

تحلیل شرکتهای دولتی و تحولات آن

با توجه به سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴

سید محمد مهدی غمامی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

Email: mmghamamy@gmail.com

چکیده

در ایران عمده ی اعمال دولتی از طریق شرکت های دولتی انجام می شود و جالب آنکه عمده ی بودجه سالیانه کشور - در حدود سه پنجم کل بودجه - نیز جذب این شرکت ها می شود. علاوه بر این طبق صدر اصل ۴۴ قانون اساسی بسیاری از صنایع و ارایه خدمات نیز در انحصار همین شرکت ها بوده و مجموعاً بیش از دو سوم بازار ایران هم در اختیار همین شرکت ها است.

در این مطالعه، نگارنده سعی داشته تا ضمن تحلیل ساختاری شرکتهای دولتی و تبیین مفهوم آن، به سیاست های جدید ترکیب دولت - بازار در ایران اشاره کند و جایگاه جدیدی را که از این پس - پس از ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - شرکت های دولتی بدست خواهند آورد را تشریح کند.

کلیدواژه

شرکت های دولتی، اصل ۴۴، مالکیت عمومی، مالکیت خصوصی، سهام دولتی.

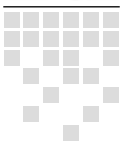
مقدمه

متفکران علوم اجتماعی و اندیشمندان علوم انسانی از دیر باز مباحثی طولانی را در خصوص «چرایی» وجود دولت، «اهداف» و «حدود وظایف» آن داشته اند. چالش های اندیشه ای این موضوع مخصوصاً در حوزه ی اقتصاد به هزاران سال قبل برمی گردد؛ اما بطور آکادمیک و نظری بعد از رنسانس مغرب زمین نظریات بدیعی ارایه شد که مبنای عملکرد دولت ها و چیدمان مدل های دولتی قرار گرفت.

در واقع هر مکتب با تعریفی که از بازار دارد ناگزیر است که نقش دولت را نسبت به آن تعریف کند و میزان حضور دولت را در مرحله ی تخصیص، توزیع و بازتوزیع معین نماید.

از جمله اندیشمندانی که با تکیه بر پارادایم فکری مکاتب اجتماعی - تاریخی پیش از خود و فضای حاکم بر دوران انقلاب صنعتی بنای تفکرات لیبرالیستی را بنا نهاد، آدام اسمیت بود. اسمیت با مطالعه مدل های دوره های گذشته - علی الخصوص انگلیس - همچون نظریه ی فلسفی دکتر کنه (آزادی اقتصادی) و هوچسن (دست راهنما) اینطور نظریه ی خود - دست نامرئی - را بیان کرد که «برای حداکثر شدن رفاه عمومی لازم است دولت در ساختار های اجتماعی و اقتصادی جامعه حداقل دخالت را داشته باشد. در این جریان بازار بطور طبیعی کارایی خود را بدون دخالت دولت به حداکثر می رساند... و فقط اموری از قبیل استقرار نظم، امنیت، عدالت، امور عام المنفعه بر عهده ی وی خواهد بود.»^۱ هسته ی مرکزی این اندیشه

۱- محمود متوسلی، خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت - بازار، موسسه ی مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۳۷۳، ص ۲۰.



بر سه مقوله ی «آزادی»، «فرد»، «نفع شخصی» در جایگاه مولفه های نظم طبیعی استوار است.

در برابر اسمیت، جان لاک بر نظریه قرارداد اجتماعی تاکید کرد و راه حل پرهیز از تنازعات و عوارض ناشی از تداخل مالکیت های خصوصی را حضور پر رنگ دولت در عرصه ی بازار می داند به نظر وی کنترل بازار با حضور در بازار تامین می شود.

در حمایت و تقویت نظر لاک در عرصه ی بازار دیدگاه «مارکسیسم» شکل گرفت که قاعدتاً مبتنی بر نظریات مارکس بود. در این رویکرد مالکیت دولتی ابزار تولید و حداکثری کردن کارایی بازار است.^۲

نظریات مطرح، با گذر زمان و ورود به عصر جدید گرایش های جدیدی هم پیدا کردند و در میان آنها سه دیدگاه بیش از دیگران مورد توجه قرار گرفت:

۱- لیبرتاریا (libertarian);

۲- لیبرال ها؛

۳- جمع گرایان (collectivist).

دو گروه نخست گسترش یافته ی نظریه ی کلاسیک لیبرالیسم هستند و هر کدام خود را اصیل و واقعی تر نسبت به دیگری می دانند. در میان این دو، لیبرتاریا بطور افراطی حضور دولت را در بازار - به ویژه در مرحله ی باز توزیع - نفی می کنند و دولت را تنها یک نگهبان می دانند. هایک و نوزیک از جمله افراد شاخص این تفکر هستند.

دیدگاه مقابل نئولیبرالیسم، کلتیویسم می باشد که با محوریت دو مفهوم «عدالت» و «آزادی» بر لزوم حضور دولت در مناسبات بازار تاکید دارند. این رویکرد نیز دارای گرایشهایی همچون سوسیالیسم فابینی و نئو مارکسیسم می باشد.^۳

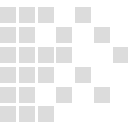
در این تحقیق نگارنده ضمن تشریح جایگاهی که شرکت های دولتی در ترکیب دولت - بازار داشته اند بر این نکته تاکید می کند که به دلایلی، اقتصاد ایران دولت محور بوده و به همین جهت شرکت های دولتی بخش اعظمی از اقتصاد ایران را در اختیار داشته اند. اما بعد حدود بیست سال از انقلاب اسلامی ایران و در آستانه ی طراحی چشم انداز بیست ساله ی ایران در توسعه و پیشرفت برای دولتمردان و سیاستمداران - به معنای اعم در تمام حوزه ها- این واقعیت نمودار شد که نقش دولت برای حضور در عرصه های مختلف به درستی طراحی نشده است. در نتیجه درصد تغییر جایگاه دولت برآمدند و در مهمترین گام نقش شرکت های دولتی را بازتعریف و مضیق کردند و در ادامه تصویر جدیدی را از ترکیب دولت - بازار را ترسیم نمودند. در ادامه، این تحقیق به تعریف شرکت های دولتی، نحوه ی ایجاد، اهلیت، اداره و انحلال این شرکت ها پرداخته است.

ترکیب دولت - بازار قبل از ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی:

دلیل عمومی خروج دولت ها از صنعت و خدمات - حتی در مواردی به سطح زیر صفر- از سویی ناشی از نبود امکان تامین منابع مالی مورد نیاز کشورها و سیستمهای حکومت هایی است که بر اساس مدل های سنتی اداره می شوند و از سوی دیگر ناشی از افزایش رو به تزاید جوامع در حال تحول و دگرگون شدن می باشد، به عبارت دیگر

۲- حسین وحیدی، تارخ عقاید اقتصادی، انتشارات سنایی، ۱۳۴۶، ص ۱۷۸.

۳- محمود متوسلی، خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت - بازار، ص ۲۷.



نیازهای جوامع بشری، گسترش اصل رقابت، سرعت بیشتر و کیفیت بالاتر کالاها و خدمات را می طلبد و از این رو استفاده از سیستم ها و مدل های مدرن در برابر متد سنتی اجتناب پذیر شده است.

به دنبال مطرح شدن این واقیبت های مسلم، دولت ها با دو مشکل اساسی روبرو بودند:

۱- تامین منابع مالی لازم؛

۲- تغییرات بنیادی و ایجاد ساختارهای اداری و اجرایی مربوط.

در مورد اول دولت ها خود را ناگهان با آن چنان حجم بالای سرمایه گذاری مواجه دیدند که عملاً از عهده ی تامین مالی مورد نیاز خود بر نیامدند. در رابطه با مشکل بعدی و در صورت حل احتمالی مشکل تامین منابع مالی دولت باید اقدام به ایجاد ساختار اداری - اجرایی بسیار گسترده ای بکنند که این خود با توجه به مشکلات شرکت های دولتی در اداره ی بهینه ی امور خود، و انباشتگی زیان بسیار زیاد آنها در طول سالها، غیر عملی می نمود.

دولتها برای پرهیز از ایجاد تشکیلات عریض و طویل اضافی دیگر، ناگزیر خود را در این ماجرای نو پدیدار وارد نکردند و نتیجه کار بدین صورت تبلور یافت که استفاده از شیوه های نوین مدیریت اقتصادی - خدماتی که همانا سپردن کار مردم به مردم می باشد، به شکل گسترده تر و عمیق تری مطرح گردید.

فراخوان ملی و جلب مشارکتهای عمومی، تقریباً در تمامی کشورها به دو صورت کاملاً مشخص اجتناب پذیر شد:

۱- یکی به صورت گسترش حوزه ی فعالیت های بخش خصوصی؛

۲- و دیگری ایجاد تشکل های مردمی تحت عنوان شرکت های تعاونی.

در ادبیات اقتصادی و متون کلاسیک علم اقتصاد این جمله فراوان به چشم می خورد که «دولت ها کارفرمایان ناموفقی هستند». اما بنا به دلایل و شرایط خاص کشور بعد از انقلاب اکنون به مرحله ای رسیده ایم که این عبارت گویا یک بار دیگر در اقتصاد ایران دوباره تجربه شده است.

