

مطالعه‌ی تطبیقی ساز و کارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی

رضا طجرلو*

محمدصادق فراهانی**

روح‌الله قلیخانی***

چکیده

شرکت‌های دولتی که به منظور تسهیل ارائه‌ی مطلوب خدمات عمومی از سوی دولت‌ها ایجاد شده‌اند، به واسطه‌ی نبود نظام حقوقی منسجم و دقیق که جوانب فعالیت آن‌ها را ساماندهی کند، به یکی از نقاط مبهم هندسه‌ی حقوق عمومی کشور بدل شده‌اند. یکی از مهم‌ترین نقایص نظام حقوق عمومی داخلی در این خصوص، نبود روش نظارت مؤثر بر عملکرد این شرکت‌ها است که زمینه‌ی بروز فساد را در آن‌ها افزایش داده است. «ایجاد شفافیت»، به عنوان راهکاری جهت جلوگیری از بروز فساد و در عین حال توسعه و تقویت میزان پاسخگویی و نظارت پذیری آن‌ها، از اساسی‌ترین راهکارهای حل این معضل به شمار می‌رود که نوشتار حاضر در صدد یافتن ساز و کار مناسب به منظور تضمین آن است. پژوهش پیش رو در مقام پاسخ به این پرسش که ساز و کارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی چیست؟ ضمن احصای اصول حاکم بر تحقق شفافیت اداری و مالی این شرکت‌ها؛ از جمله «استقرار مناسب‌ترین شیوه‌های پاسخگویی»، «اعمال شفافیت سازمانی»، «مشارکت با ذی‌نفعان در برنامه‌های مبارزه با فساد» و «تأمین شفافیت در ارتباط با مالکیت شرکت‌ها»، تحقق عملی آن را در کشورهای جهان، ذیل چهار الگوی ارائه‌ی گزارش جامع سالانه، ایجاد فرایند حسابرسی داخلی، انتشار اطلاعات و درج بودجه‌ی شرکت‌های دولتی در قانون بودجه مورد بررسی قرار داده و خلأهای نظام حقوقی داخلی را در این باره، نمایان ساخته است. روش پژوهش حاضر تحلیلی-توصیفی با بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی و روش جمع‌آوری اطلاعات آن نیز مطالعه اسناد و متون و تحلیل محتوا است.

کلیدواژه‌ها: افشای اطلاعات، شرکت‌های دولتی، شفافیت، فسادزایی، نظارت پذیری.

*. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. rtajarlou@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) msfarahani72@ut.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. rogholikhani@gmail.com

مقدمه

شرکت‌های دولتی در کنار وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، شوراهای اداری مشورتی و شوراهای اسلامی محلی، قسمی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی، به شمار می‌آیند. حجم گسترده‌ی وجوه و منابع مالی در اختیار این شرکت‌ها^۱ و تأثیر قابل توجه آن‌ها بر زندگی عموم مردم در عرصه‌های گوناگون زیر ساختی، منابع طبیعی، خدمات بانکی و مالی، امنیت غذایی، سلامت و... نشان از اهمیت برجسته‌ی این شرکت‌ها در میان نهادهای عمومی دارد.

شرکت‌هایی که ابتدا با هدف ارتقای ثروت و کیفیت زندگی مردم، تحریک توسعه‌ی اقتصادی، جذب سرمایه‌گذاری‌ها و... به وجود آمدند و در ادامه برای بهبود کارایی عملیاتی‌شان تا اندازه‌ای خصوصی‌سازی شدند و امروزه فعالیت‌های خود را به صورت فزاینده‌ایی به عرصه‌ی بین‌المللی سوق داده‌اند. با این حال، همواره به دلایلی چون ضعف در مدیریت و اداره، روابط نزدیک دولت و سیاستمداران با هیأت مدیره‌ها و مدیریت ارشد آن‌ها، کنترل ضعیف تعارض منافع و عدم پاسخگویی از طریق شفافیت و گزارش‌دهی عمومی در معرض فساد قرار داشته‌اند و کارایی عملکردشان از این جهت تهدید می‌شود.

تهدیداتی که بدون پیش‌بینی ساز و کارهای کنترل و مقابله نسبت به آن‌ها می‌توانند آسیب‌هایی چون فساد و ارتشاء در قراردادها، سوءاستفاده از شرکت‌ها برای تأمین منابع مالی احزاب و اشخاص سیاسی، رفتارهای ضد رقابتی و... را در پی داشته باشند. بررسی تجربه‌ی نظام‌های حقوقی پیشرو در زمینه‌ی مقابله با فساد در شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که مؤثرترین راهکار تحقق نظارت مطلوب بر نحوه‌ی عملکرد این شرکت‌ها و جلوگیری از فساد

۱. به عنوان مثال حدود ۱۵۷۱ هزار میلیارد از ۲۸۸۲ هزار میلیارد تومان بودجه‌ی کل کشور در سال ۱۴۰۰ به شرکت‌های دولتی اختصاص یافته است. رقمی بیش از ۵۴ درصد کل بودجه‌ی سالانه‌ی کشور. (بند ب، ماده واحد قانون بودجه‌ی سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶).

مالی و اداری در آن‌ها، «تأمین شفافیت امور مالی و اداری» آن‌ها است.^۱

نوشتار حاضر، با بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی و در مقام پاسخ به این پرسش که ساز و کارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی چه می‌باشند و با هدف ارائه‌ی الگوی تضمین شفافیت امور مالی و اداری شرکت‌های دولتی، پس از مفهوم‌شناسی شرکت‌های دولتی و نقدی بر تعریف شرکت‌های دولتی در ایران (گفتار نخست)، ابتدا اصول کلی تحقق شفافیت در امور اداری و مالی آن‌ها را مورد اشاره قرار می‌دهد (گفتار دوم)، سپس تحقق عملی آن در کشورهای دنیا را ذیل چهار الگوی مرسوم و شناخته شده نشان خواهد داد (گفتار سوم).

علی‌رغم اهمیت موضوع و نیاز مبرم نظام حقوقی داخلی به ارائه‌ی ساز و کارهای مقابله با فساد در شرکت‌های دولتی به خصوص تضمین شفافیت عملکرد آن‌ها، تاکنون اثر مستقّلی در این باره به نگارش در نیامده و این امر از نگاه تیزبین دغدغه‌مندان این حوزه مورد غفلت مانده است.

گفتار نخست: مفهوم‌شناسی شرکت‌های دولتی

با بررسی ساختار حقوقی کشورهای مختلف دنیا می‌توان در تعریفی جامع، شرکت دولتی را این گونه معنا کرد:^۱ شرکت دولتی، عبارت است از هر نهادی که اولاً از جانب حقوق داخلی کشورها به عنوان شرکت، شناخته شود و ثانیاً دولت در آن به اعمال مالکیت بپردازد. از این رو،

۱. سایر ساز و کارهای مقابله با فساد در شرکت‌های دولتی را می‌توان در موارد نه‌گانه‌ی زیر خلاصه کرد:

(الف) به کار بردن بالاترین سطح از استانداردهای اخلاقی و سلامت.

(ب) تضمین مدیریت تجارب موفق و نظارت بر برنامه‌های مبارزه با فساد.

(پ) تضمین حمایت سیاست‌های منابع انسانی و رویه‌ها از برنامه‌های مبارزه با فساد.

(ت) طراحی برنامه‌های مبارزه فساد مبتنی بر ارزیابی تمام ریسک‌ها.

(ث) اعمال رویه‌ها و سیاست‌های تفصیلی برای مبارزه و مقابله با ریسک‌های کلیدی فساد.

(ج) مدیریت ارتباطات با اشخاص ثالث برای تضمین کارکرد آن‌ها برای استانداردهای مبارزه با فساد معادل آن چه در شرکت‌های دولتی است.

(چ) استفاده از ارتباطات و آموزش‌ها به منظور گفتمان‌سازی برنامه‌های مبارزه فساد.

(ح) مهیا نمودن مشورت‌های امن و قابل دسترس و کانال‌های اطلاع‌رسانی فساد.

(خ) نظارت، ارزیابی و بهبود مستمر رویه‌های مبتنی بر برنامه‌های مبارزه با فساد.

(Wilkinson, Peter, 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2017, P. 5)

2-OECD, Disclosure and Transparency in the State-Owned Enterprise Sector in Asia: Stocktaking of National Practices,

OECD Publishing, Paris, 2017, p. 16

شرکت دولتی می‌تواند در قالب و ساختاری شبیه شرکت‌های سهامی عام، شرکت‌های سهامی خاص، شرکت‌های با مسئولیت محدود و ... ظهور یابد هر چند تمایل دولت‌ها به استفاده از قالب شرکت‌های سهامی در خصوص شرکت‌های دولتی بیشتر به چشم می‌خورد.

