

# معنا و مراد از مؤسسات وابسته به دولت در حقوق ایران<sup>۱</sup>

نادر پورارشاد\*

## چکیده

در برخی از قوانین اصطلاح مؤسسات وابسته به دولت در کنار وزارت خانه ها، شرکت های دولتی و مؤسسات دولتی به کار رفته است. با این وصف آیا مقنن با آوردن اصطلاح مؤسسات وابسته به دولت در کنار سایر اشکال سازمانی قصد داشته تا شکل دیگری از دستگاه های عمومی دولتی را معرفی کرده باشد؟ اگر چنین است نظام حقوقی حاکم بر این قسم اشخاص چه بوده و مصادیق آن ها کدامند و با چه معیارهایی می توان آن ها را شناخت؟ و مهمتر اینکه بر این تشخیص ها کدام آثار مترتب است؟ در این زمینه قانون، دکترین و رویه اداری تقریباً ساکت و مبهم می باشند.

مقاله حاضر با کشف شواهد و قرائن و تحلیل آنها، چند فرض را مطرح و در معرض نقد قرار داده تا فرضیه موجه تر را معرفی و از ابهام موجود در مورد اصطلاح مؤسسات وابسته به دولت بکاهد.

**واژگان کلیدی:** موسسه دولتی، موسسه عمومی، وزارتخانه، شرکت

دولتی، موسسه وابسته به دولت.

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۰۹/۰۵ تاریخ پذیرش ۱۳۹۷/۱۰/۱۰

\* عضو هیات علمی گروه حقوق دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی شهرکرد (نویسنده مسئول)  
naderpourarshad@gmail.com

## مقدمه

مرور قوانین ایران در حوزه حقوق اداری مبین آن است که در برخی از موارد به شکل های مختلف سازمانی از جمله شرکت های دولتی، وزارت خانه ها و موسسات دولتی اشاره شده است. گاه در کنار این عناوین به عنوان دیگری برخورد می کنیم و آن عنوان « موسسات وابسته به دولت » است به عنوان مثال می توان به موارد زیر اشاره کرد که در بعضی از آن ها موسسات وابسته به دولت بعد از موسسات دولتی و در بعضی دیگر بعد از شرکت های دولتی آمده است:

۱- تبصره ی ۹ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۷۳/۱۰/۱۴: کلیه ی سازمان ها، نهاد ها و ارگان هایی که به نحوی از بودجه ی عمومی استفاده می نمایند و شرکت ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت و موسساتی که شمول قانون بر آن ها مستلزم ذکر نام است ...

۲- ماده ی ۳۲ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۹: وزارت خانه ها، موسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت های دولتی، نهاد های انقلاب اسلامی و موسسات عمومی غیردولتی، شهرداری ها و بانک ها ....

۳- ماده ی ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۴: هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان ها یا شوراهای شهرداری ها و موسسات و شرکت های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و ....

۴- ماده ی ۵۹۸ ( ۸۲۹ ) قانون مجازات اسلامی ۷۵: هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان ها یا شوراهای یا شهرداری ها و موسسات و شرکت های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهاد های انقلابی و بنیادها و .....

در بعضی از موارد نیز موسسات وابسته به دولت با وصف انتفاعی و بازرگانی ذکر شده اند؛ از جمله ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی ۶۶ که مقرر داشته<sup>۲</sup>: از

<sup>۲</sup> ماده ۱۳۰ - از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا مؤسسه 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 مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت

تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲، ۳ و ۴ این قانون منحصر به صورت وزارت خانه یا موسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه ی موسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه های دولتی که ....

که البته در این مورد نیز باید دقت کرد که انتفاعی و بازرگانی بودن وصف برخی از موسسات وابسته به دولت بوده و قسیم آن است و ناگزیر یک قسم دیگر از موسسات وابسته به دولت هم وجود دارند که فاقد وصف انتفاعی و بازرگانی هستند.<sup>۳</sup> همچنین بر این اساس باید توجه داشت که از سال ۶۶ به بعد نه تنها نمی بایست موسسه ی وابسته به دولت شکل بگیرد بلکه موسسات وابسته به دولت که سابق بر این به وجود آمده اند نیز می بایست به یکی از شکل های وزارت خانه ، موسسه ی دولتی یا شرکت دولتی درآیند. جالب این که در قانون محاسبات عمومی فقط از شکل های سازمانی تعریف شده در قانون مزبور سخن به میان آمده و در هیچ جای آن عبارت موسسات وابسته به دولت دیده نمی شود. با این حال از آن جا که مقررات بعدی همواره از موسسات وابسته به دولت سخن به میان آورده اند به نظر می رسد که مفهوم ماده عملاً از جهت اخیر نسخ شده و یا به اصطلاح دیگر متروک باشد و این یعنی موسسات وابسته به دولت همچنان وجود دارند و امکان ایجاد آن ها نیز وجود دارد هر چند که از نظر قسمت پایانی این ماده هر موسسه وابسته انتفاعی و بازرگانی که تا یک سال پس از تاریخ تصویب قانون محاسبات عمومی خود را به یکی از اشکال مقرر در ماده درنیآورد موسسه دولتی تلقی می شود. اما با توجه به اشاراتی که مقنن بعد از این مهلت نیز به موسسات وابسته به دولت داشته این نظر

---

یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضاء این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود. تبصره - نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورت های انقلاب اسلامی به وجود آمده اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می نمایند، در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده باشد، مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ این قانون تطبیق دهند.

<sup>۳</sup> موسی زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲، کلیات و ایران، تهران، نشر میزان، (۱۳۸۹)، ص ۱۳۸

تقویت می شود که این نوع موسسات در نظر او همچنان موجودند یا احتمال ایجاد آنها هست .

اکنون و صرف نظر از دو نکته ی بالا این سوال مطرح می شود که منظور از موسسات وابسته به دولت چیست ؟ شکل سازمانی آن ها چگونه است ؟ از کدام نظام حقوقی پیروی می کنند و کدامیک از مقررات صرفاً درمورد آن ها وضع شده است ؟

بحث از آن جا آغاز می شود که مطابق یکی از اصول استنباط اعمال کلام اولی از اهمال آن است<sup>۴</sup> و از سوی دیگر قانون گذار ادیب و شاعر نیست که مترادفات را در کنار هم بچیند. پس با این مقدمه باید برای هر عبارتی که مقنن در متون و مواد قانونی به کار برده معنایی را در نظر گرفت . معمولاً مقنن خود به تعریف تعبیر قانونی می پردازد و معنا و مراد از آن ها را بیان می کند . اما گاه دیده می شود که مقنن دست از این رسم معهود خود می کشد و از اصطلاحاتی که به کار برده تعریفی ارائه نمی دهد. در چنین حالتی ناگزیر باید به عرف حقوق دانان مراجعه کرد<sup>۵</sup> اما کار در زمانی سخت و تاریک می شود و آن موقعی است که حقوق دانان نیز به هر علتی از تعریف یک اصطلاح قانونی غافل می شوند و در نتیجه زمینه ی طرح نظرات مختلف و تشتت و تنوع در آراء و رویه ها بیشتر فراهم می شود . یکی از این اصطلاحات « موسسات وابسته به دولت » است که در متون و مواد قانونی به وفور دیده می شود. گرچه مقنن از اصطلاحات مشابهی چون «وزرات خانه ، موسسه دولتی و شرکت دولتی» در جاهای مختلف از جمله بندهای (ب) و (پ) ماده ۱ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ ، مواد ۲ و ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ تعاریفی ارائه نموده است اما در مورد اصطلاح « موسسات وابسته به دولت» که آن را معمولاً در کنار عناوین مزبور به کار برده تعریفی نکرده است. علاوه بر این در آثار حقوقی نیز تعریف مستقل از این نوع

