

# ساختار قانونی نظارت بر

## فعالیت شرکتهای دولتی و واگذاری آنها

دکتر امرالله امینی  
مصطفی امامی



### مقدمه

برای ورود به بحث ابتدا لازم است موضوع مورد بررسی به طور کامل شناسایی و ماهیت حقوقی آن تبیین شود. مهمترین تعریف شرکت دولتی که استنادپذیری دارد و در حال حاضر ملاک عمل است، ماده ۴ قانون

محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ است. مطابق این ماده قانونی، شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد یا صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی ایجاد شود، تا زمانی که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکتهای دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود. البته در این قانون شرکتهای زیرمجموعه بانکها، موسسه‌های اعتباری و شرکتهای بیمه، مستثنا شده‌اند.

باید به این نکته توجه کرد که موسسه دولتی مطابق ماده ۳ قانون محاسبات و موسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی به استناد ماده ۵ قانون یادشده، دارای تعریفهای جداگانه بوده و به طور کامل از شرکتهای دولتی متمایز شده‌اند.

بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب سال ۱۳۵۱)، شرکت دولتی را به عنوان یکی از مصداقهای دستگاه اجرایی بیان کرده است. بنابراین هر جا قانونگذار به دستگاه اجرایی اشاره می‌کند، شرکت دولتی را نیز شامل می‌شود.

از سوی دیگر، با توجه به ماده ۲۰ قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳)، شرکتهای تجارتي به ۷ دسته تقسیم می‌شوند؛ شرکت سهامی، شرکت با مسئولیت محدود، شرکت تضامنی، شرکت مختلط سهامی، شرکت مختلط غیرسهامی، شرکت نسبی و شرکت تعاونی تولید و مصرف. بنابراین هر شرکت تنها در قالب یکی از انواع یادشده قرار می‌گیرد و در خارج از این انواع، سازمانی به عنوان

شرکت از نظر قانون تجارت اعتبار قانونی ندارد.

همچنین اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف می‌کند و بخش دولتی را شامل تمام صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن بیان کرده است. هر چند در اصل مزبور از لفظ شرکت دولتی استفاده نشده است، اما تمام فعالیت‌های ذکر شده در این اصل از مصداق‌های فعالیت شرکت‌های دولتی در ایران است. به‌رغم اینکه محدوده تعریف شده در این اصل بسیار وسیع است، اما در حال حاضر حیطه فعالیت شرکت‌های دولتی در ایران بسیار گسترده‌تر از چارچوب مورد اشاره است به طوری که می‌توان محدوده مزبور را حداقل فعالیت شرکت‌های دولتی در ایران قلمداد کرد.

### دستگاه‌های نظارت‌کننده بر شرکت‌های دولتی

بر اساس قوانین مختلف مرتبط با نظارت بر شرکت‌های دولتی، ۹ نهاد نظارتی می‌توانند به‌طور مستقیم بر فعالیت شرکت‌های دولتی نظارت کنند که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم.

### سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که از ادغام دو سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه تشکیل شده است، دارای وظایف نظارتی متعددی در خصوص شرکت‌های دولتی است که در این قسمت سعی خواهد شد به منشا قانونی آنها اشاره شود.

عمده وظایف نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سرچشمه‌گرفته از قانون برنامه و بودجه است. براساس ماده ۵ قانون برنامه و بودجه، یکی از وظایف سازمان مزبور نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنهاست. از سوی دیگر، براساس ماده یک همین قانون برنامه‌ها به ۳ گروه اصلی درازمدت، پنجساله و سالانه تقسیم شده‌اند که لازم است وظایف و عملیات اجرایی تمام دستگاه‌های اجرایی در آنها مشخص و تعیین شده باشد.

بنابراین در تمام برنامه‌های توسعه‌ای (اعم از درازمدت، پنجساله و سالانه) باید وظایف دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) تعیین شود و سازمان

مدیریت نیز بر حسن اجرای آنها نظارت کند.

