلفی ظاهر شده و در حال حاضر شامل مؤسسات وابسته به نهاد ریاست جمهوری و وزارتخانه‌ها، قوه مقننه، قوه قضائیه و مؤسسات وابسته به سایر اشخاص حقوق

عمومی مثل شوراها و سازمان‌های محلی می‌باشند و با عناوین مختلفی نظیر سازمان، شرکت، بنیاد، موسسه، نهاد و ... شناخته می‌شوند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

در قوانین ایران از مؤسسه عمومی تعریفی نشده‌است، اما از مؤسسه دولتی که یکی از انواع مؤسسات عمومی می‌باشد، تعاریفی در قانون آمده است. شاید بتوان گفت اولین تعریف از این مؤسسات به قانون استخدامی سال ۱۳۴۵ بازمی‌گردد که در بند ۱ از ماده ۱ این قانون بیان شده‌است که "مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره می‌شود". اولین نمونه از مؤسسات عمومی در ایران، در قالب مؤسسات‌های عمومی عام المنفعه شکل گرفتند که در بند ((۱۱)) ماده (۱) قانون برنامه کشور مصوب سال ۱۳۵۱، از حیث شمولیت احکام این قانون، ((دستگاه اجرایی)) نامیده می‌شدند. (مولائی، آیت؛ بنده علی، فرشید؛ ۱۳۹۹) تشکیل این سازمان‌ها در ایران اگرچه پیش از شروع موج ایجاد آژانس‌ها و سازمان‌های نیمه مستقل در جهان که از دهه ۱۹۸۰ آغاز شد، می‌باشد، اما شکل‌گیری این نهادها در کشور را می‌توان گامی در جهت واگذاری فعالیت‌های دولت به سایر بخش‌ها دانست که از اهداف اصلی ایجاد آژانس‌ها می‌باشد.

در واقع اصطلاح مؤسسه عمومی ترجمه تحت‌اللفظی اصطلاح فرانسوی *Établissement public* است که از حقوق آن کشور گرفته شده‌است و در حقوق انگلوساکسون، معادل آن *public corporation* و *independent agency* است. همان‌طور که در فاز اول این گزارش نیز اشاره گردید، *Établissement public* ها در فرانسه، در نیمه دوم قرن نوزدهم ایجاد شده و به سازمان‌هایی با شخصیت حقوقی مستقل از دولت یا شهرداری‌ها اطلاق می‌شدند که به صورت واحد سازمانی مستقل به ارائه خدمات عمومی می‌پرداختند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

در ایران نیز ریشه و خاستگاه اصلی شکل‌گیری مؤسسات عمومی را می‌توان در بحث "عدم تمرکز فنی" دید که خود در ذیل بحث "عدم تمرکز اداری" قابل تعریف می‌باشد. "عدم تمرکز اداری"، نظامی است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره‌ی امور، به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند سپرده می‌شود، عدم تمرکز اداری را می‌توان به دو صورت "عدم تمرکز محلی یا جغرافیایی" و "عدم تمرکز فنی" تقسیم نمود که همان‌طور که اشاره شد، دلیل اصلی ایجاد مؤسسات عمومی در ایران تحقق هدف "عدم تمرکز فنی" می‌باشد (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). منظور از عدم تمرکز فنی، واگذاری اتخاذ تصمیم به یک مؤسسه، برای اداره یک یا چند امر عمومی معین می‌باشد (مدنی ۱۳۸۷). در واقع در نظام عدم تمرکز فنی، اعطای اختیار و استقلال به مؤسسات عمومی، ناشی از ملاحظات فنی و سازمانی است که گاهی ایجاب می‌کند قوه مرکزی، اداره یا اداراتی را از تشکیلات خود منتزع سازد و برای آنها استقلال اداری و شخصیت حقوقی متمایز و جدا قائل شود. هدف از این کار، این است که

مؤسسات مزبور در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوهی مرکزی مصون بمانند. اما برای اینکه این امر به بی‌نظمی و هرج و مرج منجر نشود، لازم است دولت نسبت به این نهادها نظارت داشته باشد (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

با توجه به موارد مطرح شده، به منظور تحقق هدف اصلی نظام "عدم تمرکز فنی" که شامل سیاست-زدایی، تخصص‌محوری و و آزادی عمل بیشتر در تصمیم‌گیری می‌باشد، لازم است مؤسسات عمومی، از برخی ویژگی‌های خاص برخوردار باشند. بر این اساس در کتب مختلف حقوق اداری، ویژگی‌های گوناگونی را برای این سازمان‌ها برشمرده‌اند، دکتر آقایی طوق و لطفی در کتاب حقوق اداری، به این موضوع اشاره نموده‌اند که مؤسسات عمومی تابع سه اصل کلی هستند که عبارت است از: اصل استقلال، اصل وابستگی و اصل تخصص‌گرایی (آقایی طوق و لطفی ۱۴۰۰). دکتر طباطبایی مؤتمنی نیز به این موضوع اشاره نموده‌است که پیش‌نیاز استقلال اداری و آزادی عمل مؤسسات عمومی این است که مؤسسه دارای شخصیت حقوقی مستقل باشد، مدیران مؤسسه بر اساس انتخاب شورا یا هیئت مدیره آن انتخاب شوند و قوه مرکزی نسبت به عملکرد این نهادها نظارت داشته باشد، البته این نظارت نباید به حدی باشد که به آزادی عمل این مؤسسات لطمه بزند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). دکتر رضایی‌زاده نیز مؤسسات عمومی را دارای دو ویژگی اصلی می‌داند، اول اینکه این مؤسسات دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند که این موضوع منجر به استقلال اداری و مالی آنها می‌شود و دوم اینکه این مؤسسات در یک حوزه تخصصی خاص به فعالیت می‌پردازند (رضایی زاده ۱۳۹۵). با توجه به موارد مطرح شده، به طور کلی می‌توان گفت مؤسسات عمومی، دارای سه ویژگی اصلی هستند که عبارت است از: استقلال و اختیار، رابطه وابستگی با دولت و نظارت دولت بر این نهادها و تخصص‌گرایی. در ادامه توضیحاتی از هر کدام از این ویژگی‌ها ارائه شده‌است.

استقلال و اختیار: به طور کلی می‌توان گفت ویژگی‌هایی که استقلال و آزادی مؤسسات را تضمین می‌نماید، معمولاً ناشی از عاملی است که آن را به اصطلاح شخصیت حقوقی می‌نامند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). تعیین شخصیت حقوقی برای مؤسسات عمومی، منجر به استقلال این نهادها در ابعاد مختلف می‌شود که در ادامه به آنها اشاره شده‌است.

• **استقلال مالی و استقلال در دارائی:** مؤسسات عمومی دارای دارائی کاملاً مجزا و مستقل از دولت یا از اشخاصی که وابسته به آن هستند، می‌باشند (رضایی زاده ۱۳۹۵). همچنین بودجه‌ی این مؤسسات نیز ردیف مستقلی دارد و از این طریق نیز نوعی استقلال مالی برای آنها شناسایی شده‌است (آقایی طوق و لطفی ۱۴۰۰). علاوه بر موارد ذکر شده، مؤسسات عمومی می‌توانند به طور مستقل معاملاتی انجام دهند یا کمک‌ها و هدایای اشخاصی را قبول نمایند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

• **استقلال اداری:** مؤسسات عمومی کم و بیش در امور اداری و استخدامی خود مستقل عمل می‌نمایند. استقلال اداری مؤسسات عمومی، ناشی از اداره‌ی مؤسسه توسط مقاماتی است که مخصوص این نهاد می‌باشد. یکی از ویژگی‌هایی که به استقلال اداری و استقلال در تصمیم‌گیری مؤسسات عمومی در برابر قوه مرکزی کمک می‌نماید، وجود نظام انتخاب مدیران در این مؤسسات است. در واقع بسیاری از مؤسسات دارای یک نهاد مشورتی (مجمع، هیئت مدیره، شورا و ...) می‌باشند که به وسیله یک نهاد اجرائی همراهی می‌شود. اعضاء نهاد مشورتی معمولاً انتخابی است ولی مواردی نیز وجود دارد که ممکن است اعضاء آن انتصابی باشند. این روش مدیریت مستقل نفع اساسی نهاد می‌باشد زیرا به اشخاص متخصص اجازه می‌دهد که در فعالیت مؤسسه شرکت نمایند (رضایی زاده ۱۳۹۵).