به‌علاوه شرکت‌های قانونی^۱ که شخصیت حقوقی آن‌ها به موجب قانونگذاری خاص ایجاد شده است نیز به عنوان شرکت دولتی در نظر گرفته می‌شوند؛ مشروط به این که هدف و تمام یا بخشی از اقدامات آن‌ها، به طور عمده ماهیت اقتصادی داشته باشد. از سوی دیگر، شرکتی دولتی به حساب می‌آید که به نوعی تحت کنترل دولت باشد؛ چه از این طریق که دولت مالکیت اکثریت سهام واجد حق رأی در آن را دارا باشد، چه سایر روش‌هایی که چنین درجه‌ای از کنترل را برای دولت فراهم می‌کند.

به عنوان مثال می‌توان از مواردی نام برد که تصریحات قانونی، کنترل مستمر دولت بر یک شرکت یا هیأت مدیره‌ی آن را تضمین می‌کند در حالی که دولت، اکثریت سهام آن شرکت را در اختیار نداشته و واجد سهامی حداقلی است.^۲ البته باید توجه داشت که آن قسمت از تأثیر دولت بر تصمیمات شرکت‌ها که از طریق وضع قوانین و مقررات اعمال می‌شود، به عنوان کنترل به حساب نمی‌آید. هم چنین نهادهایی که سهام دولت در آن‌ها به قدری ناچیز است که موجب تحقق کنترل نمی‌شود، شرکت دولتی در نظر گرفته نمی‌شوند؛ چرا که سهامدار بودن دولت در آن‌ها لزوماً به معنی تأمین منافع بلند مدت برای دولت در شرکت نیست.

از سوی دیگر، شرکت‌هایی که برای مدت زمانی محدود، بنا به دلایلی چون نجات از ورشکستگی، انحلال، تصفیه و ... تحت مالکیت یا کنترل دولت در می‌آیند، معمولاً به عنوان شرکت دولتی در نظر گرفته نمی‌شوند.^۳ در حقیقت آن چه باعث دولتی شناخته شدن یک شرکت می‌شود کنترل واقعی دولت بر آن است.

در مقابل، اما نظام حقوقی ایران مفهومی بسیار مضیق‌تر از معنای فوق را برای شرکت دولتی پذیرفته است. «ماده ۴» قانون مدیریت خدمات کشوری، در مقام تعریف شرکت دولتی بدون اشاره به ملاک کنترل، صرفاً ملاک اکثریت سهام و سرمایه را برای دولتی دانستن یک

1-Statutory Corporation.

2-Ibid, p. 17 .

3-OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, 2015, p.14

شرکت به رسمیت شناخته است.^۱ بر اساس این تعریف، اولاً تمامی شرکت‌هایی که سهم دولت از سهام آن‌ها کمتر از پنجاه درصد است از تعریف شرکت دولتی خارج می‌شوند، خواه کنترل واقعی آن‌ها در اختیار دولت باشد یا نباشد؛ ثانیاً کلیه‌ی شرکت‌هایی که علی‌رغم اکثریت سهام دولتی کنترلشان در اختیار شخصی غیر دولتی است، شرکت دولتی به حساب می‌آیند.

چنان که ملاحظه می‌شود ملاک اکثریت سهام، ملاکی ظاهری و کمی است که ممکن است در موارد متعددی با واقعیت (ملاک کنترل) همسو نباشد. علاوه بر این‌ها، اثر دیگر اتخاذ این ملاک در نظام حقوقی ایران این است که این ملاک سبب شده است که بودجه‌ی شرکت‌های واجد سهام دولتی کمتر از پنجاه درصد، با توجه به این که مشمول تعریف شرکت دولتی و به تبع آن الزام مندرج در «بند ۲، ماده ۱» قانون محاسبات عمومی^۲ نمی‌شوند، در قانون بودجه‌ی سالانه ذکر نشوند و از نظارت دیوان محاسبات مصون بمانند.

در حالی که درآمدها و هزینه‌های این شرکت‌ها به آن میزان که مربوط به سهم دولت است، اصالتاً جزئی از بودجه‌ی عمومی دولت محسوب می‌شود و تبعاً لازم است تا در قانون بودجه منعکس گردد. صرف نظر از لزوم توجه به ابعاد مختلف این موضوع در نظام حقوق داخلی که می‌تواند موضوع تحقیق مستقلی باشد، به منظور پرداختن به سؤال اصلی مقاله مبنی بر یافتن ساز و کارهای تضمین شفافیت در عملکرد شرکت‌های دولتی، به بررسی اصول کلی تحقق شفافیت در شرکت‌های دولتی می‌پردازیم تا پس از آن تحقق عینی این اصول در نظام‌های حقوقی کشورها را مورد بررسی قرار دهیم.

گفتار دوم: اصول حاکم بر تحقق شفافیت در شرکت‌های دولتی

بررسی تجارب کشورهای پیشرو در زمینه‌ی مبارزه با فساد در شرکت‌های دولتی، بر اساس نتایج تحقیقات و به تبع آن دستورالعمل‌های سازمان شفافیت بین‌الملل^۳ و سازمان همکاری

۱. «ماده ۴» قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸: «شرکت دولتی: بنگاه اقتصاد است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت ... ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است»
 ۲. بند (۲) ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱: «بودجه کل کشور... از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود: ...
 ۲. بودجه شرکت‌های دولتی...»

3-Transparency International (TI) .

4-Wickberg, Sofia, Transparency of State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2013 .

و توسعه‌ی اقتصادی^۱ به عنوان برجسته‌ترین نهادهای بین‌المللی متولی این حوزه، نشان می‌دهد آن چه که باید برای جلوگیری از فساد در شرکت‌های دولتی به صورت شفاف ارائه شود را می‌توان در چهار محور «استقرار و مشاهده مناسب‌ترین شیوه‌های پاسخگویی»، «اعمال شفافیت سازمانی»، «مشارکت با ذی‌نفعان در برنامه‌های مبارزه با فساد» و «تأمین شفافیت در ارتباط با مالکیت شرکت»، خلاصه کرد. در ادامه به بررسی هر یک از محورهای می‌پردازیم.

بند اول: استقرار مناسب‌ترین شیوه‌های پاسخگویی

شفافیت عملیات، گزارش‌دهی عمومی و تعامل و مشارکت با ذی‌نفعان را می‌توان مهم‌ترین ابزارهای پاسخگویی به مردم، سرمایه‌گذاران و سایر ذی‌نفعان شرکت‌های دولتی برای مقابله با فساد به شمار آورد. در توضیح هر یک باید گفت: شفافیت عملیات، عبارت است از اجازه‌ی دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به عملکرد، روش‌ها و فعالیت‌های شرکت‌های دولتی، با رعایت الزامات محرمانگی امور تجاری و رقابتی، امنیتی و قواعد حفظ حریم خصوصی و گزارش‌دهی عمومی به معنای برقراری ارتباط رسمی میان شرکت‌های دولتی و ذی‌نفعان آن‌ها در خصوص موضوعات مورد علاقه و منافع ایشان است.

تعامل و مشارکت با ذی‌نفعان، نیز عبارت است از فرایندی که در آن رویکردهای مربوط به فعالیت‌های شرکت و موضوعات مربوط به منافع مادی با ذی‌نفعان تبادل می‌شود و دستاوردهای تعاملات قبلی نیز گزارش داده می‌شود.^۲

در حال حاضر بسیاری از شرکت‌های دولتی، شرکت‌های تجاری، وزارتخانه‌های دولتی، سازمان‌های داوطلبانه و دیگر نهادها، رویکردی جامع را برای شفافیت عملیات و گزارشگری؛ از جمله گزارش تعهدات خود در رابطه با تضمین سلامت و اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد اتخاذ نموده‌اند.

به نظر می‌رسد مناسب‌ترین راه جهت راستی‌آزمایی و اطمینان از اثربخشی این اقدام در شرکت‌های دولتی، الزام آن‌ها به گزارش‌دهی بر اساس استانداردهای بین‌المللی شناخته شده؛ از قبیل «استانداردهای گزارش‌دهی مبتکرانه‌ی جهانی»^۴ (GRI) است. هم‌چنین برای

1-Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

2-OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, 2015.

3-. Wilkinson, Peter, 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2017, p. 12.

4- Global Reporting Initiative.

افزایش اعتبار گزارش، چنین گزارش‌هایی می‌تواند به وسیله‌ی یک بازبین و تجدیدنظر کننده‌ی مستقل تأیید شود.