طبق گزارش ۶۳۱۲ مرکز پژوهشهای مجلس^۴ در سال ۱۳۸۰، ۶۵٫۷ درصد از کل بودجه ی کشور را شرکتهای دولتی به خود اختصاص داده بود. در سال ۱۳۸۶ طبق گزارش ۲۰۰۸۲۱۷ مرکز پژوهشهای مجلس^۵ بودجه شرکت های دولتی و موسسات انتفاعی وابسته به دولت از نظر درآمد و سایر منابع تامین اعتبار (منابع) و از نظر هزینه ها و سایر پرداخت ها (مصارف) بالغ بر ۱۶۷۷۱۰۴۴۴۹ میلیون ریال است که نسبت به سال قبل ۲۲٫۲ درصد رشد داشته است. در لایحه بودجه ۱۳۸۶، بودجه ی شرکتهای دولتی، بانک ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت ۷۳٫۲ درصد بودجه کل کشور را تشکیل می دهد که بر اساس مقدار سود دهی این شرکتهای - ۱۸٫۹ درصد درآمد شرکتهای دولتی نسبت به سال گذشته بیشتر شده است و البته بخش اعظم آن مربوط به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران می باشد - بطور غیر همگونی افزوده شده است.

بر اساس گزارش تفریغ بودجه ی ۱۳۷۸ دیوان محاسبات جمهوری

۴- مرکز پژوهشهای مجلس، سامان دهی و واگذاری شرکت های دولتی، شماره مسلسل ۶۳۱۲، دی ماه ۱۳۸۰.

۵- مرکز پژوهشهای مجلس، درباره ی لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۱۶)، شماره مسلسل ۲۰۰۸۲۱۷، اسفند ماه ۱۳۸۵.

هادی و ناظر عبور کنیم.

طرح این موضوع بطور جدی به سال ۱۳۷۶ برمی گردد. در این سال حدود ۱۰۰ عنوان از موانع و گره‌های سد راه پیشرفت کشور مشخص و از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام خدمت رهبری ارسال شد. ایشان این عناوین را تصویب و به مجمع ابلاغ کرد. در مجمع موارد مربوط به ۵ کمیسیون ارجاع داده شد که برای مثال کمیسیون اقتصاد کلان عناوین اقتصادی و کمیسیون حقوقی و قضایی مسایل مربوط به امور حقوقی و قضایی را به عهده گرفتند. از جمله مواردی که به عنوان گره و مشکل خدمت مقام معظم رهبری مطرح شد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی بود.^۷

به این ترتیب سیاستگذاری اصل ۴۴ در همان سال ۱۳۷۶ مورد تصویب قرار گرفت و عملاً از سال ۱۳۷۷ بحث‌ها حول سیاستگذاری اصل ۴۴ آغاز شد. اما ضرورت‌های سیاستگذاری اصل ۴۴ به چند دسته تقسیم می‌شود.

اولین آنها این بود که بسیاری از قوانینی که دولت برای توسعه بخشی خصوصی و تعاونی تهیه و برای مجلس ارسال می‌کرد و به تایید مجلس می‌رسید، در شورای نگهبان مغایر با اصل ۴۴ تشخیص داده می‌شد، تقریباً می‌توان گفت بخش قابل توجهی از لوایح و طرح‌ها به این طریق رد می‌شد. **مساله دومی** که وجود داشت این بود که اصل ۴۴، تصویر اقتصاد دولتی از نظام اقتصادی ایران تداعی می‌کرد به طوری که تمام سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی که این قانون را مورد مطالعه قرار می‌دادند احساس می‌کردند که جایی برای آنها در اقتصاد ایران وجود ندارد. از طرف دیگر چون کارخانه‌ها و صنایع اصلی و مادر در تملک دولت بودند، در بخش‌های تعاونی، خصوصی و مردمی این گونه‌القاء می‌شد که مورد حمایت دولت نخواهند بود لذا قدرت رقابت با بنگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ را نداشتند و خود به خود از بازار ایران حذف می‌شدند.

این عوامل باعث می‌شد که به محض آنکه سرمایه‌های بخش خصوصی رشد می‌کرد سرمایه‌های خود را به خارج از کشور از جمله دبی، اروپا و امریکا انتقال می‌دادند و در آنجا سرمایه‌گذاری می‌کردند. بنابراین تصویر اقتصاد دولتی مانعی بر سر راه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شده بود. **ضرورت سومی** که پیدا شد، سودآوری پایین کارخانجات دولتی بود که سود پایینی را نشان می‌دادند و این سوال مطرح می‌شود که اگر این صنایع در اختیار مردم باشد سود بالاتری داشته باشند. **مساله چهارم** این است که دو سوم بودجه کشور به سمت کارخانجات و شرکت‌های دولتی تخصیص پیدا می‌کند و بار سنگینی را بر دوش دولت می‌گذارد. **نکته پنجم** این بود که توان مدیریتی دولت بین امور حاکمیتی و اداره کارخانجات تقسیم می‌شد و لذا دولت نمی‌توانست وقت کافی و توان کافی برای امر نظارت، و هدایت جامعه اختصاص دهد. بنابراین طی ۱۷ سال گذشته حقوق شهروندی و اقتصادی-اجتماعی مردم به دلیل عدم نظارت دولت بر شرکتها و دستگاه‌های ذیربط تضعیف می‌شد. دلیل این امر هم این بود که در هر کشوری دولت، وزرا، و رئیس‌جمهور توان محدودی دارند و وقتی این توان تقسیم بر دو شود به هر دو امر ممکن است به خوبی نرسند؛ لذا در بنگاهها و ادارات دولتی از یک طرف اظهار می‌شد که فساد به وجود آمده و از طرف دیگر اعلام می‌شد که کارایی و بهره‌وری پایین آمده است و بایستی بار مسوولیتی دولت در امور غیر ضروری و امور تصدی گرایانه کاهش می‌یافت و توجه و توان دولت

اسلامی ایران^۶ - گزارش ۶۱۹۴ مرکز پژوهش‌های مجلس - ، ۵۴۷ شرکت دولتی - در قالب ۷۵ شرکت مادر تخصصی - در ایران وجود دارند که تنها ۱۷۶ مورد از آنها - ۲۳،۹۸ درصد از کل درآمد این شرکتها از محل بودجه ی سالیانه تامین می‌شود - در موعد مقرر صورت‌های مالی خود را به تصویب مجامع عمومی خود رسانده‌اند.

۱۴۳ شرکت - ۱۳،۲۲ درصد از درآمد این شرکتها را بودجه ی سالیانه تشکیل می‌دهد - صورت‌های مالی خود را تهیه کرده‌اند ولی هنوز به دلایلی به تصویب مجامع آنها نرسیده است.

۲۲ شرکت - ۹،۲۱ درصد از کل درآمد این شرکتها از محل بودجه ی سالیانه تامین می‌شود؛ برخی از این شرکتها شامل می‌شوند: بیمه ی مرکزی، سازمان گسترش خدمات بازرگانی، گروه ملی صنعتی فولاد ایران، ... - حساب نداده‌اند.

۶۱ شرکت نیز که فاقد فعالیت بوده‌اند طی سال ۱۳۷۸ به بخش خصوصی واگذار شده است. این شرکتها از دادن دفاتر خود به دیوان محاسبات طفره رفته و عملاً گزارشی از وضعیت حساب آنها در دست نیست.

۲۵ شرکت نیز در لایحه ی بودجه فاقد اطلاعات بوده‌اند.

از جمع ۴۵۱ شماره طبقه بندی بودجه ای که حسابشان داده شده - اعم از گزارش دار و مصوبه دار یا فاقد آن - پیش بینی شده بود که ۲۵۰ مورد سود، ۱۰۸ مورد زیان و ۹۳ مورد آن فاقد سود و زیان باشند، اما عملاً ۲۳۹ مورد سود، ۱۹۵ مورد زیان و ۱۷ مورد فاقد سود و زیان بودند!

۱۱۷ مورد از این شرکتها با بیشتر از ۵۰ درصد ضرر، ۳۶۹۳۶۶۹ میلیون ریال ضرر داشته‌اند که ۶۹،۶۵ درصد این زیان‌ها مربوط به شرکت ملی نفت ایران - تامین فرآورده های نفتی، شرکت سهامی برق منطقه ای تهران، شرکت پتروشیمی خراسان، شرکت تولید و انتقال برق ایران و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران است.

در میان ۱۲ بانک دولتی، بانکهای سپه، مرکزی، مسکن، ملی ایران، توسعه صادرات، صادرات، ملت و تجارت فاقد گزارش و مصوبه مجمع عمومی‌اند. پست بانک به کلی زیان ده بوده - ۳۷۸۴ میلیون ریال -، اگر چه سایر بانک‌ها از جمله کشاورزی و صنعت و معدن نیز زیان ده بوده‌اند. این زیانها همه از محل بودجه ی عمومی جبران شده است.

