

## تحقیقی دربارهٔ مؤسسات غیرانتفاعی جهادانصر، جهاداستقلال، جهاد توسعه و شرکت‌های تابعه آنها

### ■ سه مؤسسه و هفتاد شرکت غیرانتفاعی

دفتر بررسی‌های حقوقی

ضمن آن درخواست شده بود سه مؤسسه فوق و قدراسیون‌های ورزش آماتوری تحت عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گیرند. با توجه به اهمیت موضوع و جایگاه سه مؤسسه مزبور، در این گزارش به بررسی وضعیت این مؤسسه‌ها می‌پردازیم. به خصوص این که فقدان یک مجوز قانونی که مبین اوصاف و ویژگی‌های این نهادها باشد بر ابهام مطلب افزوده و ادامهٔ این

#### مقدمه

در نوشتهٔ پیش رو محور مطالعه، بررسی وضعیت حقوقی سه مؤسسهٔ جهادانصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه است؛ زیرا به نظر می‌رسد که اختلاف نظرها در این خصوص زیاد است. در تاریخ ۱۳۷۴/۸/۷ لایحه‌ای تحت عنوان الحاق بندهای ۱۱ و ۱۲ به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تقدیم مجلس شد که



وضعیت، فعالیت مثبت مؤسسات مزبور را تحت تأثیر قرار داده است. در گزارش حاضر تلاش شده است وضعیت حقوقی دستگاه‌های مذکور تشریح شود. در این جهت ابتدا خلاصه‌ای از روند تشکیل این مؤسسات بیان می‌شود، آن‌گاه به بررسی مفاهیم شخصیت حقوقی، اشخاص حقوقی دولتی و غیردولتی، اشخاص حقوقی انتفاعی و غیرتجاری و نیز عمومی غیردولتی از دید حقوقی می‌پردازیم و به دنبال آن در فصل سوم، ماهیت حقوقی مؤسسات مذکور در وضعیت فعلی مدنظر قرار گرفته شده است. در فصل بعد به این پرسش پاسخ داده شده است که مؤسسات مذکور غیردولتی هستند یا دولتی و در ضمن جمع‌بندی‌ها پیشنهادهایی ارائه شده است. این مطالعه، صرفاً به جنبه حقوقی این مؤسسات پرداخته و در کارکردهای مالی آنها وارد نشده است.

### فصل اول - پیشینه تشکیل الف - پیشینه تشکیل مؤسسه غیرانتفاعی جهاد نصر

آنچه ذیل بیان می‌شود شرح مختصری از تاریخچه نحوه تشکیل و تغییرات صورت پذیرفته در مؤسسه غیرانتفاعی جهاد نصر از بدو تأسیس تا سال ۱۳۷۵ است که به استناد پرونده ثبتی این مؤسسه در اداره ثبت شرکت‌ها تهیه شده است.

مؤسسه غیرانتفاعی جهاد نصر در سال ۱۳۶۵ را بنیاد مستضعفان و جانبازان تشکیل داده و طی شماره ثبت ۳۰۷۷ در اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت رسانده است. دارایی شرکت در بدو تأسیس یک میلیون ریال بود که ۵۰ درصد آن پرداخت و مابقی تعهد شده است.

مؤسسه غیرانتفاعی جهاد نصر در سال ۶۵ از طریق صلح بلاعوض به وزارت جهاد سازندگی واگذار شده و تحت پوشش وزارت مزبور قرار گرفته است و در همین سال به نشانی تهران - اتوبان کرج کیلومتر هفت، ضلع غربی مجموعه آزادی - مقابل در استادیوم تغییر مکان داده است.

در سال ۱۳۶۶ اساسنامه جدید آن مشتمل بر ۲۲ ماده تصویب و جایگزین اساسنامه قبلی شد. در همان سال، ماده ۱۹ اساسنامه جدید تصویب به شرح ذیل تغییر کرد:

«مؤسس می‌تواند کلیه حقوق، وظایف و اختیارات مندرج در این اساسنامه را با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی یا عام‌المنفعه از طریق صلح غیرمعارض یا هبه و به طور کلی هر عقدی از عقود انتقال دهد. در این صورت منتقل‌الیه همان حقوق و وظایفی را خواهد داشت که مؤسس داشته است.»

در تاریخ ۶۸/۴/۲۹ سرمایه شرکت به مبلغ هفتاد میلیون ریال افزایش یافت. در سال ۱۳۶۹ محل مؤسسه به نشانی

صلح شمالی دانشگاه تهران - خیابان پورسینا - پلاک ۳۱ تغییر کرد و سرمایه مؤسسه به مبلغ سیصد و هفتاد میلیون ریال افزایش یافت.

در سال ۱۳۷۰ سرمایه مؤسسه مجدداً افزایش یافت و به مبلغ پانصد و هفتاد میلیون ریال رسید.

در سال ۱۳۷۳ سرمایه مؤسسه به مبلغ هشتصد میلیون ریال افزایش یافت و بدین ترتیب سرمایه شرکت از بدو تأسیس تا آن زمان هشتصد برابر افزایش یافته است. در همین سال ماده (۱۲) اساسنامه به شرح زیر اصلاح شد:

«هیئت مدیره مرکب از سه یا پنج عضو اصلی است که از بین اشخاص واجد صلاحیت و مورد اعتماد از طرف مؤسس برای مدت دو سال انتخاب و انتصاب می‌شوند». گفتنی است که در تمام مدت فعالیت، بازرسی قانونی مؤسسه، فرد ثابتی بوده است این فرد، همزمان مسئولیت بازرسی قانونی مؤسسه جهاد توسعه را در طول این سالها عهده‌دار بوده است.

**ب - تاریخچه تشکیل مؤسسه غیرانتفاعی جهاد توسعه**

آنچه در ادامه بیان می‌شود شرح مختصری است از تاریخچه نحوه تشکیل و تغییرات صورت پذیرفته در مؤسسه غیرانتفاعی جهاد توسعه که بر اساس پرونده موجود در

ثبت شرکتها تنظیم شده است. مؤسسه غیرانتفاعی جهاد توسعه را در تاریخ ۶۴/۱۲/۲۷ بنیاد مستضعفان تشکیل داده و طی شماره ثبت ۳۰۷۸ در ثبت شرکتها به ثبت رسانده است. سرمایه این مؤسسه در بدو تأسیس یک میلیون ریال بوده که ۵۰ درصد آن پرداخت شده و ۵۰ درصد آن تعهد گردیده است.

