

تأملی بر ساختار و جایگاه شرکت‌های دولتی در نظام حقوقی ایران

اکبر براری*

چکیده:

شرکت‌های دولتی امروزه نقش بسیار پررنگی در مناسبات سیاسی - اقتصادی کشور بازی کرده و از اهمیت درخور توجهی برخوردارند؛ اما آنچه در این شرکت‌ها جلب توجه می‌کند ساختار منحصر به فرد آنهاست که از یک رو همچون یک تاجر عمل کرده و بایستی به فکر کسب سود و منفعت بنگاه اقتصادی خویش باشند و از طرف دیگر ارائه خدمات عمومی را برعهده دارند. این نقش دوگانه، منجر به پیچیدگی ساختار این شرکت‌ها و به تبع آن عدم شفافیت جایگاه آنها در ساختار حقوقی کشور می‌گردد. این درحالی است که این شرکت‌ها اگرچه در ظاهر از ساختار شرکت‌های تجاری پیروی می‌کنند اما از آن روی که تعداد آنها به شدت افزایش یافته و به دلیل نقش تأمین‌کنندگی خدمات عمومی اهمیت روزافزونی یافته‌اند، قانونگذار قوانین مخصوصی را برای آنها در نظر گرفته و این نهادهای دولتی را از سیطره حقوق خصوصی خارج نموده است تا جایی که از شباهت این شرکت‌ها با شرکت‌های تجاری تنها در عرصه نظر می‌توان سراغ گرفت.

کلیدواژه‌ها:

شرکت دولتی، شرکت تجاری، خدمات عمومی، منفعت عمومی، اقتصاد دولتی.

مقدمه

هنگام بحث پیرامون شرکت‌های دولتی، معمولاً به اینکه این شرکت‌ها دسته‌ای از مؤسسات عمومی هستند که فلسفه وجودی آنها بر کسب سود و درآمد مبتنی است و مانند تاجر عمل می‌کنند، بنابراین تابع قواعد حقوق تجارت می‌باشند، بسنده می‌شود. این برداشت از شرکت‌های دولتی هرچند بهره‌ای از حقیقت داشته و در واقع این شرکت‌ها از نظر ساختار، حداقل در ظاهر، تابع نهادهای پیش‌بینی‌شده در قانون تجارت هستند و دارای رکن تصمیم‌گیر (مجمع عمومی)، اداره‌کننده (هیئت‌مدیره و مدیرعامل) و کنترل‌کننده (بازرس) می‌باشند، اما این شباهت ظاهری نباید منجر به بروز این برداشت اشتباه شود که شرکت دولتی همچون شرکت تجاری عمل کرده و کارکرد ارکان آن همچون شرکت تجاری خواهد بود. درحقیقت کارکرد نوگانه شرکت‌های دولتی که این نهادها را در میان دو خصلت دنبال‌کننده سود و تأمین‌کننده خدمات عمومی قرار داده است در عمل، منجر به تحت‌الشعاع قرار گرفتن اهداف اقتصادی آنها در راستای هدف‌ها، نیازها و انگیزه‌های اجتماعی و سیاسی در سطوح مختلف گشته است. از طرف دیگر ساختار متفاوت این شرکت‌ها نسبت به سایر مؤسسات دولتی منجر به کاهش نظارت دستگاه‌های نظارتی می‌گردد تا جایی که در عین اینکه از بودجه و سرمایه دولت استفاده می‌نمایند، خود را خارج از نظام دولتی قلمداد کرده و با استفاده از مکانیزم‌های تبعیضی همچون سوءاستفاده از مابه‌التفاوت نرخ ارز دولتی با بازار آزاد، معافیت‌های مالیاتی و ... در راستای جذب سودهای کلان، علاوه بر اتلاف بیت‌المال، منجر به افزایش تورم شده و پایه‌های اقتصاد ملی را تخریب نموده و نهایتاً باعث نارضایتی عموم مردم و بدبینی آنها نسبت به کل نظام سیاسی - حقوقی کشور می‌شوند. لذا این شرکت‌ها هرچند بخش اعظم بودجه سالانه کشور را به خود اختصاص می‌دهند و بار اصلی ارائه خدمات عمومی برعهده آنهاست اما در عمل، ساختار حقوقی کمترشناخته‌شده‌ای داشته و همین عدم شفافیت ساختاری، منجر به وقوع مفاسد عظیمی می‌گردد. از این رو بررسی جایگاه این شرکت‌ها در نظام حقوقی کشور و تبیین ساختار آنها با توجه به شباهت‌های ظاهری این قبیل شرکت‌ها در مقایسه با شرکت‌های تجاری اهمیت فوق‌العاده‌ای می‌یابد.

۱- تبیین جایگاه شرکت‌های دولتی

۱-۱- سابقه شرکت‌های دولتی

بشر از زمان‌های بسیار قدیم، علاوه بر به‌کارگیری داشته‌های محدود خود، با به اشتراک گذاشتن تلاش، نیروی بدنی و سایر سرمایه‌ها با آورده‌های دیگران به‌منظور رسیدن به بازدهی اقتصادی بیشتر آشنا بوده است. این جمع کردن نیروهای پراکنده در طول تاریخ، صور گوناگونی به خود گرفته است^۱ که یکی از مهم‌ترین این چهره‌ها، تشکیل شرکت است.

برای تحقق شرکت، ضروری است که دو یا چند حق مالکیت با هم درآمیزد؛ هدف این آمیزش رسیدن به یگانگی است و شکل تحول‌یافته و کامل این یگانگی در حقوق کنونی صورتی است که در آن مالکیت‌های جزء، اصالت خود را از دست می‌دهند و در یک مالکیت جمعی و مشترک ادغام می‌شوند؛ در نتیجه اجتماع مالکیت‌ها وجودی جداگانه می‌یابد که از آن به «شخصیت حقوقی» تعبیر می‌کنند.^۲ وجود این شخصیت حقوقی باعث می‌شود تا بتوانیم شرکت‌های دارای شخصیت حقوقی را از سایر شرکت‌هایی که فاقد این شرایط هستند، بازشناسیم. درحقیقت درمقابل وجود شرکت‌های با شخصیت حقوقی، شرکت‌هایی قرار دارند که بر اجتماع ساده حقوق مالکان در یک مال قرار یافته‌اند؛ در این نوع از شرکت، مالکیت هر شریک اصالت خود را از دست نمی‌دهد و در مالکیت جمعی و به طریق اولی در شخصیت حقوقی تأسیس شده، استحاله نمی‌یابد.^۳ بهترین نمونه از شرکت‌های دارای شخصیت حقوقی، «شرکت‌های تجاری» و نمونه مقابل نیز شرکت‌های مولود قانون مدنی تحت عنوان «شرکت‌های مدنی» می‌باشند.

از طرف دیگر، هم پای گذر زمان، نیازهای بشر نیز تغییر یافته است. از این‌رو از اوایل قرن بیستم میلادی، عرصه اقتصاد و متعاقب آن حقوق، شاهد تولد نوع جدیدی از شرکت‌ها تحت عنوان «شرکت دولتی» در سطحی وسیع بود. هرچند تاریخ پیدایش این مولود جدید نباید سبب شود که ریشه آن را که در یک قرن پیشتر (قرن نوزدهم) و متعاقب نضج یافتن نظریه «خدمات عمومی» در حقوق اروپایی به‌خصوص فرانسه بوده است، نادیده انگاریم.

۱. ربیعا اسکینی، حقوق تجارت، شرکت‌های تجاری (تهران: سمت، ۱۳۸۹)، ۹-۸.

۲. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی، درس‌هایی از عقود معین (تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶)، ۲۹۳.

۳. همان، ۲۹۴.

به عبارت دیگر نظریه خدمات عمومی، جوهر حقوق اداری فرانسه و به تعبیری روح آن است.^۴ این نظریه در قرن هیجدهم و توسط علمای حقوق اداری و رویه قضایی فرانسه شکل گرفت. در آن زمان که هنوز جامعه تحت تأثیر افکار اقتصاد آزاد بود و شعار معروف Laissez Faire, Laissez Passer با مضمون طبیعت را به حال خود بگذارید و در آن دخالت نکنید، سرلوحه امور قرار داشت، نظریه «خدمات عمومی» یک نظریه کلیدی محسوب می‌گردید که به مدد آن صلاحیت محاکم اداری و محاکم قضایی تعیین و مشخص می‌شد که کدام عمل دولت، اداری و چه اعمالی از دایره آن خارج است. درحقیقت برمبنای این نظریه تشخیص داده می‌شد که اعمال قانونگذاری یا اعمال قضایی کدام است و چه احکامی بر این اعمال مترتب است؟ همچنین هدف اصلی این اعمال و اینکه در تعقیب چه مقاصدی باید باشند، تعیین می‌شد.^۵

با این حال «خدمات عمومی» از روند تغییرات مصون نماند و با آغاز قرن بیستم و متعاقب آن وقوع نخستین جنگ جهانی (۱۹۱۴-۱۹۱۸)، دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از جنگ و البته رواج عقاید سوسیالیستی، درخواست فزاینده ملت‌ها برای دخالت هرچه بیشتر دولت‌ها در اموری که تا پیش از این به نظر می‌رسید هیچ مناسبتی با فلسفه وجودی این نهاد ندارد، آغاز شد و این امر دولت‌ها را مجبور به حضوری فعال‌تر از پیش در عرصه‌های عمومی و به خصوص امور اقتصادی نمود تا جایی که به مرور دولت‌ها همچون افراد، خدماتی را در صنعت، بازرگانی، کشاورزی و سایر امور عهده‌دار گشتند. به این ترتیب در کنار خدمات اداری سنتی که بیشتر مربوط به امور حاکمیتی است و اصولاً توسط دولت به طور رایگان مانند امور امنیتی و اجرای عدالت اداره می‌شود، خدمات صنعتی و بازرگانی و درموردی خدمات اجتماعی مانند خدمات فرهنگی و بهداشتی و تأمین اجتماعی پدید آمد که به نظر می‌رسید هیچ کس بجز دولت قادر به تأمین آنها نخواهد بود. برای مثال در فرانسه، جنگ جهانی این الزام را به وجود آورد که دولت فعالیت مربوط به صنایع و بازرگانی را به علت نیازهای جنگی و انگیزه دفاع ملی برعهده گیرد. این نوع فعالیت برای ساخت اسلحه و حمل و نقل کالاها و غلات از یک نقطه به نقطه دیگر ضروری به نظر می‌رسید. البته این دخالت همه‌جانبه در امور به دوران

۴. «راه‌حل‌های جدید و تغییراتی که در آینده اتفاق می‌افتد هرچه که می‌خواهد باشند، حقوق اداری فرانسه، روح خود را از دست نخواهد داد: خدمات عمومی». مهدی هداوند، *حقوق اداری تطبیقی* (تهران: سمت، ۱۳۹۱)، ۱۳۴.