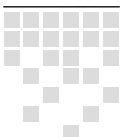
ترکیب دولت - بازار با ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در حقیقت سیاستهای کلی اصل ۴۴ ابزار خیلی موثری برای رسیدن به چشم انداز ۲۰ ساله است و این در حالی است که عکس این مطلب نیز صحت دارد یعنی عدم سیاستگذاری اصل ۴۴ یک مانع بزرگ در تحقق اهداف چشم انداز است. لذا از اولین الزامات رسیدن به اهداف چشم انداز این بود که بستر اقتصادی فراهم شود. یعنی اگر هدف، رسیدن به ایران مقتدر و پیشرفته در ۲۰ سال آینده باشد بایستی بستر اقتصادی لازم از قبل فراهم گردد.

صدر اصل ۴۴ که اقتصاد ایران را یک اقتصاد دولتی تعریف می‌کرد مانع تحقق اهداف چشم انداز بود. سیاستگذاری اصل ۴۴ این امکان و ابزار موثر را در اختیار برنامه ریزان برای تحقق اهداف چشم انداز قرار می‌دهد. تا از موانع یک دولت بزرگ و پر هزینه به سمت یک دولت

۷- مصوبات (۱۷ و ۱۷/۲۵ و ۱۶ و ۱۶/۲۵ و ۱۳۸۳/۱۶ و ۱۳۸۳/۱۶) شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۶- مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی عملکرد شرکت‌های دولتی، شماره مسلسل ۶۱۹۴، مهر ماه ۱۳۸۰.



بر وظایف حاکمیتی متمرکز می‌شد.

البته صدر اصل ۴۴ در مقابل صراحت اصل ۴۳ که بیان می‌کند «... نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد...» زمینه‌ای را فراهم آورده بود که اکثر صنایع و شرکتهای بزرگ در اختیار دولت قرار گیرد هر چند برخی از دولت‌ها سعی داشتند از بزرگ شدن خود جلوگیری و حتی اقدام به کوچک سازی کنند.

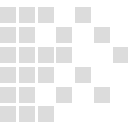
گسترده‌گی وسیع کارخانجات دولت باعث شد تا عملاً نظارتی بر عملکرد آنها صورت نگیرد نه مجلس فرصت پیدا می‌کند تا به چند صد کارخانه و تشکیلات عریض و طویل شرکت‌های دولتی نظارت کند و نه دولت و وزرا فرصت نظارت داشتند. ضعف نظارت از رده‌های بالا به بنگاه‌های دولتی یکی از عوامل ناکارآمدی این کارخانجات و صنایع بود. مساله دوم انگیزه مدیران در اداره کارخانجات بود. به طوری که ما شاهد بودیم در برخی از موارد مدیران بسیار با انگیزه وجود داشتند و شرکت یا کارخانه را به خوبی اداره می‌کردند اما در موارد متعددی هم چون شرکت یا کارخانه متعلق به مدیران نبود و حساب و کتاب دقیقی هم نسبت به آنها اعمال نمی‌شد انگیزه کافی برای اداره بنگاه‌های اقتصادی وجود نداشت.

مساله دیگر عدم وجود رقیب بود. چون بخش خصوصی وجود نداشت تا مثلاً کارخانه فولاد تاسیس کند و بتواند با فولاد مبارکه یا ذوب آهن اصفهان رقابت کند. لذا به دلیل عدم حضور بخش خصوصی عیب و هنر این صنایع همواره پنهان بود با بررسی‌هایی که صورت گرفت ناکارآمدی آنها کاملاً مشخص شد اما این ناکارآمدی بروز نمی‌کرد چون مقایسه‌ای وجود نداشت.

این عوامل مجموعاً باعث شده بود تا شرکت‌های دولتی از کارآیی مناسبی برخوردار نباشند. و مجموعاً انگیزه‌هایی بود که نظام اقتصادی دولت محور ایران را به این نتیجه رساند که باید اصل ۴۴ سیاستگذاری شود تا در حقیقت مشکلات بازار حل و فصل شود.

در مقابل مهمترین مسئله در کوچک سازی دولت و غیر دولتی ساختن بازار این بود که بسترهای لازم برای خصوصی سازی در کشور وجود نداشت. اولاً بازار بورس توسعه یافته در کشور نبود و خیلی ضعیف بود. لذا واگذاری عمدتاً از طریق مزایده و مذاکره انجام می‌گرفت که مزایده و مذاکره در یک بازار غیرشفاف صورت می‌گیرد. مسئله دوم نقص در سیستم بانکی و سیستم مالیاتی بود و این در حالی است که طی ده سال گذشته سیستم بانکی و مالیاتی کشور بهبود یافته و بهتر شده است. قبلاً حسابداری و حسابرسی فوق العاده در کشور سنتی و ضعیف بود. الان حسابداری‌ها هر چند دارای نقص هستند اما نسبت به گذشته بهتر شده اند بازار بیمه کشور نیز دچار ضعف‌های فراوانی بود در حالی که هم اکنون بازار بیمه قوی تر شده است. در حقیقت خصوصی سازی بدون فراهم کردن بسترهای مالیاتی، پولی، سرمایه‌ای و قانونی امکانپذیر نیست و با شکست مواجه می‌شود. هم اکنون بسترهای اقتصادی کشور نسبت به ۱۰ سال پیش بسیار مناسب تر است و می‌توان خصوصی سازی را با روند بهتری انجام داد. اگرچه همچنان بازارهای مالی ایران توان پذیرش سریع تغییر ساختاری را از دولتی به خصوصی ندارند. شاهد مثال مناسب در این مورد ورود سهام مس کرمان به بازار بورس و مشکلات متعدد حجم بسیار بالای آن بود.

در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برخی از صنایع و دستگاه‌های دولتی همچنان دولتی ماندند و دولت نمی‌تواند خارج از موارد صدر اصل ۴۴ اقدام به فعالیت اقتصادی ای کند به علاوه آنکه باید تا پایان برنامه ی پنج



ساله ی چهارم سالیانه ۲۰ درصد از بخشهای دولتی واگذار شود. البته برخی از بانکها یا بخشی از صنعت نفت و شرکتهای نظامی به دلایل حاکمیتی دولتی می‌مانند.^۸ برای مثال برخی از بانک‌های تخصصی هستند که در اختیار دولت باقی خواهند بود تا از سرمایه‌گذاری‌ها حمایت می‌کنند. مثلاً بانک کشاورزی متخصص در امر کشاورزی است این بانک اگر خصوصی شود دولت یک ابزار جدی برای حمایت از بخش کشاورزی را از دست می‌دهد، بانک صنعت و معدن و مسکن نیز چنین وضعیتی دارند. و یا در صنعت نفت، بخش بالادستی نفت از سیاستهای کلی بند «ج» مستثنی شد. علت هم سابقه تاریخی این مسئله است. ولی این استثناء فقط در بخش بالادستی است و در بخش پایین دستی مانند پالایشگاه و پتروشیمی امکان حضور تام بخش خصوصی بوجود آمده است. دلیل دیگر که بخش بالادستی نفت مستثنی شده به دلیل درآمدهایی است که بخش عظیمی از نیازهای دولت را تأمین می‌کند.

تعریف شرکت دولتی

اولین شرکت دولتی تحت عنوان «بانک ملی ایران» در تاریخ ۱۳۰۶/۲۲/۱۲ تاسیس گردید. هدف از تشکیل این بانک پیشرفت در امر تجارت، فلاح و زراعت بود. با توسعه سرمایه‌گذاریها و ضرورت تشویق بخش خصوصی به ایجاد شرکت، و بنا به ضرورت تبعیت این شرکت‌ها از قانونمندی مشخص، قانون تجارت در سال ۱۳۱۱ به تصویب رسید. اما در قانون مذکور به شرکتهای دولتی اعتنایی نشد و علی‌رغم توضیح سایر شرکتهای از چند و چون این نوع شرکتهای که به حجم بیشتری از تجارت را به خود اختصاص داده بودند مورد غفلت قرار گرفتند.

اولین قانونی که شرکت دولتی را تعریف کرد، قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ بود. پس از آن در قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۷/۱۳۶۷) به تبع شرایط جدید، تعریف به ظاهر جامع تری از شرکت دولتی به عمل آمد.

۸- ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) موارد حاکمیتی را بر می‌شمارد: «امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

از قبیل:

- الف- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی؛
- ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد؛
- ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم؛
- د- فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری؛
- ه- قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی؛
- و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی؛
- ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی؛
- ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی؛
- ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی؛
- ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور؛
- ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماریها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی؛
- ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم و سی ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکانپذیر نمی‌باشد؛
- م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.»

شایان ذکر است بانک ها و مؤسسات اعتباری و شرکت های بیمه نیز از مصادیق شرکت های دولتی محسوب می شوند. ماده ۳۹ و ۶۷ تبصره ماده ۴۰ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۷۱، و بند «ن» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور^{۱۰} مؤید این مطلب است. در این خصوص نکات زیر در خور توجه است:

۱) به موجب قانون ملی شدن بانک ها، مصوب ۱۳۵۸/۳/۱۷ شورای انقلاب اسلامی ایران^{۱۱} از تاریخ تصویب این قانون، کلیه بانک ها ملی اعلام شدند. طبق اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «بانک داری جزء بخش دولتی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است». بدین ترتیب به نظر می رسد مقررات قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱) در خصوص انجام یافتن عملیات بانکی توسط بخش غیر دولتی - اعم از اشخاص ایرانی و خارجی - توسط این نسخ ضمنی شده است. تفسیر شورای نگهبان از اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مؤید این نظر است. اما ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ منطوق اصل ۴۴ و به تبع نظر شورای نگهبان را کاملاً متحول کرده است به نوعی که هم اکنون جریان خصوصی سازی در برخی بانک های دولتی نظیر بانک تجارت با سرعت بسیاری در حال انجام می باشد.