این مؤسسه در تاریخ ۶۵/۱/۲۰ از طریق صلح بلاعوض به وزارت جهاد سازندگی واگذار شده است.

اساسنامه جدید مؤسسه پس از واگذاری به وزارت جهاد مشتمل بر ۲۲ ماده در تاریخ ۶۶/۶/۱۵ تصویب و جایگزین اساسنامه قبلی شده است. همچنین در همان سال ماده ۱۹ اساسنامه جدید تصویب به شرح زیر اصلاح شد:

«مؤسس می‌تواند کلیه حقوق، وظایف و اختیارات مندرج در این اساسنامه را با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی یا عام‌المنفعه از طریق صلح غیرمعوض یا هبه به طور کلی هر عقدی از عقود انتقال دهد، در این صورت، مستقل‌الیه دارای همان حقوق و وظایفی خواهد بود که مؤسس داشته است».

در سال ۱۳۶۷ مدیران جدید شرکت را مجمع عمومی تعیین می‌کند و مجدداً در سال ۱۳۶۸ مدیران با تغییرات جزئی

انتخاب می‌گردند.

در سال ۱۳۶۹ سرمایه شرکت به مبلغ یکصد و یک میلیون ریال افزایش یافت که تماماً پرداخت شده است. همچنین در سال ۱۳۷۰ سرمایه شرکت به مبلغ چهارصد و پنجاه میلیون ریال افزایش می‌یابد.

در سال ۱۳۷۱ سرمایه شرکت به یک میلیارد و نهصد و بیست و شش میلیون ریال افزایش یافته و ماده ۱۸ اساسنامه به شرح زیر اصلاح شده است:

ماده ۱۸- سرمایه مؤسسه مبلغ یک میلیارد و نهصد و بیست و شش میلیون ریال (۱/۹۲۶/۰۰۰/۰۰۰) است که تماماً پرداخت شده است.

در جلسه مورخ ۷۱/۱۲/۲۲ هیئت مدیره در خصوص پنج میلیون ریال سرمایه‌گذاری در مؤسسه یادشده به نسبت ۳۳ درصد سهام مؤسسه غیرانتفاعی جهاد استقلال، ۳۳ درصد سهام مؤسسه غیرانتفاعی جهاد نصر و ۳۴ درصد سهام مؤسسه غیرانتفاعی جهاد توسعه اتخاذ تصمیم شده و به تصویب هیئت مدیره و تأیید مؤسس رسید.

در سال ۱۳۷۴ سرمایه مؤسسه به مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون ریال افزایش یافت و ماده ۱۸ اساسنامه به شرح زیر اصلاح شد:

«سرمایه مؤسسه مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون ریال (۲/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) است که تماماً پرداخت شده است.»

- در سال ۱۳۷۵ سرمایه شرکت به چهار میلیارد ریال افزایش یافت و بدین ترتیب سرمایه شرکت از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ چهار هزار برابر افزایش یافته است و ماده ۱۸ اساسنامه به شرح زیر اصلاح شد: «سرمایه مؤسسه مبلغ چهار میلیارد ریال (۴/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) است که تماماً پرداخت شده است.»

### ج- بررسی تاریخچه تشکیل مؤسسه غیرانتفاعی جهاد استقلال

آنچه در ادامه بیان می‌شود شرح مختصری است از تاریخچه و نحوه تشکیل مؤسسه غیرانتفاعی جهاد استقلال که بر اساس پرونده موجود در ثبت شرکت‌ها تهیه و تنظیم شده است.

مؤسسه غیرانتفاعی جهاد استقلال را بنیاد مستضعفان در تاریخ ۱۳۶۵/۵/۱۸ تشکیل داد که طی شماره ثبت ۱۳۵۱ در ثبت شرکت‌ها به ثبت رسیده است. موضوع این مؤسسه به مصرف رساندن درآمد آن در امور مربوط به تحقیقات علمی و فنی، تعلیم و تربیت و بهداشت به ویژه در مناطق روستایی است.

سرمایه این شرکت در بدو تأسیس یک میلیون ریال بوده است.

در سال ۱۳۶۵ به استناد نامه شماره ۱۰۰/۶۳۸۲ مورخ ۶۵/۶/۵ بنیاد مستضعفان مؤسسه مزبور بعد از بنیاد مستضعفان به

صورت صلح بلاعوض به وزارت جهاد سازندگی مستقل شده است.

در سال ۱۳۶۶ اساسنامه جدید مؤسسه پس از واگذاری به جهاد به تصویب رسیده و در همان سال ماده ۱۹ اساسنامه جدیداً تصویب به شرح زیر اصلاح شده است:

«مؤسس می تواند کلیه حقوق و وظایف و اختیارات مندرج در این اساسنامه را با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی یا عام المنفعه از طریق صلح غیر معوض یا هبه یا به طور کلی هر عقدی از عقود انتقال دهد. در این صورت منتقل الیه دارای همان حقوق و وظایفی خواهد بود که مؤسس داشته است.»

در سال ۱۳۶۶ سرمایه مؤسسه به ده میلیون ریال افزایش یافت و بازرس مؤسسه نیز انتخاب گردید.

در همین سال نشانی مؤسسه به میدان هفت تیر، خیابان غفاری پلاک ۵۰ انتقال یافت.

در سال ۱۳۶۸ طی احکام جداگانه ای از سوی وزیر محترم جهاد دائر بر تمدید عضویت اعضای هیئت مدیره، اعضای هیئت مزبور برای مدت دو سال ابقا شدند.

در سال ۱۳۶۹ سرمایه مؤسسه به مبلغ یکصد میلیون ریال افزایش یافت و بدین ترتیب سرمایه شرکت تا آن سال یکصد برابر افزایش یافته است و در تمامی

سال های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۴ مدیران شرکت عمدتاً بدون تغییر انتخاب می شوند.