۵. منوچهر طباطبائی موتمنی، *حقوق اداری تطبیقی* (تهران: سمت، ۱۳۹۰)، ۹.

۶. همان، ۱۲.

جنگ محدود نگردید و بعد از جنگ نیز دولت با تجربه‌ای که کسب کرده بود، اداره امور عمومی را به علت نیازهای اقتصادی کشور توسعه داد.^۷ این تغییر در نگرش به دولت، نمی‌توانست در الگوی سنتی «خدمات عمومی» بی‌تأثیر باشد.

راه‌حل نیز به‌نظر ساده می‌رسید، «خیر عمومی» دلیل اصلی اقدام دولت است. این مفهوم وسیع و تا حدود زیادی کشدار، نه‌تنها وجود اختیارات گسترده در دست نهادهای دولتی را توجیه می‌کند، بلکه همواره در چهارچوب تأمین منافع رو به رشد عمومی، میزان فعالیت‌های دولت را توسعه می‌بخشد. درحقیقت این نظریه ممکن می‌سازد که هر فعالیتی را که دولت بر آن دست می‌گذارد (با این توجیه که نفع عمومی که مفهوم وسیع‌تر از خدمت عمومی است، در آن عمل وجود دارد) به‌عنوان خیر عمومی و در راستای تأمین منافع همگانی معرفی نماید.

از این رو بود که با حضور گسترده دولت در عرصه اقتصادی که در ابتدا با گسترش تقاضا و بهبود خدمات عمومی و رفاهی، از بین بردن بیکاری و ایجاد تحرک در نیروهای بالقوه اقتصادی و در مجموع با موفقیت چشمگیری همراه بود، حوزه مالکیت دولت گسترش یافته و بسیاری از صنایع و فعالیت‌های اقتصادی اروپا ملی اعلام گردید. به‌علاوه در این زمان است که گرایش‌های «ملی کردن»^۸، تعریف جدیدی از «حقوق مالکیت» و «خدمات عمومی» را در کشورهای سرمایه‌داری ارائه می‌دهد؛ تاجایی که با پایان جنگ جهانی دوم بخش‌های وسیع‌تری از صنایع و خدمات ملی اعلام می‌شوند. برای مثال در ایتالیا بسیاری از بانک‌های سرمایه‌گذاری و صنایع وابسته به آنها زیر نفوذ مستقیم دولت قرار می‌گیرند؛ در انگلستان شرایط سیاسی بعد از جنگ این فلسفه را حاکم می‌سازد که نتیجه و ثمره صنایع اساسی (مادر) باید فراگیر باشد و در نتیجه با عنوان تکامل سوسیالیسم، بانک انگلستان، صنایع زغال‌سنگ، هواپیمایی، راه‌آهن، راه‌های ارتباطی، گاز، صنایع آهن و فولاد و الکتریسیته ملی می‌گردند و در دهه ۷۰ دولت سهام خود را در صنایع ماشین‌سازی و حمل‌ونقل افزایش می‌دهد. در فرانسه نیز «ملی کردن» در سطحی وسیع صورت می‌گیرد. آغاز ملی کردن که در اواخر دهه ۳۰ با ملی کردن کارخانه‌های اسلحه‌سازی و هواپیماسازی صورت می‌گیرد، در بین سال‌های ۱۹۴۴-۱۹۴۷ تبدیل به برنامه اصلی دولت گشته و صنایع الکتریسیته، زغال‌سنگ، ماشین‌سازی رنو، بانک فرانسه، بانک‌های دیگر و شرکت‌های بیمه ملی می‌گردند و دولت

۷. محمود عرفانی، «وضعیت حقوقی شرکت‌های دولتی در ایران و فرانسه»، مجله مؤسسه حقوق تطبیقی

دانشگاه تهران ۱ (۱۳۸۵)، ۹.

به تدریج بزرگ‌ترین سهامدار صنایع آهن، نفت، مواد شیمیایی، ساختمان، هواپیمایی و ارتباطات می‌گردد. آخرین موج ملی کردن در این کشور نیز بین سال‌های ۱۹۸۱-۱۹۸۲ با انگیزه‌های سیاسی صورت می‌گیرد و بیش از ۷۰۰ هزار شغل را به بخش عمومی انتقال می‌دهد.^۹

با اوج گرفتن حضور حداکثری دولت‌ها در عرصه اقتصاد و بالمال ترویج گفتمان «خیر عمومی» و تحت لوای این نظریه، دولت‌ها دست خود را در ورود به عرصه‌های مختلف باز دیده و برای انجام وظایف جدید خود، ناگزیر از ایجاد نهادهای جدید گشتند؛ اما نکته حائز اهمیت این است که این گسترش نقش اقتصادی دولت و شمول فعالیت‌هایش بر خدماتی که تا پیش از این سابقه‌ای در اداره آنها نداشت، نمی‌توانست توسط ساختار سازمانی گذشته تأمین گردد، از این رو می‌بایست سازکار حقوقی این دخالت و شکل نهاد اداره‌کننده آن نیز معین می‌گشت؛ لذا هیچ نهادی بهتر از مؤسسات عمومی قادر نبودند که این وظیفه جدید را تحت پوشش قرار دهند. نهادهایی که هم‌زمان استقلال حقوقی خود را حفظ کرده و مستقل از دولت عمل نمایند و ضمناً تحت نظارت دولت نیز قرار داشته باشند.^{۱۰} در واقع نظر به اینکه اداره بخش مهمی از امور عمومی که جدیداً برعهده دولت قرار گرفته بود با معیارها و شیوه‌های اداره امور متمرکز (کاغذبازی گسترده، برقراری سلسله‌مراتب و اطاعت قانونی از مافوق و ...) حسب تجارب عینی و نظرات علمی، مواجه با اشکال می‌گردید لذا سعی بر آن شد تا اداره این امور بر پایه نظام عدم‌تمرکز استوار گردیده و بدین مناسبت، طبق قانون به هر یک از فعالیت‌های تخصصی، شخصیت حقوقی مستقل از دولت اعطاء گردد.^{۱۱} در این زمان است که «شرکت‌های دولتی» به‌عنوان نهادی جدید که ویژگی‌های منحصر به فردی دارد، متولد می‌گردند.

تأسیس این نهاد جدید از آنجا ناشی می‌شد که مدافعان دخالت دولت هرچند حضور همه‌جانبه این نهاد را در امور مختلف امری پسندیده می‌انگاشتند اما باین حال متوجه تفاوت ماهوی اعمال سنتی اداری که توسط دولت ارائه می‌گشت با دخالت‌های جدید و روزافزون آن در عرصه‌های مختلف بودند. درحقیقت آنها معتقد بودند که این اعمال چون خدمات صرفاً

۹. محمود متوسلی، خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۳)، ۱۸۹.

۱۰. محمدجواد رضائی‌زاده، حقوق اداری (۱) (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۵)، ۱۹۳.

۱۱. ولی‌اله انصاری، کلیات حقوق اداری (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹)، ۲۰۹.

اداری نیستند و جنبه حاکمیتی نداشته بلکه جنبه انتفاع دارند و دولت علاوه بر ارائه این خدمات، نیم‌نگاهی هم به کسب درآمد و تملک سود و منفعت دارد، لذا نمی‌توان از همان نهادهای اداری سابق، با کارکرد و ساختار خشک و انعطاف‌ناپذیر استفاده نمود؛ بلکه ایجاد نهادی جدید که بتوان در چهارچوب آن به تأمین منفعت عمومی، البته از طریق دخالت در امور تجاری و بازرگانی دست یافت، ضروری می‌نمود. از این رو چندان عجیب نیست که توجهات به سمت شرکت‌های تجاری که همان‌طور که پیشتر آوردیم، سابقه‌ای طولانی داشته و در نظام‌های مختلف حقوقی جایگاهی نهادینه یافته بودند، معطوف گردد. درحقیقت دولت‌ها با استفاده از ساختار انعطاف‌پذیر شرکت‌ها، از قواعد حقوق اداری یعنی قوانین مالی و محاسباتی که به‌هیچ‌وجه از نظر انعطاف و کارآمدی در عرصه اقتصادی، با قوانین حقوق خصوصی که حاکم بر اعمال شرکت‌های تجاری است، قابل‌مقایسه نبود، رهایی یافته و درجهت به‌روزرسانی ارائه خدمات خود، از آزادی عمل بیشتری برخوردار گشتند این درحالی است که هنوز آثار اقتصادی دخالت گسترده دولت در اقتصاد آشکار نشده و خسارت‌هایی که این شرکت‌ها به‌مرور زمان بر پیکره اقتصاد ملی و ساختار مالی دولت‌ها وارد نمودند، عیان نگشته بود. درحقیقت این تغییر صلاحیت دولت، هرچند در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی منشأ مناقشات و اختلاف‌نظرهای گوناگون قرار گرفت و به‌مرور زمان و با ظاهر شدن مشکلات اداره اقتصاد به این شیوه و از اواخر دهه هفتاد میلادی، اجماع جهانی به سمت خصوصی‌سازی و کم کردن تصدی‌های دولت میل پیدا کرد، با این حال نه مشکلات اقتصادی این شرکت‌ها و نه تنازعات سیاسی حاصل از عملکرد آنها و نه حتی مواجهه با آثار اجتماعی این نهاد اداری - اقتصادی نتوانست به عمر آنها پایان دهد و همچنان شرکت‌های دولتی در عرصه‌های مختلف اقتصادی، در کشورهای مختلف مشغول فعالیت می‌باشند.

