

به نام خدا

بررسی مرجع تصویب اساسنامه شرکت‌های
دولتی از منظر قانون اساسی و قوانین برنامه
سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و
فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. پیشینه تاریخی و تحولات قانونگذاری
۸.....	۲. طرح موضوع
۹.....	۳. تحلیل
۲۰.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۲۱.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۰۲۷۵

خردادماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات حقوقی



بررسی مرجع تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی از منظر قانون اساسی و قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

چکیده

اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی اجازه داده است تا تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی را به دولت یا کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در اجرای احکام مندرج در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه راجع به صلاحیت دولت و مجلس شورای اسلامی در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی، ابهام‌ها و تعارضاتی میان مجلس و دولت به وجود آمد. در این گزارش ضمن بررسی استدلالات مختلف راجع به نیه صلاح بودن مجلس و دولت در موضوع مورد بحث، پیشنهاد شده است برای حل این معضل، مجلس در هنگام بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه، ضمن احصای این‌گونه سازمان‌ها و تفکیک بین آنها از جهت اهمیت و تأثیرگذاری در نظام اقتصادی، اجرایی و اداری کشور، تصویب اساسنامه برخی از آنها را به لحاظ اهمیت و اثرگذاری از جمله صلاحیت‌های خود قید کند و تصویب اساسنامه برخی دیگر از سازمان‌های عمومی را که از اهمیت کمتری به لحاظ نوع صلاحیت و کارکرد برخوردارند به دولت واگذار کند و تصویب اساسنامه برخی دیگر از سازمان‌ها را که بنیابین هستند، به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند.



مقدمه

براساس برنامه ساماندهی شرکت‌های دولتی طبق قوانین برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، هدف اصلی، ایجاد نظم و انضباط و بهینه کردن عملکرد شرکت‌های دولتی حول محورهایی بوده که مهمترین آنها عبارتند از:

۱. ساماندهی، استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی، افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌های دولتی،
 ۲. اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی توسط دولت به منظور اصلاح مقررات، رویه‌ها و برنامه‌های این‌گونه شرکت‌ها و کارا نمودن ارکان صلاحیت‌دار آنها،
 ۳. ایجاد هماهنگی و قاعده‌مند کردن ساختار سازمانی و برقراری انضباط مالی و رعایت قوانین و مقررات شرکت‌های دولتی.
- بدین منظور مقنن در مواد (۴) و (۶) قانون برنامه سوم توسعه و ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، احکامی را در مورد اعطای اختیار به دولت برای تصویب و اصلاح اساسنامه سازمان‌های عمومی وضع نمود، ولی در مقام اجرای این قوانین بین مراجع اجرایی و نظارتی اختلاف‌نظرهایی پدید آمد. در این نوشتار به پیشینه و دیدگاه‌های طرفین راجع به این موضوع پرداخته می‌شود و در پایان برای رفع مشکل، راه‌حلی پیشنهاد می‌شود.



۱. پیشینه تاریخی و تحولات قانونگذاری

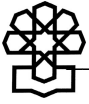
قانونگذار در قانون برنامه سوم توسعه، فصل دوم را به ساماندهی شرکت‌های دولتی اختصاص داد. به موجب ماده (۴) قانون مذکور، «به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش غیردولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه با رعایت قوانین و مقررات مربوط و جابجایی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند...».

در سال ۱۳۸۱، قانونگذار بند «ب» ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه را به شرح زیر اصلاح کرد:^۱

«ب - شرکت‌های دولتی حداکثر تا پایان سال چهارم برنامه در قالب شرکت‌های مادر تخصصی سازماندهی شده و زیر نظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد.

دولت مکلف است نسبت به اصلاح اساسنامه این گروه شرکت‌ها به نحو مقتضی اقدام قانونی نماید».

۱. قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور، مصوب ۱۳۸۱.



در ماده (۶) قانون برنامه سوم توسعه حکم دیگری در خصوص اساسنامه سازمان‌های عمومی پیش‌بینی شد. براساس ماده مذکور، «در کلیه مواردی که به موجب قوانین، اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله مؤسساتی که شمول قانون به آنها مستلزم ذکر نام است و همچنین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به دولت داده شده است، اصلاح و تغییر اساسنامه با پیشنهاد دستگاه ذیربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور با هیئت وزیران می‌باشد». نظیر این حکم در بند «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه با اندکی تغییر تکرار شده است. طبق این مقرر:

«در کلیه مواردی که به موجب قوانین، اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون و همچنین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به دولت داده شده است، اصلاح و تغییر اساسنامه با پیشنهاد دستگاه ذیربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با هیئت وزیران می‌باشد.