به موجب نامه ای به امضای رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل و عضو هیئت مدیره به شخصی وکالت داده می شود تا به نمایندگی از سوی سهام مؤسسه جهاد استقلال و نیز سهام شرکت های جهاد حفاری (سهامی خاص به شماره ثبت ۶۴۶۶۲) و شرکت پذیر استقلال (سهامی خاص به شماره ثبت ۶۷۵۱۴) و شرکت بازرگانی صنایع جهاد (سهامی خاص به شماره ثبت ۸۰۰۵۴) که سابقاً نمایندگی تام به این مؤسسه داده اند در جلسات مجامع عمومی شرکت نماید.

همچنین به شخص دیگری وکالت داده می شود به نمایندگی از سوی سهام مؤسسه جهاد استقلال و نیز سهام شرکت های صنایع پلاستیک جهاد زمزم (سهامی خاص به شماره ۶۶۷۴۰) و شرکت شهید دکتر فقیهی (سهامی خاص به شماره ثبت ۶۳۱۰۴) که قبلاً نمایندگی تام به این مؤسسه داده اند در جلسات مجامع عمومی شرکت نماید.

## فصل دوم - بررسی وضعیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی

مقدمه

برای بررسی و تعیین جایگاه حقوقی مؤسسات غیرانتفاعی ناگزیر از بررسی اشخاص حقوقی و انواع آن هستیم:

### ۱- شخصیت حقوقی

شخصیت در علم حقوق به معنی صلاحیت دارا شدن حقوق و تکالیف و نیز صلاحیت اجرای آنهاست. شخص یا حقیقی است یا حقوقی.

منظور از شخص حقیقی وضع انسان زنده مورد حق و تکلیف در زندگی قضایی است که فعالیت‌های او در زندگی قضایی به حساب خود و برای خود اوست.

شخص حقوقی عنوانی است در مقابل شخص حقیقی که به عنوان ضرورتی اجتماعی در قوانین و عمل به رسمیت شناخته شده و موجب تمایز اقسام سازمان‌ها و شرکت‌ها از یکدیگر و تنظیم روابط آنها با یکدیگر شده است.

شخص حقوقی با هویت مستقل از افراد تشکیل دهنده‌اش و دارای اراده و اختیار و حق و تکلیف و دارایی و اموال و حق اقامه دعوی و دفاع از دعاوی طرح شده علیه خود است که در قانون تجارت ایران مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. از جمله در ماده ۵۸۸ قانون مذکور شخص حقوقی کلیه حقوق و تکالیفی که قانون برای افراد قائل است، دارد مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد؛ مانند حقوق و وظایف ابوت و نبوت و امثال آن.

#### ۱-۱- انواع اشخاص حقوقی

اشخاص حقوقی به اعتبار هدف اصلی،

وظایف و فعالیت‌هایشان به دو گروه کلی تقسیم می‌شوند:

اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی.

این دو نوع شخصیت حقوقی در عین داشتن وجوه مشترک، تفاوت‌های بارزی با یکدیگر دارند که پس از مطالعه مختصر ویژگی‌های هر کدام از آنها و انواع‌شان در مسوره وضعیت حقوقی مؤسسات غیرانتفاعی بحث می‌کنیم.

الف - اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

ویژگی‌های اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به طور خلاصه عبارت است از:

- اغلب اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به ابتکار و تصمیم اشخاص حقیقی یا سایر اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به وجود می‌آیند.

- هدف اشخاص حقوقی حقوق خصوصی عمدتاً سود و منافع افراد و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی است.

- عضویت در اشخاص حقوقی حقوق خصوصی آزادی است.

- صلاحیت اشخاص حقوقی خصوصی محدود به اموری است که حقوق خصوصی معین کرده است.

در مورد انواع اشخاص حقوقی حقوق خصوصی لازم به ذکر است که با وجود وجوه مشترک بین اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، اختلافات نسبتاً عمیقی بین آنها

وجود دارد.

تفاوت اصلی بین آنها مربوط به انتفاعی یا غیرانتفاعی بودن آن اشخاص است. به‌طور کلی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به دو دسته بزرگ تقسیم می‌شوند: اشخاص حقوقی انتفاعی حقوق خصوصی، اشخاص حقوقی غیرانتفاعی حقوق خصوصی.

۱- اشخاص حقوقی انتفاعی حقوق خصوصی: مانند شرکت‌های تجاری که بین چند نفر بر سر کسب سود و تقسیم آن بین اعضایشان تأسیس می‌شود. براساس قانون تجارت شرکت‌های تجاری به شرط ثبت با رعایت تشریفات قانونی، شخصیت حقوقی دارد. اقسام شرکت‌ها واحکام آنها در قانون تجارت آمده است.

۲- اشخاص حقوقی غیرانتفاعی حقوق خصوصی: اشخاصی هستند که هدفشان سودجویی و جلب منافع مادی اعضایی نباشد. با این همه این اشخاص به کلی به مادیات بی‌اعتنا نیستند بلکه این امر بسرای آنها در درجه دوم اهمیت قرار دارد.

به موجب قانون تجارت (ماده ۵۸۴) تشکیلات و مؤسسات با مقاصد غیرتجارتی از تاریخ ثبت در دفتر مخصوص معین شده از سوی وزارت دادگستری شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند.

از انواع اشخاص حقوق خصوصی غیرانتفاعی می‌توان از سندیکاها و اتحادیه‌های کارگری، سندیکاها و اتحادیه‌های کارفرمایان و انجمن‌ها و اجتماعاتی که برای مقاصد فرهنگی، علمی، ادبی و ورزشی تشکیل شده‌اند نام برد.

ب- اشخاص حقوقی عمومی  
ویژگی‌های اشخاص حقوقی عمومی به طور خلاصه عبارت‌اند از:  
- تأسیس اشخاص حقوقی عمومی معمولاً بستگی به تصمیم قدرت عمومی دارد.

- عضویت در اشخاص حقوقی عمومی عمومی آزاد نیست و در بسیاری موارد به افراد تحمیل می‌شود.

- هدف اشخاص حقوقی عمومی اغلب اوقات غیرانتفاعی است و برای رفع نیازهای همگانی به وجود می‌آید.

- صلاحیت اشخاص حقوقی عمومی عمومی با توجه به برخورداری‌شان از امتیاز قدرت عمومی گسترده است مانند دولت با صلاحیت عام و مطلق.

- اموال اشخاص عمومی از اموال عمومی یا مالکیت‌های جمعی است.