• **استقلال ساختاری:** با اعطای شخصیت حقوقی به مؤسسات عمومی، سلسله مراتب موجود بین این واحد و قوه مرکزی قطع می‌شود زیرا مؤسسات با شخصیت حقوقی مستقل، واحد سازمانی مستقل و جداگانه‌ای را تشکیل می‌دهند. به همین جهت رؤسای مؤسسات عمومی از نظر سلسله‌مراتبی تابع مقامات مرکزی نیستند و فقط تحت نظارت آنها قرار دارند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

• **استقلال قضائی:** مؤسسات عمومی می‌توانند برای حفظ حقوق و منافع خود به طرفیت دولت یا اشخاص دیگر اقامه دعوی نمایند و یا از دعاوی مطرح شده، علیه خود دفاع نمایند. مؤسسات عمومی دارای شخصیت حقوقی مستقل؛ مسئول اعمال خود بوده و در صورت ورود زیان به دیگری، باید از اموال اختصاصی خود، که در واقع وثیقه کلی دیون و تعهدات اوست، خسارت بپردازد (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

نظارت بر مؤسسات عمومی: استقلال مؤسسات عمومی مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. این نظارت و در واقع احتیاط و ملاحظه به این دلیل است که آزادی کامل این نهادها ممکن است منجر به هرج و مرج و تشتت شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد، چه بسا منافع ملی فدای منافع خصوصی شود. نظارتی که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌گردد، در اصطلاح قیمومت اداری نامیده می‌شود و یکی از ارکان نظام عدم تمرکز اداری است. البته این قیمومت اداری نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیرمتمرکز لطمه بزند و جنبه مداخله به خود بگیرد (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). نظام‌های اداری مختلف، برای تعدیل و تحدید اصل استقلال مؤسسات عمومی، راهکارهای مختلفی را در پیش گرفته‌اند. یکی از این راهکارها که در حقوق ایران نیز شناسایی شده‌است، وابستگی مؤسسات عمومی به یکی از وزارتخانه‌های دولت است. بدین معنا که هریک از مؤسسات با یک یا چند وزارتخانه در ارتباط هستند و این وزارتخانه‌ها

از طرق مختلف نوعی نظارت بر آنها اعمال می‌نمایند. ضرورت ارتباط مؤسسات عمومی با وزارتخانه‌های دولت بدین خاطر است که خط ارتباط میان دستگاه‌های مختلف اجرایی در کشور از بین نرود. از آنجا که دولت به معنای اخص شامل ریاست‌جمهوری و وزارتخانه‌ها، مسئولیت قوه مجریه را بر عهده دارد، باید بتواند با مؤسسه‌های عمومی که با عناوینی همچون مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی ایجاد می‌شوند، به نحوی در ارتباط باشد و بر عملکرد آنها نظارت اعمال کند. اگر دولت نتواند نظارتی بر عملکرد این مؤسسات داشته باشد، هریک از این مؤسسات به دنبال اجرای سیاست‌های جزیره‌ای خود می‌رود که به نوبه خود باعث تشتت و پراکندگی در سیاست‌های اجرایی کشور می‌شود (آقای طوق و لطفی ۱۴۰۰). اگر از اساسنامه قانونی مؤسسه‌ای وابستگی آن به وزارتخانه‌ای مشخص نباشد، رئیس جمهور شخصا ناظر و مسئول حسن اداره مؤسسه در برابر مجلس است مگر آن که مؤسسه از طرف اشخاص عمومی دیگری غیر از دولت تشکیل شده باشد که در آن صورت مؤسسه تابع همان اشخاص و سازمان‌ها خواهد بود (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

تخصیص‌گرایی مؤسسات عمومی: در نهایت می‌توان گفت که فعالیت مؤسسات عمومی تابع اصل تخصیص‌گرایی می‌باشد. هریک از این مؤسسات در یک حوزه موضوعی خاص صلاحیت فعالیت دارند. قوانین تاسیس این مؤسسات، فهرست دقیق وظایف این مؤسسات را ذکر می‌نماید و این مؤسسات فراتر از وظایف، نمی‌توانند اقدامی را انجام دهند و در صورت تجاوز از این فهرست، تصمیمات آنها قابل ابطال خواهد بود (آقای طوق و لطفی ۱۴۰۰).

در رابطه با ویژگی‌های عمومی مطرح شده برای مؤسسات عمومی، نکته‌ای که می‌بایست در نظر داشت این است که اگرچه مؤسسات در کلیات ویژگی‌های مطرح شده با یکدیگر شباهت دارند، اما سطح هر کدام از این ویژگی‌ها در هر مؤسسه به عوامل مختلفی بستگی داشته و مؤسسات مختلف از نظر میزان استقلال و نظارتی که بر آنها اعمال می‌شود، یکسان نیستند.

در واقع با اینکه شکل‌گیری تمامی مؤسسات عمومی ناشی از تحقق هدف عدم تمرکز فنی می‌باشد، اما این عدم تمرکز در سازمان داخلی این مؤسسات می‌تواند درجات مختلفی را داشته باشد. به عنوان مثال، عدم تمرکز فنی زمانی در مؤسسه‌ای در حالت حداکثری خود قرار دارد که در آن مؤسسه، مدیران انتخابی بوده و به وسیله شوراهایی از اشخاص ذینفع انتخاب گردند. همچنین زمانی می‌توان گفت که عدم تمرکز فنی در حالت حداقلی خود قرار دارد که مدیران مؤسسه انحصاراً به وسیله مقامات مرکزی انتصاب شوند (رضایی زاده ۱۳۹۵).

۱-۲-۱- انواع مؤسسات عمومی

مؤسسات عمومی دارای انواع گوناگونی هستند که سازمان اداری هر نوع از آنها با دیگری متفاوت بوده و هر مؤسسه برحسب نوع مشاغلی که بر عهده دارد، دارای سازمانی است که حدود وظایف و اختیارات آن دقیقاً در اساسنامه قانونی آن تعیین گردیده‌است. مؤسسات عمومی از جنبه‌های متفاوتی قابل تقسیم‌بندی هستند. از لحاظ هدفی که مؤسسات دارند، می‌توان آن‌ها را به دو قسم انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم کرد. در مؤسسات غیر انتفاعی هدف و علت وجودی سازمان، انتفاعات مادی نیست. دانشگاه‌ها، مراکز علمی، برخی بیمارستان‌ها و مراکز خیریه و ... مواردی از این قبیل هستند. در واقع نظام مؤسسات مستقل در ابتدا نیز برای ارائه این خدمات شکل گرفت و مؤسسه عمومی شخص حقوقی و واحدی سازمانی بود که خدمت عمومی انجام می‌داد و امور خود را به طور مستقل اداره می‌کرد. اما با تحولات قرن بیستم در زمینه اقتصاد و امور اجتماعی، دولت وارد عرصه‌های جدیدی شد و بخشی از امور انتفاعی را نیز در دست گرفت و دیگر به ارائه خدمتی صرفاً اداری اکتفا ننمود. در این زمان نوعی از مؤسسات عمومی شکل گرفتند که هدف و علت وجودی آنها، تحصیل سود و منفعت بود. بانک‌ها، شرکت‌های بازرگانی، معدن دولتی و ... نمونه‌هایی از مؤسسات مستقل انتفاعی می‌باشند. (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

در تقسیم‌بندی دیگری که در انواع کتب حقوق اداری از مؤسسات عمومی ذکر شده‌است، به غیر از وزارتخانه‌ها، سایر نهادهایی را که در قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان سازمان‌های عمومی در ایران معرفی شده‌است، در ذیل مؤسسات عمومی تعریف نموده‌اند. این نهادها عبارتند از:

- مؤسسات دولتی
- شرکت‌های دولتی
- مؤسسات عمومی غیردولتی

در این گزارش نیز این تقسیم‌بندی مبنای پژوهش قرار گرفته و در ادامه به منظور آشنایی با ویژگی‌های هر کدام از انواع مؤسسات عمومی، توضیحاتی راجع به هریک ارائه شده‌است.

۱-۲-۲- مؤسسه دولتی

مؤسسه دولتی را شاید بتوان مهم‌ترین جلوه نظام عدم تمرکز در کشور دانست. در مقایسه با سایر نهادهای عدم تمرکز یعنی شرکت دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی، این مؤسسات بیشترین شباهت را با وزارتخانه‌ها دارند و از این نظر، همواره این امکان وجود دارد که به تنهایی یا پس از ادغام با مؤسسات دیگر، به یک وزارتخانه تبدیل شوند (آقای طوق و لطفی ۱۴۰۰).

دو تعریف قانونی از مؤسسات دولتی وجود دارد. طبق ماده ۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، "مؤسسه‌ی دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه دارد". ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، عناصر دیگری را نیز به این تعریف اضافه کرده‌است. از نظر این قانون "مؤسسه‌ی دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود" (آقایی طوق و لطفی ۱۴۰۰).

قانون‌گذار در تعریفی که از مؤسسه دولتی ارائه نموده‌است، ویژگی‌هایی را برای آن شناسایی کرده‌است. این ویژگی‌ها عبارتند از: ایجاد توسط قانون، برخورداری از استقلال حقوقی و تخصص‌گرایی. در ادامه توضیحاتی راجع به هر ویژگی ارائه شده‌است (آقایی طوق و لطفی ۱۴۰۰).

ایجاد توسط قانون: هم در قانون محاسبات عمومی و هم قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد مؤسسه دولتی را منوط به حکم قانون‌گذار دانسته است. در واقع تفاوت وزارتخانه و مؤسسه دولتی، یک تفاوت شکلی است به این معنا که هر دو توسط قانون ایجاد شده و تفاوت آنها در عنوانی است که قانون‌گذار به آنها می‌دهد. البته همین تفاوت شکلی آثار و پیامدهای متعددی در بردارد.