با این مقدمه می‌توان نتیجه گرفت که منطق توسعه فعالیت و دخالت دولت در عرصه کالاها و خدمات، آمیزه‌ای است از عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و ملهم از فلسفه‌های رایج به‌خصوص پس از دو جنگ اول و دوم جهانی که شماری از آنها را می‌توان بدین شرح برشمرد:

الف) این اعتقاد که مقیاس و دامنه سرمایه‌گذاری‌های لازم برای بازسازی پس از جنگ و رشد پایدار اقتصادی فراتر از حد توان نیروهای بازار است؛

ب) تعهد سیاسی شرکت‌های دولتی به اهداف غیرتجاری متعدد، همچون ایجاد اشتغال، بازتوزیع درآمد، رفاه اقتصادی و نظایر اینها. درحقیقت چنین استدلال می‌شد که فقط دولت می‌تواند این اهداف را از طریق شرکت‌های دولتی تأمین کند؛

ج) رشد مستمر احزاب با گرایش‌های سوسیالیستی و موفقیت انتخاباتی بسیاری از این احزاب که بر کنترل دولت بر «قله‌های فرماندهی» اقتصاد تأکید داشتند؛

د) این اعتقاد که مالکیت گسترده دولت می‌تواند از اقتصادهای آسیب‌پذیر درمقابل شوک‌های خارجی حفاظت کند؛

ه) فروپاشی نسبی نظام بانکی و بازار بورس و ناتوانی این دو نهاد درحال احتضار در تأمین مالی میان‌مدت و بلندمدت پروژه‌های سرمایه‌بر؛

و) بی‌رغبتی یا ناتوانی بخش خصوصی آسیب‌دیده از جنگ، در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم در امر تخصیص منابع در بخش‌های سرمایه‌بر که دوره بازگشت سرمایه در آنها طولانی بود.^{۱۲}

۱-۲- مبانی تشکیل شرکت‌های دولتی در حقوق ایران

در دهه ۱۹۵۰، توجه به توسعه اقتصادی سکه رایج زمان بود. به‌خصوص بسیاری از کشورهای تازه استقلال‌یافته و یا از قید قیمومت آزادشده، به‌دنبال رشد سریع اقتصادی بودند تا «شکاف» بین سطوح زندگی در کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه خودشان را کاهش دهند. همچنین این دوره هم‌زمان با اوج‌گیری عدم‌اعتماد شدید به نظام بازار بود بدان‌معنا که شکست بازار بسیار وسیع بوده و تا حد زیادی نیز مسبب توسعه‌نیافتگی است؛ آن هم به این دلیل که مکانیزم قیمت‌ها در کشورهای جهان سوم به‌خوبی عمل نمی‌کند و راهنمای مناسبی برای تخصیص بهینه سرمایه‌گذاری و عوامل تولید نیست و یا در برخی موارد اساساً «بازار» به مفهوم نظامی سازمان‌یافته و مدرن وجود ندارد. ازاین‌رو رهبران کشورهای درحال توسعه باور داشتند که مسئولیت آنها توسعه سریع اقتصادی را نیز شامل می‌شود و دولت باید به‌عنوان

۱۲. ژوزف سابا و راسل مویر، بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی، ترجمه یوسف جمسی و لیلا بندری (تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵)، ۲۵.

یک بخش پیش رو عمل کند.^{۱۳} بنابراین، دولت باید مبتکر در فعالیتهای اقتصادی و پیشگام در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی باشد.^{۱۴}

این سوءظن نسبت به بازار تا اندازه‌ای ناشی از تجربه زمان استعمار و تا حدی نیز ناشی از اثر وسیع رکود بزرگ در کشورهای در حال توسعه و البته به دلیل جوّ روشنفکرانه زمان خود بود. به عبارت دیگر این باور عمده‌تاً وجود داشت که تولیدکنندگان خصوصی، بسیار کوتاه‌بین، کوچک و ناآگاه بوده و قادر و مایل نیستند فعالیتهای مناسب اقتصادی را اختیار کنند. بدین ترتیب، می‌اندیشیدند که دولت باید مسئولیتهای فوق را انجام دهد. به علاوه تصور می‌شد که نقش دولت نه تنها فعالیتهای زیربنایی و بالاسری اجتماعی است که دولت‌ها در کشورهای صنعتی، در طی فرایند توسعه خود انجام داده بودند، بلکه دولت همچنین مسئولیت مستقیم برای انجام فعالیتهای اقتصادی را دارد که به طور سنتی در اختیار بخش خصوصی بوده است.^{۱۵} بر این اساس است که در اغلب کشورهای جهان سوم دولت عهده‌دار فعالیتهای گسترده‌ای شامل «دوایر بازاریابی دولتی»^{۱۶} با یک شبکه توزیع انحصاری جهت فراهم آوردن عوامل تولید برای کشاورزان، فروشگاه‌های دولتی خرده‌فروش برای عرضه و توزیع مواد غذایی و کالاهای اساسی، کشف و استخراج معادن و تولید مصنوعات، حق انحصار در ورود اکثر کالاهای وارداتی، انجام فعالیتهای بیمه و بانکداری، مالکیت و اداره هتل‌ها علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و ارائه کالاهای و خدمات عمومی که خود طیفی بسیار گسترده دارد، می‌شود.^{۱۷}

ایران نیز هرچند دیرتر از سایر کشورهای در حال توسعه، ابتدا با شیبهی ملایم، اما در اواخر دهه ۴۰ شمسی با سرعتی زیاد به جرگه کشورهای پیوست که دولت در آنها حضوری حداکثری در اقتصاد را تجربه می‌کرد. درحقیقت هم‌زمان با گسترش ایده خصوصی‌سازی و گرایش مجدد به سوی مکانیزم بازار و آشکار شدن نقایص اصولی در اقتصادهای متمرکز و برخلاف روند موجود در سایر نقاط جهان که کم‌کم داشتند زمینه را برای کاهش تصدی‌گری و کم کردن بار دولت، از طریق روش‌های مختلف خصوصی‌سازی مهیا می‌کردند، صنایع

۱۳. آن کروگر، *اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه*، ترجمه نادر حبیبی، محمد طبیبیان و غلامعلی فرجادی (تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۴)، ۹.

۱۴. متوسلی، پیشین، ۱۹۱.

۱۵. کروگر، پیشین، ۲۱.

16. State Marketing Board.

۱۷. متوسلی، پیشین، ۱۹۱.

بسیاری در ایران ملی اعلام و به مدیریت دولتی سپرده می‌شود. به عبارت دیگر دولت با تحویل گرفتن مجتمع‌های بزرگ صنعتی، صاحب‌امتیاز ویژه شده و در نهایت جو عدم امنیت برای تشکیل سرمایه‌گذاری‌های خصوصی، مسیر اقتصادی کشور را به کلی تغییر می‌دهد؛ به نحوی که بر اساس برخی تخمین‌ها خیلی زود حدود ۸۰ درصد از محصولات صنعتی به طور مستقیم و غیرمستقیم در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد. مالکیت دولتی نه تنها تمامی کالاها و خدمات در بخش عمومی مانند آب، برق و گاز را دربرمی‌گیرد، بلکه راه‌آهن، هواپیمایی، کشتیرانی، صنایع بزرگ و متوسط، شبکه‌های پولی و مالی، انحصار واردات بسیاری از کالاها و حتی شبکه‌های توزیع خرده‌فروشی کالاها را در اختیار خود می‌گیرد تا جایی که پس از انقلاب نیز این ماشین عظیم اداری غیرکارا، به بزرگ‌ترین مانع برای اقدامات اساسی در توسعه اقتصادی تبدیل می‌شود.^{۱۸}

از این رو دخالت هرچه افزون‌تر دولت در اموری با جنبه‌های گوناگون اقتصادی که با افزایش درآمد‌های حاصل از فروش نفت در پیش از انقلاب اسلامی و نیازهای گسترده دولت پس از انقلاب همراه بود، منجر به نهادینه شدن جایگاه دولت، فراتر از خدمت‌رسانی در عرصه عمومی و در قالب تأمین‌کننده «منفعت عمومی» گشت. این اداره و ارائه خدمات عمومی و تأمین منافع عمومی در نظام اداری ایران به سه طریق صورت می‌گیرد:

۱- اداره امور عمومی توسط دولت به شکل انحصاری؛

۲- اداره امور عمومی توسط دولت و بخش غیردولتی به شکل مشارکت؛

۳- اداره امور عمومی به وسیله بخش غیردولتی.^{۱۹}

هرچند امروزه تأکید بسیاری بر طریق سوم اداره امور عمومی یعنی ارائه خدمات توسط بخش غیردولتی صورت می‌گیرد، ولی با این حال نظام اداری ما میراث‌دار دولت متورمی است که برخلاف حجم بزرگ و دخالت در امور مختلف و تأکید بر ارائه خدمات عمومی به طریق اول (اداره خدمات عمومی به شیوه انحصاری)، بهره‌وری مناسبی نداشته و در بسیاری از زمینه‌ها، گیرندگان خدمات عمومی به هیچ وجه از نحوه ارائه این خدمات رضایت ندارند. این حقیقت از آنجا ناشی می‌شود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی به لحاظ گرایش به دولتی نمودن امور، بخش دولتی به تدریج رو به گسترش نهاد.