تبصره - هیئت دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه اساسنامه کلیه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی موضوع این بند را براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به نحوی اصلاح نماید که اختیارات و چگونگی انتخاب اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل و بازرسان با رعایت مواد (۱۰۷)، (۱۰۸)، (۱۱۶)، (۱۱۸)، (۱۱۹)، (۱۲۴) و (۱۲۵) قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ همسان گردد».

فصل دوم قانون برنامه سوم توسعه به ساماندهی شرکت‌های دولتی اختصاص داده شده بود. قانونگذار در مواد (۴) و (۶) قانون مذکور، احکامی در خصوص مرجع



تصویب و اصلاح اساسنامه سازمان‌های عمومی وضع کرد که این احکام مجدداً با اصلاحاتی در ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه پیش‌بینی شد.

در صدر ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه مقرر شده است: «به‌منظور ساماندهی شرکت‌های دولتی به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت قوانین و مقررات مربوط و جابجایی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد مذکور در این ماده اقدام کند...». قسمتی از بند «ز» ماده (۷) نیز مقرر می‌کند: «... دولت مکلف است به اصلاح اساسنامه این گروه شرکت‌ها به‌نحو مقتضی اقدام قانونی نماید»^۱

۱. با توجه به اهمیت ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، توجه به کل متن ماده مذکور مفید است. لازم به توضیح است که متن ذیل، متن مصوب مجلس در حین برنامه چهارم توسعه است و این قانون در مواردی اصلاح شده است.

«ماده (۷) - به‌منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجایی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند:

(الف) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذیربط محول می‌گردد.

(ب) شرکت‌های دولتی صرفاً در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی (نسل دوم) سازماندهی شده و زیر نظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد. این‌گونه شرکت‌ها از نظر سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی تابع ضوابط و مقررات وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه خواهند بود.



تبصره «۱» - تشکیل شرکت‌های دولتی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است و تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره «۲» - مشارکت و سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی به استثنای بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه در سایر شرکت‌های موضوع این ماده مستلزم کسب مجوز از هیئت وزیران است.

تبصره «۳» - شرکت‌هایی که سهم دولت و شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است، غیردولتی بوده و مشمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نمی‌باشند.

تبصره «۴» - دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت دو سال پس از شروع اجرای برنامه چهارم توسعه، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شرکت‌هایی که ماهیت حاکمیتی دارند، به شکل سازمانی مناسب تغییر وضعیت داده و به دستگاه اجرایی مرتبط منتقل نماید.

تبصره «۵» - شرکت‌های دولتی که تا ابتدای سال ۱۳۸۳ بنا به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزرات امور اقتصادی و دارایی راکد و غیرفعال بوده‌اند، اجازه شروع فعالیت ندارند و منحل اعلام می‌شوند.

تبصره «۶» - دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه کلیه دفاتر و شعب شرکت‌های دولتی مستقر در خارج از کشور را منحل نماید. موارد ضروری بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری خواهد رسید.

(ج) شرکت‌های دولتی که با تصویب هیئت وزیران مشمول واگذاری به بخش غیردولتی می‌شوند صرفاً طی مدت تعیین شده در هیئت واگذاری برای واگذاری مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نخواهند بود و در چارچوب قانون تجارت اداره می‌شوند.

(د) ادامه فعالیت شرکت‌های دولتی تنها در شرایط زیر ممکن است:

۱. فعالیت آنها انحصاری باشد.

۲. بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای فعالیت در آن زمینه را نداشته باشد.

(ه) تبدیل وضعیت کارکنان شرکت‌های موضوع تبصره «۴» بند «ب» این ماده با رعایت حقوق مکتسبه به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در قالب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

(و) نقل و انتقال سهام در ارتباط با اجرای این ماده (ناشی از ادغام، انحلال و تجدید سازمان) از پرداخت مالیات معاف است.

(ز) حق مالکیت دولت در شرکت‌های مادر تخصصی (به‌استثنای شرکت‌هایی که ریاست مجمع آنها با رئیس‌جمهور است) از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان مالکیت شرکت‌های دولتی که به استناد این قانون زیرنظر رئیس‌جمهور تشکیل خواهد شد (به تشخیص دولت) اعمال شود، دولت مکلف است نسبت به اصلاح اساسنامه این گروه شرکت‌ها به‌نحو مقتضی اقدام قانونی نماید. بار مالی احتمالی تشکیل سازمان مذکور از ردیف‌های متمرکز در اختیار رئیس‌جمهور تأمین می‌گردد. کلیه شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و یا دارای قانون خاص هستند مشمول این بند می‌باشند.



