

:  
:  
: // :

:  
( ) »  
«

:  
:  
:

مقدمه	۱
۱. سابقه ماده (۴)	۲
۲. اهمیت ماده (۴)	۵
۳. مشکلات ماده (۴)	۷
۴. متن لایحه پیشنهادی دولت	۱۶
۵. اشکالات لایحه پیشنهادی	۱۸
نتیجه‌گیری	۲۳



:

« ( ) »

لایحه اصلاح ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۵/۲ هیأت وزیران تصویب شد و برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در راستای بررسی و تحلیل این لایحه اصلاحی، ابتدا سابقه و اهمیت ماده (۴) قانون محاسبات عمومی ذکر خواهد شد. سپس، با مرور مفاهیم نهفته در این ماده برخی از ابهامات و نواقص آن تبیین می‌شود. در پایان، براساس اظهارنظرهایی که متخصصین علمی و اجرایی بیان داشته‌اند، جوانب مختلف لایحه پیشنهادی دولت آسیب‌شناسی می‌گردد. در واقع این گزارش به این مسأله مهم و اساسی می‌پردازد که چرا باید ماده (۴) قانون محاسبات عمومی اصلاح گردد؟ اصلاح این ماده در مقایسه با اصلاح سایر قوانین از چه اولویتی برخوردار است؟ و بالاخره این‌که اصلاحات قانونی تعریف شرکت دولتی باید در چه جهتی باشد؟

( ) .

تعریف شرکت دولتی، اولین بار در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ ارائه شد. همچنین، در بند «ج» ماده (۱) قانون استخدام کشوری مصوب خرداد ۱۳۵۴، این تعریف عیناً تکرار گردید. براساس این قانون دو دسته از شرکت‌ها، دولتی تلقی شدند:

الف) شرکت‌هایی که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

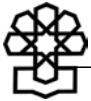
ب) شرکت‌هایی که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت دولتی ایجاد شود و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به شرکت‌های دولتی باشد.

در رابطه با برخی از شرکت‌ها بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، الزاماتی مانند «ملی و مصادره شدن برخی از شرکت‌های خصوصی» و «مشخص نبودن وضعیت برخی دیگر از شرکت‌های خصوصی رها شده» به وجود آمد. قانونگذار برای مشخص کردن وضعیت این شرکت‌ها در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ تعریفی از شرکت‌های دولتی ارائه داد تا این شرکت‌ها را نیز تحت پوشش قرار دهد. متن این ماده و تبصره ذیل آن که هنوز هم مبنای تعریف شرکت دولتی است به شرح زیر می‌باشد:

«شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود یا به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده و به‌عنوان 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، مادامی که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

- شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال این‌ها به‌منظور بکار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند».

علاوه بر مواردی که در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۴۹ ذکر شده





بود (بندهای «الف» و «ب»)، قانونگذار در این قانون، شرکت‌های نوع سومی را به عنوان شرکت دولتی معرفی کرد:

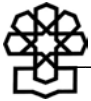
ج) شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

این تغییر اعمال شده در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی از جامعیت کافی برخوردار نبود و هنوز هم اشکالاتی باقی مانده بود. لذا، اصلاح ماده مذکور یک بار دیگر در مجلس شورای اسلامی طرح شد، اما تصویب نشد. در واقعیت مشاهده شده بود که برخی وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت مشترکاً در شرکت‌های دیگر سرمایه‌گذاری می‌کنند، به طوری که سهم هر کدام از این دستگاه‌ها کم‌تر از ۵۰ درصد و مجموع آن‌ها بیش از ۵۰ درصد بود. اما، شرکت‌های ایجاد شده شرکت دولتی محسوب نمی‌شد. در آن برهه، برای رفع ابهام از تعریف شرکت‌های دولتی، تبصره‌هایی به قوانین بودجه سنواتی افزوده شد. بر مبنای تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۷۸ موارد جدیدی به عنوان شرکت دولتی به موارد ذکر شده در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور اضافه گردید.<sup>۱</sup> براساس این تبصره شرکت‌های زیر نیز

۱. بندهای «ه» و «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۷۸:

هـ - وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که طبق مقررات قانونی خود، مجاز به قبول مالکیت سرمایه و سهام اشخاص حقوقی، به صورت هبه، صلح غیر معوض یا هرگونه عقد دیگری هستند، مکلفند در اسرع وقت نسبت به واگذاری سرمایه یا سهام مذکور به اشخاص غیردولتی طبق مقررات اقدام و وجه حاصل را با رعایت مفاد (۱۱) قانون محاسبات عمومی کشور به حساب‌های مربوطه در خزانه کل کشور واریز نمایند. اداره سرمایه و سهام اشخاص حقوقی مذکور، توسط دستگاه‌های اجرایی یاد شده مجاز نیست.

و- کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی به استثنای بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه و... مشمول این تبصره می‌باشند.»



برای ارائه بودجه به دولت و مجلس، شرکت دولتی محسوب شدند:

د) شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه یا سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی است.

ه) شرکت‌هایی که به صورت هبه، صلح غیر معوض یا هرگونه عقد دیگری به تملک وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی درآمده باشد.

در نهایت، این تبصره‌ها در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ متجلی شد. طبق این ماده، شرکت‌های دولتی عبارتند از:

- شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶.  
- سایر شرکت‌هایی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه یا سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) است.

- سایر شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن‌ها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه آن‌ها و مرکز تهیه و توزیع کالا.

این ماده شرکت‌هایی را شامل می‌شود که باید بودجه آن‌ها در قوانین بودجه سنواتی درج گردد.

در ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ موضوعات مختلفی در مورد شرکت‌های دولتی مطرح شد. طبق این قانون، شرکت‌های دولتی باید به صورت شرکت‌های مادرتخصصی و عملیاتی (نسل دوم) سازماندهی شوند. این موضوع با چند تغییر تکمیلی در ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ آمده است. بنابراین، هرگونه اصلاح قانونی در مورد شرکت‌های دولتی باید با این قوانین پایه هماهنگ باشد.



( ) .