۱۸. همان، ۱۲.

۱۹. محمد امامی و کورش استوارسنگری، حقوق اداری (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹)، ۴۱-۴۰.

عوامل این گسترش را می‌توان فقدان تعریفی از دولت، علاقه شدید مسئولین برای انجام خدمات توسط دولت، گسترده شدن خدمات اجتماعی دولتی به دلیل رشد جمعیت، رشد شهرنشینی و توسعه کمی خدمات، دولتی شدن مدارس، بیمارستان‌ها، مراکز توان‌بخشی و ... که پیش از آن به صورت خصوصی اداره می‌شدند، دولتی شدن بانک‌ها و بیمه‌های خصوصی، تجزیه و وظایف برخی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و ایجاد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های جدید، ایجاد سازمان‌ها و مؤسسات دولتی جدید و درنهایت و البته مهم‌تر از همه، رشد فزاینده شرکت‌های دولتی نسل دوم، سوم و ... دانست تا جایی که تعداد شرکت‌های دولتی طی دو دهه اول انقلاب به میزان سه برابر رشد نمود.^{۲۰} بودجه این شرکت‌ها هم همواره سهم عمده‌ای از بودجه کل کشور را اشغال می‌کند برای مثال نسبت بودجه این شرکت‌ها به بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۵ برابر ۷۱/۵۵ درصد بوده است و بنابر برآورد سازمان حسابرسی در سال ۱۳۸۴، ارزش شرکت‌های دولتی بیش از ۳۳۰۰ هزار میلیارد ریال (حدود سه برابر تولید ناخالص داخلی ایران) است.^{۲۱} این درحالی است که اگرچه نسل اول شرکت‌های دولتی یعنی شرکت‌هایی که به موجب قانون تأسیس شده‌اند، همچون شرکت ملی نفت، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، شرکت مخابرات و شرکت پست محدود بوده و آمار آنها در دسترس است ولی نسل‌های دوم، سوم و بعدی شرکت‌های دولتی یعنی شرکت‌هایی که توسط شرکت‌های دولتی نسل اول تأسیس شده‌اند و یا سهام آنها خریداری شده است، بسیار زیاد بوده به طوری که شاید حتی مراجع دولتی نیز آمار دقیقی از این شرکت‌ها نداشته باشند.^{۲۲}

با این حال مقامات دولتی در توجیه گسترش روزافزون تعداد شرکت‌های دولتی، همواره تحقق اهداف ذیل توسط این شرکت‌ها را مطرح می‌نمایند:

- ۱- کمک به خزانه عمومی از طریق عملیات انحصاری مالی و بازرگانی نظیر عملیات بانک‌ها و انحصار دخانیات و همانند آن؛
- ۲- تأمین رفاه طبقات مختلف مردم، بدون توجه به سود آنی و حتمی، نظیر اتوبوس‌رانی و یا فروش نفت در تمام نقاط به قیمت واحد؛

۲۰. بی‌نام، منطقی نمودن اندازه دولت (تهران: معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱)، ۳-۴.

۲۱. ساپا و مویر، پیشین، ۷.

۲۲. رضا پاکدامن، حقوق شرکت‌های تجاری (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹)، ۱۲۷.

۳- بهره‌برداری از منابع ملی (انفال) که در اختیار دولت (حکومت اسلامی) است و افراد و شرکت‌های خصوصی حق بهره‌برداری از آنها را ندارند، نظیر شرکت نفت، مس سرچشمه و شرکت گاز؛

۴- انجام خدماتی درجهت تحکیم زیربنای اقتصادی و آماده نمودن زمینه مناسب جهت دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی. راه‌آهن، شرکت‌های راه‌سازی و سدسازی، شرکت‌های آب و برق که درجهت اجرای برنامه‌های عمرانی کشور تأسیس شده‌اند از جمله این مؤسسات به‌شمار می‌آیند؛

۵- انجام خدمات خریدوفروش و یا تولید کالا برای تثبیت قیمت‌ها و تنظیم بازار به‌خصوص در مورد مواد اولیه خوراکی که به احتیاجات و نیاز اکثریت مردم بستگی دارد، مثل شرکت‌های غله، قند و شکر و چای ایران و شرکت سهامی گوشت؛

۶- انجام فعالیت‌های زیربنایی که بخش خصوصی به‌دلیل ضعف مالی و عدم اعتماد نسبت به بازگشت سرمایه در آنها سرمایه‌گذاری نمی‌کند.^{۲۳}

۳-۱- شرکت‌های دولتی در آیینہ قوانین

اگرچه در نظام حقوقی ایران شرکت دولتی، یک شرکت تجاری محسوب می‌شود ولی تشکیل، اداره، انحلال و نظارت بر فعالیت‌های آن تابع قواعد خاصی است که در قوانین مختلف پیش‌بینی شده است.^{۲۴} از جمله مهم‌ترین این قوانین می‌توان به قوانین موجد حقوق خصوصی اشاره داشت. هرچند برای پی بردن به این امر که کدام شرکت‌ها دولتی و کدام دولتی نیستند، نمی‌توان چندان به این قوانین و تعاریف موجود در آن بسنده نمود، باین‌حال برای ورود به بحث ناگزیر از بررسی قانون مدنی و تجارت هستیم.

قانون مدنی در ماده ۵۷۱، شرکت (مدنی) را عبارت از اجتماع حقوق مالکین متعدد در شیء واحد به‌نحو اشاعه معرفی می‌کند. این نوع شرکت صرفاً مالکیت مشترک است و به‌هیچ‌روی دارای شخصیت حقوقی نمی‌باشد؛ در نتیجه مال‌الشراکه نیز شخصیت مستقل از مالکان نداشته و تمامی احکام و مقررات ناظر به آن ناشی از اراده مالکان خواهد بود؛ بنابراین اعمال هرگونه عمل حقوقی پیرامون شرکت، تابع خواست و اراده مالکان است و همچنین

۲۳. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، بررسی و تحلیل وضع موجود سازمان و تشکیلات دولت (تهران:

مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۳۶۸)، ۸۸-۸۷.

۲۴. پاکدامن، پیشین، ۱۲۳.

توقیف مال و فروش آن نیز به تبع وضعیت و شخصیت مالکان خواهد بود.^{۲۵} در این شرکت، اشاعه در مالکیت، جوهر شرکت است و اسباب ایجاد آن می‌تواند اختیاری و ناشی از اراده شریکان باشد یا قهری و به همین اعتبار، قسم نخست را «اختیاری» و دوم را «قهری» می‌نامند. ولی آنچه در هر دو قسم ضروری به نظر می‌رسد «امتزاج» موضوع حقوق شریکان است به گونه‌ای که تمیز ملک هر یک از دیگری ممکن نباشد، خواه سبب آن عقدی از عقود معین باشد (مانند اینکه مالکی نیمی از مالکیت خود را به دیگری بفروشد یا صلح کند یا ببخشد)، یا تملک مالی به‌طور اشاعه در برابر کاری، یا حیات مشترک، یا مزج اختیاری دو مالی که قابلیت اختلاط را به‌صورتی غیرقابل تمیز داشته باشند، یا مزج قهری این دو مال، یا تقسیم مالکیت مال در نتیجه ارث و مانند اینها.^{۲۶}

از طرف دیگر در قانون تجارت تعریفی از شرکت تجاری ارائه نشده و تنها به شمارش اقسام این شرکت‌ها بسنده شده است.^{۲۷} باین حال مطابق این قانون، شرکت‌های دولتی از انواع شرکت‌های سهامی هستند. مسئله وقتی حالت بغرنج می‌یابد که متوجه می‌شویم با استناد به تعریف قانون مدنی، برای تشکیل شرکت وجود حداقل دو شخص (حقیقی یا حقوقی) مورد نیاز است، درحالی که در غالب شرکت‌های دولتی، دولت مالک ۱۰۰ درصد سهام است و هیچ شریک دیگری وجود ندارد.^{۲۸} باین حال شرکت‌های دولتی همچنان حداقل در

۲۵. محمدجعفر جعفری لنگرودی، فرهنگ حقوقی (تهران: انتشارات کانون معرفت، ۱۳۳۴)، ۱۵۷.

۲۶. کاتوزیان، پیشین، ۲۹۵.

۲۷. علت سکوت قانونگذار ایران در قانون تجارت را می‌توان تبعیت از سکوت قانونگذار فرانسه در قانون تجارت این کشور دانست؛ اما سکوت قانون تجارت فرانسه توجیه‌شدنی است؛ زیرا قانون مدنی این کشور در ماده ۱۸۳۲ شرکت را تعریف کرده است و قانونگذار فرانسوی ضرورتی به تکرار آن در قانون تجارت ندیده است. درحالی که تقلید صرف قانونگذار ایران از قانون تجارت فرانسه خلأیی قانونی ایجاد کرده است؛ چراکه آنچه در قانون مدنی ما در تعریف شرکت آمده با حقیقت شرکت در حقوق تجارت متفاوت است. درواقع، درحالی که شرکت در حقوق تجارت ما ریشه در حقوق اروپایی دارد، شرکت در حقوق مدنی، در درجه اول متکی بر موازین فقهی است. روح‌اله خلجی و فروغ نظریگی، «شرکت‌های دولتی؛ مفهوم، ماهیت و فلسفه»، مدرسه حقوق ۹۰ (۱۳۹۳)، ۹۱.