تبصره - اساسنامه این سازمان با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ح) شرکت‌های مادر تخصصی نیز با رعایت اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قابل واگذاری هستند و مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی در آنها مجاز است. نحوه و روش مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی در شرکت‌های مادر تخصصی بنا به پیشنهاد مجمع عمومی شرکت زیربط و تأیید هیئت عالی واگذاری به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ط) دولت مکلف است حداکثر تا سال سوم برنامه، نسبت به اصلاح ساختار و سودآوری شرکت‌های دولتی که به استناد صورت‌های مالی سال اول برنامه زیانده هستند اقدام و در غیر این صورت آنها را منحل کند.
ی) در کلیه مواردی که به موجب قوانین، اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون و همچنین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به دولت داده شده است، اصلاح و تغییر اساسنامه با پیشنهاد دستگاه زیربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با هیئت وزیران می‌باشد.

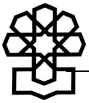
تبصره - هیئت دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه اساسنامه کلیه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی موضوع این بند را براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به نحوی اصلاح نماید که اختیارات و چگونگی انتخاب اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل و بازرسان با رعایت مواد (۱۰۷)، (۱۰۸)، (۱۱۶)، (۱۱۸)، (۱۱۹)، (۱۲۴) و (۱۲۵) قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ همدان گردد.

ک) مفاد ماده (۶۲) قانون برنامه سوم توسعه در مورد کلیه شرکت‌های دولتی از جمله شرکت‌هایی که صددرصد (۱۰۰٪) سهام آنها متعلق به دولت و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است نافذ بوده و در صورتی که تجدید ارزیابی دارایی‌های آنها مطابق ماده مزبور انجام شده باشد از زمان تجدید ارزیابی قابل اعمال در حساب‌های مربوط می‌باشد و شرکت‌هایی که تجدید ارزیابی آنها در دوران برنامه سوم توسعه میسر نشده باشد، مجازند تا آخر سال دوم برنامه چهارم توسعه برای یک بار طبق مفاد ماده فوق‌الذکر نسبت به تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت خود اقدام نمایند.

ل) مقررات (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های) مغایر با تصمیمات هیئت وزیران در چارچوب اختیارات موضوع این ماده ملغی‌الاثراست.

م) دولت موظف است منابع لازم جهت اجرای بخش انرژی‌های نو موضوع ماده (۶۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ را از محل بند «الف» ماده (۳) برنامه تأمین نماید.

ن) به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری مالکیت املاک، تأسیسات، ماشین‌آلات و هرگونه مالکیت مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب که در اختیار و تصرف شرکت‌های آب و فاضلابی است که قبل یا بعد از تشکیل شرکت‌های مذکور ایجاد و در اختیار و تصرف آنها قرار گرفته یا خواهد گرفت به شرکت‌ها اقدام نماید.



۲. طرح موضوع

در مقام اجرای قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه، بین دولت و مراجع نظارتی (رئیس مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری) و مجلس شورای اسلامی در خصوص حوزه و قلمرو اختیارات دولت و مجلس در خصوص وضع و تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی اختلاف‌نظرهایی پدید آمد. سؤال اصلی این بود که آیا به استناد احکام مندرج در قوانین مذکور، دولت اختیار اصلاح و تصویب اساسنامه تمامی شرکت‌های دولتی را دارا خواهد بود؟

به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸) مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۶/۹/۲۲ (زمان تصویب قانون «تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابع وزارتخانه‌ها»)، مجلس شورای اسلامی در مواردی اختیار تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی را به دولت واگذار نمود که در برخی از موارد به تأیید شورای نگهبان رسید و در برخی موارد نیز شورای نگهبان لزوم تعیین ضابطه و چارچوب قانونی را مورد تأکید قرار داد.

در سال ۱۳۶۶، به موجب قانون «تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه...»، تصویب و یا انجام هرگونه تغییر و اصلاح در اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های تابع وزارتخانه‌ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده یا می‌شوند، با

در این خصوص شرکت‌های آب و فاضلاب به‌عنوان دستگاه بهره‌بردار تلقی گردیده و مواد (۳۲) و (۳۳) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ در مورد آنها قابل اجراست.

س) کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) این قانون مشمول مفاد این ماده می‌باشند.