<sup>۴</sup> کاشف الغطا ، محمد حسین ، *تحریرالمجمله* ، جلد ۱ ، قم ، مطبعه المهر ، چاپ اول ، (۱۴۱۶)، ص ۴۲

<sup>۵</sup> جعفری لنگرودی ، محمد جعفر ، *مقدمه عمومی علم حقوق* ، تهران ، انتشارات گنج دانش ، (۱۳۶۹)، ص ۶۳

موسسات دیده نمی شود و تنها برخی از نویسندگان به اجمال و گذرا و به مناسبت بحث از سایر شکل های سازمانی حکومتی متعرض نکاتی شده اند که شاید بتوان آن ها را متوجه موسسات وابسته به دولت دانست.<sup>۶</sup>

مقاله حاضر با وجود چنین محدودیتی تمام فروض قابل طرح پیرامون معنا و مراد از اصطلاح موسسات وابسته به دولت را احصاء نموده آن گاه به نقد ، رد یا اثبات هر کدام از فرضیه ها پرداخته تا فرضیه یا فرضیه های قوی تر را در این خصوص عرضه بدارد. اما پیش از پرداختن به فرضیه ها لازم است قلمرو موضوع منقح شود . به همین منظور ابتدا اصطلاحات و مفاهیم مشابه و نیز نظراتی که پیرامون آن ها بوده ذکر می شوند.

#### ۱- اصطلاحات و مفاهیم مشابه با موسسات وابسته به دولت

##### ۱-۱. **موسسه دولتی** : موسسه دولتی با توجه به معنای عام و خاص دولت می

تواند دارای دو معنای عام و خاص باشد . اما آن چه که در قوانین به عنوان موسسه دولتی تعریف شده به استناد اصالت اطلاق هر دو معنای آن است مگر آن که قرینه به لفظی یا معنوی دال بر تقیید آن به معنای خاص یافت<sup>۷</sup>. بنابراین هر کجا در قوانین و مقررات از موسسه دولتی سخن به میان آمده منظور موسسه دولتی به معنای غیرمقید است که محدود به قوه مجریه نمی شود . نخستین تعریف قانونی از موسسه دولتی در بند ب ماده ۱ قانون استخدام کشوری مصوب ۴۵ آمده و « موسسه دولتی را واحد سازمانی مشخصی دانسته که به موجب قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره می شود»

به نظر می رسد این تعریف برای جدا ساختن سایر موسسات از موسسات دولتی باشد زیرا دو نوع موسسه دیگر وجود دارند که عبارتند از : موسسات عمومی و خصوصی که البته موسسات عمومی هم بر دو نوع هستند : موسسات عمومی غیر دولتی و موسسات عمومی (محض یا بدون قید غیر دولتی). داشتن شخصیت حقوقی

<sup>۶</sup> نام این نویسندگان و آثار آنها در پاورقی مربوط به عنوان ۲-۲ همین مقاله آمده است

<sup>۷</sup> محمدی ، ابوالحسن ، **مبانی استنباط** ، تهران ، انتشارات دانشگاه تهران ، (۱۳۷۳) ، ص ۱۲۸

، عام المنفعه بودن و تعلق صددرصدی مالکیت آنها به بخش عمومی از ویژگی های مشترک هر دو قسم است و وجوه تفاوت آن ها در این است که موسسات عمومی محض طبق قانون تشکیل می شوند اما تشکیل آنها نیازی به تصویب مجلس ندارد حال آنکه موسسات دولتی و عمومی غیردولتی الزاماً باید به تصویب مجلس برسند . توضیح بیشتر این مطلب در ادامه می آید .

در این میان موسسات دیگری هم هستند که فعالیت و هدف آنها عام المنفعه است و از این جهت وضعی مشابه با موسسات عمومی دارند اما در عین حال تفاوت های اساسی با موسسات عمومی دارند که همین امر باعث ترتب احکام و مقررات متفاوت بر آن ها می شود . یکی از این تفاوت ها به مالکیت این موسسات و شکل سازمانی آنها برمی گردد. موسسه عام المنفعه ممکن است مالک یا مالکان خصوصی داشته باشد در نتیجه ممکن است در قالب بنگاه<sup>۸</sup> بوده و فاقد شخصیت حقوقی باشد<sup>۹</sup> که در هر دو صورت ممکن است به نمایندگی از دولت به ارائه خدمات عمومی پردازد<sup>۱۰</sup>. البته دسته دیگری از موسسات نیز وجود دارند که در عین حال که عام المنفعه هستند اما به ارائه خدمات عمومی در معنای یاد شده - یعنی اعمال حاکمیت - نمی پردازند مثل بنیادهای خیریه و موقوفات عام.

نکته دیگری که باید به آن توجه داشت نحوه ایجاد موسسه - به معنای شخص حقوقی<sup>۱۱</sup> - است . بدیهی است تمام اشخاص حقوقی باید با تجویز مقنن ایجاد بشوند این تجویز گاه به طور مستقیم صورت می گیرد یعنی اینکه مقنن راساً ایجاد و آغاز شخصیت حقوقی آن ها را تصویب می کند . موسسات دولتی و عمومی غیر دولتی از این قسم اشخاص حقوقی هستند که مقنن باید با عنوان مشخصی

<sup>۸</sup>Entreprise

<sup>۹</sup> جعفری لنگرودی ، محمد جعفر ، ترمینولوژی حقوق ، تهران ، انتشارات گنج دانش ، ( ۱۳۷۲ ) ، ص ۵۹۳

<sup>۱۰</sup>LAUBADERE (A. DE) , MODERNE (F) ET DEVOLVE (P) , PARIS , TRAITE DES CONTRATS ADMINISTRATIF , T 1,2 , LG. D .J, (1983),P999

<sup>۱۱</sup>Establishment

تشکیل آن‌ها را اعلام کند.<sup>۱۲</sup>

ماده ۵۸۷ قانون تجارت ۱۳۱۱ ه.ش نیز موید همین معناست. طبق این ماده موسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی هستند. مقنن اما در مورد پاره ای از اشخاص حقوقی مجوز تاسیس را به طور کلی صادر می‌کند در این صورت تشکیل مصادیق این نوع اشخاص حقوقی نیازمند اقداماتی از سوی موسسین آن‌هاست. موسسات عمومی (محض) و موسسات عام المنفعه و موسسات خصوصی از این گونه اند. بنابراین موسسات عام المنفعه اعم از آن که مالکیت خصوصی داشته باشند - مثل مدارس غیر انتفاعی - یا مالکیت عمومی بدانند - مثل کانون وکلا یا سازمان نظام مهندسی - که موسسه عمومی محض نامیده می‌شوند باید در پرتو مجوز عام مقنن توسط موسسین تشکیل و به ثبت برسند.<sup>۱۳</sup> این در حالی است که موسسات دولتی و موسسات عمومی غیر دولتی نیاز به ثبت نداشته و با تصویب مرجع ذی صلاح - مجلس شورای اسلامی - تشکیل و شخصیت حقوقی می‌یابند و انحلال آن‌ها نیز معمولاً توسط همان مراجعی صورت می‌گیرد که آنها را بوجود آورده اند. وجه مشترک موسسات دولتی و عمومی و عام المنفعه، « عمومی بودن » آن‌هاست و عمومی بودن آن‌ها به