یک «شرکت خصوصی» در چارچوب قانون تجارت و مطابق اساسنامه خود فعالیت می‌کند و به عنوان یک شخصیت حقوقی، قوانینی عام مانند قانون مالیات‌ها را رعایت می‌نماید. اما، رفتار قانونگذاران با یک «شرکت دولتی» نسبت به یک شرکت خصوصی (همچنین غیردولتی) بسیار متفاوت است.

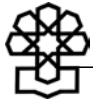
ماده (۴) قانون محاسبات عمومی از این جهت اهمیت دارد که منشأ شناخت «شرکت دولتی» است. هر شرکتی که طبق این قانون به عنوان شرکت دولتی شناخته شود، باید قوانین و مقررات عمومی مختلفی را که عمدتاً توسط مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران در مورد این شرکت‌ها تصویب می‌شود، رعایت کند. به عنوان مثال، ماده ۴۲ از ۱۴۰ ماده قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ به شرکت‌های دولتی مربوط است.

برخی از مؤسسات و شرکت‌های دولتی وجود دارند که در قانون تأسیس یا اساسنامه خود از رعایت قوانین و مقررات عمومی مستثنا شده‌اند و تسری این‌گونه قوانین و مقررات بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام می‌باشد.<sup>۱</sup>

اگر اساسنامه و قانون تأسیس شرکت‌های دولتی در موردی مسکوت باشد، شرکت دولتی تابع قانون تجارت است (ماده (۳۰۰) قانون تجارت).

از مهم‌ترین وظایفی که قوانین عمومی تقریباً بر تمام شرکت‌های دولتی تحمیل می‌کند، تصویب بودجه سنواتی توسط مجامع عمومی آن‌ها، گنجاندن بودجه آن‌ها توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در بودجه کل کشور و تفریح بودجه آن‌ها توسط دیوان محاسبات کشور است (قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی).

۱. مهم‌ترین شرکت‌ها و مؤسسات مستلزم ذکر یا تصریح نام عبارتند از: سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان صنایع ملی ایران، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی فولاد و شرکت‌های تابعه همگی آن‌ها، سازمان صدا و سیما، مراکز تهیه و توزیع کالا و شرکت‌های تابعه آن‌ها و بانک‌ها و بیمه‌ها.



همچنین، هر شرکتی که دولتی شناخته شود، از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی، مأموری به عنوان ذی‌حساب در این شرکت‌ها به نظارت مالی و محاسباتی می‌پردازد (ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی).

علاوه بر این، یک شرکت دولتی باید در امور استخدامی، مالی، معاملاتی و سازمانی قوانین متعددی از جمله قانون برنامه و بودجه، قوانین بودجه سنواتی، قوانین برنامه پنجساله، قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی، قانون نظام هماهنگ پرداخت‌ها، قانون برگزاری مناقصات و ... را رعایت کند.<sup>۱</sup> اساسنامه و آیین‌نامه‌های استخدامی، مالی، معاملاتی و سایر مقررات مربوط به این شرکت‌ها براساس قوانین عمومی مذکور تنظیم می‌گردد.

به طور کلی، ماده (۴) قانون محاسبات عمومی که تعریف شرکت دولتی را ارائه می‌کند، نوع نظام کنترلی شرکت‌های مرتبط با دولت را تعیین می‌نماید. بر مبنای این قانون و سایر قوانین موجود، شرکتی که دولت یا شرکت‌های دولتی تمام یا بخشی از سهام آن را در اختیار دارند، می‌تواند یکی از حالات زیر را داشته باشد:

- آن دسته از شرکت‌ها که بیش از ۵۰ درصد از سهام آن در اختیار دولت یا شرکت‌های دولتی است و شرکت دولتی محسوب می‌شوند. این شرکت‌ها تمام قوانین عمومی مرتبط را رعایت می‌کنند.

- آن دسته از شرکت‌ها که بیش از ۵۰ درصد از سهام آن در اختیار دولت یا شرکت‌های دولتی است و شرکت دولتی محسوب می‌شوند. اما، این شرکت‌ها برای رعایت قوانین عمومی مستلزم ذکر نام یا تصریح نام هستند.

- شرکت‌هایی که کم‌تر از ۵۰ درصد از سهام آن در اختیار دولت یا شرکت‌های دولتی است و شرکت غیردولتی محسوب می‌شوند و تابع نظام کنترلی شرکت‌های بخش خصوصی هستند.

۱. حکیم شوشتری و عدالت‌پور، ۱۳۸۳.



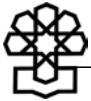
در لایحه‌ی اصلاحی وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیشنهاددهنده اظهار داشته است که اغلب دستگاه‌های اجرایی در مورد تعریف فعلی شرکت‌های دولتی ابهاماتی مطرح کرده‌اند. اما، در مورد این ابهامات توضیحی نداده است.

بنابراین، نخست باید مشخص گردد که آیا واقعاً تعریف قانونی شرکت دولتی در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی دچار ابهام است؟ اگر ابهاماتی وجود داشته باشد که اصلاح آن را ضروری سازد، باید اصلاحات به نحوی انجام شود که نه تنها ابهامات موجود را برطرف نماید، بلکه با تغییرات قانونی و ساختاری به وجود آمده هماهنگ باشد.

ابهامات و نواقص تعریف شرکت‌های دولتی در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی و قوانین تکمیل‌کننده آن را می‌توان با مرور مفاهیم و مصادیق این قانون استخراج کرد:

جمله اول این ماده قانونی بیان می‌کند که «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که». این جمله همانند ماده (۲) قانون محاسبات عمومی که «وزارتخانه» و ماده (۳) که «مؤسسه دولتی» را به عنوان واحد سازمانی مشخصی می‌شناسد، معرفی شرکت دولتی را نیز با همین عنوان شروع می‌کند.