۲۸. در قوانین بعضی از کشورها مانند آلمان و انگلستان، شرکت با شریک واحد پیش‌بینی شده است ولی قانون مدنی ایران صریحاً و قانون تجارت تلویحاً شرکت با شریک واحد را نفی کرده است. این درحالی است که شرکت‌های دولتی زیادی به‌موجب قوانین و اساسنامه‌های مربوط تأسیس شده‌اند که صد درصد سرمایه آنها متعلق به دولت (یک شخص) است. همچنین شرکت‌هایی که صد درصد سرمایه آنها ملی یا صادره شده و به تملک دولت درآمده‌اند و به تجارت اشتغال دارند، شرکت تجاری هستند که فقط یک شخص (دولت) عضو آن است. در حقوق انگلستان قانون مقررات راجع به شرکت‌های سهامی خاص تک‌عضوی (مصوب ۱۹۲۲) اجازه می‌دهد که

عرصه نظر تابع قانون تجارت هستند هرچند مقررات لایحه قانونی ۱۳۴۷ تا آنجا درمورد آنها اعمال می‌شود که مخالف قانون خاص راجع به آنها و نیز اساسنامه آنها نباشد.^{۲۹} از این رو هرچند ماده ۳۰۰ مرجع تعیین قواعد حاکم بر شرکت‌های دولتی را قانون تشکیل و اساسنامه آنها تعیین کرده، ولی قوانین بسیار زیادی ناظر بر امور مختلف شرکت‌های مزبور از جمله نحوه تشکیل، ارکان، نحوه تهیه و تنظیم برنامه و بودجه، نحوه تأمین سرمایه، نحوه استفاده از تسهیلات سیستم بانکی، قیمت‌گذاری خدمات و تولیدات، واگذاری سهام، نحوه محاسبه مالیات، نحوه تقسیم سود، نحوه نظارت و حسابرسی قانونی، نحوه نقل و انتقال اموال منقول و غیرمنقول، معاملات شرکت، مقررات استخدامی، نحوه انحلال و تصفیه شرکت و موضوعات دیگر به طور عام برای کلیه شرکت‌های دولتی وضع شده است.^{۳۰}

در نتیجه همان‌گونه که آمد، جستجو در میان قوانین حقوق خصوصی، چندان راهگشای یافتن تعریفی برای شرکت‌های دولتی نخواهد بود. از این رو هم‌زمان با افزایش نقش و جایگاه شرکت‌های دولتی در ساختار اداری - اقتصادی کشور، قانونگذار در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹، اقدام به ارائه تعریف این شرکت‌ها نمود. مطابق این قانون: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد - هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است شرکت دولتی تلقی می‌شود.»

شرکت‌های سهامی خاص با یک شریک تشکیل شوند. نظام حقوقی فرانسه نیز در سال ۱۹۸۵، شرکت‌های تک‌شریک را در حقوق موضوعه خود پذیرفت و بدین شکل، سازمانی بودن شرکت را بر عقده بودن آن ترجیح داد. جواز تأسیس شرکت‌های تک‌شریک را می‌توان تحت عنوان «نظریه نظام» توجیه کرد. بر مبنای نظریه نظام، سرمایه‌گذاری برای تشکیل یک شرکت به معنای جمع‌آوری سرمایه‌های چند نفر شریک نیست، بلکه به معنای بنیان یک نهاد سازمان‌یافته است که اهداف تجاری را دنبال می‌کند. مبتنی بر این دیدگاه، تعداد شرکاء جزء ارکان موضوعی شرکت به شمار نمی‌آید. از این رو، برای تشکیل یک شرکت تجاری نیازی به وجود بیش از یک نفر نیست. نظریه نظام از توافق چند نفر برای تشکیل یک شرکت سخن نمی‌گوید بلکه از اعلان اراده حداقل یک نفر برای تشکیل یک سازمان تجاری به عنوان یک شرکت، سخن می‌راند. به عبارت دیگر، نظریه نظام نقطه مقابل نظریه قراردادی بودن شرکت می‌باشد. خلجی و نظریبگی، پیشین، ۹۱؛ همچنین نک: روح‌اله خلجی، «جایگاه نظریه نظام در لایحه جدید تجارت»، *روزنامه جهان اقتصاد*، ۱۳۹۲/۱۰/۰۷، ۳.

۲۹. ماده ۳۰۰ لایحه قانونی ۱۳۴۷: «شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه‌های آنها ذکر نشده تابع مقررات این قانون می‌شوند.»
۳۰. پاکدامن، پیشین، ۱۲۴-۱۲۳.

این تعریف مدت زمان زیادی یگانه معیار قابل‌استناد به‌منظور شناسایی و معرفی شرکت‌های دولتی بود. حتی انقلاب و شکل‌گیری روزافزون بنگاه‌های اقتصادی که هر یک به‌نحوی از انحاء تحت نظر و حمایت دولت قرار داشتند نیز تغییری در تعریف مزبور ایجاد نمودند. هرچند شمار شرکت‌های منسوب به دولت هر روز زیادتر می‌شد و این شرکت‌ها بعضاً نه با اجازه قانون بلکه از طریق دادگاه‌های انقلاب، چه از طریق مصادره و چه از طریق ملی کردن و یا روش‌های دیگر تشکیل می‌گردید؛ لذا تعریفی که قانون مزبور ارائه می‌داد در عمل با تغییراتی همراه بود؛ از این رو قانونگذار در سال ۱۳۶۶ و با تصویب قانون محاسبات عمومی جدید، درصدد اصلاح و منطبق ساختن تعریف شرکت‌های دولتی با واقعیات انقلاب و نهادهای برآمده از آن برآمد. لذا در ماده ۴ این قانون، شرکت‌های دولتی این‌چنین تعریف شدند: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به‌صورت شرکت ایجاد شود و یا به‌حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد، هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود»

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

بنابر این تعریف قانونی، برای اینکه شرکتی وصف دولتی بودن را دارا باشد در نخستین و مهم‌ترین گام بایستی بیش از ۵۰٪ سرمایه یا سهام آن متعلق به دولت و یا یک شرکت دولتی باشد. درحقیقت اصلی‌ترین معیار برای سنجش دولتی بودن یا نبودن یک شرکت استفاده از همین تعریف قانونی و توجه به میزان سهام دولتی یا متعلق به دولت است. این معیار در رابطه با سایر شرکت‌هایی که توسط شرکت‌های دولتی تأسیس می‌گردند نیز مصداق داشته و بنابر تعریف این ماده، هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی دیگر ایجاد می‌شود، باید بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی باشد تا شرکت دولتی تلقی گردد. پس از نظر این قانون چنانچه بیش از ۵۰٪ سهام یک شرکت متعلق به دولت باشد و یا بیش از ۵۰٪ درصد سهام آن متعلق به یک یا چند شرکت دولتی باشد، حال چه به حکم قانون تأسیس شده باشد و یا دادگاه صالح آن را ملی اعلام نموده و یا مصادره شده باشد، دولتی محسوب می‌گردد.

با گذشت نزدیک به بیست سال از تصویب قانون مزبور و در فرایند تحولات سریع فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی پس از جنگ که منجر به تغییر نگرش نسبت به نقش دولت گشته است، همواره توجه به اصلاح نظام اداری و تلاش برای تصحیح قوانین و مقررات پایه و انطباق آن با شرایط روز، به‌عنوان یک هدف اساسی مطرح بوده است. از این رو قانون مدیریت خدمات کشوری بر اساس نیازهایی که برای تحقق برنامه‌ها و چشم‌انداز بیست‌ساله، توسعه مدیریت و ایجاد تحول در نظام اداری کشور، رفع مشکلات فعلی قوانین محاسبات عمومی، استخدام کشوری و ... مطرح بوده است و نیز در راستای تحولاتی که پیشتر آوردیم، در سال ۱۳۸۶ تدوین و فصول و مواد آن به‌نحوی تنظیم شد که درنهایت موجب تسریع اهداف و برنامه‌های کلان کشور شود.^{۳۱}

یکی از مواردی که ضمن قانون مدیریت خدمات کشوری اصلاح شد، تعریف شرکت‌های دولتی است. بر اساس ماده ۴ این قانون: «شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد 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 سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد، شرکت دولتی است.

تبصره ۱- تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است. همچنین، تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح ملّی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.»

۳۱. طیبه امیرخانی، «اهداف و تاریخچه قانون مدیریت خدمات کشوری»، نشریه منابع انسانی ۱ (۱۳۸۸)، ۳۱.

باتوجه به آنچه از تعریف شرکت‌های دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری حاصل می‌گردد، برای اطلاق عنوان شرکت دولتی به یک شرکت باید نحوه ایجاد آن یکی از حالات زیر باشد:

الف) تأسیس شرکت به حکم قانون؛

ب) ملی شدن یک شرکت خصوصی به موجب قانون و یا حکم دادگاه؛

ج) سرمایه‌گذاری بیش از ۵۰ درصد در یک شرکت دیگر.

۱-۳-۱- تأسیس شرکت به حکم قانون

تبصره ۱ ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف شرکت دولتی آورده است: «تشکیل شرکت‌های دولتی ... صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است ...» همچنین ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، شرکت دولتی را واحد سازمانی مشخصی می‌داند که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود. از این رو در طول سال‌های مختلف و به فراخور نیاز دولت‌ها، قانونگذار اقدام به تصویب و تأسیس شرکت‌های مختلف دولتی نموده است که مهم‌ترین نمونه‌های آن عبارتند از شرکت آبفا، شرکت ذوب‌آهن اصفهان، شرکت مس کرمان و

۱-۳-۲- ملی شدن شرکت‌های خصوصی

دومین شیوه برای ایجاد یک شرکت دولتی، ملی کردن یک بنگاه خصوصی است. این روش در بسیاری از کشورهای جهان حتی کشورهای توسعه یافته و مبتنی بر اقتصاد آزاد نیز در موارد خاص اعمال می‌گردد. قانونگذار، ملی کردن یک شرکت خصوصی را از دو طریق پیش‌بینی کرده است:

۱- تصویب قانون در مجلس؛

۲- صدور حکم دادگاه صالح.