همچنین در فصل نهم قانون برنامه و بودجه موارد متعددی به نظارت سازمان مدیریت بر دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) اختصاص دارد؛ از جمله به استناد ماده ۳۴ قانون یادشده، سازمان مدیریت موظف است در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آنها از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تامین می‌شود به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتیجه‌های به‌دست آمده با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمانی فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور به‌طور پیوسته از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را به‌طور مرتب در جریان نظارت و نتیجه‌های به‌دست آمده از آن بگذارد. همچنین به استناد ماده ۳۵ همان قانون، دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) موظفند در پیشرفت فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مراقبت پیوسته به عمل آورند و به‌طور منظم به تربیتی که از طرف سازمان مدیریت تعیین می‌شود، اطلاعات لازم را به سازمان مزبور بدهند و تمام تسهیلات و همکاری‌های لازم برای نظارت و ارزشیابی سازمان مدیریت بر نتایج



## نظارت

### وزارت امور اقتصادی و دارایی

#### بیشتر نظارت

#### حین خرج است

#### و توسط ذیحسابان

#### مستقر در دستگاه‌های اجرایی

#### از جمله شرکت‌های دولتی

#### اعمال می‌شود

دولت تبیین می‌کند. نکته دارای اهمیت این است که به استناد احکام قانون برنامه و بودجه، سازمان مدیریت می‌تواند تنها بر طرح‌های عمرانی و فعالیت‌های جاری شرکت‌هایی نظارت داشته باشد که به نوعی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. حال آنکه بسیاری از شرکت‌های دولتی از این محل استفاده نمی‌کنند و از این حیث تحت نظارت سازمان مدیریت قرار نمی‌گیرند.

به جز موارد یادشده، برخی دیگر از مواد قانون برنامه و بودجه نیز به نوعی به وظایف نظارتی سازمان مدیریت اختصاص دارند که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

مواد ۱۷ و ۱۹ قانون یادشده با مکلف کردن شرکت‌های دولتی به ارسال برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود که از محل منابع داخلی شرکت‌های مزبور تامین اعتبار می‌شود، نظارت سازمان مدیریت بر شرکت‌های دولتی را تقویت کرده است.

به استناد ماده ۲۲ این قانون نیز وظیفه تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی مهندسان مشاور و پیمانکاران، براساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، به عهده سازمان مدیریت است. با توجه به اینکه تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی در حال حاضر در بسیاری از طرح‌های عمرانی مشغول به انجام فعالیت‌های پیمانکاری و مشاوره هستند، از این رو، مکلف به انطباق شرایط خود با مفاد آیین‌نامه‌های مصوب در این خصوص هستند. با توجه به اینکه این آیین‌نامه‌ها به پیشنهاد سازمان مدیریت به تصویب هیئت وزیران می‌رسند، سازمان مدیریت می‌تواند از طریق تدوین مقررات و ضوابط مناسب در بحث تشخیص صلاحیت و ارزشیابی پیمانکاران و مشاوران بر شرکت‌های دولتی که در این زمینه فعالیت می‌کنند، نظارت کند.

قانونگذار در ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه با الزام دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) به رعایت استانداردها و اصول کلی و شرایط عمومی قراردادهای مربوط به طرح‌های عمرانی مطابق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، تهیه‌شده توسط سازمان مدیریت، بحث نظارت این سازمان را به صورت قویتری پیش‌بینی کرده است.

اجرای فعالیت‌ها و طرح‌ها را از هر حیث فراهم سازند. با توجه به دو ماده یادشده، سازمان مدیریت در اجرای طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تامین می‌شود، موظف به نظارت است و دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت‌های دولتی نیز در زمینه پیشرفت فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی ملزم به فرستادن گزارش به این سازمان هستند.

همچنین مطابق ماده ۳۸ قانون برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی که بیش از ۲۵ درصد منابع مالی خود را از محل بودجه عمومی دولت دریافت می‌کنند، از نظر پرداخت حقوق و مزایای کارکنان خود موظف به رعایت تصمیم‌های شورای حقوق و دستمزد هستند و درباره آنها، نظارت طبق مفاد فصل ۹ قانون مزبور به عمل خواهد آمد. در واقع این ماده قانونی، نظارت سازمان مدیریت را بر شرکت‌های دولتی از منظر استفاده از اعتبارات جاری

نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر شرکتهای دولتی از بعد امور اداری و استخدامی نیز به‌طور عمده بر حوزه استخدام و طبقه‌بندی مشاغل متمرکز بوده و بسیاری از امور مربوط به کارکنان به مجمع عمومی یا شورای عالی شرکتهای تفویض شده است.