طبق تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۷۵/۸/۲۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۲/۷/۷) مجلس شورای اسلامی^{۱۲}: «تأسیس بانک ایرانی با حداقل ۵۱ درصد سهام دولتی و افتتاح شعب بانک خارجی و تأسیس مؤسسات اعتباری غیر بانکی - اعم از ایرانی و خارجی - و نیز افتتاح شعب آنها در مناطق آزاد تجاری - صنعتی مجاز اعلام شد.»

تبصره یاد شده که مورد اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان قرار گرفته بود، در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در جلسه ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح و به تصویب رسید^{۱۳}.

به موجب ماده ۱۸ (جدید) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۲) که در جلسه ۱۳۷۸/۴/۳۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام و در مقام رفع اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، و در تأیید نظر دولت و مجلس شورای اسلامی به تصویب نهایی مجمع رسیده است: «تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری به صورت شرکت سهامی عام و یا خاص با سهام با نام و اشتغال به عملیات بانکی و استفاده از عنوان بانک و یا مؤسسه اعتباری و در مناطق منحصراً طبق مفاد این قانون و آیین نامه اجرایی آن که توسط بانک مرکزی بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید انجام می شود». تبصره ۱ ماده مذکور مقرر می دارد: «تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق، موکول به پیشنهاد سازمان و تصویب اساسنامه آنها توسط شورای پول و اعتبار و صدور مجوز از طرف بانک مرکزی است.»^{۱۴} بنابراین بانک ها و مؤسسات اعتباری که با سرمایه بخش خصوصی (ایرانی و خارجی) و با رعایت قوانین و مقررات مربوط در مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران به

طبق ماده ۴ این قانون: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون ایجاد می شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهم آن متعلق به شرکت های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می شود.»^{۱۵} و در تبصره همین ماده آمده است: «شرکت هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده های اشخاص نزد بانک ها و مؤسسات اعتباری و شرکت های بیمه ایجاد شده و یا می شوند، از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی شود.» طبق تعریف ماده ۴ فوق، شرکتی دولتی شمرده می شود که در یکی از حالت های زیر قرار داشته باشد:

۱) اولاً با اجازه قانون ایجاد شود، ثانیاً بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد؛

۲) اولاً به حکم دادگاه صالح، ملی یا مصادره شده باشد، ثانیاً در همان حکم، شرکت دولتی شناخته شده باشد، ثالثاً بیش از ۵۰ درصد سرمایه اش متعلق به دولت باشد؛

۳) اولاً با سرمایه گذاری شرکت های دولتی ایجاد شده باشد، ثانیاً بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

اما با تمام تعاریفی که ارایه شد بعد از ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ و تحولات اداری و اقتصادی حاصل از آن برای تحقق سند چشم انداز قانون دیگری با پیشنهاد دولت در مجلس تصویب شد که به برخی بازنگری ها و رعایت اصول خصوصی سازی، حقوق شهروندی و استخدامی پرداخت. ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری که آخرین تعریف رسمی از شرکت های دولتی است و نسخ موارد معارض نیز محسوب می شود در تعریف این شرکت ها مقرر می دارد: «شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی های دولت به موجب سیاست های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می گردد ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق الذکر باشد شرکت دولتی است.

تبصره ۱- تشکیل شرکت های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است همچنین تبدیل شرکت هایی که سهام شرکت های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکت هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می شوند شرکت دولتی تلقی می گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکت های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.»

۹- ماده ۱۲۸ قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶ مقرر می دارد: «صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با رعایت قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی از نظر شمول این قانون در حکم شرکت دولتی محسوب می گردد.»

۱۰- مجموعه قوانین ۱۳۷۶، ص ۱۰۳۹.

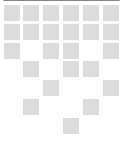
۱۱- مجموعه قوانین ۱۳۵۸، ص ۳۴.

۱۲- مجموعه قوانین ۱۳۵۱، ص ۱۱۹ به بعد.

۱۳- مجموعه قوانین ۱۳۷۲، ص ۳۱۰ به بعد.

۱۴- مجموعه قوانین ۱۳۷۵، ص ۶۷۷-۶۷۶.

۱۵- روزنامه رسمی، شماره ۱۵۸۷۲، مورخ ۱۳۷۸/۶/۲، ص ۱.



ثبت می رسند، ایرانی محسوب شده، تابع قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران خواهند بود.

۲) طبق تبصره ماده ۳۳ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵) تشخیص مؤسسات اعتباری با شورای پول و اعتبار است. از اطلاق عبارت «مؤسسات اعتباری» مذکور در بند «الف» ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸)^{۱۶} و تصریح بند «ه» ماده ۳۱ قانون مذکور به مؤسسات اعتباری غیر بانکی، استنتاج می شود که مؤسسات اعتباری دو نوعند: بانکی و غیر بانکی.

شایان ذکر است که به موجب ماده ۱۴۰ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۷/۱/۱۳) از تاریخ تصویب این قانون، قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹) و اصلاحات بعدی آن در مواردی که با قانون سابق الذکر مغایرت دارد لغو شده است. از آنجا که متن ماده ۳۳ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹) با اندک تصرف در ماده ۳۹ قانون جدید آمده است ولی مفاد تبصره آن ماده نه در ماده اخیر الذکر و نه در سایر مواد قانون جدید ذکر نشده است به استناد ماده ۱۴۰ یاد شده می توان گفت که مفاد تبصره مذکور به قوت خود باقی است. ضمناً از آنجا که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال های اخیر برای فعالیت های غیر بانکی در قالب مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجوز صادر کرده است، باید عبارت «مؤسسات اعتباری» مذکور در ماده ۴۰، ۳۹ و ۷۶ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و سایر مواد آن را به مؤسسات اعتباری (اعم از بانکی و غیر بانکی) دولتی تفسیر کرد.

۳) با توجه به اینکه به موجب لایحه قانونی ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری (مصوب آبان ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی ایران) کلیه مؤسسات بیمه ملی اعلام شده اند^{۱۷}، در حال حاضر، انجام دادن عملیات بیمه ای توسط بخش خصوصی قانوناً مجاز نیست. طبق اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قبل از جریان ابلاغ سیاست ها: «بیمه جزء بخش دولتی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است». بدین ترتیب، به نظر می رسد مقررات قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه گری (مصوب ۱۳۵۰)^{۱۸} در خصوص امکان انجام دادن عملیات بیمه توسط بخش غیر دولتی - اعم از اشخاص ایرانی و خارجی - نسخ ضمنی شده است. تفسیر شورای نگهبان از اصل ۴۴ قانون اساسی مؤید این نظر است. اگرچه باز هم ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ منطوق اصل را تغییر داده و به تبع نظر شورای نگهبان نیز لازم الاتباع نیست.

طبق ماده ۲۸ الحاقی (مصوب ۱۳۷۸/۴/۳۰) مجمع تشخیص مصلحت نظام) به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی) تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی و شعب نمایندگی آنها و مؤسسات کارگزاری بیمه در مناطق یاد شده با صد درصد سرمایه بخش غیر دولتی (داخلی و خارجی) مجاز و تابع مقرراتی است که به پیشنهاد بیمه مرکزی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. بنابراین مؤسسات بیمه که با سرمایه بخش خصوصی (ایرانی و خارجی) و با رعایت قوانین و مقررات مربوط در مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران به ثبت می رسند ایرانی محسوب شده، تابع قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران خواهند بود. همچنین ماده مزبور که مورد اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان قرار گرفته بود، در اجرای اصل ۱۱۲

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در جلسه ۱۳۷۸/۴/۳۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح و با قبول دیدگاه مجلس شورای اسلامی به تصویب مجمع رسید.^{۱۹}

مرجع ایجاد شرکت دولتی آن پس از انقلاب اسلامی

مرجع ایجاد شرکت دولتی پیش از انقلاب اسلامی قانون بود و اساسنامه ی آنها به تصویب یک وزیر یا به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین - ملی و سنا - یا یکی از کمیسیون های مجلس شورای ملی می رسید. پس از تصویب قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵، اساسنامه ی آن می بایست یا به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین - ملی و سنا - یا یکی از کمیسیون های مجلس شورای ملی می رسید. در سال ۱۳۴۷ هم ماده ی ۳۰۰ قانون تجارت به تصویب رسید که مقرر می داشت: «شرکت های دولتی تابع قوانین تاسیس و اساسنامه های خود می باشند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه های آنها ذکر نشده تابع مقررات این قانون می شوند.»^{۲۰} البته در اینجا برآنیم تا مرجع ایجاد شرکت دولتی پس از پیروزی انقلاب اسلامی را بررسی کنیم.