مستفاد از ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، فرایند ایجاد مؤسسه دولتی بدین نحو است که دستگاه اجرایی ذی‌ربط، موضوع ایجاد مؤسسه دولتی را به شورای عالی پیشنهاد می‌کند. اگر شورا این پیشنهاد را تأیید کند، مسأله در هیأت وزیران طرح می‌شود. در صورت تصویب هیأت وزیران لایحه مربوطه به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. بنابراین، ایجاد مؤسسات دولتی توسط قانون‌گذار اصولاً منوط به این است که پیشنهاد اولیه به تأیید شورای عالی اداری و هیئت وزیران نیز رسیده باشد. اما نکته‌ای که در این بین قابل بررسی می‌باشد این است که با اینکه ایجاد مؤسسه دولتی می‌بایست با حکم قانون صورت پذیرد، اما در عمل، مؤسسات متعددی در کشور ایجاد شده که مبنای آنها قانون نیست. به عنوان مثال، شورای عالی انقلاب فرهنگی، تا کنون تعداد قابل توجهی از مؤسسات دولتی را ایجاد کرده‌است، از جمله می‌توان به ماده ۵ اساسنامه بنیاد ملی خبرگان که در سال ۱۳۸۴ به تصویب شورا رسیده‌است اشاره نمود که در آن، این بنیاد، مؤسسه دولتی قلمداد شده‌است. مقام رهبری نیز در مواردی به ایجاد برخی مؤسسات دولتی پرداخته‌اند که از جمله می‌توان به سازمان پدافند غیرعامل کشور و نیز سازمان صنایع هوا فضا اشاره نمود. برخی از مؤسسات دولتی نیز با تصویب رئیس قوه قضائیه ایجاد شده‌اند، مانند مؤسسه آموزشی و پژوهشی قضا که اساسنامه آن در سال ۱۳۸۸ به تصویب ایشان رسیده‌است. بنابراین می‌توان گفت شمار قابل توجه این دست از سازمان‌ها و مؤسسات باعث

شده رویکرد قانون‌گذار مبنی بر لزوم ایجاد مؤسسات توسط قانون کمرنگ جلوه کند (آقای طوق و لطفی ۱۴۰۰).

استقلال مؤسسات دولتی: از آنجا که مؤسسات دولتی، نوع خاصی از مؤسسات عمومی هستند، مانند این مؤسسات از حدی از استقلال در زمینه‌های مختلف برخوردار هستند. همچنین با توجه به اینکه مبتنی بر قانون، این مؤسسات، از استقلال حقوقی برخوردار هستند، این استقلال حقوقی نیز برای آنها، در جنبه‌های مختلف ایجاد استقلال می‌نماید. در ادامه جنبه‌های مختلفی که مؤسسات دولتی در آنها تا حدی دارای استقلال هستند، همچنین مواردی که باعث محدود شدن این استقلال در مؤسسات شده‌است، مورد بررسی قرار گرفته‌است.

- **استقلال اداری:** یکی از ویژگی‌هایی که به استقلال اداری و استقلال در تصمیم‌گیری مؤسسات عمومی در برابر قوه مرکزی کمک می‌نماید، وجود نظام انتخاب مدیران در این مؤسسات است، بدین معنا که مدیران مؤسسه بر اساس انتخاب شورا یا هیئت مدیره انتخاب شوند. این در حالیست که در عمل در بسیاری از مؤسسات دولتی کشور، این نظام انتخاب مدیر وجود نداشته و مدیران مؤسسات معمولاً توسط وزیر مربوط منصوب می‌شوند. در امور استخدامی نیز مؤسسات دولتی مانند وزارت‌خانه‌ها اصولاً تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هستند هر چند که مشمول نبودن این قانون برای برخی مؤسسات عمومی امکان دارد. در واقع مؤسسات دولتی از لحاظ سازمان و امور استخدامی تابع فرم تشکیلات عمومی کشور بوده و زیر نظر سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی قرار دارند. قانون استخدام کشوری، مؤسسات دولتی را مکلف می‌نماید که سازمان تفصیلی خود را با قید تعداد پست‌های سازمانی به تصویب سازمان اداری و استخدامی برساند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). با توجه به موارد مطرح شده می‌توان گفت که اگرچه در زمان تشکیل مؤسسات دولتی هدف این بوده‌است که این مؤسسات از حدی از استقلال اداری برخوردار باشند، اما در عمل استقلال این نهادها با انتصاب مدیر آنها و همچنین محدودیت آنها در استخدام نیروی انسانی، محدود شده‌است.

- **استقلال مالی و استقلال در دارائی:** مؤسسات دولتی به عنوان یکی از انواع مؤسسات عمومی، دارای ردیف بودجه مستقل در قانون بودجه هستند که این امر به استقلال مالی آنها کمک می‌نماید. اما این استقلال در بودجه به طرق مختلف محدود شده‌است از جمله اینکه بودجه‌ی این مؤسسات تابع قانون محاسبات عمومی است. تصویب بودجه این نهادها با مجلس بوده و تغییر در آن منوط به تقدیم لایحه متمم بودجه و یا اصلاح بودجه به مجلس می‌باشد. همچنین بنابر تصریح قانون اساسی، رسیدگی به حساب‌های مؤسسات دولتی بر عهده دیوان محاسبات کشور بوده و برای تنظیم لایحه تفریغ بودجه، لازم است تا دیوان محاسبات بر

حساب‌های مؤسسه اظهار نظر انجام دهد. از نظر اداره اموال و معاملات، اموال غیر منقول مؤسسه متعلق به دولت بوده و مؤسسه مسئولیت حفاظت از این اموال را برعهده دارد و تنها با جلب موافقت رئیس جمهور می‌تواند حق استفاده از این اموال را به طور امانی به مؤسسه یا وزارتخانه دیگری واگذار کند. معاملات مؤسسات عمومی نیز اصولاً تابع قانون محاسبات عمومی است و از طریق مناقصه و مزایده صورت می‌پذیرد (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

- **استقلال ساختاری:** مؤسسات دولتی، واحد سازمانی مستقل و جداگانه‌ای را تشکیل می‌دهند. به همین جهت رؤسای مؤسسات عمومی از نظر سلسله‌مراتبی تابع مقامات مرکزی نیستند و فقط تحت نظارت آنها قرار دارند. البته نکته‌ای که وجود دارد این است سازمان و ساختار مؤسسات دولتی تابع فرم تشکیلات عمومی کشور می‌باشد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر آنها نظارت تام دارد، در نتیجه این مؤسسات از ساختاری و سازمانی، اختیاراتی برای تغییر ساختار فعلی ندارند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

- **استقلال قضائی:** از آنجا مؤسسات دولتی دارای استقلال حقوقی هستند، می‌توانند برای حفظ حقوق و منافع خود به طرفیت دولت یا اشخاص دیگر اقامه دعوی نمایند و یا از دعاوی مطرح شده، علیه خود دفاع نمایند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

نظارت و کنترل بر مؤسسات دولتی: از آنجا مؤسسات دولتی نوعی از مؤسسات عمومی می‌باشند، مدل‌های نظارتی که در رابطه با مؤسسات عمومی ذکر شد، در رابطه با این نهادها نیز صادق است. بدین معنا که هریک از مؤسسات با یک یا چند وزارتخانه در ارتباط هستند و این وزارتخانه‌ها از طرق مختلف نوعی نظارت بر آنها اعمال می‌نمایند. (آقای طوق و لطفی ۱۴۰۰). علاوه بر نظارت بر عملکرد مؤسسات دولتی از طریق وزارتخانه سرپرست، بر هزینه کرد بودجه این مؤسسات توسط دیوان محاسبات که ذیل مجلس شورای اسلامی قرار دارد، نظارت می‌شود.

با توجه به موارد اشاره شده، به طور کلی می‌توان ادعا نمود که استقلال مؤسسات دولتی به علت تبعیت آنها از برخی قوانین عمومی، بسیار محدود بوده به طوری که بسیار مشاهده می‌شود که در قوانین، نام مؤسسه دولتی در کنار نام وزارتخانه آورده شده است. نمونه‌هایی از مؤسسه‌های دولتی در ایران عبارتند از: مرکز آمار ایران، سازمان امور مالیاتی، بنیاد ملی نخبگان، سازمان هواشناسی کشور، سازمان سنجش و آموزش کشور، سازمان حفاظت محیط زیست و ...

۳-۲-۱- شرکت‌های دولتی

به جز مؤسسات عمومی با خصیصه اداری، که همان مؤسسات دولتی می‌باشند، یک نوع خاص مؤسسه عمومی با خصیصه صنعتی و بازرگانی وجود دارد که شرکت‌های دولتی می‌باشد. در واقع شرکت‌های دولتی مؤسسات عمومی هستند که با هدف انتفاعی تشکیل شده‌اند. از حدود ۵۰ سال پیش، تحولات

اقتصادی و سیاسی، دولت را مجبور کرد تا در حوزه صنعتی و تجاری فعالیت‌هایی را که قبلاً در این حوزه به عنوان فعالیت‌های بخش خصوصی شناخته شده بودند، زیر نظر خود اداره نماید. هیچ شکل حقوقی بهتر از مؤسسات عمومی نمی‌توانست این وظایف جدید را پوشش دهد، نهادی که هم‌زمان مستقل و تحت نظارت باشد (رضایی زاده ۱۳۹۵). بنابراین در کنار مؤسسات دولتی که با نظام و قواعد حقوق عمومی اداره می‌شدند، نوع دیگری از مؤسسات عمومی پا به عرصه وجود گذاشتند که امور بازرگانی دولت را به عهده دارند و آنها را با نظام قواعد حقوق خصوصی به ویژه حقوق بازرگانی اداره می‌کنند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). بنابراین به طور کلی می‌توان گفت شرکت‌های دولتی از آنجا که دارای هدف صنعتی و بازرگانی هستند، شبیه شرکت‌های خصوصی، تابع حقوق خصوصی برای تمام فعالیت‌هایشان هستند ولی این فعالیت به علت داشتن یک نفع عمومی برای مؤسسه عمومی صنعتی و بازرگانی امتیاز و حقوق خاصی که از حقوق عمومی سرچشمه می‌گیرد شناخته شده است. به این علت، ایجاد و حذف آنها تابع قواعد حقوق عمومی می‌باشد (رضایی زاده ۱۳۹۵).