از سوی دیگر لازم است تا شرکت‌های دولتی از طریق سامانه‌های ارتباطی خود، هم‌زمان با شفاف‌سازی و گزارش‌دهی عمومی، معنی اطلاعات و اصطلاحات تخصصی به کار رفته در گزارش‌ها را به صورت عامه‌فهم، تبیین نموده و در دسترس عموم قرار دهند. چنین شفافیت و گزارش‌دهی عمومی می‌تواند تا حدّ بسیاری به عنوان ابزار کنترل فساد سیاستمداران و مقامات دولتی مرتبط با شرکت‌های دولتی عمل کند. گزارش‌های عمومی به ذی‌نفعان اجازه می‌دهد تا دریابند که شرکت‌های دولتی چگونه اداره می‌شوند و تا چه حدّ از مداخله‌های نا به جای دولت آزاد هستند و این که فعالیت‌های آن‌ها تا چه حدّ منافع عمومی را دنبال می‌کند.^۱

در قوانین موضوعه‌ی ایران نیز برخی احکام در خصوص ضرورت گزارش‌دهی به چشم می‌خورد؛ از آن جمله می‌توان به «ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، مصوّب ۱۳۹۰» اشاره نمود که یکی از وظایف شورای دستگاه‌های نظارتی را بررسی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون از راه تهیه‌ی گزارش درباره‌ی عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه‌ی پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول، عنوان نموده است. حسب «ماده ۸» قانون مذکور، نیز تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی و استانداردسازی امور و مستند نمودن فعالیت‌های دستگاه‌های اجرائی برای ثبت و ضبط شفاف و جامع کلیه‌ی عملیات‌ها، اطلاع‌رسانی لازم به عموم مردم و هم چنین تأمین نیازهای اطلاعاتی دستگاه‌های نظارتی و اطلاعاتی کشور بر عهده‌ی سازمان برنامه و بودجه نهاده شده است.

هم چنین حسب برنامه‌ی هشتم نقشه راه اصلاح نظام اداری مصوّب یکصد و شصت و دومین جلسه شورای عالی اداری (مصوّبه‌ی شماره‌ی ۲۰۶/۹۳/۵۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۰)، موضوع ایجاد ساز و کارهای دریافت، بررسی و بازخورد گزارش‌های برگرفته از نظارت مردم و تشکّل‌ها بر دولت، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تدوین گزارش‌های سالانه از نتایج عملکرد، نظارت و ارزیابی موضوعات محوری نظام اداری؛ نظیر بهره‌وری و کیفیت، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت مردم، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تدوین گزارش‌های سالانه از نتایج عملکرد و رتبه‌بندی دستگاه‌های اجرایی، اطلاع‌رسانی و انتشار نتایج سنجش‌ها برای عموم مردم در زمره‌ی راهبردهای اصلی شمرده شده است. علی‌رغم

1-Ibid, p.13.

وجود مستندات و الزامات قانونی فوق، به نظر می‌رسد که موضوع بازخورد گزارش‌های عمومی که نقش به‌سزایی در ارتقای اعتماد عمومی و افزایش رضایت‌مندی جامعه ایفاء می‌کند، در وادی عمل ملموس نبوده است.

بند دوم: اعمال شفافیت سازمانی

شرکت‌های دولتی بایستی شفافیت سازمانی خود را با افشای عمومی دارایی‌های شرکت اصلی، شرکت‌های تابعه و سایر نهادهای مرتبط، هم‌چنین منسوبین به سیاستمداران و مقامات دولتی که ممکن است به نحوی بر اداره یا فعالیت شرکت اثرگذار باشند مهیا نمایند.

افشای چنین اطلاعاتی در کنار افشای اطلاعات مالی و عملیاتی سرمایه‌گذاری‌های مستقل و مشترک آن‌ها با سایر نهادها سبب می‌شود از یک سو پاسخگویی آن‌ها نسبت به شهروندان و ذی‌نفعان افزایش یابد و از سوی دیگر، سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان به شرکت را برای ارزیابی عملکرد تجاری آن و بررسی شرایط و خطرات موجود؛ از جمله مقررات مالیاتی و بانکی، ثبات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و عوامل محیطی و اجتماعی کمک کند.^۱

هم‌چنین معرفی شخصی که شرکت دولتی را کنترل می‌کند و در حقیقت صاحب اصلی آن به حساب می‌آید و نیز معرفی دیگر نهادها و بخش‌های تحت مالکیت و کنترل شرکت‌های دولتی، می‌تواند نقش به‌سزایی در جلوگیری از تقلب و فساد داخلی و اطمینان از پاسخگویی به شهروندان، اربابان رجوع و مشتریان داشته باشد.^۲

انتشار فعالانه‌ی اطلاعات، به عنوان معیار و محک اصلی تحقق شفافیت اطلاعاتی در نظر گرفته می‌شود که اغلب شامل اطلاعات مربوط به ساختار سازمانی، حقوق و جزئیات مربوط به شغل، بودجه، هزینه‌ها و قراردادهای است. البته باید به این نکته توجه داشت که هیچ‌یک از این موارد و توافقات عامی در مورد این که چه اطلاعاتی باید به صورت فعالانه منتشر شود وجود ندارد. با این حال، بر اساس بررسی‌های قوانین دسترسی به اطلاعات، طبقه‌بندی زیر برای انتشار اطلاعات شرکت‌ها توصیه می‌شود:

1-Wickberg, Sofia, Transparency of State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2013, p. 22.

2-OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 39.

۱. اطلاعات نهادی و مقررات داخلی.
۲. اطلاعات سازمانی، شامل: اطلاعات پرسنلی، نام و اطلاعات تماس مقامات عمومی.
۳. اطلاعات عملیاتی، شامل: برنامه‌های راهبردی، فعالیت‌ها، گزارش‌ها و ارزیابی‌ها.
۴. تصمیمات و اقدامات، شامل: اسناد و اطلاعات مورد استفاده برای تصمیم‌گیری به خصوص مواردی که بر عامه‌ی مردم تأثیر می‌گذارد.
۵. اطلاعات خدمات عمومی.
۶. اطلاعات بودجه، شامل: درآمدها، هزینه‌ها (شامل اطلاعات حقوق و دستمزد)
۷. اطلاعات مربوط به «نشست‌های آزاد»^۱ و این که شهروندان چگونه می‌توانند در این نشست‌ها شرکت کنند.
۸. اطلاعات مربوط به تصمیم‌گیری و روش‌های مشارکت عمومی.
۹. اطلاعات کمک‌های مالی و یارانه‌ایی شامل: بهره‌مندان از کمک‌ها، اهداف آن‌ها، مقادیر و نحوه‌ی اجرای آن‌ها.
۱۰. اطلاعات مربوط به قراردادهای اداری شامل: معیارها و ملاک‌های معاملات، نتایج مناقصه، نسخه‌ایی از قرارداد و گزارش‌هایی در مورد نحوه‌ی اجرای آن.
۱۱. اطلاعات مربوط به تمامی داده‌ها و اطلاعاتی که توسط مقامات عمومی نگهداری می‌شود.
۱۲. اطلاعات مربوط به تمامی نشریات چاپ شده.
۱۳. اطلاعات مربوط به حق دسترسی به اطلاعات، مهلت دریافت اطلاعات و جزئیات تماس شخص مسئول.^۲

در نظام حقوقی ایران نیز هر چند، چنین الزاماتی مشاهده نمی‌شود؛ اما اصل شفافیت در مقررات متعددی مورد اشاره قرار گرفته است. «بندهای ۱۳ و ۱۸» سیاست‌های کلی نظام اداری، عدالت‌محوری، شفافیت و روز آمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری و شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح را مورد اشاره قرار داده است.

هم چنین در نقشه راه اصلاح نظام اداری مصوب یکصد و شصت و دومین جلسه‌ی شورای عالی اداری (مصوبه‌ی شماره‌ی ۲۰۶/۹۳/۵۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۰) موضوع شفافیت در برنامه‌ی هشتم تحت عنوان «نظارت و ارزیابی» از اصول راهبردی نظام اداری قلمداد شده است. البتّه در «ماده ۲۹

1-open meeting

2-. Martini, Maíra, Proactive Disclosure of Information and State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2014, pp. 2-3.

قانون برنامه‌ی ششم^۱، نیز یکی از مصادیق شفافیت؛ یعنی درج حقوق و مزایای مدیران و مشمولین در سامانه در زمره‌ی تکالیف دولت مطرح شده است که تاکنون عملیاتی نشده است.