مطالعه قوانین ضمن اشاره به پراکندگی و قانونگذاری غیر یکدست و مملوء از مشکل نشان می دهد که این مرجع پس از پیروزی انقلاب اسلامی به شرح آتی است:

۱) شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران: مانند اساسنامه سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان (مصوب ۵۸/۱۰/۲۹) که به موجب ماده ۱ اساسنامه مذکور سازمان یاد شده تشکیل شده است؛

۲) شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و هیئت وزیران: نظیر سازمان غله کشور که طبق لایحه قانونی مصوب شورای انقلاب اسلامی^{۲۱} تشکیل شده و اساسنامه آن در سال ۱۳۶۲ به تصویب هیئت وزیران رسیده است^{۲۲}؛

۳) مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران: برای مثال، شرکت شهرک های صنعتی ایران در اجرای قانون تأسیس شرکت شهرک های صنعتی ایران، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۷ مجلس شورای اسلامی^{۲۳}، تأسیس شده و اساسنامه آن به استناد ماده ۹ همین قانون در تاریخ ۱۳۶۳/۳/۲۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است^{۲۴}. شرکت مزبور که شرکتی است سهامی و دولتی، مشمول قانون تأسیس و اساسنامه خود و مقررات مربوط به شرکت های دولتی و قانون تجارت است و تمامی سرمایه آن که به سهام با نام تقسیم شده متعلق به جمهوری اسلامی ایران است^{۲۵}.

۱۹- ر.ک: مجموعه قوانین ۱۳۷۲، ص ۳۱۰ به بعد و مجموعه قوانین ۱۳۷۸، ص ۲۲۴-۲۳۳.

۲۰- قبل از تصویب این ماده اکثر اساسنامه های شرکتهای دولتی متن مشابهی از ماده ۳۰۰ را پیش بینی می کردند. همانند ماده ۳۰ شرکت سهامی چاپخانه ی وزارت اطلاعات (مصوب ۱۳۴۴ وزیر اطلاعات)؛ «درباره ی آنچه که در این اساسنامه پیش بینی نشده است مقررات قانون تجارت و آیین نامه ها و دستورات اداری و مالی و استخدامی مصوب مجامع عمومی معتبر خواهد بود.»

۲۱- مجموعه قوانین ۱۳۵۸، بخش اساسنامه ها، ص ۲۶-۲۷.

۲۲- لایحه قانونی الغای قانون تشکیل سازمان غله و قند و شکر و چای کشور (مصوب ۱۳۵۸/۷/۲).

۲۳- طبق تبصره ماده واحده لایحه قانونی مذکور در پاورقی شماره ۱۴ بالا تبصره ماده واحده قانون راجع به اصلاح لایحه قانونی فوق الذکر، مصوب ۱۵ بهمن ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی.

۲۴- مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۵۲۹.

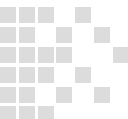
۲۵- مجموعه قوانین ۱۳۶۳، ص ۹۱.

۲۶- ماده ۵ قانون تاسیس و ماده ۴ و ۲۴ اساسنامه آن.

۱۶- مجموعه قوانین ۱۳۵۱، ص ۱۱۹ به بعد.

۱۷- مجموعه قوانین ۱۳۵۸، ص ۶۳۵-۶۳۴.

۱۸- ر.ک: مجموعه قوانین ۱۳۵۰، ص ۳۷۰-۳۸۹.



مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکتها و موسسات تابعه وزارتخانه ها (مصوب ۲۲ آذرماه ۱۳۶۶)^{۳۱} تصویب، تغییر و اصلاح و یا اصلاح اساسنامه های این شرکت ها حسب مورد به عهده کمیسیونهای مجلسین (منحله)، هیأت وزیران، مجلس شورای اسلامی و یا کمیسیونهای این مجلس بوده است.

۲. از تاریخ ۸ بهمن ۱۳۶۶ تا ۷/۶/۷۲: ماده واحده قانون فوق که از تاریخ ۸ بهمن ۱۳۶۶ لازم الاجرا شده است مقرر می دارد: «...تصویب و یا انجام هر گونه تغییر و اصلاح در اساسنامه موسسات و شرکتهای تابعه وزارتخانه ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده یا می شوند، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنا به پیشنهاد وزارت ذی ربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی بر عهده ی هیأت وزیران خواهد بود.»

۳. از تاریخ ۷/۶/۷۲ به بعد: قسمت دوم اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اساسی جمهوری اسلامی ایران در پی بازنگری شهریور ماه ۱۳۶۸ به این اصل اضافه شده است، مقرر می دارد: «...مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است...»^{۳۲}

بدین ترتیب، در حال حاضر مرجع تصویب، تغییر و اصلاح اساسنامه شرکت های دولتی عبارت است از:

الف) مرجع تصویب: این مرجع شامل موارد زیر است:

۱- مجلس شورای اسلامی؛ با توجه به اطلاق حکم قسمت اول اصل ۸۵ ق.ا.ج. ۳۱.

۲- کمیسیون های داخلی مجلس شورای اسلامی که می توانند طبق قسمت اول اصل مذکور، اساسنامه شرکت های دولتی را برای مدت معین و به صورت آزمایشی تصویب کنند.

۳- کمیسیون های ذی ربط مجلس شورای اسلامی که می توانند بر اساس قسمت دوم اصل فوق، اساسنامه شرکت های دولتی را به صورت دائمی تصویب کنند.

۴- دولت (هیأت وزیران) که می تواند با اجازه مجلس شورای اسلامی، اساسنامه شرکت های دولتی را به صورت دائمی تصویب کند.

ب) مرجع تغییر و اصلاح: با توجه به مطالب فوق، می توان گفت: «پس از متمم اصل ۸۵ ق.ا.ج. ۱، تغییر و اصلاح اساسنامه شرکت های دولتی از اختیارات مجلس شورای اسلامی و مرجع تصویب کننده اساسنامه

۴) مجلس شورای اسلامی و کمیسیون یا کمیسیون های ذی ربط آن: نظیر شرکت های سهامی «حمل و نقل جاده ای یخچال دار»، «حمل و نقل بین المللی جمهوری اسلامی ایران» و «حمل و نقل جمهوری اسلامی ایران» که به موجب قانون راجع به تأسیس شرکت های سهامی حمل و نقل، مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۹ مجلس شورای اسلامی^{۳۷} تأسیس و اساسنامه آنها در جلسه ۱۳۶۳/۴/۱۷ کمیسیون «مسکن و شهرسازی و راه و ترابری» مجلس شورای اسلامی تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسیده^{۳۸} و برای مدت پنج سال از تاریخ تصویب به صورت آزمایشی قابل اجرا بوده است.

قابل ذکر است در تبصره یک ماده ۴ لایحه برنامه سوم توسعه (۱۳۷۸) و تبصره یک ماده چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) پیش بینی شده که تشکیل شرکت های دولتی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است.^{۳۹}

۵) ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۷/۱، مقرر می دارد: «شرکت دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد...» بنابراین، اموال و دارایی شرکت های خصوصی و یا سهام سهامداران اینگونه شرکت ها ممکن است به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده^{۴۰} و به عنوان شرکت دولتی شناخته شوند.

همان طور که ملاحظه می شود یکی از شرایط لازم برای اینکه اینگونه شرکت ها دولتی شناخته شوند این است که شرکت به عنوان شرکت دولتی در قانون شناخته شود. در این صورت، اگر شرکتی قبلاً شرکت دولتی شناخته شده باشد - مثلاً بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت باشد - تمام یا قسمتی از سهام متعلق به بخش خصوصی آن مصادره شود، تحصیل حاصل است و احتیاج به شرط دیگری ندارد. در مورد حکم دادگاه ها می توان گفت که دادگاه ها اصولاً حکم به دولتی شدن شرکت ها نمی دهند، بلکه بر حسب مورد فقط تمام یا قسمتی از دارایی و سرمایه شرکت را به تملک دولت درمی آورند.

بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «انفال و ثروت های عمومی... و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نمایند...» بنابراین، شرکت های ملی شده و آن دسته از شرکت های مصادره شده که سهام آنها به تملک دولت درآمده است به تبع شرکت بودن و تعلق آنها به دولت، شرکت دولتی محسوب می شوند.

مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکتهای دولتی

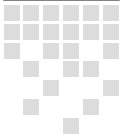
۱. پیش از ۸ بهمن ۱۳۶۶: تحقیق در قوانین و اساسنامه مربوط «تعیین

۲۷- مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۲-۱۸۳.

۲۸- مجموعه قوانین ۱۳۶۳، ص ۱۶۰ به بعد. همچنین تبصره ۲ قانون تأسیس شرکت های مذکور مقرر می دارد که اساسنامه این شرکت ها پس از تأیید شورای عالی هماهنگی کشور باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۲۹- ر.ک: مصوبه مجلس شورای اسلامی منتشر شده در روزنامه اطلاعات، شماره ۲۱۷، مورخ ۱۳۷۸/۸/۲۳، ص ۱۳. به نظر می رسد مفاد تبصره مذکور که مغایرتی با موازین شرعی و قانون اساسی ندارد و به تأیید شورای نگهبان خواهد رسید.