به منظور تعریف دقیق‌تر این نهادها، لازم است به قوانین اداری کشور مراجعه نمود، از جمله قوانینی که به تعریف این نهادها پرداخته است، قانون محاسبات عمومی می‌باشد. طبق ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، "شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی و مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد". همچنین در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تعریفی از شرکت‌های دولتی ارائه شده است. در ماده ۴ این قانون آمده است: "شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت باشد" (امامی و استوار سنگری ۱۴۰۰).

این شرکت‌ها از آنجا که نوعی از مؤسسه عمومی هستند، مانند تمامی مؤسسات عمومی از حدی از استقلال برخوردار بوده و هم‌زمان تحت نظارت و کنترل دولت قرار دارند. به منظور شناخت بهتر شرکت‌های دولتی و درک تفاوت این نهادها با مؤسسات دولتی، در ادامه وضعیت این نهادها از نظر استقلال و نظارت دولت بر آنها، مورد بررسی قرار گرفته است.

استقلال شرکت‌های دولتی: استقلال شرکت‌های دولتی را از جنبه‌های ذیل می‌توان بررسی نمود:

- **استقلال اداری:** سازمان شرکت‌های دولتی بر طبق الگو و طرح تشکیلاتی شرکت‌های بازرگانی طرح‌ریزی شده است؛ بدین ترتیب که شرکت دولتی مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرس دارد و تصویب سازمان شرکت با مجمع عمومی یا هر مرجعی است که اساسنامه آنها را تعیین کرده است. در حالیکه سازمان مؤسسات دولتی تابع فرم تشکیلات عمومی کشور است

و سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی بر آنها نظارت تام دارد، در امور استخدامی نیز مؤسسات دولتی مانند وزارتخانه‌ها اصولاً تابع قانون استخدام کشوری هستند، در صورتی که شرکت‌های دولتی تابع قوانین خاص استخدامی خود هستند. اصول مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی به موجب قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب سال ۱۳۵۲ کمیسیون استخدام مجلس، معین و مقرر شده است (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). بنابراین به طور کلی می‌توان گفت شرکت‌های دولتی از نظر امور اداری و استخدامی نسبت به مؤسسات دولتی دارای اختیار بیشتری هستند. هرچند این اختیار می‌تواند از طریق ترکیب اعضای هیئت مدیره و نهادهایی که این اعضا را انتخاب می‌کنند و مکانیزم‌های عزل و نصب مدیران شرکت‌ها محدود گردد.

- **استقلال مالی و استقلال در دارائی:** تصویب بودجه شرکت‌های دولتی در صلاحیت مراجع قانونی آنها که معمولاً همان مجمع عمومی است، قرار دارد. بودجه شرکت‌ها برای تأیید و انعکاس در بودجه کل کشور به سازمان برنامه و بودجه فرستاده می‌شود. همچنین به موجب قانون اساسی، رسیدگی به حساب‌های شرکت‌های دولتی نیز مانند مؤسسات دولتی، بر عهده دیوان محاسبات است. لازم به ذکر است که طبق اظهارات رئیس کمیسیون بودجه مجلس شورای اسلامی، در پاییز سال ۱۳۷۱، بیش از ۱۰۰۰ شرکت دولتی وجود داشته که متاسفانه بودجه بیش از سیصد تایی آنها در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شده است. برای تنظیم لایحه تفریغ بودجه نیز ارائه ترازنامه مصوب مجمع عمومی شرکت کافی است و نیازی به اظهار نظر دیوان محاسبات وجود ندارد.
- از لحاظ اداره اموال و معاملات نیز، اموال منقول و غیرمنقول شرکت‌های دولتی جزء دارایی خود آنها محسوب می‌شود و تابع مقررات خاص آنهاست. معاملات شرکت‌های دولتی نیز جز در موارد معدود، تابع مقررات خاص آنهاست. همچنین از آنجا که شرکت‌های دولتی در حال ارائه خدمات عمومی هستند و صرفاً بحث انتفاع در آنها مطرح نیست، علیه آنها نمی‌توان اعلام ورشکستگی نمود.
- **استقلال ساختاری:** این نهادها مانند مؤسسات دولتی، از نظر ساختاری، از دولت منفک می‌باشند.
- **استقلال قضائی:** از آنجا شرکت‌های دولتی، نوعی از مؤسسات عمومی هستند، بنابراین دارای استقلال حقوقی بوده و می‌توانند برای حفظ حقوق و منافع خود به طرفیت دولت یا اشخاص دیگر اقامه دعوی نمایند و یا از دعاوی مطرح شده، علیه خود دفاع نمایند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

نظارت بر شرکت‌های دولتی: از آنجا شرکت‌های دولتی نوعی از مؤسسات عمومی می‌باشند، مدل‌های نظارتی که در رابطه با مؤسسات عمومی ذکر شد، در رابطه با این نهادها نیز صادق است. بدین معنا که هریک از شرکت‌ها با یک یا چند وزارتخانه در ارتباط هستند و این وزارتخانه‌ها از طرق مختلف نوعی نظارت بر آنها اعمال می‌نمایند. (آقای طوق و لطفی ۱۴۰۰).

با توجه به موارد اشاره شده، به طور کلی می‌توان ادعا نمود که با توجه ساختاری که برای شرکت‌های دولتی در نظر گرفته شده‌است و با توجه به اینکه قوانین حقوق خصوصی در خیلی از موارد بر آنها حاکم می‌باشد، نسبت به مؤسسات دولتی، از استقلال اداری و مالی و آزادی عمل بیشتری برخوردار می‌باشند. نمونه‌هایی از شرکت‌های دولتی که در کشور وجود دارند عبارتند از: توانیر، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی (هما)، شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران و ...

۴-۲-۱- موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی

در کنار وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که شناسایی آنها به عنوان اشکال حقوقی دستگاه‌های دولتی به پیش از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد، نهادهایی نیز با وقوع انقلاب یا عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی در عرصه عمومی ایجاد شدند که با اشکال سه گانه فوق انطباق کامل نداشتند. مؤسسات عمومی غیردولتی برای نخستین بار در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ تعریف شدند (تنگستانی ۱۳۹۸). قانون محاسبات عمومی در ماده ۱۳۰، ایجاد و تشکیل سازمان‌های عمومی را منحصراً به صورت وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مجاز دانسته و در ماده ۵، این نهادها را بدین شکل تعریف می‌نماید: "مؤسسات یا نهاد های عمومی غیردولتی، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شوند. همچنین براساس تبصره ماده ۵، 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 (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷). بر این اساس در قانون "فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی" مصوب سال ۱۳۷۳، اسامی این مؤسسات ذکر شده‌است. از جمله نهادهای ذکر شده در این قانون عبارتند از: شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، هلال احمر، کمیته امداد امام و ...

در سال ۸۶ نیز در قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف دیگری از این سازمان‌ها ارائه گردیده‌است. براساس آنچه در ماده ۳ این قانون آمده‌است: 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 آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. در این تعریف جدید، قید اعلام اسامی این سازمان‌ها در قانون برداشته شده‌است (تنگستانی ۱۳۹۸).

از ویژگی‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی یا همان نهادهای انقلاب اسلامی، انعطاف‌پذیری این سازمان‌ها در پاسخ‌گویی به نیازهای انقلاب، هماهنگی با سیاست‌ها و خط مشی‌های دولت و بهره‌گیری از مشارکت گسترده افراد در زمینه‌ای انقلابی است. این موارد سبب می‌شود که مؤسسات عمومی غیر دولتی از لحاظ سازمان، امور استخدامی، معاملات و محاسبات مالی از آزادی بیشتری بهره‌مند شوند. اغلب نظارت دیوان محاسبات بر این مؤسسات بسیار ضعیف است (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

۳-۱- نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی

در کنار مؤسسات عمومی و وزارتخانه‌ها، دسته دیگری از سازمان‌های عمومی، سازمان‌های حرفه‌ای یا صنفی هستند که به منظور سازمان دادن به حرفه یا صنف معین و ایجاد نظم و انضباط از طریق صاحبان خود حرفه‌ها که ذیل بخش خصوصی هستند ایجاد می‌شوند. نظام‌های حرفه‌ای و صنفی در حقیقت سازمان‌های عمومی یعنی اشخاص حقوقی حقوق عمومی هستند. رژیم حقوقی حاکم بر آن‌ها نیز مختلط است به این صورت که کار و فعالیت عمومی آن‌ها تابع قواعد عمومی و سازمان و امور داخلی مانند معاملات و استخدام‌ها و دعاوی آن‌ها، تابع قواعد حقوق خصوصی می‌باشد. (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷)

اصل بر این است که قانون نظام صنفی و اصلاحات و آیین‌نامه‌های آن شامل تمامی حرفه‌ها باشد اما صنف‌هایی به طور استثنائی و بنا به اهمیتی که دارند از شمول این قانون جدا شده و و خود قانون ویژه‌ای دارند. به طور مثال مشاغل مانند وکالت، پزشکی، معماری، روزنامه‌نگاران و سردفتران اسناد رسمی استثنائاتی بر قانون نظام صنفی هستند و قانون خاص خود را دارند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۹۷).