بند سوم: مشارکت با ذی نفعان در برنامه‌های مبارزه با فساد

شرکت‌های دولتی بایستی ذی نفعان کلیدی خود را شناسایی کنند و با آن‌ها به طور منظم در طراحی و اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد مشارکت نمایند. مشارکت ذی نفعان تنها زمانی کارآمد خواهد بود که ارتباط واقعی بین شرکت دولتی و ذی نفعان آن؛ از جمله کارکنان، مردم، جامعه‌ی مدنی، سیاستمداران، مقامات رسمی، سرمایه‌گذاران و اشخاص ثالث برقرار باشد. چنین مشارکتی می‌تواند از طریق اطلاع‌رسانی به ذی نفعان، تبادل دیدگاه‌ها و ارائه‌ی بازخورد از نتایج تبادلات قبلی، شرایط را برای طراحی یک برنامه‌ی مبارزه با فساد مهیا سازد.^۱

در این راستا لازم است که اصناف و اتحادیه‌های کارگری، مورد مشورت قرار گیرند؛ چرا که می‌توانند پیشنهادهای بسیاری را در رابطه با برنامه‌های مبارزه با فساد مرتبط با زیر مجموعه‌های خود ارائه دهند. مشارکت آن‌ها به دلیل برخورداری از تخصص، دانش، ارتباطات و حمایت از برنامه‌های مبارزه با فساد منجر به تقویت برنامه‌ی مبارزه با فساد خواهد شد. از آن جا که ممکن است دولت به عنوان یک سهامدار غالب، تصمیم‌گیری شرکت را کنترل کند و در موقعیتی قرار گیرد که با اتخاذ تصمیماتی به حقوق سهامداران ضرر برساند و ریسک فساد را افزایش دهد، ضرورت دارد تا ذی نفعان خاص و دارای حقوق ویژه‌ای؛ مانند نمایندگان کارمندان، نمایندگان سهامداران اقلیت یا نمایندگان مصرف‌کنندگان در طراحی برنامه‌ی مبارزه با فساد و اجرای آن مشارکت داشته و مورد مشورت قرار گیرند.^۲

مشارکت این دسته از ذی نفعان می‌تواند اهرم فشاری برای بهبود برنامه‌ی مبارزه با فساد شرکت دولتی و مقاومت در برابر مداخلات نامناسب سیاستمداران و مقامات دولتی در عملیات آن باشد. در تکمیل این فرایند لازم است تا هیأت مدیره به طور منظم به سهامداران در خصوص تعهد خود به اخلاق و سلامتی و نظارت بر برنامه‌ی مبارزه با فساد گزارش دهند.

1-Wickberg, Sofia, Transparency of State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2013, p. 25.

2-OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 39.

بند چهارم: تأمین شفافیت در ارتباط با مالکیت شرکت

مداخله‌ی سیاستمداران و دیگر مقامات دولتی در اداره، مدیریت و فعالیت شرکت‌های دولتی، یکی از حوزه‌های پر خطر فساد در این شرکت‌ها است. توانایی شرکت دولتی برای اجرای مناسب‌ترین شیوه‌ی اداره‌ی شرکت بستگی به چارچوب مدیریتی تنظیم شده از سوی نهاد مالکیت آن دارد. داشتن شفافیت در خصوص ساختار مدیریتی، سهامداران و سایر ذی‌نفعان را قادر می‌سازد تا قضاوت کنند که اولاً آیا ساختار تنظیم شده مطابق با استانداردهای بین‌المللی قوأم یافته است؟ و ثانیاً آیا این موضوع توسط نهاد مالکیت شرکت دولتی ترویج داده شده یا در تنگنا قرار گرفته است؟

هم چنین لازم است که شرکت دولتی در مورد هر گونه حمایت دولتی، کمک‌های مالی، قراردادهای و سایر مواردی که می‌تواند مزایایی را نسبت به سایر رقبای تجاری در بر داشته باشد شفاف باشد. تأمین شفافیت در این حوزه می‌تواند به عنوان یک عامل بازدارنده نسبت به فساد که ممکن است در یک شرکت دولتی به دلیل ارتباط با سیاستمداران و مقامات دولتی به وجود آید، عمل کند و موجب بهبود در ترتیبات مدیریتی و اجرایی شرکت از طریق استفاده از فشارهای ذی‌نفعان شود. شفافیت و گزارش‌دهی عمومی در خصوص مجوزهای اختصاص داده شده، تغییرات در مالکیت، مجوزها و ساختار مدیریتی شرکت، نمونه‌هایی برای تأمین این مهم به شمار می‌روند.

بر همین اساس نیز ضرورت دارد که تفکیک واضحی بین نقش دولت به عنوان نهاد تنظیم‌کننده‌ی بازار و نقش آن به عنوان مالک شرکت وجود داشته باشد. این موضوع به جهت در اختیار قرار دادن تعریفی واضح از رابطه‌ی بین دولت و شرکت‌های دولتی به منظور جلوگیری از تعارض منافع و تحریف بازار از اهمیت به‌سزایی برخوردار است.^۱

۲. به عنوان مثال، دولت فنلاند به منظور تحقق این هدف در سال ۲۰۰۷ قانون مدیریت سهام و مالکیت دولتی را تصویب کرد که در آن نهادهای تنظیم‌کننده‌ای از دولت را جدای از دولت به عنوان مالک شرکت‌های دولتی مستقر کرد یا قانون مدیریت مؤسسات عمومی کوهی جنوبی مصوب ۲۰۰۷ از طریق ایجاد «سازمان سیاست‌گذاری نهادهای عمومی» به عنوان زیرمجموعه‌ی وزارت امور راهبردی و مالی، تفکیک واضحی را بین نقش دولت به عنوان مالک شرکت‌های دولتی و نقش آن به عنوان تنظیم‌کننده‌ی بازار برقرار کرد.

OECD, State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change, OECD Publishing, Paris, 2011, pp.

حال پس از آشنایی با اصول کلی شفافیت در شرکت‌های دولتی نوبت به بررسی الگوهای نشأت یافته از آن در کشورهای دنیا می‌رسد.

گفتار سوم: الگوهای تأمین شفافیت شرکت‌های دولتی در جهان

در این بخش به بررسی اقدامات موردی سایر کشورها، در خصوص افزایش شفافیت در شرکت‌های دولتی می‌پردازیم. در یک دسته‌بندی کلی می‌توان اقدامات انجام شده را در قالب چهار الگو پردازش کرد؛ هر چند که برخی از کشورها تلفیقی از دو یا سه الگو را برگزیده‌اند.

بند اول: الگوی ارائه‌ی گزارش جامع سالانه

کشورهایی چون آلمان، سوئیس، هند و ترکیه شرکت‌های دولتی را مکلف کرده‌اند تا گزارشی از اقدامات مالی و اداری خود را در دوره‌های زمانی مشخص، جهت پاسخگویی به نهادهای حاکمیتی ارائه دهند.

تغییراتی که در سال ۲۰۰۹ در قانون بودجه‌ی فدرال آلمان به تصویب رسید مقرر می‌دارد که علاوه بر گزارش سالانه در مورد دارایی‌های دولت فدرال، نه تنها اعضای اداره‌ی دارایی فدرال؛ بلکه اعضای هیأت مدیره‌ی شرکت‌های دولتی نیز بایستی جهت پاسخگویی به سؤالات مربوط به بودجه‌ی شرکت‌های دولتی، سهام آن‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها و... در کمیته‌ی پارلمانی خاصی حاضر شوند.

در کشور سوئیس از سال ۲۰۱۱ به بعد، گزارش‌های جامعی در مورد تمامی شرکت‌های دولتی به پارلمان تقدیم می‌شود و پس از آن برای اطلاع عموم انتشار می‌یابد. هم‌چنین قانون شرکت‌های هندوستان مصوب ۲۰۱۳ مقرر می‌دارد که گزارش‌های سالانه‌ی شرکت‌ها بایستی شامل یک بخش مجزا در رابطه با «حاکمیت شرکتی»^۱ و انطباق فعالیت‌های

1- corporate governance

آینده‌ی «حاکمیت شرکتی» که در دهه‌ی پایانی قرن ۲۰ مطرح شد، به دنبال شناخت راهکارهای کاهش فرصت طلبی‌های مدیران و سهامداران عمده است. محور این ایده، توزیع وظایف و اختیارات و گردش اطلاعات میان ارکان شرکت است، به گونه‌ای که ضمن تفویض اختیارات به مدیران اجرایی، احتمال فرصت طلبی آن‌ها را به حداقل ممکن کاهش دهد. جمع میان تفویض اختیار و اعمال نظارت، راهبرد اساسی برای بهبود حاکمیت شرکتی است. بدون تفویض اختیار، مدیران نمی‌توانند تصمیمات لازم را در زمان مناسب اتخاذ کنند و از سوی دیگر، تفویض اختیار بدون طراحی نظام نظارتی کارآمد زمینه را برای سوءاستفاده و فرصت طلبی فراهم می‌سازد.