جمله دوم بیان می‌کند که شرکت دولتی «با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود». این جمله دو ویژگی را برای شرکت دولتی متصور است. مطابق ویژگی اول، شرکت دولتی باید «با اجازه قانون ایجاد شود». این ویژگی در مورد شرکت دولتی با مؤسسه دولتی مشترک است و بیان می‌کند نحوه ایجاد شرکت دولتی باید با اجازه قانون باشد. همین ویژگی، در دوره بعد از انقلاب باعث چالش‌های زیادی شده است. اصلاحاتی که تاکنون معرفی شده است سعی نموده است که این ویژگی شرکت دولتی



را پوشش دهد. اما، مشاهده می‌شود که اصلاحات متعدد نه تنها ابهامات را برطرف نکرده است، بلکه راه را برای مصادیق ابهام‌آمیز جدیدی باز کرده است.

براساس ویژگی دوم، شرکت دولتی به صورت «شرکت» ایجاد می‌شود. این ویژگی، شرکت دولتی را از مؤسسه دولتی متمایز می‌کند. هرچند، منظور از شرکت در این جا مشخص نشده است، ولی احتمالاً منظور همان انواع شرکتی است که در قانون تجارت معرفی شده است.

در جمله سوم ماده (۴) آمده است که شرکت دولتی «یا به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد». این جمله، در ماده (۴) قانون محاسبات مصوب ۱۳۴۹ وجود نداشت. اما، با وقوع انقلاب و بروز پدیده ملی شدن و مصادره شدن، چنین جمله‌ای به ماده (۴) قانون محاسبات مصوب سال ۱۳۶۶ اضافه شد. اضافه کردن این جمله نشان می‌دهد که قانونگذار و مسئولان دولتی نتوانسته‌اند مفهوم ایجاد «شرکت دولتی به حکم قانون» را به شرکت‌هایی که «به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده است»، تعمیم دهند و لازم دیده‌اند که در مورد شرکت‌هایی که به این سبک ایجاد شده‌اند، قانون اصلاح شود. به عبارت دیگر، مصادره شدن و ملی شدن از مصادیق ایجاد شدن به حساب نیامده است و قانونگذار این دو گزینه را به قانون اضافه کرده است. اما، محرز و بدیهی است که حقیقتاً چنین نیست و قانونگذار در این اصلاح قانونی قصد داشته است که با عدم تمکین قانونی برخی شرکت‌ها مقابله نماید. این جمله، هیچ ویژگی خاصی را به قانون اضافه نمی‌کند و فقط برخی از مصادیق ایجاد شرکت دولتی را تصریح می‌کند. در واقع، جهت مقابله با عدم اجرای صحیح قانون، مصداقی به قانون اضافه شده است که در بطن قانون موجود بوده است.

وارد کردن این مصداق باعث شد که سایر مصادیق نیز به قانون تعریف شرکت دولتی تمکین نکنند. در نتیجه، قانونگذار مجبور شد که این مصادیق جدید را در

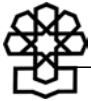


تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۷۸ و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت وارد کند. در این جمله اشاره شده است که شرکت‌هایی که توسط دادگاه صالح ملی و مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن‌ها متعلق به دولت است، شرکت دولتی شناخته می‌شود. در عمل شرکت‌هایی وجود دارد که توسط دادگاه صالح ملی یا مصادره شده و بیش از پنجاه درصد سرمایه یا سهام آن‌ها به دستگاه دولتی واگذار شده است. ولی، چون توسط دادگاه یا قانون شرکت دولتی شناخته نشده است، شرکت دولتی محسوب نمی‌شود. شرکت‌های زیادی در زیرمجموعه وزارت صنایع و معادن وجود دارد که از این رویه پیروی می‌کنند.

همچنین، شرکت‌هایی وجود دارند که در محاکم قضایی سهام آن‌ها به جای دولت به نام شرکت‌های دولتی مصادره شده است. این شرکت‌ها نیز خود را از تعریف ماده (۴) خارج می‌دانند.

در جمله چهارم ماده (۴) قانون محاسبات فعلی آمده است، شرکتی دولتی است که «بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد». طبق این جمله، سومین ویژگی شرکت دولتی به شاخص مالکیت سرمایه می‌پردازد. قانونگذار در این ماده، حد مالکیت را برای دولتی دانستن شرکت، ۵۰ درصد تعیین کرده است. این حد بر نقش تعیین‌کننده‌ای، مالک عمده در مدیریت شرکت تأکید دارد. در این نوع شرکت دولتی، دولت به عنوان مالک سرمایه معرفی شده است.

جمله پنجم بیان می‌کند که «هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود». از این جمله، نوع جدیدی از شرکت دولتی معرفی می‌شود که ایجادکننده آن و مالک آن متفاوت از نوع قبلی است. طبق این جمله، ویژگی‌های «تجاری بودن» و «ایجاد شدن از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی» درباره این نوع شرکت‌ها مورد توجه قرار گرفته است.



طبق ویژگی تجاری بودن از یک طرف، این ابهام وجود دارد که آیا شرکت غیرتجاری نیز می‌تواند وجود داشته باشد؟ اگر شرکت غیرتجاری وجود ندارد، که طبق ماده (۲۰) و (۵۸۴) قانون تجارت چنین است، پس لزومی نبوده است که قانونگذار شرکت تجاری را تصریح کند. از طرف دیگر، این ابهام پیش می‌آید که تکلیف تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجاری از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد می‌شود، چگونه است؟

ویژگی دیگر به «ایجاد شدن» شرکت از طریق سرمایه‌گذاری شرکت دولتی می‌پردازد. اما، اگر شرکت دولتی در یک شرکت موجود، سرمایه‌گذاری کند (سهام خریداری کند)، تکلیف چیست؟ در این مورد، شرکتی ایجاد نشده است، ولی سهام شرکت دولتی در یک شرکت موجود می‌تواند تا میزان بیش از ۵۰ درصد افزایش یابد. البته، ماده (۲)، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت چنین مشکلی را مرتفع می‌نماید.

در جمله ششم ماده (۴)، آمده است که هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود «مادامی که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود». طبق این جمله، حد مالکیت شرکت‌های دولتی در سایر شرکت‌ها برای دولتی محسوب شدن، همانند شرکت‌های با مالکیت خود دولت، ۵۰ درصد تعیین شده است.