امور صنفی به عنوان یک خدمت عمومی در نظر گرفته می‌شود و برای سازمان دادن و اجرای مقررات مرتبط به آن سازمان نظام صنفی تشکیل شده است. نظام حرفه‌ای شخصیت حقوقی مستقلی دارد و در نتیجه استقلال مالی و اداری بسیاری دارد خصوصاً آن که رژیم حقوقی مختلط حاکم بر این نظام‌ها امور استخدامی و معاملاتی و مواردی از این قبیل را مشمول قواعد حقوق خصوصی کرده است. اما از طرفی به دلیل کارکرد خاص نظام‌های حرفه‌ای و صنفی که به ارائه یک خدمت عمومی می‌پردازد و همچنین ساختار آن که ذیل سازمان عمومی تعریف می‌شود، مشمول قواعد حقوق عمومی نیز می‌باشد.

همچنین مانند سایر سازمان‌های عمومی نیز، نظارت دولت بر این نهادها وجود داشته و برخی تصمیمات نظام باید به تصویب دولت برسد. نظام حرفه‌ای، اجتماعی غیرموقت و اجباری می‌باشد. عضویت در آن اجباری است و اعضا ملزم به تبعیت از تصمیمات سازمان هستند و سازمان از اختیاراتی مانند صدور پروانه اشتغال به حرفه یا اتخاذ تصمیمات انتظامی برخوردار است. نظام حرفه‌ای هیئت مدیره‌ای دارد که اصولاً دولت در انتخاب آن دخالتی ندارد.

یک نمونه از نظام‌های حرفه‌ای و صنفی در ایران، اتاق ایران (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران) است. اتاق ایران مؤسسه‌ای غیرانتفاعی است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی می‌باشد و وظایفی از جمله ارائه نظرات مشورتی به قوای سه گانه و همکاری با دستگاه‌های اجرایی، ایجاد هماهنگی و همکاری بین بازرگانان و صاحبان صنایع، معادن و کشاورزی، برقراری ارتباط با اتاق‌های بازرگانی سایر کشورها و ... دارد. ارکان این اتاق عبارتند از شورای عالی نظارت، هیئت نمایندگان و هیئت رئیسه. شورای عالی نظارت متشکل از وزیر صنعت، معدن و تجارت، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر جهاد کشاورزی، رئیس سازمان ملی استاندارد و رئیس و دو نایب رئیس اتاق ایران که ریاست این شورا بر عهده وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌باشد.

با توجه به موارد مطرح شده به طور کلی می‌توان گفت که نظام‌های حرفه‌ای و صنفی از استقلال و آزادی عمل بیشتری نسبت به سایر سازمان‌های عمومی برخوردار می‌باشند.

۲- بررسی ظرفیت و امکان ایجاد سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در نظام حقوق اداری ایران

به منظور درک وضعیت سازمان‌های نیمه مستقل در ایران، لازم است جایگاه این نوع از نهادها در قوانین کشور بررسی شود تا به این نکته دست یافت که آیا قانون‌گذار برای ایجاد این نوع از سازمان‌ها و گسترش آنها در ارائه خدمات عمومی، تمهیداتی در قانون اندیشیده‌است یا خیر. توجه به این نوع از سازمان‌ها در قانون، می‌تواند زمینه‌ی مناسبی را برای گسترش آنها در کشور فراهم نماید. در این بخش از گزارش، ظرفیت ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل در قوانین ذیل بررسی شده‌است:

- قانون اساسی جمهوری اسلامی
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- سند نهایی چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران
- سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
- برنامه ۵ ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
- قانون مدیریت خدمات کشوری

۲-۱- جایگاه سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در قانون اساسی

یکی از مهم‌ترین مراجع قانونی که به منظور بررسی ظرفیت قانونی ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل در ایران می‌بایست، بررسی شود، قانون اساسی کشور می‌باشد. با بررسی قانون اساسی، این نکته قابل برداشت می‌باشد که نه تنها ساختارهای نیمه مستقل به عنوان سازمان‌هایی جهت کارآمدسازی و چابک کردن دولت در نظر قانون‌نویسان نبوده است بلکه جدای از شکل نگرفتن ادبیات این نوع سازمان‌ها در حقوق اداری، قانون‌گذار به سمت ساختارهای تماماً دولتی میل کرده است تا ساختارهای نیمه مستقل یا خصوصی و غیردولتی. اما نکته‌ای که وجود دارد این است که اگرچه با بررسی قانون اساسی، نمی‌توان به نشانه‌هایی از حضور ایده‌ی گسترش و توسعه سازمان‌های نیمه مستقل در ذهن قانون‌نویسان قانون اساسی برخورد، اما با این حال، مانعی قانونی که بر سر ایجاد تشکیل چنین سازمان‌هایی وجود داشته‌باشد نیز قابل مشاهده نمی‌باشد. در زمینه توجه به سازمان‌های نیمه مستقل، بخشی از قانون اساسی که در ذیل عنوان "قوة مجریه"، پیش از اصول و در مقدمه قانون آمده است، قابل توجه می‌باشد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸):

"...محصور شدن در هر نوع نظام دست و پا گیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید."

همان‌طور که در فاز اول گزارش نیز به تفصیل اشاره گردید، از جمله دلایل اصلی برای ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل، در کشورهای مختلف، افزایش کیفیت ارائه خدمات و چابک‌سازی دولت می‌باشد. اگر نگاه به قانون اساسی ناظر به متن مقدمه و اصول آن باشد و به تحلیل دیدگاه و نقطه نظرات قانون‌گذار در مورد اندازه دولت اکتفا نکنیم، به نظر می‌رسد ایجاد و گسترش ساختارهای نیمه مستقل با توجهی به کارکردی که دارند، با اشاره‌ای که در مقدمه قانون اساسی به ایجاد نظام اجرایی کارا و با سرعت بالا شده است، تا حدی هم‌سو می‌باشد.

در فصل سوم قانون اساسی نیز که به حقوق ملت پرداخته می‌شود، در اصولی همچون اصول ۲۹، ۳۰ و ۳۱ ظرفیت‌های ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل از حیث ماهیت امور محوله به دولت دیده شده است. در این اصول مواردی نظیر برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بی‌کاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و

مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه، آموزش و پرورش رایگان برای همه تا پایان دوره متوسطه و برخورداری مسکن مناسب، حقوقی برای ملت و تکلیفی برای دولت برشمرده شده‌است ولی در قانون اساسی در این فصل، به ساختار اداری دولت و نحوه ارائه خدمات اشاره‌ای نشده است.

اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی از مهم‌ترین اصول در بررسی مبحث سازمان‌های نیمه مستقل در ایران می‌باشند. این دو اصل ذیل فصل چهار با عنوان "اقتصاد و امور مالی" می‌باشد. در این دو اصل به بررسی اندازه دولت و برخی تکالیف دولت در عرصه اقتصاد پرداخته شده‌است. اصل ۴۳ ضابطه‌ها و اساس اقتصاد را بیان می‌نماید و اصل ۴۴ نیز به این موضوع می‌پردازد که نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است. اصل ۴۴ بدین شرح است:

"نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکتها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند."

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تفصیل این اصل پرداخته است. مطابق با این اصل، بخش دولتی دامنه وسیعی از اعمال خدمات و تصدی‌ها را در دست دارد. در انتهای این اصل قیودی در حمایت از مالکیت خصوصی در هر کدام از این سه بخش آورده شده است و طبق این قیود، مالکیت خصوصی باید موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور باشد. با بررسی این اصل، منعی در ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل دولتی مشاهده نمی‌گردد.

۲-۲- جایگاه سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در حدود دو دهه پس از نگارش قانون اساسی و در سال ۱۳۸۷ تصویب شده و پس از موافقت مجمع تشخیص مصلحت نظام اجرایی شده است. این قانون به بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌پردازد اما به نظر می‌رسد نویسندگان این قانون دیدی متفاوت نسبت به اندازه دولت در حوزه‌های مختلف داشته‌اند. طبیعتاً این قانون نمی‌تواند مغایرتی با

قانون اساسی داشته باشد اما تلاشی برای برون‌سپاری برخی خدمات و سپردن بعضی فعالیت‌ها به بخش خصوصی در این قانون به روشنی قابل درک است (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۳۸۶).

ماده ۲ این قانون فعالیت‌های اقتصادی را به ۳ گروه تقسیم کرده است و در مواد بعدی این قانون مشخص کرده‌است که هر کدام از بخش‌های دولتی، تعاونی و غیردولتی، عهده‌دار فعالیت‌های کدام یک از گروه‌ها می‌توانند بشوند. قانون‌گذار در ماده ۳ قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت را تعیین نموده و در ماده ۴، قلمرو فعالیت‌های اقتصادی بخش غیردولتی را مشخص نموده‌است. در فصل سوم و ماده ۹ قانون نیز سیاست‌هایی راجع به افزایش سهم بخش تعاون بیان شده‌است. فصل چهارم این قانون با عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی، مواردی را در مورد شرکت‌های دولتی، نحوه اداره و واگذاری این شرکت‌ها بیان نموده‌است و در فصل پنجم نیز فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی مطرح شده‌است. در این فصل از قانون، سازمان خصوصی‌سازی، به عنوان سازمانی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی، مسئول واگذاری این بنگاه‌ها شناخته شده‌است. براساس مواد بیان شده در فصل ۴ و ۵ این قانون، می‌توان این طور برداشت نمود که تمایل قانون‌گذاران به واگذاری بخشی از فعالیت‌های دولتی که توسط شرکت‌ها دولتی صورت می‌پذیرد، به بخش خصوصی می‌باشد که این امر گامی بزرگ در راستای برون‌سپاری فعالیت‌های دولت می‌باشد.

