

قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات و شرکت‌های دولتی

با توجه به «لایحه اصلاح قانون تجارت»

ولی ساجدی

کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل و مدرس دانشگاه

Email: valisajedi@yahoo.com

چکیده

شرکت‌های دولتی تابع قوانین تاسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه‌های آنها ذکر نشده تابع مقررات این قانون می‌شوند. در اساسنامه شرکت‌های دولتی (شاید به لحاظ اختصار) در خصوص اداره، تغییرات بعدی و انحلال، الزامات مناسب وضع نمی‌گردد و علیرغم وجود برخی قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی، از جمله قانون محاسبات عمومی ابهام‌هایی وجود دارد. بر اساس پیشنهاد هیئت وزیران، «لایحه اصلاح قانون تجارت» توسط «شورای بازنگری قانون تجارت» تدوین شد و در تیرماه ۱۳۸۴ برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال گردید. انتظار می‌رفت با توجه به اهمیت این شرکت‌ها در چرخه اقتصادی کشور، به منظور شفاف‌سازی قوانین و مقررات مربوط به آنها در خصوص وضعیت حقوقی شرکت‌های دولتی، نحوه تشکیل و ثبت، جایگاه ارکان شرکت و نحوه اداره، تغییرات بعدی، انحلال و تصفیه آنها قوانین و مقررات مناسبی تبیین گردد ولی این امر مهم به نحو مناسب صورت نگرفته است.

مقدمه

نقش شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در ساختار اقتصادی و سیاسی کشور بر کسی پوشیده نیست. این شرکت‌ها از لحاظ همسویی با سیاست‌های دولت در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و در راستای کمک به خزانه از طریق عملیات انحصاری مالی و بازرگانی مانند؛ شیلات، دخانیات، بیمه، بانکداری و...؛ تامین رفاه طبقات مختلف بدون توجه به سود آبی و حتمی مانند شبکه اتوبوسرانی کشور؛ بهره برداری از منابع ملی مانند شرکت نفت، گاز و معادن کشور؛ انجام خدمات در جهت تحکیم زیربنای اقتصادی و آماده نمودن زمینه مناسب برای دستیابی به رشد توسعه اقتصادی مانند راه آهن، آب، برق، مخابرات و...؛ انجام خدمات خرید و فروش و تولید برای تثبیت قیمت‌ها و تنظیم بازار مانند سازمان غله، قند و شکر و...؛ فعالیت‌های زیربنایی مانند جنگل‌ها، که بازگشت سرمایه در کوتاه مدت امکان پذیر نمی‌باشد، جایگاه مهمی دارند. اما مؤسسات و شرکت‌های مذکور از نظر قوانین و مقررات حاکم دچار خلاء می‌باشند. (ساجدی، شرکت‌های دولتی، ۱۳۸۴، ۲۲)

در این مقاله نحوه ایجاد، شکل‌گیری، اداره، تغییرات بعدی و انحلال اشخاص حقوقی وابسته به دولت و شهرداری، بخصوص شرکت‌ها و مؤسسات، با توجه به اصلاحات پیشنهادی اخیر مورد بررسی قرار گرفته است.

کلیدواژه: شرکت دولتی، اساسنامه، اشخاص حقوقی، قانون،

مصوبات، حقوق عمومی

دولت مظهر قدرت سیاسی و اداری هر جامعه است و جهت اداره جامعه، قوانین و مقررات وضع کرده و بر اجرای صحیح آنها نظارت می‌کند. برای اداره جامعه، سازمان‌های اداری چون وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها را تشکیل داده و به منظور سهولت امور و جلوگیری از تمرکز اداری و امور اجرایی سازمان‌های دولتی را تشکیل می‌دهد و گاهی پا را فراتر گذاشته و تصدی برخی امور از جمله حمل و نقل و بازرگانی کالا و خدمات را به عهده گرفته است و این تصدی در قالب موسسه یا شرکت دولتی سازماندهی می‌گردد.

ماده ۵۸۷ قانون تجارت مقرر می‌دارد: «مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی (وابسته به شهرداری) به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند...»