۳۰- به نظر می رسد مصادره در این ماده هم به مفهوم مدنی آن (رد اموال نا مشروع تحصیل شده) و هم به مفهوم جزایی آن (سلب مالکیت شخص) است.



(به شرح مذکور در فوق) با رعایت صلاحیت طولی مجلس شورای اسلامی است، مگر آنکه ترتیب دیگری در قانون تأسیس با اساسنامه آنها مقرر شده باشد. برای مثال، در بسیاری از اساسنامه های شرکت های دولتی به مجمع عمومی آنها اجازه داده شده تا سرمایه شرکت را افزایش یا کاهش دهند - طبق تبصره ۱ ماده چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری افزایش سرمایه شرکت های دولتی ممنوع است. - و اساسنامه شرکت را به تبع تغییر در سرمایه اصلاح کنند.

به علاوه طبق ماده واحده قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان ها، شرکتها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، مصوب ۱۳۷۷/۱/۳۰، هر گونه تغییر یا اصلاح اساسنامه هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیئت دولت واگذار شده است، چون تغییر نظر دولت محسوب می شود با هیئت وزیران است.^{۳۴}

اهلیت شرکت های دولتی

همان طور که ملاحظه شد، اهلیت اشخاص حقوقی از جمله شرکت های تجاری محدود به موضوع آنها که در قوانین تأسیس یا اساسنامه های آنها پیش بینی گردیده است. از سال ۱۳۷۲ به بعد، متن زیر - با اندک تفاوت - به عنوان یکی از بند های تبصره ۲ قوانین بودجه سالهای ۷۲ تا ۷۸ کل کشور به تصویب قانونگذار رسیده است:

«مبادرت شرکت های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موضوع بند «و» این تبصره به عملیات و فعالیت های خارج از موضوع و وظایف مقرر در قانون تشکیل و اساسنامه آنها ممنوع است. تخلف از این بند در حکم تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی می باشد.»^{۳۵}

به علاوه به موجب بند «ط» از تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور: «در سال ۱۳۷۸ هرگونه فعالیت تجاری اعم از خرید و فروش کالاهای داخلی و صدور و ورود آنها توسط دستگاه ها، وزارتخانه ها، شرکت های دولتی و نهاد هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مشمولان ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور که فعالیت بازرگانی جزء وظایف آنها نیست، بدون تأیید وزارت بازرگانی و تصویب هیئت وزیران ممنوع است.»^{۳۶}

اداره امور شرکت های دولتی

از آنجا که قانون واحدی بر اداره امور شرکت های دولتی حاکم نبوده، طبق تبصره ۲۵ لایحه قانونی بودجه سال ۱۳۵۸، مصوب شورای انقلاب اسلامی^{۳۷}، دولت موظف شد حداکثر تا پایان آبان ماه ۱۳۵۸ بررسی جامعی در مورد شرکت های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به عمل آورد و لایحه نحوه اداره امور شرکت های دولتی را به قوه مقننه تسلیم کند.

پس از تصویب قانون فوق، به غیر از لایحه قانونی اداره امور بانک ها که در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۳ به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید و

۳۴- مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۱۵۰ به بعد.

۳۵- ر.ک: بند «ی» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور (مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۶۴۴).

۳۶- مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۶۹۱-۶۹۲.

۳۷- مجموعه قوانین ۱۳۵۸، ص ۱۱۵-۱۰۴.

در تاریخ ۱۳۵۸/۹/۲۸ توسط آن شورا تتمیم گردید^{۳۸}، لایحه دیگری در اجرای وظیفه مذکور در تبصره ۲۵ فوق، نه فقط در وقت مقرر، بلکه تا پایان سال ۵۸ نیز به تصویب نرسید. به همین دلیل تبصره ۲۱ لایحه قانونی بودجه سال ۱۳۵۹، مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۰ شورای انقلاب اسلامی^{۳۹}، سازمان برنامه و بودجه را مکلف کرد که حداکثر تا پایان آبان ماه ۱۳۵۹ با مشارکت وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور و حسب مورد، وزارتخانه های مربوط، بررسی جامعی راجع به شرکت های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به عمل آورده، لایحه نحوه اداره امور شرکت ها و مؤسسات مزبور را به قوه مقننه تسلیم دارد.

به تحقیق می توان گفت که چنین لایحه ای هرگز تهیه و تسلیم قوه مقننه نشده است و با تشکیل مجلس شورای اسلامی، پیگیری تهیه و تصویب لایحه مذکور ظاهراً مسکوت مانده است.

گفتنی است که مواردی از قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶)، به امور مالی و بعضاً به اداره شرکت های دولتی اختصاص دارد، ولی کلیه مواردی را که اداره امور شرکت های دولتی ایجاب می نماید در بر ندارد. البته در سال ۱۳۶۷، قانون اداره امور شرکت های بیمه^{۴۰} به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این قانون خواسته نحوه اداره امور شرکت های بیمه را که از مصادیق شرکت های دولتی هستند، تعیین کند، ولی بیشتر به ادغام شرکت های بیمه و برخی از امور مالی آنها توجه داشته و به استثنای ماده ۳ که راجع به نصب و عزل مدیر عامل و اعضاء هیئت مدیره شرکت های بیمه است و قسمت آخر ماده ۲ که ترکیب مجمع عمومی شرکت های بیمه را اعلام می دارد^{۴۱}، تحولی در اداره امور شرکت های بیمه ملاحظه نمی گردد^{۴۲}. از آنجا که این قانون، تمام امور مربوط به «شرکت های بیمه» را در بر نداشته است، در جلسه مورخ ۱۳۶۷/۹/۱۵ هیئت وزیران، چهار اساسنامه نسبتاً مشابه برای چهار شرکت سهامی بیمه به تصویب رسیده است و متن ماده ۳ قانون اداره امور شرکت های بیمه، در ماده ۱۱ تمامی اساسنامه های مصوب تکرار و تکمیل شده است.^{۴۳}

در قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰)^{۴۴} موارد زیر جزء سیاست های عمومی برنامه مذکور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است:

الف) تجدید نظر در نظام مدیریت شرکت های دولتی و تغییر روش موجود سیاستگذاری و نظارت بر شرکت ها از طریق مجامع عمومی و شوراهای عالی و به وجود آوردن امکان کنترل دقیق تر عملکرد شرکت های دولتی (بند ۴-۲ از سیاست های عمومی)^{۴۵}؛

ب) قانونمند کردن کلیه پرداخت های پرسنلی شرکت های دولتی

۳۸- همان ص ۱۸۶-۱۸۲ و ۳۶۸.

۳۹- مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۲۸۱-۲۶۷.

۴۰- مجموعه قوانین ۱۳۶۷، ص ۷۷۲-۷۷۰.

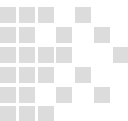
۴۱- به این شرح: «مجمع عمومی هر یک از شرکت های مزبور مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی و برنامه و بودجه می باشد. ریاست مجمع مذکور با وزیر امور اقتصادی و دارایی می باشد». توضیح آنکه با حذف وزیر مشاور، رئیس سازمان برنامه و بودجه جانشین وزیر برنامه و بودجه شده است.

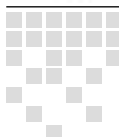
۴۲- با توجه به ماده ۱ قانون مذکور، می توان گفت که کلیه شرکت های بیمه به صورت شرکت سهامی اداره می شوند.

۴۳- مجموعه قوانین ۱۳۶۸، ص ۷۰۴-۶۷۹.

۴۴- مجموعه قوانین ۱۳۷۳، ص ۸۴۹-۷۶۹.

۴۵- همان ص ۸۳۴.





قانون باز پرداخت اوراق قرضه گسترش مالکیت واحد های تولیدی (مصوب ۱۳۷۰/۹/۲۷) دولت مکلف است نسبت به فروش کلیه سهام مشمول قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی (تیر ماه ۱۳۵۴) که طی سال های ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۷ به سازمان مالی گسترش واحدهای تولیدی واگذار گردیده است، «با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»^{۵۱} اقدام کند.

۲- هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۳۷/۳/۲۲ به استناد تبصره ۹ ماده واحده قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی، مصوب تیر ماه ۱۳۵۴ و با رعایت مفاد قانون تجارت، آیین نامه اجرایی مرحله اول واگذاری سهام متعلق به بخش دولتی در واحدهای تولیدی را به کارکنان واحدهای تولیدی و کارمندان دولت-که به تأیید شورای اقتصاد رسیده است- تصویب کرد.^{۵۲}

به موجب ماده ۱ آیین نامه اجرایی مذکور، بخشی از سهام واحدهای تولیدی متعلق به دولت، مؤسسات و سازمان های انتفاعی دولتی، شرکت های دولتی، بانک ها و نهادهای انقلاب اسلامی به استثنای واحدهای موضوع اصل ۴۴ و ۵۰ قانون اساسی، واحدهای صنایع نظامی، و سهام واحدهای مشمول بند الف «قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران» مصوب، (۱۳۵۸) بر اساس قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی (مصوب ۱۳۵۴) و آیین نامه اجرایی آن و با رعایت مفاد این آیین نامه، پس از تصویب هیئت وزیران، به کارکنان واحدهای تولیدی و کارمندان دولت واگذار گردد.