براساس ماده ۳ مقررات استخدامی شرکتهای دولتی (مصوب ۱۳۵۲/۳/۵)، تعیین مشاغل کارگری به عهده شرکت و با تایید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. همچنین به موجب تبصره ۱ ذیل ماده ۱۱ قانون مزبور، طرح طبقه‌بندی مشاغل که شامل دستورالعمل ارزیابی مشاغل و همچنین دستورالعمل اجرایی طرح و شرح وظایف و شرایط احراز طبقات مشاغل و فهرست تخصیص طبقات مشاغل به گروه‌هاست، پس از تایید سازمان مدیریت قابل اجرا خواهد بود.

بدین ترتیب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قادر است بر امور استخدامی شرکتهای دولتی نظارت کند. این موضوع در ماده دیگری از قانون یادشده، تقویت می‌شود. مطابق ماده ۷۸ مقررات استخدامی شرکتهای دولتی تمام دستورالعمل‌های اجرایی که در حدود مقررات قانون مزبور تهیه می‌شود، پس از تایید سازمان مدیریت و تصویب مجمع عمومی یا شورای عالی شرکت اجرایی است و شرکت مکلف است مصوبات مجمع عمومی یا شورا را در امور استخدامی به سازمان مدیریت ارسال کند.

یکی دیگر از موارد نظارتی سازمان مدیریت، قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی و تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات (مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ مجلس شورای اسلامی) است. ماده ۱ قانون یادشده بیان کرده است: «به منظور استفاده بیشتر از توان فنی و مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور، تمام وزارتخانه‌ها، سازمانها، موسسه‌ها و شرکتهای دولتی یا وابسته به دولت (موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی) در ارجاع کارهای خدمات مهندسی مشاور، پیمانکاری، ساختمانی، تاسیساتی و تجهیزاتی پروژه‌های خود اعم از اینکه از بودجه عمومی دولت یا از درآمدهای خود یا

اعتبارات و تسهیلات ارزی و ریالی دستگاه‌های مزبور استفاده می‌کنند باید براساس این مصوبه اقدام کنند.»

براساس ماده ۳ قانون یادشده نیز ارجاع کارهای خدمات مهندسی مشاور و پیمانکاری ساختمانی، تاسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی تنها به موسسه‌ها و شرکتهای داخلی مجاز است و در صورت ناممکن بودن، با پیشنهاد دستگاه اجرایی و تصویب شورای اقتصاد، از طریق مشارکت شرکتهای ایرانی خارجی مجاز خواهد بود که حداقل سهم ارزشی کار طرف ایرانی ۵۱ درصد باشد. از آنجا که دبیرخانه قانون یادشده و همچنین دبیرخانه شورای اقتصاد که بر حسن اجرای این قانون نظارت دارد در سازمان مدیریت قرار دارند، سازمان مدیریت به استناد این قانون می‌تواند بر نحوه ارجاع کار شرکتهای دولتی به سایر شرکتهای نظارت داشته باشد.

از موارد دیگری که سازمان مدیریت به استناد آن می‌تواند بر فعالیت شرکتهای دولتی نظارت کند، قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام) است. در بند «ب» ماده ۱ قانون یادشده یکی از موارد شمول قانون را شرکتهای دولتی عنوان و شرکتهای دولتی را مکلف کرده است در مراحل برگزاری مناقصه به استناد موارد یادشده در این قانون عمل کنند. همچنین به استناد ماده ۳۰ این قانون، تمام قوانین و مقررات مغایر در شرکتهای دولتی در این خصوص از تاریخ تصویب آن منسوخ شده‌اند. از این‌رو، تدوین آیین‌نامه‌های موضوع ماده ۸ درخصوص تهیه آیین‌نامه هیئت رسیدگی به شکایات، ماده ۱۲ تهیه آیین‌نامه ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، ماده ۲۳ تهیه آیین‌نامه مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات، بند «الف» ماده ۲۶ تهیه آیین‌نامه نحوه تهیه فهرست مناقصه‌گران صلاحیتدار و بند «ه» ماده ۲۹ تهیه آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره‌ای به عهده سازمان مدیریت است. با پیش‌بینی ضوابط و مقررات مناسب، سازمان مدیریت می‌تواند به‌طور موثر در بحث مناقصه‌های تمام شرکتهای دولتی به‌خصوص در مورد واگذاری کار توسط شرکتهای مزبور یا انجام کار مشاوره‌ای و پیمانکاری توسط شرکتهای دولتی کنترل و



نظارت داشته باشد.