علاوه بر ابهامات هر یک از جملات ماده (۴)، ترکیب این جملات نیز ابهاماتی دارد. مهم‌ترین ابهام این است که اگر در شرکتی هم دولت و هم شرکت دولتی سهامدار باشند و سهام هر کدام کمتر از ۵۰ درصد باشد، اما، در مجموع سهام آن‌ها بیش از ۵۰ درصد باشد، شرکت چه حکمی دارد؟ این ابهام در تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۷۸ مرتفع شده است.

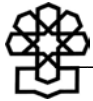
تبصره ماده (۴)، شرکت‌هایی را که از به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و بیمه ایجاد شده و می‌شوند، را از تعریف شرکت دولتی



مستثنا کرده است. نکته قابل توجه اینجاست که هنگام تشکیل شرکت جدید در زیرمجموعه بانک‌ها یا بیمه‌ها، ذکر نمی‌شود چه قسمت از سرمایه از سپرده‌های اشخاص و چه قسمت از سهام دولت (در بانک یا بیمه) تأمین شده است. لذا به دلیل مشکل بودن و عدم امکان انجام دادن چنین تفکیکی، کلیه شرکت‌هایی که از سرمایه‌گذاری بانک‌ها یا بیمه‌ها به وجود می‌آیند شرکت غیردولتی محسوب می‌شوند. نواقص دیگری نیز در مورد ماده (۴) قانون محاسبات ذکر می‌شود که برخی از موارد آن به شرح ذیل است:

تعریف شرکت دولتی در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی، شرکت‌هایی را که توسط مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ایجاد شده است، پوشش نمی‌دهد.

برخی ادعا دارند که باید با شرکت‌های متعلق به مؤسسات و نهادهای عمومی همانند شرکت‌های دولتی رفتار شود. هر چند، ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی برای این مؤسسات و نهادها تکالیفی مشخص می‌کند، ولی در مورد شرکت‌های متعلق به آن‌ها خلأ قانونی زیادی وجود دارد. بنابراین لازم است در تعریف شرکت دولتی، تکلیفی برای شرکت‌های عمومی نیز مشخص شود. در حال حاضر، شرکت‌های زیادی در زیرمجموعه بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد مسکن، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد ۱۵ خرداد، آستان قدس رضوی، مؤسسه جهاد استقلال، مؤسسه جهاد نصر، مؤسسه جهاد توسعه، نیروی انتظامی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نهاد رهبری، نهاد ریاست جمهوری، دفتر تبلیغات اسلامی، کمیته ملی المپیک، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، شهرداری‌ها و ... وجود دارد. اما استدلالی که در مقابل این ادعا وجود دارد این است که وظایف و ماهیت این شرکت‌ها با شرکت‌های دولتی تفاوت بسیاری دارد و نمی‌توان آن‌ها را در چارچوب یک قانون هماهنگ نمود.



تعریف شرکت‌های دولتی، ماهیت و رشته فعالیت‌هایی را که دولت می‌تواند با استفاده از شرکت‌های دولتی در اقتصاد دخالت کند را مشخص نمی‌سازد. لذا دولت بدون هیچ محدودیتی می‌تواند در کلیه فعالیت‌های تجاری وارد شود. البته، در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه، مواردی که دولت می‌تواند به عنوان تصدی‌گری انجام دهد، ذکر شده است.

در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه، سازماندهی شرکت‌های دولتی از طریق تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی مدنظر قرار گرفته است. از آنجا که ماهیت این نوع شرکت‌ها با دیگر شرکت‌ها متفاوت است و الزامات خاصی بر آن‌ها مترتب است، لازم است تعریف شرکت‌های دولتی به گونه‌ای تغییرات قانونی مزبور را پوشش دهد.

در جریان خصوصی‌سازی سهم دولت از سهام بسیاری از شرکت‌ها به کم‌تر از پنجاه درصد کاهش داده شد. اما همچنان دولت سهامدار اصلی در این شرکت‌ها محسوب می‌شود و مدیریت آن‌ها توسط دولت، کنترل می‌شود. بنابراین، اگرچه براساس قانون، این شرکت‌ها دولتی محسوب نمی‌شوند، اما مدیریت دولتی بر آن‌ها اعمال می‌شود. این مسأله به این جا ختم نمی‌شود، چرا که برخی از این شرکت‌ها، سهامدار اصلی چندین شرکت دیگر هستند و در تصمیم‌گیری‌های این شرکت‌ها نقش مسلط دارند. به عبارتی هرچند، این شرکت‌ها طبق تعریف موجود در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی، دولتی محسوب نمی‌شوند، ولی کاملاً از مدیریت دولتی برخوردار هستند. شرکت‌های ایران خودرو و سایپا (به عنوان شرکت‌های غیردولتی و حدود ۱۳۰ شرکت زیرمجموعه آن‌ها) که کم‌تر از ۵۰ درصد سهام آن‌ها در اختیار سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران است از نمونه‌های بارز این گونه شرکت‌ها می‌باشند. اما، مسأله تعریف شرکت دولتی علاوه بر ماهیت خود ماده از جنبه‌های دیگری نیز قابل بررسی است. این جوانب تأکید می‌کند که منشأ برخی از مشکلات تعریف



شرکت دولتی خارج از ماده (۴) قانون محاسبات عمومی است.

یک جنبه این است که شاید سایر قوانینی که در مورد شرکت‌های دولتی به تصویب رسیده است، ابهام دارد و ماده (۴) قانون محاسبات عمومی را به عنوان منشأ شناخت شرکت دولتی دچار ابهام نموده است؟

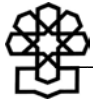
اولاً، شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام از مواردی است که باعث شده است، در تمکین شرکت‌های دولتی از قوانین عام، رفتار دوگانه‌ای به وجود آید.