شرکت‌های دولتی با مؤلفه‌های آن باشد. بر اساس این قانون، شرکت‌های دولتی موظف هستند گزارش‌های انطباق خود را به صورت سه ماهه به وزارتخانه‌ی مربوطه ارسال کنند. هم چنین کلیه‌ی شرکت‌های مرکزی بخش عمومی^۱ برای اخذ گواهی از حساب‌رسان مکلف به ارائه‌ی این گزارش‌ها هستند.

و در نهایت در ترکیه با فرمان هیأت وزیران در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۹ نقش وزارت خزانه‌داری در رابطه با جمع‌آوری اطلاعات از شرکت‌های دولتی و تهیه‌ی یک گزارش سالانه از این شرکت‌ها، تقویت شده است. دامنه‌ی شمول این گزارش‌ها، کلیه‌ی شرکت‌های عمومی را در بر می‌گیرد؛ اعم از این که مالکیت شرکت متعلق به دولت مرکزی باشد یا متعلق به سایر نهادهای عمومی؛ مانند دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) یا شرکت‌های زیر مجموعه‌ی این شرکت‌ها که توسط آن‌ها ایجاد و راه‌اندازی شده‌اند.

این گزارش‌ها در قالب «گزارش‌های شرکت‌های عمومی»^۲ جمع‌آوری و منتشر می‌شوند. پیش از تصویب فرمان‌های مذکور، تنها شرکت‌هایی که سهم دولت از سرمایه‌ی آن‌ها بیش از ۵۰ درصد بود مشمول نظارت قرار می‌گرفتند که این فرمان‌ها امکان نظارت بر شرکت‌های تحت مالکیت دولت‌های محلی، شرکت‌های قانونی تحت مالکیت سایر نهادهای عمومی و بانک‌های دولتی را نیز فراهم کرده است.^۳

بند دوم: الگوی ایجاد فرایند حسابرسی داخلی

در این الگو، یا عضوی از هیأت مدیره‌ی شرکت دولتی به عنوان نهاد حسابرسی شرکت، جهت رسیدگی به فرایندهای حسابرسی و بررسی صورت‌های مالی آن انتخاب می‌شود و موظف است گزارش حسابرسی خود را به هیأت مدیره یا کمیته‌ی حسابرسی آن ارائه دهد یا دولت، نماینده‌ی خود (معمولاً عضوی از وزارت اقتصاد) را به عنوان یک نهاد حسابرسی در هر یک از شرکت‌های دولتی به کار گمارد تا همه ساله گزارش حسابرسی خود را به دولت ارائه دهد. در نهایت نیز این گزارش‌ها برای دسترسی عمومی مردم در وب سایت وزارت مربوطه منتشر می‌شوند؛ از جمله کشورهای شاخص این الگو می‌توان به ایتالیا و یونان اشاره کرد.

1-Central Public Sector Enterprises (CPSEs).

2-Public Enterprise Reports.

3-OECD, State-Owned Enterprise Governance Reform An Inventory of Recent Change, OECD Publishing, Paris, 2005,

در ایتالیا، ابتدا با تصویب قانونی در سال ۲۰۰۵، الزام مربوط به تعیین یک مقام ارشد حسابرسی، جهت رسیدگی به فرایندهای حسابرسی و بررسی صورت‌های مالی که قبلاً در خصوص شرکت‌های غیر دولتی وجود داشت، به شرکت‌های دولتی نیز تسری پیدا کرد. این مقام ارشد معمولاً از میان اعضای هیأت مدیره‌ی خود شرکت دولتی تعیین می‌شود. نهاد حسابرسی داخلی این شرکت‌ها موظف است گزارش حسابرسی را به هیأت مدیره‌ی شرکت یا کمیته‌ی حسابرسی آن ارائه دهد.

در مرحله‌ی دوم با تصویب قانونی در سال ۲۰۰۸ مقرر شد که شرکت‌هایی که ۱۰۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا تصمیم‌گیر اصلی در آن‌ها دولت به حساب می‌آید، موظف هستند به هنگام استخدام کارکنان یا خرید مشاوره‌ی خارجی از رویه‌های بی‌طرفانه، عمومی و شفاف مشخصی، پیروی کنند.

در یونان، نیز دولت که سهام‌دار اصلی شرکت‌های دولتی به حساب می‌آید از سال ۲۰۰۵ به بعد، نماینده‌ایی از وزارت مالیه‌ی خود را به عنوان نهاد حسابرسی داخلی در این شرکت‌ها به کار گمارده است تا همه ساله گزارش حسابرسی خود را به دولت ارائه دهد. گزارش‌های نهاد حسابرسی داخلی هر شرکت برای دسترسی عموم مردم، در وب سایت وزارت مالیه‌ی این کشور منتشر می‌شود.^۱

در ایران نیز، هر چند از سویی وظیفه‌ی رسمی حسابرسی بر شرکت‌های دولتی وفق «بند الف، ماده ۷ اساسنامه‌ی سازمان حسابرسی» و «بند ۱، تبصره‌ی ۲ ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی»، بر عهده‌ی سازمان حسابرسی است و از سوی دیگر نیز منبعث از آیین‌نامه‌های مالی شرکت‌های دولتی (به عنوان مثال ماده ۸ آیین‌نامه مالی شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور)^۲ در ساختار داخلی شرکت‌های دولتی واحد و اداره کلی تحت عنوان حسابرسی داخلی، مسئول حسابرسی داخلی و ارائه‌ی گزارش به هیأت مدیره‌ی شرکت می‌باشند؛ لکن با مراجعه به تارنما‌های شرکت‌های مذکور و هم چنین سامانه‌ی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مشاهده می‌شود که این حکم قانونی در بسیاری از موارد به صورت کامل اجرا نشده است.

1-OECD, State-Owned Enterprise Governance Reform An Inventory of Recent Change, OECD Publishing, Paris, 2005, p. 24

۲. «ماده ۸» شرکت دارای یک واحد حسابرسی داخلی خواهد بود که وظایف محوله را تحت نظر هیأت مدیره انجام خواهد داد.

از سوی دیگر باید یادآور شد با عنایت به انتصاب مدیر کل حسابرسی داخلی شرکت‌های دولتی از سوی مدیر عامل شرکت و توانایی مطلق وی در عزل مسئول حسابرسی داخلی، عمدتاً استقلال نظر این اداره کل، تحت‌الشعاع قرار گرفته و عملاً از کارایی لازم برخوردار نیست.

از سوی دیگر هر چند وفق «ماده ۱۳۲ قانون محاسبات عمومی ترازنامه و حساب سود و زیان» (شامل عملیات جاری و طرح‌های عمرانی)، در صورتی قابل طرح و تصویب در مجمع عمومی خواهد بود که از طرف حسابرسی منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی مورد رسیدگی قرار گرفته و گزارش حسابرسی را همراه داشته باشد؛ لکن در وادی عمل پس از تصویب صورت‌های مالی شرکت در مجمع عمومی وفق «ماده ۱۱۶»، لایحه‌ی قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان هر دوره‌ی مالی شرکت، به منزله‌ی مفاصا حساب مدیران برای همان دوره مالی می‌باشد که این امر می‌تواند با عنایت به ترکیب اعضای مجمع شرکت‌های دولتی (وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و وزیری که شرکت دولتی زیر مجموعه‌ی آن وزارتخانه است) محملی برای نادیده انگاشتن تخلفات مدیران شرکت‌های دولتی قرار گیرد.

بند سوم: الگوی انتشار اطلاعات

کشورهایی چون سوئد، آرژانتین، برزیل، مکزیک، نیوزلند و کره‌ی جنوبی هر یک سطوح مختلفی از انتشار اطلاعات را به اجرا درآورده‌اند و دولت یا شرکت‌های دولتی را مکلف به انجام اقدامات مربوط به شفاف سازی اطلاعات نموده‌اند.

در نیوزلند، با تصمیم وزاری سهام‌دار شرکت‌های دولتی از سال ۲۰۱۰ «رژیم دائمی انتشار اطلاعات»، در مورد هفت شرکت بزرگ دولتی این کشور برقرار شد که هدف آن عبارت است از این که عموم مردم را به طور مداوم نسبت به موضوعات مختلفی که ممکن است بر هر یک از این هفت شرکت دولتی اثر بگذارد، آگاه سازد.