در برنامه چهارم توسعه نیز برخی از وظایفی که به عهده سازمان مدیریت گذاشته شده است، جزو وظایف نظارتی سازمان مزبور محسوب می‌شوند که در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه که در برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ شده به تشکیل شورای عالی اداری منجر شده است. براساس این ماده قانونی، رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دبیر شورای عالی اداری و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن نیز خواهد بود. از آنجا که مصوبه‌های شورای عالی اداری بر اساس شرح وظایف و اختیارات آن، حوزه وسیعی از امور مربوط به شرکتهای دولتی را در برمی‌گیرد، از این رو حیطه نظارت سازمان مدیریت در این خصوص بسیار وسیع است. برخی از این امور عبارتند از ساختار داخلی شرکتها، تفکیک وظایف حوزه‌های ستادی و استانی، شناسایی و واگذاری وظایف تصدی‌گری شرکتهای دولتی، اصلاح و مهندسی مجدد نظامها و روش‌های مورد عمل و ارتقای کارایی و بهره‌وری.

در ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در برنامه چهارم توسعه) نیز تمام طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و مصوب هیئت وزیران مورد ارزیابی زیست‌محیطی قرار گیرند. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های یادشده الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده نیز برعهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور گذاشته شده است.

همچنین مطابق مفاد ماده ۱۵۷ قانون برنامه چهارم توسعه، رییس جمهوری موظف شده است گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت سالانه برنامه چهارم توسعه را به مجلس شورای اسلامی ارائه کنند. از آنجا که مطابق ماده ۵ قانون برنامه و بودجه وظیفه نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها بر عهده سازمان مدیریت است، این گزارش نیز در طول سال‌های اجرای

برنامه چهارم توسعه، باید به‌طور سالانه توسط سازمان مزبور تهیه و تنظیم شود. در واقع، این ماده قانونی نیز به نوعی اشاره به وظیفه نظارت عملیاتی و برنامه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دارد.

### وزارت امور اقتصادی و دارایی

وظیفه نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌طور عمده ریشه در قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی) دارد. مطابق مفاد این قانون، نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی بیشتر نظارت حین خرج است و توسط ذیحسابان مستقر در دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکتهای دولتی) اعمال می‌شود. در این قسمت موادی از قانون یادشده که ناظر بر وظایف نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی است، بیان می‌شود.

به استناد ماده ۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور، درآمد شرکتهای دولتی عبارت است از درآمدهایی که در برابر ارائه خدمت یا فروش کالا و سایر فعالیت‌هایی که شرکتهای یادشده به موجب قوانین و مقررات مجاز به انجام آنها هستند، عاید آن شرکتهای می‌شود که به استناد ماده ۳۹ همان قانون باید به حسابهای خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌شود، تحویل شود. در مورد شرکتهای دولتی که قسمتی از سهام آنها متعلق به بخش غیردولتی است، در صورتی که اساسنامه آنها با هریک از مواد این قانون مغایر باشد با موافقت صاحبان سهام یادشده اجراپذیر است و در غیر این صورت، مواد این قانون نسبت به سهام مربوط به بخش دولتی لازم‌الاجرا خواهد بود.

ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور مهم‌ترین ماده در خصوص نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی بر شرکتهای دولتی است. به موجب مفاد این ماده، ذیحساب از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌منظور اعمال نظارت و تامین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و موسسه‌ها و شرکتهای دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی منصوب می‌شود. به استناد این

ماده، وزارت دارایی قادر است بر امور مالی و محاسباتی، نگهداری حساب اموال دولتی، نظارت بر اموال یادشده و مواردی از این قبیل در شرکتهای دولتی نظارت کند.

در ماده ۴۰ قانون مزبور شرکتهای دولتی موظف شده‌اند روشهای اجرایی وصول درآمدهای خود را به تایید وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند.

آیین‌نامه نحوه اجرای مواد ۴۱ و ۴۲ قانون محاسبات عمومی که به بحث واریز سپرده یا وجه‌الضمان یا وثیقه و نظایر آن از سوی شرکتهای دولتی به حساب مخصوص اشاره دارند، توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی تصویب و ابلاغ شده است. همچنین در ماده ۴۴ قانون مزبور، شرکتهای دولتی به پرداخت مالیات و سود سهام دولت مکلف شده‌اند و تخلف از این امر را در حکم تصرف غیرمجاز در وجوه عمومی تلقی کرده است.

آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۲ قانون یادشده نیز که به الزام تامین اعتبار از سوی شرکتهای دولتی برای افتتاح اعتبار اسنادی برای خدمات و کالاهای وارداتی اشاره کرده است، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

به موجب تبصره ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی، دولت مکلف است بر مصرف اعتباراتی که به‌عنوان کمک از محل بودجه شرکتهای دولتی یا از محل اعتبارات منظور در سایر ردیف‌های بودجه کل کشور به موسسه‌های غیردولتی پرداخت می‌شود، نظارت مالی اعمال کند.

تبصره ۲ ماده ۷۲ قانون یادشده نیز به شمول قانون محاسبات عمومی نسبت به اجرای طرح‌های عمرانی شرکتهای دولتی از نظر مقررات مالی و معاملاتی تصریح کرده است.

همچنین در ماده ۷۶ قانون محاسبات عمومی، شرکتهای دولتی ملزم شده‌اند تمام پرداخت‌هایشان را از طریق حساب‌های بانکی که از طرف خزانه در یکی از بانک‌ها برای آنان افتتاح می‌شود، انجام دهند.

به استناد ماده ۹۰ قانون یادشده، اعمال نظارت بر مخارج شرکتهای دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات مربوط،

به‌عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. ماده ۹۶ قانون محاسبات نیز به الزام ارسال گزارش عملیات انجام‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی به دیوان محاسبات کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تاکید کرده است. همچنین به استناد مواد ۹۸ و ۹۹ قانون محاسبات، شرکتهای دولتی مکلفند ترازنامه و حساب سودوزیان خود و صورت‌حساب دریافت و پرداخت طرح‌های عمرانی (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) خود را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال کنند.

موارد یادشده همگی نشان‌دهنده نظارت مالی و حین خرج وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند. این وزارتخانه از طریق سازمان حسابرسی نیز نظارت ویژه‌ای بر شرکتهای دولتی دارد که به دلیل اهمیت ویژه این سازمان، جداگانه به آن پرداخته شده است.



### بازرس (حسابرس) شرکتهای دولتی

یکی از ارکان نظارتی در شرکتهای دولتی، بازرس (حسابرس) است. به استناد ماده ۱۴۴ قانون تجارت مجمع عمومی عادی در هر سال یک یا چند بازرس انتخاب



## تمام مسئولان

## شرکتهای دولتی

## مکلف به همکاری لازم و

## ارائه اطلاعات و

## مدارک مورد نیاز

## هیئت‌های بازرسی هستند

صورت درخواست آنها.

مهمترین وظیفه‌های این سازمان در برابر شرکتهای دولتی مطابق اساسنامه آن عبارتند از انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی تمام شرکتهای دولتی که صدرصد سرمایه آن متعلق به دولت، وزارتخانه‌ها، موسسه‌ها یا شرکتهای دولتی است. انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی سایر شرکتهایی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آنها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به وزارتخانه‌ها، موسسه‌ها یا شرکتهای دولتی به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی باشد. انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی شرکتهای فرعی، بانک‌ها، موسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی. حسابرسی طرح‌های تملک دارایی‌های ثابت و سایر قراردادهای ایجاد دارایی ثابت مورد اجرا در شرکتهای دولتی.

بدین ترتیب از سال ۱۳۶۲ و در عمل، سازمان

می‌کند تا به وظایف خود عمل کنند. به استناد مواد ۱۴۸، ۱۴۹، ۱۵۰ و ۱۵۱ قانون تجارت، بازرس یا بازرسان مکلفند درباره درستی صورت دارایی و صورت حساب دوره عملکرد و حساب سودزیان و ترازنامه‌هایی که مدیران برای تسلیم به مجمع عمومی تهیه می‌کنند و همچنین درباره صحت مطالعات و اطلاعاتی که مدیران در اختیار مجمع عمومی گذاشته‌اند، اظهار نظر کنند. بازرسان باید اطمینان یابند که حقوق صاحبان سهام در حدودی که قانون و اساسنامه شرکت تعیین کرده است، به‌طور یکسان رعایت شده باشد و در صورتی که مدیران اطلاعاتی برخلاف حقیقت در اختیار صاحبان سهام قرار دهند، بازرسان مکلفند که مجمع عمومی را از آن آگاه سازند و در این خصوص گزارش جامعی راجع به وضع شرکت به مجمع عمومی تسلیم کنند. بازرس می‌تواند در هر موقع، هرگونه رسیدگی و بازرسی لازم را انجام دهد و اسناد و مدارک و اطلاعات مربوط به شرکت را مطالبه و رسیدگی کند. همچنین باید هرگونه تخلف یا تقصیری را که در امور شرکت از ناحیه مدیران مشاهده می‌کند به اولین مجمع عمومی اطلاع دهد و در صورتی که ضمن انجام ماموریت خود از وقوع جرمی مطلع شود باید موضوع را به مراجع قضایی صلاحیت‌دار اعلام کند و جریان را به اولین مجمع عمومی گزارش دهد.