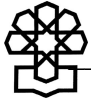


کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنا به پیشنهاد وزارت زیربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی برعهده هیئت وزیران خواهد بود. با توجه به اینکه دولت مجبور بود مورد به مورد برای اصلاح یا تصویب اساسنامه‌های مربوط از مجلس مجوز بگیرد و این کار موجب صرف وقت طولانی و خلل در روند فعالیت دستگاه‌های اجرایی می‌گردید، لذا قانونگذار اساسی در سال ۱۳۶۸ به موجب ذیل اصل هشتادوپنجم مقرر کرد: «مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه، سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم قانون اساسی به کمیسیون‌های زیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد». بنابراین ذیل اصل هشتادوپنجم قانون اساسی استثنایی بر صدر اصل یاد شده محسوب می‌شود و در مواردی که شک و تردید ایجاد می‌شود که آیا مجلس به دولت تفویض اختیار نموده یا ننموده است، علی‌الاصول باید به اصل مراجعه کرد و به عدم صلاحیت دولت در این زمینه نظر داد.^۱

۳. تحلیل

قانونگذار در قانون برنامه سوم توسعه، در صدر ماده (۴)، به دولت اختیار تصویب و اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی را واگذار کرد. همین حکم در صدر ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه تکرار شد.

۱. لازم به ذکر است دولت تاکنون برای رفع ابهام و حل مشکل، لوایح استفساریه ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه و نیز تعیین مرجع اصلاح و تغییر اساسنامه دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی را به مجلس ارائه نمود که هر دو از سوی مجلس شورای اسلامی رد شد.



علاوه بر آن، قانونگذار در ماده (۶) قانون برنامه سوم توسعه مقرر نمود «در کلیه مواردی که به موجب قوانین، اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله مؤسساتی که شمول قانون به آنها مستلزم ذکر نام است و همچنین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به دولت داده شده است، اصلاح و تغییرات اساسنامه ... با هیئت وزیران است». نظیر این حکم در بند «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه تکرار شد.

با توجه به موارد ذکر شده می‌توان چنین برداشت نمود که در قسمت اول (صدر ماده (۴) قانون برنامه سوم و صدر ماده (۷) قانون برنامه چهارم) موضوع حکم مقنن به شرکت‌های دولتی اختصاص دارد. اما در قسمت دوم (ماده (۶)) قانون برنامه سوم و بند «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم قانونگذار علاوه بر شرکت‌های دولتی به مؤسسات دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز اشاره می‌کند.

تفاوت دیگری که بین قسمت اول و دوم وجود دارد این است که در قسمت اول بحث اختیار مطلق دولت در تصویب و اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی مطرح است صرف‌نظر از اینکه مجلس قبلاً اساسنامه شرکت‌های دولتی را تصویب کرده باشد یا نکرده باشد درحالی که در قسمت دوم قانونگذار حکم کرده است که اگر براساس قوانین اجازه تصویب اساسنامه به دولت داده شده است، اصلاح اساسنامه نیز با دولت است.

با توجه به موارد فوق‌الذکر در این نوشتار موضوع بحث را در دو قسمت بررسی می‌کنیم. در قسمت اول (۱-۳) به بررسی مفاد صدر مواد (۴) قانون برنامه سوم و (۷) قانون برنامه چهارم، و در قسمت دوم (۲-۳) به حکم مندرج در ماده (۶) قانون برنامه سوم و بند «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم می‌پردازیم.



۱-۳. دیدگاه‌های مختلف درباره تفسیر ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه
(صدر ماده (۴) برنامه سوم توسعه)

الف) دیدگاه طرفدار صلاحیت مجلس در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی درخصوص بندهای «ز» و «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، برخی معتقدند قانونگذار شرکت‌های مادر تخصصی را به دو گروه تقسیم کرده است، یکی شرکت‌هایی که اساسنامه آنها توسط قانونگذار به تصویب رسیده است و دیگری شرکت‌هایی که اساسنامه آنها با تجویز قانونگذار به تصویب دولت رسیده است، و با تصریح به عبارت «به‌نحو مقتضی اقدام قانونی نماید»،^۱ اصلاح اساسنامه‌های مصوب دولت را به همین مرجع که قانوناً صلاحیت آنها را نیز دارد، محول کرده است. ولی به این دلیل که اصلاح مصوبات گروه اول در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و اساسنامه در حکم قانون است و نمی‌توان این موضوع را به دولت که از نظر سلسله‌مراتب وضع قانون در مرتبه پایین‌تری از مجلس شورای اسلامی است، واگذار کرد، اصلاح اساسنامه‌های مصوب مجلس را همچنان در صلاحیت خود دانسته و در نهایت دولت را مکلف کرده است با ارسال لایحه به مجلس شورای اسلامی اقدام لازم قانونی را انجام دهد.