شخصیت حقوقی عبارت از توانائی دارا شدن حقوق و تکالیف و همچنین توانائی اجرای آن است. تنها انسان‌ها (اشخاص حقیقی) دارای حقوق و تکالیف نیستند، بلکه موجودیت‌هایی چون شرکت‌ها، مؤسسات، جمعیت‌ها، احزاب و سازمان‌ها نیز از شخصیت حقوقی دارای حقوق و تکالیف برخوردار شده‌اند. (صفا، ۱۳۷۳، ۸۲) شخصیت حقوقی به منظور تسهیل در مطالعه، به دو گروه اشخاص حقوق عمومی و اشخاص حقوق خصوصی تقسیم می‌گردد.

اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، شامل شرکت‌های تجاری، مؤسسات غیرتجاری مانند انجمن‌ها، سندیکاها، بنگاه‌ها و ... می‌باشد و اشخاص حقوقی حقوق عمومی شامل: (۱) دولت (۲) شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها (۳) مؤسسات مستقل عمومی (۴) اشخاص حقوق خصوصی برخوردار از امتیازات اشخاص حقوق عمومی مانند، جامعه حسابداران رسمی ایران، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، کانون وکلاء و کانون پزشکان (طباطبایی، ۱۳۸۱، ص ۲۶۰ به بعد؛ ساجدی، اشخاص حقوقی، ۱۳۸۴، ۲۲)

۱- دولت

از آنجا که دولت مظهر اجتماع و گرداننده و مدیر آن است، ناگزیر طرف حق و تکلیف قرار می‌گیرد و اموالی در اختیار دارد که آنها را برای اداره امور کشور به کار می‌برد و به نام خود اعمال حقوقی انجام می‌دهد؛ دارای حق و تکلیف و همچنین طلبکار و بدهکار می‌شود. وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی مستقل ندارند و وزارتخانه‌ها و ادارات کل استان‌ها، شهرستان‌ها و ... جزء تقسیمات داخل سازمان دولت مرکزی است. در بررسی تشکیلات دولت و قوانین نیز هیچ‌گاه، وزارتخانه‌ها بصورت شخصیت مستقل مورد بحث قرار نگرفته، در حالی که شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، دانشگاه‌ها و بانک‌ها بصورت شخصیت حقوقی مستقل مورد توجه قرار می‌گیرند. (طباطبایی، ۱۳۸۱، ۲۶۳)

وزارتخانه‌ها، تشکیلات و ارکان داخلی دولت هستند و مأمور این وزارتخانه‌ها، مأمور دولتی و دارائی آنها متعلق به دولت است و کلیه اعمال و قراردادهای آنها دولتی محسوب می‌شود و به طور کلی تمام وزارتخانه‌ها و ادارات شخصیت حقوقی واحد محسوب می‌گردند.

۱- در ادبیات رایج غالباً «دولت» به معنی هیئت دولت و یا قوه مجریه به کار می‌رود. در این مقاله دولت به معنی تمامی ارکان نظام یعنی رهبری و قوای سه گانه است. در کتابهای حقوق سیاسی به دلیل نبود عنوان مناسب، برای بیان تمامی ارکان نظام واژه «دولت-کشور» بکار می‌رود. (قاضی، ۱۳۷۷، ۵۳) در این مقاله در صورتی که هیئت دولت و یا قوه مجریه مورد نظر باشد، در متن تصریح خواهد شد.

علاوه بر وزارتخانه‌ها، استانداری، فرمانداری، بخشداری و ... جزء دولت محسوب می‌گردند. ممکن است با توجه به نزدیکی وظایف وزارت کشور با استانداری، فرمانداری و بخشداری به نظر برسد که استانداری جزء وزارت کشور است ولی اینطور نیست و یک نهاد مستقل ولی جزء دولت می‌باشد. (طباطبایی، ۱۳۸۱، ۲۶۳)

۲- شورای اسلامی و شهرداری‌ها

الف- شوراهای محلی اسلامی: به موجب ماده ۱۷ قانون تشکیل شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۱/۹/۱، شورای اسلامی اعم از شهر، بخش و ده، دارای شخصیت حقوقی مستقل است. موجب ماده ۷۵ قانون تشکیل و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، کلیه اموال منقول و غیرمنقول در اختیار شورای اسلامی، متعلق به شهرداری مربوط است و نیازهای مالی و تدارکاتی شورا از طریق بودجه شهرداری همان شهر تامین می‌گردد.