ثانیاً، قانونگذار در موارد مختلف از لفظ صحیحی برای معرفی شرکت دولتی در قوانین استفاده نکرده است. در قوانین مختلف علاوه بر شرکت دولتی از الفاظی مانند «شرکت وابسته به دولت»، «شرکت تحت پوشش»، «شرکت تابعه»، «شرکت ملی شده»،<sup>۱</sup> «شرکت اقماری»<sup>۲</sup> و ... استفاده شده است. از آنجایی که برای این اصطلاحات در قانون تعریفی وجود ندارد، در نتیجه اجرای قوانین در شرکت‌های دولتی را با مشکل مواجه کرده است. یک راهکار برای رفع مشکل این است که برای هر کدام از این اصطلاحات تعریفی ارائه شود، هیأت وزیران سعی کرده است برخی از اصطلاحات را تعریف کند، اما تعریف چندین اصطلاح برای یک مفهوم، کاری عبث است. راهکار دیگر این است که اصطلاح «شرکت دولتی» با اصطلاحات به کار رفته در قوانین جایگزین گردد. یا حداقل از این به بعد سعی گردد از اصطلاحات تعریف نشده و ناهمگون استفاده نشود.

یک جنبه دیگر از تعریف شرکت دولتی به رفتار سازمان‌های مسئول ارتباط دارد. مسأله این است که شاید ساختار وظایف تعریف شده برای دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های نظارتی در ارتباط با شرکت‌های دولتی به گونه‌ای است که هر کدام با تعداد متفاوتی از شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مواجه هستند؟

۱. مخلص الاثم، ۱۳۸۲.

۲. ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه.



مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی مرتبط با شرکت‌های دولتی عبارتند از وزارت امور اقتصادی و دارایی (از طریق عضویت در مجمع عمومی شرکت‌های نسل اول، ذی‌حسابی‌ها و سازمان حسابرسی) و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (از طریق عضویت در مجمع عمومی شرکت‌های نسل اول و بودجه سنواتی). مهم‌ترین سازمان‌های نظارتی مرتبط با شرکت‌های دولتی شامل دیوان محاسبات کشور (به عنوان نماینده مجلس شورای اسلامی و از طریق انجام تفریغ بودجه) و سازمان بازرسی کل کشور (به عنوان نماینده قوه قضاییه) می‌باشند.

عضویت وزارت امور اقتصادی و دارایی در مجمع عمومی شرکت‌های دولتی نسل اول بر مبنای قوانین مربوطه - در اساسنامه شرکت‌های نسل اول و جدیداً مادرتخصصی، اعضای مجمع عمومی معرفی شده است - مشخص می‌شود. تعداد شرکت‌های نسل اول در سال ۱۳۸۲ برابر با ۱۷۰ شرکت و در سال ۱۳۸۳ برابر با ۹۶ شرکت بوده است.<sup>۱</sup> با تصویب کلیه شرکت‌های مادرتخصصی در هیأت وزیران نهایتاً تعداد شرکت‌های نسل اول باقی مانده با تعداد شرکت‌های مادرتخصصی برابر خواهد شد. امورات مربوط به عضویت در مجمع عمومی توسط معاونت شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌های این وزارتخانه انجام می‌شود. اما، وظیفه دیگر این وزارتخانه، معرفی ذی‌حساب به تمام شرکت‌های دولتی است که برای این منظور از تعریف ماده (۴) قانون محاسبات عمومی استفاده می‌شود. انجام دادن این وظیفه به عهده معاونت خزانه‌داری کل کشور است. بنابراین، وزارت امور اقتصادی و دارایی با دو تعداد متفاوت از شرکت‌های دولتی در ارتباط است که توسط دو معاونت مجزا امورات آن‌ها را انجام می‌دهد.

سازمان حسابرسی خود یک شرکت دولتی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی محسوب می‌شود. طبق بخشنامه صادره توسط وزارت امور اقتصادی و

۱. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و قوانین بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.



دارایی کلیه شرکت‌هایی که صددرصد سهام آن متعلق به دولت است، باید توسط این سازمان حسابرسی شوند (بازرس قانونی). همچنین، مجمع عمومی سایر شرکت‌های دولتی، شرکت‌های متعلق به مؤسسات و نهادهای عمومی و حتی شرکت‌های خصوصی می‌توانند این سازمان را به عنوان بازرس قانونی انتخاب کنند. بنابراین، تعداد شرکت‌های دولتی که با سازمان حسابرسی در ارتباط هستند، اصلاً منطبق با ماده (۴) قانون محاسبات عمومی نیست.

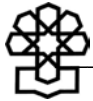
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سه وظیفه عمده در شرکت‌های دولتی به عهده دارد:

۱. عضویت در مجمع عمومی شرکت‌های دولتی نسل اول،
۲. تهیه بودجه شرکت‌های دولتی به عنوان قسمتی از بودجه کل کشور و،
۳. نظارت عملیاتی بر انجام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی.

در مورد بودجه، مبنای کار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای شرکت‌های دولتی، ماده (۴) قانون محاسبات، تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است. تعداد این شرکت‌ها در سال ۱۳۷۳ برابر با ۵۳۳ شرکت بوده است.

دیوان محاسبات کشور، تعریف خود از شرکت دولتی را نسبتاً با تعریف بودجه‌ای سازمان مدیریت یکسان می‌داند. این سازمان، شرکت‌هایی را به عنوان شرکت دولتی می‌شناسد که در قانون بودجه سنواتی وارد شده‌اند (ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱).

وظیفه سازمان بازرسی کل کشور در شرکت‌های دولتی، صیانت از اجرای قوانین است. در ماده (۲) قانون تشکیل این سازمان مصوب ۱۳۶۰ آمده است که یکی از وظایف این سازمان، بازرسی مستمر است بر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و



انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آن متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا به آن‌ها کمک می‌نماید یا سازمان‌هایی که شمول قانون مستلزم ذکر نام آن‌هاست. این ماده نشان می‌دهد که وظیفه سازمان بازرسی بسیار فراتر از تعریف شرکت دولتی مندرج در ماده (۴) قانون محاسبات است.