انواع اشخاص حقوقی عمومی را می‌توان به شرح زیر احصا کرد:

- دولت (قوه مجریه) که از به هم پیوستن وزارتخانه‌ها، که بزرگ‌ترین بخش دولت‌اند، پدید آمده است. آن‌چنان‌که

در ماده سه قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح مصوب ۲۸ مرداد ۱۳۶۸ آمده است شخصیت حقوقی وزارتخانه به اعتبار «شخصیت حقوقی دولت» است. پس وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی مستقل از دولت ندارند. به همین دلیل در قوانین تأسیس وزارتخانه‌ها از آغاز پیدایش قوه مقننه در ایران تا به امروز، شخصیت حقوقی برای آنها اعلام نشده بود و برای نخستین بار در قانون اخیرالذکر موضوع شخصیت حقوقی وزارتخانه را به اعتبار شخصیت حقوقی دولت بیان کرد.

وزارتخانه‌ها، تشکیلات و ارکان داخلی دولت هستند و مأموران‌شان مأموران دولتی محسوب می‌شوند؛ دارایی‌شان دارایی دولت است و اعمال حقوقی‌شان اعمال دولتی و قراردادهای منعقدشان قراردادهای معاملات دولتی و دعاوی مطروح‌شان دعاوی دولتی محسوب می‌شود. به طور خلاصه، وزارتخانه‌ها ارکان دولت هستند و در مجموع شخصیت واحدی را تشکیل می‌دهند که همان شخصیت حقوقی دولت است. استاندار، فرماندار و بخشدار نمایندگان دولت در استان، شهرستان و بخش هستند.

سازمان‌های محلی: در تقسیمات کشوری برای استفاده از امکانات محلی و مشارکت مردم محل در اداره امور خدمات محلی

براساس عدم تمرکز اداری، سازمان‌های محلی مستقل و جدا از وزارتخانه‌ها به وجود آمده‌اند که در واقع ارگان‌های واحدهای سرزمینی مانند ده، شهر، بخش، شهرستان و استان است. در گذشته این واحدها انجمن‌های محلی و امروزه شوراهای اسلامی کشوری نامیده می‌شوند. شهرداری‌ها واحدهای اجرایی شوراهای شهری هستند، این واحدها شخصیت حقوقی جداگانه و اداره مستقل و دارایی و اموال اختصاصی دارند.

مؤسسات عمومی: گاهی ملاحظات فنی یا علمی ایجاب می‌کند که قوه مرکزی، مؤسساتی را با استقلال اداری و شخصیت حقوقی متمایز به وجود آورد که بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت دارند. این سازمان‌ها در زبان قانونگذاری ایسرا، مؤسسات عمومی (دولتی) و شرکت‌های دولتی نامیده می‌شوند مانند مصادیق مواد ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹.

ولی با پیروزی انقلاب اسلامی و به دلیل ضرورت‌های انقلابی، نهادها و مؤسساتی به وجود آمدند که لازم بود قانونگذار در راستای نظم و نسق بخشیدن به مؤسسات و تشکیلات موجود تدابیری اتخاذ کند. لذا قانونگذار جمهوری اسلامی ایران در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را



در کنار دیگر مؤسسات عمومی پیش‌بینی کرد. این مؤسسات طبق قوانین مربوط به تشکیل آنها، شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند و متصدی بخشی از وظایف عمومی هستند.

مؤسسات عمومی شامل مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی است. پس در حال حاضر، بر طبق قانون محاسبات عمومی هر سه نوع مؤسسه عمومی، قانونی تلقی می‌شود:

۱- مؤسسه مستقل دولتی (موضوع ماده ۳ قانون محاسبات عمومی)؛

۲- شرکت‌های دولتی (ماده ۴ قانون محاسبات عمومی)؛

۳- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (ماده ۵ قانون محاسبات عمومی)؛

که به شرح مختصر دو نوع مؤسسه اول و تفصیل لازم در مورد سوم می‌پردازیم: مؤسسه مستقل دولتی: «مؤسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.» (ماده ۳ قانون محاسبات عمومی). در واقع قانونگذار، فعالیت‌های غیرانتفاعی دولت را به صورت مؤسسه دولتی درآورده است.

گرچه مؤسسات دولتی از استقلال اداری و مالی و شخصیت حقوقی برخوردارند ولی بسیاری از آنها از لحاظ بودجه و نگاهداری حساب‌ها و اداره اموال

و امور معاملات در قانون محاسبات عمومی تابع نظام واحدی، وزارتخانه‌ها هستند. مؤسسات مستقل دولتی به نام‌های مختلفی نامیده می‌شوند، مانند: دیوان محاسبات عمومی، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مرکز آمار ایران، انجمن اولیا و مربیان ایران، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، انستیتو پاستور ایران، سازمان میراث فرهنگی، دانشگاه تهران ... شرکت‌های دولتی: نوع دیگری از مؤسسات عمومی هستند، مانند: شرکت‌ها و بانک‌ها که به صورت انتفاعی و بازرگانی اداره می‌شوند و در بسیاری از موارد تابع قواعد حقوق خصوصی هستند که وجود آنها در اثر تحولات جدید اقتصادی و اجتماعی ضرورت یافته است. هر شرکت دولتی بر اساس اساسنامه خود که به منزله قانون اساسی آن مؤسسه است و دیگر مقررات اداره می‌شود.

ماده ۴ قانون محاسبات عمومی تعریف و ویژگی‌های شرکت دولتی را به این شرح معین کرده است: «شرکت دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود یا به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی باشد یا صادره شده باشد و شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد از سرمایه آن متعلق به

دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی: پس از انقلاب اسلامی بنا به ضرورت و مقتضیات انقلاب از این قبیل مؤسسات یکی پس از دیگری تشکیل شدند و وضع آنها از لحاظ قانونی با هیچ یک از واحدهای سازمانی موضوع مواد ۲ و ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی تطبیق نمی‌کرد، چرا که این نهادها در پاسخگویی به نیازهای انقلاب به وجود آمده بود و ضرورت داشت تا این نهادها از لحاظ سازمان، امور استخدامی، معاملات و محاسبات از آزادی عمل بیشتری بهره‌مند شوند و مقرراتی ویژه خود داشته باشند. لذا قانونگذار در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را پیش‌بینی کرد. از نظر این قانون مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که، جنبه عمومی دارد تشکیل شده‌اند و یا می‌شوند. قانونگذار از تبصره ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی نهاد و مؤسسات به وجود آمده در جریان انقلاب اسلامی یا پس از آن را که تمام یا قسمتی از اعتبارات

مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌کند، مکلف کرده است در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده باشد، ظرف مدت یک سال وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی تطبیق دهند.

تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی برای جلوگیری از هر نوع ابهام در وضعیت حقوقی مؤسسات و نهاد و تعیین تکلیف آنها دستور داد تا فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با توجه به قوانین و مقررات از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در اجرای تبصره مذکور به موجب ماده واحده‌ای در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی مؤسسات و نهادهای زیر را مشمول موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی شناخت:

- ۱- شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آن متعلق به شهرداری‌ها باشد؛
- ۲- بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی؛
- ۳- هلال احمر؛
- ۴- کمیته امداد امام؛
- ۵- بنیاد شهید انقلاب اسلامی؛

۶- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛

۷- کمیته ملی المپیک ایران؛

۸- بنیاد ۱۵ خرداد؛

۹- سازمان تبلیغات اسلامی؛

۱۰- سازمان تأمین اجتماعی؛

تبصره ۱ ماده واحده مذکور مؤسسات وابسته به نهادهای مذکور را مشخص کرده است که بر اساس آن واحدهای سازمانی مشخصی هستند که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شوند و به نحوی مالکیت آنها متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.

تبصره ۲ همان ماده واحده می‌گوید اجرای قانون در مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت هستند با اذن معظم له خواهد بود.

**فصل سوم - بررسی وضعیت حقوقی مؤسسات جهاد نصر، استقلال و توسعه**  
در این فصل به این پرسش می‌پردازیم که مؤسسات مزبور از نظر حقوقی چه ماهیتی دارند، به تعبیر دیگر این مؤسسات با کدامیک از قالب‌های حقوقی موجود مربوط به نهادها و دستگاه‌های عمومی که در قوانین جاری کشور اوصاف آنها مشخص شده است انطباق دارند. عمومی هستند یا

غیرعمومی؟ دولتی هستند یا خصوصی؟ انتفاعی هستند یا غیرانتفاعی؟ و خلاصه در قالب شرکت عمل می‌کنند یا در قالب سازمان و نهاد و...؟

در پاره‌ای از گزارش‌هایی که از طرف بعضی از این مؤسسه‌های جهاد ارسال شده است (جهاد نصر) در خصوص وضعیت حقوقی آن گفته شده است که مؤسسه مزبور بر اساس **بند ۹ ماده ۲ قانون مالیات‌های بند ۴ ماده ۲ مستقیم مصوب سال ۱۳۴۵** شکل گرفته و اساسنامه آن در ثبت شرکت‌ها به ثبت رسیده است. در گزارش بعضی دیگر نیز (جهاد استقلال) به آگهی تأسیس مؤسسه و نیز ماده هشت آیین‌نامه ثبت مؤسسات غیرتجارتی استناد شده است.

باید گفت این دو بیان که در مقام توجیه ماهیت حقوقی این مؤسسات و مستند قانونی آنها ارائه شده، هر دو مخدوش است. با این توضیح که:

**بند ۴ ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم** نمی‌تواند مستند قانونی تشکیل این مؤسسات باشد؛ زیرا ماده ۲ مزبور تنها اشخاص معاف از مالیات‌های مستقیم را ذکر کرده و از جمله در بند ۴ مقرر داشته است: «مؤسسات عام‌المنفعه که به ثبت رسیده است و در آمد آنها به موجب اساسنامه به مصرف امور مذکور در بند ۳ فوق برسد...». ملاحظه می‌شود که از این ماده به هیچ



بنگاههای نیکوکاری که به منظور اداره امور علمی و فرهنگی و خیریه تشکیل شده‌اند. متقابلاً مؤسسات انتفاعی آنهایی هستند که تنها به سود مادی توجه دارند، مانند: بانکها، شرکتها، کارخانه‌ها و معادن دولتی. البته ناگفته نماند که بنابر مستفاد از ماده ۱ آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی مصوب ۱۳۳۷ که مقرر می‌کند: «مؤسسات و تشکیلات دهندگان آنها می‌توانند قصد انتفاع داشته یا نداشته باشند»، می‌توان گفت که مؤسسات غیرانتفاعی نیز به طور فرعی می‌توانند تحصیل منفعت کنند. لکن این هدف اصلی آنها نیست و همین تحصیل منفعت فرعی را نیز به منظور انجام امور عام‌المنفعه انجام می‌دهند.

در کل با ملاحظه این تعاریف و مباحث مطرح شده در فصل قبل به نظر می‌رسد که مؤسسات جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه به مفهوم حقیقی غیرانتفاعی نیستند زیرا اگر چه در اساسنامه‌هایشان هدف از تحصیل سود، صرف آن در امور عام‌المنفعه فرهنگی و روستایی ذکر شده است لکن در واقع نهادهای مذکور اولاً اقدام به تشکیل شرکت‌های تجاری متعددی نموده‌اند که اهدافی صد درصد انتفاعی دارند و به تولید و تجارت مشغول هستند، وانگهی در ترازنامه‌های ارسالی از جانب این مؤسسات نه تنها گزارش روشنی در مورد صرف

وجه نمی‌توان چنین استفاده و استنباط کرد که افراد جامعه یا نهادهای دولتی مجاز به تأسیس مؤسسات عام‌المنفعه هستند یا نه؟ زیرا این ماده در مقام بیان واحصای اشخاص معاف از مالیات است و نه چیز دیگر.

استدلال دوم نیز مخدوش است زیرا ثبت یک مؤسسه یا شرکت نه تنها بیانگر ماهیت حقوقی شرکت یا مؤسسه ثبت شده نیست بلکه حتی مبین قانونی بودن آن نیز نمی‌باشد به خصوص در ارتباط با نهادهای عمومی؛ زیرا آنچه در مورد مؤسسات عمومی حایز اهمیت است دارا بودن مجوز قانونی تأسیس است. مجوزی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد نه صرف ثبت در مرجع ثبت شرکت‌ها.

ملاحظه می‌شود که این توجیحات برای بیان ماهیت حقوقی مؤسسات ناکافی است و به تعبیر بهتر این مباحث اصلاً ربطی به بیان ماهیت حقوقی ندارد.