ب- شهرداری‌ها: با توجه به تصریح ماده ۵۸۷ قانون تجارت و قانون شهرداری‌ها مورخ ۱۱ تیر ماه ۱۳۳۴ و اصلاحی بهمن ماه ۱۳۴۵، سازمان شهرداری دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و از استقلال مالی و اداری برخوردار است و دارائی و تکالیف دولت و شهرداری از هم جدا می‌باشند. (طباطبایی، ۱۳۸۱، ص ۱۱۵ به بعد)

۳- مؤسسات عمومی مستقل

بر اساس نیاز کشور در استان‌ها و مناطق مختلف، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی تشکیل می‌گردد و به منظور تصدی امور شکل جدیدی نیز وجود دارد که به آنها مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اطلاق می‌شود.

به علاوه، برای سازمان‌های دولتی در قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات تعریفی ارائه نگردیده است ولی بر اساس ماده ۱۳۰ قانون مذکور، از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی منحصر بصورت وزارتخانه، موسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا موسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره میشوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند و الا با انقضای این فرصت موسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.

ولی در مواردی به شرح زیر، جایگاه این سازمان‌ها، در اساسنامه و یا قانون تشکیل آنها تعریف گردیده است. از جمله سازمان حسابرسی بر اساس ماده یک اساسنامه خود شرکت سهامی، سازمان امور مالیاتی بر اساس بند «الف» ماده ۵۹ قانون برنامه سوم توسعه موسسه دولتی، سازمان تأمین اجتماعی مطابق قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (شماره ۳۱۵۰-ق مورخ ۱۳۷۳/۴/۱۹) موسسه و نهاد عمومی غیردولتی تبیین گردیده است.

اما به راستی چه فرقی بین مؤسسات و شرکت‌های دولتی وجود دارد؟

ماده ۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، مؤسسات دولتی را بشرح زیر تعریف می‌کند: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای

۱- تشکیل شرکت‌های دولتی در ایران

بر اساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی شرکت‌های دولتی بشرح زیر است:

- شرکت‌های که به حکم قانون ایجاد شده است.
- شرکت‌هایی ملی شده یا مصادره شده به حکم قانون یا دادگاه صالح که بیش از ۵۰ درصد سهام آن به دولت تعلق داشته باشد.
- شرکت‌هایی که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی تشکیل شده و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آنها متعلق به دولت باشد.

علاوه بر مواردی که در ماده ۴ ذکر گردیده است، شرکت‌های دولتی دیگری چون شرکت‌های مستلزم ذکر نام و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آنها نیز وجود دارد که مستلزم بررسی می‌باشد. شرکت‌های ملی شده از جمله، شرکت ملی نفت برای حفظ منافع ملی و نظارت دولت بر منابع عظیم کشور از نظر اقتصادی، سیاسی و حق حاکمیت ملی توسط دولت اداره می‌شود. همچنین بعد از انقلاب اسلامی به منظور حفظ حقوق ملی و بکار انداختن امور تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم، بانک‌های کشور، همچنین برخی از صنایع و شرکت‌های بیمه، ملی گردیدند. (عرفانی، ۱۳۸۲، ۹۸ به بعد)

وجود شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی شده، شرکت‌های مختلط (۵۰ درصد از آنها متعلق به دولت یا تحت سرپرستی دولت) در سایر کشورهای توسعه یافته نیز مصادیقی دارد ولی الزاماً کلیه کشورها از قانون واحدی تبعیت نمی‌کنند. از آنجا که در کشور ما، تعداد شرکت‌های عمومی (شرکت‌های دولتی مشمول ماده ۴ قانون محاسبات عمومی و وابسته به آنها)، شرکت‌های تابعه و وابسته به بانک‌ها، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی بیش از ۲۱۸۶ شرکت می‌باشد. ضرورت دارد، در خصوص این شرکت‌ها شفافیت لازم صورت گیرد. (اسلامی، ۱۳۷۷، ۱۸)

به موجب ماده ۳۰۰ لایحه اصلاح قانون تجارت، شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه‌های آنها ذکر شده میان نیامده باشد تابع قانون تجارت می‌شوند.