<sup>۱۲</sup> منتی نژاد، صادق، **محشای قانون محاسبات عمومی**، تهران، نشر دیوان محاسبات کشور، (۱۳۷۸)، ص ۱۱

<sup>۱۳</sup> در این مورد رجوع کنید به: نظریه مشورتی شماره ۲۵۴۴/۹۲/۷ مورخ ۹۲/۱۲/۲۸ اداره حقوقی قوه قضاییه. لازم به ذکر است که موسسه ای مانند کانون وکلا در واقع با خودیاری اعضاء آن شکل می‌گیرد اما اموال موسسه به هیچ یک از وکلا تعلق ندارد بنابراین در فرض انحلال متعلق به عموم است. به همین علت باید آن را موسسه عمومی تلقی نمود اما چون با تصویب مجلس تشکیل نمی‌شود و باید آن را در مرجع مربوطه به ثبت رساند، نمی‌توان آن را موسسه عمومی غیر دولتی دانست.  
<sup>۱۴</sup> ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری

<sup>۱۵</sup> در قوانین موسسات عمومی در کنار موسسات عمومی غیر دولتی به کار رفته است و این نشان دهنده تفاوت آنهاست. البته گاهی موسسه عام المنفعه نیز دیده می‌شود که به نظر می‌رسد این نوع موسسات نیز با دو نوع موسسه عمومی پیش گفته تفاوت داشته باشند زیرا مقنن برای هر معنا لفظ خاص آن معنا وضع می‌کند. ویژگی مشترک همه ارائه خدمات عمومی است اما هر موسسه ای که خدمت عمومی ارائه دهد الزاماً موسسه عمومی یا عمومی غیر دولتی نیست بلکه باید مالکیت موسسه مالکیت خصوصی هم نباشد به طوری که در صورت انحلال موسسه اموال آن به اشخاص خصوصی

وظایف آنها برمی گردد به طوری که حکومت نمی تواند از تنظیم ، تامین و کنترل آنها غافل بماند خواه منحصرأ توسط حاکمیت مثل نهادهای حکومتی و یا افراد - مثل کانون وکلا و سازمان نظام مهندسی و پزشکی - و خواه با مشارکت هر دو ایجاد یا اداره شوند.<sup>۱۶</sup>

یکی دیگر از نویسندگان با تائید مراتب یاد شده پیرامون موسسات بازرگانی دولت یعنی داخل بودن آن ها در اشخاص حقوق خصوصی و اداره شدن شان با اصول بازرگانی معتقد است این موسسات چندان که از نامشان بر می آید توسط دولت ایجاد می شوند اما مانند سایر موجودات دولتی مثل وزارت خانه ها نبوده و به همین علت مشمول مقررات و قوانین محاسبات عمومی و دیوان محاسبات نمی شوند . اعم از اینکه دامنه ی فعالیت آن ها محدود به منطقه ی خاص یا تمام کشور باشد<sup>۱۷</sup> این موسسات مشمول مقررات خاص خود می باشند و هر جا که لازم باشد سایر مقررات بر آن ها حاکم و شامل گردد باید شمول قانون و مقررات مورد نظر در آن ها تسریع گردد به همین جهت از آن ها در عرف اداری به موسسات مشمول ذکر نام یاد می شود . این موسسات و شرکت ها به استناد تصویب نامه ی شماره ۴۸۳۸ مورخ ۶۴/۲/۲۶ هیات وزیران و در اجرای مفاد تبصره ۵۴ قانون بودجه ی سال ۵۷ به استثناء شرکت های بیمه مشمول مفاد ماده ی ۳۳ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۴۹ و ماده ی ۳۹ قانون محاسبات عمومی مصوب ۶۶ می باشد. در پیوست تصویب نامه مزبور اسامی شرکت ها و موسسات مشمول ذکر نام اعلام شده است.<sup>۱۸</sup>

لازم به ذکر است هر کدام از انواع موسسه که نام برده شدند فصل یا فصول ممیز و نیز در عین حال وجه یا وجوه مشترک دارند که در جای مناسب و در حد

تعلق نگیرد . اما برخی از قوانین که این موسسات در آنها مورد اشاره قرار گرفته اند : ماده ۲ قانون تشکیل شرکت های آب و فاضلاب مصوب ۶۹ - بند ب ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۸۳ - بند الف ماده ۲ قانون سازمان بازرسی مصوب ۱۳۹۳

<sup>۱۶</sup> طباطبایی موتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری ، تهران ، نشر سمت ، ( ۱۳۸۳ )، ص ۲۳۴.

<sup>۱۷</sup> جعفری لنگرودی ، محمد جعفر ، همان ، ص ۵۹۲.

<sup>۱۸</sup> محسنی ، عباس ، بررسی قوانین و مقررات مالی ، تهران ، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی



نیاز به آنها اشاره خواهد شد لیکن توضیح مختصری که بیان شد صرفاً از این جهت بود که تا اندازه ای مبنا و فلسفه وضع ماده مورد بحث و مواد مرتبط با آن که در ادامه می آیند روشن تر شده باشد .

پس از این، ماده ۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ موسسه دولتی را این گونه تعریف نموده : «واحد سازمانی مشخصی که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می شود و عنوان وزارتخانه ندارد»

آخرین تعریف از موسسه دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ آمده است . طبق ماده ۲ این قانون «موسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده و با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می باشد انجام می دهد . کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم موسسه دولتی شناخته می شوند.»

همان طور که ملاحظه می شود تعریف اخیر نسبت به تعاریف قبلی از جامعیت بیشتری برخوردار است . به نظر می رسد قانون گذار خواسته است تا تمام قالب های سازمانی حکومتی را احصا و تعریف کرده باشد حال این که ساختار درونی هر یک از این واحدها چگونه است مقوله ای دیگر بوده که در حال حاضر با توجه به بخشنامه شماره ۱۰۱/۱۶۷۹۳ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۳ موضوع تعاریف و ضوابط تشکیلاتی موسسات دولتی وابسته به وزارتخانه ها و سازمان های مستقل طراحی گردیده اند . برخی همین موسسات دولتی را بر دو قسم می دانند . قسمی از آن ها را که به طور مستقیم زیر نظر مقام عالی اجرایی کشور در زمینه خاصی فعالیت داشته و موضوع و وظایف آن ها به هیچ یک از سایر اشکال سازمانی حکومتی ارتباط ندارند موسسه دولتی مستقل می نامند و در مقابل آن قسم از موسساتی را که از نظر شرح وظایف در طول و فرع بر سایر موسسات هستند وابسته به دولت می دانند . برخی در این موارد با توجه به مثال هایی که زده اند دولت را در معنای خاص آن اراده کرده اند ولی بعضی دیگر دولت به معنای عام را در نظر داشته اند<sup>۱۹</sup>.

