

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق سازمان تعاونی کادر نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران

(اتکا) به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»

مقدمه

ماده واحده لایحه «الحاق سازمان تعاونی کادر نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (اتکا) به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» برای تعیین تکلیف ماهیت حقوقی سازمان اتکا به استناد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ پیشنهاد و به امضای وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس‌جمهور رسیده و در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۱۵ اعلام وصول شده است. ابهام موجود در ماهیت حقوقی این سازمان تأمین منابع مالی آن را دشوار کرده است. از یکسو ردیف مشخصی برای این سازمان در بودجه عمومی در نظر گرفته نمی‌شود و از سوی دیگر چون بانک مرکزی از این سازمان تلقی یک دستگاه دولتی را دارد قیود دستگاه‌های دولتی را در اخذ وام از بانکها یا گشایش اعتبارات اسنادی بر این سازمان بار می‌کند. بنابراین هدف اصلی از ارائه این لایحه رها کردن سازمان از مقررات دستگاه‌های دولتی است.

قوانین ناظر بر فعالیت سازمان تعاونی کادر نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (اتکا)

۱. مبنای تشکیل سازمان اتکا، ماده واحده قانون تشکیل سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای انتظامی مصوب سال ۱۳۳۴ است. به موجب قانون تغییر نام سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای انتظامی و اصلاح تبصره «۴» آن مصوب سال ۱۳۶۲ نام آن به سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران تغییر یافت.

۲. براساس ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

۳. صد درصد سرمایه سازمان در زمان تشکیل متعلق به دولت بوده و منابع مالی سازمان به موجب ماده واحده قانون تشکیل سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای انتظامی، عبارتند از:

«اعتباراتی که در بودجه وزارت جنگ به نام سرمایه سازمان تدارکات کادر نیروهای انتظامی منظور و تصویب می‌شود و یا هرگونه اعتباراتی که از وجوه دولتی به موجب قوانین مصوب در اختیار سازمان مذکور گذارده می‌شود». بنابراین با توجه به موارد فوق و با توجه به منابع مالی سازمان که کاملاً منشأ دولتی دارد، به نظر می‌رسد ماهیت سازمان قابل تطبیق با مؤسسات عمومی غیردولتی نیست. البته از وضعیت فعلی منابع سازمان که عملاً محقق می‌شود اطلاعی در دست نیست ولی به لحاظ حقوقی تغییری در مصوبات قانونی در این خصوص رخ نداده است. البته در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری شرایط دیگری هم مانند استقلال حقوقی و عهده‌دار بودن وظایف و خدمات عمومی مطرح شده است. ارزیابی وضعیت استقلال حقوقی نیازمند بررسی اساسنامه این سازمان است که در دسترس نیست. اما در عمل، سازمان اتکا به یک واحد اقتصادی با عملکرد تجاری تبدیل شده است که دارای ۷ شرکت بوده که در قالب شرکت‌های خصوصی فعالیت می‌کنند. همچنین این سازمان دارای ۳۵۰ شعبه فروشگاه زنجیره‌ای است که خدمات آن منحصر به کادر نیروهای مسلح نیست.

خدماتی که این سازمان ارائه می‌دهد نیز لزوماً واجد جنبه عمومی نبوده بلکه مشابه خدماتی است که بخش خصوصی به عموم مردم ارائه می‌دهد.

۴. اگرچه نام سازمان، تعاونی مصرف است ولی مدیریت و کارکرد آن با یک تعاونی مصرف همخوانی ندارد. در وضعیت فعلی اتکا سازمانی دولتی زیر نظر وزارت دفاع است که فعالیت‌های اقتصادی تجاری انجام می‌دهد.

این درحالی است که در قانون تشکیل ۱۳۳۴ دقیقاً کارکرد یک تعاونی مصرف برای آن تعریف شده به گونه‌ای که طبق این قانون هدف از تشکیل سازمان «رفاه حال و تأمین زندگی عائله افسران و درجه‌داران و... و تقلیل هزینه معیشت آنها از طریق تدارک اجناس مورد احتیاج» اعلام شده است.