شرکت‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و نحوه اداره و عملیات و همچنین مقررات استخدامی کارکنان آنها مطابق مقررات خاص و اساسنامه مربوط به خود می‌باشند. ولی به دلیل نبود تعریف مشخص، گاهی در تفسیر حقوق و تکالیف این گونه شرکت‌ها، نیز تناقض وجود دارد، از جمله مصادیق این تناقض، تفسیر ماده ۶۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی می‌باشد. طبق این ماده قانونی: «به دولت اجازه داده می‌شود دارایی‌های ثابت شرکت‌های دولتی را که صد در صد (۱۰۰٪) سهام آنها متعلق به دولت و یا متعلق به شرکت‌های دولتی مذکور هستند، در دوران برنامه سوم توسعه یک بار مورد تجدید ارزیابی قرار دهد. مبالغ حاصل از تجدید ارزیابی شرکت‌های یاد شده مشمول پرداخت مالیات بر درآمد و سایر انواع مالیات‌ها نمی‌شود و مبالغ باید حسب مورد به حساب افزایش سرمایه دولت و یا شرکت دولتی مربوط در شرکت‌های یاد شده منظور گردد. آئین‌نامه اجرایی این بند^۲ و چگونگی استهلاك دارایی‌های ثابت استهلاك‌پذیر ارزیابی

سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد».

شرکت دولتی، طبق ماده ۴ قانون محاسبات عمومی بدین شرح است: «شرکت دولتی، واحد سازمانی مشخص است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم 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 سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی باشد، شرکت دولتی تلقی می‌شود»

در برخی منابع حقوقی از موارد زیر به عنوان وجوه افتراق مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی نام برده شده است. (موسی زاده، ۱۳۷۷، ۱۴۰ و ۱۴۱؛ طباطبایی، ۱۳۸۱، ۱۳۴ الی ۱۳۶)؛ در حالی که این موارد اکنون جزئی از وجوه تشابه آنها محسوب می‌گردد:

۱- تشکیلات و ارکان آن: که گفته می‌شود شرکت‌های دولتی دارای ارکان (مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیر عامل و بازرس) است در حالی که ارکان اداره‌کننده شرکت‌های دولتی شباهت زیادی به مؤسسات دارد. در حال حاضر شرکت‌های دولتی با مدیریت دولتی اداره می‌شود و مجامع این شرکت‌ها توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزیر دارایی و دیگر وزیران و معاونین آنها تشکیل و اداره می‌گردد.^۲

۲- امور استخدامی: اصولاً شرکت‌های دولتی در خصوص مقررات استخدام باید تابع اساسنامه و مقررات داخلی خود و مؤسسات دولتی تابع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باشد، در حالی که اکنون شرکت‌های دولتی، بدون مجوز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجوز استخدام ندارند.

۳- بودجه: قاعداً بودجه‌بندی شرکت‌های دولتی باید توسط مجمع عمومی و بودجه‌بندی مؤسسات دولتی با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی صورت گیرد؛ در حالی که بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۸۶ حدود ۷۰ درصد بودجه سالانه کشور مربوط به شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می‌باشد و این مطلب نیز تأکیدی بر تشابه مؤسسات و شرکت‌های دولتی از لحاظ مرجع تصویب بودجه است.

۴- دارایی‌ها: اداره دارایی‌های شرکت‌های دولتی باید تابع مقررات داخلی خود و اداره مؤسسات دولتی تابع قانون محاسبات عمومی باشد، اما در حال حاضر دارایی شرکت‌های دولتی نیز تابع قانون محاسبات عمومی و مقررات دولتی است.

لذا می‌بینیم که بین مؤسسات و شرکت‌های دولتی اختلاف قابل اهمیتی وجود ندارد.

ب- شرکت‌های دولتی

در قسمت اول تشکیلات و ارکان، مقررات استخدامی، بودجه سالانه و دارایی‌های شرکت‌های دولتی مورد بررسی قرار گرفت. در ادامه ضمن تعریف شرکت‌های مذکور ثبت شرکت‌های دولتی در زمان تأسیس و ثبت تغییرات بعدی و انحلال شرکت‌های دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲- برای مطالعه بیشتر در باره مرجع تشکیل برخی از شرکت‌های دولتی مراجعه شود به: مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری (بررسی و تحلیل وضع موجود سازمان و تشکیلات دولت) بولتن سازمان امور اداری و استخدامی کشور، اردیبهشت ماه ۱۳۷۸، ص. ۹۲-۹۳.

شده، به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.»