یکی از مشهورترین قوانینی که جهت ملی شدن یک مجموعه اقتصادی در ایران به تصویب رسید، قانون ملی شدن صنعت نفت ایران بود که به تبع آن شرکت‌های خصوصی ایجاد شده توسط شرکت‌های نفتی خارجی در ایران تبدیل به شرکت دولتی گردید. همچنین مهم‌ترین قانونی که بعد از انقلاب در همین رابطه به تصویب رسید، قانون ملی شدن بانک‌ها (مصوب ۱۳۵۸) بود. در ماده ۱ این قانون آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون کلیه بانک‌ها ملی اعلام می‌گردد و دولت مکلف است بلافاصله نسبت به تعیین مدیران بانک‌ها

اقدام نماید.» هم‌زمان لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها به تصویب رسید که ماده ۱ آن مقرر می‌دارد: «در اجرای قانون ملی شدن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از تاریخ تصویب این قانون کلیه بانک‌های کشور اعم از تخصصی و تجاری و بانک‌های دولتی سابق و ملی شده طبق این مقررات اداره خواهند شد.»^{۳۲}

۱-۳-۳- سرمایه‌گذاری بیش از ۵۰ درصد در یک شرکت دیگر

در گذشته ایجاد شرکت دولتی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم دولت، مرسوم‌ترین روش تأسیس این نوع شرکت‌ها بوده است. درحقیقت هرکجا که دولت‌ها نیاز به وجود یک شرکت دولتی را احساس می‌کردند از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم به نحوی که بیش از ۵۰ درصد سهام آن شرکت متعلق به دولت باشد، اقدام به تأسیس یک شرکت دولتی می‌نمودند. البته این سرمایه‌گذاری با توجه به شرایط مختلف می‌توانست چیزی بین ۵۱ تا ۱۰۰ درصد سهام یک شرکت دولتی را شامل شود. با این حال در حال حاضر بر اساس تبصره ۱ ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، تشکیل شرکت‌های دولتی ... صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

۲- ارکان شرکت‌های دولتی

همان‌طور که پیشتر آوردیم شرکت‌های دولتی غالباً در قالب شرکت سهامی خاص تشکیل می‌شوند، لذا ساختار این‌گونه شرکت‌ها، شبیه به ساختار شرکت سهامی خاص و مطابق با قانون تجارت است هرچند از تفاوت‌های میان این دو نوع شرکت به سادگی نمی‌توان گذشت؛ با این حال ارکان شرکت‌های دولتی به تاسی از شرکت‌های سهامی به شرح ذیل می‌باشد:

الف) مجمع عمومی (صاحبان سهام دولت)؛

ب) هیئت‌مدیره؛

ج) بازرس یا بازرسان.

۲-۱- مجمع عمومی صاحبان سهم

از لحاظ ترکیب مجمع عمومی، شرکت‌های دولتی را می‌توان به دو گروه طبقه‌بندی کرد:

۱- شرکت‌هایی که سهام آنها مستقیماً به دولت شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و سازمان‌های دولتی مستقل تعلق دارند. در این نوع از شرکت‌ها، نمایندگان وزارتخانه‌ای که شرکت در زیرمجموعه آن قرار دارد، نمایندگان صاحبان سهام دولت در شرکت خواهند بود؛

۲- شرکت‌هایی که سهام آنها به سایر شرکت‌های دولتی تعلق دارد. در این نوع از شرکت‌ها نیز نمایندگان شرکت‌های صاحبان سهام در مجمع حضور خواهند داشت. طبق تبصره ۷۲ قانون بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور: «از تاریخ تصویب این قانون نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به‌عهده وزیر مسئول و وزیر دارایی و یک یا چند وزیر دیگر که با تصویب هیئت‌وزیران معین می‌شوند یا نمایندگان آنان خواهد بود. این حکم شامل شرکت‌هایی که به‌موجب قوانین خاص خود شمول قوانین و مقررات دولتی درمورد آنها موکول به ذکر نام آنهاست در صورتی که در مجامع عمومی آنها کمتر از سه وزیر شرکت داشته باشند نیز خواهد بود. مجامع عمومی شرکت‌های وابسته به وزارت جنگ مرکب از مقاماتی خواهد بود که در اساسنامه آنها مذکور است. نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مجازند از نظر تسریع و تسهیل انجام امور شرکت بر اساس ضوابطی که از طرف هیئت‌وزیران معین خواهد شد قسمتی از اختیارات خود را که لازم بدانند جز درمورد خطامشی کلی، افزایش یا کاهش سرمایه، تصویب بودجه و ترانزانه به وزیر وزارتخانه‌ای که شرکت مربوط وابسته به آن می‌باشد و به‌عنوان رئیس مجمع عمومی عمل خواهد کرد، واگذار نمایند.»^{۳۳}

برابر تبصره فوق، نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی برعهده وزیر مسئول به‌عنوان رئیس مجمع، وزیر امور اقتصاد و دارایی و یک یا چند وزیر دیگر با تصویب هیئت‌وزیران و یا نماینده آنها می‌باشد. البته تعداد اعضای مجمع عمومی در هر یک از شرکت‌ها متفاوت است. فرضاً مجمع عمومی بانک‌ها مرکب از هشت وزیر به‌علاوه رئیس

۳۳. قانون اصلاح تبصره (۷۲) دائمی قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۰۳: «ماده‌واحد - در تبصره (۷۲) دائم قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور مصوب ۱۳۵۲/۱۱/۰۷ پس از عبارت «وزیر امور اقتصادی و دارایی» عبارت «رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» اضافه می‌گردد.»

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و رئیس بانک مرکزی است که با ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود.^{۳۴}

همچنین ماده ۱۰ آیین‌نامه تشکیل مجامع عمومی و شوراهای عالی شرکت‌های دولتی^{۳۵}، در مورد اختیارات تفویضی نمایندگان سهام دولت در مجامع شرکت‌های دولتی محدودیت‌هایی به شرح ذیل قائل شده است: «با رعایت تبصره (۷۲) قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و قانون بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور، تفویض اختیار توسط نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول این آیین‌نامه تنها با ملحوظ کردن موارد زیر قابل انجام است:

- الف - اتخاذ تصمیم در مورد خط‌مشی، تغییر و اصلاح مفاد اساسنامه، آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، استخدامی، فروش دارایی‌های ثابت، تغییر سرمایه، تصویب بودجه و صورت‌های مالی، انحلال و ادغام غیرقابل تفویض است؛
- ب - اختیار درخواست برای تفویض باید در اساسنامه شرکت یا سایر مقررات مربوط از جمله وظایف و اختیارات مجمع عمومی باشد؛
- ج - اختیار مورد واگذاری باید در ارتباط با اتخاذ تصمیمات فوری، به تشخیص رئیس مجمع عمومی یا شورای عالی باشد؛
- د - اعتبار اختیار مورد واگذاری برای مدت محدود و حداکثر تا یک سال و تاریخ تشکیل جلسه بعدی مجمع عمومی خواهد بود؛
- ه - اختیار تفویض شده باید در صورت جلسه مجمع عمومی که با حضور نمایندگان سهام دولت تشکیل می‌شود، به نحو مشخص ذکر شود؛
- و - رئیس مجمع عمومی مکلف است گزارش موارد استفاده از اختیار تفویض شده را در هر مورد به مجمع عمومی کتباً ارسال نماید؛
- ز - در صورت عدم تمایل هر یک از نمایندگان سهام دولت در مجمع عمومی با تفویض اختیار، رئیس مجمع عمومی مکلف است قبل از اتخاذ تصمیم نسبت به موضوع، نسبت به اخذ نظر نماینده یا نمایندگان مذکور اقدام و سپس با عنایت به اختیار تفویض شده از طرف مجمع عمومی، نسبت به آن مورد اتخاذ تصمیم نماید.»

۳۴. محمدعلی قوامی، حسابرسی بانک‌های تجاری (تهران: انتشارات سازمان حسابرسی، ۱۳۷۸)، ۳۸-۳۰.

۳۵. موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۹۶۸۳/ت ۲۸۸۸۲ ه مورخ ۱۳۸۲/۰۶/۲۶ هیئت وزیران.

مجمع عمومی شرکت‌های دولتی، بایستی حداقل دو بار در سال (هر شش ماه) به دعوت رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل تشکیل جلسه بدهند که دفعه نخست به منظور تصویب ترازنامه حساب سود و زیان سال قبل و دفعه دوم تصویب برنامه بودجه سال بعد و انجام سایر وظایف محوله خواهد بود. علاوه بر این نشست که اصطلاحاً به مجمع عمومی عادی معروف می‌باشد، ممکن است در صورت لزوم و بنابه درخواست هر یک از اعضای مجمع، رئیس هیئت‌مدیره یا بازرس، مجمع عمومی فوق‌العاده نیز تشکیل شود.^{۳۶}

در انتها باید اضافه کرد که وظایف و اختیارات مجامع عمومی شرکت‌های دولتی نیز عبارتند از تعیین خط‌مشی و برنامه شرکت، رسیدگی به گزارش بازرس (حسابرس) و اتخاذ تصمیم نسبت به آن و تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان و تقسیم سود، تصویب بودجه سالانه و تغییرات آن پس از کسب نظر مشورتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق)، پیشنهاد افزایش یا کاهش سرمایه هیئت‌وزیران، پیشنهاد تغییرات در مواد اساسنامه به هیئت‌وزیران^{۳۷}، پیشنهاد انحلال شرکت و تعیین مدیران تصفیه، تصویب تشکیلات شرکت با رعایت مقررات عمومی، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و سایر آیین‌نامه‌های شرکت، اتخاذ تصمیم درباره موضوعاتی که رئیس مجمع در ارتباط با شرکت به مجمع عمومی پیشنهاد می‌دهد^{۳۸} و البته انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل.