ب) دیدگاه طرفدار صلاحیت دولت در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی به استناد تفویض اختیار مجلس

در مقابل عده‌ای معتقدند قانونگذار به‌صراحت در صدر ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، اجازه اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی را بدون قید هرگونه

۱. عبارت مندرج در بند «ب» ماده (۴) اصلاحی قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۸۱.



استثنا به دولت محول کرده است. با توجه به این اصل که قانونگذار بیان بی‌مورد ندارد، این فرض که اجازه مذکور صرفاً ناظر بر اصلاح اساسنامه شرکت‌هایی است که قبلاً به تجویز قانونگذار به تصویب دولت رسیده است، فرض صحیحی به‌نظر نمی‌رسد، چراکه این اجازه براساس احکام قانونی خاص خود وجود داشته است (قانون استفساریه درخصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی وابسته به دولت مصوب ۱۳۷۷) و نیاز به اجازه مجدد نبوده است.

از سوی دیگر اگر حکم مندرج در ابتدای ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه را ناظر بر شرکت‌های دولتی که اصلاح و تصویب اساسنامه آنها در اختیار قانونگذار بوده است ندانیم، اساساً اعطای چنین اجازه‌ای به دولت به چه منظور بوده است؟ زیرا دولت براساس اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی از اختیار تهیه و ارائه هرگونه لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی برخوردار است و نیاز به حکم قانونی جدیدی نیست. صرف‌نظر از موارد یاد شده، قسمت اخیر بند «ز» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، زیرمجموعه ماده (۷) است و علی‌القاعده نمی‌تواند برخلاف حکم کلی صادر شده در صدر ماده باشد به‌ویژه اینکه اگر قانونگذار در متن بند «ز» قصد و نیت محدود نمودن چنین اختیاری را داشته است، قاعدتاً باید صدر ماده (۷) را اصلاح می‌نمود.

بنابراین با توجه به استدلال‌های پیشگفته، نظر مقنن از واژه «شرکت‌ها» در بند «ز» ماده (۷) مندرج در عبارت «دولت مکلف است نسبت به اصلاح اساسنامه این گروه شرکت‌ها به‌نحو مقتضی اقدام قانونی نماید» اشاره به یک بیان قبلی است که در صدر بند «ب» ماده (۷) توسط قانونگذار تحت عنوان شرکت‌های مادر تخصصی ذکر گردیده



است.^۱ بنابراین آنچه از مفهوم عبارت «اقدام قانونی» برمی آید، در واقع اجرای قانون و عمل به حکم قانون به شرح مندرج در صدر ماده (۷) است.

اختلاف نظر در تفسیر ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه و ارائه استفساریه از سوی دولت

با توجه به اختلاف نظرهایی که در مورد تفسیر ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه وجود داشت و برخی آن را ناظر بر آن دسته از شرکت‌های دولتی می‌دانستند که اساسنامه اولیه آنها قبلاً توسط دولت تصویب شده است و عده‌ای دیگر، اساسنامه‌های اصلاحی شرکت‌های دولتی مورد تصویب دولت را که اساسنامه اولیه آنها رأساً توسط قانونگذار تصویب شده‌اند، خارج از موضوع ماده (۴) می‌دانستند و در این خصوص به ابطال تصویب‌نامه‌های دولت در دیوان عدالت اداری استناد می‌کردند،^۲ لذا به منظور رفع ابهام، دولت لایحه استفساریه‌ای به مجلس ارسال کرد. موضوع این استفساریه این بود که آیا اختیار موضوع ماده (۴) قانون برنامه سوم

۱. «شرکت‌های دولتی صرفاً در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی (نسل دوم) سازماندهی شده و زیر نظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد».

۲. دادنامه شماره ۵۵ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۷ دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال تصویب‌نامه شماره ۵۷۶/۱۴/ت/۲۸۱۹۸ هـ مورخ ۱۳۸۲/۴/۴ هیئت وزیران در مورد اساسنامه سازمان حسابرسی: قانونگذار به شرح مقرر در تبصره «۴» ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲ تصویب نهایی اساسنامه سازمان حسابرسی را مختص مجلس شورای اسلامی اعلام داشته و اساسنامه مذکور در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۱۷ به تصویب قوه مقننه رسیده و علی‌القاعده هرگونه اصلاح و تغییر در مفاد اساسنامه قانونی فوق‌الذکر به عهده قانونگذار است. بنابراین اساسنامه مورخ ۱۳۸۲/۴/۴ مورد تصویب هیئت وزیران در خصوص سازمان حسابرسی خلاف حکم صریح قانونگذار و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی می‌باشد به استناد قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.