ولی در تفسیر این ماده این ابهام مطرح شد که آیا شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام است و همچنین شرکت‌های وابسته به شرکت ملی نفت و برخی شرکت‌های دیگر نیز مشمول این قانون می‌باشند یا خیر، لذا هیئت دولت به موجب تصویب‌نامه الحاقی آئین‌نامه اجرایی مذکور^۴ این شرکت‌ها را نیز مشمول قانون تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت شرکت‌های دولتی دانست ولی مجلس شورای اسلامی، این الحاقیه را مغایر قانون معرفی^۵ و لذا با توجه به نظر مجلس، هیئت وزیران نیز آن را موقوف الاجراء اعلام کرد.^۶

با توجه به تردیدهای مطرح شده هیچ‌یک از شرکت‌های دولتی تا پایان برنامه سوم توسعه نسبت به تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت خود اقدام نکردند، لذا بر اساس بند «ک» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه و آئین‌نامه اجرایی آن^۷ کلیه شرکت‌های دولتی مکلف شدند تا آخر سال دوم برنامه مذکور، نسبت به تجدید ارزیابی دارایی‌های خود اقدام نمایند ولی در اصلاحیه آئین‌نامه مذکور، سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابع آن و مرکز تهیه و توزیع کالا مستثنی گردیدند.^۸ به منظور اداره هرچه بهتر امور می‌بایست در اینگونه موارد شفافیت لازم صورت گیرد.

۲- ثبت موسسات و شرکت‌های دولتی

در مقدمه بحث، این سؤال مطرح گردید که چرا موسسات و تشکیلات دولتی به محض ایجاد و بدون ثبت در دفتر ثبت شرکت‌ها دارای شخصیت حقوقی هستند. از آنجا که این شرکت‌ها بر اساس تصویب مجلس شورای اسلامی، شورای انقلاب و... بوجود آمده‌اند و اساسنامه آن‌ها توسط قانونگذار یا مرجعی که قانونگذار مقرر نموده است، از جمله توسط هیئت دولت به تصویب رسیده است و در روزنامه رسمی ثبت می‌گردد. (موسی زاده، ۱۳۷۷، ۱۳۳)^۹

در مواردی این شرکت‌ها توسط اشخاص خصوصی تاسیس و بعداً بر اساس قوانین جدید از جمله قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب ۱۷ خرداد ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب، لایحه قانونی ملی شدن موسسات بیمه و اعتباری مصوب ۴ تیرماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب و قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران مصوب ۲۰ مرداد ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب و هیئت وزیران؛ ۵۱ تا ۱۰۰ درصد این شرکت‌ها تحت مالکیت یا سرپرستی دولت قرار گرفت. (عرفانی، ۱۳۸۲، ۱۰۴)

۳- ثبت تغییرات بعدی و انحلال شرکت‌های دولتی

تغییرات بعدی: معمولاً در قانون تاسیس و اساسنامه شرکت‌های دولتی، نحوه تغییرات بعدی پیش‌بینی می‌گردد و در صورتی که پیش‌بینی لازم صورت نگرفته باشد، تصویب هرگونه تغییر با مرجع تاسیس می‌باشد و بدلیل اینکه در خصوص ثبت این شرکت‌ها در اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی سابقه‌ای وجود ندارد

۴- مصوبه ۴۳۲۳۵/ت/۲۹۱۷۲-هـ مورخ ۱۳۸۲/۸/۴ هیئت وزیران

۵- نامه ۶۴۸۲/۸۳۴۰۳/ت/۳۰۳۰۹ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی به هیئت وزیران

۶- مصوبه ۳۰۳۰۹/ت/۳۱۲۵۴-هـ مورخ ۱۳۸۲/۸/۴ هیئت وزیران

۷- مصوبه ۲۷۹۳۹/ت/۳۳۳۹۲ هـ مورخ ۱۳۸۴/۵/۸ هیئت وزیران

۸- مصوبه ۳۹۱۷۴/ت/۳۳۸۲۵-هـ مورخ ۱۳۸۴/۸/۵ هیئت وزیران

۹- بررسی و تحلیل وضع موجود سازمان و تشکیلات دولت، ص. ۸۸-۸۷.

لذا اداره مزبور از ثبت هرگونه تغییرات در اساسنامه شرکت‌های فوق‌الذکر امتناع می‌نماید.