ماده ۱۰ آیین نامه فوق الذکر، مقرر می دارد: «ترتیب تعیین اعضای هیئت مدیره شرکت ها پس از انجام واگذاری، با رعایت مفاد تبصره ۳ قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی، خواهد بود».

طبق ماده ۱۱ آیین نامه یاد شده: «آن قسمت از آیین نامه اجرایی موضوع تبصره قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی مصوب ۱۳۵۵/۸/۱۰ هیئت وزیران که با مفاد این آیین نامه مغایرت داشته باشد، ملغی می باشد».

۳- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری

۵۰- مجموعه قوانین ۱۳۷۰، ص ۷۷۲-۷۷۱.

۵۱- مجلس شورای اسلامی این عبارت را برای تامین نظر شورای نگهبان به مصوبه خود اضافه کرده است. به موجب قانون باز پرداخت اوراق قرضه گسترش مالکیت واحدهای تولیدی، مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۸، و قانون اصلاح قانون باز پرداخت اوراق قرضه گسترش مالکیت واحدهای تولیدی، (مصوب ۱۳۷۰/۹/۲۷) دولت مکلف شد نسبت به فروش کلیه سهام مشمول قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی که طی سال های ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۷ به سازمان مالی گسترش واحدهای تولیدی واگذار گردیده است، با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اقدام و از محل وجوه حاصل از فروش سهام مذکور و همچنین سایر منابع در اختیار سازمان، اصل بهای اوراق قرضه گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در اختیار اشخاص بخش خصوصی، سازمان های دولتی و بانک ها را با رعایت ترتیب مذکور... باز پرداخت نماید (مجموعه قوانین ۱۳۶۵، ص ۲۸۰ و مجموعه قوانین ۱۳۷۰، ص ۷۷۲-۷۷۱).

همچنین مصوبه مجلس شورای اسلامی که برای شورای نگهبان برای اظهار نظر ارسال شد فاقد عبارت «با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» بود. شورای نگهبان درباره مصوبه مذکور چنین نظر داد:

«به نظر اکثریت اعضا اطلاق ماده واحده که شامل فروش سهام مربوط به صنایع بزرگ هم می شود مغایر بند اول (بخش دولتی) اصل ۴۴ قانون اساسی شناخته شد و از لحاظ شرعی به نظر اکثریت فقهای شورا مغایر موازین شرعی شناخته نشد» (نامه شماره ۶۷۸-۱۳۶۵/۳/۳-شورای نگهبان منتشر شده در مجموعه نظریات شورای نگهبان از سال ۱۳۶۴ تا پایان ۱۳۶۸، ج ۲، ص ۹۶۶).

پیرو نظریه فوق، مجلس شورای اسلامی برای تامین نظر شورای نگهبان عبارت مذکور را به مصوبه اضافه کرد و در نتیجه مصوبه یاد شده در تاریخ ۱۳۶۵/۸/۲۱ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۵۲- مجموعه قوانین ۱۳۶۷، ص ۳۷۱-۳۶۹.

و تعیین ضوابط استفاده مدیران و کارکنان شرکت ها از تسهیلات و امکانات شرکت و متناسب کردن پرداخت های مدیران با کارایی و عملکرد (بند ۴-۶ از سیاست های عمومی).^{۵۳}

نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت های دولتی

از آنجا که با متمم اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به صلاحیت ذاتی (مطلق) مجلس شورای اسلامی نسبت به تصویب اساسنامه شرکت های دولتی تصریح شده است، تعیین نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت ها-که علی الاصول ضمن اساسنامه شرکت های دولتی صورت می پذیرد- از اختیارات مجلس شورای اسلامی است. مجلس می تواند این اختیار را رأساً از طریق تصویب اساسنامه شرکت های دولتی یا ضمن قانون جداگانه ای - به عنوان متمم اساسنامه شرکت های دولتی- اعمال کند یا آن را به کمیسیون یا کمیسیون های مجلس یا هیئت دولت واگذار کند. در غیر این صورت، به نظر می رسد که نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت های دولتی، طبق تبصره ۷۲ قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و قانون بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور، مصوب ۱۳۵۱/۱۰/۳۰ که مقرر می دارد: «از تاریخ تصویب این قانون، نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت های دولتی به عهده وزیران مسئول و وزیر دارایی و یک یا چند وزیر دیگر که به تصویب هیئت وزیران معین می شوند، یا نمایندگان آنها خواهد بود» و ضوابط و شرایط واگذاری اختیارات نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت های دولتی که در تاریخ ۱۳۵۳/۳/۱۸ به استناد تبصره مذکور به تصویب هیئت دولت رسیده است^{۵۴}، تعیین خواهند شد.

یک مطالعه ی گذرا در قوانین و اساسنامه هایی که پس از اصلاح و متمم اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب رسیده است، نشان می دهد که در اکثر موارد حداقل دو وزیر (وزیر مسئول و وزیر امور اقتصادی و دارایی) و رئیس سازمان برنامه و بودجه توسط مجلس یا هیئت دولت به عنوان نمایندگان سهام دولت در شرکت های دولتی تعیین شده اند و در پاره ای موارد اجازه داده شده که تمام نمایندگان سهام دولت (اعضای مجمع عمومی) در شرکت های دولتی یا برخی از آنان، معاون خود یا فرد دیگری را به عنوان نماینده خود در مجمع عمومی شرکت دولتی معرفی کنند.^{۵۵}

سیاست واگذاری سهام شرکت های دولتی به بخش های خصوصی

وتعاونی

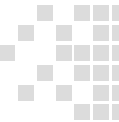
۱- به موجب ماده واحده قانون باز پرداخت اوراق قرضه گسترش مالکیت واحد های تولیدی (مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۸)^{۵۶} و قانون اصلاح

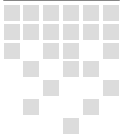
۴۶- همان، ص ۸۳۵.

۴۷- رجوع کنید به: ضوابط و شرایط واگذاری اختیارات نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت های دولتی (موضوع تصویب نامه مورخ ۱۳۵۲/۳/۱۸)، که به استناد تبصره ۷۲ قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور به تصویب هیئت دولت رسیده است (مجموعه قوانین ۱۳۵۳، بخش تصویب نامه ها، ص ۲).

۴۸- ر.ک: ماده ۷ اساسنامه سازمان عمران سیستان، مصوب ۱۳۷۰/۴/۹ هیئت دولت (مجموعه قوانین ۱۳۷۰، ص ۲۰۱)؛ ماده ۱۱ اساسنامه (مجموعه قوانین ۱۳۷۴، ص ۷۶۶) شرکت سهامی مخابرات استانها، مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۱۱ کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و امور پست و تلگراف و نیرو و تبصره ماده ۷ اساسنامه شرکت سهامی خدمات هوایی پست و مخابرات (پیام)، مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی (مجموعه قوانین ۱۳۷۴، ص ۹۶۹).

۴۹- مجموعه قوانین ۱۳۶۵، ص ۳۸۱-۳۸۰.





اسلامی ایران) مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۰۳ به منظور ارتقای کارایی فعالیت ها و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت های اقتصادی و خدماتی غیر ضرور، تشویق و حمایت از ایجاد تشکل های صنعتی و معدنی و تخصصی و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده مطلوب از امکانات کشور، واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به استثنای صنایع بزرگ و مادر - را به مردم مقرر کرد.^{۵۴}

۴- براساس تبصره ۱ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰)^{۵۵}: « به منظور جلب مشارکت بیشتر بخش های خصوصی و تعاونی در امور عمومی و خدمات اجتماعی، تولید، اشتغال، تجارت، تحقیقات و نگهداری و بهره برداری از تأسیسات زیر بنایی و عمومی، دولت موظف است با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و مصالح عمومی، فعالیت های یاد شده بخش های دولتی را به بخش های خصوصی و تعاونی واگذار کند...».

به علاوه در این قانون، با هدف ایجاد تعادل در بخش های اقتصادی، اعم از دولتی، خصوصی و تعاونی و نیز اعمال سیاست های عمومی، موارد زیر از بین سایر موارد درباره شرکت های دولتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است:

الف) واگذاری شرکت های دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی با اولویت اینترگران و به حداقل رساندن واگذاری این شرکت ها به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی و بانک ها (بند ۱۵- ۴ از بخش دوم - خط مشی های اساسی قانون مذکور)^{۵۶}.

ب) ادامه و تسریع واگذاری شرکت های دولتی و تحت پوشش دولت به بخش های خصوصی و تعاونی با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی (بند ۴- ۴ از بخش سوم - سیاست های کلی قانون فوق)^{۵۷}.

۵- بند «الف» تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور^{۵۸} مقرر می دارد: «در اجرای بند دوم اصل ۴۳ قانون اساسی و تبصره های ۴۱ و ۴۵ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰)^{۵۹} و به منظور کاهش حجم تصدی دولت و تشویق سرمایه گذاری بخش های خصوصی و تعاونی، دولت موظف است تا قبل از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور به مجلس شورای اسلامی نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکت های بخش دولتی... از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش های خصوصی و تعاونی اقدام نماید. آن دسته از شرکت هایی که در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی الزاما باید در اختیار دولت باشند... از شمول این تبصره مستثنا هستند.»