به طور کلی با مطالعه این قانون می‌توان گفت که تلاش اصلی قانون‌گذار در نگارش قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین ناظر به آن بیش‌تر به سمت خصوصی‌سازی و واگذاری فعالیت‌های دولت به بخش خصوصی بوده‌است تا ایجاد سازمان‌هایی نیمه مستقلی که نسبت به بخش خصوصی به دولت نزدیک‌تر هستند اما هم‌چنان از آزادی‌هایی در سطوح متعدد مدیریتی، استخدام، منابع مالی و ... نسبت به ادارات دولتی برخوردار هستند. اما به هر صورت در این سند و اسناد دیگری چون برنامه‌های ۵ ساله توسعه، ضرورت کوچک‌سازی اندازه دولت و برخی برون‌سپاری‌ها در جهت افزایش کارآمدی و چابک‌سازی دولت درک شده‌است.

۲-۳- جایگاه سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در سند نهایی چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران

سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی که مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، در سال ۱۳۸۲ توسط مقام رهبری به سران قوای سه‌گانه ابلاغ شد تا از سال ۱۳۸۴ به مدت ۲۰ سال به عنوان افق توسعه ایران در زمینه‌های اقتصادی، علمی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی باشد (چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمس ۱۳۸۴).

در بخش‌هایی که در ذیل این سند آمده‌است، اشاره‌هایی به ضرورت تشکیل سازمان‌های نیمه مستقل شده است. به عنوان مثال، در بند ۱۶ از بخش امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی، به ایجاد محیط و ساختار مناسب قضایی و اداری برای تحقق اهداف چشم‌انداز و در بخش ۱۷ نیز به اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت افزایش تحرک و کارایی، بهبود خدمات‌رسانی به مردم و پیش‌گیری از فساد اداری اشاره شده‌است که سازمان‌های نیمه مستقل را می‌توان یکی از اشکال سازمانی برای تحقق موارد اشاره شده در این بند دانست.

بند ۴۷ از بخش امور اقتصادی نیز با اشاره به قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی به ضرورت توانمندسازی بخش خصوصی و بخش تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی دولت اشاره کرده‌است و در بند ۴۸ نیز روش‌هایی جهت ارتقاء ظرفیت و توانمندی‌های بخش تعاونی برشمرده شده است. بند ۴۹ نیز به مشارکت عامه مردم در فعالیت‌های اقتصادی اشاره دارد که با توجه به این بند، در واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به مردم، مواردی از قبیل مدیریت سالم و اداره درست کار، وارد نشدن خدشه به حاکمیت یا تضییع حقوق مردم و مورد تهدید قرار نگرفتن امنیت ملی می‌بایست مورد توجه قرار بگیرند.

۲-۴- جایگاه سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست‌های کلی نظام اداری که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط مقام معظم رهبری در اردیبهشت سال ۱۳۸۹ ابلاغ شده‌است. این سیاست‌ها رؤسای سه قوه، نیروهای مسلح و مسئولان نهادهای غیردولتی را مخاطب قرار داده و مجموعاً در ۲۶ بند سیاست‌های کلی نظام اداری را تشریح کرده است. به طور کلی بندهای مرتبط با سازمان‌های نیمه مستقل و ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در این سند را می‌توان در دو محور بررسی کرد (سیاست‌های کلی نظام اداری ۱۳۸۹):

چابک‌سازی، کارآمدی و منطقی‌سازی اندازه دولت

بندهای ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۹، ۲۴، ۲۵ و ۲۶ به این مساله پرداخته‌است. نکته قابل بررسی در سند مورد بحث این است که بحث لزوماً بر سر کوچک‌سازی اندازه دولت نیست بلکه موضوع قابل بررسی، موضوع منطقی‌سازی اندازه دولت است. ضرورت دارد به منظور این هدف و چابک و کارآمد کردن نظام اداری، برخی تمرکززدایی‌ها صورت پذیرد. این موارد با ساختار آژانس به عنوان سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل هم‌سو است.

بندهای مرتبط با ایجاد ظرفیت آژانس در جهت چابک‌سازی، کارآمدی و منطقی‌سازی اندازه دولت در سیاست‌های کلی نظام اداری عبارتند از:

- ۱۰- چابک سازی، متناسب سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز.
- ۱۱- انعطاف پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.
- ۱۲- توجه به اثربخشی و کارایی در فرآیندها و روشهای اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.
- ۱۹- زمینه سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت های مردمی در نظام اداری.
- ۲۵- کارآمد سازی و هماهنگی ساختارها و شیوه های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه سازی اطلاعات.
- ۲۶- حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ و بهبود مستمر به منظور پویایی نظام اداری.
- ۲۴- ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزشهای اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری، بهره گیری از امکانات فرهنگی و بکارگیری نظام موثر پیشگیری و برخورد با تخلفات

شفافیت

- شفافیت یکی از ابزارهایی است که به تحقق کارآمدسازی سازمان کمک می کند و با توجه به نیمه مستقل بودن آژانس ها (در برابر تماما دولتی بودن) قابل بررسی است. سند مذکور به مسأله شفافیت در بندهای ۱۳ و ۱۸ و در دو بعد شفافیت نسبت به قوانین و مقررات اداری و نسبت به حقوق مردم می پردازد.
- ۱۳- عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.
 - ۱۸- شفاف سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه مند مردم به اطلاعات صحیح.

۲-۵. جایگاه سازمان های اجرایی نیمه مستقل در سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی

سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، در بهمن ماه سال ۱۳۹۲ ابلاغ شده است. در بند ۱۶ از این سیاست ها، به موضوع صرفه جویی در هزینه های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه ی دولت و حذف دستگاه های موازی و غیرضرور و هزینه های زاید پرداخته شده است. از آنجا که یکی از راه های اصلاح ساختار اداری و کاهش هزینه های دولت، واگذاری فعالیت ها به سازمان های نیمه مستقل می باشد، می توان این بند از سیاست را زمینه ای قانونی برای توسعه این نوع از ساختارها در نظام اداری کشور دانست.

۲-۶- جایگاه سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در برنامه ۵ ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در برنامه‌ی ۵ ساله‌ی ششم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران که در سال ۱۳۹۵، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده‌است، می‌توان مواردی را یافت که به نوعی ظرفیتی برای ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل در کشور محسوب می‌شود.

در بخش چهارم از این قانون که به مبحث خصوصی‌سازی و مناطق آزاد می‌پردازد، در ماده ۲۱ قانون‌گذار با توجه به قانون اجرای اصل ۴۴ به بحث بهبود محیط کسب و کار و گسترش بخش غیر دولتی در جهت توسعه صنعت بیمه پرداخته و به این موضوع اشاره کرده است که غیر از دو بیمه مرکزی و ایران، سهام سایر شرکت‌های بیمه می‌بایست به بخش غیر دولتی واگذار گردد. ماده ۲۵ و آیین‌نامه اجرایی بند الف آن نیز به خرید خدمت از بخش خصوصی و تعاونی به جای تولید خدمت اشاره دارد. هدف از این اقدام مردمی شدن، گسترش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد و افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه می‌باشد. با توجه به موارد بررسی شده در ذیل بخش چهارم می‌توان گفت در این بخش قانون‌گذار به دنبال چابک‌سازی دولت از طریق برون‌سپاری‌ها فعالیت‌ها به بخش خصوصی می‌باشد و واگذاری فعالیت‌ها به سازمان‌های نیمه مستقل در این بخش مورد توجه قرار نگرفته‌است.

در بخش ۶ این قانون با عنوان "نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد"، مواردی مرتبط با اصلاح ساختار اداری، مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته‌است. در ماده ۲۸ این بخش، در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع "صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید"، انجام اقداماتی بر عهده دولت گذاشته شده‌است.

اقدامات عنوان شده ذیل این ماده به کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرائی به استثنای مدارس دولتی حداقل به میزان پانزده درصد نسبت به وضع موجود از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری، تأکید می‌نماید. همچنین تبصره ذیل این ماده بیان می‌دارد که: انحلال، انتزاع و ادغام مؤسساتی که به موجب قانون تأسیس شده است، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر می‌باشد.

با توجه به این ماده می‌توان گفت به نظر می‌رسد که دغدغه اصلی قانون‌گذار در درجه اول کاهش هزینه‌های دولت است و پس از آن یا حتی به نحوی در نتیجه آن، افزایش کارآمدی و بهره‌وری را در نظر دارد.

۷-۲- جایگاه سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

ماده ۱ این قانون که مصوب سال ۱۳۹۵ است و پس از انقضای قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و همراه با اجرایی شدن برنامه ششم توسعه لازم الاجرا می‌باشد، بیان می‌دارد:

"دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امناء که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند."