۱ همچنین انحلال شرکت‌های دولتی به موجب ماده ۱۳۴ قانون محاسبات عمومی؛ «انحلال شرکت‌های دولتی منحصراً با اجازه قانون مجاز می‌باشد. مگر آنکه در اساسنامه‌های مربوط ترتیبات دیگری مقرر شده باشد.» بموجب بند (الف) تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور، دولت موظف گردید نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکت‌های دولتی به استثناء شرکت‌های مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی، از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام کند. (عرفانی، ۱۳۸۲، ۱۰۴) همچنین در ماده ۷ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه نیز به این مضمون تأکید شده و مقرراتی برای شفاف سازی و سازماندهی شرکت‌های دولتی وضع گردیده است.

ج- شرکت‌های دولتی در اصلاحات پیشنهادی قانون تجارت

در ماده ۸۳۴ لایحه اصلاح قانون تجارت مقرر گردیده است که شرکت‌های دولتی و شرکت‌های تعاونی مشمول مقررات این قانون هستند (قانون تجارت) لیکن در صورت وجود احکام متفاوت دیگری در سایر قوانین، آن احکام بر این گونه شرکت‌ها حاکم خواهند بود.

همانطور که ذکر شد در ماده (۴) قانون محاسبات برخی مصادیق شرکت‌های دولتی بیان شده است ولی مصادیق آن و همچنین در زمینه اداره شرکت‌های دولتی نیز مسائلی از جمله نگهداری دفتر ثبت سهام، سهام وثیقه مدیران، صدور اوراق سهام و... در هاله‌ای از ابهام است.^{۱۰} جا داشت در اصلاحات مذکور به منظور شفافیت مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی مواردی چند نیز به نحوه تشکیل و ثبت، جایگاه ارکان شرکت، نحوه اداره، تغییرات بعدی، انحلال و تصفیه آنها اختصاص می‌یافت.

با عنایت به اینکه بر اساس ماده ۵۸۷ قانون تجارت ۱۳۱۱؛ موسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند و طبق ماده ۳۰۰ اصلاحیه ۱۳۴۷ قانون تجارت شرکت‌های دولتی تابع قوانین تاسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه‌های آنها ذکری به میان نیامده باشد تابع قانون تجارت می‌شوند، بنابراین بر اساس مواد فوق، شرکت‌های دولتی با تصویب مجلس شورای اسلامی و یا بر اساس قانون تاسیس که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، تشکیل می‌گردد و در صورتی که در اساسنامه مرجعی برای تغییرات بعدی مشخص نگردیده باشد، می‌بایست با تصویب مجلس شورای اسلامی اصلاح

۱۰- بر اساس تبصره بند «ی» ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه، هیأت دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه اساسنامه کلیه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی را بر اساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بنحوی اصلاح نماید که اختیارات و چگونگی انتخاب اعضای هیأت مدیره و مدیرعامل و بازرسان با رعایت مواد (۱۰۷)، (۱۰۸)، (۱۱۶)، (۱۱۸)، (۱۱۹)، (۱۲۴) و (۱۲۵) قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ در خصوص؛ انتخاب اعضای هیئت مدیره از بین صاحبان سهام، لحاظ نمودن تصویب صورت‌های مالی به منزله مفاصاحساب مدیران، حدود اختیارات مدیران، انتخاب یک رئیس و یک نایب رئیس توسط اعضای هیئت مدیره در اولین جلسه ایشان و تعیین مدت آن و حق عزل و نصب ایشان، نحوه انتخاب مدیرعامل، تعیین حدود اختیارات - مدت تصدی و حق الزحمه ایشان توسط هیئت مدیره، تصدی نمایندگی شرکت در حدود اختیارات توسط مدیرعامل همسان گردد.

۵. عرفانی، دکتر محمود (حقوق شرکت‌ها - جلد پنجم) نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۶. قاضی، دکتر ابوالفضل (بایسته‌های حقوق اساسی) نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۷.
۷. طباطبایی مومنی، دکتر منوچهر (حقوق اداری) نشر سمت، چاپ هشتم، بهار ۱۳۸۱.
۸. موسی زاده، دکتر رضا (حقوق اداری) نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۹. مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری (بررسی و تحلیل وضع موجود سازمان و تشکیلات دولت) بولتن سازمان امور اداری و استخدامی کشور، اردیبهشت ماه ۱۳۷۸.
۱۰. قانون تجارت ۱۳۱۱ و اصلاحات ۱۳۴۷ و اصلاحیه پیشنهادی اخیر.
۱۱. قانون تشکیل و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۱.
۱۲. قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی.
۱۳. قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی به شماره ۳۱۵۰-ق مورخ ۱۳۷۳/۴/۱۹.
۱۴. قانون بر نامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کل کشور ۱۳۸۳-۱۳۷۹ و آئین‌نامه اجرایی آن.
۱۵. قانون بر نامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کل کشور ۱۳۸۷-۱۳۸۳ و آئین‌نامه اجرایی آن.
۱۶. قانون بودجه ۱۳۸۶ کل کشور.
۱۷. اساسنامه سازمان حسابرسی.