<sup>۱۹</sup> ابوالحمد ، عبدالحمید ، حقوق اداری ایران ، تهران ، نشر طوس ، (۱۳۷۰) ، ص ۵۲۱

در ادامه همین تقسیم بندی بعضی هم از قسم دیگری از موسسات دولتی به نام موسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت نیز سخن به میان آورده اند که از سخن آن ها چنین استنباط می شود که این نوع موسسات مصداق موسسه دولتی وابسته هستند اما به طور ویژه ای به فعالیت انتفاعی و بازرگانی می پردازند با این توضیح که مانند شرکت های دولتی طبق اصول بازرگانی اداره می شوند ولی درآمد آنها به حساب درآمد عمومی واریز می شود. از نظر این نویسندگان موسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت مصایق مشخصی داشته و محدود در موسسه صنایع ملی ، موسسه صنایع دفاع و موسسه بنادر و کشتیرانی می شود. این در حالی است که برخی دیگر به چنین تفاوتی اشاره نکرده اند و آن ها را از جهت فرم سازمانی و اصول حاکم متفاوت می دانند و اداره آنها را خیلی مشابه با شخص حقوقی خصوصی قلمداد می کنند.<sup>۲۱</sup>

به این ترتیب موسسات دولتی که در قوانین یاد شده تعریف گردیده در عمل شکل های مختلفی پیدا می کنند . اما در ادامه خواهیم دید که برخی دیگر از نویسندگان در مورد موسسه وابسته به دولت به گونه دیگری نظر داده اند و همین اختلاف نظر ها از یک سو و سکوت و برخی مواضع مقنن از جمله در ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی ۶۶ پذیرش نظر اخیر را با مشکل مواجه می گردانند .

#### ۱-۱- شرکت های دولتی تابعه یا شرکت های دولتی وابسته

یکی از مفاهیم مشابه با موسسات وابسته به دولت شرکت های تابعه شرکت های دولتی است. در بعضی از قوانین و مقررات عبارت شرکت های دولتی و وابسته و در گروهی دیگر عبارت شرکت های دولتی و تابعه و در برخی قوانین هر دو اصطلاح به صورت ترکیبی و تحت عنوان شرکت های دولتی و تابعه و وابسته نام برده شده است. از جمله در اصل ۸۵ قانون اساسی ، تبصره ۹ و بند د تبصره ۲۲ قانون برنامه ی دوم توسعه ، ماده ۳۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت .

<sup>۲۰</sup> فرج وند ، اسفندیار ؛ فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه ، تبریز ، انتشارات فروزش ، (۱۳۸۲) ، ص

۷۰

<sup>۲۱</sup> طباطبایی موتمنی ، منوچهر ، همان ، ص ۱۲۶

حال ابتدا به بررسی تعاریفی که از این دو نوع شرکت یعنی شرکت های تابعه و وابسته شده است می پردازیم تا معلوم شود آیا این دو مورد همان موسسات وابسته به دولت است و اگر این طور نیست ، منظور از تابعه و وابسته چیست تا از آن به عنوان ملاکی برای تعریف موسسات وابسته به دولت استفاده شود.

هیات وزیران در تصویب نامه شماره هـ-۲۴۵۲۷/ت-۲۳۷۰۸ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۰ هر دو واژه ی تابعه و وابسته را در مورد شرکت های تابعه و وابسته به دولت به یک معنا تلقی و در تعریف آن ها چنین بیان داشته که این شرکت ها اولاً باید بیش از ۵۰٪ سهام یا سرمایه آن ها متعلق به شرکت دولتی مادر باشد . بنابراین چنانچه سهام شرکت دولتی مادر در یک شرکت بیشتر از ۵۰٪ نباشد چنین شرکتی تابعه یا وابسته تلقی نمی شود. به این ترتیب هر شرکت وابسته یا تابعه شرکت دولتی فی نفسه یک شرکت دولتی است اما چون بعد از شرکت دولتی مادر یا مستقل به وجود آمده از آن به عنوان وابسته یا تابعه یاد می شود . به نظر می رسد این نظر با توجه به بند ۱ قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی ۶۶ اتخاذ شده باشد زیرا در بند مزبور شرکت های تابعه شهرداری را شرکت هایی دانسته که بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه ی آن ها متعلق به شهرداری ها باشد. این درحالی است که پیش از این ها در اساسنامه ی شرکت ملی نفت ایران هر شرکتی که قسمتی از سهام آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران باشد شرکت وابسته تلقی شده است. شرکت های آب و فاضلاب شهری و استانی ، شرکت های مدیریت تولید و توزیع نیروی برق ، شرکت های بهره برداری از شبکه های آبیاری و زه کشی تا قبل از تشکیل شرکت های مادر تخصصی با همین ملاک شرکت وابسته تلقی می شدند.

هیات عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۴۵۹ مورخ ۸۲/۱۲/۳ موضوع پرونده ی ۱۷۲/۸۱ این مصوبه ی هیات وزیران را در پی شکایت سازمان بازرسی باطل اعلام می کند اما علت بطلان آن نه به جهت اشکالی بوده که ممکن است در تعریف شرکت های وابسته یا تابعه وجود داشته باشد بلکه به جهت خروج آن از صلاحیت قوه ی مجریه بوده است . جالب اینکه شکایت سازمان بازرسی

هم مخصوصاً از جهت خروج قوه ی مجریه از صلاحیتش نبوده بلکه سازمان بازرسی معتقد بوده که شرکت های تابعه یا وابسته هر شرکتی است که شرکت مادر در آن دارای سهام باشد حتی اگر تعداد سهام آن بیشتر از ۵۰٪ نباشد و این نظر مطابق با آن چیزی است که در اساس نامه ی شرکت ملی نفت ایران آمده است . شاید مبنای این نظرات آن است که اگر سرمایه یک شرکت دولتی در شرکت دیگری بیش از ۵۰ درصد باشد آن شرکت خود بخود یک شرکت دولتی خواهد شد و دیگر معنایی نخواهد داشت که آن شرکت را تابعه یا وابسته بدانیم . ولی این استدلال نمی تواند توجیهی برای آن باشد تا شرکت هایی را که در آنها ۵۰ درصد سرمایه و یا کمتر از آن متعلق به یک شرکت دولتی باشد شرکت وابسته یا تابعه آن شرکت دولتی بدانیم . شاید اگر در اینجا واژه مرتبط را به کار ببریم موجه تر از واژه های تابعه یا وابسته باشد . زیرا واقعاً هیچ گونه تبعیت یا وابستگی دیده نمی شود . از سوی دیگر به نظر می رسد مبنای نظر هیات وزیران در اینکه بیش از ۵۰٪ سهام را ملاک وابستگی قرار داده این است که تصمیم گیری ها در چنین شرکت هایی با توجه به سرمایه بوده و لذا مدیریت چنین شرکت هایی عملاً وابسته و تابع شرکت مادر است و تعبیر وابستگی و تابعیت از این جهت بوده و گرنه این شرکت ها از نظر پدیداری و ساختاری استقلال داشته و تابع و وابسته ی شخص حقوقی دیگری نیستند.