توسعه برای اصلاح اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی موجود توسط دولت در جهت تحقق ساماندهی شرکت‌های دولتی حسب مورد از طریق واگذاری، انحلال یا تبدیل برخی به شرکت مادر تخصصی و تبدیل گروهی دیگر به عنوان شرکت‌های زیرمجموعه آنها، لحاظ اختیار جدید برای کلیه اساسنامه شرکت‌های موضوع این ماده بود و یا همانند ماده (۶) قانون برنامه سوم توسعه مقید به مواردی است که قبلاً تصویب اصل اساسنامه نیز به دولت محول شده باشد.

به بیان دیگر، موضوع استفساریه دولت این بود که آیا ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه، اختیاری متفاوت نسبت به ماده (۶) آن قانون در خصوص اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی به دولت داده است یا خیر، و به این ترتیب آیا حکم ماده (۴) در خصوص شرکت‌هایی که قبلاً اساسنامه آنها به تصویب مجلس رسیده است نیز جاری می‌شود یا خیر؟

الف) دیدگاه طرفدار صلاحیت دولت در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی به استناد تفویض اختیار از سوی مجلس

یک استدلال این است که ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه با هدفی خاص به دولت اجازه اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی و تشکیلات آنها را داده است. بنابراین با لحاظ اطلاق ماده (۴)، حکم آن قابل تسری به تمام شرکت‌های دولتی، اعم از شرکت‌هایی که اساسنامه آنها به تصویب دولت یا قوه مقننه رسیده است، می‌باشد، درحالی که ماده (۶) که به‌طور عام به دولت اجازه اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی را داده است، صرفاً بر شرکت‌هایی که اساسنامه آنها به تصویب دولت رسیده است، قابل اعمال می‌باشد. وجود این محدودیت در ماده (۶) نشان می‌دهد که قانونگذار به



مسئله تفکیک بین اساسنامه‌های مصوب خود و اساسنامه‌های مصوب دولت، آگاه بوده و عدم اشاره به آن در ماده (۴) سهوی نیست. لذا اگر ماده (۴) اختیار بیشتری را نسبت به ماده (۶) به دولت نداده باشد، قید دو ماده جداگانه با مفهومی واحد، عملی بیهوده و لغو است، حال آنکه قانونگذار بنابر اصل، عمل لغو و بیهوده انجام نمی‌دهد.

ب) دیدگاه طرفدار صلاحیت مجلس در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی به استناد اصل هشتمادوپنجم قانون اساسی

در مقابل این دیدگاه عده‌ای معتقدند در تفسیر مواد (۴) و (۶) قانون برنامه سوم توسعه باید به روح حاکم بر اصل هشتمادوپنجم قانون اساسی توجه کرد، لذا اگر اساسنامه‌ای را خود قانونگذار تصویب کرده باشد، دارای ارزش قانونی است و اصلاح قانون از طریق مصوبه دولت - که به لحاظ سلسله‌مراتب مادون قانون است - خلاف اصل است. بنابراین اگر قرار باشد قانونگذار چنین اجازه‌ای به دولت بدهد، باید این اجازه به صراحت عنوان شده باشد و از آنجا که چنین صراحتی در ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه وجود ندارد، باید اصل را بر عدم تسری اختیارات ماده (۴) به اساسنامه شرکت‌هایی گذارد که قوه مقننه آنها را تصویب کرده است. براساس این نظر، مجوز ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه صرفاً محدود به شرط مندرج در ماده (۶) آن قانون است.

کلیات این لایحه استفساریه در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی مطرح و رد شد.



تقدیم لایحه تعیین مرجع اصلاح و تغییر اساسنامه دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی

آخرین لایحه‌ای که از سوی دولت به مجلس در این زمینه ارائه شد، مربوط به تعیین مرجع اصلاح و تغییر اساسنامه دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی بود. نظر به اینکه اساسنامه بعضی از سازمان‌های دولتی به تصویب مجلس رسیده است و مجلس نیز در این خصوص صراحتاً به دولت در زمینه اصلاح آنها تفویض اختیار نکرده است، دولت طی لایحه مزبور از مجلس خواسته بود در کلیه مواردی که به موجب قوانین، «مجلس شورای اسلامی» مرجع تصویب اساسنامه است، اصلاح آن برعهده دولت باشد.