از طرف دیگر در عنوان این مؤسسات قید غیرانتفاعی آورده شده است. این هم صحیح نیست و با واقعیت عملی این مؤسسات و فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند منطبق نمی‌باشد. زیرا مؤسسات غیرانتفاعی مؤسساتی هستند که اساساً در پی کسب سود مادی نیستند مانند دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی و برخی بیمارستان‌ها و

باشد. بر همین اساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف شرکت دولتی می‌گوید: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد می‌شود یا به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد...» حال این مؤسسات که ۱۰۰ درصد سرمایه‌شان متعلق به دولت است به طریق اولی دولتی محسوب می‌شوند. ممکن است ایراد گرفته شود که ماده ۴ قانون محاسبات عمومی شرکت دولتی را تعریف می‌کند و نه مؤسسات و نهادها را وانگهی مؤسسه دولتی باید به موجب ماده ۳ قانون محاسبات قانون تشکیل شده باشد و این مؤسسات قانون تشکیل ندارند. در پاسخ این ایراد باید گفت که اولاً ماده ۴ ملاک را تعریف می‌کند و از این حیث واژه شرکت خصوصیتی ندارد، آنچه مهم است این است که این ماده تصریح بر ملاک تعلق به دولت را بیان می‌کند، لذا نمی‌توان گفت که اگر شرکتی ۵۱ درصد سرمایه‌اش متعلق به دولت باشد دولتی است اما اگر مؤسسه دیگری ۱۰۰ درصد سرمایه‌اش متعلق به دولت باشد چون عنوان مؤسسه در قانون نیامده یا قانون تأسیس ندارد دولتی محسوب نمی‌شود. ثانیاً درست است که این مؤسسات قانون تأسیس ندارند لکن به نظر می‌رسد که

عایدات حاصله در راه اهداف مذکور مشاهده نمی‌شود، بلکه آنچه جلب توجه می‌کند این است که در مدت ده سالی که از عمر این مؤسسات می‌گذرد مکرراً افزایش سرمایه داده‌اند، به گونه‌ای که سرمایه جهاد توسعه از یک میلیون ریال در سال ۱۳۶۶ به چهار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ (برابر) افزایش یافته است. سرمایه جهاد نصر از یک میلیون ریال در سال ۱۳۶۵ به هشتصد میلیون ریال در سال ۱۳۷۳ (برابر) افزایش یافته و سرمایه جهاد استقلال از یک میلیون ریال در سال ۱۳۶۵ به یکصد میلیون ریال در سال ۱۳۶۹ (۱۰۰ برابر) افزایش یافته است. این امر بی‌انگیز ماهیت انتفاعی و تجاری این مؤسسات است. لذا ملاحظه می‌شود که عنوان غیرانتفاعی با واقعیت عملی این نهادها منطبق نیست.

آنچه به نظر می‌رسد با واقعیت امر وفق می‌دهد این است که این مؤسسات در حال حاضر از یک طرف دولتی هستند و از طرف دیگر مشمول ماده ۲۲۰ قانون تجارت و ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم دولتی هستند به لحاظ این که تمامی اموال این مؤسسات متعلق به وزارت جهاد سازندگی است و می‌دانیم که ملاک تشخیص این که نهاد یا دستگاه یا مؤسسه‌ای دولتی است یا خیر، این است که حداقل ۵۱ درصد اموال و دارایی آن مؤسسه یا نهاد متعلق به دولت

از سود حاصله در راه اهداف غیرانتفاعی مذکور در اساسنامه‌هایشان صرف شده است، لذا به نظر می‌رسد که باید آنها را مشمول بند «ب» ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۷ دانست. بند مزبور چنین مقرر می‌کند که: «در مورد اشخاص حقوقی ایرانی غیرتجاری که به منظور تقسیم سود تأسیس نشده‌اند در صورتی که فعالیت انتفاعی داشته‌باشند و در جمع فعالیت‌های خود سود داشته باشند این سود درآمد مشمول مالیات محسوب می‌شود و به نرخ مذکور در ماده ۱۳۱ این قانون مشمول مالیات خواهد بود.»

#### فصل چهارم - آثار حقوقی و الزامات انضباطی ناشی از دولتی بودن این مؤسسات

**الف - الزامات قانونی مؤسسات دولتی**  
چنانچه مؤسسات جهاد نصر، استقلال و توسعه مشمول ماده ۳ قانون محاسبات عمومی شناخته شده و دولتی تلقی شوند ضرورت‌هایی را ایجاب می‌کنند که مجموعاً در حوزه انضباط مالی قابل تعریف است؛ از این قرار:

۱- انتصاب ذی‌حساب به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی برای نظارت بر امور مالی، محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌های مؤسسات مزبور بر طبق قانون، نظارت

در ابتدا در حوزه اختیارات رئیس بنیاد مستضعفان به گونه مشروع تشکیل شده‌اند و همین کفایت می‌کند.

از طرف دیگر باید گفت این مؤسسات از حیث مسئولیت مشمول ماده ۲۲۰ قانون تجارت هستند زیرا ماده ۲۲۰ قانون تجارت که مقرر می‌کند: «هر شرکت ایرانی که فعلاً وجود دارد یا در آنپه تشکیل شود و یا اشتغال به امور تجاری خود را به صورت یکی از شرکت‌های مذکور در این قانون در نیارد و مطابق مقررات مربوط به آن شرکت عمل نکند، شرکت تضامنی محسوب می‌شود و احکام راجع به شرکت‌های تضامنی در مورد آن اجرا می‌گردد...» بی‌تردید هدفش این است که اشخاص حقوقی را که هويت روشنی ندارند و اقدام به تجارت می‌کنند مشمول سنگین‌ترین مسئولیت‌ها نماید و به این طریق از متضرر شدن اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر که با این قبیل اشخاص معامله می‌کنند جلوگیری کند. لذا اگر چه این ماده به شرکت اشاره می‌کند اما منحصر به شرکت‌ها نیست بلکه هدف آن شامل مؤسسات مورد بحث نیز می‌شود زیرا این مؤسسات در واقع اقدام به فعالیت‌های تجاری می‌کنند.