دولت سوئد نیز در سال ۲۰۰۷ دستورالعمل‌هایی را به تصویب رساند که بر اساس آن، هر یک از شرکت‌های دولتی موظف به ارائه‌ی گزارش‌هایی تحت عنوان: گزارش‌های سالانه، گزارش‌های دوره‌ای، گزارش نظارت و کنترل داخلی و گزارش مطابقت اقدامات و فعالیت‌های شرکت با مؤلفه‌های توسعه‌ی پایدار هستند. این دستورالعمل‌ها مبتنی بر اصل «مطابقت

یا توضیح^۱، تنظیم شده‌اند. به این صورت که بر اساس آن‌ها، مندرجات گزارش شرکت یا بایستی حاوی اعلام مطابقت اقدامات و فعالیت‌های آن با دستورالعمل‌های مذکور باشد یا توضیح دهد که به چه دلایلی دستورالعمل‌ها رعایت نشده‌اند.

هیأت مدیره‌ی شرکت نیز بایستی در گزارش سالانه‌ی خود از یک سو، شیوه‌های اعمال دستورالعمل‌ها در سال مالی گذشته را توضیح دهد و از سوی دیگر نسبت به هر گونه انحراف از آن‌ها پاسخگو باشد. موارد مذکور بایستی در وب سایت رسمی شرکت‌ها منتشر شود.

در آرژانتین بر اساس فرمان شماره‌ی ۱۱۷۲ لازم است که تمامی شرکت‌های دولتی اطلاعات مالی خود را به منظور دسترسی عموم مردم منتشر کنند. با این حال در عمل تنها برخی از شرکت‌های دولتی موظف به رعایت استانداردهای گزارش دهی مالی جهانی (IFRS)^۲ و انتشار اطلاعات مالی هم چون بودجه‌ها و اهداف مالی خود شده‌اند.

در برزیل و بر اساس قانون دسترسی به اطلاعات مصوب ۲۰۱۱ و فرمان شماره‌ی ۷۷۲۴ این کشور، کلیه‌ی نهادهای عمومی از جمله شرکت‌های دولتی بایستی به صورت فعالانه فهرستی از اطلاعات؛ هم چون اطلاعات مربوط به سلسله مراتب و ساختار داخلی شرکت، فرایند معاملات دولتی، برنامه‌ی فعالیت‌های مقامات و بسیاری از موارد دیگر را منتشر کنند. هم چنین شرکت‌های دولتی و سایر نهادهای عمومی بایستی شبکه‌های ارتباطی را به منظور تسهیل دسترسی مردم به اطلاعات مالی و غیر مالی خود فراهم سازند.

هم چنین در ایتالیا، در سال ۲۰۰۹ قانونی به تصویب رسید که بر اساس آن دولت موظف است لیست کلیه‌ی شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم زیر مجموعه‌ی آن‌ها قرار دارند را منتشر کند.

از سوی دیگر قانون شفافیت عمومی و دسترسی به اطلاعات عمومی مکزیک، که در حقیقت جلوه‌ایی از «ماده ۶» قانون اساسی آن در رابطه با شفافیت و دسترسی به اطلاعات به حساب می‌آید با هدف استقرار اصول، قواعد و رویه‌هایی برای تضمین حق دسترسی به اطلاعات در اختیار کلیه‌ی نهادهای و شرکت‌های عمومی که به نحوی از منابع عمومی استفاده می‌کنند یا به اعمال اقتدار می‌پردازند به تصویب رسیده است.

1-comply or explain.

2-International Financial Reporting Standards.

قانون فدرال شفافیت و دسترسی به اطلاعات نهادهای عمومی دولتی، نیز به منظور تضمین دسترسی عمومی به اطلاعات نهادهای فدرال در این کشور به تصویب رسیده است. از سوی دیگر بزرگ‌ترین شرکت‌های دولتی مکزیک^۱ موظفند گزارش‌های مربوط به امور تجاری، مالی، اداری، عملکردی، قانونی، اطلاعات اقتصادی، اطلاعات مدیریت خطر، اطلاعات مربوط به بورس اوراق بهادار، گزارش‌هایی که موظفند به مجلس ارائه دهند، نسخه‌ی عمومی طرح‌های تجاری، اطلاعات مربوط به تصمیمات هیأت مدیره و گزارش‌های کمیته‌ی حسابرسی را منتشر کرده و در معرض انظار عمومی قرار دهند.

در ترکیه، نیز مطابق با فرمان خاص هیأت وزیران، از سال ۲۰۰۶ به بعد، کلیه‌ی شرکت‌های دولتی مکلفند گزارش‌های سالانه‌ی خود را در وب سایت‌های رسمی و به روز خود منتشر کنند. هم‌چنین بر اساس قانون حسابرسی لیتوانی، شرکت‌های اصلی (مادر) فهرست شده توسط قانون و هم‌چنین شرکت‌های دولتی بایستی صورت‌های مالی یکپارچه‌ی خود را مطابق با «استانداردهای حسابرسی بین‌المللی»^۲ یا «استانداردهای حسابرسی ملی»، تهیه کنند.

بر اساس این قانون، حساب‌های سالانه‌ی شرکت‌های دولتی در دسترس عموم قرار می‌گیرند و در سامانه‌ی ثبت ملی شرکت‌های حقوقی منتشر می‌شوند. بر اساس دستورالعمل‌های شفافیت لیتوانی که بر پایه‌ی اصل انطباق یا توضیح تنظیم شده‌اند، اطلاعات شرکت‌ها بایستی برای تهیه‌ی گزارش‌های جامع، جمع‌آوری شده و منتشر گردد. اعلامیه‌ها و گزارش‌های مالی این شرکت‌ها در وب سایت هر یک از آن‌ها در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

در نهایت شاید بتوان کره‌ی جنوبی را برجسته‌ترین کشور در تأمین شفافیت مالی و اداری شرکت‌های دولتی به شمار آورد. بر اساس قانون انتشار اطلاعات اداری این کشور مصوب ۱۹۹۸، لازم است که اطلاعات مربوط به عملکرد کلیه‌ی نهادهای دولتی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی انتشار داده شوند. در راستای همین الزام قانونی، دولت این کشور وب سایتی^۳ را راه‌اندازی کرده است که در آن، تمامی شرکت‌های دولتی موظفند هر دو قسم اطلاعات مالی و اطلاعات غیر مالی خود را بر اساس طبقه‌بندی‌های مشخصی منتشر کنند و به وسیله‌ی آن هر شهروند قادر می‌شود که دید واضحی از عملکرد کلی و ارزیابی‌های شرکت‌های دولتی به دست آورد.^۴

1-Petróleos Mexicanos (PEMEX) and Comisión Federal de Electricidad (CFE).

2- International Accounting Standards (IFRS).

3- www.alio.go.kr.

4-OECD, Disclosure and Transparency in the State-Owned Enterprise Sector in Asia: Stocktaking of National Practices, OECD Publishing, Paris, 2017

شمای کلی موضوعاتی که به انتشار عمومی می‌رسد، به شرح ذیل است:^۱

طبقه‌بندی‌های اطلاعاتی	موضوعات
عملکرد شرکت	تعداد مستخدمین
	وضعیت مدیران
	استخدام جدید
	حقوق سالانه مدیران
	میانگین حقوق ماهانه مستخدمین
	هزینه‌های کسب و کار شرکت که به وسیله‌ی رئیس انجام شده
	هزینه‌های رفاهی
	جزئیات سفرهای کاری خارج از کشور
	وضعیت مربوط به اتحادهای کارگری شرکت
	قوانین و مقررات استخدامی
عملکرد مدیریتی	ترازنامه شرکت
	صورت‌حساب درآمد
	درآمدها و هزینه‌ها
	پروژه‌های اصلی
	سرمایه‌گذاری‌های و مشارکت‌ها
	جزئیات اجرای سرمایه‌گذاری‌ها
	سرمایه و سهامداران

1-Act on the Management of of Public Institutions of 2007 available at : yon.ir/Owc61

	قرض‌های کوتاه مدت و بلند مدت
	کمک‌های سالانه و کمک‌های مالی
	مدیریت هزینه‌های اضافی
ارزیابی درونی و بیرونی	گزارش‌های مجلس
	گزارش هیأت‌های بازرسی و حسابرسی
	گزارش وزارتخانه‌های مسئول
	نتایج ارزیابی عملکرد مدیریتی
	گزارش ارزیابی عملکرد مدیریتی
	نتایج نظرسنجی رضایت مشتریان
	نتایج ارزیابی عملکرد کار حساب‌برسان
	تعداد دقیق جلسات مدیران و نتایج حسابرسی داخلی
	نمونه‌هایی از نوآوری‌های مدیریتی
اطلاعه‌ها	اطلاعات استخدامی
	اطلاعات مناقصات
	گزارش‌های تحقیقات
	سایر اطلاعات

در این کشور علاوه بر موارد فوق که انتشار آن از سوی دولت انجام می‌شود، هر یک از شرکت‌های دولتی نیز خود رأساً به انتشار گزارش‌های منظم، به موقع و حاوی اطلاعات مفید می‌پردازند و آن‌ها را در وب سایت‌های رسمی خود منتشر می‌کنند.