۲-۲- هیئت‌مدیره و مدیرعامل

شرکت‌های دولتی همانند سایر شرکت‌های تجاری، توسط هیئت‌مدیره و مدیرعامل که از طرف مجمع عمومی تعیین می‌گردند، اداره می‌شوند. برای انتخاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت دولتی، قوانین خاصی وضع نشده است، لذا انتخاب آنها همچون سایر شرکت‌های سهامی، توسط مجمع عمومی و طبق اساسنامه صورت می‌گیرد. با این حال آیین‌نامه تشکیل مجامع عمومی و شوراها عالی شرکت‌های دولتی موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۹۶۸۳/ت ۲۸۸۲ ه. ش.

۳۶. علی اردشیر، *سازوکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی* (تهران: نشر نوآور، ۱۳۸۹)، ۹۴-۹۳.

۳۷. ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها: «به موجب این قانون، تصویب و یا انجام هرگونه تغییر و اصلاح در اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده یا می‌شوند، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنابه پیشنهاد وزارت ذی‌ربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی برعهده هیئت‌وزیران خواهد بود.»

۳۸. محمود عرفانی، *حقوق تجارت، حقوق شرکت‌ها* (تهران: انتشارات واحد فوق‌برنامه بخش فرهنگی دفتر

مرکزی جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۷)، ۹۸-۹۷.

مورخ ۱۳۸۲/۰۸/۲۶ هیئت‌وزیران، در ماده ۷ مقرر می‌دارد: «پیشنهاد انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل یا اعضای هیئت عامل کلیه شرکت‌های مشمول این آیین‌نامه، به انضمام خلاصه‌ای از سوابق تجربی و تحصیلی و عملکرد آنان به همراه دعوت‌نامه برای تشکیل جلسه مربوط برای اعضای مجمع عمومی یا شورای عالی ارسال شود و با تشکیل جلسه مجمع عمومی یا شورای عالی نسبت به انتخاب آنان اتخاذ تصمیم شود.»

مدیرعامل شرکت دولتی بالاترین مقام اجرایی و اداری شرکت بوده و بر کلیه ادارات و شرکت‌های تابعه نظارت داشته و مسئول جریان کلیه امور، حفظ حقوق، منافع و اموال و سرمایه شرکت می‌باشد و برای اداره امور شرکت و اجرای مصوبات مجمع عمومی واجد هرگونه اختیارات و حقوق قانونی بوده و نمایندگی شرکت را در کلیه مراجع قضایی، کشوری و مؤسسات و نهادها و اشخاص با حق توکیل غیر خواهد داشت و می‌تواند تمام یا قسمتی از اختیارات خود را به هر یک از اعضای هیئت‌مدیره، رؤسای شرکت‌های تابعه و سایر قسمت‌ها تفویض کند.^{۳۹}

نکته‌ای که باید بدان توجه داشت این است که هرچند ترکیب هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی، همانند شرکت‌های سهامی در حقوق خصوصی می‌باشد و رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل شرکت، بالاترین مقام اجرایی شرکت هستند و امور شرکت را طبق مفاد اساسنامه شرکت و آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوطه اداره می‌نمایند و هرچند وظایف این افراد در اساسنامه شرکت تصریح می‌گردد و اعضای هیئت‌مدیره به پیشنهاد رئیس مجمع و تصویب مجمع عمومی از بین مستخدمین رسمی برای مدت معین انتخاب می‌شوند تا وظایف مربوطه را به‌صورت پاره‌وقت یا تمام‌وقت انجام دهند^{۴۰}، با این حال از آنجاکه نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به‌عهده وزیر مسئول و وزیر امور اقتصادی و دارایی و یک یا چند وزیر دیگر با تصویب هیئت‌وزیران است و قاعدتاً اعضای چنین مجمعی برای تعیین هیئت‌مدیره به انتخاب افرادی می‌پردازند که خواسته‌های آنها و درحقیقت خواسته‌های دولت را برآورده سازند و اعضای همین هیئت‌مدیره انتصاب‌شده توسط مجمع متشکل از چند وزیر، از میان خود یک نفر را به پیشنهاد رئیس مجمع و با تصویب مجمع عمومی به‌عنوان رئیس هیئت‌مدیره یا مدیرعامل انتخاب می‌نمایند.^{۴۱} این اعضای «انتصاب» شده به‌شدت تحت

۳۹. اردشیر، پیشین، ۹۹-۱۰۰.

۴۰. عرفانی، پیشین، حقوق تجارت، حقوق شرکت‌ها، ۱۱۳.

۴۱. همان، ۱۱۴.

سیطره مقامات دولتی بوده و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم توسط مقامات بالای دولت کنترل می‌گردند و همواره تحت نفوذ آنها خواهند بود و قاعدتاً طبیعی است که این شیوه مدیریت، به شدت شرکت را تحت انقیاد درمی‌آورد.

در این صورت، هیئت‌مدیره که رکن واسط میان سهامداران و مدیران اجرایی است و در شرکت، نقشی مشابه قوه مقننه در دولت - کشور دارد که سهامداران آنها را انتخاب می‌کنند تا بر اعمال مدیرعامل نظارت کرده و همچنین سیاست‌های شرکت را تدوین کنند، مانند مجالس تشریفاتی نمی‌تواند نقش سیاستگذاری و نظارتی خود را ایفاء کند، لذا سلامت شرکت از دست خواهد رفت و تنها به میزان سلامت مدیر بستگی خواهد یافت.

۲-۳- بازرس قانونی

در شرکت‌های تجاری کنترل اداره امور شرکت برعهده سهامداران است. این کنترل به وسیله حق کسب اطلاع از امور شرکت و حق رأی در مجامع متجلی می‌شود، اما تجربه نشان داده که کنترل سهامداران کافی نبوده و تقویت آن ضروری است. بر همین اساس، بازرس یا بازرسان شرکت که منتخب سهامداران هستند به نمایندگی از طرف آنان، ترازنامه و حساب‌های شرکت را کنترل نموده و مجامع را از نتیجه آن و سایر امور شرکت و عملیات مدیران آگاه می‌سازند، بدون آنکه حق مداخله در مدیریت شرکت را داشته باشند.

اگرچه درخصوص شرایط بازرس در شرکت سهامی خاص مقرراتی وجود ندارد اما آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده ۱۴۴ ل.ق.مصوب ۱۳۵۰ شرایط لازم برای بازرسان شرکت‌های سهامی عام را تعیین نموده: داشتن حسن شهرت و نداشتن پیشینه کیفری مؤثر، داشتن درجه لیسانس یا بالاتر در یکی از رشته‌های متناسب با وظایف و مسئولیت‌های بازرسی به تشخیص کمیسیون مذکور در ماده ۲، داشتن حداقل پنج سال تجربه متناسب با وظایف و مسئولیت‌های بازرسی به تشخیص کمیسیون مذکور در ماده ۲، عدم اشتغال به نمایندگی مجلس، عدم اشتغال به طور تمام‌وقت در مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها.^{۴۲} همچنین مجامع عمومی نمی‌توانند اشخاصی را که طبق ماده ۱۴۷ ل.ق. و یا رأی دادگاه از انتخاب شدن به عنوان بازرس منع شده‌اند، به این سمت برگزینند.^{۴۳}

۴۲. محمود عرفانی، حقوق تجارت (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸) ۱۲۷.

۴۳. برابر این ماده اشخاص زیر نمی‌توانند به سمت بازرسی شرکت سهامی انتخاب شوند:

۱- اشخاص مذکور در ماده ۱۱۱ این قانون. این اشخاص عبارتند از:

با این حال، اگرچه در عرصه نظر، انتخاب بازرس قانونی در شرکت‌های دولتی برعهده مجمع عمومی است ولی این اختیار از مجامع عمومی سلب گردیده و قانون در مورد بازرس قانونی از قبل تعیین تکلیف نموده است. به طوری که در ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲ آمده است: «وظایف سازمان حسابرسی به قرار زیر است: ۱- انجام وظایف بازرس قانونی و امور حسابرسی سالانه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های عمومی و سازمان‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور مانند بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و شرکت‌ها و مؤسسات تحت پوشش دولت که طبق اساسنامه و مقررات داخلی مربوط به خود ملزم به حسابرسی می‌باشند. وظیفه مزبور در انحصار سازمان حسابرسی است.» و مطابق ماده ۷ اساسنامه سازمان، نمایندگان صاحب سهام شرکت‌های دولتی ملزم به انتخاب سازمان حسابرسی به عنوان بازرس قانونی و امور حسابرسی شرکت می‌باشند.