اداره حقوقی قوه قضاییه نیز در نظریه مشورتی به شماره ی ۷/۱۶۲۵ مورخ ۹۱/۸/۶ با این استدلال که تعریف شرکت دولتی در ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸۶ و پیش از آن در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۶۶ ذکر شده نتیجه می گیرد که « درخصوص شرکت وابسته به دولت در قوانین تعریفی به عمل نیامده اما به نظر می رسد منظور از شرکت های وابسته به دولت شرکت هایی هستند که به کمک مستمر دولت اداره می شوند »

تعریف اداره حقوقی قوه قضاییه از شرکت های تابعه یا وابسته به شرکت های دولتی نیز خالی از اشکال نیست . ملاک این تعریف از تبعیت و وابستگی ، برخورداری شرکت تابعه یا وابسته از کمک های مستمر دولت عنوان شده است . اشکال این تعریف آن است که معلوم نمی دارد که برخورداری یک شرکت از کمک

های مستمر دولت چگونه منجر به وابستگی یا تبعیت آن از شرکت دولتی می شود. ضمن اینکه در اینجا سخن از شرکت دولتی به میان است نه دولت که چه در معنای عام آن و چه در معنای خاصش مقوله جداگانه ای از شرکت دولتی به حساب می آیند.

به این ترتیب اولاً شرکت های تابعه یا وابسته به شرکت های دولتی موسسه وابسته به دولت تلقی نمی شوند زیرا به تبعیت و وابستگی آن ها به شرکت های دولتی تصریح شده است و شرکت های دولتی با دولت دو مقوله جدا از هم هستند. ثانیاً در مورد ملاک تبعیت و وابستگی باید به این نکته توجه داشت که شخص وابسته و تابع باید دست کم در اموری مانند سرمایه یا اداره شدن از شخص مادر تبعیت کند تا بتوان آن را وابسته یا تابع دانست زیرا اگر چنین ملاک هایی وجود نداشته باشد نمی توان وابستگی و تبعیت را تصور کرد. همین ملاک را می توان در مورد تبعیت و وابستگی موسسات وابسته به دولت قابل اعمال دانست. اما اگر سوال شود که به چه دلیل موسسات وابسته به دولت از همان ابتدا در قالب موسسه دولتی ایجاد نشده یا نمی شوند باید گفت به همان دلیل که شرکت های وابسته یا تابعه شرکت های دولتی در قالب شرکت های دولتی تاسیس نشده و نمی شوند. حتماً اقتضاتی برای ایجاد این نوع اشخاص وابسته وجود داشته است.

نکته قابل توجه اینکه در ادبیات حقوقی گاه منظور از تابعه همان واحد های استانی یا شهرستانی و یا بخش و ... یک شخص حقوقی است. در این معنا شعب یک شرکت یا ادارات استانی و شهرستانی یک وزارتخانه به عنوان شرکت تابعه یا اداره تابعه آن شرکت یا وزارتخانه خوانده می شوند که البته این خوانش نادرست هم نیست زیرا تبعیت کامل اداری و مالی بین آنها دیده می شود هر چند که استقرار متفاوت جغرافیایی آنها شرح وظایف و در نتیجه برخی مقررات متفاوت را در مورد آنها رقم می زند. به عنوان مثال می توان به امکان طرح دعوا علیه شخص تابع در حوزه قضایی محل استقرار آن اشاره کرد.

## ۲-۱- موسسه وابسته به شهرداری یا وابسته به موسسات عمومی

### غیردولتی

برخلاف موسسات وابسته به دولت که در قوانین تعریف نشده موسسات وابسته به شهرداری ها و نهاد های عمومی غیردولتی در تبصره ۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی مصوب ۷۳/۴/۲۹ تعریف شده است. طبق این تبصره « موسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورت غیراز شرکت و برای مقاصد غیر تجاری و غیرانتفاعی توسط یک یا چند موسسه و نهاد عمومی غیردولتی تاسیس و اداره می شود به نحوی که مالکیت آن متعلق به یک یا چند موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.»

به نظر می رسد در صد مالکیت موسسه ی وابسته به شهرداری یا موسسات عمومی غیردولتی باید متعلق به شهرداری یا موسسه ی عمومی غیردولتی که موسسه ی مادر نامیده می شود باشد. همچنین این موسسات از جهاتی چون نظارت پذیری از دولت و سازمان بازرسی تابع همان مقررات و نظام حقوقی حاکم بر موسسه ی مادر می باشند و اطلاق صفت وابستگی صرفا به جهت متمایز ساختن موسسه ی مادر از موسسه ی وابسته می باشد. در این مورد سازمان نوسازی و بهسازی یا سازمان فرهنگی هنری را می توان مثال زد که وابسته به شهرداری مادر هستند.

۲- ابداع احتمالات در بیان معنا و مراد از موسسات وابسته به دولت

## ۲-۱- احتمال اول: مترادف بودن موسسات وابسته به دولت با

### موسسات دولتی

مطابق این احتمال مقنن از به کار بردن اصطلاح موسسات وابسته به دولت منظور خاصی نداشته است لذا ذکر آن در کنار موسسات دولتی از باب توضیح بوده و آن را مترادف با موسسه دولتی به کار برده است به عبارت دیگر مراد از موسسه وابسته به دولت همان موسسه ی دولتی است که نسبت دادن موسسه به دولت در اصطلاح موسسات وابسته به دولت با آوردن کلمه ی وابسته صورت گرفته ولی در اصطلاح موسسه دولتی با «ی» نسبت صورت میگیرد. دلیل این مدعا می تواند این نکته باشد که اگر مقنن منظور خاصی از این اصطلاح می داشت حتما مانند وزارت خانه، شرکت دولتی و موسسه ی دولتی تعریفی از آن ارائه می داد بنابراین به کار

گرفتن موسسات وابسته به دولت تعبیر دیگری از موسسات دولتی است و وابسته شدن یک موسسه به دولت باعث جدایی آن از سایر موسسات مثل موسسات خصوصی می شود پس موسسه ی دولتی و موسسه ی وابسته به دولت دو تعبیر برای بیان یک معنا هستند . موسسه ی دولتی یعنی موسسه ای که در مالکیت دولت است و از سوی دیگر موسسه ی وابسته به دولت هم به این معناست که وجود چنین موسسه ای وابسته به دولت بوده و از دولت ناشی و برآن قوام می گیرد. نتیجه اینکه بین دو مفهوم موسسه ی دولتی و موسسه ی وابسته به دولت از نظر منطقی رابطه ی تساوی برقرار است. یعنی هر موسسه ی دولتی یک موسسه ی وابسته به دولت است و هر موسسه ی وابسته به دولت نیز یک موسسه ی دولتی است.

شاید به همین دلیل است که تقریباً هیچ یک از نویسندگان به طور صریح متعرض تفکیک موسسات وابسته به دولت از موسسات دولتی نشده اند و از آن تعریفی ارائه نکرده اند. حتی از بیان آن عده از نویسندگان که تعبیر موسسات وابسته به دولت را در آثار خود به کار برده اند نیز این معنا که موسسات وابسته به دولت امر مستقلی از موسسات دولتی باشند قابل برداشت نیست. نتیجه ی این نظر آن است که موسسه ی وابسته به دولت ، وجود خارجی یا شکل سازمانی خاصی ندارد . دلیل دیگر برای تایید این نظر آن است که هیچ قانون و مقرراتی دال بر تمایز موسسه وابسته به دولت از موسسه ی دولتی وجود ندارد و هیچ حکمی در قوانین یافت نمی شود که مثلاً خاص موسسات وابسته به دولت باشد. پس اگر چنین باشد که هست در عمل چه لزومی به تفکیک این دو نوع موسسه وجود دارد؟

تنها اشکال وارد بر این احتمال آن است که مقنن حکیم است و حکمت اقتضاء می کند تا از الفاظ متعدد معانی متعدد اراده شود<sup>۲۲</sup> و ویژه اینکه کاربرد موسسات وابسته به دولت پس از موسسات دولتی را نمیتوان آن چنان که باید از باب تاکید و توضیح قلمداد کرد. پس باید مقنن را از استعمال اصطلاح موسسات وابسته به دولت قاصد دانست.