به موجب بند «ج» تبصره ۳۵ مذکور، به منظور اجرای مفاد این تبصره کمیته ای به ریاست رئیس جمهور تشکیل می شود. از جمله وظایفی که به عهده این کمیته گذاشته شده موارد زیر است:

۱) تعیین تکلیف شرکت هایی که باید واگذار یا منحل گردند؛

۲) تدوین برنامه زمان بندی انحلال شرکت های موضوع این تبصره؛
۳) تهیه فهرست شرکت هایی که با ذکر دلیل باید دولتی باقی بمانند.

۶ - بند الف سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - ابلاغ اول خرداد ۱۳۸۴ رهبری - مقرر می دارد: « دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیتهای قبلی و بهره برداری از آن) را که مشمول عنوان صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم (سالیانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخشهای تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. « این سیاست ها در بند «د» نحوه ی واگذاری و مصرف درآمد های حاصل از آنرا نیز بیان کرده است .

انحلال و ورشکستگی شرکت های دولتی

۱- انحلال: تا تاریخ لازم الاجرا شدن قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶، مرجع انحلال شرکت های دولتی مجمع عمومی فوق العاده شرکت بود، مگر اینکه در قانون تأسیس یا اساسنامه آن ترتیب دیگری مقرر شده بود. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۴۹ در این باره ساکت بود؛ لکن ماده ۱۳۴ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۱۱/۰۳ به صراحت مقرر می دارد: «انحلال شرکت های دولتی منحصر با اجازه قانون مجاز می باشد، مگر آنکه در اساسنامه های مربوط ترتیب دیگری مقرر شده باشد.» بر اساس بند «الف» تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور، دولت موظف است... «نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکت های بخش دولتی (به استثنای شرکت های مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی) از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش های خصوصی و تعاونی اقدام نماید.»^{۶۰}

۲- ورشکستگی: تا آنجا که تحقیق ما نشان می دهد در هیچ یک از قوانین تأسیس و اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوط به شرکت های دولتی، راجع به ورشکستگی این گونه شرکت ها تصریحی وجود ندارد. در بدو امر به نظر می رسد که ورشکستگی آنها تابع قانون تجارت باشد، ولی با توجه به اینکه طبق قانون محاسبات عمومی کل کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قوانین بودجه سالانه کل کشور، هر ساله مبلغی به عنوان کمک در بودجه جاری کشور برای جبران عملیات جاری شرکت های دولتی منظور می شود می توان گفت که ورشکستگی این گونه شرکت ها هرگز اتفاق نمی افتد.

شایان ذکر است قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۱۱-۱) - بر خلاف قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹) - کمک به شرکت دولتی، به منظور جبران عملیات جاری آنها را به شرکت هایی که تمام یا قسمتی از وظایف آنها خدماتی است که جنبه عمومی دارد منحصر نکرده است.

نتیجه:

با توجه به تشریح جایگاه شرکت های دولتی در ترکیب دولت - بازار ایران، و ناکارآمدی اثبات شده ی این شرکت ها، بیان کردیم که شرکت های مذکور به جای حل مشکلات مالی و اداری دولت خود به عنوان بزرگترین مشکل دولت مطرح شده اند. غالب این شرکت ها علاوه بر زیان دهی، از نظارت و پاسخگویی گریزان هستند و همواره در گزارش تفریح مدارک لازم را ارایه نکرده اند. بدین ترتیب احتمال بسیاری بر وجود فسادهای مالی و اداری بسیار نیز وجود دارد. اگرچه این تحقیق بر اصل وجودی این شرکت ها تردیدی وارد نمی کند زیرا

۶۰- مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۷۰۰

۵۳- مجموعه قوانین ۱۳۶۸، ص ۹۰۴-۸۵۳.

۵۴- ر.ک. بند ۳۸-۱۰/۱-۳ تا ۸-۳ جزء خط مشی های قسمت یکم قانون مذکور. همچنین تصویب نامه راجع به سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان ها و شرکت های دولتی، مصوب ۱۳۷۰/۲/۱۵ هیئت وزیران (مجموعه قوانین ۱۳۷۰، ص ۱۰۲ به بعد).

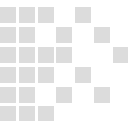
۵۵- برای آگاهی از متن قانون برنامه پنج ساله دوم رجوع کنید به: مجموعه قوانین ۱۳۷۳، ص ۸۴۹-۷۶۹.

۵۶- مجموعه قوانین ۱۳۷۳، ص ۸۲۷.

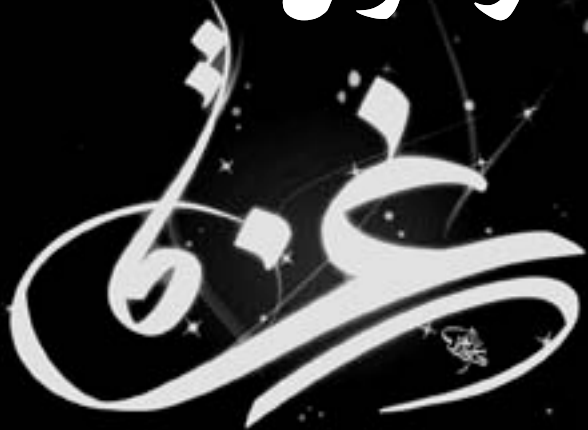
۵۷- همان، ص ۸۳۵.

۵۸- مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۷۰۰.

۵۹- ر.ک. مجموعه قوانین ۱۳۷۳، ص ۷۹۴.



فراخوان مقاله



بررسی ابعاد حقوقی جنگ غزه

- بررسی اقدامات رژیم صهیونیستی در وقایع غزه به عنوان مصداقی از نسل کشی
- بررسی حقوق بشر و بشر دوستانه در تهاجم رژیم صهیونیستی به باریکه غزه
- مسئولیت دولت های همسایه در محاصره غزه
- امکان تاسیس دادگاه جرایم جنگی در مورد جنایات غزه با ابتکار مجمع عمومی سازمان ملل
- راهکارهای حقوقی محاکمه سران رژیم صهیونیستی به عنوان جنایتکار جنگی
- مشروعیت دولت حماس و مقاومت مردم فلسطین
- بررسی به کار گیری تسلیحات نظامی ممنوعه توسط رژیم صهیونیستی
- بررسی قطعنامه های شورای امنیت و مجمع عمومی سازمان ملل متحد در مورد غزه
- ابعاد حقوقی دیوار حائل
- بررسی حقوقی شلیک موشک های مقاومت
- کارآمدی سازمان های حقوق بشری در جریان جنگ غزه
- صلاحیت دادگاه بین المللی کیفری و جایگاه آن در جنگ غزه

مهلت ارسال مقالات: ۱۰ اسفند ۸۷

نشانی: بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت، دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، دانشکده حقوق، معاونت پژوهشی، نشریه گواه

پست الکترونیک: govah.net@gmail.com

تلفن: ۲۲۳۱۶۳۹۴-۲۲۵۱۴۱۷۹

در هر کشور، ابزار حاکمیت برای اعمال نظم عمومی و کنترل آن به یک چنین ابزارهایی نیاز دارد ولی دامنه برخورداری حاکمیت از ابزارهای مزبور اهمیت بسیاری دارد. ورود بی جهت دولت به بهانه ی کنترل بهتر وضعیت کشور (اعم از امور تصدی و امور حاکمیتی)، نظام کشور را کاملاً دولتی می کند. در اینصورت بدون شک مسئله ی توسعه و تولید (از مرحله ی تئوری تا عمل) با مشکلات بسیاری روبرو خواهد بود. و با توجه به اینکه چشم انداز بیست ساله مقرر کرده است که ایران در افق چشم انداز: «کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه)، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام، دارای تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین الملل بر اساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.» پس در اولین گام صدر اصل ۴۴ با ابلاغ سیاست های کلی توسط مقام معظم رهبری اصلاح شد و در گام بعد قانون آن در حال بررسی و تصویب است بدین ترتیب سهم دولت در ترکیب بازار باید کاهش یابد و از طرف دیگر دولت از مجری به هادی و پشتیبان بخش خصوص و تعاونی تبدیل گردد. اما در هر صورت این تحول اقتصادی نیاز به قانونمندی و قاعده گذاری لازم دارد و شاید به همین دلیل جامعه حقوقی باید سرمایه گذاری جدیدی را بر روی حقوق عمومی و حقوق اقتصادی انجام دهد زیرا این تحول ناگزیر اقتصادی مسایل متعدد خاصی را به دنبال خواهد داشت که آنرا کاملاً نمی توان با مدل های بازار آزاد و سرمایه داری (کاپیتالیستی) تحلیل کرد مضافاً اینکه مسئله ی عدالت نیز خود موضوع جدیدی است که با سرعت موجود در روند این تحول اقتصادی کاملاً مغفول مانده و نیاز به مطالعه و تئوری پردازی حقوقی دارد.

پژوهشگاه علوم انسانی
رتال جامع علم