بر این اساس، انجام وظایف بازرس قانونی و امور حسابرسی مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های عمومی و سازمان‌های وابسته برعهده سازمان حسابرسی گذاشته شده است؛ بنابراین در شرکت‌های دولتی، بازرس قانونی، سازمان حسابرسی می‌باشد.^{۴۴} اگرچه ممکن است برخی شرکت‌ها دارای بازرس یا حسابرس داخلی باشند که انتخاب این‌گونه بازرسان مشابه شرکت‌های خصوصی است. البته نباید بازرس داخلی و بازرس قانونی شرکت‌ها را به اشتباه گرفت. به هر حال ملاک اعتبار برای دستگاه‌های نظارتی، بازرس منتخب سازمان حسابرسی است.^{۴۵} با توجه به اینکه وزیر امور اقتصادی و دارایی حداقل

الف) مجبورین و کسانی که حکم ورشکستگی آنها صادر شده است؛

ب) کسانی که به علت ارتکاب جنایت یا یکی از جنحه‌های ذیل به موجب حکم قطعی از حقوق اجتماعی کلاً یا بعضاً محروم شده باشند. البته این منع در مدت محرومیت آنها وجود دارد و پس از گذشتن مدت محرومیت، انتخاب آنها بلامانع است. سرقت، خیانت در امانت، کلاهبرداری، جنحه‌هایی که به موجب قانون در حکم خیانت در امانت یا کلاهبرداری شناخته شده است، اختلاس، تدلیس، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی.

۲- مدیران و مدیرعامل شرکت؛

۳- نزدیکان سببی و نسبی مدیران و مدیرعامل تا درجه سوم از طبقه اول و دوم؛

۴- هر کس که خود یا همسرش از مدیران و مدیرعامل شرکت مطلقاً حقوق دریافت می‌دارد.

۴۴. ماده ۲ آیین‌نامه نحوه انتخاب حسابرس برای شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۸۷/۰۱/۱۹ هیئت وزیران مقرر می‌دارد: «حسابرس و بازرس قانونی شرکت‌های موضوع ماده (۱) از بین سازمان حسابرسی و مؤسسات عضو جامعه حسابداران رسمی توسط کارگروه ماده (۳) معرفی می‌گردد تا ارکان ذیصلاح دستگاه نسبت به وظیفه قانونی خود اقدام نماید.»

۴۵. اردشیر، پیشین، ۱۰۱.

عضو مجمع عمومی کلیه شرکت‌های مندرج در قانون بودجه سالانه کل کشور است، لذا قانونگذار سازمان مذکور را از نظر تشکیلات زیر نظر این وزارت قرار داده است. بدین ترتیب این سازمان به‌عنوان بازوی نظارتی قوه مجریه و وابسته به وزارت مزبور انجام وظیفه می‌نماید.^{۴۶}

در همین راستا در سال ۱۳۸۷، آیین‌نامه نحوه انتخاب حسابرس برای شرکت‌های دولتی به تصویب هیئت دولت رسید که بر اساس ماده ۲ آن: «حسابرس و بازرس قانونی شرکت‌های موضوع ماده (۱) از بین سازمان حسابرسی و مؤسسات عضو جامعه حسابداران رسمی توسط کارگروه ماده (۳) معرفی می‌گردد تا ارکان ذی‌صلاح دستگاه نسبت به وظیفه قانونی خود اقدام نماید.» کارگروه ماده ۳ این آیین‌نامه نیز متشکل از رئیس سازمان حسابرسی، دبیرکل جامعه حسابداران رسمی، معاون ذی‌ربط وزیر امور اقتصادی و دارایی و رؤسای هیئت عالی نظارت در سازمان حسابرسی و جامعه حسابداران رسمی که توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شوند، می‌باشد. کارگروه یادشده جهت انجام صحیح امر انتخاب، نسبت به جمع‌آوری کلیه اطلاعات لازم درمورد عملکرد مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی از جمله تجربه و توانایی حرفه‌ای، امکانات نیروی انسانی و تشکیلات، دسترسی به فناوری، حجم کار و ظرفیت و توان پذیرش کار، نتایج کنترل کیفیت انجام‌شده توسط جامعه حسابداران رسمی و آرای انضباطی صادرشده با هدف شناسایی مؤسسات حسابرسی اصلح اقدام خواهد نمود.^{۴۷}

درخصوص وظایف اختصاصی حسابرسان پیرامون شرکت‌های دولتی نیز ماده ۱۱ آیین‌نامه تشکیل مجامع عمومی و شوراهای عالی شرکت‌های دولتی مقرر می‌دارد: «بازرس قانونی مکلف است در طی سال مالی بازرسی‌های لازم نسبت به عملکرد شرکت معمول داشته و گزارش‌های ادواری خود را هر شش ماه یکبار به مجمع عمومی ارائه دهد.» همچنین بر اساس ماده ۱۲ همین قانون: «مجمع عمومی یا شورای عالی مکلف به تعیین تکلیف درخصوص کلیه بندهای گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی به‌صورت روشن و شفاف و اخذ تصمیم در آن موارد هستند.»

۴۶. همان، ۱۵۴.

۴۷. نک: ماده ۴ آیین‌نامه نحوه انتخاب حسابرس برای شرکت‌های دولتی.

نتیجه

شرکت‌های دولتی اگرچه در ابتدا به‌عنوان راه‌حلی در جهت تجمیع دو کارکرد تأمین منافع عمومی و اقتصادی توسط دولت‌ها تشکیل شدند و سعی در آشتی میان دو منفعت خصوصی و عمومی داشتند و از این‌رو انتخاب ساختار شرکت‌های تجاری برای تأمین این غایت امری مطلوب می‌نمود اما خیلی زود اثرات نامطلوب این پیوند عیان گشت. از این‌رو قانونگذار به‌مرور، هرچه بیشتر از وصف «شرکت بودن» آنها کاسته و در راستای غلبه عنصر «دولتی بودن» گام برداشت. درحقیقت به همان نسبت که دخالت دولت در امور اقتصادی و تجارتي فزونی یافت، جامه تنگ شرکت‌های تجاری بر تن شرکت‌های دولتی هرچه بیشتر رخ نمود و قانونگذار به‌منظور حفظ حقوق عمومی و تأمین سرمایه‌های ملی، به‌صورت گسترده محدودیت‌هایی در این شرکت‌ها ایجاد نمود. از جمله این محدودیت‌ها، تغییر در ساختار شرکت‌های دولتی و حرکت این شرکت‌ها به سمتی بود که هرچه بیشتر شبیه سایر «مؤسسات دولتی» و با غلبه عنصر دولتی عمل نمایند. لذا هرچند این شرکت‌ها در عرصه نظر، از ساختار شرکت‌های سهامی خاص و قانون تجارت پیروی می‌کنند اما با نگاهی به واقعیت وجودی آنها می‌توان دخالت هرچه افزون‌تر دولت را در ارکان این شرکت‌ها، از مجمع عمومی و هیئت‌مدیره گرفته تا مدیرعامل و حتی بازرس شرکت ملاحظه نمود به‌نحوی که هیچ‌یک از این نهادهای حقوقی، به‌رغم شباهت‌های ظاهری، کارکردهای نهادهای مشابه در شرکت‌های تجاری را دارا نمی‌باشند.

فهرست منابع

- اردشیر، علی. *سازکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی*. تهران: نشر نوآور، ۱۳۸۹.
- اسکینی، ربیعا. *حقوق تجارت، شرکت‌های تجاری*. چاپ یازدهم. تهران: سمت، ۱۳۸۹.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری. *حقوق اداری*. چاپ دوازدهم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹.
- امیرخانی، طیبه. «اهداف و تاریخچه قانون مدیریت خدمات کشوری». *نشریه منابع انسانی* ۱ (۱۳۸۸): ۴-۲۷.
- انصاری، ولی‌اله. *کلیات حقوق اداری*. چاپ هشتم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹.
- بی‌نام. *منطقه نمودن اندازه دولت*. تهران: معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.
- پاکدامن، رضا. *حقوق شرکت‌های تجاری*. تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. *فرهنگ حقوقی*. تهران: انتشارات کانون معرفت، ۱۳۳۴.
- خلجی، روح‌اله و فروغ نظریگی. «شرکت‌های دولتی؛ مفهوم، ماهیت و فلسفه». *مدرسه حقوق* ۹۰ (۱۳۹۳): ۸۸-۹۹.
- خلجی، روح‌اله. «جایگاه نظریه نظام در لایحه جدید تجارت». *روزنامه جهان اقتصاد*، ۱۳۹۲/۱۰/۰۷.
- رضائی‌زاده، محمدجواد. *حقوق اداری (۱)*. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۵.
- سابا، ژوزف و راسل مویر. *بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی*. ترجمه یوسف جمسی و لیلا بندری. تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور. *بررسی و تحلیل وضع موجود سازمان و تشکیلات دولت*. تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۳۶۸.
- طباطبائی مومنی، منوچهر. *حقوق اداری تطبیقی*. چاپ سوم. تهران: سمت، ۱۳۹۰.
- عرفانی، محمود. «وضعیت حقوقی شرکت‌های دولتی در ایران و فرانسه». *مجله مؤسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران* ۱ (۱۳۸۵): ۱۷-۱.
- عرفانی، محمود. *حقوق تجارت*. تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.
- عرفانی، محمود. *حقوق تجارت، حقوق شرکت‌ها*. چاپ سوم. تهران: انتشارات واحد فوق برنامه بخش فرهنگی دفتر مرکزی جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۷.
- قوامی، محمدعلی. *حسابرسی بانک‌های تجاری*. تهران: انتشارات سازمان حسابرسی، ۱۳۷۸.
- کاتوزیان، ناصر. *حقوق مدنی، درس‌هایی از عقود معین*. چاپ دهم. تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶.
- کروگر، آن. *اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای درحال توسعه*. ترجمه نادر حبیبی، محمد طیبیان و غلامعلی فرجادی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۴.
- متوسلی، محمود. *خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار*. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۳.
- هداوند، مهدی. *حقوق اداری تطبیقی*. چاپ سوم. تهران: سمت، ۱۳۹۱.