به نظر می‌رسد متن و روح حاکم بر مفاد قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه، بیانگر آن است که اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها توسط دولت در ارتباط با واگذاری شرکت‌ها به بخش غیردولتی - آن هم شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است - مطرح بوده است. بنابراین مقصود و هدف قانونگذار، تفویض اختیار وضع و تصویب کلیه اساسنامه‌ها به دولت نبوده است، لذا تفویض کلی صلاحیت تصویب اساسنامه تمام شرکت‌ها به دولت، تفسیری موسع بوده است که فراتر از ماهیت احکام مقرر در قانون برنامه چهارم توسعه است.

به نظر می‌رسد قصد دولت این بود که با این لایحه از مجلس شورای اسلامی یک مجوز کلی در مورد اصلاح اساسنامه سازمان‌های دولتی که به تصویب مجلس رسیده است اخذ کند، ولی مجلس همان‌گونه که در سال ۱۳۶۶ صلاحیت‌ها و اختیارات خود را حفظ کرد و دولت را مجبور کرد مورد به مورد از مجلس شورای اسلامی

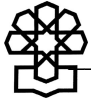


مجاز بگیرد، درخصوص این لایحه نیز چنین تصمیمی اتخاذ کرد و لایحه مذکور در مجلس شورای اسلامی رد شد.

۲-۳. دیدگاه‌های مختلف درباره تفسیر بند «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده (۶) برنامه سوم توسعه)

در بند «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه مقرر شده است: «در کلیه مواردی که به موجب قوانین، اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون و همچنین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به دولت داده شده است، اصلاح و تغییر اساسنامه با پیشنهاد دستگاه ذیربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با هیئت وزیران می‌باشد».

با توجه به اینکه مطابق قانون استفساریه درخصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت (مصوب ۱۳۷۷)، دولت صرفاً اختیار تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی را دارد که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به دولت واگذار شده است و در سایر موارد از جمله اساسنامه‌هایی که قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و یا از سوی شورای انقلاب اسلامی به تصویب رسیده است، از چنین اختیاری برخوردار نیست، لذا عدم امکان اصلاح سایر اساسنامه‌ها توسط دولت در مواردی که اساسنامه‌ای به دلیل قدمت و تغییر و توسعه قوانین مرتبط، جوابگوی نیازهای دستگاه ذینفع نمی‌باشد، عملاً موجب بروز مشکل می‌شود، بدین منظور مجلس در ماده (۶) قانون برنامه سوم توسعه و نیز در بند «ی»



ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، اختیار لازم را به دولت تفویض کرده است. یک دیدگاه این است که واژه «قوانین» مندرج در بند «ی» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه ناظر به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است نه مصوبات شورای انقلاب و مصوبات مجلسین سابق. بنابراین اگر شورای انقلاب در لایحه‌ای مرجع اصلاح اساسنامه سازمانی را دولت تعیین کرده باشد، لایحه یاد شده چون پیش از تشکیل مجلس شورای اسلامی تصویب شده است، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است، چراکه براساس ذیل اصل مذکور، اختیار تصویب اساسنامه موکول به مجوز مجلس شورای اسلامی است و تا زمانی که این اختیار از سوی مجلس شورای اسلامی به دولت داده نشده باشد، دولت صلاحیتی درخصوص اصلاح چنین اساسنامه‌هایی ندارد.

در مقابل، دیدگاهی دیگر این است که واژه «قوانین» مندرج در بند «ی» ماده (۷) اطلاق دارد و این واژه شامل کلیه قوانین اعم از قوانین قبل از انقلاب اسلامی، لوایح قانونی شورای انقلاب و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است. این‌گونه اختلاف‌نظرها در بین مراجع قانونی و اداری به‌نحو دیگری نیز مطرح بوده است.

عده‌ای معتقدند با عنایت به اینکه قانونگذار در ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه دو حکم جداگانه در صدر و بند «ی» آن وضع نموده است و اصل این است که قانونگذار هنگام تصویب هر قسمت، نظر به وضع قانون جدید داشته است و هرکدام از آنها در محدوده خود دارای اعتبار هستند، لذا صدر ماده (۷) مقید به مواردی نیست که در بند «ی» آن ذکر شده است (قانونگذار قبلاً اجازه تصویب اساسنامه را به دولت



داده باشد) و از طرفی عبارت «با رعایت قوانین» در صدر ماده (۷) موجب محدودیت از این حیث نمی‌شود، زیرا با توجه به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، رعایت قانون در مورد تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی توسط دولت به همین است که مجلس اجازه داده باشد و صدر ماده (۷) این اجازه را مستقل از بند «ی» آن داده است. بنابراین هرچند در صدر ماده (۷) بعد از عبارت «اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و استخدامی و بیمه» عبارت «با رعایت قوانین و مقررات مربوط» ذکر شده است، با این وجود، این قید، مستلزم آن نیست که دولت برای اصلاح و تصویب اساسنامه به‌طور مستقل از مجلس اجازه جداگانه بگیرد، بلکه این قید ناظر به «تصویب آیین‌نامه‌ها» است، زیرا در غیر این صورت واگذاری اجازه تصویب و اصلاح اساسنامه به دولت در صدر ماده (۷) با توجه به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی موضوعیت نداشت.