گردد. ولی در اصلاحات پیشنهادی اخیر مفاد مواد ۳۰۰ و ۵۸۷ مذکور تصریح نگردیده است.

اگرچه در ماده ۴۲۸ لایحه اصلاحی مذکور مقرر گردیده است: «کلیه اشخاص حقوقی به جزء آنها که به موجب قانون خاص تشکیل می‌گردند، باید به ثبت برسند...» ولی در مورد شرکت‌های دولتی صراحت لازم را ندارد و همچنین مفاد ماده ۴۳۱ اصلاحات مذکور مبنی بر «تشکیل و ثبت موسسات غیر تجارتي با موضوعات تجاری مقرر در ماده ۴۲۸ این قانون و نیز اشتغال این گونه موسسات به امور تجاری ممنوع است و...»، دلالت ماده ۴۲۸ مذکور را بر شرکت‌های دولتی کم رنگ تر کرده است. (ساجدی، شرکت‌های دولتی، ۱۳۸۴، ۲۲)

جمع بندی

شرکت‌های دولتی، براساس تصویب مجلس شورای اسلامی، شورای انقلاب و یا قانون تشکیل آنها که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، تشکیل می‌گردد، لذا با توجه به ثبت مصوبات مذکور، تصویب اساسنامه این گونه شرکت‌ها نیاز به ثبت مجدد نزد مرجع ثبت شرکت‌ها ندارد.

بر اساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، شرکت‌های دولتی موجود عمدتاً به حکم قانون ایجاد گردیده و یا از طریق ملی شدن و یا مصادره شدن در جهت حق حاکمیت ملی و یا منافع عمومی در اختیار دولت قرار گرفته و یا از طریق سرمایه‌گذاری دولت تشکیل گردیده است. همچنین ارکان شرکت‌های دولتی از بدنه دولت تشکیل می‌گردد و تدوین مقررات استخدامی آنها با مدیریت کاملاً دولتی و اداره دارائی‌های شرکت‌های مذکور نیز بر اساس قانون محاسبات عمومی صورت می‌گیرد و اختصاص بیش از نیمی از بودجه سالانه کشور مربوط به شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت، مبین نقش اساسی موسسات و شرکت‌های مذکور در ساختار اقتصادی و سیاسی دولت است.

لذا به منظور اداره هر چه بهتر امور با توجه به ابهام‌های موجود و اهمیت موسسات و شرکت‌های مذکور، ضرورت دارد در اصلاحات پیشنهادی اخیر یا ضمن آئین‌نامه اجرایی و مقررات تکمیلی جداگانه در خصوص وضعیت حقوقی، جایگاه شرکت‌های دولتی و نحوه تشکیل آنها و همچنین به منظور ساماندهی شرکت‌های مذکور، در خصوص نحوه اداره و تغییرات، انحلال و تصفیه آنها قوانین و مقررات مناسبی تبیین گردد.

منابع

۱. اسلامی بیدگلی، دکتر غلامرضا (نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران و بررسی عملکرد آنها) ماهنامه حسابدار، شماره ۱۲۷، شهریور سال ۱۳۷۷.
۲. ساجدی، ولی (تحلیلی بر اصلاحات قانون یکصد ساله - کلیاتی در باره اشخاص حقوقی) روزنامه دنیای اقتصاد، یکشنبه ۱۹ آبانماه ۱۳۸۴ صفحه ۲۲.
۳. ساجدی، ولی (تحلیلی بر اصلاحات قانون یکصد ساله - جایگاه شرکت‌های دولتی) روزنامه دنیای اقتصاد، یکشنبه ۲۲ آبانماه ۱۳۸۴ صفحه ۲۲.
۴. صفار، دکتر محمد جواد (شخصیت حقوقی) نشر دانا، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۳.