به موجب قانون تشکیل سازمان حسابرسی (مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۵ مجلس شورای اسلامی)، وظیفه حسابرسی و بازرسی قانونی تمام شرکتهای دولتی را سازمان حسابرسی بر عهده دارد. به موجب این قانون، دولت مکلف شده است سازمان حسابرسی را تاسیس و تمام کادر متخصص را از واحدهای حسابرسی وزارتخانه‌ها، موسسه‌ها و شرکتهای دولتی به سازمان یادشده منتقل کند.

این سازمان وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی است و وظایف آن عبارتند از انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی تمام شرکتهای دولتی، موسسه‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولتی و ارائه خدمات مالی به تمام دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکتهای دولتی) در

حسابرسی در تمام شرکتهای دولتی و وابسته به دولت و وظایف بازرسی قانونی مصرح در قانون تجارت را بر عهده داشته و در واقع نوعی انحصار در این فعالیت به وجود آمده است. از سال ۱۳۷۲ با تصویب قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذی صلاح به عنوان حسابدار رسمی، به دولت اجازه داده شد از حسابداران ذی صلاح در امور حسابرسی و بازرسی قانونی شرکتهای دولتی نیز استفاده کند. در واقع با تصویب این قانون نه تنها انحصار سازمان حسابرسی شکسته شد، بلکه امور حسابرسی در یک فضای رقابتی قابل واگذاری به بخش خصوصی شد. البته براساس قانون مزبور، شرایط و ضوابط مربوط به تعیین صلاحیت حسابداران رسمی و چگونگی انتخاب آنان مطابق آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

### دیوان محاسبات کشور

مبنای قانونی تشکیل دیوان محاسبات کشور به قانون اساسی باز می‌گردد. به موجب اصل ۵۴ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور به‌طور مستقیم زیر نظر مجلس شورای اسلامی است و در اصل ۵۵ قانون اساسی در شرح وظایف این دیوان محاسبات آمده است: "دیوان محاسبات به تمام حسابهای وزارتخانه‌ها، موسسه‌ها و شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به‌نحوی از آنها از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون، جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی، تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود." ماده یک قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن) اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی از طریق کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی شرکتهای دولتی و همچنین بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده

و درآمدها و سایر منابع اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی دریافت‌شده از دستگاه‌های مربوط را از هدفهای دیوان محاسبات عنوان کرده است.

ماده ۲ قانون یادشده نیز دوباره تاکید کرده که یکی از مصداقهای دستگاه‌ها در این قانون شرکتهای دولتی است و سپس بررسی عملیات مالی، اختلاف حسابها، تفریغ بودجه و مواردی از این قبیل دستگاه‌ها (از جمله شرکتهای دولتی) را در مواد ۳ تا ۸ از وظایف دیوان محاسبات عنوان کرده است. دیوان محاسبات با دارا بودن دادسرا، دادیاران و در راس آن دادستانی و همچنین هیئت‌های مستشاری (مربک از ۳ مستشار) و وظایف خود را به انجام می‌رساند. هیئت‌های مستشاری به موارد یادشده در قانون رسیدگی و انشای رای می‌کنند. ماده ۲۳ قانون یادشده ضمن بیان موارد تخلف، مجازات‌های اداری را که توسط هیئت‌های مستشاری صادر می‌شود، در تبصره آن ماده برشمرده است. پس همان‌گونه که در قانون بیان شد، دیوان محاسبات ضمن نظارت و بررسی تمام امور مالی مربوط به شرکتهای دولتی، در صورت وقوع تخلف، خودش می‌تواند ضمن صدور رای، متخلفان را نیز به مجازات‌های مقرر محکوم و همچنین در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رای، پرونده را از طریق دادسرای دیوان برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال کند.