بنابراین، عدم هماهنگی سازمان‌های اجرایی و نظارتی در ارتباط با شرکت‌های دولتی لزوماً به دلیل نقص تعریف قانونی شرکت دولتی نیست. بلکه به این دلیل است که طبق قوانین خاص این سازمان‌ها، وظایف آن‌ها منطبق بر تعریف قانونی شرکت دولتی نیست. برخی از آن‌ها وظیفه‌ای فراتر و برخی وظیفه‌ای محدودتر از تعریف قانونی شرکت دولتی دارند.



تاکنون جایگاه ماده (۴) قانون محاسبات و مسائل مربوط به تعریف قانونی شرکت دولتی مندرج در آن بیان شد. با توجه به این شرایط، هیأت دولت، پیشنهادی جهت اصلاح این ماده ارائه کرده است. پیشنهاد دهنده در توجیه ضرورت اصلاح ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ بیان کرده است که به دلیل ابهامات مطروحه از سوی اغلب دستگاه‌های اجرایی در مورد تعریف فعلی شرکت‌های دولتی، وضعیت مالکیت سرمایه یا سهام شرکت‌های تابعه و وابسته به آن‌ها و ضرورت رفع ابهامات مذکور این لایحه تنظیم شده است:

- ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشوری مصوب ۱۳۶۶ اصلاح و یک ماده به عنوان ماده (۴) مکرر به قانون یاد شده الحاق می‌شود:



«ماده (۴)، شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت تشکیل شود و بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن به نام و متعلق به دولت باشد».

« شرکت‌های ملی شده به حکم قانون مادام که بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن‌ها به نام دولت باشد، شرکت دولتی محسوب می‌شوند.

« سرمایه و سهام متعلق و یا به نام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در شرکت‌ها، متعلق به دولت است».

«ماده (۴) مکرر- هر شرکتی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن منفرداً یا مشترکاً به نام و متعلق به شرکت یا شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باشد، شرکت عمومی محسوب می‌شود».

« شرکتی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن طبق مقررات قانونی مربوط از طریق هبه، صلح و نظایر آن به نام دولت باشد، شرکت عمومی محسوب می‌شود.

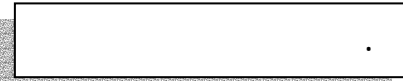
« سرمایه و سهام شرکتی که به نام و متعلق به شرکت‌های عمومی است حسب مورد سرمایه و سهام متعلق به شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یاد شده در این ماده تلقی می‌شود.

« مادامی که شرکتی طبق مقررات قانون مربوط و یا به حکم مراجع ذیصلاح قانونی تحت نظارت مراجع دولتی اداره می‌شود در حکم شرکت عمومی تلقی می‌شود.

« شرکت عمومی طبق قانون تجارت اداره می‌شود.

« کلیه دارایی‌های متعلق به شرکت عمومی به عنوان وجوه اموال عمومی

تلقی می‌شود».



(

۱. در این لایحه به قوانین مرتبط با شرکت‌های دولتی در قانون برنامه چهارم - به خصوص ماده (۷) که بحث سازماندهی شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی و چندین مورد دیگر مطرح شده - توجهی نشده است.

۲. اصطلاحاتی در این لایحه استفاده شده است که خودشان باید به‌طور جداگانه توضیح داده شوند. مانند «شرکت عمومی»، «وجوه و اموال عمومی» و «تحت نظارت مراجع دولتی اداره می‌شود» که خود نیاز به معرفی دارند و قوانین موجود در مورد آن‌ها کفایت نمی‌کند. اصطلاح شرکت عمومی، اولین بار است که در قوانین وارد شده است و در ارتباط با آن قانونی وجود ندارد. در عبارت «تحت نظارت مراجع دولتی اداره می‌شود» سه اصطلاح «نظارت»، «مراجع دولتی» و «اداره شدن» مبهم است و حد و حدود آن مشخص نیست. زیرا، میزان نظارت مراجع دولتی یک امر کیفی است در صورتی که برای تمایز شرکت‌ها باید یک شاخص کمی مرجع تصمیم‌گیری باشد. منظور از مراجع دولتی نیز مشخص نیست. علاوه بر این، این حکم می‌تواند راه را برای ظهور شرکت‌های جدیدی هموار کند که تحت نظارت مراجع دولتی اداره می‌شوند.

۳. این لایحه، تعداد شرکت‌های دولتی را با تعداد شرکت‌های مادر تخصصی برابر می‌سازد (حدود ۶۰ شرکت<sup>۱</sup> و حداکثر ۷۰ شرکت). به دلیل این که شرکت‌های دولتی متعلق به شرکت‌های مادر تخصصی را شرکت دولتی نمی‌شناسد. یعنی در ظاهر قضیه، تعداد شرکت‌های دولتی بسیار کاهش می‌یابد. در حال حاضر، تعداد شرکت‌هایی که بالای ۵۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به شرکت‌های دولتی است، حدود

۱. طبق مصوبات هیأت وزیران.

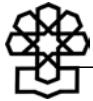


۳۷۱ شرکت است.<sup>۱</sup> با تصویب چنین لایحه‌ای این گروه از شرکت‌های دولتی به گروه شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به شرکت‌های دولتی است و غیردولتی محسوب می‌شوند، می‌پیوندند که تعداد آن‌ها حدود ۵۷۱ شرکت تخمین زده می‌شود.<sup>۲</sup> هرچند، این شرکت‌ها غیردولتی محسوب می‌شوند، اما از لحاظ مدیریتی تحت کنترل دولت، شرکت‌های دولتی و مخصوصاً مسئولین دولتی قرار دارند و اکثر عوارض نامطلوب دولتی بودن را با خود همراه دارند، اما نظارت کم‌تری بر آن‌ها اعمال می‌شود.

تصویب چنین لایحه‌ای، نظارت دولت و مجلس شورای اسلامی بر شرکت‌های دولتی را از طریق کانال‌هایی مانند قانون بودجه سنواتی، محدود می‌کند. به عبارتی با تصویب این لایحه، اطلاعات بودجه‌ای تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی در بودجه سنواتی درج نخواهد شد و حسابرسی دیوان محاسبات نیز منتفی خواهد شد. در حالی که لزوم چنین نظارت‌هایی در ماده (۵۵) قانون اساسی و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی ذکر شده است. لایحه پیشنهادی با دستکاری در تعریف شرکت دولتی سعی دارد که بسیاری از شرکت‌های ذاتاً دولتی را از چنین نظارت‌های قانونی بدون تغییر قانون اساسی و قانون محاسبات رها سازد.