۵. سازمان اتکا دارای ۷ شرکت و سهم بازار عمده در صنایع غذایی مانند قند و روغن است. به دلیل ابهام در ماهیت حقوقی سازمان چگونگی شمول قانون اصل چهل و چهارم بر آن و شرکت‌های زیرمجموعه آن نیز در هاله‌ای از ابهام است.

۶. تبدیل ماهیت سازمان اتکا به مؤسسه عمومی غیردولتی اگرچه ممکن است مشکلات تأمین مالی این شرکت را رفع کند ولی اولاً قیود جدیدی مانند آنچه که در ماده (۶) قانون اصل چهل و چهارم آمده بر آن بار می‌کند و ثانیاً مشکلات دیگری از قبیل فاصله گرفتن این سازمان از فلسفه وجودی خود، نحوه تعامل و ارتباط با دولت، نحوه نظارت بر آن و سایر مشکلاتی که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز با آن مواجه هستند، را ایجاد می‌کند.

۷. با توجه به اینکه این سازمان از نهادهای زیرمجموعه قوای مسلح است و چون به موجب قانون اساسی، فرماندهی کل نیروهای مسلح با مقام معظم رهبری است، تغییر در ماهیت این سازمان و تلقی آن به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی و همچنین تعیین تکلیف واحدهای اقتصادی زیرمجموعه آن نیاز به اخذ اذن ایشان دارد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

• سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (اتکا) تنها اسم یک تعاونی را دارد ولی در واقع یک سازمان دولتی زیر نظر وزارت دفاع است که فعالیت‌های اقتصادی تجاری انجام می‌دهد. لذا ابتدا این سازمان باید از حیث چگونگی شمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تعیین تکلیف شود.

از آنجایی که قانون مدیریت خدمات کشوری قانون مؤخر در خصوص تعیین ماهیت سازمان است باید ملاحظات ماده (۳) این قانون در خصوص تغییر ماهیت این سازمان در نظر گرفته شود که به دلیل منشأ منابع مالی کاملاً دولتی این سازمان اطلاق ماهیت عمومی غیردولتی به این سازمان مغایر با تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از مؤسسات عمومی غیردولتی است. علاوه بر این فعالیت‌های سازمان فاقد جنبه عمومی است که از این حیث نیز نمی‌تواند یک مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی شود.

• به دلیل تعلق سازمان به نیروهای مسلح باید اذن مقام معظم رهبری در هر دو مورد فوق اخذ شود.

• **پیشنهاد:** چنانچه بخشی از وظایف حاکمیتی به این سازمان سپرده شده است مطابق با قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی این وظایف حاکمیتی به سازمان دولتی مربوطه سپرده شده و مجموعه اقتصادی باقیمانده که تصدی اقتصادی را برعهده دارد در معرض واگذاری قرار گیرد. البته از آنجایی که هدف اولیه از تأسیس این سازمان ارائه خدمات به کادر نیروهای مسلح در قالب تعاونی مصرف بوده است، ارجح این است که ماهیت این سازمان به صورت یک «شرکت تعاونی» متشکل از کادر نیروهای مسلح تعیین شود. این پیشنهاد چند مزیت دارد:

۱. تحقق هدف اصلی و اولیه تشکیل سازمان،

۲. رفع ابهام از ماهیت حقوقی سازمان،

۳. حرکت در جهت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در خصوص تحقق سهم ۲۵ درصدی تعاونی‌ها از کل اقتصاد،

۴. رفع تنگناهای موجود در تأمین مالی سازمان (هدف اصلی ارائه لایحه)،

۵. امکان استفاده از تسهیلات فوق‌العاده‌ای که در قانون اصل چهل و چهارم برای تعاونی‌ها در نظر گرفته شده است،

۶. عدم ابتلا به مشکلات و تنگناهای موجود در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی.

درحالی که راه حل خود لایحه تنها مزیت‌های ۲ و ۴ را داشته ولی مشکلات جدیدی می‌تواند برای سازمان ایجاد کند.