<sup>۲۲</sup> جعفری لنگرودی ، محمد جعفر ، مکتب های حقوقی در حقوق اسلام ۳ ، تهران ، انتشارات

## ۲-۲- احتمال دوم: اراده معنا برای موسسات وابسته به دولت از

### جهت وظایف ذاتی و بودجه

باتوجه به اصول استنباط ناگزیر باید مقنن را در به کار بردن اصطلاح موسسات وابسته به دولت قاصد دانست و بر این اساس باید در پی کشف قصد و منظور او بود. آیا مقنن با به کار بردن اصطلاح موسسات وابسته به دولت در پی ایجاد ساختار سازمانی مستقل از موسسات دولتی، وزارت خانه ها و شرکت های دولتی بوده است؟ در این صورت ضرورت این ساختار و ویژگی های آن چه می تواند باشد؟

بررسی ها حکایت از آن دارد که نه مقنن و نه حقوقدانان هیچ کدام آشکارا به سوال های یاد شده پاسخ نداده اند اما در عین حال در برخی از مقررات و آثار حقوقی میتوان اشارات بسیار مختصر و گذرا به این مقوله یافت.<sup>۳۳</sup>

احتمال دوم که مقنن را در به کارگیری اصطلاح موسسات وابسته به دولت قاصد می داند در جستجوهای خود با چند معنا رو به رو می شود. حال اینکه مقنن کدامیک از این معانی را مد نظر داشته است خود سوال دیگری است که آن را نیز باید با شواهد و قرائن پاسخ داد.

### ۱-۲-۲- معنای اول: این که مقنن عبارت موسسات وابسته به دولت را در

کنار موسسات دولتی به کار برده است منظوری داشته و این گونه نیست که از باب ترادف باشد اما این منظور صرفاً در وابستگی نهفته است. توضیح اینکه موسسه یک

<sup>۳۳</sup> در آثار زیر بدون آن که ذکری از عنوان موسسات وابسته به دولت به عمل آمده باشد اشارات می گذرا به این موسسات دیده می شود.

-محسنی، عباس، همان، صفحات ۳۵ به بعد

-طباطبایی مومنی، منوچهر، همان، صفحات ۱۳۳ به بعد

-انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۰، صفحه ۲۰۸ به بعد

-رضایی زاده، محمد جواد، حقوق اداری ۱، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۵، صفحه ۱۹۳

-امامی، محمد، و استوار سنگری، کورش، همان، ج ۱، ص ۱۳۳ به بعد

-موسی زاده، رضا، همان، صفحه ۱۳۷ به بعد

-منتی نژاد، صادق، همان، صفحه ۲۲ به بعد



مفهوم عام است یعنی آن چه که تاسیس یا بنیان گذاری شده یا می شود.<sup>۲۴</sup> بدیهی است هر موسسه به هر شکلی که باشد دارای وظایف ذاتی خاص خودش است. وزارت خانه ها هم در این معنا یک موسسه هستند اما شکل سازمانی آن ها در قالب وزارت خانه است. اما موسسه به معنای خاص آن دستگاهی غیر از وزارتخانه است که به همین علت موسسه مستقل نامیده می شود.<sup>۲۵</sup> اما از منظری دیگر چنین می توان گفت که قانون گذار ابتدا وظایف اصلی را بین موسسات به معنای عام آن توزیع می کند که به جهت استقلال در شرح وظایف شان موسسه مستقل نامیده می شوند . سپس در جریان کار و در طول زمان به تاسیس موسسات فرعی در کنار هریک از موسسات اصلی احساس نیاز می شود . بر این اساس مقنن دست به تاسیس موسسات دولتی دیگری می زند اما از آن جا که این موسسات برای تحقق و تامین بهتر و بیشتر اهداف موسسات اصلی ایجاد می شوند به آن ها موسسات وابسته می گویند.<sup>۲۶</sup> وابستگی این موسسات به موسسه ی مادر ( مستقل ) گاه به تصریح مقنن معلوم می شود و گاه از شرح وظایف موسسه ی وابسته می توان به این نکته که موسسه ی مزبور به کدام موسسه ی مادر وابسته است پی برد . به این ترتیب موسسات وابسته به دولت همان موسسات دولتی هستند اما ویژگی فرعی و تبعی بودن آن ها که از روی وظایف آن ها و یا زمان تشکیل آن ها معلوم می شود باعث می گردد که چنین موسساتی را وابسته به دولت یا موسسه ی دولتی وابسته بدانیم . بنابراین موسسات وابسته به دولت شخصیت حقوقی مستقل از موسسه ی مادر دارند اما به تبع موسسه ی مادر و در راستای کمک به تحقق اهداف آن تشکیل میشوند . برای مثال می توان سازمان انرژی های تجدیدپذیر و بهره وری انرژی را نام برد که در اساسنامه ی آن که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده تصریح گردیده این موسسه وابسته به وزارت نیرو است. نمونه ی دیگر سازمان ملی مهارت است که به وزارت تعاون ، رفاه ، کار و امور اجتماعی وابسته است. بدیهی است هر یک از این سازمان ها دارای

<sup>۲۴</sup> جعفری لنگرودی ، محمدجعفر ، همان ، ص ۵۹۲

<sup>۲۵</sup> طباطبایی موتمنی ، منوچهر ، همان ، ص ۱۲۳

<sup>۲۶</sup> فرج وند ، اسفندیار ، همان ، ص ۷۰

شخصیت حقوقی مستقل بوده و از طریق یک واسطه به یکی از قوای سه گانه وابسته میشوند و این وابستگی صرفاً از جهت فرع و اصل بودن وظایف ذاتی آن هاست. به همین علت است که باید چنین موسساتی را در واقع موسسه ی مستقل نامید اما فرعی بودن وظایف آن ها در قیاس با وظایف وزارت خانه و یا یکی از قوای سه گانه موجب وابسته خواندن آن ها میشود. بعضی از نویسندگان با چنین تلقی از موسسات وابسته به دولت به احصاء آنها پرداخته اند.<sup>۲۷</sup>

به این ترتیب هیچ اثر حقوقی و عملی بر تمییز موسسات وابسته به دولت از موسسات دولتی، وزارت خانه ها و شرکت های دولتی مترتب نیست. اگر چنین باشد استعمال اصطلاح موسسات وابسته به دولت توسط مقنن عملی لغو خواهد بود.

ممکن است از واژه ی وابسته در موسسات وابسته به دولت مفهوم دیگری را هم برداشت کرد. به این نحو که وابستگی موسسه ی وابسته را به موسسه ی مادر (مستقل) از جهت مالی دانست. برداشت مزبور در نظریه ی مشورتی اداره ی حقوقی قوه قضاییه به شماره ی ۷/۱۶۲۵ مورخ ۹۱/۸/۶ - که قبلاً به مناسبت بحث شرکت های تابعه یا وابسته نیز ذکری از آن به میان آمد - به این نحو انعکاس یافته است « تعریف شرکت دولتی در ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوی مصوب ۸۶ و پیش از آن در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۶۶ ذکر شده است. درخصوص شرکت وابسته به دولت در قوانین تعریفی به عمل نیامده ولی به نظر می رسد منظور از شرکت های وابسته به دولت شرکت هایی هستند که به کمک مستمر دولت اداره می شوند...»