این ماده مراکز علمی- فرهنگی مذکور را از حیث رعایت مقررات حاکم بر دستگاه‌های دولتی استثناء کرده و در حقیقت اختیارات و توان مدیریتی آن‌ها را افزایش داده است. با استفاده از ظرفیت این قانون می‌توان سازمان‌های نیمه مستقل را در حوزه‌های علمی و فرهنگی نام برده شده گسترش داد.

۸-۲- جایگاه سازمان‌های اجرایی نیمه مستقل در قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ است، یکی از مهم‌ترین اسناد قابل بررسی در زمینه بررسی ظرفیت و امکان ایجاد سازمان‌های نیمه مستقل در نظام حقوق اداری کنونی ما می‌باشد (قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶).

مواد ۱ تا ۵ این قانون به بررسی سازمان‌های عمومی و دستگاه‌های اجرائی کشور پرداخته و سازمان‌های عمومی را متشکل از وزارتخانه، موسسه دولتی، موسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی و شرکت دولتی می‌داند که ۳ مورد اخیر نام برده شده در این قانون، از استقلال حقوقی برخوردارند.

عنوان فصل دوم این قانون، راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت می‌باشد. ماده ۱۵ ذیل فصل دوم، بر این موضوع تأکید می‌نماید که امور تصدی‌های اقتصادی با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. در ماده ۲۲ نیز دستگاه‌های اجرائی را موظف می‌نماید که به منظور تقویت

و حمایت از بخش غیر دولتی، اقدامات لازم برای آموزش، سازماندهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری و خرید خدمات از بخش غیر دولتی را به عمل آورند. ماده ۱۶ نیز یکی از اهداف خود را افزایش بهره‌وری دستگاه‌ها معرفی می‌کند و در بند ب یکی از وظایف دولت را چنین می‌داند: "تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی ساز و کارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده" تعیین چنین شاخص‌هایی جدای از ارتقای کیفیت خدمات ارائه شده، امکان ارزیابی عملکرد و نظارت بر سازمان را فراهم می‌آورد که یکی از ویژگی‌های اصلی سازمان‌های نیمه مستقل نیز نظارت دولت بر آنها می‌باشد.

بر اساس این قانون، دستگاه اجرایی می‌تواند از طریق مناقصه با عقد قرارداد با شرکت‌ها و موسسات غیر دولتی بر اساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تامین نمایند. در این صورت و با ورود بخش غیردولتی امکان افزایش کارآمدی و کاهش هزینه‌ها برای دستگاه‌های اجرائی و دولت فراهم می‌شود. در این صورت کارمندان بخش غیر دولتی، هم‌چنان کارکنان بخش غیر دولتی تلقی خواهند شد و نه بخش دولتی و دستگاه‌های اجرایی هیچ گونه تعهد و یا مسوولیتی در قبال این کارمندان ندارند. کارفرمایان این کارمندان پاسخگوی مقامات و یا مراجع ذی‌صلاح خواهند بود و دستگاه‌های اجرائی موظفند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیر دولتی در احقاق حقوق کارمندان از محل ضمانت‌نامه دریافت شده تعهدات کارمندان ذی‌ربط را پرداخت نمایند.

ماده ۱۹ قانون از این جهت که دستگاه اجرایی در قالبی غیر از امور تصدی‌گری با بخش خصوصی ارتباط برقرار می‌کند حائز اهمیت است. ماده ۱۹ بیان می‌دارد: "دستگاه‌های اجرائی به منظور ارتقاء مستمر در کیفیت و کمیت ارائه خدمات خود مجاز خواهند بود، برای انجام خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های توسعه‌ی مدیریت نظیر استقرار نظام‌های نوین مدیریتی، بازرگری و پالایش وظایف و مأموریت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، توسعه و مدیریت سرمایه‌های انسانی و فناوری‌های نوین اداری با مراکز آموزش، پژوهشی، دولتی و موسسات خصوصی تایید صلاحیت شده توسط سازمان، با رعایت مقررات ذی ربط عقد قرارداد نمایند." تحصیل این خدمات مشاوره‌ای هم از بخش دولتی و هم بخش خصوصی ممکن است و رابطه میان دستگاه اجرایی و بخش دولتی یا خصوصی، رابطه‌ای قراردادی خواهد بود.

ماده ۳۶ ذیل فصل پنجم، فناوری اطلاعات و خدمات اداری، بر اصلاح فرآیندها و روش‌های انجام کار دستگاه اجرایی، هر ۳ سال یک‌بار، به منظور افزایش بهره‌وری و کارآمدی متمرکز است: "دستگاه‌های اجرائی موظفند فرآیندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی

انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تامین رضایت و کرامت مردم و بر اساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجراء گذارند و حداکثر هر سه سال یک بار این روش‌ها را مورد بازبینی و اصلاح قرار دهند." در تبصره این ماده به ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی نیز اشاره شده است. میزان بهره‌وری و کارآمدی فعالیت‌ها، صحت امور و رضایت مردم از خدمات دولتی بر اساس شاخص‌هایی که با پیشنهاد دستگاه‌های اجرائی به تایید سازمان می‌رسد، مورد اندازه‌گیری قرار گرفته و نتایج آن در ارزیابی عملکرد آنها لحاظ می‌شود.

۳- جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

همان‌طور که در این گزارش بررسی شد، در سال‌های پیش از شکل‌گیری مدل آژانس‌ها در کشورهای مختلف، نوعی از سازمان‌های نیمه مستقل برگرفته از الگوی مؤسسات عمومی در کشور فرانسه، در کشور ایجاد گردیدند. این سازمان‌ها که در ایران نیز مؤسسات عمومی نامیده می‌شدند در راستای تحقق عدم تمرکز فنی دولت ایجاد شدند و هدف اصلی از شکل‌گیری آنها این بود که سازمان‌هایی متخصص در برخی حوزه‌های تخصصی ایجاد شوند که در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوه‌ی مرکزی مصون بمانند. اولین مؤسسات عمومی در کشور با عنوان مؤسسات دولتی، با هدفی غیرانتفاعی ایجاد شدند. اما از دهه ۱۳۵۰ به بعد با ورود دولت به بخش صنعتی و اقتصادی، نمونه‌ای از این سازمان‌ها با هدف انتفاعی که شرکت‌های دولتی نامیده می‌شوند، شکل گرفتند. در سال‌های پس از انقلاب نیز به منظور تحقق اهداف و ارزش‌های انقلاب، نوع جدیدی از مؤسسات عمومی شکل گرفتند که مؤسسات عمومی غیر دولتی نامیده می‌شوند.

مطالعات کتب حقوقی مختلف نشان می‌دهد که تمامی سازمان‌هایی که در ذیل مؤسسات عمومی تعریف شده‌اند، برخی ویژگی‌های مشترک دارند. اولین ویژگی آنها، استقلال حقوقی می‌باشد. شخصیت حقوقی مستقل آثاری دارد که می‌توان به موارد زیر اشاره نمود.

- استقلال اداری: شخص حقوقی می‌تواند به طور مستقل تصمیم بگیرد و اعمال حقوقی انجام دهد.
- استقلال مالی و استقلال در دارایی: شخص حقوقی دارای بودجه مستقل یعنی درآمد و هزینه جداگانه بوده و دارایی ویژه خود را دارد.
- استقلال قضایی: شخص حقوقی، حق دارد به طور مستقل دعوی اقامه کند و یا طرف دعوی قرار گیرد.
- استقلال ساختاری: شخص حقوقی، واحد سازمانی مستقل و جداگانه‌ای را تشکیل می‌دهد.

بنابراین استقلال حقوقی انواع مؤسسات عمومی، منجر به برخورداری آنها از استقلال، در ابعاد مختلف اداری، مالی، قضایی و ساختاری می‌گردد. البته نکته‌ای که می‌بایست در نظر داشت این است که میزان استقلال سازمان‌های مختلف، با توجه به نوع سازمان (مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی) و سایر عوامل نظیر نوع فعالیت سازمان و ... متفاوت بوده و تمامی سازمان‌ها، از سطح یکسانی از استقلال برخوردار نیستند. به طور کلی می‌توان گفت در بین انواع مؤسسات عمومی، مؤسسات دولتی، از کمترین سطح از استقلال برخوردار بوده و بیشترین شباهت را به وزارتخانه‌ها دارند و مؤسسات عمومی غیردولتی، از بیشترین سطح از استقلال برخوردار می‌باشند.

ویژگی مشترک دیگری که می‌توان در تمامی انواع مؤسسات عمومی عنوان نمود، این است که تمامی این نهادها از یک رابطه نظارتی با نهاد سرپرست خود برخوردار می‌باشند. در واقع می‌توان گفت استقلال مؤسسات عمومی مطلق نبوده و دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. این نظارت و در واقع احتیاط و ملاحظه به این دلیل است که آزادی کامل این نهادها ممکن است منجر به هرج و مرج و تشتت شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد، چه بسا منافع ملی فدای منافع خصوصی شود. نظارتی که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌گردد، در اصطلاح قیمومت اداری نامیده می‌شود و یکی از ارکان نظام عدم تمرکز اداری است. البته این قیمومت اداری نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیرمتمرکز لطمه بزند و جنبه مداخله به خود بگیرد. بنابراین به طور کلی می‌توان گفت تمامی مؤسسات عمومی از دو ویژگی استقلال و رابطه نظارتی با نهاد سرپرست برخوردار می‌باشند.