این شرکت‌ها هم چنین میزان پرداخت‌هایشان به دولت؛ مانند مالیات‌ها و حق‌الامتیازها و هم چنین میزان حمایت‌های مالی که از دولت دریافت کرده‌اند؛ مانند تضمین‌های وام‌ها را به صورت گزارش، منتشر می‌کنند. هزینه‌ی تعهدات غیرتجاری که بر شرکت‌های دولتی نیز تحمیل می‌شود، در گزارش‌های سالانه منتشر می‌شود و در بودجه‌ی اختصاصی این شرکت‌ها منظور می‌گردد.^۱

1-Lee, Whonhee, Transparency of State-Owned Enterprises in South Korea, International Budget Partnership, Seoul, 2014, p. 9.

با وجود این که قوانین دسترسی به اطلاعات از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، روند کلی این است که اطلاعات به طور مناسبی فعالانه منتشر شوند و حتی این موضوع به صورت یک تعهد تضمین شده نسبت به بسیاری از مؤسّسات نظارتی تعهد داده می‌شود. کشورهایی هم چون برزیل^۱، استونی^۲ و اسپانیا^۳ نیز در حال حاضر، شرکت‌های دولتی را موظف به انتشار فعالانه‌ی اطلاعات کرده‌اند. در ایران نیز با تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، این الگو مورد استفاده قرار گرفت. این قانون، مقرر می‌دارد:

«هر يك از مؤسّسات عمومی^۴ باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست کم به طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در يك کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

الف. اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خطی‌مشی‌ها و ساختار.

ب. روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضاء جامعه ارائه می‌دهد.

ج. ساز و کارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسّسه.

د. انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسّسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آن‌ها.

و. اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود.

ه. تمام ساز و کارها یا آیین‌هایی که به وسیله آن‌ها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیر دولتی می‌تواند در اجراء اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به نحو دیگری مؤثر واقع شوند.

با این حال، تفاوت به کارگیری این الگو در نظام حقوقی ایران با بسیاری دیگر از کشورها، عدم الزام شرکت‌های دولتی به انتشار «فعال و علی‌الرأس» این اطلاعات است به نحوی که تحقق تمامی این موارد منوط به درخواست موردی شهروندان شده است.

1-http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

2- <https://www.rti-rating.org/files/pdf/Estonia.pdf>.

3-<https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>.

۴. نظر به این که «بند د، ماده ۱»، قانون مذکور «مؤسّسه عمومی» را سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزاء آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است معرفی می‌کند، شرکت‌های دولتی قسمی از مؤسّسات عمومی و مشمول الزامات مندرج در این قانون خواهند بود

ذکر این نکته ضروری است که با توجه به تأثیرات قابل توجه اقتصادی و اجتماعی شرکت‌های دولتی بر مردمان یک کشور، استانداردهای بالای شفافیت و انتشار فعالانه‌ی اطلاعات، ارتباط مستقیمی با اعتماد عمومی مردم نسبت به آن‌ها دارد. هم‌چنین تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که بی‌پردگی و شفافیت در اطلاعات، مناسب‌ترین روش برای پیشگیری از خطرات مرتبط با اداره‌ی شرکت‌های دولتی است.

بند چهارم: الگوی درج بودجه‌ی شرکت‌های دولتی در قانون بودجه

هر چند درج بودجه‌ی تفصیلی شرکت‌های دولتی در قانون بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور می‌تواند از یک سو، نقش مهمی در تأمین شفافیت مالی این شرکت‌ها ایفاء کند و از سوی دیگر، زمینه‌ی اعمال نظارت نهادهای حسابرسی و ممیزی را بر عملکرد این شرکت‌ها فراهم سازد؛ اما نظر به تمایز ماهوی بودجه‌ی شرکت‌های دولتی از بودجه‌ی عمومی کشور، بسیاری از کشورها ترجیح داده‌اند، بودجه‌ی این شرکت‌ها را از درج در قوانین بودجه‌ای خود مستثنی نمایند و تأمین شفافیت و جلوگیری از فساد در آن‌ها را، از سایر طرق پیش گفته دنبال کنند.

از جمله این کشورها می‌توان به نیوزلند^۱، کره‌ی جنوبی و آلمان اشاره کرد. مطابق با «ماده ۱۴ قانون بودجه و حسابداری کره‌ی جنوبی مصوب ۱۹۶۱»، نهادهایی که تحت پوشش بودجه‌ی ملی قرار دارند؛ شامل دفتر ریاست جمهوری، مجلس شورای ملی، قوه‌ی قضاییه، تمامی وزارتخانه‌های مرکزی، سازمان‌ها و کمیسیون‌ها و شرکت‌های دولتی از بودجه‌ی ملی مستثنی هستند.^۲

هم‌چنین بر اساس قانون «نحوه‌ی تصویب بودجه فدراسیون و ایالات» آلمان مصوب ۱۹۶۹ از آن جا که بودجه‌ی دولت تنها، نهادهایی که از اصول حسابداری دولتی پیروی می‌کنند را در بر می‌گیرد، شرکت‌های دولتی که به لحاظ قانونی مستقل بوده و از اصول حسابداری تجاری استفاده می‌کنند را شامل نمی‌شود.

با این حال مطابق با «بند ۱، ماده ۱۸» این قانون، در صورتی که اجرای مندرجات قانون بودجه برای شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر نباشد، لازم است تا بودجه‌ی عملیاتی خود یا خلاصه‌ای از آن را به عنوان ضمیمه یا متن توضیحی (تفسیری) به قانون بودجه پیوست کنند. شایان ذکر است که بر اساس ماده ۴۲ قانون مذکور، اختیار دادگاه حسابرسی این

1- Lienert, Ian, The Legal Framework for Budget System (An International Comparison), OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol. 4, 2004, p. 240.

2- Ibid, p. 162.

کشور در حسابرسی از شرکت‌های دولتی، محدود به شرکت‌هایی که بودجه عملیاتیشان به قانون بودجه الحاق می‌گردد نشده و کلیه‌ی شرکت‌های دولتی را در بر می‌گیرد.^۱

در ایران از سویی بودجه‌ی شرکت‌های دولتی می‌بایست به تصویب هیأت مدیره و متعاقباً مجمع عمومی شرکت برسد و متعاقباً حسب دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه‌ی شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت جهت اجرای تشریفات قانونی و نهایتاً درج کلیات آن در بودجه عمومی کشور به سازمان برنامه و بودجه ارسال شود. البته درج بودجه شرکت‌های دولتی در قانون بودجه موجب خواهد شد که نظارت دوگانه مجمع عمومی شرکت از یک سو و نهادهای نظارتی از قبیل دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه را در پی داشته باشد. با عنایت به ساختار شرکت‌های دولتی، چنین نظارت‌هایی البته ضروری و لازم جلوه می‌نماید.



1- Ibid, p. 112.

نتیجه‌گیری

گسترش دامنه‌ی موضوعی فعالیت شرکت‌های دولتی و نیز سهم قابل توجه آن‌ها از درآمدها و دارایی‌های دولت‌ها سبب شده است تا مبارزه با فساد و تنظیم ساز و کارها و ضوابط حاکم بر آن در شرکت‌های دولتی به یکی اصلی‌ترین دغدغه‌های حکمرانی در جهان مبدل شود. از همین رو، نهادهای بین‌المللی و تخصصی ممحض در این حوزه مدتهاست که توجه خود را به این مهم معطوف داشته و در مسیر دستیابی به ضوابط حاکم بر مبارزه با فساد در این شرکت‌ها گام برداشته‌اند.