هرچند در فرایند نظارتی شرکت‌های دولتی مشکلاتی وجود دارد، اما باید این فرایندها اصلاح گردد. همچنین اگر حجم شرکت‌های دولتی گسترده شده است و بر کیفیت نظارت‌ها، تاثیر منفی دارد باید با خصوصی سازی شرکت‌های دولتی مشکل برطرف شود نه با تغییر دادن نام آن‌ها نظارت‌ها را محدود کرد. در حال حاضر که در حوزه‌های مختلف مرتبط با شرکت‌های دولتی، عدم شفافیت اطلاعات مشهود است، چنین پیشنهادهایی کمک به تشدید این معضل مهم است.

۱. طبق مصوبات هیأت وزیران درباره ۶۰ شرکت مادر تخصصی که البته تعداد واقعی بیشتر از این است.



۴. در این لایحه، شرکت‌هایی که به نام دولت صادره شده‌اند و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن‌ها به نام دولت است از تعریف شرکت‌های دولتی حذف شده‌اند. همچنین، دادگاه صالح در ماده (۴) فعلی یکی از منشأهای شناخت شرکت دولتی است که در لایحه پیشنهادی حذف شده است.

۵. آن دسته از شرکت‌های ملی شده به حکم قانون که سهواً سهام آن‌ها به جای به نام دولت به نام شرکت‌های دولتی ثبت گردیده است، طبق این لایحه از تعریف شرکت دولتی حذف شده است.

۶. شرکت‌هایی که از طریق هبه، صلح و نظایر آن به مالکیت دولت درآمده و بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت است، در این لایحه، شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند. بلکه شرکت عمومی محسوب می‌شوند.

۷. طبق این لایحه، شرکت‌های عمومی باید براساس قانون تجارت اداره شوند. در این ارتباط نکاتی قابل ذکر است:

اولاً مساله این است که آیا این شرکت‌هایی که اکثریت سهام آن‌ها از آن دولت است، از ویژگی‌های لازم برای اداره شدن طبق قانون تجارت برخوردار هستند؟ این شرکت‌ها از لحاظ ساختار مالکیت و اهداف و رفتار نماینده مالک به گونه‌ای نیستند که بتوانند منطبق با قانون تجارت بدون نظارت‌های شدید، هدف رفاه اجتماعی را برآورده نمایند. بنابراین، این نکته نیز قابل ذکر است که این شرکت‌ها می‌توانند شرکت دولتی نیز محسوب شوند، اما مطابق با قانون تجارت فعالیت نمایند. به این ترتیب باید برخی قوانین محدود کننده فعالیت‌های مرسوم آن‌ها اصلاح شود، نه اینکه قانون مربوط به تعریف تعدیل گردد.

ثانیاً شرکت‌هایی که تابع قانون تجارت هستند شرایط و ضوابط یکسانی ندارند؛ این شرکت‌ها می‌توانند سهامی عام یا خاص، عضو بورس یا غیر عضو و ... باشند که در کیفیت مدیریت آن‌ها تأثیر قابل توجهی دارد.



ثالثاً با تبصره «۱» ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در تعارض است.

رابعاً حکم کلی در مورد وضعیت و رژیم حقوقی نهادهای وابسته به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی توجیهی ندارد. زیرا، احتمالاً ضرورتی وجود دارد که باید این نهادها خارج از چارچوب حقوقی قانون تجارت فعالیت نمایند.

۸. از آنجایی که در این لایحه، کلیه دارایی‌های شرکت‌های دولتی به عنوان وجوه و اموال عمومی شناخته شده است و این مسأله نسبت به سهم دولت و شرکت‌های دولتی ذکر نشده است، این امکان وجود دارد که به منافع بخش غیردولتی که در این شرکت‌ها با دولت شریک است، آسیب وارد شود.

۹. در این لایحه، منشأهای مختلفی برای شکل‌گیری شرکت عمومی مطرح شده است:

الف) شرکت‌های متعلق به شرکت‌های دولتی،

ب) شرکت‌های متعلق به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی،

ج) شرکت‌هایی که از طریق هبه و صلح و نظایر آن به تملک دولت درآمده‌اند،

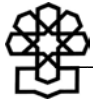
د) شرکت‌هایی که تحت نظارت مراجع دولتی اداره می‌شوند.

از آنجایی که این چند منشأ متفاوت و غیریکسان هستند و سنخیتی با هم ندارند،

در آینده باعث ابهام در شناخت شرکت‌های عمومی می‌شوند.

۱۰. لایحه مدیریت خدمات کشوری با هدف بازسازی و کارآتر کردن تشکیلات دولت توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی تهیه شده است و در تاریخ ۸۴/۱/۲۸ به تصویب هیات دولت رسیده است. ماده (۴) این لایحه به تعریف شرکت‌های دولتی پرداخته است.<sup>۱</sup> نکات زیادی در این ماده وجود دارد که با لایحه اصلاح ماده (۴) قانون

۱. لایحه خدمات کشوری - ماده (۴): شرکت‌دولتی بنگاهی اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت که انجام آن توسط بخش غیردولتی امکان‌پذیر نمی‌باشد ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که قبل از تصویب این قانون از طریق سرمایه‌گذاری شرکت دولتی ایجاد شده است مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت‌دولتی تلقی می‌شود.



محاسبات عمومی در تضاد است. این ماده با تغییری بسیار جزئی، برگشتی به ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ می‌باشد. دو نکته مهم در این تعریف وجود دارد؛ اول این‌که شرکت دولتی می‌تواند در موارد تصدی‌گری تشکیل شود که توسط بخش غیر دولتی امکان‌پذیر نیست. دوم، بحث سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و تشکیل شرکت‌های دولتی جدید تنها برای شرکت‌هایی موضوعیت دارد که قبل از تصویب این قانون ایجاد شده‌اند. تفسیر و تحلیل جامع این ماده در مجال دیگری انجام خواهد شد.