نتیجه ای که از این تعریف گرفته می شود این است که ممکن است موسسه وابسته به دولت ماهیتاً دولتی نباشد و این نتیجه ای غلط است زیرا معنا ندارد که موسسه ای دولتی باشد و در عین حال از کمک مستمر دولت هم برخوردار باشد. پس از این ملاک که ممکن است برای بیان معنای وابستگی شرکت های وابسته به دولت بکار رود نمی توان برای بیان معنای وابستگی موسسات وابسته به دولت استفاده

کرد. احتمال می رود منظور اداره حقوقی از بیان جمله اخیر آن باشد که باید برخی از شرکت های خصوصی که خدمات رسانی عمومی دارند و از کمک های دولت نیز تقویت می شوند را شرکت وابسته به دولت تلقی نمود تا در نتیجه آن ها را نظارت پذیر نموده و تحت شمول احکام و مقررات دولتی درآورد تا در نتیجه بتوان کمک های دولت را رهگیری نموده و اطمینان حاصل ساخت که منجر به فعالیت هایی در راستای خدمات عمومی شده اند.

۲-۲-۲- معنای دوم: آن است که موسسه ی وابسته به دولت دارای

شخصیت حقوقی مستقل نیست اما در عین حال به تبع موسسه ی مادر و پس از آن تشکیل شده و داخل در آن است و به عنوان بخشی از یک وزارت خانه یا سازمان دولتی عمل می کند. از همین رو از استقلال مالی و اداری چندانی برخوردار نیست و حتی ممکن است بودجه مستقلی نداشته و بودجه ی آن در بودجه ی موسسه ی مادر دیده شود. مانند سازمان زمین شناسی، موسسه ی تحقیقات آب و خاک، سازمان اسناد ملی ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی<sup>۲۸</sup> این احتمال بعید نیست زیرا برخی از موسسات دولتی برای تحقق بهتر و بیشتر اهدا ف شان ممکن است ناگزیر به ایجاد ساختارهای جدید شوند. حال چنانچه بخواهند مسیر قانونی ایجاد موسسات جدید را طی کنند یا با منع قانونی روبرو می شده اند یا اینکه چنین امری بسیار زمان بر بوده است. پس در درون خود ساختارهایی را تعریف و ایجاد می کرده اند.

بررسی موردی قانون بودجه ی سال ۱۳۶۹ این مطلب را تایید می کند در این قانون بیش از ۱۲۰ موسسه ی دولتی دارای اعتبار مستقل بوده اند اما در همان زمان تعداد دیگری موسسه ی دولتی وجود داشت که به علت ادغام اعتبارات شان در وزارت خانه ی ذی ربط عنوان شان در بودجه نمایش داده نشده بود مثل سازمان خاک شناسی، موسسه ی بررسی آفات و حفظ نباتات که قبل از سال ۱۳۶۹ دارای ردیف بودجه ی مستقل بودند اما به علت شرایط و مقررات خاص اعتبارات این سازمان ها در سازمان تحقیقات کشاورزی و وزارت کشاورزی وقت ادغام شد ولی خود آن ها

مثل سابق به عنوان یک موسسه ی دولتی با وظایف قبلی به فعالیت خود ادامه دادند.<sup>۲۹</sup>

سازمان صنایع دفاع و سازمان بنادر و دریانوردی نیز وضعیت مشابهی با موسسات فوق دارند. این سازمان ها ( موسسه های وابسته به دولت ) در هیچ یک از قالب های وزارت خانه ، شرکت دولتی ، موسسه ی دولتی ( مستقل ) به آن معنا که ردیف بودجه ی مستقلی داشته باشند نمی گنجند. البته اخیراً در پیوست شماره ۳ قانون بودجه ی کل کشور جدول و ردیف های خاصی برای درج مستقل بودجه ی چنین سازمان هایی لحاظ شده است. با این وضع معلوم نیست که آیا چنین موسساتی هنوز موسسه وابسته به دولت تلقی می شوند یا نه ؟ اگر ملاک وابستگی عدم درج عنوان و اسم یک موسسه در بودجه باشد در حال حاضر این موسسات به جهت درج نام شان در بودجه باید از وابستگی در آمده باشند . اما به نظر می رسد نتوان با قوت قائل به درستی این نتیجه گیری بود زیرا ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی ملاک خروج از وابستگی را انطباق موسسات وابسته به دولت با یکی از اشکال موسسه دولتی ، وزارت خانه یا شرکت دولتی دانسته است . البته ممکن است الزام به این انطباق از جهت لزوم استقلال بیشتر این موسسات برای بقا و ادامه فعالیت باشد که در این صورت تعارضی بین نتیجه حاصله و ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی رخ نخواهد داد .

## نتیجه گیری

۱- موسسات وابسته به دولت دارای چهار ویژگی عمده می باشند:

اول - وابستگی در اداره شدن به این معنا که استقلال اداری تام ندارند. به نظر می رسد این عدم استقلال به نفوذ مدیریتی موسسات مادر در آن ها برگردد. زیرا موسسات مادر ضمن تعیین خط و مشی های اداره شدن موسسات وابسته به خود در انتصاب برخی از ارکان اداری آن ها نیز نقش دارند. همچنین با توجه به اینکه موسسات وابسته از نظر سازمانی به شکل موسسه دولتی، وزارتخانه و یا شرکت دولتی نیستند در نتیجه از این نظر دارای استقلال اداری نمی باشند.

دوم-وابستگی در سرمایه به این معنا که بودجه ی مستقل و استقلال مالی ندارند. شاید این ویژگی در گذشته بیشتر مشهود بوده اما در حال حاضر موسسات وابسته ساز و کار مالی مشخص تری یافته اند حتی برخی از آن ها مانند موسسات مادر و مستقل در قانون بودجه دارای ردیف مستقل شده اند. سازمان صنایع دفاع و سازمان بنادر و دریانوردی از این نمونه اند که در پیوست های قانون بودجه سال ۱۳۹۱ دارای ردیف بودجه ای مستقل شده اند.

سوم-مانند سایر اشکال سازمانی حکومتی به تصویب مرجع ذی صلاح که مجلس شورای اسلامی باشد نرسیده اند. اما این به آن معنا نیست که موسسات وابسته فاقد هر گونه اساسنامه مصوب باشند. بررسی موردی موسساتی که از نظر حقوقدانان به عنوان موسسه وابسته تلقی و معرفی شده اند نشان می دهد که اساسنامه چنین موسساتی به تصویب هیات دولت رسیده است مانند موسسه بنادر و دریانوردی یا موسسه آب و خاک.

چهارم-از نظر ساختار داخلی هم مانند هیچ یک از اشکال تعریف شده ی سازمان های حکومتی از قبیل موسسه ی دولتی، وزارت خانه یا شرکت دولتی نمی باشند. اما مقنن به طور ضمنی آن ها را به رسمیت شناخته است زیرا در مواد مختلف آن ها را در کنار سایر اشکال سازمانی دستگاه های دولتی به کار برده و آنها را مشمول مقررات ناظر بر این دستگاهها ساخته است. همچنین به جهت مکلف یا مستحق خواندن آنها باید بر این بود که از نظر مقنن دارای شخصیت حقوقی می باشند هر

چند که استقلال اداری یا مالی تام نداشته باشند .