خلاصه به لحاظ این که این مؤسسات عملاً به فعالیت‌های تجاری به منظور کسب سود می‌پردازند و سودآور نیز هستند و به علاوه محرز و مشخص نیست که چه مقدار

در مورد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی صورت حساب دریافت و پرداخت هر ماه تا آخر ماه بعد و حساب نهایی هر سال حداکثر تا پایان خرداد ماه سال بعد.

ب- پاسخ به یک شبهه

آنهايي که به این قالب‌های انضباطی گزایش ندارند استدلال می‌کنند که دولتی کردن این مؤسسات در عمل با پاره‌ای ملاحظات سازگار نخواهد بود. از جمله این که بیش از ۲۳ هزار نفر پرسنل شاغل به کار در این مؤسسات به بدنة دولت وصل خواهند شد و چنین وضعی مطلوب دولت نیست. آنها می‌گویند: تجربه ثابت کرده است که اولاً دستگاه‌ها و نهادهایی که در قالب دولتی عمل می‌کنند در مقایسه با بخش خصوصی یا حتی عمومی غیردولتی کارایی کمتری دارند، ثانیاً پاره‌ای امور هست که به انجام رسانیدن آنها در قالب‌های دولتی به نحو مطلوبی میسر نیست و بهتر است که در قالبی غیردولتی عمل شود.

البته این استدلال قدری از عدم آشنایی با روح تبصره‌ها و رهیافت‌های برنامه‌اول و برنامه دوم توسعه حکایت دارد. این که نمی‌بایست دولت را بزرگتر کرد، حقیقتی انکارناپذیر است، اما به معنای آن نیست که سیستم‌های «نه دولت - نه مردم» را در کنار دولت به وجود آوریم و با امکانات و اختیارات و منابع دولتی، مجرای ارائه خدمات - آن هم نوعاً انحصاری - را فراهم

بر حفظ اسناد و دفاتر مالی آنها و نیز نگاهداری و تحویل وجوه و نقدینه‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار آنها (ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور).

۲- بودجه سالانه آنها به طور کامل و جداگانه باید در بودجه کل کشور منعکس شود (ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی کشور).

۳- نقدینه‌های آنها وجوه عمومی تلقی می‌شود و منحصراً برای مصارف عمومی به موجب قانون قابل دخل و خرج است (ماده ۱۳ قانون محاسبات).

۴- مؤسسات مزبور مکلف خواهند بود صورت‌های مالی، اسناد و مدارک مربوط را به نحوی که دیوان محاسبات کشور تعیین می‌کند به دیوان مزبور تحویل دهند (ماده ۳۹ قانون محاسبات).

۵- نحوه حفظ و نگهداری و بایگانی صورت‌حساب‌های مالی و اسناد و مدارک به عهده دیوان محاسبات خواهد بود (ماده ۴۰ قانون محاسبات).

۶- بر اساس ماده ۲ قانون تفریح بودجه سال‌های پس از انقلاب مصوب ۲۲ تیر ۱۳۶۵ وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف‌اند حسب مورد حساب‌ها و صورت‌های مالی خود را تهیه کنند و یک نسخه از آن را پس از تأیید مراجع ذیصلاح در مواعد ذیل برای وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال کنند:

بسازیم این به معنای کوچک کردن دولت نیست. هر استدلالی که با انگیزه خصوصی سازی، نهایتاً ایجاد شرکت‌های «دومامیتی» را توصیه کند، قطعاً نظام اقتصادی تازه‌هایی را پیشنهاد می‌کند که هم دولت را از منافع واقعی دور ساخته، کنترل دولت را ضعیف‌تر نموده و از سوی دیگر اقتصاد کشور را هرچه بیشتر در جهت «پلاریزاسیون» و دولتی شدن وراثت‌بخش خصوصی از فعالیت‌های سازنده به فقرا خواهد برد. واقعیت آن است که وظایف دولت اسلامی، دخالت در هیچ کدام از این زمینه‌ها را توصیه نمی‌کند و در واقع تمامی این فعالیت‌ها در هر سه مؤسسه و حدود ۷۰ شرکت تابعه آن، کاملاً قابل واگذاری و حضور فعال بخش خصوصی است. وقتی وظیفه دولت را آنها حاکمیت و نظارت و ایجاد اسباب مشارکت مردم بدانیم، نمی‌توانیم با استدلال‌هایی پیش گفته که به حسب تئوری‌های اقتصاد سیاسی برخاسته از فشار بوروکرات‌ها و تکنوکرات‌هاست همراه باشیم.

### فصل پنجم: بحثی پیرامون اندراج مؤسسات جهاد در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی

مؤسسه جهاد نصر به موجب گزارش مورخ ۷۵/۳/۲۷ خود می‌گوید: پیشنهاد وزارت جهاد این است که این مؤسسات مؤسسه

عمومی غیردولتی تلقی شوند و این وضع در لایحه «الحاق بندهای ۱۱ و ۱۲ به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» نیز منعکس شده است. چنین به نظر می‌رسد که جهادسازندگی پس از سال‌ها که این مجموعه عظیم را بدون پوشش‌های کافی قانونی اداره می‌کرده اکنون احتمالاً متوجه خطاهای قانونی مربوط شده است و علاقه‌مند است این مجموعه عظیم را با مجوز قانونی «مؤسسات عمومی غیردولتی» حفظ و اداره نماید. البته شرایط برخاسته از درخواست مجوز اخیر مترادف با مستثنی شدن این مؤسسات از شمول مقررات محاسبات عمومی و استخدام کشوری است. در مقام تفصیل به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

۱- تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی مقرر کرده است: «ذی حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ این قانون در مورد وجوهی که از محل درآمد عمومی دریافت می‌کنند با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی و با موافقت آن دستگاه منصوب خواهد شد». مفهوم این تبصره روشن می‌کند که در مورد وجوهی که این مؤسسات از محل درآمد عمومی دریافت نمی‌کنند نیازی به نصب ذی حساب نیست. به علاوه برخلاف دستگاه‌های عمومی نصب



ذی حساب در مورد وجوه دریافتی از محل درآمد عمومی با موافقت آن دستگاه‌ها منصوب خواهد شد که عملاً از استقلال عمل ذی حساب می‌کاهد.

۲- بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها بایستی به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود (ماده ۴۸ قانون محاسبات عمومی) ولی در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی چنین تکلیفی وجود ندارد.