با شناسایی ویژگی‌های مشترک انواع مؤسسات عمومی در ایران، مقایسه این نوع از سازمان‌ها با مدل آژانس در کشورهای دیگر آسان‌تر می‌گردد. در تعریفی که از آژانس‌ها در فاز اول مطرح گردید، آژانس‌ها، نهادهایی هستند که به منظور اجرای یک وظیفه عمومی و ارائه خدمت عمومی ایجاد شده‌اند، در یک حوزه خاص تخصص دارند و دارای اهداف تجاری و انتفاعی نیستند. این سازمان‌ها به طور ساختاری از وزارتخانه سرپرست خود منفک بوده و در نتیجه آزادی مدیریتی بیشتری در مقایسه با دپارتمان‌های وزارتخانه‌ای دارند. اما علی‌رغم آزادی که در تصمیمات و عملیات خود دارند، به طور کامل مستقل نبوده و همچنان در بسیاری از موارد، مسئولین سیاسی مسئولیت نهایی اقدامات و پاسخگویی را بر عهده دارند.

با توجه به این تعریف و سایر تعاریف مطرح شده در فاز اول، به طور کلی می‌توان گفت، تمامی آژانس‌ها دارای سه ویژگی اصلی هستند که عبارت است از: تفکیک ساختاری، استقلال و اختیار و رابطه قراردادی با نهاد سرپرست که سطح این ویژگی‌ها در آژانس‌های مختلف، بسته به عوامل گوناگون، متفاوت است.

علاوه بر این، آژانس‌ها نهادهایی هستند که دارای اهدافی غیرتجاری و غیرانتفاعی بوده و در یک حوزه خاص، تخصص دارند. همچنین از جمله انگیزه‌های اصلی ایجاد آژانس‌ها در کشورهای مختلف می‌توان به کاهش مداخلات سیاسی در تصمیم‌گیری آژانس‌ها و افزایش تخصص و خبرگی در ارائه خدمات از طریق تخصصی‌سازی کارها اشاره نمود.

همان‌طور که مشخص است، ویژگی‌های مطرح شده برای آژانس، در انواع مؤسسات عمومی وجود داشته و هدف از شکل‌گیری مؤسسات عمومی نیز ایجاد سازمان‌هایی متخصص بوده‌است که در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوهی مرکزی مصون بمانند که این هدف نیز با هدف ایجاد آژانس‌ها تطابق دارد. اما نکته‌ای که می‌بایست در نظر داشت این است که در بین انواع مؤسسات عمومی، تنها مؤسسات دولتی هستند که علاوه بر اینکه مانند آژانس‌ها دارای اهداف غیر تجاری و غیر انتفاعی هستند، برای ارائه خدمت در یک حوزه تخصصی خاص شکل گرفته‌اند. از این‌رو می‌توان گفت مؤسسات دولتی در بین انواع مؤسسات عمومی، بیشترین شباهت را با مدل آژانس‌ها در سایر کشورها دارند.

علی‌رغم تشابهاتی که بین مؤسسات دولتی در ایران و آژانس‌ها وجود دارد، بررسی عملکرد انواع مؤسسات دولتی که در حوزه‌های مختلف به ارائه خدمات می‌پردازند، نشان می‌دهد که این سازمان‌ها از اهداف اولیه خود به دلایل مختلف فاصله گرفته‌اند و در حال حاضر با برخی چالش‌ها روبه‌رو می‌باشند که در ادامه به برخی از این چالش‌ها و راهکارهای پیشنهادی برای حل آنها اشاره شده‌است.

سیاست‌زدگی مؤسسات دولتی: بررسی عملکرد و تصمیمات مؤسسات دولتی نشان می‌دهد که بسیاری از آنها از استقلال و آزادی عمل در تصمیم‌گیری که یکی از اهداف اصلی شکل‌گیری آنها بوده‌است، برخوردار نبوده و بعضاً تصمیمات اخذ شده در این نهادها، تصمیماتی سیاسی می‌باشد. یکی از اصلی‌ترین دلایلی که می‌توان برای سیاست‌زدگی تصمیمات این نهادها ذکر کرد، مکانیزمی است که برای نصب و عزل مدیران این سازمان‌ها وجود دارد. همان‌طور که در بخش اول گزارش نیز اشاره گردید، یکی از مهم‌ترین موارد جهت تضمین استقلال در تصمیم‌گیری این سازمان‌ها، وجود نظام انتخاب مدیران در این مؤسسات است، بدین معنا که مدیران مؤسسه بر اساس انتخاب شورا یا هیئت مدیره انتخاب شوند. این در حالیست که در عمل در بسیاری از مؤسسات دولتی کشور، این نظام انتخاب مدیر وجود نداشته و مدیران مؤسسات معمولاً توسط وزیر مربوط منصوب می‌شوند. انتخاب مدیران این مؤسسات توسط وزیران نهادهای سرپرست، منجر به وابستگی این نهادها به نهاد سرپرست خود شده و ناقض استقلال اداری آنها می‌باشد.

استقلال محدود مؤسسات دولتی در استخدام نیروی انسانی متخصص: موضوع دیگری که در رابطه با مؤسسات دولتی قابل بررسی می‌باشد، محدودیت آنها در استخدام نیروی انسانی می‌باشد، قانون استخدام کشوری، مؤسسات دولتی را مکلف می‌نماید که سازمان تفصیلی خود را با قید تعداد پست‌های سازمانی به تصویب سازمان اداری و استخدامی برساند. از این رو می‌توان گفت این مؤسسات در استخدام نیروی انسانی مورد نیاز خود دارای محدودیت می‌باشند که این امر برای این نهادها که با هدف ایجاد سازمان‌هایی متخصص و حرفه‌ای در یک حوزه تخصصی خاص، شکل گرفته‌اند، مشکلاتی را ایجاد کرده و محدودیت‌های زیادی را برای این نهادها به همراه دارد.

عدم پاسخگویی مستقیم مؤسسات دولتی به مجلس شورای اسلامی: مورد دیگری که در رابطه با این مؤسسات می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد، مکانیزم نظارت بر این نهادها می‌باشد، این نهادها از نظر عملکرد تنها به وزیر پاسخگو بوده و از لحاظ نحوه هزینه کرد بودجه، به دیوان محاسبات پاسخگو می‌باشند. بنابراین مدل نظارت بر این نهادها به شکلی است که مدیران این نهادها به طور مستقیم به نمایندگان مجلس پاسخگو نیستند. این امر، نظارت بر این نهادها را محدود ساخته‌است و منجر به سیاست‌زدگی و وابستگی بیشتر این نهادها به نهادهای سرپرستان، شده‌است.

شکل‌گیری مؤسسات دولتی متعدد بدون حکم قانون: نکته دیگری که در این بین قابل بررسی می‌باشد این است که با اینکه در تعریف مؤسسات دولتی آمده است که ایجاد مؤسسه دولتی می‌بایست با حکم قانون صورت پذیرد، اما در عمل، مؤسسات متعددی در کشور ایجاد شده که مبنای ایجاد آنها قانون مصوب مجلس نیست. به عنوان مثال، شورای عالی انقلاب فرهنگی، تا کنون تعداد قابل توجهی از مؤسسات دولتی را ایجاد کرده‌است، از جمله می‌توان به ماده ۵ اساسنامه بنیاد ملی خبرگان که در سال ۱۳۸۴ به تصویب شورا رسیده‌است اشاره نمود که در آن، این بنیاد، مؤسسه دولتی قلمداد شده‌است. برخی از مؤسسات دولتی نیز با تصویب رئیس قوه قضائیه ایجاد شده‌اند، مانند مؤسسه آموزشی و پژوهشی قضا که اساسنامه آن در سال ۱۳۸۸ به تصویب ایشان رسیده‌است. این امر باعث شده‌است.

۴- مراجع

- آقای طوق، م.، & لطفی، ح. (۱۴۰۰). حقوق/اداری (۱). تهران: سهامی انتشار.
- امامی، م.، & استوار سنگری، ک. (۱۴۰۰). حقوق/اداری - جلد اول. میزان: تهران.
- تنگستانی، م. (۱۳۹۸). ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و پیامدهای آن. فصلنامه مجلس و راهبرد. ۳۰-۵،
- چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمس. (۱۳۸۴). مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی . Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/132295>
- رضایی زاده، م. (۱۳۹۵). حقوق/اداری (۱). تهران: میزان.
- سیاست های کلی نظام اداری. (۱۳۸۹). مجمع تشخیص مصلحت نظام .
- <http://www.maslahat.ir/index.jsp?siteid=3&fkeyid=&siteid=3&pageid=575>
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۹۷). حقوق/اداری. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).
- قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی <https://www.mcls.gov.ir/fa/law/260> (۱۳۸۶) .
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۵۸). مرکز پژوهش های مجلس
- https://rc.majlis.ir/fa/content/iran_constitution
- قانون مدیریت خدمات کشوری. (۱۳۸۶). مرکز پژوهش های مجلس <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/130021>
- مدنی، س. (۱۳۸۷). حقوق/اداری: اصول، مبانی و کلیات حقوق/اداری (جلد اول). تهران: پایدار.
- مولائی، آیت؛ بنده علی، فرشید؛ (۱۳۹۹). ماهیت پژوهی و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی؛ چالش ها و بایسته ها. فصلنامه مجلس و راهبرد (۱۰۲)، ۲۶۷-۲۹۴.