۲- به همین عللی که بیان شد ماده ی ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مقرر داشته که باید چنین موسساتی به یکی از اشکال موسسه ی دولتی ، وزارت خانه ، یا شرکت دولتی درآیند تا هر چهار نقیصه ای که بیان شد از این طریق برطرف شوند.

۳- بنا به تصریح ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی موسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت باید تا یک سال پس از تاریخ تصویب این قانون به یکی از اشکال سازمانی مصرح در این ماده درآیند در غیر این صورت و با گذشت مهلت یکساله به عنوان موسسه دولتی قلمداد خواهند شد . بنابراین در حال حاضر نباید هیچ موسسه وابسته ای وجود داشته باشد مگر اینکه بخواهیم این ماده را صرفاً ناظر بر موسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته بدانیم و این خود مستلزم آن است که موسسات وابسته بر دو نوع باشد یکی موسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته و دیگری موسسات غیر انتفاعی و غیربازرگانی وابسته ؛ که البته همین گونه نیز می باشد .

۴- علت وجودی این موسسات ضرورت های عملی تحقق بهتر و بیشتر موسسات مادر بوده که ساختارهای غیرمستقلی را در دل خود ایجاد کرده اند. برخی از این موسسات به منظور فعالیت های انتفاعی و تجاری ایجاد می شده اند به همین علت از آن ها با عنوان موسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت یاد شده است ( مثلاً در ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی ۶۶ )

۵- مصادیق موسسات وابسته به دولت وضعیت شناوری داشته و دارد به این معنا که ممکن است موسساتی قبلاً وابسته به دولت بوده لکن هم اکنون به صورت موسسه ی مستقل در آمده باشند و یا اینکه با وجود منع ماده ی ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی ۶۶ اقدام به ایجاد موسسات وابسته به خود نموده باشند.

۶- موسسات وابسته به دولت از نظر ماهیت کاملاً دولتی هستند و از این جهت مشمول مقررات ناظر بر موسسات مادر و مستقل می شوند.

۷- علت نام گذاری موسسات وابسته به دولت این بوده که دولت آن ها را ایجاد کرده و از سوی دیگر به دلیل عدم استقلال کافی در امور اداری و مالی و همچنین عدم سیر مراحل ایجاد و عدم تکوین ساختار وجودی ، مانند سایر اشکال دولتی\_

موسسه ی دولتی ، وزارت خانه و یا شرکت دولتی \_ نمی باشند .

۸- بعید نیست که منظور مقنن از به کار بردن موسسات وابسته به دولت از جهت بیان موسسات اصل و فرع باشد به این معنا که موسسات وابسته دارای شخصیت حقوقی کامل بوده اما به جهت اینکه در راستای تحقق موسسه مادر ایجاد شده اند به آن ها موسسات وابسته گفته شده است . موسسه وابسته در این معنا همان موسسه زیر نظر است مانند موسسه دیوان محاسبات که به مجلس شورای اسلامی وابسته است یا به بیان دیگر زیر نظر مجلس شورای اسلامی است . بر این تلقی هیچ اثر علمی و عملی مترتب نیست و تفکیک موسسات دولتی به موسسات مستقل و وابسته در عمل کاربردی ندارد . این نظر با توجه به استقلالی که موسسات وابسته دارند تقویت می شود زیرا بررسی هر یک از این موسسات حکایت از آن می کند که کاملاً به مانند یک موسسه مادر ایجاد شده و فعالیت داشته و اداره می شوند

۷۹

۹- در حال حاضر شناسایی هر موسسه اعم از مستقل یا وابسته بر اساس اساسنامه مصوب آنها صورت می گیرد و اینکه مرجع مصوب مجلس شورا باشد یا هیات وزیران تفاوتی نمی کند زیرا مهم آن است که مرجع تصویب کننده طبق قانون صلاحیت این کار را داشته باشد . همچنین تفاوتی ندارد که موسسه با تصویب اساسنامه شخصیت یابد یا با ثبت آن در اداره ثبت شرکت ها سازمان ثبت اسناد و املاک . زیرا در قوانین احکام متفاوتی از جهت مستقل یا وابسته بودن یک موسسه دیده نمی شود .

۱۰ - چنانچه سهم مالکیت دولت ( به معنای اعم ) در یک شخص حقوقی بیش از ۵۰ درصد باشد آن شخص حقوقی ، دولتی ( به معنای اعم ) است که از نظر ساختاری ممکن است موسسه دولتی ، وزارتخانه یا شرکت دولتی باشد . مالکیت دولتی دارای تعریف خاص خود بوده که آن را از سایر مالکیت ها مانند مالکیت عمومی و خصوصی متمایز می گرداند. اثر این تمایز در مقررات ناظر بر نحوه تحصیل و اداره مایملک آنها تجلی می کند.

## فهرست منابع

- ابوالحمد ، عبدالحمید ، حقوق اداری ایران ، تهران ، نشر طوس ، (۱۳۷۰)
- امامی ، محمد ، و استوار سنگری ، کوروش ، حقوق اداری - جلد یک - ، تهران ، نشر میزان ، ( ۱۳۹۱ )
- انصاری ، ولی الله ، کلیات حقوق اداری ، تهران ، نشر میزان ، ( ۱۳۹۰ )
- رضایی زاده ، محمد جواد ، حقوق اداری ۱ ، تهران ، نشر میزان ، ( ۱۳۸۵ )
- طباطبایی مومتمنی ، منوچهر؛ حقوق اداری ، تهران ، نشر سمت ، ( ۱۳۸۳ )
- فرجوند ، اسفندیار؛ فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه ، تبریز، انتشارات فروزش ، ( ۱۳۸۲ )
- جعفری لنگرودی ، محمد جعفر ، مکتب های حقوقی در حقوق اسلام ۳ ، تهران ، انتشارات گنج دانش ، ( ۱۳۷۰ )
- جعفری لنگرودی ، محمد جعفر ، ترمینولوژی حقوق ، تهران ، انتشارات گنج دانش ، ( ۱۳۷۲ )
- جعفری لنگرودی ، محمد جعفر ، مقدمه عمومی علم حقوق ، تهران ، انتشارات گنج دانش ، ( ۱۳۶۹ )
- حبیبی، یدالله، حقوق و قوانین معاملات دولتی، تهران، انتشارات مجد، (۱۳۸۵)
- کاشف الغطا ، محمد حسین ، تحریرالمجله ، جلد ۱ ، قم ، مطبعه المهر ، چاپ اول ، (۱۴۱۶)
- محسنی ، عباس ، بررسی قوانین و مقررات مالی ، تهران ، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی ، ( ۱۳۷۳ )
- محمدی ، ابولحسن ، مبانی استنباط ، تهران ، انتشارات دانشگاه تهران ، ( ۱۳۷۳ )
- منتی نژاد ، صادق ، محشای قانون محاسبات عمومی ، تهران ، نشر دیوان محاسبات کشور ، ( ۱۳۷۸ )
- موسی زاده ، رضا ، حقوق اداری ۱ و ۲ ، کلیات و ایران ، تهران ، نشر میزان ، ( ۱۳۸۹ )
- LAUBADERE (A. DE) , MODERNE (F) ET DEVOLVE (P) , PARI S , TRAI TE DES CONTRATS ADM NI STRATI F ,T ۱,۲ , LG. D J , (۱۹۸۳)