۳- نظارت مالی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج از طریق ذی حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی بر این گونه مؤسسات - مگر در مورد وجوه دریافتی از محل درآمد عمومی - بسیار ضعیف است (فصل سوم قانون محاسبات عمومی).

۴- مقررات ناظر بر اموال دولتی موضوع فصل پنجم قانون محاسبات عمومی نیز تکالیف کمتری - نسبت به اموال دولتی که در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است - برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تعیین کرده است.

۵- مقررات ناظر بر معاملات این مؤسسات در مقایسه با مقررات حاکم بر معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با

دقت نظر کمتری همراه است.

۶- نظارت دیوان محاسبات عمومی نیز بر این مؤسسات در مقایسه با نهادهای دولتی کمتر است (ماده ۲، تبصره آن و ماده ۳۹ قانون دیوان محاسبات و ماده ۹۵ قانون محاسبات عمومی).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، پیشنهاد اندراج مؤسسات مذکور در فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، بیشتر با انگیزه فعالیت آزادتر از نظارت‌های متعارف دولتی و مضافاً متمایز بودن از بخش خصوصی و برخورداری از امتیازات دولتی بودن مطرح می‌شود. البته نمی‌توان نسبت به سخت‌گیری رایج در نظام دولتی بی‌توجه بود که خود باعث کندی طبیعی در گردش امور می‌گردد. اما در این جا یک نکته مهم تقنینی نهفته است و آن این که اگر دستگاه قانون‌گذاری نظارت‌های دقیق‌تری را در مجموعه «دولت» برقرار می‌سازد می‌خواهد این تفکر را تأکید کند که الزاماً «دولت نباید بزرگ باشد». معنای انضباط همه‌جانبه و سخت‌گیرانه در درون دولت، بازتاب‌دهنده جستجو برای یافتن راه‌هایی که این نظارت را بی‌رنگ یا کم‌رنگ کند نیست؛ بلکه به معنای آن است که آن فعالیت اساساً جایگاه دولتی ندارد. همین جا لازم است توجه نمایندگان



محترم ملت به این نکته معطوف گردد که طولانی کردن فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، خودبه‌خود به‌معنای بزرگ‌تر کردن دولت است. آیا واقعاً در این نکته اندیشه شده است که مثلاً شهرداری که در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی است، گستره فعالیت‌های اقتصادی‌اش را تا کجا کشانده است؟

بی‌تردید شرکت‌های تابعه آن، با امتیازات و تسهیلات سرمایه‌ای، بازاری و قانونی، زمینه را برای فعالیت‌های مردم تنگ‌تر خواهد کرد. باید این حقیقت را درک کرد که هرگونه اقدامی در جهت گسترش نهادهای عمومی غیردولتی، بالطبع آثار اقتصادی خود را بر نظام تحمیل خواهد کرد و آن وقت صحیح نیست که برای مبارزه با مشکلات، به دنبال معلول‌ها بود.

#### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

- ۱- مؤسسات جهادنصر، استقلال و توسعه، اولاً دولتی هستند و ثانیاً انتفاعی.
- ۲- مؤسسات جهادنصر، استقلال و توسعه فاقد مجوزهای قانونی برای ادامه فعالیت هستند. باید در مورد خاستگاه قانونی آنها اتخاذ تصمیم گردد. این الزام از تبصره ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی منبث می‌گردد.

۳- اندراج این مؤسسات مجموعه مؤسسات دولتی نیز توصیه نمی‌گردد؛ چرا که فعالیت‌هایی که این مؤسسات انجام می‌دهند، چنانچه در زمره حاکمیت باشد، به‌عهد وزارت جهاد است (که البته فعالیت هیچ‌کدام از مؤسسات مذکور واجد جنبه حاکمیتی نیست) و چنانچه در زمره تصدی است، دخالت دولت در آن صحیح نیست و کاملاً قابل واگذاری به مردم است. مکانیسم واگذاری به مردم می‌تواند به موجب برنامه اجرایی شخصی از سوی وزارتخانه و با نظارت مجلس و دولت به انجام برسد.

۴- اندراج این مؤسسات در فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز توصیه نمی‌گردد. حفظ این شرکت‌ها و مؤسسات در کنار دولت، عملاً به‌معنای گرفتن فرصت تلاش از مردم و بنگاه‌های آزاد در ارائه کالا و خدمات در حداقل قیمت خواهد بود.

۵- اگرچه در گزارش حاضر از ارقام گردش مالی این شرکت‌ها و مؤسسات سخن گفته نشد، اما در وضعیت کنونی می‌توان گفت گردش عظیم مالی این مجموعه، در حوزه‌های سیاست و تصمیمات سیاسی و تقنینی کشور دارای آثار بلاتردیدی است.

□ □ □

# مشخصات سه مؤسسه غیرانتفاعی و شرکت‌های وابسته

## وزارت جهاد سازندگی

مؤسسه جهاد توسعه (غیرانتفاعی)  
 (سرمایه ۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال)

- ۱- شرکت جهاد توسعه ملایخ آب
- ۲- شرکت جهاد کفر
- ۳- شرکت جهاد توسعه خدمات زینتی
- ۴- شرکت جهاد توسعه خدمات ساختمانی
- ۵- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۶- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۷- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۸- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۹- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۱۰- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۱۱- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۱۲- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی
- ۱۳- شرکت جهاد توسعه خدمات باغبانی

مؤسسه جهاد استقلال (غیرانتفاعی)  
 (سرمایه ۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال)

- ۱- شرکت جهاد استقلال
- ۲- شرکت جهاد استقلال
- ۳- شرکت جهاد استقلال
- ۴- شرکت جهاد استقلال
- ۵- شرکت جهاد استقلال
- ۶- شرکت جهاد استقلال
- ۷- شرکت جهاد استقلال
- ۸- شرکت جهاد استقلال
- ۹- شرکت جهاد استقلال
- ۱۰- شرکت جهاد استقلال
- ۱۱- شرکت جهاد استقلال

مؤسسه جهاد نصر (غیرانتفاعی)  
 (سرمایه ۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال)

- ۱- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۲- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۳- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۴- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۵- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۶- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۷- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۸- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۹- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۱۰- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۱۱- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۱۲- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۱۳- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۱۴- شرکت جهاد نصر استان تهران
- ۱۵- شرکت جهاد نصر استان تهران

کلیدی