مطابق ماده ۲۶ قانون دیوان محاسبات، آرای دیوان محاسبات کشور را دادستان یا نماینده او برای اجرا به دستگاه‌های مربوط ابلاغ و نسخه‌ای از آن را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و در اجرای آنها مراقبت می‌کند. در صورتی که آرا اجرا نشود، دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است مراتب را به مجلس شورای اسلامی اعلام کند.

### سازمان بازرسی کل کشور

به استناد اصل ۱۷۴ قانون اساسی و براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح



قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل شده که حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات آن مصوب سال ۱۳۷۵، تعیین کرده است.

به استناد بند «الف» ماده ۲ قانون یادشده، بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و اداره‌ها و نیروهای نظامی و انتظامی و موسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و موسسه‌های وابسته به آنها و دفترهای اسناد رسمی و موسسه‌های عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به‌گونه‌ای بر آنها نظارت یا کمک می‌کند و تمام سازمانهایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها بوده، از وظایف سازمان بازرسی کل کشور است.

مطابق ماده ۲ قانون مزبور، بازرسی سازمان از شرکت‌های دولتی می‌تواند به دو صورت مستمر و فوق‌العاده باشد و وظایف و مسئولیتهای سازمان بازرسی برای نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از یکی از دو طریق یادشده صورت می‌پذیرد. به استناد بند «ج» این ماده، تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریانهای اداری و مالی درخصوص شرکت‌های دولتی از طریق سازمان بازرسی به وزیر ذی‌ربط اعلام خواهد شد. همچنین به استناد بند «د» ماده یادشده در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوءجریان مالی یا اداری باشد، رییس سازمان یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب، به‌طور مستقیم به مرجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوط منعکس و تا دستیابی به نتیجه نهایی پیگیری خواهد کرد.

بازرسی در سازمان بازرسی کل کشور توسط بازرسان یا هیئت‌های بازرسی مطابق مقررات قانون یادشده به‌عمل می‌آید و رسیدگی به گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت است. به استناد ماده ۸ قانون مزبور، تمام مسئولان شرکت‌های دولتی مکلف به همکاری لازم و ارائه اطلاعات

و مدارک مورد نیاز هیئت‌های بازرسی هستند و همکاری نکردن در این زمینه توسط کارکنان شرکت‌های دولتی به‌موجب تبصره ۱ ماده ۸ این قانون موجب حبس از ۳ ماه تا ۶ ماه یا انفصال موقت از خدمات دولتی تا یک سال خواهد بود. همچنین وزیر یا مسئول دستگاه یا مدیریت شرکت‌های دولتی ملزم به رعایت پیشنهادهای مندرج در گزارش بازرسی هستند. به استناد ماده ۱۲ قانون مزبور سازمان حسابرسی، مسئولان حراست و نظارت و بازرسی وزارتخانه‌ها و موسسه‌های مشمول بازرسی چنانچه به سوءجریانی در رسیدگی به عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت برخورد کنند که مربوط به وظایف سازمان بازرسی باشد، باید مراتب را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند. ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات مصوب ۱۳۷۵) بازرسی سازمان را به بازرسی مستمر، فوق‌العاده و رسیدگی به شکایتها تقسیم کرده است. بازرسی مستمر حداقل سالی یک‌بار صورت می‌پذیرد که وظایف بازرسان یا هیئت‌های بازرسی در بازرسی‌های مستمر در ماده ۶ آیین‌نامه یادشده، عنوان شده است (بررسی وضع سازمان‌ها و موسسه‌های مورد بازرسی از حیث حسن جریان امور اداری، اجرای قوانین و طرح‌ها و برنامه‌های مربوط، طرز رفتار ریسان و ...).

به استناد ماده ۹ آیین‌نامه یادشده، هرکسی می‌تواند شکایت خود علیه شرکت‌های دولتی را به‌طور مستقیم به سازمان بازرسی کل کشور تسلیم کند. در قسمت‌های مختلف قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن، ضمانت‌های اجرایی مختلفی برای انجام مناسبتر وظایف سازمان عنوان شده و همکاری نکردن از سوی مسئولان دستگاه‌های مشمول را تحت عنوان تخلف درخور تعقیب دانسته است. سازمان مزبور به استناد ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی خود می‌تواند پیشنهادهای اصلاحی خود را به شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های مشمول برای اصلاح ساختار و رفع نقایص ارائه دهد.