در مقابل عده‌ای معتقدند عبارت «با رعایت قوانین و مقررات مربوط» ناظر به بند «ی» است و دولت اختیاری درخصوص اصلاح اساسنامه‌هایی که اصل آنها به تصویب مجلس رسیده است، ندارد و باید در هر مورد مجوز بگیرد.

موافقان صلاحیت دولت در اصلاح اساسنامه‌های مصوب قانونی (قوه مقننه پیش از انقلاب، شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی) معتقدند برای سرعت دادن به کارهای اجرایی و ایجاد تغییر و تحول در سازمان‌های اداری و اینکه اساسنامه سازمان‌های عمومی هم جنبه تخصصی و فنی دارد و هم مفصل و وقت‌گیر است و اغلب متون یکسان و مشابهی دارند و دادن اختیار به دولت نافی صلاحیت نظارتی مراجع قانونی (شورای نگهبان، رئیس مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری و



مجلس شورای اسلامی) نمی‌شود، باید این اختیار را برای دولت قائل شد. در مقابل این گروه، عده‌ای دیگر معتقدند اساسنامه به‌منزله قانون محسوب می‌شود و مجلس نمی‌تواند تمامی اختیارات قانونگذاری خود را به دولت که در نظام مراجع وضع قانون در رتبه پایین‌تری از مجلس قرار دارد، اعطا و واگذار نماید. بنابراین دولت باید مورد به مورد درخصوص اساسنامه هر سازمان دولتی از مجلس مجوز بگیرد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

اساسنامه یک سازمان عمومی به‌عنوان مهمترین قانون آن سازمان شناخته می‌شود که بنابر قانون اساسی، صلاحیت تصویب آن متعلق به مجلس شورای اسلامی است. در اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ استثنائاً به مجلس اختیار داده شد که تصویب اساسنامه این‌گونه سازمان‌ها را به دولت یا کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. چنانکه گفتیم، در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه قانونگذار درخصوص اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی احکامی را وضع و تصویب نمود که در مقام اجرا بین مراجع قانونی و اداری و نظارتی اختلاف‌نظرهایی درباب حدود و قلمرو صلاحیت دولت و مجلس شورای اسلامی به‌وجود آمد که همچنان ادامه دارد که به‌عنوان مثال می‌توان به اساسنامه سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی اشاره کرد.

در این راستا پیشنهاد می‌شود به‌دلیل حساسیت مجلس شورای اسلامی در مورد اساسنامه سازمان‌های مهم و تأثیرگذار دولتی مثل شرکت ملی نفت ایران، پتروشیمی،



گاز، فولاد، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و لزوم دخالت مجلس در تصویب اساسنامه این‌گونه شرکت‌ها، دولت ضمن ارائه لایحه‌ای متضمن احصای انواع شرکت‌های دولتی و تفکیک بین آنها، مجوز لازم را از مجلس شورای اسلامی اخذ کند. بدیهی است مجلس می‌تواند با کار کارشناسی، انواع شرکت‌هایی را که تصویب اساسنامه آنها را توسط خود ضروری می‌داند تعیین کرده و اساسنامه بقیه شرکت‌ها را به دولت تفویض کند. به‌نظر می‌رسد راهکار پیشگفته هم دغدغه‌های مجلس را برطرف می‌کند و هم کار دولت را تسریع می‌نماید. در ضمن مجلس می‌تواند از راهکار ذیل اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، یعنی تفویض اختیار به کمیسیون‌های داخلی خود، نیز استفاده کند و تصویب برخی از اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی را جهت تسریع در کار و استفاده از زمان به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. بدیهی است این راهکار می‌تواند در خصوص مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز قابل اعمال و راهگشا باشد.

منابع و مآخذ

به صورت پاورقی در متن گزارش ذکر شده است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۷۵

عنوان گزارش: بررسی مرجع تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی از منظر قانون اساسی و قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)

تهیه و تدوین: یحیی مزروعی

ناظر علمی: محمد راسخ

همکار: احمد مرکز مالگیری

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اساسنامه

۲. شرکت دولتی

۳. برنامه توسعه

۴. قانونگذاری

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۶