(

در تبصره «۲» ماده (۴) پیشنهادی آمده است که «سرمایه و سهام متعلق و یا به نام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در شرکت‌ها متعلق به دولت است». اولاً، چنین تصریحی توضیح واضحی و ابهام‌ناهی است. ثانیاً، معلوم نیست منظور از لفظ «شرکت‌ها» کدام نوع شرکت است. چون در این لایحه، هم شرکت عمومی و هم شرکت دولتی معرفی شده است.

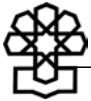
تبصره «۲» ماده (۴) مکرر نیز توضیح واضحی و ابهام‌ناهی است. بدیهی است در یک شرکت که سهام آن در مالکیت نهادها و اشخاص متفاوتی است، نمی‌تواند حقی و مالکیتی برای غیر بشناسد، لذا ذکر این که سهام شرکت دولتی از شرکت عمومی و سهام نهادهای عمومی غیردولتی از شرکت عمومی متعلق به خودشان است، معرف مفهوم جدیدی نیست و از شأن قانونگذار خارج است.

در تبصره «۵» ماده (۴) مکرر درج اصطلاح «وجوه اموال عمومی» صحیح به نظر نمی‌رسد و باید با اضافه کردن حرف «و» به «وجوه و اموال عمومی» تغییر یابد.

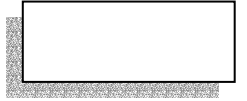


تعریف قانونی شرکت دولتی که در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی آمده است مبتنی بر دو معیار مهم «نحوه ایجاد» و «میزان مالکیت» است. در مورد میزان مالکیت دولتی که ۵۰ درصد تعیین شده است، ابهامی وجود ندارد. هرچند، در مورد شرکت‌هایی که مالکیت دولت کم‌تر از ۵۰ درصد است و غیردولتی محسوب می‌شوند، مسائل مدیریتی بسیاری قابل طرح است. اما، معیار «نحوه ایجاد شدن» مخصوصاً در دوره بعد از انقلاب بسیار مورد چالش قرار گرفته است. این معیار که در قانون اولیه با اصطلاح کلی «به حکم قانون» مرتبط بود، با بروز مصادیقی چون ملی شدن، مصادره شدن، هبه شدن و ... شرکت‌های خصوصی به نفع دولت و نهادهای عمومی گسترش بسیاری یافت، تا این مصادیق جدید را پوشش دهد. این کار با اصلاح قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ و قوانین مکملی مانند تبصره «۲» بودجه ۱۳۷۸ و ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت انجام شد. اما، همچنان این ابهام باقی است. لذا، به نظر می‌رسد که شناخت شرکت دولتی باید مبتنی بر یک معیار کمی مانند مالکیت باشد.

بسیاری از ابهامات موجود در ارتباط با شرکت‌های دولتی به تعریف قانونی شرکت دولتی مربوط نیست، بلکه به میزان تمکین شرکت‌های دولتی از قوانین عام، ابهامات موجود در قوانین و مقررات شرکت‌های دولتی و وظایف و رفتار متفاوت دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های نظارتی مرتبط با شرکت‌های دولتی ارتباط دارد. لایحه پیشنهادی دولت جهت اصلاح تعریف شرکت دولتی از جهات گوناگون مورد انتقاد است. به نظر می‌رسد که اصلاح و ابهام‌زدایی قوانین و مقررات اجرایی شرکت‌های دولتی و نهادهای ذی‌ربط از اولویت بیشتری برخوردار است و اصلاح تعریف شرکت دولتی مبتنی بر لایحه پیشنهادی می‌تواند به ابهامات موجود اضافه



نماید. در لایحه پیشنهادی نکاتی وجود دارد که نظارت ناکافی و محدود فعلی بر شرکت‌های دولتی را محدودتر می‌نماید. این لایحه طوری تنظیم شده است که شرکت‌های زیرمجموعه شرکت‌های دولتی نسل اول و شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی را با یک عنوان نامگذاری کرده است، در حالی که این دو نوع شرکت از جهات گوناگون هم‌سنخ نیستند. همچنین، این لایحه با قوانین و مقررات موجود هماهنگ نیست. به‌طور کلی، این لایحه برخلاف مقدمه توجیهی نه تنها رفع ابهام نمی‌کند بلکه به ابهامات موجود می‌افزاید و با طرح کردن عنوان‌های جدید، هرج و مرج موجود در قوانین، مدیریت و نظارت بر شرکت‌های دولتی را گسترش می‌دهد.



۱. حکیم شوشتری و عدالت‌پور، قوانین و مقررات مالی، محاسباتی و استخدامی شرکت‌های دولتی، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳.
۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و قوانین بودجه.
۳. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶.
۴. مخلص الاثم، فرزاد، بررسی تعریف و ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به دولت، ماهنامه دیده، شماره ۱۸، ص ۱۴-۱۸، ۱۳۸۲.
۵. نصیری، مرتضی، پاره‌ای ملاحظات حقوقی پیرامون شرکت‌های دولتی، مجلس و پژوهش، شماره ۳۸، ص ۱۶۳-۱۷۴، ۱۳۸۲.
۶. نصیری اقدم، علی، بررسی برخی از مشکلات شرکت‌های دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۴.
۷. هندی، سید اصغر، تحلیلی بر ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، نشریه دانش حسابرسی، دوره جدید، شماره ۵، ۱۳۸۱.
۸. هیأت وزیران، مصوبات مربوط به شرکت‌های مادر تخصصی.



:

اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه: «اصلاح ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶»

**Report Title:** Expert Views About The Deraft of "Amending The Article (4) Public Audition Law"

: مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات حقوقی

: علی چشمی

: رضا بوستانی

: مرتضی نصیری، علی اکبر شبیری نژاد و عباس محسنی، محمدحسین

زارعی و ناهید حکیم شوشتری و مینو عدالت پور

: کمیسیون اقتصادی

:

۱. شرکتهای دولت

۲. قانون محاسبات عمومی

:

در انتهای گزارش درج شده است.