و دستگاه‌های مجری واگذاری سهام شرکت‌های مزبور می‌کنند. اما به دلیل آنکه وظیفه اصلی آنها نظارت مستمر بر دستگاه‌های اجرایی یادشده است، در این گزارش از بررسی و ذکر قوانین خاص سازمان‌های یادشده، پرهیز می‌شود.

### جمع بندی

در این گزارش مبانی قانونی نظارت بر شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های مسئول واگذاری سهام شرکت‌های مزبور مورد بررسی قرار گرفت و وظایف هر کدام از آنها شناسایی شد. طبیعی است که نظارت بر شرکت‌های دولتی ابعاد گوناگونی دارد؛ نظارت بر اجرای برنامه‌هایی که شرکت‌ها موظف به انجام آن هستند، نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی که شرکت‌ها به نمایندگی دولت مسئول اجرای آنند، نظارت بر کیفیت و نوع کالاها و خدماتی که این شرکت‌ها عرضه می‌کنند، نظارت بر نیروی انسانی فعال در شرکت‌های دولتی و مواردی از این دست مقوله‌هایی هستند که لازم است به آن توجه شود.

بررسی ساختار قانونی نظارت بر فعالیت شرکت‌های دولتی حاکی از آن است که در این زمینه در برخی موارد دستگاه‌های نظارتی به وظایف قانونی خود به خوبی عمل نمی‌کنند. برای مثال می‌توان به سازمان بازرسی کل کشور اشاره کرد که به موجب ماده ۳۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل خود، مجاز به بازرسی از سازمان‌هایی هر چند غیردولتی است که تمام یا بخشی از سرمایه یا سهام آنها متعلق به دولت است یا دولت به‌گونه‌ای بر عملکرد آنها نظارت دارد یا به آنها کمک می‌کند. سازمان بازرسی کل کشور بر اساس این مجوز قانونی می‌تواند در صورت لزوم بر عملکرد شرکت‌های غیردولتی که بخشی از سهام آنها متعلق به دولت است، نظارت و از ایجاد فساد اداری و مالی در شرکت‌های یادشده جلوگیری کند. این موضوع از آنجایی حایز اهمیت است که طبق قانون، شرکت‌های مزبور تحت نظارت سایر مراجع نظارتی همچون دیوان محاسبات، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار ندارند. در صورتی

که به نظر می‌رسد سازمان بازرسی کل کشور فعالیت چندانی در این زمینه نداشته و شرکت‌های غیردولتی که به شیوه‌های مختلف به دولت و شرکت‌های دولتی وابسته بوده و از امکانات و مزایای این ارتباط نیز بهره‌برداری می‌کنند، تحت هیچ‌گونه نظارت و بازرسی نیستند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود سازمان بازرسی کل کشور از تمام ظرفیت قانونی خود استفاده و نظارت قانونمند و مستمری را بر شرکت‌های یادشده اعمال کند.

همچنین خلاءهای قانونی متعددی نیز در این ساختار وجود دارد؛ از جمله اینکه برخی از شرکت‌های دولتی به موجب قانون خاص تشکیل شده‌اند و قوانین تشکیل آنها به گونه‌ای تدوین شده است که قدرت نظارتی دستگاه‌های ناظر بر فعالیت آنها را کاهش می‌دهد. برای مثال می‌توان به پیروی نکردن برخی از شرکت‌های دولتی از قانون محاسبات عمومی اشاره کرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود با اصلاح قوانین موجود، تمام شرکت‌های دولتی که به موجب قوانین خاص یا اساسنامه خود از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات عمومی مربوط به شرکت‌های دولتی مستثنا شده‌اند، تابع قوانین و مقررات عمومی یادشده قرار گیرند.

\* رییس گروه مطالعات و بررسی‌های دفتر ریاست، روابط عمومی و بین‌الملل

### منابع:

- رسول دشتی، مهدی رضایی، علی‌اکبر دشتی، مجموعه قوانین و مقررات کشور در حوزه مالی، انتشارات نسیم دانش کهن، چاپ اول، ۱۳۹۰
- جعفر باباجانی، حسابداری و کنترل‌های مالی دولتی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ اول، ۱۳۸۵