به اذعان نهادهای مذکور، مؤثرترین راهکار تحقق نظارت مطلوب بر نحوه‌ی عملکرد شرکت‌های دولتی و جلوگیری از فساد مالی و اداری در آن‌ها، «تأمین شفافیت امور مالی و اداری» است. از همین رو چهار اصل را به عنوان اصول حاکم بر تحقق شفافیت در شرکت‌های دولتی احصاء نموده‌اند که عبارت‌اند از:

۱. استقرار مناسب‌ترین شیوه‌های پاسخگویی شامل دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به عملکرد، روش‌ها و فعالیت‌های شرکت‌های دولتی و نیز گزارش‌دهی عمومی از طریق ارتباط رسمی با ذی‌نفعان شرکت ۲. اعمال شفافیت سازمانی از طریق افشای عمومی دارایی‌های شرکت اصلی، شرکت‌های تابعه، منسوبین به سیاستمداران و مقامات دولتی، معرفی شخصی که شرکت دولتی را کنترل می‌کند و در حقیقت صاحب اصلی آن به حساب می‌آید و نیز معرفی دیگر نهادها و بخش‌های تحت مالکیت و کنترل شرکت‌های دولتی به صورت فعالانه ۳. مشارکت با ذی‌نفعان در طراحی و اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد ۴. تأمین شفافیت در ارتباط با مالکیت شرکت، ساختار مدیریتی و کمک‌ها و مزایای مالی دریافتی آن.

چنان‌که اشاره شد قوانین و مقررات داخلی ایران، تا حدی تنها به دو اصل نخست از چهار اصل یاد شده جامه عمل پوشانده‌اند. بررسی قوانین و مقررات کشورهای دنیا در خصوص پیش‌بینی ساز و کارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که امروزه اصول چهارگانه‌ی فوق در قالب چهار الگوی ارائه‌ی گزارش جامع سالانه، ایجاد فرایند حسابرسی داخلی، انتشار اطلاعات و درج بودجه شرکت‌های دولتی در قانون بودجه، (البته بعضاً به صورت تلفیقی) در قوانین و مقررات کشورها به منصفی ظهور رسیده است.

در جمهوری اسلامی ایران نیز الگوی نخست در هر دو عرصه تقنین و اجراء مغفول مانده و الگوهای دوم، سوم و چهارم نیز علی‌رغم پیش‌بینی الزام قانونی، هر یک به دلیلی فاقد

کارآمدی کافی هستند. بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر و در مقام ارائه راهکارهایی جهت اصلاح وضعیت موجود و نیز ارتقای کارآمدی ساز و کارهای مبارزه با فساد در شرکت‌های دولتی ایران باید گفت، ضروری است تغییرات و بازنگری‌هایی در هر دو ساحت نظر و عمل، نسبت به ساز و کارهای تضمین شفافیت در این شرکت‌ها صورت پذیرد.

از بُعد نظری لازم است که در کنار اصول ناظر به تأمین شفافیت در شرکت‌های دولتی که هم اکنون در ساختار حقوقی کشور به رسمیت شناخته شده و تا حدی پیاده‌سازی شده‌اند، دو اصل کاملاً مغفول؛ مشارکت با ذی نفعان در طراحی و اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد و تأمین شفافیت در ارتباط با مالکیت شرکت، ساختار مدیریتی و کمک‌ها و مزایای مالی دریافتی آن، مطمح نظر قرار گرفته و تشریح شوند تا زمینه برای اجرایی‌سازی آن‌ها در نظام حقوقی فراهم گردد. در بُعد عملی نیز لازم است از یک سو، نواقص اصول پیاده‌سازی شده مرتفع گردد و از سوی دیگر ساز و کارهایی جهت تضمین اصول تاکنون اجرایی نشده، در نظر گرفته شود. از اصلی‌ترین راهکارها جهت رفع نواقص اصول پیاده‌سازی شده، (استقرار شیوه‌های پاسخگویی و اعمال شفافیت سازمانی) می‌توان به الزام شرکت‌ها به افشای فعالانه اطلاعات خود به جای رویکرد منفعل کنونی، گسترش مؤلفه‌های لازم‌الافشاء در گزارش‌های شرکت‌ها، تنظیم استانداردهایی جهت راستی‌آزمایی و اطمینان از اثر بخشی اقدامات شرکت‌ها در این رابطه، ساده‌سازی گزارش‌ها جهت عامه فهم ساختن آن‌ها و از همه مهم‌تر، اجرایی‌سازی الزامات متروک قوانین و مقررات در رابطه با مؤلفه‌های تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی، اشاره کرد.

هم چنین به نظر می‌رسد از مهم‌ترین، ساز و کارهای مورد نیاز جهت تضمین اصول اجرایی نشده حاکم بر تحقق شفافیت در شرکت‌های دولتی (مشارکت با ذی نفعان و شفافیت مالکیت شرکت) می‌توان به طراحی سامانه‌ی مشارکت عمومی جهت مبارزه با فساد در شرکت‌های دولتی جهت مشارکت و تبادل نظر کارکنان، مردم، سرمایه‌گذاران و سایر ذی نفعان و نیز ارائه‌ی بازخورد تبادلات قبلی، شفاف‌سازی ساختار مدیریتی، سهامداران و ذی نفعان شرکت و تغییرات آن و شفاف‌سازی حمایت‌های دولتی به خصوص حمایت‌های مالی و مؤثر بر رقابت تجاری این شرکت‌ها اشاره کرد تا بتوان زمینه را برای مبارزه هر چه مؤثرتر با فساد در این شرکت‌ها فراهم ساخت.

فهرست منابع

کتاب‌ها و مقالات

- 1-Martini, Maíra, Proactive Disclosure of Information and State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2014
- 2-OECD, State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?, OECD Publishing, Paris, 2018
- 3-OECD, Disclosure and Transparency in the State-Owned Enterprise Sector in Asia: Stocktaking of National Practices, OECD Publishing, Paris, 2017
- 4-OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, 2015
- 5-OECD, State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change, OECD Publishing, Paris, 2011
- 6-OECD, Accountability and Transparency A GUIDE FOR STATE OWNERSHIP, OECD Publishing, Paris, 2010
- 7-OECD, Towards Better Regulation in Corporate Governance, Experience in Implementing Regulatory Impact Assessment, OECD Publishing, Paris, 2008
- 8-OECD, State-Owned Enterprise Governance Reform An Inventory of Recent Change, OECD Publishing, Paris, 2005
- 9-Lienert, Ian, The Legal Framework for Budget System (An International Comparison), OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol. 4, 2004
- 10-Lee, Whonhee, Transparency of State-Owned Enterprises in South Korea, International Budget Partnership, Seoul, 2014
- 11-Park, Chung-a, Enhancing The Transparency and Accountability of State-Owned Enterprises, Asian Development Bank Institute, Tokyo, 2020
- 12-Penfold, Michael, Transparency in the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America, Transparency International, Berlin, 2015
- 13-Ulrich F.W. Ernst, «Methods for Resolving Problems of Responsibility and Transparency in the Activities of SOEs in Market Economies», Corporate Ownership & Control , Volume 1, 2004

14-Wickberg, Sofia, Transparency of State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2013

15-Wilkinson, Peter, 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises, Transparency International, Berlin, 2017

قوانین و مقررات

۱. برنامه‌ی هشتم نقشه‌ی راه اصلاح نظام اداری، مصوب یکصد و شصت و دومین، جلسه‌ی شورای عالی اداری، مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۰.
۲. قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۹/۱۹.
۳. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۴.
۴. قانون برنامه‌ی پنج ساله‌ی ششم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶.
۵. قانون تشکیل سازمان حسابرسی، مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۵.
۶. لایحه‌ی قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴.
۷. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱.
۸. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

A comparative study of transparency assurance mechanisms in state-owned enterprises

Reza Tajarlou *

Rouhollah Gholikhani**

Mohammad Sadegh Farahani***

Abstract:

State-owned enterprises established to facilitate the proper provision of public services by governments have become one of the ambiguities in the geometry of public law in the country due to the lack of a coherent and precise legal system that regulates their activities. One of the most important shortcomings of the domestic public law system in this regard is the lack of effective monitoring of the performance of these companies, which has increased the incidence of corruption in them. "Creating transparency" as a way to prevent corruption while developing and strengthening their accountability and oversight is one of the most basic solutions to this problem that the present article seeks to find a suitable mechanism to ensure it. The forthcoming research in response to the question of what are the mechanisms to ensure transparency in state-owned companies, while enumerating the principles governing the realization of administrative and financial transparency of these companies, including "establishing the most appropriate accountability methods", "applying organizational transparency", "partnership with stakeholders" Anti-corruption programs "and" Ensuring transparency in corporate ownership " , its practical realization in countries around the world under the four models of" providing a comprehensive annual report " ;" creating an internal audit process " ;" disseminating information "and" inserting the budget of state-owned companies " In the Budget Law "and has highlighted the gaps in the domestic legal system in this regard. The method of the present research is analytical-descriptive using comparative studies and the method of data collection is the study of documents and texts and content analysis.

Keywords:Information Disclosure, State-Owned Enterprises, Transparency, Anti-Corruption, supervision.

1-Assistant Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. rtajarlou@ut.ac.ir

2-Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. rogholikhani@gmail.com

3-Ph.D. Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. msfarahani72@ut.ac.ir